

עדכון רגולטורי דחוף - הפצת טיוטת מדיניות אכיפה להערות הציבור – תקופת התארגנות מותנית לעניין פירוט משאבי בטיחות בהסכמים עם מבצעי בנייה

לקוחות וידידים יקרים,

אמש, **בליל יום חמישי (15.10.2026)** – שעות ספורות בלבד טרם כניסתו לתוקף של תיקון תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בנייה), התשפ"ו-2026 (אשר פורסם ביום 16.10.2025) – הפיץ משרד העבודה להערות הציבור טיוטת מדיניות אכיפה חדשה. הטיוטה הופצה בלוח זמנים קצר וחריג, כאשר המועד האחרון להגשת הערות הציבור **נקבע כבר ליום 20.10.2026**.

טיוטת המדיניות מתייחסת לאחת החובות המרכזיות שהוטלו על מזמיני עבודות במסגרת הרפורמה: הוראת תקנה 1א(א)(2) לתיקון התקנות, הקובעת כי מזמין לא יאשר תחילת עבודות בנייה אלא אם כן בהסכם שערך עם מבצע הבנייה מפורטים המשאבים שיוקצו לטובת יישום תוכנית הבטיחות, תוך פירוט לפי פרקי התוכנית והסיכונים המפורטים בה.

כידוע, הרפורמה בתקנות אמנם כללה סעיף תחילה (בחלוק 12 חודשים מפרסומן), **אולם לא כללה סעיף תחולה** המבאר מה יהיה דינם של אתרים שהיו פעילים ערב כניסתן לתוקף של התקנות, ואגב כך מה יהיה דינם של התקשרויות בין מזמיני עבודה לקבלנים ראשיים שנחתמו לפני כניסתן לתוקף.

להלן סקירה תמציתית של עיקרי הטיוטה, על מנת לאפשר ליזמים וקבלנים כאחד להגיש הערותיהם לטיוטת מדיניות האכיפה, בפרק הזמן הקצר שהוקצב לכך.

1. תכלית המדיניות והמשמעות החוזית: דרישה לתיקון רטרואקטיבי של הסכמים

• חובת תיקון הסכמים קיימים:

משרד העבודה מבהיר בטיטה כי גם ביחס לחוזים שנחתמו בעבר, מצופה מהצדדים לשוב ולפתוח את ההסכמים ולתקנם כך שיכללו פירוט של משאבי הבטיחות. במסגרת הטיוטה מוצע לדחות את תחילת האכיפה של חובה חוזית זו נגד המזמין ב-12 חודשים, **עד ליום 16.10.2027**, בכפוף לעמידה בתנאים חלופיים בשטח כמפורט להלן.

• כלפי אילו הסכמים טיוטת מדיניות האכיפה תחול:

הטיוטה נגועה **בסתירה פנימית** - על אף שבסעיף המטרה צוין כי המדיניות נועדה להסכמים שנחתמו "ערב כניסתו של תיקון התקנות לתוקף", בכותרת המסמך ובפרק "הבהרות לתחולה" נקבע כי תקופת ההתארגנות תחול רק על הסכמים שנחתמו לפני יום 16.10.2025 (מועד פרסום התקנות), וכי היא לא תחול על הסכמים שנחתמו מיום 16.10.2025 ואילך. לפיכך, לפי הנוסח הנוכחי של הטיוטה, יש חובה לתקן הסכמים שנחתמו במהלך השנה ככל ואינם מתייחסים לדרישת פירוט המשאבים כבר עתה.

• **תחולה מלאה ומיידית של יתר חובות המזמין:** הטיוטה מבהירה כי תקופת ההתארגנות מתייחסת אך ורק לסוגיית פירוט המשאבים בהסכם, ואינה גורעת מחובות המזמין למנות בקר בטיחות ולוודא קיומה של תוכנית בטיחות באתר בהתאם לתקנות 1א(א)(1) ו-3(3).

2. התנאים המצטברים לדחיית האכיפה:

דחיית האכיפה נגד המזמין עד ליום 16.10.2027 בגין הסכמים שנחתמו לפני 16.10.2025 אינה אוטומטית, אלא מותנית בכך שבאתר הבנייה ייושמו ויתועדו מלוא הפעולות הבאות (בין אם נדרשת תכנית ניהול בטיחות ובין אם נדרשת תכנית ארגון בטיחות באתר בו עובדים עד 49 עובדים):

א. המחזיק במקום העבודה קיבל החלטה בכתב בדבר הקצאת המשאבים הדרושים ליישום תוכנית הבטיחות (ואם מדובר בתכנית ארגון בטיחות – פירט בתוך התכנית את המשאבים שיוקצו ליישומה).

ב. המחזיק פרסם לעובדים הודעה בכתב בדבר יכולתם לעיין בהחלטה בתכנית ניהול הבטיחות או בתכנית ארגון בטיחות עצמה (הכוללת את פירוט המשאבים).

ג. המחזיק צירף ל"פנקס הכללי" באתר הן את ההחלטה בכתב על הקצאה (בתכנית ניהול בטיחות) / תכנית ארגון בטיחותי בכתב והן את ההודעה לעובדים בדבר זכות העיון בהחלטה/בתכנית ארגון.

ד. המחזיק תיעד בפנקס הכללי כי הביא את ההחלטה לידיעת המזמין.

- יודגש כי בהיעדר קיום מלא של תנאים אלה באתר הבנייה, לא תחול תקופת ההתארגנות, והמזמין יהיה חשוף לאכיפה גם ביחס להסכמים שנחתמו לפני יום 16.10.2025.

3. הצורך בגיבוש מסמך הערות בדחיפות – יזמים וקבלנים, התעוררו!

- יצירה לא חוקית של חובות רגולטוריות חדשות ללא התקנת תקנות, שהתקנתן מצויה בסמכות משרד העבודה בלבד. בפועל, הטיטה אינה מציעה דחיית אכיפה בלבד אלא בכסות של דחיית אכיפה, מעלה משטר נורמטיבי חדש לגמרי הכולל חובות שאינן קיימות בתקנות, כגון:

- חובת פרסום הודעה לעובדים בדבר עיון בהחלטת הקצאת משאבים;

- חובת צירוף ההחלטה לפנקס כללי בעוד שהפנקס הכללי הוא מסמך שכלל אינו מחייב משפטית וכל תוקף משפטי של פרסומי עבר של הפנקס הכללי פקע, מאחר שצו הבטיחות בעבודה (פנקס כללי), תש"ך-1959 אינו בתוקף!

קביעת נורמות מחייבות על ענף שלם מהווה בפועל חקיקת משנה ולא ניתן לבצעה באמצעות הנחייה כ-"מסלול עוקף תקנות". נזכיר – הסמכות להתקין תקנות, נתונה לשר העבודה בלבד ולא למפע"ר, היועמ"שית של משרד העבודה והתובעת הראשית של המשרד.

- הפיכת "הקלה" להחמרה רטרואקטיבית: תקנה 1א(א)(2) קובעת כי "מזמין לא יאשר להתחיל עבודות בנייה... אלא אם כן בהסכם שערך עם מבצע הבנייה מפורטים המשאבים...". הסעיף נכנס לתוקף, היום, 16.10.26. לכן, בפועל, תחת כסות של "מדיניות אכיפה מקלה", משרד העבודה קובע בפרק ה"מטרה" נורמה חדשה ומחמירה שלפיה קיימת חובה לתקן רטרואקטיבית הסכמים שנחתמו בעבר.

- החרגת החוזים שנחתמו בשנה החולפת (מאז פרסום התקנות ברשומות ועד כניסתן לתוקף) היא בלתי סבירה בעליל. תקופת ההיערכות בת השנה נועדה לאפשר לשוק ללמוד את התקנות ולהקים את התשתיות המקצועיות (הכשרת בקרי בטיחות ועורכי תוכניות בטיחות). מזמין וקבלן שחתמו על הסכם בדצמבר 2025 או במאי 2026 לא יכלו לפרט בהסכם משאבים "לפי פרקי תוכנית הבטיחות", שכן החובה להכין תוכנית בטיחות במתכונת החדשה כלל לא הייתה בתוקף באותו מועד. חובה לתקן את הטיטה כך שתחול (לכל הפחות) על כל הסכם שנחתם לפני 16.10.2026.

- התייתרות הדרישה החוזית באתרים קיימים והעדר הגיון מוחלט בטיטה המוצעת: אם ממילא לשיטת משרד העבודה תנאי הסף לקבלת תקופת ההתארגנות הוא שהמחזיק/מבצע הבנייה יקבל החלטה בכתב על הקצאת המשאבים (או יפרטם בתוכנית ארגון הבטיחות) – הרי שהתכלית הבטיחותית של הקצאת המשאבים כבר הושגה במלואה! מה הערך הבטיחותי המוסף בלכפות על הצדדים גם "לפתוח את החוזה" בתוך שנה עבור פרויקט שכבר נמצא בביצוע?!

- **הטלת אחריות על המזמין בגין פעולות שבשליטת מבצע הבנייה בלבד:** ארבעת התנאים המצטברים לקבלת הגנת תקופת ההתארגנות מוטלים כולם על המחזיק במקום העבודה/מבצע הבנייה. למזמין העבודה אין שליטה פיזית על ניהול ה"פנקס הכללי" באתר או על לוח המודעות לעובדי הקבלן. התניית "חסינותו" של המזמין מפני אכיפה בכך שהקבלן יבצע רישומים פורמליים בפנקס הכללי, הופכת את המזמין לאחראי פוטנציאלי בגין המחדלים הבירוקרטיים של הקבלן ומצריך ממנו רמת מעורבות והתערבות בנעשה באתר בתדירות וברמת מהות שכלל לא קיימות בתקנות.
- **דחייה לא חוקית של מועד תחילה באמצעות מדיניות אי-אכיפה חדשה וגורפת:** ככל שמשרד העבודה הגיע למסקנה כי המשק זקוק להוראת מעבר ביחס להסכמים קיימים, הדרך החוקית היחידה לעשות כן היא באמצעות תיקון תקנות הבטיחות וקביעת הוראת מעבר סדורה ברשומות. **הרשות המבצעת אינה מוסמכת בפועל לדחות מועד תחילה באמצעות "מדיניות אי-אכיפה" גורפת.**
- **השיהוי הקיצוני והפגם בהליך שיתוף הציבור:** התקנות פורסמו ביום 16.10.2025 תוך קביעת שנת היערכות שלמה. הפניות מהמגזר הפרטי והציבורי הונחו על שולחן המשרד חודשים ארוכים קודם לכן. פרסום טיוטת המדיניות בליל ה-15.10.2026 – שעות ספורות לפני כניסת התקנות לתוקף – כאשר המועד האחרון להערות נקבע ל-20.10.2026, מותיר את כלל היוזמים והקבלנים בישראל החל מהבוקר (16.10.2026) במצב בלתי אפשרי: התקנות כבר בתוקף, אך מדיניות האכיפה היא עדיין בגדר "טיוטה" שטרם נחתמה.
- **אילוץ רטרואקטיבי בלתי אפשרי המעמיד יזמים וקבלנים כאחד במצב בו ממילא לא יכלו להשלים את יישומם של ארבעת התנאים המצטברים בבוקר כניסת התקנות לתוקף.**
- **היועצות למראית עין בלבד:** מתן שהות של 5 ימים ברוטו (הכוללים סוף שבוע, דהיינו פחות מ-3 ימי עסקים) להגשת הערות ציבור על מהלך שמשליך על אלפי חוזי בנייה במשק, אינו עומד באמות המידה המינימליות של הליך שיתוף ציבור תקין ונחזה כהליך שנועד לצאת ידי חובה בלבד.
- **פעולה בניגוד להוראות חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 והמלצה לפנות לרשות האסדרה בנוגע לטיוטה:**
 - ראשית, החוק מגדיר "אסדרה" ככלל התנהגות מחייב שקובע מאסדר במסגרת הפעלת סמכותו, לרבות כללים שכרוכה בהם אכיפה מנהלית או פלילית. ניסיונו של משרד העבודה להכתיר דרישה לפתיחת חוזים קיימים וביצוע פרוצדורות רישום חדשות תחת "מדיניות אכיפה", מהווה ניסיון לעקוף את מנגנוני הבקרה של חוק עקרונות האסדרה.
 - שנית, החוק קובע כי אסדרה תגובש תוך שמירה על שקיפות, שיתוף הציבור, קביעת הוראות מעבר מתאימות ומתן תקופת היערכות סבירה למי שחלה עליו האסדרה. דבר מכל אלה לא נעשה בטיוטה הזו ובמסגרת הזמנים שהועמדה לתת הערות.
 - שלישית, החוק מחייב מאסדר לבחון באופן שיטתי את העלויות הישירות והעקיפות של הרגולציה על המשק, את הנטל הבירוקרטי ואת החלופות הקיימות (דוח RIA). משרד העבודה לא ביצע כל אומדן כלכלי או משקי למשמעות של כפיית פתיחה וניהול מו"מ מחודש על אלפי הסכמי בנייה קיימים במשק הציבורי והפרטי.

- לא נבחנה ההשפעה המשקית ההרסנית של פתיחת הסכמים קיימים וחשיפת מזמינים ל-"סחטנות מסחרית" מצד קבלנים: חוזה בנייה קיים הוא עסקה כלכלית סגורה שבה הקבלן כבר תמחר והתחייב לעמוד בכל הוראות הבטיחות על פי דין. כאשר משרד העבודה מטיל על המזמין חובה פלילית/מנהלית לתקן את ההסכם הקיים עד 16.10.2027, הוא שוכח כי חוזה הוא פעולה דו-צדדית. למזמין אין יכולת חוקית לכפות על הקבלן לחתום על נספח תיקון להסכם. המשמעות היא שקבלנים עלולים להתנות את חתימתם על תיקון ההסכם בדרישות לתוספות כספיות מופלגות, פתיחת מחירי החוזה או הארכת לוחות זמנים.
- זאת ועוד, עבור גופים ציבוריים, רשויות מקומיות וחברות ממשלתיות, דרישה לפתוח הסכמים שנחתמו בעקבות מכרז פומבי ולשנות בהם את הקצאת המשאבים מעוררת קשיים כבדים במישור דיני המכרזים (חשש לשינוי מהותי בתנאי המכרז בדיעבד ופגיעה בעקרון השוויון מול מציעים אחרים).

לאור חששות משפטיים ומעשיים כבדים כגון אלה המתוארים לעיל, עולה חשש של ממש להסתת מרכז הכובד מהבטיחות בשטח לסכסוכים מסחריים בתקופה קריטית זו ופגיעה ישירה בתכלית הבטיחותית של הרפורמה!

הענף מצוי בנקודת הזמן הרגישה ביותר של הטמעת תיקון התקנות – שלב שבו הקשב המזמינים והקבלנים חייב להיות מופנה במלואו למינוי בקרי בטיחות, להכנת תוכניות בטיחות איכותיות ולהטמעתן בשטח.

טיוטת המדיניות מסיטה את מרכז הכובד מהבטיחות הפיזית באתר אל עבר התכתשויות משפטיות ומסחריות בין מזמינים לקבלנים סביב ניסוח תוספות לחוזים קיימים.

בכבוד רב,

שירה בס-רוזן, עו"ד

מנהלת מחלקת הרגולציה