

הקרקע להשתמש ברכושו לשם בנייה או למכור את הקרקע לאלה המעוניינים להשתמש בה לשם בנייה.

שיטת הטלת מס על תוספת ערך הקרקע, גם כשהרכוש אינו מועבר ליד אחרת, מאפשר לחברה לספוג חלק מתוספת־ערך הנובע מהחלטת הרשות הציבורית לשנות את השימוש בקרקע. השיטה, המוקבלת ברוב הארצות וגם בישראל, להטיל את המס על תוספת ערך קרקע אך ורק בזמן העברת רכוש, גורמת למצב שרק אזור קטן של בעלי רכוש מאלה המוכרים את רכושם — משלם את המס, ואילו הרוב המכריע שומר על רכושו ואינו משלם מעודף הערך. אמנם בעל הרכוש משלם מס מוגדל אם ערך רכושו עולה על יסוד הערכה גבוהה יותר לתשלום מס הרכוש, אולם תוספת תשלום מס זה מהווה החלק הקטן ביותר משיעור המס הגבוה המשתלם ממס תוספת ערך הקרקע.

דין־חשבון מסמינר האו"ם על מדיניות קרקע עירונית

במחצית הראשונה של חודש נובמבר 1971, נתקיים במדריד במשך שבועיים, סמינר בינלאומי מטעם האו"ם, על מדיניות קרקע עירונית ואמצעי פיקוח על שימושי קרקע. הסמינר אורגן על ידי המרכז לשיכון, בנייה ותכנון של המועצה הכלכלית והחברתית של האו"ם, בשיתוף עם משרד השיכון בספרד.

הסמינר היה המשך למחקר מקיף, שבוצע ע"י המרכז, על יסוד המלצות הוועדה לשיכון, בנייה ותכנון של האו"ם, אשר בישיבתה בשנת 1964 החליטה, ש"קיים צורך ברפורמה של קרקע עירונית, שתכליתה לנהל מדיניות קרקעית, שתקל על ביצוע תכניות פיתוח עירוניות ואזוריות, ושתבטיח אמצעים הכרחיים להבטחת זרבות קרקעיות, ע"י רכישת קרקע בהקדם כדי למנוע ספרות קרקעית".

המחקר על מדיניות קרקעית ואמצעי פיקוח על שימושי קרקע בוצע ע"י מומחים שמונו מטעם המרכז וביצעו את המחקר באירופה המערבית, בארצות מזרח אסיה, באפריקה, באמריקה הלטינית ובאמריקה הצפונית. המחקר במזרח הקרוב והתיכון בוצע ע"י משרד האו"ם בבירות. נוסף לכך, מומחים מטעם ממשלת פולין, סינגפור ושבדיה ביצעו מחקר בנושא זה על ארצותיהם. בגמר עבודות המחקר והגשת הדו"חות על ידי המומחים נתקיימה בדצמבר 1970 פגישה של מומחים, שנתמנו ע"י האו"ם לשם ניסוח המלצות על סמך מחקרים שבוצעו, וכן להתוות קווים לדין־חשבון כולל על מדיניות קרקעית. בפגישה בניר־יורק השתתפו המומחים הבאים: פרופ' הרדיו מארגנטינה, פרופ' דייקמן מארה"ב,

ד"ר דרין דרבקין מִישראל, אופורי מגאנה, פרוף אלברט מגרמניה המערבית, מאה מהודו, פרוף באר מפולין ופרופ' זילי מצרפת. בעקבות פגישת המומחים, פורסמו המלצותיהם ששימשו יסוד לניסוח המלצות הסמינר.

בסמינר השתתפו 26 נציגים מארצות אסיה ואפריקה הלטינית, מפולין, מבולגריה ומיוון — נציג אחד מכל ארץ. נוסף לאלה השתתפו כמשקיפים מומחים מארצות הברית, אוסטרליה, צרפת, הולנד, בלגיה, נציג הבנק העולמי וכן נציגי הוועדות הכלכליות האזוריות של האו"ם לאירופה, אפריקה, המזרח הרחוק, והמזרח הקרוב. בין משתתפי הסמינר היו חמישה נציגי ארצות ערב (סוריה, לבנון, ירדן, מצרים ואלג'יר).

הדיונים התרכזו בעקבות חמש ההרצאות הבאות:

- א. ביקוש לקרקע עירונית ודרכי השימוש בה — הרדוי מארגנטינה.
 - ב. דפוסי בעלות על קרקע — אופורי מגאנה.
 - ג. לקראת התפתחות מדיניות קרקע עירונית — דרין—דרבקין.
 - ד. אמצעי פיקוח על שימושי קרקע עירוניים — מאה מהודו.
 - ה. תפקיד של תכנון כולל בפיתוח קרקע — אלברט מגרמניה.
- נוסף להרצאות אלה היו הרצאות־משנה של מומחים מספרד על הנושאים הבאים:
- א. מדיניות מחירי קרקע.
 - ב. צורות בעלות על קרקע וזכויות על שטח קרקע.
 - ג. מטרות וקווי יסוד למדיניות העיור.
 - ד. התפתחות אזורית של תהליך העיור.

ניהל את הסמינר הארכיטקט צ'יבורובסקי, סגן מנהל המרכז לשיכון, בנייה ותכנון של האו"ם. מנהל המשנה של הסמינר היה מר מנדז פיראל, מנהל המחלקה לקשרים בינלאומיים במשרד השיכון בספרד.

דיוני הסמינר נסבו סביב הבעיות הקשורות בהבטחת אספקת קרקע דרושה במקום המבוקש, בזמן הדרוש ובמחירים סבירים.

משתתפי הסמינר נטו להתאים הנחיות כלליות ודפוסי מדיניות קרקעית ואמצעי פיקוח על שימושי קרקע — לתנאים המיוחדים של כל ארץ. בהתחשב במבנה הכלכלי החברתי שלה ורמת ההתפתחות הכללית בה.

לאחר בירור כל נושא, היה מתפקידו של כל מרצה, לנסח המלצות בנושא הנדון, בשיתוף מצומצם של מומחים שנקבעו ונציגי המשרד בניריווק. ההמלצות נדונו לאחר מכן במליאת הסמינר ונוסחו סופית בהתאם לתיקונים שהוכנסו ע"י משתתפי הסמינר. ההמלצות מדגישות את הערך שבבעלות ציבורית על קרקע עירונית, תוך ציון שצורת בעלות עשויה להשפיע על שוק מקרקעין במידה ותהיה קשורה במדיניות קרקעית הולמת.

בסמינר נתבקשתי ע"י המשתתפים למסור פרטים על מדיניות קרקע בישראל. מנהל הסמינר, שהזדהה עם מסקנות הסקירה שהגשתי לסמינר, ביקשני לעזור להנהלת הסמינר בניתוח כל ההמלצות. הנהלת הסמינר והמומחים גילו ענין בקיום סימפוזיון בישראל של אספקטים מיוחדים של מדיניות קרקע המכוונת להבטחת עתודות קרקע לפיתוח עירוני ואופן ניהול קרקע שבבעלות ציבורית.

מסקנות

מסמינר בין-אזורי על מדיניות קרקע

הסמינר קבע, שדפוסי בעלות על קרקע, הנובעים ממאורעות היסטוריים, משתנים ומתפתחים כתוצאה משינויים חברתיים וכלכליים, הבאים עקב עיור ותעושה.

רוב הצורות הנפוצות של בעלות על קרקע אינן מתאימות לתנאים חברתיים וכלכליים של רוב הארצות. פעילות ועבודה מתמדת לטובת מחזיק הקרקע המסורתי מונעת מוביליות חברתית ומהווה מלשול לסיפוק צרכים חברתיים וחלוקה צודקת של עושר לאמי. אחדות מהשיטות המשפטיות הנפוצות בכמה ארצות בדבר הסדרי בעלות קרקע, ובמיוחד אלו הקושרות יחד בעלות על קרקע והשימוש בה – אינן מסתגלות לדינמיות של העיור ויש להן השפעה מזיקה על עיצוב הסביבה, משום שמניעיהם של הבעלים הבודדים הם רק לרווח, תוך התעלמות מצרכי החברה וסביבתה.

את המושג קרקע עירונית הגדיר הסמינר כפקדון אשר את ההנאה ממנו אפשר להעביר לפרטים או לקבוצות מאורגנות, על בסיס תנאים הדומים לחכירה שבפיקוח החברה, תוך הבטחת תנאים חוקיים מתאימים.

הסמינר תומך במדיניות חכירת קרקע נבדלת, בהתאם למבנה תרבותי, חברתי, כלכלי ופוליטי של מדינה. כיום יש בענין זה גישות שונות במדיניות בעלות כלכלה ריכוזית, במדיניות בעלנת כלכלת שוק חפשי ובמדיניות שכלכלתן היא מעורבת. יתר על כן, למען ביצוע יעיל של תכניות פיתוח, הכרחי בכל מקרה שרשויות ציבוריות יהיו מוסמכות לפקח באופן חוקי על דורבות קרקעיות הנחוצות לסיפוח שימושי קרקע, לצרכי שרתים ציבוריים וחברתיים.

בהקשר זה יש לראות בשיכון לבעלי הכנסה נמוכה שרות חברתי וזכות חברתית וכלכלית.

בארצות מתפתחות, שבהן קיימת בעלות על קרקע, אימוץ מדיניות קרקע, המתבססת על מודלים של מדיניות מפותחות, יכולה להיות בלתי מתאימה. מכל מקום, בקרקע בעלות קהילתית, השימוש בה יהיה יותר פרודוקטיבי על ידי שילוב שיטות ממשלתיות חוקיות, העוזרות לבצע מדיניות שימושי קרקע. אף-על-פי שגורמים חברתיים, כלכליים, מדיניים והיסטוריים, יצרו דפוסי בעלות שונים בארצות מפותחות, צמחו בכל זאת במרוצת הזמן מודלים חדשים במדינות אלה.

מכל מקום, צריכות מדינות מתפתחות לאמץ מדיניות שתתאים לתנאים שלהן כדי להמנע משגיאות העבר של ארצות מפותחות.

ספרות-קרקעית

ספרות בקרקע. עירונית או החזקת קרקע תוך ציפיה לתוספת בלתי זכאית בערך הקרקע, היא אחת מהבעיות העומדות בדרכי של הפיתוח האופטימלי של שטחים לא עירוניים. במידה וגורם הרווח הצפוי הבלתי מוצדק יוכל להיות מוצא מעיסקת הקרקע, יהיו מעט בעיות הקשורות בספרות, במקום שהקרקע מוחזקת למען פיתוח עירוני בעתיד. ספרות קרקעית נפוצה ברוב הארצות ומשפיעה באופן רציני על גורמים ציבוריים ואחרים שאינם נתונים בה. המחיר המופרז שנוצר ע"י ספרות והשימוש לרעה המבוצע בתשתית המשרתת קרקע ש"נועדה" לספרות, יוצר בעיות חברתיות וכלכליות רציניות. שיטות נוכחיות, שמטרתן למנוע ספרות בקרקע, קשות לבצען בגלל דפוסי בעלות והאמון הכמעט בלעדי בשיטות חוקיות שאינן יכולות להתבצע, כתוצאה ממחסור מכלים עיקריים בכמה ארצות, כמו רישום קרקעות וקדסטר.

אמצעים יעילים לצמצם ספרות בשוק המקרקעין הם: להקפיד ערכי קרקע בהתאם לשימושי הקרקע, או להבטיח זכויות על שטח קרקע על בסיס ערכי הקיים בהאריך מסוים. אמצעי כזה מבטיח שהרשויות הציבוריות יצטרכו לשלם רק פיצויים המבוססים על ערך הקרקע ביום קבוע, אמנם מתוך הבטחה לבעלי הקרקע שיקבלו פיצויים לפי הערך האמיתי של השקעת ההון שלהם בקרקע, שייקבע על-ידי הצמדה לאינדקס יוקר המחיה או לפי קנה מידה לאומי אחר.

פיקוח ציבורי על קרקע

המכניזמים הנוכחיים להכוונת פיתוח עירוני, המבוססים על בעלות פרטית והמתקשרים עם המבנים האדמיניסטרטיביים השונים ועם תהליכי קבלת החלטות, מהווים מכשול רציני בגיבוש מדיניות כוללת של תכנון, דבר שמונע הרחבה מסודרת ופיתוח של ישובים אנושיים.

מומלץ, שהמדיניות יתנו את דעתן על התפקיד שקרקע ממלאת בפיתוח, יתיחסו אליה כמשאב טבעי שיש לפתחו ולשמור עליו בהתאם לערכי החברה ועדיפויותיה. בבירור הנושאים הקשורים בבעלות ציבורית הוסכם, שהיתרונות של בעלות ציבורית מהווים גורם חשוב באספקת משאבי קרקע להמשך הפיתוח העירוני.

הבעיה הרצינית ביותר בנושא חכירת קרקע עירונית העומדת בפני מדינות מתפתחות, טמונה בהתנחלות ישובים על קרקע לא להם, תופעה המתפשטת בשעור ניכר. בהקשר זה שיטת החכירה נחשבת כחיונית בגלל צמיחתם המהירה של ישובים אלה. מדיניות חדשה ודפוסי בעלות צריכים לתת תשובה חיובית לבעיה זו. התשובה צריכה להיות תואמת את העקרונות המקובלים הכלליים של שיון חברתי, תוך צמידות למטרות הקוראות לגישה שווה לכל, לפונקציות החיים ולפעילויות ותנאי החיים. רצוי, כשהדבר אפשרי, שהמדינות ידאגו לרובה קרקעית לפיתוח עירוני בעתיד, ועל המדינות המתפתחות במיוחד לתת עדיפות לתכנית זו.

בעלות קרקע מול שימושי קרקע

יש לעשות הבחנה בין בעלות קרקע ובין שימוש קרקע. בהתחשב בדבר שבעלות אבסולוטית מוגבלת בהרבה מדינות, הוסכם שהבחנה זו היא חיונית לפיקוח על שימושי קרקע, למניעת ספרות ולשם פיתוח דפוסי בעלות חדשים. כן יש לדבר השלכות לגבי זכויות החברה והפרט.

זכות החברה לפקח ולהחליט על שימוש בקרקע צריכה להיות בת־קימא. לכן מיעצים, שהזכות להשתמש בקרקע צריכה להינתן לכל האזרחים בתנאים שיוגדרו ע"י כל חברה.

ההפרדה בין זכויות שימוש קרקע ובין זכויות בעלות, מספקת לשלטון אמצעי שימושי, אשר יחד עם אמצעים אחרים שהם בשימוש, יתרום לניסוח וביצוע מדיניות עירונית, ויעזור לפתור כמה מהבעיות הנוצרות ע"י בעלות פרטית, ספסרות ופיתוח עירוני.

גישה זו מתאימה למושגים החדשים של קרקע עירונית, כפי שהוצע ע"י קבוצת המומחים והותאם ע"י הוועדה לשיכון, בניה ותכנון. עקרונות אלה יכולים להתבצע בדרך אימוץ השיטות החוקיות של השלטון.

קרקע שנרכשה על־ידי השלטונות באמצעי קנייה או הפקעה, תשאר בבעלות ממשלתית. היא תימסר בשכירות או על־ידי החכרת השימוש בה או על־ידי מסירת זכויות על השטח לתקופת זמן לא פחות מאשר תקופת בלאי של ההשקעה. בתום תקופה זו יחזרו זכויות השימוש בקרקע לקהילה כדי להימסר מחדש לאותו שימוש או לאחר, לפי הצורך. זכויות על השטח או זכות שימוש יהיו בעלות מיקוח, במשך תקופת החכירה. היינו למכרז ולהעבירן בירושה. כדי למנוע ספסרות בזכויות בשימוש בקרקע הכרחי לבצע פיקוח באמצעים פיסקליים ואחרים.

רכישת קרקע ציבורית

רכישת קרקע ציבורית נחשבת אמנם כאמצעי מפתח, אך היא אינה מהווה מטרה כשלעצמה, לכן היא חייבת להתחזק ע"י תכניות מקבילות לאספקה מהירה של אינפרה־סטרוקטורה והקמת שיכונים לקבוצות הכנסה נמוכות. שיטה זו צריכה להיות מאומצת במיוחד בקשר לקרקע בלתי מפותחת, המיועדת לפיתוח עירוני, כפי שיתואר להלן.

בתהליך התאמת אמצעים לפיקוח ולוויסות שוק הקרקע ושימושי הקרקע, יש לעשות הבחנה ברורה בין סוגי הקרקע הבאים:

- (א) קרקע עירונית מפותחת בתוך אזור בנוי.
- (ב) קרקע עירונית בלתי מפותחת בתוך גבולות עיר, המיועדת לשימוש עירוני.
- (ג) קרקע חקלאית בהווה או קרקע פנויה, המהווה פוטנציאל לשימוש בעתיד לגידול עירוני.
- (ד) קרקע, הנמצאת בעתיד נצפה לעין, מחוץ לגבולות העירוניים שבהם עלול לצמוח פיתוח בלתי סדיר ובלתי־רצוי.

קרקע, דפוסים ובעלות

ההבחנה תיעשה בין בעלים המחזיקים קרקע לבנית דירות לשימוש העצמי בעתיד הקרוב, וכן בעלים המחזיקים קרקע תוך ציפיה לאפשרות להשיג תוספת ערך לקרקע — לבין מפתחי קרקע המקבלים על עצמם לתכנן ולספק את האינפרה־סטרוקטורה ושרותים לבנייה בעתיד הקרוב. הבחנה נוספת צריכה להיעשות בין שימוש קרקע למטרות חברתיות ושימוש ציבורי, כמו הבנייה של בתים במחיר נמוך ולשיפור שכונות עוני וישובים מתוכננים — לבין התישבות בלתי חוקית. הבחנה זו מקילה על מונחי ההתייחסות לישום השיטות שאומצו, תוך כוונה למנוע נסיונות בלתי רצויים מבלי לפגוע בהשקעות פרטיות חיוביות.

ניסוח מדיניות

מטרותיהן העיקריות של מדיניות קרקעית עירונית הן פיקוח ציבורי על שימוש בקרקע ואחריות ציבורית לספק קרקע לכל צורות השימוש בה, לפי הנדרש באותו הזמן ולפי התכנון שאושר.

בניסוח מדיניות פיתוח לאומית הכרח לקבוע מטרות חברתיות ולהביא לשילוב האינטרסים של החברה עם אלו של הפרט. מדיניות כזו, כמובן, תהיה תלויה בנסיבות לאומיות, מסורות ומבנה חברתי. מסגרת כזו יוצרת קונטקסט שבו יהיה אפשרי לעצב מדיניות פיתוח עירוני, בעלות הקרקע ושימושי הקרקע והתוספת לערך שלה. מסגרת כזו מהווה בסיס למעורבות שלטונית במדיניות של חכירת קרקע.

לכן תפקיד השלטון יהיה לעצב מדיניות קרקע ולתאם אותה עם המטרות לסוציור כלכליות של פיתוח ועם מדיניות חלוקת אוכלוסייה ופיתוח מסגרת התישבות. אף-על-פי שיתכן שלא יהיה באפשרותן של כל הממשלות לווסת את שוקי הקרקע הלאומי, מן הראוי שהממשלות יווסתו תחילה שוק קרקע על בסיס עדיפויות מסוימות. עדיפות תינתן לקרקע באזורים שאוכלוסייתם גדלה מהר והיה בהם מחסור רציני בקרקע עירונית הדרושה לפיתוח.

צעדים לקראת רכישת קרקע

כל מדינה זקוקה למדיניות קרקע עירונית, ואף-על-פי שהנסיבות משתנות ממדינה למדינה, ולמרות שטרם נקטו בשיטות מתאימות בתחום זה, חייבים השלטונות לרכוש קרקע. ההיקף של תכנית רכישת קרקע ציבורית ייקבע בתיאום עם משאבים פיננסיים ופוליטיים של כל מדינה. יתר על כן, מדיניות קרקע וכלים חוקיים קשורים באופן הדוק בתכניות פיתוח כוללות ובמדיניות פיתוח כפרי.

בד בבד עם קביעת מדיניות רכישת קרקע, חייבות הממשלות לקבל סמכות לקביעת אזורים מועדפים לפיתוח מיוחד. באזורים אלה תהיה לשלטונות סמכות לעדיפות ברכישת קרקע אם הבעלים רוצים למכור אותה.

מתן זכות עדיפות לרשויות לרכוש קרקע באזורי פיתוח מיוחדים יאפשר לאדמיניסטרציה הציבורית להשפיע על שוק המקרקעין ללא רכישת כמויות קרקע גדולות בתקופת זמן קצרה. מדיניות רכישת קרקע יחד עם מדיניות של הקפאת ערכי קרקע באזורים אלו, תאפשר לקיים רכישה ציבורית הדרגתית של קרקע.

בלי להתייחס לאיסטרטגיה שהממשלה תנקוט בהתאם לתנאים מקומיים, חייבת התחיקה להרשות הפקעת קרקע בכל שלב של תהליך.

הסמינר הדגיש את החשיבות היחסית שתינתן על-ידי הממשלות להשקעה ציבורית לרכישת קרקע, והציע שהממשלות יבחנו את האפשרות של מתן מירב ההעדפה המתאימה במסגרת ההעדפות והדרישות הלאומיות.

יצירת מקורות קרקע

רכישת קרקע על-ידי גופים ציבוריים תהיה מותנית בתנאי שהיא תשמש למטרות ציבוריות סבירות ביותר, כדי למנוע לקיחת אדמה מבעלים אחד כדי להעבירה לאחר. בעקבות נושא זה תינתן הרגשה ליצירת בנק קרקעות לרכישת קרקע ופיתוחה כדי למסור אותה לפיתוח עירוני במיוחד לשימוש ציבורי ולמטרות חברתיות. בהתחשב בכך, שהסקטור הפרטי מצא בקרקע מקורות רווח והכנסה, יוכלו בנקים אלו להיות בעלי

יתרונות פוטנציאליים פיננסיים לצורך מימון רכישה נוספת של קרקע ופיתוחה. הקצאת קרקע וקביעת מחירים צריכות להיות צמודות למטרות חברתיות בהתאם למדיניות ציבורית.

רצוי ליצור נורמות חוקיות שלפיהן ינהלו הממשלות את תהליכי הפקעות קרקע, ועל-ידי כך הן יוכלו לקבוע סלקטיביות בזכויות של שימוש קרקע או זכויות על שטח קרקע.

אימוץ תכניות

מתוך הדגשת התכנון הכולל ככלי בסיסי חשוב לפיקוח על קרקע, ומתוך ערנות לקשיים שיש בארצות רבות בעיצוב ואימוץ תכניות אלה ברמות שונות, חייבות הממשלות, כצעד ראשוני, להתרכז בעיצוב מדיניות ותכנון מסגרות בעלות אופי כללי, שימשו בסיס להכנת תכניות מפורטות בעבור שטחים בעלי זכות העדפה ראשונית.

תהליכי קבלת החלטות ברמת השלטון המקומי

ספר זה עוסק בטכניקות ותהליכים של קבלת החלטות ברמת השלטון המקומי. במסגרת זו מטפלים המחברים בשני נושאים עיקריים. הראשון הוא עיצוב „טכנולוגיה של בחירה“. כל ארגון מפתח לעצמו מערכת של שיטות וטכניקות, בהן הוא נעזר בתהליכי הבחירה וקבלת ההחלטות. למערכת זו קוראים המתכננים בשם „טכנולוגיה של בחירה“. הראיל וענין התכנון הוא תהליך של פתרון בעיות בחירה וקבלת החלטות, יש לעצב מכשיר אשר יאפשר התמודדות עם בעיות אלו.

הנושא השני בו עוסקים המחברים הוא הדרך בה יוכלו נציגים נבחרים של חברה דמוקרטית לקבל החלטות ולבחור בין אפשרויות פעולה שונות בנושאים אשר בהם עליהם להישען בעיקר על שיקול דעתם של בעלי מקצוע. טכנולוגיית הבחירה אותה מפתחים המחברים צריכה, איפוא, להיות מותאמת לעקרונות הפיקוח הדמוקרטי, ולשם כך מציגים המחברים גישות חדשות בנושאי הארגון והקומוניקציה בתוך מערכת השלטון המקומי.

עבודתם של המחברים התבססה על מחקר שערכו בעיר קובנטרי באנגליה. המחקר נמשך ארבע שנים ובמהלכו ניתן לחוקרים לעקוב אחרי שיטות עבודה של הרשות העירונית בקובנטרי, ולהשתתף באופן פאסיבי בכל תהליכי קבלת ההחלטות, בעיקר בתחומי התכנון השונים.

הספר נחלק לארבעה חלקים. החלק הראשון עוסק בתיאור האינפורמציה אותה אספו המחברים בקובנטרי בארבע שנות המחקר. בחלק זה ניתן תיאור של מערכת השלטון המקומי בעיר, על כל התהפוכות הפוליטיות שעברו עליו. לאחר מכן מתארים המחברים את הפעולות העיקריות – תכנוניות ואחרות – אשר בהן עסקו גורמי השלטון השונים בתקופת המחקר. פעולות אלו כללו: תכנון פיננסי, תכנון הפיתוח הפיסי, תכנון מערכת שימושי הקרקע בעיר, תכנון התעסוקה, ועוד. לאחר מכן נעשה ניתוח של מכניזם קבלת ההחלטות בעיר, ולבסוף נעשה ניתוח מפורט של שתי פעילויות תכנון עיקריות שנעשו בתקופה זו, והן: תכנון מרכז העיר ותכנון מערכת התחבורה.

בחלקו השני של הספר מפתחים המחברים מודל כללי של תהליך התכנון. במודל זה מבקשים הם לבטא את הדינמיות וההמשכיות של התהליך. זאת עושים הם ע"י הצגת מערכת מודלים המבוססים על „דר"שיח" מתמיד בין שלטון לבין קהילה. באמצע עות מודלים אלה מגיעים המחברים אל הצגת תהליך התכנון כתהליך של „בחירה

אסטרטגית" שמטרתה לצפות את העתיד בהתחשב באי-הודאות הטמונה בו.

תוצאות ניתוח זה הן חמש בעיות ביצוע האופייניות לתהליך התכנון הן: מציאת פתרונות לבעיות הכרוכות בבחירה, ביטוי להעדפה בין פתרונות, ביטוי לחוסר הודאות הטמן בפתרונות, פעולות שמטרתן להבהיר את אי-הודאות, ושיטות משקל בין פתרון ספציפי לטווח קצר לבין גמישות לטווח ארוך.

כמו כן מציגים המחברים שש בעיות ארגוניות האופייניות לתהליך התיכנון כפי שהוא מוצג על ידם. בעיות אלו הן: פיתוח מכניזם לביצוע פעולות תיכנון, קביעת בעל הסמכות לפיקוח על התיכנון, פיתוח מכניזמים להזרמת אינפורמציה, פיתוח מערכות של הכוונה דימוקרטית, פיתוח שפת תיכנון והבאה בחשבון של מוטיבציות אישיות וקבוצתיות.

בחלקו השלישי של הספר מבקשים המחברים לענות על בעיות הביצוע אותן הציגו בחלק הקודם. שיטת הניתוח מבוססת על בדיקה של שלושה מקרים היפותטיים בעיר דמיונית, תוך התייחסות לאספקטים שונים של התיכנון. בדרך-זו מעצבים המחברים את הטכנולוגיה של בחירה איסטרטגית.

המקרה הראשון בו עוסקים המחברים הוא ניתוח בעיה של מערכת שימושי קרקע לאזור שיקום הממוקם ליד מרכז העיר. במקרה זה מוצגים אספקטים אחדים של טכנולוגיה הבחירה בעיקר למקרים אשר בהם לא ניתן לתת ביטוי כמותי לפתרונות השונים. המקרה השני עוסק בקביעת סדרי עדיפות בפיתוח מערכות שונות: באזור, כגון: מערכת מגורים, מערכת חינוך, מערכת מסחר, מערך ביוב, ועוד. כמו כן מוצג הקשר בין הלחצים לפתרונות ספציפיים מידיים לבין הרצון לשמור מכסימום אופציות פתוחות כדי לאפשר גמישות בעתיד.

המקרה השלישי מטפל בתיכנון אזורי ומרחיב את השימוש בטכנולוגיה לבעיות כמו: בחירת מיקום מגורים ותעשייה באזור, בחירת שיעורי התרחבות רצויים לשני מרכזים, פתרון בעיות התחבורה האזוריות, ועוד.

בסופו של חלק זה מסכמים המחברים את שיטתם שאינה אלא גישה לפתרון בעיות תכנוניות לאור תפיסה מיוחדת של תהליך התיכנון. גישה זו בונה עצמה על טכניקות מקובלות של הערכה ובחירה במערכת של אי ודאות, כמו: ניתוח עלות תועלת, תורת המשחקים וההחלטות, מודלים של סימולציה, ועוד.

בחלק הרביעי ואחרון מבקשים המחברים לענות על בעיות ארגוניות אותן הציגו בחלקו השני של הספר. גם כאן נעשה הניתוח תוך בדיקת מקרה היפותטי של התארגנות רשות עירונית חדשה, והעלאת בעיות ארגוניות שונות אותן יש לפתור במסגרת זו. המחברים מציעים שיטות לארגון שלטון מקומי אשר יתאימו לטכנולוגיות הבחירה אותן הציגו, ויענו על בעיות הארגון האפייניות לתהליך התכנון.