

ממצאי מעקב

פעולות משרד החינוך לשמירה על טוהר בחינות הבגרות

תקציר

משרד החינוך מקיים בחינות בגרות לתלמידים במוסדות חינוך, לתלמידים אקסטרניים ולנבחני משנה¹, שנועדו להעריך את רמת ידיעותיהם על פי קנה מידה אחיד. אגף הבחינות במשרד החינוך מופקד על הארגון והניהול של הבחינות.

שמירה על כללי טוהר בחינות הבגרות נועדה להבטיח שוויון, הגינות ומתן ביטוי נאות לרמת הידע של הנבחנים. 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 סיכוייו להתקבל למוסדות להשכלה גבוהה ועל יכולתו להשתלב בשוק העבודה.

פעולות הביקורת

בביקורת שעשה מבקר המדינה בחודשים ינואר-יולי 2006 (להלן - הביקורת הקודמת) נבדקו כמה היבטים בטיפול בבחינות הבגרות, ובהם טוהר בחינות הבגרות². בחודשים אפריל-יוני 2012³ חזר משרד מבקר המדינה ובדק את ההיבט הזה (להלן - הביקורת הנוכחית), ובכלל זה את האופן שבו פעל משרד החינוך לתיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת⁴.

עיקרי הממצאים

1. בשנים שחלפו מאז הביקורת הקודמת לא הצליח משרד החינוך לצמצם את שיעור הנבחנים שהפרו את כללי טוהר הבחינות; במרבית מועדי הבחינות בשנים 2010-2011 שיעורם אף היה גדול יותר מזה שנמצא בביקורת הקודמת.

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 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.

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

3 בספטמבר 2012 נעשתה בדיקת השלמה באגף לחינוך על-יסודי.

4 ממצאי בדיקת מעקב בנושא נוסף - התאמות לתלמידים לקויי למידה בבחינות הבגרות - ראו בדוח זה, עמ' 1133.

2. (א) משנת 2008 ואילך הועלתה בחריפות במשרד החינוך סוגיית המעורבות של עובדי הוראה בבתי הספר בהפרות חמורות של כללי טוהר הבחינות. מעורבות כזו דורשת נקיטת פעולות נחרצות לאלתר נגד המפרים את הכללים. משרד החינוך עצמו סבור שאין די בפעולות שננקטות לטיפול בסוגיה, אולם עד שנת 2012 הוא לא עשה די למיגור התופעה ולהתמודדות נמרצת עמה. לא נעשתה עבודת מטה לגיבוש דרכי פעולה מתאימות; בחוזר מנכ"ל בנושא טוהר הבחינות⁵ לא נקבעו מפורשות דרכי פעולה לטיפול בעובדי הוראה או באנשי צוות אחרים בבתי הספר אשר הפרו את כללי טוהר הבחינות, למעט האפשרות להשעות מורים מהשגחה על בחינות.

(ב) ועדת בירור במשרד החינוך בראשות מנהלת האגף לחינוך על-יסודי בודקת מידע המתקבל באגף הבחינות בדבר עובדי הוראה שעברו על כללי טוהר הבחינות. הוועדה פועלת בלי שמשרד החינוך קבע את הרכבה ואת סמכויותיה, את דרכי פעולתה, את אמות המידה לקבלת החלטותיה ואת החובה לנמקן ואת האופן שבו יש לתעדן.

(ג) במשך שנים אירעו הפרות חמורות ושיטתיות של כללי טוהר הבחינות בבית ספר תיכון א', ויוחסו עברות בתחום זה גם לעובדי הוראה בו. המשרד קיים הליך טיפול משמעותי מקיף ופרטני כלפי אוכלוסיית התלמידים, אולם מתקבל הרושם שהליכי הטיפול במורים ובצוותי ההשגחה קוימו באופן בלתי החלטי וספק אם הושלמו. האופן שבו טיפל משרד החינוך במקרה זה מלמד שהוא אינו נוקט הליכי טיפול שלמים וכוללים במקרים שבהם מתגלות עברות נרחבות על כללי טוהר הבחינות.

סיכום והמלצות

הביקורת הנוכחית העלתה שהצוות לתיקון ליקויים שהקים משרד החינוך לא עסק בממצאים עיקריים שעלו בדוח הקודם, למשל במשמעות הנתונים על היקף העברות על כללי טוהר הבחינות; בהפעלת אמצעי המשמעת והענישה שנקבעו בחוזר טוהר הבחינות; ובבדיקת האפשרות לנקוט אמצעי משמעת נוספים כלפי מי שעברו על הכללים בתחום זה, ובעיקר מורים ובתי ספר. המשרד לא פעל בחמש השנים שחלפו ממועד פרסום ממצאי הביקורת הקודמת לתיקון חלק ניכר מהליקויים האלה.

על משרד החינוך לפעול לביסוס ולחיזוק של פעולותיו בנוגע לטוהר בחינות הבגרות לשם הבטחת תנאי היבחנות הוגנים ושוויוניים. על המשרד לפעול בדרך שתבטיח שמי שעבר על כללי טוהר הבחינות והשיג עקב כך ציונים גבוהים יותר, לא ייהנה מיתרון לא הוגן, למשל, בקבלה למוסד להשכלה גבוהה. כמו כן עליו להבטיח שיהיה בסיס הולם בדין לפעולותיו בעניין עובדי הוראה שהועלה חשד שעברו על כללי טוהר הבחינות, לעגן בכתב את הליכי הטיפול הנדרשים במקרים כאלה ולקבוע מי הגורמים המוסמכים לנקוט את אותם הליכים.



5 חוזר מנכ"ל תשס"א/2(א), כ"ג בתשרי התש"ס (3.10.99).

מבוא

1. משרד החינוך מקיים בחינות בגרות לתלמידים במוסדות חינוך, לתלמידים אקסטרניים ולנבחני משנה⁶. הבחינות נועדו להעריך את רמת ידיעותיהם על פי קנה מידה אחיד, והן גם משמשות, בעקיפין, 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 סיכוייו להתקבל למוסדות להשכלה גבוהה ועל יכולתו להשתלב בשוק העבודה. אגף הבחינות מופקד במשרד החינוך על הארגון והניהול של בחינות הבגרות, והוא ממונה גם על יישום ההנחיות הנוגעות לטוהר הבחינות. על פי נתוני המשרד, בשנת הלימודים התשע"א (2010-2011)⁷ ניגשו כ-255,000 תלמידים לבחינת בגרות אחת לפחות⁸.

2. שמירה על כללי טוהר בחינות הבגרות נועדה להבטיח שוויון, הגינות ומתן ביטוי נאות לרמת הידע של הנבחנים; נבחנים שעברו על כללי טוהר הבחינות עלולים ליהנות מיתרון לא הוגן, למשל בקבלה למוסדות להשכלה גבוהה.

בחזור מנכ"ל משרד החינוך בנושא טוהר הבחינות מאוקטובר 1999⁹ (להלן - חוזר טוהר הבחינות) הוגדרו העברות על כללי טוהר הבחינות ונקבעו כללי התנהגות ראויים של התלמידים ושל צוות בית הספר; דרכים לטיפול בעברות על כללים אלה במהלך הבחינות ולאחריהן; ודרכים לטיפול במחברות בחינה שיש חשד שנכתבו בידי נבחנים שעברו על הכללים (להלן - מחברות חשודות) ובמחברות שנפסלו בשל עברות על הכללים (להלן - מחברות פסולות). על פי החוזר, תלמיד שבחינתו נפסלה בשל פגיעה בטוהר הבחינות, תישלל זכאותו לתעודת בגרות עד שייבחן שוב באותו מקצוע.

3. בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בחודשים ינואר-יולי 2006 (להלן - הביקורת הקודמת) בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים בטיפול בבחינות הבגרות, ובהם טוהר בחינות הבגרות¹⁰. בחודשים אפריל-יוני 2012 חזר משרד מבקר המדינה ובדק היבט זה (להלן - הביקורת הנוכחית)¹¹, ובכלל זה את האופן שבו פעל משרד החינוך לתיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת¹².

נתונים על עברות על כללי טוהר הבחינות

1. בביקורת הקודמת עלה שמספר הנבחנים שמחברותיהם נפסלו במועד קיץ התשס"ה (2005) היה 6,714 (כ-2.4% מכלל הנבחנים). בטבלה להלן מוצגים נתונים שעיבד משרד החינוך עבור

6 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.

7 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

8 הנתון אינו כולל את תלמידי החינוך המיוחד, את נבחני המשנה ואת התלמידים האקסטרניים.

9 חוזר מנכ"ל תשס"ב/2(א), כ"ג בתשרי התש"ס (3.10.99).

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

11 בספטמבר 2012 נעשתה בדיקת השלמה באגף לחינוך על-יסודי.

12 ממצאי בדיקת מעקב בנושא נוסף - התאמות לתלמידים לקויי למידה בבחינות הבגרות - ראו בדוח זה, עמ' 1133.

משרד מבקר המדינה, על טוהר הבחינות במועדי הבחינה בשנים 2010-2011 (להלן - נתוני המשרד)¹³.

טוהר הבחינות במועדי הבחינה בשנים 2010-2011

מועד הבחינות	מספר הנבחנים שנבחנו בכחינה אחת לפחות	סך כל הנבחנים שמחברותיהם נפסלו	שיעור הנבחנים שמחברותיהם נפסלו
חורף 2010	141,663	3,982	2.8%
קיץ 2010	273,122	8,199	3.0%
מועד ב' 2010	112,212	3,162	2.8%
חורף 2011	145,854	3,673	2.5%
קיץ 2011	273,278	6,598	2.4%
מועד ב' 2011	110,808	2,851	2.6%
סה"כ בששת המועדים	1,056,937	28,467	2.7%

יוצא אפוא שבשנים שחלפו מאז הביקורת הקודמת לא הצליח משרד החינוך לצמצם את שיעור הנבחנים שהפרו את כללי טוהר הבחינות; במרבית המועדים האמורים שיעורם אף היה גדול מזה שנמצא בביקורת הקודמת.

2. בביקורת הקודמת נמצא כי אגף הבחינות נהג לרכז נתונים על מספר המחברות הפסולות בכמה חתכים - לפי מחוזות, לפי קבוצות אוכלוסייה ולפי מקצועות לימוד עיקריים. הצגת הנתונים באופן הזה מאפשרת לאתר מוקדים של עברות על כללי טוהר הבחינות ולרכז בהם את המאמצים לצמצום העברות; היא גם עשויה לספק למקבלי החלטות בסיס מידע לשם דיון וגיבוש דרכי פעולה בנושא.

בביקורת הנוכחית נמצא כי אגף הבחינות הסתפק בקיומם של נתונים פרטניים (ברמת בית ספר) לגבי מחברות פסולות של תלמידים לשנות הלימודים התשס"ט והתש"ע, ולא עיבד אותם באופן שמאפשר לבחון את היקף המחברות הפסולות, למשל בחתך מחוזי או בחתך של סוגי הפיקוח השונים (דוגמת ממלכתי או ממלכתי-דתי); הוא עיבד נתונים כאלה רק בנוגע למחברות בחינה חשודות (ולא למחברות פסולות) - כלומר לגבי תלמידים שנחשדו בעברות על טוהר הבחינות ולא לגבי תלמידים שהוכחה אשמתם. זאת ועוד, עד מועד סיום הביקורת, יוני 2012 - לקראת סוף שנת הלימודים התשע"ב - לא השלים אגף הבחינות את עיבוד הנתונים על מועד קיץ התשע"א, אשר הסתיים ביולי 2011.

לשם התמודדות עם ריבוי העברות על טוהר הבחינות ולמקד ולייעל את הפעולות לצמצום מספר העברות, יש צורך בנתונים זמינים ועדכניים המצביעים על מספר העברות ועל המוקדים שבהם הן שכיחות במיוחד. לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף הבחינות להפיק נתונים מלאים כאמור, כבסיס לדיונים במינהל הפדגוגי ולקבלת החלטות בנוגע לטיפול במוקדים אלה.

טיפול משמעותי בעוברים על כללי טוהר הבחינות

חוזר טוהר הבחינות מצביע על האחריות המוטלת על הנבחנים ועל בתי הספר בכל הנוגע לשמירה על כללי טוהר הבחינות: הנבחנים נדרשים לקיים את התקנות וההנחיות הנוגעות להקפדה על הכללים ולכתוב את הבחינה בלי לעזור לאחרים ובלי להיעזר בהם, ואסור להם להשתמש בחומר שלא הותר לשימוש. בית הספר אחראי, בין היתר, לקיום הבחינות "על פי כללי טוהר הבחינות ובאכיפתם של הנהלים".

בחוזר טוהר הבחינות נקבע שמנהל בית הספר, או רכז בחינות שמינה המנהל, אחראי לניהול התקין של בחינות הבגרות, לרבות הנחיית המשגיחים בכל הקשור לתפקידם. זה שנים מתקשר משרד החינוך עם חברות פרטיות לביצוע ההשגחה על בחינות בבתי הספר; בעת הביקורת הייתה למשרד התקשרות עם שתי חברות השגחה על פי חוזה מינואר 2011. כל אחת מהחברות אמורה לספק את המשגיחים בבחינות הבגרות בכמה ממחוזות המשרד.

אמצעי משמעות כלפי בתי ספר ועובדי הוראה

במערכת החינוך בישראל יש סוגים שונים של מוסדות חינוך, ובין היתר אפשר להבחין ביניהם על פי יסוד הבעלות והשליטה בהם ועל פי מידת כפיפותם לפיקוח המדינה: (א) החינוך הרשמי, שמוסדות החינוך בו מוחזקים בידי המדינה או בידי הרשויות המקומיות, ועובדי ההוראה בו הם בדרך כלל עובדי מדינה. (ב) החינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - מוכש"ר)¹⁴, שמוסדות החינוך בו הם בבעלות גופים ציבוריים כמו רשויות מקומיות ותאגידים או בבעלות גופים פרטיים. עובדי ההוראה בהם אינם עובדי מדינה, אך המשרד אמור לפקח על פעילותם של מוסדות אלה. לחינוך המוכש"ר משתייכות בין היתר הרוב המכריע החטיבות העליונות (כיתות י"ב-י"ד) בחינוך העל-יסודי. (ג) מוסדות פטור, אשר הפיקוח של המשרד על פעילותם מצומצם. בחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח), ובתקנות שהותקנו על פיו הסדיר המחוקק את דרכי הפעלתם של מוסדות החינוך המוכש"ר ואת חובתו של המשרד לפקח עליהם; פתיחת מוסד חינוך מוכש"ר מותנית בקבלת רישיון.

על פי חוזר טוהר הבחינות, אם יימצא כי מערכת ההשגחה בבית הספר לא התנהלה כראוי, ינקוט משרד החינוך אחד או יותר מהצעדים המשמעותיים שפורטו בחוזר, ובהם השעיית מנהל בית הספר מתפקיד האחראי להשגחה על הבחינות; ביצוע בחינות בגרות מחוץ לכותלי בית הספר; ביטול ההכרה בבית הספר למתן ציונים שנתיים¹⁵ בשנה שבה התגלתה הפגיעה בטוהר הבחינות; בדיקה מחודשת של מעמד ההכרה בבית הספר כמי שזכאי להעניק לתלמידים ציונים בית-ספריים וביטול ההכרה בו לפרק זמן של עד שלוש שנים.

בחוזר טוהר הבחינות הגדיר המשרד עברת משמעות באמצעות רשימה של פעולות שעלול לבצע תלמיד, כמו הימצאות של חומר שלא הוגדר כמותר לשימוש, סיוע לנבחן אחר או הפרעה לקיומה התקין של הבחינה, וכן "כל אפשרות אחרת שנמצאה ראויה לדיווח על ידי המשגיח בחדר

14 לפי חוק לימוד חובה, מוסד חינוך מוכר פירושו: (א) כל מוסד חינוך רשמי; (ב) כל מוסד חינוך אחר שהשר הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד חינוך מוכר לצורך חוק זה.

15 על פי חוזר מנכ"ל תשס"ב/5(א) מ-14.1.02, ציון שנתי הוא הממוצע של שני ציוני מחצית שנת הלימודים המופיעים בתעודת התלמיד; ואילו ציון בית-ספרי הוא ציון שמעביר בית הספר למשרד החינוך לפני בחינות הבגרות, והוא אמור לשקף את ידיעות התלמיד במקצוע הנלמד. הציון הבית-ספרי, הידוע גם כ"ציון מגן", נקבע גם בהתחשב בציון השנתי, והוא משוקלל עם ציון בחינת הבגרות לשם קביעת הציון הסופי במקצוע הבחינה. במילים "ציון שנתי" כיוון חוזר טוהר הבחינות כפי הנראה לציון בית-ספרי.

הבחינה". בחזור לא הוגדר מהי עברת משמעת של עובד הוראה או מי מצוות בית הספר. עם זאת נקבע בחזור כי אסור למורה המקצוע להיכנס לחדר שבו מתקיימת בחינה, אף שלא לצורך השגחה; מורה המקצוע רשאי להימצא בחדר מנהל בית הספר ולעייין בשאלון הבחינה רק לאחר שהבחינה החלה בפועל, כדי להביא לתשומת לבו של רכז הבחינות את הטעון בירור עם מטה הבחינות במשרד החינוך.

בחזור טוהר הבחינות לא נקבעו מפורשות דרכי פעולה לטיפול בעובדי הוראה ובאנשי צוות אחרים בבתי הספר אשר הפרו את כללי טוהר הבחינות, למעט האפשרות להשעות מורים מהשגחה על הבחינות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לקבוע דרכי פעולה לטיפול בעובדי הוראה ובאנשי צוות אחרים בבית הספר שאינם עובדי מדינה אשר הפרו את כללי טוהר הבחינות, ויבוססו היטב בדין. אם נדרש ליזום חקיקה או חקיקת משנה, על המשרד לעשות זאת בהקדם.

הטיפול המשמעותי בעובדי הוראה שאינם עובדי מדינה

1. חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק המשמעת), ותקנון שירות המדינה (התקשי"ר) קובעים את סדרי הדין המשמעותי לעובדי המדינה, לרבות אמצעים לטיפול בעובד שעבר עברת משמעת: הערה של הממונה על העובד; נזיפה של השר, המנכ"ל או בעל משרה שמונה לצורך זה; הבאת העובד לפני ועדת משמעת המוסמכת לנקוט אחד או אחדים מאמצעי משמעת, לרבות התראה, נזיפה, הפקעת משכורת, העברה למשרה אחרת והורדה בדרגה; הבאת העובד לפני בית דין למשמעת בנציבות שירות המדינה אשר מוסמך לנקוט גם אמצעי משמעת אחרים, לרבות פיטורים; לפי חוק המשמעת אפשרית גם השעיית עובד שנחשד בעברה, עד לסיום הבירור בעניינו.

בדין המשמעותי לעובדי מדינה יש אפוא כמה אמצעי משמעת ברמות חומרה שונות לטיפול בעברות משמעת בהתאם לנסיבותיהן ולחומרתן. ואולם משרד החינוך ונציבות שירות המדינה אינם יכולים לנקוט אמצעים אלה כלפי עובדי הוראה שאינם עובדי המדינה. עובדי הוראה שהם עובדי רשויות מקומיות כפופים לדין משמעותי לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978, והתקנות על פיו. לגבי כלל עובדי ההוראה פתוחה הדרך, במקרים הראויים, להגשת תלונה במטרה על חשד לעברה פלילית והמשך טיפול במסלול זה.

2. חוק הפיקוח, החל כאמור על בתי ספר מוכשר, קובע: "(א) לא יעסיק אדם עובד-חינוך אלא אם יש בידי העובד אישור בכתב מאת המנהל הכללי כי אין לו התנגדות להעסקתו כעובד-חינוך. (ב) לא יסרב המנהל הכללי ליתן אישור כאמור למי שכשיר להיות עובד-חינוך אלא אם נתקיים, בין השאר, אחד מאלה: ... (3) הוכח למנהל הכללי שיש בהתנהגותו של העובד משום השפעה מזיקה על תלמידים; (4) העובד פוטר מבית-ספר מטעמים פדגוגיים באישור משרד החינוך ואין המנהל הכללי סבור שהנסיבות נשתנו ומצדיקות ניסיון חדש בהעסקת העובד בבית-ספר". עוד נקבע בחוק הפיקוח שהמנהל הכללי רשאי לבטל את האישור אם נוכח שהתקיימה בעובד עילה מהעילות המנויות לעיל, בתנאים שנקבעו בחוק; "המנהל הכללי" - מנכ"ל משרד החינוך או סגנו.

הרוב המכריע של החטיבות העליונות הן בתי ספר מוכשר, ולכן עובדיהן, לרבות המנהל והמורים, אינם עובדי מדינה, אלא עובדים של בעלי המוסד. כאשר נודע למשרד החינוך שעובד הוראה שאינו עובד מדינה עבר על כללי טוהר הבחינות, יש באפשרותו לנקוט אחת או יותר מהפעולות המפורטות כאמור בחזור טוהר הבחינות בנוגע למקרים שבהם מערכת ההשגחה לא התנהלה כראוי ואף לבטל את האישור להעסקת עובד החינוך משום השפעה מזיקה על תלמידים, לפי חוק הפיקוח. בידי

המשרד יש גם כלים לפעולה נגד המוסד החינוכי עצמו, עד כדי הפסקת העברת התקציבים אליו ואף שלילת רישיונו.

3. (א) בביקורת הקודמת נמצא שמשנת הלימודים התשס"ה מידע המתקבל באגף הבחינות בדבר עובדי הוראה שיש חשש שעברו על כללי טוהר הבחינות, נבדק בידי פורום שחבריו הם מנהלת האגף לחינוך על-יסודי, נציג אגף הבחינות והממונה על הטיפול בפרט ועברות המשמעת במשרד החינוך (להלן - ועדת הבירור); מספר המקרים שבהם קיים המשרד בירור עם עובדי ההוראה החשודים היה זניח לעומת מספר המקרים שעליהם התקבל מידע באגף. בדוח הקודם נאמר כי לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לברר תלונות על עובדי הוראה שעברו על כללי טוהר הבחינות, ולנקוט צעדים נגד מי שהתלונות כלפיהם יתבררו כמוצדקות.

(ב) בפרוטוקול ישיבת הצוות לתיקון ליקויים מנובמבר 2007 נאמר ש"נקבע הליך לטיפול במורים החשודים באי קיום טוהר הבחינה".

נמצא שוועדת הבירור פועלת בלי שמשרד החינוך קבע את הרכבה ואת סמכויותיה, את דרכי פעולתה, את אמות המידה לקבלת החלטותיה ואת החובה לנמקן ואת האופן שבו יש לתעדן.

(ג) בספטמבר 2012 כתבה מנכ"לית משרד החינוך למשרד מבקר המדינה על פעולות המשרד בעקבות חשד שעובדי הוראה שאינם עובדי המדינה עברו על כללי טוהר בחינות הבגרות: אגף הבחינות בודק את המידע בדבר העברות; אם הסברי העובד אינם מספקים, מבקש אגף הבחינות מהאגף לחינוך על-יסודי לזמן את העובד לשיחה עם חברי ועדת הבירור; בסמכות הוועדה להעיר לעובד, לנזוף בו ואף לדרוש שלא לאפשר לו להמשיך בתפקיד שהוא ממלא. כאשר החשוד הוא מנהל בית ספר, מועבר העניין במידת הצורך לטיפול של מנכ"לית המשרד עם המלצות לפעולה, למשל לנזוף במנהל או לדרוש את פיטוריו; כאשר המנכ"לית מוצאת לנכון לדרוש נקיטת פעולה, היא מעבירה את דרישתה לבעלי בית הספר; אם לאחר בדיקה עם בעלי בית הספר מצא המשרד שיש מקום להעניש את עובד ההוראה, הוא פונה ליועץ המשפטי של בעלי המוסד החינוכי לשם המשך הטיפול בו.

המנכ"לית הוסיפה וציינה כי "ה'ועדה' המתקיימת באגף לחינוך על יסודי [ועדת הבירור] לא מונתה בכתב לטיפול בנושא. היא פועלת בתוקף בקשה בעל פה ומתוך הבנה שזה מתפקידו של האגף לטפל בכל הקשור בארגון וניהול ביה"ס".

בתשובתו מסר משרד החינוך כי "אמצעי משמעת ופעולות אכיפה מוגבלים ביותר בשל העובדה שיש צורך בגיבוי ניהולי ברמה גבוהה"; לאגף הבחינות "אין כל יכולות לבצע חקירות וגם אין לו סמכויות לכך ולכן הציפייה לקיים 'חקירה' או 'אכיפה'... אינה נכונה"; "העדר יכולת החקירה והעדר היכולת להכנת 'תיק תביעה' אינה מובילה, לצערנו להבשלה של טיפול משמעת".

פעולת אכיפה כוללת וממשית של כללי טוהר בחינות הבגרות מחייבת את משרד החינוך לתת בידי עובדיו באגף הבחינות וביחידות אחרות כלים מתאימים לטיפול במקרים שבהם הועלה חשד שעובד הוראה עבר על הכללים, גם אם אינו עובד המדינה. על המשרד להבטיח כי יהיה לפעולותיו בסיס הולם כדין; עליו לעגן בכתב את ההליכים שיש לנקוט במקרים כאלה ולקבוע מיהם הגורמים המוסמכים לנקוט אותם. את כל אלה יש להביא גם לידיעתם של עובדי הוראה במוסדות החינוך. ככל שהדבר דורש ייזום של חקיקה או חקיקת משנה על המשרד לפעול בהקדם לשם כך.

נקיטת אמצעי משמעת על ידי משרד החינוך

1. בתחילת שנת הלימודים התשע"א זומנו לשימוע אצל סמנכ"לית בכירה ומנהלת המינהל הפדגוגי (להלן - הסמנכ"לית), מנהלים של שבעה בתי ספר שבהם היה מספר המחברות החשודות "חריג באופן מיוחד" - בין 135 ל-525 מחברות במועד קיץ ובמועד ב' התשע"א. בעקבות השימועים הודיעה הסמנכ"לית לבתי הספר כי היא תאפשר להם להשלים "מהלך חינוכי ערכי" שהתחייבו לבצע. היא הוסיפה: "במידה ולא תשתפר משמעותית התנהלות ביה"ס בכל הקשור לשמירה על טוהר הבחינות אמליץ בפני המנכ"ל על הסרת ההכרה בציון השנתי של ביה"ס למועדים קיץ תשע"א וחורף תשע"ב".

מנתוני משרד החינוך למועד קיץ התשע"א עולה שמספר המחברות הפסולות בשישה משבעת בתי הספר פחת באופן משמעותי, והוא הסתכם בכל אחד מבתי הספר ב-23-86 מחברות פסולות. בבית הספר השביעי (להלן - תיכון א')¹⁶ נפסלו 389 מחברות בחינה. יוצא שבמרבית בתי ספר שבהם דרש המשרד מבתי הספר לנקוט "מהלך חינוכי ערכי" צומצם מספר העברות על טוהר הבחינות במידה ניכרת.

2. על פי מסמכי המשרד, בשנים 2010-2012 (עד למועד סיום הביקורת, יוני 2012) סיימה ועדת הבירור את טיפולה ב-35 מקרים שבהם נחשדו עובדי הוראה בעברה על כללי טוהר הבחינות: ב-9 מהם החליטה הוועדה לנזוף בעובד ההוראה או להתרות בו; ב-7 מהם החליטה הוועדה שיש להפסיק מילוי תפקיד שמילא המורה בבית הספר, כמו למשל הגשה לבחינות בגרות; ובמקרה אחד הוחלט שיש לפעול להפסקת עבודתו של מנהל בית הספר (מנהל תיכון א').

3. בינואר 2008 כתבה מפקחת מתאמת במינהל הפדגוגי דאז, המשמשת גם יו"ר ועדת הערעורים העליונה, למנהלת המינהל הפדגוגי דאז ולאחרים על הצורך לדון בעדכון חוזר טוהר הבחינות, גם בעניין "אחריות בית הספר לשמירת טוהר הבחינות". המפקחת כתבה על בתי ספר שבהם יש עברות רבות על טוהר הבחינות במועד אחד או אירועים חוזרים ונשנים, מועד אחר מועד, של הפרה של טוהר הבחינות. לדבריה, "תופעות אלה מצביעות בהכרח על כשל חינוכי של בית הספר, בהקניה ובשמירה על נורמות ראויות. על אף זאת, במקרים אלה מוטלת האחריות והסנקציות שהיא גוררת על התלמידים בלבד". היא הוסיפה שעל פי חוזר טוהר הבחינות ניתן לנקוט פעולות משמעתיות כלפי בתי ספר, אך הן אינן ננקטות. היא ציינה שיש להחליט אם לנקוט פעולות נגד בית הספר; אם ראוי לנקוט נגד בתי ספר סנקציות הפוגעות בתלמידים בעקבות עברות של תלמידים ממחוזים קודמים; ואם ראוי להטיל אחריות אישית על מי מאנשי צוות בית הספר.

4. במהלך 2008 התכנס פורום שדן בעדכון חוזר טוהר הבחינות, ובו בין היתר יו"ר ועדת הערעורים העליונה, מנהלת האגף לחינוך על-יסודי וסגן מנהל אגף הבחינות. בפרוטוקול הדיון שהתקיים במרס 2008 צוין שאמנם ניתן לנקוט סנקציות כנגד בתי הספר, אולם "אין הן מופעלות אלא לעיתים רחוקות מאוד, ובמידה מעטה".

בספטמבר 2008 ובנובמבר 2009 פרסם משרד החינוך שינויים בחוזר טוהר הבחינות, אולם אלה לא עסקו בנקיטת אמצעי משמעת כלפי בית הספר.

5. את נושא העברות על כללי טוהר הבחינות העלתה גם המפמ"רית למתמטיקה¹⁷, ומסמך שכתבה בעניין העביר באפריל 2010 יו"ר המזכירות הפדגוגית דאז לשר החינוך, מר גדעון סער. במסמך נכתב על "פגיעה מסיבית" בטוהר הבחינות במתמטיקה במוסדות חינוך מסוימים; ועל

16 עוד ממצאים על תיכון זה ראו להלן.

17 מפמ"ר הוא מפקח-מרכז המופקד על הוראת מקצוע מסוים. בין תחומי פעילותו - הפקה של בחינות בגרות והערכתן.

פניות של מורים למתמטיקה המבקשים לא להגיע לבית הספר ביום הבחינה כי "מופעלים עליהם לחצים כבדים לפתור את הבחינה למען התלמידים". עוד היא ציינה ש"טופסי בחינה פתורים מלאים... נמכרו או חולקו"; "מורים מדווחים כי יש מורים הפותרים את הבחינות עבור תלמידיהם", ו"מעריכים חוששים להחשיד את התלמידים בהעתקה".

באותו חודש הציע מנכ"ל משרד החינוך דא"ר שמשון שושני ליו"ר המזכירות הפדגוגית לכנס מספר מפמ"רים כצוות חשיבה, כדי להעלות רעיונות חדשניים ומקוריים לשמירת טוהר הבחינות.

נמצא כי הדברים שכתבה המפמ"רית למתמטיקה לא נדונו בהנהלת המשרד, ולא ננקטו פעולות לשם בירור הטענות ולשם טיפול בהפרות החמורות לכאורה שהיא העלתה.

משרד החינוך מסר בתשובתו שהוא מטפל בנושא טוהר הבחינות במוסדות חינוך שבהן העברות תכופות במישור המשמעותי וגם במישור החינוכי, למשל באמצעות פיתוח חומרי למידה, וכן באמצעות קיום כנסים וימי עיון עבור עובדי הוראה וגם עבור הורי התלמידים.

מהמסמכים שנאספו בהנהלת משרד החינוך, בהנהלת המינהל הפדגוגי ובאגף הבחינות עולה כי מאז 2008 הועלתה בחריפות סוגיית המעורבות של עובדי הוראה בכתי הספר בהפרות חמורות של כללי טוהר הבחינות. מעורבות כזו דורשת נקיטת פעולות נחרצות, לאלתר, נגד המפרים את הכללים. כמו כן הועלה במסמכים שמשרד החינוך עצמו סבור שאין די בפעולות שננקטות; עד שנת 2012 לא נעשתה עבודת מטה לגיבוש וסיכום דרכי פעולה מתאימות, והמשרד לא עשה די למיגור התופעה ולהתמודדות נמרצת עמה.

עברות על כללי טוהר הבחינות בתיכון א'

בבחינות הבגרות במועד קיץ 2011 נפסלו 389 מחברות בחינה של תלמידי תיכון א' במקצועות לימוד וימי בחינה שונים. עקב ערעורים שהגישו 70 תלמידים למשרד החינוך על ההחלטות האלה, מינתה הסמנכ"לית באפריל 2012 צוות לבחינת ההחלטות של ועדת טוהר הבחינות. בצוות היו גם יו"ר הוועדה העליונה ומנהל אגף הבחינות. בסופו של הליך זה החליט המשרד שהתלמידים שמחברותיהם נפסלו לא יורשו להיבחן עד מועד קיץ 2012, ועד בכלל, ויוכלו לשוב ולהיבחן רק במועד חורף 2013.

1. באפריל 2012 כתבה יו"ר הוועדה העליונה למנהלת האגף לחינוך על-יסודי כי ביישוב א', שבו נמצא תיכון א', הייתה "פגיעה המונית בטוהר הבחינות בהיקפים אדירים"; היא ציינה שנוצר לחץ ציבורי בעקבות צעדי המשמעת שנקט משרד החינוך כלפי התלמידים, אשר נבע מכך ש"מי שמשלמים את המחיר (הצודק) הם רק התלמידים ולא ננקטו כל אמצעים נגד בית הספר... נראה לי שיש לפעול להסרת הכרה - ועדיף להתחיל לפני מועד בחינות זה כי אחרת השערורייה עלולה לחזור במהירות 2012".

2. התברר כי גם בשנים קודמות התגלו בבית הספר עברות רבות על כללי טוהר הבחינות: במאי 2012 כתב מנהל אגף הבחינות במענה לשאלתה של חבר כנסת, כי "לבית הספר 'הסטוריה' של פגיעה בטוהר הבחינות ועוד בשנת תשנ"ב (לפני 20 שנה) הוא היה בין עשרת בתי הספר הפוגעים ביותר בטוהר הבחינות. בבית הספר, מדי שנה, בשש השנים האחרונות במועד הקיץ נרשמים מאות נבחנים חשודים ואחר כך פסולים"; הבחינות בתיכון א' נפסלו "בשל העובדה שמורי בית הספר פתרו את שאלות הבחינות והעבירו לחדרי הבחינות פתרונות מצולמים".

3. ביוני 2012 כתב מנהל אגף הבחינות למשרד מבקר המדינה כי משרד החינוך קבע שיש צורך "להביא לחלופי גברי בהנהלת בית הספר". בסוף שנת הלימודים התשע"ב חדל מנהל בית הספר מלשמש בתפקיד זה.

4. במסמכי אגף הבחינות היה מידע כתוב על עברות שיטתיות של תיכון א', מנהלו ומוריו, לרבות חלוקת דפים ועליהם פתרונות בידי מורים לתלמידים באופן שיטתי ומתן אפשרות בלתי מוגבלת להעתקה בזמן הבחינה. התברר כי בירור שעשה המשרד בנושא זה הופסק. גם במסמכים אחרים של אגף הבחינות נזכרו עברות לכאורה של מורים מסוימים, למשל העברת תשובות לתלמידים, וצוינו שמותיהם של המורים.

במכתבו האמור כתב מנהל האגף שהמשרד לא התיר, באופן זמני, למורים בבית ספר זה לעסוק בבדיקת בחינות בגרות¹⁸, "עד אשר יסתיים התהליך המשמעותי ותהליך הברור, מול בית הספר". מדברים שמסר מנהל האגף בינואר 2013 עולה כי עד אותו מועד לא הייתה התקדמות בהליך המשמעותי.

בינואר 2013 השיב משרד החינוך למשרד מבקר המדינה שהחלטתו להשעות את המורים האמורים מהערכת בחינות בגרות תקפה למועד קיץ תשע"ב ולמועד חורף תשע"ג; ככוונת המשרד להחליט במהלך מרץ 2013 האם להתיר להם לעסוק בהערכת בחינות בגרות בעתיד.

5. במסמכים שקיבל אגף הבחינות במסגרת בקרה שנעשתה על ההשגחה על בחינות הבגרות הועלו ליקויים לכאורה גם בעבודתם של המשגיחים מטעם חברה א' בשמירה על טוהר הבחינות ביישוב א'.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 מסרה מנכ"לית חברה א' כי הדיווחים של המשגיחים מטעם החברה הם שהביאו את המשרד לבדיקת הנושא; מלכתחילה היו חששות לעברות בתיכון א' ולכן דאגה החברה ל"השגחה קפדנית ודווקנית". עקב כך נחשפו במהלך הבחינה חומרים האסורים לשימוש והחברה דיווחה עליהם למשרד.

בתשובתו של מנהל תיכון א' לשעבר למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 הוא הפנה אצבע מאשימה כלפי גורמים המעורבים בניהול בחינות הבגרות בבית הספר, לרבות הרשות המקומית ומשרד החינוך, בכל הנוגע לטענות החמורות על הפרות של כללי טוהר הבחינות בבית הספר. משרד מבקר המדינה לא בדק טענות אלה. את עיקר טענותיו שטח המנהל לשעבר גם לפני גורמים בכירים במשרד החינוך.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד החינוך יברר עד תום טענות אלה של מנהל תיכון א' לשעבר ויסיק מסקנות מתוצאות הברור.



מהאמור עולה כי במשך שנים אירעו הפרות חמורות ושיטתיות של כללי טוהר הבחינות בתיכון א', ובמועד קיץ התשע"א יוחסו עברות גם לעובדי הוראה בבית הספר. במצב כזה הטיפול בעברות אינו מתמצה בהענשת התלמידים, שכן אין בכך כדי לשרש את התופעה במוסד זה: יש לטפל בעובדי ההוראה שהפרו את כללי טוהר הבחינות, הן בשל העברות שביצעו, הן בשל הפרת חובתם כאנשי חינוך להקנות ערכים לתלמידיהם. ואולם אף שהמשרד קיים הליך טיפול משמעותי מקיף ופרטני באוכלוסיית התלמידים בתיכון א', מתקבל הרושם כי הליכי הטיפול הנוגעים למורים ולצוותי ההשגחה לא קוימו באופן החלטי וספק אם הושלמו.

דרך טיפולו של משרד החינוך בתיכון א' מלמדת שהמשרד אינו נוקט הליכי טיפול הולמים במקרים שבהם מתגלות עברות נרחבות על טוהר הבחינות. על המשרד להבטיח במקרה זה, וכן במקרים דומים, כי ימוצה הכיור של כל החשדות שהועלו בדוחות שהוגשו לו. פעולות אלו, לרבות נקיטת אמצעים משמעותיים כלפי האחראים, הן נדבך הכרחי במתן מענה כולל, מערכתי וצודק לבעיית הפגיעה בטוהר הבחינות.

הבקרה על ההשגחה על בחינות הבגרות

1. חוזר טוהר הבחינות קובע כי אגף הבחינות ימנה צוותים "אשר יבקרו בבתי הספר במהלך הבחינות ויודאו כי נוהלי ארגון הבחינה נשמרים, לרבות טוהר הבחינות". באפריל 2009 חתם משרד החינוך על חוזה עם חברה פרטית (להלן - הקבלן), לשם קבלת שירותי "ארגון והפעלת חוליות ביקורת ובקרה על מערך בחינות הבגרות" (להלן - החוזה). על פי החוזה, אחת ממטרות הבקרה היא לוודא שפעולתו של מערך בחינות הבגרות תקינה ושנשמרים כללי טוהר הבחינות, ואחד מתפקידי הקבלן הוא לקיים בקרה על שירותי ההשגחה.

לקראת מועד קיץ התשע"ב העביר אגף הבחינות לקבלן רשימה של 33 בתי ספר שיש לבצע בהם בקרה מורחבת. מהרשימה לא תמיד ברור באילו מקצועות ובאילו תאריכי בחינה על הקבלן לבצע את הבקרה המורחבת. אגף הבחינות מסר ביולי 2012 כי אין אמת מידה כתובה שלפיה נבחרו 33 בתי הספר; הוא בחר בהם על סמך הכרת הנושא והכרת בתי הספר, לפי מספר המחברות החשודות של תלמידים בבית הספר ולפי מידע אנונימי שקיבל.

משרד מבקר המדינה השווה את הרשימה של 33 בתי הספר האמורים לרשימת בתי הספר שבהם היה במועד קיץ התשע"א השיעור הגדול ביותר של מחברות פסולות - 4% ממחברות הבחינה או יותר. התברר שמבין 28 בתי הספר שנמצאו לגביהם נתונים, רק ארבעה נמנו עם בתי הספר שבהם היה השיעור הגדול ביותר של מחברות פסולות. יוצא שאגף הבחינות מיקד את הבקרה המורחבת בכמה עשרות בתי הספר, אולם לא בחר אותם על פי אמת מידה כלשהי, ובכל אופן, לא על פי שיעור מחברות הבחינה הפסולות בשנה הקודמת.

2. על פי המכרז, שהוא נספח לחוזה, על הקבלן להגיש למשרד החינוך בתום כל מועד בחינות דוח מלא ומפורט הכולל ממצאים מגוריים ומחוזיים, בנוסף לבקרה הנרחבת שהתבקש לבצע.

נמצא שהדוח שקיבל משרד החינוך מהקבלן על מועד קיץ התשע"א (2011), לא כלל נתונים בחתכים האלה. הקבלן השיב למשרד מבקר המדינה כי ביכולתו לספק דוחות כאלה, אולם הוא לא נדרש לספקם.

על משרד החינוך להקפיד לדרוש מהקבלן לפעול על פי תנאי המכרז והחוזה שנחתם עמו.

איתור מחברות בחינה חשודות

משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על מחברות בחינה פסולות ועל הגורמים שהעלו את החשד אשר הוביל לפסילות. בביקורת הקודמת נמצא שבמועד קיץ התשס"ה רק כ-10% מכלל המחברות הפסולות נפסלו בעקבות חשדות של משגיחים או של בקרים מטעם הקבלן, והשאר נפסלו בעקבות חשד של מעריכי הבחינות¹⁹, בשלב בדיקת המחברות.

בביקורת הנוכחית נמצא שעל פי נתוני המשרד, שיעור המחברות שנפסלו בעקבות חשדות של משגיחים או של בקרים במועד קיץ התשע"א (לרבות מועד ב') אף קטן במקצת - 9.4%.

על פי סיכום הדיון האמור של הצוות לתיקון ליקויים, הוא לא דן כלל בממצאים שעלו בביקורת הקודמת על הגורמים שהעלו חשדות. ממסמכי הנהלת משרד החינוך עולה כי הנושא לא הועלה בדיונים או בתכתובות.

על המשרד לבחון את הסיבות לפער הניכר שבין השיעור הגבוה יחסית של מחברות הבחינה שנפסלו בעקבות חשד של מעריכי הבחינות בשלב בדיקת המחברות ובין שיעור המחברות שאותרו בזמן הבחינה על ידי משגיחים, לרבות בחינת השאלה האם הדבר נובע מליקויים בפעילותן של חברות ההשגחה.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2013: סוגית טוהר הבחינות עולה במערכות חינוכיות שונות בארץ, והיא כרוכה גם בהתנהלות ציבור הנבחנים עצמו. המשרד הוסיף שהוא שדרג את תהליכי הבחינות בפועל בנוגע למדבקות שעל מחברות הבחינות ובנוגע להשגחה על הבחינות, וכן עסק בשילוב של טכנולוגיות חדשות בבקרה על טוהר הבחינות.

שר החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 כי הוא "רואה בחומרה רבה תופעות כגון העתקה והדלפה בבחינות הבגרות ופועל למיגורן"; הוא הנחה לקיים מדיניות מחמירה בכל הנוגע לטוהר הבחינות ולנקוט סנקציות מחמירות כנגד מי שייתפס שעבר על כללי טוהר הבחינות.

סיכום

הביקורת הנוכחית העלתה שהצוות לתיקון ליקויים שהקים משרד החינוך לא עסק בממצאים עיקריים שעלו בדוח הקודם, למשל במשמעות הנתונים על היקף העברות על כללי טוהר הבחינות; בהפעלת אמצעי המשמעת והענישה שנקבעו בחוזר טוהר הבחינות; ובבדיקת האפשרות לנקוט אמצעי משמעת נוספים כלפי מי שעברו על הכללים בתחום זה, ובעיקר מורים ובתי ספר. המשרד לא פעל בחמש השנים שחלפו ממועד פרסום ממצאי הביקורת הקודמת לתיקון חלק ניכר מהליקויים האלה.

19 מעריך בחינות הוא בודק של בחינות הבגרות מטעם משרד החינוך. אחד מתפקידיו הוא לאתר חשדות לעברות על כללי טוהר הבחינות.

על משרד החינוך לפעול לביסוס ולחיזוק של פעולותיו בנוגע לטוהר בחינות הבגרות לשם הבטחת תנאי היבחנות הוגנים ושוויוניים. על המשרד לפעול בדרך שתבטיח שמי שעבר על כללי טוהר הבחינות והשיג עקב כך ציונים גבוהים יותר, לא ייהנה מיתרון לא הוגן, למשל, בקבלה למוסד להשכלה גבוהה. כמו כן עליו להבטיח שיהיה בסיס הולם בדין לפעולותיו בעניין עובדי הוראה שהועלה חשד שעברו על כללי טוהר הבחינות, לעגן בכתב את הליכי הטיפול הנדרשים במקרים כאלה ולקבוע מי הגורמים המוסמכים לנקוט את אותם הליכים.

