



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הליך המינוי של מנהלי בתי-ספר במערכת החינוך

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: שלי מזרחי

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ב בחשוון תשע"א

20 באוקטובר 2010

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת אלכס מילר, והוא עוסק במינוי ובתחלופה של מנהלי בתי-ספר בכלל ובמגזר הערבי בפרט.

בכנסת הנוכחית, הכנסת ה-18, הוגשה הצעת חוק אשר מטרתה להסדיר את 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.¹

בנוסח המקורי של הצעת החוק הוצע כי מינוי מנהל במוסדות האמורים יהיה בידי ועדת מכרזים אשר תורכב מנציגי משרד החינוך, הארגונים היציגים של המורים ונציגי הרשות המקומית. עוד הוצע כי בראש הוועדה יעמוד מנהל מחוז של משרד החינוך שבתחומו שוכן המוסד או נציגו. כמו כן, הוצע כי ועדה זו תבחן את מידת התאמתו של כל מועמד על-פי אמות המידה שיקבע שר החינוך.² הנוסח האמור של הצעת החוק הוצע כדי לשנות את המצב הקיים, שבו בכל הנוגע למוסדות חינוך שבבעלות הרשויות המקומיות הרכב הוועדה הממנה והעומד בראשה מקנים לרשות המקומית משקל רב יותר מאשר למשרד החינוך בהליך מינוי המנהל.

על-פי החלטת ועדת השרים לחקיקה, **בנוסח הנוכחי והמוסכם** של הצעת החוק לא ייכללו ההצעות שפורטו לעיל, אלא יוצע לקבוע כי מינוי מנהל בחטיבה עליונה יהיה טעון אישור של מנכ"ל משרד החינוך או של מי מטעמו.³

יצוין כי שר החינוך גדעון סער עסק בסוגיית מינוי מנהלים בדיון בוועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת. לדבריו, "מינוי מנהלים בבתי-ספר תיכוניים הוא לא בשליטה של המדינה... אבל חייבים להגיע למצב שלמשרד החינוך תהיה אפשרות לזכות וטו".⁴

במסמך יוצגו נתונים כלליים על מנהלי בתי-ספר בישראל כיום. אחר כך יוצג תהליך המינוי של מנהלי בתי-ספר ודרישות הסף מן המועמדים לניהול. לבסוף יוצגו עמדות של הגורמים הנוגעים בדבר ובהם משרד החינוך, השלטון המקומי וארגון המנהלים בסוגיית מינוי מנהלים במגזר הערבי.⁵

מן המסמך עולים, בין היתר, הממצאים האלה:

☒ ככלל, יש הבדלים בהליך המינוי של מנהלים בין בתי-ספר שבבעלות המדינה לבתי-ספר שבבעלות הרשויות המקומיות (ובתוכם יש הבדלים בין עיריות למועצות מקומיות ואזוריות). הבדלים אלו באים לידי ביטוי בעיקר בגורם האחראי להרכב הוועדה הממנה, בהרכבה וביושב-ראש שלה.

¹ הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – מינוי מנהל מוסד חינוך), התש"ע-2010, פ/18/2553, של חברי הכנסת אלכס מילר, זבולון אורלב ורונית תירוש. ההצעה הונחה ביולי 2010 והתקבלה בקריאה טרומית ב-1 בדצמבר 2010.

² על-פי הנוסח המקורי של ההצעה, חברי ועדת המכרזים יהיו מנהל המחוז של משרד החינוך או המפקח על החינוך הממלכתי-דתי במחוז שבתחומו שוכן מוסד החינוך, והוא ישמש יושב-ראש הוועדה; המפקח על מוסד החינוך מטעם משרד החינוך; נציג מינהל שירות העובדים; ראש הרשות המקומית שבתחומה שוכן מוסד החינוך או נציגו; נציג הסתדרות המורים או נציג ארגון המורים.

³ 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.

⁴ מתוך פרוטוקול מס' 239 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 23 ביוני 2010.

⁵ המסמך הוגש במועד המצוין בעמוד השער; העדכון בדבר החלטת ועדת השרים לחקיקה ובדבר עמדות הגופים הנוגעים בדבר נוסף מאוחר יותר.



☒ כיום במוסדות חינוך שבבעלות הרשויות המקומיות, ובעיקר במוסדות חינוך על-יסודיים, ניתן לרשות המקומית ולעמוד בראשה משקל רב בהליך מינוי המנהלים. בהרכב הוועדה הממנה את המנהל במוסדות האלה יש רוב לנציגי הרשות המקומית.

☒ למשרד החינוך אין כיום נתונים על תחלופת מנהלים במערכת החינוך בשנים האחרונות. לריכוז נתונים אלו, הן בנוגע למוסדות שבבעלות המדינה והן בנוגע למוסדות שבבעלות הרשויות המקומיות, בחלוקה לפי מגזרים, יש חשיבות רבה בבחינת סוגיה זו.

☒ כמה גורמים, ובהם מנהלי מחלקות החינוך במרכז השלטון המקומי, יושב-ראש הנהלת ארגון המנהלים והסתדרות המורים, מצביעים על שתי נקודות מרכזיות בכל הנוגע למינוי מנהלים במגזר הערבי: מעורבותם הרבה של ראשי הרשויות המקומיות בהליך המינוי; הקושי שבהתנהלות המנהל לאחר המינוי מול הרשות המקומית לאחר המינוי. יודגש כי כל הגורמים ציינו כי סוגיות אלו אינן מיוחדות למגזר הערבי, אך לעתים הן בולטות בו יותר.

1. מנהלי בתי-הספר בישראל⁶

לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת ריכזה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתונים על המאפיינים העיקריים של מנהלי בתי-הספר בישראל. מנתוני הלשכה לשנת הלימודים תשס"ט עולים בין השאר הנתונים האלה:

- בשנת תשס"ט היו במערכת החינוך 3,559 מנהלים: 2,335 מנהלים בחינוך היסודי ו-1,224 מנהלים בחינוך העל-יסודי; 2,807 מנהלים במגזר היהודי ו-752 מנהלים במגזר הערבי.
- רוב המנהלים בחינוך היסודי במגזר היהודי היו נשים (כ-80%), לעומת כ-30% בחינוך היסודי הערבי. הנתונים מלמדים על מגמת עלייה בשיעור הנשים המנהלות: בתחילת שנות ה-90 כ-70% מהמנהלים בחינוך היסודי במגזר היהודי היו נשים, לעומת 10% בחינוך היסודי הערבי.
- כ-50% מהמנהלים בחינוך העל-יסודי במגזר היהודי היו נשים, לעומת כ-15% בחינוך העל-יסודי הערבי. הנתונים מלמדים על מגמת עלייה בשיעור הנשים המנהלות: בתחילת שנות ה-90 כ-30% מהמנהלים בחינוך העל-יסודי במגזר היהודי היו נשים, לעומת פחות מ-10% בחינוך העל-יסודי הערבי.
- כמחצית ממנהלי בתי-הספר בחינוך היסודי והעל-יסודי היו בני 50 ומעלה, הן במגזר היהודי והן במגזר הערבי.
- כ-90% או יותר ממנהלי בתי-הספר בחינוך היסודי והעל-יסודי היו בעלי דרגת שכר אקדמית (רובם בדרגת שכר תואר שני), לעומת כ-40%-50% בחינוך היסודי ו-80% בחינוך העל-יסודי בתחילת שנות ה-90.
- כ-70% או יותר מן המנהלים בחינוך היסודי והעל-יסודי עובדים יותר מ-31 שעות שבועיות.
- ככלל, מספר שנות הוותק של המנהלים במגזר היהודי והערבי דומה: בין 65% ל-70% מהמנהלים בעלי ותק של 21 שנה ומעלה.

⁶ הנתונים בפרק זה התקבלו מדוד מעגן, ראש תחום חינוך גבוה וכוחות הוראה, אגף המדען הראשי בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 14 באוקטובר 2010. האוכלוסייה: מנהלי בתי-הספר בחינוך היסודי והעל-יסודי.



להלן פירוט הנתונים שהתקבלו מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת הלימודים תשס"ט:⁷

המגזר הערבי		המגזר היהודי		מאפיינים
חינוך על-יסודי	חינוך יסודי	חינוך על-יסודי	חינוך יסודי	
238	514	986	1,821	סך הכול
מין				
85%	70%	55%	25%	גברים
15%	30%	45%	75%	נשים
גיל				
10%	20%	10%	15%	עד 39
40%	30%	35%	35%	40-49
50%	50%	55%	50%	+50
שנות ותק מוכרות בהוראה				
5%	7%	5%	5%	עד 10
25%	29%	25%	30%	11-20
35%	29%	35%	40%	30-21
35%	35%	35%	25%	+31
שעות עבודה שבועיות				
5%	15%	5%	10%	עד 10
5%	10%	7%	15%	11-20
10%	10%	15%	10%	30-21
80%	65%	73%	65%	+31
דרגת שכר אקדמי				
98%	95%	90%	90%	שיעור בעלי דרגת שכר אקדמית
70%	48%	60%	55%	מ"א
28%	47%	30%	35%	ב"א

2. נתונים על תחלופת מנהלים במערכת החינוך

פנינו אל משרד החינוך בבקשה לקבל נתונים על תחלופת מנהלים במערכת החינוך בכלל ובמגזר הערבי בפרט. המשרד השיב כי הוא אינו מרכז נתונים אלו ולכן אי-אפשר להפיקם. בהיעדר מאגר נתונים

⁷ האחוזים המצויינים בטבלה הם מקורבים.



מסודר בנושא, הנתון היחיד שהיה אפשר לקבל הוא מספר המנהלים החדשים שמונו בשנת הלימודים תשע"א בחינוך הרשמי, בחלוקה למחוזות ולמגזרים. יש להדגיש כי כדי לבחון את תחלופת המנהלים בבתי-הספר בחינה מעמיקה ולהשוות בין המגזרים, דרוש מאגר אשר ירכז נתונים אלו לאורך השנים.⁸ במאגר זה יש לשמור נתונים הן על בתי-הספר שבבעלות המדינה והן על בתי-ספר שבבעלות הרשויות המקומיות.

נתונים על מינוי מנהלים חדשים

בשנת הלימודים תשע"א מונו 521 מנהלים חדשים בחינוך הרשמי, בשנת תש"ע מונו 503, בשנת תש"ט מונו 504 ובשנת תשס"ח מונו 524. להלן טבלה ובה התפלגות נתוני המינוי של המנהלים החדשים בשנת תשע"א על-פי מגזרים ומחוזות בחינוך הרשמי בלבד.⁹ יודגש כי אין בנתונים אלו כדי ללמד על תחלופת המנהלים.

מינוי מנהלים חדשים בשנת הלימודים תשע"א¹⁰

מחוז	מגזר	יהודי	ערבי	דרוזי	בדואי	כלל המינויים במחוז
חיפה	33	9	2	--	44	
צפון	56	20	10	5	91	
תל-אביב	69	--	--	--	69	
מרכז	168	5	--	--	173	
התיישבותי	5	--	--	--	5	
דרום	41	--	--	12	53	
ירושלים+מנח"י	79	7	--	--	86	
סה"כ ארצי	451	41	12	17	521	

3. הליך המינוי של מנהלי בתי-ספר

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

3.1 נוהל מינוי מנהלים בבתי-ספר יסודיים ועל-יסודיים שבבעלות המדינה

מינוי מנהלי בתי-ספר במוסדות חינוך שבבעלות המדינה מוסדר בכמה חוזרי מנכ"ל.¹¹ להלן ההנחיות העיקריות בנושא:

⁸ ציון שבת, מנהל אגף בכיר לכוח אדם בהוראה במשרד החינוך, שיחת טלפון, 20 באוקטובר 2010.

⁹ משרד החינוך לא מגדיר תקופת ותק מקסימלית למנהל באותו מוסד, ומנהל יכול להישאר במוסד אחד עד גיל פרישה. שרית ארבל, ממונה רווחה – אגף עובדי הוראה במשרד החינוך, שיחת טלפון, 18 באוקטובר 2010.

¹⁰ ציון שבת, מנהל אגף בכיר לכוח אדם בהוראה במשרד החינוך, מכתב, 19 באוקטובר 2010.



- מועמדים למשרת מנהל אשר עומדים בתנאי הסף כפי שיפורטו להלן¹² מוזמנים לריאיון לפני ועדת היועצים.
- חברי ועדת היועצים מתמנים על-ידי מנהל אגף כוח אדם בהוראה במחוז הרלוונטי או נציגו, מתוך מי שכלולים ברשימת היועצים שבידי מנהל המחוז. נציגי משרד החינוך לא יהיו עובדים אשר חיוו את דעתם כממונים ישירים או עקיפים על אחד המועמדים למשרת הפנויה.
- מנהל אגף כוח אדם בהוראה במחוז הרלוונטי או נציגו ישמש מרכז הוועדה.
- הרכב הוועדה בחינוך היסודי:

מגמה ממלכתית-דתית	מגמה ממלכתית
1. מנהל מינהל החינוך הדתי או נציגו – משמש יושב-ראש הוועדה; 2. נציג מרכז הסתדרות המורים בישראל; 3. ראש רשות החינוך המקומית או מנהל מחלקת/אגף חינוך; 4. מנהל המחוז או נציגו.	1. מנהל המחוז או נציגו – משמש יושב-ראש הוועדה; 2. נציג מרכז הסתדרות המורים בישראל; 3. ראש רשות החינוך המקומית או מנהל מחלקת/אגף חינוך; 4. נציג מטה משרד החינוך.

בחינוך העל-יסודי (בחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות שבבעלות המדינה), הרכב הוועדה זהה להרכבה בחינוך היסודי, אך מתווסף אליה נציג ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים.

- המפקח הכולל על מוסד החינוך הנוגע בדבר יהיה בעל זכות לדעה מייעצת שאינו חבר ועדה. כמו כן, אם המשרת הפנויה היא משרת מנהל חטיבת ביניים בבית-ספר מקיף שש-שנתי, מנהל בית-הספר ראשי לשמש משקיף בעל דעה מייעצת. לא תותר השתתפות של משקיפים נוספים מטעם הגופים החברים בוועדת היועצים אלא במקרים מיוחדים.
- מספר המשתתפים המינימלי בישיבות הוועדה הוא מחצית מחבריה, ובהם היושב-ראש.
- חברי ועדת היועצים ראשים להמליץ על הגבלת מינוי מנהל לשנה אחת, גם אם המשרת פורסמה רבים ללא הגבלה. המלצתם זו צריכה להיות מנומקת בכתב.
- מנכ"ל משרד החינוך יחליט בדבר מינויו של מועמד למשרת פנויה לאחר שיעיין בפרוטוקול הוועדה, במסקנותיה ובמסמכים שהובאו לידיעתו.
- אם מנכ"ל המשרד סבור כי יש לשוב ולבחון את המועמדים שהופיעו לפני הוועדה או כמה מהם, הוא ראשי למנות ועדה עליונה, ועליו לנמק את החלטתו. חברי הוועדה העליונה: א. מנהל האגף הבכיר לכוח אדם בהוראה, אשר ישמש יושב-ראש הוועדה, ב. מנהלי האגפים של הגיל המתאים

¹¹ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשס"ט 3(א), נוהל מינוי מנהלים וסגני מנהלים במוסדות חינוך רשמיים, 2 בנובמבר 2008; משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשס"ט 8(א), תיקון נספחים 3 ו-7 של סעיף 8.4-10 בחוזר הוראות הקבע תשס"ט/3(א), "נוהל מינוי מנהלים וסגני מנהלים במוסדות חינוך רשמיים", 1 באפריל 2009.

¹² בחינוך הממלכתי-דתי, נוסף על העמידה בדרישות הסף דרוש אישור של המועצה לחינוך ממלכתי-דתי למועמדתו של מועמד.



במינהל הפדגוגי; ג. נציג הלשכה המשפטית של המשרד; ד. הממונה על הטיפול בפרט, אשר ישמש מרכז הוועדה.

- דיוני ועדת היועצים, מסמכיה ומסקנותיה הם סודיים.

3.2. הליך המינוי של מנהלים בבתי-הספר בבעלות הרשויות המקומיות

מינוי מנהלי בתי-ספר על-יסודיים שבבעלות רשויות מקומיות, שבהם מתמקדת הצעת החוק, מוסדר כיום בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 (להלן: תקנות העיריות), ובצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977 (להלן: צו המועצות המקומיות). יש לציין כי זה זמן מה משרד הפנים שוקל לתקן את צו המועצות המקומיות, ובתוך כך לעשות תיקונים מסוימים גם בסעיפים הנוגעים לוועדות הבחינה לתפקיד מנהל בית-ספר. הליכי ההתייעצות הפנימיים בנוגע להצעה זו לתיקון הצו טרם הושלמו. כמו כן, יצוין כי משרד הפנים כבר פנה בעבר אל משרד החינוך בהצעה לפרסם את כישורי הסף הנדרשים מכל מנהל בית-ספר (המופיעים בחוזר מנכ"ל משרד החינוך) גם בחוזר מנכ"ל מחייב של משרד הפנים עצמו, אולם משרד החינוך טרם השיב על פנייה זו.¹³

3.2.1. עיריות

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 במבחנים בכתב).¹⁴ על מינוי ועדה זו התקנות קובעות כדלקמן:¹⁵

(א) ראש העירייה יקבע רשימה של שמות הנציגים לוועדת בחינה.

(ב) ברשימה יופיעו נציגי העירייה ונציגי הציבור המקומי או נציגי מוסדות אחרים שימנה ראש העירייה, והיא תפורסם על לוח המודעות של משרדי העירייה.

(ג) ראש העירייה ימנה ועדת בחינה מקרב הנציגים המנויים ברשימה.

אשר להרכב ועדת הבחינה, התקנות קובעות כי "הרכב ועדת בחינה לא יהיה זוגי, ולא יפחת משלושה", ו"יושב-ראש ועדת הבחינה יהיה נציג העירייה, ובין שאר חברי הוועדה יהיה לפחות נציג ציבור אחד".¹⁶

על-פי התקנות, ההכרעה על קבלת מועמד למשרה מוכרזת תתקבל על בסיס השכלתו, ניסיונו, הכשרתו והתאמתו. כמו כן נקבע בתקנות כי החלטות ועדת הבחינה יתקבלו ברוב קולות של חברי הוועדה.¹⁷

יש לציין כי התקנות קובעות גם כי "דרישות ההשכלה והניסיון למועמדים במכרזים פומביים יהיו ככל האפשר כדרישות ההשכלה והניסיון הנהוגות ברשויות מקומיות או בשירות המדינה למשרות דומות".¹⁸

¹³ עו"ד מרגלית בוטרמן, הלשכה המשפטית במשרד הפנים, שיחת טלפון, 20 באוקטובר 2010.

¹⁴ תקנה 8.

¹⁵ תקנה 22.

¹⁶ תקנה 23.

¹⁷ תקנות 27 ו-28.

¹⁸ תקנה 7.



3.2.2. מועצות מקומיות ואזוריות

צו המועצות המקומיות קובע כי מועמדים למשרה פנויה ברשות מקומית (מועצה אזורית או מועצה מקומית) שעליה הוכרז מכרז (פנימי או פומבי) ונתונה האישיות עונים לתנאי המכרז יוזמנו לריאיון לפני ועדת בחינה.¹⁹ להלן הרכב ועדת הבחינה שנקבע בצו, במפורש, בנוגע למנהלי בתי-ספר:

הרכב ועדת הבחינה למנהל חטיבת ביניים או בית-ספר מקיף (הן במכרז פנימי והן במכרז פומבי)²⁰

(1) נציג המזכירות הפדגוגית של משרד החינוך, או נציג אגף החינוך הדתי אם מדובר במשרה של ניהול בית-ספר שבפיקוח אגף החינוך הדתי, שישמש **יושב-ראש הוועדה**;

(2) נציג מינהל שירות העובדים;²¹

(3) נציג ועדת מינהל השירות;²²

(4) נציג הרשות המקומית;

(5) נציג הסתדרות המורים;

(6) נציג ארגון המורים בבתי-הספר העל-יסודיים;

(7) המפקח על בית-הספר מטעם משרד החינוך והתרבות.

הרכב ועדת הבחינה למנהל בית-ספר על-יסודי²³ – תיכון (הן במכרז פנימי והן במכרז פומבי)²⁴

(1) נציג מינהל שירות העובדים;

(2) נציג ועדת מינהל השירות;

(3) נציג הרשות המקומית;

(4) נציג משרד החינוך;

(5) נציג הסתדרות המורים;

(6) נציג ארגון המורים בבתי-הספר העל-יסודיים;

(7) נציג הציבור המקומי.

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

¹⁹ סעיף 31 בצו.

²⁰ סעיפים 22 ו-66 בצו (בנוגע למכרז פנימי ובנוגע למכרז חיצוני, בהתאמה).

²¹ על-פי צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב-1962, שר הפנים ימנה את **ראש מינהל שירות העובדים ברשויות המקומיות**, והודעה על המינוי תפורסם ברשומות. כיום משמש בתפקיד זה ישראל שפיצר, מנהל האגף לכוח-אדם ושכר ברשויות המקומיות של משרד הפנים.

²² על-פי צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב-1962, שר הפנים ימנה ועדה של תשעה לועדת מינהל שירות העובדים **ברשויות המקומיות**, ובהם ראש מינהל השירות וחמישה נציגי רשויות מקומיות, וימנה אחד מהם ליושב-ראש הוועדה; הודעה על מינוי הוועדה והרכבה תפורסם ברשומות. לדברי עו"ד מרגלית בוטרמן מן הלשכה המשפטית של משרד הפנים, נציג ועדת מינהל השירות המשמש בוועדות הבחינה למנהלי בתי-ספר הוא בדרך כלל ראש רשות מקומית אחרת או מנהל מחלקת החינוך ברשות מקומית אחרת.

²³ כך ההגדרה במקור; על-פי הלשכה המשפטית של משרד הפנים, הכוונה היא לבית-ספר תיכון או לחטיבה עליונה (כלומר לבית-ספר על-יסודי שאינו כולל חטיבת ביניים).

²⁴ סעיפים 23 ו-67 בצו.



הצעת הרשות המקומית. על-פי הלשכה המשפטית של משרד הפנים, קביעה זו בנוגע למינוי הנציגים משמעה כי ראש מינהל השירות הוא הממנה את יושב-ראש ועדת הבחינה למנהל בית-ספר על-יסודי (תיכון).²⁵

בצו נקבע עוד כי **החלטות ועדת בחינה** יתקבלו בקולות של יושב-ראש הוועדה ושניים מחבריה (הכוונה היא כי נדרש קוורום, כלומר נדרשת לפחות הצבעתם של היושב-ראש ושניים מהחברים), ואם מספר הקולות שקול, יכריע היושב-ראש.²⁶

כמו כן, בנוגע למכרז פומבי נקבע כי ועדת הבחינה תבדוק את "התאמתו של המועמד מבחינת אישיותו ותכונותיו למילוי המשרה המוכרזת", וכי ההכרעה על קבלת מועמד למשרה מוכרזת תתקבל "על בסיס השכלתו, הכשרתו והתאמתו של המועמד". נוסף על כך נקבע בצו כי עובד הרשות המקומית הנוגעת בדבר או מועמד אחר לא יופלו מסיבה כלשהי, ובתנאים שווים תינתן עדיפות לתושבים המתגוררים בתחומה של הרשות המקומית הנוגעת בדבר.²⁷

לשם השוואה, להלן תוצג טבלה ובה מידע על הליך המינוי במוסדות חינוך בבעלות המדינה לעומת מוסדות חינוך בבעלות רשויות מקומיות:

בעלות רשויות מקומיות		בעלות המדינה	
מועצות מקומיות ואזורים		עיריות	
על-יסודי	חטיבת ביניים או בית-ספר מקיף		
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		ראש העירייה	מנהל אגף כוח אדם בהוראה במחוז
נציג מינהל שירות העובדים; נציג ועדת מינהל השירות; נציג הרשות המקומית; נציג משרד החינוך; נציג הסתדרות המורים; נציג ארגון המורים בבתי-הספר העל-יסודיים; נציג הציבור המקומי	נציג המזכירות הפדגוגית של משרד החינוך; נציג מינהל שירות העובדים; נציג ועדת מינהל השירות; נציג הרשות המקומית;	נציגי עירייה; נציגי הציבור המקומי או נציגי מוסדות אחרים שימנה ראש העירייה	מנהל המחוז או נציגו; נציג מרכז הסתדרות המורים בישראל; ראש רשות החינוך המקומית או מנהל מחלקת/אגף חינוך; נציג מטה משרד החינוך ²⁸

²⁵ עו"ד מרגלית בוטרמן, הלשכה המשפטית במשרד הפנים, שיחת טלפון, 20 באוקטובר 2010. יש לציין כי בכל הנוגע למכרז פומבי, הסעיף בצו אשר קובע את מינוי הנציגים (סעיף 72) נוגע למינויים של נציגים לוועדות בחינה לתפקידים שונים, אשר מפורטות בסעיפים קודמים (למשל סעיפים 61, 63, 64 ו-69), אך לא לוועדת הבחינה לתפקיד מנהל בית-ספר על-יסודי (סעיף 67).

²⁶ סעיפים 32 ו-78 בצו.

²⁷ סעיפים 76-77 בצו.

²⁸ הרכב המגמה הממלכתית-דתית הוא כמפורט במסמך זה.



	נציג הסתדרות המורים ; נציג ארגון המורים בבתי-הספר העל-יסודיים ; המפקח על בית-הספר מטעם משרד החינוך והתרבות			
ראש מינהל שירות העובדים ברשויות המקומיות הוא הממנה את יושב-ראש ועדת הבחינה למנהל בית-ספר על-יסודי	נציג המזכירות הפדגוגית של משרד החינוך	נציג העירייה	מנהל המחוז או נציגו ²⁹	יושב-ראש הוועדה
יושב-ראש הוועדה ולפחות שניים מחבריה. כשמספר הקולות שקול, יכריע היושב-ראש	רוב קולות חברי הוועדה	מנכ"ל משרד החינוך		הגורם המחליט

מהטבלה עולה כי במוסדות החינוך שבעלות הרשויות המקומיות יש לרשות המקומית משקל רב יותר מאשר למשרד החינוך.

3.3. תגובת גורמים הנוגעים בדבר על ההצעה לשינוי אופן המינוי של מנהל מוסד חינוך ברשויות המקומיות

3.3.1. איגוד מנהלי מחלקות החינוך

להלן עיקרי עמדתו של איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות בדבר הנוסח המקורי של הצעת החוק בנושא מינוי מנהל מוסד חינוך שהונחה על שולחן הכנסת. ככלל, איגוד מנהלי מחלקות החינוך מדגיש כי הוא תומך בכל יוזמה שמטרתה לשפר את מערכת החינוך ולקדם תהליכי איכות, ובתוך כך הסדרת תהליך מינויו של מנהל מוסד חינוך. עם זאת, יש לאיגוד כמה השגות על ההצעה:³⁰

- מן הראוי כי ראש הרשות המקומית, המוגדר בחוק כ"ראש רשות החינוך המקומית", והוא הנושא באחריות לענייני החינוך כלפי התושבים ברשות המקומית שהוא עומד בראשה, יעמוד בראש הוועדה הקובעת את מינויו של בעל תפקיד חשוב כמנהל בית-ספר.
- מן ההצעה בנוסחה המקורי נפקד מקומו של מנהל אגף החינוך ברשות המקומית במסגרת הליכי המכרז למינוי מנהל בית-ספר. מן הראוי לקבוע כי מנהל אגף החינוך "יופיע כדמות מרכזית העומדת בפני עצמה" בהליכים האלה.

²⁹ במגמה הממלכתית-דתית מנהל מינהל החינוך הדתי או נציגו משמש יושב-ראש הוועדה.

³⁰ אבי קמינסקי, יושב-ראש איגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות, מכתב אל שלמה בוחבוט, יושב-ראש מרכז השלטון המקומי, 25 באוקטובר 2010; מכתב אל חברי הכנסת אלכס מילר, זבולון אורלב ורונית תירוש, 4 בינואר 2011; מכתבים אלו התקבלו לאחר הגשת המסמך בגרסתו הראשונית.



- ההצעה לבחון את מידת התאמתם של המועמדים על-פי אמות מידה שיקבע שר החינוך עומדת בסתירה לעקרון ההדדיות באחריות לחינוך, אחריות ששותפים לה הרשות המקומית וכל הגורמים הנוגעים בדבר (למשל, מוצע לקבוע חובת זימון של נציגי ארגוני המורים, כחברים קבועים בוועדת המינויים, ברשויות מקומיות מכל הסוגים – עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות).
- לא ברור מדוע בהצעת החוק בנוסחה המקורי ניתן מעמד שונה למנהל מוסד חינוך שאינו בבעלות הרשות המקומית אלא בבעלות פרטית.

3.3.2. הסתדרות המורים

להלן עיקרי עמדתה של הסתדרות המורים בישראל בדבר הנוסח המקורי של הצעת החוק בנושא מינוי מנהל מוסד חינוך שהונחה על שולחן הכנסת. ככלל, הסתדרות המורים מדגישה כי היא מקדמת בברכה את היוזמה, שתכליתה ליצור אחידות ושוויוניות במינוי מנהל לחטיבה העליונה בבעלות רשות מקומית. עם זאת, הסתדרות המורים מעירה כי בנוסח המקורי של ההצעה יש הבחנה לא מוצדקת בין מוסד חינוך בבעלות רשות מקומית לבין מוסד שהוא במעמד מוכר שאינו רשמי, וכן בין שני ארגוני המורים (מוצע כי בכל ועדת מינויים יהיה חבר נציג של אחד מארגוני המורים, ולא של שניהם, כפי שמקובל כיום בוועדת הבחינה במועצות המקומיות והאזוריות).³¹

4. דרישות הסף למינוי מנהלים

להלן הכישורים העיקריים הנדרשים כיום ממועמד למשרת ניהול בית-ספר. יצוין כי הוראות אלו חלות גם על מועמדים לתפקידי ניהול בבתי-ספר על-יסודיים, ובכללם בתי-ספר מוכרים שאינם רשמיים:³²

למשרת ניהול בבית-ספר יסודי:

- ניסיון בהוראה** – ניסיון של חמש שנים לפחות בהוראה בפועל בבתי-ספר יסודיים ו/או על-יסודיים בארץ, בהיקף המזכה בוותק בהוראה, שבהן הצליח המועמד בתפקיד של עובד-הוראה;
- תואר אקדמי מוכר**;
- השכלה פדגוגית** – תעודת מורה מוסמך או מוסמך בכיר ממוסד מוכר בארץ להכשרת עובדי הוראה או הסמכה על סמך בחינות מילואים, או רשיון הוראה קבוע לחינוך העל-יסודי או רשיון לעיסוק בהוראה או תעודת הוראה אוניברסיטאית מהארץ;³³

³¹ יוסי וסרמן, המזכיר הכללי, הסתדרות המורים בישראל, מכתב אל חברי הכנסת אלכס מילר, זבולון אורלב ורונית תירוש, 30 בנובמבר 2010; מכתב זה התקבל לאחר הגשת המסמך בגרסתו הראשונית.

³² משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשס"ט 8(א), תיקון נספחים 3 ו-7 של סעיף 8.4-10 בחוזר הוראות הקבע תשס"ט/3(א), "נוהל מינוי מנהלים וסגני מנהלים במוסדות חינוך רשמיים", 1 באפריל 2009.

³³ א. תעודת בוגר בית-ספר "מנדל" למנהיגות חינוכית תוכר כעונה על הדרישה לתעודת הוראה; ב. בנוגע לחלופה של רשיון הוראה קבוע לחינוך העל-יסודי או רשיון לעיסוק בהוראה, אין להסתפק בתעודת הוראה בלי שהושלם ההליך לקבלת רשיון ההוראה הקבוע או הרשיון לעיסוק בהוראה מהאגף הבכיר לכוח אדם בהוראה או לקבלת אישור על זכאות לרשיון עד המועד האחרון להגשת טופסי המועמדות למשרת ניהול פנויה. לעניין זה לא יוכר רשיון ביעוץ חינוכי כעונה על הדרישה לרשיון הוראה קבוע או לרשיון לעיסוק בהוראה.



ד. **הכשרה לניהול בית-ספר** – תעודת סיום של אחת מתוכניות ההכשרה לניהול בית-ספר בארץ המפורטות להלן: 1. תעודת זכאות של התוכנית האקדמית להכשרת מנהלים לבתי ספר – לימודי תעודה; 2. תעודת זכאות לתואר אקדמי שני ייעודי במנהיגות בית-ספרית, למי שהחל את לימודיו בשנת הלימודים תשס"ח; 3. תואר אקדמי שני במינהל החינוך ממוסד מוכר.³⁴

למשרת ניהול בבית-ספר על-יסודי:

א. **ניסיון בהוראה** – ניסיון של חמש שנים לפחות בהוראה בפועל בחינוך העל-יסודי או בכיתות ז'-ח' של החינוך היסודי, בהיקף המזכה בוותק בהוראה, שבהן הצליח המועמד בתפקיד של עובד הוראה;

ב. **תואר שני לפחות;**

ג. **השכלה פדגוגית** – רשיון הוראה קבוע או רשיון לעסוק בהוראה במסלול העל-יסודי;³⁵

ד. **הכשרה לניהול בית-ספר** – תעודת סיום של אחת מתוכניות ההכשרה לניהול בית-ספר המפורטות לעיל בנוגע לבתי-ספר יסודיים.³⁶

דרישות נוספות למשרת ניהול חטיבת הביניים:

ממועמד לניהול חטיבת ביניים יידרשו, נוסף על הדרישות ממועמד לניהול בית-ספר על-יסודי, גם הדרישות האלה:

א. הכרה יסודית של מטרות הרפורמה בחטיבות הביניים ועקרונותיה;

ב. הכרה יסודית של הקווים המנחים והוראות הביצוע של משרד החינוך הנוגעים לחטיבת הביניים;

ג. ניסיון קודם בחטיבת הביניים או בבית-ספר הטרונגי ואינטגרטיבי אחר;

ד. ידע וניסיון ביישום דרכי הוראה אלטרנטיביות בכיתות הטרונגניות ובייזום פעילויות אינטגרטיביות בתחום החינוך החברתי הלא-פורמלי או במעורבות בפעילויות אלו.

³⁴ א. עמידה בדרישות המפורטות בד. 1 וד. 2. להלן תוכר עם המצאת אישור על לימודים בשנה א' לפחות באחת מתוכניות ההכשרה האלה לניהול בית-ספר בארץ; ב. מי שהתמנה לנהל בית-ספר ועם מינויו לא סיים את לימודיו בתוכנית ההכשרה "התואר האקדמי השני הייעודי במנהיגות בית-ספרית – תוכנית הפיילוט" או "התוכנית האקדמית להכשרת מנהלים – לימודי תעודה", יהיה חייב לסיימן עד שנתיים מיום מינויו לתפקיד. בתקופה זו יקבל המנהל מינוי זמני המותנה בסיום לימודיו. אם הוא לא יעמוד בתנאי זה, תופסק עבודתו בניהול. יובהר כי תנאי לקבלת קביעות בניהול יהיה, בין היתר, סיום אחת מתוכניות ההכשרה לניהול שהוזכרו ברישא של סעיף זה; ג. מי שהתמנה לנהל בית-ספר בשנת תשס"ז וחויב להשלים קורס מנהלים ייחודי בן שנה אחת פטור מחובה זו, שלא כפי שנאמר בפרסומים בחוזרים קודמים; ד. עובדי ההוראה שלהלן פטורים מהצגת תעודת סיום של אחת מתוכניות ההכשרה לניהול בית-ספר המפורטות לעיל בהצגת מועמדות למשרת ניהול פנויות בכל מוסדות החינוך: 1. מי שבעת הצגת המועמדות מכהן בפועל כמנהל בית-ספר בארץ (יסודי, חטיבת ביניים, על-יסודי) ברציפות שלוש שנים לפחות, ואושרו לו שלוש שנות ותק בניהול, בתנאי שהתקבלה חוות דעת חיובית מהמפקח על עבודתו כמנהל והוא יעמוד בשאר תנאי הסף המצוינים; 2. עובד הוראה שבעת הצגת המועמדות אינו משמש מנהל בית-ספר בפועל, אך שימש בתפקיד מנהל בית-ספר בארץ (יסודי, חטיבת ביניים, על-יסודי) ארבע שנים לפחות בעשר השנים האחרונות לפני הצגת המועמדות, ואושרו לו ארבע שנות ותק בניהול, בתנאי שהתקבלה חוות דעת חיובית של המפקח על עבודתו כמנהל והוא יעמוד בשאר תנאי הסף המצוינים בנספח זה.

³⁵ כאמור בהערה 33 לעיל.

³⁶ כאמור בהערה 34 לעיל.



נוסף על כישורים אלו, הנדרשים כתנאי סף להגשת מועמדות למילוי משרת ניהול פנויה, מפורטים בחוזר מנכ"ל משרד החינוך כישורים המוגדרים "כישורים רצויים", ובהם:

- כושר הדרכה בעבודה פדגוגית ובפעולות שמחוץ לתוכנית הלימודים;
- כושר מינהלי: כושר ניהול משרד, משק, חשבונות וכספים של מוסד חינוך;
- ניסיון בהוראה לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים;
- ידיעת הוראות משרד החינוך בתחומי פעילות של מנהל בית-ספר;
- כושר הבעה בכתב ובעל-פה בעברית, ובבתי-ספר ששפת ההוראה בהם איננה עברית – כושר הבעה בשפה המשמשת בהם.
- כושר לנהל משא-ומתן בכתב ובעל-פה עם מוסדות ממשלתיים, עם רשויות ציבוריות, עם הורים ועם תלמידים;
- כושר לקיים יחסי עבודה תקינים.

5. הנחיות משרד החינוך בדבר הפיקוח על מנהלים בתקופת הניסיון

על-פי תקנון שירות עובדי הוראה³⁷ יש כמה הנחיות בנוגע לתקופת הניסיון הנדרשת לתפקיד ניהול בית-ספר, לקבלת קביעות ולפיטורין. הנחיות אלו תקפות למנהלים במוסדות חינוך שבבעלות המדינה בלבד:

- שלוש השנים הראשונות בתפקיד מנהל ייחשבו לעובד הוראה אשר מתמנה לתפקיד מנהל כשנות ניסיון בתפקיד. עבודה כממלא-מקום מנהל, סמוך למינוי העובד למנהל, תיחשב לחלק מתקופת הניסיון. אם המנהל נכנס לתפקידו לאחר תחילת שנת הלימודים, שנת הניסיון תיחשב לו בתנאי שהחל בניהול לפני 1 בינואר באותה שנה. כמו כן, רק שנת לימודים שהסתיימה למעשה תובא בחשבון כשנת ניסיון.
- בשנת הניסיון הראשונה של המנהל יקדיש המפקח הכולל תשומת לב מיוחדת למהלך העבודה החינוכית והארגונית בבית-הספר. כמו כן, בכל שנה משנות הניסיון יגיש המפקח הכולל הערכה מפורטת על עבודתו של המנהל על-גבי טופס "דוח המפקח על מנהל בית-הספר".
- לקראת גמר תקופת הניסיון יבקר מנהל המחוז בבית-ספרו של המנהל לשם הסתכלות בעבודתו, יסכם את הערכתו בכתב ויעבירה למזכירות הפדגוגית ולידיעת המפקח הכולל.³⁸ כמו כן, מפקח מקצועי ראוי למסור למנהל המחוז הערכה על עבודתו של המנהל.
- רשות החינוך המקומית תמסור למנהל המחוז הערכה על עבודתו הארגונית-מינהלית והמשקית של המנהל או המרכז. הערכה זו תובא בחשבון בדיון על המשך העסקתו של המנהל לקראת שנת הלימודים הבאה.

³⁷ משרד החינוך, הלשכה לתנאי שירות עובדי הוראה, תקנון שירות עובדי הוראה, סעיף 7 – עובדי הוראה בתפקיד ניהול.
³⁸ הערכות על מנהלים של בתי-ספר ממלכתיים-דתיים יימסרו גם למנהל אגף החינוך הדתי. הערכתו של מנהל המחוז בנוגע למנהלים בחינוך הממלכתי-דתי תעסוק בעניינים מינהליים בלבד.



- אם הוערכה עבודתו של המנהל בדרגה "למטה מבינוני", או התגלו ליקויים בעבודתו בתקופת הניסיון, על מנהל המחוז לעדכן את המנהל בכתב, בצירוף העתק למזכירות הפדגוגית.³⁹
- אם נמצאו סיבות מספיקות להפסקת עבודתו של המנהל בניסיון, על מנהל המחוז למסור הצעה מנומקת בצירוף כל החומר (דוחות המפקח הכולל, חוות דעת של רשות החינוך המקומית, דוח ביקור של מנהל המחוז) למזכירות הפדגוגית.
- אם כל ההערכות היו חיוביות, על מנהל המחוז למסור הצעה מסכמת למזכירות הפדגוגית בצירוף כל החומר. המזכירות הפדגוגית תדון בהצעה לקביעות ותמסור את המלצותיה למנהל הכללי. אם ניתנו הערכות סותרות, על מפקח המחוז לזמן התייעצות עם המפקח הכולל ועם מנהל מחלקת החינוך של הרשות המקומית לשם גיבוש הצעה למזכירות הפדגוגית. אם אי-אפשר להגיע להצעה מוסכמת, מנהל המחוז ימסור את ההצעות השונות למזכירות הפדגוגית.
- הסמכות למתן קביעות בניהול או לפיטורין היא של המנהל הכללי, והוא יחתום על ההודעה אל מנהל בית-הספר.

6. מינוי ותחלופה של מנהלים במגזר הערבי: נקודות לדיון⁴⁰

כאמור, התבקשו לעסוק במסמך זה בסוגיה של מינוי המנהלים במגזר הערבי ובבעיות המיוחדות העולות בהקשר זה. לפי תשובת משרד החינוך, המשרד מטפל ביסודיות בכל בעיה שמתעוררת במינוי מנהלים בכל המגזרים, ובעת הצורך מקיים את כל הבדיקות המתחייבות על-פי התהליכים שנקבעו בחוזר מנכ"ל בנושא מינוי מנהלים.⁴¹

תשובות של גורמים אחרים שפנינו אליהם בנוגע למינוי מנהלים במערכת החינוך בכלל ובמגזר הערבי בפרט מצביעות על שתי בעיות עיקריות אשר שלובות במידת מה זו בזו. הסוגיה הראשונה נוגעת ליחסי הגומלין בין הגופים השונים בוועדה הממנה, והסוגיה השנייה קשורה ליחסים שבין מנהל בית-הספר לרשות המקומית. יודגש כי כל הגורמים ציינו כי סוגיות אלו אינן מיוחדות למגזר הערבי, אך בולטות בו יותר.

יחסי הגומלין בין הגופים החברים בוועדה

הגורמים שאליהם פנינו מציינים כי לעתים יחסי הגומלין בין חברי הוועדה אינם מובילים בהכרח למינוי המקצועי ביותר. לדברי מר רן לרנר, יועץ מזכ"ל הסתדרות המורים, יש **התנגשות בין אינטרסים של גורמים שונים בחברה הערבית בנוגע למינוי מנהלים**. לעתים ראשי רשויות מקומיות מפעילים לחץ על הוועדה לבחור במועמד שהם חפצים בו; בחינוך העל-יסודי התופעה בולטת עוד יותר. מר לרנר מצייין כי לעתים ראשי רשויות מקומיות אף מאיימים "לסגור את בית-הספר" או להעבירו לרשות אחרת אם המועמד המועדף עליהם לא ייבחר.⁴² לדברי מר לרנר, מעבר לבעייתיות שבכניעת הוועדה לתכתיבים של

³⁹ אם ההערכה נוגעת לעבודתו הפדגוגית של מנהל או מרכז מוסד חינוך ממלכתי-דתי, לא תועבר ההודעה, כאמור, אלא בהסכמתו של מנהל אגף החינוך הדתי.

⁴⁰ מארגון אומ"ץ חינוכי (ארגון מנהלים עצמאי של מנהלי בתי-הספר בישראל) נמסר כי הם לא עסקו בסוגיית מינוי מנהלים ואין להם מידע בנושא. שיחת טלפון, 4 באוקטובר 2010.

⁴¹ ציון שבת, מנהל אגף בכיר לכוח אדם בהוראה במשרד החינוך, מכתב, 19 באוקטובר 2010.

⁴² דוגמה אקטואלית למתיחות שבין הרשות המקומית למשרד החינוך אפשר לראות בכפר עין-מאהל. בית-הספר בכפר מושבת כמה חודשים בגלל עימות על מינוי המנהלת, שאף גרר הפגנות. ראו: אלי אשכנזי וג'קי חורי, "בגלל מחלוקת על מינוי מנהל: 4,500 תלמידים בבית", **הארץ**, 8 בספטמבר 2010; ג'קי חורי, "ההפגנה נגד מנהלת בית-הספר בעין-מאהל הסתיימה בלמעלה מ-20 נפגעים", **הארץ**, 4 באוקטובר 2010.



הרשות המקומית, לתופעה זו יש השלכות שליליות נוספות: הדבר פוגע באמון של המורים בכשרות המינורי ובמקצועיותו וגורם לתחושה ששיקולים לא ענייניים מכריעים בתהליך המינורי. הדבר גורר פגיעה בסמכותו של המנהל, בתדמיתו המקצועית וביכולתו להנהיג את צוות המורים. לדעתו של מר לרנר יש לשפר את נוהל בחירת מנהלי בתי-הספר על-ידי הכנסת מבחן התאמה מקצועי לתפקיד אשר לתוצאותיו יינתן משקל מכריע בוועדות המנהלים.⁴³

מר אבי קמינסקי, יושב-ראש איגוד מנהלי מחלקות החינוך במרכז השלטון המקומי, מציין כי ממידע שנמצא אצל מנהלי מחלקות החינוך עולה כי אכן בתהליך מינוי מנהלים כרוכים שיקולים פוליטיים, ולכן דרוש מנגנון שיחזק מינויים מקצועיים. לדבריו, תופעה זו מאפיינת את כל המגזרים, ובאה לידי ביטוי בעיקר במגזר הערבי.⁴⁴

יחסי הגומלין בין מנהל בית-הספר לרשות המקומית

מתוך מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא מעמד המנהל במערכת החינוך עולה כי אחד הקשיים העיקריים שמנהל בית-הספר נאלץ להתמודד אתם הוא ההתנהלות מול הרשות המקומית. העברת התקציבים לבתי-הספר באמצעות הרשות המקומית עלולה לגרום תלות מסוימת של המנהל ברשות, גם במקרים שהוא אינו מועסק מטעמה. למשל, רשות מקומית עשויה לכפות על מנהל לשתף את בית-הספר שהוא מנהל בפרויקטים מטעמה בניגוד לשיקול דעתו.⁴⁵ סקר שנערך בשנת 2009 בעבור מכון "אבני ראשה" מחזק מסקנה זו. מתוך ראיונות עם מנהלים עולה כי מנהלים במגזרים הלא-יהודיים מתמודדים לא אחת עם הצורך לתמרן בין כוחות שונים ועם ריבוי לחצים. המנהל במגזר הלא-יהודי נדרש להתמודד עם לחצים המופעלים עליו מצד גורמים רבים בקהילה וברשות המקומית. אחד המנהלים מצוטט באומרו כי בעבודתו "הקושי העיקרי הוא הצורך להיות גם איש חינוך וגם פוליטיקאי". לדברי עורכי הסקר, תופעה זו אינה מיוחדת למגזר הלא-יהודי, אך בולטת בו יותר.⁴⁶ גם לדברי ד"ר אריה לוקר, יושב-ראש הנהלת התאגדות המנהלים, יחסי הגומלין בין מנהל בית-הספר לראש הרשות המקומית עלולים להיות בעייתיים, ולא אחת הוא נתקל במצב של חוסר שיתוף פעולה בין הרשות למנהל. לדבריו, אם ראש הרשות אינו מרוצה ממינוי מנהל, המנהל נותר ללא הגנה מול לחצי הרשות.⁴⁷

6.1. נתונים על מאפייני מנהלים במגזר הערבי

להלן נתונים על פילוח המנהלים במגזר הערבי בעשור האחרון על-פי דרגת שכר אקדמית וותק.⁴⁸ בנתונים אלו יש כדי ללמד על השינויים שחלו בעשור האחרון בפרופיל המנהל במגזר הערבי.

מהנתונים עולה כי חלה עלייה בשיעור המנהלים בעלי דרגת שכר אקדמית בכלל ובישעור המנהלים בעלי דרגת שכר מ"א בפרט. כך, משנת תש"ס עד שנת תשס"ט עלה שיעור המנהלים בעלי דרגת שכר מ"א מ-25% ל-48% בחינוך היסודי ומ-45% ל-70% בחינוך העל-יסודי. כמו כן עולה כי מבחינת הוותק

⁴³ רן לרנר, יועץ מזכ"ל הסתדרות המורים, מכתב, 7 בספטמבר 2010.

⁴⁴ אבי קמינסקי, יושב-ראש איגוד מנהלי מחלקות החינוך במרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 13 בספטמבר 2010.

⁴⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מעמד המנהל במערכת החינוך, כתיבה: יובל וורגן, 7 בנובמבר 2006.

⁴⁶ "אבני ראשה" – המכון הישראלי למנהיגות בית-ספרית, על מנהלים ומנהלות בבתי-הספר בישראל – תמונת מצב, מרס 2009.

⁴⁷ לדבריו, למנהל בית-הספר נשמרות זכויות סוציאליות ושכר גם במצב של עימות עם מנהל הרשות, אך אין מנגנון אשר יכול לסייע למנהל בתפקודו השוטף. ד"ר אריה לוקר, יושב-ראש הנהלת התאגדות המנהלים, שיחת טלפון, 6 באוקטובר 2010.

⁴⁸ האחוזים המצוינים בטבלאות הם מקורבים.



לא חל שינוי מהותי, ורוב המנהלים הם בעלי ותק של 21 שנה או יותר. יצוין כי תקופת הוותק השכיחה בקרב מנהלים במגזר היהודי זהה.

מנהלים בעלי דרגת שכר אקדמאית במגזר הערבי בשנות הלימודים תש"ס-תשס"ט⁴⁹

תש"ס	תשס"א	תשס"ב	תשס"ג	תשס"ד	תשס"ה	תשס"ו	תשס"ז	תשס"ח	תשס"ט	
79%	85%	87%	88%	90%	93%	94%	94%	94%	95%	חינוך יסודי
92%	92%	92%	91%	92%	93%	95%	97%	97%	98%	חינוך על-יסודי

מנהלים בעלי דרגת שכר מ"א במגזר הערבי בשנות הלימודים תש"ס-תשס"ט⁵⁰

תש"ס	תשס"א	תשס"ב	תשס"ג	תשס"ד	תשס"ה	תשס"ו	תשס"ז	תשס"ח	תשס"ט	
25%	33%	34%	35%	39%	40%	42%	45%	45%	48%	חינוך יסודי
45%	46%	49%	51%	55%	56%	58%	62%	65%	70%	חינוך על-יסודי

מנהלים בחינוך היסודי במגזר הערבי לפי שנות ותק בשנות הלימודים תש"ס-תשס"ט⁵¹

תש"ס	תשס"א	תשס"ב	תשס"ג	תשס"ד	תשס"ה	תשס"ו	תשס"ז	תשס"ח	תשס"ט	
5%	4%	5%	5%	6%	6%	5%	5%	6%	7%	עד 10
20%	22%	24%	25%	23%	24%	25%	27%	29%	29%	20-11
38%	37%	35%	34%	34%	34%	33%	30%	29%	29%	30-21
37%	37%	36%	36%	37%	36%	36%	38%	36%	35%	31+

⁴⁹ דוד מעגן, ראש תחום חינוך גבוה וכוחות הוראה, אגף המדען הראשי בהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 14 באוקטובר 2010. האוכלוסייה: מנהלי בתי-הספר בחינוך היסודי והעל-יסודי.

⁵⁰ ש.ם.

⁵¹ ש.ם.



מנהלים בחינוך העל-יסודי במגזר הערבי לפי שנות ותק בשנות הלימודים תש"ס-תשס"ט⁵²

תשס"ט	תשס"ח	תשס"ז	תשס"ו	תשס"ה	תשס"ד	תשס"ג	תשס"ב	תשס"א	תש"ס	
5%	5%	5%	5%	4%	5%	5%	4%	4%	5%	עד 10
25%	26%	27%	27%	29%	30%	26%	30%	26%	25%	20-11
35%	34%	35%	34%	33%	33%	36%	35%	36%	35%	30-21
35%	35%	33%	34%	34%	32%	33%	31%	34%	35%	31+

ש.ם.⁵²



הכנסת

מרכז המחקר והמידע