



07.02.2022

לכבוד
עו"ד גבי בהרב-מיארה
היועצת המשפטית לממשלה

כבוד היועצת המשפטית לממשלה,

הנדון: ניסיון לפגיעה בחופש העיסוק של מתכנני הערים והאזורים בישראל

1. איגוד המתכננים בישראל (ע.ר.) 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 המועצה לאדריכלות ולהנדסה (הפועלת מכוח חוק המהנדסים והאדריכלים, תשי"ח-1958), הוקמה "תת ועדה" שבראשה עומד אדריכל שמעון אסבן וכן חבר בה אדריכל רם מרש, המשמש כיו"ר התאחדות האדריכלים בישראל. בהתאם לאותו דיווח, תפקידה של "תת הועדה" להמליץ לשרת הכלכלה "מי יכול להגיש תכנית בניין עיר". באותו פרסום כתוב גם כי "תת הוועדה" תבחן את התכנים, כלים וההכשרה הנדרשת לעסוק במקצוע תכנון הערים.

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. הללו מסלולים נפרדים ממסלולי לימודי אדריכלות. בוגרי תארים בתכנון ערים עוסקים במקצוע תכנון הערים והאזורים וממונים למיגון המשרות, כולל הבכירות ביותר בתחום התכנון העירוני. בחלק מהמדינות, כגון קנדה, דרום אפריקה, הונג קונג, מלזיה 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 ספציפית לתפקד המתכננים כדבר הטמוע 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 בהכנה 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 בין לאומיות ולאומיות עדכניות שהתפתחו במקצוע זה.

מזה עשרות שנים מתכנני ערים ואזורים (כולל רבים שאינם אדריכלים) מכהנים במשרות הבכירות במשרדי הממשלה בתחום התכנון העירוני. לדוגמה, מזה שנים רבות מנהלת מינהל התכנון וסגניה הינם מתכנני ערים ואזורים שאינם אדריכלים וכך גם מרבית מתכנני המחוזות.

7. הקמת "תת ועדה" מטעם מועצת ההנדסה והאדריכלות לדון בסוגיית הסדרת מקצוע תכנון הערים הינה בלתי מתקבלת על הדעת ונעשית בחוסר סמכות זועקת לשמים.

בכל הכבוד הראוי, 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 ההדסה והאדריכלות ולמועצת ההנדסאים והטכנאים המוסמכים רשאית לייעץ לשרה בכל עניין הנוגע לייחוד פעולות ולרישוי **מהנדסים**.
הנדסאים וטכנאים מוסמכים.

8. ברור לחלוטין שהמועצה להנדסה ואדריכלות (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.

9. כאמור לעיל, שאלת הגשת תוכניות בניין עיר הינה שאלה מתחום מקצוע תכנון הערים ואזורים שאיננו חלק ממקצוע האדריכלות ולא ניתן לדון בו במסגרת רשויות או ועדות שתפקידן 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 הבניה דרך הליכי רישוי הבניה.

10. נבקש להזכיר שבדו"ח ועדת זיילר (הועדה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים 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 והבניה 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 הבניה. אלה הם שני נושאים שיש ביניהם קשר (שהרי הבניה 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 לבניה, שהם רוב ה"רכיבים", לבין אלו הנוגעים לתכנון האזורי. **בתכנון האזורי ההיבט הציבורי הוא דומיננטי**. כבר אמרנו כי לציבור יש עניין בקביעת ייעודי הקרקע לצרכים שונים



(שטחים פתוחים, תעשייה, מסחר, דרכים, מגורים, וכל כיוצא בזה); יש לו עניין בצפיפות הבנייה והאוכלוסייה בכל אזור, בגינון, בחנייה מספקת, במרחבים ובמרווחים 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 הסובב 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. טרם שממנים תת-ועדות מטעם עצמן לעסוק בנושא מן הראוי להתייחס וליישם את המלצותיה של ועדה מכובדת זו שעסקה בנושא באופן מעמיק. 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.

11. מהמידע שהתקבל בידינו עולה שהמועצה להנדסה ולאדריכלות, **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 מתכנני הערים והאזורים בארץ) ממודר באופן מכוון וכלל לא מתבקשת עמדתו**.

12. מעבר לכך שאין כל הגיון שהמועצה להנדסה ואדריכלות תעסוק בתנאים לעיסוק במקצוע אחר שאיננו הנדסה ואדריכלות, על פי עמדתנו, ועל פי המקובל במדינות רבות, **אין גם כל 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.

13. בניגוד לאדריכלות והנדסה, המקצוע תיכנון ערים ואזורים - כמו מרבית המקצועות במשק - אינו מקצוע רשוי, ואין אנו, או מדינות רבות אחרות, רואים הצדקה להשימו תחת רגולציה המגבילה את חופש העיסוק. זו מתאימה ומיועדת רק למקצועות ייחודיים, כגון אלה המסכנים חיי אדם. על כן, אדריכלות היא מקצוע רשוי בישראל ובמדינות רבות אחרות, משום שפעילותם של אדריכלים קשורה, בעיקרה, בהקמת בניינים, ופגם בהם עלול לגרום לפגיעה בחיי אדם או בבריאות. תיכנון עירוני אינו כזה. המקצוע עוסק במדיניות ציבורית וברגולציה תכנונית שאינם עלולים לסכן חיי אדם, אלא להיפך - לשמור על הערכים הציבוריים והבריאותיים במרחב הפיסי, הכלכלי והחברתי בעיר.

14. בימים אלו, בהם ממשלת ישראל, בהובלת ראש הממשלה ושר המשפטים, שמה לה למטרה מרכזית לצמצם את נטל הבירוקרטיה, ואישרה תכנית לאומית לביטול עשרות צעדי רגולציה, לא יעלה על הדעת מהלך להוספת רגולציה כה משמעותית. הדבר סותר את רוח החלטת הממשלה לאימוץ דו"ח צוות בין-משרדי לרגולציה חכמה המורכב מנציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) במשרד המשפטים, אגף מדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה ואגפי התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר. דו"ח זה, שהוכן בעקבות המלצות של ארגון ה-OECD להקטנת הרגולציה בישראל ולהסרת חסמים לתחרות חופשית, כולל שורה של המלצות להפחתת הרגולציה ולהגברת התחרות בין היתר בתחום הסדרת עיסוק ורישוי.

15. על פניו, נראה כי קיים חוסר סבירות קיצוני ואף חוסר חוקיות מובהקת בכך שבשעה שהממשלה מאמצת דו"ח הממליץ על הסרת חסמי תחרות, דנה "תת ועדה" של מועצת ההנדסה והאדריכלות בנושא של הסדרת רגולציה בתחום מקצועי אחר החורג מהנדסה ואדריכלות מתוך כוונה לקדם ייחוד פעולות (שמשמעו הגבלת התחרות) המעמיסה נטל גדול על ענף הבניה, שהינו בעל השפעה רבה על נטל יוקר המחיייה. וזאת בתחום שאין לו הצדקה ובניגוד להמלצות הצוות הבין מקצועי ולמדיניות הממשלה.

חשוב להבהיר כבר עתה – יוזמת האדריכלים לשלילת זכותם של מתכנני ערים לעסוק בתכנון עירוני מפורט משמעותה הגדלת נטל הרגולציה והבירוקרטיה ופגיעה בתחרות החופשית שתוביל להעלאת עלויות התכנון והגדלת יוקר המחיייה. יתרה מזאת, שלילת חופש העיסוק של מתכנני הערים תביא בהכרח לפגיעה באיכות התכנון ומשמעותה גם שלילת חופש הבחירה של מוסדות הציבור והמגזר הפרטי לבחור במתכנני ערים כאשר להערכתם, ההכשרה והמיומנויות שלהם יניבו תרומה טובה יותר לנושא הנדון מאשר העסקה של אדריכלים.

16. אם לא די בכך, הפעולות לכאורה להסדרת מקצוע התכנון העירוני נעשות דווקא על-ידי מועצת ההנדסה והאדריכלות (שכלל אינה מוסמכת לדון במקצוע התכנון העירוני), במעורבות ברורה וגלויה של התאחדות האדריכלים (יו"ר התאחדות האדריכלים אף חבר ב"תת הועדה"), אך ללא



מעורבות של מינהל התכנון המופקד על התכנון העירוני בישראל וללא מעורבות איגוד המתכננים בישראל שהינו הארגון המקצועי של העוסקים במקצוע התכנון העירוני והאזורי והינו בעל עניין ישיר בנושא.

17. כאמור לעיל, לעמדת איגוד המתכננים בישראל בחינת שאלת הצורך בהסדרת רגולציה בתחום התכנון העירוני אינה יכולה להתבצע ע"י המועצה להנדסה ולאדריכלות שאיננה מופקדת על מקצוע זה. ההליך המתנהל בימים אלו ע"י אותה "תת ועדה" הינו פסול מעיקרו.

18. בחינת הצורך בהסדרה של התחום המקצועי של תכנון ערים (שלעמדת איגוד המתכננים צריכה להיות בדרך של הסדרת רישום מתכנני ערים ואזורים בלבד ולא בדרך של רישוי וייחוד פעולות) ראוי שתעשה ע"י מינהל התכנון המופקד על הרגולציה בתחום התכנון העירוני בישראל בשיתוף הצוות הבין-מקצועי לרגולציה חכמה ותוך מעורבות מלאה של איגוד המתכננים בישראל.

19. לאור כל האמור לעיל, נבקש התערבותך בדחיפות ומתן הבהרה למועצת האדריכלות וההנדסה ו/או כל ועדת משנה מטעמה כי אינה מוסמכת לדון בהסדרה ו/או ייחוד פעולות בנוגע למקצוע תכנון ערים ואזורים.

20. נבקשך לזמן את יו"ר איגוד המתכננים בישראל לפגישה דחופה בכדי להרחיב בנושא המתואר לעיל.

בכבוד רב,

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

העתקים:

עו"ד גיל רימון, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה למשפט ציבורי - מינהלי
עו"ד מאיר לוין, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה למשפט כלכלי
עו"ד כרמית יולס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה למשפט אזרחי
מתכנתת ערים דלית זילבר, מנהלת מינהל התכנון, משרד הפנים
עו"ד ומתכנן ערים אשר כהנא, איגוד המתכננים בישראל