

דוח מבקר המדינה | תמוז התשפ"ד | יולי 2024



משרד החינוך

לימודי אנגלית במערכת החינוך



לימודי אנגלית במערכת החינוך

רקע

השפה האנגלית נחשבת לשפה המרכזית ביותר בעולם, וידעתה היא תנאי הכרחי לתפקוד בסיסי במישורים רבים וכלי חשוב להשתלבות בחיים המודרניים בישראל ומחוצה לה. ידע רב וחשוב בעולם מועבר כיום באנגלית, והשימוש בה בחיי היום-יום נרחב ביותר - בתקשורת, בתרבות, בערוצים האלקטרוניים, במרשתת (באינטרנט), בלימודים, במדע ובסחר בין-לאומי. בקיאות באנגלית היא תנאי לקבלה ללימוד במוסדות האקדמיים בישראל ובמדינות אחרות. ידיעת אנגלית מועילה גם למוביליות חברתית ולהשתלבות בשוק העבודה המשתנה - למציאת עבודה טובה יותר, ליזמות ולפתיחת עסקים בארץ ובעולם ולמעבר קל בין מקומות עבודה. לפיכך אנגלית היא ממקצועות הליבה המרכזיים במערכת החינוך.

הוראת האנגלית בישראל מושתתת על התפיסה שלפיה על כל בוגר של מערכת החינוך לשלוט בכל ארבע מיומנויות השפה - הקשבה והבנה של השפה המדוברת, דיבור, קריאה וכתיבה, וכן להיות בעל יכולת להשתמש בשפה למטרות שונות: אקדמיות, תעסוקתיות, פרטיות וציבוריות. מקצוע האנגלית נלמד בבתי הספר בכל שכבות הגיל ובכל המגזרים, והוא מקצוע חובה מכיתה ג' ועד לסיום כיתה י"ב.

באמצע העשור הקודם התגבשה במשרד החינוך התפיסה כי יש להתמודד עם הבעיות בהוראת האנגלית בבתי הספר - ובהן שליטה דלה של התלמידים באנגלית, בעיקר באנגלית דבורה, ומחסור במורים בעלי הכשרה מתאימה להוראת השפה. בניסיון לפתור בעיות אלה החל משרד החינוך להפעיל בספטמבר 2017 תוכנית רב-שנתית - "התוכנית הלאומית לקידום הוראת האנגלית" (התוכנית הלאומית לאנגלית), שנועדה לחזק את האנגלית המדוברת בפי התלמידים, להגדיל את שיעור הנבחנים ברמות המוגברות של בחינות הבגרות ולשפר את איכות הוראת האנגלית. התוכנית יועדה לבתיה"ס היסודיים, לחטיבות הביניים ולחטיבות העליונות. התוכנית נועדה להימשך חמש שנים, אולם צומצמה מאוד במהלך שנת 2020, ולמעשה הופסקה באופן בלתי רשמי.



נתוני מפתח

<p>30% לעומת 36%</p> <p>שיעור בוגרי 5 יח"ל אנגלית שקיבלו במבחן הפסיכומטרי פטור מלימודי השלמה באנגלית במוסדות להשכלה גבוהה בשנת 2022 (30%) - ירידה לעומת השיעור בשנת 2015 (36%). 4% מהבוגרים נדרשו ללמוד ארבעה קורסים בשנים 2015 ו-2022</p>	<p>55% ו-23%</p> <p>שיעורי התלמידים שלא נבחנו בבחינת הבגרות באנגלית בשנת 2022 במגזר החרדי (55%) ובמגזר הבדואי (23%)</p>	<p>54% לעומת 27% בלבד</p> <p>שיעור הנבחנים בבחינת הבגרות באנגלית ברמת 5 יח"ל בשנת 2022 במגזר היהודי (54%) לעומת המגזר הלא-יהודי (27%)</p>	<p>66% לעומת 26% בלבד</p> <p>שיעור הנבחנים בבחינת הבגרות באנגלית ברמת 5 יח"ל בשנת 2022 ביישובים שבאשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים (7 - 10) (66%) לעומת היישובים שבאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (1 - 3) (26%)</p>
<p>53% בלבד</p> <p>שיעור בתייה"ס (327 מתוך יעד של 620) שהופעלה בהם תוכנית Let's Talk לאנגלית דבורה בכיתות ז' בשנת הלימודים התשפ"ג</p>	<p>75% ו-88%</p> <p>שיעורי הירידה בהיקף השעות הייחודיות לתוכנית "סולמות"¹ לתלמידי 4 ו-5 יח"ל באנגלית בשנת הלימודים התשפ"א</p>	<p>3 מתוך 5 שנים</p> <p>התוכנית הלאומית לאנגלית נועדה להימשך חמש שנים, אך פעלה כמסגרת מגובשת רק שלוש שנים. היא הופסקה ללא החלטה רשמית וללא בחינת תרומתה</p>	<p>26%, 711 ו-3,300</p> <p>מספר המורים לאנגלית החסרים במערכת החינוך לפני שנת הלימודים התשפ"ג (שהחלה בספטמבר 2022); שיעורם ומספרם של המורים לאנגלית שאינם בעלי ההכשרה הדרושה להוראת המקצוע ביוני 2023 (31%) מהמורים לאנגלית במגזר היהודי (11% במגזר הערבי)</p>

1 תוכנית "סולמות" פעלה במסגרת התוכנית הלאומית לאנגלית ונועדה להגדיל את מספר התלמידים הלומדים במסלול מוגבר לבגרות. במסגרת תוכנית זו קיבלו החטיבות העליונות תוספת שעות שבועיות לתגבור התלמידים בעלי הפוטנציאל כדי להגדיל את מספר יחידות הלימוד שהם לומדים (מ-3 יח"ל ל-4 יח"ל, מ-4 יח"ל ל-5 יח"ל, ולשלב במסלול של 3 יח"ל תלמידים שאינם מתעדים להיבחן באנגלית והם בעלי פוטנציאל ללמוד בו.



פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד ספטמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את מדיניותו ואת פעולותיו של משרד החינוך ושל מחוזותיו בשנים 2017 - 2023 להגברת שליטת התלמידים בשפה האנגלית בשלבי החינוך השונים, ובכלל זה נבדקו תחומים אלה: יישום התוכנית הלאומית לקידום הוראת האנגלית; המחסור במורים לאנגלית ודרכי ההתמודדות עימו; השינויים בתוכניות הלימודים באנגלית; הפערים ברמת לימודי האנגלית ובהישגים הלימודיים בין התלמידים והבוגרים של מערכת החינוך; מדידה והערכה של לימודי האנגלית. הביקורת נעשתה בגופים וביחידות האלה שבמשרד החינוך: המפקחת המרכזית של מקצוע האנגלית (מפמ"רית אנגלית); המזכירות הפדגוגית - הגורם האחראי לתוכני הלימוד ולדפוס ההוראה וההערכה של מקצוע האנגלית; אגף בכיר כוח אדם בהוראה האחראי לתנאי העסקה של עובדי הוראה ולקבלת עובדי הוראה חדשים; מינהל עובדי הוראה האחראי ללמידה ולהתפתחות המקצועית של עובדי ההוראה במשרד החינוך; המפקחות על האנגלית במחוזות המשרד; המרכז הארצי לבחינות ולהערכה (מל"א) המסייע בתהליכי המיון, באמצעות מבחנים, של המועמדים ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה בישראל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

הישגי התלמידים בלימודי האנגלית בהשוואה בין יישובים מאשכולות חברתיים-כלכליים שונים - על פי הנתונים בשנת 2022, תמונת המצב של הפערים בתחום ההיבחנות בבחינות הבגרות באנגלית מצביעה על פערים ניכרים בין תלמידים מקבוצות אוכלוסייה שונות ברמת האנגלית בסיימם את לימודיהם במערכת החינוך. רמת האנגלית של התלמידים מהשכבות החברתיות-כלכליות הגבוהות, המרוכזים ברשויות מקומיות המסווגות באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים, כפי שהיא משתקפת בבחינות הבגרות באנגלית, גבוהה במידה ניכרת מרמת האנגלית של תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות נמוכות, המרוכזים ברשויות מקומיות המסווגות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים: שיעור הנבחנים בבחינות הבגרות ברמה הגבוהה ביותר - 5 יח"ל - היה 66% בקרב תלמידים מאשכולות חברתיים-כלכליים 7 - 10 לעומת 26% בקרב תלמידים מאשכולות 1 - 3; בדומה לכך, שיעור המצטיינים מקרב הנבחנים ב-5 יח"ל מאשכולות 7 - 10 היה 74% ואילו באשכולות 1 - 3 (וגם 4 - 6) הוא היה 64%.

הישגי התלמידים בלימודי אנגלית בהשוואה בין המגזר היהודי למגזר הלא-יהודי - על פי הנתונים בשנת 2022, רמת האנגלית של תלמידי המגזר היהודי, כפי שהיא משתקפת בבחינות הבגרות, הייתה גבוהה במידה ניכרת מרמת האנגלית בקרב תלמידי המגזר הלא-יהודי: שיעור הנבחנים בבחינות הבגרות ברמת 5 יח"ל היה 54% בקרב תלמידי המגזר היהודי לעומת 27% בקרב תלמידי המגזר הלא-יהודי, ושיעור המצטיינים מקרב הנבחנים מהמגזר היהודי ברמת 5 יח"ל היה 71% לעומת 59% במגזר הלא-יהודי. במגזר היהודי בולטת חולשתם של תלמידי החינוך החרדי בלימודי אנגלית: יותר ממחציתם (55%)



אינם נבחרים כלל בבחינות הבגרות באנגלית, ורק מיעוטם נבחרים בבחינות הבגרות ברמות המוגברות (11% נבחרים ב-5 יח"ל ו-12% נבחרים ב-4 יח"ל). במגזר הלא-יהודי בולטת חולשתם של התלמידים במגזר הבדואי בלימודי אנגלית - קרוב לרבע מהם (23%) אינם נבחרים בבחינות הבגרות באנגלית, כשליש מהם (33%) נבחרים בבחינת הבגרות ברמה של 3 יח"ל, ומקרב הנבחרים ברמת 5 יח"ל שיעור המצטיינים נמוך במידה ניכרת מזה שבמגזרים הלא-יהודיים האחרים (30% מצטיינים במגזר הבדואי לעומת 66% במגזר הערבי ו-49% במגזר הדרוזי).

השליטה באנגלית של בוגרי מערכת החינוך - לפי נתוני בחינות המיון באנגלית של המועמדים ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה בשנת 2022, רמת השליטה של בוגרי מערכת החינוך בשפה האנגלית נמוכה, וזאת אף שבאותה עת חלפו כחמש שנים מתחילת התוכנית הלאומית לאנגלית. רובם של הנבחרים לא הגיעו לרמת "פטור" מלימודי השלמה באנגלית במוסדות אלה: רק כ-30% מהנבחרים בעלי בגרות באנגלית ברמה הגבוהה ביותר - 5 יח"ל - ו-4% מהנבחרים בעלי הבגרות באנגלית ברמה של 4 יח"ל הגיעו לרמת פטור. בהשוואה לשנת 2015 יש אומנם שיפור מסוים בתוצאות של הנבחרים בעלי בגרות באנגלית ברמת 4 יח"ל, בעיקר ירידה בשיעור הנבחרים המגיעים לרמות הנמוכות ביותר (הטרומ-בסיסי) בבחינות המיון (מ-51% בשנת 2015 ל-38% בשנת 2022) ועלייה בשיעור הנבחרים המגיעים לרמות המתקדמים בבחינות (מ-23% בשנת 2015 ל-32% בשנת 2022), אולם חלה הרעה בתוצאות של בוגרי אנגלית ברמת 5 יח"ל בשיעור הנבחרים שאינם מגיעים לרמת הפטור בבחינת המיון - עלייה מ-64% בשנת 2015 ל-70% בשנת 2022. השיעורים הנמוכים של הנבחרים בבחינות המיון באנגלית שהגיעו לרמת פטור מלימודי השלמה באנגלית מעלים חשש בנוגע ל"אינפלציה" בציוני הבגרות באנגלית²; חשש זה, אף שהועלה במחקרים שערכו מאל"ו והלמ"ס בשנים 2013 ו-2021, לא נבחן על ידי משרד החינוך קודם הפעלת התוכנית הלאומית לאנגלית או אחריה.

משך הפעלת התוכנית הלאומית לאנגלית - אף שהתוכנית נועדה להימשך חמש שנים, היא פעלה כמסגרת מגובשת וקוהרנטית רק שלוש שנים, בשנות הלימודים התשע"ח - התש"ף (2017 - 2020). דוח הסטטוס האחרון של התוכנית הלאומית הוכן במאי 2020 (לקראת סוף שנה"ל התש"ף) וחלק מרכיביה לא תוקצבו לשנה"ל התשפ"א ולא הופעלו או שתקצובם והיקף הפעלתם צומצמו מאוד (כמתואר בהמשך לגבי תוכנית "סולמות", למשל). משרד החינוך לא קיבל החלטה רשמית על סיום התוכנית הלאומית ולפיכך גם לא הפיק ממנה לקחים לעתיד כדי לוודא שהיא משיגה את יעדיה. לא נערך מעקב מסודר אחר רכיביה שנמשכו בשנים שלאחר מכן, והמשרד כבר לא התייחס אליהם כאל חלק מתוכנית לאומית אלא כאל חלק משגרת הלימודים הרגילה. המשרד גם לא גיבש תוכנית אסטרטגית חדשה ללימוד האנגלית.

תקצובה של התוכנית הלאומית לאנגלית - לתוכנית הלאומית לאנגלית לא הוכנה תוכנית תקציבית ליישומה השנתי והרב-שנתי אשר משקפת את יעדיה המרכזיים. בפועל, התקציבים שנועדו לתוכנית נכללו במסגרת תקציב האגף לתוכניות לאומיות שבמשרד החינוך, ולמרכיביה הוקצה תקציב באופן נקודתי, לפי הצורך ובהתאם לבקשות שוטפות שהפנתה המפמ"רית לאנגלית למנהל האגף לתוכניות לאומיות במשרד. לפיכך התוכנית הלאומית לאנגלית התנהלה ללא גיבוי תקציבי, לא ניתן היה לתכנן מראש את תפעולה

2 עלייה מלאכותית של ציוני הבגרות באנגלית שאינה משקפת עלייה תואמת בידע ובמיומנויות של הנבחרים.



המלא והיא לוותה בחוסר ודאות מתמשך. עקב כך לא יכלה התוכנית הלאומית לעמוד ביעדים הכמותיים שנקבעו לה.

הפעילות להגדלת מספר הלומדים לבגרות מוגברת במסגרת התוכנית הלאומית לאנגלית - האמצעי העיקרי להשגת היעד של הגדלת מספר התלמידים הלומדים במסלול מוגבר לבגרות היה תוכנית "סולמות".

במסגרת התוכנית קיבלו החטיבות העליונות תוספת של שעות שבועיות לתגבור התלמידים בעלי הפוטנציאל כדי להגדיל את מספר יחידות הלימוד שהם לומדים (מ-3 יח"ל ל-4 יח"ל, מ-4 יח"ל ל-5 יח"ל, ועבור תלמידים שאינם מתעדתים להיבחן באנגלית והם בעלי פוטנציאל ללמוד - לשלבם במסלול של 3 יח"ל). למרות התוצאות המצביעות על השפעתה החיובית של תוכנית "סולמות" ולמרות הכוונה שהייתה להרחיבה משנה"ל התשפ"א ואילך, החליט משרד החינוך דווקא לצמצם מאוד את היקף התוכנית - בשנה"ל התשפ"א צומצמה מכסת השעות שהוקצתה לתוכנית "סולמות" בשיעור של כ-75% למסלול של 5 יח"ל וכ-88% למסלולים של 3 ו-4 יח"ל, ובשנה"ל התשפ"ב נעשה צמצום נוסף בתקצוב התוכנית והיא הופעלה ב-200 בתי"ס בלבד לעומת 533 בשנה"ל התש"ף (מתוך כ-1,100 חטיבות עליונות - ירידה מכ-48% בהפעלת התוכנית בחטיבות העליונות בשנה"ל התש"ף לכ-18% בהן בשנה"ל התשפ"ב). ההחלטות על צמצום התוכנית התקבלו ללא הישענות על תשתית המצדיקה אותן - לא הוערכו הישגי התוכנית ולא נבדקה ההשפעה הצפויה של צמצום התוכנית על שיעורי הנבחנים בבחינות הבגרות ברמות השונות. המשרד גם לא גיבש תוכנית חלופית להשגת היעדים שהתווה ולשמירה על ההישגים שכבר הושגו.

הפעלת תוכניות לקידום השפה הדבורה במסגרת התוכנית הלאומית לאנגלית - לצורך השגת היעד המרכזי בתוכנית הלאומית - קידום השפה הדבורה - גיבש משרד החינוך רצף תוכניות לכל שלבי החינוך: לחינוך היסודי, לחטיבת הביניים ולחטיבה העליונה.

לאחר שנתיים עד שלוש שנים מאז הפעלת התוכניות הפסיק המשרד להפעיל חלק מהן: הפעלתה של תוכנית הספריות הכיתתיות הופסקה בסוף שנה"ל התש"ף לאחר שהוקמו במסגרתה 692 ספריות (לעומת יעד של 1,350 ספריות שאותו אמורה הייתה התוכנית להשיג בשנה"ל התשפ"ה); הפעלתה של תוכנית Keep Talking הופסקה בסוף שנה"ל התש"ף לאחר שהופעלה בשנה זו ב-580 בתי"ס תיכוניים (51% בלבד מהיעד שנקבע לה לאותה שנה). התוכנית חודשה בשנה"ל התשפ"ג בכ-300 בתי"ס תיכוניים (44% בלבד מהיעד שנקבע לשנה זו). הפעלתה של תוכנית החונכות הווירטואלית הופסקה עוד שנה לפני כן, בסוף שנה"ל התשע"ט, וזאת אף שנקבע יעד להפעלתה בשנה"ל התש"ף בקרב 1,500 תלמידים באמצעות 250 סטודנטים. החלטת המשרד להפסיק את הפעלת התוכניות הללו לא לוותה בעבודת מטה שהצביעה על הצורך בכך ולא נתמכה בנתונים המנמקים אותה. זאת ועוד, ההחלטה אינה עולה בקנה אחד עם תוצאות מחקרים והערכות שהיו חיוביות והצביעו על שביעות הרצון של התלמידים ושל המורים מתוכניות השפה הדבורה. עולה מכך חשש כי ההחלטה להפסיק תוכניות אלה התקבלה משיקולי תקציב ולא משום שהן לא השיגו את מטרתן או שלא הייתה בהן תרומה לתלמידים.

הטיפול במחסור במורים לאנגלית במסגרת התוכנית הלאומית לאנגלית - אחד

היעדים המרכזיים שנקבעו לתוכנית הלאומית לאנגלית הוא חיזוק איכות ההוראה, ובכלל זה מתן פתרונות למחסור המתמשך במורים לאנגלית, הן המחסור הכמותי - משרות בלתי מאוישות של מורים לאנגלית בבתי"ס, והן המחסור האיכותי - מורים לאנגלית שאינם בעלי ההכשרה הדרושה להוראת המקצוע. משרד החינוך קבע יעד לגיוס 1,000 מורים לאנגלית



בכל שנה בשנות הלימודים התשע"ח - התש"ף, והוא עמד בו ואף גייס מספר גדול יותר של מורים חדשים. למרות זאת לא נפתרה בעיית המחסור הכמותי במורים, ובכל שנה לקראת פתיחת שנת הלימודים חסרים במערכת החינוך מאות מורים לאנגלית. מחסור זה מצביע על כך שבקביעת היעד האמור לעיל לא הובא בחשבון מלוא הגידול העתידי בביקוש למורים לאנגלית ומעלה ספק בדבר התשתית העובדתית שעל פיה קבע המשרד את היעד הזה. לקראת שנה"ל התשפ"ג (שהתחילה בספטמבר 2022) חסרו 711 מורים לאנגלית, מהם 375 מורים (יותר ממחציתם) במחוזות ת"א והמרכז. גם המחסור האיכותי במורים לאנגלית נותר גבוה, ועל פי הנתונים ביוני 2023 כ-26% מהמורים לאנגלית (כ-3,300 מורים) לא עמדו בדרישות ההכשרה להוראת המקצוע.

הערכת התוכנית הלאומית לאנגלית - בשנה"ל התשע"ז ביצעה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) הערכה לתוכנית הלאומית לאנגלית; ההערכה התמקדה במצב במערכת החינוך ערב הפעלת התוכנית. ראמ"ה ביצעה הערכה נוספת בשנת התשע"ח, ובה היא בחנה חלק ממרכיבי התוכנית. במסגרת הערכה זו לא נבדקו תוכנית הדיבייט, תוכנית Keep Talking ותוכנית החונכות הווירטואלית. הממצאים שעלו מהערכת ראמ"ה לשנה"ל התשע"ח הצביעו על סימנים חיוביים המצדיקים את המשך הפעלת התוכנית הלאומית ואת הרחבת ההערכה המלווה לשאר מרכיביה. למרות זאת לא ביצע המשרד הערכה נוספת לתוכנית לא באמצעות ראמ"ה ולא באמצעות גורם אחר. לפיכך, לאחר שנה"ל התשע"ח לא היה בידי משרד החינוך אמצעי מעקב מרכזי לבחינת יישומה של התוכנית, שיספק לו מידע ותובנות הן ברמת התוכנית הכוללת והן ברמת מרכיביה לתיקון תהליך יישומה ולשיפורו. כמו כן לא בוצעה הערכה מסכמת של התוכנית הלאומית לצורך לימוד תוצאותיה והשפעותיה, אף שהפעלתה הופסקה למעשה כבר לאחר שנה"ל התש"ף.

הדרכת המורים לאנגלית בבתי הספר - משרד החינוך מעסיק עובדי הוראה כמדריכים במערכת החינוך, אשר מסייעים למורים בנושאים מקצועיים ופדגוגיים. על פי הנתונים בסוף שנה"ל התשפ"ג, כ-28% מכלל בתי"ס (1,346 מתוך 4,870 בתי"ס) קיבלו הדרכה באנגלית; כ-10% מכלל בתי"ס נזקקו להדרכה אך לא ביקשו אותה וגם לא קיבלו (506 בתי"ס), מרביתם משתייכים למחוז הצפון (349 בתי"ס - 69%). נוסף על כך, 78 בתי"ס ביקשו לקבל הדרכה ממשרד החינוך אך לא קיבלו (2% מכלל בתי"ס).

תוכנית ללימוד אנגלית בגיל הצעיר (פיילוט בשנה"ל התשפ"ג) - משרד החינוך החליט להפעיל תוכנית ללימוד אנגלית בגני הילדים ובכיתות א'-ב' שחל כפיילוט בשנה"ל התשפ"ג (2022 - 2023) בכמה מאות גנים ובתי"ס יסודיים ותוכנן להרחיבו לאחר מכן. בשנה"ל התשפ"ג הופעלה התוכנית ב-689 גני ילדים וב-420 בתי"ס שב-110 רשויות מקומיות. הוכנה תוכנית המשך לפיילוט לשנות הלימודים התשפ"ד (2023 - 2024) עד התשפ"ו (2025 - 2026), שבמסגרתה תוכנן להרחיב את לימודי האנגלית ל-6,500 גני ילדים ול-2,010 בתי"ס יסודיים. אומדן העלות התקציבית הממוצעת שתידרש הוא כ-27.3 מיליוני ש"ח בשנה. הערכה מלווה שביצעה ראמ"ה לפיילוט הצביעה על תוצאות ראשונות חיוביות להפעלת התוכנית. עם זאת, במאי 2023 (במהלך שנה"ל התשפ"ג), עוד טרם הוצגו התוצאות של הערכת הפיילוט, החליט מנכ"ל משרד החינוך דאז להמשיך את הפעלת התוכנית בהיקפה הקיים במסגרת הפיילוט בלבד ולא להרחיבה כפי שתוכנן. עוד החליט המנכ"ל דאז כי תיבחן האפשרות להרחיב את לימודי האנגלית בכיתה ב' ולאחר מכן גם בכיתה א' וכך הלאה, וזאת לאחר שתיבחן האפקטיביות של התוכנית שהוא הנחה להפעיל



במרץ 2024. החלטות המנכ"ל דאג, לרבות אי-המתנה לתוצאות ההערכה המלווה של ראמ"ה, לא נומקו ולא נשענו על נתונים מבוססים.



עמידה ביעד התוכנית הלאומית להעלאת שיעור הנבחנים בבגרות באנגלית מכלל תלמידי כיתות י"ב ובבגרות מוגברת (4 - 5 יח"ל) בפרט - בשנים 2017 - 2022 חלה עלייה בשיעור הנבחנים בבחינות ברמת 5 יח"ל מ-37% ל-48% - עלייה של 11 נקודות האחוז. בה בעת חלה ירידה בשיעור הנבחנים בבחינות בשתי הרמות האחרות (3 ו-4 יח"ל) ובשיעור הלא-נבחנים - סה"כ ירידה של 11 נקודות האחוז (שיעור הנבחנים ב-4 יח"ל ירד מ-26% ל-22%, שיעור הנבחנים ב-3 יח"ל ירד מ-20% ל-17% ושיעור התלמידים שלא נבחנו ירד מ-17% ל-13%). נוסף על כך, לאחר הפעלת התוכנית, בשנת 2022, עמד שיעור הנבחנים בבגרות מוגברת (4 - 5 יח"ל) באנגלית על 70%, שהוא היעד שנקבע לתוכנית.

עדכון תוכניות הלימודים באנגלית בהתאם לעקרונות ה-CEFR - בספטמבר 2019 פרסם משרד החינוך תוכנית לימודים חדשה באנגלית לחינוך היסודי, ובפברואר 2020 הוא פרסם תוכנית לימודים חדשה לחטיבת הביניים. שתי התוכניות מתבססות על מערך סטנדרטים ומושגים משותפים בין-לאומיים להוראה ולהערכה של שפות זרות כולל אנגלית ה-CEFR. העקרונות החדשים שבחר המשרד להוראת האנגלית מכוונים להקנות ידע בשפה שיאפשר תקשורת ומיומנויות להתנהלות אקטיבית, כך שהשפה הנרכשת תהיה שפה שימושית.

עיקרי המלצות הביקורת

גיבוש תוכנית רב-שנתית לקידום לימודי האנגלית בהמשך לתוכנית הלאומית משנת 2017 - מומלץ כי משרד החינוך - בהובלת המפמ"רית לאנגלית ובשיתוף יחידות רלוונטיות נוספות - יגבש תוכנית המשך רב-שנתית לתוכנית הלאומית שתתבסס על הפקת לקחים מקיפה מביצוע התוכנית הלאומית ומפעולות מרכזיות נוספות שנעשות לקידום השפה בבתי"ס ותלווה בהערכה בידי ראמ"ה. מומלץ כי יעדי תוכנית המשך ייקבעו בראייה כוללת של תרומתם לקידום האתגרים המערכתיים המרכזיים לשיפור הוראת האנגלית בשנים הקרובות ולשיפור שליטתם של התלמידים בשפה, לרבות יעדים המקדמים את הטמעת עקרונות ה-CEFR ששולבו בתוכניות הלימוד גם בדרכי ההערכה של הישגי התלמידים ובפיתוח המקצועי של המורים. זאת כדי שבוגרי מערכת החינוך ישתלבו בהצלחה במוסדות להשכלה הגבוהה ובשוק העבודה.

נקיטת צעדים לצמצום הפערים בהישגים של התלמידים בלימודי האנגלית - לנוכח הפערים הניכרים בהישגי התלמידים הנמנים עם קבוצות אוכלוסייה שונות בבחינות הבגרות כחמש שנים לאחר תחילת התוכנית הלאומית לקידום הוראת האנגלית, מומלץ כי משרד החינוך ינתח את הסיבות להם ואת מידת השפעתם של מרכיבי התוכנית הלאומית לצמצום - אם בשל קשיים ביישום התוכנית הלאומית בקבוצות אוכלוסייה שונות של תלמידים ואם בשל חסמים אחרים דוגמת היקף ההוראה של המקצוע וטיבה. בהתאם מומלץ כי המשרד יגבש תוכנית שתתמקד בצמצום הפערים בין הישגי התלמידים באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים לבין הישגי התלמידים שבאשכולות החברתיים-



כלכליים הגבוהים, בין הישגי התלמידים הלא-יהודים לבין הישגי התלמידים היהודים וכן בקרב התלמידים במגזרים הלא-יהודיים השונים. להבטחת צמצום הפערים האמורים מומלץ כי התוכנית תכלול יעדים מדידים שיבטאו את סדרי העדיפויות בהקצאת המשאבים ויאפשרו לנהל מעקב רציף אחר השינוי בהישגי התלמידים במגזרים השונים. בנוגע לחברה החרדית, ששיעורי ההיבחנות של תלמידיה בבחינות הבגרות באנגלית נמוכים ביותר, מומלץ כי משרד החינוך ישקול להכין תוכנית לימודים לאנגלית המתאימה לתרבותו של מגזר זה ובה חלק מהלימודים יילמדו באנגלית, ישלב בה הדרכות פרטניות למורים לאנגלית ויקיים מעקב אחר יישום התוכנית והישגיה באמצעות המפקחות על האנגלית.

יצירת רצף והלימה של עקרונות הוראת האנגלית ודגשיה מהלימודים במערכת



החינוך עד ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה - מומלץ שמשרד החינוך יבחן את הסיבות לכך שרוב בוגרי מערכת החינוך שנבחנו ברמות 4 ו-5 יח"ל בבגרות באנגלית אינם מגיעים לרמת פטור בבחינות הכניסה באנגלית למוסדות האקדמיים, וחלק ניכר מהם נזקקים ללימודי השלמה באנגלית בהיקף רחב של שלושה או ארבעה קורסים. מומלץ שהמשרד יבחין בין העלאה כמותית של בוגרי רמות לימוד - יעד שהושג עקרונית - לבין עלייה באיכות של לימוד השפה ובשליטה של הבוגרים בשפה זו. מומלץ כי הדבר ייעשה בתיאום עם המל"ג כדי ליצור רצף והלימה של עקרונות הוראת אנגלית ודגשיה מהלימודים במערכת החינוך עד ללימודים באקדמיה. מומלץ גם שמשרד החינוך יעמוד על התופעה החריגה שלפיה בוגרי 5 יח"ל באנגלית, שצפוי שישלטו היטב באנגלית, מגיעים לרמה טרום-בסיסית בבחינה הפסיכומטרית ונדרשים ללימודי השלמה של ארבעה קורסים עד שיגיעו לרמת פטור. מומלץ גם כי המשרד יעקוב אחר תוצאות בחינות המיון של בוגרי הרמות המוגברות בבחינות הבגרות באנגלית, יאתר בתי"ס שבהם יש פערים בולטים בין ההישגים בבחינת הבגרות לבין ההישגים במבחן המיון הפסיכומטרי ויגבש עבורם תוכניות פרטניות באמצעות המפקחות לאנגלית.

פיתוח והפעלה של כלי הערכה להישגי התלמידים באנגלית לכל שלבי החינוך -



מומלץ כי מטה משרד החינוך יפתח כלי הערכה מקצועיים המתבססים על סטנדרטים אחידים, שיאפשרו לבחון את ההישגים באנגלית של התלמידים בשלבי החינוך השונים וכן יאפשרו לאתר חסמים בלמידה ובהוראה כדי להתגבר עליהם, ויפעל להטמעת כלים אלה. לשם כך, בכל הנוגע להערכה החיצונית מומלץ כי ראמ"ה - בשיתוף המפמ"רית לאנגלית - תתחיל להפעיל בהקדם ברמה הארצית וברמת בתי"ס את מערך ההערכה והמדידה החדש שעל פיתוחו טרחו כמה צוותים מאז שנה"ל התשע"ט. בה בעת מומלץ שהמפמ"רית לאנגלית - בשיתוף ראמ"ה והמפקחות המחוזיות - יבחנו את תרומת כלי ההערכה הפנימיים לאנגלית שפיתחה ראמ"ה, ייזמו משוב באמצעות כלים אלה בקרב בתי"ס כדי לרכז נתונים על ההערכות הפנימיות וינתחו על בסיסם את הקשיים ואת הבעיות לצד היתרונות. מומלץ שייבחנו שינויים באופן הפעלתן של ההערכות הפנימיות ככל שיידרש ויינקטו פעולות הסברה בקרב המורים והמנהלים כדי להגביר את השימוש בהן וכדי להפיק מהן תועלת.

קידום פתרון למחסור הכמותי והאיכותי במורים לאנגלית -

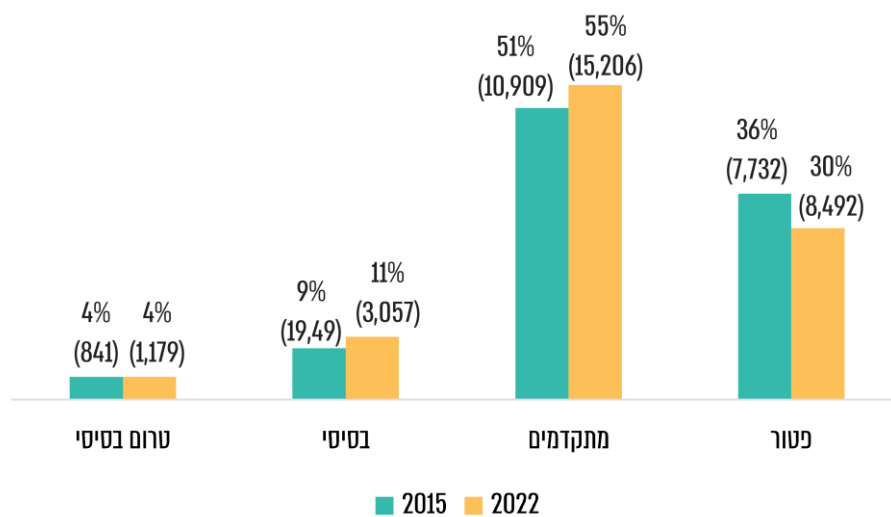


יעשה שימוש במודל לחיזוי ההיצע והביקוש למורים שהחל לגבש לפני קרוב לעשור כדי להפיק אומדנים לביקוש ולהיצע העתידיים של המורים לאנגלית ויבטיח שתהיה ברשותו תמונת מצב מהימנה, כבסיס מושכל לתכנון ארוך-טווח של כוח ההוראה ולגיבוש תוכניות להתמודדות עם המחסור במורים לאנגלית. עוד מומלץ כי משרד החינוך יקבע יעד



אסטרטגי לחיזוק מעמד המורה בישראל ויפעל להשגתו בכל המעטפת הנלווית למעמד המורה - אם בתנאי ההעסקה של מורים וסביבת עבודתם, אם באיכות ההוראה ואם בממשקים שבין המורה למנהל ביה"ס, לתלמידים ולהורים. כדי לעמוד באתגר זה על המשרד לפעול בשיתוף פעולה עם גורמים שונים: המוסדות האקדמיים, המכללות להוראה, ארגוני המורים, ארגוני ההורים וארגוני התלמידים, משרדי ממשלה נוספים ונציגי המגזר העסקי והחברה האזרחית. כך תיווצר קואליציית שותפים שיובילו להשגת יעד זה. מומלץ גם ללמוד מה נעשה בנושא זה במדינות מתאימות בעולם.

תוצאות בחינות המיון באנגלית למוסדות להשכלה הגבוהה של בוגרי 5 יח"ל לפי חלוקה לרמות, 2015 ו-2022



על פי נתוני המרכז הארצי לבחינות והערכה (מאל"ו), בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

אף שהיעד המרכזי בתוכנית הלאומית לאנגלית של הגדלת מספר התלמידים הלומדים לבחינת הבגרות באנגלית במסלול מוגבר (של 4 ו-5 יח"ל) הושג, נמצאו פערים גדולים ברמת האנגלית של התלמידים בסיימם את הלימודים במערכת החינוך: בקרב שכבות האוכלוסייה השייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים שיעורי הנבחנים בבחינות הבגרות באנגלית ברמת 5 יח"ל מכלל תלמידי י"ב היו גבוהים הרבה יותר מאלה שבקרב שכבות האוכלוסייה השייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים, ונתונים דומים לכך הועלו בקרב תלמידי המגזר היהודי בהשוואה לתלמידים מהמגזר הלא-יהודי. עוד מצביעים ממצאי הביקורת על כך שלאחר כחמש שנים מאז תחילת התוכנית הלאומית לאנגלית, בשנת 2022, רמת השליטה של הבוגרים בשפה האנגלית שנבחנו בבגרות ברמה של 4 ו-5 יח"ל נותרה נמוכה: על פי נתוני בחינות המיון באנגלית של המועמדים ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה רובם הגדול לא הגיעו לרמת "פטור" מלימודי השלמה באנגלית. יעד מרכזי נוסף של התוכנית לא הושג: המחסור במורים לאנגלית - הכמותי והאיכותי - נותר גבוה.

על אף הישגיה של התוכנית הלאומית לאנגלית - גם אם החלקיים - צמצם משרד החינוך במידה רבה מאוד את התוכנית הלאומית לאנגלית במהלך שנת 2020, וזאת ללא החלטה פורמלית, בלי שהפיק ממנה לקחים ובלי שהעריך את השפעת מכלול פעולותיה על השגת יעדיה.

מומלץ כי שר החינוך - בשיתוף גורמי המקצוע במטה משרד החינוך ובראשם המפמ"רית לאנגלית - יגבש תוכנית המשך לתוכנית הלאומית שתתבסס על הפקת לקחים מקיפה מביצוע התוכנית הלאומית, יקבע לה יעדים שנתיים ורב-שנתיים לרבות יעדים לפעולות לצמצום הפערים בהישגים של אוכלוסיות התלמידים השונות, יקצה את המשאבים הנדרשים ליישומה ויעקוב אחר ביצועה. ביעדים אלה ייכללו יעדים המקדמים את הטמעת עקרונות ה-CEFR ששולבו בתוכניות הלימוד גם בדרכי ההערכה של הישגי התלמידים וכן בפיתוח המקצועי של המורים, ומומלץ כי המשרד יעשה זאת במיוחד כהכנה של תלמידי ישראל למבחן PISA הבין-לאומי שיבחן בשנת 2025 את הטמעת העקרונות האלה בהוראת האנגלית. עוד מומלץ כי השר יפעל - בשיתוף גורמי המקצוע במשרד ובראשם מינהל עובדי הוראה, משרדי ממשלה נוספים, נציגים של המגזרים העסקי והאזרחי וארגוני המורים - לגיוס מורים איכותיים לאנגלית, יבחן את תחזיות הביקושים העתידיים למורים לאנגלית ויקבע בהתאם לתחזית יעדים רב-שנתיים לגיוס מורים כדי להתגבר על המחסור במורים או לכל הפחות לצמצמו.