

הסדר הקרקעות בישראל

אשר סולל

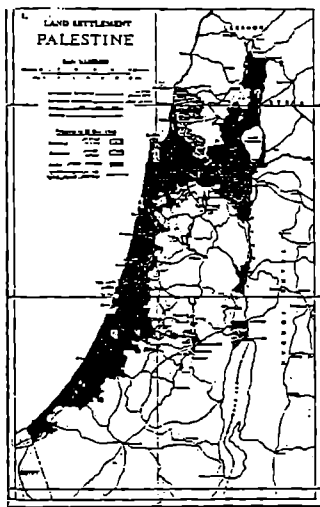
מבוא

עם תום מלחמת השחרור, בשנת 1949, נחתמו הסכמים על שביחת נשק כללית בין ישראל לבין מצרים, לבנון, ירדן וסוריה. לפי התיאורים המילוליים בהסכמים אלה ולפי המפות שצורפו אליהם או הוכנו על פיהן בקנה מידה גדול יותר בהסכם בין מפקדים מקומיים,¹ הותוו קווי תחום שביתת הנשק בין ישראל לבין כל אחת ממדינות אלה.

קווים אלה, אשר הודפסו במפות אגף המדידות בצבע ירוק ("הקו הירוק"), היו גבולותיה המעשיים של מדינת ישראל עד 1967. שטח היבשה של ישראל בגבולות אלה, לפי דין וחשבון שנתי 1964-65 של מחלקת המדידות היה 20,250,000 דונם בקירוב.

אז התברר כי מתוך שטח של 5,500,000 דונם בקירוב, שבו נסתיימו כל הליכי הסדר הקרקעות בתקופת המנדט,² נמצאו, להערכת אגף המדידות, 5,000,000 דונם בתחום מדינת ישראל.

המפה להלן היא הקטנה של מפה בקנה מידה 1:1,000,000 של הקרקעות שהוסדרו בתקופת המנדט עד סוף 1946. עליה הותווה קו תיחום שביחת הנשק לפי מסמכים של אגף המדידות.



1 ספר החוזים למזרח התיכון, הרצאת מערכות, תל-אביב יולי 1956, ע"ע 11-68.
2 סולל א., (1991) התיחום הגיאוגרפי של גבולות הזכויות על קרקעות בארץ-ישראל ומיפויים, הרצאת המרכז למיפוי ישראל, תל-אביב. חלק שני, מבוא ופרקים 5 ו-6.

הסדר הקרקעות בישראל

נראה כי האזור המאוכלס העיקרי שבו התחילו, אך טרם נסתיימו, הליכי הסדר הקרקעות בתקופת המנדט, מלבד השטחים הבנויים של הערים הגדולות, היה הגליל המרכזי והצפוני, לאורך גבול לבנון ושטחים נוספים לאורך קו תחום שביתת הנשק במרכז הארץ.

אזור זה היה מיושב בעיקר על-ידי כפריים מוסלמים, נוצרים ודרוזים. במשך מלחמת השחרור ניטשו חלק מהכפרים על-ידי כל תושביהם וחלקם על-ידי מקצתם. נטישה דומה של כפרים ואזורים עירוניים היתה גם במקומות אחרים בישראל. בהמשך יצויין מה היו הצעדים שנקטה הממשלה כדי להבטיח את זכויותיה על הקרקעות הנטושות.

לעומת האזורים המאוכלסים של הגליל, לא התחילו בתקופת המנדט כל הליכים להסדר קרקעות בכל החלקים הדרומיים של ארץ-ישראל שלפי דעת שלטונות המנדט לא היו ראויים לעיבוד חקלאי. ניתן לחלק את דרומה של הארץ לשני אזורים גיאוגרפיים:

- א. הנגב הדרומי, אזור צחיח, שהיה ב-1949 כמעט ריק מאוכלוסין.
- ב. הנגב הצפוני שהיה דל אוכלוסין, אם כי היו בו חלקים שנמצאו ראויים לניצול חקלאי. באזור זה היה גם הריכוז העיקרי של תושבים בדווים.

השטח הכולל של קרקעות בשני אזורים דרומיים אלה הוא 12,500,000 דונם בקירוב, או יותר מ-60% משטח המדינה.

לפי חוקי הקרקעות העות'מאניים שנשארו תקפים, בשינויים קטנים, בתקופת המנדט וגם במדינת ישראל עד לפרסום חוק המקרקעין תשכ"ט – 1969, היו למדינת ישראל זכויות על מרבית הקרקעות שטרם עברו הליכי הסדר קרקעות:

- א. כל אדמות הטרשים ואפיקי הנחלים בשטחים ההרריים של הגליל, פרודור ירושלים ולאורך קו תחום שביתת הנשק עם ירדן וכן כל השטחים ההרריים, הצחיחים והבלתי מעובדים בנגב הצפוני והדרומי, היו מסווגים כקרקעות "מוואת" שאינן ראויות לניצול חקלאי, כפי שפורט בחוק הקרקעות העות'מאני והבעלות עליהן בידי המדינה.
- ב. כל הקרקעות שנרשמו בתקופת המנדט על שם הנציב העליון, בשם ממשלת ארץ-ישראל, לפי סעיף 29 לפקודת הקרקעות (סידור זכות הקניין), עברו לרשות מדינת ישראל.
- ג. כל הקרקעות שטרם הוסדרו ונטשו על-ידי המחזיקים בהן, זכות הבעלות עליהן חזרה למדינה, על-פי חוק הקרקעות העות'מאני, כקרקעות מוברות (מחלול). קרקעות אלה עברו לבעלותה של "רשות הפיתוח" לפי "חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים)" תשי"ג-1953.³
- ד. כל הקרקעות שבהן נסתיימו כל הליכי הסדר הקרקעות ובעליהן עזבו בתקופות המנויות בחוק את גבולות ישראל ועברו לאחת ממדינות האויב – הוכרזו כנכסי נפקדים. לפי "חוק נכסי נפקדים" (תשי"ו-1950), הוקנו לאפוטרופוס לנכסי נפקדים כל הקרקעות האלה ועליו הוטל

3 הללי א. (1979) הזכויות במקרקעין: רקע היסטורי כללי של התפתחות הקניין בארץ. ארצות הגליל, חלק ב', הנצאת אוניברסיטת חיפה וההוצאה לאור של משרד הכתחון, ע"ע 537-597.

לשמור עליהן ולהלן לטובת הנפקדים.³ נאסר עליו למכרן, פרט לרשות הפיתוח שהוקמה על-ידי המדינה לשם טיפול בקרקעות נפקדים.

“חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים)” תש”י-1950 נתקבל ביום 9.8.1950 ולפיו הוקמה רשות הפיתוח כגוף מאוגד שרכש את רוב הקרקעות שהיו מוקנות לאפוטרופוס לנכסי נפקדים ותמורתן הופקדה בידי האפוטרופוס לטובת הנפקדים.³

ה. על אלה נוספו קרקעות קרן קימת שנרכשו עוד בתקופת המנדט.

אנו רואים, איפוא, כי על-פי חוקי הקרקעות העות’מאניים והמנדטוריים שעברו למדינת ישראל וכן על-פי חוקים שנחקקו בישראל לשם טיפול בקרקעות של נפקדים, רוכזו בידי מדינת ישראל זכויות על קרקעות שהגיעו, לפי אומדן מינהל מקרקעי ישראל, לכדי 90% משטח המדינה.

בשנת תשי”א-1951 נחקק “חוק נכסי המדינה” שמטרתו היתה לרכז את כל הקרקעות שיש למדינה זכויות עליהן ולהעבירן לבעלותה. העברת כל הקרקעות הבלתי מוסדרות לבעלות המדינה, חייבה ביצוע הליכי הסדר בקרקעות אלה. רק בסיומם ניתן לרשום על שם המדינה את כל הקרקעות שעליהן הוכיחה המדינה את זכויותיה.

החל משנת 1960 מנוהלים כל נכסי המקרקעין שהם בבעלות המדינה או בניהולה על-ידי מינהל מקרקעי ישראל (להלן – ממ”י) המייצג את תביעות המדינה על כל הקרקעות שהיא תובעת עליהן בעלות. ממ”י מנהלת את קרקעות המדינה, קרקעות רשות הפיתוח וקרקעות קרן קימת לישראל.

השנים 1949-1955 היו בעיקרן שנות התארגנות של אגף המדידות ושל אגף רישום והסדר מקרקעין, ושל חקיקת החוקים הדרושים לשם ריכוז קרקעות המדינה. בשנים אלה גוייסו והוכשרו מהנדסים גיאודטים, מודדים, קרטוגרפים, פוטוגרמטרים וכוחות עזר, במקום העובדים הערבים והאנגלים שעזבו את ישראל.

בשנים אלה פחת מאד מספר העובדים באגף המדידות שעסקו בשלבים השונים של המיפוי הקדסטרי. התעסוקה היחידה בתחום זה היתה השלמת מפות גושי רישום שהכנתן הגיעה לשלב מתקדם כבר בסוף תקופת המנדט.

בדין וחשבון שנתי 56-1955 של מחלקת המדידות נאמר לראשונה כי “היקף המדידות הקדסטיות גדל באותה שנה במידה ניכרת. המדידות כללו בעיקר קרקעות של כפרי הגליל בהם נמצאים שטחים נרחבים בבעלות המדינה”.

בדו”ח הוועדה לקיצור תקופת הסדר הקרקעות מדצמבר 1972 נאמר בצורה מפורשת יותר: “הוועדה ממליצה לתת עדיפות להסדר הקרקעות שהן בבעלות המדינה או בניהולה, לכן לא יסתיים במשך 10 השנים הבאות הסדר הקרקעות כחלק מהשטחים הבנויים, בערים ובכפרים, בהם התביעות לבעלות פרטית תהיינה מרובות”.

הסדר הקרקעות בישראל

אנו רואים, איפוא, שהחל משנותיה הראשונות של המדינה ניתנה בישראל עדיפות להסדר זכויות על קרקעות שהן בבעלות המדינה או בניהולה. סביר להניח כי סדר העדיפות שנקבע בישראל היה תוצאה של הריכוז הגדול של קרקעות שהמדינה תבעה זכויות עליהן ושל הצורך לתחום ולמפות זכויות אלה ולרשום אותן בספרי המקרקעין, כדי לאפשר תכנון ופיתוח קרקעות אלה לפי יעדים לאומיים.

משעה שניתנה עדיפות עליונה לתיחום הגיאוגרפי של גבולות הזכויות על קרקעות שהן בבעלות המדינה, לבדיקתן ולרישומן של זכויות אלה, הפכה השגת יעד זה למשימה לאומית הן לאגף המדידות והן לאגף רישום והסדר מקרקעין. התובע העיקרי ולפעמים היחיד של זכויות על קרקעות אלה היה מינהל מקרקעי ישראל.

יעד זה חייב ריכוז המאמץ ופיתוח שיטות מדידה ומיפוי שיאפשרו להשלים בהקדם את הסדר הקרקעות ב-75% משטח המדינה, מכיוון שבתקופת המנדט נסתיים, כאמור, הסדר הקרקעות ב-25% משטח של ישראל בלבד.

בגלל סדר העדיפויות שנקבע ובגלל מציאותן של מדידות ומפות מוקדמות רבות של גושי רישום, בכפרים הערביים באזורים שבהם התחילו בהסדר קרקעות בתקופת המנדט וטרם סיימו אותן, הוחלט לרכז תחילה את המאמץ ולהשלים את כל הליכי הסדר הקרקעות בכפר הערבי המיושב והנטוש.

הסדר הקרקעות בכפר הערבי²

האזורים המאוכלסים הראשונים שבהם חידשו את הליכי הסדר הקרקעות בישראל בשנת 1955, היו הגליל ופרוזדור ירושלים. בשני אזורים אלה היו קרקעות רבות שהמדינה תבעה לעצמה זכויות עליהן.

סביר להניח שהסדר הקרקעות התחדש תחילה בשני אזורים מאוכלסים אלה, כדי למנוע רכישת זכויות על קרקעות השייכות למדינת ישראל, בגין התיישנות הנובעת מהחזקה ועיבוד קרקעות אלה באין מפריע במשך 10 שנים.

סעיף 78 לחוק הקרקעות העות'מאני אומר: "אדמת מירי או מוקופה שעובד והחזיק בה אדם במשך עשר שנים באין מפריע, תיחשב זכות החזקה שלו כמוכחת". 10 שנים אלה אמורות היו להסתיים בישראל בשנת 1958.

מבין שני אזורים אלה ניתנה עדיפות להסדר הקרקעות בגליל המרכזי והצפוני, לאורך גבול לבנון. באזור זה לא התחילו או שלא הסתיימו הליכי הסדר הקרקעות בתקופת המנדט, אולם הצטברו בו מתקופת המנדט רשימות רבות של תביעות לזכויות על קרקעות, פנקסים של מדידות שדה של גבולות וכן מפות מוקדמות של גושי רישום.

לפי דין וחשבון שנתי 56-1955 של מחלקת המדידות, נערכו כבר באותה שנה מדידות קדסטטריות של אדמות הכפרים: רמה, בענה, נחף, סומיע, ג'דידה, מכר, ג'וליס וסכנין (8 כפרים בסה"כ). בפרוודור ירושלים נמדדו שטחים מאדמות הכפרים מוצא וקולוניה.

לפי דין וחשבון שנתי 62-1961 התנהלו כבר מדידות להכנת מפות קדסטטריות כ-41 כפרים, רובן הגדול בגליל ומיעוטן בשומרון, כשטח משוער כולל של 800,000 דונם. מתוך כל הדו"חות של מחלקת המדידות, מתקבל הרושם שהכיוון הכללי של התקדמות הסדר הקרקעות בגליל היה מהשטחים המוסדרים בשפלת החוף, בנפת עכו, מזרחה תוך עדיפות להסדר קרקעות בכפרים שניתן להסדיר בנקל ובמהירות. ביתר הכפרים היתה המטרה להשלים בהקדם את קבלת כל התביעות לזכויות על קרקעות, כדי להפסיק בכל הכפרים המפורטים ברשימה את מרוץ ההתיישנות.

בפקודת הקרקעות (סידור זכות הקניין) 1928, נאמר בסעיפים 5, 6, 7, כי כל התובע בעלות או זכויות אחרות על קרקע בשטח ההסדר, חייב להגיש לפקיד ההסדר תביעה המפרטת את הזכויות שהוא תובע.

לאחר קבלת כל התביעות האלה לא יתקבלו שום תביעות נוספות לזכויות על קרקעות אלה עד לפרסום לוח הזכויות, בסוף תהליך הסדר הקרקעות. לכן קבלת כל התביעות לזכויות על קרקעות של כפר, מפסיקה את מרוץ ההתיישנות באותו כפר.

כדי לאפשר השלמת קבלתן של כל התביעות לזכויות על קרקעות באזורים אלה, האריכה הכנסת בשנת 1958 את תקופת ההתיישנות בקרקעות לא מוסדרות ל-15 שנה.³ הארכה זאת איפשרה לפקיד ההסדר להשלים קבלתן של כל התביעות, הן של תובעים פרטיים והן של המדינה, ואיפשרה למודדי אגף המדידות לסמן את גבולותיהן של תביעות אלה. בפרק זמן זה גם התקדמו עובדי אגף המדידות במדידת גבולות התביעות ובהכנת המפות הארעיות של גושי הרישום אשר לפיהן בדקו פקידי ההסדר את התביעות שהוגשו.

תיחום גבולות הזכויות על קרקעות בגליל ובשומרון, מדידתם, מיפויים ורישום הזכויות שאושרו, על-ידי פקידי ההסדר או על-ידי בתי המשפט, בספרי המקרקעין, בכל הכפרים הערביים שלא ניטשו, נסתיימו רק בשלהי שנות השישים, למעט הכפרים כסרא וג'וליס שבהם התנהלו עדיין, בשנת 1986, משפטים בין המדינה ובין הכפריים.

על הקרקעות הנטושות בגליל, אשר כאמור נרכשו לבעלותה של רשות הפיתוח, נוסדו ערי פיתוח, מושבים וקיבוצים שיושבו על-ידי יהודים והסדר הקרקעות בהם נסתיים מאוחר יותר. בקרקעות אלה אין תביעות לבעלות פרטית.³

נוסף על הסדר הקרקעות בכפר הערבי התבצע החל משנת 1955 הסדר קרקעות גם ביישובים עבריים, בערים הוותיקות ובערי פיתוח, בעיקר בשטחי שיכונים ציבוריים. אולם בגלל קנה המידה הגדול של הסדר הקרקעות באזורים אלה, התנהלה העבודה בהם בקצב איטי למדי. רק בשנת 1994 גבר קצב הסדר הקרקעות באזורים אלה הודות לתקציב מיוחד שנתקבל ממשרד הבינוי והשיכון שאיפשר להעסיק מודדים פרטיים בעבודות אלה.

הסדר קרקעות בנגב הדרומי²

בשנת 1960 הוחלט, על-ידי אגף המדידות ועל-ידי אגף רישום והסדר מקרקעין, להתחיל בהליכי הסדר קרקעות באזור שנקרא על ידם, וייקרא כאן "הנגב הדרומי". מהבחינה הגיאוגרפית כולל חבל ארץ גדול זה הן את הנגב התיכון והן את הנגב הדרומי.

הנגב הדרומי הוא חבל ארץ צחיח בשטח של 9,000,000 דונם בקירוב. כגבולו הצפוני של הסדר הקרקעות בו נקבע קו הנמשך לאורך כביש סדום-דימונה-ירוחם-משאבי שדה. מערבה משם נמשך הקו לאורך השוליים הצפוניים של חולות חלוצה.

גבולו המזרחי, בעת הליכי ההסדר, היה קו תיחום שביתת הנשק עם ירדן בערכה. גבולו המערבי היה קו תיחום שביתת הנשק עם מצרים וגבולו הדרומי – תיחום עיריית אילת.

הגבולות הצפוני והדרומי של שטח ההסדר אינם גבולות המבוססים כולם על גורמים גיאוגרפיים פסיים. הם נבחרו כדי שבאזור ההסדר יהיו יישובים מעטים ככל האפשר ושלא תהיינה בו כל תביעות, של תושבים יהודים ושל נוודים ברוויים, לזכויות על קרקעות.

בגלל שיקול זה הוצאו מתחום הסדר קרקעות זה השטחים המשמשים את דימונה, ירוחם, מצפה רמון, רביבים ואילת. הסדר הקרקעות של שטחי יישובים אלה נדחה למועד מאוחר יותר והתבצע לפי תכנון מפורט.

לפי דבריו של עו"ד יצחק גבאי, פקיד הסדר תל-אביב, המרכז והדרום, שהיה אחראי להסדר קרקעות בחבל ארץ זה, הניחו המתכננים שרק למדינה זכויות על הקרקעות ככל השטח הגדול הזה, מכיוון שכל הקרקעות בו היו בלתי ראויות לניצול חקלאי והיו מסוג "מוואת" שהן כבעלות המדינה, לפי חוק הקרקעות העות'מאני שהיה תקף עדיין במדינת ישראל (ראה לעיל).

בגלל גודלו של השטח, בגלל מיעוט הגורמים הגיאוגרפיים, הטבעיים והמלאכותיים בשטח, שאליהם ניתן להצמיד גבולות חלקות וגושים, ובגלל מיעוט התובעים לזכויות על קרקעותיו, חיפשו באגף המדידות שיטת מיפוי זולה ומהירה יותר, שדיוקה יספיק למדידות ולמיפוי קדסטריים באזור כזה, שתאפשר לסיים במהירות את כל הליכי הסדר הקרקעות בנגב הדרומי.

בסוף שנות ה-50, התחילו באגף המדידות במיפוי פוטוגרמטרי של הנגב הדרומי בקנה מידה 1:20,000, כבסיס לשרטוט מפות טופוגרפיות מדוייקות של הנגב בקנה מידה 1:50,000. כידוע לא הוכן בתקופת המנדט כל מיפוי טופוגרפי המתבסס על מדידות, מדרום לקו רוחב של באר שבע בקירוב.

בסוף 1960, בעת פרסום ההודעה המוקדמת בדבר הסדר הקרקעות בנגב הדרומי, כבר היה בידי אגף המדידות מספר ניכר של גליונות מיפוי טופוגרפי באזור זה, בקנה מידה 1:20,000, שהוכנו בשיטות פוטוגרמטריות. כל גיליון כזה הראה את כל הפרטים הגיאוגרפיים, הטבעיים ומעשי ידי אדם, המצויים בשטח, את כל נקודות הטריאנגולציה שנמדדו, נקודות מדידה נוספות וכן קווי גובה.

הודות לדיוקן, לפירוט ולעדכניותו של מיפוי טופוגרפי זה, הוא נכחד לשמש רקע ובסיס למיפוי הקדסטרי של הנגב הדרומי.

הוחלט שגם המפות הקדסטטריות של הנגב הדרומי תהיינה בקנה מידה 1:20,000 לפי המפות הפוטוגרמטריות ששימשו כבסיס. מכיוון ששרטוט מפות קדסטטריות, על גבי חומר שקוף, לפי בסיס מוכן מתבצע במהירות, הסתיים כבר לפני סוף שנות ה-60, שרטוטן של כל המפות הקדסטטריות בנגב הדרומי.

לאחר שכל מפות גושי הרישום האלה אושרו סופית ולאחר שהזכויות על הקרקעות בהן נרשמו בספרי רישום מקרקעין חדשים, שורטטו בשנות ה-70 כל מפות גושי רישום אלה בגליונות בגודל 90 x 70 ס"מ. כל גיליון חדש כזה כלל גוש רישום אחד שלם, בקנה מידה 1:20,000.

האופי הגיאוגרפי של השטח איפשר פיתוח תהליך מהיר מאד של תיחום גבולות הגושים והחלקות. העבודה התנהלה בשיטה המפורטת להלן, שהיתה שונה מזו שהיתה נהוגה בתקופת המנדט ובמדינת ישראל עד אז, הן באגף המדידות והן אצל פקיד ההסדר.

כל שטח ההסדר חולק למספר מועצות אזוריות, לפי החלוקה האדמיניסטרטיבית של משרד הפנים, כפי שהופיעה על מפות 1:250,000. הגבולות בין המועצות האזוריות תוקנו, לפי הצורך, על-פי המפות הפוטוגרמטריות המדוייקות והמפורטות יותר.

כל מועצה אזורית חולקה למספר גושי רישום גדולים. שטחו של גוש רישום כזה הגיע לכמה עשרות אלפי דונם, כפי שנראה בהמשך. כל גוש רישום יכול היה להיות חלקה אחת בלבד או יותר. בכל מקרה, מספר החלקות היה מועט ושטחה של כל חלקה גדול.

מכיוון שבאזור זה לא נתקבלו תביעות לזכויות על קרקעות מתובעים פרטיים והמדינה טרם הקנתה בו זכויות על קרקעות, אפשר היה לקבוע את גבולות הגושים, בדרך-כלל, לפי כבישים או לפי גורמים גיאוגרפיים טבעיים הכולטים היטב בשטח.

מרבית הגבולות בין הגושים ובין החלקות בתוך כל גוש רישום, היו גורמים גיאוגרפיים, כגון נחלים או דרכים, שהופיעו במפות הרקע הפוטוגרמטריות ולא היה צורך למדוד אותם מחדש בשטח.

כאשר גבול גוש היה נחל רחב, שהוצג במפות הרקע ובמפות גושי הרישום בשני קווים, לפי שתי גדותיו, צויין באופן ברור במפת גוש הרישום איזה משתי הגדות היא גבול הגוש. שטח הנחל וגדתו השנייה צורפו על-ידי סימן מוסכם לאחד משני הגושים הגובלים.

בהעדר גורמים גיאוגרפיים כאלה לאורך כל גבולות הגוש, יש שקבעו את גבולותיו בעזרת קווים ישרים בין נקודות טריאנגולציה או בין נקודות מדידה אחרות שהופיעו במפות הרקע ובמפת הגוש.

מפות גושי רישום אלה כללו, לפי מפות הרקע הפוטוגרמטריות, את אפיקי הנחלים והכבישים המצויים בתחומי הגוש וכן את תוואי הדרכים המוצהרות.

הסדר הקרקעות בישראל

לדברי פקיד ההסדר האחראי לבריכת הזכויות על קרקעות באזור זה, גם עבודתו של פקיד ההסדר, כחבל ארץ זה, היתה שונה ומהירה מאשר באזורים מאוכלסים. פקיד ההסדר נהג לערוך סקר קרקע לכל גוש רישום או לכמה גושי רישום סמוכים. בסקר הקרקע השתתף נציג ועדת ההסדר המקומית ונציג המועצה האזורית (ראה סעיפים 13, 14, 15, לפקודת הקרקעות, סידור זכות הקניין, 1928, ופקודת הסדר זכויות במקרקעין (נוסח חדש), 1969, סעיף 12 ו-13):

"הממונה על המחוז שבו נמצא יישוב שבאזור הסדר, ימנה, לבקשת פקיד ההסדר, ועדת הסדר לאותו יישוב מקרב אנשים שהציעו תושבי היישוב... הוועדה תייצג את היישוב שנתמנתה לו בכל דבר שיש לכלל עניין בו...".

בנגב הדרומי מונתה ועדת הסדר לכל מועצה אזורית. פקיד ההסדר יחד עם נציגי ועדת ההסדר נהגו לעלות לנקודות תצפית אחדות, במקומות הנישאים ביותר, בתוך השטח הנסקר. פקיד ההסדר בדק משם אם קווי הגבול של חלקות וגושים, שנבחרו לפי המפות הפוטוגרמטריות הם נוחים וכולטים בשטח.

כמרכן בדק מה מצוי בתוך גבולות כל גוש; בעיקר רצה לדעת אם יש בתוכם שטחים מעובדים או מכנים שיכולים להקנות זכויות על קרקעות לבעלים פרטיים.

בעקבות סקר דומה שנערך בכל 119 גושי הרישום בנגב הדרומי, התברר כי בכל השטח הנרחב הזה, מדינת ישראל היתה התובעת היחידה לבעלות על הקרקע. לכן הבעלות על כל הקרקעות האלה נרשמה על שמה בספרי המקרקעין. הודות לשיטה החדשנית שנבחרה לתיחום גבולות ולהסדר זכויות על קרקעות באזור זה, נסתיימה בו, תוך שנים ספורות ובהשקעה מיזערית, בדיקת הזכויות על הקרקעות והכנת גליונות המפות של כל גושי הרישום, בשטח כולל של 9 מיליון דונם בקירוב.

ניסיון מוצלח זה הוכיח שניתן ליישם אותה שיטה של תיחום גבולות והסדר זכויות על קרקעות, גם באזורים אחרים, כאשר יש יסוד להניח שהתובעת היחידה לזכויות על כל הקרקעות היא המדינה וכאשר קיים באזור מיפוי פוטוגרמטרי בקנה מידה מתאים, המראה את הגורמים הגיאורפיים והפרטים הדרושים כדי לסמן גבולות של גושים וחלקות.

הסדר קרקעות בנגב הצפוני²

בתחילת 1971 הוחלט להתחיל בהסדר קרקעות בנגב הצפוני. שטח הנגב הצפוני שעליו הוכרז הסדר הקרקעות היה כ-3,500,000 דונם. זה היה השטח המרוכז הגדול בישראל, שבו טרם התחילו הליכי הסדר קרקעות.

גבולו הדרומי של אזור הסדר קרקעות זה הוא הגבול הצפוני של אזור הסדר הקרקעות בנגב הדרומי, שנסתיים כמה שנים לפני כן. גבולו המזרחי היו קרקעות בהליכי הסדר לאורך חוף ים-המלח. גבולו הצפוני-מזרחי היה הגבול הצפוני של אזור הסדר באר-שבע (הקו הירוק עד 1967)

וגבולו הצפוני-מערבי היה גבול קרקעות במישור החוף הדרומי, שכבר הוסדרו בתקופת המנדט או אחריה, וקרקעות נוספות שהיו כבר בהליכי הסדר קרקעות.

בניגוד לנגב הדרומי שהיה צחיח וריק מתושבים, היה ידוע כי בנגב הצפוני מפורזים 30-40 אלף בדווים ולחלקם תביעות על קרקעות באזור. חלק מהתביעות התייחס לשטחים נרחבים של מרעה שבטי וחלקן לשטחים מצומצמים יותר של אדמות מזרע. עבודת האדמה של הבדווים בנגב הצפוני לא היתה יציבה או רצופה והיא התאימה עצמה לתנאים מקומיים מצומצמים מבחינת טיב קרקע, תבליט ואקלים. דבר זה מסביר את הקושי לאתר את גבולות תביעותיהם, וכן את הפער הגדול בין השטח הנתבע לבין השטח שהיה מעובד למעשה, כפי שיוסבר בהמשך.

כל בדווי בנגב שהיו לו תביעות לזכויות על קרקעות, בכל מקום בישראל, נתבקש למלא את הטופס ולהגישו לפקיד ההסדר. בעזרת טופסי תביעות אלה ביקשו המארגנים לקבל אומדן שטח תביעות הבדווים, לאתר את התובעים, להכיר את השטח ואת שמות המקומות בו ולאמור את מימדי התביעות הכודרות, לפני התחלת הדיון בתביעות.

מילוי טפסים אלה ארך כשנתיים ונתקבלו כ-6,000 טופסי תביעות, על שטח כולל של 2,500,000 דונם. חלק מהתביעות התייחס לקרקעות מחוץ לאזור הסדר זה. הקרקעות שנתבעו כללו גם 1,200,000 דונם מרעה שבטי.

בגלל אי הכרת התובעים, פיזורם הגדול וקשייהם לציין את גבולות תביעותיהם ולסמן בשטח, לא יכלו מודדי אגף המדידות, באזור זה, לסמן ולמדוד את גבולות התביעות ולהכין מפות מוקדמות של גושי רישום, לפני התחלת בדיקת התביעות על-ידי פקיד ההסדר, כפי שעשו בכפרי הגליל.

כדי שאפשר יהיה לאתר את גבולות תביעות הבדווים, למדוד ולמפות אותן וכדי שפקיד ההסדר יוכל לדון ולהחליט בתביעות אלה, פותחו שיטות מיוחדות של מדידה ומיפוי שהתאימו לאזור זה.

ראוי לציין שבכל אזור הדרום לא הוכנו, בתקופת המנדט או אחריה, מפות כפרים לצרכי שומה בקנה מידה 1:10,000, כפי שהוכנו באזורים הצפוניים של ארץ-ישראל ולא היו קיימות כל מפות אחרות בקנה מידה דומה שהוכנו על סמך מדידות.

טופסי התביעות שנתקבלו מהבדווים, מויינו לפי שמות האתרים של השטחים הנתבעים, כפי שצויינו בטפסים. אחריכך זומנו קבוצות של תובעים להופיע במקום מפגש מרכזי בכל אחד מהאתרים האלה.

כמועד שנקבע הופיעו התובעים יחד עם שכניהם לתביעות והראו לנציגי אגף המדידות ולפקיד ההסדר שהיו במקום, את גבולות תביעותיהם. מפענח תצלומי אוויר ופועל מטעם אגף המדידות סימנו בשטח, בעזרת יתדות עץ, את גבולות כל אחת מהתביעות. סביב כל יתר סומן על הקרקע עיגול בולט בסיד לבן, ברדיוס של מטר אחד. באותה עת סומנו גבולותיה המקורבים של כל חלקה שנתבעה, על גבי תצלומי אוויר של השטח, שהוכנו מראש. כל אזור שסומן ביתרות ובסיד, צולם מחדש מהאוויר, בקנה מידה מתאים, כך שעגיולי הסיד הלבן נראו בתצלומים החדשים.

הסדר הקרקעות בישראל

שתי מערכות אלה של תצלומי אוויר, יחד עם רשימות התובעים ומספור תביעותיהם, שימשו כסיס להכנת המפות המוקדמות של גבולות התביעות בקנה מידה 1:10,000, למדידת שטחה של כל תביעה, וכסיס לבדיקת התביעות לזכויות על קרקעות על-ידי פקיד ההסדר.

במקביל לטיפול בתביעות בשרה, על-ידי עובדי אגף המדידות ועל-ידי פקיד ההסדר, חולק בלשכה הראשית של אגף המדידות, על גבי מפות 1:100,000, כל שטח הנגב הצפוני ל-360 גושי רישום זמניים, בקנה מידה 1:10,000. לכל אחד מגושי רישום אלה הוכנה מפה טופוגרפית בשיטות פוטוגרמטריות מדוייקות בקנה מידה 1:10,000.

במפות אלה הופיעו כל הגורמים הגיאוגרפיים בשטח שאפשר היה לזהות בתצלומי אוויר. הן נועדו לשמש כסיס ורקע להכנת מפות גושי הרישום הסופיים, אשר עליהם יצויין התיחום הסופי של גבולות הזכויות על קרקעות שאושרו, לברווים מצד אחד ולמדינה מצד שני. כמרכזן סומנו מראש על מפות אלה גבולות זכויות שהוקנו על-ידי המדינה למשבצות חקלאיות של מושבים וקיבוצים שהוקמו על קרקעותיה.

גבולותיהם של גושי הרישום במפות אלה, וכן גבולות החלקות בתוכם הוצמדו, עד כמה שאפשר, לגורמים גיאוגרפיים כגון: אפיקי נחלים, דרכים וכיו"ב, שהופיעו במפות הרקע הפוטוגרמטריות. בגזרה הצפונית מערבית של אזור הסדר זה, גבלו גושי הרישום החדשים, בקנה מידה 1:10,000, בגושי רישום ישנים שכבר הוסדרו בתקופת המנדט או אחריה.

כשעת בדיקת התביעות של הברווים ואמינותן, הבחין פקיד ההסדר בין שני חלקים מוגדרים של האזור: בחלק המזרחי, הנמצא ממזרח לכביש קריית גת - בית קמה - משמר הנגב - באר שבע, ומשם דרומה עד באר משאבים, שבו נמצאו אז ריכוזי הברווים, ידעו הברווים, בדרך-כלל, לאתר את גבולות תביעותיהם באופן מדוייק למדי.

תביעותיהם בחלק זה כללו את השטחים הקטנים המעובדים בפועל על ידם ואת כל שטח אגן הניקוז שסיפק לשטח המעובד את מימיו. כך קרה, לפעמים, שברווי שעיבד 5 דונמים, תבע 600 דונם, בגלל תביעתו לזכויות על כל קרקעות אגן הניקוז שמימיו הישקו את חלקתו הקטנה.

בחלק שממערב לכביש הנ"ל, אותו עזבו הברווים (כעת מלחמת השחרור או מייד אחריה) כאשר כל השטח היה עדיין שומם, הם התקשו מאד לאתר גבולות תביעותיהם, בגלל שינוי פני השטח הזה, בעקבות הקמתן של ערי פיתוח, יישובים חקלאיים חדשים ובסיסי צה"ל (חבל לכיש, חבל הכשור וחבל אשכול).

בחלק זה נותרו עד היום תביעות ברווים שלא ניתן היה לאתר ולסמן בשטח. המשותף לכל תביעות הברווים, שאין לתביעותיהם רישום כספרי המקרקעין הישנים ואף לא מסמכים כתובים אחרים המאשרים את זכויותיהם.

נגד תביעות הברווים עומדת תביעת המדינה, הטוענת שכל קרקעות הנגב הצפוני הן קרקעות מסוג "מוואח" כמו בנגב הדרומי. לפי "פקודת הקרקעות המתוח" משנת 1921, מי שלא קיבל אז

רישיון להחזקת קרקע בנגב, תוך חודשיים מפרסום הפקודה, לא היה זכאי לרשום על שמו זכויות על קרקעות, אפילו החזיק ועיבד את הקרקע תקופה ממושכת. טענה זאת של המדינה עמדה במבחן משפטי, בבית המשפט העליון.

קרקעות להקמת ערי פיתוח בנגב הצפוני וכן קרקעות להקמת 7 עיירות ליישוב הבדווים, הופקעו על-ידי המדינה על-פי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים) – 1943. תביעותיהם של הבדווים בשטחים אלה הפכו לתביעות "ערב רכישה". לפי חוק זה נרשמת הבעלות על הקרקע על שם המדינה ודבר הפיצויים לבעלים קודמים יידון בנפרד.

לעומת זאת, ברוב השטח שעליו לא הוגשו תביעות בדווים או שתביעותיהם התבססו על מרעה שבטי, שאיננו מקנה זכויות על הקרקע, נסתיימו ב-1986 כל הליכי הסדר הקרקעות והקרקעות נרשמו על שם המדינה.

בעקבות כל הפעולות שפורטו לעיל, הוסדרו עד אמצע 1986, מתוך שטח של 3,500,000 דונם של הנגב הצפוני, 2,500,000 דונם בקירוב שנרשמו כולם על שם המדינה. מתוך השטח הנותר – 700-650 אלף דונם הן תביעות בדווים שבסכסוך נגד תביעות המדינה. יתרת השטח נמצאת בשלבים שונים של הליכי הסדר קרקעות, לקראת רישומה על שם המדינה.

הסדר קרקעות ברמת הגולן²

לפי "תוכנית הסדר מקרקעין" לשנת 84-1983, שפורסמה על-ידי אגף המדידות באפריל 1983, נסתיימו עד 31.3.83 כל הליכי הסדר הקרקעות ב-86.6% משטח המדינה (כלי רמת הגולן). 10.7% נוספים משטח המדינה היו בשלבים שונים של הליכי הסדר קרקעות.

בהתחשב בהתקרמות הזאת בתיחום הגיאוגרפי של גבולות הזכויות על קרקעות ומיפויים, במסגרת הליכי הסדר הקרקעות, הוחלט על הסדר קרקעות ברמת הגולן שטופחה למדינת ישראל בדצמבר 1981. נקבע שהסדר הקרקעות ברמת הגולן יתבצע, בשלב ראשון, בכל השטחים שנותרו ריקים מתושבים, אחרי מלחמת ששת הימים ומדינת ישראל תבעה זכויות בעלות עליהם. בשטחים אלה לא הוקנו עד אז זכויות לאחרים על-ידי המדינה. לכן העריכו המארגנים כי בשטחים אלה לא יהיו תביעות של תושבים פרטיים לזכויות על קרקעות.

רמת הגולן היתה האזור הגדול האחרון במדינת ישראל שבו טרם התחילו הליכי הסדר קרקעות. מכיוון שהשטח היה גדול ולא ציפו כי יהיו בו תביעות של תושבים פרטיים. הוחלט לבצע הסדר קרקעות מהיר, מדויק במידה מספקת לאזור שטרם חולק, וללא השקעה של משאבים רבים, כדי לרשום בהקדם אפשרי, על שם מדינת ישראל, את כל הקרקעות שהיא תובעת.

השיטה שנבחרה היתה דומה לשיטת הסדר הקרקעות שהצליחה בנגב הדרומי בתנאים דומים, אולם הוכנסו בה כמה שינויים:

הסדר הקרקעות בישראל

- א. רקע ובסיס לגושי ההסדר שימשו מפות טופוגרפיות מדוייקות שהוכנו כשיטות פוטוגרמטריות, בקנה מידה 1:50,000.
 - ב. כל שטח ההסדר חולק ל-4 גושי רישום בלבד והוחלט להכין לכל אחד מהם מפת גוש רישום בקנה מידה 1:50,000, לפי קנה מידה של מפות הרקע.
 - ג. כדי להימנע מתביעות פרטיות לזכויות על קרקעות, הוציאו, בשלב ראשון, משטח ההסדר ברמת הגולן את אוור הכפרים הדרוזיים בצפון מזרח הגולן וכן משבצת בקנה מידה 1:10,000 בדרום.
- הגבול המזרחי של הגושים שהוסדרו, היה הגבול הצפוני מזרחי של מחוז הצפון שנקבע לפי קו הפרדת הכוחות (קו קדמי ישראלי), כפי שהודפס בצבע כחול במפות 1:50,000.
- הגבול המערבי שלהם חפף את הגבול המזרחי של גושי הרישום שהוסדרו בתקופת המנדט ואחריה, ממזרח לאפיק הירדן וממזרח לכינרת. הגבול הצפוני שלהם היה קו הפסקת האש עם סוריה במורדות החרמון. הגבול הדרומי של הגושים שהוסדרו, חפף את הגבולות הצפוניים של הגושים שהוסדרו בתקופת המנדט באזור חמת גדר (אל-חמה) ואת קו הפסקת האש עם ירדן.
- לאחר שאושרו הגבולות החיצוניים של אזור הסדר זה, הוכנו כאגף המדידות מפות מוקדמות של כל אחד מארבעת הגושים האלה על חומר שקוף בקנה מידה 1:50,000. הגבולות החיצוניים של גושים אלה סומנו לפי הגבולות החיצוניים של שטח ההסדר, כאמור לעיל.
- הגבולות הפנימיים בין הגושים הוצמדו לגורמים גיאוגרפיים: נחלים או כבישים בולטים שהופיעו במפות הרקע. כך סומנו כל הגבולות של גושי רישום אלה במשרד, לפי מפות הרקע או לפי מפות גושי רישום גובלים, ללא כל מדידות נוספות בשדה.
- פקיד ההסדר פירסם בשנים 1983 ו-1984 הודעות מוקדמות בדבר התחלת הסדר זכויות במקרקעין ברמת הגולן.
- בהודעות מוקדמות אלה, נתבקשו כל התובעים זכויות על קרקעות בגושים אלה, להגיש את תביעותיהם לפקיד ההסדר, כדי לאפשר לו לבדוק את התביעות, על-פי חוקי הקרקעות.
- נוסף על כך, ערך פקיד ההסדר סקר קרקע מפורט לאורך הגבולות של כל גוש כדי לוודא שהגורמים הגיאוגרפיים שנבחרו לפי מפות, לשמש גבולות בין הגושים, אמנם בולטים בשטח.
- כמו-כן נערך סקר קרקע בתוך שטחו של כל גוש כדי לבדוק אם יש בתוכו עיבודים חקלאיים או מבנים של אנשים פרטיים העשויים להגיש תביעות לזכויות על קרקעות בתוך שטחי הגוש.
- כל גוש רישום ברמת הגולן חולק על-ידי פקיד ההסדר לחלקות גדולות בעזרת דרכים בולטות בשטח הגוש, המופיעות במפות הרקע.

הודות לשיטת הסדר הקרקעות והמיפוי שנבחרו ברמת הגולן, הצליחו לסיים הסדר קרקעות של 1,000,000 דונם בקירוב, בארבעת הגושים האלה, תוך שנתיים מפירסום ההודעות על התחלת הסדר הקרקעות. כל הקרקעות בארבעה גושים אלה נרשמו בספרי המקרקעין על שם המדינה.

סיכום

הודות לשיטות שנבחרו לתיחום גבולות הזכויות על קרקעות באזורים צחיחים או דלי אוכלוסין הצליחו תוך פרקי זמן קצרים וכמשאבים מוגבלים, להשלים את תיחום גבולות הזכויות, את מיפויים ואת רישומם בספרי המקרקעין, של השטחים הבאים:

א.	הנגב הדרומי	—	9,019,000 דונם,	בקירוב
ב.	הנגב הצפוני	—	2,700,000 דונם,	בקירוב
ג.	רמת הגולן	—	1,000,000 דונם,	בקירוב
	סך הכל	—	12,719,000 דונם,	בקירוב

כל השטח הזה, המהווה כ-59% משטחה של ישראל, נרשם על שם המדינה.

לאחר כ-60 שנה של פעילות לתיחום גבולות הזכויות על קרקעות ומיפויים, בכל שטחי מדינת ישראל, במסגרת הליכי הסדר הקרקעות, בתקופת המנדט וכישראל, התקדם הסדר הקרקעות עד 31.3.87 כדלהלן:

א.	השטח הכללי של ישראל, בדונמים:	
	(ללא ים המלח)	<u>21,650,000</u> — 100%
ב.	שטחים שהוסדרו, בדונמים:	
	(1) בתקופת המנדט	5,000,000
	(2) בישראל:	
	כנגב הדרומי	9,018,670
	באזורים אחרים	6,216,090
	סה"כ שטחים מוסדרים	<u>20,234,760</u> — 93.4%
ג.	שטחים בהליכי הסדר, בדונמים:	
	(1) שטח עירוני וכפרי	406,400
	(2) שטח הנגב הצפוני	800,000
	סה"כ שטחים בהליכי הסדר	<u>1,206,400</u> — 5.6%

הסדר הקרקעות בישראל

ד. שטחים לפני הסדר (נתונים מקורבים בדונמים)

1	שטח עירוני וכפרי	
	בנוי	100,000
2	שטח כפרי אחר	108,840
	סה"כ שטחים לפני הסדר, בדונמים	<u>208,840</u> — 1.0%

יוצא, איפוא, כי עד 31.3.87, כי רק 6.6% משטחה של ישראל לא הוסדר סופית.

עם זאת היה ברור שהליכי הסדר הקרקעות בשטחים הבלתי מוסדרים האחרונים, יהיו האיטיים והמסובכים משתי סיבות:

- סיבות טכניות — בגלל צפיפות הבנייה וריבוי התובעים בשטחים בנויים בעיר וככפר.
- סיבות משפטיות — בגלל עיכובים הנגרמים על-ידי ההליכים השיפוטיים בפני ערכאות המדינה, כשל סכסוכים בין תובעים שונים או בגלל מו"מ ארוך ומייגע עם הכרויים בנגב הצפוני.

להלן התקדמות הסדר הקרקעות מסוף 1993 ועד סוף 1994 כפי שהתקבלה מהמרכז למיפוי ישראל בסוף ינואר 1995:

1.	השטח הכללי של המדינה:	21,650,000 דונם
	(אינו כולל את שטחי ים המלח)	
2.	שטחים מוסדרים:	
	א. שטחים שהוסדרו בתקופת המנדט	5,000,000 —
	ב. שטחים שהוסדרו מקום המדינה	
	ג. בנגב הדרומי	9,018,670 —
	ד. שטח ים כנרת	167,099 —
	ה. שטחים שהוסדרו באזורים אחרים	
	עד 31 בדצמבר 1993	6,387,159 —
	ה. שטחים שהוסדרו בשנת 1994	<u>36,505</u> —
	סה"כ הוסדרו	20,609,433 — 95.2%
3.	שטחים בהסדר	
	א. שטח עירוני וכפרי	
	בנוי	9,300 —
	שטח כפרי פתוח	280,000 —
	שטח הנגב הצפוני	698,000 —
	סה"כ	<u>987,300</u> — 4.4%
	31 בדצמבר '94	<u>952,900</u> —

4. שטחים להסדר: (נתונים מקורבים)

		א. שטחי עירוני וכפרי	
	54,000 —	55,000 —	בני
	33,667 —	34,772 —	ב. שטח כפרי פתוח
0.4%	<u>87,667 —</u>	<u>89,772</u>	

מתוך נתונים אלה מתברר כי במשך שמונה השנים בין תחילת 1987 ובין סוף 1994, הוסדרו סופית רק 374,673 דונם.

ההתקדמות האיטית של השלמת הליכי הסדר הקרקעות בשמונה השנים האלה נובעת משתי סיבות עיקריות:

א. במקום מדידה ועיבוד מפות גושי הרישום באזורים צחיחים או דלי אוכלוסין קנה המידה 1:50,000, 1:20,000 ו-1:10,000, עברו להסדר קרקעות בתוך כפרים ערביים, בתוך ערים ותיקות, בערי פיתוח ובשטחי שיכונים ציבורים. בקנה מידה של גושי הרישום באזורים אלה הוא: 1:625, 1:1,250 ו-1:2,500. לגושים אלה מספר חלקות גדול אולם שטח קטן והעבודה בהם מרובה.

ב. בשנת 1987 טרם נסתיים הסדר הקרקעות ב-800,000 דונם כנגב הצפוני. בשטח זה הוגשו ע"י הבדווים מאות תביעות לזכויות על קרקעות. כדי לרשום קרקעות אלה בספרי המקרקעין על שם מדינת ישראל, מתנהל מו"מ ארוך ומייגע ע"י המינהל לנושא קידום הבדווים כנגב.

הסדר הקרקעות בשני תחומים אלה הוא מטבע הדברים ממושך ויימשך עוד שנים, למרות התקציבים שמשרדי הממשלה מאשרים כדי לזרזו.