

מדינת ישראל

משרד החינוך

משרד האוצר

ועדת מחירים

24 פברואר, 2020
כ"ט שבט, תש"פ

סיכום דיון ועדת המחירים לקראת פרסום צו המחירים לשנת 2020 עבור שנת הלימודים תשפ"א

נושאים לדיון:

1. מועד חתימת צו המחירים
2. ספרים חריגים ומחיריהם
3. תמחור משוקלל בין מגזרים
4. ספרי מתמטיקה למגזר החרדי
5. תמחור ספרים וסביבות דיגיטליים

משתתפים:

חברי ועדת המחירים:

כפיר בטט – יו"ר ועדת המחירים, משרד האוצר
אסף גבע – חבר ועדת המחירים, משרד האוצר
סימה עובדיה פרוצנל – מנהלת אגף יישומי חוק ומדיניות במערכת החינוך, משרד החינוך

משתתפים נוספים:

עו"ד גלעד גושר – יועץ משפטי לוועדת המחירים, משרד האוצר
עו"ד נעמי יולס – לשכה משפטית, משרד החינוך
אביגיל ונקרט – מרכזת ועדת המחירים, משרד האוצר
חגית הרשטיג – מנהלת אגף ספרי לימוד וחומרי למידה, משרד החינוך
אורלי ליימן-עיני – רפרנטית חינוך, משרד האוצר
ברק מעתוק – יועץ לוועדה, חברת תבור כלכלה ופיננסים

מועד הדיון

22.12.2019

24.2.2020

רקע

ספרי לימוד מפקחים לפי פרק ה' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996 (להלן – **חוק הפיקוח או החוק**), ומחירים קבוע בצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחיר מרבי לספר לימוד מאושר), התשע"ט-2019 וצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחיר מרבי לספר לימוד מאושר)(ספרים לדוברי השפה הערבית), התשע"ט-2019 (להלן – **צווי הפיקוח**).

ועדת המחירים המשותפת למשרדי האוצר והחינוך (להלן – **ועדת המחירים או הוועדה**) ממליצה לשרים על מחירים של ספרי הלימוד לפי מודל (**קישור למודל**) שאמור להבטיח מחיר הוגן לצרכן תוך תמחור שיווני למוציאים לאור (להלן – **מודל התמחור או המודל**). מדי שנה מפרסמת ועדת המחירים את מחיריהם של ספרי הלימוד המאושרים פדגוגית. לפי הערכות משרד החינוך, על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שוק ספרי הלימוד מוערך בכ-0.8 עד כ-1 מיליארד ש"ח לשנה (מחירים לצרכן).

לקראת פרסום צו הפיקוח הקובע את מחירים של ספרי הלימוד לשנת הלימודים תשפ"א, התכנסה ועדת המחירים לדון במספר סוגיות.

דיון והחלטה

1. מועד חתימת צו המחירים

בשנים האחרונות התפרסמו צווי פיקוח ברשומות במהלך חודש אוגוסט, כאשר רכישת ספרי הלימוד מתבצעת לרוב בחודשים מאי-יולי. אחת הסיבות לפרסום במועד מאוחר של צווי הפיקוח היא כי עד לחודש אוגוסט האגף לספרי לימוד במשרד החינוך מאשר משיקולים פדגוגיים ספרי לימוד חדשים המיועדים לשנת הלימודים הנפתחת ב-1 בספטמבר של אותה שנה. בשל כך נוצר מצב בו במועד רכישת הספרים בפועל (חודשים מאי-יולי) המחירים התקפים הם המחירים שמפורסמים בצווי הפיקוח שפורסמו עבור שנת הלימודים החולפת, כאשר אלו אינם כוללים את העדכונים הרלוונטיים במחיר לשנת הלימודים עבורה מיועדים הספרים הנרכשים באותה העת. הדבר יוצר בעייתיות רבה, לרבות בהיבטי אכיפה ופיקוח מאחר שבמועד רכישת הספרים בפועל עדיין לא נכנסו לתוקף מחירי הספרים החדשים ועדכון מחירי הספרים הקיימים מהשנה החולפת. כך, שלא ניתן לאכוף את המחיר הרלוונטי לשנת הלימודים המתאימה.

לאור זאת, הוועדה מחליטה כי יש להתאים את מועד פרסום צווי המחירים למועד רכישת הספרים בפועל. הוועדה תפעל לפרסום צווי הפיקוח עבור הספרים המאושרים בחודשים מרץ-אפריל. בחודש אוגוסט יפורסם תיקון לצו שיכלול את הספרים החדשים שאושרו עד למועד זה.

יצוין כי בהחלטת הוועדה שפורסמה ביום 12.5.2019 (להלן – **החלטת הוועדה**); **קישור לסיכום הדין**) נקבע כי שיעור השינוי בסל התשומות לעדכון השוטף של מחירי ספרי הלימוד יחושב ויתפרסם לציבור במהלך חודש מאי בכל שנה. לאור החלטת הוועדה לפרסם את צו המחירים בחודשים מרץ-אפריל, הוועדה מחליטה גם כי שיעור השינוי בסל התשומות יחושב ויתפרסם לציבור במהלך חודש פברואר, על בסיס המדדים הידועים ביום 15.2.2020.

להלן שיעור השינוי בסל התשומות, החל מתקופת הבסיס (מדד הבסיס – המדד שעל בסיסו בוצע עדכון המחיר שנכנס לתוקף בחודש אוקטובר 2018):

שיעור שינוי	הסבר למדד החדש	מדד חדש	מדד הבסיס	משקל	מדד
-13.41%	הנתון הידוע ביום 24.2.2020 – מדד חודש ינואר 2020	87.2	100.7	10.9%	מדד נייר גולמי לכתובה והדפסה
-0.45%	ממוצע 3 החודשים האחרונים הזמינים הידועים ביום 24.2.2020 (ממוצע החודשים ספטמבר 2019, אוקטובר 2019 ונובמבר 2019)	11,262	11,313	15.9%	שכר חודשי ממוצע למשרת שכיר במחירים שוטפים בענף התעשייה – ייצור נייר ומוצרי*
-5.26%	הנתון הידוע ביום 24.2.2020 – מדד חודש ינואר 2020	95.5	100.8	8.0%	מדד המחירים הסיטוניים של תפוקת התעשייה וכרייה וחציבה ליעדים מקומיים – ייצור נייר ומוצרי
0.11%	ממוצע 3 החודשים האחרונים הזמינים הידועים ביום 24.2.2020 (ממוצע החודשים נובמבר 2019, דצמבר 2019 וינואר 2020)	101.7	101.6	65.2%	מדד המחירים לצרכן
-1.9%				100%	סה"כ

* מדד הבסיס של מדד "שכר חודשי ממוצע למשרת שכיר במחירים שוטפים בענף התעשייה – ייצור נייר ומוצרי שונה" שונה מ-11,389 ל-11,313 עקב שינוי בנתונים שפורסמו על ידי הלמ"ס בעדכון שנעשה ב-04.02.2020.

בהתאם לחישוב, מחיר ספרי הלימוד יתעדכן בשיעור של -1.9% ביחס למחירים שנכנסו לתוקף בחודש אוקטובר 2018.

2. ספרים חריגים ומחיריהם

במסגרת עבודה שביצע משרד החינוך לקראת פרסום הצווים לשנת הלימודים תשפ"א זוהתה קבוצת ספרים שמחירם נקבע היסטורית שלא בהתאם למודל התמחור.

ספרים אלו עונים על ההגדרה של "ספר חריג" הקבועה בסעיף 11 למודל התמחור, לפיו ספרים בעלי מאפיינים חריגים יתומחרו שלא בהתאם למודל, אלא על בסיס הצגת העלויות הספציפיות הנדרשות לתהליך הוצאת הספר. בסעיף נקבעו תנאים לסיווג ספר כחריג, ובהם ספרים עם פוטנציאל מכירות נמוך מ-4,000 עותקים ב-5 שנים ומקרים ייחודיים וחריגים מבחינה פדגוגית, ביניהם ניתן לכלול ספרים לאוכלוסיות מצומצמות, בין בשל מחסור בספרי לימוד לאוכלוסיות מסוימות ובין בשל סיבות פדגוגיות אחרות.

לגבי ספרים לאוכלוסיות מצומצמות וספרים בעלי פוטנציאל מכירות נמוך, יצוין כי תמחור לפי המודל יביא למחיר לא ריאלי עבור ספרים אלו, בעיקר בשל פוטנציאל המכירות הנמוך מאוד. עוד יצוין כי על פי הבדיקה של משרד החינוך, מדובר בספרים ישנים שרובם ככל הנראה לא נמצאים בשימוש במערכת החינוך וסביר כי לא נמכרים כלל. עם זאת, אין ודאות מלאה ביחס לכך ולכן לא ניתן להסיר אותם מצווי הפיקוח.

לאור זאת, מחליטה הוועדה לאשר את החרגת ספרים אלה ממודל התמחור. עם זאת, הוועדה מחליטה כי מחיר הספרים הללו יוצמד לסל התשומות לעדכון שוטף של מחיר ספרי לימוד.

3. תמחור משוקלל בין מגזרים

בחלק מספרי הלימוד נערכות התאמות בתוכן בכדי שיוכלו לשמש מגזרים נוספים. לדוגמה, בספר שנכתב במקור עבור המגזר הממלכתי, ניתן לערוך התאמות כדי שיתאים גם למגזר הממלכתי-דתי. במקרים אלו, על פי מודל התמחור, נקבע לכל ספר מחיר נפרד. בפרט, עלויות הפיתוח של ספר "מותאם" אינן מוכרות במלואן, מאחר שהספר מבוסס על ספר קיים.

בעבר התקבלה בקשה פרטנית מאחד המו"לים לבצע שקלול בין המגזרים (המגזר עבורו פותח הספר והמגזר לו הותאם הספר) כך שהמחיר לשני המגזרים יהיה אחיד. עם זאת, הדבר לא נעשה באופן רוחבי. לאור זאת, עלה הצורך להסדיר את הנושא.

הוועדה סברה כי מדובר בשאלה הנוגעת לעקרונות התמחור, ולכן יש לדון בה במסגרת בדיקת הבסיס שתבצע למודל לקראת שנת תשפ"ב, בהתאם להחלטת הוועדה שפורסמה ביום 12.5.2019. עד לסיום בדיקת הבסיס וקבלת החלטה בעניין זה, הוועדה מחליטה לבטל את התמחורים המשוקללים שבוצעו, ולתמחר את הספרים בהתאם למודל.

4. ספרי מתמטיקה למגזר החרדי

מחירי ספרי המתמטיקה למגזר החרדי נקבעים לפי מחירי ספרי המתמטיקה למגזר הממלכתי ולמגזר הממלכתי דתי (במידה ויש כאלו) מאחר שתמחורם לפי המודל מביא למחיר לא ריאלי וגבוה משמעותית (כ-31% בממוצע), וזאת בשל פוטנציאל תלמידים נמוך משמעותית. הוועדה בחנה האם יש מקום לשנות תמחור זה.

מאחר שמדובר בשאלה הנוגעת לעקרונות התמחור, וכן מתוך רצון שלא ליצור זעזוע בשוק, הוועדה סברה כי יש להותיר את המצב הנוכחי על כנון ולדון בסוגיה זו במסגרת בדיקת הבסיס.

5. תמחור ספרים וסביבות דיגיטליים

נציגי משרד החינוך בוועדה עדכנו את חברי הוועדה כי הם נמצאים בעיצומו של תהליך בניית מודל לתמחור ספרים וסביבות דיגיטליים, באמצעותו ניתן יהיה לתמחר ספרים דיגיטליים, בין אם מבוססים על ספר מודפס ובין אם לא, וכן ניתן יהיה לתמחר יחידות תוכן וסביבות תוכן. מודל התמחור יוצג לוועדה בהקדם לצורך דיון וקבלת החלטות.