

כ"ט ניסן, תשפ"ו
16 אפריל, 2026
- באמצעות דוא"ל -

לכבוד
מר דן גונן סגן בכיר – אגף לוגיסטיקה ונכסים
אגף החשב הכללי
משרד האוצר

שלום רב,

הנדון: היערכות לקראת עדכון חוזה המדף הממשלתי 3210

לקראת היערכות משרד האוצר לעדכן את חוזה המדף הממשלתי 3210 (להלן: "חוזה המדף"), מתכבדת בזאת התאחדות הקבלנים בוני הארץ (להלן: "ההתאחדות"), הארגון המייצג של הקבלנים והבונים בישראל, להעביר התייחסות ראשונית מטעמה בנוגע לסוגיות עקרוניות אותן יש לבחון במסגרת עדכון חוזה המדף.

יצוין, כי ההתאחדות מברכת על היוזמה לבחון את עדכון חוזה המדף ומצפה לניהול שיח מקצועי, מעמיק וענייני בין הצדדים, עד לגיבוש נוסח עדכני ומחייב. כזכור, ההתאחדות נטלה חלק פעיל בגיבוש חוזה המדף, על נוסחיו השונים לאורך השנים, וסבורה כי יש לעדכן את חוזה המדף באופן שיבטיח איזון בין זכויות המזמין לבין ההגנה על זכויותיו הבסיסיות של הקבלן, תוך יצירת מערכת חוזית המבוססת על עקרונות תום לב, הגינות ויחסי כבוד הדדי.

לאור האמור, תבקש ההתאחדות לפרט את העקרונות הכלליים אשר יש לבחון לאורם את חוזה המדף, כדלקמן:

1. הוגנות והדדיות בין המזמין לקבלן – ההתאחדות סבורה כי יש לתקן את חוזה המדף כך שתישמר ההדדיות בין המזמין לקבלן, תוך נטרול היתרון המובנה הקיים בחוזה כלפי המזמין ושמירה על הוגנות כלפי הקבלן במצבי חוסר ודאות. בהקשר זה יצוין כי התיקון נדרש במיוחד לאור התיקון לחוק החוזים שעבר לאחרונה (חוק החוזים (חלק כללי) (תיקון מס' 3), התשפ"ו-2026) וכך הפסיקה האחרונה בעניין **ביבי כבישים**, הנותנים משקל מכריע ללשון החוזה והעדפתו על פני שיקולי הוגנות וצדק. להלן יפורטו מספר דוגמאות להמחשת הצורך בתיקון:

ארגון המקומיים:	ארגון הקבלנים בנגב	ארגון קבלני הבניין והתשתיות בירושלים והסביבה	ארגון הקבלנים והבונים מחוז צפון	ארגון הקבלנים מחוז השרון והשומרון
ארגון הקבלנים מחוז אשדוד והשפלה	ארגון הקבלנים והבונים בחולון	ארגון הקבלנים נתניה	ארגון הקבלנים ברחובות והסביבה	ארגון הקבלנים והבונים מחוז תל אביב והמרכז
ארגון הקבלנים והבונים סניף אשקלון	ארגון הקבלנים והבונים מחוז חיפה	ארגון הקבלנים והבונים פתח תקווה		

1.1. סעיף 48 לחוזה המדף מקנה למזמין סמכות בלעדית וחד-צדדית להורות על כל "שינויי" בעבודות, בכל שלב של ביצוען, וזאת מבלי שנדרשת הסכמת הקבלן, אף כאשר מדובר בשינוי מהותי העלול להשפיע באופן מהותי ומשמעותי על אומדן העלויות, שיטות ההקמה או לוחות הזמנים. היעדר חובה להיוועצות מוקדמת עם הקבלן, היעדר דרישה להסכמתו לשינויים, וכן היעדר הפעלה של מנגנון שקוף ויעיל לגישור או ליישוב מחלוקות באופן מיידי, מביאים לפגיעה מהותית בזכויות היסוד של הקבלן.

לפיכך, ההתאחדות סבורה כי יש לעגן מנגנון היוועצות מוקדמת ואישור הדדי לגבי שינויים מהותיים.

1.2. סעיפים רבים בחוזה המדף (לרבות סעיפים 2, 7, 11, 12 ואחרים) מקנים למפקח ולמנהל סמכויות נרחבות למתן הוראות, ביצוע שינויים והנחיית הקבלן, וזאת מבלי לקבוע כל מנגנון פיקוח, הליך ערעור מסודר או דרישה למתן הנמקה בכתב להחלטותיהם. מצב זה יוצר פער מהותי במסגרתו המזמין, שהינו בעל עניין ישיר, משמש בו-זמנית כרגולטור וכבורר בסוגיות מהותיות. יתרה מכך, נטל ההוכחה בדבר חוסר סבירותן של ההוראות מוטל במלואו על הקבלן, אף כאשר מדובר בדרישות שאינן ישימות מבחינה טכנית או כלכלית.

ההתאחדות סבורה כי יש לקבוע בחוזה המדף, באופן מפורש וברור, את היקף וסוג סמכויותיהם של המזמין, המפקח והמנהל, וכן את חלוקת האחריות ביניהם, וזאת לשם הבהרת תחומי הסמכות והממשקים בין הגורמים השונים. לשם כך, ניתן להסתמך על הדוגמה המפורטת בסעיף 5 למדריך לניהול פרויקטים בתחום הבנייה והתשתיות, כמפורט בסעיף 7 להלן.

1.3. בחוזה המדף קיימים סעיפים רבים המטילים על הקבלן חובות לעמוד בדרישות פורמליות במסגרת לוחות זמנים קצרים במהלך ביצוע העבודות, כתנאי לקבלת תשלומים המגיעים לו בגין עבודתו. כך, לדוגמה, סעיף 51 לחוזה המדף מחייב את הקבלן להגיש למנהל רשימה מפורטת של כל תביעותיו לתשלומים נוספים אשר לא הותנו במפורש בחוזה, ואשר לשיטתו הוא זכאי להם בגין ביצוע המבנה במהלך חודש מסוים, וזאת לא יאוחר מ-60 ימים מתום אותו חודש. עוד נקבע, כי כל תביעה אשר לא נכללה ברשימה זו, תיחשב כתביעה שוויתר עליה הקבלן באופן מלא וללא כל תנאי. בנוסף, סעיף 12 לחוזה המדף קובע כי אם הקבלן לא הגיש ערעור על נקודות גובה שנקבעו בתוכניות שנמסרו לו, בתוך 14 ימים ממועד קבלתן, ייחשבו התוכניות כאמינות, מדויקות, ויהו בסיס בלעדי למדידת כמויות העבודה שבוצעו בפועל – וזאת גם כאשר לעיתים הנתונים המופיעים בתוכניות רלוונטיים לשלב מאוחר יותר ואינם מחייבים בדיקה ואישור במועד מסירתן. הוראות אלה, לצד הוראות דומות נוספות, לוקות בחוסר הוגנות מהותי כלפי הקבלן, שכן במקרים רבים אין ביכולתו של הקבלן להגיש תביעות לתשלומים נוספים או לערער על נכונות התוכניות במועד שנקבע, בין היתר משום שמידע רלוונטי מתגלה לו רק בשלב מאוחר יותר, במהלך ביצוע העבודות בפועל. יתרה מכך, קבלנים רבים אינם מודעים לדרישות הפורמליות והדווקניות הקבועות בחוזה, במיוחד כאשר הם מצויים בעיצומן של העבודות, וכתוצאה מכך מוצאים עצמם בעמדת נחיתות משמעותית אך בשל אי-עמידה בדרישות אלו (וראו בעניין זה **ביבי כבישים**).

ההתאחדות סבורה כי יש לשלב בחוזה המדף הוראות העושות צדק עם שני הצדדים, ולא יקפחו את שכרו של הקבלן רק בשל אי-עמידה בדרישות פורמליות.



1.4. מזמינים רבים נוהגים לערוך נספח שינויים לחוזה המדף, במסגרתו מבוצעים שינויים בתנאי החוזה באופן חד-צדדי, לרוב לטובת המזמין ומרעים את התנאים עבור הקבלן. לעיתים קרובות, שינויים אלו פוגעים באופן מהותי בזכויות הקבלן ומחמירים עמו את התנאים מעבר לסביר, מבלי לאפשר לו להעלות טענות או להתנגדות כלשהי. התנהלות זו מהווה פגיעה בעקרונות ההגינות והאיזון החוזי כלפי הקבלן.

ההתאחדות סבורה כי יש להוסיף בחוזה המדף סעיף מפורש אשר יגביל את המזמין מלהוסיף או לערוך נספח שינויים, אלא אם התקבלה לכך הסכמת הקבלן מראש ובכתב.

2. מנגנון ליישוב סכסוכים – בחוזה המדף לא קיים מנגנון מוסדר ליישוב חילוקי דעות וסכסוכים בין הצדדים. בהיעדר מנגנון כאמור, פרויקטים רבים נעצרים במהלך ביצועם עקב מחלוקות בין המזמין לקבלן, אשר עלולות להיגרר במשך שנים רבות בהתדיינות משפטית, ולגרום לנזקים משמעותיים לקבלן, שאינו מקבל את התשלומים המגיעים לו, וכן למזמין, בשל עיכוב מהותי בהתקדמות הפרויקט. שילוב מנגנון יישוב סכסוכים בחוזה המדף הינו חיוני לשם הבטחת רציפות העבודה, הפחתת סיכונים ואי-ודאות משפטית עבור שני הצדדים, וכן לאפשר קבלת הכרעות מקצועיות, מהירות ויעילות במהלך ביצוע הפרויקט.

יודגש כי הקבלן הינו המפסיד העיקרי מהתדיינות משפטיות, אף אם זוכה בסופן וזאת בשל הסיבות הבאות:

- 2.1. הקבלן הוא היחיד שהשקיע את הכסף ללא תמורה (בגלל זה הוא תובע).
 - 2.2. הקבלן אשר מממן את ההליך המשפטי מכיסו הפרטי, מתמודד עם מזמין בעל "כיסים עמוקים" שאף אם יפסיד בהליך, המימון הינו מכספי הציבור וללא אחריות פרסונלית.
 - 2.3. לאורך ההליך המשפטי המזמין ממשיך להחזיק בערבויות ובביטוחים. בנוסף, לעיתים נדרש הקבלן להמשיך ולתחזק את האתר.
 - 2.4. הדיונים המשפטיים אינם מתמקדים בהיבטים המקצועיים וההנדסיים ולעיתים נסגרים בפשרה רק בשל חוסר תזרימי של הקבלן.
 - 2.5. בשל התמשכות ההליכים, קבלנים ללא גב כלכלי מוצק יכולים להגיע למצב של פשיטת רגל ועוד.
- ההתאחדות סבורה כי יש להקים מנגנון יעיל ליישוב סכסוכים מקצועיים שאינם משפטיים במהלך הפרויקט, אשר יכלול אפשרות לפנייה לבורר מקצועי (לרבות באמצעות איגוד המהנדסים), ו/או למומחה מקצועי בלתי תלוי, ו/או לצוות מומחים אשר ימונה בהסכמת הצדדים, לצורך יישוב סכסוכים בפרויקט בזמן אמת ובמהלך ביצוע העבודות, באופן מהיר, יעיל ומקצועי, וזאת במטרה להפחית את העומס המוטל על בתי המשפט. דוגמה למנגנון כאמור הינה הבית לגישור ובוררות, המוסד ליישוב סכסוכים מוניציפליים.

יובהר כי לצורך יעילות המנגנון, יש להגדיר באופן ברור את הסמכויות ואפשרויות האכיפה של המנגנון שיוגדר בחוזה המדף.

3. מניעת הטלת סיכונים בלתי סבירים על הקבלן – ההתאחדות סבורה כי יש לקבוע בחוזה המדף גבולות ברורים ומפורשים באשר לאחריות הקבלן, ולהבחין באופן חד משמעי בין סיכונים הנובעים מתחום



שליטתו הישירה של הקבלן לבין סיכונים חיצוניים שאינם בשליטתו. יש להבטיח כי הקבלן לא יישא באחריות לסיכונים שאינם בשליטתו, וזאת על מנת להגן עליו מהטלת אחריות בלתי מוצדקת או בלתי סבירה. להלן יפורטו מס' דוגמאות:

3.1. סעיף 15 לחוזה המדף מטיל על הקבלן אחריות מקיפה וכוללת לתנאי ונתוני האתר, הקרקע והתשתיות, גם אם מדובר בפרטים שלא ניתן היה לגלותם, ואף כאשר המזמין מחזיק במידע רלוונטי ולא מסר אותו (לדוגמה: קיומה של פשיעה כלכלית (פרוטקשן) באתר הבנייה). הסדר זה סותר עקרונות של גילוי הדדי, סבירות חוזית והקצאת סיכונים המבוססת על יכולת שליטה ומידת ודאות.

ההתאחדות סבורה כי יש לאזן בין אחריות הקבלן לבדיקה עצמאית, ככל שהיא אפשרית, לבין חובתו של המזמין לגלות מידע שברשותו או המצוי בשליטתו. יש ליצור מנגנון המגביל את אחריות הקבלן רק למידע שניתן היה לגלותו באמצעים סבירים, ומאיין את אחריות הקבלן כאשר נדרשת הסתמכות על מידע שנמסר לו על ידי המזמין.

3.2. סעיפים 16-18 לחוזה המדף מטילים על הקבלן אחריות מוגברת בגין נזקים, אף כאשר נזקים אלו נגרמו בשל גורמים בלתי צפויים, אירועי כוח עליון, או פעולות של צדדים שלישיים. דהיינו, אין הבחנה בין נזקים הניתנים לשליטה ולהפחתה לבין נזקים שאינם בשליטתו של מי מהצדדים, ומשמעות הדבר היא כי הקבלן נושא בנטל סיכונים על מערכתיים. בנוסף, ההגדרה של "סיכון מוסכם" בחוזה הינה מצומצמת ואינה משקפת את המורכבות המאפיינת פרויקטים מסוג זה, כמו כן, אין בה כדי לספק הגדרה מספקת למונח "כוח עליון". העדר הגדרה זו מקשה על הקבלן לדרוש הארכת מועד ביצוע בגין עיכובים שמקורם בגורמים חיצוניים שאינם בשליטתו, לרבות אסונות טבע, מגפות, מלחמות או שביתות כלליות. מצב זה מקבל משנה תוקף לאור פסיקתו ההיסטורית של בית המשפט, אשר קבע כי כל אירוע חיצוני הינו "צפוי", לרבות מלחמה, עובדה המטילה על הקבלן סיכונים משמעותיים, לרבות מחסור בכוח אדם, סגירת המשק, נזקי מלחמה, עיכובים בלוחות זמנים ועוד – כאשר אין בידי הקבלן כל שליטה על אירועים אלו ואף אין באפשרותו להעריך או לתמחר מראש את העלויות העלולות להיגרם עקב התרחשותם.

ההתאחדות סבורה כי יש לכלול בחוזה המדף סעיף מפורט המגדיר "כוח עליון", אשר יבהיר מהם האירועים שייחשבו לכוח עליון, יקבע את האופן בו יש לנהוג במקרים אלו במסגרת ההתקשרות החוזית, ויפרט את ההשלכות האפשריות על משך הפרויקט ועל התחייבויות הצדדים. הסעיף ייושם בהתאם לעקרונות של סיכון סביר וחלוקת סיכונים הוגנת בין המזמין לבין הקבלן. (דוגמה מתאימה להגדרת כוח עליון ניתן למצוא באמות מידה 130 בספר אמות המידה של רשות החשמל).

4. תגמול ראוי – ההתאחדות סבורה כי על חוזה המדף לכלול הסדרים לתגמול כספי ראוי של הקבלן, כך שלא יינזק מביצוע העבודות בשל נסיבות שלא היה באפשרותו לצפותן מראש. להלן יפורטו מספר דוגמאות:

4.1. סעיף 42 לחוזה המדף מסדיר את נושא הארכת מועדים אך שותק לחלוטין לגבי פיצוי בגין עיכובים הנובעים מכוח עליון או מסיבות שאינן תלויות במזמין. אף הנוסחה המסדירה כביכול פיצוי בגין עיכובים הנגרמים באשמת המזמין הינה מצומצמת מאוד ואינה נותנת מענה מספק לצרכים



האפשריים. כתוצאה מכך, גם כאשר המקבל אינו אחראי לעיכוב, הוא נושא במלוא השלכות התקציביות הנובעות ממנו. יתרה מכך, מנגנון הארכת משך הביצוע הקבוע בסעיף מוגבל לעיכובים שכבר התרחשו בפועל, ואינו מאפשר הגשת בקשה להארכת מועד בגין עיכובים שטרם התרחשו אך קיימת סבירות גבוהה להתרחשותם.

לפיכך, סבורה ההתאחדות כי יש לעדכן את חוזה המדף בנושאים המפורטים להלן, לשם הבטחת איזון חוזי, יעילות תפעולית והגנה על זכויות הצדדים:

- 4.1.1 קביעת מנגנון מחייב לפיצוי בגין עיכובים באחריות המזמין.
- 4.1.2 קביעת סעיף מפורש המאפשר לקבלן להשעות או להפסיק את ביצוע העבודות, במקרה של הפרה מהותית מצד המזמין, וזאת בכפוף למתן הודעה מוקדמת בכתב ולפרק זמן סביר אשר יאפשר למזמין לתקן את ההפרה טרם מימוש הזכות.
- 4.1.3 קביעת סעיף המחייב את המזמין למסור תגובה מנומקת לבקשות הקבלן להארכת משך הביצוע, בתוך פרק זמן קבוע ומוגדר מראש, וזאת לשם מניעת חוסר ודאות תכנונית וניהולית בפרויקט.
- 4.1.4 עדכון והרחבת סעיפי ניהול השינויים, כך שיכללו מנגנון ברור להארכת משך הביצוע בגין עיכובים צפויים הניתנים להוכחה ברמת ודאות גבוהה, לרבות קביעת אמות מידה לאישור השינוי והשלכותיו על לוחות הזמנים.
- 4.1.5 שינוי הנוסחה לפיצוי הקבלן כתוצאה מעיכוב הנגרם באשמת המזמין, באופן שיפצה את הקבלן בגין מלוא הנזק התקציבי.
- 4.2 בהתאם לסעיפים 59 ו-60 לחוזה המדף, המפקח מהווה שומר סף יחיד לאישור תשלומים, ללא לוחות זמנים מחייבים, קריטריונים להחלטה או אפשרות לערעור. אין אבחנה ברורה בין מקדמות, תשלומי ביניים או חשבונות סופיים, וכל תשלום נתון לשיקול דעת מלא, חד-צדדי וללא ביקורת. מצב זה עלול להוביל לשיבוש חמור בתזרים המזומנים של הקבלן ולפגיעה קשה ביכולת הביצוע וההתארגנות באתר.
- לפיכך, ההתאחדות סבורה כי יש ליצור מנגנון הכרעה מבוקר ולקבוע לוחות זמנים מחייבים לאישור דרישות תשלום, וכן להחיל חובת הנמקה מפורטת על החלטות המפקח וזכות ערעור לקבלן.
- 4.3 בהתאם לסעיף 64 לחוזה המדף, למזמין שמורה הזכות לקזז כל חוב נטען באופן חד-צדדי וללא ברור משפטי מוקדם, ואף לחלט ערבויות על בסיס שיקול דעתו הבלעדי. הדבר מהווה חריגה חמורה מדרישת ההליך ההוגן, ויוצר מנגנון ענישה מידי ללא מנגנון הגנה. כך, הקבלן אינו זכאי לשימוע פורמלי או לערכאת ערעור.
- לפיכך, ההתאחדות סבורה כי יש לחייב פרוצדורה מקדימה, כגון שימוע והתראה מוקדמת, להגביל שימוש מידי בכלי סנקציה פיננסיים, ולשלב הגנה אפקטיבית.



5. תום לב, סבירות ומידתיות – מימוש זכויות על פי חוזה מדף ייעשה בקפדנות ותוך שמירה על עקרונות תום הלב, הסבירות והמידתיות, וכן תוך התחייבות להימנע מהפעלת סמכויות או זכויות באופן שעלול לגרום נזק או פגיעה בלתי מוצדקת לצד שכנגד.

ההתאחדות סבורה כי יש להוסיף סעיף כללי הקובע כי חוזה המדף יפורש לאור עקרונות תום הלב, הצדק, הסבירות והמידתיות, וכי על הצדדים לפעול לפיו בתום לב ובהגינות בכל שלב משלבי ההתקשרות והביצוע. כאמור לעיל, דרישה זו מתחדדת במיוחד לאור פסיקת בית המשפט העליון בעניין **ביבי כבישים**, אשר נתנה עדיפות להתנהלות פורמלית על פני עקרונות של צדק והגינות.

6. מדריך לניהול פרויקטים בתחום הבנייה והתשתיות – מדריך זה, שפורסם לאחרונה, עוסק בתהליך הקמת הפרויקטים משלב הייזום ועד למסירת הפרויקט המוגמר למזמין. ההנחיות במדריך, שנכתבו על ידי מיטב אנשי המקצוע, רלוונטיות לכלל משתפי הפרויקט, לרבות מזמין העבודה, הפיקוח והקבלנים. מדריך זה תואם את דרישות התקן הישראלי (ת"י 6627), המאמץ את התקן הבריטי (BS6079) בנושא. המדריך הוכן על מנת לסייע לכל העוסקים בתחום, ועל כן סבורה ההתאחדות כי יש לצרפו לחוזה המדף כאחד הנספחים.

7. יש להחיל את חוזה המדף על כל גוף ציבורי – מזמינים רבים שהינם גופים ציבוריים או גופים מתוקצבים, שהממשלה משתתפת בתקציבם, מפרסמים מכרזים לצורך פרויקטים לאומיים, כגון שיקום העוטף, הסכמי הגג, בניית בתי ספר וגני ילדים, כיכרות ומסלולים תחבורתיים וכיוצא"ב. המכרזים כוללים חוזים אשר מזמין העבודה שולט לחלוטין בנוסחם ובהתניות והתנאים המופיעים בו, ומטה לרוב את החוזה לטובתו המוחלטת והבלעדית.

יתרה מזאת, בשנים האחרונות, נוהגים רבים ממזמיני העבודה לפרסם מכרזים עם מחירוני שונים (בעיקר "דקל" ומשרד השיכון), עליהם מתחרים הקבלנים במתן הנחה או בדרישת תוספת במקרים רבים, המחירים המתפרסמים הם מחירי הפסד שעליהם נדרשים הקבלנים לתת הנחה נוספת אם ברצונם לזכות במכרז. לעיתים נאסר על הקבלנים לבקש תוספת למחירים אם לדעתם המחירים נמוכים, כך שהמחירים המתקבלים במכרז אינם מחירי השוק אלא מחירי הפסד, שבמקרים מסוימים הם בגובה 50% מהמחירון. זהו מצב בלתי נסבל שאינו תורם לביצוע עבודה טובה ואיכותית.

ההתאחדות סבורה כי יש להחיל את חוזה המדף על נספחיו על כלל הגופים הציבוריים.

כאמור, מדובר בנושאים ראשוניים אותם מבקשת ההתאחדות להעלות בפניכם לקראת חידוש הדיונים בעדכון חוזה המדף. למותר לציין כי ההתאחדות תבקש להציג את הערותיה המפורטות לסעיפי חוזה המדף במסגרת הדיונים עצמם, תוך ציפייה שההתאחדות תהיה שותפה מלאה לגיבוש וניסוח חוזה המדף במהדורתו המעודכנת, במטרה משותפת ליצירת חוזה מעודכן והוגן למזמינה העבודה ולקבלנים כאחד.

בכבוד רב,

עו"ד ענבל כספי, סמנכ"לית

אגף תשתיות ובניה חוזית



העתק:

מר מנחם

גבי שלי שמאי משרד האוצר

גבי שרית כרמי משרד האוצר

מר רוני בריק, נשיא התאחדות הקבלנים בוני הארץ.

מר אריה דוד, סגן נשיא ויו"ר אגף תשתיות, התאחדות הקבלנים בוני הארץ.

מר יהודה לשמן, סגן נשיא ויו"ר אגף בניה חוזית, התאחדות הקבלנים בוני הארץ.

מר יגאל סלוביק, מנכ"ל התאחדות הקבלנים בוני הארץ.



רחוב אחד העם 9, מגדל שלום 6525101, ת.ד. 29369, תל אביב, מיקוד 6129301

אתר www.acb.org.il