



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## מכינות קדם-צבאיות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

**כתיבה: אסף וינינגר**

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

ג' בחשוון התשע"ח

23 באוקטובר 2017

## מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת סתיו שפיר ומובאת בו סקירה כללית של המכינות הקדם-צבאיות. הסקירה תעסוק בנושאים האלה: מכסות דחיית הגיוס לחניכי המכינות; נתוני הגיוס והשירות של בוגרי המכינות; תקצוב המכינות; האתגרים שהמכינות מתמודדות עמם; תוכניות קדם-צבאיות חצי-שנתיות (מכינות אופק).

כפי שמתואר במסמך, בשנים האחרונות חל גידול ניכר במספר החניכים הלומדים במכינות הקדם-צבאיות (4,076 חניכים בשנת הלימודים הנוכחית [2017/18] לעומת כ-1,600 חניכים בשנת 2007/08 וכ-850 חניכים בשנת 1998/99). במקביל חל גידול גם במספר המכינות הקדם-צבאיות: כלליות, תורניות ומעורבות (שבהן לומדים הן חניכים מהציבור הכללי והן חניכים מהציבור הדתי). על אף הגידול במכסת דחיית הגיוס שקבע משרד הביטחון (גידול של כ-9% בממוצע לשנה בחמש השנים האחרונות), אין בכך כדי לתת מענה על הביקוש הרב שיש למכינות (בעיקר הכלליות) בקרב בוגרי מערכת החינוך.

עוד מצוין במסמך כי נתוני הגיוס והשירות (שיעורי הגיוס, מיצוי לחימה, מיצוי לפיקוד זוטור ומיצוי לקצונה) של בוגרי המכינות הקדם-צבאיות טובים מנתוני הגיוס והשירות בכלל הציבור, אם כי נתונים אלה אינם מביאים בחשבון את ההבדלים בין נתוני הרקע של בוגרי המכינות הקדם-צבאיות ובין נתוני הרקע של המתגייסים בכלל הציבור. לשם כך נדרשת בחינה מקיפה נוספת של הסוגיה.

### 1. רקע

לפי חוק המכינות הקדם-צבאיות, תשס"ח-2008 (להלן: החוק או חוק המכינות הקדם-צבאיות), מכינה קדם-צבאית היא מסגרת חינוכית המיועדת בעיקרה למיועדים לשירות ביטחון וליוצאי צבא,<sup>1</sup> ומטרתה הן הכנת החניכים לשירות מלא בצבא ההגנה לישראל וחינוך למעורבות חברתית ואזרחית. החוק קובע שמנכ"ל משרד החינוך או מי שהוא הסמיך לעניין זה ממונה על הכרה במכינה קדם-צבאית, על פי הוראות שקבע שר החינוך ובאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. הוראות אלה מעוגנות בתקנות המכינות הקדם-צבאיות (הכרה במכינה קדם-צבאית), תש"ע-2009 (להלן: התקנות או תקנות המכינות הקדם-צבאיות).<sup>2</sup>

על פי אתר האינטרנט של משרד החינוך, "המכינות הקדם-צבאיות הוקמו כדי להכין את בני הנוער, בוגרי מערכת החינוך, לקראת שירות מלא ומשמעותי בצה"ל, לעודד התנדבות ליחידות קרביות, ליחידות מובחרות ולמסלולי פיקוד וקצונה, להעניק להם הכנה נאותה וחוסן רוחני ופיזי לקראת המפגש עם חיי הצבא, לטפח מנהיגות צעירה, להעשיר את עולמם הרוחני-ציוני, להכשיר בני נוער הנוטלים על עצמם אחריות, חדורי תחושת שליחות, ונכונים לשאת במשימות ובאתגרים הלאומיים בתחומי הביטחון, החברה, החינוך ועוד".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> על פי חוק שירות הביטחון [נוסח משולב], תשמ"ו-1986, יוצא צבא הוא אזרח ישראלי או תושב קבוע שמלאו לו 18 שנים וטרם קיבל פטור משירות ביטחון מחמת גיל.

<sup>2</sup> התקנות עוסקות בין היתר בנושאים אלה: הוועדה המייעצת הממונה על ידי מנכ"ל משרד החינוך לעניין המכינות הקדם-צבאיות, נוהלי הגשת בקשה להכרה במכינה, בעלי התפקידים במכינה, תנאים ודרישות בנוגע לחניכים במכינה והתוכנית החינוכית-לימודית הנדרשת.

<sup>3</sup> משרד החינוך, [מכינות קדם-צבאיות](#), תאריך כניסה: 16 באוקטובר 2017.



במסגרת שיתוף פעולה בין משרד החינוך, משרד הביטחון וצה"ל, המדינה מעניקה למכינות הקדם-צבאיות המוכרות והמאושרות מעטפת ממלכתית, הכוללת הכרה, אישורי דחיית שירות לחניכים (באחריות משרד הביטחון), הקצאת תקציב (באחריות משרד החינוך ומשרד הביטחון), מערכת פעילות משותפת לכלל המכינות הקדם-צבאיות וגיבוי כללי לפעילותן, ימי עיון משותפים, אימוץ על ידי יחידות צה"ל ועוד.<sup>4</sup>

מכינה קדם-צבאית היא תוכנית של עשרה חודשים לפני השירות בצבא (מסלול שנה א'), המשלבת לימודים, עבודה קהילתית וחיי קבוצה. מטרת התוכנית היא לעזור בעיצוב הזהות האישית של החניכים ובפיתוח תפיסת עולם שמבוססת על חשיפה לעולמות תוכן רבים. תוכני הלימוד במכינה נרכשים במגוון דרכים, ובין היתר שיעורים, הכנה לצבא וכושר קרבי, סדרות שטח, טיולים, הרצאות ומפגשים עם אוכלוסיות מגוונות. צה"ל מאפשר למסיימי שנה א' להמשיך את לימודיהם במכינה ולדחות את גיוסם עוד לאחר עשרת החודשים בשנה א', ועד 22 חודשי דחייה לכל היותר (מסלול שנה ב').

**מאז הוקמו המכינות הקדם-צבאיות הראשונות בסוף שנות ה-80 של המאה ה-20 התרחב המפעל, ובשנת הלימודים הנוכחית פועלות 47 מכינות המוכרות על ידי משרד החינוך בהמלצת משרד הביטחון (לעומת 34 מכינות בשנת 2008 ועשר מכינות בשנת 1999<sup>5</sup>): 20 מכינות תורניות ו-27 מכינות כלליות ומעורבות.<sup>6</sup> חלק מהמכינות מפעילות כמה שלוחות במקומות שונים. נוסף על המכינות המוכרות פועלות שבע מכינות שנמצאות בהליך של הכרה (מכינות בהקמה).**

**בשנת הלימודים התשע"ח (2017/18) לומדים במכינות הקדם-צבאיות המוכרות 4,076 חניכים (לעומת כ-1,600 חניכים בשנת הלימודים 2007/08 וכ-850 חניכים בשנת הלימודים 1998/99):<sup>7</sup> 3,221 חניכים במסלול שנה א' (79% מכלל החניכים) ו-855 חניכים במסלול שנה ב'.<sup>8</sup> כ-74% מהחניכים הם גברים וכ-26% נשים; כ-48% מהחניכים לומדים במכינות תורניות, כ-35% – במכינות כלליות וכ-17% – במכינות מעורבות.<sup>9</sup> על פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ז (2016/17) למדו במכינות הקדם-צבאיות 566 תלמידים שהמכינות אינן מקבלות תקציב בגינם.**

**באתר האינטרנט של האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון נכתב כי המכינות היו בראשיתן מפעל מצומצם, ולמדו בהן בעיקר נערים מרקע סוציו-אקונומי גבוה ובינוני, אולם בשנים האחרונות מתחולל תהליך של הפיכת המכינות "ממכינות לאלופים – למכינות לאלפים". כלומר, במכינות כיום לומדים בני נוער מכל גוני האוכלוסייה הישראלית: דתיים וחילוניים, ותיקים ועולים חדשים, נערים ונערות, בני המגזר היהודי ובני מיעוטים ועוד. עוד נכתב באתר משרד החינוך כי "מכינות קדם-צבאיות רבות פונות לנוער המצוי בסיכון – נוער בעל יכולת נמוכה להתגייס לצה"ל. וכך, בעזרת התהליך אותו חווים נערים אלה במהלך שנת המכינה, הם לא רק מתגייסים אלא לעיתים אף מגיעים ליחידות מובחרות".<sup>10</sup>**

<sup>4</sup> ש.ם.

<sup>5</sup> יובל וורגן, מכינות קדם-צבאיות – מסמך עדכון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 במרס 2008.

<sup>6</sup> המכינות המעורבות מיועדות לבני נוער חילונים ודתיים.

<sup>7</sup> יובל וורגן, מכינות קדם-צבאיות – מסמך עדכון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 במרס 2008.

<sup>8</sup> משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 באוקטובר 2017.

<sup>9</sup> נתונים אלה מתבססים על נתוני שנת התשע"ז (2016/17).

<sup>10</sup> האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, מכינות קדם-צבאיות, כניסה: 17 באוקטובר 2017.



לצד המכירות הקדם-צבאיות השנתיות, הנדונות במוקד מסמך זה, יש סוג אחר של תוכניות קדם-צבאיות חצי-שנתיות – מכירות אופק, המיועדות בעיקר לבני נוער מהפריפריה החברתית והגיאוגרפית. להבדיל מהמכירות השנתיות, התוכניות הקדם-צבאיות החצי-שנתיות אינן פועלות במסגרת חוק המכירות הקדם-צבאיות והן אינן מתוקצבות על פי מנגנון התקצוב הקבוע בו, שכן הן אינן מכירות על פי הגדרתן, כלומר אינן תוכניות של עשרה חודשים אלא של שישה חודשים בלבד. להרחבה בנושא זה ראו פרק 6.

## 2. מכסות דחיית גיוס לחניכי המכירות הקדם-צבאיות

בתשובת משרד הביטחון על פנייתנו נכתב כי האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון קובע יחד עם חטיבת התכנון ומינהל כוח האדם באגף כוח אדם בצה"ל (להלן: אכ"א) את מכסות דחיית הגיוס המיועדות לחניכי המכירות הקדם-צבאיות, בהתחשב בצורכי צה"ל ומערכת הביטחון ובהתחשב בתקציב המוקצה למפעל. האגף מחלק את מכסות דחיית הגיוס בין המכירות הקדם-צבאיות המאושרות כך:<sup>11</sup>

1. דחיית גיוס למכירות חדשות: בשנת פעילותן הראשונה – 15 חניכים; בשנת פעילותן השנייה – 25 חניכים; בשנת פעילותן השלישית – 35 חניכים.

2. משנת הפעילות הרביעית ואילך הגדלת המכסה לכל מכינה נקבעת על פי תוכנית ההתפתחות הכללית של המכירות (לאחר קיזוז מכסות דחיות הגיוס המיועדות למכירות החדשות ולרזרבה) על פי אחת משתי שיטות: חלוקה שווה של המכסה בין כל המכירות הקדם-צבאיות או חלוקה על פי גודל המכינה (בתשובת המשרד לא צוין כיצד מחליטים לפי איזו שיטה מהשתיים תחולק המכסה בין המכירות, שיטת החלוקה השווה או שיטת החלוקה היחסית).

3. עד 15% ממכסות דחיות הגיוס שנוספו במסגרת תוכנית הגידול משמשים רזרבה למשימות לאומיות או לאוכלוסיות ייחודיות. את אופן חלוקת הרזרבה קובע ראש האגף הביטחוני-חברתי בסיוע ועדה ממליצה שחבריה הם ראש החטיבה לגיוס, ראש יחידת הנח"ל, נציג היועץ המשפטי לממשלה ונציג אכ"א, על פי הקריטריונים האלה:

- מקום – תינתן עדיפות ליישוב שיש בו בעיות ביטחוניות, דמוגרפיות או חברתיות ייחודיות;
- אוכלוסייה – תינתן עדיפות למכירות שיקלטו חניכים בני אוכלוסיות מיוחדות: טעוני העצמה, עולים חדשים, חניכים שמתגוררים ביישובים הנמנים עם אשכולות 1-5 על פי המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחניכים מאוכלוסיות שאינן חייבות בגיוס לצה"ל, כגון בדואים, נוצרים וחרדים;
- הצלחה – תמריץ של תוספת למכסה יוענק למכירות שהוכיחו הצלחה על פי מדדים מוכרים: שירות צבאי איכותי של בוגרי המכינה, בדגש על שיעור גבוה של בוגרים שמשרתים בתפקידי לחימה ופיקוד, וכן שיעור גבוה של בוגרים שהשלימו את שירותם.

לדברי מר דני זמיר, מנכ"ל מועצת המכירות הקדם-צבאיות, בשנים האחרונות הנוסחה שלפיה מחולקת מכסות דחיות הגיוס למכירות נותנת עדיפות למכירות קטנות.<sup>12</sup> דברים דומים אמר גם מר עמיקם סבירסקי,

<sup>11</sup> עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 באוגוסט 2017.

<sup>12</sup> עו"ד דני זמיר, מנכ"ל מועצת המכירות הקדם-צבאיות, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 ביולי 2017.



ראש האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, בדיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ביוני 2014.<sup>13</sup>

בהקשר זה נציין כי על פי חוק המכינות הקדם-צבאיות מספר החניכים בכל המכינות הקדם-צבאיות המוכרות שיובא בחשבון לעניין השתתפות אוצר המדינה לא יעלה ביותר מ-15% בשנה לעומת קודמתה. מכאן יוצא שהגידול השנתי במכסה למכינות מוגבל ל-15% בשנה. הטבלה שלהלן מראה שבחמש השנים האחרונות שיעור הגידול השנתי הממוצע במכסה היה כ-9% בשנה.

**טבלה 1. מכסות חניכי המכינות הקדם-צבאיות, לפי מגדר, 2007-2017<sup>14</sup>**

שיעור הגידול לעומת השנה הקודמת	סך הכול	מכסת בנות	מכסת בנים	
-	1,371	332	1,039	2007/08
2.2%	1,401	347	1,054	2008/09
21%	1,695	415	1,280	2009/10
8.4%	1,838	471	1,367	2010/11
11.8%	2,054	562	1,492	2011/12
5%	2,157	588	1,569	2012/13
8.6%	2,343	629	1,714	2013/14
11.3%	2,608	722	1,886	2014/15
10.8%	2,889	838	2,051	2015/16
8.7%	3,141	943	2,198	2016/17

על פי משרד הביטחון, לעיתים נוצר פער בין מכסת החניכים המאושרת לשנה מסוימת ובין מספר החניכים המתוקצבים בה בפועל. פער זה עשוי לנבוע משלושה גורמים עיקריים: אי-הצלחתה של מכינה לממש את מכסת דחיות הגיוס שאושרה לה; קבלתם של חניכים שאינם מחזיקים צו גיוס בפועל מסיבות שונות ולפיכך המכינה אינה זכאית לקבל תקציב בעבורם; חריגה של מכינה ממכסת החניכים שהוקצתה לה (שהיא למעשה מכסת התקצוב).<sup>15</sup>

כאמור, כיום מספר החניכים בכל המכינות הוא כ-4,000, ובכללם חניכים שאינם מתוקצבים. הנתון שמסר משרד החינוך על מספר התלמידים הלא מתוקצבים בשנה תשע"ז (2016/17), ושהוצג בפרק הרקע של מסמך זה, מסביר חלק מן הפער בין מספר החניכים הכולל ובין המכסה הכללית, אם כי לא את כולו.

**3. נתוני גיוס ושירות של בוגרי מכינות קדם-צבאיות**

חניכי המכינות הקדם-צבאיות מחויבים לשירות מלא ומשמעותי בצה"ל בתום לימודיהם במכינה הקדם-צבאית.<sup>16</sup> על פי תקנות המכינות הקדם-צבאיות, לפחות 90% מהחניכים בכל מכינה נדרשים להתגייס

<sup>13</sup> ועדת החינוך, התרבות והספורט, פרוטוקול מס' 202, 11 ביוני 2014.

<sup>14</sup> עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 באוגוסט 2017.

<sup>15</sup> מתשובת משרד הביטחון עולה כי ברוב השנים הנסקרות (למעט אחת) שיעור מיצוי מכסות החניכים היה גבוה מ-100%. לא ברור אם הביצוע שמעל המכסות תוקצב גם הוא.

<sup>16</sup> משרד החינוך, הבהרות והשלמות לתקנות המכינות הקדם-צבאיות, 28 ביולי 2013.



לשירות מלא בצה"ל בתפקידי לחימה, הדרכה, פיקוד, קצונה או בתפקידים ומקצועות נדרשים אחרים, בתום כל אחת משנות הפעילות של המכינה.

**לדברי הגורמים הנוגעים בדבר, מפעל המכינות הקדם-צבאיות תורם להכנת הבוגרים לשירות הצבאי ולכך ששיעורי הגיוס שלהם לצבא גבוהים משיעורי הגיוס בכלל הציבור ואופי השירות שלהם איכותי יותר.** לדוגמה, באתר משרד החינוך נכתב כי שיעור החיילים המגיעים לתפקידי פיקוד וקצונה מקרב בוגרי המכינות הקדם-צבאיות כפול משיעור המגיעים לפיקוד ולקצונה בכלל המתגייסים.<sup>17</sup> כמו כן, בדיון שהתקיים בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בשנת 2013 מסר נציג צה"ל כי כ-80% מבוגרי המכינות משרתים במערכי לחימה, לעומת 44% בכלל צה"ל; 17% מבוגרי המכינות סיימו קורסי קצונה, לעומת 8% בכלל צה"ל; 37% מבוגרי המכינות ממלאים תפקידי פיקוד זוט, לעומת 14% בכלל צה"ל.<sup>18</sup> **בטבלה 2 להלן יוצגו נתונים עדכניים שהתקבלו ממשרד הביטחון, המעידים גם הם על תרומה רבה של בוגרי המכינות בשירותם הצבאי, בהשוואה לכלל הציבור. עם זאת, חשוב לציין כי נתונים אלה אינם מביאים בחשבון את ההבדלים בין נתוני הרקע של בוגרי המכינות הקדם-צבאיות ובין נתוני הרקע של המתגייסים בכלל הציבור.**<sup>19</sup>

במחקרים על בוגרי המכינות בשנים 2001-2008 נמצא כי בשנים אלה חלה ירידה בנכונות שלהם לשרת שירות צבאי משמעותי, ובמיוחד בנכונותם לשרת בתפקידי פיקוד. לדוגמה, בשנת 2008 יצאו לפיקוד זוט 36% מהגברים בוגרי המכינות הקדם-צבאיות, לעומת 49% מהגברים הבוגרים בשנת 2004 ו-41% מהגברים הבוגרים בשנת 2001. כמו כן, בשנת 2008 יצאו לקצונה 15% מהגברים בוגרי המכינות, לעומת 20.5% מהבוגרים בשנת 2004 ו-26% מהבוגרים בשנת 2001.<sup>20</sup> עם זאת, במחקרים אלה לא נבדק אם לאורך התקופה האמורה חל שינוי בהרכב של קבוצת בוגרי המכינות מבחינת נתוני הרקע האישיים שלהם, ואם הייתה לכך השפעה כלשהי על השינוי בנתוני השירות שלהם.<sup>21</sup>

**מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הביטחון בבקשה לקבל את נתוני הגיוס והשירות של בוגרי המכינות הקדם-צבאיות בקרב מגויסי חמש השנים האחרונות, בהשוואה לנתונים המקבילים בכלל האוכלוסייה היהודית המיועדת לגיוס, בכל אחת מארבע קבוצות האיכות (קב"א).<sup>22</sup> על אף בקשתנו, בתשובת אכ"א על פנייתנו נכתב כי "צה"ל אינו מבחין בין אוכלוסיות לפי דתות ועל כן הנתונים שיוצגו מגלמים בתוכם גם את בני המיעוטים ו/או מי שאינם יהודים". להלן יוצגו נתוני הגיוס והשירות הכלליים שהתקבלו ממשרד הביטחון.**

<sup>17</sup> משרד החינוך, **מכינות קדם-צבאיות**, כניסה: 16 באוקטובר 2017.

<sup>18</sup> ועדת החינוך, התרבות והספורט, פרוטוקול מס' 17, 27 במאי 2013.

<sup>19</sup> על-פי נתוני אכ"א, מדד הקב"א (ראו הערה 22) הממוצע של גברים בוגרי המכינות הקדם-צבאיות שהתגייסו בחמש השנים האחרונות (2011-2016) היה 52.93, לעומת 51.26 בכלל הציבור. כמו כן, מחצית מהגברים בוגרי המכינות הקדם-צבאיות השתייכו לקבוצת האיכות הגבוהה ביותר, לעומת 32% בכלל הציבור.

<sup>20</sup> נעמי אבנשפנגר, "מכינות במבחן", **מערכות** 436, אפריל 2011, עמ' 62-69; הנ"ל, "תרומה הולכת ופוחתת", **מערכות** 457, עמ' 54-50, אוקטובר 2014.

<sup>21</sup> מדובר בשני מחקרים שהציגו את ההתפלגות של גברים בוגרי מכינות לפי קבוצות איכות בכל אחת מהשנים שנבדקו (הראשון התייחס לשנים 2001-2004 והשני לשנים 2005-2008), אך כל אחד מהם בחן קטגוריות שונות של קבוצות איכות.

<sup>22</sup> מדד קב"א (קבוצת איכות) הוא מדד מיון ותכנון עיקרי וכלי מיון ראשוני של מועמדים לשירות ביטחון בישראל (מלש"ב). סולם הערכים של הקב"א נע בין 41 ל-56. המועמדים מסווגים לארבע קבוצות איכות לפי הניקוד שקיבלו: 41-43 – מתחת לסף הגיוס או גיוס מיוחד; 44-47 – שירות רגיל; 48-51 – כשירות לתפקידים פיקודיים; 52-56 – כשירות לתפקידים מובחרים ולקצונה, בשילוב דפ"ר (דירוג פסיכוכיני ראשוני) של 60 ומעלה.



**טבלה 2. נתוני הגיוס והשירות של בוגרי המכינות הקדם-צבאיות בהשוואה לכלל הציבור, 2011-2016<sup>23</sup>**

	נשים		גברים	
	כלל הציבור	בוגרי מכינות	כלל הציבור	בוגרי מכינות
גיוס	58%	90%	72%	96%
מיצוי ללחימה	7%	9%	40%	81%
מיצוי לפיקוד זוט	2%	4%	11%	40%
מיצוי לקצונה	4%	23%	5%	18%

כאמור, ביקשנו לקבל את נתוני הגיוס והשירות של בוגרי המכינות בהשוואה לכלל המתגייסים, בכל אחת מארבע קבוצות האיכות (קב"א). ואולם הנתונים שהתקבלו ממשרד הביטחון לא חולקו לפי קבוצות האיכות באופן שביקשנו. לאחר קבלת תשובת אכ"א פנינו שנית לגורמים הנוגעים בדבר בבקשה לספק מסד נתונים מתוקן התואם את בקשתנו (נוסף על כך, ביקשנו שהנתונים על כלל הציבור היהודי לא יכללו את האוכלוסייה החרדית, שבה שיעורי הגיוס נמוכים), ואולם עד כה טרם קיבלנו את הנתונים המבוקשים. **בשל כך אנו סבורים כי הנתונים שסופקו לנו ואשר מוצגים בטבלה שלהלן אינם מייצגים במלואם את הפערים בין נתוני הגיוס והשירות של קבוצת בוגרי המכינות ובין נתוני הגיוס והשירות של כלל הציבור, ועל כן יש לבצע בחינה מקיפה נוספת של הסוגיה.** להלן הנתונים שהתקבלו על המתגייסים מקרב בוגרי המכינות ומקרב כלל הציבור, בחלוקה לפי קבוצות איכות.

**טבלה 3. התפלגות המתגייסים בוגרי המכינות הקדם-צבאיות בהשוואה למתגייסים בכלל הציבור, לפי קבוצת איכות (קב"א), 2011-2016<sup>24</sup>**

	נשים		גברים	
	כלל הציבור	מכינות	כלל הציבור	מכינות
נמוכה	2%	2%	16%	3%
בינונית-נמוכה	43%	14%	20%	12%
בינונית	14%	43%	32%	35%
גבוהה	41%	41%	32%	50%
סך הכול	100%	100%	100%	100%

בטבלה מוצגת התפלגות המתגייסים לפי קבוצות איכות בקרב שתי האוכלוסיות שנבחנו (בוגרי מכינות קדם-צבאיות לעומת כלל הציבור). על פי הנתונים, יש הבדלים בין שתי האוכלוסיות, לדוגמה, מחצית מהגברים בוגרי המכינות הקדם-צבאיות השתייכו לקבוצת האיכות הגבוהה ביותר, לעומת 32% בכלל הציבור.

עם זאת, כאמור, הנתונים שלעיל אינם מאפשרים השוואה מלאה בין האוכלוסיות. לשם כך יש להשוות הן את נתוני הגיוס והן את נתוני השירות (מיצוי ללחימה, לפיקוד זוט ולקצונה) בתוך כל אחת מקבוצות

<sup>23</sup> עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 בספטמבר 2017.

<sup>24</sup> שם.



**האיכות.** למשל, יש לבדוק מהו שיעור המיצוי ללחימה בקרב כל החיילים בקבוצת איכות מסוימת, ובתוך אותה קבוצה להשוות בין חיילים בוגרי המכינות ובין חיילים שאינם בוגרי מכינות.

#### 4. תקצוב המכינות

עד שנת 1999 תוקצבו המכינות הקדם-צבאיות באמצעות תמיכות. בשנת 1999 התקבלה החלטת ממשלה שלפיה תקצוב המכינות יהיה לפי מספר החניכים (תקצוב זה כונה "סל לאורי").<sup>25</sup> בשנת 2008 אושר חוק המכינות הקדם-צבאיות, הקובע את התעריף להשתתפות המדינה בעלות חניך במכינה קדם-צבאית. על פי החוק המקורי, ההשתתפות השנתית של אוצר המדינה בתקציבה של מכינה קדם-צבאית מוכרת תהיה מכפלת הסכום 23,500 ש"ח במספר החניכים באותה מכינה. סכום זה יעודכן באופן ובמועדים שיקבע שר החינוך.<sup>26</sup> בשנת הלימודים התשע"ז (2016/17) השתתפות המדינה בעלות חניך במכינה הייתה 25,474 ש"ח.<sup>27</sup>

על-פי החוק, התקציב השנתי להשתתפות אוצר המדינה בתקציבן של כלל המכינות הקדם-צבאיות המוכרות ייקבע בחוק התקצוב השנתי ויורכב משני חלקים: מחציתו בסעיף תקציב משרד החינוך ומחציתו בסעיף תקציב משרד הביטחון, ובלבד שהתקציב השנתי לא יפחת מ-33 מיליון ש"ח. כמו כן, החוק קובע כי מספר החניכים בכל המכינות הקדם-צבאיות המוכרות שיובא בחשבון לעניין השתתפות המדינה לא יגדל ביותר מ-15% בשנה מסוימת, לעומת השנה שקדמה לה.<sup>28</sup>

בטבלה 4 מוצגת השתתפות המדינה בתקציב המכינות הקדם-צבאיות, מהשנה הראשונה שבה ההשתתפות המדינה מתבצעת לפי חוק המכינות הקדם-צבאיות ואילך.

**טבלה 4. השתתפות המדינה בתקציב המכינות הקדם-צבאיות (באלפי ש"ח), 2009-2016<sup>29</sup>**

שיעור הביצוע מהתקציב על שינויי	הביצוע	התקציב על שינויי	התקציב המקורי	
99.4%	35,264	35,479	15,098	2009
93.8%	42,666	45,464	14,314	2010
80.3%	50,087	62,384	33,696	2011
72.9%	51,387	70,465	33,682	2012
99.7%	56,643	56,825	53,747	2013
99.7%	63,481	63,663	54,285	2014
98.2%	68,531	69,759	66,000	2015
98.2%	75,332	76,686	66,000	2016

<sup>25</sup> יובל וורגן, מכינות קדם-צבאיות – מסמך עדכון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 במרס 2008.

<sup>26</sup> על פי תקנות המכינות הקדם-צבאיות, סכום זה יעודכן בכל שנה ב-1 בספטמבר, לפי שיעור השינוי של המדד החדש לעומת המדד היסודי.

<sup>27</sup> פורסם בילקוט הפרסומים מס' 7433 מיום 26 בינואר 2017.

<sup>28</sup> מנגנון תקצוב המכינות מופעל על ידי מינהל חברה ונוער במשרד החינוך והוא המעביר את הסכומים למכינות הקדם-צבאיות ומסמך על רשימות של שמות החניכים במכינות שנמסרות מן האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון ארבע פעמים במהלך שנת הלימודים.

<sup>29</sup> מקור הנתונים: אגף החשב הכללי במשרד האוצר, ביצוע תקציב מפורט לפי תקנות, כניסה: 18 באוקטובר 2017.





יצוין כי תקנות התקציב הרלוונטיות מפרטות הן את השתתפות משרד החינוך והן את השתתפות משרד הביטחון בתקציב המכינות. על פי הנתונים בתקנות, ההשתתפות של שני המשרדים אכן הייתה דומה למדי בגודלה (בעיקר בשנים האחרונות).<sup>30</sup>

**עלות שנת לימודים של חניך במכינה נאמדת ב-50,000 ש"ח. כלומר, השתתפות המדינה מכסה כ-50% מהעלות לחניך במכינה. יתרת העלות מכוסה על ידי גביית שכר לימוד מהחניך<sup>31</sup> (כ-20% מהעלות) ובאמצעות תרומות ותמיכות חיצוניות שהמכינות מגייסות (כ-30% מהעלות).<sup>32</sup>**

## 5. האתגרים העומדים לפני מפעל המכינות הקדם-צבאיות

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לגורמים הנוגעים בדבר (משרד החינוך, משרד הביטחון ומועצת המכינות הקדם-צבאיות) בבקשה שימנו את האתגרים והקשיים שניצבים כיום לפני מפעל המכינות הקדם-צבאיות.<sup>33</sup> מתשובת משרד הביטחון ומתשובת מועצת המכינות עולה כי האתגרים העיקריים העומדים כיום לפני מפעל המכינות הקדם-צבאיות הם הצורך להגדיל את מכסת אישורי דחיית הגיוס במכינות כך שיהיה אפשר להתמודד עם הביקוש הרב למכינות בקרב בוגרי מערכת החינוך, וכן הצורך להגדיל את הסיוע הכספי שניתן למכינות בעבור אוכלוסיות ייחודיות.

על פי משרד הביטחון, בשל החשיבות הרבה שמערכת הביטחון רואה במכינות, מדי שנה בשנה מוקצים אלפי אישורים לדחיית הגיוס של המיועדים לשירות ביטחון לשם לימודים במכינה. מכסת האישורים גדלה בכ-5% בכל שנה למרות קיצור השירות והאתגרים הביטחוניים שמדינת ישראל מתמודדת איתם. כמו כן, על פי המשרד, האתגר המרכזי של מפעל המכינות הקדם-צבאיות הוא הגדלת מספר החניכים הלומדים במכינות המשתייכים לאוכלוסיות מוגדרות – מגזרי מיעוטים, חרדים, נוער מרקע סוציו-אקונומי נמוך, עולים חדשים וצעירים עם מוגבלויות המתגייסים לצה"ל.

בתשובת מועצת המכינות הקדם-צבאיות על פנייתנו נכתב כי הכרחי להגדיל את מספר התקנים למכינות הכלליות, שבהן מספר המועמדים גדול הרבה יותר ממספר התקנים – כ-11,000 מועמדים לעומת כ-1,700 תקנים, שחלקם מיועדים ממילא לבני נוער דתיים במכינות המעורבות).<sup>34</sup> על פי המועצה, בשתי מכינות

<sup>30</sup> לדוגמה, בשנתיים האחרונות (2015 ו-2016) התקציב המקורי בכל אחד מהמשרדים היה 33 מיליון ש"ח; התקציב על שינויו בכל אחד מהמשרדים היה 38.3 מיליון ש"ח בשנת 2016 וכ-35 מיליון ש"ח בשנת 2015; ביצוע התקציב של משרד החינוך בשנת 2016 היה 37.2 מיליון ש"ח, ובשנת 2015 – 33.8 מיליון ש"ח, ושל משרד הביטחון – 38.1 מיליון ש"ח ו-34.7 מיליון ש"ח בהתאמה.

<sup>31</sup> על פי מסמך הבהרות והשלמות לתקנות המכינות הקדם-צבאיות שפרסם משרד החינוך ביולי 2013, שכר הלימוד שתגבה מכינה קדם-צבאית מחניך עבור שנת לימודים לא יעלה על מחצית הסכום שמעניקה המדינה בגין חניך באותה שנה. על פי תעריף השתתפות המדינה שנקבע לשנת התשע"ז, שכר הלימוד המרבי שמכינה רשאית לגבות מחניך הוא 12,737 ש"ח. עוד נכתב במסמך הבהרות והשלמות כי מכינה קדם-צבאית לא תסרב לקבל חניך המבקש להתקבל לשירותיה ונמצא מתאים בשל מגבלות ביכולתו לשאת בתשלום שכר הלימוד. על פי מידע שנמסר בעבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת, הסכום שהמכינות גובות נקבע לפי המצב הכלכלי של המשפחה, אולם אין בידינו מידע על היקף ההנחות.

<sup>32</sup> במסמך שחובר במרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2013 נכתב כי נוסף על התרומות שכל מכינה מגייסת, מועצת המכינות מקבלת את תמיכתן של הפדרציה היהודית של ניו-יורק ושל קרן אבי חי, וזה כשנה היא מקבלת תמיכה גם מבנק מזרחי טפחות, וראו גדעון זעירא, עולים ובני נוער מהתפוצות במכינות הקדם-צבאיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 בנובמבר 2013.

<sup>33</sup> משרד החינוך לא התקבלה תשובה בעניין זה.

<sup>34</sup> דברים דומים הובעו בדיון בנושא המכינות הקדם צבאיות בוועדת המשנה של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת לחינוך בלתי פורמלי ביוני 2016. בדיון זה אמר דני רוזנר, מנהל מינהל חברה ונוער במשרד החינוך, כי הביקוש למכינות הקדם-צבאיות גדול כמעט פי חמישה מההיצע שאפשר לספק. כמו כן, אודי דרור, ראש החטיבה לגיוס מסלולים ייחודיים ותורניים במשרד הביטחון, אמר כי הביקוש הרב ביותר הוא למכינות הקדם-צבאיות הכלליות, וראו ועדת המשנה של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת לחינוך בלתי פורמלי, פרוטוקול מס' 2, 21 ביוני 2016.



תורניות יש עודף ביקוש (מכינת עצם ומכינת בני דוד) ובכל השאר יש עודף היצע. לטענת המועצה, למרות מצב דברים זה האגף הביטחוני-חברתי מוסיף ופותח מכינות תורניות (אם כי פחות מבעבר) בלי הצדקה לנוכח הביקוש. בתשובת המועצה נכתב גם כי עמדת רוב ראשי המכינות היא שבהתחשב בפערי ההיצע והביקוש אין לפתוח בשנים הקרובות מכינות תורניות. עוד נאמר כי כל הבוגרים והבוגרות של בתי הספר הדתיים שמעוניינים להשתלב במסגרות טרום-צבאיות, בלי יוצא מן הכלל, מוצאים לעצמם מסגרת, ואף נותרים מקומות פנויים, ואילו לבוגרי בתי הספר החילוניים יש מחסור גדול במסגרות כאלה. בעבור בני נוער דתיים (בנים), המכינות הן רק סוג אחד של מסגרות טרום-צבאיות מתוך היצע של כמה וכמה סוגי מסגרות כאלה, וכל תלמיד שרוצה בכך – לומד באחת מהן, ואילו בעבור החילונים המכינות הן האפיק הטרם-צבאי היחיד מלבד מפעל שנת שירות. בקרב הבנות החילוניות, מצוקת התקנים הולכת וגוברת.

עוד נכתב בתשובת המועצה כי נדרש סיוע כספי ייחודי כדי לשלב במכינות בני נוער שמשתייכים לאוכלוסיות אלה: נוער מוחלש, נוער עם צרכים מיוחדים<sup>35</sup> וילדים של ישראלים מחו"ל, שכן מדובר באוכלוסיות שהמכינות אינן מקבלות בעבורן תקציב ותקנים ועל כן נגרמים להן גירעונות גדולים. בדיון בנושא המכינות הקדם-צבאיות שהתקיים ביוני 2016 בוועדת המשנה של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת לחינוך בלתי פורמלי, דיבר נציג משרד החינוך על הקושי של בני אוכלוסיות מסוימות לעמוד בתשלום שכר הלימוד המלא הנדרש במכינות, וציין כי בשנה הבאה יחל המשרד לחלק מלגות במטרה לסייע לחניכים מאוכלוסיות אלה.<sup>36</sup>

עוד אתגר שנוכח בתשובת המועצה הוא הצורך במתן הגדרה של עבודה מועדפת לעבודתם של צוותי ההדרכה במכינות בשל מחסור במדריכים אחרי צבא בכל המסגרות (ובהן מכינות אופק ושנת שירות). כמו כן צוין הצורך בצמצום היתרונות המובנים שיש כיום לישיבות ההסדר ולישיבות הגבוהות על המכינות הקדם-צבאיות התורניות, מאחר שלמשרד הביטחון צריך לכאורה להיות עניין שמיטב הנוער הדתי ילמדו במכינות התורניות וישירת שירות מלא עם נטייה מובהקת למיצוי פיקוד וקצונה.

עוד נציין כי לדברי דני זמיר, מנכ"ל מועצת המכינות הקדם-צבאיות, עמדתו האישית (אם כי לא עמדתה של המועצה) היא שיש לאפשר למכינות לפתוח בין חמש לעשר שלוחות. לדבריו, כיום המכינות מוגבלות לשלוש שלוחות ואילו המכינות החצי-שנתיות (מכינות אופק) אינן מוגבלות במספר השלוחות שהן יכולות לפתוח. לטענתו, מאחר שהגודל מעניק יתרון ניהולי וחינוכי מובהק, ההגבלה הזאת גורמת לריבוי מכינות קטנות מדי, ומבנה כזה עלול לגרום לכשלים ולקשיים בניהול ובפיקוח.

## 6. תוכניות קדם צבאיות חצי-שנתיות (מכינות אופק)

בשנים האחרונות החלו לפעול תוכניות קדם צבאיות חצי-שנתיות (המכונות גם מכינות אופק). על פי משרד החינוך, התוכנית החצי-שנתית מאפשרת לבני נוער שלא היו מגיעים למכינות קדם-צבאיות שנתיות במתכונת הקיימת לחוות את חוויית המכינה לפני השירות ולהגיע לשירות מוכנים יותר מבחינה מנטלית ומבחינה פיזית. לטענת המשרד, מדובר בבני נוער שגיוסם לשירות בצה"ל לא היה מובן מאליו מסיבות

<sup>35</sup> הכנסת הנוכחית אישרה בקריאה טרומית את הצעת חוק המכינות הקדם-צבאיות (תיקון) – הכרה בצעירים עם מוגבלות (כחניכי מכינות), התשע"ו–2016 (פ/2889), של חבר הכנסת עמר בר-לב ו-14 חברי כנסת אחרים. מטרת הצעת החוק היא להגדיר את מעמדם המיוחד של צעירים עם מוגבלות המיועדים להתנדבות בשירות הביטחון, ולראות בהם חניכים לכל דבר ועניין, לרבות מבחינת תקציב.

<sup>36</sup> ועדת המשנה של ועדת החינוך, התרבות והספורט לחינוך בלתי פורמלי, פרוטוקול מס' 2, 21 ביוני 2016.



שונות, ואיכות השירות של בני נוער מרקע דומה שהתגייסו לצבא הייתה ירודה. כמו כן, על פי המשרד, היתרון במכינות חצי-שנתיות הוא שאין צורך בדחיית שירות בשנה, והדבר מקל על הצבא וגם על הבוגרים. בשנת הלימודים התשע"ז (2016/17) השתתפו במכינות אופק, 565 חניכים (לעומת 460 חניכים בשנת התשע"ו ו-326 חניכים בשנת התשע"ה). החניכים לומדים ב-17 מוקדים ברחבי הארץ.<sup>37</sup>

כאמור, להבדיל מהמכינות השנתיות, התוכניות החצי-שנתיות אינן פועלות במסגרת חוק המכינות הקדם-צבאיות ואינן מתוקצבות באמצעות מנגנון התקצוב הקבוע בו. תוכניות אופק נתמכות על ידי משרד החינוך בלבד באמצעות תקנה תקציבית ייעודית שנקבעה בשנת 2014.<sup>38</sup> בשנת התקציב 2016 התקציב המקורי של תקנה זו היה 7.1 מיליון ש"ח, ואילו התקציב על שינויו היה 12.9 מיליון ש"ח, והביצוע – 4.7 מיליון ש"ח.<sup>39</sup>

בהקשר זה נציין כי ביולי 2016 הגישה חברת הכנסת מירב בן ארי שאילתה דחופה לשר הביטחון בנושא תקצוב מכינות אופק, ונכתב בה כי מכינות אופק, המיועדות לחניכים מהפריפריה החברתית והגיאוגרפית, מקבלות תקציב רק ממשרד החינוך, ואילו שאר המכינות הקדם-צבאיות מקבלות תקציב גם ממשרד הביטחון וגם ממשרד החינוך. לנוכח הדבר נשאל שר הביטחון מה יעשה כדי להעניק תקציב שווה למכינות אופק.<sup>40</sup> בתשובת סגן שר הביטחון אלי בן-דהן על השאילתה נאמר כי משרד הביטחון אינו יכול לתמוך בתוכניות הקדם-צבאיות החצי-שנתיות, שכן אלה אינן תואמות את ההגדרה של מכינה בחוק המכינות הקדם-צבאיות, שלפיה מכינות הן מסגרות לימודים של שנה ויותר.<sup>41</sup>

בתשובת משרד החינוך על פנייתנו צוין כי לפני תוכניות אופק עומדים כמה אתגרים: הענקת תקציב באמצעות תקנה משתנה גורמת לכך שאין אפשרות להיערך מראש מבחינת התקציב; צה"ל מגביל את מכסת האישורים לדחיית גיוס<sup>42</sup> ולא כל מי שמבקש להצטרף למכינה מקבל אישור לדחיית הגיוס שלו; עוד נטען בתשובת משרד החינוך כי יש לאפשר את דחיית הגיוס עד סוף חודש מאי ולא עד סוף חודש מרס כדי שהחניכים יהיו בשלים יותר לגיוס.<sup>43</sup>

---

<sup>37</sup> דני רוזנר, מנהל מינהל חברה ונוער במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 ביולי 2017.

<sup>38</sup> תקנה מספר 20-46-04-24.

<sup>39</sup> מקור הנתונים: אגף החשב הכללי במשרד האוצר, [ביצוע תקציב מפורט לפי תקנות](#), כניסה: 18 באוקטובר 2017.

<sup>40</sup> דברי הכנסת העשרים, [שיבה 146](#), שאילתה דחופה לשר הביטחון בנושא תקצוב מכינות "אופק", 11 ביולי 2016, עמ' 22-27 שם.

<sup>42</sup> ככל הנראה גם כאשר לא מדובר בדחיית גיוס בשנה מלאה – א"ו.

<sup>43</sup> דני רוזנר, מנהל מינהל חברה ונוער במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 ביולי 2017.



נספח – חניכים במכינות הקדם-צבאיות בשנת התשע"ח (2017/18)<sup>44</sup>

מספר החניכים	סוג המכינה	שם המכינה
321	תורנית	בני דוד (עלי)
279	תורנית	עצם
165	כללית	רבין
148	תורנית	קשת יהודה
141	תורנית	בית יתיר
128	כללית	נחשון
124	כללית	גליל עליון
124	מעורבת	מיתרים לכיש
120	כללית	גל
108	כללית	ימין אורד
107	תורנית	מגן שאול
106	כללית	תבור
102	תורנית	אלישע
93	מעורבת	עין פרת
93	תורנית	עז שלמה
92	מעורבת	בית ישראל
90	מעורבת	בני ציון
86	מעורבת	אדרת
83	כללית	מיצר
81	תורנית	מעוז
81	כללית	ערבה
77	תורנית	ארזי הלבנון
69	תורנית	חוסן – פדואל
68	כללית	הנגב
68	תורנית	צהלי
67	תורנית	תמיר
65	מעורבת	עמי-חי
65	כללית	תל"ם - יהדות מתקדמת
61	תורנית	חמדת יהודה
60	תורנית	ידידיה
59	כללית	מלח הארץ
56	מעורבת	העמק
56	כללית	מנשרים קלו
54	כללית	אחד משלנו
54	תורנית	עטרת ירושלים
53	כללית	בינה
50	מעורבת	איתן
47	כללית	הירושלמית
47	תורנית	כרמי חיל
47	תורנית	משכיות
47	תורנית	אבנר

<sup>44</sup> משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 באוקטובר 2017.



מספר החניכים	סוג המכינה	שם המכינה
45	תורנית	שובו אחים
43	מעורבת	חנתון
38	תורנית	יונתן
38	כללית	יפתח
35	מעורבת	רוח נכון
35	כללית	באר אורה

