



המכון
החרדי
למחקרי
מדיניות

דרישת תואר אקדמי

כתנאי סף במכרז למשרה בשירות הציבורי

יורם מרגליות
ניצה (קלינר) קסיר
אליהו ברקוביץ

יולי 2019

דרישת תואר אקדמי כתנאי סף במכרז למשרה בשירות הציבורי

יורם מרגליות*, ניצה (קלינר) קסיר** ואליהו ברקוביץ***

א. מבוא

תואר אקדמי מהווה תנאי סף בקבלה למשרות רבות בשירות הציבורי. הדבר נקבע: בחוק ביחס למשרות מסוימות; בתקנות ביחס למשרות אחרות; ובתקנון שירות המדינה (תקשי"ר), באופן גורף, ביחס למשרות מדרגת ניהול בינונית ומעלה כאשר מדובר במכרז פומבי.¹

במקרים בהם נתבעה המדינה, קבע בית הדין שדרישה של תואר אקדמי היא פררוגטיבה הנתונה לה וכי כל עוד הדרישה לתואר נכנסת בגדר מתחם הסבירות לא יתערב בית המשפט בהחלטת המדינה.² הסבירות תבחן על פי תכלית המשרה בה מדובר.³ חשוב לציין שעל פי מבחן הסבירות בית המשפט אינו מחליף את שיקול דעתה של הרשות ואינו קובע את הראוי ביותר, אלא רק מוודא שהחלטת הרשות אינה חריגה באופן שהופך אותה לבלתי סבירה.

במאמר קצר זה נבקש להגדיר את גבולות מתחם הסבירות המשפטי בכך שנבחן את שיקולי המדיניות העומדים בבסיס הדרישה לתואר אקדמי כתנאי סף למשרה בשירות הציבורי. הגדרה זו עשויה לסייע בידי בית המשפט במקרים של תביעה. בנוסף, נבקש לקרוא למחוקק ולמחוקק המשנה לשוב ולשקול את נחיצות הדרישה לתואר אקדמי ביחס לחלק מהמשרות בשירות הציבורי המנויות בחוקים ובתקנות.

תפקיד המדינה הוא השאת רווחת התושבים.⁴ חלק גדול מפעילותה נעשה באמצעות עובדיה (השאר נעשה בידי נבחרים ציבוריים) המכונים "עובדי השירות הציבורי". כדי להשיא את רווחת התושבים, על המדינה לבחור את עובדיה באופן שישיא את תפוקתם ביחס לשכר המשולם להם, שכן הדבר ייטיב עם התושבים בהיות העובדים משרתי הציבור. נשאלת על כן השאלה מתי קביעת תואר אקדמי

* פרופ' מן המניין, הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב. עמית בכיר במכון החרדי למחקרי מדיניות.

** משנה ליו"ר, המכון החרדי למחקרי מדיניות.

*** חוקר במכון החרדי למחקרי מדיניות.

¹ ראו אסמכתאות בהערות השוליים שבפרק ב' להלן. עובדים הניגשים למכרז פנימי נהנים מהקלה המאפשרת להם לעמוד בתנאי הסף למגוון משרות על אף שאינם מחזיקים בתואר אקדמי, עבור משרה הדורשת תואר אקדמי כתנאי סף למתמודד חיצוני.

² ראו ע"ב (י-ם) 2637/04 שגב אריאלה נ' נציבות שירות המדינה ואח' (פורסם בנבו).

³ ראו, למשל, ס"ע (ירושלים) 28454-01-11 חיים מנשה הבלין ואח' נ' גדעון סער שר החינוך ואח' (פורסם בנבו) (פסק הדין עסק בדרישת תואר אקדמי כתנאי סף למשרת מפקח בחינוך המוכר שאינו רשמי. בית המשפט קבע שהדרישה לתואר ראשון מתיישבת עם תכלית החקיקה הקובעת את הפיקוח על החינוך. שכן, התואר מקנה כלים רלוונטיים לתפקיד המפקח כמי שבוחן את איכויות הלמידה בבית הספר).

⁴ להרחבה, ראו פרק ג' להלן.

כתנאי סף לקבלה לעבודה, מביאה להשאת התפוקה ביחס לשכר? במקרים בהם דרישת התואר גורמת לצמצום לא ענייני של מבחר המועמדים למשרה וכתוצאה מכך לפגיעה בתפוקה, קשה למצוא לה הצדקה.

דרישת התואר האקדמי עשויה להיות תוצאה של העדר מבחנים ספציפיים של כשירות והתאמה לתפקיד. בהעדר מבחנים שכאלה, ההסתמכות על דרישת תואר אקדמי משיאה את תפוקת עובדי המדינה. אולם ייתכן שהשקעה בפיתוח מבחני כשירות והתאמה לתפקיד המסוים, תאפשר קבלת עובדים ללא תואר אקדמי מבלי שהדבר יפגע בתפוקתם כעובדי מדינה.

שאלה נוספת, מסובכת יותר, נשאלת באותם מקרים בהם דרישת תואר אקדמי אכן מעלה את התפוקה של עובדי המדינה, אולם גורמת להדרה של אוכלוסיות מסוימות בשל מתאם חיובי גבוה בין העדר השכלה אקדמית לבין שייכות לאותה קהילה. במקרים אלו מתעוררת שאלה של צדק חלוקתי וערכים נוספים (להלן: "צדק חלוקתי") המבטאים העדפות של התושבים שמן הראוי להביאם בחשבון בעת קביעת המדיניות שמשיאה את הרווחה החברתית.

ייתכן שראוי לשלם מחיר במונחי יעילות, משמע, להסתפק בתפוקה נמוכה יחסית של משרתי ציבור, אם יש בכך כדי לקדם צדק חלוקתי. ההכרעה תתקבל בדרך של השוואת תועלות ועלויות. המטרה, כאמור לעיל, היא השאת רווחת התושבים. רווחתם עולה כאשר תפוקת עובדי הציבור עולה, אולם רווחת התושבים עולה גם כתוצאה מקידומו של צדק חלוקתי וצריך לכן לאזן בין השניים.

כאשר קידום הצדק החלוקתי כרוך בירידה בתפוקת עובדי הציבור, ראוי לבחון היטב כיצד ניתן לקדם את הצדק החלוקתי באופן שממזער את עלויות קידומו. מצד אחד, קיימת עלות שנובעת מוויתור על דרישה לתואר אקדמי וכתוצאה מכך הפחתת התפוקה של עובדי השירות הציבורי במקרה המסוים. מהצד השני, קידום הצדק החלוקתי בדרך של העסקה בשירות המדינה, מקטין את הצורך בקידום הצדק החלוקתי באמצעות מערכת המס ותשלומי ההעברה, שהשימוש בה לקידום צדק חלוקתי כרוך בעלות המכונה "הנטל העודף של מיסים". כדי להקטין את הפגיעה בתפוקת עובדי המדינה כתוצאה מצמצום ההסתמכות על תואר אקדמי כדרישת סף, יש להשקיע בפיתוח ויישום מבחני כשירות והתאמה לתפקיד אף מעבר לרמה שהייתה נדרשת אלמלא קיומו של שיקול הצדק החלוקתי.

קיימות כמובן דרכים נוספות לקידום צדק חלוקתי, למשל, השקעה תקציבית גדולה וממוקדת בחינוך של בני האוכלוסיות החלשות אקדמית. על פני הדברים, באותם מקרים בהם תואר אקדמי אכן נדרש מטעמי יעילות, דומה ששיפור השכלת האוכלוסיות המודרות היא המדיניות הראויה ביותר. מדיניות זו ידועה כ first best. אולם, בהינתן חסמים תקציביים ופוליטיים יתכן שאין מנוס מהסתפקות, זמנית,

במדיניות שמכונה *second best*.⁵ המדיניות המיטבית במקרה זה תהא פיתוח מבחני כשירות ספציפיים לכל תפקיד ותפקיד, גם במקרים בהם עלות המבחנים אינה מוצדקת על פי מבחני עלות/תועלת להשאת תפוקת עובדי המדינה. מבחני כשירות ספציפיים יצמצמו את המקרים בהם נדרש תואר אקדמי גם במקרים בהם המועמד המסוים הוא בעל כישורים מתאימים לביצוע העבודה אף שאין לו תואר אקדמי. חסמים משמעותיים דיים עשויים אף להצדיק כ *second best* שילוב של שיפור השכלת האוכלוסיות המודרות עם הקלה זמנית בדרישות האקדמיות בקבלה למשרת עובד ציבור והשקעה מוגברת בהכשרת העובדים במהלך העבודה.

בפרק ב', נתאר את המצב בארץ, ועל קצה המזלג גם במספר מדינות זרות. בפרק ג' נדון בשיקולי המדיניות בעד ונגד דרישה לתואר אקדמי. בפרק ד' נציע כיצד ראוי לדעתנו לאזן בין השיקולים הנוגדים. לבסוף נסכם.

ב. רקע עובדתי משפטי: תואר אקדמי כתנאי סף למשרה בשירות הציבורי

ב1. רקע עובדתי בישראל

בחקיקה ראשית, תואר אקדמי נקבע כתנאי סף למשרות הבאות: יו"ר ומנכ"ל מועצת תאגיד השידור הציבורי,⁶ מנהל הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים,⁷ דירקטור בחברה ממשלתית,⁸ מבקר פנים בגוף ציבורי,⁹ מבקר עירייה,¹⁰ יועץ לענייני אזרחים וותיקים ברשות מקומית,¹¹ יועצת לקידום מעמד האישה ברשות מקומית,¹² נציג ציבור בתאגיד עירוני,¹³ מנהל בית העצמאות,¹⁴ חבר וועדה קרואה,¹⁵ וממונה ביטחון בגוף ציבורי.¹⁶

⁵ R. G. Lipsey and Kelvin Lancaster, The General Theory of Second Best, *The Review of Economic Studies* Vol. 24, No. 1 (1956 - 1957), pp. 11-32.

⁶ סעיפים 9(א) ו-38(א) לחוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014.

⁷ סעיף 25(1) לחוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה), תשס"ו-2006.

⁸ סעיף 16(א) לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975.

⁹ סעיף 3 לחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.

¹⁰ סעיף 167(ג) לפקודת העיריות [נוסח חדש].

¹¹ סעיף 7 לחוק האזרחים הותיקים, תש"ן-1989.

¹² סעיף 3(א) לחוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), תש"ס-2000.

¹³ סעיף 3 לתקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), תשס"ו-2006.

¹⁴ סעיף 21 לחוק בית העצמאות, התשס"ט-2009.

¹⁵ סעיף 16(ב) לחוק איגודי ערים, תשט"ו-1955.

¹⁶ סעיף 4(ג) לחוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998.

בתקנות, תנאי סף שכזה נקבע ביחס למשרות הבאות: חבר הוועדה המייעצת למועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו,¹⁷ נציג ציבור בתאגיד עירוני,¹⁸ מנהל יחידת נוער ברשות מקומית,¹⁹ ומנהל מעון יום שיקומי.²⁰

בתקנונים, תואר אקדמי נקבע כתנאי סף בתקנון מגן דוד אדום ביחס למשרת נציג הוועד הפועל מטעם הציבור.²¹ והחשוב מכולם, תקנון שירות המדינה (תקשי"ר), קובע שתואר אקדמי הוא תנאי סף להגשת מועמדות במכרז פומבי לכל המשרות מדירוג מינהלי 17 ומעלה, דהיינו, למשרות בינוניות ובכירות.²²

כאמור במבוא, בית המשפט קבע שהחלטה לקבוע תואר אקדמי כתנאי סף למשרה בשירות הציבורי היא פרוגרטיבה של המדינה, אולם על החלטה לעמוד במתחם הסבירות. הסבירות נקבעת בהתאם לתכלית המשרה. בית המשפט אינו מחליף את שיקול דעתה של הרשות אלא רק בוחן אם היא בגדר הטווח שהוא רואה כסביר. מכאן, שבית המשפט יתערב רק במקרים קיצוניים בהם התחקות אחר תכלית המשרה מראה בבירור שאין צורך בתואר אקדמי כדי להיות ראוי לה.

הקביעה שבסעיף 11.13 לתקשי"ר לפיו כל משרה בדרגה ניהולית בינונית ומעלה מצריכה תואר אקדמי היא קיצונית, במובן זה שהיא מניחה שתכלית כל משרה בדרגה בינונית ומעלה מצריכה תואר אקדמי. בית המשפט קבע שיש לבחון מה התכלית בכל מקרה ומקרה כדי לקבוע אם דרישת הסף של תנאי אקדמי היא סבירה. כך, למשל, בפסק דין **הבלין** בית המשפט לא הסתפק בכך שמשרת המפקח בה דובר הייתה משרה בדירוג מנהלי גבוה, אלא בחן האם סביר להניח שתכלית דרישת הפיקוח מחייבת שלמפקח יהא תואר אקדמי.

כמו כן, התקשי"ר אינו החסם היחידי העומד בפני חסרי השכלה אקדמית, בלא בחינה מהותית של נחיצות התואר להתאמה למשרה. קיימים חסמים לא פורמליים שראוי לתת עליהם את הדעת. כך, למשל, סטודנטים לתואר ראשון ושני ממוסדות מאושרים יכולים להתמודד למשרת סטודנט בשירות הציבורי בהליך של מכרז מאגר ולאחר שיקלטו, יהיו זכאים להתמודד במכרזים פנימיים ובין משרדיים. לנציבות שירות המדינה מדיניות לשילוב סטודנטים מאוניברסיטאות וממכללות מאושרות בתכניות התמחות ייחודיות במהלך לימודיהם. הסטודנטים העובדים במשרת סטודנט או מתנדבים נחשפים לעבודה בשירות הציבורי ומשיגים ניסיון ודריסת רגל שייתכן ויסייעו להם להתקבל לאחר מכן

¹⁷ סעיף 1(ב) כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (ועדה מייעצת לבחינת תחום שידורי הטלוויזיה בישראל), התשע"ג-2013.

¹⁸ סעיף 3 לתקנות העירויות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), תשס"ו-2006.

¹⁹ סעיף 2(א) לתקנות הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת התלמידים ונוער) (תנאים בדבר השכלה וניסיון למנהל יחידת נוער), תשע"ב-2011.

²⁰ סעיף 24(א) לתקנות מעונות יום שיקומיים (רישוי, סל שירותים לפעוטות עם מוגבלות ותנאי טיפול בהם), התשס"ח-2008.

²¹ סעיף 30א(ג) לתקנון מגן דוד אדום, התשנ"ב-1992.

²² סעיף 11.13 לתקשי"ר.

לתפקידים ציבוריים. מסלול זה אינו פתוח בפני תושבים שאינם סטודנטים, או בפני אלו שלומדים במסגרות אקדמיות שאינן מאושרות על ידי נציבות שירות המדינה. שילוב סטודנטים בשירות הציבורי הוא מדיניות ראויה, אך יש להכיר בכך שהדבר מציב חסם על דרכו של מי שאינו סטודנט, ולפתח מסלולי הכשרה שעשויים לפצות על כך.

ב.2. מחקר השוואתי מצומצם

בארצות הברית, בדומה לישראל, המשרות מדורגות על פי דירוג מנהלי. בשניים מתוך שניים-עשר הדירוגים אין חובת תואר אקדמי. אלו הן הדרגות הנמוכות ביותר. ככל שמטפסים במעלה הדירוג, ישנה דרישה של תואר אקדמי, כללי או רלוונטי למקצוע. בפועל, גם מבחינה מספרית, לרוב המשרות יש צורך בתואר אקדמי.²³ לחלק מהמשרות יש מבחני כשירות פרקטיים לתפקיד, למשל אוריינות מחשב למזכיר או מתמלל.²⁴ לסיכום, ארצות הברית אינה שונה מישראל, ואולי אף מחמירה יותר ממנה, בדרישה לתואר אקדמי לצורך קבלה למשרה שאינה זוטרה, בשירות הציבורי.

זהו גם המצב באוסטרליה ובגרמניה. גם שם נהוגה שיטת הדירוג במגזר הציבורי. באוסטרליה, חלק ממשרות הפתיחה (entry level) לשירות הציבורי אינן דורשות תואר אקדמי, חלקן דורשות ניסיון כלשהו וחלקן לא דורשות תואר או ניסיון כלל.²⁵ אולם, ככל שהדירוג גבוה יותר כך הדרישה לתואר אקדמי שכיחה יותר. בגרמניה, השירות הציבורי מחולק לארבע רמות, כאשר שתי הרמות הגבוהות ביותר מחייבות תואר אקדמי ראשון ושני בהתאמה לדרגה ושתי הרמות הבסיסיות אינן מחייבות.²⁶

שוונות מעט הן קנדה ובריטניה. בקנדה, מתוך 75 תחומים בשירות הציבורי, ב 41 תחומים לא נדרש תואר אקדמי כתנאי סף, אך בחלקם נדרש ניסיון מעשי בתחום או תעודה מקצועית.²⁷ בבריטניה, אין חובת תואר אקדמי לחלק גדול מהתפקידים ואף ישנו מסלול של מועמדים בעלי פוטנציאל גבוה (Fast Track) ובחלק מהתפקידים במסלול זה המועמדים אינם חייבים בתואר אקדמי.²⁸

²³ Classification & Qualifications, www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/general-schedule-qualification-policies/#url=Test-Requirements

²⁴ Clerical and Administrative Support Positions, www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/general-schedule-qualification-standards/#url=Group-Standards

²⁵ Australian Public Service Commission, Cracking the code: How to apply for jobs in the Australian Public Service, p. 15 (2007).

²⁶ Wiebke Paulus & Britta Matthes, *The German Classification of Occupations 2010 – Structure, Coding and Conversion Table*, FDZ 19 (2013), www.doku.iab.de/fdz/reporte/2013/MR_08-13_EN.pdf

²⁷ Qualification standards for the core public administration by occupational group or classification, www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/staffing/qualification-standards/core.html

²⁸ Civil Service: training and development, www.gov.uk/guidance/training-and-development-opportunities-in-the-civil-service

לבסוף, בחלק מהמוסדות הבינלאומיים, כמו למשל באיחוד האירופי, ישנה דרישה לתואר ראשון לפחות.²⁹

לסיכום, בסקירה ההשוואתית החלקית שערכנו נמצא שהדרישה לתואר אקדמי כתנאי סף למשרת עובד ציבור ברמות הניהוליות הגבוהות שכיחה גם במדינות הים. קנדה ואנגליה נוטות יותר מאחרות להחליף את דרישת התואר האקדמי בניסיון מעשי או בלימודי תעודה.

ג. שיקולי מדיניות

1.1. תפקיד המדינה

על פי תפיסה ליברלית אין למדינה חשיבות בפני עצמה, אלא היא מהווה כלי בידי התושבים המשמש אותם להשאת רווחתם. המדינה מקדמת את רווחת תושבי המדינה בדרך של השאת פונקציית רווחה חברתית. במילים פשוטות ניתן לתאר זאת כהשאת ה"אושר" של התושבים. כל התושבים שווים ערכית מבחינת המדינה והיא בוחרת את המדיניות באופן שישיא את ממוצע האושר של התושבים. כשמדובר במדיניות חברתית-כלכלית, הנחת המוצא היא כלכלת שוק. זו, דרך אגב, הנחת המוצא בכל מדינות העולם, למעט אולי צפון-קוריאה. גם מדינות סקנדינביה, הידועות ברמת הרווחה הגבוהה שהן מספקות לכלל תושביהן, משתיתות את כלכלתן על השוק. התערבות המדינה נדרשת כדי לתקן כשלי שוק וכדי לקדם צדק חלוקתי. יעילות (תיקון כשלי שוק) וצדק חלוקתי הם שני הפרמטרים בפונקציית הרווחה החברתית. בהעדר התערבות המדינה, חשופים התושבים לכשלי שוק, כגון, מונופולים והשפעות חיצוניות. מונופולים וקרטלים מעלים את המחיר ומקטינים את ההיצע אל מתחת לרמה שהייתה מתקבלת בשוק תחרותי, ופוגעים בכך ברווחת התושבים. התערבות המדינה מונעת זאת. השפעות חיצוניות יכולות להיות שליליות או חיוביות. החצנה שלילית, למשל זיהום אוויר, מתרחשת כאשר הפרט אינו מפנים את העלות שהתנהגותו משיתה על אחרים. כתוצאה מכך יש ייצור יתר של אותה התנהגות ותת-השקעה במניעת או הקטנת העלויות הסביבתיות הכרוכות בה. החצנה חיובית, למשל חידוש המצאות, מהווה את התופעה ההפוכה. הפרט אינו מפנים באופן מלא את טובות ההנאה שפעילותו מרעיפה על פרטים אחרים. כתוצאה מכך יש ייצור חסר של אותה התנהגות. התערבות המדינה, למשל באמצעות מס על פליטות מזהמות, או סובסידיה להמצאות, יכולה להביא להפנמה של מלוא העלויות וטובות ההנאה ולהביא את הפעילות לרמתה המיטבית. כשל שוק מהסוג של השפעה חיצונית חיובית נוגע בנושא של מימון מוצרים ציבוריים

²⁹ European union official, www.nationalcareersservice.direct.gov.uk/job-profiles/european-union-official

שיפורט בקצרה להלן. הטיפול בכשל שוק זה מהווה את ההצדקה המרכזית לקיומה של המדינה מקדמת דנא.

מוצר ציבורי (כגון בטחון) מאופיין בשתי תכונות: הראשונה, היעדר יריבות בצריכתו (שימוש של האחד בו איננו מפחית את הכמות הזמינה לאנשים אחרים), והשנייה היא היעדר יכולת הדרה (לא ניתן למנוע שימוש של היחידים שלא השתתפו במימונו). הדוגמא הפרדיגמטית בספרות למוצר ציבורי היא האור שמפיץ המגדלור: אין יריבות בצריכתו (כולם יכולים לראותו ולהשתמש בו והאור אינו מתכלה כתוצאה מהשימוש), והוא נעדר יכולת הדרה (לא ניתן להדיר את הספינות שלא השתתפו במימון ולגרום להן לא לראות את האור בעודן שטות בים).

אי יכולת ההדרה גורמת לבעיה של טפילות: כיוון שכל אחד ואחת נהנים מהמוצר הציבורי גם אם לא השתתפו במימונו, פרטים רציונליים נמנעים מלשלם. כולם נפגעים מכך, כי מוצרים ציבוריים שעבורם פרטים היו רוצים לשלם אילו ידעו שכולם משתתפים במימונם אינם ממומנים, ולכן גם אינם מסופקים. זו היא הסיבה מרכזית לרצון הפרטים להמליך עליהם שליט, או בימינו – סיבה מרכזית לקיומה של מדינה. על מנת לפתור את כשל השוק אנו מסכימים לתת למדינה כוח לכפות עלינו תשלום מיסים. כל אחד מהפרטים היה מעדיף שלא להיות נתון לכפייה, אולם מסכים לה בתמורה לכך שגם האחרים כפופים לה, כי רק כך אפשר להבטיח שיימצא מימון מספק להספקת המוצרים הציבוריים. הממשלה משתמשת בכספי המיסים כדי לממן אספקתם לתושבים בעצמה, או כדי לשלם לאנשי השוק הפרטי או המגזר השלישי שיספקו אותם לתושבים.

כאמור לעיל, צדק חלוקתי מהווה את הפרמטר הנוסף בפונקציית הרווחה החברתית. השוק, גם כשאינו סובל מכשלי שוק, מצריך התערבות לשם השאת רווחתם (אושרם) של התושבים. זאת כיון שבהיעדר התערבות, נוצרים פערים גדולים מאד ביכולת הצריכה של התושבים. ככל שהבדלים אלה נובעים משוני בהעדפות הפרטים ביחס לפנאי ועבודה, אין סיבה להתערבות. אולם אם ההבדלים נוצרו בשל מזל, הרי שהנחת המוצא לפיה כל בני האדם שווים מבחינה ערכית מצדיקה התערבות. המזל יכול לבוא לידי ביטוי בהבדלים גנטיים ביכולת ההשתכרות, או מהבדלים ביכולת ההשתכרות הנובעים מאופי זהות המשפחה או הקהילה אליה התושב נולד.

המדינה צריכה, לכל הפחות, להבטיח *הזדמנות שווה* לתושבים שנולדו עם כישורי השתכרות שונים בשל גנטיקה או שייכות למשפחה או קהילה. אולם, אם נניח שהמדינה משיאה רווחה בהתאם לפונקציית רווחה תועלתנית, כפי שמקובל להניח ביחס למעצב המדיניות בישראל (וברוב המדינות), השאת הפונקציה תחייב מידה מסוימת של העברת הון לצמצום אי שוויון בהכנסות ובהון, וזאת אף מעבר למידת ההעברה הנדרשת לצורך הבטחת הזדמנות שווה.

ג2. המדינה כמעסיק

המדינה היא המעסיק הגדול במשק. לשם כך עליה לבחור את עובדיה, כמו מעסיק במגזר הפרטי, באופן שמשיא את התפוקה ביחס לעלות (שכר). ככל שעובדי השירות הציבורי מפקים תשואה גבוהה יותר ביחס למשכורת שהם מקבלים, רווחת תושבי המדינה עולה, בהיותם של העובדים משרתי הציבור.

חשוב לציין, שבחירת עובדי המדינה באופן שישקף את מגוון האוכלוסיות עשוי לתרום לתפוקתם באופנים הבאים:³⁰ במחקרים שונים שנערכו ביחס למגזר העסקי, אך שניתן להקיש מהם ביחס למגזר הציבורי, נמצא שככל שכוח העבודה בחברה מגוון יותר, כן גובר הסיכוי להגיע לתוצאות כלכליות טובות יותר. חברת מקינזי העולמית ערכה סט מחקרים מקיפים ומשמעותיים המצביעים על קשר ישיר בין גיוון לרווחיות, האחד פורסם בפברואר 2015 והתמקד בעיקר בבריטניה ובארה"ב,³¹ האחר פורסם בינואר 2018 והתפרש למדינות רבות נוספות ברחבי העולם.³² המחקרים מצאו כי חברות המצויות בִּרְבִיעוֹן העליון מבחינת גיוון גזעי ואתני הן בעלות סיכוי גבוה ב-33–35 אחוזים לקבל תשואות כספיות מעל לחציון שלהן. לפי המחקר מ-2015, כל עשרה אחוזים של גיוון בהון האנושי מגדילים את הסיכויים לעבור את החציון של התוצאות העסקיות ב-5.3 אחוזים. וכן להיפך, אי גיוון במצבת כוח האדם פוגע ממשית בחברות. המחקרים הללו, אשר סקרו מאות חברות ברחבי העולם, הראו שסיכוייהן של חברות שלא היו מגוונות בכוח העבודה שלהן להוביל בתוצאות העסקיות שלהן היו נמוכים יותר משמעותית – 29 אחוזים על פי המחקר האחרון. הדעת נותנת שכשם שהדברים יפים למגזר הפרטי כך הם יפים לשירות הציבורי.

בנוסף להשבחת איכות מצבת כוח האדם, שילוב אוכלוסיות מגוונות יבנה מערכת הטרוגנית בה בעיות תחקרנה ממגוון רחב יותר של נקודות מבט, ואפשרויות רבות ויצירתיות יותר לפתרון יועלו על ידי הצוותים המעורבים.

שילוב מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה, נותן לשירות המדינה ערך רב מעצם היכולת להכיל את השוני בין האזרחים השונים בחברה. הדבר מייצר שירות מדינה מותאם יותר, נגיש יותר, מבין וקשוב יותר לצרכי אזרחיו.

³⁰ ראו, בין היתר, נייר שנכתב עבור המגזר העסקי אך הגיוון הדברים תקף גם ביחס למגזר הציבורי. ראו: כלים שימושיים לניהול הגיוון בתעסוקה, הפורום הישראלי לגיוון בתעסוקה.

<http://diversityisrael.org.il/wp-content/uploads/ogdan-final-with-cover.pdf>

³¹ Vivian Hunt, Dennis Layton, Sara Prince, Diversity Matters (2015)

<https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/business%20functions/organization/our%20insights/why%20diversity%20matters/diversity%20matters.ashx>

³² Vivian Hunt, Lareina Yee, Sara Prince, and Sundiatu Dixon-Fyle, Delivering through diversity – Report (2018) <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/delivering-through-diversity>

ייצוג כלל האוכלוסיות בישראל בשירות המדינה גם יביא לחיזוק האמון של הציבור במערכת הציבורית בכלל ובמשרדי הממשלה בפרט. גיוס אוכלוסיות מגוונות מביא להגברת נגישות פעילות המשרדים הממשלתיים לאוכלוסיות הפריפריה, ומעביר לכלל התושבים מסר שהם חלק בלתי נפרד מהחברה הישראלית ובכך מגביר את אמון האזרחים בשירות המדינה דבר שעשוי לשפר את תפוקתה.

אולם, בניגוד לשוק הפרטי, על המדינה לשקול בהתוויית מדיניותה שיקולים נוספים. זאת מאחר שפונקציית המטרה שלה אינה השאת הרווח כמו מעבידים פרטיים, או השאת טובה חברתית מסוימת כמו פילנתרופים וארגונים ללא כוונת רווח, אלא השאת פונקציית הרווחה החברתית הכוללת.

השאת הרווחה החברתית מחייבת את המדינה בקידום צדק חלוקתי. הכלי המרכזי לקידום צדק חלוקתי הוא מערכת המס ותשלומי ההעברה. אבל צדק חלוקתי ניתן לקדם בדרכים נוספות. על המדינה לבחור את הדרך המיטבית (במונחי עלות/תועלת) לקידום צדק חלוקתי. ייתכן שהדרך המיטבית לקידום צדק חלוקתי כוללת גם שימוש של המדינה בזהותה כ"מעסיק" לשם קידום צדק חלוקתי. ולכן, בניגוד למעסיק בשוק הפרטי שכל שמנחה אותו הוא השאת התפוקה ביחס לשכר, המדינה צריכה אולי גם להבטיח השתתפות של כלל האוכלוסיות בכוח העבודה שלה כדי לקדם מטרות נוספות על השאת התפוקה. גיוון כוח העבודה עשוי להעלות את התפוקה של העובדים, אך גם במקרה בו הגיוון מפחית את תפוקת כוח העבודה הממשלתי, עדיין ייתכן ששיקולי צדק חלוקתי יצדיקו אותו. הדבר תלוי בעלות היחסית של קידום צדק חלוקתי בדרך זו אל מול האלטרנטיבות לקידום צדק חלוקתי. אם המדינה תעדיף קבלתם של עובדים מאוכלוסיות מסוימות, לדוגמה חרדים או ערבים, על פני מועמדים אחרים ששווים להם בכישוריהם או אף עדיפים עליהם, וזאת במטרה לקדם צדק חלוקתי, תהא לכך עלות. נשאלת השאלה מה היחס בין עלות זו לבין העלות של שימוש במערכת המס ותשלומי ההעברה (הידועה כנטל העודף של מיסים) כדי לקדם צדק חלוקתי.

יצוין, כי החובה לבחור את עובדי המדינה באופן שישקף ככל הניתן את מגוון האוכלוסיות מעוגנת במספר אופנים בחקיקה ובהחלטות ממשלה,³³ ובעת בחינת סבירות החלטה מנהלית בדבר דרישת תואר אקדמי כסף לקבלה למשרת עובד מדינה, על בית הדין להביא בחשבון תכלית זו, גם מכוח חקיקה.

³³ לחקיקה בעניין שילוב אוכלוסיות מגוונות בשירות המדינה ופירוט של העונים להגדרה זו, ראו: סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959: https://www.nevo.co.il/law/html/Law01/p221k1_001.htm; וראו גם הנחיית נציב שירות המדינה 03.22 מתאריך 23.02.2017: https://www.gov.il/he/Departments/policies/guide_line_0322

ד. דרישת תואר אקדמי אל מול דרישה של עמידה במבחני כשירות והתאמה לתפקיד

השכלה גבוהה משמשת את המעביד בשני האופנים הבאים. האופן הראשון, והחשוב פחות מבין השניים, הוא סינון ראשוני של מועמדים, על מנת לחסוך בעלויות הליך בחירת המועמדים. זאת מאחר שמוסדות ההשכלה הגבוהה השקיעו עלויות סינון בעת תהליך הקבלה של מועמדים שפנו אליהן בבקשה ללמוד בהם. הקבלה למוסד להשכלה גבוהה מהווה אם כן איתות על איכות המועמד.³⁴ כמו כן, עצם הסיום בהצלחה של לימודי תואר אקדמי מעיד על יכולת לימוד, התמדה ואחריות, שהן תכונות רלוונטיות כמעט לכל משרה, לרבות משרה בשירות המדינה.

מבחינה עיונית הדבר דומה לשימוש בפרופיילינג הידוע גם כאפליה סטטיסטית. עצם עובדת השתייכותו של פרט לקבוצה מסוימת (נניח קבוצת הצעירים), בעלת מאפיינים מסוימים, נניח זהירים פחות ולכן מועדים יותר לתאונות דרכים, גורמת לכך שנייחס לפרט את מאפייני הקבוצה, מבלי לשאת בעלויות הכרוכות בבחינה של כישורי הפרט, למשל כישורי הנהיגה שלו. הדבר עושה עוול לפרט שהוא נהג טוב, אבל חוסך עלויות בחינה פרטנית. בנוסף, ההסתמכות על פרופיילינג עשויה להעלות את איכות העובדים אם היצע העבודה גדול, שכן בחינות אינן מושלמות ולכן אם נבחן מראש רק את השייכים לקבוצה שסטטיסטית סיכויי התאמתם למשרה הם יחסית גבוהים, נקבל תוצאה טובה יותר מאשר אם נבחן את כולם. פרופיילינג משתלם לכן מבחינת עלות/תועלת למעביד, המבקש להשיא את רווחיו. מובן שעצם דרישת תואר אקדמי היא אך תחילתו של החיסכון בעלויות בחינה עבור המעביד. יש חשיבות גם לאיכות המוסד בו למד המועמד, שוב מתוך הנחה שככל שקשה יותר להתקבל למוסד, הסיכון אותו כבר עבר המועמד היה מחמיר יותר. וכמובן שגם הציונים ומכתבי ההמלצה רלוונטיים ומקנים למעביד כלי נוסף, ללא עלות מבחינתו, לסינון מועמדים.

האופן השני, והחשוב יותר, בו דרישת תואר אקדמי כתנאי סף לקבלה כמועמד לעבודה (או אישור השתתפות במרכז) משמשת את המעביד הוא התוכן המהותי של הלימודים.³⁵ קשה מאוד לקבוע מהם הכישורים והכלים הנדרשים להצלחה בשוק העבודה. מה עוד שהטכנולוגיה משנה את שוק העבודה (ואת העולם) במהירות, וכישורים החשובים היום עשויים להיות חשובים פחות בעתיד וההיפך. ובכל זאת, אין מנוס מניסיון להגדיר זאת. ה-OECD ביצע הגדרה שכזו לצורך השוואה בין מדינות.³⁶ לאחר מכן יסד ה-OECD תכנית להערכה בינלאומית של כישורי בוגרים, במסגרת תכנית

³⁴ אודות תאוריית האיתותים ראו:

[Connelly, B. L., Certo, S. T., Ireland, R. D., & Reutzel, C. R. \(2011\). Signaling Theory: A review and assessment. *Journal of Management*, 37\(1\), 39-67.](#)

³⁵ ראו למשל:

[Lange, F., & Topel, R. \(2006\). The social value of education and human capital. *Handbook of the Economics of Education*, 1, 459-509.](#)

³⁶ ראו: **Getting Skills Right: Skills for Jobs Indicators**, OECD 2017 http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/getting-skills-right-skills-for-jobs-indicators_9789264277878-en#.WkS_g1WWaU

זו בוצעו סקרים אשר נועדו למדוד יכולות אלו במדינות שונות. הסקר הראשון שבוצע הוא סקר בינלאומי לבחינת אוריינות מבוגרים (International Adult Literacy Survey – IALS),³⁷ הסקר השני, הוא הסקר הבינלאומי לבחינת אוריינות מבוגרים וכישורי חיים (Adult International Literacy and Life Skills Survey – ALL),³⁸ בשני הסקרים הללו לא השתתפה ישראל. הסקר העדכני ביותר זכה לראשי התיבות PIAAC (The Program for the International Assessment of Adult Competencies) ובו נמדדו שלושה כישורים בסיסיים: אוריינות מילולית, אוריינות מתמטית, ופתרון בעיות בסביבות עתירות טכנולוגיה;³⁹ בסקר זה השתתפה גם ישראל. נמצא שלימודי השכלה גבוהה אכן מספקים כישורים אלה, אם כי ברמה פחותה בישראל בהשוואה למדינות OECD אחרות.⁴⁰ מהאמור עד כה עולה שדרישת תואר אקדמי כתנאי סף להגשת מועמדות למשרה נובעת מהעלויות הגבוהות, באופן שלא ניתן להצדיק במונחי עלות/תועלת, בהן יישא המעביד אלמלא דרישה זו, בקיומה של בחינה פרטנית.

ככל שהכישורים הנדרשים לביצוע העבודה המסוימת יוגדרו טוב יותר, קל יותר יהיה לקבוע אם דרישת תואר אקדמי כתנאי סף למועמדות למשרה, היא סבירה.

ניסיון בעבודה משמש לעתים קרובות הוכחה לקיומם של כישורים לבצע את העבודה. לדוגמה, דרישת הסף של תואר אקדמי החלה על משרות משמעותיות בשירות הציבורי לא חלה, באופן גורף, על המנהלים בשירות זה. סעיף 17.121 בתקשי"ר קובע כך:

(ב) מועמד כשיר להתמנות כמנכ"ל במשרד ממשלתי, בהתקיים בו שני אלה:

1. הוא בעל תואר אקדמי ממוסד להשכלה גבוהה המוכר על-ידי המועצה להשכלה גבוהה בישראל, או המקביל לה בארץ בה נרכש ואושר כשקול לתואר מהתארים האקדמיים הנהוגים בישראל על-ידי

בתחילה גובשו הקריטריונים באופן טנטטיבי, הניסוח הסופי התקבל בעקבות רפלקסיה אודות המבחנים שהונהגו ותוצאותיהם.

בהדמנות זו חשוב להזכיר סט נוסף של מיומנויות הנדרשות עבור שוק העבודה אשר הזרם המרכזי של המחקר ובעקבותיו גם ה-OECD פסחו עליהם נכון לשעה זו. המדובר במיומנויות רכות. להגדרתן של מיומנויות אלו וחשיבותן ראו סקירה אצל: ליאת קוליק ובני בנימין (2014), "מפתח לתעסוקה" – אבחון מיומנויות רכות לקידום תעסוקת צעירים, עמ' 10–14, 40–43.

<http://aluma.org.il/wp-content/uploads/2016/02/%D7%9E%D7%A4%D7%AA%D7%97-%D7%9C%D7%AA%D7%A2%D7%A1%D7%95%D7%A7%D7%94.pdf>

ככלל, רוב הספרות על מיומנויות עוסקת באוריינות ובמתמטיקה בלבד ולא נותנת דעתה על המיומנויות הרכות. אוסטרליה היא המדינה היחידה שכללה מיומנויות נוספות אלה בהגדרת "מיומנויות יסוד".

ראו: Newton, J (2016), Foundation skills policy contexts and measures of impact, NCVET, Adelaide https://www.ncver.edu.au/data/assets/pdf_file/0018/83151/Foundation-skills-policy-contexts-and-measures-of-impact.pdf

³⁷ ראו: <https://nces.ed.gov/surveys/ials/>; International Adult Literacy Survey (IALS)

³⁸ ראו: <https://nces.ed.gov/surveys/all/index.asp>; Adult Literacy and Lifeskills Survey (ALL)

³⁹ ראו: <https://nces.ed.gov/surveys/piaac/>; Program for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)

⁴⁰ להסברים מדוע, ראו, בין היתר, דוח מרכז המחקר והמידע של כנסת ישראל – פריון העבודה בישראל ובמדינות המפותחות והגורמים המשפיעים עליו <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03656.pdf>

האגף להערכת תארים מחו"ל, בהתאם לכלליו ותנאיו כפי שיהיו מעת לעת, לרבות הוראות נציבות שירות המדינה;

2. הוא בעל ניסיון בתפקידים ניהוליים בכירים – בשירות הציבורי או בתאגיד בעל היקף עסקים ו/או פעילות משמעותיים, או שהוא בעל ניסיון בתפקיד בכיר אחר בתחום פעילותו העיקרי של המשרד בו הוא מיועד לכהן כמנכ"ל, או בכל תפקיד רלוונטי אחר.

(ג) במקרים חריגים ניתן למנות מועמד אף אם לא מתקיים בו התנאי האמור בסעיף (ב)1 לעיל, וזאת כאשר הוא בעל ניסיון של 8 שנים לפחות בתחום עיסוקו המקצועי העיקרי של המשרד, מתוכם לפחות 4 שנים בתפקידים ניהוליים בכירים בשירות הציבורי או בתאגיד בעל היקף עסקים ו/או פעילות משמעותיים, אשר ככל שיהיו חלק מתקופת ניסיונו בתחום עיסוקו העיקרי של המשרד כאמור לעיל.

באופן דומה, בחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998 נקבע בסעיף 4(ג) דרישה לתואר אקדמי.

בתיקון מס' 2 משנת תשס"ה-2005 נקבע כי: בגוף ציבורי המנוי בתוספות הראשונה, השניה והשלישית – לפטור מועמד מהתנאי האמור בסעיף קטן (ג)4(4) וזאת מטעמים מיוחדים שיירשמו, ובלבד שהוכח להנחת דעתו של הקצין המוסמך, כי לאור ניסיונו, הכשרתו או השכלתו, הוא מתאים למלא את התפקיד אף שלא התקיים לגביו התנאי האמור;

כלומר, בד בבד עם הצבת תואר אקדמי כתנאי סף, נתן המחוקק לממונה סמכות ושיקול דעת לוותר על דרישה זו בהתאם לשקלול נתונים אחרים הרלבנטיים לשאלת כשירותו של המועמד למילוי התפקיד, כניסיון והכשרה. החלטה שאינה שוקלת זאת אינה החלטה סבירה.

בנוסף, מן הראוי שהמדינה תשקול גם שיקולי צדק חלוקתי. כיון שדרישת תואר אקדמי משפיעה באופן שונה על אוכלוסיות שונות, מן הראוי להשקיע משאבים בתכנון ובביצוע של בחינות פרטניות של המועמדים לעבודה, מעבר למידה שמוצדקת להשאת תפוקת עובדי המדינה בהתאם לעלות/תועלת. משמע, המדינה כמעסיק תישא עלויות שאינן מוצדקות בכובעה כמעסיק, אך ראויות בהיות פונקציית המטרה שלה השאה של הרווחה החברתית בכללותה. כמו כן, יש לשקול השקעת משאבים נוספים, מעבר למוצדק משיקולי יעילות, בהכשרה ספציפית של אוכלוסיות חסרות תואר אקדמי באופן שיאפשר להן לרכוש את הכישורים הנדרשים להשתלבות בשוק העבודה בכלל ובשירות המדינה בפרט.

ה. סיכום

במאמר קצר זה ניסינו להניח את התשתית העיונית להכרעה האם דרישה של תואר אקדמי בתנאי סף להגשת מועמדות לקבלה למשרה בשירות המדינה עומדת במתחם הסבירות. מטרת המדינה היא השאת רווחת התושבים. בפונקציית הרווחה החברתית משוקללים יעילות וצדק חלוקתי. המאמר מסביר מתי ובאיזה אופן דרישת תואר אקדמי היא יעילה, ומדוע שיקולי צדק חלוקתי עשויים להניע את המדינה להתנהג באופן שונה מכפי שמתחייב מתפקידה כ"מעסיק".