

ממצאי מעקב

התאמות לתלמידים לקויי למידה בבחינות הבגרות

תקציר

משרד החינוך מקיים בחינות בגרות לתלמידים במוסדות חינוך, לתלמידים אקסטרניים ולנבחני משנה¹, שנועדו להעריך את רמת ידיעותיהם על פי קנה מידה אחיד.

פעולות הביקורת

בביקורת שעשה מבקר המדינה בחודשים ינואר-יולי 2006 (להלן - הביקורת הקודמת) נבדקו כמה היבטים בטיפול בבחינות הבגרות, ובהם ההתאמות בדרכי ההיבחנות לתלמידים לקויי למידה². בחודשים אפריל-יוני 2012 חזר משרד מבקר המדינה ובדק את ההיבט הזה (להלן - הביקורת הנוכחית), ובכלל זה את האופן שבו פעל משרד החינוך לתיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת³.

עיקרי הממצאים

בדוח מחקר שהוגש בשנת 1997 לשר החינוך והתרבות דאז נכתב כי לכ-10% מהתלמידים במערכת החינוך יש ליקויי למידה המחייבים התייחסות חינוכית המתאימה לצרכים יחידניים ולדרישות מערכת החינוך. על פי דוח מחקר שהוגש למדען הראשי של משרד החינוך באוקטובר 2002, 15.5% מהתלמידים בכיתות ד' במגזר היהודי היו לקויי קריאה ועוד 8.6% התקשו בקריאה. התאמות בדרכי ההיבחנות בבחינות הבגרות מאפשרות לתלמידים לקויי למידה לעקוף את תחומי הקושי ולתת ביטוי הולם לידע שרכשו ללא המגבלות הנובעות מהלקות.

כדי לקבוע אם התלמיד הוא לקוי למידה, יש להפנותו לאבחון דידקטי, לאבחון פסיכולוגי או לאבחון משולב (דידקטי ופסיכולוגי). יצוין כי לרוב הורי התלמידים הם המממנים את האבחון, ועלותו מגיעה לכדי אלפי ש"ח.

1 נבחן אקסטרני הוא תלמיד שלא ניגש לבחינת בגרות במסגרת לימודיו בבית ספר על-יסודי אינטרני אלא נבחן במסגרת חיצונית. נבחן משנה הוא בוגר בית ספר על-יסודי אשר נבחן בחינת בגרות או בחינת גמר במסגרת בית הספר שבו סיים את לימודיו, כדי להשלים את בחינות הבגרות שלא נבחן בהן או כדי לשפר את ציוניו.

2 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 57ב (2007), עמ' 511.

3 בנוגע לממצאי בדיקת מעקב בנושא נוסף - "פעולות משרד החינוך לשמירה על טוהר בחינות הבגרות" - ראו בדוח זה, עמ' 1147.

1. בחלוף חמש שנים מפרסום ממצאי הביקורת הקודמת נותרו עיקר המגמות שעליהן הצביע הדוח הקודם, וחלקן אף התרחבו, כמפורט להלן.

(א) בכל המגזרים חלה עלייה ניכרת בשיעור הנבחנים שאושרה להם התאמה אחת או יותר, לרבות בשני המגזרים שבהם שיעור התלמידים בעלי ההתאמות היה נמוך במיוחד בשנת התשס"ה - הערבי והדרוזי. עם זאת נותרו פערים גדולים בין המגזרים: במגזר היהודי הכללי ובמגזר היהודי הדתי שיעור התלמידים שאושרו להם התאמות הוא כ-40%, והוא גדול פי שניים ויותר משיעור בעלי ההתאמות במגזר החרדי, במגזר הערבי ובמגזר הדרוזי.

מהנתונים האמורים ומתשובת משרד החינוך עולה שחלק מן ההתאמות שאושרו לתלמידים מהמגזר היהודי הכללי ומהמגזר היהודי הדתי, אושרו לתלמידים שאינם לקויי למידה. נוכח שיעורי ההתאמות האמורים ובהיעדרה של בדיקה מעמיקה של הגורמים לגידול בשיעור הזכאים, לא ניתן לשלול את האפשרות שמדובר בחלק ניכר מההתאמות שאושרו.

(ב) בביקורת הקודמת נמצא כי במחוזות תל אביב והמרכז וכן במינהל לחינוך התיישבותי היה ייצוג יתר לתלמידים שאושרה להם התאמה אחת או יותר; ואילו במחוז הצפון ובבתי הספר בפיקוח המוכר שאינו רשמי היה להם תת-ייצוג. בביקורת הנוכחית עלו ממצאים דומים.

(ג) בביקורת הנוכחית הועלה כי נמשכת מגמת הגידול בשיעור התלמידים שאושרו להם התאמות בבחינות בשל לקויות למידה; שיעור בתי הספר שבהם אושרו התאמות רבות (עבור יותר מ-30% מהתלמידים) היה בשנת הלימודים התשע"א 45%, שיעור גדול בעשרות אחוזים משיעורם לפי ממצאי הביקורת הקודמת.

עוד נמצא בביקורת הנוכחית כי ב-173 בתי ספר (18%) אושרו התאמות ל-50% מהנבחנים או יותר; ב-51 מבתי הספר אושרו התאמות ל-70% מהנבחנים או יותר.

2. אף שהדבר התחייב מממצאי הביקורת הקודמת, לא פעל משרד החינוך לניתוח ממשי של הגורמים למגמות המסתמנות בתחום זה, ומרבית ממצאי הביקורת אף לא נדונו על ידי הצוות לתיקון ליקויים שבמשרד⁴.

3. משרד החינוך קבע שלוש רמות של התאמות: התאמות ברמה 1, שאינן משנות את מתכונת הבחינה, אין בהם כדי לסייע לנבחנים שאינם לקויי למידה, ואין הן נוגעות לתוכן הבחינה אלא לתנאיה; התאמות ברמה 2, שיש בהן כדי לשנות שינוי חלקי את מתכונת הבחינה; התאמות ברמה 3 המשנות את מהות הנמדדת בבחינה, והן נוגעות לשינוי בתנאי הבחינה ובתוכנה, למשל בחינה בעל פה. המינהל הפדגוגי הסמיך ועדות שפועלות במחוזותיו לעסוק בהערכה ובבקרה בנוגע להתאמות ברמה 1 ו-2 אשר אושרו בבתי הספר (להלן - ועדות מחוזיות); ועדות אלה הן המאשרות התאמות ברמה 3.

(א) הביקורת הנוכחית העלתה שהוועדות המחוזיות לא קיימו בקרה על אישור ההתאמות הניתנות על ידי בבתי הספר, ואין בידיהן נתונים על מספר ההתאמות שאושרו. יצוין שמשרד מבקר המדינה כבר העיר בדוח הקודם שמסירת נתונים

4 משרד החינוך הקים צוות לתיקון ליקויים בהתאם לסעיף 21א לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

למחוזות באופן שוטף היא תנאי בסיסי לקיום בקרה על בתי הספר, אולם בביקורת הנוכחית הועלה כי הדבר עדיין אינו מוסדר.

(ב) ועדת הערעורים העליונה מוסמכת לדון ולהחליט בערעורים של בתי ספר על החלטותיהן של הוועדות המחוזיות בדבר התאמות ברמה 3. ב-6.6% מהישיבות שקיימה הוועדה לקראת מועד בחינות קיץ התשע"א לא הייתה לפנייה חוות דעת של פסיכולוג, ופסיכולוג גם לא השתתף בישיבות אלה כנדרש בהוראות המשרד.

סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת הנוכחית מצביעים על כמה סוגיות מהותיות הדורשות פעולות לבדיקה ולתיקון בתחום ההתאמות לתלמידים לקויי למידה. סוגיות אלה הועלו ברובן גם בדוח הביקורת הקודם, אך משרד החינוך לא פעל בחמש השנים שחלפו ממועד פרסום הדוח הקודם לתיקון חלק ניכר מהליקויים. המגמות שעליהן הצביע הדוח הקודם נותרו ואף התרחבו, בעיקר המשך מגמת הגידול בשיעור התלמידים שאושרו להם התאמות בבחינות בשל לקויות למידה, לצד הפערים בין מגזרים, מחוזות ובתי ספר שונים בשיעור התלמידים שהוכרו כזכאים.

מצב בו חלק ניכר מתלמידי י"ב במגזר היהודי - 40% על פי ממצאי הביקורת - אינם יכולים להיבחן בבחינות הבגרות בתנאים ובמתכונת הקיימים, מחייב הערכה מחודשת של התנאים והמתכונת, וככל שיידרש על פי ממצאי ההערכה - ביצוע שינויים בהם.

על משרד החינוך לנתח את המגמות והנתונים העולים בתחום זה ובעיקר את שיעור התלמידים שאושרו להם התאמות בבחינות בשל לקויות למידה, לצד השוני הנרחב בין מגזרי אוכלוסייה ומחוזות בשיעור ההתאמות המאושרות. עליו לפעול לכך שגורמים כלכליים-חברתיים לא ישפיעו על ההתאמות הנבחרות והמאושרות במערכת החינוך. על המשרד לקיים מעקב ופיקוח שוטפים על הליכי אישור ההתאמות בבתי הספר. ככלל, המעקב אחר הנתונים האמורים ובחינתם נועדו להבטיח מתן מענה מלא ומתאים לכל הנבחרים בעלי לקויות הלמידה כך שיוכלו לתת ביטוי לידע שרכשו, וכל זאת בלא שייפגע עקרון השוויון בקיום הבחינות.



מבוא

1. משרד החינוך מקיים בחינות בגרות לתלמידים במוסדות חינוך, לתלמידים אקסטרניים ולנבחני משנה⁵. הבחינות נועדו להעריך את רמת ידיעותיהם על פי קנה מידה אחיד, והן גם

5 נבחן אקסטרני הוא תלמיד שלא ניגש לבחינת בגרות במסגרת לימודיו בבית ספר על-יסודי אינטרני אלא נבחן במסגרת חיצונית. נבחן משנה הוא בוגר בית ספר על-יסודי שנבחן בחינת בגרות או בחינת גמר במסגרת בית הספר שבו סיים את לימודיו, כדי להשלים את בחינות הבגרות שלא נבחן בהן או כדי לשפר את ציוניו.

משמשות, בעקפין, להערכת מידת הצלחתה של מערכת החינוך להשיג את יעדיה. תלמיד זכאי לתעודת בגרות אם עמד בבחינות על פי כללים שקבע המשרד. לזכאות של תלמיד לתעודת בגרות ולציונים בתעודת הבגרות שלו יש השפעה רבה על סיכויי להתקבל למוסדות להשכלה גבוהה ועל יכולתו להשתלב בשוק העבודה. על פי נתוני המשרד, בשנת הלימודים התשע"א (2010-2011)⁶ ניגשו כ-255,000 תלמידים לבחינת בגרות אחת לפחות.⁷

2. חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ד 4(ב) מדצמבר 2003 (להלן - חוזר ההתאמות) עוסק באמצעים להתאמת דרכי ההיבחנות בבחינת הבגרות לנבחנים לקויי למידה (להלן - התאמות). חוזר ההתאמות מגדיר מיהו תלמיד לקוי למידה וקובע את הכללים לאישור התאמות ללקויי למידה, כמפורט להלן:

(א) תלמיד נחשב לקוי למידה אם יש פער ניכר ומתמשך בין הישגיו בלימודים ובין רמת כיתתו וההישגים שהיה צפוי להשיג תלמיד בגילו ורמת כיתתו, ואם יש פער ניכר בין הישגיו בלימודים ובין כישוריו האינטלקטואליים לפי ממצאי מבחני המשכל. כדי לקבוע אם התלמיד הוא לקוי למידה, יש להפנותו לאבחון דידקטי, לאבחון פסיכולוגי או לאבחון משולב (דידקטי ופסיכולוגי). יצוין כי לרוב הורי התלמידים הם המממנים את האבחון, ועלותו מגיעה לכדי אלפי ש"ח.

(ב) ההתאמות מיועדות לתלמידים שקשייהם בלימודים מקורם בליקוי למידה ולא בגורמים אחרים, כגון ביקור לא סדיר בבית הספר או שיטת הוראה לא מתאימה. התאמות מאפשרות לתלמידים לקויי למידה לעקוף את תחומי הקושי ולתת ביטוי הולם לידע שרכשו ללא המגבלות הנובעות מהלקות.

(ג) משרד החינוך קבע 12 התאמות וחילק אותן לשלוש קבוצות: (א) התאמות ברמה 1 - התאמות שאינן משנות את מתכונת הבחינה, ואין בהן כדי לסייע לנבחנים שאינם לקויי למידה ושאין נוגעות לתוכן הבחינה אלא לתנאיה. למשל, הארכת זמן הבחינה והתעלמות משיגאות כתיב. (ב) התאמות ברמה 2 - התאמות שיש בהן כדי לשנות שינוי חלקי את מתכונת הבחינה, למשל שימוש במילון אלקטרוני באנגלית. (ג) התאמות ברמה 3 - התאמות שמשנות את מתכונת הבחינה ונוגעות לשינויים בתנאי הבחינה ובתוכנה, למשל בחינה בעל פה.

3. על פי חוזר ההתאמות, לקות למידה היא הלקות השכיחה ביותר במערכת החינוך. בישראל, כבארצות רבות אחרות, שיעור התלמידים המאובחנים ומוכרים כבעלי ליקויי למידה נמצא בעלייה, ומרביתם לומדים בחינוך הרגיל⁸; בדוח מחקר שהוגש בשנת 1997 לשר החינוך והתרבות דאז נכתב כי לכ-10% מהתלמידים במערכת החינוך יש ליקויי למידה המחייבים התייחסות חינוכית המתאימה לצרכים יחידניים ולדרישות מערכת החינוך. בדוח מבקר המדינה שבו הובאו ממצאי הביקורת הקודמת (להלן - הדוח הקודם)⁹ נכתב כי על פי דוח מחקר שהוגש למדען הראשי של משרד החינוך באוקטובר 2002, 15.5% מהתלמידים בכיתות ד' במגזר היהודי היו לקויי קריאה ועוד 8.6% התקשו בקריאה.

4. בביקורת שעשה מבקר המדינה בחודשים ינואר-יולי 2006 (להלן - הביקורת הקודמת) נבדקו כמה היבטים בטיפול בבחינות הבגרות, ובהם ההתאמות בדרכי ההיבחנות לתלמידים לקויי למידה. בחודשים אפריל-יוני 2012 חזר משרד מבקר המדינה ובדק את ההיבט הזה (להלן - הביקורת הנוכחית), ובכלל זה את האופן שבו פעל משרד החינוך לתיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת¹⁰.

6 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.
7 הנתון אינו כולל את תלמידי החינוך המיוחד, את נבחני המשנה ואת התלמידים האקסטרניים.
8 בשונה ממוסדות בחינוך המיוחד.
9 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 57 (2007), עמ' 511.
10 בנוגע לממצאי בדיקת מעקב בנושא נוסף - "פעולות משרד החינוך לשמירה על טוהר בחינות הבגרות" - ראו בדוח זה, עמ' 1147.

מספר ההתאמות המאושרות ופיזורן באוכלוסייה

1. בביקורת הקודמת הועלה שההתאמות לא התפלגו התפלגות דומה בין המגזרים השונים. משרד מבקר המדינה השווה את ממצאי הביקורת הקודמת בדבר שיעור הנבחנים תלמידי כיתות י"ב שאושרה להם התאמה אחת או יותר בשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005), לנתוני משרד החינוך לשנת הלימודים התשע"א על שיעור הנבחנים בכיתות י"ב שאושרה להם התאמה אחת לפחות¹¹.

בטבלה 1 ממצאי השוואה בין שיעור התלמידים במגזרים השונים שאושרו להם התאמות בשנת הלימודים התשס"ה ובין שיעורם בשנת הלימודים התשע"א, דהיינו לאחר שש שנים.

טבלה 1

המגזר	שיעור התלמידים שאושרה להם התאמה אחת לפחות	
	התשס"ה	התשע"א
היהודי הכללי	23.6%	40.6%
היהודי הדתי	25.7%	39.5%
היהודי העצמאי (החרדי)	9.2%	17.4%
הערבי	4.3%	18.6%
הדרוזי	1.7%	9.2%

מהטבלה עולה שבכל המגזרים חלה עלייה ניכרת בשיעור הנבחנים שאושרה להם התאמה אחת או יותר, לרבות בשני המגזרים שבהם שיעור התלמידים בעלי ההתאמות היה נמוך במיוחד בשנת התשס"ה - הערבי והדרוזי.

עוד עולה מן הטבלה כי נותרו פערים גדולים בין המגזרים: במגזר היהודי הכללי ובמגזר היהודי הדתי שיעור התלמידים שאושרו להם התאמות גדול פי שניים ויותר משיעורם במגזר החרדי, במגזר הערבי ובמגזר הדרוזי. יצוין, שלפי הספרות המקצועית בנושא זה, שיעור הנבחנים שאושרו להם התאמות בחינוך הממלכתי היהודי ובחינוך הממלכתי-דתי גבוה פי שניים משיעור בעלי לקויות הלמידה באוכלוסייה.

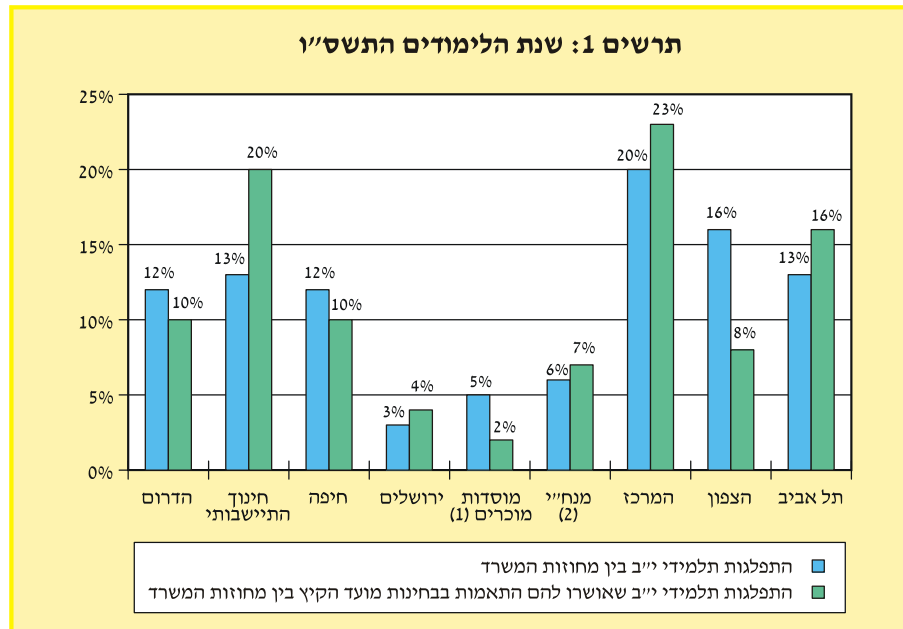
משרד החינוך מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 ומינואר 2013, כי התאמות בבחינות הבגרות מאושרות גם לקבוצות של תלמידים שאינם לקויי למידה - כגון תלמידים הסובלים מבעיות רפואיות אקוטיות ותלמידים עם בעיות רגשיות - וכן עקב מצבי חירום. המשרד הוסיף כי יש להבחין בין התאמות ברמה 3, המאושרות רק ללקויי למידה, ובין התאמות ברמות 1 ו-2, המאושרות לתלמידים בשל סיבות רבות, שאינן קשורות בהכרח ללקויות למידה. הוא ציין כי לא קבע נהלים לאישור התאמות לקבוצות כאלה, ואין לו נתונים על היקף ההתאמות שאושרו להן.

מהנתונים האמורים ומתשובת משרד החינוך עולה שחלק מן ההתאמות שאושרו לתלמידים מהמגזר היהודי הכללי ומהמגזר היהודי הדתי, אושרו לתלמידים שאינם לקויי למידה. נוכח שיעורי ההתאמות האמורים ובהיעדרה של בדיקה מעמיקה של הגורמים לגידול בשיעור הזכאים, לא ניתן לשלול את האפשרות כי מדובר בחלק ניכר מההתאמות שאושרו.

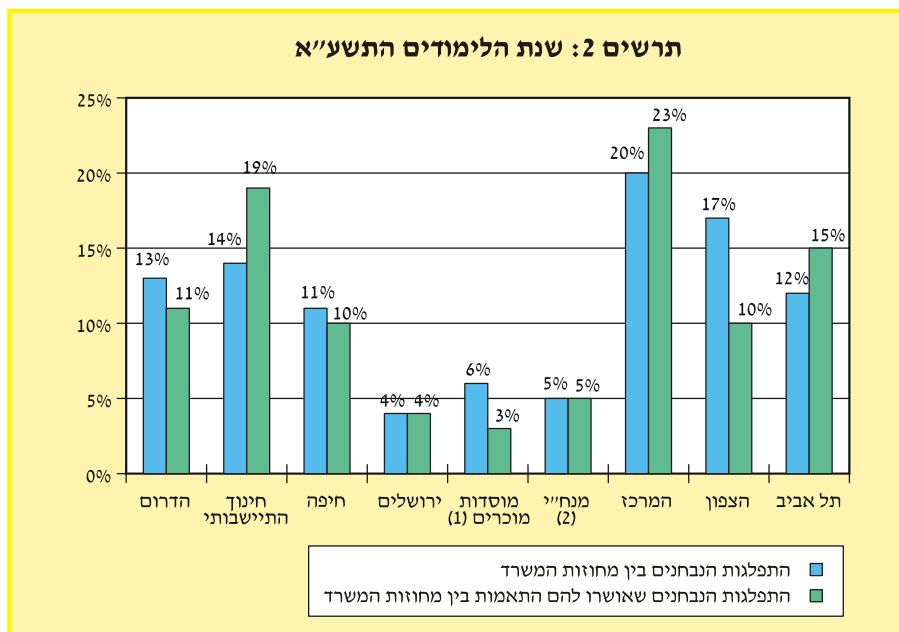
11 יש לתת את הדעת להבדלים שבין שתי הקבוצות: בראשונה תלמידי י"ב בלבד, ובשנייה - תלמידי החטיבות העליונות; אולם על פי אגף לקויי למידה והפרעות קשב באגף השירות הפסיכולוגי החינוכי במשרד, מרבית ההתאמות מאושרות לקראת בחינות הבגרות הראשונות, בכיתות י', ולכן ניתן להניח שאין הבדלים ניכרים בין שיעור בעלי ההתאמות בכיתות י' לשיעורם בכיתות י"ב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי מציאות שבה מאושרות התאמות רבות שלא על פי אמות מידה ונהלים טעונה בחינה ותיקון, לאור תוצאות הבחינה.

2. בביקורת הקודמת נמצאו גם הבדלים ניכרים בין מחוזות משרד החינוך בשיעור התלמידים שאושרו להם התאמות. בתרשימים 1 ו-2 מוצגים נתונים על התפלגות הנבחנים לפי מחוזות המשרד ועל התפלגות הנבחנים שאושרו להם התאמות לפי מחוזות המשרד בשנות הלימודים התשס"ו והתשע"א.



- (1) המוסדות המוכרים הם מוסדות חינוך במגזר החרדי, והם פועלים בפיקוח של האגף המוכר שאינו רשמי.
- (2) מנח"י - המינהלה לחינוך ירושלים - הוקמה על פי הסכם בין משרד החינוך ובין עיריית ירושלים, והיא משמשת מחוז ייחודי במשרד, המאגד את אגף החינוך בעירייה ואת מפקחי המשרד. בפיקוח מנח"י נכללים בתי הספר שבעיר ירושלים בלבד, ואילו בפיקוחו של מחוז ירושלים נכללים בתי הספר שביישובים הסמוכים לירושלים.



- (1) המוסדות המוכרים הם מוסדות חינוך במגזר החרדי, והם פועלים בפיקוח של האגף המוכר שאינו רשמי.
- (2) מנח"י - המינהלה לחינוך ירושלים - הוקמה על פי הסכם בין משרד החינוך ובין עיריית ירושלים, והיא משמשת מחוז ייחודי במשרד, המאגד את אגף החינוך בעירייה ואת מפקחי המשרד. בפיקוח מנח"י נכללים בתי הספר שבעיר ירושלים בלבד, ואילו בפיקוחו של מחוז ירושלים נכללים בתי הספר שביישובים הסמוכים לירושלים.

הביקורת הקודמת העלתה שבמחוזות תל אביב והמרכז וכן במינהל לחינוך התיישבותי היה ייצוג יתר לתלמידים שאושרה להם התאמה אחת או יותר; ואילו במחוז הצפון ובבתי הספר בפיקוח המוכר שאינו רשמי היה להם תת-ייצוג. על פי תרשים 2, בביקורת הנוכחית עלו ממצאים דומים.

3. בדוח הקודם צוינו תוצאות מחקר שפורסם בשנת 2004¹² ולפיהן "בבתי ספר שקיימת בהם מעורבות גבוהה של הורים, ובבתי ספר שבהם הרמה החברתית-כלכלית של משפחות התלמידים גבוהה, יש סבירות גדולה יחסית שתלמידים יישלחו לאבחונים לסוגיהם. לפיכך יהיה שיעור ההתאמות שיקבלו תלמידי בתי הספר האמורים גדול יחסית; בהיעדר הגדרות ברורות עשויה עמדתם של צוותי בתי הספר להיות מושפעת מהדרך שבה הם תופסים את הקבוצות החברתיות השונות, ומלחציהם של הורים המכירים את המערכת ויודעים כיצד לתמרן בה".

בביקורת הקודמת הועלה כי בשנים התשס"ה-התשס"ו היו פערים גדולים בין בתי הספר מבחינת שיעור הנבחנים שאושרו להם התאמות מקרב תלמידי י"ב: במקצת בתי הספר אושרו התאמות לרוב

12 חנה איילון ומלכה מרגלית, "התאמות בבחינות הבגרות לתלמידים עם ליקויי למידה: תפקיד המדיניות הבית ספרית", מגמות, מג(1) (2004), עמ' 242-265.

הנבחנים בכיתה י"ב, ואילו בבתי ספר רבים אחרים היה שיעור זעום של תלמידי כיתות י"ב שאושרו להם התאמות.

בעקבות ממצאי הביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה בדוח הקודם כי יש חשש שנוצר אי-שוויון של ממש בין הנבחנים, בשל אישור התאמות רבות מדי לתלמידים בבתי ספר מסוימים, ומתן התאמות מעטות יחסית בבתי ספר אחרים. ממצאי המחקר משנת 2004 עשויים ללמד שאי-השוויון מקורו בהבדלים במידת המעורבות של הורים ובפערים חברתיים-כלכליים בין בתי הספר.

4. בביקורת הקודמת ובביקורת הנוכחית הפיק משרד מבקר המדינה מנתוני משרד החינוך רשימה של בתי ספר שבהם שיעור ההתאמות היה גדול (בתי ספר שבהם אושרו בסך הכול 40 התאמות או יותר, ושיעור התלמידים שאושרה להם התאמה היה 30% ומעלה). בביקורת הקודמת היה ב-23% מבתי הספר שיעור גדול של התאמות (192 מ-840), ובביקורת הנוכחית - 45% (445 מ-987).

בהערות ראש המשלה לדוח הקודם הובאו דבריו של משרד החינוך: "קיימים בתי ספר ה'מנקזים' אליהם מספר גדול של תלמידים בעלי לקויות למידה, כמענה לצרכים המיוחדים של תלמידים אלו".

בביקורת הנוכחית נמצא שמבין בתי הספר שהיה בהם שיעור גדול של התאמות, ב-173 בתי ספר (18%) אושרו התאמות ל-50% מהנבחנים או יותר; ב-51 מבתי הספר אושרו התאמות ל-70% מהנבחנים או יותר. בביקורת הקודמת נמצא שב-50 בתי ספר אושרו התאמות ל-50% מהתלמידים, וב-11 בתי ספר - ל-70% מהתלמידים.

השוואת הנתונים מעלה אפוא ששיעור בתי הספר שלתלמידיהם אושרו התאמות רבות גדל במידה ניכרת בתוך שש שנים. יש מקום שמשרד החינוך יבחן את הגורמים לכך, יסיק מסקנות ויזום פעולות ככל שיידרש לפי תוצאות הבחינה הזו. בחינה זו נדרשת לנוכח הנתונים על בתי ספר שבהם היה שיעור גדול במיוחד של תלמידים שאושרו להם התאמות, ולנוכח הפערים הניכרים בין שיעורי ההתאמות הניתנות במגזרים, במחוזות ובבתי ספר שונים.

5. בדוח הקודם הובאו נתוני משרד החינוך על כל בתי הספר שהגישו תלמידים בכיתות י"ב לבחינות בגרות בשנת הלימודים התשס"ו (2005-2006). עיבוד הנתונים העלה כי ל-23% מהתלמידים האלה אישר המשרד התאמה אחת או יותר. בהערות ראש המשלה לדוח הקודם¹³ הובאו דבריו של משרד החינוך: "על פי הספרות המקצועית ולדעת חוקרים בישראל, אחוז התלמידים בעלי לקויות למידה נע בין 3% ל-20% בדרגות קושי שונות. כיוון שאין הגדרה אחת מוסכמת על כל החוקרים, באשר ללקות למידה, קיימת שונות גדולה, הבאה לידי ביטוי בטווח התלמידים בעלי לקויות למידה".

על פי נתוני משרד החינוך לשנת הלימודים התשע"א על כל החטיבות העליונות בחינוך הרגיל, אישר משרד החינוך לכ-34% מהנבחנים התאמה אחת לפחות (86,072 מ-255,108). השוואת הנתונים האלה לממצאי הביקורת הקודמת מעלה שבין השנים 2006 ל-2011 חל גידול של עשרות אחוזים בשיעור התלמידים שהמשרד אישר להם התאמה אחת לפחות.

6. (א) בסעיף 21א לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בנוסחו במועד הביקורת הקודמת נקבע: "בכל גוף מבוקר ימנה ראש הגוף המבוקר צוות לתיקון ליקויים, שבראשו יעמוד המנהל הכללי באותו גוף... העלתה הביקורת ליקויים בפעולתו של גוף מבוקר, ידון הצוות בדרכים לתיקון הליקויים, יקבל החלטות בדבר תיקונם, וידווח על דיוניו ועל החלטותיו לראש הגוף המבוקר סמוך לאחר קבלת ההחלטות"¹⁴; לפי החוק, בגוף מבוקר שהוא משרד ממשלתי, ראש הגוף המבוקר לעניין זה הוא השר האחראי לאותו גוף.

נמצא כי הצוות לתיקון ליקויים של משרד החינוך קיים דיון אחד על ממצאי הדוח הקודם - בנובמבר 2007, כחצי שנה לאחר פרסום הממצאים - והשתתפה בו, בין היתר, מנכ"לית המשרד דאז. בנוגע לממצאים בדבר מספר ההתאמות המאושרות ופיזורן באוכלוסייה נכתב כאמור בדוח הקודם כי היו פערים גדולים בין בתי הספר מבחינת שיעור התלמידים שאושרו להם התאמות מקרב תלמידי י"ב, והנתונים מעוררים חשש שנוצר אי-שוויון של ממש בין הנבחנים.

נמצא כי הצוות דן רק בממצא בדבר קיומם של בתי ספר שבהם היו התאמות רבות, לצד בתי ספר שאושרו בהם התאמות מעטות, וכך נרשם בפרוטוקול: "המשרד אינו אחראי על תקצוב האבחונים. אכן יש בתי"ס בהם להורים יש תקציב ומודעות לעריכת מבחנים לילדיהם. היום אנו מנחים את בתי"ס לא לקבל את האבחון כלשונו, אלא לבדוק גם את התלמיד עצמו בכיתה וע"פ שני הנתונים הללו להחליט אילו התאמות מגיעות לו. אגף ליקויי למידה והפרעות קשב מוציא לקראת כל מועד בחינות בגרות חוזר נהלים מיוחד לבתי"ס בו נדרשים בתי"ס לפרט את אופן תהליך הגשת הבקשה, החל מרגע קבלת האבחון". עוד פורטו בפרוטוקול השלבים בתהליך זה.

(ב) נמצא שלא התקיימו דיונים נוספים בממצאי הביקורת הקודמת. כמו כן לא נמצאו מסמכים המלמדים על קיום עבודת מטה לצורך בחינת המגמות בתחום זה.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012, כי המינהל הפדגוגי מקיים בשנה האחרונה דיונים הנוגעים למהלך ביצוע בחינת הזכאות להתאמות הן ברמה 1-2 והן ברמה 3; כמו כן מונתה ועדה במינהל הפדגוגי לבחון את מועדי ישיבות הוועדות שדנות בבקשות להתאמות. בתשובה נוספת מינואר 2013 ציין משרד החינוך פעולות שנקט כדי למקד את ההתאמות ללקויי למידה בדרכי ההוראה ולא בדרכי ההיבחנות.

ממצאי הביקורת הקודמת חייבו את משרד החינוך לקיים פעולות ממשיות במטרה לבחון ולנתח את הגורמים למגמות המסתמנות בתחום זה. אולם המשרד לא עשה זאת, ומרבית ממצאי הביקורת אף לא נדונו על ידי הצוות לתיקון ליקויים. נוכח ממצאי הביקורת הנוכחית, המצביעים על המשך המגמות האמורות, על המשרד לבחון ולנתח את הגורמים למצב המתואר לעיל ולפעול בהתאם לתוצאות שיקבל, הן בראייה כללית והן בראייה פרטנית בנוגע לבתי ספר שבהם הועלו ממצאים חריגים.

7. בתשובתו כתב משרד החינוך כי עשה בדיקה בנוגע לבתי ספר שבהם נמצא מספר גבוה של תלמידים בעלי התאמות, ובעקבותיה חודדו הנהלים ונבדקו בקשות להתאמות בהקפדה רבה יותר. הוא הוסיף וטען שהבדיקה הזו "עוררה תגובות קשות מהציבור... כך שיש להבין שפעולות בקרה הן פעולות מורכבות ובעלות השלכות מקצועיות וחברתיות".

14 בנובמבר 2007 תוקן החוק, ועתה לאחר "ידון הצוות בדרכים לתיקון הליקויים" נוסף "לאחר שישים ימים", ובמקום "סמוך לאחר מועד קבלת ההחלטות נכתב בחוק "בתוך 15 ימים מיום קבלת ההחלטות".

על פי תשובת המשרד, העלייה במספר התלמידים שאושרו להם התאמות ברמה 1-2 מוסברת בין השאר בעלייה במודעות לנושא לקויות הלמידה; בביצוע אבחונים גם בידי רשויות מקומיות ומוסדות אחרים; ובקליטת תלמידים מתקשים הנזקקים לסיוע גם בדרך של התאמות. כמו כן ממסכים שצירף המשרד לתשובתו עולה כי יש שהורים לתלמידים לוחצים על בתי הספר בנוגע לאישור ההתאמות; בתי הספר אף רואים בהתאמות כלי לשיפור הציונים של התלמידים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לפעול לכך שגורמים חברתיים-כלכליים לא ישפיעו על ההתאמות הנבחנות והמאושרות במערכת החינוך. נדרשת בחינה מעמיקה של המגמות והפערים שהובאו בפרק זה, ועשייה לצמצום הפערים. זאת בעיקר על מנת לבחון מדוע שיעורם הכולל של מקבלי ההתאמות בקרב אוכלוסיית התלמידים גדול יותר מהשיעור המצופה על פי המחקרים שלעיל, ומה מקורם של הפערים הניכרים בין מגזרים, מחוזות ובתי ספר שונים מבחינת שיעורי ההתאמות הניתנות בהם. פערים אלו עלולים ללמד על פגיעה בשוויון, דהיינו שבחלק מהמגזרים, המחוזות ובתי הספר תלמידים שזקוקים להתאמות אינם נהנים מהן, ואילו באחרים מאושרות לתלמידים התאמות רבות מן הנדרש.

התאמות ברמות 1 ו-2

מרבית ההתאמות שאושרו לנבחנים הן ברמות 1 ו-2. מנתוני המשרד עולה שבשנת הלימודים התשע"א אושרו התאמות ל-86,072 תלמידים; ל-85,416 מהם (99%) אושרו התאמות ברמה 1, ל-65,747 (76%) אושרו התאמות ברמה 2, ול-10,646 (12%) - התאמות ברמה 3. מהנתונים גם עולה שלמרבית התלמידים אושרו התאמות בכמה רמות.

בחוזר ההתאמות קבע משרד החינוך שבית הספר רשאי לאשר בקשות להתאמות ברמות 1 ו-2. אשר להתאמות ברמה 3 - במחוזות המשרד פועלות ועדות מחוזיות לקידום הטיפול בתלמידים לקויי למידה (להלן - ועדות מחוזיות), והן מוסמכות בין היתר לאשר התאמות אלה. כמו כן הן מוסמכות על פי החוזר לדון בערעורים על החלטות בתי הספר בדבר התאמות ברמות 1 ו-2 וכן לעסוק בהערכה ובקרה על אישור ההתאמות בהם.

1. בדוח הקודם הובא הסברו של אגף השירות הפסיכולוגי החינוכי במשרד (להלן - אגף שפ"י), ולפיו משרד החינוך מיישם את הוראות חוזר ההתאמות יישום הדרגתי, ובשלב הראשון התמקד בהתאמות ברמה 3, והוועדות המחוזיות טרם החלו בבקרה על אישור התאמות ברמות 1 ו-2 בידי בתי הספר. בהערות ראש הממשלה לדוח הקודם הובאו דבריו של משרד החינוך, לפיהם החל ממועד קיץ התשס"ט (2008-2009) יבצעו הוועדות המחוזיות בקרה על עבודת המועצות הפדגוגיות בתחום זה בבתי הספר.

אולם התברר כי גם כעבור שלוש שנים, בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012), לא קיימו הוועדות המחוזיות בקרה על אישור ההתאמות בידי בתי הספר. כמו כן אין למחוזות נתונים על מספר ההתאמות שאושרו בבתי הספר.

2. כאמור, על פי חוזר ההתאמות, הוועדות המחוזיות הן המוסמכות לדון בערעורים על החלטותיהם של בתי הספר לאשר התאמות מסוג 1 ו-2.

ניתן להניח שאילו דחו בתי הספר בקשות של תלמידים לאשר התאמות ללקויי למידה, היו הוועדות המחוזיות מקבלות ערעורים - ולו של מקצת התלמידים - על אותן החלטות; אולם בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה בעניין מספר הערעורים שטופלו בוועדות המחוזיות בשנת הלימודים התשע"א, מסר נציג המינהל לתקשוב ולמערכות מידע במשרד החינוך כי "בבדיקה שנערכה במאגרי המידע של המשרד לא נמצאו ערעורים על התאמות ברמה 1 ו-2".

3. בביקורת הקודמת עלה שלקראת כל מועד בחינות בגרות ריכוז משרד החינוך נתונים מבתי הספר על התאמות שאושרו לתלמידים, אך לא מסר אותם למחוזות. משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם שמסירת נתונים למחוזות באופן שוטף היא תנאי בסיסי לקיום בקרה, ולו מדגמית ומצומצמת, של הוועדות המחוזיות על אישור ההתאמות בבתי הספר, וכי בקרה זו חיונית, בין היתר, משום שבתי הספר מתקשים לעתים להתמודד עם הבקשות של הורי התלמידים לאשר התאמות לילדיהם, ולקבל החלטה מנוגדת להמלצות שנרשמו באבחון שנעשה לתלמיד. משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם שעל משרד החינוך למסור לוועדות את הנתונים האמורים, הנמצאים בידי ממילא, כדי לאפשר להן לקיים את הבקרה על בתי הספר.

בנובמבר 2007 דן כאמור הצוות לתיקון ליקויים של משרד החינוך בממצאי הביקורת הקודמת. בסיכום הדיון נרשם: "ביקשנו את הנתונים לאחר הערת המבקר והעברנו למחוזות. הנתונים הועברו למחוזות בסוף חודש אוגוסט לקראת תחילת שנת הלימודים".

אולם הביקורת הנוכחית העלתה כי בשנת הלימודים התשע"א והתשע"ב לא העביר משרד החינוך למחוזות את הנתונים האמורים. יוצא אפוא כי הליקוי שעליו הצביע משרד מבקר המדינה בדוח הקודם לא תוקן.

בינואר 2013 השיב משרד החינוך למשרד מבקר המדינה כי התקציב שעומד לרשות האגף לליקויי למידה והפרעות קשב בשפ"י מוגבל, וכי משיקולים של סדרי עדיפויות החליט המשרד שלא להקדיש משאבים נוספים לבקרה על אישור התאמות 1 ו-2 בבתי הספר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי נוכח מספר ההתאמות המאושרות ונוכח הגידול שחל במהלך השנים במספרן, עליו לוודא שלרשות המחוזות יעמדו נתונים מלאים על ההתאמות שאישרו בתי הספר, והמחוזות יבקרו את אישור ההתאמות. כמו כן יש לבדוק את הסיבות להיעדרם של ערעורים על החלטות בתי הספר כדי לוודא שהדבר אינו נובע מנטייה מוגברת של בתי הספר לאשר בקשות מעין אלה.

התאמות ברמה 3

על פי חוזר ההתאמות, יש שלושה סוגי התאמות ברמה 3: בחינה בעל פה, שאלון מותאם והמרת בחינה במתמטיקה בבחינה במקצוע מדעי אחר; בחזור נכתב כי "התאמות אלה משנות את המהות הנמדדת על ידי הבחינה ומתייחסות לשינויים הן בתנאי הבחינה והן בתוכנה". על פי הערכה של אגף שפ"י מ-2003, "רק 1.5% מן התלמידים ראויים, עפ"י המקובל בעולם, להתאמה בגין לקות למידה, בדרך של היבחנות בע"פ".

בביקורת הקודמת עלה שבקיץ התשס"ה נבחנו בעל פה 10,893 תלמידים, שהם כ-4% מכלל הנבחנים באותו מועד (276,720). בביקורת הנוכחית נמצא שעל פי נתוני משרד החינוך הוא אישר

בקשות של כמחצית התלמידים שביקשו להיבחן בעל פה בשנת הלימודים התשע"א - 5,342 מ-10,662 בקשות (כ-50%), שהם 2.1% מכלל הנבחים באותה שנה (255,108).

ועדת הערעורים העליונה

ועדת הערעורים העליונה שבמינהל הפדגוגי (להלן - הוועדה העליונה) פועלת כגוף עצמאי במשרד החינוך, והיא מוסמכת לדון בין היתר בערעורים של בתי ספר, או של תלמידים שערערו באמצעות בתי הספר, על החלטות של הוועדות המחוזיות, וכן לדון בערעורים על החלטות של ועדת חריגים באגף הבחינות¹⁵. על פי חוזר ההתאמות, החלטת הוועדה היא סופית.

1. הביקורת הקודמת העלתה שלוועדה העליונה לא היו נתונים מלאים על פעילותה, לרבות על מספר הערעורים שהוגשו לה ועל מספר הערעורים שאישרה בשנות הלימודים התשס"ה והתשס"ו. עניין זה עלה גם בדיון של הצוות לתיקון ליקויים בנובמבר 2007, ובסיכום הדיון נרשם שהתכנה הממשלת את הוועדה העליונה היא מיושנת ו"אינה מאפשרת ביצוע חיתוכים ומיון מבסיס המידע בקיץ 2008", וכי הוועדה אמורה להחליפה.

במועד סיום הביקורת הנוכחית (יוני 2012) נתוני הוועדה העליונה על תוצאותיהם של הדיונים שהתקיימו בשנת הלימודים התשע"א לא היו ממוחשבים; במועד קיץ התשע"א לא נעשה שימוש בתכנת המחשב האמורה. בתשובת המשרד נמסר ש"החל במועד קיץ תשע"ב מוחשבו תוצאותיהם של הדיונים בוועדת הערעורים העליונה".

2. הוועדה העליונה מסרה למשרד מבקר המדינה פרוטוקולים של 212 מהשיחות שקיימה לקראת מועד קיץ התשע"א, ובהם החלטות פרטניות לגבי הערעורים שהוגשו לה. בטבלה 2 נתונים שריכוז משרד מבקר המדינה מהפרוטוקולים האלה, ולפיהם התקבלו בוועדה החלטות לגבי 2,486 ערעורים על החלטות של ועדות מחוזיות בנוגע להתאמות ברמה 3. מהטבלה עולה שמספר הערעורים שבהם דנה הוועדה העליונה כמעט והוכפל בתוך שש שנים.

טבלה 2

שנת הלימודים	מספר הערעורים שנדונו בוועדה העליונה	מספר הערעורים שהתקבלו (באופן מלא או חלקי)	מספר הערעורים שנדחו
התשס"ה	1,260	647 (51%)	613 (49%)
התשע"א	2,486	1,372 (55%)	1,114 (45%)

3. בביקורת הקודמת הועלה שבעלי התפקידים שעל פי חוזר ההתאמות היו חברים בוועדה לא השתתפו בישיבותיה, או שמיעטו להשתתף בהן; פסיכולוג שבדק את המקרים הנדונים לא השתתף בישיבה אלא רק שלח לוועדה חוות דעת. לנוכח הממצאים האלה נכתב בדוח הקודם ש"אם לדעת המשרד יכולה הוועדה העליונה לקבל החלטות בפורום מצומצם, יש להסדיר זאת בחוזר ההתאמות ולקבוע אילו נציגים ראוי שיהיו בו. כמו כן, אם לדעת המשרד אפשר לוותר על השתתפותו של פסיכולוג בוועדה ולהסתפק בחוות דעתו הכתובה בלבד, יש להסדיר גם זאת בחוזר ההתאמות".

15 ועדה המוסמכת לדון בבקשות החורגות מהנהלים ובבקשות של נבחנים אקסטרניים ושל נבחני משנה.

בעקבות הביקורת פרסם משרד החינוך במאי 2008 תיקון לחוזר ההתאמות ולפיו הרכב הוועדה העליונה יהיה חוקי "אם ישתתפו בישיבה 3 חברי ועדה, בתוכם היו"ר והפסיכולוג (שישתתף בדיון או ימסור את חוות דעתו המנומקת בכתב לפני הדיון)".

יוצא שמשרד החינוך קבע הסדרים להשתתפות בדיוני הוועדה ובכך פעל לתיקון הליקוי שעלה בדוח הקודם.

4. בביקורת הנוכחית נמצא שב-14 (6.6%) מהישיבות שהתקיימו לקראת מועד קיץ התשע"א, ובהן התקבלו החלטות בנוגע לערעורים של 138 תלמידים (5.5% מסך כל ההחלטות שקיבלה הוועדה העליונה בשנת הלימודים התשע"א) לא הייתה לפני חברי הוועדה חוות דעת של פסיכולוג, ופסיכולוג גם לא השתתף בישיבות. יצוין כי 70 מהערעורים התקבלו (או התקבלו חלקית) בישיבות האלו ו-68 נדחו.

משרד החינוך השיב כי הרכב הוועדה העליונה אינו כולל פסיכולוג במקרים מסוימים, לדוגמה כאשר מדובר בדיון בבקשה שאושרה בעבר באופן זמני, והאישור הקבוע ניתן גם על סמך חוות דעת פסיכולוגית שכבר נדונה בוועדה, או כאשר מדובר בבקשה להתאמות שלא בשל ליקויי למידה אלא בשל מצבו הרפואי של התלמיד.

מהפרטים שנרשמו בפרוטוקולים של 14 הישיבות האמורות לא ניתן להסיק כי הסיבה להיעדרו של פסיכולוג ולהיעדר חוות דעת פסיכולוגית הייתה מהסיבות שמנה כאמור המשרד. משום כך לא ניתן לדעת האם הפורום שהתכנס במקרים אלה היה מוסמך, על פי חוזר ההתאמות, לאשר או לדחות את הערעור.

חוות דעתו של פסיכולוג חיונית לשם בירור הצורך בהתאמה. אם לשיטתו של משרד החינוך יש מקרים שבהם לא נדרשת חוות דעת כזו, יש לדון בנקודה עקרונית זו בפורום של אנשי מקצוע המוסמכים להחליט על כך, ולציין בפרוטוקול הוועדה את ההחלטה ונימוקיה. גם אם יקבע המשרד שיש אכן מקרים כאלה, תידרש הוועדה לרשום בפרוטוקול ישיבתה מדוע התקבלה החלטה ללא חוות הדעת.

סיכום

ממצאי הביקורת הנוכחית מצביעים על כמה סוגיות מהותיות הדורשות פעולות לבדיקה ולתיקון בתחום ההתאמות לתלמידים לקויי למידה. סוגיות אלה הועלו ברובן גם בדוח הביקורת הקודם, אך משרד החינוך לא פעל בחמש השנים שחלפו ממועד פרסום הדוח הקודם לתיקון חלק ניכר מהליקויים. המגמות שעליהן הצביע הדוח הקודם נותרו ואף התרחבו, בעיקר המשך מגמת הגידול בשיעור התלמידים שאושרו להם התאמות בבחינות בשל לקויות למידה, לצד הפערים בין מגזרים, מחוזות ובתי ספר שונים בשיעור התלמידים שהוכרו כזכאים.

מצב בו חלק ניכר מתלמידי י"ב במגזר היהודי - 40% על פי ממצאי הביקורת - אינם יכולים להיבחן בבחינות הבגרות בתנאים ובמתכונת הקיימים, מחייב הערכה מחודשת של התנאים והמתכונת, וככל שיידרש על פי ממצאי ההערכה - ביצוע שינויים בהם.

על משרד החינוך לנתח את המגמות והנתונים העולים בתחום זה ובעיקר את שיעור התלמידים שאושרו להם התאמות בבחינות בשל לקויות למידה, לצד השוני הנרחב בין מגזרי אוכלוסייה ומחוזות בשיעור ההתאמות המאושרות. עליו לפעול לכך שגורמים כלכליים-חברתיים לא ישפיעו על ההתאמות הנבחנות והמאושרות במערכת החינוך. על המשרד לקיים מעקב ופיקוח שוטפים על הליכי אישור ההתאמות בבתי הספר. ככלל, המעקב אחר הנתונים האמורים ובחינתם נועדו להבטיח מתן מענה מלא ומתאים לכל הנבחנים בעלי לקויות הלמידה כך שיוכלו לתת ביטוי לידע שרכשו, וכל זאת בלא שייפגע עקרון השוויון בקיום הבחינות.