



אוריינות בשפה העברית

בחברה הערבית:

סטנדרטיזציה במדידה ובהערכה

מריאן תחאוכו ועידית קלישר\*

נייר מדיניות 2023.03 / יולי 2023



\* ד"ר מריאן תחאוכו היא חוקרת בכירה במכון אהרן למדיניות כלכלית, ועומדת בראש המרכז למדיניות כלכלית של החברה הערבית במכון. ד"ר עידית קלישר היא חוקרת בכירה במכון אהרן למדיניות כלכלית. הנייר מתבסס על עבודה משותפת עם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי. העמדות המובאות בנייר אינן משקפות בהכרח את עמדת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים ו/או של המשרד לשוויון חברתי.

# מכון אהרן למדיניות כלכלית

## על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית בבית ספר טיומקין לכלכלה הוא לתמוך בצמיחה כלכלית וחזק חברתי בני-קיימא ובצמצום העוני, זאת באמצעות עיצוב אסטרטגיה מבוססת יעדים מדידים בני השוואה בינלאומית והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן. אנו מתמקדים ברפורמות לצמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה ומהעלאת התוצר לשעת עבודה (הפריון) בישראל.

המדד המרכזי לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש – נמצא עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח, וכמוהו גם הפריון במשק. המכון, באמצעות מחקרים כלכליים, מציע יעדים, כלי מדיניות חדשניים ורפורמות לקידום הצמיחה, התעסוקה האיכותית והפריון.

מטרת המכון היא להשפיע על המדיניות הכלכלית-חברתית בישראל, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתמוודנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות במשק, ובייחוד בקרב משפחות בחצי התחתון של התפלגות ההכנסות. אלו כוללות חלקים נכבדים מהאוכלוסיות הערבית והחרדית, ועליית התעסוקה והפריון בהן תתרום רבות להשגת יעדי הצמיחה, החזק החברתי וצמצום העוני. כמו כן, מטרת המחקרים היא להשפיע על השיח המקצועי ולעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי המציע כלים מעשיים להשגת היעדים.

### ← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), מר ירון לוטן (סגן יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, גב' יעל אנדורן, פרופ' צבי אקשטיין, מר ירום אריאב, מר גבי אשכנזי, גב' דיתה ברניצקי, פרופ' איתי גולדשטיין, מר קובי הבר, מר רוני חזקיהו, פרופ' ניראון חשאי, גב' ענת לוי, מר צבי לימון, פרופ' רפי מלניק, מר רונן ניר, מר רוני נפתלי, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

### ← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

### ← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, ד"ר אסף אילת, פרופ' צבי הרקוביץ, ד"ר יניב ידיד לוי, ד"ר אסנת ליפשיץ, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, ד"ר טלי רגב.

### ← פרטי התקשרות:

אוניברסיטת רייכמן, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: [aaron.economics@runi.ac.il](mailto:aaron.economics@runi.ac.il)

אתר: [www.aiep.runi.ac.il](http://www.aiep.runi.ac.il)

## **המרכז למדיניות כלכלית של החברה הערבית במכון אהרן**

מכון אהרן הקים את המרכז למדיניות כלכלית של החברה הערבית בישראל מתוך חזון לקידום כלכלה יצרנית ועסקית של החברה הערבית והגברת שילובה בכלכלה הישראלית. פעילות המרכז הינה חלק מהאסטרטגיה הכלכלית המקיפה של מכון אהרן למשק הישראלי, אשר מטרתה להוביל להשגת היעד של צמיחה מתמשכת בתוצר ובפרייון תוך צמצום העוני ואי-השוויון. במוקד הפעילות – הצגת המלצות ליישום מדיניות כלכלית ארוכת טווח לחברה הערבית בפני מקבלי החלטות בממשלה, והובלה ליישומן בפועל.

מתוך חזון המרכז, הפעילות מתמקדת בעיצוב אסטרטגיות ובגיבוש מדיניות בתחומי החינוך, התעסוקה והתשתיות בשיתוף משרדי הממשלה השונים, ובייחוד משרד האוצר והרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים. המלצות המדיניות כוללות הצעות לתוכניות מפורטות המבוססות על נתונים עדכניים של האוכלוסייה הערבית, ידע לאומי ובינלאומי בכלכלה תוך התייחסות להרגלים ולתרבויות בישראל, לרבות המגבלות הפוליטיות. תוצאות המחקרים וההמלצות מוצגות בדיונים פתוחים בשולחנות עגולים המתקיימים ביישובים ערביים בהשתתפות אנשי מקצוע מהחברה הערבית והיהודית וביניהם חוקרים, מקבלי החלטות ובכירים במגזר העסקי והציבורי. שיתוף הפעולה עם משרדי הממשלה, ובייחוד עם משרד האוצר, מאפשר להגדיל את האימפקט ולהביא תוכניות אלו להחלטות ממשלה מתוקצבות אשר תבואנה לידי ביטוי ביישום מדיניות ארוכת טווח בתחומים השונים.

## **הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים**

הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי הוקמה מתוקף החלטת ממשלה מס' 1204 מיום 15.02.2007. מטרת העל של הרשות היא להביא לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הערבית שיביא לשגשוג, לצמצום פערים ולשילוב בכלכלה הלאומית. הרשות פועלת לחיזוק הבסיס הכלכלי והחברתי בחברה הערבית וליצירת מנופי צמיחה לצמצום פערים חברתיים וכלכליים. פעילותה המרכזית כוללת קידום, יישום ותכלול של סדרה של החלטות ממשלה העוסקות בפיתוח כלכלי-חברתי של החברה הערבית.

הרשות לפיתוח כלכלי רואה כחלק מתפקידיה ניהול של תמונת ידע עדכנית על החברה הערבית ואתגריה בתחומים החברתיים והכלכליים. הרשות היא גוף מתכלל ומקדם לתוכניות ממשלתיות שעניינן פיתוח כלכלי-חברתי. לצורך הגשמת ייעודה ומטרותיה, הרשות פועלת לקידום שיח תלת-מגזרי מתמשך ורואה עצמה כתובת עבור משרדי ממשלה המעוניינים לקדם תוכניות ייעודיות הנוגעות לחברה הערבית, בצד סיוע והעצמה של רשויות מקומיות ערביות וכלל ארגוני החברה האזרחית הפעילים בחברה הערבית.

## תודות

אנו מבקשות להודות לצוות הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי: חסאן טואפרה, ראש הרשות, ויונתן פז, ראש אגף חברה וחינוך ולניר בריל מחברת TASC על שיתופנו בהליך ההיוועצות ועל הערותיהם המועילות בכתובת נייר זה.

כמו כן תודתנו על שיתוף הפעולה, ההארות וההערות בכתובת נייר המדיניות לאלה בר דוד – משרד העבודה, ד"ר ציונה לוי – משרד החינוך, יואב שור ואירית תלמוד – בתי הספר המקצועיים, שירה ברלינר – המכון להכשרה טכנולוגית, ד"ר אופיר פינטו – שירות התעסוקה, ד"ר ענת בן סימון וספי פומפיאן – המרכז הארצי לבחינות ולהערכה, ואורי זיו – המועצה להשכלה גבוהה.

וכן תודתנו לכל בעלי ובעלות התפקידים שהשתתפו בהליך ההיוועצות ובשולחן העגול בנושא "מדיניות לשיפור רמת העברית בחברה הערבית להשתלבות מיטבית בהשכלה על-תיכונית ואקדמית ובתעסוקה".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> לרשימת בעלי התפקידים המלאה והמגיבים בשולחן העגול ראו נספח א'.

## אוריינות בשפה העברית בחברה הערבית: סטנדרטיזציה במדידה ובהערכה

אוריינות שפתית הינה אחד המדדים החשובים בהון האנושי, והיא חיונית להשתלבות כל אדם בחברה ובכלכלה. רמת הבקיאות הנמוכה בשפה העברית הינה אחד החסמים המשמעותיים בהשתלבות החברה הערבית בהשכלה העל-תיכונית והאקדמית ובהשתלבות בשוק העבודה.

הוראת העברית במערכת החינוך במתכונתה הנוכחית אינה יעילה, ולמרות ניסיונות לשיפור איכות ויעילות הוראת העברית בחינוך הערבי בשנים האחרונות, רמת הבקיאות בעברית הולכת ויורדת בקרב הצעירים בחברה הערבית. במסגרות ההמשך – תוכניות שנת מעבר, ההשכלה העל-תיכונית והאקדמית, ההכשרות המקצועיות ושוק העבודה – החלו לפתח מענים עבור האוכלוסייה הבוגרת באופן בלתי תלוי וללא תיאום מול משרד החינוך, כך שאף על פי שחלקן החלו התאמה למודל ה-CEFR,<sup>2</sup> טרם קיים סטנדרט אחיד להוראה, או למדידה והערכה, אשר מתבצעות לרוב באופן פנימי וללא הכרה הדדית.

מסמך זה מסכם תהליך היוועצות בין-משרדי בהובלת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, כחלק מיישום החלטה 550, במטרה לגבש תוכנית פעולה בשיתוף כלל הגופים הממשלתיים הרלוונטיים לקידום מהלכים מרכזיים לשיפור לימודי העברית בחברה הערבית ויצירת סטנדרטיזציה ושיטת אמידה אחידה לרמת העברית, על מנת שרמת האוריינות בעברית לא תהווה חסם בשוק העבודה ובאקדמיה. אנו ממליצים על שורת צעדים לשיפור הבקיאות בשפה העברית ויצירת רצף ותיאום בין כל הגופים הרלוונטיים לאורך מסלול החיים, בראשם אימוץ סטנדרט ה-CEFR ללימוד והערכה של שפה זרה, פיתוח כלי מדידה והערכה אחידים של רמות השליטה בשפה העברית בכל הגופים הממשלתיים ומדידה רציפה של רמת השליטה בשפה העברית לאורך כל שלבי החיים, בשלבים השונים במערכת החינוך ועד ההשתלבות בתעסוקה.

---

<sup>2</sup> Common European Framework of Reference for Languages – מסגרת התייחסות אירופאית משותפת לשפות המגדירה את מדידת מיומנויות השפה בקריטריונים ברורים מאוד. להרחבה על מודל ה-CEFR ראו נספח ב.

## תוכן העניינים

7	1. סיכום ומסקנות
9	2. רקע
14	3. תמונת מצב בגופים הממשלתיים
15	3.1 משרד החינוך
16	3.1.1 חסמים מרכזיים
19	3.1.2 תמונת המצב כיום
20	3.2 ההשכלה הגבוהה
21	3.3 משרד העבודה
21	3.3.1 האגף להכשרה מקצועית ובתי הספר המקצועיים
22	3.3.2 מנהל תעסוקת אוכלוסיות
24	3.3.3 המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע (מה"ט)
25	3.4 גופים ותוכניות נוספים
25	3.4.1 שירות התעסוקה
25	3.4.2 מזרח ירושלים
26	3.4.3 תוכניות שנת מעבר
27	4. יעדים והמלצות
27	4.1 המלצות רוחביות
28	4.2 המלצות למערכת החינוך
29	4.3 המלצות למערכת ההשכלה הגבוהה
30	4.4 המלצות לאגפים השונים במשרד העבודה
32	נספח א: בעלי תפקידים שהשתתפו בהליך ההיוועצות
34	נספח ב: שיטות מדידה והערכה בשימוש במשרדי הממשלה השונים
41	נספח ג: רמות בקיאות בעברית בקרב תלמידים ומבוגרים

## 1. סיכום ומסקנות

מסמך זה הינו פרי שיתוף פעולה של המרכז למדיניות כלכלית של החברה הערבית במכון אהרן, הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי וחברת טאסק, והינו תוצר של תהליך היוועצות בין-משרדי בהובלת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, כחלק מיישום החלטה 550, במטרה לגבש אסטרטגיה, תיאום ותוכנית פעולה בשיתוף כלל הגופים הממשלתיים הרלוונטיים לשיפור רמת האוריינות, קידום מהלכים מרכזיים לשיפור לימודי העברית בחברה הערבית ויצירת סטנדרטיזציה ושיטת אמידה אחידה לרמת העברית.

כיום רמת הבקיאות הנמוכה בשפה העברית, בעיקר הדבורה, הינה אחד החסמים הבולטים בהשתלבות החברה הערבית בהשכלה העל-תיכונית והאקדמית ובהשתלבות בשוק העבודה. הגורמים לרמת האוריינות הנמוכה מגוונים, בראשם חוסר המוטיבציה ללימוד השפה בגילים הצעירים, אשר נובע מחוסר החשיפה לשפה והעדר הצורך בשימוש בה בחיי היומיום, חסם אידאולוגי בלימוד השפה ומודעות נמוכה לחשיבותה בהשתלבותם בהמשך החיים בהשכלה על-תיכונית ואקדמית ובתעסוקה. עד היום העברית אינה נחשבת כמקצוע ליבה בבתי הספר; המערכת, המנהלים והמורים אינם מייחסים לה את החשיבות הנדרשת, והוראת העברית במתכונתה הנוכחית אינה אפקטיבית וסובלת מליקויים רבים, בעיקר איכות נמוכה של הוראה הנובעת מהכשרה לקויה של המורים, תוכן פדגוגי ושיטות הוראה מיושנים ושימת דגש על קריאה וכתביה ולא על דיבור ושפה שימושית. כיום ציוני הבגרות בעברית אינם מדד לרמת הבקיאות של התלמידים בשפה העברית, כך שגם תלמידים בעלי ציון גבוה בחמש יחידות בבגרות אינם שולטים בשפה ברמה מספקת המאפשרת להם להשתלב במסגרות ההמשך. למרות הניסיונות שנעשו בשנים האחרונות על ידי מערכת החינוך וגופים נוספים לשפר את איכות ההוראה של העברית בגילים הצעירים, הנתונים והקולות מהשטח מעידים דווקא על הידרדרות ניכרת ברמת הבקיאות בשפה העברית בקרב הצעירים הערבים.

בהינתן חולשת מערכת החינוך הערבית והפגיעה של חוסר השליטה בשפה ביכולתם של צעירים ערבים להשתלב במסגרות ההמשך, הגופים האחראים על מסגרות אלה – ובעיקר המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג), האגפים הרלוונטיים במשרד העבודה ותוכניות שנות המעבר<sup>3</sup> – פיתחו תוכניות ומענים משלהם כדי להתמודד עם הבעיה, אך המהלכים בוצעו ללא כל תיאום ביניהם. כך נוצר מצב שבו אין רצף באופן הלימודים ובמענים הניתנים לרכישת השפה לאורך מסלול החיים של הצעירים. אין סטנדרטים אחידים, אופן המדידה בכל גוף שונה ובחלקם המדידה היא פנימית, כך שנכון להיום לא קיים כלי מדידה אחיד המסווג את רמת הידע בעברית ומקשר אותה ליכולות/מיומנויות שפה, והרמה הנמדדת בגוף אחד אינו מהווה מדד מקובל על גופי ההמשך. אך לצד זה, חלק מהגופים המרכזיים אשר זיהו את הבעיה החלו לאחרונה, גם ללא תיאום ביניהם, תהליכים ראשוניים להתאמת הלמידה ואופן המדידה למודל ה-CEFR.<sup>4</sup>

לאור כל האמור לעיל אנו ממליצים על שורת צעדים לשיפור הבקיאות בשפה העברית החל מגיל מוקדם ויצירת רצף ותיאום בין כל הגופים הרלוונטיים לאורך מסלול החיים. צעדים אלה נועדו לתת פתרון הן לזרם והן למלאי: המטרה בטווח הארוך היא שיפור איכות ההוראה במערכת החינוך כך שהיא תקנה לבוגריה את הרמה הנדרשת להשתלבות במסגרות ההמשך, ובמצב זה ניתן יהיה לחסוך את הצורך בהשקעת משאבים על ידי הגופים האחראים על מסגרות אלה בהקשר של טיפול בחסם העברית, ואולי אף תייתר את התוכניות שלהן. אך עד שזה יתממש, ישנו צורך בטווח הקצר והבינוני במתן מענה למלאי הקיים של האוכלוסייה הבוגרת אחרי גיל 18 המעוניינים להשתלב במסגרות אלה. החזון של כל המעורבים צריך להיות שיפור ניכר של רמת העברית – אם אפשר עד כדי שפת אם – כדי שלא תהווה חסם בשוק העבודה ובאקדמיה. להלן המלצות וצעדי מדיניות מרכזיים להשגת המטרה, הן ברמה הרחבתית לכלל הגופים והן המלצות רלוונטיות לגופים הספציפיים.

<sup>3</sup> לרבות תוכניות שנות מעבר המופעלות על ידי ארגוני חברה אזרחית.

<sup>4</sup> ראו הערת שוליים 1.

## **המלצות רוחביות**

1. אימוץ הסטנדרט של ה-CEFR ללימוד והערכה של שפה זרה ופיתוח כלי מדידה והערכה אחידים של רמות השליטה בשפה העברית שכל הגופים הממשלתיים כפופים אליהם.
2. הקמת ועדת תיאום האחראית על תכלול ההוראה והמדידה של עברית בקרב מבוגרים מעל גיל 18.

## **המלצות מרכזיות למערכת החינוך**

1. הגדרת רמות העברית הנדרשות לאורך שלבי החינוך בכל אופנויות השפה (דיבור, האזנה, כתיבה וקריאה) בהתאם למודל ה-CEFR, קביעת יעדים מדידים ומעקב אחר העמידה ביעדים אלה.
2. התאמת התכנים ושיטות ההוראה לסטנדרטים החדשים לאורך כל שלבי החינוך.
3. מדידה והערכה פנימיים וחיצוניים לאורך כל שלבי החינוך במערכת החינוך.
4. הגברת החשיפה ומפגש עם דוברי עברית שפת אם.

## **המלצות למערכת ההשכלה הגבוהה**

1. התאמת בחינת היע"ל לדרישות ה-CEFR, כולל הוספת חלק לבחינת השפה הדבורה.
2. הגדרת רמות נדרשות לפי ה-CEFR לקבלה לאקדמיה ולסיום תואר, בהתאם למוסדות ולתחומי הלימוד.

## **המלצות לאגפים השונים במשרד העבודה**

1. **הכשרות מקצועיות ובתי הספר המקצועיים:** תיאום הדדי עם משרד החינוך בנוגע להתאמת הרמות לפי סולם CEFR והגברת החשיפה לשפה העברית במסגרת ההתמחות במהלך הלימודים.
2. **מנהל תעסוקת אוכלוסיות:** העמקת שיתוף הפעולה והתיאום עם גופים נוספים בתוך ומחוץ למשרד העבודה להרחבת השימוש בתוכנית "עברית+" , לרבות הגדרה אחידה של רמות הבקאות בעברית ובחינת האפקטיביות של התוכניות הקיימות.
3. **מה"ט:** מנגנון שיאפשר דרישה מהמועמדים לעמוד ברמה הנדרשת בעברית עד סיום התואר או הדיפלומה, לבעלי תעודת בגרות שנבחנו בשפה שאינה עברית.

סטנדרטיזציה של הוראת העברית ומדידתה ותיאום בין כלל הגופים הממשלתיים המוזכרים לעיל יאפשרו רצף במענים הניתנים על ידי כלל הגופים הממשלתיים והפרטיים, יאפשרו למדוד את האפקטיביות של התוכניות השונות ולתקצב אותן בהתאם, ובנוסף יעודדו את הגופים הפרטיים להתאים את עצמם לסטנדרטים אלה ולפתח יוזמות לשיטות לימוד ותוכניות חדשניות שאינן קיימות במערכות הממשלתיות.



## 2. רקע

אוריינות שפתית הינה אחד המדדים החשובים בהון האנושי, והיא חיונית להשתלבות כל אדם בחברה ובכלכלה. בעוד שהאוכלוסייה היהודית נדרשת לשלוט בעיקר בשתי שפות – השפה העברית (לרוב שפת האם) והשפה האנגלית, האוכלוסייה הערבית בישראל נדרשת לשלוט בארבע שפות: הראשונה היא השפה הערבית המדוברת, שהיא שפת האם המשמשת את הפרטים בחיי היומיום וביחסים עם הסביבה הקרובה; השנייה היא השפה הערבית הספרותית, המשמשת לקריאה ולכתיבה; השלישית היא השפה העברית, החיונית להשתלבות בהשכלה, בתעסוקה וגם להתנהלות ביומיום מול המוסדות הממשלתיים, בנקים ועסקים אחרים הנמצאים מחוץ ליישובים הערביים; והרביעית היא השפה האנגלית, שהיא השפה הבינלאומית העיקרית היום, החשובה לכל האוכלוסיות בהשתלבות באקדמיה וחיונית בהשתלבות בחלק מהמקצועות בשוק העבודה, בייחוד בענף ההייטק.

רכישת שפה זרה מתבססת על מיומנויות וידע קיימים אשר נרכשו באמצעות שפת האם,<sup>5</sup> כגון יכולות החשיבה, התקשורת והבנה בסיסית של כללי הדקדוק, ומיומנויות הקריאה, הכתיבה והדיבור (Butzkamm, 2003). שפת האם משמשת כמשאב קוגניטיבי ופדגוגי, ורמת האוריינות בה חשובה יותר לרכישת שפה עם העלייה בגיל. התלמידים הערבים בבתי הספר נדרשים ללמוד את השפה הערבית הספרותית, אשר השימוש בה עד לתחילת לימודיהם היה מצומצם, אם קיים כלל ועיקר, ורכישתה הינה כרכישת שפה שנייה, כאשר מיומנויות הקריאה והכתיבה נרכשות לראשונה יחד עם רכישת הערבית הספרותית. רמת האוריינות של הצעירים הערבים בקריאה בשפת האם נמוכה במידה ניכרת מרמת האוריינות של הצעירים היהודים בקריאה בשפת האם, כפי שעלה מהפער בציון הממוצע בפרק אוריינות הקריאה בסקר מיומנויות המבוגרים של ה-OECD (PIAAC) מ-2014/2015 בין ערבים ליהודים (הלמ"ס וראמ"ה, 2016; ראו איור 4 בנספח ג. מרבית המשיבים שנולדו בארץ ענו בשפת אימם). הפער בקרב הצעירים עד גיל 24 נמוך מהפער בקרב בוגרים בגילי העבודה העיקריים (25–54). בהתאמה, שיעור הצעירים הערבים בעלי אוריינות קריאה ברמה 3 ומעלה נמוך במידה ניכרת משיעור זה בקרב הצעירים היהודים (פי 2.5 בקרב הגברים ופי 2.6 בקרב הנשים, ואף יותר בגילים המבוגרים יותר; ראו איור 5 בנספח ג). ממצא זה מרמז כי נדרש שיפור ברכישת מיומנויות השפה הערבית הספרותית, וכי הפערים באוריינות בשפת האם עלולים להוות חסם לרכישת העברית והאנגלית כשפות זרות.<sup>6</sup>

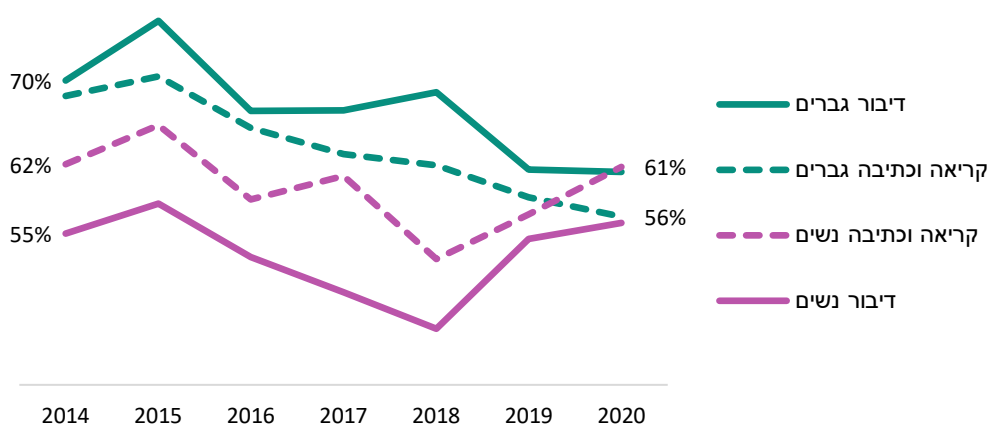
<sup>5</sup> שפת אם: השפה הראשונה אשר נלמדה בילדות ועדיין קיים בה שימוש בבגרות.

<sup>6</sup> נושא זה עלה לדיון בשולחן העגול שקיים המרכז למדיניות כלכלית של החברה הערבית במכון אהרן בינואר 2023, ובו צוין על ידי ראש הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים (רו"ח חסאן טאופרה) כי נדרשת השקעה בהון האנושי בחברה הערבית, לרבות שיפור השליטה בשפת האם הערבית; וכן צוין על ידי מנכ"ל-שותף אגיק מכון הנגב (מר סלימאן אלעמור) כי רמת הבקאות בערבית בקרב הערבים הינה נמוכה ומקשה על רכישת השפות העברית והאנגלית. לפירוט נוסף על אודות השולחן העגול ראו "[מדיניות לשיפור רמת העברית בחברה הערבית להשתלבות מיטבית בהשכלה על-תיכונית ואקדמית ובתעסוקה](#)".

מסמך זה מתמקד בשפה העברית ובחשיבותה בהשתלבות מיטבית של האוכלוסייה הערבית בהשכלה ובשוק העבודה. מחקרים בארץ ובעולם מראים כי בקיאות בשפת הרוב חיונית למיעוטים לשם השתלבות חברתית, תרבותית, פוליטית וכלכלית. בספרות הכלכלית העולמית וגם המקומית נמצא קשר חיובי בין רמת הבקיאות בשפת הרוב לבין, בין היתר, הצלחה בלימודים ורכישת השכלה גבוהה (תחאוכו, קלישר ומושקלב, 2020), הזדמנויות תעסוקה וגובה השכר (לדוגמה Casale and Posel, 2011; Budría and Swedberg, 2012) ואיכות קבלת שירותים (מבקר המדינה, 2015; Yeheskel and Rawal, 2019). ישנה תמימות דעים בקרב גופים ממשלתיים ואזרחיים בישראל כי אחד החסמים הבולטים ביותר בשילוב הכלכלי והחברתי של האוכלוסייה הערבית הינו רמת הבקיאות הנמוכה בשפה העברית, ובעיקר הדבורה. במחקר שנערך במכון אהרן ובחן את ההשלכות של רמת האוריינות הנמוכה בשפה העברית בקרב ערביי ישראל נמצא כי קיים קשר מובהק בין רמת הבקיאות בעברית דבורה לבין שיעור התעסוקה והשכר בקרב ערביי ישראל (תחאוכו, קלישר ומושקלב, 2020). למשל, נמצא כי בקרב הנשים הערביות שיפור ברמת הבקיאות בעברית הדבורה מתואם עם עלייה של 11 נקודות אחוז (נ"א) בממוצע בשיעור התעסוקה ועלייה של 16%–45% בשכר הממוצע.<sup>7</sup> בסך הכול, התוספת השנתית המוערכת לתוצר משיפור רמת האוריינות בשפה העברית בחברה הערבית בטווח הקצר היא של כ-1.6 מיליארד ש"ח, והתוספת השנתית הצפויה בעתיד, לאחר שהעובדים ימשיכו להתקדם בשוק העבודה כאשר רמת העברית שלהם גבוהה, מסתכמת בכ-0.83 מיליארד ש"ח נוספים.<sup>8</sup>

עם זאת, שיעורים גדולים מאוד מהאוכלוסייה הערבית מדווחים על אוריינות שפתית נמוכה, ובשנים האחרונות אף חלה ירידה ניכרת בשיעור הערבים הצעירים המדווחים על רמת שליטה גבוהה בשפה העברית, בעיקר בקרב הגברים (איור 1), כאשר רמת הבקיאות הנמוכה ממשיכה ללוות אותם גם בגילים מאוחרים יותר (ראו איור 6 בנספח ג).

**איור 1: שיעור הערבים המדווחים על רמת עברית גבוהה לכל הפחות, לפי מין, גילים 20–34**



מקור: עיבודי חוקרי מכון אהרן לנתוני הסקר החברתי של הלמ"ס 2014–2020.

<sup>7</sup> עלייה של 45% בשכר הממוצע של נשים ערביות בגילים 18–24, 16% לנשים בגילים 25–44 ו-30% לנשים בגילים 45–64. שיעור התעסוקה של גברים ערבים גבוה מלכתחילה ועל כן שיפור ברמת הבקיאות בעברית מתואם עם עלייה קטנה יותר בשיעור התעסוקה (עד 4%) ובשכר (עד 9%).

<sup>8</sup> הערכה זו חושבה על ידי שקלול התוספת החזויה מעליית שכר העובדים המועסקים ושכרם של העובדים שיצטרפו לשוק העבודה. נציין כי הערכה זו מבוססת על ההנחה כי פרט לשיפור ברמת העברית לא חל שינוי אחר במאפייני הפרטים, לרבות רמת ההשכלה, כך שהתרומה לתוצר משיפור רמת הבקיאות בעברית בחברה הערבית אף עשויה להיות גדולה יותר, לאור המתאם החיובי עם רמת ההשכלה.

חשוב לציין כי יש להתייחס בנפרד לקבוצות האוכלוסייה השונות בחברה הערבית, שכן קיימת שונות ברמת הבקיאות בעברית בתוך החברה הערבית. כך, בהשוואה לפי קבוצות דת (מוסלמים, נוצרים ודרוזים), שיעור בעלי רמת בקיאות נמוכה בעברית הינו הנמוך ביותר בקרב הדרוזים והגבוה ביותר בקרב המוסלמים, כאשר בקרב המוסלמים והנוצרים שיעור בעלי רמת בקיאות נמוכה בעברית הינו הגבוה ביותר בקרב הצעירים בגילים 20–24 (ראו איור 7 בנספח ג). כמו כן, רמת הבקיאות בעברית שונה מאוד על פני אזורי המגורים, כאשר במחוז ירושלים, שבו מרבית הערבים מתגוררים במזרח ירושלים, שיעור גבוה במידה ניכרת של בעלי רמת בקיאות בעברית בינונית ומטה בהשוואה לשאר המחוזות, והנשים במחוז הדרום בעלות רמת הבקיאות הנמוכה ביותר מבין השאר (ראו איור 8 בנספח ג). ברוב המחוזות שיעור המדווחים על רמת בקיאות בינונית ומטה הינו גבוה ביותר בקרב הצעירים בגילים 20–24.

משיעורם הגבוה של בעלי בקיאות נמוכה בעברית בקרב צעירים בגילים 20–24 ניתן להסיק כי רוב הצעירים הערבים בישראל מסיימים את לימודיהם במערכת החינוך כאשר אינם בקיאים ברמה מספקת בשפה העברית. גורמים בשטח, כגון מורים, מנהלים ויזמי חינוך, ציינו כי הבקיאות הנמוכה בעברית מהווה חסם להשתלבות כיוון שאינם מסוגלים לנהל שיח בעברית אף ברמה בסיסית, או להתמצא בסביבה המתנהלת בעברית.<sup>9</sup> חסם זה בא לידי ביטוי גם ביכולת של סטודנטים ערבים להצליח בלימודיהם העל-תיכוניים – באקדמיה או בהשכלה טכנולוגית – ובכניסה לשוק העבודה.

רמת הבקיאות הנמוכה בעברית בגיל סיום התיכון נובעת הן מגורמים חברתיים, כגון חשיפה נמוכה לעברית והעדר הצורך בשימוש בשפה בחיי היומיום, אשר פוגעים במוטיבציה ללימוד השפה, והן מאיכות ההוראה הנמוכה במערכת החינוך ומחוסר התאמה לנדרש להשתלבות במסגרות בסיום התיכון. כיום, רמת האוריינות הנמוכה בשפה העברית היא חסם מרכזי עבור הצעירים הערבים להשתלבות במסגרות לאחר התיכון, בין אם מסגרות של הכשרה מקצועית, ההשכלה העל-תיכונית והגבוהה וכן שוק העבודה. מסגרות אלו נאלצות להתמודד עם הבקיאות הנמוכה בעברית, ומציעות תוכניות לימוד שונות לרכישת רמת הבקיאות הנדרשת בעברית. ממגוון הפתרונות שהגופים השונים מציעים נוצרת בעיה של תיאום בין הרמות, כך שסולם רמות הנראה זהה בין גופים שונים מייצג למעשה רמות בקיאות שונות, וכתוצאה מכך הקבלת הרמות השונות בין הגופים השונים אינה מתאפשרת. חוסר התיאום נובע, בין היתר, ממחסור במדידה עקבית ואמינה של רמת הבקיאות בעברית.

<sup>9</sup> רמת הבקיאות בעברית בסיום התיכון נידונה בהרחבה בשולחן עגול שקיים מכון אהרן בפברואר 2020 בנושא ["פערים במערכת החינוך וחסם השפה העברית"](#). בין הדוברים בשולחן בנושא זה היו: פרופ' יולי תמיר, לשעבר שרת החינוך ונשיאת מכללת שנקר; מוהנא פארס, מנהל אגף תוכניות לאומיות מערכתיות במשרד החינוך; שירין נאטור חאפי, לשעבר מנהלת בית הספר הערבי למדעים והנדסה, וכיום מנהלת האגף לחינוך ערבי במשרד החינוך.

לאור המודעות הגוברת בשנים האחרונות בקרב גורמים שונים בממשלה ובחברה האזרחית לגודל האתגר בהשתלבות של האוכלוסייה הערבית בכלכלה ובחברה העולה מרמת הבקאות הנמוכה בשפה העברית, קיים עיסוק רב בנושא, ובהתאם הוא קיבל ביטוי משמעותי בהחלטות ובוועדות ממשלתיות, החל מהחלטת החומש לחברה הערבית 922 לשנים 2016–2020, שבה הייתה התייחסות מצומצמת לנושא העברית בפרק החינוך והומלץ על הצבת יעדים לשיפור שליטת התלמידים בשפה העברית, בדגש על חיזוק מיומנויות ההבעה והדיבור לכל אורך הרצף הגילאי מגן הילדים ועד י"ב;<sup>10</sup> בהמשך, הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 המליצה בשנת 2020 על פיתוח תוכניות והתמקדות בהקניית ידע בעברית בקרב מבוגרים (נשים וגברים) מהחברה הערבית לשם שילובם המיטבי בשוק העבודה ובמערכות ההשכלה, ולספק לימודים בהיקף משמעותי בדומה להיקף לימודי עברית הניתנים לעולים חדשים (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2020).<sup>11</sup> המלצות הוועדה לקידום תחום התעסוקה אומצו על ידי הממשלה וקיבלו ביטוי בחוק ההסדרים לשנים 2021–2022;<sup>12</sup> והחלטת החומש האחרונה לחברה הערבית 550 לשנים 2022–2026, שאף הרחיבה את היריעה והתייחסה לנושא העברית הן בהקשר של מערכת החינוך והן בהקשר הכללי יותר של תעסוקה והצורך בתיאום בין כלל המאמצים הממשלתיים הקיימים.<sup>13</sup>

כחלק מיישום החלטה 550, הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים יזמה תהליך עבודה בין-משרדי למיפוי התוכניות המרכזיות ללימוד עברית וניתוח המצב הקיים בגופים הממשלתיים הרלוונטיים, מיפוי תחומי פעילות מרכזיים לשיתוף פעולה וקידום מהלכים מרכזיים לשיפור וייעול לימודי העברית. התהליך כלל מפגשים בין-משרדיים על אודות תחום למידת עברית בחברה הערבית, מפגשים וראיונות עם גורמים רלוונטיים (לרשימת המראיינים המלאה ראו נספח א), אשר תוצריהם הוצגו בשולחן עגול שנערך על ידי מכון אהרן,<sup>14</sup> זאת במטרה לגבש אסטרטגיה, תיאום ותוכנית פעולה בשיתוף כלל הגופים הממשלתיים, בראשם משרד החינוך, המל"ג, משרד העבודה ומשרד האוצר, לשיפור רמת האוריינות וקידום מהלכים מרכזיים לשיפור לימודי העברית בחברה הערבית ויצירת סטנדרטיזציה ושימוש בשיטות מדידה אחידה לרמת העברית.

<sup>10</sup> [החלטה מספר 922 של הממשלה מיום 30.12.2015](#) : פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016–2020.

<sup>11</sup> הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת 2030, אשר הוקמה בהמשך [להחלטות מספר 2594 של הממשלה מיום 06.04.2017](#), עסקה בגיבוש צעדי מדיניות להתמודדות עם אתגרים בתחום התעסוקה בראייה ארוכת טווח, בהיבטים של שילוב אוכלוסיות שונות בתעסוקה ומיצוי פוטנציאל ההון האנושי של העובדים בישראל.

<sup>12</sup> [החלטה מספר 198 של הממשלה מיום 01.08.2021](#) : התוכנית הכלכלית לשנים 2021–2022.

<sup>13</sup> [החלטה מספר 550 של הממשלה מיום 24.10.2021](#) : התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026.

פרק 1 חינוך – סעיף ה' - 2

[...ושיפור הידע והאוריינות השפתית בשפה העברית בדגש על השפה העברית הדבורה ברמה המאפשרת מוביליות חברתית והשתלבות מיטבית בחברה הישראלית בכלל ובתעסוקה ובאקדמיה הישראלית בפרט, זאת לרבות בניית מבחני רמה לבחינת שליטת התלמידים בשפה העברית המדוברת לאורך הרצף החינוכי]

פרק 9 תעסוקה – סעיף ב' - 3 – א'

[...חיזוק מיומנויות השפה העברית והאנגלית ומיומנויות דיגיטליות. הממשלה מנחה את צוות תעסוקה לבצע תיאום בין כלל המאמצים הממשלתיים הקיימים לחיזוק השפה העברית מתוך מטרה לייעולם].

<sup>14</sup> השולחן העגול בנושא "מדיניות לשיפור רמת העברית בחברה הערבית להשתלבות מיטבית בהשכלה על-תיכונית ואקדמית ובתעסוקה" התקיים ב-24.1.2023 באוניברסיטת רייכמן, בהשתתפות ד"ר מריאן תחאוכו – ראשת המרכז למדיניות כלכלית של החברה הערבית במכון אהרן, רו"ח חסאן טואפרה – ראש הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים, הגב' יוליה איתן – ראש מנהל תעסוקת אוכלוסיות במשרד העבודה, ד"ר ציונה לוי – מפמ"רית אנגלית במשרד החינוך, מר אורי זיו – ממונה תחום הנגשה לאוכלוסיות ייחודיות ומכניות קדם-אקדמיות במל"ג, ומשתתפים נוספים מגופים העוסקים בהוראה, מדידה והערכה של עברית בחברה הערבית. לרשימת המגיבים המלאה ראו נספח א.

מסמך זה הינו תוצר תהליך עבודה זה, פרי שיתוף פעולה של המרכז למדיניות כלכלית של החברה הערבית במכון אהרן, הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי וחברת טאסק. המסמך נועד להצגת תמונת מצב עדכנית בגופים הממשלתיים המרכזיים העוסקים בהוראה או בהערכה של רמת העברית בחברה הערבית, מיפוי החסמים בכל גוף, הכלים, ההגדרות ואופן המדידה של הבקאות בשפה העברית, בנוסף למידת התיאום בין גופים אלה. כמו כן, הנייר מציג המלצות לצעדי מדיניות הן ברמת הגופים השונים והן ברמה הכללית לגיבוש אסטרטגיה ללימודים והערכה של רמת האוריינות בשפה העברית בחברה הערבית, פריטת מהלכים קונקרטיים ודרישות למימוש הכללים תיאום וטיוב מהלכים קיימים אצל כלל השחקנים, בהתבסס על המידע שנמסר בדיונים במסגרת הצוות הבין-משרדי, בפגישות פרטניות עם בעלי תפקידים בגופים השונים ועל חומרים שהתקבלו מגופים אלה ובשולחן העגול. לפיכך, הפירוט הינו בחלקו בהתאם למידע שהתקבל על ידם. פירוט החסמים וההמלצות מתבסס על התובנות שהצטברו בשנים האחרונות בתהליך ביצוע המחקרים בנושא העברית במכון אהרן, שכלל עיבוד נתונים ממקורות שונים של הלמ"ס וממשרד החינוך והשתתפות בוועדות ובדיונים של גופים ממשלתיים ואזרחיים שונים, ביניהם הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030,<sup>15</sup> ובדיונים שהתקיימו ברשות לפיתוח כלכלי ובמשרד החינוך לקראת החלטה 550.

המשך הנייר מסודר כדלהלן: פרק 3 מציג תמונת מצב עדכנית בגופים הממשלתיים המרכזיים העוסקים בהוראה ו/או בהערכה של רמת האוריינות בשפה העברית בחברה, תחומי אחריות, חסמים ייחודיים בכל גוף והמקומות שבהם נדרש תיאום בין גופים אלה. פרק 4 מציג יעדים והמלצות מדיניות לשיפור ההוראה וההערכה של לימודי העברית בחברה הערבית, הן ברמה הרוחבית והן ברמת המשרדים השונים.

---

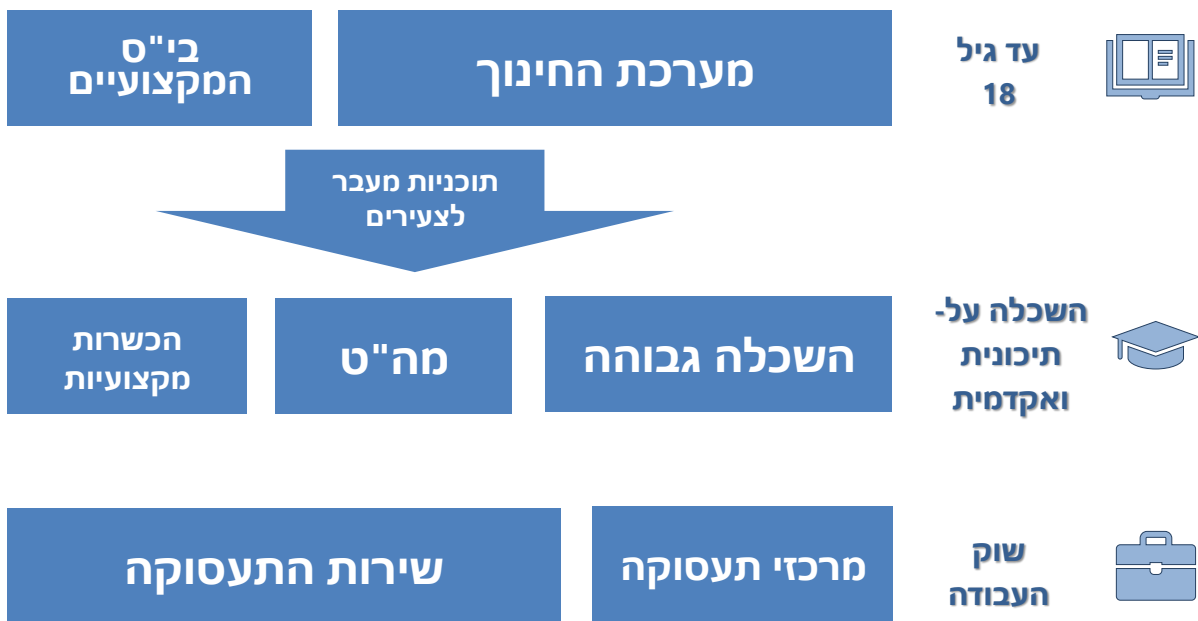
<sup>15</sup> ראו הערת שוליים 10.

### 3. תמונת מצב בגופים הממשלתיים

בישראל קיימים כמה גופים ממשלתיים מרכזיים שעוסקים בהוראה, בהערכה ובמדיניות של רמת הבקיות בעברית בקרב האוכלוסייה הערבית, בראשם מערכת החינוך, שהינה האחראית הבלעדית כמעט על לימודי העברית עד גיל 18 עבור כלל האוכלוסייה הערבית, לצד בתי הספר המקצועיים (בפיקוח משרד העבודה), שבהם לומדים כ-3.6% מהצעירים הערבים בגיל תיכון;<sup>16</sup> וכן מערכת ההשכלה הגבוהה, אגפים במשרד העבודה וגופים נוספים אשר תחומי האחריות שלהם רלוונטיים לגילים המאוחרים יותר, בהתאם למסגרות שבהן האוכלוסייה משתלבת לאחר סיום הלימודים במערכת החינוך. איור 2 מסכם את התחנות המרכזיות לאורך מסלול החיים לפי אוכלוסיות יעד והגופים הממשלתיים האמונים על הוראה/הערכה/מדיניות בכל תחנה.

איור 2: הגופים הממשלתיים העיקריים העוסקים בהוראה/הערכה/מדיניות של רמת האוריינות בשפה

העברית



מלבד ההבדלים באוכלוסיית היעד, עבודתם של גופים אלה מתאפיינת בשוני בתפיסות, בתהליכי העבודה ובחסמים ללימודי השפה, ובעיקר באופן המדידה של רמת האוריינות. כל גוף ייצר לעצמו פתרונות ושיטות מדידה שונות ללא סטנדרטים אחידים וללא תיאום בין-משרדי מספק, הפוגע ביכולת לייצר רצף במעבר בין התחנות השונות במסלול החיים, החל ממערכת החינוך ועד ההשתלבות בשוק העבודה,<sup>17</sup> וכן מוביל להקצאת משאבים בלתי יעילה ולבזבוז.

<sup>16</sup> בשנת הלימודים תש"פ (2020/2019) עמד מספר הצעירים הערבים בגיל 15–18 על כ-165 אלף (הלמ"ס, 2020, לוח 2.3: "אוכלוסייה לפי קבוצות אוכלוסייה, דת, מין וגיל", ממוצע 2019), ומתוכם כ-5,900 צעירים למדו בבתי הספר המקצועיים (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2021, לוח 4.29: "תלמידים בבתי ספר לחניכים בפיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, לפי ענף הכשרה ומין").

<sup>17</sup> למשל, מערכת החינוך מודדת את רמת העברית של בוגריה לפי הבגרות, אך בפועל מספר היחידות או הציון בבגרות אינם מהווים אינדיקציה לרמת האוריינות הנדרשת להצלחה באקדמיה, משום כך מערכת ההשכלה הגבוהה מעמידה תנאי סף של ציון בבחינת יע"ל (ידע בעברית לנבחנים ששפת אימם אינה עברית) לבוגרי מערכת החינוך הערבית על מנת להתקבל ללימודים, כאשר מבחן היע"ל שונה במתכונתו ממבחני הבגרות והוא מהווה כיום את אחד החסמים הבולטים בהשתלבות של צעירים ערבים באקדמיה בישראל (ראו פירוט בסעיף 3.2).

כאמור, נכון להיום לא קיים כלי מדידה אחיד המסווג את רמת הידע בעברית ומקשר אותה ליכולות/מיומנויות שפה. חלק מהגופים המרכזיים אשר זיהו את הבעיה החלו בשנים האחרונות, גם ללא תיאום ביניהם, תהליכים להתאמת הלמידה ואופן המדידה למודל ה-CEFR, אשר נעשה בו שימוש במדינות רבות באירופה. מודל ה-CEFR כולל 6 רמות ללימודי שפה זרה, כאשר כל רמה מתייחסת למדידות של מיומנויות דיבור, קריאה וכתיבה ברורות ומוגדרות מאוד (להרחבה ראו נספח ב). נציגים של גופים רבים הציעו לאמץ שיטה זו בהוראת השפה העברית ובמדידת רמת הבקיאות בעברית בחברה הערבית בישראל. בפרק זה נציג את תמונת המצב העדכנית בגופים הממשלתיים המרכזיים העוסקים בהוראה, במדידה ובהערכה של רמת האוריינות בשפה העברית בחברה הערבית: משרד החינוך, משרד העבודה על אגפיו השונים ומערכת ההשכלה הגבוהה – תחומי האחריות, החסמים הייחודיים בכל גוף, והמקומות שבהם נדרש תיאום בין גופים אלה.<sup>18</sup>

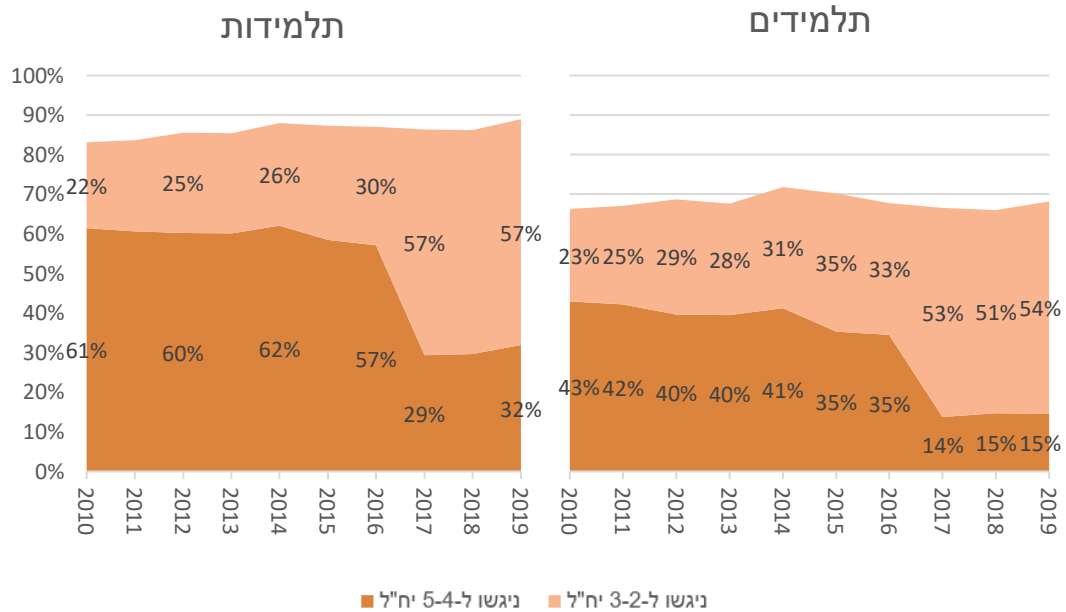
### 3.1 משרד החינוך

משרד החינוך הינו הגוף בעל המשקל הגבוה ביותר בין הגופים להקניית השפה העברית בחברה הערבית, זאת לאור העובדה שמרבית האוכלוסייה לומדת במערכת החינוך על פני תקופה ארוכה של 15 שנים (החל משנות הלימוד בגני הילדים ועד לסיום כיתה י"ב), וכן לאור העובדה כי עבור מרבית התלמידים הערבים שיעורי העברית בבית הספר הם ההזדמנות היחידה עבורם להיחשף ולרכוש את השפה בגיל צעיר. אך מערכת החינוך אינה עומדת ביעודה ואינה מגשימה את מטרות העל שהגדירה לעצמה "לקדם שוויון הזדמנויות באמצעות צמצום הקשר בין תנאי החיים שהילד נולד אליהם לבין אופק אפשרויותיו; להכין את הלומדים לחייהם הבוגרים באופן שיאפשר להם לשגשג כפרטים; ולסייע ללומדים לממש את הפוטנציאל שלהם ולעצב את חייהם באופן שיקדם את השלמות (well being) שלהם בהווה ובעתיד" (משרד החינוך, 2021א): שיעורם הנמוך של תלמידי כיתות ו' בעלי רמת בקיאות גבוהה בעברית מעיד על קושי ברכישת השפה בשלב היסודי, קושי חוצה מגדר, רקע ומגזר (ראמ"ה, 2018; ראו איור 9 בנספח ג); ובהמשך לכך, רמת הבקיאות בעברית של הצעירים הערבים בסיום התיכון אינה מספקת, ואנשי חינוך וגופים העוסקים בשילוב צעירים ערבים בהשכלה על-תיכונית ואקדמית או בשוק העבודה מדווחים על ירידה מתמשכת הן ברמת האוריינות של הצעירים בסיום התיכון והן במוטיבציה לרכישת השפה. ראייה לכך ניתן למצוא בין היתר בשיעור התלמידים במערכת החינוך הערבית הניגשים לבחינת הבגרות המורחבת בעברית, אשר ירדה באופן דרמטי בשנים האחרונות (איור 3).<sup>19</sup>

<sup>18</sup> כפי העולה מתמונת המצב, נכון לכתיבת מסמך זה.

<sup>19</sup> הירידה המשמעותית בהיקף הניגשים לבחינת הבגרות המורחבת בעברית בשנת 2017 מתואמת עם הפעלת תוכנית "עברית על הרצף" בשנת 2016 (ראו פירוט בסעיף 3.1.2).

**איור 3: שיעור התלמידים הערבים הניגשים לבחינת הבגרות המורחבת בעברית (5-4 יח"ל) ולבחינת הבגרות המצומצמת בעברית (3-2 יח"ל),\* לפי מגדר**



\* מתוך סך התלמידים שנבחנו בבחינת בגרות אחת לפחות.  
מקור: עיבודי חוקרי מכון אהרן לנתוני חדר המחקר של משרד החינוך.

### 3.1.1 חסמים מרכזיים

ישנם חסמים רבים אשר פוגעים באיכות ההוראה של השפה העברית במערכת החינוך הערבית, כפי שעלו משני מחקרים מקיפים – מחקר מדיניות שנערך על ידי המרכז למדיניות כלכלית של החברה הערבית במכון אהרן (תחאוכו, קלישר ומושקלב, 2020), ומחקר שנערך על ידי משרד החינוך (ראמ"ה, 2018) בקרב תלמידי כיתות ו' ו-ט', ומשיחות שהתקיימו עם גורמים במערכת החינוך.

#### א. איכות ההוראה

רובם המכריע של המורים לעברית במערכת החינוך הערבית הם ערבים ללא הכשרה להוראת שפה שנייה/זרה, ובעצמם בעלי רמת בקיאות בעברית שאינה מספקת, זאת בנוסף לרמת המיומנויות הנמוכה של המורים מהחברה הערבית באופן כללי (תחאוכו, קלישר, מטר ומושקלב, 2022),<sup>20</sup> הפוגעת באיכות ההוראה וביכולתם של התלמידים ללמוד את השפה.<sup>21</sup> מספר שעות לימוד העברית בפועל נמוך מהמתוכנן בשל מחסור במורים ובשל תיעדוף נמוך בעיני המנהלים. כמו כן, במחקר ראמ"ה שבחן את רמת הבקיאות בעברית של תלמידי כיתות ו' עלה כי מעל לשליש מהמורים דיווחו על גורמים הקשורים באיכות ההוראה המקשים על הוראת העברית, כגון הכשרות שאינן מספקות כלים מעשיים, מחסור בהשתלמויות בעברית (ומחסור ביעדים לאיכות ההשתלמויות), מחסור באמצעי הוראה איכותיים, בכלים טכנולוגיים ובציוד להוראת עברית (ראמ"ה, 2018).

<sup>20</sup> רמת המיומנויות כפי שנמדדה בסקר מיומנויות המבוגרים של ה-OECD (PIAAC) מ-2014/2015.  
<sup>21</sup> נציין כי בשיחה עם ד"ר מירי שליסל, יושבת ראש המזכירות הפדגוגית, עלה כי חסם זה משותף גם ללימודי האנגלית.



## **ג. חוסר חשיפה – הפרדה מוחלטת במערכת החינוך ובחיי היומיום**

מערכת החינוך הישראלית היא ייחודית ואינה דומה לזו שבאף מדינה אחרת בעולם. בישראל ישנן מערכות חינוך נפרדות לקבוצות האוכלוסייה השונות.<sup>22</sup> בחינוך הערבי התלמידים מהחברה הערבית, המורים מהחברה הערבית, שפת ההוראה בכל המקצועות היא ערבית, התוכן הפדגוגי ברוב המקצועות שונה מזה שבחינוך העברי, והעברית נלמדת כשפה זרה בלבד במשך שעות בודדות בשבוע, וכן זוכה לתיעדוף נמוך מצד בתי הספר, מבחינת תשומות וחשיבות (משרד החינוך, 2021). חיי היומיום בבית, ברחוב, בתקשורת וברשתות החברתיות מתנהלים בעיקר בשפה הערבית,<sup>23</sup> ולכן אינם חשים בצורך עכשווי או עתידי בשימוש בשפה. משאלוני העמדות בקרב תלמידי כיתות ו' בשנת 2018 (כחלק ממדידת רמת הבקאות בעברית) עלה כי מעל 50% מהתלמידים לא נחשפו כלל לשפה העברית בחיי היומיום שלהם מחוץ לבית הספר,<sup>24</sup> ו-86% מהמורים לעברית טוענים שאי החשיפה לעברית היא הגורם העיקרי המקשה על הוראת העברית בבית הספר. גורמים נוספים הינם נושא הזהות והשיח הפוליטי, וכן תחושת הניכור העולה בתקשורת ובסביבה הקרובה של הילדים המשפיעים על העמדות כלפי האוכלוסייה היהודית ופוגעים במוטיבציה של הילדים ללמוד עברית,<sup>25</sup> הרואים את השפה העברית כחסרת תועלת עבורם ואף בלתי רצויה.<sup>26</sup>

## **ג. תוכן פדגוגי לא מותאם, שיטות הוראה מיושנות והחלוקה לקבוצות**

אופן ההוראה של העברית בבתי הספר בחינוך הערבי אינו מספק מענה הולם לידיעת השפה העברית וסובל מלקויות שונות, ובעיקר:

- תוכניות הלימודים, חומרי הלימוד והיישום בפועל מיושנים ואינם מותאמים לצרכים של הצעירים הערבים, לא בחיי היומיום ולא בהשתלבות במסגרות של השכלה על-תיכונית ואקדמית או בתעסוקה. חסר דגש על השפה הדבורה, ואין תיאום בין השפה הדבורה לשפה הכתובה.
- בשונה מלימוד השפה האנגלית (בכל התיכונים, כולל הערביים), שבה התלמידים מחולקים לקבוצות בהתאם לרמה ולמספר יחידות הלימוד שבהן הם מעוניינים להיבחן בבגרות, וכל קבוצה לומדת בנפרד בהתאם לרמה שלה עד סיום התיכון, בלימוד העברית בחינוך הערבי כל התלמידים, החזקים והחלשים, לומדים יחד באותה קבוצה ליחידות החובה – 2 היחידות בהבנת הנקרא והבעה והיחידה הנוספת בשפה הדבורה. תלמידים המעוניינים להרחיב ל-5 יחידות משלימים עוד שיעורים שבועיים שבהן הדגש הוא על לשון, תנ"ך ושירה, ופחות על שפה שימושית ורלוונטית.

<sup>22</sup> בנוסף, בתוך כל מערכת יש הפרדה נוספת לתת-קבוצות, למשל בחינוך הערבי יש פיצול לחינוך בדואי ולחינוך דרוזי בנוסף לחינוך הערבי, הכולל את המוסלמים הלא-בדואים ואת הערבים הנוצרים; ובחינוך העברי יש הפרדה לחינוך ממלכתי, ממלכתי-דתי וחרדי. יש הבדלים בין תת-קבוצות מבחינת המקצועות הנלמדים, התוכן הפדגוגי ואף התקצוב לתלמיד.

<sup>23</sup> עבור 92.3% מתוך 28 אלף התלמידים בתוכניות המופעלות על ידי מרכז גבעת חביבה, המפגש עם המורים היהודים בתוכנית היה המפגש המשמעותי הראשון עם יהודים (מוחמד דראושה, מנהל תחום תכנון, שוויון וחיים משותפים, מרכז גבעת חביבה, בשולחן עגול שקיים מכון אהרן בפברואר 2020 בנושא ["פערים במערכת החינוך וחוסם השפה העברית"](#)).

<sup>24</sup> בין השנים 2014–2018 לא חל שינוי משמעותי בשיעור החשיפה לעברית מחוץ לבית הספר.

<sup>25</sup> נושא הזהות והשיח הפוליטי עלה ונידון בהרחבה על ידי משתתפי שולחן עגול שקיים מכון אהרן בפברואר 2020 בנושא ["פערים במערכת החינוך וחוסם השפה העברית"](#). בין הדוברים בשולחן בנושא זה: עו"ד מודר יונס, יושב ראש הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות וראש מועצת ערעה; ד"ר דליה פדילה, מייסדת ומנהלת Qschool לחינוך, ייעוץ ופיתוח; גבי שירין נאטור חאפי, מנהלת בית הספר הערבי למדעים ולהנדסה אורט לוד.

<sup>26</sup> מדו"ח ראמ"ה (2018) עולה כי כ-40% מהמורים חשים כי עמדות התלמידים כלפי לימודי העברית שליליות, ו-72% חשים כי התלמידים אינם מתאמצים מספיק.

- מקצוע העברית אינו נחשב כמקצוע ליבה בבתי הספר. המערכת, המנהלים והמורים אינם מייחסים לו את החשיבות הנדרשת, ובהתאם אינם מדגישים לתלמידים את חשיבות השליטה בשפה העברית לצורך השתלבות בהשכלה העל-תיכונית, בשוק העבודה ובחיי היומיום, וכך נפגעת המוטיבציה של התלמידים להשקיע בלימודי השפה.

#### **ד. אופן המדידה של רמת הבקיאות בשפה העברית**

- קיימות שתי בעיות מרכזיות בכל הקשור למדידה של רמת האוריינות בשפה העברית בחינוך הערבי:
- האחת היא העובדה כי בחינת הבגרות אשר נערכת בסיום התיכון היא המבחן היחיד שנערך באופן כלל-ארצי וקבוע, ואין מעקב אחיד ומשווה אחר התקדמות התלמידים או מדידה חיצונית של רמת הבקיאות בשפה באופן רציף לאורך שנותיהם במערכת החינוך.<sup>27</sup>
  - האחרת היא אופן המדידה של רמת האוריינות בבחינת הבגרות, אשר אינה מאפשרת לקבל אינדיקציה לרמת הבקיאות של הנבחנים באופנויות השונות של השפה בהתאם לצרכים בהשתלבות במסגרות השונות לאחר סיום התיכון, אם זה בהשכלה על-תיכונית ואקדמית ואם בתעסוקה, כאשר הבעיה היא אקוטית בחלק של השפה הדבורה (דיבור והקשבה). עד לאחרונה, הציון על היחידה של השפה הדבורה ניתן על ידי מורה מבית הספר (בניגוד לבחינה בעל פה באנגלית, שבה הציון ניתן על ידי בוחן חיצוני פנים אל פנים או בהקלטת התלמיד), דבר אשר פגע באמינות הציון בחלק זה ובמוטיבציה של התלמידים להשקיע.
- לאור האמור לעיל, ובהינתן שציון הבגרות בעברית כיום אינו מאפשר לקבל אינדיקציה ליכולות השפתיות של הנבחנים, הקבלה למערכת ההשכלה הגבוהה והחלוקה לרמות נקבעים לפי ציוני מבחן יע"ל (מבחן הידע בעברית לנבחנים בפסיכומטרי אשר עברית אינה שפת אימם) ולא לפי הציון בבגרות בעברית. מאידך גיסא, תוכן בחינת הבגרות בעברית אינו מותאם לבחינת יע"ל, כך שלימודי העברית בתיכון אף אינם מכינים את התלמידים לבחינת היע"ל. זו סיבה נוספת לפגיעה במוטיבציה של התלמידים להשקיע בהכנה לבחינות הבגרות בעברית.

<sup>27</sup> בשנים האחרונות נערכו בחינות מדגמיות בכיתות ו' ובכיתות ט'. המבחן לכיתות ו' נערך בשנות הלימודים תשע"ד (2013/2014) עד תשע"ח (2017/2018). המבחן לכיתות ט' נערך לראשונה בשנת הלימודים תש"פ (2019/2020). אך כיוון שהמבחן מדגמי, הרי שלא נבחנת רמת הבקיאות של כל התלמידים בכל שנה, ומכך שנערך רק בכיתה ו' גם לא ניתן לבצע באמצעותו הערכה להתקדמות רמת הבקיאות בעברית עם שנות הלימוד.

### 3.1.2 תמונת המצב כיום

משרד החינוך ער לרוב החסמים לעיל אשר פוגעים באיכות הוראת העברית בבתי הספר הערביים, ובשנים האחרונות הושקעו מאמצים והופעלו תוכניות שונות לשיפור רמת העברית בכל השלבים, החל מהגנים ועד התיכון. בשנת 2016 השיק משרד החינוך את תוכנית "עברית על הרצף", שבמסגרתה נוספו שעות הוראה בעברית בכל שלבי החינוך, וכן עלה הרף המינימלי לזכאות לבגרות מ-2 יח"ל (יחידות לימוד) בעברית ל-3 יח"ל, כאשר היחידה השלישית הינה בשפה הדבורה.<sup>28</sup> כמו כן הופעלו תוכניות פיילוט בהיקפים מצומצמים, כגון פיילוט האולפנים ופיתוח מאגר אוצר מילים ("קורפוס עברית"),<sup>29</sup> תוכנית "יהיה בסדר" לשילוב מורים דוברי עברית שפת אם בחטיבות הביניים,<sup>30</sup> תוכנית "עברית בסלאם" ללימודי עברית מדוברת בבתי הספר היסודיים,<sup>31</sup> ועוד מיזמים קטנים כגון "עבריתנא",<sup>32</sup> שחלקן הופעלו על ידי גופים חיצוניים. התוכנית העדכנית שעודנה בתהליך היא התוכנית המערכתית לעברית (משרד החינוך, 2021ב), אשר שמה לה למטרה לפתח 4 מרכיבים עיקריים: הרחבת פיילוט האולפנים לחיזוק השפה הדבורה; פיתוח תשתיות הוראה חדשניות לכיתות ג'–י"ב; פיתוח מקצועי למורים לעברית בחברה הערבית בהתאם ליחידות ההוראה החדשות; פיתוח כלים טכנולוגיים ללמידה עצמאית כתמיכה ללמידה הפורמלית.

כל התוכניות שהוזכרו לעיל לא הצליחו לחולל שינוי משמעותי ומערכתי בלימודי העברית במערכת החינוך הערבית, הבא לידי ביטוי בתוצאות בשטח מבחינת איכות ההוראה של העברית או שיפור רמת האוריינות של התלמידים הערבים ברמה הארצית. הבשורה בהקשר זה יכולה לבוא מהמהלך המבוצע כיום במשרד החינוך הכולל שני מרכיבים משמעותיים: כתיבה והתאמת תוכנית הלימודים לפי הסטנדרט האירופי של ה-CEFR, בדומה לרפורמה שבוצעה והוטמעה בלימודי השפה האנגלית בכל מערכת החינוך הישראלית,<sup>33</sup> וביצוע הבחינה בשפה הדבורה באופן מתוקשב. כחלק מהמאמץ ליעול הבחינה ביחידה של השפה הדבורה, בשנת הלימודים תשפ"ב (2022/2021) בוצע פיילוט של מבחן מתוקשב לחלק של השפה הדבורה ב-15 תיכונים ערביים, בדומה לבחינה באנגלית, מבחן נפרד לנבחנים בבגרות המצומצמת (3 יח"ל) ולבגרות המורחבת (5 יח"ל), תוך התאמת המבחן למודל ה-CEFR (תהליך ההתאמה ממשיך ויש לוודא שהוא יושלם באופן מלא), ובמהלך השנתיים הקרובות כל בתי הספר הערביים יעברו למתכונת החדשה. התאמת החלק של לימוד השפה הכתובה (לימוד אופנויות הקריאה והכתיבה) למודל ה-CEFR ותיאום עם לימודי השפה הדבורה (אופנויות הדיבור וההקשבה) עדיין בתחילת דרכה, ולוח הזמנים ותוכנית הפעולה להשלמתה אינם ברורים. לוח הזמנים ותוכנית הפעולה להשלמת ההתאמה תלויים ברמת הדחיפות וההשקעה שהאגפים השונים במשרד החינוך מייחסים לתהליך וברמת התיאום ושיתוף הפעולה בין אגפים אלה. בהמשך להתאמת מבחני הבגרות לדרישות ה-CEFR נדרשת התאמה של תוכני הלימוד לאורך כל השלבים במערכת לשיטה החדשה וכתיבת

<sup>28</sup> מנייתוח הנתונים והתוצאות בשטח עולה כי לא כל ההרחבות יושמו בכל בתי הספר.

<sup>29</sup> בשנת הלימודים תשע"ט (2020/2019) הופעל פיילוט אולפנים ופיתוח מאגר אוצר מילים. פיילוט האולפנים הינו תוספת של 100 שעות לימוד שנתיות לתרגול עברית דבורה בקבוצות קטנות על ידי מורים דוברי עברית שפת אם. האולפנים הופעלו על ידי שתי תוכניות: א. "שערים" – 40 אולפנים ללימוד עברית דבורה בכיתות י"ב; ב. "דיאלוגי" – תוכנית ללימוד עברית דבורה בכיתות ו', מבוססת משחק ותאטרון, הופעלה ב-50 בתי ספר. מאגר אוצר המילים ("קורפוס עברית") פותח בהתאם לצורכי היומיום, שוק העבודה וההשכלה הגבוהה.

<sup>30</sup> שילוב מורים דוברי עברית שפת אם להרחבת הידע בשפה העברית בקרב תלמידי חטיבות ביניים במטרה לשפר את הצלחתם בחברה הישראלית, יחד עם שיפור בעמדות כלפי האוכלוסייה היהודית. התוכנית הופעלה לראשונה בשנת הלימודים תשע"ה (2015/2014) והורחבה בשנת הלימודים תשע"ו (2016/2015). התוכנית כוללת השתלמויות מקצועיות וקורסי עברית למורים.

<sup>31</sup> תוכנית העשרה בעברית דבורה, הופעלה על ידי יוזמות קרן אברהם ופיתחה בשיתוף פעולה עם מט"ח. התוכנית התגבשה לאחר הפעלת תוכנית מקבילה, "יא-סלאם", ללימודי עברית מדוברת על ידי מורים ערבים בבתי ספר יסודיים בחינוך העברי. התוכנית סיימה את פעילותה עם סיום שנת הלימודים תשע"ט (2018/2019).

<sup>32</sup> מיזם חונכות וירטואלי של סטודנטים ערבים.

<sup>33</sup> התוכנית הלאומית לקידום הוראת האנגלית פועלת במשרד החינוך החל משנת הלימודים תשע"ז (2016/2017). התוכנית מקיפה את שלושת שלבי החינוך – יסודי, חטי"ב ותיכון, ומורכבת משלושה רכיבים עיקריים: (1) קידום השפה הדבורה, בדגש על תחושת מסוגלות וביטחון עצמי בשימוש בשפה; (2) הצבת יעדים להרחבת היקף הלומדים במסלול המוגבר, המהווה תנאי סף להשתלבות בהשכלה הגבוהה; (3) חיזוק איכות ההוראה, ליצירת תשתית מבוססת להוראה ולמידה.

יחידות הוראה חדשניות, הדרכת מפמ"רים ופיתוח מקצועי למורים, הגדרת יעדי תוצאה הן בשפה דבורה והן בשפה כתובה. מלבד כל אלה, הגברת המוטיבציה ללימוד השפה וייעול ההוראה דורש להגביר את החשיפה של התלמידים לאורך הרצף לדוברי עברית שפת אם, בין היתר במסגרת החינוך הבלתי פורמלי, מכאן שהתיאום והסנכרון בין האגפים השונים במשרד החינוך הינם חיוניים להצלחה.

### 3.2 ההשכלה הגבוהה

רמת האוריינות הנמוכה בשפה העברית של בוגרי מערכת החינוך הערבית כיום אינה תואמת לרמה הנדרשת להצלחה בלימודים האקדמיים בישראל. זהו אחד החסמים הבולטים בהשתלבות הצעירים הערבים באקדמיה ובהצלחה בסיום התואר, שכן הלימודים וההתנהלות היומיומית במרבית מוסדות ההשכלה הגבוהה מתקיימים בשפה העברית.

המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג) עוסקת בהסמכת המוסדות האקדמיים להענקת תארים אקדמיים, וכחלק מכך בקביעת הסטנדרטים האקדמיים הנדרשים מבוגרי התארים האקדמיים. כחלק מכך הסדירה המועצה בעבר את הרמה הנדרשת באנגלית מבוגרי התארים האקדמיים, כמו גם את קורסי האנגלית הנלמדים במהלך התואר. המרכז הארצי לבחינות ולהערכה (מאל"ו) הינו גוף הכפוף לוועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה) אשר מפעיל מערכת מבחנים לחיזוי ההצלחה בלימודים האקדמיים, לרבות מבחן הפסיכומטרי, בחינת ידע בשפה האנגלית – אמ"ר או אמיר"ם (אמיר ממוחשב), ובחינת ידע בשפה העברית – יע"ל או יעלנט (יע"ל ממוחשב). בחינת היע"ל/יעלנט הינה הבחינה השכיחה ביותר המשמשת את המוסדות האקדמיים, להערכת רמת הבקיאות בעברית של המועמדים ללימודים אשר עברית איננה שפת אימם.

בחינת יע"ל/יעלנט משמשת למיון ולהשמה לרמות הלימוד בעברית במהלך הלימודים האקדמיים, וכן להענקת פטור מלימודי העברית. כמו כן, רוב המוסדות להשכלה גבוהה בארץ דורשים עמידה בציון סף בבחינת היע"ל לקבלה ללימודים, כאשר ציון זה שונה בין המוסדות השונים ואף בין חוגים שונים בתוך מוסד נתון.<sup>34</sup> כאמור, הערכת רמת הבקיאות בעברית לקביעת עמידה בתנאי הסף לקבלה של מועמדים ערבים אינה נקבעת בהתאם לציון או למספר היחידות בבגרות בעברית אלא על פי הציון בבחינת היע"ל/יעלנט.<sup>35</sup> **לא קיים תיאום בין מאל"ו לבין מערכת החינוך, כך שתוכן בחינת היע"ל שונה מתוכן הבגרות בעברית, ומערכת החינוך הערבית אינה מכינה את בוגריה לקראת בחינת היע"ל.** לאור רמת הידע בעברית של הצעירים בחברה הערבית, בחינת היע"ל נתפסת על ידם כחסם כניסה להשכלה הגבוהה וגורמת לחלק מהצעירים הערבים לוותר על הניסיון להתקבל למוסדות ישראליים ולפנות ללימודים מחוץ לישראל. מעבר לכך, אף בקרב אלה המצליחים לעבור את משוכת סף הקבלה ומצליחים להשתלב במוסדות להשכלה גבוהה בארץ, השפה העברית ממשיכה להוות מכשול בסיכויי ההצלחה בלימודים ובסיום התואר, **שכן הציון הנדרש בבחינת היע"ל כסף הקבלה המינימלי אינו מבטא בהכרח את היכולות הנדרשות כדי לעמוד בהצלחה בלימודים באקדמיה**, משתי סיבות עיקריות: (1) השאיפה לגיוון אוכלוסיית הסטודנטים מתמרצת את המוסדות להגמיש את תנאי הקבלה, לרבות רמת הסף של הבקיאות בעברית, תוך מתן אפשרות להשלמת מיומנויות העברית במהלך התואר; (2) בחינת היע"ל, בדומה לבגרות, בוחנת את מיומנויות הכתיבה והקריאה ואינה בוחנת את מיומנויות הדיבור, ורמת האוריינות הנמוכה בשפה הדבורה היא מכשול קריטי.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> אתר מאל"ו – מרכז ארצי לבחינות ולהערכה: <https://www.nite.org.il/other-tests/yael/about-the-test>

<sup>35</sup> בחינת היע"ל מיועדת למי שנבחנו בבחינה הפסיכומטרית בשפה שאינה עברית ולמי שלא נדרשו להבחן בבחינה הפסיכומטרית ונבחנו בבחינות הבגרות בשפה שאינה עברית.

<sup>36</sup> במחקר שבוצע על ידי מאל"ו (גולדצויג וסער, 2016) עלה כי על פני כלל הסטודנטים הקשר בין ההישגים בבחינת היע"ל לבין ההישגים בסוף השנה הראשונה בתואר הינו חלש (0.22), כאשר קשר זה הינו חזק יותר בתחומי הלימוד הדורשים יכולות מילוליות.

המוסדות להשכלה גבוהה ערים לעובדה כי רמת האוריינות הנמוכה בעברית עלולה להשפיע לרעה על סיכויי ההצלחה של הסטודנטים הערבים בלימודים, ובהעדר מדיניות אחידה וברורה המובלת על ידי המל"ג למתן המענה הנדרש לסטודנטים הערבים לשיפור רמת הבקיאיות בשפה, כל מוסד פיתח תוכניות ודרכים להוראת השפה העברית באופן עצמאי. חלק מתוכניות אלה הינן תוכניות רשות, למשל מכינות המוצעות בקיץ לפני תחילת הסמסטר הראשון או במהלך השנה הראשונה לתואר, והסטודנטים הערבים לרוב בוחרים לא להשתתף בהן.<sup>37</sup> בשונה מהוראת האנגלית, שבה קיימים תיאום והכרה הדדית בין המוסדות להשכלה גבוהה מבחינת רמת הבקיאיות המשתקפת מהישגי הסטודנטים,<sup>38</sup> **בהוראת העברית לא קיימת אחידות בין המוסדות השונים**, הציונים אינם מכילים לפי סרגל אחיד, כך שרמת הישגים זהה במבחנים הפנימיים בכל מוסד משקפת רמות בקיאות שונות בעברית, ואף אינה בהכרח מתואמת עם הסיווג לרמות של מאל"ו. כתוצאה מכך לא מתאפשרת הכרה הדדית בין המוסדות בכל הקשור לידע בעברית.

המל"ג זיהתה את החשיבות של חסם הבקיאיות בעברית בחברה הערבית ואת הצורך בסטנדרטיזציה של לימודי העברית והבטחת ידע מספק בעברית לשם הצלחה בלימודים האקדמיים. לאור זאת, החליטה להקים ועדת מומחים שתבחן את לימודי השפה העברית לסטודנטים שאינם דוברי עברית שפת אם במערכת ההשכלה הגבוהה ותגבש המלצות למל"ג בהיבטים של רמות הסף הנדרשות לקבלה ללימודים ולזכאות לתואר, יצירת רמות לימוד אחידות לצורך הגעה לרמת הסף לזכאות לתואר, הטמעת תקן CEFR בפיתוח תוכניות הלימוד והמבחנים (לרבות במבחן היע"ל/יעלנט), הסדרת המסלולים במכניות הקדם-אקדמיות וקביעת הכללים להוראת קורסים ותארים אקדמיים בערבית אשר יאפשרו מחד גיסא הנגשה של הלימודים האקדמיים, ומאידך גיסא יבטיחו כי בוגרי התארים ירכשו רמת עברית נאותה אשר תאפשר להם להשתלב באופן מיטבי בשוק העבודה.<sup>39</sup> קיימת חשיבות לקביעת מועד סופי להעברת המלצותיה של ועדת המומחים לוועדת ההיגוי להנגשת ההשכלה הגבוהה לחברה הערבית לגיבוש המלצות למל"ג, ולקביעת לוחות זמנים לגיבוש המלצות אלו ויישום על ידי המל"ג ומוסדות ההשכלה הגבוהה.

### 3.3 משרד העבודה

משרד העבודה הינו גוף נוסף בעל משקל משמעותי מבין הגופים הפועלים להקניית השפה העברית בחברה הערבית, בעיקר לאחר גיל 18. תחת משרד העבודה נמצאים מנהל תעסוקת אוכלוסיות, הפועל להגדלת שיעור התעסוקה ואיכותה בהתאם ליעדי התעסוקה לשנת 2030 עבור אוכלוסיות הגיוון; האגף הבכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח אדם, הפועל לצמצום פערים על ידי הסמכה והכשרה מקצועית של בני נוער ובוגרים, והקניית העברית תחתיו מתבצעת בבתי הספר המקצועיים לנוער; והמכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית – מה"ט – המופקד על הסדרת אופן הכשרתם של הנדסאים וטכנאים מוסמכים. אומנם גופים אלה כולם פועלים תחת משרד העבודה (לשעבר זרוע העבודה תחת משרד הכלכלה), אך כל גוף פיתח לאוכלוסיית היעד הרלוונטית לו את המענים לטיפול בנושא העברית לחברה הערבית, כאשר הגוף שביצע את התהליך המשמעותי ביותר הינו מנהל תעסוקת אוכלוסיות, כפי שנתאר בהמשך.

#### 3.3.1 האגף להכשרה מקצועית ובתי הספר המקצועיים

האגף הבכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח הון אנושי תחת משרד העבודה מהווה זרוע ממשלתית להכשרת כוח אדם מקצועי בקרב מבוגרים ובני נוער. הכשרת מבוגרים (מעל גיל 18) מתבצעת במסגרת קורסים

<sup>37</sup> כפי העולה מדיווחי גורמים במוסדות הלימוד.

<sup>38</sup> בתחום הוראת האנגלית נערכה רפורמה, בהתאם להחלטת המל"ג מיום 17.12.2019, שכללה מעבר ללימוד והערכה של אנגלית לפי CEFR וכן החלת חובת השתתפות לסטודנטים לפחות בשני קורסי אנגלית (בהתאם לרמת הבקיאיות בתחילת התואר).

<sup>39</sup> החלטת מל"ג "הקמת ועדת מומחים לבחינת לימודי השפה העברית במערכת ההשכלה הגבוהה לסטודנטים שעברית איננה שפת אימם", מסמך מס' 149 לדיון במליאת המועצה מיום 28.9.2022.

להכשרה מקצועית במגוון ענפי לימוד, המשלבים הכשרה עיונית ומעשית ובסופה מתקיימות בחינות גמר, אשר מקנות למסיימים תעודת מקצוע ממשלתית.<sup>40</sup> בין השנים 2017–2019 השתתפו בקורסי ההכשרות המקצועיות במימון שוברים כ-2,200 משתתפים מדי שנה מהחברה הערבית (שבע, 2021).

הכשרת נוער מתבצעת במסגרת בתי הספר המקצועיים אשר מעניקים הכשרה מקצועית לצעירים בני 14–18 תוך שילוב עבודה בשכר (התמחות במקומות עבודה) במהלך הלימודים. מערכת זו מיועדת לצעירים שהתקשו להשתלב במערכת החינוך או אף נפלטו ממנה ובחרו ללמוד מקצוע, ומאפשרת להם לרכוש מיומנויות שתאפשרנה להם להשתלב בתעסוקה ובחברה, לרבות מיומנויות וכלים ללימוד השפה ושימוש בה בעיקר לאחר גיל 18. לפיכך, הלימודים בבתי הספר המקצועיים הינם בדגש על ההכשרה המקצועית, אך תלמידים המעוניינים בכך יכולים להיבחן כנבחנים חיצוניים. בשנת הלימודים תשפ"ג (2022/2023), 10,022 תלמידים למדו בכ-60 בתי ספר מקצועיים הפועלים תחת משרד העבודה, מתוכם כ-54% מהחברה הערבית.<sup>41</sup>

**החסמים בהוראת העברית בבתי הספר המקצועיים זהים לאלה של בתי הספר במערכת החינוך בפקוח משרד החינוך, לרבות חוסר החשיפה לשפה, התוכן הפדגוגי שאינו מותאם לצרכים ואיכות ההוראה של המורים** (המורים הינם אותם מורים המלמדים גם בבתי הספר במערכת החינוך הערבית).

להבדיל מתלמידי מערכת החינוך בפקוח משרד החינוך, אשר מזהים את חסם העברית רק לאחר סיום התיכון, בבתי הספר המקצועיים נתקלים בחסם זה עוד במהלך הלימודים בבואם להשתלב במקומות עבודה במסגרת ההתמחות. המערכת נתקלת בקושי בגיוס מעסיקים דוברי עברית, ורוב התלמידים משתלבים לבסוף במקומות עבודה ביישוב מגוריהם. לאור המצב, ולנוכח העובדה כי מרבית התלמידים בבתי הספר המקצועיים אינם ניגשים לבגרות, המחלקה לפיתוח פדגוגי וטכנולוגי באגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם פיתחה תוכנית ייחודית ללימוד עברית, וזו הוטמעה החל מינואר 2022 בכיתות ט' ו-י' ואמורה בהמשך להתרחב לכיתות העליונות. התוכנית הינה פיתוח עצמאי עבור בתי הספר המקצועיים אשר נעשה תוך שיתוף הגורמים בשטח, שמהם עלה צורך בדגש על העברית הדבורה לצורך השתלבות במקומות עבודה במסגרת ההתמחות ובהמשך בשוק העבודה. התוכנית מבוססת על הוראה עם שני מורים בכיתה, כך שמתאפשרת חלוקה לקבוצות הומוגניות, בהיקף של 3 שעות שבועיות (בדומה להיקף השעות ברמת לימוד 3 יחידות במערכת החינוך של משרד החינוך). היא כוללת הכשרת מורים, התאמת התוכן הפדגוגי, שילוב כלים דיגיטליים, דגש על דיבור וניהול שיח וחלוקה של הכיתות לשתי רמות הומוגניות במהלך הלימודים, כאשר המטרה היא להוביל את כלל התלמידים להצלחה במבחן הגמר הכללי של בתי הספר המקצועיים. בנוסף התוכנית כוללת ליווי מקצועי, לרבות פתרונות ספציפיים לבתי ספר. רכזי התוכנית מדווחים על עלייה במוטיבציה ללימוד עברית בזכות התוכנית ועל שיפור באיכות ההוראה,<sup>42</sup> אך בשלב זה התוכנית נמצאת בתחילת דרכה ולא ניתן להעריך את יעילותה.

חסם נוסף הוא העובדה כי **כל המבחנים לאורך הדרך, כולל המבחנים הסופיים בסוף הלימודים, הינם פנימיים** (להבדיל מבוגרי מערכת החינוך הנבחנים בבחינות הבגרות).<sup>43</sup>

### 3.3.2 מנהל תעסוקת אוכלוסיות

מנהל תעסוקת אוכלוסיות אחראי על הגדלת שיעור ואיכות התעסוקה של אוכלוסיות הגיוון, ביניהן האוכלוסייה הערבית,<sup>44</sup> בהתאם ליעדי התעסוקה לשנת 2030 שנקבעו על ידי ממשלת ישראל. לשם כך המנהל

<sup>40</sup> אתר משרד העבודה, אגף בכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח אדם.

<sup>41</sup> נתונים שהתקבלו מאגף בתי ספר מקצועיים בזרוע העבודה.

<sup>42</sup> מהערכה פנימית שבוצעה בסוף השנה עלה כי ישנו שינוי באקלים הבית-ספרי – עלייה במוטיבציה ללימוד עברית, תחושת ביטחון עצמי בדיבור בקבוצות ההומוגניות הקטנות, שיפור באיכות ההוראה של המורים בזכות מערכי השיעור, שינוי בנכונות המורים ובתי הספר לשתף בקשיים.

<sup>43</sup> בחינה חיצונית, הנכתבת ומועברת על ידי גורם חיצוני לגוף ההוראה, נתפסת כבחינה אובייקטיבית יותר, שכן קיימת הפרדה בין סגל ההוראה לסגל הבחינה (בדומה להפרדה בין בחינות המתכונות הפנימיות בבתי הספר התיכוניים ובחינות הבגרות הארציות).

<sup>44</sup> האוכלוסייה דוברת הערבית בכללותה: ערבים, דרוזים, צ'רקסים ובדואים.

מפעיל ומפתח תוכניות ופעילויות לבני 18+ לשילוב אוכלוסיות אלה בתעסוקה הולמת ואיכותית. המנהל זיהה את רמת האוריינות הנמוכה בשפה העברית כאחד החסמים הבולטים ביותר בהשתלבות החברה הערבית בתעסוקה, ובהעדר תוכניות ללימוד עברית המותאמות לאוכלוסייה הערבית הבוגרת הוא פיתח בשיתוף עם ג'וינט תבת את תוכנית "עברית +", תוכנית ללימוד עברית עם זיקה לשוק העבודה בקרב מחפשי עבודה מהחברה הערבית. התוכנית שמה דגש על השימושיות בשפה ומפתחת את המיומנויות הלשוניות בארבע אופנויות השפה (פעילויות הלשון): קריאה, האזנה, דיבור וכתביה, בהתבסס על הסטנדרט האירופי של לימוד אנגלית כשפה שנייה, ה-CEFR. רכיבי התוכנית כוללים: הכשרת מורים ייעודית;<sup>45</sup> פיתוח תוכן מותאם להוראת עברית בחברה הערבית בהתאם למטרות הגופים התעסוקתיים, ופיתוח כלי הערכה; פיתוח כלים וקורסי רמה דיגיטליים; ומיון לפי רמות תוך יצירת סולם הערכה אחיד המבוסס על ה-CEFR לדירוג רמת הבקיאיות. נכון להיום פותחו 4 רמות (מתוך 6, ראו לוח 5 בנספח ב), בנוסף לרמת בסיס לתלמידים "לא-אוריינים",<sup>46</sup> כאשר בסיום כל רמת לימוד ניתן להמשיך לרמה העוקבת על מנת להמשיך ולשפר את רמת הבקיאיות בעברית.<sup>47</sup> כל רמת לימוד הינה בהיקף של 180 שעות לימוד אקדמיות.<sup>48</sup> התוכנית פועלת החל משנת 2019 במרכזי ריאן, החל מ-2020 גם בשירות התעסוקה ובמכנינות להכשרה, החל מ-2022 במרכזי הזדמנות בארבע ערים מעורבות (ירושלים, יפו, רמלה וחיפה)<sup>49</sup> וב"אשת חיל" (לנשים בלבד), והחל מ-2023 בחברה למתנ"סים. עד לסוף 2022 הוכשרו 140 מורים (מרביתם דוברי עברית שפת אם והשאר ערבים דוברי עברית ברמת שפת אם), ולקחו חלק בתוכנית 5,110 משתתפים, מרביתם נשים. כאמור, תוכנית זו נמצאת בשלבים המתקדמים ביותר להוראה והערכה של עברית בקרב החברה הערבית מעל גיל 18, וכאמור ישנו שיתוף פעולה עם גופים נוספים בתוך משרד העבודה (כגון בתי הספר המקצועיים והמכללות הטכנולוגיות – מה"ט) ומחוצה לו, אך הוא חלקי מאוד ובא לידי ביטוי בעיקר בשימוש בתכנים של התוכנית. התוכנית יכולה לשמש כבסיס להוראה והערכה של עברית בפלטפורמות וגופים נוספים ובניית תשתית רחבה ומשותפת איתם, תוך הרחבת פיתוח תכנים והתאמה לצרכים הספציפיים של קהל המשתמשים בכל גוף.

להלן האתגרים העיקריים שזיהינו להרחבת התוכנית במשרד העבודה ומחוצה לו:

- אין כיום גוף מתכלל האחראי על מדידה רגולטורית אחידה בין הגופים השונים המספקים תוכניות לימוד עברית למבוגרים, ואשר דואג לסטנדרטיזציה של הרמות ולפיקוח פדגוגי על התוכן ועל הכשרת המורים להבטחת האיכות של ההוראה ואחידות הקורסים בכל התוכניות.
- אין הערכת אפקטיביות לתוכניות – קיים קושי בזיהוי האפקט הספציפי של לימודי העברית על ההצלחה בהשתלבות עבור משתתפים בתוכניות שבהן לימודי העברית נכללים בתוך תוכנית כוללת של הכשרה מקצועית / הכוון תעסוקתי. שיתוף הפעולה החדש עם החברה למתנ"סים, שעל פיו יועברו בה קורסי העברית ללא תוספת הכשרה / הכוון תעסוקתי, יוכל לאפשר מדידה נפרדת של רכיב העברית.
- אוריינות דיגיטלית נמוכה של המשתתפים ומחסור בתשתיות דיגיטליות הינם אתגרים מהותיים בשילוב כלים דיגיטליים במהלך לימודי העברית, כדי לאפשר ייעול תהליך הלמידה, הרחבה של קהל המשתתפים והורדת עלויות בטווח הארוך.

<sup>45</sup> עד סוף 2021 הוכשרו 100 מורים, חלקם דוברי עברית שפת אם וחלק ערבים דוברי עברית ברמת שפת אם.  
<sup>46</sup> המשך פיתוח שתי הרמות הנוספות נמצא בדיון, שכן קהל היעד של רמות הבקיאיות הגבוהות אינו קהל היעד של מנהל תעסוקת אוכלוסיות בזרוע העבודה.

<sup>47</sup> בהתאם להישגים ועמידה בתנאי הסף במבחן מעבר הרמות.

<sup>48</sup> חלק מהקורסים ברמת למידה א' פוצלו במהלך הפיילוט במרכזי ריאן לשני חלקים שווי היקף – מתחילים ומתקדמים; בשירות התעסוקה היקף השעות הורחב וחולק לחלק מקדים בסיסי, בהיקף 16 שעות, ולשני חלקים בהיקף 120 שעות כל אחד – מתחילים ומתקדמים.

<sup>49</sup> 16 מרכזי הכוון עירוניים, בערים גדולות/בינוניות, המיועדים לאוכלוסייה הכללית שמתקשה להשתלב בשוק העבודה (ברוב המקרים האוכלוסייה מוכרת על ידי שירותי הרווחה).

### 3.3.3 המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע (מה"ט)

הגוף המתקצב והמפקח על לימודי הנדסאות וטכנאים מוסמכים לאוכלוסייה הבוגרת, והאחראי על סבסוד שכר הלימוד במכללות הטכנולוגיות. בשנת הלימודים תשפ"ג (2023/2022) לומדים במכללות הטכנולוגיות כ-37.5 אלף סטודנטים, מתוכם 30% מהחברה הערבית,<sup>50</sup> וכ-70% מהם גברים. תנאי הסף לקבלה ללימודים במכללות הטכנולוגיות כוללים עמידה בבחינת הבגרות בעברית ברמת לימוד של 2 יחידות לפחות (עברית לערבים או לשון והבעה עבור דוברי העברית), בנוסף ל-3 יחידות בגרות במתמטיקה ובאנגלית.<sup>51</sup> עם זאת, כחמישית מהסטודנטים לומדים במכללות שבהן הלימודים מתקיימים חלקית בערבית: חומרי הלימוד אומנם בעברית, אך ההתנהלות והדיון בשיעור מתקיימים בערבית, לאור חסם השפה עבור חלק מהסטודנטים. השימוש בשפה הערבית כחלק מהלימודים מקשה אף הוא על רכישת השפה העברית ועל עמידה במבחני הסיום, הנערכים בעברית בלבד.

שיעור הנשירה בקרב הסטודנטים הערבים גבוה מזה של היתר, כאשר אחד החסמים הבולטים הינו רמת הבקיאיות הנמוכה בשפה העברית, אשר פוגעת ביכולת של הסטודנטים לעמוד בבחינות הגמר שנערכות בעברית. החסם הזה קריטי יותר במכללות הערביות, שבהן החשיפה לשפה העברית במהלך הלימודים היא מועטה יותר בהשוואה למכללות המערביות, שבהן כל השיעורים מתקיימים אך ורק בעברית, וחלק ניכר מהסטודנטים הם דוברי עברית. לאור המודעות לבעיה המכללות מציעות לסטודנטים הערבים מכוונות וקורסים לשיפור העברית לפני ובמהלך הלימודים, אך לא ניתן לחייב את הסטודנטים לקחת חלק בקורסים אלה וההשתתפות בהן הינה נמוכה, אף על פי שהן מוצעות לכולם בחינם.

נכון לשנת הלימודים תשפ"ג (2023/2022) נבחנת האפשרות לפעול בדומה למל"ג ולהוסיף דרישה של בחינת ידע בעברית למועמדים שנבחנו בבגרות בשפה הערבית, וחיוב סטודנטים ברמת ידע נמוכה להשתתף בקורסים לשיפור העברית. קיים חשש במה"ט כי מהלך כזה יגבה מחיר בדמות ירידה בכמות הנרשמים, כיוון שדרישת הבחינה, גם אם ייקבע סף קבלה נמוך, וכן דרישת ההשתתפות בקורסים, עלולות להרתיע נרשמים. לפיכך נשקלת האפשרות להשתמש בבחינת היע"ל כאמצעי למיון הנרשמים לרמות רמת פטור, כך שרמת האוריינות בעברית לא תהווה חסם לקבלה ללימודים; כאשר מיון הקורסים בעברית לסטודנטים שלא עברו את רמת הסף לפטור יהיה על חשבון מה"ט. במהלך תשפ"ד צפוי להתפרסם נייר מדיניות של מה"ט וקול קורא למוסדות הלימוד להיערכות לקראת שנת הלימודים תשפ"ה.

<sup>50</sup> מקור: מנהלת מה"ט בפועל.

<sup>51</sup> מועמדים מבוגרים ללימודים במה"ט (גיל 35 ומעלה ללימודי הנדסאים, גיל 30 ומעלה ללימודי טכנאים מוסמכים) נדרשים להציג אישור על 12 שנות לימוד ממוסד חינוכי מוכר בישראל, או אישור מהיחידה לאישורי השכלה תיכונית במשרד החינוך על השכלה השקולה לכך.



## 3.4 גופים ותוכניות נוספים

מלבד הגופים המרכזיים שתוארו לעיל, ישנם גופים נוספים המושפעים מרמת האוריינות הנמוכה בשפה העברית בקרב האוכלוסייה הערבית, והיכולת שלהם לתת מענה לבעיה נפגעת בין היתר עקב המצב הקיים בגופים המרכזיים ובחוסר התיאום ביניהם. להלן דוגמה לחלק מהם.

### 3.4.1 שירות התעסוקה

שירות התעסוקה הישראלי הוא תאגיד סטטוטורי הנמצא תחת פיקוחו של שר הכלכלה והתעשייה ושל מועצת שירות התעסוקה. מדי שנה שירות התעסוקה מטפל ב-400 אלף דורשי עבודה, מתוכם כ-150 אלף מהחברה הערבית. כחלק מתפקידיו, שירות התעסוקה מכווין את דורשי העבודה להכשרות מקצועיות והשלמת מיומנויות נדרשות, לרבות שיפור הבקיאיות בשפה העברית. לדברי ד"ר אופיר פינטו, סמנכ"ל מחקר ותכנון בשירות התעסוקה, בשולחן עגול שנערך על ידי מכון אהרן,<sup>52</sup> כמחצית מדורשי העבודה מהחברה הערבית זקוקים לשיפור או לחיזוק רמת הבקיאיות שלהם בשפה העברית כדי להשתלב בתעסוקה, ובתעסוקה איכותית בפרט. כיום שירות התעסוקה נתמך ב"עברית+" כדי לספק שירות זה לקהל שזקוק לכך, אך קיבולת הקורסים המוצעים כיום במסגרת "עברית+" רחוקה מלעמוד בהיקף הביקוש בקרב דורשי העבודה מטעם שירות התעסוקה מהחברה הערבית.<sup>53</sup>

### 3.4.2 מזרח ירושלים

בשונה משאר הערבים בישראל, במזרח ירושלים 60% מהתלמידים לומדים במערכת החינוך הפלסטינית ורק 40% במערכת החינוך הישראלית, ו-143 מתוך 170 בתי ספר בחינוך הערבי במזרח ירושלים בשנת הלימודים תשע"ח (2018/2017) לימדו לפי תוכנית הלימודים הפלסטינית בלבד (וייסבלאי, 2018). בהתאם, רמת הבקיאיות בשפה העברית בקרב תושבי מזרח ירושלים הינה הנמוכה ביותר בין קבוצות האוכלוסייה השונות בחברה הערבית (ראו איור 8 בנספח ג). לנוכח המצב הזה והשלכותיו השליליות על ההשכלה והתעסוקה לאחר התיכון, משרד ירושלים והמורשת מציע במסגרת תוכנית החומש למזרח ירושלים תוכניות שונות, כגון אולפנים במרכזי ריאן ושירות התעסוקה, חוגים בנושאים שונים לתרגול השימוש בשפה במסגרת החינוך הבלתי פורמלי, הכשרת מורים והתאמת התוכן הפדגוגי במערכת החינוך, ומכניות ייעודיות לבוגרי י"ב במזרח ירושלים המעוניינים להשתלב במוסדות להשכלה גבוהה בישראל (בשיתוף עם המוסדות עצמם). חוסר התיאום בין הגופים המרכזיים שהוזכרו לעיל והחסמים הספציפיים בכל גוף מתבטאים גם בפעילות של גופים אלה וגופים נוספים הפועלים במזרח ירושלים, ואף מייצרים אתגר כפול לאור הייחודיות בקרב אוכלוסייה זו ומקשים על מתן מענה הולם ברצף שבין שלב הלימודים במערכת החינוך ועד ההשתלבות בתעסוקה.

<sup>52</sup> לפירוט על אודות השולחן העגול ראו הערת שוליים 13.

<sup>53</sup> הערכת שירות התעסוקה היא כי מאז השינוי, היקף המענה הגבוה ביותר שניתן בשנה עמד על כ-1,600 דורשי עבודה באמצעים פנימיים, וכ-5,000 דורשי עבודה ב"כ".

### 3.4.3 תוכניות שנת מעבר

השיעור הגבוה של צעירים ערבים המוגדרים "חסרי מעש" (אינם עובדים ואינם משתתפים בלימודים או בהכשרות מקצועיות), שיעור האקדמאים הערבים הנמוך ופערי ההון האנושי בין ערבים ליהודים הנובעים, בין היתר, ממחסור במידע, אבחון והכוונה לצעירים הערבים, הדגישו את הצורך של הצעירים הערבים במסגרות מעבר מהלימודים בתיכון לחיים הבוגרים, וכן במסגרות משלימות הכוללות הכוון לצעירים בגיל בית הספר. ואכן, לאורך השנים נוצרו תוכניות שנות המעבר לצעירים בגיל הלימודים, המספקות השלמת מיומנויות וכישורים נדרשים לשם השתלבות בשוק העבודה ובהשכלה העל-תיכונית והגבוהה. המסגרות פונות לקהלי יעד מגוונים, לדוגמה תוכנית "יתד" פונה לצעירים בגילים 18–24 במצבי סיכון, לעומת "מעלה", "פרחי הייטק" ו"רואד" הפונות לתלמידים ולבוגרים המעוניינים להשתלב בלימודים בהשכלה הגבוהה, מכוני מנהיגות הפונים לנוער מוביל חברתית, כגון "מסאר", ותוכניות ממוקדות באוכלוסיות ספציפיות, כגון "נעורים" לעידוד ותמיכה בנוער דרוזי מצטיין ותוכניות עמותת אגיק לצעירים הבדואים המעוניינים להשתלב בהשכלה הגבוהה ולצעירים חסרי מעש מנגד (חלקן הורחבו לכלל החברה הערבית).<sup>54</sup> בנוסף למסגרות הפועלות, מתבצע כיום תהליך פיתוח מסגרות חדשות, כחלק מיישום החלטת ממשלה 550. נדבך חשוב בהשלמת המיומנויות במסגרות אלה הוא רכישת בקיאות בשפה העברית, בדגש על השפה הדבורה. בהיעדר תיאום בין הגופים המרכזיים ועצם אי-קיום סטנדרטיזציה בהוראת השפה העברית ובאופן המדידה של רמת הבקיאות בעברית, בעיקר בשפה הדבורה, כל גוף וכל תוכנית נאלצים לפתח תכנים באופן פרטי ולהציע פתרונות עצמאיים ובלתי תלויים. תיאום בין הגופים, הגדרת רמות באמצעות שימוש במודל מקובל ויצירת רצף במענים לאורך מסלול החיים של הצעירים יוכלו לייעל את פעילות תוכניות שנות המעבר בכל הקשור להקניית השפה העברית.

<sup>54</sup> תוכנית "יתד" מופעלת על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי; "מעלה" מופעלת על ידי מכון דוידסון; "פרחי הייטק" מופעלת על ידי גבעת חביבה; "רואד" מופעלת על ידי אלומה ו-SFI; ו"נעורים" מופעלת על ידי קרן לאוטמן.

## 4. יעדים והמלצות

שינוי המציאות המתוארת לעיל והסרת חסם העברית להשתלבות איכותית של האוכלוסייה הערבית בחברה ובכלכלה הישראלית דורשים תיאום המאמצים והמענים הממשלתיים לאורך כל הרצף, כאשר המטרה הלאומית הינה שיפור ניכר של רמת הבקיאיות בשפה העברית בחברה הערבית כדי שלא תהווה חסם בשוק העבודה ובהשכלה על-תיכונית ואקדמית.

להשגת מטרה זו אנו ממליצים על שורת צעדים לשיפור הבקיאיות בשפה העברית החל מגיל צעיר, ויצירת רצף ותיאום בין כל הגופים הרלוונטיים לאורך מסלול החיים. צעדים אלה נועדו לתת פתרון הן לזרם והן למלאי: בטווח הארוך המענה לזרם הצעירים במערכת החינוך הינו שיפור איכות ההוראה במערכת החינוך כך שתקנה לבוגריה את רמת הבקיאיות בעברית הנדרשת להשתלבות במסגרות ההמשך. השגת מטרה זו תאפשר לחסוך את השקעת המשאבים של הגופים האחראים על הטיפול בחסם העברית, וייתכן שאף תייתר את הצורך; אך ישנו צורך בטווח הקצר והבינוני במתן מענה למלאי הקיים של האוכלוסייה הבוגרת מעל גיל 18 המעוניינת להשתלב בהשכלה העל-תיכונית/הגבוהה ובשוק העבודה. להלן המלצות וצעדי מדיניות להשגת המטרה, הן ברמה הרחבתית לכלל הגופים והן המלצות רלוונטיות לגופים הספציפיים.

### 4.1 המלצות רחביות

1. **אימוץ הסטנדרט של ה-CEFR ללימוד ולהערכת שפה זרה ופיתוח כלי מדידה והערכה אחידים של רמות השליטה בשפה העברית שכל הגופים הממשלתיים כפופים אליהם.** מהלך זה יאפשר רציפות לימודים בין המסגרות השונות בהתאם לצרכים שהשפה נלמדת עבורם:

- יש לפעול להגדרת רמות הבקיאיות הנדרשות בתחילת כל שלב לימודים/חיים, ובהתאם לקבוע דרישות לשלב המקדים. לדוגמה – מתוך הגדרת רמות הבקיאיות הנדרשות לתחילת לימודים אקדמיים תיגזרנה דרישות הבקיאיות בעברית לתלמידים המרחיבים את מקצוע העברית בבגרות (5 יח"ל), וגם מבחני הכניסה לאקדמיה יעודכנו בהתאם.
- המדידה תכלול מרכיב משמעותי של שפה דבורה ושימושית.

2. **הקמת ועדת תיאום האחראית על תכלול ההוראה והמדידה של עברית בקרב מבוגרים מעל גיל 18, המורכבת מנציגי הגופים הרלוונטיים:**

- יצירת מערכת מדידה ממשלתית עם מבחני רמה מתוקפים המקובלים על כולם, לשימוש כלל הגופים (הממשלתיים והפרטיים), בהתבסס על מערכת קיימת, כגון מאל"ו.
- פיקוח על פיתוח תכנים בהיבט של שיתוף מידע והקמת מאגר מידע ותכנים ללימוד עברית לשימוש כלל הגופים העוסקים בהוראת עברית (ממשלתיים ופרטיים), כולל מאגר מבחנים רחב וכלים דיגיטליים להוראה ומדידה, בהתבסס על התכנים הקיימים היום בגופים השונים, לרבות בתוכנית "עברית+".
- פיקוח על התכנים ועל הכשרת מורים, כולל מבחני בקיאיות למורים.
- יצירת קהילת מורים שתשמש את כל הגופים (כולל הפרטיים), ושימור של המורים הקיימים.
- הגברת המוטיבציה ללימוד השפה העברית על ידי הגברת החשיפה מעבר לנלמד בשעות הלימודים, והמחשת החשיבות של ידיעת עברית לשילוב בהשכלה ובתעסוקה.
- בחינת האפקטיביות של התוכניות הקיימות.

## 4.2 המלצות למערכת החינוך

1. הגדרת רמות העברית הנדרשות לאורך שלבי החינוך בכל אופנויות השפה (דיבור, האזנה, כתיבה וקריאה) בהתאם למודל ה-CEFR, קביעת יעדים מדידים ומעקב אחר העמידה ביעדים אלה, החל מהיסודי ועד לבגרות.

• רמות עברית נדרשות בבגרות:

○ 3 יח"ל: הרמה הנדרשת שמאפשרת דיבור ושפה יומיומית, לשון ודקדוק בסיסיים, בהתאם לנדרש לשם השתלבות בשוק העבודה והתנהלות יומיומית, בתיאום עם גופי ההמשך העוסקים בשילוב בתעסוקה, כגון מנהל אוכלוסיות במשרד העבודה.

○ 5 יח"ל: מוכוון דרישות אקדמיה והשכלה על-תיכונית לא-אקדמית, לפי הרמות שתיקבענה על ידי גופי ההמשך, כאשר הציון בבחינה יהווה אינדיקציה לרמה הנדרשת במסגרות השונות (אקדמיה לעומת השכלה טכנולוגית ובין תחומי הלימוד השונים בכל מסגרת).

• יעדים לשנת 2030: 90% מהתלמידים במערכת החינוך ייבחנו בבגרות בעברית, לפחות מחציתם ברמת הלימוד המוגברת של 5 יח"ל.

• מהרמות הנדרשות והיעדים לבגרות ייגזרו היעדים לאורך השלבים המקדימים במערכת החינוך.

### 2. התאמת התכנים ושיטות ההוראה לסטנדרטים החדשים לאורך כל שלבי החינוך:

• פיתוח תכנים חדשניים וכלים דיגיטליים לכל השלבים והכשרת המורים לשימוש בהם.

• התאמת התכנים התרבותיים, ההיסטוריים והלאומיים של לימודי העברית והדגשת הדומה לשפה הערבית כדי ליצור הזדהות ולהגביר את המוטיבציה ללימוד השפה.

• תיאום עם מאל"ו להטמעת הדרישות לבחינת היע"ל בתוכנית הלימודים בשפה העברית בתיכונים.

• הגדרת מקצוע העברית כמקצוע ליבה בחינוך הערבי, לשם הענקת החשיבות הנדרשת למקצוע שתוביל להדגשת חשיבות השליטה בשפה העברית לצורך השתלבות בהשכלה העל-תיכונית, בשוק העבודה ובחיי היומיום, ולהגברת המוטיבציה ללמוד את השפה.

### 3. מדידה והערכה רציפות לאורך כל שלבי החינוך במערכת החינוך:

בניית תוכנית מדידה והערכה החל מהיסודי ועד לתיכון – מדידה רציפה וארצית, המשלבת הערכה פנימית וחיצונית המאפשרת להעריך נכונה את רמת השליטה בשפה העברית בחברה הערבית. כמו כן יצירת מנגנון של אחריות, מעורבות ותמרוץ להוראה איכותית ולמאמצי למידה.

### 4. הכשרה להוראת השפה העברית במערכת החינוך הערבית:

• השתלמויות למורים הקיימים והכשרה ייעודית ואיכותית להוראת עברית כשפה זרה למורים חדשים.

• תמרוץ מורים מצטיינים לעברית במערכת החינוך להדריך מורים נוספים ולהוות דוגמה אישית.

#### 5. הגברת החשיפה ומפגש עם דוברי עברית שפת אם:

- עבודה בשיתוף מנהלי בתי הספר, המורים והמחנכים להמחשת החשיבות של לימודי עברית להשתלבות בלימודים גבוהים ותעסוקה איכותית.
- שילוב מורים דוברי שפת אם (במקביל לשילוב מורים ערבים בבתי ספר יהודיים).
- שילוב מרצים אורחים ומתנדבים דוברי עברית בתוכנית הלימודים השוטפת.
- תוכניות וחוגים מעבר לשעות העברית הפורמליות אשר יועברו על ידי מדריכים יהודים.
- מסגרות משותפות עם תלמידים ממערכת החינוך העברית הן במסגרת החינוך הפורמלי והן במסגרת החינוך הבלתי פורמלי – מתמשכות על פני כל השנה.
- 6. איוש תקן הממונה על לימודי העברית האחראי על קידום הנושא ותיאום בין האגפים השונים.
- 7. שיתוף פעולה עם בתי הספר המקצועיים, בפקוח משרד העבודה, בבניית סולם מדידה משותף ואחיד.
- 8. חיזוק רמת הבקיאות בערבית הספרותית כבסיס לרכישת שפות זרות.

#### 4.3 המלצות למערכת ההשכלה הגבוהה

1. התאמת בחינת היע"ל לדרישות ה-CEFR לקבלה לאקדמיה, לרבות הוספת חלק של שפה דבורה:
    - תיאום בין המל"ג לבין מאל"יו להטמעה בבחינת היע"ל וקביעת הסיווגים בהתאם לציונים ורמות הבקיאות המתאימות.
    - תיאום עם משרד החינוך – העברת הדרישות לבחינת היע"ל לשם הטמעתן בתוכנית הלימודים בשפה העברית בתיכונים.
  2. הגדרת רמות נדרשות לפי ה-CEFR במהלך הלימודים עד לסיום תואר, בהתאם למוסדות ותחומי לימוד:
    - יצירת תיאום בין המוסדות להשכלה גבוהה בהגדרת רמות הבקיאות בהתאם להישגים בבחינת יע"ל וביסוס הכרה הדדית בין המוסדות.
    - הגדרת מועד סופי להעברת המלצות ועדת המומחים לוועדת ההיגוי להנגשת ההשכלה הגבוהה לחברה הערבית לגיבוש המלצות למל"ג.
    - קביעת לוחות זמנים לגיבוש המלצות אלו ויישום על ידי המל"ג ומוסדות ההשכלה הגבוהה.
- יש לוודא כי סף הקבלה לפי הסטנדרטים החדשים לא יפגע בהיקף הערבים המשתלבים באקדמיה.

## 4.4 המלצות לאגפים השונים במשרד העבודה

### 1. הכשרות מקצועיות ובתי הספר המקצועיים:

- שיתוף פעולה עם משרד החינוך בבניית תוכנית הלימודים ובניית סולם מדידה משותף ואחיד.
- עיבוי החשיפה והתנסות בעברית על ידי השמה במקומות עבודה דוברי עברית, למשל במגזר הציבורי.
- שיתוף מתנדבים או עובדים שאינם בהכרח מורים לפעילויות קבועות בעברית דבורה, למשל מהמגזר העסקי והתעשייה.
- יצירת ממשק בין תוכנית הלימודים בבתי הספר המקצועיים לבין תוכנית הלימודים "עברית+".

### 2. מנהל תעסוקת אוכלוסיות:

- העמקת שיתוף הפעולה ותיאום עם גופים נוספים בתוך ומחוץ למשרד העבודה להרחבת השימוש בתוכנית עברית+, לרבות הגדרה אחידה של רמות הבקאות בעברית.
- יצירת מאגר וארגון הידע לשימוש שוטף ונוח של כלל הגופים המעוניינים באימוץ התוכנית.

### 3. מה"ט:

קביעת אבני דרך ולוח זמנים ליצירת המנגנון אשר יאפשר לדרוש מהמועמדים עמידה ברמה הנדרשת בעברית עד סיום התואר או הדיפלומה בהתאם לסטנדרטים החדשים: קבלת ציון סף לפחות בבחינת יע"ל או השתתפות בקורסים לשיפור רמת האוריינות בעברית.

סטנדרטיזציה של הוראת העברית ומדידתה ותיאום בין כלל הגופים הממשלתיים המוזכרים לעיל יאפשרו רצף במענים הניתנים על ידי כלל הגופים הממשלתיים והפרטיים, יאפשר למדוד את האפקטיביות של התוכניות השונות ולתקצב אותן בהתאם, ובנוסף יעודד את הגופים הפרטיים להתאים את עצמם לסטנדרטים אלה ולפתח יוזמות לשיטות לימוד ותוכניות חדשניות שאינן בנמצא כיום במערכות הממשלתיות.

## מקורות

1. גולדצויג, א' וסער, י' (2016), "תוקף יע"ל. דוח RR 04-16", המרכז הארצי לבחינות והערכה (ע"ר).
2. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (2016), "[מיומנויות בוגרים בישראל, 2014–2015](#)", פרסום מס' 1640.
3. וייסבלאי, א' (2018), "בתי ספר בחינוך הערבי במזרח ירושלים שבהם נלמדת תכנית הלימודים הפלסטינית", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
4. מבקר המדינה (2015), "[דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013](#)".
5. מכון גתה, ואחרים (2016), "מסגרת התייחסות אירופית משותפת לשפות: למידה, הוראה, הערכה (מהא"ם)", מהדורה עברית.
6. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2020), "[הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030: דו"ח מסכם](#)".
7. משרד החינוך, (2021א), "[המדיניות הפדגוגית הלאומית – דמות הבוגרת והבוגר. מערכת החינוך תשפ"א–תשצ"א, 2021–2031](#)".
8. משרד החינוך, אגף בכיר חינוך ערבי (2021ב), "תכנית אסטרטגית לחיזוק העברית בקרב תלמידי החברה הערבית".
9. ראמ"ה – משרד החינוך (2018), "[עברית כשפה שניה לתלמידים דוברי ערבית – נתוני תשע"ח](#)".
10. שבע, נ' (2021), "[מערך ההכשרות המקצועיות בדגש על ערבים וחרדים](#)", הכנסת, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי.
11. תחאוכו, מ', קלישר, ע' ומושקלב, ק' (2020), "[התשואה לידע בשפה העברית בחברה הערבית: חסמים ברכישת השפה והדרכים להסרתם](#)", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
12. תחאוכו, מ', קלישר, ע', מטר, ח' ומושקלב, ק' (2022), "[מדיניות לצמצום פערים בין החינוך הערבי לעברי](#)", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
13. Budría, S. and Swedberg, P. (2012), "The Impact of Language Proficiency on Immigrants' Earnings in Spain", *IZA Discussion Paper* No. 6957.
14. Butzkamm, W. (2003), "[We only learn language once. The role of the mother tongue in FL classrooms: death of a dogma](#)", *Language Learning Journal* 28(1), 29–39.
15. Casale, D. and Posel, D. (2011), "English Language Proficiency and Earnings in a Developing Country: The Case of South Africa", *The Journal of Socio-Economics* 40(4), 385–393.
16. Yeheskel, A. and Rawal, S. (2019), "[Exploring the 'Patient Experience' of Individuals with Limited English Proficiency: A Scoping Review](#)", *Journal of Immigrant Minority Health* 21, 853–878.

## נספח א: בעלי תפקידים שהשתתפו בהליך ההיוועצות

לוח 1: בעלי תפקידים שהשתתפו בראיונות המיפוי

גוף	שם המרואיין	תפקיד
משרד החינוך	ד"ר מירי שליסל	יושבת ראש המזכירות הפדגוגית
	ד"ר חוסאם דיאב	מפקח במגזר הערבי
	ד"ר ציונה לוי	מנהלת אגף א' שפות ומפמ"ר אנגלית במזכירות הפדגוגית
	ד"ר האני מוסא	מפמ"ר הוראת העברית בחינוך הערבי והבדואי
	אמאני עוואידה	ראמ"ה
	הראל הלוי	יועץ
המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג)/ הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת)	פרופ' מונא מארון	חברת מל"ג
	דועאא כעבייה	מרכזת תוכניות הנגשת השכלה גבוהה לחברה הערבית
	אורי זיו	מרכז תוכניות להנגשת השכלה גבוהה לאוכלוסיות
משרד העבודה	אלה בר דוד	מנהלת תחום בכיר – תעסוקה איכותית
	יואב שור	ממונה הסדרת מקצועות, האגף להכשרה מקצועית
	אירית תלמוד	יועצת בתחום העברית לבתי ספר מקצועיים באגף הכשרות
ישראל דיגיטלית	ערן רביב	מנהל מיזם "קמפוס IL"
משרד האוצר	מוחמד חלאילה	רפרנט חינוך באגף תקציבים
	נגיב עמרייה	כלכלן באגף הכלכלנית הראשית
מט"ח	סיגל עצמון	מנהלת קריית החינוך הדיגיטלי
	ענת גרין-רגן	מנהלת תחום עברית כשפה שנייה
גוינט	סעיד דיאבאט	מנהל תוכניות
	ד"ר יהודית גולן בן-אורי	יועצת ומחברת ספרי "עברית+"
מרכז ארצי לבחינות ולהערכה	ד"ר ענת בן-סימון	מנכ"ל
	ספי פומפיאן	ראש תחום חשיבה מילולית
אוניברסיטת תל אביב	פרופ' מיכל טננבאום	ראשת התוכנית לתואר שני בחינוך רב-לשוני
האוניברסיטה העברית	חיה פישר	ראשת היחידה ללימודי שפות ויועצת ללומדי ערבית בערבית
שירות התעסוקה	ד"ר אופיר פינטו	סמנכ"ל תכנון ומחקר
	אתי צור	מנהלת תחום בכיר לשירותי ייעוץ והשמה
	ד"ר גל זוהר	מנהל יחידת המחקר והמדיניות
המכון להכשרה טכנולוגית	שירה ברלינר	מנהלת מה"ט (בפועל)
	אתי כוכבי	מנהלת המחלקה הפדגוגית



לוח 2: מגיבים בשולחן העגול בנושא "מדיניות לשיפור רמת העברית בחברה הערבית להשתלבות

מיטבית בהשכלה על-תיכונית ואקדמית ובעסקאות"

גוף	שם המגיב	תפקיד
עיריית אום-אלפחם	ד"ר סמיר מחאמיד	ראש העירייה
זרוע העבודה, מנהל תעסוקת אוכלוסיות מגוונות	אלה בר דוד	מנהלת תעסוקה איכותית
משרד האוצר, אגף התקציבים	מוחמד חילאילה	רפרנט חינוך
זרוע העבודה	ויסאם סואלחה	ממונה מחוז ת"א והמרכז, מפקח פדגוגי ארצי
המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע (מה"ט)	ד"ר אתי כוכבי	מנהלת המחלקה הפדגוגית
שירות התעסוקה	ד"ר אופיר פינטו	סמנכ"ל מחקר ותכנון
משרד ירושלים, צוות החומש	מיסעדה ג'בר	ראשת תחום חינוך ותעסוקה
משרד הכלכלה והתעשייה	עו"ד מרים כבהא	נציגת שוויון הזדמנויות בעבודה
אג"ק מכון הנגב	סלימאן אלעמור	מנכ"ל שותף
המכללה האקדמית בית ברל	פרופ' עלי ותד	סגן הנשיאה לעניינים אקדמיים
הגוינט	סעיד דיאבאת	מנהלת תוכנית תבת
קרן ראסל ברי	נעמי פיינר	מנהלת תוכניות
ברנקו וייס	וויסאם סעדי	מנהל מיזם ליווי הרשויות בחינוך
משרד החינוך	שירין נאטור חפי	מנהלת האגף לחינוך ערבי

## נספח ב: שיטות מדידה והערכה בשימוש במשרדי הממשלה השונים

### 1. מסגרת התייחסות אירופית משותפת לשפות (CEFR)

בשנת 2020 פרסם משרד החינוך תוכנית לימודים מותאמת למסגרת ה-CEFR להוראת השפה האנגלית. מסגרת זו מציעה קווים מנחים ללימודי שפות זרות,<sup>55</sup> לרבות מבחני הערכה ושיטות הוראה, להוראת שפות ברחבי אירופה, מתוך גישה של ריבוי לשונות ומתוך הכרה בשיטות החינוך השונות ברחבי אירופה.<sup>56</sup> ל-CEFR שלושה עקרונות בסיסיים: (1) המורשת הינה מקור להעשרה ולהבנה הדדית, (2) היכרות עמוקה עם השפות השונות באירופה תומכת בתקשורת ובאינטראקציה בין אירופאים בעלי שפות אם שונות, לרבות התגברות על דעות קדומות, (3) שיתוף פעולה ותיאום צעדי מדיניות יובילו ללכידות גבוהה יותר ברמה האירופית; וארבע מטרות: (1) תכנון תוכניות ללמידת שפה המתחשבות ומתבססות על הידע המוקדם של הלומדים, לרבות הממשק בין שלבי החינוך, מגדירות יעדים ותוכן, (2) תכנון מתן הסמכה בשפה מבחינת תוכני הלימודים למבחינים והערכה במונחי הישגים חיוביים, (3) תכנון למידה עצמאית על ידי הגברת מודעות הלומדים לרמתם, קביעת יעדים עצמאית, בחירת החומרים והערכה עצמית, (4) מטרות תוכניות הלימודים יכולות להיות מגוונות – קידום הלומד בכלל הממדים, שיפור בקיאות למטרה ייעודית, רכישת ידע ומיומנות בתחום כלשהו ברמה גבוהה או התמקדות בפעילויות או מיומנויות נבחרות בלבד.

למעשה מודל ה-CEFR הינו כלי להערכה ואפיון ידע לשוני, מסגרת לימודית המתווה רמות שונות של פעולות שלומדי השפה מצופים לבצע בכל רמה, ומתאימה ללימודי כלל השפות הזרות. המסגרת מתייחסת לתהליך למידת השפה הזרה כאל חלק ממכלול למידה: כשירות כללית, שאינה ייחודית לשפה ודרושה לפעולות שונות, לרבות פעילויות שפה; כשירות לשון תקשורתית שבאמצעותה האדם פועל תוך שימוש באמצעים לשוניים; ופעילויות שפה או יכולת מעשית בתחום מסוים הקשורות בשימוש בכשירות הלשון התקשורתית. תהליך הלמידה נשען על ידע לשוני (הצהרתית), מיומנויות ויכולת ללמוד, שאינם ייחודיים ללימוד שפה כלשהי, אלא ניתנים להעברה בין שפות. 90% מהמורים במדינות שאימצו את מודל ה-CEFR דיווחו כי המודל היה מועיל עבורם לצורכי ההוראה ולצורכי הערכת הלומדים.

למידת השפה מוכוונת מטרה, בהתאם לתחום השימוש המיועד:

1. התחום האישי – פעילות פרטית, כגון קריאת עיתון, ניהול יומן אישי ותחביבים.
2. התחום הציבורי – פעילות כחלק מציבור או ארגון, כגון עסקאות.
3. התחום התעסוקתי – פעילות כחלק מהעבודה או המקצוע.
4. התחום החינוכי – פעילות ללמידה מאורגנת, לרוב במוסדות חינוכיים.

פעילויות השפה מחולקות לארבעה תחומים:

1. הפקה – יצירת טקסטים.
2. קליטה – עיבוד טקסטים.
3. אינטראקציה – הפקה וקליטה לסירוגין.
4. תיווך – בין בני שיח אשר אינם יכולים לתקשר ישירות (בעיקר מחוסר שפה משותפת).

<sup>55</sup> מודל המאה"ם תורגם למעל 40 שפות, לרבות עברית וערבית.

<sup>56</sup> גישה שלפיה לאדם כשירות תקשורתית המבוססת על כלל הידע והניסיון שצבר, כאשר למידת השפה הינה תהליך מתמשך ולא חד פעמי, ונדרשת תמיכה בפיתוח המוטיבציה, המיומנויות וההתנסות בשפה מחוץ לשעות הלימודים. גישה זו עומדת בניגוד לגישה הרב-לשונית שבה למידה של שפה זרה הינה תוספת של כשירות תקשורתית בשפה הזרה לכשירות התקשורתית בשפת האם.

כל אחת מפעילויות הלשון יכולה להתבצע בכתב ובעל פה. לדוגמה, כתיבה הינה פעולת הפקה בכתב ודיבור הינו פעולת הפקה בעל פה; קריאה היא פעולת קליטה חזותית ("בעל פה") והאזנה הינה פעולת קליטה שמיעתית ("בעל פה"); שיחת חולין הינה פעולת אינטראקציה בעל פה והתכתבות הינה פעולת אינטראקציה בכתב; תרגום סימולטני הינו פעולת תיווך בעל פה לעומת תרגום מכתב שהינו פעולת תיווך בכתב. לכל אחת מפעילויות הלשון קיים סולם מדידה בן 6 רמות. סולמות אלה מרכיבים יחד את רמות הייחוס המשותפות (בקיאות כללית בשפה, ראו לוח 3).

המסגרת כוללת מערך שאלות מנחות לשם בניית תוכנית הלימודים שתתמוך בלמידה וברכישת השפה תוך היכרות תרבותית של השפה הזרה והתאמת תוכנית הלימודים לצורך שלשמו השפה נרכשת ולמאפיינים הקוגניטיביים, הרגשיים והלשוניים של הלומדים. המסגרת מוכוונת מטרה ומסייעת בקביעת היעדים והמטרות של תוכנית הלמידה באמצעות הבנת צורכי הלומדים.

בנוסף לאחידות בהוראת ובלמידת השפה, ה-CEFR מציע קווים מנחים לבניית מערך ההערכה באופן אחיד, כך שיהיה ניתן לפרש באופן עקבי את רמת הלומדים בין מוסדות שונים (ואף מדינות שונות), באמצעות שלושה קווי מתאר מרכזיים: (1) תוכן המבחנים והבחינות יתאים למיומנות/כשירות הנבחנת, (2) פרשנות הביצוע באמצעות רמות סף של ביצוע שתקבענה את רמת ההישג ביחס ליעד הלמידה, (3) אחידות בקביעת רמות הסף תאפשר השוואה בין מערכות הסמכה שונות. בדומה לבניית תוכנית הלימודים, גם עבור ההערכה ה-CEFR כולל מערך שאלות מנחות לשם בניית מערך ההערכה, המתיחס גם לצורכי הלומדים אך גם להכשרת המורים, כלי ההערכה שברשותם והכשרתם להערכה.

לוח 3: סולם המדידה הגלובלי של ה-CEFR

<p>יכול להבין ביטויים יומיומיים ומוכרים ומשפטים בסיסיים ביותר ולהשתמש בהם למטרת סיפוק צרכים קונקרטיים; יכול להציג את עצמו ואחרים ויכול לשאול שאלות ולענות עליהן בנוגע לפרטים אישיים, כגון מקום המגורים, אנשים שהוא או היא מכירים ודברים בבעלותו; יכול לקיים אינטראקציה בצורה פשוטה בתנאי שהצד השני מדבר לאט וברור ומוכן לעזור.</p>	A1	משתמש בסיסי
<p>יכול להבין משפטים וביטויים המופיעים בתדירות רבה וקשורים לתחומים רלוונטיים ומיידיים (למשל מידע אישי או משפחתי בסיסי ביותר, קניות, גאוגרפיה של האזור, תעסוקה). יכול לתקשר במשימות פשוטות ושגרתיות הדורשות חילופי מידע פשוטים וישירים בנושאים מוכרים ושגרתיים. יכול לתאר במונחים פשוטים היבטים של הרקע שלו, של הסביבה המיידית ושל עניינים בתחומי הצורך המיידים.</p>	A2	
<p>יכול להבין את הנקודות העיקריות של קלט תקני וברור בנושאים מוכרים השייכים באופן שגרתי לעבודה, ללימודים, לשעות הפנאי וכו'. יכול להתמודד עם רוב הסיטואציות שסביר כי תתעוררנה בזמן טיול באזור שבו השפה מדוברת. יכול לייצר טקסט פשוט ורציף בנושאים מוכרים או קשורים לתחומי העניין האישיים. יכול לתאר חוויות ואירועים, חלומות, תקוות ושאיפות, ולפרט בקצרה סיבות והסברים לדעות ולתוכניות.</p>	B1	משתמש עצמאי
<p>יכול להבין את הרעיונות העיקריים של טקסט מורכב הן בנושאים מוחשיים והן בנושאים מופשטים, לרבות דיונים טכניים בתחום המומחיות שלו. יכול לקיים אינטראקציה בדרגה של שטף וספונטניות ההופכת אינטראקציה רגילה עם דוברים ילידיים לאפשרית ללא מאמץ של מי מהצדדים. יכול לייצר טקסט ברור ומפורט על טווח רחב של נושאים ולהסביר נקודות מבט על נושאים עכשוויים תוך ציון היתרונות והחסרונות של אפשרויות שונות.</p>	B2	
<p>יכול להבין טווח רחב של טקסטים ארוכים ותובעניים, ולזהות את המשתמע מן הדברים. יכול להתבטא בשטף ובספונטניות ללא חיפוש ניכר לעין של דרכי ביטוי. יכול להשתמש בשפה בגמישות וביעילות למטרות חברתיות, אקדמיות ומקצועיות. יכול לייצר טקסט ברור, מפורט ומובנה היטב על נושאים מסובכים, תוך הפגנת שימוש מבוקר בדפוסי ארגון, בקשרים ובאמצעים ליצירת לכידות.</p>	C1	משתמש מיומן
<p>יכול להבין בקלות למעשה את כל מה שהוא שומע או קורא. יכול לסכם מידע ממקורות דבורים וכתובים שונים, תוך שחזור הטיעונים והדיווחים והצגתם בצורה קוהרנטית. יכול להתבטא באופן ספונטני בשטף רב ובדיוק רב, תוך יצירת בידול בין גוונים דקים של משמעות אף בסיטואציות מסובכות יותר.</p>	C2	

מקור: מכון גתה (2016).

## 2. משרד החינוך

לוח 4: רמות הבקיאות ותיאור הידע והמימונויות של התלמידים בכל רמה, מבחן בקיאות במשרד החינוך

רמת הבקיאות	התחום	תיאור הפעולות שבהן הצליחו התלמידים במבחן
0 מתחת לרמה נמוכה	הבנת הנשמע	להבין משפט מושמע המורכב מאוצר מילים בסיסי, ולזהות איור המייצג את תוכן המשפט.
	דיוק בקריאה	תלמידים ברמה זו הם מתחת לסף המאפשר הערכה בתחומים אלה, לכן אין תיאור של ביצועיהם בתחומים אלה ברמה זו.
	הבנת הנקרא	
	ידע לשוני	
הבעה בכתב		

רמת הבקיאות	התחום	תיאור הפעולות שבהן הצליחו התלמידים במבחן
1 רמה נמוכה	התלמידים ברמה הנמוכה הצליחו לבצע את הפעולות ברמת הבקיאות הנמוכה מרמה זו, ונוסף על כך הצליחו בדרך כלל –	
	הבנת הנשמע	<ul style="list-style-type: none"> <li>להבין את המשמעות הגלויה של יחידת שיח קצרה מושמעת (כמה משפטים), ולזהות איור המייצג את המשמעות הזו או להפיק תשובה קצרה.</li> <li>להבין הוראות מושמעות ברמת המשפט ולבצען. המילים בהוראות, לרבות מילות היחס, הן ברמת מוכרות גבוהה.</li> </ul>
	דיוק בקריאה	תלמידים ברמה זו הם מתחת לסף המאפשר הערכה בתחום הדיוק בקריאה, לכן אין תיאור של ביצועיהם בתחום זה ברמה זו.
	הבנת הנקרא	<ul style="list-style-type: none"> <li>להבין הוראות כתובות פשוטות מאוד ברמת המשפט ולבצען. ביצוע ההוראות כרוך בהפקת תשובה שאינה מילולית (כגון סימון, ציור פשוט).</li> <li>לאתר באופן חלקי מידע גלוי בתוך טקסט (שאלות רב-ברירה).</li> </ul>
	ידע לשוני	<ul style="list-style-type: none"> <li>להמיר באופן חלקי מילים (שמות עצם, שמות תואר ופעלים) מזכר לנקבה במשפט נתון.</li> <li>לסדר מילים נתונות לכדי משפט פשוט, תקני מבחינה תחבירית.</li> </ul>
	הבעה בכתב	תלמידים ברמה הם מתחת לסף המאפשר הערכה בהבעה בכתב, לכן אין תיאור של ביצועיהם בתחום זה ברמה זו.

<p><b>התלמידים ברמה הבינונית הצליחו לבצע את הפעולות ברמות הבקיאות הנמוכות מרמה זו, ונוסף על כך הצליחו בדרך כלל –</b></p>		<p><b>2</b></p> <p><b>רמה בינונית</b></p>
<p><b>הבנת הנשמע</b></p>	<p>להבין הוראות מושמעות ברמת המשפט ולבצען. המילים בהוראות, לרבות מילות היחס, הן ברמת מוכרות בינונית.</p>	
<p><b>דיוק בקריאה</b></p>	<p>לפענח מילים (עיצורים ותנועות) באופן חלקי בתוך משפט ובאופן חלקי מאוד בתוך פסקה.</p>	
<p><b>הבנת הנקרא</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• להבין הוראות כתובות פשוטות ברמת המשפט ולבצען. ביצוע ההוראות כרוך בהפקת תשובה קצרה (מילה אחת).</li> <li>• להבין אזכורים פשוטים בפסקה (שאלות רב-ברירה)</li> <li>• לאתר מידע גלוי בתוך טקסט ולהפיק תשובה קצרה.</li> <li>• להבין קשרים לוגיים הכתובים במפורש בטקסט.</li> </ul>	
<p><b>ידע לשוני</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• להמיר מילים (שמות עצם, שמות תואר ופעלים) מיחיד לרבים או מיחידה לרבות במשפט נתון.</li> <li>• להתאים בין שם עצם ובין שם תואר במין ובמספר.</li> <li>• להשתמש בסימני פיסוק (נקודה, סימן שאלה) באופן תקין.</li> <li>• להטות את שם המספר המונה (עד 10) בזכר ובנקבה.</li> <li>• להשלים את מילית היחס או את מילית הקישור החסרות במשפט נתון.</li> <li>• להפיק באופן חלקי הפכים של שמות עצם ושמות תואר שכיחים הנתונים בתוך הקשר.</li> </ul>	

רמת הבקיאות	התחום	תיאור הפעולות שבהן הצליחו התלמידים במבחן
	<p><b>הבעה בכתב</b></p>	<p>לכתוב טקסט אשר –</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ יש בו משפט שלם אחד לפחות.</li> <li>○ יש בו רעיון אחד שאינו מפותח.</li> </ul>
<p><b>3</b></p> <p><b>רמה בינונית+</b></p>	<p><b>התלמידים ברמה הבינונית+ הצליחו לבצע את הפעולות ברמות הבקיאות הנמוכות מרמה זו, ונוסף על כך הצליחו בדרך כלל –</b></p>	
	<p><b>דיוק בקריאה</b></p>	<p>לפענח מילים (עיצורים ותנועות) באופן מלא בתוך משפט ובאופן חלקי בתוך פסקה.</p>
	<p><b>הבנת הנקרא</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• לזהות רעיון מרכזי בפסקה קצרה (שאלות רב-ברירה).</li> <li>• למצוא פירוש של מילים וביטויים על פי ההקשר במשפט (שאלות רב-ברירה).</li> <li>• להבין קשרים לוגיים שאינם כתובים במפורש בטקסט.</li> <li>• להסיק את המניעים של דמות בסיפור.</li> </ul>
	<p><b>ידע לשוני</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• להמיר מילים (שמות עצם) מיחידה לרבות, להמיר משפט שלם מיחיד לרבים, וכמו כן להמיר משפט שלם מנקבה לזכר (שמות עצם ופעלים).</li> <li>• לצרף מילים למשפטים מחוברים ולמשפטים מורכבים.</li> <li>• לזהות מילים הגזורות משורש נתון.</li> <li>• למצוא את הפועל המתאים בזמן להשלמת משפט נתון (שאלות רב-ברירה).</li> <li>• להטות מילות יחס על פי הקשר נתון במשפט.</li> <li>• לפרק כינוי קניין חבור לכינוי קניין פרוד.</li> </ul>

	<b>הבעה בכתב</b>	<p>לכתוב טקסט אשר –</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ יש בו רעיון מפותח אחד.</li> <li>○ אפשר להבין את רוב התוכן שלו בקלות.</li> <li>○ הוא לכיד באופן חלקי או מקושר באופן חלקי.</li> <li>○ אוצר המילים בו בסיסי.</li> <li>○ רוב הטקסט אינו תקין מבחינה מורפולוגית ותחבירית.</li> <li>○ השימוש בנקודה ובסימן שאלה אינו תקין ברובו.</li> <li>○ יש בו שגיאות כתיב רבות.</li> </ul>
<b>4</b> רמה גבוהה	<b>התלמידים ברמה הגבוהה הצליחו לבצע את הפעולות ברמות הבקיאות הנמוכות מרמה זו, ונוסף על כך הצליחו בדרך כלל –</b>	
	<b>דיוק בקריאה</b>	לפענח מילים (עיצורים ותנועות) באופן מלא בתוך פסקה.
	<b>הבנת הנקרא</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• לארגן מידע מחלקים שונים בטקסט על פי רצף לוגי.</li> <li>• להסיק מסקנות ממידע נתון בטקסט.</li> <li>• להביע דעה אישית מנומקת בזיקה לטקסט.</li> </ul>
	<b>ידע לשוני</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• להפיק הפכים של שמות עצם ושמות תואר שכיחים הנתונים בתוך הקשר.</li> <li>• להטות את שם המספר המונה (מ-20 ומעלה) בזכר ובנקבה.</li> <li>• להפוך כינוי קניין פרוד לכינוי קניין חבור.</li> </ul>

רמת הבקיאות	התחום	תיאור הפעולות שבהן הצליחו התלמידים במבחן
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• להשלים משפט נתון בפועל מתאים בגוף ובזמן (שאלות פתוחות).</li> <li>• לפרק סמיכות.</li> </ul>
	<b>הבעה בכתב</b>	<p>לכתוב טקסט אשר –</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ יש בו רעיונות מפותחים ומגוונים.</li> <li>○ אפשר להבין בקלות את רוב התוכן שלו.</li> <li>○ הוא לכיד, מרבית חלקיו מקושרים זה לזה וניכר גיוון מסוים במילות הקישור.</li> <li>○ אוצר המילים בו עשיר למדי.</li> <li>○ המשפטים בו תקינים באופן חלקי מבחינה מורפולוגית ומבחינה תחבירית.</li> <li>○ יש בו שגיאות כתיב מעטות.</li> <li>○ השימוש בנקודה ובסימן שאלה תקני בחלקו.</li> </ul>
<b>5</b> רמה גבוהה מאוד	<b>התלמידים ברמה הגבוהה מאוד הצליחו לבצע את הפעולות ברמות הבקיאות הנמוכות מרמה זו, ונוסף על כך הצליחו בדרך כלל –</b>	
	<b>הבעה בכתב</b>	<p>לכתוב טקסט אשר –</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ אוצר המילים בו עשיר.</li> <li>○ מרבית המשפטים בו תקינים מבחינה מורפולוגית ומבחינה תחבירית.</li> <li>○ השימוש בנקודה ובסימן שאלה בו תקני ברובו.</li> </ul>

מקור: ראמי"ח (2018).

לוח 5: החלוקה לרמות א'–ו' בעברית, תוכנית עברית +  
(החלוקה לרמות הינה חלוקה בינלאומית ושיטתית)

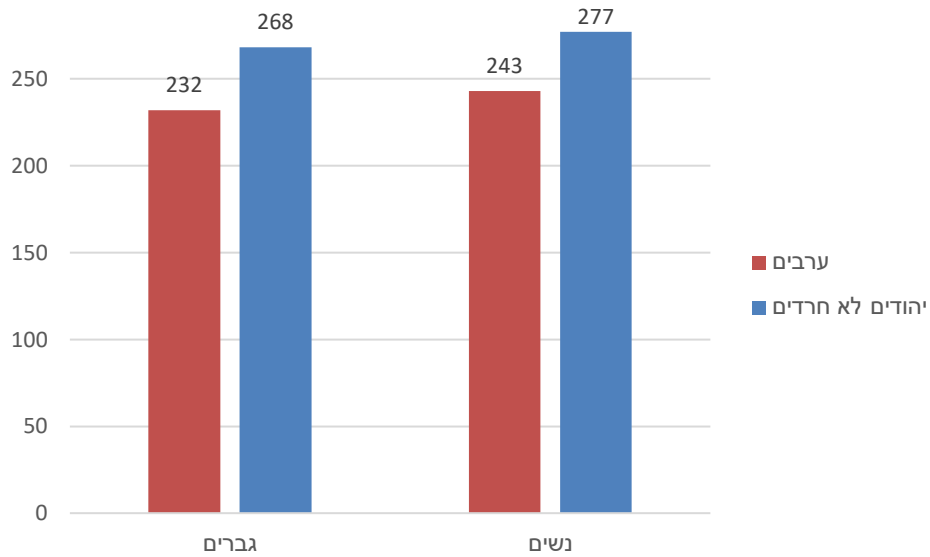
רמה א'	רמה ב'	רמה ג'	רמה ד'	רמה ה'	רמה ו'	
שיחה קצרה בנושא יומיומי	שיחה קצרה יומיומית והבעת דעה פשוטה	הצגת סיפור קצר והתבטאות בנושאים אקדמיים	דיבור שוטף יחסי עם דובר ילידי ובדיונים בנושאים מוכרים	דיבור בקלות ואף ניהול שיחה במגוון נושאים אישיים ומקצועיים	דיבור שוטף וספונטני במגוון סיטואציות ונושאים	<b>דיבור</b>
הבנה של שאלות פשוטות בדיבור איטי	הבנה של שיחות יומיומיות פשוטות בקצב רגיל עם חזרות	הבנה ללא מאמץ של שיחות יומיום פשוטות וסיפורים בהגייה ברורה	מעקב אחר שיחות ודיונים בשפה רגילה ללא סלנג ושידורים רגילים	הבנה של כל הנאמר בשפה מדוברת תקנית	הבנה כמעט מלאה של דיבור בכל נושא מחשי או מופשט	<b>האזנה</b>
כתיבה בסיסית בנושא יומיומי	כתיבה בעלת תוכן עובדתי או טיעון פשוט	כתיבת טקסט המציג נקודות מבט שונות	כתיבת טקסט בהיר של טיעונים	פירוט ונימוק של טיעונים באופן שיטתי	כתיבת מאמרים והתאמת סגנון כתיבה לנמען	<b>כתיבה</b>
טקסט של 100 מילים	טקסט של 200 מילים	טקסט של 300 מילים	טקסט של 400 מילים	סריקת טקסטים ארוכים והבנת עיקר הדברים	קריאת סוגים שונים של טקסטים בקלות יחסית	<b>קריאה</b>

מקור: משרד הכלכלה והתעשייה, זרוע העבודה, מנהל תעסוקות אוכלוסיות, הגיוינט (2022). תדריך עברית + : לימודי עברית כשפה שנייה לקידום ולשילוב החברה הערבית בשוק העבודה.



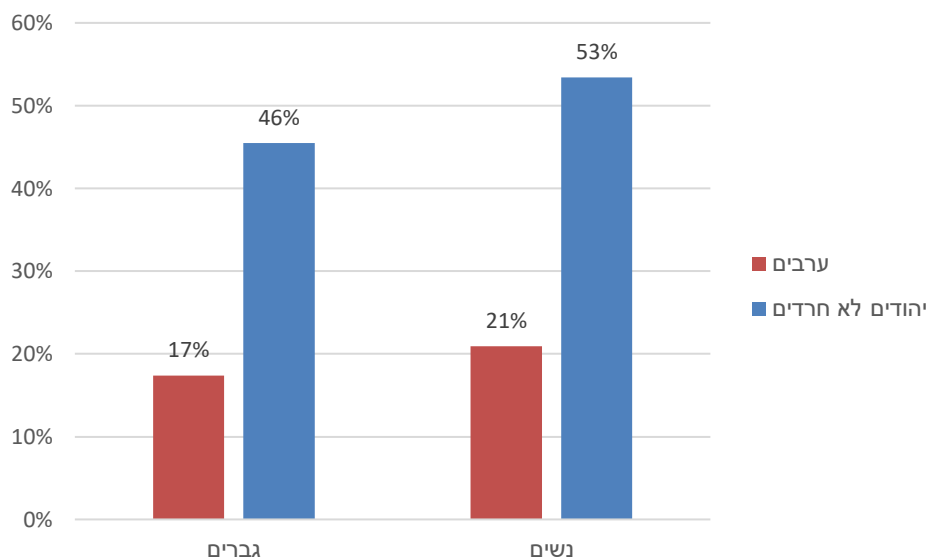
## נספח ג: רמות בקיאות בעברית בקרב תלמידים ומבוגרים

איור 4: ציון ממוצע בבחינת אוריינות בקריאה, \* משיבים בגילים 16–24



\* מרבית המשתתפים ענו על שאלון הסקר בשפת אימם.  
מקור: הלמ"ס וראמ"ה (2016).

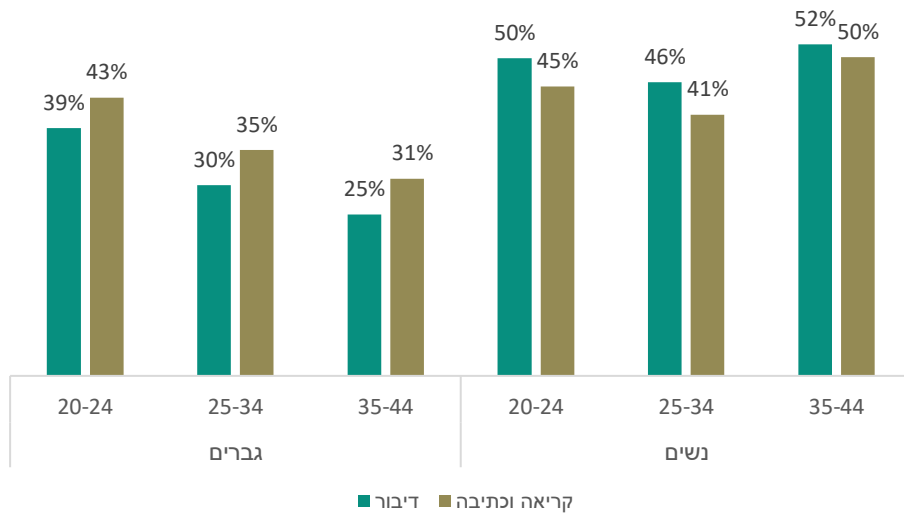
איור 5: שיעור בעלי מיומנות קריאה ברמה 3 ומעלה<sup>57</sup>



\* מרבית המשתתפים ענו על שאלון הסקר בשפת אימם.  
מקור: הלמ"ס וראמ"ה (2016).

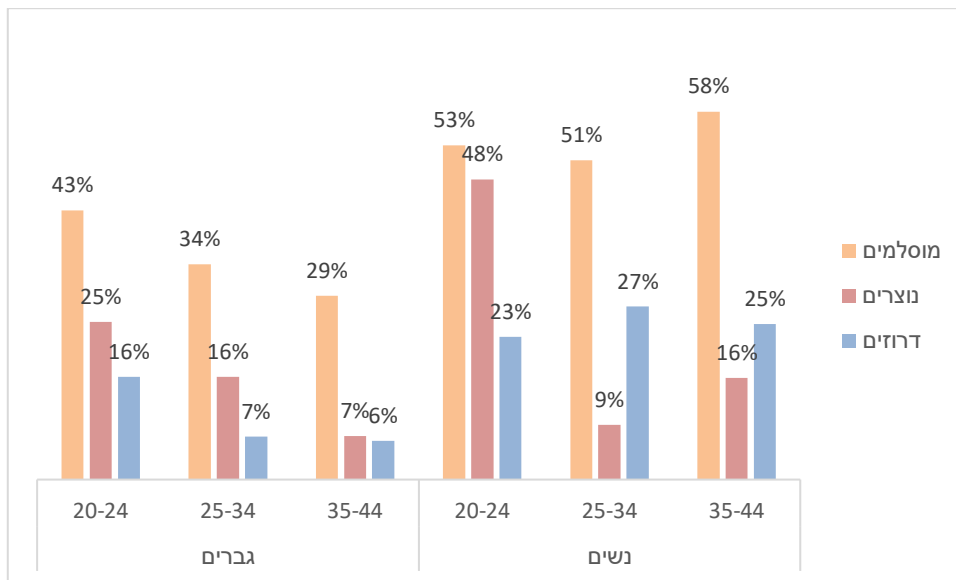
<sup>57</sup> סקר מיומנויות הבוגרים מחלק את יכולותיהם של המשיבים באוריינות קריאה ל-6 רמות, כאשר הרמה הנמוכה ביותר מייצגת ידע בסיסי של אוצר מילים מצומצם ויכולת לקרוא טקסט קצר בנושא מוכר כדי לאתר פריט מידע מדויק. רמה 3 משמעה היכולת להבין טקסט דחוס או ארוך ולהגיב כראוי, הבנת מבני טקסט ואמצעים רטוריים, היכולת לזהות, לפרש ולהעריך מידע ממקור יחיד או יותר ולהסיק בהתאם, והיכולת לבצע פעולות רב-שלביות, לסנן נתונים רלוונטיים מתוך מידע, ולנסח תשובות.

**איור 6: שיעור המדווחים על רמת עברית בינונית ומטה לפי קבוצות גיל ומגדר**



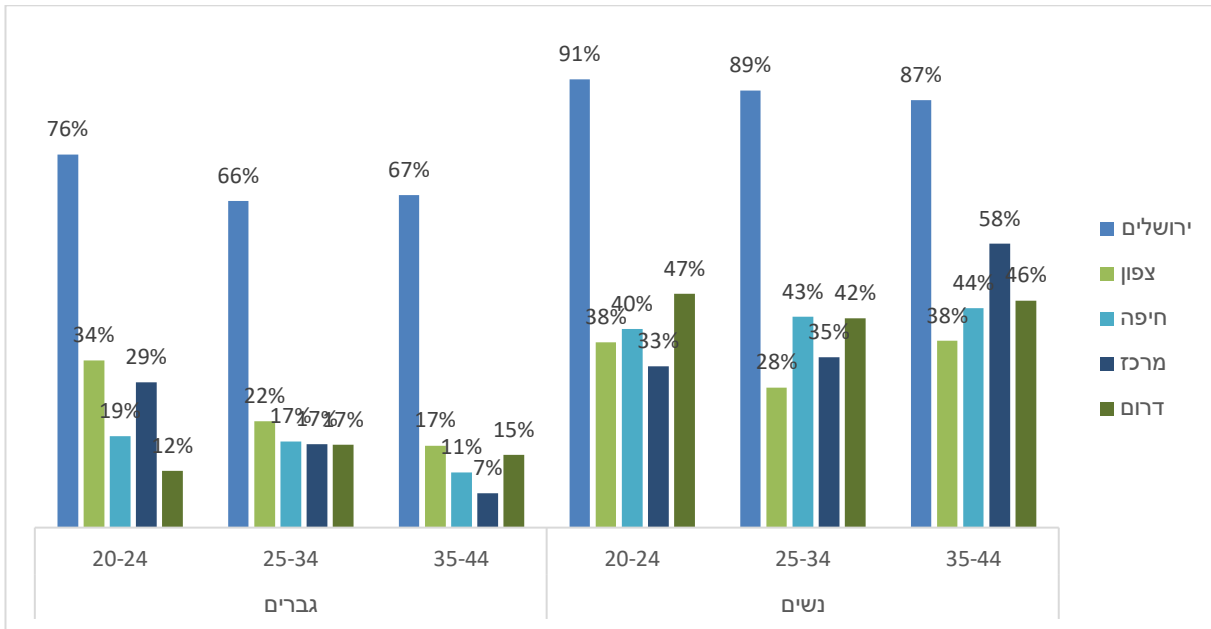
מקור: עיבודי חוקרי מכון אהרן לנתוני הסקר החברתי של הלמ"ס 2018-2020.

**איור 7: שיעור בעלי רמת עברית דבורה בינונית ומטה לפי דת**



מקור: עיבודי חוקרי מכון אהרן לנתוני הסקר החברתי של הלמ"ס 2018-2020.

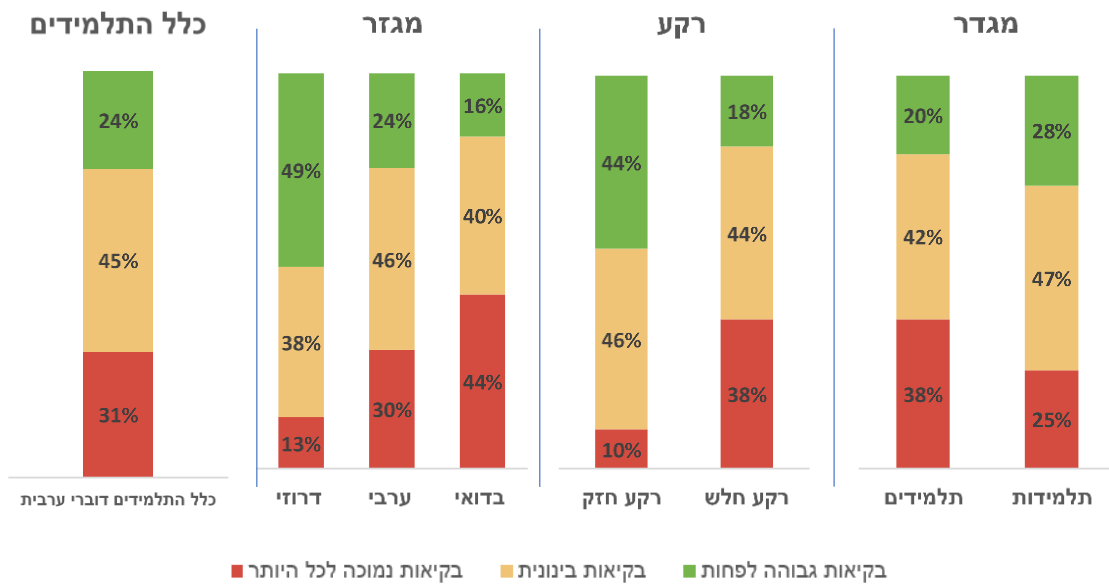
**איור 8: שיעור בעלי רמת עברית דבורה בינונית ומטה לפי מחוז ומין**



מקור: עיבודי חוקרי מכון אהרן לנתוני הסקר החברתי של הלמ"ס 2018-2020.

**איור 9: שיעור התלמידים בכיתה ו' בעלי רמת בקיאות גבוהה לפחות לעומת נמוכה לכל היותר בעברית,**

**2018**



מקור: ראמ"ה (2018).