

השמירה על קרקע חקלאית בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל

גדעון ויתקון

1. לחצי העיור על המרחב הכפרי בישראל

מדינת ישראל נערכה לקליטה של מאות אלפי עולים מברית המועצות שהביאה בשנת 1991 לגידול באוכלוסיית ישראל בשיעור של יותר מ- 10% תוך שנה. נדרשה תוספת קרקע מתוכננת לבנייה למגורים, לפעילות כלכלית ולשירותי הציבור. הביקוש לקרקע מתרכז בשולי ערים המתקרבות לניצול העתודות העומדות לרשותן. הדרישה לקרקע לבינוי במגזר הכפרי באה לביטוי גם בתכנון שכונות מגורים בתוך יישובים כפריים, הקמת יישובי פרכר חדשים במרחב הכפרי והרחבה של תחומים מוניציפליים של ערים על חשבון ניצול קרקע לחקלאות. במסגרת תכניות מתאר עירוניות, קיימות עדיין עתודות קרקע גדולות שטרם נוצלו. גם במרחבי הנגב ובגבעות שבין הרי יהודה והשומרון למישור החוף אין מחסור בקרקע למטרות בינוי ופיתוח עירוני. בתכנון שימושי הקרקע עומדות שלוש חלופות להגדלת היצע הקרקע לפיתוח עירוני:

- ניצול קרקעות פנויות בתחומי המתאר העירוני
- מיחזור קרקעות עירוניות, במרכזי ערים ובשכונות ישנות
- צמיחה עירונית וזחלת לפרברים

ניתן לסכם את יצירת ההיצע לבינוי ופיתוח עירוני בסכמה הבאה:

גידול בביקוש לקרקע עירונית



תחילתו של תהליך הפירכור ועיור הכפר הוא במחסור בקרקע לפיתוח עירוני המוצא את פתרונו בשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות לבינוי עירוני. עליית ערך הקרקע במרכזי ערים כתוצאה ממחסור בקרקע, מהווה תמריץ כלכלי למחזיקים בקרקע לעבור לאזורים פריפריאליים בשל החיסכון בשכר הדירה או ההזדמנות לשיפור תנאי הדיור בשל ניצול הפרש מחירי הקרקע בין אזורי המרכז לפריפריה. כשהאמור ביוזמה ציבורית לפינוי משכנות עוני ופינוי פולשים נוצר באתר החליפי תמריץ נוסף למפונה, בביטחון הסוציאלי בגין זכויות הבעלות או החכירה המוסדרים באתר החליפי. מדינות רבות נוקטות במדיניות של ניצול קרקע בערים באמצעות שילוב של מדיניות תכנון מתארי (תכנון שימושי הקרקע) עם מדיניות פיסקאלית (מיסוי הקרקע). מיחזור קרקעות עירוניות הוא רכיב במדיניות חברתית-פיסית של פינוי ושיקום אזורי מצוקה ובתוכניות של תכנון ובינוי מחדש של שכונות ומרכזי ערים. לצמיחה עירונית זוחלת לפרברי הערים יש עלות ציבורית בפיתוח תשתית מערכת התחבורה והנוק ממדיניות המתירה שינוי ייעודה של קרקע חקלאית.

2. הביקוש וההיצע לקרקע לבנייה למגורים בישראל

הביקוש לקרקע עירונית מושפע ממדיניות פיזור האוכלוסייה. המדיניות נדונה לאחרונה במועצה הארצית לתכנון ובנייה בעת שהחליטה על תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ולקליטת עלייה (תמ"א 31). התוכנית שמה דגש על אזור הנגב שיש לו פוטנציאל קליטה ופיתוח. ככלל, בנגב אין מגבלות של זמינות קרקע לבנייה למגורים. עורכי התוכנית בחנו גם את המשמעות של המשך המגמה הקיימת של ריכוז עיקר תוספת האוכלוסייה באזורי תל-אביב ומרכז הארץ. התוכנית שאושרה במועצה הארצית לתכנון ובנייה, קובעת ש"יש לפתח את הנגב בראש ובראשונה על מנת להרחיב את הבסיס הטריטוריאלי של הפעילות ההתיישבותית-כלכלית של ישראל, וכך לתרום לביטחון, להקטין צפיפויות, למנוע גודש, להבטיח השארת מרחבים פתוחים בתוך המרכזים המאוכלסים, ולהקטין לחצים ליצירת רצפים אורבניים ברצועת החוף." (עמ' 6.29 בתמ"א 31). הדעה הרווחת היא שעדיין קיים במרכז הארץ מחסור בקרקע זמינה לפיתוח עירוני. מקובל להניח שהגורם העיקרי המונע זמינות קרקע לפיתוח עירוני הוא מדיניות השמירה על קרקע חקלאית. מדיניות השמירה על קרקע חקלאית היא רק אחת מחמישה "אשמים" למחסור בקרקע זמינה למגורים:

א. רשויות התכנון והבנייה האחראיות למשך הזמן הארוך הנדרש לאישור תוכניות בנייה ורישיון. פתרון חלקי לבעיה זו נמצא בחוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) - 1990. החוק מקצר את התקופה להפקדת תוכניות לצורך הגשת התנגדויות וקובעת מועדים מחייבים לסיום הדיונים בוועדה.

ב. מינהל מקרקעי ישראל המנהל את מרבית הקרקעות החקלאיות במרכז הארץ. תנאי החכירה מנעו בעבר את הכדאיות לשנות את ייעוד הקרקע בשל ההנחה שאין למינהל עניין בשינוי ייעוד קרקע חקלאית. בהסכמי החכירה נאמר, שבעת שינוי ייעוד קרקע חקלאית - תוחזר הקרקע למינהל תמורת פיצוי עבור השקעות החוכר בקרקע. ההחלטות שקיבלה מועצת מקרקעי ישראל (החלטה 611/533) החל משנת 1992 יצרו תנאי כדאיות לחוכרים החקלאיים לשינוי ייעוד הקרקע החקלאית.

השמירה על קרקע חקלאית בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל

ג. מכשולים מוסדיים לזמינות בעתודות קרקע בשל מעורבות יתר של הממשלה והרשויות העירוניות; היעדר תשתיות לאתרי הבנייה - כבישים, תשתית ביוב, מים וחשמל; קרקעות המיועדות לבנייה תפוסות על-ידי פולשים וטוענים לזכויות בקרקע וכיו"ב.

3. זמינות קרקעות לבנייה ושינוי ייעוד קרקע חקלאית

בחדש אוגוסט 1990 קיבלה ממשלת ישראל החלטה על שינוי ייעוד 90 אלף דונם קרקע חקלאית במרכז הארץ והנחתה את מינהל מקרקעי ישראל לפעול לייעוד הקרקע למטרות בנייה למגורים. בסמיכות לאותה החלטה, הנחתה מועצת מקרקעי ישראל את המינהל להגיש לאישורה תוכנית לביצוע החלטת הממשלה והורתה שיש להעדיף שינוי ייעוד באזורי טרשים, אגב פגיעה מזערית במשבצות חקלאיות (ראה: דוח מבקר המדינה מספר 42 עמ' 295). בביצוע ההחלטה התעורר קושי בשינוי ייעוד קרקע חקלאית לשימושים עירוניים בשל שיטת פיצוי מחזיקי הקרקע שיעודה שונה והיא חוזרת למינהל. בשיטת הפיצוי שנקבעה בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל על "נוהל הפסקת חכירה בקרקע חקלאית - כללים לקביעת שיעור הפיצויים עבור קרקע חקלאית המוחזרת לחזקת מינהל מקרקעי ישראל" אין לחוכרים תמריץ כלכלי להחזיר קרקע המוחזקת על ידם (החלטה מס' 343 מיום 11.11.86). בדיוני הוועדה לקרקע חקלאית של מועצת מקרקעי ישראל הוצע להחיל כהוראת שעה החלטה המתירה את שינוי ייעוד הקרקע גם לחוכרים שבהסכם החכירה שלהם כלול סעיף בדבר החזרת הקרקע למינהל במקרה של שינוי ייעוד, תוך השארתה בחזקת החוכר (החלטה מס' 475 מיום 29.10.90).

ב"הפשרה" של קרקע חקלאית, הכוונה לשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות למטרות בנייה. מרבית הבנייה למגורים בערי השפלה היא על קרקעות שהיו בעבר קרקעות עידית חקלאיות. היוזמות לשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות לבנייה למגורים מתחלקות לשלוש:

א. בנייה על קרקע שיעודה חקלאי בתוך ערים או בסמוך למרכזי ערים: בשנים האחרונות, אישרה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית שינוי ייעודן של מרבית הקרקעות שבתחומי הערים. קרקעות השייכות לקטגוריה זו הן בחלקן כבעלות פרטית ועל כן קצב ניצולן לבנייה אינו בשליטה ציבורית אלא אם יוגבל תוקף ההרשאה לשינוי ייעוד קרקע חקלאית למטרות בנייה, לתקופה קצובה שבסיומה תתבטל ההרשאה.

ב. שינוי ייעוד קרקעות המוחזרות כנחלות ופרדסים משותפים בניהול אגודות חקלאיות: היוזמה לפינוי היא של החקלאים המעוניינים לשפר את מצבם הכלכלי. כללים לשינוי ייעוד נקבעו בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל בשנת 1989. מאז תוקנה ההחלטה ועודכנה 4 פעמים וכיום מצויה ההחלטה שמשפרה 611 מיום 13.10.93. (החלטה מס' 611 החליפה את החלטה מס' 533). עד כה לא נקבעה מדיניות תכנון אחידה וברורה לשינוי ייעוד של משבצות חקלאיות שלמות.

ג. הרחבות במושבים: הכוונה לעודד הוספת אלפי יחידות דיור ביישובים במרכז הארץ על-ידי ציפוף היישוב, בנייה לאורך כבישים פנימיים וניצול תשתית קיימת לפיתוח שכונות מגורים

חדשות כהרחבה ליישובים (החלטה מס' 612 מיום 13.10.93). תוכנית הרחבת המושבים יועדה במקורה לקליטת עלייה ולמתן פתרון מגורים מידי בדרך של יצירת דיור זמני עד למועד בניית דיור הקבע באותה חלקת מגורים. מרבית המושבים במרכז הארץ כמעט שלא קלטו עלייה. המושבים ניצלו את אפשרות ההרחבה ליצירת זכות נוספת למגורים ל"כני המקום" ובמספר מקרים - לשיווק הקרקע שנמסרה להם במחיר מוזל למרבה במחיר, כפתרון חלקי למצוקתו הכלכלית של היישוב.

4. מדיניות השמירה על קרקע חקלאית בחוק התכנון והבנייה

ההחלטה על מדיניות השמירה על קרקע חקלאית התקבלה בממשלה בשנת 1953. בעקבות ההחלטה מינה שר הפנים מועצה מייעצת לעניין השמירה על הקרקע החקלאית. המועצה פעלה ליד אגף התכנון במשרד הפנים. המטרה של שמירה על הייעוד החקלאי של קרקעות קיבלה מאוחר יותר ביטוי בסעיפים שונים בחוק התכנון והבנייה - 1965 :

הוראות תוכנית מתאר ארצית :

"49. תוכנית מתאר ארצית תקבע את התכנון של שטח המדינה כולה, ובין השאר: (1) ייעוד הקרקע ושימושה, תוך שמירה על ייעוד חקלאי של הקרקעות המתאימות לכך".

הוראות תוכנית מתאר מחוזית :

"60. הוועדה המחוזית תגיש למועצה הארצית עם כל תוכנית מתאר מחוזית מסמכי סקר להסברתה והבהרתה, ובהם מפה המראה את טיב הקרקעות שבתוכנית לעניין ניצולן למטרות חקלאיות והמאפשרות על-ידי מי ששר החקלאות מינה לכך".

הוראות תוכנית מתאר מקומית :

"61. מטרות תוכנית מתאר מקומית הן: (1) פיקוח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי, תוך שמירה על ייעוד חקלאי של קרקעות המתאימות לכך[....]".

"65. הוועדה המקומית תגיש לוועדה המחוזית עם כל תוכנית מתאר מחוזית מסמכי סקר להסברתה ובהם מפה המראה את טיב הקרקעות שבתוכנית לעניין ניצולן למטרות חקלאיות והמאפשרות על-ידי מי ששר החקלאות מינה לכך.....".

הוראות בדבר רישוי :

"156. (א) לא ישתמש אדם בקרקע חקלאית אלא בהתאם לאמור בתוספת הראשונה." עם תחילת גל העלייה, במאמץ להגדיל ככל האפשר את היצע הדירות במהירות מרבית, נתקבל ואושר בכנסת חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) - 1990 לתקופה של שנתיים. מטרת החוק - קיצור הליכי התכנון ואישור תוכניות למגורים שבהם 200 יחידות מגורים לפחות. בחוק נקבעו מועדים קצרים במיוחד לתהליכי הדיון לאישור תוכניות בנייה. יש בחוק חידוש מיוחד שהוא וויתור

השמירה על קרקע חקלאית בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל

על הצורך הקבוע בחוק התכנון והבנייה באישור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית במקרה של שינוי ייעוד קרקע חקלאית מוכרזת. עם תום שנתיים לפעילות הול"ל הוארך תוקף החוק לשנתיים נוספות עד לשנת 1994.

כיום, הדעות חלוקות האם יש להמשיך במדיניות הקיימת של שמירה על קרקע חקלאית. נימוקי התומכים בהאצת תהליך שינוי ייעוד קרקע חקלאית ליעודים עירוניים (מגורים, מסחר, תעשייה ושירותים) הם:

הנמקה כלכלית: ערכי הקרקע במרכז הארץ ובשולי ערים גדולות אינם מצדיקים את ניצולה האקסטנסיבי לשימושים חקלאיים. קיבוצים ומושבים במרכז הארץ מציעים ליזמים קרקעות חקלאיות שברשותם כדי להגדיל את הכנסתם. המעוניינים הראשיים בשינוי ייעוד קרקע חקלאית הם לרוב - החקלאים עצמם.

מצב ההתיישבות והחקלאות: כפרים במרכז הארץ עברו תהליך של פירבור כ"שהכפר" הוא מקום מגורים ואינו מקור לקיום חקלאי. למעלה משמונים אחוז מהמפרנסים במגזר הכפרי במרכז הארץ אינם רואים בחקלאות מקור לפרנסה. משקלה של החקלאות בכלכלת המדינה הוא כיום שולי (פחות מ- 2.6% מהתל"ג) ועל כן קשה לטעון לשמירה על קרקע חקלאית בשם ערך התוצר החקלאי. יישובים רבים, קיבוצים ומושבים נקלעו למשבר כספי חמור המטיל ספק בהמשך אפשרות קיומם. יש יישובים שמיקומם באזורים בהם ערך הקרקע גבוה במיוחד. מימוש זכויות החכירה על-ידי שינוי ייעוד הקרקע יאפשר ליישובים אלו לפרוע חלק מחובם ולהמשיך להתקיים ככפרים קהילתיים.

הנימוק הקהילתי: כפרי המשק המשפחתי (מושבים וכפרים שיתופיים) תוכננו לסדר גודל של 60-100 משפחות משיקולי קואופרציה ושיקולים של תכנון פיסוי של מרחק בתי המגורים מחלקות העיבוד החקלאי. המגמה והדגש כיום הם ליצירת כפרים שיש בהם איכות חיים ושירותי קהילה. לכך נדרשים יישובים גדולים.

כנגד המגמה לשינוי ייעוד קרקע חקלאי כפתרון לבעיית המחסור בקרקעות לבנייה למגורים מושמעים נימוקי השוללים ניצול קרקע חקלאית כעתודה לשימושים עירוניים:

הנימוק החקלאי: שינוי ייעוד קרקע חקלאי הוא מהלך בלתי הדייר (אי - רברסיבילי). קרקעות מרכז הארץ ראויות במיוחד לשימוש חקלאי, נהנות מגשמים ואף תורמות להזנת מי התהום. דחיקת החקלאות לפריפריה של אזורים ההר ואזורים צחיחים בנגב פירושה דחיקת ענף החקלאות מכלכלת ישראל.

הנימוק האקולוגי: מדיניות של שמירה על "אזורים פתוחים" ו"רצועות ירק" מקובלת בכל ארצות המערב כמענה חלקי לנזקים האקולוגיים הנגרמים מאורבניזציה של אזורים המטרופולין. יצירת רצף מטרופוליטני בין נתניה לאשדוד נחשבת כטעות אסטרטגית בתכנון אורבני.

הנימוק הגיאוגרפי: בשולי אזור המרכז, לאורך גבעות הטרשים הנמוכות שלמרגלות הרי השומרון ויהודה יש רורבה בלתי מוגבלת לבנייה למגורים, לתעשייה ולשימושים עירוניים אחרים. קו ההתיישבות ממודיעין דרך כוכב יאיר ועד לעמק עירון קרוב לערי המטרופולין, מצוי בקרבת עורקי התשתית ואינו דורש גזילת קרקעות חקלאיות. באזורים אלה, השטחים פנויים ממחזיקים ועל כן זמינותם מיידית. העיר המתוכננת במודיעין היא דוגמה לניצול שטחי טרשים במרכז הארץ ללא צורך בפגיעה בקרקע שיעודה חקלאי.

הנימוק המוסרי: אין הצדקה להטיל על הציבור הרחב בישראל ועל הדורות הבאים את הנזק הסביבתי כתוצאה מהפגיעה בקרקע חקלאית ובאזורים פתוחים על מנת לממן בדרך זו כשלונות של ניהול כלכלי. המקור למימון הסדרי חוב צריך לבוא ממקורות של תקציב ולא ממקורות של קרקע.

5. פירבור ההתיישבות הכפרית במרכז הארץ

הרחבה ותוספת שכונות לאכלוס במושבים

המדיניות היא לאפשר למושבים להוסיף שכונות מגורים ויחידות דיור לתושבים (החלטה מס' 612 מיום 12.10.93). בעבר היתה הימנעות מתוספת יחידות דיור למי שאינו מחזיק בנחלה חקלאית כדי לשמור על המבנה הארגוני של המושב. בעקבות המשבר הארגוני במושבים והתרופפות המושב כיחידה ארגונית סגורה וקהסיבית נפרצה המגבלה האידיאולוגית לבינוי עבור תושבים שאינם חברי האגודה החקלאית. בפתחת המושבים לאכלוס למטרות מגורים, יש חשיבות לניצול יעיל של החשתית הקיימת ביישוב.

שימושים לא חקלאיים בנחלה

שיעור גדול של מחזיקים במשקים חקלאיים מוצא את פרנסתו מחוץ לחקלאות. מתיישבים המחפשים מקורות פרנסה חליפיים מנצלים את המשאבים הנמצאים תחת ידם - קרקע חופשית ליד הבית ומבני משק פנויים. המעבר מעיסוק חקלאי לעיסוקים אחרים אינו חד. מבנה נטוש בחצר המשק הופך בהדרגה ממחסן כלים למסגרייה ובית-מלאכה, וחממה משתנה בהדרגה מענף ייצור צמחי בית לחנות למכירת עציצים. התוצאה היא אלפי מקרים של שימוש חורג בנחלה. מועצת מקרקעי ישראל נדרשה לשאלת התרת השימוש שאינו חקלאי בנחלות.

החלטה מס' 420 מיום 3.8.89 דנה בנחלות בודדות במשקים משפחתיים, והשנייה - במפעלים של קיבוצים ובמפעלי אגודה של מושבים וכפרים שיתופיים. החלטת מועצת מקרקעי ישראל אפשרה שימוש למטרות שאינן בגדר שימוש חקלאי בנחלה וזאת בנוסף לשימוש למטרות קיט כפרי בנחלות במושבים שהותר בהחלטה קודמת מיום 16.2.88. ההחלטה נותנת היתר לשימוש למפעל בחלקה א' של הנחלה בלבד, בכל צורות ההתיישבות שבהן יש למתיישב זכויות בנחלה, במושב עובדים, בכפרים שיתופיים ובנחלות בודדות במושבות. המועצה הסמיכה את הוועדה החקלאית של המועצה לאשר במקרים מיוחדים הקמת מפעל בשטח הנחלה גם אם הוא אינו חלק מחלקה א' (החלטה מס' 441 מיום 8.2.90). השימוש למפעל הותר לכל מטרה כפי שיאושר על-פי תוכנית בניין ערים.

הוועדה למדיניות חקלאית ברשות לתכנון המליצה בשנת 1989 "לתת עדיפות בעיבוי והרחבת היישובים לאזורי מטרה בפריפריה" (דו"ח הוועדה מיום 7.12.89). מטרת ההרחבה היתה משיכת אוכלוסייה לאזורי המטרה ושאפה להגיע לקהילות של עד כ - 250 משפחות המתגוררות ביישוב. עוד נאמר שביישובים במרכז הארץ, ההרחבה תוגבל לשטחים שהוגדרו כתוכניות המתאר להרחבה ו"ככלל ההרחבה לא תיעשה על קרקע חקלאית". בפירוט ה"עקרונות להרחבה" בתדריך מעודכן מחודש אוגוסט 1992 נעלמה המטרה של פיזור האוכלוסייה והוסרה המגבלה לבינוי על קרקע

השמירה על קרקע חקלאית בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל

חקלאית במרכז הארץ. בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל מס' 533 ומס' 611 (שעניינן שינוי ייעוד קרקע חקלאית) והחלטה מס' 612 (שעניינה הרחבת המושבים) נאמר אמנם, שתינתן עדיפות לבנייה בשטחים שאינם חקלאיים, אך נקבע שבשטחים לא חקלאיים לא ישולם למחזיק בקרקע פיצוי כספי בעת שינוי הייעוד. התוצאה המתבקשת היא העדפת הבינוי על קרקע חקלאית על פני ניצול קרקעות טרשים.

ההרשאה למושבים להקצות מגרשי מגורים ל"בני המקום" מצטלבת עם הנוהג של אישור הקצאת יחידת מגורים נוספת לכל נחלה חקלאית בשכונת המגורים בהרחבה. נוצרה כאן "זכות" חדשה שניתנה במתנה לבעלי המשקים במושבים. הזכות סחירה, כאשר "בן המקום" רשאי להעביר את הזכות כאמצעות האגודה במושב למשתכן אחר שאינו בן המקום תמורת תשלום ראוי. עיון במודעות "למכירה" יגלה את נוסח המודעות החדשות בעקבות ההחלטה על הרחבת המושבים: "למכירה משק חקלאי עם זכות לחלקת מגורים נוספת". כך נוסף תמריץ להתיישבות לממש אפשרויות בנייה למגורים על קרקע חקלאית.

6. האם החלטה מס' 611 היא תחילתה של רפורמה אגררית?

החלטות מועצת הקרקעי ישראל שאפשרו שינוי רחב היקף של ייעוד קרקע חקלאית הביאו לתהליך שסופו בערעור על שיטת הקצאת הקרקע למגזר הכפרי. הקריטריונים שתוארו בפרקים הקודמים, העוסקים ב"טיפוס משק", גודל אופטימלי של "נחלה", הכפר כיישוב שהוא אגודה חקלאית, המשבצת ואריחי יסוד אחרים של תכנון הכפר מאבדים במהירות את תוקפם ומשמעותם. לחלק מהכפרים ובעיקר לקיבוצים, המשבצת החקלאית גדולה מדי ואין להם כדאיות בעיבודה. השאלה הנשאלת במשק השיתופי היא מה לגדל? בכפרים אחרים ובעיקר במשק המשפחתי, הנחלה היא קטנה מכדי לפרנס את בעליה אלא אם המשק יהיה עתיר הון עד כדי פיתוח משק אינטנסיבי במידה של ספק בכדאיות הכלכלית שבהשקעה. הסדרי החכירה מכבידים על ניווד אמצעי הייצור - קרקע ומים - כאשר אלו אינם רכוש של המתיישב. החובות המעיקים על מספר גדול של יישובים, בעיקר קיבוצים, דוחפים אף הם למימוש נכסי הקרקע שנמסרו למתיישבים.

החלטות מס' 611/533 יצרו לראשונה הזדמנות לחוכרים החקלאיים בנחלות ובמשבצות היישובים, להכרה בזכויות בעלות ולו גם חלקית בקרקע. הזכות להחזיק בקרקע בעת החכירה היא תחילתה של הבעלות. עם זאת מובע ספק האם להחלטה מס' 533 (והחלטה מס' 611 שבעקבותיה) יש התשתית המשפטית הראויה. נטען שלא ניתן להסתפק בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל בעניין שהמשמעות הכספית שלו ויתור מינהל מקרקעי ישראל על זכויותיו בהיקף שערכו מסתכם במיליארדי שקלים. החלטה בהיקף האמור ראויה לאישור של החלטת ממשלה, ועדת כספים של הכנסת ואולי אף חוק. עוד נטען שההחלטה נגועה ב"ניגוד עניינים" כאשר חלק מהחברים במועצת מקרקעי ישראל שהשתתפו בקבלת ההחלטה הם "בעלי עניין" בהיותם נציגים של ארגוני החקלאים וחוכרים של קרקע חקלאית בעצמם. הדינמיקה והפרקטיקה של שינוי ייעוד קרקע חקלאית לפי החלטה מס' 611 ייצרה כוח ותמריץ כלכלי רב עוצמה המסתכם ברווח קל של עשרות ומאות מליוני שקלים ליישוב. ההחלטה מתעלמת מישוּב הפריפריה בגליל ובנגב שאינם נהנים מ"לחצי העיור". זו תחושה של הזדמנות פז, של ליברליזציה בשינוי ייעוד קרקע חקלאית שיש חשש שלא תחזור. מדיניות השמירה על קרקע חקלאית, שהיתה מאבני היסוד של מדיניות התכנון בישראל חייבת

לעמוד בפני בחינה מחודשת. שינוי פני החקלאות, במשולב עם הלחצים לפירכור ועיור המרחב הכפרי בשל חוסר בקרקעות זמינות לבינוי עירוני במרכז הארץ והתמריץ הכלכלי שיש לחקלאים לשינוי הייעוד, יוצרים לחץ מגמתי בכיוון של ויתור ופשרנות בשמירה על קרקע חקלאית. מדיניות השמירה על קרקע חקלאית נקבעה בראש ובראשונה כאמצעי למטרת פריסת אוכלוסיית ישראל. החשיבות של השמירה על הקרקע כאמצעי ייצור לחקלאות היתה מאז ומתמיד מטרה משנית. המחסור הפתאומי בשטחים עירוניים זמינים לפיתוח כמענה לצורכי גל העלייה של תחילת שנות התשעים ייצר לחץ מחודש לשינוי מידי של ייעודי קרקע עירונית למטרות בינוי. בלהט השינוי, המונע ממניעים כלכליים של חוכרי הקרקע החקלאית - כמעט ונשכחו המטרות לשמן שונה ייעוד הקרקע החקלאית. ראוי לה למדיניות השמירה על קרקע חקלאית שתזכה לדיון מחודש תוך בחינת מטרות המדיניות והאמצעים להגשמתן.