



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הגבלת מספר התלמידים בכיתה בגני-ילדים ובכיתות א'-ב'

מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט

כתיבה: יובל וורגן

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ז באדר תשס"ז

7 במרס 2007

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תמצית

הצעת חוק הגבלת מספר תלמידים בגני-ילדים וכיתות היסוד, התשס"ז-2006, של חה"כ רונית תירוש, נועדה להגביל את מספר התלמידים בגן-חובה (מגיל 5) ובכיתות היסוד (א' וב') במוסדות החינוך הרשמיים בשליש מהשעות שבהן מלמדים את מיומנויות היסוד (קריאה, כתיבה וחשבון). על-פי ההצעה, מספר התלמידים במסגרות אלה לא יעלה על 20.

במסמך מוצגים הממצאים האלה:

- חוקרים חלוקים בשאלה אם למספר התלמידים בכיתה כשלעצמו יש השפעה על הישגי התלמידים, ועם זה נראה שיש הסכמה בדבר ההשפעה החיובית של הפחתת מספר התלמידים בכיתה על הישגי התלמידים בכיתות הנמוכות, גן עד כיתה ג', על איכות ההוראה ועל אקלים הלמידה בכיתה.
- מספר התלמידים המרבי המותר בכיתות א'–י"ב במערכת החינוך בישראל הוא 40. מספר התלמידים המרבי המותר בכיתת גן הוא 35.
- בשנת תשס"ז:
 - מספר התלמידים הממוצע בכיתה בכלל גני-החובה הוא 18; מספר התלמידים הממוצע בגני החובה של החינוך הממלכתי הוא 22.
 - מספר התלמידים הממוצע בכלל כיתות א' וב' הוא 28; מספר התלמידים הממוצע בכיתות א' בחינוך הממלכתי הוא 31, ובכיתות ב' בחינוך הממלכתי – 30.
- על-פי אומדן שערך מינהל הכלכלה והתקציבים במשרד החינוך, סך כל העלות התקציבית הנובעת מהחוק המוצע תהיה 436 מיליון ש"ח. הממשלה מתנגדת לה.
- על-פי נתוני ה-OECD, ישראל מדורגת במקום החמישי בין 27 מדינות במספר התלמידים בכיתה בחינוך היסודי הציבורי (26.5 תלמידים בכיתה בישראל לעומת 21.5 תלמידים בכיתה בממוצע במדינות ה-OECD).
- ברוב מדינות אירופה – 25 מ-32 מדינות שנסקרו – נקבעה מגבלה על מספר התלמידים המרבי בכיתה בחינוך היסודי בכל מקצועות הלימוד. ברוב המדינות האלה המספר המרבי שנקבע הוא 25–30 תלמידים.

מבוא

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בהצעת חוק הגבלת מספר תלמידים בגני-ילדים וכיתות היסוד, התשס"ז-2006, של חה"כ רונית תירוש.¹ הצעת החוק נועדה להגביל את מספר התלמידים בגן-חובה (מגיל 5) ובכיתות היסוד (א' וב'), במוסדות החינוך הרשמיים, בשליש מהשעות שבהן מלמדים את מיומנויות היסוד (קריאה, כתיבה וחשבון). על-פי ההצעה, מספר התלמידים במסגרות אלה לא יעלה על 20.

במסמך יוצגו עיקרי הצעת החוק, עמדת הממשלה (ובתוך כך עמדת משרד האוצר ומשרד החינוך ואומדן עלות יישומה של הצעת החוק) ונתונים על מספר התלמידים בכיתה בגני-החובה ובחינוך היסודי בישראל. כמו כן יוצגו במסמך נתונים השוואתיים על מספר התלמידים הממוצע בכיתה בחינוך היסודי במדינות ה-OECD ומידע השוואתי על הגבלת מספר התלמידים בכיתה באירופה ובארה"ב.

1. רקע

מספר התלמידים בכיתה (המכונה לעתים "גודל הכיתה") הוא סוגיה מורכבת שנדונה רבות בקרב חוקרים ואנשי מקצוע בתחום החינוך בארץ ובעולם.

ד"ר רלי בריקנר, מנהלת תחום הפעלה פדגוגית במרכז לטכנולוגיה חינוכית, מציינת במאמרה "כיתה קטנה – הזדמנויות גדולות: על מחקר, מדיניות ויישום", כי כבר חז"ל עסקו בסוגיית מספר התלמידים בכיתה בשנים הראשונות ללימודים, על רקע הנאמר במסכת בבא בתרא:

"אמר רבא: סכום של תינוקות למלמד תינוקות – עשרים וחמישה

ואם יש חמישים תלמידים מושיבים שני מלמדים

ואם יש ארבעים – מעמידים ראש דוכן (עוזר למלמד)

ומסייעים לו (במשכורתו) מקופת העיר (ואין מנכים את שכר העוזר משכרו של המלמד)

בבא בתרא, כא"י.²

פרשנויות שונות לעניין זה מביא גם ד"ר מיכאל ויגודה, ראש תחום משפט עברי במשרד המשפטים, במאמרו "הזכות לחינוך במשפט העברי".³ לדברי ד"ר ויגודה, יש הסבורים שהלכת רבא היא בעלת אופי כלכלי-ציבורי, ובהתאם לכך פירשו שבפחות מ-25 תלמידים "אין בני העיר יכולין לכופף זה את זה להשכיר להם מלמד", ולעומתם יש הסבורים שהלכת רבא האמורה יסודה בשיקול פדגוגי-חינוכי, וכי לעתים "אפילו לשנים ושלשה [תלמידים] מושיבין מלמד" (לשון הרמב"ן), דהיינו, אין כוונת רבא לקבוע

¹ הצעת חוק מס' פ/17-1669, של חה"כ רונית תירוש, 6 בנובמבר 2006.

² מצוטט מתוך: ד"ר רלי בריקנר, מנהלת תחום הפעלה פדגוגית, מט"ח – המרכז לטכנולוגיה חינוכית, "כיתה קטנה – הזדמנויות גדולות: על מחקר, מדיניות ויישום", חדשות מט"ח, דצמבר 2005. במאמר זה מצוין כי ההערות בסוגריים הן של א' א' ריבלין, בספרו **כנגד כולם – הפדגוגיה של חז"ל**, 1985.

³ ד"ר מיכאל ויגודה, ראש תחום משפט עברי, משרד המשפטים, "הזכות לחינוך במשפט העברי", חוות דעת שהוגשה לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, ללא תאריך, באתר האינטרנט של משרד המשפטים, <http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/3637D8BD-BF19-46B0-80A3-F2E6AC092B03/15525/34zchutlechinuch.doc>

מספר מזערי של תלמידים משיקולים כלכליים, אלא לקבוע מספר מרבי של תלמידים למורה אחד, משיקולים חינוכיים.

ההנחה המקובלת כיום בקרב רבים מהעוסקים בחינוך היא כי מספר תלמידים קטן יותר בכיתה מאפשר למורה ליצור קשר אישי יותר עם כל אחד מהתלמידים ולתת לכל תלמיד תשומת לב אישית יותר הן בתהליכי הלמידה והן בתחומים האישיים והרגשיים. ד"ר רלי בריקנר מציינת במאמרה הנוכח לעיל, כי אף שעדיין קיימים חילוקי דעות בין חוקרים בשאלת ההשפעה של מספר התלמידים בכיתה על הישגי התלמידים, נראה שמתגבשת הסכמה בדבר ההשפעה החיובית של הפחתת מספר התלמידים בכיתה על הישגי התלמידים בכיתות הנמוכות, גן עד כיתה ג', ושוררת הסכמה בדבר השפעתה החיובית על איכות ההוראה ועל אקלים הלמידה בכיתה. עם זאת, יש לציין כי ממחקרים שונים עולה כי למרות החשיבות של גורם "מספר התלמידים בכיתה", אין בו כשלעצמו כדי לקדם את כל היעדים החינוכיים שמערכת החינוך מציבה לעצמה (ולפיכך יש להתייחס גם למשתנים חינוכיים נוספים, כגון איכות ההוראה, איכות תוכניות הלימודים ועוד).⁴

מספר התלמידים המרבי המותר בכיתות א'-י"ב במערכת החינוך בישראל הוא 40. מספר התלמידים המרבי המותר בכיתה גן הוא 35.

ארגוני המורים בישראל חוזרים ומדגישים בשנים האחרונות את טענתם כי הבעיות של מערכת החינוך בישראל נובעות בין השאר מהצפיפות הקשה בכיתות ומכך שמורה יחיד מתקשה לספק בו בזמן את צורכיהם הפדגוגיים והחינוכיים של כל תלמידי הכיתה. בהצעת רפורמה שהגישו ארגוני המורים למשרד החינוך ולמשרד האוצר בשנת 2005 נטען כי מספר התלמידים הגדול בכיתה גורם לאלימות רבה ולירידה באיכות ההוראה וכי יש להפחית לאלתר את מספר התלמידים בכיתה ל-30 לכל היותר.⁵ בהקשר זה יצוין כי אחת הטענות הקשות של ארגוני המורים לוועדת-דברת היתה שהיא לא התעמקה בסוגיית מספר התלמידים בכיתה מאחר שביקשה להימנע מתוספת תקציב ניכרת. ועדת-דברת קבעה רק כי "השאיפה היא לצמצם במידת האפשר את מספר התלמידים בכיתה האם, במסגרת תקציבו של בית-הספר, על-ידי ניצול נכון של המשאבים העומדים לרשותו", וכי מומלץ שמספר התלמידים בכיתה לא יעלה על 35.⁶

טענות אלה אינן נחלתם של ארגוני המורים בלבד. כך, למשל, בדברים שנשא נגיד בנק ישראל פרופ' סטנלי פישר בכנס שדרות לחברה בנובמבר 2006 הוא ציין כי רפורמה בתחום החינוך היא חיונית לטיפול ארוך טווח בבעיית העוני, וכי אחת הדוגמאות הבולטות לכך היא מספר התלמידים הממוצע בכיתה בישראל, הגבוה במידה ניכרת מזה שבמדינות ה-OECD.⁷ גם שרת החינוך יולי תמיר התייחסה בהזדמנויות רבות לסוגיית מספר התלמידים בכיתה. בתוכנית השרה, אשר הוצגה לראש הממשלה ולוועדת החינוך של הכנסת, צוין כי מספר התלמידים בכיתה בישראל הוא מהגבוהים בעולם המערבי (ובכך הוא "תורם" לתנאי הלימוד הגרועים של התלמיד הישראלי בהשוואה לאלה של התלמידים

⁴ ד"ר רלי בריקנר, מנהלת תחום הפעלה פדגוגית, מט"ח – המרכז לטכנולוגיה חינוכית, כיתה קטנה – הזדמנויות גדולות: על מחקר, מדיניות ויישום, אוגוסט 2005.

⁵ הסתדרות המורים בישראל, הצעת ארגוני המורים לרפורמה שהוגשה למשרד החינוך ולמשרד האוצר, שיעור חופשי 66, אפריל 2005.

⁶ כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל, התוכנית הלאומית לחינוך – דוח סופי, ינואר 2005.

⁷ בנק ישראל, הרצאות הנגיד ומאמריו, דברי הנגיד בכנס שדרות לחברה, 7 בנובמבר 2006.

במדינות מערביות אחרות), וכי הכוונה היא שבתום חמש שנות יישום התוכנית ילמדו כל התלמידים בכיתות א'-ב' במערכת החינוך בקבוצות לימוד קטנות.⁸

2. הצעת חוק הגבלת מספר תלמידים בגני-ילדים וכיתות היסוד, התשס"ז-2006

הצעת חוק הגבלת מספר תלמידים בגני-ילדים וכיתות היסוד, התשס"ז-2006, נועדה להגביל את מספר התלמידים בגן-חובה (מגיל 5) ובכיתות היסוד (כיתות א' וב'), במוסדות החינוך הרשמיים, בשליש מהשעות שבהן מלמדים את מיומנויות היסוד (קריאה, כתיבה וחשבון). על-פי ההצעה, מספר התלמידים במסגרות אלה לא יעלה על 20.

בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי כיום נלמדות מיומנויות היסוד בגני-ילדים ובכיתות הלימוד הראשונות בקבוצות גדולות, והדבר אינו מאפשר למורים לתת יחס אישי לתלמידים ולהיות נגישים בעבורם. לימוד בקבוצות קטנות יאפשר גישה אישית יותר של המורה לתלמידים ומתן מענה מיידי לבעיות שונות (כגון איתור מוקדם של ליקויי למידה).

בהצעה מוסבר כי מאחר שמיומנויות היסוד נלמדות במתכונת של שיעור ותרגול, אפשר להסתפק בכך שבשליש משעות ההוראה של מיומנויות היסוד – אלה המיועדות לתרגול – תיעשה הלמידה בקבוצות קטנות.

בהצעה נאמר כי היות שאין הכרח לבנות כיתות חדשות, אלא אפשר להוסיף מורים וללמד שתי קבוצות קטנות באותה כיתה לימוד, העלות התקציבית של פיצול הקבוצות בכיתות הגן ובכיתות היסוד אינה גבוהה (בהשוואה לעלות של בניית כיתות חדשות).

להלן תחשיב העלות התקציבית, כמפורט בדברי ההסבר להצעת החוק:

<u>סך כל תחשיב העלות</u>	מספר כיתות א' וב'	מספר כיתות גן	מספר השעות לפיצול (שליש מסך השעות להקניית מיומנויות יסוד)	עלות שעת הוראה שנתית לפיצול
<u>500–350 מיליון ש"ח</u>	7,000	5,600	10–7 שעות שבועיות	4,000

3. עמדת הממשלה

עד למועד סגירת מסמך זה, הממשלה מתנגדת להצעת החוק. ב-12 בפברואר 2007 החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה לתמוך בהצעה בקריאה טרומית בלבד, בתנאי שחברת הכנסת המציעה תתאים את הליכי החקיקה עם משרד האוצר ועם משרד החינוך ותבחן את האפשרות לצמצם את היקפה.⁹ שר האוצר הגיש ערר על ההחלטה לתמוך בהצעת החוק, ולפיכך עד לקיום דיון בערר שהגיש שר האוצר, עמדת הממשלה היא התנגדות להצעת החוק.

⁸ לשכת שרת החינוך, מצגת מדיניות שרת החינוך, הוצגה בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ב-22 במאי 2006.

⁹ החלטה מס' חק/653 של ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק, 12 בפברואר 2007.

3.1. עמדת משרד החינוך

לדברי הגב' לאה רוזנברג, סגנית מנכ"ל בכירה ומנהלת המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, ככלל, כל צעד שיתרום לשיפור היחס הממוצע בין מספר המורים למספר התלמידים במערכת החינוך יהיה צעד מבורך. לדבריה, **קבוצת למידה שבה כ-20 תלמידים (כמוצע בהצעת החוק) מאפשרת לתת יחס אישי יותר לכל תלמיד ולקדמו.** הגב' רוזנברג מדגישה כי זה אינו התנאי היחיד ואינו תנאי מספיק לקידום התלמידים במערכת החינוך, אך יש לו חשיבות. עוד לדברי הגב' רוזנברג, כיום נהוגה חלוקה לקבוצות למידה קטנות בהקניית מיומנויות היסוד בכיתות א' וב' בבתי-הספר בצפון הארץ, במסגרת יישום החלטת הממשלה בדבר חיזוק חיפה והצפון (בעקבות המלחמה האחרונה בלבנון) וכן בבתי-ספר שבהם מיושם שלב א' של התכנית הלאומית לחינוך. בכמה מבתי-הספר הללו, שלא התאפשרה בהם הקצאת חדר לימוד נוסף, לומדות שתי קבוצות למידה קטנות באותו חדר. משרד החינוך מקיים בימים אלה הערכה של הלמידה בקבוצות באותו חדר לצד הערכת הלמידה בקבוצות קטנות בחדרים נפרדים, כדי לעמוד על ההשפעה של אופן לימוד זה על הלמידה.¹⁰

יצוין כי מדוח שפרסמה לאחרונה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), אשר כותרתו "הערכת יישום שלב א' של התוכנית הלאומית לחינוך בשנת הלימודים תשס"ו", עולה כי פיצול כיתות א' וב' לקבוצות למידה קטנות נתפס כאחת מנקודות החוזק הבולטות של התוכנית; מנהלים ומורים בבתי-הספר שבהם פוצלו כיתות היסוד דיווחו כי ההשפעה החיובית של צעד זה באה לידי ביטוי בהקדשת זמן רב יותר לכל תלמיד, בשיפור הישגי התלמידים ובאפשרות נרחבת יותר לסייע לתלמידים מתקשים. עם זאת מודגש בדוח כי ההערכה מבוססת על עמדות, על רשמים ועל שביעות רצון של בעלי תפקידים שונים, ואין בו מדידה של תוצאות בשטח כגון הישגי התלמידים.¹¹

3.1.1. אומדן עלות החוק המוצע

במינהל הכלכלה והתקציבים במשרד החינוך אמדו את העלות התקציבית הנובעת מהצעת החוק. האומדן נעשה לפי ההנחה שבגני חובה ובכיתות א'-ב' במוסדות חינוך רשמיים ובמוסדות החינוך של רשתות החינוך העצמאי ושל מעיין החינוך התורני שמספר התלמידים בכיתה בהם גדול מ-20 תינתן תוספת של עשר שעות שבועיות ללימוד מיומנויות היסוד. באומדן נכללת עלות שעות ההוראה הנוספות בלבד, **ללא עלויות נוספות (כגון בינוי, סייעות, שירותי מזכירות וכדומה).** בחישוב העלות לכיתות א'-ב' הופחתה עלותן של 15,000 שעות לימוד שבועיות הניתנות כיום לפיצול כיתות א' וב' במיומנויות היסוד במסגרת החלטת הממשלה בדבר חיזוק חיפה והצפון ובמסגרת שלב א' של יישום דוח ועדת-דברת.

¹⁰ הגב' לאה רוזנברג, סמנכ"ל בכיר ומנהלת המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, שיחת טלפון, 6 במרס 2007.

¹¹ ראמ"ה – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, הערכת יישום שלב א' של התכנית הלאומית לחינוך בשנת הלימודים תשס"ו, תקציר, ינואר 2007.

להלן פירוט אומדן משרד החינוך:¹²

<u>כיתות א'-ב'</u>	<u>גני-חובה</u>	
*7,400	4,880	מספר הכיתות
4,300.00 ש"ח	3,645.81 ש"ח	עלות שעת הוראה שנתית
10 ש"ש	10 ש"ש	תוספת שעות
318 מיליון ש"ח (הפחתת עלות 15,000 ש"ש)** – 258 מיליון ש"ח	178 מיליון ש"ח	סך הכול
<u>436 מיליון ש"ח</u>		<u>אומדן סך כל העלות</u>

* כלל כיתות א' וב' שמספר התלמידים בהן גדול מ-20.
** 15,000 שעות שבועיות הניתנות כיום לפיצול כיתות א' וב' במיומנויות היסוד במסגרת יישום החלטת הממשלה בדבר חיזוק חיפה והצפון ובמסגרת שלב א' של יישום דוח ועדת-דברת.

3.2. עמדת משרד האוצר

אגף התקציבים במשרד האוצר מתנגד להצעת החוק מטעמים אלה:¹³

- עלותו התקציבית של החוק המוצע גבוהה – כאמור, על-פי אומדן שערך משרד החינוך, העלות התקציבית הכוללת של יישום הצעת החוק היא 436 מיליון ש"ח.
- עיגון הנושא בחקיקה ראשית פוגע בגמישות הניהולית של משרד החינוך ובשיקול הדעת שלו, שכן מדובר בקביעה של סדרי עדיפויות עם השלכה תקציבית ניכרת.

¹² הגב' אורית ריזל, מנהלת תחום תקצוב חינוך פורמלי במשרד החינוך – מינהל כלכלה ותקציבים, מכתב לעו"ד דורית מורג, היועצת המשפטית של משרד החינוך, 20 בדצמבר 2006, התקבל בדואר אלקטרוני, 6 במרס 2007.

¹³ הגב' ריקי ארמן, רפרנטית חינוך באגף התקציבים שבמשרד האוצר, דואר אלקטרוני, 5 במרס 2007.

4. נתונים על מספר התלמידים בכיתה בחינוך היסודי בישראל¹⁴

מספר התלמידים הממוצע בכיתה בחינוך היסודי, על-פי מעמד משפטי, בשנים תשס"ו ותשס"ז

תשס"ז	תשס"ו	
29.08	28.96	רשמי
23.89	23.98	מוכר שאינו רשמי
23.42	23.10	פטור
<u>27.65</u>	<u>27.58</u>	<u>סך הכול</u>

מספר התלמידים הממוצע בכיתה בחינוך היסודי, על-פי פיקוח, בשנים תשס"ו ותשס"ז

תשס"ז	תשס"ו	
30.02	29.88	ממלכתי
25.08	25.12	ממלכתי-דתי
22.98	22.92	אחר
<u>27.65</u>	<u>27.58</u>	<u>סך הכול</u>

מספר התלמידים הממוצע בכיתה בחינוך היסודי, על-פי מגזר, בשנים תשס"ו ותשס"ז

תשס"ז	תשס"ו	
26.45	26.42	יהודי
31.68	31.46	ערבי

¹⁴ מקור הנתונים: משרד החינוך – מינהל תקשוב ומערכות מידע, נובמבר 2006; בנתונים נכללים תלמידים בחינוך הרגיל בלבד.

29.75	29.79	דרוזי
30.97	31.15	בדואי
<u>27.65</u>	<u>27.58</u>	<u>סך הכול</u>

4.1. נתונים על מספר התלמידים בכיתה בגני-ילדים ובכיתות א'-ב' בישראל¹⁵

כיתות, תלמידים וממוצע תלמידים בכיתה בגן-חובה בשנת תשס"ז

ממוצע תלמידים בכיתה	סה"כ כיתות	סה"כ תלמידים	פיקוח	מעמד
22	3,821	82,938	ממלכתי	רשמי
17	1,118	18,945	ממלכתי-דתי	
15	262	3,852	חינוך עצמאי	מוכר
10	342	3,391	מעיין החינוך התורני	
<u>18</u>	<u>7,625</u>	<u>135,918</u>	<u>סה"כ*</u>	

* בנתוני סך הכול נכלל גם שקלול של נתוני מוסדות החינוך המוכר שאינם שייכים לרשתות החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני (אשר אינם מפורטים בטבלה).

כיתות, תלמידים וממוצע תלמידים בכיתה בכיתות א'-ב' בשנת תשס"ז

ממוצע תלמידים בכיתה	מספר הכיתות	מספר התלמידים	פיקוח	מעמד
כיתה א'				
31	2,839	86,833	ממלכתי	רשמי
25	703	17,810	ממלכתי-דתי	
26	394	10,070	חינוך עצמאי	מוכר
21	157	3,251	מעיין החינוך התורני	
<u>28</u>	<u>4,652</u>	<u>131,675</u>	<u>סך הכול*</u>	
כיתה ב'				
30	2,727	81,434	ממלכתי	רשמי

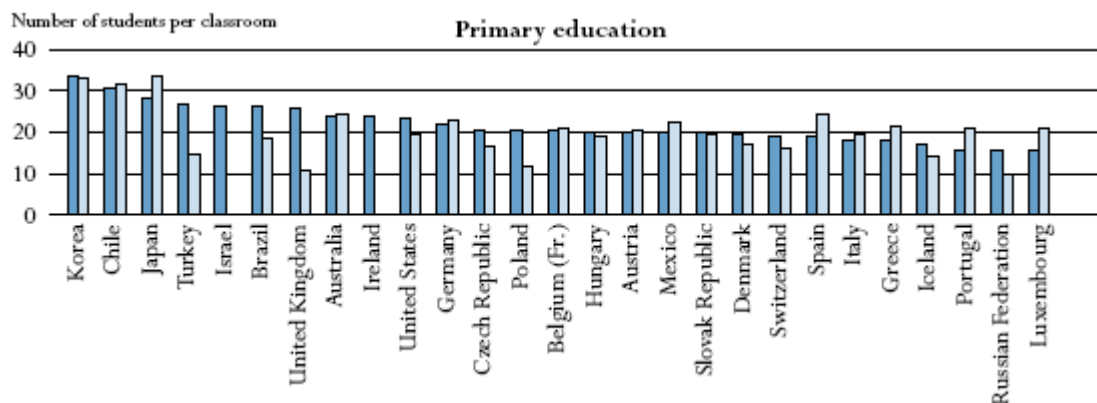
¹⁵ מקור הנתונים: משרד החינוך – מינהל תקשוב ומערכות מידע, מרס 2007. בנתונים נכללים תלמידי החינוך הרגיל בלבד.

25	675	16,690	ממלכתי-דתי	
25	379	9,428	חינוך עצמאי	מוכר
19	151	2,934	מעיין החינוך התורני	
28	4,476	123,985	סך הכול*	
28	9,128	255,660	סך הכול – כיתות א'-ב'*	

* * בנתוני סך הכול נכלל גם שקלול של נתוני מוסדות החינוך המוכר שאינם שייכים לרשתות החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני ושל נתוני מוסדות הפטור (אשר אינם מפורטים בטבלה).

5. מספר התלמידים בכיתה בחינוך היסודי – מבט משווה¹⁶

מספר התלמידים הממוצע בכיתה בבתי-הספר היסודיים הציבוריים במדינות ה-OECD הוא 21.5 (בכלל שכבות הגיל בחינוך היסודי). בישראל (על-פי נתוני ה-OECD לשנת 2004) מספרם הוא 26.5. ישראל מדורגת במקום החמישי בין 27 מדינות מבחינת מספר התלמידים בכיתה בבתי-הספר הציבוריים (במקום הראשון מדורגת המדינה שבה מספר התלמידים הממוצע בכיתה הוא הגדול ביותר).



עמודה תכולה: בתי-ספר פרטיים; עמודה כחולה: בתי-ספר ציבוריים.

6. הגבלת מספר התלמידים בכיתה בחינוך היסודי באירופה ובארה"ב

6.1. אירופה

¹⁶ דוח הארגון לפיתוח ולשיתוף פעולה כלכלי – OECD, *Education at a Glance, 2006*; דוח זה התפרסם בסוף שנת 2006 והנתונים בו משקפים את המצב בשנת 2004.

נתונים רלוונטיים נוספים מדוח זה יש גם במסמך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מעמד המורה, תנאי עבודתו ושכרו בישראל לעומת מדינות ה-OECD, כתב גלעד נתן, 13 בנובמבר 2006.

ממחקר של רשת המידע בנושאי חינוך של נציבות האיחוד האירופי (Eurydice) שנערך בשנת 2005¹⁷ עולה כי ברוב מדינות אירופה – ב-25 מ-32 מדינות שנסקרו – נקבעה מגבלה על מספר התלמידים המרבי בכיתה בחינוך היסודי בכל מקצועות הלימוד (לאו דווקא בלימודי מיומנויות היסוד). ברוב המדינות האלה המספר המרבי שנקבע הוא 25-30 תלמידים בכיתה. בשלוש מדינות המספר המרבי שנקבע הוא פחות מ-25 תלמידים בכיתה. המספר המרבי הנמוך ביותר נקבע בבולגריה – 22 תלמידים בכיתה.¹⁸

במחקר נוסף של Eurydice מאותה שנה נמצא כי ברוב מדינות אירופה מספר התלמידים המרבי בכיתה נקבע בלא הבחנה בין מקצועות הלימוד. ממחקר זה (שעסק בלימודי שפות זרות) עולה כי ברוב המדינות – ב-17 מ-24 מדינות שנסקרו – מספר התלמידים המרבי הכללי שנקבע בחינוך היסודי זהה למספר התלמידים המרבי החל במקצוע הלימוד שנבדק. עם זה, בשבע מהמדינות שנסקרו נקבע מספר תלמידים מרבי למקצוע הלימוד המסוים (כאמור, במקרה זה מדובר בלימודי שפות זרות), נמוך מהמספר המרבי הכללי. בחמש מדינות נקבע מספר מרבי של 20-25 תלמידים בכיתה, ובמדינה אחת (הונגריה) נקבע מספר מרבי של 13 תלמידים בכיתה – מחצית מספר התלמידים המרבי הכללי בחינוך היסודי.¹⁹

יצוין כי בדרך כלל מספר התלמידים הממוצע בכיתה במדינות אירופה קטן מהמספר המרבי המותר.²⁰

6.1.1. בריטניה

בשנת 1998 קבעה ממשלת בריטניה כי משנת הלימודים 2001/02 ואילך לא יעלה מספר התלמידים בכיתה בקבוצת הגיל 5-7 (בישראל קבוצת הגיל של גן-חובה עד כיתה ב') על 30. את המספר המרבי הזה קבע שר החינוך של בריטניה בתקנות²¹ מכוח החוק המסדיר את הסטנדרטים הארגוניים בבתי-הספר במדינה זו.

באתר האינטרנט של משרד החינוך של בריטניה, המוקדש לנושאי הוראה, פורסם כי הממשלה הציבה את הפחתת מספר התלמידים בכיתות הנמוכות בעדיפות גבוהה, בין השאר כדי לאפשר למורים לתת יחס אישי יותר לתלמידים בתקופה חיונית שבה התלמידים רוכשים מיומנויות בסיסיות. לצורך הפחתת מספר התלמידים בכיתות האמורות הקצתה ממשלת בריטניה תקציב של 775 מיליון ליש"ט בשנים 1998-2002. תקציב זה שימש להכשרת 6,000 מורים חדשים ולבניית 2,000 כיתות חדשות. בינואר 2004 למדו באנגליה רק כ-1% מכלל התלמידים בקבוצת הגיל האמורה בכיתה שבה יותר מ-30 תלמידים.²²

¹⁷ את המחקר פרסמה נציבות האיחוד האירופי בשנת 2005, והוא עוסק בשנת הלימודים 2002/03; Eurydice - The Information Network on Education in Europe, רשת המידע על חינוך באירופה, מיסודה של הנציבות האירופית (European Commission); הרחבה ראו באתר האינטרנט של נציבות האירופית, www.eurydice.org.

¹⁸ Eurydice, "Class size regulations or recommendations in primary education, 2002/03", Key Data on Education in Europe, 2005.

¹⁹ שם.

²⁰ Eurydice, Key Data on Education in Europe, 2005.

²¹ The Education (Infant Class Sizes) (England) Regulations 1998, באתר האינטרנט

<http://www.opsi.gov.uk/si/si1998/19981973.htm>, כניסה: 1 במרס 2007.

²² באתר האינטרנט <http://www.teachernet.gov.uk/management/atoz/c/classizes>, כניסה: 1 במרס 2007.

6.2. ארה"ב

בארה"ב מתנהל זה יותר מעשור דיון ציבורי ער בסוגיה של הגבלת מספר התלמידים בכיתה בכלל ובכיתות הלימוד הראשונות (גן-חובה והכיתות הראשונות של החינוך היסודי) בפרט. עקב כך יזם בשנת 1998 נשיא ארה"ב דאז, ביל קלינטון, תוכנית פדרלית להפחתת מספר התלמידים בכל כיתות א-ג' ברחבי ארה"ב עד 18 תלמידים בכיתה בממוצע בתוך שבע שנים, באמצעות תקציב מיוחד להעסקת 100,000 מורים חדשים (תוכנית זו לא מומשה במלואה).

בדוח של מחלקת המחקר של הקונגרס של ארה"ב משנת 2002 צוין כי בשנה זו עמדו על הפרק הן תוכנית פדרלית להפחתת מספר התלמידים בכיתה והן תוכניות ברוח זו בכ-20 ממדינות ארה"ב.²³ על-פי הדוח, הסוגיות המרכזיות שהועלו בדיונים שונים בקונגרס בנושא הפחתת מספר התלמידים בכיתה נגעו הן בהיבטים מקצועיים-פדגוגיים והן בהיבטים שלטוניים ומינהליים של נושא זה. להלן שלוש מהשאלות המרכזיות שהועלו בדוח:

- האם אומנם תוביל הפחתת המספר הממוצע של התלמידים בכיתה בשנות הלימוד הראשונות לשיפור בהישגי התלמידים בכיתות אלה?
- האם על רשויות השלטון הפדרלי בארה"ב לקבוע סטנדרטים כלליים אחידים בנושא זה, או שמא יש להניח לרשויות השלטון של המדינות ושל המחוזות לקבוע את סדר העדיפויות שלהן?
- מהי מידת המוכנות של השלטון הפדרלי למחויבות התקציבית והתכנונית ארוכת הטווח הנדרשת לצורך הפעלת תוכנית פדרלית מרכזית בנושא זה?

אשר לסוגיה הראשונה, בדוח מצוין כי בקרב חוקרים אין קונסנזוס בדבר ההשפעה של הפחתת מספר התלמידים בכיתה על הישגי התלמידים. עם זה, בניסוי ממושך שנערך במדינת טנסי נמצא כי חל שיפור ניכר בהישגיהם של תלמידים שלמדו בכיתות של 15 תלמידים (או פחות), ובפרט בהישגיהם של תלמידים מאוכלוסיות מיעוטיות. ממצאים אלה עמדו בבסיס התוכנית הפדרלית להפחתת מספר התלמידים בכיתה (וגם בבסיס תוכנית דומה שגובשה במדינת קליפורניה).

אשר לסוגיה השלישית – בדוח מומלץ לשקול היטב את השלכות התוכנית בכל הקשור לבינוי כיתות לימוד חדשות (או בשיפוץ כיתות קיימות) ולגיוס מורים חדשים רבים עקב ההחלטה ליישם את התוכנית (שעלול להביא בין השאר להעסקת מורים שלא הוכשרו כראוי).

6.2.1. תוכנית STAR במדינת טנסי²⁴

התוכנית הבולטת ביותר בתחום המחקר על ההשפעות של הפחתת מספר התלמידים בכיתה הופעלה במדינת טנסי בשנים 1985–1989. במחקר השתתפו כ-11,600 תלמידים וכ-1,300 מורים ב-76 בתי-ספר ב-42 מחוזות במדינה. המחקר נעשה כניסוי מבוקר, והשתתפו בו שלוש קבוצות:

²³ CRS – Congressional Research Service, Class Size Reduction Program: Background and Status, By James B. Stedman, Specialist in Social Legislation, Domestic Social Policy Division, January 2002.

²⁴ STAR – Students/Teacher Achievement Ratio Project; לדברי ד"ר רלי בריקנר, מנהלת תחום הפעלה פדגוגית במרכז לטכנולוגיה חינוכית, זוהי תוכנית המחקר הגדולה ביותר והמצוטטת ביותר בתחום השפעת גודל הכיתה על הישגי התלמידים ועל תוצאות חינוכיות בכלל. הרחבה ראו במאמרה של ד"ר בריקנר "כיתה קטנה – הזדמנויות גדולות: על מחקר, מדיניות ויישום", חדשות מט"ח, דצמבר 2005.

א. כיתות רגילות עם מורה יחיד בכיתה. גודל הכיתה: 22–26 תלמידים ;

ב. כיתות רגילות עם מורה מסייע במשרה מלאה (ללא תעודת הסמכה): גודל הכיתה זהה לקבוצה א';

ג. כיתות קטנות עם מורה אחד בכיתה: 13–17 תלמידים בכיתה.

באוכלוסיית המחקר נכללו תלמידים משכבות סוציו-אקונומיות שונות: גבוהות, בינוניות ונמוכות. התוכנית הופעלה באופן אינטנסיבי בכל ארבע השנים. בכל התקופה שהו התלמידים כל היום בכיתה ולמדו בה את כל מקצועות הלימוד. עם סיום התוכנית, בסוף כיתה ג', חזרו כל התלמידים ללמוד בכיתות ד' רגילות (כ-25 תלמידים בכיתה).

להלן כמה מהמצאים העיקריים שעלו מן המחקר על תוכנית STAR, כפי שהם מובאים במאמרה של ד"ר רלי בריקנר, מנהלת תחום הפעלה פדגוגית במרכז לטכנולוגיה חינוכית, "כיתה קטנה – הזדמנויות גדולות: על מחקר, מדיניות ויישום":

- יש עדויות רבות לקשר בין גודל הכיתה ובין הישגי התלמידים בקריאה ובמתמטיקה. בתכנון נכון ובתקציב מספק, תלמידים שלמדו בכיתות קטנות (13–17 תלמידים) בכיתות גן עד כיתה ג' השיגו הישגים גבוהים יותר בקריאה ובמתמטיקה מתלמידים שלמדו בכיתות גדולות (22–26 תלמידים). ההבדלים בהישגים היו מובהקים.
- האפקט הגדול ביותר נמצא בכיתות גן עד כיתה ג' שבהן היה מספר התלמידים בכיתה קטן מ-20. לא נמצא אפקט מובהק לשיפור בהישגי התלמידים בכיתות גדולות יותר (22–26 תלמידים) שהיה בהן מורה מסייע. חוקרים טוענים שממצא זה מעורר תהייה, וייתכן שיש להכשיר את המורים המסייעים בגישות ובשיטות לקידום תלמידים מתקשים.
- האפקט החיובי של לימוד בכיתה קטנה הושפע ממספר השנים שהתלמידים למדו בכיתות קטנות (1–4 שנים) ומנקודת ההתחלה – גיל הגן. בהמלצות מודגשת החשיבות של למידה בכיתות קטנות במשך שנתיים לפחות (גן וכיתה א') ומומלץ שהתקופה תהיה ארבע שנים (גן עד כיתה ג').
- כל התלמידים שלמדו בכיתות קטנות שיפרו את הישגיהם הלימודיים, אך השיפור הגדול והמשמעותי ביותר נמצא בקרב תלמידים משכבות סוציו-אקונומיות נמוכות יותר.
- השפעת הלמידה בכיתות קטנות המשיכה להיות חיובית גם בהמשך, בכיתות גבוהות יותר. במחקר המשך שנעשה במסגרת פרויקט STAR עקבו החוקרים אחר הישגיהם של כ-5,000 מהתלמידים שהשתתפו בפרויקט. התוצאות מלמדות על שימור היתרון היחסי בהישגי התלמידים שלמדו בכיתות קטנות בגיל הגן עד כיתה ג' גם בכיתות ד' וח'. כמו כן נמצא שהסיכוי לסיים את לימודי בית-הספר התיכון גדל ככל שהתלמידים למדו יותר שנים בכיתות קטנות (לפחות שלוש שנים), ונרשם גידול במספר התלמידים שנבחנו ללימודים גבוהים בקולג'. במחקר נמצאו גם פחות נשירה ופחות "הישארות כיתה" בקרב תלמידים שלמדו בכיתות קטנות. גם הממצאים האלה נמצאו משמעותיים בפרט בקרב תלמידים משכבות סוציו-אקונומיות נמוכות יותר.

- חל שינוי – ושיפור – בכל ההיבטים ההתנהגותיים של המורים ושל התלמידים: ירידה בביטויי אלימות, עלייה במעורבות בלמידה, שיפור באקלים הכיתה ובאינטראקציות הלימודיות והחברתיות של המורה עם התלמידים ושל התלמידים עם עמיתיהם.

יצוין כי חלק מהחוקרים הטילו ספק באמינות של ממצאי המחקר על תוכנית STAR, ובין השאר נטען כי המורים שהשתתפו במחקר ידעו שאם תוצאותיו יהיו חיוביות תאומץ המדיניות של הפחתת מספר התלמידים בכיתה (מדיניות שהם רוצים בה, ולכן התאמצו במיוחד.²⁵

6.2.2. תוכנית CSR (Class Size Reduction) בקליפורניה

תוכנית בולטת נוספת להפחתת מספר התלמידים בכיתה הופעלה במדינת קליפורניה. היוזמה לתוכנית הועלתה במסגרת הדיונים בחוק התקציב של מדינת קליפורניה לשנת 1996/97, שבסיומם נקבע כי **מספר התלמידים המרבי בכיתות גן-חובה עד כיתה ג' יהיה 20**. בתוכנית נקבע כי בתי-הספר במחוזות שבחרו להשתתף בתוכנית יקבלו תקציב מיוחד לכל ילד בכיתה שמספר התלמידים בה יעמוד בסטנדרט האמור – בתנאי שיפחיתו את מספר התלמידים בכיתות א' מייד ובהמשך יפחיתו בהדרגה את מספר התלמידים בשאר הכיתות: תחילה בכיתות ב' ואז בכיתות גן-חובה ובכיתות ג'. **בתום שנתיים מתחילת הפעלת התוכנית הופחת מספר התלמידים בכיתה ל-20 או פחות ברוב המכריע של כיתות א' וב' במדינה ובשני שלישים מכיתות הגן ומכיתות ג' בה.**²⁶

במעקב תלת-שנתי אחר יישום התוכנית להפחתת מספר התלמידים בכיתה בקליפורניה נמצא כי הישגיהם של תלמידי כיתה ג' שלמדו בשנתיים-שלוש האחרונות בכיתות שמספר התלמידים בהן הופחת גבוהים מעט מהישגיהם של התלמידים בכיתות מקבילות גדולות יותר. המורים בכיתות שבהן הופחת מספר התלמידים דיווחו על שיפור באפשרות לפתח גישה אישית לתלמידים ועל כך שהם נדרשים עתה להקדיש זמן מועט יותר לבעיות משמעת. הורי התלמידים דיווחו גם הם על שביעות רצון רבה מרמת החינוך שילדיהם מקבלים ועל קשר הדוק יותר עם המורים.

מנגד נמצא במעקב גם כי חלה ירידה באיכות המורים בכיתות שבהן הופעלה התוכנית, וברמת הכשרתם, בפרט בבתי-הספר באזורי מגורים של אוכלוסיות במצב סוציו-אקונומי נמוך (שבהם יש קושי למשוך מורים בעלי הכשרה והשכלה ברמה גבוהה יחסית).

²⁵ STAR – Students/Teacher Achievement Ratio Project; הרחבה ראו במאמרה של ד"ר בריקנר, "כיתה קטנה – הזדמנויות גדולות: על מחקר, מדיניות ויישום", **חדשות מט"ח**, דצמבר 2005.

²⁶ CRS – Congressional Research Service, Class Size Reduction Program: Background and Status, By James B. Stedman, Specialist in Social Legislation, Domestic Social Policy Division, January 2002.