

עומק – מרכז לעיצוב מדיניות וחקיקה

מסמך מדיניות בנושא "מינוי מנהלים לבתי ספר"

(מוגש לחה"כ זוהיר בהלול)

מבוא

עבודת מחקר זו מחולקת לשלושה חלקים:

- 1) תיאור אובייקטיבי של הליך מינוי מנהלי בית-ספר כיום. החלק עוסק בכישורי הסף ובתנאים הדרושים כפי שהם קבועים בחוזר מנכ"ל ובמקורות נוספים. בנוסף, מובאת נקודת מבט ביקורתית על התנהלות ההליך בפועל.
- 2) הצגת עיקרי הפסיקה בנושא לאורך השנים ומסקנות שהיא מעלה בנוגע להליך המינוי.
- 3) תשתית אפשרית לרפורמה שניתן לבצע בנושא לאור הקווים המנחים הכלליים שהותוו ע"י לשכת חבר הכנסת.

תקציר מנהלים

- 1) הליך המינוי הנהוג בבתי-ספר שבבעלות המדינה שונה מזה הנהוג בבתי-ספר שבבעלות הרשויות המקומיות. הבדל זה בא לידי ביטוי בהרכב ועדת הבחינה, בגורמים האחראים על מינוי נציגי אותה ועדה וכן בגורם שמקבל את ההחלטה הסופית בדבר המינוי.
- 2) ברשויות המקומיות מתעוררות בעיות רבות יותר בהליך מינוי המנהלים, מאשר אלו הקיימות בהליך המתבצע על ידי מוסדות משרד החינוך, ועיקרן בלחצים המופעלים על ידי גורמים ברשות ובהחלטות המתקבלות תוך משוא פנים. בעיה זו בולטת במיוחד במגזר הערבי. הצעת חוק חינוך ממלכתי משנת 2010 ניסתה להתמודד עם בעיות אלו, אך כיוון שהצעה זו לא עברה הבעיה נותרה ללא מענה.
- 3) משרד החינוך מנסה להתמודד עם בעיית רמת הניהול בבתי-ספר בארץ על ידי העלאת תנאי הסף לקבלת מנהלים. עם זאת, עדיין ישנן בעיות בהליכי המיון ונראה כי יש צורך בהבהרת תפקידיה של ועדת הבחינה, ובחידוד הדרכים בהן ניתן למדוד את כישורי המועמדים לתפקיד.
- 4) במחקר יוצגו תחילה הדרישות החוקיות הנהוגות כיום בהליך המינוי, הנוגעות הן להרכב הוועדה והן להליך המינוי. בהמשך, תובא התייחסות למסקנות הפסיקה העולות מהליכי מינוי ברשויות המקומיות.
- 5) הצוות מציע להתבסס על הצעת חוק חינוך ממלכתי, המוזכרת לעיל, שהונחה על שולחן הכנסת ה-18. הצוות סבור כי אימוץ ההצעה ייצור הליך מינוי שוויוני לתפקיד מנהל בית ספר ברשויות המקומיות, על ידי העצמת כוחם של גורמים מקצועיים בהליך המינוי, קרי, נציגי משרד החינוך. כמו כן, הוא ייצור הליך מינוי אחיד וירחיב את מעורבותם של אנשי משרד החינוך כשומרי סף בהליכי מינוי לתפקידים ניהוליים במוסדות חינוך.

חלק א' – המצב כיום**הקדמה: חשיבותם של מנהלי בית-הספר¹**

- מחקר שנערך בנושא, בחן בתי ספר שהישגיהם גבוהים מהישגי בתי ספר אחרים שאוכלוסייתם דומה.
- המחקר מייחס את הבדלי ההישגים האלה למנהל בית הספר. לאמור: תוצאות המחקר מלמדות שמנהלים אפקטיביים במיוחד מעלים את הישגיו של תלמיד "טיפוסי" בבתי הספר שלהם בחודשיים עד שבעה חודשי למידה בשנת לימודים אחת, ולהפך – מנהלים שאינם אפקטיביים מורידים את ההישגים במידה דומה.
- עוד עלה כי מנהלים משפיעים על הישגי התלמידים גם על ידי ניהול צוות המורים. כך לדוגמה: תחלופה גבוהה של מורים יכולה להיות מדד לשיפור/איכות הלימוד בהתאם לתדירות כמובן, וכן לספק מדד לשליטה וניהול נכון של צוות המורים.
- מסקנות אלו ומסקנות נוספות המוצגות במאמר, מצביעות על חשיבותו הרבה של מנהל בית הספר, ומלמדות על הצורך בבחירה מושכלת באדם שימלא את התפקיד.

הליך המינוי של מנהלי בתי-ספר

ישנם הבדלים בהליכי המינוי של מנהלים בין בתי-הספר בבעלות המדינה לבתי-ספר בבעלות הרשות המקומית (ובתוכם בין עיריות למועצות מקומיות ואזוריות). הבדלים אלה באים לידי ביטוי, בין השאר, בגורם האחראי למינוי הוועדה הממנה, בהרכבה, ביושב-הראש שלה ובגורם שהוא בעל הסמכות להכריע בדבר המינוי.²

נוהל מינוי מנהלים בבתי-ספר יסודיים ועל-יסודיים שבבעלות המדינה³

- מינוי מנהלי בתי-ספר במוסדות שבבעלות המדינה מוסדר בחוזרי מנכ"ל, ואלו הן ההנחיות העיקריות בנושא:
- מועמדים למשרת מנהל אשר עומדים בתנאי הסף (כפי שיפורטו בהמשך) מוזמנים לריאיון בעל-פה לפני ועדת היועצים, שם תיבדק התאמתו של המועמד מבחינת אישיותו והתכונות הדרושות למילוי המשרה.
 - מוזמנים ירואיינו בע"פ ע"י ועדות יועצים שחבריהן מוזמנים ע"י מנהל תחום כוח אדם בהוראה במחוז הנוגע בדבר או נציגו, אשר ישמש מרכז ועדת היועצים או נציגו.
 - נציגי משרד החינוך שהינם חברים בוועדה, לא יהיו עובדים אשר חיוו את דעתם כממונים ישירים או עקיפים על אחד המועמדים למשרה הפנויה בטופס של המועמדות לאותה משרה.
 - הרכב הוועדה בחינוך היסודי יהיה כדלהלן:

○ **מגמה ממלכתית:**

- מנהל המחוז או נציג מטעם משרד החינוך- ישמש כיושב ראש הוועדה;
- נציג מרכז הסתדרות המורים בישראל;
- ראש רשות החינוך המקומית או מנהל מחלקת / אגף החינוך;

¹ גרורי פי בראנץ', אריק א' האנושק וסטיבן ג' ריבקיין חשיבותם של מנהיגי בית הספר: מדידת השפעתם של מנהלי בתי ספר אפקטיביים אבני ראשה: http://www.avneyrosha.org.il/resourcecenter/Pages/importance_of_leaders.aspx

² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הליך המינוי של מנהלי בתי-ספר במערכת החינוך (2010): <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02923.pdf>

³ חוזר מנכ"ל משרד החינוך נוהל מינוי מנהלים וסגני מנהלים במוסדות חינוך רשמיים (8.3.2016): <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/8/8-4/HoraotKeva/K-2016-7-1-8-4-21.htm>

- נציג מטה משרד החינוך או נציג ממחוז שהוועדה אינה שייכת אליו, ובמקרה שהדבר אינו מתאפשר- נציג מהמחוז שהוועדה שייכת אליו (להלן: נציג המשרד).
 - **מגמה ממלכתית-דתית:**
 - מנהל מינהל החינוך הדתי או נציגו- ישמש כיושב ראש הוועדה;
 - מנהל המחוז או נציגו;
 - נציג מרכז הסתדרות המורים בישראל;
 - ראש ראשות החינוך המקומית או מנהל מחלקת / אגף חינוך.
 - בחינוך העל-יסודי, הרכב הוועדה זהה להרכבה בחינוך היסודי, אך מתווסף אליה נציג ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים.
 - במקרה של "קולות שקולים" יהיה משקלו של יו"ר הוועדה כפול.
 - המפקח הכולל על מוסד החינוך הנוגע בדבר יוזמן לוועדת היועצים על ידי מנהל תחום כוח אדם בהוראה במחוז ויהיה בעל זכות לדעה מייעצת שאינו חבר ועדה. כמו כן, אם המשרה הפנויה היא משרת מנהל חטיבת ביניים בבית-ספר מקיף ש-ש-שנתי, מנהל בית-הספר רשאי לשמש משקיף בעל דעה מייעצת. לא תותר השתתפות של משקיפים נוספים מטעם הגופים החברים בוועדת היועצים. כל גוף יהיה מיוצג על ידי נציג אחד בלבד.
 - מספר המשתתפים המינימלי בישיבות הוועדה הוא מחצית מחבריה, ובהם יושב-הראש.
 - מנכ"ל משרד החינוך יחליט בדבר מינויו של מועמד למשרה פנויה לאחר שיעין בפרוטוקול הוועדה, ובמסמכים שהובאו לידיעתו ותוך התחשבות במסקנותיה של הוועדה.
 - אם מנכ"ל המשרד סבור כי יש לשוב ולבחון את המועמדים שהופיעו לפני הוועדה או כמה מהם, הוא רשאי למנות ועדה עליונה, ועליו לנמק את החלטתו. חברי הוועדה יהיו:
 - מנהל האגף הבכיר לכוח אדם בהוראה, אשר ישמש יושב ראש וועדה.
 - מנהלי האגפים של הגיל המתאים במינהל הפדגוגי.
 - נציג הלשכה המשפטית.
 - האחראי על מינוי מנהלים באגף הבכיר לכוח אדם בהוראה, אשר ישמש מרכז הוועדה.
 - למען הסר ספק, בנסיבות אלו רשאי מנכ"ל המשרד להעדיף שלא להסתייע בוועדת יועצים עליונה, אלא לראיין בעצמו את המועמדים.
 - חבר בוועדת היועצים שהמועמד הוא קרוב משפחה שלו יודיע על כך ליושב ראש הוועדה, ולא ישתתף כלל בוועדת היועצים המראיינת את המועמדים לאותה משרה.
- לסיכום:** מינוי המנהלים בבתי-ספר שהם בבעלות המדינה נעשה דרך ועדת יועצים, אשר בוחנת את מידת התאמתו של המועמד לתפקיד. לאחר קיום הוועדה, מנכ"ל משרד החינוך עובר על המסמכים הרלוונטיים ובהתחשב בהמלצותיה של הוועדה מחליט מיהו המועמד המתאים ביותר לתפקיד. במידה והוא סבור כי יש לשוב ולבחון את המועמדים, רשאי הוא למנות ועדה עליונה לשם בחינה חוזרת.

הליך המינוי של מנהלים בבתי-הספר בבעלות הרשויות המקומיות⁴

מינוי מנהלי בתי-ספר שבבעלות רשויות מקומיות מוסדר כיום בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 ובצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977.

• תקנות העיריות קובעות כי מועמדים למשרה פנויה בעירייה שהוכרז עליה מכרז פומבי יעמדו לבחינה בעל פה לפני ועדת בחינה (ואם ראש העירייה ראה בכך צורך - גם ייבחנו בכתב). על מינוי ועדה זו התקנות קובעות כדלקמן:

- ראש העירייה יקבע רשימה של שמות הנציגים לוועדת בחינה.
- הרשימה תכלול את נציגי העירייה ונציגי הציבור המקומי או נציגי מוסדות אחרים שימונו על ידי ראש העירייה, ותפורסם על לוח המודעות של משרדי העירייה.
- ראש העירייה ימנה ועדת בחינה מבין הנציגים המנויים ברשימה.
- הרכב ועדת בחינה: לא יהיה זוגי ולא יפחת משלושה; יושב ראש הוועדה יהיה נציג העירייה, ובין שאר חברי הוועדה יהיה לפחות נציג ציבור אחד.
- ההכרעה על קבלת מועמד למשרה מוכרזת תתקבל על בסיס השכלתו, ניסיונו, הכשרתו והתאמתו של המועמד.
- החלטות ועדת הבחינה יתקבלו ברוב קולות חברי הוועדה, וכן היא רשאית להחליט שאף אחד מהמועמדים אינו כשיר להתמנות למשרה המוכרזת.
- התקנות קובעות גם כי דרישות ההשכלה והניסיון במכרזים פומביים יהיו, ככל האפשר, כדרישות ההשכלה והניסיון הנהוגות ברשויות מקומיות או בשירות המדינה למשרות דומות.⁵

• צו המועצות המקומיות קובע כי מועמדים למשרה פנויה ברשות מקומית שעליה הוכרז מכרז (פנימי או חיצוני) ונתונייהם האישיים עונים לתנאי המכרז, יוזמנו לראיון לפני ועדת בחינה. להלן הרכב ועדת הבחינה שנקבע בצו, במפורש, בנוגע למנהלי בתי-ספר:

- הרכב ועדת הבחינה למנהל בית ספר של חטיבת ביניים או בית ספר מקיף (הן במכרז פומבי והן במכרז פנימי):

- נציג המזכירות הפדגוגית של משרד החינוך והתרבות, או נציג אגף החינוך הדתי אם מדובר במשרה של ניהול בית-ספר שבפיקוח אגף החינוך הדתי, ישמש כיושב ראש הוועדה;
- נציג מינהל שירות העובדים;
- נציג ועדת מינהל השירות;
- נציג הרשות המקומית;
- נציג הסתדרות המורים;
- נציג ארגון מורי בתי הספר העל יסודיים;
- המפקח על בית הספר מטעם משרד החינוך והתרבות.

- הרכב ועדת הבחינה למנהל בית-ספר על-יסודי (הן במכרז פנימי והן במכרז פומבי):
- נציג מינהל שירות העובדים;
- נציג ועדת מינהל השירות;

⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הליך המינוי של מנהלי בתי-ספר במערכת החינוך (2010): <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02923.pdf>

⁵ תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979, סעי' 7-8, 22-23, 27-28: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/P182_048.htm

- נציג הרשות המקומית ;
 - נציג משרד החינוך והתרבות ;
 - נציג הסתדרות המורים ;
 - נציג ארגון בתי הספר העל יסודיים ;
 - נציג הציבור המקומי.
- כל רשות מקומית תציע לראש מינהל השירות רשימה של שמות נציגים לוועדות הבחינה. הרשימה תכלול את שמות הנציגים של הרשות המקומית, את שמות הנציגים של ועד העובדים של הרשות המקומית ואת שמות נציגי הציבור. רשימה זו טעונה אישור של ועדת מינהל השירות.
- בצו נקבע כי הנציגים לוועדות האלה, למעט נציג הציבור המקומי, ימונו על ידי ראש מינהל השירות, לפי הצעת הגופים שאליהם הם משתייכים. נציג הציבור המקומי ימונה על ידי ראש מינהל השירות, לפי הצעת הרשות המקומית.
- החלטות ועדת הבחינה יתקבלו בקולות יושב ראש הועדה ושניים מחבריה לפחות. במקרה של מספר קולות שקול בוועדת בחינה, יכריע יושב-הראש.
- בנוגע למכרז פומבי, נקבע כי ועדת הבחינה תבדוק את התאמתו של המועמד למשרה המוכרזת, מבחינת אישיותו ותכונותיו, וכן כי ההכרעה על קבלת מועמד תתקבל על בסיס השכלתו, הכשרתו והתאמתו של המועמד למשרה המוכרזת. עוד נקבע כי עובד הרשות המקומית או מועמד אחר לא יופלו מכל סיבה שהיא. אולם, בתנאים שווים תינתן עדיפות לתושבים המתגוררים בתחומה של הרשות המקומית הנוגעת בדבר.⁶

לסיכום: מכל האמור לעיל עולה כי **במוסדות החינוך שבבעלות הרשויות המקומיות (עירייה או מועצה מקומית), יש לרשות המקומית משקל רב יותר מאשר למשרד החינוך.**⁷ משקל זה בא לידי ביטוי בהרכבי הועדה הכוללים נציגים רבים של המועצה עצמה, וכן בכך שלראש העירייה יש את הכוח לקבוע מי יהיו נציגי המועצה. מתוך כך ניתן להבין מדוע הליך המינוי ברשויות המקומיות הוא בעייתי יותר מזה הנהוג בבתי-ספר שבבעלות המדינה, בעיה אליה נתייחס בהמשך.

הצעת חוק חינוך ממלכתי התש"ע-2010⁸

- הצעת חוק זו הוגשה במהלך הכנסת ה-18 על ידי חברי הכנסת אלכס מילר, זבולון אורלב ורונית תירוש.
- ההצעה ביקשה להוסיף את סעיף 10א לחוק הקיים, ומטרתה הייתה הסדרת מינויו של מנהל מוסד ממלכתי או ממלכתי-דתי בבעלות הרשויות המקומיות, ובכלל זה מינוי מנהל חטיבה עליונה.
- ההצעה מאפשרת למשרד החינוך להנהיג פיקוח הדוק יותר על הליך מינוי מנהלים, וכך להבטיח את התאמתו של כל מועמד לתפקיד.

⁶ צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977, סעי' 15, 22-23, 28, 31-32, 76-77 : https://www.nevo.co.il/law/html/law01/211_002.htm

⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הליך המינוי של מנהלי בתי-ספר במערכת החינוך (2010) : <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02923.pdf>

⁸ הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון- מינוי מנהל מוסד חינוך), התש"ע-2010 (קישור להורדת הקובץ) : <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2553.rtf>

- על פי הצעת החוק, מינוי מנהל למוסד חינוך כאמור, יהיה בידי ועדת מכרזים אשר תורכב מנציגי משרד החינוך, הארגונים היציגים של המורים ונציגי הרשות המקומית. מנהל המחוז של משרד החינוך, שבתחמומו נמצא מוסד, או נציגו, יעמוד בראשה.
- הוועדה תבחן את מידת התאמתו של כל מועמד על פי אמות המידה שיקבע שר החינוך.
- לסיכום, ניתן לראות כי בעיית מינוי המנהלים, ובפרט בעיית מינוי המנהלים ברשויות המקומיות, נידונה בעבר גם בכנסת. אולם, הצעת חוק זו לא עברה, ועדיין לא נמצא פתרון ראוי.

כישורי הסף הנדרשים למילוי משרת ניהול⁹

להלן הכישורים העיקריים הנדרשים כיום ממועמד למשרת ניהול בית-ספר:

למשרת ניהול בבית ספר יסודי:

- **ניסיון בהוראה:** ניסיון בהוראה בפועל של 5 שנים לפחות בבתי ספר יסודיים ו/או על-יסודיים בארץ, בהיקף המזכה בוותק הוראה, שבהן הצליח המועמד בתפקיד של עובד הוראה.
- **השכלה אקדמית:** תואר שני אקדמי מוכר ממוסד להשכלה גבוהה מהארץ או ממוסד להשכלה גבוהה מחו"ל, אשר קיבל אישור שקילות מהאגף להערכת תארים אקדמיים מחו"ל. בבתי ספר דתיים רצויה גם השכלה תורנית.
 - מועמד שהוא בעל תואר שני אקדמי שאינו במנהל החינוך או שאינו בניהול וארגון מערכות חינוך יידרש ללמוד לימודי השלמה במינהל מערכות חינוך או בארגון וניהול מערכות חינוך בהיקף של 8 שעות שבועיות כתנאי סף להגשת מועמדות למכרזי ניהול. אישור על סיום לימודי ההשלמה יהיה תנאי סף להגשת מועמדות למכרזי ניהול.
- **השכלה פדגוגית:** תעודת מורה מוסמך או מוסמך בכיר ממוסד מוכר בארץ להכשרת עובדי הוראה, או הסמכה על סמך בחינות מילואים, או רישיון הוראה קבוע לחינוך העל-יסודי, או רישיון לעיסוק בהוראה או תעודת הוראה אוניברסיטאית מהארץ.
- **הכשרה לניהול בית ספר:** תעודת סיום של התוכנית החדשה להכשרת מנהלים של מכון "אבני ראשה" והמוסדות האקדמיים, או אישור על סיום לימודי שנה א' בתוכנית זו, כתנאי סף להשתתפות במכרזי ניהול בכל מוסדות החינוך.

למשרת ניהול בבית ספר על-יסודי:

- **ניסיון בהוראה:** ניסיון בהוראה בפועל של 5 שנים לפחות בחינוך העל-יסודי או בכיתות ז' ו-ח' של החינוך היסודי בארץ, בהיקף המזכה בוותק בהוראה, שבהן הצליח המועמד בתפקיד של עובד הוראה.
- **השכלה אקדמית:** כפי שפורט לעיל בדרישות למשרות ניהול בבית ספר יסודי.
- **השכלה פדגוגית:** רישיון הוראה קבוע או רישיון לעיסוק בהוראה במסלול העל-יסודי, בהתאם לתקנון שפורסם בחוזר המנכ"ל של משרד החינוך ובהתאם לפרסומים נוספים בחוזרי המנכ"ל.
- **הכשרה לניהול בית ספר:** כפי שפורט לעיל בדרישות למשרות ניהול בבית ספר יסודי.

⁹ נספח 1 לחוזר מנכ"ל (נוהל מינוי מנהלים) – כישורי הסף הנדרשים למילוי משרת ניהול פנויה:

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/8/8-4/HoraotKeva/K-2013-3-1-8-4-17.htm>

למשרת ניהול בחטיבת ביניים:

ממועמד לניהול בחטיבת ביניים יידרשו, בנוסף לדרישות ממועמד לניהול בית ספר על-יסודי כפי שהוצגו לעיל, גם הדרישות הללו:

- הכרה יסודית של מטרות הרפורמה בחטיבות הביניים ועקרונותיה;
- הכרה יסודית של הקווים המנחים והוראות הביצוע של משרד החינוך הנוגעים לחטיבת הביניים;
- ניסיון קודם בחטיבת הביניים או בבית ספר הטרוגני ואינטגרטיבי אחר;
- רצוי ידע וניסיון ביישום דרכי הוראה אלטרנטיביות בכיתות הטרוגניות ובייזום פעילויות אינטגרטיביות בתחום החינוך החברתי הלא פורמאלי או במעורבות בפעילויות אלה.

בנוסף לכל הכישורים שהוצגו, חוזר המנכ"ל מפרט גם כישורים רצויים אשר יישקלו במסגרת גיבוש המלצתה של ועדת היועצים, ובהם: יכולת הנהגה, הובלה והנחיה, יכולת לתכנן ולעצב תמונת עתיד של בית הספר, יכולת להנהיג ולעבוד בצוות, יכולת להתמקד ביחיד כפרט, ניסיון בהוראה לתלמידים בעלי צרכים ייחודיים, כושר הבעה בכתב ובעל פה בעברית (בבתי ספר ששפת ההוראה בהם איננה עברית - כושר הבעה בשפה המשמשת בהם), כושר מינהלי ויכולת לבנות תכנית לימודים בית ספרית.

ראש העירייה / ראש המועצה יכול להחליט שעל המועמד להיבחן גם במבחנים בכתב, וזאת בנוסף למבחן בעל-פה שנעשה מול ועדת הבחינה. מבחנים אלו יהיו מותאמים לדרישות המשרה, כלומר - יכולים להוות כלי לבחינת הכישורים המוצגים להלן.¹⁰

עם זאת, נציין כי עלו ביקורות לפיהן וועדות הבחינה אינן נסמכות על המלצות או על מבחנים אשר בודקים את כישורים אלו, ולכן לא ברור האם וכיצד הכישורים נבחנים.¹¹

התכנית להכשרת מנהלים לבתי הספר בשנת הלימודים תשע"ז¹²

כחלק מהמאמץ של משרד החינוך לקידום המנהיגות החינוכית וכחלק מההשקעה בפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה הוקם מכון "אבני ראשה", המכון הישראלי למנהיגות בית-ספרית. המכון החל לפעול בשנת הלימודים התשס"ח, ומאז פועל לקידום מערכת החינוך ולשיפור הישגיה על ידי חיזוקם ופיתוחם של מנהלי בתי הספר. תעודת סיום של התוכנית החדשה להכשרת מנהלים של מכון "אבני ראשה" היא תנאי סף הנדרש למילוי משרת ניהול.¹³ תכנית ההכשרה נמשכת שנה אחת בלבד, ומתבססת על העקרונות הבאים:

- מנהיגות פדגוגית ושיפור בית ספרי, אשר תהווה את ציר הלמידה המרכזי בתכנית ההכשרה.
- למידה התנסותית: במרכז של התכנית עומדת למידה המבוססת על מעורבות, התנסות ויישום בבתי הספר הקולטים, כמו גם במוסדות המכשירים.

¹⁰ צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977; תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979.

¹¹ "15 דקות והתקבלת: כך בוחרים מנהלי בתי ספר" (Ynet, 25.7.2012) - <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4259494,00.html>

¹² אתר משרד החינוך, התוכנית להכשרת מנהלים לבתי ספר בשנת הלימודים תשע"ז:

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/8/8-4/HodaotVmeyda/H-2015-2-8-4-1.htm>

¹³ נספח 1 לחוזר מנכ"ל (נוהל מינוי מנהלים) - כישורי הסף הנדרשים למילוי משרת ניהול פנויה:

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/8/8-4/HoraotKeva/K-2013-3-1-8-4-17.htm>

- פיתוח זהות מקצועית אישית של פרחי הניהול: תהליכי הלמידה ימוקדו בבניית הכישורים של פרח הניהול וביכולת להעריכם.
- מכוונות לניהול: התכנים, המתודות ומסגרות הלמידה ישמשו לבניית היכולות של כל פרח ניהול באופן דינאמי ובהתאמה לצרכיו, כדי לכוונו לקחת על עצמו תפקיד של מנהל בית ספר ולהכינו באופן מיטבי לתפקיד.

מינוי ותחלופה של מנהלים – מבט ביקורתי

- בשנים האחרונות עלו קולות בנוגע לליקויים באופן התנהלות וועדות המכרזים למינוי מנהלים בבתי-ספר, בהן:
- בוועדות למינוי מנהלי בתי-ספר, עוברים המועמדים ריאיון שאורך כ-15 דקות. הריאיון אינו כולל מבחנים מקצועיים ואישיותיים כלשהם, ובמהלכו מציג המועמד את קורות חייו ואת תעודת ההסמכה שלו לניהול בית-ספר. זאת בניגוד למשרות ניהול שונות בחברות גדולות במשק, שלקראתן המועמדים עוברים מיונים ומבחנים האורכים פרק זמן לא מבוטל, העולה לעיתים עד כדי חודשיים.
 - ועדות אלה אינן נסמכות על המלצות או על מבחנים כלשהם לבדיקת כישוריו של המועמד, למעט אפשרות לביצוע מבחן למועמד לפי החלטת ראש העיר. מדובר בדבר תמוה ביותר בהתחשב בכך שעל מנהל בית-הספר מוטלת אחריות גדולה.
 - בשנת 2012 פורסמו המכרזים במהלך חודש יולי, דבר שהביא לכך שלמנהלים החדשים שנבחרו נותר שבוע בלבד לפני פתיחת שנת הלימודים להיכרות בית הספר ולקביעת התוכנית לשנה החדשה.¹⁴
 - יש הטוענים כי הליכי המינוי במגזר הערבי כוללים קשיים רבים יותר. כך, גורמים מסוימים הצביעו על שתי בעיות עיקריות העולות בהקשר זה, אשר שלובות במידת מה זו בזו: הראשונה נוגעת ליחסי הגומלין בין הגופים השונים בוועדה הממנה, בעוד השנייה קשורה ליחסים שבין מנהל בית הספר לרשות המקומית. יש לציין כי כל הגורמים ציינו כי סוגיות אלו אינן מיוחדות למגזר הערבי, אך בולטות בו יותר.¹⁵
- יחסי הגומלין בין הגופים החברים בוועדה: לעיתים, יחסי הגומלין בין חברי הוועדה אינם מובילים בהכרח למינוי המקצועי ביותר, כאשר ישנה התנגשות בין אינטרסים של גורמים שונים בחברה הערבית בנוגע למינוי מנהלים. כך, במקרים מסוימים מפעילים ראשי הרשויות המקומיות לחץ על הוועדה לבחור במועמד בו הם חפצים, תופעה אשר בולטת עוד יותר בחינוך העל-יסודי במגזר. לתופעה זו השלכות שליליות רבות, כגון- פגיעה באמון המורים בכשרות המינוי, פגיעה בסמכותו של המנהל, בתדמיתו המקצועית, ועוד.
- יחסי הגומלין בין מנהל בית הספר לרשות המקומית: אחד הקשיים העיקריים שמנהל בית-הספר נאלץ להתמודד אתם הוא ההתנהלות מול הרשות המקומית. העברת התקציבים לבתי-הספר באמצעות הרשות המקומית עלולה לגרור תלות מסוימת של המנהל ברשות, גם במקרים שהוא אינו מועסק מטעמה. בסקר שנערך בשנת 2009 בעבור מכון "אבני ראשה"¹⁶ עלה כי מנהלים במגזר הלא-יהודי מתמודדים לא אחת עם הצורך לתמרן בין כוחות שונים ועם ריבוי לחצים המופעלים עליהם מצד גורמים רבים בקהילה וברשות המקומית.

¹⁴ ראו הי"ש 11 לעיל.

¹⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הליך המינוי של מנהלי בתי-ספר במערכת החינוך (2010).
<https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02923.pdf>

¹⁶ שם.

מכון "אבני ראשה" – "על מנהלים ומנהלות בבתי הספר בישראל – תמונת מצב: בעקבות סקר בקרב מנהלים וסדרה של ראיונות" (2009).

סיכום ביניים

- הליך המינוי הנהוג בבתי-ספר שבבעלות המדינה שונה מזה הנהוג בבתי-ספר שבבעלות הרשויות המקומיות. הבדל זה בא לידי ביטוי בהרכבי הועדה, בגורמים האחראים על מינוי נציגי הועדה וכן בגורם שמקבל את ההחלטה הסופית.
- ברשויות המקומיות מתעוררות בעיות רבות יותר בהליך מינוי המנהלים, מאשר אלו הקיימות בהליך המתבצע על ידי מוסדות משרד החינוך. עם בעיה זו ניסתה להתמודד הצעת החוק חינוך ממלכתי התש"ע-2010, אך כיוון שהצעה זו לא עברה הבעיה נותרה ללא מענה.
- משרד החינוך מנסה להתמודד עם בעיית רמת הניהול בבתי-ספר בארץ על ידי העלאת תנאי הסף לקבלת מנהלים: דרישה לתואר שני בנושא ניהול וחינוך, הקמת מכון "אבני ראשה" אשר מכשיר מנהלים ומהווה תנאי סף להגשת מועמדות למשרת ניהול. עם זאת, עדיין ישנן בעיות בהליכי המיון ונראה כי יש צורך בהבהרת תפקיד ועדת הבחינה, ובחידוד הדרכים בהן ניתן למדוד את כישורי המועמדים לתפקיד.
- ניתן לראות כי הפגמים בהליך המינוי באים לידי ביטוי בצורה בולטת יותר במגזר הערבי, וזאת בעיקר בעקבות אופי התנהלותן של הרשויות המקומיות בחברה הערבית המתאפיינות ביחסי תלות מוגברים בין מנהלים לגורמי מפתח ברשות.

חלק ב' – התפתחות הסוגיה בפסיקה

בחלק זה יוצגו המסקנות העיקריות שעלו מהפסיקה בתחום מינוי המנהלים, לצד מסקנות מתבקשות והערות של צוות המחקר.

זהות חברי הועדה וניגוד עניינים

- בעבר נקבע בבג"ץ כי השתתפותו של חבר בוועדה למינוי משרת מנהל בית ספר, כאשר לאחד המועמדים קירבה משפחתית אליו, מהווה פגם חמור.¹⁷
- בג"ץ קבע כי ידידות בין נציגי הועדה הבוחרת לאחד המועמדים לניהול בית הספר לא פוסלת חברות בוועדה. ברם, יש להודיע בישיבת הועדה על יחסי ידידות אלו, ומן הראוי שהמחזיק בקשרי הידידות יימנע מהצבעה לגבי אותו מועמד.¹⁸
- אם ניתן להראות שאצל אחד מחברי הועדה הייתה קיימת נטייה מראש להעדיף אדם המקורב לבעל השפעה משיקולים שאינם ענייניים, יש לפסול את המלצות הועדה ולהורות על עריכת מכרז חדש למשרה בפני ועדת בחינה בהרכב שונה.¹⁹
- גם אם חבר ועדה לא הושפע מפניה מגורמים בעלי השפעה, טעמי ההגינות מחייבים להביא את דבר הפניה ולהודיע על כך ליתר חברי ועדת הבחינה בתחילה בדיון, שמא תהיה להם תגובה בנושא.²⁰
- גוף ממליץ כדוגמת ועדה לבחירת מנהל בית ספר, מורכב מטבע הדברים מאנשים הקרובים לעניין, המכירים לרוב אישית את המועמדים ובכך יתרונם. אם הכרות זו היא שתפסול אותם מחברותם בוועדה, הרי שיעלם כל הצורך בוועדה זו. יחד עם זאת, הדין נותן הכשר לקיומו של מידע קודם בוועדה שכזו, משום שהוא מניח ודורש

¹⁷ בג"ץ 333/74 ואליד צאדק חג' יחיא נ' המועצה המקומית טייבה, פ"ד כט(1), 457, 463-464 (1974).

¹⁸ בג"ץ 496/81 קשוע מחמוד עבד אללטיף נ' מר אליעזר שמואלי, מנכ"ל משרד החינוך והתרבות, פ"ד לו(2), 415, 421-424 (1982).

¹⁹ ראו הי"ש 19 לעיל.

²⁰ ראו הי"ש 19 לעיל.

כי אותו מידע קודם אינו יוצר דעה קדומה, ואינו סוגר את לבם של חברי הוועדה לשכנוע הדדי, להתרשמות מחודשת, ולסקילה מחדש.²¹

מסקנות הצוות:

- יש לוודא כי לחברי הוועדה אין כל קשר משפחתי למועמדים אותם הם בוחנים. אולי אף מומלץ להחתים כל חבר, טרם יתמנה לוועדה או טרם הוועדה התכנסה לדון בעניינו של מועמד מסוים, על טופס בו הוא מצהיר כי עבר על רשימת המועמדים ואינו מצא קשר משפחתי (כפי שיוגדר) לאף אחד מהם.
- אין מניעה שחבר ועדה יקיים קשרי ידידות עם אחד המועמדים (או יותר), אך מן הראוי שמידע זה יובא בפני שאר חברי הוועדה. במקרים מסוימים, בהם יעלה חשש לניגוד עניינים, מוטב יהיה על חבר הוועדה לפסול את עצמו מלהצביע בנוגע למועמד פלוני, ובמקרים קיצוניים, יוכלו חברי הוועדה לכפות את פסילתו.
- מעבר לקרבה משפחתית וקשרי ידידות, כל נושא אשר עלול להשפיע שלא בצורה עניינית על הצבעתו של חבר ועדה, ראוי שיובא בפני שאר חברי הוועדה, לתגובתם בנושא. לגישתנו, גם במקרה זה מן הראוי להחתים את כלל החברים על הצהרה לפיה אין כל נושא שעלול להשפיע על מקצועיות חבר הוועדה. אמצעי זה יש בו כדי לקדם שקיפות ואף אמצעי התרעה מפני משוא פנים וניגוד עניינים.

תנאי מכרז

- מכרז לבחירת מנהל בית ספר, שכוונת המזמינים לא באה בו לידי ביטוי נאות (סתירת התנאים למשל), דינו להיפסל מאחר והיה בדרישות הסותרות בתנאו כדי להטעות ולהכשיל.²²
- נקבע כי על ועדת בחירה למנהל בית ספר להיות קשורה בתנאי המכרז ואין היא רשאית לסטות מהם. מטרת המכרז היא הבטחת שוויון מועמדים בפני הוועדה.²³

מסקנות הצוות:

- על הוועדה הבוחנת תוטל חובה להגדיר תנאים חד משמעיים כשהיא מפרסמת מכרז, שכן תנאים עמומים ולא קוהרנטיים עלולים להוביל לאי שוויון במכרז ולקונפליקטים בין הצדדים המתמודדים בו, כמו גם למול חברי הוועדה.

התנהלות הוועדה

- הנמקה היא מעיקריה של ההחלטה המינהלית ומיסודותיה. החלטה מנומקת מחזיקה בתוכה את כלל מרכיביה, ובהיעדרם היא נותרת סתומה בפני הרשות, ובפני הביקורת השיפוטית, וככזו דינה להתבטל. בהתאם נקבע כי היעדר הנמקה מותיר פתח לשאלות ותמיהות שלא באו על פתרון, לכן ראוי שהחלטות סופיות יהיו מפורטות ומנומקות בצורה שתניח את דעתם של אלו המושפעים מהן.²⁴
- כאשר ההכרעה בין שני מועמדים אינה חד משמעית, על חברי ועדה להימנע ממתן המלצה החלטית, ולהביא את מלוא העובדות והשיקולים לידיעת המנהל הכללי, כך שיקבל החלטה על פי מידע שלם.²⁵

²¹ בג"ץ 685/78 עומרי מחמוד נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לג(1) 767, 768 (1979).

²² בג"ץ 435/77 זכי נאשף נ' המועצה המקומית טייבה, פ"ד לב(2) 50, 52 (1978).

²³ ראו הי"ש 17 לעיל.

²⁴ ע"ע 1460/01 סלאח אבו עוואד נ' מועיד עמאשה, פ"ד לז 423, 429-431 (2002).

²⁵ ראו הי"ש 19 לעיל.

- המלצת הוועדה צריכה לציין בנפרד את דעתם של כל אלה עמם חייב המנהל הכללי להיוועץ, ואין להסתפק בהחלטה ברוב פלוני של הוועדה להמליץ על אלמוני. זאת שכן חובת המנהל הכללי אינה להיוועץ בוועדה, אלא ביחידיה. הוועדה רשאית להעביר את המלצתה למנהל הכללי כגוף, אך יש חשש מהפרקטיקה שהתפתחה הרואה את הוועדה כגוף עמו חייב המנהל הכללי להיוועץ, תוך טשטוש זהותם של חבריה עמם מוטלת חובת ההתייעצות.²⁶
- שכתוב מחדש של המלצות הוועדה, אינו עולה בקנה אחד עם הליכים מתוקנים הנדרשים מוועדה שמטרתה להמליץ על מנהל בית ספר.²⁷
- ההגיונות והיושר מחייבים לקיים שמיעה משנית. דהיינו, משהופיע פלוני לפני גוף הממליץ בעניינו וזה האחרון מבקש לבסס את החלטתו על מידע הקשור לאותו פלוני, תינתן לפלוני ההזדמנות נאותה להגיב על המידע העשוי להשפיע לרעה על סיכויו ולהציג את עמדתו ביחס אליו. אולם, יתכנו מקרים בהם המידע הנוסף ביחס למועמד הוא מידע סודי, או מידע אשר לגביו לוועדה חובה או זכות על פי דין שלא לחשוף בפני המועמד, במקרים אלה אין מנוס משלילתה של חובת השמיעה המשנית.²⁸
- יש במתן זכות שמיעה לעניין "כישלונות העבר" משום הכבדה על הרשות השלטונית, אך שיקולי יעילות אלה אסור להם שיפגעו בזכות יסוד של האזרח. יש לחפש את הפתרון בקביעת מסגרות מינהליות מתאימות העשויות להקל על המינהל הציבורי בחשיפת האמת, כגון, "שמיעה בכתב" או מינוי בודק מוסמך שיבחון את העובדות ויביא את ממצאיו לפני הרשות השלטונית הנוגעת בדבר.²⁹

מסקנות הצוות:

- על הוועדה מוטלת האחריות לנהל פרוטוקול ברור, מסודר ונהיר, באופן מלא ואמין.
- מומלץ שפרוטוקול הוועדה יכלול את דעותיהם ועמדתם על המועמדים של כל חברי הוועדה כאינדיבידואלים, וכן המלצה אחת כגוף בדבר המועמד המועדף.
- כאשר ההכרעה בין שני מועמדים אינה חד משמעית, על חברי ועדה להימנע ממתן המלצה החלטית, ולהביא את מלוא העובדות והשיקולים לידיעת המנהל הכללי, כך שיקבל החלטה על פי מידע שלם.
- כאשר בידי חברי הוועדה קיים מידע שלילי על אחד המועמדים, אשר נכנס למכלול השיקולים שישפיעו על הצבעתם, ראוי יהיה לתת לאותו מועמד הזדמנות כנה ואמתית להגיב בנושא.

התנהלות חברי הוועדה אל מול מנכ"ל משרד החינוך

- על המנהל הכללי לשאוב את הידע וההמלצות על המועמדים השונים מן הוועדה, ופרוטוקול הישיבה הוא זה שמלמד אותו על עמדתם. בהתאם, על הוועדה חובה לנהל פרוטוקול מלא ואמין של ישיבותיה באופן שישקף את דברי חבריה.³⁰
- יש להסתייג ממקרים בהם חברי ועדה מרשים לעצמם לפנות אל המנהל הכללי באופן ישיר ולתמוך במועמד כזה או אחר.³¹

²⁶ בג"ץ 685/78 עומרי מחמוד נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד (1) 767, 768 (1979).

²⁷ ראו הי"ש 24 לעיל.

²⁸ ראו הי"ש 29 לעיל.

²⁹ ראו הי"ש 29 לעיל.

³⁰ בג"ץ 528/85 האלא אספניולי חזאן נ' המנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות, פ"ד (2) 487, 494 (1986).

³¹ ראו הי"ש 24 לעיל.

- על המנהל הכללי לקבוע כללים ברורים כך שחבר ועדה יבצע את תפקידו וימלא את חובתו במסגרת דיוני הוועדה בלבד. קרי: בפרק הזמן מרגע הגשת המסקנות ועד רגע אישור המינוי ע"י המנכ"ל, חבר הוועדה יימנע מלהמשיך ולפעול אצל המנהל הכללי.³²

מסקנות הצוות:

- בעת קבלת החלטתו בנוגע למינוי משרת מנהל, על המנהל הכללי להסתמך אך ורק על פרוטוקול הוועדה, המשקף את דברי חבריה ועמדותיהם.
- החלטות המתקבלות על ידי הוועדה הבוחנת בדבר המועמד המומלץ, וכן החלטות המנהל הכללי בדבר המועמד הזוכה, יהיו מנומקות דיין בצורה שתניח את דעתם של הצדדים המעורבים. הדבר יפה גם להחלטות אחרות בעלות אופי סופי, המשפיע על מצבם של המועמדים במרכז.

לסיכום: המסקנות העולות יכולות לשמש כהוראות מחייבות, או כהמלצות שינחו את הוועדה כחלק מהליך המיון והמינוי של המנהלים. ככלל עולה שהליך המינוי צריך להיות כמובן נטול משוא פנים וניגוד עניינים, ועליו להתנהל בשקיפות וגילוי, תוך הסתמכות על נתונים אובייקטיביים. קריטריונים אלה יאפשרו הכרעה מקצועית ומבוקרת.

חלק ג' – המצב הרצוי: מסגרת כללית מומלצת להליך מינוי מנהלי בית-ספר

השינוי החקיקתי המוצע: תיקון לחוק החינוך הממלכתי, תשי"ג-1953.³³ השינוי יעשה אפוא בחקיקה ראשית, ויתווה את הליך המינוי באופן כלל-ארצי.

פירוט תיקון הצעת החוק

- אנו מציעים להתבסס על הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – מינוי מנהל מוסד חינוך), התשי"ע-2010 (פ/18/2533),³⁴ שהונחה על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חברי הכנסת אלכס מילר, זבולון אורלב ורונית תירוש.
- מיון המועמדים לניהול יבוצע ע"י ועדת מכרזים בהליך דו-שלבי שיורכב ממבחנים אישיותיים ומקצועיים.
- מנכ"ל משרד החינוך יבחן את הליך המינוי שבוצע ע"י הוועדה ואת השיקולים שנסקלו ע"י הוועדה. בחינה זו תכלול בדיקה מהותית של המועמד לוודא התאמתו לתפקיד, בהתאם לתקנות חוזר המנכ"ל. כיום דרישת אישור מנכ"ל מצויה בתקנות.³⁵ אנו מציעים לעגן דרישה זו בחקיקה – דרישה זו עולה בקנה אחד עם החלטה מספר חק 1306 /של ועדת השרים לענייני חקיקה משנת 2010.³⁶

³² ראו הי"ש 24 לעיל.

³³ חוק החינוך הממלכתי, תשי"ג-1953: https://www.nevo.co.il/law/html/Law01/152_024.htm; הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – מינוי מנהל מוסד חינוך), התשי"ע-2010 (קישור להורדת הקובץ):

<http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2553.rtf>

³⁵ חוזר מנכ"ל החינוך, נוהל מינוי מנהלים וסגני מנהלים במוסדות חינוך רשמיים:

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/8/8-4/HoraotKeva/K-2016-7-1-8-4-21.htm>

³⁶ החלטה מספר חק/1306 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 8 בנובמבר 2010 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 25 בנובמבר 2010 ומספרה הוא 2481:

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2010/Pages/des2481.aspx>

תכלית התיקון

- יצירת הליך מינוי שוויוני לתפקיד מנהל בית-ספר ע"י העצמת כוחם של גורמים אובייקטיביים וממלכתיים במשרד החינוך. השינוי המוצע יביא למיגור בעיית הנציג הקיימת והבעיות הפוליטיות הכרוכות בהליך המינוי הנוכחי ע"י החלת רפורמה כפולה – קביעת הרכב ועדה מקצועית יותר, כך שיינתן מקום רחב יותר למשרד החינוך, והוספת שלב מיון מקצועי במסגרת הליך המינוי.
- יצירת הליך מינוי אחיד הן לבתי ספר בראשות המדינה והן לבתי ספר בראשות הרשויות המקומיות, שיחייב את בתי הספר היסודיים והעל יסודיים כאחד. ההצעה שמה דגש על איזון בהרכב הוועדה הממנה, באמצעות מינוי גורמים אובייקטיביים מתוך משרד החינוך. זאת בניגוד למצב הנוכחי שבו לנציגי מועצות המקומיות יש יכולת השפעה רבה. בהתאם, ישנו צורך בביטול הכללים המצויים כיום בתקנות העיריות וצו המועצות המקומיות ואיחוד המינוי תחת קורת גג של חקיקה ראשית.
- הרחבת פיקוח משרד החינוך והגברת מעורבותו בהליך המינוי, שכן אנשיו מהווים 'שומרי סף' בהליך מינוי מנהלי מוסדות חינוך.

הליך מיון מועמדים ע"י ועדת המכרזים

מבחנים אישיותיים

- מוצע להוסיף שלב במכרז שבמסגרתו יעברו המועמדים מבחני התנהגות ומבחני התאמה. שלב זה יבחן את מכלול הכישורים החברתיים והאישיים של המועמד:
- יכולת הנהגה, הובלה והנחיה – יצירת מחויבות ומוטיבציה בקרב פקודים.
 - יכולת עבודה בצוות – גיוס והנעת ממונים ועמיתים.
 - כושר הבעה בכתב ובעל-פה (במגזר הערבי הבחינה תהא דו-לשונית).
 - יכולת התמקדות ביחיד כפרט.
 - יכולת תכנון ועיצוב חזון חינוכי לבית הספר.
- יחד עם זאת, חשוב לציין כי אנו סבורים שאמות-מידה מדויקות לבחינה האישיותית צריכות להתגבש ע"י מומחים במטה משרד החינוך, שיתוו קווים מנחים בהתבסס על ניסיונם הנרחב במיון ומינוי מועמדים במערכת. חשוב לציין, כי מבחני אישיות כמבחן קבלה לעבודה קיימים בהרבה מקומות עבודה כיום, מהם ניתן יהיה ללמוד, ולכן אנו מעריכים כי הגדרתם והתאמתם להליך המיון לא כרוכה בהוצאות משמעותיות.

מבחנים מקצועיים

מוצע להתבסס על התקנות הקיימות כיום (כישורי הסף הנדרשים למילוי משרת ניהול)³⁷ – כישורים אלה מפורטים לעיל בעמוד 6.

הרכב ועדת המכרזים

בהתאם להצעת החוק המקורית³⁸ שהוצגה לעיל, מינוי מנהל ייעשה ע"י ועדת מכרזים שהרכבה יהיה כדלקמן:

³⁷ נספח 3 לחוק מנכ"ל (נוהל מינוי מנהלים) – כישורי הסף הנדרשים למילוי משרת ניהול פנויה:

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/8/8-4/HoraotKeva/K-2013-3-1-8-4-17.htm>

³⁸ הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – מינוי מנהל מוסד חינוך), התש"ע-2010 (קישור להורדת הקובץ): <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2553.rtf>

- יו"ר הוועדה- מנהל מחוז מטעם משרד החינוך ;
- נציג משרד החינוך ;
- נציג ארגון יציג של ארגון המורים ;
- נציג הרשות המקומית.

הטעמים להרכב המוצע

- מודל זה מתקיים בהליך המינוי בבתי ספר ממלכתיים אשר מצויים בבעלות המדינה. אנו סבורים כי זהו מודל ראוי ויש להחילו על הליך המינוי של מנהלי בתי-ספר בבעלות רשויות מקומיות ומועצות אזוריות.
- היתרון המרכזי הגלום במודל המוצע הוא מתן משקל ומעורבות רבה למשרד החינוך בהליך. נציין כי מחקר שנערך בנושא על ידי מרכז המחקר והמידע³⁹ של הכנסת הצביע על מגמה, לפיה ברשויות המקומיות ניתן משקל יתר לגופים המקומיים בהליך מינוי מנהלי בתי הספר, באופן שמייצר פתח למינוי בלתי אובייקטיבי. לאור זאת יש לבצע יישור קו מקצועי שיחול גם על הגופים המקומיים.
- יחד עם זאת, הרכב הוועדה המוצע מותיר שיקול דעת בידי גורמי הרשויות המקומיות, ובכך נשמר החיבור לשטח. שילוב זה יוצר תמהיל מאוזן לוועדת הבחינה.
- חסרון העלול לנבוע מהמודל המוצע הוא פגיעה באוטונומיה של הרשויות המקומיות, אשר מצויות בקרבה לעשייה בשטח. כך, "יוצנחו" על הרשויות מנהלים מלמעלה, שאינם בהכרח מתאימים למרקם הקהילתי המקומי.

קשיים במודל המוצע

- עומס גבוה על מנכ"ל משרד החינוך – הטלת אחריות מוגברת על המנכ"ל עשויה לעכב את המינויים באופן שייפגע בתחלופת מנהלים והיטמעותם בתפקיד. הפתרון האפשרי שאנו מציעים הוא להטיל תחילה את האחריות על מפקחי המחוזות וככל שעולות סוגיות שנויות במחלוקת, יעלה העניין לאישור מנכ"ל המשרד.
- הליך המינוי והמיון צפוי להתפרס על פרק זמן ארוך יותר מכפי שנהוג כיום. לפיכך, נכון להתחיל את שלבי המיון מוקדם מהרגיל באופן שיקצה זמן לשלושה שלבים מרכזיים – איתור המועמדים הפוטנציאליים, מיון מקצועי ואישיותי לכל מועמד, וקבלת החלטה בכל הרמות הנדרשות.

פורמט תיקון הצעת החוק

הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – מינוי מנהל מוסד חינוך), התש"ע–2010

הוספת סעיף 10א 1. בחוק חינוך ממלכתי, התש"ג–1953⁴⁰, אחרי סעיף 10 יבוא :

³⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הליך המינוי של מנהלי בתי-ספר במערכת החינוך : <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02923.pdf>

⁴⁰ ס"ח תשי"ג 131, עמ' 137.

"מינוי מנהל מוסד 10א. (א) מנהל מוסד חינוך רשמי, שהוא מוסד חינוך בבעלות רשות חינוך מקומית, יתמנה על-ידי ועדת מכרזים לפי סעיף זה; לענין זה, "מוסד בבעלות רשות חינוך מקומית" – מוסד המנוהל ומוחזק על ידי רשות חינוך מקומית ושמבנהו בבעלותה או בהחזקתה.

(ב) חברי ועדת המכרזים יהיו: מנהל המחוז של משרד החינוך או המפקח על החינוך הממלכתי דתי במחוז שבתחומו מצוי מוסד החינוך, אשר יהיה יושב-ראש הוועדה, המפקח על מוסד החינוך מטעם משרד החינוך, נציג מינהל שירות העובדים, ראש הרשות המקומית שבתחומה מצוי מוסד החינוך או נציגו ונציג הסתדרות המורים או נציג ארגון המורים, לפי העניין.

(ג) בסעיף 10א לחוק העיקרי, במקום סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ג) ועדת המכרזים תערוך מבחני התאמה אישיותיים ומקצועיים שיבחנו את כישורי המועמדים; ותפעל לפי כללים ואמות מידה שיקבע שר החינוך".

בסעיף 10א לחוק העיקרי, בסופו יבוא:
 "(ד) מינוי מנהל מוסד חינוך רשמי טעון אישור של מפקחי המחוזות; בסוגיות שנויות במחלוקת יעלה העניין לאישור המנהל הכללי של משרד החינוך".

סיכום

- הרפורמה המתוארת מציעה שינוי כפול – האחד נוגע להליך המינוי עצמו שיכלול שלב מיון מקצועי נוסף שמטרתו להוות סנן אובייקטיבי שיסייע במינוי מקצועי ככל הניתן; השני נוגע להרכב הוועדה שמעניק מעט יותר כוח למשרד החינוך, מתוך נקודת המוצא שהוא מהווה גורם שלא נתון למשוא פנים.
- לדידנו, נכון להעביר את הרפורמה הזו בתיקון של חקיקה ראשית, באופן שיגבר במידת מה על מקורות הסמכות האחרים ובהתאם ייצר אישור קו בנוגע לדרישות שיש להחיל בהליך המינוי ברמה הארצית.
- להבנתנו כיום אכן קיימים סטנדרטים טובים להליך המינוי, אולם הלכה למעשה הם אינם ממומשים בעקבות פיקוח בעייתי והרכב ועדות הנוטה למשוא פנים. השינוי הכפול המוצע ברפורמה, יאפשר לממש את אותם הסטנדרטים ובכך לשפר את המצב הקיים.

מסמך זה נכתב ע"י: דפנה תדמור (ראש צוות), פיני בן הרוש, שירה האוזר, ניר שטנגר ושלי וילנר.
נבדק ואושר לפרסום ע"י עידן סגר (מנכ"ל הארגון) ונועם לבנון (מנהל אזור ת"א).

בברכה,

עומק' – מרכז לעיצוב מדיניות וחקיקה

