



הכנסת מרכז המחקר והמידע

י"ב באייר תשע"ז

8 במאי 2017

התכנית להשאלת ספרי לימוד

1. מבוא

לקראת דיון ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בבקשת משרד החינוך לאישור סעיף השאלת ספרי לימוד במסגרת תשלומי הורים לשנת הלימודים תשע"ח ולבקשת הוועדה יוצגו במסמך שלהלן החוקים וההוראות העדכניות המסדירים את תחולת התכנית להשאלת ספרי לימוד, הפעלתה ותקצובה, יובאו נתונים על השתתפות בתי ספר בתכנית במגזרים השונים ויפורטו תקציבי התכנית בשנים האחרונות, מקורותיהם ואופן השימוש בהם.

נוסף על תשלומי ההורים הקבועים במערכת החינוך, הורי התלמידים נדרשים להוציא מדי שנה סכומי כסף גדולים על ספרי לימוד. קיימים נתונים שונים על היקף ההוצאה של הורים על ספרי לימוד. על פי נתוני סקר הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2013 ההוצאה הממוצעת לתלמיד על ספרי לימוד הייתה 396 ₪ בשנה.¹ הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג) שבחנה את סוגיית ההוצאה על ספרי הלימוד במערכת החינוך העריכה כי משק בית מוציא בין 600 ל-800 ₪ לתלמיד בשנה על ספרי לימוד.² במהלך דיוני ועדת החינוך בשינויי חקיקה בנושא זה העריכו נציגי משרד החינוך כי עלויות ספרי הלימוד נעות בין כ-650 ₪ בחינוך היסודי עד ל-1,000 ש"ח לתלמיד בחטיבה העליונה.³

על רקע זה פועלת בבתי ספר רבים התכנית להשאלת ספרי לימוד שבמסגרתה נרכשים ספרי הלימוד באופן מרוכז והתלמידים מחזירים את ספרי הלימוד לבית הספר לשימוש חוזר. התכנית הוסדרה בחוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א-2000. ועדת טרכטנברג המליצה בשנת 2011 להרחיב את התכנית ולהפוך אותה לתכנית חובה בכלל בתי הספר. בעקבות זאת התרחשו שינויים בחקיקה ובהוראות הנוגעות להפעלת התוכנית ובתקצובה במטרה להגיע לפריסה מלאה בבתי הספר. **תקציב התכנית הגיע בשנת 2016 לכ-184 מיליון ₪ - 31.4 מיליון ₪ מתוכם מתקציב משרד החינוך והיתרה מתשלומי הורים. בשנת הלימודים תשע"ז משתתפים בתכנית קרוב ל-900,000 תלמידי כיתות א' עד י"ב בכ-2,350 בתי ספר. עם זאת, בכדי להגיע לפריסה מלאה של התכנית יש צורך להרחיבה לכ-2,000 בתי ספר נוספים.**

2. חוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א-2000 והוראות משרד החינוך בנוגע ליישומו

חוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א-2000 (להלן חוק השאלת ספרי לימוד) התקבל במליאת הכנסת בנובמבר 2000 בעקבות כמה הצעות חוק דומות שהוגשו על ידי חברי כנסת שונים בכנסת ה-15. מטרת החוק כפי שנוסחו בדברי ההסבר של הצעות: "להקל את הנטל הכספי המוטל על ההורים ברכישת ספרים

¹ דלית כהן-לרנר, תחום מעקבים ומהלכי לימודים, אגף חינוך, השכלה וכוחות הוראה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבוד לנתוני הוצאה פרטית לתלמיד עבור שירותי חינוך ב-2013, הודעה לעיתונות, 24 בינואר 2017.

² דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, ספטמבר 2011.

³ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, " הצעת חוק השאלת ספרי לימוד (תיקון – חובת השאלת ספרי לימוד), התשע"ג-2013 פ/1164 – חבר הכנסת עמרם מצנע וקבוצת חברי כנסת", 2 ביולי 2013.

וליישם באמצעות חקיקה את מפעל השאלת הספרים בכלל בתי הספר בארץ. בנוסף, מטרת ההצעה למנוע את המצב הקיים, עפ"י ממצאי מבקר המדינה, שבו כ-20% מהספרים הנלמדים כיום בבתי הספר אינם מאושרים ע"י משרד החינוך.⁴

חוזרי מנכ"ל משרד החינוך מרחיבים את מטרות התכנית. על פי החוזר העדכני שפורסם באפריל 2017 התכנית להשאלת ספרי לימוד היא "פרוייקט חברתי-קהילתי המספק הזדמנות להטמיע ערכים של שוויון, שמירה על הרכוש ותרומה לקהילה". מטרת התכנית כפי שנמנו בחוזר המשרד: הקלת נטל התשלומים על ההורים באמצעות הוזלת ההוצאה על ספרי הלימוד, מתן הזדמנות שווה לכל התלמידים להצטייד ב"ספרים" מלא, חינוך הילדים ליחס של כבוד לספר ופיתוח תחושת האחריות האישית שלהם לרכוש, שיפור הליך הבקרה של משרד החינוך על מילוי הנחיותיו בנושא ספרי לימוד ושמירה על איכות הסביבה.⁵

החוק נכנס לתוקף בשנת הלימודים תשע"א (ספטמבר 2010). זאת לאחר שמועד הכניסה לתוקף נדחה מספר פעמים בחוק ההסדרים והתכנית פעלה מכוח חוזרי מנכ"ל משרד החינוך.⁶ סמוך למועד זה נקבע כי ההשתתפות בתכנית מחייבת הסכמה של 60% מהורי התלמידים בבית-הספר. ועדת טרכטנברג המליצה להגמיש את הקריטריונים להפעלת התוכנית באמצעות הקטנת שיעור התמיכה הדרוש מצד ההורים להשתתפות בתוכנית וחייב המנהלים לקיים הצבעה בבית-ספרם. הממשלה אימצה את המלצות הוועדה ובעקבות זאת אושרה בשנת 2012 הצעת חוק ממשלתית שחייבה כל בית-ספר לקיים הצבעה על הצטרפות לתוכנית לפני תחילת שנת הלימודים. בשנת 2014 תוקן שנית חוק השאלת ספרי לימוד ונקבע כי **משנת הלימודים תשע"ה ואילך תחייב תכנית ההשאלה את כלל בתי הספר (רשמיים ומוכרים שאינם רשמיים) ואת כל התלמידים בבתי הספר ולא תהיה מוגדרת עוד כתוכנית רשות.** בחוק השאלת ספרי לימוד המתוקן בוטלה חובת ההצבעה על הצטרפות לתוכנית לפני שנת הלימודים ונקבע כי ישתתפו בתוכנית תלמידים שהוריהם לא מסרו למנהל בית הספר הודעה כי הם אינם מעוניינים שילדם ישתתף בה, כלומר נדרשת פעולה אקטיבית מצד ההורים לביטול ההשתתפות של ילדם בתוכנית. בתיקון לחוק נקבע גם שתהליך ההצטרפות של בתי-הספר לתוכנית יוחל בהדרגה ויושלם בתוך שלוש שנים, ולא יאוחר משנת הלימודים תשע"ז (ספטמבר 2016).⁷

חוזר המנכ"ל המסדיר את פעילותה של התכנית להשאלת ספרי לימוד קובע כי החל משנת הלימודים תשע"ח (ספטמבר 2017) כל בתי הספר מחויבים להצטרף למהלך. זאת מלבד בתי ספר שקיימים פחות משנה אחת ובתי ספר שבהם פחות מחמש שכבות גיל מכיתה א' עד ה'.⁸ עם זאת בחוזר הנוגע ליישום התכנית בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) נכתב כי אם יותר מ-40% מן ההורים לתלמידי בית הספר מודיעים כי אינם מעוניינים להשתתף בתכנית, מנהל בית הספר רשאי לפנות לפיקוח ולבקש דחייה ביישומה.⁹

יישום חוק השאלת ספרי לימוד מוסדר באמצעות תקנות השאלת ספרי לימוד, התש"ע-2010 (להלן התקנות) וחוזרי מנכ"ל משרד החינוך. התקנות קובעות את התנאים להכללת בתי ספר בתכנית ואת אופן הגשת הבקשה להשתתפות בתכנית על ידי בתי הספר. חוזרי מנכ"ל משרד החינוך מסדירים את עקרונותיה

⁴ הצעת חוק השאלת ספרי לימוד, תשנ"ט-1999, פ/906.

⁵ משרד החינוך, "התכנית להשאלת ספרי לימוד", חוזר מנכ"ל תשע"ז/8(א), ח' בניסן התשע"ז, 4 באפריל 2017.

⁶ להרחבה על דחיית יישום החוק ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [השאלת ספרי לימוד](#), כתיבה: יובל וורגן, דצמבר 2007.

⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מערכת החינוך בישראל: סוגיות נבחרות בתחום עיסוקה של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת](#), כתיבה: אתי וייסבלאי ואסף ויניגר, 11 במאי 2015.

⁸ משרד החינוך, "התכנית להשאלת ספרי לימוד", חוזר מנכ"ל תשע"ז/8(א), ח' בניסן התשע"ז, 4 באפריל 2017.

⁹ משרד החינוך, "יישום התכנית להשאלת ספרי לימוד בשנת הלימודים התשע"ח", חוזר מנכ"ל תשע"ז/8, ח' בניסן התשע"ז, 4 באפריל 2017.

ודרכי פעולתה של התכנית בבתי הספר, את לוחות הזמנים להפעלתה ואת תפקידיהם של הגורמים השונים המעורבים בה. על פי החוזר האחריות הלוגיסטית והמינהלתית העיקרית על ביצוע התכנית מוטלת על מנהלי בתי הספר. החוזר ממליץ כי בית הספר יעסיק רכוז לתכנית ההשאלה שיעסוק בגביית תשלומי הורים, איסוף הספרים המושאלים בחינת מצבם ושיפוצם בהתאם לצורך, רכישת ספרי לימוד חדשים, הכנת סל ספרים לכל תלמיד המשתתף בתכנית וכד'. ניתן לתגמל את הרכז מתקציב התכנית. הרשויות המקומיות והבעלויות על בתי ספר יכולות לבצע עבור בתי הספר באופן מרוכז חלק מן הפעולות הנדרשות לצורך ביצוע התכנית דוגמת רכש ספרי לימוד, גביית תשלומי הורים, העסקת רכזים וכד'.¹⁰

א. הסדרת תקצוב התכנית

סעיף 3 בחוק להשאלת ספרי לימוד קובע כי משרד החינוך יעמיד לרשותו של כל בית ספר העומד לראשונה להשתתף בתכנית השאלת ספרי לימוד סכום חד-פעמי מתקציב משרדו לסיוע ברכישה הראשונית של ספרי הלימוד וסכומי סיוע נוספים לצורך החלפת מהדורות של ספרי לימוד ולצורך חידוש מלאי ספרי הלימוד בשל בלאי הנובע מהשימוש בהם. זאת לפי אמות מידה כלכליות-חברתיות שייקבעו על ידי המשרד. על פי סעיף 5 ההשתתפות בתכנית כרוכה בתשלום שנתי של הורי התלמיד. דמי השאלה המרביים לתלמיד ייקבעו על ידי משרד החינוך בהתאם לדרגת הכיתה שבה לומד התלמיד במסגרת תשלומי ההורים המשולמים לפי חוק לימוד חובה.

בתקנות לחוק מפורט אופן חישוב הסיוע שניתן על ידי המשרד לבתי הספר במועד הצטרפותם לתכנית ובעת בקשה לסיוע נוסף. על פי התקנות, הסיוע הראשוני יחושב לפי מספר התלמידים שהוריהם הביעו הסכמה להשתתף בתכנית, במכפלת הסכום המגיע לכל תלמיד בבית הספר, בהתאם למיקומו של בית הספר במדד הטיפוח.¹¹ החל מ-40 שנה לתלמיד בבתי ספר שמדד הטיפוח שלהם הנמוך ביותר (כלומר הם מדורגים בדירוג הגבוה ביותר מבחינה חברתית-כלכלית) ועד ל-150 שנה לתלמיד בבתי ספר שמדד הטיפוח שלהם הוא הגבוה ביותר (כלומר הם מדורגים בדירוג הנמוך ביותר מבחינה חברתית-כלכלית). הסיוע הנוסף, שבית הספר יכול להגיש בקשה לקבלו לא פחות מחמש שנים לאחר מועד הצטרפותו לתכנית וניתן באישור משרד החינוך, עומד על שליש מסכום הסיוע הראשוני.

על פי חוזרי המנכ"ל המסדירים את יישום התוכנית היא מבוססת על שלושה משאבים מרכזיים: מלאי הספרים שיחזירו התלמידים בסיום השנה שלפני ההצטרפות, גביית תשלומי הורים וסיוע כספי ממשרד החינוך. תקצוב התכנית מן המקורות השונים על פי החוזר:

1. **סיוע כספי ראשוני** של בין 40 ל-150 שנה לתלמיד בהתאם למדד הטיפוח של בית הספר. תלמידי מפנים, מרכזי החינוך ומוסדות החינוך המיוחד זכאים לסיוע על פי מדד הטיפוח הגבוה – 150 שנה.
2. **סיוע כספי לפעילות הלוגיסטית והמינהלתית** הניתן באמצעות הרשות המקומית או הבעלויות על פי קול קורא שמפרסם המשרד. הסיוע הלוגיסטי ניתן לארבע השנים הראשונות להפעלת התכנית בבית הספר והוא הולך ופוחת משנה לשנה – בשנה הראשונה ניתן 100% סיוע; 28 שנה לתלמיד המשתתף

¹⁰ משרד החינוך, "התכנית להשאלת ספרי לימוד", חוזר מנכ"ל תשעז/8(א), ח' בניסן התשע"ז, 4 באפריל 2017.
¹¹ לכל תלמיד במערכת החינוך מחושב עשירון מדד טיפוח הכולל את המרכיבים האלה: השכלת ההורה המשכיל ביותר – 40%; פריפריאליות בית-הספר – 20%; רמת ההכנסה של המשפחה – 20%; שילוב ארץ הלידה וארץ מצוקה – 20%. אוכלוסיית התלמידים שעבורם מחושב המדד מחולקת לעשר קבוצות, שבכל אחת מהן 10% מהתלמידים, כך שבעשירון 10 נמצאים 10% מהתלמידים בעלי הציון הגבוה ביותר במדד, כלומר קבוצת האוכלוסייה החלשה ביותר מבחינה סוציו-אקונומית, ואילו בעשירון 1 נמצאים 10% מהתלמידים בעלי הציון הנמוך ביותר במדד, כלומר קבוצת האוכלוסייה המבוססת ביותר מבחינה סוציו-אקונומית. מדד הטיפוח של כל תלמיד נקבע על-פי עשירון הטיפוח שבו הוא ממוקם לעומת תלמידים אחרים. מדד הטיפוח הממוצע של בית-הספר הוא הממוצע של עשירוני התלמידים בבית-הספר.

בתכנית, בשנה השנייה 22.4 ₪ לתלמיד, בשנה השלישית 16.80 ₪ לתלמיד, בשנה הרביעית 11.2 ₪ לתלמיד ובשנה החמישית ואילך - לא ניתן סיוע מינהלי ולוגיסטי.

3. תשלומי הורים – עד 280 ₪ לתלמיד בבית הספר היסודי ובחטיבת הביניים ועד 320 ₪ לתלמיד בחטיבה העליונה. התשלומים הנ"ל מותנים באישור ועדת החינוך של הכנסת.

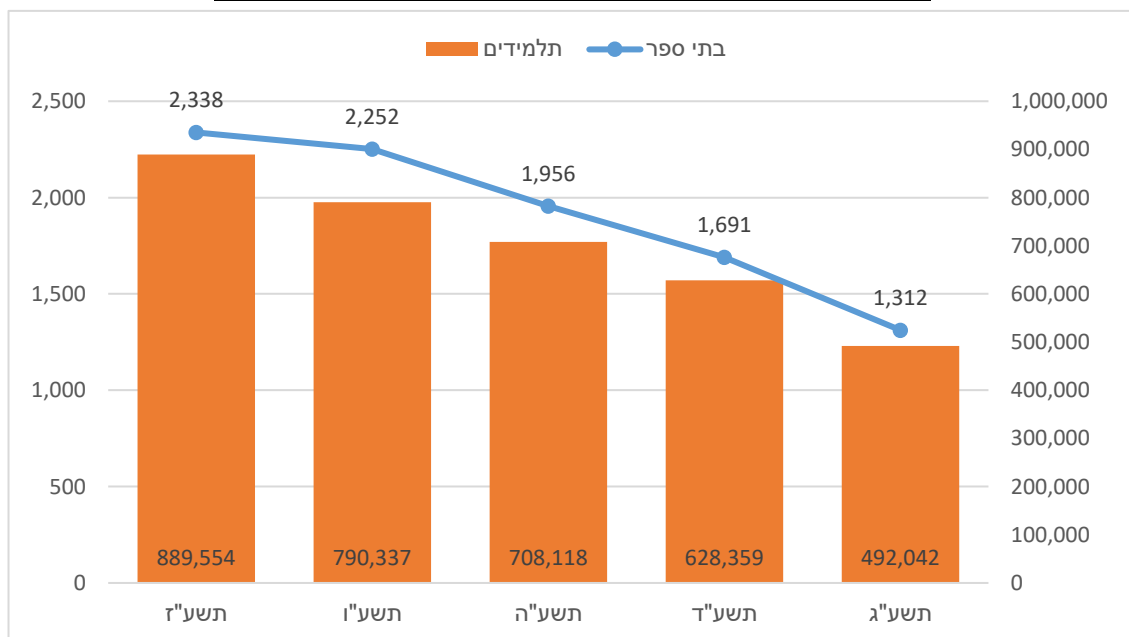
חוזר התשלומים איננו מזכיר את הסיוע הנוסף שבית הספר רשאי לבקש, לפי התקנות, החל מן השנה החמישית להשתתפותו בתכנית. אך מציין כי במקרים שהמשאבים אינם מספיקים לכיסוי הוצאות רכישת הספרים, ובית הספר נהג בהתאם לכללים ולהוראות המסדירים את התכנית הוא יכול לפנות באמצעות המחוז בבקשה מנומקת לוועדת חריגים לשם קבלת תוספת תקציב חריגה.¹² במקור אחר נכתב כי התקציב לחידוש ולריענון המלאי יינתן לבתי ספר שמפעילים את התכנית להשאלת ספרי לימוד מעל חמש שנים אך ורק במידה ויישאר תקציב לאחר חלוקת תקציב הסיוע הראשוני לבתי ספר הזכאים לכך.¹³

הסיוע הניתן ממשדך החינוך לבתי הספר לצורך רכישת ספרים ומימון הצרכים הלוגיסטיים של התוכנית מועבר לבתי הספר באמצעות הרשויות המקומיות והבעלויות על בתי הספר על פי קול קורא שמפרסם המשרד מדי שנה.¹⁴

3. נתונים על יישום התכנית להשאלת ספרי לימוד¹⁵

לבקשתנו העביר משרד החינוך נתונים על מספר בתי הספר והתלמידים המשתתפים בתכנית בשנים תשע"ג עד תשע"ז. פירוט הנתונים בטבלה הבאה¹⁶:

בתי ספר ותלמידים בתכנית להשאלת ספרים, תשע"ג-תשע"ז



¹² משרד החינוך, "יישום התכנית להשאלת ספרי לימוד בשנת הלימודים התשע"ז", חוזר מנכ"ל תשע"ו/9(א), כ"ד בניסן התשע"ו, 2 במאי 2016.

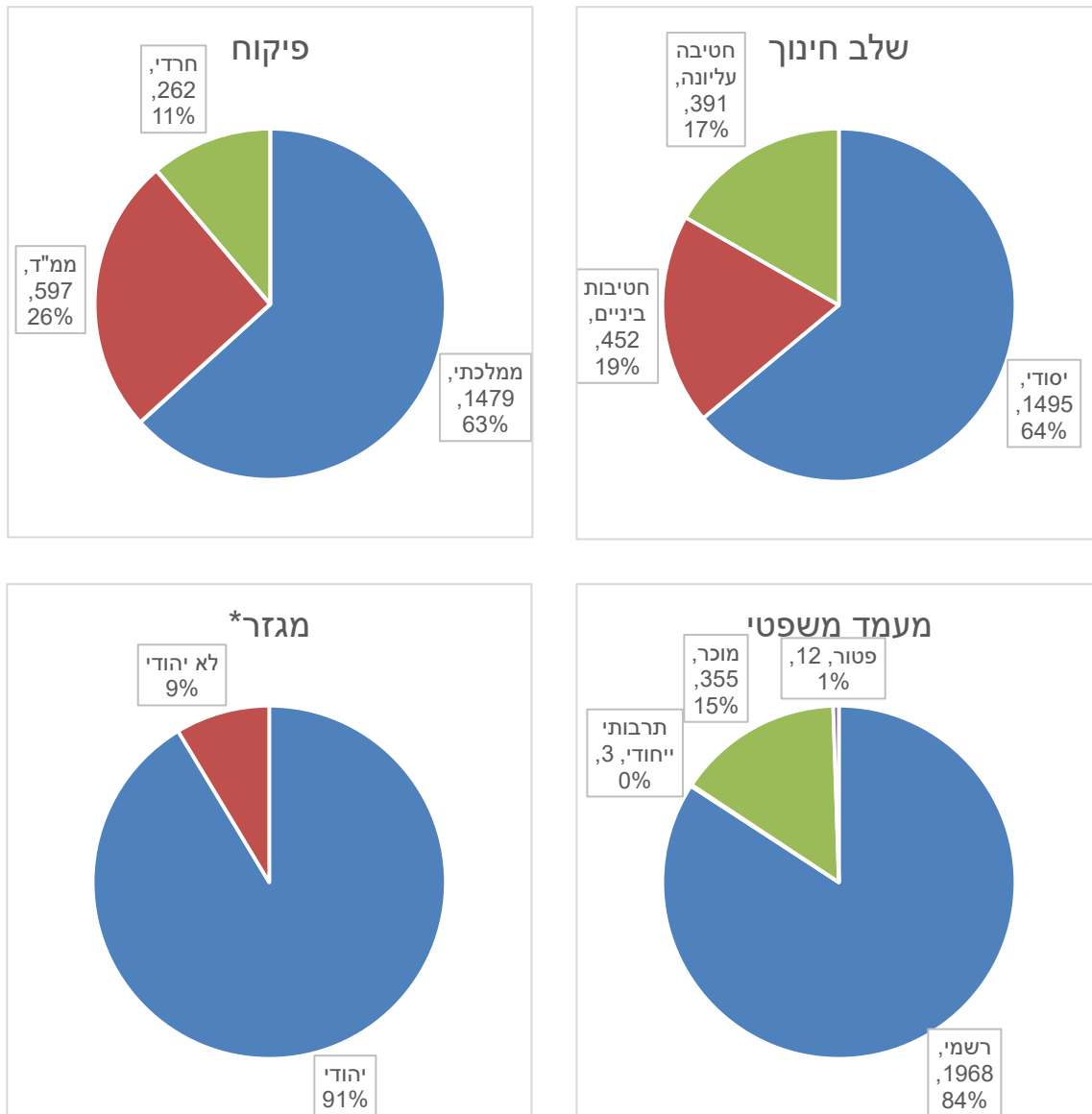
¹³ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, היחידה לתכניות משלימות למידה, [קריטריונים לתקצוב רשויות עבור הפעלת התוכנית להשאלת ספרי לימוד לשנה"ל תשע"ו ואילך](#)

¹⁴ מ

¹⁵ חיים הלפרין, מנהל היחידה לתכניות משלימות למידה, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, דוא"ל, 4 במאי 2017.
¹⁶ 237 בתי ספר שהשתתפו בתכנית בשנים קודמות אינם משתתפים בשנת תשע"ז ולא כלולים בנתונים לשנה זאת.

בשנת הלימודים תשע"ז משתתפים בתכנית 2,338 בתי-ספר ו-889,544 תלמידים, שהם כ-54% מכלל בתי הספר ו-53% מכלל התלמידים בכיתות א' עד י"ב. פירוט בתי הספר המשתתפים בתכנית בשלבי החינוך ובמגזרים השונים בתרשימים הבאים.

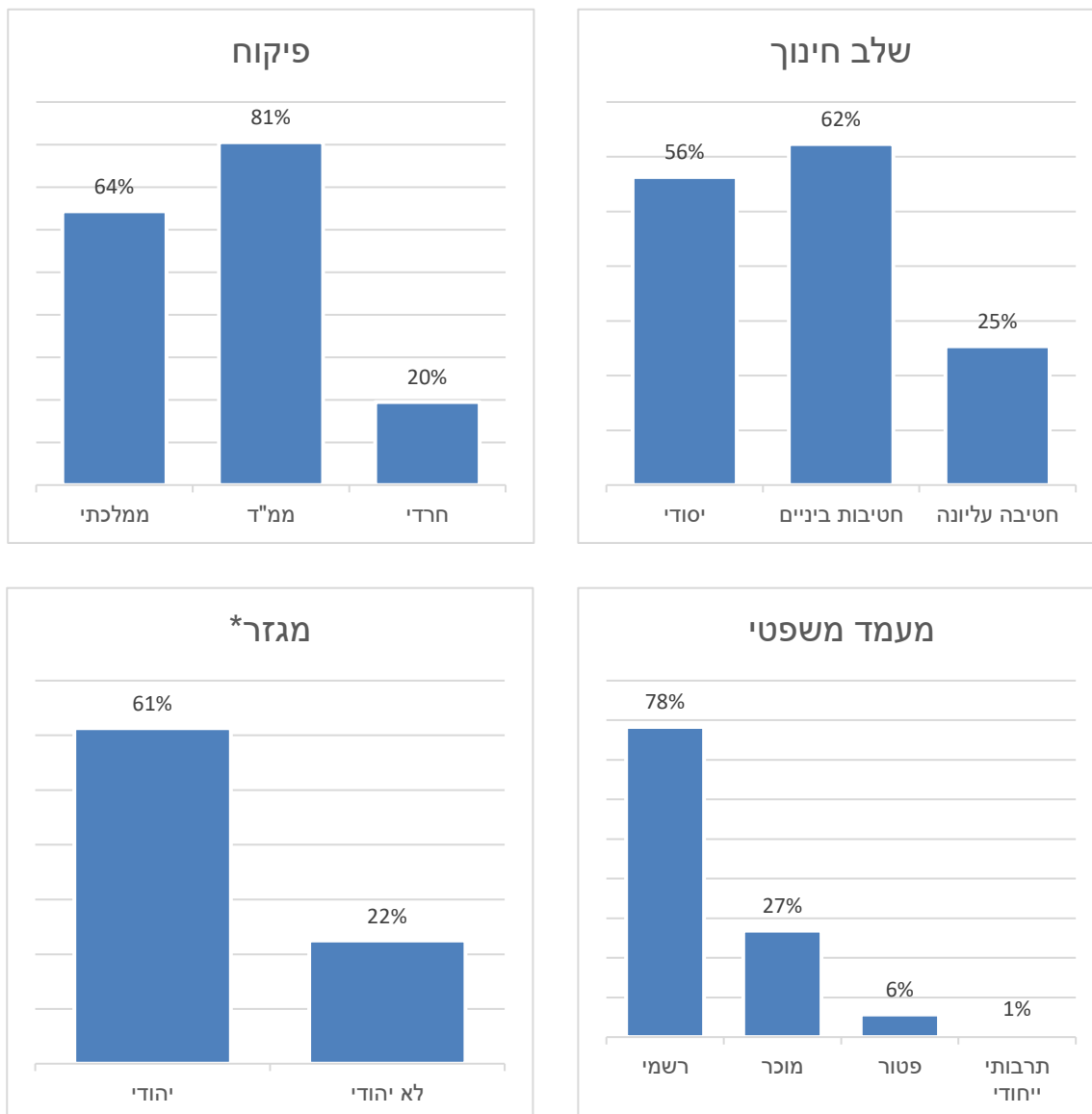
בתי ספר בתכנית להשאלת ספרי לימוד לפי שלב חינוך, מגזר, מעמד משפטי ופיקוח, תשע"ז



*המגזר הלא-יהודי כולל בתי ספר במגזר הערבי, הבדואי, הדרוזי והצ'רקסי

נתוני משרד החינוך מלמדים על פערים ניכרים בשיעור בתי הספר המשתתפים בתוכנית במגזרים ובשלבי החינוך השונים - בעוד בחינוך העברי 61% מבתי הספר משתתפים בתכנית להשאלת ספרי לימוד בחינוך הלא-יהודי משתתפים בתכנית 22% מבתי הספר. כ-80% מבתי הספר בחינוך הרשמי משתתפים בתכנית לעומת כ-27% מבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים. פירוט הנתונים בתרשימים הבא (נציין כי בהעדר נתונים מלאים ומפורטים לשנת הלימודים הנוכחית, בוצעה השוואה לנתוני תשע"ו).

שיעור בתי הספר המשתתפים בתכנית לפי שלב חינוך, מגזר, מעמד משפטי ופיקוח, תשע"ז¹⁷



*המגזר הלא-יהודי כולל בתי ספר במגזר הערבי, הבדואי, הדרוזי והצ'רקסי

כן עולה מנתוני משרד החינוך כי ב-50 רשויות מקומיות אין כלל בתי ספר המשתתפים בתכנית בשנת הלימודים תשע"ז. 48 מבין רשויות אלה הן רשויות מקומיות ערביות.

כפי שצוין למעלה, החל משנת הלימודים הבאה תשע"ח התכנית להשאלת ספרי לימוד תהיה תכנית חובה בכלל בתי הספר. הנתונים מלמדים כי בכדי להשיג יעד זה אמורים להצטרף לתכנית עוד כ-2,000 בתי ספר בשנת הלימודים הבאה.¹⁸

¹⁷ לצורך חישוב שיעורי ההשתתפות בקרב בתי ספר במגזרים השונים השתמשנו בנתוני [מערכת במבט רחב](#) - מספרים על החינוך של משרד החינוך שבה מופיעים נתונים מפורטים לגבי בתי ספר לשנת הלימודים תשע"ז והם מתייחסים לבתי ספר בחינוך הרגיל בלבד.

¹⁸ הנתונים לגבי המספר הכולל של בתי הספר הופקו באמצעות [מערכת במבט רחב](#) - מספרים על החינוך.

4. תקציב התכנית להשאלת ספרי לימוד

על פי נתונים שנתקבלו ממשרד החינוך התקציב הכולל של התכנית לשנת הלימודים תשע"ז עומד על 183.7 מיליון ש"ח – מתוכו כ-152.3 מיליון (83% מן התקציב השנתי הכולל) מתשלומי הורים וכ-31.4 מיליון (17% מן התקציב השנתי הכולל) מתקציב משרד החינוך.

מאז שנת 2012 מקדיש משרד החינוך עשרות מיליוני ₪ מדי שנה לתכנית להשאלת ספרי לימוד. עם זאת, נתוני התקציב מעידים כי בתקציב 2017-2018 שאושר לאחרונה צומצם תקציב התכנית במידה משמעותית, כפי שעולה מן התרשים הבא:¹⁹

תקציב משרד החינוך לתכנית להשאלת ספרי לימוד, 2012-2018 (מיליוני ₪)

2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	
17.4	21.4	26.5	29.1	34.1	34.1	5.5	מקורי
--	--	37.6	38.1	48.0	35.5	39.1	מאושר
--	--	31.4	28.9	22.0	28.7	38.8	ביצוע

לדברי נציג משרד החינוך, המשרד מחוייב להפעלת התכנית להשאלת ספרי לימוד בבתי הספר לפי חוק ואם יחסרו תקציבים בתקנה הוא ידאג להשלים אותם באמצעות העברות תקציבים במהלך השנה כפי שנעשה בשנים קודמות. בנוסף, הערכות המשרד לגבי התקציבים הנדרשים לתכנית בשנים הבאות לוקחות בחשבון מעבר לשימוש בספרי לימוד דיגיטליים שיש להם מקור מימון אחר מתקציב המשרד.²⁰

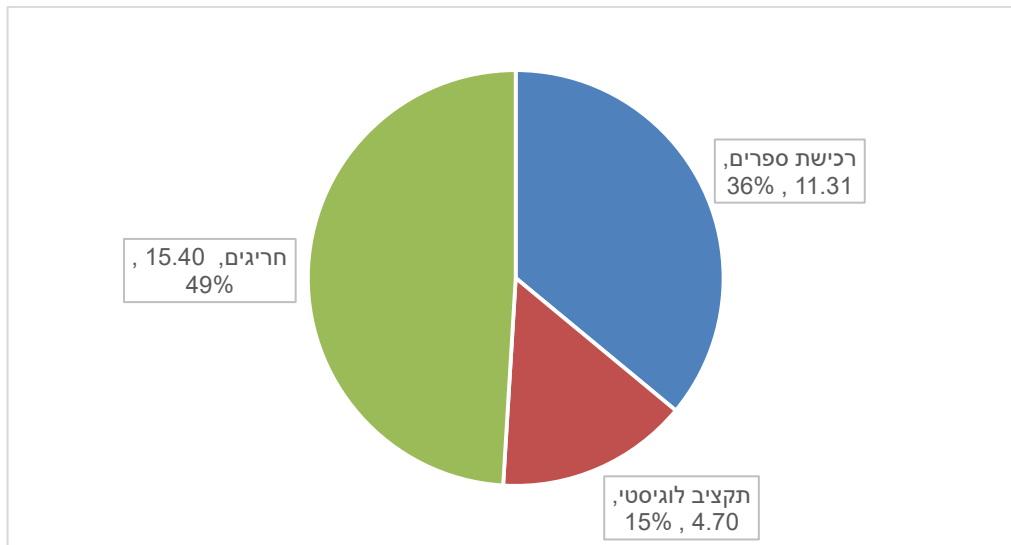
כאמור, תקציב משרד החינוך לתכנית כולל את התקציבים לרכישת ספרים ובתוכם הסיוע הראשוני הניתן בשנת ההצטרפות לתכנית, סיוע הנוסף הניתן בשנה החמישית על-פי בקשה ותקציב צמיחה המיועד לממן גידול באוכלוסיית התלמידים בבית הספר, תקציב לסיוע לוגיסטי ותקציבים חריגים הניתנים על פי בקשה לבתי ספר במקרה שהמשאבים אינם מספיקים. נתוני משרד החינוך לגבי תקציב שנת 2016 (המיועד לרכישת ספרי לימוד בשנת הלימודים תשע"ז) מלמדים כי מתוך התקציב הכולל לשנה זאת – 31.4 מיליון ₪ כמחצית הוקדשה לתקציבים חריגים לבתי ספר ו-36% לתקציבים לרכישת ספרים. פירוט תקציב משרד החינוך לתכנית להשאלת ספרי לימוד בשנת 2016 בתרשים הבא.²¹

¹⁹ הנתונים מתוך אתר [פיסקלי-דיגיטלי](#) של משרד האוצר. כניסה ב-1 במאי 2017. עד שנת 2015 תקנה 20260252 משנת 2015 ואילך תקנה 20460235. נתוני ביצוע התקציב 2016 נתקבלו ממשרד החינוך: חיים הלפרין, מנהל היחידה לתכניות משלימות למידה, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, דואל, 4 במאי 2017.

²⁰ חיים הלפרין, מנהל היחידה לתכניות משלימות למידה, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, שיחת טלפון, 7 במאי 2017.

²¹ חיים הלפרין, מנהל היחידה לתכניות משלימות למידה, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, דואל, 4 במאי 2017.

תקציב התכנית להשאלת ספרי לימוד (מיליוני ₪), תשע"ז



בחינת נתוני תקציב משרד החינוך לאורך זמן מלמדת כי בשלוש השנים האחרונות גדל התקציב המועבר לבתי ספר באמצעות ועדת חריגים פי יותר משלושה (מכ-4.8 מיליון ₪ בשנת 2014). לעומת זאת התקציב המיועד לסיוע ראשוני לבתי הספר פחת בכ-20% (מכ-9.2 מיליון ₪ בשנת 2014). חיים הלפרין, מנהל היחידה לתכנית משלימות למידה במשרד החינוך האחראי מטעם המשרד על התכנית להשאלת ספרי לימוד, הסביר את הגידול בתקציב ועדת החריגים בכך שהמשרד לא עדכן מזה כמה שנים את תמחור סל ספרי הלימוד הבית ספרי ומעדיף להתמודד עם הפערים שנוצרו באמצעות ועדת חריגים במקום באמצעות העלאה של מרכיבי הסל.²²

5. תשלומי ההורים במסגרת התכנית להשאלת ספרי לימוד

תשלומי ההורים לשנת הלימודים תשע"ז עבור התכנית להשאלת ספרים עומדים על עד 280 ₪ לתלמיד בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים ועד 320 ₪ לתלמיד בחטיבה העליונה.²³ עיון בחוזרי מנכ"ל קודמים בנושא זה מעיד כי מאז שנת הלימודים תשע"ג (ספטמבר 2012) לא היה שינוי בתשלומי ההורים. עם זאת, בשנים שקדמו לכך התשלומים שנדרשו מן ההורים להשתתפות בתכנית היו נמוכים משמעותית: עד 220 ₪ בחינוך היסודי ועד 265 ₪ בחינוך העל-יסודי בשנת הלימודים תשס"ז.²⁴

התכנית להשאלת ספרי לימוד נשענת ברובה על תשלומי הורים. כפי שאנו רואים בטבלה להלן בשנה הראשונה להצטרפות בית הספר לתכנית שבה ניתן סיוע ראשוני ממשרד החינוך המבוסס על אמות מידה כלכליות-חברתיות ההורים מממנים בין כ-60% ל-80% מן התקציב השנתי המרבי לתלמיד בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, ובין 65% ל-83% מן התקציב השנתי המרבי לתלמיד בחטיבה העליונה. בשנים הבאות מצטמצמת תמיכת משרד החינוך וגדל חלקם של תשלומי ההורים – עד למעלה מ-90% מן התקציב המרבי

²² חיים הלפרין, מנהל היחידה לתכניות משלימות למידה, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, שיחת טלפון, 4 במאי 2017.
²³ משרד החינוך, "יישום התכנית להשאלת ספרי לימוד בשנת הלימודים תשע"ז", חוזר מנכ"ל תשעו/9(א), כ"ד בניסן התשע"ו, 2 במאי 2016.

²⁴ משרד החינוך, [מאגר חוזרי מנכ"ל](#).

לתלמיד. החל מן השנה החמישית נושאים ההורים במלוא עלות התכנית, אלא אם יבקש בית הספר סיוע נוסף ממשרד החינוך.

שיעור תשלומי הורים מתקציב מרבי לתלמיד בתכנית להשאלת ספרי לימוד לפי מדד טיפוח של ביה"ס

בתי ספר חזקים - מדד טיפוח נמוך		בתי ספר חלשים - מדד טיפוח גבוה		שנה להצטרפות לתכנית	
שיעור תשלומי הורים	תקציב מרבי לתלמיד (₪)	שיעור תשלומי הורים	תקציב מרבי לתלמיד (₪)		
80.5%	348	61.1%	458	א	כיתות א' עד ט'
92.6%	302.4	92.6%	302.4	ב	
94.3%	296.8	94.3%	296.8	ג	
96.2%	291.2	96.2%	291.2	ד	
82.5%	388	64.3%	498	א	כיתות י' עד י"ב
93.5%	342.4	93.5%	342.4	ב	
95.0%	336.8	95.0%	336.8	ג	
96.6%	331.2	96.6%	331.2	ד	

לדברי, חיים הלפרין, מנהל היחידה לתכניות משלימות למידה במשרד החינוך, לפני שנים אחדות עם הרחבת תחולתו של החוק המשרד ערך ניתוח של עלויות של ספרי הלימוד לתלמיד בתכנית להשאלת ספרי לימוד בשלבי החינוך השונים ובהתאם לכך נקבעו תשלומי ההורים והתקציבים הנוספים שניתנים לתכנית מטעם המשרד. בשנים שחלפו מאז בשל תהליכים של קביעת מחירים מחודשת בכל נושא ספרי הלימוד ותהליכי דיגיטציה המשרד לא עדכן את התמחור הכלכלי של הסל הבית ספרי והוא מנטר את הפערים בעלויות לבתי הספר – במידה וישנם - באמצעות ועדות החריגים.²⁵ כפי שראינו למעלה, מאז שנת 2013 גדל פי כמה התקציב שהועבר לבתי הספר באמצעות ועדות החריגים.

כתיבה: **אתי וייסבלאי**

אישור: יובל וורגן, ראש צוות בכירה

²⁵ חיים הלפרין, מנהל היחידה לתכניות משלימות למידה, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, שיחת טלפון, 4 במאי 2017.