

מדיניות הקרקע בהולנד במבט השוואתי

בארי נידהאם¹

הקדמה

כאשר מציגים את מדיניות הקרקע של מדינה מסוימת בצורה כזאת שניתן יהיה להשוותה עם מדינות אחרות, נהוג להשתמש במסגרת אנליטית המבוססת על תיאוריית ה-Ricadian של מחירי קרקע. אכן, הדיון במדיניות הקרקע ההולנדית המוצג כאן מתחיל עם המסגרת הזאת, כביאור הנגזר ממחקר בין-לאומי על מדיניות קרקע שבוצע לאחרונה. בהמשך, המדיניות ההולנדית מתוארת בעזרת מסגרת זו. שיטה זו אומנם מעניקה הבחנות מועילות, אך נמצא שאין בכוחה להסביר מספר תוצאות של מדיניות הקרקע ההולנדית. למסגרת האנליטית המקובלת יש להוסיף שיקולים של scale – קנה מידה – אליו מתייחסת מדיניות הקרקע. לא רק האיכות קובעת, אלא גם הכמות.

המסגרת האנליטית

לאחרונה, מימנה הממשלה הגרמנית מחקר השוואתי על קרקע עירונית ושווקי נכסים במדינות אירופה: גרמניה (המערבית בלבד דאז), הולנד, איטליה, בריטניה וצרפת. המחקרים על חמש מדינות אלו פורסמו בספרים נפרדים² ולאחר הפרסום נערכה השוואה על-ידי Dransveld and Voss (1993). מהשוואה זאת, עולה מסגרת השוואתית לגבי שווקי הקרקע העירונית במדינות השונות. "דרנסוולד ווס" משתמשים במשתנה אותו הם מכנים "Erschliessung" כדי להשוות בין שווקי הקרקע לבנייה. מושג זה מתייחס להקמת התשתית ושירותים אחרים באזור בו יקום מספר כזה או אחר של מבנים. למעשה, פעילות זו הינה ה"חיבור" בין האזור לפיתוח לבין האזור הבנוי הקיים, כאשר ההנחה היא שחיבור זה מבוצע בהתאם לתוכנית רשמית. אנו קוראים לחיבור זה "תהליך פיתוח הקרקע" (להבדיל מתהליך פיתוח הבנייה, בו המבנה מוקם על חלקה של שירותים קיימים). לפי המחברים, ההבחנה המהותית בין דרכי הביצוע של תהליך פיתוח הקרקע עיקרה היא: "מיהו הנהנה מן הבעלות על הקרקע במשך תהליך זה?"³ הבחנה זו מהותית מפני שהיא קובעת מי נושא בעלויות השירותים ומי נהנה מרווחי הפיתוח.

1 המחבר הוא פרופסור לתכנון עירוני במחלקה לתכנון מרחבי באוניברסיטת נימגן שבהולנד. מאמר זה נכתב בסיוע לימודי בן שלושה חודשים לפקולטה לארכיטקטורה בטכניון בחיפה, שהתאפשר הודות למלגת מרצים ע"ש י" טיילור.

2 הספרים הוצאו לאור על-ידי University College of London Press, יחד עם ספר שישי, בן מבנה דומה, על שוודיה.

מבחינים בין חמישה דפוסים של תהליך פיתוח הקרקע:

פיתוח על-ידי בעל קרקע זמני אחד

I בעלות זמנית על-ידי העירייה
 העירייה רוכשת את כל הקרקע, מספקת את השירותים, ואח"כ מעבירה את החלקות על-ידי מכירה או חכירה.

II בעלות זמנית על-ידי גוף ציבורי או גוף ציבורי/פרטי
 אותן הפעולות שבדפוס I מבוצעים על-ידי גוף ציבורי או גוף ציבורי/פרטי הנוסד לשם כך.

III בעלות זמנית על-ידי יזם פרטי
 יזם קונה את כל הקרקע, מספק את שירותי התשתית, מקים מבנים על קרקע זו עם שירותים אלה, ואז מוכר את המבנים ואת הקרקע עליה הם עומדים, ומעביר את השטחים הציבוריים (כבישים וכו') לעירייה או לגוף ציבורי אחר.

פיתוח על-ידי מספר בעלי קרקע שונים

אף אחד לא רוכש את כל הקרקע באזור הפיתוח. בעלות על הקרקע מחולקת בין הבעלים המקוריים או בין אנשים אחרים אשר קנו אותה מן הבעלים המקוריים, אם לפיתוח ואם לספקולציה. אולם, הבנייה אינה בת ביצוע ללא שרותי תשתית, ואת אלה חייבים לספק בהתייחס לכל השטח ועל-פי התוכנית; אין בכוחו של אף אחד מן הבעלים השונים. לבד לנקוט בצעד זה (והרי, למה שבעלים יחידים יספקו תשתיות המועילות גם לבעלי החלקות האחרות, ללא כל אפשרות שהוצאות אלו יופרעו על ידם?). זהו צעד החייב להינקט על-ידי גוף ציבורי ושתי דרכים פתוחות בפניו:

IV מבלי להפעיל סמכויות ציבוריות
 הגוף הציבורי מתקשר עם כל אחד מבעלי הקרקע בנפרד ומסכם עימם הן לגבי השטח אותו צריך לרכוש בעבור כבישים וכו' והן לגבי חלוקת העלויות.

V על-ידי הפעלת סמכויות ציבוריות
 הגוף הציבורי רשאי להפעיל סמכויות ציבוריות כדי לרכוש את השטחים הדרושים (גם באמצעות כפייה, במידת הצורך) ולהטיל היטלים בכדי שעלויות אלו יופרעו.

אם נבחן את חמש המדינות האירופאיות על-פי חמשת הדפוסים של תהליך פיתוח הקרקע, נמצא, שאף אחת מהן אינה מסתמכת על דפוס אחד בלבד, אלא לכל מדינה צירופים משלה. בבריטניה, למשל, דפוס מס' III הינו הבולט ביותר; בהולנד, הבולט הינו דפוס מס' I. יתר על כן, הצירוף במדינה מסוימת עשוי להבדיל בין קרקע למגורים לבין קרקע לתעשייה. לגבי מגורים בגרמניה, למשל, דפוס מס' IV הינו הנפוץ ביותר, אך לא השלט; לגבי התעשייה בגרמניה, דפוס מס' I הינו הנפוץ ביותר, אך שוב, לא בצורה שלטת.

השוני בין חמשת הדפוסים של תהליך פיתוח הקרקע מעובד להלן בהתאם להשפעתם על תחולת העלויות והתועלות (הניתוח שלי שונה בצורה די משמעותית מניתוחם של "דרנסולד וווס"). את מדיניות הקרקע בהולנד נבחן לפי ניתוח זה.

תחולת העלויות

לדפוס התהליך הנבחר השלכות חשובות לגבי תחולת עלויות השירותים. לצורכי הדיון, מועיל להבדיל בין שירותים ראשוניים (ההכרחיים לפיתוח האתר והמסופקים בתוך גבולות שטח הפיתוח, כגון דרכי גישה, ניקוז, שטחים פתוחים וגם עלות יצירת התוכניות המפורטות: שירותים באתר עצמו), לבין שירותים משניים (הנובעים מפיתוח האתר עצמו – שטחי בתי ספר, הרחבת מפעל טיהור מי שופכין, וכו') – והמסופקים בדרך-כלל מחוץ לגבולות שטח הפיתוח: שירותים שלא באתר עצמו). נדון תחילה בשירותים הראשוניים ונבחין בין הגורם המספק אותם (ולכן גם זה, שנוטל סיכונים במידה שהעלויות לא יופרעו) לבין הגורם המשלם לספק.

דפוס פיתוח הקרקע	הספק	שיטת התשלום	הגורם המשלם
I	העירייה	כל העלויות כלולות במחיר חלקות הבנייה הנמכרות	המשתמש הסופי
II	גוף ציבורי (למחצה) אחר	כל העלויות כלולות במחיר חלקות הבנייה הנמכרות	המשתמש הסופי
III	יזם פרטי (ע"פ הסדר עם העירייה ותחת פיקוחה)	כל העלויות כלולות במחיר חלקות הבנייה הנמכרות	המשתמש הסופי
IV	גוף ציבורי (לרוב העירייה)	- חלק מן העלויות מופרעות על-ידי בעלי הקרקע, על-פי הסכם - העלויות הנוותרות	המשתמש הסופי משלמי המס
V	גוף ציבורי (לרוב העירייה)	- חלק מן העלויות מופרעות על-ידי בעלי הקרקע, על-פי הסמכויות הציבוריות - העלויות הנוותרות	המשתמש הסופי משלמי המס

לגבי השירותים המשניים, התמונה היא כך:

הגורם המשלם	שיטת התשלום	הספק	דפוס פיתוח הקרקע
המשתמש הסופי	ניתן להכליל את העלויות במחירי המכירה של החלקות	העירייה	I
המשתמש הסופי משלמי המס	- אם העירייה מטילה עלויות אלו על הגוף הציבורי (למחצה), ואם גוף זה מעביר אותם הלאה במחירי מכירה גבוהים יותר - בכל מקרה אחר	העירייה	II
המשתמש הסופי משלמי המס	- אם על היום לשלם "רווחי תכנון" או עבור השגת אישורי תכנון או לספק "in nature" - בכל מקרה אחר	העירייה, נציבות המים, וכ"ו	III
המשתמש הסופי	אין סיכוי רב להחזיר את ההוצאות על-פי הסכם פרטי	גוף ציבורי (לרוב העירייה)	IV
המשתמש הסופי ומשלמי המס בהולנד, למשל - משלמי המס; באיטליה - המשלמי המס	- תלוי בתכני הסמכויות הציבוריות	גוף ציבורי (לרוב העירייה)	V

תחולת הרווחים

לאחר הספקת השירותים באזור הפיתוח, יש חלקות לבנייה ולכל אחת ערך שוק $(V_a, V_b, V_c = \text{etc.})$. הערך הכולל $(V_1 = V_a + V_b + V_c \text{ etc.})$ של כל החלקות יהיה גדול יותר מערכו של השטח הכולל בשימוש הראשוני $(V_0 = \text{etc.})$. חלק מערך זה יש לייחס לעלויות אספקת השירותים $(C = \text{etc.})$. אם מנכים עלויות אלו מן הערך V_1 , והערך הנותר $(V_1 - C)$ עדיין גבוה מן הערך בשימוש הראשון,

הרי ההפרש $(V_1 - C - V_0)$ מהווה רווח הפיתוח.³ מי נהנה מרווח זה? במידה מסוימת תלוי הדבר בדרך בה סיפקו את השירותים.

דפוס I

אם חלקות הבנייה נמכרות לפי ערך השוק המלא שלהן, ניתן לממש את רווח הפיתוח במלואו. אם העירייה, כמפתח הקרקע, קנתה את הקרקע הבלתי מפותחת לפי ערכו הקיים (V_0) , הרי היא נהנית מכל רווחי הפיתוח. אם העירייה קנתה במחיר שהוא מעל לערך השימוש הקיים $(= V_{0+})$, מתחלקים רווחי הפיתוח בין הבעלים הראשונים $(V_{0+} - V_0)$ לבין העירייה $(V_1 - C - V_{0+})$. המחיר שהעירייה תשלם מותנה באופן חלקי בשלב תהליך הפיתוח בו היא רכשה את הקרקע. אם היה זה בשלב מוקדם מאד, המחיר שתשלם יתקרב מאד לערך השימוש הקיים, והיא תהנה כמעט מכל רווחי הפיתוח. אולם, בכך הייתה גם נוטלת הרבה סיכונים. ככל שקונים בשלב מוקדם יותר, כך הסיכונים רבים יותר והרווח הפוטנציאלי גבוה יותר.

ניזן כעת להגיד יותר על הגורם, שבסופו של דבר משלם את העלויות הראשונות של הספקת השירותים. ההנחה היא, שחלקות הבנייה נמכרות בערך השוק המלא: לא ניתן להשיג מחיר גבוה יותר, לפיכך אי אפשר להעלות את המחירים בהיתוספות עלויות השירותים. אם מטילים עלויות אלו על תהליך פיתוח הקרקע, הן מפחיתות את רווח הפיתוח; לכן, עלויות אלו נישאות על-ידי העירייה או על-ידי הבעלים הראשונים. דבר זה תופס גם לגבי עלויות השירותים המשניים, אם גם הן מתווספות לתהליך פיתוח הקרקע.

דפוס II

הנאמר לגבי דפוס מס' I, חל גם על דפוס מס' II: מרווחי הפיתוח נהנה הגוף הציבורי הנושא באחריות לפיתוח הקרקע, או שרווחים אלה מתחלקים בין גוף זה לבין הבעלים הראשונים. אם לא מוסיפים את עלויות השירותים המשניים לתהליך פיתוח הקרקע, אלא מטילים אותן על משלמי המס, רווחי הפיתוח הנותרים גבוהים יותר.

דפוס III

תהליך זה דומה מאד לדפוס מס' I ו-II, אלא שמדובר בגוף פרטי (היזם) שנהנה מרווחי הפיתוח; הוא יכול גם להתחלק בהם עם הבעלים הראשונים של הקרקע. במידה שמחייבים את היזם בעלויות השירותים המשניים, באמצעות הסכמי רווחי התכנון, רווחי הפיתוח פוחתים.

3 אין למושג "רווח הפיתוח" הגדרה מדוייקת. כלומר, האם רווח הפיתוח הינו השארית אחרי שמנכים את עלויות אספקת השרותים הראשוניים, או שמא חייבים לנכות גם את עלות אספקת השרותים המשניים? מכיוון שבמדינות שונות קיימות ציפיות שונות לגבי מי צריך לשלם בעד השרותים המשניים, הגדרת "רווח הפיתוח" משתנה בהתאם.

דפוס IV

ההסכם הפרטי שסוכם עם העירייה (או עם גוף אחר שסיפק את השירותים) קובע מי נהנה מרווחי הפיתוח ומה יהיה גודלם. אולם, במקרה של הסכם מרצון, לא נראה שבעלי הקרקע יהיו מוכנים לשלם יותר מעלויות השירותים הראשוניים (ואולי אף פחות מזה). לכן הם ייהנו מרווחי הפיתוח במלואם ($V_1 - C - V_0 =$). אם אין זה מקובל או נחשב לא תקין שבעלי הקרקע ייהנו מרווח זה ללא מאמץ, ניתן להטיל מיסים או היטלים אחרים על רווחי הפיתוח.

דפוס V

בדפוס זה של תהליך פיתוח הקרקע, התוצאות מותנות בתכני הסמכויות הציבוריות שמפעילים. אם סמכויות אלו מאפשרות את החזר כל העלויות של השירותים הראשוניים (ואולי גם של המשניים) מבעלי הקרקע, האחרונים עדיין נהנים מרווחי פיתוח הקרקע. תיתכן סמכות ציבורית מסוג אחר (כנהוג בגרמניה), לפיו, מטילים היטל השווה לעלויות השירותים בתוספת רווחי הפיתוח. במקרה זה, מכסים את עלויות השירותים מכספי ההיטל, הנותר מופקד בקופת הציבור, ובעלי הקרקע מממשים את ערך השימוש הקיים בלבד.

המקרה של הולנד

בהולנד, בונים לרוב על קרקע המסופקת על-ידי העירייה. מצב זה נהוג כשמדובר הן במגורים (כולל שירותים כמו חנויות ובתי ספר), הן בתעשייה והן במשרדים. תהליך פיתוח הקרקע דומה לדפוס מס' I.

הפיתוח מתבצע בדרך-כלל בקני מידה של אזור בן חלקות בנייה רבות, כגון שכונה שלמה בת כמה מאות יחידות דיור או שטח תעשייתי בגודל של הקטרים רבים. העירייה רוכשת את הקרקע בתוך האזור מבעלים נוכחים (לרוב, חקלאים). היא מספקת את השירותים הראשוניים ומעבירה את החלקות (לעיתים קרובות, במכירה; לפעמים, בשכירות על-פי חוזים לטווח ארוך). סה"כ העלויות של פיתוח הקרקע כולל רכישת הקרקע, עלויות השירותים הראשוניים, סכום המיועד לכסות חלק מן השירותים המשניים (bovenwijkse voorzieningen), עלות הכנת התוכנית והפיקוח עליה, והוצאות הריבית. את עלויות אלה חייבים לכסות. העירייה מעבירה את החלקות לבנייה במטרה להשיג הכנסה כוללת השווה לפחות לסה"כ העלויות. מחירי ההעברות לשימושי שוק (דיור פרטי, תעשייה, משרדים) נקבעים פחות או יותר לפי ערך השוק: אין מוכרים אותן במכירה פומבית, אך העירייה שואפת למכור אותן במחיר המקסימלי לשימוש המיועד. לשימושים לא שוויקים (בעיקר דיור סוציאלי; אך גם בתי ספר, מרפאות, וכו'), העירייה מעבירה את הקרקע (לרוב לאגודות דיור) במחירים נורמטיביים.

זהו פיתוח קרקע לפי דפוס מס' I: בעלות זמנית על הקרקע מטעם העירייה. את ההשלכות לגבי תחולת העלויות ותחולת התועלות ניתן לשחזר מהניתוח הקודם: כל העלויות מכוסות תחילה על-ידי העירייה, ומוחזרות מקוני חלקות הבנייה. אך ההסדר פועל להפחית את המחיר, שבכוחם של הבעלים הראשונים לממש; התועלות, בצורה של רווחי פיתוח, מתחלקות בין הבעלים הראשונים לבין העירייה.

נוהג זה אינו חובה. העירייה רשאית להחליט לפתח את הקרקע בצורה אחרת. באפשרותה להשתמש בסמכויות של אזרח פרטי לקניית קרקע ולמכירתה. במילים אחרות, אין חקיקה המחייבת את העירייה לנקוט במדיניות קרקע זו, או המקנה לה סמכויות יתר אם היא אכן עושה כך (קיימות אומנם סמכויות קנייה מתוך כפייה, אך הן מופעלות לעיתים נדירות מאד). ובכל זאת, כמעט כל העיריות נוקטות במדיניות זו.

מעט פיתוח נובע מדפוסים מס' IV ו-V. בדפוס IV, הקרקע נשאר ביד היזם הפרטי, שנכנס להסכם עם העירייה (לפי סעיף 42 של "חוק התכנון המרחבי") לגבי הגורם שיספק את השירותים וישלם עבורם. לפי הסכם זה, הקרקע המיועדת לכבישים, נטיעות וכו', מעוברת לעירייה ללא תשלום. בדפוס מס' V, אם בעלי הקרקע הפרטיים מסרבים להיכנס להסכם עם העירייה, העירייה רשאית להטיל היטל על היזמים הפרטים (baatbelasting לפי סעיף 273 של "חוק העיריות"). היטל זה מאפשר לעירייה להחזיר לעצמה את עלויות השירותים הראשונים, אך לא את עלויות השירותים המשניים, וגם מונע את ניכוי רווחי הפיתוח "מלמעלה". בפיתוח הקרקע לפי דפוס IV ו-V, המחירים (הן של רכישת הקרקע הן של העברת הקרקע) נקבעים בשווקים בהם שולט דפוס מס' I של פיתוח הקרקע. מעט מאד פיתוח נובע מדפוס מס' III, אף כי אין כל איסור על כך (כלומר, יזם פרטי רוכש את כל הקרקע באזור המתוכנן, מספק את השירותים, בונה את המבנים, מוכר את המבנים, מעביר את הכבישים, וכו' לעירייה). במספר מקרים, נוהגים על-פי דפוס מס' II, באמצעות שותפויות ציבוריות/פרטיות בין העירייה ואינטרסים פרטיים (כלומר, השותפות יוצרת גוף חוקי, המשיג בעלות זמנית על הקרקע לפיתוח, מספק את השירותים ואח"כ מעביר את חלקות הבנייה).

עד כאן התיאור הקצר על מדיניות הקרקע בהולנד כפי שמציגים אותה בדרך-כלל (תיאורים מלאים יותר ניתן למצוא ב-Needham, 1992; Needham et al., 1993), אך אין זה הסיפור המלא.

ניתוח משלים של מדיניות הקרקע ההולנדית

עדות לכך שהתיאור הנ"ל אינו הסיפור המלא ניתן לראות בעובדות הבאות:

— כשהעירייה קונה קרקע בשימוש חקלאי, היא מציעה מחיר שהוא קצת מעל ערך השימוש הנוכחי ויחד עם זאת מצליחה לקנותה באווירה נאותה (כלומר, מבלי להזדקק לאמצעי כפייה);

— לפעמים קורה שזום פרטי קונה שטחי קרקע גדולים בתוך אזור התכנון, ונדמה, שבכוונתו לפעול על-פי דפוס מס' III, IV או V. הרי נוסחה זו אכן רווחית ברוב המדינות. אולם בהמשך, היוזם פונה לעירייה בהצעה למכור לה את הקרקע במחיר כמעט זהה למחיר שהוא שילם!

— העירייה קונה קרקע במחיר הגבוה כמעט מערך השימוש הנוכחי, מעבירה אותה לצורכי מגורים במחיר קרוב לערך השוק ומרוויחה מעט מאד רווחי פיתוח!

ברור, שבכדי להבין את מדיניות הקרקע ההולנדית, את שוק הקרקע ההולנדי, ואת יחסי הגומלין ביניהם, עלינו להבין היטב יותר את שיטת קביעת מחירי הקרקע. הבה נראה מה קורה כשהעירייה לוקחת את תהליך פיתוח הקרקע על עצמה. היא מכינה תחשיב פיננסי עבור אזור התכנון כולו. תחשיב זה כולל:

— עלויות רכישת הקרקע מהבעלים הראשונים;

— עלויות השירותים (הראשונים והמשניים), כולל עלות עריכת התוכנית;

— ההחזרים שהיא תקבל ממכירת הקרקע הן לשימושים שווים (במחירי שוק) והן לשימושים בלתי שווים (במחירים נורמטיביים).

העירייה אינה שואפת להשיג רווחים מפיתוח הקרקע. לכן אפשר, שהיא תשנה את מרכיבי התחשיב על מנת לכסות את ההוצאות בלבד. כלומר, ייתכן שהיא תספק שרותי קרקע ברמה גבוהה (למשל, ברוב הפרוייקטים למגורים, 40% מהקרקע מיועדת לשימושים ציבוריים כגון כבישים, דרכי אופניים, שטחי משחק, נטיעות וכו'): רמה זו מגבירה את עלויות השירותים, ומפחיתה את כמות הקרקע הניתנת להעברה. דוגמא נוספת: העירייה רשאית להכיל שעור גבוה של דיור סוציאלי בפרוייקט ולקבוע מחירים נורמטיביים נמוכים: דבר זה מפחית את ההחזרים מן ההעברה.

השאלה היא, למה בעלי הקרקע הראשונים אינם מסרבים למכור במחירים כה נמוכים? אילו ביקשו מחירים גבוהים יותר, היה על העירייה להכיל שימושים המשלמים יותר, ולספק שירותים ברמה זולה יותר: דבר זה היה מותיר רווחי פיתוח, שמהם יכלו הבעלים הראשונים ליהנות בצורה של מחירי מכירה גבוהים יותר, במקום שרווחים אלה יעלמו למטרות סוציאליות. הרי אם הבעלים הראשונים מסרבים למכור במחירים נמוכים, העירייה תצטרך לכפות את הקנייה. היא תפעיל את החקיקה (או ליתר דיוק, את מערכת החוק) הקובעת שעל הבעלים לקבל מחיר השווה לערך השוק הממוצע בפרוייקט החדש. לפיכך, היה ניתן לצפות שהבעלים הראשונים יגרמו להליך של קניית כפייה. אך דבר זה נדיר מאד.

עלינו להעמיק עוד יותר ולהשקיף לטווח ארוך יותר על קנה המידה של החלת מדיניות הקרקע ההולנדית. ערך השוק של נכס כלשהו (למשל, של דיור פרטי) נקבע על-פי הכמות העומדת למכירה, בין אם חדש ובין אם יד שנייה. וכמות זו מושפעת על-ידי מדיניות הקרקע ומדיניות התכנון. אם מדיניות אלה עודדו בנייה למגורים בצורה פעילה במשך עשורים רבים, מחיר הדיור יהיה נמוך ולכן גם ערך השוק של הקרקע לדיור פרטי.

בהולנד, מטרת מדיניות התכנון היא להבטיח שתהיה מספיק קרקע מיועדת בתוכניות הרשמיות כדי שלא יהיה מחסור בדיור (או בתעשייה או במשרדים); ומטרת מדיניות הקרקע היא להבטיח שהקרקע המיועדת בתוכניות הרשמיות, תוצע לפיתוח בצורה של חלקות בנייה הכוללות שירותים. כאלה הם פני הדברים כבר עשורים רבים, להלכה ולמעשה. התוצאה היא שערך השוק של קרקע לבנייה, כולל שירותים, הוא נמוך.

מצב זה שורר כל כך הרבה שנים (במיוחד מסוף מלחמת העולם השנייה ועד היום) שכבר הושג איזון, כמפורט להלן:

— העירייה מפתחת קרקע לאזורי מגורים ומספקת שירותים ברמה מסוימת ובמזיגה של דיור סוציאלי ודיור שוויק, בצורה כזאת...

— ...שבהתחשב בעלויות השירותים, ערך השוק של הקרקע לדיור פרטי ומחירים נורמטיביים לדיור סוציאלי,

— הערך הממוצע של הקרקע, שעליה לקנות מן מהמגזר החקלאי הוא רק פי שניים, פחות או יותר, מערך השימוש הנוכחי,

— והעירייה אכן מציעה לחקלאים פי שניים מערך השימוש הנוכחי, והחקלאים מסכימים ברצון, מפני שהם יודעים שלא היו מקבלים יותר מקניית כפייה מכיוון שהעירייה כבר מציעה להם את ערך השוק!

לפיכך, אין זה מפתיע שיזמים פרטיים אינם רוצים ליטול חלק בתהליך פיתוח הקרקע (דפוס מס' III): זה לא רווחי. יתר על כן, קיימים סיכונים, ובדפוס מס' I של תהליך פיתוח הקרקע, זוהי העירייה שנוטלת את הסיכונים (הסיכונים אינם דבר של מה בכך: בתחילת שנות ה-80, הביקוש לקרקע פיגר לעומת הציפיות, ועיריות רבות הפסידו כסף רב בפיתוח קרקע).

יש להדגיש היבט נוסף ואחרון של מדיניות הקרקע בהולנד. נוצרה מסורת של חלוקת עבודה, שלפיה העירייה לוקחת על עצמה את פיתוח הקרקע ונוטלת את הסיכונים במשך 5 עד 10 השנים בין רכישת הקרקע לבין העברתה; יזם פרטי בונה מבנה על הקרקע בת השירותים ונוטל סיכונים לתקופה קצרה בהרבה (2 עד 3 שנים). נוסף לכך, תהליך התכנון מקנה ליזם מידה רבה של בטחון. התוצאה היא, שמבחינת היזם, תהליך הבנייה הינו תהליך ייצור הניתן לניבוי דיו וממנו אפשר להרוויח רווחים נורמליים (בהשוואה לייצור ספרים או רהיטים או מכוניות!): אין הוא רוצה להיות מעורב בפיתוח הקרקע ואין הוא זקוק לזה (כעת ניתן להסביר את התופעה הנ"ל, לפיה יזמים פרטים קונים קרקע ללא שירותים ומוכרים אותה לעירייה ללא נטילת רווח. היזם מוכר את הקרקע בתנאי שהוא יקבל את הזכויות לקנות אותה חזרה עם שירותים ולבנות עליה. היזם מרוויח רווחים על הבנייה, לא על הקרקע!).

סיכום

מכורח הדברים, התמונה של מדיניות הקרקע ההולנדית, שהוצגה כאן, פושטה. ייתכן שהיא נראית אידיאלית. אין ספק שהיא פועלת היטב ומשיגה תוצאות טובות "על הקרקע" מזה עשרות שנים. נראה, שכל הצדדים מרוצים ממנה. אולם, באופן נראים עננים.

הניתוח הוצג במושגים של איזון פיננסי שהושג, בעוד שפיתוח הקרקע אינו מעניין מבחינה מסחרית. אולם האיזון עלול להיות בלתי יציב. למשל, אם באזור התכנון הייתה כמות הדיור הסוציאלי פוחתת במידה ניכרת, ואם מחיר הדיור הפרטי (היינו, גם ערך השוק של חלקות הבנייה לדיור פרטי) היה עולה, הייתה תוצאת התחשיב הפיננסי עשויה להיות מושכת מבחינה מסחרית. אין שינויים אלה בגדר השערות בלבד: שניהם מוכנסים כעת על-ידי השלטון המרכזי תחת מדיניות העיור אותו הפעיל לא מזמן. וכלי ספק: יזמים וספקולנטים כבר החלו לפעול, הם קונים קרקע חקלאית באזורים מובחרים ובמחירים גבוהים ממה שהעירייה נוהגת לשלם.

בשלב זה לא ניתן להעריך את המשמעות של התפתחויות אלו. הן עשויות לסמל נקודת מפנה במדיניות הקרקע ההולנדית או, אולי, תנודה קלה בלבד מסביב לאיזון, ששימש את רוב הגורמים ביעילות רבה.

מה שלא יהיה, דרושה לנו מסגרת לניבוי ההשלכות. המסגרת איתה מאמר זה פתח — חמשת דפוסי פיתוח הקרקע — הינה שימושית אך לא מקיפה, הואיל והיא אינה מסבירה את השפעת מדיניות הקרקע על מחירי הקרקע והמבנים. דרושה מסגרת, שתאפשר לנבא את תוצאות השימוש בכלי מדיניות הקרקע בקנה מידה גדול ובמשך שנים רבות.

ספרות

Dransveld, E., Voss, W., 1993, *Functionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn.

Needham, B., 1992, "A Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly", in *Urban Studies*, Vol. 29/5, 669-686.

Needham, B., Kruijt, B., Koenders, P., 1993, *Urban Land and Property Markets in the Netherlands*, University College of London Press, London.