

ההסתדרות הרפואית בישראל

בעניין:

ע"י ב"כ ארנה לין ושות', משרד עורכות דין,
רחוב קויפמן 4 בית שרבוט, תל אביב 6801296
טלפון: 03-5165757; פקס: 03-5165999

המבקשת

-נגד-

1. מדינת ישראל – משרד האוצר
2. מדינת ישראל - משרד הבריאות

ע"י ב"כ מפרקליטות מחוז תל אביב (אזרחי)
בית קרדן, דרך מנחם בגין 154, תל אביב.
טלפון: 073-3736222; פקס: 02-6468005

המשיבות

בקשת צד דחופה בסכסוך קיבוצי

מוגשת בזאת בקשת צד בסכסוך קיבוצי מטעם ההסתדרות הרפואית בישראל (להלן: "הר"י").

פתח דבר

בשנים 2011-2017 ניתנו מענקים לרופאים מתמחים ומומחים לעידוד התמחות או עבודה בפריפריה ו/או במקצועות במצוקה. בחלק מן השנים ניתנו המענקים מכוח ההסכם הקיבוצי מיום 25.8.2011 (להלן: "הסכם המענקים") ובחלק מן השנים על פי הסכמות קיבוציות בין הצדדים.

עניינה של הבקשה, בתמצית, בהחלטה שפורסמה על ידי משרד האוצר בחוזר מיום 28.8.2018 ולפיה מענקים לרופאים מתמחים ומומחים לעידוד התמחות או עבודה בפריפריה ו/או במקצועות במצוקה עבור השנים 2018-2019 יינתנו רק בגין התקופה החל מיום 1.9.2018 ועד 31.12.2019, באופן שמותיר מחוץ למסגרת תקופת המענקים את החודשים 1.1.2018 – 31.8.2018. לאמור, המענקים לשנת 2018 יינתנו בגין 4 חודשים בלבד (ספטמבר 2018-דצמבר 2018) ולא בגין השנה כולה. זאת בעוד שבשנים 2011 – 2017 המענקים ניתנו בגין השנה כולה, וכך יהיה גם בשנת 2019. ברי שמדובר בהחלטה שרירותית, בלתי סבירה, בלתי הוגנת ומפלה.

תוצאת החלטה שגויה זו היא שמתמחים שפתחו פנקסי התמחות בפריפריה ו/או במקצועות במצוקה בחודשים ינואר 2018 – אוגוסט 2018 וכן מתמחים ומומחים שעברו לעבוד בפריפריה במקצועות במצוקה וכן במקצועות שהוגדרו כמקצועות בחסר מקומי בחודשים ינואר 2018 – אוגוסט 2018 מופלים לרעה לעומת יתר הרופאים בכל אחת מהשנים 2011-2017 ו-2019 – רק משום שפתחו פנקס התמחות או נקלטו לעבודה בחודשים ינואר – אוגוסט 2018. **כדי להמחיש את האבסורד במצב: מתמחה שפתח פנקס**

התמחות ביום 31.8.2018 במקצוע שהוגדר כמקצוע במצוקה בשנים קודמות, והוגדר כמקצוע במצוקה גם בשנים 2018 ו-2019 לא יהיה זכאי למענק. לעומת זאת, מתמחה שפתח פנקס התמחות באותו מקצוע ביום 1.9.2019 יהיה זכאי למענק.

מטרתה של בקשה זו היא להביא לכך שהמענקים יחולקו באופן שוויוני, סביר והוגן גם למתמחים ומומחים שעומדים בתנאים לקבלתם, בגין החודשים ינואר 2018 עד אוגוסט 2018, וזאת בהתאם למציאות שנקבעה על ידי הצדדים כבר כמעט עשור שנים (2019-2011). **הבקשה אינה נוגעת לשינויים בקביעת הקריטריונים לחלוקת המענקים כפי שנקבעו על ידי משרד האוצר ומשרד הבריאות.**

כדי לסבר את האוזן, יאמר שההצלחה הגדולה ביותר של מתן המענקים היתה בשנות תחולת הסכם המענקים, בין השנים 2011-2014. בתקופה זו היו זכאים למענק כלל המקצועות שהוגדרו כמקצועות במצוקה, לרבות מקצועות שהיו בסכנת הכחדה של ממש, כגון כירורגיה ונאונטולוגיה. כתוצאה ממתן המענקים שינו מקצועות אלו את פניהם, וכך היה גם לגבי רפואה בפריפריה. בעקבות מתן המענקים נוספו כ-1800 רופאים לפריפריה ולמקצועות במצוקה בפריפריה ובמרכז.

נוכח ההצלחה, מעל ומעבר למשוער, של מתווה מענקים, המשיכה הר"י ופעלה ללא לאות להשגת מענקים נוספים לרופאים. הר"י פנתה לשרים ולחברי כנסת וקיימה דיונים עם משרד האוצר ומשרד הבריאות. מאמציה אלה של הר"י נשאו פרי ומשרד האוצר ומשרד הבריאות אישרו תקציבי מענקים נוספים החל משנת 2015 ואילך. גם כשנפסקו המענקים לחלק מהמקצועות, המדינה המשיכה להקצות מענקים שנה אחר שנה למקצועות במצוקה רבים, באופן שיצר רצף והסתמכות למתן מענקים גם בשנים הבאות.

מטרת הבקשה היא 'להחזיר עטרה ליושנה' כך שבשנים 2018-2019 יחולקו מענקים כפי שנעשה כל השנים: בצורה שוויונית, הוגנת, סבירה ולא שרירותית, ובאופן שכל המתמחים והמומחים בשנים 2018-2019 בפריפריה ובמקצועות במצוקה ובמקצועות בחסר מקומי יוכלו לקבל את המענקים, בכפוף לעמידה בתנאי הזכאות. יש להקצות לשם כך תקציב הולם שיתן מענה למתן המענקים לכל הרופאים העומדים בתנאי הזכאות ובקריטריונים שנקבעו לשנים 2018-2019.

על יסוד האמור בבקשה זו להלן יתבקש בית הדין הנכבד לתת את הסעדים להלן:

א. להורות למשיבים לתת את המענקים על פי ההנחיות שנקבעו בחוזר המענקים מיום 28.8.2018 גם לרופאים שפתחו פנקס התמחות בתקופה 1.1.2018 – 31.8.2018 (וזאת בנוסף לתקופה בגינה נעשתה כבר ההקצאה, קרי 1.9.2018 – 31.12.2019).

ב. לתת צו הצהרתי הקובע שתשלום המענקים בחוזר המענקים מיום 28.8.2018 לתקופה שבין 1.9.2018 – 31.12.2018, תוך הותרת התקופה 1.1.2018 – 31.8.2018 מחוץ למסגרת הקצאת המענקים, אינה סבירה ו/או בלתי הוגנת ו/או מפלה.

ג. לתת צו הצהרתי הקובע שהחלטה שלא ליתן מענקים לתקופה 1.1.2018 – 31.8.2018 היא שרירותית, בלתי סבירה, בלתי הוגנת, ומפלה.

ד. לתת צו הצהרתי הקובע שההוראה בחוזר המענקים מיום 28.8.2018 ו/או ההחלטה שלא להקצות מענקים לתקופה 1.1.2018 – 31.8.2018, אינה יכולה לעמוד והיא בטלה.

ה. לזמן את הצדדים לדיון דחוף בפניו.

ו. לתת כל סעד שנראה לבית הדין ראוי ונכון בנסיבות העניין.

א. הצדדים

1. המבקשת, הר"י, היא ארגון העובדים היציג של רופאי מדינת ישראל שהוקם בשנת 1912.
2. הר"י מנהלת משא ומתן עם המעסיקים וחותמת על הסדרים והסכמים קיבוציים, המסדירים את תנאי עבודתם, שכרם ורווחתם של הרופאים. בנוסף, הר"י פועלת כארגון מקצועי, פרופסיונאלי, עצמאי, בלתי תלוי ובלתי מפלגתי, לקידום הרופאים והרפואה בישראל.
3. מיום הקמתה, בשנת 1912 הר"י חרתה על דגלה את הדאגה לציבור הרופאים, לרפואה ולמערכת הבריאות.
4. בשנת 2011 מיסדה הר"י לראשונה את הסדר המענקים במסגרת הסכם 2011 מתוך הבנה והכרה שהדבר דרוש על מנת לעודד רופאים לבחור בעבודה במקצועות במצוקה ו/או בפריפריה.
5. המשיב 1 מדינת ישראל - משרד האוצר, הוא המשרד הממשלתי האחראי על קביעת המדיניות הכללית של ממשלת ישראל, קביעת תקציב המדינה השנתי ופיקוח על הפעילות הכלכלית והעסקית במשק. משרד האוצר עוסק בקביעת תנאי השכר של הרופאים המועסקים במשרד הבריאות ובבתי החולים שבבעלות המדינה.
6. משנת 2015 משרד האוצר מקצה את מסגרת העלות של המענקים בהחלטת שר האוצר ומסדיר את חלוקתם בבתי החולים הציבוריים ובקופות החולים בקהילה.
7. המשיב 2 מדינת ישראל - משרד הבריאות, הוא המשרד הממשלתי הנושא באחריות הממלכתית להבטחת הבריאות לתושבי המדינה והוא שותף עם משרד האוצר לקביעת הקריטריונים למתן המענקים.

ב. החלק העובדתי

ב.1. רקע עובדתי – הסכם 2011 והסדר המענקים

8. בשנת 2011 התקיים מאבק של הר"י והרופאים על חתימת הסכם קיבוצי חדש שנועד בין השאר להציל את מערכת הרפואה הציבורית בישראל. מאבקם של הר"י ושל הרופאים להצלת הרפואה הציבורית התקיים בין היתר עקב מחסור חמור ואקוטי ברופאים כמו גם מחסור ברופאים במקצועות במצוקה ובפריפריה.
9. בשל מצוקה זו פתח יו"ר הר"י דאז – פרופ' ליאוניד אידלמן, בשביתת רעב וישב ימים ארוכים באוהל המחאה שהוקם מול משרד האוצר, זאת לאחר שצעד רגלית צעדת מחאה מתל אביב לירושלים. כמו כן ובמסגרת סכסוך זה, נקטו הר"י והרופאים בצעדי שביתה ומחאה ממושכים שנמשכו 158 ימים. על מאורעות שביתה הרופאים לא נרחיב, הדברים ידועים.
10. בראשית המאבק ובפתחו של המשא ומתן עם המעסיקים, חרתה הר"י על דגלה מספר מטרות, ביניהן: שיפור מעמד הרופאים במערכת הציבורית; הפחתת עומסי העבודה המוטלים על

הרופאים; שיפור תנאי השתכרותם של הרופאים בישראל – על מנת שיוכלו לנהל אורח חיים נאות וליתן טיפול רפואי הולם למטופלים; קבלת תוספת תקנים משמעותית לבתי החולים; וכן מתן פתרון למחסור ההולך וגובר של רופאים במקצועות במצוקה, ומתן פתרון למחסור החרף של רופאים בפריפריה שתוצאתו היא שירותי רפואה ברמה נמוכה באופן משמעותי לעומת אלו הניתנים במרכז הארץ. עמדת הר"י היתה שלצורך קידום מטרות אלו, יש לקבוע בין היתר תמריצים הולמים למשיכת רופאים למקצועות במצוקה, וכן למשיכת רופאים מהמרכז לעבור ליישובי הפריפריה ולהשתקע בהם.

11. **ביום 20.3.2011** הכריזה הר"י על סכסוך עבודה ושבתה. במסגרת סכסוך עבודה קשה, ארוך ומורכב זה, נקטה הר"י בצעדים ארגוניים משמעותיים שנמשכו חודשים רבים במהלכם התקיימו דיונים משפטיים בשורה של ערכאות שיפוטיות ועשרות ישיבות משא ומתן.

12. **ביום 3.8.2011** לאחר דיון בעתירה שהוגשה לבית המשפט העליון הושגה פריצת דרך במשא ומתן לאחר שסוכם על תוספת של 1,000 תקני רופאים שיעוגנו בהסכם הקיבוצי, וכן על העמדת תקציב של 75 מיליון ש"ח לשנה, לצורך מתן מענקים לרופאים לעידוד מעבר רופאים לפריפריה ולמקצועות במצוקה.

13. בשל פריצת דרך זו, הודיע פרופ' אידלמן על הפסקת שביתת הרעב בה נקט והודעה על כך נמסרה לרופאים כדלקמן:

"במטרה לחזק את הרפואה הציבורית וכן על מנת להקל את עומס תורנויות המתמחים, סוכם על הקצאת 1,000 "תקנים נוספים" לבתי החולים הציבוריים. תקנים אלו יעוגנו בהסכם קיבוצי. תקנים אלו הינם בנוסף לתקנים הניתנים בגין תוספת המיטות עליהן החליטה הממשלה בחודש פברואר 2011.

הקצאת תקני המתמחים הנדרשים לצורך הפחתת מספר תורנויות המתמחים לעד 6 תורנויות בחודש, תחל באופן מיידי ותיפרס על פני השנתיים הקרובות.

התקנים הנתרים יוקצו למומחים ולמתמחים תוך מתן העדפה לפריפריה, בין היתר על ידי הקצאת תקנים פנויים בכל עת, עד להשלמת איוש מכסת "התקנים הנוספים" במלואה.

מענקים – סוכם כי המעסיקים יעמידו באופן מיידי תקציב בסך 75,000,000 ₪ לשנה לצורך מתן מענקים של עד 300,000 ₪, על מנת לעודד רופאים לעבור לעבוד בפריפריה ובמקצועות במצוקה בהם יש מחסור בכוח אדם. [ההדגשה הוספה - הח"מ]

בעקבות ההסכם, הודיע ד"ר אידלמן בערב 3.8.2011 על הפסקת שביתת הרעב בה פתח לפני 10 ימים."

הודעת הר"י לרופאים מיום 3.8.2011 מצ"ב כנספח "1".

14. **ביום 25.8.2011** נחתם ההסכם הקיבוצי המיוחל בין המדינה ומעסיקים ציבוריים נוספים לבין הר"י (להלן: "הסכם 2011"), במסגרתו הוסכם, בין היתר, על קביעת תוספות שכר ייחודיות לרופאים במקצועות במצוקה ובפריפריה. יחד עם חתימת הסכם 2011 נחתם באותו יום הסדר המענקים – באמצעות מכתב הממונה על השכר דאז, מר אילן לוי לפרופ' אידלמן, שעניינו "מענקים לפריפריה ולמקצועות במצוקה", שעיגן את הסכמות הצדדים בעניין תשלום מענקים

לרופאים במקצועות במצוקה ובפריפריה (להלן: "הסדר המענקים"). הסדר המענקים היה חלק בלתי נפרד מכלל ההסכמות שגובשו בהסכם 2011.¹

הסכם 2011 מצ"ב כנספח "2".

הסדר המענקים מצ"ב כנספח "3".

15. ביום 31.12.2017 קבע בית הדין האזורי לעבודה בבאר שבע שהסכם המענקים הוא חלק בלתי נפרד מההסכמות הקיבוציות אליהן הגיעו הצדדים במסגרת ההסכם הקיבוצי מיום 25.8.2011. ראה: ס"ק(בש) 54731-01-15 ההסתדרות הרפואית לישראל נ' מ"י. על פסק דין זה תלוי ועומד ערעור בבית הדין הארצי.

16. הסדר המענקים כלל שני סוגי מענקים: "מענק מקצועות במצוקה"- לרופאים העוסקים במקצוע במצוקה מתוך רשימה של מקצועות שנקבעה; "מענק פריפריה" לרופאים שייקלטו לעבודה בפריפריה כהגדרתה בהסדר המענקים.

17. המענקים שנקבעו היו בסכומים גבוהים דיים להוות תמריץ, מתוך מטרה לייצר תמריץ אמיתי לרופאים: 300,000 ש"ח למומחה/מתמחה שייקלט לעבודה בפריפריה (מענק רגיל), 300,000 ₪ לרופא שיבצע התמחות במקצוע שהוגדר כמקצוע במצוקה (מענק רגיל) ו-500,000 ש"ח למומחה/מתמחה שייקלט בפריפריה במקצוע במצוקה (מענק מוגדל).

18. מתן המענקים הותנה בעמידה בתנאי סף שפורטו במסמך המענקים. כמו כן נקבעה הקמת ועדה משותפת למעסיקים ולהר"י שבסמכותה לקבוע קריטריונים נוספים לתשלום המענק מעבר לתנאי הסף, שיפורסמו 6 חודשים מראש, וכן לדון במקרים ייחודיים או חריגים של בקשות למענקים (להלן: "ועדת המענקים"). בסופו של דבר, לכל אורך תקופת הסדר המענקים לא נקבעו שינויים מהותיים בקריטריונים לתשלום המענקים, מעבר לתנאי הסף שנקבעו במסמך הסדר המענקים המקורי.

19. בהמשך להסדר המענקים, הממונה על השכר פרסם שני חוזרי ביצוע:

19.1. ביום 14.9.2011 פורסם חוזר בעניין מענקי מקצועות במצוקה;

19.2. ביום 25.9.2011 פורסם חוזר בעניין מענקי פריפריה.

חוזר מענקי מקצועות במצוקה מצ"ב כנספח "4".

חוזר מענקי פריפריה מצ"ב כנספח "5".

20. הסדר המענקים נחל הצלחה רבה, מעל ומעבר למשוער, והביא לגידול של 1,800 רופאים ורופאות בפריפריה ובמקצועות במצוקה.

¹ להשלמת התמונה, חתימת הסכם 2011 לא סיימה את מאבק הרופאים ולאחר חתימתו התנהל הליך הידברות וגישור בין הצדדים בסיוע כבי' השופט בדימוס זמיר ופרופ' מירוני (להלן: "הגורמים המסייעים"). ביום 8.12.2011 נחתם מסמך "הגורמים המסייעים" שמהווה מקשה אחת עם ההסכם הקיבוצי, ובמסגרתו הוסכם על תנאים וזכויות שונות שיוחדו למתמחים ולמומחים צעירים.

21. כפועל יוצא, 'מקצועות בסיכון' כמו ניאונטולוגיה וכירורגיה חוזקו ותוגברו, ומחלקות שעמדו בפני סגירה, כגון מחלקות פנימיות וכירורגיות, שיפרו פעילותן לאין שיעור. בפריפריה נפתחו מחלקות חדשות. בשל הרצון והצורך לעודד המשך מגמה זו, לא נקבעו קריטריונים מעבר לתנאי הסף הראשוניים שנקבעו בהסדר המענקים.
22. כיוון שיש סיבות אינהרנטיות ואקסוגניות לכך שמקצועות מסוימים ברפואה, וכן רפואה בתחום הפריפריה, אינם מבוקשים - ללא הקצאת מענקים באופן סדיר, יחזור המצב לקדמותו ושוב יהיה מחסור אקוטי ברופאים במקצועות במצוקה ובפריפריה.
23. בנוסף להתוויית מתווה המענקים למקצועות במצוקה ולפריפריה, ועל מנת למקסם את הצלחתו של מתווה זה ואת חיזוקם של המקצועות במצוקה ושל הפריפריה, פעלה הר"י גם אל מול רשויות המס לשם הפחתת שיעור המס בגין המענקים שניתנו.
24. רשות המסים החליטה למסות את המענקים כהכנסת עבודה, בשיעור כ- 45%-48%. הר"י פעלה לשינוי החלטה זו, תחילה במסגרת דיונים עם משרד האוצר ופעילות בכנסת ובהמשך באמצעות הגשת תביעה כנגד רשות המיסים לבית המשפט המחוזי.
25. **בחודש אפריל 2014** לאחר מאבק שניהלה הר"י, נחתם הסדר עם רשות המיסים לפיו הופחת המס על המענקים לגובה 29.9%, והתאפשר קבלת החזר מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי שנוכו.
26. נציגי הר"י נסעו לבתי החולים ברחבי הארץ ונפגשו עם רופאים מתמחים במטרה להסביר בשטח את הסדר המס שהושג ואת אופן קבלת הזיכוי במס בהתאם לו.
27. לאחר שנחתם הסכם המיסוי מול רשות המיסים, הרופאים שמוסו ביתר היו זכאים לקבלת החזר מס הכנסה והחזר דמי ביטוח לאומי כפוף להגשת תביעת פרטנית לרשות המיסים בהתאם למאפייניהם האישיים.
28. מידי שנה ממשיכה הר"י ופועלת אל מול רשויות המס לחידוש הסכם המיסוי המופחת של המענקים.

ההסדר בגין תשלום המס המופחת מצ"ב **כנספת "6"**

29. **במחצית שנת 2014** נוכח הצלחתו הרבה של מתווה המענקים, הוברר כי כל תקציב המענקים ההסכמי מכוחו של הסכם המענקים שנחתם במועד חתימת ההסכם הקיבוצי, נוצל במלואו ושניתנו מענקים בסכומים גבוהים של כ- 750 מליון ₪, מעבר לתקציב המענקים עליו הוסכם בהסכם המענקים.
30. **ביום 15.7.2014** הודיע פרופ' אידלמן במכתב שנשלח לכל הרופאים, שפרק המענקים על פי הסכם 2011 הגיע לסיומו, ושמשרד האוצר יקצה בשנת 2015 מסגרת עלות נוספת של 75 מליון ₪ למענקים. בד בבד הובהר על ידי פרופ' אידלמן שמדובר בהקצאה שאינה חלק מפרק המענקים על פי הסכם 2011 ושהקריטריונים למענקים עבור שנת 2015 טרם נקבעו.

מכתבו של פרופ' אידלמן מיום 15.7.2017 מצ"ב **כנספת "7"**.

31. **ביום 2.12.2014** במענה לפנייתו של מר יוסי כהן, ביקש פרופ' אידלמן שהנוסח הסופי של הכללים ותנאי החלוקה לשנת 2015 יועברו לידי הר"י.

32. **מאז שנת 2015** המענקים מחולקים מדי שנה על פי החלטת המדינה. מסגרת התקציב, גובה המענקים והקריטריונים לחלוקתם מתפרסמים מדי שנה בחוזרים שמפרסם משרד האוצר על פי קביעתו הבלעדית. יחד עם זאת, חוזרי המענקים שמפרסם משרד האוצר מועברים לעיונה של הר"י, והיא בתורה שולחת את התייחסותה לחוזרים הללו, מעירה את הערותיה ואף דורשת תיקון הוראות שונות כאלו ואחרות כל אימת שהדבר נדרש לדעתה.

33. עוד יצוין למען שלמות התמונה, כי המענקים היו ועדיין הינם, מושא למספר הליכים משפטיים.

34. **ביום 26.1.2015** הגישה הר"י בקשת צד בסכסוך קיבוצי כנגד המדינה ושירותי בריאות כללית לבית הדין האזורי לעבודה בבאר-שבע, בה עתרה לחייב את המשיבים בתשלום מענקי פריפריה גם לרופאים מומחים לשנים 2011-2014 בהתאם להסדר המענקים (ס"ק (ב"ש) 54731-01-15 בפני מותב בראשות כב' השופט צ. פרנקל). בפסק הדין התקבלה בקשת הצד של הר"י, אולם המדינה הגישה ערעור לבית הדין הארצי לעבודה אשר תלוי ועומד (עס"ק (ארצי) 31504-01-18).

35. בנוסף הוגשו מספר תביעות פרטניות של רופאים לתשלום המענקים שמתבררות בבתי הדין האזוריים לעבודה. בחלק מהתביעות הללו נדרשה הר"י אף להתייבב לדיון וליתן עמדותיה בעניינן.²

2.ב. המענקים לשנים 2015-2017

36. על אף שהסדר המענקים מכוח הסכם 2011 הגיע לסיומו בסוף שנת 2014, הר"י המשיכה ופעלה לשם המשך מתווה המענקים, פנתה לשרים ולחברי כנסת וביקשה שהמדינה תתמיד במתן המענקים למקצועות במצוקה ובפריפריה, על מנת לשמר את השיגי הסכם המענקים.

דוגמא למכתבי פרופ' אידלמן לחברי הכנסת ולשרים השונים מצ"ב **כנספת "8"**

37. אכן, המדינה המשיכה מאז בהקצאת מענקים למתמחים ולמומחים, מתוך הכרה ביתרונותיו של מודל המענקים, שהותווה והוסכם עם הר"י במסגרת הסכם המענקים, ומתוך הבנה והכרה בכך שהמענקים משיגים את מטרתם במשיכת רופאים לפריפריה ולמקצועות במצוקה, ובתוך כך בחיזוק הרפואה הציבורית.

38. המדינה הבינה היטב שללא המשך של מתווה המענקים, יחזור מצב לקדמותו והמחסור ברופאים במקצועות במצוקה ובפריפריה יתעורר שוב. לא זו בלבד שההשקעה הראשונית של מתווה

² כך למשל: בתביעת סע"ש (ת"א) 28493-09-15 איגור ראשפ נ' מדינת ישראל, תבע המתמחה לקבלת מענק מקצוע במצוקה, זאת לאחר שבקשתו לקבלת המענק נדחתה בטענה כי עבר ממקצוע במצוקה אחד למשנהו. באותו המקרה, בהתאם להחלטת בית הדין, הגישה הר"י את עמדתה. **ביום 5.8.2018** ניתן פסק דינו של בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב ובו נתקבלה תביעתו של הרופא לקבלת מענק. גם בתביעת סע"ש (ת"א) 43886-01-16 איגור פירברג נ' מדינת ישראל תבע מתמחה לקבל מענק מקצוע במצוקה, ואף שם הגישה הר"י את עמדתה בהתאם להחלטת בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב. **ביום 12.12.2018** התקבלה תביעתו של הרופא והוא קיבל את המענק שנתבע על ידו. עמדת הר"י הוגשה גם בהליך פ"ה 13106-10-16 ד"ר גל בן אריה ו-20 אח' נ' שר האוצר, ובמספר הליכים נוספים.

המענקים עשויה לרדת לטמיון, המסר הציבורי יהיה שהפריפריה והמקצועות במצוקה אינם חשובים דיים לשם המשך חיזוקם.

39. **ביום 18.12.2014** העביר מר יוסי כהן, המשנה לממונה על השכר, חוזר לבתי החולים, שכותרתו: "הגשת בקשות למענקי מקצועות במצוקה ומקצועות בפריפריה בגין שנת 2015 – הנחיות ומועדים" (להלן: "חוזר 2015/1"). העתק של החוזר נשלח להר"י, כמו גם לשני החוזרים העוקבים שיפורטו להלן.

חוזר 2015/1 מצ"ב כנספח "9".

40. החוזר ציין שמסגרת העלות לתשלום המענקים על פי הסדר המענקים משנת 2011 נוצלה במלואה. עם זאת, לפני משורת הדין, ניאזת שר האוצר לאשר מסגרת עלות של 75 מיליון ₪ לתשלום מענקים בגין שנת 2015. המסמך מפרט את תנאי הסף והכללים לתשלום המענקים. המענק יינתן למתמחים במקצועות מצוקה ולמתמחים במקצועות מצוקה בפריפריה, כאשר הובהר שלא ינתן מענק פריפריה גרידא.

41. המענקים בגין עבודה במקצועות במצוקה בפריפריה גבוהים יותר, ביחס של 1.57 לפריפריה לעומת המרכז. בגין התמחות במקצוע מצוקה בפריפריה יכולים להגיש מענק מתמחים במשרה מלאה בלבד. מענקים בגין התמחות-על (לעומת התמחות בסיסית), ניתנו לגבי תחומים אחדים מתוך רשימת המקצועות במצוקה.

42. כללי הזכאות כפי שפורטו בחוזר הם:

42.1. מענק מקצוע במצוקה בבתי החולים במרכז יינתן לרופא מתמחה שפתח פנקס התמחות במהלך שנת 2015 באחד מהמקצועות במצוקה הבאים: הרדמה; נאונטולוגיה (התמחות על); פתולוגיה; רפואה דחופה (התמחות בסיסית + התמחות על); גריאטריה (התמחות בסיסית + התמחות על); פסיכיאטריה של הילד; פסיכיאטריה של המבוגר; רפואת משפחה (בפריפריה בלבד).

42.2. מענק מקצוע במצוקה בבתי חולים בפריפריה יינתן למתמחה שפתח פנקס התמחות בשנת 2015 באחד מהמקצועות המפורטים לעיל באחד מבתי החולים בפריפריה המצוינים בחוזר. המענק יינתן למתמחה במשרה מלאה בלבד.

42.3. מענק מקצוע במצוקה בקהילה למתמחים ברפואת המשפחה בפריפריה יינתן בגין ביצוע כלל ההתמחות בפריפריה, כהגדרתה בחוזר. המענק יינתן למתמחה במשרה מלאה בלבד.

43. **ביום 22.1.2015** הוציא מר יוסי כהן חוזר שכותרתו: "מענקים לרופאים – הכרה בתקופות התמחות קודמות לעניין תקופת ההתחייבות הנדרשת", המפרט את הכללים להכרה בתקופות התמחות קודמות לעניין תקופת ההתחייבות הנדרשת מאלו המגישים בקשה למענק. העתק של החוזר נשלח להר"י.

חוזר מיום 22.1.2015 מצ"ב כנספח "10".

44. **ביום 22.2.2015** הוציא מר יוסי כהן חוזר שכותרתו: "הגשת בקשות למענקי מקצועות במצוקה ומקצועות במצוקה בפריפריה בגין שנת 2015 – הנחיות ומועדים – חוזר מס' 2" (להלן: "חוזר 2015/2").
- חוזר 2015/2 מצ"ב כנספח "11".**
45. בהתאם לחוזר זה, התווספו שלושה מקצועות לרשימת המקצועות במצוקה: שיקום; המטואונקולוגיה ילדים ורפואה גרעינית.
46. לחוזר צורפו טופס הגשת בקשה למענק, טופס הכרה בתקופת התמחות קודמת, וכן כתב התחייבות לעיסוק במקצועות במצוקה ו/או מצוקה בפריפריה.
47. גם החוזר הנ"ל הועבר בהעתק להר"י.
48. **ביום 20.12.2015** שלח מר יוסי כהן חוזר שכותרתו: "זכאות למענקים לרופאים לשנת 2016". בחוזר התבשרו בתי החולים שפעם נוספת, לפני משורת הדין, החליט שר האוצר לאשר מסגרת עלות נוספת לתשלום מענקים בגין שנת 2016. העתק של החוזר נשלח, כתמיד, להר"י.
49. **ביום 22.3.2016** שלח מר יוסי כהן חוזר שכותרתו: "הגשת בקשות למענקי מקצועות במצוקה ומקצועות במצוקה בפריפריה בגין שנת 2016 – הנחיות ומועדים" (להלן: "חוזר 2016/1").
- חוזר 2016/1 מצ"ב כנספח "12".**
50. בדברי הפתיחה חזר מר יוסי כהן על כך שמסגרת העלות לתשלום מענקים על פי הסכם 2011 מוצתה, אולם הוחלט פעם נוספת, ולפנים משורת הדין, לאשר מסגרת עלות בסך 75 מיליון ₪ לכל שנה, עבור תשלום מענקים בגין השנים 2015-2016. נאמר שהכללים לזכאות למענקים בגין שנת 2016 יפורטו במסמך זה. גובה המענקים נע בין 120,000-216,000 ₪.
51. לפי החוזר, העקרונות העומדים כבסיס למודל חלוקת המענקים לשנת 2016 הינם: חיזוק הפריפריה באמצעות עידוד רופאים בכירים לעבוד בבתי חולים פריפריים; עידוד מתמחים להתמחות במקצועות בחסר כהגדרתם להלן; הלימה עם יעדי משרד הבריאות.
52. המענקים חולקו לפי הקטגוריות הבאות: מענקים למתמחים למקצועות במצוקה במרכז ובפריפריה; מענקים למתמחים בפריפריה במקצועות שיוגדרו על-ידי מנהל בית החולים; מענקים למומחים שיעברו לעבוד בפריפריה; מענקים לפי צרכי המערכת – יקבעו בוועדת חריגים.
53. ועדת חריגים (שהיא ועדת המענקים כמפורט בחוזר) תידון במקרים חריגות דוגמת מקרים שלא עמדו בכללי הזכאות. הוועדה תונחה על ידי העקרונות: חיזוק בתי החולים הפסיכיאטרים בהם אין ביקוש להתמחות; שימור הרופאים על פי שיקול דעת וצורך.
54. **ביום 5.4.2016** שלח פרופ' ליאוניד אידלמן מכתב בשם הר"י, בו בירך על הנכונות של משרד האוצר להמשיך וליתן את המענקים לשם עידוד איוש מקצועות במצוקה ובמקצועות במצוקה בפריפריה. כן, במכתב פורטו הסתייגויות של הר"י מתנאי הסף לקבלת המענקים. כך למשל, מתן זכאות למתמחים במשרה מלאה בלבד; זכאות רק למי שטרם חלפו 5 שנים ממועד סיום הסטאז' שלו; זכאות רק למומחים שאופק שירותם עד פרישתם לא פוחת מעשור; מנגנון בדיקה קלוקל ולא ברור

לזכאותו של מומחה למענק כזה או אחר; ועדת החריגים יוצרת חוסר וודאות בקרב הרופאים ואינה עונה על הצורך האנוש ברופאים בבתי חולים פסיכיאטרים.

מכתב מיום 5.4.2016 מצ"ב כנספח "13".

55. **ביום 19.4.2016** השיב מר יוסי כהן במכתב מפורט להערותיה של הר"י, ואף בישר שמשדד האוצר החליט לקבל את חלקן ולערוך שינויים בהתאם. כך למשל, בנוגע לטענה של הר"י שיש בעייתיות בהגבלת הזכאות למענק למי שטרם חלפו 5 שנים ממועד סיום הסטאז' שלו, בין השאר מכיוון שהיא מדירה מתמחים שהם עולים חדשים, נקבע שהסעיף לא יחול על עולים חדשים, בכפוף להצגת "תעודת עולה" תקפה. כן התקבלה הערת הר"י לגבי מנגנון הבדיקה של המומחים, והוסכם שהמסמך יתוקן כך שבקשות המומחים למענק יבחנו על ידי הגורמים המקצועיים במשרד הבריאות, בשיתוף הגורם המוסמך בבית החולים אליו יקלט הרופא המומחה.

מכתב מיום 19.4.2016 מצ"ב כנספח "14".

56. **ביום 3.5.2016** הוציא מר יוסי כהן חוזר שכותרתו: "הגשת בקשות למענקי מקצועות במצוקה ומקצועות במצוקה בפריפריה בגין שנת 2016 – הנחיות ומועדים – חוזר מס' 2" (להלן: "חוזר 2016/2").

חוזר 2016/2 מצ"ב כנספח "15".

57. לחוזר צורפו טופס הבקשה לשנת 2016 וכתב ההתחייבות לשנת 2016 כמו גם נספח הנוגע לעניין מיסוי המענקים לרופאים.

58. החוזר הכיל הבהרות בנוגע לשינויים עליהם הוסכם במכתב מיום 19.4.2016 כמפורט לעיל. הובהר שהדרישה שלא חלפו 5 שנים מתום הסטאז' של המתמחה כתנאי לזכאות לא תחול על עולים חדשים, ושבדיקת זכאות של מומחים תתבצע על-ידי הגורמים המקצועיים המוסמכים במשרד הבריאות, בשיתוף עם הגורם המוסמך בבית החולים הקולט.

59. **ביום 29.5.2016** הוציא מר יוסי כהן חוזר שכותרתו: "הגשת בקשות למענקי מקצועות במצוקה ומקצועות במצוקה בפריפריה בגין שנת 2016 – הנחיות ומועדים – חוזר מס' 3" (להלן: "חוזר 2016/3"), שהסביר שנפלה טעות בטופס בקשת המענק שצורפה כנספח ב' לחוזר מיום 3.5.2016.

חוזר 2016/3 מצ"ב כנספח "16".

60. העתקים של כל החוזרים שתוארו נשלחו, כרגיל, להר"י.

61. **ביום 21.12.2016** שלח פרופ' ליאוניד אידלמן לחברי כנסת ישראל מכתב שהתריע שבתקציב המדינה לשנים 2017-2018 אין התייחסות לתקציב המיועד למענקים לרפואה בפריפריה ולמקצועות במצוקה.

מכתב מיום 21.12.2016 מצ"ב כנספח "17".

62. **ביום 24.4.2017** הוציא מר יוסי כהן חוזר שכותרתו "הגשת בקשות למענקים בפריפריה לרופאים בגין שנת 2017 – הנחיות ומועדים – בתי החולים הממשלתיים – חוזר מס' 1" (להלן: "חוזר 2017/1").

חוזר 2017/1 מצ"ב כנספח "18".

63. בחוזר, הוזכר פעם נוספת שלמרות שמסגרת העלות לתשלום מענקים על פי הסדר המענקים משנת 2011 נוצלה במלואה בתום שנת 2014 הוחלט על ידי משרד האוצר לפני משורת הדין, בשנים 2015-2016 להעניק תקציב למתן מענקים גם בעבור השנים הללו.
64. מכיוון שבתקציב הממשלה לשנת 2017 הושם דגש מיוחד על תקצוב הפריפריה, הוחלט במשרד האוצר על הפעלת תכנית תמריצים למשיכת רופאים מומחים לפריפריה בשנת 2017. תכנית המענקים המופיעה בחוזר מהווה חלק משמעותי מתכנית התמריצים, המפורטת במלואה בהחלטת הממשלה בנושא.
65. בתכנית המענקים הוחלט על מתן מענקים לרופאים מומחים בפריפריה בלבד, לרופאים מומחים צעירים בפסיכיאטריה בבתי חולים פריפריאליים, למומחים/מתמחים בגריאטריה בבית חולים שוהם פרדס חנה, שיועסקו בפריפריה בשנת 2017 באזורים שיוגדרו בחוזר.
66. העקרונות העומדים בבסיס מודל חלוקת המענקים לשנת 2017 על פי החוזר הינם: חיזוק הפריפריה באמצעות עידוד רופאים בכירים לעבור לעבוד בבתי חולים פריפריאליים במקצועות שבחסר מקומי, אשר יקבעו על ידי מנהל בית החולים בהתאם לצרכי בית החולים; עידוד מומחים צעירים בפסיכיאטריה בבתי החולים בפריפריה להתמקצע בתחומים חסרים; הלימה עם יעדי משרד הבריאות. יצוין בהקשר זה שמתן האפשרות למנהלי בתי החולים לקבוע מה הם המקצועות שבחסר מקומי, נקבעה בחוזר זה לשנת 2017 לאחר שכבר בשנת 2014 הר"י הציפה סוגיה זו בדיונים עם משרד האוצר והפנתה את תשומת הלב לכך שיש לאפשר למנהלי בתי החולים ליתן מענקים לרופאים במקצועות בהם קיים חסר מקומי. גם בכך למעשה קיבל משרד האוצר את עמדת הר"י ועיגן אותה בחוזר לשנת 2017.
67. המענקים בשנת 2017 חולקו באמצעות נוהל שונה, לפיו בתי החולים המפורטים בחוזר התבקשו להגיש תכנית למימוש מתן מענקי פריפריה למומחים שיעברו לעבוד בפריפריה. בית החולים שוהם פרדס חנה התבקש להגיש תכנית למימוש מתן מענקי פריפריה למומחים/מתמחים בגריאטריה.
68. מנהלי בית החולים התבקשו לקבוע את המקצועות שבחסר מקומי לקליטת מומחים; על מנהלי בית החולים הפסיכיאטריים היה לקבוע תכנית למומחים צעירים; על בית החולים שוהם פרדס חנה לקבוע תכנית לקליטת מומחים/מתמחים בגריאטריה כולל התמחות על, וזאת בכפוף למכסת התקציב שהוקצבה להם. כל בית חולים כללי רשאי היה לכלול בתכניתו גם מומחים צעירים במחלקה הפסיכיאטרית. מכסת התקציב לכל בית חולים כוללת עלויות מעסיק.
69. כוונת משרד האוצר היתה להעביר סך כולל של 13,225,000 ₪ לבתי חולים ממשלתיים. בכל הנוגע לבתי החולים הפסיכיאטריים, כוונת משרד האוצר היתה להעביר סך כולל של 1,725,000 ₪. מכסת התקציב לוועדת החריגים היתה 3,750,000 ₪.
70. המענקים ניתנו בארבע קטגוריות: מומחים בפריפריה; מומחים צעירים בבתי חולים פסיכיאטריים בפריפריה; מתמחים בגריאטריה בבית החולים שוהם פרדס חנה; ועדת חריגים.

71. **באותו היום, 24.4.2017** הוציא מר יוסי כהן חוזר שכותרתו: "הגשת בקשות למענקים בפריפריה לרופאים בגין שנת 2017 – הנחיות ומועדים – בתי החולים הלא ממשלתיים וקופות החולים – חוזר מס' 2" (להלן: **חוזר 2017/2**).

חוזר 2017/2 מצ"ב **כנספח "19"**.

72. פתיחת חוזר 2017/2 זהה לזו של החוזר הקודם, בכל הנוגע לטיב המענקים ומטרותיהם.

73. בדומה לחוזר 2017/1 המענקים חולקו כך שכל בית חולים ברשימה המפורטת בחוזר התבקש להגיש תכנית למימוש מתן מענקי פריפריה למומחים שיעברו לעבוד בפריפריה. כל קופת חולים הנמנית ברשימה המפורטת בחוזר התבקשה להגיש תכנית למימוש מתן מענקי פריפריה למתמחים ברפואת המשפחה שיבצעו את מלוא התמחותם בפריפריה כפי שהוגדרה בחוזר.

74. מנהלי בתי החולים הכלליים התבקשו לקבוע את המקצועות שבחוסר מקומי לקליטת מומחים ומנהלי קופות החולים התבקשו לקבוע באילו מרפאות בפריפריה ייקלטו מתמחים ברפואת המשפחה שיזכו למענק וזאת בכפוף למכסת התקציב שהוקצתה להם. כן בתי החולים היו רשאים לכלול בתכנית גם מומחים צעירים למחלקה הפסיכיאטרית. מכסת התקציב כוללת את עלויות המעסיק.

75. מכסת התקציב לשם כך היתה 11,500,000 ₪. מכסת בתקציב לוועדת החריגים היתה 3,375,000 ₪.

76. המענקים ניתנו בארבע קטגוריות: מומחים בפריפריה; מומחים צעירים במחלקות הפסיכיאטריות בבתי החולים הכלליים בפריפריה; מתמחים ברפואת המשפחה בפריפריה; ועדת חריגים.

77. החוזרים מיום 24.4.2017 נשלחו, כמקובל להר"י ומר יוסי כהן ביקש את סיוע הר"י בפרסום והפצה של החוזרים.

מכתב מיום 24.4.2017 מצ"ב **כנספח "20"**.

78. **ביום 30.4.2017** השיב פרופ' ליאוניד אידלמן למכתב זה, והודיע שהר"י מברכת על הקצאת מענקים נוספת, תוך תיעודף הפריפריה. עם זאת, הצרה הר"י על כך שהקריטריונים לשנת 2017 אינם כוללים הקצאת מענקים למתמחים, מלבד מתמחים ברפואת משפחה ובגריאטריה, ולא נקבעה רשימה של מקצועות במצוקה. לפיכך ביקשה הר"י ממשרד האוצר לפעול למתן מענקי מתמחים במקצועות במצוקה במרכז ובפריפריה.

79. בנוסף, הר"י הסבה את תשומת הלב לפגמים נוספים בחלוקת הקריטריונים: התקציב מצומצם – 35 מיליון ₪ לעומת 75 מיליון ₪ בשנים קודמות; אי הכללת מומחים ומתמחים פסיכיאטרים שלא בפריפריה; מענק מתמחים/מומחים בתחום הגריאטריה במרכז שוהם-פרדס חנה בלבד, שנעשתה באופן ארביטרי ומהווה אפליה היות ומדובר במקצוע במצוקה בכלל בתי החולים; הגבלת האפשרות להגיש בקשה למענק רק למי שטרם חלפו 5 שנים ממועד סיום הסטאז' שלו; הגבלת מומחים בתקן מחוז בקבלת מענק התמחות בגריאטריה; תנאי סף לפיו רק מומחה בעל אופק שירות של עשור ומעלה זכאי למענק; מנגנון הבדיקה של זכאותו של מומחה כזה או אחר לזכאות אינו קוהרנטי; אי הגדרת הקריטריונים למתן מענקים בוועדת החריגים יוצר אי וודאות; הקפאת

מניין תקופת ההתחייבות עם זימונו של רופא לשימוע לפני סיום העסקה ועד למועד ההחלטה; תנאי הסף למתן המענק לרופאים תחומיים, שדורשים פתיחת פנקס התמחות בתקופת זמן מוגבלת מיום סיום הסטאז'.

80. **ביום 12.6.2017** השיב מר יוסי כהן למכתב של הר"י. בתשובתו אמר שהקצאת מענקים לרופאים בשנת 2017 היא חלק מתכנית ממשלתית רחבה לתמרוץ העסקת רופאים בפריפריה, ודגשה נקבעו לאחר התייעצות עם הגורמים המקצועיים הרלבנטיים.

81. נאמר שאמנם בשנים קודמות התקציב למענקים היה 75 מיליון ש"ח אך בשנים הללו הוא כלל את ההתמחויות במרכז, קטגוריה שאינה זכאית למענקים בשנת 2017, ושאינן בכוונת משרד האוצר להרחיב את מתן המענקים למרכז בשנה זו, גם לא בתחומי הפסיכיאטריה והגריאטריה.

82. **ביום 17.7.2017** הוציא מר יוסי כהן חוזר שכותרתו: "הגשת בקשות למענקים בפריפריה לרופאים בגין שנת 2017 – הנחיות ומועדים – חוזר מס' 3" (להלן: "חוזר 2017/3"). החוזר נשלח להר"י.

חוזר 2017/3 ללא נספחים א'-ב' מצ"ב **כנספה "21"**.

83. **לחוזר** צורפו טופס בקשת המענקים לשנת 2017 וכתב ההתחייבות לשנת 2017 כמו גם שמות מרפאות נוספות בהן יוכרו מענקי רפואת משפחה בפריפריה.

84. **ביום 1.8.2017** הוציא מר יוסי כהן חוזר שכותרתו: "הגשת בקשות למענקים בפריפריה לרופאים בגין שנת 2017 – ועדת חריגים – חוזר מס' 4" (להלן: "חוזר 2017/4"). החוזר נשלח להר"י.

חוזר 2017/4 ללא נספחים א'-ג' מצ"ב **כנספה "22"**.

85. לחוזר זה צורפו הכללים לוועדת החריגים למענקים בשנת 2017.

86. **ביום 30.10.2017** הוציא מר יוסי כהן חוזר שכותרתו: "הגשת בקשות למענקים בפריפריה לרופאים בגין שנת 2017 – דחיית מועד פרסום החלטות ועדת חריגים – חוזר מס' 5". לפיו ועדת החריגים אמורה הייתה להשיב לבקשות שהוגשו עד ליום 31.10.2017 עקב פניות רבות, הוארך המועד עד ליום 15.11.2017. החוזר נשלח להר"י.

חוזר מיום **30.10.2017** מצ"ב **כנספה "23"**

87. **ביום 12.11.2017** שלח פרופ' ליאוניד אידלמן למר יוסי כהן מכתב בו הצר פעם נוספת על כך שתקציב המענק לשנת 2017 דל ואינו מספק. במכתב נאמר שלא בכדי הוגשו בקשות רבות לוועדת החריגים. כן נאמר שהתקציב הדל עשוי לסקל את מטרת המענקים – עידוד רופאים לעבודה בפריפריה. הר"י קראה למשרד האוצר פעם נוספת להגדיל את תקציב המענקים.

מכתב מיום 12.11.2017 מצ"ב **כנספה "24"**

88. **ביום 20.11.2017** הוציא מר יוסי כהן חוזר שכותרתו: "הגשת בקשות למענקים בפריפריה לרופאים בגין שנת 2017 – ועדת חריגים – הנחיות ומועדים – חוזר מס' 5" (להלן: "חוזר 2017/5"). החוזר נשלח להר"י.

חוזר 2017/5 מצ"ב **כנספה "25"**

89. בחוזר זה פורסמו הנחיות להגשת בקשות פרטניות לרופאים מומחים ורופאים מתמחים הזכאים למענקים, לאחר שמכסות ומקצועות אושרו לכל בית חולים על ידי ועדת החריגים.
90. **ביום 18.12.2017** השיב מר יוסי כהן למכתבו של פרופ' אידלמן מיום 12.11.2017 שבקשת הר"י להגדלת תקציב המענקים נבחנה אך אין אפשרות לעשות זאת.
מכתב מיום 18.12.2017 מצ"ב **כנספח "26"**.
91. **ביום 16.4.2018** שלח פרופ' ליאוניד אידלמן מכתב ובו הצר על ההפחתה המשמעותית בתקציב המענקים בשנת 2017 ביחס לשנים הקודמות, כ-35,000,000 ₪ בלבד.
92. במכתב נאמר אף שלאחרונה הובא לידיעתה של הר"י שחולקו ארבעה מענקים בלבד למתמחים שהחלו את התמחותם ברפואת משפחה במחוז דרום בשירותי בריאות כללית. מענקים אלו טרם חולקו מכיוון שבפועל התחילו את התמחותם במקום 19 מתמחים, ונבצר מהנהלת המחוז במצב שנוצר להחליט למי מהם לחלק את אותם ארבעה מענקים.
93. אי מתן מענקים למתמחים אלו מעלה את החשש שיחליטו לעזוב את הפריפריה, ולעבור למרכז או לקופה אחרת, ולכן המליצה הר"י להגדיל את תקציב המענקים כך שיחולקו מענקים לכל 19 המתמחים לעיל.
מכתב מיום 16.4.2018 מצ"ב **כנספח "27"**.
94. **ביום 1.5.2018** השיב מר יוסי כהן למכתב לעיל, שהתקציב נקבע על פי צורכי המערכת ובהתאם לשיקוליה. כן, נאמר שלשירותי בריאות כללית הוקצה מספר המענקים הגדול ביותר בין קופות החולים לחלוקה בפריפריה – כ-9 מענקים, ולהבנת משרד האוצר מנהל מחוז דרום בשירותי בריאות כללית ויתר על המענקים שהוקצו לו עקב קליטת מספר מתמחים רב יותר המכסה. מכיוון שמדובר בתקציב מוגבל וידוע מראש לא ניתן להגדיל אותו, ולפיכך הגדלת התקציב שניתן לקופת חולים כללית יבוא על חשבון מעסיק אחר.
מכתב מיום 1.5.2018 מצ"ב **כנספח "28"**.
95. **לסיכום** לגבי המענקים לשנים 2015-2017 ניתן לומר כך:
96. המדינה הכירה בחשיבות ונחיצות המשך מתווה המענקים למתמחים ולמומחים עליו הוסכם עם הר"י במסגרת הסכם המענקים, לשם קידום וחיזוק הרפואה הציבורית בפריפריה ומקצועות המצוקה.
97. בכל אחת מהשנים 2015-2017 המענקים הוקצו וחולקו בגין שנה שלמה. גם במקרים בהם חוזר המענקים לאותה שנה פורסם באמצע השנה, המענקים הוחלו גם ביחס לחודשי השנה שקדמו לפרסום כך שכל 12 חודשי השנה נכללו בתקופה המזכה למענקים.
98. כך למשל וכפי שפורט לעיל: הנחיות המענקים בגין שנת 2016 פורסמו בחודש מרץ 2016 והוחלו על כל הרופאים שפתחו פנקס התמחות באותה השנה; הנחיות המענקים לשנת 2017 פורסמו בחודש אפריל אותה השנה והוחלו על כל הרופאים נקלטו בפריפריה או פתחו פנקס התמחות

באותה השנה; הנחיות בקשר להחלטות ועדת החריגים לשנת 2017 שפורסמו רק בחודש אוגוסט 2017 הוחלו אף הם על כל הרופאים באותה השנה.

99. המדינה מכירה במעורבותה של הר"י בתשלום המענקים. לצדדים אינטרס משותף להגן ולפעול למען קידום זכויות הרופאים גם בתחום זה, ולפיכך הצדדים מתכתבים ביניהם באופן מהותי ורציף לגבי המענקים והסדרי המענקים המתפרסמים בחוזרי הממונה על השכר.
100. הר"י מטפלת באופן שוטף בפניות פרטניות רבות של רופאים בנושא המענקים, ולא אחת, לאחר פניותיה של הר"י למשרד האוצר ו/או למשרד הבריאות, נתקבלו טענותיה ובקשותיה של הר"י והמדינה אישרה לרופאים בקשות לתשלום מענקים שבתחילת נדחו על ידה.

ב.3. המענקים לשנים 2018-2019

101. **בשנת 2018** בוששה ההודעה על חלוקת המענקים להגיע, בניגוד לרצף טיפול במענקים ופרסום עקבי ורציף של החוזרים בשנים 2015-2017.
102. כיון שהדבר היווה חריגה מהרצף בטיפול בנושא וכיון שהרופאים הסתמכו על המענקים בתכנון חייהם, קיימה הר"י, בקשר רציף עם משרד האוצר לגבי פרסום ההודעה על המענקים והאיצה במשרד האוצר לטפל בנושא.
103. **ביום 31.1.2018** פנתה הר"י למשרד האוצר ושאלה האם יש צפי/עדכון לגבי מענקים בשנת 2018. **ביום 1.2.2018** השיב משרד האוצר שלא ידוע כלל על מענקים לשנת 2018. **ביום 20.2.2018** שלחה הר"י מייל נוסף, בו כתבה שלמיטב הידיעה נערך ביום 19.2.2018 דיון בוועדת הכספים, שם נאמר שגם בשנת 2018 ניתן תקציב למענקים. הר"י שאלה מתי יתפרסמו ההנחיות. **ביום 22.3.2018** לאחר שלא ניתן כל מענה, שלחה הר"י מייל תזכורת. **ביום 28.3.2018** השיבה נציגת משרד האוצר שהיא מקווה שהכללים יצאו בהקדם. **ביום 15.4.2018** שלחה הר"י מייל נוסף ושאלה האם יש צפי לקבלת הקריטריונים למענקים. **ביום 16.4.2018** נשלחה תשובה ממשרד האוצר לגבי מספר נושאים. בנוגע למענקים, נמסר שעדיין אין תשובה לגבי מועד פרסום הקריטריונים למענקים, אך מובן שהר"י תעודכן כשהדבר יקרה. **ביום 28.5.2018** נשלח מייל נוסף מטעם הר"י השואל לגבי צפי לפרסום ההנחיות. **ביום 27.6.2018** בעקבות פניות רבות מצד רופאים, שלחה הר"י מייל נוסף בו ביקשה צפי לפרסום ההנחיות לקבלת המענקים לשנת 2018. **ביום 24.7.2018** לאחר שלא התקבלה כל תשובה, שלחה הר"י מייל נוסף בבקשה לקבל צפי לפרסום ההנחיות. **ביום 28.8.2018** התקבלה לבסוף התשובה שכללי המענקים יופצו באותו היום.

התכתבות בין התאריכים 2018.8.28-2018.1.31 מצ"ב **כנספח "29"**.

104. **ביום 19.2.2018** התקיים דיון בוועדת הכספים בכנסת ישראל. בוועדה נידונה סוגיית המענקים. מנכ"ל משרד הבריאות, מר משה בר סימן טוב, **זיבר בדיון בזכות המענקים ככלי לשיקום ופיתוח מקצועות במצוקה ואת הרפואה בפריפריה, ואישר שיוקצב תקציב למענקים בשנה הקרובה.** כך אמר:

"פסיכיאטריה. יש לנו תכנית. אחד הדגשים שלנו לתקציב 2019 היה פסיכיאטריה. אנחנו סיכמנו עם האוצר על מיליארד שקלים לטובת בינוי

בבתי החולים הפסיכיאטרים - כ-400 מיליון ילכו להעתקה של בית החולים באר יעקב לתוך קמפוס אסף הרופא. זאת לא תהיה רק העתקה של בית החולים אלא שילוב שלו בבית החולים הכללי וזאת בשורה מאוד גדולה, ו-600 מיליון שקלים ילכו לבינוי ושיפוץ של המחלקות הקיימות. בעינינו זה אחד הדברים החשובים שאנחנו עושים.

אנחנו נמלא גם את השורות במתמחים בפסיכיאטריה באמצעות מענקים. אנחנו שמים דגש גם על השנים הראשונות ול-2019 תהיה לנו תכנית - אנחנו מקווים שאולי כבר ב-2018 אבל בהחלט ב-2019 - בהתפתחות הילד. אחד הנושאים הכואבים ביותר ואנחנו מודעים לבעיה הזאת ואנחנו נתמודד אתה. זה ייקח זמן אבל אנחנו נתמודד עם זה ונשפר את השירות בטיפות חלב. אנחנו עושים מוקד טלפוני להורים ונשים שם גם תזונאיות ואחרים.

אנחנו מרחיבים את חיסוני השפעת לילדים. אם בעבר ילדים היו מתחסנים בשיעור של 5-10 אחוזים, עברנו את ה-60 אחוזים. זה דבר מאוד מאוד חשוב. שפעת היא מחלה מסוכנת וכך מונעים תחלואה גם שלהם וגם של ההורים שלהם ושל הסבא והסבתא שלהם. זה מאוד חשוב.

בין הפריפריה למרכז, יש לנו את בית החולים השיקומי בפוריה עליו דיבר הרב ליצמן. הוא יקום ויהיה ואנחנו כמשרד נדאג שיהיו לו המשאבים. יש את בית החולים השיקומי בדרום בעלי נגב. אנחנו נמשיך את תכנית המענקים. יש בית חולים חדש שאושר בקריות, הוותמ"ל אישר אותו לפני כשבועיים. בהקצאת מיטות - - -"³

105. בנוסף, הבטיח מר בן סימן טוב שיוקצו 35 מיליון ₪ למענקים בשנת 2018.⁴
106. כפי שיפורט להלן, הצהרה זו, שנעשתה בפני ועדת הכספים ובנוכחות שר הבריאות יעקב ליצמן, כחצי שנה לפני שפורסם מתווה המענקים לשנת 2018 בפועל, לא קוימה וזאת בלשון המעטה.
- פרוטוקול דיון בוועדת הכספים מיום 19.2.2018 מצ"ב **כנספח "30"**.
107. **ביום 21.8.2018** שלח פרופ' ציון חגי - יו"ר הר"י מכתב לשר האוצר מר משה כחלון ובו ציין שעל אף שכבר הוחלט על חלוקת מענקים גם בשנת 2018 ועל אף פניות חוזרות ונשנות של הר"י בעניין זה, טרם נקבעו על ידי משרד האוצר הקריטריונים לזכאות. פרופ' חגי ביקש לקבל את ההנחיות לשנת 2018 בהקדם האפשרי.
- מכתבו של פרופ' חגי מיום 21.8.2018 מצ"ב **כנספח "31"**
108. **ביום 28.8.2018** הוציא משרד האוצר חוזר שכותרתו "הגשת בקשות למענקים בפריפריה לרופאים בתקופה שבין 1.9.2018 ועד 31.12.2019 - הנחיות ומועדים - חוזר מס' 1" (להלן: "חוזר 1/2018").
- חוזר 1/2018 מצ"ב **כנספח "32"**.
109. בחוזר, הוזכר פעם נוספת שלמרות שמסגרת העלות לתשלום מענקים על פי הסדר המענקים משנת 2011 נוצלה במלואה בתום שנת 2014 הוחלט על ידי משרד האוצר לפנים משורת הדין, בשנים 2015-2017 להעניק תקציב למתן מענקים גם בעבור השנים הללו.
110. גם בשנים 2018-2019 תועדפה הפריפריה במסגרת הקצאת המשאבים הממשלתיים. **כן, נקבע שסבב המענקים הנוכחי יינתן בגין החודשים 1.9.2018-31.12.2019**

³ פרוטוקול מס' 963 מישיבת ועדת הכספים (19.2.2018), עמ' 13-14.

⁴ שם, עמ' 34.

111. בחוזר נקבע באופן גורף שפתיחת פנקס ההתמחות במהלך התקופה שבין 1.9.2018 ועד 31.12.2019 ו/או מעבר לעבודה באזור הפריפריה בבתי החולים שפורטו בחוזר בין תאריכים אלו הם תנאי סף לקבלת המענק בכל הקטגוריות.
112. בחוזר נקבע שהמענקים יחולקו לפי תשע קטגוריות:
- 112.1. קטגוריה א' – מענקים מותנים למומחים שיעברו לעבוד בפריפריה בתקופה שבין 1.9.2018 ועד 31.12.2019 במקצועות בחסר מקומי כפי שאלה ייקבעו על ידי מנהלי בתי החולים הפריפריאליים, בהתאם לצרכי בית החולים;
- 112.2. קטגוריה ב' – מענקים מותנים למתמחים בפריפריה שיפתחו פנקס התמחות בתקופה שבין 1.9.2018 ועד 31.12.2019 במקצועות בחסר מקומי כפי שאלה יקבעו על ידי מנהלי בתי החולים הפריפריאליים, בהתאם לצרכי בית החולים;
- 112.3. קטגוריה ג' – מענקים מותנים למתמחים ברפואת המשפחה בפריפריה שיפתחו פנקס התמחות בתקופה שבין 1.9.2018 ועד 31.12.2019 במרפאות שיקבעו על ידי מנהלי קופות החולים בפריפריה, ויבצעו את מלוא ההתמחות בפריפריה בלבד;
- 112.4. קטגוריה ד' – מענקים מותנים למתמחים שיפתחו פנקס התמחות בתקופה שבין 1.9.2018 ועד 31.12.2019 במקצועות במצוקה במרכז ובפריפריה;
- 112.5. קטגוריה ה' – מענקים מותנים למתמחים בהתמחות בסיס בפסיכיאטריה של הילד והמתבגר ובפסיכיאטריה של המבוגר שיפתחו פנקס התמחות בתקופה שבין 1.9.2018 ועד 31.12.2019 בבתי החולים הפסיכיאטריים ובמחלקה הסגורה במרכז הרפואי "שיבא תל השומר";
- 112.6. קטגוריה ו' – מענקים מותנים למומחים בפסיכיאטריה של הילד והמתבגר ופסיכיאטריה של המבוגר שייקלטו בתקופה שבין 1.9.2018 ועד 31.12.2019 בבתי החולים בביטחון מירבי שער מנשה ובאר יעקב (מב"ן);
- 112.7. קטגוריה ז' – מענקים מותנים למתמחים בבריאות הציבור שיפתחו פנקס התמחות בתקופה שבין 1.9.2018 ועד 31.12.2019;
- 112.8. קטגוריה ח' – מענקים מותנים למתמחים בהתמחות על במחלות ריאה ובמחלות ריאה ילדים שיפתחו פנקס התמחות בתקופה שבין 1.9.2018 ועד 31.12.2019 במחלקת השחפת במרכז הרפואי שמואל הרופא;
- 112.9. קטגוריה ט' – מענקים למומחים בפנימית/רופאים תחומיים שייקלטו בתקופה שבין 1.9.2018 ועד 31.12.2019 במחלקת השחפת במרכז הרפואי שמואל הרופא.
113. המענקים חולקו לפי התקציב המיועד לכל קטגוריה, ובכפוף לעמידה בתנאים שפורטו בחוזר.
114. גובה המענק ללא עלויות מעסיק נע בין 150,000-500,000 ₪, בהתאם לקטגוריות השונות.

115. החוזר נשלח, כמקובל, להר"י ובסעיף 30.2 לחוזר נאמר שמשרד האוצר יפנה להר"י בבקשה לפרסם את החוזר באתר האינטרנט שלהם וכן בבקשה להפיץ את החוזר בקרב הרופאים המיוצגים על ידה.

116. **ביום 10.10.2018** פרסם משרד האוצר חוזר שכותרתו "הגשת בקשות למענקים לרופאים בתקופה שבין 1.9.2018 ועד 31.12.2019 – הנחיות ומועדים – חוזר מס' 2" (להלן: "חוזר 2018/2").

חוזר 2018/2 מצ"ב כנספח "33".

117. עקב פניות רבות שביקשו לדחות את מועד הגשת התכנית להקצאת מענקים, הוארך המועד עד ליום 15.11.2018 בכל הנוגע לבתי החולים וקופות החולים בקטגוריות א'-ג'.

118. החוזר תיקן שקטגוריה ו' בחוזר 2018/1 מיועדת למומחים במקצוע הפסיכיאטריה של המבוגר בלבד, ולא למומחים בפסיכיאטריה של הילד והמתבגר שנכתב בטעות.

119. **ביום 21.10.2018** פרסם משרד האוצר חוזר שכותרתו "הגשת בקשות למענקים לרופאים בתקופה שבין 1.9.2018 ועד 31.12.2019 – הנחיות ומועדים – חוזר מס' 3" (להלן: "חוזר 2018/3").

חוזר 2018/3 מצ"ב כנספח "34".

120. בחוזר זה פורטו הבהרות לגבי תנאי הזכאות למענקים, תוך הגמשת הקטגוריות והוספת חריגים שונים ובכך נתקבלו בעצם חלק מהערותיה של הר"י. לא היה כל שינוי בתנאי הסף לפיו זכאים למענק רק רופאים שפתחו פנקס מתמחה או החלו לעבוד בפריפריה בתקופה 1.9.2018-31.12.2019.

121. לחוזר צורף טופס הגשת הבקשות למענקים פרטניים וטופס ההתחייבות.

ג. תגובת הר"י לחוזרי משרד האוצר לשנת 2018

122. חוזרי 2018 יצרו מצב שלפיו עשרות ומאות מתמחים ומומחים נפגעים בצורה קשה, רק מפני שבמקרה נקלטו במוסד רפואי בחודשים ינואר עד אוגוסט 2018. מטבע הדברים, לא ניתן להשלים עם מצב בו נעשית הבחנה שרירותית ופסולה בין רופאים העומדים בקריטריונים שנקבעו ושהסתמכו על תשלום המענקים לצורך מעבר לפריפריה.

123. תנאי הסף השרירותי והמפלה שהמדינה יצרה אינו ממין הקטגוריות המתוארות בסעיף 112 לעיל שנקבעו באופן ענייני, מתוך מחשבה, לאחר בחינת שטח והסקת מסקנות מושכלת, ותוך התדיינות עם הר"י לגבי תוכנו. הפעם מדובר בתנאי סף גורף ומפלה, שמבחין בין המתמחים והמומחים שנקלטו במוסדות רפואיים במקצועות במצוקה ובמקצועות בחסר מקומי בפריפריה בשנת 2018 באופן שרירותי וחסר כל היגיון. ברי שאין כל הבדל בין מומחים ומתמחים שנקלטו בפריפריה בין החודשים ינואר עד אוגוסט 2018 לאלו שנקלטו בפריפריה בין החודשים ספטמבר עד דצמבר 2018, מבחינת התכלית שבבסיס המענקים.

124. **ביום 5.9.2018** שלח פרופ' חגי ציון מכתב למשרד הממונה על השכר באוצר, המוחה על האיחור בפרסום המענקים וקביעת קריטריון מפלה ושרירותי לזכאות, לפיו רק מתמחים שפתחו פנקס

התמחות בין החודשים ספטמבר עד דצמבר 2018 או מומחים שנקלטו במוסדות בריאות בפריפריה בחודשים הללו, זכאים להגיש מועמדות למענק.

125. פרופ' ציון חגי הבהיר באופן שלא משתמע לשתי פנים שהקצאת מענקים רק לרופאים שפתחו פנקס התמחות החל מיום 1.9.2018 יוצרת אפליה פסולה בין רופאים אלו לבין רופאים שפתחו פנקס התמחות בתקופה מוקדמת ליום 1.9.2018, בשנת 2018, ועומד בכל הקריטריונים שנקבעו.

126. בנוסף, וכתמיד, העלתה הר"י הערות ענייניות נוספות לגבי יתר הקריטריונים.

מכתב מיום 5.9.2019 מצ"ב כנספח "35"

127. **ביום 1.11.2018** הגיעה תשובת משרד האוצר. להלן התייחסות משרד האוצר לגבי תקופת חלוקת המענקים:

"כאמור לעיל, תקציב המענקים לתקופה שבין 1.9.2018 ועד 31.12.2019 הוקצה לפני משורת הדין. יתר על כן, כלל לא היה מובטח שתמצא מסגרת עלות נוספת לצורך הקצאת המענקים ולפיכך, טענתך כי רופאים רבים המתניו לפרסום ההנחיות לא יכולה לעמוד. משהוברר לוועדה כי נמצא תקציב, הוועדה שקלה מהי התקופה המקסימלית שבגדרה ניתן יהיה להעניק מענקים והכל במסגרת התקציב שהוקצה לנושא.

כמו כן, כידוע מטרת המענקים היא לעודד מתמחים ומומחים לבחור במקצועות בחסר מקומי או במקצועות במצוקה ולא לתת מענקים למי שכבר ביצע את הבחירה והחל את ההתמחות. על כן התקופה שנקבעה היא התקופה מהיום שבו גובשו הקריטריונים לקבלת המענקים ועד המועד שבו על פי חישובנו יספיק התקציב. אין לטעון כי רופאים רבים המתניו 9 חודשים לפרסום ההנחיות, שכן כאמור לעיל לא היה מדובר בתקציב ידוע מראש שהרי תקציב המענקים במסגרת המכתב המכונן נוצל כבר בסוף 2014. על כן אין בכוונתנו לשנות את ההנחיה בנושא."

מכתב משרד האוצר מיום 1.11.2018 מצ"ב כנספח "36"

128. בדומה לשנים קודמות, התקבלו חלקן מההערות של הר"י בנוגע לקריטריונים, למשל בכל הנוגע להגבלת האפשרות להגיש בקשה למענק רק למי שטרם חלפו 5 שנים ממועד סיום הסטאז', לגבי מתן מענק בגין התמחות במשרה חלקית, ולגבי הקצאת מענקים לבתי החולים אסותא ומענייני הישועה.

129. **ביום 28.10.2018** פנה פרופ' ציון חגי - יו"ר הר"י, למר משה בר סימן טוב - מנכ"ל משרד הבריאות בבקשה לקיים דיון דחוף בנושא המענקים

מכתב פרופ' חגי מיום 28.10.2018 מצ"ב כנספח "37"

130. **ביום 1.11.2018** שלח פרופ' חגי ציון מכתב לשר האוצר משה כחלון בנוגע להקצאת המענקים, בו נכתב שאי הכללת מתמחים ומומחים שפתחו פנקס התמחות ו/או עברו לעבוד בפריפריה בתקופה שבין 1.1.2018 ועד 31.8.2018 מהווה הפליה פסולה שעשויה אף להחריף את המצוקה הקיימת בפריפריה.

מכתב הר"י לשר האוצר משה כחלון מיום 1.11.2018 מצ"ב כנספח "38"

131. **ביום 4.11.2018** שלח פרופ' ציון חגי ציון מכתב למר קובי בר-נתן בנוגע לקריטריונים, בו הסביר פעם נוספת שאי הכללת מתמחים ומומחים שפתחו פנקס התמחות ו/או עברו לעבוד בפריפריה בתקופה שבין 1.1.2018 ועד 31.8.2018 מהווה הפליה פסולה.

מכתב מיום 4.11.2018 מצ"ב **כנספח "39"**.

132. **ביום 14.11.2018** כתבה עו"ד לאה ופנר, מנכ"ל הר"י, למר מחמוד רחמאן, וצירפה למכתב את רשימת פותחי פנקסי התמחות בין התאריכים 1.1.2018 ועד ליום 31.8.2018. המכתב נשלח בעקבות שיחה שהתקיימה בין השניים בנוגע למתן מענקים לכלל הרופאים שפתחו פנקס התמחות או נקלטו בפריפריה בשנת 2018. עו"ד ופנר ציינה שגם בשנים קודמות פורסמו הקריטריונים למענקים מספר חודשים לאחר תחילת השנה, ולמרות זאת הוחלו על כלל המתמחים שפתחו פנקס התמחות או נקלטו בפריפריה באותה השנה.

מכתב מיום 14.11.2018 ורשימת מתמחים שפתחו פנקס התמחות בין התאריכים 1.1.2018 ועד ליום 31.8.2018 מצ"ב **כנספח "40"**.

133. **ביום 20.11.2018** שלח מר משה בר סימן טוב מכתב להר"י, בו נאמר שלאור החשיבות הרבה שניתנת לאמור בפניות הר"י, הנושא נמצא בדיון מתודש עם משרד האוצר, וגורמים המעורבים ישמחו לקיים עם הר"י פגישה בנושא.

134. **ביום 22.11.2018** העבירה הר"י לבקשת משרד האוצר נתונים ביחס למספר המתמחים שפתחו פנקס התמחות בתקופה שמיום 1.1.2018 ועד ליום 15.11.2018.

רשימת נתונים שהעבירה הר"י לגבי מספר המתמחים שפתחו פנקס התמחות בין ינואר 2018 עד נובמבר 2018 מצ"ב **כנספח "41"**.

135. **ביום 10.12.2018** התקיימה פגישה בין פרופ' ציון חגי יו"ר הר"י ועו"ד לאה ופנר עם מר אלון מסר - הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר. במהלך פגישה זו הובהר פעם נוספת שהחלטת משרד האוצר להשמיט את התקופה שמיום 1.1.2018 ועד ליום 31.8.2018 מההנחיות למתן המענקים, היא החלטה פסולה ומוטעית מיסודה ויש לפעול לתיקונה בהקדם האפשרי.

136. **ביום 11.12.2018** נערך דיון סוער בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות (להלן: "ועדת הבריאות") בכנסת בהשתתפות חברי כנסת רבים ובו חזר פרופ' חגי ציון על הדרישה ליתן מענקים לרופאים גם בגין התקופה שמיום 1.1.2018 ועד ליום 31.8.2018.

137. כך אמרה יו"ר ועדת הבריאות, ח"כ מירב בן-ארי, כשפתחה את הדיון:

".....הנושא הזה של המענקים לפריפריה התחיל ב - 2011, אנחנו יודעים שלמעלה מ - 1,800 רופאים עברו לעבוד בפריפריה. סה"כ התוכנית אמורה היתה להיות עד 2015, היא המשיכה בפועל עד 2017. מה שקרה בעצם בשנה האחרונה זה שבתכלס מתמחה שבסופו של דבר התחיל באוגוסט לא היה זכאי אבל מתמחה שהתחיל ב - 1 ספטמבר כן היה זכאי. מעבר לפגיעה בשוויון יש כאן בסוף משימה לאומית של מדינת ישראל לחזק את הרופאים בפריפריה....."⁵

⁵ פרוטוקול ישיבת העבודה, הרווחה והבריאות, מס' 911 (11.12.2018), עמ' 3.

138. במהלך הדיון הזדהו חברי הכנסת הנוכחים עם מצוקת המתמחים ועם מאמצי הר"י להגיע לפיתרון המיטיב עם כלל המתמחים. היטיבה ח"כ עליזה לביא לתאר את הסיטואציה כשאמרה:

"... המדינה חזרה בה ולא עמדה בהחלטה לעודד את המעבר של רופאים לפריפריה ולמקצועות שהם במצוקה.... אנחנו מדברים על 1,000 מתמחים שהחלו את התפקיד שלהם בפרק הזמן שהיה מו"מ מול האוצר ולמעשה החברה האלה בתקופה הזאת של המו"מ מקופחים והמשמעות היא משמעות קריטית ובעלת ממש השלכות חמורות, קודם כל משבר אמון, מי ירצה להמשיך להאמין למענקים, להבטחות, לעבור, להעתיק את מקום מגוריו לפריפריה כשדקה אחרי זה המדינה חוזרת בה ולא מקדמת..."⁶

139. כן יפים לעניין דברי פרופ' ציון חגי, שדיבר בוועדה וזים את המגעים ואת העבודה עם הכנסת בנושא:

"מה שקרה זה משהו מאוד חמור. ההחלטה של אגף התקציבים באוצר להוציא חוזר, הוא חוזר פשוט ששינו את כללי המשחק מבלי להודיע לשחקנים העיקריים במשחק מה הם הכללים החדשים, והכללים החדשים הם חמורים ביותר. כשבאים ואומרים שהכללים יהיו מ-1 בספטמבר וזה לא יהיה רטרואקטיבי, זה משהו חדש בכללים. עד סוף 2017, גם אם החוזר יצא באפריל, ב-1 בינואר הוא נכנס לתוקף. פה פתאום שינו את הכללים. זה דבר חמור ביותר שפוגע ברפואה ואסור שזה יקרה. צריך להחיל את החוזר הזה מ-1 בינואר עד ה-31 באוגוסט ולא להפלות קבוצה מול קבוצה."

140. למרבה הצער, למרות תמיכת חברי הכנסת ולמרות המאמצים הרבים שנעשו בנידון על ידי פרופ' ציון חגי, לא נשאו הדברים פרי.

פרוטוקול דיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות מיום 11.12.2018 מצ"ב **כנסת "42"**.

141. **ביום 20.12.2018** העבירה הר"י לבקשת משרד האוצר נתונים נוספים ביחס למספר המתמחים שפתחו פנקס התמחות בתקופה שמיום 1.1.2018 ועד ליום 19.12.2018.

142. **ביום 9.1.2019** התקיימה פגישה בין נציגי הר"י לבין נציגי משרד האוצר. בפגישה נידונו מספר נושאים לרבות בעניין מענקי 2018-2019. בתום הישיבה הוסכם בין הצדדים לבחון שוב את הנושא לעומק.

143. **ביום 17.2.2019** נערכה פגישה נוספת בין נציגי הר"י לנציגי משרד האוצר בה חזרה הר"י והבהירה שהיא רואה בהגבלת המענק לשנת 2018 לחודשים ספטמבר עד דצמבר בלבד הפליה פסולה ופגיעה בהסתמכות ושנוכח הפערים הגדולים בין עמדות הצדדים, היא נערכת לפנייה לבית הדין.

ד. דוגמאות למתמחים שנפגעו מחוזר 2018 עקב הסתמכות

ד"ר ניצן בלטרן

144. **ביום 1.3.2018** החלה ד"ר ניצן בלטרן (להלן: "ד"ר בלטרן") את התמחותה בתחום הרפואה המשפטית במכון לרפואה משפטית. תחום הרפואה המשפטית הוגדר כמקצוע במצוקה במרכז ובפריפריה על פי חוזר 2016/1 (סעיף 6.3.1). בשנת 2017 למיטב ידיעתה של הר"י הוגדר מקצוע זה

כמקצוע במצוקה הנמצא בחסר מקומי, ובגינו ניתנו מענקים גם בשנה זו. התחום אף הוגדר כמקצוע במצוקה בחוזר 2018/1 במסגרת סעיף 15: מענקים מותניים למתמחים במקצועות במצוקה במרכז ובפריפריה בתקופה שבין 1.9.2018 ועד 31.12.2019.

145. ד"ר בלטרן החליטה לפנות לתחום עיסוק זה, שנמצא במצוקה ובמחסור תמידי ברופאים עקב תגמול כלכלי נמוך וחשיפה למראות ומקרים קשים, הן מתוך עניין ואהבה למקצוע, והן מתוך תחושת שליחות ורצון לתרום מזמנה ומיכולותיה למקצוע במצוקה.

146. כשעשתה בחירה זו, ידעה ד"ר בלטרן שמאז שנת 2016 מקבלים מתמחים ברפואה משפטית מענקים עקב הגדרת התחום כמקצוע במצוקה, והסתמכה על מידע זה.

147. בחודשים האחרונים, התברר לה שאינה זכאית למענק מקצוע במצוקה, וזאת למרות שמתמחה שהחלה את התמחותה באותו התחום חצי שנה קודם לכן, או חצי שנה לאחר מכן, זכאית למענק.

ד"ר דנה קרול

148. ד"ר דנה קרול (להלן: "ד"ר קרול") החלה את התמחותה בתחום הרדמה בבית החולים איכילוב בחודש מרץ 2018 מתוך אהבה גדולה למקצוע, כמו גם מתוך תחושת שליחות וידיעה שהמקצוע נמצא במצוקה גדולה.

149. הרדמה הוגדר כמצוקה במצוקה על פי חוזר 2015/1 (סעיף 6.3). בשנת 2017 למיטב ידיעתה של הר"י הוגדר מקצוע ההרדמה כמקצוע במצוקה הנמצא בחסר מקומי ובגינו ניתנו מענקים לרופאים גם בשנה זו. התחום אף הוגדר כמקצוע במצוקה בחוזר 2018/1 במסגרת סעיף 15: מענקים מותניים למתמחים במקצועות במצוקה במרכז ובפריפריה בתקופה שבין 1.9.2018 ועד 31.12.2019.

150. ד"ר קרול ידעה, כמובן, שמחולקים מענקים בעבור התמחות במקצועות במצוקה, ושלפני שנתיים קיבלו מתמחים במקצוע ההרדמה מענק, ולכן ביידה את הנושא מול משרד הבריאות, אך לא קיבלה מענה.

151. לדידה של ד"ר קרול, המציאות שלפיה היא אינה זכאית למענק בגין התמחות בשנת 2018 מכיוון שהתחילה את התמחותה בחודש מרץ, ולא מכל סיבה אחרת, היא אפליה ואי צדק משווע.

ד"ר אלכס גולדשטיין

152. ד"ר אלכס גולדשטיין (להלן: "ד"ר גולדשטיין") החל את התמחותו בפסיכיאטריה במרכז לבריאות הנפש מזרע בעכו בחודש מרץ 2018.

153. במהלך המגעים שניהל עם בית החולים ביחס להתמחותו במקום, נאמר לו שבית החולים מעניק לרופאים שמתחילים התמחות במקום מענקי עידוד, וזאת למרות גריעת מקצוע הפסיכיאטריה (של המבוגר) מרשימת המקצועות במצוקה במרוצת השנים, נוכח מקומו המרוחק של בית החולים ומצוקת האיוש הקשה ממנה הוא סובל. בית החולים הצהיר שאין מתמחה שמתחיל התמחות במקום בלי לקבל מענק.

154. מידע זה היווה שיקול בבחירתו של ד"ר גולדשטיין להתמחות במקום, במיוחד בהתחשב בעובדה שאפשרויות התעסוקה של אשתו נמצאים במרכז הארץ. כיום, אשתו משלמת מחיר גבוה על בחירה זו ועל עקירתה ממקום מגוריהם הקודם במרכז, וטרם הצליחה למצוא עבודה לאחר תום חופשת הלידה שלה. בדיון שהתקיים בוועדת הכספים של הכנסת הצהיר מנכ"ל משרד האוצר ששרד הבריאות צפוי למלא את השורות במתמחים בפסיכיאטריה באמצעות מענקים, אך נכון לעשיו אין זה כך.
155. ד"ר גולדשטיין אוהב ומוקיר את מקום עבודתו, אך הוא ומשפחתו שרויים כעת במצוקה כלכלית ותעסוקתית, שיכולה היתה להשתפר באמצעות המענק שניתן למתמחים במקצועות במצוקה בפריפריה. ד"ר גולדשטיין לא מעוניין לעזוב את מקום עבודתו, אך יעשה זאת, בצער רב, אם לא תהיה ברירה אחרת.

ד"ר מריה חיירולין

156. ד"ר מריה חיירולין (להלן: "ד"ר חיירולין") התחילה את התמחותה במכון הרפואה הגרעינית בבית החולים רמב"ם בחודש אפריל 2018.
157. מקצוע הרפואה הגרעינית הוגדר במקצוע במצוקה על פי חוזר 2015/2 (סעיף ג2), על פי חוזר 2016/1 (סעיף 6.3.1). בשנת 2017 למיטב ידיעתה של הר"י הוגדר מקצוע זה כמקצוע במצוקה הנמצא בחסר מקומי, ובגינו ניתנו מענקים גם בשנה זו. התחום אף הוגדר כמקצוע במצוקה בחוזר 2018/1 במסגרת סעיף 15: מענקים מותנים למתמחים במקצועות במצוקה במרכז ובפריפריה בתקופה שבין 1.9.2018 ועד 31.12.2019.
158. ד"ר חיירולין ומשפחתה נמצאים כעת במצוקה כלכלית עקב מעבר דירה, ועקב עיכוב בתחילת התמחות. ד"ר חיירולין ידעה שבעבר ניתנו מענקים למתמחים ברפואה גרעינית והיא הסתמכה על כך בבחירת במקצוע, ואף זקוקה למענק מאוד.

ה. החלק המשפטי

1.ה הסכמות קיבוציות

159. בתי הדין לעבודה הכירו במעמד המחייב של הסכמות קיבוציות בין צדדים ליחסים קיבוציים, מקום בו ההסכמות הקיבוציות הבשילו כדי נוהג ב"רמה" הקיבוצית, אפילו אם לא נעשו בכתב. ראה, למשל, עס"ק (ארצי) 12/08 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' ידיעות אחרונות בע"מ ואח', דינים ארצי 2011 (22) 1247, ניתן ביום 14.2.2011 (להלן: "פס"ד ידיעות אחרונות").
160. באותו עניין, הוכרה "הטבת סופי השבוע" שניתנה לעובדים במסגרת הסכמות קיבוציות, כחלק מתנאי העבודה שלהם, נוכח משכה של ההטבה ורציפותה, והעובדה שסוכמה כחלק ממשא ומתן קיבוצי על שכר העובדים. המעסיק אף ניהל משא ומתן קיבוצי עם ועדי העובדים במטרה להגיע להסכמות בעניין צמצום ההטבה או ביטולה, ומשנכשל, הודיע על ביטול ההטבה באורח חד-צדדי.

161. משקבע בית הדין הארצי לעבודה שההסכמה הקיבוצית הפכה לחלק מתנאי העבודה של העובדים, הוא קיבל את ערעורה של ההסתדרות ברכיב זה וקבע שהפסקת "הטבת סופי השבוע", באורח חד-צדדי, על ידי ידיעות אחרונות, נעשתה בניגוד לדין ותוך הפרת הסכמות קיבוציות.

162. מעמדן של הסכמות קיבוציות עלה גם בעניין ס"ק 1524-12-08 ארגון הסגל האקדמי באוניברסיטת חיפה נ' אוניברסיטת חיפה ואח', דינים אזורי 2009 (43) 239 ניתן ביום 30.4.2009 (להלן: "פס"ד היעודה הפנסיונית"), שבו הוכר מעמדן המחייב של הסכמות קיבוציות ארוכות שנים בין הצדדים בעניין התחייבויות אקטואריות ופנסיוניות.

163. בית הדין האזורי לעבודה בחיפה קיבל את טענת ארגון הסגל האקדמי הבכיר, שאף אם אוניברסיטת חיפה הקימה יעודה פנסיונית מיוזמתה ומשכך בתחילה היתה לה סמכות בלעדית לפעול לגבי הכספים המצויים בה, הרי שברבות השנים, לנוכח התנהגות הצדדים בעניין, הפכה היעודה הפנסיונית לחלק בלתי נפרד מההסכמות הקיבוציות בין הצדדים. וכך אמר בית הדין:

"...מלכתחילה, על פניו נראה, כי לאוניברסיטה הייתה קיימת הסכמות הבלעדית להחליט בכל הנוגע לכספים שהופקדו ביוזמתה וממקורותיה העצמיים של האוניברסיטה, גם אם הם יועדו מלכתחילה לגיבוי והבטחת תשלום פנסיה תקציבית. אולם, לאחר שהאוניברסיטה הצהירה בכתב ונתנה את התחייבותה למבקש, לא לעשות שימוש בכספים הנ"ל, אלא לשם תשלום פנסיה תקציבית בעתיד, היא איננה יכולה היום, לחזור בה מהתחייבויותיה והצהרותיה כלפי המבקש, באופן חד צדדי ומבלי לקבל את הסכמת המבקש... על כן, נוכח כל האמור לעיל, הגענו למסקנה, שככלל - האוניברסיטה איננה רשאית לחזור בה מהתחייבותה כלפי המבקש, לאחר תקופה רבת שנים ולהשתמש בכספים אשר הופקדו ויועדו להבטחת תשלום פנסיה תקציבית למטרות אחרות, מלבד המטרה שלשמה הם הוקצו תשלום פנסיה תקציבית ותו לא". (סעיפים 48-52).

164. בהקשר זה יש להזכיר אף את פסק דין בגץ 239/83 יהושע מילפלדר ואח' נ' בית הדין הארצי לעבודה, מא (2) 210 (1987), בו נקבע שמעסיק לא יכול לשנות באופן חד צדדי את תנאי החוזה האישי של עובד, באופן שכולל גם הסדרי העסקה הנספחים אליו, והתפתחו לאחר חתימת החוזה, במפורש או במשתמע. הסדרים אלה הופכים "כרוכים" בחוזה הראשון, ולא עומדים בפני עצמם בלבד:

"על רקע זה עשויה להתעורר השאלה, אם הסדר, אליו הגיעו הצדדים לחוזה העבודה האישי - בין הסדר מפורש ובין הסדר משתמע - מהווה חלק מחוזה העבודה האישי, או שמא יש לראות בהסדר זה חוזה העומד בפני עצמו. במקרה הראשון (השתלבות בחוזה האישי) הופך ההסדר לחלק מהחוזה האישי, ואין הוא עומד על רגליו הוא. שינוי בהסדר זה יתאפשר, על-כן, רק במסגרת שינוי בחוזה העבודה כולו או מתוך הסכמה בין הצדדים לו. במקרה השני (חוזה נפרד), עומד ההסדר החדש שבין הצדדים על רגליו הוא, ובהיותו חוזה עצמאי ניתן להביא לסיומו באופן חד-צדדי. התשובה על השאלה שהצגנו - השתלבות בחוזה האישי או יצירת חוזה עצמאי - תלויה, כמובן, בנסיבותיו של כל מקרה ומקרה. אכן, אין כל דבר שימוע מהצדדים מלהסכים על חוזה עבודה חדש, שאינו חלק מהחוזה הישן אלא עומד בנפרד ממנו, על רגליו שלו. עם זאת, אין זו ההנחה הרגילה, במצב הדברים הרגיל, יש לראות בהסדרים חדשים בין הצדדים משום פיתוחו ושכלולו של החוזה הישן, תוך שהם מהווים חלק ממנו."

165. אמנם בענייננו מדובר בהסכמה קיבוצית, שתוקפה תם בשנת 2014. עם זאת, מתווה המענקים עליו הוסכם יושם בכל שנה, כך שהלכה למעשה הכריזה המדינה על מתן מענקים בין השנים 2011-2019 (למעט החודשים המוחרגים משנת 2018). המדינה יצרה מצב בו לא ניתן להפריד בין הסכמות

- הסדר המענקים לבין המענקים שניתנו בין השנים 2015-2019, מבחינת הסתמכות הרופאים ומוסדות הבריאות על המענקים. במשך שמונה שנים תקצבה המדינה באופן רצוף מקצועות במצוקה ומקצועות במצוקה בפריפריה באמצעות מתן המענקים, באופן שיצר הסתמכות מצד כלל הגורמים המעורבים למתן המענקים, כמו גם תלות במענקים עצמם לצורך שימור הצמיחה שהתיקצוב איפשר לרפואה הציבורית בפריפריה.
166. גם אם הסדר המענקים שנחתם במסגרת הסכם 2011 כבר אינו תקף, השנים במהלכן ניתנו מענקים כרוכות זו בזו כך שמתן המענקים במהלך 8 השנים האחרונות מהווה הסכמה קיבוצית, שהר"י, בתור הארגון היציג של הרופאים, יכולה וצריכה להסתמך עליה.
167. לא יכול להיות ספק ששינוי התנאים הללו באופן חד צדדי ובלי מתן כל התראה מהווה הפרה של הסכמות קיבוציות בין הצדדים.
168. לפיכך, התובעת תטען שההתנהגות של הצדדים ליחסי העבודה הקיבוציים לגבי המענקים במשך עשור שנים, בין מכוחו של הסכם קיבוצי ובין מכוח המשכם של המענקים לאחר תום תקופת התוקף לזכאות על פי ההסכם הקיבוצי, שניתנו מדי שנה בגין כלל השנה, מהווה הסכמה קיבוצית בין הר"י למשרד האוצר. משרד האוצר אמנם טען שכספי המענקים ניתנו אד הוק ולפנים משורת הדין, אך בפועל הדבר נעשה שנה לאחר שנה, תוך היוועצות בהר"י וקבלת חלק מההערות והתיקונים שהתבקשו על ידה.
169. משרד האוצר אף נעזר בהר"י לשם הפצת חוזרי המענקים, ולבקשת משרד האוצר, הר"י אכן פרסמה באתר שלה את הנחיות משרד האוצר לקבלת מענקים.
170. בכל הנוגע לחוזר 2018, משרד האוצר ניהל עם הר"י הידברות בניסיון לפתור את הבעיות העולות מחוזר זה, מתוך ידיעה והבנה שנוכח התנהלות הצדדים ליחסים הקיבוציים במשך למעלה מעשור שנים, רופאים רבים הסתמכו על מתן המענק בבחירתם לעבור לפריפריה ולהתחלת התמחותם במקצועות במצוקה לאורך השנים.
171. הן הר"י והן הרופאים שציפו לפרסום חוזר המענקים בשנת 2018 לא העלו על דעתם שיהיה שינוי מהותי בתשלום המענקים בשנה זו, וזאת נוכח ההתנהלות בכל השנים הקודמות ובהעדר שינוי נסיבות כלשהו שיכול היה להסביר את ההגבלה הרירית של המדינה לגבי תקופת הזכאות למענקים.
172. בשל כל האמור לעיל, המדינה נהגה בחוסר תום לב בכך שמצד אחד יצרה מצג לפיו ניתן לצפות להקצאת מענקים למתמחים ומומחים בפריפריה ובמקצועות שהוגדרו כמקצועות במצוקה כפי שהיה נהוג בשנים הקודמות, ומצד שני, שינתה באורח חד צדדי את הזכאות לתשלום המענקים.
173. התנהלות הצדדים ליחסים הקיבוציים עודדה ותמרצה את הרופאים הזכאים לשנות את חייהם ולעבור לפריפריה או לבחור בהתמחות במקצוע שהוגדר בשנים עברו כמקצוע במצוקה, תוך הסתמכות וציפייה לתשלום המענקים כבשנים עברו, ומשכך לא ניתן למנוע מהמתמחים והמומחים שנקלטו בפריפריה או שהחלו להתמחות במקצוע במצוקה בחודשים ינואר עד אוגוסט 2018 את הזכאות לקבלת מענק.

174. לסיכום – במעשיה הפרה את המדינה את ההסכמות הקיבוציות בינה לבין הר"י בכל הנוגע לחלוקת המענקים.

2.ה אפליה פסולה

175. חוזר 2018 קובע שהמענקים יינתנו למומחים ומתמחים רק בגין התקופה החלה מיום 1.9.2018 ועד 31.12.2019 באופן שמתיר מחוץ למסגרת תקופת המענקים את החודשים 1.1.2018 – 31.8.2018 וזאת ללא כל הצדק או עילה בדין.

176. יום 1.9.2018 שהוא המועד הקובע לצורך זכאות למענק, נקבע בצורה שרירותית המביאה לאפליה לרעה של המומחים והמתמחים שהחלו את התמחותם או עבודתם לפני מועד זה.

177. חוזר 2018 כפוף, ככל החלטה מנהלית, לחובת השוויון.

178. הפרת השוויון, כלומר יצירת הפליה, היא עילה לפסילת הנחיה מנהלית, ובכלל זה הנחיה המסדירה מתן מענקים. הדבר נכון במיוחד במקרה זה, בו שימשו המענקים דרך לחיזוק הרפואה בפריפריה, באופן ששיש לו ערך מוסף מעבר לקידומו של אדם פרטי באמצעות סיוע כלכלי.

179. המענקים שימשו למעשה תמריץ להשתקעות בפריפריה ולבחירה בהתמחות במקצועות במצוקה, באופן שלקח בחשבון בין השאר את השינוי המשמעותי הכרוך בכך בחייו של כל רופא הבוחר לעשות זאת. כך תפקדו המענקים כמעין סובסידיות, שנועדו לממן את שיקום והרחבת מקצוע הרפואה בפריפריה ו/או במקצועות במצוקה.

180. ניתן לראות זאת גם בכך שהחל משנת 2017 ואילך, המענקים ניתנים דרך בתי החולים וקופות החולים עצמם, לפי הצרכים של אותם מוסדות, וכוללים את עלויות המעסיק של אותו המוסד, באופן המהווה סובסידיה של ממש.

הכלל

181. אפליה, בשונה מהבחנה, היא מנהג של איפה ואיפה שרירותי, שעה שלא קיים כל שוני רלוונטי בנסיבות בין קבוצה אחת לאחרת. כדי לבחון אם חוזר 2018 פגע בכלל השוויון ומניעת האפליה, יש לקבוע ראשית מי היא קבוצת השוויון.

182. יש לבצע בדיקה בעלת שני שלבים. בשלב הראשון יש לקבוע את קבוצת השוויון, כלומר לקבוע כלפי מי חלה חובת השוויון. בשלב השני, יש לוודא את קיומו של השוויון הפנימי, ומימושה של חובת השוויון כלפי כל מי שנכלל בקבוצת השוויון.

183. בבג"ץ 637/89 חוקה למדינת ישראל נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 17.12.91) נקבע שכל אדם זכאי לכך שההחלטה בעניינו תתקבל מתוך יחס של שוויון כלפיו. פסק הדין התייחס למצב בו החוק אינו מעניק לפלוני ולאחרים זכות, אך מעניק לרשות המוסמכת שיקול-דעת להעניק את הזכות האמורה לפי שיקול דעתה, ועל דרך ההתנהגות הראויה בסיטואציה כגון זו. וכך נאמר:

"... החוק אינו מעניק לפלוני ולאחרים זכות. עם זאת, החוק מעניק לרשות המוסמכת שיקול-דעת להעניק את הזכות האמורה על-פי שיקול דעתה. שיקול-דעת זה יוצר מיתחם של אפשרויות סבירות. במסגרתן של אלה

קובעת הרשות השלטונית מדיניות, לפיה היא מעניקה טובת הנאה לאחרים ונמנעת מלהעניק טובת הנאה זו, מטעמים מפלים, לפלוני...

אם הרשות השלטונית קבעה מדיניות, לפיה זכאים האחרים לטובת הנאה, הרי לאור הדמיון בין פלוני לבין אותם אחרים, גם פלוני זכאי להיכלל במסגרת מדיניות זו.

מובן, שאם הרשות השלטונית הייתה נמנעת מראש מלהעניק לאיש טובת הנאה - ובהנחה שהחלטה זו כשלעצמה היא כדין - לא ניתן היה לבוא בטרוניה אליה. אך משהחליטה הרשות השלטונית לקבוע מדיניות, לפיה האחרים זכאים לטובת הנאה מסוימת, הרי מחויבת היא, מכוח עקרון השוויון, להעניק טובת הנאה זו גם לפלוני. ההחלטה המפלה דינה להתבטל, ותחתיה חייבת לבוא החלטה המשווה את פלוני ואת האחרים. טול רשות שלטונית המחליטה להעניק סובסידיות לגופים שונים. אם הרשות השלטונית הייתה מחליטה שלא להעניק סובסידיה לאיש, הייתה פועלת במסגרת סמכותה. משהחליטה להעניק סובסידיה לאחרים ולמנוע את הסובסידיה מפלוני, השווה בתכונותיו לאותם אחרים, הריהי יוצרת בכך הפליה כנגד פלוני, וזכותו לקבל סובסידיה ככל האחרים. אם הרשות השלטונית מסרבת לפעול מתוך שוויון ולהעניק סובסידיה גם לפלוני, יבוא בית המשפט ויחייב את הרשות השלטונית לעשות כן. אכן, חוסר השוויון הביא לשיקול פסול, ודינו של זה להטיל פגם בהחלטת הרשות השלטונית. בית-משפט זה יצווה על הרשות השלטונית להפעיל את שיקול-דעתה מחדש ולהעניק לפלוני את טובת הנאה המוענקת לאחרים שכמותו."

184. יפה לעניין זה גם קביעתו של בית המשפט העליון בשבתו כבית הדין הגבוה לצדק בעניין בג"צ 1703/92 ק.א.ל קוי אויר למטען בע"מ נ' ראש-הממשלה, בעמוד 227:

"...במתן הסובסידיה חייבת הממשלה לפעול בגדרי הדין. עליה להימנע משרירות או מחוסר סבירות. עליה לפעול בהגינות. עליה לחלק הסובסידיה על-פי עקרון השוויון. אמת, אין למקבל סובסידיה זכות לקבלה. אך יש למקבל סובסידיה זכות להקצאה שוויונית של הסובסידיות. בכוחה של הממשלה, על-פי מדיניותה, להפסיק את הסובסידיות. אך משהחליטה להמשיך בהן כלפי פלוני, היא חייבת - מכוח עקרון השוויון - להעניק גם לאלמוני, עד כמה שפלוני ואלמוני שווים בתכונות שהן רלוונטיות למתן הסובסידיה."

185. כך נקבע גם בבג"ץ 1992/92 חברת נווה שוסטר בע"מ נ' שר האוצר (פורסם בנבו 15.6.92), שם נאמר שתמיכה של המדינה צריכה להיעשות על פי עקרונות של סבירות ושוויון. מכאן, הקריטריונים להענקת של סובסידיה צריך שיהיו לא רק ברורים ועניינים, אלא גם שווים:

"במתן סובסידיות חייבת הרשות לפעול ללא שרירות לב, ללא אפליה ולא לפעול על פי שיקולים שאין להם בסיס צודק בנסיבות העניין. ההחלטה למתן הסובסידיה לפלוני ושלילתה מאלמוני כדרך כל החלטה של הרשות המינהלית חייבת בסבירות".⁷

186. בג"צ 5496/97 אשר מרדי ואח' נ' שר החקלאות ואח' (פורסם בנבו, 25.6.2001) (להלן: "עניין מגדלי הפרחים") אישר וחיזק קביעות אלו, במקרה המזכיר את המאורעות בענייננו, כפי שיפורט להלן.

⁷ בבג"ץ 1992/92 חברת נווה שוסטר בע"מ נ' שר האוצר (פורסם בנבו 15.6.92), פסי' 6 לפסק דינו של כבוד השופט אור; ראו גם: עמ' 4515/08 מדינת ישראל נ' יוסי נאמן (פורסם בנבו, 6.10.2009).

187. **בשנת 1996** פרסם משרד החקלאות תכנית למתן מענקים לחקלאים העוסקים בגידול פרחים. התכנית פורסמה בקרב מגדלי הפרחים ובה נקבע שיש להגיש את הבקשות למענקים עד ה- **31.7.1996**.
188. **בחודש מאי 1996** התברר למשרד שהיקף בקשות הסיוע שהוגשו למשרד עולה בהרבה על התקציב שנקבע לסעיף תוצאות זה. אי לכך הוחלט במשרד על שינוי התנאים למתן מענקים והוקטן שיעור המענקים לגבי בקשות שהוגשו למשרד קודם להחלטת השינוי, אך יאושרו לאחר יום **31.7.1996**.
189. **ביום 20.6.1996** הודיע מנכ"ל המשרד שהמשרד לא ידון כלל בבקשות למענקים שתוגשנה לאחר יום זה.
190. **באוגוסט 1996** התפרסמה החלטת השינוי ברבים.
191. העותרים, מגדלי פרחים שנפגעו מהחלטת השינוי, תקפו את חוקיות ההחלטה וטענו שמדובר בהפרה של הבטחה מנהלית, ושהחלטה מפלה בין חקלאים העוסקים בגידול פרחים.
192. בפסק הדין נקבע שאף אם בידי הממשלה נתונה סמכות לשנות מדיניות מעת לעת, לרבות מדיניות בדבר סובסידיה, אין היא רשאית לשנות את המדיניות אלא בכפוף למגבלות החלות על הפעלה של סמכות מנהלית. בין היתר, אין הממשלה רשאית לשנות את המדיניות באופן היוצר אפליה ופוגע בשוויון.⁸
193. עוד נקבע שעל אף שהשיקול עליו התבססה קביעת המועד להגשת הבקשות הוא האילוץ התקציבי, שיקול שיכול להיות שיקול ענייני, בייחוד בהקשר של מתן מענקים, אין מדובר בשיקול יחיד. בית המשפט מציין שלושה שיקולים שהיו צריכים להנחות את משרד החקלאות בבואו לקבוע את המועד הקובע, שיקול הצדק, ההגינות ותכלית החוק.
194. ביחס ל**שיקול הצדק** נקבע כי חקלאי שהסתמך על המועד הראשון שפורסם, לא קיבל את המענק, וזאת לא משום שלא פעל כשורה, אלא רק בגלל מקריות ההחלטה ביחס למועד הקובע. בית המשפט קבע ששיקול הצדק אינו מאפשר להבחין בין שני התאריכים.⁹
195. ביחס ל**שיקול ההגינות** נקבע שכבר בחודש מאי 1996 היה ברור למשרד החקלאות שתקציב המשרד לא יאפשר לו להיענות לכל הבקשות. ההגינות מחייבת שמשרד החקלאות להודיע על כך למגדלי הפרחים בהקדם האפשרי, כדי שהחקלאים יידעו מוקדם ככל שניתן על האפשרות שלא יקבלו את המענק כפי שנקבע בתכנית הפיתוח, ובהתאם לכך יימנעו מהתקשרויות עסקיות או מהשקעות נוספות או יזדרזו בהגשת הבקשה למענק.¹⁰
196. לבסוף, נקבע שכל רשות מנהלית חייבת לכוון עצמה לפי **תכלית החוק**. ההחלטה של המשרד לא משרתת את התכלית של עידוד השקעה בחקלאות:

"מה הבדל בין מגדלי פרחים שיש להם משק חקלאי דומה ותכנית השקעה דומה, אלא שאחד הגיש את הבקשה למענק ימים אחדים, או אף שבועות

⁸ עניין מגדלי הפרחים, פסי' 14 לפסק דינו של כבי השופט זמיר.

⁹ שם, פסי' 19 לפסק דינו של כבי השופט זמיר.

¹⁰ שם.

אחדים, לפני חברו! ההחלטה של משרד החקלאות אף עלולה לפגוע בתכלית החוק... פגיעה כזאת עלולה לערער את האמון של חקלאים בתכניות הפיתוח של משרד החקלאות ולפגוע בנכונות שלהם להשקיע מכספם בפיתוח המשק בעתיד.¹¹

197. אם כן, הצדק, ההגינות ותכלית החוק מהווים שיקולים ענייניים שעל הרשות מנהלית להביא בחשבון, ולאזן ביניהם לבין השיקול התקציבי, כראוי שעה שהיא קובעת או משנה מדיניות קיימת.
198. להשלמת התמונה יצוין כי בעניין מגדלי הפרחים נקבע שמקום שבו רשות מנהלית נותנת טובת הנאה, כגון מענק, על פי שיקול דעתה, ולא במצוות החוק, והחלטה זו מפלה, הסעד הנדרש הוא לסלק את האפליה. ככל שהחובה לנהוג בשוויון גורמת לחריגה תקציבית, על הרשות למצוא לכך את הפתרון המתאים, ואין בעובדה זו כדי לפטור את הרשות מחובותיה.¹²
199. אם כן, הרשות חייבת לנהוג בשוויון, גם כאשר מדובר במתן מענקים. אין להפלות בין אדם לאדם הנמצאים במצב שווה, גם שעה שאין חובה בדין להעניק הטבות אלה. כאשר הוחלט על ידי הרשות על מתן הטבות, עליה לפעול בשוויון ובהגינות ביחס לכל אדם הזכאי להטבות אלו.

מן הכלל אל הפרט

200. כפי שפורט לעיל, חוזר 2018 קובע שמתמחים שפתחו פנקסי התמחות במקצועות בחסר מקומי בפריפריה, או החלו התמחותם במקצועות שהוגדרו כמקצועות במצוקה במרכז או בפריפריה, וכן מומחים שעברו לעבוד בפריפריה במקצועות בחסר מקומי, העומדים בקריטריונים שנקבעו בחוזר 2018 זכאים למענקים ככל שעשו מעבר זה לאחר 1.9.2018. לעומתם, המתמחים שפתחו פנקסי התמחות במקצועות בחסר מקומי בפריפריה או החלו התמחותם במקצועות שהוגדרו כמקצועות במצוקה במרכז או בפריפריה וכן המומחים שעברו לעבוד בפריפריה במקצועות בחסר מקומי בחודשים ינואר 2018- אוגוסט 2018 לא יהיו זכאים למענקים.
201. נבחין בין שלוש קבוצות:
202. הראשונה, מתמחים שפתחו פנקסי התמחות בפריפריה במקצועות בחסר מקומי או במקצועות במצוקה במרכז ופריפריה בחודשים ינואר 2018 – אוגוסט 2018 וכן מומחים שעברו לעבוד בפריפריה במקצועות בחסר מקומי בחודשים ינואר 2018 – אוגוסט 2018, לגביה הוחלט בחוזר שאין רופאים אלו זכאים למענק.
203. השנייה מתמחים שפתחו פנקסי התמחות במקצועות שהוגדרו כמקצועות במצוקה או עברו לעבוד בפריפריה במקצועות בחסר מקומי וכן מומחים שעברו לעבוד בפריפריה במקצועות בחסר מקומי, החל מספטמבר 2018- דצמבר 2019 הזכאים לקבל מענק לפי החוזר.
204. השלישית, מומחים ומתמחים שקיבלו מענקים בין השנים 2015 – 2017.
205. למעשה תוצאת ההחלטה של המשיבים היא שמתמחים שפתחו פנקסי התמחות במקצועות שהוגדרו כמקצועות במצוקה ו/או מקצועות בחסר מקומי בפריפריה בחודשים ינואר 2018 – אוגוסט 2018 מופלים לרעה לעומת יתר הרופאים בכל אחת מהשנים 2011 – 2017 ו-2019 כלומר

¹¹ ש.ם.

¹² דפנה ברק ארז משפט מנהלי כרך ב', 715 (2010).

ביחס לשתי הקבוצות האחרות, בכך שהם אינם זכאים למענקים, זאת, רק משום שפתחו פנקס או נקלטו לעבודה בחודשים ינואר 2018 – אוגוסט 2018.

206. יוצא, איפוא, שהמועד שנקבע על ידי המשיבים, 1.9.2018 מבחין בין שתי קבוצות של רופאים שבפועל אין כל הבדל ביניהן. אלו וגם אלו זכאים למענקי עידוד. הרציונל החל ביסוד ההחלטה להעניק את המענקים, עידוד מומחים ומתמחים כאחד לעבוד בפריפריה ובמקצועות מצוקה, חלה לגבי הרופאים שהחלו עבודתם לפני 1.9.2018 וגם כלפי אלו שהחלו עבודתם לאחר 1.9.2018 כפי שחל במשך עשור השנים האחרונות.

207. כמו כן, המועד שנקבע אינו מתבסס על שיקול ענייני שיש בו כדי להצדיק את ההבחנה.

208. בעניין מגדלי הפרחים, בית המשפט בחן את המועד השרירותי שקבע משרד החקלאות להגשת הבקשות. בית המשפט קבע שההחלטה של משרד החקלאות מפרה את השוויון, שלא קיים כל הבדל בין מגדל פרחים שהגיש בקשה טרם המועד שנקבע או לאחריו, ושכל המגדלים ביצעו השקעה במשק הפרחים כשהם מסתמכים על תכנית הפיתוח ועל הנוהג המקובל והגישו את הבקשה למענק במועד שנקבע.¹³

209. בדומה לכך, וכפי שפורט לעיל, רופאים רבים, מתמחים ומומחים כאחד, העתיקו את מרכז חייהם לפריפריה מתוך תחושת שליחות ורצון לשפר את הרפואה בפריפריה, ובהתבסס על קבלת המענק בהתאם להסכם המענקים ולהנחיות הממונה המפורסמות באתר משרד האוצר. מעבר כזה משמעו, בין היתר, שינוי מקום העבודה של בן/בת הזוג של הרופא/ה, והוצאת ילדים ממסגרות חינוכיות והעברתם למסגרות חינוכיות חדשות.

210. רופאים שהחתימו פנקס התמחות או עברו לעבוד בפריפריה במקצועות בחסר מקומי או מקצועות מצוקה במרכז ובפריפריה לפני יום 1.9.2018 וגם רופאים שהחתימו פנקס בהתמחות או עברו לעבוד במקצועות במצוקה במרכז ובפריפריה או במקצועות בחסר מקומי בפריפריה אחרי יום 1.9.2018, בחרו להתמחות ולעבוד במקצועות אלה, בין היתר, על בסיס העובדה שמאז שנת 2011 המשיבים נותנים מענקים לרופאים הבוחרים בכך, והמשיכו לעשות כן משנת 2015 ואילך גם לאחר מיצוי תקציב המענקים שניתנו בהסכם המענקים בשנת 2011.

211. כפי שנקבע בעניין מגדלי הפרחים, שיקול הצדק אינו מאפשר להבחין בין הרופאים, הבחנה שנוצרה באופן מלאכותי על ידי המשיבים בחוזר, תאריך שכאמור הוא שרירותי ומבחין בין רופאים, שבפועל אין ביניהן כל הבדל.

212. כמו כן, ההחלטה השרירותית של המשיבים אינו עוברת את מחסום ההגינות ההכרחית לשיקול דעת של רשות מנהלית. בשונה מעניין מגדלי הפרחים, שם הופסקו המענקים בשל בעיה תקציבית כביכול, בענייננו, אין בכוונת המדינה לבטל את הנוהג של מתן מענקים, והיא רואה חשיבות במתן המענקים, שכן מתן המענקים אושר במסגרת החוזר לכל המתמחים והמומחים שהחלו לעבוד בסוף שנת 2018 ולאורך שנת 2019.

¹³ עניין מגדלי הפרחים, פסי' 18 לפסק דינו של כבי' השופט זמיר.

213. כמו כן, וביחס לשיקול ההגינות, יובהר שבניגוד לשנים קודמות, בהן פורסם החוזר חודשים ספורים לאחר תחילת השנה או לפני תחילתה, והוחל רטרואקטיבית ביחס לכל אותה השנה הקלנדרית, חוזר 2018 פורסם רק בסוף אוגוסט ולא הוחל רטרואקטיבית. אי מתן המענקים באופן רטרואקטיבי גרם לפגיעה בהסתמכותם של מומחים ומתמחים שקיבלו החלטה מושכלת לגבי מקום עבודתם ו/או התמחותם במקצוע שהוגדר במקצוע במצוקה, תוך שינוי חד צדדי של הנוהג שהיה קיים, וזאת בלא התרעה מראש.
214. **שינוי בדיעבד** של הנוהג שהיה חל מאז שנת 2011 ושלמעשה נקבע שימשיך לחול גם לאורך שנת 2019 עולה כדי חוסר הגינות משווע כלפי המומחים והמתמחים שכל חטאם הוא שהתחילו להתמחות ולעבוד בפריפריה ו/או במקצועות במצוקה במהלך ספטמבר 2018 ועד לאוגוסט 2018.
215. בנוסף, קביעת המועד ליום 1.9.2018 מתעלמת מתכליות חוזר 2018 אותן התכליות שקבע משרד האוצר בעצמו ושפירט באריכות כה רבה בחוזר, כמו גם מתכליות תקציב 2018-2019 שנועד לסייע לפיתוח ושיקום הפריפריה, ובכלל זאת הרפואה בפריפריה.
216. ההחלטה שלא לתת מענקים לרופאים שהחלו את עבודתם לפני 1.9.2018 לא משרתת את התכליות הני"ל. החלטתם של המשיבים עלולה לערער את האמון של הרופאים במענקי העידוד ועלולה כפועל יוצא מכך, לפגוע כמובן במוטיבציה של הרופאים לבחור לעבוד בפריפריה או במקצועות מצוקה. יש יסוד סביר להניח, שרופא שהמענק היה אמור לעודד אותו לבחור להתמחות או לעבוד בפריפריה ובמקצועות מצוקה, כעת, לא יבחר בכך.
217. **לסיכום, מכוח עקרון השוויון המשיבים מחויבים להעניק את מענקי העידוד באופן שוויוני והוגן לכל הרופאים שפתחו פנקס התמחות או החלו לעבוד במקצועות בחסר מקומי בפריפריה או במקצועות מצוקה במרכז ובפריפריה, העומדים בתנאים לקבלם, במהלך שנת 2018 כולה, כולל בגין החודשים ינואר 2018 – אוגוסט 2018.**
218. **הקצאת המענקים החל 1.9.2018 היא שרירותית, מפלה, ואין לה כל הצדקה. במשך עשור שנים ואף ביחס לסוף שנת 2018 ו-2019 המשיבים קבעו שיש להעניק לרופאים העובדים בפריפריה ובמקצועות מצוקה מענק עידוד ייחודי. לאור הזהות בין קבוצות הרופאים, אין מקום להחיל מדיניות שונה רק בשל תאריך שרירותי שנקבע על ידי המשיבים.**

3.ה חוסר סבירות קיצונית

219. עיקרון יסוד במשפט המינהלי, הוא שרשות מינהלית נדרשת להפעיל את סמכותה ושיקול דעתה בסבירות.¹⁴
220. בבג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, לה (1) 421, ניתח כבוד השופט (כתוארו אז) ברק, את עילת חוסר הסבירות, כדלקמן:

¹⁴ בג"ץ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה (1) 421, 436-445 (10.11.1980), בג"ץ 6163/92 יואל אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז (2) 229, 266-267 (23.3.1993).

"...לעניין חוסר סבירות כעילה לפסילתו של אקט מינהלי (בין כללי ובין אינדיבידואלי) ניתן להעלות מתוך פסיקתו של בית-משפט זה את ארבע הפרופוזיציות הבאות:

ראשית, חוסר סבירות כשלעצמו הוא עילה לפסילתו של שיקול-דעת מינהלי; שנית, חוסר הסבירות נמדד באמות מידה אובייקטיביות; שלישית, חוסר סבירות, הפוסל שיקול-דעת מינהלי, הוא חוסר סבירות מהותי או קיצוני; רביעית, עקרון הסבירות מביא לפסילתו של שיקול-דעת מינהלי, אשר אינו נותן משקל ראוי לאינטרסים השונים שעל הרשות המינהלית להתחשב בהם בהחלטתה.

פרופוזיציות אלה, לא רק שהן משקפות, לדעתי, את המשפט המצוי, אלא הן מהוות אף הסדר רצוי בתחום המשפט המינהלי."

221. כך, אי סבירות יכולה להתבטא בחוסר איזון פנימי בין השיקולים שהובילו להחלטה, ועיקרון הסבירות יביא לפסילת שיקול הדעת המנהלי כשלא ניתן משקל ראוי לאינטרסים השונים שעל הרשות המנהלית להתחשב בהם בהחלטתה.¹⁵

222. בבג"ץ 4267/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441 (1993), ציין כב' השופט (כתוארו אז) ברק בפס' 31 לפסק דינו:

"סבירות אינה מושג פיסי או מטאפיסי. סבירות אינה הלך רוח. סבירות היא מושג נורמטיבי. משמעותה איתור השיקולים הרלוואנטיים ואיזון ביניהם על-פי משקלם (...). אכן, עצם העובדה שהרשות השלטונית לקחה בחשבון את כל השיקולים הרלוואנטיים, ושיקולים אלו בלבד, אין בה כדי להבטיח את סבירותה של ההחלטה. החלטה המתחשבת בכל השיקולים הרלוואנטיים תהא בלתי סבירה, אם היא לא נתנה משקל ראוי לשיקולים השונים".

223. אם כן, עילת הסבירות כוללת בתוכה את החובה לתת משקל ראוי לכלל השיקולים הרלוואנטיים בנסיבות העניין, שכן כפי שנאמר – 'אפשר להקדיח את התבשיל גם כאשר שמים בו את כל המרכיבים הנכונים, אך בכמויות החורגות מן הנדרש במידה ניכרת'.¹⁶

224. הכלל הדורש מגוף ציבורי לפעול במתחם הסבירות ובהתאם לעקרון השוויון החלים על כל גוף ציבורי ובכל עניין, ובכלל זה, גם על משרד האוצר ומשרד הבריאות, בהחלטתם לחלק מענקים למומחים ומתמחים בפריפריה.¹⁷

225. הפרה של חובת הסבירות מתרחשת אף כשרשות מקבלת החלטה המבוססת על שיקולים ראויים תוך התעלמות מוחלטת משיקול ענייני מסוים. לעתים גם הובעה דעה לפיה התעלמות ממשקל ענייני ראויה שתהווה עילת פסילה מובחנת מעילת הסבירות. לפי דעה זו, התעלמות משיקול ענייני היא חמורה יותר מאי התייחסות מספקת אליו וצריך להיות בסיס לפסלות אוטומטית של החלטה. דעה זאת הובעה על ידי כבוד השופט דורנר בדנג"ץ 3299/93 ויכסלבאום נ' שר הביטחון, פ"ד מט(2) 195 (1995).¹⁸

¹⁵ דפנה ברק ארו משפט מינהלי כרך ב', עמ' 726-725 (2010) (להלן: "ברק ארו").

¹⁶ שם; בג"ץ 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים, פסקה 38 לפסק דינו של כב' השופט עמית (פורסם בנבו, 14.9.2010).

¹⁷ יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א 312-313 (מהדורה שנייה, 2010).

¹⁸ ברק ארו, עמ' 728-727.

226. ההחלטה להגביל את מתן המענק לשנת 2018 לחודשים ספטמבר עד דצמבר בלבד מתעלמת באופן מוחלט מההסתמכות של הרופאים שעברו לפריפריה ו/או החלו התמחותם במקצועות שהוגדרו כמקצועות במצוקה במהלך שנת 2018 על המענקים לצורך כלכלתם ולצורך המעבר, כפי שפורט לעיל. כן, לא רק שהמשיבים התעלמו משיקול זה, הם אף מכחישים את קיומו מכל וכל, באומרים שלא ניתן היה להסתמך על מתן המענקים כלל.

227. משנת 2011 ואילך, ניתנו מענקי עידוד על ידי המדינה למתמחים ולמומחים הבוחרים לעבוד בפריפריה ו/או במקצועות מצוקה. המענקים הוקצו באופן שנתי ובעבור כל שנה קלנדרית. אמנם חובת המדינה על פי הסדר המענקים תמה בסוף שנת 2014 אך מאז, במשך שלוש שנים ברציפות, הוקצה תקציב מענקים באופן שיצר הסתמכות בקרוב מומחים ומתמחים ועודד אותם להתמקם מחדש באזור הפריפריה ו/או להתחיל התמחות במקצועות שהוגדרו כמקצועות במצוקה.

228. המשיבים יטענו כי החוזר לא מחיל רטרואקטיבית את מתן המענק ולרופאים לא הייתה כל סיבה להסתמך על כך שאכן יקבלו מענק. בעניין מגדלי הפרחים נקבע:

"ההתנגדות לתחולה למפרע של הנחיות נובעת בעיקר מן הרצון להגן על אינטרס ההסתמכות, או לשון אחר, על ציפיות ראויות. ההגנה ניתנת בדרך-כלל לזכויות מוקנות. אולם בנסיבות מסוימות אינטרס ההסתמכות או הצורך לכבד ציפיות ראויות מצדיקים מתן הגנה גם לאינטרס שאינו מגיע כדי זכות במונח המקובל או לאינטרס שטרם התגבש לזכות כזאת..."¹⁹

229. המשיבים היו צריכים להידרש לשאלה אם השינוי צפוי לפגוע באופן קשה במי שהסתמך על המצב המשפטי הקודם, באופן שהחלת המדיניות המתוקנת לגבי הופכת לבלתי צודקת או בלתי סבירה באופן קיצוני. המומחים והמתמחים, הסתמכו על המצב הקיים והיו רשאים לצפות כי כל שינוי יונהג בסבירות, במידתיות ובהגיונות.²⁰

230. ככל שיטענו המשיבים שמדובר בשיקולי תקציב, יש לציין שגם שיקולים תקציביים נתונים למבחן הסבירות. קושי תקציבי הוא שיקול שהרשות חייבת להביא בחשבון בעת גיבוש החלטתה. על אף שמדובר בשיקול ענייני, יש לתת לו משקל מתאים בהתחשב בנושא הנדון ובחיוניותו של האינטרס המושפע מן ההחלטה. התחשבות בשיקול תקציבי בלבד לא תהיה אפוא סבירה. אף שבית המשפט מכיר בלגיטימיות של אילוצים תקציביים במקומות בהם לרשות יש שיקול דעת, במקרים בהם נקבע סטנדרט שירות שהרשות חייבת לספק – מוקנית זכות לקבל שירות זה גם אם הרשות סובלת ממצוקה תקציבית.²¹

231. כפי שהוסבר לעיל, ככל שרשות מחליטה להעניק זכות שאינה חייבת להעניק אך שבסמכותה לעשות כן, היא מחויבת להעניק אותה על פי עקרונות של שוויון וסבירות. הדבר נכון גם אל מול מצוקה תקציבית, ויודגש, שזו אינה קיימת כלל בהקשר זה.

¹⁹ עניין מגדלי הפרחים, פסי' 12 לפסק דינו של כבוד השופט י' זמיר.

²⁰ בג"ץ 1398/07 ד"ר יעל לביא – גולדשטיין נ' משרד החינוך – הגף להערכת תארים אקדמיים מחו"ל (פורסם בנבו, 10.5.2010).

²¹ ברק ארז, עמ' 746-745.

232. המשקל היחסי שניתן לשיקול תקציבי, ייבחן מול חשיבות הזכויות שנגדן הוא נשקל. בית המשפט קבע אמנם שיעדיף לא להתערב בהחלטות בעלות משמעות תקציבית, אך אין בכך כדי למנוע התערבות במקרים של אי-סבירות קיצונית.²²

233. לסיכום – הגבלת הזכאות למענקים לשנת 2018 לחודשים ספטמבר עד דצמבר בלבד היא החלטה הלוקה בחוסר סבירות קיצונית, עקב היותה שרירותית, ועיוורת לעובדות בשטח ולנוק הרב אותו היא גורמת.

4.ה. סמכות בית הדין לעבודה בנושאים מנהליים כרוכים

234. סעיף 76 לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד - 1984 קובע את סמכותו של בית משפט לדון בשאלה המצויה בסמכותו הייחודית של בית משפט אחר כעניין שבגררא:

"הובא ענין כדין לפני בית משפט והתעוררה בו דרך אגב שאלה שהכרעתה דרושה לבירור הענין, רשאי בית המשפט להכריע בה לצורך אותו ענין אף אם הענין שבשאלה הוא בסמכותו הייחודית של בית משפט אחר או של בית דין אחר."

235. סעיף 39 לחוק בית הדין לעבודה, תשכ"ט – 1969, מחיל סעיף זה בבית הדין לעבודה.

236. בעניין ס"ק 5/03, בשי"א 323/03 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' התאחדות התעשיינים בישראל ואח', עבודה ארצי, כרך לג(59) 38 נדון סכסוך קיבוצי במסגרתו ביקשה ההסתדרות סעד שיורה למדינה להימנע מלפגוע ביישום הסכמים קיבוציים החלים על עמיתי קרנות הפנסיה וכן סעד הצהרתי בענין בטלותו של פרק י"ד לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להגשת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג - 2003. המדינה הגישה בקשה למחיקה על הסף של בקשת ההסתדרות, מהטעם שהבקשה מהווה תקיפה ישירה של החוק להבראת הכלכלה ומשכך, בית המשפט העליון בשבתו כבג"צ הוא הערכאה המוסמכת לדון בבקשה ולא בית הדין לעבודה. בפסק דינו דחה בית הדין הארצי לעבודה את טענת המדינה בדבר העדר סמכות ופסק (בעמ' 3 לפסק הדין, פסקה 4) באומרו:

"הלכה פסוקה היא בבית דין זה ואף בבג"צ, כי שעה שהוגשה תביעה אמיתית על ידי ארגון עובדים, במטרה לחייב מעסיק או ארגון מעסיקים לקיים הסכם קיבוצי, והאחרון מסכים לקיים את ההסכם אבל אינו רשאי לעשות כן בשל פעולה שלטונית, קמה לבית הדין סמכות לדון בתקיפה עקיפה של הפעולה השלטונית."

237. בית הדין המשיך ואמר (עמ' 5 לפסק הדין, פסקה 4):

"בסיכום נושא זה ייאמר, שככל שקיים סכסוך בין ההסתדרות לבין התאחדות התעשיינים, הבא במסגרת סמכותו של בית דין זה, רשאים אנו לדון בתקיפה עקיפה של החוק להבראת הכלכלה. יתרה מזאת, בבואנו להכריע בשאלת סמכותנו העניינית, המבחן לו נייחס את המשקל הגדול ביותר הוא נושא הסכסוך האמיתי בין הצדדים."

238. בית המשפט העליון בשבתו כבית הדין הגבוה לצדק נקט גם הוא בגישה זו. בבג"צ 188/79 הועד הארצי של עובדי המוסד לביטוח לאומי ואח' נ' שר העבודה והרווחה ואח', פ"ד לג(2) 449 נדון

²² ברק ארז, עמ' 746-747.

הסכם שנחתם בין הנהלת המוסד לביטוח לאומי לבין ועד עובדיו. ועד העובדים פתח בעיצומים בעקבות העמדת תוקפו של ההסכם למבחן על ידי היועץ המשפטי לממשלה וכתוצאה מכך הותקנו תקנות שעת חירום שכנגד תוקפן הוגשה עתירה לבג"צ. בג"צ קבע שהסכסוך האמיתי בין הצדדים נוגע ליחסי עובד-מעביד ולפיכך ראוי שידון בו בית הדין לעבודה. כבי השופט זוסמן כתב בהקשר זה (בע' 451-452):

"...בעניינים רבים - כגון זה שלפנינו - אין התובע חייב לצאת בהתקפת-מצח שכזאת, אלא די לו בכך שבדונו בעילת תביעתו, שהיא בסמכותו של בית-משפט אחר או של בית-דין, יכריע בית-המשפט האחר או בית-הדין גם במעשה הרשות, הואיל והכרעתו דרושה כדי לפסוק בעילה שהיא בגדר סמכותו. כוח השיפוט לעשות כן נתון בידי כל-בית-משפט על-פי סעיף 35 לחוק בתי המשפט, ואין צריך לומר ש"סמכות נגדרת" זו על-פיה מוסמך בית-המשפט להכריע גם בענין שהוא עצמו אינו בגדר שיפוט, אין פירושה שהפלוגתה "הנגררת" תהא בעלת חשיבות ממדרגה שנייה. פלוגתה זו יכול שתכריע את הדין, ואף על-פי כן נכנסת היא לגדר הסמכות הנגדרת, מפני שהיא לא הועמדה במישרין להכרעת בית-המשפט, אלא משמשת רק אחד מנדבכי העילה."

239. בבג"צ 270/82 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד לו(2) 669 נדונה עתירה כנגד החלטת ממשלת ישראל שמטוסי חברת אל-על לא יטוסו, ימריאו או ינחתו בשבת. בתגובה עתרה ההסתדרות לבג"צ וטענה שדין החלטת הממשלה להתבטל מאחר שהיא נוגדת את ההסכם הקיבוצי המיוחד שנחתם בין ההסתדרות לבין אל-על. בג"צ הורה על בירור הסכסוך בבית הדין לעבודה בקובעו:

"לדעתנו, במידה שהעתירה מתבססת על הוראות הסכם העבודה הקיבוצי ועל צו הביניים הני"ל של בית הדין לעבודה, הרי השאלות שבמחלוקת הן בסמכותו של בית הדין לעבודה, ועל-כן אין לדון בעניינים אלה בבית-משפט זה. החשש, שהביעו באי-כוח העותרים, שמא יימנע בית הדין לעבודה מלהחליט בדבר בטלות החלטות שלטוניות, כי לא יראה את עצמו מוסמך לעשות כן, הוא מחוסר יסוד. יש להניח, שההלכות המרובות, שנפסקו בבית-משפט זה בדבר סמכויותיהם של בתי-משפט ובתי-דין לדון ולהחליט דרך אגב בעניין בטלות פעולות והחלטות שלטוניות, ידועות היטב, ובית הדין לעבודה יפעיל את סמכותו בהתאם להלכות אלה. בנוסף על כך נותנים אנו את מלוא המשקל להודעתה של גבי שקד, שהממשלה לא תעשה דבר, המנוגד לצו הזמני הני"ל, כל עוד אותו צו יישאר בתוקפו. על כל פנים, אם יופר צו בית הדין, הרי קיימות בדין הוראות מתאימות, המבטיחות את אכיפת צווי בתי המשפט ובתי הדין."

240. בעניין תבי"ע (עבודה ארצי) 67-3/נה שמחה שנקר - המועצה המקומית רמת השרון כח(1) 037 (1994) נאמר בעמ' 44:

"...[קיימת סמכות לבית הדין האזורי לגבי פעולה שלטונית שעילתה ביחסי עבודה בשירות הציבורי, שבה פועל בעל סמכות, מכוח החוק, כלפי עובד המדינה או עובד רשות מקומית (כגון, פיטורים או השעיה). סמכות בית הדין האזורי לעבודה קיימת אף לגבי פעולה שלטונית שבעל סמכות, מכוח החוק, פועל על-פיה, ושיש לה נפקות ביחסי עובד-מעביד שלא בשירות הציבורי, וכן, בנסיבות מסוימות, אף כאשר בעל סמכות כאמור מכוח החוק אינו מפעיל את סמכויותיו."

241. בהמשך, מונה בית הדין דוגמאות לפעולה שלטונית שבעל סמכות מכוח חוק פועל על פיה, ונמצאת בסמכות בית הדין לענייני עבודה: מתן היתר על ידי שר העבודה והרווחה לגבי פיטורי עובדת בהריון על פי סעיף 9(ב) לחוק עבודת נשים, תשי"ד-1954 או בחינת תוקפן של תקנות שעת חירום

בדבר שירות עבודה חיוני. פסק הדין מציין שסמכות בתי הדין לענייני עבודה קיימת במקרה של "יחסים משולשים" – כאשר הפעלת סמכות שלטונית משליכה באופן ישיר ומיידי על זכויות עובדים על פי דין ו/או על תנאי העסקתם.

242. יפים לעניין גם דבריו של בית הדין הארצי בעניין דב"ע נז/16-4 מרכז השלטון המקומי בישראל ואח' נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח', 23-24, פד"ע לב (1999):

"אכן, נוסף על היות העניין העומד לדיון קשור בתוכנו של הסכם קיבוצי או חוזה עבודה, קיים גם היבט הנוגע למשפט המינהלי-ציבורי, היינו: ביצוע הוראות על-ידי גוף מתוקצב. לפיכך, כאשר בית-דין לעבודה יפרש את ההסכם הקיבוצי או את חוזה העבודה, הוא יתחשב בפן הציבורי של הסכסוך, תוך יישום המשפט המינהלי בשינויים המחויבים. אין בקיומו של היבט מינהלי-ציבורי כדי לחייב את הגשת התובענה במערכת האזרחית. בית-דין לעבודה שוקל, כדבר שבשיגרה, את עקרונות משפט העבודה והמשפט הציבורי-מינהלי."

243. לא מיותר לציין בהקשר זה, שעניין פ"ה 10-16-13106 ד"ר גל בן אריה ו-20 אח' נ' שר האוצר הנידון בימים אלו בבית הדין האזורי לעבודה בבאר שבע ועוסק בדרישת המתמחים, שהחלו התמחותם בשנת 2013, לקבל את המענקים בדרך בה ניתנו בשנים 2011-2014 על פי הסדר המענקים, הוגש תחילה כבג"ץ. בתיק בג"ץ 3000/16 ד"ר גל בן אריה נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 7.7.2016) קבע בית הדין הגבוה לצדק שראוי שהמקרה ידון בבית הדין לענייני עבודה, וזאת מפני שהעתירה עוסקת בהסדר ההסכמים, שקשור באופן הדוק ביחסי עבודה:

"במהות מדובר בפרשה אחת של פרשנות ההסכם מ-2011 שיסודה בפועל יחסי עבודה, וזאת אף מבלי שנידרש לשאלה אם לא היה מקום לצירוף ההסתדרות הרפואית (או אף המעסיק הישיר, שירותי בריאות כללית) לעתירה. עלינו לאחוז את השור בקרניו; המדובר בהסכם שהיה נטוע עמוק ביחסי העבודה, ועל כן מקומו הטבעי בבית הדין לעבודה. העתירה נמחקת איפוא תוך שמירת זכויות העותרים לתבוע בבית הדין האזורי לעבודה. בנסיבות איננו עושים צו להוצאות."

244. לסיכום, ההחלטה מושא הליך זה מערבת בתוכה נושאים שבתחום משפט העבודה ביחד עם נושאים של המשפט המנהלי שמשמעותם פגיעה בזכויות של עובדים. בירור הבקשה על כל חלקיה נמצא בסמכות בית הדין הנכבד.

סיכום

245. תנאי הסף שקבעו המשיבים ביחס למענקים לשנת 2018 לפיו רק מתמחים או מומחים שנקלטו בפריפריה ו/או במקצועות שהוגדרו כמקצועות במצוקה בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2018 תוך השמטת התקופה שבין ינואר 2018 ליולי 2018 זכאים למענק הוא תנאי בלתי סביר ומפלה, שמהווה הפרה בוטה של ההסכמות הקיבוציות בין הצדדים.

על יסוד האמור בבקשה זו להלן יתבקש בית הדין הנכבד לתת את הסעדים להלן:

א. להורות למשיבים לתת את המענקים על פי ההנחיות שנקבעו בחוזר המענקים מיום 28.8.2018 גם לרופאים שפתחו פנקס התמחות בתקופה 1.1.2018 – 31.8.2018 (וזאת בנוסף לתקופה בגינה נעשתה כבר ההקצאה, קרי 1.9.2018 – 31.12.2019).

- ב. לתת צו הצהרתי הקובע שתשלום המענקים בחוזר המענקים מיום 28.8.2018 לתקופה שבין 1.9.2018 – 31.12.2018, תוך הותרת התקופה 1.1.2018 – 31.8.2018 מחוץ למסגרת הקצאת המענקים, אינה סבירה ו/או בלתי הוגנת ו/או מפלה.
- ג. לתת צו הצהרתי הקובע שהחלטה שלא ליתן מענקים לתקופה 1.1.2018 – 31.8.2018 היא שרירותית, בלתי סבירה, בלתי הוגנת, ומפלה.
- ד. לתת צו הצהרתי הקובע שההוראה בחוזר המענקים מיום 28.8.2018 ו/או ההחלטה שלא להקצות מענקים לתקופה 1.1.2018 – 31.8.2018, אינה יכולה לעמוד והיא בטלה.
- ה. לזמן את הצדדים לדיון דחוף בפניו.
- ו. לתת כל צו שנראה לבית הדין ראוי ונכון בנסיבות העניין.

246. לבית הדין הנכבד סמכות עניינית מכוח סעיף 24(א)(2) לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969 משמדובר בתובענה בין צדדים להסכם קיבוצי, וסמכות מקומית מכוח תקנה 1א לתקנות בית הדין לעבודה (סדר הדין בסכסוך קיבוצי), התשכ"ט-1969 מאחר שבאזור שיפוטו של בית הדין הנכבד מועסקים חלק ניכר מהרופאים המעורבים בסכסוך.
247. עדי המבקשת יהיו פרופ' ליאוניד אידלמן, יו"ר הר"י בין השנים 2009-2018 ופרופ' ציון חגי, יו"ר הרי כיום, וכל עד נוסף שיידרש לעניין.


ארנה לין, עו"ד
ארנה לין ושות',
משרד עורכות-דין

הוגש היום: 6 למרץ 2019

47\244\157

תצהיר


אני הח"מ, פרופ' ליאוניד אידלמן, ת.ז. 11529872 לאחר שהוזהרתי שעלי לומר את האמת ושאם לא אעשה כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזאת כדלהלן:

1. הריני נותן תצהיר זה בתמיכה לבקשת צד לסכסוך קיבוצי שהגישה ההסתדרות הרפואית בישראל (להלן: "הבקשה") שמוגשת לבית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב בעניין מענקי 2018.
2. אני מנהל מחלקת הרדמה בבית חולים בילינסון, מרכז רפואי רבין.
3. כיהנתי כיו"ר ההסתדרות הרפואית בישראל בין השנים 2009-2018.
4. החל מאוקטובר 2018 אני מכהן כיו"ר ההסתדרות הרפואית העולמית.
5. העובדות שמפורטות בסעיפים 1-106 לבקשה נכונות למיטב ידיעתי ואמונתי.
6. שמי פרופ' ליאוניד אידלמן, החתימה להלן היא חתימתי, וכל האמור בתצהירי אמת.

פרופ' ליאוניד אידלמן

אישור

אני הח"מ, אורית כוזם, עו"ד, מאשרת בזאת שביום 5.3.2019 הופיע בפני פרופ' ליאוניד אידלמן, המוכר לי אישית, ולאחר שהוזהרתי שעליו לומר את האמת ושיהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות ההצהרה דלעיל וחתם עליה בפני.



אורית כוזם, עו"ד

אורית כוזם, עו"ד
מ.ה. 2414

תצהיר

אני הח"מ, פרופ' ציון חגי, ת.ז. 70092044 לאחר שהוזהרתי שעלי לומר את האמת ושאם לא אעשה כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזאת כדלהלן:

1. הריני נותן תצהיר זה בתמיכה לבקשת צד לסכסוך קיבוצי שהגישה ההסתדרות הרפואית בישראל (להלן: "הבקשה") שמוגשת לבית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב בעניין מענקי 2018.
2. אני משמש כמנהל יחידה בחטיבת נשים ויולדות, יו"ר ועדת ההתמחות ואחראי הסטזורים במרכז הרפואי קפלן.
3. החל מחודש מאי 2018 אני מכהן כיו"ר ההסתדרות הרפואית בישראל.
4. העובדות שמפורטות בסעיפים 107 - 143 לבקשה נכונות למיטב ידיעתי ואמונתי.
5. שמי פרופ' חגי ציון, החתימה להלן היא חתימתי, וכל האמור בתצהירי אמת.


פרופ' ציון חגי

אישור

אני הח"מ, אורית כזום, עו"ד, מאשרת בזאת שביום 5.3.2019 הופיע בפני פרופ' ציון חגי, המוכר לי אישית, ולאחר שהוזהרתי שעליו לומר את האמת ושיהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות ההצהרה דלעיל וחתם עליה בפני.


אורית כזום, עו"ד
מ.ר. 25419

**בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו**

יום רביעי 06 מרץ 2019

ס"ק 12605-03-19 ההסתדרות הרפואית בישראל
'נ' משרד האוצר/המשרד הראשי ואח**אישור פתיחת תיק****مصادقة على تسجيل قضية**

ניתן אישור כי ביום (תֻּסָּאֵדֵק בְּהַזָּא בָּאֵנֶה בְּיּוֹם) 06/03/2019 בשעה (الساعة) 11:02 נפתח בבית משפט זה (سجلت في المحكمة قضية تحمل الرقم)

ס"ק 12605-03-19 ההסתדרות הרפואית בישראל 'נ' משרד האוצר/המשרד הראשי ואח'

יש להמציא את כתב הטענות הפותח לבעלי הדין שכנגד, בתוך 5 ימים, בדואר רשום עם אישור מסירה, אלא אם כן הורה בית המשפט אחרת.

عليك تسليم لائحة الادعاء للطرف الآخر خلال 5 ايام بالبريد المُسجل مع وصل تبليغ إلا إذا أمرت المحكمة غير ذلك.

פסקי דין והחלטות מתפרסמים באתר האינטרנט של מערכת בתי המשפט בכתובת www.court.gov.il
(https://www.gov.il/he/Departments/the_judicial_authority)