



27.01.2022

לכבוד
גב' (אלוף במיל.) אורנה ברביבאי
שרת הכלכלה והתעשייה

כבוד השרה,

הנדון: ניסיון לפגיעה בחופש העיסוק של מתכנני הערים והאזורים בישראל

1. איגוד המתכננים בישראל הינו הארגון המקצועי המייצג את מתכנני הערים והאזורים בישראל וחברים בו מרבית המתכננים בישראל המתמחים בתחומים שונים של התכנון המרחבי, כולם בעלי רקע אקדמי מתאים למגוון המומחיות בתכנון עירוני. מתכנני הערים חברי האיגוד מועסקים בין היתר במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים, במשרדי הממשלה השונים, בוועדות המקומיות לתכנון ולבניה, ברשויות המקומיות ובמגזר הפרטי. איגוד המתכננים בישראל חבר בארגון הבינלאומי International Society of City and Regional Planners (ISOCARP) ופועל בין היתר לקידום איכות התכנון המרחבי בישראל ולקידום מעמד מתכנני הערים והאזורים בישראל. האיגוד הוקם לפני למעלה מ-45 שנה ופועל כעמותה רשומה.
- במהלך השנים, איגוד המתכננים בישראל ייצג פעמים רבות את ציבור מתכנני הערים והאזורים בפני משרדי הממשלה וועדות הכנסת, בין היתר בכל הנוגע לחקיקה בתחום התכנון העירוני.
2. לאחרונה התגלה לאיגוד המתכננים מפרסום בניוזלטר של התאחדות האדריכלים כי במסגרת מועצת ההנדסה והאדריכלות הוקמה "תת ועדה" שבראשה עומד אדר' שמעון אסבן וכן חבר בה אדר' רם מרש, המשמש כיו"ר התאחדות האדריכלים ובוני ערים בישראל. בהתאם לאותו דיווח, תפקידה של "תת הועדה" להמליץ לשרה "מי יכול להגיש תכנית בניין עיר". באותו פרסום כתוב גם כי "תת הוועדה" תבחן את התכנים, הכלים וההכשרה הנדרשת לעסוק במקצוע תכנון ערים.
3. למרבה הצער, נראה כי הקמת "תת הועדה" הינה חלק מניסיון רב שנים של התאחדות האדריכלים לשלול את קיומו של מקצוע תכנון הערים והאזורים כמקצוע נפרד השונה ונבדל מאדריכלות ולמנוע ממתכנני ערים ואזורים לעסוק במקצועם.
4. מזה עשרות שנים המקצוע "תכנון ערים ואזורים" מוכר בעולם וגם בישראל כפרופסיה העומדת בפני עצמה, השונה ומאובחנת ממקצועות אחרים כגון אדריכלות או הנדסה. תכנון ערים ואזורים הינו תהליך מורכב, שמטרתו לקבוע מדיניות ציבורית ואסטרטגיות לפתרון בעיות מורכבות בתחום העיר והאזור והוא כולל התמחויות רבות בתחומים שונים. במשך עשרות שנים התבסס מעמדו של התכנון העירוני והאזורי כמקצוע בפני עצמו והחלו להיפתח בעולם וגם בישראל מסלולי הכשרה ייחודיים למתכנני ערים ואזורים, ארגונים מקצועיים נפרדים למתכנני ערים ואזורים והתגבשו כללי אתיקה לעוסקים במקצוע.



5. בארצות רבות בעולם, ביניהם ארצות הברית, קנדה, בריטניה, אוסטרליה, ניו זילנד ועוד פועלות מאות אוניברסיטאות להכשרה בתכנון ערים ואזורים, שהינם מסלולים נפרדים ממסלולי לימודי אדריכלות. בוגרי תארים בתכנון ערים ואזורים עוסקים במקצוע תכנון הערים והאזורים וממונים למגוון המשרות, כולל הבכירות ביותר, בתחום התכנון העירוני. בחלק מהמדינות, כגון קנדה, דרום אפריקה, הונג קונג, מלזיה, טנזניה, קניה, ניגריה ועוד, אף הוסדר בחקיקה רישום (לא רישוי) של מתכנני ערים ואזורים במרשם ממשלתי ייעודי. אולם יש להדגיש, שגם במדינות אחרות שבהן אין רגולציה סטטוטורית (כגון בריטניה ורוב מדינות ארה"ב), מקצוע תכנון הערים מאוגד ואף מנוהל מרשם וולונטרי ע"י הארגונים המקצועיים של מתכנני הערים המוכר על-ידי מוסדות ממשלה והמגזר הפרטי.

בבריטניה למשל, פועל בחסות מלכותית ה-RTPI (Royal Town Planning Institute) ומתכנני ערים הם אנשי המקצוע המאיישים כמעט את כל תפקידי התכנון העירוני והאזורי במוסדות המדינה וברשויות המקומיות. כל דוח ממשלתי או פרלמנטרי בנושאי תכנון מתייחס לתפקיד המתכננים כדבר הטבוע בפעולות המערכות.

6. בישראל, קיימים מזה עשרות שנים מסלולי הכשרה בתכנון ערים ואזורים במוסדות אקדמיים שונים, אשר בוגריהם (שרק שיעור קטן מהם אדריכלים) עוסקים במקצוע ובכלל זה הכנה ועריכה של תכניות מתאר ותכניות מפורטות לפי חוק התכנון והבניה, הכנת תכניות אב ומסמכי מדיניות בתחום התכנון העירוני וניהול הליכים שונים הכרוכים בתכנון עירוני לפי נורמות בינלאומיות ולאומיות עדכניות שהתפתחו במקצוע זה. מזה עשרות שנים מתכנני ערים ואזורים (כולל רבים שאינם אדריכלים) מכהנים במשרות הבכירות ביותר במשרדי הממשלה התחום התכנון העירוני. לדוגמה, כיום מנהלת מינהל התכנון וסגניה הינם מתכנני ערים ואזורים שאינם אדריכלים כמו גם מרבית מתכנני המחוזות.

7. אין זה מתפקידה של מועצת ההנדסה והאדריכלות לעסוק בגידור תחום של מקצוע אחר.

המועצה הוקמה בהתאם לחוק המהנדסים והאדריכלים ותפקידה בהתאם לחוק הוא אך ורק ייעוץ בנושאים הנוגעים לחוק המהנדסים והאדריכלים, כגון הכרה בתעודה של מוסד אקדמי או בתואר אקדמי - אולם אך ורק בהנדסה ובאדריכלות, לצורך רישום בפנקס המהנדסים והאדריכלים, רישום מהנדסים ואדריכלים, מתן רישיון זמני למהנדס או לאדריכל ממדינת חוץ ומינוי ועדת אתיקה שתחקור בהתנהגות מהנדסים ואדריכלים.

בנוסף, בהתאם לחקיקה, ועדה משותפת למועצת ההנדסה והאדריכלות ולמועצת ההנדסאים והטכנאים המוסמכים רשאית לייעץ לשרה בכל עניין הנוגע לייחוד פעולות ולרישוי מהנדסים, אדריכלים רישויים, הנדסאים וטכנאים מוסמכים.

8. נדגיש, שבניגוד לאדריכלות ולהנדסה, המקצוע תכנון ערים ואזורים - כמו מרבית המקצועות במשק - אינו מקצוע רישוי, ואין אנו, או מדינות רבות אחרות, רואים הצדקה להשימו תחת רגולציה



המגבילה את חופש העיסוק. הגבלה שכזו מתאימה ומיועדת רק למקצועות ייחודיים, כגון אלה המסכנים חיי אדם. על כן, אדריכלות היא מקצוע רישוי בישראל ובמדינות רבות אחרות, משום שפעולותיהם של אדריכלים קשורה בעיקרה, בהקמת בניינים, אשר פגם בהם עלול לגרום לפגיעה בחיי אדם או בשלום הציבור. תכנון עירוני, לעומת זאת, הוא מקצוע שעוסק במדיניות ציבורית וברגולציה תכנונית שאינם עלולים לסכם חיי אדם, אלא מטרתם לשמור על הערכים הציבוריים והבריאותיים במרחב הפיסי, הכלכלי והחברתי בעיר. הכנה ועריכה של תוכניות עירוניות, כולל תוכניות מפורטות על פי חוק התכנון והבנייה, עוסקת בקביעת הוראות הנוגעות לשימושי קרקע פיתוח ומיקום מבנים, אך אינה עוסקת בהיבטים הנוגעים לבטיחות המבנים עצמם.

9. ברור לחלוטין שהמועצה להנדסה ולאדריכלות (וכל "תת ועדה" שלה) אינה מוסמכת לדון בתנאים או בהכשרה הנדרשת לעסוק במקצועות אחרים שאינם הנדסה או אדריכלות ובוודאי שאין לה כל סמכות להמליץ לשרה דבר ביחס לתנאים וההכשרה הנדרשים לעסוק במקצועות אחרים שאינם נוגעים לחוק המהנדסים והאדריכלים.

לפיכך, למועצה להנדסה ואדריכלות (שחברים בה רק אדריכלים ומהנדסים) אין כל סמכות לדון או לייעץ לשרה ביחס לתנאים או ההכשרה הנדרשת לעיסוק במקצוע תכנון הערים והאזורים, כפי שאין לה כל סמכות לייעץ בנוגע לתנאים לעיסוק בעריכת דין, ברפואה או בכלכלה.

10. כאמור לעיל, מקצוע תכנון הערים ואזורים איננו חלק ממקצוע האדריכלות ולא ניתן לדון בו במסגרת רשויות או ועדות שתקפידן לעסוק בהסדרת מקצועות האדריכלות וההנדסה בלבד. מדובר במקצועות שונים מאוד זה מזה. תכנון ערים ואזורים עוסק בתהליך קבלת ההחלטות בדבר שימושי הקרקע והמדיניות ביחס לפיתוח או שימור הקרקע. מדובר בתרגום של שיקולים תכנוניים שונים להמלצות למדיניות ולרגולציה של מקרקעין. שיקולים אלה מקיפים שיקולים כלכליים, חברתיים, סביבתיים, תחבורתיים, מתן מענה לצרכי ציבור ותשתיות ועוד.

לעומת זאת, אדריכלות עוסקת בעיצוב ותכנון המבנה על בסיס נורמות ותקנים מקצועיים בתחום הבניה. מקצוע תכנון ערים ואזורים עוסק בהליכי אישור תכניות על ידי ועדות ציבוריות נבחרות או ממונות, הקובעות מדיניות ציבורית תכנונית, ואילו אדריכלות עוסקת במימוש של הבנייה דרך הליכי רישוי הבניה.

11. נבקש להזכיר שבדו"ח ועדת זיילר (הועדה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמים ציבור) עמדה הועדה על ההבחנה בין תחום התכנון האזורי לבין תכנון ורישוי הבניה והמליצה מפורשות להפריד ביניהם באופן ברור:

"אחת הטרוניות הבולטות ביותר של הנזקקים לדיני התכנון והבנייה היא על היותם עתירי חוקים, תקנות, תכניות והוראות מינהל, וכל אלה סבוכים ומסורבלים. נראה לנו שחלק משמעותי מסיבוך זה הוא תוצאת הזיווג הלא נחוץ בין התכנון האזורי לבין הבנייה. אלה הם שני נושאים שיש ביניהם קשר



(שהרי הבנייה כפופה לתכנון האזורי) ואולם הם **שונים במהותם**. אם נתבונן ב"רכיבי השוני" (ראו סעיפים 2.2 עד 32.2) ניווכח שניתן ליצור חיץ ברור בין "הרכיבים" הנוגעים לבנייה, שהם רוב ה"רכיבים", לבין אלו הנוגעים לתכנון האזורי. **בתכנון האזורי ההיבט הציבורי הוא דומיננטי**. כבר אמרנו כי ליצבור יש עניין בקביעת ייעודי הקרקע לצרכים שונים (שטחים פתוחים, תעשייה, מסחר, דרכים, מגורים, וכל כיוצא בזה); יש לו עניין בצפיפות הבנייה והאוקולוסייה בכל אזור, בגינון, בחנייה מספקת, במרחבים ובמרזוחים שבין הבתים, ובכל כיוצא בזה עניינים הנקבעים לדורות, והתורמים במידה רבה לא רק לנוף האורבני, אלא גם לאופי המקום, לאיכות חיי תושביו ולמילוי צרכיהם, שיכול שיהיו שונים ממקום למקום, הכל לפי האינטרס הציבורי...
...הבנייה עצמה וכל השובב אותה, לאחר שקיבלה על עצמה את עול התכנון האזורי, היא בעיקרה תהליך מקצועי מאוד...

...לא זו אף זו, **כיוון שתכנון המבנה והתכנון האזורי הם תחומים השונים זה מזה הן מבחינה מושגית והן מבחינת הפונקציות הפועלות**, הרי שזיווגם בחוק אחד יוצר אצל הבריות תחושה שהתכנון האזורי והבנייה חד הם. פועל יוצא מכך הוא שהשיקולים והקשיים בתחום האחד משליכים ומתערבבים בעשייה ובתהליך הנוהגים אצל השני. **בעוד שבתכנון האזורי שולטים העקרונות של שיקול דעת ציבורי המאזן ומגשר בין אינטרסים רבים ונוגדים**, המחייבים קבלת הכרעות ערכיות על-ידי נציגות ציבורית, הרי **ענף הבנייה הינו מקצועי-טכני**, שבו יש ליישם בדרך כלל **עקרונות מדעיים ללא התערבותם של שיקולים ציבוריים ערכיים**. הפרדה "טכנית" בין השניים תבהיר את ההבדלים המהותיים האלה. **אין כל סיבה שזיווג זה בחוק ימשיך להתקיים**. מסקנה זו, הנראית לנו נכונה ומועילה כשלעצמה, נכונה שבעתיים נוכח המלצותינו, שאף הן כלולות בדוח זה, **להפריד הפרדה מלאה מבחינת המטפלים, בין הטיפול בתכנון האזורי לבין הטיפול בבנייה**."

איגוד המתכננים קורא מזה שנים רבות ליישם את המלצות ועדת זיילר ולהכיר בצורך להבדיל בין תחום התכנון האזורי לבין תחום הבניה. למרבה הצער, ארגוני האדריכלים, המבקשים לנכס לעצמם את תחום התכנון האזורי ולמחוק את קיומו של מקצוע תכנון הערים כמקצוע נפרד, מסכלים זאת פעם אחר פעם.

12. מהמידע שהתקבל בידינו עולה שמועצת ההנדסה והאדריכלות, **ביוזמת התאחדות האדריכלים** (שיושב הראש שלה חבר ב"תת הועדה"), פועלת במכוון להדיר מתכנני ערים ואזורים מעיסוק במקצועם. במסגרת זו מסתבר שאותה "תת ועדה" מקיימת בימים אלו ישיבות ומכינה דוחות והמלצות אך **איגוד המתכננים (שהינו הארגון היחיד המייצג את ציבור המתכננים והאזורים בארץ) ממודר באופן מכוון וכלל לא מתבקשת עמדתו**.



13. מעבר לכך שאין כל היגיון שמועצת ההנדסה והאדריכלות תעסוק בתנאים לעיסוק במקצוע אחר שאיננו הנדסה ואדריכלות, על פי עמדתנו, ועל פי המקובל במדינות רבות, אין הצדקה אמיתית לקביעת הוראות בדבר ייחוד פעולות בתחום התכנון העירוני וגם ועדת זיילר מעולם לא המליצה על ייחוד פעולות בתחום זה (להבדיל מייחוד פעולות בתחום הבניה מנימוקים של הבטחת שלום הציבור). ייחוד פעולות משמעה פגיעה בחופש העיסוק, שהינו כידוע זכות יסוד, וגם משמעותה הגברת הרגולציה הפוגעת בכלכלה ובתחרות החופשית. קביעת ייחוד פעולות חייבת להיות מבוססת על הצדקה ממשית וחזקה כגון הגנה על חיי אדם או שמירה על בריאות הציבור. אין כל הצדקה שכזו לשלילת חופש העיסוק בתחום התכנון העירוני ובוודאי שאין הצדקה אמיתית למנוע ממתכנני ערים בעלי תואר אקדמי בתכנון ערים ואזורים מעיסוק בהכנה ועריכה של תכניות לפי חוק התכנון והבניה.
14. איגוד המתכננים בישראל נחוש לפעול לקידום איכות התכנון העירוני בישראל ולקידום מעמד מתכנני הערים בישראל ויפעל בכל הדרכים החוקיות בכדי לשמור על חופש העיסוק של המתכננים ולא יירתע מפניה לערכאות ככל שתתקבל החלטה כלשהי שמשמעותה פגיעה בחופש העיסוק של מתכנני הערים והאזורים.
15. נבקשך להורות למועצת ההנדסה והאדריכלות (שכבוד השרה משמשת כיו"ר שלה) ול"תת הועדה" שהוקמה במסגרתה להפסיק לאלתר מקיום דיונים כלשהם הנוגעים למקצוע תכנון הערים והאזורים החורגים מסמכותכם ולהבהיר כי השרה לא תתייעץ במועצה להנדסה ובאדריכלות בכל הנוגע לעיסוק במקצוע תכנון הערים והאזורים. ככל שהשרה מבקשת להתייעץ בגורם מקצועי בנושא זה, הרי שמן הראוי שתתייעץ עם איגוד מתכנני הערים בישראל שהינו הגוף המייצג את ציבור מתכנני הערים והאזורים בישראל ואשר הינו בעל הידע הרלבנטי בתחום זה.
16. לאור האמור לעיל, נבקשך לזמן את יו"ר איגוד המתכננים לפגישה דחופה בכדי להרחיב בנושא המתואר לעיל.

בכבוד רב,

תמי גבריאלי, מתכנתת ערים ואזורים
יו"ר משותף של איגוד המתכננים בישראל

העתקים:

מר יאיר גולן, סגן שרת הכלכלה והתעשייה.
עו"ד ומתכנן ערים אשר כהנא, איגוד המתכננים בישראל.