

הסרת חסמים בתעסוקת עולים בישראל במקצועות רפואיים

הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטת ממשלה מס' 1737 מיום 22.6.2014 בדבר מינוי צוות, בראשות מנכ"ל משרד העלייה והקליטה (להלן: הצוות), לגיבוש המלצות להסרת חסמים הנוגעים לתעסוקת עולים בישראל, והחלטת ממשלה מס' 2225 מיום 23.11.2014 בדבר אימוץ המלצות הצוות בנושא הסרת חסמים בתעסוקת עולים בישראל, לפעול כדלקמן:

1. להטיל על שר הבריאות:

א. להקל בתהליך הרישוי הנדרש מרופאים, בעלי ניסיון מעשי של עיסוק ברפואה כדין במשך 5 שנים לפחות מחוץ לארץ, ולפטור אותם מהבחינה הקלינית לכשתתווסף למתכונת בחינת הרישוי.

ב. להקל בתהליך הרישוי הנדרש מאחים ואחיות מוסמכים עולים חדשים, במתן אפשרות לקיים מבחן סימולטיבי ממשלתי למעמד אחות מוסמכת במספר שפות נבחרות- כחלופה למבחן רישוי ממשלתי עיוני.

קיום בחינת רישוי סימולטיבית כחלופה לבחינת רישוי עיונית מותנה בעמידת העולים החדשים בתנאים מקצועיים שיקבע מנהל הסיעוד ובהעברת התקציב הנדרש לכך למינהל הסיעוד, בהתאם ללוח הזמנים התקציבי, כפי שיוסכם בין המשרדים.

היערכות מינהל הסיעוד ומתן אפשרות להיבחן בבחינת רישוי ממשלתית סימולטיבית היא למשך 5 שנים מיום קבלת החלטת ממשלה. בשנת 2021 תתקיים בחינת רישוי סימולטיבית אחת לכל היותר עבור 20 נבחנים (הראשונים שיירשמו עד ספטמבר 2021) מבין הזכאים להיבחן בשיטת בחינה זו, בארבעת השנים הבאות תתקיים לכל הפחות בחינת רישוי סימולטיבית אחת בשנה (לכל היותר עד 20 נבחנים במועד אחד) עם אפשרות לקיום מועדי בחינות נוספות, בהתאם לצורך ובכפוף להעברת התקציב הנדרש לכך ממשרד הקליטה.

ג. לפעול להכרה בתארים שנלמדו במסלולים של "למידה מרחוק" במקצועות הבריאות, לרבות ברוקחות, במוסדות שהמנהל מכיר בתארים מטעם, ובתנאי שהמוסד המכשיר בחו"ל אישר את התכנית המקוונת ומבצע פיקוח ובקרה מוכח על הלמידה מרחוק, וכן שנעשו השלמות לקורסים קליניים / התנסויות קליניות, וקורסים מעבדתיים, וזאת במידה ומשרד הבריאות קבע כי על מבקש רישוי חלה חובת השלמות לקורסים אלו אשר לא נעשו באופן פרונטלי. יובהר כי על פי הודעת משרד הבריאות, לא יוכרו קורסים קליניים/התנסויות קליניות מעשיות או קורסים במעבדה שנעשו בלמידה מרחוק.

ד. לפעול למען הסדרת קורסי השלמה לתואר ראשון בקלינאות תקשורת לעולים ממדינות ברית המועצות לשעבר לצורך קבלת תעודה, בהתייעצות ובתיאום עם המועצה להשכלה גבוהה.

ה. להקים ועדה מקצועית שתדון באפשרות הכרה של רופאים מצרפת, המומחים ברפואת פה ולסת, שהוכיחו הכשרה וידע מתאימים, כמומחי פה ולסת, אף אם אינם רופאי שיניים, ובכלל זה בחינת אפשרות במידת הצורך לתיקון תקנות או חקיקה, ככל שיידרש. הועדה תגיש המלצותיה לשר הבריאות ולשרת העלייה והקליטה בתוך 90 יום.

ו. להקים ועדה מקצועית שתבחן את אפשרות ההכרה במומחיות של רופאי שיניים בעלי ניסיון מחו"ל ללא בחינה, כפי שהדבר נעשה בנוגע לרופאים, ובכלל זה בחינת אפשרות תיקון תקנות או חקיקה, ככל שיידרש. הועדה תגיש המלצותיה לשר הבריאות ולשרת העלייה והקליטה בתוך 90 יום.

ז. להקים ועדה שתדון בהכרה בתקנים בין-לאומיים של הכשרה ורישוי במקצועות הבריאות, וגיבוש מתווה לאימוץ תקנים אלו בישראל, לרבות הצעת תיקוני חקיקה ותקנות לפי הצורך. הועדה תגיש המלצותיה לשר הבריאות ולשרת העלייה והקליטה בתוך 90 יום.

ח. להקים ועדה מקצועית שתבחן אפשרות להרחבת הסמכויות המקצועיות המוכרות של בעלי מומחיות במקצועות רפואיים מארצות הברית, לרבות בעלי תואר בפיזיותרפיה DPT ותואר באופטומטריה OD ולהגיש את המלצותיה לשר הבריאות ולשרת העלייה והקליטה בתוך 90 יום.

ט. לפעול לביצוע שינויי חקיקה בכל אחד מהנושאים המוזכרים בסעיפים לעיל, ככל שיידרש.

דברי הסבר

רקע כללי

בשנים האחרונות, בעקבות השינויים הגיאופוליטיים, התמורות הכלכליות והעלייה התלולה באנטישמיות, מתחזקת מגמת העזיבה של יהודים את ארצות מוצאם, ובמיוחד מאירופה. האפשרויות התעסוקתיות הן שיקול מרכזי בהחלטה אם לעלות לישראל, שכן בפני זכאי העלייה פתוחה האפשרות להגר למדינה שלישית, בייחוד עבור בעלי המקצועות המבוקשים. אפשרויות התעסוקה הם גם הגורם המרכזי לכישלון בקליטה ובהחלטה האם לעזוב את ישראל.

לצד האתגר הציוני, לעודד עליית יהודים לישראל ולא למדינות אחרות, הרי שתצמח גם תועלת כלכלית רבה מקליטת עולים בעלי מקצועות רפואיים בישראל. להון אנושי השפעה מכרעת על צמיחת המשק. קליטת עולים בעלי השכלה והכשרה מקצועית ממדינות אחרות, ללא צורך בהשקעה, או בהשקעה מזערית באופן יחסי, מהווה תרומה משמעותית להשבחת ההון האנושי ולפיתוח המשק. במקצועות הרפואיים זהו אינו חיסכון כלכלי בלבד אלא צורך ממשי, שכן יש בישראל חוסר גדול באנשי מקצוע רפואיים, בייחוד ברופאים ובאחיות, חוסר שגדל מדי שנה. כדי להגדיל את מספר היהודים שיבחרו לעלות לישראל, יש להסיר את החסמים התעסוקתיים המונעים עליית יהודים לישראל, וליצור תנאים המאפשרים לעולים בעלי השכלה רפואית למצוא תעסוקה ההולמת את כישוריהם, ובדרך זו להבטיח את קליטתם המוצלחת והישארותם בישראל.

בעקבות החלטת ממשלה מס' 1737 מיום 22.6.2014 מונה צוות, בראשות מנכ"ל משרד העלייה והקליטה, לגיבוש המלצות להסרת חסמים הנוגעים לתעסוקת עולים בישראל. הצוות הבינמשרדי נעזר בעבודתו בדו"ח של פורום קהלת ומועצת ארגוני העולים בישראל, שנכתב ע"י עו"ד אריאל ארליך: "חסמי העלייה שמקורם בחקיקה ובמדיניות משרדי הממשלה. מקרה מבחן: רישוי מקצועות רפואיים".

המלצות הצוות בנושא הסרת חסמים בתעסוקת עולים בישראל אומצו בהחלטת ממשלה מס' 2225 מיום 23.11.2014. בין השאר, הוחלט לנקוט במספר פעולות שיהפכו את הליך קבלת הרישוי המקצועי לנגיש ונוח עבור עולים חדשים, להסדיר את הליכי הרישוי, לפרסמם ולהעניק ליווי בתהליך הרישוי בשפות שונות, ליצור תכניות להשלמת הכשרה, להרחיב את האפשרות להתחיל את הליכי הרישוי טרם מועד העלייה ועוד כמפורט בהחלטה.

למרות החלטת ממשלה 2225, עדיין קיימים חסמים תעסוקתיים בפני עולים המבקשים להשתלב במקצועות הרפואה בישראל. חלק מהחסמים נובעים מיישום חלקי של החלטת הממשלה, ואילו לחלקם לא ניתן מענה בהחלטת הממשלה, על אף שנכללו בדו"ח של פורום קהלת. כמו כן, בשנים האחרונות, מאז החלטת הממשלה, התגבשו חסמים נוספים.

על כן, מוצע בהחלטה זו להטיל על שר הבריאות לנקוט במספר פעולות נוספות:

לעניין סעיף 1א: לאחרונה נערך משרד הבריאות לשנות את מתכונת בחינת הרישוי לרופאים בוגרי לימודים בחו"ל ולהוסיף מבחן קליני/מעשי בשפה העברית, בנוסף למבחן העיוני המתורגם לשפות שונות. עם עריכת השינוי במתכונת הבחינה, יש להתחשב בניסיון הקליני של רופאים במקצוע הרפואה כדין מחו"ל. על כן, מוצע כשיתווסף החלק הקליני בבחינה לפטור רופאים, שהוכיחו ניסיון מעשי כאמור של 5 שנים לפחות, מהחלק הקליני/מעשי של בחינת הרישוי ובכפוף לתנאים שיקבע המנהל.

לעניין סעיף 21: כיום נדרשים כל בוגרי לימודי סיעוד שעלו ארצה, לעבור מבחני רישוי בישראל, כולל אחים ואחיות בעלי ותק וניסיון רב בתחום. על כן, מוצע לנסות ולהקל בתהליך הרישוי הנדרש מאחים ואחיות מוסמכות, עם ניסיון מעשי של לפחות 5 שנים ברצף בבית חולים כללי מוכר בחו"ל, ולאפשר מבחן קליני/מעשי (סימולטיבי) כחלופה למבחן העיוני לפי בחירתם בשפות שונות המקובלות בקיום בחינת רישוי ממשלתית בסיעוד (עיונית) כיום. תנאים להפעלת בחינת רישוי ממשלתית במינהל הסיעוד בשיטה סימולטיבית למעמד אחות מוסמכת, לאחים ואחיות מוסמכים שהינם עולים חדשים וסיימו את לימודיהם בחו"ל: יצוין כי לרשות המועמדים להיבחן העומדים בקריטריונים בסעיפים 3-1 כמפורט מטה, קיימת האפשרות להיבחן בבחינת רישוי ממשלתית עיונית או סימולטיבית (עד פעמיים בלבד בשיטה זו בכפוף לזכאות בתוקף).

זכאים להיבחן בבחינת רישוי סימולטיבית למעמד אחות מוסמכת העומדים בכל אחד מהתנאים הבאים ובתנאים שתקבע האחות הראשית הארצית:

1. בוגרי לימודי סיעוד בחו"ל במעמד עולה חדש על פי משרד העלייה והקליטה.
2. בעלי זכאות להיבחן בבחינת הרישוי למעמד אחות מוסמכת/ממינהל הסיעוד ובעת הבקשה להיבחן זכאותם בתוקף.
3. בעלי אישור העסקה רשמי בסיעוד המעיד על כל התנאים הבאים: עבודה ברצף של לפחות חמש שנים במהלך 10 שנים שקדמו למועד הגשת בקשה למינהל הסיעוד, עבודה בתפקיד אח/אחות ואחיות מוסמכות/ בבית חולים כללי מוכר בחו"ל.

בשנת 2021 תתקיים בחינת רישוי סימולטיבית אחת למעמד אחות מוסמכת עבור 20 נבחנים לכל היותר (הראשונים שיירשמו) מבין הזכאים להיבחן בבחינה זו. בכפוף להעברת 1185851 ש"ח ממשרד העלייה והקליטה בדצמבר 2020.

בשנים הבאות תתקיים לכל הפחות בחינת רישוי סימולטיבית אחת בשנה עבור 20 נבחנים לכל היותר (הראשונים שיירשמו) מבין הזכאים להיבחן בבחינה זו. עם אפשרות לקיום בחינות נוספות, בהתאם לצורך ולמתווה שייקבע בין המשרדים, לאור הלימוד והפקת לקחים שתיעשה משנת הבחינה הראשונה והעברת התקציב הנדרש לכך ממשרד הקליטה.

כאמור, יום בחינה יכלול לכל היותר 20 נבחנים בכפוף לקבלת התקציב לכך. משרד העלייה והקליטה יתחייב להעברת ההוצאות למערך בחינות סימולטיביות ותפעולן למינהל הסיעוד, ללא תלות למספר נבחנים שיירשמו בפועל ליום בחינה.

לעניין סעיף 21: בארה"ב ובמדינות ברית המועצות לשעבר פועלות מזה שנים תכניות לימודים אקדמיות במסלולים של "למידה מרחוק". הלימודים המקוונים נעשים מקובלים יותר בעשור האחרון, ולאחרונה, על רקע מגיפת הקורונה, עברה מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל ללימודים מקוונים, לרבות במקצועות הרפואה. היות שעד כה משרד הבריאות לא הכיר בתארים ובקורסים הנלמדים בצורה מקוונת, הרי שרוקחים, בעלי ניסיון תעסוקתי מחו"ל, למשל, אינם יכולים להשלים את תהליך הרישוי בישראל. על כן, מוצע לפעול כך, שמשרד הבריאות יכיר בתארים שנרכשו בלימודים מקוונים, ובלבד שהמנהל מכיר בהכשרה הרפואית באותו המוסד וכי מאושר על ידו מתן תעודות או רישיון על סמך הלימודים המקוונים האלה,

וכל עוד המוסד מפקח על הלימודים המקוונים. באשר לקורסים קליניים ומעבדתיים, מומלץ שהמשרד יכיר בהם אם התקיימו באופן פרונטלי, ויגדיר חובת השלמה שוות ערך אם התקיימו באופן מקוון.

לעניין סעיף 1ד: התואר "קלינאי תקשורת" נלמד במדינות ברית המועצות לשעבר בבתי ספר לחינוך, ואילו בארץ הוא נלמד במסגרת בתי ספר לרפואה. החלטת ממשלה 2225 קבעה כי יש לפעול למען הסדרת תכנית הסבה או השלמה לקלינאי תקשורת מבריה"מ לשעבר. אמנם נבנתה תכנית השלמה עבור אודיו-פרוטזיסטים (מקצוע הקיים בצרפת), אולם קלינאי התקשורת מבריה"מ נותרו ללא מענה. על כן, מוצע להסדיר תכנית הסבה או השלמה גם עבורם.

לעניין סעיף 1ה: מקצוע רפואת פה ולסת נלמד בצרפת במסגרת לימודי רפואה, ואילו בישראל הוא נלמד במסגרת לימודי רפואת שיניים. קיימת חוסר חפיפה בין סמכויות בעלי המקצוע בישראל לבין אלה שבחול"ל. על כן, מוצע לקבוע, להקים וועדה מקצועית שתדון בשאלה האם רופאים מצרפת, המומחים ברפואת פה ולסת, שהוכיחו הכשרה וידע מתאימים, יוכלו לבקש הכרה כמומחי פה ולסת, אף אם אינם רופאי שיניים.

לעניין סעיף 1ו: כיום רופאי שיניים מומחים עולים נדרשים לעמוד בבחינות התמחות בישראל, וכתוצאה מכך מתקשים לקבל הכרה ולעבוד בתחום מומחיותם. רק במקרים חריגים, ולאחר התייעצות עם המועצה המדעית, רשאי המנהל להכיר במומחיות מחו"ל ללא בחינה. על כן, מוצע להנחות את משרד הבריאות להקים ועדה מקצועית שתתכן כיצד להרחיב את אפשרות ההכרה במומחיות של רופאי שיניים מחו"ל ללא בחינה, כפי שהדבר נעשה בנוגע לרופאים, ובכלל זה ע"י תיקון תקנות או חקיקה אם נדרש.

לעניין סעיפים ה'-ח': בוועדות יהיו נציגים של משרד ראש הממשלה, משרד העלייה והקליטה, משרד הבריאות ונציגים נוספים ככל שידרשו ובהזמנת משרד הבריאות. יודגש כי הוועדות המקצועיות הן ממליצות בלבד אך ההחלטה הסופית נתונה בידי גורמי המקצוע של משרד הבריאות, נציגי משרד הבריאות.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

הסרת החסמים לתעסוקת עולים בעלי השכלה מתאימה וניסיון מחו"ל במקצועות הרפואה תהווה מיצוי של הפוטנציאל התעסוקתי של כל עולה, תתרום למשק המדינה ולפרנסת העולה ומשפחתו. קליטת עולים בעלי השכלה והכשרה ממדינות מוצאם, ללא שמדינת ישראל השקיעה בעלויות ההשכלה וההכשרה, תתרום רבות לפיתוח המשק. ככל שמדובר במקצועות רפואיים לא מדובר רק בחסכון כלכלי, אלא גם במענה למחסור באנשי מקצוע מתחום הרפואה.

תקציב

מימון הבחינה הסימולטיבית במקצוע הסייעוד, הוא מתקציב משרד העלייה והקליטה ובהתאם לסיכום בין משרדי הבריאות והעלייה והקליטה, באישור אגף תקציבים.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר ההשכלה הגבוהה – מסכים.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 1737 מיום 22.6.2014

החלטת ממשלה מס' 2225 מיום 23.11.2014

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יחס ההצעה

חוות דעת מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי : 01ביצועי

תחום פעולה עיקרי : 02חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי שר הבריאות
ועל ידי שרת העלייה והקליטה

ב' בכסלו התשפ"א
18 בנובמבר 2020



ירושלים, ב' בכסלו תשפ"א

18 בנובמבר 2020

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: הסרת חסמים לתעסוקת עולים בישראל במקצועות הרפואה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

להסיר חסמים לשילוב עולים בעלי מקצועות בתחום הרפואה, בתעסוקה במקצועם בישראל, באמצעים שונים הכוללים: הקלה בתהליכי הרישוי הנדרשים מרופאים/רופאות ומאחים/אחיות בעלי ניסיון מעשי של 5 שנים לפחות במקצוע; הסדרת תכנית השלמה לקלינאי תקשורת ממדינות ברה"מ לשעבר והקמת וועדות מקצועיות שיגבשו המלצות לעניין הכרה ברופאים מצרפת המומחים ברפואת פה ולסת, הכרה במומחיות רופאי שיניים בעלי ניסיון מחו"ל ללא בחינה, הכרה בתקנים בין-לאומיים של הכשרה ורישוי במקצועות הבריאות וכן בעניין הרחבת הסמכויות המקצועיות המוכרות של בעלי מומחיות במקצועות רפואיים מארה"ב.

מטרת ההחלטה להקל על השתלבותם של עולים שמקצועם נמנה על מקצועות הרפואה בעבודה בישראל, הן לעניין קליטתם המיטבית בישראל ולתרומתם למשק הישראלי והן כמנוף לעידוד עלייה לבעלי מקצועות הרפואה, במיוחד בתקופה זו בה קיים צורך מוגבר באנשי רפואה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההמלצות בהצעה כוללות הקלות והתאמות בתהליכי רישוי והכרה במקצועות הרפואה לעולים. ההצעה מבטאת את מדיניות הממשלה לקבוע העדפה מתקנת לעולים בכל תחומי החיים על מנת להציב אותם בנקודת מוצא דומה לישראלים ותיקים, על אף קשיי ההסתגלות והשפה, והכל מתוך מטרה לעודד עלייה לישראל מרחבי העולם.

המדיניות האמורה גם עולה בקנה אחד עם ההבנה כי מניעת הכרה בהכשרה מקצועית ובניסיון מקצועי של עולים, אינה מחויבת המציאות לצורך שמירה על הרמה המקצועית של העיסוק במקצוע המדובר בישראל, ויש לנסות ולאזן בין שני עיקרים אלה.

חלקן של ההמלצות עוסק בהקמת וועדות מקצועיות אשר יגבשו המלצות המאזנות בין שני העקרונות האמורים ויבחנו אפשרות של הכרה בתקנים בין-לאומיים של הכשרה ורישוי במקצועות הבריאות.

הכל כדי שתרגישו בבית





לאור האמור, אין מניעה משפטית לקבלת ההחלטה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

ההצעה בנוסחה זה הופצה ללשכות המשפטיות של משרדי המשרד להשכלה גבוהה ומשלימה והאוצר וכן למשרד המשפטים ביום 16.11.2020. חלק מהמכותבים העביר הערות משפטיות.

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

עמדת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה ושל היועץ המשפטי של משרד הבריאות היא שאין מניעה לאישור ההצעה. לאור האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת הצעת ההחלטה.

מ.נ. שטרית

מיכל שטרית-רבב, עו"ד

היועצת המשפטית

