



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 47129-10-15

ניתן ביום 24 ספטמבר 2020

פלוני

המערער

-

המוסד לביטוח לאומי

המשיב

לפני: הנשיא (בדימוס) יגאל פליטמן, השופטת לאה גליקסמן, השופטת סיגל דוידוב – מוטולה
נציגת ציבור (עובדים) גב' חיה שחר, נציג ציבור (מעסיקים) מר דן בן חיים

בשם המערער – בעצמו
בשם המשיב – עו"ד חגי פרנקל

פסק דין

השופטת לאה גליקסמן

1. ערעור זה סב על פסק דינו של בית הדין האזורי בחיפה, שבו נדחתה תביעתו של המערער לשיקום מקצועי מכוח סעיף 203 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה – 1995 (להלן – חוק הביטוח הלאומי או החוק).

הרקע לערעור

2. על פי החלטת הוועדה הרפואית מדרג ראשון מיום 6.2.2013 למערער דרגת נכות בשיעור של 20%, על פי סעיף 34(ב)(3) לרשימת הליקויים כנוסחו אז/”**רמיסיה, סימנים קליניים אפקטיבים קלים, קיים צורך בטיפול תרופתי, קיימת הפרעה בינונית בתפקוד הנפשי או החברתי וכן הגבלה בינונית של כושר העבודה**”], באבחנה ADHD. כמו כן צוין בהחלטת הוועדה הרפואית כי: - **”אין נכות נוירולוגית”**. ערר שהגיש המערער על החלטת הוועדה הרפואית נדחה.

להשלמת התמונה נציין כי בין לבין, עוד טרם נדון עניינו של המערער לפני ועדת השיקום ובטרם ניתנה החלטת פקידת השיקום, החל מיום 1.9.2014 חלו



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 47129-10-15

שינויים משמעותיים ברשימת הליקויים, וכיום יש סעיף ליקוי נפרד ל- ADHD (סעיף 32א לרשימת הליקויים), ועל פיו דרגת נכות בשיעור של 20% ניתנת למי שאובחן כך:

(2) הפרעת קשב התפתחותית (ADHD); בהפרעת קשב התפתחותית, עם היפראקטיביות או בלעדיה, שאבחן ותיעד רופא באמצעות ריאיון קליני; לפי הצורך, ונוסף על הראיון הקליני ניתן להיעזר באמצעים משלימים שלהלן – שאלונים, מבחנים ממוחשבים, מבחנים דיסקטיים, בדיקה רפואית כללית, בדיקה נוירולוגית, בדיקה פסיכיאטרית, ועוד; עם עדות ברורה לפגיעה בתפקוד בשני תחומים לפחות מתוך השלושה האלה: חברתי, לימודי ותעסוקתי, והמלווה ברצף מתועד של הטיפול הרפואי ותוצאותיו –

(א)

(ב)

(ג) עם צורך קבוע בטיפול תרופתי יומיומי רציף לפי תיעוד רפואי במשך 12 חודשים לפחות, עם תגובה חלקית לטיפול התרופתי, ועם פגיעה קשה בשניים מהתחומים האלה: חברתי, לימודי ותעסוקתי 20%.

(ההדגשה הוספה – ל.ג.).

3. המערער הגיש תביעה לשיקום מקצועי. ועדת השיקום התייחסה לקשייו בלימודים בעבר (כגון בקורסים בצבא), וכן לעברו התעסוקתי, וציינה כי "אינו מדווח על קשיים חברתיים". בהקשר זה יצוין כי בעת הדיון לפני ועדת השיקום היה המערער נשוי והיה לו ילד אחד. הוועדה סקרה את עיסוקיו של המערער בעבר ובהווה – סטודנט ללימודי _____ בטכניון ועבודה במקביל כמתדלק בתחנת דלק. הוועדה ציינה כי מתוך ההיכרות עם המערער ומתוך המסמכים הרפואיים עולה כי למערער יש קשיים בלימודים; במשך השנים ניהל אורח חיים נורמטיבי, סיים תיכון עם תעודת בגרות, שירת שירות צבאי מלא, עבד בעבודות לתקופות ארוכות, כיום משלב לימודים ועבודה; בבדיקת מבוטח עם בעיות קשב וריכוז יש לבחון שלושה מישורים – חברתי, לימודי, תעסוקתי, ובעניינו של המערער יש קושי לימודי בלבד; לאחר הערכה נוספת שנערכה במשרד הראשי, למערער התמודדות עם קשיים ממשיים בתחום הלמידה, אך



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 47129-10-15

מבחינת ההשלכות התפקודיות אין אינדיקציה לפגיעה חמורה, ועל כן אינו זכאי לשיקום.

4. במכתבה של פקידת השיקום למערער מיום 1.3.2015 שבו נדחתה תביעתו נאמר, בין היתר, כך:

"על פי סעיף 203 (שיקום מקצועי – תנאים) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה – 1995 שיקום מקצועי יינתן במידה שנתמלאו לגבי התובע מספר תנאים שאחד מהם/שהינם:

1. עקב הליקוי התובע אינו מסוגל לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת.

בדיקתי העלתה כי אינך עונה לתנאי זה מכיוון שנמצא כי בבחינת ההיסטוריה התעסוקתית שלך הוכחת יכולת להשתלב בשוק העבודה במשרה מלאה בעבודות שונות כגון מפעיל מכונה במפעל אלקטרוניקה, מחסנאי במפעל, עובד ייצור בטכנולוגיית להבים, וכן יכולת להחזיק בעבודה פרקי זמן סבירים. אי לכך הינך יכול לעסוק בעבודות קודמות או עבודות מתאימות אחרות. לאור האמור, הנני דוחה את תביעתך לשיקום".

5. על החלטת פקידת השיקום הגיש המערער את תביעתו לבית הדין האזורי לעבודה.

6. את תביעתו בבית הדין האזורי ביסס המערער על מסמך, שלטענתו הוא מסמך רשמי של המוסד לביטוח לאומי, שבו נאמר כי סטודנטים עם לקויות למידה זכאים לתמיכת המוסד לביטוח לאומי, ככל שמתקיימים בהם התנאים המפורטים במסמך.

7. בפסק דינו של בית הדין האזורי נקבע כך:

"בדיון שהתקיים בפני הבהיר התובע, באמצעות אביו, כי אינו טוען שהוא עומד בתנאי סעיף 203 לחוק, אלא שהוא מבקש סיוע כספי בעת לימודיו, שכן הוא הוכר כבעל לקויות למידה ונקבעו לו 20% נכות בגין כך והוא מתקשה ללמוד ולעבוד במקביל, מחמת ליקויו. כאשר נתבקש התובע להבהיר אפוא על איזו הוראה בחוק הוא מסתמך בתביעתו הפנה לנוהל שלא ברור מה מקורו והיכן פורסם. בסיום הדיון, ניתנה לתובע שהות נוספת לבדוק עמדתו, אך הוא חזר על דבריו ולא הוסיף מאומה.

בנסיבות אלה, מכיוון שהתביעה הינה כנגד החלטה בדבר חלוקת סעיף 203 לחוק על התובע, ונוכח עמדת התובע כי אינו טוען שסעיף 203 חל בעניינו – הרי שהתביעה נמחקת בהעדר עילה".



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 47129-10-15

טענות הצדדים בערעור

8. **בהודעת הערעור** (שהמערער ביקש לראות בה גם כסיכומיו) טען המערער כי הוא בעל לקות קשב וריכוז המוכרת כנכות, עת נקבעה לו דרגת נכות בשיעור של 20%, הנכות הכי חמורה במדרג שנקבע בסעיף 34ב(3) לפי מבחן TOVA. המערער הגיש מסמך, שעל פי הנטען על ידו הוא חוזר של הלשכה הרפואית של המוסד לביטוח לאומי, וטען כי על פי הקריטריונים המפורטים בו הוא היה זכאי לסיוע בעת לימודיו לתואר _____, שכן עקב לקות הלמידה יש לו קושי לעבוד במקביל ללימודים, הוא נדרש לפרק זמן ארוך יותר כדי להתכונן למבחנים ועוד; לא היה מקום לשלול את זכאותו לשיקום בשל העובדה שבעבר הצליח להשתלב במקומות עבודה, כי זכאותו לשיקום נגזרת מהשפעת לקות הלמידה על יכולתו ללמוד.

9. **בטיעון לפני המותב**, ציין המערער כי בינתיים סיים לימודי _____ בטכניון, עבר את מבחני ההסמכה וצפוי לקבל את התעודה; הוא למד בלימודי ערב, ועבד פעמיים בשבוע, ולא יכול היה לעבוד מעבר לכך עקב קשייו. זאת, בניגוד לרוב הסטודנטים שלמדו עמו ועבדו במשרה מלאה.

10. **המשיב** טען כי המערער עבד במהלך השנים בעבודות שונות לפי בחירתו אשר תאמו את כישוריו; המערער מנהל אורח חיים נורמטיבי, סיים תיכון עם תעודת בגרות, וכן שירת שירות צבאי מלא, והוא נשוי ובעל משפחה. המערער התמיד בעבר בעבודות בהן עסק וכיום משלב לימודים ועבודה; על כן, המערער אינו זכאי לשיקום, כיוון שלא מתקיים בו התנאי הבסיסי – אינו מסוגל לחזור לעבודתו או לעסוק בכל עבודה מתאימה אחרת; החלטת פקידת השיקום היא החלטה מקצועית וסבירה שלקחה בחשבון את הרקע החברתי, הלימודי והתעסוקתי של המערער, ונתקבלה לאחר שיחה עם המערער ועיון בכלל החומר וההתייעצות עם ועדת השיקום. על כן, אין מקום להתערב בה; בית הדין אינו ממיר את שיקול דעת פקיד השיקום בשיקול דעתו, אלא רק בוחן את סבירות ההחלטה; שיקום מקצועי אינו "שיקום כלכלי" או "שיקום אוניברסיטאי" או "שיקום אופטימאלי", אלא מטרת השיקום היא לאפשר למבוטח שאין לו יכולת לעבוד בעבודה מתאימה להשתלב בשוק העבודה באמצעות הכשרה



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 47129-10-15

מקצועית; המוסד אינו מחויב ליתן שיקום דווקא לפי רצון המבוטח, ובסמכות פקיד השיקום לקבוע אם תינתן הכשרה, איזו הכשרה תינתן ובאיזו מידה; מדובר בליקוי אשר הוא ודומיו נפוצים יותר ויותר בקרב האוכלוסייה, ולו תתקבל טענתו של המערער כי הוא זכאי ל"סל שיקום" (שכולל מעטפת סיוע נרחבת – שכר לימוד, שכר דירה, נסיעות, תגבורים ועזרים וכן דמי שיקום בשיעור קצבת נכות) אך ורק בשל ליקוי למידה ובשל רצונו בסיוע כלכלי, הגם שהוא מסוגל לעבודה מתאימה בהתאם לכישוריו, לקביעה זו השלכות רוחב, שאינן עולות עם מטרת השיקום.

בדיון לפנינו ציין ב"כ המוסד כי על פי התקנות החדשות שהוסיפו את סעיף הליקוי קשב וריכוז כסעיף ליקוי נפרד המזכה ב – 3 רמות של נכות, יתכן שהמערער לא היה עובר את הסף המקנה זכאות לשיקום – 20%; במקרה של המערער, לא מדובר בבעל מקצוע או בעל ניסיון תעסוקתי או עיסוק אחר, ולהפרעת הקשב אין השפעה על יכולתו מבחינה תפקודית לעבוד בעבודה בלתי מקצועית אחרת שפתוחה לבוגרי 12 שנות לימוד וצבא שדורשת כישורים דומים והיקף שעות עבודה דומה; אנשים רבים מאובחנים עם בעיות קשב וריכוז, ואין אפשרות כי לכל סטודנט עם בעיית קשב וריכוז יינתן שיקום מקצועי.

המסגרת הנורמטיבית

11. ההוראות בנוגע לתנאי הזכאות לשיקום מקצועי ואופן בחינת הזכאות מעוגנות בסעיפים 203 ו-204 לחוק הביטוח הלאומי, כמפורט להלן:

203 – שיקום מקצועי – תנאים:

- מבוטח שאירע לו ליקוי בהיותו תושב ישראל או בהיותו תושב ארץ ישראל לפני ו' באייר תש"ח (15 במאי 1948), או מבוטח שבהגיעו לגיל 18 היה תושב ישראל ונכה או שנגרם לו ליקוי בהיותו עובד קטין, זכאי לשיקום מקצועי אם נתמלאו בו אלה:
- (1) נקבעו לו עקב הליקוי לפחות 20% נכות בהתאם למבחני נכות מכוח סעיף 118;
 - (2) אין הוא מסוגל עוד, עקב ליקויו, לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת;
 - (3) הוא זקוק להכשרה מקצועית שתאפשר לו לחזור לעבודתו הקודמת או להשתלב בעבודה התואמת את כישוריו לאחר אירוע הליקוי;



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 47129-10-15

(4) הוא ניתן לשיקום מקצועי; כללים ומבחנים לעניין זה יקבע השר באישור ועדת עבודה ורווחה.

204 – שיקום מקצועי – כללים:

שיקום מקצועי יינתן לפי אותם העקרונות והכללים ובאותן הדרכים החלים לגבי נפגע לפי פרק ה' [נכה עבודה – ל.ג.]; התקנות והוראות בדבר שיקום מקצועי מכוח פרק ה' יחולו לגבי מבוטח כאמור בסעיף 203, בשינויים המחוייבים, זולת אם קבע השר הוראה אחרת.

12. נושא השיקום המקצועי מוסדר אף בתקנות הביטוח הלאומי (שיקום מקצועי), התשט"ז – 1956 (להלן – **תקנות השיקום**), החלות, בשינויים המתאימים, גם על נכים בנכות כללית. בתקנות השיקום נקבע כי המוסד ימנה פקידי שיקום מקצועי, וכן נקבעו הנהלים בכל הקשור להגשת תביעה לשיקום מקצועי, הכנת תכנית שיקום מקצועי וכיו"ב. בנוסף, מוסדר נושא השיקום **בהנחיות פנימיות** של המוסד לביטוח לאומי.

13. בעניין **עילם** [עב"ל (ארצי) 12705-11-12 אליהו עילם – המוסד לביטוח לאומי (19.4.2017)] עמד בית דין זה בהרחבה על הסוגיה של **תכלית השיקום**, וקבע כי גם על פי **ההנחיות הפנימיות** שהציג המשיב מטרת השיקום היא **"יצירת הזדמנויות לאנשים עם נכות במטרה לאפשר שילובם בעבודה תוך כדי מיצוי אופטימלי של יכולותיהם וכישוריהם"**. עוד עמד בית הדין על כך שבמסגרת ההנחיות הפנימיות בא לידי ביטוי שינוי מהותי בתפיסה השיקומית - מעבר מ"המודל הרפואי" אל "מודל יחסי גומלין", מודל שמצא את ביטויו הן באמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות שהתקבלה באו"ם בחודש דצמבר 2006, ואושרה על ידי מדינת ישראל בחודש ספטמבר 2012, הן בהוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח – 1998, והן בהוראות חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס – 2000. בתמצית, בעניין **עילם** נפסק כי ביישום סעיף 203 לחוק, עת פקיד השיקום בוחן אם המבוטח אינו **"מסוגל עוד עקב ליקויו לעבוד בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת"**, הרי הפרשנות שיש ליתן לביטוי "עבודה מתאימה" היא **"עבודה המאפשרת, ככל הניתן, נטרול של השלכות המוגבלות, באופן העשוי להביא למימוש משמעותי של יכולותיו של הנכה"**. על כן, **"עיסוק הפוגע באופן משמעותי ביכולתו של הנכה לממש את**



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 47129-10-15

הפוטנציאל התעסוקתי הטמון בו (מבחינת סוג ותוכן העבודה, היקף העבודה והשכר המשולם בגינה) בשים לב ליכולותיו הפיזיות, הקוגניטיביות או האינטלקטואליות ובנסיבות שבהן שיקום מקצועי מתאים עשוי לתרום באופן משמעותי לנטרול השלכות הנכות על מימוש זה – לא יכול להיחשב כ'עבודה מתאימה'". בהמשך, עמד בית הדין על ההשלכות היישומיות של קביעה זו על שיקולי פקיד/ת השיקום.

ומן הכלל אל הפרט:

14. לאחר בחינת כלל חומר התיק הגענו לכלל מסקנה כי עם כל ההבנה לקשיים הכלכליים שחווה המערער בעת לימודיו, אשר בינתיים הצליח לסיים למרות הקשיים, אין מנוס מלדחות את ערעורו.

15. נקדים ונאמר, כי המסמך שצורף להודעת הערעור ועליו הסתמך המערער – מסמך שכותרתו **"הטבות במוסד לביטוח לאומי"**, אשר לפיו סטודנטים לקויי למידה זכאים לתמיכה כלכלית מהמוסד לביטוח לאומי בשל היותם לקויי למידה **אינו** משקף הנחיה או נוהל של המוסד לביטוח לאומי, ולא ברור מה מקורו. אכן, במסמך **מאוזכר** חוזר 78/2010 של הלשכה הרפואית של המוסד לביטוח לאומי, שעניינו אופן קביעת הנכות בגין ליקויי למידה, אולם אין בכך כדי להפכו להנחיה מחייבת של המוסד לביטוח לאומי. נציין, כי חוזר 78/2010 של הלשכה הרפואית הנ"ל הוחלף בחוזר מיום 7.12.2011, שבו נקבע כי יש להפריד בין אבחנה של לקות למידה לבין אבחנה של הפרעת קשב וריכוז לעניין קביעת נכות רפואית, וכי הנכות בגין הפרעת קשב וריכוז תיקבע על פי פריט 34 לרשימת הליקויים. על פני הדברים, נוכח השינוי שחל ברשימת הליקויים כאמור בסעיף 2 לעיל, אין רלוונטיות כיום לשני החוזרים הרפואיים, שכן כאמור רשימת הליקויים כוללת פריט **מפורש** לעניין הפרעת קשב וריכוז – פריט 32א לרשימת הליקויים.

16. הן בהודעת הערעור והן בטיעון לפנינו לא העלה המערער כל טענה בנוגע לעבודות בהן עסק עובר ללימודיו, ולא טען כי לא עסק ב"**עבודה מתאימה**", גם על פי הפרשנות שניתנה למונח בעניין **אליהו עילם**.



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 47129-10-15

17. מעיון בכלל חומר התיק ומטיעון המערער לפנינו עולה כי בקשתו של המערער היא **לסיוע כלכלי בלימודיו לתואר** _____, וזאת בשל העדר יכולת לשלב לימודים ועבודה מלאה עקב קשייו, ומתוך הנחה המבוססת על מידע (שכפי העולה בכתב התביעה מקורו באמצעי התקשורת (כתבה בטלביזיה ובעיתון) ובמידע שפורסם באינטרנט) שלפיו המוסד לביטוח לאומי מסייע כלכלית לסטודנטים לקויי למידה. רצונו של המערער לרכוש השכלה שתאפשר לו להתפרנס בכבוד מבורך כמובן, וניתן אף להניח כי עקב היותו עם לקויות למידה והפרעת קשב וריכוז היה לו קשה יותר מלסטודנטים אחרים לשלב לימודים ועבודה. עם זאת, יש לציין כי עבד באופן חלקי, יומיים בשבוע, כמקובל לגבי סטודנטים רבים, והטענה כי כל הסטודנטים האחרים שלמדו עמו עבדו בהיקף של משרה מלאה לא הוכחה. מכל מקום, הזכאות על פי החוק אינה **זכאות לסיוע כלכלי ברכישת תואר אקדמי**, סיוע שסטודנטים רבים זקוקים לו, אלא מדובר **בזכאות לשיקום**, המותנית בקיום הוראת סעיף 203 לחוק, דהיינו שהמבוטח אינו **"מסוגל עוד, עקב ליקויו, לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת"**, עת הסיוע בלימודים אקדמיים נועד ליצור למבוטח אפשרות לעסוק ב- **"בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת"**.

18. נוכח האמור, המערער לא הוכיח עילה להתערבות בשיקול דעתה של פקידת השיקום, שנועצה עם ועדת השיקום. הן ועדת השיקום והן פקידת השיקום שקלו את השיקולים הרלוונטיים, ולא מצאנו כי קביעתן חורגת ממתחם הסבירות ומצדיקה את התערבות בית הדין. זאת, גם בשים לב להלכה שלפיה בית הדין לא ימיר את שיקול דעתו של פקיד השיקום בשיקול דעתו [עב"ל (ארצי) 155/97 משה משולם – המוסד לביטוח לאומי (5.8.2002)].

19. **סוף דבר** – הערעור נדחה, ללא צו להוצאות.

ניתן היום, ו' תשרי תשפ"א (24 ספטמבר 2020), בהעדר הצדדים וישלח אליהם, והותר לפרסום בנוסח זה על פי החלטה מיום 24.9.2020



בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 47129-10-15

סיגל דוידוב-מוטולה,
שופטת

לאה גליקסמן,
שופטת

יגאל פליטמן,
נשיא (בדימוס), אב"ד

מר דן בן-חיים,
נציג ציבור (מעסיקים)

גברת חיה שחר,
נציגת ציבור (עובדים)