

שיטת ניהול קרקע ציבורית בשוודיה

קטעים מפרסום ממשלתי של משרד המשפטים בשוודיה
Markpolitiska Hjalpmedel (Aids At Land Politics)
שטוקהולם 1969

על הרשות העירונית מוטלת כל האחריות לבנייה קהילתית במישור המקומי, וכן האחריות לתכנון ולאספקת שיכון. ועוד, על הרשות העירונית לדאוג לטיפול השירותים הקהילתיים.

האמצעים העומדים לרשות העיריות, להגשמת מדיניות קרקע קהילתית פעילה, הם: חוקת בניין ומונופול תכנוני וכן הלוואות ממשלתיות למטרות עבודות פיתוח ובנייה לשיכון.

המונופול התכנוני ופעולות המימון - הם בעלי ערך בהגשמת תהליך הבנייה הקהילתית, אולם אינם מספיקים. אין אפשרות להבטיח, באמצעים אלה בלבד, את ביצוע הבנייה בזמן ובמקום הנכונים - כדי שהשקעות הקהילה ינוצלו בדרך היעילה וכדי שהקהילה תוקם בהתאם לתכנון. העניין חשוב גם מבחינה כלכלית, כי השקעות קהילתיות מניעות כיום לסכומים ניכרים.

הועדה למדיניות קרקעית מציינת כי השפעה גדלה והולכת של הרשות העירונית על הבנייה הקהילתית - תושג גם באמצעות בעלות עירונית ניכרת על הקרקע. הרשות העירונית חייבת לתכנן תווי תכנוני ארוך, כך שתוכל להבטיח את השפעתה על הבנייה הקהילתית בבוא העת.

בדיון על מגמות המדיניות הקרקעית המוניציפאלית, הצהיר רוב המשתתפים בוועדה שומח-הקרקע, כי עדיפות מוניציפלית, באשר לבעלות על הקרקע, לעומת זכויות-בעלות המפוצלות בידיים רבות, - תעניק לשיטת המונופול התכנוני של הרשות הציבורית, משמעות ממשית גוברת.

קרקע בבעלות מוניציפלית - חשיבותה רבה מבחינות רבות. הרשות העירונית - המרכזת ברשותה כמות מספקת של קרקע - תוכל להחליט על עיתוי ביצוע הבנייה במסגרת הקהילה, על חלקיה השונים; וע"י כך תבטיח בנייה קהילתית מתאימה והשקעה כלכלית קהילתית טובה. יתר על כן, בעלות על הקרקע תגדיל את יכולתה של הרשות העירונית להשפיע, בצורה חיובית, על צורת הישוב בשלבי תכנונו, לבחור את סוג הדיוור, להחליט על חלוקת הדירות וכו'.

בהקשר זה יש לציין כי גורמים אלה קובעים במידה רבה אף את מחירי השיכון. זאת ועוד, לבעלות מוניציפלית נרחבת על הקרקע יש השפעה בולמת על התפתחות מחירי הקרקע.

תכניות שיכון גדולות, דורשות אזורי קרקע פנויים בכמות סבירה. אם הרשות העירונית קונה את הקרקע ומחלקת אותה לפי תכניות סבירות כגודלן לקבלנים, נוצר מצב מתאים לבנייה מתוכננת ורציונאלית. לעומת זאת, בעלות על הקרקע, כשהיא מפוצלת, גוררת בסופו של דבר תנאים גרועים לבנייה רציונאלית.

בהסתמך על הועדה למדיניות קרקעית והועדה לשומת קרקע מ-1963 - מסתבר כי מדיניות קרקע עירונית פעילה, הכרחית עבור הקהילה - לשם השגת פיקוח יעיל על התהליך המסוכך הכרוך בבנייה קהילתית.

על העיריות לרכוש קרקע במידה כזו, ששינוי השפעה מכרעת על מקורות הקרקע, כך שבזמן מתקבל על הדעת, יוכלו בהכרח לשמש לבנייה קהילתית. מכך אינו משתמע שעל העיריות לקנות את כל הקרקע לבנייה קהילתית,

ולו גם יהיה הדבר רצוי במקרים רבים. מכל מקום, רצוי שהעיריות ירכזו בידן קרקע רבה במידה כזו, שתהיה להן ביקורת על לוח הזמנים של הבינוי הקהילתי, ולא ייווצר סיכון שהפיקוח על הבנייה יכוון על ידי בעלי-קרקע שונים, לעתים בעלי עמדות מונופוליסטיות. על העיריות ליצור תנאי קרקע כה טובים, שבהם תובטח הקרקע לפחות ל-10 שנות בנייה.

היתרונות של מסירת קרקע ציבורית - תוך שמירה על זכויות השימוש בחלקות - במקום מכירתה, ברורות. רצוי לציין במיוחד את החשיבות שבזכויות בעלות ציבורית על חלקות, כעזר בבנייה הקהילתית, בנוסף להיותו אמצעי לשמירת חלק גדול מעליית ערך הקרקע, עבור הקהילה.

נכונה, על כן, ההצהרה שניתנה ע"י הועדה למדיניות קרקעית, כי מוטב שהקרקע תינתן בחכירה, תוך שמירת הזכויות-על-חלקות, לאחר שתוכשר לבנייה. חכירת קרקע חייבת להיעשות בהתאם לתכניות אספקת קרקע, במשך שנים רבות, תוך כדי התחשבות בכך שבנייה רציונאלית דורשת תכניות גדולות ולטווח רחוק. המאמץ לספק את הקרקע בצורה נכונה בין קבלנים שונים, בתוך גבולות הרשות העירונית, צריך להיות צמוד לצרכים של בנייה רציונאלית. דבר זה אינו מונע אספקת קרקע למספר קבלנים, אולם המטרה במקרה זה צריכה להיות - השגת תיאום, בשלבי הבנייה השונים, ובמיוחד שיתוף פעולה בתכנון.

משאל בין מועצות עירוניות בשבדיה
בנושא: חכירת קרקע, מאת: ס. ג'. קרלסון

בחודש ינואר 1964, ערכה ועדת שומת הקרקע, בכל הערים והיישובים העירוניים, חקירה - הקשורה בביצוע חקיקה בענין חכירה.

השאלונים הופנו אל מועצות העיריות וחשובות נתקבלו מ-126 ערים ומ-86 יישובים עירוניים.

מתוך: Märkfragan II Statens offentliga Utredningar 1966, (Stockholm)

מתוך התשובות מתברר כי החכירה מיושמת במידה ניכרת ב-24 ערים וב-7 יישובים עירוניים; ואילו ב-23 ערים מיושמת החכירה במידה פחותה יותר ומתייחסת לקרקע המיועדת למטרה מוגדרת. לרוב, בעיקר הערים הגדולות, הן שחכרו קרקע במידה ניכרת. מתוך 18 הערים הגדולות ביותר במדינה, 12 ביצעו שיטת חכירה, ומתוך הערים בהן קיימת חכירה - 15 כוללות יותר מ-25,000 תושבים. ביתר "הערים המחכירות", פרט למרסטרנד, נע מספר התושבים בין 15,000 ל-10,000.

להלן האינפורמציה שהושגה במחקר - בדבר המועד, שבו החלה הרשות המקומית ליישם תנאי חכירה:

שבע ערים, אשר מביניהן שלוש הן הערים הגדולות במדינה, החלו ביישום תנאי חכירה בשנים שמיד לאחר מתן החוק.

מן התשובות לשאלונים מתברר כי מ-1918 עד 1940, לא בוצעה שיטת החכירה באף מועצה מקומית. בשנות ה-40 ועד לחיקון החוק הנוכחי ב-1954, הוכנסה החכירה לשימוש ב-12 ערים נוספות, לרוב בעלות גודל בינוני. מ-1954 ואילך, אומצה שיטת החכירה ב-5 ערים.

רשויות עירוניות מעטות בלבד, מחכירות את כל הקרקע. מרבית העירויות אשר ביצעו חכירה, העבירו בנוסף לכך חלקים גדולים או קטנים יותר של קרקע בזכויות בעלות.

במשאל צויין כי הסיבה לאי השימוש בשיטת החכירה, במידה ניכרת יותר, טמונה בקשיים פיננסיים ובמחסור היסוד של שיטת החכירה, - וזאת סיבה בעלת חשיבות מירבית. בעיה זו התבטאה בתשובות שניתנו על השאלה בדבר גודלו של החלק, מתוך הקרקע המנוצלת, אשר הושאלה למעשה, כתנאי חכירה. מתוך התשובות ניתן להניח, שהערים אשר הנהיגו חכירה במשך שנים רבות - מוסרות אדמה כתנאי חכירה, במידה גדולה יותר, מאשר ערים אשר הנהיגו את שיטת החכירה רק בשנים האחרונות.

הלוח שלהלן מהווה תמצית מהאינפורמציה שנמסרה ע"י 5 יישובים עירוניים שהנהיגו חכירה במשך זמן רב. הכוונה להראות כי מסירת קרקע בתנאי חכירה - על בסיס של תקופה ממושכת - מוכיחה, למעשה, כי רכישת קרקע יכולה להיות ממומנת, עד לנבול ניכר, מכספי חכירה שוטפים.

אולם יש לשים לב, כי חלק זה של התשלומים השוטפים נדרש לשם כיסוי הריבית והבלאי של ההלוואות - אשר העיריות קיבלו בשלב מוקדם יותר, לשם רכישת הקרקע ופיתוחה, למטרת החכירה. אולם היחס בין המחיר עבור רכישת הקרקע לבין תשלומי החכירה, חייב להיות מכוון להרחבת שיטת החכירה לטווח רחוק.

השוואת ההכנסה מדמי חכירה אל ההוצאות לרכישת קרקע ב- 5 ערים

העיר	ביצוע שיטת החכירה החל משנת	הוצאות שנתיות של העיריות לרכישת מדמי חכירה קרקע, בעיקר לשם חכירה (ממוצע של רכישות קרקע בשנים 1959-1963)	סיכום ההכנסות (בקרונות שבדיות)
שטוקהולם	1908	9,902,000	26,786,965
גטבורג	1912	19,505,000	10,763,000
מלמו	1912	4,141,800	2,761,144
לנדסקרונה	1909	204,580	276,641
אנגלהולם	1913	146,500	165,980

119 ערים ו- 83 יישובים עירוניים, השיבו על השאלה בדבר אורך התקופה המשוערת, בה תענה הבעלות העירונית הנוכחיות של העיריות על הצרכים בקרקע. התשובות שונות מאד. היקף הבעלות על הקרקע, ביחס לצרכים,

שונה בערים כשם שהוא שונה ביישובים העירוניים. אם נקבע גבול בין העיריות, בהן מובטחים צרכי הקרקע לתקופה ארוכה מ-10 שנים, ובין אלה שבעלותן על הקרקע אינה עתידה, לפי המצופה, לכסות את הצרכים למשך 10 שנים, - נוכל לגלות כי מעט יותר מבין העיריות הקטנות כיסו את צרכי הקרקע שלהן לתקופה ארוכה יותר, מאשר העיריות הגדולות יותר.

העיריות אשר אינן מוסרות קרקע כתנאי חכירה, במידה מתקבלת על הדעת, נשאלו על הסיבות לכך. תשובה על שאלה זו ניתנה ע"י 90 ערים. מתוכן, 10 בלבד הזכירו כי השאלה בדבר השימוש בשיטת החכירה, לא היתה בראש דאגתן. קשיים פיננסיים היוו את הסיבה אליה התייחסו בתדירות הגדולה ביותר, בתשובה לשאלה מדוע לא השתמשו במוסד החכירה. לא פחות מ-50 ערים, בערך, התייחסו לקשיים כגון אלה כאל גורם בלעדי - או בנוסף לסיבות אחרות - לאי שימוש בשיטת החכירה. 10 ערים הצהירו כי מוסד החכירה היה ללא עניין עבורם, או שלא יכלו להגיע לידי הסכם בדבר ביצוע השיטה. מתשובות אלה אפשר לראות, לעיתים קרובות, כי בעיות פיננסיות עלולות היו להחליש את העניין שהיה לעיריות בשיטת החכירה. בכמה תשובות הוזכרו, בלי הערות נוספות: "סיבות פיננסיות", "קשיים כלכליים", "שיקולים כלכליים", "בעיות של השקעות", וכו'.

אם נשווה את התשובות של ערים גדולות יותר לאלה של הקטנות יותר, יתברר כי השאלה בדבר הצגת תנאי חכירה - היתה חיונית הרבה יותר עבור הערים הגדולות, מאשר עבור הקטנות יותר. התשובות מחזקות את ההשערה כי השאלה, בדרך כלל, אינה מתעוררת באיזור בנייה קטן - אלא רק כאשר איזור השיג גודל מסוים, או כשהוא עומד בפני התרחבות ניכרת. בשאלון נשאלו חוות דעת כלליות בדבר מוסד החכירה, וכמו כן נתבקשו הצעות לרפורמה.

57 ערים ו-29 ישובים עירוניים מסרו הצהרות. אשר לערים ניתן להבחין, כללית, בגישה חיובית למוסד החכירה, ובו בזמן באימון במוסד זה כבמכשיר לשמירת עליית ערך הקרקע, עבור הרשות העירונית. בנושא זה נדונה השאלה הפיננסית בקווים כלליים, והוצעו הצעות שונות לפתרונה. עיריות רבות הציעו שיפור האפשרויות להלוואות עבור העיריות, לשם מימון רכישת קרקע. רבות מהן הציעו שלרשות העירונית תינתן, לאותה מטרה, הזכות למשוך סכומים חד-פעמיים, לשם כיסוי הוצאות הפיתוח של העיריה. קיצור תקופת הסדר התשלומים - אף הוא הוצע כרפורמה רצוייה.

יש לציין כי הסיכוי לשמירת ערך הקרקע עבור העיריה, דרך מוסד החכירה - בצורתו הנוכחית - מוגבל וחלוי, למשל, במועד שנקבע לשחרור הקרקע ע"י העיריה. כמו כן, חסרים חוקים ברורים לשמירת ערכי קרקע ובניין במועד השחרור; כלומר, בתקופת החזרת הקרקע לרשות המוניציפלית, עם תום תקופת החכירה. ולבסוף, התקופתיות של השינוי בתשלומי החכירה, היא בעלת חשיבות בהקשר זה.

אשר לרצון לשכלול האפשרויות להלוואות - הועלתה בין היתר, ההצהרה הבאה של העיר מלמו: כדי להקל על העיריה לממן רכישת קרקע, מתוך כוונה למסרה בתנאי חכירה, יהיה הדבר רצוי שיושגו תנאי הלוואות טובים יותר לאותן רכישות קרקע. חלק מסויים מהלוואות העיריה, שנלקחו לאותה מטרה, ואשר כיום מגיעה תקופת פרעונן כעבנר 30 שנה, רצוי שלא יצטרכו להגיע לפרעון עם תום תקופה זו.

אם אין אפשרות להשיג תנאים טובים יותר להלוואות, חייבת תקופת הבלאי, בעיקרה, להיות מוארכת.

הצעות לשינויים בחוק, שלפיהם תינתן לעיריות הזכות למשוך חסלום חד-פעמי, בעת מסירה בתנאי חכירה, הוצעו ע"י 13 ערים ויישוב עירוני אחד.

ערים רבות, גם גדולות וגם קטנות, הציעו תקופה קצרה יותר עבור הסדר תשלומים, בעיקר בגלל השינוי בערך המטבע.

העיר גטבורג מציינת כי התקופתיות בתשלומי החכירה היא בעלת חשיבות עבור העיריות, כשהן מטפלות בעליית ערך הקרקע.

בקריסטינהם היו סבורים כי תשלומי החכירה, אשר השתוו עם הריבית על ערך הנכס, חייבים להיות קשורים לתקופות קצרות יותר. כן מציינים, שעבור מספר גדול של חכירות, נהוגה כעת ריבית של 3.25%, בעוד ששיעור הריבית להלוואות ארוכות טווח של העיריות, בהווה - מגיעה ל-6.1% - 6.5%, וכי נסיבות אלה כרוכות בהפסדים כלכליים.

ולסיכום, נקודת הראות וההצעות לרפורמה, שהועלו ע"י הערים הקטנות יותר, דומות לאלה של הערים הגדולות. אפשרויות טובות יותר להלוואות, הזכות למשוך תשלומים חד-פעמיים וקיצור התקופה להסדר התשלומים - היו בין ההצעות העיקריות.