

דוח בדיקה:

מימוש מערך מבחני "תנופה למחר"

בחינה של תהליכי התכנון, היישום והדיווח, בדגש על
שיתוף הפעולה בין ראמ"ה למשרד החינוך, והצגת
המלצות להמשך פעולה

פרופ' עמי מויאל

אוקטובר 2026

תוכן עניינים

1	תקציר מנהלים	2
1.1.	תובנות מרכזיות	3
1.2.	המלצות עיקריות	5
1.4.	סיכום	11
2	רקע	12
2.1	מנדט הבדיקה המקצועית	12
2.2	תיאור תהליך הבדיקה המקצועית	12
2.3	מיקוד הבדיקה המקצועית	13
2.4	חשיבות פעילות ההערכה של ראמ"ה	13
2.5	פרספקטיבה בינלאומית של מערכי הערכה לאומיים	14
2.6	פערים בין משרד החינוך וראמ"ה	15
3	סוגיות תשתיות ומערכתיות	16
3.1	מעמדה וסמכויותיה של ראמ"ה	16
3.2	ממשקי העבודה בין ראמ"ה למשרד החינוך	17
3.3	יציבות ורציפות במדיניות ההערכה	19
4	סוגיות מקצועיות מרכזיות משותפות לכלל "מבחני תנופה"	20
4.1.	רמות ביצוע והצגת הישגי תלמידות ותלמידים	20
4.2	משך הזמן ממועד הבחינה ועד לפרסום תוצאותיה	22
4.3	אנונימיות המבחנים	23
4.4	העברת מידע ודו"חות למשרד החינוך	24
4.5	תהליך גיבוש בחינה	26
4.6	הליך פרסום תוצאות המבחנים לציבור	27
5	סוגיות מקצועיות פרטניות הנוגעות לכל אחד משלושת "מבחני תנופה" - אנגלית, מדעים ומתמטיקה	28
5.1	מבחן תנופה באנגלית	28
5.2	מבחן תנופה במדעים	32
5.3	מבחן תנופה במתמטיקה	35

1. תקציר מנהלים

מערכת מדידה והערכה לאומית, מקצועית, עצמאית ואפקטיבית היא תשתית חיונית לניהולה ולשיפורה של מערכת החינוך. מדידה והערכה אינן תכלית בפני עצמן. המדידה מספקת תמונת מצב מהימנה על הישגים, פערים ומגמות, ואילו ההערכה מעניקה לנתונים משמעות, מאפשרת לבחון את האפקטיביות של מדיניות ותוכניות, ותומכת בקבלת החלטות ובהקצאת משאבים. השילוב בין המדידה להערכה מאפשר למערכת ללמוד ולהשתפר באופן מתמשך. במובן זה, מדידה והערכה הן חלק ממעגל ניהולי שלם: הגדרת יעדים, מדידת תוצאות, זיהוי פערים, הפקת תובנות, נקיטת פעולות לשיפור ובחינה חוזרת של השפעתן ושל מידת ההתקדמות בהשגת היעדים שהוגדרו.

דוח זה מבוסס על בחינת תהליכי התכנון, היישום והדיווח של מבחני "תנופה למחר", מערך הערכה ארצי הבוחן את הישגי התלמידות והתלמידים ואת שליטתם בידע ובמיומנויות, בתחומי הדעת אנגלית, מדעים ומתמטיקה. המבחנים מבוצעים על ידי הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה) עבור משרד החינוך ובתיאום עמו.

הדוח מציג את התובנות המרכזיות, ההמלצות וחווות הדעת שעלו מבדיקת תהליכי העבודה, חלוקת האחריות, מנגנוני התיאום וקבלת ההחלטות הנוגעים למבחנים ולתוצרים המופקים מהם. הבדיקה נערכה מנקודת מבט מערכתית, והיא מתמקדת במקצועיותם, בתקינותם וביעילותם של התהליכים, וכן בהתאמתם להשגת היעדים שהוגדרו. הבדיקה אינה עוסקת בהערכת התנהלותם האישית של נושאי תפקידים, אלא בבחינת התהליכים וההסדרים המערכתיים. הבדיקה אינה מתייחסת לתחומי פעילות אחרים של ראמ"ה, ובכלל זה המבחנים הבינלאומיים. אירועים, עמדות ומחלוקות שנכללו בחומרים ובשיחות נבחנו רק ככל שנדרשו להבנת התהליכים, הממשקים וחלוקת האחריות בין הגורמים.

ראמ"ה היא גוף מקצועי בעל מומחיות ייחודית בתחומי המדידה וההערכה, הפועל ביסודיות תוך הקפדה על סטנדרטים מקצועיים גבוהים ועל עקרונות מדעיים ומתודולוגיים מקובלים. משרד החינוך זקוק למערך מדידה והערכה מקצועי ולתוצריו לצורך קבלת החלטות, גיבוש ועדכון מדיניות ושיפור ההוראה והלמידה. במהלך הבדיקה ניכרה הסכמה מצד משרד החינוך הן בדבר חשיבותו של מערך מדידה והערכה מקצועי ואפקטיבי והן בדבר חשיבות עצמאותה המקצועית של ראמ"ה. לפיכך, אין סתירה בין עצמאותה המקצועית של ראמ"ה לבין הצורך בשיתוף פעולה הדוק בינה לבין משרד החינוך. שני התנאים משלימים זה את זה ונדרשים כדי שמערך המדידה וההערכה יממש את ייעודו.

אולם הבדיקה העלתה מחלוקות מקצועיות ותהליכיות לאורך כמעט כל שרשרת העבודה: מעמדה וסמכויותיה של ראמ"ה; חלוקת האחריות בין הגופים; תכנון ופיתוח המבחנים; הגדרת מפרטי המדידה; קביעת רמות הביצוע והמשמעות המיוחסת להן; אנונימיות המבחנים ומוטיבציית התלמידות והתלמידים; לוחות הזמנים לקבלת התוצאות; העברת מידע ונתונים למשרד החינוך; מבנה הדוחות והשימוש בתוצרים; וכן פרסום תוצאות המבחנים לציבור. בחלק מן הנושאים קיימים נהלים, אולם הם אינם תמיד מוכרים לכל הגורמים הרלוונטיים ואינם תמיד מוסכמים או מיושמים באופן אחיד, ובחלק מן הסוגיות חסר מנגנון מוסכם לקבלת החלטות וליישוב מחלוקות.

ריבוי המחלוקות והופעתן בשלבים שונים של תהליך ההערכה מלמדים כי אין מדובר במחלוקות מקצועיות נקודתיות, אלא בבעיה מערכתית. הצטברות המחלוקות לאורך זמן הובילה למשבר אמון בין ראמ"ה לבין גורמים במשרד החינוך, המקשה על קיומם של תהליכי עבודה משותפים, רציפים ואפקטיביים. השלכותיו של משבר זה חורגות מעבר ליחסי העבודה בין הגופים: הוא פוגע באפקטיביות של מערך המדידה וההערכה וביכולת למצות את ההשקעה בו, ובפרט ביכולת לתרגם את הנתונים והממצאים לידע מעשי התומך בקבלת החלטות, בגיבוש מדיניות ובשיפור תהליכי ההוראה והלמידה.

מכאן שהמענה אינו יכול להסתפק בפתרון נפרד של כל אחת מן המחלוקות. נדרשת הסדרה מערכתית וניהולית של מערכת היחסים וממשקי העבודה בין משרד החינוך לראמ"ה, שתגדיר באופן ברור סמכויות ואחריות, תהליכי עבודה, מנגנוני תיאום וקבלת החלטות, דרכי הכרעה וטיפול במחלוקות, לוחות זמנים, זרימת מידע ואחריות ליישום.

מנכ"ל משרד החינוך ומנכ"ל ראמ"ה כפופים ישירות לשר החינוך. בהתאם לכך, היכולת, הסמכות והאחריות להובלת ההסדרה ברמה האסטרטגית מצויות בידי שר החינוך, ואילו האחריות להסדרה הניהולית והתפעולית ולישומה מצויה בידי מנכ"ל משרד החינוך, בשיתוף הנהלת המשרד ומנכ"ל ראמ"ה, אשר מתוקף תפקידו חבר אף הוא בהנהלת משרד החינוך.

יצוין כי במהלך הבדיקה ניכר שננקטו צעדים שונים לקידום הסדרת ממשקי העבודה בין משרד החינוך לראמ"ה, הן בהובלת שר החינוך והן ביוזמת הדרגים המקצועיים בשני הגופים, בין היתר באמצעות גיבוש הצעות לנהלי עבודה ומיסוד פורומים ומנגנוני קשר שוטפים. עם זאת, צעדים אלה טרם הבשילו לכדי הסדרה מערכתית כוללת, סדורה ואפקטיבית. הצורך בהשלמת מהלך זה היה אחד הגורמים המרכזיים לפנייה לגורם מקצועי חיצוני, לשם בחינה בלתי תלויה של התהליכים וגיבוש המלצות לשיפורם ולהסדרת ממשקי העבודה.

אין להותיר את פתרון המצב בידי ממשקי העבודה המקצועיים הקיימים בלבד, שכן חלק מן הקשיים המתוארים בדוח נוצרו או התמשכו במסגרתם. נדרש מהלך ניהולי ברור להסדרת המערכת, הכולל הקמת מנגנוני המשילות המוצעים בדוח, הגדרה ברורה של האחריות ליישום ההמלצות ומעקב ניהולי שוטף אחר ביצוען, עד לייצוב מערכת היחסים ותהליכי העבודה.

אני סבור כי אימוץ ההמלצות המפורטות בדוח ויישומן המלא יהוו תשתית ראויה להסדרה מערכתית של תהליכי העבודה, חלוקת האחריות ומנגנוני התיאום ושיתוף הפעולה בין משרד החינוך לראמ"ה, ויתרמו לחיזוק מערך המדידה וההערכה הלאומי. לפיכך, אני קורא לאמץ את המלצות הדוח במלואן ולפעול ליישומן בהקדם.

1.1 תובנות מרכזיות

מעמדה וסמכויותיה של ראמ"ה: קיים פער יסודי בין משרד החינוך לבין ראמ"ה בתפיסת מעמדה, עצמאותה המקצועית וסמכויותיה של ראמ"ה. בהחלטת ממשלה נקבע כי יש לעגן בחקיקה את מעמדה, עצמאותה וסמכויותיה של ראמ"ה, אולם מהלך זה לא הושלם. בהיעדר עיגון חקיקתי, פעילותה נשענת עד היום בעיקר על הסמכויות והעקרונות שצוינו בהחלטת הממשלה, אשר קבעה כי יש לפעול לעיגון מעמדה וסמכויותיה בחקיקה – מהלך שטרם הושלם, לצד הבנות והסדרי עבודה שהתפתחו לאורך השנים. מצב זה יוצר חוסר בהירות ומחלוקות באשר לגבולות סמכותה של ראמ"ה, להיקף עצמאותה המקצועית ולחלוקת האחריות בינה לבין משרד החינוך, ומהווה גורם רקע לחלק מן המחלוקות שהתגלו במהלך הבדיקה.

מדיניות והובלה אסטרטגית: פעילות ראמ"ה והממשק בינה לבין משרד החינוך מתאפיינים בהיעדר מדיניות סדורה והובלה אסטרטגית ברורה. מנכ"ל משרד החינוך ומנכ"ל ראמ"ה כפופים שניהם ישירות לשר החינוך, ומנכ"ל ראמ"ה משמש גם כחבר בהנהלת משרד החינוך. מבנה זה מאפשר זיקה ישירה בין מדיניות המשרד לבין פעילות ראמ"ה, תוך שמירה על עצמאותה המקצועית. עם זאת, בפועל חסרה מסגרת אסטרטגית כוללת המגדירה יעדים, סדרי עדיפויות ועקרונות פעולה משותפים, לצד הסדרה ניהולית ותפעולית מספקת של ממשקי העבודה, חלוקת האחריות ומנגנוני התיאום בין הגופים.

משילות ותכלול: כיום לא קיים מנגנון תכלול משותף ומוסדר המרכז את מכלול ממשקי העבודה בין משרד החינוך לראמ"ה. ראמ"ה פועלת מול יחידות ובעלי תפקידים רבים במשרד החינוך, אך חסרה מסגרת ניהולית משותפת המבטיחה ראייה מערכתית כוללת, מעקב אחר יישום החלטות, תיאום, סנכרון והעברת מידע בין כלל הגורמים הרלוונטיים. בהיעדר מסגרת כזו, מחלוקות מקצועיות עלולות להתפתח למחלוקות מערכתיות, תהליכים והחלטות

עלולים להתעכב, ומידע והחלטות אינם מגיעים בהכרח לכלל הגורמים הנוגעים בדבר. יצוין כי כבר כיום, בסיכום בין מנכ"ל משרד החינוך לבין מנכ"ל ראמ"ה, פועלת ועדה משותפת למשרד החינוך ולראמ"ה ("פורום המרובע"), אך אין לה מעמד פורמלי וסמכויות פעולה מוסכמות.

תיעוד ואישור הסכמות: במהלך הבדיקה התעורר קושי לקבוע אילו תהליכים, נהלים והחלטות גובשו בהסכמה מחייבת של משרד החינוך וראמ"ה. חלק מן ההסכמות עוגנו בנהלים, אך לא תמיד ניתן היה לוודא כי אושרו על ידי שני הגופים; אחרות תועדו בהתכתבויות בדוא"ל או בוואטסאפ, וחלקן הושגו בעל פה. ריבוי אופני התיעוד והיעדר אישור פורמלי משותף יוצרים עמימות באשר לתוכן ההסכמות, למעמדן המחייב ולזהות הגורמים שאישרו אותן.

חלוקת האחריות המקצועית: קיימים פערים בין משרד החינוך לראמ"ה בתפיסת חלוקת האחריות המקצועית, גבולות הסמכות וממשקי העבודה ביניהם. משרד החינוך אחראי להגדרת היעדים החינוכיים, תוכניות הלימודים, תוצרי הלמידה והידע והמיומנויות שאותם מבקשים להקנות ולמדוד. ראמ"ה אחראית, במסגרת עצמאותה המקצועית, לפיתוח כלי מדידה תקפים ומהימנים, לגיבוש ויישום מתודולוגיית המדידה, לניתוח הנתונים ולדיווח המקצועי לגורמים השונים במשרד החינוך ולהעמדת הממצאים והדוחות המקצועיים לרשות הציבור. החיבור בין תחומי אחריות אלה אינו מוסדר כיום במידה מספקת, והפערים ניכרים בתהליכי עבודה, בהגדרה של נקודות הממשק וקבלת ההחלטות, באופן הנגשת התוצרים ורמת פירוטם, ובמנגנון לטיפול במחלוקות.

יציבות מדיניות ההערכה: מדיניות ההערכה לא הייתה יציבה ורציפה דיה לאורך השנים. שינויים במודלים, אי-קיום מבחנים בשנים מסוימות וחידושם לאחר מכן מקשים על יצירת שגרות עבודה, על צבירת ניסיון, על בחינת מגמות ועל הטמעת תוצרי ההערכה בתהליכי קבלת ההחלטות.

רמות הביצוע והגדרת רף הבסיס: רמות הביצוע, נקודות החתך ואופן הדיווח נקבעו ואושרו בוועדת התקנים המשותפת בהסכמה בין ראמ"ה ולמשרד החינוך. עם זאת, כיום קיימים חילוקי דעות בין הצדדים באשר למשמעות הרמות ולאופן הצגתן, ובפרט באשר לרמה המשקפת עמידה בדרישות תוכנית הלימודים. בבסיס המחלוקת עומד טשטוש ההבחנה בין רמות הביצוע ונקודות החתך המבחינות ביניהן, שנועדו לתאר את רצף רמות השליטה וההישגים של התלמידות והתלמידים, לבין רף בסיס חינוכי המגדיר את רמת השליטה הבסיסית המצופה בהתאם לתוצרי הלמידה ולדרישות תוכנית הלימודים. בעוד שהרמה העליונה משקפת את דרגת השליטה הגבוהה ביותר בסולם ההערכה, רף הבסיס נועד להגדיר את רמת השליטה הנדרשת לצורך עמידה בדרישות הבסיסיות של תוכנית הלימודים. לפיכך, זיהוי הרמה העליונה בלבד עם עמידה בדרישות תוכנית הלימודים עלול ליצור תמונה בינארית מטעה של עמידה או אי-עמידה בדרישות שאינה משקפת נאמנה את רצף רמות השליטה ואת ההבדלים ביניהן.

לוחות הזמנים והערכה דיגיטלית: משך הזמן בין קיום המבחנים לבין העברת התוצאות נמשך חודשים רבים ומשפיע על שימושיותן. תוצאות המגיעות לאחר חודשים רבים רלוונטיות במידה פחותה ככלי לניהול, לתכנון ולהתערבות פדגוגית. במקביל, המעבר להערכה דיגיטלית ושילוב טכנולוגיות מתקדמות ובינה מלאכותית מצויים בשלבי פיתוח והטמעה בתהליכי הפיתוח, הבדיקה והדיווח.

אנונימיות ומוטיבציה: סוגיית השפעת אנונימיות המבחנים על המוטיבציה ומידת המאמץ של התלמידות והתלמידים נתונה במחלוקת בין משרד החינוך לראמ"ה ומחייבת בחינה מעמיקה יותר. הצגת המבחנים כאנונימיים, ללא ציון וללא השלכות אישיות, כפי שמקובל כיום בעולם במבחני הערכה מערכתיים רחבי היקף, עלולה להפחית את המוטיבציה ואת המאמץ המושקע במענה. עם זאת, אין כיום מידע מספק להערכת היקפה של השפעה אפשרית זו והשלכותיה על מהימנות התוצאות. בפרט, שיעורי ההשתתפות וההגשה לבדם אינם מהווים מדד מספק למידת המאמץ שהשקיעו התלמידות והתלמידים במענה למבחנים. לצד זאת, על בסיס המידע שנבחן במסגרת הבדיקה, לא נמצאה תשתית עובדתית המטילה ספק במהימנות תוצאות הבחינות שהתקיימו.

העברת מידע ושימוש בתוצרים: העברת מידע והנגשתו הן חלק בלתי נפרד ממעגל ההערכה ולא תוצר נלווה לו. אף שראמ"ה מעבירה מידע ודוחות ומשקיעה בהנגשתם, קיים פער בין התוצרים הקיימים לבין צורכיהם של חלק מהגורמים המקצועיים והניהוליים במשרד החינוך. פער זה מתבטא בסוגי המידע המועברים, באופן הצגתו, במועדי העברתו, בהתאמת הדוחות לקהלי היעד ובמידת הנגישות המבוקרת לנתונים גולמיים לצורכי מחקר וניתוח. כתוצאה מכך, נפגעת היכולת למצות את ערכם של תוצרי ההערכה לצורך גיבוש מדיניות, קבלת החלטות, הפקת תובנות פדגוגיות ושיפור מתמשך של מערכת החינוך.

פרסום התוצאות והצגתן לציבור: תהליך פרסום תוצאות המבחנים והצגתן לציבור מהווה מוקד למחלוקות חוזרות בין ראמ"ה למשרד החינוך. מחלוקות אלה משקפות טשטוש בין שני תוצרים מובחנים: הדוח המקצועי, המגובש ומפורסם על ידי ראמ"ה על בסיס מתודולוגיה מקצועית ועצמאית ומציג את התוצאות; והצגת משמעותן החינוכית של התוצאות, פרשנותן והשלכותיהן על מדיניות משרד החינוך מנקודת מבטו. טשטוש זה יוצר ציפייה לגיבוש הודעה משותפת או להסכמה מלאה על אופן הצגת התוצאות לציבור, אף שהבדלים בפרשנות אינם סותרים את עצמאותה המקצועית של ראמ"ה או את אחריות משרד החינוך להציג את עמדתו, כל עוד נשמרת הבחנה ברורה בין הממצאים המקצועיים לבין פרשנותם.

1.2. המלצות עיקריות

המלצות הדוח יוצרות מכלול אחד. חלקן נועדו להסדרה מוסדית ארוכת טווח, ואחרות מיועדות ליישום מיידי. אין צורך להמתין להשלמת ההסדרה החקיקתית כדי להסדיר את ממשקי העבודה ולהתחיל ביישום ההמלצות הניהוליות והמקצועיות. להלן תמצית ההמלצות המרכזיות. ההמלצה המלאה, הרקע, הניתוח והשיקולים העומדים בבסיס כל אחת מהן מובאים בהרחבה בגוף הדוח.

1. **הסדרת מעמדה של ראמ"ה בחקיקה:** מומלץ לקדם חקיקה ייעודית שתעגן באופן ברור את מעמדה של ראמ"ה, תפקידיה וסמכויותיה, עצמאותה ואי־תלותה המקצועית, אחריותה כלפי שר החינוך, וכן את חלוקת האחריות וממשקי העבודה בינה לבין משרד החינוך ומערכת החינוך.

2. **הקמת מועצה לאומית למדיניות מדידה והערכה בחינוך:** מומלץ לבחון הקמת מועצה מקצועית-ציבורית עצמאית וקבועה, שתהיה אחראית לקביעת מדיניות ואסטרטגיה של מערכת ההערכה הלאומית ותבטיח רציפות מוסדית ומדיניות ארוכת טווח. ככל שתוקם, תקבע המועצה, בשיתוף משרד החינוך וראמ"ה, את עקרונות המדיניות הרב־שנתית, ובהם מטרות ההערכה, תחומיה ותדירותה, וכן עקרונות הנוגעים למסגרות ההערכה, לרמות הביצוע, לדיווח ולפרסום. תפקידה של המועצה יתמקד בקביעת מדיניות ואסטרטגיה בלבד ולא בניהול העבודה השוטפת, באישור נהלים פרטניים או בטיפול במחלוקות יישומיות בין הגופים. פעילותה לא תגרע מאחריותו של משרד החינוך ולא מעצמאותה המקצועית של ראמ"ה. ניתן לעגן את הקמת המועצה, מעמדה וסמכויותיה במסגרת חקיקה עתידית להסדרת מעמדה של ראמ"ה, אולם אין להתנות את הקמתה בהשלמת הליך החקיקה, וניתן לפעול להקמתה כבר בעת הנוכחית, בכפוף למסגרת הסמכויות הקיימת.

3. **הקמה של ועדת היגוי משותפת למשרד החינוך ולראמ"ה:** ללא תלות בקידום החקיקה או בהחלטה לגבי הקמת מועצה לאומית למדיניות מדידה והערכה בחינוך, ומבלי שהדבר יפגע בסמכויות ראמ"ה או משרד החינוך, מומלץ להקים ועדת היגוי פורמלית משותפת להנהלת משרד החינוך והנהלת ראמ"ה. הקמת הוועדה תעוגן בכתב מינוי פורמלי מטעם שר החינוך, שיגדיר את הרכבה, תפקידיה, סמכויותיה ודרכי פעולתה, לרבות מינוי יו"ר הוועדה, או יו"ר משותף מהמשרד ומראמ"ה, על ידי השר. הוועדה תגבש ותאשר נהלי עבודה משותפים, לרבות עדכון ואימוץ נהלים קיימים; תדון בסוגיות מקצועיות ותהליכיות מרכזיות שבמחלוקת; תשמש מנגנון מוסכם לקבלת החלטות ולהסרת חסמים; ותתרגם את מדיניות ההערכה לתוכנית עבודה משותפת. ככל שתוקם בעתיד המועצה הלאומית, תפעל ועדת ההיגוי במסגרת המדיניות, האסטרטגיה והעקרונות הרב־שנתיים שתקבע. סוגיות

המחייבות הכרעת מדיניות או החלטה בדרג השר יובאו לשר החינוך. יצוין כי כבר כיום פועלת ועדה משותפת למשרד החינוך ולראמ"ה ("הפורום המרובע"), ללא מעמד וסמכויות מוגדרים פורמלית. ניתן לבחון את התאמתה לתפקיד זה, תוך עיגון מעמדה, סמכויותיה ודרכי פעולתה, להבטחת פעילות אפקטיבית.

4. **מינוי גורמי קשר ותכלול מקצועיים קבועים:** מומלץ למנות בכל אחד משני הגופים גורם מקצועי בכיר ובקיא בתחום המדידה וההערכה לחיזוק הקשר והתיאום בין הגופים ולהטמעה של ידע ומהלכים. כל אחד מהם ישמש כגורם מתכלל קבוע בתוך ארגונו ואיש הקשר המרכזי לתיאום תהליכי העבודה המשותפים בין שני הגופים. לאור היקף המשימות וחשיבות יישומן המהיר והאפקטיבי, מוצע כי בשלב הראשון יבוצע התפקיד במשרה מלאה.

הגורמים המתכללים יהיו אחראים לתיאום השוטף, לריכוז תמונת המצב, להכנת תוכנית עבודה שנתית, למעקב אחר יישום הנהלים והחלטות ועדת ההיגוי, לעדכון וגיבוש נהלי עבודה, להעברת מידע בין היחידות ולמתן מענה מהיר לסוגיות המתעוררות. סוגיות שלא יפתרו יועלו לוועדת ההיגוי.

5. **קביעת מדיניות הערכה רב־שנתית יציבה ובחינת התקופתיות:** מוצע לגבש מדיניות הערכה רב־שנתית מוסכמת שתגדיר את מטרות ההערכה, מבנה מערך מבחני תנופה, תחומי ההערכה ותדירותה, ולהחילה במתכונת יציבה למשך שלוש שנים לפחות. זאת כדי לשמור על יציבות ככל האפשר גם לנוכח התרחשויות חיצוניות או שינויים פנימיים, כגון מגפה או מלחמה, תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות בלי לפגוע ברציפות המדיניות. ועדת ההיגוי תקבע את העקרונות ותתרגם אותם לתוכנית עבודה; ככל שתוקם בעתיד מועצה לאומית למדיניות מדידה והערכה בחינוך, האחריות למדיניות הרב־שנתית תעבור אליה. שינויים מהותיים ייעשו, ככלל, בנקודות בחינה שייקבעו מראש ועל בסיס נתונים וניסיון מצטבר, ובתום התקופה תיערך בחינה סדורה של המדיניות ואפקטיביות ההערכה.

6. **בחינה מחודשת של מודל רמות הביצוע ורף הבסיס:** לקראת מבחנים עתידיים, מומלץ לקיים בחינה מחודשת של מודל רמות הביצוע ורף הבסיס, לצד הסדרה ברורה של חלוקת האחריות. משרד החינוך, באמצעות גורמי המקצוע הפדגוגיים, יהיה אחראי להגדרה ולאישור של תוצרי הלמידה והמשמעות החינוכית המצופה; ראמ"ה תהיה אחראית, במסגרת עצמאותה המקצועית, לפיתוח כלי ההערכה, למתודולוגיית המדידה, לתהליך קביעת נקודות החתך, לניתוח התוצאות ולדיווח המקצועי שלהן. מספר הרמות, תיאורי הביצוע, נקודות החתך, שמות הרמות והפרשנות הפדגוגית שלהן ייקבעו בתהליך מקצועי משותף ומתועד. במסגרת זו מוצע להבחין בין רמות הביצוע, המתארות את רמות השליטה של התלמידות והתלמידים, לבין רף חינוכי המבטא עמידה בדרישות הבסיסיות של תוכנית הלימודים ולהימנע מהצגת הרמה העליונה בלבד כמשקפת עמידה בדרישות תוכנית הלימודים. ראוי לשאוף למודל שבו מוגדר רף בסיס ברור ולצידו רמות ביצוע המשקפות הישגים מתחת לרף הבסיס ומעליו, בשונה מהמצב הקיים, שבו הרמה העליונה בלבד משמשת כרף לעמידה בדרישות תוכנית הלימודים.

7. **קביעת תהליך ולוחות זמנים מוסכמים מקיום הבחינה ועד לפרסום תוצאותיה:** ראוי לקבוע בהסכמה מסגרת זמן קצרה ומוגדרת (של מספר חודשים בודדים) ממועד הבחינה ועד להעברת התוצאות ולפרסומן, וכן להגדיר לוחות זמנים לכל שלב: בדיקת הבחינה, עיבוד הנתונים, העברת התוצאות לגורמים הרלוונטיים במשרד החינוך ופרסומן לציבור. יעדי הזמן יהיו חלק מהתכנון השנתי, והמעקב אחר העמידה בהם ייעשה בוועדת ההיגוי.

8. **גיבוש אסטרטגיה רב־שנתית למעבר להערכה דיגיטלית ולשילוב טכנולוגיות מתקדמות:** מוצע לגבש תוכנית רב־שנתית למעבר הדרגתי להערכה דיגיטלית ולשילוב טכנולוגיות מתקדמות ובינה מלאכותית. האסטרטגיה תתייחס הן לקיצור ולייעול תהליכי פיתוח הבחינות, העברתן, בדיקתן והפקת התוצאות, והן לפיתוח דרכי הערכה חדשות, לרבות שימוש בממשקי אדם-מכונה ובממשקי דיבור. ההטמעה תיעשה באופן מדורג ותוך תיקוף מקצועי, תוך שמירה על תקפות ומהימנות ההערכה, הוגנות ונגישות, פרטיות ואבטחת מידע, וכן בקרה אנושית מתאימה.

במהלך הבדיקה התברר כי ראמ"ה פועלת לגיבוש אסטרטגיה בנושא. מומלץ להציג את האסטרטגיה שגובשה בראמ"ה בפני ועדת ההיגוי המשותפת (או בפני המועצה, ככל שתוקם), ולגבש על בסיסה תוכנית יישום מערכתית מוסכמת, הכוללת יעדים, אבני דרך ולוחות זמנים, אשר תשמש מסגרת מנחה ליישום האסטרטגיה ולמעקב אחר התקדמותה.

9. **גיבוש מסר אחיד לתלמידות ולתלמידים ולבתי הספר לגבי אנונימיות הבחינות:** כל עוד מבחני תנופה אנונימיים, מוצע כי משרד החינוך וראמ"ה יגבשו יחד מסר אחיד וברור בדבר משמעות האנונימיות, אופן הפצתו ועיתויו. המסר יבהיר מצד אחד כי לתוצאות אין השלכות אישיות ישירות על התלמידות והתלמידים, ומצד שני את חשיבות הבחינה ואת האחריות להשתתף בה ולהשקיע מאמץ שישקף ככל האפשר את מלוא יכולותיהם.

10. **בחינת מודל האנונימיות במבחני ההערכה:** מומלץ לקיים בחינה מקצועית משותפת של משרד החינוך וראמ"ה באשר למודל האנונימיות הקיים ולחלופות של מבחנים המזוהים ברמת התלמיד, תוך בחינת השפעתם על מוטיבציית התלמידים, מהימנות התוצאות ותקפותן, האפשרות למתן משוב אישי וההיבטים המשפטיים והאתיים. על בסיס בחינה זו יש לגבש החלטה מקצועית מוסכמת שתסדיר את המדיניות ותביא לסיום המחלוקת בנושא.

11. **מדיניות להגברת ההשתתפות, המוטיבציה והמאמץ:** מומלץ לגבש מכלול אמצעים להגברת ההשתתפות, המוטיבציה והמאמץ של התלמידות והתלמידים. ככל שיוחלט על מבחנים מזוהים, ניתן יהיה לבחון גם מתן משוב מילולי או מספרי לתלמידות ותלמידים ולהוריהן ולהוריהם ושילוב מסוים בדוחות המידע או תוצאות ההערכה הבית-ספריים. כל אמצעי ייבחן בזהירות כדי שלא ליצור לחץ בלתי רצוי, הכנה ממוקדת לבחינה או פגיעה בתוקף ההערכה.

12. **הפקת דוח טכני למבחני תנופה:** מומלץ להפיק ולפרסם לכל מבחן תנופה דוח טכני מפורט בפורמט מוסכם, בדומה למקובל במבחנים בינלאומיים. הדוח יציג בין היתר את מתודולוגיית הדגימה והניתוח, שיעורי ההשתתפות וההגשה, דפוסי המענה, ומדדים למידת המאמץ שהשקיעו התלמידות והתלמידים – ובהם מענה מהיר, תשובות חסרות, דילוג על שאלות ואי מיצוי זמן הבחינה. כמו כן, יפורטו הליכי בקרת איכות הנתונים, כללי ההכללה וההשמטה של מחברות או נבחנים, בדיקות הרגישות שנערכו והמגבלות שיש להביא בחשבון בפרשנות התוצאות.

13. **הסדרת הנגשת מידע מעובד ומונגש מראמ"ה למשרד החינוך:** מומלץ להסדיר הנגשה מלאה, סדורה ובמועד של המידע והידע הנוצרים במסגרת מערך ההערכה, לרבות נתונים, ניתוחים, ממצאים ותובנות הדרושים למשרד לצורך גיבוש מדיניות, קבלת החלטות, התאמת מענים ומעקב אחר יישומם. מוצע להגדיר במשותף מראש את סוגי המידע שיועברו, מועדי ההעברה, הגורמים הזכאים לקבלם ואופן העברתם. כל זאת תוך קיום פסיקות משפטיות בנושא וקיום דיני הגנת הפרטיות.

14. **הנגשת המידע הגולמי לצורכי מחקר וניתוח במשרד החינוך:** מומלץ להסדיר הנגשה של מידע גולמי נדרש לחדר המחקר של משרד החינוך, לשימוש בסביבה מאובטחת ומבוקרת ובכפוף לכללי הרשאה, פרטיות ואבטחת מידע. הדבר יאפשר למשרד לבצע ניתוחים עצמאיים, הצלבות עם מאגרי מידע אחרים ושימוש בכלים מתקדמים, לרבות למידת מכונה ובינה מלאכותית.

15. **התאמת תוצרי הדיווח לקהלי היעד במשרד החינוך:** מוצע כי משרד החינוך וראמ"ה יקיימו תהליך משותף להגדרת צורכי המידע ותוצרי הדיווח הנדרשים לקהלי היעד השונים – הנהלת המשרד, מנהלות ומנהלי מחוזות, מפמ"ריות ומפמ"רים, מפקחות ומפקחים ומנהלות ומנהלי בתי ספר. לכל קהל יוגדרו התוכן, רמת הפירוט, חתכי המידע, קבוצות ההשוואה, הפורמט ומועד המסירה המתאימים לו. כמו כן, מומלץ לעגן בנוהל מוסכם בחינה תקופתית של השימוש בדוחות ושל שימושיותם ולעדכןם בהתאם למשוב קהל המשתמשות והמשתמשים ולצורכי המערכת.

16. **עדכון, אישור והטמעה של נוהל גיבוש הבחינה:** ועדת ההיגוי המשותפת תבחן את הנוהל הקיים בשיתוף גורמי המקצוע במשרד החינוך ובראמ"ה, תעדכן אותו ותאשר אותו כנוהל עבודה משותף. הנוהל יהפוך למסגרת עבודה מוסכמת ומחייבת ויגדיר בפירוט את שלבי גיבוש הבחינה, חלוקת האחריות והסמכויות, זהות הגורמים השותפים והמאשרים בכל שלב, לוחות הזמנים ומנגנוני הבקרה. בנוסף ייקבע מנגנון מוסכם לטיפול במחלוקות מקצועיות, לרבות אופן הסלמתן והכרעתן, באופן שימנע הכרעה חד-צדדית. מבלי לפגוע בסמכויות המשרד או ראמ"ה.

17. **גיבוש נוהל לפרסום תוצאות המבחנים:** מומלץ לגבש ולאשר בוועדת ההיגוי המשותפת נוהל מוסכם, שיגדיר את חלוקת האחריות והסמכויות, את לוחות הזמנים ואת מנגנוני התיאום בין משרד החינוך לראמ"ה. הנוהל יעגן את אחריותה ואת עצמאותה המקצועית של ראמ"ה בגיבוש הדוח המקצועי ובפרסומו. הדוח יציג את מכלול הממצאים והנתונים באופן סדור, שיטתי ושקוף, על פי אמות מידה מקצועיות, עקביות ומתועדות מראש, ללא העדפה, השמטה או הבלטה של ממצאים מסוימים, כדי להבטיח הצגה אובייקטיבית, מלאה ומאוזנת של התוצאות. תקציר המנהלים ישקף בנאמנות את התמונה העובדתית ואת מנעד התוצאות המלא, כך שתתקבל תמונה מאוזנת ומייצגת של הישגי התלמידים. משרד החינוך יהיה אחראי לפרשנות החינוכית של הממצאים, להצגת משמעותם בהקשר של תוכניות הלימודים והיעדים החינוכיים ולגיבוש המסקנות וההשלכות הנוגעות למדיניות החינוך ולפעולות הנדרשות. הנוהל יבטיח העברה מלאה ובמועד של המידע בין ראמ"ה למשרד החינוך ותיאום מוקדם, שיאפשר למשרד להיערך לפרסום ולגבש את התייחסותו החינוכית והמדיניותית. פרסום הדוח המקצועי של ראמ"ה לא יותנה בהסכמת משרד החינוך או בגיבוש הודעה משותפת. רצוי לתאם את עיתוי הפרסום של הדוח ושל התייחסות המשרד, בלי לפגוע בעצמאותה המקצועית של ראמ"ה או בסמכות המשרד להציג את עמדתו. כל גוף יהיה רשאי להציג את עמדתו בתחומי אחריותו, תוך הבחנה ברורה וחד-משמעית בין הממצאים העובדתיים לבין הפרשנות, המשמעויות והמסקנות הנגזרות מהם.

18. **השלמת מערך ההערכה באנגלית:** מוצע לפעול לכך שמערך ההערכה באנגלית ייתן כסוי הולם למיומנויות המרכזיות הנדרשות בתוכנית הלימודים, ובכלל זה כתיבה, הבנת הנשמע ודיבור. המהלך יעוגן בתוכנית עבודה משותפת של משרד החינוך וראמ"ה שתגדיר את המיומנויות, כלי ההערכה, לוחות הזמנים לפיתוח ולהפעלה ואופן שילוב הממצאים לתמונה כוללת. במסגרת הכנת התוכנית הרב-שנתית לדיגיטציה, מוצע לבחון שימוש בטכנולוגיות דיגיטליות ובבינה מלאכותית, בפרט בהערכת דיבור, כתיבה והבנת הנשמע. עד שיימצא מענה להערכת כלל המרכיבים, מומלץ לשקף בבירור בדוחות המונגשים למשרד החינוך ולציבור כי הבחינה ותוצאותיה אינן משקפות את כלל תוצרי הלמידה המצופים בתוכנית הלימודים, אלא רק בקריאה ובכתיבה.

19. **מיסוד תהליך הפקת לקחים פדגוגיים בעקבות תוצאות המבחנים:** מומלץ לעגן בנהלי העבודה המשותפים של משרד החינוך וראמ"ה מפגש מקצועי קבוע לאחר פרסום תוצאות כל בחינה, בהשתתפות גורמי המקצוע הפדגוגיים במשרד ונציגי ראמ"ה. המפגש יוקדש לניתוח הממצאים ולהפקת תובנות פדגוגיות, במטרה לתרגם את תוצאות ההערכה לפעולות מעשיות לשיפור ההוראה והלמידה, תוך שמירה על חלוקת האחריות בין ראמ"ה למדידה ולניתוח הממצאים לבין משרד החינוך לגיבוש המסקנות הפדגוגיות ודרכי הפעולה.

20. **התאמת מפרט המבחן לרמת הדיווח הנדרשת:** כבר בשלב תכנון המבחן, מוצע כי משרד החינוך וראמ"ה יגדירו, לא רק את תחומי התוכן ורמות החשיבה שיידרשו מהתלמידות ומהתלמידים בכל חלקי המבחן, אלא גם את רמת הפירוט שבה ניתן ונדרש לדווח על התוצאות באופן מהימן. כאשר נדרשות תוצאות נפרדות לתת-תחומים או לרמות חשיבה, יש להקצות מספר מספק של פריטים לכל תחום; ואם הדבר אינו אפשרי במבחן יחיד, ניתן לבחון מספר נוסחי מבחן מקושרים או כלי הערכה משלימים. רצוי להימנע מפרסום נתונים או מהסקת מסקנות ברמת פירוט שאינה נתמכת באיכות ובמהימנות המדידה.

1.3. חוות דעת לגבי סוגיות במחלוקת בשלושת מבחני תנופה

בבחינת הסוגיות שבמחלוקת בשלושת המבחנים לא נמצאה הצדקה לאימוץ גורף של עמדת אחד הצדדים, וחוות הדעת גובשה ביחס לכל סוגיה לגופה, על בסיס מהותה והחומרים שנבחנו. מרבית המחלוקות נוגעות לסוגיות יסוד ולתהליכים המשותפים למבחנים השונים, אשר התובנות וההמלצות בעניינם פורטו לעיל. עם זאת, מאחר שהטענות הועלו בנפרד על ידי גורמים מקצועיים שונים במשרד החינוך ובהקשר של מבחנים שונים, מוצגות ביחס לכל מבחן הסוגיות המרכזיות שבמחלוקת, לצד חוות דעת מקצועית ביחס אליהן, גם במחיר של חזרתיות מסוימת. זאת, כדי לאפשר התייחסות שלמה ועצמאית לכל מבחן, תוך שמירה על ההבחנות והמאפיינים הייחודיים של הסוגיות שעלו בעניינן. לצד זאת, הדיון הפרטני במבחנים העלה סוגיות והיבטים נוספים, אשר הצדיקו גיבוש המלצות משלימות שהוצגו בפרק ההמלצות.

1.3.1 מבחן תנופה באנגלית

בסוגיית **תוקף המבחן ופרשנות תוצאותיו**, אני מקבל את עמדת משרד החינוך כי מבחן המתמקד בעיקר בקריאה אינו מאפשר בחינה מלאה ביחס לעמידה בתוכנית הלימודים, וראוי היה - כפי שהסכימה ראמ"ה - לציין שהדיווח משקף שליטה בקריאה ובכתיבה בלבד.

בסוגיית **רמות הביצוע**, אני מקבל את עמדת משרד החינוך שלפיה הצגת הרמה העליונה בלבד כ"עמידה בדרישות תוכנית הלימודים" היא בעייתית מבחינה מקצועית ופדגוגית. הרמה העליונה נועדה לשקף את דרגת השליטה הגבוהה ביותר בסולם ההערכה, בעוד שרף העמידה בדרישות תוכנית הלימודים אמור לבטא את רמת השליטה הבסיסית המצופה בהתאם לתוצרי הלמידה ולדרישות תוכנית הלימודים. הזיהוי של רמת הישגים הגבוהה ביותר עם עמידה בדרישות תוכנית הלימודים עשויה ליצור תמונה בינארית מטעה של עמידה או אי-עמידה בדרישות שאינה משקפת נאמנה את רצף רמות השליטה ואת ההבדלים ביניהן. זאת אף שהגדרת הרמות ושיוכן גובשו בוועדה מקצועית משותפת בהשתתפות נציגי משרד החינוך.

עם זאת, אני מקבל את עמדת ראמ"ה שלפיה אין לשנות בדיעבד את נקודות החתך ואת המתודולוגיה שעל בסיסן נקבעו רמות הביצוע.

בנושא **השותפות וחלוקת האחריות בפיתוח המבחן**, אין מחלוקת בין הצדדים בדבר הצורך בשותפות בין משרד החינוך לראמ"ה. אני מקבל את עמדת ראמ"ה כי המפמ"ריות והמפמ"רים חברים בוועדות, מתקיימת עמם התייעצות והם גורמים שותפים בתהליך קבלת ההחלטות. עם זאת, קיימים פערים בתפיסת היקף השותפות וחלוקת הסמכויות, ונדרשת הסדרה ברורה של הממשקים.

בנושא **האנונימיות והמוטיבציה**, אני מקבל את עמדת ראמ"ה כי לא הוכחה פגיעה במהימנות. עם זאת, נדרשת בחינה מעמיקה יותר של מידת המאמץ של התלמידות והתלמידים.

בנושא **עיתוי קבלת התוצאות**, אני מקבל את עמדת משרד החינוך כי משך הזמן עד לקבלתן, על אף המאמצים של ראמ"ה לקצרו, פוגע ביכולת לעשות בהן שימוש אפקטיבי.

1.3.2 מבחן תנופה במדעים

בנושא **השותפות וחלוקת האחריות בפיתוח המבחן**, אין מחלוקת בין הצדדים בדבר הצורך בשותפות בין משרד החינוך לראמ"ה. אני מקבל את עמדת ראמ"ה כי המפמ"ריות והמפמ"רים חברים בוועדות, מתקיימת עמם התייעצות והם גורמים שותפים בתהליך קבלת ההחלטות. עם זאת, קיימים פערים בתפיסת היקף השותפות וחלוקת הסמכויות, ונדרשת הסדרה ברורה של הממשקים.

בסוגיית **הלימת המבחן לתוכנית הלימודים**, אני מקבל את עמדת ראמ"ה כי מבחן אינו נדרש למדוד את מלוא תוכנית הלימודים וכי גובש מפרט מדידה; עם זאת, המחלוקת ביחס למה שנמדד מצביעה על צורך בהסדרה ברורה יותר של גיבוש מפרט המדידה והשותפות בתהליך.

בסוגיית **רמות הביצוע**, אני מקבל את עמדת משרד החינוך שלפיה הצגת הרמה העליונה בלבד כ"עמידה בדרישות תוכנית הלימודים" היא בעייתית מבחינה מקצועית ופדגוגית. הרמה העליונה נועדה לשקף את דרגת השליטה הגבוהה ביותר בסולם ההערכה, בעוד שרף העמידה בדרישות תוכנית הלימודים אמור לבטא את רמת השליטה הבסיסית המצופה בהתאם לתוצרי הלמידה ולדרישות תוכנית הלימודים. הזיהוי של רמת ההישגים הגבוהה ביותר עם עמידה בדרישות תוכנית הלימודים עשויה ליצור תמונה בינארית מטעה של עמידה או אי-עמידה בדרישות שאינה משקפת נאמנה את רצף רמות השליטה ואת ההבדלים ביניהן. זאת אף שהגדרת הרמות ושיוכן גובשו בוועדה מקצועית משותפת בהשתתפות נציגי משרד החינוך.

עם זאת, אני מקבל את עמדת ראמ"ה שלפיה אין לשנות בדיעבד את נקודות החתך ואת המתודולוגיה שעל בסיסן נקבעו רמות הביצוע.

בנושא **שימושיות התוצאות**, אני מקבל את עמדת ראמ"ה כי מתקיימים ניתוחים ומועברים מידע ותוצרים; עם זאת, אני מקבל את טענת משרד החינוך כי המידע המועבר כיום אינו מספק את צורכי גורמי המקצוע והניהול, ונדרשת הסדרה של המידע, התוצרים והגישה המבוקרת לנתונים.

1.3.3. מבחן תנופה במתמטיקה

בנושא **השותפות וחלוקת האחריות בפיתוח המבחן**, אין מחלוקת בין הצדדים בדבר הצורך בשותפות בין משרד החינוך לראמ"ה. אני מקבל את עמדת ראמ"ה כי המפמ"ריות והמפמ"רים חברים בוועדות, מתקיימת עמם התייעצות והם גורמים שותפים בתהליך קבלת ההחלטות. עם זאת, קיימים פערים בתפיסת היקף השותפות וחלוקת הסמכויות, ונדרשת הסדרה ברורה של הממשקים.

בסוגיית **ייצוג תחומי התוכן ורמות החשיבה**, אני מקבל את עמדת ראמ"ה שאין לדווח על תת-תחום כאשר מספר הפריטים אינו מאפשר אומדן מהימן. לצד זאת, למשרד החינוך צורך במידע מפורט לצרכים פדגוגיים, ולכן מומלץ להגדיר מראש במפרט המבחן לא רק מה יימדד, אלא גם על מה ניתן יהיה לדווח באופן מהימן.

בסוגיית **רמות הביצוע**, אני מקבל את עמדת משרד החינוך שלפיה הצגת הרמה העליונה בלבד כ"עמידה בדרישות תוכנית הלימודים" היא בעייתית מבחינה מקצועית ופדגוגית. הרמה העליונה נועדה לשקף את דרגת השליטה הגבוהה ביותר בסולם ההערכה, בעוד שרף העמידה בדרישות תוכנית הלימודים אמור לבטא את רמת השליטה הבסיסית המצופה בהתאם לתוצרי הלמידה ולדרישות תוכנית הלימודים. הזיהוי של רמת ההישגים הגבוהה ביותר עם עמידה בדרישות תוכנית הלימודים עשויה ליצור תמונה בינארית מטעה של עמידה או אי-עמידה בדרישות שאינה משקפת נאמנה את רצף רמות השליטה ואת ההבדלים ביניהן. זאת אף שהגדרת הרמות ושיוכן גובשו בוועדה מקצועית משותפת בהשתתפות נציגי משרד החינוך.

עם זאת, אני מקבל את עמדת ראמ"ה שלפיה אין לשנות בדיעבד את נקודות החתך ואת המתודולוגיה שעל בסיסן נקבעו רמות הביצוע.

בנושא **עיתוי קבלת התוצאות**, אני מקבל את עמדת משרד החינוך כי משך הזמן עד לקבלתן, על אף המאמצים של ראמ"ה לקצרו, פוגע ביכולת לעשות בהן שימוש אפקטיבי.

1.4. סיכום

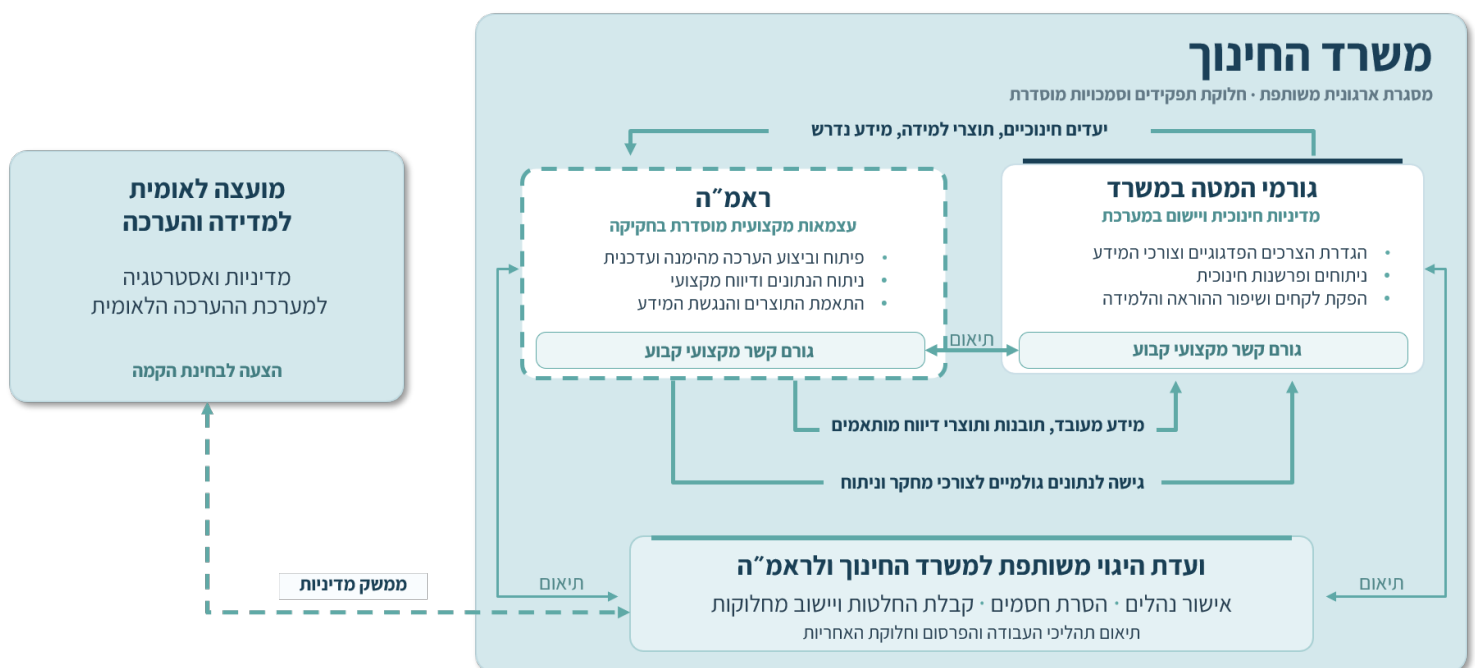
המסקנה המרכזית של הבדיקה היא כי אין צורך לבחור בין ראמ"ה מקצועית ועצמאית לבין משרד חינוך המעורב עם יכולת לעשות שימוש יעיל בתוצרי ההערכה. מערכת הערכה לאומית אפקטיבית מחייבת את שני הדברים גם יחד: גוף הערכה מקצועי, עצמאי ואמין, ומשרד חינוך המעורב בהגדרת הצרכים והיעדים, מקבל את המידע הדרוש לו ומשתמש בו לצורך ניהול המערכת ושיפורה.

האתגר המרכזי הוא ליצור מערכת יחסים מוסדרת ותהליכי עבודה ברורים שיחברו בין מומחיותה המקצועית של ראמ"ה לבין צורכי הניהול והמדיניות של משרד החינוך. בסופו של דבר, לראמ"ה ולמשרד החינוך יעד משותף: שימוש במדידה ובהערכה ככלי ללמידה מערכתית, לקבלת החלטות ולשיפור מתמשך של מערכת החינוך והישיגי תלמידה.

המצב הנוכחי אינו מאפשר לממש יעד זה במידה מספקת. לכן נדרשת כעת החלטה ניהולית ברורה: להסדיר את מערכת היחסים, לקבוע אחריות וסמכויות, להקים מנגנוני משילות ועבודה משותפים וללוות את יישומם עד להתייצבותם. האחריות והסמכות להנעת המהלך ולוידוא ביצועו מוטלת על שר החינוך, באמצעות מנכ"ל משרד החינוך והנהלת המשרד, ובכלל זה מנכ"ל ראמ"ה שחבר בהנהלת משרד החינוך. על הנהלת המשרד להבטיח כי ההסדרה תיושם הלכה למעשה וכי מחלוקות שאינן נפתרות בדרגי העבודה יקבלו מענה והכרעה במסגרת מנגנוני המשילות שייקבעו.

יישום ההמלצות נועד ליצור את התנאים שיאפשרו לראמ"ה לממש את עצמאותה המקצועית ולפעול באופן מיטבי, תוך שיתוף פעולה מוסדר ואפקטיבי עם משרד החינוך. בכך ניתן יהיה למצות את מומחיותה המקצועית של ראמ"ה ולהפוך את מערך המדידה וההערכה לכלי מרכזי ללמידה מערכתית, לקבלת החלטות מבוססות נתונים ולשיפור מתמשך של מערכת החינוך. התכלית הרחבה היא להבטיח לדור הצעיר חינוך איכותי, רלוונטי ומותאם לאתגרי העתיד, ולתרום לפיתוח ההון האנושי של מדינת ישראל – משאב מרכזי לשגשוג הכלכלי והחברתי ואחד מיסודות חוסנה הלאומי.

איור 1 האיור הבא מציג את מודל העבודה המוצע:



2. רקע

פרק זה מוקדש להצגת הרקע לבדיקה המקצועית של התהליכים הנוגעים למערך מבחני "תנופה למחר", בדגש על תהליכי התכנון, היישום והדיווח ועל ממשקי העבודה בין משרד החינוך לראמ"ה, ולהבהרת מיקודה; וכן לבחינת סוגיות תשתיות העומדות בבסיס מערכת היחסים וחילוקי הדעות בין שני הגופים.

ההתייחסות לסוגיות אלה נעשית מתוך תפיסה כי לא ניתן לבחון באופן מלא מחלוקות מקצועיות נקודתיות במנותק מהמסגרת הארגונית, מממשקי העבודה וממנגנוני התיאום, קבלת ההחלטות וההכרעה שבמסגרתם הן מתקיימות. יתרה מכך, בהיעדר תשתית מוסכמת לעבודה משותפת ומנגנון סדור לטיפול במחלוקות מקצועיות, קיים קושי מהותי לקיים לאורך זמן עבודה משותפת תקינה ואפקטיבית, ללא קשר לפתרון שיינתן למחלוקת נקודתית זו או אחרת.

במסגרת חלק הרקע בפרק תוצג גם פרספקטיבה בינלאומית תמציתית, שתבחן מודלים ועקרונות מרכזיים הנהוגים במערכות מדידה והערכה במדינות אחרות.

סוגיות תשתיות אלה מהוות בסיס להבנת המחלוקות המקצועיות הספציפיות שידונו בהמשך הדוח. לאורך הפרק מודגשות בגוף הטקסט התובנות המרכזיות העולות מן הבדיקה, ואילו ההמלצות הנגזרות מהן מוצגות בנפרד ובמספור סדור.

2.1 מנדט הבדיקה המקצועית

שר החינוך, מר יואב קיש, מינה את פרופ' עמי מויאל לביצוע בדיקה מקצועית של "הסוגיות המקצועיות והתהליכיות הנוגעות לכלל מבחני התנופה".

בהתאם לכתב המינוי, הוגדר כי "הבדיקה תקיף, בין היתר, את תהליכי העבודה בהכנת המבחנים מול גורמי המקצוע במשרד החינוך וראמ"ה, את דוחות המחקר המופקים בעניינם ואת נוהלי העבודה לאחר קבלת הנתונים מול הגורמים הרלוונטיים במשרד החינוך וראמ"ה".

מכאן, שמנדט הבדיקה כולל בחינה של תהליכי העבודה הקשורים למבחני תנופה, ובהם שלבי התכנון וההכנה של המבחנים והממשקים המקצועיים בין ראמ"ה למשרד החינוך, הפקת דוחות המחקר ותהליכי העבודה המתקיימים לאחר קבלת הנתונים והשימוש בהם.

לצד בחינת התהליכים הקיימים וזיהוי סוגיות הטעונות שיפור, כתב המינוי מגדיר גם תכלית הצופה פני עתיד: "במידת הניתן, דו"ח הבדיקה יכלול, לצד הממצאים, גם המלצות אופרטיביות ועיקריות לתיקון ולשיפור התהליכים בעתיד". בהתאם לכך, הבדיקה נועדה לא רק להציג תמונת מצב, לזהות פערים, ולהציג חוות דעת מקצועית בהתייחס לפערים אלא גם להציע צעדים מעשיים שיחזקו את תהליכי העבודה ואת שיתוף הפעולה המקצועי בין ראמ"ה למשרד החינוך בהקשר של מבחני תנופה.

2.2 תיאור תהליך הבדיקה המקצועית

תהליך הבדיקה התבסס על שילוב בין איסוף, לימוד וניתוח של תשתית תיעודית רחבה לבין סדרת מפגשים עם בעלות ובעלי תפקידים מקצועיים וניהוליים במשרד החינוך ובראמ"ה. ביום 27.5.2026 התקבל מסמך עמדה מקיף מטעם משרד החינוך, שבו פורטו טענות המשרד ביחס לסוגיות שנכללו במנדט הבדיקה. לאחר לימוד המסמך, הוא הועבר ביום 14.6.2026 לראמ"ה לצורך קבלת התייחסותה. תגובתה המקיפה של ראמ"ה התקבלה ביום 8.7.2026, כעותק מודפס, בצירוף תשתית נרחבת של מסמכים ונספחים מקצועיים. בהמשך הועברה תגובת ראמ"ה לעיון משרד החינוך, וביום 3.9.2026 התקבלה מהמשרד התייחסות נוספת בכתב לטענות ולסוגיות שעלו בתגובה. התייחסות זו הועברה

לעיון ראמ"ה ביום 12.10.2026, במסגרת העמדת מלוא החומרים ששימשו בתהליך הבדיקה לרשותה. באופן זה ניתנה לשני הגופים האפשרות להציג את עמדותיהם בכתב, להתייחס לטענות שהועלו ולבסס את עמדותיהם על מסמכים ותשתית מקצועית רלוונטית, תוך שקיפות הדדית והעמדת מלוא המסמכים לעיונם של שני הצדדים.

במקביל, במהלך החודשים יוני עד תחילת אוקטובר 2026 התקיימה סדרת מפגשים עם בעלות ובעלי תפקידים בכירים ומקצועיים בשני הגופים. מטעם משרד החינוך התקיימו מפגשים עם חברי הנהלת המשרד, מנהלות ומנהלי מחוזות, ראשי המזכירות הפדגוגית והמינהל הפדגוגי, המדענית הראשית וגורמים מלשכתה, בעלות ובעלי תפקידים בתחומי המחקר והנתונים, ראשי החינוך הטכנולוגי ומפמ"ריות ומפמ"רים בתחומי דעת שונים ומנהלי בתי-ספר. מטעם ראמ"ה התקיימו מפגשים עם מנכ"ל הרשות ועם חברי הנהלתה, ובהם מנהלי האגפים בתחומי ההשפעה, הסטטיסטיקה והמחקר, פיתוח כלי הערכה, התפעול, הערכת תוכניות והמטה, וכן עם מנהלים שכיהנו בעבר. מפגשים אלה נועדו להעמיק ולתקף את התשתית העובדתית והמקצועית, לברר פערים בין העמדות והגרסאות שהוצגו, לבחון את הטענות והעמדות שהוצגו במסמכים, לקבל דוגמאות, הבהרות ומידע משלים, וכן לבחון את ממשקי העבודה בין משרד החינוך לראמ"ה לאורך שלבי התהליך – החל מההיערכות למבחנים ופיתוחם, דרך ביצועם, ועד לעיבוד הנתונים, דיווח התוצאות והשימוש בממצאים. במקרים שבהם נדרשו הבהרות או השלמת מידע, נערכו גם שיחות המשך טלפוניות עם הגורמים הרלוונטיים.

2.3. מיקוד הבדיקה המקצועית

הנושא בכללותו רחב היקף וכולל מגוון רב של סוגיות, תהליכים ופרטים. בהתאם למנדט הבדיקה, הבדיקה התמקדה בתהליכי העבודה המקצועיים המתקיימים בין משרד החינוך לראמ"ה בכל הנוגע למבחני תנופה האחרונים שנערכו בתחומי האנגלית, המדעים והמתמטיקה. בתוך כך נבחנו שלושה תהליכים מרכזיים המשותפים למבחני תנופה: גיבוש ופיתוח הבחינה, ביצוע הבחינה, וניתוח ופרסום תוצאותיה.

הסוגיות שנכללו בתחומי הבדיקה מורכבות ורבות-פרטים. לפיכך, הבדיקה לא נועדה לבחון כל פרט, טענה או אירוע נקודתי, אלא התמקדה בתהליכים המרכזיים, בממשקי העבודה בין משרד החינוך לראמ"ה ובזיהוי האתגרים והפערים העולים מהם. לצד בחינה מערכתית זו, נבחנו באופן פרטני הסוגיות הנוגעות לשלושת מבחני תנופה. לאחר לימוד המידע, המסמכים, הטענות והעמדות שהציגו שני הצדדים, גובשה חוות דעת מקצועית ביחס לכל אחת מהסוגיות שנבחנו. במקומות שבהם נמצא כי הדבר נדרש, גובשו גם המלצות שנועדו לתת מענה לפערים שזוהו, לשפר את תהליכי העבודה ולחזק את ממשקי העבודה ושיתוף הפעולה בין משרד החינוך לראמ"ה.

השיקול המרכזי שהנחה את הבדיקה, את חוות הדעת ואת גיבוש המלצות היה הבטחת האפקטיביות של תהליכי ההערכה ותרומתם לתפקוד מערכת החינוך ולהשגת היעדים שמערכת החינוך קבעה לעצמה. זאת, תוך הכרה בחשיבות עצמאותה המקצועית של ראמ"ה כגוף מעריך, לצד הצורך בשיתוף פעולה מקצועי אפקטיבי עם משרד החינוך, שיאפשר לתרגם את ממצאי ההערכה ללמידה, לקבלת החלטות ולפעולות לשיפור מערכת החינוך. הבדיקה לא עסקה בסוגיות אישיות או פרסונליות, בפעילויות אחרות של ראמ"ה שאינן קשורות למבחני תנופה, בנושאים החורגים מתחום הבדיקה (ובהם המבחנים הבין-לאומיים) ולא בחנה את תוצאות ההערכה עצמן, גם כאשר נושאים אלה עלו במפגשים או נכללו במסמכים ובדוחות שהתקבלו ממשרד החינוך ומראמ"ה.

2.4. חשיבות פעילות ההערכה של ראמ"ה

קיימת הסכמה רחבה, הן במשרד החינוך והן בראמ"ה, בדבר חשיבותה של פעולת ההערכה שמבצעת ראמ"ה ככלי מרכזי לקידומה ולשיפורה של מערכת החינוך. תפיסה זו באה לידי ביטוי גם בהגדרת ייעודה של ראמ"ה: "הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) הוקמה על מנת לסייע למערכת החינוך בישראל להיות הטובה ביותר בהשגת התוצאות שהגדירה לעצמה."

עם זאת, תכליתה של ההערכה אינה מתמצה במדידה, בהשוואה או בדירוג. הערכה אפקטיבית מאפשרת בחינה שיטתית ומבוססת נתונים של מדיניות חינוכית, הערכת מידת האפקטיביות של מהלכים ותוכניות לימוד המופעלות על ידי משרד החינוך, זיהוי פערים, מגמות וצרכים ברמות השונות של מערכת החינוך. נתוני הערכה מהימנים מהווים תשתית חיונית לקבלת החלטות, לקביעת סדרי עדיפויות, להקצאה מושכלת של משאבים ולגיבוש מענים מותאמים.

לפיכך, יש לראות בהערכה חלק ממעגל שלם: הגדרת יעדים, מדידת תוצאות, זיהוי פערים, הפקת תובנות, גיבוש פעולות לשיפור ובחינה חוזרת של האפקטיביות שלהן. אפקטיביות ההערכה נבחנת אפוא לא רק באיכות המדידה ובמהימנות הנתונים, אלא גם ברלוונטיות, בנגישות ובשימושיות של המידע והממצאים המועברים לדרגים השונים במערכת החינוך לצורך קבלת החלטות, שיפור התפקוד וקידום הישגי המערכת. מימוש תכלית זו מחייב איזון בין שני עקרונות משלימים: מחד גיסא, שמירה על עצמאותה המקצועית של ראמ"ה, על אמינותה ועל שקיפות עבודתה כגוף מעריך; ומאידך גיסא, קיום ממשקי עבודה סדורים ושיתוף פעולה מקצועי והדוק עם משרד החינוך, תוך מתן מענה לצורכי המטה, המחוזות, הפיקוח ובתי הספר. אין מדובר בעקרונות סותרים, אלא בתנאים המשלימים זה את זה: עצמאות מקצועית חיונית לאמינות ההערכה, ואילו שיתוף פעולה אפקטיבי חיוני להבנת הממצאים ולתרגומם למדיניות ולפעולות מעשיות. שילוב נכון בין השניים הוא תנאי מרכזי לכך שההערכה תממש את ייעודה ותתרום באופן אפקטיבי לשיפור מערכת החינוך.

2.5 פרספקטיבה בינלאומית של מערכי הערכה לאומיים

לצורך קבלת פרספקטיבה רחבה יותר, נערכה סקירה ממוקדת וקצרה של אופן הסדרת מערכי הערכה ומדידה לאומיים במספר מדינות מערביות.

ארצות הברית: מערך המדידה וההערכה הלאומי מוסדר בחקיקה פדרלית ומבוסס על ה־National Assessment of Educational Progress (NAEP), המוכר בכינוי The Nation's Report Card. ההערכה מתבצעת במדגמים מייצגים ברמה הלאומית וברמת המדינות, במקצועות ובשכבות גיל המשתנים לפי מחזור ההערכה, ונועדה לעקוב אחר מגמות הישגים לאורך זמן. היא אינה מפיקה ציונים אישיים לתלמידות ולתלמידים או לבתי ספר, אלא משמשת מדד מערכתי ברמת המאקרו. חלוקת הסמכויות במערך מעוגנת בחוק: ה־National Assessment Governing Board (NAGB) קובע את מדיניות ההערכה, מסגרות התוכן ורמות ההישג, ואילו ה־National Center for Education Statistics (NCES), הפועל במשרד החינוך הפדרלי, אחראי לתכנון המקצועי, לאיסוף הנתונים, לניתוחם ולפרסום התוצאות. מודל זה ממחיש הפרדה מוסדית ברורה בין קביעת מדיניות ההערכה, מסגרות התוכן ורמות ההישג לבין התכנון המקצועי, ביצוע ההערכה, ניתוח הנתונים ופרסום התוצאות.

צרפת: מערך ההערכה משלב בין גופים בעלי תפקידים משלימים. ה־Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), הפועל בתוך משרד החינוך הלאומי, אחראי לסטטיסטיקה חינוכית, למחקרים, לתחזיות ולהערכות תלמידות ותלמידים, ופועל במסגרת כללי העצמאות המקצועית החלים על הסטטיסטיקה הציבורית. לצדו פועל ה־Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco) במסגרת ה־Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), ועוסק בהערכות מערכתיות, בסקירות מחקריות ובהנגשת ידע והמלצות לציבור ולמקבלי החלטות. מודל זה ממחיש כי גם כאשר חלק מפעילות ההערכה מצוי בתוך משרד החינוך, ניתן להבחין בין הפקת נתונים והערכות שוטפות לבין בחינה מחקרית רחבה ועצמאית יותר של המערכת.

אנגליה: ה־Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (Ofsted) הוא גוף ציבורי סטטוטורי עצמאי שאינו כפוף למשרד ממשלתי (Non-Ministerial Department), הפועל מכוח חקיקה ומדווח לפרלמנט. פעילותו מתמקדת בפיקוח ובהערכה מוסדית של בתי ספר, מוסדות וספקי חינוך, לרבות בחינת איכות ההוראה, ההנהגה והתוצאות. לפיכך, Ofsted אינו גוף מקביל במלואו לרשות לאומית למדידה ולהערכה באמצעות

מבחנים, אלא דוגמה למודל סטטוטורי עצמאי של פיקוח והערכת איכות מוסדית בתוך מערכת החינוך. מודל זה ממחיש כיצד ניתן לעגן בחקיקה גוף פיקוח עצמאי, בעל סמכויות מוגדרות ואחריות ישירה להערכת איכותם של מוסדות החינוך ולדיווח פומבי על ממצאיו.

אוסטרליה: ה-Australian Curriculum, Assessment and Reporting Authority (ACARA) היא רשות סטטוטורית עצמאית שהוקמה מכוח חוק פדרלי ייעודי ACARA Act 2008 ופועלת במסגרת משילות משותפת של ממשלת אוסטרליה ושל המדינות והטריטוריות. הרשות מופקדת על שלושה תחומים שלובים: פיתוח וניהול תוכנית הלימודים האוסטרלית; ניהול תוכנית ההערכה הלאומית, שבמסגרתה מתקיימים מבחני – National Assessment Program – Literacy and Numeracy (NAPLAN); ואיסוף ופרסום מידע השוואתי על בתי ספר ועל ביצועי מערכת החינוך. מודל זה ממחיש כיצד ניתן לרכז במסגרת סטטוטורית אחת את תחומי תוכנית הלימודים, ההערכה והדיווח, תוך שותפות בין רמות הממשל.

מן הסקירה עולה כי אין מודל ארגוני יחיד להסדרת מערכת הערכה לאומית, וכי ניתן לקיים מערכי הערכה אפקטיביים במבנים מוסדיים שונים. עם זאת, במדינות שנבחנו מעמדן, תפקידיהם וסמכויותיהם של גופי ההערכה, ובחלקן גם חלוקת האחריות וממשקי העבודה בינם לבין גורמי הממשל, מעוגנים בחקיקה או בהסדרה מוסדית ברורה. על אף השונות בין המודלים, ניתן לזהות בהם כמה עקרונות משותפים: הגדרה ברורה של סמכויות ואחריות; שמירה על עצמאות ושיקול דעת מקצועי; שקיפות ואמינות של תהליכי ההערכה; וקיום ממשקי עבודה סדורים עם הגורמים האחראים על מדיניות החינוך ויישומה. הסדרה משפטית או מוסדית עשויה אפוא לתרום ליציבות, לבהירות ולחלוקת אחריות ברורה במערכת היחסים בין גוף ההערכה למשרד החינוך, אך אין בה כשלעצמה כדי להבטיח את אפקטיביות ההערכה. זו תלויה גם באיכות שיתוף הפעולה המקצועי, בקיומם של מנגנוני עבודה ותיאום סדורים וביכולת לתרגם את ממצאי ההערכה למדיניות, לקבלת החלטות ולפעולות מעשיות לשיפור מערכת החינוך.

2.6 פערים בין משרד החינוך וראמ"ה

מן הדוחות שגובשו על ידי משרד החינוך וראמ"ה ומן השיחות עם בעלי תפקידים בשני הארגונים עולה תמונה של חילוקי דעות ופערים מקצועיים ותהליכיים לאורך כל שרשרת העבודה המשותפת, ובמגוון רחב של סוגיות. ברמה תשתיתית, הפערים נוגעים, בין היתר, למעמדה ולסמכויותיה של ראמ"ה ולחלוקת האחריות בין הגופים; בשלבי התכנון והביצוע - לגיבוש ולפיתוח המבחנים ולהעברתם; בשלבי העיבוד והדיווח - לגיבוש התוצאות, להגדרת רמות הביצוע, לאופן חישובן ולמשמעות המיוחסת להן; ובשלבי השימוש והפרסום - למתכונת ולתוכן הדוחות והמידע המועברים לגורמים השונים במשרד החינוך, למשך תהליך ההערכה ולעיתוי ואופן פרסום התוצאות.

אף שקיימים נהלים והסדרי עבודה ביחס לחלק מן התהליכים, הבדיקה העלתה ארבעה פערים מרכזיים: חלק מן הגורמים אינם מכירים אותם במידה מספקת; בחלק מן המקרים אין הסכמה בין הגופים באשר למעמדם המחייב או לאופן יישומם; במקרים אחרים אין הקפדה עקבית על עבודה לפיהם; ובנוסף, לא תמיד קיים מנגנון מוסכם להסלמה ולהכרעה כאשר חילוקי דעות מקצועיים אינם ניתנים לגישור במסגרת העבודה השוטפת. פערים אלה יוצרים חוסר בהירות בחלוקת האחריות והסמכויות ובממשקי העבודה בין הגופים, ומקשים על קיומו של תהליך עבודה סדור, מוסכם ואפקטיבי.

היקפם ועומקם של חילוקי הדעות, וריבוי הסוגיות שבמחלוקת לאורך שלבי התהליך, מצביעים על בעיה מערכתית ולא נקודתית. בהיעדר הסכמה מספקת על חלוקת האחריות והסמכויות, על תהליכי העבודה ועל מנגנוני קבלת ההחלטות ויישוב המחלוקות, נפגעים שיתוף הפעולה והאמון המקצועי, ונחלשת יכולתה של מערכת ההערכה למלא את ייעודה ולספק הערכה לאומית אפקטיבית. מצב זה אינו יכול להיוותר לאורך זמן, שכן משמעותו אינה מתמצה בקושי ביחסי העבודה בין שני הגופים: היא פוגעת ביכולתה של מערכת החינוך לתרגם את תהליכי המדידה וההערכה ללמידה מערכתית, לקבלת החלטות מבוססת נתונים ולבסוף לשיפור ביצועיה.

3. סוגיות תשתיות ומערכות

פרק זה עוסק בסוגיות התשתיות והמערכות שעלו בבדיקה, ואשר משפיעות על יכולתו של מערך ההערכה הלאומי לפעול באופן יציב, מתואם ואפקטיבי. הסוגיות נוגעות למעמדה ולסמכויותיה של ראמ"ה, לממשקי העבודה בינה לבין משרד החינוך וליציבותה ולרציפותה של מדיניות ההערכה. אף שסוגיות אלה משליכות על תהליכי העבודה במבחי תנופה, הן חורגות ממבחן או מתחום דעת מסוים ונוגעות למסגרת המוסדית והארגונית שבתוכה פועל מערך ההערכה. ביחס לכל אחת מהן מוצגות תובנות הבדיקה והמלצות להסדרה ולשיפור.

3.1 מעמדה וסמכויותיה של ראמ"ה

החלטת ממשלה מספר 3060 מיום 16.1.2005 אימצה את המלצות ועדת דברת, ובהן ההמלצה להקים רשות ארצית ייעודית למדידה ולהערכה במערכת החינוך. על בסיס החלטה זו הוקמה ראמ"ה – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.

בהמשך, החלטה מספר חכ/55 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה מיום 6.8.2007, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה מספר 2314 מיום 23.8.2007, קבעה כי יש לגבש הצעת חקיקה להפיכת ראמ"ה לרשות פנים-ממשלתית עצמאית למדידה ולהערכה בחינוך. על פי ההחלטה, ראמ"ה נועדה לשמש הגוף המוביל והמנחה המקצועי של מערכת החינוך בתחומי המדידה וההערכה, ושר החינוך יהיה הממונה עליה.

החלטת הממשלה קבעה כי החקיקה תבטיח את עצמאותה ואי-תלותה של ראמ"ה ותעגן את סמכויותיה. בין הסמכויות שנמנו בהחלטה: קיום הערכה תקופתית ושוטפת של מערכת החינוך; קבלת מידע הנדרש למילוי תפקידי הרשות; קביעת מועדי פרסום ממצאי ההערכה לציבור בתיאום עם שר החינוך; ניהול ותיאום השתתפותה של מערכת החינוך במחקרי הערכה בין-לאומיים; פיתוח כלי הערכה; וקביעת שיטות ותהליכים למדידה ולהערכה. עוד נקבע כי ניתן יהיה להוסיף תפקידים בחוק או בהסכמה בין שר החינוך לראמ"ה, תוך שמירה על הזיקה הישירה לשר ועל שיתוף הפעולה עם מערכת החינוך.

אף שהחלטת הממשלה קבעה במפורש כי יש לעגן בחקיקה את מעמדה, עצמאותה וסמכויותיה של ראמ"ה, הליך החקיקה לא הושלם. לפיכך, פעילותה נשענת עד היום בעיקר על החלטת הממשלה והסמכויות שנמנו בה ועל הסדרי עבודה שהתפתחו לאורך השנים, ללא מסגרת סטטוטורית ייעודית המסדירה באופן מלא את מעמדה ואת ממשקיה עם משרד החינוך. פער זה בין המסגרת שנקבעה בהחלטת הממשלה לבין ההסדרה החקיקתית שנועדה לעגן אותה מהווה רקע מרכזי למחלוקת הנוכחית בין משרד החינוך לראמ"ה באשר להיקף סמכויותיה, לעצמאותה ולחלוקת האחריות ביניהם.

המלצה מספר 1 – הסדרת מעמדה של ראמ"ה בחקיקה

מומלץ לקדם חקיקה ייעודית שתעגן באופן ברור את מעמדה של ראמ"ה, תפקידיה וסמכויותיה, עצמאותה ואי-תלותה המקצועית, אחריותה כלפי שר החינוך, וכן את חלוקת האחריות וממשקי העבודה בינה לבין משרד החינוך ומערכת החינוך.

המלצה מספר 2 – בחינת הקמת מועצה לאומית למדיניות מדידה והערכה בחינוך

מומלץ לבחון הקמת מועצה לאומית למדיניות מדידה והערכה בחינוך, שתהיה אחראית לקביעת מדיניות ואסטרטגיה של מערכת ההערכה הלאומית. המועצה תסייע להבטיח רציפות, עקביות וראייה ארוכת טווח של מדיניות המדידה וההערכה, גם לאורך חילופי הנהגה ושינויים ארגוניים, תוך שמירת הסמכות והאחריות לקביעת המדיניות בידי שר החינוך. המועצה תקבע, בשיתוף משרד החינוך וראמ"ה, את עקרונות המדיניות הרב-שנתית בתחום ההערכה, לרבות

מטרות ההערכה, תחומיה ותדירותה, עקרונות מסגרות ההערכה, רמות הביצוע ועקרונות הדיווח והפרסום של התוצאות. תפקידה יהיה אסטרטגי, והיא לא תעסוק בניהול העבודה השוטפת, באישור נהלים פרטניים או במחלוקות יישומיות בין הגופים. ראמ"ה תמשיך לשאת באחריות המקצועית העצמאית לפיתוח כלי ההערכה, לביצוע המדידה, לניתוח הנתונים ולדיווח המקצועי.

מודל אפשרי לבחינה ולהשוואה הוא ה־National Assessment Governing Board (NAGB) בארצות הברית, המבוסס על הפרדה בין הגוף האחראי לקביעת מדיניות ההערכה הלאומית לבין הגוף המקצועי האחראי לביצועה.

ככל שיוחלט לקדם את הקמת המועצה, מומלץ לעגן גם אותה במסגרת החקיקה להסדרת מעמדה של ראמ"ה. החקיקה תגדיר את מבנה המשימות ואת חלוקת התפקידים: המועצה תקבע את מדיניות העל והעקרונות הרב־שנתיים; ועדת ההיגוי המשותפת למשרד החינוך וראמ"ה תתרגם אותם לנהלים ולתוכנית עבודה, תעקוב אחר היישום ותטפל במחלוקות השוטפות; ראמ"ה תהיה אחראית, בעצמאות מקצועית, על המתודולוגיה, על ביצוע ההערכה, על ניתוח הממצאים ועל גיבוש הדוחות המקצועיים ופרסומם באופן מאוזן ושקוף; ומשרד החינוך יהיה אחראי לפרשנות החינוכית של הממצאים, לגיבוש המסקנות וההשלכות הנוגעות למדיניות החינוך ולשימוש בתוצאות לצורך ניהול ושיפור התהליכים החינוכיים.

ניתן לעגן את הקמת המועצה, מעמדה וסמכויותיה במסגרת חקיקה עתידית להסדרת מעמדה של ראמ"ה, אולם אין להתנות את הקמתה בהשלמת הליך החקיקה, וניתן לפעול להקמתה כבר בעת הנוכחית, בכפוף למסגרת הסמכויות הקיימת.

3.2 ממשקי העבודה בין ראמ"ה למשרד החינוך

המחלוקת בדבר מעמדה וסמכויותיה של ראמ"ה משליכה במישור על ממשקי העבודה בינה לבין משרד החינוך. במסמך שהגיש משרד החינוך נטען כי "ראמ"ה מציגה את עצמה כבעלת סמכויות שלא הוקנו לה בדין", ואילו בתגובת ראמ"ה נטען כי החלטת ממשלה מספר 2314 משנת 2007 קבעה במפורש את סמכויותיה. פער זה אינו נוגע רק לפרשנות מעמדה של הרשות, אלא גם לשאלה מי מוסמך לקבל החלטות ולאשר תוצרים בנקודות הממשק שבין מדידה, הערכה ומדיניות חינוך.

מבלי לחרוג ממנדט הבדיקה או להידרש לפרשנות משפטית של היקף סמכויותיה של ראמ"ה, נדרש לבחון את השלכות המחלוקת במישור המקצועי והתפקודי. כאשר שני גופים הנדרשים לעבוד בשיתוף פעולה הדוק מחזיקים בתפיסות שונות באופן מהותי זו מזו באשר לחלוקת האחריות והסמכות, נפגעת היכולת לקיים תהליכי עבודה מוסכמים, להתמודד עם מחלוקות ולקבל החלטות במועד. הדברים מקבלים משנה חשיבות ביחסים שבין הגוף האמון על הערכת הישגיה של מערכת החינוך לבין משרד החינוך, הנדרש להשתמש בממצאי ההערכה לצורך קבלת החלטות ושיפור המערכת. לפיכך, ללא תלות בהשלמת ההסדרה החקיקתית, נדרשים חלוקת אחריות ברורה, שיח מקצועי רציף, ביקורת מקצועית הדדית ומנגנונים מוסכמים לתיאום וליישוב מחלוקות. מנגנונים אלה אינם גורעים מעצמאותה המקצועית של ראמ"ה או מאפקטיביות מערך ההערכה, אלא מאפשרים לממשה לצד אחריותו של משרד החינוך לתרגם את הממצאים לידיע יישומי, למדיניות ולפעולות לשיפור מערכת החינוך ולקידום הישגי התלמידות והתלמידים.

הבדיקה העלתה כי אין כיום מסגרת עבודה פורמלית, סדורה ומתואמת המאגדת את מכלול הממשקים בין משרד החינוך לראמ"ה. אמנם קיימת, בסיכום בין מנכ"ל משרד החינוך לבין מנכ"ל ראמ"ה, ועדה משותפת המכונה "הפורום המרובע", אך מעמדה, סמכויותיה ודרכי פעולתה אינם מוסדרים באופן פורמלי. בפועל, ראמ"ה מקיימת קשרי עבודה ישירים עם יחידות ובעלי תפקידים שונים במשרד החינוך, בהתאם לנושא ולשלב בתהליך, אולם חסר מנגנון ניהולי מרכזי המתכלל את כלל הממשקים, מחזיק בתמונת מצב מערכתית מלאה, מתאם בין התהליכים, עוקב אחר יישום החלטות ומבטיח זרימת מידע רציפה בין הגורמים המעורבים. כתוצאה מכך, חלק מהתהליכים מתנהלים

במקביל ובערוצים נפרדים, ללא ראייה מערכתית כוללת וללא מנגנון מוסכם לתיאום, לקבלת החלטות ולמעקב אחר ביצוען. מצב זה פוגע ברציפות וביעילות העבודה המשותפת ומקשה על שני הגופים לפעול באופן מתואם לקידום יעדים משותפים.

לאור המצב המתואר, ובשים לב לחשיבותה הלאומית של מערכת המדידה וההערכה ולצורך בחיזוק האפקטיביות של עבודתה, מוצע לפעול בשני צירים מקבילים ומשלימים. הציר הראשון הוא קידום הסדרה חקיקתית ארוכת טווח שתעגן באופן ברור את מעמדה של ראמ"ה, סמכויותיה, עצמאותה המקצועית ומערכת היחסים בינה לבין משרד החינוך, כמפורט ב**המלצה מספר 1**. הציר השני הוא גיבוש והטמעה מיידיים של מנגנוני תיאום, שיתוף ותהליכי עבודה מוסכמים בין ראמ"ה למשרד החינוך כמפורט ב**המלצות מספר 3 ו-4**. מנגנונים אלה יאפשרו עבודה מקצועית, רציפה ואפקטיבית כבר בעת הנוכחית ועד להשלמת ההסדרה החקיקתית. שני הצירים אינם חלופיים זה לזה: ההסדרה החקיקתית נועדה ליצור תשתית מוסדית יציבה וברורה לטווח הארוך, בעוד שהסדרת ממשקי העבודה נדרשת באופן מיידי ואינה יכולה להיות מותנית בהשלמת הליך החקיקה.

המלצה מספר 3 – הקמת ועדת היגוי משותפת לראמ"ה ומשרד החינוך

מומלץ למסד באופן מיידי, ומבלי שהדבר יפגע בסמכויות ראמ"ה או משרד החינוך, ועדת היגוי פורמלית משותפת לבכירי הנהלת משרד החינוך והנהלת ראמ"ה, שתהווה מנגנון ניהולי מוסכם לתיאום, לקבלת החלטות ולהסרת חסמים בממשקי העבודה בין הגופים. הוועדה תהיה אחראית לגיבוש ולאישור נהלי עבודה משותפים, לרבות בחינה, עדכון ואימוץ של נהלים קיימים; לדיון ולהכרעה בסוגיות מקצועיות ותהליכיות שבמחלוקת; ולגיבוש תוכנית עבודה משותפת ולמעקב אחר יישומה, תוך שמירה על תחומי האחריות והסמכויות של כל אחד מהגופים. הקמת הוועדה תעוגן בכתב מינוי פורמלי מטעם שר החינוך, שיגדיר את הרכבה, תפקידיה, סמכויותיה ודרכי פעולתה, לרבות מינוי יו"ר הוועדה, או יו"ר משותפים, על ידי השר.

יצוין כי כבר כיום פועלת ועדה משותפת ("הפורום המרובע") למשרד החינוך ולראמ"ה, אולם יש לבחון את התאמתה ולעגן באופן פורמלי את מעמדה, סמכויותיה, הרכבה, דרכי פעולתה ומנגנוני קבלת ההחלטות במסגרתה, כדי להבטיח את אפקטיביות פעילותה.

ככל שתוקם בעתיד מועצה לאומית למדיניות מדידה והערכה, תפעל ועדת ההיגוי בהתאם למדיניות העל ולעקרונות הרב-שנתיים שתקבע המועצה, ותתרגם אותם לתהליכי עבודה ולתוכניות פעולה משותפות. סוגיות המחייבות הכרעת מדיניות או החלטה בדרג השר יובאו להכרעת שר החינוך. בתקופה הראשונה לפעילות הוועדה, ולשם ייצוב מהיר של ממשקי העבודה וקידום פתרון הסוגיות הפתוחות, מומלץ כי תתכנס בתדירות שבועית.

המלצה מספר 4 – מינוי גורמי קשר מקצועיים קבועים

מומלץ למנות בכל אחד מן הגופים גורם מקצועי בכיר ובקיא בתחום המדידה וההערכה לחיזוק הקשר והתיאום בין הגופים ולהטמעה של ידע ומהלכים. כל אחד מהם ישמש כגורם מתכלל קבוע בתוך ארגונו ואיש הקשר המרכזי לתיאום תהליכי העבודה המשותפים בין שני הגופים. בתקופה הראשונה מוצע כי התפקיד יבוצע במשרה מלאה, לנוכח הצורך בהסדרה אינטנסיבית של ממשקי העבודה. גורמי הקשר יהיו אחראים לתיאום השוטף; לריכוז תמונת המצב של התהליכים המשותפים; להכנת תוכנית עבודה שנתית; למעקב אחר יישום הנהלים והחלטות ועדת ההיגוי בקרב כלל הגורמים הרלוונטיים; לעדכון ולגיבוש נהלי עבודה ווידוי יישומם; לליווי התהליכים ולהעברת מידע בין היחידות הרלוונטיות; ולמתן מענה מהיר לסוגיות המתעוררות במהלך העבודה. סוגיות שלא ייפתרו במסגרת העבודה השוטפת, או המחייבות הכרעה עקרונית, יועברו לוועדת ההיגוי בהתאם למנגנון יישוב מחלוקות שייקבע.

3.3 יציבות ורציפות במדיניות ההערכה

בעשור האחרון לא יושמה לאורך זמן מדיניות הערכה יציבה ורציפה במידה המאפשרת לבסס מודל מוסכם, להטמיעו ולפתח סביבו שגרות עבודה ושימוש שיטתי ואפקטיבי בתוצריו. לאורך השנים השתנו מודלי ההערכה, מבחנים בוטלו או הופסקו מסיבות שונות, ובשנים האחרונות חודשו מבחני ההערכה, אך טרם נצברה תקופה מספקת של רציפות ויציבות. מציאות זו הקשתה על בניית מערך הערכה עקבי ועל הטמעת תוצריו בתהליכי העבודה, בקבלת ההחלטות ובשיפור מערכת החינוך.

היעדר רציפות רב־שנתית של תהליכי הערכה מקשה על יצירת שגרות עבודה מוסכמות, על צבירת ידע וניסיון ועל בחינת תרומתה של מדיניות ההערכה לאורך זמן. הוא תורם גם לחוסר אחידות בהבנת התהליכים והתוצרים, לאי־בהירות באשר לאופן השימוש בהם ולחילוקי דעות בין ראמ"ה למשרד החינוך. מדיניות הערכה אפקטיבית מחייבת אפוא איזון בין יציבות מספקת, המאפשרת למערכת להטמיע את המודל וללמוד ממנו, לבין בחינה תקופתית ושיפור מבוקר המבוססים על נתונים, ניסיון מצטבר וצרכים משתנים.

המלצה מספר 5 – קביעת מדיניות הערכה רב־שנתית יציבה ובחינתה התקופתית

מומלץ לגבש מדיניות הערכה רב־שנתית מוסכמת, שתגדיר את מטרות ההערכה, מבנה מערך מבחני תנופה, תחומי ההערכה ותדירותה, ולהחילה במתכונת יציבה למשך שלוש שנים לפחות. עקרונות המדיניות ייקבעו במסגרת ועדת ההיגוי המשותפת. ככל שתוקם בעתיד מועצה לאומית למדיניות מדידה והערכה, תעבור אליה האחריות לקביעת עקרונות מדיניות העל הרב־שנתית, וועדת ההיגוי תפעל במסגרת עקרונות אלה.

בכל אחד מן המצבים, ועדת ההיגוי המשותפת תהיה אחראית לתרגום עקרונות המדיניות לתוכנית עבודה, לליווי היישום ולמעקב אחר העמידה ביעדים, תהליכי וממשקי העבודה והשימוש בתוצרי ההערכה. שינויים מהותיים במדיניות או במתכונת המבחנים ייעשו, בנקודות בחינה שייקבעו מראש ועל בסיס נתונים וניסיון מצטבר; שינויים נקודתיים הנדרשים מטעמים מקצועיים או תפעוליים יתועדו ויובאו לאישור בהתאם למנגנוני המשילות שנקבעו.

4. סוגיות מקצועיות מרכזיות משותפות לכלל "מבחני תנופה"

לאחר הדיון בסוגיות התשתיות והמערכתיות המשפיעות על פעולתו של מערך ההערכה הלאומי, עובר הדוח לבחינת הסוגיות המקצועיות המרכזיות שעלו ביחס למבחני תנופה. בעוד הפרק הקודם עסק במסגרת המוסדית והארגונית, מעמדה וסמכויותיה של ראמ"ה, ממשקי העבודה עם משרד החינוך ויציבות מדיניות ההערכה, פרק זה מתמקד בתהליכים המקצועיים המשותפים למבחנים עצמם.

הסוגיות הנדונות בפרק אינן ייחודיות לתחום דעת מסוים, אלא נוגעות לעקרונות ולתהליכים החלים, במידה זו או אחרת, על כלל מבחני תנופה. ביחס לכל סוגיה יוצגו, בהתאם לצורך, עיקרי המחלוקת בין משרד החינוך לראמ"ה, התשתית המקצועית והעובדתית שנבחנה, התובנות וחוות הדעת שעלו מן הבדיקה והמלצות לשיפור.

הפרק עוסק בשש סוגיות משותפות לכלל מבחני תנופה: רמות הביצוע ואופן הצגת הישגי התלמידות והתלמידים; משך הזמן ממועד הבחינה ועד לפרסום התוצאות; אנונימיות המבחנים והשלכותיה; העברת מידע ודוחות למשרד החינוך ולגורמים השונים במערכת; תהליך גיבוש הבחינה ותהליך פרסום תוצאות המבחנים לציבור. לאחר הדיון בסוגיות אלה יעבור הדוח לבחינת הסוגיות המקצועיות הייחודיות לכל אחד משלושת מבחני תנופה באנגלית, מדעים ומתמטיקה. בדומה לפרק הקודם, התובנות המרכזיות העולות מן הבדיקה מודגשות בגוף הטקסט, וההמלצות הנגזרות מהן מוצגות בנפרד ובמספור סדור.

4.1. רמות ביצוע והצגת הישגי תלמידות ותלמידים

השימוש של ראמ"ה ברמות ביצוע הוא כלי מקצועי חשוב לתרגום ציונים למשמעות חינוכית. רמות אלה נקבעות בתהליך של הצבת תקנים (Standard Setting), שבמסגרתו מוגדרים מספר הרמות, תיאורי הידע והמיומנויות המאפיינים כל רמה ונקודות החתך (Cut Scores) המפרידות ביניהן. בחינת תקפותו של המודל אינה יכולה אפוא להצטמצם לשאלה איזו רמה תיחשב לעמידה בדרישות תוכנית הלימודים; עליה להקיף את שרשרת ההחלטות כולה, החל בהגדרת תוצרי הלמידה ומפרט המדידה, דרך בחירת התכנים והמיומנויות הנמדדים, ניסוח תיאורי הביצוע וקביעת נקודות החתך, ועד לבחינת ההתפלגות המתקבלת, המשמעות הפדגוגית של כל רמה ואופן הצגת התוצאות. בהצגת הממצאים יש לשקף את מכלול הנתונים ואת מנעד התוצאות המלא, לרבות ההתפלגות בכל רמות הביצוע, על פי אמות מידה מקצועיות, עקביות ומתועדות מראש, ולהבחין בבירור בין ממצאי המדידה לבין הפרשנות החינוכית המיוחסת להם.

בליבת הסוגיה עומדת שאלת ההלימה הפדגוגית בין מודל ארבע רמות הביצוע לבין תוצרי הלמידה שקבע משרד החינוך. בחינת הלימה זו מחייבת להציג ולתעד את הקשר בין תוכנית הלימודים, ובפרט רכיבי הליבה שלה, לבין מפרט המבחן, התכנים והמיומנויות הנמדדים, דרכי המדידה והפריטים, וכן תיאורי הידע והמיומנויות המאפיינים כל אחת מארבע הרמות. אם תיאורי הרמות או נקודות החתך אינם משקפים באופן מיטבי ומוסכם את תוצרי הלמידה, נפגע תוקף הסיווג כולו והיכולת להשתמש בו לצורך אבחון פדגוגי וקבלת החלטות.

בעניין זה הוצגו עמדות שונות. ראמ"ה טענה כי המבחנים מבוססים במלואם על תוכנית הלימודים. לדבריה, המפמ"ריות והמפמ"רים ומדריכים מטעמם שותפים בפיתוח המבחנים ולוועדות הצבת התקנים, ובנספחים הוצג תיעוד למעורבותם בעיצוב תיאור הרמות ובאישורן. מנגד, בעלות ובעלי תפקידים וגורמי מקצוע מסרו כי לא בכל המקרים הובן או הוסכם החיבור שבין תוצרי הלמידה, פריטי המבחן, תיאורי ארבע הרמות ונקודות החתך. חלקם אף ציינו כי ההסברים שניתנו היו בעיקר סטטיסטיים ולא הבהירו די הצורך את ההצדקה הפדגוגית. לפיכך, עצם ההשתתפות בוועדה או אישור ניסוח אינם מוכיחים כשלעצמם שהתקיימו הבנה משותפת והסכמה מהותית על משמעות כל אחת מארבע הרמות ועל שלוש נקודות החתך ביניהן. המסקנה המתבקשת אינה כי לא התקיימה

שותפות, אלא כי יש לתעד בנפרד בכתב את ההשתתפות, את הדיון הפדגוגי, את הבנת השלכות הסיווג, את העמדות המקצועיות ואת האישור הסופי.

מחלוקת מרכזית נוגעת להגדרת הקטגוריה העליונה, "רמת ביצוע גבוהה", כ"עמידה בדרישות תוכנית הלימודים". יש חשיבות חינוכית ומערכתית להגדרת רף בסיס ברור, המבטא את רמת הידע והמיומנויות הנדרשת מכלל התלמידות והתלמידים לצורך עמידה בדרישות הבסיסיות של תוכנית הלימודים. עם זאת, הצגת הרמה העליונה בלבד כמשקפת עמידה בדרישות היא בעייתית מבחינה מקצועית ופדגוגית, שכן היא מזהה בין שני מושגים שונים: רמת ביצוע גבוהה, המשקפת את דרגת השליטה הגבוהה ביותר בסולם ההערכה, ורף בסיס, המבטא את רמת השליטה הבסיסית המצופה. הצגה זו עשויה ליצור תמונה בינארית מטעה של עמידה או אי-עמידה בדרישות שאינה משקפת נאמנה את רצף רמות השליטה, את ההבדלים בין הרמות ואת מלוא התפלגות הישגי התלמידות והתלמידים. בכך מטושטשת ההבחנה בין רמת הבסיס הנדרשת לבין רמת ההישג הגבוהה שאליה ראוי לשאוף.

מדיניות PISA מספקת בהקשר זה נקודת ייחוס מקצועית מועילה, אך אינה מודל שניתן להעתיקו למבחני תנופה. ב־PISA מוגדרות רמות בקיאות (Proficiency Levels) על בסיס סולם מדידה, כאשר לכל רמה מוצג תיאור של הידע, המיומנויות והמשימות שתלמידים ברמה זו מסוגלים בדרך כלל להפגין. רמה 2 מוגדרת כרמת בקיאות בסיסית, ואילו רמות 5–6 משקפות ביצועים גבוהים. עיקר תרומתה של ההשוואה אינו במספר הרמות או במיקומן של נקודות החתך, אלא בעקרונות המקצועיים: הגדרה מוקדמת של מסגרת ההערכה, קביעת רמות ביצוע מובחנות ותיאורי שליטה לכל רמה, קביעת נקודות חתך בהליך מתודולוגי ושקוף, הצגת התפלגות ההישגים המלאה והגדרה מפורשת של רמת בקיאות בסיסית. מאחר שמבחני תנופה שונים מ־PISA במטרותיהם ובזיקתם לתוכנית הלימודים בישראל, אין להסיק שקילות בין רמות הביצוע בשני המבחנים. עם זאת, עקרונות אלה יכולים לשמש בסיס לבחינה שיטתית של מודל רמות הביצוע במבחני תנופה ושל התאמתו לתוצרי הלמידה ולדרישות תוכנית הלימודים ולקביעת רמת בסיס המשקפת את רמת השליטה המצופה מהתלמידים והתלמידות.

המלצה מספר 6 – רמות הביצוע והגדרת רף הבסיס

מומלץ לבחון ולעדכן, לקראת מבחנים עתידיים, את מודל רמות הביצוע במלואו, ובמקביל להסדיר את חלוקת האחריות בין משרד החינוך לראמ"ה. משרד החינוך, באמצעות גורמי המקצוע הפדגוגיים, יהיה אחראי להגדרה ולאישור של תוצרי הלמידה והמשמעות החינוכית המצופה מכל רמה. ראמ"ה תהיה אחראית, במסגרת עצמאותה המקצועית, לפיתוח כלי ההערכה, למתודולוגיית המדידה, להליך הצבת התקנים, לניתוח התוצאות ולדיווח מלא, שיטתי ושקוף. מספר הרמות, תיאורי הביצוע, נקודות החתך, שמות הרמות והפרשנות הפדגוגית שלהן ייקבעו בתהליך מקצועי משותף ומתועד.

הבחינה המחודשת תכלול מפת הלימה מחייבת בין תוצרי הלמידה ורכיבי הליבה לבין ייצוגם במפרט ובפריטי המבחן; הידע והמיומנויות האופייניים לכל אחת מרמות הביצוע; הבסיס המקצועי לכל אחת מנקודות החתך; והמשמעות הפדגוגית והפעולה הנגזרת מכל רמה. יש לבחון גם אם מספר הפריטים ופיזורם מספקים בסיס להבחנה יציבה בין תלמידות ותלמידים הסמוכים לכל סף, לבצע בדיקות רגישות לשינויים קטנים בנקודות החתך, לבחון את יציבות הסיווג בין מחזורי בחינה וקבוצות אוכלוסייה, ולתעד את השיקולים הפסיכומטריים והפדגוגיים ואת ההחלטות המקצועיות. עצם קיומן של מספר רמות אינו מבטיח שהחלוקה תקפה או שימושית; כל רמה צריכה להיות מובחנת, מצטברת ובעלת משמעות פדגוגית מעשית.

במסגרת הבחינה המחודשת יש להבחין בין נקודות החתך המקצועיות המפרידות בין רמות הביצוע לבין רף חינוכי של עמידה בדרישות הבסיסיות של תוכנית הלימודים. רף זה ייגזר מתוצרי למידה מוגדרים ומהידע והמיומנויות שנקבעו כנדרשים בתחום הדעת ובשלב הלימודי הנבחן, ויתייחס במפורש לתכנים ולמיומנויות הנמדדים במבחן. משרד החינוך, באמצעות גורמי המקצוע הפדגוגיים, יגדיר את הידע והמיומנויות הנדרשים לצורך עמידה בדרישות הבסיסיות

של תוכנית הלימודים, וראמ"ה תבחן באופן מקצועי את הקשר בין הגדרה זו לבין תיאורי רמות הביצוע ונקודות החתך. בהתאם לכך ייקבע מיקומו של הרף ביחס לרמות הביצוע.

לצד ההתפלגות המספרית, יש להציג לכל רמת ביצוע את תחומי החוזק והקושי האופייניים, את סוג התמיכה או האתגר הנדרשים ואת מגבלות ההסקה מן הנתונים. לאחר קביעת רף הבסיס ניתן יהיה להציג את התוצאות גם ביחס אליו - תלמידות ותלמידים שטרם הגיעו לרמת הבסיס, תלמידות ותלמידים שהגיעו אליה ותלמידים המציגים ביצועים מעליה - תוך שמירה על הצגת רמות הביצוע במלואן.

חשוב להבהיר כי הגדרת רף בסיס אינה הופכת את רמות הביצוע לסולם בינארי של "עובר-נכשל", ואין לראות ברף זה יעד הישגי שיש להסתפק בו. רמות הביצוע ממשיכות לשקף רצף של ידע ומיומנויות, מרמות נמוכות ועד לרמות גבוהות של שליטה, כאשר השאיפה החינוכית היא לקדם את התלמידות והתלמידים לרמות ביצוע גבוהות ככל האפשר. רף הבסיס משמש נקודת ייחוס חינוכית על פני רצף זה, המגדירה את רמת השליטה הנדרשת לעמידה בדרישות הבסיסיות של תוכנית הלימודים. הבחנה זו מאפשרת לשלב בין מדידה מקצועית בעלת מספר רמות, המשקפת את מגוון הישגי התלמידים, לבין הצורך של מערכת החינוך בהגדרה ברורה של רמת הבסיס המצופה, מבלי להפוך אותה ליעד החינוכי.

4.2 משך הזמן ממועד הבחינה ועד לפרסום תוצאותיה

במצב הנוכחי פרק הזמן החולף בין קיום הבחינה לבין העברת מלוא המידע, הנתונים, הניתוחים והממצאים לגורמים הרלוונטיים במשרד החינוך ממושך ופוגע במידה משמעותית בשימושיות ובאפקטיביות של ההערכה. ככל שהתוצאות מתקבלות בשלב מאוחר יותר, פוחתת יכולתם של משרד החינוך, המחוזות ובתי הספר לזהות בזמן פערים ומגמות, להתאים מענים פדגוגיים וארגוניים ולבחון את השפעתם. בכך נפגע אחד מתפקידיה המרכזיים של מערכת הערכה לאומית – יצירת מידע עדכני ורלוונטי התומך בקבלת החלטות ובשיפור מערכת החינוך.

השוואה למערכות הערכה לאומיות בעולם מלמדת כי משך הזמן ממועד הבחינה ועד למסירת התוצאות משתנה בהתאם למטרות ההערכה. בעוד שבהערכות מערכתיות ומדגמיות ניתן למצוא פרקי זמן של כשנה, במערכות שבהן נועדו התוצאות לשמש גם לצורך התאמת מענים וקבלת החלטות ברמת בתי הספר, קיימת חשיבות למסירתן בתוך חודשים ספורים. כך, למשל, באנגליה מתקבלות תוצאות מבחני KS2 (מבחנים ארציים לתלמידות ולתלמידים בסיום שלב החינוך היסודי) בתוך כחודשיים, ובאוסטרליה הוקדם מועד מבחני NAPLAN במטרה לאפשר מסירת תוצאות מוקדמת יותר, עוד במהלך שנת הלימודים ובתוך חודשים ספורים ממועד הבחינה.

הבדיקה העלתה כי ראמ"ה כבר השקיעה מאמצים ניכרים לקיצור משך הזמן הנדרש למסירת התוצאות; עם זאת, לנוכח חשיבותה של מסירה במועד, יש למצות פתרונות טכנולוגיים נוספים כדי להאיץ את התהליך ככל האפשר ובהקדם. עוד העלתה הבדיקה כי ראמ"ה מפתחת אסטרטגיה למעבר להערכה דיגיטלית ולשימוש בכלי בינה מלאכותית, העשויים ליעל את תהליכי הניתוח ולקצר את זמני מסירת התוצאות. בהקשר זה המעבר להערכה דיגיטלית עשוי לקצר משמעותית תהליכים של קיום הבחינות, בדיקתן, עיבוד הנתונים והפקת התוצאות ולתרום לקיצור משך הזמן מקיום הבחינה ועד לפרסום התוצאות. אך חשיבות השימוש בטכנולוגיות מתקדמות רחבה הרבה יותר, היא מהווה הזדמנות לבחינה מחודשת של אופן המדידה וההערכה. טכנולוגיות דיגיטליות, ממשקי אדם-מכונה, ממשק בדיבור וכלי בינה מלאכותית מאפשרים לפתח משימות הערכה עשירות, אינטראקטיביות ואדפטיביות יותר, לבחון ידע ומיומנויות שקשה למדוד במבחנים מסורתיים (למשל שפה דבורה) ולהרחיב את מגוון דרכי התגובה של התלמיד מעבר לבחירת תשובה או לכתיבתה. בנוסף, ניתן לעשות שימוש בכלי בינה מלאכותית לתמיכה בפיתוח פריטי מבחן, בבדיקת תשובות (לרבות תשובות פתוחות), בניתוח נתונים ובזיהוי דפוסים במענה לבחינה, ובכך לקצר את משך הזמן שבין ביצוע ההערכה להפקת תוצאותיה ולהגדיל את הרלוונטיות והשימושיות שלהן.

המלצה מספר 7 – קביעת תהליך ולוחות זמנים מוסכמים מקיום הבחינה ועד לפרסום תוצאותיה

מומלץ לקבוע בהסכמה בין ראמ"ה למשרד החינוך מסגרת זמן קצרה ומוגדרת, של מספר חודשים בודדים, ממועד קיום הבחינה ועד להעברת תוצאותיה ולפרסומן, ולקבוע מראש לוחות זמנים מחייבים לכל שלב בתהליך: מקיום הבחינה, דרך בדיקתה ועיבוד הנתונים, ועד להעברת התוצאות לכל הגורמים הרלוונטיים במערכת החינוך ולפרסומן לציבור. יש לבחון וליישם בהקדם פתרונות טכנולוגיים נוספים, כדי לקצר עוד את זמני הניתוח ומסירת התוצאות. מומלץ כי יעדי הזמן, וכי המעקב אחר העמידה בהם ייעשה במסגרת ועדת ההיגוי המשותפת שהקמתה הוצעה בהמלצה קודמת.

המלצה מספר 8 - גיבוש אסטרטגיה רב-שנתית למעבר להערכה דיגיטלית ולשילוב טכנולוגיות מתקדמות

מומלץ לגבש אסטרטגיה רב-שנתית למעבר הדרגתי להערכה דיגיטלית ולשילוב טכנולוגיות מתקדמות ובינה מלאכותית במבחני תנופה. ראמ"ה תציג למשרד החינוך את מלוא האסטרטגיה שהיא כבר החלה לפתח, והאסטרטגיה ותהליכי יישומה יידונו ויוסכמו במשותף על ידי שני הגופים.

האסטרטגיה תבחן הן את האפשרות לייעל ולקצר את תהליכי פיתוח הבחינות, העברתן, בדיקתן והפקת התוצאות, והן את האפשרות לפתח דרכי הערכה חדשות המנצלות יכולות דיגיטליות, ממשקי אדם-מכונה וממשק בדיבור לצורך מדידה רחבה ומתקדמת יותר של ידע ומיומנויות. הטמעת כלים אלה תיעשה באופן מדורג, תוך ביצוע ניסויים ותיקוף מקצועי, ושמירה קפדנית על תקפות ומהימנות המדידה, הוגנות ונגישות, פרטיות ואבטחת מידע ובקרה אנושית נאותה. מהלך כזה עשוי לא רק לקצר משמעותית את זמני העיבוד והדיווח, אלא גם לשפר את איכות ההערכה ואת הרלוונטיות והשימושיות של תוצריה לצורכי מערכת החינוך.

4.3 אנונימיות המבחנים

סוגיית האנונימיות במבחני הערכה מערכתיים, ובאופן רחב יותר סוגיית המבחנים שהם בעלי "סיכון נמוך" (Low Stakes) עבור התלמידות והתלמידים, נידונה מזה שנים במחקר ובמערכות חינוך. בין יתרונות האנונימיות ניתן למנות את חיזוק אופיים של המבחנים ככלי להערכה מערכתית; הפחתת ההשלכות האישיות של התוצאות והלחץ הנלווה להן; פגיעה בתמריץ לכל ניסיון להשפיע על תוצאותיו ובכלל זה להכנה ייעודית למבחן. במובנים אלה, האנונימיות עשויה לתרום לכך שהמבחן ישקף באופן מהימן יותר את תמונת המצב של מערכת החינוך. מנגד, להיעדר ציון אישי או משמעות ישירה של התוצאה עבור התלמידות והתלמידים עלול להיות מחיר: תלמידות ותלמידים עשויים לייחס למבחן חשיבות פחותה, להשקיע בו פחות מאמץ ואף להימנע מהשתתפות. כתוצאה מכך, הישגיהם במבחן עלולים להיות נמוכים מן היכולת בפועל, באופן העלול להשפיע על ייצוגיות הנתונים ועל מהימנותן ותקפותן של תוצאות ההערכה. עם זאת, גם הסתרת העובדה שלמבחן אין השלכות אישיות, או יצירת רושם מטעה בדבר השלכותיו, אינן דרכים ראויות להגברת המוטיבציה ועלולות לפגוע באחידות תנאי ההיבחנות ובאמון התלמידות והתלמידים בתהליך.

בטענות משרד החינוך צוין כי ניתן דגש רב מידי בהודעות מטעם ראמ"ה טרום הבחינות לכך שלבחינה אין משמעות אישית עבור התלמיד. לטענת המשרד, מסר זה השפיע על המוטיבציה של התלמידים להשקיע בבחינה ולשקף את מלוא יכולותיהם, ובכך עלול היה להשפיע גם על תוקף תוצאות ההערכה עד כדי ספק לגבי מהימנותם. מנגד, ראמ"ה ציינה כי בחנה את שיעורי ההשתתפות וההגשה, וכי על פי בדיקתה לא נמצאה פגיעה בהשתתפות, ולפיכך לשיטתה לא נפגע תוקף הבחינות.

בהקשר זה, חשוב להבחין בין השתתפות בבחינה לבין מידת המאמץ המושקע בה. פגיעה במוטיבציה במבחן אנונימי עשויה לבוא לידי ביטוי לא רק בהיעדרות או באי-הגשת הבחינה, אלא גם בדפוסי התנהגות במהלך הבחינה: מענה מהיר ללא השקעת מחשבה מספקת, ובפרט בשאלות רב-ברירה; דילוג על שאלות; אי-מיצוי הזמן העומד לרשות התלמידות והתלמידים; שיעור גבוה של תשובות חסרות; יציאה מוקדמת מהבחינה; ובאופן כללי, אי-מיצוי היכולת

האישית. לפיכך, בדיקת שיעורי ההשתתפות וההגשה בלבד אינה מספקת כדי לשלול אפשרות של פגיעה במוטיבציה. לצורך בחינה מבוססת יותר של הסוגייה יש לנתח גם מדדים ודפוסי מענה המעידים על מידת המאמץ שהשקיעו התלמידות והתלמידים בבחינה (שימוש בבינה מלאכותית יכול להניב תועלת רבה בניתוח דפוסי המענה) ולפרסם את הניתוח למשרד החינוך יחד עם תוצאות הבחינה.

המלצה מספר 9 - בחינת מודל האנונימיות במבחני תנופה

מומלץ לקיים בחינה מקצועית משותפת של משרד החינוך וראמ"ה בסוגיית האנונימיות של מבחני ההערכה, במטרה להכריע במחלוקת הקיימת ולגבש מדיניות מוסכמת. במסגרת זו יש לבחון את היתרונות והחסרונות של המודל הקיים אל מול חלופות של מבחנים המזוהים ברמת התלמיד, לפחות בחלק ממערך ההערכה, תוך התייחסות להשפעתם האפשרית על מוטיבציית התלמידים, מידת המאמץ המושקע במבחנים, מהימנות התוצאות ותקפותן, והאפשרות למתן משוב אישי לתלמידים. הבחינה תתבסס גם על ניסיון בינלאומי ותכלול התייחסות להיבטים מקצועיים, משפטיים ואתיים ולדרישות הפרטיות ואבטחת המידע. בסיומה יש לקבל החלטה מקצועית משותפת ומנומקת, שתסדיר את מדיניות האנונימיות במערך ההערכה ותביא לסיום המחלוקת בנושא.

המלצה מספר 10 - גיבוש מסר אחיד לתלמידות ולתלמידים ולבתי הספר לגבי אנונימיות הבחינות

תחת ההנחה שבשלב זה מבחני תנופה ימשיכו להיות אנונימיים, מומלץ לגבש בהסכמה בין משרד החינוך לראמ"ה נוסח אחיד וברור של המסר שיועבר לתלמידות ולתלמידים ולבתי הספר (ובאם יוחלט לקהלים נוספים) בדבר אנונימיות הבחינה ומשמעותה, כמו גם את הדרכים להפצתו, מספר ההפצות ומועדן. המסר צריך מצד אחד להבהיר כי לתוצאות אין השלכות אישיות ישירות על התלמיד, ומצד שני להדגיש את חשיבות הבחינה ואת האחריות להשתתף בה ולהשקיע מאמץ שישקף ככל האפשר את מלוא היכולת של התלמידות והתלמידים.

המלצה מספר 11 - מדיניות לעידוד השתתפות ומוטיבציה

מומלץ לגבש מכלול אמצעים לעידוד השתתפות, מוטיבציה ומאמץ מצד התלמידות והתלמידים. במסגרת זו ניתן לבחון דרכים להגדלת המשמעות האישית של הבחינה, ככל שיוחלט לעבור למבחנים מזוהים, למשל באמצעות משוב מילולי או מספרי לתלמידות ולתלמידים ולהוריהן ולחוריהן או שילוב מסוים בתהליכי המידע ו/או הערכה הבית-ספריים. ולצידן אמצעים להגברת המוטיבציה ברמת בית הספר או ברמה הלאומית. כל אמצעי כאמור צריך להיבחן בזהירות, כדי שלא ליצור לחץ בלתי רצוי, תמריצים להכנה ממוקדת או פגיעה בתוקף ההערכה.

המלצה מספר 12 - הפקת דוח טכני למבחני תנופה

מומלץ להפיק ולפרסם לכל מבחן תנופה דוח טכני מפורט, בדומה למקובל במבחנים בין-לאומיים. הדוח יציג, בין היתר, את מתודולוגיית הדגימה והניתוח, שיעורי ההשתתפות וההגשה, דפוסי המענה ומדדים למידת המאמץ שהשקיעו התלמידות והתלמידים, לרבות מענה מהיר, תשובות חסרות, דילוג על שאלות ואי-מיצוי זמן הבחינה. כמו כן, יפורטו הליכי בקרת איכות הנתונים, כללי הכללה וההשמטה של מחברות או נבחנים, בדיקות הרגישות שנערכו והמגבלות שיש להביא בחשבון בפרשנות התוצאות. הדוח יאפשר למשרד החינוך, לגורמי המקצוע ולציבור להעריך באופן שקוף ומבוסס את איכות הנתונים, מהימנותם ותקפותם.

4.4 העברת מידע ודו"חות למשרד החינוך

אפקטיביות של מערכת הערכה לאומית אינה מסתיימת באיכות המדידה, בניתוח הנתונים ובפרסום התוצאות, אלא מחייבת גם העברה מלאה, סדורה ובמועד של המידע והידע הנוצרים במסגרתה. ראמ"ה אחראית, במסגרת עצמאותה המקצועית, להעמיד לרשות משרד החינוך נתונים, ניתוחים, ממצאים ותובנות תקפים ומהימנים; משרד החינוך אחראי להגדיר את צורכי המידע הנדרשים לו ולהשתמש בתוצרים לצורך פרשנות חינוכית, גיבוש מדיניות,

התאמת מענים ומעקב אחר יישומם והשפעתם. סוגי המידע, מועדי העברתו, הגורמים הזכאים לקבלו ואופן העברתו ייקבעו במשותף ובכתב.

נדבר נוסף הוא הנגשת המידע הגולמי לצורכי מחקר וניתוח. מידע זה יכול להיות מונגש למשרד החינוך, בסביבה מאובטחת ותחת כללי הרשאה, פרטיות ואבטחת מידע מוגדרים, ולהיות נגיש לשימוש במסגרת זו בלבד. הדבר יאפשר למשרד לבצע, בהתאם לצרכיו, ניתוחים מסוגים שונים, הצלבות עם מקורות מידע נוספים, בחינת מגמות ופערים ומחקרים התומכים בגיבוש מדיניות ובהערכתה.

קיימים כלים ומתודולוגיות המאפשרים שימוש מחקרי מבוקר במאגרי נתונים הכוללים מידע אישי ורגיש, תוך שמירה על פרטיות ואבטחת מידע. השימוש ייעשה בסביבה מאובטחת, בהתאם להרשאות ולדין, והתוצרים שיופקו ממנה יהיו ממצאים ותובנות שאינם מאפשרים זיהוי אישי או מוסדי.

בעידן שבו ניתוח נתונים, למידת מכונה ובינה מלאכותית הופכים לכלים מרכזיים במחקר ובקבלת החלטות מבוססת נתונים, יש חשיבות רבה לכך שלמשרד החינוך תהיה, בכפוף להסדרים המתאימים, אפשרות גישה למידע הגולמי לצורכי מחקר וניתוח. שמירת המידע והנגשתו יאפשרו גם לבצע בעתיד ניתוחים חוזרים של נתוני העבר, ככל ששיטות הניתוח יעודכנו או ישתנו, ובכך להבטיח רציפות ניתוחית, עקביות והשוואתיות לאורך זמן.

לצד העברת המידע המלא והאפשרות לניתוח הנתונים הגולמיים, יש צורך בתוצרי דיווח המותאמים לצרכים השונים של בעלי התפקידים במערכת החינוך: הנהלת המשרד, מנהלי המחוזות, המפמ"ריות והמפמ"רים, המפקחות והמפקחים ומנהלי בתי הספר. לכל אחד מגורמים אלה נדרשים רמת פירוט, חתכי מידע, תובנות וכלים שונים לצורך מילוי תפקידו וקבלת החלטות בתחומי אחריותו. מטרת הדיווח אינה רק להציג את תוצאות ההערכה, אלא להפוך אותן לידע נגיש, רלוונטי ובר יישום עבור כל אחד מקהלי היעד.

מקריאת הדוחות ומהשיחות עם בעלות ובעלי תפקידים שונים עלתה לא אחת הטענה כי הדוחות המופקים על ידי ראמ"ה אינם נותנים מענה מספק לצורכיהם של חלק מהמשתמשים וכי השימושיות שלהם לצורך קבלת החלטות מוגבלת. כך למשל בדוח המיועד להנהלת בית הספר מוצג חלק מהמידע באופן יחסי לקבוצת השוואה, מבלי שהרכב קבוצת השוואה גלוי במלואו לקורא, תוך שמידע על הרכב קבוצת השוואה מופיע ב"אותיות הקטנות" באופן שאינו בולט לקורא. אף שמדובר במידע בעל ערך, לדעתי אין בו כשלעצמו כדי לספק להנהלת בית הספר את מלוא המידע הנדרש להבנת תמונת המצב ולגיבוש מענים. מנגד, ניכר כי ראמ"ה משקיעה מאמץ בהנגשת המידע ובשיפור תוצרי הדיווח, וראמ"ה גם הציגה ממצאים המעידים על שימוש בדוחות בקרב מנהלי בתי הספר. הפער בין מאמצים אלה לבין חוסר שביעות הרצון שהובע על ידי חלק מאנשי משרד החינוך מצביע על צורך בהסדרה משותפת של תוצרי הדיווח.

אין זה במסגרת מנדט הבדיקה ואין זה נכון לחוות דעה על הדוחות הקיימים או לקבוע את המבנה של כל אחד מהדוחות. עם זאת, מומלץ כי משרד החינוך וראמ"ה יגדירו במשותף, ובאופן מפורש, מהם צורכי המידע של כל אחד מקהלי היעד במשרד החינוך ומהם התוכן, רמת הפירוט, חתכי המידע, הפורמט ומועד המסירה הנדרשים עבורו. כך ניתן יהיה להבטיח שהדוחות אינם רק תקפים ומדויקים מבחינה מקצועית, אלא גם שימושיים עבור מקבלי ההחלטות והגורמים המקצועיים שאמורים לפעול על בסיסם.

העברת המידע והידע היא אפוא שלב מחייב במעגל ההערכה: ראמ"ה מפיקה ומדווחת ממצאים מקצועיים, משרד החינוך מפרש אותם בהקשר החינוכי ומתרגם אותם למדיניות ולפעולה, ושני הגופים בוחנים במשותף את שימושיות התוצרים ואת הצורך בעדכוןם.

המלצה 13 - העברת מידע וידע מראמ"ה למשרד החינוך

מומלץ להסדיר בין משרד החינוך לראמ"ה את העברתם המלאה, הסדורה ובמועד של המידע והידע הנוצרים במסגרת מערך ההערכה, לרבות נתונים, ניתוחים, ממצאים ותובנות הנדרשים למשרד לצורך גיבוש מדיניות, קבלת החלטות, התאמת מענים ומעקב אחר יישומם. במסגרת זו יש להגדיר מראש את סוגי המידע שיועברו, מועדי העברתם, הגורמים הזכאים לקבלם ואופן העברתם.

המלצה 14 - הנגשת המידע הגולמי לצורכי מחקר וניתוח במשרד החינוך

מומלץ להסדיר הנגשה של המידע הגולמי הנדרש לצורכי מחקר וניתוח למשרד החינוך, לשימוש בסביבה מאובטחת ומבוקרת בלבד ובכפוף לכללי הרשאה, פרטיות ואבטחת מידע. הסדר זה יאפשר למשרד לבצע ניתוחים עצמאיים, הצלבות עם מאגרי מידע נוספים, וניתוחים באמצעות כלים מתקדמים, לרבות למידת מכונה ובינה מלאכותית, כאשר התוצרים היוצאים מסביבת המחקר יהיו ממצאים ותובנות שאינם מאפשרים זיהוי אישי.

המלצה 15 - התאמת תוצרי הדיווח לקהלי היעד במשרד החינוך

מומלץ לקיים תהליך משותף של משרד החינוך וראמ"ה להגדרת צורכי המידע ותוצרי הדיווח הנדרשים לקהלי היעד השונים – הנהלת המשרד, מנהלות ומנהלי מחוזות, מפמ"ריות ומפמ"רים, מפקחות ומפקחים ומנהלות ומנהלי בתי ספר. לכל קהל יעד יוגדרו התוכן, רמת הפירוט, חתכי המידע, קבוצות ההשוואה, הפורמט ומועד המסירה המתאימים לצרכיו. מומלץ לבחון באופן תקופתי את מידת השימוש והשימושיות של הדו"חות ולעדכןם בהתאם למשוב מהמשתמשים ולצורכי מערכת החינוך המשתנים.

4.5 תהליך גיבוש בחינה

חשוב כי תהליך גיבוש הבחינה יתבסס על נוהל עבודה סדור, מפורט ומוסכם בין משרד החינוך לראמ"ה, אשר יגדיר את שלבי התהליך, חלוקת האחריות והסמכויות, הגורמים השותפים בכל שלב, מנגנוני האישור והבקרה ואופן הטיפול במחלוקות. ראמ"ה הציגה במסגרת הבדיקה נוהל העוסק בגיבוש הבחינה. עם זאת, מן השיחות עם גורמי המקצוע במשרד החינוך עלה כי חלקם אינם מכירים את הנוהל או את פרטיו במידה מספקת, וכי אין ודאות שהוא משקף הסכמה מלאה של שני הצדדים. עוד עלתה בקרב חלק מהגורמים תחושה כי שיתוף הפעולה בתהליך אינו תמיד מספק, וכי במקרים שבהם מתגלעת מחלוקת מקצועית, ההכרעה מתקבלת בפועל על ידי ראמ"ה. במצב זה, עצם קיומו של נוהל אינו מבטיח תהליך עבודה משותף, מוסכם ומחייב.

המלצה מספר 16 – עדכון, אישור והטמעה של נוהל גיבוש הבחינה

מומלץ כי משרד החינוך וראמ"ה יבחנו במשותף את נוהל גיבוש הבחינה הקיים, יעדכנו אותו בהתאם לצורך ויביאו אותו לאישור ועדת ההיגוי המשותפת שהקמתה הומלצה באחת ההמלצות הקודמות. הנוהל המעודכן ישמש מסגרת עבודה מוסכמת ומחייבת ויגדיר באופן מפורט את שלבי גיבוש הבחינה, חלוקת האחריות והסמכויות בין הגורמים השונים, זהות הגורמים השותפים והמאשרים בכל שלב, לוחות הזמנים ומנגנוני הבקרה. כמו כן, יוגדר במסגרתו מנגנון מוסכם לטיפול במחלוקות מקצועיות, לרבות אופן הסלמתן והכרעתן, באופן שימנע הכרעה חד-צדדית.

מומלץ כי לאחר אישור הנוהל יתקיימו מפגשי הסברה והטמעה בהשתתפות בכירי ראמ"ה ומשרד החינוך והגורמים המקצועיים הרלוונטיים, במטרה להבטיח היכרות מלאה עם הוראותיו, הבנה משותפת של חלוקת התפקידים והסמכויות ויישום עקבי ואחיד של הנוהל לאורך תהליך גיבוש הבחינה.

4.6 הליך פרסום תוצאות המבחנים לציבור

הליך פרסום תוצאות המבחנים והצגתן לציבור מהווה מוקד למחלוקות חוזרות בין ראמ"ה למשרד החינוך. בבסיס המחלוקת עומד הצורך להבחין בין האחריות המקצועית למדידה, לניתוח הממצאים ולדיווח עליהם, הנתונה לראמ"ה במסגרת עצמאותה המקצועית, לבין האחריות של משרד החינוך לפרשנות החינוכית של התוצאות ולגיבוש מדיניות ודרכי פעולה על בסיסן.

הבחנה זו חיונית לשמירה על עצמאותה המקצועית של ראמ"ה, ובמקביל למימוש אחריותו של משרד החינוך למערכת החינוך ולתוצאותיה. הדוח המקצועי של ראמ"ה צריך להציג את ממצאי המדידה באופן עצמאי, שקוף ומבוסס, ללא תלות בהסכמת משרד החינוך לממצאים או למשמעותם. לצד זאת, משרד החינוך רשאי ואף נדרש להציג לציבור את פרשנותו לתוצאות, את משמעותן החינוכית ואת הצעדים שבכוונתו לנקוט בעקבותיהן.

לפיכך, אין הכרח להגיע להסכמה מלאה בין הגופים על הפרשנות ועל אופן הצגת התוצאות לציבור, ואף אין הצדקה להתנות את פרסום הדוח המקצועי בגיבוש הודעה משותפת. עם זאת, נדרש תיאום מוקדם בין הגופים כדי להבטיח הבנה משותפת של הנתונים, למנוע אי-דיוקים ולהבחין באופן ברור בין ממצאים מקצועיים לבין פרשנות חינוכית ועמדות מדיניות. חילוקי דעות בפרשנות התוצאות הם לגיטימיים, ובלבד שאינם מובילים לשינוי הממצאים המקצועיים או לעיכוב בלתי מוצדק בפרסומם.

ראוי לציין בהקשר זה כי במסגרת המסמכים שהציגה ראמ"ה במהלך הבדיקה נכלל נוהל מוצע לפרסום תוצאות המבחנים. נוהל זה יכול לשמש בסיס לדיון משותף בין משרד החינוך לראמ"ה, שבמסגרתו ייבחנו הוראותיו, יעודכנו בהתאם לצורך ויובאו לאישור ועדת ההיגוי המשותפת, במטרה לעגן כמסגרת עבודה מוסכמת ומחייבת, תוך הגדרה ברורה של תחומי האחריות והסמכויות של כל אחד מהגופים.

המלצה מספר 17 – גיבוש נוהל לפרסום תוצאות המבחנים

מומלץ כי משרד החינוך וראמ"ה יגבשו במשותף נוהל מוסדר לתיאום פרסום תוצאות המבחנים ולהצגתן לציבור, ויביאו אותו לאישור ועדת ההיגוי המשותפת. הנוהל יגדיר את שלבי תהליך הפרסום, חלוקת האחריות והסמכויות בין הגופים, לוחות הזמנים, מנגנוני התיאום והעברת המידע, תוך הבחנה ברורה בין האחריות המקצועית של ראמ"ה לבין אחריותו של משרד החינוך לפרשנות החינוכית ולמדיניות הנגזרת מן התוצאות.

במסגרת הנוהל ייקבע כי ראמ"ה אחראית באופן עצמאי לגיבוש הדוח המקצועי ולפרסומו, לרבות המתודולוגיה, ממצאי המדידה, ניתוח התוצאות והצגת מגבלותיהן. הדוח יציג את מכלול הממצאים והנתונים באופן סדור, שיטתי ושקוף, על פי אמות מידה מקצועיות, עקביות ומתועדות מראש, ללא העדפה, השמטה או הבלטה של ממצאים מסוימים, כדי להבטיח הצגה אובייקטיבית, מלאה ומאוזנת של התוצאות. תקציר המנהלים ישקף בנאמנות את התמונה העובדתית ואת מנעד התוצאות המלא, כך שתתקבל תמונה מאוזנת ומייצגת של הישגי התלמידים.

משרד החינוך יהיה אחראי לפרשנות החינוכית של הממצאים, להצגת משמעותם בהקשר של תוכניות הלימודים והיעדים החינוכיים ולגיבוש המסקנות וההשלכות הנוגעות למדיניות החינוך ולפעולות הנדרשות.

הנוהל יבטיח העברה מלאה ובמועד של המידע בין ראמ"ה למשרד החינוך ותיאום מוקדם, שיאפשר למשרד להיערך לפרסום ולגבש את התייחסותו החינוכית והמדיניותית. פרסום הדוח המקצועי של ראמ"ה לא יותנה בהסכמת משרד החינוך או בגיבוש הודעה משותפת. רצוי לתאם את עיתוי הפרסום של הדוח ושל התייחסות המשרד, בלי לפגוע בעצמאותה המקצועית של ראמ"ה או בסמכות המשרד להציג את עמדתו. כל גוף יהיה רשאי להציג את עמדתו בתחומי אחריותו, תוך הבחנה ברורה וחד-משמעית בין הממצאים העובדתיים לבין הפרשנות, המשמעויות והמסקנות הנגזרות מהם.

5. סוגיות מקצועיות פרטניות הנוגעות לכל אחד משלושת "מבחני תנופה" – אנגלית, מדעים ומתמטיקה

פרק זה של הדוח עובר לדיון פרטני בסוגיות הייחודיות לכל אחד משלושת המבחנים במקצועות: אנגלית, מדעים ומתמטיקה. במסגרתו נבחנו הטענות וחילוקי הדעות הספציפיים שהתעוררו ביחס לכל אחד מהמבחנים. לצורך הדיון, הטענות הפרטניות שהועלו על ידי הצדדים רוכזו וגובשו למספר נושאים מרכזיים, המייצגים את מוקדי המחלוקת העיקריים ביחס לכל מבחן. בכל נושא יוצגו עמדות הצדדים ועיקרי המחלוקת, התובנות שעלו מתהליך הבדיקה, חוות הדעת המקצועית, ובמידת הצורך גם המלצות אופרטיביות לשיפור ולהמשך.

מטבע הדברים, חלק מן הסוגיות העולות ביחס לכל אחד משלושת המבחנים נוגעות לנושאים משותפים שכבר נדונו בפרקים הקודמים של הדוח, ולכן קיימת מידה מסוימת של חזרתיות. עם זאת, קיימת חשיבות להתייחסות פרטנית לכל אחד מן המבחנים, כך שהדיון בכל מבחן יעמוד בפני עצמו ויצג תמונה מקצועית מלאה של הסוגיות המרכזיות הנוגעות לו, בפרט לנוכח ההיבטים והדגשים השונים שעלו ביחס לאותן סוגיות יסוד. כאשר סוגיה כבר נדונה בהרחבה בחלקים קודמים של הדוח ואף ניתנה לגביה המלצה, ההתייחסות בפרק זה תהיה תמציתית ותכלול הפניה לדיון ולהמלצה הרלוונטיים. לצד זאת, הדיון הפרטני במבחנים העלה סוגיות והיבטים נוספים, אשר הצדיקו גיבוש המלצות משלימות המוצגות בפרק זה.

5.1 מבחן תנופה באנגלית

בבחינת הטענות שהעלה משרד החינוך ביחס למבחן תנופה באנגלית אל מול התייחסות ראמ"ה לטענות, זוהו חמש נקודות מחלוקת מרכזיות, הנוגעות לתוקף המבחן ופרשנות תוצאותיו, לרמות הביצוע ולאופן הצגת הממצאים, למידת השותפות המקצועית בתהליך פיתוח המבחן, לאנונימיות, מוטיבציה ומהימנות הממצאים ולעיתוי העברת התוצאות והשימוש בהן. להלן יוצגו ביחס לכל אחת מנקודות המחלוקת טענת משרד החינוך, תגובת ראמ"ה וחוות הדעת המקצועית הנגזרת מבחינת שתי העמדות.

5.1.1 תוקף המבחן ופרשנות תוצאותיו

טענת משרד החינוך: המבחן אינו משקף באופן מספק את מלוא תוכנית הלימודים באנגלית, מאחר שהוא מתמקד בעיקר בהבנת הנקרא, כולל רכיב כתיבה מצומצם ואינו כולל הבנת הנשמע ודיבור. לפיכך, אין להסיק ממנו מסקנה כוללת בדבר "עמידה בדרישות תוכנית הלימודים באנגלית", אלא יש לסייג את המסקנות למיומנויות שנמדדו בפועל.

תגובת ראמ"ה: המבחן כלל רכיב כתיבה, והבנת הנקרא הייתה גם בעבר רכיב מרכזי במבחני האנגלית. דיבור מעולם לא נבדק במבחני ראמ"ה, והפסקת רכיב הבנת הנשמע נבעה ממגבלות תפעוליות. עם זאת, ראמ"ה הודיעה כי תחדד בדיווח שרמות הביצוע מתייחסות בעיקר ליכולת הקריאה וכי היא פועלת עם המזכירות הפדגוגית לפיתוח הערכה של שפה דבורה.

חוות דעת: בעניין זה אני מקבל את עמדת משרד החינוך שלמעשה ראמ"ה הסכימה לה בתגובתה. ככל שמבחן תנופה באנגלית מודד בעיקר את מיומנות הקריאה ואינו מכסה את מלוא המיומנויות הנדרשות בתוכנית הלימודים, יש להקפיד כי הצגת התוצאות והפרשנות הנלוות להן יתייחסו במפורש ובאופן ברור להישגים בקריאה, ולא יוצגו כמשקפות עמידה כוללת בדרישות תוכנית הלימודים באנגלית. בהקשר זה, יש להגדיר במשותף ובאופן מדויק בין משרד החינוך לראמ"ה מהו חלקה המדויק של הקריאה מתוך מכלול המיומנויות ותוצרי הלמידה הנדרשים בתוכנית הלימודים, ובהתאם לכך לקבוע את גבולות הפרשנות של תוצאות המבחן.

מעבר לכך, אין להסתפק בהבהרת מגבלותיו של מבחן תנופה הקיים באנגלית. העובדה שמבנה הערכה חלקי זה התקיים גם בעבר אינה מהווה, כשלעצמה, הצדקה להמשך קיומו במתכונתו הנוכחית. ככל שתוכנית הלימודים

באנגלית מגדירה מכלול של מיומנויות מרכזיות הנדרשות מן התלמידות והתלמידים, ראוי שמערך ההערכה הלאומי יבחן את מידת השגתן באופן רחב ומאוזן, ולא יתבסס לאורך זמן על הערכת חלק מהמיומנויות בלבד.

המלצה מספר 18 – השלמת מערך ההערכה באנגלית

מומלץ לפעול להשלמת מערך ההערכה באנגלית כך שייתן כיסוי הולם למיומנויות המרכזיות הנדרשות בתוכנית הלימודים, ובכלל זה כתיבה, הבנת הנשמע ודיבור, וזאת גם בהתאם לכיוון שעליו הצביעה ראמ"ה בתגובתה. מומלץ כי מהלך זה יעוגן בתוכנית עבודה משותפת ומוסכמת של משרד החינוך וראמ"ה, אשר תגדיר את המיומנויות שייכללו במערך ההערכה, את כלי ההערכה המתאימים למדידת כל אחת מהן, את לוחות הזמנים לפיתוחם ולהפעלתם ואת אופן שילוב הממצאים מכלל כלי ההערכה, באופן שיאפשר הצגת תמונה כוללת, תקפה ומהימנה ככל האפשר של הישגי התלמידות והתלמידים באנגלית.

במסגרת זו מומלץ לבחון שילוב של טכנולוגיות דיגיטליות מתקדמות וכלי בינה מלאכותית בפיתוח ובבדיקה של רכיבי ההערכה, ובפרט בתחומי הדיבור, הכתיבה והבנת הנשמע. כלים אלה עשויים לאפשר הערכה רחבה ויעילה יותר של מיומנויות שקשה להעריך במבחן כתוב מסורתי, תוך הפחתת העומס התפעולי וקיצור זמני הבדיקה והעיבוד. שילובם צריך להיעשות באופן מבוקר והדרגתי, תוך בחינת התוקף והמהימנות, שמירה על הוגנות בין קבוצות תלמידות ותלמידים, אבטחת מידע ובקרה מקצועית על תהליכי ההערכה.

5.1.2. רמות הביצוע ואופן הצגת הממצאים (התייחסות בהמלצה מספר 6)

טענת משרד החינוך: משרד החינוך טוען כי אופן הגדרת רמות הביצוע והצגתן יוצר תמונה שאינה משקפת באופן נכון את רצף הישגי התלמידות והתלמידים. בפרט, הגדרת הרמה הגבוהה בלבד כ"עמידה בדרישות תוכנית הלימודים", בעוד יתר הרמות משקפות דרגות שונות של עמידה חלקית, עלולה ליצור בפועל חלוקה בינארית בין תלמידות ותלמידים ה"עומדים בדרישות" לבין אלה שאינם עומדים בהן. לטענת המשרד, פרשנות זו בעייתית גם משום שהמבחן עצמו מודד רק חלק מהמיומנויות הנכללות בתוכנית הלימודים באנגלית. בנוסף, יש לתת ביטוי ברור להתפלגות התלמידות והתלמידים בכל ארבע רמות הביצוע ולהימנע מהסקת מסקנות גורפות על בסיס שיעור התלמידות והתלמידים ברמה העליונה בלבד.

תגובת ראמ"ה: ראמ"ה דוחה את הטענה כי הציגה את התוצאות באופן בינארי ומדגישה כי בדוח הוצגו ארבע רמות ביצוע, המשקפות רצף של הישגים, וכי לא נעשה בו שימוש במונח "אינם עומדים בדרישות". לטענתה, רמות הביצוע ונקודות החתך נקבעו במסגרת הליך מקצועי של הצבת תקנים, על בסיס מתודולוגיה מקובלת ובהשתתפות גורמי המקצוע במשרד החינוך. ראמ"ה מציינת כי לא קיבלה את הצעת משרד החינוך לשנות או לאחד בדיעבד את הרמות, מאחר שהדבר אינו עולה בקנה אחד עם החלטות ועדת הצבת התקנים. עם זאת, בעקבות הדיון בנושא נבחנת האפשרות לשנות את שמה של הרמה העליונה ל"רמה המצופה", בתיאום עם המזכירות הפדגוגית.

חוות דעת: בעניין זה אני מקבל את עמדת משרד החינוך בדבר הקושי הנובע מאופן הגדרת רמות הביצוע והצגתן, כפי שפורט בסעיף 4.1 ובהמלצה מספר 6.

הצגת הרמה העליונה בלבד כ"עמידה בדרישות תוכנית הלימודים" היא בעייתית מבחינה מקצועית ופדגוגית. הרמה העליונה נועדה לשקף את דרגת השליטה הגבוהה ביותר בסולם ההערכה, בעוד שרף העמידה בדרישות תוכנית הלימודים אמור לבטא את רמת השליטה הבסיסית המצופה מכלל התלמידים. הזיהוי של רמת הישגים הגבוהה ביותר עם עמידה בדרישות תוכנית הלימודים עשויה ליצור תמונה בינארית מטעה של עמידה או אי-עמידה בדרישות שאינה משקפת נאמנה את רצף רמות השליטה ואת ההבדלים ביניהן. זאת אף שהגדרת הרמות ושיוך גובשו בוועדה מקצועית משותפת בהשתתפות נציגי משרד החינוך.

קושי זה מתחדד עוד יותר לנוכח העובדה, כפי שנדונה בסעיף הקודם, כי המבחן באנגלית אינו מודד את מלוא המיומנויות הנכללות בתוכנית הלימודים באנגלית.

לצד זאת, אני מקבל את עמדת ראמ"ה כי אין מקום לשנות בדיעבד את נקודות החתך, את שיוך התלמידות והתלמידים לרמות הביצוע או את המתודולוגיה המקצועית שעל בסיסה נותחו תוצאות המבחן.

ההצעה של ראמ"ה לשנות את שמה של הרמה העליונה ל"רמה מצופה" מהווה צעד בכיוון הנכון, שכן היא מבטאת את הצורך בהגדרה מפורשת של רמת השליטה המצופה מהתלמידים. עם זאת, שינוי השם לבדו אינו מספק. בהתאם להמלצה מספר 6, נדרשת בחינה מחודשת של רמות הביצוע וקבלת החלטה מקצועית באשר להגדרת רף הבסיס החינוכי ולמיקומו בסולם רמות הביצוע, בהתאם לתוצרי הלמידה ולדרישות תוכנית הלימודים.

5.1.3. מידת השותפות המקצועית בתהליך פיתוח המבחן (התייחסות בהמלצה מספר 16)

טענת משרד החינוך: משרד החינוך טוען כי מידת השותפות וההשפעה של המפמ"ר וגורמי המקצוע בתהליך פיתוח המבחן אינה מספקת. לטענתו, הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בקביעת הרכב ועדת פיתוח הבחינה, בהגדרת המיומנויות שייכללו במבחן ובהחלטות מקצועיות הנוגעות למבנהו. המשרד סבור כי הגורמים האחראים על תוכנית הלימודים ועל הוראת המקצוע צריכים להיות גורמים שותפים באופן משמעותי בקביעת מה יימדד ובאיזה אופן, וכי במצב הקיים אין מנגנון מוסכם וברור לטיפול במקרים שבהם מתגלעת מחלוקת מקצועית בין גורמי המשרד לבין ראמ"ה.

תגובת ראמ"ה: ראמ"ה דוחה את הטענה להיעדר שותפות וטוענת כי המפמ"ר וגורמי המקצוע מעורבים באופן שוטף בתהליך פיתוח המבחן. לדבריה, ההחלטה על מינוי חברי ועדת פיתוח הבחינה היא בסמכות ראמ"ה, אך מתקבלת לאחר התייעצות עם המפמ"ר, והמלצות המפמ"ר לגבי הרכב הוועדות אומצו כמעט בכל המקרים שבהם הדבר התאפשר מבחינה טכנית ומשפטית. ראמ"ה מפנה לנוהל הקמת ועדות ההיגוי לפיתוח מבחנים, המעגן את מקומם של המפמ"ריות והמפמ"רים הן כחברי ועדה והן כגורמים שעימם מתקיימת התייעצות ביחס להרכב הוועדה, ומציינת כי דרך עבודה זו מתקיימת בפועל מזה שנים.

חוות דעת: בעניין זה, עצם הצורך בשיתוף ובהתייעצות בין ראמ"ה לבין משרד החינוך (בעיקר המפמ"ר כמו גם גורמי מקצוע נוספים) מוסכם בין הצדדים ואינו שנוי במחלוקת. המחלוקת נוגעת בעיקר לאופן שבו הצדדים תופסים את התהליך הקיים, להיקף השותפות הנדרש, למשמעותה ולחלוקת האחריות והסמכויות ביניהם.

יש להבחין בין אחריותו של משרד החינוך לקביעת תוכנית הלימודים, תוצרי הלמידה והמיומנויות שאותם מבקשת מערכת החינוך להקנות לתלמידות ולתלמידים ולהעריך, לבין אחריותה ועצמאותה המקצועית של ראמ"ה בפיתוח כלי מדידה תקפים ומהימנים ובקביעת המתודולוגיה המקצועית הנדרשת להערכתם. חלוקת אחריות זו מחייבת ממשק מקצועי הדוק בין הצדדים, המבחן צריך לשקף באופן הולם את תוכנית הלימודים ואת היעדים המקצועיים שקובע משרד החינוך, ובד בבד להיבנות בהתאם לעקרונות ולסטנדרטים המקצועיים שעליהם אמונה ראמ"ה. מכאן שהליך פיתוח המבחן אינו יכול להתבסס על פעולה חד-צדדית של מי מהצדדים, אלא מחייב שותפות מקצועית מוסדרת לאורך שלבי התהליך.

הפערים בתפיסת התהליך ובהבנת חלוקת האחריות והסמכויות מחזקים את הצורך בהסדרה מפורשת של ממשקי העבודה. סעיף 4.5 לדוח עוסק בצורך בנוהל לגיבוש הבחינה, והמלצה מספר 16 עוסקת בעדכון, באישור ובהטמעה של נוהל זה. גיבוש נוהל עבודה סדור, מפורט ומוסכם בכתב בין משרד החינוך לראמ"ה, אשר יגדיר את שלבי התהליך, את חלוקת האחריות והסמכויות, את הגורמים השותפים והמאשרים בכל שלב, את מנגנוני הבקרה ואת אופן הטיפול במחלוקות, צפוי לתת מענה לחלק ניכר מהפערים שעלו ולצמצם את האפשרות להישנותן של מחלוקות דומות בעתיד.

5.1.4. אנונימיות, מוטיבציה ומהימנות הממצאים (התייחסות בהמלצות 9 עד 12)

טענת משרד החינוך: משרד החינוך טוען כי ההבהרה לתלמידות ולתלמידים שהמבחן אינו משפיע על הציון האישי עלולה הייתה לפגוע במוטיבציה שלהם, במידת המאמץ וברצינות המענה, ובכך להשפיע גם על מהימנות הממצאים. לטענת המשרד, השפעה אפשרית זו לא נבחנה ולא הודגשה במידה מספקת במסגרת הצגת התוצאות.

תגובת ראמ"ה: ראמ"ה טוענת כי סוגיית המוטיבציה נבחנה באמצעות ניתוח דפוסי המענה והשוואות בין מבחנים ושנים, וכי לא נמצא בסיס לקביעה שההודעה בדבר היעדר ציון אישי היא שגרמה להישגים הנמוכים. לדבריה, ההבהרה נועדה דווקא ליצור תנאי היבחנות אחידים בין בתי הספר, לאחר שבעבר תלמידות ותלמידים קיבלו מסרים שונים באשר למשמעות המבחן. ראמ"ה מציינת עוד כי בדוח הוצגו נתוני המענה, ובאנגלית שיעור המענה עמד על 87%.

חוות דעת: בעניין זה אני מקבל את טענת ראמ"ה באשר למהימנות הממצאים, ואיני סבור שניתן לקבוע, על בסיס החומרים שנבחנו, כי עצם ההבהרה לתלמידות ולתלמידים שהמבחן אינו נכלל בציון האישי פגעה במהימנותם. יש משקל לטענת ראמ"ה כי מדובר בסוגיה מורכבת וכי הבדיקות שנערכו לא הצביעו על השפעה חד-משמעית. יתרה מכך, מבחן הערכה מערכתי אינו צריך להתבסס על יצירת רושם בקרב התלמידות והתלמידים כאילו לציון יש משמעות אישית, כאשר בפועל אין הדבר כך.

עם זאת, הבדיקות שהוצגו אינן מספקות, כדי לקבוע כי לאנונימיות ולהיעדר המשמעות האישית של הציון לא הייתה השפעה על מידת המאמץ שהשקיעו התלמידות והתלמידים ועל יכולתו של המבחן לשקף את מלוא היכולת. בחינה של סוגיה זו אינה יכולה להסתפק בשיעורי השתתפות והגשת המבחן, אלא צריכה להתייחס גם לדפוסי המענה ולמדדים המעידים על מידת המאמץ שהושקע בבחינה, כגון זמני מענה קצרים במיוחד, תשובות חסרות, דילוג על שאלות ואי-מיצוי זמן הבחינה. בהתאם לכך, המלצה מספר 12 כוללת הפקה ופרסום של דוח טכני מפורט לכל מבחן תנופה, בדומה למקובל במבחנים בין-לאומיים, שיכלול גם מדדים מסוג זה ויאפשר לבחון באופן שיטתי את איכות הנתונים ואת המידה שבה התוצאות משקפות את יכולות התלמידות והתלמידים.

כפי שנידון בסעיף 4.3, העוסק בסוגיית אנונימיות המבחנים, וההמלצות האופרטיביות הנגזרות ממנו מפורטות בהמלצות מספר 9-12. המלצות אלה כוללות גיבוש מסר אחיד בדבר אנונימיות הבחינה ומשמעותה, קביעת מדיניות לעידוד השתתפות ומוטיבציה, בחינה מחודשת של מודל האנונימיות במבחני תנופה והפקת דוח טכני שיאפשר בחינה שיטתית ושקופה של איכות הנתונים, מהימנותם ותקפותם.

5.1.1 עיתוי העברת התוצאות והשימוש בהן (התייחסות בהמלצות 7-8)

טענת משרד החינוך: משרד החינוך טוען כי משך הזמן עד לקבלת התוצאות והשיתוף המאוחר של המפמ"ר ושל גורמי המקצוע במשרד פוגעים ברלוונטיות של הנתונים וביכולת לעשות בהם שימוש אפקטיבי לצורך קבלת החלטות, הפקת לקחים והתערבות פדגוגית בזמן.

תגובת ראמ"ה: ראמ"ה מבחינה בין מועד פרסום הדוח הארצי לבין מועד העברת התוצאות לבתי הספר. לדבריה, בתי הספר קיבלו את תוצאותיהם בתוך 6-9 חודשים ממועד הבחינה, והמחוזות קיבלו את הנתונים מספר שבועות לאחר מכן.

חוות דעת: בעניין זה אני מקבל בעיקרה את עמדת משרד החינוך. יש אמנם להבחין בין הזמן הנדרש להעברת התוצאות לבתי הספר לבין הזמן הנדרש להפקת תמונה מערכתית מלאה ולפרסום הדוח הארצי. עם זאת, העובדה שבתי הספר קיבלו את תוצאותיהם בתוך 6-9 חודשים, אף שהיא מהווה שיפור, עדיין משקפת פרק זמן משמעותי במונחי מערכת חינוך; ובוודאי שאין הצדקה לכך שהדוח הארצי והמידע הנדרש לגורמי המטה יגיעו רק לאחר זמן ממושך בהרבה.

תכליתה של מערכת הערכה לאומית אינה מסתיימת בביצוע מדידה תקפה ומהימנה. ערכה של ההערכה תלוי גם ביכולת להפוך את הממצאים למידע רלוונטי וזמין בזמן, המאפשר למערכת ללמוד, לקבל החלטות, לתכנן מדיניות ולגבש מענים פדגוגיים. ככל שחולף זמן רב יותר בין ביצוע המבחן לבין העברת הממצאים, פוחתת יכולתם של הגורמים הרלוונטיים לעשות בהם שימוש אפקטיבי.

כפי שנידון בסעיף 4.2, שעסק במשך הזמן ממועד קיום הבחינה ועד להעברת תוצאותיה ולפרסומן, המלצות מספר 7-8 נועדו להבטיח כי תוצאות ההערכה יעמדו לרשות מערכת החינוך בתוך פרק זמן קצר שיאפשר שימוש אפקטיבי בהן. זאת באמצעות קביעת לוחות זמנים מחייבים לשלבי התהליך, ובמקביל גיבוש אסטרטגיה רב-שנתית למעבר להערכה דיגיטלית ולשילוב טכנולוגיות מתקדמות ובינה מלאכותית, שיסייעו בקיצור תהליכי הפיתוח, הבדיקה, העיבוד והדיווח, לצד שיפור איכות ההערכה והרלוונטיות והשימושיות של תוצריה.

5.2 מבחן תנופה במדעים

בחינת טענות משרד החינוך, תגובות ראמ"ה והמידע שנאסף במסגרת הבדיקה מעלה כי המחלוקות ביחס למבחן במדעים מתמקדות בתהליך גיבוש המבחן ובמידת השותפות של גורמי המקצוע במשרד החינוך, בהלימה לתוכנית הלימודים ולתוצרי הלמידה, בקביעת רמות הביצוע ובפרשנותן ביחס לדרישות תוכנית הלימודים, וכן במידת התאמתם של תוצרי הבחינה לצורכי המשרד וליכולתו להפיק מהם תובנות פדגוגיות וניהוליות לשיפור ההוראה והלמידה.

5.2.1 מעורבות גורמי המקצוע בתהליך גיבוש ופיתוח המבחן (התייחסות בהמלצה מספר 16)

טענת משרד החינוך: לטענת משרד החינוך, המפמ"ריות והמפמ"רים וגורמי המקצוע אינם גורמים שותפים במידה מספקת בעיצוב כלי ההערכה ובהרכב ועדות המבחנים, ולא מתקיים עמם שיח מקצועי מקדים בהיקף הנדרש. כתוצאה מכך, לשיטת המשרד, עלולים להיווצר מבחנים שאינם מותאמים באופן מספק לתוכנית הלימודים ולצרכים המקצועיים של תחום הדעת, וכן תוצרים שאינם נותנים מענה מספק לצורכי הניהול והשיפור הפדגוגי.

תגובת ראמ"ה: ראמ"ה דוחה טענה זו וטוענת כי המפמ"ריות והמפמ"רים הם גורמים שותפים מלאים בעיצוב ההערכה ובהרכב הוועדות וכי מעורבותם והשפעתם מתועדות לאורך תהליך הפיתוח. לטענתה, המבחנים נבנים על בסיס תוכנית הלימודים ובדרך כלל תוך הסכמה מקצועית עם המפמ"ר ביחס לפרטי המבחן. ראמ"ה מצביעה גם על מפגשים שהתקיימו עם מפמ"רית מדעים ועל ניתוחי נתונים שנערכו עמה כדוגמה לשיתוף הפעולה המקצועי המתקיים בפועל.

חוות דעת: סוגיה זו אינה ייחודית למבחן במדעים, והיא נדונה במסגרת הסוגיות המשותפות לכלל מבחני תנופה וכן בפרק שעסק במבחן תנופה באנגלית. לפיכך, אין צורך לחזור כאן על מלוא הדיון העקרוני, וחוות הדעת שהוצגה ביחס לסוגיה זו בפרק האנגלית חלה גם על המבחן במדעים. הסוגיה נידונה בסעיף 4.5 לדוח, העוסק בצורך בנוהל מוסכם לגיבוש הבחינה, ובהמלצה מספר 16, העוסקת בעדכון, באישור ובהטמעה של נוהל זה.

5.2.2 הלימת המבחן לתוכנית הלימודים ולתוצרי הלמידה (התייחסות בהמלצה מספר 16)

טענת משרד החינוך: משרד החינוך טוען כי התהליך הקיים עלול להביא לכך שהמבחן אינו משקף במידה מספקת את תוכנית הלימודים ואת צורכי תחום הדעת. הטענה אינה נוגעת רק לשאלה אם נושאים מסוימים מופיעים במבחן, אלא גם לשאלה אם הרכב הפריטים, המיומנויות הנבדקות ורמות החשיבה הנדרשות משקפים את הדגשים שמשרד החינוך מבקש לקדם בהוראת המדעים.

תגובת ראמ"ה: ראמ"ה טוענת כי מבחני תנופה נבנים על בסיס תוכנית הלימודים וכי גורמי המקצוע גורמים שותפים בפיתוחם. לשיטתה, הטענה שלפיה המבחנים אינם מותאמים לתוכנית הלימודים אינה עולה בקנה אחד עם תהליך הפיתוח המתועד ועם המעורבות המקצועית של המפמ"ריות והמפמ"רים.

חוות דעת: בסוגיה זו יש להבחין בין עצם ההתבססות על תוכנית הלימודים לבין שאלת ייצוגה במפרט המדידה. הטענה בבסיס המענה של ראמ"ה מקובלת - בחינה אינה יכולה ואינה נדרשת למדוד את מלוא תוכנית הלימודים. במיוחד בתחום המדעים, נדרש לבחור ולדגום שילוב של תחומי תוכן, ידע ומיומנויות מדעיות. לפיכך, העובדה שלא כל רכיבי תוכנית הלימודים נכללים בבחינה אינה מעידה כשלעצמה על פגם בתוקף המבחן.

השאלה המקצועית המרכזית היא האם הבחירה מה למדוד, באילו מינונים ובאילו רמות חשיבה נעשתה מראש במסגרת מפרט מדידה ברור ומוסכם. ע"פ מענה ראמ"ה אכן גובש מפרט מדידה בשלב מקדים של תכנון הבחינה וקיים מסמך מפרט. ולאור זאת טענת ראמ"ה לגבי קיום מפרט מדידה מוסכם למבחן תנופה במדעים כחלק מפיתוח המבחן מקובלת.

עם זאת, ניכר שקיימת תפיסה אחרת למשרד החינוך ולראמ"ה של התהליך, רמת מעורבותם ותוצריו המובילה למחלוקת מהותית בין הצדדים ביחס למה שנמדד. הדבר מעיד בראש ובראשונה על צורך בהסדרה טובה יותר של שלב הגדרת מפרט המדידה כחלק מתהליך פיתוח הבחינה. הסוגיה נידונה בסעיף 4.5 לדוח, העוסק בצורך בנוהל מוסכם לגיבוש הבחינה, ובהמלצה מספר 16, העוסקת בעדכון, באישור ובהטמעה של נוהל זה.

5.2.3 רמות הביצוע ומשמעותן הפדגוגית (התייחסות בהמלצה מספר 6)

טענת משרד החינוך: משרד החינוך מעלה קושי ביחס לאופן שבו רמות הביצוע מוגדרות ומפורשות, ובפרט כאשר הרמה הגבוהה ביותר מזוהה עם "עמידה בדרישות תוכנית הלימודים". לטענתו, הגדרה כזו עלולה ליצור תמונה שלפיה תלמידות ותלמידים ברמות אחרות אינם עומדים בדרישות, אף שרמת ביצוע היא חלק מרצף של ידע ומיומנויות ולא בהכרח קו המפריד בין הצלחה לכישלון.

תגובת ראמ"ה: ראמ"ה מדגישה כי המפמ"ריות והמפמ"רים היו מעורבים בתהליך הצבת התקנים ובניסוח רמות הביצוע. ביחס למדעים היא מצביעה במפורש על מעורבות מפמ"רית המדעים בתיקון ניסוח רמות הביצוע, ורואה בכך עדות לכך שהתהליך לא נעשה באופן חד-צדדי על ידה.

חוות דעת: בעניין זה אני מקבל את עמדת משרד החינוך בדבר הקושי הנובע מאופן הגדרת רמות הביצוע והצגתן, כפי שפורט בסעיף 4.1 ובהמלצה מספר 6.

הצגת הרמה העליונה בלבד כ"עמידה בדרישות תוכנית הלימודים" היא בעייתית מבחינה מקצועית ופדגוגית. הרמה העליונה נועדה לשקף את דרגת השליטה הגבוהה ביותר בסולם ההערכה, בעוד שרף העמידה בדרישות תוכנית הלימודים אמור לבטא את רמת השליטה הבסיסית המצופה מכלל התלמידים. הזיהוי של רמת ההישגים הגבוהה ביותר עם עמידה בדרישות תוכנית הלימודים עשויה ליצור תמונה בינארית מטעה של עמידה או אי-עמידה בדרישות שאינה משקפת נאמנה את רצף רמות השליטה ואת ההבדלים ביניהן. זאת אף שהגדרת הרמות ושיוכן גובשו בוועדה מקצועית משותפת בהשתתפות נציגי משרד החינוך.

לצד זאת, אני מקבל את עמדת ראמ"ה כי אין מקום לשנות בדיעבד את נקודות החתך, את שיוך התלמידות והתלמידים לרמות הביצוע או את המתודולוגיה המקצועית שעל בסיסה נותחו תוצאות המבחן.

5.2.4 שימושיות התוצאות לצרכים פדגוגיים וניהוליים

טענת משרד החינוך: משרד החינוך טוען כי התוצרים המתקבלים לאחר הבחינה אינם מספקים לגורמי המקצוע תמונה מפורטת דיה המאפשרת להבין את נקודות החוזק והחולשה של התלמידות והתלמידים ולתרגם את הממצאים לפעולות פדגוגיות. במסגרת השיח עם מפמ"רית מדע וטכנולוגיה עלה, בין היתר, כי לאחר הבחינה מתקבל מידע מצומצם יחסית וכי חסר ניתוח שיטתי של דפוסי המענה של התלמידות והתלמידים, המקשה על הפקת תובנות ביחס להוראה וללמידה.

תגובת ראמ"ה: ראמ"ה דוחה את הטענה שלפיה הנתונים אינם שימושיים ומצביעה על מפגשי ניתוח נתונים שנערכו עם המפמ"ריות והמפמ"רים ועל תוצרים שהוצגו להם. לטענתה, ניתוחים מסוג זה נעשו גם בעבר, וחלק מן המידע שנוצר בעקבותיהם אף שימש בפועל את גורמי המקצוע. ראמ"ה מדגישה גם כי חלק מן הביקורת מתייחסת לדוחות שטרם פורסמו או שלא הועברו עדיין למפמ"רים.

חוות דעת: מן החומרים והשיחות עולה כי ראמ"ה מבצעת ניתוחים של תוצאות הבחינה, מקיימת מפגשים עם גורמים שונים במשרד החינוך ומעמידה לרשותם דוחות, נתונים ותוצרים. לכן, אין לקבל טענה שלפיה לא מתקיימים ניתוח או העברת מידע לאחר הבחינה. יש גם לתת משקל להסתייגות ראמ"ה שלפיה חלק מן הביקורת התייחס לתוצרים שבמועד העלאת הטענות טרם הושלמו או טרם הועברו לגורמי המקצוע.

בחינת הטענות והחומרים מעלה כי על אף הדוחות, התוצרים ומפגשי הניתוח המתקיימים כיום, עדיין קיים פער בין המידע המועבר לבין צורכיהם של חלק מגורמי המקצוע במשרד החינוך. פער זה בא לידי ביטוי בצורך במידע מפורט ומותאם יותר, שיאפשר להבין את דפוסי הביצוע של התלמידות והתלמידים, לזהות באופן שיטתי נקודות חוזק וחולשה ולהפיק תובנות יישומיות לשיפור ההוראה והלמידה. העובדה שפער זה עלה במסגרת הבדיקה מפי מספר בעלי ובעלות תפקידים במשרד החינוך, ברמות ובתחומי אחריות שונים, מחזקת את הצורך בבחינה משותפת של צורכי המידע ובהתאמת התוצרים באופן שיבטיח שימוש אפקטיבי יותר בממצאי ההערכה.

אפקטיביות של מערכת הערכה לאומית אינה מסתיימת במדידה תקפה ומהימנה ובניתוח מקצועי של התוצאות. תכליתה היא גם להפוך את תוצאות המדידה לידע שניתן לעשות בו שימוש לצורך קבלת החלטות, גיבוש מדיניות ושיפור ההוראה והלמידה. מכאן שהעברת מידע וידע באופן מלא, סדור, במועד ובהתאמה לצורכי קהל המשתמשים והמשתמשות היא חלק אינטגרלי ממעגל ההערכה ולא תוצר נלווה לו.

לסיכום, אף שראמ"ה מעבירה למשרד החינוך מידע, דוחות ותוצרי ניתוח ומשקיעה בהנגשתם, יש מקום לבחינה מערכתית משותפת של מידת התאמתם לצורכי גורמי המקצוע והניהול במשרד החינוך, במטרה לזהות פערים ולגבש מענים שיאפשרו שימוש אפקטיבי יותר בממצאי ההערכה. יש להסדיר במשותף את סוגי המידע והתוצרים שיועברו, את הגישה המבוקרת לנתונים הגולמיים לצורכי מחקר וניתוח ואת התאמת תוצרי הדיווח לצורכיהם של קהלי היעד השונים, כפי שפורט בסעיף 4.4 לדוח ובהמלצות 13–15.

לכך מתווספת המלצה מספר 19 להלן, הקובעת כי יש לעגן בשגרת העבודה ובנהלים המשותפים מפגש ל"הפקת לקחים פדגוגיים" לאחר פרסום תוצאות כל בחינה, במטרה לתרגם את ממצאי ההערכה לתובנות ולפעולות מעשיות לשיפור ההוראה והלמידה.

המלצה מספר 19 – מיסוד תהליך הפקת לקחים פדגוגיים בעקבות תוצאות המבחנים

מומלץ לעגן בנהלי העבודה המשותפים של משרד החינוך וראמ"ה תהליך סדור של הפקת לקחים פדגוגיים לאחר פרסום תוצאות כל בחינה. במסגרת זו יתקיים מפגש מקצועי משותף בהשתתפות גורמי המקצוע הפדגוגיים במשרד החינוך, לרבות המפמ"רים הרלוונטיים, ונציגי ראמ"ה, שבו יוצגו וינתחו הממצאים המרכזיים, דפוסי ההישגים, הפערים והקשיים העולים מן התוצאות, במטרה להפיק תובנות שיסייעו בשיפור ההוראה והלמידה.

התהליך יתבסס על המידע ועל תוצרי הניתוח שתעמיד ראמ"ה, תוך הבחנה בין אחריותה המקצועית למדידה ולניתוח הממצאים לבין אחריות משרד החינוך לגיבוש המסקנות הפדגוגיות ודרכי הפעולה הנגזרות מהן. מומלץ כי המפגש יתקיים כחלק קבוע ממחזור הבחינה, במועד מוגדר לאחר פרסום התוצאות, וכי עיקרי התובנות והפעולות להמשך יתועדו וישמשו בסיס למעקב ולשיפור מתמשך.

5.3 מבחן תנופה במתימטיקה

בחינת טענות משרד החינוך, תגובות ראמ"ה והמידע שנאסף במסגרת הבדיקה מעלה כי המחלוקות ביחס למבחן במתמטיקה מתמקדות במידת השותפות וההשפעה של גורמי המקצוע במשרד החינוך על פיתוח המבחן וקבלת ההחלטות, בייצוג תחומי התוכן ורמות החשיבה וביכולת להפיק דיווח מפורט ושימושי, בתהליך קביעת רמות הביצוע ובמשמעותן הפדגוגית, וכן בעיתוי העברת התוצאות ובאפשרות להפיק מהן תובנות לשיפור ההוראה והלמידה.

5.3.1 מעורבות גורמי המקצוע והרכב ועדות הפיתוח (התייחסות בהמלצה מספר 16)

טענת משרד החינוך: לטענת משרד החינוך, לא מתקיים תיאום מלא ושיתוף מספק של המפמ"ריות והמפמ"רים בתהליכי בניית מבחני המתמטיקה ובהרכב ועדות הפיתוח. בין היתר הועלו הסתייגויות ביחס להרכב חלק מן הוועדות ולמידת הייצוג של נשות ואנשי מקצוע המכירים באופן ישיר את שכבת הגיל, תוכנית הלימודים ואוכלוסיית התלמידות והתלמידים הנבחנת. לטענת גורמי המקצוע, כאשר הרכב הוועדה ותהליך קבלת ההחלטות אינם מתבצעים בשותפות מספקת, עלול להיווצר פער בין כלי ההערכה לבין הנלמד בפועל בכיתות וצרכי תחום הדעת.

תגובת ראמ"ה: ראמ"ה דוחה את הטענה בדבר היעדר שותפות וטוענת כי המפמ"ריות והמפמ"רים עובדים באופן שוטף עם צוותי ראמ"ה, משתתפים בוועדות הפיתוח ומעורבים בהחלטות המקצועיות. ראמ"ה מדגישה כי גם כאשר קיימות מחלוקות מקצועיות, הן אינן מעידות על היעדר שיתוף אלא על קיומם של תפקידים ושיקולים מקצועיים שונים. ביחס למתמטיקה מציינת ראמ"ה כי מתקיים שיח מקצועי שוטף עם גורמי המקצוע וכי במהלך שנת 2026 אף התקיים יום עבודה משותף עם מפמ"רית המתמטיקה וצוותה, שבו הוצגו ניתוחי פריטים של מבחני תנופה.

חוות דעת: סוגיה זו אינה ייחודית למבחן במתימטיקה, והיא נדונה במסגרת הסוגיות המשותפות לכלל מבחני תנופה וכן בפרקים שעסקו במבחני תנופה באנגלית ומדעים. לפיכך, אין צורך לחזור כאן על מלוא הדיון העקרוני, וחוות הדעת שהוצגה ביחס לסוגיה זו בפרקי מבחני תנופה באנגלית ומדעים חלה גם על המבחן במתימטיקה. המענה המוצע לסוגיה מעוגן בסעיף 4.5 לדוח, העוסק בצורך בנוהל מוסכם לגיבוש הבחינה, ובהמלצה מספר 16, העוסקת בעדכון, באישור ובהטמעה של נוהל זה.

5.3.2 ייצוג תחומי התוכן ורמות החשיבה במבחן ובדיווח

טענת משרד החינוך: גורמי המקצוע במשרד החינוך מבקשים כי המבחן יאפשר קבלת תמונה מובחנת ביחס לתחומי התוכן ולרמות החשיבה השונות בתוכנית הלימודים במתמטיקה. בין היתר עלו טענות ביחס לניסוח רמות הביצוע ולמידת הייצוג של תחומי ליבה, וכן ביחס לכך שאיחוד קטגוריות של חשיבה או היעדר דיווח מפורט על תתי-תחומים מקשים על השימוש הפדגוגי בתוצאות.

תגובת ראמ"ה: ראמ"ה מדגישה כי המבחן כולל מראש מגוון תחומי תוכן ורמות חשיבה. במבחן מתמטיקה לכיתה ו', למשל, נכללו תחומים כגון מספרים טבעיים ואפס, שברים, חקר נתונים, גיאומטריה ומדידות, וכן מספר רמות חשיבה. עם זאת, ראמ"ה מסבירה כי אין די בכך שתחום מסוים נכלל במבחן כדי שניתן יהיה לדווח עליו בנפרד. לצורך הפקת אומדן מהימן ברמת תת-תחום נדרש מספר מינימלי של פריטים, ולדבריה נדרשים בקירוב שמונה פריטים לצורך דיווח בית-ספרי מהימן על תחום מסוים. בשל מגבלת משך המבחן ומספר הפריטים, נאלצה ראמ"ה בחלק מן המקרים לאחד קטגוריות בדיווח.

חוות דעת: אני מקבל את עמדת ראמ"ה שאין לדווח על תת-תחום כאשר מספר הפריטים אינו מאפשר אומדן מהימן. לצד זאת, למשרד החינוך צורך במידע מפורט לצרכים פדגוגיים, ולכן מומלץ להגדיר מראש במפרט המבחן לא רק מה יימדד, אלא גם על מה ניתן יהיה לדווח באופן מהימן.

זהו למעשה איזון מובנה בין רוחב הכיסוי לבין עומק המדידה. ככל שמבקשים לכלול במבחן מספר גדול יותר של תחומי תוכן ורמות חשיבה, מספר הפריטים המוקצה לכל אחד מהם קטן. כתוצאה מכך ניתן אולי לקבוע שהתחום נכלל במבחן, אך לא בהכרח ניתן לדווח עליו בנפרד ברמת מהימנות מספקת.

לפיכך, הפתרון הנכון אינו לחייב את ראמ"ה להפיק דיווח שאינו עומד בדרישות מקצועיות, אלא להגדיר מראש את מטרת המבחן ואת רמת הפירוט הנדרשת מן התוצאות. אם משרד החינוך מבקש לקבל אומדנים נפרדים ומהימנים בגיאומטריה, בשברים, בחקר נתונים וברמות חשיבה שונות, יש לתכנן מראש כלי הערכה שיכלול מספר מספק של פריטים בכל תחום. אם הדבר אינו אפשרי במסגרת מבחן יחיד, יש לשקול פתרונות כגון שימוש במספר נוסחי מבחן מקושרים או השלמת המדידה באמצעות כלים נוספים.

מכאן גם נובע עיקרון חשוב שמפרט המבחן צריך להגדיר לא רק מה ייבדק, אלא גם על מה ניתן יהיה לדווח באופן מהימן לאחר הבחינה. יש להבחין מראש בין תחום המיוצג בבחינה לבין תחום שניתן להפיק לגביו אומדן עצמאי.

המלצה מספר 20 - התאמת מפרט המבחן לרמת הדיווח הנדרשת

מומלץ כי משרד החינוך וראמ"ה יגדירו במשותף, כבר בשלב תכנון המבחן, לא רק את תחומי התוכן ורמות החשיבה שייכללו בו, אלא גם את רמת הפירוט שבה נדרש וניתן יהיה לדווח על התוצאות באופן מהימן. יש להבחין במפרט המבחן בין תחום המיוצג באמצעות פריטים בבחינה לבין תחום שלגביו מתוכנן להפיק אומדן עצמאי ומהימן.

ככל שמשרד החינוך מבקש לקבל תוצאות נפרדות ברמת תתי-תחומים או רמות חשיבה, יש לתכנן את כלי ההערכה כך שיוקצה לכל אחד מהם מספר מספק של פריטים לצורך הפקת אומדן בעל מהימנות מספקת. כאשר לא ניתן להשיג זאת במסגרת מבחן יחיד ובמגבלות משך הבחינה, יש לבחון פתרונות מתודולוגיים מתאימים, ובהם מספר נוסחי מבחן מקושרים או שימוש בכלי הערכה משלימים.

בכל מקרה, רצוי להימנע מפרסום נתונים או מהסקת מסקנות ברמת פירוט שאינה נתמכת באיכות ובמהימנות המדידה הנדרשות. לפיכך, כבר בשלב תכנון הבחינה יש להגדיר ולהבהיר למשרד החינוך אילו תוצאות ניתן יהיה להפיק מן המבחן, באיזו רמת פירוט ובאיזו רמת מהימנות.

5.3.3 מספר הפריטים, הצבת התקנים ורמות הביצוע (התייחסות בהמלצה מספר 6)

טענת משרד החינוך: במסגרת הבדיקה עלה קושי מקצועי ביחס למספר הפריטים המצומצם במבחן ולהשלכות האפשריות של מצב זה על היכולת להבחין בין רמות שונות של תלמידות ותלמידים ועל תהליך הצבת התקנים וקביעת נקודות החתך. בנוסף עלתה ביקורת על משמעותן וניסוחן של רמות הביצוע ועל הקביעה כי הרמה העליונה דווקא משקפת "עמידה בדרישות תוכנית הלימודים".

תגובת ראמ"ה: ראמ"ה מדגישה כי הליכי הצבת התקנים מבוצעים בהתאם למתודולוגיות מקצועיות וכי המפמ"ריות והמפמ"רים מעורבים בתהליך. במקביל היא מכירה בכך שבמבחן קצר קיימת מגבלה של מספר הפריטים וכי מגבלה זו משפיעה על רמת הפירוט האפשרית בניתוח ובדיווח. ביחס למתמטיקה צוין גם כי הועלו מצד גורמי המקצוע הסתייגויות ביחס לתהליך בשל מספר הפריטים, וכי טענות אלה נדונו מקצועית עם ראמ"ה.

חוות דעת: בסוגיה זו יש להבחין בין עצם התהליך המקצועי של הצבת התקנים וקביעת נקודות החתך לבין המשמעות החינוכית והציבורית המיוחסת לרמות הביצוע.

באשר להצבת התקנים, אני מקבל את עמדת ראמ"ה. מספר מצומצם של פריטים אינו פוסל כשלעצמו את האפשרות לקבוע רמות ביצוע ונקודות חתך, אולם הוא עשוי להגביל את היכולת להבחין באופן מספק בין רמות שונות ולתאר באופן מבוסס את הידע והמיומנויות המאפיינים כל רמה. לפיכך, כבר בשלב תכנון הבחינה יש לוודא כי מספר הפריטים, פיזורם ורמות הקושי שלהם תומכים ברמות הביצוע המתוכננות ובתהליך הצבת התקנים. ככל שקיימות מגבלות הנובעות ממספר הפריטים, יש להביאן בחשבון בתהליך ולהציגן בשקיפות.

באשר לסוגיה הנוגעת למשמעות ולניסוחן של רמות הביצוע, ובפרט להגדרת הרמה העליונה כמשקפת "עמידה בדרישות תוכנית הלימודים", אני מקבל את עמדת משרד החינוך. סוגיה זו נידונה בנפרד בדוח בסעיף 4.1, ובמסגרתה ניתנה המלצה מספר 6.

הצגת הרמה העליונה בלבד כ"עמידה בדרישות תוכנית הלימודים" היא בעייתית מבחינה מקצועית ופדגוגית. הרמה העליונה נועדה לשקף את דרגת השליטה הגבוהה ביותר בסולם ההערכה, בעוד שרף העמידה בדרישות תוכנית הלימודים אמור לבטא את רמת השליטה הבסיסית המצופה מכלל התלמידים. הזיהוי של רמת הישגים הגבוהה ביותר עם עמידה בדרישות תוכנית הלימודים עשויה ליצור תמונה בינארית מטעה של עמידה או אי-עמידה בדרישות שאינה משקפת נאמנה את רצף רמות השליטה ואת ההבדלים ביניהן. זאת אף שהגדרת הרמות ושיוכן גובשו בוועדה מקצועית משותפת בהשתתפות נציגי משרד החינוך.

לצד זאת, אני מקבל את עמדת ראמ"ה כי אין מקום לשנות בדיעבד את נקודות החתך, את שיוך התלמידות והתלמידים לרמות הביצוע או את המתודולוגיה המקצועית שעל בסיסה נותחו תוצאות המבחן.

5.3.4 עיתוי התוצאות ושימושיותן לצורך שיפור ההוראה (התייחסות בהמלצה מספר 7)

טענת משרד החינוך: משרד החינוך מצביע על משך הזמן הארוך ממועד קיום המבחן ועד לקבלת מלוא התוצאות והניתוחים. מפמ"ר המתמטיקה ציין כי במקרים מסוימים תכנון הבחינה הבאה מתחיל עוד בטרם התקבלו תוצאות הבחינה הקודמת, באופן המצמצם את האפשרות להפיק לקחים ולשלבם במחזור ההערכה הבא. בנוסף עלה כי המפמ"ריות והמפמ"רים אינם תמיד בין הראשונות והראשונים שמקבלים את התמונה המלאה, אף שהם נדרשים להשתמש בה לצורך הובלת תחום הדעת.

תגובת ראמ"ה: ראמ"ה מסבירה כי היא תיעדפה בשלב הראשון העברת תוצאות לבתי הספר ולמחוזות, שהם קהלי יעד מרכזיים של מערך תנופה, וכי אלה קיבלו נתונים בתוך חודשים ממועד הבחינה. רק לאחר מכן נעשתה העבודה על הדוחות הארציים המלאים. ראמ"ה מציינת גם כי התקיימו עם גורמי המקצוע במתמטיקה מפגשי עבודה שבהם הוצגו ניתוחי פריטים ותוצאות מפורטות.

חוות דעת: סוגיית משך הזמן עד לפרסום התוצאות היא סוגיית רוחב ולכן המלצות הדוח בנושא זה חלות במלואן גם על מבחן במתמטיקה. עם זאת, במתמטיקה מתחדדת חשיבות נוספת: התוצאות אינן מיועדות רק לדיווח על מצב המערכת, אלא גם להזנת תהליך הפיתוח של הבחינה הבאה ולהכוונת תוכניות עבודה בתחום הדעת.

אין הכרח שכל קהלי היעד יקבלו אותו תוצר באותו מועד. ניתן ואף רצוי לקיים תהליך מדורג: תוצאות ראשוניות וניתוחי פריטים יכולים להימסר במהירות לגורמי המקצוע הרלוונטיים; דוחות בית-ספריים למחוזות ולבתי הספר במועד קצר ומוגדר; והדוח הארצי המלא יכול להתפרסם בהמשך לאחר השלמת העיבודים והבקורות הנדרשים.

העיקרון המנחה צריך להיות שהמידע יגיע לכל גורם במועד שבו הוא עדיין יכול להשפיע על החלטותיו. אם תהליך תכנון הבחינה הבאה מתחיל לפני שהופקו הלקחים מן הבחינה הקודמת, נפגע אחד היתרונות המרכזיים של מערכת הערכה מחזורית – היכולת ללמוד ממחזור אחד ולשפר את הבא.

בסוגיה זו אני מקבל את טענת משרד החינוך. הדיון בנושא נכלל בסעיף 4.2 הכולל את המלצה מספר 7 העוסקת בקביעת תהליך סדור ולוחות זמנים מוסכמים מראש, החל ממועד קיום הבחינה ועד לפרסום תוצאותיה.