

בית מקצועי לחינוך רב-לשוני לחברה הערבית בישראל:

מנגנון ליצירת מנהיגות, מומחיות, בקרה ותכלול
באמצעות מדיניות רב-לשונית
בהשראת מודלים מובילים מהעולם



יוני 2025

פרופ' עפרה ענבר-לוריא | חיה פישר | ד"ר אדם אסעד

הפניה לדו"ח זה:

ענבר-לוריא, ע', פישר, ח' ואסעד, א' (2025), "בית מקצועי לחינוך רב-לשוני לחברה הערבית בישראל: מנגנון ליצירת מנהיגות, מומחיות, בקרה ותכלול באמצעות מדיניות רב-לשונית בהשראת מודלים מובילים מהעולם", הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, אגף התקציבים במשרד האוצר ומכון אהרן למדיניות כלכלית.

החוקרים נמנים על צוות מטעם חברת לקסידל שביצע את המחקר עבור הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה ואגף התקציבים במשרד האוצר. פרופ' עפרה ענבר-לוריא מרצה בתוכנית לחינוך רב-לשוני באוניברסיטת תל אביב ומתמחה במדיניות לשונית והערכה שפתית. חיה פישר ייסדה את היחידה ללימודי שפות באוניברסיטה העברית ומתמחה בפדגוגיה ובתקשורת בין-תרבותית. ד"ר אדם אסעד חוקר ומרצה בתחום רכישת השפות באוניברסיטת ראדבאוד בהולנד ומתמחה ברכישה ושחיקה של שפה ראשונה ובהתפתחות סמנטית.

העמדות המובאות במסמך זה אינן משקפות בהכרח את עמדת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים או את עמדת אגף התקציבים במשרד האוצר.

תוכן העניינים

XII-I.....תקציר מנהלים

011. רקע



021.1. המצב הנוכחי

041.2. האתגר

071.3. השאלות החדשות

081.4. המחקר הנוכחי

091.5. מבנה הדו"ח

102. נקודת המוצא



112.1. חינוך (רב) לשוני: המשגה

242.2. שינוי פרדיגמה: מתקשורת למסוגלות

292.3. ארגז הכלים: מדיניות, שיתופיות והתמקצעות

353. שיטת המחקר



374. ממצאים מרכזיים



384.1. מומחיות

464.2. בקרת איכות

514.3. שיתופיות ותכלול

544.4. חוסן, המשכיות והתחדשות

564.5. מדגם מודלים מהעולם

575. המלצות מרכזיות



585.1. בית מקצועי לחינוך לשוני בישראל

605.2. תפקידים מרכזיים של הישות המוצעת

625.3. מאפיינים מרכזיים של הישות המוצעת

656. כיווני פעולה לטווח הקצר



666.1. הכשרת הקרקע

696.2. הערכת איכות לתהליכים קיימים

תקציר מנהלים

רקע

בשנים האחרונות התבססה ההכרה בחשיבות הטיפול באתגרי הוראת השפה העברית בחברה הערבית כאחד האמצעים להשתלבות באקדמיה ובתעסוקה, בדגש על תעסוקה איכותית. ניכר פער משמעותי בין יכולות התפקוד בשפה העברית שמקנה מערכת החינוך לבין הרמה הנדרשת בחיים הבוגרים לשם השתלבות בחברה הכללית, בהשכלה העל־תיכונית, בהכשרות מקצועיות ובשוק העבודה, שכן קיים מתאם גבוה בין השליטה בעברית לבין השכלה, תעסוקה וגובה השכר (תחאוכו, קלישר ומושקלב, 2020). נוסף על כך, נמצא שבעשור האחרון ישנה נסיגה ברמת העברית בקרב הדור הצעיר בחברה הערבית (**דו"ח ראמה, 2024**).

החשיפה לשפה העברית של מרבית הצעירים הערבים במהלך שנותיהם במערכת החינוך מוגבלת, ואין להם צורך ממשי לתקשר בעברית. המוטיבציה להשקיע בלימודי העברית אף נפגעת מתחושת ניכור כלפי השפה, עמדה העלולה להיות מועצמת על ידי שיטות הוראה מיושנות אשר מתמקדות בקריאה ובדקדוק ולא במיומנויות הנדרשות לתפקוד בעברית, במיוחד בתקשורת בעל־פה, באוריינות דיגטלית, בהבנת קודים בין־תרבותיים, ועוד. בחינות הבגרות משמרות במידה רבה מציאות זו. יתרה מכך, בכניסה למערכת ההשכלה הגבוהה הלומדים נדרשים להיבחן בבחינת ידע בעברית (יע"ל). למרות שבחינה זו איננה משקפת את המסוגלות התקשורתית הדרושה באקדמיה בעידן הנוכחי, מושקעים בלמידה לקראתה זמן ומשאבים רבים שאינם בהכרח תורמים לתפקוד בעברית בלימודים או במקום העבודה.

מצב דברים זה בוודאי אינו מעיד על היעדר פוטנציאל בקרב הלומדים אלא על מגבלות המערכת כפי שהיא בנויה כיום. למרות שכלל הגורמים המופקדים על לימודי שפות בישראל פועלים כיום כדי לנסות לשפר את ההוראה וההערכה, בפרט עבור לימודי העברית בחברה הערבית, ישנם קשיים רבים בתכנון, בהטמעה וביישום וכן במדידת התוצאות. לכן המחקר הנוכחי מתמקד בשאלות הנוגעות למבנה התחום ולהסדרתו כדי לקדם שוויון הזדמנויות ומוביליות חברתית-כלכלית באמצעות לימודי שפות אפקטיביים ודינמיים.

האתגר

גופים רבים בישראל בחרו בשנים האחרונות לנסות לאמץ את המסגרת האירופית – ה־CEFR, כדי לספק מענה מערכתי לפערים המתוארים לעיל. ה־CEFR, או בשמו המלא The Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment, פורסם לראשונה על ידי מועצת אירופה (Council of Europe) ב־2001 וחודש ב־2020 ומספק סטנדרט ללמידה, הוראה והערכה של מסוגלות שפתית לאורך שלבי החיים. למסגרת זו פוטנציאל רב, כפי שיפורט לאורך הדו"ח, אולם המהלך הזה כשלעצמו – אימוץ המסגרת בישראל כמעין פתרון־על, אינו מצליח כיום לייצר בקרב הלומדים מסוגלות שפתית מספקת לצורך השתלבות מלאה באקדמיה ובשוק העבודה. דו"ח זה מציע ניתוח של מגבלות אימוץ המסגרת הבין־לאומית בתנאים הקיימים בזירה המקומית ומתווה דרך להסדרת אדריכלות התחום כך שהוא ינוהל באמצעות מנגנונים ותהליכים שיטתיים וברי קיימא.

ה־CEFR זכה להכרה עולמית כסטנדרט מוביל לרכישת שפות, בין היתר בשל החיבור האינהרנטי שהוא מייצר בין שפות לבין מיומנויות כלליות יותר – אסטרטגיות למידה, כישורים קוגניטיביים וחברתיים כגון פתרון בעיות ועבודת צוות, וכן מסוגלות תפקודית בסביבה רבת־תרבותית. התפיסה כולה מבוססת צרכים, מושתתת על השגת יעדי מסוגלות קונקרטיים, מחייבת מדדי ביצוע, וגוזרת תוכניות לימודים מהיעדים ועד לנקודת הפתיחה, כאשר יעדי המסוגלות של ה־CEFR מתוקפים אמפירית בתהליך מוקפד. חשוב לציין שמסגרת ה־CEFR מושתתת על בסיס מחקרי איתן הנשען על תיאוריות ופרקטיקות רבת־תחומיות המייצרות סינתזה מתוך עולמות הבלשנות, החינוך והפסיכולוגיה וכן שואבות השראה מתחומי הפילוסופיה, סוציולוגיה, כלכלה וניהול, משאבי אנוש, ועוד. מעבר לכך, מסגרת ה־CEFR דינמית ומתעדכנת תדיר על מנת לשמור על סטנדרטים רלוונטיים, והעדכון משנת 2020 משקף זאת. צוות המומחים של המסגרת ממשיך לפתח, לעדכן ולהפיץ ידע והמלצות באופן רציף.

יש לציין שה־CEFR היא מסגרת־על מארגנת לקביעת יעדי למידה בשש רמות (A1 עד C2) במונחי מסוגלות (can do) ומיועדת בין היתר ליצירת סטנדרטיזציה עולמית בהכרה ברמת מסוגלות שפתית, לשפות באשר הן. אולם בעוד שהמונח CEFR מוכר מאוד ברחבי העולם, וגם בישראל, הגישה החינוכית-פדגוגית העומדת בבסיסו מוכרת פחות – גישה ה־API. גישה זו מכוונת פעולה (Action-oriented), רב־לשונית (Plurilingual) ורב־תרבותית (Intercultural) והיא תוצג לאורך הדו"ח שלפניכם. הגישה עצמה מתייחסת לשפות כאמצעי לתקשורת בין־אישית ולא כידע שפתי נטו, כאשר הדגש הוא על השגת יעדים אישיים, חברתיים ומקצועיים **באמצעות** שפות. אכן מדובר בשימוש בשפות – ולא בשפה בודדת. למשל, לימודים באוניברסיטה מחייבים תפקוד רב־לשוני בעברית, באנגלית ובערבית באופן סינרגטי. בנוסף, כל מצב שבו אנשים משתמשים בשפה שאיננה שפת אמם כדי לתקשר עם

בני תרבויות אחרות מחייב כישורים פרגמטיים בין־תרבותיים שאינם מסתכמים באוצר מילים ומבנים. גישת המסוגלות אף מתייחסת באופן הוליסטי למסוגלות שפתית ולכישורים נוספים הנוגעים ליכולות למידה באופן כללי, מיומנות דיגיטליות, מיומנויות רכות (המכונות כיום גם מיומנויות עוצמה), ועוד.

על אף שה־CEFR ופדגוגיית ה־API שהיא מגלמת מספקים מענה הוליסטי ואיכותי ללימודי שפות לאורך שלבי החיים, הטמעתה בישראל מעלה קשיים רבים בשל שלושה היבטים מרכזיים:

1. ה־CEFR הוא מערך מורכב ומרובד המחייב שינוי פרדיגמה ביחס לכלל היבטי

המערכת: המטרות, המדדים, כלי ההערכה, הפדגוגיה, חומרי הלימוד, היחס ללומד וללמידה, הכשרת מורים וקצב התחדשות מהיר ועקבי. מעבר לכך, הוא מחייב תפיסה הוליסטית של הלומד, צרכיו וסביבתו. אכן מאתגר לתכנן, להניע ולהטמיע שינוי מערכתי כולל, אך התוצאות בפועל במדינות רבות בעולם, במהלך שני העשורים האחרונים, מלמדות שזוהי משימה ברת ביצוע. לצד זאת, המסגרת לא מגיעה עם "מדריך להטמעה" ונדרשת התמקצעות רבה כדי לנהל את תהליכי התכנון, ההטמעה, הניהול והבקרה. התמקצעות זאת חסרה בזירה הישראלית, כפי שפורחב בהמשך.

2. בישראל לא קיים מערך רחבי כולל לתכנון וניהול שדה הוראת השפות ולכן לא

רק שאימוץ גישה מורכבת חדשה הוא יעד מאתגר אלא שאין ישות או מנגנון שתפקידם לתכלל את הסוגיה ולבחון במבט־על את הרצף ההתפתחותי-פדגוגי של הפרט בכל הנוגע לאוריינות שפתית לאורך שלבי החינוך, ההשכלה העל־תיכונית וההשתלבות בתעסוקה.

3. גישת המסוגלות שאותה מגלמת מסגרת ה־CEFR שונה בתכלית מהגישה

התקשורתית – הגישה להוראת שפות שהייתה בשיאה בזירה העולמית בשנות ה־90 של המאה הקודמת והיא עד היום הגישה השלטת בישראל. אולם, כתולדה של שני הגורמים לעיל – היעדר הבנה מעמיקה של גישת המסוגלות בישראל והיעדר ישות מקצועית שתתווך ידע והתמחות זאת – ישנה תפיסה רווחת בשטח שהגישות למעשה כמעט זהות ולפיכך, לכאורה, אין צורך בשינויים מהותיים בתוכניות הלימודים, בכלי ההערכה או בהכשרות המורים בבואנו להטמיע את ה־CEFR.

ניסיון האימוץ המאוחר ביחס לעולם, כמו גם הקושי בהטמעה של ה־CEFR בישראל, מהווים מקרה בוחן חשוב המעיד על כך שללא מנגנונים מבניים שיבטיחו התמקצעות וסנכרון לאורך הרצף החינוכי, לא ניתן יהיה ליישם ולהטמיע מסגרת או גישה פדגוגית להוראת שפות באופן מוצלח. כלומר, יש להתמקד בחיפוש אחר מענים מבניים אלה, כתנאי מקדים לבחינת הסוגיות העומדות בלב האתגר במערכות הוראת העברית לחברה הערבית, ובכללן אופן עדכון מטרות ויעדי הלמידה, שיטות הבחינה, חומרי הלימוד, פיתוח מקצועי אפקטיבי למורים, ומידת הקשר בין אוריינות בשפת האם לתהליכי רכישת שפות נוספות. לכן, למרות תחושת הדחיפות המוצדקת, יש לקחת צעד אחורה ולהשקיע בבחינת מבנה התחום והאפשרות לשפר את המנגנונים הקיימים בו כדי לספק מענים אפקטיביים, לטווח הארוך, דבר המחייב תשתיות הולמות.

המחקר הנוכחי

לפיכך, המחקר הנוכחי מתמקד בחיפוש אחר מענים **מבניים** ומבקש לענות על השאלה: **כיצד תחום החינוך הלשוני בישראל יכול להיות בנוי ומנוהל בצורה טובה יותר כדי לבסס תשתיות תכנון והטמעה רוחביות שיאפשרו גיבוש ויישום של תהליכי קבלת החלטות מקצועיים ומשותפים בקרב כלל בעלי העניין?**

חשוב לציין שדו"ח זה מתמקד, לבקשת בעלי העניין, בהוראת עברית בחברה הערבית. אולם, יש לבחון גם את השלכות הפער ברמת האנגלית וביכולות בשפת האם על פוטנציאל ההשכלה והתעסוקה האיכותית בחברה הערבית, מתוך הכרה שההצלחה בהמשך החיים מחייבת שליטה בשלוש השפות – כלומר לא רק בעברית – ותהליכים אלה מתפתחים החל מהגיל הרך. יתרה מכך, הסדרת תחום החינוך הלשוני בישראל, מרמת החזון, דרך עיצוב המדיניות וכלה ביישום היומיומי ובבקרת איכות אינה רלוונטית רק לחברה הערבית אלא חיונית להנחלת כישורים שפתיים לכלל האוכלוסיה. לפיכך, המחקר המובא בפניכם מתייחס באופן מובהק לשיפור המוביליות החברתית בחברה הערבית באמצעות מדיניות לשונית סדורה והמנגנונים הדרושים לתכנון, הטמעה, בקרה והמשך התחדשות. אולם, הפתרונות המוצעים, ברובם, נוגעים לחברה כולה, ובפרט לאוכלוסיות מוחלשות אשר משלמות מחיר חברתי-כלכלי על היעדר שליטה באנגלית, ועל פערי אוריינות בשפת האם – במקרה זה עברית (ראו **דו"ח ועדת פרלמנטר** להגדלת ההון האנושי להייטק).

דהיינו, יש צורך לייצר מנגנון מתכלל למנהיגות חינוכית לשונית בישראל, מבוסס מומחיות ייעודית. ישות חדשה זו תספק מענה נרחב לכלל האוכלוסיות ואף תידרש לחשיבות של הנחלת תקשורת אפקטיבית והולמת בין חברי קבוצות שונות.

בהינתן שפתרונות מבניים בתחומי השפות אינם מוכרים בארץ, שיטת המחקר שנבחרה היא שילוב בין סקירת ספרות עדכנית לבין ראיונות חצי-מובנים עם מגוון מומחים בין-לאומיים בתחומי מדיניות לשונית חינוכית ויישומה, תוך מבט על פתרונות מבניים מובילים בעולם, וזאת במקביל לשיח עם מקבלי החלטות מקומיים. כדי להבנות את העיסוק בשאלת אדריכלות התחום, הוגדרו ארבעה צירים מרכזיים למהלך המחקר:

1. מומחיות: כיצד מייצרים ומטפחים מומחיות בכל הנוגע למדיניות שפה ולחינוך רב-לשוני? מאילו דיסציפלינות מגיעים המומחים ומהו מסלול הפיתוח המקצועי שלהם? היכן וכיצד מתקיים שיח המומחים? כיצד הוא מחובר לשטח? מי מניע תהליכים? כיצד מייצרים מנהיגות וחזון וכיצד אלה מתורגמים למדיניות ותהליכי עבודה?

2. בקרת איכות: כיצד נקבעים הסטנדרטים בתחום רכישת השפות? כיצד מייצרים מדדים מדויקים ומבחנים בלתי תלויים המעידים על מצב הלומדים ותפקוד המערכות עצמן? כיצד התוצאות מתורגמות לשינויי מדיניות, לתכנון ולעשייה?

3. שיתופיות ותכלול: מהי אדריכלות התחום? מהי חלוקת התפקידים בין השחקנים השונים? כיצד הם מתקשרים ביניהם? כיצד מייצרים תיאום וסנכרון בין הגופים השונים, בדגש על רצף חינוכי לאורך חיי הפרט? כיצד ניתן לקבל החלטות משותפות לטובת מטרות על לאומיות?

4. חוסן, המשכיות והתחדשות: כיצד התחום מצליח להתנהל לאורך זמן? כיצד מייצרים מבנה ומנגנונים אוטונומיים, פרואקטיביים ולא ריאקטיביים? כיצד מגנים על מהלכי עומק ארוכי טווח ועל האמצעים להובלת התחדשות ובקרה מתמדת, גם בעיתות משבר, לטובת הפרט והחברה, בדגש על מוביליות חברתית-כלכלית?

מבנה הדו"ח

הדו"ח מציג ממצאים ביחס לארבעת הצירים אשר הוגדרו לעיל. אולם, על מנת לתווך את הממצאים למגוון רחב של בעלי עניין, עלה הצורך לפתוח בהמשגת התחום במונחים עכשוויים: מהי אוריינות שפתית, כיצד רוכשים שפות, כיצד לומדים ומלמדים שפות וכיצד מעריכים מסוגלות שפתית. בהמשך לכך, נשאלת השאלה כיצד מפתחים ומנהלים מדיניות חינוך לשוני כדי לייסד ולפתח את התשתיות שעליהן ממליץ הדו"ח.

הדו"ח המלא באנגלית בנוי כך:

1. סקירה עדכנית אודות מהות השימוש בשפות בעידן הנוכחי, רכישת שפות, הוראת שפות, שיטות הערכה, והיכן עומד ה־CEFR ביחס לתפיסות עכשוויות אלה

2. התפקיד והחשיבות של מדיניות לשונית וחינוך רב־לשוני ויחסי הגומלין עם תחום הדעת "בלשנות יישומית", שבפועל נעדר מהשדה האקדמי בישראל כתחום אינטרדיסציפלינרי מוגדר

3. שיטת המחקר

4. ממצאי המחקר, בדגש על ראיונות המומחים, והצבתם אל מול המציאות בישראל כיום

5. המלצות מקיפות לתכנון כלל־מערכתי לקידום מצוינות ומוביליות באמצעות חינוך רב־לשוני בישראל

6. כיווני פעולה לטווח הקצר, בדגש על הכשרת הקרקע למהלך עומק וביחינה מחדש של תהליכים עתירי משאבים שאינם עולים בקנה אחד עם הידע המקצועי העדכני ביותר בתחום

7. נספחים: פירוט השאלות שהופנו למומחים, ופרופילי המרואיינים בליווי אמירות מפתח

המסמך להלן מביא בפניכם את הדו"ח המלא באנגלית וכן גרסה תמציתית בעברית. הדו"ח כולו נכתב מתוך מחשבה על הנגשת הסוגיות המרכזיות, הממצאים וההמלצות לא רק לאנשי הערכה ופדגוגיה אלא גם לבעלי התפקידים ברשויות הממשלתיות והמקומיות, בארגוני חברה אזרחית וכן לציבור הרחב.

על פי תפיסת ה־engaged language policy שאותה מציג הדו"ח, חיוני שבעלי העניין יעבדו יחד ולא באופן היררכי או לעומתי – אלא כקהילה מקצועית מעורבת הפועלת בשיתוף ובתיאום מלא. כדי לייצר מנגנונים ושיטות עבודה שיתופיות יש לייצר אוריינות משותפת המאפשרת גם לבעלי תפקידים שאינם מתחום החינוך או השפות להבין את הרציונל העומד מאחורי גישה זו או אחרת. אין הכוונה שאנשי מדיניות יתפקדו כמומחים להוראת שפות או שאנשי פדגוגיה יתפקדו כקובעי מדיניות אלא שהבנה משותפת של עולם המושגים, המניעים ושיטות הפעולה של השחקנים השונים תורמת לתהליך, עשויה למנוע קבלת החלטות על סמך נתונים לא מספקים, ומעודדת בקרת עמיתים באמצעות שאילת השאלות הנכונות ובחינת האפשרויות וההשלכות מנקודת מבט מורכבת וסינרגטית.

ממצאים

ניתוח הראיונות מצביע בראש ובראשונה על **הצורך בקביעת אסטרטגיה לאומית ארוכת טווח להסדרת תחום החינוך השפתי בישראל**. בהתאם לארבעת היבטי השאלה המבנית, ועל סמך ניתוח תמטי של דברי המומחים, הלמידה מהנעשה בעולם מוצגת בדו"ח כך:

א. מומחיות: המומחיות הדרושה כדי לחולל שינויי עומק מערכתיים בתחום החינוך הלשוני נוצרת בזכות התשתית האקדמית לתחום, הממוקמת פעמים רבות במחלקות ל"בלשנות יישומית" – מבנה שנעדר בהקשר הישראלי. בנוסף, **במדינות רבות ישנן ישויות ייעודיות המובילות את העשייה בתחום** בדמות גופי מחקר, מדיניות, הערכה, הכשרה ותכלול מסוגים שונים, שהינם בלתי־תלויים ומצליחים לגשר בין האקדמיה לבין השטח, בדגש על חלקם של המורים בשיח ובתהליכי העבודה.

ב. בקרת איכות: לאחריותיות תפקיד מרכזי ביכולת לייצר מערכות מקצועיות ומהימנות, כאשר מושם דגש רב על בקרת עמיתים – דהיינו מנגנונים מקומיים או רב־לאומיים המספקים קריטריונים להערכת איכות של מבחנים, תוכניות לימוד, הכשרות מורים ופיתוח מקצועי ומאפשרים לא רק קבלת תו תקן אלא מעודדים משוב מעצב ושיח רב־מערכתי כדי להגיע לתוצאות האפקטיביות ביותר. במקביל, ישנו דגש רב על איכות הכשרת המורים ופיתוח מקצועי מתמשך עדכני, אחת מנקודות החולשה הבולטות בארץ.

ג. שיתופיות ותכלול: חשיבות השיתופיות, ובפרט האמון ההדדי, עלה בקרב כלל המרואיינים. הם מתקשים לראות כיצד מערכת ללא מנגנוני שיתוף, שיח וסנכרון תהיה מסוגלת לתכנן, לנהל ולחדש את תחום החינוך הלשוני על פי אמות מידה בין־לאומיות ולהשיג את יעדיה. כאן עולה בבירור הצורך בישות של ממש המהווה בית מקצועי לתחום וכתובת למקבלי ההחלטות.

ד. חוסן, המשכיות והתחדשות: המרואיינים הדגימו באמצעות מנגנונים ומודלים כלכליים שונים כיצד ניתן לייצר באופן מקצועי וקוהרנטי אימפקט ארוך טווח הקשוב לצרכי השטח. במיוחד הודגש הצורך בהתחדשות פרואקטיבית על פני ריאקטיביות, דבר המתאפשר כאשר ישנם משאבים, מנגנונים ואנשי מקצוע ייעודיים, בהתאם לתמות לעיל.

מתוך ראיונות המומחים וסקירת הספרות עלו מודלים מגוונים לישויות מקומיות ורב־לאומיות בסדרי גודל משתנים. זאת כביטוי לתפיסה שפיתוח ושכלול המסוגלות השפתית הוא אתגר לאומי ואסטרטגי המחייב מומחיות רב־תחומית, מחקר, מדיניות סדורה וקוהרנטית, תכלול רב־מערכתי והתעדכנות חוזרת ונשנית. הדגמים המוצגים מחו"ל למנגנוני מומחיות, בקרה ותכלול אינם מתכון ל"העתק־הדבק" מכיוון שלא רק בישראל, אלא בכל הקשר נתון, ישנם מאפיינים ייחודיים רבים ובוודאי גם היבטים שארגונים מבוססים היו מתכננים אחרת בדיעבד. בדו"ח מוצגים מספר פרופילים הממחישים את המאפיינים ואת השונות בקרב גופים מסוג זה, מהם ניתן ללמוד תוך גיבוש האסטרטגיה המתאימה בישראל. בנוסף, בנספח לדו"ח מוצגים פרופילי המרואיינים ואמירות מפתח של כל אחד ואחת מהם.

המלצות מרכזיות

הממצאים תומכים בהשערה שקיים פער תשתיתי-מבני בתחום החינוך הלשוני בישראל בהשוואה לעולם, התורם לאתגר המתמשך לשיפור התוצרים ופוטנציאל ההשתלבות בכלכלה ובחברה של צעירים ערבים. בפרט, דרוש פיתרון מבני כדי להתגבר על הקושי בהובלת המהלך המורכב של הטמעה מוצלחת של ה־CEFR בארץ. ההמלצה החד־משמעית שלנו, לאחר בחינה עמוקה של הפערים הקיימים, התובנות של המומחים ובדיקת היתכנות על סמך מודלים יציבים מהעולם היא שיש **לחתור להקים ישות מנגנונית חדשה – בית מקצועי לחינוך לשוני בישראל אשר ישרת את החברה הערבית.**

מדובר בגישה חדשנית שטרם הוצעה או נוסתה בזירה המקומית. מובן שקיים חשש מפני מהלכים המחייבים שינוי מבני. אולם, על אף שהושקעו מאמצים רבים בחידוש תחומי הוראת השפות בישראל בשנים האחרונות, ובפרט בהוראת עברית לדוברי ערבית, דרכי הפעולה המוכרות אינן מוכיחות את עצמן.

חשוב להבהיר שלא מדובר במהלך בירוקרטי וגם לא במהלך היררכי. שיתופיות היא לא סיסמה אלא מבנה – בדומה לשולחן עגול – שמביא את כלל השחקנים לשולחן ומזמין שיח. קבלת החלטות משותפת היא לא עניין של מה בכך, אך מייצרת בסופו של דבר מחויבות של כלל השותפים לתהליך שהם עצמם יוצרים ומנווטים. בעלי העניין ישמיעו את קולם ויתנו את המילה האחרונה, ואילו הישות החדשה תשרת את כלל הגורמים במובן של ייסוד הבית ואיגום המשאבים והמומחיות הייעודיים שיאפשרו למקד את עבודת התשתית עצמה – במחקר ובשטח, בארץ ובחו"ל, לאורך שלבי החיים, בסקטורים ובאיזורים שונים, וכן הלאה – ולהביאה בפני חברי הבית המקצועי.

גם בקרב גורמים שאינם משוכנעים שיש צורך בסנכרון ותכלול בדמות מנגנון חדש, ישנה הסכמה רחבה שיש צורך באופני מדידה ומדדים חדשים שאכן יתנו אינדיקציה למידת המסוגלות של הלומדים, ושעל המדדים האלה להיות מסונכרנים בין המערכות השונות. וכאן נשאלת השאלה היכן וכיצד ייקבעו מדדים אלה, במבט מתכלל לאורך הרצף החינוכי-הכשרתי. יתרה מכך, ישנו קונצנזוס בקרב המומחים העולמיים (לאו דווקא בהקשר ה־CEFR) שעל כל המערכת לנוע יחד, ומכאן ששינוי הממד טומן בחובו גם את חידוש תוכניות הלימודים והכשרות המורים, ומכאן רק גובר הצורך בבית מקצועי ייעודי.

הדו"ח מציג את מאפייני ותפקידי הישות המוצעת בהשראת המודלים העולים מהמחקר, ובהתחשב בצרכים בזירה המקומית:

תפקידים מרכזיים: מחקר, גיבוש חזון וערכים, עיצוב הצעות לגיבוש מדיניות וסטנדרטים, הגדרת מדדים, יעדים ותוכניות עבודה, הערכת איכות ומשוב מעצב, הסמכה וסרטיפיקציה, פרסומים והנגשת ידע, חינוך והכשרה, טיפוח קהילה לומדת, חיזוק הרשת המקצועית הבינלאומית, ליווי, הסברה, תמיכה ביוזמות קהילתיות וייזום וניהול תהליכי שינוי והתחדשות.

מאפיינים מרכזיים: גוף בלתי תלוי ללא מטרות רווח, בעל מנדט מוגדר היטב, צוות ליבה ייעודי, מועצת מנהלים מטעם כלל בעלי העניין, מועצה מדעית בינ"ל, רוטציה של בעלי התפקידים, מודל כלכלי בר קיימא וחסין לשינויים, בחסות אקדמית, המשדר יוקרה אך נגיש – בפרט למורים. בנוסף, יש חשיבות רבה לאיכות כוח האדם האקדמי והמנהלי ולאקלים המתאפיין באחריות ושיקפות.

למען הסר ספק, על מועצת המנהלים לייצג את כלל בעלי העניין – מקבלי ההחלטות ונציגי השחקנים בשטח – מורים, תלמידים, בוגרים, את המגזר פרטי ואת ארגוני החברה האזרחית. יש להדגיש כי אין הכוונה להפקיע סמכויות או להעביר את העבודה של הגורמים השונים לישות. עם זאת, מדובר בתהליך קבלת החלטות שיתופי מחייב. לדוגמה, המבחנים ימשיכו להיכתב על ידי גופי ההערכה והמדידה השונים, אולם יגובשו קריטריונים בהתאם למחקר ולפרקטיקות העדכניות ביותר אשר ינחו ויחייבו גופים אלה מתוך ראייה מתכללת של מסלול

החיים של הפרט; הגופים יקבלו הדרכה, הכוונה וליווי כדי להעביר את הידע והסטנדרטים העדכניים ביותר לבעלי התפקידים בארגונים; במקביל, אנשי המקצוע הייעודיים של הישות ימשיכו כל אותו הזמן לחקור, להמשיג, לחדש, לחזק את הרשת הבין-לאומית, את הפעילות החינוכית-הכשרתית המוצעת למורים מכהנים, וכן הלאה.

לצד זאת, יש למסד את המחלקה הרב-תחומית "בלשנות יישומית" במוסדות מובילים בארץ (כאשר עדיף להשקיע תחילה במוקד אחד כדי לתעדף איכות על פני כמות). מסלול זה יכשיר את דורות העתיד שישרתו את הציבור בכלל תפקידי המטה והשטח בתחום וכן יאיישו את תפקידי הליבה בישות החדשה. הישות תהווה צומת המקשר בין האקדמיה לשטח כאשר יתקיימו יחסי גומלין הדוקים בין המחלקה האקדמית לישות היישומית. למעשה, אחת ההמלצות היא שהישות תמוקם בזיקה למחלקה כזו בקמפוס של מוסד מוביל וזאת כדי לחזק את הממשק למחקר – שיתופי פעולה הכוללים סמינרים משותפים, הנחיה משותפת של תלמידי מחקר, התמחות של סטודנטים וכיו"ב. מיקום בקמפוס אקדמי אף יחזק את הקשר למשאבים ולתשתיות מחקר כגון מעבדות מחקר קוגניטיבי והתפתחותי בתחומי השפות וכן יתרום ליוקרה ולמהימנות של הישות המוצעת.

כיווני פעולה לטווח הקצר

בטווח המיידי יש (1) להכשיר את הקרקע לפיתרון המבני ולייצר בדיקות היתכנות והצלחות ראשוניות במסגרת פיילוטים המדמים את קווי המתאר של ההמלצות המרכזיות. (2) במקביל, מומלץ לבחון לעומק את שלל המהלכים עתירי המשאבים המתנהלים כעת כדי למזער מצבים שבהם למשל, מפתחים כיום מבחנים חדשים ברמה הלאומית וחומרי לימוד חדשים אשר אינם עולים בקנה אחד עם התפיסות העכשוויות המוצגות בתמציתיות בדו"ח זה ואף בדו"ח המל"ג להסדרת תחום העברית למערכת ההשכלה הגבוהה בישראל.

צעדים פראקטיביים מרכזיים להיערכות לחידוש מבנה התחום כוללים:

1. צוות היגוי: כפי שמתואר לאורך הדו"ח, הפער בתחום מתחיל מכך שתכנון ומבט-על על החינוך הלשוני לאורך הרצף החינוכי אינו התפקיד של אף גוף. מכאן שיהיה קשה להניע את תהליך תכנון והתנעת הגוף ללא צוות משימה ייעודי. כדי שצוות זה יהא כבר ברוח השיתופיות ובדיקת ההיתכנות לשיתוף פעולה מבוסס חזון ועשייה סינרגטית, חשוב שצוות ההיגוי שיגובש לבניית התהליך ייצג את בעלי העניין השונים ויקבל את המשאבים וכוח האדם המקצועי והמנהלי הדרושים למשימה בסדר גודל שכה.

2. ניתוח צרכים: אפיון קשת "פרופילי בוגרים" לשוק העבודה ולאקדמיה כבסיס להגדרת סטנדרטים ותוצרי למידה חדשים (היגדי CAN DO). כאן חשוב מאוד להידרש גם למסלול

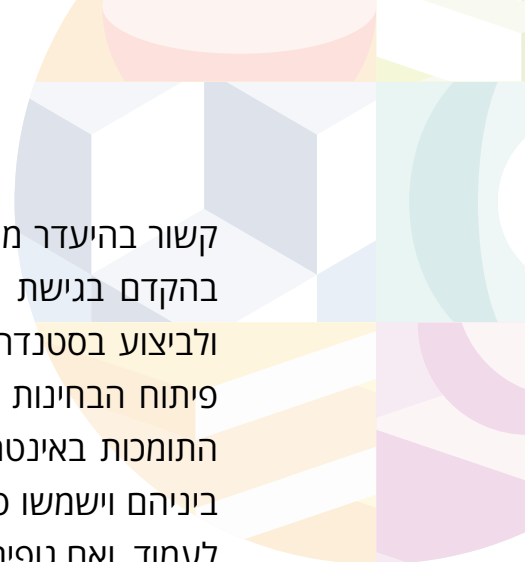
המקצועי-טכנולוגי ולכלול פרופילי בוגר למקצועות מה"ט והחינוך היוצר. על פי גישת המסוגלות וסולמות ה-CEFR, הן הכנה לאקדמיה והן הכנה להכשרה מקצועית צריכים להביא את הלומדים לרמת תפקוד גבוהה ביותר בהתאם לפרופילים מודולרים הנותנים משקל שונה למסוגלויות שונות. בהתאם לכך, יש לשקול מחדש את התפיסה הרווחת לפיה רק על תלמידים המיועדים להשכלה גבוהה להיבחן ב־5 יח"ל בעברית בעוד שעבור שאר האוכלוסיה מספיקות 3 יח"ל. יש לשאוף להגדיר מחדש בגרות 5 יח"ל בעברית לשני המסלולים, כך שאחת איננה פחותה או מוערכת פחות מהשנייה – אלא שונה.

3. מבחני מסוגלות: ניתוח צרכים במונחי מסוגלות יאפשר להתחיל בבניית מתכונת ראשונית למבחן מסוגלות בעברית, במונחי הערכת "Can Do", שכן זהו המפתח להנעת כלל מערך הלמידה וההוראה. פיתוח ראשוני של כלי הערכה מבוססי "Can Do" יכול להיעשות בשיתוף מומחים בינלאומיים ויש לבחון אפיקים לשותפות עם גופים קיימים בחו"ל או באמצעות מיקור חוץ. מבחן מסוגלות ראשוני אף יכול לשרת מחקרי הערכה שישוו במונחי מדדי ביצוע בין הלומדים בתוכניות לימודים קיימות ללומדים בתוכניות פיילוט חדשות.

4. תמרוץ פיילוטים: בהמשך להגדרת יעדי מסוגלות וגיבוש מדדים חדשים, יש לייצר מעבדות לפדגוגיית המסוגלות אשר תביא את הלומדים לעמידה במבחני הביצוע החדשים. על אף שיש חשיבות לפיילוטים בהקשרי למידה בעלי אופי שונה, לאור חשיבות היבט הרצף החינוכי, מומלץ לתעדף פיילוטים אשר יאפשרו להתנסות באופן רב־גילאי באיזור או רשות מסוימים כדי לייצר ניסוי המשכי שאף יאפשר מחקר אורך. כאמור, הניסיון מלמד שפיילוטים מבוססי opt-in יעילים יותר מהטמעה בהנחיה מלמעלה. חשוב לוודא שכלל מסגרות הפיילוט מלוות במחקרי אפקטיביות.

5. הכשרת מורים: מורים הם המפתח להנחלת כל שינוי. היעדר כוח אדם כשיר להניע את גישת המסוגלות בשטח הוא צוואר בקבוק לקידום המהלך. על מורים מובילים להיות שותפים מלאים בכל תהליך התנסות והתחדשות, ויש להבטיח שהשקעתם והכשרתם, בפרט של אלה המסוגלים להניע תהליכים ולהכשיר אחרים, יבואו לידי ביטוי באופן בחירתם, מעמדם ובתנאי העסקתם. הניסיון מלמד שכדאי לעבוד עם קהילה מעורבת של מורים ותיקים המעוניינים להתמסר לשינוי הפרדיגמה יחד עם מורים בראשית דרכם שתפיסת עולמם והרגליהם טרם התגבשו. יש לציין זאת בפירוש: ללא הכשרת מורים לא יתאפשר להניע פיילוטים כלשהם בשטח. מעבר לכך, יכולת ההרחבה (scalability) למערך לאומי, בתוך מספר שנים, מחייב להתחיל להשקיע במסלולים ייעודיים חדשים להכשרת מורים הן למערכת החינוך והן למסגרות על־תכניות באופן מיידי.

6. עידוד תחרות מבוססת תוצאות: הניסיון בארץ מלמד שהפקדת פיתוחים חדשניים בידי גורמים הזוכים לבלעדיות עלולה לעכב את התהליך באופן משמעותי. חלק מהעיכוב



קשור בהיעדר מומחיות ובקרה רלוונטיים, כפי שמוצג בדו"ח זה. לכן יש לעודד הכשרה בהקדם בגישת המסוגלות לגורמים הקיימים אך חשוב גם לייצר תמריצים להתמחות ולביצוע בסטנדרטים הדרושים בטווח הנראה לעין. לכן ההמלצה היא לפתוח את שוק פיתוח הבחינות הסטנדרטיות וחומרי הלימוד, בדגש על פלטפורמות למידה דיגיטליות התומכות באינטראקציה הדרושה על פי גישת המסוגלות, לגופים פרטיים אשר יתחרו ביניהם וישמשו ספקים. המדדים צריכים להיות מבחני תוצאה שבהם הפיתוחים צריכים לעמוד, ואם גופים שונים יגיעו לתוצאות העומדות בדרישות, מה טוב. זהו היבט חיוני של שמירה על שדה דינמי ופתוח לחידושים נוספים כעניין שבשגרה.

במקביל להכשרת הקרקע, מומלץ לבצע הערכת איכות לתהליכים קיימים: בשנים האחרונות ישנם מספר רב של תהליכים המזהים עצמם עם אימוץ ה־CEFR, תחילה להוראת אנגלית ובהמשך לכך להוראת עברית, הן במערכת החינוך – גם באמצעות ראמ"ה ומט"ח – הן במערכת ההשכלה הגבוהה – בזיקה להחלטות מל"ג ולפיתוחים של מאל"ו – והן בהכשרה לתעסוקה, בדגש על תוכנית עברית פלוס. מומלץ לבחון את שלל התהליכים שבהם מושקעים משאבים כה רבים כדי לעמוד על היכולת שלהם לספק תוצרי למידה העומדים בדרישות מסגרת ה־CEFR, עבור כל רמה, ועבור כל שפה, כפי שהם מוגדרים במסגרת.

בהיעדר גוף מקומי שיוכל לבחון את מדדי הביצוע והעמידה בהם במסגרות השונות, טרם הקמת ישות חדשה, מומלץ שוועדת ההיגוי תיעזר בוועדת מומחים בין־לאומית אשר תוכל לבחון את המצב לעומק, לאפיינו ולהגיש המלצות אשר יסייעו הן לתהליכי הפיתוח הקיימים והן כמצע לפעילות הישות החדשה כאשר תקום. תהליך הערכת איכות בהובלת מומחים בעלי שם עולמי יוכל אף להוליד תו תקן ראשוני שיוכל לפרוט בפני כלל מקבלי ההחלטות והשחקנים כיצד צריכים להיראות הקריטריונים כדי להבטיח הבחנה בין המצב המצוי למצב הרצוי. הדגמה לקריטריונים מעין אלה, בצורת צ'קליסטים להערכה, לחומרי לימוד וליחס ללומדים וללמידה מובאת בגרסה המלאה לדו"ח זה, באנגלית, **להלן**.



אנו מודים מקרב לב לכל העוסקים במלאכה ולכל מי שתרם מזמנו ומנסיונו לתהליך הנוכחי. תודה מיוחדת לשותפים לדרך מאגף התקציבים במשרד האוצר, מהרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית במשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה ומכון אהרן למדיניות כלכלית על תהליך החשיבה המעמיק ועל הלמידה ההדדית.

הערכתנו הרבה לעמיתינו מהארץ ומהעולם אשר חלקו עמנו בנדיבות את הידע, הניסיון והתובנות שלהם למען קידום שוויון הזדמנויות ומוביליות חברתית-כלכלית בחברה הערבית בישראל.

תודה למשתתפי השולחן העגול "מדיניות לחיזוק המסוגלות בשפה העברית בחברה הערבית" שהתקיים במכון אהרן (12.5.2025) על ההזדמנות להציג את עיקרי הדברים המובאים בדו"ח זה ולדון בחזון ובעשייה של כל הנוגעים בדבר – בפרט משרד החינוך, המועצה להשכלה גבוהה ומשרד העבודה. אנחנו מקווים שהשיח הער בשדה אכן יוליד מהלך מבני-תשתיתי לטובת כלל הלומדים ומיצוי הפוטנציאל של כל אחד ואחת.

1. רקע



בית מקצועי לחינוך לשוני בישראל

1.1. המצב הנוכחי

המגוון הלשוני והתרבותי בחברה הישראלית מציב הזדמנויות ואתגרים כאחד, במיוחד עבור האוכלוסייה דוברת הערבית (Amara, 2018a). מחד, מערכת החינוך הערבית בעלת פוטנציאל רב-לשוני: התלמידים מגיעים עם שפת האם שלהם, השפה הדבורה, ורוכשים את הערבית הספרותית על כל הקושי הטמון בכך (Saiegh-Haddad & Spolsky, 2014). בהמשך לכך הם נחשפים ללימודי עברית ואנגלית במקביל ללימוד כל תחומי הדעת בערבית. כלומר, תלמידים דוברי ערבית נחשפים מגיל צעיר לקלט שפתי עשיר במערכות לשוניות שונות, אף יותר מאשר עמיתיהם בבתי הספר העבריים. עם זאת, נכון להיום, הישגי התלמידים הערבים בשלוש השפות נמוכים באופן יחסי (בלס, 2020; תחאוכו ועמיתיה, 2022; חאג' יחיא ועמיתיה, 2021).

מבחינת השפה הערבית, ניכרת מגמת עיכוב בפיתוח אוריינות ומיומנויות אקדמיות שניתן לייחס לצורך להתמודד עם הדיגלוסיה, המרחק הלשוני המשמעותי בין השפה התקנית לשפה המדוברת (Saiegh-Haddad & Schiff, 2016). בכל הנוגע לעברית, ניכר פער בין יכולות התפקוד בשפה העברית שמקנה מערכת החינוך לבין הרמה הנדרשת בחיים הבוגרים לשם השתלבות בחברה הכללית, בהשכלה העל-תיכונית, בהכשרות מקצועיות ובשוק העבודה. פער זה בא לידי ביטוי גם בלימודי האנגלית ומשליך על יכולתם של בוגרי מערכות החינוך לממש את הפוטנציאל שלהם, ובכך תורם להרחבת הפערים הכלכליים בחברה הערבית (תחאוכו וקלישר, 2023).

במחקר שבחן את החסמים המקשים על היכולת והמוטיבציה של תלמידים ערבים ללמוד עברית, בפרט בכל הנוגע ליכולת לתקשר, נמצא שראשית, בולטת חוסר מוטיבציה ללמוד את השפה במהלך שנות בית הספר, שכן למרבית הצעירים אין צורך מיידי להשתמש בשפה בחיי היומיום בסביבתם הקרובה. הם כמעט ואינם חשופים לעברית – במרחב הציבורי, בתקשורת וברשתות החברתיות, וההזדמנות או הצורך לקיים שיחה ממשית בעברית כמעט ואינם קיימים, למעט בערים המעורבות. לכך מצטרפת סוגיית הזהות והשתייכות – תחושת ניכור כלפי השפה העברית והחברה הכללית, אשר מושפעת מהמציאות הפוליטית, והמוטיבציה לרכוש את השפה העברית נפגעת מכך (תחאוכו, קלישר, ומושקלב, 2020).

אכן נמצא שבעשור האחרון ישנה נסיגה ברמת העברית בקרב הדור הצעיר בחברה הערבית (דו"ח ראמה, 2024). יש לכך מגוון הסברים אפשריים, אולם במבחן התוצאה היכולת לתפקד בעברית היא תנאי הכרחי להשתלבות בחברה הישראלית, בדגש על השכלה על-תיכונית ועל תעסוקה. צעירים רבים אינם ערים לכך לאורך שנותיהם במערכת החינוך ופוגשים בעומק הפער רק בבואם להשתלב בלימודים על-תיכוניים. עבור רבים זוהי נקודת משבר שרק מעצימה

את התחושות השליליות כלפי השפה ואת הטלת הספק העצמי ביכולת שלהם להשלים פער כה עמוק במהלך שנה בודדת במסגרת מכינות קדם-אקדמיות או תוכניות המכונות "שנת מעבר".

בהיעדר הנעה פנימית (מוטיבציה אינטרינזית), ניתן היה לצפות להנעה חיצונית (אקסטרינזית), דהיינו רצון להגיע להישגים גבוהים במדדים חיצוניים כגון מבחני הבגרות. אולם צעירים ערבים מודעים לכך שבחינת הבגרות איננה מכינה אותם לתפקוד יומיומי בשפה העברית. ההוראה במערכת החינוך והבחינות מתמקדות בקריאה ובדקדוק, כאשר תלמידים המרחיבים לחמש יח"ל לומדים תכנים העוסקים בלשון עברית, ספרות ושירה, גישה שחוטאת למטרה בשני אופנים: לא רק שאינה משרתת את הצרכים העתידיים שלהם, היא גם קושרת בין השפה לבין התרבות וההיסטוריה היהודית ובכך מגבירה את תחושת הניכור ואת חוסר העניין. כמו כן, בלימודי העברית כלל התלמידים לומדים יחד באותה קבוצה ליחידות החובה בבגרות (בשונה מלימודי השפה האנגלית בה יש חלוקה של התלמידים לפי רמות), כך שלומדים רבים אינם מממשים את הפוטנציאל שלהם מכיוון שהם אינם מאותגרים או לחלופין מתקשים. חשוב להדגיש שישנה שונות גבוהה מאוד ברמת התפקוד בעברית בקרב צעירים ערבים ועצם הוראת השפה ברמה אחידה מגבילה את הפוטנציאל של המערכת להכשיר את הפרט לחיים הבוגרים בחברה הישראלית.

בחילות הבגרות לא רק שאינן מכינות לחיי היומיום אך גם אינן המדד הרלוונטי להשתלבות בהשכלה הגבוהה. תלמידים אשר למדו בבית הספר בשפה שאיננה עברית מחויבים להוכיח את רמת העברית שלהם במסגרת תהליך המיון והקבלה למערכת ההשכלה הגבוהה באמצעות מבחן יע"ל – בחינת הידע בעברית מטעם המרכז הארצי לבחינות ולהערכה (מאל"ו). אמנם בחינה זו הייתה מיועדת במקור למיין את המועמדים על פי רמות הידע שלהם בעברית לשם השתלבות בלימודי עברית טרום-אקדמיים, אך בפועל היא משמשת את המוסדות לצורך קבלה או סינון מועמדים ששפת ההוראה בבית ספרם לא הייתה עברית, כולל ערבית. בנוסף, אי הגעה לאחר הקבלה ללימודים למה שמכונה "רמת פטור" בעברית, פירושה אי זכאות לסיים את לימודי התואר הראשון. לכן לומדים רבים מונעים ממוטיבציה חיצונית לראשונה סביב בחינת רמת העברית במסגרת ההשתלבות בהשכלה הגבוהה. זאת על אף שישנה הסכמה רחבה כיום שיש לחולל שינוי עומק במדד זה, ולמעשה במערך ההכנה בעברית לאקדמיה כולו (**החלטת מל"ג, 2022**). אכן המועצה להשכלה גבוהה מצויה בעיצומו של גיבוש מתווה חדש ללימודי העברית, ובפרט לשינוי בחינת יע"ל, אך כל עוד היא קיימת במתכונתה הנוכחית, היא נתפסת בחברה הערבית כיעד החשוב והמכריע ביותר של לימודי העברית.

סוגיה נוספת היא איכות ההוראה עצמה ושורת חסמים נלווים הקשורים בה. גם אילו הייתה ללומדים מוטיבציה גבוהה יותר, תוכנית הלימודים איננה מייצרת חשיפה, צורך או הזדמנויות לתקשר בעברית. מעבר לכך, רבים מהמורים לעברית בחברה הערבית אינם מתקשרים בשפה

באופן שוטף. הם עצמם גדלו באותה מערכת חינוך ורבים מהם הוכשרו במכללות ערביות להכשרת מורים. תוכניות הלימודים במסלולי הכשרת המורים לעברית בחברה הערבית מושפעים במידה רבה מהתכנים שאותם המורים לעתיד יידרשו ללמד את תלמידיהם, דהיינו הכנה בסופו של דבר לבחינות בגרות המתמקדות בידע דקדוקי, בהבנת הנקרא כמיומנות מבודדת, ובספרות עברית ולא בתקשורת בעל־פה או במיומנויות נלוות, כגון נכונות לתקשר בשפה, הבנת קודים בין־תרבותיים, וכן הלאה.

מצב דברים זה בוודאי אינו מעיד על היעדר פוטנציאל בקרב הלומדים אלא על מגבלות המערכת כפי שהיא בנויה כיום. לכן המחקר הנוכחי מתמקד בשאלות הנוגעות למבנה התחום ולהסדרתו כדי לקדם שוויון הזדמנויות ומוביליות חברתית-כלכלית באמצעות לימודי שפות אפקטיביים ודינמיים.

1.2. האתגר

גופים רבים בישראל בחרו בשנים האחרונות לנסות לאמץ את המסגרת האירופית – ה־CEFR, כדי לספק מענה מערכתי לפערים המתוארים לעיל. ה־CEFR, או בשמו המלא The Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment, פורסם לראשונה על ידי מועצת אירופה (Council of Europe) ב־2001 ו**חודש ב־2020**, ומספק מסגרת ללימוד, הוראה והערכה של שפות. למסגרת זו פוטנציאל רב, כפי שיפורט לאורך הדו"ח, אולם המהלך הזה כשלעצמו – אימוץ המסגרת בישראל כמעין פיתרון־על, אינו מצליח כיום לייצר בקרב הלומדים מסוגלות שפתית מספקת לצורך השתלבות מלאה באקדמיה ובשוק העבודה. דו"ח זה מציע ניתוח של מגבלות אימוץ המסגרת הבין־לאומית בתנאים הקיימים בזירה המקומית ומתווה דרך להסדרה של אדריכלות התחום כך שהוא ינוהל באמצעות מנגנונים ותהליכים שיטתיים וברי קיימא.

למעשה, השאלות העומדות בלב סוגיית "חסם העברית" בחברה הערבית נחלקות לשני סוגים מרכזיים: **שאלות תוכן ושאלות תשתית**. עד היום היה מקובל לשאול שאלות תוכן בלבד: "כיצד ניתן לשפר את תוכנית הלימודים?", "האם הכרחי לבחון תקשורת דבורה בעברית בכניסה למערכת ההשכלה הגבוהה, ואם כן, כיצד?", "האם יש קשר בין התפקוד בשפת האם לתהליך רכישת שפות נוספות?", "האם כדאי שהמורים לעברית במערכת החינוך הערבי יהיו דוברי עברית כשפת אם?". אלה אכן שאלות חיוניות ויהיה קשה עד מאוד לקדם את התחום ללא מענה עליהן. עם זאת, לשאלות התוכן קודמות שאלות תשתית: לאן יש להפנות שאלות אלה? מיהו הגורם המוסמך לענות עליהן? מהו בסיס הידע והמומחיות הדרוש בתחום רכישת השפות בישראל? כיצד יוכרעו סוגיות מרכזיות בתחום? מהם השיקולים המניעים את תהליכי קבלת ההחלטות?

על פי תפיסה זו מקובל ראשית לשאול האם מסגרת ה־CEFR אכן תספק מענה לפערים בתחום לימודי השפות שהוצגו לעיל? ככל שהיא תוטמע, כיצד ניתן יהיה להעריך ולמדוד את ההשפעות ואת איכותן? מי מופקד על כך והיכן מצויים הידע והמומחיות הדרושים לענות על שאלות מסוג זה? במילים אחרות, לצד האתגרים עצמם, כפי שתוארו לעיל, **בולטת היעדרה של מדיניות לחינוך לשוני בישראל והיעדר גוף או ישות שיובילו ויתכללו מדיניות זו**, ויידרשו לסוגיות המשמעותיות העומדות על הפרק. מצב דברים זה איננו חדש, אולם נראה כי הניסיון לאמץ את מסגרת ה־CEFR תרם להכרה כי לא מדובר בעניין של מה בכך.

ה־CEFR אכן זכה להכרה עולמית כסטנדרט מוביל לרכישת שפות, בין היתר בשל החיבור האינהרנטי שהוא מייצר בין שפות לבין מיומנויות תפקוד כלליות יותר – אסטרטגיות למידה, כישורים קוגניטיביים וחברתיים כגון פתרון בעיות ועבודת צוות, וכן מסוגלות תפקודית בסביבה רבת־תרבותית. התפיסה כולה מבוססת צרכים, מושתתת על השגת יעדי מסוגלות קונקרטיים, מחייבת מדדי ביצוע, וגוזרת תוכניות לימודים מהיעדים ועד לנקודת הפתיחה, כאשר יעדי המסוגלות של ה־CEFR מתוקפים אמפירית בתהליך מוקדם. חשוב לציין שמסגרת ה־CEFR מושתתת על בסיס מחקרי איתן הנשען על תיאוריות ופרקטיקות רבת־חומיות המייצרות סינתזה מתוך עולמות הבלשנות, החינוך והפסיכולוגיה וכן שואב השראה מתחומי הפילוסופיה, סוציולוגיה, כלכלה וניהול, משאבי אנוש, ועוד. מעבר לכך, מסגרת ה־CEFR דינמית ומתעדכנת תדיר על מנת לשמור על סטנדרטים רלוונטיים, ואכן העדכון משנת 2020 משקף זאת. צוות המומחים של המסגרת ממשיך לפתח, לעדכן ולהפיץ ידע והמלצות גם כעת.

יש לציין שה־CEFR היא מסגרת־על מארגנת לקביעת יעדי למידה בשש רמות (A1 עד C2) במונחי מסוגלות (can do) ומיועדת בין היתר ליצירת סטנדרטיזציה עולמית בהכרה ברמת מסוגלות שפתית, לשפות באשר הן. אולם בעוד שהמונח CEFR מוכר מאוד ברחבי העולם, וגם בישראל, הגישה החינוכית-פדגוגית העומדת בבסיסו מוכרת פחות – גישת ה־API. גישה זו מכוונת פעולה (Action-oriented), רב־לשונית (Plurilingual) ורבת־תרבותית (Intercultural) והיא תוצג לאורך הדו"ח שלפניכם. הגישה עצמה מתייחסת לשפות כאמצעי לתקשורת בין־אישית ולא כידע שפתי נטו, כאשר הדגש הוא על השגת יעדים אישיים, חברתיים ומקצועיים **באמצעות** שפות. אכן מדובר בשימוש בשפות – ולא בשפה בודדת. למשל, לימודים באוניברסיטה מחייבים תפקוד רב־לשוני בעברית, באנגלית ובערבית באופן סינרגטי. בנוסף, כל מצב שבו אנשים משתמשים בשפה שאיננה שפת אמם כדי לתקשר עם בני תרבויות אחרות מחייב כישורים פרגמטיים בין־תרבותיים שאינם מסתכמים באוצר מילים ומבנים. גישת המסוגלות אף מתייחסת באופן הוליסטי למסוגלות שפתית ולכישורים נוספים הנוגעים ליכולות למידה באופן כללי, מיומנויות דיגיטליות, מיומנויות רכות (המכונות כיום גם מיומנויות עוצמה), ועוד.

על אף שה־CEFR ופדגוגיית ה־API שהיא מגלמת מספקים מענה הוליסטי ואיכותי ללימודי שפות לאורך שלבי החיים, הטמעתה בישראל מעלה קשיים רבים בשל שלושה היבטים מרכזיים:

1. ה־CEFR הוא מערך מורכב ומרובד המחייב שינוי פרדיגמה ביחס לכלל היבטי

המערכת: המטרות, המדדים, כלי ההערכה, הפדגוגיה, חומרי הלימוד, היחס ללומד וללמידה, הכשרת מורים וקצב התחדשות מהיר ועקבי. מעבר לכך, הוא מחייב תפיסה הוליסטית של הלומד, צרכיו וסביבתו. אכן מאתגר לתכנן, להניע ולהטמיע שינוי מערכתי כולל, אך התוצאות בפועל במדינות רבות בעולם, במהלך שני העשורים האחרונים, מלמדות שזוהי משימה ברת ביצוע. לצד זאת, המסגרת לא מגיעה עם "מדריך להטמעה" ונדרשת התמקצעות רבה כדי לנהל את תהליכי התכנון, ההטמעה, הניהול והבקרה. התמקצעות זאת חסרה בזירה הישראלית, כפי שיורחב בהמשך.

2. בישראל לא קיים מערך רוחבי כולל לתכנון וניהול שדה הוראת השפות ולכן לא

רק שאימוץ גישה מורכבת חדשה הוא יעד מאתגר אלא שאין ישות או מנגנון שתפקידם לתכלל את הסוגיה ולבחון במבט־על את הרצף ההתפתחותי-פדגוגי של הפרט בכל הנוגע לאוריינות שפתית לאורך שלבי החינוך, ההשכלה העל־תיכונית וההשתלבות בתעסוקה.

3. גישת המסוגלות שאותה מגלמת מסגרת ה־CEFR שונה בתכלית מהגישה

התקשורתית – הגישה להוראת שפות שהייתה בשיאה בזירה העולמית בשנות ה־90 של המאה הקודמת והיא עד היום הגישה השלטת בישראל. אולם, כתולדה של שני הגורמים לעיל – היעדר הבנה מעמיקה של גישת המסוגלות בישראל והיעדר ישות מקצועית שתתווך ידע והתמחות זאת – ישנה **תפיסה רווחת** בשטח שהגישות למעשה כמעט זהות ולפיכך, לכאורה, אין צורך בשינויים מהותיים בתוכניות הלימודים, בכלי ההערכה או בהכשרות המורים בבואנו להטמיע את ה־CEFR.

ניסיון האימוץ המאוחר ביחס לעולם, כמו גם הקושי בהטמעה של ה־CEFR בישראל, הוא מקרה בוחן חשוב המעיד על כך שללא מנגנונים מבניים שיבטיחו התמקצעות וסנכרון לאורך הרצף החינוכי, לא ניתן יהיה ליישם ולהטמיע מסגרת או גישה פדגוגית להוראת שפות באופן מוצלח. לכן, למרות תחושת הדחיפות המוצדקת, יש לקחת צעד אחורה ולהשקיע בבחינת מבנה התחום והאפשרות לשפר את המנגנונים הקיימים בו כדי לספק מענים אפקטיביים, לטווח הארוך, דבר המחייב תשתיות הולמות.

1.3. השאלות החדשות

אם כך, המחקר הנוכחי מתמקד בחיפוש אחר מענים **מבניים** כתנאי מקדים לבחינת הסוגיות העומדות בלב האתגר במערכות הוראת העברית לחברה הערבית. פתרון תשתיתי לאדריכלות התחום יאפשר מתן מענה שיטתי ומבוסס מחקרית לשאלות התוכן, בדומה לאלה שהוזכרו לעיל. לפיכך, השאלה העומדת בלב הסוגיה הינה: **כיצד תחום החינוך הלשוני בישראל יכול להיות בנוי ומנוהל בצורה טובה יותר כדי לבסס תשתיות תכנון והטמעה רוחביות שיאפשרו גיבוש ויישום של תהליכי קבלת החלטות מקצועיים ומשותפים בקרב כלל בעלי העניין?**

חשוב לציין שדו"ח זה מתמקד, לבקשת בעלי העניין, בהוראת עברית בחברה הערבית. אולם, יש לבחון גם את השלכות הפער ברמת האנגלית וביכולות בשפת האם על פוטנציאל ההשכלה והתעסוקה האיכותית בחברה הערבית, מתוך הכרה שההצלחה בהמשך החיים מחייבת שליטה בשלוש השפות – כלומר לא רק בעברית – ותהליכים אלה מתפתחים החל מהגיל הרך. יתרה מכך, הסדרת תחום החינוך הלשוני בישראל, מרמת החזון, דרך עיצוב המדיניות וכלה ביישום היומיומי ובבקרת איכות אינה רלוונטית רק לחברה הערבית אלא חיונית להנחלת כישורים שפתיים לכלל האוכלוסיה. לפיכך, המחקר המובא בפניכם מתייחס באופן מובהק לשיפור המוביליות החברתית בחברה הערבית באמצעות מדיניות לשונית סדורה והמנגנונים הדרושים לתכנון, הטמעה, בקרה והמשך התחדשות. אולם, הפתרונות המוצעים, ברובם, נוגעים לחברה כולה, ובפרט לאוכלוסיות מוחלשות אשר משלמות מחיר חברתי-כלכלי על היעדר שליטה באנגלית, ועל פערי אוריינות בשפת האם – במקרה זה עברית (ראו **דו"ח ועדת פרלמנטר** להגדלת ההון האנושי להייטק).

דהיינו, יש צורך לייצר מנגנון מתכלל למנהיגות חינוכית לשונית בישראל, מבוסס מומחיות ייעודית. ישות חדשה זו תספק מענה נרחב לכלל האוכלוסיות ואף תידרש לחשיבות של הנחלת תקשורת אפקטיבית והולמת בין חברי קבוצות שונות.

1.4. המחקר הנוכחי

בהינתן שפתרונות מבניים בתחומי השפות אינם מוכרים בארץ, שיטת המחקר שנבחרה היא שילוב בין סקירת ספרות עדכנית לבין ראיונות חצי־מובנים עם מגוון מומחים בין־לאומיים בתחומי מדיניות לשונית חינוכית ויישומה, תוך מבט על פתרונות מבניים מובילים בעולם, וזאת במקביל לשיח עם מקבלי החלטות מקומיים. כדי להבנות את העיסוק בשאלת אדריכלות התחום, הוגדרו ארבעה צירים מרכזיים למהלך המחקר:

1. מומחיות: כיצד מייצרים ומטפחים מומחיות בכל הנוגע למדיניות שפה ולחינוך רב־לשוני? מאילו דיסציפלינות מגיעים המומחים ומהו מסלול הפיתוח המקצועי שלהם? היכן וכיצד מתקיים שיח המומחים? כיצד הוא מחובר לשטח? מי מניע תהליכים? כיצד מייצרים מנהיגות וחזון וכיצד אלה מתורגמים למדיניות ולתהליכי עבודה?

2. בקרת איכות: כיצד נקבעים הסטנדרטים בתחום רכישת השפות? כיצד מייצרים מדדים מדויקים ומבחנים בלתי תלויים המעידים על מצב הלומדים ותפקוד המערכות עצמן? כיצד התוצאות מתורגמות לשינויי מדיניות, לתכנון ולעשייה?

3. שיתופיות ותכלול: מהי אדריכלות התחום? מהי חלוקת התפקידים בין השחקנים השונים? כיצד הם מתקשרים ביניהם? כיצד מייצרים תיאום וסנכרון בין הגופים השונים, בדגש על רצף חינוכי לאורך חיי הפרט? כיצד ניתן לקבל החלטות משותפות לטובת מטרות־על לאומיות?

4. חוסן, המשכיות והתחדשות: כיצד התחום מצליח להתנהל לאורך זמן? כיצד מייצרים מבנה ומנגנונים אוטונומיים, פרואקטיביים ולא ריאקטיביים? כיצד מגנים על מהלכי עומק ארוכי טווח ועל האמצעים להובלת התחדשות ובקרה מתמדת, גם בעיתות משבר, לטובת הפרט והחברה, בדגש על מוביליות חברתית-כלכלית?

1.5. מבנה הדו"ח

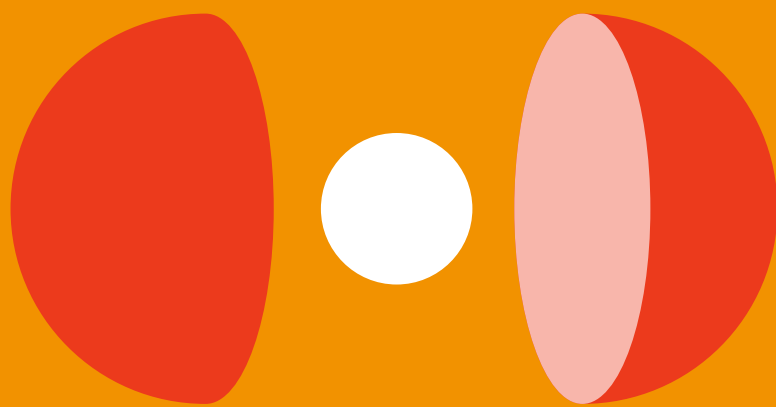
הדו"ח מציג ממצאים והמלצות ביחס לארבעת ההיבטים שהוגדרו לעיל. אולם, על מנת לתווך את הממצאים למגוון רחב של בעלי עניין עלה הצורך לבאר מושגי יסוד בתחום במונחים עכשוויים: מהי אוריינות שפתית, כיצד רוכשים שפות, כיצד לומדים ומלמדים שפות וכיצד מעריכים מסוגלות שפתית. בהמשך לכך, נשאלת השאלה כיצד מפתחים ומנהלים מדיניות חינוך לשוני כדי לייסד ולפתח את התשתיות שעליהן ממליץ הדו"ח.

בשל הסקירה הבין-לאומית הרחבה וריבוי הראיונות שבוצעו עם מומחים בחו"ל, הדו"ח המלא נכתב באנגלית ומופיע בהמשך לגרסה מקוצרת זו הכוללת את עיקריו. הדו"ח, על כלל מרכיביו, נכתב מתוך מחשבה על הנגשת הסוגיות המרכזיות, הממצאים וההמלצות לא רק לאנשי הערכה ופדגוגיה אלא גם למעצבי וקובעי מדיניות במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות ובארגוני חברה אזרחית וכן לציבור הרחב. הנגשת השיח היא מעמודי התווך של הגישה העכשווית ליצירת **מדיניות רב-לשונית שיתופית ומעורבת**, אשר תוצג בהמשך.

הדו"ח המלא באנגלית בנוי כך:

1. סקירה עדכנית אודות מהות השימוש בשפות בעידן הנוכחי, רכישת שפות, הוראת שפות, שיטות הערכה, והיכן עומד ה־CEFR ביחס לתפיסות עכשוויות אלה
2. התפקיד והחשיבות של מדיניות לשונית וחינוך רב-לשוני ויחסי הגומלין עם תחום הדעת "בלשנות יישומית", שבפועל נעדר מהשדה האקדמי בישראל כתחום אינטרדיסציפלינרי מוגדר
3. שיטת המחקר
4. ממצאי המחקר, בדגש על ראיונות המומחים, והצבתם אל מול המציאות בישראל כיום
5. המלצות מקיפות לתכנון כלל-מערכתי לקידום מצוינות ומוביליות באמצעות חינוך רב-לשוני בישראל
6. כיווני פעולה לטווח הקצר, בדגש על הכשרת הקרקע למהלך עומק ובחינה מחדש של תהליכים עתירי משאבים שאינם עולים בקנה אחד עם הידע המקצועי העדכני ביותר בתחום
7. נספחים: פירוט השאלות שהופנו למומחים, ופרופילי המרואיינים בליווי אמירות מפתח לאורך הגרסה התמציתית בעברית שזורים קישורים המפנים לפירוט נוסף במסגרת הדו"ח המלא באנגלית. מראי המקום המופיעים בגרסה בעברית מפנים לביבליוגרפיה של הגרסה המלאה באנגלית.

2. נקודת המוצא



בית מקצועי לחינוך לשוני בישראל

2.1. חינוך (רב)־לשוני: המשגה

סקירה זו מציגה תפיסות עכשוויות ביחס לכשירות לשונית ואת ההתפתחויות שחלו בגישות להוראת שפות ולהערכת תפקוד שפתי בעשורים האחרונים. זאת מתוך ההכרה בכך שיהיה קשה להבין לעומק את הקשיים שנוצרו בשדה החינוך הלשוני בישראל ואת האפיקים האפשריים להתחדשות בתחום ללא היכרות עם עולם המושגים של התחום, בפרט עבור מקבלי החלטות המגיעים מתחומים אחרים. מסורות עולמיות ומסורות מקומיות בכל הנוגע לפדגוגיה ולשיטות הערכה נוטות להותיר חותם גם במהלך תהליכי התחדשות, בפרט בהיעדר מומחיות נרחבת בתחום ברמה הלאומית, מצב המאפיין את ישראל. לא מדובר בהשפעות מינוריות אלא לפעמים **בסתירה תפיסתית** – לדוגמה בין קידוש "התשובה הנכונה" בלימודי ומבחני שפות לבין תפיסת השפה כאמצעי להבעה אישית אינדיבידואליסטית וייחודית. מתחים מסוג זה מעמידים את המורים, התלמידים, כותבי המבחנים ומחברי ספרי הלימוד בפני קושי, ולכן דו"ח זה מתעכב על מיפוי תפיסות מפתח בתחום כתנאי קדם להסדרתו בזירה המקומית.

תפיסה המתמקדת בידע **על אודות** השפה ומרכיביה שונה בתכליתה מתפיסה השמה דגש על **היכולת להשתמש** בשפה ככלי להשגת מטרות שונות בהקשרים מגוונים. המדדים הנובעים מכך לצורך הגדרת שליטה בשפה (proficiency) יהיו שונים גם הם, כנגזרת של המטרות השונות. למעשה המונחים עצמם "שליטה בשפה", "אוריינות שפתית", "כשירות לשונית" או "כשירות תקשורתית" אינם ניטרליים ומגלמים תפיסות שונות ביחס למטרות של לימודי שפות. התפיסות השונות נשענות על מגוון דיסציפלינות מתחומים משיקים, ואף משקפות את התמורות הפרדיגמטיות אשר חלו בתחומים אלה בעשורים האחרונים: בבלשנות, בפסיכולוגיה, במדעי הקוגניציה, בסוציולוגיה, בחינוך, ועוד. האבולוציה בתחום הולידה רצף גישות פדגוגיות ותפיסות בנוגע להערכת כשירות לשונית אשר השפיעו באופן עמוק על היחס להוראה וללמידה ועל המקום והתפקיד של המורים, הלומדים, ההקשר והסביבה בתהליך.

2.1.1. כשירות לשונית בעידן הנוכחי

מסקירת הספרות העדכנית בתחום עולות תמות מרכזיות המגדירות את מהות המיומנות השפתית בעידן הנוכחי של גלובליזציה, רב־לשוניות ורב־תרבותיות:

- מיומנות שפתית היא היכולת להשתמש בשפה באופן משמעותי ואקטיבי כדי להשיג מטרות רלוונטיות לפרט (Purpura, 2021). היכולות הן אינטגרטיביות ושיתופיות ונרכשות ומיושמות בהקשר חברתי, לשוני ותרבותי (Swain, 2000; Vygotsky, 1978).

- תפקוד שפתי מחייב שליטה לא רק ברכיבים לשוניים אלא בכישורים פרגמטיים, בין תרבותיים (Kramsch, 2011), וכן בכישורים חוץ-שפתיים כגון אוריינות דיגיטלית (Li & Lan, 2022); (Reinhardt & Thorne, 2019). בנוסף, אסטרטגיות תקשורתיות, כגון גישור ותיווך, מהוות חלק מהכשירות הלשונית ונחשבות חיוניות לניהול תקשורת יעילה והשלמת משימות (Kozulin, 2003; O'Malley & Chamot, 1990).
- שפות כבר אינן נתפסות כקודים סטטיים או בלתי תלויים בדובריהן. שפות משתנות ומתעצבות על ידי דובריהן וכן משפיעות על דפוסי חשיבה באמצעות יחסי גומלין מורכבים (Swain, 2006). אין דרך אחת נכונה להשתמש בשפה מכיוון שהדבר תלוי בהקשר ובשותפי השיח (Halliday, 1994; Larsen-Freeman, 2011).
- שליטה בשפה אינה מוגבלת לטקסט מושמע או כתוב. היא כוללת אמצעי ביטוי שונים (למשל, ויזואליים) ומתרחשת בכל מקום – במרחב הדיגיטלי, במרחב הציבורי (באמצעות הנוף הלשוני) במסגרות פורמליות ובלתי פורמליות (Jessner, 2008; Kress & van Leeuwen, 2001; Shohamy & Gorter, 2008).

2.1.2. רכישת שפות

נדבך מרכזי בהבנת שדה הוראת השפות הוא נקודות הדמיון והשוני **בין רכישת שפה ראשונה לרכישת שפות נוספות** ויחסי הגומלין בין תהליכים אלה. להלן תובנות שעולות מהספרות המחקרית בנושא:

- **רכישת שפה ראשונה (L1):** ילדים צעירים רוכשים שפות באופן טבעי באמצעות התבוננות, הקשבה ודיבור, הרבה לפני שהם לומדים לקרוא או לכתוב; קלט שמיעתי-אודיטורי מניע את התהליך הנוירולוגי של רכישת שפה, החל בילדות המאוד מוקדמת (Dehaene, 2024; Kuhl, 2010; Tomasello, 2003). המוח האנושי מכון לרכישת שפה מלידה באמצעות רשת עצבית מבוזרת ודינמית המעבדת צלילים, אוצר מילים ומבנים לשוניים (Dehaene, 2024; Kuhl, 2010). שנות החיים הראשונות נחשבות ל"תקופה הקריטית" שבה המוח גמיש ויוצר במהירות קשרים המבוססים על אינטראקציה וחשיפה לשפה (Dehaene, 2024).
- **שפה היא מיסודה מערכת דבורה-אודיטורית,** הן מבחינה אבולוציונית והן מבחינה התפתחותית, בעוד שקריאה וכתביה התפתחו מאוחר יותר בהיסטוריה האנושית ונלמדים בשלב מאוחר בחייהם של ילדים. קריאה איננה אמצעי לרכישת שפה – זוהי מיומנות חיצונית לליבת השפה. דיבור לעומת זאת איננו "ערך מוסף" אלא השפה עצמה (Dehaene, 2024; Halliday, 1994; Tomasello, 2003).

• **רכישת שפה שנייה או נוספת (L2)** נבנית בדרך כלל באמצעות אותן מערכות במוח כמו L1, אך עשויה להסתמך גם על מיומנויות קוגניטיביות נוספות כמו זיכרון ופונקציות ניהוליות (executive functions), במיוחד כאשר לומדים את השפה בגיל מאוחר יותר (Green & Abutalebi, 2016). לומדים צעירים נוטים להשתמש באזורי מוח הדומים לאלה המשמשים לשפת האם שלהם, בעוד שעבור לומדים מבוגרים נמדדת לעתים קרובות פעילות מוחית באזורים נוספים (Neville & Pakulak, 2011).

• **תפקידה של שפת האם ברכישת שפות נוספות:** שפת האם מהווה את הבסיס ליצירת אוריינות, המשגה וחשיבה מסדר גבוה בשפות נוספות (Cummins, 2008; Kozulin, 2003). התבססות על היסודות החזקים של הלומדים בשפת האם שלהם משפרת משמעותית את יכולתם לרכוש שפות נוספות (Hélot, 2017). לשפת האם חשיבות מיוחדת לגיבוש זהות אתנית ותרבותית (Norton, 2010; Skutnabb-Kangas, 1999).

• **אסטרטגיות שפתיות מועברות בין שפות** ומאפשרות שימוש בשפות בתחומים שונים ולמטרות שונות, כמו למשל לצרכים אקדמיים, לניתוח טקסטואלי ולכתיבה (Abu-Rabia, 2005; Cummins, 2009; Haim, 2015). עבור דוברי ערבית הרוכשים עברית כשפה שנייה בישראל, מיומנויות מפותחות בערבית מסייעות ביצירת מסלולים ברורים במוח התורמים לרכישת מיומנויות בעברית (Saiegh-Haddad & Henkin-Roitfarb, 2014).

• **שימוש אינטגרטיבי רב-לשוני** החוצה את גבולות השפה מהווה אמצעי מרכזי לביטוי לשוני אותנטי. כלומר, דוברים ולומדי שפות עושים שימוש בשפות שונות בו-זמנית על פי ההקשר, הדוברים והפעולות הרלוונטיות – כגון קריאה באנגלית, תוך כדי דיבור בעברית וניתוח הרעיונות בערבית. תיווך מידע בין אופנויות שפה, בין שפות ובין דוברים הוא אחת מהדרכים המרכזיות בהן עושים שימוש בשפה וזהו חלק אינהרנטי בתהליכי רכישת שפות (North, 2018 & Wei, 2014; Piccardo & Dendrinos, 2024).

גם **לתנאים סביבתיים** חלק אינטגרלי בתהליכי רכישת שפות:

• **המרחב האקולוגי של לימוד שפה:** רכישת שפה, הן שפת האם והן שפות נוספות, מתרחשת מטבעה באינטראקציה עם הסביבה החברתית (Swain, 2006; Vygotsky, 1978). הנוף הלשוני, כלומר השפות הנראות והנשמעות במרחב הציבורי, ממלא תפקיד מפתח במידת החשיפה לשפה והזדמנויות הלמידה (Amara, 2018; Shohamy, 2015). בחברות רב-לשוניות, כמו ישראל, שבהן העברית שולטת במרחב הציבורי, חשיפה של תלמידים דוברי ערבית לעברית בהקשרים רב-לשוניים מחוץ לחלל הכיתה משחקת תפקיד מרכזי בתהליך הלמידה שלהם.

- **גורמים חברתיים ופוליטיים**, כגון יחסי כוח בין קבוצות, משפיעים על האופן שבו הלומדים חווים לימוד שפה ועל השפות שהם מתעדפים. נראות מוגבלת של השפה הערבית במרחב הציבורי עלולה לגרום לתלמידים להרגיש שהשפה שלהם פחות מוערכת, מה שעלול להשפיע על הביטחון והמוטיבציה של הלומדים (Amara, 2019). סביבות המציעות הזדמנויות לאינטראקציה אותנטיות עם דוברי שפת היעד מאפשרות בדרך כלל התפתחות שפה טובה יותר (Cummins, 2021). תלמידים החיים בקהילות מעורבות או דו-לשוניות, שבהן האינטראקציה היומיומית מתרחשת ביותר משפה אחת, למשל בעברית ובערבית, נוטים לפתח כישורי שפה טובים יותר בהשוואה לתלמידים בעלי חשיפה מוגבלת מחוץ לבית הספר (Amara, 2018b; Shohamy, 2015).
- **למוטיבציה של הלומדים לתקשר ולעמדות שלהם כלפי השפה הנלמדת תפקיד מכריע בתהליך לימוד השפה ובהצלחתו** (Dörnyei, 1994; Gardner & Lambert, 1972; Masgoret & Gander, 2003). המוטיבציה אף מושפעת מהאופן שבו השפה ממוקמת מבחינה חברתית, כאמצעי לשייכות, מוביליות או הישרדות (Dörnyei & Ushioda, 2021).
- היבט חיוני להבנת התמורות שחלו בתחום והובילו לגישות העדכניות ביותר לרכישת שפות ולהערכת המסוגלות התפקודית הוא "**פעלנות**" (**Agency**) – דהיינו, התחושה של האינדיבידואל שהוא מעצב את המציאות שלו, יכול להשפיע על הסביבה, והאמונה שלו ביכולתו להניע תהליכים, לקבל החלטות ולהצליח (self-efficacy):
- מכיוון שמדובר ברכישת מיומנות ולא רק בהעברת ידע, כישורי שפות מתבססים במידה רבה על למידה פעילה, הפנמה של הרגלים ואסטרטגיות, ושכלול היכולות לאורך הזמן, כך שהלומדים הינם פעילים ואוטונומיים ולוקחים על עצמם לבצע פעולות אשר מתבצעות באמצעות השפה הנוספת (Krashen, 1985; Swain, 2006, The Douglas Fir Group, 2016). מכאן שהתפקידים המסורתיים של מורה ותלמיד עוברים שינוי מהותי, כאשר המורה נתפס כמנחה את הלומד בתהליך ההתפתחות האישי שלו.
- רכישת שפה מחייבת חשיפה, צורך והזדמנות לעשות שימוש ממשי בשפה לצרכים אותנטיים (Aronin & Singleton, 2012; Little & Legenhausen, 2017).
- במסגרת תהליך רכישת שפה נוספת, הלומדים קובעים לעצמם יעדים ומנווטים את תהליכי הלמידה שלהם באמצעות מגוון רחב של אסטרטגיות שפתיות וחץ-שפתיות (The Council of Europe 2001; 2020).

2.1.3. גישות להוראת ולימוד שפות

מתודולוגיות להוראת שפה מתאפיינות בתנועת מטוטלת חדה הנעה מגישה ממוקדת ידע מבני ודקדוקי, לעבר גישות "טבעיות" הגורסות שעצם ההימצאות בסביבה דוברת השפה מספיקה כדי לרכוש אותה באופן אינטואיטיבי, בדומה לאופן שבו ילדים רוכשים שפות. הגישה מוכוונת הפעולה (Action-oriented Approach, AoA), המכונה גם גישת המסוגלות – היכולת לבצע פעולות שונות באמצעות שפות, היא הגישה המקובלת בעולם בנקודת הזמן הנוכחית (Purpura, 2021). מצד אחד, היא מייצגת מעין שביל זהב, בכך שהיא מכירה בכך שלומדים מבוגרים לא לומדים באופן זהה לילדים מבחינה קוגניטיבית: אין סתירה בין חשיפה מרובה לשפה, שהיא תנאי הכרחי להפנמתה, לבין הצורך של לומדים לגבש לעצמם כללי דקדוק מפורשים, במבט משווה לשפות שהם דוברים. מצד שני, הגישה מוכוונת הפעולה מבחינה בצורה הרבה יותר מפורשת מגישות קודמות, משני צידי המתרס, בין מטרות לאמצעים. המטרה איננה לשלוט בשפה אלא לשכלל את השימוש בה כדי שהיא תשרת את צרכי הלומדים בבואם לבצע פעולות בסביבה זו או אחרת **באמצעות** שפות. בתווך התפתחו בעשורים האחרונים גישות שונות שתרמו כל אחת בדרכה להתפתחות האבולוציונית המובילה לנקודת הזמן הנוכחית. בסקירה קצרה זו נצביע על המגמות הרווחות בתחום הוראת השפות במאה האחרונה כפי שהן באות לידי ביטוי בגישות מובילות, וזאת על מנת למקם את הוראת העברית לדוברי ערבית בראיה כוללת של התחום. בנוסף, השינויים המתוארים מתנהלים לאורך זמן ואימוץ גישה חדשה אין משמעו מעבר חד-משמעי. הגישות הקודמות, בין אם במודע ובין אם לא, ממשיכות להשפיע על מסורות הוראה והערכה, לעיתים עד היום. לפיכך חשוב להכיר אותן במסגרת הרצון לקדם בסופו של דבר שינויים בפרקטיקות הנהוגות בשטח.

גישת ה**דקדוק-תרגום** הייתה גישת ההוראה הדומיננטית עד למחצית הראשונה של המאה ה-20, ועדיין נמצאת בשימוש כיום בהקשרים מסוימים. הנחת היסוד שעמדה בבסיס גישה זו הייתה ששפות זרות נלמדות כדי להעשיר ידע ולהרחיב את ההשכלה באמצעות לימוד טקסטים קנוניים. הגישה הייתה ממוסגרת מבחינה פילולוגית, והדגישה את המרכיבים הלשוניים של השפה ולא את השימוש בה (Fotos, 2005). ההוראה והלמידה כללו לפיכך קריאה ותרגום של טקסטים משפה אחת לאחרת ולהיפך, בליווי הסברים דקדוקיים מעמיקים. כריאקציה לגישת הדקדוק-תרגום קמו גישות ישירות כמו **הגישה הטבעית** וגישת ה**אודיולינגואל** שהדגישו תקשורת ישירה/אורגנית בהתבסס על ההנחה ששפה נרכשת בעיקר על ידי דיבור בסביבה טבעית בדומה לשפת האם (Howatt & Widdowson, 2004; Richards & Rodgers, 2014), ולפיכך הדגישו את חשיבות החשיפה לקלט בעל פה, להגייה ואינטונציה נכונות, בניגוד למעמד הבלתי מעורער של הטקסט הכתוב כפי שהיה נהוג קודם לכן. גישות אלה זכו לפופולריות רבה אך ההצלחה שלהן הייתה מוגבלת, בין היתר, מכיוון שמבוגרים אינם רוכשים שפות באופן זהה לילדים צעירים. כאן חשוב לציין, בהמשך לסקירת הספרות לעיל, שאין

דיכטומיה בין אופן הרכישה של שפת אם ושפות נוספות, בפרט עבור לומדים צעירים, ולכן רצוי להימנע מפורמליזציה של לימודי ידע לשוני-דקדוקי מגיל צעיר יחסית.

הגישה המשפיעה ביותר על הוראת שפות בעשורים האחרונים היא **הגישה התקשורתית** להוראת שפה, גישה שהגיעה לשיאה בשנות התשעים של המאה הקודמת ועדיין מאפיינת את הפרקטיקות הנהוגות במסגרות רבות ללימודי שפות, כולל בישראל. גולת הכותרת של גישה זו היא שימוש בשפה מתוך הקשר. השאלות המנחות את המבעים הלשוניים הן מי אומר מה למי, לשם מה ובאיזה הקשר. המודל התקשורתי מורכב מארבעה סוגים של מיומנויות: **יכולת דקדוקית** הכוללת את הידע של הדובר בשפה נתונה מבחינת כללי דקדוק – פונולוגיים, מורפולוגיים ותחביריים – ברמת המשפט; **כשירות שיח** – מתייחסת לשיח כולו, ולא רק למשפט הבודד; **כשירות סוציולינגוויסטית** – מכילה את הידע של הכללים החברתיים-תרבותיים של השפה והשיח ומאפשרת לנהל את השיח באופן המתאים לסיטואציה; **יכולת אסטרטגית** – שתפקידה לפצות על כשלים בתקשורת שעלולים לנבוע מחוסר באחת המיומנויות האחרות, והיא כוללת אסטרטגיות מילוליות ובלתי מילוליות המאפשרות לדובר/מאזין להתגבר על ה"קצר" בשיח (Canale & Swain, 1980). כמתודת הוראה הגישה התקשורתית מעודדת אינטראקציות שפה מגוונות, באמצעות משחקי תפקידים, וקביעת מטרות תקשורתיות, וזאת במטרה לדמות פעילויות אותנטיות בשפת היעד (Savignon, 1983). ישנה העדפה ברורה למורים שהם עצמם דוברי שפת אם של השפה הנלמדת, בעוד ששפת האם של התלמידים נותרה מחוץ לדלת הכיתה. כך בארץ הגישה התקשורתית מוכרת בכינוי לימודי "עברית בעברית" וזוהתה במקור עם אולפני העולים.

כחלק מהההליך האבולוציוני אשר הוביל בסופו של דבר להתפתחות גישת המסוגלות במתכונתה הנוכחית, ניתן להצביע על שתי פרקטיקות שהסתעפו מהתפנית התקשורתית בהוראת השפה (the communicative turn) ומטרתן שימוש אותנטי משמעותי יותר בשפה הנלמדת. הראשונה היא **הוראת שפה מבוססת משימות** (Task-based language teaching, TBLT) שמטרתה להפעיל לומדי שפה במשימות הלוקחות מהעולם האמיתי ומחייבות פתרון בעיות. על פי גישה זו המשימה היא במרכז. המבנים הדקדוקיים אינם נלמדים על פי סדר נתון מראש אלא על פי צרכי המשימה (Long, 1991; Skehan, 1996). התהליך הלימודי כולל בדרך כלל שלב ראשוני שבו המורה מציגה את הנושא ומכינה את התלמידים למשימה, השלמת המשימה, ושלב רפלקציה ומשוב על ביצועי התלמידים (Ellis, 2009). (Nunan, 2004). ההסתעפות השנייה היא **הוראה מבוססת תוכן** (Content-based Instruction) הנפוצה במיוחד בהוראת אנגלית כשפה זרה/שנייה, ודוגלת בשימוש בשפת היעד לצורך רכישת תוכן דיסציפלינרי (Coyle et al., 2010). גישה זו זכתה לפופולריות רבה בשנים האחרונות וממנה התפתחו פרקטיקות מוכרות כגון CLIL: Content and language integrated learning או EMI: English as medium of instruction. הניסיון ללמד

קורסי תוכן בשפת היעד (השפה הנלמדת, במקרה זה עברית) מציב אתגרים רבים הן למורים/ מרצים והן לתלמידים/סטודנטים. כך למשל, חלק מתכניות המצוינות לבני נוער ערבים בישראל, המלמדות פיזיקה, מתמטיקה ותכנות באמצעות השפה העברית מתוך תפיסה ששילוב זה מקדם את השליטה בשפה, נתקלות בקשיים משמעותיים בבואן להקנות ידע דיסציפלינרי מתקדם באמצעות שפה שבה התלמידים אינם שולטים.

הבנת מגבלות הגישה התקשורתית היא אחת הנקודות החמקמקות יותר בתחום, ואתגר זה עומד בלב ההבנה מדוע דוברי ערבית אינם מצליחים להשיג מסוגלות תפקודית מספקת בעברית באמצעות למידה בגישה זו. הגישה התקשורתית, על אף שכיחותה במרחב, לא הצליחה להתמודד עם השינויים הגלובאליים המשמעותיים שחלו בעת האחרונה וכוללים מציאות רב־לשונית ורב־תרבותית המתפתחת במהירות, הדורשת גם אוריינות טכנולוגית (כיום גם ידע בבינה מלאכותית). באופן מהותי, גישה זו אינה עומדת בקריטריונים לכשירות לשונית על פי תפיסות עכשוויות (ראו 2.1.1 לעיל), דהיינו על למידה שבמהותה פעילה, בהובלה קוגניטיבית, מוטיבציונית ואסטרטגית של הלומד עצמו ומתוך אינטראקציה עם גירויים אותנטיים בסביבה, במספר שפות בו־זמנית, בהתאם לדרישות המציאות. הדרך המעשית ביותר לעמוד על הפערים שהתגלו בתוצרי הגישה התקשורתית – בפועל, אי־עמידה במבחני התוצאה של החיים מחוץ לכיתה – היא ללמוד את הניסיון לתת מענה לפערים אלה באמצעות גישת המסוגלות, הגישה המגולמת במסגרת ה־CEFR, אשר התפרסמה לראשונה בשנת 2001 וחודשה ב־2020.

הגישה מוכוונת הפעולה (Action-oriented Approach, AoA) אשר ניתן לכנותה **גישת המסוגלות**, צמחה מתוך הפרדיגמה הקונסטרוקטיביסטית, תאוריה אפיסטמולוגית המדגישה את תפקיד הלומדים בהבניית הידע של עצמם באמצעות אינטראקציה עם אנשים אחרים ועם הסביבה. לומדים מונעים מהצרכים האמיתיים שלהם ומתחושת הסקרנות ותחומי העניין שלהם ועושים שימוש באסטרטגיות לפתרון בעיות ובחשיבה ביקורתית כדי להבין את המציאות סביבם. על פי תפיסה זו ידע נבנה באופן פעיל באמצעות חוויות, אינטראקציות ורפלקציות אישיות בהקשר חברתי, כפי שטען הפסיכולוג ויגוצקי. גישת המסוגלות התגבשה על רקע תפנית מקבילה בתחום רכישת השפות (Firth & Wagner, 2007), כמו גם מתוך הכרה הגוברת ביתרונות של רב־לשוניות והלגיטימיות של מעבר בין־שפתי, כמאפיין של תקשורת במרחב ושל תהליך רכישת השפות עצמו (García & Li Wei, 2014).

שינוי הפרדיגמה מהגישה התקשורתית לגישת המסוגלות הוא תהליך מתמשך, וישנו פער בולט בין מדינות אשר החלו את תהליך האימוץ והטמעת העומק של הפדגוגיה במסגרת המומנטום של פרסום ה־CEFR בשנת 2001, לבין מדינות מתפתחות שבהן הגישה התקשורתית עדיין רווחת. ה־CEFR הוא לא רק מסגרת מארגנת להוראה, למידה והערכה של מסוגלות תקשורתית אלא גם כלי המאפשר להוביל תהליכי התחדשות יזומים רב־מערכתיים. רמות ה־CEFR (שש)

רמות A1-C2) הן אולי המאפיין המוכר ביותר של המסגרת ברחבי העולם, ואלה נועדו לייצר מערך הכרה הדדית בין-לאומי במסגרות תפקודית ברמה נתונה – המאופיינת על ידי היגדי מסוגלות (can do descriptors) ומתייחסת למסוגלות בשפות באשר הן. מטרת מועצת אירופה, הגוף העומד מאחורי היוזמה, לקדם עקרונות דמוקרטיים חברתיים שוויוניים, בדגש על מוביליות חברתית-כלכלית-גיאוגרפית. בתוך כך, ה־CEFR לא רק מאפשר אלא מטפח מגוון לשוני ותרבותי תוך פיתוח כישורי תקשורת בין-תרבותית באופן ליבתי ולא כערך מוסף.

בשנים האחרונות צוות המומחים של ה־CEFR, מסגרת הממשיכה להתבסס ולהתפתח, החל לשים דגש רב יותר על הקשר האינהרנטי בין מסוגלות לבין רב-לשוניות ורב-תרבותיות כיסודות המגולמים בגישה הפדגוגית – מתוך הכרה שקשר זה נעלם מעיני רבים. לכן הכינוי העדכני ביותר לפדגוגיית המסוגלות היא API Education, דהיינו **Action-oriented, Plurilingual, Intercultural**.

גישות מבוססות מסוגלות, המכונות באופן גנרי לא רשמי "Can Do", הופיעו בעשורים האחרונים במגוון רחב של מסגרות נוספות, ובראשן ה־Canadian Benchmarks, משנת 2012 וה־ACTFL Guidelines של המועצה האמריקאית להוראת שפות זרות שהתפרסמו לראשונה ב־1986 וחודשו מאז, כולל החידוש העדכני ביותר משנת 2024. אולם יישום גישת המסוגלות הוא אתגר מורכב, והצהרה על יישומה, כולל בישראל, גם אם מהווה צעד מדיניות ראשוני וחשוב, אינה מעידה בהכרח על הטמעה ממשית.

לאור הבלבול המתמשך בין הגישה התקשורתית לבין גישת המסוגלות, דו"ח זה מציג השוואה ביניהן בחלק 2.2 להלן. קודם לכן, חשוב להשלים את הסקירה הקושרת בין דרכי ההוראה והלמידה לבין הערכה ומדידה בעולם לימודי השפות. הקשר העמוק בין הוראה, למידה והערכה הוא גם שעומד בבסיס מסגרת ה־CEFR. ללא מתאם גבוה ביותר בין יעדי הלמידה – מה הלומדים צריכים להיות מסוגלים לעשות באמצעות השפה – לבין מדדי המסוגלות בפועל – מה הם אכן מסוגלים לעשות, עם מי ובאילו מצבים, לא ניתן לחולל שינוי מהותי באיכות מערכת לימודי השפות בזירה המקומית, בדגש על לימודי עברית בחברה הערבית.

2.1.4. הערכת מסוגלות שפתית בראי התקופה

דו"ח זה לא נועד לספק סקירה ממצה של מבחני שפה ודרכי הערכת ידע שפתי. עם זאת, מכיוון שהערכה מהווה חלק בלתי נפרד מכל פרדיגמה העוסקת בהוראה ולמידה של שפה, חיוני לבסס נקודת מוצא משותפת עבור השחקנים בזירה המקומית, בדגש על המומחיות הנדרשת להובלת תהליכי התחדשות בתחום החינוך הלשוני ולניהול תהליכי בקרת איכות העומדים בסטנדרטים בין-לאומיים עדכניים, דהיינו הנחלת "אוריינות הערכת שפתית" (Language Assessment Literacy, LAL).

לא מדובר בסוגיה תיאורטית. בישראל ישנם כיום מבחני שפה בעלי סיכון גבוה (high stakes) – כלומר מבחנים בעלי השפעה מכרעת על עתידו של הנבחן – אשר אינם מעריכים מסוגלות לתקשר בעל-פה בשפה, וישנם מבחנים שעושים זאת בדרך שאינה קבילה על פי אמות מידה עכשוויות (פירוט בסעיף 1.3.5 בדו"ח המלא אנגלית). יש שיטענו ששינוי שיטת הבחינה הוא גורם המפתח לשינוי מערך לימודי השפות בישראל, ומכאן מקום הסוגיה בדו"ח זה.

הערכת תפקוד שפתי ממלאת תפקיד מכריע בפיתוח תוכניות לימודים ובגיבוש מדיניות לשונית. ברמת הפרט היא משמשת לניטור ואבחון של רכישת השפה למטרות מיון, קבלה והשמה בתוכניות לימוד, במקומות תעסוקה ולמטרות הסמכה. ברמת המערכת, היא מאפשרת קבלת החלטות מבוססות משוב ונתונים. התחום משלב תיאוריות ופרקטיות משדות החינוך והבלשנות היישומית, הפסיכומטרית והמדידה החינוכית. השינויים שחלים בעשורים האחרונים בתחום ההערכה החינוכית באים לידי ביטוי גם בתחום ההערכה השפתית, הממזגת מאפייני מדידה חינוכיים גנריים עם מאפיינים שפתיים.

קהילת המומחים העולמית בתחום מקדמת קוד אתי וקריטריונים לאיכות מקצועית ומומחיות להבטחת איכות ומקצועיות. הדוגמאות הבולטות הן ה-Q Mark, אינדיקטור הבטחת איכות המוענק למבחני שפה ראויים על ידי הארגון האירופי ALTE, והקוד האתי של מומחי הערכה שפתית של הארגון הבינלאומי של ILTA שהוצג בשנת 2000 ועודכן ב-2018. קוד זה משמש כאמת מידה להתנהגות אתית ומנחה את ההתנהלות המקצועית של הקהילה מול מגוון רחב של צרכנים, החל מסטודנטים ונבחנים ועד לגורמים ממשלתיים ומסחריים.

בעוד שבעבר התמקד התחום במבחני שפה חיצוניים רחבי היקף וחקר את איכויותיהם הפסיכומטריות, בשני העשורים האחרונים ניתן להצביע על שינוי הדרגתי (מסונכרן עם הערכה חינוכית) ששם זרקור על ההערכה הכיתתית ועל המורים כמעריכים (Davison & Leung, 2009). כמו כן ניכר מעבר ממה שמכונה "תרבות מבחנים" לאוריינטציה של "תרבות הערכה" המתייחסת לשימוש בכלי הערכה אותנטיים מגוונים כגון פרויקטים, מצגות, תערוכות, המותאמים להגדרות עכשוויות של כשירות לשונית, כפי שהוסבר לעיל.

משימות ביצוע אלו דורשות תכנון רב-שלבי וכישורים אסטרטגיים ומחייבות ניצול משאבים לשוניים אך גם יכולות אחרות כדי להגיע לפתרונות אפקטיביים (Shohamy & Inbar, 2006).

מגמת ההתחדשות בכלי ההערכה משקפת את האבולוציה בגישות הפדגוגיות, כפי שתוארה לעיל – מדגש על מבנים לשוניים מבודדים וידע רב **על השפה** אשר אפיינו את גישת הדקדוק-תרגום, למעבר לשימוש בשפה בהקשר – במסגרת הגישה התקשורתית, ובהמשך לכך המגמה העדכנית ביותר – גישת המסוגלות. דהיינו, בעוד שמבחני שפה באופן מסורתי בחנו **פריטי שפה דיסקרטיים**, המגמה בעשורים האחרונים הייתה להתחיל להתמקד בשימוש בשפה בהקשרים נתונים תוך שימת לב להיבטים סוציולינגוויסטים, וכן לתת דגש רב יותר לתהליך ולא רק לתוצאה הסופית. כלומר, **הערכה מעצבת** קיבלה מקום מרכזי יותר, כולל הערכת עמיתים ומשוב עצמי. (Levi & Inbar-Lourie, 2009; Purpura, 2021; Rea-Dickins, 2008; Shohamy & Inbar-lourie, 2006; Tsagari et al., 2018).

לדוגמה, במסגרות חינוכיות רבות החלו לשלב כלי הערכה תהליכיים כגון תלקיט (portfolio) אישי המשמש לניטור והצגת התקדמות מתמשכת ברכישת שפת היעד. בעוד שההערכה התהליכית נתנה פתח למשימות פתוחות ומגוונות, המבחנים הסטנדרטיים נטו להמשיך לתחזק פריטים סגורים וזאת בעיקר משיקולים פסיכומטריים, כפי שיוסבר להלן.

ככל שהפדגוגיה המשיכה להתפתח לכיוון שמקרב בין הכיתה לבין החיים מחוץ לכיתה, חומרי הלימוד וכלי ההערכה החלו לדמות מצבים מתוך חיי היומיום, בדגש על משחקי תפקידים. עוד טרם פריצת גישת המסוגלות, דובר רבות על למידה והערכה מבוססי משימות – מסוג זה החלו לקבל מקום מרכזי במבחנים בין-לאומיים סטנדרטיים כגון מבחני הגרמנית של מכון גתה העולמי, מבחני DELF של משרד החינוך הצרפתי, ועוד.

המגמה העדכנית ביותר, המשקפת את הגישה מכוונת הפעולה (דהיינו גישת המסוגלות) הינה **הערכה מבוססת תרחישים** (scenario-based assessment). זאת מכיוון שבתרחיש מורכב, רב-שלבי, המדמה סיטואציה אותנטית מחיי היומיום, יש צורך להשתמש בשפה בדרכים שונות ומגוונות כדי לפתור בעיות, לשתף פעולה עם אחרים, ולהשיג מטרות מוחשיות. פורפורה (Purpura, 2021) מציין שתרחישים הם תחליפים למצבים בחיים האמיתיים מאחר והם משמשים ליצירת הקשר הדורש מהנבחנים להשתמש בכל המשאבים העומדים לרשותם: קוגניטיביים, חברתיים, לשוניים, ורגשיים. התרחישים גמישים וניתן להנדס אותם להציג תסריטים פשוטים ומורכבים, עם תפניות בלתי צפויות המחייבות תובנות חדשות, שינויים בפרספקטיבות או באסטרטגיות, אינטראקציה עם גורמים או מקורות נוספים, וכן הלאה. תרחישים מציאותיים אף מחייבים אוריינות דיגיטלית, כישורי תקשורת בין-תרבותית, ובגרסתם העדכנית ביותר משלבים תקשורת רב-לשונית ולא בלעדית בשפה הנלמדת.

תרחישים רלוונטיים נגזרים מהצרכים הנוכחיים והעתידיים של הלומדים בהקשר נתון, למשל עבור ילדים צעירים כיצד לתקשר בעברית אם הולכים לאיבוד חלילה במקום ציבורי, עבור מתבגרים תרחיש של לימודי נהיגה וקבלת רישיון על כל המשתמע מכך, לקראת לימודים אקדמיים איתור זכייה במלגת לימודים רלוונטית, לבוגרי מוסדות מחוץ לישראל המבקשים להשתלב במקצוע שלהם בארץ – תרחיש של הכרה בלימודים אלו ומעבר מבחן הסמכה ישראלי, וכן הלאה.

ואולם, על אף שהגישות הפדגוגיות וכלי ההערכה מתפתחים במקביל, ישנה גם תופעה שבמסגרתה קצב השינוי וההטמעה של דרכי ההערכה העדכניות ביותר, בפרט במבחנים בעלי סיכון גבוה (high stakes), איטי במיוחד עקב כך שהתחום דבק בהערכה מסורתית וחושש מ"פתיחת" פורמט הבחינה. לעתים קרובות יש נטייה בקרב מקבלי החלטות להעדיף את המבחן ה"אובייקטיבי", הסגור יותר, מכיוון שהוא מציג מאפיינים פסיכומטריים ומאפשר ייצוג ציונים בצורה של דוחות הפניה לנורמה.

כאשר מדובר במעבר פרדיגמטי מהגישה התקשורתית לגישת המסוגלות, הסבילות למגמה השמרנית בשיטות הבחינה יורדת משמעותית, שכן ישנה סתירה מובנית בין הערכה מבוססת תרחישים כפי שתוארה לעיל לבין בחינות בפורמט סגור/בחינות בכתב בלבד. כפי שמוצג לאורך הדו"ח, מהות גישת המסוגלות היא הבעת קול אישי וייחודי, בדגש על פעולות (agency), ותוצרים אותנטיים, כאשר אין תשובה אחת נכונה – בהתאם למבחן התוצאה של החיים האמיתיים.

כאן נכנס לתמונה **המתח המרכזי בתחום ההערכה השפתית בין שיקולי תוקף לבין שיקולי מהימנות**. הערכה מוגדרת כתקפה במידה והיא אכן מעריכה את מה שנועדה להעריך. המושג **תוקף** מתייחס להיבטים שונים של איכות המבחן וכולל **תוקף מבנה** הבודק אם הערכה עומדת בתפיסות הנוכחיות של המבנה הנמדד. לדוגמה, מבחן בעל-פה המותאם לגישה מוכוונת פעולה (AoA) יוכרז כבעל תוקף מבנה גבוה במידה והוא כולל משימות ביצוע אותנטיות הדורשות שימוש במגוון אופנויות שפה תוך הפעלת סט רחב של מיומנויות אחרות. **תוקף תוכן**: כלי ההערכה מייצג את תכני תוכנית הלימוד, ומתאים למה שנלמד בכיתה מבחינת תכנים והדגשים. **תוקף פנים**: משקף אם נראות ההערכה תואמת את המטרות המוצהרות. לדוגמה, מבחן בדיבור שלא דורש דיבור ספונטני אלא מאפשר שינון של מונולוג מבעוד מועד והצגתו בבחינה, משקף בעיה הן של תוקף מבנה והן של תוקף פנים.

ישנם עוד מגוון סוגי תוקף, אך בהקשר של הדו"ח הנוכחי חשוב לציין גם את **תוקף התוצאה**: הכוונה היא להשפעות מכוונות ושאינן מכוונות שיש לכלי ההערכה, בפרט למה שמכונה **"אפקט ה-washback"** המתייחס לכך שמבחנים קובעים במידה רבה מה הלומדים לומדים ומה מורים מלמדים (Cheng, 2008). הדבר רלוונטי במיוחד כשמדובר במבחנים בעלי סיכון

גבוה (high stakes) שעשויים או עלולים להשפיע על עתיד הלומדים. התפיסה השלילית המוצמדת למושג (negative washback) נובעת מהכוח המזיק הפוטנציאלי הגלום במנגנון זה (Shohamy, 2001). למשל, אם מבחן שפה לא כולל רכיב לבדיקת אינטראקציה דבורה יש בכך משום מסר לכלל המערכת שמיומנות זו אינה חיונית. לעומת זאת, ניתן לנצל את התמריץ הטמון במבחנים רבי השפעה כדי לייצר אפקט חיובי (positive washback) המניע את המערכת ללמידה העומדת בדרישות המבחן – דרישות רצויות המשקפות את הקריטריונים הדרושים להצלחה בחיים מחוץ לכיתה.

אם כן, ניתן היה לעבור באופן מלא, בפרט במבחנים בעלי סיכון גבוה, למבחנים מבוססי תרחיש ולהשיג תוקף מבנה, תוקף תוכן, תוקף פנים ותוקף תוצאה. אולם כאן נכנסים לתמונה **יחסי הגומלין בין התוקף והמהימנות** שעלולים לייצר מתחים בשלבים השונים של תכנון, הטמעה, ניהול ועדכון תהליכי הערכת שפה.

המושג **מהימנות** בתחום ההערכה מתייחס למידת העקביות הדיוק והאמינות של כלי ההערכה. המהימנות עלולה להיפגע מסיבות שונות, כגון תנאי בחינה בלתי אחידים, הבדלי גרסאות, והערכה סובייקטיבית. בהתייחס למערכים בולטת התייחסות להבדלים פוטנציאליים בין מערכים שונים (מהימנות בין־שופטית), אך גם דפוסי הערכה שונים בקרב אותם מערכים שעלולים לפגום במהימנות ההערכה (מהימנות תוך־שופטית), ועקביות פנימית המתייחסת לביצועי נבחנים בפריטי הבדיקה במדידת אותו תחום. על פי הגישה המסורתית הכמותית למבחנים, פריטים סגורים (למשל, שאלות רב־ברירה), נחשבים אמינים ביותר בשל מרחב מינימלי לפרשנות סובייקטיבית, בעוד שמשימות פתוחות עשויות להזמין שונות רבה יותר, מכיוון שהן מוערכות על פי קריטריונים בסולמות הוליסטיים או אנליטיים, ותלויות יותר בשיקול הדעת של המדרגים הבודדים. הנקודה היא שבגישת המסוגלות, שונות היא פיצ'ר ולא באג. כדי לבחון כשירות לשונית במונחים עדכניים לא ניתן להסתפק בבדיקת מבעי לשון מבודדים בפורמט סגור בשם המהימנות.

ואכן, המתח בין שני שיקולי איכות אלה בעולם ההערכה הוא מובנה: כלי הערכה עשוי להיות תקף (בודק את מה שהוצהר) אך אינו מהימן. מצד שני, מבחן עשוי להיות מהימן (ציון עקבי) אך לא תקף, כלומר תוכן המבחן אינו משקף את המטרות המוצהרות. התרחיש הראשון (תוקף גבוה, מהימנות נמוכה) נפוץ יותר בניתוח איכותני של משימות ביצוע מרובות תשובות, בעוד שהתרחיש השני (מהימנות גבוהה, תוקף נמוך) אופייני יותר בדרך כלל להערכה אחידה סטנדרטית.

בראיה רחבה יותר, ניתן להצביע על דילמות דומות שהתעוררו עם הופעתן של פרדיגמות מחקר איכותני עקב חוסר ההתאמה למדדים הפסיכומטריים המסורתיים. שיח המחקר האיכותני קבע את הקריטריונים הבאים להבטחת מחקר קפדני: אמינות, שקיפות, רפלקסיביות,

תיאור מלא ושיקולים אתיים (Welch, 2018). הקפדה על הנחיות אלה מהדהדת גם בתחום הערכת השפה.

לסיכום, השינוי בפרדיגמת ההערכה מחייב שינוי מקביל בקביעת **איכויותיהם של מדדי ההערכה**. פריטי שפה נפרדים במבחן שפה עשויים להבטיח נתונים אמינים, אך במקביל עלולים להחמיץ את הערכת המסוגלות השפתית לחיים. אנשי מקצוע צריכים לנקוט משנה זהירות ולהשתמש במומחיות כדי לקבוע סדרי עדיפויות על סמך מטרת ההערכה, ולמצוא דרכים להגדיל את שני המדדים במקום לבטל על הסף כלי הערכה שאולי דרושים לשדה לשם השגת יעדיו.

ספציפית, נמצא שהערכה באמצעות תרחישים מאפיינת מסגרות הפועלות על פי תפיסת המסוגלות, כולל במבחנים סטנדרטיים בעלי סיכון גבוה – למספרים גבוהים מאוד של נבחנים, בוודאי ביחס לישראל – כגון מבחן הגרמנית לדוברי שפות אחרות המעוניינים להשתלב במערכת ההשכלה הגבוהה בגרמניה (TestDaf), מבחני השפה במערכת ההשכלה הגבוהה בצרפת (CLEF), מבחנים לעולם התעסוקה כגון Pipplet ואף מבחנים המאמצים כבר את הגישה הרב-לשונית בכך שכישורי שפות שונות נבחנים יחד, לדוגמה במערך ההכשרה המקצועית באוסטריה (CEBS).

להמחשת הערכה מבוססת תרחישים מטעם גופים מובילים אלה, אשר אימצו באופן מלא את גישת המסוגלות, ראו **סעיף 1.3.5** בדו"ח המלא באנגלית. כפי שיוסבר בממצאים להלן, גופים מבוססים כגון אלה עומדים על כך שמבחניהם יעמדו במדדי איכות מחמירים, וזאת מבלי לוותר על הערכת מסוגלות שפתית על פי אמות המידה העדכניות ביותר. מחווני ההערכה (assessment rubrics) שמשמשים את הבודקים במבחנים סטנדרטיים להעריך תוצרים "פתוחים" על בסיס **מאפיינים** תקשורתיים (סוג המידע, רלוונטיות למשימה, הלימה להקשר, ועוד) ולא על בסיס תוכן "נכון" שכיחים ומבוססים וכן ישנה הקפדה על הכשרת מעריכים, כיול ביניהם ובקרת איכות שיטתית על תוצאות הבדיקה. יש לדחות טענות מקומיות כי מאמצים מסוג זה יקרים מדי או בלתי אפשריים להערכה במונחי מהימנות פסיכומטרית וללמוד מהנעשה בעולם באופן שיטתי ומתמשך, כפי שיוסבר בהמלצות להלן.

2.2. שינוי פרדיגמה: מתקשורת למסוגלות

2.2.1. הבחנה סדורה בין הגישה התקשורתית לגישת המסוגלות

כדי לעמוד על ההבדלים בין הגישה התקשורתית להוראת שפות, הגישה שהייתה בשיאה בשנות התשעים והיא עדיין הגישה השלטת בישראל כיום, לבין גישת המסוגלות שאותה מגלמת מסגרת ה־CEFR, נציג תחילה הגדרה של הגישה מוכוונת הפעולה ובהמשך לכך נציג השוואה מפורטת המצביעה על הבדלים מהותיים בין שתי הגישות. לאחר מכן נציג את מסגרת ה־CEFR עצמה וכיצד ניתן להבינה וליישמה באופן מעמיק יותר ביחס למצב הדברים בישראל כיום.

הגישה מוכוונת הפעולה מוגדרת כך:

הגישה מוכוונת הפעולה צמחה מתוך פרדיגמה קונסטרוקטיביסטית, והיא מרחיבה את הלמידה מבוססת המשימות (TBLT) בכך שהיא ממזגת בין הכיתה לבין המציאות מחוץ לכיתה באמצעות עשייה תקשורתית אותנטית. בלב הגישה ניצבת הפעלנות (agency) של הלומד.

הגישה מוכוונת הפעולה מארגנת את הלמידה סביב תרחישים מציאותיים הנפרשים על פני מספר שיעורים ומובילים למשימה/פרויקט שיתופי מסכם. תרחישים אלה בנויים לרוב מסדרת פעילויות תקשורתיות הדורשות מהלומדים הבנה, הפקה, אינטראקציה ותיווך של מושגים ו/או תקשורת, בהשראת היגדי המסוגלות של מסגרת ההתייחסות האירופית המשותפת לשפות (CEFR).

השלב הסופי של כל תרחיש כולל הפקת תוצר מוחשי הדורש שיתוף פעולה עם אחרים. הלומדים אחראים לתכנן ולהחליט כיצד לבצע את המשימה, בעוד שהמורה מספק/ת תמיכה, משאבים ותשומות שפתיות בהתאם לצורך – ברמת הכיתה, הקבוצה והפרט.

גישה זו שמה דגש חזק על אוטונומיה של הלומדים ועל האותנטיות של החומרים, הנושאים והפעילויות. היא מעודדת שימוש במשאבים רב־לשוניים, כך שהתלמידים יכולים לשלב שימוש בשפות שונות. הערכה עצמית באמצעות היגדי מסוגלות מה־CEFR נפוצה, ומחזקת את היכולות הרפלקטיביות והבעלות של הלומדים על תהליכי הלמידה שלהם. (תורגם מההגדרה באתר [מועצת אירופה](#))

לשם המחשה, בשיעור עברית בגישה התקשורתית, נושא השיעור יכול להיות למשל, משפחה. התלמידים ירכשו אוצר מילים רלוונטי, ילמדו ויתרגלו הטיה של פעלים רלוונטיים (לרוב דרך קבוצה מסוימת כגון פעלים בבניין פיעל המתקשרים לנושא: לבקר, לספר, לטייל וכו'). ייתכן

שהתלמידים יקראו טקסט בנושא הקשור למשפחה ויענו על שאלות לבדיקת הבנת הנקרא. אולי הם יתבקשו לכתוב חיבור באורך מסוים ולספר בו על המשפחה שלהם. תרגילי השפה והמענה לשאלות הבנת הנקרא ייבדקו מתוך תפיסה של תשובות נכונות או לא נכונות ודוגמת הכתיבה תקבל ניקוד/משוב על התוכן ולעיתים קרובות במידה רבה יותר על הדיוק הלשוני, איות, פיסוק וכיו"ב.

אין במתכונת זו שום פסול, ואולם שיעורים מסוג זה אינם מפתחים אצל הלומדים מסוגלות לתפקד באופן עצמאי במצבים אמיתיים שבהם ייתקלו בחיים מחוץ לכיתה. בנוסף, לא נעשה שימוש מתבקש בשפת האם או בשפות אחרות שעומדות לרשות הלומדים ו/או התייחסות למודעות בין-תרבותית. תרחיש מוכון פעולה, לעומת זאת, עשוי להתמקד בצעיר שמסייע, למשל, לקרוב משפחה שלא שולט בעברית בפנייה לרשויות בנושא מסוים, על כל המשתמע מכך (בירור מידע, מילוי טפסים, קבלת קהל, פורטל ממשלתי, וכיו"ב) – תרחיש הטומן בחובו גם תיווך בין עברית לערבית וגם בין מדיות שונות.

צעירים ערבים הלומדים במסגרות קדם-אקדמיות הממוקמות, למשל, בקמפוס אקדמי, אשר לומדים כיום עברית בגישה התקשורתית, אינם זוכים לנצל את הנוף הלשוני ואת ההימצאות בקמפוס בקרבת אוכלוסיית הסטודנטים מן המניין. יחידת לימוד בגישת המסוגלות, לעומת זאת, תעסוק למשל ביוקר המחיה ותפגיש בין הסטודנטים לבין המציאות סביבם, תוך שהם עושים שימוש בשפה העברית ככלי להשגת מידע, לתקשורת בין-אישית ולתיווך מסרים כלפי דוברי עברית. במסגרת התרחיש, לאורך מספר שיעורים, הסטודנטים ייחשפו למחירי המזון והציוד הסטודנטאלי, יחברו וינהלו סקר בקרב הסטודנטים בנוגע ליוקר המחיה, יערכו השוואת מחירים בפורטלים מקוונים ו/או באמצעות בינה מלאכותית, יעבדו את הנתונים בעזרת כלים דיגיטליים ויצגו אותם בצורת תוצר. בהמשך לכך, הם יזמו קמפיין פוסטרים – בשלוש שפות בשילוב בינה מלאכותית – בדרישה להקל על הכיס של הסטודנטים. לכל לומדת יהיה תוצר אישי/קבוצתי המביא ליד ביטוי קול ייחודי. כלל הלומדים פעילים בוזמנית והמורה איננו מלמד אלא מייצר את המצע לפעילות עבור המשתתפים. בלמידה מעין זו, באה לידי ביטוי אבן יסוד נוספת של גישת המסוגלות – social agency – היכולת של הלומדים, במקרה הזה חברת מיעוט, לעשות שימוש בשפת הרוב כדי לקדם את הצרכים שלהם ושל חברי הקהילה שלהם במרחב הציבורי הכללי.

נקודת מפתח בשינוי הפרדיגמה היא העברת האחריות ללמידה ולאסטרטגיות הדרושות לשם כך ללומדים, ובהמשך לכך, שינוי כולל ביחס לתפקידם של המורים ושל הלומדים. אחת מהאמירות המוכרות בתחום היא שהמורה הופך "from a sage on the stage to a guide on the side" (King, 1993). המורה יורד מהבמה והמטרה האולטימטיבית של המורים היא להפחית את מידת התלות של הלומדים בהם באופן מירבי, כך שאכן יוכלו לתפקד באופן עצמאי מחוץ לכיתה. נוסף על כך, מושם

דגש רב על הכבוד לכל לומד ולומדת. חומרי הלימוד נותנים הרבה קרדיט ללומדים ומכירים ביכולות שלהם ללמוד מהר, להסתגל למצבים משתנים ולהביא מהידע והכישורים שלהם לתוך הנעשה בכיתה, בדגש על עבודה סינרגטית בצוותים. כיתות השפה הטרוגניות ופעמים רבות יש ללומדים יכולות משלימות (כגון לומדת עם אוריינות דיגיטלית מתקדמת ולומדת עם אוריינות דקדוקית מתקדמת שמייצרות יחד פרסום דיגיטלי בעברית).

לעומת זאת, תוכניות הלימודים וכלי ההערכה המשרתים את שדה הוראת העברית בחברה הערבית בישראל עדיין משקפים ככלל את הגישה התקשורתית, בשילוב עם שרידים של גישות מוקדמות יותר (כפי שהוצגו לעיל). למשל, מכיוון שהבגרות בעברית כשפה שנייה עוסקת בתכנים הכוללים קטעי ספרות ושירה, חלק מלימודי העברית וכן הכשרות המורים במסלולי ההכשרה במכללות עוסקים בלמידה המאפיינת את גישת הדקדוק-תרגום אשר אינה מקובלת בלימודי שפות מודרניות לצרכים פרקטיים מזה עשורים.

בהמשך לכך, הטבלה להלן משווה בין הגישה המקובלת בישראל כיום לבין גישת המסוגלות בהתייחס למספר פרמטרים מרכזיים. (גרסה מורחבת של ההשוואה מופיעה בדו"ח המלא באנגלית [להלן](#))

הנורמה בלימודי העברית כשפה שנייה בישראל	על פי גישת המסוגלות
מטרת לימודי השפה	ללמוד כיצד לתקשר עם אנשים אחרים באמצעות עברית (ושפות אחרות)
יסודות השפה וסדר הלמידה	שפה היא מדיום דבור מיסודו. הבסיס הוא תקשורת בעל פה. קריאה וכתובה מתבססים על כך.
אופנויות השפה	הבנה, הפקה, אינטראקציה, תיווך (כל אחד מהם גם בכתב, גם בעל פה, גם פנים אל פנים וגם באופן מקוון) ועירוב אורגני ביניהן.
יחידת המשמעות הבסיסית	המילה
העיקרון המארגן	רמות תפקוד במונחי can do
רב־לשוניות	עברית במבודד
	שימוש בשפות שונות בו־זמנית באופן אותנטי להקשר (לשמוע הרצאה בעברית ולסכם אותה בערבית)

התוצרים	פתרונות לשאלות, השלמת מידע נתון, כתיבת חיבור (שאינו מדמה סוגה תקשורתית בעולם החיצוני וללא נמען מוגדר)	תוצרים מוחשיים המשרתים את צרכיו של הלומד מחוץ לכיתה. לכל לומד תוצר ייחודי. דגש מיוחד על מרחב ההשפעה מחוץ לכיתה באמצעות שפות (social agency)
הערכת תפקוד שפתי	דגימה של שימוש ברכיבי שפה בפורמטים סגורים ופתוחים. הענקת משקל מסוים לתוכן ומשקל רב להיבטי לשוניים.	בדיקת מסוגלות במתאם מלא ליעדי הלמידה שהוגדרו (למשל "מסוגל להתראיין לעבודה בעברית" – המבחן יהיה ראיון עבודה)
היחס ללומד וללמידה	מורים מלמדים ותלמידים לומדים. פעמים רבות הכיתה נתפסת כמקשה אחת. המורים אחראיים ללמידה ותלמידים רבים פסיביים בתהליך.	לומדים מתנהלים במסגרת תרחישים המזמנים חקר, תכנון, עשייה, שיתוף פעולה, פתרון בעיות, קבלת החלטות ותיווך מידע ותוצרים לאחרים. המורים מייצרים את ההזדמנויות ללמידה, את מרחב ההתנסות ונותנים משוב אך נמנעים מלמסור מידע או פתרונות מן המוכן. כל לומד נמצא בתהליך למידה אישי, וכן בשיתוף פעולה עם אחרים, ואחריות רבה עוברת ללומדים.

2.2.2. מסגרת ה־CEFR

מסגרת ה־CEFR פותחה על ידי מועצת אירופה – ארגון בין־ממשלתי מבוסס, שאין לבלבל בין לבין האיחוד האירופי – על מנת לשמש בסיס משותף להוראה, למידה והערכה, לשפות באשר הן. הוא פורסם לראשונה בשנת 2001 כהמשך לעבודה של מועצת אירופה בתחום החינוך הלשוני במהלך שנות ה־70 וה־80. מכיוון שמועצת אירופה וכותבי ה־CEFR מכירים בשפות, בסביבה ובצרכי הלומדים כדינמיים ומשתנים לאורך זמן, העבודה על העדכון וההרחבה של ה־CEFR היא מתמשכת, ובשנת 2020 פורסם הכרך הנלווה (**CEFR Companion Volume**), בדגש מיוחד על יכולות תיווך, אינטראקציה מקוונת ועוד. לאחר שאומץ על ידי עשרות מדינות, בכל רמות החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי, הפך ה־CEFR למסגרת המשפיעה ביותר בתחום עד כה באירופה ומחוצה לה.

עם זאת, למרות השפעתו הגלובלית חסרת התקדים, ה־CEFR אינו תמיד מובן היטב, והיישום שלו בהקשרים שונים לעיתים לוקה בחסר. בישראל, כמו גם במקומות אחרים מהלך היישום לא הוטמע עדיין כהלכה. כך למשל, ישנם גורמים אשר הטביעו את רמות ה־CEFR על גבי תוכניות

לימודים או מבחנים קיימים מבלי לערוך את שינויי העומק שפדגוגיית המסוגלות מחייבת. את הבעייתיות במהלכי ההטמעה המקומיים יש לבחון בצורה סדורה – גם לשם כך נדרשת ישות מנגנונית שתעסוק בכך.

ישנם היבטים בולטים לעין במהלכים שנעשו בישראל עד כה המעידים על פערים בסיסיים באיכות הפרשנות והיישום. לדוגמה, הגדרת רמות שפה לכאורה על פי רמות ה־CEFR אך בפועל על פי רשימות אוצר מילים או אורך הטקסט הנקרא ולא על פי מסוגלות תפקודית במצבים אמיתיים כפי שמגדירים ההיגדים במסגרת עצמה (performance descriptors) (**תוכנית הלימודים להוראת אנגלית**, משרד החינוך, 2020; **עברית פלוס**, ג'וינט תבת ומנהל תעסוקת אוכלוסיות, 2022).

אחת הסיבות שהמסגרת נתונה לפרשנות לא מהימנה היא שקיים מתח מובנה בין הגישה הפולורליסטית של ה־CEFR – לרבות ההחלטה המודעת שלא לנהל את השימוש בה באופן ריכוזי (בשונה ממסגרת ה־ACTFL האמריקאית המתוארת להלן) – לבין שאיפתה לספק מסגרת קוהרנטית שיש לאמצה כגישה הוליסטית כדי להשיג את התוצאות הרצויות כבסיס להגברת המוביליות החברתית-כלכלית-גיאוגרפית וכמצע להכרה הדדית במסוגלות שפתית ("can do") בשפות ובהקשרים שונים בשש רמות ביצוע (A1 עד C2).

לפיכך, אין לפרש את הגמישות שהמסגרת מאפשרת כהזמנה לבחור ולבודד אלמנטים מסוימים ולא אחרים מהמסגרת ולהציגם כ־"CEFR". המסגרת היא מסגרת לכידה, כשלמעשה, תוקפה המדעי נובע מאופיה האינטגרטיבי ככלי לתיאום בין הוראה, למידה והערכה, כפי שמעידה הכותרת המלאה: Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment. המסגרת וגרסתה המעודכנת מתבססות על עשורים של מחקר בין תחומי ופרקטיקות מובילות (best practices), כאשר מאות היגדי המסוגלות (can do) עברו תהליך תיקוף מדוקדק.

אימוץ שיטתי וקוהרנטי של ה־CEFR מתחיל ב־"אוריינות API" (הפדגוגיה עצמה – מוכוונת פעולה, רב־לשונית ובין־תרבותית) – היכרות מעמיקה עם כלל היבטי הגישה מתוך מסמכי המקור והספרות המקצועית הענפה בתחום. חיוני לייצר מומחיות מקומית שתוביל את כלל התהליכים הנדרשים ליישום נאמן למקור. ישראל יכולה להרוויח רבות מאימוץ מלא של ה־CEFR ככלי לרפורמה, במטרה ליישם את חינוך ה־API בגרסתו העדכנית. עליה אף לשים לעצמה יעד לא רק להדביק את הפער, אלא לעמוד בחזית חינוך ה־API כדי להימנע מסטגנציה נוספת בתחום החינוך הרב־לשוני (ראו המלצות בהמשך).

חשוב שבעלי העניין יכירו בכך כי ה־CEFR הוא גישה כוללת לתפקוד בעולם באמצעות שפות; לא רק שאין לבודד שפות זו מזו, אלא שגם השימוש האפקטיבי בשפה אינו יכול להיות מנותק מהיכולות הכלליות של הפרט, המאופיינים במסגרת כך: 1. ידע (כגון ידע כללי, ידע דיסציפלינרי

או קודים חברתיים); 2. מיומנויות (כגון היכולת לעבוד בקבוצה, לנהל זמן או לקבל החלטות); 3. כשירות קיומית (כולל תכונות אישיות ועמדות כמו פתיחות או נכונות לקחת סיכונים); ו-4. יכולת למידה (שלכאורה מובנת מאליה אך לעיתים קרובות מוזנחת במערכת החינוך הפורמלית).

לכן סולמות ה־CEFR אינם מתייחסים לכישורים שפתיים במבודד אלא קושרים בין מסוגלות תקשורתית לבין מסוגלות אסטרטגית. ברוח הפתגם "אם תיתן לאדם דג, הוא יאכל ליום אחד. אם תלמד אותו לדוג – הוא יאכל כל חייו" – ה־CEFR מדגיש שיכולת ההבעה, למשל, אינה מסתכמת בלהפיק X אלא כוללת גם את היכולת "לפצות" על פערים ביכולת לשונית במצבים מציאותיים; זוהי מיומנות נרכשת הכלולה במדדי הביצוע בכל רמה של ה־CEFR (ראו תרשימים בגרסה המלאה באנגלית [להלן](#)). ברמה B2 – הגבול העליון של "משתמש עצמאי" – התיאור להפקה בעל פה, תחת הסולם "מונולוג ממושך: הצגת טיעון", הוא: "יכול לפתח טיעון באופן שיטתי עם הדגשה נאותה של נקודות חשובות, והצגת נימוקים רלוונטיים" (עמ' 64). במקביל, התיאור ברמת B2 לאסטרטגיית התקשורת "פיצוי" הוא: "יכול להתנסח מחדש כדי לגשר על פערים באוצר מילים ומבנים כדי להצליח להעביר את המסר" (עמ' 69). כלומר, יעדי ומדדי הביצוע מתמקדים במפורש הן בהצגת טיעון והן בדרכים להציג טיעון בהצלחה גם כאשר הלומד נתקל בפער שפתי בזמן אמת.

2.3. ארגז הכלים: מדיניות, שיתופיות והתמקצעות

מטרת דו"ח זה לגשר בין המצב הקיים אשר תואר בפירוט בתחילת מסמך זה לבין מסוגלות תקשורתית ממשית בקרב בני החברה הערבית אשר תשרת אותם, את הסביבה שלהם ואת חברה הישראלית ככלל. ה־CEFR הוא כלי שבו ניתן להשתמש כדי לגשר על הפער. אולם כדי לעשות בו שימוש ממשי אשר יישא פרי יש צורך בישות מנגנונית שתדע לתכנן, להטמיע, לנהל ולבקר את התהליכים הכרוכים בכך. החוליה האחרונה החסרה בשרשרת זו היא מדיניות לאומית אשר תגדיר את החזון והיעדים בתחום החינוך הלשוני, תגדיר את הצורך בהקמת הישות, תקצה את המשאבים ואת כוח האדם לכך, ותסדיר את המנדט של גוף זה.

כאן נכנס התחום של מדיניות לשונית חינוכית כארגז כלים אשר יכול לשרת את קובעי המדיניות בבואם להסדיר את התחום באופן תשתיתי.

2.3.1. מדיניות לשונית חינוכית

מדיניות לשונית חינוכית עוסקת בגיבוש החלטות ודרכי פעולה לגבי מעמדן של שפות שונות במערכות חינוך, השכלה והכשרה. היא מתייחסת לשפת האם ולשפות נוספות תוך שמירה על זכויות לשוניות של מיעוטים וקבוצות מוחלשות בחברה. מדיניות השפה במילניום השלישי מושפעת מהגלובליזציה, ומתמודדת עם האתגרים של הפרדוקס המובנה של גלוקליזציה

(Robertson, 1992): מצד אחד השימוש בשפה גלובלית, במיוחד האנגלית כלינגואה פרנקה הנוכחית, לצרכי תקשורת, השכלה, מסחר וקשרים תרבותיים, ומצד שני קידום ושימור גיוון שפתי תלוי-הקשר כמו זה שקיים במדינת ישראל, בה השפה הדומיננטית היא עברית אך יש מקום גם לשפות מיעוט ובראשן ערבית, ולשפות עולים ומהגרים. רב-לשוניות חברתית ואישית (plurilingualism) נתפסת בעידן הנוכחי כהון חיוני שמאפשר גישה למשאבים רבים (Bourdieu, 2003). מדיניות לשונית חינוכית היא פועל יוצא של מדיניות לשונית לאומית. בהקשר זה, להחלטה לצמצם את מעמדה של הערבית בישראל משפה רשמית לשפה בעלת "מעמד מיוחד" (חוק הלאום, 2018) השלכות חברתיות ומעשיות משמעותיות עבור מערכות החינוך בישראל, ברמות השונות, העלולות לפגוע בזכויותיהם של דוברי הערבית.

אחד המודלים המשפיעים ביותר של מדיניות לשונית הוא זה שהציג ספולסקי בספרו "מדיניות שפה" (2004). המודל מציג מסגרת מקיפה המשלבת היבטים שונים של האופן שבו שפה מתפקדת בחברה, ומדוע וכיצד יש לנהל אותה (language management). מדובר בהחלטות ברמת החזון והערכים וכיצד אלה באים לידי ביטוי בפרקטיקות בשטח – ברמה הלאומית, המקומית או החברתית (Spolsky, 2009). לדוגמה, מהו מקום השפה האנגלית בהשכלה הגבוהה בישראל, מהן דרישות השפה מעובדי מדינה, או מהי שפת השילוט, מסמכים רשמיים או הטלוויזיה החינוכית. מטבע הדברים לא מדובר בסוגייה ניטרלית – מדיניות לשונית נשלטת ומעוצבת על ידי כוחות חברתיים ופוליטיים ומגלמת אג'נדות של מנגנוני שמירת סף. נושא זה בוודאי רלוונטי בכל הנוגע ללימודי עברית בחברה הערבית (Shohamy, 2006).

2.3.2. מדיניות לשונית חינוכית בישראל

בעשורים האחרונים משרד החינוך יזם שני מהלכים משמעותיים לגיבוש מדיניות לשונית חינוכית בישראל. מהלכים אלה זכו לתשומת לב ולהשקעה מערכתית אך מרחב ההשפעה שלהם היה בסופו של דבר מוגבל. זהו היבט נוסף המעיד על הצורך במנגנונים מתאימים להובלה, הנחלה ועדכון של מהלכי מדיניות חינוכית לשונית ברמה הלאומית.

המדיניות הלשונית החינוכית הרשמית הראשונה בישראל הונהגה בשנת 1996 בעקבות פרויקט מחקר נרחב בן שלוש שנים שיזם משרד החינוך על מצב השפה בישראל. המחקר שתועד בספר "שפות ישראל", (Spolsky & Shohamy, 1999), הניב הצעה למדיניות לשונית חינוכית שפרסם משרד החינוך כחוזר מנכ"ל מיוחד. המדיניות קובעת קווים מנחים למדיניות השפה החינוכית במערכת החינוך בישראל. ההנחיות העיקריות קוראות ליצירת סימטריה בין שתי שפות האם הדומיננטיות, שהיו שתיהן שפות רשמיות באותה תקופה – עברית וערבית. רכישת מיומנויות אוריינות אקדמית הוצבה כמטרה מרכזית עבור דוברי כל שפה. בנוסף, המדיניות קובעת כי לימוד עברית על ידי דוברי ערבית, ולהפך, ערבית על ידי

דוברי עברית, הם חובה. אנגלית מוכרת כשפה הזרה הראשונה עבור כל התלמידים, ויש לשמור על שפות מהגרים ושפות זרות, מתוך הכרה בחשיבותן עבור הלומדים ועבור החברה הישראלית. המסמך תומך בלימוד שפות בינלאומיות נוספות (כגון סינית, ספרדית, גרמנית), מתוך כוונת-על ליצור ולטפח סביבה חינוכית רב-לשונית כמשאב יקר-ערך עבור הפרט ועבור החברה הישראלית בכללותה. הנחיות ספציפיות כולל מפרטים תקציביים וארגוניים פורטו לביצוע צווי המדיניות. למרות שהתקבלה בהתלהבות, המדיניות יושמה רק באופן חלקי (לפרטים ראו Stavans & Narkiss, 2004; Tannenbaum et al., 2022).

מסגרת מוצעת למדיניות רב-לשונית חדשה נוצרה על ידי קונסורציום מדיניות שפה שהתכנס באוניברסיטת תל-אביב כ-20 שנה לאחר מכן, ב-2016. מדיניות זו הציעה דרכים ליישום ולקידום רב-לשוניות וצדק לשוני בבתי הספר בישראל, בעקבות התפתחויות וצרכים גלובליים ומקומיים. מסמך המדיניות קרא גם לערב את קהילת בית הספר בפיתוח מדיניות השפה שלה. בעקבות ההצעה פרסם המדען הראשי של משרד החינוך קול קורא למחקר על מדיניות השפה הרב-לשונית בישראל. המחקר, שנערך במשך שלוש שנים, בחן היבטים שונים של הוראת השפה בישראל ומדווח ע"י טננבאום ושוהמי (2023). בהתבסס על ממצאי המחקר החוקרות הציעו לאמץ מודל של **מדיניות רב-לשונית שיתופית ומעורבת**, המתוארת להלן.

2.3.3. מדיניות רב-לשונית שיתופית ומעורבת

מדיניות רב-לשונית שיתופית ומעורבת (Engaged Language Policy) היא גישה דמוקרטית פלורליסטית לתכנון ולימוד שפות שמדגישה את הערך של ההקשר התרבותי לשוני, של מעורבות ושל שיתוף פעולה בין גורמים מקצועיים, באקדמיה ובממשל, לבין מורי שפה, רשויות מקומיות, מנהלי בתי ספר ודמויות מובילות בקהילה, כולל נציגי הורים.

מדובר במהלכים יזומים של קהילות ומוסדות לימוד ברמת בתי ספר, רשויות, ארגונים ומחוזות, שמחליטים בשיתוף עם מומחי מדיניות לשונית על דרכם בתחום זה. ההחלטות מתקבלות על פי ניתוח מקדים של צרכיה הלשוניים של קהילה נתונה והעדפותיה. כלומר, מדובר בגישה ביזורית (לעומת מרכזית) הדוגלת בלגיטימציה לגיוון המדיניות המבוקשת על כל מאפייניה, ומעניקה כר פעולה נרחב לצרכים ולהעדפות הרב-לשוניות של משתמשיה, כשהמדיניות ודרכי הפעולה אינם נכפים ונאכפים מלמעלה, אלא מתהווים באופן שיתופי ע"י בעלי העניין השונים. חשוב לציין שניתן ליישם מודל זה גם בכפוף למדיניות לשונית כללית, עם מרחב פעולה להחלטות מקומיות, כפי שיוצג בפרק הממצאים.

המדיניות הלשונית מושתתת איפוא על פעלנות (agency) של כוחות מקומיים, אשר בשיתוף עם מערכות ממשל, עם גורמים מקצועיים ועם בעלי תפקידים בקהילה (כמו מנהלי בתי ספר),

יוזמים ומוציאים לפועל מדיניות קשובה ורגישה לצרכים. זאת מאחר ומדיניות לשונית חינוכית אמורה לשרת את הקהל עבורו נועדה ותוכננה. לפיכך יש להעניק לקהל זה קול, ולעודד מעורבות פעילה בעיצוב מדיניות ופרקטיקות שפה המשקפות את מציאות החיים והערכים הרלוונטיים. הנחת יסוד לשיתופי הפעולה היא שכל הגורמים השותפים פועלים מתוך מצע משותף הרואה בטיפוח רב-לשוניות ורב-תרבותית ערך חברתי וחינוכי מוביל. יחד עם זאת, יש הכרה בערכה ובחשיבותה של שפת האם כבסיס אורייני וזהותי, ולכן יש לטפחה ולאפשר שימוש בה ככלי ללמידה גם בתהליך רכישת שפות נוספות.

בין השאלות עליהם יתבקשו מעצבי המדיניות המקומית לענות הן, מה הערכים המובילים את לימוד השפות במחוזם? אלו שפות נוספות ילמדו מעבר לנדרש ע"י המדיניות הכללית, למשל, שפות מורשת או שפות עולם? מה הסדירויות ללימוד שפות אלה? מאיזה גיל ילמדו שפות אלה כמו גם שפות החובה (בישראל - עברית או ערבית ואנגלית)? האם מערך הלימודים יכלול שימוש בשפות לצרכים נוספים כמו לימוד תכנים בשפה, ואם כן מה יהיה טיבו של הקשר בין מורי השפות למורים המלמדים תכנים דיסציפלינריים? אילו מיזמים לשוניים ותרבותיים יקבלו תמרוץ, למשל מפגשים מסוגים שונים בין דוברי עברית וערבית שישפרו את מידת החשיפה והעמדות כלפי לימוד השפה? כיצד תראה הסביבה הלשונית בבית הספר, למשל, מה תהיה שפת השילוט? במידה ואוכלוסיית בית הספר מגיעה מרקע לשוני מגוון, כיצד תתבצע התקשורת עם ההורים?

כדי לבצע את המהלכים הנדרשים יש לוודא שהשותפים למהלכים שאינם מומחים בתחום הוראת שפות והמדיניות הלשונית ירכשו אוריינות וכלים בסיסיים שתואמים את מידת מעורבותם והצרכים אליהם יידרשו. למשל, כדי שמנהלי בתי ספר המתפקדים כמנהיגים בקהילתם יוכלו לשקף את צרכי קהילת בית הספר, להציע מהלכי מדיניות ולבצע מדיניות זו, עליהם להתמצא בתחום המדיניות הלשונית. שוהמי (Shohamy, 2019) אכן מדווחת על קורס ייעודי למנהלי בתי ספר שדן בסוגיות שונות של מדיניות רב-לשונית במוסדות חינוך, ומעניק למשתתפיו את הכלים הדרושים להתמודד עם החלטות בתחום זה.

כדי לקדם מדיניות שיתופית ומעורבת נדרש תכנון מקצועי, הכשרת בעלי תפקידים, קביעת מנגנוני הערכה ובעיקר תיאום הדוק. השאלה הנשאלת היא אילו תשתיות נדרשות על מנת להגיע לשלב יישום התואם את מדיניות השפה החינוכית המוצעת. בהתבוננות במסגרות הקיימות לחינוך לשוני, תשומת הלב מופנית ל: (א) המבנה המקיף המתואם שלהן, ו(ב) התחום האקדמי שבו ניתן לטפח את שלל המרכיבים של מומחיות בהוראת שפה. אלה נדונים בסעיפים הבאים.

2.3.4. מערכות למידה לכידות

מהספרות עולה שמערכות למידה לכידות הן תנאי מקדים ליישום מדיניות לשונית חינוכית מסונכרת, מותאמת ומתואמת, שתאפשר גיבוש יעדים ברורים, שיטות הוראה מובנות והערכה משמעותית (O'Sullivan, 2020; CEFR 2020). מדובר בתיאום מלא ובפיתוח במקביל של מערך ההערכה, תוכניות הלימודים והמתודולוגיה, בדגש על הכשרת מורים ופיתוח מקצועי מתמשך. משולש זה מכונה בספרות CLS או Comprehensive Learning Systems, Constructive Alignment. מסגרות שפה עדכניות כמו ה־CEFR, ACTFL, Canadian Benchmarks ו־WIDA מאורגנות כולן כמערכות מקיפות המתייחסות לערכים ולהבנות תיאורטיות המיוצגות בתקנים או בהנחיות (המועצה הבריטית, UKALTA, EALTA ו־ALTE, 2022).

על אף שעל כל היבטי המערכת לנוע יחד, יש לקחת בחשבון שיש השלכות ל"כיוון" התנועה בין רכיבי משולש זה. כלומר, ישנם נסיונות בישראל להחיל רפורמה בתוכנית הלימודים אשר, לדוגמה, שמה דגש על שפה דבורה. אולם, כל עוד כלי ההערכה, ובפרט מבחנים ובראשם מבחני הבגרות ומבחן יע"ל בכניסה לאקדמיה אינם בוחנים בפועל מסוגלות תקשורתית בעל־פה, הפרקטיקות בשטח לא צפויות להשתנות, וזאת על פי עיקרון ה־washback שהוצג לעיל. במקביל, ללא הכשרה של מורים שיהיו ערוכים להנחיל את הפדגוגיה החדשה, והכשרת כותבי המבחנים ומחברי ספרי הלימוד, לא ניתן יהיה להניע את המערכת בצורה לכידה. יש לקחת זאת בחשבון בתכנון כל מהלך בתחום.

בנוסף, הקוהרנטיות צריכה לבוא לידי ביטוי ברמת הפרט, לא רק שבידוד רפורמה בעברית מטיפול בלימודי האנגלית ושפת האם לא מתיישב עם החזון והפוטנציאל של גישה רב־לשונית אלא שהיא עשויה להיתקל בקשיים ללא שינוי אקלימי. דהיינו, במצב שבו בשיעורי ערבית כשפת־אם לומדים בגישה שקרובה יותר לדקדוק-תרגום ובשיעורי אנגלית לומדים באופן שמשקף את הגישה התקשורתית, יהיה קשה לרתום את הלומדים לשינוי פרדיגמטי שבו הם נדרשים ללמוד עברית באופן פעיל ואינטגרטיבי, תוך לקיחת אחריות ופיתוח אסטרטגיות למידה ושימוש בכלים דיגיטליים ובבינה מלאכותית. **הנעה משותפת של לימודי שלוש השפות מגלמת פוטנציאל אדיר לשינוי אקלימי שאליו יוכלו להתמסר המורים והתלמידים וכן מקבלי ההחלטות ברמה המקומית והבית־ספרית.**

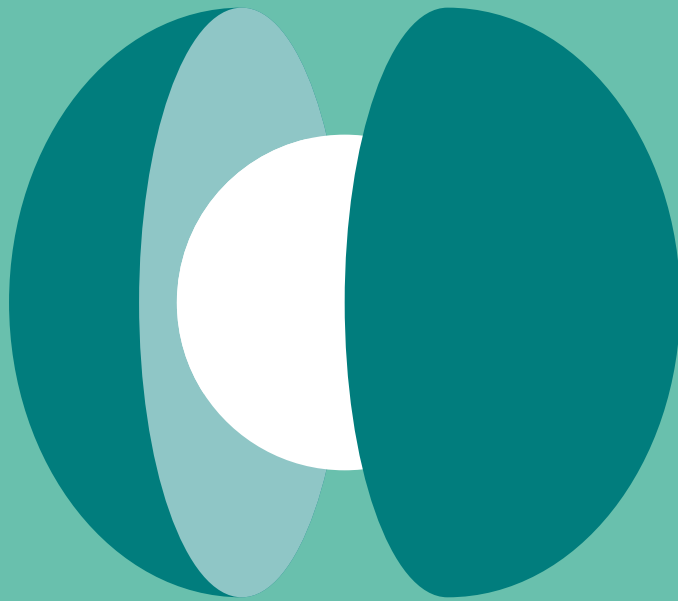
המחקר הנוכחי וההמלצות הנגזרות ממנו מגיעים במענה לצורך ממשי בחברה הערבית בכל הנוגע ללימודי עברית. עם זאת, מדיניות, מנגנון מתכלל ומערכת למידה לכידה צריכים לשרת את כלל התלמידות והתלמידים במדינת ישראל, בכל המגזרים ועבור כל השפות. הפער ההיסטורי בתחום לימודי השפות בארץ, שרק הולך וגדל עד שיינקטו צעדים כגון אלה העולים מהדו"ח הנוכחי, בא לידי ביטוי גם בהיעדר מסלול מחקר והכשרה ייעודי בתוך מערכת ההשכלה הגבוהה. לפיכך חשוב להבליט את התפקיד של הדיסציפלינה באקדמיה בהצעת התחום כולו קדימה.

2.3.5. התשתית האקדמית: בלשנות יישומית

תחום ה**בלשנות היישומית** הוא תת־תחום של בלשנות וכולל מחקר בין־תחומי רחב העוסק ביישום לשוני בהקשרים שונים, כולל בתחום החינוך הלשוני (Berns & Matsuda, 2006). ענפי הבלשנות היישומית כוללים בין השאר רכישת שפה שנייה בהיבט אישי וחברתי, נושאים הקשורים במוטיבציה ללימוד שפות, זהות לשונית, מדיניות ותכנון שפה ארצית ומקומית, וזכויות לשונית. הבלשנות היישומית עוסקת גם בתחום הוראת לימוד והערכת שפה, כולל הכשרת מורים, תכניות לימוד וחומרי לימוד, והערכת תכניות להוראת שפות. ניתן למצוא מחלקות לבלשנות יישומית באוניברסיטאות ברחבי העולם, כאשר רובן מציעות תארים מחקרניים – תואר שני ושלישי.

כדי להדגים את האופי הרחב והבין־תחומי של תחום הבלשנות היישומית וההתייחסות הרחבה אליו, נזכיר את תחום הסוציולו־לינגוויסטיקה, העוסק ביחסים ההדדיים בין שפה לחברה, אשר שואב מבלשנות אך גם מאנתרופולוגיה, מסוציולוגיה ומפסיכולוגיה חברתית, ומצטלב עם ענפים שונים בבלשנות היישומית. תת־תחום נוסף של בלשנות יישומית השואב מדיסציפלינות מגוונות הוא תחום המדיניות הלשונית שהוצג לעיל. גם כאן מנעד הנושאים רחב ומגוון: היסטוריה, משפטים, מדעי המדינה, מדעי החברה, כלכלה, חינוך, פסיכולוגיה, לימודי תרבות ודתות ולימודי מגדר. בשל אופיו הבין־תחומי של התחום, לימודי בלשנות יישומית ממוקמים במחלקות שונות של מוסדות אקדמיים בהתאם לנסיבות המקומיות. אלה עשויים לכלול את המחלקה לבלשנות, לימודי חינוך, לימודי תקשורת ומדיה, ומחלקות למדעי הקוגניציה ולפסיכולוגיה. חשיבותם של לימודי בלשנות יישומית כדיסציפלינה הכוללת ידע ומומחיות חיוניים למחקר בתחומי שפה שונים. חשוב לציין כי מחלקות לבלשנות יישומית חיוניות ליצירת קשרים הדדיים בין חוקרים בתת־התחומים הכלולים בה, כדי לתמרץ ליזום ולבצע מחקר הוליסטי, אינטגרטיבי ויישום של יוזמות מדיניות שפה חינוכיות. בהקשר הישראלי, מחקרים שיכולים לשרת את פיתוח הוראת השפה מפוזרים על פני מחלקות שונות, או ממוקמים כתוכניות ולא כמחלקות בתחומים אקדמיים אחרים.

3. שיטת המחקר



בית מקצועי לחינוך לשוני בישראל

במקביל לסקירת הספרות לעיל, נערכו ראיונות מובנים למחצה עם מומחים בין־לאומיים מובילים בתחומי מדיניות שפה, ניהול והערכה. צוות המחקר הציג את שאלות העל־הבאות (וראו [נספח 1](#) באנגלית לרשימת השאלות המפורטות):

i. בהתחשב בכך שבעלי העניין המרכזיים בשדה החינוך הלשוני בישראל החליטו, בפועל, לאמץ את ה־CEFR כסטנדרט לאומי ללימודי שפות, כיצד ניתן להטמיע את מסגרת ה־CEFR באופן קוהרנטי, יעיל ובר קיימא?

ii. כיצד יוצרים ומטפחים מומחיות, בקרת איכות, תיאום וסנכרון, המשכיות והתחדשות בהקשרים שבהם פועלים המומחים?

iii. מהם הישויות והמנגנונים הספציפיים הקיימים (או הרצויים) כדי לבנות, לתחזק, להבטיח ולפתח מדיניות ופרקטיקות עדכניות לחינוך לשוני?

המרואיינים, קבוצה נבחרת של מומחים מוסמכים המתמחים במדיניות חינוך שפה, הערכת שפה וחינוך רב־לשוני, מגיעים מאזורים גיאוגרפיים והקשרי שפה מגוונים, ומספקים פרספקטיבה בין־לאומית רחבה על מערכות ופרקטיקות חינוך רב־לשוניות. (ראו [נספח 2](#) באנגלית לעיון בפרופילי המרואיינים ובאמירות מפתח מפי כל אחד מהם.)

כל המרואיינים הסכימו להשתתף במחקר בהתנדבות, לאחר שקיבלו הזמנה ראשונית בדוא"ל. כל ראיון נערך בנפרד באמצעות זום, באנגלית, ונמשך כשעה. השיחות הוקלטו בהסכמת המשתתפים ותומללו להמשך ניתוח. תוכן הראיונות נותח באופן תמטי. רעיונות, מושגים ואתגרים חוזרים שהוזכרו על ידי המרואיינים זוהו ואורגנו תחת נושאים מרכזיים, המהווים את מבנה פרק הממצאים בדו"ח זה. הניתוח התמקד בזיהוי דפוסים משותפים, תוך הדגשת נקודות מבט ייחודיות ואתגרים תלויי הקשר הרלוונטיים למקרה הישראלי. בנוסף לניתוח התמטי, הדו"ח מספק סקירה מרוכזת של מגוון ישויות ומנגנונים מובילים בתחום אשר מוזכרים לאורך פרק הממצאים כדי להנגיש מודלים אפשריים מהם ניתן ללמוד לצורך המשגת האדריכלות הרצויה להסדרת התחום בישראל (ראו [סעיף 4.5](#) בדו"ח המלא באנגלית).

4. ממצאים מרכזיים



ממצאי המחקר מוצגים להלן בהתאם לארבעת היבטי השאלה המבנית, ועל סמך ניתוח תמטי של דברי המומחים באופן הבא: (1) מומחיות, (2) בקרת איכות, (3) שיתופיות ותכלול, ו-(4) חוסן, המשכיות והתחדשות, כאשר כל חלק מפרט תתי־נושאים שבלטו בסקירת הספרות ובראיונות. ישנה מידה מסוימת של חפיפה בין ההיבטים מכיוון שמדובר בתפיסה הוליסטית. החלוקה מיועדת להקל על זיהוי וניתוח הרכיבים הדרושים לקראת גיבוש קווים מנחים ברורים לפיתרון רב־מערכתי קוהרנטי.

4.1. מומחיות

4.1.1. מומחיות באימוץ והטמעת מסגרות סטנדרטיות כגון ה־CEFR

בהתאם לשאלות שהצבנו במסגרת המחקר, המתמקדות בפרמטרים הדרושים ליצירה ושימור מערכת אפקטיבית וקוהרנטית בשדה החינוך הלשוני, אכן נושא המומחיות נידון באופן נרחב בכל אחד מהראיונות. **נקודת המוצא בתחום, כפי שהוא מתנהל במדינות המובילות בעולם, היא שישנם בכל הקשר גופים ייעודיים המופקדים על הובלת החינוך הלשוני.** ספציפית, המרואיינים הדגישו עד כמה דרושה מערכת מקצועית וקוהרנטית כדי לתכנן, להוביל ולהטמיע תהליכי עומק כגון אימוץ ה־CEFR כמסגרת רעיונית ויישומית לארגון כלל המערכת. מספר מומחים, וביניהם בארי או'סאליבן, שעומד בראש תחום המחקר והפיתוח בהערכה במועצה הבריטית, ספירוס פאפאגורגיו, מדען בכיר ב־ETS בארה"ב (האחראיים בין היתר על מבחני ה־SAT וה־TEOFL), וקלאודיה הארש, מומחית עולמית למדיניות לשונית, הממוקמת בגרמניה, אף הזהירו מפני ההשלכות של יישום שטחי או חלקי של מסגרות־על מארגנות, כגון ה־CEFR.

בגופים שמומחים אלה מובילים, בהתאם לנורמה במדינות המשמשות מודל ללמידה עבורנו בהקשר המקומי, בעלי התפקידים השונים הינם בעלי הכשרה אקדמית מתוך תחומי הליבה של הבלשנות היישומית, דיסציפלינה רבת־תחומית, כפי שהוצגה לעיל. הם ממשיכים לאורך הקריירה שלהם לעסוק במחקר פעיל ונדרשים להמשיך להתפתח מקצועית, בזירה המקומית והבינ"ל בתחומי מדיניות שפה, פיתוח תוכניות לימודים, פדגוגיה, והערכה ומדידה של מסוגלות שפתית. לדברי המרואיינים, בסביבות אשר סובלות מהיעדר מומחיות מספקת, המחייבת גם בקרת איכות ותיאום, כפי שיובא בפרקים להלן, הסכנה הרווחת היא **תיוג** תוכניות לימודים, חומרי לימוד וכלי הערכה קיימים במונחי המסגרת החדשה, וזאת **מבלי להתאים בפועל** את התכנים והקריטריונים להערכה לדרישות המסגרת הסטנדרטית שאותה טוענים לאמץ.

כפי שאו'סאליבן הסביר, מדינות רבות, שאיתן הוא נמצא במגע במסגרת תפקידו בשוק הגלובלי, טוענות שהן מאמצות את ה־CEFR, אך ללא מומחיות ופיקוח מתאימים. במקרים

כאלה, המסגרת על פי רוב איננה מובנת דיה והיישום לוקה בחסר. המורים נוטים לקבל הכשרה שטחית והמערכת נוטה לערב, למשל, בין המבחנים הקיימים במתכונתם המסורתית לבין הוספת רכיבי דיבור חדשים. התוצר איננו קוהרנטי ולא עומד בפועל בדרישות ה־CEFR. הארש מפרטת שהדבר בא לידי ביטוי למשל, בכך שכותבי פריטים למבחנים סטנדרטיים לא מקבלים הכשרה במסגרת תהליכי ההתחדשות וכך המבחנים אינם משקפים את התפיסה כלל, במקרה זה גישת המסוגלות. מכאן הצורך לדבריה, בגופי מחקר ומדידה בקנה מידה של ה־TestDaf Institut (ראו פירוט במסגרת פרופילי גופים נבחרים להלן), גופים ייעודיים שכל עיסוקם מחקר, פיתוח, סטנדרטיזציה והתחדשות, ובתיאום עם כלל השחקנים בשדה – מעצם ההגדרה המבנית שלהם כמיזם משותף לבעלי העניין השונים.

יש לציין שאתגר זה אינו ייחודי לאימוץ ה־CEFR; מדובר בתובנות באשר לאימוץ סטנדרטים ותהליכי התחדשות באשר הם. כל מהלך חייב להיות מיושם על ידי אנשי מקצוע מיומנים, אך עוד קודם לכן להיבדק ולהיות מתוכנן על ידי מומחים בעלי ניסיון בניהול ניתוח צרכים מקומי רב־מערכתי ובהגדרת אמות מידה אשר, מצד אחד, נאמנות לתקן הבינ"ל, ומצד שני, נובעות מהבנה של האקוסיסטם המקומי. בהמשך לכך, על המומחים להנחיל תפיסות ומנגנונים לגזירה לאחר, מתוך היעדים המתוקננים, של תוכניות לימודים וכלי הערכה, תוך המשגה והנגשה של הכשרות עומק עבור המורים, כותבי החומרים וצוותי גופי ההערכה והמדידה. תהליכים אלה אינם בבחינת "שגר ושכח" אלא מחייבים ליווי שיטתי ועקבי באמצעות תהליכי בקרה, המובילים להמשך פיתוח. המספר המוגבל של מומחים העומדים בדרישות אלה בישראל כיום מהווה חסם משמעותי ליצירת תוכנית לאומית קוהרנטית ומבוססת מחקר לחינוך רב־לשוני. לפיכך נשאלת השאלה מהו מקור המומחיות בתחום וכיצד להגדילה ולטפחה.

4.1.2. תשתית אקדמית-דיסציפלינרית לאומית

במדינות המובילות בעולם, ביסוס וטיפול מסלולי ההכשרה האקדמית החיוניים לקיום והמשך פיתוח מערך חינוך לשוני איכותי אינם נתונים ליד המקרה. כפי שבתי ספר לרפואה מכשירים רופאים באופן שיטתי, הדיסציפלינה האקדמית "בלשנות יישומית" הינה התמחות רב־תחומית המייצרת את החוקרים ואנשי המקצוע הנחוצים לחינוך לשוני, בדגש על מדיניות שפה, רכישת שפות וגישות פדגוגיות, פיתוח תכניות לימודים, כלי מדידה והערכה, הכשרת מורים, גישות ללמידה והשפעתם של שונות בין־אישית ותנאי הסביבה על רכישת שפות. ללא יסוד זה, לא יאלי לשאוף לבנות מערכת חינוך לשוני קוהרנטית, מבוססת מחקר, עדכנית ומתחדשת.

תשתית זו מבוססת היטב באקדמיה בחו"ל. אוניברסיטאות מובילות, בעיקר בארה"ב, בריטניה ואירופה, אך גם באסיה ובאוסטרליה, מציעות תוכניות לימוד לתואר ראשון, שני ושלישי

בבלשנות יישומית. תוכניות אלה מהוות בית להכשרה ולטיפול המגוון הרחב של בעלי התפקידים הדרושים למערכת, הן ברמת המטה והן בשטח.

בהמשך לכך, קיימים יחסי גומלין ברמת התשתיות בין המחלקות האקדמיות לבין גופי הביצוע בשטח, פעמים רבות באמצעות **גופי יישום ייעודיים המהווים צומת ליצירת, פיתוח ושכלול החיבור בין האקדמיה לבין השדה**, כפי שיפורט להלן.

בישראל, חוקרים רבים בעלי שם עולמי מתמחים בבלשנות תיאורטית, פסיכולוגיה התפתחותית, מדעי המוח, לקויות למידה, מדיניות שפה, הערכת תפקוד שפתי ועוד, אך המאמצים שלהם אינם מתואמים או מסונכרנים תחת קורת גג אינטרדיסציפלינרית. בכך חסרה סינרגיה אשר הייתה יכולה להוביל לריבוי מחקרים משותפים, בדגש על שאלות יישומיות בוערות, וכן להתכתבות ישירה יותר עם מקביליהם בעולם סביב שאלות אלה. בנוסף, כאשר המומחיות לא נבנית תחת קורת גג משותפת המנהלת ניתוח צרכים מתוך מבט־על, מטבע הדברים, ישנן סוגיות מתוך ההתמחות הרחבה אשר אינן זוכות לטיפול, במיוחד בגלל הנטייה באקדמיה של תלמידים להמשיך את תת־ההתמחות הספציפית של המנחים שלהם ובהיעדר יד מכוונת אשר תזהה ותתמרץ כיווני התמחות נוספים החסרים להשלמת התמונה המחקרית-יישומית ברמה הלאומית.

תשתיות אקדמיות מבוססות בתחום בחו"ל אף מתאפיינות בהיווצרותם של איגודים מקצועיים רלוונטיים ברמה המקומית והרבי־לאומית אשר מבססים שגרה מקצועית של כנסים, כתבי עת ייעודיים, שיתופי פעולה בין־מוסדיים, מחקרי שדה, משוב עמיתים, ועוד. גם בישראל קיימים ארגונים המאגדים מומחים בתחום הבלשנות היישומית, שפה וחברה והאגודה הישראלית לבלשנות יישומית, אולם במצב הקיים מרחב ההשפעה שלהם מוגבל.

ניסיון מקומי אחד להתמודד עם היעדר מחלקות לבלשנות יישומית בישראל הוא המסלול לחינוך רב־לשוני לתואר שני ושלישי, ותוכנית תואר שני TESOL (הוראת אנגלית לדוברי שפות אחרות) בבית הספר לחינוך באוניברסיטת תל אביב. התוכנית אכן מפגישה מומחים מענפים שונים של בלשנות יישומית, פועלת בשיתוף עם הכשרת מורים ומעודדת מחקר פעולה, וכן עוסקת במחקר ויוזמות מדיניות שפה. ניסיונות כאלה צריכים להיות מיושמים בקנה מידה נרחב יותר, כתולדה של תוכנית לאומית, בהובלת המועצה להשכלה גבוהה, ליצירת מסלול מתוכנן היטב ועקבי להכשרת מומחים אשר יוכלו להוביל מערך חינוך רב־לשוני בישראל.

4.1.3. גופים יישומיים בלתי-תלויים המניעים את השדה

מתפקידי תחום הדעת האקדמי להניח את היסודות לבסיס הידע בבלשנות יישומית, על כלל היבטיה, ולספק מקרב בוגריו את המומחים העתידיים לתחום. עם זאת, באופן כללי, גם מחלקות בעלות אוריינטציה יישומית מוגדרת (מגמה שאיננה בולטת באקדמיה בישראל באופן כללי בהשוואה למדינות רבות באירופה, למשל) אינן מיועדות להוביל ולנהל את השדה. במקרה של חינוך לשוני, הובלת השדה משמעה עיסוק ב"משרה מלאה" בעיצוב מדיניות ופרקטיקות מבוססות מחקר, ובזיקה למגמות העולמיות, בדגש על תכנון, פעילות ההוראה, הלמידה וההערכה וכן הפיתוח המקצועי המתמשך "בשטח". האקדמיה מספקת את היסודות לתחום מצד אחד, בעוד שמערכות ביצוע כמו מערכת החינוך או ארגונים שעניינם הערכה מוציאים לפועל הוראה, למידה הערכה והכשרה. אך היכן ממוקם הממשק הדרוש לתרגום הידע העדכני לקבלת החלטות, תכנון וביצוע לטווח הקצר ולטווח הארוך? היכן טמונה המומחיות הנחוצה להובלת התכנון והפעילות של שחקני המפתח בשדה, וכן את התיאום והסנכרון ביניהם, תוך שמירה על קשר הדוק ורציף עם שדה המחקר היישומי המקומי והעולמי?

את השאלות הגדולות האלה ניתן לפרוט למגוון רחב של שאלות קונקרטיות העומדות בלב הסוגיה המבנית, אשר מהווה כיום חסם לשדרוג שדה הוראת השפות בישראל, כגון: מהו הסטנדרט העדכני על פיו יש לבחון מסוגלות תקשורתית? האם וכיצד גופים שונים צריכים להסכים על אמות המידה? כיצד ניתן לקבוע שיש צורך בהתחדשות במערכת זו או אחרת, או שמא בכלל המערכות? כיצד מצופה מאנשי מקצוע ותיקים להתעדכן במחקר ובפרקטיקות העדכניות ביותר? מי אמון על קביעת תכני העדכון הדרושים וכן על המשאבים והתמריצים הדרושים לכך? האם משרד החינוך, לדוגמה, אחראי להמשך הפיתוח המקצועי לא רק של מוריו אלא גם של הארגונים המחברים את ספרי הלימוד או את המבחנים הסטנדרטיים הארציים? האם המועצה להשכלה גבוהה אחראית לפיתוח מקצועי מתמשך בקרב אנשי סגל אקדמי בתחומי רכישת השפות? האם היא אחראית לעדכן את הדרישות עבור גופי ההערכה המעורבים בהליכי קבלה ומיון לאקדמיה?

במדינות המובילות בעולם, נושאים אלה ואחרים מוסדרים באמצעות גופים ומנגנונים מקצועיים בלתי תלויים, שאינם תחת מנדט ממשלתי או מוסדי ישיר. ישויות אלה מייצרות ומספקות מומחיות, תוך דיאלוג מובנה עם המחקר בתחומי הבלשנות היישומית ועם מקבלי ההחלטות. הגופים אף מנהלים מחקרים עצמאיים, בדגש על סטנדרטים להערכה ככוח המניע את ההוראה והלמידה בשדה, והם מהווים, דה פקטו, בית מקצועי למנהיגות חינוכית לשונית, אשר אמון על יצירת התשתית המלוכדת הנדרשת ליישום פעילות רב-מערכתית איכותית ומסונכרנת.

הצורך בגוף כזה והערך שלו אינם קשורים ישירות למהלך הישראלי לאימוץ ה־CEFR. אנו שבים ומדגישים שהאתגרים שעלו סביב הטמעת ה־CEFR חושפים פער מובנה בתחום באשר ליכולת להניע ולנהל אותו באופן מיטבי. במקביל, בבואנו ללמוד אודות מאפיינים מבניים של גופים מובילים בעולם, איננו מגבילים את עצמנו לארגונים המטמיעים CEFR מכיוון שהמוקד הוא הגוף עצמו ודרכי הפעולה שלו. אחת הדוגמאות המובילות בעולם לגוף מנהיגותי המוביל חינוך לשוני באופן מעורר השראה הוא המועצה האמריקנית להוראת שפות זרות (ACTFL). גוף זה מייצר ומנהל סטנדרטים משלו תחת השם: ACTFL Guidelines, אשר פורסמו לראשונה בשנת 1986 כאשר הגרסה המעודכנת ביותר פורסמה ב־2024. ראשית, מדוע אם כן, לא לאמץ את הסטנדרטים האלה בישראל ולהעדיף את ה־CEFR? יש לכך תשובות רבות, אולם העובדה שלא הייתה ישות האחראית לשאול ולחקור אילו סטנדרטים לאמץ בישראל ולמה, לפני שהתקבלה החלטה בשטח לאמץ את ה־CEFR, היא עדות כשלעצמה לצורך במנגנון הסדרה מקומי.

החזון של ACTFL הוא לספק מנהיגות ותמיכה ליצירת ועידוד איכות בהוראה ולמידה של שפות. כפי שמדגישה מרגרט מאלון, מנהלת המחקר וההערכה בארגון, ACTFL מטפחת מנהיגות באמצעות פיתוח מקצועי ויצירת שותפויות. הארגון מכשיר את הדור הבא של המומחים אשר יציעד את התחום קדימה, תוך התייעצות עם תשתית מבוססת של מומחים ותיקים אשר לוקחים תפקיד פעיל בתהליכי קבלת ההחלטות וכן בהכשרת הדור הצעיר. תהליכי ההתחדשות והתיקוף מוקפדים ביותר ומבוססים על בקרה חיצונית – כלומר גם הארגון כגוף חיצוני למערכות הציבוריות מחויב בעצמו לבקרה חיצונית.

בהמשך לכך, בברלי בייקר – מומחית קנדית בעלת שם עולמי בתחום מדיניות חינוכית לשונית, הכשרת מורים ותהליכי הערכה – מצביעה על ההשלכות של היעדר גופים מנהיגותיים-יישומיים מסוג זה. לדבריה, כאשר גופים האחראיים על מבחנים סטנדרטיים, למשל, מנוהלים בעיקר על ידי מומחים בפסיכומטריקה אך אינם ניזונים מגוף המנהל מחקר ויישום עדכני בתחום החינוך הלשוני, התוצאות בשטח בהתאם. בעלי תפקידים אלה זקוקים לבית מקצועי שיתופי אשר יספק להם הכוונה מקצועית בתחום לימודי השפות בעוד שהם יוכלו לתרגם את ההנחיות למושגים של תחומי ההתמחות שלהם המזוהים יותר עם עולם עקרונות ההערכה והמידה באופן כללי.

חשוב להבהיר שישות יישומית מנהיגותית מתמקדת בגיבוש חזון, מדיניות, סטנדרטים, הדרכה והכשרה, בקרת איכות ותקשורת בין כלל השחקנים. היא איננה מבצעת את העבודה במקום גופי הביצוע השונים. כלומר, הדגש הוא על הסדרת התחום – אך הסדרה, הובלה ותכלול יכולים להשתלב היטב עם מערכת מבוזרת, אוטונומית ומגוונת, כפי שמתנהל בשווייץ, לדוגמה. הוועידה השווייצרית של שרי החינוך הקנטונליים (EDK), מופקדת על תיאום לאומי במדיניות חינוך ותרבות בין הקנטונים השונים ומפגישה נציגים מכל האזורים באמצעות קבוצות עבודה מובנות ומכללות להכשרת מורים.

הנחיות משותפות, הנקבעות במסגרת מנגנון התיאום הבין־קנטונלי, מחייבות את כלל השחקנים באמצעות סטנדרטים מוגדרים היטב וצ'קליסטים לניהול ובקרה. כלומר, כפי שמסביר פטריק שטודר, מומחה ראשי להערכה בקנטון שלו, מצד אחד מבחני הבגרות נכתבים ברמה המקומית ומותאמים להקשר ולצרכים. מצד שני, המבחנים ואופן בדיקתם נתונים למערך מוקפד של הנחיות ובקרת איכות משותפת לכל הקנטונים, וכך גם כל תהליכי ההתחדשות, הכוללים אימוץ והטמעה קוהרנטיים של ה־CEFR בגרסתו המקורית, וכן לאחרונה, לאור החידושים, בגרסתו העדכנית. שטודר הדגיש שהמערכת כולה מבוססת על איזון בין איכות לבין גמישות, המתאפשר הודות להנחות יסוד משותפות הנובעות ממומחיות עדכנית ודינמית, וכן הודות ל**אמון** מתמשך בין בעלי העניין.

דוגמה נוספת למנגנון המושתת על סטנדרטים מוקפדים ואדריכלות מונחית־בקרתי־איכות תוך שמירה על ביזור ומקומיות היא CLES. גוף זה נוסד ביוזמת משרד החינוך הצרפתי אך מתפקד כארגון אוטונומי האמון על סרטיפיקציה לצורך הוכחת מסוגלות שפתית למערכת ההשכלה הגבוהה בצרפת. יש לציין כי בדומה לישויות נוספות שנדגמו במסגרת המחקר, CLES ממוקם פיזית בקמפוס של אוניברסיטה מקומית כדי ליצור ולשמר זיקה למחלקה אקדמית מובילה, למשאבי מחקר, לסטטוס ויוקרה אקדמיים וכן הלאה. CLES, כפי שהסבירה אניק ריבנס, העומדת בראש הארגון, מנוהל על ידי מספר הרכבי מומחים עם חלוקת תפקידים ברורה ביניהם כדי להבטיח ריבוי קולות ובקרה (ראו פירוט בפרופילי גופים נבחרים, להלן). מבני הבחינות ברמות השונות ואופן הערכתם מוגדר היטב. עם זאת, הבחינות נכתבות ומתנהלות בעשרות אוניברסיטאות, עבור עשר שפות שונות, ובעוד שאינן נכתבות במרוכז, תהליך בקרה שיטתי חל על כולם.

מערך זה וכן מערך ה־TestDaf, המוביל את הערכת המסוגלות השפתית עבור מערכת ההשכלה הגבוהה הגרמנית, חולקים לא מעט קווי דמיון. שני הארגונים חוגגים כעת 25 שנה מכיוון שהם קמו במסגרת שינוי הפרדיגמה ברחבי אירופה לגישת המסוגלות, עם ביסוס ה־CEFR, מתוך הכרה בכך ששינוי עומק בתחום, בקנה מידה מקומי וכלל אירופי, מחייב מנגנונים מתאימים, כולל המטרה המשותפת להישען על המסגרת החדשה לצורך הכרה הדדית ברמות שפה, דבר המתאפשר רק אם אכן ישנה משמעות ממשית ומהימנה לרמות המוסכמות.

לסיכום, הדוגמאות לעיל ממחישות את הצורך ואת התועלת בהקמת מנגנוני מנהיגות לחינוך לשוני ומדגימים מודלים אדריכליים שונים בהתאם לצרכים שונים ומשתנים. ישויות אלה אינן מבצעות את העבודה של הארגונים והמוסדות השונים אלא מספקים מומחיות, מעוגנת דיסציפלינרית, המתעדכנת באופן פרואקטיבי שגרתי. תהליכי קבלת ההחלטות מתקבלים באמצעות מנגנונים מוסדרים ושיתופיים מחייבים את כלל השחקנים אך מאפשרים גמישות מקומית שאיננה עומדת בסתירה לסטנדרטים ותהליכי בקרה מוקפדים.

4.1.4. מומחיות בהכשרת מורים ובפיתוח מקצועי מתמשך

הכשרת מורים היא המפתח ליישום מוצלח של רפורמות בחינוך לשוני בשטח. המומחים הדגישו, כל אחד בדרכו, לא רק את התפקיד המרכזי של המורים אלא גם את הצורך לשתף מורים בתהליכי קבלת ההחלטות, ההטמעה וההתחדשות. בארגונים מובילים, כמו המרכז לחינוך לשוני להכשרה מקצועית (vocational language education) שמובילה בלינדה שטיינהובר באוסטריה, כלל בעלי התפקידים הם מורים מכהנים, דבר המייצר קשר עמוק בין ישות המנהיגות הלשונית לבין בתי הספר והלומדים.

בארי או'סאליבן מהמועצה הבריטית מדגיש שללא תוכניות שיטתיות ועקביות לפיתוח מקצועי – מבוססות מחקר וארוכות טווח – אפילו תכניות לימודים ומסגרות הערכה בנויות היטב אינן יכולות להיות מיושמות ביעילות. כאשר מדובר ביישום גישה כוללת, כמו במקרה של CEFR, הכשרת המורים חייבת להתמקד בראש ובראשונה באוריינות בגישה עצמה וברציונל שלה כדי לתמוך ביישום נאמן למקור. אחרת, מסגרת מורכבת ועשירה כמו ה־CEFR עוברת פעמים רבות רדוקציה לרשימות אוצר מילים או לתוויות חיצוניות ללא השפעה ממשית על ההוראה והלמידה.

ארי הוטה, דמות מובילה בתחום הבלשנות היישומית בפינלנד, מדגיש שהמערכת הפינית משקיעה רבות במומחיות מורים ובנויה סביב פיתוח מומחיות מקומית בהערכה ובפדגוגיה. מורים שאינם מקבלים חומרים מן המוכן אלא רוכשים את המסוגלות לפתח ולחדש בעצמם מביאים לשדה מומחיות ברמה הגבוהה ביותר. בשוודיה, לדוגמה, הכשרת מורים ומכשירי מורים לשפות נתפסת כיעד לאומי, ומיושמת בפרויקט משותף (SEMLA) באוניברסיטאות המובילות, כפי שדיווחה גודרון אריקסון ממובילות הפרויקט.

בישראל, למרות שה־CEFR אומץ באופן הצהרתי ע"י מגוון גופים בשנים האחרונות במערכת החינוך, בהשכלה הגבוהה ובהכשרות מקצועיות, התהליך לא מלווה בהכשרה ייעודית אשר צריכה להתחיל בהיכרות ואוריינות של כלל השחקנים, מורים, כותבי חומרים וכותבי בחינות, ובעלי התפקידים הממונים עליהם, בדגש על גישת ה־API המגולמת ב־CEFR. לא זו בלבד שהכשרות אלה כמעט ואינן קיימות בארץ אלא שנמצא בראיונות עם הגורמים המקומיים שהידע הקיים בשדה לא מתקבל באופן בלתי אמצעי מהספרות והמסגרת עצמה אלא מתווך על ידי מסמכים ואפיונים שכבר נקבעו על ידי מקבלי החלטות בזירות השונות. במילים אחרות, מדובר בגורמים מקצועיים בעמדות מפתח לתחום – כולל כותבי בחינות וחומרי לימוד – אשר הידע שלהם מתבסס על פרשנות מקומית למסגרת ה־CEFR ולפדגוגיה המגולמת בו, ולא על למידה ישירה, בין אם מהספרות ובין אם באופן בלתי אמצעי – במסגרת כנסים והשתלמויות – ממומחים עולמיים אשר עוסקים בעצמם בגיבוש, עדכון והטמעת המסגרת עצמה והספרות המקצועית הדנה בה.

4.1.5. שיוויון הזדמנויות והכללה במדיניות לשונית

המפתח ליצירת וניהול מערכת משולבת הכוללת מומחיות, בקרה תכלול והתחדשות היא מדיניות חינוך לשונית. יש צורך בישות ובבעלי תפקידים כדי לחקור, לעצב ולהנחיל את המדיניות, אך במסגרת התהליך יש לתת את הדעת על החזון והערכים אשר יעמדו בבסיס הגדרת המשימה של המערך החדש.

בראיונות עם המומחים שב ועלה הצורך וכן המחויבות העמוקה לתמוך בכלל הלומדים, במיוחד אלה המגיעים מרקעים מוחלשים או מקבוצות מיעוט. כפי שהדגיש דוד לאסגאבסטר, מומחה מדיניות והערכה מחבל הבאסקים, ערכים של שוויון הזדמנויות והכללה משמעם, בין היתר, שאם שפתי-האם של הלומדים איננה נתמכת ואיננה נלקחת בחשבון המסר הוא שלזהות שלהם אין מקום בבית הספר.

תיאו דו פלסיס, מומחה מדיניות שפתית וסוציולו-לינגוויסטיקה מדרום אפריקה, תיאר כיצד מודלים דו-לשוניים בדרום אפריקה שואפים לתת ללומדים אוריינות אקדמית באנגלית וכן בשפת האם שלהם למרות כוחות הגלובליזציה ויחסי הכוחות המורכבים. בלינדה שטיינהובר הדגישה כיצד המומחים באוסטריה עובדים יחד כדי להציע חינוך לשוני איכותי ביותר במסגרת הכשרה מקצועית ולספק מענה לצרכי כלל האוכלוסיות ולא רק למי שמכוון להשכלה אקדמית.

לגישה כלפי שוויון הזדמנויות והכללה יש השלכות מרחיקות לכת על רכישת שפות. כפי שהוסבר לעיל, מהשטח עולים קולות של התנגדות ללימודי עברית בקרב צעירים דוברי ערבית, ואכן הספרות המקצועית מדגישה את תפקיד הגורמים הסביבתיים בתיווך תהליך הלמידה, לטוב ולרע. לכן מדיניות לשונית חינוכית השואפת להביא לשינוי משמעותי במגמת המוביליות החברתית בחברה הערבית ובשילוב הצעירים בתעסוקה איכותית – כפי שהדגישו המרואיינים – צריכה לא רק לשדר חזון ברור בנושא אלא לוודא שהמהלכים הרב-מערכתיים המתוכננים אכן ייבנו באופן שמבסס ומתמרץ שוויון והכללה בשטח. ממצאי המחקר מעלים באופן מפורש את הצורך להמשיך לפתח ולשכלל את המיומנויות בשפת האם, לתת מקום משמעותי לזהות, מורשת ולתרבות של הלומדים, ולהניע תהליכים מתוך היכרות עם הצרכים הריאליים של קבוצות מיעוט אשר נדרשות להשתלב בסביבה הדומיננטית דוברת העברית. בשולי הדברים, ישנן מדינות שכבר מתייחסות ללמידה והערכה במושגי plurilingualism, המובילות ביניהן אוסטריה ויוון. כלומר, בטווח הארוך, המגמה היא אכן חינוך רב-לשוני לא רק במובן שיש להשקיע בלימודי עברית ואנגלית ושפת האם במקביל אלא שניתן ורצוי לעשות זאת **יחד** באופן שמדמה תקשורת בחיי היומיום – בכתב ובעל פה – בשלוש השפות, כעניין שבשגרה, גם בעולם התעסוקה.

4.1.6. אסטרטגיה לאומית לפיתוח מומחיות בתחומי החינוך הלשוני

ההצלחות והרפורמות עליהן מספרים המרואיינים מבוססות במידה רבה על אסטרטגיה לאומית ארוכת טווח המושתתת על יעדים ברורים ותמיכה מקיפה בבניית היסודות האקדמיים והיישומיים הדרושים, לצד עידוד ושמירה על האוטונומיה המקצועית שלהם לאורך זמן.

תמה זו תורחב בהמשך, בפרק 4.4 העוסק בחוסן, המשכיות והתחדשות כדי להציע מודלים פרקטיים וברי קיימא למבנה ולתפקידים של ישות חדשה בתחום. אולם, הנקודה המרכזית החותמת כאן את פרק המומחיות היא שללא העלאת הנושא בסדר העדיפויות הלאומי לרמה שתאפשר פיתוח וטיפול הן של הדיסציפלינה האקדמית "בלשנות יישומית" והן של הבית היישומי החדש המתואר לאורך הדו"ח הנוכחי, כך שתיווצר מסה קריטית של מומחיות חיונית לתחום, יהיה קשה מאוד לחולל שינוי משמעותי עבור האוכלוסייה הערבית, וממצאי המחקר תומכים בכך.

במקביל, יש לחדד שסדר התמות המובא כאן איננו בלתי תלוי. מומחיות היא הבסיס שעליו ניתן לבנות בקרת איכות, תכלול, והמשך התחדשות. הניסיונות לייצר הבטחת איכות ללא המומחיות הדרושה אינם מוכיחים את עצמם, מטבע הדברים, ולכן זהו הרציונל מאחורי מבנה המחקר הנוכחי וכן ההמלצות הנגזרות ממנו.

4.2. בקרת איכות

4.2.1. אחריותיות

מספר היבטים הנוגעים להבטחת איכות כבר הוזכרו בממצאים לעיל, אשר דנו במומחיות, וזאת כיוון שמרכיבים אלה שזורים אחד בשני. עם זאת, יש להקדיש תשומת לב מיוחדת למקומם של תהליכי בקרה בתחום החינוך הלשוני מכיוון שהם אינם מובנים מאליהם כלל. בשנים האחרונות התנהלו בישראל מספר רפורמות מרכזיות בתחום הוראת והערכת השפות אשר איכותן לא נמדדה באופן בלתי תלוי על ידי צד שלישי, בעל מומחיות בהוראה והערכה של מסוגלות שפתית בגישות עדכניות, במקרה זה על פי מסגרת ה־CEFR ופדגוגיית API. מהלכים אלה כוללים את הרפורמה בתחום הוראת האנגלית מטעם המועצה להשכלה גבוהה, הרפורמה בבגרות באנגלית, תוכנית עברית פלוס בהובלת משרד העבודה ותהליכי עבודה ממושכים על מבחני מיון חדשים לאנגלית ולעברית מטעם המרכז הארצי לבחינות ולהערכה (מאל"ו) ומבחנים סטנדרטיים חדשים מטעם ראמ"ה, ובראשם מבחן עברית לדוברי ערבית (עלד"ע) ומבחנים להערכת רמת העברית בקרב דוברי ערבית בכיתה ו'.

פער זה מעיד בעיקר על הצורך בפתרונות מבניים וזוהי אחת המוטיבציות למחקר הנוכחי. גופים אינם מצופים ליזום בקרה חיצונית בהעדר דרישה, מנגנון ומשאבים מערכתיים לכך. מבלי להיכנס לעומק המגבלות הקיימות, מהתייעצויות עם בעלי התפקידים המקומיים עולה שעל אף שמבחני ראמ"ה, לדוגמה, מיועדים לספק מדד חיצוני למערכת החינוך הם מודדים שליטה בשפה במושגים שמשדר החינוך עצמו מגדיר. מבנה זה לא מותיר מקום לשאול האם יש לכלול מדדים אחרים/נוספים במסגרת מנגנון בקרה על מסוגלות הלומדים, שאינם כפופים למדדים שמשדר החינוך קובע בתוכניות הלימודים.

באמצעות הדוגמאות המובאות לאורך דו"ח זה, בפרט בפרופילים המציגים מדגם ישויות מובילות (להלן), ניתן להתרשם כיצד גופים שונים מייצרים מנגנונים לבקרה פנימית וחיצונית באמצעות מועצת מנהלים, מועצה מדעית, ועדות מסוגים שונים, ברובן בעלות אופי שיתופי כך שהן מורכבות מבעלי עניין ונציגים חיצוניים, כולל מומחים מתחומים אחרים/ממדינות אחרות.

כפי שעלה ברקע לעיל, השואב מתפיסת ה-engaged language policy, בעלי העניין מוזמנים לשולחן, מלכתחילה, כדי לספק נקודות מבט מגוונות כבר משלב ניתוח הצרכים והגדרת היעדים והמדדים לחינוך לשוני. הכוונה לא רק לבעלי תפקידים מתחום החינוך אלא גם נציגי התעשייה, מומחי כלכלה ומדיניות, נציגי רשויות מקומיות, מנהלי בתי ספר, מורים, נציגי התלמידים, ההורים והקהילה.

כפי שעולה מסקירת הספרות ומדברי המרואיינים, ללא מנגנוני בקרה מובנים, הכוללים נקודות מבט חיצוניות, גופי ביצוע בתחומי ההערכה, ההוראה ופיתוח החומרים מסתכנים בהפיכה למבודדים, פחות רלוונטיים ונתונים לביקורת ציבורית אל מול עמידה לא מספקת במבחני התוצאה של המציאות בשוק העבודה.

4.2.2. ביקורת עמיתים ותווי תקן בין-לאומיים

בהקשרים רבים, בפרט בעולם המבחנים הסטנדרטיים, בקרת איכות כוללת מנגנונים מבוססי עמיתים ואמות מידה בין-לאומיות. איגוד בוחני השפה באירופה (ALTE), למשל, מעניק את ה-Q-Mark שלו, תו תקן מבוסס הערכת עמיתים, לגופים בוחנים המנהלים מבחנים סטנדרטיים ועומדים בכלל מאפייני הבקרה המוגדרים בנוגע למבנה המבחן, מטרותיו, ההוצאה לפועל, הניקוד, השימוש בנתונים, ועוד.

יוהן פיישר, מומחה בולט בשיטות הערכה עכשוויות העולות בקנה אחד עם גישת ה-API בגרסתה העדכנית ביותר, הוא ממקימי מיזם @UNlcert, שמקורו בגרמניה. מיזם זה מנהל מנגנון הערכת עמיתים למבחני שפות במסגרת מערכת ההשכלה הגבוהה. יחידות האמונות על הוראה, למידה והערכה של מסוגלות שפתית במוסדות גרמניים או ממוסדות להשכלה

גבוהה מארצות אחרות מוזמנים להגיש את הבחינות שלהם לתהליך הבקרה. המטרה איננה רק לקבל את תו התקן אלא לאפשר תהליך עשיר של משוב מעצב. ככל שהבחינות לא עומדות בדרישות, הגוף המגיש מקבל מהמנגנון המקצועי הכוונה כיצד לשפר את מערך הבחינות, כך שבסופו של דבר יעמוד בדרישות תו התקן. לדברי פישר, תהליכי בקרה וולונטריים, המערבים נציגים מהקשרים מגוונים, מזינים את הטמעת הגישה העכשווית בשדה בכך שאנשי מקצוע נהנים מהפריה הדדית וכן התמריץ ללמידה הדדית גדל מכיוון שהתוצאה היא קבלת תו תקן בעל מוניטין משמעותי. היחידות הפונות למנגנון זכות לשיפור במומחיות שלהן וכן לשיפור באמינות שלהן בעיני שחקנים אחרים בשדה.

ACTFL, הגוף האמריקאי המוביל אשר הוזכר לעיל ומנהל מערך סטנדרטים משלו, מדגים מודל נוסף להבטחת איכות – לדוגמא, באמצעות ייזום תהליכי התחדשות וניהול תהליכי איסוף משוב ממורים, חוקרים וחברי קהילה בממדים נרחבים. כלומר, כדי להגדיר רמות ואופן תפקוד מדורג בשפות (על פי הסולם שלהם, סולם מקביל לרמות ה-CEFR), חשוב להם לקבל שיפוט גם מגורמים שאינם מומחי הערכה כדי שהמתארים (descriptors) לכל רמה יישקפו שימוש אותנטי ויומיומי בשפות.

ישראל יכולה להרוויח בוודאי מהצטרפות למנגנוני בקרה רב־לאומיים. עם זאת, נורמות בתחום בקרת איכות ממקומות אחרים אינם פתרונות מוכנים לשימוש, כפי שיוסבר בפירוט בהמלצות להלן. למשל, ה-Q-Mark של ALTE, למרות היותו מודל מאוד אינפורמטיבי, מסתמך על בסיס ידע משותף ואמון הדדי בין כלל השחקנים שעדיין לא בוססו בישראל. דהיינו, התקן לא ערוך להתמודד עם תפיסות שבמובנים מסוימים כבר לא על פרק בקרב הארגונים האלה מספר עשורים. למשל, הנחת היסוד שלהם היא שיש לבחון תפקוד בדיבור בכל מבחן מרכזי בתחום, בעוד שהנחה זו איננה מבוססת בישראל.

4.2.3. בקרת איכות ברמה ה־(כלל־)מערכתית

הבטחת איכות איננה נוגעת רק למבחן זה או אחר או לתוכנית לימודים מסוימת – יש לבחון במבט־על את תפקוד כלל המערכת. היבט זה מחדד ביתר שאת את הצורך במנגנון שמסוגל "לראות" את כלל מערכת החינוך הלשוני כדי שבקרה כלל־מערכתית תהיה על הפרק.

השאלות הנשאלות ברמה הלאומית במדינות אחרות הן כיצד מתפקדת המערכת כולה – האם המדיניות, תכניות לימודים ותוצרי הלמידה מתואמים? הספרות המקצועית העוסקת בבקרה במסגרת מדיניות לשונית חינוכית מדגישה את התפקיד של מעקב מקיף בכל הנוגע לשיפור ההוגנות, השקיפות והביצועים הכלל־מערכתיים. סוג זה של אחריות מאפשר לממשלות לשאול שאלות מרכזיות אודות מדיניות החינוך הלשוני: האם המדיניות שלנו עוזרת לכל הלומדים? האם קבוצות מסוימות נשארות מאחור? כיצד דוברי שפות מיעוט משולבים בחינוך הציבורי? האם המערכת מעניקה לכל הלומדים סיכויים שווים למוביליות כלכלית-חברתית? כיצד עדכון המדיניות עשוי להשפיע על לכידות חברתית ועל הצלחתם של מהלכים מעודדי הכללה בטווח הארוך?

קלאודיה הארש תיארה, לדוגמה, כיצד ה־IQB הגרמני (המכון לשיפור איכות החינוך) מנהל תהליכי הערכת איכות מעבר ל־16 מדינות פדרליות. מערכת זו מסייעת בזיהוי פערים אזוריים ומקדמת הזדמנויות למידה שוויוניות יותר. באופן דומה, בפינלנד, כפי שהסביר ארי הוטה, אחריותיות מוטמעת מבנית במדיניות הלשונית הלאומית וכוללת הערכת איכות תקופתית הבוחנת את הקשר בין מחקר, מדיניות ויישום, תוך תשומת לב מיוחדת לאופן שבו חינוך לשוני תומך בניידות חברתית ובשילובם של מהגרים. בשני המקרים, אחריותיות אינה מוגבלת למדידת ביצועי הלומדים כתוצר היחיד של המערכת – הבקרה מתמקדת גם בשאלות המופנות כלפי המערכת עצמה. בקרת איכות מסוג זה תורמת לשקיפות רבה יותר, לסנכרון בין רכיבי המערכת השונים ובסופו של דבר תורמת לניידות של הלומדים.

לישראל חסר מנגנון כלל־מערכתי למדידה ואבחון פערי ביצועים בין קבוצות שונות ולבחינת ההשלכות של חוסר סנכרון החינוך הלשוני לאורך מחזור החיים של הפרט. המבט החיצוני מתקבל באמצעות מהלכים שיוזמים גופים ממשלתיים, אד הוק, או מטעם מכוני מחקר כמו מכון אהרן למדיניות כלכלית, המעוניינים לקדם את השיח בנושא. עם זאת, ללא **מבט כלל־מערכתי מתוך תחום החינוך הלשוני עצמו**, בקרת איכות איננה מקבלת טיפול עקבי ויסודי. מכאן שההשפעה של שינויי מדיניות, כלי הערכה או מתודות על קבוצות לומדים שונות קשה יותר למעקב ואף עלולה, שלא במכוון, לתרום להנצחת המצב הקיים.

4.2.4. בקרת איכות בהכשרת מורים ובפיתוח מקצועי מתמשך

מהראיונות עולה החשיבות של בקרת איכות בכל הנוגע להכשרת מורים ולהמשך פיתוח מקצועי. בסופו של דבר, כפי שמדגישים המראיינים, גם אם תוכניות הלימודים וכלי ההערכה יעמדו בסטנדרטים הגבוהים ביותר, הביצוע בידי המורים.

בלינדה שטיינהובר הסבירה שבאוסטריה בקרת האיכות מובנית במערך הכשרת המורים באמצעות סדנאות שיטתיות, רכזים מקומיים ומנגנוני משוב למורים המעורבים בהערכה וברפורמה בתוכנית הלימודים. עם זאת, היא ציינה שכל עוד תוכניות לפיתוח מקצועי אינן מקנות הסמכה רשמית, ההשפעה שלהן בשטח נותרת לא אחידה.

מג מלון תיארה את הגישה של ACTFL, שבמסגרתה הכשרת מורים מקושרת באופן עמוק לתהליכי ההתחדשות הכוללים עדכון עומק תקופתי של הסטנדרטים, כיול מחודש בין הגורמים השונים, ותהליכי תיקוף חיצוניים. הארגון מקפיד לבדוק מהימנות, תוקף ואת איכות הפיתוח המקצועי המתמשך כדי לשמור על עקביות במנגנוני ותוצרי ההוראה וההערכה.

בוורלי בייקר הדגישה שבקנדה, בהיעדר מסגרת לאומית אחידה להסמכת מורי שפות, קיימים פערים ניכרים באיכות הכשרת המורים בין הפרובינציות השונות, מה שמייצר פער משמעותי בבקרת איכות עבור כלל המערכת.

בישראל, הכשרות מורים והמשך פיתוח מקצועי אינם נתונים לבקרת איכות שיטתית. אמנם המועצה להשכלה גבוהה מפקחת על מסלולי הכשרת מורי שפות במכללות להכשרת מורים ובמחלקות להוראה באוניברסיטאות ברחבי הארץ, אך האישור להענקת תעודת ההוראה מתבסס על הליך נקודתי לקבלת אישור בתחילת הדרך, עם הקמת המסלול, ואין תהליך מובנה להמשך בקרה אלא את האפשרות ליזום הערכת איכות, אד-הוק, אחת לכמה שנים. פעמים רבות תהליכי הערכת איכות נוצרים באופן ריאקטיבי (מאפיין של כלל מערכת החינוך הלשוני בישראל), בגלל אי שביעות רצון כזו או אחרת, ולא מתוך תפיסה שבקרה צריכה להיות שיטתית ושגרתית. בפועל, מסלולי ההכשרה למורים לעברית בחברה הערבית נוסדו על פי מתווים שנקבעו לפני שנים, ועבור כל מוסד בנפרד, ואינם מבוססים על חזון או סטנדרטים משותפים. יש לשים לב לכך שבהעדר מומחיות פדגוגית נרחבת בתחום, הוועדות אשר מאשרות או בוחנות מסלולי הכשרת מורים לעברית מובלות לעיתים קרובות על ידי מומחים ללשון עברית, למשל, שאינם עוסקים ישירות בפדגוגיה של רכישת שפות נוספות.

בפועל, המכנה המשותף העומד לנגד מסלולי הכשרת המורים לעברית בחברה הערבית הוא שמורים לעתיד צריכים להיות ערוכים להגיש את תלמידיהם לבחינות הבגרות. וכך בהתאם לאפקט ה־washback, מה שקובע מה תלמידים לומדים, מה מורים מלמדים, ומה מלמדים מורים לעתיד ללמד, הוא בפועל בחינות הבגרות, במקרה זה במקצוע עברית לדוברי ערבית. דהיינו, תוכניות הלימודים למורים לעתיד במסלולי ההכשרה נגזרות מדרישות הבגרות אליהן המורים מגישים את התלמידים. אם כך, נשאלת השאלה כיצד המכללות יהיו ערוכות להכשיר דור חדש של מורים שיוכל להכשיר את התלמידים בגישת המסוגלות, שאותה משרד החינוך כבר אימץ באופן מוצהר.

המועצה להשכלה גבוהה, מצדה, יזמה [בסוף 2022](#) מהלך להתחדשות בכלל מערך לימודי העברית, הליך שתורגם לכדי דו"ח אופרטיבי הכולל המלצות כוללניות למערך לימודי העברית הנמצא בשלבי אישור במועד פרסום מחקר זה. מתוך ההכרה בכך שרמת העברית, בדגש על עברית דבורה, בקרב מורי העברית בחברה הערבית איננה מספקת, הצעת ההחלטה של המל"ג כוללת מתווה חדש לדרישות המסוגלות השפתית המינימלית הדרושה בעברית, במונחי רמות מסגרת ה־CEFR, לצורך קבלת הסמכה כמורים לעברית כשפה נוספת. עם זאת, בעוד שהמל"ג יכול לקבוע רגולציה להסמכת מורי עברית, הוא אינו משפיע באופן ישיר על תוכניות הלימודים של מערכת החינוך שאליהם המורים לעתיד מכשירים את תלמידיהם. כל עוד בחינות הבגרות לא יותאמו באופן מהותי לגישת המסוגלות, אין למכללות ההכשרה תמריץ או עילה לעדכן את התכנים והגישה הנהוגה להכשרת מורי עברית כשפה נוספת.

לא קיים בישראל מנגנון מתכלל אשר יחבר בין הדרישות האקדמיות בפיקוח מל"ג לבין תוכניות הלימודים ומבחני הבגרות של מערכת החינוך. מכאן הצורך בתיאום וסנכרון שבו מתמקד החלק להלן בדו"ח.

4.3. שיתופיות ותכלול

4.3.1. תיאום כלל-מערכתי ברמה הלאומית

הצורך בשיתוף פעולה בין הגופים והארגונים השונים האמונים על ההכשרה השפתית עלה באופן מובהק בראיונות עם המומחים. שיתוף פעולה בא לידי ביטוי במגוון אופנים אך משקף לכידות מערכתית, המבוססת על מטרות משותפות, הזדמנויות מובנות לשיח ותהליכי משותפים. מדיניות החינוך הלשוני איננה בהכרח בהגדרת התפקיד של גוף יחיד – מבנה השדה תלוי בצרכים, בגודל ובמורכבות המקומית, ועוד. אולם המגמה היא שיתוף פעולה מובנה, או "אדריכלי", בין רשויות ממשלתיות ומקומיות, אוניברסיטאות, וגופים המופקדים על המדידה וההערכה – כלומר, **המערכת מבוססת על מנגנון שיתופי מובנה**. מערכות אלו פועלות יחד במערך בין-מגזרי כדי לבסס חזון, מדיניות ותוכניות ארוכות טווח, לחלוק ביניהן את האחריות לביצוע ולבקרה, ולתמוך זו בזו.

לדוגמה, בפינלנד, הסוכנות הלאומית לחינוך קובעת את מדיניות השפה, בעוד שהמרכז לבלשנות יישומית באוניברסיטת ייבסקולה מפתח את מבחני השפה הלאומיים. מבחנים אלו משמשים לקביעת רמת השפה בתחומי ההגירה והאזרחות ולעולם התעסוקה וכפופים לבקרה חיצונית במסגרת תו האיכות המשותף Q-Mark של איגוד בוחני השפות באירופה (ALTE). שיתוף פעולה לאומי זה יוצר מומחיות מקומית ומפחית את התלות במודלים זרים. גם ביוון, למשל, קיים מערך מובנה הקושר בין הסמכויות של משרד החינוך לבין מחקר ופיתוח, ובפרט פיתוח מבחנים לאומיים, באמצעות מרכזים ייעודיים הפועלים מתוך שתי האוניברסיטאות המובילות במדינה, כאשר גם שיתוף הפעולה בין שתי האוניברסיטאות מוגדר מבנית. כלומר הקשר בין מקבלי ההחלטות לבין הגוף המבצע, כגון ארגון הממונה על מבחנים סטנדרטיים, עובר דרך צומת אקדמי-מחקרי-פדגוגי – ישות יישומית מוגדרת, שלעיתים קרובות אף ממוקמת פיזית בזירה האקדמית.

תיאום מובנה ניתן למצוא גם בדרום אפריקה. למרות המבנה הדואלי של משרדי החינוך, המועצה להשכלה גבוהה והמועצה לשפה הפאן-דרום אפריקאית פועלות ליישור קו בין מדיניות שפה ברמת בתי הספר לבין זו של מוסדות ההשכלה הגבוהה. כפי שתיארו דו פלסיס הסביר, גם בתקופות של משברים פוליטיים, גופים אלו יצרו פורומים שבהם הדיאלוג נמשך. יש להתעקש, לדבריו, על מקום שבו מומחים מכל חלקי המערכת אכן יושבים יחד ומצליחים לעצב, לתחזק ולחדש מערכת דו-לשונית, מבוססת מדיניות, שלא קורסת ברגע האמת.

המצב בבולגיה, לעומת זאת, ממחיש את ההשלכות של היעדר תיאום שכזה. במדינה פועלים משרדי חינוך נפרדים לדוברי הולנדית, צרפתית וגרמנית, כאשר כל אחד מיישם מדיניות חינוך משלו, מה שיוצר גבולות לשוניים חדים. בארט דייגרס, מומחה למדיניות לשונית ולהערכה,

תיאר כיצד מצב זה מוביל למדיניות סותרת וחוסר שיתוף פעולה מוסדי בין המגזרים הלשוניים. בהחלט יכולים להיות, לדבריו, שלושה או ארבעה מסלולים, אבל צריך מקום אחד שבו המסלולים האלו נפגשים ומדברים אחד עם השני. אחרת, מתקבלות סתירות בשטח אשר מתסכלות את כל השחקנים. בחבל הבאסקים למשל, כפי שפירט דיוויד לאזאגאבסטר, ישנם מסלולים מוגדרים לתמהילים שונים של איזון בין בסקית לבין ספרדית, אשר נבחרים על ידי רשויות מקומיות מתוך סל האפשרויות שהוגדר ותואם עם הממשל הלאומי.

התיאום בוודאי אינו מושלם, ולפעמים נולד באופן היסטורי בצורה שאינה אופטימלית, אך בפועל הוא משרת את הצרכים המקומיים. עם זאת, הדוגמאות האלה גם מדגישות את חשיבותם של מנגנונים משותפים שלא רק מאפשרים אלא אף מחייבים תקשורת רב־כיוונית בין מרכיבי המערכת הלאומית. הדו"ח הנוכחי שב ומדגיש שסוגיית הליבה היא קודם כל לא איך פועל ארגון א' או ב' אלא **איך התחום מוסדר בצורה שמחייבת את הגורמים לקיים תכנון, ביצוע ובקרה משותפים כדי לייצר קוהרנטיות ברמת המשק והפרט.**

בישראל, מנקודת מבט מבנית, גופים בוחנים כמו המרכז הארצי לבחינות ולהערכה (מאל"ו), האמון על הבחינה הפסיכומטרית ועל מבחני הרמות בעברית ובאנגלית, וכן הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), אינם קשורים מבנית למומחיות האקדמית-מחקרית-פדגוגית בתחום השפות ברמה הלאומית והבין־לאומית. השאלה המובאת לפתחם של קובעי המדיניות היא כיצד לייצר ממשקים אלה בישראל, בהינתן הדגמים מחו"ל והמאפיינים המקומיים שלהם צריך לתת מענה כדי לבסס ולתחזק תכנון ארוך טווח, סטנדרטיזציה ואחריות הדדית. המסקנות העולות מן הממצאים המובאים כאן מתורגמים להמלצות בפרקים להלן.

4.3.2. היעדר תיאום וסנכרון פוגע ביעדים לאומיים ובינלאומיים

אחת ההשלכות של פרגמנטציה מערכתית היא קושי לעמוד ביעדים לאומיים ובינלאומיים כאחד. ספירוס פאפאגורגיו הסביר, למשל, כי במדינות רבות מתחילים ליצור מבחנים עוד לפני שמגדירים את מטרות הלמידה, מה שמוביל לחוסר התאמה בין מה שנלמד, מה שנבחן, ומה שנדרש להצלחה בעולם האמיתי. תנאי קדם למהליך כולו הוא הגדרת מטרות הלמידה מתוך חשיבה ארוכת טווח ולאורך הרצף הפדגוגי.

בדומה לכך, ניאוס פיגוארס ציינה כי מדינות רב־לשוניות מאמצות לעיתים סטנדרטים אירופיים כמו ה־CEFR אך מיישמות אותם באופן לא עקבי עבור הוראת שפות שונות ו/או באזורים שונים ברחבי המדינה. מנקודת מבטה כמומחית עולמית, הממוקמת בספרד, ישנן מערכות רבות שבהן תלמידים יכולים לקבל הסמכה בשפה אחת אך לא באחרת, למרות שקיבלו חינוך דומה. חוסר התיאום הזה פוגע, לדבריה, באופן מהותי בשוויון הזדמנויות – הן ברמה המקומית והן ברמה הבין־לאומית – במיוחד עבור דוברי שפות מיעוט או שפות אזוריות.

4.3.3. מערכות מסונכרנות תומכות בלומדים לאורך שלבי החיים

מטרה נוספת שעלתה בבירור מהראיונות היא יצירת רצף חינוכי קוהרנטי עבור הפרט לאורך שלבי החיים. במערכות מסונכרנות היטב, שיתוף פעולה בין כלל מערכות החינוך, ההשכלה וההכשרה המקצועית מתבטא בהגדרת יעדים משותפים ובתיאום תוכניות להשגתן. לדוגמה, ה־ACTFL וה־CEFR מספקות מסגרות על שמסנכרנות בין תוכניות הלימודים, הכשרת המורים ואמצעי ההערכה במגזרים השונים, מהיסודי ועד לחיים הבוגרים, כולל life long learning – מה שתורם להתקדמות עקבית של התלמידים, להתערבות מוקדמת לצמצום פערים וליכולת לחדש ולסנכרן מספר מערכות גדולות בו־זמנית.

בפינלנד, שיתוף פעולה בין הסוכנות הלאומית לחינוך למרכזי מחקר באוניברסיטאות מבטיח שהיעדים השפתיים לאוכלוסיות שונות, כולל לא רק מסלולים אקדמיים אלא גם אפיקי הכשרה ואפשרויות אינטגרציה למהגרים, מוגדרים ומטופלים באופן מתואם תחת מערכת עם חזון משותף. כפי שהדגיש בארי או'סאליבן, תוכניות הלימודים, הכשרת המורים ומנגנוני ההערכה חייבים להיות מסונכרנים ולנוע יחד, בפרספקטיבה של מסלול ההתפתחות של האינדיבידואל. כל שינוי באחד המרכיבים מחייב התאמות רוחביות. לינדה טיילור, דמות בכירה בעולם הערכת השפות, המגיעה מההקשר הבריטי, הדגישה שמערכות חזקות מצליחות לייצר סינרגיה בין מדיניות לבין הפדגוגיה בשטח כדי לייצר חוויית למידה רציפה – מבית הספר, דרך ההשכלה האקדמית והעל־תיכונית, ועד לשוק העבודה.

בישראל, היעדר סנכרון לאורך הרצף החינוכי הוא נקודת תורפה מרכזית. בעוד שבמסלול האקדמי מתקיים לכל הפחות דיון בנושא, בהובלת המועצה להשכלה גבוהה, תחום החינוך המקצועי כמעט ואינו זוכה לתשומת לב בכל הנוגע להכשרה שפתית. במכללות הטכנולוגיות (באחריות מה"ט) תלמידים ערבים חווים למידה שפתית מקוטעת במעבר מבתי הספר למכללות מקצועיות ומשם לשוק העבודה. אף שמכללות טכנולוגיות מציעות פתרונות מקומיים – כל אחת מהן מפעילה תוכנית עברית משל עצמה עבור דוברי ערבית, ואף על פי כן כולן משתמשות במבחן תקני אחיד ברמת המכינה, המשקף תפיסות שאינן עדכניות ואינן משרתות את צרכיה האמיתיים של האוכלוסייה לקראת הכניסה לשוק העבודה.

המועצה להשכלה גבוהה, כמו גם משרד החינוך ומשרד העבודה יוזמים תהליכים נרחבים להתחדשות בלימודי העברית לחברה הערבית. **אולם עצם העובדה שעל כל שחקן במערכת ליוזם תהליכי התחדשות בעצמו ושאינ מנגנון המעודד או מחייב להסתכל "קדימה, אחורה ולצדדים" לאורך הרצף החינוכי מעיד על חסם מבני. הרי המטרה המשותפת בסופו של דבר היא שוויון הזדמנויות ומוביליות חברתית עבור צעירים ערבים, ואולם הם אלה שמשלמים את המחיר על היעדר ישות מנגנונית המסתכלת על צרכיהם ועל המענים במבט־על.**

4.4. חוסן, המשכיות והתחדשות

4.4.1. קיימות כלכלית ופוליטית

הבראת תחום החינוך הלשוני בישראל מושתתת על חזון, מדיניות והסדרת התחום, על פי תפיסת דו"ח זה, מתוך גישה שיתופית של כבוד ואמון הדדי בין כלל מקבלי ההחלטות וזרועות הביצוע. עם זאת, ההצלחה ארוכת הטווח של תפיסה זו תלויה באופן שבו יוגדרו המנגנונים החדשים, ובפרט במודל הכלכלי הדרוש לשם כך, בדגש על אוטונומיה כלכלית המייצרת חוסן גם בהיעדר יציבות תקציבית או פוליטית. ללא תשתית כלכלית יציבה, גם גופים מצוינים עלולים להתקשות בפיתוח מומחיות, בשמירה על איכות, בהשקעה בחדשנות ובמתן מענה לצרכים חינוכיים משתנים.

כפי שעלה בראיונות המומחים ובמודלים מהעולם, היעדר תלות במימון ממשלתי ישיר, או לכל הפחות ביזור מודל המימון הציבורי, מחזקים את העצמאות המקצועית של המנגנונים המתכללים, וכתוצאה מכך את האיכות והגמישות של המערכת כולה. יש לציין כי אין סתירה בין צמצום מידת התלות במימון ממשלתי לבין קידום יעדי שפה לאומיים. דוגמה מרכזית לכך היא הקונסורציום של WIDA בארצות הברית, התומך בלומדי אנגלית כשפה שנייה בלמעלה מ-40 מדינות. WIDA פועלת על בסיס תשלום לפי תלמיד ממשלות המדינות, ובכך יוצרת מודל שמאזן בין יציבות פיננסית לאחריות ציבורית מבוזרת. מבנה מבוסס-תשלום זה מאפשר לארגון לעדכן תכופות את הסטנדרטים ואת אמצעי ההערכה ודרכי הפעולה ולהשקיע בפיתוח מקצועי מתמשך.

ACTFL שומרת על עצמאות כלכלית מלאה באמצעות הכשרות בתשלום, שירותי הסמכה והסכמי רישוי – תוך השקעה חוזרת במחקר ובתמיכה במורים. מספר מראיינים שיתפו שהעצמאות הכלכלית לא נבנתה בין לילה; הנורמה היא להתחיל עם תקציב הקמה, מענקים ייעודיים אשר יכולים להגיע גם מפילנתרופיה או מהתעשייה, ובהמשך לכך לבנות תוכניות ארוכות טווח סביב הגברת העצמאות הכלכלית הקובעת בסופו של דבר את מידת האוטונומיה והיציבות של הגוף.

המועצה הבריטית משלבת שירותים מסחריים עם עבודת פיתוח בין-לאומית ללא מטרות רווח. בארי אויסאליבן הסביר כי 85% מההכנסות של הארגון מגיעות מהשירותים שהיא מספקת, כולל מבחני IELTS ותוכניות ללימוד שפות. עצמאות כלכלית זו מאפשרת למועצה להפעיל תוכניות ארוכות טווח גם תחת תנודות פוליטיות משמעותיות. הוא מדגיש שבאופן כללי, גוף חדשני בתחום לימודי השפות צריך להיות עצמאי כלכלית ולהתבסס על מקורות הכנסה מהערכה, הכשרת מורים וייעוץ.

במודל של CLES הצרפתי, האיזון בין עמידה בסטנדרטים מחמירים לבין ביזור הביצוע והאוטונומיה בשטח, המאפיין את דרכי הפעולה של הגוף, בא לידי ביטוי גם במודל הכלכלי: המטרה היא כיסוי עלויות כך שהאוניברסיטאות החברות ברשת (כחמישים) משלמות על כל מועד בחינה שהן מקיימות ומנגד מרוויחות קרדיט על החומרים שהן תורמות במסגרת מנגנון הכתיבה המבוזר. מודל זה מעודד השקעה מוסדית והשתתפות ארוכת טווח ברשת, תוך שמירה על עצמאות פדגוגית. אניק ריבנס גם הדגישה שישנם לחצים ממגוון כיוונים לפשט את מערך הבחינות או להוזיל עלויות, ואולם CLES שומרת על ערכיה המרכזיים גם הודות למודל המימון שלה. כפי שהיא מפרטת, הם מסרבים למשל לצמצם את רכיבי הבחינה המחייבים אינטראקציה דבורה. על המבחנים לשקף את צרכיהם האמיתיים של הלומדים והבוגרים, דבר העומד, לדבריה, בליבת הערכים הפדגוגיים של הארגון.

לעומת זאת, גופים בתחום התלויים לחלוטין במימון ציבורי מתמודדים לעיתים קרובות עם קשיי הסתגלות לצרכים משתנים. ספירוס פאפאגורגיו הדגיש את הצורך במודל מימון מעורב שמאזן, למשל, בין עלות הבחינה עבור הנבחנים, בדגש על הנגשה, לבין הצורך לשמור על מערך בר קיימא להבטיח איכות בלתי מתפשרת בתהליכי הפיתוח וההתחדשות של בחינות אלה. הוא הזהיר בפני הוזלת עלויות או תלות יתר במענקים ממשלתיים לצורכי פיתוח.

המודלים הללו מראים שקיימות כלכלית אינה שיקול משני – היא תנאי מרכזי ליצירה ושמירה על מערך חינוך לשוני איכותי ודינמי. בין אם בעזרת מודלים קואופרטיביים, הענקת שירותים מגוונים שחלקם מסחריים, או שותפויות אסטרטגיות – גופי מנהיגות חינוך לשוני צריכים ויכולים להשקיע במודלים פיננסיים בלתי תלויים יחסית, המאפשרים להם לתכנן מעבר למחזורי בחירות ולהגיב באופן יזום ואחראי לצרכים עתידיים.

פטריק שטודר הוסיף כי קיימות נוצרת דרך רפורמה אחראית ושיטתית המושתתת על הסכמה באמצעות מנגנוני שותפות. המודל השוויצרי שבלבו ה־EDK – ועידת שרי החינוך הקנטונליים – הכוללת נציגים מכל הקנטונים, מאפשר יישור קו ארוך טווח בין מדיניות שפה לבין יעדים לאומיים, גם כאשר יישום המדיניות נעשה ברמה האזורית. כל איזור חשף לתנודות פוליטיות וכלכליות, אך התשתית השיתופית חזקה מספיק לשאת שינויים מסוג זה.

4.4.2. התחדשות פרו־אקטיבית וכושר הסתגלות מערכת

קיימות בניהול מדינות לשונית חינוכית כרוכה ביותר מאשר שימור מבנים קיימים; היא מחייבת יכולת להתפתח. מוסדות צריכים להיות מסוגלים להסתגל לצרכים לשוניים משתנים, להתפתחויות טכנולוגיות, ולשינויים בסדרי העדיפויות החינוכיים – ברמה המקומית והגלובלית כאחד. נקודה זו עלתה שוב ושוב, כאשר מומחים תיארו כיצד גופים לשוניים שומרים על רלוונטיות לאורך זמן באמצעות בחינה מחודשת ופעילה של נהלים, סטנדרטים וקהילות

מקצועיות. במערכות שנסקרו, קיימות לא נתפסה כמצב פסיבי, אלא כהליך מתמשך של משוב, תיקון והתאמה אסטרטגית. סוג זה של קיימות נשען על קיומם של מנגנונים – כגון שגרות הערכה, מועצות מומחים, ומחזורי עדכון – המחברים את המערכות לצרכים האמיתיים בשטח ומאפשרים חידוש יציב ומתמשך.

כפי שמסבירה מג מאלון מ־ACTFL, הארגון בוחן את המסגרות שלו באופן רציף, לא רק עם מומחים אלא עם מורים, תלמידים, הורים ומומחי משאבי אנוש. קיימות תלויה בפיתוח יכולת הקשבה לשטח. בנוסף, מושם דגש רב על הכשרת דור העתיד של המומחים והמנהיגות בארגון. אניק ריבנס הדגישה שארגון CLES מחדש את מערכת הבחינות שלו באופן רציף, כפונקציה של ההתפתחויות האחרונות במחקר ומתוך משוב המורים והמומחים. לצד איכות המבחן, הרלוונטיות למציאות המשתנה חשובה לא פחות. כך גם מדגיש ספירוס פאפאגורגיו – יש להמשיך לבדוק האם המבחן בודק את מה שהוא אמור, לחדש את המדדים בהתאם לצרכים המשתנים של הלומדים ולא לצפות שהמבחן ימשיך להיות רלוונטי לאורך זמן. גם פטריק שטודר הדגיש שבמערך השוויצרי יש מקום רב למשוב המורים יחד עם הקפדה על סטנדרטים מתעדכנים.

מגמות אלה מעידות על תרבות של דינמיות, התחדשות ושמירה על רלוונטיות. ישויות מובילות בתחום משקיעות במחקר, במגע יזום עם בעלי העניין, בהכשרת דור העתיד בתחום ובתהליכי התחדשות שקופים ומנומקים. לעומת זאת, מערכות שאינן מתאפיינות בתכונות אלה מתסכנות בסטגנציה ואובדן רלוונטיות, בפרט בעידן הנוכחי המתאפיין בשינויים מהירים מתמיד.

4.5. מדגם מודלים מהעולם

לסיכום חלק זה, מתוך ראיונות המומחים וסקירת הספרות על מודלים מגוונים לישויות מקומיות ורב־לאומיות בסדרי גודל משתנים. זאת כביטוי לתפיסה שפיתוח ושכלול המסוגלות השפתית היא אתגר לאומי ואסטרטגי המחייב מומחיות רב־תחומית, מחקר, מדיניות סדורה וקוהרנטית, תכלול רב־מערכתי והתעדכנות חוזרת ונשנית. הדגמים המוצגים מחו"ל למנגנוני מומחיות, בקרה ותכלול אינם מתכון ל"העתק־הדבק" מכיוון שלא רק בישראל, אלא בכל הקשר נתון, ישנם מאפיינים ייחודיים רבים ובוודאי גם היבטים שאפילו ארגונים מאוד מבוססים היו מתכננים אחרת בדיעבד. בדו"ח המלא להלן (באנגלית) מוצגים מספר [פרופילי ישויות](#) הממחישים את המאפיינים ואת השונות בקרב גופים מסוג זה, מהם ניתן ללמוד תוך גיבוש האסטרטגיה המתאימה בישראל. בנוסף, בנספח לדו"ח המלא, מוצגים [פרופילי המרואיינים ואמירות מפתח](#) של כל אחד ואחת מהם.

5. המלצות מרכזיות



בית מקצועי לחינוך לשוני בישראל

5.1. בית מקצועי לחינוך לשוני בישראל

הממצאים תומכים בהשערה שקיים פער תשתיתי-מבני בתחום החינוך הלשוני בישראל בהשוואה לעולם, התורם לאתגר המתמשך לשיפור התוצרים ופוטנציאל ההשתכרות של בוגרי המערכת. בפרט, דרוש פיתרון מבני כדי להתגבר על הקושי בהובלת המהלך המורכב של הטמעה מוצלחת של ה־CEFR בארץ. ההמלצה החד־משמעית שלנו, לאחר בחינה עמוקה של הפערים הקיימים, התובנות של המומחים ובדיקת היתכנות על סמך מודלים יציבים מהעולם היא **שיש לחתור להקים ישות מנגנונית חדשה - בית מקצועי לחינוך לשוני בישראל אשר ישרת את החברה הערבית.**

מדובר בגישה חדשנית שטרם הוצעה או נוסתה בזירה המקומית. מובן שקיים חשש מפני מהלכים המחייבים שינוי מבני. אולם, על אף שהושקעו מאמצים רבים בחידוש תחומי הוראת השפות בישראל בשנים האחרונות, ובפרט בהוראת עברית לדוברי ערבית, דרכי הפעולה המוכרות אינן מוכיחות את עצמן.

חשוב להבהיר שלא מדובר במהלך בירוקרטי וגם לא במהלך היררכי. שיתופיות היא לא סיסמה אלא מבנה - בדומה לשולחן עגול - שמביא את כלל השחקנים לשולחן ומזמין שיח. קבלת החלטות משותפת היא לא עניין של מה בכך, אך מייצרת בסופו של דבר מחויבות של כלל השותפים לתהליך שהם עצמם יוצרים ומנווטים. בעלי העניין ישמיעו את קולם ויתנו את המילה האחרונה, ואילו הישות החדשה תשרת את כלל הגורמים במובן של **ייסוד הבית** ואיגום המשאבים והמומחיות הייעודיים שיאפשרו למקד את עבודת התשתית עצמה - במחקר ובשטח, בארץ ובחו"ל, לאורך שלבי החיים, בסקטורים ובאיזורים שונים, וכן הלאה - ולהביאה בפני חברי הבית המקצועי.

גם בקרב גורמים שאינם משוכנעים שיש צורך בסנכרון ותכלול בדמות מנגנון חדש, ישנה הסכמה רחבה שיש צורך באופני מדידה ומדדים חדשים שאכן יתנו אינדיקציה למידת המסוגלות של הלומדים, ושעל המדדים האלה להיות מסונכרנים בין המערכות השונות. וכאן נשאלת השאלה היכן וכיצד ייקבעו מדדים אלה, במבט מתכלל לאורך הרצף החינוכי-הכשרתי. יתרה מכך, ישנו קונצנזוס בקרב המומחים העולמיים (לאו דווקא בהקשר ה־CEFR) שעל כל המערכת לנוע יחד, ומכאן ששינוי הממד טומן בחובו גם את חידוש תוכניות הלימודים והכשרות המורים, ומכאן רק גובר הצורך בבית מקצועי ייעודי.

יתרה מכך, התפיסה הרב־לשונית הרווחת מזה שנים רבות במחקר ובפרקטיקות העולמיות - ולא רק ב־CEFR - מדגישה את הקשר ההדוק והצורך להתמודד עם האוריינות בעברית באופן הוליסטי יחד עם האוריינות באנגלית, ועוד קודם לכן בשפת האם, וכן האוריינות דיגיטלית, כישורי למידה, ועוד. יש לקוות שהגברת המומחיות, הבקרה, התיאום

והסנכרון יביאו לכך שאכן כלל הצרכים של הלומדים ושל האקדמיה ושוק התעסוקה יילקחו בחשבון באופן אינטגרטיבי.

במסגרת ההמלצות יש לשוב ולהדגיש שהכוונה לעסוק בשאלת העברית לדוברי ערבית כסוגיה מבודדת איננה מתיישבת עם מסגרת ה־CEFR. אימוץ ה־CEFR משמעו אימוץ גישה רב־לשונית למסוגלות תקשורתית. מעבר לכך, אמנם המהלך הנוכחי נועד לשרת את החברה הערבית ואכן, על רקע פערים מהותיים בעלי השלכות משקיות, מדובר בצורך דחוף. עם זאת, מנגנון זה יכול בוודאי לתפקד בהמשך כבית לחינוך לשוני בישראל עבור שלל גווי החברה. כלל ההמלצות ודרכי הפעולה האפשריות תקפים לאוכלוסייה הכללית, בפרט עבור צעירים מהפריפריה הגיאוגרפית והכלכלית ועבור החברה החרדית. גם בהקשרים אלה ניכר שלימודי האנגלית דורשים טיפול עומק כדי להטמיע את ה־CEFR (או כל מהלך עומק אחר), לעמוד ביעדי מסוגלות ובמבחן התוצאה של השוק הגלובלי וכן שישנו קשר עמוק בין היכולות בשפת האם (עברית, ערבית, או שפות אחרות) ליכולת לרכוש ולתפקד באופן מקצועי בשפות נוספות.

מעבר לכך, אימוץ גישת ה־API משמעו הכרה בכך שתקשורת מתנהלת בין אנשים – צריך שניים לטנגו. גם ידע "מושלם" בשפה העברית לא מבטיח תקשורת בין־תרבותית אפקטיבית. כאן המקום לציין שבני החברה הערבית אינם זקוקים לעברית כדי לתקשר עם עצמם אלא עם חברת הרוב בישראל. כפי שהדגישה שירין נאטור חאפי, מנהלת אגף חינוך בחברה הערבית במנהל הפדגוגי במשרד החינוך, אי אפשר לבודד את רכישת השפה מצד הצעירים הערבים מהצורה שבה הם מתקבלים על ידי אחרים במרחב הציבורי, האקדמי והתעסוקתי. מדיניות חינוך לשוני אינה מיועדת כלפי המיעוט בלבד – היא צריכה להיות מדיניות כוללת המגדירה חזון, ערכים ותוכנית פעולה שתכשיר דוברי עברית לתקשר ולשתף פעולה בסביבה רב־תרבותית, הן מקומית והן במרחב הגלובלי, בדגש על תקשורת בין־תרבותית אפקטיבית והולמת באנגלית. שיפור כישורי התקשורת הבין־אישית הוא יעד ראוי לכל תלמיד ותלמידה במערכת החינוך במדינת ישראל, בוודאי בתקופות שבהן גם השיח בין בני אותה דת ולאום ניצב בפני אתגרים חסרי תקדים.

להלן פירוט של מאפייני ותפקידי הישות המוצעת, בהשראת המודלים העולים מהמחקר, ובהתחשב בצרכים בזירה המקומית.

5.2. תפקידים מרכזיים של הישות המוצעת

ההמלצות מציגות את התפקידים הפוטנציאליים של הישות החדשה, ובהמשך לכך את המאפיינים המבניים שלה, מכיוון שהניסיון להבין את הרציונל למאפיינים המוצעים ללא הבנת תפקידי הגוף עלול להקשות על הקריאה.

- **מחקר רציף**, בזירה המקומית והבין־לאומית, בדגש על מחקר יישומי ומחקרי שדה המונעים מצרכים מידיים ועתידיים בשטח הן של מקבלי ההחלטות והן של משתמשי הקצה. כלל פעילות המחקר צריכה להיות מתורגמת לצעדים אופרטיביים, בהינתן שמדובר בגוף יישומי גרידא. הובלת חזית מחקרית-יישומית תספק את ההכוונה החסרה כיום כדי לנתב את כלל השחקנים לשיח שיתופי המבוסס על התפיסות והממצאים העדכניים ביותר בתחום.
- **גיבוש חזון וערכים** לטובת השדה, תוך שיתוף מלא של בעלי העניין, בדגש על מסוגלות תפקודית-שפתית, רב־לשוניות ותקשורת בין־תרבותית (ברוח פדגוגיית ה־API שמגלם ה־CEFR) כאמצעים לקידום שוויון הזדמנויות, מצוינות והכללה, בפרט עבור החברה הערבית בישראל.
- **עיצוב הצעות למדיניות וסטנדרטים** מתוך הנעשה בעולם ובהתחשב בצרכים המקומיים, מתוך תהליך שיתופי אך עם זאת מחייב. כפי שעולה מהדו"ח, ישנו ואקום מבני בכל הנוגע ליכולת לדון ולהחליט יחד על הקווים המנחים, מנגנוני התכנון, ההטמעה, ההכשרה והבקרה בקרב הגופים השונים וסנכרון ביניהם – ברמה הלאומית. יצירת בית לתהליכים אלה תאפשר לשקול ולבחון מהלכי עומק בשלבי תכנון מוקדמים ולא בדיעבד, לאחר השקעה עתירת משאבים, כפי שקורה כיום. המטרה איננה לאשר או לא לאשר תוכניות או מהלכים אלא שהגוף המקצועי יספק הכוונה ומשוב מעצב כדי למטב תהליכים לפני שהם יוצאים לדרך.
- **הגדרת יעדים ותוכניות עבודה** מרובדות, לטווח הקצר ולטווח הארוך, בשיתוף אנשי מקצוע מהתחום, בארץ ובחו"ל, אך גם יחד עם מקבלי החלטות מתחומים נושקים – כלכלנים, יזמים, נציגי מגזר פרטי וחברה אזרחית ועוד. יש להקדיש תשומת לב מיוחדת למדידת אפקטיביות של כל פיילוט/תוכנית ולהשפעות רחביות, במבט־על, מתוך הפורום הרחב והמתואם.
- **הערכת איכות ומשוב מעצב** בצורת מנגנון מובנה פרואקטיבי להצעת התחום קדימה, באופן רציף ומתמשך. בניית מערך תהליכים לליווי וטיוב תהליכי פיתוח בקרב הגופים השונים, בדגש על כתיבת מבחנים, תוכניות וחומרי לימוד, והכשרת מורים. כלל התהליכים מיועדים להיות על בסיס כלים סטנדרטיים ומתוקפים אך מתוך אווירה קולגיאלית של ליווי ומנטורינג.
- **הסמכה וסרטיפיקציה** – קביעת אמות המידה ותהליכי בקרת איכות כדי להבטיח עמידה של תוכניות לימודים, מבחנים ותוכניות להכשרת מורים ולפיתוח מקצועי ביעדים ובסטנדרטים

שייקבעו, בשילוב עם הערכת איכות בשיתוף עם מומחים מחו"ל. יש לשאוף לתעודות רמה רשמיות אשר יצמידו למשל את רמות העברית לרמות ה־CEFR באופן מוקפד ובלתי מתפשר, כך שהסרטיפיקציה תזכה למהימנות ולמוניטין בינלאומי. אכן בהיעדר מנהיגות בתחום מתוך ישראל, לימודי העברית בעולם סובלים גם הם מפער ניכר ביחס לנורמות המקובלות בחו"ל. יש חשיבות רבה למיצוב הכרה במסגרות בעברית על פי סטנדרט עולמי בתפוצות. חשוב לציין שבמקור, אחת המטרות המרכזיות של ה־CEFR הייתה ועודנה לאפשר הכרה הדדית בלימודי שפות בין מוסדות ובין מדינות. זהו המצב בעשרות מדינות מאז פרסום המסגרת ב־2001. המשמעות תהיה למשל שנוער שגדל בתפוצות ורוצה לעלות לארץ או להגיע לחילופי סטודנטים יוכל לרכוש מסוגלות בעברית עד לרמת CEFR מסוימת בבית הספר היהודי/בחינוך הבלתי פורמלי ולהשתלב ברמת ה־CEFR העוקבת בעברית בארץ.

- **פרסומים והנגשת ידע** הן כגוף מחקרי-יישומי לכל דבר, כולל פרסום בזירה הבינלאומית, והן כגוף שמנגיש ידע וחיידושים בתחום לשדה המקומי באופן שקוף ומזמין, בדגש על רב־לשוניות. הפרסומים כגון מדריכים, ערכות ופרוטוקולי פיתוח, צ'קליסטים לבקרה ורפלקציה וכיו"ב יהיו רב־לשוניים בעצמם. המטרה לא רק לשקף את תוצרי עבודת הישות עצמה אלא להוות צינור להנגשת פרסומים, כלים ומשאבים מהעולם לכלל בעלי העניין מתוך עשרות כתבי עת מובילים בתחום, כנסים, איגודים ופורומים מקצועיים וכן להזמין את אנשי השטח ובפרט המורים להשתתף ולהיחשף למקורות ולמומחים בעצמם, באופן בלתי אמצעי.

- **חינוך והכשרה** כדי לטפח דורות של מומחים במחקר יישומי, מדיניות חינוך לשוני, פדגוגיה, הערכה והכשרה. במקביל יש לבסס ולהגדיל את דיסציפלינת הבלשנות היישומית באוניברסיטאות המובילות בארץ. אולם בעוד שהמרחב האקדמי מתמקד במחקר ובהשכלה, הישות החדשה תהווה בית לעשייה המחוברת ישירות לשטח, כך שתלמידי מחקר יוכלו למשל לערוך מחקרי שדה בחסות הגוף היישומי החדש, לזכות לבמה לפרסומים יישומיים לשימוש מיידי, וכן הלאה. יצירת תשתית לפעילות של פוסט־דוקטורנטים והמשך פיתוח מקצועי של בעלי תפקידים מכהנים תתרום באופן חסר תקדים להתמקצעות מוגברת בשדה המקומי ותמנע בריחת מוחות של בוגרים מצטיינים.

- **טיפול קהילה לומדת** המפגישה בין אנשי האקדמיה, למומחים היושבים בבית היישומי החדש לבין בעלי תפקידים מגופי החינוך וההכשרה לאורך הרצף הפדגוגי, בדגש על קהילות מורים. יש לתמרץ מורים להשתלם ולקחת תפקידי הובלה בכל זרועות המערכת ולתגמל מורים מובילים הן מבחינת תנאי העסקתם והן מבחינת היוקרה לה יזכו כעמיתים בישות החדשה. יש לצפות שבאופן אורגני גם יצמחו מתוך כך איגודים מקצועיים חדשים בתחום השפות, כפי שקורה בחו"ל.

- **חיזוק הרשת המקצועית הבינלאומית** – אירוח מומחים מחו"ל למפגשים בלתי אמצעיים עם מקבלי ההחלטות ואנשי המטה והשטח. ובמקביל, שליחת מגוון בעלי תפקידים

להשתלמויות בחו"ל לא רק לכנסים אלא להתנסות בשטח בגופי ההערכה, ההוראה וההכשרה המובילים בעולם בתחומי השפות והמסוגלות. לכך נלווית האפשרות לקחת חלק פעיל יותר באיגודים מקצועיים בין לאומיים שהם כר פורה לנטוורקינג והפריה הדדית.

- **מנטורינג** – לצד הזיקה הכללית והמרבדת לקהילייה הבין לאומית, יש לשאוף שבעלי תפקידים רבים ומגוונים ייהנו ממנטורינג מצד עמיתיהם מהעולם ויכלו להעביר את המומחיות הלאה לקהילייה המקומית. חשוב לשים לב לערך של למידה בשטח לא רק עבור מורים או מומחי הערכה אלא גם עבור בעלי תפקידי ניהול ואדמיניסטרציה, קובעי מדיניות, בעלי תפקידים רלוונטיים ברשויות מקומיות, ועוד. כלל הפעילויות המתוארות במפרט זה, בשילוב עם ליווי פרטני, עשויים להביא למסה קריטית של התמחות והתחדשות בקנה מידה שטרם התאפשר.

- **הסברה ותמיכה ביוזמות מהשטח** באמצעות השתלמויות וסדנאות, וובינרים, קורסים ממוקדים, עדכונים שוטפים, תחרויות נושאות פרסים ליוזמות וחידושים, וכיו"ב. לצד זאת יש מקום לקחת חלק ביוזמות בין לאומיות המעודדות קבלת מימון לפרויקטים רב-תרבותיים וללמידה משותפת עם כיתות מקבילות בחו"ל באופן מקוון. בזירה המקומית מומלץ לטפח מסגרות לחילופי שפה (tandem) אשר מוכיחות את עצמן כמצע לשיח בלתי אמצעי רב-תרבותי שלא מתקיים במסגרות אחרות ומהווה בסיס לשינוי תפיסות ועמדות בקרב אוכלוסיות רוב ומיעוט.

- **יזום וניהול תהליכי שינוי והתחדשות** – גולת הכותרת של ערוצי הפעילות של הבית היישובי החדש היא עשייה בלתי פוסקת, בדגש על פיתוח מומחיות, יזמות, התחדשות והכול מתוך גישה פרואקטיבית ולא ריאקטיבית.

5.3. מאפיינים מרכזיים של הישות המוצעת

הגוף המוצע הינו ישות בלתי תלויה, ללא כוונות רווח, שיהווה בית מקצועי למצינות בחינוך לשוני בישראל עבור החברה הערבית, ובהמשך לכך עבור כלל החברה בישראל. זהו מקום מפגש וצומת מרכזי לכלל בעלי העניין. הגוף, שיפעל בשקיפות ובשיתופיות, יספק גם "צינור הכשרה מקצועי" (professional pipeline) לטיפוח דורות העתיד של המומחים ואנשי המטה והשטח. יש להקימו על בסיס הגדרת משימה (mission statement) מוסכמת ותקנון מוקפד, כאשר סמכויותיו ומסגרת פעולתו יעוגנו בהחלטת ממשלה.

יש לתעדף מנהיגות מקצועית על פני סמכותיות; יחד עם זאת, יש לייצר את התנאים והרגולציה לקבלת החלטות שיתופיות אך מחייבות. הבטחת איכות אינה מטרה בפני עצמה, אלא אמצעי למטרה: לחולל תהליך התחדשות בתחום הוראת השפות בישראל – להבנות מחדש את

התחום ברוח חזון משותף ולסייע בגיבוש המדיניות הנגזרת מכך ותוכנית אסטרטגית לאומית, לטובת הפרט והחברה כולה, בדגש על החברה הערבית.

המאפיינים להלן מובאים בהשראת גופים מובילים בעולם, בהתאם לממצאי המחקר. גופים מעין אלה פועלים לפי קוד אתי מחמיר, תוך הצבת דוגמה אישית. למידה מתמדת מגורמים מקצועיים מחו"ל חיונית בכל שלב, שכן הבידוד המקצועי בישראל הינו רכיב משמעותי בפער שנוצר בתחום לאורך העשורים האחרונים.

הדו"ח הנוכחי ממפה מרכיבי מפתח העולים מהספרות ומראיונות המומחים. עם זאת, אין לראות בהמלצות האלה תוכנית פעולה אלא חומר גלם למקבלי ההחלטות בישראל בבואם להמשיג את מבני הישות האפשריים ומנגנוני הפעולה המתאימים להשגת היעדים, תוך התחשבות בהקשרי מדיניות מקומיים ונסיבות לאומיות. מומלץ לשוב ולהתייעץ עם בעלי תפקידים בארגונים המקבילים בחו"ל ולרדת לרזולוציות ככל שמתגבשת תוכנית אופרטיבית.

- **מיסוד "השולחן העגול":** יש לוודא שמגוון בעלי העניין מיוצגים ולייצר מצע לשיח פעיל ואיכותי. חשוב שתהיה אינטראקציה מובנית בין מקבלי ההחלטות לבין השחקנים בשטח – מורים, תלמידים, בוגרים, המגזר פרטי וארגוני חברה אזרחית. חשוב במיוחד לשלב את אוכלוסיות היעד. כלומר, עבור הוראת עברית כשפה שנייה לדוברי ערבית – יש לכלול נציגים מרקעים שונים מהחברה הערבית ובשילבים שונים של הכשרה והתמקצעות, אשר יקחו חלק פעיל בעיצוב המדיניות, המחקר והפיתוח, וכן בקבלת ההחלטות.

- **צוות ליבה ייעודי:** בהתמחות לפי תחומים – הערכה, הוראה, הכשרה, בין-לאומיות, קהילה, ועוד – אך בשילוב עם עבודה רוחבית ליצירת תיאום וסנכרון מלכתחילה בין תחומי המומחיות, ועבור הוראת השפות השונות; בנוסף, יש להבנות הסתכלות לאורך הרצף החינוכי – מגיל הרך ועד לשוק העבודה – בדגש על תעסוקה איכותית, יזמות, ניהול ופיתוח מנהיגות, בכפוף לניתוח צרכים Z to A, לפי גישת המסוגלות.

- **מועצת מנהלים** (board of directors): לגופים רבים אשר נסקרו ישנה מועצה מנהלת, מסוגים שונים, אך באופן כללי היא מתאפיינת בייצוג רחב ככל האפשר של גופים ותחומים רלוונטיים ומשקפת את רוח ומבנה השולחן העגול בשילוב עם זכויות וחובות מוגדרות היטב.

- **מועצה מדעית:** מומחים מהשורה הראשונה, בעיקר מחו"ל; הוועדה תנחה ותאשר את כל הפרסומים, הסטנדרטים והנהלים המרכזיים. חשוב ללמוד מדגמים מחו"ל כדי לייצר יחסים בין המנגנונים הפנים-ישותיים כדי לאזן בין שיתופיות לבין בקרה ועצמאות. כלומר, לבחון לעומק, לדוגמה, את היחסים הרצויים בין המועצה המנהלת לבין המועצה המדעית בכל הנוגע לתהליך קבלת ההחלטות המקצועיות.

- **רוטציה:** תחלופה ורענון השורות חיונית לשמירה על מנהיגות דינמית ואחראית; יש לתמרץ תנודות של מומחים ובוגרים טריים בין האקדמיה, הישות החדשה, תפקידי הוראה, הערכה, כתיבת תוכניות לימודים, תפקידי ניהול אזוריים, חילופים עם גופים מחו"ל וכן הלאה.
- **אוטונומיה וקיימות:** שמירה על עצמאות מקצועית הינה היבט קריטי וצריכה להיות מעוגנת בחקיקה בנושא ולבוא לידי ביטוי במודל תקציבי ובמנדט שאכן יאפשר צמצום התלות בישות ממשלתית זו או אחרת. מימון ראשוני דרוש בוודאי לצרכי הקמה, אך לאורך זמן – חלקה של המדינה במימון צריך להיות מוגבל או להינתן דרך שירותים לגופים ציבוריים אחרים (כגון תמיכה בגופי הערכה, מוסדות להשכלה גבוהה והכשרה מקצועית אשר יצרכו שירותים מהישות). מקובל בתחום לקבל מימון גם ממענקי מחקר וכן להציע מגוון שירותים בתשלום. בניגוד לגופי הערכה בעולם שמייצרים הכנסות ישירות מהמבחינים, הגוף המוצע בדו"ח זה לא מיועד לספק שירותי קצה אלא בעיקר להסדיר את הפעולה של גופים אחרים. לכן יש לפתח מודלי מימון נוספים לביסוס שירותי המחקר, ההכשרה, הייעוץ, הליווי והבקרה, וכן הלאה. ניתן לשקול מודל קואפרטיבי של כלל השחקנים וגם על כך ניתן ללמוד מגופים קיימים.
- **מוסד אקדמי מארח:** בדומה למודלים מובילים בעולם, מומלץ להקים את הישות בזיקה רעיונית ופיזית למחלקה לבלשנות יישומית במוסד אקדמי מוביל. הדבר יאפשר שיתופי פעולה עם חוקרים בתחומי הדעת הרלוונטיים כעניין שבשגרה, וכן יגיש תשתיות מחקר ומשאבים נלווים, יעודד הנחיה משותפת של תלמידים לתארים מתקדמים והתנסות מעשית והעסקה של סטודנטים ובוגרי המחלקה בישות החדשה.
- **יוקרה:** יש למצב את הגוף כך שהשחקנים השונים והציבור הרחב יראו בו מרכז למצוינות ועשייה המהווה דוגמה אישית, עם תנאי העסקה ראויים, וכך שייחשב מקום העסקה והכשרה נחשק.
- **נגישות:** יש לשאוף לאזן בין יוקרה לבין אווירה מזמינה ומדיניות דלת פתוחה – כך שמורים, תלמידים והציבור הרחב יוכלו לקחת חלק בפעילויות חינוכיות וקהילתיות.
- **צוות ניהולי:** מבנה ארגוני מתוכנן היטב, אקלים ארגוני חיובי, ונהלים סטנדרטיים ושקופים הם חיוניים – לרבות משאבים שיאפשרו גיוס ושימור של אנשי מקצוע מהשורה הראשונה. יש לשים לב שניהול היחסים והעבודה השוטפת עם מגוון הגופים בשדה הוא בלב העשייה ומחייב היקף משרות המשקף את היקף העבודה.
- **אחריות ושקיפות:** יש להבטיח מנגנוני ביקורת פנימיים, החלים על כלל היבטי הישות, לרבות מועצת המנהלים והמועצה המדעית, וכן לפרסם דוח שנתי רב-לשוני, נגיש לציבור הרחב.

6. כיווני פעולה לטווח הקצר



בית מקצועי לחינוך לשוני בישראל

בטווח המייד ייש (1) להכשיר את הקרקע לפיתרון המבני ולייצר בדיקות היתכנות והצלחות ראשוניות במסגרת פיילוטים המדמים את קווי המתאר של ההמלצות המרכזיות. (2) במקביל, מומלץ לבחון לעומק את שלל המהלכים עתירי המשאבים המתנהלים כעת כדי למזער מצבים שבהם למשל, מפתחים כיום מבחנים חדשים ברמה הלאומית וחומרי לימוד חדשים אשר אינם עולים בקנה אחד עם התפיסות העכשוויות המוצגות בתמציתיות בדו"ח זה ואף בדו"ח המל"ג להסדרת תחום העברית למערכת ההשכלה הגבוהה בישראל.

6.1. הכשרת הקרקע

להלן מספר צעדים פרואקטיביים מרכזיים להיערכות לחידוש מבנה התחום. אין לראות בהמלצות אלה תחליף לפתרון המבני-תשתיתי המתואר לעיל. קיבוע פתרונות ביניים עלול לייצר מצב אף בעייתי יותר מהקיים, שכן מהות המלצות דו"ח זה היא התלות המובנית בין מומחיות לבקרה בלתי תלויה לסנכרון בין כלל המערכות ולהתחדשות מתמדת.

פיילוטים ולמידה הם שלב חיוני בכל תהליך רחב-היקף, אך יש להגבילם בזמן ולוודא שהלקחים מתורגמים ישירות לעשייה בקנה מידה כולל. לאור הניסיון עד כה, בארץ ובעולם, מומלץ לנקוט בגישה וולונטרית (opt in) בבחירת המסגרות והאיזורים שישתתפו בניסויים כאלה ואחרים. בפרט, בכל הנוגע להכשרת מורים יש לעבוד עם הנהגה חינוכית בעלת מוטיבציה גבוהה להתחדשות המזדהה עם רוח גישה המסוגלות (אנשי מקצוע במשרד החינוך, מנהלי מחלקות חינוך ברשויות מקומיות, מורים מובילים וכדומה), בדגש על העצמת הלומדים ויצירת מרחב לפעולה ולהבעה עצמית ממשית מצדם באמצעות השפה. כך למשל, מורים מובילים, אשר יסייעו להפיץ את הידע והמסוגלות החדשים שלהם בקרב עמיתיהם, הם המפתח לשינוי עומק בשטח. בהמשך לכך, יש לתגמל מורים אשר יתמחו בגישה החדשה הן מבחינת ההכרה בעבודה הנוספת הנלווית לתהליך והן מבחינת היוקרה וההכרה לה יזכו כחלוצי ההטמעה בגרסתה המלאה, בניגוד למצב כיום.

6.1.1. צוות היגוי

כפי שמתואר לאורך הדו"ח, הפער בתחום מתחיל מכך שתכנון ומבט-על על החינוך הלשוני לאורך הרצף החינוכי אינו התפקיד של אף גוף. מכאן שיהיה קשה להניע את תהליך תכנון והתנעת הגוף ללא צוות משימה ייעודי. כדי שצוות היגוי זה יהא כבר ברוח השיתופיות ובדיקת ההיתכנות לשיתוף פעולה מבוסס חזון ועשייה סינרגטית, חשוב שהצוות שיגובש לבניית התהליך ייצג את בעלי העניין השונים ויקבל את המשאבים וכוח האדם המקצועי המנהלי הדרושים למשימה בסדר גודל שמה.

6.1.2. ניתוח צרכים

אפיון קשת "פרופילי בוגרים" לשוק העבודה ולאקדמיה, כבסיס להגדרת סטנדרטים ותוצרי למידה חדשים (היגדי CAN DO). כאן חשוב מאוד להידרש גם למסלול המקצועי-טכנולוגי ולכלול פרופילי בוגר למקצועות מה"ט והחינוך היוצר. על פי גישת המסוגלות וסולמות ה־CEFR, הן הכנה לאקדמיה והן הכנה להכשרה מקצועית צריכות להביא את הלומדים לרמת תפקוד גבוהה ביותר בהתאם לפרופילים מודולריים הנותנים משקל שונה למסוגלויות שונות. בהתאם לכך, יש לשאוף להגדיר מחדש בגרות 5 יח"ל בעברית לשני המסלולים, כך שאחת איננה פחותה מהשנייה – אלא שונה.

6.1.3. מבחני מסוגלות

ניתוח צרכים במונחי מסוגלות יאפשר להתחיל בבניית מתכונת ראשונית למבחן מסוגלות בעברית, במונחי הערכת "Can Do", שכן זהו המפתח להנעת כלל מערך הלמידה וההוראה. פיתוח ראשוני של כלי הערכה מבוססי "Can Do" יכול להיעשות בשיתוף מומחים בינלאומיים ויש לבחון אפיקים לשותפות עם גופים קיימים בחו"ל או באמצעות מיקור חוץ. מבחן מסוגלות ראשוני אף יכול לשרת מחקרי הערכה שישוו במונחי מדדי ביצוע בין הלומדים בתוכניות לימודים קיימות ללומדים בתוכניות פיילוט חדשות.

6.1.4. תמרוץ פיילוטים

בהמשך להגדרת יעדי מסוגלות וגיבוש מדדים חדשים, יש לייצר מעבדות לפדגוגיית מסוגלות אשר תביא את הלומדים לעמידה במבחני הביצוע החדשים. על אף שיש חשיבות לפיילוטים בהקשרי למידה בעלי אופי שונה, לאור חשיבות היבט הרצף החינוכי, מומלץ לתעדף פיילוטים אשר יאפשרו לעבוד באופן רב־גילאי באיזור או רשות מסוימים כדי לייצר פיילוט המשכי שאף יאפשר מחקר אורך. כאמור, הניסיון מלמד שפיילוטים מבוססי opt-in יעילים יותר מהטמעה בהנחיה מלמעלה.

6.1.5. הכשרת מורים

מורים הם המפתח להנחלת כל שינוי. היעדר כוח אדם כשיר להניע את גישת המסוגלות בשטח הוא צוואר בקבוק לקידום המהלך. על מורים מובילים להיות שותפים מלאים בכל תהליך התנסות והתחדשות, ויש להבטיח שהשקעתם והכשרתם, בפרט של אלה המסוגלים להניע תהליכים ולהכשיר אחרים, יבואו לידי ביטוי באופן בחירתם, מעמדם ובתנאי העסקתם.

הניסיון מלמד שכדאי לעבוד עם קהילה מעורבת של מורים ותיקים המעוניינים להתמסר לשינוי הפרדיגמה יחד עם מורים בראשית דרכם שתפיסת עולמם והרגליהם טרם התגבשו. יש לציין זאת בפירוש: ללא הכשרת מורים לא יתאפשר להניע פיילוטים כלשהם בשטח. מעבר לכך, יכולת ההרחבה (scalability) למערך לאומי, בתוך מספר שנים, מחייב להתחיל להשקיע במסלולים ייעודיים חדשים להכשרת מורים הן למערכת החינוך והן למסגרות על-תיכוניות באופן מיידי. הכשרות מורים בגישת המסוגלות פועלות עצמם בגישת המסוגלות. לא מדובר בהכשרה תיאורטית אלא בהתנסות מעשית בפיתוח יחידות לימוד וכלי הערכה בגישת המסוגלות. מורים אלה יהוו כוח אדם איכותי לארגונים המפתחים את תוכניות הלימודים והבחינות כיום. במקביל, יש לדרוש מאנשי מקצוע מגופים אלה להשתתף בהכשרות המורים גם אם אינם מורים בפועל. הכשרה מתוך נקודת המבט של הגישור בין הכיתה לבין המציאות בחוץ, תוך התנסות מעשית, מאוד מוכיחה את עצמה עבור כלל בעלי התפקידים בתחום.

6.1.6. עידוד תחרות מבוססת תוצאות

הניסיון בארץ מלמד שהפקדת פיתוחים חדשניים בידי גורמים הזוכים לבלעדיות עלולה לעכב את התהליך באופן משמעותי. חלק מהעיכוב קשור בהיעדר מומחיות ובקרה רלוונטיים, כפי שמוצג בדו"ח זה. לכן יש לעודד הכשרה בהקדם בגישת המסוגלות לגורמים הרלוונטיים אך חשוב גם לייצר תמריצים להתמחות ולביצוע בסטנדרטים הדרושים בטווח הנראה לעין. לכן ההמלצה היא לפתוח את שוק פיתוח הבחינות הסטנדרטיות וחומרי הלימוד, בדגש על פלטפורמות למידה דיגיטליות התומכות באינטראקציה הדרושה על פי גישת המסוגלות, לגופים פרטיים אשר יתחרו ביניהם וישמשו ספקים. המדדים צריכים להיות מבחני תוצאה שבהם הפיתוחים צריכים לעמוד, ואם גופים שונים יגיעו לתוצאות העומדות בדרישות, מה טוב. זהו היבט חיוני של שמירה על שדה דינמי ופתוח לחידושים נוספים כעניין שבשגרה.

6.2. הערכת איכות לתהליכים קיימים

בשנים האחרונות ישנם מספר רב של תהליכים המזהים עצמם עם אימוץ ה־CEFR, תחילה להוראת אנגלית ובהמשך לכך להוראת עברית, הן במערכת החינוך – גם באמצעות ראמ"ה ומט"ח – הן במערכת ההשכלה הגבוהה – בזיקה להחלטות מל"ג ולפיתוחים של מאל"ו – והן בהכשרה לתעסוקה, בדגש על תוכנית עברית פלוס. בין אם ההמלצות המרכזיות של דו"ח זה להקמת ישות מנהיגותית מתכללת חדשה יתממשו ובין אם לא, יש טעם לבחון את שלל התהליכים שבהם מושקעים משאבים כה רבים כדי לעמוד על היכולת שלהם לספק תוצרי למידה העומדים בדרישות מסגרת ה־CEFR, עבור כל רמה, ועבור כל שפה, כפי שהיא מוגדרת במסגרת.

6.2.1. הערכת איכות מטעם מומחים בין־לאומיים

בהיעדר גוף מקומי שיוכל לבחון את מדדי הביצוע והעמידה בהם במסגרות השונות, טרם הקמת ישות חדשה, מומלץ שצוות ההיגוי (סעיף 6.1.1 לעיל) ייעזר בועדת מומחים בין־לאומית אשר תוכל לבחון את המצב לעומק, לאפיינו ולהגיש המלצות אשר יסייעו הן לתהליכי הפיתוח הקיימים והן כמצע לפעילות הישות החדשה אם תקום.

6.2.2. תו תקן ראשוני

תהליך הערכת איכות בהובלת מומחים בעלי שם עולמי יוכל אף להוליד תו תקן ראשוני שיוכל לפרוט בפני כלל מקבלי ההחלטות והשחקנים כיצד צריכים להיראות הקריטריונים כדי להבטיח הבחנה בין המצב המצוי למצב הרצוי. הדגמה לקריטריונים מעין אלה, בצורת צ'קליסטים להערכה, לחומרי לימוד וליחס ללומדים וללמידה מובאת בגרסה המלאה לדו"ח זה, באנגלית, [להלן](#).

Integrating Language Education for Arabic Speakers in Israel:

Leadership, Policy,
and Quality Development



June 2025

Prof. Ofra Inbar-Lourie | Chaya Fischer | Dr. Adam Asad

Citation reference:

Inbar-Lourie, O., Fischer, C., & Asad, A. (2025). *Integrating language education for Arabic speakers in Israel: Leadership, policy, and quality development*. Authority for the Economic Development of the Minority Sector, Budgets Department of the Ministry of Finance and Aaron Institute for Economic Policy.

The research team was appointed by Lexidale to conduct this project on behalf of the Authority for the Economic Development of the Minority Sector at the Ministry for Social Equality and Advancement of the Status of Women and the Budgets Department of the Ministry of Finance. Prof. Ofra Inbar-Lourie, lecturer at the department for Multilingual Education at Tel Aviv University, specializes in language policy and language assessment; Chaya Fischer, founding director of the Hebrew University of Jerusalem Language Center, specializes in language pedagogy and intercultural communication; Dr. Adam Asad, researcher and lecturer at Radboud University, the Netherlands, specializes in first language acquisition and attrition and in semantic development.

The views expressed in this report do not necessarily represent the official position of the Authority for the Economic Development of the Minority Sector and/or the Budgets Department of the Ministry of Finance.

Table of Contents

Introduction	03
Rationale of the Current Project	05
 1. Learning Additional Languages	08
1.1. Second Language Acquisition (SLA): Underlying Themes	08
1.2 Language Pedagogy	12
1.3. Assessing Competence in Language Learning	19
1.4. The Action-oriented vs. the Communicative Approach	29
1.5. The CEFR: Formalizing the Action-oriented Approach	34
 2. The Conditions for Evolving Language Education	38
2.1. Language Policy	38
2.2 Language Education Policy in Israel	40
2.3. Comprehensive Learning Systems	41
2.4. The Field: Applied Linguistics	42
 3. Methodology	44
 4. Findings	45
4.1. Expertise	45
4.2 Quality Assurance	51
4.3. Coordination, Integration, and Collaborative Language Governance	55
4.4. Sustainability	57
4.5. Mapping Global Language Education Bodies: Structures & Standards	60
 5. Recommendations	75
5.1. Proposed Activities of the New Entity	77
5.2 Key Characteristics of the Proposed Entity	80
5.3. Moving Forward	81
 6. Interim Guidelines	82
6.1. Proactive Measures to Set the Stage for Comprehensive Reform	82
6.2 Fundamental Criteria for Evaluating CEFR-Alignment	83



References	86
Appendix 1: Detailed Questions to Experts	98
Appendix 2: Expert Bios and Key Statements	99
Prof. Lynda Taylor , United Kingdom	99
Prof. Claudia Harsch , Germany.....	99
Prof. Anastasia Drackert , Germany.....	100
Prof. Ari Huhta , Finland	100
Prof. Barry O’Sullivan , United Kingdom.....	101
Prof. Mag. Belinda Steinhuber , Austria.....	101
Prof. Beverly Baker , Canada.....	102
Prof. Bart Deygers , Belgium	102
Prof. Margaret E. (Meg) Malone , USA.....	103
Dr. Neus Figueras , Spain.....	103
Prof. Spiros Papageorgiou , United States.....	104
Prof. David Lasagabaster , Spain	104
Prof. Gudrun Erickson , Sweden.....	105
Dr. Dorry Kanyon , United States.....	105
Prof. Theo du Plessis , South Africa.....	106
Dr. Johann Fischer , Germany.....	106
Prof. Annick Rivens , France.....	107
Prof. Patrick Studer , Switzerland.....	107

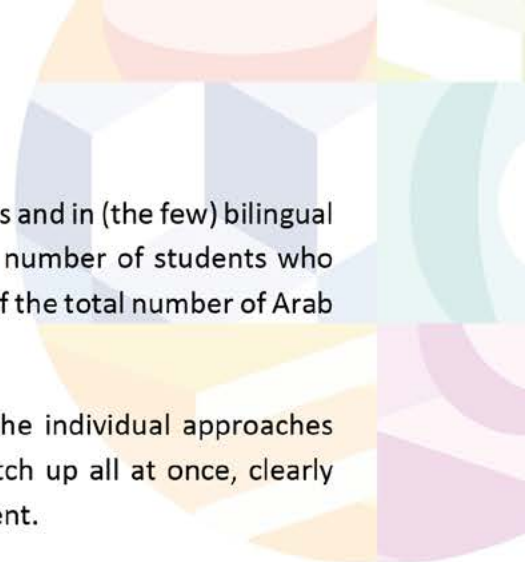
Introduction

The linguistic and cultural diversity of Israeli society presents both opportunities and challenges, particularly for the L1 Arabic-speaking population (Amara, 2018a). Education in the Arabic-medium-of-instruction school system is potentially multilingual: while studying all content areas in Arabic, all students also begin to learn Hebrew and English in primary school. Diglossia – a controversial matter in its own right – creates a gap between the official language of schooling – Modern Standard Arabic – and home languages, i.e., any number of spoken colloquial varieties acquired as the child's L1 (Saiegh-Haddad & Spolsky, 2014). Thus, Arabic students are exposed from an early age to rich language input in different linguistic systems, more so than their counterparts in the Hebrew-medium-of-instruction schools. However, to date, achievements in all three languages are low.

In terms of the Arabic language, learners display delays in developing literacy and academic skills, which can be attributed to the need to cope with the meaningful linguistic distance between the Standard and Spoken language (Saiegh-Haddad & Schiff, 2016). Regarding Hebrew, the local dominant language in Israel, there is an evident gap between school-based Hebrew learning and the required levels of proficiency vis-a-vis real-world demands in both academia and the workplace. This also applies to the inadequate level of the English proficiency acquired, as the results are positioned below the national performance average (which is also insufficient), and can impede further academic and vocational prospects of the graduates. The consequences are such that limited language skills reduce students' ability to integrate into higher education and the competitive job market, leading to lower earning capacity and contributing to the widening of economic gaps in Arab society (Tehawkho & Kalisher, 2023).

Research conducted by Tehawkho et al. (2020) has examined the barriers that impede the ability and motivation of Arabic-speaking students to learn Hebrew, particularly in the realm of oral interaction. The reasons can be attributed to two broad categories. The first is lack of motivation, as there do not seem to be visible incentives or needs for young Arabs to study the Hebrew language, except in mixed cities. The second involves the overall fragmentary structure of the Israeli educational system which places the Arab education sector as a separate entity in all respects. These perspectives need to be examined against the backdrop of an existing sense of alienation towards Hebrew speakers and the Hebrew language and culture, impacting personal identity and fostering negative attitudes towards the language, resulting in low motivation to invest in acquiring what seems like a rather irrelevant and also undesirable language.

Language acquisition is largely affected by the degree of exposure, particularly through natural settings. In the case at hand, the exposure of young Arabs to Hebrew, whether at home, on the street, via the media and social media, is minimal, with limited to non-existing Hebrew medium face-to-face, virtual or digital interactions. In terms of the school learning environment, Hebrew is taught as a second language, but in fact, in areas where students do not interact with Hebrew speakers, it can be characterized as similar to learning a foreign



language. The situation differs somewhat in mixed Jewish-Arab cities and in (the few) bilingual schools, where studies are conducted in both languages, but the number of students who participate in such frameworks constitutes a negligible proportion of the total number of Arab students in Israel.

The real need for the language often becomes evident only as the individual approaches higher education and the workforce. This results in a need to catch up all at once, clearly undesirable and leading to further frustration and underachievement.

Teacher education is perceived as another major hurdle, as Arabic-speaking Hebrew teachers often lack sufficient communicative competence in the Hebrew language, which affects their teaching expertise and self-efficacy. What is more, the mandatory core curriculum is one-size-fits-all, which further complicates the teachers' role. Students who then prepare for the five-point matriculation exam in Hebrew for Arabic speakers are taught linguistic knowledge, literature and poetry, instead of acquiring functional skills and strategies. This in turn defines what is taught at teaching colleges, so that those graduates can prepare their future students for this type of school-leaving exam – hence the teachers' limited proficiency in everyday Hebrew is perpetuated by the requirements of the system. The pre-academic Hebrew test (YAEL), intended as a placement test but in effect used as an acceptance test to universities, does not reflect communicative competence either, and at the same time it is also not synchronized with the high-school Hebrew matriculation; therefore, Hebrew studies in high school do not adequately prepare students for the pre-academic exam nor for their real-world needs.

This dismal situation, which is finally being closely examined, across the board, does not in any way reflect a lack of potential; rather, this significant gap can be attributed – among other factors – to existing policies (or lack thereof), beliefs, and teaching, learning & assessment practices prevalent in Israel today. While the development and maintenance of both societal multilingualism and individual plurilingualism (the linguistic repertoire of the individual) are currently endorsed by leading world economies as major capital (Bourdieu, 2003; Council of Europe, 2020; Edwards, 2022), the linguistic advantages of L1 Arabic speakers in Israel go largely unnoticed and are not being developed as an asset. A “deficiency” rather than “proficiency” approach to learners (Council of Europe, 2020, p. 28) plays a major role in limiting the *perceived* ability of Arabic speakers to not only survive but also thrive academically and professionally in Israel today. In other words, low achievements must be urgently addressed, yet changing the outcomes involves re-examining language education policies and practices at every level, beginning with basic questions like “what does it mean to know a language?” (Canale & Swain, 1980; Spolsky, 2007), and “what do Arabic speakers need to be able to *do* in Hebrew in 2025?”, to high-resolution professional aspects such as “How exactly should spoken interaction skills be tested in high-stakes exams?” or “How should the grades be awarded to reflect the desired competence?”



Granted, this is quite an undertaking, yet closely examining how language education has developed and evolved globally over the past few decades, resulting in improved real-world competence among learners in varying contexts, provides a vision for tangible proactive, rather than reactive, measures. Unfortunately, a narrow or fragmented approach to language education reform, which many worldwide experts caution against, is common in Israel. Currently, claims for curricular, teaching and assessment alignment with contemporary frameworks of reference, in this case the CEFR, have been mostly declarative and unsubstantiated. Selecting the CEFR as a *modus operandi* is a significant first step; nevertheless, adopting this – or any other standard – in a superficial or insufficient manner does not in effect change outcomes. On the contrary, to an extent, such well-meaning attempts impede meaningful reform as they create the illusion of a solution, to which increasing resources are devoted.

The need for quick fixes is understandable, yet in order to implement coherent, effective and long-lasting change, Israel should examine – as a national priority – how to create and foster:

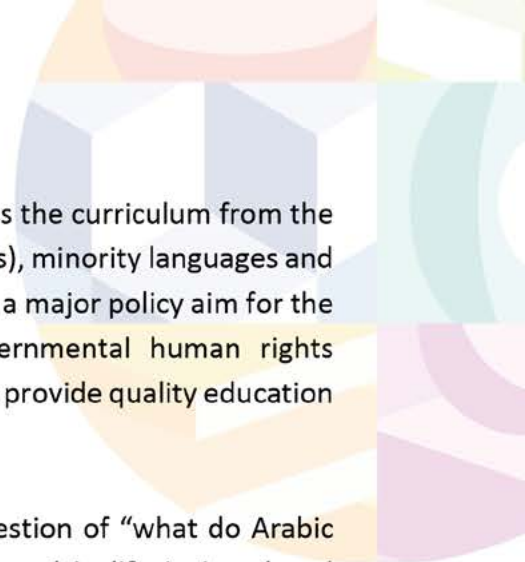
1. Expertise in language education
2. Quality assurance in language education
3. Coordination and integration among authorities & institutions along the individual's life-span
4. Sustainability and change management suitable for an ever-changing reality

While the overall situation in Israel is significantly lacking in relation to these four key components, coming late to the game has its advantages. The findings and recommendations below take into account years of trial and error, as experienced by experts and institutions abroad, and specifically in relation to implementing the CEFR as a standard, or more specifically the Action-oriented Approach (AoA) that it formalizes, as a coherent and effective approach to learning, teaching & assessment.

Rationale of the Current Project

The aim of this research was to examine existing language education policies, implementation procedures and practices in various global contexts, so as to provide insights toward the application of plurilingual educational models for academic, social and employment purposes for L1 Arabic speakers in Israel. The main emphasis is on Hebrew as the dominant and official language in Israel – namely, the language of academia and employability. That being said, it must be noted that the local desire to adopt the CEFR to address Hebrew in isolation from the mother tongue, English, and vital competencies like intercultural communication or digital literacy, inherently contradicts the CEFR and the educational vision it embodies:

Action-oriented, plurilingual and inter/pluricultural education seeks to promote inclusivity, social justice and quality language education for all. It fosters a holistic



approach to language education, promoting coherence across the curriculum from the language of schooling to all other languages: home language(s), minority languages and additional languages. ... Plurilingual/pluricultural education is a major policy aim for the Council of Europe, one of the world's leading intergovernmental human rights organizations, which seeks to promote inclusive societies that provide quality education and social justice for all. (CEFR Expert Group, 2023, p. 1)

Whether adopted as an approach or framed as the pragmatic question of “what do Arabic speakers need to be able to do with languages in order to succeed in life in Israel and contribute to society?” – the answer remains that they need to be able to function in Hebrew, as well as in Arabic and in English – orally, in writing, online and face-to-face, intra-culturally and inter-culturally, and more. The CEFR indeed provides the most coherent available-to-date framework for defining and addressing these needs. However, *how* to adopt and implement the CEFR – or any other model – requires expertise and dedicated mechanisms and procedures. In fact, one of the major drawbacks of the CEFR is that it does not come with a “how to implement” guide per se. As a result, it is key to learn from experts and organizing bodies abroad, including directly from the CEFR authors themselves, “how to.”

Therefore, based on familiarization with the current status in Israel and an up-to-date review of the literature, the research team approached international experts seeking knowledge, know-how and advice regarding the following **research questions**:

1. Given that the key stakeholders in language education in Israel have in effect decided to adopt the CEFR as the national standard for language learning, how can the CEFR be implemented in a coherent, effective and sustainable manner?
2. How are expertise, quality assurance, coordination and sustainability created and fostered in the experts' contexts?
3. What are the specific entities and mechanisms in place (or desirable) to construct, maintain, ensure and further develop up-to-date language education policies and practices?

The accumulated international expertise is vast; the current project is a first attempt in Israel to tap into this international community of practice and present key findings that can facilitate informed decisions by local stakeholders regarding the steps that need to be taken to cope with the challenges at hand, striving towards an improved language education policy conceptualization and implementation. However, while the context in Israel comes across as unique – in fact every situation globally poses its own features and limitations; this is why *frameworks* are so important and potentially effective. One cannot copy-paste language education policy from one setting to the next. Rather, shared principles, strategies and characteristics can be mapped out to propose guidelines for a locally suitable approach and action plan.

In light of the above, the current paper provides local decision makers with an **overview** of the following:

1. An up-to-date view of the use of languages, how they are acquired, how they are taught, how real-world competence can be assessed, and where the CEFR comes into play
2. The roles and significance of language policy, language education policy and the interdisciplinary field of Applied Linguistics
3. The methodology of the current project
4. The findings of the current project, as synergized from a wide range of sources, including the expert interviews, and presented in relation to the current status of each aspect in Israel
5. Recommendations how to adopt key features from abroad to form a new effective and sustainable integrated system for excellence in language education in Israel
6. Interim guidelines for managing the current situation and setting the stage for the long-term plan

Theme 1: Defining Language Proficiency

- Language proficiency is currently perceived as action-based, i.e., the ability to use language meaningfully to achieve specific, individualized goals (Bachman & Palmer, 2010; Purpura, 2021).
- It is integrative, interactive and collaborative, contextualized and bound to cultural settings (Swain, 2000; Vygotsky, 1978).
- Language proficiency enables agentive, autonomous and actively-involved learners to perform the tasks they wish and need to carry out (Little, 1991).
- In addition to the traditional language components, learners are also required to master context-relevant skills, including sociocultural understandings of appropriacy (Canale & Swain, 1980; Hymes, 1972) and digital literacies (Li & Lan, 2022; Reinhardt & Thorne, 2019).
- Languages are no longer seen as fixed codes, as static entities separate from their users. Language shapes cognition through “languaging” (CEFR Expert Group, 2023; Larsen-Freeman & Cameron, 2008; Swain, 2006).
- Language use is descriptive rather than prescriptive, as there are multiple ways of expression employed by speakers, depending on the circumstances: on who says what to whom, when and why (Halliday, 1994; Larsen-Freeman, 2011).
- Language proficiency includes different modalities and occurs everywhere – in digital space, in public space through linguistic landscape, in formal and informal settings (Jewitt, 2009; Kress & van Leeuwen, 2001; Shohamy, & Gorter, 2008).
- Communication strategies, such as mediation, form part of language knowledge and are considered essential for conducting effective communication and task completion (Kozulin, 2003; O’Malley & Chamot, 1990).

Theme 2: Language Acquisition

- From birth, the human brain is attuned to acquiring language, using a distributed and dynamic neural network that processes sounds, vocabulary, and grammar (Dehaene, 2024; Kuhl, 2010).
- Early modern research focused on specific brain areas, such as Broca's and Wernicke's areas, but it is now evident that many connected brain regions work together during language acquisition (Pakulak & Neville, 2011).
- The first years of life are considered the "critical period" when the brain shows strong plasticity and quickly builds connections based on interaction and exposure to language (Dehaene, 2024).
- Young children acquire languages naturally through observing, listening and speaking, long before they learn how to read or write; oral, auditory input is the primary driver of the neurological process of language acquisition, beginning in very early childhood (Dehaene, 2024; Kuhl, 2010; Tomasello, 2003).
- Language is fundamentally oral-auditory, both evolutionarily and developmentally, while reading and writing evolved much later in human history and are introduced at

Theme 1: Defining Language Proficiency

- Language proficiency is currently perceived as action-based, i.e., the ability to use language meaningfully to achieve specific, individualized goals (Bachman & Palmer, 2010; Purpura, 2021).
- It is integrative, interactive and collaborative, contextualized and bound to cultural settings (Swain, 2000; Vygotsky, 1978).
- Language proficiency enables agentive, autonomous and actively-involved learners to perform the tasks they wish and need to carry out (Little, 1991).
- In addition to the traditional language components, learners are also required to master context-relevant skills, including sociocultural understandings of appropriacy (Canale & Swain, 1980; Hymes, 1972) and digital literacies (Li & Lan, 2022; Reinhardt & Thorne, 2019).
- Languages are no longer seen as fixed codes, as static entities separate from their users. Language shapes cognition through “linguaging” (CEFR Expert Group, 2023; Larsen-Freeman & Cameron, 2008; Swain, 2006).
- Language use is descriptive rather than prescriptive, as there are multiple ways of expression employed by speakers, depending on the circumstances: on who says what to whom, when and why (Halliday, 1994; Larsen-Freeman, 2011).
- Language proficiency includes different modalities and occurs everywhere – in digital space, in public space through linguistic landscape, in formal and informal settings (Jewitt, 2009; Kress & van Leeuwen, 2001; Shohamy, & Gorter, 2008).
- Communication strategies, such as mediation, form part of language knowledge and are considered essential for conducting effective communication and task completion (Kozulin, 2003; O’Malley & Chamot, 1990).

Theme 2: Language Acquisition

- From birth, the human brain is attuned to acquiring language, using a distributed and dynamic neural network that processes sounds, vocabulary, and grammar (Dehaene, 2024; Kuhl, 2010).
- Early modern research focused on specific brain areas, such as Broca's and Wernicke's areas, but it is now evident that many connected brain regions work together during language acquisition (Pakulak & Neville, 2011).
- The first years of life are considered the "critical period" when the brain shows strong plasticity and quickly builds connections based on interaction and exposure to language (Dehaene, 2024).
- Young children acquire languages naturally through observing, listening and speaking, long before they learn how to read or write; oral, auditory input is the primary driver of the neurological process of language acquisition, beginning in very early childhood (Dehaene, 2024; Kuhl, 2010; Tomasello, 2003).
- Language is fundamentally oral-auditory, both evolutionarily and developmentally, while reading and writing evolved much later in human history and are introduced at

a later phase of child development. This is key to understanding that languages are not naturally learned through reading; speaking is not an optional extra, or “added value,” in second language learning – it *is* language (Dehaene, 2024; Halliday, 1994; Tomasello, 2003).

- First language (L1) acquisition provides children with a stable system for communication by linking sounds, words, and sentence patterns through constant social interaction (Cummins, 2021).
- Second language (L2) acquisition is generally constructed through the same brain systems as the L1, but may also rely on additional cognitive skills like memory and executive functions, especially when learned later in life (Abutalebi & Green, 2016).
- The age of acquisition of additional languages affects the learning process: younger learners tend to use brain areas similar to those used for their first language, while older learners often engage additional regions (Pakulak & Neville, 2011).

Theme 3: The Language Learning Ecology

- Language acquisition is inherently in interplay with the social environment; learners do not acquire languages in isolation but through interaction with the world around them (Kramsch, 2011; Swain, 2006; Vygotsky, 1978).
- The linguistic landscape, meaning the languages seen and heard in public spaces, plays a key role in shaping language exposure and learning opportunities (Amara, 2018; Shohamy, 2015).
- In multilingual societies, like Israel, where Hebrew dominates public spaces, Arabic-speaking students are exposed to Hebrew, shaping their learning process beyond the classroom (Amara, 2018; Shohamy, 2015) although claims that such exposure is diminishing in recent years are warranted.
- Limited visibility of the Arabic language in public spaces can lead students to feel that their language is less valued, which can affect confidence and motivation (Shohamy, 2015).
- Social and political factors, such as power relations between groups, influence how learners experience language learning and which languages they prioritize (Amara, 2019).
- Motivation to learn a language is not only personal but shaped by how the language is positioned socially, as a tool for belonging, mobility, or survival (Dörnyei & Ushioda, 2021).
- Environments that offer authentic interaction opportunities with speakers of the target language generally lead to stronger language development (Cummins, 2021).
- Students who live in mixed or bilingual communities, where everyday interaction happens in more than one language (e.g., in both Hebrew and in Arabic), tend to develop better language skills compared to students who have limited exposure outside of school (Amara, 2018b; Shohamy, 2015).

Theme 4: The Plurilingual Language User, Including the Key Role of Learners' L1

- L1 is the basis for literacy formation, conceptualization and high-order thinking; it continues to develop and evolve beyond childhood (Cummins, 2008; Kozulin, 2003).
- Building upon learners' strong foundations in their first language significantly improves their ability to acquire additional languages (Hélot, 2017). For Arabic speakers acquiring Hebrew as a second language in Israel, well-developed skills in Arabic help form clear pathways in the brain that facilitate learning Hebrew (Abu-Rabia & Siegel, 2002; Saiegh-Haddad & Henkin-Roitfarb, 2014).
- Strategies are transferred across languages and facilitate language use in different realms and for different purposes (Abu-Rabia, 2005; Cummins, 2009; Haim, 2015).
- Diglossic situations, as in the case of Arabic, add another layer to the role of L1 in L2 acquisition, as learners are required to flexibly navigate both the colloquial language and Modern Standard Arabic. Handling this internal variation strengthens metalinguistic skills, helping learners apply similar strategies when acquiring an L2 like Hebrew. Therefore, diglossia in Arabic not only shapes L1 development but also supports more effective processing of L2 (Saiegh-Haddad, 2014).
- L1 maintenance allows for cognitive and scholastic development, ethnic and cultural identity formation (Norton, 2010).
- The fostering and maintenance of learners' L1 is a basic linguistic right which fosters equity (Skutnabb-Kangas, 1999).
- Individuals make use of their full language repertoire to perform authentic tasks in every area of life (Council of Europe, 2001; 2020).
- Meaningful interactive language use incorporates a dynamic use of languages in a translingual manner, overriding language boundaries (García, & Wei, 2014).
- Mediation occurs within and among languages and forms a key feature of language expression (Dendrinos, 2024; Piccardo & North, 2018).

Theme 5: The Role of Agency in SLA

- Learners are perceived as active, autonomous individuals who actively engage in and perform relevant tasks in the target language (The Douglas Fir Group, 2016).
- Languages cannot be taught but must be acquired by the learners (Krashen, 1985; Swain, 2006).
- Acquisition requires affordances, i.e., exposure and opportunity to really communicate (Aronin & Singleton 2012; Little & Legenhausen, 2017).
- As part of the agentive framework, the learners set their goals and orientations and regulate the learning by continuous self-assessment and monitoring (Council of Europe, 2001; 2020).
- The learners' motivation to communicate and their imminent attitude towards the language are crucial elements in the language learning process (Dörnyei, 1994; Gardner & Lambert, 1972; Masgoret & Gardner, 2003).

1.2. Language Pedagogy

Though documented language use can be traced to the beginning of civilization, the study of languages and language teaching methods was configured as a professional field only in the 19th century (Titone, 1968). Acknowledgement of language teaching as a discernible discipline occurred even later in the 20th century, attributed to two main phenomena: firstly, the emergence of psychology and linguistics as disciplines and fields of inquiry that shape perceptions and insights regarding how a person acquires a language. This raised questions as to how languages should be taught, by whom and for what purpose. Secondly, as public education became available to the masses, professional consideration of language teaching methods was required. Global processes and events that took place in the 20th century, including the two World Wars, the development of technology, globalization processes, and the formation of the EU transformed the goals and needs for learning languages. To accommodate these needs, varied language teaching approaches, ensuing teaching methods and assessment measures were proposed, reflecting the evolution of psychological, linguistic and pedagogical understandings and the educational ethos at different points in time. In their book “Approaches and Methods in Language Teaching”, Richards and Rogers (2014) follow the distinction made by Anthony in 1963 with regard to the use of the terms *approach*, *method* and *technique* as used in the professional literature:

An *approach* is the level at which assumptions and beliefs about language and language learning are specified; *method* is the level at which theory is put into practice and at which choices are made about the particular skills to be taught, the content to be taught, and the order in which the content will be presented; *technique* is the level at which classroom procedures are described. (p. 19)

Approaches and their accompanying elements are not “set in stone” (Brown, 2002) but are rather dynamic. They often linger on in a world that has moved on in terms of current perceptions and practices. They undergo transformation as the pendulum swings, sometimes from one extreme to the other, to embody more accurate better representations aligned with current thoughts, needs and circumstances (Larsen-Freeman & Anderson, 2011).

With regard to teaching methods, language teaching theorists over the past three decades have urged for a less dogmatic view of the “correct” teaching methods and techniques which accompany approaches, leading to what is known as the “post-method condition.” Kumaravadivelu (1994), who coined the term, acknowledges the wide diversity of the learner and teaching populations and their contextual goals and needs as well as personal language learning and teaching preferences, and calls for adopting a diversified rather than predetermined language teaching methodology. The pendulum has also swung with regard to the *assessment approaches* and subsequent measures taken, though assessment has often failed to transform and keep up with the changing paradigms. This is particularly evident in adherence to a testing culture which cannot provide comprehensive language assessment of

different language functions advocated in the more recent approaches, i.e., the communicative and action-oriented approaches to language teaching (Coombe, et al., 2020; Phakiti & Leung, 2024).

The following review of the main approaches to second/foreign language teaching in recent history are relevant to the current project in so much as they continue to affect teaching traditions and practices to this day, specifically for teaching Hebrew to Arabic speakers in Israel. Over the course of a century, the evolutionary pendulum swing between formal instruction and natural acquisition has been quite dramatic, where AoA, the most recent approach, advocated by the CEFR (introduced below) is often referred to as a golden-mean approach, bridging the gap between the need for authentic exposure and use outside of the classroom and the need to formalize knowledge, as a basis for know-how. That being said, adults' need for formal instruction does not necessarily apply to younger learners, who are in a better position to acquire additional languages in a manner more similar to how they acquired their L1, as explained above. This at times leads to a grave mismatch between how languages are acquired and how they are taught, which is pivotal in the current project.

We begin this review of language-teaching methodologies with the language-focused, structured grammar-oriented approach, moving gradually to meaning-making and communicative orientations. Transitions include the Direct Method and the Audio-lingual approach, which have contributed each in its own way to the subsequent shift, or paradigmatic reaction – “the communicative turn,” followed by the Task-based Approach (TBLT) to language learning which gave rise to the Action-oriented Approach (AoA) – also referred to as the “can do” approach, perceived as best suited for language use and needs at this point in time (Purpura, 2021).

1.2.1 The Grammar-Translation Approach was the dominant 19th century teaching approach and method, prevalent throughout the first decades of the 20th century, and in some contexts used, in effect, even today. The basic underlying assumption was that foreign languages are studied to enrich knowledge and expand education through the study of canonical texts. The approach was philologically framed, emphasizing the linguistic components of the language rather than its use (Fotos, 2005). As a result, teaching and learning comprised reading and translating texts from one language to another, with in-depth grammatical explanations provided. The lesson itself, with the teacher at the center, was conducted in the learners' native language, the speech and pronunciation of the target language deemed largely irrelevant, especially in higher education. This approach dominated the teaching of Latin and Greek, but also of modern languages including French, German and Standard Arabic. Though Grammar Translation is generally perceived as “an approach that has risen and fallen” (Siefert, 2013), it still prevails in situations where the written language and its grammar systems are pedestaled by the speakers in their local culture, such as in the case of the High language varieties typical of diglossic cultures (Ferguson, 1959).

1.2.2 The Direct Method as well as the **Audio-Lingual** approaches to language teaching manifest an extreme reactionary pendulum swing to Grammar-Translation beliefs and practices (Larsen-Freeman, 2002; Dakhalan & Tanucan, 2024). The Direct approach emphasizes teaching languages through immersion and direct communication. Language is predominantly acquired by speaking in natural surroundings; hence, the approach is also known as the Natural Method (Howatt & Widdowson, 2004; Richards & Rodgers, 2014). The Direct Method has had a significant impact on subsequent approaches to language teaching as it encouraged oral interaction, student engagement and a focus on communication. Recent research on the effectiveness of teaching via this approach indicates short-term improvement in oral proficiency and listening skills, with questionable progression in reading and writing skills (Dakhalan & Tanucan, 2024). The remnants of this approach are of mixed value in today's terms: the exposure to oral input is key, yet the insistence on using only the target language and on the teacher demonstrating meanings via visual aids and examples – a cornerstone of Hebrew *Ulpan* teaching to this day – undermines the learners' need to develop autonomous learning skills and strategies. Somewhat paradoxically, insistence on certain principles originally stemming from an immersion approach manifest in quite rigid practices so that language, and specifically vocabulary, tend to be “over-taught,” essentially leaving the focus, control and responsibility in the hands of teachers rather than the learners.

1.2.3 The Audio-Lingual Approach, which practically means “listen-and-speak,” played a significant role from the 1950s to the 1970s. It based its methodology on scientific research in both psychology and linguistics and emphasized speaking. The World War II period revealed the linguistic shortcomings of the American soldiers who were unable to communicate in the languages they had studied despite massive investment (Richards & Rodgers, 2001). The new approach was anchored in behaviorist psychology (Skinner, 1957) and comprised stimuli in the form of dialogues and drills through memorization and practice of spoken language, with the learners receiving positive or negative reinforcement. Emphasis was placed on correct pronunciation and intonation, using slides on overhead projectors and audio labs, the most cutting-edge technology at the time (Harmer, 2001). The Audio-Lingual approach was criticized for the lack of grammatical explanations, the rote drilling, and the fact that ultimately it did not succeed in creating conversational ability due to the limited stimuli and reliance on memorization or repetitions, which does not go far enough in preparing learners for functioning in novel, unpredictable situations in reality (Hadley, 2001; Rivers, 1964).

1.2.4 The Communicative Approach to language teaching emerged at the end of the 1970s as part of a paradigm shift referred to as “the communicative turn” (Brumfit & Johnson, 1979; Canale & Swain, 1980), and is still (partially or fully) in use in many language-learning settings today. It, too, reflects the evolving linguistic and psychological perceptions of the time as to the competencies required for language learning, which drove the teaching and assessment goals and practices and, subsequently, teacher training.

The initial phase can be traced to the end of the 1950s when the linguist Noam Chomsky refuted the theories underlying structural linguistics and founded the new stream of Generative Linguistics (Chomsky, 1957). One of Chomsky's arguments was that a language includes an infinite number of sentences and infinite possibilities, and that all human beings are born with grammatical linguistic knowledge referred to as “universal grammar.” This innate knowledge explains the ability of children to intuitively set apart normal versus improper sentences in their first language. The term *communicative competence* was later coined by the social linguist Dell Hymes (1972) who argued that language competence includes not only lexical, phonological, morphological, and syntactic knowledge, but also the knowledge and ability to make proper and appropriate use of language in a way that suits the situation. Communicative competence enables language users to convey and interpret messages and intentions in specific social contexts. It is relative, not absolute, and dependent on the other participants in the communication act. Communicative competence, sometimes referred to as *sociolinguistic competence*, combines linguistic and social competence and must be acquired as part and parcel of the learning of additional languages.

Another contributor to the evolving communicative approach was the American linguist Stephen Krashen who emphasized the interpersonal aspects of language and the significance of meaningful exposure and interaction to language learning in the form of hypotheses about second language acquisition (1982). Specifically, the *Acquisition-learning Hypothesis* which expresses similarity in second/foreign language learning to first language learning as an unconscious informal and natural process, and the *Comprehensible Input Hypothesis*, which states that learners acquire language when exposed to comprehensible input slightly beyond their current proficiency level – i.e., (input)+1. The hypotheses relate to learners’ affective needs and emphasize the importance of language exposure inside and outside the formal learning environment and the importance of providing myriad affordances in the form of varied resources and opportunities to facilitate the language learning process. Krashen’s hypotheses carried significant meaning to language teaching approaches. Specifically, they emphasized the need for language learning classrooms to provide meaningful, accessible and engaging input, especially auditory.

Finally, Canadian linguists Canale & Swain (1980) in an article entitled “The Theoretical Basis of Communicative Approaches to Second Language Teaching and Testing,” proposed a model of “what it means to know a language” consisting of four types of competencies:

1. **Grammatical competence** – includes the knowledge of a speaker in a given language in terms of grammatical rules – phonological, morphological and syntactic – at the sentence level.
2. **Discourse competence** – refers to the entire discourse and not just to the individual sentence.
3. **Sociolinguistic competence** – contains the knowledge of the socio-cultural rules of language and discourse and enables the discourse to be conducted in a way that is

appropriate to the situation. This means that one must take into account what is being said, to whom and when.

4. **Strategic competence** – The role of strategic competence is to compensate for failures in communication that may result from a failure in one of the other competencies. It includes verbal and non-verbal strategies that allow the speaker/listener to overcome the challenges in the discourse.

The above range of communicative approaches was transformed into teaching methodologies that encourage varied language interactions (such as role plays), changing the language learning scene by setting communicative goals rather than language-rule goals, and replicating authentic activities entirely in the target language (Savignon, 1983). The preferred teacher model was perceived as a *native speaker* of the target language, and the students' first languages were left outside of the classroom.

One of the emerging practices which branched off from the communicative turn in language teaching, as part of the search for meaningful authentic instruction, is **Content-based Instruction** (CBI). This teaching direction, common particularly in teaching English as a Foreign/Second Language, advocates immersion in the target language for the purpose of acquiring disciplinary content (Brinton et al., 1989). It has been adopted as a common teaching method known as **Content and Language Integrated Learning** (CLIL) (Coyle et al., 2010), and is widespread in both K-12 systems and in academic contexts where it is known as **English as Medium of Instruction** (EMI). This format, i.e. studying a content course in the target language (with the language-level, at least in theory, adapted) presents many challenges for both teachers/lecturers and students in navigating the interplay between the target language and the content (which takes precedence), especially in the area of assessment (Inbar-Lourie, 2022). For example, excellence STEM programs for Arab youth in Israel that attempt to teach physics, mathematics and programming in Hebrew to both improve the language skills and impart disciplinary knowledge reflect this approach.

The Communicative Approach, introduced initially for the teaching of English to adult immigrants in England, was exported to many foreign contexts. It quickly flourished and dominated most language learning syllabi, though many teachers expressed doubt as to its success and their ability to cope with its inherent underpinnings in large foreign-language classrooms (Tsui, 2007). Applied linguists continued in their search for approaches which would better enhance the authentic challenges faced by language speakers in a fast developing multilingual, multicultural reality, which also requires technological literacy (currently also AI know-how). The two approaches discussed below exemplify this direction. It must be emphasized that the evolutionary process described here, to an extent simplified, does not imply that once a new approach emerges, former approaches disappear; on the contrary, long lasting, saturated effects remain and both contribute to and impede the understanding and implementation of more up-to-date approaches and practices.

1.2.5 Task-based Language Teaching (TBLT) emerged as part of the move towards engaging language learners in real-world meaningful problem-solving tasks (Skehan, 1996). Its key components include a focus on authentic communication and on meaning-making for a given purpose. Language structures are learned incidentally according to task requirements. The approach encourages focus on the relevant grammatical form needed to complete the task and distinguishes between Focus on Form (FonF), i.e., the integration of the specific grammar instruction as needed for task performance, versus the Focus on Forms (FonFs) approach, which teaches grammatical structures explicitly and separately from the task at hand (Long, 1991). TBLT typically comprises a pre-task stage where the teacher introduces the topic and prepares students for the task, followed by task completion and finally a reflection and feedback stage on students' performance (Ellis, 2009; Nunan, 2004).

1.2.6 The Action-oriented Approach (AoA) chronologically follows the communicative and task-based approaches as part of the evolved understanding of language-learning competencies and needs of the current era. The Action-oriented Approach, emerged as part of the growing influence of the *constructivist paradigm*, an epistemological theory that emphasizes the active role of learners in constructing their own understanding of the world, rooted in the idea that knowledge is not passively received but actively built through experiences, interactions, and reflections, as advocated by the Russian psychologist Vygotsky. This, coupled with a parallel social turn in language learning (Firth & Wagner, 2007), as well as the growing recognition of the benefits of multilingualism and translanguaging (García & Li Wei, 2014), gave rise to the Action-oriented Approach. Communicative theories, which dominated the language teaching and learning scene, were revamped in what can be termed the “Can-Do Turn” – from communicative to action-oriented, most notably disseminated via the **Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment** (CEFR, Council of Europe, 2001; 2020). This paradigm shift was spearheaded by the Council of Europe, in an attempt to “protect linguistic and cultural diversity, promote plurilingual and intercultural education, reinforce the right to quality education for all, and enhance intercultural dialogue, social inclusion and democracy.”

Competence-based approaches have emerged in recent decades in a wide range of disciplines, not necessarily related to language, commonly viewed as a function of *knowledge, attitudes and skills* (Le Deist & Winterton, 2005). As an approach to languages, a competence-based, or “can do” approach, adheres to how language-learning is currently conceived (Section 1.1 above); it emphasizes the interaction between *knowledge, know-how* – including learning how to learn a language but also broader skills like problem-solving in real-time or teamwork – and *affective* factors including motivation, a sense of belonging, a sense of agency, and specifically social agency.

Hence, the Action-oriented Approach sees language use as part of the *overall* competencies that a language learner needs and employs in order to accomplish real-world goals. The

competencies are presented in the form of “can do” statements, i.e., what language learners are able to achieve via the target language for different purposes. A “Can do” approach, or “can do descriptors,” have become widely known even in contexts that have not necessarily adopted a competence-based approach, contributing to a vagueness in what constitutes actually adopting action orientation, as discussed below (Section 1.4).

The Action-oriented Approach is articulated in current frameworks – not only the CEFR but also the Canadian Benchmarks (Centre for Canadian Language Benchmarks, 2012), and the ACTFL Guidelines (American Council for the Teaching of Foreign Languages, last revised 2024), geared towards “the ability to use language to accomplish communication objectives ... what the individual can do regardless of where, when, or how the language was learned.”

In the case of the CEFR, AoA has been inherently linked to two additional key aspects, novel relative to earlier approaches – plurilingualism and intercultural communication. Therefore, the approach that the CEFR formalizes is nowadays termed by the CEFR expert group *API Education: Action-oriented, Plurilingual and Intercultural*. Plurilingualism emphasizes the use of the learners’ full linguistic repertoire in teaching and learning, mirroring how languages are used “together” in everyday life, whether in personal, academic or professional settings. Intercultural awareness, though historically implicit in language learning, becomes explicit and is defined in “can do” terms to reflect one’s ability to function effectively and appropriately using additional languages, a situation which is by definition intercultural.

An outgrowth of the competence-based approach to language learning is additional frameworks and tools, e.g. “FREPA: A Framework of Reference for Pluralistic Approaches to Languages and Cultures” (Council of Europe, 2012), which defines “can do” descriptors classified as knowledge, attitudes, and skills that illustrate how functioning in real-world settings blurs the line between language per se and a broader skill-set, like being observant, employing analytical thinking or one’s general attitude towards learning.

However, since AoA or API begin to sound somewhat like a “theory of everything,” it is natural that they have been met with both misunderstanding and resistance. Therefore, Section 1.4 below is devoted to illustrating and clarifying how the most current approach, to date, can be clearly and systematically concretized. A better understanding of what *can be* will be followed by addressing *how to get there*, which very much relies on the comprehensive alignment of learning, teaching and assessment (Section 2.3 below). Therefore, following the review of second language acquisition and approaches to teaching and learning, next we briefly survey how language competence can be assessed in contemporary terms and the challenges involved.

1.3 Assessing Competence in Language Learning

This report does not aim to provide an exhaustive review of language testing and assessment. However, as assessment is integral to all language teaching and learning paradigms, it is vital to address contemporary understandings in this area and the expertise involved – also known as *Language Assessment Literacy* (LAL). The goal here is to outline key principles in the field and their implications within the language policy management framework discussed below.

1.3.1 Language Testing and Assessment: The Field

Language testing and assessment being recognized as a discipline can be marked by Robert Lado's seminal 1961 publication, "Language Testing: The Construction and Use of Foreign Language Tests." This field integrates theory and practice from applied linguistics, psychometrics, and educational measurement. It plays a crucial role in curriculum development and the formation of language education policies (Spolsky, 2017). Language assessment is used for monitoring and diagnosing learning progress, for admission purposes, for placement within language programs, and for certification. The evolving nature of language testing follows current developments in educational measurement, among them the conceptualization of *assessment* as an overarching umbrella term which incorporates tests as well as all the instruments intended to evaluate and indicate language achievement and proficiency for different purposes. Alongside generic educational measurement properties, language assessment has established unique features that are akin to language acquisition constructs and pedagogies. Among them are specific key language-oriented considerations referring, for example, to the complex process of assessing language production, to the role of culture in language assessment, and to dilemmas concerning assessment of content-based instruction.

The research produced is published in domain-specific professional journals (e.g., *Language Testing*, *Language Assessment Quarterly*), and presented at specialized conferences, the most notable being the annual Language Testing Research Colloquium (LTRC). The international language testing community interacts and collaborates within the framework of an international language testing association (ILTA) and regional organizations provide criteria for professional quality and expertise (e.g., ALTE's Q-Mark distinction). One of the notable artefacts of this community is the ILTA Code of Ethics for Language Testers, introduced in 2000 and revised in 2018, which serves as a benchmark for ethical behavior and guides the professional conduct of the community vis-a-vis a broad range of consumers, from students and test-takers to governmental and commercial agencies.²

While in the past, the field focused almost exclusively on external large-scale language tests and researched their psychometric qualities, the last two decades have seen a gradual shift

² The code was translated into several languages, including [Hebrew](#).

(synchronized with educational assessment) towards acknowledging the importance of *classroom-based assessment* (Davison & Leung, 2009). This involves recognition of the value of *formative assessment* conducted by practitioners intended to track and promote learning (*Assessment for Learning*), compared with *summative assessment* (*Assessment of Learning*), often performed by external bodies. Assessment for learning is aligned with ongoing teaching to enable the provision of relevant feedback, accentuating the language teachers' partnership in all assessment endeavors, internal and external (Xerri & Vella Briffa, 2018). Clear assessment designs facilitate transparent action whereby all parties involved in the assessment process are aware of the objectives and can conduct assessment to improve learning. The established common discourse enhances understandings as to what language assessors in different functions need to know, from teachers to professional testers, hence the introduction of the term "Language Assessment Literacy" (Inbar-Lourie, 2008a; 2013; Taylor, 2009; 2013).

1.3.2 Reforming Language Assessment

Contemporary language testing/assessment has gradually progressed from a narrow "Testing Culture" perspective to an "Assessment Culture" orientation (Inbar-Lourie, 2008b), acknowledging that tests have their limitations and cannot provide sufficient information as to where learners are situated in their language acquisition process. This shift has led to the employment of assessment tools that reflect what Shohamy and Inbar-Lourie called a "multiplism perspective" (2004), opening the assessment arena to different perspectives and endless language-use possibilities, such as projects, presentations, exhibitions and personal reflections, attuned to the notions of the learner-centered curriculum (Nunan, 1986). These *performance tasks* require multi-stage planning and strategic competencies and allow learners to use their linguistic and personal resources to come up with the solution that fits them best (Shohamy & Inbar, 2006). A noteworthy performance task is the *portfolio* used for monitoring and showcasing on-going language acquisition progress. The portfolio proliferated widely partially due to its adoption as a means for assessing the CEFR "can-do"s, its essence encapsulated in Little's (2009): "The European Language Portfolio: Where pedagogy and assessment meet."

Hence, the efforts to align language assessment with classroom pedagogies have led to significant reforms, transitioning from standardized assessments to personalized and multifaceted measures. The foundations for this evolving approach can be summarized as such (e.g., Shohamy & Inbar-Lourie, 2006; Fulcher & Davidson, 2007; Rea-Dickins, 2008; Tsagari et al., 2018; Purpura, 2021):

- **Formative Feedback:** Prioritizes ongoing feedback for learners and instructors, integrating classroom-based assessment (*assessment for learning*) with external evaluations (*assessment of learning*).

- **Fusion with Teaching:** Aligns assessment with teaching and learning processes, sometimes merging them entirely, as exemplified in *dynamic assessment* (Poehner, 2008).
- **Focus on Meaning:** Shifts emphasis from language structures to meaning-making, integrating content-based approaches.
- **Real-Life Relevance:** Incorporates assessments that reference all language skills in real-world contexts.
- **Integrated and Multimodal Items:** Moves away from discrete-point formats (single correct answers) to integrated, multimodal tasks.
- **Process-Oriented Assessment:** Emphasizes the evaluation of open-ended samples and the composition process, rather than just final products.
- **Fairness and Personalization:** Ensures assessment is unbiased, equitable, and tailored to individual needs.
- **Criterion-Referenced Focus:** Advocates for criterion-referenced measures tied to curriculum specifications rather than norm-referenced comparisons, using students' current achievement levels as benchmarks for progression.
- **Variety in Assessment Tools:** Encourages the use of both closed, pre-scripted tests and diverse, informal tasks.
- **Differentiated Formats:** Promotes flexible assessment designs that cater to individual preferences and needs.
- **Self and Peer Assessment:** Recognizes the pivotal role of learners in evaluating their progress through self and peer-assessment practices.

The move from standardized testing to open tasks mandated a new vision, not only in assessment formats but also in terms of the nature of the *psychometric measures* used to indicate the quality of language tests, primarily validity and reliability. The next section commences with a review of these concepts, followed by alternative quality criteria, harmonious with open, qualitative rather than quantitative assessment tools.

1.3.3 Determining Assessment Quality

Validity

Assessment measures form the representation and operationalization of language assessment constructs. In comprehensive language frameworks like the CEFR, teaching and assessment objectives are aligned, based on shared value systems for all program components. This alignment is reflected in the extent to which the assessment tool measures what it purports to assess, i.e. whether it is valid. Validity encompasses various traits, including:

- **Construct Validity:** Evaluates whether an assessment adheres to current theories of the construct being measured. For instance, an action-oriented oral assessment would achieve high construct validity if it involved authentic, multimodal tasks to achieve collaborative goals (McNamara & Roever, 2006).

- **Content Validity:** Ensures that the assessment tool represents the targeted content, as outlined in curricular standards. For classroom teaching, content validity is achieved when the tool aligns with the learning objectives set by the teacher.
- **Face Validity:** Reflects whether the assessment resembles the genre and procedures it is designed to measure. For example, a writing task should reflect an actual genre of text sent to a specific addressee for a particular purpose.
- **Predictive Validity:** Determines whether an assessment predicts future performance in relevant contexts.
- **Concurrent Validity:** Compares assessment results with other tools intended to measure the same skills.

Following Messick (1996), an additional trait was introduced and has become pivotal in assessment design, **Consequential Validity**. This refers to analyzing both the intended benefits and unintended consequences of a test. Specifically, it refers to the concept of **washback** — how tests largely determine what learners learn and what teachers teach (Cheng, 2008). The traditional concept of “Test Washback” (Alderson & Wall, 1993), assumes that (a) there is a high-stakes usually standardized test of some kind determined by a centralized authority, and (b) that unless teachers and test-takers align their curriculum and learning with this uniform test, they will not succeed in reaching their intended objectives (i.e., acceptance to a program, being awarded citizenship, certification or placement in a language education course). The negative notion attached to test washback stems from the potentially harmful power embedded in this mechanism (Shohamy, 2001), for example in decision-making processes which determine future educational and vocational prospects, or existential decisions as in the case of tests acting as gatekeepers for migrants arriving in a new country expected to master the local language (Kunnan, 2012).

It is highly common for learners in any given context to ask “is this for the test?” or for teachers to state that “yes, of course speaking practice is important, but I can’t devote much time to this, as the students must be ready for the test”. If the test does not contain an interactive speaking section, speaking will not form part of teaching and learning. This phenomenon, termed **negative washback**, is perfectly natural and does not reflect badly on teachers. It means that if decision-makers agree that spoken interaction, for example, is an essential outcome of education systems, this must be tested, especially in high-stakes nationwide testing – in the case of Hebrew for Arabic speakers in Israel – the Hebrew as L2 *Bagrut* exams, the Hebrew proficiency test for academia (*Yael*, currently planned to be revised entirely), or a Hebrew test for the workforce, which does not yet exist as such. By changing the test to include the components deemed vital for competent interaction, all teaching and learning efforts begin to shift accordingly, referred to as “positive washback” (or ‘backwash’). Green (2013), for example, highlights how test developers can design assessments to encourage **positive washback** – meaning tests that promote effective teaching and meaningful learning. Thus, high-stakes testing, while certainly not the true purpose of learning, can be harnessed to drive large-scale reforms.

In light of the above, one of the ways of determining test validity is by using The Validity Argument, a process utilized by Chapelle et al. (2007), for example, to validate the new version of the Test of English as a Foreign Language (TOEFL). The suggested process makes claims about the test robustness in accordance with current theory operationalized as warrants, that are either substantiated or refuted through research. While widely applied to large-scale testing, this methodology can also inform classroom assessment practices. Implementation of the validity argument is evident in numerous research papers, see for example Kunnan (2018), who employs it to ensure equity and fairness in the language assessment process.

Reliability

Reliability measures the consistency of assessment scores, ensuring their accuracy and dependability. This concept accounts for potential sources of error, such as:

- **Rater Differences:** Variations in subjective scoring, known as inter-rater or intra-rater reliability
- **Test-retest Reliability:** Stability of scores across different administrations
- **Internal Consistency:** Alignment of test items in measuring the same trait

Closed-item formats (e.g., multiple-choice questions) are considered highly reliable due to minimal room for subjective interpretation, while open-ended tasks may invite greater variability, as they are assessed according to given criteria and descriptors in holistic or analytic scales and are more dependent on individual raters' judgment.

The Validity-Reliability Tension

The mutual relationship between the two concepts surveyed – validity and reliability – may cause tension in the various stages of planning, preparing, administering and designing language assessment procedures. A test **may be valid** (it tests what it set out to test) **but not reliable**. On the other hand, **it may be reliable** (consistent score) **but not valid**, i.e. the score is reliable, but the contents of the test do not reflect the proclaimed objectives, as the construct may be underrepresented, biased, and/or reflect confusion as to test purpose and the interpretation of results. The first scenario (high validity low reliability) is more common to open qualitative analysis of multi-answers performance tasks, while the second (high reliability low validity) is generally more typical of standardized uniform high-stakes assessment. In terms of large assessment entities or agencies, there is often a tendency to voice preference for the “objective” test as it exhibits psychometric properties and allows for score representation in the form of norm-referenced reports. This assessment format will tend to reject open-ended tasks on the basis of their low reliability as measured by psychometric indices, despite highly acclaimed validity. In both cases, professionals should exercise caution and utilize expertise to determine priorities based on the purpose of the assessment act, and find ways to increase both measures, rather than automatically reject the assessment tool on either account.

Taking a wider perspective, similar dilemmas have arisen with the advent of qualitative research paradigms and the mismatch with traditional psychometric measures. Qualitative research discourse has set the following criteria for ensuring rigorous research: trustworthiness; transparency; reflexivity; thick description and ethical considerations (Welch, 2018). Adherence to these guidelines is echoed in the language assessment research. Fulcher (2017) refers to the challenges of using scales and descriptors to judge quality performance and increase agreement amongst raters. This is especially relevant to assessing language production.

To sum up, the change in the assessment paradigm requires a parallel change in determining the qualities of assessment measures. Discrete language items on a language test may ensure reliable figures but may at the same time miss out on the evaluation of the required action-oriented language abilities, especially as they arise in the current era. The need to include language production and integrated tasks in the assessment tools should not be dismissed by a narrow view of test reliability. One of the means for assessing authentic interactive language use can be found in scenario-based language assessment described next.

1.3.4 Scenario-based Assessment

The assessment of complex, integrated competencies has necessitated the introduction of a comprehensive assessment tool which would encompass competency-based language use, for the purpose of learning, teaching and assessment. Task-based teaching already introduced the idea of performance tasks as viable assessment measures, where task completion is judged according to task-relevant criteria and reflects the learners' abilities. In acknowledging the evolutionary path from task to scenario-based assessment, Purpura (2021) notes that unidimensional decontextualized tasks are insufficient indicators which do not underscore the complexities of measuring real life proficiency. Scenario teaching and assessment are thus offered as a suitable integrated teaching and assessment methodology. Purpura describes it in the following manner:

A description of a coherent set of naturally occurring, imaginary scenes in a scenario narrative in which a test-taker, interacting with simulated peers online, works collaboratively to bring the overarching scenario goal to a performative resolution. Given that scenarios are surrogates for real-life situations, they are used to create a context that requires examinees to use all the resources at their disposal (e.g., mental, social, linguistic, affective) to work through a carefully sequenced set of tasks to achieve the desired goal. Scenarios are naturally flexible in that they can be engineered to present straightforward scripts with few complications or surprising elements. Conversely, they can be engineered to present storylines with unexpected turns such as novel insights, shifts in values or perspectives, feedback, and so forth. (Purpura, 2021, p. 74)

Scenario-based tasks are a defining feature of tests which adhere to the AoA, whether driven by CEFR-level descriptors or other frameworks like ACTFL. They include tests like TestDaf, the new version of TOEFL IB, DELF, CLES and Pipplet. All such tests follow an integrative, multimodal, scenario-based approach, aligned with AoA principles and orientations. The assessment teams comprise experts in language teaching as well as in language testing, and language teachers are always included. To be clear, it is the norm to assess spoken production and interaction, whether in person or online, and local claims that such efforts are too costly or not possible in terms of psychometric reliability should be challenged if Arabic speakers are to learn to communicate in Hebrew. In the following section we present examples of integrative AoA-driven assessment tools.

1.3.5 Illustrations of Scenario-based Assessment in-action

In keeping with the overall approach of the current report to address *mechanisms* for driving change rather than the knowledge base as such, it would be essential to focus on the necessary conditions for *implementing* AoA-driven scenario-based testing rather than on the structure and content of the test themselves. Nevertheless, to facilitate decision makers' ability to *envision* what such tests look like, or how qualitatively different they are from the current high-stakes tests in Israel, a few illustrative examples are provided to demonstrate the norm abroad.

The "how to" design, administer, assess and validate such exams is perhaps the single most important force in driving true change in the capabilities of learners, yet this cannot be covered or "handed over" in any single report. Instead, a body of expertise must be created, with clearly defined responsibilities and mandates for all parties involved (see recommendations below).

TestDaf is a scenario-based standardized test to assess the competence in German of speakers of other languages in preparation for academia. The integrative task below places the test-taker in a university seminar where the lecturer is presenting an idea, displaying data and asking the participants for their comments; the test-taker has to take in the visual information, listen to the oral response of a peer and then relate – via speaking – his or her own response to what has just transpired, in real-time, as reflected by the realistic time-frame illustrated below (30 seconds to take in the visual input, 20 seconds of hearing another student, a minute and a half to think, and speaking for a maximum of one and a half minutes in response). Such tasks are evaluated based on highly standardized marking rubrics by professional assessors, accompanied by rigorous quality assurance. AI is gradually being introduced into the rating of open-ended responses; this too should be monitored and adapted to the local context by a professional entity, guided by the pedagogical-assessment rationale.

Sprechen – Aufgabentyp 4 (Informationen abgleichen, Stellung nehmen)

In Ihrem volkswirtschaftlichen Seminar sprechen Sie über die Zukunft von selbstfahrenden Autos. Das sind Autos, die ihre Umgebung analysieren und selbstständig, d.h. ohne menschlichen Einfluss, fahren, steuern und auch parken können.

Ihr Dozent, Herr Dr. Kilian, hat eine Grafik mitgebracht und bittet die Seminarteilnehmenden um eine Stellungnahme.

Hören Sie, was ein Seminarteilnehmer dazu sagt.

Nehmen Sie Stellung zu der gehörten Aussage.

Beziehen Sie sich dabei auch auf die vorliegende Grafik.



00:30



00:20



01:30



01:30

Sample tasks for the digital TestDaF

Another well-known exam – one of the first highly integrative scenario-based tests for academia – is the French CLES, currently celebrating its 25th anniversary. The CLES tests CEFR-aligned competence for academia in ten languages. A typical B2 test is designed as follows. Note the holistic and synergetic aspects of this test, where all steps are interrelated and cross-modal, so that the learner is asked for example to synergize text, audio and video into written communication with a clear purpose within the given scenario:

Presentation of the B2 test

Test duration: 3 hours

Test context: A realistic-type situation based on a general theme. Documents identify an issue that will lead to a negotiating situation

Certified competence: Interact and negotiate in everyday life and in a professional context.

Test 1: Listening comprehension (30 minutes) :

- 2 or 3 audio and/or video documents lasting approximately 5 minutes
- 3 listenings for each document

Test 2: Reading comprehension and written expression (2 hours and 15 minutes) :

- Texts (approximately 5 pages)
- Write a 300-word summary based on the documents (texts, audios, videos)

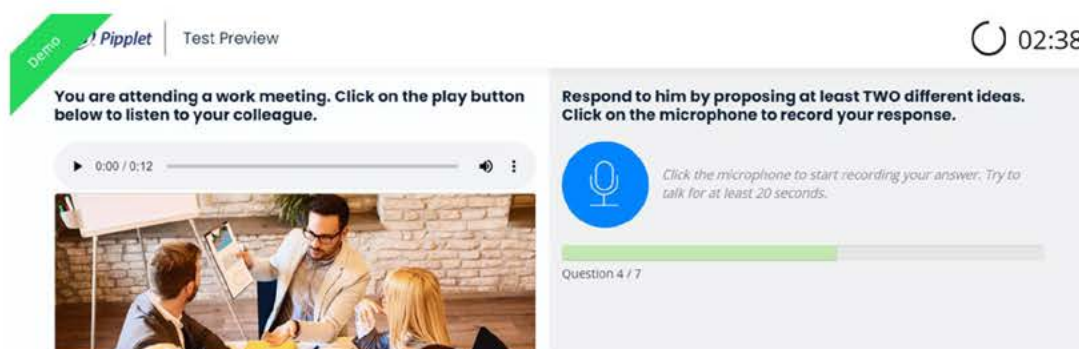
Test 3: Oral expression (10 minutes) :

- In pairs, play an assigned role in a negotiation situation and reach an agreed decision

Information on CLES tests

It is also important to highlight standardized scenario-based language testing for the workforce. As suggested in the findings and recommendations below, a significant aspect of market needs-analysis and modular testing is distinguishing between “can do” profiles for different future prospects. Higher education is not the only route.

Pipplet, for example, a French-based company that joined forces with ETS (one of the most well-known assessment organizations worldwide), provides online scenario-based tests in over 40 languages for any number of sectors. For example, a typical task on a test for business communication in English appears as such:



[Pipplet practice test](#)

The most striking feature of scenario-based testing is perhaps that there is no one answer; in fact, what is being tested is not knowledge but application. Upon hearing authentic input, assessment that mirrors real life does not focus on discrete comprehension, where one simply repeats back given information, but on this information serving as input which results in further action. Furthermore, the *type* of information needed in the situation is defined but not its content: provide two *reasons*, two *solutions*, two *challenges* – the content comes from the learners synergizing input, often from numerous sources, with their own perspectives and is a mode of actual self-expression – the desired outcome of action-oriented pedagogy and assessment. This does not mean that everything goes; responses are rated based on standardized rubrics that assess whether the unique content expressed by the testee reflects an understanding of the situation and the input, whether it is socially appropriate in context, well structured, and so forth.

Such exams are the norm abroad while standardized testing in Israel – of Hebrew, English and Arabic, whether at the high-school exit level, in preparation for higher education or in vocational training reflects norms of several decades ago. The local exams heavily rely on reading comprehension questions, mostly testing discrete understanding of specific information, on testing vocabulary or structures, and writing usually entails writing a fixed number of lines on a given topic not representing a real-world genre of expression, with no particular target audience in mind. Listening comprehension is considered a fairly new component in some local tests, such as NITE’s pre-academic testing of Hebrew and English, and even when present, is geared toward testing understanding of specific information; speaking is largely viewed as untestable, especially oral interaction. See, for example, an

excerpt from the YAEL Hebrew exam for academia that illustrates the testing of discrete vocabulary items in an outdated manner:

השלמת משפטים

בכל אחד מן המשפטים הבאים חסרה מילה או יותר. עליכם לבחור מתוך ארבע התשובות המוצעות את התשובה שתשלים את המשפט באופן **הטוב ביותר**, ולסמן את מספרה במקום המתאים בגיליון התשובות.

1. כאשר הם משחקים בחוץ, הם _____ לי לישון.

(1) היו מפריעים
(2) הפריעו
(3) יפריעו
(4) מפריעים

2. הוא מדבר הרבה _____ אחיו.

(1) בהשוואה ל-
(2) חוץ מ-
(3) מלבד
(4) ביחסים ל-

3. הכלב הזה נולד עם שני לבבות, אבל _____ אחד אינו פועל.

(1) לבנה
(2) לב
(3) לבבי
(4) לבו

[Practice Hebrew Knowledge Test \(YAEL\)](#), National Institute for Testing & Evaluation

While the Ministry of Education is working towards testing spoken production, the new exam currently being introduced is designed to allow for preparing speaking about a small set of pre-published topics, which all parties involved recognize largely relies on memorizing a monologue rather than spontaneously speaking, for example:

משרד החינוך
המזכירות הפדגוגית | אגף אי שפות
הפיקוח על הוראת העברית בבתי ספר ערביים

כ"ז באייר תשפ"ג
18 במאי 2023

רשימת נושאים לשאלון 4386 (עברית דבורה) - חומרי חורף וקיץ תשפ"ד

הנושאים ישמשו עבור הפרק הראשון והפרק השני במבחן התפעולי שיתקיים במועדי **חורף וקיץ תשפ"ד**.

פרק ראשון - היכרות

רשימת נושאים

1. ספר מונוגרף שקראתם או סרט או סדרה שמוצא חן בעיניכם.
2. המקום שבו אתם גרים (החדר שלכם, הבית שלכם, השכונה שלכם, הכפר שלכם, העיר שלכם).
3. חווית שחוויתם בחתונה, בתגים או בכל אירוע משמחתי אחר.
4. הרגלים והעדפות במאכלים שאתם אוכלים.
5. יום בחייתכם שהשפיע עליכם.

פרק שני – הצגת נושא

רשימת נושאים

1. מעורבות הורים בחיי ילדיהם במשטחה ובבית הספר: חסרונות ויתרונות.
2. אנחנו ובעלי חיים: גידול בעלי חיים בבית, טיפול וריכוז באמצעות בעלי חיים, בעלי חיים בשירות המשטרה וארגוני הצלה.
3. נימוסים ודרכי התנהגות מקובלות בחברה הערבית או הדרוזית.
4. החיים בעידן הבינה המלאכותית (בתחום החינוך, שוק העבודה או האומנות).
5. תקנון בית ספרי: כללי התנהגות בבית הספר.

הערה:

- הנושאים מנוסחים בלשון רבים ומכוונים לתלמידים ולתלמידות כאחד.

[Bagrut Exams – Hebrew in the Arab and Bedouin societies](#), Ministry of Education

The new ALDA test (2025) introduced by RAMA (The National Authority for Measurement and Assessment in Education) for testing Hebrew among Arabic speakers in Grade 6 is also designed like tests common to the early 1990s – along the lines described above – despite being presented as aligned with the CEFR. What is also concerning is how the assessment criteria on this and other local tests are perceived and defined. It is important to note that *how tests are marked* is actually a large part of the positive or negative washback effect they produce. A test that requires writing, even if it does not meet current standards, can be graded to assign most of the weight to the content, argumentation, relevance etc. and by doing so encourage a certain level of self-expression. Local tests in Israel, however, tend to still assign most of the weight to linguistic elements like grammatical accuracy and spelling, largely disregarding the content. The negative washback is that teachers and learners are incentivized to focus primarily on language elements rather than on developing ideas, rhetoric, style, genre and context appropriateness, and so forth. For example, on the [marking scheme for the English Bagrut](#) following the 2020 curriculum reform, which was intended to align with the CEFR, of 40 points awarded for writing, only 8 points are awarded for the actual content and even these partially address structure and cohesive devices and not the essence of the ideas expressed.

1.4 The Action-oriented vs. the Communicative Approach

The transition from the *Communicative Approach* to the *Action-oriented Approach* in language learning has been advocated for over two decades by a number of language learning teaching and assessment frameworks, most notably the CEFR. However, the transition has not been smooth, is still in progress and at times has occurred in-name-only in various world regions (Harsch, 2024). In describing the move from the communicative approach to the action-oriented approach which underlies the Council of Europe language

referenced framework, the CEFR, North (2022), one of the founders of the framework, notes misunderstandings as to the differences between the CEFR, or Action-oriented Approach, and the Communicative Approach, especially in the English-speaking world, where the communicative approach was conceptualized:

The CEFR was generally interpreted as a tool to help give rigor to curricula for the communicative approach through its ‘can do’ descriptors. The concept of the social agent – the core of the action-oriented approach – received little or no echo in the professional literature written in English. (North, 2022, p. 3)

Though both the communicative and action-oriented approaches refer to communicative language use, in AoA the teaching and learning process is driven by action in the curriculum and in class enactment, and not by language components (North, 2022). The major traits of the approach (as defined by the CEFR expert group) are Action-oriented, Plurilingual and Intercultural (API). These have major implications in terms of teaching, learning and assessment methods employed, and the language use of teachers and students alike in the multilingual, intercultural classroom. Social agency is not a buzz word – it is the essence, for example, of minority learners mastering use of the dominant language in order to be heard and act as active members of society, using the dominant language to communicate their needs, ideas, perspectives and to contribute at the personal, social, academic and professional levels.

Establishing the difference between the communicative approach and AoA can be illustrated by an analysis of the communicative language concepts presented by Canale & Swain (1980) quoted above (Section 1.2), but with reference to AoA, showing how notions introduced in the communicative approach have paved the way for AoA, but have also evolved. Looking at the first tenet, learning by doing is not restricted to a set of pre-constructed **grammatical competence** of rules studied in a hierarchical structured manner in textbooks and other learning materials. The structures and lexicon required for carrying out the action will be gained as authentically needed with the learner taking an active part in retrieving the information via available resources, including collaborative interaction with the other members of the group, striving to solve the problem at hand. This requires **discourse competence** but in the sense of looking at the entire situation to create the scenario which takes into consideration, among other things, sociocultural norms, with a strong emphasis on intercultural competence; the descriptive “can do”s specify the language competencies, the input and output activities, engagement with others and cognitive processing through language (“*linguaging*”). The **strategic competence** initially introduced as part of communicative competence has been expanded and made more central to include mediation strategies within and across languages, referring to the plurilingual abilities of individuals interacting in an authentic action-oriented communication act and placing strategy “can do” outcomes at the heart of the CEFR.

Yet as things stand in Israel today, one of the main obstacles to meaningful and effective adoption of the AoA, embodied in the CEFR, is the widely-held position: *“But that’s what we do already”* – meaning that the CEFR is often perceived as just another way of packaging the communicative approach of the 1990s without recognizing that, in some respects, the Action-oriented Approach and the Communicative Approach, or remnants of earlier traditions, are even contradictory. While one could argue that the situation in English as L2 education in Israel is quite similar overall to that found for Hebrew as L2, with Arabic as L1 and L2 certainly lagging behind, the comparison below focuses on the current approach to Hebrew as L2 in Israel, in keeping with the primary focus of stakeholders today:

	The norms in Israel to date in Hebrew as L2 Education largely a communicative approach, influenced by earlier traditions	The Action-oriented Approach as formalized by the CEFR
The object of learning	Knowing the target language	Learning how to function in the world with other people via languages
The fundamentals of language	Literacy perceived as the gateway to learning the language	Interpersonal oral interaction, with literacy perceived as a later historical and developmental phase
Use of Language	Language elements are learned in order to later actively use the language.	Using the language from day one as a condition for learning; internalizing and adjusting via use, not memorization
Modes of communication	Reading, writing, speaking, listening (as discrete skills, quarters of a pie)	Reception, production, interaction, mediation (zooming out from passive to active, in real-time)
The “atom” of communication	Words	Speech acts (e.g., to offer, present, persuade, recommend)
The organizing principle	A language-element spiral of progression (vocabulary and structures)	A “Can do” spiral progression of competences
Curriculum planning	Begins from A and leads to as far as the learners are perceived as capable of progressing from the basics onwards.	From Z to A: what one will need to be able to do in the future is reverse-engineered (backward design) to sow the “can do” seeds from the start.
The sequence of learning language elements	Language elements are introduced by perceived level of complexity to construct a taxonomy of the language; frequency of use by speakers is often not a key factor.	The language elements needed are derived from the “can do”s defined per level – the elements actually used when people perform these communicative acts in everyday life.
Authenticity	Input and exercises are structured around the language spiral to	Learning is centered around opportunities to function in real-

	introduce language elements in context. This often results in artificial-sounding texts.	world scenarios relevant to the learners' goals.
Multilingualism	Languages are entirely separate, competing for resources and perceived as a zero-sum game. Home language devalued; perceived as linguistic interference	Plurilingualism is directly linked to "can do" learner profiles; linguistic awareness and learning & communication strategies are assets.
The desired product	Correct responses to discrete comprehension questions; production of language-use samples (e.g., writing a 300-word essay on a given topic), accurate use of language elements in a set context.	Artefacts produced by learners that serve a real-world function in their context; each learner's artefact is unique.
Assessment	Testing of comprehension and use of language elements in discrete contexts (using a word in a sentence); testing of each of the four skills (reading, writing, listening, speaking) on its own perceived as desirable; in reality, primarily reading comprehension accompanied by written language production samples. Listening, when tested, is limited to micro-comprehension; speech is often viewed as too resource-intensive to test or largely based on preparation.	Directly testing what learners "can do" using the language, in relevant and plausible scenarios; correlates with "can do" objectives of level, often in multi-modal format (e.g., synergizing oral and written input to produce a spoken response).
Marking schemes	Prioritize form over content, with much attention to grammatical accuracy and spelling	Prioritize quality, effectiveness and appropriateness of interpersonal communication
Feedback	Teacher-centered; focus on language accuracy	Largely built-in; engagement with others provides indication (e.g., being understood, transaction completed, proposal accepted)
Proficiency	Knowledge of language elements; native speaker idealized; native-speaker teachers preferred	Assessed as capability, including for L1; native speaker not the ideal; performance-based.
Autonomous learning & strategies	Not emphasized; viewed as add-ons	Learning how to learn languages and investigating and characterizing features of the language and culture are integral to "can do" learning objectives.

Agency	Not addressed and implicitly discouraged by frontal teaching and seeking the correct/intended answer.	Using languages involves making choices and dealing with conditions and constraints to achieve individual goals. Self-direction is key.
Intercultural communication	Anecdotal; added value	Inherent to learning additional languages; formalized as “can do”s
Approach to teaching and learning	The language must be delivered from teacher to learner; learner self-study, trial and error, and hypothesizing are not valued or are perceived as risky.	Language cannot actually be taught but must be actively learned, driven by real need; teacher viewed as facilitator of learning.
The learning environment	Teacher-centered, textbook based; exposure and affordances perceived as enrichment; the need to communicate does not play a key role.	Based on authentic exposure, real need, and affordances – meaningful opportunities to use the language with others, also outside of the classroom.
Responsibility & accountability	Responsibility is placed on the teachers rather than learners; teachers are also not part of the planning process and are perceived as needing “ready-made” curriculum to deliver.	Responsibility is transferred to learners; planning and carrying out personal goals; self-monitoring tools; teachers are trained and trusted to work with frameworks.
Localization & directionality	Selectively choosing elements or terminology from standards rather than adopting an approach; referred to as localizing the standard	Localizing content to meet framework standards (e.g. relevant local scenario to achieve a standardized “can do”)
Bird’s-eye view	Fragmented approach to teaching, learning & assessment; discrete interventions; in Israel – lacks national strategic plan	Constructive alignment: curriculum, assessment & instruction methodology must be developed, aligned and changed in tandem. Requires national/regional standards and strategic planning

In light of the above comparison, the following description of the Action-oriented Approach from the Council of Europe website – and its significance – can be better understood. The next step is to demystify the term “CEFR” and understand its relation to the Action-oriented Approach:

The action-oriented approach is rooted in a constructivist paradigm and takes task-based learning to a level where the class and the outside world are integrated in genuine communicative practices. In addition, the approach emphasizes learner agency. The action-oriented approach promotes the organization of learning through realistic, unifying scenarios, which span several lessons and lead up to a final collaborative task/project. Action-oriented scenarios are usually developed through steps which involve communicative activities of reception, production, interaction, and the

mediation of concepts and/or communication, inspired by CEFR descriptors. The final phase of the scenario is the collaborative production of an artefact or performance. Learners decide how to accomplish the task/project; teachers provide language input, resources, and support to class, group or individuals as required. There is a focus on autonomy and authenticity of materials, topics and practices. Learners may use sources in various languages and work in a plurilingual way. Self-assessment of results with selected descriptors is quite common. ([Council of Europe, CEFR, Key concepts](#))

1.5 The CEFR: Formalizing the Action-oriented Approach

The CEFR was developed by the Council of Europe – a major human rights organization, not to be confused with the European Union – to serve as a joint basis for teaching, learning and assessment, beyond languages. It was first published in 2001 as a continuation of the Council of Europe’s work in language education during the 1970s and 1980s.

Because the Council of Europe and the CEFR authors view languages, the environment and learner needs as ever-evolving, work on updating and expanding the CEFR is continuous and in 2020 the CEFR Companion Volume was released (CEFR-CV, 2020), with special emphasis on mediation, online interaction, and more. Having been adopted by dozens of countries, for every level of formal and informal education, it has become the most influential framework in the field to date:

As well as being used as a reference tool by almost all member states of the Council of Europe and the European Union, the CEFR has also had – and continues to have – considerable influence beyond Europe. In fact, the CEFR is being used not only to provide transparency and clear reference points for assessment purposes but also, increasingly, to inform curriculum reform and pedagogy. (CEFR, 2020, p. 27)

The CEFR is not synonymous with the Action-oriented Approach. AoA is a pedagogical approach and the CEFR is a tool for designing and implementing this approach:

Fundamentally, the CEFR is a tool to assist the planning of curricula, courses and examinations by working backwards from what the users/learners need to be able to do in the language. The methodological message of the CEFR is that language learning should be directed towards enabling learners to act in real-life situations, expressing themselves and accomplishing tasks of different natures. Thus, the criterion suggested for assessment is communicative ability in real life, in relation to a continuum of ability (Levels A1-C2). This is not educationally neutral. It implies that the teaching and learning process is driven by action, that it is action oriented. It also clearly suggests planning backwards from learners’ real-life communicative needs, with consequent alignment between curriculum, teaching and assessment. (CEFR, 2020, p. 28)

Despite its unprecedented global impact, the CEFR is not always well-understood and implementation in different contexts largely varies. There is an inherent tension between the

egalitarian approach of the CEFR – including the conscious decision not to centralize accreditation (as opposed to the ACTFL, reviewed below) and its aspiration to provide a coherent framework that should be adopted as an *overall* approach in order to produce the desired outcomes and serve as a basis for international and local mobility and mutual recognition of “can do” performance across languages and contexts.

Flexibility, therefore, should not be mistaken with an invitation to pick and choose specific elements of the framework and represent them as “CEFR.” In fact, the scientific validity of the framework stems from its integrative nature as a tool to coordinate teaching, learning & assessment, as stated in its full title.

The approach stems from decades of interdisciplinary research and practice, and the “can do” descriptors and their updated form have undergone rigorous validation:

The descriptors were developed in a cyclical process of consultation and revision with an extended group of experts. Then after development they went through a rigorous three-stage validation process both in 1994-1997 (350 teachers in Switzerland) and in 2014-2019 (1,300 teachers across Europe and beyond), with final calibration informed by Latent Trait Theory. As a result, the progression described in the 2001 descriptors has been replicated in follow-up projects and confirmed by research in second language acquisition. Overall, the two projects (1994-1997 and 2014-2019) followed a six-step procedure: (a) development; (b) validation; (c) analysis and revision; (d) consultation; (e) piloting and (f) finalisation. (CEFR Expert Group, 2023, pp. 32-33)

Recently, the CEFR Expert Group has made active efforts to reframe the AoA as **API** Education to better reflect the need to highlight the integration of the **Action-oriented** Approach with **Plurilingualism** and **Intercultural communicative competence**. They have now established the API Forum as a professional association to promote research, practice and dissemination, in parallel to the ongoing evolution of the CEFR itself under the Council of Europe.

Comprehensive and rigorous adoption of the CEFR begins with “API Literacy,” the details of which cannot be covered in the current paper. It is crucial to create local expertise that will drive all of the necessary processes towards coherent implementation. Specifically, Israel can benefit from fully adopting the CEFR as a tool for reform in order to implement API Education in its most current form. It must also prioritize not only catching up but also remaining at the forefront of API Education to avoid recurring stagnation and once again falling behind global norms (See recommendations below).

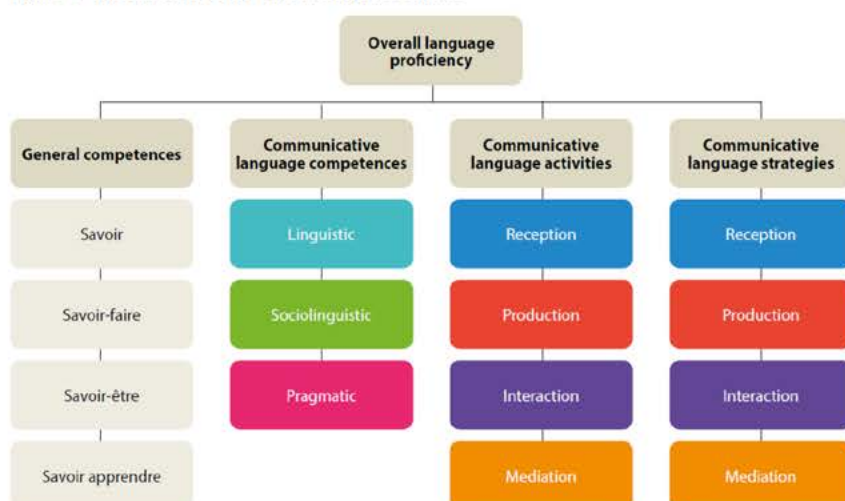
It is crucial that stakeholders understand that the CEFR is an overall approach to functioning in the world via languages; not only can languages not be isolated from one another, but effective language use cannot be decoupled from the general competencies of the individual (see the French terms in the diagram below): 1. *Knowledge* (such as general world knowledge, disciplinary knowledge or social codes); 2. *skills* (such as the ability to work in a group or to manage time or to make decisions); 3. *existential competence* (including personality traits and

attitudes such openness or willingness to take risks); and 4. *ability to learn* (which is largely self-explanatory and yet is often largely overlooked in formal education).

In other words, academic and professional trajectories are defined by communication skills in the broadest sense; mobility and employability cannot be truly impacted without addressing the individual's capabilities as a whole. One of the CEFR's strengths is that it draws upon theory and practice from many other fields. An approach to competence based on knowledge, attitudes and skills is common, for example, in medical professions or human resources.

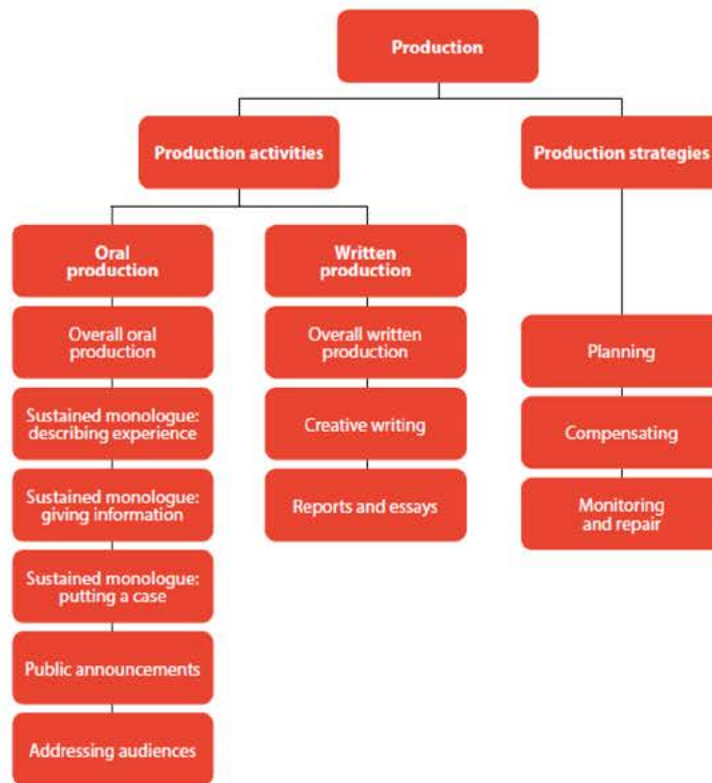
Another strength of the CEFR is that every mode of communication is described in numerous layered scales not only in terms of the communication itself but also in terms of communication *strategies*. In keeping with the proverb "Give a man a fish, and he'll eat for a day. Teach a man to fish, and he'll eat for a lifetime" – the CEFR makes explicit that the key to production, for example, is not only being able to produce X but knowing how to "compensate" for gaps in linguistic ability in real-life situations; this is therefore actively learned and tested, at every level of the CEFR (See the figures below; CEFR, 2020). At level B2, for instance – the higher end of "Independent User" – the descriptor for Oral Production, under the specific scale "Sustained monologue: putting a case," reads "Can develop an argument systematically with appropriate highlighting of significant points, and relevant supporting detail" (p. 64). In parallel, the B2 descriptor for the communication *strategy* "Compensating" reads "Can use circumlocution and paraphrase to cover gaps in vocabulary and structure" (p. 69). In other words, the curriculum and the corresponding assessment tools explicitly focus on both structuring an argument and on how to deliver an argument even in case of a linguistic gap in real-time.

Figure 1 – The structure of the CEFR descriptive scheme²⁸



(CEFR, 2020, p. 32)

Figure 12 – Production activities and strategies



(CEFR, 2020, p. 61)

2. The Conditions for Evolving Language Education

The above description broadly represents the state of knowledge, know-how and practice of language education in varied contexts outside of Israel to date. Our interest lies in probing the conditions that can promote language education in Israel as well. We begin by defining the concept of Language Policy, followed by a focus on Educational Language Policy with direct reference to the local Israeli setting. We then describe how Comprehensive Learning Systems allow for constructive alignment of the intricate processes involved in setting and implementing language policy, and end by outlining the academic terrain of Applied Linguistics which serves as the academic foundation and catalyst for developing expertise in the different facets of language education.

2.1 Language Policy

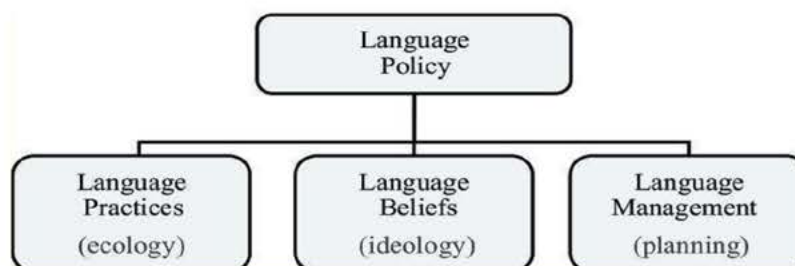
Language policy (LP), sometimes referred to as language policy and planning, emerged as a field of study in 1959 with research by Haugen on the bilingual behavior of the Norwegian language in America. The issues explored became instrumental in defining key processes in LP including language standardization and language planning, with a focus on minority and immigrant languages. Haugen's work also introduced the sociolinguistic perspective into LP research, emphasizing the role of society in shaping language use. LP has since become a vibrant and dynamic major field of research, reflecting sociopolitical and linguistic developments in global and local settings (e.g., superdiversity, multilingualism, English as a Lingua Franca, technological evolutions, intercultural language teaching and learning). However, the traditional aims of LP of status and corpus planning focused on the language rather than on its speakers. This has important significance for LP within educational institutions, as language "acquisition planning" has the most relevance for education, since it typically involves the formulation of policies that guide practice on a large scale, including the determination of which languages will be used as media for instruction (Tollefson, 2013; Wiley & García, 2016).

Language policies in the third millennium are affected by globalization, which "has altered the face of social cultural and linguistic diversity in societies all over the world" (Blommaert & Rampton, 2011, p. 1). Current local language policies face the challenges of the inherent paradox of glocalization (Robertson, 1992): on the one hand global language use, especially the role of English as the current Lingua Franca, and on the other, context-bound "superdiversity" (Vertovec, 2007). Societal multilingualism and individual plurilingualism are perceived as major linguistic capital, as they provide access to multiple resources, ensure linguistic rights and social equity (Bourdieu, 2003; Council of Europe, 2020; Edwards, 2022). LP can focus on national language priorities but also on communities, business firms and individual homes. In each case the choice to declare or adopt language preferences and routines and reject others, carries consequences, meaningful to national societies but also to individuals with an emphasis on linguistic rights. The preference, for example, of English over other languages in many countries may result in the abolishment of other languages from the

curriculum, and from public life. Phillipson (1992) has named this development “Linguistic Imperialism” warning of its impact on national priorities.

LP legislation can have practical consequences. Countries like Canada, which are bilingual by law, require all civil servants to prove proficient use in both French and English, the two official languages, and academic and media services need to be available to speakers of both languages. A local example of an LP decree is the decision to reduce the status of Arabic in Israel from an official language to a language of “special status” (National State Law, 2018), which has meaningful social and practical repercussions. In terms of academic studies, the fact that studies in all Israeli institutions (except teacher education colleges for the Arab school sector) are conducted in Hebrew (as part of the LP of the Council of Higher Education), creates a one-language situation which infringes upon the rights of Arabic speakers, and limits their ability to obtain information and participate in some of the affordances and opportunities offered – all through the Hebrew language (Abu Ghazaleh-Mahajnehm, 2009). Interestingly, the change which has occurred over the last decade is the introduction of English as Medium of Instruction in many institutions as part of internationalization and the English teaching reform introduced by the Council of Higher Education (CHE, 17.12.19).

One of the most influential third millennium models in LP is the one introduced by Spolsky in his book “Language Policy” (2004). The model presents a comprehensive framework that integrates different aspects of how language functions in society, and why and how it should be managed (see figure below). The model comprises three interrelated components: *Language Practices* relate to the ecology of language use in a community. i.e., which languages are spoken, in what contexts, and how language behaviors evolve over time. *Language Beliefs and Ideologies* refer to the attitudes, values, and assumptions that people hold about languages, which influence policy decisions, but also form social expectations about language use. The last component, *Language Management (or Planning)*, involves the focused deliberate attempts to influence language use, such as government policies, educational curricula, and legal regulations concerning language. Spolsky later expanded on the management issues (“Language Management”, 2009). This latter publication shows how language management operates at different levels – individual, family, community and national, and examines explicit efforts to control language use, including policies by governments, schools, and organizations.



Spolsky's Language Policy Model (2004)

Shohamy (2006) expanded Spolsky's model by incorporating critical perspectives on power, ideology, and implicit language policies, making the model more dynamic and socially aware. In her work she points to hidden agendas of gatekeeping mechanisms, and the social impact of language policy. Her contribution aligns with critical language policy studies, which analyze how language policies shape (and are shaped by) social and political forces.

2.2 Language Education Policy in Israel

Language education policies are subservient to decreed national language policies, and can serve as powerful mechanisms for social mobility, academic success, and workforce participation (Ricento, 2019; Spolsky, 2009). The first official language education policy was introduced in Israel in 1996 following an extensive three-year research project initiated by the Ministry of Education on the language situation in Israel. The research, documented in the book "The Languages of Israel" (Spolsky & Shohamy, 1999), yielded a proposed educational language policy published by the Ministry of Education as a special directive order (חוזר מנכ"ל, 1996). The policy sets guidelines for educational language policy in the Israeli educational system. The main directives call for establishing symmetry between the two dominant mother tongues, which were both also official languages at the time – Hebrew and Arabic. The acquisition of academic literacy skills was positioned as the main objective for speakers of each L1. Additionally, the policy states that the study of Hebrew by speakers of Arabic, and conversely Arabic by speakers of Hebrew, should be mandatory. English is recognized as the first foreign language for all students, and immigrant and foreign languages are to be maintained, acknowledging their significance for individual learners, and for Israeli society. French is awarded a special status due to previous cultural agreements. The document also advocates the study of additional international languages (e.g., Chinese, Spanish, German), with the overarching intention of creating and nurturing a multilingual educational environment for plurilingual individuals whose wide language repertoire is a valuable resource for themselves and for Israeli society at large. Specific guidelines, including budgetary and organizational specifications, were listed for carrying out the policy's decrees.

Though enthusiastically received, the policy was only partially implemented (for details see Stavans & Narkiss, 2004; Tannenbaum et al., 2022). A suggested framework for a new multilingual policy was created by a Language Policy Consortium 20 years later, introduced to the Ministry of Education in 2016. This policy suggested ways for implementing and promoting multilingualism and linguistic justice in Israeli schools, following global and local developments and needs. The document emphasized the benefits embedded in such a policy, including academic, social, and emotional gains (Tannenbaum, Shohamy & Inbar-Lourie, 2022). The policy document also called for engaging the school community in the development of the school language policy. Following the proposal, the Chief Scientist of the Ministry of Education issued a Call for research on multilingual language policy in Israel. The research, which was conducted over a three-year period, looked at different facets of language teaching in Israel and is reported in Tannenbaum and Shohamy (2023). Based on

their findings the researchers propose the adoption of a collaborative *Engaged Multilingual Language Policy* model. This model follows the themes of the language knowledge construct described above, and emphasizes guidelines for implementation along these themes emphasizing the value of multilingual education and collaboration (Tannenbaum & Shohamy, 2023, Chap. 8):

- Educational agents are perceived as policymakers for multilingual education.
- Engaging with various stakeholders
- Expanding the range of languages offered in schools and lowering the age for beginning language instruction
- Legitimizing translanguaging and beyond
- Multimodalities: Expanded concept of language
- Promoting multilingual awareness
- Promoting collaboration among language and content teachers
- Implementing multilingual assessment

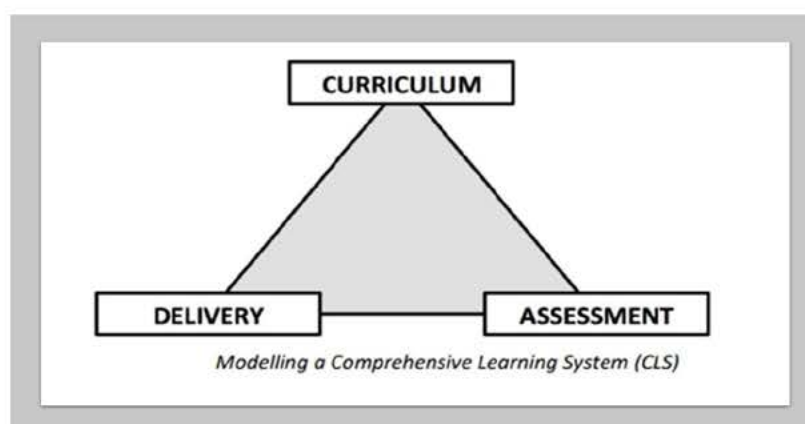
These themes interact with the CEFR principles in terms of the broad conceptualization of language, the acknowledgment of multilingual language education, the acknowledgement of the learners' linguistic background, and the multilingual educational language policy agenda. Moreover, they emphasize the active role of all stakeholders in the language learning process and the collaborations amongst them (e.g., school principals, Shohamy, 2019).

The question that arises is what infrastructure in terms of mechanisms and expertise are required in order to reach an implementation stage that is aligned with the proposed educational language policies. Looking at the existing language education frameworks, attention is drawn to (a) their aligned comprehensive structure, and (b) the academic field where the myriad components of language education expertise can be nurtured and facilitated. These are discussed in the following sections.

2.3 Comprehensive Learning Systems

A prerequisite for the implementation of a current language construct in different settings is the synchronization and constructive alignment of its different elements and collaboration across educational stages. This requires coordinated governance, planning, teaching and standardized assessments (Erickson et al., 2023). It is embodied in the notion of *Comprehensive Learning Systems* (CLS) intended to ensure the cohesiveness of the different components of the system (O'Sullivan, 2020). CLS rely on and support clear goals, structured teaching methods, and meaningful assessment to validate language proficiency outcomes. Language Frameworks, like the CEFR, are designated as referenced frameworks for learning, teaching and assessment. Like the CEFR, ACTFL, the Canadian Benchmarks, and WIDA are all organized as comprehensive systems, referenced to values and theoretical understandings represented in standards or guidelines (British Council, UKALTA, EALTA and ALTE, 2022). All

the elements in the above frameworks, including the training provided to teachers and assessors and the creation of teaching materials and assessment tools, are based on, aligned with, and validated according to these standards:



Modeling a Comprehensive Learning System (From O’Sullivan, 2020, p.4)

One of the key requirements of CLS is the need for synchronization with language teaching constructs in terms of principles, objectives and goals and systems, which determine teacher education and professional on-going training. These are elaborated on in a recent special issue edited by Michel et al., (2025), which sheds light on the significance of such collaborations.

Aligning the different components of a language education initiative introduced to address local national needs in the manner described above calls for the setting of a conceptual and implementation mechanism guided by an educational language policy. As educational language policy branches off from language policy, our point of departure is from this broader concept. However, these entities need to be guided by professional expertise in different intersecting domains of language education, theory and practice, from second language acquisition, to pedagogy, assessment and language administration, and more. The next section defines the academic terrain where such expertise can be nourished and practiced: The field of Applied Linguistics.

2.4 The Field: Applied Linguistics

Applied Linguistics is a subfield of linguistics. It is defined as a “broad interdisciplinary field of study concerned with solutions to problems, or the improvement of situations involving language and its users and uses” (Berns & Matsuda, 2006, p. 394). Research in the field focuses on the application of findings from linguistic research and concepts to practical tasks. Some of the branches of Applied Linguistics include Second Language Acquisition (SLA) (e.g., individual and societal; motivation; linguistic identity); Language Policy and Planning (e.g., national LP; local LP, family LP; linguistic rights); Language Education (e.g., language teaching

models, language curriculum design, teaching methodology, language assessment); Linguistic Landscape (language in the public space).

Applied Linguistics departments can be found in different geographical regions worldwide, most of them offering Master's and PhD degrees. The broad interconnected, interdisciplinary nature of the field of Applied Linguistics and its broad referencing, can be demonstrated in the areas of Sociolinguistics, which encompasses the relationship between language and society, and Language Policy which draws from linguistics but also from anthropology, sociology and social psychology, and intersects with different branches in applied linguistics (language education, language policy). Language policy, another sub-field of Applied Linguistics intersects with varied disciplines, for example: History, Legislation, Political Science, Social Science, Economics, Education, Psychology, Finances, Cultural and Religious studies, and Equity studies.

Due to its interdisciplinary nature, Applied Linguistic studies may be located in different departments of academic institutions depending on local circumstances. These may include the Linguistics department, Education studies, Communication and Media studies and Cognitive Science and Psychology departments. Regardless of its positioning, the importance of applied linguistics studies as a discipline which encompasses essential knowledge and expertise on language use in different domains is internationally acknowledged, but receives minor attention in the Israeli context, where studies which could serve the development of language education are spread across different departments, or reside as programs rather than departments within other academic fields. This lacuna is clearly evident when comparing the situation in Israel to other contexts. It is important to note that applied linguistics departments are essential for establishing inter-related connections between scholars in its subfields, thus stimulating holistic, integrative, research and application of educational language policy initiatives.

3. Methodology

In tandem with the literature review above, semi-structured interviews were conducted with leading international experts in the fields of language policy, management, and assessment. The research team posed the following overarching questions: (See Appendix 1 for the detailed list of questions.)

1. Given that the key stakeholders in language education in Israel have in effect decided to adopt the CEFR as the national standard for language learning, how can the CEFR be implemented in a coherent, effective and sustainable manner?
2. How are expertise, quality assurance, coordination and sustainability created and fostered in the experts' contexts?
3. What are the specific entities and mechanisms in place (or desirable) to construct, maintain, ensure and further develop up-to-date language education policies and practices?

These interviews served as a key source of insight for this report. The interviewees, a select group of accredited experts specializing in language education policy, language assessment, and multilingual education, come from diverse geographic regions and language contexts, providing a broad international perspective on multilingual education systems and practices. (See Appendix 2 for bios and key statements.)

All interviewees agreed to participate voluntarily after receiving an initial invitation by email. Each interview was conducted individually via Zoom, in English, and lasted approximately one hour. The conversations were recorded with the consent of the participants and transcribed for further analysis.

The interview data were analyzed using a thematic approach. Recurring ideas, concepts, and challenges mentioned by the interviewees were identified and organized into key themes, which form the structure of the Findings section of this report. The analysis focused on capturing common patterns while also highlighting unique perspectives and context-specific challenges relevant to the Israeli case.

In addition to the thematic analysis, the report provides a select review of relevant language bodies, institutions, and frameworks mentioned by the interviewees. These examples are used throughout the findings and their features and functions are drawn upon in the recommendations section.

4. Findings

The findings are presented in accordance with the four major aspects identified for addressing the current state of affairs and proposing coherent recommendations for a timely reform of the entire field: (1) expertise, (2) quality assurance, (3) coordination, and (4) sustainability.

4.1. Expertise

4.1.1. Expertise in employing language frameworks like the CEFR

Several experts highlighted that adopting international frameworks, such as the CEFR, requires much more than translating descriptors or assigning levels. Barry O'Sullivan, Spiros Papageorgiou and Claudia Harsch, for example, emphasized that effective use of such frameworks demands deep expertise in applied linguistics, curriculum design, up-to-date pedagogy, and language assessment. Without such expertise, frameworks are often misunderstood and misused, as in relabeling outdated content as "B2-level" without actual alignment to communicative competencies. As Barry O'Sullivan noted:

Many countries claim to adopt CEFR, but in reality, the framework is often misunderstood or misapplied. Teachers receive little training on CEFR principles, and outdated tests are retained alongside new speaking tasks, resulting in poor alignment.

Claudia Harsch added that while large-scale research and testing bodies like the TestDaF Institute have succeeded in upholding CEFR principles "the lack of consistent training for item writers and the variability in teacher preparedness across states undermine the reliability of CEFR-based assessments."

This challenge is not unique to adopting the CEFR; any framework/standard adopted must be implemented by professionals trained in conducting across-the-board local needs analysis, designing context-appropriate benchmarks that are both faithful to international standards and take the local ecology into account, deriving appropriate learning pathways via backward design, and guiding educators in meaningful and effective classroom application. The current limited number of such experts in Israel represents a significant barrier to building a coherent, research-based national language education system.

4.1.2. National academic and disciplinary infrastructure

In successful education systems, professional expertise is not left to chance. Just as medical schools systematically prepare doctors, applied linguistics serves as the academic field that produces the experts needed for language education, curriculum designers, test developers, teacher trainers, and policy advisors (McNamara, 2019). Without this foundation, it is impossible to build a coherent and research-based language education system.

This infrastructure is well-established in academia abroad. Leading universities, primarily in the USA, UK, and Europe, but also in Asia and Australia, offer BA, MA, and PhD programs in

applied linguistics. These programs form the professional pipeline for language teachers, assessment specialists, curriculum designers, and policymakers.

As Johann Fischer noted, quality language education is not only about tests but about the entire educational ecosystem: “We look not only at the certificate, and not only at the examinations, but also at the teaching program”. Claudia Harsch stressed that Germany’s TestDaF Institute became internationally recognized precisely because it linked applied linguistics research with curriculum and assessment development: “TestDaF was established as a research-based institution. Its strength comes from linking applied linguistics with practical testing and training.” Sweden took a similar path by establishing the SEMLA research school, which, as Gudrun Erickson explained, was designed to “train PhDs in multilingualism and language education,” strengthening the national capacity to develop research-based policies.

In Israel, many world-renowned researchers specialize in theoretical linguistics, developmental psychology, neuroscience, learning disabilities, language policy, language assessment and more, yet their efforts are not coordinated and synergized as an interdisciplinary structure toward providing the field with state-of-the-art guidance and know-how to address the questions such as those highlighted in this paper.

One local attempt to address this gap is the Multilingual Education track for Masters and PhD, and a Masters TESOL program in the School of Education at Tel Aviv University. The program indeed brings together experts from different branches of applied linguistics, working in tandem with teacher training and encouraging action research, and also engages in language policy research and initiatives. Such attempts should be applied on a larger scale to create a consistent professional pipeline to train experts who can lead a modern, research-based language education system.

The interviewees noted the primary role of professional language specialist organizations – that is, national and regional associations for teaching and/or assessment – in contributing to and promoting language policy agendas bottom-up, through extensive meetings and professional channels. Israel does have a number of associations in the areas of applied linguistics such as the Israeli Association for Applied Linguistics ([IAAL](#)) and the Israeli Association for Language and Society. These organizations hold annual meetings, conduct activities and share publications including an academic journal in Hebrew. However, without deep roots in mainstream academia, these organizations will not flourish and sufficiently contribute to the field. This was the case with a language testing organization, ACROLT which, following over two decades of local and international activities and a major contribution to developing language testing expertise, dissolved due to lack of infrastructure and support.

4.1.3. Autonomous institutes and organizations driving the field

While academia must lay the foundations for applied linguistics, and provide the future experts to the field, even applied-oriented departments (not prominent in higher education in Israel in general) are not designed to lead and manage the teaching, learning and assessment activity “on the ground.” Academia provides the foundations for the field, large systems like the public K-12 system deliver language education, testing bodies create tests – but where does the expertise needed to lead and coordinate the big picture lie?

Who assesses the outcomes of language education? Who determines that an update in approach and in testing is in order? Who communicates the most up-to-date research findings and best practices to veteran teachers in the field?

A recurring theme in the research involves autonomous professional entities, not directly under government or academic institutional mandate, who form and provide expertise, in dialogue with universities and decision makers. They conduct independent research, often focused on assessment as a driving force for teaching and learning, yet largely interconnected with curricula and training, creating the cohesive infrastructure required for implementing interprofessional activities.

The American Council on the Teaching of Foreign Languages (ACTFL), one of the leading entities in the field of language education in the U.S., sees its mission as endorsing “leadership and support for quality teaching and learning of languages” (ACTFL mission statement, 2021). Meg Malone, ACTFL director of assessment and research, explains:

ACTFL nurtures leadership through professional development and partnerships, preparing new leaders while involving existing experts in key decisions. ... Regularly recalibrating testers and involving third-party validation upholds unbiased standards.

These practices, coupled with teacher training and certification, advisory committees, and accessible proficiency guidelines, have made ACTFL a model for high-quality assessment systems.

Conversely, when the organizations largely responsible for carrying out language education and assessment activities are, for example, experts in testing and psychometrics yet lack professional leadership from within the field of language education, it is not surprising that the outcomes do not meet the standards as defined by the field of expertise, which is dynamic and ever-evolving, like any other discipline. As Beverly Baker noted, often these institutions are “managed by bureaucrats rather than experts in language or applied linguistics. [The center] itself doesn’t conduct much research; it functions more as an administrative body. ... Things could be quite different if national institutions were led by language professionals instead of bureaucrats, working together under a unified professional framework.”

The theme of independent institutions came across forcibly when discussing assessment issues. The gap between the international contexts described by the experts and the Israeli reality was quite extensive. Independent testing institutions, often at arm's length from government ministries, play a vital role in maintaining quality and credibility. For example, the Center for Applied Linguistics (CAL) provides the assessment tools to the WIDA Consortium – a national U.S. based consortium that assesses and supports multilingual learners across K–12 education – combining academic research, operational autonomy, and state collaboration.

In systems that have developed such structures, there are clearly defined bodies responsible for maintaining professional standards and procedures in language education and assessment. In Switzerland, for example, curriculum and assessment reforms are led by the Swiss Conference of Cantonal Ministers of Education (EDK), which brings together representatives from all regions through structured working groups and teacher training colleges.

While Switzerland operates under a federal system with cantonal autonomy, the national coordination body (EDK) oversees curriculum reforms through structured participation. All actors work in tandem according to national checklists and shared reference frameworks. As Patrick Studer explained, even final school-leaving exams are reviewed at multiple levels and are based on agreed expectations, ensuring consistency without relying on centralized enforcement. Hence, this enables decisions (such as the design of CEFR-based curricula or revisions to school-leaving exams) to be made collaboratively while preserving local flexibility.

The Certification of Language Competence in Higher Education (CLES) in France is coordinated through a national structure hosted by Grenoble University, involving scientific (COSI) and operational (COPIL) committees that oversee test development, examiner training, and quality control. For instance, every CLES exam is reviewed by a final jury to confirm fairness and alignment with CEFR levels.

Hence, the above examples reinforce the need for establishing local, specialized, independent institutions which enrich and drive language education activities on different levels and collaborate with the many stakeholders involved in language education. These institutions provide disciplinary-informed expertise which guides decision-making, for example, in designing and executing high-stakes language tests.

This need must be addressed in Israel and is part of establishing a cohesive framework. This is especially relevant considering the current move to establish coherent guidelines for language-teacher expertise, especially in the area of assessment, which results in enhanced expertise for teachers and for teacher educators as well (Bøhn & Tsagari, 2021).

4.1.4. Expertise in teacher training and continuous professional development

Clearly, teacher training is central to the successful implementation of language education reforms. Barry O’Sullivan, Claudia Harsch, and Ari Huhta each explained that without systematic, research-based, and long-term professional development programs, even well-designed curricula and assessment frameworks cannot be effectively implemented. Barry O’Sullivan pointed out that the need is not only in initial teacher education but also in sustained in-service development:

Teacher training must include CEFR literacy to support correct implementation. Otherwise, the framework is reduced to vocabulary lists or exam labels without real impact on teaching.

Claudia Harsch highlighted that, in Germany, professional development for language teachers and exam item writers is part of institutional quality assurance mechanisms: “The lack of consistent training for item writers and the variability in teacher preparedness undermine reliability.” Ari Huhta emphasized that Finland’s system invests heavily in teacher expertise through university-led language centers and continuous collaboration between researchers and practitioners: “Our system is built around developing local expertise in assessment and pedagogy. It is not about buying ready-made materials but creating capacity.”

In Israel, although the CEFR has been declaratively adopted, training towards its implementation – which begins with familiarization – is scarce. Additionally, more teacher involvement ought to be encouraged in the different phases of policy development and implementation, with the aim of utilizing and accrediting their professional expertise.

4.1.5. Equity and inclusion in language policy

Expertise in applied linguistics focuses on many of the aspects discussed thus far; however, the key to an integrated system is language policy, and this policy must address equity and inclusion. A frequent theme across interviews was the need for language systems to support all learners, especially those from minority and marginalized backgrounds. Experts stressed that policies must address not only language acquisition, but also language access, belonging, and fairness. As David Lasagabaster explained:

Language policy is not neutral—it reflects power. If a student’s home language is not supported, it sends a message that their identity doesn’t belong in school.

Theo du Plessis described how bilingual models in South Africa aim to give learners “academic literacy in both English and their home language,” even if the implementation faces barriers. Belinda Steinhuber emphasized how Austria’s language specialists work across sectors to include vocational learners and immigrant students in national reforms: “We design language supports that fit their realities—not just academic ones.”

Equity and inclusion have far-reaching consequences for language learning, teaching and assessment in the linguistically diverse Israeli reality and should be taken into consideration in every phase of the language acquisition process. Since our interest in this report lies in the acquisition of Hebrew by Arabic speakers, equity and inclusion measures must be applied with reference to the learners' mother tongue, heritage and culture, realistic needs and their unique circumstances as a minority group in the Hebrew-dominant environment.

4.1.6. Long-term national strategy as a driver of expertise development

A frequent theme across interviews was that expertise in different language education areas increases when there is national intent to provide long-term direction, clear goals, and institutional support. The provision of assessment measures is accompanied by professional development for the larger circle of stakeholders involved, allowing for on-going research and improvement. In Finland, for instance, the legally mandated National Language Proficiency Exam is maintained by the Centre for Applied Language Studies. As Ari Huhta explained:

The system was designed to create local expertise in language testing and reduce reliance on external models. With strong government support and a legally established framework, the system provides long-term stability, fosters research-driven improvements, and strengthens language assessment as a professional field.

Austria offers another example, where the Ministry of Education supports a semi-autonomous expert team within CEBS (the institution affiliated with Vocational Education and Training), led by Belinda Steinhuber, who is responsible for the language education department. This team develops national assessment frameworks, trains teachers, and promotes language learning for both academic and vocational contexts. As Steinhuber described in the interview:

We work with stakeholders from vocational schools, general education, and minority language communities. That way we can create consistent assessment frameworks that make sense across different types of learners, especially those preparing for the job market. Our aim is to create a structure where training and item development feed back into national policy, it's not one-sided.

These accounts emphasize the need for forming a national strategic plan in Israel, one which would address its particular language education needs and goals and provide blueprints for achieving them. The findings imply that it is essential to establish the expertise to lead the field and the mechanisms that will allow this expertise to indeed drive the various constituents' efforts and activities. Subsequently, this mechanism should be employed to uphold standards via independent quality assurance.

4.2. Quality Assurance

4.2.1. Accountability

Language education research emphasizes the critical role of accountability mechanisms in providing equity and fairness to all language learners. These issues surface particularly with regard to language assessment. According to Shohamy (2001), effective assessment systems are not only technical constructs but also sociopolitical instruments that must be governed transparently to retain public legitimacy. Internationally, oversight bodies such as The Association of Language Testers in Europe (ALTE) and national education agencies in countries like Germany, Finland and Spain establish structured governance systems to monitor test validity, reliability, and alignment with curricular and policy goals (Figueras, 2012; Huhta, 2023) though they may vary across different geographical regions depending on the linguistic environment and residents' preferences (see for example the diverse linguistic models in Spain, as described by Lasagabaster and Figueras). Studies have shown that language assessments benefit from external audits, multi-stakeholder boards, and alignment with recognized frameworks like the CEFR (Council of Europe, 2020). These governance models support test developers in making informed decisions and reinforce institutional accountability (Taylor, 2009). Without external review, testing bodies risk becoming isolated, leading to assessments that lack transparency or fail to reflect evolving educational standards (Davies, 2008).

The experts emphasized the need for external oversight bodies to determine whether assessments are reliable, valid, and aligned with national or international standards. For example, Germany's TestDaF Institute is accountable to a diverse governance board comprising representatives from universities, cultural institutions, and the federal education ministry. As Anastasia Drackert explained:

TestDaF is accountable to a board consisting of representatives from multiple institutions ... to oversee developments in research, test administration, and financial sustainability.

Patrick Studer offers another type of model, used for secondary school-leaving exams in his Canton in Switzerland. The tests are developed at the school level but reviewed by two external experts using shared national guidelines. "Teachers assess their own students," he noted, "and the exams are reviewed by two external experts" – a model built on professional trust and CEFR alignment, currently being refined to increase standardization and anonymity. Annick Rivens described how the French CLES certification uses trained university evaluators and a final jury review to maintain consistency. "Each CEFR item is marked as validated or not," she said, and the final jury confirms fairness and coherence. These examples demonstrate that strong quality control can be achieved through multi-level expert review and embedded oversight.

Such models provide built-in mechanisms to balance independence with transparency and relevance, and should be taken into account in designing the most effective structure for implementation in the Israeli context. In other words, examples can be gleaned from the manner in which other settings, facing significant coordination challenges, have developed internal systems to uphold quality.

4.2.2. Peer review and international quality standards

In settings with a strong assessment tradition, quality control often includes peer-based mechanisms and international benchmarks. The Association of Language Testers in Europe (ALTE), for instance, provides its Q-Mark to testing bodies that meet rigorous standards in test design, administration, and scoring.

Johann Fischer highlighted the UNlcert® system, which originated in Germany and also welcomes international participants in its peer-review mechanism and stamp of approval across university language centers. He described it as “a structured framework” that connects curriculum, assessment, and certification, emphasizing its role in fostering both consistency and quality. UNlcert® enables institutions to align language courses with CEFR levels while undergoing peer evaluation, receiving formative feedback, and maintaining academic credibility across borders:

We look not only at the certificate, and not only at the examinations, but also at the teaching program. ... We are in the process of implementing an action-oriented approach to assessment. This has a nice washback effect on the teaching. ... Voluntary audits and advisory boards offer institutions credibility and help align their practices with shared standards. ... The board can give a quality stamp on the program ... It gives credibility at an international level.

Other contexts apply similar principles through nationally organized structures rather than international associations. ACTFL in the United States, for example, exemplifies another model of quality assurance. As Meg Malone described:

ACTFL’s success comes from collaboration, rigorous quality control, and a commitment to supporting language education at all levels. Our assessments are built through iterative feedback from educators, researchers, and community members, making them reflect authentic language use. Partnerships with universities and professional organizations further strengthen research and teacher training, making ACTFL a leader in proficiency-based language learning.

In contrast to these internationally benchmarked systems, Israel currently lacks participation in such multi-national peer quality systems. That being said, quality control procedures from elsewhere are not ready-made solutions, as will be explained in detail in the

recommendations below. For example, the ALTE Q-Mark, while a very informative model, is based on shared knowledge and trust not yet established in Israel; no one quick-fix can stand alone to bridge the decades-long gap that characterizes the systems and the underlying perceptions in Israel to date.

4.2.3. Accountability and system-level quality assurance

In language education, quality control is not only about test quality; it also means checking how well the whole system functions – whether policies, curricula, and learning outcomes are aligned. Literature in education policy highlights the role of large-scale monitoring in improving equity, transparency, and system-wide performance (Looney, 2011). This type of accountability helps governments ask major questions in language management: Are our policies helping all learners? Are some groups being left behind? How are minority language speakers integrated into mainstream schooling (Spolsky, 2009)? Does the system give all learners equal chances for economic mobility (Ricento, 2006)? How might the design of language policy influence social cohesion and long-term inclusion outcomes (Tollefson & Tsui, 2018)?

Claudia Harsch described how the German IQB (Institute for Educational Quality Improvement) supports national educational monitoring by coordinating assessments and policy reviews across 16 federal states. This system helps identify regional gaps and promotes more equal learning opportunities. Similarly, in Finland, accountability is embedded in the structure of national language policy. As Ari Huhta explained, “the Ministry commissions periodic reviews and policy evaluations to guide decision-making.” These evaluations connect research, policy, and practice while paying special attention to how language learning supports immigrants’ social mobility and integration. In both cases, accountability is not limited to learner performance – it also involves reviewing whether policies support inclusion and equitable access for all language learners, especially those from minority backgrounds. Such quality control in language policy contributes to greater transparency, alignment across educational systems, and supports learner mobility (Feez & Quinn, 2017).

Israel is lacking a local, system-wide mechanism for measuring and diagnosing performance gaps between different groups and the consequences of lack of coordination of language education across the individuals’ lifespan. This is left to ad hoc studies initiated by government bodies or research institutes like the Aaron Institute for Economic Policy, who try to tap into the underlying factors and consequences but are not at the heart of language education policy by design. Without a system-level view from within the field of language education itself, quality control remains fragmented, and the impact of policy decisions on different learner groups is harder to track and can be unintentionally counterproductive.

4.2.4. Quality assurance in language teacher training and professional development

Multiple experts emphasized that quality control is essential both in the development of teacher training and in its continuous monitoring and improvement. Belinda Steinhuber, Meg Malone, and Beverly Baker all highlighted that without structured quality assurance in teacher preparation and further professional development, even the best-designed curricula and assessments may fail in practice.

Belinda Steinhuber explained that in Austria, quality control is built into teacher training through structured workshops, local coordinators, and feedback mechanisms for teachers involved in assessment and curriculum reform. However, she noted that without formal accreditation of professional development, its impact remains uneven across schools.

Meg Malone described ACTFL's approach, where teacher training is directly linked to updated standards, regular recalibration of instructors, and external validation procedures: "We include reliability checks and continuous professional learning to maintain consistency across training and certification processes."

Beverly Baker underlined that in Canada, the absence of a unified national framework for language teacher certification results in highly variable teacher preparation across provinces, creating a quality control problem at the system level.

In Israel, quality control in language teacher training and professional development is lacking systematic mechanisms. Although the Council of Higher Education (CHE) regulates the training of language teachers at teacher education colleges and universities nationwide, this system is based on initial accreditation and ad hoc review once every few years, but not necessarily even this often. Teacher education colleges training Arabic-speaking Hebrew teachers were established based on initial approval years ago (each accredited separately) and only now is an audit being conducted by CHE at the request of other stakeholders. The standards required of future Hebrew teachers are also currently being deeply revised as part of a new policy by the Council for redesigning the entire system of Hebrew for Arabic speakers pre- and in higher education. However, this process had also been initiated in response to ongoing deterioration. In other words, in Israel, audit processes, which may or may not lead to significant renewal and reform, are reactive rather than proactive since there is no systematic mechanism for proactive measures, per institution or across institutions. There is no centralized or consistently applied standard for assessing the effectiveness of teacher education for K-12. For teachers of Hebrew at the post-secondary level, whether for academic or vocational purposes – training and qualification standards are highly unregulated, resulting in major gaps in the ability to assure quality.

4.3. Coordination, Integration, and Collaborative Language Governance

4.3.1. National coordination across institutions

The need for collaboration came across strongly in the expert interviews. Collaboration takes on different shapes and forms but it reflects the cohesiveness of systems, based on shared goals, structured opportunity for dialogue and feedback. In some education systems, language policy is not the job of a single organization. Instead, it is shaped through structured collaboration between ministries, universities, and language assessment bodies – meaning there is a collaboration mechanism. These systems work together across sectors to build long-term plans, divide responsibilities, and support each other's work. For example, in Finland, the National Agency for Education sets language policy, while the Centre for Applied Language Studies at the University of Jyväskylä develops national language proficiency exams. The exam is used for immigration, employment, and citizenship, and is audited by the Association of Language Testers in Europe (ALTE). This national collaboration creates local expertise and reduces dependence on foreign models.

Canada follows a different but equally collaborative model. While provinces are responsible for education, university researchers frequently work alongside ministries to design teacher training and language certification systems. Beverly Baker emphasized how collaboration between provincial governments and universities helps bridge gaps in language policy and maintain high-quality bilingual education.

Similar coordination is visible in South Africa. Despite its dual structure of education ministries, the Council on Higher Education and the Pan South African Language Board work to align school-level and university-level language policy. As Theo du Plessis explained, even in times of political transition, these bodies created forums where dialogue could continue:

You need a place where experts from all parts of the system sit together. That is how we managed to design a [bilingual] policy that doesn't collapse in practice.

In contrast, Belgium illustrates the consequences of lacking such coordination. The country has separate ministries for its Dutch-, French-, and German-speaking regions, each with its own education policies, drawing clear linguistic borders. Bart Deygers described how this results in contradictory policies and little institutional cooperation across linguistic lines:

You can have three or four tracks, but you need one place where these tracks come together and talk to each other. Otherwise, you get policies that contradict each other and frustrate teachers.

His comments underscore the risks of fragmentation when collaboration is absent. These examples show that coordination is not always perfect, but they underline the importance of having shared structures where expertise can circulate. Whether through

formal networks like ALTE, university-led research centers, or inter-ministerial dialogue, successful systems find ways to make joint decisions and align policies despite structural or political differences.

The importance of coordination at all levels is a goal to strive for in the Israeli context. While local initiatives exist, there is no structured mechanism that connects the different institutions involved in language policy, assessment and education. The result is a fragmented system where many actors work in isolation, and where long-term planning, standardization, and mutual accountability are difficult to achieve.

4.3.2. Lack of integration undermines national and international goals

One consequence of fragmented governance is that education systems may fall short of both national and international goals. Spiros Papageorgiou explained that many countries begin with test creation before defining learning goals, leading to poor alignment between what is taught, tested, and needed for real-world success. He emphasized that “learning goals must come first, then curriculum, then testing,” warning that without this alignment, “language programs set unrealistic targets that sound good politically but don’t work in practice.”

Similarly, Neus Figueras observed that multilingual countries often adopt European standards like the CEFR but apply them inconsistently across languages or regions. “We have systems where students can get certified in one language but not another, even when they’ve had similar schooling,” she noted. This lack of integration leads to unequal access to opportunities, locally and internationally, especially for minority or regional language speakers.

4.3.3. Connected systems support learners across education stages

Another challenge that emerged clearly through several interviews is the development of the individual learner across stages of education. In well-coordinated systems, collaboration between K–12, vocational, and academic institutions helps create a shared understanding of language goals. In the United States for example, ACTFL and WIDA provide frameworks that align curriculum, teacher training, and assessment across sectors, helping students progress with consistent expectations.

In Finland, collaboration between the National Agency for Education and university research centers ensures that academic, immigration, and vocational language goals are developed together and supported through a unified system. As Barry O’Sullivan noted, “Curriculum, teacher training, and assessment must be interconnected. Any change to one component must be supported by changes to the others.” Lynda Taylor emphasized that strong systems “integrate policy and pedagogy to create a coherent learner experience, from school to university to work.”

In Israel, integration across educational stages is significantly limited; whereas for the academic track this is at least under discussion, vocational education continues to fly largely under the radar. As Shira Berliner-Poleg, director of MAHAT (entity responsible for technical education, under the Ministry of Labor) noted, Arab students face fragmented language learning as they move from school to vocational colleges and into the labor market. While colleges offer local solutions – each college offering its own Hebrew program to Arabic speakers – with one standard yet outdated level test – there is no coordinated national framework. She also expressed interest in MAHAT collaborating with other bodies to strengthen Hebrew instruction and better support Arab students as they prepare for professional integration. The fact that it is in the hand of each stakeholder to initiate coordination of their own volition is in itself an indication of a lack of systematization. Among other drawbacks, many proactive initiatives largely depend on the persona in place. When they move to another position any efforts lack continuity or follow-through since this is not built into the systems.

4.4. Sustainability

4.4.1. Economic and Political Sustainability

The long-term success of language governance depends not only on policy and pedagogy, but also on how institutions fund and manage their operations. Without stable economic foundations, even the most pedagogically sound language bodies struggle to maintain quality, invest in innovation, build expertise or respond to evolving educational needs.

As seen both in our expert interviews and in international models, institutions can function independently while still advancing national language goals. A key example is the WIDA consortium in the United States, which supports English language learners across 40 member states. WIDA operates through per-student testing fees paid by state governments, creating a model that balances financial stability with public accountability. This fee-based structure allows the organization to frequently update assessments and invest in professional development without relying entirely on annual budgets.

Similarly, ACTFL maintains financial independence by offering paid training, accreditation services, and licensing agreements, all while reinvesting in research and educator support.

The British Council combines commercial services with international development work. Barry O'Sullivan explained that "85% of [its] revenue comes from its own services," including IELTS testing and language education programs. This financial autonomy allows the Council to maintain long-term programs even when political attention shifts. It also enables innovation: "A successful language education body should be financially independent," he continued, "with revenue streams from assessment, teacher training, and consulting."

France's CLES system provides another model of financial resilience through a cost-recovery approach. As Annick Rivens explained, "Universities pay to access exams and earn credits for contributing materials." This model encourages institutional investment and long-term participation by rewarding academic contributions and maintaining pedagogical independence. Even under pressure to simplify or reduce costs, CLES has maintained its core values. "We refuse to drop oral interaction—because it's core to our pedagogical values," she added, highlighting how financial autonomy can protect educational quality.

By contrast, language bodies that rely entirely on public funding often face constraints in adapting to new demands. Spiros Papageorgiou emphasized the need for a mixed funding model that "balances affordability for learners with sustainability in test development," warning that systems which underprice their services or depend entirely on government grants may struggle to maintain quality over time.

These models show that economic sustainability is not a secondary concern; it is central to the long-term impact of language bodies. Whether through consortium-based funding, diversified services, or strategic partnerships, successful institutions invest in financial models that allow them to plan beyond election cycles and respond proactively to future needs.

Patrick Studer noted that sustainability is also political and cultural: "Sustainability comes from slow reform, not disruption. You build buy-in through participation." The Swiss model relies on deliberate, consensus-driven reform processes led by the EDK (Swiss Conference of Cantonal Ministers of Education), which includes representatives from all cantons. This federal structure allows for long-term alignment of language policy with national goals, even when specific policies are implemented regionally.

4.4.2 Proactive Renewal and Institutional Adaptability

Sustainability in language governance involves more than preserving existing structures; it demands the capacity to evolve. Institutions must be able to adapt to shifting linguistic needs, technological developments, and changing educational priorities globally. This point emerged repeatedly, where experts described how language bodies maintain long-term relevance by actively reviewing and renewing their practices, standards, and professional communities. Across the systems we studied, sustainability was not treated as a passive condition, but as a continuous process of feedback, revision, and strategic realignment. This kind of sustainability depends on having mechanisms in place – such as evaluation routines, expert boards, and update cycles – that keep systems connected to real-world needs and enable steady renewal.

Meg Malone described how ACTFL's sustainability is built on iterative reform:

We don't freeze our standards in time. We revisit them continuously, not just with experts, but with heritage learners, HR professionals, parents, and teachers. That's how

we revise our descriptors and make them usable for different communities. [Sustainability] comes from listening.

She emphasized that professional renewal includes both content and community: "We train new leaders every year. We ask: who's going to take this forward in five years? That's part of how we survive."

Annick Rivens emphasized a similar approach within the CLES system. "We revise the exams regularly," she explained, "but always based on pedagogical research and feedback from teachers and university experts." This ongoing process of revision reflects a commitment not only to test quality, but to academic engagement and responsiveness to evolving learning contexts.

Similarly, Spiros Papageorgiou explained that in sustainable systems, "you don't build a test and then move on. You keep checking if it still does what it should. You revise the descriptors. You revalidate. You change it when the needs change. That's how systems last." This approach links sustainability with pedagogical alignment and learner needs: "Adaptation is not just technical. It's about staying close to what students need in real life, and not assuming the world will stay the same."

Patrick Studer described how this is reflected in Swiss practice as well: "We constantly refine the school-leaving exams. We're adding more standardization and anonymity, but always building on teacher expertise and curricular alignment." This illustrates how quality reform can proceed incrementally while retaining local trust and professional discretion.

These insights reflect a broader institutional culture of learning and adjustment. Language bodies that invest in ongoing research, stakeholder engagement, training experts and transparent revision processes are better equipped to respond to change and to deal with it. In contrast, systems that lack such mechanisms risk stagnation or loss of relevance, especially in multilingual and fast-evolving societies.

4.5. Mapping Global Language Education Bodies: Structures & Standards

As part of our interviews with international experts, several language institutions and mechanisms were described, highlighting their mandates, structures, histories, and key activities. Below, we present profiles of select organizations that exemplify a range of functions and features across the fields of language policy, teaching, and assessment. The aim is not to compare these bodies with one another, but rather to offer a diverse overview of existing comprehensive language systems. While these institutions differ in structure and focus, they share foundational principles regarding language education: clear standards for defining language knowledge, the central role of the learner, and a commitment to fostering plurilingual competence. Together, they reflect a common understanding of how language proficiency can be directed, structured, assessed, and supported across diverse contexts.

Council of Europe (CoE) – Language Policy Division

Pan-European (47 Member States)

Established: 1949

Headquarters: Strasbourg, France

The Council of Europe (CoE) is Europe's leading human rights and democratic governance organization, headquartered in Strasbourg, France. Beyond its broader human rights mission, the CoE has played a central role in shaping language education policy across Europe. Through its Language Policy Division, the CoE provides frameworks, guidance, and coordination to promote linguistic diversity, plurilingualism, and equitable language education systems. Its most influential contribution to language education is the development of the Common European Framework of Reference for Languages (CEFR).

- **Organizational Structure & Affiliation:** The CoE's Language Policy Division operates within the Directorate of Democratic Participation. It coordinates its language education work across member states and works in close connection with bodies like the European Centre for Modern Languages (ECML). Activities are guided by committees of experts appointed by member states, ensuring broad representation.
- **Mandate:** To promote plurilingualism, linguistic human rights, social cohesion, and democratic citizenship. CoE supports its member states in developing inclusive and coherent language policies at national and regional levels. The Council of Europe not only sets the overarching frameworks like the CEFR but also funds and supports large-scale projects each year, focusing on developing best practices and practical tools to assist member states in implementing effective, research-informed language education policies.
- **Funding Model:** Funded by contributions from CoE member states, with additional resources allocated to specific projects and partnerships.
- **Core Activities & Expertise:**

- Developed and maintains the CEFR (Common European Framework of Reference for Languages), used globally to describe language proficiency and align curricula, assessment, and teacher training.
 - Supports the Reference Framework of Competences for Democratic Culture (RFCDC), integrating language education with democratic citizenship.
 - Oversees and publishes Language Education Policy Profiles, providing country-specific guidance.
 - Coordinates expert groups, working groups, and consultative processes involving leading language policy experts, researchers, and practitioners.
 - Provides guidelines, recommendations, and policy documents to assist national governments in language education reform.
- **Quality & Standards:** CoE frameworks are widely regarded as benchmarks in language education policy. The CEFR, in particular, sets international standards for curriculum design, assessment, and teacher training. Quality is maintained through expert consultation and ongoing revisions (e.g., the CEFR Companion Volume, 2020).
 - **Integration & Collaboration:** Works closely with ministries of education, universities, research centers, and international bodies. Its coordination role is particularly visible through its partnership with the ECML in implementing language policies and capacity-building projects across Europe.
 - **Human Resources:** Draws on a vast network of language policy experts, researchers, curriculum developers, and educators from member states, as well as in-house specialists within the Language Policy Division.
 - **Prestige & Recognition:** The CoE is a globally respected authority in language education policy, especially for developing the CEFR and advancing inclusive, human rights based approaches to language teaching and assessment.
 - **Sustainability:** Long-term sustainability is guaranteed through consistent financial contributions from member states, ongoing relevance of its frameworks, and continuous expert involvement in policy development.

01	Governance & Affiliation	Directorate of Democratic Participation; works with member state committees
02	Mandate & Focus	Promote plurilingualism, linguistic rights, CEFR development, democratic citizenship
03	Funding & Sustainability	Member state contributions, stable institutional funding
04	Expertise & Quality Mechanisms	CEFR, RFCDC, policy profiles, expert consultation groups, periodic framework revisions

ECML (European Centre for Modern Languages)

Country: Europe (Council of Europe Member States)

Established: 1994

Headquarters: Graz, Austria

The European Centre for Modern Languages (ECML) is a key institution supporting language education across Europe. The ECML is an “Enlarged Partial Agreement of the Council of Europe” and functions as a Council of Europe institution dedicated to the promotion of innovative language education policies, promoting excellence in language teaching and learning. ECML’s primary focus is to assist member states in implementing effective language policies, advancing multilingual and intercultural education. It offers practical resources, expert consultations, and collaborative projects aligned with the CEFR.

- **Organizational Structure & Affiliation:** ECML is an official institution of the Council of Europe. It is managed by a Governing Board composed of representatives from participating member states. The Centre’s activities are coordinated by a small team in Graz and supported by a network of language education experts. The Governing Board oversees ECML’s operations and reports to the Council of Europe’s Directorate of Democratic Participation, ensuring alignment with broader Council of Europe educational policies.
- **Mandate:** To strengthen the quality and effectiveness of language education across Europe, with a focus on promoting plurilingualism, linguistic diversity, and democratic citizenship.
- **Funding Model:** ECML is funded through contributions from member states, with additional support from the Council of Europe’s budget.
- **Core Activities & Expertise:**
 - Runs multi-annual projects supporting CEFR implementation, teacher training, and curriculum development.
 - Develops practical tools like the QualiMatrix (Quality Matrix for CEFR use), assisting policymakers and educators in applying CEFR principles consistently.
 - Coordinates the VIT (Virtual Inspections Tool), offering digital support for school-self-evaluation and improvement in language education.
 - Hosts regular webinars, workshops, and summer schools for teachers, researchers, and policymakers, promoting current best practices.
 - Offers tailored consultation services to member states seeking to improve their language education systems.
- **Quality & Standards:** ECML projects are grounded in the Council of Europe’s principles and linked closely to CEFR standards. The Centre emphasizes inclusive, learner-centered, and research-based approaches.
- **Integration & Collaboration:** ECML maintains strong collaboration with ministries, universities, teacher associations, and other Council of Europe bodies. It functions as a platform for sharing expertise among member states.
- **Human Resources:** ECML works with a broad network of language education professionals, teacher trainers, researchers, and consultants drawn from across Europe.

- **Prestige & Recognition:** ECML holds a highly respected position within the European language education field. Its resources and projects are widely used by ministries of education, schools, and teacher training institutions.
- **Sustainability:** The Centre's sustainability is supported by stable member contributions, long-term project cycles, and continuous engagement with policymakers and educators through the EU.

01	Governance & Affiliation	Council of Europe institution; governed by Governing Board of member state representatives
02	Mandate & Focus	Support language education policy implementation, promote plurilingualism, CEFR projects
03	Funding & Sustainability	Member state contributions, CoE budget, stable long-term support
04	Expertise & Quality Mechanisms	CEFR-aligned projects (Qualimatrix, VIT), expert networks, consultations, training seminars

ACTFL (American Council on the Teaching of Foreign Languages)

Country: United States

Established: 1967

The American Council on the Teaching of Foreign Languages (ACTFL) is the leading U.S.-based professional organization dedicated to language teaching and assessment. It was founded following the realization that foreign language teaching in the U.S. was inadequate for personal and national purposes. Hence, there was a need to support language educators and improve language teaching methodology and learning outcomes nationwide. Over the decades, ACTFL has developed widely-used guidelines, teacher training programs, and proficiency assessment tools, and continues to influence language education policy and practice both in the U.S. and internationally. The guidelines were recently updated following an extensive survey among language experts and teachers.

- **Organizational Structure & Affiliation:** ACTFL is an independent nonprofit organization. It is governed by an elected Board of Directors, composed of educators, researchers, and language professionals. ACTFL does not report to a governmental body but maintains partnerships with state education departments and federal entities when relevant.
- **Mandate:** To advance and support the teaching and learning of all additional languages at all levels of instruction.
- **Funding Model:** ACTFL's main income sources include membership dues, fees for certification programs and proficiency tests, professional development events (such as workshops and conferences), and publication sales.
- **Core Activities & Expertise:**
 - Develops and maintains the ACTFL Proficiency Guidelines, Performance Descriptors, and Can-Do Statements.

- Provides well-established assessment tools such as the Oral Proficiency Interview (OPI) and Writing Proficiency Test (WPT).
- Offers certification and teacher development programs, focusing on best practices in language teaching.
- Conducts advocacy and research partnerships in collaboration with academia and policymakers.
- Houses different special interest groups and committees, contributing expertise in areas like literacy, assessment, and digital learning.
- **Quality & Standards:** ACTFL's frameworks align with international benchmarks like CEFR but retain distinct features tailored to U.S. educational contexts. It publishes updated guidelines regularly, based on research and field feedback. However, there is no formal external review body overseeing ACTFL's internal operations.
- **Outreach & Dissemination:** ACTFL engages in outreach through its annual national convention/resolution, online professional development, research publications (*Foreign Language Annals*, *The Language Educator*), and advocacy campaigns. Its certification and testing programs have a wide reach across educational institutions in the states. All resources are digitally available to members and with restricted resources available to non-members.
- **Prestige & Recognition:** ACTFL represents excellence in language education within the U.S. and is a recognized authority worldwide. Its frameworks and assessments are widely adopted by schools, universities, and governmental bodies, primarily in the U.S.
- **Sustainability:** ACTFL sustains itself through diversified income, growing membership, and demand for its certification and teacher training services. Its leadership continuously updates strategic plans to maintain relevance.

01	Governance & Affiliation	Independent nonprofit, governed by elected Board of Directors
02	Mandate & Focus	Language teaching, teacher training, assessment frameworks, U.S.-focused but internationally recognized
03	Funding & Sustainability	Membership fees, certification programs, workshops, publications
04	Expertise & Quality Mechanisms	Language educators, researchers, ACTFL Proficiency Guidelines, OPI/WPT

TestDaF Institut

Country: Germany

Established: 1995

The TestDaF Institut is responsible for certifying German language proficiency for higher education. It was founded to address the growing demand from international students needing proof of German skills before entering higher education institutions. From the very beginning, TestDaF combined academic research with practical testing needs, building an

assessment system designed to be reliable, accessible, and reflective of academic language use. Over the years, it has evolved into an independent, self-sustaining body while maintaining close connections to German educational authorities. TestDaF functions independently but is supervised by a board comprising representatives from German universities, the Standing Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs (KMK), the Goethe Institute, and the German Academic Exchange Service (DAAD). This board meets twice a year to review academic developments, financial sustainability, and test administration. The TestDaF is located at the Ruhr University Bochum (RUB) in Germany. While physically situated within RUB, it operates as an independent entity.

- **Mandate:** To provide standardized certification of German language proficiency for university admission, with emphasis on fairness, academic relevance, and international accessibility.
- **Funding Model:** Originally supported by Germany's Ministry of Education, TestDaF became financially self-sufficient in 2008. It generates income through exam fees, research grants, and contracts related to test administration and IT services. The institute applies regional pricing strategies to keep tests affordable worldwide.
- **Core Activities & Expertise:**
 - Develops and administers the TestDaF exam, both in paper-based and digital formats, reflecting academic German language use.
 - Implements psychometric procedures, such as centralized rating, rater training, and statistical equating to ensure fairness.
 - Conducts ongoing research on test validity, score interpretation, and predictive capacity for academic success.
 - Collaborates with universities, ministries, and researchers to align testing practices with educational needs.
 - Invests in technological infrastructure to offer computer-based testing, including a computer-mediated speaking format (SOPi).
- **Quality & Standards:** TestDaF is accredited by ALTE (Association of Language Testers in Europe), ensuring it meets European-wide quality benchmarks. The centralized rating system and regular validation studies contribute to maintaining test reliability and fairness.
- **Outreach:** TestDaF works closely with German universities and local and international education organizations. Its certification is widely accepted by higher education institutions in Germany. It also engages in professional development for language testers and contributes to broader discussions in the field of language assessment.
- **Prestige & Recognition:** holds a strong position within Germany's higher education system and recognized internationally. Its affiliation with German educational authorities and ALTE accreditation reinforces its credibility.
- **Sustainability:** TestDaF maintains financial stability through a mix of exam fees and service contracts. Its continuous research initiatives, digital expansion, and board oversight help sustain its relevance and operations.

01	Governance & Affiliation	Independent, governed by Board incl. KMK, DAAD, Goethe Institute, universities; located at Ruhr University Bochum
02	Mandate & Focus	German proficiency certification for university admission, CEFR-aligned
03	Funding & Sustainability	Initially government-funded; self-sufficient since 2008 via test fees, contracts
04	Expertise & Quality Mechanisms	Academic research base, ALTE-accredited, centralized scoring, psychometric validation

SEMLA (Sweden's Graduate School in Language Education)

Country: Sweden

Established: 2017

The SEMLA Graduate School (Learning, Teaching, and Assessment of Swedish and English – Multilingualism as an Asset and a Challenge) is a nationally funded program under the Swedish Research Council. Coordinated by Stockholm University, SEMLA collaborates with Gothenburg University and Umeå University, targeting language teacher educators aiming for PhD degrees. The program is a cornerstone of Sweden's strategic effort to integrate scientific knowledge into education and strengthen research capacity in the field of language learning and multilingualism.

- **Organizational Structure & Affiliation:** SEMLA is funded by the Swedish Research Council and affiliated with three major universities in Sweden. It operates under the governance of an academic steering group involving senior researchers from participating universities. Its activities are closely aligned with Sweden's national education policy, particularly the Education Act's emphasis on grounding education in scientific knowledge (Skollag 2010:800 § 5).
- **Mandate & Vision:** The graduate school's core mandate is to develop advanced research competencies among language teacher educators and build a sustainable community of scholarly expertise in multilingual education. It addresses important areas such as multilingualism, language teaching, assessment, and the sociolinguistic realities of Swedish schools, where multilingualism is both an asset and a pedagogical challenge.
- **Pedagogical Model & Expertise Building:** SEMLA emphasizes collaboration, reciprocity, and interdisciplinary learning. Participants engage in shared coursework, joint seminars, national and international networking, and supervised research projects. The model fosters reciprocal relationships between graduate students, schools, policymakers, and academic institutions, building long-term expertise in language education (Bardel & Erickson, 2023).
- **Quality Control & Standards:** The program aligns with national academic standards for doctoral education and emphasizes strict research ethics, systematic

methodologies, and peer collaboration. Students' (teachers) research is mainly designed to inform both academic scholarship and practical language education policy in Sweden.

- **Integration & Collaboration:** SEMLA strengthens connections between universities, teacher educators, and schools across Sweden, facilitating the flow of research-based knowledge into classrooms. An international advisory board and partnerships with European colleagues provide further integration into the broader research community.
- **Human Resources & Outreach:** SEMLA participants include nine language teacher educators pursuing PhD degrees, supported by supervisors, researchers, and external advisors. Beyond its academic output, the program hosts workshops, seminars, and public discussions to disseminate research findings and promote best practices.
- **Sustainability & Impact:** Funded under Sweden's broader investment in teacher education quality, SEMLA aims to enrich research-based approaches into teacher training and educational policymaking. Graduates contribute to the development of a knowledgeable workforce capable of addressing the multilingual realities of Swedish education, serve as consultants in different educational levels, and being involved in different governmental committees regarding language policy.

01	Governance & Affiliation	Coordinated by Stockholm University, affiliated with ISOF, national academic partnerships
02	Mandate & Focus	Develop teacher-researchers' expertise in multilingual education and assessment
03	Funding & Sustainability	Swedish Research Council grants, university cooperation
04	Expertise & Quality Mechanisms	Teacher-researcher model, seminars, supervision, peer collaboration, research publications

KPG (*Kratiko Pistopoiitiko Glossomathias* – State Certificate of Language Proficiency)

Country: Greece

Established: Institutionalized by law in 1999; first exams were taken in 2001

The KPG (State Certificate of Language Proficiency) is Greece's official national system for certifying foreign language proficiency. It was established by law in 1999 to offer a state-controlled, reliable, and affordable language certification system accessible to people living, studying, and working in Greece. The KPG suite is developed and overseen jointly by Greece's Ministry of Education and Religious Affairs and leading academic institutions, primarily the National and Kapodistrian University of Athens and the Aristotle University of Thessaloniki.

- **Organizational Structure & Affiliation:** KPG is governed by the Central Examination Board, appointed by the Minister of Education. The system is administered by the

Ministry of Education under national legislation. The academic design and content of the exams are handled by expert teams at two universities:

- National and Kapodistrian University of Athens (for English, German, Spanish, and Turkish)
 - Aristotle University of Thessaloniki (for French and Italian)
 - The Directorate of Examinations and Certifications supervises the operational side, including test administration.
- **Mandate:** To provide a reliable, affordable certification of language proficiency, accessible across Greece, and aligned with CEFR levels. The system supports the educational, professional, and social needs of the population.
 - **Funding Model:** KPG is publicly funded and operates as a low-cost service offered by the Ministry of Education. Exam fees cover part of its operational expenses, maintaining affordability.
 - **Core Activities & Expertise:**
 - Offers pen-and-paper language exams twice a year in six languages (English, French, German, Italian, Spanish, Turkish) across CEFR levels A1 to C2.
 - Strong emphasis on real-life communication skills, mediation, and plurilingual competence.
 - Test content, specifications, and handbooks are developed by university experts and regularly updated.
 - Expert teams are responsible for training, certifying, and monitoring examiners and raters.
 - Conducts research to maintain the validity, reliability, and fairness of the assessment system.
 - **Quality & Standards:** Internal quality assurance is maintained by academic experts. Tasks undergo thorough review and pretesting, with psychometric analysis ensuring fairness. The Central Examination Board provides governance oversight.
 - **Integration & Collaboration:** KPG closely integrates national education policies with academic research. Collaboration between the Ministry, universities, schools, and professional teacher associations is at the system's core.
 - **Human Resources:** Involves university-based researchers, item writers, teacher trainers, and raters. Examiners and raters are trained and monitored by the academic expert teams to maintain consistency and quality.
 - **Prestige & Recognition:** KPG certificates are officially recognized by the Greek state for use in education, employment, and other administrative purposes. The system is well-established and trusted nationally.
 - **Sustainability:** Sustainability is guaranteed by state support, a legal framework, and continuous collaboration with universities. Its low-cost model and regular revisions maintain its long-term relevance and accessibility.

- Provides expert consultation services to governments, ministries, and educational institutions regarding language testing policies.
- Promotes ethical practices through its published Code of Practice and Minimum Standards for language assessment.
- **Quality & Standards:** ALTE plays a central role in defining and maintaining quality assurance frameworks for language testing. The Q-Mark scheme is a formal external review process ensuring that member exams meet stringent technical and ethical standards.
- **Integration & Collaboration:** ALTE collaborates closely with the Council of Europe, especially in projects related to the CEFR. It also partners with academic institutions, ministries, and international organizations to promote best practices in assessment.
- **Human Resources:** ALTE's activities are supported by assessment specialists, researchers, language testers, and administrative staff drawn from its member organizations. Its committees and expert groups contribute to ongoing development and research.
- **Prestige & Recognition:** ALTE is internationally recognized as a leader in language testing quality assurance. Its Q-Mark certification is considered a mark of excellence in the field. Member organizations include globally respected institutions such as Cambridge Assessment and Goethe-Institut.
- **Sustainability:** ALTE's sustainability is supported by its broad membership base, stable revenue model, and the growing demand for standardized, quality-assured language exams across Europe and beyond.

01	Governance & Affiliation	Independent membership association; members include major European testing bodies
02	Mandate & Focus	Promote best practices, CEFR alignment, quality assurance, ethical standards
03	Funding & Sustainability	Membership fees, Q-Mark certification fees, events, consultancy services
04	Expertise & Quality Mechanisms	Q-Mark, Minimum Standards, external audits, CEFR handbook, expert committees

CEBS (Center for Educational Standards)

Country: Austria

Established: 2004

The Center for Educational Standards (CEBS) is Austria's national competence center focused on quality development and assurance in education. CEBS supports schools, teachers, and policymakers in implementing educational standards and modern assessment practices. Its work covers a wide range of subjects, including languages, mathematics, and sciences, with particular emphasis on aligning teaching and learning with competency-based frameworks.

- **Organizational Structure & Affiliation:** CEBS is part of Austria's Federal Ministry of Education, Science and Research. It functions as a national center but is directly tied

- Provides expert consultation services to governments, ministries, and educational institutions regarding language testing policies.
- Promotes ethical practices through its published Code of Practice and Minimum Standards for language assessment.
- **Quality & Standards:** ALTE plays a central role in defining and maintaining quality assurance frameworks for language testing. The Q-Mark scheme is a formal external review process ensuring that member exams meet stringent technical and ethical standards.
- **Integration & Collaboration:** ALTE collaborates closely with the Council of Europe, especially in projects related to the CEFR. It also partners with academic institutions, ministries, and international organizations to promote best practices in assessment.
- **Human Resources:** ALTE's activities are supported by assessment specialists, researchers, language testers, and administrative staff drawn from its member organizations. Its committees and expert groups contribute to ongoing development and research.
- **Prestige & Recognition:** ALTE is internationally recognized as a leader in language testing quality assurance. Its Q-Mark certification is considered a mark of excellence in the field. Member organizations include globally respected institutions such as Cambridge Assessment and Goethe-Institut.
- **Sustainability:** ALTE's sustainability is supported by its broad membership base, stable revenue model, and the growing demand for standardized, quality-assured language exams across Europe and beyond.

01	Governance & Affiliation	Independent membership association; members include major European testing bodies
02	Mandate & Focus	Promote best practices, CEFR alignment, quality assurance, ethical standards
03	Funding & Sustainability	Membership fees, Q-Mark certification fees, events, consultancy services
04	Expertise & Quality Mechanisms	Q-Mark, Minimum Standards, external audits, CEFR handbook, expert committees

CEBS (Center for Educational Standards)

Country: Austria

Established: 2004

The Center for Educational Standards (CEBS) is Austria's national competence center focused on quality development and assurance in education. CEBS supports schools, teachers, and policymakers in implementing educational standards and modern assessment practices. Its work covers a wide range of subjects, including languages, mathematics, and sciences, with particular emphasis on aligning teaching and learning with competency-based frameworks.

- **Organizational Structure & Affiliation:** CEBS is part of Austria's Federal Ministry of Education, Science and Research. It functions as a national center but is directly tied

to governmental educational policy. CEBS cooperates closely with teacher training institutions, universities, and educational authorities.

- **Mandate:** To develop, support, and monitor competency-based education standards across Austrian schools, ensuring transparent, fair, and effective learning outcomes. CEBS focuses on both the development of educational materials and professional support for teachers.
- **Funding Model:** CEBS is fully funded by the Austrian government through the Ministry of Education.
- **Core Activities & Expertise:**
 - Provides resources and tools for implementing competency-based standards in various subjects, including modern languages.
 - Develops sample tasks, handbooks, and assessment materials aligned with Austria's educational standards.
 - Organizes teacher training workshops, conferences, and support programs to promote assessment literacy.
 - Coordinates research projects on educational measurement and evaluation.
 - Supports schools in using data-driven quality development strategies.
- **Quality & Standards:** CEBS ensures that assessment materials and standards meet national educational objectives. It collaborates with academic researchers and expert panels to review and refine content.
- **Integration & Collaboration:** Works closely with Austrian educational authorities, universities, schools, and teacher education programs. It is also connected to international networks focused on educational quality and assessment.
- **Human Resources:** CEBS includes experts in curriculum development, assessment design, educational research, and teacher training, many with strong academic backgrounds.
- **Prestige & Recognition:** CEBS holds a well-established position within Austria's education system as the leading authority on competency-based learning standards. Its resources are widely used by teachers and policymakers.
- **Sustainability:** Sustainability is secured through consistent governmental funding, integration with national education policies, and ongoing collaboration with academic and professional communities.

01	Governance & Affiliation	Federal Ministry of Education (Austria); national competence center
02	Mandate & Focus	Competency-based standards, quality assurance in education, language & other subjects
03	Funding & Sustainability	Fully government-funded, integrated into national education strategy
04	Expertise & Quality Mechanisms	Expert-developed standards, teacher training, handbooks, research projects, data analysis

SLO (Netherlands Institute for Curriculum Development)

Country: Netherlands

Established: 1973

The SLO (Stichting Leerplanontwikkeling) is the Netherlands' national institute for curriculum development. Although it is funded by the Dutch Ministry of Education, it operates independently, providing expertise, research, and practical tools to schools, teachers, and policymakers. SLO is recognized for shaping curriculum reforms, supporting innovation in teaching, and fostering the development of educational standards, including in language education.

- **Organizational Structure & Affiliation:** SLO is a non-profit foundation, working at arm's length from the Dutch Ministry of Education, Culture and Science. While funded by the Ministry, it has autonomy in research, curriculum design, and advisory services. It collaborates with schools, universities, and policymakers.
- **Mandate:** To design, support, and improve curricula for primary, secondary, and vocational education, ensuring relevance, coherence, and quality. In language education, SLO focuses on developing curricula that reflect plurilingual competence and align with European standards.
- **Funding Model:** Publicly funded through the Dutch Ministry of Education. Additional project-based funding comes from partnerships with educational institutions and research bodies.
- **Core Activities & Expertise:**
 - Leads curriculum development in all subject areas, including modern languages.
 - Provides research-based guidance, curriculum frameworks, and teaching materials to schools.
 - Coordinates pilot projects to support curriculum innovation and classroom application.
 - Conducts research on curriculum effectiveness and publishes reports on educational trends.
 - Facilitates professional development workshops and consultation for teachers and school leaders.
- **Quality & Standards:** SLO's work is grounded in collaboration with educators, researchers, and policymakers. It aligns curricula with national education policies and international frameworks like the CEFR where applicable.
- **Integration & Collaboration:** Works closely with the Ministry of Education, teacher training colleges, schools, and research institutes. SLO also engages in European networks to exchange knowledge on curriculum development.
- **Human Resources:** Staffed by curriculum specialists, subject experts, educational researchers, and policy advisors with diverse academic backgrounds.

- **Prestige & Recognition:** SLO is widely respected within the Netherlands as the primary authority on curriculum development and innovation. It plays a key role in shaping national education strategy and supporting schools' implementation efforts.
- **Sustainability:** Long-term sustainability is secured through stable governmental funding, strong partnerships, and continuous relevance to Dutch education policy and practice.

01	Governance & Affiliation	Independent foundation; funded by Dutch Ministry of Education
02	Mandate & Focus	National curriculum development (all subjects), focus on innovation & coherence
03	Funding & Sustainability	Publicly funded by the Ministry, supported by long-term partnerships
04	Expertise & Quality Mechanisms	Curriculum specialists, pilot projects, teacher collaboration, research-driven guidance

CLES (Certificat de Compétences en Langues de l'Enseignement Supérieur)

Country: France

Established: 2000

The Certificat de Compétences en Langues de l'Enseignement Supérieur (CLES) is a nationally recognized certification system that assesses language proficiency in higher education settings. Developed under the auspices of the French Ministry of Higher Education and Research, CLES aims to provide credible, scenario-based evaluation of real-life language use. Since its establishment, CLES has grown into a widely trusted certification framework aligned with CEFR levels and applied across France through a network of certified institutions.

- **Organizational Structure & Affiliation:** CLES operates under the supervision of the French Ministry of Higher Education and is coordinated nationally by Université Grenoble Alpes. It functions as a decentralized system involving 35 accredited institutions, including universities across mainland France and its overseas territories. France Universités and the national expert group oversee standardization and implementation.
- **Mandate:** To assess and certify functional language competence for academic, professional, and personal purposes through real-world communicative scenarios. It aims to support multilingualism and promote learner autonomy in higher education.
- **Funding Model:** CLES is publicly funded and regulated. While institutions may charge nominal exam fees to cover administrative costs, the overarching program remains state-supported. Some institutions subsidize the fees for their enrolled students.
- **Core Activities & Expertise:**
 - Provides certification at CEFR levels B1, B2, and C1.
 - Offers tests in 11 languages: English, German, Spanish, Italian, Portuguese, Arabic, Chinese, Russian, Polish, Greek, and French as a Foreign Language (FLE).

- Uses task-based scenarios to simulate authentic communicative situations requiring integrated skills.
- Involves trained academic experts in test development, scoring, and research on language assessment.
- **Quality & Standards:** CLES is grounded in CEFR principles and incorporates scientific methods for test development and validation. Quality assurance mechanisms include examiner training, item calibration, and periodic review by national expert panels. It adheres to ethical testing standards consistent with European practices.
- **Outreach & Dissemination:** CLES is promoted through university channels, national information portals, and professional associations. It maintains partnerships with employers and international networks, such as NULTE (Network of University Language Testers in Europe), enhancing its visibility and credibility.
- **Prestige & Recognition:** CLES is a recognized credential within France and gaining recognition across Europe. Its emphasis on real-life language use, academic integrity, and alignment with CEFR levels makes it a credible choice for university students and professionals.
- **Sustainability:** Sustainability is maintained through its integration into the higher education policy framework, ongoing state funding, and partnerships with academic institutions. The system continues to evolve with technological advancements, including the piloting of digital testing formats and updated rubrics.

01	Governance & Affiliation	Supervised by Ministry of Higher Education; coordinated by Université Grenoble Alpes; 35 certified institutions
02	Mandate & Focus	Certify real-life language use in academic/professional settings; promote multilingualism
03	Funding & Sustainability	Public funding with regulated exam fees; institutional subsidies possible
04	Expertise & Quality Mechanisms	CEFR-based; task-based assessments; academic expert oversight; national expert group

5. Recommendations

Taken together, the theory, best practices and direct input from world-class experts all suggest that there are no shortcuts in creating, maintaining and further developing coherent, effective and sustainable language education.

The need to seek less comprehensive solutions is understandable yet has not proven effective; in many ways, the current state of competence in Hebrew among Arabic speakers is even [deteriorating](#), which inevitably results in reduced mobility and employability.

The desire to seek and adopt ready-made structures and procedures from abroad is understandable as well, but language policy and practices, like other domains, are deeply tied to local contexts and needs. That being said, shared guiding principles – and more recently frameworks, most notably the CEFR – offer a flexible yet coherent way of approaching language reform – where learning, teaching & assessment must be addressed in tandem, as the full title of the CEFR states. Indeed, *frameworks* are not an invitation to pick and choose, selecting only certain aspects – it is indeed a *frame* – and only provides the desired outcomes when adopted in full.

For this reason, there is an inherent contradiction in wanting to address Hebrew for Arabic speakers as an isolated skill while declaring adoption of the CEFR. The CEFR is defined by a plurilingual approach, which not only views the individual's overall linguistic repertoire as the core of interpersonal communication – whether social, educational or professional – but also defines communicative competence as inseparable from more general competences, including knowing how to learn or the ability to work in a group or solve real-world problems, which is integral to what people “do” with languages.

This approach is in keeping with the pathway defined by the [Perlmutter Report](#), which presents a multifaceted approach – including languages, power skills (aka 21-st century skills) and life-long learning – as the key to social mobility and employability. In fact, a recent review by ETS titled “[Charting the Future of Assessment](#)” shows that employability is determined by the following competences – all mediated via languages (in the plural) but not embodied in traditional language instruction: problem-solving, teamwork, critical thinking, technology literacy, empathy & active listening, curiosity, engagement in lifelong learning, and more.

The API approach – Action-oriented, Plurilingual & Intercultural – standardized by the CEFR, actively engages learners in all of the above, viewing languages as the gateway to becoming an agentive member of society and the workforce. One could even claim that attempts to address Hebrew proficiency in isolation are to an extent hindering mobility, as they inherently do not address the complete “graduate profiles” defined by the industry.

This does not entail a one-size-fits-all approach; on the contrary, academic and vocational pathways should, for example, assign different weight to key “can do” outcomes, based on

up-to-date needs analysis and rigorous application of the CEFR – which encourages constructing differential learner profiles while upholding the API approach and remaining faithful to dozens of well-researched and validated descriptive performance-benchmark scales.

Achieving a broad yet context-appropriate spectrum of “can do”s, as the CEFR lays out, is an attainable goal in Israel – whether for the Arab population or any other demographic. However, to bridge the decades-long gap between language education in Israel today and this tangible goal, **a national strategic plan must be set into motion, spearheaded by a new entity which can be conceptualized and regulated by synergizing key features and procedures found in any number of countries/settings worldwide.**

The entities surveyed above, along with many more mentioned throughout this report, have been purposely chosen to represent a broad range of models and focuses, related to leadership, standardization, assessment, quality assurance, internationalization, collaboration & coordination, outreach, and more.

It should be noted that these entities are not necessarily pre-determined structures but rather organic, dynamic structures that emerged in a given place and time and evolved over the years. Therefore, they do not offer a recipe for the ideal entity but rather an informed and retrospective view of what perhaps can and should be done and what to avoid if possible – all mediated by local conditions and constraints. It follows that the presence or absence of a certain feature in a given context does not indicate whether it is desirable in the Israeli context. For example, a given setting may not use the CEFR because it has its own standards. This does not indicate that Israel should not use the CEFR if it provides the most coherent framework for moving forward. A given setting may be highly decentralized because governance, expertise and mutual professional trust thrive in its localities; this does not mean that Israel is not in need of a centralized entity to make up for a national gap in prioritization, expertise, quality assurance, coordination, and so forth.

In the same vein, no one seal of approval from abroad can cover the current needs in Israel. For example, the ALTE cross-European audit and Q-mark, while a key source of inspiration and a potential collaborator, in a sense takes for granted a “shared wisdom” so well-established over the past few decades – and not yet the norm in Israel – that it is too “fundamental” to be explicitly mentioned or evaluated.

What clearly emerges is that in order to restart the ecosystem of language education in Israel, there is a need to pool resources and focus all efforts at the national level to reach a critical mass of expertise and leadership, relying on multifaceted learning from international standards, norms and expertise.

All of the above does not replace the need to initiate and prioritize a new interdisciplinary academic field in Israel, centered around Applied Linguistics, bringing together experts from

all related fields and fostering a new generation of dedicated experts. Today, not only is expertise not being nourished; the lack of attention to language policy & education in effect results in “brain drain,” where highly motivated and capable individuals are driven to develop and contribute academically abroad.

Granted, a centralized body could deter stakeholders, yet the suggestions below take into account the need for constant external review and accountability and do not provide the new entity with exclusive authority so much as they form a much-needed professional home for language education policy and practice, where all constituents can come together to learn, discuss, decide, formalize and implement in coordination, for the benefit of Israeli society. The notion borrowed from leading examples abroad that such an entity should be independent yet hosted by a leading university may also serve to reduce the perceived threat of establishing such a body and to recognize that its top priority is to form research & practice leadership, fully engaged with the field and governed by a wide range of stakeholder representatives.

To be clear, the entity will not directly produce tests, syllabi, textbooks, etc.; it will fill the current void to research, plan, structure, formulate, disseminate, assure quality and coordinate between the existing teaching, assessment and curriculum development efforts at all levels of education with the learner trajectories in mind, to ensure that all resources and efforts are integrated and maximized toward the development, education, mobility and employability of the individual. This will manifest in training, handbooks, working protocols, criteria, checklists, formative feedback and so forth, as detailed below. Expertise should be fostered, multiplied and disseminated into the field.

One could argue that this entire endeavor could be temporary – limited to getting the entire system on track as an isolated intervention. In this respect, the significance of constant renewal cannot be overemphasized. Reality is changing faster than ever before; what is up to date in 2025 will age quickly: language changes, the learners change, the learning conditions change, technology changes, the workforce changes and the skills and tools needed change. Therefore, leadership, innovation, internationalization, quality assurance and coordination will always be needed. Hence, the emphasis on sustainability and long-term planning.

All of the interviewees, without exception, were extremely forthcoming and would be glad to provide support in further developing the current project into an action plan if the conditions to move forward are created.

5.1. Proposed Activities of the New Entity

- **Research:** to be carried out continuously, in the local and international professional sphere, with an emphasis on applied and action research; driven by the immediate and future needs of language education policy & practice; translated into action items thereby

professional associations to the local constituents, addressing all relevant aspects of language education including planning, design, implementation, assessment, quality assurance, teacher training & continuous professional development, change management, and preparing for the future.

- **Education:** fostering the next generation of experts in research, pedagogy, assessment and training in collaboration with establishing relevant departments in leading academic institutions in Israel; specifically a unique and prestigious professional pipeline could be created where one could begin as a student intern, take part in an international online MA program hosted by the center in collaboration with Israeli universities, write a PhD dissertation supervised at the center in collaboration with local researchers and world-class experts abroad, complete a postdoc fellowship to integrate as an active member of the center, take on a leading role in policy and leadership in the Israeli school system or assessment bodies, and so forth.
- **Teachers' Community of Practice:** whether providing high-quality continuous development, fostering teacher networks and exchange across languages and stages of education (i.e. for school, vocational, academia and informal/lifelong learning) or involving teachers in action research and decision making – teachers should be at the forefront of leading and further developing high-quality language education in Israel; teachers should be incentivized and rewarded for playing an active role in the national professional community; a national professional association for language teachers across language and institutions should be established and supported by the entity.
- **International Communities of Practice:** hosting and sending members of the community in all roles (policy, assessment, curriculum development, teachers, administrative staff) to teach, train, exchange and hands-on engagement, like job shadowing; actively participate in professional associations abroad including special interest groups (SIGs).
- **Mentoring:** specifically, every position/department within the new organization should benefit from international mentorship and pay it forward by mentoring local professionals in planning, research, pedagogy, assessment, etc.; bringing in direct know-how from abroad and local multiplication are key to the success of a national strategic plan.
- **Outreach & projects:** initiate continuous professional development in the form of conferences, webinars, short courses, summer schools, instructional videos, newsletters/social media, prizes for professional and student initiatives; participate in international collaborative projects funded by leading education institutions and associations. Host local/community initiatives like Tandem language & culture exchange.
- **Initiate & Manage Change:** constant learning, developing, updating, etc. in a proactive rather than reactive manner.

5.2. Key Characteristics of the Proposed Entity

The **non-profit** entity – a professional home for excellence in language education in Israel, creating in essence a **professional pipeline** – should be established with a widely agreed-upon **mission statement** and unequivocal **statutes**, and its **mandate** anchored in governmental directives.

Professional leadership should be emphasized over authority; nevertheless, binding authority is key; **quality assurance** is a means to an end: revolutionizing the field of language education in Israel which has suffered from stagnation and lack of strategic and coordinated planning – for the benefit of the individual and society as a whole.

Leading entities abroad share variations and combinations of the following characteristics and operate under a strict **code of conduct**, leading by example. **Continuous learning from experts/entities abroad** is necessary at every stage, moving forward, since professional isolation in Israel has been a significant impeding factor for decades.

- **Bringing everyone to the table:** all stakeholders should be represented and in dialogue; top-down must meet and collaborate with bottom-up – teachers, students, graduates, the industry. Specifically, target populations must be involved, i.e. for Hebrew as L2 for Arabic speakers, representatives from different backgrounds and stages of training and professionalization should actively participate in and influence the discussion, research and development, and decision-making processes.
- **Core professional team:** should work by specialty in terms of assessment, teaching, training, internationalization, outreach, etc.; yet also horizontally to coordinate all expertise and efforts, for all languages; and longitudinally, looking at every stage of education from infancy to the job market, including innovation, management and leadership positions (with needs analysis conducted Z to A, in keeping with the AoA).
- **Governance:** elected board of directors with representatives from as many relevant bodies and disciplines as possible, including teachers and the industry.
- **Scientific Committee:** top-tier professionals, based largely on experts from abroad to guide and sign off on all key publications, standards and procedures.
- **Rotation:** is key to maintaining dynamic and accountable leadership; encourages leading experts to rotate between academia, the entity, teaching, assessment, state and regional leadership positions, exchange abroad, and so on.
- **Autonomy & Sustainability:** establishing and maintaining professional autonomy is crucial; many organizations worldwide are positioned at arm's length from the Ministry of Education and academia. Seed funding is necessary; however, in the long run the percentage of government funding should be limited or channeled through the services provided to other publicly-funded bodies, including assessment organizations and institutions of higher education and vocational training; research grants should be made possible via additional channels and self-sustaining revenue is typically generated via

5.2. Key Characteristics of the Proposed Entity

The **non-profit** entity – a professional home for excellence in language education in Israel, creating in essence a **professional pipeline** – should be established with a widely agreed-upon **mission statement** and unequivocal **statutes**, and its **mandate** anchored in governmental directives.

Professional leadership should be emphasized over authority; nevertheless, binding authority is key; **quality assurance** is a means to an end: revolutionizing the field of language education in Israel which has suffered from stagnation and lack of strategic and coordinated planning – for the benefit of the individual and society as a whole.

Leading entities abroad share variations and combinations of the following characteristics and operate under a strict **code of conduct**, leading by example. **Continuous learning from experts/entities abroad** is necessary at every stage, moving forward, since professional isolation in Israel has been a significant impeding factor for decades.

- **Bringing everyone to the table:** all stakeholders should be represented and in dialogue; top-down must meet and collaborate with bottom-up – teachers, students, graduates, the industry. Specifically, target populations must be involved, i.e. for Hebrew as L2 for Arabic speakers, representatives from different backgrounds and stages of training and professionalization should actively participate in and influence the discussion, research and development, and decision-making processes.
- **Core professional team:** should work by specialty in terms of assessment, teaching, training, internationalization, outreach, etc.; yet also horizontally to coordinate all expertise and efforts, for all languages; and longitudinally, looking at every stage of education from infancy to the job market, including innovation, management and leadership positions (with needs analysis conducted Z to A, in keeping with the AoA).
- **Governance:** elected board of directors with representatives from as many relevant bodies and disciplines as possible, including teachers and the industry.
- **Scientific Committee:** top-tier professionals, based largely on experts from abroad to guide and sign off on all key publications, standards and procedures.
- **Rotation:** is key to maintaining dynamic and accountable leadership; encourages leading experts to rotate between academia, the entity, teaching, assessment, state and regional leadership positions, exchange abroad, and so on.
- **Autonomy & Sustainability:** establishing and maintaining professional autonomy is crucial; many organizations worldwide are positioned at arm's length from the Ministry of Education and academia. Seed funding is necessary; however, in the long run the percentage of government funding should be limited or channeled through the services provided to other publicly-funded bodies, including assessment organizations and institutions of higher education and vocational training; research grants should be made possible via additional channels and self-sustaining revenue is typically generated via

various services provided. As opposed to testing bodies who generate revenue from this primary activity, the proposed organization will not offer direct services but rather regulate the services offered by other entities. It is therefore necessary to explore and establish additional funding models revolving around research, education, and providing services to other bodies. The entity must be stable and fairly immune to political shifts.

- **Academic Host:** various examples abroad suggest the advantages of maintaining autonomy while creating a loose affiliation with a leading academic institution. This allows better flow for collaboration and mutual learning with disciplinary researchers (including any new “Applied Linguistics” departments, as proposed in this paper). More specific factors like joint supervision of graduate students, access to academic databases, research facilities and so forth are also essential.
- **Prestige:** the conditions and public and professional perceptions should be such that the entity is viewed as a center for excellence and a desirable place to work, act in and learn from.
- **Accessibility:** prestige must be balanced with an open-door environment where teachers, learners and the general public can engage in education and outreach activities.
- **Administrative Staff:** the significance of well-planned organizational structure, organizational climate and highly standardized and transparent procedures cannot be overemphasized, including the need for ample resources to attract and retain top-tier personnel.
- **Accountability & Transparency:** in addition to built-in auditing procedures, involving the board of directors and the international scientific committee, producing an annual report accessible to the general public.

5.3. Moving Forward

The above recommendations are entirely novel to the local ecosystem and can serve as a first step in planning a way forward. This exploration project, though extensive, remains of limited scope; if this direction is adopted, higher resolution investigation will be needed and a mentoring framework should be initiated involving experts abroad to establish the new entity and all that it entails.

This is a significant undertaking, indeed, yet shortcuts or circumventing the limitations of the current status would mean accepting matters as they stand.

While this long-term plan is under consideration, short-term decisions relating to processes already underway should at the least adhere to the common professional knowledge base which serves as the norm abroad.

6. Interim Guidelines

On the one hand, the CEFR ship has already sailed; on the other hand, continuing to invest all resources into development of products and processes that do not align with comprehensive adoption of the CEFR and AoA pedagogy, assessment and training is counter-productive.

The following interim guidelines can be divided into 1. proactive measures to create the foundations and conditions for the full, long-term recommendations; and 2. evaluating current development and practices in terms of the core features of the CEFR.

In general, extensive experience in this type of reform suggests that in addition to piloting, an opt-in approach is a highly effective strategy as opposed to defining change, or even piloting, top-down. Voluntary piloting, including benchmarking can be encouraged in any number of ways.

It is also vital that teachers be treated as full partners in any process of reform and re-training and that their investment in and commitment to professional development and multiplication of new expertise should be reflected in their status and working conditions.

6.1. Proactive Measures to Set the Stage for Comprehensive Reform

- **Needs Analysis:** “Graduate profiles” should be created, in keeping with the Perlmutter Report and other initiatives; these should reflect the “can do” needs of Arabic speakers for academia, vocational training and key sectors in the job market. This preliminary work will serve as a basis for defining benchmarks in CEFR terms and deriving any new standardized assessment, study programs and teacher training.
- **Teacher Training:** the principal bottleneck to carrying out any future plans is lack of teachers with relevant training and experience. Training is a prerequisite for launching any AoA programs and highly skilled staff is also the key to authoring new assessment tools, curriculum and teaching materials. A unique training/certification program, recognized by the Ministry of Education, MALAG and MAHAT will serve as an initial game-changer.
- **International Expert Audit:** one of the most significant hurdles moving forward is the local perception that the CEFR is essentially the communicative approach. In order to clarify this misconception and receive a detailed and authoritative report of the gap between the current exams, materials and practice and the AoA it is essential to employ external experts from abroad, especially those engaged in scenario-based teaching and testing, high-stakes assessment, teacher training and quality assurance.
- **Incentivizing Pilots:** there are a significant number of decision makers already interested in launching AoA comprehensive pilots as soon as possible. Such initiatives should be incentivized and used as well-planned and rigorously-executed testing grounds, accompanied by processes of learning and measurement for the benefit of scalability. It is vital that such pilots address the longitudinal perspective of language-education

continuity with respect to the individual's life span. In other words, it is advisable to pilot in a particular region/municipality where individuals benefiting from AoA at a given stage of education could graduate into the next framework where AoA would continue, achievements/acceptance criteria would be AoA-based and informal AoA education, AoA vocational training would be on offer, teachers undergoing AoA re-training would do their practice teaching in the designated pilot region, and so forth.

- **Incentivizing “Can Do” Assessment:** specifically, establishing an initial “Can Do” assessment tool should be prioritized; this can serve as a tool for mapping and assessing the current state of the effectiveness of existing interventions in CEFR-aligned “Can Do” terms. In light of the gap in local expertise, a pilot test can be created in collaboration/outsourcing with expert organizations abroad (who have confirmed that this is feasible in principle).
- **Encouraging results-based competition among providers:** while the current report encourages much-needed standardization, coordination and overseeing, this should not be confused with monopolization and bureaucratization, which are characteristic of the current situation. Existing initiatives, tender norms and procedures in teaching, assessment and teacher training have in effect created monopolies rather than encouraging competition-based striving for quality and outcomes measured by international standards. Innovation in language pedagogy and complementary learning technology is currently disincentivized. The private sector should be allowed and even encouraged to compete with public testing bodies to develop new “can do” tests, which can potentially expedite the much-needed change at the national level.
- **Initial Stamp of Approval:** There is currently no way to distinguish between different products and training in terms of rigorous CEFR alignment. A coordinated effort should be made to establish an initial seal of approval, relying on small-scale international auditing. This, too, can serve as a form of piloting toward creating the long term quality assurance and approval procedures.

6.2. Fundamental Criteria for Evaluating CEFR-Alignment

Similar guidelines were prepared for the MALAG report; coordination across bodies will allow for collaboration and mutual learning to evaluate across the board in similar terms using shared tools.

6.2.1. Assessment

1. Tests the four modes of communication defined by the CEFR: reception, production, interaction and mediation – orally and in writing.
2. Preference to multi-modal integrative tasks such as receiving authentic spoken and written input and responding in real-time.
3. Must test capability here and now; i.e., tasks that allow for preparation in advance do not in effect test “can do.”

4. All tasks should be scenario-based and the desired outcomes should reflect plausible, authentic communication (i.e., in a realistic setting, in a given genre, to a defined audience/interlocutor)
5. There is not a correct answer but rather micro-tasks define the type/structure of information expected without defining the content (as in provide two possible solutions to the given problem).
6. All tasks must quote and cite the precise CEFR 2020 descriptors being tested.
7. Marking schemes must align to the microtasks and award a high proportion of marks to communication and pragmatics relative to language accuracy.
8. Marking schemes must be transparent and made public.

6.2.2. Teaching Materials

Should comply with the assessment criteria above and align with the same descriptors being assessed.

1. Can Do-s selected should reflect the real-world needs of the given learners.
2. The organizing principle should be scenario-based.
3. Every unit should work toward three axes of Can Do-s: I. communication activities; II. Communication strategies; III. Intercultural competence
4. Language elements should only be derived from the desired outcomes and not from an external language spiral.
5. Oral communication should be the point of departure for acquisition.
6. Learners should engage with the linguistic landscape, i.e., are sent outside of the classroom to where Hebrew is present offline and online.
7. Learning units should culminate in “can do” artefacts; each user produces their own and no two are alike.
8. Materials should be dynamic and easily updatable.
9. Formative assessment should follow the guidelines for assessment and provide meaningful feedback on content and pragmatics and allow for revision and resubmission.
10. Learning strategies should be highlighted throughout, and learner awareness and self-monitoring should be built into the program (e.g., being aware of the “can do” and whether I can do it; seeking information on one’s own rather than from the teacher).

6.2.3. Methodology & Approach

1. Learners should be engaged in exposure, planning and creating an artefact throughout.
2. Independent and group work should allow for every learner to be actively speaking the target language for most of the class.
3. Frontal teaching should be minimized substantially.

- 
4. Learners should use resources and technology to search for and discover as much as possible on their own and not be provided with ready-made information.
 5. Plurilingual competence and skill-transfer between languages should be encouraged.
 6. All students must be on task or receive the support they need to bridge the gap.
 7. Practicing use of discrete language elements should be done primarily outside of class time; class time is devoted to interaction.
 8. Learners should be empowered to recognize what they can do as opposed to what they can't do.

Teachers, assessment specialists and material developers can be trained to become experts in all of the above, based on vast international experience.

As stated in 6.1 above, an initial proactive measure would be to start training as soon as possible.

References

- Abu Ghazaleh-Mahajneh, M. (2009). Attitudes towards the status of the Arabic, Hebrew and English languages among Arab students at the university [Unpublished master's thesis]. Tel Aviv University, Tel Aviv, Israel.
- Abu-Rabia, S. (2005). Social aspects and reading, writing, and working memory skills in Arabic, Hebrew, English, and Circassian: Quadrilingual case of Circassians. *Language, Culture and Curriculum*, 18(1), 27–58.
- Abu-Rabia, S., & Siegel, L. S. (2002). Reading, writing, orthographic, phonological, syntactic, and memory skills of bilingual Arabic-English speaking Arab children. *Journal of Psycholinguistic Research*, 31(6), 661–678.
- Abutalebi, J., & Green, D. W. (2016). Neuroimaging of language control in bilinguals: Neural adaptation and reserve. *Bilingualism: Language and Cognition*, 19(4), 689–698.
- Alderson, J. C., & Wall, D. (1993). Does washback exist? *Applied Linguistics*, 14(2), 115–129.
- Amara, M. (2018a). *Arabic in Israel: Language, identity and conflict*. Routledge.
- Amara, M. H. (2018b). Palestinian schoolscapes in Israel. *Asian-Pacific Journal of Second and Foreign Language Education*, 3(1), 7.
- Amara, M. (2019). Language policy and political reality in Israel. In E. Shohamy, I. Or, & M. Barni (Eds.), *Linguistic landscape and language policy* (pp. 99–114). Multilingual Matters.
- Amara, M. (2020). Language and identity among the Arab minority in Israel. *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 41(5), 441–453.
- Amara, M., & Mar'i, A. A. R. (2005). *Language education policy: The Arab minority in Israel* (Vol. 1). Springer Science & Business Media.
- Aneja, G. A. (2016). (Non)native speakerhood: Rethinking (non)nativeness and teacher identity in TESOL teacher education. *TESOL Quarterly*, 50(3), 572–596.
- Aronin, L., & Singleton, D. (2012). *Multilingualism*. John Benjamins Publishing.
- Association of Language Testers in Europe. (n.d.). *The ALTE Q-MARK and auditing system*.
- Bachman, L. F. (1990). *Fundamental considerations in language testing*. Oxford University Press.
- Bachman, L. F., & Palmer, A. S. (1996). *Language testing in practice: Designing and developing useful language tests*. Oxford University Press.
- Bachman, L. F., & Palmer, A. S. (2010). *Language assessment in practice: Developing language assessments and justifying their use in the real world*. Oxford University Press.

- Bakri, N. (2020). The role of Hebrew in Arab students' higher education. *Mada Al-Carmel*.
- Ballas, N. (2020). *Achievements and gaps: The education system in Israel – A status report*. Taub Center for Social Policy Studies in Israel. (in Hebrew)
- Bekerman, Z. (2016). *The promise of integrated multicultural and bilingual education: Inclusive Palestinian-Arab and Jewish education systems in Israel*. Oxford University Press.
- Berns, M., & Matsuda, P. (2006). Applied linguistics: Overview and history. In K. Brown (Ed.), *Encyclopedia of language and linguistics* (2nd ed., pp. 394–400). Elsevier.
- Blommaert, J., & Rampton, B. (2011). Language and superdiversity. *Diversities*, 13(2), 1–21.
- Bourdieu, P. (2003). *Language and symbolic power*. Harvard University Press.
- Brinton, D. M., Snow, M. A., & Wesche, M. B. (1989). *Content-based second language instruction*. Newbury House Publishers.
- British Council, UKALTA, EALTA, & ALTE. (2022). *Aligning language education with the CEFR: A handbook*. British Council.
- Brown, H. D. (2002). English language teaching in the “post-method” era: Toward better diagnosis, treatment, and assessment. In J. C. Richards & W. A. Renandya (Eds.), *Methodology in language teaching: An anthology of current practice* (pp. 9–17). Cambridge University Press.
- Brumfit, C. J., & Johnson, K. (Eds.). (1979). *The communicative approach to language teaching*. Oxford University Press.
- Canale, M., & Swain, M. (1980). Theoretical bases of communicative approaches to second language teaching and testing. *Applied Linguistics*, 1(1), 1–47.
- CEFR Expert Group. (2023). *A guide to action-oriented, plurilingual and intercultural education*. Council of Europe Publishing.
- Celce-Murcia, M. (2001). *Teaching English as a second or foreign language* (3rd ed.). Heinle.
- Cenoz, J., & Ruiz de Zarobe, Y. (2015). Learning through a second or additional language: Content-based instruction and CLIL in the twenty-first century. *Language, Culture and Curriculum*, 28(1), 1–7.
- Centre for Canadian Language Benchmarks. (2012). *Canadian language benchmarks: English as a second language for adults*. Citizenship and Immigration Canada.
- Chapelle, C. (1998). Construct definition and validity inquiry in SLA research. In L. Bachman & A. Cohen (Eds.), *Interfaces between second language acquisition and language testing research* (pp. 32–70). Cambridge University Press.

- Cheng, L. (2008). Washback, impact and consequences. In N. H. Hornberger (Ed.), *Encyclopedia of language and education* (pp. 3496–3506). Springer.
- Chomsky, N. (1957). *Syntactic structures*. Mouton.
- Coombe, C., Vafadar, H., & Mohebbi, H. (2020). Language assessment literacy: What do we need to learn, unlearn, and relearn? *Language Testing in Asia*, 10(3).
- Council of Europe. (2001). *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment*. Cambridge University Press.
- Council of Europe. (2012, August). *FREPA: A framework of reference for pluralistic approaches to languages and cultures*. Council of Europe Publishing.
- Council of Europe. (2020). *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment – Companion volume*. Council of Europe Publishing.
- Council of Higher Education. (2019, December 17). *English studies for academic and international purposes*.
- Coyle, D., Hood, P., & Marsh, D. (2010). *CLIL: Content and language integrated learning*. Cambridge University Press.
- Cummins, J. (2008). BICS and CALP: Empirical and theoretical status of the distinction. In B. Street & N. H. Hornberger (Eds.), *Encyclopedia of language and education* (2nd ed., Vol. 2, pp. 71–83). Springer.
- Cummins, J. (2009). Pedagogies of choice: Challenging coercive relations of power in classrooms and communities. *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, 12(3), 261–271.
- Cummins, J. (2021). *Rethinking the education of multilingual learners*. Multilingual Matters.
- Dakhalan, M. A., & Tanucan, M. C. J. (2024). The direct method in language teaching: A literature review of its effectiveness. *Lingeduca: Journal of Language and Education Studies*, 3(2), 130–143.
- Davies, A. (2008). Textbook trends in teaching language testing. *Language Testing*, 25(3), 327–347.
- Davison, C., & Leung, C. (2009). Current issues in English language teacher-based assessment. *TESOL Quarterly*, 43(3), 393–415.
- Dehaene, S. (2024). *How we learn: Why brains learn better than any machine... for now*. Penguin.
- Dendrinis, B. (Ed.). (2024). *Mediation as negotiation of meanings, plurilingualism and language education* (1st ed.). Routledge.

- Dörnyei, Z. (1994). Motivation and motivating in the foreign language classroom. *The Modern Language Journal*, 78(3), 273–284.
- Dörnyei, Z., & Ushioda, E. (2021). *Teaching and researching motivation* (3rd ed.). Routledge.
- Douglas, D. (2000). *Assessing languages for specific purposes*. Cambridge University Press.
- Douglas Fir Group. (2016). A transdisciplinary framework for SLA in a multilingual world. *The Modern Language Journal*, 100(Supplement 2016), 19–47.
- Dubiner, D. (2019). Second language learning and teaching: From theory to a practical checklist. *TESOL Journal*, 10, e398.
- Edwards, J. (2022). Societal multilingualism. In S. Mufwene & A. M. Escobar (Eds.), *The Cambridge handbook of language contact: Volume 2: Multilingualism in population structure* (pp. 29–60). Cambridge University Press.
- Ellis, R. (2009). Task-based language teaching: Sorting out the misunderstandings. *International Journal of Applied Linguistics*, 19, 221–246.
- Erickson, G., Bardel, C., & Little, D. (2023). *Collaborative research in language education: Reciprocal benefits and challenges*. De Gruyter Mouton.
- Feez, S., & Quinn, F. (2017). Teaching the distinctive language of science: An integrated and scaffolded approach for pre-service teachers. *Teaching and Teacher Education*, 65, 192–204.
- Ferguson, C. A. (1959). Diglossia. *WORD*, 15(2), 325–340.
- Figueras, N. (2012). The impact of the CEFR. In M. Byram & L. Parmenter (Eds.), *The Common European Framework of Reference: The globalisation of language education policy* (pp. 60–77). Multilingual Matters.
- Firth, A., & Wagner, J. (2007). Second/foreign language learning as a social accomplishment: Elaborations on a reconceptualized SLA. *The Modern Language Journal*, 91, 800–819.
- Fotos, T. S. (2005). Traditional and grammar translation methods for second language teaching. In E. Hinkel (Ed.), *Handbook of research in second language teaching and learning* (pp. 677–694). Routledge.
- Fulcher, G. (2016). Criteria for evaluating language quality. In E. Shohamy, I. Or, & S. May (Eds.), *Language testing and assessment*. Encyclopedia of language and education. Springer.
- García, O., & Li Wei. (2014). *Translanguaging: Language, bilingualism and bilingual education*. Palgrave Macmillan.
- Gardner, R. C. (2010). *Motivation and second language acquisition: The socio-educational model*. Peter Lang.

- Gardner, R. C., & Lambert, W. E. (1972). *Attitudes and motivation in second language learning*. Newbury House.
- Green, A. (2013). Washback in language assessment. *International Journal of English Studies*, 13(2), 39–51.
- Haddad Haj-Yahya, N. (2021). Higher education among Arab society in Israel. *The Israel Democracy Institute*.
- Haddad Haj-Yahya, N., Saif, A., Kasir, N. (Kleiner), & Farjun, B. (2021). *Education and schooling in Arab society: Gaps and budding signs of change*. Israel Democracy Institute. (in Hebrew)
- Haim, O. (2015). Investigating transfer of academic proficiency among trilingual immigrant students: A tri-directional holistic approach. *The Modern Language Journal*, 99(4), 696–716.
- Halliday, M. A. K. (1994). *An introduction to functional grammar* (2nd ed.). Edward Arnold.
- Harmer, J. (2001). *The practice of English language teaching* (3rd ed.). Longman.
- Harsch, C. (2024). Looking at the past, present and future of the CEFR beyond Europe – from the CEFR to a CGFR? Keynote presentation at the EALTA Conference, Belfast.
- Haugen, E. (1959). Planning for a standard language in modern Norway. *Anthropological Linguistics*, 1(3), 8–21.
- Helot, C. (2017). Awareness raising and multilingualism in primary education. In J. Cenoz, D. Gorter, & S. May (Eds.), *Language awareness and multilingualism*. Springer.
- Howatt, A. P. R., & Widdowson, H. G. (2004). *A history of English language teaching*. Oxford University Press.
- Hymes, D. (1972). On communicative competence. In J. B. Pride & J. Holmes (Eds.), *Sociolinguistics* (pp. 269–293). Penguin Books.
- International Language Testing Association. (2018). *ILTA code of ethics*.
- Inbar-Lourie, O. (2008a). Language assessment culture. In E. Shohamy & N. H. Hornberger (Eds.), *Encyclopedia of language and education* (2nd ed., Vol. 7, pp. 285–300). Springer.
- Inbar-Lourie, O. (2008b). Constructing a language assessment knowledge base: A focus on language testing courses. *Language Testing*, 25(3), 385–402.
- Inbar-Lourie, O. (2013a). Language assessment literacy. In C. A. Chapelle (Ed.), *The encyclopedia of applied linguistics*. Wiley-Blackwell.
- Inbar-Lourie, O. (2013b). Language assessment literacy: Editorial. *Language Testing*, 30(3), 301–307.

- Inbar-Lourie, O. (2022). EMI programs and formative assessment: Implications for the assessment literacy of content lecturers. *Journal of English-Medium Instruction*, 1(2), 204–231.
- Jessner, U. (2008). Teaching third languages: Findings, trends, and challenges. *Language Teaching*, 41, 15–56.
- Jewitt, C. (2009). *The Routledge handbook of multimodal analysis*. Routledge.
- King, A. (1993). From sage on the stage to guide on the side. *College Teaching*, 41(1), 30–35.
- Kizel, A., & Shaked, A. (2020). Arabic-speaking students' motivation for Hebrew learning. *Language, Culture and Curriculum*, 33(2), 123–136.
- Kozulin, A. (2003). Mediation in cognitive development. *International Journal of Psychology*, 38(1), 12–20.
- Kramsch, C. (2011). The symbolic dimensions of the intercultural. *Language Teaching*, 44(3), 354–367.
- Krashen, S. D. (1982). *Principles and practice in second language acquisition*. Pergamon.
- Krashen, S. D. (1985). *The input hypothesis: Issues and implications*. Longman.
- Krashen, S., & Terrell, T. (1983). *The natural approach: Language acquisition in the classroom*. Pergamon.
- Kress, G., & van Leeuwen, T. (2001). *Multimodal discourse: The modes and media of contemporary communication*. Edward Arnold.
- Kuhl, P. K. (2010). Brain mechanisms in early language acquisition. *Neuron*, 67(5), 713–727.
- Kumaravadivelu, B. (1994). The postmethod condition: (E)merging strategies for second/foreign language teaching. *TESOL Quarterly*, 28(1), 27–48.
- Kunnan, A. J. (2012). Language assessment for immigration and citizenship. In G. Fulcher & F. Davidson (Eds.), *The Routledge handbook of language testing* (pp. 162–177). Routledge.
- Lado, R. (1961). *Language testing: The construction and use of foreign language tests: A teacher's book*. Longmans, Green and Company.
- Larsen-Freeman, D. (2011). A complexity theory approach to second language development/acquisition. In L. Ortega & Z. Han (Eds.), *Complexity theory and language development: In celebration of Diane Larsen-Freeman* (pp. 73–88). John Benjamins.
- Larsen-Freeman, D., & Anderson, M. (2011). *Techniques & principles in language teaching*. Oxford University Press.

- Larsen-Freeman, D., & Cameron, L. (2008). *Complex systems and applied linguistics*. Oxford University Press.
- Le Deist, F. D., & Winterton, J. (2005). What is competence? *Human Resource Development International*, 8(1), 27–46.
- Leung, C. (2022). Language proficiency: From description to prescription and back? *Educational Linguistics*, 1(1), 56–81.
- Levi, T., & Inbar-Lourie, O. (2019). Assessment literacy or language assessment literacy: Learning from the teachers. *Language Assessment Quarterly*, 17(2), 168–182.
- Lewin-Epstein, N., & Semyonov, M. (2019). *The Arab minority in Israel's economy: Patterns of ethnic inequality*. Routledge.
- Li, P., & Lan, Y.-J. (2022). Digital language learning (DLL): Insights from behavior, cognition, and the brain. *Bilingualism: Language and Cognition*, 25(3), 361–378.
- Little, D. (1991). *Learner autonomy 1: Definitions, issues, and problems*. Authentik.
- Little, D. (2009). *The European Language Portfolio: Where pedagogy and assessment meet*. Council of Europe.
- Little, D., Dam, L., & Legenhausen, L. (2017). *Language learner autonomy: Theory, practice and research*. Multilingual Matters.
- Long, M. (1991). Focus on form: A design feature in language teaching methodology. In K. De Bot, R. Ginsberg, & C. Kramsch (Eds.), *Foreign language research in cross-cultural perspectives* (pp. 39–52). John Benjamins.
- Looney, J. W. (2011). Alignment in complex education systems. *OECD Education Working Papers*, 63.
- Lynch, B., & Shaw, P. (2005). Portfolios, power, and ethics. *TESOL Quarterly*, 39(2), 263–297.
- Masgoret, A. M., & Gardner, R. C. (2003). Attitudes, motivation, and second language learning: A meta-analysis of studies conducted by Gardner and associates. *Language Learning*, 53(1), 123–163.
- McNamara, T., & Roever, C. (2006). *The social dimension in language testing*. Blackwell.
- McNamara, T. (2019). *Language testing and assessment: Sociopolitical dimensions*. Routledge.
- Mengting, D. (2023). An analysis of the grammar translation method in the 20th century and the inevitability of its application in China. *The Educational Review, USA*, 7(3), 305–308.
- Messick, S. (1996). Validity and washback in language testing. *Language Testing*, 13(3), 241–256.

- Michel, M., Atkinson, D., Ribeiro, A. C., Alexopoulou, T., Cappellini, M., Eskildsen, S. W., Gao, X., Hellermann, J., Kayi-Aydar, H., Lowie, W., Mejía-Laguna, J. A., Ortega, L., Pekarek Doehler, S., Sasaki, M., Sato, M., Thorne, S. L., & Zheng, Y. (2025). Forging common ground in second language acquisition and teaching: A combined synergy statement. *The Modern Language Journal*, 109(1), 90–103.
- Ministry of Education. (1996, April 15). *Educational language policy (Director-General special publication No. 31)*.
- North, B. (2022). The CEFR companion volume and the action-oriented approach. *Italiano LinguaDue*, 2, 1–23.
- Norton, B. (2010). Language and identity. In N. H. Hornberger & S. L. McKay (Eds.), *Sociolinguistics and language education* (pp. 349–369). Multilingual Matters.
- Nunan, D. (1986). *The learner-centered curriculum*. Cambridge University Press.
- Nunan, D. (2004). *Task-based language teaching*. Cambridge University Press.
- O'Malley, J. M., & Chamot, A. U. (1990). *Learning strategies in second language acquisition*. Cambridge University Press.
- O'Sullivan, B. (2020). *The Comprehensive Learning System*. British Council.
- Pakulak, E., & Neville, H. J. (2011). Maturational constraints in the acquisition of syntactic processing: ERP and behavioral evidence from the English past tense. *Developmental Science*, 14(4), 731–741.
- Papageorgiou, S. (2010). Investigating the decision-making process of standard setting participants. *Language Testing*, 27(2), 261–282.
- Patel, K., & Waller, D. (2010). Methods adopted in teaching English to young learners in India. *UCLan Journal of Pedagogic Research*, 19–25.
- Phakiti, A., & Leung, C. (2024). *Assessment for language teaching*. Cambridge University Press.
- Phillipson, R. (1992). *Linguistic imperialism*. Oxford University Press.
- Piccardo, E., & North, B. (2018). *The action-oriented approach: A dynamic vision of language education*. Multilingual Matters.
- Poehner, M. E. (2008). *Dynamic assessment: A Vygotskian approach to understanding and promoting L2 development*. Springer.
- Purpura, J. (2004). *Assessing grammar*. Cambridge University Press.
- Purpura, J. (2019, October). Questioning the currency of second and foreign language proficiency exams as measures of 21st Century Competencies. Distinguished Speaker Series. Teachers College, Columbia University.

- Purpura, J. E. (2021). A rationale for using a scenario-based assessment to measure competency-based, situated second and foreign language proficiency. In M. Masperi, C. Cervini, & Y. Bardière (Eds.), *Évaluation des acquisitions langagières: Du formatif au certificatif*. MediAzioni, 32, A54–A96.
- Rea-Dickins, P. (2008). Classroom-based language assessment. In N. H. Hornberger (Ed.), *Encyclopedia of language and education*. Springer.
- Reinhardt, J., & Thorne, S. L. (2019). Digital literacies as emergent multifarious literacies. In N. Arnold & L. Ducate (Eds.), *Engaging language learners through CALL* (pp. 208–239). Equinox.
- Ricento, T. (2006). *An introduction to language policy: Theory and method*. Blackwell Publishing.
- Ricento, T. (2019). *Language politics and policies: Perspectives from Canada and the United States*. Cambridge University Press.
- Richards, J. C., & Rodgers, T. S. (2014). *Approaches and methods in language teaching* (3rd ed.). Cambridge University Press.
- Robertson, R. (1992). *Globalization: Social theory and global culture*. Sage.
- Saiegh-Haddad, E., & Henkin-Roitfarb, R. (2014). The structure of Arabic language and orthography. In M. Saiegh-Haddad & R. M. Joshi (Eds.), *Handbook of Arabic literacy* (pp. 3–28). Springer.
- Saiegh-Haddad, E., & Schiff, R. (2016). The impact of diglossia on vowel and unvoiced word reading in Arabic: A developmental study from childhood to adolescence. *Scientific Studies of Reading*, 20(4), 311–324.
- Saiegh-Haddad, E., & Spolsky, B. (2014). Acquiring literacy in a diglossic context: Problems and prospects. In M. Saiegh-Haddad & R. M. Joshi (Eds.), *Handbook of Arabic literacy* (pp. 225–240). Springer.
- Savignon, S. J. (1983). *Communicative language teaching: Linguistic theory and classroom practice*. Yale University Press.
- Schissel, J. L., Leung, C., & Chalhoub-Deville, M. (2019). The construct of multilingualism in language testing. *Language Assessment Quarterly*, 16(4–5), 373–378.
- Shohamy, E. (2001). *The power of tests*. Routledge.
- Shohamy, E. (2006). *Language policy: Hidden agendas and new approaches*. Routledge.
- Shohamy, E. (2011). Assessing multilingual competencies: Adopting construct valid assessment policies. *The Modern Language Journal*, 95(3), 418–429.

- Shohamy, E. (2015). LL research as expanding language and language policy. In D. Malinowski & S. Tufi (Eds.), *Linguistic landscape* (pp. 147–160). John Benjamins.
- Shohamy, E. (2019). School principals as language policy makers. In T. Ricento (Ed.), *The business of words: Wordsmiths, linguists, and other language workers* (pp. 193–204). Taylor & Francis.
- Shohamy, E., & Gorter, D. (Eds.). (2008). *Linguistic landscape: Expanding the scenery*. Routledge.
- Shohamy, E., & Inbar, O. (2006a). *The language assessment process: A “multiplism” perspective*. Center for Advanced Language Proficiency Education and Research (CALPER), The Pennsylvania State University.
- Shohamy, E., & Inbar, O. (2006b). *Assessment of advanced language proficiency: Why performance-based tasks?* CALPER Professional Development Document CPDD 0605.
- Siefert, T. R. (2013). *Translation in foreign language pedagogy: The rise and fall of the grammar translation method* (Doctoral dissertation). Harvard University.
- Skehan, P. (1996). A framework for the implementation of task-based learning. *Applied Linguistics*, 17, 38–62.
- Skinner, B. F. (1957). *Verbal behaviour*. Appleton-Century-Crofts.
- Skutnabb-Kangas, T. (1999). *Language: A right and a resource*. Central European University Press.
- Spolsky, B., & Shohamy, E. (1999). *The languages of Israel: Policy, ideology, and practice*. Multilingual Matters.
- Spolsky, B. (2004). *Language policy*. Cambridge University Press.
- Spolsky, B. (2007). On second thoughts. In J. Fox et al. (Eds.), *Language testing reconsidered* (pp. 8–8). University of Ottawa Press.
- Spolsky, B. (2009). *Language management*. Cambridge University Press.
- Spolsky, B. (2017). History of language testing. In E. Shohamy, I. Or, & S. May (Eds.), *Language testing and assessment*. Encyclopedia of language and education. Springer.
- Stavans, A., & Narkiss, D. (2004). Creating and implementing a language policy in the Israeli education system: The producers, the product, the consumers, and the market. In C. Hoffmann & J. Ytsma (Eds.), *Trilingualism in family, school and community* (pp. 139–165). Multilingual Matters.

- Swain, M. (1995). Three functions of output in second language learning. In G. Cook & B. Seidlhofer (Eds.), *Principle & practice in applied linguistics* (pp. 125–144). Oxford University Press.
- Swain, M. (2000). The output hypothesis and beyond: Mediating acquisition through collaborative dialogue. In J. P. Lantolf (Ed.), *Sociocultural theory and second language learning* (pp. 97–114). Oxford University Press.
- Swain, M. (2006). Linguaging, agency and collaboration in advanced language proficiency. In H. Byrnes (Ed.), *Advanced language learning: The contribution of Halliday and Vygotsky* (pp. 95–108). Continuum.
- Tannenbaum, M., & Shohamy, E. (2023). *Developing multilingual education policies: Theory, research, practice*. Routledge.
- Tannenbaum, M., Shohamy, E., & Inbar-Lourie, O. (2022). Advocacy strategies for a new multilingual educational policy in Israel. *Language Policy*, 4, 561–573.
- Taylor, L. (2009). Developing assessment literacy. *Annual Review of Applied Linguistics*, 29, 21–36.
- Taylor, L. (2013). Communicating the theory, practice and principles of language testing to test stakeholders: Some reflections. *Language Testing*, 30(3), 403–412.
- Tehawkho, M., & Kalisher, I. (2023, Policy Paper No. 2023.04). *Hebrew language literacy in the Arab society: Standardizing language and assessment*. Aaron Institute of Economic Policy, Reichman University (in Hebrew).
- Tehawkho, M., Kalisher, A., & Mushkalav, K. (2020, Policy Paper No. 2020.06). *The return on Hebrew language knowledge in Arab society: Barriers to acquisition and ways to remove them*. Aharon Institute for Economic Policy, Reichman University (in Hebrew).
- Tehawkho, M., Kalisher, A., Matr, H., & Mushkalav, K. (2022, Policy Paper No. 2002.02). *Policy to reduce gaps between Arab and Hebrew education*. Aharon Institute for Economic Policy, Reichman University (in Hebrew).
- Titone, R. (1968). *Teaching foreign languages: An historical sketch*. Georgetown University Press.
- Tollefson, J. W. (2013). *Language policies in education: Critical issues* (2nd ed.). Routledge.
- Tollefson, J. W., & Tsui, A. B. M. (Eds.). (2018). *Language policy, culture, and identity in Asian contexts*. Routledge.
- Tsagari, D., Vogt, K., Froelich, V., Csépes, I., Fekete, A., Green, A., Hamp-Lyons, L., Sifakis, N., & Kordia, S. (2018). *Handbook of assessment for language teachers*. Nicosia, Cyprus.

- Tsui, A. B. M. (2007). Complexities of identity formation: A narrative inquiry of an EFL teacher. *TESOL Quarterly*, 41, 657–680.
- Turner, C. E., & Purpura, J. E. (2015). Learning-oriented assessment in second language classrooms. In D. Tsagari & J. Banerjee (Eds.), *Handbook of second language assessment* (pp. 255–272). De Gruyter Mouton.
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), 1024–1054.
- Vygotsky, L. S. (1978). *Mind in society: The development of higher psychological processes*. Harvard University Press.
- Welch, C. (2018). Good qualitative research: Opening up the debate. In P. Freytag & L. Young (Eds.), *Collaborative research design* (pp. 319–333). Springer.
- Wiley, T. G., & García, O. (2016). Language policy and planning in language education: Legacies, consequences, and possibilities. *The Modern Language Journal*, 100, 48–63.
- Xerri, D., & Vella Briffa, P. (Eds.). (2018). *Teacher involvement in high-stakes language testing*. Springer.

Appendix 1: Detailed Questions to Experts

1. Is there a coordinating body for language policy in your context, and how does it address both educational language policy (e.g., teacher training, curriculum design, and assessments) and broader national policies (e.g., promoting the language of schooling for minorities or immigrants)?
2. How is this coordinating body structured, who oversees its activities, and to which organizations or entities is it accountable?
3. What is the relationship between this body and other networks or organizations, such as government ministries, academic institutions, or employment sectors, and how do they collaborate?
4. Who are the main populations served by this body (e.g., learners, teachers, policymakers), and what are the key outputs, such as curricula or assessment frameworks?
5. Are there policies or standards for language competence at various levels, such as schools, higher education, or vocational training, and how do they address foreign languages and the language of schooling for diverse populations?
6. Which institutions or academic disciplines influence the development of language policies and norms, and are there established programs in these fields within your higher education system?
7. Is there coherence between language education at different levels (schools, higher education, vocational training), and who ensures this continuity?
8. What high-stakes exams or credentials are linked to language education, who sets their objectives and designs them, and how is teacher training for these contexts accredited and incentivized?
9. How are validation, quality assurance, and policy adjustments conceptualized and implemented, particularly in areas such as CEFR adoption, plurilingualism, or the integration of technology and AI?
10. What key lessons and strategies would you recommend for establishing a sustainable and effective body that coordinates language education policy and national language planning?

Appendix 2: Expert Bios and Key Statements*

Prof. Lynda Taylor, United Kingdom **University of Bedfordshire, United Kingdom**

Visiting Professor in Language Assessment, CRELLA, University of Bedfordshire; President of the UK Association for Language Testing and Assessment (2023–2025); Member of the Association of Language Testers in Europe (ALTE) Expert Group; Elected Fellow of the Academy of Social Sciences (UK).

Collaborative quality assurance mechanisms, such as those led by professional associations like ALTE, play a crucial role in maintaining high standards in language education. While the UK's system is diverse, these frameworks help uphold consistency and support excellence in language learning and assessment.

Prof. Claudia Harsch, Germany **University of Bremen, Germany**

Professor of Language Learning & Teaching; Director, Language Centre, University of Bremen; President of the International Language Testing Association (2023–2024); Past President of the European Association for Language Testing and Assessment (2016–2019).

Standardized assessments developed by institutions like the IQB and TestDaF Institute help maintain the quality and reliability of language education in Germany. They create a more balanced system where students are assessed fairly, teachers have clear guidelines, and learning goals are more effectively met.

* Key statements have been summarized from the transcribed interviews.



Prof. Anastasia Drackert, Germany

TestDaF Institute, Germany

Scientific Director, TestDaF-Institut/g.a.s.t.; Professor of Language Testing & Digital Learning, Ruhr-Universität Bochum; Board Member of the Gesellschaft für Akademische Studienvorbereitung und Testentwicklung (g.a.s.t.) since 2020; Collaborator with the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs (KMK) & the German Academic Exchange Service (DAAD) on TestDaF quality assurance.

TestDaF has grown into a leading institution by combining research and practical application. The institute not only develops high-quality language assessments but also plays a key role in training experts, advancing test development, and maintaining strong collaborations with universities and researchers to keep language testing relevant and reliable. Its financial independence, achieved after transitioning from government funding, has allowed it to sustain long-term research, invest in technological advancements, and strengthen expertise by supporting professional development in language assessment.

Prof. Ari Huhta, Finland

University of Jyväskylä, Finland

Professor of Language Assessment; Head of Department & Director, Centre for Applied Language Studies, University of Jyväskylä; Chair of the Finnish National Board of Education Language Committee since 2023; Member of the EAQUALS (Evaluation & Accreditation of Quality in Language Services) Advisory Council.

Finland's national language proficiency exam was designed to build local expertise in language testing rather than relying on external models. With strong government support and a legally established framework, the system provides long-term stability, fosters research-driven improvements, and strengthens language assessment as a professional field.



Prof. Barry O'Sullivan, United Kingdom

British Council, London, United Kingdom

Head of Assessment Research & Development, British Council (since 2012); Professor of Applied Linguistics at the University of Roehampton; Visiting Professor of Language Assessment at the University of Reading; Advisory Professor at Shanghai Jiao Tong University; Founding President of the UK Association for Language Testing and Assessment.

A successful language education system must be fully integrated, connecting curriculum, teacher training, and assessment. Real reforms take time and require structural change, not quick fixes. The British Council has invested in training new language assessment experts through scholarship programs and work placements, strengthening long-term development in the field.

Prof. Mag. Belinda Steinhuber, Austria

**Ministry for Education, Science,
and Research Center for Vocational Language
Education (BMBWF), Vienna, Austria**

Head of Language Education Department, Center for Vocational Language Education, Austrian Federal Ministry of Education, Science and Research; National Coordinator for Vocational Language Education Reform; Keynote speaker at European Centre for Modern Languages (ECML) events.

Vocational language education must prepare students for both further studies and the workforce. Our exams are designed to reflect the real demands of professional life, and teacher training supports classroom practices that connect language learning with practical skills. The balance between standardized assessments and flexible, career-oriented language teaching helps students build the competence they need for their futures.



Prof. Beverly Baker, Canada

University of Ottawa, Canada

Associate Professor and Director of Language Assessment, Official Languages and Bilingualism Institute (OLBI), University of Ottawa; Member of the Canadian Language Benchmarks Steering Committee (since 2022); Treasurer of the International Language Testing Association (2021–present).

Language education in Canada faces challenges because each province sets its own policies, creating inconsistencies in curricula, assessments, and teacher training. French immersion has expanded access to bilingual education, but gaps in teacher training and language support remain. However, the Canadian Language Benchmarks (CLB) provide a useful assessment framework, though they are not widely used in schools. Hence, strengthening collaboration between governments, universities, and educators can improve language learning, integrate heritage languages, and bridge the gap between testing and academic success.

Prof. Bart Deygers, Belgium

Ghent University, Belgium

Professor of Language Assessment and Applied Linguistics at Ghent University. His research focuses on language policy, multilingualism, and the role of standardized testing in education and migrant integration. He has contributed to discussions on language assessment fairness, Dutch proficiency requirements in Flanders, and the political influences shaping education policies in Belgium.

Despite Belgium's multilingual identity, language education remains strictly divided. Flemish universities require Dutch proficiency, even for French speakers, and standardized testing for migrants often disadvantages those with lower formal education. Without stronger collaboration and support systems, these policies risk deepening educational inequalities.

Prof. Margaret E. (Meg) Malone, USA
American Council on the Teaching
of Foreign Languages (ACTFL), Georgetown University,
Washington, D.C., United States

Director of Assessment & Research, American Council on the Teaching of Foreign Languages (ACTFL, since August 2016); Research Professor & former Director, Assessment & Evaluation Language Resource Center (AELRC), Georgetown University (2016–2024); Chair, ACTFL Testing Guidelines Committee (since 2022); Member, U.S. Department of Education Language Task Force (2023).

ACTFL's success comes from collaboration, rigorous quality control, and a commitment to supporting language education at all levels. Our assessments are built through iterative feedback from educators, researchers, and community members, making them reflect authentic language use. Partnerships with universities and professional organizations further strengthen research and teacher training, making ACTFL a leader in proficiency-based language learning.

Dr. Neus Figueras, Spain
Institute for Language Assessment and Policy
Development, University of Barcelona, Spain

Coordinator, CEFR Special Interest Group, European Association for Language Testing and Assessment (EALTA, since 2014); Lecturer & Certification Coordinator, Escola Oficial d'Idiomes, Generalitat de Catalunya; Founding President, EALTA (2004–2007); Member, Council of Europe CEFR Revision Group (2020–2022).

Spain's multilingual education shows how regional policies can support language learning while aligning with broader frameworks like the CEFR. Bilingual programs in Catalonia and the Basque Country offer useful models, but challenges in consistency, teacher training, and assessment remain. Stronger collaboration between governments, universities, and experts can create more effective and fair language education systems.

Prof. Spiros Papageorgiou, United States

**Educational Testing Service (ETS),
Princeton, New Jersey, United States**

Principal Measurement Scientist & Managing Senior Research Scientist, Center for Language Education & Assessment Research, ETS (since 2016); Co Chair, ETS–CEFR Joint Advisory Panel (2021).

Effective language assessment starts with well-defined learning goals. Many education systems focus on testing first, but real progress happens when curricula, materials, and assessments are built around practical language needs. CEFR provides a strong framework, but successful models, like China's adaptation of CEFR for English, show that language frameworks must be tailored to fit learners' realities rather than applied as one-size-fits-all solutions.

Prof. David Lasagabaster, Spain

**University of the Basque Country,
Bilbao, Spain**

Professor of Applied Linguistics at the University of the Basque Country. His research focuses on bilingual and multilingual education, language policy, and the sociolinguistics of Basque. He has analyzed the effectiveness of different language models in Basque schools and the challenges of sustaining Basque beyond the classroom.

The Basque education system offers three language models, giving families a choice in the level of Basque instruction. Model A prioritizes Spanish, Model B provides a bilingual balance, and Model D—where Basque is the primary language—has become the most popular, with 70% of students enrolled. This structure highlights how education policy can support language revitalization, but it also raises questions about the gap between learning a language in school and using it in daily life.

Prof. Gudrun Erickson, Sweden

**University of Gothenburg,
Gothenburg, Sweden**

Professor of Education in Language and Assessment, University of Gothenburg; President of EALTA (2013–2016).

Sweden's language education shows that strong standards help guide teaching and assessment, but they must also adapt to changing needs. Debates over citizenship tests, higher education, and multilingual instruction highlight the importance of updating standards to match real-life language use.

Dr. Dorry Kanyon, United States

**Center for Applied Linguistics (CAL),
Washington D.C., USA**

Senior Fellow for Assessment, Center for Applied Linguistics & strong contributor to CAL-WIDA partnership; Chair of the Defense Language Testing and Assessment Project expert panel (since 2015).

ELL assessment in the U.S. shows how accountability shapes language education. From the Lau vs. Nichols ruling to WIDA's development, policies have focused on giving language learners structured support. True accountability goes beyond testing—it includes teacher training, learning resources, and policies that value multilingualism as a strength.

Prof. Theo du Plessis, South Africa

**University of the Free State,
Bloemfontein, South Africa**

Professor Emeritus of Language Management,
University of the Free State; Former Head
of Department of South African Sign Language
& Deaf Studies.

The most alarming thing about South Africa's language policy is that people have this complete obsession with English, even though the language is actually destroying them—because they don't have the foundation to succeed in it. Instead of strengthening mother tongue-based bilingual education, we've created a system where students are set up to fail.

Dr. Johann Fischer, Germany

Georg-August-Universität Göttingen

**ZESS - Zentrum für Sprachen und Schlüsselqualifikationen,
Göttingen, Germany**

Director of the Centre for Languages and Key
Qualifications (ZESS) at the University of Göttingen since
2009; Head of the UNiCert® Scientific Commission;
Peer-reviewer for ECML/ALTE external audits; Member
of the German Academic Exchange Service (DAAD)
Quality Commission.

We look not only at the certificate, and not only at the examinations, but also at the teaching program. Audits are conducted every five years, reviewing teaching regulations, exams, and graded materials. We provide feedback on all of that to make sure that teaching and assessment go hand in hand and meet clear quality standards.

Prof. Annick Rivens, France
Université Grenoble Alpes, France

Professor of English Language Didactics, Université de Lille; Director of the National Coordination for CLES (Certificat de Compétences en Langues de l'Enseignement Supérieur) at Université Grenoble Alpes (sinc, 2024); Former President of RANACLES (2012–2021).

Interaction is both our strongest and most resource-intensive component. But it reflects real-life communication and professional needs. We insist that comprehension leads to production—skills can't be separated. This is our pedagogical stance, and we fight to preserve it despite pressures to simplify.

Prof. Patrick Studer, Switzerland
Zurich University of Applied Sciences (ZHAW),
Switzerland

Professor of Applied Linguistics & Head of the Institute of Language Competence, ZHAW Zurich University of Applied Sciences (since August 2012); Member of the ZHAW-board for the Swiss Global Competence Lab project, launched 2025.

In Switzerland, we rely on trust, professional autonomy, and shared responsibility rather than centralized enforcement. Curriculum reform and assessment are deeply participatory. It's slow and sometimes messy—but when consensus is reached, it lasts. Harmony isn't about avoiding conflict—it's about building systems that everyone can stand behind.