

מנהל תיכון

מינוי מנהלים במערכת החינוך

סדרת מדיניות החינוך

צבי לובושיץ

מורום
קהלת
למדיניות
ריבונות לאומית. חירות הפרט.

סיוון תשע"ח - יוני 2018
נייר מדיניות מס' 38

צבי לובושיץ חוקר בפורום קהלת

למד תואר ראשון בחינוך במכללה
האקדמית הרצוג ותואר שני במחשבת
ישראל באוניברסיטה העברית, עובד
בחוקר מדיניות חינוך בפורום קהלת.



מינוי מנהלים במערכת החינוך

סדרת מדיניות החינוך

צבי לובושיץ



סיוון תשע"ח - יוני 2018
נייר מדיניות מס' 38

**מינוי מנהלים במערכת החינוך – סדרת מדיניות החינוך
צבי לובושיץ**

נדפס בישראל, סיוון תשע"ח – יוני 2108

מסת"ב 2-48-7674-965-978 ISBN



תוכן דברים

1	א. מבוא.....
3	ב. רקע: משבר המנהלים.....
7	ג. מינוי מנהלים – תמונת מצב וביקורת.....
	ד. התמודדותן של רשויות חינוך מקומיות ורשתות חינוך עם
19	חסרונותיה של שיטת המינוי הרשמית.....
21	ה. תמצית המסקנות.....
23	ו. עיקרי ההמלצות.....
27	הערות.....



**”היזומה לעריכת
מחקר זה נבעה
משיחות לא-
פורמליות עם
גורמים במשרד
החינוך, שדיווחו
על שמועות
כי קיים מחסור
במועמדים מוכשרים
למשרות של מנהלי
בתי-ספר בכל
שלבי החינוך.”**

היזומה לעריכת מחקר זה נבעה משיחות לא-פורמליות עם גורמים במשרד החינוך, שדיווחו על שמועות כי קיים מחסור במועמדים מוכשרים למשרות של מנהלי בתי-ספר בכל שלבי החינוך. המחקר מתבסס על שני מרכיבים: הראשון – ריכוז תמציתי של העולה ממחקרים ומסמכים רשמיים שעמדו לרשותנו לגבי הכשרת מנהלים לבתי-הספר ותהליך גיוסם בישראל ובעולם. השני – סדרת ראיונות עם גורמים שונים ”בשטח” העוסקים בניהול חלקים של מערכת החינוך: ראשי מחלקות חינוך ברשויות מקומיות, בעלי-תפקידים ברשתות חינוך, מנהלי בתי ספר ודמויות אחרות במערכת החינוך.¹

ממצאים עיקריים:

- ברשויות מקומיות רבות אכן חווים משבר בגיוס מנהלים מוכשרים; לחלק ניכר מהמכרזים מתייצבים מועמדים מעטים בלבד, אם בכלל.
- בחלק משמעותי של המכרזים לא מתמודדים מועמדים ראויים, אף-על-פי שבדי להגיע למכרז הם צריכים לעמוד, ”על הנייר”, בדרישות המקצועיות המוקפדות שמשרד החינוך מציב למועמד לתפקיד מנהל.
- המחסור במועמדים מתאימים לתפקיד מנהל נובע במידה רבה ממדיניות המשרד:
 - אמות-המידה הנוקשות שהמשרד קבע להתמודדות במכרז לניהול מסגרות מועמדים ראויים רבים.
 - שיטת המיון והבחירה באמצעות מכרז מונעת בפועל איתור ובחירה של מועמדים ראויים.

- לא שמענו משום גורם שטח האחראי לגיוס מנהלים דעה המסכימה כי אמות־המידה שקבע משרד החינוך לתפקיד מנהל אכן נחוצות. רוב מגייסי המנהלים מחפשים תכונות אישיות אחרות במועמדים. מאידך גיסא, איש גם לא אמר לנו שאמות־המידה הללו ממש מחבלות במאמצי הגיוס. דומה שהנזק העיקרי הנובע מהן טמון בכך שהן מסננות מועמדים ראויים.

המלצות למדיניות:

- יש לגנוז חלק ניכר מאמות־המידה הנוקשות שהמשרד קובע באופן ריכוזי, ואף את תהליך המכרז.
- יש לעבור לשיטה שבה הרשות המקומית מאתרת, מגייסת ומכשירה מועמדים לתפקידי ניהול, בתהליך גיוס פעיל הנמשך שנים לפני מועד הגיוס בפועל של מנהל לבית־ספר מסוים.
- יש למנות מנהלים באמצעות ועדת איתור שנציגי הרשות המקומית הם הגורם המוביל בה, ואשר מוסמכת ללמוד על המועמדים לתפקיד הרבה יותר מכפי שמאפשר תהליך הגיוס באמצעות מכרז.



ב. רקע: משבר המנהלים

”במערכות חינוך
רבות נרשם
בשנים האחרונות
מחסור במנהלים
איכותיים. מדינות
אחדות אף
מדווחות על
’משבר מנהיגות’.”

בעשורים האחרונים נכתבה בעולם ובישראל ספרות מחקר עצומה בהיקפה הבוחנת את תפקידם הפדגוגי והמנהלי של מנהלי בתי-ספר. מן הספרות עולה כי לתפקודם של המנהלים יש השפעה מכרעת על התנהלותה של מערכת החינוך, וכי הוא מהווה הגורם השני במעלה (לאחר איכות ההוראה) בהשפעתו על הישגי התלמידים. מדוחות שנכתבו במדינות ה־ OECD מתברר כי במערכות חינוך רבות נרשם בשנים האחרונות מחסור במנהלים איכותיים וניכרת ירידה מתמדת במספר המועמדים המתחרים על משרות ניהול.² מדינות אחדות אף מדווחות על ”משבר מנהיגות” (“leadership crisis”).³ על-מנת להתמודד עם תופעות אלה, נעשו במדינות רבות נסיונות לשפר את מעמד המנהלים ואיכותם על-ידי הנעת תהליכים ויוזמות שניתן לחלקם לשני תחומים פדגוגי ומנהלי.

בתחום הפדגוגי:

- הוקמו תוכניות הכשרה מגוונות ומיוחדות להכשרת מנהלים, הכוללות שימוש בכלי הוראה חדשניים, שימת דגש בהתנסות מעשית בבתי-הספר, תוכניות לליווי מנהלים בשנותיהם הראשונות ועוד.⁴
- נערכה הגדרה מחודשת של מעמד המנהל כ”מנהיג חינוכי”, תפקידו ואחריותו, ונקבעו סטנדרטים לניהול אפקטיבי, מתוך תפיסה הרואה בניהול של מערכות חינוך פרופסיה בפני עצמה, הנבדלת ממצצוע ההוראה ומניהול של מערכות אחרות.⁵

בתחום המנהלי:

- נבנו מנגנונים משופרים לגיוס ולמינוי של מנהלים, והוגדרו אמות-המידה שעל-פיהן הם ייבחרו בוועדות המכרזים.⁶
- היבטים כלכליים הועלו משכורות המנהלים (בעיקר ביחס לשכר המורים), הוגדרו קדנציות ניהול – מוגבלות בזמן אך תוך יצירת אופק תעסוקתי למנהלים אחרי תקופת ההעסקה, ועוצבו תמריצים למנהלים מוצלחים.

בישראל נעשו מאמצים גדולים לקדם שני תחומים אלה. בעקבות המלצותיה של ועדת דברת, שהקדישה מאמצים ופירטה את המלצותיה ל"חיזוק משמעותי של מקצועיותם ומעמדם של מנהלי בתי-הספר",⁷ הוקם בשנת 2007 מכון "אבני ראשה" בשיתוף-פעולה בין משרד החינוך לבין קרן "יד הנדיב".⁸ המכון קיבל את הסמכות הבלעדית להכשיר מנהלי בתי-ספר למערכת החינוך הישראלית,⁹ תוך ביצוע מהפכה בתוכניות ההכשרה למנהלים, הגדרת תפקיד המנהל ועיצוב המעטפת שתלווה מנהלים בשנותיהם הראשונות.¹⁰ הגדרת המנהל כ"מנהיג חינוכי" פורסמה בניירות עמדה של המכון, ועולה גם מתוכניות הלימודים בקורסים להכשרת מנהלים שבאחריותו.¹¹ על בסיס תפיסת המנהל כ"מנהיג חינוכי" צומצמו פרקי-הזמן ותשומת-הלב שהוקדשו להכשרת המנהלים בתחומים הניהוליים הרגילים: ניהול משאבים כספיים, כוח-אדם, לוחות-זמנים, בקיאות בחוק או היכרות עם הצדדים הארגוניים של מערכת החינוך. במקומם הושמו במרכז התמונה היעדים הבאים: יכולת להנהיג תהליכי חינוך, הוראה ולמידה; עיצוב תמונת העתיד של בית-הספר; הנהגת הצוות, ניהולו ופיתוחו; וניהול הקשרים בין בית-הספר לקהילה. המכון מעדכן באופן שוטף את התכנים הנלמדים בקורסי הניהול, ונמצא בהליך מתמיד של התאמת התוכניות לצורכיהם של המנהלים לעתיד. סקר ומחקר שערכו המכון וראמ"ה בקרב בוגרי תוכניות ההכשרה העלו כי הבוגרים מביעים שביעות-רצון מן ההכשרה, וכי ההומוגניות ברמת המסוגלות לניהול עולה עם השנים.¹² בשיחותינו לא נתקלנו בביקורת ישירה על תוכני ההכשרה.¹³

**”על בסיס תפיסת
המנהל כ’מנהיג
חינוכי’ הושמו
במרכז התמונה
היעדים הבאים:
יכולת להנהיג
תהליכי חינוך,
הוראה ולמידה;
עיצוב תמונת
העתיד של
בית־הספר;
הנהגת הצוות,
ניהולו ופיתוחו;
וניהול הקשרים
בין בית־הספר
לקהילה.”**

בד בבד עם השינויים הפדגוגיים שהנחיל מכון ”אבני ראשה”, נערכו שינויים מנהליים שנועדו להביא לידי העלאת הרמה של מנהלי בתי־הספר בישראל. בדוח של ועדת דברת הוצע להגדיר את תפקיד המנהל בנפרד מצוות ההוראה, ולהעלות את שכר המנהלים באופן משמעותי (קודם לכן הייתה משרת ניהול שווה למשרת הוראה בתוספת אחוזי משרה בעבור ניהול). הצעה זו התקבלה ויושמה באופן חלקי בהסכמי ”עוז לתמורה” ו”אופק חדש”. אולם אף־על־פי ששכר המנהלים השתפר באופן ניכר, הוא נותר נמוך ביחס למשרות שוות־ערך בשירות המדינה, ונחשב עדיין לא־כדאי מבחינה כלכלית, בהתחשב באחריות הגדולה הנופלת על כתפי המנהל.¹⁴ לעיתים מנהלים משתכרים פחות ממורים ותיקים העובדים תחת ניהולם. על מציאות זו נשמעות מדי פעם ביקורות באמצעי התקשורת, וגם מנהלים שאיתם שוחחנו הלינו על כך. גורמים אחדים ציינו כי הם מכירים אנשים במערכת אשר ראויים מאוד להתמנות למנהלי בתי־ספר אך אינם מוכנים להתקדם מעבר לתפקיד של סגן מנהל, היות שהתמריצים בתפקיד מנהל אינם תואמים את התוספת באחריות ובעומס העבודה.





ג. מינוי מנהלים – תמונת מצב וביקורת

**”תנאי־הסף
להתמודדות
במרכזי ניהול
השתנו פעמים
מספר בשנים
האחרונות,
ונעשו נוקשים
ומחמירים יותר.”**

התהליך של מינוי מנהל בית־ספר במערכת החינוך הישראלית מתחלק לשני שלבים.¹⁵ ראשית, על מועמד לעמוד בתנאי־הסף לניהול, החלים על כלל מנהלי בתי־הספר – יסודיים ועל־יסודיים כאחד. בשלב השני, בבתי־ספר רשמיים או מוכרים שאינם רשמיים (להלן: מוכש״רים) המצויים בבעלותן של הרשויות המקומיות (להבדיל מבתי־ספר המצויים בבעלותן של רשתות חינוך) המנהלים מתמנים במרכז שמתפרסם על־ידי משרד החינוך או הרשות כאשר מתפנה משרת ניהול חדשה. תנאי־הסף להתמודדות במרכזי ניהול השתנו פעמים מספר בשנים האחרונות, ונעשו נוקשים ומחמירים יותר. על־פי חוזר המנכ״ל העדכני בנושא זה (משנת תשע״ח) הדרישות מן המועמדים הן:

1. ניסיון בהוראה – חמש שנות ניסיון בהוראה או שלוש שנות ניסיון בהוראה ועוד חמש שנות ניסיון בניהול מערכת חינוכית או מערכת אחרת;

2. השכלה אקדמית – תואר שני לפחות;

3. השכלה פדגוגית – תעודת מורה מוסמך;

4. הכשרה ייעודית לניהול – תעודת סיום של התוכנית להכשרת מנהלים של מכון ״אבני ראשה״ (גם בוגר תואר שני במנהל החינוך באחד מן המוסדות האקדמיים מחויב בתוכנית זו).¹⁶

יש לציין כי תוכנית ״אבני ראשה״ דורשת, כתנאי לקבלה, עיסוק של המתקבל בהוראה פעילה. אף שאין מדובר בתנאי רשמי בחוזר משרד החינוך, מדובר למעשה בתנאי־סף נוסף לתפקיד מנהל.¹⁷

תנאי־סף אלה חלים על כלל הניגשים למכרזי ניהול במערכת החינוך – הן בבתי־הספר הרשמיים והן באלה המוכשׁ״רים – ללא תלות בסוג בית־הספר (יסודי/חטיבת־ביניים/חטיבה עליונה) או בגורם המפעיל אותו (משרד החינוך/רשות מקומית/רשת חינוך).¹⁸

רק מועמדים שקורות־חיהם עומדים בתנאי־הסף הללו מוזמנים לריאיון לפני ועדה, שתפקידה לבחון את המועמדים ולבחור מתוכם את המועמד הראוי ביותר. על־מנת לשמר את ההגיונות והשוויון, הוגדרו בחוזר מנכ״ל כללים האוסרים היכרות של חברי הוועדה עם רשימת המועמדים קודם לכינוסה, וכן איסור קבלת מידע נוסף על המועמדים לאחר תום הראיונות עימם. על הוועדה לקיים דיון ולקבל החלטה בסוף סבב הראיונות.¹⁹ הרכב הוועדות הדנות במינוי מנהלים לבתי־ספר רשמיים (יסודיים) שונה מהרכב הוועדות הדנות במינוי מנהלים לבתי־הספר מוכשׁ״רים המצויים בבעלותן של הרשויות המקומיות (בדרך־כלל על־יסודיים): בוועדות הדנות במינוי מנהלים לבתי־הספר הרשמיים שבבעלות המדינה קיים רוב לנציגי משרד החינוך, ולצידם יושבים נציגים של הרשות המקומית ושל הסתדרות המורים; ואילו בוועדות הדנות במינוי מנהלים לבתי־ספר שבבעלותן של הרשויות המקומיות ניתן רוב לנציגי הרשויות. בבתי־הספר הרשמיים לוועדה יש כוח המלצה בלבד, ואילו בפועל המינוי נעשה על־ידי מנכ״ל משרד החינוך. מעורבות לא־תקינה של רשויות מקומיות אחדות בבחירת המנהלים הובילה להחלטת ממשלה שקבעה כי מנכ״ל המשרד יהיה גורם בעל זכות וטו גם ביחס למינוי מנהלים לבתי־ספר מוכשׁ״רים, אף־על־פי שהוועדה מוגדרת כוועדת מינויים לכל דבר.²⁰

על־פי הנחיות אלה, אם לא מונה מנהל מפאת מחסור במועמדים מתאימים או בגלל אי־הסכמה של המנכ״ל למנות מי מבין המועמדים שנמצאו כשירים על־ידי הוועדה, מוקמת ועדת איתור, שמורכבת ממנהל המחוז וממפקח במחוז. על הוועדה לאתר מועמד מתאים ולהעניק לו ״מינוי בפועל״, אשר יחול שנת לימודים אחת בלבד. לקראת שנת הלימודים שלאחריה יש לפרסם מכרז חדש.

בתי־ספר בבעלות מועצות מקומיות ואזוריות		בתי־ספר בבעלות עיריות	בתי־ספר רשמיים בבעלות המדינה	
חטיבה עליונה	חטיבת־ביניים או בית־ספר מקיף			
<ol style="list-style-type: none"> 1. נציג משרד החינוך 2. נציג הסתדרות/ ארגון המורים 3. נציג של מנהל שירות העובדים 4. נציג של ועדת מנהל השירות 5. נציג הרשות המקומית 6. נציג הציבור המקומי 	<ol style="list-style-type: none"> 1. נציג המזכירות הפדגוגית של משרד החינוך 2. המפקח על בית־הספר מטעם משרד החינוך 3. נציג הסתדרות/ ארגון המורים 4. נציג של מנהל שירות העובדים 5. נציג של ועדת מנהל השירות 6. נציג הרשות המקומית 	<ol style="list-style-type: none"> 1. נציגי העירייה 2. נציגי הציבור המקומי או נציגי מוסדות אחרים שימנה ראש הרשות 	<ol style="list-style-type: none"> 1. מנהל המחוז או נציגו 2. נציג של מטה משרד החינוך או נציג מחוז 3. ראש רשות החינוך המקומית או מנהל מחלקת/ אגף החינוך 4. נציג הסתדרות/ ארגון המורים 	הרכב הוועדה
<p>יושב־ראש הוועדה ולפחות שניים מחבריה; כאשר מספר הקולות שקול, יכריע יושב־ראש הוועדה (זכות וטו למנכ"ל משרד החינוך)</p>		<p>רוב קולות חברי הוועדה (זכות וטו למנכ"ל משרד החינוך)</p>	<p>מנכ"ל משרד החינוך</p>	הגורם הממנה

**”על ועדות
המכרזים נשמעות
ביקורות נוקבות.
נתקלנו בהתייחסות
לשיטת המינוי
הנוכחית כאל
פרוצדורה שאינה
משרתת (בלשון
המעטה) את
המטרה של
מינוי האדם
המתאים והכשיר
ביותר לתפקיד.”**

על ועדות המכרזים נשמעות ביקורות נוקבות באמצעי התקשורת.²² גם בשיחות פנים-אל-פנים שערכנו עם גורמים הנוגעים בדבר בבתי-הספר וברשויות המקומיות נתקלנו בהתייחסות לשיטת המינוי הנוכחית כאל פרוצדורה שאינה משרתת (בלשון המעטה) את המטרה של מינוי האדם המתאים והכשיר ביותר לתפקיד. המגבלות המנהליות (שהיו במקורן משפטיות) המוטלות על פעילות הוועדה אינן מאפשרות היכרות מעמיקה עם המועמדים, ולעיתים עליה לקבוע מי יזכה במכרז על-סמך ריאיון שכל אורכו כחמש-עשרה דקות. פעמים רבות ניגשים למכרזים מועמדים שאינם מתאימים לתפקיד, אף ש”על הנייר” הם עומדים באמות-המידה הנדרשות, אך המגבלות המוטלות על חברי הוועדה אינן מאפשרות להם למנוע את הגעתם למכרז או לברר פרטים נוספים עליהם כחלק מתהליך ארוך יותר. מציאות זו מאפשרת לעיתים למועמדים לא-ראויים לזכות במשרות הניהול, בעיקר במקרים שבהם אין מועמדים נוספים מלבדם – תופעה שחוזרת על עצמה בבתי-הספר לא-מעטים. קשה לומר בוודאות על-פי הנתונים שבידינו, אך נוצר רושם שקיימת הלימה בין הקושי באיוש משרת ניהול נתונה לבין מעמד החברתי-הכלכלי של תלמידי בית-הספר – דבר שיש בו כדי לפגוע באוכלוסיות חלשות, הזקוקות דווקא למנהלים המנוסים והמוכשרים ביותר, שיהיו מסוגלים לקדם את בתי-הספר ולהובילם להצלחה.²³

תהליך המינוי של מנהלי בתי-הספר בישראל הוא נוקשה וריכוזי במיוחד. מציאות זו עולה מדוחות בין-לאומיים שבחנו את תנאי-הספ למינוי מנהלי בתי-הספר ואת הליך מינויים במדינות ה-OECD השונות. תנאי-הספ למשרות ניהול כוללים לרוב עד שלושה מרכיבים: הסמכה להוראה, ניסיון חינוכי והכשרה ייעודית לניהול. מטבלה 2 נראה כי ברוב העולם תנאי-הספ לכניסה לניהול גמישים יותר מאמות-המידה שהוגדרו בישראל. גמישות זו מאפיינת במיוחד מדינות שמערכות החינוך שלהן זכו בציוני איכות גבוהים לאורך העשור האחרון. בפינלנד ובבריטניה לא הוגדר כלל ניסיון מינימלי בהוראה. בהולנד ובנורווגיה אמת-המידה היחידה היא הסמכה להוראה וגם היא לא בכל המקרים. ברוב מדינות אירופה נדרש קורס הכשרה ייעודי לניהול כאמת-מידה מחייבת, אולם משך הקורס בישראל ארוך מן המקובל, ובפועל מדובר בתהליך שאורכו כעשר שנים.²⁴ גם במדינות הדורשות את שלושת המרכיבים – הסמכה להוראה, ניסיון חינוכי וקורס הכשרה ייעודי, כגון בריטניה, אסטוניה וגרמניה, משך הניסיון הנדרש ומשך תקופת ההכשרה קצרים יחסית לישראל. החובה להחזיק תואר שני היא אמת-מידה ייחודית לישראל.

טבלה 2: תנאי־סף לניהול במערכות חינוך מובילות בעולם ובישראל

מדינה	הסמכה להוראה	ניסיון בהוראה	הכשרה ייעודית לניהול	תנאים נוספים
בריטניה	כן	כן (ללא הגדרת זמן)	כן (6–18 חודשים)	ניסיון אדמיניסטרטיבי
פינלנד	כן	כן (ללא הגדרת זמן)	כן (400 שעות; פטור לבעלי ניסיון ניהולי)	
אירלנד	כן	כן (5 שנים)	לא	
הולנד	רק אם המנהל נדרש גם ללמד	לא	לא	
נורווגיה	כן	לא	לא	על־פי שיקול־דעתה של הרשות המקומית
פורטוגל	כן	כן	ניסיון ניהולי או קורס ניהול ייעודי (250 שעות)	
ספרד	כן	כן (5 שנים)	כן (40 שעות עד 14 חודשים) ²⁴	
אסטוניה	כן	כן (3 שנים) ²⁵	כן (240 שעות)	
איטליה	כן	כן (5 שנים) ²⁶	כן (3–4 חודשים)	
גרמניה	כן	כן (ללא הגדרת זמן)	כן (104 שעות)	
פולין	כן	כן (5 שנים)	כן (210 שעות)	
ישראל	כן	כן (5 שנים)	כן (400 שעות)	תואר שני הוראה פעילה

בניגוד לגמישות בתנאי־הסף המאפיינת מערכות חינוך מובילות, בישראל, המדורגת מתחת לכל המדינות המפורטות בטבלה לפי תוצאות מבחני פיז"ה, לא רק שלא נרשמה כל הגמשת תנאים בחמש־עשרה השנים האחרונות, אלא חלה החמרה משמעותית. בטבלה 3 מפורטים השינויים שחלו בדרישות־הסף לניהול, על־פי חוזרי מנכ"ל, משנת תשס"א עד שנת תשע"ח. לאורך העשור הראשון של המאה הנוכחית נוספה בהדרגה ותוך שינויי פרטים תכופים החובה לעבור הכשרה ייעודית לניהול ובמקביל הוסרו הכישורים המנהליים והפדגוגיים מרשימת תנאי־הסף.²⁸ שינויים תכופים באותה מידה בתנאי־הסף חלו גם במהלך העשור השני למאה זו, שבו הוגדרה תכנית "אבני ראשה" כתוכנית ההכשרה המוכרת היחידה (גם לבוגרי תואר שני ב מנהל חינוך), והחובה להחזיק בתואר שני הוחלה גם על מנהלי בתי־ספר יסודיים.²⁹ הכישורים המנהליים, שהוסרו מתנאי־הסף, הומרו ברשימה ארוכה של כישורים שהוגדרו כ"מומלצים" בלבד. רשימה זו כוללת, מלבד כישורים מנהליים ופדגוגיים, גם בקיאות בחוק, יכולת לבנות תוכנית לימודים, יכולת ליצור חזון בית־ספרי ועוד.

נספח 3 לחוזר מנכ"ל תשע"ו/6	נספח 3 לחוזר מנכ"ל תשס"ו/3(א)	נספח 3 לחוזר מנכ"ל תשס"א/7(א)	
<p>1. ניסיון בהוראה – 5 שנים</p> <p>2. השכלה אקדמית – תואר שני</p> <p>3. השכלה פדגוגית – תעודת מורה מוסמך</p> <p>4. הכשרה לניהול בית-ספר – תעודת מורה מוסמך</p> <p>5. הכשרה להכשרת מנהלים של מכון "אבני ראשה" גם בעלי תואר שני במנהל החינוך או בניהול וארגון של מערכות חינוך יידרשו ללמוד בתוכנית החדשה להכשרת מנהלים של מכון "אבני ראשה" והמוסדות האקדמיים כתנאי-סף למרכזי ניהול</p>	<p>1. ניסיון בהוראה – 5 שנים</p> <p>2. השכלה אקדמית – תואר אקדמי מוכר (כלשהו)</p> <p>3. השכלה פדגוגית – תעודת מורה מוסמך</p> <p>4. הכשרה לניהול בית-ספר – תעודת סיום של אחת מתוכניות ההכשרה לניהול בית-ספר בארץ המפורטות להלן:</p> <p>4.1 תעודת זכאות של התוכנית האקדמית להכשרת מנהלים לבתי-ספר – לימודי תעודה</p> <p>4.2 תעודת זכאות לתואר אקדמי שני ייעודי במנהיגות בית-ספרית למי שהחל את לימודיו בשנת הלימודים תשס"ח</p> <p>4.3 תעודת זכאות לתואר אקדמי שני במנהל החינוך ממוסד מוכר להשכלה גבוהה בארץ או ממוסד להשכלה גבוהה בחוץ-לארץ</p>	<p>1. ניסיון בהוראה – 5 שנים</p> <p>2. השכלה אקדמית – תואר אקדמי מוכר (כלשהו)</p> <p>3. השכלה פדגוגית – תעודת מורה מוסמך</p> <p>4. כושר הדרכה בעבודה פדגוגית: כושר הדרכה בפעולות שמחוץ לתוכנית הלימודים בארגון חברתי או בחינוך המשלים; ידיעה של הוראות משרד החינוך בתחומי פעילותו של מנהל בית-ספר</p> <p>5. כושר מנהלי; יכולת לנהל משרד, משק, חשבונות וכספים של מוסד חינוך; יכולת לקיים משא-ומתן בכתב ובעל-פה עם גורמים ממשלתיים, מקומיים ואחרים</p>	<p>בתי-ספר יסודיים</p>
<p>רשיון הוראה בחינוך על-יסודי</p>	<p>רשיון הוראה בחינוך על-יסודי תואר שני</p>	<p>רשיון הוראה בחינוך על-יסודי</p>	<p>בתי-ספר על-יסודיים³⁰</p>

**”עולה התחושה כי
הועדפו אמות־מידה
הניתנות לכימות
ולמדידה על יכולות
אישיות, שהערכתן
מחייבת היכרות
מוקדמת ומעמיקה
עם המועמדים.”**

מן הוויתור הפורמלי על כישורים אלה, הנוגעים בלב־ליבה של העשייה החינוכית, עולה התחושה כי הועדפו אמות־מידה הניתנות לכימות ולמדידה על יכולות אישיות, שהערכתן מחייבת היכרות מוקדמת ומעמיקה עם המועמדים. העדפה זו הולמת את ההנחיות בנוגע לפעילותן של ועדות המרכזים, האוסרות היכרות מוקדמת כזו.

היבט נוסף של תהליכי מינוי המנהלים הוא השאלה בידי מי הסמכות לאתר ולמנות מנהל בשעה שבבית־ספר מסוים מתפנה משרת ניהול. השוואת הממצאים בדוח³¹ OECD למצב בישראל מגלה כי ישראל שותפה למספר מצומצם של מדינות שבהן הכוח לבחירת מנהל נתון עדיין בעיקרו בידי השלטון המרכזי. תהליכי דה־צנטרליזציה בעשורים האחרונים הביאו לידי כך שבמדינות רבות השלטון המרכזי אינו עוד הגורם האחראי למינוי מנהלים, והוא נעשה לגורם משני או אף בלתי־מעורב בתהליך זה. במקום זאת, האחריות נתונה לשלטון המקומי או לבתי־הספר עצמם: “Leadership recruitment has been largely decentralised away from central or state governments... The decision making power for hiring principals rests either at the local government or at the school board level”³² לשם השוואה, בבלגיה, בדנמרק, באנגליה, בפינלנד, בהולנד, בשוודיה, בקוריאה הדרומית ובמדינות נוספות, מינוי המנהלים נעשה ברמת הרשויות המקומיות או מועצות החינוך האזוריות.³³ בישראל, לעומת זאת, הכוחות המקומיים הפועלים בשטח – בתי־הספר והרשויות המקומיות – הם גורם משני ובלתי־רשמי בתהליך זה. זאת, אף שבפועל הרשויות הן המעסיקות הישירות של רבים מן המנהלים.

טבלה 4: הסמכויות המגייסות והממנות את המנהלים בעולם³⁴

מדינה	סמכות מגייסת	סמכות ממנה	אוטונומיה לסמכות הממנה
בריטניה	בתי־הספר	מועצת/ ועד בית־הספר	בהתייעצות עם השלטון המקומי
פינלנד	בתי־הספר	רשות מקומית	אוטונומיה מלאה
אירלנד	בתי־הספר	מועצת/ ועד בית־הספר	באישור חבר הנאמנים או הבעלות
הולנד	בתי־הספר	מועצת/ ועד בית־הספר	אוטונומיה מלאה
נורווגיה	בתי־הספר	רשות מקומית	במסגרות שהשלטון המרכזי מגדיר
ספרד	רשות מקומית/ שלטון מרכזי	מועצת/ ועד בית־הספר	במסגרות שהשלטון המרכזי מגדיר
שוודיה	חסר	רשות מקומית	אוטונומיה מלאה
אסטוניה	בתי־הספר	חסר	
איטליה	רשות מקומית/ שלטון מרכזי	חסר	
גרמניה	רשות מקומית/ שלטון מרכזי	חסר	
דנמרק	חסר	שלטון מקומי	אוטונומיה מלאה

”תנאי־הסף המחמירים בישראל, יחד עם מידת הריכוזיות הגבוהה שבה, יוצרים מודל חריג בהשוואה למדינות העולם.”

תנאי־הסף המחמירים בישראל, יחד עם מידת הריכוזיות הגבוהה שבה, יוצרים מודל חריג בהשוואה למדינות העולם. מעבר לבעייתיות שבמודל זה, מדיניותו של המשרד בכל הנוגע בסוגיית המנהלים חוסמת מראש יוזמות או נסיונות להפריית שוק המנהלים בדרכים יצירתיות.

נכון להיום, למרות המחסור הקבוע במנהלים איכותיים, מועמדים מוכשרים שמגיעים מרקעים שונים שאינם רקע רשמי במשרד החינוך כגון יוצאי המערכת הצבאית, החינוך הלא־פורמלי או ניסיון ניהולי במגזר הפרטי והציבורי, אינם יכולים לשמש מנהלים אלא לאחר שנים מספר שבהן ילמדו לימודי תעודת הוראה ויצברו ניסיון בפועל כמורים. בעוד בעולם נעשים נסיונות לשלב במשרות ניהול מועמדים שמגיעים מתחומים מקצועיים אחרים, משרד החינוך הישראלי מונע אפשרויות כאלה. עמדה זו נובעת מתפיסה מוצהרת הרואה בניהול מערכות חינוך פרופסיה ותחום דעת ייחודי שאין ”לייבא” לתוכו מנהלים מתחומים אחרים, אף אם הצטיינו בניהול מערכות אחרות.

במדינות אחדות פותחו תוכניות לאיתור ולהכשרה של מנהלים ללא רקע פורמלי בחינוך. בהולנד נעשו נסיונות כאלה, ותוכנית־חלוץ להכשרת מנהלים המגיעים עם רקע ניהולי מהעולם העסקי דיווחה על הצלחה.³⁵ פעולה נוספת שיכולה לתרום להגדלת מספר המועמדים לניהול, ואשר נוסתה בכמה מדינות, היא יצירת מסלול קידום מהיר למורים שנמצאו כבעלי פוטנציאל ניהולי גבוה כבר בתחילת הקריירה שלהם. בקוריאה, לדוגמה, שונו אמות־המידה לבחירת מנהלים במטרה לייצר יתרון למורים צעירים ומוכשרים.³⁶ בשוודיה, בשנות השבעים, הייתה האטרקטיביות של משרות הניהול בשפל, עד כדי כך שלעיתים התמודדו על כל משרה רק מועמד אחד או שניים. כדי להתמודד עם הבעיה תכננה הממשלה ויישמה תוכניות איתור ברמת הרשויות המקומיות. כחלק מתוכניות אלה אותרו מורים בעלי פוטנציאל והוזמנו להשתתף בקורס לימודי קצר על תפקיד המנהל והיבטיו השונים, אשר במהלכו, בין היתר, הם התלוו במשך כמה ימים למנהלים מכהנים בעת עבודתם. נכון לשנת 2007 יש בשוודיה כעשרה מתמודדים על כל תפקיד, מה שמעיד על הצלחה בהגדלת האטרקטיביות של משרות הניהול.³⁷

במדינות רבות יותר ויותר נפתחות אפשרויות של משרות ניהול קצרות־טווח במעמד של עובדים שכירים (ולא במעמד הרגיל של עובדי מדינה). בכמה מהן מנהלים מקבלים קביעות עם חידוש החוזה לאחר תקופת זמן מוגדרת מראש. מדיניות זו מאפשרת

**”למרות המחסור
הקבוע במנהלים
איכותיים, מועמדים
מוכשרים שמגיעים
מרקעים שונים
שאינם רקע רשמי
במשרד החינוך
אינם יכולים
לשמש מנהלים.”**

הערכה מחודשת של תפקוד המנהל לפני שמעניקים לו מעמד של קבע במערכת.³⁸ באופן מסורתי מנהלים בשוודיה ממונים לפרק־זמן בלתי־מוגבל. מכיוון שניהול בית־ספר הוא תפקיד מאתגר מאוד, הכרוך באחריות רבה, החלה בשוודיה בשנים האחרונות תופעה של מינוי מנהלי בתי־ספר לפרק־זמן מוגדר (כשש שנים), שאחרי מובטחת להם משרה נוחה ברשות המקומית. באופן זה מעודדים מנהלים פוטנציאליים להיכנס לעבודה המתגרת והמאומצת של ניהול בית־ספר.³⁹ בהולנד יושמה תוכנית לניהול בצמד (duo-job), אשר מקילה את עבודת המנהל, מונעת את שחיקתו, ומאפשרת לו להמשיך בתפקידו שנים ארוכות. הדבר נכון בעיקר לנוכח העובדה שרוב המנהלים כיום הם נשים, שדיווחו כי תנאי העסקה כאלה עשויים להקל עליהן מאוד.⁴⁰

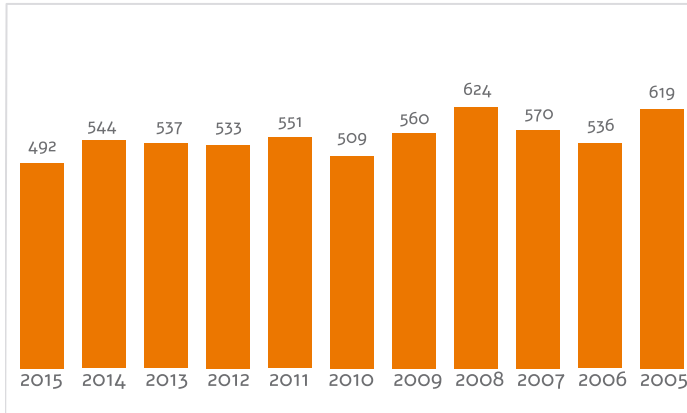
מעבר לתנאי־הסף המחמירים והעובדה שהליך המינוי עודו נתון בעיקרו בידי השלטון המרכזי, מכון ”אבני ראשה”, שהוקם על־מנת לפתור את בעיית המנהלים, מהווה ”חרב־פיפות”, באשר הוא חוסם ומגביל עוד יותר את שוק המנהלים המצומצם בלאו הכי. למכון יש סמכות בלעדית למיין ולסנן את המועמדים הניגשים לקורס ניהול. מדובר בתהליך סינון ארוך וקפדני, הנמשך חודשים אחדים. מאידך גיסא, השיקולים לקבלת מועמדים לקורס מפורטים באופן כללי ביותר,⁴¹ ואי־אפשר לדעת מראש על־סמך מה יתקבל מועמד לתוכנית ההכשרה. מנהלי מחלקות חינוך אחדים טענו כי מועמדים שהם שולחים לתוכנית ההכשרה אינם עוברים את הסינון הראשוני פעם אחר פעם. כמו־כן, המכון אינו מוכן לקבל חוות־דעת על מועמד אלא ממנהל בית־הספר שבו הוא משמש מורה. המלצות של גורמים אחרים אשר מתוקף תפקידם עשויים להכיר מועמדים ראויים לתפקיד מנהל, כגון מנהלי מחלקות חינוך מקומיות או מנהלים בכירים ברשתות חינוך, אינם מובאות בחשבון.

אף שהמכון מקיים מעקב אחר בוגרי תוכניות ההכשרה, ועורך באופן שוטף פילוח של ”שוק המנהלים”, אין זה ברור די הצורך עד כמה פעילותו מתואמת עם המחוזות והגורמים בשטח. לדוגמה, בדוח שפרסם המכון בשנת 2012⁴² נצפה כי למערכת יידרשו בשנת 2015 כ־315 מנהלים חדשים. על־פי נתונים שהתפרסמו בתקשורת, בסופו של דבר התפנו יותר מ־480 משרות. לקראת שנת הלימודים הנוכחית (תשע”ח) היה צורך באיוש של כ־600 משרות ניהול – הרבה מעבר ל”תפוקה” של המכון. נתונים רשמיים על מספר פרחי הניהול המשתתפים בתוכניות ההכשרה לא פורסמו, אך ממקורות משניים ניתן להעריך כי מדובר ב־200–300 בכל שנה.⁴³ בתרשים 1, המתבסס על דוח שפרסמה לאחרונה הלשכה המרכזית

**”מכון ’אבני ראשה’,
שהוקם על-מנת
לפתור את בעיית
המנהלים, מהווה
’חרב-פיפיות’,
באשר הוא חוסם
ומגביל עוד יותר
את שוק המנהלים
המצומצם
בלאו הכי.”**

לסטטיסטיקה בנוגע למנהלי בתי-ספר (לאחר עיבוד נתונים),⁴⁴ ניתן לראות כי הפער בין מאגר המנהלים הפוטנציאליים לבין צורכי השוק בפועל עומד על כ-50% לאורך יותר מעשור. יצוין כי המכון מודע לפער זה, ובשל כך הוחלט כי החל בשנת הלימודים תשע”ט יגדל מספר המשתתפים בתוכניות ההכשרה.

תרשים 1: משרות ניהול פנויות בכל שנה – 2005-2015



מן הפרסומים של מכון "אבני ראשה", ובכלל זה מהקול הקורא להגשת מועמדות לקורס הניהול, עולה הרושם שפעילות המכון נשענת על ההנחה כי יצירת תוכנית הכשרה בעלת מאפיינים של "תוכנית מצוינים" תמשוך אליה את המועמדים המוכשרים ביותר, מבלי שיהיה צורך לאתר מועמדים פוטנציאליים או לחזר אחריהם. תפיסה זו שלובה עם הנחת-המוצא העומדת בבסיסה של שיטת המכרזים, שלפיה על משרות ניהול יתחרו מועמדים בעלי פוטנציאל גבוה ויכולות אישיות מוכחות. למרבה הצער, למעמדם הציבורי של המורים (ובכלל זה של המנהלים) יש השפעה ישירה על יכולת המשיכה של כוח עבודה איכותי למשרות אלה. מאחר שמשרת ניהול בית-ספר אינה "משרה נחשקת", הסיכוי שעמדה סבילה של המכון והמשרד בגיוס מועמדים לניהול (הן בשלב הקבלה לתוכניות ההכשרה והן בשלב המינוי למשרת ניהול) תמשוך את המועמדים האיכותיים ביותר הוא נמוך באופן יחסי.



ד. התמודדותן של רשויות חינוך מקומיות ורשתות חינוך עם חסרונותיה של שיטת המינוי הרשמית

**”הגורמים
המעורבים בהליך
המינוי פיתחו הרגל
של עקיפת כללי
המכרז, ואף של
הכשלת תהליך
המכרז במתכוון,
במקום שהמכרז
אינו צפוי
להערכתם להניב
תוצאה מיטבית.”**

בשל מגבלותיהן של ועדות המכרזים, הגורמים המעורבים בהליך המינוי פיתחו הרגל של עקיפת כללי המכרז, ואף של הכשלת תהליך המכרז במתכוון, במקום שהמכרז אינו צפוי להערכתם להניב תוצאה מיטבית. נתונים שהתפרסמו בעיתונות מראים כי קרוב לשליש מן המנהלים הממונים בכל שנה ממונים ב”מינוי בפועל” בלבד.⁴⁵ הנחת־העבודה של רשתות חינוך ושל מנהלי מחלקות חינוך מובילים היא שאי־אפשר להפקיד את חינוכם של תלמידי בתי־הספר בידי מועמדים שאינם מוכרים מראש כבעלי יכולת הובלה והצלחה חינוכית מוכחת. סיבה נוספת לעקיפת המכרז היא המגבלות הרבות והסרבול שהליכי המיון של ”אבני ראשה” יוצרים, מה שמהווה מעין ”עידוד” לרשויות המקומיות לוותר על המכרזים ולפעול באופן עצמאי למינוי מועמדים שהן מאתרות מראש. מחלקות חינוך ואגפי חינוך ברשויות מקומיות רבות עסוקים בבניית עתודת מנהלים מקומית. הרשויות פועלות באופן יזום לאתר מועמדים מבטיחים לתפקיד מנהל בית־ספר כבר בשלב מוקדם של הקריירה שלהם, מקדמות אותם בתפקידים מתאימים בתוך מערכת החינוך המקומית, מעודדות אותם ואף מסייעות להם לרכוש את ההכשרות הנדרשות ”על הנייר” כדי להתמודד על תפקיד מנהל, ולפעמים מעניקות להם הכשרה מקצועית מקבילה ”בלתי־רשמית”, בהשתתפות מנהלים קיימים, כהכנה לתפקיד הניהול. כך הרשויות מבטיחות שבאשר יתקיים מכרז למינוי מנהל לבית־ספר שבאחריותן,

ישתתפו בו מועמדים שהרשות המקומית מכירה מקדמת דנא (חרף
"כללי המכרז" האוסרים זאת) וסומכת על כישוריהם.

ניתן לומר כי התופעות המתוארות לעיל נהפכו לנורמה, וכי תהליך
המינוי הרשמי של משרד החינוך מתקיים לעיתים קרובות מאוד
"על הנייר" בלבד. מעורבות זו של הרשויות המקומיות הולמת את
שינוי המגמה שהתחולל עם השנים בתחום זה,⁴⁶ אשר כתוצאה ממנו
הרשויות רואות את עצמן כאחראיות יותר ויותר למערכת החינוך
המקומית: "הרשות המקומית רוצה ואף רואה עצמה ראויה להוביל
את העשייה החינוכית הרשותית, ולרתום אליה את המשאבים
הכספיים והמקצועיים של השלטון המרכזי."⁴⁷



ה. תמצית המסקנות

1. השיטה למינוי מנהלים הנהוגה כיום במשרד החינוך אינה פועלת. בחלק משמעותי מן המקרים, ואולי אף ברובם, פשוט עוקפים אותה.
2. גורמי שטח האחראים לתפקודם של בתי-ספר שמים דגש בגיוס פעיל של מנהלים פוטנציאליים, בהיכרות ממושכת עם מועמדים ובעמידה מקרוב על התפתחותם המקצועית ועל כשרונותיהם. גיוס של מנהל חייב להתחיל שנים רבות לפני שפותחים במכרז על התפקיד.
3. כשלון השיטה נובע מכך שהיא אינה נותנת מענה ראוי לצורך של הרשויות המקומיות ושל רשתות החינוך במנהלים איכותיים. לפיכך גם לא רצוי לנסות לשקם אותה, בוודאי לא באמצעות הידוק הפיקוח על התהליכים הקיימים והחמרת העונשים על עקיפתם. האשמה היא בשיטה, ולא באלה האמורים ליישמה. אלה מגרעותיה העיקריות:
 - מכון "אבני ראשה" נהפך למסננת המנפה מועמדים רבים שראויים לתפקידי ניהול, לדעת עמיתיהם המכירים אותם שנים רבות. לדעת גורמים רבים, כשרונות רבים שמערכת החינוך זקוקה להם בתפקידי ניהול הולכים לאיבוד. בשיחות שקיימנו עם גורמי שטח האחראים למינוי מנהלים לא שמענו אומנם ביקורת על התכנים בתוכנית ההכשרה של "אבני ראשה", אולם אף לא אחד מהם ציין את התוכנית של המכון כנחוצה בעיניו למינוי מנהל. הכישורים החיוניים ביותר למנהל הם בגדר תכונות אישיות, אשר תוכנית ההכשרה של "אבני ראשה" אינה רלוונטית להן.

• גם אמות־המידה האחרות למינוי לתפקיד מנהל חוסמות מועמדים ראויים. לדוגמה, גורם אחד ציין מקרה שבו רצה למנות למנהל אדם בעל תואר שלישי עם שנים רבות של ניסיון במערכות חינוך לא־פורמליות, אך אותו אדם אינו רשאי להתמודד על התפקיד כי אין לו תעודת הוראה. המועמד מכהן עכשיו כמנהל במינוי זמני, לאחר שהגורם הממנה הכשיל שני מברזים שלא הניבו מועמד המקביל לו בכישוריו.

• כללי המכרז נתפסים כעלולים להוביל, בסבירות גבוהה מן הנסבל, למינוי לא מוצלח. התחושה היא שמתקיים כאן מעין משחק "רולטה רוסית" עם עתיד בית־הספר.

**"כללי המכרז
נתפסים כעלולים
להוביל, בסבירות
גבוהה מן הנסבל,
למינוי לא מוצלח.
התחושה היא
שמתקיים כאן
מעין משחק
"רולטה רוסית" עם
עתיד בית־הספר."**



1. עיקרי ההמלצות

”כחלק מתפקידיהן של מחלקות החינוך ברשויות המקומיות תוגדר המשימה לאתר מנהלים פוטנציאליים באופן שוטף, כך שייווצר מאגר מועמדים איכותי ורחב דיו. מחלקות החינוך הרשותיות ילוו את הכשרת המועמדים ויעודדו אותם למלא את תנאי־הסף, כדי שבשעת הצורך הם יהיו במצב אידיאלי למילוי משרת ניהול פנויה. המלצה זו מתייחסת הן לבתי־ספר רשמיים והן לבתי־ספר מוכש״רים שבבעלות הרשויות (רשתות חינוך מאתרות וממנות מנהלים בעצמן), מתוך הנחה שמחלקות החינוך מכירות את השטח בצורה הטובה ביותר.

יש לראות את השיטה הנהוגה ”בשטח“, הפועלת כיום במחותרת, כדרך־המלך לאיתורם ולמינויים של מנהלים. רק באופן זה תצליח מערכת החינוך לצרף אל שורותיה נתח רחב יותר מן הכשרונות הניהוליים בשוק העבודה הישראלי. אנו ממליצים על השינויים האלה:

1. כחלק מתפקידיהן של מחלקות החינוך ברשויות המקומיות תוגדר המשימה לאתר מנהלים פוטנציאליים באופן שוטף, כך שייווצר מאגר מועמדים איכותי ורחב דיו. מחלקות החינוך הרשותיות ילוו את הכשרת המועמדים ויעודדו אותם למלא את תנאי־הסף, כדי שבשעת הצורך הם יהיו במצב אידיאלי למילוי משרת ניהול פנויה. המלצה זו מתייחסת הן לבתי־ספר רשמיים והן לבתי־ספר מוכש״רים שבבעלות הרשויות (רשתות חינוך מאתרות וממנות מנהלים בעצמן), מתוך הנחה שמחלקות החינוך מכירות את השטח בצורה הטובה ביותר.

2. אחריות דומה לבניית מאגר מועמדים לתפקידי ניהול תוטל על מנהלי המחוזות של משרד החינוך.

3. שיטת המכרז תתבטל. במקומה, כל רשות מקומית תרכיב ועדת איתור למינוי מנהלים. ההבדל בין ועדת איתור לבין ועדת מכרז הוא שחברי ועדת איתור רשאים לפנות מיוזמתם לאנשים ראויים ולהציע להם להגיש מועמדות, וכן לפעול לאיסוף מידע רלוונטי על המועמדים השונים. אמת־המידה העיקרית למינוי מנהל לא תהיה טכנית (כלומר, עמידה בתנאי־הסף), אלא הישגי המועמד בעבר והתאמתו לתפקיד, אשר יוערכו על־סמך היכרות מוקדמת – ואם אפשר מתמשכת – של אנשי־המקצוע המופקדים על המינוי עם המועמד. כמו־כן יינתן משקל גדול יותר לעמדתן של הרשויות המקומיות בכל הנוגע במינוי מנהלים. דרישה זו

**”שיטת המכרז
תתבטל. במקומה,
כל רשות מקומית
תרכיב ועדת איתור
למינוי מנהלים.
אמת־המידה
העיקרית למינוי
מנהל לא תהיה
טכנית (כלומר,
עמידה בתנאי־
הסף), אלא הישגי
המועמד בעבר
והתאמתו לתפקיד.”**

עולה מן השטח, והולמת את תהליכי ביזור הסמכויות בנושא זה המתרחשים במדינות רבות בעולם.

4. הרכבה של ועדת האיתור שתוקם יהיה כדלקמן:

א. מנהל מחלקת/אגף החינוך או ראש מנהל החינוך הרשותי, אשר ישמש יושב־ראש הוועדה;

ב. נציג המחוז במשרד החינוך;

ג. מנהל בית־ספר מצליח ביישוב שבו נעשה המינוי או ביישוב המשתייך לאשכול חברתי־כלכלי דומה;

ד. אם מדובר במינוי מנהל לחטיבת־ביניים הסמוכה לתיכון שש־שנתי שבבעלותה של רשת חינוך, ישב בוועדה גם נציג של הרשת המפעילה את התיכון.⁴⁸

5. באשר לתנאי־הסף לתפקיד מנהל, ארבעת התנאים הקיימים להגשת מועמדות למכרזי ניהול⁴⁹ יהיו כישורים מומלצים בלבד, ויצטרפו לרשימה הארוכה של כישורים מומלצים המפורטת בחוזר המנכ”ל העדכני בנושא.⁵⁰ אנו סבורים כי עמידה בתנאי־הסף צריכה להיות משנית לחוות־דעתם של אנשי־המקצוע המופקדים על המינוי בדבר יכולתו המנהיגותית־החינוכית של המועמד, כושרו המנהלי והתאמתו למאפייניו הייחודיים של בית־הספר. נכון להיום כישורים אלה, המוצגים כלב־ליבה של העשייה הניהולית גם בפרסומים של מכון ”אבני ראשה”, מפורטים בחוזר המנכ”ל ככישורים מומלצים בלבד. אנו רואים לנכון להעמיד כישורים אלה כאמות־המידה המרכזיות שעל־פיהן ייבחרו המנהלים.

6. באשר לתנאי ההעסקה של מנהלים:

א. תיקבע טבלת שכר חדשה ביחס למנהלים, ששכר־הבסיס בה יתחיל סביב 20,000–25,000 ש”ח, דהיינו, מעל שכר־השיא של מורים במלוא שנות הוותק שלהם. מנהלים יעברו להשתכר על־פי דרגות שכר ייחודיות להם.

ב. מנהל יתמנה לתקופה של שש שנים, ולא תהיה לו קביעות בתפקיד, אולם יהיה אפשר לחדש את המינוי לקדנציות נוספות. מנהל שהועסק בתפקיד מורה לפני שהתמנה למנהל יוכל לחזור ללמד במערכת החינוך, והשנים שבהן תפקד כמנהל י זכו אותו בוותק כמורה.

**”עמידה
בתנאי־הסף צריכה
להיות משנית
לחוות־דעתם של
אנשי־המקצוע
המופקדים על
המינוי בדבר יכולתו
המנהיגותית־
החינוכית
של המועמד.”**

הערה לגבי ”רשויות מקומיות שאינן מתפקדות”: במשרד החינוך רווחת הדעה כי רשויות מקומיות רבות אינן מתפקדות כראוי ואינן מסוגלות לנהל תהליך נאות של איתור מנהלים ומיננים. זאת סיבה אחת להגברת הריכוזיות בתהליך מינוי מנהלים. אין ספק שהשערה זו נכונה לגבי רשויות מקומיות מסוימות, ובהן השיטה המומלצת כאן – של איתור ומינוי מבוזרים – לא תוכל לפעול כמצופה. אולם לפני שמקבלים החלטות על־סמך השערה זו, ראוי שגורם בדיקה עצמאי וללא דעה קדומה יבחן אותה מחדש, כדי לעמוד על מידת נכונותה בעשור השני של המאה העשרים ואחת.⁵¹ נושא זה אינו המוקד של הנייר הנוכחי, ולכן לעת עתה נסתפק בהערה זו.



- 1 כל הראיונות התקיימו בעילום־שם, מלבד פגישה עם מנהלת מכון "אבני ראשה" יהודית שלוי, שהתקיימה לאחר קבלת אישור רשמי ובנוכחות נציגה של משרד החינוך והפגישה התקיימה בתאריך 17.1.17 בנוכחות ענת שירזי - הממונה על הכשרת מנהלים במשרד החינוך; וליסה לוי - ראשת תחום עתודת מנהלים במכון "אבני ראשה".
- 2 הנתונים הבין־לאומיים המוצגים בנייר זה מבוססים על דוחות אחדים מן השנים האחרונות העוסקים במנהלים במערכות חינוך בעולם: EUROPEAN COMMISSION, KEY DATA ON TEACHERS AND SCHOOL LEADERS IN EUROPE, 2013 EDITION – EURYDICE REPORT (2013); OECD, IMPROVING SCHOOL LEADERSHIP – VOLUME 1: POLICY AND PRACTICE (2008); OECD, IMPROVING SCHOOL LEADERSHIP – VOLUME 2: CASE STUDIES ON SYSTEM (LEADERSHIP (2008); OECD, IMPROVING SCHOOL LEADERSHIP – BACKGROUND REPORT: SWEDEN (2007 IMPROVING SCHOOL LEADERSHIP – SWEDEN); OECD, IMPROVING SCHOOL LEADERSHIP – OECD (להלן: (REVIEW: BACKGROUND REPORT FOR THE NETHERLANDS (2007 IMPROVING SCHOOL LEADERSHIP – NETHERLANDS (להלן: (להלן: IMPROVING SCHOOL LEADERSHIP – VOLUME 1, לעיל הע' 2, בעמ' 158.
- 3 ראו, לדוגמה, Barbara L. Jackson & Carolyn Kelley, Exceptional and Innovative Programs in Educational Leadership, 38 EDUC. ADMIN. Q. 192 (2002).
- 5 NATIONAL POLICY BOARD FOR EDUCATIONAL ADMINISTRATION PROFESSIONAL STANDARDS FOR EDUCATIONAL LEADERS 2015 (2015); Casey Graham Brown & Joyce A. Scott, Who Are We Choosing for School Leaders? A Review of University Admissions Practices, 9(2) Int'l J. ;Educ. Leadership Preparation 1 (2014)
אבני ראשה תפיסת תפקידו של מנהל בית ספר במדינת ישראל (2008) נגיש בכתובת <http://www.avneyrosha.org.il/resourcecenter/Pages/103.aspx>
- 6 IMPROVING SCHOOL LEADERSHIP – VOLUME 1, לעיל הע' 2, בעמ' 161-164; Department for Education (England), Recruiting a Headteacher – A Guide to the Recruitment and Selection of Headteachers and Other Leadership Roles (2017) https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/668949/Recruiting-a-headteacher-v2.pdf
National Governance Association (England), Tools and Checklists: Headteacher Recruitment Toolkit (2017), available at <https://www.nga.org.uk/Guidance/Finance-and-Staffing/Executive-and-Senior-leadership/Headteacher-Recruitment-Toolkit.aspx>
- 7 כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל התוכנית הלאומית לחינוך 151-160 (2005) https://www.makorishon.co.il/nrg/images/stuff/news/Dovrat_05.01.05.pdf
- 8 ראו חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ד/1 "התכנית להכשרת מנהלים לבתי הספר בשנת הלימודים התשע"ה" (27.8.2013) (להלן: חוזר מנכ"ל תשע"ד/1).
- 9 קודם לכן נעשתה ההכשרה במסגרות אקדמיות (תואר שני במנהל חינוך) או כחלק מההכשרות המקצועיות במשרד החינוך.

- 10 קובי גוטרמן ואורי קצין "תמורות ואתגרים במתווה הכשרת מנהלים לבתי ספר" **החינוך וסביבו** לז 67 (2015).
- 11 **תפיסת תפקידו של מנהל בית ספר במדינת ישראל**, לעיל הע' 5; "רציונאל תוכנית הכשרת מנהלים" (אוניברסיטת בן גוריון בנגב, תשע"ד) נגיש בכתובת <http://in.bgu.ac.il/humsos/kidum-edu/Pages/AboutHM.aspx>; אבני ראשה "קול קורא: פיתוח והפעלת תוכנית עבור מכוני 'אבני ראשה' להכשרת מנהלי בתי ספר בישראל" (2009); אבני ראשה "קול קורא: פיתוח והפעלת 'התכנית החדשה להכשרת מנהלים במוסדות האקדמיים'" (2012).
- 12 גוטרמן וקצין, לעיל הע' 10; ראמ"ה **סקר עמדות ושניעות רצון של מנהלים מכהנים ביחס לפעילות המכון למנהיגות בית ספרית "אבני ראשה"** (2016) http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/BB34322A-2367-4E1E-B372-8ECD30ACF3D1/208970/Avney_Rosha_Principal_Mechaheni.pdf
- 13 מטבע הדברים העלו בוגרי תוכניות ההכשרה גם ביקורות נגד פרט זה או אחר בתוכנית ההכשרה, כפי שצינו גוטרמן וקצין, לעיל הע' 10, אך רובם רואים את תוכנית ההכשרה כיעילה וכמעצמה.
- 14 להשוואה למצב ביתר מדינות ה־OECD ראו **IMPROVING SCHOOL LEADERSHIP – VOLUME 1**, לעיל הע' 2, בעמ' 170-173.
- 15 ראו חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ח/6 "נוהל מינוי מנהלים וסגני מנהלים במוסדות חינוך רשמיים" (4.4.2017) להלן חוזר מנכ"ל תשע"ח/6. ראו גם שלי מזרחי הליך המינוי של מנהלי בתי ספר במערכת החינוך (הכנסת - מרכז המחקר והמידע, 2010) <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/mo2923.pdf>
- 16 נספח 1 לחוזר מנכ"ל תשע"ח/6, לעיל הע' 15.
- 17 ראו "התוכנית להכשרת מנהלי בתי ספר בשנה"ל התשע"ט" **אתר אבני ראשה** <http://www.avneyrosha.org.il/DevelopAndLearn/Pages/train2018.aspx> השוו חוזר מנכ"ל תשע"ד/1, לעיל הע' 8, ס' 4.3-4.1. אמת-מידה זו מונעת מורים לשעבר מלחזור למערכת מנהלים, ומקטינה במידה משמעותית את סך המועמדים הפוטנציאליים. באופן עקרוני עובד הוראה יכול לסיים קורס "אבני ראשה", לעזוב את המערכת ולהתמודד לאחר-מכן על מכרזי ניהול. אין לנו נתונים המראים עד כמה אפשרות תיאורטית זו ממומשת בפועל.
- 18 חוזר מנכ"ל תשע"ז/8א, לעיל הע' 15.
- 19 שם, ס' 1.3.2 ו'1.3.2 (וח) ו'1.3.2 (וח): "וח) אין למסור את שמות המועמדים לפני כינוס הוועדה לאך גורם, גם לא לחברי ועדת היועצים, אלא בעת דיוני הוועדה בלבד, למעט נציגי המשרד הנוגעים בדבר, האמורים לבדוק את כשירות המועמדים ואת נתונייהם האישיים והמקצועיים ולחוות את דעתם עליהם... (יג) ועדת היועצים אינה רשאית לדרוש או לקבל מידע נוסף לגבי מי מהמועמדים לאחר תום דיוניה ופיזורו. על הוועדה לקיים דיון ולקבל החלטה בתום הריאיון של כל המועמדים במכרז למשרה הנדונה."
- 20 תחילה נעשה ניסיון לתקן מצב זה באמצעות הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון - מינוי מנהל מוסד חינוך), התש"ע-2010, 2553/9. לפי הצעה זו, בגרסתה המקורית, תהליך המינוי של מנהלים לבתי-ספר שבבעלותן של הרשויות המקומיות יתנהל באופן זהה לתהליך המינוי לבתי-הספר הרשמיים. הסתייגויות שהעלו איגוד מנהלי מחלקות חינוך ברשויות המקומיות וכן הסתדרות המורים הביאו לידי כך שבנוסח המתוקן של הצעת החוק נכללה רק הדרישה שמינוי מנהל חטיבה עליונה ייעשה באישור מנכ"ל משרד החינוך. נוסח זה התקבל כהחלטת ממשלה - ראו החלטה 2481 של הממשלה ה־32 "הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון - מינוי מנהל מוסד חינוך), התש"ע-2010 של ח"כ אלכס מילר ואחרים (פ/2553)" (25.11.2010) (להלן: החלטת הממשלה). זהו לכאורה המצב כיום ברשויות המקומיות, אך לא נמצאה הוראה המיישמת את החלטת הממשלה בחוזר מנכ"ל בנוגע למינוי מנהלים או בקובץ הנחיות אחר.

- 21 מקורות: בתי ספר רשמיים בבעלות המדינה: חוזר מנכ"ל תשע"ח/6, הוראת קבע 0084
<http://apps.education.gov.il/Mankal/Horaa.aspx?siduri=94>;
 בתי ספר בבעלות עיריות: תקנות העיריות ומכרזים לקבלת עובדים, התש"ם-1979, סעיף 22-23; בתי ספר בבעלות מועצות אזוריות ומקומיות: צו המועצות המקומיות ונהל קבלת עובדים לעבודה, התשל"ז-1977. הפער בין הרכב ועדות המינויים של מנהלים בתי ספר בבעלות העיריות לבין בתי הספר בבעלות המדינה או רשויות אזוריות ומקומיות, מהווה פרצה בחוק שעמה באה להתמודד החלטת הממשלה שהוזכרה בהערה הקודמת. לפי החוק כיום אין כל חובה שיישבו בוועדת מינויים אלו נציגי משרד החינוך או ארגוני המורים ולא חלים עליהן כללי המכרז הנוקשים שהכתיב המשרד לגבי בתי-ספר בבעלותו. מסמך שהונפק על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת סביב הדיונים בהצעת חוק זו מאשר מסקנות אלו. ממסמך זה עולה גם שמשרד הפנים שקל לתקן את צו המועצות המקומיות ובתוך כך לערוך שינויים בסעיפים הנוגעים למינוי מנהלי בתי-ספר. בנוסף הוצע למשרד החינוך לפרסם את כישורי הסף למשרות ניהול גם במסגרת חוזר מנכ"ל מחייב של משרד הפנים. עד כמה שידוע למחבר, שינויים אלו מעולם לא בוצעו. ראו שלי מורחי, **הליך מינוי מנהלי בתי ספר במערכת החינוך**, (הכנסת - מרכז המחקר והמידע, אוקטובר 2010, עמ' 10-7).
- 22 תומר ולמר "15 דקות והתקבלת: כך בוחרים מנהלי בתי ספר" *ynet* 25.7.2012
https://www.ynet.co.il/articles/0_7340_L-4259494_oo.html
 רם כהן "אזהרה: הביקוש עולה על ההיצע" **ישראל היום** 11.12.2017.
- 23 תופעה זו מוכרת ומדוברת בארצות-הברית. ראו Tara Bétéille, Demetra Kalogrides & Susanna Loeb, Stepping Stones: Principal Career Paths and School Outcomes, 41 SOC. SCI. RES. 904 (2012); SUSANNA LOEB & MICHELLE REININGER, PUBLIC POLICY AND TEACHER LABOR MARKETS: WHAT WE KNOW AND WHY IT MATTERS (The Education Policy Center at Michigan State University, 2004) בישראל קיימת מערכת תמריצים למשיכת כוחות הוראה איכותיים לפריפריה, אך על-פי נתונים קשה לדעת כמה מבין אותם עובדי הוראה שעוברים לפריפריה הם מנהלים. ראו סקירה אצל אתי וייסבלאי **תמריצים ותנמולים לעובדי הוראה** (הכנסת - מרכז המחקר והמידע, 2013)
<https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/mo3359.pdf>
- 24 כשלוש שנים באקדמיה עד לקבלת תואר ראשון, כשנה עד שנתיים לרכישת הסמכה להוראה, וחמש שנות ניסיון בהוראה. תהליך זה אינו כולל את החובה לסיים תואר שני, שהיא תנאי מחייב נוסף להגשת מועמדות לתוכנית להכשרת מנהלים.
- 25 דרישה משתנה על-פי דרישתן של רשויות החינוך בקהילות האוטונומיות - השלטון האזורי (Autonomous communities).
- 26 שלוש שנות ניסיון היא הדרישה מבעלי תואר ראשון בחינוך. מאחרים נדרשות חמש שנות ניסיון.
- 27 הדרישה היא לחמש שנים כמורה קבוע. המשמעות היא שבפועל למועמד יש ניסיון נוסף כמורה ללא קביעות.
- 28 חוזר מנכ"ל תשס"ט/3א) מייצג את סוף התהליך. פירוט השינויים בחוזרי מנכ"ל תשס"ב/10א) - כאן נכנסה לראשונה החובה להחזיק תעודת סיום של קורס ייעודי להכשרת מנהלים או תואר שני במנהל חינוך; תשס"ה/9א); תשס"ו/8א); תשס"ז/18).
- 29 ראו חוזרי מנכ"ל תשע"ב/1א); תשע"ג/10ב); תשע"ד/3א); תשע"ד/7ב); תשע"ה/5ב); תשע"ו/7א); תשע"ז/6א); תשע"ז/8א).
- 30 בנוסף או במקום הדרישות ממנהלי בתי-ספר יסודיים.
- 31 IMPROVING SCHOOL LEADERSHIP – VOLUME 1, לעיל הע' 2, בעמ' 168-169.
- 32 שם.
- 33 שם, בעמ' 183-186.
- 34 טבלה זו משוקלת מנתונים שהוצגו בדוחות שנזכרו בתחילת המסמך. החוסרים נובעים מהבדלים בין הדוחות הללו.
- 35 IMPROVING SCHOOL LEADERSHIP – NETHERLANDS, לעיל הע' 2, בעמ' 66.
- 36 IMPROVING SCHOOL LEADERSHIP – VOLUME 1, לעיל הע' 2, בעמ' 162.
- 37 שם, בעמ' 167. להרחבה ראו IMPROVING SCHOOL LEADERSHIP – SWEDEN, לעיל הע' 2, בעמ' 34.
- 38 IMPROVING SCHOOL LEADERSHIP – VOLUME 1, לעיל הע' 2, בעמ' 178.
- 39 IMPROVING SCHOOL LEADERSHIP – SWEDEN, לעיל הע' 2, בעמ' 35.

- 40 IMPROVING SCHOOL LEADERSHIP – NETHERLANDS, לעיל הע' 2, בעמ' 62 ו-66. מדובר בניהול בצמד כמצב קבוע או לתקופה זמנית עד שהמנהל החדש יקבל את כל הסמכויות לידי.
- 41 ראו "התוכנית להכשרת מנהלי בתי ספר בשנה"ל התשע"ט", לעיל הע' 1.
- 42 אבני ראשה **מנהלי בתי ספר בראי הנתונים: תמונת מצב ומגמות עתידיות** (2012).
- 43 לדוגמה, כאתר של "המכון למימוש זכויות מורים" נכתב כי "בתשע"ו, מתוך כ-1300 מועמדים התקבלו כ-20% בלבד לקורס". ראו <http://www.dr-nitzan.co.il/%D7%94%D7%9B%D7%A0%D7%94-%D7%9C%D7%A7%D7%91%D7%9C%D7%94-%D7%9C%D7%A7%D7%95%D7%A8%D7%A1-%D7%9E%D7%A0%D7%94%D7%9C%D7%99%D7%9D.html>
- 44 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "הודעה לתקשורת - מגמות ואינדיקטורים בקרב מנהלי בתי הספר, 1991-2016" (21.11.2016) http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2016n/06_16_355b.doc
דוח זה כולל גם מנהלים בחינוך המוכשר, ולכן יש להניח שהפער בפועל קטן מן המוצג בטבלה זו.
- 45 שחר חי "מחסור במנהלים בבתי הספר: למה שמישהו מוכשר יבוא לתפקיד עם אפס סמכויות?" <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5008641,00.html> 28.8.2017 ynet
לדוגמה, לקראת שנת הלימודים תשע"ז התמנו 341 מנהלים במרכז ו-192 ב"מינוי בפועל".
- 46 להרחבה על התפיסה העצמית המשתנה של מערך החינוך הרשותי ראו משרד הפנים ומפגם **הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות - ועדת חינוך 2013** 25-16 (מהדורה שלישית, 2013).
- 47 שם, בעמ' 20.
- 48 נכון להיום חטיבות ביניים הסמוכות לתיכונים המצויים בבעלותן של רשתות חינוך שייכות בפועל למשרד החינוך, וכך מצויים באותו מוסד שני מנהלים הכפופים לשני גופים שונים, אשר פועלים לעיתים אף מתוך אינטרסים מנוגדים. אנו מעוניינים לצמצם מצב זה, שעלול לפגוע באופן חמור בתפקודם של מוסדות החינוך. עד לפני כשלוש שנים ישבו נציגי הרשתות כמשקיפים בוועדות המרכזים לחטיבות הסמוכות למוסדות שבבעלות הרשתות. נוכחות זו נמנעה מהם בהחלטה תמוהה, אשר נועדה ככל הנראה לשרת את ההגינות אך פוגעת הלכה למעשה בתלמידים באותם מוסדות. לדעתנו, יש לאפשר לרשתות ליטול חלק בתהליך קבלתה של החלטה זו, ולא להפילה על צווארי התלמידים, אשר כיום נקלעים לעיתים למצב שבו מנהל החטיבה אינו עובד בתיאום ובשיתוף פעולה עם הרשת המפעילה את התיכון הסמוך אליו.
- 49 ראו לעיל בתחילת פרק ג.
- 50 ראו נספח 1 לחוזר מנכ"ל תשע"ח/6, לעיל הע' 15.
- 51 בפרוטוקול ישיבה מס' 239 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-18 (23.6.2010), נזכרה הצעת החוק שציינו בהע' 19 (והצעה התקבלה בתאריך הנקוב שם) ונזכר בה במפורש כי בעיית ההתערבות המוגברת נפוצה בעיקר במגזר הערבי. לעומת זאת, מחקר סטטיסטי על סוגיה זו הניב תוצאות דו-משמעיות, המוכיחות כי הכללה זו אינה ממין העניין. ראו חמדאללה רביע "השפעתה של החמולה במינוי מנהלי בתי ספר ביישובים הערביים בישראל" **גימאנה** 17(2), 144-125.

חברות נוספות בסדרה



אדר א' תשע"ו - מרץ 2016
נייר מדיניות מס' 25



שבט תשע"ו - ינואר 2016
נייר מדיניות מס' 24



שבט תשע"ו - ינואר 2016
נייר מדיניות מס' 23



תמוז תשע"ו - יולי 2016
נייר מדיניות מס' 29



אייר תשע"ו - מאי 2016
נייר מדיניות מס' 28



אדר א' תשע"ו - מרץ 2016
נייר מדיניות מס' 26



ניסן תשע"ז - אפריל 2017
נייר מדיניות מס' 32



טבת תשע"ז - ינואר 2017
נייר מדיניות מס' 31



כסלו תשע"ז - דצמבר 2016
נייר מדיניות מס' 30



סיוון תשע"ז - יוני 2017
נייר מדיניות מס' 35



סיוון תשע"ז - יוני 2017
נייר מדיניות מס' 34



אייר תשע"ז - מאי 2017
נייר מדיניות מס' 33

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי החלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-48-2



9 789657 674482