

## תוכנית אסטרטגית לקידום השפה העברית בחברה הערבית

### הצעה להחלטה

מ ח י ט י ס, בהמשך להחלטת הממשלה מספר 550 מיום 24.10.2021 בעניין התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026 (להלן: "החלטה 550") ולהנחיית ראש הממשלה שניתנה בישיבת ועדת השרים לענייני החברה הערבית מיום 11.7.2023, הממשלה רואה לנכון לאמץ החלטה למימוש תוכנית לאומית לקידום השפה העברית לדוברי ערבית.

לנוכח החשיבות שרואה הממשלה בהמשך העצמתה וקידומה של החברה הערבית ולמרכזיותה של השפה העברית ככלי למוביליות חברתית, מבקשת הממשלה לקדם את הוראה, הקנייה ולימוד השפה העברית בקרב תלמידי מערכת החינוך בחברה הערבית כמפתח משמעותי בהשתלבותם במוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל, בהרחבת המוביליות החברתית-כלכלית שלהם ובשילובם בתעסוקה איכותית בחברה הישראלית, וזאת לטובת צמצום פערים בין החברה הערבית לכלל האוכלוסייה ולשילוב בחברה הישראלית.

לאור האמור לעיל, לאשר תוכנית רב שנתית לקידום וחיזוק לימודי השפה העברית בחברה הערבית לשנים 2024-2026 (שנות הלימודים תשפ"ה-תשפ"ז, להלן: "שנות התוכנית"). התוכנית תפעל לקידום "ביצועי השפה" (קליטה, הפקה, אינטראקציה ותיווך), החל מהגיל הרך ועד לסיום התיכון (להלן: "התוכנית"). התוכנית תפעל להעלאת רמת השליטה בשפה העברית תוך המשך חיזוק השליטה בשפה הערבית כשפת אם ויצירת המשכיות וסנכרון עם פעולות שננקטו במסגרת החלטות קודמות כפי שצוינו לעיל.

### יעדי התוכנית

#### 1. טיפוח הון אנושי איכותי

לצורך העלאת איכות ההוראה של מורי העברית דוברי הערבית במוסדות החינוך של החברה דוברת הערבית, יפעל משרד החינוך באופן הבא:

- א. טיוב ההכשרה וההתמחות להוראת העברית בהתאם לתוכנית הלימודים המעודכנת וחיזוק הקשר עם המוסדות להכשרת עובדי הוראה בהתאם למתווה שקבעה המועצה להשכלה גבוהה להכשרה אקדמית של מורים ולתוכניות הלימודים של משרד החינוך.
- ב. עדכון התנאים לרישיון הוראה בשפה העברית להבטחת ידע ויכולות הוראה מספקות בשלב הכניסה להוראה החל משנת הלימודים תשפ"ו.
- ג. התאמת מערך הפיתוח המקצועי להטמעת התוכנית המעודכנת (להלן בסעיף 2) לכל שלבי הגיל.
- ד. הקמת קהילות מורים שתפעלנה כמנהיגות פדגוגית לקידום והובלת השפה העברית כשפה שנייה על כל אופנויות השפה במוסדות החינוך.

2. טיוב תהליכי הוראה, למידה והערכה

אימוץ הסטנדרט האירופי CEFR: החל משנת הלימודים תשפ"ה משרד החינוך יאמץ כסטנדרט ממשלתי רשמי את המסגרת הבין-לאומית של מועצת אירופה CEFR (Common European Framework of Reference for Languages) כמסגרת מכוונת להוראה והערכת השפה העברית כשפה שנייה בקרב החברה דוברת הערבית. לשם ביצוע האמור לעיל משרד החינוך יטיב את תהליכי ההוראה, הלמידה וההערכה באופן הבא:

- א. תוכנית הלימודים המחודשת לשפה העברית כשפה שנייה תשקף את הסטנדרט של ה-CEFR ותוטמע בכל שלבי הגיל על מנת להביא למיצוי מקסימלי של פוטנציאל הלומדים בכל אופנויות השפה.
- ב. המשרד יעודד את מוסדות החינוך המפעילים או רוכשים תוכניות העשרה חיצוניות ללימוד השפה העברית כשפה שנייה לחברה הערבית, אשר מתוקצבות על ידי משרד החינוך, לבחור בתוכניות שיותאמו לרמות ה-CEFR השונות, כך שבתוך 3 שנים מיום תחילת החלטה זו, התוכניות המתוקצבות שיירכשו לצורך לימוד השפה, כאמור לעיל, וכן תוכניות המופעלות או נרכשות על ידי המשרד יותאמו לסטנדרט ה-CEFR, וזאת בהתאם למדיניות משרד החינוך והנחיותיו וכפוף לחוק חובת המכרזים, תקנותיו ולכל דין.
- ג. מבחן הבגרות בשפה העברית, על רמותיו השונות, יהיה בהתאם לתוכנית הלימודים הני"ל, ייכתב בשים לב למודל ה-CEFR בדגש על יכולות ניהול שיחה, קריאה וכתבה ברמה הנדרשת בכניסה לאקדמיה ומתוך מטרה שיהיה בכך אף לסייע בהשתלבות עתידית בשוק העבודה.
- ד. התאמת חומרי הלימוד ואישור ספרי הלימוד לאור תוכנית הלימודים המחודשת.
- ה. הסדרת לימודי העברית במוסדות החינוך בחברה הערבית כשיעורי חובה במוסדות החינוך.
- ו. מיקוד, פיתוח והרחבה של תוכניות ייעודיות לקידום עברית דבורה בכל שלבי הגיל על פי תוכנית הלימודים המעודכנת, בסביבה פיזית ודיגיטלית.
- ז. הכנה ממוקדת להשתלבות באקדמיה באמצעות קורס לכתבה אקדמית וקורס ייעודי להכנה למבחני יע"ל בתיאום עם המועצה להשכלה גבוהה.
- ח. גיבוש מבחנים ארציים חיצוניים בעברית לדוברי ערבית בקרב התלמידים במערכת החינוך בגילי היסודי וחטיבת הביניים למעקב אחר הישגי התלמידים והנהגת מדידה שנתית של רמת העברית בקבוצות גיל אלו החל משנת הלימודים תשפ"ה.

3. ביסוס סביבה תומכת לקידום הוראה, הקניית ולימוד השפה

לצורך ביסוס סביבה תומכת לקידום הוראה, הקניית ולימוד השפה העברית המשרד יפעל לקידום ושילוב חוגי העשרה ותוכניות בחינוך החברתי-ערכי-קהילתי בתחום הבלתי פורמאלי לחיזוק השפה העברית הדבורה באוריינטציה להשתלבות חברתית ותעסוקתית.

4. הסדרת מנגנוני הניהול וההפעלה

ניהול והפעלת התוכנית ייעשו ככלל בהתאם למנגנונים הקבועים בהחלטה 550, למעט השינויים מפורטים להלן:

- א. לעניין אישור תוכנית העבודה לפעולות שמעבר לשעות ההוראה לרבות השימוש בסכומים שהוקצו כמפורט בסעיף 6(ב) שלהלן: יוקם צוות בהובלת מנכ"ל משרד החינוך או מי מטעמו; מנכ"לית המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה או מנהל הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, בהתאם להחלטת השרה לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה, ונציג הממונה על התקציבים. הצוות מוקם לצורך החלטה זו בלבד ויפעל בגדר הסמכויות הקבועות בה בלבד. הצוות יביא לאישור הוועדה המתמדת שהוקמה בהחלטה 550 את תוכנית העבודה האמורה.
- ב. בנוסף, משרד החינוך יעדכן בתום כל אחת משנות הלימודים תשפ"ה-תשפ"ז את ועדת השרים לענייני החברה הערבית על ההתקדמות בביצוע התוכנית ועמידה ביעדיה.

#### 5. מדדי הצלחה

- לרשום את הודעת משרד החינוך כי התוכנית לחיזוק השפה העברית תפעל להשגת התוצאות הבאות בקרב מערכת החינוך דוברת הערבית עד לסיום שנת הלימודים תשפ"ז:
- א. עלייה בשיעור של 3% מדי שנה (שנות הלימודים תשפ"ו-תשפ"ז) בהישגי תלמידי כיתה ו' במבחן עברית לדוברי ערבית בכל רמות הביצוע ביחס לתוצאות הבסיס בשנת הלימודים תשע"ט.
  - ב. עלייה בשיעור של 3% מדי שנה (שנות הלימודים תשפ"ו-תשפ"ז) בהישגי תלמידי כיתה ט' במבחן עברית לדוברי ערבית בכל רמות הביצוע ביחס לתוצאות הבסיס בשנת תשע"ט.
  - ג. עלייה בשיעור של 3% מדי שנה (שנות הלימודים תשפ"ה-תשפ"ז) במוצע הארצי של נתוני הבגרות של 3 ו-5 יח"ל בעברית לדוברי ערבית (מקצוע חובה) ביחס לנתוני שנת הלימודים תשפ"ג (65.65%).
  - ד. עלייה בשיעור של 3% מדי שנה (שנות הלימודים תשפ"ו-תשפ"ז) במוצע הארצי של נתוני הבגרות בעברית דבורה לדוברי ערבית ביחס לנתוני שנת הלימודים תשפ"ד.
  - ה. עלייה של 3% מדי שנה במספר הניגשים לבחינת בגרות בעברית לדוברי ערבית בהיקף של 5 יח"ל ביחס לנתוני תשפ"ב (25%) החל מתשפ"ו.
  - ו. השתתפות בשיעור של 3% מסך הפעילים בחינוך הבלתי פורמאלי (במסגרת בית ספר כעוגן בקהילה ברשות המקומית) בחוגים ובתוכניות החינוכיות לקידום השפה העברית בכל שנה, החל משנת הלימודים תשפ"ו.
  - ז. עד לסוף שנת הלימודים תשפ"ז יסיימו, לכל הפחות, 30% מקרב המורים לעברית בחברה דוברת הערבית הכשרה באחת ממסגרות הלמידה הייעודיות במסגרת הפיתוח המקצועי.

#### 6. תקציב

בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ולצורך מימון החלטה זו, יוקצה תקציב בסך כולל של 744 מיליון ₪ בהתאם לפירוט הבא:

- א. משרד החינוך יקצה מתקציבו סך של 672 מיליוני ₪ בפריסה שווה בין השנים 2024-2026 מתוך התקציב הקיים עבור שעות הוראה ללימוד השפה העברית בבתי ספר בחברה הערבית.
- ב. יוקצה סך של 72 מיליון ₪ מתוך הסכומים שהוקצו בסעיף 1.1 להחלטה 550 בפריסה שווה בין השנים 2024-2026, בהתאמה לשנות הלימודים תשפ"ה-תשפ"ו.

### דברי הסבר

רמת בקיאות נמוכה בשפה העברית, ובייחוד בעברית דבורה, הינה אחד החסמים הבולטים בהשתלבות החברה הערבית בהשכלה הגבוהה ובאקדמיה, ובהמשך לכך בשוק העבודה ובחברה הישראלית. שיפור השליטה בשפה העברית בקרב תלמידים בחברה הערבית, הוא מפתח לקידום מוביליות חברתית.

הנגישות להשכלה הגבוהה ויכולת ההשתלבות באקדמיה מושפעת מרמת השליטה בשפה. כך, נמצא קשר מובהק בין רמת העברית של ערביי ישראל בסיום התיכון לבין סיכוייהם להשתלב ולהצליח באקדמיה – מי שנבחן בבחינת בגרות בעברית בהיקף של 5 יחידות לימוד הינו בעל סיכוי נמוך יותר לנשור מהתואר לעומת עמיתו שנבחן בהיקף יחידות נמוך יותר.<sup>1</sup> לנתונים אלו השלכות על רמת התעסוקה וההשתכרות של בני החברה הערבית. לראייה, בעלי תואר ראשון ערבים, נשים וגברים כאחד, מתאפיינים בשיעורי תעסוקה גבוהים ובשיעור דומה (כ-90%) לזה של עמיתיהם היהודים, ורמת השתכרות גבוהה משמעותית בהשוואה לדומים להם, בני החברה הערבית, שלהם רמת השכלה נמוכה יותר ואינם אווזים בתואר אקדמי.<sup>2</sup>

שליטה נמוכה בשפה מהווה חסם להשתלבות בשוק העבודה הישראלי גם עבור מי שמעוניינים להשתלב בשוק העבודה ללא רכישת תואר אקדמי, או מי שרכשו השכלה גבוהה בחו"ל.<sup>3</sup> נמצא כי קיים פער של כ-50% בשיעור ההשתתפות בתעסוקה בקרב מי ששולטים בעברית ברמה גבוהה לעומת אלו ששליטתם בה נמוכה.<sup>4</sup> מחסומי השפה מהווים למעשה חסם קהילתי שמונע מרבים באוכלוסייה לקחת חלק בשוק העבודה בכלל ובמשרות בשכר גבוה בפרט.

ככלל, שיעור התעסוקה של גברים ערבים צעירים נמצא בירידה מאז 2017.<sup>5</sup> עם זאת, נמצא כי למתגוררים בערים מעורבות הסתברות נמוכה יותר להימצא מחוץ למסגרת לימודית או תעסוקתית. פער זה מוסבר בין היתר על ידי הבדלים באוריינות השפתית בין צעירים באזורים שונים, כאשר אלו המתגוררים בערים מעורבות הינם בעלי שליטה גבוהה יותר בעברית.<sup>6</sup>

משרד החינוך רואה את הצורך ובוחן להגביר ולמקד את מאמציו בתחום קידום העברית בחברה הערבית. נתוני המשרד מראים כי אמנם ישנה מגמת עלייה במספר הנגשים לבחינות הבגרות בעברית בקרב תלמידים ערבים, אולם רק כשליש מהתלמידים נבחנים ברמת 5 יחידות לימוד, והישגיהם בבגרות ללא שקלול ציוני המגן אינם גבוהים. זאת ועוד, בקיץ 2023 נערך מבחן בגרות ניסיוני לבחינת רמת העברית הדבורה בקרב תלמידי החברה הערבית. ממוצע הציונים של הנגשים היה 65, כאשר כ-28% מהם נכשלו. באשר לגילאי היסודי, ניתוח מבחני עברית לדוברי ערבית (עלד"ע), שנערכו על ידי הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך בשנים 2014–2023, מראה הישגים נמוכים בקרב תלמידי כיתות ו'. הציון הממוצע בשנת תשפ"ג (2023) הינו 499, על פני טווח ציונים של 250–750, לעומת ציון ממוצע של 511 בשנת תשע"ח (2018). עוד נמצא במבחני תשפ"ג כי 36% מהתלמידים נמצאים בשתי רמות הביצוע הנמוכות (מתוך שש רמות ביצוע), אשר משקפות חסם משמעותי להשתלבות בחברה הישראלית. זאת, לעומת כ-30% מהתלמידים בשנים תשע"ו–תשע"ח.

על מנת להתמודד עם קשיי הוראת, הקניית ולימוד השפה העברית בחברה הערבית, משרד החינוך זיהה ארבעה אתגרים מרכזיים. בראש אתגרים אלו טיוב ופיתוח ההון האנושי של הוראת העברית בחברה הערבית, שכן רובם המכריע של המורים לעברית במערכת החינוך הערבית לא רכשו הכשרה להוראת שפה שנייה, והם אינם שולטים בעברית ברמה מספקת. אתגרים נוספים הם איכות תהליכי ההוראה, הלמידה וההערכה, מוטיבציה נמוכה להוראה, הקנייה ולימוד השפה בקרב התלמידים ומנגנוני ניהול משרדיים ובית-ספריים לא מותאמים לקידום מהלך משמעותי זה. כמענה לאתגרים אלו, המשרד מציב במסגרת החלטה זו ארבעה יעדים, וכן פעולות אופרטיביות להשגתם.

<sup>1</sup> תחאוכו, קלישר ומושקלב, 2020. "התשובות לידע בשפה העברית עברית בחברה הערבית: חסמים ברכישת השפה והדרכים להסרתם". מכון אהרון למדיניות כלכלית.

<sup>2</sup> תחאוכו, קיקנדה, סומקין ופרטוש, 2023. "סלילת דרכם של אקדמאים ערבים להצלחה בשוק העבודה. מכון אהרון למדיניות כלכלית.

<sup>3</sup> תחאוכו, קלישר ומושקלב, 2020. "התשובות לידע בשפה העברית עברית בחברה הערבית: חסמים ברכישת השפה והדרכים להסרתם". מכון אהרון למדיניות כלכלית.

<sup>4</sup> מרום, "חשיבות השפה העברית לשילוב ולקידום האוכלוסייה הערבית בשוק התעסוקה".

<sup>5</sup> תחאוכו, לרום וג'באלי-סירחאן, ינואר 2023, "מדיניות לקידום תעסוקה איכותית בקרב צעירים בחברה הערבית". שם

## **תקציב**

6.1 בהתאם לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ולצורך מימון החלטה זו, יוקצה תקציב בסך כולל של 744 מיליון ₪, בהתאם לפירוט הבא:

6.1.1 משרד החינוך יקצה מתקציבו סך של 672 מיליוני ₪ בפריסה שווה בין השנים 2024-2026 מתוך התקציב **הקיים** עבור שעות הוראה ללימוד השפה העברית בבתי ספר בחברה הערבית.

6.1.2 יוקצה סך של 72 מיליון ₪ מתוך הסכומים שהוקצו בסעיף 1.1 להחלטה מס' 550 בפריסה שווה בין השנים 2024-2026, בהתאמה לשנות הלימודים תשפ"ה – תשפ"ז.

## **נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

אין.

## **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי

## **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

שר האוצר – אישר

השרה לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה – אישרה

שר התפוצות והמאבק באנטישמיות - אישר

## **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה 550 מיום 24.10.21

## **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצ"ב

## **סיווגים\***

סיווג ראשי: 01ביצועי.

תחום פעולה עיקרי: 02חברה וכלכלה.

מגיש: שר החינוך

כ"ג בכסלו התשפ"ה  
24 בדצמבר 2024



## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: מתווה לתוכנית אסטרטגית לקידום השפה העברית בחברה הערבית

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

לנוכח החשיבות שרואה הממשלה בהמשך העצמתה וקידומה של החברה הערבית, ולמרכזיותה של השפה העברית ככלי למוביליות חברתית, מבקשת הממשלה לקדם את רכישת השפה העברית בקרב תלמידי מערכת החינוך בחברה הערבית כמפתח משמעותי בהשתלבותם במוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל, בהרחבת המוביליות החברתית-כלכלית שלהם ובשילובם בתעסוקה איכותית בחברה הישראלית. לצמצום פערים בין החברה הערבית לכלל האוכלוסייה ולשילוב בחברה הישראלית.

לאשר תוכנית רב שנתית לקידום וחיזוק לימודי השפה העברית לשנים 2024-2026 (שנות הלימודים תשפ"ה-תשפ"ז, להלן "שנות התכנית"). התכנית תפעל לקידום "ביצועי השפה" (קליטה, הפקה, אינטראקציה ותיווך), החל מהגיל הרך ועד לסיום התיכון (להלן: "התוכנית"). התוכנית תפעל להעלאת רמת השליטה בשפה העברית, תוך המשך חיזוק השליטה בשפה הערבית כשפת אם ויצירת המשכיות וסנכרון עם פעולות שנקטו במסגרת החלטות קודמות כפי שצוינו בהצעת המחליטים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

אין מניעה משפטית

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

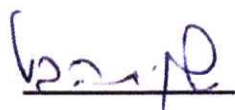
המשרד לשוויון חברתי – הוטמעו ההערות שנתקבלו.

משרד האוצר – אין מניעה משפטית.

משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות - אין מניעה משפטית.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה לאישור ההצעה.



עו"ד שנית הראל      ס/בכירה ליועצת המשפטית