

# המיפוי הקדסטרי של ארץ-ישראל בשנים 1858-1928\*

דב גביש ורות קרק

מבוא

מחקרם המקיף של בייגנט וקיין על המיפוי הקדסטרי בשירות המדינה מעלה, כי מאז תקופת הרינסאנס ועד שלהי המאה הי"ט היתה מפת הקדסטרי במקומות רבים אמצעי שלטוני לפיקוח על הקרקע ולשליטה עליה.<sup>1</sup> הם הבחינו בכמה שימושים שעשו רשויות המדינה במפות אלו, כגון אומדן משאבי הקרקע של המדינה וניהולם, הכשרת קרקע, חלוקה מחדש של קרקעות וגידורן, החיישבות קולוניאלית ומיסוי קרקעות. מפות גם סימלו את בקרת המדינה על הקרקע ושמשו כלים לשלטון נאור. לדברי בייגנט וקיין משמש מיפוי קדסטרי אמצעי פיקוח, המשקף את עוצמתם של בעלי הסמכות, הן מבחינה כלכלית הן מבחינה חברתית או פוליטית.

המחצית הראשונה של המאה הי"ט היתה עידן של סקרים קדסטריים ברחבי אירופה כולה.<sup>2</sup> סקרים אלה כללו את ה-Townland Survey (סקר ערי-השרדה) באירלנד וסקרים קדסטריים בצרפת, באוסטריה ובכאואריה. בארצות-הברית נערך אז סקר הקרקעות הראשון, ובאנגליה ובוויילס נערך סקר מקיף ומפורט במסגרת ה-Tithe Commutation Act משנת 1836.

באותה עת הלכו וגברו תהליכי ההתמערבות והמודרניזציה באימפריה העות'מאנית. מאז אמצע המאה הי"ט באו תהליכים אלה לידי ביטוי, בין היתר, בחקיקת חוקים אגראריים. העות'מאנים בקשו להסדיר את חוקי הקרקע ולהופכם למוסדרים ושיטתיים יותר, במגמה להגביר את הבקרה המשפטית בעניינים הקשורים במקרקעין, ובכך להקל על גביית מסי הקרקע. לשם כך חוקקו סדרה של חוקים, ששיקפו בבירור השפעה אירופית. עם זאת לא ערכו סקר קדסטרי שיטתי, אף-על-פי שאחת ממטרותיהם העיקריות של השלטונות היתה להגביר את ניצול משאבי הקרקע שבשליטתם. עם החוקים האמורים נמנו חוק הקרקעות של שנת 1858, תוספות ותיקונים משנת 1876 לחוקה האזרחית העות'מאנית והחוקים של השנים 1912-1913.

במאמר זה ייעשה ניסיון לנתח את השינויים שהתחוללו בסקרי קרקעות ובמיפויין בארץ-ישראל בשנים 1858-1928, תהליך שהגיע לשיאו ביצירת מרשם מקרקעין מודרני, המבוסס על מפות סטאטוטוריות. התפתחות זו נמשכה תחת שני ממשלים שונים מבחינה פוליטית: האימפריה העות'מאנית רבת הקבוצות האתניות, ששלטה במרחב במאה הי"ט ובראשית המאה הכ', וארץ-ישראל היתה בה רק שולית, אף שחשיבותה הלכה וגברה; והמנדט הבריטי, שמשל בארץ מאז סוף מלחמת-העולם הראשונה ועד הקמתה של מדינת ישראל בשנת 1948. הבריטים, שלא כעות'מאנים,

\* מאמר זה ראה אור לראשונה באנגלית: D. Gavish & R. Kark, "The Cadastral Mapping of Palestine, 1858-1928", *The Geographical Journal*, Vol. 159 (March 1933), No. 1, pp. 70-80 מודים לעורכי כתב-העת, שבאדיבותם מתפרסם המאמר; לשמעון בן-שמש ולאכלסנדר פוננסקי, שאיפשרו את תרגומו; ולראובן אשל, שתרגם אותו לעברית.

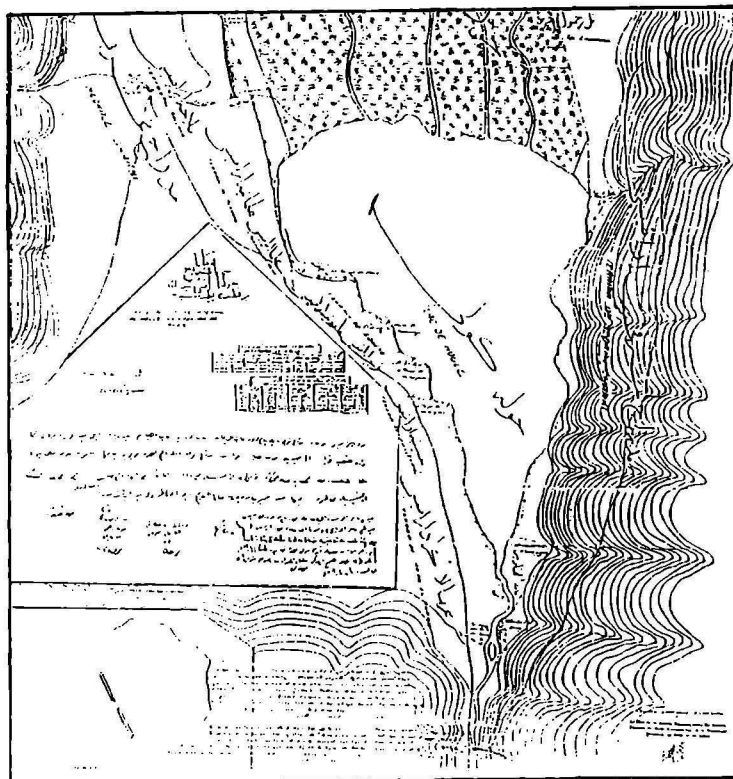
עשו ניסיון לקיים שלטון נאור וליבראלי, ולשם כך יצרו בסיס משפטי וכלכלי לפיתוח התנאים המקומיים. בהתחשב במטרות אלו בקשו הרשויות המנדטוריות להשתית את מיסוי הקרקעות ואת הסדר המקרקעין על חקיקה שתבטיח לבעלי הרכוש את זכותם בקניין הקרקעי. הבא לסקור את מיפוי הקרקעות ואת התוכניות הקדסטוריות עלול להתכלל מריבוי האנשים והגופים שעסקו בעריכתם. למפות לא היה שום מכנה משותף, ולא היתה בהן אחידות מבחינת השיטה הכרטוגראפית, המעמד המשפטי, האיכות והצורה. לכן רק חקירה מעמיקה של תולדותיה הקדסטוריות של ארץ-ישראל עשויה להביא להפגת המבוכה שמפות אלו מעוררות. תולדותיהם של הסקר והמיפוי הקדסטרי של ארץ-ישראל הן קצרות יחסית. רק בשנת 1858 החל עידן של ניהול מקרקעין במסגרת של חוק קרקעות מודרני. בשנים 1912-1913 חוקקו העות'מאנים חוק מתוקן, שקרא לסקר קדסטרי, אך מלחמת-העולם הראשונה, שפרצה בשנה שלאחר-מכן, מנעה את יישום הסקר בארץ-ישראל. בשנת 1921 הנהיגו הבריטים סקר קדסטרי רשמי בקנה-מידה ארצי, אלא שלא הצליחו לקדמו עד שנת 1928, שבה הונהגה רפורמה בשיטת הסדר המקרקעין. מן הצד האחר, על-אף העדר סקר קדסטרי רשמי בארץ-ישראל במחצית השנייה של המאה הי"ט ובחלק הראשון של המאה הכ', אפשר להבחין במאמץ מתמיד מצד יזמים מקומיים לערוך סקרי קרקע ולקיים ספרי אחוזה פרטיים בלתי-רשמיים. מאמצים מתמידים אלה נבעו מן הצורך ליצור שיטה חלופית לנוכח העדר שיטה מהימנה של מינהל מקרקעין שיהיה מבוסס על סקר קרקעות ומרשם מקרקעין רשמי.

בין שנת 1858 לשנת 1928 מילאו שלושה גופים עיקריים תפקיד-מפתח בפיתוח תיעוד קדסטרי בארץ-ישראל: השלטון העות'מאני (1858-1914), המתיישבים הנוצרים והיהודים (1869-1928) והשלטונות הבריטיים בשלבים הראשונים של שלטון המנדאט (1920-1928). בשנת 1858 חולל השלטון העות'מאני תמורה גדולה במינהל המקרקעין באחדו חוקי קרקע שונים בחוקת קרקעות כוללת, שיושמה בארץ-ישראל כמו במרבית חלקי האימפריה. זמן קצר אחרי פרסום חוקת הקרקעות נפתחו בארץ-ישראל שלושה משרדים למרשם מקרקעין, והשלטון העות'מאני הנהיג שיטה רשמית של ספרי אחוזות ומרשם מקרקעין. על-פי חוקת הקרקעות הוטלה חובה על הבעלים לרשום קרקעות ראויות לעיבוד, אך קרקעות רבות נותרו ללא רישום, הואיל וספרי האחוזה היו מבוססים על רישום שטרי-קניין, ולא על סקר מוקדם כלשהו של קרקע. לא היתה שום הוכחה לזכותם של המתיישבים על הקרקע. זאת ועוד, מסמכי הרישום כללו רק תיאור מילולי מעורפל של גבולות הקרקעות הנדונות, ללא תימוכין במפות או כתוכניות, ולכן לא שיקפו את המיקום הגיאוגרפי המדויק של הרכוש הקרקעי.

ידיעותיהם של כותבי שורות אלו על הפעילות הכרטוגראפית של השלטונות העות'מאניים בארץ-ישראל מצומצמות למדי, למרות חיפוש נרחב בגנוך המדינה, במרכז למיפוי ישראל ובמשרדים למרשם מקרקעין. במבט ראשון נדמה, כי השלטונות העות'מאניים לא טרחו למפות את ארץ-ישראל, בהשאינם את הדבר לצוותי מודדים וחוקרים צרפתים, בריטים וגרמנים. ואולם, חיפושים עקשניים וממושכים בספריות ובארכיונים חשפו, למעשה, מפות ששורטטו על-ידי פקידים עות'מאניים. אמנם קשה לפעמים להבין את הנסיבות שבהן נוצרו יצירות כרטוגראפיות אלו, אך נמצאו מעט מפות מקרקעין בקנה-מידה גדול, ומרשימות המתעדות מפות, שאולי היו חלק ממערכת כלשהי של מרשם מקרקעין, אנו לומדים על קיומן של מפות נוספות.<sup>3</sup>

הנושאים המובאים במפות התורכיות נמנים עם שלושה סוגים עיקריים:

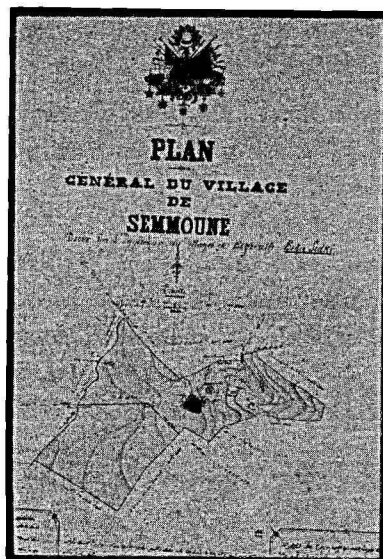
אדמות ג'יפטליק (קרקעות עות'מאניות שבידי הסולטאן); גושים גדולים של אדמות מדינה שנועדו למכירה ולקנייה; ופרוייקטים של הכשרת קרקע ותוכניות לפיתוח הנדסי, כגון ניקוז ביצות או בניית רכבות ובניינים. הסוג האחרון חורג ממסגרת הרשימה שלפנינו. המכנה המשותף למפות אלו הוא ציון האינדיבידואלי. אין שום קשר ביניהן, אין להן זיקה למערכת ייחוס סטאנדארטית כלשהי הדומה לרשת טריאנגולאציה, ואף אחת מהן אינה חלק ממערכת קדסטרית כלשהי. אף-על-פי-כן אפשר לראות במפות של אדמות הג'יפטליק טיפוס של רישום מצאי קדסטרי. למשל: 48 חלקות-אדמה שבידי הפרטיות של הסולטאן נרשמו ומופו בראשית המאה הכ', אולי כחלק מתכנית לפיתוח חקלאי. לימים, אחרי מהפכת התורכים הצעירים בשנת 1908, הפכו קרקעות אלו לאדמות מדינה. בשנת 1910 הועברו מפות הקניין הללו מארץ-ישראל לביירות על-ידי הממונה על אדמות המדינה. אחרי מלחמת-העולם הראשונה עלה בידי הבריטים למצוא כמה מן המפות האלו בביירות ובדמשק.<sup>4</sup> אך, למרבה הצער, אף אחת מהן אינה בידי המחקרים, אף שיש מהן כמה העתקים מאושרים, שפורסמו לימים על-ידי הרשויות הצרפתיות והבריטיות. למשל: מפת זכיון אגם החולה היא העתק אותנטי של אחת המפות הנזכרות ברשימת הסולטאן. הזכיון על אדמות אגם החולה ניתן בשנת 1911 על-ידי השלטון העות'מאני לבעלי-אחוזות ערביים מביירות, על-מנת שהללו ינקזו את ביצותיה ויפתחו את אדמות העמק.



איור 1

אחרי מלחמת-העולם הראשונה היה עמק החולה נושא למשא-ומתן טריטוריאלי בין השלטון המנדאטורי הבריטי על ארץ-ישראל ובין השלטון המנדאטורי הצרפתי על לבנון. על-פי ההסכם שהושג בשנת 1923 בעניין קביעת הגבול נכלל העמק בתחומה של ארץ-ישראל, אלא שהזכיון נשאר בידי בעלי-האחוזות הערביים בכיירות, שזכויותיהם הובטחו על-ידי הנציב העליון הבריטי. המפה המקורית, ששורטטה באפריל 1889, הועתקה על-ידי השירות הטופוגרפי הצרפתי של סוריה ולבנון בשנת 1922 - שנה אחת לפני קביעת הגבולות - על-פי בקשתה של ממשלת ארץ-ישראל.<sup>5</sup> דוגמה של הסוג השני היא קבוצת מפות של חלקת-אדמה פרטיות, שהיו חלק מגוש גדול יותר של קרקעות גוש מעלול שליד הדרך בין מפרץ חיפה לנצרת. מפות אלו מן-הסתם שורטטו בקשר למשא-ומתן על אדמות בלתי-מיושבות שבקשו היהודים לרכוש מבעלי קרקעות ערביים. המשא-ומתן החל בשנת 1891 ונסתיים בהצלחה באוקטובר 1920. המפות, שהוכנו בידי מהנדס מחוזי, שורטטו כמפות מיתאר, שהיו מבוססות על נקודות-ציון שאינן ידועות. ב-19 בינואר 1921 שורטטו כל המפות הבודדות מחדש ושולבו כמפת-מפתח בידי אליהו קאופמן, במגמה להקל על העברת הקרקע ורישומה במשרד למרשם מקרקעין. בסוף שנות השלושים שוב הועתקו המפות באורח רשמי, הפעם על-ידי השלטונות הבריטיים.

דוגמה נוספת של סוג זה היא המפה של חי'רבת סמונה. המפה שורטטה בשנת 1902 בצבעים, בקנה-מידה של 1:#:10,000. במפה נראים גבולות האתר ונמסרים נתונים על כל הסוכב אותו, כגון בעלי הקרקעות, המבנים, החורבות, מקורות-המים, הדרכים, השבילים, הצמחייה ואופן העיבוד. השטח צוין בדונאמים תורכיים (דונאם תורכי אחד = 919.3 מ"ר). הכותרת היא בצרפתית, ואילו שאר הטקסט מופיע בשתי שפות: צרפתית ותורכית. בשנת 1937 הוכן העתק של מפה זו בידי מודד בריטי ואושר על-ידי המשרד למרשם מקרקעין.<sup>6</sup> זה לא כבר עלה בידי כותבי שורות אלו לאתר את המפה המקורית.



איור 2

את הסוג השלישי של מפות מקרקעין מן התקופה הנדונה משקף מיפוי של כפרים ששולב בתוכניות לפיתוח הנדסי. כך, למשל, הוכנה בשנת 1908 מפה של הכפר הערבי סג'רה ושל היישוב היהודי הקרוב אילניה כחלק מן התוכנית להתקין מוביל מים ממקורות רחוק לכפר הערבי וליישוב היהודי כאחת. במפה צוינו הגבהים של החתך הטופוגרפי ביחס לנקודה הנמוכה ביותר באזור.

### מתיישבים מחוץ-לארץ וחוק הקרקעות העות'מאני

השלטונות העות'מאניים הטילו הגבלות מינהליות וכלכליות רבות על רכישת קרקעות, רישומן והעברתן על-ידי נתונים זרים. עד שנת 1867 לא הותר לזרים להחזיק באופן חוקי נכס-דלא-ניידי באימפריה העות'מאנית. מאז שנה זו העניקו הרשויות העות'מאניות, בלחצן של מעצמות זרות, לנתונים זרים, נתיני מדינות שחתמו על הסכם בעניין זה עם "השער העליון", את הזכות לרכוש קרקע ולרשום אותה על שםם, פרט לקרקעות בחיג'אז. זכויות אלו היו מותנות בחתימת הסכמים נפרדים בין העות'מאנים ובין המעצמה הנוגעת בדבר, ובלבד שהחוק העות'מאני בענייני נכס-דלא-ניידי יחול עליהם.<sup>7</sup> אורחים שלא נהנו מגיבוי של הסכם מעין זה - כגון יהודים שהתגררו בארץ-ישראל פחות מחמש שנים, או בתקופות מסוימות הטמפלרים הגרמנים והאמריקאים - לא היו זכאים להיות בעלי קרקע ולרשום אותה. לפיכך נאלצו מתיישבים אלה להיזקק לתחבולות, כמו, למשל, רישום הקרקע על שם אנשי-קש.

בהעדר שיטה רשמית של מרשם מקרקעין הבינו המתיישבים הנוצרים והיהודים ממוצא אירופי, כי בתור אלטרנטיבה יהיה עליהם לנהל את אדמותיהם בתוך יישוביהם-הם. לפיכך פיתחו מרשם מקרקעין מקומי בלתי-רשמי, שנרשמו בו כל עסקות המקרקעין. כאשר ספרי האחוזות הרשמיים לא שיקפו עוד לאשורו את מצבם של נכס-דלא-ניידי, נהפכו ספרי אחוזות בלתי-רשמיים אלה לכלים חיוניים לניהול המקרקעין ביישובים החדשים.<sup>8</sup> זאת ועוד, מדי פעם נערכו מדידות-על-ידי אדריכלים ומודדים - מהם מיומנים ומוסמכים ומהם בלתי-מקצועיים - שמילאו את הפער במדידות שהותירו השלטונות.

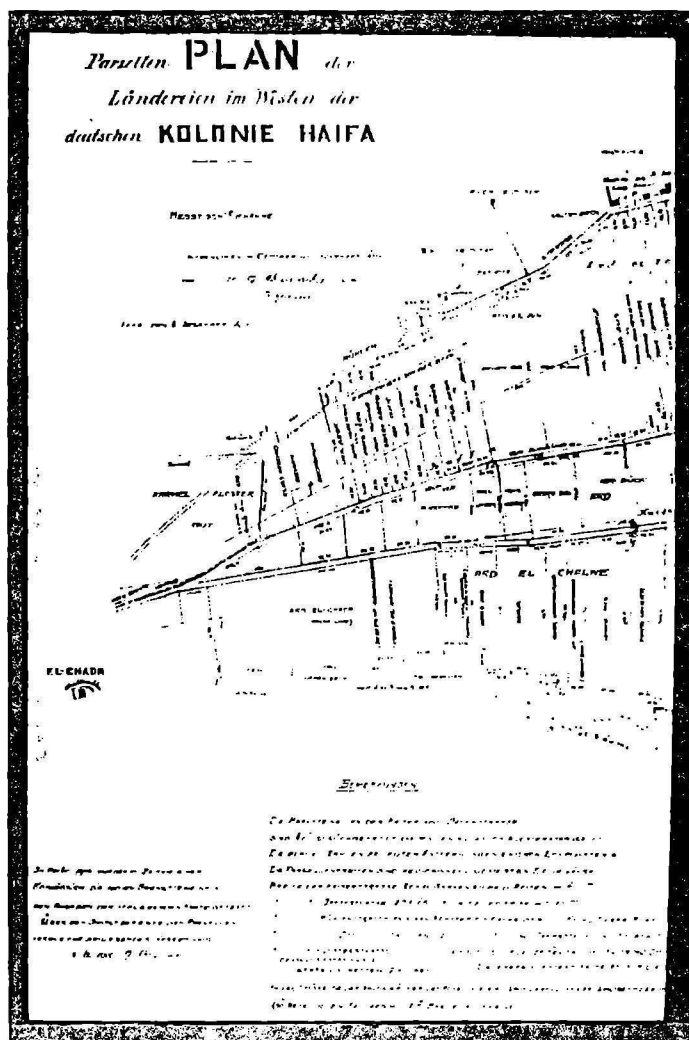
### הטמפלרים הגרמנים

הטמפלרים נתיני גרמניה וארצות-הברית השתייכו לתנועה דתית, שנוסדה בוורטמברג שבגרמניה כאמצע המאה הי"ט. בשנת 1869 הגיעו לארץ-ישראל והטביעו את חותמם על נוף הארץ במידה רבה יותר מכל הקבוצות הנוצריות האחרות ששאפו להכין את הארץ להופעתו השנייה של ישו המשיח.<sup>9</sup>

הטמפלרים החלו את פעולתם בהקמתן של שתי מושבות עירוניות: בשנת 1869 בחיפה וזמן קצר לאחר-מכן ביפו. בשנת 1871 הקימו את המושבה החקלאית של שרונה, הנמצאת היום במרכז תל-אביב, ובשנת 1873 התיישבו בסביבת ירושלים. כשלושים שנה לאחר-מכן - בשנים 1902, 1906 ו-1907 - הקימו שלוש מושבות חקלאיות נוספות לדור השני.

המתיישבים הגרמנים והגרמנים-אמריקאים היו חלוצים מיומנים ובעלי תושייה, שהכניסו לארץ חידושים רבים. הם גם הביאו עימם שיטות מתקדמות בתחומים רבים, כמו, למשל, מדידת קרקעות.

יעקב שומאכר, ממנהיגי המושבה הטמפלרית בחיפה, אדריכל וסוכן הקונסול של ארצות-הברית בחיפה, תכנן את מושבת הטמפלרים בחיפה ואת חלוקת קרקעותיה. גירסה של המפה ששרטט כעבור זמן-מה סייעה בידי הקונסול הכללי האמריקאי בבירות ללחוץ על העות'מאנים לרשום את הקרקע הזאת באופן רשמי על שמם של האמריקאים במושבה.<sup>10</sup> בשנת 1885 מונה בנו ד"ר גוטליב שומאכר על-ידי השלטון העות'מאני למהנדס הראשי של נפת עכו. גם הוא שרטט כמה מפות, לרבות מפת החלקוק (פרצלאציה) של מושבת הטמפלרים בחיפה.



איור 3

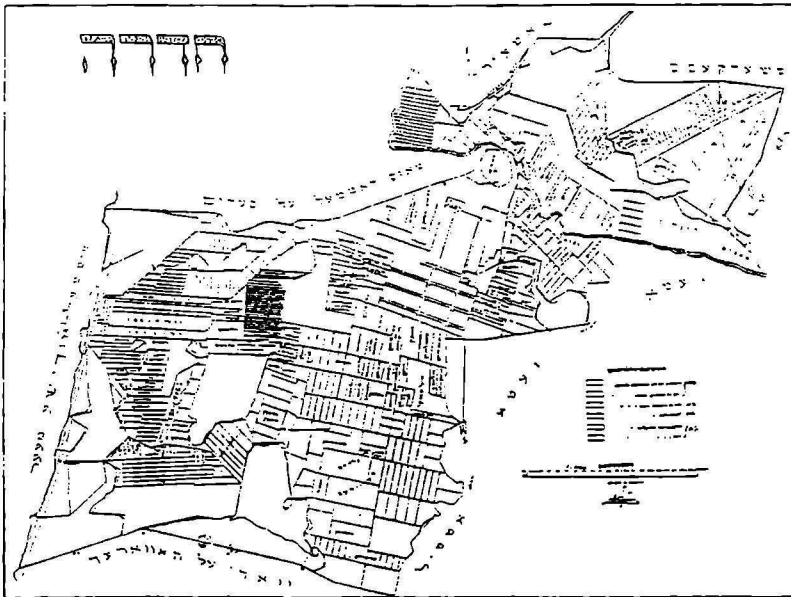
תיאודור זאנדל, איש המושבה הטמפלרית ביפו, מודד מיומן אף הוא, תכנן את המושבה הגרמנית בשרונה, ולימים הזמינוהו המתיישבים היהודים למדוד ולתכנן את פתח־תקווה, שהיתה עתידה להיות המושבה היהודית הראשונה בארץ־ישראל.

בשנת 1889 השתתפו 11 מודדים ואדריכלים אירופאים, מהם אחדים שקיבלו את הכשרתם בארצות־הברית, בסקרי קרקעות בארץ־ישראל.

### המושבות היהודיות

עליית היהודים לארץ־ישראל המכונה "הראשונה" החלה בשנת 1882. בזמן ההוא הותר ליהודים לרכוש נכס־דלא־ניידי ולרשום אותם בטאבו, אך מאז השנה ההיא, בגלל חששם של העות'מאנים מיצירת לאום חדש באימפריה, היו זכויות אלו נתונות להגבלות שונות, שהשתנו חדשים לבקרים. לא רק יהודים מארצות מסוימות היו מנועים מרישום מקרקעין, אלא גם חברות, ארגונים ומוסדות כספיים יהודיים, שהיו מחוסרי זכויות משפטיות על־פי חוקי הקרקע המוסלמיים והעות'מאניים. דוגמה של התחבולות שנזקקו להן פרטים וגופים יהודיים היא החוזה הראשון לרכישת קרקעות בתל־אביב, שנחתם בשנת 1909 בשמו של יעקובוס קאהן, בנקאי נתין הולאנד, שהיה חבר הוועד־הפועל הציוני בהאג.<sup>11</sup>

ספרי האחוזה שניהלו היישובים היהודיים במפנה המאה הכילו נתונים מדויקים על הבעלות על הקרקע, שטחה, מעמדה החוקי וההתחייבויות שהיו מוטלות עליה. כן נכללו בהם מפות של חלקות הקרקע, שצוינו בהן מידות החלקות ושמות בעליהן של החלקות הגובלות. המודדים ושאר העובדים הטכניים שהועסקו הן על־ידי הגופים המיישבים הן על־ידי הרשויות המקומיות הכינו מפות בקנה־מידה גדול, ששימשו בסופו של דבר בסיס לרישום תחומו של כל יישוב.<sup>12</sup>



איור 4

רק כאשר כבשו הבריטים את ארץ-ישראל ונאלצו להתמודד עם נושא ההסדר הרשמי של מקרקעין זכו ספרי האחוזה היהודיים להכרה כמסמכים מהימנים. סיר ארנסט דאוסון (Dowson), מומחה בריטי שהובא ממצרים כדי להמליץ על צורה כלשהי של רפורמה במרשם המקרקעין, נזף קשות בממשלה על שלא השתמשה בספרי אחוזה אלה ודאגה, כי הללו יכללו במרשם המקרקעין של הממשל:

החלק השלישי של פעולה מיידית ומועילה לתמיד כולל את אימוצם של ספרי האחוזה של מושבות שונות, ברובן יהודיות, שהתלוננו מזמן, ובצדק רב, שספרי האחוזה שלהן, על-אף היותם מהימנים ומובנים, אינם תקפים מבחינה חוקית, בעוד שמרשם המקרקעין, על-אף היותו תקף מבחינה חוקית, אינו מהימן ואינו מוכן.<sup>13</sup>

### תחת שלטון המנדט הבריטי

הכיבוש הבריטי של ארץ-ישראל בימי מלחמת-העולם הראשונה שם קץ לשלטון העות'מאני על הארץ. ב-1 ביולי 1920, אחרי שנתיים של ממשל צבאי, הועבר השלטון לידי מינהל אזרחי בראשותו של נציב עליון בריטי. אחת מדאגותיהן העיקריות של הרשויות הבריטיות, אפילו בימי הממשל הצבאי, היתה עניין מינהל המקרקעין, השינוי בשלטון זימן הזדמנות הסטורית לחולל תמורות בהליכים המינהליים, לרבות שיטת מרשם המקרקעין.<sup>14</sup> כהיותו להוט לשפר את השיטה יצר השלטון מבראשית את האמצעים להסדיר את ענייני המקרקעין בארץ-ישראל. כך הוקמה מחלקת המדידות של ארץ-ישראל, במגמה לערוך סקר קדסטרי, ואילו מרשם המקרקעין, שהפסיק את פעולתו בימי המלחמה ונפתח מחדש לקהל באוקטובר 1920, היה אמור לטפל בהיבטים החוקיים של הסדר מקרקעין.

כדי להקל על פעולתם של שני גופים אלה, פורסם בשנים 1920-1921 ה-Transfer of Land Ordinance, שחייב לרשום את כל העסקאות במקרקעין. זאת ועוד, בעקבות עצתם של מומחים בריטים מסודאן וממצרים נעשו בשנת 1920 שיפורים מספר בטיפול בספרי האחוזה. שיפורים אלה כללו הענקת זכות לפקיד הרישום לדרוש תוכניות אשר יתלוו אל הרישום החדש.<sup>15</sup>

ואולם, אף-על-פי שפקיד הרישום השתמש בזכותו לדרוש מפות, הוא נתקל בקשיים מכיוון בלתי-צפוי: בארץ-ישראל לא חוקק שום חוק שקבע אמות-מידה של מידות או חייב עריכת מדידות בידי מודדים מוסמכים. גם לא נקבעו מידות תקניות של אורך או של שטח. אמת, המפות שהופקדו במרשם המקרקעין היו מבוססות על מדידות מדויקות והכילו כמה יסודות של מפות מודרניות, כגון הצפנה (כיוון הצפון), קנה-מידה, תיאור גבולות החלקה ואורכם, מידות השטח שעליו השתרעה, ושמות השכנים בחלקות גובלות. ואולם, המפות היו בבחינת שלד, ולא היתה להן שום זיקה למערכת קואורדינאטות ולרשת ארצית של טריאנגולאציה, ואף לא היה שום קשר ביניהן. המפות לא היו אלא טיוטות או תוכניות, ללא החייחוסות מתאימה לעצמים בשטח או לנתונים של גובה.

בעלי קרקעות המבקשים היום לאתר את קרקעותיהם כדי להוכיח בעלות עליהן מתקשים מאוד להשתמש במפות אלו. אין זו רק חכמה שלאחר מעשה שחשפה את איכותן הירודה של מפות אלו. ליקוייהן כבר היו ברורים בעת הפקדתן במרשם המקרקעין. עוד בשנת 1923 הודה מנהל מרשם המקרקעין, כי על-סמך התוכניות הבודדות לא היה בכוחו לאתר את חלקת האדמה שעסקת קרקע רשומה היתה אמורה לשקף.<sup>16</sup> ההשוואה בין מפות אלו ובין המפות מלפני המלחמה מעשי ידי



המתיישבים מעלה בכירור, כי בשלבים הראשונים של המנדאט חלה הידרדרות משמעותית באיכות המיפוי הקדסטרי בארץ-ישראל.<sup>17</sup>

### רפורמה ברישום קרקעות ומיפויין

כאמור, מחלקת המדידות ומרשם המקרקעין היו אמורים לנהל את הסקר הקדסטרי ולטפל בהסדר מקרקעין. ואולם, שיתוף-הפעולה המאולץ בין שני גופים אלה, שחסרו בו תיאום או מסד חוקי משותף לפעולה, הביא לניתוק כמעט מוחלט ביניהם. למרות מאמצים שנעשו בין שנת 1921 לשנת 1923 אלצו הכשלות וחוסר-הניסיון את ממשלת ארץ-ישראל לבקש עצה וסיוע ממומחים בריטים במקומות אחרים. בשנת 1923 פנתה הממשלה לארנסט דאוסון, שעמד לצאת לגימלאות ממשרתו כראש מחלקת המדידות של מצרים, וביקשה ממנו לייעץ לה כיצד להגיע להסדר מקרקעין מסודר ומניח את הדעת בארץ-ישראל. בשנה ההיא הגיע דאוסון ארצה לשהות קצרה, ואחרי שהגיש את הדין-וחשבון שלו מונה ליועץ הממשלה בעניין רפורמה של כל השיטה שהיתה קשורה בהסדר מקרקעין וברישום קרקעות.

בין שנת 1923 לשנת 1928 הפעיל דאוסון לחץ על הממשלה לאמץ בארץ את שיטת הסדר המקרקעין המבוססת על רישום הבעלות על הקרקע. שיטה זו - הנושאת את שמו של רוברט ריצ'ארד טורנס (Torrens), הראשון שהציע אותה בשנת 1857 בדרום אוסטרליה - מבוססת על סקר קדסטרי ראשוני וכן על חלוקת הקרקעות ומיפויין. בזמן ההוא אמצו יותר מחמישים ממשלות ברחבי העולם את שיטתו של טורנס, אף-כי לא תמיד במלואה, אלא לפי הנסיבות ככל מקום ומקום.<sup>18</sup>

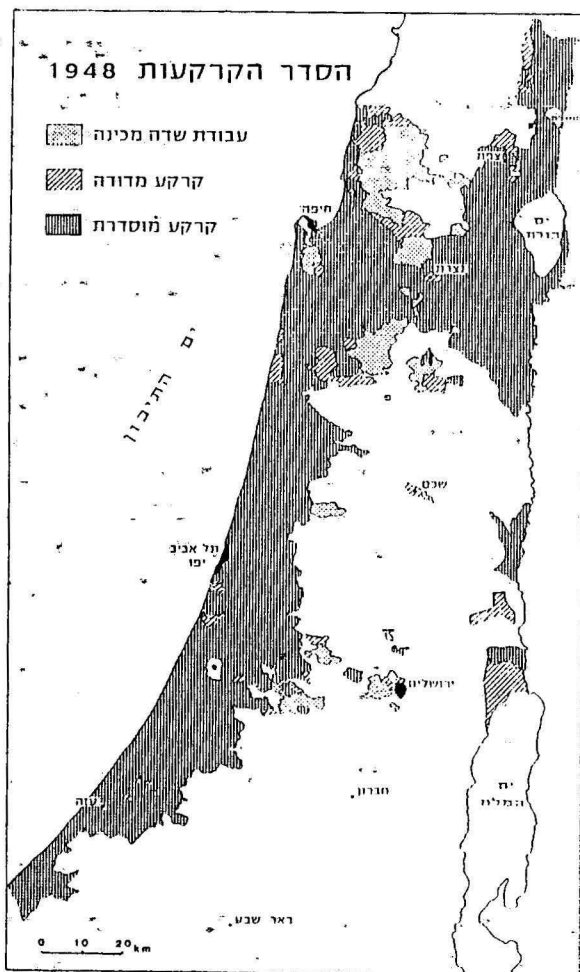
שיטת טורנס שימשה קו מנחה לפקודת הסדר הקרקעות, סידור זכות הקניין, משנת 1928.<sup>19</sup> על-פי פקודה זו הוחל מחדש בסקר הקדסטרי של ארץ-ישראל מבראשית בצורה חוקית ומוגדרת בכירור.<sup>20</sup> סקר זה פתח בהכנת מפות שומה של כפרים שכללו גושים, במגמה להקל על מיסוי הרכוש הקרקעי, ועל-סמך מפות אלו חולקו ונמדדו גושי הרישום.

### 1948 - סיומה של תקופה

ארץ-ישראל של המאה הכ' היתה עדה למעבר ממרשם מקרקעין חופשי, ממערכת ייחוס גיאוגרפית למפות בעלות תקפות משפטית, שאין להן תחליף בהסדר מקרקעין וברישום קרקעות. שלב שני זה, שהחל בימי המינהל הבריטי, פתח עידן חדש, שבו התוכניות הקדסטרויות סיפקו את הדרישה למיפוי בעל איכות ולשיטה מתקדמת של מרשם מקרקעין.

ואולם, עם סיום המנדאט הבריטי על ארץ-ישראל בשנת 1948 התוכנית בדבר סקר קדסטרי והסדר מקרקעין פיגרו בהרכה אחרי המתוכנן. מאז שנת 1928, עקב ההידרדרות כתנאי הבטחון, תוכניות שבהן היה על הצוותים לפעול בשטח הפתוח נתקלו במכשולים. המאורעות שחוללו הערבים בשנת 1929, המרד הערבי של שנת 1936 ופרוץ מלחמת-העולם השנייה הפריעו לתנופה ולקידום העבודה.<sup>21</sup> בשנים אלו החליטו הרשויות הבריטיות לפעול באזורים בטוחים יותר והתמקדו בעיקר במישורים ובעמקים. המתיישבים היהודים במקומות אלה, שהכירו בתועלת שבדבר לחיזוק בעלותם החוקית על יישוביהם, קיבלו בכרכה את מודדי הקרקעות ואת העוסקים בהסדר מקרקעין.

ואכן, בשנת 1948 סיימה ממשלת המנדאט את הסדר המקרקעין בשטח של חמישה מיליון דונאם, שטח שכלל כ-20% בלבד מתוך 26,300 קמ"ר של שטחה היבשתי של ארץ-ישראל.<sup>22</sup>



איור 5

השטח המוסדר הזה כמעט וזה לשטחו של החלק הצפוני של מדינת ישראל שהכירו בו האומות המאוחדות בשנת 1947. יהודה ושומרון, שהיו כבושות בידי הממלכה ההאשמית של ירדן משנת 1948 עד שנת 1967, נמדדו רק בחלק משטחן לשם הסדר קרקעות, ומאז מהווים אזורים אלה מוקד לסכסוכים בעניין הבעלות על הקרקע. העובדה שביהודה ובשומרון לא נעשה רישום הסדר המקרקעין בימי שלטון העות'מאנים, הבריטים והירדנים מן-הסתם מילאה תפקיד לא רק בעיכוב פיתוחו של האיזור, אלא אף בסכסוכי ההווה בין ממשלת ישראל, מתיישבים יהודים וערבים פלסטינים, סכסוכים שמקורם לא אחת בחוסר-בהירות בענייני בעלות.

## הערות

1. E. Baigent & R.J.P. Kain, "Cadastral Maps in the Service of the State", Abstract of the 14th. International Conference on the History of Cartography, Uppsala-Stockholm 1991; R.J.P. Kain & E. Baigent, *The Cadastral Map in the Service of the state - A History of Property Mapping*, Chicago 1992
2. R.J.P. Kain & H.C. Prince, *The Tithe Survey of England and Wales*, Cambridge 1985
3. R. Kark & H. Gerber, "Land Registry Maps in Palestine During the Ottoman Period", *Cartographic Journal*, 21 (1984), pp. 30-32 (טבת תשמ"ב), עמ' 113-118.
4. M.C. Bennet, Department of Lands, Letter to Legal Secretary, 22 February 1922 (גנוזך המדינה, חטיבה 22, מ/3542, תיק 12).
5. Huleh Land Concession Files, August 1925, London, Public Record Office (PRO), CO 733/96/39606 and 41702
6. קרק וגרבר (לעיל, הערה 3).
7. R. Kark, "Changing Patterns of Landownership in Nineteenth-Century Palestine - The European Influence", *Journal of Historical Geography*, 10 (1984), pp. 359-360
8. F.M. Goadby & M.J. Doukhan, *The Land Law of Palestine*, Tel Aviv 1935
9. Y. Ben-Artzi, "Traditional and Modern Rural Settlement Types in Eretz-Israel in the Modern Era", in: R. Kark (ed), *The Land that Became Israel*, New Haven - London 1990, pp. 137-140
10. R. Kark, *American Consuls in the Holy Land, 1832-1914*, Detroit-Jerusalem 1994, pp. 263-274; R. Kark, "Land Purchase and Registration by German-American Templers in Nineteenth Century Haifa", *International Journal of Turkish Studies*, 5, No. 182 (1990-1991), pp. 71-82
11. א' סולל, "ספרי האחוזה הפנימיים של המוסדות והשכונות העבריות בשלהי השלטון העות'מאני בארץ-ישראל", *קתדרה*, 58 (1990), עמ' 47-83.

12. ד' גביש, "עבודת המיפוי הראשונות של חדרה", בתוך: נ' רודין וא' אמיר (עורכים), חדרה, מאה שנה ועוד, ירושלים 1993, עמ' 23-42.
13. E.M. Dowson, *Report on the Land System in Palestine*, December 1925, Para. 16: "Colony Records", p. 23, PRO, CO 733/109/54812
14. ד' גביש, המיפוי הקדסטרי והטופוגרפי של מחלקת המדידות המנדטורית בארץ-ישראל, 1948-1920, חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה של האוניברסיטה העברית בירושלים, 1986, עמ' 159-171.
15. גורבי ודוכן (לעיל, הערה 8).
16. E.M. Dowson, *Notes on Land-Tax, Cadastral Survey and Settlement in Palestine*, 7 December 1923, p. 11, PRO, CO 733/60/59971
17. ד' גביש, "איתור קרקעות בעזרת מפות מן העשור הראשון של תקופת המנדאט הבריטי בישראל" (בדפוס).
18. D. Kerr, *The Principles of the Australian Land Titles (Torrens System)* Adelaide 1927
19. Government of Palestine, "Land Settlement Ordinance 1928", Official Gazetteer, 212 (30 May 1928)
20. Government of Palestine, "Survey Ordinance 1929", *ibid.*, 235 (16 May 1929)
21. F.J. Salmon, Commissioner for Lands and Surveys, Letter to Chief Secretary, 10 July 1937; *idem*, Letter to Sulman, 29 December 1937: "The settlement of the plains in the so-called Jewish State is however a matter of urgency" (גנוך המדינה, חטיבה 22, מ/3549/1). וראה גם: J. Loxton, *The Survey of Palestine 1937-1948 - A Personal Memoir*, Taunton 1988
22. ד' גביש, קרקע ומפה - מהסדר קרקעות למפת ארץ-ישראל, 1948-1920, ירושלים 1991.

## איורים

איור 1: זכיון אגם החולה משנת 1889 בקנה-מידה #15,000:1 (מוקטן);  
העתק מאושר משנת 1922  
(המקור: PRO, CO 733/96/41702)

איור 2: מפת סמונה משנת 1902 בקנה-מידה #10,000:1 (מוקטן);  
שורטטה בידי בקיר סידקי, מהנדס הווילאייט של ביירות  
(המקור: ארכיון המפות של המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים)

איור 3: חלקוק (פרצלאציה) אדמות חיפה והבעלות עליהן בשנת 1900;  
הוכן בידי ד"ר גוטליב שומאכר  
(המקור: גנוז המדינה, חטיבה 690, מ/681)

איור 4: חלוקת אדמות חדרה והבעלות עליהן בקנה-מידה #10,000:1  
(מוקטן), 1895; הוכן בידי הכימאי ד"ר מאקס שפירא  
(המקור: ספריית המפות של המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית  
בירושלים, אוסף מפות קרן קימת לישראל)

איור 5: הסדר המקרקעין של שנת 1948; מבוסס על Maps of Palestine, שהכינה ממשלת המנדאט לעיונה של ועדת-החקירה המיוחדת של האו"ם,  
סקר ארץ-ישראל, יולי 1947  
(המקור: גביש, הערה 22, עמ' 203)