

CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

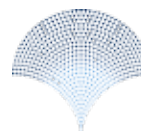


דו"ח מעקב

צמצום תשלומי הורים

על בסיס החלטת ממשלה מספר 4088 מיום 8.1.2012
לשינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012
ויישום דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי
(ועדת טרכטנברג)

ינואר 2017



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש להוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

צמצום תשלומי הורים

על בסיס החלטת ממשלה מספר 4088 מיום 8.1.2012 לשינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)

ינואר 2017

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה

הדו"ח נכתב ע"י עדי פליישמן ודור דסא, במסגרת קורס "מעורבות חברתית" של ד"ר ניר מיכאלי במכללת סמינר הקיבוצים, ובהנחיית נועה רוזנפלד ואפרת בן-אברהם, מנהלות תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח

הקדמה: תשלומי הורים במערכת החינוך

בשנת 2011 יצאו מאות אלפי אזרחים מבתיהם, למחות על נושא יוקר המחיה. המפגינים מחו על העובדה כי הם מוציאים אלפי שקלים בחודש על שירותים בסיסיים על-מנת לחיות בכבוד, להשכיל ולדאוג לרווחתם ולרווחת משפחתם. אחד מן הנושאים המרכזיים שהיו בלב ליבה של המחאה, לצד "מחירי הקוטג'" ומשבר הדיור, היה התשלומים הגבוהים להם נדרשים הורי הילדים במסגרת מערכת החינוך, תשלומים שהם נאלצים לשלם בעל כורחם. נושא תשלומי ההורים העומד במרכז דו"ח זה הוא גורם שמעמיק פערים חברתיים וסוציאליים כבר בקרב ילדים בגיל צעיר. חשוב לציין כי במציאות הקיימת בעת המחאה החברתית של 2011, הדרישה לתשלומי ההורים בפריפריה ובמרכז הייתה זהה לחלוטין ואין כל התחשבות בהבדלי מעמדות סוציו-אקונומיים המאפיינים איזורי גיאוגרפיה שונים.

תשלומי ההורים במערכת החינוך בישראל נחלקים למספר סוגים: תשלומי חובה ותשלומי רשות באישור ועדת החינוך של הכנסת, תשלום בעבור הזנה (גם הוא באישור ועדת החינוך), תשלומים בעבור תל"ן (תכנית לימודים נוספת) ובעבור "רכישת שירותים מרצון", תשלום בעבור תכנית לימודים נוספת תורנית ועוד. עלויות אלה נעות בטווח שבין 1000 ₪ ל-3000 ₪ בשנה לתלמיד, ללא אבחנה ברמת ההכנסה של משקי הבית של התלמידים.¹ על-פי הערכות, המדינה גובה מכלל ההורים כ-5 מיליארד שקל בשנה תחת הכותרת "תשלומי הורים".

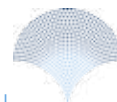
תשלומי הרשות החלים על ההורים במערכת החינוך כוללים בין היתר תשלום עבור ספרי לימוד. עד לשנת 2014, התשלום עבור ספרי הלימוד נע בין 600 ₪ ועד 1200 ₪ בשנה לתלמיד.² סכומים אלו, היוו נטל כבד עבור מספר לא מבוטל של משקי בית והיו לגורם נוסף ביצירת אי שוויון בתוך כיתות הלימוד, וכפועל יוצא, גם בחברה הישראלית.

במשך שנים, עוסקת מערכת החינוך בנושא התשלומים בעבור ספרי הלימוד ובהשפעתו על אי השוויון בחברה הישראלית. ועדת נגרמן – ועדה ממלכתית שדנה בנושא תשלומי ההורים – שהתכנסה עוד בשנת 1992, קיבלה החלטה פה אחד (למעט נציג האוצר), לבטל את תשלומי ההורים. הוועדה הציעה גם אלטרנטיבה – תוספת של 4 עשיריות האחוז לדמי הביטוח הלאומי כך שהעול יהיה על הציבור כולו ולא יכביד רק על ההורים. 24 שנה עברו מאז, כל שרי ושרות החינוך לדורותיהם הצהירו שהם תומכים בהמלצות הוועדה, אך אף אחד מהשרים לא פעל ליישום ההמלצות.

בשנת 2010 הוקמה בישראל ועדה שמטרתה הייתה בחינת תשלומי הורים במערכת החינוך, בראשותו של מנכ"ל משרד החינוך לשעבר, ד"ר שמשון שושני. עיקרי מסקנות הוועדה היו:

- ליצור מנגנון פרוגרסיבי לסבסוד תשלומי הורים החל משנת הלימודים התשע"ג (2012/13). מנגנון הסבסוד ייקבע על-ידי מנכ"ל משרד החינוך והממונה על התקציבים במשרד האוצר, בהתייחס להמלצות ועדת שושני. דהיינו, השתתפות מצד ההורים שתתבסס על הכנסה לנפש במשפחת התלמיד על-פי עשר קבוצות הכנסה – מאי תשלום במקרה של הכנסה נמוכה מאוד ועד תשלום מלא. מתווה הפריסה של הסבסוד המדיני נפרש על-גבי עשור.
- לפעול להקלת נטל התשלומים על ההורים באמצעות נקיטת צעדים שיובילו להוזלת מחירי לימוד וקידום תכנית השאלת ספרי לימוד
- לקדם שימוש ופיתוח של ספרים ותכני לימוד בפורמט דיגיטלי אינטראקטיבי על-ידי משרד החינוך

1 משרד החינוך, הודעת משרד החינוך בדבר תשלומי הורים מרביים לשנת הלימודים תשע"ה (2014/15). 28 ביולי 2014.
 2 משרד ראש הממשלה (ח"ת). שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת סרכטנברג). אוחר ב-9 במאי 2016. מתוך: <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2012/Pages/des4088.aspx>



מחירי ספרי הלימוד

שוק ספרי הלימוד בישראל מגלגל סכום המתקרב לכ־800 מיליון ש"ח בשנה. מחירי ספרי הלימוד מאושרים על־ידי משרד החינוך, אולם כיום, לא מבוצעת אכיפה אפקטיבית על מחירי הספרים בחנויות, מצד המשרד. השוק כולל כ־4,500 ספרים מאושרים אשר מופצים באמצעות 42 מו"לים מרכזיים וכ־30 מו"לים קטנים. הורים מחויבים לעמוד בדרישות בית הספר לקניית ספרי הלימוד, והשוק באופן טבעי מושפע מחובה זו. כאמור, משק בית מוציא בממוצע סכום שנע בטווח של 600–800 ש"ח לתלמיד בשנה על ספרים אלו³.

לאור החלטות ועדת שושני, בחודש מרץ 2011 אושר תיקון לחוק השאלת ספרי לימוד, התשס"א–2000, אשר קבע כי תכנית השאלת ספרי לימוד אינה בגדר רשות יותר והיא בגדר חובה על כלל בתי הספר.

נוסף על כך, קבע התיקון לחוק כי תנאי לכניסתו של בית־ספר לפרויקט השאלת ספרי הלימוד הוא שלפחות 60% מכלל הורי התלמידים יצביעו בעד הפרויקט. בית־ספר אשר ישתתף בפרויקט השאלת ספרי הלימוד ידרוש תשלום שנתי של כ־280 ₪ לשנה מתלמידיו הנמצאים בפרויקט.

רקע: החלטת הממשלה מס' 4088

בקיץ 2011, כאמור, פרצה המחאה החברתית על רקע יוקר המחיה בישראל. המחאה יצאה נגד אי לקיחת אחריות מצד הממשלה על גידול בפערים החברתיים וחוסר השוויון, כלכלת שוק לא הוגנת, ריכוזיות יתר, חוסר שותפות בנשיאת הנטל ותחושה עמוקה ומטרידה של ניכור וריחוק ממוסדות המדינה. על רקע התגברות המחאה, ב־10 באוגוסט 2011 מונתה הוועדה לשינוי כלכלי־חברתי על־ידי ראש־הממשלה בנימין נתניהו, בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. ועדת טרכטנברג כללה 14 חברים מהמגזר הציבורי, מהאקדמיה ומהמגזר הפרטי. כמו־כן, מונו כמשקיפים לוועדה השרה לימור לבנת והשר מיכאל איתן.

בחודש ינואר 2012, במסגרת הממשלה ה־32, התקבלה החלטת הממשלה מס' 4088 לשינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי־חברתי. החלטת הממשלה מס' 4088 היא החלטה רחבה ומרובת נושאים, אשר חלקה הראשון מתמקד בנושא של "חינוך ומעונות יום", שעיקרו עוסק בסבסוד מסגרות חינוך ומעונות יום לגילאי 3–4. מטרת ההחלטה, בהקשר זה, הייתה לצמצם פערים בחברה ולהגביר את שוויון ההזדמנויות על־ידי הקטנת ההוצאה הפרטית של משקי הבית על חינוך בשכבות האוכלוסייה החלשות. בבסיסה של החלטה זו, עמדו מסקנות ועדת שושני וועדת טרכטנברג.

אחד מסעיפי ההחלטה, תחת הנושא של "חינוך ומעונות יום", התמקד בנושא תשלומי ההורים, כפי שפורט לעיל (סע' 3 להחלטת הממשלה). סעיף זה למעשה אימץ את המלצות ועדת שושני, וביניהן את ההמלצות לקדם מנגנון פרוגרסיבי לתשלומי הורים, לתקן את סעיף 6(ד) בחוק לימוד חובה (התש"ט–1949), לפעול להוזלת מחירי ספרי לימוד, לקדם את הפרויקט להשאלת ספרי לימוד, ולפתח פורמט דיגיטלי אינטראקטיבי של ספרי לימוד נגיש לכלל תלמידי ישראל.

דו"ח זה יתמקד בנושא תשלומי ההורים, כפי שעוגן בסעיף 3 להחלטת הממשלה מס' 4088.

תוצרי המעקב המפורטים להלן הינם פרי מעקב אזרחי ואינם מהווים מסמך רשמי של הממשלה. תוצרים אלו מוגשים לאחר עבודת בדיקה מעמיקה, ובכללה שיחות עם גורמי עבודה ממשלתיים, איסוף חומרים ונתונים גלויים המפורסמים לציבור וכן סיוע במידע מצד גורמים חוץ־ממשלתיים במגזר השלישי.

אנו מגישים דו"ח זה כשירות לממשל ולציבור כאחד, במטרה להגביר את העיסוק הציבורי ביישום החלטות ממשלה, להאיר על תחומים ונושאים מרכזיים המחייבים בדיקה ו'לדחוף' לקידום משימות. כל זאת במטרה להעמיד סיוע אזרחי לטובת קידום ומימוש החלטות הממשלה לטובת הציבור כולו.

3 שיתוף הציבור – הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ח"ת). חלק ד' – הפחתת הנטל בתשלומי הורים וברכישת ספרי לימוד. אוחר ב־9 במאי 2016. מתוך: <http://hidavrut.gov.il/content/4256>

פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

1. מנגנון פרוגרסיבי לסבסוד תשלומי הורים:

ליצור מנגנון פרוגרסיבי לסבסוד תשלומי הורים החל משנת הלימודים התשע"ג (2012/13) – מנגנון הסבסוד ייקבע על-ידי מנכ"לית משרד החינוך והממונה על התקציבים במשרד האוצר, בהתייחס להמלצות ועדת שושני.

סטטוס: לא יושם.

בינואר 2012, החליטה הממשלה (במסגרת יישום דו"ח ועדת טרכטנברג) על יצירת מנגנון פרוגרסיבי לסבסוד תשלומי הורים משנת הלימודים תשע"ג (2012/13) ואילך, על-סמך המלצותיה של הוועדה לבחינת תשלומי הורים (ועדת שושני). משרד החינוך בחן חלופות להחלת מנגנון פרוגרסיבי מסוג זה, ולבסוף הוחלט על סבסוד דיפרנציאלי של הטיולים השנתיים בשיעור של 40%-80%, לפי מדד הטיפוח של בית-הספר. לקראת שנת הלימודים תשע"ד (2013/14) החליט שר החינוך דאז, שי פירון, לייעד את התקציב ששימש לסבסוד דיפרנציאלי של הטיולים השנתיים לטובת מלגות סיוע לתלמידים שהוריהם מתקשים בתשלום בעבור אביזרי לימוד. למעשה מה שיושם הוא מתן עזרה חלקית על חשבון סבסוד טיולים שנתיים. כלומר, ההחלטה בדבר יצירת מנגנון פרוגרסיבי יושמה באופן חלקי ביותר.⁴

2. קביעת שיעור תשלומי ההורים בתוספת לחוק לימוד חובה:

לתקן את סעיף 6 (ד) בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, כך שתשלומי ההורים ייקבעו בתוספת לחוק – סכומי תשלומי ההורים אשר ייכללו בתוספת לחוק יהיו בהתאם לסכומי תשלומי ההורים אשר אושרו על-ידי ועדת החינוך והתרבות של הכנסת לשנת הלימודים התשע"ב (2011/12). כמו-כן, ייקבע כי סכומי תשלומי ההורים הנקובים בתוספת יהיו צמודים למדד המחירים לצרכן. שינוי התוספת יהיה בידי שר החינוך ובאישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת. התיקון המוצע יוחל החל משנת הלימודים התשע"ג (2012/13).

סטטוס: לא יושם.

התיקון הוגש כהצעת חוק לימוד חובה (תיקון – הבטחת פיקוח פרלמנטרי על תשלומי הורים), ליו"ר הכנסת והסגנים והונח על שולחן הכנסת ביום כ"ט בתשרי התשע"ו – 12.10.15, אך טרם התקבל, ולכן לא הושמע (כ"ט שנים לאחר המועד בו היה אמור להיכנס לתוקף).

3. הוזלת ספרי הלימוד לרבות השאלת ספרים:

לפעול להקלת נטל התשלומים על ההורים באמצעות נקיטת צעדים שיובילו להוזלת מחירי ספרי לימוד וקידום תכנית השאלת ספרי לימוד.

סטטוס: יושם חלקית.

סעיף זה תלוי במידה רבה בשיתוף הפעולה של הרשות המקומית, והסיוע שהיא מעניקה למנהלי בית הספר בפרויקט, וכן בדרך התנהלותם של מנהלי בתי הספר ורצונם להחיל את הפרויקט. הערים חיפה, חולון וכפר סבא מובילות את תחום השאלת הספרים, כאשר הוקצו מטעמים בעלי תפקיד לביצוע המכרזים בין הספקים, גביית הכסף עבור בית הספר והכריכה מחדש. בכך, למעשה, רשויות אלה חוסכות ממנהלי בתי הספר את הביצוע של משלוח אלה, ומקלות את הוצאתו של הפרויקט לפועל. מעבר לאמור בהחלטת הממשלה, בתיקון משנת 2014

4 וייסבלאי, א', ויניגר, א' (2015). מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בתחום עיסוקה של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. עמוד 50. מקום הוצאה: ירושלים. הוצאת הכנסת, מרכז המחקר והמידע.



לחוק השאלת ספרי לימוד – תשס"א-2000, נקבע כי בכל בית ספר תפעל תכנית השאלת ספרי לימוד בהתאם להוראות החוק, תחת חריגים לאי הפעלת התכנית בהחלטת מנכ"ל משרד החינוך, או ביחס לתלמיד ספציפי אם הוריו בחרו שלא לקחת חלק בתכנית.

על-פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ה השתתפו בתוכנית ההשאלה 2,104 בתי-ספר – 1,673 בתי-ספר יסודיים (כמחצית מכלל בתי-הספר המיועדים להשתתף בתוכנית) ו-431 בתי-ספר על-יסודיים (כ-32% מכלל בתי-הספר המיועדים להשתתף בתוכנית). כ-732,000 תלמידים לומדים בבתי-הספר המשתתפים בתכנית (כ-48% מכלל התלמידים המיועדים להשתתף בתכנית). נציין כי שיעור ההשתתפות בתכנית במגזר הערבי קטן במידה ניכרת משיעורם במגזר היהודי – כ-20% מבתי-הספר בחינוך הערבי משתתפים בתכנית לעומת כ-52% מבתי-הספר בחינוך העברי.⁵ בחוזר מנכ"ל משרד החינוך (5172/76) בנושא התכנית להשאלת ספרי לימוד בשנת הלימודים תשע"ז (2015/16) נכתב, כי בשנת הלימודים תשע"ז (2015/16) יצטרפו לתכנית כל בתי-הספר היסודיים וחסיונות הביניים שטרם הצטרפו עד כה וכי חסיבות עליונות שיהיו מעוניינות להצטרף לתכנית בשנה זו יוכלו לעשות זאת אם יישאר לכך תקציב. בפועל, התכנית יושמה רק בחלק מבתי-הספר כמתואר ולא הורחבה לכלל בתי-הספר כהוראות החוזר. במאי 2016, פורסם חוזר מנכ"ל עדכני בנושא השאלת ספרים, אשר מתייחס לשנת הלימודים תשע"ז (2016/17) ואילך.⁶ נקבע כי החל משנת הלימודים תשע"ז כל בתי-הספר מחויבים להצטרף לתכנית השאלת הספרים. נקבע כי חסיבות עליונות שבשל שינוי מתכונת תכנית הלימודים אין כדאיות כלכלית בהפעלת תכנית ההשאלה במסגרתן, תוכלנה לבקש שלא להפעילה טרם פתיחת שנת הלימודים תשע"ז. בפועל, גם בשנת הלימודים תשע"ז לא הורחבה התכנית מעבר לרשויות המקומיות הספורות שהחליטו על הוצאתה לפועל, ומנהלי בתי-ספר שלא היו מעוניינים בכך, לא לקחו חלק בפרויקט.

4. קידום ספרי ותכני לימוד בפורמט דיגיטלי:

משרד החינוך יקדם שימוש ופיתוח של ספרים ותכני לימוד בפורמט דיגיטלי אינטראקטיבי. יוקם צוות בראשות מנכ"לית משרד החינוך ובהשתתפות נציג אגף התקציבים.

סטטוס: יושם חלקית.





בשנת 2011, עוד קודם לפרסום המלצות ועדת טרכטנברג, פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל אשר לפיו במסגרת התכנית הלאומית "התאמת מערכת החינוך למאה ה-21", ובמסגרת מהלכי הפיתוח של תוכן חינוכי דיגיטלי, החליט המשרד לצאת במהלך של יצירת חלופה דיגיטלית לספרי הלימוד המודפסים בתוך חמש שנים – עד לשנת הלימודים תשע"ז (2016/17). על-פי החוזר, משנת הלימודים תשע"ג (2012/13) ואילך לא יאשר משרד החינוך ספר לימוד שלא יהיה לצדו ספר לימוד בגרסה מקוונת בסיסית. בהנחיה זו לא נכללו ספרי לימוד שכבר אושרו עד מועד זה או שהיו נתונים בהליך אישור (האישורים ניתנים לחמש שנים לכל היותר). בתי-הספר המשתתפים בתכנית השאלת ספרי לימוד יכולים לרכוש גם ספרים בפורמט דיגיטלי. יצוין, כי ועדי ההורים הביעו חשש כי מהלך זה לבסוף יגרור הוצאות נוספות על ההורים, משיאלצו לרכוש לילדיהם את ציוד הקצה שיאפשר שימוש בספרים הדיגיטליים (מכשירי "טאבלט"), ובכך תוחסא המטרה של חסכון להורים. ועד ההורים העירוני בבתי-הגיש, על רקע זה, תביעה ייצוגית ע"ס 11.5 מיליון ש"ח כנגד הרשות המקומית והשותפים למהלכים אלו לגביית הכספים מההורים. מהלך זה הביא לתביעות רבות של הורים מרשויות נוספות בהן נכפו על ההורים הוצאות ורכישה של אלפי שקלים לילד אחד בנוסף לתשלומי הרשות. ביקורת נוספת מתייחסת לעובדה שלא נעשה שום מחקר על הנושא, או תכנית פיילוט לבחינת כל ההיבטים והסיכונים האפשריים בהכנסת הטאבלטים לשימוש יומיומי בבתי-הספר. הפרויקט האמור בוטל בבתי-ספר רבים.

5 <http://main.knesset.gov.il/Activity/Info/MMMSummaries19/Education.pdf> – מאי, 2015.

6 <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/6/6-3/HoraotKeva/K-2016-9-1-6-3-18.htm>

7 ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת 30.6.2015, בנושא השאלת ספרים

טבלה מסכמת: סטטוס ביצוע של החלטת הממשלה

יישום	סטטוס	החלט	
לא יושם 	מנגנון כאמור בהחלטת הממשלה לא הושמע. בסופו של דבר, הוחלט על סבסוד דיפרנציאלי של הטיולים השנתיים בשיעור של 40%-80%, לפי מדד הטיפוח של בית־הספר. בשנת תשע"ד, הוחלט על ייעוד חלק מתקציב הסבסוד הדיפרנציאלי של הטיולים השנתיים לטובת מלגות סיוע לתלמידים שהוריהם מתקשים בתשלום בעבור אביזרי לימוד.	יצירת מנגנון פרוגרסיבי לסבסוד תשלומי הורים החל משנת הלימודים התשע"ג (2012/13), שיתבסס על המלצות ועדת שושני.	1
לא יושם 	התיקון הוגש כהצעת חוק לימוד חובה (תיקון – הבטחת פיקוח פרלמנטרי על תשלומי הורים), ליו"ר הכנסת והסגנים והונח על שולחן הכנסת ב-12.10.15, אך שרם התקבל, ולכן לא הושמע (כ-4 שנים לאחר המועד בו היה אמור להיכנס לתוקף).	תיקון של חוק לימוד חובה, כך שתשלומי ההורים ייקבעו בתוספת לחוק, ויהיו בהתאם לסכומי תשלומי ההורים אשר אושרו על-ידי ועדת החינוך והתרבות של הכנסת לשנת הלימודים התשע"ב (2011/12), ויהיו צמודים למדד המחירים לצרכן. החל משנת הלימודים התשע"ג (2012/13).	2
יושם חלקית 	בשנת הלימודים תשע"ה השתתפו בתכנית ההשאלה 2,104 בתי־ספר – 1,673 בתי־ספר יסודיים (כמחצית מכלל בתי־הספר המיועדים להשתתף בתכנית) ו-431 בתי ספר על-יסודיים (כ-32% מכלל בתי־הספר המיועדים להשתתף בתכנית). כ-732,000 תלמידים לומדים בבתי־הספר המשתתפים בתכנית (כ-48% מכלל התלמידים המיועדים להשתתף בתכנית). בחוזר מנכ"ל משרד החינוך (5172/76) נכתב כי בשנת הלימודים תשע"ו (2015/16) יצטרפו לתכנית כל בתי־הספר היסודיים וחטיבות הביניים שטרם הצטרפו עד כה, אולם גם בשנת לימודים זו, לקחו חלק בתכנית רק חלק מבתי הספר. בחוזר ממאי 2016 נקבע כי החל משנת הלימודים התשע"ז כל בתי הספר מחויבים להצטרף לתכנית השאלת הספרים, אולם גם בשנת הלימודים הזו, לא הורחבה התכנית לכלל בתי הספר.	הקלת נטל התשלומים על ההורים באמצעות נקיטת צעדים שיובילו להוזלת מחירי ספרי לימוד וקידום תכנית השאלת ספרי לימוד.	3
יושם חלקית 	על-פי חוזר משרד החינוך, משנת הלימודים תשע"ג (2012/13) ואילך לא יאשר משרד החינוך ספר לימוד שלא יהיה לצדו ספר לימוד בגרסה מקוונת בסיסית. בהנחיה זו לא נכללו ספרי לימוד שכבר אושרו עד מועד זה או שהיו נתונים בהליך אישור (האישורים ניתנים לחמש שנים לכל היותר). הפרויקט האמור בוטל בבתי ספר רבים, בין היתר כי היה כרוך בתשלומים נוספים שהוטלו על ההורים.	קידום שימוש ופיתוח של ספרים ותכני לימוד בפורמט דיגיטלי אינטראקטיבי ע"י משרד החינוך.	4



מסקנות ותובנות מדו"ח המעקב

1. אי מימוש תכלית החלטת הממשלה

המעקב אחר יישום החלטת הממשלה מעיד כי למרות שננקטו מספר פעולות מתוך מרכיבי ההחלטה, הרי שמכשירי מדיניות משמעותיים ובעלי משקל לא הופעלו לטובת הורדת נטל תשלומי ההורים. ניכר כי נושא תשלומי היתר, שהפך כה מורשש במערכת החינוך וביחסי הגומלין שבינה לבין ציבור ההורים, מחייב נקישת מנופי שינוי עוצמתיים מצד המדינה, ואינו מושפע מהותית מיישום אמצעים קלים וחלקיים כגון דיגיטציה של ספרי הלימוד או פרויקט להשאלת ספרים. כדי להשיג את תכלית ההחלטה ולהיאבק בתופעת נטל התשלומים על ההורים באופן אפקטיבי ושיטתי, יש צורך בחקיקה מתאימה ובמנגנון סבסוד מקיף ומערכתי – שני מרכיבים אשר הופיעו בהחלטת הממשלה, אך לא מומשו. בסופו של יום, התכלית העומדת בבסיס החלטת הממשלה להפחתת יוקר המחייה בהיבט החינוך, לא מולאה.

2. המשמעות התקציבית בהפחתת נטל תשלומי ההורים

החלטה שמבקשת לבטל או לצמצם את תשלומי ההורים, משמעה, במישרין או בעקיפין גריעת משאבים בהפעלתה השוטפת של מערכת החינוך. משמעות ההחלטה מייצרת, אם כן, מהלך מובנה למערכת החינוך המסיר ממנה משאבים קיימים. בשל כך, כל עוד ההחלטה אינה מגובה בתקציב המשפה את המערכת מהפסד משאבים זה, נראה כי מימוש תכלית ההחלטה מוגבל ביותר, ואינו מייצר תמריץ אמיתי למערכת ליישמה. כיוון שהחלטת הממשלה אינה כוללת תקציב משמעותי שיש בו כדי למלא את השירותים הניתנים כיום על ידי תשלומי ההורים, נראה כי אין בידי משרד החינוך יכולת אמיתית לבצע רפורמה בנושא זה. משלא הוגדר תקציב כשיפויו על החסר שיווצר מצמצום תשלומי ההורים, ובהעדר מקורות תקציביים אחרים ניתן להניח כי קידומה של החלטה זו אינו אפקטיבי, גם כאשר קיימת לגביו הסכמה ציבורית רחבה.

3. העדרו של גורם מקצועי מרכזי האמון על הנושא במשרד החינוך

מרכיבי ההחלטה מייצרים "כתובות" שונות למענה במשרד החינוך, לקידום חלקים מתוך ההחלטה. בפועל, נושא הפחתת תשלומי הורים אינו מייצר גורם אחד ברור ומקצועי המוביל תהליך זה. בהעדר גורם מרכזי שכזה, תלוי נושא תשלומי ההורים במידה רבה ברמת הדחיפה וה"אנרגיה" המגיעה מהאינסטנציה הפוליטית במשרד. במציאות בה מתחלפים שרי חינוך באופן תדיר, וכאשר נושא זה אינו מהווה את עיקר האג'נדה הציבורית מצידם, נחלשת המחויבות הכוללת מצד המשרד לקידום תהליכי ההחלטה, ואינה מניעה את הנושא לכדי שינוי של ממש.

4. פערים ביישום כתלות ברשות המקומית

בכל הקשור להטמעת ספרי לימוד ודיגיטציה, וכמו בהרבה מאד כלי מדיניות שמופעלים ע"י השלטון המרכזי ואמורים להיקלט ולהיות מוטמעים בשטח ע"י השלטון המוניציפלי, יש סבירות לפערים גדולים ביישום, על רקע יכולות שונות בקרב הרשויות המקומיות. כך, במקרה זה, ניתן לראות כאן פערים משמעותיים בין בתי הספר השונים כתלות ברשות המקומית אליה הם משתייכים, ופערים בהטמעה בין יישובי המגזר היהודי ליישובי המגזר הערבי, הן בהקשר לפרויקט השאלת הספרים והן ביחס לפרויקט ה'טאבלטים'. אמנם נושאים אלו הם משניים בתוך החלטת הממשלה, אולם הם מבטאים פערי יישום ממשליים המתבטאים גם בהחלטה זו.

