



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

השאלת ספרי לימוד

מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט
ולוועדת הכספים

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: יובל וורגן

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ח' בטבת תשס"ט

17 בדצמבר 2007

תמצית

מסמך זה נכתב לקראת ישיבה משותפת של ועדת החינוך, התרבות והספורט ושל ועדת הכספים בנושא תיקון חוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א-2000. התיקון נועד לדחות את תחילתו של חוק זה בשלוש שנים, והוא מוצע בהצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2008), התשס"ח-2007.

מועד תחילתו של חוק זה נדחה בעבר שלוש פעמים, בחוקי ההסדרים לשנים 2001, 2002 ו-2003.

במסמך מוצגות הסוגיות האלה:

- עיקרי חוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א-2000, פירוט הדחיות הקודמות של מועד יישומו ונימוקי ההצעה לדחותו פעם נוספת;
- השאלת ספרי לימוד במערכת החינוך – תמונת מצב.

עיקרי הממצאים המוצגים במסמך:

- חוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א-2000, קובע כי כל בית-ספר רשאי להשתתף ב"תוכנית השאלת ספרי לימוד" בהתאם להוראות החוק, ובתנאי שיותר מ-90% מהורי התלמידים הסכימו להעביר את ספרי הלימוד שקנו בכספם לידי בית-הספר בתום שנת הלימודים שקדמה להפעלת התוכנית.
- על-פי החוק, משרד החינוך יקצה מתקציבו סכום חד-פעמי לצורך הרכישה הראשונית של ספרי הלימוד לכל בית-ספר אשר לא נכלל בתוכנית השאלת ספרי לימוד וביקש להיכלל בה ואשר עמד בתנאים שקבע השר.
- מועד תחילתו של חוק השאלת ספרי לימוד נדחה בעבר שלוש פעמים. דחיית יישומו של החוק, כמוצע בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2008, תביא לכך שהחלתו של החוק תחל תשע שנים לאחר המועד המקורי שנקבע בו בעת קבלתו בכנסת בשנת 2000.
- במערכת החינוך מתנהל משנת תשנ"ג ואילך פרויקט השאלת ספרי לימוד שלא מתוקף חוק, אלא מתוקף הנחיות חוזר מנכ"ל. בשנת הלימודים הנוכחית משתתפים בפרויקט 1,108 בתי-ספר, שהם כ-30% מכלל בתי-הספר בארץ.
- הנתונים על מספר בתי-הספר שהצטרפו לפרויקט בכל אחת מ-15 שנות הלימודים האחרונות מצביעים על חוסר עקיבות, כלומר על הבדלים גדולים במספר המצטרפים בשנים שונות. אחת הסיבות העיקריות לכך היא חוסר יציבות תקציבית של הפרויקט. למשל, בשנת תשס"ז לא הוקצה תקציב למימון הצטרפותם של בתי-ספר נוספים לפרויקט.
- לתוכנית השאלת ספרי לימוד יש השלכות חברתיות, שכן היא מסייעת לצמצום פערים בין תלמידים שמצבם הכלכלי של הוריהם מאפשר להם לרכוש ספרי לימוד חדשים בכל שנה ובין תלמידים שהוריהם מתקשים לעמוד בהוצאה זו.

□ 60% מבתי-הספר המשתתפים בפרויקט כיום הם בחמשת העשירונים הנמוכים של מדד הטיפוח (עשירונים 6–10); 35% הם בשלושת העשירונים האחרונים של מדד הטיפוח (עשירונים 8–10).

אומדן של שיעור בתי-הספר המשתתפים בפרויקט מתוך כלל בתי-הספר בכל עשירון מראה כי גם בעשירונים הנמוכים, שבהם מספר בתי-הספר המשתתפים גבוה יחסית, השיעור הוא 42% לכל היותר. כלומר, כ-60% או יותר מבתי-הספר בכל אחד מעשירוני הטיפוח הנמוכים אינם משתתפים כיום בפרויקט השאלת ספרי לימוד.

1. חוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א–2000

ב-14 בנובמבר 2000 התקבל בכנסת חוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א–2000. החוק קובע כי כל בית-ספר רשאי להשתתף ב"תוכנית השאלת ספרי לימוד", בהתאם להוראות החוק, ובתנאי שיותר מ-90% מהורי התלמידים הסכימו להעביר את ספרי הלימוד שלהם לידי בית-הספר (ובתנאי שבית-הספר עמד בתנאים נוספים שקבע שר החינוך, באישור ועדת החינוך).

"תוכנית השאלת ספרי לימוד", כהגדרתה בחוק, משמעה "השאלת ספרי לימוד לתלמידים בבית-ספר במסגרת ארגונית, הכול כפי שקבע השר באישור הוועדה"¹. על-פי החוק, משרד החינוך יקצה מתקציבו סכום חד-פעמי, לצורך הרכישה הראשונית של ספרי הלימוד, לכל בית-ספר אשר לא נכלל ב"תוכנית השאלת ספרי לימוד" וביקש להיכלל בה ואשר עמד בתנאים שקבע השר.

החוק קובע עוד כי שאילת ספרי הלימוד כרוכה בתשלום שנתי שגובהו לא יעלה על גובה דמי השאילה המרביים שקבע שר החינוך, באישור ועדת החינוך. דמי שאילה אלה ישולמו על-ידי הורי התלמיד השואל ספרי לימוד. בחוק נקבע כי דמי השאילה המרביים לתלמיד ייקבעו לפי הכיתה שבה לומד התלמיד, "ובלבד שדמי השאילה יממנו את כל העלויות הכרוכות ברכישת ספרי לימוד חסרים, בהחלפת מהדורות של ספרי לימוד ובבלאי הנובע מהשימוש בהם".

בחוק נקבע שתחילתו בשנת תשס"ב (ראו פירוט הדחיות בשנת התחילה בסעיף 1.1), וכן נקבע כי הוא יוחל בהדרגה בשלוש שנות לימודים עוקבות, לפי צווים שיקבע שר החינוך. כמו כן, נקבעה בחוק הוראת מעבר, שלפיה בית-ספר שהיתה נהוגה בו תוכנית להשאלת ספרי לימוד בתקופה מסוימת הקבועה בחוק (לפירוט השינויים בתקופה זו ראו סעיף 1.1), יראוהו כמי שנכלל ב"תוכנית השאלת ספרי לימוד" לפי חוק זה והוא לא יהיה זכאי לתקציב חד-פעמי לרכישת ספרים מתוקף החוק.

יש לציין כי עיגונה בחוק של תוכנית ממלכתית להשאלת ספרים אינו ייחודי לישראל. למשל, בשבדיה מחייב חוק החינוך את כל בתי-הספר הציבוריים והפרטיים (יסודיים ותיכונים) לספק לתלמידים את ספרי הלימוד חנם, והתלמידים נדרשים להחזיר את הספרים לבית-הספר בתום שנת הלימודים. הסדר דומה מצוי גם בחוקי כמה מדינות בארצות-הברית, כגון פלורידה וניו-יורק. לעומת זאת, באירלנד

¹ בחוק זה, "בית-ספר" הוא מוסד חינוך מוכר, כהגדרתו בסעיף 1 לחוק לימוד חובה, התש"ט–1949.

פועלות תוכניות השאלת ספרים אשר אינן מעוגנות בחקיקה, והן מיועדות רק לתלמידים שמשפחתם נתונה במצוקה כלכלית.²

1.1. הדחיות של מועד תחילתו של החוק

כאמור, מועד תחילתו של החוק נדחה בעבר שלוש פעמים. להלן פירוט התיקונים של מועד תחילתו של החוק ושל שנות החלתו:

הצעה לתיקון בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2008	תיקון בחוק ההסדרים לשנת 2003	תיקון בחוק ההסדרים לשנת 2002	תיקון בחוק ההסדרים לשנת 2001	חוק השאלת ספרי לימוד כפי שהתקבל בכנסת	
תשע"א	תשס"ח	תשס"ו	תשס"ג	תשס"ב	שנת תחילת החוק
תשע"ב- תשע"ד	תשס"ט- תשע"א	תשס"ז- תשס"ט	תשס"ד- תשס"ו	תשס"ג- תשס"ה	שנות הלימודים שבהן יוחל החוק בהדרגה באמצעות צווים
תש"ע	תשס"ז	תשס"ה	תשס"א או תשס"ב	תשס"א	שנת הלימודים האחרונה שבה בית-ספר אשר הצטרף לפרויקט השאלת הספרים (שלא מתוקף חוק זה) לא יהיה זכאי לתקציב מתוקף החוק

יש לציין כי בהצעת החוק המקורית, שהונחה על שולחן הכנסת בשנת 2000, הוצע לקבוע כי תחילתו של החוק תהיה בשנת הלימודים תשס"א, אולם התמשכות הדיונים בהצעת החוק (בעיקר בשל מחלוקות בנוגע לעלותה התקציבית) הביאה לכך ששנת תחילת החוק שנקבעה לבסוף הייתה תשס"ב.

כפי שמוצג בטבלה שלעיל, דחיית יישומו של החוק כמוצע בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2008 תביא לכך שהחלתו של החוק בהדרגה תחל תשע שנים לאחר המועד המקורי שנקבע לכך בחוק שהתקבל בכנסת בשנת 2000.

יודגש כי נכון למועד כתיבתם של דברים אלה, שנת תחילתו של חוק השאלת ספרי לימוד היא שנת הלימודים הנוכחית – תשס"ח, דהיינו ההצעה לדחות את יישומו של חוק זה הונחה על שולחן הכנסת כחודש וחצי לאחר שהחוק נכנס לתוקפו.³

² מתוך סקירה משווה קצרה בנושא זה, שהוכנה במרכז המחקר והמידע של הכנסת: השאלת ספרי לימוד בבתי-הספר, כתב ניב רונן, 11 ביוני 2006.

1.2. הנימוקים להצעה לדחות את יישומו של החוק והערכת עלותו

על-פי דברי ההסבר להצעת חוק ההסדרים לשנת 2008, ההצעה לדחות את יישומו של חוק השאלת ספרי לימוד בשלוש שנים נוספות נובעת מעלותו.

על-פי הערכת עלות עדכנית שהתקבלה מאגף התקציבים של משרד האוצר, עלותו של החוק היא כדלקמן (הערכה על-פי הנחה מקלה לעומת הערכה של הסכום במלואו):⁴

- תקציב חד-פעמי:

45 מיליון ש"ח – בהנחה מקלה, שלפיה לא כל בתי-הספר שאינם משתתפים בפרויקט כיום יצטרפו לפרויקט עם יישום החוק (אלא רק 60% מהם);

78 מיליון ש"ח – ללא הנחה מקלה (עבור 100% בתי-הספר שלא משתתפים בפרויקט כיום).

- תקציב רענון (כל חמש שנים):

6 מיליוני ש"ח בשנה – בהנחה מקלה (שבסופו של דבר יצטרפו רק 75% מכלל מוסדות החינוך);

8 מיליוני ש"ח בשנה – ללא הנחה מקלה.

בדברי ההסבר להצעת חוק ההסדרים מצוין עוד כי כבר היום משרד החינוך מסייע, מתקציבו, בהקמת מערכות השאלת ספרים בית-ספריות שלא מכוח חוק. כן מצוין כי כיום הסיוע ניתן לבתי-הספר על-פי קריטריונים חברתיים-כלכליים של אוכלוסיית התלמידים.

2. השאלת ספרי לימוד במערכת החינוך כיום

2.1. הנחיות חוזר מנכ"ל

משנת תשנ"ג מתנהל, כאמור, פרויקט השאלת ספרי לימוד במערכת החינוך שלא מתוקף חוק, אלא מתוקף הנחיות חוזר מנכ"ל בנושא.⁵ להלן עיקרי הנחיות אלה:

- ההחלטה אם להפעיל פרויקט השאלת ספרי לימוד בבית-הספר תהיה בידי הרשות המקומית או בידי הנהלת בית-הספר;
- כל בית-ספר רשאי להיכלל בפרויקט, בתנאי שיותר מ-90% מהורי התלמידים הסכימו להעביר את ספרי הלימוד לידי בית-הספר, דהיינו למסור בסוף שנת הלימודים (הקודמת להפעלת התוכנית) לרשות בית-הספר את ספרי הלימוד שרכשו בכספם בתחילת השנה (כאמור, סעיף זהה נמצא בחוק השאלת ספרי לימוד);

³ הצעת חוק ההסדרים לשנת 2008 הונחה על שולחן הכנסת ב-15 באוקטובר 2007; חוק השאלת ספרי לימוד קובע אומנם כי החוק יוחל בהדרגה בצוים, בשנים תשס"ט-תשע"א, אולם, כאמור, שנת תחילת החוק הקבועה כיום היא שנת תשס"ח.

⁴ ריקי ארמן, רפרנטית חינוך, אגף התקציבים, משרד האוצר, דואר אלקטרוני, 10 בדצמבר 2007.

⁵ חוזר מנכ"ל תשסד/8(א), הפרויקט להשאלת ספרי לימוד, 1 באפריל 2003.

- בתי-ספר המבקשים להצטרף לפרויקט יודיעו על כך לרשות המקומית ויעבירו אליה את כל הנתונים החיוניים להזמנה ולרכישה של חומרי הלמידה; ספרי הלימוד שיתבקשו יהיו מתוך רשימת ספרי הלימוד שאושרו על-ידי המשרד והופיעו בחוזר המנכ"ל הרלוונטי.
- משרד החינוך יתמוך בבתי-הספר היסודיים ובחטיבות-הביניים המדורגים בעשירונים 3–10 במדרג הטיפול שקבע, בשנת הלימודים הראשונה להצטרפותם, כדי לאפשר "מאגר מלא ושלם של כל חומרי הלמידה בשנת ההצטרפות".
- התמיכה הכספית תהיה גבוהה יותר ככל שעשירון הטיפול נמוך יותר – 80 ש"ח לתלמיד בבית-ספר בעשירון 3; 90 ש"ח לתלמיד בבית-ספר בעשירון 4; 100 ש"ח לתלמיד בבית-ספר בעשירון 5 וכך הלאה, עד 150 ש"ח לתלמיד בעשירון 10.
- לגבי תלמידי כיתות א'–ב' נקבע בעבר כי המימון יהיה בסכום אחיד של 30 ש"ח לתלמיד בכל עשירון (מאחר שבשכבות גיל אלה משתמשים בעיקר בחוברות עבודה מתכלות). לאחרונה שונתה קביעה זו (ראו סעיף 2.4 להלן).
- פרויקט ההשאלה ימומן באופן שוטף על-ידי האגרות שנקבעו לשאילת ספרי לימוד במסגרת תשלומי הורים.

יש להדגיש כי אף שהדבר אינו נאמר במפורש בחוזר המנכ"ל, תוכנית ההשאלה מיועדת כיום לבתי-ספר יסודיים ולחטיבות-ביניים בלבד (ולא לחטיבות עליונות).⁶

2.2. נתונים על השתתפותם של בתי-ספר בפרויקט השאלת ספרי לימוד כיום⁷

על-פי נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך בתגובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בשנת הלימודים הנוכחית משתתפים בפרויקט השאלת ספרי לימוד 1,108 בתי-ספר, שהם כ-30% מכלל בתי-הספר במערכת החינוך (כולל חטיבות עליונות, בחינוך הרגיל בלבד).⁸

על-פי נתוני המשרד, המספר הממוצע של תלמידים בכל בית-ספר המשתתף בפרויקט הוא 400, ולפיכך משתתפים כיום בפרויקט כ-443,200 תלמידים, שהם כ-32% מכלל התלמידים בבתי-הספר (כולל חטיבות עליונות, בחינוך הרגיל בלבד).

להלן התפלגות בתי-הספר המשתתפים בפרויקט בשנת הלימודים הנוכחית, על-פי עשירוני מדד הטיפול החברתי-הכלכלי:

⁶ חיים הלפרין, מנהל היחידה לתוכניות משלימות למידה, משרד החינוך, שיחת טלפון, 16 בדצמבר 2007; בהקשר זה, בדוח השנתי של מבקר המדינה לשנת הכספים 2003 (שפורסם במאי 2004) מצוין כי משנת הלימודים תשס"ד חטיבות עליונות "אינן יכולות להצטרף לפרויקט השאלת הספרים".

⁷ חיים הלפרין, מנהל היחידה לתוכניות משלימות למידה, משרד החינוך, מכתב, 8 באוקטובר 2007; רחל שכטר, ממונה על השאלת ספרי לימוד, משרד החינוך, מכתב, 25 באוקטובר 2007.

⁸ במסמכים שונים שפורסמו בעבר – ובהם משרד מבקר המדינה, דוח השנתי לשנת הכספים 2003, מאי 2004, ומרכז המחקר והמידע של הכנסת, הצעת חוק ספרי לימוד, כתב יובל וורגן, יוני 2005 – נזכרו נתונים גבוהים יותר על מספר בתי-הספר שהשתתפו בפרויקט ההשאלה; הפער נובע משינוי שיטת ספירתם של בתי-הספר המשתתפים. כיום נספר כל מוסד חינוך שקיבל "סמל מוסד" ממשרד החינוך כבית-ספר אחד.

שיעור מתוך כלל בתי-הספר באותו עשירון טיפוח (אומדן) ⁹	שיעור מתוך בתי-הספר המשתתפים בפרויקט	מספר בתי-ספר	עשירון טיפוח
10%	3%	35	1
14%	5%	50	2
26%	8%	89	3
36%	11%	124	4
36%	11%	124	5
38%	12%	132	6
42%	13%	144	7
36%	11%	125	8
39%	12%	133	9
38%	12%	130	10
	2%	22	*
	100%	1,108	סה"כ

* לגבי מספר זה של בתי-ספר לא נמסר מידע על השתייכות לעשירון הטיפוח.

מהנתונים שלעיל עולה כי 60% מבתי-הספר המשתתפים בפרויקט כיום הם בחמשת העשירונים הנמוכים של מדד הטיפוח (עשירונים 6-10); 35% הם בשלושת העשירונים האחרונים של מדד הטיפוח (עשירונים 8-10).

אומדן של שיעור בתי-הספר המשתתפים בפרויקט מתוך כלל בתי-הספר בכל עשירון מראה כי גם בעשירונים הנמוכים (שבהם מספר בתי-הספר המשתתפים גבוה יחסית), שיעור זה הוא 42% לכל היותר. כלומר, כ-60% או יותר מבתי-הספר בכל אחד מעשירוני הטיפוח הנמוכים אינם משתתפים כיום בפרויקט השאלת ספרי לימוד.

2.3. תקציב הפרויקט

תקציב הפרויקט להשאלת ספרי לימוד אינו מצוי בבסיס התקציב של משרד החינוך, והוא מועבר מתקנות שונות בתקציב המשרד במהלך שנת התקציב.

בשנים 1992-2002 הוקצה לפרויקט תקציב של 2-4 מיליוני ש"ח בשנה, והוא הועבר לבתי-הספר באמצעות החברה למתנ"סים, אשר ריכזה את הפרויקט באותה תקופה.

⁹ לדברי מר חיים הלפרין, מנהל האגף לתוכניות משלימות למידה במשרד החינוך, חלוקתם של בתי-הספר היסודיים המשתתפים בפרויקט לעשירונים נעשתה בהתאם למדד שטראוס – מדד הטיפוח לחינוך היסודי שעליו הוחלט לאחרונה במשרד החינוך. כיוון שמדד שטראוס עוסק מביא בחשבון מרכיבים שונים לגבי כל תלמיד (ולא לגבי כל בית-ספר), לצורך החישוב חולקו כלל בתי-הספר לעשר קבוצות שוות. מספר בתי-הספר הרגילים במערכת החינוך, במעמד משפטי "רשמי" ו"מוכר שאינו רשמי" (חוק השאלת ספרי לימוד אמור לחול על מוסדות משלושת המעמדות האלה), הוא כיום כ-3,450 בתי-ספר. לפיכך, חישוב הנתונים שלעיל נעשה על-פי 345 בתי-ספר בכל עשירון.

בשנים 2003–2006 הוקצה לפרויקט סכום כולל של 22 מיליון ש"ח, והוא הועבר לבתי-הספר באמצעות החברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי. **בשנת 2007 (ליתר דיוק, בשנת הלימודים תשס"ז – ספטמבר 2006 עד אוגוסט 2007) לא הוקצה תקציב למימון הצטרפותם של בתי-ספר חדשים לפרויקט.**

בשנת הלימודים תשס"ח תקציב הפרויקט הוא 4 מיליוני ש"ח. תקציב הפרויקט לכל שנת התקציב 2008 טרם נקבע (כאמור, כספים אלה אינם בבסיס התקציב ולכן אינם נכללים בהצעת תקציב משרד החינוך בהצעת חוק התקציב לשנה זו), ולכן לא ניתן לדעת מהו התקציב שיעמוד לרשות הפרויקט בתחילת שנת הלימודים הבאה.

יצוין כי הנתונים על מספר בתי-הספר החדשים שהצטרפו לפרויקט בכל אחת מ-15 שנות הלימודים האחרונות מצביעים על חוסר עקיבות, כלומר על הבדלים גדולים במספר בתי-הספר שהצטרפו בשנים שונות.¹⁰ למשל, בשנת תשנ"ד הצטרפו לפרויקט 88 בתי-ספר, אך בשנת תשנ"ה הצטרפו 37 בתי-ספר בלבד; בשנת תשס"ד הצטרפו 216 בתי-ספר, אך בשנת תשס"ה הצטרפו 125 בתי-ספר, ושנה לאחר מכן, בשנת תשס"ו, הצטרפו 41 בתי-ספר בלבד. בשנת תשס"ז לא הצטרפו כלל בתי-ספר חדשים, כאמור, עקב מחסור בתקציב.

ראוי להזכיר כי בעת הצגתו של חוק השאלת ספרי לימוד לקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת, בנובמבר 2000, ציין יושב-ראש ועדת החינוך והתרבות דאז, חבר הכנסת זבולון אורלב, כי "עיקרו של חוק השאלת ספרי לימוד הוא שכל בית-ספר שמעוניין להיכנס למפעל השאלת ספרים, לא תישמע הטענה שאין תקציב לכלול אותו בו".¹¹ ח"כ אורלב ציין עוד כי על-פי נתונים שהוצגו לוועדה, **הפעלתו של פרויקט השאלת ספרים מביאה להוזלת עלויות ספרי הלימוד לתלמידים בכשני-שלישים.**

בצד דברים אלה יש לציין גם כי בישיבה שנערכה בוועדת החינוך של הכנסת ביוני 2004 טענו נציגי משרד החינוך כי המשרד מתקשה להשפיע על רשויות מקומיות מסוימות להצטרף לפרויקט השאלת הספרים אף-על-פי שמובהר להן שיש תקציב לכך. בישיבה זו צוין עוד כי כמה רשויות מקומיות מפעילות לאורך שנים פרויקט השאלת ספרים מקומי, והוא זוכה להצלחה רבה.¹²

2.3.1. תקצוב בתי-הספר המשתתפים

לכל בית-ספר המצטרף לראשונה לפרויקט השאלת ספרי לימוד מוקצה תקציב חד-פעמי, הנקבע על-פי מכפלת מספר התלמידים בבית-הספר בעשירון הטיפוח שנקבע לבית-ספר זה. בית-ספר המשתתף בפרויקט יותר מחמש שנים זכאי לתקציב נוסף (תקציב רענון), שהוא כשליש מתקציב ההצטרפות הראשוני. תקציב זה ניתן בהתאם ליתרה התקציבית בפרויקט. נוסף על תקציבים אלה, משרד החינוך מאשר תגמול של המורים הממונים על הפעלת הפרויקט בבית-הספר, בסך של עד שלוש שעות שבועיות ממאגר השעות המוקצה לבית-הספר.¹³

¹⁰ ממצא דומה בנוגע לחוסר יציבות תקציבית עולה גם מדוח שנתי לשנת הכספים 2003, של מבקר המדינה, ממאי 2004.

¹¹ דברי הכנסת, הישיבה ה-153 של הכנסת ה-15, ט"ז בחשוון התשס"א (14 בנובמבר 2000).

¹² בישיבה ניתנו דוגמאות של תוכניות השאלת הספרים בערים חיפה וחולון; פרוטוקול מס' 266 מישיבת ועדת החינוך והתרבות, 29 ביוני 2004.

¹³ בעבר הועלו טענות כי תגמול זה של המורים הממונים על תוכנית ההשאלה בבתי-הספר אינו מספק; ראו למשל תגובת משרד החינוך בתוך: רוני לינדר-גנץ, "משרד החינוך מאלץ את ההורים להוציא כסף על ספרים חדשים", הארץ, 29 באוגוסט 2005.

מימונו השוטף של פרויקט ההשאלה הוא כאמור באמצעות גביית דמי שאילה מהורי התלמידים. לדברי מר חיים הלפרין, מנהל האגף לתוכניות משלימות למידה במשרד החינוך, ארגון מדוקדק ונכון של הפרויקט יכול להשאיר בידי בית-הספר יתרת זכות שתאפשר לו לשפר את ספריית ההשאלה שלו.

2.4. פעולות משרד החינוך לעידוד השתתפות בפרויקט

במסגרת עידוד בתי-הספר להצטרף לפרויקט ההשאלה פנה משרד החינוך לרשויות המקומיות ולמנהלי מחלקות החינוך בהן, למנהלי בתי-ספר ולוועדי הורים, הציג את יתרונות הפרויקט והציע להם הדרכה והכוונה עם הצטרפותם לפרויקט זה.

מר הלפרין מציין כי בשנת הלימודים הנוכחית שינה משרד החינוך כמה רכיבים בפרויקט, כדי להגדיל את הביקוש לו מצד בתי-הספר (השינוי נועד להקטין את חששם של בתי-הספר מגירעון כספי שייגרם להם בשל הפעלת הפרויקט):

- הגדלת דמי השאילה במסגרת תשלומי הורים – הסכום הועלה ב-60 ש"ח בבתי-הספר היסודיים וב-15 ש"ח בחטיבות-הביניים ובחטיבות העליונות, לעומת שנת תשס"ז. כעת גובה דמי השאילה אחיד בכל שכבות הגיל – 280 ש"ח לתלמיד לשנה.

יש לציין כי בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת שבה אושרו תשלומי ההורים לשנת תשס"ח, הציג משרד החינוך נתונים שלפיהם בשנים האחרונות דמי השאילה לא אפשרו את היווצרותה של יתרה כספית לצורך תחזוקת הספרים והרחבת ספריית ההשאלה, וכתוצאה מכך היו בתי-ספר שביקשו לצאת מהפרויקט (והיו אחרים שסירבו להצטרף אליו). כמו כן, משרד החינוך טען כי דמי השאילה שנגבו בבתי-הספר היסודיים לא כיסו את עלותם של ספרים ושל חוברות עבודה שאינם מיועדים לשימוש חוזר.¹⁴ לאור דברים אלה החליטה הוועדה לאשר את הגדלת אגרת השאילה.

- הגדלת התקצוב לבתי-ספר בגין כיתות א'–ב' – בעבר, על-פי הנחיות חוזר מנכ"ל, תוקצבו כיתות אלה ב-30 ש"ח לתלמיד, ואילו כעת הן מתוקצבות לפי מדד הטיפוח (כלומר 80 ש"ח לתלמיד לכל הפחות בבתי-ספר בעשירונים 3–10).

מר הלפרין מציין עוד כי שינויים אלה עשויים לתת פתרון חלקי לקשיים שמשרד החינוך נתקל בהם בניסיונותיו להרחיב את הפרויקט, ובהם חוסר יציבות תקציבית של הפרויקט, מחסור במקום אחסון מתאים לספרים בבתי-הספר, חשש של מנהלי בתי-ספר מפני מטלה נוספת שאינה פדגוגית ומפני הגבלה יתרה של רכישת ספרי הלימוד והחברות, התנגדות הורים המעוניינים שילדם ישתמש בספרים חדשים בלבד ועוד.

יצוין כי בדצמבר 2006 פרסם משרד החינוך הודעה בדבר הרחבת פרויקט השאלת ספרי לימוד, ולפיה מנכ"ל המשרד דאז, שמואל אבואב, הנחה את המינהל הפדגוגי להיערך להרחבת הפרויקט בשנת הלימודים תשס"ח, כך שישתתפו בו 100 בתי-ספר נוספים. בהודעה זו נכתב בין השאר כי "פרויקט השאלת ספרי לימוד מהווה דוגמה נפלאה לשילוב בין צמצום פערים, חיסכון בכסף ובזמן, יעילות

¹⁴ משרד החינוך, מצגת בנושא "תשלומי הורים לשנת הלימודים תשס"ח", יוני 2007;

במצגת זו צוין עוד כי מערכת החינוך מצויה במהלך חמש-שנתי להוצאתם מן השוק של חוברות העבודה וספרי הלימוד שאינם לשימוש חוזר (פרט לחוברות וספרים לכיתות א'–ב'), ומהלך זה צפוי להוזיל את עלות ההשאלה בכל בית-ספר.

בביצוע ותהליך חינוכי משמעותי, העומד לעבור חשיבה והתארגנות מחודשת בכדי לשדרג אותו ולהפכו לאטרקטיבי יותר לקראת שנת הלימודים תשס"ח".¹⁵ כאמור, על-פי נתוני המשרד, בשנה זו הצטרפו לפרויקט ההשאלה 66 בתי-ספר בלבד.

ההשלכות החברתיות של פרויקט השאלת ספרי לימוד, הנזכרות בדברים אלה של המנכ"ל, הודגשו פעמים רבות בעבר בדיונים ובמסמכים שעסקו בנושא. השלכות אלה הן המצויות גם בבסיס עמדתו הנוכחית של מרכז השלטון המקומי, המתנגד לדחייה נוספת של יישומו של חוק השאלת ספרי לימוד. לדברי הגב' עדנה רודריג, יועצת לענייני חינוך במרכז השלטון המקומי, ההסדר של רכישה מרוכזת של ספרי לימוד על-ידי בתי-הספר הוכיח את עצמו; הוא חסכוני, יעיל ושוויוני, ומשרת בעיקר אוכלוסיות חלשות ומרובות ילדים. לפיכך, מרכז השלטון המקומי מבקש להרחיב את היקפו של הפרויקט, כך שייכללו בו מרב בתי-הספר והתלמידים במערכת החינוך.¹⁶

¹⁵ דוברות משרד החינוך, הודעה בנושא "הרחבת פרויקט השאלת ספרי לימוד", 10 בדצמבר 2006.

¹⁶ עדנה רודריג, יועצת לענייני חינוך, מרכז השלטון המקומי, מכתב, 10 בדצמבר 2007.