

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



25 במאי 2022, כ"ד באייר התשפ"ב

סומן : 1\200879\20078

לכבוד

מר נפתלי בנט	מר ניצן הרוביץ	גב' אורנה ברביבאי	מר אביגדור ליברמן
ראש הממשלה	שר הבריאות	שרת הכלכלה	שר האוצר
משרד ראש הממשלה	משרד הבריאות	משרד הכלכלה	משרד האוצר
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

עו"ד גלי בהרב-מיארה

היועצת המשפטית לממשלה

משרד המשפטים

ירושלים

מכובדי שלום רב,

הנדון: עמידה בהתחייבות קיצור תורנויות הרופאים המתמחים

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדברים הבאים:

1. סוגיית אורכן של תורנויות הרופאים והרופאות המתמחים – שעומדת בימים אלו על 26 שעות רצופות, הגיעה לא אחת לבירור בערכאות שיפוטיות שונות ובכללן בית המשפט העליון וכן בית הדין לענייני עבודה.¹
2. ההליך האחרון מתוך אותה שורה ארוכה של הליכים, הוא בג"ץ 2210/22 שעניינו תיקון ההיתר הכללי הנוגע להעבדה במנוחה השבועית ובשעות נוספות במפעלים רפואיים ובמוסדות לטיפול בזקנים או בילדים אותו קבעה שרת הכלכלה, הנוגע לתורנויות המתמחים לרפואה (להלן: "התיקון להיתר" או "היתר ההעסקה").
3. העותרת בהליך, שירותי בריאות כללית, על-אף תמיכתה במהלך לקיצור שעות העבודה של הרופאים והרופאות המתמחים, טוענת כי לשיטתה במצב הדברים כפי שהוא היום התיקון אינו

¹ ובנייהם: בג"ץ 3404/21 אה"ל ארגון המתמחים לרפואה נ' שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; בג"ץ 9369/16 אה"ל ארגון המתמחים לרפואה נ' שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; 18-07-1545 אה"ל ארגון המתמחים לרפואה נ' אסותא אשדוד בע"מ.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



- ישים.² ההליך המשפטי האמור, בהתאם לפסק הדין שניתן, הגיע לפתחו של בית הדין האזורי לעבודה בבאר שבע.³
4. ביום 20.4.2022 התקבלה החלטה בידי כבוד השופטת יעל אנגלברג שהם, לפיה "אין למעשה מחלוקת שההסדר לקיצור התורנויות המפורט בתיקון להיתר (...) אינו ישים במצב הדברים הנוכחי, ניתן בזה צו ארעי המורה על התליית/השעיית כניסתו לתוקף של התיקון להיתר".⁴
5. קרי, מצב הדברים הוא שעל-אף התחייבויות שלטוניות חוזרות ונשנות וחרף המועד הקבוע להחלתו של ההיתר, לא ננקטו צעדים משלימים שיאפשרו את יישומו בפועל. **התיקון להיתר בלתי ישים משלא הועברו המשאבים הנדרשים ליישום** – ובכך אולץ למעשה בית הדין במסגרת ההליך הנוכחי לקבוע צו ארעי המשעה את כניסת ההיתר לתוקף.
6. ויודגש שכל הצדדים למחלוקת – וביניהם משרד הכלכלה והתעשייה, משרד והבריאות ומשרד האוצר – אלו שקבעו את התיקון להיתר ותוכנו וכן אמונים על החלתו בפועל – מסכימים על כך שחרף המועד הקבוע להחלתו של ההיתר, הרי שבשלב זה, לא ניתן ליישמו כתוצאה מהיערכות חסרה הנובעת מכך שלא הועברו התקציבים הדרושים למימושו.
7. ונדגיש. והדברים יפורטו בהרחבה להלן, **סוגיית אי-ישימות התיקון להיתר בשלב זה נובעת מכך שלא הועברו התקציבים הדרושים לכך; ולא מכל טעם אחר.**
8. החומרה היתרה שקיימת בעניין זה נובעת מכך שמדובר במדיניות ממשלתית שנקבעה זה מכבר ובהתחייבויות חוזרות ונשנות של שרי הממשלה ונציגיה הרשמיים ליישום וקידום המדיניות בדבר קיצור תורנויות המתמחים – וזאת כאשר אין בנמצא כל סיבה ברורה להפרת אותן התחייבויות שלטוניות, שעוגנו אף בהיתר ההעסקה ובהחלטות והתבטאויות נוספות של השרים הרלוונטיים.
- והכל כפי שיפורט להלן:
9. ביום 6.10.2021 נחתם היתר העסקה בידי שרת הכלכלה גבי' אורנה ברביבאי, בסיכום עם שר האוצר מר אביגדור ליברמן ועם שר הבריאות מר ניצן הורוביץ. היתר זה, כפי שהכריז שר הבריאות מר ניצן הורוביץ, מעגן סטנדרט עבודה חדש למתמחים ולמתמחות בדמות קיצור משך התורנויות מ-26 שעות ל-18 שעות, הגבלת מספר התורנויות ל-6 מידי חודש, וכן הגבלת מספר שעות העבודה השבועיות ל-63 שעות.
10. במכתב שהוציא שר הבריאות, מר ניצן הורוביץ, ביום 18.10.2021 (להלן: "**מכתב שר הבריאות**") או ("**המכתב**"), הודגש כי "מדובר בנורמת עבודה חדשה, שעל בסיסה ישונו בתוך שנים בודדות

² בג"ץ 2210/22 שירותי בריאות כללית נ' שרת הכלכלה והתעשייה, פסקה 3 לפסק דינו של כבוד השופט ע' פוגלמן.

³ שם, פסקה 8 לפסק דינו של כבוד השופט ע' פוגלמן.

⁴ ס"ק 22-04-2022 34621-04-22 שירותי בריאות כללית נ' ההסתדרות הרפואית בישראל, החלטה שהתקבלה ביום 20.4.2022.

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02000076

شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص. ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076

208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076

E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



תנאי ההתמחות בכל רחבי המדינה". עוד נאמר כי "לראשונה, המערכת לא מטאטאת את הבעיה ולא מסתפקת בהצהרות ריקות, השינוי קורה ושום דבר לא יעצור בעדו".

11. עוד הודגש במכתב, וזאת בשימת לב לחששות החוזרים והנשנים של המתמחים והמתמחות מאי-השלמת המתווה, כי "חוסר הוודאות גרם לחלקכם להתייחס בספקנות למהלך כולו, וזה ציער אותי מאוד. מבחינתי ומבחינת הנהלת משרד הבריאות כולה, עצירה של המתווה מבלי שיושלם במלואו, אינה בגדר אפשרות".

12. בהמשך לכך, הודיע שר הביאות על מספר "אבני דרך" במתווה קיצור התורנויות, וביניהן:

- הקמת צוות יישום של מתווה קיצור תורנויות המתמחים לרפואה בראשות ד"ר ספי מנדלוביץ' ובהשתתפות נציגים ממשרד האוצר, מנהלי בתי החולים, נציגי ההסתדרות הרפואית ונציגי המתמחים (להלן: "צוות היישום");
- יישום מתווה קיצור התורנויות ב-10 בתי חולים בפריפריה, בהתאם להיתר שרת הכלכלה, כבר החל מיום 31.3.2022;
- החלת השלב השני והרחבת מתווה קיצור התורנויות למחלקות פנימית ורפואה דחופה בשני בתי חולים במרכז הארץ, ביום 31.11.2022;
- השלמת השלב השני והתפרסות למחלקות פנימית ורפואה דחופה בכל בתי החולים בישראל עד ליום 31.3.2023;
- גיבוש השלב השלישי על-ידי הצוות היישומי עד ליום 31.3.2022, והחלת השלב השלישי עד ליום 30.11.2023.

13. ביום 14.11.2021 הוקם צוות היישום, במעמד חתימת שר הבריאות על כתב המינוי.⁵ דו"ח מסקנות הביניים לתכנון וליישום המהלך לקיצור יום העבודה של הרופאות והרופאים המועסקים בתורנויות פורסם ביום 23.3.2022 (להלן: "דו"ח הביניים" או "הדו"ח").⁶

14. במסגרת הדו"ח נערכה סקירה מקיפה על מודלים שונים לצורך קיצור שעות עבודת הרופאים, בוצע ניתוח היצע הרופאים המבצעים תורנויות בישראל וכן ניתוח נתונים בדבר טורי תורנויות ותורנויות עודפות. הצוות היישומי ביצע מחקר מעמיק תוך ניתוח והתחשבות בצרכי המערכת, התחשבות בשיקולים של היצע לעומת ביקוש והגיע למסקנה שהמתווה, כפי שהוצג בהמלצות דו"ח הביניים, הוא ישים בכפוף להקצאת משאבים.

⁵ הודעת דוברות "שר הבריאות מינה את צוות היישום לקיצור תורנויות המתמחים" (פורסם באתר משרד הבריאות, 14.11.2021). <https://www.gov.il/he/departments/news/14112021-04>

⁶ דו"ח מסקנות הביניים: <https://cdn.doctoronly.co.il/2022/03/14/939597-97-A7D799D7A6D795D7A8-D7A9D7A2D795D7AA-D7A2D791D793D794-D79C%D7A8D795D7A4D790D799D79D-%D791%D7AA%D795D7A8D7A0%D795D799D795D7AA-23.3.22.pdf>



15. המלצות דו"ח מסקנות הביניים מתייחסות לכך כי יש להתחשב בזמן הנדרש לאיוש של תקן, ובזמן הנדרש להכשרה – וכן במתן זמן ריאלי לתהליך הטמעה והסתגלות למודל העבודה החדש מצד בתי החולים. לכן, הוסכם כי יש להביא לשינוי מסוים בתאריך שנקבע במתווה המקורי שהציג שר הבריאות, במובן זה שיש להתחיל את יישום מתווה קיצור התורנויות רק במחלקות הפנימיות, במחלקות לרפואה דחופה ובמחלקות הגריאטריה בבתי החולים הפריפריה ביום 31.3.2022 (במקום קיצור התורנויות בכל 10 בתי חולים בפריפריה) (להלן: "המתווה המצומצם").

16. וחשוב להדגיש שבהתאם לעמדת משרד הבריאות כבר נלקח בחשבון, בין היתר, היצע הרופאים לשם עמידה במתווה המצומצם; והודגש כי "גיבוש ההמלצות הושתת על שלושה עקרונות מנחים: שמירה על איכות חיי הרופאים, שמירה על איכות ההכשרה למתמחים ושמירה על איכות הטויל הרפואי – וזאת תוך התחשבות בגורם המגביל העיקרי שהוא היצע הרופאים בישראל". בעקבות פרסום המלצות הדו"ח הכריז משרד הבריאות על "יציאה למהלך היסטורי לקיצור שעות העבודה של הרופאות והרופאים המבצעים תורנויות"⁷.

17. בתמצית, החלת המתווה המצומצם התבסס על נתונים ומידע בדבר יכולתה המיידית של המערכת לעמוד במתווה כבר החל מיום 31.3.2022, ועל בסיס היצע הרופאים הקיים ודרישות המערכת בכללותה.

18. לצערנו, אף לא אחת מן ההתחייבויות המצוינות לעיל יושמה – לא התחייבויותיה של שרת הכלכלה בתיקונה את ההיתר לחריגה משעות נוספות בהסכמתם של שר האוצר ושר הבריאות; לא ההתחייבויות המפורטות אותן הציג שר הבריאות במכתבו; ואף לא מסקנות הצוות היישומי (שצמצמו את המחויב מתוקף ההיתר).

19. ויודגש – ההחלטה להקפיא את המתווה קשורה קשר הדוק לכך שלא ננקט כל צעד קונקרטי בכדי להביא ליישום היתר ההעסקה. בין צעדים אלו ניתן למנות בניית תשתית מתאימה לאימוץ המתווה, וכן גיוס מידי של רופאים ומתמחים באופן שיאפשר ליישם את ההיתר.

20. התוצאה היא שאנו מצויים כעת למעלה מחודש וחצי לאחר המועד המקורי שנקבע לכניסתו לתוקף של ההיתר, וזאת בלי שקוצרה אף לא תורנות אחת. גם בימים אלו עובדים הרופאים המתמחים בכל רחבי הארץ לא פחות מ-26 שעות רצופות בכל תורנות.

21. דומה שאין ספק שהתחייבויות שלטוניות חוזרות ונשנות אלו אפשרו לשרי הממשלה להשקיע ולפזר מחאה ציבורית בהיקף חסר תקדים הנוגעת לתורנויות המתמחים לרפואה, שכללה הפגנות בהיקף רחב ובאזורים שונים ברחבי הארץ ושהגיעה לשיאה בעת הגשת למעלה מ-2,500 מכתבי התפטרות של רופאים ורופאות. פגיעה קשה זו במחאה הציבורית, על-ידי פיזור

⁷ אתר משרד הבריאות, "מקצרים את תורנויות המתמחים": <https://govextra.gov.il/ministry-of-health/reducing-shift-length/home>



הבטחות מנהליות שנראה שאין בכוונת מקבלי החלטות לעמוד בהן – **עולה כדי פגיעה קשה באיכות השלטון וכן באינטרס הציבורי הרחב של כלל אזרחי מדינת ישראל.**

22. העובדה שהתחייבויות רשמיות נמסרו מפי גורמים רשמיים בממשלה, המעוגנות הן בהיתר ההעסקה והן במכתב שר הבריאות, וזאת לרבות מסקנות הצוות היישומי שאומצו על-ידי משרד הבריאות ואף מוצגות באתרים ממשלתיים רשמיים – **מצביעה על כך שאותם הגורמים הרשמיים אשר מסרו את ההתחייבויות האמורות התבססו על מקורות תקציביים.** הרי ברור שלא ניתן להתחייב בצורה כזו כאשר אין בנמצא מקור תקציבי ליישום המתווה והחלתו בפועל.

23. על הימצאותו של מקור תקציבי כאמור, באופן שלא מאפשר "להתנער" עתה מהמתווה שנקבע ומגולם בהיתר ההעסקה, ניתן ללמוד הן מכך ששרת הכלכלה ושר הבריאות מצהירים כי "תיקון ההיתר נעשה בתיאום מלא עמכם [משרד האוצר] ותוך הבנת הצורך בהיערכות מערכת הבריאות לתחילת היישום"⁸; וכן מכוח הודעת משרד האוצר עצמו לתקשורת לפיה **"במטרה ליישם את צו שרת הכלכלה לקיצור שעות התורנות של המתמחים, ובהתאם לסיכום שרי הבריאות, הכלכלה והאוצר מחדש אוקטובר האחרון, יעביר משרד האוצר 66 מיליון שקל למשרד הבריאות לטובת קיצור תורנויות המתמחים"**⁹.

24. לא ייתכן שיד ימין של הממשלה מפזרת הבטחות והתחייבויות מנהליות באופן שמפזר מחאות ציבוריות חסרות תקדים ומתחייבת באופן חד משמעי בפני הציבור בישראל לנקוט בפעולות בשטח ולקצר את תורנויות המתמחים לרפואה – ויד שמאל של אותה הממשלה ממש אינה מעבירה את המשאבים הנדרשים ליישום אותן החלטות והבטחות בפועל.

25. תוצאה שבה נמסרות הבטחות מנהליות מחייבות; בשעה שהתקציבים הייעודיים למימושה מתעכבים – היא תוצאה החותרת תחת עיקרון היסוד שהמדינה משמשת "נאמן הציבור"; ואינה עולה בקנה אחד עם חובותיה המוגברים של המדינה.

26. ולסיכום, נבקש להזכיר שעל-פי חוק יסוד: הממשלה, הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה והיא נושאת באחריות משותפת. קרי, האחריות ליישום והחלת היתר ההעסקה שקבעה שרת הכלכלה במסגרת סמכויותיה כדין; כמו גם עמידה בהתחייבויותיו והחלטותיו של שר הבריאות מוטלת על הממשלה כולה כמקשה אחת.

27. נוכח חשיבות הסוגיה עבור הציבור כולו, ונוכח החשש שהבטחות מנהליות שימשו לצרכי השתקתה של מחאה ציבורית והורדת הנושא מסדר היום הציבורי, נבקשכם לבחון מחדש את המדיניות והחלטות שהתקבלו עד כה בעניין קיצור תורנויות המתמחים; וזאת בדגש על הקצאת המשאבים הנדרשים ליישום היתר העבודה שניתן בידי שרת הכלכלה.

⁸ מכתב שרת הכלכלה גבי אורנה ברביבאי לשר האוצר מר אביגדור ליברמן מיום 13.3.2022, שמסומן כ-173-0169-2022.
⁹ כפי שמצוין במכתב שר הבריאות, מר ניצן הורוביץ, שנשלח למר אביגדור ליברמן, שר האוצר, ביום 23.3.2022, סימוכין: 425312552.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



28. לנוכח חשיבותם הרבה של הדברים, נבקש את תגובתכם לפנייה זו לא יאוחר מיום 5.6.2022, וזאת על מנת שנוכל לשקול את המשך צעדנו, ולרבות המשפטיים.

29. לתגובתכם המהירה, נודה.

נגה כהן סדיקלר

רכזת האגף הכלכלי

התנועה למען איכות השלטון בישראל

אריאל ברזילי, עו"ד

ראש האגף הכלכלי

התנועה למען איכות השלטון בישראל

העתק:

מר יאיר פינס, מנכ"ל משרד ראש הממשלה

מר רם בלינקוב, מנכ"ל משרד האוצר

ד"ר רון מלכא, מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה

פרופ' נחמן אש, מנכ"ל משרד הבריאות

ד"ר ספי מנדלוביץ, משנה למנכ"ל משרד הבריאות