

טיוטת חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה)(תיקון  
מס.), התשע"ב - 2012 - אישור החלטת ועדת שרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים :

לאשר את החלטה מס' חק/2805 של ועדת שרים לענייני חקיקה מיום 8.7.2012 המצורפת.

## דברי הסבר

### רקע כללי

חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), התשס"ז-2007 (להלן – החוק) נחקק על רקע "ההכרה בחשיבות התעסוקה של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה הפתוח, לתהליך השיקומי שבו הם מצויים" (ה"ח (כנסת) התשס"ז, עמ' 140). מטרת החוק הייתה לקבוע זכויות דומות לזכויותיהם של עובדים, למועסקים עם מוגבלות אשר אופי תעסוקתם מהווה בעיקר תהליך שיקומי. זאת בין השאר, בשים לב ליכולתם התעסוקתית המופחתת. לאור האמור, קבע החוק, כי אף אם לא חלים יחסי עבודה בין המועסק לבין מעסיקו, הרי שעל המעסיק לשלם גמול תעסוקה בהתאם ליכולת התעסוקה של המועסק (אשר אינה עולה על 19 אחוזים מיכולת עבודה רגילה באותו תפקיד ובאותו מקום תעסוקה), ולהבטיח זכויות בעניין שעות התעסוקה, ימי מחלה, היעדרות בגין לידה וכיו"ב. יצוין כי יכולת התעסוקה של מועסק עם מוגבלות נקבעת לפי הוראות סעיף 17(ב) לחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 (להלן – חוק שכר מינימום) ובכפוף להוראות החוק. ייאמר עוד כי במידה שיכולת התעסוקה המופחתת של אדם עם מוגבלות

עולה על 19% או יותר מיכולת עבודה רגילה באותו תפקיד, אז לא חלות הוראות החוק אלא הוראות לפי חוק שכר מינימום כאמור.

הוראות החוק הוסדרו כאמור בהוראת שעה על מנת לבחון את טיב ההסדר החדש. תוקפה של הוראת השעה נקבע לחמש שנים והיא אמורה לפוג ביום כ' באב התשע"ב (8 באוגוסט 2012). מאחר שהוראת השעה אמורה לפוג בתחילתה של פגרת הקיץ של הכנסת, ובשים לב כי חשוב להטמיע את הוראות החוק בהסדר קבע, מוצע כי הממשלה תאשר את החלטת בועדת השרים מס' חק/2805 מיום 8 ביולי 2012, זאת כדי להתגבר על סעיף 37(ב) לתקנון הממשלה, המחייב המתנה של שבועיים על מנת שהחלטה של וועדת שרים תיחשב להחלטת ממשלה.

### נתונים תומכי החלטה ומידע מחקרי

לא רלוונטי.

### היבטים ביצועיים

לא רלוונטי.

### השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל)

יש בהצעת החוק כדי לקדם את שיקומם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה בשוק העבודה הפתוח.

### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

משרדי הרווחה והשירותים החברתיים, הבריאות והביטחון הביאו תמיכה בטיטות החוק. אגף התקציבים תמך בטיטות החוק, כך גם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שבמשרד המשפטים. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) סומכת מאשרת הגשת הצעת החלטה זו לאחר שסמכה ידיעה על טיטות החוק.

**חלופות להצעת ההחלטה**

אין.

**הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה**

יש בהצעה המצ"ב כדי "לחתור לצדק חברתי על ידי צמצום הפערים החברתיים ומאבק בלתי מתפשר בעוני באמצעות חינוך, תעסוקה והגברת הסיוע לשכבות החלשות באוכלוסייה." כאמור בקווי היסוד של הממשלה.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

מוגש על ידי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה

כ"א בתמוז התשע"ב  
11 ביולי 2012



**משרד התמ"ת**  
לשכה משפטית



### חוות דעת משפטית

**נושא הצעת ההחלטה:** אישור החלטה מס' חק/2805 של ועדת שרים התומכת בטיוטת חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), התשע"ב-2012 (להלן – טיוטת החוק).

#### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

הצעת ההחלטה מבקשת לאשר את החלטה מס' חק/2805 של ועדת השרים התומכת בטיוטת החוק אשר עניינה הפיכת את חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), התשס"ז-2007 להוראת קבע. מאחר שהוראת השעה אמורה לפוג ביום 8 באוגוסט 2012, מוצע בהצעה להחלטה לאשר את החלטת ועדת שרים כאמור על מנת להתגבר על סעיף 37 לתקנון הממשלה הקובע בסעיף קטן (ב) כלהלן:

"לא הוגש עד תוך כזי התקופה האמורה, דין החלטת הוועדה כזין החלטת הממשלה בישיבתה והיא תצטרף לפרוטוקול של החלטת הממשלה ותקבל ותקף של החלטת ממשלה."

הפיכת הוראת השעה שבחוק האמור להוראת קבע, מאפשרת לאנשים עם מוגבלות בעלי יכולת תעסוקה מופחתת מאוד להיקלט בשוק העבודה הפתוח. מעסיקים הקולטים את האנשים עם מוגבלות במקום העבודה, אומנם חייבים בתשלום גמול תעסוקה אשר נקבע בהתאם ליכולת העבודה של המועסקים ובמתן זכויות בסיסיות שנקבעו בחוק, אולם אינם חשופים למערכת יחסי עבודה בגין מתן אפשרות לאדם עם מוגבלות בעל היכולת התעסוקתית הנמוכה ביותר להשתקם במסגרת מפעלו. מכאן כי החוק במתכונתו היום מאפשר מסגרת שיקומית בשוק הפתוח בתנאים הוגנים כלפי המועסקים והמעסיקים ועל כן חשוב להפוך את הוראת השעה להוראת קבע.

#### קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין. כל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר הביאו תמיכה בטיוטת החוק ולפיכך, אין לידיעתי שרים שהתכוונו לערור על החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה.

#### עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת אליהם:

היועצת המשפטית של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים תומכת בהצעת ההחלטה. המשנה ליועץ המשפטי (חקיקה), מאשרת הגשת הצעת ההחלטה.



**משרד התמ"ת**  
לשכה משפטית



**עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגישים את ההצעה:**

אין.

  
איילת זכאי

סגן בכיר ליועץ המשפטי  
משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה



מזכירות הממשלה

החלטה מספר חק/2805 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 08.07.2012.

חק/2805. טיוטת חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה) (תיקון מס'), התשע"ב-2012

מ ח ל י ט י ם, לאשר את טיוטת חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה) (תיקון מס'), התשע"ב-2012, המצורפת (דפים 17-19).

## טיוטת חוק

**א. שם החוק:** חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה)(תיקון מס'), התשע"ב-2012

**ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו:** הצעת החוק מבקשת להפוך את הוראות בחוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), התשס"ז-2007 להוראת קבע.

**ג. עיקרי החוק:**

### **כללי**

חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), התשס"ז-2007 (להלן – החוק) נחקק על רקע "ההכרה בחשיבות התעסוקה של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה הפתוח, לתהליך השיקומי שבו הם מצויים" (ה"ח (כנסת) התשס"ז, עמ' 140). מטרת החוק הייתה לקבוע זכויות דומות לזכויותיהם של עובדים למועסקים עם מוגבלות אשר אופי תעסוקתם מהווה בעיקר תהליך שיקומי, זאת בין השאר, בשים לב ליכולתם התעסוקתית המופחתת. לאור האמור, קבע החוק, כי אף אם לא חלים יחסי עבודה בין המועסק לבין מעסיקו, הרי שעל המעסיק לשלם גמול תעסוקה בהתאם ליכולת התעסוקה של המועסק (אשר אינה עולה על 19 אחוזים מיכולת עבודה רגילה באותו תפקיד ובאותו מקום תעסוקה), ולהבטיח זכויות בעניין שעות התעסוקה, ימי מחלה, היעדרות בגין לידה וכיו"ב. יצוין כי יכולת התעסוקה של מועסק עם מוגבלות נקבעת לפי הוראות סעיף 17(ב) לחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 (להלן – חוק שכר מינימום) ובכפוף להוראות החוק. ייאמר עוד כי במידה שיכולת התעסוקה המופחתת של אדם עם מוגבלות עולה על 19% או יותר מיכולת עבודה רגילה באותו תפקיד, אז לא חלות הוראות החוק אלא הוראות לפי חוק שכר מינימום כאמור.

הוראות החוק הוסדרו כאמור בהוראת שעה על מנת לבחון את טיב ההסדר החדש. תוקפה של הוראת השעה נקבע לחמש שנים והיא אמורה לפוג ביום כ' באב התשע"ב (8 באוגוסט 2012).

לאחר יישום של הוראות החוק על ידי המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה של משרד התעשייה המסחר והתעסוקה נמצא כי יש מקום להפוך אותן להוראת קבע.

באופן כללי שיקומם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות נע על פני רצף ויש לאפשר מגוון אפשרויות, לפי יכולות הפרט, צרכיו ומאפייניו, לקידומו והתפתחותו על פני הרצף התעסוקתי. ככל שהדבר מתאפשר, האדם עם המוגבלות ינוע מקצהו האחד של הרצף – תעסוקה מוגנת, אל קצהו השני – תעסוקה בשוק העבודה הפתוח בו חלים יחסי עובד ומעביד. הוראת החוק אשר יהפכו להוראות קבע לפי המוצע, ימשיכו לתת מענה לאנשים עם מוגבלות שיש להם היכולות לעבור ממסגרות תעסוקה מוגנות חוץ-קהילתיות לתעסוקה בשוק העבודה הפתוח. הוראות החוק מכירות בתכלית השיקומית של השתלבות אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, וכן את התשומות השיקומיות הרבות הנדרשות כדי לאפשר התמדה בתעסוקה לאורך זמן.

כמו כן הוראות החוק מאפשרות העסקה של אנשים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה מופחתת ביותר במסגרת שיקומית תוך כדי קביעה שבין המועסק לבין מעסיקו לא נרקמים יחסי עובד ומעביד מן הצד האחד, אולם מן הצד השני החוק מבטיח למועסק עם מוגבלות זכויות בסיסיות כמפורט בתוספת השנייה לחוק.

על אף שבמהלך חמש שנות יישום החוק נקבע מעמדם של כ- 130 איש בלבד כמשתקמים (מתוך למעלה מ- 3,500 מאובחנים המועסקים לפי חוק שכר מינימום), הרי שהחוק מאפשר למועסקים אלה להשתלב בתעסוקה בקהילה, לרכוש מיומנויות הנדרשות לצורך השתלבות מיטבית בעולם וכל זאת תוך הבטחת זכויות מינימאליות, על אף שלא מתקיימים יחסי עובד ומעביד. שילוב ראשוני זה בשוק העבודה מהווה אבן דרך בשיקומו התעסוקתי של האדם עם המוגבלות וביכולתו להמשיך ולהתקדם על פני הרצף התעסוקתי. היות והחוק מכיר בכך שתעסוקה כמשתקם יכולה להיות מצב זמני בלבד, נקבע בו מנגנון של ביצוע הערכת יכולת תעסוקה חוזרת למשתקמים. כפי שיוצג בהמשך, בעקבות ביצוע הערכות חוזרות של יכולת התעסוקה לפי סעיף 3(ו) לחוק, שיעור ניכר מהמועסקים כמשתקמים שיפרו את שכרם ואת תנאי העסקתם והפכו לעובדים ביחסי עובד ומעביד לפי חוק שכר מינימום ותקנותיו. במובן זה, החוק מהווה את המסגרת החוקית המאפשרת לקבוצה זו להחל את שילובם בתעסוקה ובקהילה ולרכוש כלים, מיומנויות והרגלים שיסייעו להם להתקדם על פני הרצף התעסוקתי.



**סעיף 1** מוצע לתקן את הכותרת לחוק כך שיימחקו ממנה המלים "הוראת שעה".

**סעיף 2** קביעת היות מועסק עם מוגבלות משתקם כהגדרתו בחוק היא פועל יוצא מהערכת יכולת תעסוקה המתבצעת על ידי מנהל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ומי שמונה לכך על ידו (להלן – המנהל) בהתאם להוראות החוק ולתקנות שכר מינימום (שכר מינימום מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב-2002. הערכת יכולת התעסוקה נקבעת באמצעות אבחון במקום התעסוקה של הפונה ותוך השוואה לאדם ללא מוגבלות המבצע את אותו התפקיד. במהלך האבחון מתבצע איסוף מידע מובנה על התפקיד אותו מבצע המאובחן ונבדקים מדדים שונים לצורך הערכת תפקודו של הפונה במקום העבודה לעומת עובד אחר ללא מוגבלות. הערכת יכולת העבודה תקפה כל עוד המועסק נמצא בתפקיד ובמקום העבודה בו התבצע האבחון וכל עוד לא התקבלה בקשה לבחינה חוזרת של יכולת העבודה.

על פי סעיף 3(ו) לחוק בנוסחו היום, לאחר ביצוע הערכת יכולת תעסוקה ראשונה אשר בעקבותיה נקבע על ידי המנהל כי המועסק הוא במעמד משתקם, על המנהל לבצע אבחונים חוזרים, בתום שנה, בתום שנתיים ובתום ארבע שנים מהמועד שבו ניתנה החלטה האמורה, גם אם לא הוגשה בקשה על-ידי המשתקם או מי מטעמו. מוצע לתקן את הסעיף האמור, כך שהחובה לבצע בדיקות חוזרות תהיה אחרי שנה ואחרי שלוש שנים מהמועד שבו ניתנה ההחלטה בעניינו של המועסק. לפי הנתונים שנתקבלו במטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בעבודה, ביצוע אבחונים חוזרים מסייע בפועל למשתקמים להתקדם ולשפר את תנאי ההעסקה שלהם, שכרם ומעמדם התעסוקתי. עם זאת, מתוך הכרה בקשיים וחששות הקיימים בשטח – הן בקרב מעסיקים אך בעיקר בקרב המועסקים כמשתקמים ואפוטרופוסים שלהם – מוצע כי יבוצעו שני אבחונים חוזרים בלבד על-פי חוק. הבחינה החוזרת הראשונה תבוצע שנה לאחר הקביעה הראשונה של אדם במעמד של משתקם ולאחר שנתיים נוספות, תתבצע הבדיקה היזומה האחרונה של המשתקם, האם חל שיפור ביכולת עבודתו וניתן לקדמו על הרצף התעסוקתי. יש להבהיר כי בכל מקרה עומדת לזכותו של המשתקם האפשרות לבקש כי תבוצע לו הערכת יכולת עבודה חוזרת מדי 90 יום, וככל שהוא סבור שחל שינוי בתפקודו.

הסיבות לחששות שצוינו לעיל בקרב המועסקים או נציגיהם הן בקשר לכך כי ערעור הסטטוס קוו ישפיע על תפקודו ויציבותו של המועסק, אי הודאות באשר לתוצאות האבחון ותגובתו של המשתקם לבחינה המחודשת שתיערך לתפקודו. בנוסף, תכיפות האבחונים מהווה הקשיה על מעסיקים ועל משתקמים (לפי נוסחו של החוק כיום, במהלכן של שנתיים משתקם עובר 3 אבחונים).

**סעיף 3** מוצע למחוק את הוראת השעה כך שהחוק יהפוך להוראת קבע.

**ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים:** ראה בנוסח הצעת החוק.

**ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה וההיבט המינהלי:** אין.

**ו. המשנה ליועץ המשפטי (חקיקה)** סומכת ידיה על טיוטת החוק. אגף התקציבים תומך בהצעת החוק. נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות תומכת בהצעת החוק.

**ז. להלן נוסח הצעת החוק:**

**חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה)(תיקון מס'...), התשע"ב-2012**

- |    |   |
|----|---|
| 1. | בחוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), התשס"ז-2007 <sup>1</sup> (להלן – החוק העיקרי), בכותרתו, המילים "(הוראת שעה)" – יימחקו. |
| 2. | בסעיף 3(ו) לחוק העיקרי, במקום המילים "בתום שנה, בתום שנתיים ובתום ארבע שנים" יבוא "בתום שנה ובתום שלוש שנים".                                       |
| 3. | בסעיף 19 לחוק העיקרי –  |

(1) במקום הכותרת יבוא "דיווח לוועדה";

(2) הרישה עד למילים "מיום פרסומו" – תימחק.