

מכינות קדם צבאיות

1

רקע

בחוק המכינות הקדם-צבאיות, תשס"ח-2008 (להלן - החוק) נקבע כי מכינה קדם-צבאית היא מסגרת חינוכית המיועדת בעיקרה למיועדים לשירות ביטחון ושטרותיה הכנת החניכים לשירות מלא בצה"ל וחינוך למעורבות חברתית ואזרחית. על פי מסמכי משרד הביטחון ומשרד החינוך, המכינות הקדם-צבאיות (להלן - מכינות קדם-צבאיות, או מכינות) מעניקות לחניכיהם חוסן רוחני ופיזי לקראת גיוסם לצה"ל, מפתחות ומעצבות דור מנהיגות בצה"ל ובחברה הישראלית, ומעודדות לשירות משמעותי בצה"ל, בייחוד ביחידות השדה ולמסלולי פיקוד וקצונה. בד בבד המכינות מעוררות את מודעות החניכים לנושאים חברתיים ציוניים ואת מחויבותם לתרום כאזרחים לאחר שירותם הצבאי.

2

המכינות הקדם-צבאיות מאוגדות כעמותות, לפי חוק העמותות, תש"ס-1980. הן פרוסות בכל חלקי הארץ וקולטות נוער מכלל החברה הישראלית. המכינה הקדם-צבאית הראשונה הוקמה בשנת 1987 כמכינה דתית (מכינת "בני דוד" ביישוב עלי) - מכינה תורנית המיועדת לבנים בלבד, שבראשה רב. החל משנת 1997 הוקמו גם מכינות חילוניות ומכינות מעורבות - לחילוניים ולדתיים, וכן אחרות.

3

בשנת 2019 פועלות 53 מכינות קדם צבאיות הכוללות כ-3,300 חניכים. על פי החוק, המדינה משתתפת בתקציבן של מכינות מוכרות¹ בלבד. בשנת 2018 השתתפות המדינה בתקציבן של 51 מכינות מוכרות עמדה על כ-83 מיליון ש"ח (עוד שתי מכינות טרם הוכרו). על פי בעלי תפקידים במשרד החינוך ובמשהב"ט, סכום זה מהווה כמחצית מתקציבן, כשיתרת התקציב הוא שכר לימוד שמשלמים החניכים.

4

לדעת כלל הגורמים שעימם נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה, מפעל המכינות הקדם-צבאיות הוא מפעל חיובי לצה"ל ולמדינה. על פי נתוני צה"ל, כ-90% מבוגריהן מתגייסים לשירות מלא בצה"ל בתפקידי לחימה, הדרכה, פיקוד, קצונה, ומקצועות נדרשים. מתחקיר שערך צה"ל בשנת 2017 בקבוצות מדגמיות של בוגרי מכינות בשנתונים 2011 - 2015 נמצא, שהמיצוי של חניכים בעלי נתונים אישיים נמוכים לתפקידי לחימה ולתפקידי פיקוד, היה גבוה פי 4 ופי 10 (בערך) בהתאמה, מאשר חיילים בעלי אותם הנתונים מכלל צה"ל שלא התחנכו במכינה.

5

באפריל 2018 יצאו שישה חניכים ממחזור תשע"ח של המכינה הקדם-צבאית "בני ציון", וכן 19 תלמידי כיתה י"ב שהיו מועמדים ללמוד במכינה בשנת הלימודים תשע"ט, למסע גיבוש בנחל צפית שבדרום הארץ. עקב מזג אוויר סוער וגשום ששרר, נקלעו הצעירים במהלך המסע לשיטפון עז בנחל

¹ מכינה שקיבלה הכרה של משרד החינוך (בנושא זה ראו בהמשך).

צפית, שגרם לאסון כבד שבו קיפחו את חייהם תשע נערות ונער אחד. בעקבות האסון נפתחה חקירת משטרה, הוגשו כתבי אישום נגד מנהל המכינה ואחד המדריכים ופעילות מכינת בני ציון הופסקה למשך שנה. במאי 2019 החליט משרד החינוך לא לחדש את פעילות המכינה בשנה הלימודים הבאה (התש"ף).

6

עקב האסון, החליט מבקר המדינה לבצע בדיקה מקדמית בעניין המכינות הקדם-צבאיות, כשבסופה יוחלט האם לבצע ביקורת בנושא (להלן - הבדיקה). ממצאי הבדיקה מובאים להלן. הבדיקה נועדה לבחון את הממשקים בין משרד החינוך לבין משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) ובינם לבין המכינות, את גבולות האחריות בין המשרדים ואת הפיקוח שמקיימים משרדים אלה על המכינות ועל פעילויות חוץ. נוכח חקירת המשטרה את אירוע האסון בנחל צפית, שנערכה בעת בדיקת משרד מבקר המדינה, הבדיקה לא כללה את האירוע עצמו. הבדיקה נערכה במשרד החינוך, במשהב"ט ובצה"ל, ובמסגרתה נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם בעלי התפקידים הבאים: במשרד החינוך: מנכ"ל המשרד, היועצת המשפטית של המשרד, סמנכ"ל ומנהל אגף בכיר (ביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית), מנהל מינהל חברה ונוער, סגן מנהל מינהל חברה ונוער (תקציב ומינהל), מנהל אגף חברתי קהילתי ונוער במינהל זה, ומנהלת המחלקה לתנועות נוער, קהילה והגשמה באגף האמור. במשהב"ט: מנכ"ל משהב"ט, המשנה ליועץ המשפטי למערכת הביטחון, ראש האגף הביטחוני-חברתי, ראש יחידת נח"ל ומכינות וראש החטיבה לגיוס למסלולים ייחודיים ותורניים באגף זה. באגף כוח אדם בצה"ל: ראש חטיבת תכנון ומינהל כוח אדם, ראש ענף תכנון כוח אדם סדיר וכן ראש מדור מקורות לחימה בחטיבה זו. נוסף על כך נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם מנכ"ל מועצת המכינות הקדם-צבאיות² וכן נערכו סיורים בארבע מכינות; אחת דתית, אחת חילונית, אחת מעורבת ואחת דתית שמיועדת לנוער מהפריפריה החברתית. כמו כן, נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם רוב ההורים שאיבדו את ילדיהם באסון בנחל צפית.

7

במקביל לבדיקה שערך משרד מבקר המדינה, פורסמה ביוני 2018 טיוטת דוח שערכה ועדה שהקים משרד החינוך בעקבות האסון בנחל צפית ושעסקה בבחינת הסדרת טיולים ופעילויות חוץ במכינות הקדם צבאיות. באוקטובר 2018 פורסם דוח נוסף בעקבות ועדה אותה יזמה מועצת המכינות הקדם-צבאיות שעסק גם הוא בעניינים דומים.

8

היות והבדיקה המקדמית שערך מבקר המדינה העלתה כי הגופים המעורבים בנושא החלו לנקוט, בעקבות האסון, פעולות שנועדו להסדיר את פעילות המכינות ואת הפיקוח עליהן, מצא לנכון מבקר המדינה לסכם במסמך זה את תמונת המצב שעלתה בבדיקה. כבר עתה יאמר כי אין מדובר בדוח ביקורת אלא בסיכום כאמור של תמונת המצב. ועם זאת, נוכח תמונת המצב שעלתה והצורך להבטיח כי אסון נחל צפית, לא יישנה חלילה, החליט מבקר המדינה, כי נושא הפעילות של המכינות הצבאיות, יכנס לתוכנית העבודה של משרד מבקר המדינה, מתוך ציפייה כי הפעולות שנוקטים הגורמים הרלוונטיים יביאו להסדרה תקינה של פעילות המכינות.

² מועצת המכינות הקדם-צבאיות היא עמותה שהוקמה בשנת 2008 והמאגדת את כל המכינות שהוכרו על ידי משרד החינוך. המועצה מייצגת את המכינות בפני מוסדות המדינה, מעודדת שיתופי פעולה בין המכינות, מגייסת משאבים ועוד.

תשתית נורמטיבית

התשתית הנורמטיבית לפעילות המכינות מושתתת על החוק, על תקנות המכינות הקדם-צבאיות (הכרה במכינה קדם-צבאית), התשי"ע-2009 שהתקין שר החינוך דאז בשנת 2009, באישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת (להלן - התקנות), על הבהרות והשלמות לתקנות שפרסמה בשנת 2013 מנכ"לית משרד החינוך דאז, על הוראות משהב"ט בנושא ועל הוראות פנימיות של האגף הביטחוני-חברתי.

10

החוק מסמיך את מנכ"ל משרד החינוך להכיר במכינה לפי הוראות שקבע שר החינוך, באישור ועדת החינוך והתרבות והספורט של הכנסת. עוד קובע החוק, כי אוצר המדינה ישתתף בתקציב מכינה מוכרת, שיחושב על פי מכפלת הסכום שקובע החוק במספר החניכים באותה מכינה, וכי בתקציב זה יישאו משרד החינוך ומשהב"ט בחלקים שווים. בהתאם להוראות משהב"ט בנושא "מכינות קדם צבאיות", משהב"ט מעביר למשרד החינוך את חלקו בתקציב המכינות, זאת בכפוף לנתוני מספר החניכים, עליהם דיווח האגף הביטחוני-חברתי למשרד החינוך, ושעל בסיסם מועבר תקציב למכינות.

11

התקנות מפרטות, בין היתר, את התנאים להכרה במכינה, את הדרישות ממנה במהלך תקופת ההכרה, את תנאי הכשירות לבעלי התפקידים במכינה, את מרכיבי התוכנית החינוכית-לימודית, את היותן של המכינות נתונות לפיקוח משרד החינוך ומשהב"ט ואת התנאים המאפשרים שלילת הכרה במכינות.

12

בהוראת משהב"ט בנושא "מכינות קדם-צבאיות", המגדירה את התנאים ואת פעולת משהב"ט בתהליכי ההקמה של מכינה קדם-צבאית וההכרה בה מצוין, בין היתר, כי משהב"ט, באמצעות האגף הביטחוני-חברתי, אחראי לקיום הליך קביעה של מכינות חדשות כ"מכינות בהקמה" ולתיאומים הנדרשים עם גורמי הצבא בעניין דחיית הגיוס לחניכי המכינות. כשנתיים לאחר שמכינה הייתה במעמד של מכינה בהקמה, משהב"ט ממליץ למשרד החינוך על הכרה במכינה. עוד על פי הוראה זו, האגף הביטחוני-חברתי שותף באישור תכני ותוכניות ההכנה לצה"ל.

13

בדיקת משרד מבקר המדינה וממצאיה

פיקוח ובקרה

לפיקוח ובקרה על המכינות הקדם-צבאיות קיימת חשיבות רבה בכך, שבאמצעות פעולות אלה ניתן לוודא שהוראות החוק והתקנות מיושמות בפועל. על פי התקנות, על מכינה להגיש למשרד החינוך ולמשהב"ט דיווח חודשי ובו רשימת החניכים הלומדים בה, וכן דיווח שנתי בנוגע לשנת הלימודים שהסתיימה ובנוגע לתכנון שנת הלימודים העתידית. כמו כן, "המכינה והתאגיד המפעיל אותה ... יהיו נתונים לפיקוח המשרד [משרד החינוך] ומשרד הביטחון", והם יעבירו למשרדים אלה כל מידע שיידרש להם לצורך פיקוח על המכינה.

14

1. **הוראות ונהלים** - אמנם על פי התקנות משרד החינוך ומשהב"ט נושאים באחריות לפיקוח על פעילות המכינות ועם זאת, התקנות אינן מפרטות את מהות הפיקוח ואת חלקו של כל אחד מהמשרדים בכל הנוגע לפיקוח. דרך המלך בעניין זה היא תרגום ההוראות שבתקנות לנהלים פנימיים שיגדירו את גבולות האחריות של כל אחד מהמשרדים, את מהות הפיקוח והיקפו וכן את המתכונת לביצועו. לא נמצאו נהלים כאמור.

15

יצוין כי אמנם למשרד החינוך קיימים נהלים בנוגע לפעילויות חוץ של תלמידי בתי הספר, לרבות הסתייעות של בתי הספר בשירותי ה"לשכה לתיאום טיולים" שבמשרד החינוך, ובשירותיו של "חדר מצב". אולם אלה אינם תקפים לבוגרים במכינות. אף לצה"ל נהלי בטיחות שנועדו לחייליו אולם אלה אינם תקפים לחניכים שבמכינות. לכן נדרש להסדיר נהלי בטיחות לפעילויות חוץ שיהיו תקפים לחניכי במכינות שסיימו את לימודיהם בבית הספר אך טרם התגייסו לצה"ל.

16

2. **הפיקוח בפועל של משרד החינוך ומשהב"ט** - הבדיקה העלתה כי הפיקוח של משרד החינוך ושל משהב"ט על המכינות היה דל ביותר. הדבר בא לידי ביטוי בכך שלשני המשרדים אין תוכנית עבודה שנתית לביצוע פיקוח על המכינות, אין גם כוח אדם ייעודי שעליו הוטלו משימות הפיקוח. המשרדים לא קבעו את מתכונת הפיקוח שלהם, לא קבעו מה האירועים שבנוגע אליהם חלה על המכינות חובת דיווח - למשל באירועי תאונה או כמעט תאונה, ולא קבעו כיצד יבוצע פיקוח על התוכנית החינוכית-לימודית אשר עיקרי נושאייה נקבעו בתקנות. כתוצאה מכך אין למשרדים יכולת תכנון יעילה לפיקוח על המכינות; המשרדים גם לא זיהו את מוקדי הסיכון שיש לפקח עליהם - הן מבחינת סוגי הפעילויות והן מבחינת זהות המכינות. בפועל פעולות הפיקוח מבוצעות ללא תיאום בין שני המשרדים, הן אקראיות ולא מתוכננות מראש³. נציגי המשרדים ביקרו רק חלק מצומצם בלבד של המכינות במהלך שנת לימודים, ולא לכל הביקורים הם הכינו סיכום של הביקור, ובמקרים שהוכנו סיכומי הביקורים, אלו היו דלים מאוד בתוכנם.

17

א. כך למשל בשנת 2014 משרד החינוך ביצע ביקורי פיקוח בשבע מכינות בלבד. כל סיכומי הביקורים היו אחידים וצוין, כי הביקור היה מרשים, המכינה עמדה בקריטריונים וכי משרד החינוך מוקיר ומעריך את פעילות ראש המכינה. בשנים 2015 - 2018 ביצע משרד החינוך במוצע שמונה ביקורי פיקוח מדי שנה, כאשר רוב המחוזות⁴ כלל לא קיימו ביקורי פיקוח, ומעט דוחות הפיקוח שבוצעו היה דלים בהיקפם ובתוכנם כאמור; הדוחות נכתבו בכתב יד שקשה לקריאה ולהבנה, ועל חלקם אין חתימה של עורכי הדוח.

18

³ למעט בכל הנוגע למכינות שטרם קיבלו הכרה ומשהב"ט בדק את פעילותן.
⁴ יצוין שבשנת 2015 העביר מינהל חברה ונוער שבמשרד החינוך את האחריות לקיים פיקוח על המכינות למחוזות משרד החינוך.

ב. משהב"ט ביצע בשנים 2014 - 2017 עשרה ביקורי פיקוח במוצע מדי שנה והסיכומים לביקורים אלה היו בלי מידע מפורט שיש בו כדי ללמד על התנהלות תקינה של המכינות, או על מצבה הכללי. יצוין כי בחודשים פברואר עד מרץ 2017, כשנה לפני האסון, קיים משהב"ט שני ביקורי פיקוח במכינות בתצורה של "תיק בקרה" - תצורה מקיפה ומפורטת יותר באופן יחסי, אך הללו הופסקו. נציגי האגף הביטחוני-חברתי מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי הסיבה לכך היא תפיסה של משהב"ט כי הבקרה שלו על המכינות צריכה להיות בעיקר בהקשר לתוכנית ההכנה לצה"ל ולכמות החניכים הלומדים במכינה (מהיבט של דחיית הגיוס).

19

בטיחות ופעילות חוץ

בסיכום ביקורי הפיקוח הן של משרד החינוך הן של משהב"ט נמצא שנושא פעילות החוץ של המכינות והבטיחות של פעילות זו, שמהווה נדבך משמעותי בפעילויות של המכינות, כלל לא קיבל התייחסות. המשרדים לא ביקשו מהמכינות להציג בפניהם הנחיות כלשהם לפיהם הם מפעילים את פעילות החוץ ולא עמדו על התהליך לאישור פעילות כזו, הם לא ביקשו מהמכינות לקבל דיווח על סוגי פעילויות החוץ שהתקיימו וכיצד המכינות פעלו כדי להבטיח אותן, וכן לא ביקשו דיווח על אירועים חריגים לרבות תאונות או כמעט תאונות בפעילות זו, והאם אירועים מסוג זה תוחקרו והאם הוסקו מהם מסקנות וכד'.

20

יודגש כי בפגישה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם ההורים ששכלו את ילדיהם באסון בנחל צפית, הועלו טענות קשות על ליקויים בתחום פעילויות החוץ שהתקיימו במכינת בני ציון. בין היתר טענו ההורים, שלא היו במכינה הנחיות לפעילות חוץ ולאופייה, מנהל המכינה והסגל לא ביקשו הנחיות לפני פעילות החוץ ולא הביאו בחשבון התראות שהתקבלו בנוגע למזג האוויר ששרר בימי פעילות החוץ. גם מצבם הבריאותי והפיזי של החניכים לא נבדק למעט דרישה להמצאת אישור רפואי של רופא. כך, החניכים נשאו על גבם במהלך סיור הגיבוש ציוד ששקל יותר ממשקל גופם. יצוין באשר לכך כי בצה"ל, נהוג לפעול על פי "סרגל מאמצים ליחידות השדה" שמטרתו להבטיח את היכולת הפיזית של החייל בהכשרה קרבית, למשל בנוגע למשקל שיישא החייל, ובכך להימנע מפציעות של חיילים.

21

תחקירים והפקת לקחים

תרבות של תחקירים והפקת לקחים בכלל ובעקבות אירועים חריגים בפרט היא כלי ניהולי לשיפור ולמידה. תחקור של אירוע מאפשר לבדוק אירוע או תופעה, כשבמסגרת זו נבדקת התוצאה בפועל אל מול זו הרצויה. המטרה בתחקור אינה למצוא אשמים אלא להתמקד בעובדות ובתהליכים, להפיק לקחים וללמוד מהם, אם לחיוב בכדי לאמצם ואם לשלילה בכדי לשפר את התהליכים. שלב הכרחי בתהליך התחקור הוא תיעודו וגיבוש המלצות מתאימות. סיכום התהליך יעשה במסמך אשר יובא לאישור הגורמים המוסמכים ופרסומו לכל הגורמים הרלוונטיים.

22

נציגי משרד מבקר המדינה ביקשו הן ממשרד החינוך הן ממשבה"ט לקבל דוחות וסיכומי תחקירים אודות אירועים חריגים שאירעו בהקשר למכינות הקדם-צבאיות טרם אסון נחל צפית, אולם לא היה בידי המשרדים מסמכים כאלו. מכאן, שעל אף שידוע על אירועים חריגים שאירעו במהלך השנים בפעילות חוץ של המכינות, המשרדים לא תחקרו אותם באופן סדור שהביא לגיבוש של מסמכי סיכום אפקטיביים. יש בכך משום פגיעה ביכולת המכינות והמשרדים לזהות כשלים ולמנוע פגיעה בחניכים באירועים עתידיים.

23

סגל המכינות

בתקנות נקבעו בעלי תפקידים שיועסקו במכינה :

24

(א) ראש המכינה שיהיה על פי התקנות בעל תואר אקדמי או רב, ששירת בצה"ל, ושהוא בעל ניסיון חינוכי או פיקודי של שנתיים. יצוין כי התקנות לא מחייבות הכשרה חינוכית כלשהי לעומד בראש המכינה. עמדת נציגי משרד החינוך שהובאה בפני נציגי משרד מבקר המדינה היא שיש לקיים חשיבה מחודשת בנוגע לדרישות הסף מראשי מכינות, ולשקול לכלול בהן, כדרישת חובה, גם ניסיון חינוכי ובכלל זה לשלב מבחני השמה וראיונות אישיים כדי לקבוע התאמתם לתפקיד. הסיבה לכך היא שמאפייני הפעילות הצבאית שונים מאלו של הפעילות האזרחית ובכלל זה בכל הנוגע לתפיסה של לקיחת סיכונים ומנגנוני הבטיחות המלווים פעילות צבאית. לדברי אותם נציגים, כיום יש ראשי מכינות וראשי שלוחות של מכינות שלא מתאימים לתפקידם⁵.

25

(ב) איש צוות חינוכי לכל 20 חניכים לפחות, שסיים שירות בצה"ל והוא בעל ניסיון חינוכי או פיקודי של שנה אחת לכל הפחות.

26

תוכנית חינוכית-לימודית

על פי התקנות, התוכנית החינוכית-לימודית כוללת שני תחומים: (א) נושאים מתחומי הרוח והחברה, המיועדים לתרום להכשרתו הערכית ולעיצוב אישיותו של החניך; (ב) הכנה לשירות צבאי.

27

נמצא כי מתוך תפיסה של עצמאות המכינות ומזעור המעורבות של משרד החינוך ושל משהב"ט המשרדים לא גיבשו עקרונות לתוכנית חינוכית-לימודית (לא בתחום ההכנה לשירות בצה"ל ולא בתחומי הרוח והחברה), שתהווה מסגרת סף ללימודים ולפעילות ליבה כשעליה כל מכינה תוכל להוסיף בהתאם לאופייה. כתוצאה מכך, כל מכינה פועלת כראות עיניה בתחומים אלה, מבלי שניתן להבטיח שיתקיימו פעולות הליבה, שהמשרדים רואים אותם כמחויבים.

⁵ יצוין כי הוועדה שהקים משרד החינוך בעקבות האסון בנחל צפית, המליצה על עדכון דרישות משרת ראש מכינה ומשרד החינוך פועל לתיקון התקנות בהתאם.

מעבר משלב "מכינה בהקמה" ל"מכינה בהכרה"

תהליך ההכרה במכינה כולל שני שלבים שלכל אחד אחראי משרד ממשלתי אחר. השלב הראשון להכרה במכינה, הוא שלב ההקמה. באגף הביטחוני-חברתי שבמשהב"ט פועלת ועדת מכינות, שבראשה עומד ראש האגף וחברים בה נציגים ממשלהב"ט, מצה"ל וממשרד החינוך. תפקידי ועדת המכינות הם לאשר מכינה בהקמה ולאשר סגירת מכינה בהקמה. מעמד של מכינה בהקמה מאפשר למכינה לקלוט חניכים שצה"ל דחה לשם כך את שירותם. כעבור כשנה ושליש לפחות, תוכל מכינה בהקמה להגיש למשרד החינוך בקשה להכרה. יצוין, כי המדינה אינה משתתפת בתקציבה של מכינה בהקמה.

במשרד החינוך פועלת ועדה המייעצת למנכ"ל המשרד, שבין תפקידיה לייעץ בתחומים הבאים: הכרה במכינה חדשה, חידוש ההכרה במכינה קיימת, שלילה של הכרה, ופיקוח ובקרה על המכינות. בוועדה זו משתתפים ארבעה נציגים ממשרד החינוך ונציג ממשלהב"ט (להלן - הוועדה המייעצת). רק מכינה שקיבלה הכרה מאת משרד החינוך יכולה לקלוט חניכים (ששירותם הצבאי נדחה) ולקבל לצורך תפעולה תקציב מדינה.

נציגי משרד מבקר המדינה לא קיבלו נימוקים ענייניים לתהליך הזה שבו, משהב"ט מקים מכינה ואחראי עליה למשך שנתיים, ובהמשך "מעביר את המקל" למשרד החינוך. לא נמצאה שום משנה סדורה או רעיון מסדר שעומד מאחורי התהליך הזה. יתרה מכך, יש בו כדי לפגוע ברצף האחריות על המכינות ובפיקוח ובקרה עליהן, ולכן ראוי כי משרד החינוך ומשהב"ט ישקלו את הצורך בהמשך תהליך זה.

מדיניות משהב"ט להקמת מכינות חדשות

למשהב"ט מגיעות בקשות רבות להקמת מכינות מסוגים שונים; האגף הביטחוני-חברתי במשהב"ט דן בבקשות המוגשות לו ומחליט אם לאשרן. עיון בבקשות מצביע על כך שמדובר בבקשות להקמת מכללות מסוגים שונים - חלקן מתמקדות בחניכים המשתייכים לאוכלוסיות מסוימות וחלקן מבקשות להתמקד בתחומים אחרים.

להלן דוגמאות מהשנים 2014 - 2018: מכינה לנוער לו לקויות כמו בעיות קשב או מוגבלויות פיזיות; מכינות המתמקדות בתחומים שונים כמו לימודי השואה, לימודי סביבה ואקולוגיה, כושר גופני, סייבר, חינוך ימי וחינוך לדו-קיום יהודים ובדואים; מכינות לנוער חוזר בתשובה, לנוער חרדי, לנוער שנפלט מהעולם החרדי, לנוער בסיכון, לנוער ישראלי ואמריקני, לנוער ישראלי וערבי וליוצאי התנועה הקיבוצית; מכינות למגזרים השונים - לנוער מהמגזר המוסלמי מהמגזר הבדואי מהמגזר הדרוזי ומהמגזר הנוצרי; מכינה לבנים דתיים תושבי תל אביב; מכינה עבור בוגרי תוכנית של מכון ויצמן למדע ומכינה דתית המשלבת לימודי מקצוע; מכינה של תנועת השומר הצעיר בגבעת חביבה, מכינה חרדית עם התמקצעות בכיבוי אש; מכינות לאוכלוסיות מוחלשות כמו לבנות ממוסדות רווחה שנפלטו מהמסגרות הפורמליות, לבוגרי עמותת "לשובע" המטפלת באוכלוסייה חלשה וכן בקשות להקמת מכינות בערים כגון, דימונה, רמת השרון, ירוחם, אילת ועוד.

בבדיקה עלה שלמשהב"ט אין מדיניות סדורה באשר למאפייני המכינות שניתן לאשר את הקמתן וכי המשרד לא קבע אמות מידה לאישור בקשות כאלו והתנאים הנדרשים לשם כך. בהיעדר מדיניות סדורה ואמות מידה ברורות המגובות בתיעוד ההחלטות, הדבר מהווה פתח לקבלת החלטות לא עניינית ואף לא שוויונית. יתרה מכך הדבר מעיד על כך שאין למשהב"ט תפיסה מגובשת באשר לצורך בהקמת מכינה, להרכבה ולתחומי עיסוקה.

תמונת מצב מאז האסון בנחל צפית

הוועדה לבחינת הסדרת טיולים ופעילויות החוץ במכינות הקדם-צבאיות

בעקבות האסון בנחל צפית, הקים משרד החינוך באפריל 2018 ועדה בראשות מנכ"ל המשרד ובשיתוף נציגים ממשרד החינוך, ממשלהב"ט וממועצת המכינות (להלן - הוועדה). פעילות הוועדה החלה ב-2.5.18 וב-7.6.18 פרסמה לשכת מנכ"ל משרד החינוך טיוטת דוח לבחינת נושא הסדרת טיולים ופעילויות חוץ במכינות הקדם צבאיות (להלן - דוח הוועדה).

בדוח הוועדה צוין כי מטרת הוועדה הייתה "בחינת הסדרת טיולים ופעילויות חוץ במכינות הקדם צבאיות וקביעת נהלים בעניין, שייתנו מענה בתחום הבטיחות והביטחון בטיולים ופעילויות חוץ, בשים לב לרצון לשמור על עצמאות המכינות ועל רוחן" (ההדגשה במקור).

דוח הוועדה סקר את מגוון הטיולים ופעילויות החוץ של חניכי המכינות הקדם-צבאיות וצוין בו כי אין נהלים מפורטים ומותאמים לטיולים ולפעילות חוץ שיש בהם כדי להנחות את בעלי התפקידים במכינה; שקיים שוני בין המכינות ברמת התכנון, הביצוע והבקרה; שאין "שפה אחידה" לכל המכינות בנושא; ושחסרה הגדרת תפקידים וחלוקת אחריות ברורה בתוך המכינות בנושא.

במסגרת עבודתה הוועדה הקימה שתי תתי-ועדות: האחת לצורך גיבוש המלצות בנושא הבטיחות והביטחון בטיולים ופעילויות החוץ שהמכינות מקיימות בשגרה, והשנייה לצורך גיבוש המלצות לתיקון התקנות. הוועדה הציעה הסדר ביניים שיהיה תקף עד לסיום עבודתה, גיבוש ההחלטות וסיום הליך תיקון התקנות. ההסדר אמור לסייע למכינות לקיים טיולים ופעילויות חוץ בצורה בטוחה, זאת עקב העובדה, שפעילות השטח מהווה נדבך חשוב מאורח החיים במכינות.

הסדר הביניים כולל, בין היתר, אימוץ וולונטרי של המכינות את חוזרי מנכ"ל משרד החינוך בנושאי טיולים ופעילויות חוץ, ומכינה שתסכים לכך, תוכל להסתייע בשירותי ה"לשכה לתיאום טיולים" שבמשרד החינוך, ובשירותיו של "חדר מצב".

ההחלטות העיקריות של הוועדה מתייחסות לנושאים הבאים:

(א) הסדרה - הסדרת תוכנית ההכנה לצה"ל על ידי משהב"ט, לרבות קביעת נהלים, פיקוח ובקרה.

- (ב) פעילויות חוץ לרבות טיולים - תיקון התקנות בנוגע לפעילויות חוץ, לרבות הכפפת המכינות להנחיות שבחוזרי מנכ"ל משרד החינוך בנושא טיולים ופעילויות חוץ (תוך ביצוע התאמות לפעילויות הייחודיות של המכינות); הגדרת בעלי תפקידים שיהיו אחראים על הטיולים; חובת הכשרה של בעלי תפקידים בתחום הבטיחות בטיולים ופעילויות חוץ; ו יידוע של הורי החניכים בכל הטיולים, פעילויות החוץ וההכנה לשירות צבאי, שהחניכים יעברו במשך השנה.
- (ג) דרישות סף מראש מכינה - יועסק במשרה מלאה (במקום שני שלישים) וכי יהיה בעל ניסיון חינוכי של חמש שנים (במקום שנתיים).
- (ד) פיקוח ובקרה - תוספת כוח אדם במשרד החינוך ובמשהב"ט לצורך פיקוח חינוכי ובקרה על תפקוד המכינות בפועל.
- (ה) נהלי בטיחות ובריאות - יישום נהלי רפואה בהתאם לנהלי משרד החינוך שנקבעו בשיתוף עם משרד הבריאות, ונהלי אבטחה כפי שקבעה משטרת ישראל.

40

יצוין, כי למרות שחלפה חצי שנה מפרסום טיוטת הדוח בינואר 2019, טרם פורסם הדוח הסופי (בנושא יישום המלצות דוח הוועדה ראו בהמשך). מנכ"ל משרד החינוך מסר בעניין זה כי הוא מקבל את המסקנות וההמלצות של הוועדה.

41

ועדת אהרונישקי

בעקבות האסון בנחל צפית יזמה מועצת המכינות הקדם-צבאיות ב-30.4.18 הקמה של ועדה נוספת בראשות רב ניצב (בדימוס) שלמה אהרונישקי, מפכ"ל משטרת ישראל לשעבר. הוועדה מנתה שמונה⁶ חברים והיא נדרשה לגבש תפיסת בטיחות ומוגנות למכינות, להציע מודל פעילות אופטימלי, ולהעניק בידי ממלאי התפקידים במכינות את הכלים הארגוניים, והבטיחותיים, כדי לקיים פעילות חינוכית-ערכית, לימודית ומשמעותית לחניכי המכינות ולסגל החינוכי שבהן. באוקטובר 2018 הגישה ועדת אהרונישקי למועצת המכינות הקדם-צבאיות, וכן למשרד החינוך ולמשהב"ט דוח המציג את מסקנותיה ואת המלצותיה.

42

ועדת אהרונישקי הציגה בדוח שלה פערים במצב הקיים בנוגע למכינות, וביניהם: חוסר מדיניות בהקמת מכינות, חוסר אחידות במבנה במכינות, פיקוח חלש על המכינות, הדרישות מבעלי תפקידים במכינות והתייחסות דלה לנושא הבטיחות.

43

הוועדה המליצה, בין היתר:

(א) להקים ועדה מיוחדת, שתורכב מנציגים ממשרד החינוך, ממששהב"ט וממועצת המכינות הקדם-צבאיות, שתכין תוכנית רב-שנתית למכינות המתייחסת לנושאים הבאים: היקף הגידול השנתי שלהן, תנאי סף הנדרשים לתפקיד ראש מכינה וראש שלוחה, תיק יסוד של קורסים, הכשרות חובה לבעלי תפקידים במכינה, מתכונת למדידת המכינות והערכת ביצועיהן, ותנאים לסגירת מכינות שלא עומדות בכללים.

⁶ מלבד מר אהרונישקי שיהיה כיו"ר הוועדה, כיהנו בוועדה שני נציגים ממועצת המכינות הקדם-צבאיות, שני יועצים חיצוניים ושלושה נציגים ממכינות שונות.

- (ב) לעגן בחוק ובתקנות את העדכונים הנדרשים, וביניהם הגדרה חד-משמעית של תחומי האחריות והסמכות של משרד החינוך ושל משהב"ט מול המכינות.
- (ג) הקמת ועדה ארצית לבטיחות, שתהווה גוף מקצועי למועצת המכינות הקדם-צבאיות בנושאי נהלי בטיחות, ביטחון ושעת חירום.
- (ד) בנייה וקידום של תרבות בטיחות במכינות שיכלול כתיבת תיק בטיחות ייעודי למכינה.
- (ה) פיתוח תוכניות הדרכה וקיום קורסי הכשרה שוטפים לבעלי תפקידים במכינה.
- (ו) בניית סרגל מאמצים לפעילויות החוץ וקיום שיתוף פעולה עם צה"ל בתחום זה.
- (ז) הקמת מרכז מידע של אירועים חריגים בתחום הבטיחות ותחקורם.

44

משרד החינוך ומשהב"ט הסתייגו בפני נציגי משרד מבקר המדינה מהמלצות ועדת אהרונישקי; הם ציינו שאף אחד מחברי הוועדה לא שוחח עמם, הוועדה פעלה ללא ראייה כוללת, מממצאיה אינם מדויקים ויישום המלצותיה נדרש למשאבים שלא נקבעו במקורותיהם. יצוין כי המשרדים לא הביעו בפני מועצת המכינות את הסתייגויותיהם בכתב, בין היתר, בשל כך שלטענתם למועצה אין מעמד רשמי וממילא אין מעמד לוועדת אהרונישקי שהיא הקימה ושהם לא היו שותפים לפעולתה.

45

פעולות שנקט משרד החינוך

כאמור, הוועדה שהקים משרד החינוך בעקבות האסון הציעה הסדר ביניים לפיו מכינה שתאמץ את חוזרי מנכ"ל משרד החינוך בנושאי טיולים ופעילויות חוץ, תוכל להסתייע בשירותי הלשכה לתיאום טיולים שבמשרד החינוך, ובשירותיו של "חדר מצב". כמו כן, הוועדה המליצה להגדיר בעלי תפקידים בתחום הבטיחות בטיולים ובפעילויות חוץ ולהכשיר אותם.

46

על פי מסמכי משרד החינוך, ומשיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם בעלי תפקידים במשרד לרבות מנכ"ל המשרד, כל המכינות אימצו את הוראות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך והן מקבלות את שירותי הלשכה לתיאום טיולים ואת שירותיו של "חדר מצב". במסגרת זו משרד החינוך העניק סמל מוסד לכל אחת מהמכינות דבר המאפשר לזהותן במערכת המחשוב שלו, כך שכל מכינה המעוניינת לקיים פעילות חוץ יכולה לפנות ללשכה לתיאום טיולים ולקבל את אישורה לפעילות המתוכננת. כמו כן, גורמי משרד החינוך הכשירו כ-500 בעלי תפקידים⁷ במכינות בנוגע לתפקידם במסגרת פעילויות חוץ שונות.

47

עוד עולה ממסמכי משרד החינוך ומהשיחות האמורות, כי המשרד ביצע בין היתר גם את הפעולות הבאות: (א) ביצוע בקרות שטח על טיולים ופעילויות חוץ והצפת אירועים חריגים, באמצעות מערך מפקחים של אגף ביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית במשרד החינוך. (ב) הסדרה של פעילויות חוץ מסוימות, שאינן כלולות בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך⁸, תוך שמירה על ביטחון ובטיחות

⁷ ראשי מכינות, רכזי טיולים, אחראי טיולים, מלווה חמוש, מגישי עזרה ראשונה.

⁸ הכוונה לפעילויות שאסורות לביצוע במסגרות חינוכיות כמו ניווט, רחצה בגבי מים ומסעות חניכה אתגריים אולם מבוצעות במסגרת פעילות המכינות.

החניכים מחד, ומבלי לפגוע בעצמאות המכינות ובפיתוח המנהיגות מאידך. (ג) שיתוף פעולה עם האגף הביטחוני-חברתי במשהב"ט בנוגע לתוכנית הכנה לשירות צבאי שהוא גיבש. (ד) שיתוף פעולה עם משהב"ט לתיקון התקנות, בתחומים בהם החליטה הוועדה, לרבות הכפפת המכינות לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך בנושא טיולים ופעילויות חוץ (תוך ביצוע התאמות לפעילויות הייחודיות של המכינות), הגדרת בעלי תפקידים שיהיו אחראיים על הטיולים ועדכון דרישות משרת ראש מכינה.

48

פעולות שנקט משהב"ט

עד סוף שנת 2018 לא הייתה למכינות תוכנית אחידה ומאושרת להכנה לשירות בצה"ל וכל מכינה פעלה על פי תוכנית שונה, כראות עיניה. צעד מרכזי שביצע האגף הביטחוני-חברתי בשיתוף עם חברה חיצונית המייעצת לצה"ל בהכשרת חיילים לשירותם הצבאי, היה גיבוש תוכנית הכנה לשירות בצה"ל. תוכנית זו משלבת "הקניית כלים להכרעה ערכית, היבטים רגשיים, ידע, ומיומנויות המכוונים לקראת השירות הצבאי" ומחזקת את החוסן האישי לקראת גיוס. במסגרת זו, הוכנו מערכי שיעורים למכינות הקדם-צבאיות בנוגע לשירות בצה"ל וייעודו, לתולדות צה"ל ולמורשת הקרב שלו, ולסוגיות הקשורות לשירות בצה"ל, ערכים וציות לפקודות. בנובמבר 2018 אישר ראש האגף הביטחוני-חברתי את תוכנית ההכנה לצה"ל ובדצמבר 2018 נתן מנהל מינהל חברה ונוער במשרד החינוך את הסכמתו לתוכנית.

49

נוסף על כך, כדי להגביר את יכולת הפיקוח של האגף הביטחוני-חברתי על המכינות הקדם-צבאיות, אישר מנכ"ל משהב"ט באוגוסט 2018 תקן לתפקיד ראש תחום מכינות ביחידת נח"ל ומכינות שבאגף הביטחוני-חברתי, ובדצמבר 2018 אישרה נציבות שירות המדינה תקן זה. באפריל 2019, היה האגף בהליכים לאישוש המשרה.

50

מכינת בני ציון

בעקבות האסון בנחל צפית, הודיעה ביוני 2018 מועצת המכינות הקדם צבאיות על המלצתה לסגור זמנית את המכינה. בעקבות זאת עוד באותו החודש הודיעה עמותת המכינה על כוונתה להפסיק את פעילותה ולא לקלוט חניכים למכינה בתחילת השנה (התשע"ט, ספטמבר 2018), אלא רק בשנה שלאחריה, וזאת בכדי לבחון במהלך השנה את הקמתה המחודשת.

51

במרץ 2019 הגישה המכינה בקשה לחידוש פעילותה בשנת הלימודים התש"ף (ספטמבר 2019). הוועדה המייעצת במשרד החינוך לעניין מכינות קדם-צבאיות דחתה את בקשתה בטענה כי המכינה והעמותה טרם סיימו את תהליכי ההתארגנות הנדרשים בהיבטים מהותיים.

52

בפברואר 2019 החליט פרקליט המדינה להעמיד לדין, בכפוף לשימוע, את ראש המכינה בעת האסון ואת מנהל התוכנית החינוכית שלה.

סיכום

מפעל המכינות הקדם-צבאיות הוא מפעל ערכי התורם תרומה משמעותית לצה"ל ולחברה. ברם קיימת חשיבות עליונה - בבחינת צו ערכי עליון - לשמירה על בטיחותם של החניכים. כמו כן, חשוב כי משרד החינוך ומשהב"ט יממשו באופן מלא את אחריותם לפקח על פעילות המכינות בתחומים שהוגדרו ושיוגדרו בעקבות האסון שארע בנחל צפית. בנוסף, חלה החובה להבטיח שיושגו יעדי מפעל המכינות המצדיקים את דחיית השירות הצבאי של בני נוער, שניתן להבטיח שהפעילות הולמת את ערכי הצבא והמדינה, שתקציב מדינה שהוקצה לשם כך מנוצל ביעילות וליעדים שנקבעו, שניתנת הזדמנות שווה לכל נערה ונער לקחת חלק בתוכנית זו ושהיא נעשית תוך הקפדה על מרב כללי הבטיחות להבטחת שלומם של משתתפיה.

הבדיקה המקדמית שערך משרד מבקר המדינה העלתה כי יחסי הגומלין המשולשים: משרד החינוך - משהב"ט - מכינות, דורשים הסדרה בעיקר בכל הנוגע לתחום הפיקוח והבקרה. הסדרה נדרשת גם בתחומים אחרים לרבות בכל הנוגע לבטיחות פעילויות המכינות והכשרת הסגלים ובעלי תפקידים שלהן. שתי הוועדות שהוקמו לאחר האסון בנחל צפית התייחסו, בין השאר, לנושאים שנמצא בבדיקת משרד מבקר המדינה ככאלו הנדרשים להסדרה ולתיקון.

מתוך אחריות לאומית ולמניעת האסון הבא על משרד החינוך ועל משהב"ט ללמוד את הפערים ואת הליקויים שהעלו בבדיקת משרד מבקר המדינה והוועדות ולפעול ללא דיחוי לתיקון הליקויים העיקריים בנושאי פיקוח ובקרה, בטיחות, הכשרות ודרישות סף מהצוות החינוכי, אורחות החיים במכינות, התוכניות החינוכיות המופעלות ועוד. עליהם גם לקדם את העדכונים הנדרשים בתקנות.

מסמך זה מעלה צורך לבחינה מעמיקה של שאלות יסוד הנוגעות למכינות הקדם צבאיות - מהותן וייעודן, שילוב בני נוער מכל גווי קשת האוכלוסייה מתוך שאיפה להבטיח תרומה ייחודית לצה"ל, לחברה ולבני הנוער עצמם. כך נדרש לעמוד על יחסי הגומלין והממשקים בין משרד החינוך ומשהב"ט ובין המכינות, ועל גבולות האחריות והסמכות של כל אחד מהמשרדים כלפי המכינות.

כאמור, מכינת בני ציון הפסיקה את פעילותה. במרץ 2019 הגישה המכינה בקשה לחידוש פעילותה בשנת הלימודים התש"ף. הוועדה המייעצת במשרד החינוך לעניין מכינות קדם-צבאיות דחתה את בקשתה בטענה כי המכינה והעמותה טרם סיימו את תהליכי ההתארגנות הנדרשים בהיבטים מהותיים. נציג משרד החינוך סקר מספר נושאים שלדעתו היה מקום שהמכינה תערוך בהם שינוי בעקבות האסון, ומכיוון שהשינויים לא בוצעו עד תום בקשת המכינה לחידוש, פעילותה נדחתה: הצורך בשינוי חזון המכינה והתוכנית החינוכית, "שינוי שיש בו צורך לנוכח הפקת הלקחים מהאסון"; הפחתת האינטנסיביות של פעילות המכינה; והעמדת "איש חינוך מוביל" בראש המכינה. הנושאים האמורים ונושאים נוספים בהיבט המנהלתי והארגוני אינם רלוונטיים למכינת בני ציון בלבד, ועל משרד החינוך ומשרד הביטחון לבדוק שכל המכינות פועלות ועומדות בהן.

משרד מבקר המדינה רשם לפניו את הצעדים שמשרד החינוך ומשהב"ט כבר נקטו ומודיע, כי הוא צפוי כאמור בפתח הדברים של מסמך זה, לחזור ולבדוק פעם נוספת את פעילות המכינות, את הפיקוח של משרד החינוך ושל משהב"ט עליהן ואת יחסי הגומלין שבין שני המשרדים ביחס למכינות הקדם-צבאיות.