



דוח מבקר המדינה

# לימוד אנגלית במערכת החינוך

תמוז התשפ"ד | יולי 2024



## לימודי אנגלית במערכת החינוך

### מבוא

השפה האנגלית (להלן - אנגלית) נחשבת לשפה המרכזית ביותר בעולם; ידיעתה 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 הבין-לאומי. בקיאות באנגלית היא תנאי לקבלה ללימוד במוסדות האקדמיים בישראל ובמדינות אחרות. האנגלית משמשת ערוץ תקשורת בין קהילות רבות בעולם ששפתן הרשמית אינה אנגלית וכן בין הקהילות היהודיות<sup>1</sup>. שליטה בה מאפשרת לקיים תקשורת ושיחות במגוון מצבים חברתיים. ידיעת אנגלית מועילה גם לניידות (למוביליות) חברתית ולהתאמה לשוק העבודה המשתנה, לתעשיית ההיי-טק ולתעסוקה בחברות בין-לאומיות, ואף למציאת עבודה טובה יותר, ליזמות ולפתיחת עסקים בארץ ובעולם וכן למעבר קל בין מקומות עבודה - לכל אלה נדרשת שליטה טובה באנגלית<sup>2</sup>. לפיכך אנגלית היא ממקצועות הליבה המרכזיים במערכת החינוך<sup>3</sup>.

**מדיניות הוראת האנגלית במערכת החינוך:** המדיניות המעודכנת של משרד החינוך (להלן - המשרד) בנוגע ללימודי אנגלית נקבעה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, "הוראת השפה האנגלית בבתי הספר", מפברואר 2022, שהחליף את חוזר המנכ"ל הקודם מיולי 2018 בנושא זה<sup>4</sup>. על פי חוזר המנכ"ל, הוראת אנגלית מושתתת על התפיסה שלפיה על כל בוגר המערכת לשלוט בכל ארבע מיומנויות השפה - הקשבה והבנה של השפה המדוברת, דיבור, קריאה וכתובה, וכן יכולת להשתמש בשפה למטרות שונות: אקדמיות, תעסוקתיות, פרטיות וציבוריות (להלן - חוזר המנכ"ל)<sup>5</sup>.

תחום הדעת אנגלית (להלן גם - מקצוע האנגלית) נלמד בבתי הספר (להלן - בתיה"ס) בכל שכבות הגילים ובכל המגזרים והוא מקצוע חובה מכיתה ג' ועד לסיום כיתה י"ב<sup>6</sup>. לתלמידים היהודים במערכת החינוך האנגלית היא השפה הזרה הראשונה, ולתלמידים הלא-יהודים היא שפה זרה שנייה, ולמעשה הם נדרשים ללמוד שלוש שפות (ערבית, עברית ואנגלית)<sup>7</sup>. חוזר המנכ"ל מפרט את מטרות הוראת האנגלית, את היקף הלימודים בכל שכבת גיל, את תוכנית הלימודים<sup>8</sup> ואת דרכי ההערכה של ההישגים בלימודים. בחוזר נקבעו גם ההכשרה המקצועית הנדרשת מהמורים לשם הוראת האנגלית והפיתוח המקצועי המחייב את המורים העוסקים בתחום.

1 חוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 0284, "הוראת השפה האנגלית בבית הספר", 14.2.2022.

2 English Proficiency Index, Education First (2019), p. 4, 5, 14, 15, 17.

3 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71** (2021), המוכנות לשוק העבודה המשתנה, "למידה לאורך החיים והכשרה מקצועית למבוגרים - התאמתן לשוק העבודה המשתנה", עמוד 305.

4 אשר לחשיבות של השליטה באנגלית ושל השפעתה על האפשרות לתעסוקה איכותית, נמצא במחקר משנת 2015 שלצד סיכוי רב לתעסוקה בשכר גבוה לנבחנים בבגרות בהיקף של 5 יח"ל במתמטיקה, גם בין הציון בבגרות באנגלית (ומקצועות נוספים) לבין תעסוקה יש קשר מובהק סטטיסטית. ראו: איל קמחי ואריק הורביץ, "החשיבות של היקף לימודי המתמטיקה בתיכון ללימודים אקדמיים ולקריירה העתידית של התלמידים בישראל" (מכון טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, יוני 2015). מחקר נוסף משנת 2020 הצביע על כך שלימודי מתמטיקה לבגרות ברמת 5 יח"ל יגרמו לתוספת שכר בשיעור של 15.9%, ושלימודי אנגלית ברמה זו - לתוספת שכר בשיעור של 5.3%. ראו: דן בן-דוד ואיל קמחי, "איכות ההשכלה ושכר עתידי - השפעת איכות הבגרות במתמטיקה בפריפריה ובמרכז" (שורש - מוסד למחקר כלכלי-חברתי, אוגוסט 2020).

5 לפני חוזר המנכ"ל בנושא "הוראת השפה האנגלית בבתי הספר" מיולי 2018, לא היו מרכיבי המדיניות בנושא הוראת האנגלית מרוכזים בחוזר מנכ"ל ייעודי בנושא זה; הם נכללו כסעיפים בחוזרי מנכ"ל שעסקו בנושאים שונים (בחינות בגרות, הנחיות הוראה, לימודי ליבה ועוד).

6 חוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 0284, "הוראת השפה האנגלית בבית הספר", 14.2.2022.

7 עד לחוזר המנכ"ל הנוכחי, מקצוע האנגלית הוגדר כמקצוע חובה מכיתה ד' ועד לסיום כיתה י"ב.

8 חוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 0284, "הוראת השפה האנגלית בבית הספר", 14.2.2022; חוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 0367, "תוכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל", 9.11.2022.

9 תוכנית הלימודים באנגלית שהייתה בתוקף בחוזר המנכ"ל משנת 2018 גובשה בשנת 2013 והייתה בתהליך של עדכון והתאמה לסטנדרטים בין-לאומיים של הוראת שפה.



**מבנה המערך של הוראת האנגלית במטה ובמחוזות:** המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך (להלן - המזה"פ) ממונה על הוראת האנגלית במערכת החינוך. היא עושה זאת בין השאר באמצעות המפקחות המרכזות (להלן - מפמ"רית) המופקדת על הוראת האנגלית ובכללה תוכני הלימוד, דפוסי ההוראה וההערכה של מקצוע האנגלית. המפמ"רית פועלת לצד ועדת המקצוע לנושא והיא מסתייעת במפקחים המחוזיים המופקדים על הוראת המקצוע (להלן - מפמ"רית מחוזיים)<sup>9</sup>. המפמ"רית ממונה גם על צוות של מדריכים ארציים בתחום, ובתחום אחריותה נכללות כל שכבות הגילים, זאת בשונה ממקצועות שבהם יש מפמ"ר לחינוך היסודי ומפמ"ר לחינוך העל-יסודי.

תפקיד המפמ"ר נקבע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מ-1989 ולפיו המפמ"ר אחראי למקצוע ההוראה שהוא מופקד עליו בפני המזכירות הפדגוגית, ובמקצועות הייחודיים בחמ"ד (זרם החינוך הממלכתי-דתי) בפני מנהל אגף החינוך הדתי. המפמ"ר אחראי לכל היבטיו התוכניים והפדגוגיים של המקצוע - תכנון ויישום של תוכניות לימודים ובקרה עליהן, קביעתן והנחיית הצוות המקצועי; להכשרה, להשתלמויות, להדרכה ולהנחיה של המורים וכן לביצוע סקרים, בחינות, משוב ובקרה.

**התוכנית הלאומית לקידום אנגלית מ-2017:** באמצע העשור הקודם התגבשה במשרד החינוך התפיסה כי יש להתמודד עם הבעיות בהוראת האנגלית בבתי"ס - ובהן השליטה הדלה של התלמידים באנגלית ובעיקר באנגלית דבורה והמחסור במורים בעלי הכשרה מתאימה להוראת השפה. כפתרון לבעיות אלה השיק באוגוסט 2017 שר החינוך דאז, נפתלי בנט, את הרפורמה בלימודי האנגלית "Give me five" - ישראל עוברת לאנגלית מדוברת" (שנקראה גם "התוכנית הלאומית לקידום הוראת האנגלית"). הרפורמה נועדה לחזק את האנגלית המדוברת בפי התלמידים, להגדיל את שיעור הנבחנים ברמות המוגברות של בחינות הבגרות ולחזק את איכות הוראת האנגלית. התוכנית יועדה לבתי"ס היסודיים, לחטיבות הביניים ולחטיבות העליונות.

**עזרון תוכנית הלימודים לאנגלית בשנים 2019 - 2020 בהתאם לסטנדרטים בין-לאומיים:** "מסגרת התייחסות אירופית משותפת לשפות" (Common European Framework of Reference for Languages, להלן - CEFR) גובשה במועצת אירופה<sup>10</sup> ופורסמה בשנת 2001; היא נועדה לספק מערך סטנדרטים ומושגים משותפים להוראה ולהערכה של שפות זרות באירופה, כולל אנגלית<sup>11</sup>. ה-CEFR אמורה להעניק בסיס משותף לפיתוח תוכניות ללימודי שפה וכן קווים מנחים לפיתוח מבחנים וספרי לימוד בנושא שפה. היא מתארת בפירוט אילו יכולות על לומדי השפה לרכוש כדי שהשפה תשמש להם לתקשורת, ואילו מיומנויות וידע עליהם לפתח כדי שיוכלו לפעול באנגלית באפקטיביות. כמו כן היא מגדירה דרגות בקיאות המאפשרות למדוד את התקדמות הלומדים בכל שלב של הלמידה וכן בטווח הארוך<sup>12</sup>.

ה-CEFR אומצה ביותר מ-120 מדינות ותורגמה ליותר מ-40 שפות, כולל עברית וערבית; היא משמשת במספר הולך וגדל של תחומי חינוך ותעסוקה ונעשתה ל"שפה משותפת" למורים וללומדים ברחבי העולם. לקראת סוף העשור השני של המאה ה-21 בחר משרד החינוך ב-CEFR למסגרת הלימודים המעודכנת להוראת האנגלית בישראל.

בספטמבר 2019 פרסם המשרד את תוכנית הלימודים החדשה באנגלית לחינוך היסודי המתבססת על עקרונות ה-CEFR, ובפברואר 2020 הוא פרסם את תוכנית הלימודים החדשה באנגלית לחטיבת הביניים, המבוססת על אותם עקרונות. בחטיבה העליונה, שבה אין תוכנית לימודים אחת אחידה,

<sup>9</sup> בכל מחוז יש מפקח מקצועי ללימודי האנגלית, שלא כבשאר המקצועות, למעט מתמטיקה, שלהם אחראים המפקחים הכוללים במחוזות.

<sup>10</sup> מועצת אירופה היא ארגון בין-לאומי הפועל למען שיתוף פעולה בין מדינות אירופה, בייחוד בתחומי זכויות אדם, קידום הדמוקרטיה ומשפט בין-לאומי.

<sup>11</sup> English Curriculum 2020, English Language Education, Pedagogical Secretariat - Language Department, Ministry of Education, State of Israel, November 2020, p. 9.

<sup>12</sup> מועצת אירופה, היחידה למדיניות שפה, "מסגרת התייחסות אירופית משותפת לשפות: למידה, הוראה, הערכה" - תורגם ונערך בשיתוף המרכז הארצי לבחינות ולהערכה, מכון גתה, אוניברסיטת תל אביב והמכון הצרפתי, 2016, עמ' 8.



נחלקים הלימודים לשלוש רמות בהתאם למספר יחידות לימוד (להלן - יח"ל) לבחינת הברגרות. רמות הלימוד מבטאות את רמת הבקיאות הנדרשת במרכיבי השפה ברמות של 3, 4 ו-5 יח"ל, והן מסתמכות על רמות הבקיאות המוגדרות ב-CEFR.

**הרפורמה בלימודי האנגלית למטרות אקדמיות ובין-לאומיות במערכת ההשכלה הגבוהה<sup>13</sup>:** רמת השליטה באנגלית של המבקשים ללמוד באקדמיה מתבססת בעיקר על טיב הוראת האנגלית במערכת החינוך. במהלך המחצית השנייה של העשור הקודם הגיעה מערכת ההשכלה הגבוהה למסקנה שיש לחזק את שליטת הסטודנטים בשפה האנגלית. לפיכך, בדצמבר 2019 יזמה המועצה להשכלה הגבוהה (להלן - המל"ג) בשיתוף המוסדות להשכלה גבוהה רפורמה בהוראת האנגלית באקדמיה מתוך תפיסה שיש לשמור על רצף התכנים והידע באנגלית מלימודי התיכון ועד לכניסה לעולם האקדמי<sup>14</sup>, וזאת על רקע תהליכי הגלובליזציה וחשיבות השליטה באנגלית למטרות אקדמיות ובין-לאומיות ולצורך השתלבות מיטבית בשוק התעסוקה המקומי והבין-לאומי.

על פי ההחלטה, הרפורמה תוטמע במוסדות להשכלה גבוהה משנה"ל התשפ"א (2021 - 2022) ועד שנה"ל התשפ"ה (2024 - 2025), והיא תכלול בין היתר מעבר ללימוד ולהערכה של השפה האנגלית תוך התמקדות בארבע המיומנויות לרכישת שפה (CEFR) - קריאה, כתיבה, הבנה ודיבור; למידת שני קורסים בשפה האנגלית במהלך לימודי התואר הראשון והכשרת סגל ההוראה להוראת אנגלית בהתאם ל-CEFR.

**אנגלית כמיומנות מרכזית לאוכלוסיות שאינן פונות לאקדמיה:** אשר לבוגרי מערכת החינוך שאינם פונים לאקדמיה הצביע מבקר המדינה בדוח בנושא "למידה לאורך החיים והכשרה מקצועית למבוגרים - התאמתן לשוק העבודה המשתנה" שפורסם במרץ 2021<sup>15</sup> על החשש שרמת המיומנות בשפה האנגלית של תלמידים המסיימים את כיתה י"ב ושאינם פונים לאקדמיה אינה מספקת והיא אינה צפויה להתאים לצרכים של שוק העבודה המשתנה ובכך לפגוע בהשתלבות המיטבית של אותם בוגרים בעולם העבודה. ההמלצות העיקריות בדוח בעניין זה היו שמשד החינוך יקבע יעד אסטרטגי לשיפור רמת השליטה באנגלית של התלמידים בבתי ספר בעלי מדדי טיפוח<sup>16</sup> חלשים, יודא שתוכנית הלימוד לאנגלית מתאימה גם לצורך השתלבות במקצועות לא-אקדמיים וכן יפעל להעלאת רמת האנגלית של כלל בוגרי מערכת החינוך, לרבות תלמידים שאינם נבחרים ב-4 או 5 יח"ל באנגלית.

## 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.

<sup>13</sup> תכנון, ניהול ויישום הרפורמה בלימודי האנגלית במוסדות להשכלה גבוהה לא נבדקו בדוח זה.

<sup>14</sup> החלטת המל"ג, "לימודי אנגלית למטרות אקדמיות ובינלאומיות", 17.12.2019.

<sup>15</sup> מבקר המדינה, **דוח שנתי 2021** (2021), "למידה לאורך החיים והכשרה מקצועית - התאמתן לשוק העבודה המשתנה".

<sup>16</sup> מדד הטיפוח של בית הספר מחושב בכל שנה כממוצע מדדי הטיפוח של תלמידיו. המדד כולל ארבעה מרכיבים: השכלת ההורה המשכיל ביותר (40%), רמת ההכנסה לנפש במשפחה (20%), פריפריאליות בית הספר (20%) ושילוב של הגירה וארץ מצוקה (20%). משרד החינוך מחלק את בתי הספר לעשר קבוצות של מדדי טיפוח ("עשירוני טיפוח") לצורך קביעת הרמה של השקעת המשאבים הנדרשת בהם: עשירון טיפוח 1 הוא החזק ביותר ונדרשת לו מידת ההשקעה הנמוכה ביותר, ועשירון טיפוח 10 הוא החלש ביותר ונדרשת לו מידת ההשקעה הגבוהה ביותר.



הביקורת נעשתה בגופים וביחידות האלה שבמשרד החינוך: המפקחת המרכזת 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 ההעסקה של עובדי ההוראה ולקבלת עובדי הוראה חדשים (להלן - אגף כוח אדם); מינהל עובדי הוראה האחראי ללמידה ולהתפתחות המקצועית של עובדי ההוראה במשרד החינוך (להלן - מינהל לעו"ה); 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 של הפערים בהישגי התלמידים בלימודי האנגלית**

### **תמונת המצב של לימודי האנגלית לפי בחינות הבגרות נכון לשנת 2022**

בחינות הבגרות לתלמידים בכיתות י"ב הן מדד מרכזי להערכת בוגרי מערכת החינוך בישראל. בחינות הבגרות משמשות "מצפן" למערכת החינוך כולה, ותמונת המצב העולה מההישגים בבחינות אלה משמשת כלי להתוויית מדיניות ולהובלת שינויים מערכתיים, אם בלמידה עצמה ואם בקביעת היעדים הסופיים שלפיהם נמדדים התלמידים. תהליכי ההערכה החיצוניים נועדו גם לביצוע בקרה על תוכניות הלימודים ולבחינת השגת יעדים ומדדי תוצאה<sup>17</sup>, וכן הם מציגים למנהלי ומנהלות בתי"ס, למחוזות, למטה המשרד ולרשויות המקומיות נתונים שיסייעו להם בניהול המשאבים ולהובלת שינויים<sup>18</sup>.

בחינת בגרות כוללת מבחן חיצוני הנערך על ידי משרד החינוך. הוא אחיד לכל הנבחנים ומועבר באותו מועד בהתאם לרמת הלימוד ולתוכנית הלימודים. נוסף על כך עורך ביה"ס מבחן פנימי לתלמידים לצורך ציון מגן. ציון הבגרות הסופי באנגלית של התלמיד מורכב ממשקל של 70% מציון בחינת הבגרות החיצונית<sup>19</sup> ושל 30% מציון המגן. ציון הבגרות באנגלית הוא תנאי לקבלת תעודת בגרות, כיוון שמקצוע האנגלית הוא מקצוע חובה<sup>20</sup>.

נוכח התאמת תוכניות הלימוד לעקרונות ה-CEFR שעשה משרד החינוך בשנת 2019 ונוכח פעולות שנקט המשרד במסגרת התוכנית הלאומית לקידום הוראת האנגלית משנת 2017, שבה התמקדה המערכת בהגדלת שיעור הנבחנים בבגרות באנגלית בכלל ובבגרות מוגברת בפרט, בחן משרד מבקר המדינה את השינוי בממוצע ציוני הבגרות באנגלית בכל אחת מהשנים 2017 - 2022.

משרד מבקר המדינה בדק את הפערים בין תלמידים בלימודי האנגלית כפי שהם משתקפים בבחינות הבגרות באנגלית, שהן אינדיקציה לרמת השליטה בשפה האנגלית בסיום הלימודים במערכת החינוך. נבדקו נתוני התלמידים שסיימו את כיתה י"ב בשנת 2022 (118,244 תלמידים). הבדיקה התבססה על נתוני משרד החינוך בנוגע לכל התלמידים שסיימו כיתה י"ב בשנת 2022, ובהם התלמידים שניגשו לבחינת הבגרות באנגלית ברמות 3, 4 ו-5 יחידות לימוד בשנה זו.

### **שיעור הנבחנים בבחינות הבגרות באנגלית**

**התפלגות הנבחנים לפי אשכולות חברתיים-כלכליים ולפי חמישוני טיפוח:** נבדקו שיעורי התלמידים שנבחנו בבחינות הבגרות באנגלית בשנת 2022 ברמות 3, 4 ו-5 יח"ל, ושיעורי התלמידים שלא נבחנו כלל (מקרב תלמידי כיתה י"ב) על פי השתייכותם לשלוש

<sup>17</sup> חוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 0073, "התכנית הלאומית ללמידה משמעותית - מבחנים פנימיים כחלק מההערכה על פני הרצף החינוכי", 8.5.2016; חוזר מנכ"ל מספר 0284, "הוראת השפה האנגלית בבית הספר", 14.2.2022.

<sup>18</sup> חוזר מנכ"ל משרד החינוך, "מערכת ההערכה והמדידה במערכת החינוך לשנים תשפ"ד - תשפ"ו", 3.7.2023. החוזר החליף את חוזר המנכ"ל בנושא "התאמות לתלמידים במבחני מיצ"ב" מ-3.12.2018 ולפניו חוזר מנכ"ל בנושא "התאמות לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים במבחנים ארציים" מ-1.11.2007.

<sup>19</sup> חוזר מנכ"ל משרד החינוך, "תעודת סיום - דירוג ומיפוי", 1.9.2015; חוזר מנכ"ל מספר 0284, "הוראת השפה האנגלית בבית הספר", 14.2.2022.

<sup>20</sup> מקצועות חובה נוספים הם מתמטיקה, שפת אם (עברית או ערבית), אזרחות, תנ"ך ועוד.

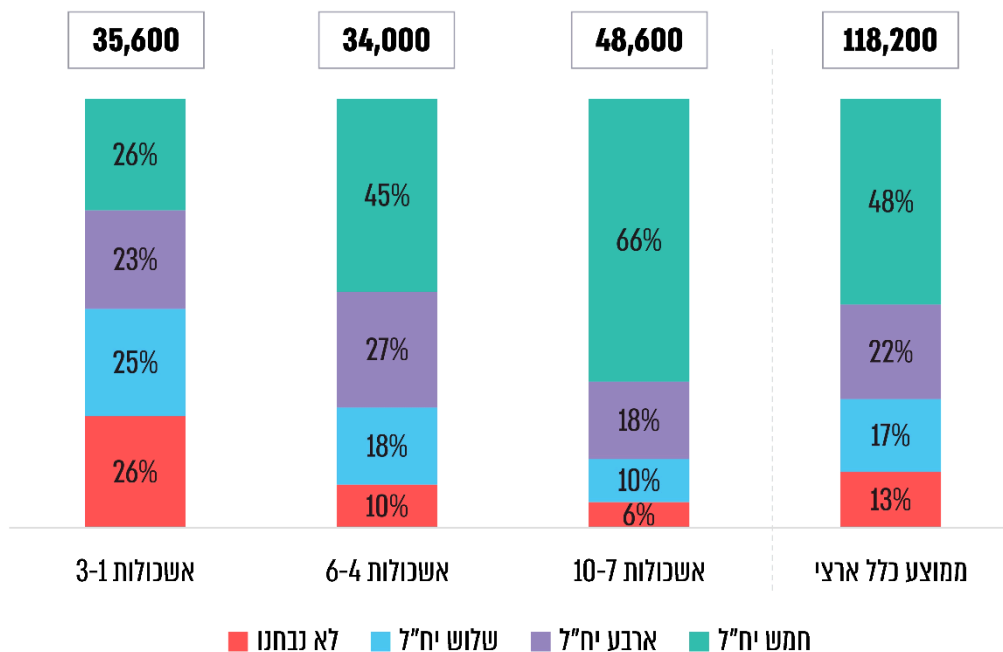


קבוצות של אשכולות חברתיים-כלכליים<sup>21</sup>: 1 - אשכולות 3 (אשכולות נמוכים); אשכולות 4 - 6 (אשכולות בינוניים); אשכולות 7 - 10 (אשכולות גבוהים).

נוסף על כך נעשה ניתוח לפי מדדי הטיפוח של בתי הספר. לצורך ניתוח הנתונים של מבחני הגרורות חולקו בתי הספר לחמישה "חמישוני טיפוח", שכל אחד מהם כולל שני עשירוני טיפוח סמוכים<sup>22</sup>.

להלן בשני התרשימים תוצאות הניתוח לפי אשכולות חברתיים-כלכליים ולפי חמישוני טיפוח של בתי הספר<sup>23</sup>.

תרשים 1: שיעורם ומספרם של הנבחנים בבחינות הבגרות באנגלית ברמות של 3, 4 ו-5 יח"ל, לפי אשכולות חברתיים-כלכליים, 2022<sup>24</sup>



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

<sup>21</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחלקת את כל הרשויות המקומיות בישראל לעשרה אשכולות חברתיים-כלכליים, מאשכול 1 הכולל את הרשויות המקומיות החלשות ביותר מבחינה חברתית-כלכלית ועד אשכול 10 הכולל את הרשויות המקומיות החזקות ביותר מבחינה חברתית-כלכלית.

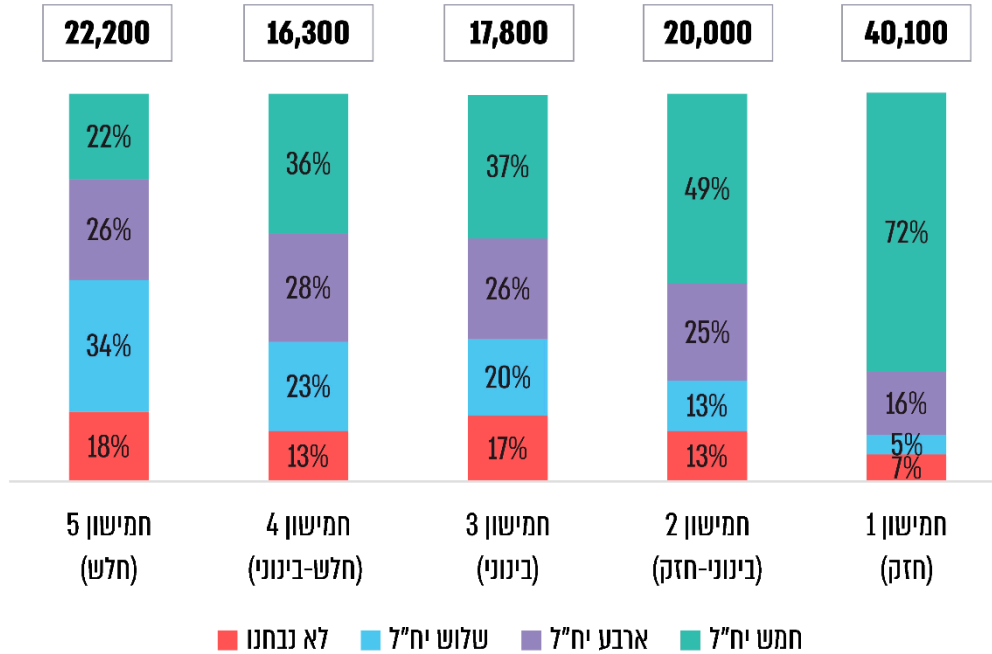
<sup>22</sup> חמישון טיפוח 1 (החמישון החזק), חמישון טיפוח 2 (החמישון הבינוני-חזק), חמישון טיפוח 3 (החמישון הבינוני), חמישון טיפוח 4 (החמישון החלש-בינוני) וחמישון טיפוח 5 (החמישון החלש).

<sup>23</sup> לצורך הצגת פערים בין האשכולות החברתיים-כלכליים ייעשה שימוש במונחים "נמוכים" ו"גבוהים". אשר לחמישוני הטיפוח, בשל דירוג המספרי שלפיו עשירוני הטיפוח (וחמישוני הטיפוח) בדירוג המספרי הנמוך הם "הגבוהים" מבחינה חברתית-כלכלית ועשירוני הטיפוח בדירוג המספרי הגבוה הם "הנמוכים" מבחינה חברתית כלכלית, הרי שלמניעת בלבול בקרב הקוראים, ייעשה שימוש במונחים "חלשים" ו"חזקים" בתיאור הפערים בין עשירוני הטיפוח (וחמישוני הטיפוח).

<sup>24</sup> האחוזים בתרשים זה ובכל התרשימים הבאים מעוגלים למספר השלם הקרוב ביותר.



תרשים 2: שיעור ומספרם של הנבחנים בבחינות הבגרות באנגלית ברמות של 3, 4 ו-5 יח"ל, לפי חמישוני טיפוח<sup>25</sup>, 2022



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משני התרשימים גם יחד עולה אותה המגמה - ככל שהסביבה חזקה יותר מהבחינה החברתית-כלכלית, אם על פי השתייכות לאשכול חברתי-כלכלי ואם על פי השתייכות למדד הטיפוח של בית הספר, יבחנו תלמידים רבים יותר ברמת יח"ל גבוהה יותר ומספר התלמידים שלא ייגשו לבחינה יהיה קטן יותר. בולט גם השיעור הגבוה במיוחד של הניגשים לבחינה ברמת 5 יח"ל (72%) בבתי ספר "חזקים" לפי מדד הטיפוח של בית הספר - מדד המשקף שקלול של פרמטרים המייצגים לפי קביעת המשרד את מידת הטיפוח שלה זקוקים תלמידי בית הספר.

מהתרשים המציג את שיעור הנבחנים בבחינות הבגרות באנגלית לפי אשכולות חברתיים-כלכליים עולה כי קרוב למחצית מכלל תלמידי כיתות י"ב (כ-56,500 תלמידים, שהם 48% מכלל תלמידי כיתות י"ב) נבחנו בבחינת הבגרות ברמה של 5 יח"ל; 22% מהתלמידים (כ-26,300) נבחנו ב-4 יח"ל, 17% מהתלמידים (כ-19,700) נבחנו ב-3 יח"ל ו-13% מהתלמידים (כ-15,700) לא נבחנו בבחינת הבגרות באנגלית. להלן פירוט לפי האשכולות:

שיעור הנבחנים בבחינת הבגרות ברמה של 5 יח"ל הולך ועולה ככל שהאשכול גבוה יותר: באשכולות 1 - 3 ניגשו רק 26% מהתלמידים לבגרות באנגלית ברמה של 5 יח"ל לעומת 45% מהתלמידים באשכולות 4 - 6 ו-66% באשכולות הגבוהים 7 - 10. לעומת זאת, שיעור הנבחנים ברמה של 3 יח"ל באנגלית הולך ועולה ככל שהאשכולות החברתיים-כלכליים נמוכים יותר: 10% מהתלמידים באשכולות 7 - 10, 18% באשכולות 4 - 6, ו-25% באשכולות 1 - 3. כך גם ביחס לתלמידים שלא נבחנו - שיעורם הולך ועולה ככל והאשכולות החברתיים-כלכליים נמוכים יותר (6% מהתלמידים באשכולות 7 - 10 לעומת 10% באשכולות 4 - 6 ו-26% באשכולות 1 - 3).

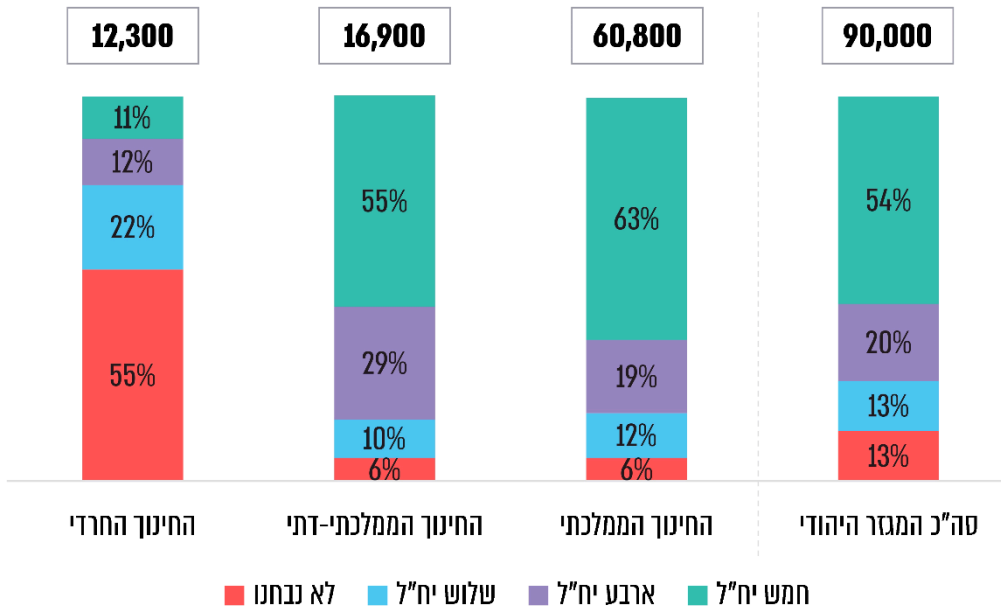
<sup>25</sup> המספר הכולל של הנבחנים בהתפלגות לפי חמישוני טיפוח (116,400) נמוך מהמספר הכולל של הנבחנים בהתפלגות לפי אשכולות חברתיים-כלכליים (118,200) היות שבנתוני משרד החינוך נכללים בתי ספר שלא צויין להם מדד טיפוח ולפיכך הם לא נכללו בנייתו זה לפי חמישוני הטיפוח.



כך גם בנוגע למדד הטיפוח - ככל שחמישון הטיפוח חזק יותר, שיעור הנבחנים בבחינת הבגרות ברמה של 5 יח"ל גבוה יותר (72% מהתלמידים בחמישון החזק לעומת 22% מהתלמידים בחמישון החלש), ולהפך - שיעור הנבחנים בבחינת הבגרות ברמה של 3 יח"ל נמוך יותר (5% מהתלמידים בחמישון החזק לעומת 34% מהתלמידים בחמישון החלש), ושיעור התלמידים שלא נבחנו נמוך יותר (7% מהתלמידים בחמישון החזק לעומת 18% מהתלמידים בחמישון החלש).

התפלגות שיעורי הנבחנים לפי מגזרים וסוגי פיקוח: ניתוח דומה נוסף נעשה גם לפי מגזרי החינוך - המגזר היהודי והמגזר הלא-יהודי. להלך הנתונים:

תרשים 3: שיעורם ומספרם של הנבחנים בבחינות הבגרות באנגלית ברמות של 3, 4 ו-5 יח"ל במגזר היהודי, 2022

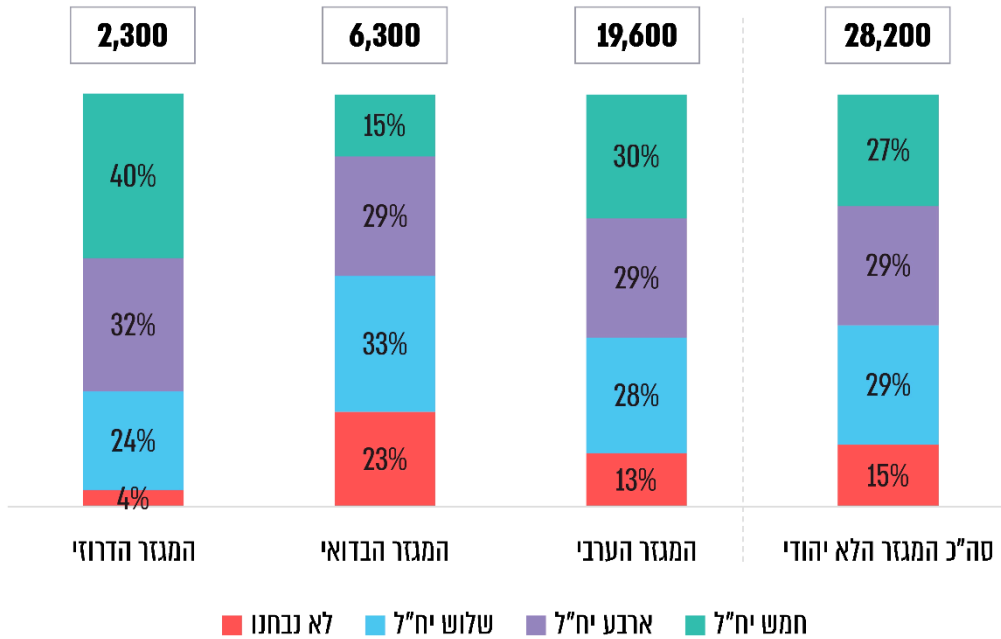


על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.





תרשים 4: שיעור ומספרם של הנבחנים בבחינות הבגרות באנגלית ברמות של 3, 4 ו-5 יח"ל במגזר הלא-יהודי, 2022



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משני התרשימים לעיל עולה כי במגזר היהודי שיעור הנבחנים בבחינת הבגרות ברמה של 5 יח"ל הוא כפול מזה שבמגזר הלא-יהודי (54% מהתלמידים מול 27% מהתלמידים, בהתאמה), שיעור הנבחנים בבחינת הבגרות ברמה של 3 יח"ל במגזר היהודי הוא פחות ממחצית מזה שבמגזר הלא-יהודי (13% מהתלמידים מול 29% מהתלמידים, בהתאמה), ושיעור התלמידים שלא נבחנו במגזר היהודי נמוך מזה שבמגזר הלא-יהודי (13% מהתלמידים מול 15% מהתלמידים, בהתאמה).

עוד עולה כי במגזר היהודי שיעור הנבחנים בבחינת הבגרות ברמה של 5 יח"ל בחינוך הממלכתי הוא הגבוה ביותר (63%), ואילו בחינוך החרדי רק 11% מהתלמידים נבחנים ברמה זו. קבוצת התלמידים שלא נבחנו בחינוך הממלכתי ובחינוך הממלכתי-דתי היא הקטנה ביותר מבין כל קבוצות התלמידים שנבחנו בבחינות הבגרות בכל אחד מזרמי החינוך הללו, ואילו בחינוך החרדי זו קבוצת התלמידים הגדולה ביותר - מעל מחצית מהתלמידים (55%).

כמו כן עולה כי במגזר הלא-יהודי שיעור הנבחנים הגבוה ביותר בבחינת הבגרות ברמה של 5 יח"ל הוא במגזר הדרוזי (40% מהתלמידים), ושיעור הנבחנים הנמוך ביותר ברמה זו הוא במגזר הבדואי (15% מהתלמידים). השיעור הגבוה ביותר של התלמידים שלא נבחנו הוא במגזר הבדואי (23%), והנמוך ביותר הוא במגזר הדרוזי (4%).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 ציין משרד החינוך (להלן - תשובת משרד החינוך) כי הוא פעל באמצעות התוכנית הלאומית לאנגלית לצמצום הפערים בהישגים וברמות ההיבחות בבגרות באנגלית בין המרכז לפרפריה, בין החברה היהודית לחברה הערבית, ובין בתי ספר שלהם מדדי טיפוח גבוהים לבתי ספר שלהם מדדי טיפוח נמוכים. המשרד ציין את העלייה במספר הניגשים לבחינות הבגרות באנגלית ואת העלייה במספר הניגשים לבחינות הבגרות ברמות המוגברות - 4 ו-5 יח"ל. המשרד הוסיף וציין שימשך ויפעל לצמצום הפערים.

אשר לחברה החרדית הצביע המשרד על חוסר בחומרי הוראה מתאימים תרבותית עוד בבתי הספר היסודיים וציין כי הוא פועל לפרסום מכרז לכתובת חומרי למידה מתאימים. בנוגע לבחינות הבגרות הוא ציין שישנם כמה גורמים המשפיעים על השיעור הנמוך של נבחני החינוך החרדי בבחינות הבגרות באנגלית ברמות של 4 ו-5 יח"ל, ובהם שיעור גבוה מהתלמידים (הבנים) בחטיבה



העליונה (41% מתוך כ-44,800 תלמידים בני 13-14 בשנה"ל התשפ"ג) לומדים במוסדות חינוך שאינם מחויבים בלימוד אנגלית ("תרבותי ייחודי"); אשר לתלמידות החרדיות - ככלל, הסמינרים אינם מאפשרים להן ללמוד במסלול לבגרות מוגברת באנגלית "מסיבות אידיאולוגיות-תרבותיות שלא לקדם לימודי בגרות במסלולים אקדמיים". עם זאת החל משנה"ל התשע"ט מתאפשר לתלמידות הסמינרים להיבחן במבחני מכון סאלד, שאותם אישר המשרד ואשר מקבילים לבחינות הבגרות ברמות 4 ו-5 יח"ל: בשנה"ל התשפ"ג נבחנו במבחנים אלו 231 תלמידות ברמת 4 יח"ל ו-475 תלמידות ברמת 5 יח"ל. אשר לתלמידות חרדיות שנבחנו בבחינות בגרות ברמות 4 ו-5 יח"ל ציין המשרד שבשנים האחרונות חלה מגמת עלייה במספרן: בשנים 2019 עד 2022 עלה מספר הנבחנות ברמת 4 יח"ל מ-992 ל-1,242 (עלייה של כ-25%), ומספר הנבחנות ברמת 5 יח"ל עלה מ-732 ל-1,000 (עלייה של כ-37%).

**יש לראות בחיוב את פעילות משרד החינוך לצמצום הפערים בין תלמידי מערכת החינוך באמצעות התוכנית הלאומית לאנגלית. עם זאת, הפערים בין תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות גבוהות לתלמידים משכבות חברתיות-כלכליות נמוכות והפערים בין התלמידים במגזר היהודי לתלמידים במגזר הלא יהודי, בעיקר בכל הנוגע לשיעורי הנבחנים בבחינות הבגרות ברמה של 5 יח"ל, עדיין גבוהים מאוד.**

יש לראות בחיוב גם את מגמת העלייה במספר התלמידות החרדיות שנבחנו בבחינות הבגרות באנגלית ברמות של 4 ו-5 יח"ל וכן את פתיחת מסלול בחינות סאלד המאפשר לתלמידות הסמינרים החרדיות להיבחן במבחנים מקבילים לבחינות הבגרות באנגלית ברמות 4 ו-5 יח"ל. עם זאת, מדובר במעטות - בשנה"ל התשפ"ג מתוך כ-7,500 תלמידות שנבחנו בבחינות סאלד, רק כ-700 (כ-9%) נבחנו במבחנים המקבילים לרמות 4 ו-5 יח"ל; כמו כן, למרות העלייה במספר התלמידות החרדיות שנבחנו בבחינות הבגרות באנגלית ברמות של 4 ו-5 יח"ל בין השנים 2019 ל-2022 (עלייה של 518 תלמידות), שיעורם של כלל הנבחנים החרדיים שנבחנו בשנת 2022 בבחינות הבגרות באנגלית ברמות אלה (2,832 תלמידים ותלמידות) היה כ-23% בלבד.

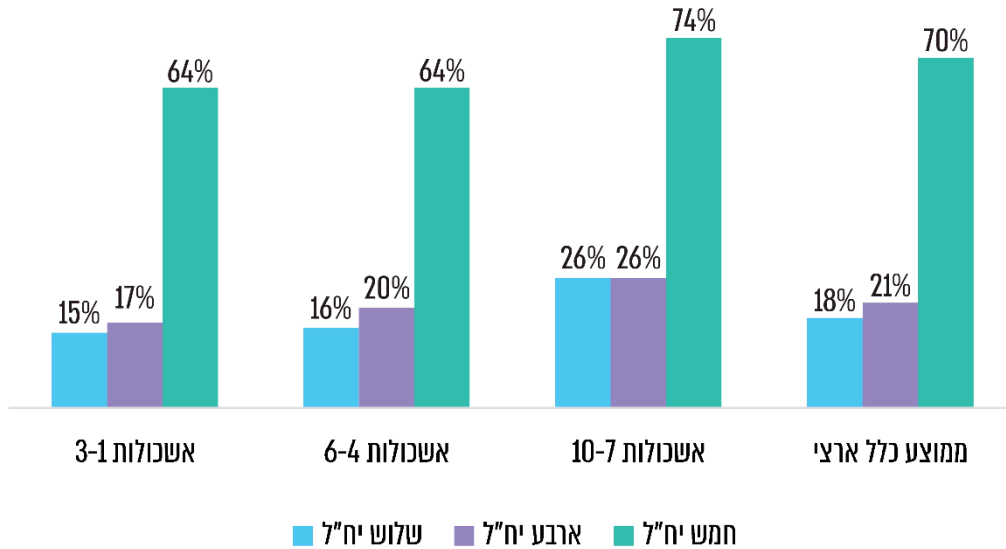
#### שיעורי המצטיינים בבחינות הבגרות באנגלית (מקבלי ציון 85 לפחות)

על פי משרד החינוך, ציון של 85 ומעלה בבחינת הבגרות באנגלית בכל הרמות (3, 4 ו-5 יח"ל) מוגדר כהצטיינות בבחינה (להלן - המצטיינים בבחינת הבגרות באנגלית או המצטיינים באנגלית). בהתאם להגדרה זו ועל בסיס נתוני המשרד נותחו נתוני המשרד לגבי המצטיינים בבחינת הבגרות באנגלית.

להלן בתרשימים מוצגים הנתונים על שיעור המצטיינים בבחינת הבגרות באנגלית על פי השתייכותם לאשכולות חברתיים-כלכליים, על פי זרמי החינוך במגזר היהודי (החינוך היהודי-ממלכתי, החינוך הממלכתי-דתי והחינוך החרדי) ועל פי הזרמים במגזר הלא-יהודי (המגזר הערבי, המגזר הבדואי והמגזר הדרוזי):



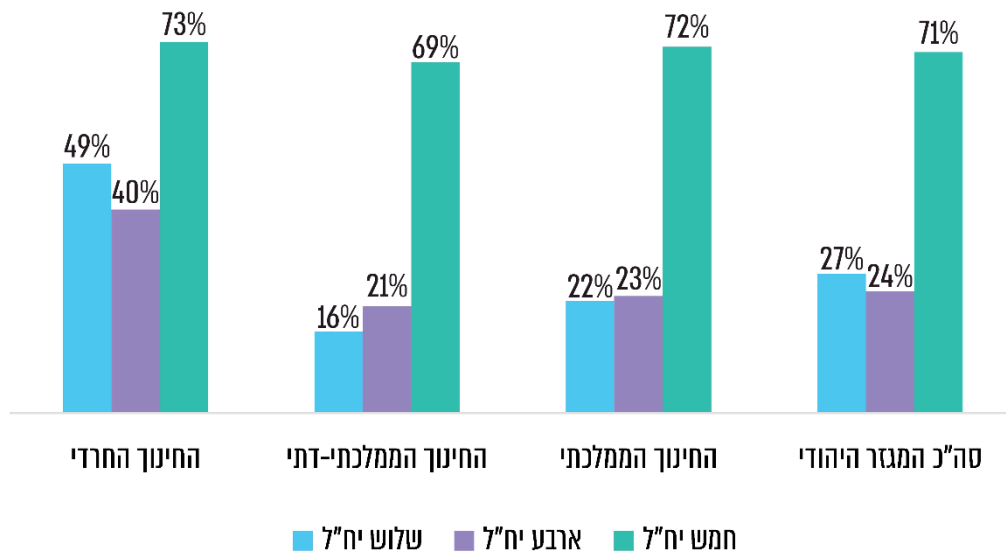
**תרשים 5: שיעורי המצטיינים בבחינות הבגרות באנגלית ברמות של 3, 4 ו-5 יח"ל, לפי אשכולות חברתיים-כלכליים, 2022**



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בכל האשכולות שיעור המצטיינים בבחינת הבגרות באנגלית בקרב נבחני 5 יח"ל (70%) גבוה במידה ניכרת מזה של נבחני 4 ו-3 יח"ל (21% ו-18%, בהתאמה). עם זאת יש להביא בחשבון שכפי שעולה מתרשים 2 לעיל, ככל שהסביבה חזקה יותר מהבחינה החברתית-כלכלית, תלמידים רבים יותר נבחנו ברמת 5 יח"ל: באשכולות 10-7 השיעור הוא 66% מהתלמידים, ואילו באשכולות 4 - 6 השיעור הוא רק 45% מהתלמידים ובאשכולות 1 - 3 שיעור התלמידים שנבחנו ברמת 5 יח"ל הוא 26% בלבד. מכאן ניתן להסיק שהמגמה ביחס לאשכולות החברתיים-כלכליים מצביעה על כך שתלמידים רבים יותר באשכולות הגבוהים נבחנו בבגרות באנגלית ברמת 5 יח"ל ושיעור המצטיינים בהם גבוה מזה שבאשכולות הנמוכים יותר.

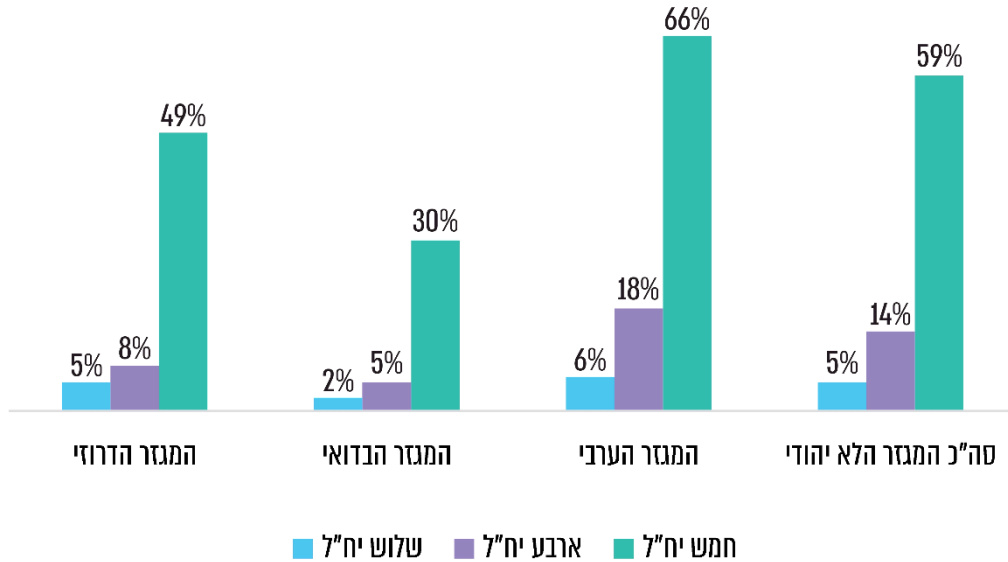
**תרשים 6: שיעורי המצטיינים בבחינות הבגרות באנגלית ברמות של 3, 4 ו-5 יח"ל במגזר היהודי, 2022**





על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 7: שיעורי המצטיינים בבחינות הבגרות באנגלית ברמות של 3, 4 ו-5 יח"ל במגזר הלא-יהודי, 2022



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משני התרשימים לעיל עולה כי במגזר היהודי שיעור המצטיינים בבחינת הבגרות ברמה של 5 יח"ל עומד על 71% מול 59% במגזר הלא-יהודי; שיעור המצטיינים בבחינת הבגרות ברמה של 4 יח"ל עומד על 24% במגזר היהודי מול 14% במגזר הלא-יהודי, ושיעור המצטיינים בבחינת הבגרות ברמה של 3 יח"ל עומד על 27% במגזר היהודי מול 5% במגזר הלא-יהודי.

עולה גם שבכל אחד מהמגזרים ומזרמי החינוך שיעור המצטיינים גבוה יותר ככל שרמת בחינת הבגרות גבוהה יותר, וכי בכל אחד מהמגזרים שיעור המצטיינים בבחינת הבגרות ברמה של 5 יח"ל גבוה מאוד ביחס לשיעורי המצטיינים בבחינות הבגרות ברמות של 3 ו-4 יח"ל.

עוד עולה שבמגזר היהודי שיעור המצטיינים בבחינת הבגרות ברמה של 5 יח"ל דומה בכל זרמי החינוך (כ-70%) לרבות במגזר החרדי, וזאת בהתחשב בכך שרק 11% מהנבחנים במגזר החרדי נבחנים ב-5 יח"ל, ושיותר ממחצית התלמידים במגזר זה אינם נבחנים כלל בבגרות באנגלית. מבין הנבחנים במגזר החרדי, שיעור המצטיינים ברמות של 3 ו-4 יח"ל גבוה בשיעור ניכר מזה שבחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי (49%-40% בחינוך החרדי אל מול 22%-23% בחינוך הממלכתי ואל מול 16%-21% בחינוך הממלכתי-דתי).

אשר למגזר הלא-יהודי עולה ששיעור המצטיינים הגבוה ביותר בבחינות הבגרות בכל הרמות הוא במגזר הערבי, ובחלק מהמקרים בפער ניכר מהמגזר הדרוזי ומהמגזר הבדואי: שיעור המצטיינים בבחינת הבגרות ברמה של 5 יח"ל עמד על 66% במגזר הערבי אל מול 49% במגזר הדרוזי ו-30% במגזר הבדואי ושיעור המצטיינים בבחינת הבגרות ברמה של 4 יח"ל עמד על 18% במגזר הערבי אל מול 8% במגזר הדרוזי ו-5% במגזר הבדואי. יצוין כי שיעור המצטיינים במגזר הבדואי הוא הנמוך ביותר בבחינות הבגרות בכל הרמות.



תמונת המצב של ההישגים בבחינות הבגרות מצביעה על פערים ניכרים בין תלמידים מקבוצות אוכלוסייה שונות ברמת האנגלית עם סיימם את הלימודים במערכת החינוך. רמת האנגלית של



תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות גבוהות, המרוכזים ברשויות מקומיות המסווגות באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים, כפי שהיא משתקפת בבחינות הבגרות באנגלית, גבוהה במידה ניכרת מרמת האנגלית של תלמידים משכבות כלכליות נמוכות המרוכזים ברשויות מקומיות המסווגות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים: שיעור הנבחנים בבחינות הבגרות ברמה הגבוהה ביותר - 5 יח"ל - עומד על 66% בקרב התלמידים מאשכולות חברתיים-כלכליים 7 - 10 לעומת 26% בקרב התלמידים מאשכולות 1 - 3; בדומה לכך, שיעור המצטיינים מקרב הנבחנים ב-5 יח"ל מאשכולות 7 - 10 הוא 74% ואילו באשכולות 1 - 3 (וגם 4 - 6) הוא 64%.

יתר על כן, רמת האנגלית של תלמידי המגזר היהודי, כפי שהיא משתקפת בבחינות הבגרות, גבוהה במידה רבה מרמת האנגלית בקרב תלמידי המגזר הלא-יהודי, והדבר משתקף בשיעור הנבחנים בבחינות הבגרות ברמת 5 יח"ל ובשיעור המצטיינים מקרב הנבחנים: שיעור הנבחנים בבחינות הבגרות ברמת 5 יח"ל עומד על 54% בקרב תלמידי המגזר היהודי לעומת 27% בקרב תלמידי המגזר הלא-יהודי, ושיעור המצטיינים מקרב הנבחנים מהמגזר היהודי ברמת 5 יח"ל הוא 71% לעומת 59% במגזר הלא-יהודי. לעניין זה יש לציין כי בשונה מהמגזר היהודי, האנגלית היא השפה השלישית שעל תלמידי המגזר הלא-יהודי ללמוד כמקצוע חובה - אחרי העברית והערבית. עם זאת יש הבדלים ניכרים בקרב אוכלוסיות התלמידים הלא-יהודים (למשל בין המגזר הדרוזי למגזר הבדואי) המצביעים על קיומן של סיבות נוספות לפערים.

בתוך המגזר היהודי בולטת חולשתו של החינוך החרדי: מעל מחצית מתלמידיו (55%) אינם נבחנים כלל בבחינות הבגרות באנגלית ורק מיעוטם נבחנים בבחינות הבגרות ברמות המוגברות (11% נבחנים ב-5 יח"ל ו-12% נבחנים ב-4 יח"ל).

בתוך המגזר הלא-יהודי בולטת חולשתו של המגזר הבדואי: קרוב לרבע מתלמידיו (23%) אינם נבחנים בבחינות הבגרות באנגלית וכשליש מתלמידיו (33%) נבחנים בבחינות הבגרות ברמה של 3 יח"ל; מקרב הנבחנים ברמת 5 יח"ל שיעור המצטיינים נמוך במידה ניכרת מזה שבקבוצות האחרות שבמגזר הלא-יהודי (30% מצטיינים במגזר הבדואי לעומת 66% במגזר הערבי ו-49% במגזר הדרוזי).

לנוכח הפערים הניכרים בהישגי התלמידים בבחינות הבגרות כחמש שנים לאחר תחילת התוכנית הלאומית לקידום הוראת האנגלית, מומלץ כי משרד החינוך ינתח את הסיבות להם ואת מידת ההשפעה של מרכיבי התוכנית הלאומית לצמצום - אם הקשיים ביישום התוכנית הלאומית בקבוצות אוכלוסייה שונות של תלמידים ואם חסמים אחרים דוגמת היקף ההוראה של המקצוע וטיבה. בהתאם לכך 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-יהודים השונים. להבטחת צמצום הפערים האמורים מומלץ כי התוכנית תכלול יעדים מדידים שיבטאו את סדרי העדיפויות בהקצאת המשאבים ויאפשרו לקיים מעקב קבוע אחר השינוי בהישגי התלמידים במגזרים השונים.

עוד מומלץ שהמשרד יפעל בקרב מנהיגי החברה החרדית ומנהלי מסגרות החינוך החרדיות כדי להביאם להכרה בחשיבות הידע והשליטה באנגלית, הן של הבנים והן של הבנות, זאת כדי להתאים להם, בשיתוף גורמי החינוך מתוך החברה החרדית, תוכניות ללמידת השפה לרבות משאבי למידה מתאימים.

כדי לקדם את השליטה של התלמידים באנגלית ובייחוד בשפה הדבורה, מומלץ שמשרד החינוך ישקול לשלב הוראה באנגלית של מקצועות כלליים שיימצאו מתאימים לכך, זאת בדומה למתכונת החדשה שעליה החליטה המל"ג, ולפיה על הסטודנטים באוניברסיטאות ללמוד שני קורסים לפחות באנגלית בתחומים אקדמיים כדי לחזק את שליטתם באנגלית. אשר למגזר החרדי, מומלץ שהמשרד ישקול להכין תוכנית לימודים באנגלית המתאימה לתרבותו של מגזר זה ובה חלק מהלימודים יילמדו באנגלית.



## תמונת המצב של הישגי בוגרי 4 ו-5 יח"ל באנגלית במבחן הפסיכומטרי באנגלית לקראת הלימודים האקדמיים

"אינפלציה" בציוני בחינות הבגרות באנגלית: בפברואר 2013 פרסמה הלמ"ס דוח בנושא עלייה של ציוני הבגרות בישראל שאינה בשל ידע ומיומנות גבוהים יותר והגדירה אותה "אינפלציה בציוני הבגרות" (להלן - דוח הלמ"ס). אוכלוסיית המחקר כללה כ-500,000 זכאי תעודת בגרות שסיימו את לימודיהם בין השנים 1991 - 2002. מסקנת דוח הלמ"ס היא כי יש אינפלציה בציוני הבגרות לאורך השנים, והיא בולטת יותר בקרב בעלי יכולות נמוכות (התלמידים שקיבלו ציונים נמוכים יחסית בבחינות הפסיכומטריות) שלמדו בחינוך הממלכתי היהודי והערבי. על פי הדוח, ממצאי הניתוח מצביעים על צורך בתקן לציוני הבגרות ולתהליכי המיון והקבלה ללימודים אקדמיים<sup>26</sup>.

באפריל 2021 פרסם המרכז הארצי לבחינות והערכה (מאלי"ו) דוח שגיבש עם הלמ"ס בנושא "מגמות בציוני הבגרות בשנים 1991 - 2017" (להלן - מחקר המגמות בציוני הבגרות). הדוח בחן אם חלה עלייה על פני השנים בציוני הבגרות באנגלית ואם הם משקפים שיפור אמיתי ביכולות הנמדדות או שהם "אינפלציוניים". המחקר מבוסס על מדגם שנלקח ממאגרי הלמ"ס וכלל את נבחני הבגרות בחינוך הממלכתי היהודי והערבי בין השנים 1991 - 2017. נוסף על כך הובאו בחשבון ציוני המבחן הפסיכומטרי<sup>27</sup> ומשתני רקע נוספים של התלמיד.

על פי המחקר, לאורך שנים מתרחשת עלייה מנופחת (אינפלציונית) בציוני התלמידים בבחינת הבגרות באנגלית שמתבטאת בעלייה של 9 נקודות בממוצע בכל עשור הן בחינוך היהודי והן בחינוך הערבי<sup>28</sup>. צוין שהעלייה של הציונים אינה מעידה בהכרח על עלייה תואמת ברמת הידע והמיומנויות של בוגרי מערכת החינוך, ולפי המחקר העלייה מיוחסת לגורמים אחדים, בהם עלייה ברמת החיים והכרה בחשיבות ההשכלה, מעורבות גוברת של ההורים, מעורבות של הרשויות המקומיות והעלייה בהשקעה של המדינה בחינוך. היתכנות לאינפלציה בציונים מיוחסת גם להתנהלות מערכת החינוך ולהתמקדות גוברת של כלל המערכת בתוצאות גבוהות במבחני הבגרות. אינפלציה בציונים עשויה לנבוע גם מ"השאפה של כל קדנציה פוליטית לייצר ולהראות עלייה בהישגים בתוך זמן קצר גם במחיר הקלות או מניפולציות שונות, [ש]עלולות לייצר עלייה מלאכותית בציונים ובהישגים שאינה משקפת בהכרח שיפור אמיתי באיכות ההון האנושי של הבוגרים ואינה משקפת השתפרות פדגוגית של המערכת"<sup>29</sup>. לצד אלה, אינפלציה בציונים עשויה לנבוע גם מהאפשרות שבתיה"ס העלו לאורך השנים את ציוני המגן של התלמידים.

**סיווג בוגרי 4 ו-5 יח"ל באנגלית לקורסי חובה באנגלית באוניברסיטאות:** המבקש להתקבל ללימודים במוסד להשכלה גבוהה נדרש לעמוד בתנאי סף של ידיעת אנגלית, וזאת באמצעות הערכת ידע במבחן חיצוני הנהוג והמקובל בישראל, כגון פרק האנגלית בבחינה הפסיכומטרית. הציונים של מבחני הכניסה באנגלית ללימודים האקדמיים מסווגים לשש רמות (מהנמוכה ביותר ועד לגבוהה ביותר): טרום-בסיסי א', טרום-בסיסי ב', בסיסי, מתקדמים א', מתקדמים ב', פטור. נבחן שציונו בבחינה הפסיכומטרית מסווג אותו ברמת פטור יהיה פטור מלימודי השלמה באנגלית. נבחן שציונו מסווג אותו ברמת מתקדמים ב' מחויב בקורס השלמה אחד באנגלית כדי להגיע לרמת פטור; נבחן שציונו מסווג אותו ברמת מתקדמים א' מחויב בשני קורסי השלמה (הקורס האחד כדי להגיע לרמת מתקדמים ב' והקורס השני כדי להגיע לרמת פטור); נבחן שציונו מסווג אותו ברמה בסיסי מחויב בשלושה קורסי השלמה, ונבחן שציונו מסווג אותו ברמת טרום-בסיסי א' או ב' מחויב בארבעה קורסי השלמה<sup>30</sup>.

26 מצגת של הלמ"ס, "אינפלציה בציוני הבגרות בישראל", פברואר 2013.

27 נעשה שימוש במבחן הפסיכומטרי כי ציוניו מכוילים בין נוסחים, מועדים ושפות בחינה.

28 דוח מחקר של המרכז הארצי לבחינות והערכה, "מגמות בציוני הבגרות בשנים 1991-2017", אפריל 2021.

29 שם, עמ' 31.

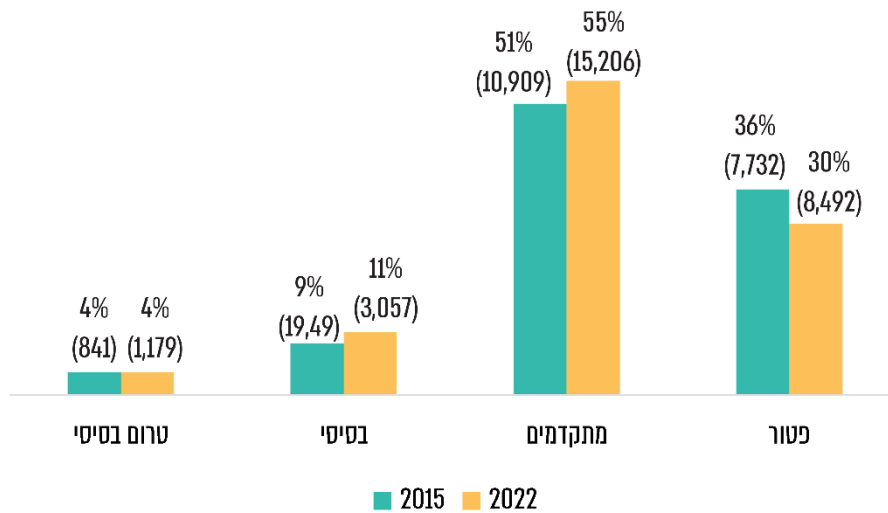
30 כדי לעלות מרמת טרום-בסיסי א' או טרום-בסיסי ב' לרמת בסיסי נדרש קורס השלמה אחד, שהוא רחב יותר עבור תלמידי טרום-בסיסי א', שהם החלשים ביותר, מזה של תלמידי טרום-בסיסי ב'.



משמעות רמת הפטור היא שהנבחן, בוגר מערכת החינוך, הוא בעל רמת הידע הנדרשת בשפה האנגלית כדי להשלים לימודים אקדמיים (ברמה של תואר ראשון). לפיכך הנורמה הרצויה ברמת הידע של בוגר מערכת החינוך בשפה האנגלית (ולכל הפחות לרמת הידע של בוגר מערכת החינוך שנבחן ב-5 יח"ל בבחינת הבגרות באנגלית) היא הגעה לרמת פטור במבחני הכניסה באנגלית ללימודים האקדמיים.

משרד מבקר המדינה בדק את סיווג רמת האנגלית בבחינות המיון למוסדות האקדמיים של כל הנבחנים ב-4 וב-5 יח"ל בגרות באנגלית בשנים 2015 ו-2022. לצורך פישוט הצגת הממצאים קובצו רמות האנגלית בבחינות המיון לארבע רמות: טרום-בסיסי (הכוללת את הרמות טרום-בסיסי א' וטרום-בסיסי ב'), בסיסי, מתקדמים (הכוללת את הרמות מתקדמים א' ומתקדמים ב') ופטור. להלן הממצאים:

תרשים 8: תוצאות בחינות המיון באנגלית למוסדות להשכלה גבוהה של בוגרי 5 יח"ל, לפי חלוקה לרמות, 2015 ו-2022

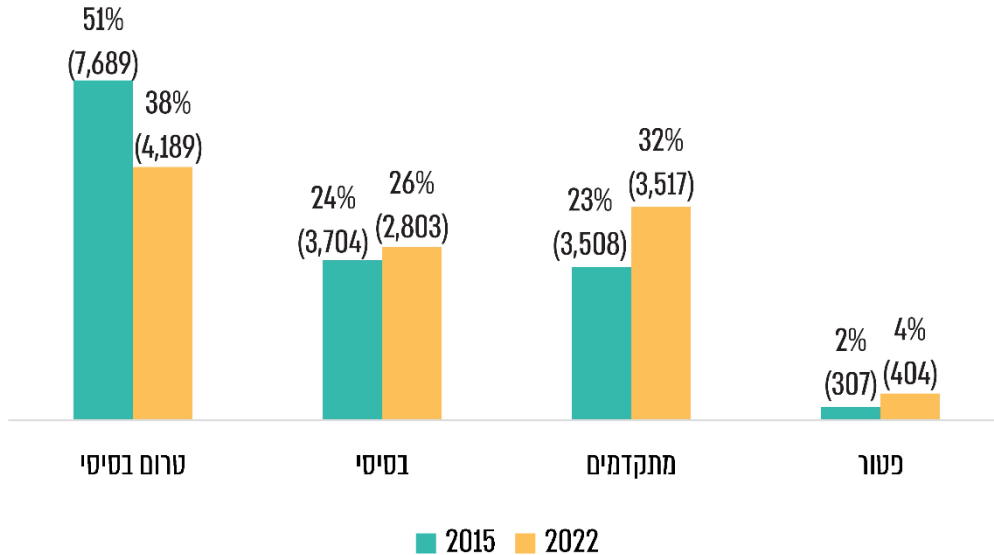


על פי נתוני המרכז הארצי לבחינות והערכה (מאל"ו), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי תוצאות בחינות המיון באנגלית למוסדות להשכלה גבוהה בשנת 2022 בקרב בוגרי 5 יח"ל מראות כי הרמה שאלה הגיעו הנבחנים במבחן הפסיכומטרי אינה מספקת; יתרה מכך, ניכרת ירידה ברמות ההישגים בין השנים: ירידה של 6 נקודות האחוז בשיעור הנבחנים שהגיעו לרמת פטור בשנת 2022 ביחס לשנת 2015 (30% מהנבחנים בשנת 2022 לעומת 36% בשנת 2015); עלייה של 4 נקודות האחוז בשיעור הנבחנים שהגיעו לרמת מתקדמים - הנדרשים ללמוד קורס אחד באנגלית או שניים עד להשגת רמת פטור - 55% מהנבחנים בשנת 2022 לעומת 51% בשנת 2015; חלה עלייה גם בשיעור הנבחנים שהגיעו רק לרמה הבסיסית והם נדרשים ללמוד שלושה קורסים עד לקבלת הפטור - 11% מהנבחנים בשנת 2022 לעומת 9% בשנת 2015. עולה מהתרשים גם נתון חריג במיוחד, ולפיו 1,179 נבחני 5 יח"ל באנגלית, שאמורים לכאורה לשלוט היטב בשפה (4% מכלל הנבחנים), הגיעו לרמה הטרום-בסיסית המחייבת לימוד של ארבעה קורסים - שיעור דומה לזה שנמצא בשנת 2015.



תרשים 9: תוצאות בחינות המיון באנגלית למוסדות להשכלה גבוהה של בוגרי 4 יח"ל, לפי חלוקה לרמות, 2015 ו-2022



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

מהתרשים עולה כי תוצאות בחינות המיון באנגלית למוסדות להשכלה גבוהה בשנת 2022 בקרב בוגרי 4 יח"ל מראות כי הרמה שאליה הגיעו הנבחנים במבחן הפסיכומטרי נמוכה למדי, אם כי חל שיפור ביחס לתוצאות בשנת 2015: רק 4% מהנבחנים בשנת 2022 הגיעו לרמת פטור (עלייה מ-2% בשנת 2015); קרוב לשליש מהנבחנים (32%) הגיעו לרמת מתקדמים (עלייה של 9 נקודות האחוה משיעור הנבחנים בשנת 2015); 26% מהנבחנים בשנת 2022 הגיעו לרמת בסיסי (עלייה של 2 נקודות האחוה משיעור הנבחנים בשנת 2015). גם בקרב בוגרי 4 יח"ל עולה מהתרשים ממצא חריג ביחס להישגיהם בבחינה הפסיכומטרית. אחד מתנאי הסף לקבלה ללימודים אקדמיים ברוב תחומי הלימוד באוניברסיטאות הוא תעודת בגרות הכוללת את מקצוע האנגלית ברמת 4 יח"ל לפחות, אולם הקבוצה הגדולה ביותר מקרב הנבחנים ברמת 4 יח"ל בשנת 2022 הגיעה רק לרמת טרום-בסיסי (38%) המחייבת לימוד של ארבעה קורסים עד לקבלת הפטור (ירידה מ-51% בשנת 2015).

מכל האמור לעיל עולה שרמת האנגלית של בוגרי הרמות המוגברות של 4 ו-5 יח"ל בבחינות הבגרות באנגלית נמוכה ביחס לרמת האנגלית הנדרשת ללימודים אקדמיים: מבין בוגרי 4 יח"ל, 96% מהנבחנים בבחינות המיון באנגלית בשנת 2022 זקוקים ללימודי השלמה - 32% מהם זקוקים לקורס השלמה אחד או לשני קורסי השלמה, ו-64% זקוקים לשלושה קורסי השלמה או לארבעה). מבין בעלי 5 יח"ל - הרמה הגבוהה ביותר בלימודי האנגלית במערכת החינוך - 70% מהנבחנים בבחינות המיון באנגלית בשנת 2022 זקוקים ללימודי השלמה (55% זקוקים לקורס השלמה אחד או לשני קורסי השלמה, ו-15% זקוקים לשלושה קורסי השלמה או לארבעה).

לפי הישגים במבחנים הפסיכומטריים ניתן לזהות שיפור ברמת השליטה של בוגרי 4 יח"ל באנגלית (ירידה בשיעור הנבחנים שהגיעו לרמות הטרם-בסיסי מ-51% בשנת 2015 ל-38% בשנת 2022 ועלייה בשיעור הנבחנים שהגיעו לרמות המתקדמים מ-23% ל-32% בשנים הללו, בהתאמה); יתר על כן, אומנם הושג היעד של הגדלת שיעור הנבחנים ב-5 יח"ל בגרות באנגלית (בין השנים 2017 ו-2022 גדל שיעורם מ-35% ל-48%), אולם בשנת 2022 עמד שיעור בוגרי 5 יח"ל באנגלית שהצליחו להגיע לרמת פטור במבחני המיון לאוניברסיטאות על 30%, ובשנת 2015 הוא היה גבוה יותר ועמד על 36%. הדבר מעלה ספק בדבר האפקטיביות של המאמצים ושל התוכניות של משרד החינוך, ובכללם התוכנית הלאומית לאנגלית לשפר את רמת השליטה באנגלית של בוגרי מערכת החינוך בכל הרמות. המסקנה העולה מכך היא, שאין די בהעלאת





מספר בוגרי 4 ו-5 יח"ל באנגלית אלא נדרש גם לוודא שידיעותיהם ושליטתם בשפה עולות אף הן. זאת בין השאר לנוכח החשש לאינפלציה בצינוני הבגרות באנגלית - חשש שאף שהועלה במחקרים שפרסמו מאל"ו והלמ"ס בשנים 2013 ו-2021, לא נבחן על ידי משרד החינוך ערב היציאה לתוכנית או לאחריה.

מומלץ שמשרד החינוך יבחן את הסיבות לכך שרוב בוגרי מערכת החינוך ברמות 4 ו-5 יח"ל בבגרות באנגלית אינם מגיעים לרמת פטור בבחינות הכניסה באנגלית למוסדות האקדמיים, ולכך שחלק ניכר מהם נזקקים ללימודי השלמה באנגלית בהיקף נרחב של שלושה או ארבעה קורסים. מומלץ שהמשרד יבחן בין עלייה כמותית של בוגרי רמות לימוד - יעד שהושג עקרונית - לבין העלייה באיכותו של לימוד השפה הבאה לידי ביטוי ברמת הידיעות והשליטה של הבוגרים בשפה. מומלץ כי הדבר ייעשה בתיאום עם המל"ג כדי ליצור רצף והלימה של עקרונות הוראת אנגלית ודגשיה בין הלימודים במערכת החינוך לבין הלימודים 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 את בתי"ס שבהם יש פערים בולטים בין ההישגים בבחינת הבגרות לבין ההישגים במבחן המיון הפסיכומטרי ויגבש עבורם תוכניות פרטניות באמצעות המפקחות לאנגלית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי במטרה להעלות את רמת האנגלית בישראל לרמה אקדמית עודכנה תוכנית הלימודים באנגלית בשנת 2020 והותאמה לסטנדרטים בין-לאומיים (ה-CEFR), וכי תוכנית זו נמצאת בתהליך הטמעה. המשרד הוסיף שבשאלון מסוים המשותף לבחינות הבגרות ב-4 וב-5 יח"ל, התלמידים נבחנים ללא מילון - כמו בבחינות הפטור באקדמיה.

## תמונת המצב של לימודי האנגלית לפי הישגי התלמידים באנגלית בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים

### הערכת הישגי התלמידים באנגלית בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים

משרד החינוך מבצע בחטיבת הביניים ובבתי"ס היסודיים (כיתות ד'-ו') שני סוגים של הערכות של הישגי התלמידים במקצועות ליבה שמקצוע האנגלית הוא אחד מהם<sup>31</sup>:

1. **הערכה כלל ארצית**: מבוצעת על ידי הרשות הארצית למדידה והערכה במשרד החינוך (להלן - ראמ"ה) במדגם בתי"ס שהיא בוחרת. הערכה זו נועדה להציג תמונה רחבה כלל-ארצית על המצב בכל בתי"ס.

2. **הערכה פנימית (בבית הספר) וולונטרית**: מאפשרת למורה לעקוב אחר התקדמות הלמידה ואחר הפערים בין הביצועים המצופים של התלמיד לבין הביצועים בפועל ולזהות פערים בין התלמידים בכיתה. ההשתתפות בהערכה היא וולונטרית על פי החלטת ביה"ס.

**מבחן בין-לאומי (PISA) באנגלית ב-2025**: ראמ"ה מקדמת ומבצעת את השתתפות תלמידי מערכת החינוך בגילים האמורים בהערכה באמצעות מבחנים בין-לאומיים. הערכה זאת נועדה לאפשר השוואה בין הישגי תלמידים לפי מגזרים ולפי קבוצות באוכלוסיית המדינה וכן בין מדינות שהשתתפו בהערכה וללמוד על הקשרים שבין הישגים לגורמים שונים, ובהם השפעות חברתיות, כלכליות ותרבותיות. אחד המבחנים הבין-לאומיים בתחום החינוך שישראל משתתפת בהם הוא מבחן PISA (פיזה) שמנהל הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי

<sup>31</sup> לצד מתמטיקה, שפת אם (עברית או ערבית) ומדע וטכנולוגיה.



(OECD)<sup>32</sup>. בהיעדר - עד כה - של מחקר הכולל השוואה בין-לאומית של מיומנויות תלמידים ברכישת שפה זרה, החליט ה-OECD לקיים לראשונה בשנת 2025 מבחן פיזה לתלמידים בני 15 לבחינת הוראת האנגלית לפי ה-CEFR בשלושה נושאים: הבנת הנקרא, דיבור והבנת הנשמע. יצוין כי מסקנות המבחן אמורות להתפרסם ב-2026. מנכ"ל המשרד לשעבר החליט שמערכת החינוך תשתתף במבחן זה.

**מבחני הערכה חיצוניים במיצ"ב באנגלית: במשך 15 שנים, עד שנה"ל התשע"ח (ספטמבר 2017 - אוגוסט 2018), ערכה ראמ"ה בכל שנה<sup>33</sup> את מבחני המיצ"ב שנועדו לבחון באיזו מידה עומדים תלמידי ביה"ס היסודי ותלמידי חטיבות הביניים ברמת הדרישות המצופה על פי תוכנית הלימודים. המבחנים נועדו לבחון את רמת הידע של תלמידים בכיתה ה' ובכיתה ח' בארבעה מקצועות ליבה<sup>34</sup> ובהם אנגלית. תוצאות מבחני המיצ"ב של כל ביי"ס הועברו לבעלי התפקידים במטה ובמחוז וכן למנהלי בתי"ס ולמורים כדי לסייע להם להגדיר לבית הספר יעדים לעתיד וכן לשם בקרה, ניטור והקצאת משאבים<sup>35</sup>. התוצאות סיפקו למטה ולמחוזות המשרד גם מידע ארצי על מגמות ושינויים בהישגי התלמידים לאורך זמן ואיפשרו להם ללמוד על פערים בהישגים בין קבוצות הלומדים ובכלל זה לפי פיקוח על בתי"ס, לפי רמה חברתית-כלכלית ולפי מגדר<sup>36</sup>.**

לאחר שנה"ל התשע"ט (ספטמבר 2018 - אוגוסט 2019) ביטל משרד החינוך את מבחני המיצ"ב במקצועות הליבה<sup>37</sup>. ההחלטה נבעה בין השאר בשל פגיעה בשגרת ההוראה בבתי"ס עקב ההכנות האינטנסיביות לקראת מבחנים אלה, וזאת לצד לחץ שהופעל על בתי"ס בעקבות ההחלטה לפרסם את תוצאות המבחנים בציבור, דבר שהוביל לתופעות שליליות של הסטת משאבים לכיתות ולתחומי דעת שנכללו במיצ"ב. בה בעת גברו הקולות שקראו לבחון מחדש את מודל ההערכה החיצונית של בתי"ס.

בנובמבר 2019 סיים צוות מקצועי של משרד החינוך לגבש מודל הערכה חדש שכלל התייחסות הן להערכה פנימית והן להערכה חיצונית. בנוגע ללימודי אנגלית בבתי"ס היסודיים ובחטיבות הביניים נקבע שתתקיים הערכה חיצונית שתאפשר למנהל ביה"ס וכן לגורמים שמלווים את ביה"ס לקבל מידע סטנדרטי על הישגי ביה"ס. ההערכה נועדה לשמש כלי לקבלת החלטות מושכלות לגבי האופן שבו אפשר לקדם את ביה"ס ואת תלמידיו<sup>38</sup>. יישום המודל החדש להערכה החיצונית אמור היה להתחיל בשנה"ל התשפ"א (להלן - מודל להערכה חיצונית משולבת מ-2019).

**עלה שאף שהמשרד החליט שהחל משנה"ל התשפ"א יופעל המודל להערכה חיצונית משולבת שגיבש ב-2019 צוות בראשות מנכ"ל המשרד דאז ומנכ"לית ראמ"ה דאז, הוא לא יושם.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי בשל מגפת הקורונה הוא החליט שלא לקיים את ההערכה החיצונית, אולם בחינות הבגרות באנגלית התקיימו כסדרן, לרבות הבחינה המתוקשבת של האנגלית הדבורה.

<sup>32</sup> ה-OECD מגדיר את עקרונות דגימת בתי הספר ומאשר את המדגמים. ראמ"ה, גוף המחקר המקומי, דוגם את התלמידים בבתי הספר שמשתתפים במדגם. כמו כן, הארגון הבין-לאומי בונה את השאלונים וגופי המחקר המקומיים אחראים לתרגם אותם, להפיצם ולבדוק את התשובות.

<sup>33</sup> החל משנה"ל התשע"ה ואילך המבחן נערך בכל שנה בשליש מבתי"ס במערכת החינוך והשתתפות בו הייתה חובה (למעט תלמידי החינוך המיוחד).

<sup>34</sup> וכן בשפת אם (עברית/ערבית), מתמטיקה ומדע וטכנולוגיה.

<sup>35</sup> חוזר מנכ"ל משרד החינוך, "התאמות לתלמידים במבחני המיצ"ב", 3.12.2018.

<sup>36</sup> מסמך של ראמ"ה, "מיצ"ב תשע"ח מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית", דצמבר 2018.

<sup>37</sup> בשנה"ל התשע"ט התקיימו מבחנים, אך לא ניתן היה להשוות את תוצאותיהם לשנים קודמות בשל שינוי ההתאמות של תלמידים עם צרכים מיוחדים. התוצאות שפורסמו באתר האינטרנט של ראמ"ה לשנה זו היו רק של תוצאות השאלון על האקלים הבית ספרי במבחני המיצ"ב.

<sup>38</sup> הערכה קבועה תיעשה בתחום הדעת אוריינות שפת-אם, והערכה משתנה תיעשה בכל בתי"ס בתחומי דעת (מתמטיקה, אנגלית ומדע וטכנולוגיה) במועד ידוע מראש. ההערכה תכלול מבחנים שידגישו בחינת ידע ומיומנויות באופן התואם את תוכניות הלימודים, את האוריינות של התלמידים בתחומים השונים וכן מיומנויות של המאה ה-21. המידע על תחום הדעת ועל דרגת הכיתה הנבחנת בהערכה המשתנה יימסרו לבתי"ס סמוך למועד ההערכה. מנקודת המבט של בית הספר, כל מוסד יבחן במסגרת ההערכה המשתנה בדרגת כיתה אחת בלבד. מנקודת המבט הארצית ייבחנו בכל שנה כמה שילובים של תחומי דעת ודרגות כיתה, כך שבכל שנה תתקבל תמונת מצב ארצית בתחומי הדעת שונים בדרגות כיתה שונות.



באוגוסט 2022 הקימה מנכ"לית משרד החינוך דאז צוות נוסף לגיבוש מודל הערכה ומדידה לשנים התשפ"ד - התשפ"ו בראשות מנכ"ל ראמ"ה. הצוות נדרש לגבש הצעה למודל ובכלל זה לקבוע את סוג המבחנים והסקרים שייערכו, את תדירותם ואת אופן העברתם, וכן להגדיר את הגורמים השונים שלהם מיועד המידע שייאסף בסקרי הערכה, לאפיין את המידע הנדרש לכל גורם ולבחור בדרך איסוף שתבטיח תקפות גבוהה ותביא בחשבון את המשמעויות עבור פעילות בתי"ס והתלמידים המתבקשים להיכלל בהערכה. במרץ 2023 הוגשו מסקנות הצוות. ביולי 2023 פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל חדש בנושא מערך ההערכה ומדידה של ראמ"ה לשנות הלימודים התשפ"ד - התשפ"ו (2024 - 2026).<sup>39</sup> החוזר מפרט את כלל מערכי ההערכה והמדידה במערכת החינוך בשלוש שנים אלה וקבע שראמ"ה תפעיל אותם. לפי החוזר ההשתתפות במבחנים החיצוניים של ראמ"ה היא חובה, ונכללים בהם מבחנים באנגלית לכיתות ו' ולכיתות ט'<sup>40</sup>. לנוכח מלחמת "חרבות ברזל" הודיעה ראמ"ה על דחיית המבחנים הארציים לשנה"ל התשפ"ד לרבות המבחנים לתלמידי כיתות ט' שתוכננו לפברואר 2024.

עולה כי אף שמשרד החינוך גיבש מודל הערכה חיצונית משולבת כבר בנובמבר 2019, מאז ביטול המיצ"ב לתחומי הדעת בשנה"ל התשע"ט (ספטמבר 2018-אוגוסט 2019), עד שנה"ל התשפ"ד (ספטמבר 2023 - אוגוסט 2024) המשרד טרם החל ליישם מודל להערכה חיצונית באנגלית לתלמידי החינוך היסודי וחטיבות הביניים. לפיכך, בין השאר, אין ברשות מנהלי בתי"ס ויחידות המטה תמונת מצב לגבי הישגי התלמידים באנגלית - לא ברמה הארצית ולא ברמת בית הספר, ואין ביכולתם להעריך את תרומת התוכנית הלאומית להוראת האנגלית להישגי התלמידים באנגלית בשלבי חינוך אלה. בכלל זה אין בידי מקבלי החלטות בתחום הוראת האנגלית - המפמ"רית, המפקחות המחוזיות והמנהלים - מסד נתונים מערכתי על רמת האנגלית בבתי"ס כבסיס לזיהוי פערים בין הרצוי למצוי ולהקצאת משאבים מושכלת. כך גם אין ברשותם כלי לבחינת טיבה של הערכת תוכניות הלימוד לתלמידי החינוך היסודי וחטיבות הביניים. לפיכך נפגעת יכולת המשרד להבטיח את קידום הידע של התלמידים באנגלית, את צמצום הפערים בלימודי האנגלית ואת מתן ההזדמנות השווה לכל התלמידים. יצוין כי בתחילת 2024 הודיעה ראמ"ה כי בשנה"ל הזו - התשפ"ד - היא לא תקיים מבחנים חיצוניים לבתי"ס בשל מלחמת "חרבות ברזל".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי במקום מבחני המיצ"ב שבוטלו קידם המשרד שימוש בכלי הערכה מעצבת<sup>41</sup>, הכולל מבחני מיפוי פנימיים, במטרה לגבש תוכניות הוראה ולמידה המותאמות לצורכי התלמידים וכן הוא גיבש הערכה חלופית למבחני המיצ"ב - מבדקי "אסיף" - שמטרתם לספק הערכה חיצונית של הישגי התלמידים בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים. בשל מלחמת "חרבות ברזל" נדחה יישומם של מבדקים אלה, והוא יחל בשנת הלימודים הבאה.

לאחר כחמש שנים שבהן פועל מערך הוראת האנגלית ללא הערכה חיצונית החינוכית לשיקוף רמתם של תלמידי החינוך היסודי וחטיבות הביניים באנגלית כבסיס להתוויית דרכים ויעדים לשיפור, מומלץ כי ראמ"ה, בשיתוף המפמ"רית, יוודא הפעלה של מערך ההערכה והמדידה החדש הן ברמה הארצית והן ברמת בית הספר.

**ה הע ר כ ה פ נ י מ י ת ב ב ת י ה ס פ ר :** ראמ"ה מעמידה לרשות בתי"ס והמורים כלי הערכה פנימיים שפותחו בליווי של ועדות מומחים מקצועיות ובשיתוף המפמ"רים השונים. כלים אלה מותאמים לתוכניות הלימוד וליעדיהם, והם נועדו לבדוק את הישגי התלמידים לאורך כל השנה. הכלים מותאמים לכל הגילים ולשימוש במגוון תחומים, בהם אנגלית. הרשות נתונה למורים ולביה"ס להחליט אם להשתמש בכלים אלה שהם וולונטריים ומיועדים לשימוש לאורך השנה.

<sup>39</sup> חוזר מנכ"ל משרד החינוך, "מעריך ההערכה והמדידה במערכת החינוך לשנים תשפ"ד - תשפ"ו", 3.7.2023. שם. החוזר החליף את חוזר המנכ"ל "התאמות לתלמידים במבחני מיצ"ב" מ-3.12.2018 ולפניו חוזר המנכ"ל "התאמות לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים במבחנים ארציים" מ-1.11.2007.

<sup>41</sup> הערכה מעצבת נעשית במהלך ביצוע תוכנית על מנת שתוצאות ההערכה ישמשו לשיפור המשך ביצוע התוכנית; להבדיל מהערכה מסכמת, שנעשית בתום ביצוע התוכנית, ומיועדת לבחון את תוצאותיה.



כלי ההערכה והמיפוי באנגלית מיועדים לכל תלמידי כיתות ד'-ט' וכוללים מבדקים מעצבים [כלי הערכה מעצבת], מבחנים, יחידות הערכה ומשימות לביצוע. בתי"ס אינם נדרשים לתת מידע לגורם חיצוני כלשהו על השימוש שהם עושים בכלי ההערכה הפנימיים - לא על היקף השימוש ולא על ממצאי ההערכות; למפמ"רית ולמפקחות המחוזיות אין מידע על היקף השימוש בכלי ההערכה הפנימיים ועל תוצריהם.

**עולה שאף שכלי ההערכה הפנימיים האלה הם הכלים העומדים לרשות מערכת החינוך לצורך מעקב אחר רמת התלמידים בשלבי החינוך היסודי וחטיבת הביניים, מאז ביטול מבחני המיצ"ב באנגלית בשנה"ל התשע"ח אין למפמ"רית ולמפקחות המחוזיות מידע על היקף השימוש בכלים אלה ועל תוצריהם.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי המפקחות המחוזיות עוקבות אחר הישגי התלמידים בכלי הערכה מעצבים, כדוגמת מבחני מיפוי של הפיקוח על הוראת האנגלית אשר מבוצעים בבתי הספר בתחילת השנה ובסופה ושבאמצעותם ניתן לאתר תלמידים עם קשיים ולהכין עבורם תוכנית הוראה מותאמת. המשרד הוסיף כי ישנה עלייה מתמדת במספר התלמידים הרשומים לקורסים דיגיטליים לאנגלית שפיתח הפיקוח על הוראת האנגלית, ומשולבת בהם הערכה מעצבת ומשוב; כמו כן מתקיים פיתוח מקצועי למורים במטרה להרחיב את מעגל התלמידים והמורים המשתמשים בכלי למידה והערכה אלו. המשרד ציין שבכוונתו לבחון את היקף השימוש של בתי"ס בכלי ההערכה הפנימית.

להערכות הפנימיות תרומה לקידום דפוסי למידה עצמית, להשתפרות באמצעות בקרה עצמית ובאופן כללי להקניית מיומנויות המאה ה-21 בלמידה. ביטוי לכך קיים גם בהערכות החלופיות למרכיבים מסוימים בחלק ממבחני הבגרות, ולעיתים אף מתאפשר לתלמידים להמיר את כל בחינת הבגרות החיצונית בהערכה חלופית<sup>42</sup>. לנוכח מתכונת זו שמערכת החינוך מקדמת בחטיבה העליונה מומלץ שהמפמ"רית, בשיתוף ראמ"ה והמפקחות המחוזיות, יבחנו את תרומתם של כלי ההערכה הפנימיים לאנגלית שפיתחה ראמ"ה, ייזמו משוב בקרב בתי"ס כדי לרכז נתונים על ההערכות הפנימיות ולנתח על בסיסם את הקשיים ואת הבעיות לצד היתרונות. מומלץ שייבחנו שינויים באופן הפעלתן ככל שיידרש ויינקטו פעולות הסברה בקרב המורים והמנהלים כדי להגביר את השימוש בהן ולהפיק מהן תועלת.

### כלי ההערכה המחוזיים לטיב ההוראה ולרמת התלמידים ברמה המחוזית

המחוז הוא האורגן המשרדי האזורי הפועל ישירות מול בתי"ס והרשויות המקומיות בכל הנוגע ליישום מדיניותו של משרד החינוך. תקנות חינוך ממלכתי (סדרי פיקוח), התשי"ז-1956<sup>43</sup>, מגדירות בין היתר את בעלי התפקידים במחוז, ובהם מנהלי מחוזות, מפקחים ומדריכים ייעודיים<sup>44</sup>. המערך המחוזי להוראת האנגלית כפוף מקצועית למפמ"רית לאנגלית במטה המשרד, והוא כולל מפקחות ייעודיות האחראיות להטמעה ולפיתוח הוראת השפה האנגלית בבתי"ס במחוזותיהן (להלן - המפקחות או המפקחות על האנגלית)<sup>45</sup>. על המפקחות לפעול בהתאם למטרות וליעדים האסטרטגיים שקבע משרד החינוך ובהם קביעת מדיניות ויעדים מחוזיים, הטמעת מדיניות הוראת האנגלית בבתי"ס שבמחוז, הדרכת המורים לאנגלית ותיאום פעולות מערך ההדרכה במקצוע, הפיתוח המקצועי של המורים והערכת הביצועים של המורים. המפקחות עוסקות גם במיפוי חוסרים ועודפים במורים בבתי"ס שבאחריותן והן מצויות בקשרי עבודה

<sup>42</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 71ב (2021), המוכנות לשוק העבודה המשתנה, "היערכות משרד החינוך לשוק העבודה המשתנה".

<sup>43</sup> תקנות חינוך ממלכתי (סדרי פיקוח), התשי"ז-1956.

<sup>44</sup> התקנות מפרטות גם את סמכויותיהם ותפקידיהם של בעלי התפקידים במחוז. כך, בין השאר, נקבע כי בסמכות מנהל המחוז לפעול מול מוסדות החינוך שבאחריות המחוז לפי הוראת מנכ"ל המשרד או משנהו (לגבי מוסדות החינוך הממלכתי דתי - בעניינים מינהליים בלבד).

<sup>45</sup> בכל אחד מהמחוזות - מחוז חיפה, מחוז מרכז, מחוז ת"א, מחוז ירושלים ומינהל חינוך ירושלים (לעיר ירושלים יש מינהל חינוך נפרד ממחוז ירושלים, להלן - מנח"ל), המחוז החרדי והמינהל לחינוך התיישבותי - יש מפקחות מחוזיות על האנגלית. במחוז הצפון ובמחוז הדרום יש שתי מפקחות על האנגלית - אחת למגזר היהודי ואחת למגזר הערבי.



שוטפים עם מנהלי בתי"ס ועם הרשות המקומית<sup>46</sup>.

במסגרת הביקורת בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המפקחות על האנגלית בנושאים מרכזיים שבאחריותן בשנות הלימודים התש"ף - התשפ"ג באמצעות בקשה לקבלת מידע שנשלחה לכל המפקחות בכל המחוזות (להלן - השאלון).

בתרשים שלהלן מוצגות תשובותיהן של המפקחות על האנגלית בנוגע לקשיים שבהם הן נתקלות בבואן לגבש תמונת מצב על טיב ההוראה והלמידה של האנגלית ועל רמת התלמידים במקצוע בבתי"ס שבתחומי אחריותן.

**תרשים 10: תשובותיהן של המפקחות על האנגלית בנוגע לקושי לגבש תמונת מצב על טיב ההוראה והלמידה ועל רמת התלמידים בבתי"ס שבתחומי אחריותן**

<p>קיים קושי לתמוך ולעקוב אחר תהליכים מעמיקים בצמצום פערים ברוב בתי הספר</p>	<p>תהליך איסוף מידע [לכיתות ד' - ט'] מבוסס על מידע הלויסטי שנוסף ממנהל לפי אחת מהקטגוריות: מעל רמת המצופה/ברמת המצופה/ מתחת לרמת המצופה/ מדאגים/ומדאגים מאוד*</p>
<p>קושי במעקב אחר הישגים בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים בשל היעדר כלי למדידה אובייקטיבי</p>	<p>אין כלי איסוף אחיד וחיצוני עבור מיפוי רמת האנגלית של התלמידים ביסודי ובחטיבה</p>
<p>כלי האיסוף [המחודי] טובים אבל סובייקטיביים. אין בחינות חיצוניות בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים</p>	<p>יש צורך בתמונת מצב</p>

על פי תשובות המפקחות על האנגלית במחוזות משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתשובות של המפקחות על האנגלית על שאלון משרד מבקר המדינה עולה כי הקושי המרכזי שבו הן נתקלות בבואן לגבש תמונת מצב על הוראת האנגלית ועל הלמידה מתמקד בחוסר בכלים אובייקטיביים שיאפשרו הערכה של הישגי התלמידים לאורך כל רצף הגילים ומעקב אחר ההישגים.

מומלץ כי מטה המשרד ישלים את פיתוח כלי ההערכה המקצועיים שבו הוא החל ושעל חסרונם הצביעו המפקחות על האנגלית, ככאלו המקשים על יכולתן לגבש תמונת מצב על טיב ההוראה והלמידה ועל הישגי התלמידים באנגלית בשלבי החינוך השונים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי בשנות הלימודים התשפ"ב והתשפ"ג התקיים קורס פיתוח מקצועי למפקחות בהדרכת מפמ"ר אנגלית, במטרה לגבש סטנדרטים אחידים לאיסוף מידע ולמעקב אחר מיפוי התלמידים במחוזות וכן ליישם תהליכים לצמצום פערים. עוד ציין המשרד כי פיתח בשנים האחרונות, באמצעות ראמ"ה, כלי הערכה סטנדרטיים ואחידים, ובהם מבדקי קריאה באנגלית לכיתות ד'-ה', מבדק לשפה דבורה בחטיבת הביניים ומבחנים דיאגנוסטיים לכיתות ז' ו-י, וכי בכוונתו לעקוב אחרי הטמעת השימוש בכלים אלה לצורך איתור חסמים בלמידה ומתן מענה מתאים לתלמידים בשלבי החינוך השונים. עוד ציין משרד החינוך בתשובתו כי ראמ"ה תפעל לכך שמערך ההערכה והלמידה אכן יחודש כמתוכנן בשנה הבאה [שנה"ל התשפ"ד], באופן שיאפשר מעקב והערכה של הישגי התלמידים ברמת בית הספר, לצד כלים פנימיים שיאפשרו מעקב ובקרה ברמת הכיתה הבודדת.

<sup>46</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 2019, "כוח אדם בהוראה - תכנון, הכשרה והשמה", עמ' 969.



## התוכנית הלאומית לקידום הוראת האנגלית מ-2017

### מצב לימודי האנגלית לפני הפעלת התוכנית הלאומית

עוד באמצע העשור הקודם התגבשה במשרד החינוך התפיסה שיש בעיות כרוניות בהוראת האנגלית בבתי הספר - ובהן שליטה דלה של התלמידים באנגלית, ובעיקר באנגלית דבורה, ומחסור במורים בעלי הכשרה מתאימה להוראת השפה. אף שכל התלמידים לומדים אנגלית במהלך מרבית שנות לימודיהם במערכת החינוך, רמת שליטתם בשפה בתום לימודיהם אינה מספקת - גם ברמות הגבוהות של 4 - 5 יח"ל.

בשנה"ל התשע"ז (ספטמבר 2016 - אוגוסט 2017) ביצעה ראמ"ה מחקר הערכה על מצב לימודי האנגלית במערכת החינוך (להלן - הערכת ראמ"ה לשנה"ל התשע"ז)<sup>47</sup>. מחקר ההערכה הציג תמונת מצב<sup>48</sup> של לימודי האנגלית בשנה"ל התשע"ז<sup>49</sup> וממנה עלה שמצב האנגלית במערכת החינוך היה בכי רע ערב הפעלת התוכנית. להלן עיקרי הממצאים של הערכת ראמ"ה:

**תפיסת מקצוע האנגלית:** מקצוע האנגלית נתפס כבעל חשיבות רבה בעיני המנהלים, המורים והתלמידים, ועם זאת הוא נתפס כסובל מהזנחה בשל חולשות מבניות בכמה תחומים: משאבי ההוראה, עמדות התלמידים והמוטיבציה שלהם, מטרות הלמידה ותרומת משרד החינוך. מצב זה הוליד תחושה של תסכול ממצב מקצוע האנגלית ושאיפה לשנותו.

כ-60% מהמנהלים בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים וכ-35% בחטיבות העליונות סברו כי יש בעיה בהישגי התלמידים באנגלית, ומקרב אותם מנהלים - כ-75% בחינוך היסודי, כ-65% בחטיבות הביניים וכ-80% בחטיבות העליונות - סברו כי יש בעיה בהישגי התלמידים באנגלית בתחום הדיבור.

**מחסור במשאבים הנדרשים לאנגלית:** בכל הנוגע למשאבי ההוראה צוין כי חסרים מורים איכותיים להוראת האנגלית בכל שלבי החינוך, וכי המחסור במורים הוא הגורם שפוגע במידה הרבה ביותר באיכות הוראת האנגלית בבתי"ס. גורמים נוספים לכך - אם כי בשיעורים נמוכים יותר - הם מחסור בשעות ללימוד אנגלית, מחסור בשעות הדרכה למורים ואיכות לא מספקת של מורים. המורים סבורים כי הגורם אשר פוגע במידה הרבה ביותר באיכות הוראת האנגלית הוא עומס העבודה הרב המוטל עליהם.

**פיתוח מקצועי:** הפיתוח המקצועי למורי האנגלית נתפס כבלתי מספק. השתלמויות נתפסו כלא אפקטיביות ולא נעשה די לבנייה של קהילות מורים והדרכות שוטפות. בהתאם לזה, דיווחי המורים בסקר העידו כי שיעורי ההשתתפות של המורים בהשתלמויות אינם גבוהים - כ-50% מהמורים בבתי"ס דוברי עברית (בכל שלבי החינוך), 60% מהמורים בחטיבות הביניים דוברי ערבית ו-68% בחטיבות העליונות דוברי ערבית ציינו כי השתתפו בשנתיים האחרונות בהשתלמויות.

**המוטיבציה של התלמידים ללמוד אנגלית:** בכל הנוגע למוטיבציה של התלמידים ועמדותיהם כלפי מקצוע האנגלית עלה כי התלמיד הממוצע מגלה דפוס למידה פסיבי ולא שאפתני, אינו משנן ומתרגל מספיק, אינו מוכן להישאר לשיעור פרטני מעבר לשעות הלימודים או לוותר על עיסוקים אחרים כדי להתקדם באנגלית למרות החשיבות המוצהרת של המקצוע בעיניו. מראיונות

<sup>47</sup> הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), "התוכנית הלאומית לקידום האנגלית - תפיסות של מנהלים ושל מורים לאנגלית בנוגע למצב לימודי האנגלית בבתי הספר על סף הכניסה לתוכנית בשנה"ל תשע"ז", דצמבר 2018.

<sup>48</sup> במערך המחקר שולבו גישה כמותית וגישה איכותנית. בדוח ההערכה הובאו הממצאים שנאספו בשנה"ל התשע"ז והוצגו עמדות ותפיסות של מנהלים ושל מורים לאנגלית במדגם של בתי"ס בכל שלבי החינוך (אי-י"ב) ובשני מגזרי השפה (עברית וערבית). הכלים הכמותיים כללו סקרים טלפוניים באמצעות שאלונים ייעודיים. בסקרים אלה השתתפו 907 מנהלי בתי ספר (85% השיבו) ו-2,824 מורים לאנגלית (75% השיבו) במדגם מייצג של בתי"ס בכל שלבי החינוך ובשני מגזרי השפה (עברית וערבית) בחינוך הרשמי. הכלים האיכותניים כללו ראיונות עומק אישיים עם מנהל, עם רכז האנגלית ועם מורה לאנגלית ב-21 בתי"ס.

<sup>49</sup> הערכת ראמ"ה לשנה"ל התשע"ז, עמ' 6 - 10.



העומק עלה כי קיימים פערים ניכרים בין תלמידים במידת שליטתם בשפה האנגלית. התוצאה היא שביה"ס צריך להתמודד עם תלמידים בעלי פערי ידע גדולים וצורכי למידה שונים במיוחד.

**הגדרת מטרות למידת האנגלית:** בכל הנוגע למטרות הוראת האנגלית הצטיירה תמונה של למידה שאינה ממוקדת מטרה. נראה כי השאיפה בבתי"ס לקדם את מקצוע האנגלית לא תורגמה למטרות למידה ברורות ומוסכמות או לתחומי למידה בעלי חשיבות מוסכמת. בקרב המרואיינים השונים מבתי"ס שונים ולעיתים באותו בתי"ס עצמו התרחשה מעין התרוצצות בין דגשים שונים בהוראת האנגלית. אי-הבהירות והסתירות בנוגע למטרות מביאות לידי בלבול, תחושת חוסר ביטחון של מורים, התרוצצות בין נושא לנושא ללא מיצוי ברמת המורה היחיד בקרב מורים באותו בתי"ס ובין בתי"ס שונים, ואין תורת הוראה משותפת ושלטת. המורים פעלו על פי ניסיונם, על פי רמת הידע (ההטרונגית במיוחד) שלהם ועל פי הרגליהם והמטרות השונות של הוראת האנגלית כפי שהם תופסים אותן. עוד עלה כי המורים עסקו עם תלמידיהם בעיקר באוצר המילים ובהבנת הנקרא ופחות בשפה הדבורה.

**התייחסות להשקעת משרד החינוך במקצוע האנגלית:** בכל הנוגע לתרומת משרד החינוך להוראת האנגלית, הטענות העיקריות שהועלו כלפי משרד החינוך היו שהשקעתו במקצוע מועטה מדי בהשוואה לצרכים, זאת בעיקר בהקצאת שעות לימוד ובייצור כוח הוראה וטיפוחו.

### גיבוש התוכנית הלאומית לאנגלית ויעדיה המרכזיים

ב-30 באוגוסט 2017 השיק שר החינוך דאז, נפתלי בנט, רפורמה בלימודי האנגלית שנקראה "Give me five - ישראל עוברת לאנגלית מדוברת" (שנקראה גם "התוכנית הלאומית לקידום הוראת האנגלית") להשבת הוראת האנגלית, להעלאת רמת התלמידים וכושר השימוש שלהם באנגלית וכן לצמצום פערי הלימוד בין התלמידים במקצוע זה - בין בתי ספר דוברי עברית לבין בתי ספר דוברי ערבית, ובתוך מגזר דוברי העברית - בין בתי ספר שבפיקוח הממלכתי לבין בתי ספר שבפיקוח הממלכתי-דתי. מטרתה הייתה לחזק את האנגלית הדבורה בפי התלמידים ולהגדיל את שיעור הנבחנים ברמות המוגברות של בחינות הבגרות. התוכנית כללה שורה רחבה של תוכניות משנה ופעולות שנועדו לבתי"ס היסודיים, לחטיבות הביניים ולחטיבות העליונות.

באתר האינטרנט של משרד החינוך<sup>50</sup> לא צוין משך הזמן להפעלת התוכנית הלאומית, אולם היא נתפסה במשרד החינוך כ"תוכנית חומש" (תוכנית לחמש שנים) שהחלה בספטמבר 2017.

### יעדי התוכנית הלאומית: משרד החינוך קבע לתוכנית הלאומית שלושה יעדים מרכזיים:

1. הגדלת מספר התלמידים הלומדים במסלול מוגבר לבגרות בתוכנית נקבע יעד של הגדלת שיעור התלמידים הלומדים לבגרות ברמה של 4 ו-5 יח"ל ל-70% מכלל התלמידים (בשנת 2021). יעד זה נועד לאפשר לתלמידים רבים יותר להמשיך ללימודים אקדמיים (תנאי סף לקבלה ללימודי אקדמיים ברוב האוניברסיטאות הוא לימודי אנגלית ברמת 4 יח"ל לפחות), לעומת המצב שבו לא מתממש המספר הפוטנציאלי של התלמידים הלומדים במסלול מוגבר לבגרות.
2. קידום השפה הדבורה: בתוכנית הוגדר שעל השפה האנגלית הדבורה להיות נגישה לכל תלמידי ישראל כדי שיהיו מסוגלים להשתמש בשפה למטרות שונות: פרטיות, תעסוקתיות, ציבוריות ואקדמיות. לשם כך יינתן משקל רב לחיזוק תחושת המסוגלות שלהם וביטחונם העצמי.
3. חיזוק איכות ההוראה: יצירת תשתיות איתנות של הוראה ולמידה. התוכנית הלאומית נועדה גם לספק פתרון למחסור המתמשך במורים לאנגלית, המתבטא הן

<sup>50</sup> משרד החינוך, "התכנית לקידום לימודי האנגלית: מערכת החינוך עוברת לאנגלית מדוברת".  
<https://edu.gov.il/heb/programs/subjects/Pages/english-speaking.aspx>



במשרות בלתי מאוישות של מורים לאנגלית בבת"ס בכל רחבי הארץ (מחסור כמותי) והן במורים לאנגלית שאינם בעלי ההכשרה הדרושה להוראת המקצוע (מחסור איכותי).

עלה שהתוכנית הלאומית לאנגלית פעלה במסגרת תקציבים תוספתיים חד-פעמיים שהתקבלו, ולא הוכנה עבורה תוכנית תקציב ייעודית שנתית ורב-שנתית שתשקף את יעדיה המרכזיים. בפועל, התקציבים שנועדו לתוכנית נכללו במסגרת התקציב של האגף לתוכניות לאומיות שבמשרד החינוך, והוקצה תקציב למרכיביה 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 התאפשר לתכנן את תפעולה המלא מראש והיא לוותה בחוסר ודאות מתמשך. מהאמור לעיל עולה כי התוכנית הלאומית לא יכלה לעמוד ביעדים הכמותיים שנקבעו לה מבחינת היקף הפעלתם, כמתואר בהמשך.<sup>51</sup>

יצוין שאף שהתוכנית נועדה להיות חמש-שנתית, 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 מרכיבי התוכנית הלאומית שתוכנן להפעילם בשנה"ל התשפ"א לא תוקצבו ולא הופעלו או שתקצובם והיקף הפעלתם צומצמו מאוד.

קביעה של מסגרת תקציב לתוכנית פעולה היא צעד הכרחי ומתבקש כדי להוציאה לפועל ולהגשים את יעדיה. בהיעדר מסגרת תקציב התוכנית עלולה שלא להתממש או להתבצע חלקית, ותפעולה נעשה בתנאי אי-ודאות תוך פגיעה קשה ביכולת להשיג את יעדיה ולהבטיח את האפקטיביות שלה. מומלץ למשרד החינוך להקפיד על קביעת מסגרת תקציב ברורה לכל תוכנית משמעותית ורחבת-היקף שהוא קובע, ובייחוד לתוכניות רב-שנתיות, ולוודא שיובטח מימון התוכנית על כל שלבי יישומה.

#### היעד הראשון - הגדלת מספר התלמידים הלומדים במסלול מוגבר לבגרות

אחד משלושת היעדים המרכזיים של התוכנית הלאומית היה הגדלת שיעורי התלמידים הנבחנים בבחינות הבגרות באנגלית ברמה מוגברת (4 ו-5 יח"ל), ובד בבד צמצום שיעור התלמידים הנבחנים בבחינות הבגרות באנגלית ברמת 3 יח"ל וצמצום שיעורם של התלמידים שאינם נבחנים.

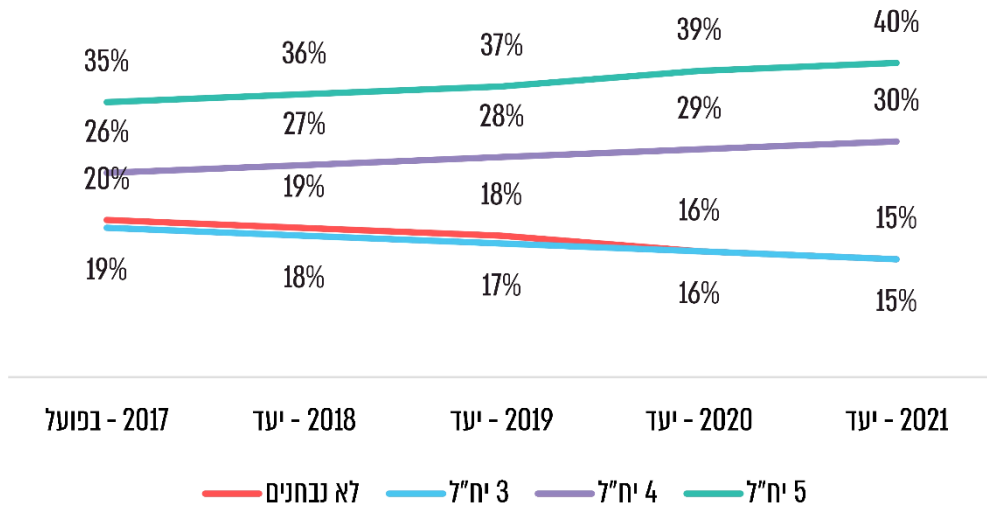
בתרשים שלהלן מוצגים שיעור ההיבחנות בפועל בשנת 2017, ערב יישום התוכנית הלאומית, והיעדים הכמותיים שנקבעו לשיעורי התלמידים הנבחנים (ושאינם נבחנים) בבחינות הבגרות באנגלית לשנים 2018 - 2021.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> נתוני התוכניות הכלולות בתוכנית הלאומית המוצגים בהמשך דוח זה מתבססים על דוחות סטטוס ("סטטוסים") שהוכנו במטה משרד החינוך אחת לכמה חודשים מספטמבר 2017 ועד מאי 2020. נתונים ממועדים מאוחרים יותר נמסרו לביקורת על ידי מפמ"רית אנגלית.

<sup>52</sup> נתוני הבגרות מוצגים בדוח במונחי שנים לפי הלוח הגרגוריאני, בהתאם לנתוני משרד החינוך.



**תרשים 11: שיעורי התלמידים הנבחרים בבחינות הבגרות באנגלית ברמות השונות בשנת 2017 והיעדים לשנים 2018 - 2021**



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי במסגרת התוכנית הלאומית לאנגלית שאף משרד החינוך להעלות את שיעור התלמידים הניגשים לבגרות מוגברת (4 ו-5 יח"ל) מ-61% בשנת 2017 ל-70% בשנת 2021, ובה בעת להפחית את שיעור התלמידים הנבחרים בבגרות ברמת 3 יח"ל מ-19% ל-15% ולהפחית את שיעור התלמידים שאינם נבחרים מ-20% ל-15%.

**תוכנית "סולמות"**

האמצעי העיקרי להשגת היעד של הגדלת מספר התלמידים הלומדים במסלול מוגבר לבגרות הוא תוכנית "סולמות". במסגרת התוכנית יקבלו כל החטיבות העליונות כולן יחד תוספת כוללת של 2,000 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 אל 5 יח"ל, ועבור תלמידים שאינם מתעדים להיבחן באנגלית והם בעלי פוטנציאל ללמוד - לשלבם במסלול של 3 יח"ל). תוספת השעות תלווה בחומרי למידה ייעודיים כדי לחזק את מיומנויות הלמידה, את הבנת הנקרא ואת הכתיבה ולמקד את הלמידה לקראת בחינות הבגרות.

**הפעלת התוכנית משנה "ל התשע"ח (2017):** באפריל 2017 פרסם משרד החינוך את עקרונות התקצוב להפעלת תוכנית "סולמות" בבתי"ס שישתתפו בתוכנית. ההצטרפות לתוכנית נעשתה על פי קול קורא לבעלויות של בתי"ס העל-יסודיים<sup>53</sup> ובהמלצת מנהל המחוז על התאמת ביה"ס לתוכנית.

להלן עקרונות תוכנית "סולמות":

1. **הקצאת שעות תוספתיות לביה"ס (מעבר לשעות הבסיס):** עבור פתיחת קבוצה חדשה לקידום של תלמידים שלא היו מיועדים למסלול בגרות באנגלית ברמת 3 יח"ל או עבור קידום תלמידים מרמת 3 יח"ל ל-4 יח"ל יקבל ביה"ס תוספת של 4 שעות שבועיות (ש"ש<sup>54</sup>), ולצורך פתיחת קבוצה חדשה לקידום תלמידים מ-4 יח"ל ל-5 יח"ל יקבל ביה"ס תוספת של 2 ש"ש.

<sup>53</sup> הבעלויות של בתי"ס העל-יסודיים הן רשויות מקומיות ורשות חינוך.  
<sup>54</sup> ש"ש - שעה שבועית - ניתנת אחת לשבוע במשך כל שנת הלימודים.



2. **מספר המשתתפים בקבוצה** : נקבע שבכל קבוצה שתיפתח ילמדו 15 תלמידים לפחות, וכל ביי"ס יוכל לפתוח קבוצה אחת או שתיים בלבד.

3. **מימון תוספת השעות** : הבעלות המשתתפת בתוכנית נדרשה להשתתף במימון של 20% מההקצאה התוספתית עבור בתי"ס ברשויות המקומיות שבאשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים (8 - 10).

הבקשות של בתי"ס להשתתפות בתוכנית דורגו על פי חמש אמות מידה שנקבעו המביאות בחשבון את מאפייני ביה"ס. אמות המידה זהות עבור כל הקבוצות ומותאמות לסיווג כל אחת מהן - קבוצה למעבר ל-3 יח"ל, למעבר ל-4 יח"ל ולמעבר ל-5 יח"ל.

להלן כדוגמה אמות מידה וניקוד לבקשת ביי"ס לפתיחת קבוצה לקידום תלמידים להיבחן ב-3 יח"ל:

לוח 1 : אמות מידה וניקוד לפתיחת קבוצה ל-3 יח"ל

מס'	אמת המידה	הניקוד
1	ציון ההיבחנות הממוצע בבגרות באנגלית 3 יח"ל שהשיגו תלמידי ביה"ס בשנה האחרונה שבה דווחו ציוני הבגרויות	מעל 80 79 - 70 7 נק' 69 - 60 5 נק'
2	מספר התלמידים הממוצע בשכבה	מעל 150 150 - 101 6 נק' עד 100 3 נק'
	שיעור התלמידים שנבחנו ב-3 יח"ל באנגלית מכלל תלמידי השכבה בשנה האחרונה שבה דווחו ציוני הבגרויות	מעל 10% 10% - 5% 5 נק' עד 5% 0 נק'
4	שיעור התלמידים שלא נבחנו כלל באנגלית מכלל תלמידי השכבה בשנה האחרונה שבה דווחו ציוני הבגרות	מעל 15% 10% - 5% 5 נק' עד 5% 0 נק'
5	המצב החברתי-כלכלי של היישוב	10 - 8 7 - 4 5 נק' 3 - 1 10 נק'

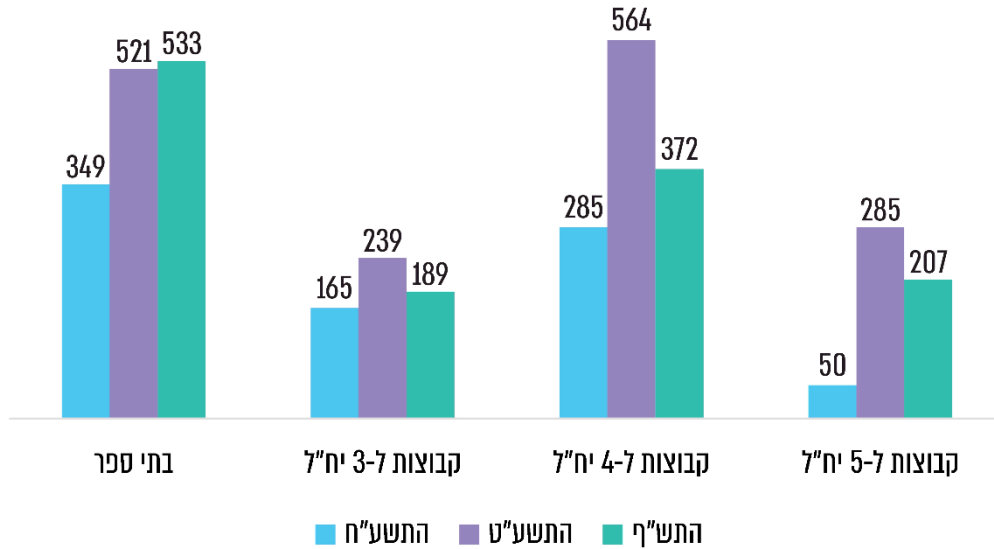
**מספר הקבוצות** : המשרד לא קבע יעד למספר בתי"ס ולמספר הקבוצות שיפעלו בהם בשנות הלימודים התשע"ח - התש"ף (2017-2020). בשנה"ל התש"ף (2019-2020) פעלו 768 קבוצות.

לשנה"ל התשפ"א (2020 - 2021) קבע המשרד יעד להפעלת 780 קבוצות (תוספת של 12 קבוצות), ולשנים הבאות הוא קבע להגדילן ב-20 בכל שנה עד להפעלת 860 קבוצות בשנה"ל התשפ"ה (2024 - 2025).

**הפעלת התוכנית בשנות הלימודים התשע"ח עד התש"ף** : להלן הנתונים על מספר בתי"ס שהופעלה בהם תוכנית "סולמות" ועל מספר קבוצות הלימוד בכל רמה שפעלו בבתי"ס הללו במסגרת התוכנית בשנות הלימודים התשע"ח - התש"ף :



תרשים 12: מספר בתי"ס ומספר קבוצות הלימוד ברמות 3, 4, 5 יח"ל שפעלו במסגרת תוכנית "סולמות" בשנות הלימודים התשע"ח עד התש"ף



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שמספר בתי"ס שהשתתפו בתוכנית "סולמות" מ-349 ל-533 (עלייה של כ-53%). עוד עולה שבשנה"ל התשע"ט (2018 - 2019) חלה העלייה הגדולה ביותר במספר הקבוצות שבהן פועלת התוכנית, ובכל השנים מספר הקבוצות הגדול ביותר שנפתחו היה לצורך מעבר ל-4 יח"ל. גידול ניכר נוסף בשנה זו היה גם במספר הקבוצות ל-5 יח"ל, ואולם בשנה"ל התש"ף חלה ירידה במספר הקבוצות בכל רמות ההיבחנות.

קיצוץ במשאבי התוכנית באוגוסט 2020 (לקראת שנה"ל התשפ"א): תוכנית "סולמות" החלה לפעול בשנה"ל התשע"ח (2017 - 2018). לאחר שלוש שנים שהתוכנית הופעלה במתכונת שנקבעה, באוגוסט 2020 (במהלך שנה"ל תש"ף) החליט המשרד לצמצמה: הוא קבע שהיא תימשך במתכונתה בארבעת החודשים הראשונים של שנה"ל התשפ"א (ספטמבר - דצמבר 2020) וזאת רק בבתי"ס שהשתתפו בתוכנית בשנה"ל התש"ף. המשרד גם שינה את מתכונת התקצוב וקבע שהתקציב לקבוצה בכל ארבעת החודשים יעמוד על 18 שעות (שעות בודדות, לא שעות תקן שבועיות) לכל סוג קבוצה - 3, 4, 5 יח"ל, וכי מספר הקבוצות לבי"ס יהיה כמספר הקבוצות שאושרו לו בשנה"ל הקודמת, התש"ף. עבור יתרת שנה"ל (עוד שישה חודשי לימוד) לא ניתנה כל תוספת שעות.

צמצום מסגרת השעות שהוקצתה לתוכנית "סולמות" בשנות הלימודים התשפ"א והתשפ"ב משמעה קיצוץ גדול מאוד בהפעלתה: כל קיצוץ של שעה שבועית (ש"ש) אחת מתורגמת למעשה לשעת לימוד שבועית אחת שלא ניתנת במשך כל שנת הלימודים, וכך בסך הכול לא יינתנו 34 או 35 שעות במהלך כל השנה<sup>55</sup>. מכאן שהיקף הקיצוץ בתוכנית "סולמות" הוא כמעט כפול מההקצאה המקורית של השעות שניתנה - 18 ש"ש. התוצאה היא שקבוצות לימודי אנגלית ברמה של 5 יח"ל שקיבלו במסגרת תוכנית סולמות 2 ש"ש ירדו בשנה"ל התשפ"א ל-18 שעות בודדות (ששוות למעשה 0.5 ש"ש) ולכן למעשה קוצץ היקף השעות ב-75%; קבוצות של 3 יח"ל

לא נמצא תיעוד לנתוני שנות הלימודים התשפ"א ואילך.

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, "מהלך שנת הלימודים תשפ"א", מספר ימי הלימודים בבתי"ס העל-יסודיים הוא 172 לפחות בבתי"ס שמלמדים חמישה ימים בשבוע (כלומר כ-34 שבועות לימוד של חמישה ימים) ועל 211 ימי לימודים לפחות בבתי"ס שמלמדים שישה ימים בשבוע (כלומר כ-35 שבועות לימוד של שישה ימים).

55

56



ו-4 יח"ל שקיבלו 4 ש"ש ירדו בשנה"ל התשפ"א ל-18 שעות בודדות ולמעשה היקף השעות שלהן קוצץ ב-88% בקירוב. מדובר בקיצוץ חד ביותר של תוכנית סולמות המערער את היכולת להשיג את מטרתה - להגדיל את מספר התלמידים הלומדים במסלול מוגבר, לחזק את מיומנויות הלמידה, את הבנת הנקרא ואת הכתיבה ולמקד את הלמידה לקראת בחינות הבגרות.

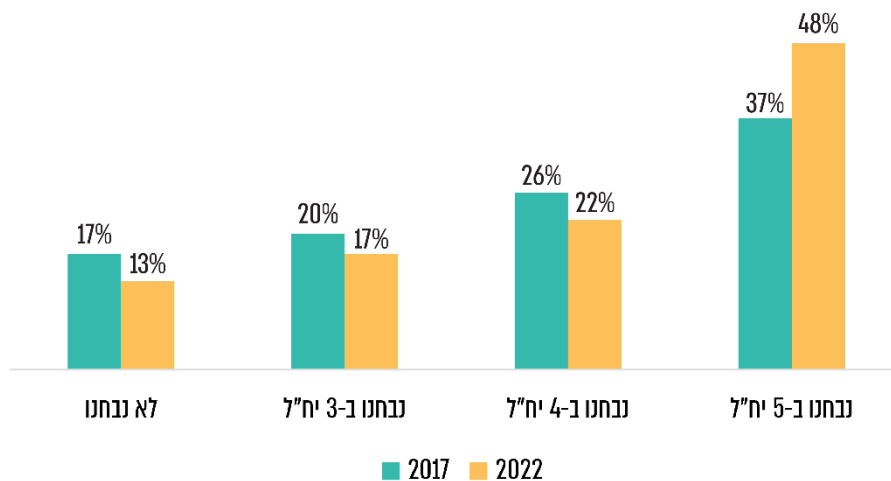
קיצוץ נוסף במשאבי התוכנית בשנה"ל התשפ"ב: בתחילת שנת 2022 (במהלך שנה"ל התשפ"ב) החליט המשרד לקצץ עוד במשאבי התוכנית ולהפעילה רק במשך שלושה חודשים, אפריל 2022 עד יוני 2022. המשרד שינה את המתכונת של תקצוב התוכנית וקבע כי התקציב התוספתי יעמוד על 5 עד 20 שעות לבי"ס (שעות בודדות, לא שעות תקן שבועיות) והוא תלוי במספר התלמידים בשכבה. בכל קבוצה ילמדו בין 7 ל-15 תלמידים, ובתיה"ס ידורגו ויתוקצבו בהתאם למצב החברתי-כלכלי של יישובם, ועל פי דירוג משני - לפי מדד הטיפוח של בית הספר (בתיה"ס יקבלו אותו ניקוד).

**בעקבות הקיצוצים במשאבי התוכנית ירד מספר בתיה"ס שבהם פעלה התוכנית מ-533 בתיה"ס בשנה"ל התשפ"א ל-200 בתיה"ס בקירוב בשנה"ל התשפ"ב.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי כל החומרים שפותחו עבור תוכנית "סולמות", המקדמים תלמידים לרמות בגרות גבוהות [למסלולים מוגברים לבגרות], נמצאים בפורטל האינטרנט של משרד החינוך, לשימוש כלל המורים בכל עת.

**שיעורי ההיבחנות בבחינות הבגרות באנגלית ברמות השונות לפני הפעלת תוכנית "סולמות" ואחריה:** התרשים שלהלן מציג השוואה של שיעורי הנבחנים בבחינות הבגרות באנגלית ברמות השונות בשנת 2017, השנה שלפני הפעלת תוכנית סולמות, ובשנת 2022, לאחר חמש שנים שהיא פעלה לרבות בשנים שמשאביה קוצצו (2021 - 2022). יצוין כי נבחנו 2022 החלו את לימודי האנגלית שלהם ברמות השונות בשנה שלפני הקיצוץ בתוכנית.

**תרשים 13: שיעור השתתפות התלמידים במבחן בגרות באנגלית מכלל תלמידי כיתות י"ב בשנים 2017 ו-2022**



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2017 - 2022 חלה עלייה בשיעור הנבחנים ב-5 יח"ל מ-37% ל-48% - עלייה של 11 נקודות האחוז; בה בעת חלה ירידה בשיעור הנבחנים 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%).



עוד עולה שלאחר הפעלת התוכנית, בשנת 2022, שיעור הנבחנים בבגרות מוגברת (4 - 5 יח"ל) באנגלית עמד על 70% שהוא היעד שנקבע לתוכנית. יצוין כי יעד זה נקבע לשנת 2021, אולם בשנה זו עמד שיעור התלמידים שנבחנו בבגרות מוגברת (4 ו-5 יח"ל) באנגלית על 67%, ומכאן שהיעד הושג בעיכוב של שנת לימודים אחת.

בנוגע לשיעור הנבחנים ב-3 יח"ל עולה שתוכנית "סולמות" אומנם הפחיתה את שיעורי הנבחנים בכיוון היעד שהותווה, אולם היעד לא הושג במלואו - שיעור הנבחנים ירד מ-20% ל-17%, בעוד היעד לשנת 2021 היה 15% (גם בשנת 2021 עמד שיעור הנבחנים ב-3 יח"ל על 17%). היעד לשנת 2021 לשיעור התלמידים שלא נבחנו היה 15%, ובפועל הוא עמד על 16%. לפי נתוני התרשים היעד הושג בשנה שלאחר מכן - בשנת 2022, שבה עמד שיעור הלא-נבחנים על 13%.

משרד מבקר המדינה מציין שלמרות התוצאות המצביעות על השפעתה החיובית של תוכנית "סולמות" ולמרות הכוונה שהייתה להרחיבה משנה"ל התשפ"א ואילך, משרד החינוך החליט דווקא לצמצם את היקפה במידה רבה. בשנה"ל התשפ"א צומצמה מכסת השעות שהוקצתה לתוכנית סולמות בשיעור של 75% - 88% ובשנה"ל התשפ"ב נעשה צמצום נוסף בתקצוב התוכנית והיא הופעלה ב-200 בתי"ס בלבד לעומת 533 בשנה"ל התש"ף. ההחלטות על צמצום התוכנית התקבלו ללא הישענות על תשתית המצדיקה אותן - בלי שהוערכו הישגי התוכנית ובלי שנבדקה ההשפעה הצפויה של צמצום התוכנית על שיעורי הנבחנים בבחינות הבגרות ברמות השונות. המשרד גם לא גיבש תוכנית חלופית להשגת היעדים שהתווה ולשמירה על הישגים שכבר הושגו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבצע הערכה של תוכנית "סולמות" ובהתאם לבחון את השפעתה הפוטנציאלית על המשך הגדלת שיעורי הנבחנים ברמות הבגרות הגבוהות, תוך צמצום שיעורי התלמידים שאינם נבחנים ושיעורי הנבחנים ברמת הבגרות הנמוכה. בהתאם למסקנות בחינה זו מומלץ שהמשרד יקבע לשנים הבאות יעדים רב-שנתיים לשיעורי הנבחנים ברמות הבגרות השונות ויתאים לתוכנית "סולמות" את המשאבים שיאפשרו להשיג את היעדים.

### היעד השני - קידום השפה הדבורה בכל שלבי החינוך

יעד מרכזי נוסף של התוכנית הלאומית היה שיפור שליטת התלמידים בכיתות ד'-ו"ב בשפה הדבורה כדי להגביר את מסוגלותם ואת ביטחונם העצמי בשימוש בשפה האנגלית למטרות שונות.

#### תוכניות לקידום השפה הדבורה בחינוך היסודי

תוכנית הספריות הכיתתיות באנגלית לכיתות ד'-ו': אחת הפעולות המרכזיות לקידום לימוד האנגלית בחינוך היסודי במסגרת התוכנית הלאומית הייתה הפעלת ספריות כיתתיות באנגלית בבתי הספר היסודיים לכיתות ד'-ו' (להלן - תוכנית הספריות הכיתתיות). הפעלתן נועדה לעודד קריאה נרחבת ואינטנסיבית באנגלית בקרב תלמידי כיתות ד'-ו' בבתי"ס היסודיים. בתוכנית הלאומית נקבע כי בשנה"ל התשע"ח יוקמו 250 ספריות כיתתיות באנגלית לכיתות ד'-ו' (ב-250 בתי"ס יסודיים ברחבי הארץ), ובשנה"ל התשע"ט יוקמו 250 ספריות כיתתיות נוספות. במסגרת הספרייה הכיתתית יוכלו התלמידים לשאול ספרים, לקרוא אותם ולהציג את העלילה בפני הכיתה, ולכל תלמיד תינתן הזדמנות להיחשף לשפה, לתרבות ולספרות האנגלית, להגביר את יכולת הקריאה וההתבטאות בכתב ובעל פה באנגלית ולהרחיב את אוצר המילים באנגלית. יישום תוכנית הספריות הכיתתיות ילווה על ידי מדריכים ארציים ומחוזיים מטעם הפיקוח על האנגלית (המפמ"רית לאנגלית והמפקחות על האנגלית במחוזות).

תוכנית הספריות הכיתתיות הופעלה באמצעות קול קורא ונועדה לבתי"ס שבהם שיעור גבוה של תלמידים המתקשים בלימודי האנגלית. באוגוסט 2017 נשלח למנהלים ולרכזי האנגלית בבתי"ס היסודיים קול קורא ובו הוצע להם להצטרף לתוכנית הספריות הכיתתיות ופורטו הקריטריונים להצטרפות לתוכנית:



1. בתי"ס שבהם שיעור התלמידים ברבעון הנמוך במבחן המיצ"ב האחרון באנגלית עומד על 50% ומעלה;
2. הגשת תוכנית מפורטת למפקחת האנגלית במחוז - תוכנית יישומית הכוללת רציונל, מטרות, מודל עבודה ותבחינים להערכת התוכנית;
3. התחייבות להקצות זמן קבוע לקריאה באנגלית במערכת בכל שבוע בכל כיתות ד'-ו' בשיעורי האנגלית (קריאה ופעילות בעקבות הקריאה);
4. התחייבות להקצות זמן בכיתות לשיחות עם התלמידים בכל שבוע בעקבות קריאת הספרים;
5. התחייבות להקצות זמן חודשי קבוע להדרכת המורים לאנגלית על ידי המדריך לאנגלית של בית הספר או על ידי מדריך האשכול;
6. התחייבות להקצות ריהוט מתאים לאחסון הספרים.

כל ביי"ס שהשתתף בתוכנית קיבל 250 ספרים המתאימים לכל רמות האוריינות לתלמידי כיתות ד'-ו'. בתי"ס נדרשו לדווח במהלך השנה על התקדמות בתוכנית העבודה שהכינו להפעלת הספריות הכיתתיות ולפרסם לקראת סוף שנת הלימודים עבודות של תלמידים על הספרים באנגלית שקראו בתצוגות דיגיטליות או פיזיות בביה"ס או באתר של ביה"ס במרשתת או באתר המרשתת של המשרד.

עלה שהיעד להקים בכל שנה 250 ספריות כיתתיות כך שבסוף שנה"ל התשע"ט יפעלו 500 ספריות כיתתיות (ב-500 בתי"ס) הושג במלואו ואף מעבר לכך, ותמונת המצב בשנה זו מראה כי הוקמו 533 ספריות כיתתיות. בתחילת שנה"ל התש"ף נקבע יעד שלפיו יורחב מספר הספריות הכיתתיות בכל שנה עד ל-1,350 ספריות בשנה"ל התשפ"ה. בשנה"ל התש"ף הוגדל מספר הספריות והגיע ל-692 בסך הכול. מאחר שבשנה זו הופסק תקצוב התוכנית הלאומית, לא הוקמו ספריות כיתתיות נוספות.<sup>57</sup>

**ה ע ר כ ת ת ו כ נ י ת ה ס פ ר י ו ת ה כ י ת ת י ו ת :** במסגרת הערכת התוכנית הלאומית שביצעה ראמ"ה בשנה"ל התשע"ח הוערכה גם תוכנית הספריות הכיתתיות בשנת הפעלתה הראשונה.<sup>58</sup>

בהערכה עלה כי לבתי"ס היה חסר מידע על מטרות התוכנית ויעדיה, כי חסרה הדרכה שוטפת בהפעלת הספריות, וכי שררה אי-בהירות לגבי הגורם האחראי לתוכנית. עם זאת, כ-60% מהמנהלים והמורים שבבית ספרם הוקמו ספריות כיתתיות סברו כי הן תרמו ללימודי האנגלית. היות שהמשרד הפסיק את ההערכה המלווה של ראמ"ה לתוכנית הלאומית לאחר שנה"ל התשע"ח, המשרד גם לא ביצע הערכת המשך לתוכנית הספריות הכיתתיות.

עוד עלה שאומנם רוב המנהלים והמורים שבבית ספרם הופעלה תוכנית הספריות העריכו אותה באופן חיובי, אך משנה"ל התשפ"א הפסיק המשרד להגדיל את מספר הספריות ולתקצב את תוכנית הספריות וזאת בלי שקיבל החלטה לגבי המשכה בהתבסס על בחינת עלות-תועלת שלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי תקצוב תוכנית הספריות הכיתתיות עבר למערכת הגפ"ן<sup>59</sup>, ובית הספר יכול לבחור בתוכנית ולרכוש אותה. עוד ציין המשרד כי הפיקוח על הוראת האנגלית ממשיך לעודד קריאה, להרחיב אוצר מילים ולטפח תרבות של קריאה בקרב התלמידים, וכי מופעלות השתלמויות למורים בנושא זה.

<sup>57</sup> צוין כי משנה"ל התשפ"ג (ספטמבר 2022 - אוגוסט 2023) ואילך יכולים בתי"ס לרכוש ספרייה כיתתית באנגלית ממאגר תוכניות הגפ"ן (הגמישות הפדגוגית ניהולית), שאותן ביה"ס רשאי לרכוש באמצעות תקציב שהמשרד מקצה בכל שנה לכל ביי"ס לרכישת תוכניות ואמצעי לימוד.

<sup>58</sup> ראמ"ה, הערכת תוכנית קהילות מורים באנגלית בשנת הלימודים תשע"ח, יוני 2019.

<sup>59</sup> גפ"ן - תוכנית גמישות פדגוגית ניהולית, עוגנה בהחלטת ממשלה מס' 226 בנושא "התוכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך" מאוגוסט 2021. מרכיב מרכזי של התוכנית הוא מתן גמישות בשימוש במשאבים שמעמידים משרד החינוך והרשות המקומית לרשות ביה"ס כך שלמנהלי בתי"ס שיקול הדעת לקבוע את אופן השימוש בסל התקציב הבית-ספרי. חלק מהגמישות מיושם באמצעות תוכנית הגפ"ן שבמסגרתה מוצע לביה"ס לרכוש תוכניות ומענים המתאימים לצורכי בית ספרם, וזאת מתוך מאגר שהכין המשרד. המשרד החל להפעיל את תוכנית הגפ"ן בשנה"ל התשפ"ג (2022-2023) בבתי"ס שעמדו בתנאי סף שהוא קבוע.



מומלץ כי המשרד ימפה וינתח את צורכי התלמידים ב"תי"ס שאין בהם ספריות באנגלית, ויבחן אם לא נוצרו בהם פערי ידע בנדבכים השונים של השפה - קריאה, כתיבה ודיבור. נוכח ההערכה החיובית של המנהלים והמורים שבבית ספרם הוקמו ספריות כיתתיות ולפיה הן תרמו ללימודי האנגלית, ונוכח הביקוש הגבוה לספריות, מומלץ שמשרד החינוך יבחן את משמעות החלטתו שלא להמשיך תוכנית זו במסגרת התוכנית הלאומית לקידום לימודי האנגלית, ומומלץ גם שיבצע הערכה עדכנית של תרומתה של תוכנית הספריות ללימודי אנגלית. אם יחליט המשרד שלא לשוב ולחדש את התוכנית, מומלץ שיפתח ויישם חלופה שתספק את הצרכים בלימוד האנגלית בשנים הראשונות לרכישת השפה, ובכלל זה מומלץ שיבחן מדי תקופה את היקף הרכישה של ב"תי"ס את תוכנית הספריות הכיתתיות באמצעות מאגר הגפ"ן, וכי ישקול לתמרץ ב"תי"ס, בעיקר במדדי טיפוח גבוהים, לרכוש את התוכנית כדי לחזק את ידיעת השפה של תלמידיהם.

### תוכניות לקידום השפה הדבורה בחטיבות הביניים

**התוכנית ללימוד אנגלית דבורה לכיתות ז' (Let's Talk):** קידום לימודי האנגלית בחטיבות הביניים במסגרת התוכנית הלאומית נעשה באמצעות הקצאת תוספת שעה שבועית באנגלית לכיתות ז' בידי המשרד, וזאת כדי לפתח בקרב התלמידים מיומנויות לשיחות דבורות, לחזק את ביטחונם וליצור שטף דיבור המאפשר לתלמיד לשאת דברים בפני חבריו לכיתה (להלן - תוכנית Let's Talk). התוכנית כללה תרגול של שיחות באמצעות חדי-שיח (מונולוגים), עבודה בזוגות והתנסות חווייתית, פיתוח מקצועי של המורים להוראת השפה הדבורה והקניית כלים שיאפשרו למורים לנהל כיתה בחלוקה לקבוצות ולזוגות לשיפור השיחות והוראת השפה הדבורה. חומרי הלמידה של Let's Talk כללו שלושה מרכיבים: המחזות סיפורים להגברת השטף בקריאה ובדיבור, ניתוח קטעי Ted talks והרצאות קצרות של תלמידים בעזרת אמצעי המחשה באורך של עד חמש דקות.

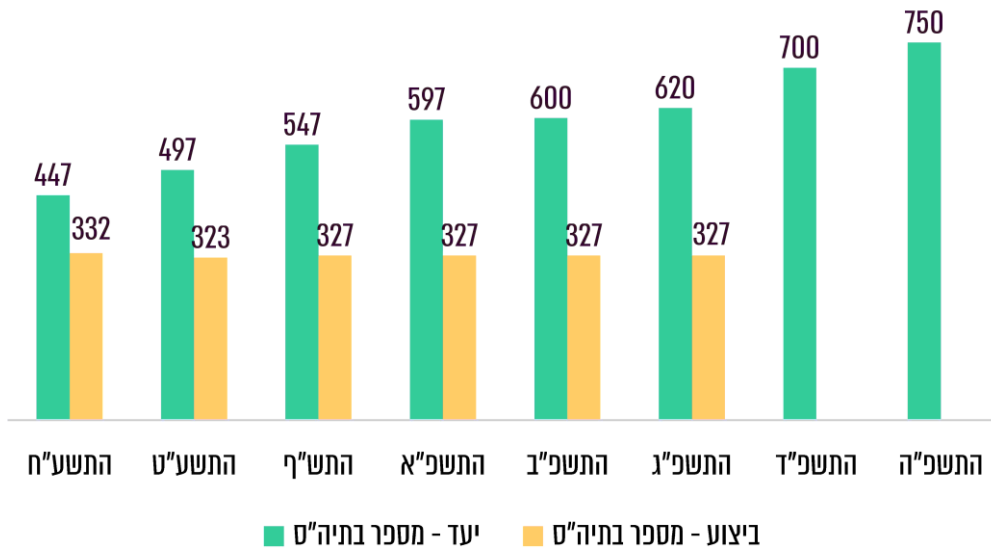
היעד להפעלת תוכנית Let's Talk בשנה"ל התשע"ח עמד על 447 ב"תי"ס, ובשנה"ל התשע"ט עמד על הרחבת התוכנית ל-110 ב"תי"ס נוספים, בסך הכול 557 ב"תי"ס. הצטרפות בתי"ס לתוכנית נעשתה באמצעות קולות קוראים והיא התמקדה בב"תי"ס בדירוג חברתי-כלכלי נמוך ושבהם שיעור גבוה של תלמידים המתקשים באנגלית<sup>60</sup>. המורים לאנגלית שהשתתפו בתוכנית נדרשו להשתלם במפגשי למידה שנקבעו לתוכנית, להשתמש בחומרי למידה שהועלו לאתר מרשתת ייעודי לתוכנית שהפעיל משרד החינוך, להנחות כל תלמיד בביצוע של שתי משימות לפחות מתוך אלה הנמצאות באתר המרשתת ולדווח על ביצוע התוכנית בסוף השנה. בשנה"ל התשפ"א (ספטמבר 2020 - אוגוסט 2021) הוחלף הדיווח השנתי במשוב חודשי קצר.

בתרשים שלהלן מוצגים יעדי התוכנית השנתיים למספר בתי"ס שבהם תופעל התוכנית וביצועה:

<sup>60</sup> קבלת ב"תי"ס לתוכנית נעשתה על פי שלושה קריטריונים: ניתוח הישגי התלמידים בבחינת המיצ"ב בכיתה ח' בשנים האחרונות; גודל ביה"ס או השכבה; מדד חברתי-כלכלי של הלמ"ס.



תרשים 14: יעדי מספר בתיה"ס שבהם תופעל תוכנית Let's Talk בשנות הלימודים התש"ף - התשפ"ה וביצועם



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מהתרשים עולה כי תוכנית Let's Talk לא השיגה את היעד של מספר בתיה"ס שאמורים להשתתף בה. אף שהיא הייתה אמורה להתרחב ל-620 בתיה"ס בשנה"ל התשפ"ג, נותר היקפה כפי שהיה בשלוש השנים שלפני כן - 327 בתיה"ס.**

**הערכת תוכנית Let's Talk:** ביולי 2019 פורסם מחקר הערכה של התוכנית שעשה צוות חוקרים של מכללת לוינסקי לחינוך<sup>61</sup>. המחקר בדק את עמדתם של תלמידים שלמדו בתוכנית והעלה ממצאים חיוביים, שעיקריהם: שביעות הרצון הכללית מן התוכנית גבוהה - מעל 70% מהתלמידים היו מרוצים מהתוכנית באופן כללי; מעל מחצית מהתלמידים דיווחו על שיפור בדיבור ובהבנה בעקבות השתתפותם בתוכנית; בשאלה הפתוחה הביעו התלמידים את שביעות רצונם מדרך הלימוד במשחקים, מדרך הישיבה הלא-פורמלית, מהדיבור באנגלית, מהמשחקים ומהשיפור שחל בדיבורם באנגלית. עורכי המחקר ציינו כי "נראה שהמטרה של התכנית מושגת" והמליצו להמשיך להפעילה גם בשנה הבאה (שנה"ל התש"ף) ואף להרחיבה.

מחקר הערכה נוסף של צוות חוקרים ממכללת לוינסקי בדק את עמדות המורים לאנגלית שהשתתפו בתוכנית<sup>62</sup>. המחקר פורסם במאי 2021 וגם הוא העלה ממצאים חיוביים שעיקריהם: כ-76% מהמשתתפים דירגו את מידת שביעות רצונם מהתוכנית ברמה גבוהה; כ-72% דירגו ברמה גבוהה את ההיגד כי הם ניצלו את מלוא האפשרויות שהתוכנית העמידה להם; כ-67% דירגו ברמה גבוהה את ההיגד כי התוכנית שינתה את האופן שבו השפה הדבורה נלמדת בכיתות ז' שלהם; כ-61% דירגו ברמה גבוהה את ההיגד שהתוכנית שינתה את תפיסותיהם לגבי מקומה של השפה הדבורה בלימודי אנגלית; כ-61% דירגו ברמה גבוהה את ההיגד שהם משתמשים בפעילויות של התוכנית בכיתות נוספות שהם מלמדים; כשלושה רבעים מהמורים דיווחו שגישת התלמידים לאנגלית ושהשימוש באנגלית בקרב התלמידים השתפרו, ושני שלישים מהמורים דיווחו שהאווירה בכיתה והיחסים עם התלמידים השתפרו.

<sup>61</sup> רחל שגיא ויצחק גילת, "הערכת תוכנית Let's Talk", מכללת לוינסקי לחינוך, יולי 2019. במסגרת מחקר

<sup>62</sup> רחל שגיא ויצחק גילת, "הערכת תוכנית Let's Talk: נקודת מבט של מורים - דו"ח מחקר", מכללת לוינסקי לחינוך, מאי 2021. במסגרת מחקר הערכה נערך סקר ובו השתתפו 170 מורים - 45% מבתיה"ס ממלכתיים, 22% מבתיה"ס ממ"ד ו-33% מבתיה"ס ערביים.





**שינוי מתכונת התוכנית Let's Talk:** כאמור, בשנה"ל התשפ"א הפסיק המשרד למעשה לקדם ולתקצב חלק ממרכיבי התוכנית הלאומית לאנגלית בלי שהחליט על תוכנית המשך מערכתית רב-שנתית לקידום לימודי האנגלית, אך התוכנית Let's Talk המשיכה לפעול. עם זאת, במאי 2023 (במהלך שנה"ל התשפ"ג) החליט מנכ"ל המשרד דאז כי החל משנה"ל התשפ"ד (2023-2024) תופעל התוכנית במסגרת שעות התקן הקיימות לכיתות ז' וכי תינתן "חבילת תמרוץ" לבתי"ס ברשויות מקומיות המדורגות באשכולות חברתיים-כלכליים 1 - 5 ולבתי"ס שמדד הטיפוח שלהם 6 - 10. חבילות התמרוץ יכללו הדרכה, מענק לרכישת ציוד, עזרים וכד' - אמצעים לחיזוק השפה הדבורה. לאחר מכן החליט המשרד לתקצב חבילת תמרוץ לכל בתי"ס שמשותפת בתוכנית ב-5,000 ש"ח לשנה"ל התשפ"ד.

משמעות החלטת המנכ"ל ממאי 2023, שלפיה התוכנית תופעל במסגרת שעות התקן הקיימות לכיתות ז' ותינתן לביצועה "חבילת תמרוץ" לבתי"ס באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים, היא שינוי מהותי של התוכנית Let's Talk הן בתוכנה והן באופן תקצובה - במקום הוספת שעת תקן להוראה פרונטלית של השפה הדבורה תחזוק הוראת השפה הדבורה בשעות הלימודים הרגילות של האנגלית, וזאת באמצעות פעילויות שיבוצעו בעזרת ציוד וחומרים שירכוש ביה"ס בתקציב הייעודי שיקבל. תוצאת ההחלטה היא קיצוץ ניכר בתקציב התוכנית: עלות שעת תקן שבועית בחינוך הרשמי נעה בין 8,900 ש"ח לכ-11,000 ש"ח<sup>63</sup>, אולם ביה"ס יקבל לצורך התוכנית כמחצית מסכום זה - 5,000 ש"ח.

עלה שהחלטת מנכ"ל המשרד דאז על שינוי מתכונת התוכנית החל בשנה"ל התשפ"ד התקבלה בלי שנוותה לה עבודת מטה שהצביעה על הצורך בשינוי זה והיא לא נתמכה בנתונים המסבירים אותה, למשל אי-הצלחה של התוכנית, אי-השגת יעדים וכיו"ב; להפך - תוצאות המחקרים היו חיוביות והצביעו על שביעות רצון של התלמידים ושל המורים מהתוכנית. עולה מכך חשש שמדובר בשיקולי תקציב לצורך הפחתת עלויות התוכנית למען צרכים אחרים שלא הובהרו, ושאינן מדובר בתוכנית שאינה משיגה את מטרתה או שאין בה תרומה לתלמידים. תוצאת החלטה זו עלולה לפגוע באחד היעדים החשובים של התוכנית הלאומית - חיזוק היכולת של התלמידים לשוחח באנגלית, שיפור ביטחונם והקניית יכולת של דיבור שוטף המאפשר שיחות בין החברים לכיתה ובכלל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי תוכנית Let's Talk עברה למערכת הגפ"ן, וזאת בשל הצלחתה מבחינת פיתוח חומרי למידה ופיתוח קורס דיגיטלי המבוסס עליה. חומרי הלמידה של התוכנית זמינים לכל המורים המבקשים ליישמה. המשרד ציין כי השפה הדבורה היא חלק אינטגרלי מתוכנית הלימודים, וכי יש לשלבה במסגרת שעות ההוראה התקניות ולא נוסף על שעות אלו.

**על משרד החינוך לבסס החלטה על שינוי מהותי בתוכנית ארצית, כך שתישען על עבודת מטה עם גורמי המקצוע, תשקף את הערכת תוצאות התוכנית ואת הסיבות לשינוי הנדרש ותבחן את המשמעויות ואת ההשלכות של החלטה. לפיכך מומלץ שהמשרד ישוב ויבחן את החלטתו לצמצם את תוכנית Let's Talk ויעריך את תרומתה לחיזוק האנגלית הדבורה אל מול עלויותיה.**

המשרד מסר בתשובתו, שלאור שביעות הרצון של המורים והתלמידים מהתוכנית הוא יבחן את החלטתו לצמצם את תקציביה, בעיקר בחטיבות ביניים במדדי טיפוח נמוכים, זאת במטרה לקדם את השפה הדבורה של התלמידים - אחת המטרות המרכזיות ביעדי המשרד.

**תוכנית "שיח ושיג" בכיתות ט' (מועדוני דיבייט):** בשנים האחרונות חל שינוי במתודולוגיה של החינוך הבא לידי ביטוי במעבר הדרגתי מלמידה פסיבית ללמידה פעילה. לפי גישה זו, התלמיד משתתף בתהליך הלמידה ומעורב בו באופן פעיל. כלים רבים ושונים פותחו

<sup>63</sup> עלות השעה המתוקצבת היא העלות המוערכת בהתאם למאפיינים שונים: השכלת המורה, היקף ההשתלמויות שביצע, מספר שעות התפקיד הניתנות במערכת החינוך וכד'. עלות שעה שבועית שנתית בחינוך הרשמי תעמוד על כ-8,900 ש"ח עד 11,000 ש"ח בהתאם לשלבי הגיל השונים (מתוך הצעת תקציב לשנת הכספים 2023 - 2024, משרד החינוך, עמ' 33, מרץ 2023).



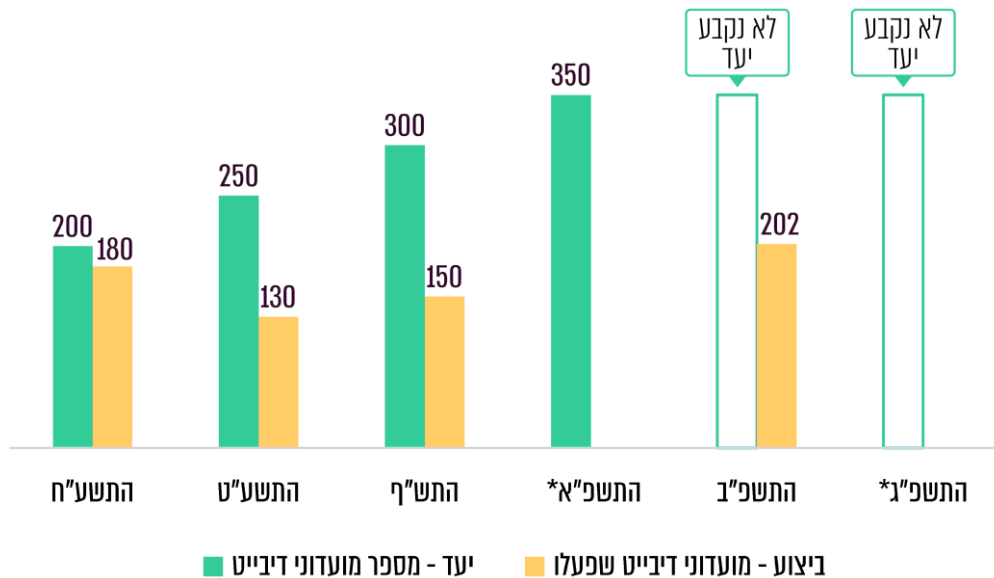
עבור שיטת הלמידה הפעילה ועבור הדיבייט. בדיבייט נעשה שימוש עוד קודם לתוכנית הלאומית לאנגלית, והוא אחד הכלים הנכללים במאגר הגישות של המחנך או של המורה. הדיבייט הוא ויכוח פורמלי בעל-פה, שכלליו מוגדרים ומקובלים על שני הצדדים, על נושא נתון. במהלך הדיבייט כל צד דן בסוגיות מרכזיות בנושא הנתון ומנסה לשכנע בצדקת עמדתו בהתבסס על טיעונים לוגיים. זהו דיון מובנה שמטרתו בניית טיעונים הגיוניים, שיפור יכולת הביטוי, שיפור היכולת לעמוד בפני קהל, שימוש באמצעים המסייעים לשכנע והקניית יכולת להעמיק בסוגיות מרכזיות בכל תחומי הידע. הליך הדיבייט משלב חשיבה ביקורתית עם מגוון יכולות אחרות: הקשבה, חקירה, פתרון בעיות, העלאת טיעונים והנמקות, שאילת שאלות וחזוק היכולת לנהל תקשורת<sup>64</sup>.

בתוכנית הלאומית נקבע כי המשרד יפעיל בשנה"ל התשע"ח מועדוני דיבייט באנגלית לתלמידי כיתות ט' ב-200 בתי"ס בכל הארץ, ומשנה"ל התשע"ט ואילך תורחב התוכנית ל-50 בתי"ס נוספים בכל שנה עד להפעלתה ב-350 בתי"ס בשנה"ל התשפ"א.

הקמת מועדון דיבייט בביה"ס נעשית באישור המפקחת המחוזית על האנגלית במחוז שאליו הוא שייך. כל ביי"ס שמצורף לתוכנית מקבל שעת תקן שבועית אחת להפעלתה, מאתר קבוצת תלמידים מצטיינים באנגלית שתהיה נבחרת הדיבייט של בית הספר וממנה מורה לאנגלית האחראי לה. המורה לומד בהשתלמות מקצועית ייעודית בנושא הדיבייט ונבחרות הדיבייט של בתי"ס מקבלות ליווי מקצועי ומשתתפות בסדנאות ובתחרויות בין בתי"ס.

בתרשים להלן הנתונים בנוגע לשנות הלימודים התשע"ח - התשפ"א:

תרשים 15: יעדי מספר מועדוני דיבייט לשנות הלימודים התשע"ח - התשפ"א וביצועם



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* אין במשרד החינוך נתוני ביצוע.

מהתרשים עולה כי בשנות הלימודים התשע"ח - התש"ף לא עמד משרד החינוך ביעדים שקבע למספר מועדוני דיבייט שיפעלו בבתי"ס. מאז שנה"ל התשפ"א לא קבע המשרד יעדים למספר המועדונים שיופעלו. מספר המועדונים עלה מ-150 בשנה"ל התשע"ט ל-202 בשנה"ל התשפ"ב, אולם הוא עדיין היה נמוך במידה ניכרת (בכ-42%) מהיעד שנקבע לשנה"ל הקודמת - התשפ"א (350 מועדונים).

<sup>64</sup> יורם רבובסקי, "הוראה ולמידה פעילה באמצעות דיבייט", רב-גוונים: מחקר ושיח, 17/4 (2019), עמ' 147.



**בביקורת עלה גם שבניגוד להערכה המלווה שאכן נעשתה לתוכנית Let's Talk, תוכנית הדיבייט לא לוותה בהערכה כלשהי ולא נכללה בהערכה משנה"ל התשע"ח שביצעה ראמ"ה לתוכנית הלאומית.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי הוא מכיר בתרומת התוכנית לקידום שפה דבורה, חשיבה ביקורתית ועמידה בפני קהל, וכי הרחבת התוכנית נעצרה בשנה"ל התשפ"ד בשל צמצום תקציבי המשרד בתקופת מלחמת חרבות ברזל. המשרד ציין כי בחירת התוכניות אשר להן בוצעה הערכה במסגרת הערכת התוכנית הלאומית לאנגלית משנה"ל התשע"ח נעשתה במסגרת הצורך לתעדף ביניהן, ונבחרו התוכניות עם פוטנציאל ההרחבה הגדול ביותר כפי שהיה ידוע באותו זמן.

**נוכח החיוניות של השתתפות תלמידים בתהליכי דיבייט הן לשם שיפור רמת האנגלית הדבורה והן לשיפור מיומנויות אישיות ובין-אישיות כמו יכולת הטיעון והוויכוח הפורמלי, הקניית ערכים להקשבה וכיבוד הצד שמנגד, על משרד החינוך להעריך את תרומתה של התוכנית להשגת יעדים אלה ובהתאם לכך להחליט אם יש מקום להמשיך להפעילה, ואם כן - באיזה היקף. בכלל זה מומלץ למשרד לנתח את החסמים שבגללם לא הושגו היעדים הכמותיים שנקבעו, לקבוע לתוכנית יעדים בני ביצוע ולתת לצוותי בתי"ס כלים מתאימים להשגתם.**

המשרד ציין בתשובתו כי במהלך שנת 2023 ובתחילת 2024 גיבשה ראמ"ה אמות מידה שעל בסיסן יוחלט אילו תוכניות יוערכו ומה יהיה היקף ההשקעה בכל מהלך מחקרי כזה; על בסיס אמות המידה הללו ייבחנו התוכניות לשיפור רמת האנגלית הדבורה ויתקבלו החלטות בנוגע להשקעה הנדרשת להערכתן.

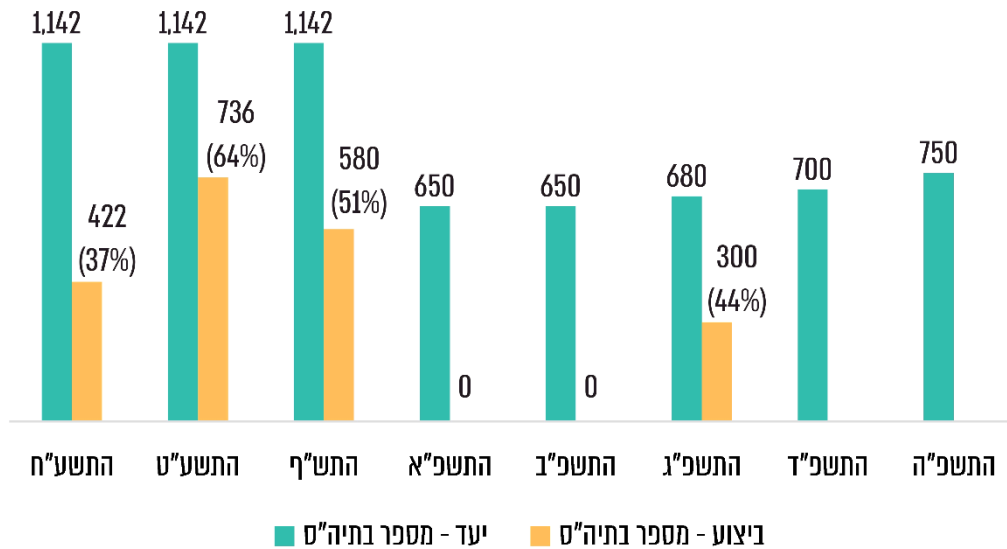
### **תוכניות לקידום השפה הדבורה בחטיבות העליונות**

**קורס באנגלית דבורה לכיתות י' (Keep Talking):** התוכנית המרכזית שיעד המשרד לחטיבות העליונות במסגרת היעד של קידום השפה הדבורה בתוכנית הלאומית היא קורס ממוקד של 30 שעות להנגשת השפה הדבורה ומיומנויות השיחה באנגלית לכל תלמידי כיתות י' (Keep Talking). הקורס נועד להקנות לתלמידים את היכולת של דיבור שוטף ותחושת מסוגלות לנהל שיחה שוטפת באנגלית. במסגרת הקורס יקבלו התלמידים כלים וזמן תרגול במגוון פעילויות ובפורמטים שונים (קבוצות קטנות, זוגות, הצגות אישיות). השיעורים יינתנו בבתי"ס לאחר שעות הלימודים על ידי מורים ואנשי מקצוע השולטים היטב בשפה האנגלית. הקורס ילווה בתוכנית לימודים מיוחדת וכן בעזרי למידה.

הקורס הופעל בשנה"ל התשע"ח וכן בשנתיים שאחריה (התשע"ט והתש"ף), אך בדומה למרכיבים אחרים לקידום היעד של השפה הדבורה הופסק תקצובו בשנות הלימודים התשפ"א והתשפ"ב, ולפיכך הוא לא התקיים בשנים הללו. לקראת שנה"ל התשפ"ג החליט המשרד לחדש את הקורס וקבע יעד למספר בתי"ס שילמדו את הקורס בשנות הלימודים התשפ"ג - התשפ"ה. בתרשים להלן מוצגים נתונים בדבר היעדים למספר בתי"ס שילמדו את הקורס בשנות הלימודים התשע"ח - התשפ"ה וביצועם:



**תרשים 16 : היעדים למספר בתי"ס (מכלל המגזרים) שישתתפו בקורס Keep Talking בשנות הלימודים התשע"ח - התשפ"ה וביצועם**



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה מהנתונים כי המשרד קבע יעד להפעלת הקורס Keep Talking לשנות הלימודים התשע"ח - התש"ף בכל בתי"ס התיכוניים (1,142 בתי"ס) אך הוא לא עמד בו (הקורס הופעל ב-37%, 64% ו-61% מהיעדים שנקבעו, בהתאמה לשנים). לשנות הלימודים התשפ"א - התשפ"ה נקבעו יעדים נמוכים יותר - לשנות הלימודים התשפ"א והתשפ"ב - 650 בתי"ס (57% מהיעד להתשע"ח - התש"ף), ולשנה"ל התשפ"ג הוא קבע יעד של 680 בתי"ס, שיעלה ל-750 בתי"ס עד לשנה"ל התשפ"ה - 66% מהיעד שנקבע לשנה"ל התשע"ח, אז החל הקורס לפעול. את הקורס בשנות הלימודים התשפ"א והתשפ"ב הוא לא תקצב כלל והוא לא נלמד בשנים הללו. גם לאחר שהמשרד החזיר את הקורס לפעילות בשנה"ל התשפ"ג, הוא הופעל רק ב-44% ממספר בתי"ס התיכוניים שנקבע כיעד לשנה זו.

משרד החינוך מייחס לתוכנית Keep Talking חשיבות רבה ככלי מרכזי שיאפשר להורות את השפה האנגלית הדבורה, ישפר את אוצר המילים של התלמידים, את יכולת הדיבור השוטף שלהם ואת הביטחון העצמי הנדרש בשימוש בשפה בסיטואציות שונות של שיחה. אף על פי כן, כפי שעולה מהביקורת, לא השיג המשרד את היעד שקבע לתוכנית, הוא אף הפסיק את תקצובה לשנתיים, ואז החזירה בלי שהחלטות התבססו על נתונים ועל מידע על מידת תרומתה ועל מידת הצלחתה בהשגת מטרתה. עולה מכך חשש שהחלטות בנושאים עקרוניים ואסטרטגיים בנוגע ללימוד השפה האנגלית התקבלו על בסיס תשתית חסרה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי התוכנית Keep Talking נועדה לקדם את השליטה בשפה הדבורה - פיתוח אוצר מילים, שיפור מיומנויות שיח והעלאת הביטחון העצמי של התלמידים. אולם מכלול נושאים אלה כבר משולבים בתוכנית הלימודים הרשמית, ומיומנויות השפה הדבורה שולבו בבחינת הבגרות בעל פה המתוקשבת, והן מונגשות לכלל התלמידים באופן אפקטיבי יותר.

משרד החינוך הכיר בחשיבות התוכנית Keep Talking ולכן החזיר אותה לפעילות בשנה"ל התשפ"ג, אף שבאותה העת מיומנויות השפה הדבורה כבר שולבו לכאורה בתוכנית הלימודים ובבחינת הבגרות בעל פה המתוקשבת. מומלץ על כן למשרד החינוך לבחון ביסודיות את תועלת התוכנית, זאת באמצעות השוואה בין רמת השליטה בשפה הדבורה של התלמידים שהשתתפו בתוכנית בשנה"ל התשפ"ג לעומת רמת השליטה בשפה הדבורה של תלמידים שלא השתתפו



בתוכנית אך תרגלו את השפה הדבורה במסגרת החלופית שעליה הצביע המשרד - הלימודים לבחינת הבגרות בעל פה המתקשבת. בהתאם לתוצאות בחינה זו מומלץ שהמשרד יגדיר את יעדי תוכנית Keep Talking והפעלתה בשנים הבאות.

תגבור לכיתות י"א - תוכנית "חונכות וירטואלית": מרכיב נוסף של התוכנית הלאומית שנועד לתלמידי החטיבה העליונה הוא תוכנית המיועדת ל-1,500 תלמידי כיתות י"א המתגוררים בפריפריה שיקבלו שיעורי תגבור מקוונים מסטודנטים מצטיינים שלהם רמה גבוהה באנגלית (להלן - חונכות וירטואלית).

בשנה"ל התשע"ח השתתפו בתוכנית החונכות הווירטואלית 1,150 תלמידים מהפריפריה באמצעות 218 סטודנטים חונכים (על פי הסטטוס בדצמבר 2018). בשנה"ל התשע"ט השתתפו בה 1,200 תלמידים מהפריפריה באמצעות 225 סטודנטים חונכים. מכאן שבשנתיים הללו הושג היעד בשיעור של כ-77% ו-80%, בהתאמה.

לשנה"ל התש"ף נקבע יעד להשתתפות של 1,500 תלמידים מהפריפריה באמצעות 250 סטודנטים, אך תוכנית זו לא נפתחה באותה שנה ולא חודשה גם לאחר מכן.

משרד החינוך הסביר כי התוכנית הופסקה בשל עלותה הגבוהה (שכר הסטודנטים) אל מול תועלתה, שהתבררה כנמוכה וכלא מצדיקה את ההשקעה בה.

עלה שהחלטה על הפסקת התוכנית לא התקבלה על בסיס הערכת הישגיה באמצעות תשתית נתונים רלוונטיים, כל שכן על בסיס בחינה של עלות התוכנית אל מול התועלת שבה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי בהתחשב בעלות התוכנית, האפקטיביות שלה לא הוכחה כמוצדקת. עוד ציין המשרד כי הוא קידם חונכות אישית לתלמידים באמצעות מתנדבים דוברי אנגלית במסגרת תוכנית "עזרה" שבה המתנדבים הומלצו לאות מתנדבי הנשיא, וכי קיימים מענים לאנגלית דבורה במערכת הגפ"ן ובתוכנית הלימודים.

נוכח התרומה של החונכות האישית לתלמידים באמצעות מתנדבים דוברי אנגלית, מומלץ למשרד החינוך כי ישוב ויבחן את החלטתו לגבי הפסקת הפעלתה של התוכנית שסייעה לתלמידים מהפריפריה ולצד זאת תגמלה סטודנטים מצטיינים בעלי רמת אנגלית גבוהה. במסגרת זאת על המשרד לפרט ולשקף את נימוקיו בנוגע להפסקת הפעלתה בגין "עלות אל מול תועלת" לנוכח חשיבות תרומתה לתלמידים. אם המשרד עומד על החלטתו שלא להמשיכה, מומלץ כי יגבש ויציע לתלמידי הפריפריה בכיתות י"א חלופה שתענה על הצורך שתוכנית זו עתידה הייתה למלא, ולא יותיר פער ללא מענה. בכלל זה מומלץ שיבחן את תוכנית "עזרה", המיושמת באמצעות מתנדבים דוברי אנגלית, וככל שיימצא שהיא בעלת תרומה, ימקד את הפעלתה בקרב תלמידי הפריפריה.



לצורך השגת היעד המרכזי בתוכנית הלאומית - קידום השפה הדבורה - גיבש משרד החינוך תוכניות לכל שלבי החינוך: החינוך היסודי, חטיבת הביניים והחטיבה העליונה. כוונתו הייתה ליצור רצף של שיטות וכלי למידה המותאמים לגילים השונים כדי לשפר בהדרגה את יכולת הדיבור של התלמידים באנגלית לאורך כל שנות הלימודים במערכת החינוך. לפיכך הצלחת התהליך כולו תלויה בהמשכיות וביצירת קשר בין התוכניות בגילים השונים באופן שרמת האנגלית הדבורה שתושג בגיל צעיר תאפשר לתלמידים להתמודד עם הדרישות ולהשתמש במיומנויות השפה לקראת המעבר לשלב חינוך בוגר יותר, ותוך כדי כך תגביר את האפקטיביות של התוכניות הללו.

עם זאת עלה כי לאחר שנתיים-שלוש מאז החל המשרד להפעיל את התוכנית הלאומית לאנגלית, הוא הפסיק להפעיל חלק ממרכיביה: תוכנית הספריות הכיתתיות הופסקה בסוף שנה"ל



התש"ף לאחר שהוקמו במסגרתה 692 ספריות (51% מהיעד שנקבע לה לשנה"ל התשפ"א); גם הפעלתה של תוכנית Keep Talking הופסקה בסוף שנה"ל התש"ף לאחר שהופעלה בשנה זו ב- 580 בתי"ס תיכוניים (51% מהיעד שנקבע לה לאותה שנה). התוכנית חודשה בשנה"ל התשפ"ג בכ- 300 בתי"ס תיכוניים (44% מהיעד שנקבע לשנה זו). הפעלתה של תוכנית החונכות הווירטואלית הופסקה שנה לפני כן, בסוף שנה"ל התשע"ט, וזאת אף שנקבע יעד להפעלתה בשנה"ל התש"ף בקרב 1,500 תלמידים באמצעות 250 סטודנטים.

המשרד החליט להפסיק את הפעלת התוכניות הללו בלי שנלוותה להחלטה עבודת מטה שהצביעה על הצורך בכך והיא לא נתמכה בנתונים המסבירים ומנמקים אותה. ההחלטה אינה עולה בקנה אחד עם תוצאות מחקרים והערכות שהיו חיוביות והצביעו על שביעות רצון של תלמידים ושל מורים ממרכיבי השפה הדבורה בתוכנית. עולה מכך חשש שמדובר בשיקולי תקציב ושאינן מדובר בתוכנית שאינה משיגה את מטרתה או שאין בה תרומה לתלמידים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבצע הערכה כוללת לכל התוכניות לקידום האנגלית הדבורה שהפעיל במסגרת התוכנית הלאומית ולבחון את האפקטיביות שלהן ואת השפעתן על הישגי התלמידים לאורך שלבי החינוך שבהם הן הופעלו. בהתאם לתוצאות הבחינה מומלץ שהמשרד יחליט על חידושה או על המשך הפעלתה של כל תוכנית על מרכיביה השונים - עדכונים, הרחבתם או הפסקתם. מומלץ גם שהמשרד יקבע יעדים שנתיים לכל תוכנית, יקצה לה את המשאבים הנדרשים ויעקוב אחר ביצועה והישגיה.

#### היעד השלישי - חיזוק איכות ההוראה

##### המחסור במורים לאנגלית - סיבותיו והשלכותיו

היעד המרכזי השלישי שנקבע לתוכנית הלאומית לאנגלית הוא חיזוק איכות ההוראה - מתן מענה למחסור המתמשך במורים לאנגלית, הן המחסור הכמותי - משרות בלתי מאוישות של מורים לאנגלית בבתי"ס בכל רחבי הארץ, והן המחסור האיכותי - מורים לאנגלית שאינם בעלי ההכשרה הדרושה להוראת המקצוע. המחסור במורים לאנגלית הוא אתגר המלווה את מערכת החינוך זה שנים רבות ובולט בעיקר בעשור האחרון; מדובר באתגר המשותף למחסור במורים בכמה ממקצועות הליבה ובהם גם מתמטיקה, מדעים ועברית<sup>65</sup>.

##### מודל לחיזוי היצע וביקוש של מורים במקצועות ההוראה

המחסור המתמשך והגדל במורים לאנגלית נובע מכך שמספר בוגרי המוסדות האקדמיים להכשרת מורים לאנגלית (אוניברסיטאות ומכללות להוראה), הן במסלולי הלימוד הרגילים והן במסגרת התוכניות להסבת אקדמאים להוראת אנגלית, נמוך מצורכי מערכת החינוך: בשנות הלימודים התש"ף - התשפ"ב נזקקה מערכת החינוך ל-1,177 בוגרי הוראת אנגלית בממוצע לשנה מהמוסדות להכשרת עובדי הוראה, אולם רק 759 (כ-65%) בוגרי הוראת אנגלית בממוצע לשנה סיימו את לימודיהם. כלומר, בתקופה זו מספר בוגרי הוראת אנגלית שסיפקו המוסדות להכשרת עובדי הוראה למערכת החינוך היה נמוך בכשליש מצרכיה.

בדוח קודם של מבקר המדינה משנת 2019 "כוח אדם בהוראה - תכנון, הכשרה והשמה" (להלן - הדוח על כוח אדם בהוראה) צוין שמאז שנת 2014 עסק מינהל עובדי הוראה, יחד עם אגף תכנון ואסטרטגיה, בגיבוש מודל לחיזוי הביקוש וההיצע למורים במקצועות ההוראה לטווח של חמש שנים (להלן - מודל החיזוי) ובכלל זה במורים לאנגלית. המודל אמור היה להתבסס על נתוני המורים במערכות המידע של המשרד, על תחזיות בדבר מספר המורים הצפויים להצטרף למערכת החינוך ועל מספר הפורשים ממנה ועל התחזיות לגידול במספר התלמידים. המודל נועד לאפשר לבחון תרחישי מדיניות שונים המשפיעים על הביקוש למורים ולהפיק תחזיות מהימנות על מחסור (או עודף) במורים לטווח הארוך, שישמשו את מקבלי ההחלטות לצורך תכנון המענה הנדרש בעוד מועד, לרבות הפעלת תוכניות התערבות. לשם גיבוש התחזית נדרש המודל למסד נתונים מלא

<sup>65</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 2019, "כוח אדם בהוראה - תכנון, הכשרה והשמה", עמ' 958 - 979.



ומעודכן על המורים במערכת החינוך, על הביקוש הצפוי למורים בטווח של כמה שנים ועל הערכת הגידול בהיצע המורים שיספק את הביקוש<sup>66</sup>.

אשר למחסור במורים נמצא בדוח שהמשרד לא גיבש תוכנית להתגברות על החוסרים במקצועות ההוראה כפי שעלו בתחזיות מודל החיזוי לשנה"ל התשפ"א. על פי אומדן המחסור והעודף החזויים של מורים לאנגלית לאותה שנה, היה מחסור של 626 מורים לאנגלית במגזר היהודי ועודף של 222 מורים במגזר הערבי<sup>67</sup>.

המפמ"רית לאנגלית אחראית בין היתר להיבטים התוכניים והפדגוגיים של המקצוע<sup>68</sup> ומתוקף כך היא אחראית לאופן יישומה של הוראת האנגלית בבתי"ס ולהכשרה של המורים לאנגלית. לשם כך נחוצים לה נתונים שיאפשרו לה לתכנן את מערך לימודי האנגלית במערכת החינוך הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך.

**בביקורת הנוכחית עלה כי על אף מודל החיזוי העשוי לשמש כלי תכנוני, לא ערך משרד החינוך תחזית לאומדן הביקוש למורים לאנגלית אל מול ההיצע הצפוי שלהם לשנות הלימודים שלאחר התשפ"א. לפיכך המפמ"רית לאנגלית אינה יכולה להתבסס על אומדנים מהימנים של כוח ההוראה לגיבוש תוכנית ארוכת-טווח ללימודי האנגלית שתוכל להביא לידי סגירת פערים בין הביקוש לבין ההיצע של מורים באנגלית לפי שלבי חינוך, מגזרים ואזורים גיאוגרפיים.**

### הסיבות העיקריות למחסור במורים והנזק הנגרם ממנו

בין הסיבות העיקריות למיעוט בוגרי מוסדות אקדמיים להכשרת מורים בכלל ומורים לאנגלית בפרט ניתן להצביע על שכר המורים ועל התגמול הניתן להם בתמורה לעבודתם, בייחוד בהשוואה למקצועות אחרים, מעמד המורים והדימוי הציבורי הנמוך של המקצוע, עומס ושחיקה בעבודת המורה ובפרט בתפקידי חינוך כיתה וניהול, דרישות מרובות ותנאי עבודה והעסקה ירודים, היעדר קידום וחוסר שעות תקן ומבנה משרה שאינו הולם את הצרכים ואת היקף העבודה בפועל, ביקורת ומעורבות מוגזמת מצד ההורים, מדיניות משרד החינוך ויחסו כלפי עובדי הוראה - חוסר באמון ובתמיכה, שינויים ורפורמות תכופות המקשים את עבודת המורים והמנהלים ודרישות בירוקרטיות הנתפסות כמוגזמות, מספר התלמידים בכיתות ומורכבות אוכלוסיית התלמידים, הכשרת מורים שאיננה מספקת ומיון בלתי מתאים של מועמדים להוראה<sup>69</sup>.

כדי להתגבר על המחסור במורים לאנגלית מאלתרים מנהלי ביה"ס פתרונות זמניים, למשל הוראת המקצוע על ידי מורים שאנגלית אינו תחום הכשרתם, העסקת מורים ללא כישורי הוראה או שאין זה מקצועם, העסקת מורים מחליפים או זמניים לאורך זמן, הרחבת מספר התלמידים בכיתה הלומדת אנגלית, צמצום שעות לימוד האנגלית בשנים מסוימות וכיו"ב.

מדובר בפתרונות לא איכותיים ואף בעלי השפעות שליליות כמו פגיעה באיכות ההוראה בשל אי-בקיאות בחומר הלימוד, פגיעה ברצף הלמידה, הוראה בכיתות צפופות ופגיעה בהישגי הלומדים, הכבדה על ההתנהלות התקינה של בית הספר, צורך בבקרה צמודה מוגברת, שינויים תדירים במערכת השעות של בית הספר, צורך במשאבים רבים לסיוע לתלמידים, תחלופה רבה של מורים, פגיעה באווירה של בית הספר, בעיות משמעת הן בתקשורת בין מורים לתלמידים והן

<sup>66</sup> שם, עמ' 962 - 968.

<sup>67</sup> שם, עמ' 965.

<sup>68</sup> כך הגדיר משרד החינוך את תפקיד המפמ"ר: "המפמ"ר אחראי בפני המזכירות הפדגוגית, ובמקצועות הייחודיים בחמ"ד למנהל אגף החינוך הדתי, למקצוע ההוראה שהוא מופקד עליו, על כל היבטיו התוכניים והפדגוגיים. היבטים אלה כוללים תכנון, יישום ובקרה בתחומים אלה: תכניות לימודים - קביעתן והנחיית הצוות המקצועי; הכשרת מורים, השתלמויות מורים, הדרכת מורים והנחייתם; סקרים, בחינות, משוב ובקרה" (מבקר המדינה, דוח שנתי 2008) **ב59** הפיקוח על תחומי הדעת", עמ' 780.

<sup>69</sup> הכנסת - מרכז המחקר והמידע, "מחסור במורים", 3.1.2023, עמ' 35.



בניהול הכיתה, אי עמידה ביעדי משרד החינוך, בלוחות זמנים ובהספקים הנדרשים, תלונות הורים ופגיעה בקשר עימם.<sup>70</sup>

זה שנים משרד החינוך אינו מצליח להתמודד עם בעיות יסוד הפוגעות בדימוי הציבורי של המעמד המקצועי של המורה - עומס המשימות המוטל עליו, השינויים התכופים בסדרי העדיפויות הפדגוגיים המשפיעים על עבודתו, מגוון הלחצים המופעלים עליו במערכת החינוך ומחוץ לה ורמת האמון הלא-מספקת כלפיו - בעיות המשפיעות על המוטיבציה של כוח אדם חדש להשתלב במקצוע ההוראה ועל יכולתו של המשרד להבטיח מראש היצע של מורים המספק פתרון איכותי לצורך העתידי במורים בכלל ובמורים לאנגלית בפרט. הפתרונות הזמניים שמאלתרים מנהלי בתי"ס למחסור במורים בבית ספרם לא רק פוגעים בטיב ההוראה הניתנת לתלמידים, אלא מעכבים את התמודדות המשרד עם בעיות היסוד ועם גיבוש פתרונות ארוכי-טווח לנושא.

מומלץ כי משרד החינוך ישתמש במודל החיזוי כדי להפיק אומדנים עתידיים לביקוש והיצע של מורים 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 העסקה של המורים וסביבת עבודתם, אם באיכות ההוראה ואם בממשקים שבין המורה למנהל ביה"ס, לתלמידים ולהורים. כדי לעמוד באתגר זה על המשרד לפעול במשותף עם גופים שונים: המוסדות האקדמיים, המכללות להוראה, ארגוני המורים, ארגוני הורים וארגוני תלמידים, משרדי ממשלה נוספים ונציגי המגזר העסקי והחברה האזרחית - וזאת כדי לבנות קואליציית שותפים שיובילו להשגת יעד זה. מומלץ גם ללמוד מן הנעשה בעניין זה במדינות מתאימות בעולם.

### המחסור הכמותי במורים לאנגלית

עוד בשנת 2008 ציין מרכז המידע והמחקר של הכנסת במסמך שהכין על המחסור במורים במערכת החינוך<sup>71</sup>, כי לפי מידע שמסר לו משרד החינוך חסרים מורים לאנגלית: במחוזות חיפה, הצפון, המרכז והדרום ובחינוך ההתיישבותי היו חסרים אז 134 מורים לאנגלית. במחקר מדצמבר 2014 שערכו חוקרים ממכללת סמינר הקיבוצים<sup>72</sup> נמצא פער מתמשך בין הביקוש של בתי"ס למורים לאנגלית לבין ההיצע.

על פי מיפוי שערך משרד החינוך במאי 2022, היו חסרים 711 מורים לאנגלית במערכת החינוך. להלן תרשים המציג את התפלגות המחסור במורים לאנגלית לפי מחוזות המשרד:

<sup>70</sup> ברק בר-זוהר וליאת יוספסברג בן-יהושע, "מחסור במורים - רקע, אתגרים ודרכי התמודדות", מכון מופ"ת, ספטמבר 2020, עמ' 10.

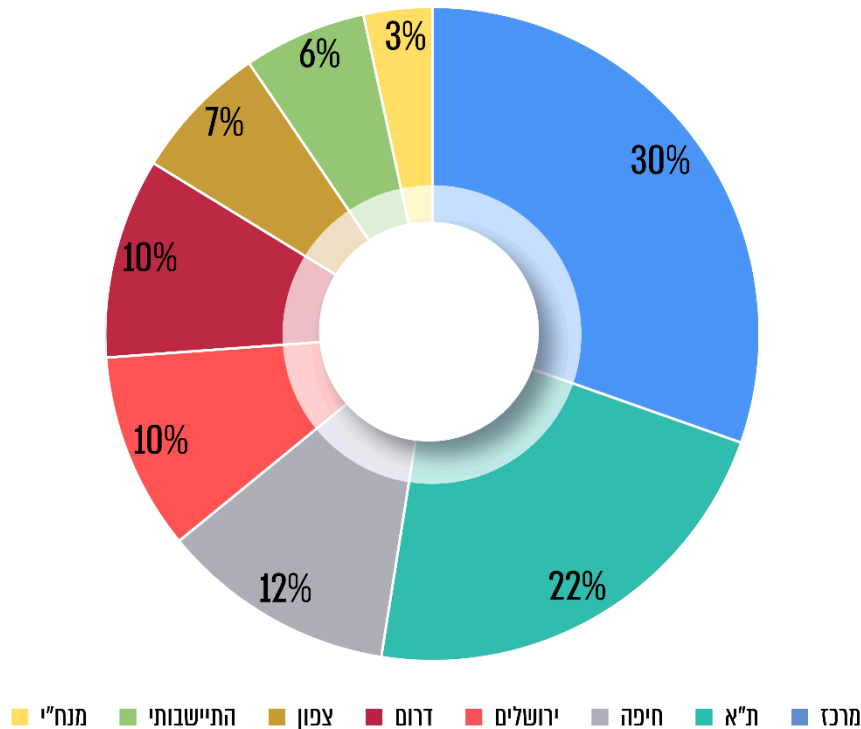
<sup>71</sup> הכנסת - מרכז המחקר והמידע, "מחסור במורים במערכת החינוך", 26.8.2008, עמ' 4.

<sup>72</sup> סמדר דוניצה-שמידט ורות זוזובסקי, "ביקוש והיצע של מורים במערכת החינוך: נקודת המבט הבית ספרית, סקר ארצי - דו"ח מחקר", מכללת סמינר הקיבוצים, דצמבר 2014, עמ' 21 - 22.





### תרשים 17 : התפלגות המחסור במורים לפי מחוזות, מאי 2022



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מהתרשים עולה כי יותר ממחצית מהמחסור במורים לאנגלית בשנת 2022 היה במחוזות תל אביב והמרכז (52%).**

### המחסור האיכותי במורים לאנגלית

על פי משרד החינוך, על המורים המלמדים אנגלית להיות בוגרי תואר ראשון לפחות ובעלי תעודת הוראה באנגלית<sup>73</sup> המחסור האיכותי במורים לאנגלית מתבטא בשיעור המורים במערכת החינוך אשר מלמדים אנגלית ואינם עומדים בתנאי ההכשרה הדרושה להוראת השפה האנגלית (להלן - אינם בעלי ההכשרה הדרושה) שקבע משרד החינוך.

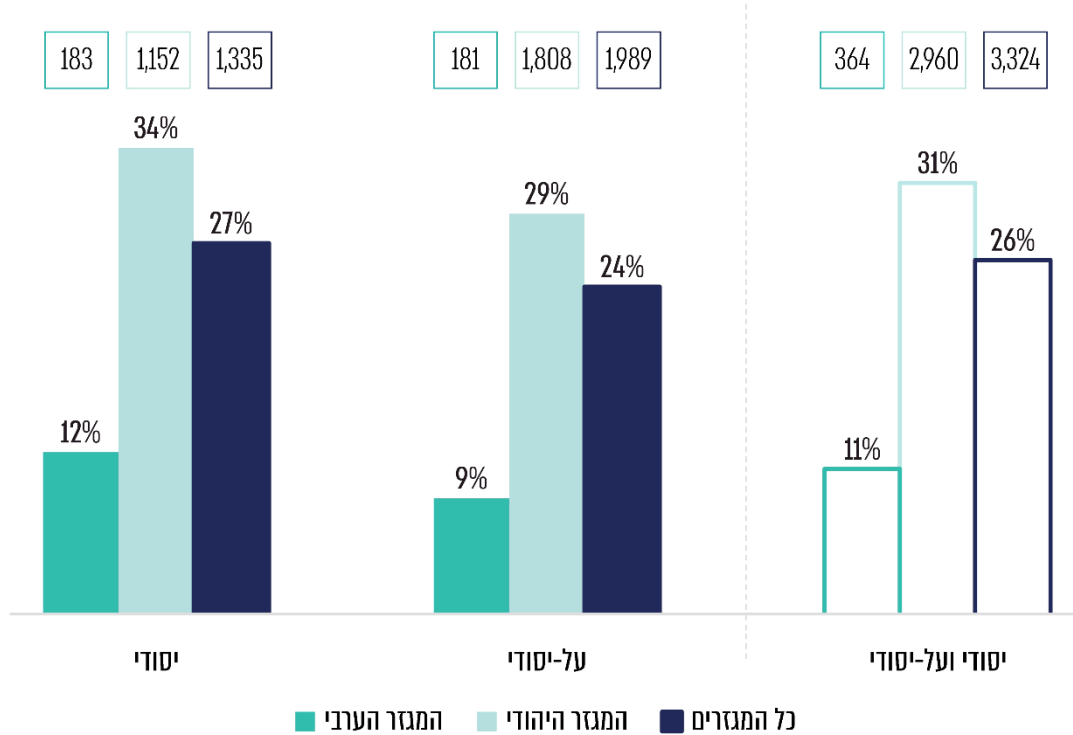
משרד מבקר המדינה בדק את המחסור האיכותי ברמה הכלל-ארצית במגזרי החינוך (המגזר היהודי והמגזר הערבי), בזרמי החינוך במגזר היהודי (החינוך הממלכתי, החינוך הממלכתי-דתי והחינוך החרדי) ובחנת חברתי-כלכלי (על פי האשכולות החברתיים-כלכליים שאליהם מסווגות הרשויות המקומיות בידי הלמ"ס)<sup>74</sup>. להלן תרשימים המציגים את המחסור בהוראה איכותית בהיבטים הללו:

<sup>73</sup> חוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 0284, "הוראת השפה האנגלית בבית הספר", סעיף 5.1, ההכשרה הדרושה להוראת השפה האנגלית, 14.2.2022.

<sup>74</sup> החישוב נעשה על פי הנתונים מתוך "קובץ מורים לאנגלית" שהתקבל מאגף בכיר כוח אדם בהוראה במשרד החינוך ביוני 2023. בקובץ נכללו נתונים של 15,456 מורים לאנגלית, אולם עבור 1,394 מורים לא היו נתוני הכשרה כלל או לא היו כל נתוני ההכשרה כדי שניתן יהיה לקבוע אם הם בעלי ההכשרה הדרושה. לפיכך בתוצאות ניתוח הקובץ המוצגות בתרשימים נכללים 14,062 מורים לאנגלית (כ-91% מכלל המורים לאנגלית שבקובץ). המורים שנמצאו בעלי ההכשרה הדרושה הם בעלי תואר ראשון לפחות או תעודת המוכרת בידי משרד החינוך כשקולה לתואר אקדמי, ובעלי תעודת הוראה באנגלית או הסמכה השקולה לתעודת הוראה כזו (כגון תעודת מורה מוסמך או מורה בכיר בעל הכשרה בהוראת אנגלית). מקצועות ההכשרה הרלוונטיים להוראת אנגלית שנכללו בקובץ הם: אנגלית, ספרות אנגלית ואמריקאית, בלשנות פדגוגית, מתודיקה להוראת האנגלית, מיומנויות תרגום אנגלית-עברית ועברית-אנגלית, הוראת אנגלית.



תרשים 18: שיעור ומספרם של המורים לאנגלית שאינם בעלי ההכשרה הדרושה לפי מגזר<sup>75</sup> ושכבת חינוך, יוני 2023



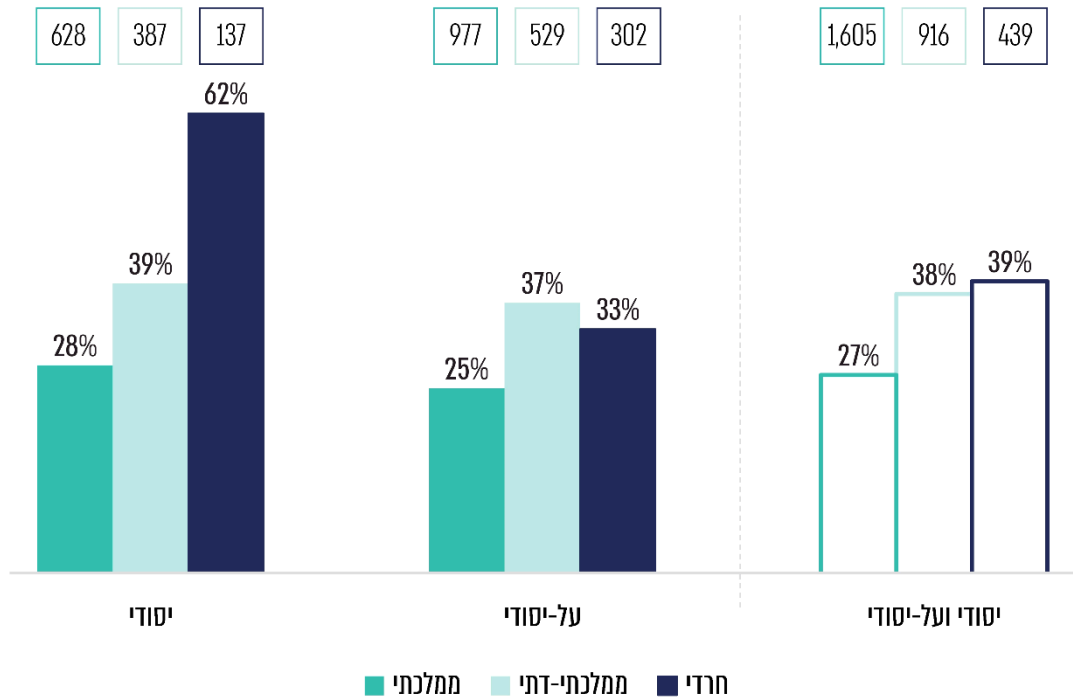
על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* עמודות "כל המגזרים" משקפות את הממוצע המשוקלל של המגזרים.

מהתרשים עולה שעל פי הנתונים ביוני 2023, כרבע מהמורים לאנגלית בממוצע בכלל מערכת החינוך אינם בעלי ההכשרה הדרושה להוראת האנגלית ושיעורם במגזר היהודי גבוה כמעט פי שלושה מזה שבמגזר הערבי (31% לעומת 11%, בהתאמה). עולה גם שהן במגזר היהודי והן במגזר הערבי שיעור המורים שאינם בעלי הכשרה דרושה גבוה בחינוך היסודי יותר מזה שבחינוך העל-יסודי (34% לעומת 29% במגזר היהודי, ו-12% לעומת 9% במגזר הערבי).

יצוין כי במגזר הערבי יש עודף מורים במקצועות ההוראה השונים ובהם אנגלית, ולפיכך מנהלי בתיה"ס יכולים לבחור את המורים בעלי ההכשרה הדרושה. במגזר היהודי, שבו יש מחסור במורים לאנגלית, מנהלי בתיה"ס נאלצים במקרים רבים לקבל מורים שאינם בעלי ההכשרה הדרושה.

<sup>75</sup> המגזר הערבי בתרשימים שבפרק זה כולל את כל מגזרי המיעוטים - הערבי, הבדואי, הדרוזי והצ'רקסי.

**תרשים 19: שיעורם ומספרם של המורים לאנגלית שאינם בעלי ההכשרה הדרושה במגזר היהודי, לפי סוג הפיקוח ושכבת החינוך, יוני 2023**



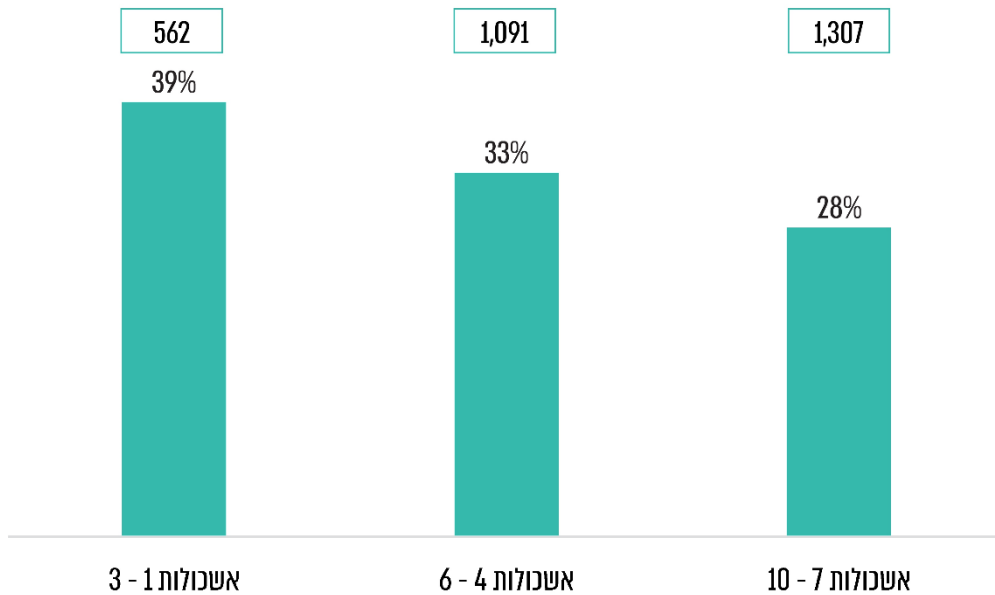
על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בכל המגזר היהודי השיעור הגבוה ביותר של מורים שאינם בעלי ההכשרה הדרושה נמצא בחינוך החרדי ובחינוך הממלכתי-דתי והוא מתקרב ל-40% (39% ו-38% בהתאמה). בכל החינוך הממלכתי 27% מהמורים לאנגלית אינם בעלי ההכשרה הדרושה, ובלט במיוחד השיעור הגבוה של מורים לאנגלית חסרי הכשרה מתאימה בחינוך החרדי היסודי - 62%.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך בנוגע לחינוך החרדי כי במכללת ירושלים פועלת תוכנית הכשרת מורים להוראת האנגלית שתרחיב את ההיצע, וכי גם המחוז החרדי במשרד פועל להרחבת תוכנית הכשרה זו ולעידוד עובדי הוראה להצטרף אליה. עוד ציין משרד החינוך כי מתקיימים תהליכי פיתוח מקצועי למורים בחינוך החרדי, שבהם ניתן דגש על מיומנויות הוראת האנגלית בחינוך היסודי כדי לצמצם את פער ההכשרה למורים בפועל.



תרשים 20 : שיעורם ומספרם של המורים לאנגלית שאינם בעלי ההכשרה הדרושה במגזר היהודי, לפי קבוצות אשכולות חברתיים-כלכליים של הרשויות המקומיות, יוני 2023



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שבחינוך במגזר היהודי ככל שהאשכולות החברתיים-כלכליים נמוכים יותר, כך גבוה יותר שיעור המורים לאנגלית שאינם בעלי ההכשרה הדרושה. באשכולות 1 - 3 שיעור המורים לאנגלית שאינם בעלי ההכשרה הדרושה עומד על 39%, ובאשכולות 7 - 10 הוא עומד על 28%.

מכל האמור לעיל עולה כלהלן:

1. כרבע מכלל המורים לאנגלית במערכת החינוך (26%) אינם בעלי ההכשרה הדרושה להוראת המקצוע - 31% מהמורים לאנגלית במגזר היהודי ו-11% מהמורים לאנגלית במגזר הערבי.
2. בחינוך היסודי שיעור המורים לאנגלית בעלי ההכשרה הדרושה (73%) נמוך מזה שבחינוך העל-יסודי (76%). נתון זה בעייתי במיוחד היות שהחינוך היסודי הוא השלב שבו לומדים התלמידים את יסודות השפה האנגלית, והוראה לא טובה בשלב זה ממורים שאינם בעלי ההכשרה הדרושה להוראת השפה עלולה לבוא לידי ביטוי אצל התלמידים בשליטה נמוכה בשפה האנגלית ובהישגים נמוכים גם בשלב החינוך העל-יסודי.
3. בחינוך היהודי יש פערים ניכרים בין שלושת זרמי החינוך: בחינוך החרדי שיעור המורים שאינם בעלי ההכשרה הדרושה הוא הגבוה ביותר (39%) - וגבוה באופן חריג בשלב החינוך היסודי (62%). נתון זה בעייתי במיוחד היות שהתלמידים בחינוך החרדי, שהם בעלי השליטה הנמוכה ביותר באנגלית מבין תלמידי מערכת החינוך, זקוקים למורים טובים ומקצועיים בעלי ההכשרה הדרושה להוראת השפה. בחינוך הממלכתי-דתי המצב טוב יותר מזה שבחינוך החרדי, אך טוב פחות בהפרש ניכר מזה שבחינוך הממלכתי (שיעור המורים לאנגלית חסרי ההכשרה המתאימה בשלב החינוך היסודי עומד על 39% בחינוך הממלכתי-דתי לעומת 28% בחינוך הממלכתי, ובשלב החינוך העל-יסודי שיעורם עומד על 37% לעומת 25%, בהתאמה).
4. בחינוך היהודי יש פערים בשיעורי המורים שאינם בעלי ההכשרה הדרושה בין האשכולות החברתיים-כלכליים: באשכולות הנמוכים 1 - 3 שיעורם גבוה יותר מזה



שבאשכולות הגבוהים 7 - 10 (39% לעומת 28%, בהתאמה). המשמעות היא, שהתלמידים ביישובים שבאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים מקבלים מורים טובים פחות משמקבלים התלמידים ביישובים שבאשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים (יצוין כי באשכולות הנמוכים ביותר מרוכזת רוב האוכלוסייה החרדית - בערים בית"ר עילית ומודיעין עילית שבאשכול 1, ובערים ירושלים, בית שמש, בני ברק ואלעד שבאשכול 2). הדבר בא לידי ביטוי גם בשיעורי הנבחנים בבחינות הבגרות ברמה של 5 יח"ל - בשנת 2021 שיעורם באשכולות הגבוהים 7 - 10 עמד על 64% מתלמידי כיתות י"ב לעומת 24% בלבד באשכולות הנמוכים 1 - 3.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך להמשיך ולשפר את מסגרת ההכשרה המקצועית של המורים לאנגלית שאינם בעלי ההכשרה הנדרשת ולתמרץ אותם להשלים אותה, תוך מתן תשומת לב מיוחדת למורים בחינוך היסודי, למורים בחינוך החרדי ולמורים ביישובים שבאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים. כך יתאפשר גם צמצום הפערים בתוך מערכת החינוך באיכות הוראת האנגלית, ולצד זאת תעלה הרמה הכוללת של איכות הוראת האנגלית בכל מערכת החינוך.

**פתרונות למחסור במורים לאנגלית במסגרת התוכנית הלאומית ואחריה**

במסגרת היעד המרכזי השלישי - "חיזוק איכות ההוראה" - נקבע כי יש לגייס מורים לאנגלית, לגייס תומכי הוראה ולגבש קהילות מורים לאנגלית.

**גיוס מורים לאנגלית**

בתוכנית הלאומית נקבע יעד שלפיו יש לגייס 1,000 מורים מקצועיים לאנגלית לשנה"ל התשע"ח, ואכן גויסו מורים במספר זה באותה שנה. יעד כזה נקבע גם לשנות הלימודים התשע"ט - התשפ"א: 1,000 מורים חדשים בכל שנה. בפועל גויסו לשנה"ל התשע"ט 1,179 מורים לאנגלית ולשנה"ל התש"ף - 1,066 מורים לאנגלית.

עלה שהמשרד לא עשה עבודת מטה לצורך קביעת היעד לגיוס מורים בתוכנית הלאומית לשנות הלימודים התשפ"א ואילך כדי שהשגת היעדים תביא לידי פתרון בעיית המחסור במורים לאנגלית.

על פי מיפוי שערך משרד החינוך במאי 2022 של המחסור הצפוי במורים לאנגלית בשנה"ל התשפ"ג עלתה תמונה זו:

לוח 2: מיפוי המחסור הצפוי במורים לאנגלית בשנה"ל התשפ"ג לפי מחוזות ושלב החינוך, מאי 2022

ספ"כ	צפון	חיפה	ירושלים	מנח"י	מרכז	ת"א	דרום	התיישבותי	סה"כ
יסודי	34	47	44	5	157	82	47	-	416
על-יסודי	14	35	25	19	58	78	23	43	295
סה"כ	48	82	69	24	215	160	70	43	711

מהלוח עולה שלפי נתוני משרד החינוך לקראת שנה"ל התשפ"ג (שהתחילה בספטמבר 2022) צפוי היה מחסור של 711 מורים לאנגלית, ומתוכם חסרים 375 מורים - יותר מהמחצית (52%) - במחוזות ת"א והמרכז.

עולה כי אף שבשנות הלימודים התשע"ח - התש"ף עמד המשרד ביעדי הגיוס שקבע ואף גייס בכל אחת משנות הלימודים התשע"ט והתש"ף מעל ל-1,000 מורים חדשים, לא נפתרה בעיית המחסור במורים. מחסור זה מצביע על כך שהיעדים לגיוס מורים שנקבעו לשנות הלימודים התשע"ח - התש"ף לא הביאו בחשבון את מלוא הגידול העתידי בביקוש למורים לאנגלית, ומעלה ספק בדבר התשתית העובדתית שעל פיה קבע המשרד את היעד לגיוס המורים בתוכנית הלאומית ל-1,000 בכל שנה.

מומלץ למשרד החינוך לקבוע את יעדיו השנתיים והרב-שנתיים שבתוכניותיו האסטרטגיות, כדוגמת התוכנית הלאומית לאנגלית, על בסיס תשתית נתונים מהימנה, ניתוח של הנתונים, קביעת תרחישים אפשריים, קביעת התרחיש הסביר שאליו ניתן להיערך, התאמת היעדים לתרחיש וקביעת המשאבים והמקורות למימושם. לצד זה מומלץ שהמשרד יקבע גם מדדים להערכה של השגת היעדים שהוא קבע. ביצוע עבודת מטה שתבחן באופן מדויק ככל הניתן את תחזיות הביקושים העתידיים למורים לאנגלית ואת הפוטנציאל של מקורות ההיצע השונים של מורים לאנגלית הכרחית כדי לקבוע מלכתחילה יעדים רב-שנתיים ריאליים לגיוס מורים שיאפשרו לפתור את בעיית המחסור או לפחות לצמצם אותה להיקף מזערי.

### גיוס מתנדבים תומכי הוראה

חוזר מנכ"ל משרד החינוך מגדיר את פעילות מתנדבים תומכי הוראה במוסדות החינוך<sup>76</sup> וקובע שהם יפעלו במוסדות החינוך שלא בשכר ובלי שיהיו יחסי עובד-מעסיק בינם לבין הבעלות המנהלת והמפעילה את ביה"ס או כל גורם אחר. המתנדב יפעל במשך שעותיי לפחות בכל שבוע לימודים ובמשך תקופה של שלושה חודשים לפחות ברציפות. התנדבותו נועדה לסייע לתלמידים ולצוות בביה"ס בתגבור הלימוד, בסיוע חברתי או רגשי ובשיעורי העשרה.

תומכי הוראה באנגלית הם מתנדבים דוברי אנגלית ברמה גבוהה, המסייעים לתלמידים בכל המגזרים ובכל שלבי הגיל, ולעיתים גם למורים. הם משובצים במוסדות החינוך בהתאם לצורכי המוסדות וליכולותיהם לספק את הפתרונות הנדרשים.

על פי מינהל עובדי הוראה במשרד החינוך, פעילות המתנדבים תומכי הוראה באנגלית מסייעת לתלמידים - הישגיהם השתפרו וכך גם התמדתם ואחריותם ללמידה. משובים שנערכו עם צוותי חינוך הצביעו בעקיבות על הערכה גבוהה לפעילות תומכי הוראה.

בתוכנית הלאומית נקבע כי המשרד גייס באמצעות שותפים מארגונים שונים כ-950 מתנדבים תומכי הוראה השולטים בשפה האנגלית ברמה גבוהה ביותר. הם ישולבו בבתי הספר בכל שכבות הגיל ויחלו בעבודתם עם פתיחת שנה"ל התשע"ח<sup>77</sup>.

**עלה שהמשרד קבע יעד למספר המתנדבים בשנים התשע"ח - התשפ"ה, אך הוא לא קבע את היקף שעות ההתנדבות אלא רק שתנאי הסף הוא שההתנדבות תהיה לפחות בת שעותיי בשבוע לימודים ולתקופה של שלושה חודשים לפחות ברציפות. יש לכך השלכה על היקף ההתנדבות בפועל כי למעשה לא ניתן למדוד אותו.**

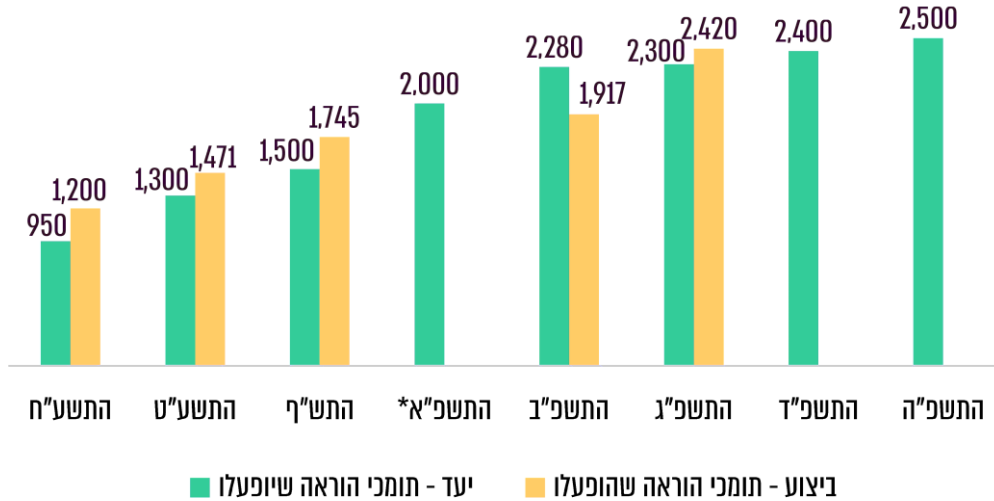
בתרשים שלהלן מוצגים היעדים למספר המתנדבים תומכי הוראה וביצועם:

<sup>76</sup> חוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 0276, "מתנדבים במוסדות חינוך - תומכי חינוך והוראה", 27.10.2021.

<sup>77</sup> משרד החינוך, "התכנית לקידום לימודי האנגלית: מערכת החינוך עוברת לאנגלית מדוברת", עמ' 4.



**תרשים 21: יעדים למספר המתנדבים תומכי הוראה באנגלית בשנות הלימודים התשע"ח - התשפ"ה וביצועם**



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* אין נתוני ביצוע לשנה"ל התשפ"א

מהתרשים עולה כי היעד שקבע משרד החינוך להפעלת מתנדבים תומכי הוראה באנגלית עלה בעקבות מהתשע"ח - 950 תומכים - ועד התשפ"ה - 2,500 תומכים. ככלל, המשרד עמד ביעד שקבע ואף מעבר לו (מלבד בשנה"ל התשפ"ב) וכך בין השנים התשע"ח והתשפ"ג הוכפל מספרם עלה מ-1,200 ל-2,420.

עלה כי מאז הפעלת תוכנית המתנדבים בהתשע"ח ובמשך שש שנות הפעלתה לא ביצע המשרד הערכה מלאה של פעילות המתנדבים תומכי ההוראה שתבחן את תרומתה לשיפור הישגי התלמידים באנגלית ולשיפור שליטתם בשפה הדבורה, למעט משובים בקרב המורים על פעילות המתנדבים תומכי ההוראה.

לאור הגידול החיובי במספר המתנדבים תומכי ההוראה והפיכתם למעשה למשאב חשוב התומך בהוראת האנגלית במערכת החינוך, מומלץ למשרד החינוך לקבוע מדדי הערכה לתוכנית ולבצע הערכה מקיפה של השפעת הפעילות על הישגי התלמידים באנגלית ועל שליטתם בשפה הדבורה וכן על השינוי בהתייחסות של התלמידים ללמידת האנגלית. הערכה כזו תסייע למשרד החינוך לקבוע מתכונת יעילה לשימוש מיטבי במשאב זה. מומלץ גם שהמשרד ימדוד את היקף שעות ההתנדבות של תומכי ההוראה כדי לבחון באופן מדויק יותר את תוצאות פעילות המתנדבים תומכי ההוראה אל מול שעות פעילותם.

### קהילות מורים לאנגלית

לצורך קידום הפיתוח המקצועי של המורים לאנגלית הקים משרד החינוך החל משנה"ל התשע"ז (2016 - 2017) קהילות לומדות של מורים לאנגלית מכל רחבי הארץ. קהילות המורים מיועדות להכשיר את חבריהן כמורים מובילים לאנגלית באמצעות הקניית מגוון כלים והעשרות, והמורים המובילים יוכלו להעביר ידע זה למורים נוספים במערכת החינוך. המורים בקהילות משתתפים בקידום הכשרתם המקצועית, שהמיקוד בה הוא על החיבור בין התיאוריה לפרקטיקה ובין הפדגוגיה לבין פתרון בעיות וכן על התמודדות עם קשיים שבהם נתקלים המורים בשטח. אחד



מהנושאים המרכזיים בקהילות הלומדות הוא קידום השפה הדבורה בכיתות, ובעיקר קידום פרקטיקות המובילות לאינטראקציה דבורה בשיעורי האנגלית.<sup>78</sup>

**מספר קהילות המורים מתחילת התוכנית הלאומית:** בשנה"ל התשע"ז פעלו 37 קהילות מורים מקוונות, וכל אחת נוהלה בידי מורה שהשתלם בהכשרה לשם כך. השתתפו בהן כ-550 מורים. בתוכנית הלאומית נקבעו יעדים למספר קהילות המורים בשנה"ל התשע"ח ולאחר מכן נקבעו יעדים גם לשנות הלימודים התשע"ט, התש"ף והתשפ"א. התוכנית המשיכה לפעול גם בהתשפ"ב והתשפ"ג, אך לא נקבעו לה יעדים, כמפורט להלן:

לוח 3: מספר קהילות המורים לאנגלית - יעדים וביצוע

התשע"ח	התשע"ט	התש"ף	התשפ"א	התשפ"ב	התשפ"ג
היעד	75	85	100	אין יעד	אין יעד
בפועל	59	62	68	אין נתון	60

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

היעד למספר קהילות המורים שיופעלו במסגרת התוכנית הלאומית גדל מ-60 בשנה"ל התשע"ח ל-100 בשנה"ל התשפ"א. מספר הקהילות שפעלו בשנים אלה אומנם עלה מ-59 בהתשע"ח ל-68 בהתש"ף, אך היעדים לא הושגו ובהתשפ"ג ירד מספר הקהילות הפעילות ל-60 (למשרד אין נתונים על השנים התשפ"א והתשפ"ב).

**הערכת ראמ"ה את קהילות המורים:** הקהילות הלומדות של המורים לאנגלית לוו בשנה"ל התשע"ח על ידי ראמ"ה בהערכה מעצבת באמצעות מחקר כמותי בקרב המורים המשתתפים בתוכנית.<sup>79</sup> ההערכה התמקדה בבחינת שביעות הרצון מהתוכנית ובבחינת העמדות כלפי מידת האפקטיביות שלה, תוך התייחסות לעובדה שמדובר בשנה השנייה להפעלתה.<sup>80</sup>

ממצאי ההערכה עלה כי שביעות הרצון הכללית של המורים מההשתתפות בקהילות ממידת הרלוונטיות שלה ומתרומתה לעבודתם גבוהה (כ-90%). ההשתתפות בקהילות מצטיירת כמעשית ורלוונטית בהשוואה להשתלמויות אחרות (כ-85% מהמורים) וכמקנה כלים יישומיים לעבודת המורה בכיתה (82%). לדעת רוב המורים, במפגשים שררה אווירת פתיחות והמשתתפים בהם נדרשו להיות פעילים (93%), נוצר בהם כר פורה ללמידת עמיתים ולהעלאת קשיים ודילמות מהעבודה השוטפת (83%) ונוצרה עבודת צוות (כ-80%). צוין גם כי חל שינוי מסוים בתפיסת ההוראה של המורים לאנגלית וכי ההשתתפות בקהילות גרמה לעיסוק רב יותר בכמה נושאים מרכזיים בהוראת האנגלית, כגון קידום השפה הדבורה בכיתות (כ-85% ציינו כי הם עוסקים בכך יותר מבעבר).<sup>81</sup>

נוכח שביעות הרצון הגבוהה של המורים המשתתפים בקהילות המורים ונוכח הערכת התרומה של ההשתתפות בקהילות לעבודתם, מומלץ כי משרד החינוך יבחן אם פוטנציאל הקהילות והמורים המשתתפים בהן מנוצל במלואו, ואם יש פער - ישלים אותו בתוספת של קהילות ושל מורים החברים בהן. מומלץ גם שהמשרד יבחן אם נדרש לעדכן את מגוון הפעילויות שהקהילות עוסקות בהן וכן שיוגדרו יעדים, הן כמותיים - מספר הקהילות והמורים שישתתפו בהן, והן איכותיים - האפקטיביות של הפעילויות שבהן הקהילות עוסקות והדרכים להערכת הישגיהן.



<sup>78</sup> משרד החינוך, "התכנית לקידום לימודי האנגלית: מערכת החינוך עוברת לאנגלית מדוברת", עמ' 4; הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), "תוכנית קהילות מורים באנגלית בשנת הלימודים תשע"ח", יוני 2019, עמ' 4.

<sup>79</sup> הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), "הערכת תוכנית קהילות מורים באנגלית בשנת הלימודים תשע"ח", יוני 2019.

<sup>80</sup> במסגרת ההערכה נערכו בין החודשים יוני לאוגוסט 2018 ראיונות טלפוניים למורים שהשתתפו בקהילות הלומדות בשנה"ל התשע"ח וכן בקרב המורים שהשתתפו גם בשנה"ל התשע"ז וגם בשנה"ל התשע"ח. על הסקר ענו 309 מורים (שיעור היענות: 78%).

<sup>81</sup> הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), "הערכת תוכנית קהילות מורים באנגלית בשנת הלימודים תשע"ח", יוני 2019, עמ' 4 - 5.





יש לראות בחיוב את הדרכים שבהן התמודד משרד החינוך לאורך שנים עם המחסור במורים לאנגלית, ובהן גיוס מורים במסגרת התוכנית הלאומית לאנגלית (גיוס של 1,000 מורים לשנה"ל התשע"ח, 1,179 מורים לשנה"ל התשע"ט ו-1,066 מורים לשנה"ל התש"ף) והפעלת מתנדבים תומכי הוראה (עלייה מהפעלת 1,200 תומכי הוראה בשנה"ל התשע"ח ל-2,420 בשנה"ל התשפ"ג). עם זאת, פתרונות אלה לא סיפקו פתרון מלא למחסור המתמשך הכמותי והאיכותי במורים לאנגלית במערכת החינוך; לפיכך מומלץ שהמשרד יגבש תוכנית אסטרטגית קבועה לחוסר במורים הן בהיבט הכמותי תוך שימוש בתשתית נתונים ותחזיות מהימנות, והן בהיבט האיכותי תוך השלמת ההכשרות הנדרשות למורים, ויפעל בעניין זה בשיתוף המל"ג אשר אחראית לתקצוב ולאיכות האקדמית של המכללות האקדמיות להוראה.

### הערכת התוכנית הלאומית לאחר שנת הפעלתה הראשונה<sup>82</sup>

נוסף על מחקר ההערכה של ראמ"ה לשנה"ל התשע"ז, ערב הפעלת התוכנית הלאומית לאנגלית, ביצעה ראמ"ה הערכה נוספת לשנה"ל התשע"ח (להלן - הערכת ראמ"ה לשנה"ל התשע"ח)<sup>83</sup>, כשנה לאחר תחילת הפעלת התוכנית. ההערכה בוצעה בבתי"ס יסודיים בלבד והתמקדה בתיאור תמונת המצב של לימודי האנגלית בהם, בעמדות כלפי התוכנית ובכמה ממרכיביה אשר יושמו בחינוך היסודי<sup>84</sup>: התוכנית להקמת ספריות כיתתיות לכיתות ד'-ו', התוכנית לגיוס מורים לאנגלית ותוכנית גיוס תומכי הוראה. יצוין שבשנה"ל התשע"ח ביצעה ראמ"ה הערכה גם לקהילות המורים לאנגלית וכי התוכנית Let's Talk הוערכה בידי חוקרים ממכללת לוינסקי.

עלה שמבין מרכיבי התוכנית הלאומית לאנגלית, ראמ"ה העריכה בשנה"ל התשע"ח את תוכנית הספריות הכיתתיות, את גיוס המורים לאנגלית ואת גיוס תומכי ההוראה וקהילות המורים לאנגלית את תוכנית Let's Talk העריכו חוקרים ממכללת לוינסקי בשנות הלימודים התשע"ט - התשפ"א. עם זאת, מרכיבים חשובים אחרים בתוכנית הלאומית לא הוערכו - ובהם תוכנית הדיבייט, תוכנית Keep Talking ותוכנית החונכות הווירטואלית, וכן גם תוכנית "סולמות" שהערכת בשנה"ל התשע"ז הייתה חלקית ולאחר מכן לא הוערכה יותר.

בהערכת ראמ"ה לתשע"ח צוין כי בשנה זו נראו בבתי"ס היסודיים "ניצנים ראשוניים של שיפור במצב לימודי האנגלית והתעוררות בקרב צוותי ההוראה בניסיון לקדם את המקצוע". עם זאת, צוין כי השיפור "מינורי" וכי עדיין קיימים קשיים וחסכים ניכרים במקצוע האנגלית, בעיקר בכל הנוגע להטרונגיות בכיתות, למשאבי ההוראה, למוטיבציה של התלמידים ולמטרות הלמידה. כמו כן נמצא כי בשנה"ל התשע"ח הידע של צוותי ההוראה בבתי"ס היסודיים על התוכנית הלאומית היה מועטה - פחות ממחצית ממנהלי בתי"ס היסודיים הכירו אותה (כ-30% מהמנהלים בבתי"ס דוברי עברית וכ-40% מהמנהלים בבתי"ס דוברי ערבית).

עוד צוין בהערכת ראמ"ה לשנה"ל התשע"ח כי בין שנות הלימודים התשע"ז והתשע"ח חלה עלייה במידת החשיבות המיוחסת למקצוע האנגלית בבתי"ס בהשוואה למקצועות אחרים, וכי גברה העשייה בקרב המנהלים והמורים לשם קידום המקצוע כדי להתמודד עם הבעיות והקשיים ולשפר את ההישגים בו. ניצני השיפור בהוראת האנגלית כללו ניסיון לפתור את בעיית ההטרונגיות

<sup>82</sup> הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), "התוכנית הלאומית לקידום האנגלית - תפיסות של מנהלים ושל מורים לאנגלית בבתי ספר יסודיים בנוגע ליישום התוכנית ולהשפעותיה בשנה"ל תשע"ח", אפריל 2019.

<sup>83</sup> במערך המחקר שולבו גישה כמותית וגישה איכותנית. בדוח הובאו הממצאים שנאספו בשנה"ל התשע"ח והוצגו עמדות ותפיסות של מנהלים ושל מורים לאנגלית במדגם של בתי"ס בחינוך היסודי בשני מגזרי השפה (עברית וערבית) בשנה"ל התשע"ח. הכלים הכמותיים כללו סקרים טלפוניים באמצעות שאלונים ייעודיים. בסקרים אלה השתתפו 416 מנהלי בתי"ס (שיעור השבה: 71%) ו-896 מורים לאנגלית (שיעור השבה: 72%) במדגם ארצי מייצג של בתי"ס יסודיים בשני מגזרי השפה (עברית וערבית) בחינוך הרשמי. נוסף על כך נדגמו 273 מנהלים ו-540 מורים אשר בבית ספרם הוקמו ספריות לאנגלית בתשע"ח ו-106 מנהלים ו-206 מורים אשר בבית ספרם נערכה תוכנית "מסע" בתשע"ח. הכלים האיכותניים כללו ראיונות עומק אישיים עם המנהל, עם רכז האנגלית ועם המורה לאנגלית ב-13 בתי ספר.

<sup>84</sup> הערכת ראמ"ה לשנה"ל התשע"ח, עמ' 5. הוערך גם מרכיב של הענקת תקציב לבתי"ס יסודיים לרכישת תוכנות באנגלית (מרכיב שהופעל רק בשנה"ל התשע"ח במסגרת התוכנית הלאומית לאנגלית ולא נכלל במסגרת ביקורת זו).



בכיתות באמצעות הוספת מורה, מעבר מדפוס הוראה פסיבי לדפוס הוראה אינטראקטיבי ומגוון יותר ובאמצעות פעילות ליצירת אווירה ונוכחות פיזית ותרבותית של השפה האנגלית.

ההמלצות בהערכת ראמ"ה לשנה"ל התשע"ח היו כלהלן:

1. חיידוד החזון של התוכנית הלאומית, הגדרת מטרותיה במבט-על והגדרת המטרות של כל אחד ממרכיביה והעברת המסרים לדרגי ביה"ס;
2. הוראה דיפרנציאלית בקבוצות קטנות כדי לתת מענה מותאם להטרונגניות הרבה ברמות הידע של התלמידים, זאת באמצעות הגדלת מספר שעות ההוראה או באמצעות הקטנת הכיתות, לרבות פיצול כיתות והקבוצות;
3. גיוס מורים איכותיים שהוכשרו להוראת אנגלית והעלאת איכות המורים הקיימים, בעיקר באמצעות פיתוח מקצועי והדרכה מקצועית;
4. העלאת המוטיבציה של התלמידים ללימוד אנגלית באמצעות הגברת ההזדמנויות לשיחות בשפה האנגלית ולמידה אינטראקטיבית וחוייתית לצד הגברת מעורבות ההורים;
5. עדכון תוכנית הלימודים;
6. קבלת תמיכה והדרכה ממוסד החינוך ביישום התוכנית ורכיביה בבתי"ס כדי לנצל את הפוטנציאל הטמון בה;
7. יצירת שיתוף פעולה בין משרד החינוך לרשויות המקומיות לקידום הוראת האנגלית.

הממצאים שעלו מהערכת ראמ"ה לשנה"ל התשע"ח בכל הנוגע לתרומת התוכנית הלאומית לאחר הפעלתה בשנה הראשונה מצביעים על סימנים חיוביים המצדיקים את המשך הפעלתה והערכתה במחקר מלווה, ואף את הרחבת ההערכה המלווה לשאר מרכיבי התוכנית הלאומית שלא הוערכו. 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 יישום התוכנית הלאומית שיספק לו מידע ותובנות, הן ברמת התוכנית הכוללת והן ברמת מרכיביה לתיקון ולשיפור תהליך יישומה. כמו כן לא נעשתה הערכה מסכמת של התוכנית הלאומית לצורך לימוד תוצאותיה והשפעותיה, אף שהיא הופסקה למעשה כבר לאחר שנה"ל התש"ף.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי התוכנית הלאומית תוכננה לחמש שנים, אולם בשל שינוי סדרי עדיפויות המשך תקצובה עבר למערכת הגפ"ן; המשרד הוסיף שהתוכנית הייתה חיובית ביסודה, וכך גם תפסו אותה המורים והתלמידים. עוד הוסיף כי התוכנית הוערכה חלקית, וכי מאז תחילת הקורונה היקף ההערכה ואופייה השתנו - מתבצעת הערכה של שתי תוכניות אחרות בתחום האנגלית (תוכנית לגיל הרך ותוכנית לתלמידי העתודה המדעית-טכנולוגית), הערכות שלהן מייחס המשרד חשיבות רבה.

הערכת תוכניות היא כלי חיוני לשיפור תפוקות המשאבים שהושקעו בתוכניות ובדרכי הפעלתן. היא מאפשרת הערכה של מידת השגת היעדים, בחינה של יעילות המשאבים שהושקעו, זיהוי נקודות החוזק והחולשה בתוכניות וסיוע בקבלת החלטות בנוגע להמשך הפעלתן. בדומה להערכה המקיפה שעשתה ראמ"ה ערב הכניסה לתוכנית הלאומית בשנה"ל התשע"ז, שנועדה לשרטט תמונת מצב של מכלול ההיבטים הנוגעים ללימודי האנגלית ולאחר מכן להערכה שעשתה ראמ"ה בשנה"ל התשע"ח - מומלץ כי משרד החינוך יקיים בקביעות הערכה של תוכניות משמעותיות שהוא מפעיל ובכלל זה תוכניות לאומיות כמו התוכנית הלאומית לאנגלית, ובהתאם לתוצאות ההערכה יגבש החלטה על תוכנית המשך לשיפור לימודי האנגלית במערכת החינוך.

מומלץ גם שהמשרד יביא בחשבון שתוכנית הגפ"ן היא תוכנית המהווה מאגר תוכניות העומדות לבחירת ביה"ס, אשר מתעדכן מעת לעת; תוכנית הגפ"ן מתבססת על שימוש בתקציב תוספתי שנתי, ולכן לא ניתן להתייחס לתוכניות לקידום אנגלית הנכללות בתוכנית הגפ"ן כאל מענה חלופי מלא לתוכנית לאומית יסודית ומקיפה.



## הפסקת הפעלתה של התוכנית הלאומית לאנגלית בשנה"ל התשפ"א

עלה שאף 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 מרכיבי התוכנית הלאומית לא תוקצבו לשנה"ל התשפ"א ולא הופעלו בה (תוכנית הספריות הכיתתיות, תוכנית Keep Talking, תוכנית החונכות הווירטואלית שלא תוקצבה ולא נמשכה כבר בשנה"ל התש"ף) או שתקצובן והיקף הפעלתן צומצמו מאוד (תוכנית "סולמות").

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי הוא נאלץ לבצע קיצוצים משמעותיים בתוכנית הלאומית לאנגלית החל בשנה"ל התשפ"א, בשל הסטט משאבים להתאמת הלמידה מרחוק שנדרשה בעקבות משבר הקורונה.

המשרד לא קיבל החלטה רשמית על סיום התוכנית הלאומית ולפיכך גם לא הפיק ממנה לקחים להמשך כדי לוודא שהיא משיגה את יעדיה. לא נערך מעקב מסודר אחר אותם רכיבי התוכנית הלאומית 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 ללימודי האנגלית.

בספטמבר 2019 פרסם המשרד תוכנית לימודים חדשה באנגלית לחינוך היסודי ובפברואר 2020 הוא פרסם תוכנית לימודים חדשה באנגלית לחטיבת הביניים.

תוכניות הלימודים באנגלית קובעות את התכנים ואת השיטות של הוראת האנגלית ואינן מיועדות לפתור בעיות יסודיות במערך הוראת האנגלית כפי שתוכנית אסטרטגית אמורה לעשות. לפיכך, משנה"ל התשפ"א פועלת מערכת החינוך ללא תוכנית אסטרטגית חדשה ללימודי אנגלית וזאת אף שמרבית היעדים של התוכנית הלאומית משנת 2017 לא הושגו (פתרון בעיית המחסור הכמותי והאיכותי במורים לאנגלית) או שלא ידוע באיזו מידה הן הושגו (שיפור איכות ההוראה והעלאת רמת השפה הדבורה בקרב התלמידים). בה בעת נוספו אתגרים חדשים לקידום הידע והמיומנויות של התלמידים באנגלית ובהם הטמעת עקרונות ה-CEFR בהוראת השפה; ביצוע סקרי הערכה ומדידה ארציים חיצוניים באנגלית לתלמידי חטיבות הביניים בפורמט חלופי למיצ"ב; העלאת רמתם של בוגרי מערכת החינוך באנגלית בהתאם לדרישות האנגלית במערכת ההשכלה הגבוהה; היערכות למבחן פיזה ב-2025 שלראשונה יכלול גם פרק באנגלית והכנת התלמידים לקראתו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי הוא יגבש תוכנית המשך או תוכנית חלופית לתוכנית הלאומית לאנגלית המקורית, לצורך השגת יעדי המשרד כפי שהוגדרו ובהתחשב במטרות נוספות שעולות מתוך תוצאות המלחמה שפרצה בשבעה באוקטובר והפינוי של תלמידים רבים מביתם ומבית ספרם. המשרד יערוך מעקב והערכה של תוכנית זו באמצעות ראמי"ה כדי לוודא שבוגרי מערכת החינוך ישתלבו בהצלחה בשוק העבודה ובמערכת ההשכלה הגבוהה, בין השאר בהתבסס על כישורי השפה האנגלית שאותה הם ירכשו במסגרת לימודיהם במערכת החינוך.

## עדכון תוכניות הלימודים באנגלית ב-2019 בהתאם לעקרונות ה-CEFR

בספטמבר 2019 פרסם המשרד את תוכנית הלימודים החדשה באנגלית לחינוך היסודי ובפברואר 2020 הוא פרסם את תוכנית הלימודים החדשה באנגלית לחטיבת הביניים. שתי התוכניות מתבססות על עקרונות בין-לאומיים להוראת שפה - ה-CEFR. גם לימודי האנגלית בחטיבה העליונה ברמות של 3, 4 ו-5 יחידות לימוד הותאמו לעקרונות ה-CEFR, המתוארים להלן (להלן - התוכנית החדשה).

**עקרונות ה-CEFR להוראת שפה:** ה-CEFR שבה בחר משרד החינוך כמסגרת הלימודים להוראת האנגלית, מכוונת להקנות ידע בשפה שיאפשר תקשורת ומיומנויות להתנהלות אקטיבית כדי שהשפה הנרכשת תהיה שפה שימושית. מטרה זו מושגת באמצעות מערך של



סטנדרטים ומושגים משותפים להוראה ולהערכה של שפות זרות באירופה, כולל אנגלית<sup>85</sup>. היא מבוססת על מחקר חינוך שפה, מדגישה את האופי הרב-ממדי של למידת השפה ומקדמת אימוץ של שיטות הוראה מתקדמות, של חומרים ושל כלים. היא גם מגדירה דרגות בקיאות בשפה הנרכשת המאפשרות למדוד את התקדמות הלומדים בכל שלב למידה וכן בראייה ארוכת-טווח.

על פי תפיסת משרד החינוך, ה-CEFR אמורה לשמש בסיס להמשגה מחדש של החינוך לשפה האנגלית והתאמתה למאפיינים ולצרכים של התלמיד בישראל, וזאת באמצעות הטמעת עקרונותיה בתוכניות הלימודים, בדרכי הערכת הישגיהם באנגלית ובפיתוח המקצועי של המורים.

**לימודי אנגלית לפי שלבי הגיל בהתאם לעקרונות ה-CEFR:** הלוח שלהלן מציג את היקף לימודי האנגלית ואת מטרת תוכנית הלימודים בכל אחד משלבי החינוך השונים.

לוח 4: היקף לימודי האנגלית ומטרת תוכנית הלימודים החדשה בכל אחד משלבי החינוך<sup>86</sup>

שכבת הגיל	היקף הלימודים	מטרת תוכנית הלימודים
א' - ב'	בחירה - שעתיים שבועיות	התמקדות בשפה דבורה ובמוכנות לקריאה
ג'	שעתיים שבועיות	יכולת להבין שאלות קצרות ופשוטות
ד' - ו'	ארבע שעות שבועיות - בכל שנה	יכולת להבין מידע קונקרטי בנושאים מוכרים מחיי היום-יום והבנת משפטים המתארים מראה פיזי ופריטים מוכרים
ז' - ט'	ארבע שעות שבועיות - בכל שנה*	יכולת להבין ביטויים והקשרים הנוגעים לפעילויות שגרתיות (כגון קניות)
	ארבע או חמש שעות שבועיות בהתאם לרמת הלימוד של התלמיד	יכולת להבין נושאים הקשורים לעניינים שנתקלים בהם בקביעות
		יכולת להבין הרצאות ולהשתלב בוויכוח תחרותי (debate)

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* במגזר הערבי - 13 שעות לימוד שבועיות בשלוש שנים.

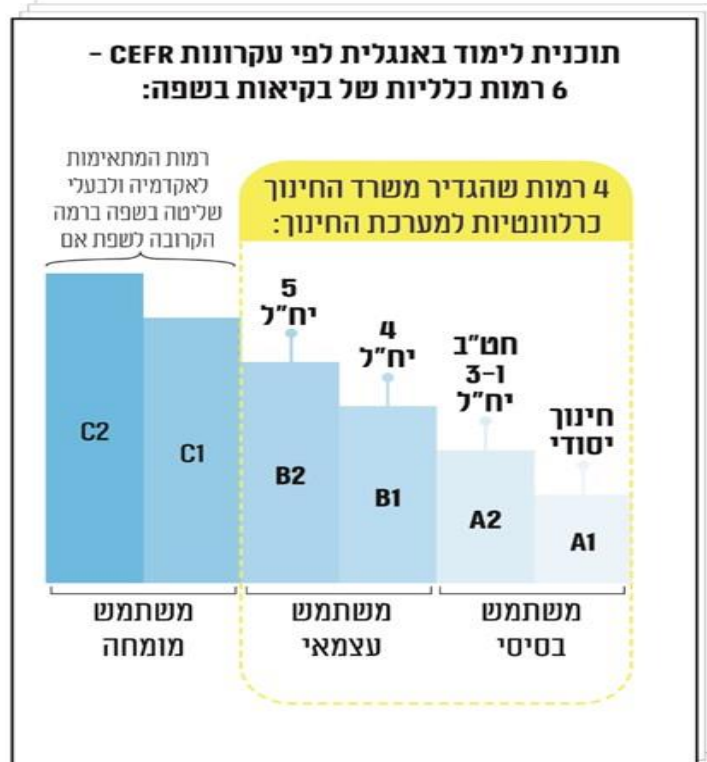
לפי עקרונות ה-CEFR יש שש רמות כלליות של בקיאות בשפה - החל ממשתמש בסיסי (שתי רמות A1 - A2 המתקדמת יותר), משתמש עצמאי (שתי רמות B1 ו-B2 המתקדמת יותר) ומשתמש מומחה (שתי רמות C1 ו-C2 הגבוהה ביותר). משרד החינוך הגדיר את ארבע הרמות מ-A1 ועד B2 כרלוונטיות למערכת החינוך, כמתואר בתרשים להלן:

85 English Curriculum 2020, English Language Education, Pedagogical Secretariat - Language Department, Ministry of Education, State of Israel, November 2020, p.12.

86 חוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 0284, "הוראת השפה האנגלית בבית הספר", 14.2.2022; מסמך משרד החינוך, "English Curriculum 2020 For Elementary School", ספטמבר 2019; מסמך משרד החינוך, "English Curriculum 2020 For Junior High School", פברואר 2020.



### תרשים 22 : רמות הבקיאות בשפה לפי עקרונות ה-CEFR



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בכל אחת מרמות הבקיאות - A1, A2, B1, B2 - של תוכניות הלימוד משולבות ארבע פעילויות השפה - קבלה, הפקה, אינטראקציה ותיווך הן בדיבור (שפה דבורה) והן בכתב (שפה כתובה). למשל, בשפה דבורה ברמה A1 (בי"ס יסודי) נדרש להבין מידע קונקרטי על נושאים מוכרים מחיי היום-יום, וברמה B2 (בגרות 5 יח"ל) נדרשת הבנת דיבור בנושאי קונקרטיים וגם מופשטים; בשפה כתובה ברמה A2 (חטיבות ביניים ובגרות 3 יח"ל) נדרשת יכולת לכתוב משפטים מקושרים ביניהם באמצעות מילות חיבור פשוטות כמו 'ו', 'אבל' ו'כי', וברמה B1 (בגרות 4 יח"ל) נדרשת יכולת לכתוב טקסטים פשוטים על נושאים מוכרים, תוך קישור המשפטים לתוכן רציף.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי המפמ"רית לאנגלית הציבה סטנדרט ברמה הבין-לאומית להוראת השפה האנגלית [ה-CEFR]; סטנדרט זה משמש מצפן השכלתי וחינוכי בפיתוח תכניות הלימודים, חומרי הלמידה ומערכי הערכת ההוראה והלמידה, והוא משמש בסיס משותף להוראת השפה. לדעת המשרד, המהלך מאפשר למורים חופש פדגוגי בהוראת האנגלית ומאפשר לתלמידים למידה עצמאית, קבוצתית ומתוקשבת.



התוכנית הלאומית משנת 2017 היא המהלך המרכזי והחשוב ביותר שעשה משרד החינוך לקידום לימודי האנגלית ורמת התלמידים באנגלית בעשור האחרון. התוכנית ביקשה לספק פתרונות לפערים מרכזיים במגוון היבטים של הלימוד, של ההערכה ושל ההוראה לשם שיפור רמת התלמידים והישגיהם בכל שלבי החינוך. עם זאת עולה כי התוכנית הלאומית, על מגוון מרכיביה, נוהלה ויושמה באופן שלא איפשר לנצל את מלוא הפוטנציאל שלה במסגרת היעדים שנקבעו לה.

תוכניות המשנה שהופעלו בתוכנית הלאומית אומנם יושמו בהיקף ניכר, אולם באופן חלקי ביחס ליעדים שנקבעו להם; חלקן הסתיימו בשנה"ל התש"ף אף שנקבעו להן יעדים גם לשנים שלאחריה וחלקן נמשכו גם לאחר הפסקת התוכנית הלאומית בהיקף מצומצם יותר, ללא מעקב



ובקרה סדירים ולא כחלק מתוכנית אסטרטגית בתחום לימודי האנגלית. לרובן לא בוצעה הערכה ולא נבדקה השפעתן על מידת ההתקדמות - אם הייתה - בהשגת יעדי התוכנית הלאומית.

התוכנית הלאומית, על חלק גדול ממרכיביה, הופסקה למעשה לאחר שנה"ל התש"ף, ללא החלטה רשמית, בלי שנאספו נתונים על עמידה ביעדיה כבסיס להמשך הפעלת מרכיביה או לשם יצירת מתווים חלופיים, בלי שנבדקה השפעתה ובלי שהופקו לקחים מיישומה וכן ללא הכנת תוכנית המשך אסטרטגית. בפועל, במהלך שנת הלימודים התש"ף פרסם המשרד תוכניות לימודים חדשות באנגלית לחינוך היסודי ולחטיבת הביניים, אך הן היו תוכניות לימוד שקובעות תכנים ושיטות של הוראת האנגלית ואינן בגדר תוכנית אסטרטגית המיועדת לפתור בעיות יסודיות במערך הוראת האנגלית.

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 יעדיה של 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 וגם בפיתוח המקצועי של המורים. זאת כדי שבוגרי מערכת החינוך ישתלבו בהצלחה במוסדות להשכלה גבוהה ובשוק העבודה לצד בחינת המשאבים והאמצעים שניתן להקצות באופן יעודי לשם כך.

### תהליכי הטמעה - פיתוח מקצועי והדרכה

#### הטמעת עקרונות תוכנית הלימודים החדשה בפיתוח המקצועי של המורים לאנגלית

במסגרת תהליכי הפיתוח המקצועי של המורים עליהם להתעדכן בדגשים ובחידושים החלים מדי פעם בפעם באופני ההוראה ובתוכנית הלימודים, וכך גם המורים לאנגלית<sup>87</sup>.

בהתבסס על המידע שאסף משרד מבקר המדינה מהמפקחות לאנגלית מפורטים בלוח שלהלן הנתונים על הפיתוח המקצועי של המורים לאנגלית בנושא תוכנית הלימודים החדשה בשנות הלימודים התש"ף - התשפ"ג, לפי מחוזות.

לוח 5: הפיתוח המקצועי של המורים לאנגלית בשנות הלימודים התש"ף - התשפ"ג

מחוז הצפון	מחוז חיפה	מחוז המרכז	מחוז תל אביב	מחוז ירושלים ומנח"י	מחוז הדרום	מחוז החרדי	המינהל לחינוך התיישבותי	
2,550	1,578	2,478	2,122	1,924	1,990	1,260	1,241	מספר המורים לאנגלית במחוז
1,139	177	113	איך למשרד נתונים	איך למשרד נתונים	301	346	662	מספר המורים לאנגלית שהשתלמו בהטמעת ה-CEFR / תוכנית הלימודים החדשה
44.7%	11.2%	4.6%			15.1%	27.5%	53.3%	שיעור המורים לאנגלית שהשתלמו

על פי נתוני המפקחות על האנגלית במחוזות משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה מהלוח כי הנתונים בסוף שנה"ל התשפ"ג - לפי דיווחי המפקחות לאנגלית למשרד מבקר המדינה - מראים כי ארבע שנים לאחר שהחלה תוכנית הלימודים החדשה לפעול, מתוך למעלה מ-11,000 מורים בשישה מחוזות (הצפון, חיפה, המרכז, הדרום, החרדי וההתיישבותי) כ-8,300 מורים (כ-75%) עדיין לא השתתפו בהשתלמות בנושא הטמעת עקרונות ה-CEFR ותוכנית

<sup>87</sup> חוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 0284, "הוראת השפה האנגלית בבית הספר", 14.2.2022. ראו גם ביטאון מכון מופ"ת בנושא "פיתוח מקצועי אפקטיבי: הישגים וחסמים", פברואר 2019.



הלימודים החדשה; במחוז המרכז היה שיעור המורים שהשתלמו הקטן ביותר - פחות מ-5%, ובמינהל לחינוך התיישבותי היה שיעור המורים שהשתלמו הגבוה ביותר - כ-53%. יתר על כן, אף שבמחוזות תל אביב וירושלים ומנח"י יש למעלה מ-4,000 מורים (כ-26% מכלל המורים לאנגלית), למשרד אין נתונים כמה מהם השתלמו.

נוכח דיווחי המפקחות לאנגלית למשרד מבקר המדינה, ולפיהם רק 25% מהמורים לאנגלית השתלמו בנושא הטמעת עקרונות ה-CEFR ותוכנית הלימודים החדשה באנגלית, מומלץ שהמפמ"רית והמפקחות לאנגלית, בשיתוף מינהל עובדי הוראה, יכינו תוכנית שתעודד את המורים לאנגלית להשתתף בהשתלמויות בנושא, יבחנו מה הם החסמים שבגינם רק מיעוטם השתתפו עד כה בהשתלמויות ויפעלו לספק להם פתרון. בכך יביא המשרד לידי שיפור רמתם המקצועית של המורים לאנגלית ולהעלאת איכות ההוראה של המקצוע במערכת החינוך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי מאז עדכון תוכנית הלימודים באנגלית, הפיקוח על הוראת האנגלית מציע למורים השתלמויות בנושא תוכנית הלימודים המועדכנת וכן מסגרות של קהילות לומדות, שגם בהן ניתנת הכשרה בנושא תוכנית הלימודים החדשה. נוסף על כך, תוכנית הלימודים החדשה היא חלק בלתי נפרד מתוכניות הלימודים במכללות להכשרת מורים, והיא גם מופיעה באתר האינטרנט ונגישה לכל מורה. עוד ציין המשרד בתשובתו כי הפיקוח על הוראת האנגלית מעודד ומשיך לעודד מורים לאנגלית לקחת חלק בפיתוח מקצועי, וכי הדבר ייעשה באמצעות המפקחות המחוזיות בכמה דרכים: פתיחת השתלמויות נוספות במחוזות, פתיחת השתלמויות ארציות מקוונות שיכולות לכלול אוכלוסייה רחבה יותר, תגמול המורים המשתלמים בבדיקה של בחינות בגרות<sup>88</sup> ומינוי של מורים משתלמים לתפקידי הדרכה.

### הקצאת משאבי הדרכה מחוזיים לבתי הספר בכל שלבי החינוך

משרד החינוך מעסיק עובדי הוראה בתפקידי הדרכה (להלן - מדריכים) במערכת. ההדרכה מכוונת בעיקרה למוסד החינוכי ולעובדי ההוראה שבו. ההדרכה אינה בגדר חובה ועל בית הספר לבקש אותה; היא נועדה בין השאר לשפר את איכות ההוראה ולקדם את הפיתוח המקצועי-פדגוגי של עובדי ההוראה במערכת החינוך, וכך גם לשפר את הישגי התלמידים. ההדרכה מכוונת לטיפול במיומנויות יסוד, בתוכניות הלימודים ובתחומי לימוד וחינוך ערכיים לפי הדגשים והקדימויות של המשרד<sup>89</sup>.

על פי חוזר המנכ"ל בנושא עובדי הוראה בתפקידי הדרכה (להלן - חוזר מנכ"ל בנושא הדרכה), ההדרכה היא מרכיב חשוב ומרכזי בתהליך התפתחותם המקצועית של עובדי ההוראה במערכת החינוך, ומשרד החינוך מייחס לו חשיבות רבה ככלי לשיפור איכות ההוראה ולהתפתחותם המקצועית של עובדי ההוראה. על המדריכים ללוות את המורים ולתמוך בהם כשותפים לעבודה החינוכית ולא כפיקוח.

חוזר המנכ"ל בנושא הדרכה קובע שעל המדריכים להכין תוכניות עבודה שנתיות שבהן מוגדרים יעדים אופרטיביים, כמותיים ומדידים לצורך השגת מטרות ההדרכה בתחומים השונים. את תוכנית ההדרכה מאשר מנהל בית הספר<sup>90</sup>.

על פי החלטת הממשלה בנושא "התוכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך"<sup>91</sup>, משנה"ל התשפ"ג הועברה האחריות לרכש רוב משאבי ההדרכה המחוזיים למנהלי בתי"ס והם המחליטים אילו ימי הדרכה לליווי המורים יירכשו. בהתאם לכך מקצים המחוזות את המדריכים לפי המידע שנאסף מהמפקחות על האנגלית<sup>92</sup>.

<sup>88</sup> הכנסה נוספת למורים שבוחרים לבדוק בחינות בגרות.

<sup>89</sup> חוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 8.3-4, "עובדי הוראה בתפקידי הדרכה", 1.10.2003.

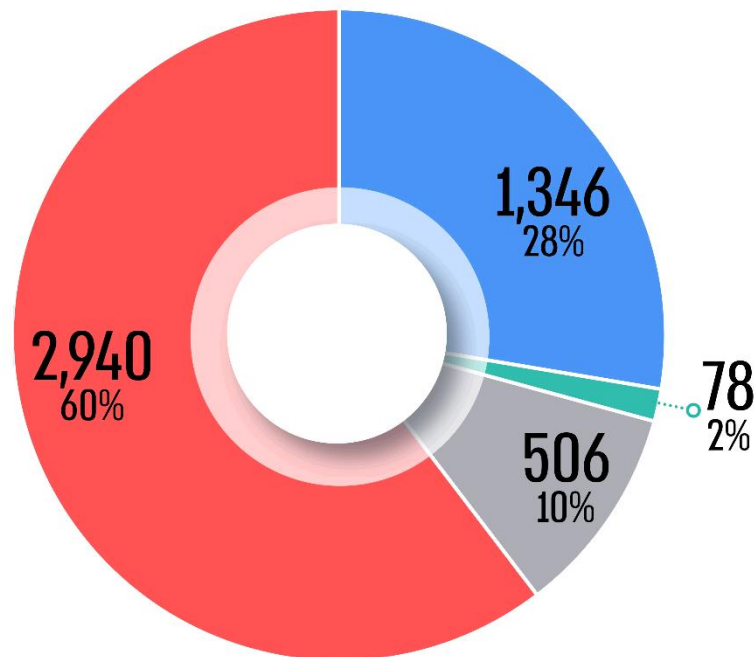
<sup>90</sup> שם.

<sup>91</sup> החלטת הממשלה 226, "התוכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך" (1.8.2021).

<sup>92</sup> עד שנה"ל התשפ"ב מימן משרד החינוך את ימי ההדרכה מתקציב המשרד שיועד להדרכה (בסיס התקציב) ומתקציבי יחידות המטה במשרד, שסיפקו לבתי"ס את ההדרכה בתחומים ייעודיים.



**תרשים 23 : בתי"ס שקיבלו הדרכה באנגלית ובתי"ס שהיו הפוטנציאליים לקבלת הדרכה באנגלית בשנה"ל התשפ"ג**



- בתי"ס שקיבלו הדרכה
- בתי"ס שרצו הדרכה ולא קיבלו
- בתי"ס שניזקקו להדרכה ולא ביקשו
- בתי"ס אחרים

על פי תשובותיהן של המפקחות על האנגלית במחוזות משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי לפי דיווחי המפקחות לאנגלית למשרד מבקר המדינה, הנתונים בסוף שנה"ל התשפ"ג מראים כי כ-28% מכלל בתי"ס (1,346 מתוך 4,870 בתי"ס) קיבלו הדרכה באנגלית ממדריכים שזה תפקידם. כ-10% מכלל בתי"ס ניזקקו להדרכה אולם לא ביקשו לקבלה וגם לא קיבלו (506 מבתי"ס), ולפי תשובות המפקחות מרביתם משתייכים למחוז הצפון (349 בתי"ס - 69%). 78 בתי"ס ביקשו לקבל הדרכה אך לא קיבלו אותה (2% מכלל בתי"ס).

בתרשימים שלהלן מובאות דוגמאות לתשובות המפקחות לאנגלית על השאלון של משרד מבקר המדינה על הסיבות לכך שלא ניתנה הדרכה לבתי הספר ועל הקשיים במתן ההדרכה בפועל:





**תרשים 24: הסיבות לאי מתן הדרכה מחוזית תרשים 25: הקשיים העיקריים בעבודת לבתי ספר המדריכות בבתי הספר**



על פי תשובותיהן של המפקחות על האנגלית במחוזות משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתשובות המפקחות על האנגלית על השאלון שהפיץ להן משרד מבקר המדינה עולה שיש קשיים הפוגעים בטיב ההדרכה ובהיקפה, ובהם בעיות לוגיסטיות כפיזור גיאוגרפי גדול המקשה על הנגשת ההדרכה ומחסור במדריכים מקרב המורים לאנגלית; לצידן, חוסר הבנה של בתי"ס ביחס לתפקיד המדריך ואי-הסדרת ליקוייה של פעילותו בביה"ס המונעת לנצל את יתרונות ההדרכה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי ישנה בעיית מחסור בתקציב לימי הדרכה וגם מחסור במדריכים, הנובע מצורת העסקתם הזמנית (הם "מפוטרים" בכל שנה מחדש), אשר מוכתבת למשרד החינוך על ידי משרד האוצר. עוד ציין המשרד בתשובתו כי אכן יש קושי שנובע מפיזור גיאוגרפי גדול של בתי הספר במחוזות השונים, אולם המשרד מאפשר הדרכה היברידית, הכוללת הדרכה מקוונת, כדי להתגבר על המרחקים הגיאוגרפיים. כמו כן, בתי ספר יכולים לבחור מדריכים באמצעות תקציב הגפ"ן שלהם כדי לתעדף הדרכה באנגלית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבצע בשיתוף משרד האוצר בחינה של משאבי ההדרכה, המחסור במדריכים ואופן העסקתם ולגבש יחד מענה ארוך טווח שיוכל לפתור את הבעיה הממושכת של המחסור הכרוני במשאבי הדרכה ובמדריכים במערכת החינוך.

ההדרכה היא כלי ההטמעה המרכזי והחשוב ביותר שמעמיד המחוז לרשות בתי"ס בכל שלבי החינוך. מומלץ כי המפקחות יתכננו את ימי ההדרכה באופן שיאפשר לנצל משאב זה ביעילות, ובכלל זה יתאמו את הציפיות מול מנהלי בתי הספר בנוגע להדרכות שיבוצעו - מועדן, תוכן וצוות ההוראה שיודרך, ויקבעו את הפיזור הגיאוגרפי של ההדרכות כך שיום הדרכה ינוצל ביעילות. מומלץ גם שהמפמ"רית לאנגלית והמפקחות יגבשו ביחד עם מינהל עובדי הוראה תוכנית רב-שנתית לגיוס מדריכים להוראת אנגלית ויודאו שהמורים בכל בתי"ס מקבלים הדרכה מתאימה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי נושא ההדרכה עולה השנה בהשתלמות הייעודית למפקחות על האנגלית, אשר שוקדות על הכנת תוכנית פעולה להדרכה, תוך חשיבה מערכתית על צורכי בתי הספר, הפיזור הגיאוגרפי שלהם וגיוס מדריכים מתאימים מקרב המורים. נוסף על כך, בשנות הלימודים התשפ"ג - התשפ"ד הופעלה השתלמות ייעודית שבה השתתפו 150 מדריכים מכל הארץ.



## הוראת אנגלית בגני הילדים ובכיתות א'-ב'

### נייר העמדה בנוגע לגיל המיטבי לתחילת לימוד שפה זרה

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך מפברואר 2022 בנושא הוראת האנגלית<sup>93</sup> חובה ללמד אנגלית בכל המגזרים מכיתה ג' ועד לסיום בית הספר התיכון<sup>94</sup>. עד לפרסום החוזר חלה החובה מכיתה ד'<sup>95</sup>, אם כי רוב בתיה"ס היסודיים החלו בלימודי אנגלית כבר בכיתה ג' וחלקם אף בכיתה א' או בכיתה ב'. ממסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מדצמבר 2016<sup>96</sup> עולה כי 26% מבתיה"ס היסודיים הרשמיים בכל המגזרים החלו ללמד אנגלית בכיתה א', 24% החלו ללמד בכיתה ב', 45% - בכיתה ג' ורק 5% מבתיה"ס החלו ללמד אנגלית בכיתה ד'. בסך הכול, ב-57% מבתיה"ס בחינוך היהודי מתחילים ללמוד אנגלית בכיתות א' או ב' לעומת 31% מבתיה"ס בחינוך הערבי. לפי המסמך, הסיבות העיקריות שצינו מנהלי בתיה"ס לאי-לימוד השפה האנגלית בכיתות א'-ב' היו היעדר הקצאת שעות מתאימה ממשרד החינוך, היעדר הנחיה מקצועית של משרד החינוך ללמד בגיל זה, מתן עדיפות ללמוד קודם את שפת האם ולשלוט בה, מחסור במורים מתאימים או בתוכנית לימודים מתאימה והיעדר תרומה לימודית ללימודי אנגלית בגיל צעיר יותר.

קיימת מחלוקת בין חוקרים בנוגע לגיל המתאים לתחילת הרכישה של שפה זרה. על פי נייר עמדה ממרץ 2018 שגיבשו המפמ"רית לאנגלית, מנהלת אגף קדם-יסודי ומ"מ המדען הראשי בשיתוף האגף לאסטרטגיה ותכנון וראמ"ה (להלן - נייר העמדה), חלק מהחוקרים החזיקו בדעה שבגילים המוקדמים המוח גמיש יותר ומסוגל לקלוט ביתר קלות שפות זרות, ואחרים בדעה שלגיל מוקדם אין כל יתרון, וכי למידת שפה זרה בגיל צעיר מדי עלולה לפגוע ביצירת תשתית חזקה של מיומנויות כתיבה וקריאה בשפת האם, שהן חיוניות ללמידה בכל תחום. על פי הסיכום של נייר העמדה, אם יש הזדמנות להגדלה ניכרת של ההשקעה הציבורית בהוראת אנגלית, סביר כי השקעה בשנים המאוחרות של ביה"ס היסודי או בחטיבות הביניים תניב חוזר גבוה יותר על ההשקעה מבחינת סיפור הישגי תלמידים. זאת בהשוואה להחזר על ההשקעה בהוראת אנגלית כשפה זרה בגנים.

### התוכנית ללימוד אנגלית בגיל הצעיר (פיילוט בשנה"ל התשפ"ג)

בשנה"ל התשפ"ב (2021 - 2022) החליט משרד החינוך על הפעלת תוכנית ללימוד אנגלית בגני הילדים ובכיתות א'-ב' כפיילוט שיתחיל בשנה"ל התשפ"ג (2022 - 2023) בכמה מאות גנים ובתי"ס יסודיים, ויורחב לאחר מכן (להלן - פיילוט התוכנית ללימוד אנגלית בגיל הצעיר או הפיילוט). נקודת המוצא של המשרד בביצוע הפיילוט התבססה על מחקרים של למידת אנגלית בגיל הצעיר המראים שהתחלת לימודי אנגלית בגיל צעיר מסייעת ללמידת השפה בשנים שלאחר מכן ולשליטה טובה יותר בה אם הדבר נעשה באופן מתוכנן ומקצועי. לצורך כך יש להקפיד על החשיפה לשפה, שהיא גורם מכריע ברכישת השפה, על הקניית חוויה מהנה בלמידת השפה כדי לפתח גישה חיובית כלפי המשך למידת האנגלית, ועל רצף הלמידה בין הגן לכיתות א'-ב' ולהתחלת הלמידה הפורמלית (כיתה ג').

פיילוט התוכנית ללימוד אנגלית בגיל הצעיר התבסס על כמה עקרונות ובהם: לעורר עניין וסקרנות בקרב התלמידים באמצעות חוויות למידה חיוביות ולשקף לתלמידים את תהליכי הלמידה שהם חווים ועיסוק בפעילויות מגוונות של התנסות באמצעות אומנות, משחקים, שירים וסרטונים. לשם כך יקבלו הגנים ובתיה"ס שישתתפו בפיילוט ערכות למידה, יופעל לשימוש פורטל ובו הצעות להפעלת התלמידים, שיכלול למשל סרטונים, שירים, קובצי שמע וסדרות קצרות, הגנות והמורות ישתלמו בהדרכה בהיקף של 30 שעות ויקבלו ליווי ממדריכות אנגלית שסייעו להן בהפעלת התוכנית. נקבע גם כי הפיילוט ילווה במחקר הערכה של ראמ"ה.

<sup>93</sup> חוזר מנכ"ל מספר 0284, "הוראת השפה האנגלית בבית הספר", 14.2.2022.

<sup>94</sup> חובה זו חלה על כל מוסדות החינוך הרשמי ומוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי (מוכשר).

<sup>95</sup> חוזר מנכ"ל תשע"ח/11, "הוראת השפה האנגלית בבית הספר", 9.7.2018.

<sup>96</sup> הכנסת - מרכז המחקר והמידע, "לימודי אנגלית בגיל הרך ובכיתות הנמוכות של בית הספר היסודי", 23.1.2017.



בשנה"ל התשפ"ג הופעלה התוכנית ב-689 גני ילדים וב-420 בתי"ס שב-110 רשויות מקומיות. במהלך שנה זו הוכנה תוכנית המשך לתוכנית ללימודי אנגלית בגיל הצעיר לשנות הלימודים התשפ"ד (2023 - 2024) - התשפ"ו (2025 - 2026). שבמסגרתה יורחבו לימודי האנגלית ל-6,500 גני ילדים ול-2,010 בתי"ס יסודיים. התוכנית פירטה את הפעילויות המתוכננות לכל שנה ואת אומדן העלות התקציבית הממוצעת שתדרש - כ-27.3 מיליוני ש"ח בשנה.

**הערכת התוכנית בתום שנת הפיילוט הראשונה וההחלטה שלא להרחיבה:** הערכה מלווה שביצעה ראמ"ה לפיילוט הצביעה על תוצאות ראשונות חיוביות להפעלת התוכנית. בלוח שלהלן מוצגים המדדים שהוגדרו לבחינת הצלחתה של התוכנית, מסקנות ההערכה ביחס לפיילוט והתוצאות שניתן להסיק מהן במונחי הצלחה:

לוח 6: מדדי הצלחה שנקבעו לפיילוט ומידת השגתם, יוני 2023

ממד הצלחה	מסקנות הפיילוט	התוצאה
היכרות והתיידדות של התלמידים עם השפה האנגלית	90% מהילדים השתתפו במרבית השיעור, שמחו להשתתף בו והיו מעורבים בתהליכי הלמידה	הצלחה
שימוש בערכות הלמידה שסופקו	ערכות הלמידה הגיעו לעיתים באיחור ולא תמיד לפי בחירת המורות או הגננות	הצלחה חלקית
שימוש בטכנולוגיות הלמידה	חלק מהמורות לא קיבלו טאבלטים, חלק מהטאבלטים לא פעלו.	הצלחה חלקית
עמדות הגננות והמורות כלפי התוכנית	כשהרשויות המקומיות הן שהחליטו על ההצטרפות לתוכנית (ולא בתי"ס), בתי"ס גילו פחות רצון להשתתף בה עד כדי נטישתה.	הצלחה חלקית
חיזוק הלמידה העצמאית ותחושת המסוגלות של התלמידים	בגנים רב-גיליים (הכוללים ילדים בני 4 - 6) נראה כי השכבה הצעירה הייתה מעורבת פחות.	הצלחה חלקית
תצפיות לזיהוי ניצני אוריינות	הילדים רכשו קרוב ל-50 מילים עד 5 משפטים	הצלחה
הדרכה לגננות ולמורות	המשתתפים בהדרכות העריכו אותן כטובות, אף שלעיתים קבוצת ההדרכה הייתה גדולה ומתאימה פחות לאוכלוסייה הטרוגנית; זמינות המדריכות ותרומתן לא הייתה מספקת תמיד.	הצלחה חלקית

מהערכת ראמ"ה בתום שנת הפיילוט עולה כי אומנם נדרש להשלים פעולות מסוימות לצורך הפעלת תוכנית איכותית ובעיקר אספקת אמצעים, שיפור תהליך ההצטרפות ובחינה של התאמת התוכנית לגני ילדים המשלבים ילדים צעירים בני 4 עם ילדים בוגרים יותר, אולם הפיילוט השיג תוצאות ראשונות טובות מבחינת הכרת השפה וההתיידדות של התלמידים עם השפה האנגלית ומבחינת השגת ניצני אוריינות.

בסיכום של ראמ"ה הומלץ בין היתר לעקוב אחר רמת האנגלית שהושגה בכיתות מתקדמות יותר, לשפר את המעטפת התפעולית ובעיקר את תהליך ההצטרפות לתוכנית, את זמינות אתר המרשתת ואת זמינות חומרי ההדרכה, להתאים את תהליכי ההדרכה לקהלי יעד שונים ולאפשר סיוע רב יותר למורות ולגננות המתקשות בהפעלה.

במאי 2023 (במהלך שנה"ל התשפ"ג), עוד לפני שהוצגו התוצאות של הערכת הפיילוט, החליט מנכ"ל משרד החינוך דאז בדיון שעסק בתקצוב התוכנית להמשיך להפעיל את התוכנית בהיקפה הקיים במסגרת הפיילוט בלבד (ב-689 גני ילדים וב-420 בתי"ס יסודיים) ולא להרחיבה כפי שתוכנן בפברואר 2023 (ל-6,500 גני ילדים ול-2,010 בתי"ס יסודיים). 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 שהנחה להפעיל במרץ 2024.

החלטות המנכ"ל דאז לרבות אי-המתנה לתוצאות ההערכה המלווה של ראמ"ה לא נומקו ולא נשענו על נתונים מבוססים. עולה מכך שהפיילוט שערך המשרד בשנה"ל התשפ"ג, שנועד לבחון באופן מתוכנן ובהתבסס על עקרונות מוגדרים את תרומת למידת האנגלית בגיל צעיר יותר לשליטת טובה יותר בשפה בעתיד, למעשה לא השיג את מטרתו ולא סייע בגיבוש התכנים,



הפעילויות, היקף שעות הלימוד והליווי הנדרשים להצלחת המהלך של לימוד אנגלית בגני הילדים ובכיתות א'-ב'.

נוכח תוצאות הפיילוט החיוביות מומלץ למשרד החינוך לשוב ולבחון את האפקטיביות של התוכנית בהתאם ליעדיה על בסיס תוצאות ההערכה המלווה של ראמ"ה לשנה"ל התשפ"ג ובהתאם להערכה נוספת שתיעשה לשנה"ל התשפ"ד. על בסיס תוצאות ההערכה מומלץ להחליט על עתיד התוכנית - אם נכון להרחיבה ולהשלים פערים שיימצאו בה או להפסיקה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי התוכנית נבנתה כתוכנית ניסיונית, וכי המשרד מעוניין להמשיך בה לנוכח נתוני ההצלחה הראשונים. עוד ציין המשרד בתשובתו כי הנושא נבחן מול שיקולים כלכליים שקיימים בתקופה זאת, וכי הוא יפעל לכך שגם לאחר המלחמה ונוכח התקציבים המקוצצים התוכנית תמשיך לפעול בשנה"ל התשפ"ה, תוך שמירה על הקיים.

## סיכום

השליטה בשפה האנגלית היא שער ללימודים באקדמיה, לעיסוק במדע ובמחקר, לשוק העבודה המשתנה ולעולם הטכנולוגי והאינטרנטי, החברתי והתרבותי ולמכלול רחב של ממשקים בין-לאומיים בעולם המודרני, שהיטשטשו בו הגבולות בין המקומי ובין הקוסמופוליטי. משרד החינוך מציב זה שנים את לימוד האנגלית במקום מרכזי, כתחום דעת ליבתי המחייב את כל התלמידים לאורך הרצף החינוכי מכיתה ג' ועד סיום י"ב.

במחצית השנייה של העשור הקודם יזם המשרד תוכנית רב-שנתית לקידום לימודי האנגלית - התוכנית הלאומית לאנגלית - והחל ביישומה בשנה"ל התשע"ח (2017 - 2018). באמצעותה ביקש המשרד להעלות את רמת האנגלית של התלמידים בכל שלבי החינוך - בחינוך היסודי, בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה - ולצמצם את הפערים ביניהם. המשרד קבע שלושה יעדים מרכזיים לתוכנית: הגדלת מספר התלמידים הלומדים לבחינת בגרות באנגלית במסלול מוגבר (של 4 ו-5 יח"ל); קידום השפה הדבורה בכל שלבי החינוך; חיזוק איכות ההוראה לרבות פתרון בעיית המחסור המתמשך במורים לאנגלית. אתגר חשוב נוסף להוראת האנגלית במערכת החינוך הציבה הרפורמה בלימודי האנגלית בהשכלה הגבוהה של המל"ג, שהעלתה מאז שנה"ל התשפ"א (2020 - 2021) את רמת המיומנויות באנגלית הנדרשת מכל הסטודנטים לתואר הראשון.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך ששיעור הנבחנים בבחינות הבגרות באנגלית ברמות של 4 ו-5 יח"ל מכלל תלמידי י"ב עלה בתקופת התוכנית הלאומית ולאחריה מ-63% בשנת 2017 ל-70% בשנת 2022, ושיעור התלמידים שלא נבחנו ירד בשנים הללו מ-17% ל-13%. עם זאת נמצאו בביקורת פערים גדולים מאוד ברמת האנגלית של התלמידים בסיימם את הלימודים במערכת החינוך: בקרב שכבות האוכלוסייה הגבוהות מהבחינה החברתית-כלכלית היה שיעור הנבחנים בבחינות הבגרות באנגלית ברמת 5 יח"ל מכלל תלמידי י"ב גבוה הרבה יותר מזה שבקרב שכבות האוכלוסייה הנמוכות מהבחינה החברתית-כלכלית - בשנת 2022 הוא עמד על 66% באשכולות חברתיים-כלכליים 7 - 10 לעומת 26% באשכולות חברתיים-כלכליים 1 - 3; מנגד, שיעור התלמידים שלא נבחנו עמד על 6% באשכולות הגבוהים לעומת 26% באשכולות הנמוכים. בדומה לכך, פערים ניכרים בשיעור הנבחנים בבחינות הבגרות ברמות הגבוהות נמצאו גם בין תלמידי המגזר היהודי לבין תלמידי המגזר הלא-יהודי - במגזר היהודי שיעור הנבחנים בבחינות הבגרות באנגלית ב-5 יח"ל בשנת 2022 עמד על 54% לעומת 27% במגזר הלא-יהודי; במגזר היהודי עמד שיעור הנבחנים הללו על 64% בחינוך הממלכתי לעומת 55% בחינוך הממלכתי-דתי ועל 11% בלבד בחינוך החרדי. יתר על כן, במרבית התקופה של הפעלת התוכנית הלאומית לאנגלית לא הייתה למשרד תמונת מצב על הישגי התלמידים ועל טיב ההוראה בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים, ולפיכך אין ביכולתו להעריך את תרומת התוכנית לתלמידים בשלבי חינוך אלה. גם המחסור במורים - הכמות והאיכות - הוא גבוה: מדי שנה בשנה חסרים במערכת החינוך מאות מורים לאנגלית לפני פתיחת שנת הלימודים; לקראת שנה"ל התשפ"ג היו חסרים במערכת החינוך 711 מורים לאנגלית וכרבע מכלל המורים לאנגלית במערכת החינוך אינם בעלי



ההכשרה הדרושה. נוסף על כך, מערך ההדרכה המחוזי למורים לאנגלית אינו מצליח לספק חלק ניכר מצורכי ההדרכה שלהם.

על אף הישגיה - גם אם החלקיים - של התוכנית הלאומית לאנגלית, צמצם משרד החינוך מאוד את התוכנית במהלך שנת 2020, וזאת ללא החלטה פורמלית, בלי שהפיק ממנה לקחים ובלי שהעריך את השפעת מכלול פעולותיה על השגת יעדיה. המשרד הפסיק לתקצב חלק ממרכיבי התוכנית (תוכנית הספריות הכיתתיות, תוכנית Keep Talking, תוכנית החונכות הווירטואלית) או צמצם מאוד את תקצובם (תוכנית "סולמות"). המשרד גם לא גיבש תוכנית אסטרטגית חדשה.

לנוכח ביטול מבחני המיצ"ב מאז שנה"ל התשע"ט (2018 - 2019) והיעדרן של הערכות חיצוניות אחרות של רמת האנגלית של התלמידים עד החטיבה העליונה וכן לנוכח החשיבות הרבה שמייחס המשרד להגדלת שיעור הנבחנים בבגרות מוגברת, בדק משרד מבקר המדינה את רמת השליטה של בוגרי מערכת החינוך באנגלית ביחס להישגיהם בבחינות המיון באנגלית של המועמדים ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה. ממצאי הביקורת מצביעים על כך שלאחר כחמש שנים מאז תחילת הפעלתה של התוכנית הלאומית לאנגלית בשנת 2022, רמת השליטה של הבוגרים בשפה האנגלית נותרה נמוכה; הדבר בא לידי ביטוי בנתוני בחינות המיון באנגלית של המועמדים ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה - רובם הגדול אינם מגיעים לרמת "פטור" מלימודי השלמה באנגלית: בשנת 2022 רק כ-30% מהנבחנים בבחינת הבגרות באנגלית ברמה הגבוהה ביותר - 5 יח"ל - ו-4% מהנבחנים ברמה של 4 יח"ל הצליחו להגיע לרמת הפטור, ובסך הכול 54% מכלל הנבחנים באנגלית ברמות 4 ו-5 יח"ל נדרשו ללמוד שני קורסים לפחות באנגלית עד לקבלת הפטור, ו-14% נדרשו ללמוד ארבעה קורסים. הדבר מעלה חשש בנוגע לאינפלציה בציוני הבגרות באנגלית - חשש שאף שהועלה במחקרים שערכו מאל"ו והלמ"ס בשנים 2013 ו-2021, לא נבחן בידי משרד החינוך ערב היציאה לתוכנית או לאחריה.

מומלץ כי משרד החינוך, בהובלת המפמ"רית לאנגלית ובשיתוף יחידות רלוונטיות נוספות, יגבש תוכנית המשך לתוכנית הלאומית שתתבסס על הפקת לקחים מקיפה מביצוע התוכנית הלאומית, יקבע לה יעדים שנתיים ורב-שנתיים, יקצה לה את המשאבים הנדרשים ליישומה ועקוב אחר ביצועה. מומלץ כי היעדים יקדמו את הטמעת עקרונות ה-CEFR ששולבו בתוכניות הלימוד גם בדרכי ההערכה של הישגי התלמידים וכן בפיתוח המקצועי של המורים. מומלץ כי המשרד יעשה זאת במיוחד כהכנה של תלמידי ישראל למבחן PISA הבין-לאומי שיבחן בשנת 2025 את הטמעת העקרונות האלה בהוראת האנגלית. מומלץ שהמשרד יבחן את הסיבות לכך שרוב בוגרי מערכת החינוך ברמות הבגרות המוגברות באנגלית אינם מגיעים לרמת פטור בבחינות הכניסה באנגלית למוסדות האקדמיים, וכי הבדיקה תיעשה בתיאום עם המל"ג כדי ליצור רצף והלימה של עקרונות הוראת אנגלית ודגשיה מהלימודים במערכת החינוך ללימודים באקדמיה.

נוכח הפערים הגדולים בין אוכלוסיות התלמידים (המגזר יהודי, המגזר הלא-יהודי והחברה החרדית) בשיעורי ההיבחות בבגרות באנגלית ברמות הגבוהות, מומלץ שהמשרד יגבש פעולות רב-שנתיות לסגירתם. בנוגע לחברה החרדית, ששיעורי ההיבחות של תלמידיה בבחינות הבגרות באנגלית נמוכים ביותר, מומלץ כי משרד החינוך ישקול להכין תוכנית לימודים לאנגלית המתאימה לתרבותה של חברה זו, ובה חלק מהלימודים יילמדו באנגלית וכי הוא ישלב בה הדרכות פרטניות למורים לאנגלית ויקיים מעקב ובקרה על יישום התוכנית ועל הישגיה באמצעות המפקחות על האנגלית. מומלץ שמטה המשרד יפתח כלים מקצועיים להערכת הישגי התלמידים בכל הגילים תוך התמקדות בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, יבחן את תחזיות הביקושים העתידיים למורים לאנגלית ויקבע בהתאם יעדים רב-שנתיים לגיוס מורים כך שתיפתר בעיית המחסור במורים או תצומצם לפחות ויקדם את רכיב ההדרכה למורים בהוראת האנגלית.

נוכח החשיבות הראשונה במעלה שיש לשפה האנגלית בהקניית מיומנויות הנדרשות לתלמידי ישראל להשתלבות בחיים המודרניים בכלל ובעולם התעסוקה הגלובלי בפרט, יזם בשנת 2017 שר החינוך דאז, נפתלי בנט, תוכנית לאומית ראשונה מסוגה לקידום האנגלית, ואולם כשלוש שנים לאחר הפעלתה היא צומצמה עד מאוד. נוכח ממצאי הדוח מומלץ כי שר החינוך יתן את



דעתו על הצורך בשיפור מיומנויות התלמידים בשפה האנגלית ובשליטתם בה לצורך התאמתם לעולם התעסוקה ועמידתם בדרישות האקדמיות. לכן מומלץ שהוא ינחה על גיבוש תוכנית המשך רב-שנתית שתביא לידי פתרון בעיות היסוד בלימוד מקצוע האנגלית ויפעל לגיוס מורים איכותיים לאנגלית בשיתוף גורמי המקצוע במשרד החינוך, משרדי ממשלה נוספים, נציגי המגזר העסקי והמגזר האזרחי וארגוני המורים.



משרד מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

