

# הסדר הקרקעות – תחזית ומציאות בתקופת המנדט

## ד"ר דב גביש

מפעל הסדר הקרקעות, שנערך על-ידי ממשלת ארץ-ישראל בתקופת המנדט, התחיל להלכה בשנת 1920 ולמעשה בשנת 1928, עם חקיקת "פקודת הקרקעות", שנקראה גם "סידור זכות הקניין"<sup>1</sup>. עם הקמת המדינה הקיף השטח המוסדר יותר מ-5 מיליון דונם, דהיינו, רק כ-20 אחוז מ-26,300 קמ"ר של שטח הארץ היבשתי בגבולות המנדט. מאחר שהתוכנית הבריטית להסדר הקרקעות לא התייחסה אל האזור שמדרום לקו רפיח - באר-שבע, הקיף, איפוא, השטח המוסדר כ-40 אחוז מהמרחב שנועד מלכתחילה להיכלל בתוכנית ההסדר.

נתון זה הינו תמוה לכאורה ומעורר שאלה בדבר נחישותם של הבריטים לערוך הסדר קרקעות ולהשלימו בפרק זמן קצר ככל האפשר. ביתר תוקף עולה השאלה האם היתה לבריטים תחזית כלשהי שלפיה אמדו את משך העבודה והאם היה להם תאריך יעד לסיומה?

כבר עמדתי במקומות אחרים<sup>2</sup> על מורכבותו של מפעל ההסדר ועל הקשיים שעמדו בפני ממשלת ארץ-ישראל. אף-על-פי-כן, מן הראוי לחזור ולציין כמה מהמכשולים שעמדו בדרכם של העושים במלאכה, כגון ההתלבטות בקשר לשיטת ניהול ספרי האחוזה והרפורמה הרצויה בשיטת ניהול מערכת המקרקעין; בניית הבסיס הטכני והמשפטי לעריכת הסדר הקרקעות; העדר מדידות יסוד, שעליהן אמורים היו להישען מדידת האדמות וסימונן; מגבלות התקציב וכוח-אדם שגרמו להקטנת מספר צוותי העבודה בתקופות מסוימות; העדר תיאום בין הגורמים הממשלתיים שהיו מופקדים על עריכת ההסדר; תנאי השטח, שהכתיבו את קצב העבודה ואת מפרטיה הטכניים, כמו ההבדל בין שטח פתוח לבנוי ובין שטח במישור לשטח בהר; יחסה החשדני של האוכלוסייה הערבית להסדר, ההתדיינות המתישה בינם ובין פקידי ההסדר ופגיעותם של העובדים בתקופות של הדרדרות מצב הביטחון בארץ.

מאמר זה מתכוון, איפוא, לחלקה השני של השאלה, דהיינו האם היתה לממשלת ארץ-ישראל תחזית בדבר משך הזמן הנדרש למערכת כדי לערוך ולסיים את מפעל הסדר הקרקעות?

## שש - שמונה-עשרה שנים

ההתייחסות ראשונה למשכו של הסקר הקדסטרי נמצאת בהצעת התקציב הראשונה של הנציב העליון, סר הרברט סמואל, לשנים 1921-1922. סמואל הקצה 2,135 לירות מצריות למחלקת המדידות, שנועדו למימון משכורות ראשונות לשלושה עובדים בכירים ולאשי"ל. בנימוקיו לתקציב, הסביר סמואל שסגל העובדים יגדל בשנים הבאות בהדרגה ויאפשר להשלים את הסקר הקדסטרי תוך שש עד שמונה שנים<sup>3</sup>. שנה לאחר מכן, קבל סמואל מברק משר המושבות צירציל, בו התבקש להסביר את תפקידם של פקידי מחלקת הקרקעות. סמואל נשאל אם כל המחלקה עתידה להיות מחלקה של קבע במנגנון הממשלתי בארץ-ישראל. ב-22 בפברואר 1922, הוא ענה שמחלקת הקרקעות הוקמה לפי המלצתה של הוועדה המיוחדת לענייני קרקעות, ואחד מתפקידיה העיקריים הוא לקבוע את היקף קרקעות המדינה בארץ-ישראל. העבודה הזאת אמורה להיעשות ביחד עם הסקר הקדסטרי וצפוי, שסימון האדמות יושלם רק אחרי כשלוש שנים<sup>4</sup>. הערכת זמן זאת איננה מתייחסת לכלל הקרקעות, אלא אך ורק לקרקעות המדינה ולכן סמואל לא שניה, ככל הנראה, מתחזיתו הקודמת.

מאחר שהסקר הקדסטרי התנהל בשנתיים הראשונות בשיטה שלא זכתה להצלחה, הוחלט

לבקש סיוע מאנשי מקצוע במחלקת המדידות של מצרים. סמואל וקליטון, המזכיר הראשי של ממשלת ארץ-ישראל, פנו אל סר ארנסט דוסון, מבכירי המיפוי במצרים, והזמינוהו לביקור-גישוש בארץ. בעקבות ביקורו, שיגר דוסון ב-7 בדצמבר 1923, דין-וחשבון לממשלת ארץ-ישראל, ובו ציין שהתרשם לטובה מהתשתית שהונחה בארץ לסקר הקדסטרי, בעיקר על-ידי מחלקת המדידות, שפרסה ומדדה בארץ רשתות של מערכות טריאנגולציה. ובאשר לעתידו של הסדר הקרקעות, ציפה דוסון, שעם הקמתו של גוף ממשלתי, שיהיה במסכותו לחקור את זכויות הקניין שבקרקע, צפוי שהסקר והסדר הקרקעות יושלמו בכל שטח הארץ תוך שמונה-עשרה שנה, היינו בשנת 1942.<sup>5</sup>

## חמש - עשר שנים

התחזית האחרונה לא היתה מעודדת ודוסון, שהיה גלוי לב עם המערכת, הטיל ספק אם כדאי בתנאים האלה לשנות את השיטה הקיימת, שכן תחלואיה של ארץ-ישראל חייבו פתרון מהיר ולא היו יכולים להמתין לתיקונם זמן כה ממושך. לכן העריך דוסון, שאם תיערך בארץ עבודת הכנה קפדנית ואינטנסיבית, ניתן יהיה בכל-זאת לסיים את הסקר הקדסטרי בזמן מינימלי של שש שנים, מהן שנה אחת שתוקדש להכנות וחמש שנים שיוקדשו לביצוע, לעומת שמונה-עשרה השנים החזויות.<sup>6</sup> באותו מסמך, בפרק הדין בשיטת הביצוע של הסקר והסדר הקרקעות, חזר דוסון על הערכתו, שאם יועמדו לרשות מנגנון ההסדר שנים-עשר צוותים לעבודת-שדה סדירה ומחלקת המדידות תצליח לעמוד בהכנת המפות, תושלם מלאכת ההסדר תוך חמש שנים.<sup>7</sup>

אומדן זה הובא גם לידיעתה של ההנהגה הציונית בשיחה בין קליטון לקולונל קיש, ראש ההנהלה הציונית בארץ-ישראל באותן השנים, קיש התרשם שקליטון הוא אדמיניסטרטור מוכשר, נחוש ומקדיש עצמו לביצוע המדיניות שנשלח לבצעה. ב-20 בפברואר 1924 כתב קיש ביומנו: "קליטון מטפל בכובד ראש בשאלת מדידת הקרקע. הוא אמר לי שדוסון, שהוא הביאו לא מכבר ממצרים לצורך זה, גילה את דעתו כי כל הכסף שהוצא וכל העבודה שנעשתה בחמש השנים היו לחינם וללא כל ערך; כי הממשלה תצטרך לנסות וללוות 400,000 ליש"ט, ובסכום זה אפשר יהא להשלים את המדידה במשך **חמש** שנים. דוסון אמר כי ההכנסה מן המדידה עשויה לכסות את ההוצאה הכרוכה בה. טובתנו מחייבת כי השלטונות יתקדמו במהירות בעבודת המדידה כדי שנוכל להשתמש באדמות הממשלה ובאדמות השוממות".<sup>8</sup>

דוסון נענה לאחר-מכן לבקשתה של ממשלת ארץ-ישראל וקיבל על עצמו את תפקיד היועץ לרפורמה במרשם המקרקעין והכנת התוכנית להסדר קרקעות חדש. אלא, שתוך זמן קצר למד שתחזיתו האופטימית איננה עומדת במבחן המציאות. בדין-וחשבון שהגיש לתת-שר המושבות ב-5 בדצמבר 1925, הודה דוסון, שלאחר שלמד ביתר עמקות את שאלת הקרקעות בארץ-ישראל, הוא רואה ביתר בהירות את מורכבותה של הסוגייה ומבין שהערכתיו משנת 1923 היו חפזות והעבודה עתידה להתנהל בקצב יותר איטי.<sup>9</sup> מסקנה זאת השפיעה, כמובן, על אופי ההכנות, שכן היו לה השלכות על פריסת התקציב ועל נקיטת צעדי ביניים בנושאים שנדרש להם פתרון מיידי ואי-אפשר היה להשהותם עד להשלמת הסקר.

ב-22 באפריל 1926 הודיע הנציב העליון פלומר לשר המושבות אמרי, שלאחר סדרת דיונים עם ארנסט דוסון הינו נכון להתחיל בהכנה המעשית לעריכת הסקר והסדר הקרקעות. ברור היה, שקשה לאמוד את משך המבצע לפני שהמערכת החלה לרכוש ניסיון מעשי, ולכן הציע דוסון, שלמערכת תהיה עמדת-מוצא תקציבית לפיה. יתנהל הסקר במשך **עשר** שנים, היינו, זמן כפול מתחזיתו הקודמת.<sup>10</sup>

גם אומדן חדש זה נחשב לארוך, בהתחשב בבעיות שהמערכת נדרשה לתת להן פתרון. ולכן,

באוקטובר של אותה השנה, הקים הנציב פלומר ועדה (ועדת ג'ונסון), כדי להמליץ על הצעדים שניתן לנקוט ביחס לשיטת מס הרכוש על המקרקעין במקום שיטת המס העות'מאנית, בתקופת הביניים עד להנהגתה של שיטת הסדר הקרקעות החדשה. ברוח העמדה שאומצה על-ידי הממשלה, הסתמכה גם הוועדה על האומדן של לפחות עשר שנים, והמליצה על שיטת מס זמנית לתקופת הביניים<sup>14</sup>. בינתיים, בקיץ 1928, התקבל חוק הרפורמה, עם חקיקת "פקודת הקרקעות (סידור זכות הקניין)", בעקבותיו הוחל בסקר הפיסקלי, שנועד להיות הבסיס החדש לשיטת מס-הרכוש על מקרקעין והכנת הבסיס הקדסטרי המשפטי.

### המאורעות ותחזית הסדר הקרקעות

על רקע מאורעות 1929, גבר המתח הדתי, הכלכלי והדמוגרפי בין ערבים ליהודים ועל רקע מדיניותו של ראש הממשלה בריטי ראמזי מקדונלד, הגיע סר ג'ון הופ סימפסון לארץ במאי 1930, לחקור את המצב בנושאי העלייה, הסדר הקרקעות והפיתוח. בעקבות הדין-וחשבון של סימפסון ודיונים בממשלת ארץ-ישראל, הודיע פלומר על הקמתה של מחלקה ממשלתית חדשה לענייני פיתוח, שתפעל לשיפור רמתה היצרנית של ארץ-ישראל, ולמעשה כדי לקדם תוכניות פיתוח במגזר הערבי. ביולי 1931 מונה לואיס פרנץ', לשעבר מהשירות בהודו, לעמוד בראשות המשרד, שנועד להפעיל את תוכנית הפיתוח. בדצמבר 1931 פירסם פרנץ' דין-וחשבון ראשון ובו מצא לנכון להתייחס גם לעניין הסקר הקדסטרי, שלא היה בתחום משרדו. הוא חזר על הערכתה של הממשלה, שאם הסקר הפיסקלי יסתיים בשנת 1933, הרי הסקר הקדסטרי יסתיים בשנת 1942<sup>15</sup>, כתחזיתו של דוסון משנת 1923. אלא שדוסון חזה אז שמונה-עשרה שנות עבודה והערכתו של פרנץ' התבססה הפעם על חישוב נפתל של מנהל המדידות, שבתמצית טיעונו ביקש למעשה, ובצורה ברורה, תקציב נוסף כדי להאיץ את המדידות ולקצר את משכן. הוא ביקש לפרוס את התקציב הנוסף על-פני **שמונה שנות עבודה**, היינו, משנת 1933 ועד 1942 וכך לעמוד בשנת היעד<sup>16</sup>. בעקבות המרד הערבי, בשנת 1936, חל עיכוב משמעותי בעבודת הסדר הקרקעות מחשש לבטחונם של צוותי ההסדר. כך הועלה, ככל הנראה, הרעיון להשלים את העבודה לפחות במגזר אחד של האוכלוסייה, ביישובים העבריים שהוקמו במישורי הארץ. בחודש נובמבר שוגרה לארץ ועדת חקירה מלכותית, היא ועדת פיל, וממצאיה פורסמו ביולי 1937. בחודשי הקיץ גיבשו הנציב העליון סר ארתור ווקופ ויועציו, את תגובותיהם להמלצותיה של הוועדה, ובהם גם המלצות בסוגיית הקרקעות. בסעיף הדין בהאצת מפעל הסדר הקרקעות, הם הגיבו על ההצעה, שבה עלתה כנראה האפשרות שההסדר ביישובים העבריים יושלם תוך שנתיים. בתגובתם אמרו, שבעזרת הסגל הנוכחי ובשיטה הנוכחית אי-אפשר יהיה להשלים את ההסדר ביישובים העבריים תוך שנתיים, לא בגלל גודל השטח, אלא בשל חילוקי דעות רבים ומורכבים בין התושבים לצוותי ההסדר, בדומה למתרחש בכפרים העבריים<sup>17</sup>. על-אף הזמן שחלף מאז שדוסון סיים את תפקידו בארץ, הוא התבקש להגיב על פרק הקרקעות בדין-וחשבון של הוועדה המלכותית. בתגובתו הזכיר דוסון, שבעבר אמד את משך העבודה בשמונה-עשרה שנים, אבל האמין, שעם 12 צוותים מצוידים ומתודרכים כראוי בסוגייה המשפטית, אפשר יהיה לערוך את ההסדר תוך שש שנים, והוא נשאר איתן בדעתו גם בשנת 1938<sup>18</sup>.

### מדדים של תפוקה

הסקר הפיסקלי העירוני החל בשנת 1927 והסקר בשטח הכפרי נערך בשנים 1929-1934. כדי להבין את מלוא היקפה של העבודה ולאמוד את משך ההסדר ועלותו, ביקשו מנהלי המערכת ליצור מדדים שיקלו על התחזית, על-פי הניסיון שהחל להצטבר בעבודת השדה.

בעקבות דין-וחשבון של אחד מקציני ההסדר הבכירים ודיון שהתקיים במחנה העובדים ברחובות ב-10 ביולי 1928, סיכם מנהל המדידות, שמדד היקף העבודה בכפרים יכול להיות שטח-שדה של כ-10 קמ"ר לכפר, המחולק ל-30 עד 40 גושים, ללא השטח הבנוי<sup>16</sup>. מנהל מחלקת המדידות קישר נתון זה עם קצב התקדמות העבודה, לפי הערכה קודמת של דוסון, שאמד את קצב ההסדר בכפר אחד בחודש. לאומדן זה הוא הגיע על-פי הניסיון שנרכש בעבודה בשטח בן 133 קמ"ר, שבו הוסדרו האדמות של יותר מ-12 כפרים על-ידי צוות הסדר אחד במשך שנה; היינו הספק העבודה של צוות אחד הוא כפר אחד בשטח בן 10 קמ"ר לחודש<sup>17</sup>.

בדיון שהתקיים ב-8 באפריל 1931, שהוקדש לעלותו של הסדר הקרקעות, הועלה מדד חדש. מנהל מחלקת המדידות בחן את העלות הממוצעת של ההסדר על-פי תפוקת העבודה של מודד בשטח הבנוי של כפר לעומת הספקו בשטח הפתוח. הערכתו התבססה על עבודתם של המודדים בהנחה שעבודת ההסדר תתנהל משנת 1931 ועד 1942, היינו **כעשר** שנים, על-פי הנתון המנחה של דוסון והממשלה. לפי ממצאיו, בשטח הבנוי של כפר, יוכל מודד אחד להשלים מדידה של דונם ביום עבודה אחד ואילו בשטח הפתוח יכול מודד אחד להשלים בממוצע מדידה של 40 דונם ביום עבודה אחד<sup>18</sup>.

## סיכום

כשהרברט סמואל העריך לראשונה, שהעבודה תימשך שש עד שמונה שנים, לא היה לו כל בסיס ממשי להערכה זאת. אך המגמה של מנהלי המחלקות ויועציה של הממשלה ליצור תחזית ומדדים, לשם אומדן משך מפעל הסדר הקרקעות ועלותו, מעידה על כוונתם הנאמנה לעשות כל שביכולתם להשלמת הרפורמה בשיטה לניהול משק המקרקעין בארץ. הם, כמובן, לא ידעו מתי עתיד להסתיים שלטונם, התמהמהו בשנים הראשונות מלבקש ייעוץ מקצועי ולא התגברו על הניגודים בין המחלקות שהיו מעורבות בעריכת הסדר הקרקעות, אך תחזיותיהם לא חרגו מעבר לשנת 1942.

ביסודן של ההערכות האלה עמד, ככל הנראה, חישוב די פשוט. בהנחה שבארץ היו כ-1000 כפרים ויישובים ובכל כפר אמור היה לעבוד צוות אחד במשך כחודש ימים, הרי 12 צוותים יוכלו במשך **כשש-שבע** שנים לסיים את עבודתם.

האומדן האחרון הידוע לנו היה של אנדרו פארק מיצ'ל, המנהל האחרון של מחלקת המדידות המנדטורית. בימי מלחמת העולם השנייה עבדה מחלקת המדידות במלוא התנופה, אולי בשל תקציב המלחמה, והיתה תקווה ככל הנראה, שהמימון רחב-היד ותנופת העבודה יימשכו גם בשנים הבאות. בתום המלחמה הכין מיצ'ל מסמך, שנועד לשפר את עבודת ההסדר ולנצל את כוח האדם המקצועי והוותיק, שעמד כבר לפני פרישה. פרטי המסמך אינם לעניין המאמר הזה, אבל בסעיפים 4 ו-5 הוא ציין שהסדר הקרקעות עומד לפני השלמתו<sup>19</sup>. אין להבין על יסוד מה קבע מיצ'ל את עמדתו בשעה שיותר מ-60 אחוז של העבודה עוד היה לפניו, בשטח שנועד במקורו להיות מוסדר ויותר מ-80 אחוז של שטח כל הארץ טרם הוסדר.

המסקנה המתבקשת, איפוא, היא שכל התחזיות ומדדי התפוקה לא נועדו אלא לצורך התקצוב השוטף של מערכת הסדר המקרקעין, אך כל ההערכות והתחשיבים נדחו מפני אי היכולת לאמוד את כל מורכבות הסוגייה, יחס האוכלוסייה ואינטנסיביות האירועים בארץ.

## מקורות

1. עיתון רשמי 1,212 ביוני 1928.
2. די גביש, "רישום והסדר הקרקעות, 1928", א' כהן, רישום ועסקאות מקרקעין, ירושלים תשמ"ח, עמ' 3-13; "הסדר הקרקעות בתקופת המנדט", רות קרק (עורכת), גאולת הקרקע בארץ-ישראל - רעיון ומעשה, ירושלים תש"ן, עמ' 185-198.
3. הצעת התקציב, אשגר 85, 16 בפברואר 1921, סעיף 8, עמ' 12-13 PRO, CO 733/1/10319
4. סמואל לצירציל, אשגר 77, 10 בפברואר 1922, סעיף 2 PRO, CO, 733/18/7979
5. דוסון לקלייטון, 7 בדצמבר 1923 "Notes on Land-Tax, Cadastral Survey and Land Settlement in Palestine", סעיף 6, עמ' 7 PRO, CO, 733/60/59971
6. שם, סעיף 7, עמ' 8.
7. שם, סעיף 15, עמ' 22-23.
8. פ"ה קיש, יומן ארץ-ישראלי, א, לונדון תרצ"ט; 20 בפברואר 1924, עמ' 115.
9. "Report on the Land System in Palestine" 5 בדצמבר 1925, עמ' 4-3, PRO. CO 733/109/54812
10. פלומר לאמרי, אשגר 447, מסמך 26/5998 מיום 22 באפריל 1926, סעיף 1, עמ' 2, PRO, CO 733/114/C. 9494
11. סימס, המזכיר הראשי, אל אמרי, דין-וחשבון של עמדת הרוב בוועדה, 5 באוקטובר 1926, Majority Report 2, Average Tithe Committee, PRO, CO 733/117/C. 19560
12. L. French, "First Report on Agricultural Development and Land. Settlement in Palestine", עמ' 20 PRO, CO 733/214/5/97049
13. שם, עמ' 21, סעיף 24.
14. ווקופ אל אורמסבי-גור, מסמך L/118/37, 16 באוגוסט 1937, סעיף 6, PRO, CO 733/329/75072/11/37
15. סר ארנסט דוסון, "Memorandum II" 15 באוגוסט 1938, סעיף (VI) 12, עמ' 14, PRO, CO 733/366/75072/38
16. לי אל נציב הקרקעות, 20 ביולי 1928, מסמך SUR/L/2/7, סעיפים 2-3, גנז, חט' 22, מיכל 3862/16.
17. שם, סעיף 3.
18. מייגור לי, מנהל המדידות, אל אברמסון, נציב הקרקעות, 16 באפריל 1931, מסמך SUR/L/2/1(h), גנז, חט' 22, מיכל (1) 6/15 LS/3548.
19. מיציל אל קולונל סר גיורג הרון, נציב השיקום, 16 באפריל 1945, מסמך SEC/C/1, סעיפים 4-5, גנז, חט' 22, מיכל 3566/21.

## הסדר הקרקעות 1935-1946

היקף השטח שהושלם בו הסדר הקרקעות עד ל-31 בדצמבר 1946  
מקור: דינים וחשבונות שנתיים של מחלקת המדידות

