

תיקון תקנות הבטיחות בעבודה בענף הבנייה

חובות חדשות למזמין ומנגנוני פיקוח

עדכון לקוחות - דצמבר 2025

לקוחות יקרים,

תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בנייה), תשמ"ח-1988 (להלן: "התקנות"), אשר הותקנו מכוחה של פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], תש"ל-1970 (להלן: "פקודת הבטיחות בעבודה") מסדירות את נושא הבטיחות בעבודה באתרי בנייה.

ביום 16.10.2025 פורסמו תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בנייה) (תיקון), התשפ"ו-2025 (להלן: "התיקון"), אשר יכנס לתוקף ביום **16.10.2026**.

התיקון נועד להתמודד עם הבעיה הקשה של תאונות עבודה באתרי בנייה, באמצעות עדכון מקיף של מבנה התקנות ותפיסת האחריות באתר הבנייה. אחד החידושים העיקריים בתיקון, הוא הטלת חובות ישירות על מזמין הבנייה.

1. עיקרי התיקון:

- 1.1 מגדיר מחדש בעלי תפקידים מרכזיים (מזמין, מבצע בנייה, מנהל עבודה, ממונה על הבטיחות).
- 1.2 מוסיף בעלי תפקיד חדשים (מנהל אתר, בקר בטיחות) שיפקחו על קיום הוראות הבטיחות באתר.
- 1.3 מעגן חובת הכנת תוכנית בטיחות (כתנאי להתחלת בנייה) ותוכניות הנדסיות בסוגי עבודות שונים.
- 1.4 מבסס מנגנון רישום, כשירות ופיקוח למנהלי עבודה¹, לרבות אפשרות פסילה והשגה.
- 1.5 מחזק את ההסדרה בנושא עבודות פיגומים, טפסות, מבני מתכת ומכונות, תוך מעבר לשימוש שיטתי בתוכנית הנדסית ויצירת קישור הדוק בין תכנון הנדסי לבין אחריות מנהל העבודה ומנהל האתר.
- 1.6 קובע חובות דיווח מקוונות למפקח עבודה אזורי (באמצעות טפסים חדשים), וחובת עריכת תוכנית ארגון בטיחות לאתרים קטנים.

¹ נקבעו בתיקון הוראות מעבר לגבי מנהלי עבודה רשומים ובחינה תקופתית של ההסדרה.

2. **מעמד מזמין העבודה** – התיקון משנה מהותית את מעמדו של המזמין והופך אותו לבעל תפקיד אקטיבי במערך ניהול הבטיחות, תוך הטלת אחריות אישית וישירה עליו. בנוסח הנוכחי של התקנות, הגדרת המזמין שימשה בעיקר לתיאור תפקידו במערך החוזי ("בעל הנכס או מי שבעל הנכס ייפה את כוחו להתקשר עם קבלנים לביצוע עבודת בניה"), והתקנות הטילו את עיקר החובות הקשורות בבטיחות על מבצע הבנייה² ומנהל העבודה. התיקון משנה את הגדרת המזמין, כך שהמזמין מוגדר כבעל היתר (בעבודות טעונות היתר) או כבעל הנכס (בעבודות פטורות), ומוטלות על המזמין חובות קונקרטיות:

- 2.1 להימנע מלאשר התחלת עבודות לפני הכנת תוכנית בטיחות.
- 2.2 הבטחת הקצאת משאבים ליישומה של תוכנית בטיחות באמצעות ההסכם עם מבצע הבנייה.
- 2.3 מינוי בקר בטיחות מתאים והעברת פרטיו, שמירה על רציפות התפקיד (כאשר אין בקר – חובות הבקר חלות על המזמין), ומתן מענה כתוב בתוך 48 שעות לדיווחי הבקר על "סיכון שאינו סיכון קביל".

בכך הופך המזמין לבעל תפקיד ולאחראי בשרשרת קבלת ההחלטות והפיקוח על בטיחות באתר, ולא רק לגורם חוזי-פיננסי ברקע. עם זאת, נציין, כי עיקר חובות הזהירות והבטיחות הקונקרטיות שבתקנות נותרו באחריות מבצע הבנייה.

החובות המהותיות החלות על המזמין

תוכנית בטיחות

3. תחילת ביצוע העבודות מותנית בהכנת תוכנית בטיחות. תקנה 1א קובעת כי המזמין "לא יאשר להתחיל עבודות בנייה" אלא אם "הוכנה תוכנית בטיחות והעתקה נמצאת בפנקס הכללי ובאתר".
4. "תוכנית בטיחות" (או "תוכנית ארגון בטיחות לאתר בנייה" באתרי בנייה קטנים) היא מסמך מרכזי שהופך לחובה: באתר בו מועסקים 50 עובדים לפחות, יש להכין תוכנית לניהול הבטיחות כמשמעותה בתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תוכנית לניהול הבטיחות), התשע"ג-2013. באתר בנייה בו מועסקים עד 49 עובדים, יש להכין תוכנית ארגון בטיחותי של אתר בנייה לפי תקנה 166 לתקנות. תקנה זו מפנה לתוספת השלישית הכוללת את המתווה שצריך להיכלל בתוכנית.

² לפי תקנה 6 בתקנות בנוסח הנוכחי, במצב שבו המזמין מטיל את ביצוע עבודות הבנייה על יותר מקבלן ראשי אחד "יראו את המזמין כמבצע הבניה לענין תקנות אלה והחובות המוטלות על מבצע הבניה מוטלות עליו", אלא אם אחד מהקבלנים הראשיים קיבל על עצמו בכתב את האחריות הכוללת לביצוע הוראות התקנות. כלומר, במבנה התקשרות מסוים (פרויקט רב-קבלנים ללא "קבלן ראשי" אחד שלוקח על עצמו את האחריות הכוללת לביצוע הוראות התקנות) גם כיום המזמין נושא בחובות מבצע הבנייה לפי התקנות.

5. בתמצית, תוכנית בטיחות (ותוכנית ארגון בטיחות) תכלול התייחסות לנושאים הבאים:

- 5.1 **תיאור אתר הבנייה:** ייעוד, מאפייני פעילות, היקף ועיסוקי המועסקים, מיקום מתקנים.
 - 5.2 מדיניות בטיחות ובריאות תעסוקתית: יעדים, מדדים, סדרי עדיפויות, הקצאת משאבים ורמת הסיכון הקביל.
 - 5.3 **מערך הבטיחות:** מבנה ארגוני, שמות בעלי תפקידים בטיחותיים, ומערך טיפול ותגובה לאירועי בטיחות וחירום.
 - 5.4 **ניהול סיכונים:** ניתוח סיכונים מקצועי הכולל זיהוי, הערכה, ניתוח שיטות בקרה, בחירת דרכים ליישום ומעקב, ופירוט תוכניות שנתיות לסקרי סיכונים, ביקורות פנים, ופעולות מתקנות ומונעות.
 - 5.5 **הדרכות:** נהלים לביצוע הדרכות בטיחות לעובדים חדשים ואחרים, תוכניות שנתיות להעברת מידע על סיכונים, שמירת כשירות, תרגול מצבי חירום ופעולות הסברה.
 - 5.6 **בדיקות תקופתיות:** רשימת פריטים החייבים בבדיקות בטיחות תקופתיות לציוד וחומרים, ותוכנית שנתית לבדיקת כשירות אמצעי בטיחות וחירום.
 - 5.7 **היתרים, אישורים ורישיונות:** תוכנית שנתית לקביעה וחידוש של היתרים, רישיונות, הסמכות ומינויים הנדרשים.
6. התיקון מוסיף ודורש כי בהסכם עם מבצע הבנייה יפורטו המשאבים שיוקצו ליישום תוכנית הבטיחות, "תוך פירוט לפי פרקי התוכנית והסיכונים המפורטים בה". אם המזמין הוא גם מבצע הבנייה – פירוט המשאבים יופיע בתוכנית עצמה.

מינוי בקר בטיחות

7. תנאי נוסף להתחלת הבניה הוא מינוי בקר בטיחות. תקנה 1א דורשת שהמזמין ימנה בקר בטיחות העומד בתנאי הכשירות המפורטים בתקנה 2א(2)³, ויעביר את פרטיו למבצע הבנייה לצורך הדיווח למפקח האזורי (לפי תקנה 6א). תפקיד בקר הבטיחות הוא עצמאי, כך שהבקר לא יכול לשמש במקביל כמנהל עבודה, מנהל אתר או ממונה על הבטיחות באותו אתר.
8. כן קובעת התקנה הוראות בדבר אחריות שוטפת של המזמין כלפי בקר הבטיחות (תקנה 1א(ב)):
- 8.1 אם בקר הבטיחות חדל מתפקידו, המזמין חייב להודיע מיידית למבצע הבנייה;
- 8.2 כל עוד לא מונה בקר חדש, "יחולו על המזמין החובות החלות על בקר הבטיחות לפי תקנות אלה" – כלומר, המזמין נכנס בנעליו;

³ מהנדס או הנדסאי רשום בענף הנדסה אזרחית, או בעל אישור כשירות תקף כממונה על הבטיחות, שעבר השתלמות ענפית בבנייה.

8.3 עם מינוי בקר חדש – על מבצע הבנייה לדווח למפקח עבודה אזורי; לבקר עצמו ניתנת גם אפשרות להודיע על סיום תפקידו.

תגובה להתרעות בטיחות

9. תקנה 1א(ג) מטילה על המזמין חובה נוספת: כשבקר הבטיחות מדווח למזמין על "סיכון שאינו סיכון קביל", המזמין חייב לאשר בכתב, תוך 48 שעות, כי ניתן מענה לסיכון; האישור נמסר למבצע הבנייה.

10. התיקון אימץ את הגדרות "סיכון" ו-"סיכון קביל" שבתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (תוכנית לניהול בטיחות), התשע"ג-2013:

"סיכון" (Safety Risk) – שילוב של ההסתברות להתרחשות מאורע מסוכן או לחשיפה לגורם או לגורמי סיכון, ושל חומרת הפגיעה הגופנית או של הבריאות הלקויה שעלול המאורע או החשיפה לגרום;

"סיכון קביל" (Acceptable Risk) – סיכון שהוקטן עד לרמה שהוגדרה בקבילה בידי המחזיק במקום העבודה, בהתחשב בחובותיו לפי דין ובמדיניות הבטיחות של מקום העבודה".

חריג להחלת החובות

11. חובות המזמין המפורטות בתקנה 1א לא יחולו על סוגי עבודות מסוימות המפורטות בתקנה 2(ז), ושבהן אין חובה למנות מנהל עבודה. מדובר בעבודות שיפוץ שלא נדרש לגביהן אישור מהנדס רישוי (לפי סעיף 12 לחוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח-1958), בעבודות פטורות מהיתר בנייה לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, בהחלפת מתקן גז לצריכה עצמית, ובעבודת בנייה עצמית⁴.

החובות החדשות המוטלות על המזמין בתיקון – והמשמעות מבחינת החשיפה של נושאי משרה

12. כפי שהראינו לעיל, התיקון מטיל על המזמין סל חובות מהותיות ועצמאיות בתחום הבטיחות.

13. כל אחת מן החובות הללו היא הוראה רגולטורית מחייבת, שנקבעה בתקנות שהותקנו מכוח סעיפים 173, 173א, 173ב ו-216 לפקודה. כאשר המזמין הוא תאגיד, אי-קיום של חובות אלה עשוי להוות עבירה של התאגיד לפי הפקודה (באמצעות ההפניה בתקנה ובהתאם למנגנון האחריות הכללי בפקודה). **במישור נושאי המשרה המשמעות היא הרחבה מעשית של החשיפה:** בעוד שבעבר התמקדה האחריות הבטיחותית בעיקר במבצע הבנייה ובמנהל העבודה, כעת נקודת הכובד נפרסת

⁴ "בנייה עצמית" מוגדרת בתיקון כעבודות הקמת בנין צמוד קרקע (שאינה בניה רוויה) או עבודות שיפוץ שיוזם אדם למטרת שימוש למגורים, שלא במסגרת עסק, קבוצת רכישה או תוכנית חיזוק.

גם על המזמין-התאגיד, באופן שמייצר יותר מצבי כשל פוטנציאליים שבגינם עלול סעיף 222 לפקודה להיות מופעל כלפי מנהליו ופקידיו האחראים.

מיהם נושאי המשרה החשופים במיוחד במזמין שהוא תאגיד?

14. בהתאם ללשון סעיף 222 לפקודה, החשיפה חלה על "מנהל, שותף או פקיד אחראי" של התאגיד. זהו ניסוח כללי, והזיהוי הקונקרטי של נושאי המשרה הרלוונטיים יעשה בכל מקרה בהתאם לתפקידם בפועל, למידת שליטתם בתחום הרלוונטי ולמעורבותם בהחלטות הנוגעות למילוי (או אי-מילוי) החובות המוטלות על המזמין. בהקשר של חובות המזמין לפי התיקון, ניתן להצביע, ברמה העקרונית, על קבוצות התפקידים הבאות כנושאות פוטנציאלית בסיכון מוגבר:

14.1 **דרג ניהולי עליון** – מנכ"ל ודירקטורים פעילים: כאשר החלטות המאשרות פרויקטים, מבנה התקשרויות והקצאת משאבים מתקבלות בדרג הנהלה/דירקטוריון, עשויה להיבחן שאלת אחריותו של מי שהיה מודע בפועל לכך שעבודות בנייה יוצאות לדרך, מבלי שקיימת תוכנית בטיחות תקפה, מבלי שהוקצו משאבים הולמים ליישומה או מבלי שקיים מנגנון סדור למינוי ולפעולה של בקר בטיחות, ולמרות זאת לא נקט אמצעים סבירים להבטחת עמידת התאגיד בדרישות.

14.2 **בעלי תפקידים ניהוליים פונקציונליים** – מנהל פרויקט, מנהל אגף או מנהל נכסים ובעלי תפקידים שיש להם אחריות אופרטיבית לניהול פרויקטי בנייה מטעם המזמין (לרבות התקשרות עם קבלנים, פיקוח על תוכנית הבטיחות, קבלת דיווחים מבקר הבטיחות, מעקב אחר הטמעת משאבים) מצויים בקו החזית של יישום החובות החדשות. מקום שבו ההפרה נובעת ממחדל מתמשך בתחום עליו הם מופקדים, עשויה הטענה לפי סעיף 222 להתמקד בהם כ"פקידים אחראים".

14.3 **גורמי בטיחות וצוות פנימיים** – קצין בטיחות, מנהל רגולציה/צוות, יועמ"ש פנימי (ככל שמעורב בקבלת החלטות אופרטיביות). ככל שתאגיד המזמין מקים מנגנוני צוות ובטיחות פנימיים, מי שמונה בפועל לניהול תחום זה ונושא בסמכות פיקוח על יישום תוכנית הבטיחות, על התקשורת עם מפקח העבודה האזורי ועל טיפול שוטף בהתרעות סיכון – עשוי להיחשב כנושא משרה "אחראי" בהקשר זה. גם כאן כל מקרה ייבחן לפי טיב התפקיד וקשרו לשאלת ההפרה.

15. מורשי חתימה מוסמכים על טפסים ואישורים למפקח העבודה האזורי: התקנות קובעות מערך דיווח מקוון (טפסים על תחילת עבודות, מינוי והחלפת בעלי תפקידים, הפסקת עבודה מטעמי בטיחות וכדומה). מי שחותם או מאשר בשם התאגיד את הטפסים וההצהרות הרלוונטיים – ונותן אישורים שאינם משקפים את המצב בפועל – עלול להיחשף, נוסף על סעיף 222 לפקודת הבטיחות בעבודה, גם למערך עבירות ייעודיות בפקודה המתייחסות לתעודות, תסקירים או הצהרות כוזבות.

סיכום

16. התיקון מעביר את המזמין מסטטוס של "בעל נכס מתווה התקשרות" לבעל תפקיד במערך ניהול הבטיחות, שעליו מוטלות חובות תכנוניות (קיומה של תוכנית בטיחות), חוזיות (פירוט המשאבים) ואופרטיביות (מינוי בקר, מתן מענה לסיכונים). האחריות שלו אינה חד-פעמית בשלב ההתקשרות, אלא נמשכת לאורך חיי הפרויקט (שמירת קשר שוטף עם הבקר, אחריות המוטלת על המזמין במקרה של "ואקום" בתפקיד הבקר, חובת תגובה לסיכונים לא קבילים).

17. התיקון לתקנות אינו יוצר מנגנון חדש של הטלת אחריות אישית על נושאי משרה, אך מחיל ביתר עוצמה את המנגנון הקיים בפקודת הבטיחות בעבודה: התאגיד-המזמין נושא עתה בחובות בטיחותיות מפורטות (תוכנית בטיחות, הקצאת משאבים, מינוי ותפעול בקר בטיחות, תגובה לסיכונים לא קבילים), והפרתן היא עבירה של התאגיד שיכולה להשית אחריות אישית על נושאי המשרה הרלוונטיים מכוח סעיף 222 לפקודת הבטיחות בעבודה, מקום שלא פעלו למנוע את ההפרה ולא נקטו אמצעים סבירים. בפועל, החובות החדשות מרחיבות את נקודות המגע של המזמין עם ניהול הבטיחות באתר, ולפיכך מרחיבות גם את היקף החשיפה המעשית של מנהלים ו"פקידים אחראים" בתאגיד, באופן המחייב הסדרה פנימית, בקרה ותיעוד נאותים כדי לצמצם את הסיכון של נושאי המשרה.

משרד אגמון עם טולצ'ינסקי ישמח לעמוד לשירותכם ולסייע ולייעץ בכל שאלה שמתעוררת.



עו"ד אילת ברודיצקי

מחלקת ליטיגציה

Ayeletb@agmon-law.co.il



עו"ד גליה זיסקינד-שפיגל, שותפה

ראש מחלקת נדל"ן והתחדשות עירונית (משותפת)

Galias@agmon-law.co.il

* המידע האמור לעיל הינו מידע כללי ותמציתי בלבד, הוא אינו מהווה חוות דעת או ייעוץ משפטי ויש לקבל עצה מקצועית נפרדת בטרם נקיטת פעולה משפטית או אחרת בקשר עם הנושאים אותם סקרנו.



סידני, אוסטרליה

50 Carrington St, NWS 2000

T. +61-2-90606206

באר שבע

גב ים, רחוב האנגריה 77

ט. 03-6071450

פ. 08-6155780

תל אביב

מגדל אלקטרה, יגאל אלון 98

ט. 03-6078607

פ. 03-6078666

ירושלים

ישעיהו ליבוביץ 30, בניין 2

ט. 02-5607607

פ. 02-5639948