

מבקר המדינה

דוח ביקורת על
יישום חוק המל"ל
וההתמודדות עם המשט הטורקי



מבקר המדינה

דוח ביקורת על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי



ירושלים, סיוון התשע"ב, יוני 2012

מס' קטלוגי 003-2012

ISSN 0793-1948

ניתן לקבל גרסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה בכתובת:
www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שירותי מחשב בע"מ
הדפסה: דפוס כתר בע"מ

דוח ביקורת זה מכיל שני חלקים: הראשון עוסק ביישום חוק המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל); השני עוסק במשט הטורקי שאירע ב-31.5.2010. שני החלקים עניינם המרכזי בתהליכי קבלת החלטות בדרג המדיני העליון, בתחומי הביטחון הלאומי.

החלק הראשון הינו מעקב מורחב לביקורת שנערכה בשנת 2006 והוא דן במטה לביטחון לאומי לאחר חקיקת חוק המל"ל ביולי 2008. החלק השני מחולק לשני פרקים: הפרק הראשון דן בתהליכי קבלת ההחלטות בדרג המדיני ובמשק עם הדרג הצבאי בנושא המשט הטורקי; הפרק השני דן בתפקוד מערך ההסברה הלאומי באירוע המשט. פרק נוסף, בנושא המודיעין במשט הטורקי, יונח בנפרד.

אשר ליישום חוק המל"ל, שעל יישומו מופקד ראש הממשלה, מצאתי כי מאז חקיקתו ביולי 2008 ועד מועד סיום הביקורת ביוני 2011 חלה אמנם התקדמות משמעותית אשר הגבירה באופן ניכר את מעורבותו של המל"ל בתהליכי קבלת החלטות בנושאי חוץ וביטחון של ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה; אולם, בחלוף כשלוש שנים מיום חקיקת חוק המל"ל עדיין קיימים פערים מהותיים בין הוראת חוק המל"ל ותכלית החוק לבין יישומו בפועל. במצב זה המל"ל איננו ממלא את ייעודו כפי שביקש המחוקק להשיג וכפי שעולה מהמלצות ועדת וינוגרד, מהמלצות ועדת ליפקין-שחק ומדוח מבקר המדינה, ועדיין אינו מהווה את גוף המטה המרכזי לענייני חוץ וביטחון היכול להשיג את הערך המוסף הנדרש בתהליכי קבלת החלטות בנושאים שהם מהחשובים ביותר למדינת ישראל. עקב כך, בנושאים רבים לא נעשית עבודת מטה מתכללת על ידי גורם שאינו הגוף המבצע, המביאה בחשבון את כל ההיבטים הכרוכים בפעילות המדוברת, ולכן תהליך קבלת ההחלטות בדרג העליון של מדינת ישראל, בחלק מהנושאים החיוניים, אינו מיטבי.

לצורך כך, יש לגבש תכנית שתביא ליישום החוק בהקדם ותעמיד את המל"ל כגוף המטה המרכזי את עבודת המטה של הממשלה בענייני חוץ וביטחון. ראוי כי יאוישו כל התפקידים במל"ל, כדי שהמל"ל יוכל לתת מענה בהיבט הארגוני

הנדרש ממנו על פי הקבוע בחוק המל"ל ותכלית החקיקה. ראוי כי ראש הממשלה, כמי שנושא באחריות ליישום החוק, יוודא שהכללים שנקבעו במשרד ראש הממשלה להסדרת הסמכויות בתוך משרד ראש הממשלה יתאימו לסעיפי החוק, וינחה את ראש המל"ל ואת שאר הגורמים בלשכתו להכין תכנית לסגירת הפערים בין הוראות החוק ותכליתו לבין יישומו, על מנת למצב את מל"ל כגוף המרכזי שלו, של הממשלה ושל ועדותיה בנושאי חוץ וביטחון, ולאפשר למל"ל לממש בהקדם את התפקידים שהוטלו עליו בחוק.

אשר לחלק השני - המשט הטורקי - הערתי, כי בתהליך קבלת ההחלטות, בהובלת ראש הממשלה ובאחריותו, בעניין הטיפול בנדון נתגלו ליקויים משמעותיים: תהליך קבלת ההחלטות נעשה ללא עבודת מטה סדורה, מסוכמת, מתועדת ומתואמת, חרף ההכרה של הדרג המדיני הבכיר ושל צמרת צה"ל, גורמי המודיעין והמל"ל בחריגותו של המשט הטורקי לעומת המשט הקודמים. ראש הממשלה לא הנחה על ביצוע עבודת מטה אינטגרטיבית בנוגע למדיניות הראויה להתמודדות עם המשט, ותחת זאת התקיימו פגישות אישיות נפרדות, בין ראש הממשלה לבין שר הביטחון ובין ראש הממשלה לשר החוץ, שלא תועדו ולא סוכמו, ולא התקיים כל דיון בין ראש הממשלה לבין קבוצת שרים כלשהי בנושא. הדיון היחיד בעניין שהתקיים בפורום "השביעייה" (26.5.10), התקיים סמוך להגעת המשט, דיון "מעכשיו לעכשיו", ללא כל מצע והכנה, ונעדרו ממנו נציגים הנוגעים בדבר.

אין בקביעה זו של מבקר המדינה, כי תהליך קבלת ההחלטות היה לקוי, להצביע על כך שבמבחן התוצאה היו התוצאות יכולות להיות אחרות, אולם אני רואה במשט הטורקי מקרה משל, שממנו צריך ללמוד לגבי תהליך נדרש לקבלת ההחלטות במקרים אחרים עתידיים ולאזן דווקא במשטים הבאים. אני מבקש להדגיש, כי ראוי שראש הממשלה, מתוקף אחריותו הכוללת, יפעל להבטיח כי קבלת ההחלטות בתחום הביטחון הלאומי תיעשה בהליך סדור, תוך הישענות על המל"ל, בתוקף חוק המל"ל, ועל גורמי החוץ, הביטחון והמטה הנדרשים, לרבות העלאת הנושאים הרלוונטיים לדיון בהרכב השרים המתאים.

אשר למערך ההסברה הלאומי בעניין המשט, מצאתי כי מצרף הליקויים בנושא הדוברות וההסברה והשתקפותם באירועי המשט מצביע על כך, כי לצד תיקונים ושיפורים חשובים שנעשו בשנים האחרונות במערך ההסברה הלאומי בכלל והקמת המטה הלאומי להסברה בפרט, הרי שנותרו ולעתים אף התגברו ליקויים בסיסיים, ומהם כאלה שלא באו לידי תיקון זה זמן רב, זאת למרות הצהרות ואף החלטות שהתקבלו על הצורך לתקן ליקויים אלה.

מטה ההסברה הלאומי, האמור לשמש כסמכות מקצועית עליונה מנחה ומתאמת של גופי הדוברות וההסברה בכלל ובעתות חירום תקשורתיים-הסברתיים בפרט, מתקשה לתת את המענה המצופה ממנו בהתאם למוגדר בהחלטת הממשלה משנת 2007, זאת בעיקר נוכח מספר עובדיו המצומצם בהשוואה לקשת עיסוקיו התקשורתיים-הסברתיים ברגיעה ובעתות חירום, וכן משום שמטה זה, הפועל במשרד ראש הממשלה ותחת אחריותו, עדיין אינו ערוך לקיים מאמצי תיאום רציפים ומתמשכים לדוברות ולהסברה בעתות חירום.

עוד מצאתי כי משרד החוץ מתקשה לענות על הנדרש ממנו בתחום ההסברה, זאת בעיקר בשל פער נרחב בין הצרכים החיוניים הנדרשים לבין היכולות המצומצמות העומדות לרשותו בתצורתו הנוכחית. המשך המצב הנוכחי פוגע ביכולת הנדרשת של מערך ההסברה הלאומי להשפיע על קהלי היעד השונים, ולהביא לידי ביטוי מהיר, יעיל ומיטבי את מדיניותו ופעילותו של מדינת ישראל בתחום החוץ והביטחון.

אשר על כן קיים הכרח בגיבושה, סיכומה, ויישומה בהקדם של תכנית מערכתית כוללת לתיקון ולשיפור הדרוש במערך ההסברה הלאומי, אשר תונחה על ידי ראש הממשלה, זאת על בסיס תיקון הליקויים ושיפור המענה בכל אחד מגופי ההסברה בהתאמה - בעיקר במשרד ראש הממשלה, במשרד החוץ, במשרד הביטחון ובצה"ל, במשרד ההסברה והתפוצות ובגופים נוספים שיש לתאם עימם ובשיתוף הפעולה ביניהם. כל אלה, בהכוונה ובתיאום של מטה הסברה לאומי דומיננטי במשרד ראש הממשלה, אשר יוקדש אך ורק לתפקידיו הייעודיים ובהנהגתו האישית של ראש המטה להסברה.



מיכה לינדנשטראוס, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, סיוון התשע"ב
יוני 2012

תוכן העניינים

חלק ראשון:

11	יישום חוק המל"ל
----	-----------------------

חלק שני:

ההתמודדות עם המשט הטורקי

61	מבוא
67	פרק א': תהליך קבלת ההחלטות
107	פרק ב': תפקוד מערך ההסברה הלאומי

חלק ראשון

יישום חוק המל"ל

יישום חוק המל"ל

מעקב מורחב

תקציר

ב-7.3.99 החליטה הממשלה להקים את המועצה לביטחון לאומי, שייעודה לשמש כגוף מטה של ראש הממשלה והממשלה לנושאי ביטחון לאומי. ב-29.7.08 חוקקה הכנסת את "חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008" (להלן - חוק המל"ל או החוק), שבו נקבעו, בין היתר, תפקידי המל"ל. בחוק נקבע שראש המל"ל ישמש כיועץ לביטחון לאומי ושראש הממשלה ממונה על ביצוע החוק.

מאז חקיקת החוק ועד למועד סיום הביקורת ביוני 2011, בכל הנוגע ליישום חוק המל"ל, חלה התקדמות משמעותית אשר הגבירה באופן ניכר את מעורבותו של המל"ל בתהליכי קבלת החלטות בנושאי חוץ וביטחון של ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה. התקדמות זו התבטאה, בין היתר, בהעברת משרדי המל"ל לירושלים, סמוך לבניין משרד ראש הממשלה; העברת לשכת ראש המל"ל לתוך מתחם הלשכה של ראש הממשלה ויצירת נגישות שוטפת של ראש המל"ל לראש הממשלה; העברת האחריות לריכוז¹ דיוני ועדות שרים העוסקות בענייני חוץ וביטחון לידי המל"ל, ובכלל זה הוועדה לענייני ביטחון לאומי; המל"ל ריכז את עבודת המטה הבין-ארגונית לפני הפגישות המדיניות של ראש הממשלה ושיחות הטלפון שלו עם מנהיגים זרים; המל"ל בחן מיזמים ביטחוניים; וריכז מספר מצומצם של נושאים אסטרטגיים. המל"ל הקים ומפעיל את המרכז הלאומי לניהול משברים (מנ"ל), המשמש את ראש הממשלה והממשלה בעת משבר, ובעת שגרה משמש כחדר מצב האחראי להפצת מידע לראש הממשלה.

פעולות הביקורת

בתקופה יולי 2010 עד יוני 2011 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על יישום חוק המל"ל וביקורת מעקב על תיקון הממצאים שעלו בביקורת הקודמת שפרסם מבקר המדינה בספטמבר 2006 על המועצה לביטחון לאומי². בביקורת נבדקו בעיקר הנושאים כלהלן: יישום חוק המל"ל, ובכלל זה תפקידי המל"ל כפי שהוגדרו בחוק ואופן מימושם; השפעת המל"ל על תהליכי קבלת ההחלטות של ראש הממשלה,

1 על פי מילון אבן שושן, המונח "לרכז" משמעו כינוס ואיסוף למרכז אחד.
2 מבקר המדינה, "דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי", ספטמבר 2006.

חלק ראשון : יישום חוק המל"ל

הממשלה וועדותיה. הביקורת נערכה במל"ל ובמשרד ראש הממשלה. בדיקות השלמה נערכו בשירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ) ובמוסד לתפקידים מיוחדים (להלן - המוסד). להלן הממצאים שעלו בביקורת:

עיקרי הממצאים

יישום חוק המל"ל

בתקופה אפריל 2009 - ינואר 2011 מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון, שעל פי חוק המל"ל אמורים להיות מרוכזים על ידי המל"ל, רוכזו על ידי גופים אחרים מלבד המל"ל. בנוסף לכך, הטיפול בחלק מהנושאים בתחומי חוץ וביטחון, שלעתים משיקים וקשורים זה לזה, מפוצל בין מספר גורמים. המל"ל לא ריכז את עבודת הרכבי השרים של הממשלה, ובכלל זה "השביעייה"³, ולכן לא מומש עדיין ייעוד המל"ל לרכז את עבודת המטה של הממשלה בענייני חוץ וביטחון.

חלק מהגופים במערכת הביטחון ובגופים הכפופים לראש הממשלה לא שיתפו פעולה עם המל"ל, דבר שהתבטא, בין היתר, באי-מסירת מידע למל"ל, אי-התייצבות לדיונים בנושאי חוץ וביטחון והתנגדות לקיום דיונים שאותם רצה המל"ל לקיים בקבינט⁴.

העברת מידע למל"ל

ראש הממשלה קבע, כי חלק מהמידע בנושאי חוץ וביטחון המגיע לידיעתו לא יועבר לראש המל"ל, בניגוד למה שנקבע בחוק המל"ל.

ועדת ראשי שירותים (ור"ש)⁵

ראש המל"ל אינו מוזמן לדיוני הור"ש בניגוד למה שנקבע בחוק המל"ל.

3 "השביעייה" הינו הרכב שרים (פורום של שרים, שלא הוכרז כוועדת שרים, המתכנס בקביעות כדי לדון בנושאים שנקבעו) המשמש כפורום התייעצות של ראש הממשלה.

4 חוק הממשלה התשס"א קובע בסעיף 6 שבממשלה תפעל ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי. החוק מצייין מה יהיה הרכב הוועדה, אך אינו מתייחס לסמכויותיה.

5 מאז 1949 פועלת בישראל ועדת ראשי שירותים (להלן - ור"ש). יו"ר הוועדה הוא ראש המוסד, וחברים בה ראש השב"כ וראש אמ"ן. המזכיר הצבאי לראש הממשלה צורף לור"ש כמשקיף ב-1986, והוא משמש כנציגו של ראש הממשלה בוועדה. לעתים דנים בור"ש בפעילות מבצעית אשר קשורה למערכת הביטחון. החלטות הור"ש מתקבלות בהסכמה, ומחלוקות אמורות להיות מובאות להכרעת ראש הממשלה.

קביעת נהלים במשרד ראש הממשלה

רק ביוני 2011, כשלוש שנים לאחר חקיקת החוק וכשנתיים לאחר כינון הממשלה הנוכחית, אישר ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, את "נוהל ליישום הוראות חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008" אשר נועד "להסדיר את אופן הפעולה של המטה לביטחון לאומי בתוך משרד ראש הממשלה, לרבות לעניין יחסי הגומלין בין ראש המל"ל לבין בעלי תפקידים אחרים במשרד ראש הממשלה, וזאת בהתאם לקבוע בסעיף 8 לחוק המל"ל". ב-28.12.11 אישר ראש הממשלה מר בנימין נתניהו תיקון לנוהל האמור. ניהל זה מעביר סמכות ואחריות שנקבעו למל"ל בחוק לגופים ביטחוניים אחרים, במקביל לסמכות ולאחריות של המל"ל, באופן המנוגד לחוק המל"ל ולתכליתו, ואשר עלולות למנוע מהמל"ל לבצע את תפקידו כנדרש.

תחומי העיסוק של המל"ל

1. דיונים בקבינט

בתקופת הביקורת חלק מהדיונים בקבינט שהמל"ל יזם בנושאי חוץ וביטחון, ובכלל זה דיון בתכנית הרב-שנתית של צה"ל, נדחו בהחלטת ראש הממשלה לתקופות ארוכות או לא התקיימו בשל התנגדות מערכת הביטחון.

2. מעקב אחר החלטות השרים בנושאי חוץ וביטחון

מינואר 2008 ועד מועד סיום הביקורת, יוני 2011, עקב המל"ל אחר החלטות הקבינט באמצעות טבלת מעקב. הנתונים שהופיעו בטבלת המעקב לא אפשרו לקבל מידע מלא על יישום החלטות שהתקבלו בקבינט.

המל"ל אינו עורך מעקב על ביצוע החלטות המתקבלות בדיונים שאין הוא מרכז אותם. כיוון שהמל"ל אינו מרכז דיונים רבים, הוא אינו מקיים בקרה על נושאים רבים בנושאי חוץ וביטחון, ומשכך נפגעת אחריותו על פי החוק.

המל"ל אינו מקיים מעקב אחר החלטות ממשלה בנושאי חוץ וביטחון שהתקבלו לפני שנת 2008 (טרם חקיקת חוק המל"ל) ואשר נמצאות עדיין בשלבי ביצוע.

3. מיזמים ביטחוניים

על פי הגדרות המל"ל, "מיזם ביטחוני" הינו "תכנית פיתוח או הצטיידות חדשה במערכת נשק, מערכת תומכת לחימה וכיו"ב" המובאת לאישור הממשלה. הגדרה זו אינה כוללת את כל הפרויקטים הביטחוניים של מערכת הביטחון שהם בעלי השפעות משמעותיות בתחום המדיני-ביטחוני, ולכן המל"ל אינו רואה חובה לעצמו לבחון אותם.

חלק ראשון : יישום חוק המל"ל

המל"ל בוחן את המיזמים הביטחוניים בשלב המתקדם של הגשתם לאישור הממשלה, דבר הפוגע ביכולתו להיות גורם משפיע על כיווני ההתפתחות והחלופות במיזמים הביטחוניים, ומשכך מפחית מיכולתם של מקבלי ההחלטות להשפיע על המיזם הביטחוני מבעוד זמן.

המל"ל לא בחן כלל מיזמים ביטחוניים של שאר הגופים הכפופים למשרד ראש הממשלה, כדוגמת המוסד, השב"כ והוועדה לאנרגיה אטומית. גופים אלה מתנגדים עקרונית לבדיקת מיזמים שלהם על ידי המל"ל.

4. תקציב הביטחון

עד מועד סיום הביקורת המל"ל לא עשה עבודת מטה בנושא תקציב הביטחון, כפי שנדרש בחוק המל"ל, דבר הפוגע ביכולת הממשלה לקיים בקרה על תקציב הביטחון.

5. תפיסת הביטחון

המל"ל לא בחן את תפיסת הביטחון כמוגדר בחוק, אלא עשה מספר עבודות מטה במספר סוגיות ממוקדות ברמת הביטחון הלאומי.

6. העמקת בסיס הידע של שרי הממשלה בנושאים מדיניים-ביטחוניים

ראש המל"ל מופקד על יישום החלטת הממשלה בדבר העמקת הידע של שרי הקבינט בענייני החוץ והביטחון; בפועל לא נערכו דיונים בקבינט להעמקת בסיס הידע של שרי הממשלה בנושאים מדיניים-ביטחוניים במתכונת שנקבעה בהחלטת הממשלה מנובמבר 2007, וכפי שקבעה ועדת וינוגרד במסקנותיה כלקח ממלחמת לבנון השנייה.

התנהלות המל"ל

1. תקני כוח אדם

מאז חקיקת חוק המל"ל לא הצליחה הנהלת המל"ל לאייש חלק מתקני כוח האדם במשך חודשים רבים. עניין זה והתחלופה הגדולה בחלק מהמשרות, שחלקן משרות בכירות, פוגע ביכולת המל"ל לבצע את תפקידיו כפי שנקבע בחוק.

2. תכניות עבודה

עד למועד סיום הביקורת, יוני 2011, למל"ל לא הייתה תכנית עבודה מאושרת. משכך, לא הוגדר סדר העדיפויות של פעילותו אשר תואם לדרישות החוק ולסדר עדיפויות שקבע ראש הממשלה.

3. נהלים

נכון למועד סיום הביקורת, יוני 2011, אין למל"ל אוגדן נהלים מאושר על ידי ראש המל"ל המנחה את עובדי הארגון בביצוע פעולותיהם.

סיכום והמלצות

לאורך שנות קיומה של מדינת ישראל הצביעו גורמים שונים על הצורך החיוני בייעוץ חיצוני קבוע לראש הממשלה ולממשלה בתחומי הביטחון הלאומי, באמצעות גוף מטה חזק ובעל יכולות שיאפשר קבלת החלטות על בסיס עבודת מטה והצגת חלופות לבחירה. במרץ 1999 החליטה הממשלה בראשותו של מר בנימין נתניהו להקים את המועצה לביטחון לאומי, במטרה שתשמש כגוף מטה של ראש הממשלה והממשלה לנושאי ביטחון לאומי. בעקבות מלחמת לבנון השנייה ביולי 2006 ופרסום המלצות ועדת וינוגרד שמונתה סמוך לאחריה לבדיקת אירועי המלחמה, ולאחר פרסום הביקורת של משרד מבקר המדינה על המל"ל בספטמבר 2006 והמלצות ועדת ליפקין-שחק ביוני 2007 כיצד לממש את המלצות ועדת וינוגרד, נחקק חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, אשר קובע, בין היתר, את תפקידי המל"ל. החוק קובע במפורש, כי האחריות ליישום החוק מוטלת על ראש הממשלה.

חוק המל"ל אמור לשנות משמעותית את עבודת המטה המכונה לתהליך קבלת ההחלטות על ידי ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה בנושאי חוץ וביטחון באמצעות יצירת גורם מקצועי, מאזן ואובייקטיבי אשר ירכז את עבודת המטה של הממשלה בענייני חוץ וביטחון, יראה ראייה כוללת של תחומים אלה, ויוכל להציג בפני הפרסום המחליט "דעה שנייה" מטעמו ובחינה של חלופות לפעולה, וזאת מול הדומיננטיות הרבה של מערכת הביטחון בתהליכי קבלת ההחלטות. לחוק אמורה להיות השפעה על המידע המועבר למקבלי ההחלטות ועל שימור הזיכרון הארגוני הסדור והרציף בנושאים חיוניים אלה.

כאמור, מאז חקיקת חוק המל"ל ועד למועד סיום הביקורת, יוני 2011, בכל הנוגע ליישום חוק המל"ל, חלה התקדמות משמעותית אשר הגבירה באופן ניכר את מעורבותו של המל"ל בתהליכי קבלת ההחלטות בנושאי חוץ וביטחון של ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה. עם זאת, נכון למועד סיום הביקורת, ובחלוף כשלוש שנים מיום חקיקת חוק המל"ל, עדיין קיימים פערים מהותיים בין הוראות חוק המל"ל ותכלית החוק לבין יישומו בפועל. מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון של ראש הממשלה רוכזו על ידי המזכיר הצבאי לראש הממשלה (להלן - המזכ"ץ) ולא על ידי המל"ל, המל"ל לא הכין את עבודת המטה עבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, לא הכין הערכת מצב שנתית ורב-שנתית של המצב

המדיני-ביטחוני כנדרש בחוק, לא בחן חלק מהפרויקטים של מערכת הביטחון בעלי השפעות משמעותיות בתחום המדיני-ביטחוני, לא בחן כלל מיזמים ביטחוניים של הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, ולא בחן את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל כנדרש בחוק, אלא בחן מספר סוגיות מהותיות הקשורות לתפיסת הביטחון.

מבקר המדינה מעיר לראש הממשלה, כי במצב זה המל"ל איננו ממלא את ייעודו כפי שביקש המחוקק להשיג וכפי שעולה מהמלצות ועדת וינוגרד ומהמלצות ועדת ליפקין-שחק, ועדיין אינו מהווה את גוף המטה המרכזי לענייני חוץ וביטחון היכול להשיג את הערך המוסף הנדרש בתהליכי קבלת ההחלטות בנושאים שהם מהחשובים ביותר למדינת ישראל. עקב כך, בנושאים רבים לא מבוצעת עבודת מטה מתכללת, על ידי גורם שאינו הגוף המבצע, המביאה בחשבון את כל ההיבטים הכרוכים בפעילות המדוברת ולכן תהליך קבלת החלטות בדרג העליון של מדינת ישראל בחלק מהנושאים החיוניים אשר בדרך כלל אינם גלויים לעין הציבורית, אינו מיטבי. בנוסף לכך, עקב יישום חלקי של חוק המל"ל עלולים להיפגע הראייה הכוללת בנושאי החוץ והביטחון, התאימות בין הגופים השונים במערכת הביטחון והזיכרון הארגוני בנושאים אלה.

הביקורת עמדה על שני גורמים עיקריים שהיה בהם כדי לפגוע במימוש החוק ובהשגת תכליתו כלהלן: האחד - ליקויים הקשורים לדרך ההפעלה של המל"ל על ידי ראש הממשלה, כמו: (א) ראש הממשלה לא הטיל על המל"ל את ריכוז מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון, ותחת זאת הטיל משימה זו על המזכיר הצבאי שלו (המזכ"ץ); (ב) ראש הממשלה הטיל מגבלות על העברת מידע למל"ל והחליט על אי-שיתוף ראש המל"ל בדיוני ועדת ראשי השירותים (ור"ש). השני - ליקויים הקשורים בתפקוד הארגוני ובהתנהלות הפנימית של המל"ל, כמו: (א) תחלופה תכופה של עובדים, חלקם בתפקידים בכירים; (ב) אי-איוש של תפקידים רבים וחשובים לאורך תקופות ממושכות; (ג) פעילות שוטפת ללא נהלים, וליקויים במעקב אחר החלטות הממשלה.

השנתיים שחלפו, נכון למועד סיום הביקורת, מאז כינון הממשלה בראשות מר בנימין נתניהו וכינון המל"ל בתצורת פעילותו הנוכחית, אפשרו לראש הממשלה, האחראי ליישום החוק, ולראש המל"ל לבחון מהם התהליכים הנדרשים ליישום החוק, להצביע על הקשיים ביישום החוק הלכה למעשה ולהציע באופן סדור שינויים לביצוע, ככול שיידרשו. ראוי היה, כי תגובת תכנית שתביא ליישום החוק בהקדם ותעמיד את המל"ל כגוף המטה המרכזי את עבודת המטה של הממשלה בענייני חוץ וביטחון. יש לציין, כי נכון למועד סיום הביקורת לא נדונה, וממילא גם לא אושרה, תכנית כזו.

נוכח השינויים הרבים שעברו על המל"ל מאז חקיקת החוק, ראוי, כי יאוישו כל התפקידים במל"ל כדי שהמל"ל יוכל לתת מענה בהיבט הארגוני לנדרש ממנו על פי חוק המל"ל ותכלית החקיקה. ראוי שראש הממשלה, כמי שנושא באחריות ליישום חוק המל"ל, יודא שהכללים שנקבעו במשרד ראש הממשלה להסדרת הסמכויות בתוך משרד ראש הממשלה יתאימו לסעיפי החוק, וראש הממשלה ינחה את ראש המל"ל ואת שאר הגורמים בלשכתו להכין תכנית לסגירת הפערים בין הוראות חוק

המל"ל ותכליתו לבין יישומו, למיצוב המל"ל כגוף המטה המרכזי שלו, של הממשלה וועדותיה בנושאי החוץ והביטחון, ולאפשר למל"ל לממש בהקדם את התפקידים שהוטלו עליו בחוק.



מבוא

ב-7.3.99 החליטה הממשלה (החלטה מס' 4889) להקים את המועצה לביטחון לאומי, שאמורה הייתה לשמש כגוף מטה של ראש הממשלה והממשלה לנושאי ביטחון לאומי. בשנת 2001 החליטה הממשלה להכפיף את המטה ללוחמה בטרור (להלן - הלוט"ר) למל"ל.⁶

בספטמבר 2006 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי⁷ (להלן - הביקורת הקודמת). בדוח נקבע, בין היתר, כלהלן: "המל"ל אינה מהווה בפועל את המטה של ראש הממשלה... בפועל, לאחר הקמתה לא שותפה המל"ל פעמים רבות... בהכנת עבודת מטה כבסיס לקבלת החלטות בנושאי הביטחון הלאומי ברמות החשובות ביותר... כתוצאה מהעובדה, שקודם לדיונים אלה [הדיונים הביטחוניים-מדיניים], אשר עוסקים בנושאים מן החשובים ביותר, לא התבקשה עבודת מטה מגוף המטה של ראש הממשלה והממשלה - המל"ל, הרי שככלל לא באים לידי ביטוי מגוון הדעות ואפשרויות הפעולה על כל היבטיהן ומשמעויותיהן, דבר שעלול לפגום בהחלטות המתקבלות. כתוצאה מכך, שהדיונים 'מובלים' על ידי גורמים המעורבים ומושפעים מן ההחלטות המתקבלות, עלולה להיווצר הטיה אצל מקבלי ההחלטות, אשר עלולה לפגום אף היא בהחלטות המתקבלות... תמונת המידע הקיימת במל"ל בתחומים הביטחוניים-אסטרטגיים דלעיל הינה חלקית, כך שיכולתה לראייה כלל-מערכתית רחבה היא מוגבלת - דבר הגורם לנכות מובנית של המל"ל, הפוגעת ביכולתה למלא את ייעודה כגוף המטה העליון בנושאים אלה ליד ראש הממשלה וליתר ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי".

עוד נקבע בסיכום הביקורת הקודמת, כי "מן הראוי, לעגן את קיומו של גוף המטה של ראש הממשלה והממשלה בבסיס נורמטיבי מוצק, בין בהחלטת ממשלה ובין בחקיקה, אשר יגדיר ברורות את תפקידיו, סמכויותיו ויחסי הגומלין שבינו לבין הגופים האחרים, על מנת לחזק את יציבותו ותפקודו".

באפריל 2007 פרסמה הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, ועדת וינוגרד⁸, דוח חלקי. בדוח זה נכתב, כי "נוכח עובדות אלה קבעה הוועדה כי ראש הממשלה כשל בכך שלא נתן משקל

-
- 6 הלוט"ר משמש כגוף המטה של ראש הממשלה ושל הממשלה בענייני טרור, והוא עוסק, בין היתר, בהסדרת האחריות בתחומי ההגנה מפני טרור, בנושאי אבטחה (בישראל ובחור"ל), בטיפול בתשתיות הפיננסיות של הטרור, באבטחת מערכות ממוחשבות, בעריכת אינטגרציה של תמונת המודיעין השבועית וביחסי גומלין עם גופים שונים בעולם בנושאי לחימה בטרור. הלוט"ר הוקם ב-1996, ועד שנת 2001 היה יחידת סמך במשרד ראש הממשלה.
 - 7 המל"ל - בעת הקמתו נקרא המל"ל "המועצה לביטחון לאומי". לאחר חקיקת חוק המל"ל בשנת 2008 שנה שמו ל"מטה לביטחון לאומי".
 - 8 מבקר המדינה, "דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי", ספטמבר 2006.
 - 9 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, ועדת וינוגרד, מלחמת לבנון השנייה, דין וחשבון חלקי, אפריל 2007.

מספיק להיעדר מטה עצמאי שיעץ לו¹⁰, וכי יש "לעגן את המל"ל בחוק, שיקבע את משימותיה, סמכויותיה ודרך המינוי של בכיריה"¹¹. עוד נקבע בהמלצות ועדת וינוגרד, כי "בנושאים הקשורים לביטחון הלאומי, כולל הפעלת כוח צבאי, חיוני שהחלטות תתקבלנה מתוך ראייה אסטרטגית רחבה של מכלול שיקולים ביטחוניים, יחד עם מדיניים ודיפלומטיים... יש להגדיר את משימות המל"ל בצורה מפורשת כך שתכלולנה, בין השאר... הבעת דעה בכל נושא מדיני בטחוני העומד לדיון אצל ראש הממשלה"¹².

ב-2.5.07 החליטה הממשלה (החלטה מס' 1609) להקים ועדת שרים ייעודית, בראשות ראש הממשלה, אשר תעקוב אחר תהליך יישום המלצות הדוח החלקי של ועדת וינוגרד. עוד החליטה הממשלה להקים צוות היגוי ליישום המלצות הדוח החלקי של ועדת וינוגרד, ונקבע כי בראש צוות ההיגוי יעמוד רב-אלוף (מיל') אמנון ליפקין-שחק (להלן - ועדת ליפקין-שחק).

ועדת ליפקין-שחק קבעה בהמלצותיה מיוני 2007, כי "ליד הממשלה ורה"מ [ראש הממשלה] יפעל גוף מטה קבוע בתחומי הביטחון הלאומי של מדינת ישראל, אשר יעסוק בענייני החוץ והביטחון ובעניינים המשיקים להם. גוף המטה ייקרא המטה לביטחון לאומי (להלן: 'המל"ל') שייבנה על בסיס המועצה לביטחון לאומי הקיימת. המל"ל יהיה גוף המטה היחיד של רה"מ והממשלה בתחומים אלו"¹³ (ההדגשה במקור).

ביולי 2007 הגישו 26 חברי כנסת הצעת חוק בנושא "המטה לביטחון לאומי, התשס"ז-2007". בהצעת החוק נכתב, בין היתר, כי "מטרת הצעת החוק... הינה להעמיד את ראש המל"ל ואת המל"ל במוקד קבלת ההחלטות". ב-14.10.07 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2438) לבטל את החלטת הממשלה (מס' 4889) ממרץ 1999 וקבעה, כי ליד הממשלה תפעל המועצה לביטחון לאומי שתשמש גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בתחומי הביטחון הלאומי, וכי ראש הממשלה יפעיל את המל"ל, ינחה אותה ויהיה רשאי להטיל עליה תפקידים בתחום הביטחון הלאומי. בנובמבר 2007 הגישה הממשלה את "הצעת חוק הממשלה (תיקון מספר 5) (המועצה לביטחון לאומי, התשס"ח-2007)". עוד נכתב בהצעת החוק, כי נוסח החוק המוצע מבטא את המלצות ועדת ליפקין-שחק, וביניהן שהמל"ל אמורה להיות גוף המטה היחיד של ראש הממשלה והממשלה בתחומי חוץ וביטחון. מכאן עולה שעל המל"ל להיות במוקד קבלת ההחלטות בנושאי החוץ והביטחון, להביע עמדתה בנושאים אלה העומדים לדיון אצל ראש הממשלה, ולרכז באופן בלעדי את עבודות המטה הממשלתיות בנושאי חוץ וביטחון.

ב-29.7.08 חוקקה הכנסת את "חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008" (להלן - חוק המל"ל או החוק). בחוק המל"ל נקבע, בין היתר, כלהלן: לממשלה יהיה מטה לביטחון לאומי שיפעל במשרד ראש הממשלה בירושלים; המל"ל ישמש גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל; מרגע כניסת החוק לתוקף ישתנה שם המל"ל ובמקום המועצה לביטחון לאומי הוא ייקרא "המטה לביטחון לאומי"; תפקידי המל"ל כוללים, בין היתר, את ריכוז עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט)¹⁴ וכל ועדת שרים אחרת בענייני חוץ וביטחון; הכנת דיוני הממשלה וועדותיה והצגת חלופות בנוגע לנושאי הדיון; מעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה בענייני חוץ וביטחון; ניהול של המרכז לניהול

10 שם, עמ' 133.

11 שם, עמ' 148.

12 שם, עמ' 147-148.

13 שם, עמ' 11.

14 חוק הממשלה התשס"א קובע בסעיף 6 שבממשלה תפעל ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי. החוק מצייין מה יהיה הרכב הוועדה אך אינו מתייחס לסמכויותיה.

משברים. בנוסף לכך, נקבעה למל"ל אחריות לביצוע עבודת מטה בארבעה נושאים: (1) הכנה והגשה של הערכה שנתית ורב-שנתית של המצב הביטחוני לקבינט אחת לשנה לפחות; (2) הכנת עבודת מטה עבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון; (3) בחינה של תפיסת הביטחון של מדינת ישראל והצעת עדכונים נדרשים לתפיסה זו; (4) בחינת מיזמים ביטחוניים בעלי חשיבות בתחום המדיני-ביטחוני והצגת עמדתו המקצועית של המל"ל בפני הממשלה, לרבות גיבוש חלופות על פי סדרי עדיפויות מנומקים. ראש הממשלה נקבע בחוק המל"ל כממונה על ביצועו.

על פי חוק המל"ל, ראש המל"ל והמשנה לראש המל"ל ימונו בידי ראש הממשלה באישור הממשלה. מאפריל 2009 ועד מרץ 2011 כיהן בתפקיד ראש המל"ל פרופ' עוזי ארד. במועד סיום הביקורת, יוני 2011, כיהן בתפקיד ראש המל"ל אלוף (מיל') יעקב עמידור, שהחל לכהן בתפקיד באפריל 2011, ובתפקיד המשנה לראש המל"ל כיהן תא"ל (מיל') אביראל בר-יוסף, שמונה ביולי 2009.

למל"ל מעמד של יחידת סמך במשרד ראש הממשלה, אשר מקנה לו עצמאות מסוימת בניהול כוח אדם ובניהול התקציב. תקציב המל"ל לשנים 2010 ו-2011 היה כ-31 מיליון ש"ח וכ-33 מיליון ש"ח, בהתאמה.

בנוגע ליישום חוק המל"ל יש לציין, כי מאז חקיקת החוק ועד למועד סיום הביקורת ביוני 2011, חלה התקדמות משמעותית, אשר הגבירה באופן ניכר את מעורבותו של המל"ל בתהליכי קבלת החלטות בנושאי חוץ וביטחון של ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה. בכלל זה ניתן למנות, בין היתר, את העברת האחריות להכנת דיוני הקבינט לידי המל"ל והכנת דיונים ביטחוניים-מדיניים אחרים בשנים 2009 ו-2010, דבר אשר הגדיל משמעותית את כמות הדיונים שטופלו באחריות המל"ל; המל"ל ריכז את עבודת המטה הבין-ארגונית לפני הפגישות המדיניות של ראש הממשלה ושיחות הטלפון שלו עם מנהיגים זרים; הוקם מרכז לאומי לניהול משברים (להלן - המנ"ל) אשר אמור לשרת את ראש הממשלה והממשלה בעת משבר, ובעת שגרה משמש כחדר מצב אשר אחראי לאיסוף מידע ולהפצתו לראש הממשלה ולאנשי לשכתו. בנוסף לכך, הועברו משרדי המל"ל ממרכז הארץ לקריית הממשלה בירושלים, סמוך לבניין משרד ראש הממשלה, ולשכת ראש המל"ל הועתקה לתוך מתחם הלשכה של ראש הממשלה. בנובמבר 2011 מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה, כי ראש המל"ל מזומן דרך קבע לדיונים בנושאי חוץ וביטחון בראשות ראש הממשלה, וכי ראש המל"ל, ולעתים גם נציגים נוספים מהמל"ל, נכחו בפגישות המדיניות של ראש הממשלה בארץ ובחו"ל.

בתקופה יולי 2010 עד יוני 2011 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על יישום חוק המל"ל וביקורת מעקב על תיקון הממצאים שעלו בביקורת הקודמת. בביקורת נבדקו בעיקר הנושאים הבאים: יישום חוק המל"ל, ובכלל זה תפקידי המל"ל כפי שהוגדרו בחוק ואופן מימוש תפקידים אלה; השפעת המל"ל כגוף המטה על תהליכי קבלת ההחלטות של ראש הממשלה והממשלה בתחומי החוץ והביטחון; יחסי הגומלין בין המל"ל לבין גורמים נוספים במשרד ראש הממשלה המשפיעים על תהליכי קבלת ההחלטות של ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה. הביקורת נערכה במל"ל ובמשרד ראש הממשלה: במזכירות הצבאית ובמזכירות הממשלה. בדיקות השלמה נערכו בשירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ) ובמוסד לתפקידים מיוחדים (להלן - המוסד). להלן הממצאים שעלו בביקורת:

יישום חוק המל"ל

1. בחוק המל"ל נקבע, כי על המל"ל "לרכז את עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת בענייני חוץ וביטחון... להיות אחראי מטעם ראש הממשלה על עבודת המטה הבין-ארגונית והבין-משרדית בענייני החוץ והביטחון". עוד נקבע בחוק, שהמל"ל יציג את החלופות השונות בנוגע לנושאי הדיון, נוסף על הצגתן על ידי הגופים הנוגעים בדבר, יציג את ההבדלים בין החלופות, את משמעותם ואת המלצתו המנומקת לחלופה הנבחרת¹⁵.

הדיונים של ראש הממשלה והממשלה בנושאי החוץ והביטחון מתקיימים במספר פורומים: בקבינט, בוועדות שרים אחרות, בהרכבי שרים¹⁶ ובדיונים המתנהלים בראשות ראש הממשלה (לעיתים בהשתתפות מספר שרים). בביקורת עלה, כי המל"ל ריכז את עבודת המטה של דיוני הקבינט ושל דיוני ועדות השרים וחלק מעבודתן, כמפורט בהמשך. עם זאת, מנתוני המל"ל עולה, כי בתקופה אפריל 2009 - ינואר 2011 לא ריכז המל"ל את מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון, ודיונים אלה רוכזו על ידי גורמים אחרים. באותה תקופה התקיימו 291 דיונים בראשות ראש הממשלה בנושאי חוץ וביטחון: מתוכם 113 דיונים בלבד (כ-39%) רוכזו באחריות המל"ל, 127 דיונים (כ-44% מכל הדיונים) רוכזו על ידי המזכיר הצבאי של ראש הממשלה¹⁷ (להלן - המזכ"ץ), 10 דיונים זומנו על ידי מזכירות הממשלה (כ-3% מכל הדיונים) ולשכת ראש הממשלה זימנה 44 דיונים (כ-15% מכל הדיונים).

כמפורט בהמשך, המזכ"ץ ריכז בתקופת הביקורת דיונים בנושאים חשובים לביטחון המדינה ובכלל זה דיוני "השביעייה הביטחונית"; האמנה למניעת הפצת נשק גרעיני; ומפת האינטרסים הביטחוניים של ישראל. כפי שיובהר להלן, למזכ"ץ אין מטה מקצועי המסוגל לקיים עבודת מטה רציפה ומתכללת בנושאי חוץ וביטחון, ומשכך עלולים להיפגע הראייה הכוללת בתחומי חוץ וביטחון והזיכרון הארגוני. בנוסף לכך, עלולים להיפגע תהליכי קבלת ההחלטות בדיונים שמרכז המזכ"ץ, משום שאין לרשותו מטה המסוגל לבחון את המלצות הגופים המציגים, כפי שנדרש המל"ל לעשות בדיונים אותם הוא מרכז.

2. ועדת וינוגרד ציינה בדוח החלקי¹⁸, כי "כדי לקיים דיון משמעותי בנושאים מדיניים ביטחוניים דרושה הצגה מלאה שלהם... הצגה כזו צריכה לכלול גם התייחסות לעובדה כי יש בין הגורמים המעריכים חילוקי דעות לגבי מרכיבים של ההצגה... כאשר קביעת המדיניות בדגם המדיני מבוססת על המלצות של גוף אחד (כגון צה"ל או המערכת הביטחונית) יש לדאוג כי תהיה בפני הפורום המחליט גם 'דעה שנייה' מטעמו של גוף אחר וכי יתבצע בפני הגוף המחליט תהליך מסודר של אתגור הגופים המציגים לגבי המלצותיהם. הצגת עמדות שונות בנושאים מורכבים,

15 בחוק המל"ל נקבע שהמל"ל ירכז את כלל הנושאים הנדונים בענייני החוץ והביטחון. המונח "ריכוז עבודת מטה" אינו מוגדר בחוק המל"ל. בנוהל ליישום חוק המל"ל (ראו פירוט בהמשך) נערכה הפרדה בין המושג "ריכוז עבודת מטה", שאינו מוגדר, לבין המונח "ריכוז טכני", שמהווה טיפול בעניינים טכניים, כמו הוצאת זימונים למשתתפי הדיונים.

16 דיון הנערך בפני ראש הממשלה בהשתתפות מספר שרים. להתכנסות זו אין מעמד משפטי של ועדת שרים היות שלא הממשלה החליטה על הקמתה. במידה שמתקבלות החלטות בפורום שכזה הן מוגדרות כהחלטות ראש הממשלה (דוגמה להרכבי שרים: "השביעייה").

17 המזכ"ץ עד דצמבר 2009 היה אלוף (מיל') מאיר כליפי; החל מינואר 2010 מכהן בתפקיד אלוף יוחנן לוקר.

18 שם, עמ' 146.

תורמת הבנה חיונית לבחינה עמוקה של חלופות הפעולה ומבטיחה כי שיקול הדעת יהיה מעמיק יותר, וכי יצומצם החשש לכשלים של 'מחשבה קבוצתית'."

בחוק המל"ל נקבע, שעל המל"ל להכין את דיוני הממשלה וועדותיה, להציג את החלופות בנוגע לנושאי הדיון, בנוסף להצגתן על ידי הגופים הנוגעים בדבר, להציג את ההבדלים בין החלופות ואת משמעותם, כפי שנבחנו על ידי, וכן את המלצתו המנומקת בנוגע לחלופה הנבחרת. יש לציין, כי גופים אחרים, המרכזים דיונים עבור ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה בתחומי חוץ וביטחון ובכללם המזכ"ץ ומזכירות הממשלה, אינם מחויבים לאותם עקרונות בנוגע לסדרי עבודת המטה שקבע החוק למל"ל בדבר אופן הכנת הדיונים.

במסמך של המל"ל "חוק המטה לביטחון לאומי - דוח התקדמות" ¹⁹ (להלן - דוח ההתקדמות) מפברואר 2011 נכתב, כי "כאשר המל"ל אחראי לנושא המובא לדיון בפניו, מ"מ, מבצע המל"ל את כלל עבודת המטה הרלוונטית (מחזור עמ"ט), הכולל, בין היתר, גיבוש מוקדם של הנתונים, זימון דיון הכנה, כתיבת מסמך רקע ומדיניות, מיפוי החלופות והמלצה על חלופה מועדפת... לעומת זאת, כאשר הדיונים נמצאים באחריות גורם אחר, מחזור עבודת המטה שתואר לעיל, ככלל, אינו מבוצע". עוד נכתב בדוח ההתקדמות, כי "קיימות פונקציות אחרות הכפופות לרה"מ ועוסקות בנושאי חוץ וביטחון, אך בניגוד למל"ל אינן מבצעות תכלול כלל-משרדי בעבודתם: שליחו האישי של רה"מ מטפל בתהליך המדיני; מזכיר הממשלה טיפל בדו"ח גולדסטון ²⁰] ובבנייה בירושלים; מנכ"ל רה"מ מטפל בנושאי תקציב הביטחון, הקמת הגדר הדרומית ואזור מעברים בעוטף ירושלים".

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה, כי "אין צורך לחייב את הגופים האחרים לבצע את עבודת המטה בהתאם לכללים האמורים בחוק המל"ל... לעמדתנו, יש לאפשר לכל גוף לבצע את עבודת המטה שלו בהתאם לתפישתו המקצועית ודפוסי עבודתו, לשם עידוד ריבוי הדעות וגיוון התוצרים. לא בכדי הכללים בדבר עבודת המטה הוחלו על המל"ל בלבד ואין בהם כדי לחייב גופים אחרים".

לדעת מבקר המדינה, העקרונות שנקבעו בחוק המל"ל מבוססים על הפקת לקחים מכישלונות העבר, ומשכך הם עשויים לשפר את עבודת המטה. לכן, כל עוד עבודת המטה אינה מרוכזת על ידי המל"ל, יש מקום לבסס את סדרי עבודת המטה המרוכזת על ידי גוף אחר על העקרונות שנקבעו בחוק המל"ל, ובכלל זה הצגת החלופות בנוגע לנושא הדיון, ניתוח החלופות ומשמעותן.

19 דוח ההתקדמות הוא מסמך שהועבר למשרד מבקר המדינה ב-8.2.11 על ידי ראש המל"ל הקודם, פרופ' עוזי ארד. בתגובתו לממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה, כי המסמך הועבר למשרד מבקר המדינה בלי שראש הממשלה עיין בו.

20 צוות הבדיקה של האו"ם בנושא העימות בעזה, שמונה לתפקידו ב-3.4.09, ובראשו עמד ריצ'ארד גולדסטון. תפקיד הוועדה היה לבדוק את פעילות צה"ל במבצע "עופרת יצוקה" ואת פעולות החמאס שהובילו למבצע. ממצאי הוועדה פורסמו בדוח המוכר בשם דוח גולדסטון.

מבקר המדינה מעיר, כי כיוון שהמזכ"ץ ומזכירות הממשלה אינם מקיימים באופן שוטף עבודת מטה, החלטת ראש הממשלה להטיל על גופים אחרים לרכז את מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון במהלך התקופה אפריל 2009 - ינואר 2011 ללא עבודת מטה מקדימה של המל"ל, מעלה חשש, כי באותם דיונים לא הובאה בפני הפורום המחליט ראייה כוללת, רחבה ומתכללת של הנושאים הנדונים, ובכלל זה "דעה שנייה" מטעמו של גוף במשרד ראש הממשלה, כפי שנקבע בהמלצות ועדת וינוגרד, ולא הובטחה הדרך הראויה לקבלת החלטות מיטביות. כל אלה עומדים בניגוד לתכלית החקיקה ולהמלצות ועדת ליפקין-שחק.

3. בעניין גישתו ליישום חוק המל"ל הסביר ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, בפגישתו עם מבקר המדינה ביוני 2011, כי "אני מעולם לא חשבתי, אף על פי שזה נקבע בחוק, שגוף אחד עולה ונותן לך... אדם אחד נותן לך את ההמלצות, כי זה מתכון לצרות... זאת אומרת הוא [המל"ל] יהיה גוף מרכזי, אבל לא גוף בלבד... אני ממש חושב שזה מסוכן לראש הממשלה להיות במצב שהוא מקבל כמעט בכל אחד מהנושאים שאמרחי דעה אחת או אחד שמרכז לו את הדעות".

בנוגע לחלוקת העבודה בין המזכ"ץ למל"ל, טען ראש הממשלה באותה פגישה עם מבקר המדינה, כי "[המל"ל] צריך לרכז קודם כל את ישיבות הקבינט ואת ישיבות השרים המובנות בנושאי ביטחון... המזכ"ץ מטפל במודיעין שוטף והוא מטפל במיבצעים... יש קטבים מאד ברורים... קשה מאד לארגן מראש ולהגיד מתי המיבצע הופך לדבר שגולש למשהו שצריך לטפל בו ברמה של המל"ל". ראש הממשלה הסביר עוד, כי הוא מחליט לחלק את הנושאים שבתווך האמור בין המזכ"ץ למל"ל, בין היתר בהתאם "ליכולת שלהם [של המל"ל] בתחומים מסוימים".

יצוין, כי ב-5.4.09 החליטה הממשלה (החלטה מס' 9) על הרכב הקבינט וסמכויותיו. בהחלטה נקבע, בין היתר, כי סמכויות הקבינט הן לעסוק ב"קבלת מידע בנושאי מודיעין" וב"מבצעים צבאיים וביטחוניים".

בנוגע לריכוז דיונים בפורומים שאינם ועדות שרים טען ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, בפגישתו עם מבקר המדינה כי "חייבים להשאיר זאת לשיקול הדעת של ראש הממשלה, כי אחרת אי אפשר לעבוד"; "יש הרכבי שרים, יכול להיות שצריך להגדיר חלק מהם כוועדות שרים [אותם אמור לרכז המל"ל]. לשים שם עוגן ברור".

ראש המל"ל, אלוף (מיל') יעקב עמידרור, מסר בתגובה לממצאי הביקורת בדצמבר 2011 כי "ריכוז עבודת מטה לקראת הדיונים המתנהלים בהרכבי שרים בראשותו של רה"מ הינה משימה חשובה, שנגזרת לתפיסת המל"ל, מעצם היותנו גוף המטה של ראש הממשלה בנושאי חוץ וביטחון. במהלך 2009 החל המל"ל לרכז דיונים בראשות רה"מ בנושאים בהם התבקשנו... המל"ל הכין את עצמו עוד במהלך 2009 לביצוע משימה זו, ומוכן מערכתית לרכז נושאים נוספים המתנהלים בהרכבי שרים נוספים ככל שאלה יוטלו עליו".

4. בתגובתו מנובמבר 2011 לממצאי הביקורת טען משרד ראש הממשלה, כי "[ב]חוק המל"ל... המחוקק כפה על ראש הממשלה אמצעי שחובה עליו להסתייע בו ולעבוד באמצעותו... נוכח אופיו החריג של החוק, יש לנהוג לדעתנו בזהירות בפרשנותו וביישומו, לבל ייקום הגולם על יוצרו ולבל תפגע יכולתו של ראש הממשלה לממש את אחריותו העליונה, לפעול לטובת ביטחון מדינת ישראל... החוק הוא... חוק רגולטיבי, שנועד להסדיר דרכי עבודה במטרה לכוון גוף מטה מרכזי בתחום החוץ והביטחון... יש אפוא לפרש וליישם את החוק באופן המתיישב עם תכליתו ומטרתו ועם אחריותו של ראש הממשלה לדאוג לביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה ויש להימנע מפרשנות המובילה לכך שעל ראש הממשלה לוותר על כלים כלשהם שהוא סבור כי הם חיוניים

לשם קבלת החלטותיו". עוד הוסיף משרד ראש הממשלה בתגובתו, כי "הפרשנות הנכונה לחוק, שהיא לעמדתנו ביסוסו של המל"ל כגוף מרכזי, מחד גיסא, אך באופן שאינו מונע מראש הממשלה להטיל תפקידים שונים על גורמים נוספים, מאידך גיסא" (ההדגשות במקור).

עוד מסר משרד ראש הממשלה בתגובתו, כי "בהיבט תכלית החוק אין בסיס להרחבת סמכויות המל"ל מעבר לאמור בחוק ולהקניית סמכויות למל"ל בנוגע להרכבי שרים, כשל אלו המוקנות לו לגבי וועדות שרים... מדובר בהרחבת סמכויותיו של המל"ל, באופן שעומד בניגוד להוראותיו המפורשות של החוק" (ההדגשה במקור).

מבקר המדינה מעיר, כי גם בנושאים שמגדיר ראש הממשלה כ"מבצעים" וגם בנושאים הנדונים בהרכבי שרים עלולות להיות השפעות משמעותיות בתחום הביטחון הלאומי של מדינת ישראל, ולכן נדרש בהם תהליך קבלת החלטות מיטבי ובכלל זה עבודת מטה מתכללת, שתנוהל על ידי גורם שאינו הגוף המבצע, ואשר תביא בחשבון את כל ההיבטים הכרוכים בפעילות המדוברת. אי-ריכוזם של נושאים אלה על ידי המל"ל עומד בניגוד להמלצות ועדת וינוגרד ולתכלית החקיקה, והוא פוגע בהשגת תכלול כלל-מערכתי, בתאימות המרבית בין הגופים השונים, בזיכרון הארגוני, בראייה הכוללת בנושאי החוץ והביטחון, ביכולת ליצור שפה משותפת של כל הגורמים המעורבים בטיפול בנושאים אלה, וביכולת לבחון את הצעת הגופים המעורבים בעניין.

5. בתגובתו לממצאי הביקורת מנובמבר 2011 טען משרד ראש הממשלה, כי "לעתים לאור מגבלות הזמן של ראש הממשלה, מוחלט להעביר נושאים מסוימים מפורום הקבינט לפורומים אחרים... ההחלטה האם נושא מסוים יידון בקבינט, בהרכב שרים בראשות ראש הממשלה או בפורום השביעייה^[21] היא החלטה שמסורה בראש ובראשונה לידי ראש הממשלה בהתאם לשיקול דעתו הרחב, וכך ראוי שיהיה".

מבקר המדינה מציין, כי מדברי ראש הממשלה ומתגובת משרד ראש הממשלה עולה, כי לדעת ראש הממשלה, בכל אותם דיונים שלא נקבע בחוק מפורשות שעל המל"ל לרכז (ובכלל זה דיונים בהרכבי שרים ודיונים שבהם נדונים עניינים שמגדיר ראש הממשלה כ"מבצעים"²²), יש לראש הממשלה "חופש בחירה" בדבר הצורך בביצוע עבודת מטה מקדימה ובדבר העקרונות שעל פיהם תבוצע עבודת המטה וזהות הגורם שיבצע את עבודת המטה. בנוסף לכך, לדעת משרד ראש הממשלה, בשל אילוצים של לוח זמנים, מותר לראש הממשלה להעביר נושאים המיועדים לדיון בקבינט, ומשכך חלים עליהם הכללים שנקבעו בחוק המל"ל, לפורומים אחרים שעליהם לא חלים הכללים שנקבעו בחוק המל"ל. בהתאם לגישה זו, החליט ראש הממשלה, שלא להטיל את האחריות לריכוז מרבית הדיונים על המל"ל, אלא על גורמים אחרים, אשר אינם מחויבים לפעול על פי עקרונות שנקבעו בחוק המל"ל בנוגע לסדרי עבודת המטה.

21 "השביעייה" הינו הרכב שרים (פורום של שרים, שלא הוכרז כוועדת שרים, המתכנס בקביעות כדי לדון בנושאים שנקבעו) המשמש כפורום התייעצות של ראש הממשלה. לאחר מועד סיום הביקורת, ביוני 2011, צורף שר נוסף ל"שביעייה" וכינויו של הרכב שרים זה השתנה ל"שמינייה".

22 לדוגמה, השינויים במדיניות הישראלית בנוגע לסגר על רצועת עזה ובנוגע ליחסים הדיפלומטיים עם טורקיה בעקבות תוצאותיו של המשט הטורקי; ניסיון ההתנקשות בחאלד משעל והשפעתו על מערכת היחסים בין ישראל וירדן.

מבקר המדינה מעיר כלהלן: חוק המל"ל אמור לשנות מהותית את עבודת המטה המכונה לתהליך קבלת ההחלטות על ידי ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה בנושאי חוץ וביטחון. זאת באמצעות יצירת גורם אחד אשר ירכז את עבודת המטה בתחומי חוץ וביטחון, ושיפעל במוקד קבלת ההחלטות כגורם שראיתו כלל-מערכתית והוא עצמאי להביע דעה בלתי תלויה בכל נושא מדיני-ביטחוני העומד לדיון אצל ראש הממשלה או הממשלה. כל זאת כלקח מכשלי העבר, כדי לקיים עבודת מטה טובה ומתואמת וליצור זיכרון ארגוני מובנה במשרד ראש הממשלה בנושאי חוץ וביטחון. מצב שבו חלק ניכר מהדיונים בוועדות ובהרכבי שרים בנושאי חוץ וביטחון אינם מרוכזים בידי המל"ל, אינו מאפשר למל"ל לממש את ייעודו, ואינו עולה בקנה אחד עם תכלית החקיקה ועם המלצות ועדת וינוגרד, שבהן נקבע, כי נכון שהמל"ל יביע דעתו בכל נושא מדיני-ביטחוני העומד לדיון אצל ראש הממשלה. בראייה כוללת לא מתקיים תהליך קבלת החלטות מיטבי בדרג העליון של מדינת ישראל בנושאים חיוניים אשר בדרך כלל אינם גלויים לעין הציבורית.

עוד מעיר מבקר המדינה, כי אמנם החוק אינו מונע מראש הממשלה להטיל גם על גופים אחרים להכין עבודת מטה בנושאי חוץ וביטחון, אך בהתחשב בייעוד המל"ל ובתכלית החקיקה, הטלת עבודות מטה על גופים אחרים צריכה להיות במקרים חריגים ומשקולים מיוחדים, ולהתבצע בתיאום עם המל"ל ובריכוזו, ובאופן שיאפשר למל"ל להציג את ההבדלים בין החלופות הקיימות ואת משמעותן, כנדרש בחוק.

O

מבקר המדינה מדגיש, כי במועד סיום הביקורת, בחלוף כשלוש שנים מיום חקיקת חוק המל"ל מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון של ראש הממשלה, ובכלל זה דיונים בהרכבי שרים ובנושאים המוגדרים מבצעיים, רוכזו על ידי גורמים אחרים, דבר הפוגע במימוש ייעודו של המל"ל ובמימוש המלצות וינוגרד וההמלצות של ועדת ליפקין-שחק.

לוח זמנים למימוש חוק המל"ל

בביקורת נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת, יוני 2011, כשלוש שנים לאחר שנחקק חוק המל"ל, עדיין לא ביצע המל"ל את כל התפקידים שנקבעו לו בחוק, כפי שיפורט בהמשך.

בתגובתו מנובמבר 2011 לממצאי הביקורת טען משרד ראש הממשלה כלהלן: "יישום חוק המל"ל הוא תהליך ארוך טווח שברוך בשינויים תרבותיים וארגוניים עמוקים... לכן נבנתה תכנית רב שנתית שהמל"ל פועל בהתאם להוראותיה"; "תכנית עבודה לפיתוח המל"ל שאושרה בינואר 2009 על ידי ראש המל"ל דאז, תא"ל דני ארדיטי, קבעה כי חוק המל"ל ייושם באופן הדרגתי על פני תקופה של שלוש שנים. תכנית זו תוקפה ועודכנה על ידי פרופ' עוזי ארד והוצגה בוועדה לביקורת המדינה בכנסת בתחילת יולי 2009 ובסוף ספטמבר 2009 ובישיבת הממשלה בספטמבר

2009. מכאן שלאור אישורה נפרש ביצועה על פני שלוש שנים נוספות ולפיכך מועד סיום ביצועה צפוי להיות בשלהי 2012; "ראש הממשלה הנוכחי, מר בנימין נתניהו, אימץ את התפיסה המדורגת ליישום ולאור זאת מתבצעים תהליכים מדרגיים שונים לבניית המל"ל".

מבקר המדינה מעיר, כי נכון לנובמבר 2011, המועד שבו התקבלה תשובת משרד ראש הממשלה לממצאי הביקורת, חלפו יותר משלוש שנים מיום חקיקת חוק המל"ל, וכשלוש שנים ממועד גיבושה של התכנית התלת-שנתית למימוש חוק המל"ל, שאותה הכין ראש המל"ל דאז, מר דני ארדיטי, ועדיין המל"ל אינו מבצע את כל התפקידים שנקבעו לו בחוק. הדחיות במועד סיום יישום החוק - מחזר, והחלטותיו של ראש הממשלה שהמל"ל לא ירכז חלק ניכר מהדיונים בנושאי חוץ וביטחון ושלא כל המידע בענייני החוץ והביטחון שמגיע אליו יועבר למל"ל - מאידך, מעלות חשש שחוק המל"ל לא ימומש במלואו במהלך כהונתו של ראש הממשלה הנוכחי, מר בנימין נתניהו. מן הראוי אפוא, כי ראש הממשלה יקבל את ההחלטות הנדרשות ליישום מלא של חוק המל"ל, ויחיש את התהליכים הקשורים למימוש החוק כדי לסיים בהקדם.

אחריותו של ראש הממשלה לביצוע החוק

1. בביקורת עלה, כי חלק מהגופים במערכת הביטחון ובגופים הביטחוניים הכפופים לראש הממשלה לא שיתפו פעולה עם המל"ל, דבר שהתבטא, בין היתר, באי-מסירת מידע למל"ל, אי-התייצבות לדיונים בנושאי חוץ וביטחון והתנגדות לקיום דיונים שאותם רצה המל"ל לקיים בקבינט.

בתגובתו מנובמבר 2011 לממצאי הביקורת טען משרד ראש הממשלה, כי "יש לקחת בחשבון כי המל"ל הוא גוף בהתהוות ובבניה... יש לזכור כי מפת הגופים הביטחוניים הסובבים את ראש הממשלה מאד צפופה. כל הגופים נאבקים על תשומת לבו של ראש הממשלה. הקמת המל"ל כרוכה הייתה - ועדיין - במאבק מובנה, הנלווה לכיבוש שטח של תשומת לב ועשייה, במקום שבו הצפיפות גדולה ממילא. על מנת שיוכל לבצע את תפקידיו, על המל"ל... ולבסס את מעמדו על מנת שכל גורמי הביטחון ישתפו עימו פעולה ויכירו במעמדו הייחודי לא רק מכוח חוק המל"ל... בד בבד עם יישום החוק, על המל"ל להשקיע מאמצים ביצירת ממשקי עבודה משופרים ובניית סביבת עבודה כזו שתאפשר ותעודד את יישום החוק בדרך של הטמעתו ולא בבחינת 'כופה הר כגיגית'. כך, הצגת יכולות מקצועיות מעולות של המל"ל, שיש בהן כדי לתרום לתהליך קבלת החלטות לצד עבודת הגופים האחרים, תסייע ליישום החוק ולהשגת שיתוף הפעולה מלא של כל גורמי החוץ והביטחון... מכל מקום, משרד ראש הממשלה נרתם לסייע למל"ל, לשמור על סמכויותיו ולקדם את מעמדו".

מבקר המדינה מעיר, כי חוק המל"ל נועד, בין היתר, לבסס את מעמדו של המל"ל כגוף מטה חזק בקרב דרג מקבלי ההחלטות ובסביבת ראש הממשלה, ולמנוע מהמל"ל מאבק הישרדות מתמיד על מעמדו בהתייחס לענייני חוץ וביטחון, וכן לוודא קיומו של שיתוף פעולה בין הגופים הביטחוניים לבין המל"ל על פי החוק. אם נוכח ראש הממשלה לדעת, כי המל"ל אינו מצליח "לבסס את מעמדו כדי שכל גורמי הביטחון ישתפו עמו פעולה ויכירו במעמדו הייחודי", מחובתו, כמי שממונה על יישום חוק המל"ל, לנקוט צעדים בעניין זה ולא להסכין למצב המתואר, שפירושו המעשי שחיקת מעמדו של המל"ל ואי-יישום חוק המל"ל; לכן, עליו להפעיל את סמכותו, ועל פי הצורך לחייב את כל הגופים הביטחוניים הנוגעים בדבר ליישם את החוק.

2. בביקורת עלה, כי ראש הממשלה לא הנחה את הגופים הנוגעים בדבר בלשכת ראש הממשלה, ובהם המזכ"ץ ומזכירות הממשלה, לגבש תכנית עבודה להשלמת הפערים בין פעילות המל"ל ובין דרישות החוק בזמן קצוב. בתגובתו לממצאי הביקורת הודיע משרד ראש הממשלה בנובמבר 2011, כי "אנו מסתייגים מהטלת אחריות לגיבוש תכנית עבודה למל"ל לפתחו של ראש הממשלה. המשימה לגבש תכנית עבודה לשם מילוי תפקידיו של המל"ל ולהשלמת פערים בין החוק לבין יישומו מוטלת על ראש המל"ל עצמו" (ההדגשה במקור).

בינואר 2011 מסר משרד ראש הממשלה בתגובתו, כי "אין זה מתפקידם של גופים אלה [המזכ"ץ ומזכירות הממשלה] לטפל בהשלמת הפערים בפעילות המל"ל. הדבר מסור לראש המל"ל ולשם כך הוקנו לו סמכויות בחוק... ראש הממשלה פועל רבות על מנת לבסס את מעמדו של המל"ל ולבצר אותו כגוף ייחודי, חשוב ומשמעותי במפת הגופים הביטחוניים שפועלים עבורו".

מבקר המדינה מעיר, כי ראש הממשלה החליט להטיל את האחריות לריכוז מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון על גורמים אחרים, כאמור. כיוון שמציאות זו אינה עולה בקנה אחד עם ייעוד המל"ל, יש מקום לתכנית משותפת של גורמים אלה ושל המל"ל אשר מטרתה להעביר את ריכוז כל הדיונים בנושאי החוץ והביטחון לידי המל"ל. בנוסף לכך, מעיר מבקר המדינה בנוגע לשאר התפקידים שהוטלו על המל"ל בחוק, כי מאחר שראש הממשלה מופקד על המל"ל, עליו לוודא שהמל"ל ממלא את כל התפקידים שהוטלו עליו על פי החוק, על כל המשמעויות הנובעות מכך, לרבות הכנת תכנית עבודה בקשר לטיפול בנושאי החוץ והביטחון של מדינת ישראל.

עוד מעיר מבקר המדינה, כי מטרת החוק היא, כאמור, הקמת גוף מטה חזק לשירותו של ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה, ועל כן המל"ל וראש המל"ל אינם אמורים להיאבק על מקומם ועל תשומת לבו של ראש הממשלה. אם ראש הממשלה, הממונה על ביצוע חוק המל"ל, לא יבסס למל"ל מקום בסביבתו ולא יטפל בפערים הקיימים בין הוראות החוק לבין יישומו בפועל, יתקשה המל"ל ליישם את החוק בכוחות עצמו. שומה אפוא על ראש הממשלה לפעול בנושא זה בהקדם, לבסס את מעמד המל"ל במקומו הראוי בסביבת העבודה של ראש הממשלה ושל דרג מקבלי ההחלטות בתחומי החוץ והביטחון - הממשלה וועדותיה - ובכך יאפשר לממש את תכלית החוק בנוגע לתהליך תקין של קבלת החלטות בתחומי החוץ והביטחון ולקיים את חוק המל"ל כנדרש.

קביעת נהלים במשרד ראש הממשלה

1. בחוק המל"ל נקבע, כי "ראש הממשלה יקבע נהלים לעניין אופן הפעולה של המל"ל בתוך משרד ראש הממשלה, לרבות לעניין יחסי הגומלין בין ראש המטה לביטחון לאומי לבין בעלי תפקידים אחרים במשרד ראש הממשלה".

בביקורת הקודמת²³ צוין בעניין זה, כי "יחסי הגומלין בין המל"ל ליועצי ראש הממשלה העוסקים בנושאי ביטחון לאומי (כמו יועץ מיוחד, יועץ מדיני, מזכ"ץ והמנכ"ל) לא הוסדרו בצורה פורמלית, ולא נעשה תיחום של הנושאים שבהם יעסוק ויפעל מעיקרו כל אחד מגורמים אלה לצורך מתן ייעוץ לראש הממשלה". בעניין יחסי הגומלין בין יועצי ראש הממשלה השונים העוסקים בנושאי הביטחון הלאומי, ציינה ועדת ליפקין-שחק²⁴, כי "בלשכת רה"מ [ראש הממשלה] יועצים ומזכירים שתפקידם לסייע בידי רה"מ בניהול ענייני המדינה... בתחומי הביטחון הלאומי, מתחייבת הסדרה ברורה של התחומים, התפקידים והאחריות של גוף המטה המקצועי של רה"מ, וליחסי הגומלין של גוף מטה זה עם גורמים אחרים בלשכה". עוד ציינה הוועדה, כי "רה"מ יקבע תוך 90 יום כללים שיגדירו את חלוקת התפקידים בתוך לשכת רה"מ בין בעלי התפקידים השונים".

ביוני 2011, רק בחלוף כשלוש שנים מחקיקת חוק המל"ל, ובחלוף כשנתיים מכינון הממשלה בראשות מר בנימין נתניהו, אישר ראש הממשלה "נוהל ליישום הוראות חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008" (להלן - נהל יישום החוק או הנוהל). בנוהל נקבע, בין היתר, כלהלן: ראש הממשלה רשאי להטיל ביצוע עבודת מטה על גורמים נוספים ובלבד שתוצרי עבודתם יועברו למל"ל, אלא אם כן החליט ראש הממשלה אחרת; ראש הממשלה רשאי להטיל על גורם אחר, מלבד המל"ל, את הריכוז הטכני של עבודת המטה של הממשלה או של ועדה העוסקת בענייני חוץ וביטחון; המל"ל יבצע מעקב אחר ביצוע החלטות ממשלה, הקבינט וכל ועדת שרים אחרת בענייני חוץ וביטחון, אלא אם כן נקבע אחרת על ידי ראש הממשלה.

בסוף דצמבר 2011, בעקבות ממצאי הביקורת, אישר ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, תיקון לנוהל יישום החוק (להלן - הנוהל המתוקן). הנוהל המתוקן אמנם מאפשר לראש הממשלה להטיל עבודת מטה על גורמים נוספים, אבל הסייג המאפשר לראש הממשלה לא להעביר את תוצרי עבודת המטה למל"ל, בוטל. כמו כן, בתיקון לנוהל נקבע, כי ראש הממשלה רשאי להטיל על גורמים נוספים את התפקידים הבאים: מעקב אחרי החלטות הממשלה או ועדותיה; תפקיד מטה בנושא חוץ וביטחון; בחינה של תפיסת הביטחון והצעת עדכונים לה, ובחינה של מיזמים ביטחוניים. בנוגע למיזמים הביטחוניים נקבע בתיקון לנוהל, כי כל גורם שתוטל עליו בחינה כאמור, יעביר למל"ל את תוצרי עבודתו, אלא אם כן קבע ראש הממשלה אחרת. עוד נקבע בנוהל המתוקן, כי ראש המל"ל בתיאום עם המזכ"ץ יציע אפיון של החלטות שבסמכות המל"ל לעקוב אחר ביצוען ואפיון של החלטות שהוסכם שהמזכ"ץ יעקוב אחר ביצוען.

בנוהל המתוקן נקבע בנוסף לכך, כי המל"ל יציע לראש הממשלה סדר יום ונושאים לדיון לקבינט ולכל ועדת שרים אחרת או הרכב שרים אחר, וימליץ על זימון המשתתפים ועל דרג המוזמנים לדיוניהן. ככל שיתעוררו חילוקי דעות בין המל"ל למזכ"ץ בנוגע להצעה, כאמור, יגיש המל"ל הצעה במקביל להצעה שיגיש המזכ"ץ, וראש הממשלה יבחר בין ההצעות כהבנתו.

23 שם, עמ' 50.

24 שם, עמ' 14.

עוד נקבע בנוהל המתוקן כי "ראש הממשלה יקבע בכללים, ככל שימצא לנכון, סוג עניינים ו/או סוגי פגישות שמידע בעניינם יועבר לראש המל"ל". בתגובתו לממצאי הביקורת מינואר 2012 מסר משרד ראש הממשלה, כי כוונת המילים "ככל שימצא לנכון" היא "שראש הממשלה יגבש את הכללים בהתאם לסוג המידע הנוגע לעניינים ו/או פגישות שלדעתו יש להעביר למל"ל", וכי "כל מידע מודיעיני בענייני חוץ וביטחון שמעביר גורם במשרד לעיונו של ראש הממשלה יעבירו גם לעיונו של ראש המל"ל וזאת בסמוך לאחר העברתו לראש הממשלה". בנוהל המתוקן מוגדר "מידע מבצעי": "כל מידע הנוגע לביצוע של מבצע העומד לדיון ואינו בעל השלכה ישירה על נושאים שבתחום טיפולו של המל"ל באותה עת". לעומת זאת, "מידע מודיעיני" הוגדר: "כל מידע שאינו מבצעי".

יצוין, כי הנוהל המתוקן מאפשר לראש הממשלה שלא להעביר למל"ל מידע מבצעי, מידע בדבר עבודת מטה שהטיל על גורם אחר בתחומי החוץ והביטחון ומידע בדבר פגישות עם גורמי חוץ.

מבקר המדינה מעיר, כי האבחנה הקיימת בנוהל המתוקן בין מידע מודיעיני ומידע מבצעי והקביעה המאפשרת אי-העברת מידע למל"ל בדבר פגישות עם גורמים זרים אינה עולה בקנה אחד עם החוק, המחייב את העברת כל המידע למל"ל, והיא עלולה לפגוע ביכולתו של המל"ל לבצע את תפקידיו. עוד מעיר מבקר המדינה, כי עיכוב בהעברת מידע למל"ל לאחר מסירתו לראש הממשלה עלול להשפיע על יכולת המל"ל לקיים עבודת מטה מקדימה לפני דיונים אצל ראש הממשלה והממשלה.

2. מבקר המדינה מציין, כי על פי נוהל יישום החוק קיימת אפשרות שגורם אחר ירכז באופן טכני דיונים, אך בנוהל המתוקן לא הוגדר, בהתייחס להכנת דיונים, המונח של "ריכוז טכני" כדי להבדילו מ"ריכוז" אחר.

מבקר המדינה מעיר, כי כל זמן שהמונח "ריכוז טכני" קיים בנוהל המתוקן, יש מקום להגדירו באופן שאינו סותר את הקבוע בחוק המל"ל. זאת כדי למנוע מצב שבו עלול הגוף שעליו הוטלה משימת ריכוז זו, לפרש אותה באופן המסייג את הסמכויות שנקבעו למל"ל בחוק.

לדעת מבקר המדינה, בנוהל המתוקן שזורות הוראות המעניקות סמכות ואחריות לגופים אחרים, מקבילות לזו של המל"ל, באופן העומד בניגוד לחוק ולתכליתו, ואשר עלולות למנוע מהמל"ל לבצע את תפקידו כנדרש. הנוהל המתוקן מקנה למזכ"ץ, בין היתר, מעמד זהה למל"ל בכל הקשור להצעת נושאים לדיון בקבינט ובוועדות השרים, מעמד שהוקנה רק למל"ל בחוק המל"ל, ומכאן שמדובר במעשה שהוא בגדר "כרסום" בבלעדיות שרצה המחוקק להקנות למל"ל כגוף המטה של ראש הממשלה והממשלה בענייני חוץ וביטחון.

בתגובתו לממצאי הביקורת מנובמבר 2011 מסר משרד ראש הממשלה, כי הוא חולק על פרשנותו של מבקר המדינה, שלפיה נוהל יישום החוק אינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק. משרד ראש הממשלה טען, כי כלל בסיסי של תורת המינהל הוא שיש להפקיד בידי המנהל הנושא באחריות ליחידה המינהלית את האחריות כיצד לארגן את היחידה ועל מי להטיל תפקיד זה או אחר, וחשיבות זו עולה "כשאנו עוסקים בראש הממשלה ובענייני חוץ וביטחון".

מבקר המדינה מעיר, כי הוראות מינהל ונוהל אמורות לעסוק בעניינים בעלי אופי ביצועי-טכני גרידא, ואינן יכולות לעמוד בסתירה לדרישות החוק, להתנות עליו, לצמצם את תכליתו, או לקבוע הסדרים העומדים בניגוד לחוק ולתכליתו, בהיעדר סמכות מפורשת בחוק. בחוק המל"ל נקבע בבירור תפקידו של המל"ל כגוף המטה של הממשלה בתחומי החוץ והביטחון, ולכן חלוקת תפקידיו והעברתם, כולם או חלקם, לגורמים אחרים כפי שנעשה בנוהל, עומדת בסתירה לחוק.

O

לדעת מבקר המדינה, קביעת נוהל להסדרת קשרי הגומלין בין הגורמים השונים הפועלים בלשכת ראש הממשלה, היא בעלת חשיבות רבה להתנהלות השוטפת של לשכת ראש הממשלה בנושאי חוץ וביטחון, במיוחד בהתחשב בקשיים שהתגלו ובמחלוקות שנתגלו מאז נחקק החוק. מן הראוי אפוא, כי הנוהל המתוקן ייבחן שוב ביסודיות, ויתוקן באופן שכל סעיפיו יעלו בקנה אחד עם הוראות חוק המל"ל ותכליתו.

המזכ"ץ ותפקידיו

המזכ"ץ הוא קצין שממנה הרמטכ"ל, שתפקידו, בין היתר, לקשר בין ראש הממשלה לבין צה"ל וגופי הביטחון האחרים. בעשורים הראשונים של המדינה היו המזכירים הצבאיים בדרגות סגן-אלוף ואלוף-משנה, אולם במשך השנים הועלו דרגותיהם של המכהנים בתפקיד, ומאז אמצע שנות התשעים ועד מועד סיום הביקורת כיהן בדרך כלל בתפקיד המזכ"ץ קצין בדרגת אלוף²⁵. יצוין, כי תקופת כהונתם של המזכ"צים בשנים 2001-2010 הייתה בין שנה לשלוש שנים. המזכירות הצבאית שבראשה עמד המזכ"ץ, אלוף יוחנן לוקר, כללה במועד סיום הביקורת, יוני 2011, קצין בדרגת אלוף-משנה, המשמש כעוזר המזכ"ץ לענייני מודיעין, קצין בדרגת רב-סרן, המשמש כראש הלשכה, קצין בדרגת סרן, המשמש כמנהל הלשכה, ועוד מספר חיילים בשירות חובה.

המסמך המסדיר את עבודת המזכ"ץ הינו פק"ל²⁶ המזכ"ץ, שכתב המזכ"ץ לשעבר, אלוף (מיל') מאיר כליפי, בשנת 2009. בפק"ל המזכ"ץ צוין, כי "הסמכויות ותחומי האחריות הוגדרו והוסכמו לאורך השנים על ידי ראשי הממשלות וגובשו במעין 'מסורת' וב'תורה' שבעל-פה' באשר לאופי התפקיד וייעודו של המזכ"ץ". באפריל 2011 מסר המזכ"ץ לצוות הביקורת, כי פק"ל זה משמש "כבסיס מצוין לעבודה מול המל"ל". המזכ"ץ ציין עוד, כי "הבין מקודמו בתפקיד [אלוף (מיל')] מאיר כליפי], שהפק"ל מקובל ומאושר על ידי ראש הממשלה".

25 למעט שתי כהונות, שבהן כיהנו בתפקיד קצינים בדרגת תת-אלוף.
26 פק"ל - פקודת קבע לקרב, המילון למונחי צה"ל, אג"ם-תוה"ד, התשנ"ח-1998.

בביקורת הקודמת הועלה בנושא זה, כי "בפועל, חולש המזכיר הצבאי לראש הממשלה, לכאורה, באופן המשמעותי ביותר על סדר היום המדיני-ביטחוני של ראש הממשלה בהיותו משמש למעשה כ'מוציא ומביא' של הנושאים הללו בפני ראש הממשלה, ובידיו מרוכז כוח רב בהשפעה על הקביעה אילו נושאים יועלו ומתי יועלו לדיון בפורומים הביטחוניים השונים אצל ראש הממשלה. בביקורת הקודמת נמצא, כי לא הוגדרו תפקיד המזכ"ץ, סמכויותיו, תחומי אחריותו, ויחסי הגומלין בינו לבין הגורמים האחרים הפועלים סביב ראש הממשלה. דרך תפיסת התפקיד על ידי ראש הממשלה מחד ועל ידי המזכ"צים מאידך, גרמה לאי-בהירות ביחס לתחומי אחריותו, אשר התרחבו או הצטמצמו על דרך המעשה במשך השנים".

במסקנות של ועדת ליפקין-שחק נכתב, בין היתר, בעניין המזכ"ץ²⁷ כלהלן: "המזכיר הצבאי של רה"מ הוא איש הקשר של רה"מ למערכת הביטחון ובעיקר צה"ל... אחריותו מתמצת בתיאום, קישור ועדכון בין רה"מ ומערכת הביטחון. עם השנים, גדל תפקיד המזכ"ץ והיו כאלו שראו בו כיועץ רה"מ בתחומי הביטחון. במקביל אף הועלה המזכ"ץ בדרגה, ובשנים האחרונות הוא נושא דרגת אלוף. לתפיסתנו, המזכ"ץ לא אמור להיות היועץ לביטחון לאומי של רה"מ, אין למזכ"ץ אחריות על עבודת מטה בתחומי חוץ וביטחון, ואף אין לו היכולת הארגונית לעשותה... המזכ"ץ צריך להיות מתואם עם ר' המל"ל".

בדוח מבקר המדינה מאוגוסט 2010, הדן בנושא מינויים בצה"ל²⁸, ציינו שר הביטחון, מר אהוד ברק, והרמטכ"ל דאז, רא"ל (מיל') גבי אשכנזי, כי לדעתם המזכ"ץ לא צריך להיות בדרגת אלוף. שר הביטחון ציין שמינוי לתפקיד זה של קצין בדרגת אלוף ממסלול הפיקוד הוא בעל "השפעה שלילית על הקצינים עצמם וכן נזק לצה"ל". באותו דוח הובאה התייחסותו של ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, מיולי 2010, שבה קבע, כי "פעילותו של המזכיר הצבאי היא בצומת ההכרעות הרגיש ביותר לביטחון ישראל... המזכיר הצבאי מנחה בשם ראש הממשלה את ראשי המערכות הביטחוניות ומשרדי הממשלה ומקיים איתם דיאלוג רציף ומתמשך ומעקב אחרי מימוש הנחיות".

באותה ביקורת נכתב בעניין המזכ"ץ כלהלן: "מן הראוי שמשדר ראש הממשלה וראש הממשלה ישקלו במשותף עם צה"ל להגדיר בבירור את תפקידו של המזכ"ץ, את מעמדו ואת יחסי הגומלין בינו לבין הגורמים השונים, ובעיקר את הגדרת תפקידו מול צה"ל ומול המועצה לביטחון לאומי ואת תפקידי המטה שראוי שתמלא המועצה לביטחון לאומי ולא המזכ"ץ... נוכח תפקידו של המזכ"ץ, ובמיוחד נוכח חילוקי הדעות הקיימים בקשר לדרגתו ומעמדו, חשוב כי הרמטכ"ל ושר הביטחון, בתיאום עם ראש הממשלה, יחליטו, יגדירו ויעגנו בכתב ובפקודות את דרגתו, מעמדו ותפקידו של המזכ"ץ לראש הממשלה".

נוכח ממצאי הביקורת הקודמת והמלצות ועדת ליפקין-שחק, בדק משרד מבקר המדינה בביקורת הנוכחית את התפקידים שהוטלו על המזכ"ץ ואת הגדרת תפקידיו. להלן הממצאים שהועלו:

1. עד מועד סיום הביקורת הנוכחית, יוני 2011, הרמטכ"ל ושר הביטחון טרם הגדירו ועיגנו בכתב ובפקודות את דרגתו, מעמדו ותפקידו של המזכ"ץ. בתגובתו לממצאי הביקורת הודיע משרד ראש הממשלה בעניין זה, כי "בצה"ל ובמערכת הביטחון מתבצעת עבודת מטה לכתיבת פקודת ארגון (פק"א) למזכ"ץ וכי עבודה זו תקבע את ייעוד המזכ"ץ ותפקידיו, והפק"ל הקיים יסדיר את עבודת המזכירות הצבאית בשאר ההיבטים".

27 שם, עמ' 15.

28 מבקר המדינה, "דוח ביקורת על תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל", אוגוסט 2010 (עמ' 51).

מבקר המדינה מעיר, כי בעת גיבוש הפק"א על צה"ל ומשרד הביטחון לוודא, כי הגדרת תפקידו של המזכ"ץ בפק"א אינה עומדת בסתירה לתפקידים שהוטלו על המל"ל בחוק המל"ל.

2. בפק"ל המזכ"ץ נקבעו, בין היתר, תפקידי המזכ"ץ כלהלן: ממליץ לראש הממשלה על סדר היום הביטחוני, ובהנחיית ראש הממשלה מתאם אותו מול גופי הביטחון וגורמים רלוונטיים נוספים; משתתף בפורומים ביטחוניים שונים ומעדכן את ראש הממשלה בהתאם לכך; יוזם ומתניע עבודת מטה שתיעשה על ידי גופים שונים, בתיאום עם המל"ל, בנושאים ביטחוניים שעל סדר היום, מכין את חומר הרקע הרלוונטי לדיונים בתחומים הביטחוניים-צבאיים, בתיאום עם ראש המל"ל. עוד נקבע בפק"ל, כי המזכ"ץ אחראי בתיאום עם ראש המל"ל, לדיונים הביטחוניים בראשות ראש הממשלה, ובכלל זה קביעת סדר יום לדיונים, זימון המשתתפים, סיכום הדיונים וניהול בקרה על סטטוס ההחלטות שנתקבלו, ומתן המלצה לראש הממשלה בנושאים מבצעיים המצריכים את מעורבותו האישית.

ברוח ההתקדמות של המל"ל מפברואר 2011 נכתב, כי "פעילות המזכ"ץ אינה מוסדרת על פי חוק או תקנות ומתבססת על מסמך המכונה 'פק"ל המזכ"ץ'. למסמך זה אין כל נפקות משפטית או מעשית, בהיותו סותר לחלוטין את חוק המטה לביטחון לאומי... עבודה המתבססת על פק"ל המזכ"ץ נוגדת את כל המסד הנורמטיבי הרחב יותר עליו נסמך חוק המל"ל, לרבות... הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (דו"ח וינוגרד) והמלצות צוות ההיגוי ליישום המלצות ועדת וינוגרד (ועדת ליפקין-שחק 2007). נדרש להכריע בין עמדתנו... לגישת המזכ"ץ כפי שבאה לידי ביטוי בפק"ל המזכ"ץ".

מבקר המדינה מעיר, כי במועד סיום הביקורת, יוני 2011, אכן מבצע המזכ"ץ על פי פק"ל המזכ"ץ (שכפי שנכתב בו הוא משקף את המציאות שקדמה לחקיקת חוק המל"ל) ובהנחיית ראש הממשלה ובאישורו תפקידים שהוטלו על המל"ל בחוק, או הנובעים ממנו. בכלל זה קביעת סדר יום לדיונים, מעקב על ביצוע החלטות המתקבלות בדיונים שעורך ראש הממשלה, וריכוז עבודתם של הרכבי שרים העוסקים בנושאים המרכזיים בתחומי החוץ והביטחון של מדינת ישראל. על כן ראוי, כי ראש הממשלה ינחה את המל"ל והמזכ"ץ לגבש תכנית הכוללת לוח זמנים מוגדר להעברת תחומי אחריות אלה מהמזכ"ץ לידי המל"ל, בהתאם לייעוד המל"ל ולהוראות החוק ותכליתו.

3. בתגובתו לממצאי הביקורת מנובמבר 2011 טען משרד ראש הממשלה, כי "יחסי הגומלין במשרד ראש הממשלה מוסדרים כיום באמצעות שני מסמכים משמעותיים - נוהל ישום חוק המל"ל ופק"ל המזכ"ץ. הנוהל מפרט ומגדיר את תחומי העיסוק של המל"ל ומתייחס גם לביצוע משימות שונות על ידי גורמים נוספים במשרד ראש הממשלה, בעוד שהפק"ל מפרט ומגדיר את תחומי העיסוק והסמכויות של המזכ"ץ, כאשר בכל מסמך יש התייחסות מפורטת לגורם האחר. בפק"ל אף נקבע שפגישת עבודה בין ראש המל"ל למזכ"ץ תתקיים על בסיס שבועי... עמדתנו היא כי הפק"ל מהווה הסדרה של יחסי הגומלין, בכל הקשור ליחסי מזכ"ץ וראש המל"ל, הגם שמדובר בנוהל עבודה פנימי של המזכירות הצבאית, שאינו מטעמו של ראש הממשלה, וזאת בשל כך שמדובר בנוסח שמוסכם על המזכ"ץ ועל ראש המל"ל. כמובן שהפק"ל אינו מחייב את ראש המל"ל" (ההדגשה במקור).

מבקר המדינה מעיר, כי שני המסמכים המוזכרים בתשובת משרד ראש הממשלה - הנוהל ופק"ל המזכ"ץ - מכילים סעיפים המנוגדים לחוק המל"ל ולתכליתו, ועל כן ראוי לתקן מסמכים אלה כדי שיהיו תואמים את הוראות החוק. מצב שבו קיימת חפיפה ואי-בהירות בחלוקת הסמכויות עלול להנציח מאבקי סמכות בין המל"ל למזכ"ץ, ולפגוע ביכולת של כל אחד מהגורמים לממש את תפקידו באופן מיטבי. על כן, נוכח הליקויים המתמשכים בתחום זה, יש להסדיר את יחסי הגומלין בין המל"ל לבין שאר הגופים הפועלים במשרד ראש הממשלה.

דיונים שהמל"ל אינו מכין להם את עבודת מטה

כאמור, בתקופה אפריל 2009 - ינואר 2011 התקיימו מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון של הממשלה וועדותיה ללא עבודת מטה מקדימה של המל"ל. להלן פירוט דיונים אלה:

1. **"השביעייה"** - משמשת פורום התייעצות של ראש הממשלה. ממסמכי המל"ל עולה, כי דיוני "השביעייה" מתחלקים לשני סוגים:

האחד - דיונים בנושאים ביטחוניים - שבהם משתתפים, מלבד ראש הממשלה והשרים, ראש המל"ל, המזכ"ץ ועל פי הצורך גם נציגים של מערכת הביטחון ומשרד החוץ. אחרי כל דיון מפיץ המזכ"ץ מסמך של "סיכום ראש הממשלה". המזכ"ץ מסר לצוות הביקורת, כי הוא ריכז דיון אחד בלבד של "השביעייה" מאז נכנס לתפקידו בינואר 2010 ועד סוף מרץ 2011. בתגובתו לממצאי הביקורת מינואר 2012 מסר ראש המל"ל לשעבר, פרופ' עוזי ארד, כי נערכו דיונים נוספים במסגרת "השביעייה הביטחונית" בנושא מסווג, שאותם ריכז המזכ"ץ.

השני - דיונים בנושאים מדיניים (להלן - "השביעייה המדינית") - בתקופה אפריל 2009 - ינואר 2011 התקיימו 57 דיונים ב"שביעייה המדינית" (כ-19% מכלל הדיונים שהתנהלו בראשות ראש הממשלה בתקופה זו) לעומת 34 דיונים בקבינט. יוצא אפוא, כי מספר הדיונים ב"שביעייה המדינית" היה גדול משמעותית ממספר הדיונים בקבינט. בביקורת עלה, כי בחלק מהנושאים שימשו הדיונים ב"שביעייה המדינית" כ"פורום התייעצות" לראש הממשלה לדיונים ולהחלטות שקיבלו הקבינט או ראש הממשלה בפורומים אחרים. על פי מסמכי המל"ל, דיונים ב"שביעייה המדינית" התנהלו ללא קביעה של סדר יום, ללא הכנת חומר רקע וללא תיעוד של הנאמר בהם.

בתגובתו לממצאי הביקורת מנובמבר 2011 מסר משרד ראש הממשלה, כי "בהתאם לשיקול הדעת הרחב המוקנה לו, החליט ראש הממשלה להטיל על המל"ל את ריכוז עבודת המטה של דיוני השביעייה המדינית, בעוד שאת דיוני השביעייה הביטחונית ירכז המזכ"ץ".

מבקר המדינה מעיר, כי המשמעות של ריכוז עבודת המטה בכל תחומי החוץ והביטחון של מדינת ישראל באחריות המל"ל נעוצה ברצונו של המחוקק להבטיח, כי החלטות בנושאי חוץ וביטחון תתקבלנה מתוך ראייה רחבה של מגוון השיקולים הביטחוניים לצד ההיבטים המדיניים, וכי גוף אחד עצמאי - המל"ל - יישא באחריות לרכז את עבודת המטה באופן הנועד להבטיח תהליך קבלת החלטות מיטבי. הטלת החובה של ריכוז עבודת המטה של "השביעיה הביטחונית" על המזכ"ץ עלולה לגרום לכך שנושאים בעלי חשיבות עליונה יידונו בפורום זה, בלי שעבודת המטה לקראת הדיון תתייחס למגוון השיקולים כאמור. עוד מעיר מבקר המדינה, כי נוכח החשיבות הרבה הנודעת לנושאים המדיניים-ביטחוניים שבהם נדון "השביעיה הביטחונית" ו"השביעיה המדינית", וכפי שעולה מהמלצות ועדת וינוגרד, מהכללים שנקבעו בהמלצות ועדת ליפקין-שחק ומתכלית החקיקה, ראוי שהמל"ל ירכז גם את עבודת המטה של דיונים אלה.

2. **דיונים בנושאים נוספים שריכוז המזכ"ץ - המזכ"ץ, אלוף יוחנן לוקר, מסר לצוות הביקורת באפריל 2011, כי החל מינואר 2010, מועד כניסתו לתפקיד, הוא ריכוז 57 דיונים שנסבו על נושא מסווג (המטופל על ידי המזכ"ץ בהנחיית ראש הממשלה) ובפעילות מבצעית של הגופים הביטחוניים.**

יצוין, כי לעתים חילק ראש הממשלה את האחריות לריכוז עבודת המטה בנושאים ביטחוניים שונים, חלקם קשורים זה בזה, בין המל"ל לבין המזכ"ץ. לדוגמה: המל"ל ביצע עבודת מטה בנוגע למדיניות הסגר על רצועת עזה, ובפועל, כאשר נערך דיון על המדיניות מול רצועת עזה במאי 2010, המזכ"ץ הוא שריכוז את הדיון.

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה, כי "המזכ"ץ אינו משמש כיועץ לראש הממשלה, ואף לא מבצע באופן שוטף עבודת מטה, שהרי אין זה תפקידו באופן טבעי. על פי החוק, ראש המל"ל, שהוא יועץ ראש הממשלה לביטחון לאומי, הוא האחראי על עבודת מטה בתחומי החוץ והביטחון, ועל כך אין חולק" (ההדגשה במקור).

מבקר המדינה מעיר, כי לרשות המזכ"ץ עומד צוות קצינים מצומצם מאוד, אשר איננו יכול להוות מטה מקצועי המסוגל לשמר זיכרון ארגוני ולקיים עבודת מטה רציפה ומתכללת בנושאי חוץ וביטחון, כולל ייעוץ והבעת עמדות עצמאיות. כיוון שהמזכ"ץ אינו מבצע באופן שוטף עבודת מטה, כפי שנמסר בתשובת משרד ראש הממשלה, הרי שבמרבית הדיונים אשר נערכו בראשות ראש הממשלה בתקופת הביקורת, לא נערך ריכוז של עבודת מטה בידי גוף חיצוני למערכת הביטחון. דבר שאינו עולה בקנה אחד עם המלצות ועדת וינוגרד והמלצות ועדת ליפקין-שחק בנוגע לשיפור תהליך קבלת ההחלטות בתחומי החוץ והביטחון.

ועדות שרים שאינן מרוכזות על ידי המל"ל

בביקורת עלה, כי המל"ל לא ריכוז במשך תקופות ארוכות את עבודתן של שתי ועדות שרים העוסקות בנושאי חוץ וביטחון, כמתחייב מחוק המל"ל כלהלן:

1. "ועדת השרים לענייני שב"כ" - הוקמה בהחלטת הממשלה (מס' 7) מ-5.4.09. הועדה פועלת בכל הנושאים שהממשלה נדרשת להם על פי חוק שירות ביטחון כללי, התשס"ב-2002. את דיוני הוועדה ריכזה מזכירות הממשלה עד מאי 2011. בתגובתו לממצאי הביקורת הבהיר משרד ראש הממשלה, כי החל מחודש מאי 2011 מרכז המל"ל את דיוניה של ועדה זו.
 2. "ועדת המשנה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי להכנת העורך לשעת חירום" - הוקמה בהחלטת הקבינט הביטחוני (מס' 53/ב) מ-6.10.10. בתגובתו לממצאי הביקורת מנובמבר 2011 ציין משרד ראש הממשלה, כי הוועדה הועברה לאחריות המל"ל באפריל 2011. יוצא אפוא, כי במשך חצי שנה לא היה המל"ל אחראי לריכוז דיוניה של ועדה זו.
- בינואר 2012 מסר ראש המל"ל, אלוף (מיל') יעקב עמידור, בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "במהלך 2012... אנו נבחן יחד עם מזכירות הממשלה את האפשרות להעביר לחזקת המל"ל את אחריות על ועדות נוספות העוסקות בענייני חוץ וביטחון".

מבקר המדינה מעיר, כי אף שחוק המל"ל קובע שהמל"ל ירכז את פעילותה של כל ועדת שרים בענייני חוץ וביטחון, המל"ל לא ירכז במשך תקופות ארוכות את עבודתן של חלק מוועדות השרים העוסקות בנושאים אלה.

העברת מידע למל"ל

1. בחוק המל"ל נקבע, כי "כל מידע בענייני החוץ והביטחון המועבר לעיונו של ראש הממשלה יועבר על ידי הגורם שהעביר את המידע גם לעיונו של ראש המטה לביטחון לאומי". עוד נקבע בחוק המל"ל, כי "ראש המטה לביטחון לאומי או מי שהוא הסמיך לכך מבין עובדי המטה לביטחון לאומי רשאי לדרוש ממשרדי הממשלה ומיחידות הסמך שלהם, מצבא הגנה לישראל, מהגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם וממשטרת ישראל מידע, מסמכים ודוחות הדרושים לו למילוי תפקידו במטה לביטחון לאומי".
- בסוף דצמבר 2011 הסביר ראש המל"ל לשעבר, פרופ' עוזי ארד, לצוות הביקורת, כי "קביעותיו המקיפות של החוק בנוגע להעברת מידע נשענות על מסקנות של ועדות ציבוריות, על מסקנות ביקורת המדינה ואף תואמות את ההתפתחויות בנושא זה בעולם בשנים האחרונות... הכשלים סביב אירועי ה-11 בספטמבר 2001 וסוגיית אספקת המודיעין בנוגע לנשק השמדה המונית לקראת המלחמה בעיראק 2003 הובילו למסקנה, כי נדרשת גישה חדשה של 'דחיפת' מידע לגורמים שונים בתוך מערכת המודיעין ולקברניטים. ועדות חקירה ממלכתיות שקמו בעקבות האירועים הסיקו, כי הגישה... שצמצמה את תפוצת המידע על בסיס השאלה 'האם הגורם נדרש לדעת הדברים' בלבד... הייתה מוגבלת מדי וגרמה לתקלות אסטרטגיות בפעילות המערכות. המסקנה הייתה כי לצרכי הביטחון הלאומי הכולל מוצדק מאמץ הפצתי מושכל מצד בעל המידע, כדי לוודא כי הוא מגיע לכל הצרכנים הפוטנציאליים... בהתאם מסמכים נוספים (כולל צווים והנחיות לקהילה [קהילת המודיעין בארה"ב]) הגדירו, כי האחריות לאספקת מידע כוללת באופן מפורש מסמכי ניתוח ומידע גולמי כאחד".

ראש הממשלה, ראש המוסד לשעבר, ראש השב"כ וצה"ל מסרו למשרד מבקר המדינה בנוגע ליישום חוק המל"ל בעניין העברת המידע כלהלן:

א. בפגישתו עם מבקר המדינה ביוני 2011 אמר ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, כי "יש מידע שלא עובר אליהם [המל"ל וראש המל"ל], זה המידע המבצעי, של מבצעי מוסד, אמ"ן... [ראש המל"ל] צריך לקבל את התוצר של הפעילות המודיעינית".

ב. ביוני 2010 אמר ראש המוסד דאז, מר מאיר דגן, לצוות הביקורת, כי הוא שולל מכל וכל את האפשרות להעברת מידע גולמי לראש המל"ל. ראש המוסד רואה סכנה לביטחון מקורות רגישים אם יועבר מידע כזה לעיון ראש המל"ל.

ג. בתגובתו לממצאי הביקורת מאוקטובר 2011 הביע את דעתו ראש השב"כ, מר יורם כהן, כי "ככל שחוק המל"ל אכן מחייב להעביר כל חומר בנושא חוץ וביטחון שמועבר לראש הממשלה גם לידי ראש המל"ל, הרי שעמדתו הנה שהחוק בניסוחו הנוכחי גורף מדי. שכן אינני רואה מקום להעביר לראש המל"ל את כל החומר הביטחוני שמועבר לראש הממשלה. לשיטתי, יש להעביר לראש המל"ל אך ורק חומר שראש הממשלה קבע שנחוץ לו לשם מילוי תפקידו. ככל שהדבר מחייב תיקון חקיקה הרי שאני תומך בחלופה זו".

ד. צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת מנובמבר 2011, כי "סעיף 6 לחוק המל"ל קובע, כי 'כל מידע בענייני חוץ וביטחון [ההדגשה במקור] המועבר לעיונו של ראש הממשלה, יועבר על ידי הגורם שהעביר את המידע גם לעיונו של ראש המטה לביטחון לאומי'. בפועל, במספר אירועים שונים (וכפי שמופיע בדוח), התנגד רה"ם [ראש הממשלה] להעברת כל המידע המודיעיני לר' המל"ל... מידע מודיעיני מועבר לעיונו של רה"ם באמצעות מזכ"צ רה"ם בלבד. בנוסף, אמ"ן מקיים את הנחיות רה"ם ושהב"ט ואינו מעביר חומרים רגישים לעיון גורמים שלא אושרו לכך. גם אם יוחלט ע"י רה"ם, מכוח סמכותו על פי חוק, להעביר חומר נוסף לעיון ר' המל"ל, הרי שהדבר יבוצע ע"י לשכת מזכ"צ רה"ם... כך שממילא ההחלטה הסופית בעניין מימוש הוראות החוק אינה נתונה בידי אמ"ן".

בתגובתו לממצאי הביקורת מנובמבר 2011 טען משרד ראש הממשלה, כי "להבנתנו, המידע שאליו מתייחס סעיף 6 לחוק הוא מידע מודיעיני [ההדגשה במקור] ולא מידע מבצעי, שלעמדת ראש הממשלה אינו רלוונטי עבור המל"ל מאחר וריכוז עבודות מטה בענייני החוץ והביטחון וביצוען אינם מצריכים חשיפה למידע מבצעי מובהק ואף אין ביכולת המל"ל כדי להפיק דבר ממידע מבצעי. באשר למידע המודיעיני, הוא עובר כולו לראש המל"ל... עמדה זו של ראש הממשלה מקובלת על ראש המל"ל דהיום... בהתאם להנחייתו המפורשת של ראש הממשלה... ראש המל"ל רואה את כל החומר שרואה ראש הממשלה [ההדגשה במקור] וזאת שבריר של מידע, שהיקפו בטל בשישים".

מבקר המדינה מעיר, כי אין בחוק המל"ל אבחנה בין מידע מודיעיני ומידע מבצעי. מכאן, שגישתם של משרד ראש הממשלה, של ראש השב"כ ושל ראש המוסד דאז, כאמור לעיל, אינה נובעת מהחוק והיא עומדת בניגוד למטרות החקיקה שנועדו לרכז את כלל המידע בענייני חוץ וביטחון בידי המל"ל, ועל ידי כך לאפשר למל"ל לנהל עבודת מטה ראוייה ולבצע את כל תפקידיו שנקבעו בחוק.

2. במאי 2010 מסרו ראש המל"ל דאז, פרופ' עוזי ארד, המשנה לראש המל"ל, תא"ל (מיל') אבריאל בר-יוסף, ויועמ"ש המל"ל דאז, מר רואי קידר, לצוות הביקורת, כי מידע ביטחוני רגיש שחשיבותו רבה לגיבוש הערכה הנדרשת לצורך ביצוע עבודת מטה אינו מועבר ליועץ לביטחון לאומי, ובכך נפגעת יכולתו בתחום ההערכה ונפגעת איכות הייעוץ שהוא נותן למקבלי ההחלטות. בדוח ההתקדמות מפרברואר 2011 נכתב, כי "קיימים חוסרים רבים בתחומים קריטיים הנובעים

חלק ראשון : יישום חוק המל"ל

בראש ובראשונה מאי-יישום החוק על ידי גופי הביטחון הרלוונטיים שמעבירים את המידע לרה"מ, אך אינם מעבירים את אותו מידע לעיון ראש המל"ל כמתחייב מהוראות החוק (ההדגשות במקור).

מבקר המדינה מעיר, כי מידע בתחום החוץ והביטחון נמנע מהמל"ל, ועל כן עולה חשש שהדבר עלול לפגום ביכולתו לבצע תפקידיו.

3. בחוק המל"ל סעיף 16(ג) נקבע, כי ראש הממשלה יקבע בתקנות או בכללים הוראות הנוגעות להעברת מידע למל"ל בדבר פגישות בענייני חוץ וביטחון עם גורמים זרים של שרים או מי מטעמם, של הרמטכ"ל וראשי הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם. בביקורת עלה, כי ראש הממשלה לא קבע את ההוראות האמורות כפי שנקבע בחוק.

מבקר המדינה מעיר, כי חוסר מידע כזה לא רק שהוא עלול לפגוע באיכות של עבודת המטה, אלא שהוא מונע מהמל"ל תמונה כוללת בנושאי חוץ וביטחון ופוגע בשימור הזיכרון הארגוני בכל הנוגע לפגישות כאלו. משכך קיים חשש לפגיעה ביכולתו של המל"ל לבצע את תפקידיו ובכלל זה הערכת מצב אמינה. ראוי אפוא, כי ראש הממשלה ינחה את הגופים המעורבים להעביר למל"ל מידע בדבר פגישות עם גורמים זרים.

O

מבקר המדינה מעיר, כי העובדה שחלק מהמידע המועבר לראש הממשלה אינו נמסר לראש המל"ל עומד בניגוד לחוק המל"ל, וכי הסעיפים הנוגעים לנושא העברת מידע בנוהל המתוקן מנוגדים לחוק המל"ל ולתכליתו. ראוי אפוא שראש הממשלה יפעל על פי מה שנקבע בחוק המל"ל, וינחה את כל הנוגעים בדבר, באופן שכל המידע שמועבר אליו בנושאי חוץ וביטחון יועבר גם אל ראש המל"ל.

ועדת ראשי השירותים (ור"ש)

מאז 1949 פועלת בישראל ועדת ראשי שירותים (להלן - ור"ש). יו"ר הוועדה הוא ראש המוסד, וחברים בה ראש השב"כ וראש אמ"ן. המזכ"ץ צורף לור"ש כמשקיף ב-1986 והוא משמש כנציגו של ראש הממשלה בוועדה. לעתים דנים בור"ש בפעילות מבצעית אשר קשורה למערכת הביטחון. החלטות הור"ש מתקבלות בהסכמה, ומחלוקות אמורות להיות מובאות להכרעת ראש הממשלה.

בחוק המל"ל נקבע, כי "ראש המטה לביטחון לאומי יוזמן דרך קבע לכל דיון של ועדת ראשי השירותים החשאיים". בביקורת עלה, כי ראש המל"ל אינו מוזמן לדיוני הור"ש.

מפק"ל המזכ"ץ עולה, כי קיים פורום מיוחד המכונה "ור"ש ראש הממשלה" (ור"ש מורחב), בראשות ראש הממשלה. לעתים מצטרפים לדיוני "ור"ש ראש הממשלה" משתתפים נוספים וביניהם שר הביטחון, השר המופקד על שירותי המודיעין והוועדה לאנרגיה אטומית והרמטכ"ל. ממסמכי המל"ל עולה, כי "ור"ש ראש הממשלה" כונס פעם אחת מאז הקמת הממשלה באפריל 2009 ועד מועד סיום הביקורת ביוני 2011, וראש המל"ל זומן לדיון זה.

ביוני 2011 הודיע ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, למבקר המדינה, כי "הור"ש נוגע לדברים הכי רגישים של מדינת ישראל. להשקפתי הוא [ראש המל"ל] לא צריך להיות שם, משום שזה בצד המודיעיני צבאי.... אני לא חושב שזה נחוץ לביצוע משימותיו... אני חושב שהחוק צריך להיות מתוקן אם אתם חושבים שהחוק באמת קובע את זה... בעת השתתפות ראש הממשלה בדיוני הור"ש ישנתף גם ראש המל"ל בדיון, כי זה מגיע כבר למשהו שאולי צריך להעסיק את ראש הממשלה בראייה מערכתית רחבה יותר".

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה, כי "לאור עמדתו של ראש הממשלה בנושא זה, ובהתאם לדברים שמסר ראש הממשלה למבקר המדינה בפגישתם מיום 16.6.11, אנו סבורים, כי יש לתקן את סעיף 7 לחוק כך שיקבע שראש המל"ל יוזמן לדיוני ור"ש רק כאשר ראש הממשלה עומד בראש הדיון, ואנו פועלים לביצוע תיקוני חקיקה".

ראש השב"כ, מר יורם כהן, מסר למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "עמדתי הינה כי אין מקום לזמן את ראש המל"ל לור"ש לדיונים מבצעיים. עם זאת אין לי הערות להצטרפות ר' המל"ל לדיונים בהם ידונו סוגיות של מדיניות, כך גם בכל הדיונים שראה"מ [ראש הממשלה] יחליט כי נוכחותו של ר' המל"ל נחוצה".

מבקר המדינה מעיר, כי אין בחוק המל"ל הבחנה בין "מידע מודיעיני" ל"מידע מודיעיני-מבצעי". חוק המל"ל קבע בין היתר, שראש המל"ל יוזמן לדיוני הור"ש, כדי לאפשר למל"ל לרכז אצלו את מלוא המידע הנדרש, בהיותו גוף המטה של ראש הממשלה והממשלה בתחומי החוץ והביטחון, ובכך לתרום, בסופו של דבר, לתהליך סדור ומשופר של תהליך קבלת ההחלטות.

בינואר 2012 מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בעניין העברת מידע מבצעי למל"ל, כי "משאנו נוכחים כי שפרשנות זו [ההבחנה בין מידע מודיעיני למידע מבצעי] אינה מקובלת על משרד מבקר המדינה, נפעל לתיקון החוק על מנת ליצור הבחנה בין מידע מודיעיני למידע מבצעי".

מבקר המדינה מעיר, כי כל עוד לא נעשו שינויי חקיקה שמשרד ראש הממשלה מבקש ליזום, מוטלת החובה לקיים את החוק.

תחומי העיסוק של המל"ל

1. הכנת דיונים לקבינט

ב-24.9.08 החליט הקבינט (החלטה ב/67) לאשר את נוהל הכנת ישיבותיו. בנוהל נקבע כי בתחילת כל שנה אחראי ראש המל"ל לגבש תכנית מתווה שנתית לדיוני הקבינט לאותה שנה. התכנית תכלול נושאים המחויבים על פי חוק, והם הערכה שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני וכן הערכות מצב בנוגע לעניינים המשיקים להן, לרבות חוות דעת וניתוח בתחומי המודיעין השונים, וכן נושאים נוספים אשר המל"ל סבור כי ראוי שהקבינט ידון בהם. התכנית תגובש בתיאום עם מזכיר הממשלה, המזכ"ץ, ויועצי ראש הממשלה הרלוונטיים. עוד נקבע, כי ראש המל"ל יגבש תכניות רבעוניות לדיוני הקבינט בתיאום עם אותם גורמים, והתכנית תובא לאישור ראש הממשלה.

ב-5.4.09 אישרה הממשלה בראשות מר בנימין נתניהו את התקנון לעבודת הממשלה (החלטה מס' 3). בתקנון²⁹ נקבע, כי "המל"ל תהיה אחראית להכנת דיוני הקבינט ובכלל זה: (1) ביצוע עבודת מטה מקדימה; (2) גיבוש הצעות להחלטה, בתיאום עם הגורמים הנוגעים בדבר, ככל שהדבר נדרש בנסיבות העניין; (3) הצעת סדר היום לדיוני הוועדה והכנתו בתיאום עם מזכיר הממשלה; (4) ריכוז חומר הרקע לדיוני הוועדה, כגון סקירות, דוחות, הערכות מצב וכו', והעברתו למזכירות הממשלה". עוד נקבע בתקנון, כי ככלל, הקבינט הביטחוני יתכנס אחת לשבועיים. ראש הממשלה רשאי לשנות את לוח המועדים של ישיבות הוועדה, ולהורות על זימונה בכל עת שיראה לנכון בהתאם לנסיבות.

בביקורת עלה, כי בתקופה אפריל 2009 עד מאי 2010 (כ-14 חודשים) היה הקבינט אמור להתכנס, על פי תקנון עבודת הממשלה, 27 פעמים, אך בפועל התכנס הקבינט בתקופה זו 15 פעמים בלבד (בממוצע פעם אחת בחודש - כ-55% מהנדרש). המשנה לראש המל"ל מסר בעניין זה באפריל 2010 לראש המל"ל, כי "כידוע לך, אנו נמצאים בפיגור משמעותי בסדר ישיבות הקבינט... הרגישות הביטחונית והנפישות של התקופה בה אנו נמצאים מוכרת לך היטב, והיא מהווה שיקול נוסף להאצת תהליך הישיבות בקבינט".

ממסמכי המל"ל עולה, כי סמוך לאחר אירוע ההשתלטות של חיל הים על ספינות "המשט הטורקי" ב-31.5.10, נוכח הביקורת שהעלו חברי קבינט ובקשתם לקיים דיונים במסגרת הקבינט, החליט ראש הממשלה להגדיל את תדירות המפגשים של הקבינט הביטחוני. בביקורת עלה, כי בתקופה מיוני 2010 ועד סוף ינואר 2011 (שמונה חודשים) התכנס הקבינט 17 פעמים - גידול ניכר בהשוואה לתדירות המפגשים לפני אירוע "המשט הטורקי".

מבקר המדינה מעיר, כי מיעוט הכינוסים של הקבינט עד יוני 2010 אינו עולה בקנה אחד עם הכללים שנקבעו בתקנון עבודת הממשלה, ומן הראוי היה שראש הממשלה יפעל כדי לכנס את הקבינט באופן יותר תכוף, כפי שנדרש בתקנון עבודת הממשלה.

בתגובתו לממצאי הביקורת הודיע משרד ראש הממשלה, כי "לעתים המל"ל יוזם נושאים לדיון בקבינט אשר אינם מקובלים, למשל, על מערכת הביטחון, מסיבות שונות. לפיכך במקרים בהם

29 בפרק ד' הדן בהוראות מיוחדות לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, סעיף 43 (ג).

למל"ל אין שיתוף פעולה מצד גופים כאלו ואחרים הוא אינו יכול להמליץ להעלות נושא בתחומים אלו, שכן עמדת הגורם הרלבנטי לא תשמע.

מבקר המדינה מעיר, כי נוכח אחריותו ליישום חוק המל"ל ולאישור תכנית דיוניו של הקבינט, ראוי שראש הממשלה יפעל בדחיפות כדי להביא לתיקון המצב של אי-קיום דיונים בנושאים חשובים עקב קשיים שמערימה מערכת הביטחון.

2. מעקב אחר החלטות הממשלה וועדות השרים והרכבי שרים

א. בחוק המל"ל נקבע, כי על המל"ל "לעקוב אחר ביצוע החלטות הממשלה וועדותיה [ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון] ולדווח על יישומן לראש הממשלה".

בעניין זה נקבע במסקנות ועדת ליפקין-שחק, כי באחריות המל"ל לעקוב אחר יישום המדיניות בתחומי חוץ וביטחון ולוודא "שהצעדים בשטח עקביים, מתואמים בין הגופים והולמים את המדיניות שנקבעה, ושהמדיניות מתאימה למציאות. באחריות ראש המל"ל להסב תשומת לב הגופים והפורומים לקבלת החלטות, לכשלים ולפערים ביישום החלטות והמדיניות ולזמן דיונים לקבלת החלטות בעניין".

כפי שעלה בביקורת, מינואר 2008 ועד מועד סיום הביקורת, יוני 2011, עקב המל"ל אחר החלטות הקבינט באמצעות טבלת מעקב הכוללת את פירוט החלטות הקבינט (מספרן, התאריך בהן התקבלו ועיקרי ההחלטה) ודיווח על יישום ההחלטה (סעיף בשם "סטטוס יישום"). בנוגע לחלק מהחלטות הקבינט לא נמצאו מסמכים המוכיחים כי המל"ל קיים עליהן מעקב.

ב. בביקורת עלה, כי המל"ל אינו עורך מעקב על ביצוע החלטות המתקבלות בדיונים שאין הוא מרכז אותם, ובכלל זה דיונים הנערכים בהרכבי שרים. כיוון שהמל"ל אינו מרכז דיונים רבים, הוא אינו עוקב אחרי ביצוע החלטות בנושאים רבים, ומשכך נפגעת אחריותו על פי החוק.

ג. בביקורת עלה, כי בתקופת הביקורת ערך המל"ל מעקב על ביצוע החלטות הממשלה בנושאי חוץ וביטחון שהתקבלו מתחילת 2008 ואילך בלבד. משרד מבקר המדינה מציין, כי במועד סיום הביקורת היו החלטות ממשלה בנושאי חוץ וביטחון שהתקבלו לפני 2008 ושהיו רלוונטיות לפעילותה של מערכת הביטחון, אך עדיין לא מומשו. כיוון שהמל"ל או גורם אחר לא עקב אחר יישום החלטות אלה, לא הוצג סטטוס המימוש שלהן למקבלי ההחלטות.

ד. במאי 2009 הכין המל"ל טיוטת נוהל בנושא מעקב המל"ל אחר החלטות הממשלה. בטיטת הנוהל נקבע שיש לבצע בקרה אחר ההחלטות שקיבלה הממשלה בנושאי חוץ וביטחון החל משנת 2002. נכון למועד סיום הביקורת, יוני 2011, ראש המל"ל לא אישר את הנוהל.

ה. בתקנון לעבודת הממשלה נקבע, כי "ראש המל"ל יהיה אחראי לקיים מעקב אחר יישום המדיניות בהתאם להחלטות שהתקבלו; בכל רבעון יעביר ראש המל"ל למזכיר הממשלה דוח על המעקב שבוצע"; מזכיר הממשלה יעביר דיווח סטטוס זה לחברי הקבינט. בביקורת עלה, כי הלטר (המהווה כאמור חלק מהמל"ל) הפיץ לראש הממשלה, למנכ"ל משרד ראש הממשלה ולמזכ"ן אחת לחצי שנה דוח מעקב אחר החלטות הממשלה בנושאים שבהם הוא מטפל. עם זאת, בתקופה אפריל 2009 - אפריל 2011 לא העביר המל"ל למזכיר הממשלה דיווחים כנדרש בכל רבעון.

בתגובתו לממצאי הביקורת הבהיר משרד ראש הממשלה בנובמבר 2011, כי "המל"ל מקבל את הערת הביקורת וב-14.9.11 [לאחר מועד סיום הביקורת] אישר ראש המל"ל נוהל לבקרה ומעקב אחר יישום החלטות הממשלה, ועדות השרים והרכבי השרים" (להלן - נוהל המעקב). נוהל המעקב יחול על כל החלטות הממשלה, הקבינט וכל ועדת שרים אחרת או הרכב שרים אחר בענייני חוץ וביטחון, אשר יוגדרו על ידי ראש המל"ל כהחלטות אשר נדרש לבצע בקרה ומעקב אחר יישומן. בכפוף להגדרת ראש המל"ל, נוהל המעקב יופעל גם בדעיכה על כל ההחלטות שהתקבלו מתחילת שנת 2000 ואשר עדיין רלוונטיות. בתגובתו מינואר 2012 מסר משרד ראש הממשלה, כי "הרכבי שרים אינם נכנסים לגדר הגדרת ועדות שרים כמשמעה בחוק יסוד: הממשלה ועל כן אין להחלטות הרכבי שרים תוקף מחייב, ועל כן אף לא ניתן לעקוב אחר ביצוען" (הדגשה במקור).

מבקר המדינה מעיר, כי המעקב שמקיים המל"ל על ביצוע החלטות בנושאי חוץ וביטחון, שהתקבלו בממשלה ובוועדותיה השונות, לוקה בחסר. בנוסף לכך, המל"ל אינו מקיים מעקב על ביצוע החלטות של ראש הממשלה המתקבלות לאחר דיונים בהרכבי שרים, שבהם נדונים נושאים מהותיים לביטחון מדינת ישראל וליחסי החוץ שלה. עקב כך לממשלה ולוועדותיה אין מידע מלא על יישום ההחלטות שקיבלו בנושאי חוץ וביטחון, וחוסר מידע זה עלול לפגוע באפקטיביות של פעולתן ובתהליך קבלת החלטות בעתיד בנושאים בעלי זיקה לנושאים שהממשלה קיבלה החלטה בנוגע אליהם.

3. מעקב אחר החלטות ועדת וינוגרד

ב-2.5.07 החליטה הממשלה (החלטה מס' 1609) להקים ועדת שרים למעקב אחר תהליך יישום הרוח החלקי של ועדת וינוגרד (להלן - ועדת השרים למעקב). ב-10.2.08 החליטה הממשלה (החלטה מס' 3115) לאמץ את עיקרי הדוח הסופי של ועדת וינוגרד ולפעול ליישום ההמלצות הקבוצות בו במהירות באמצעות ועדת השרים למעקב. עוד נקבע בהחלטה, כי המועצה לביטחון לאומי תשמש גוף המטה של ועדת השרים למעקב. הוועדה הוקמה ופעלה במהלך כהונתה של הממשלה ה-31 (עד מרץ 2009). ממסמכי המל"ל עולה, כי עד מועד סיום הביקורת, יוני 2011, הממשלה ה-32 לא הקימה את ועדת השרים למעקב. במאי 2011 מסר המשנה למזכיר הממשלה, מר אריה זוהר, לצוות הביקורת, כי "לא קיימת רציפות שלטונית בנושא ועדות שרים שהוקמו בממשלה קודמת ומשך ועדות השרים הקודמות מתבטלות עם כינונה של ממשלה חדשה".

באוגוסט 2009 הכין המל"ל נייר עמדה בעניין סטטוס המעקב אחר החלטות ועדת וינוגרד. במסמך זה צוין בין היתר, כי "חלק מההמלצות של ועדת וינוגרד יושמו באופן חלקי או שלא יושמו כלל... יש לקבוע נהלים בנוגע לממשקים של המל"ל בתוך משרד רה"מ ומול הגופים הביטחוניים האחרים; יש למסד קבינט מלחמה (פורום שרים מיוחד לניהול מצבי משבר); מסמכי יסוד אסטרטגיים נכתבים מתוך יוזמות נקודתיות של הגופים ולא מתוך ראייה מדינית ביטחונית כוללת מנחה של הקברניטים; טרם נבחנה הקמת פונקציית מודיעין מתכללת במל"ל וזאת בניגוד להמלצות ועדת ליפקין-שחק; הפקת לקחים של הגופים שהיו מעורבים במלחמה לא הוצגה בקבינט הביטחוני-מדיני; אמנם נעשה תהליך הפקת לקחים מקיף בצה"ל (בחינת מאפייני פעילות, פיתוח מוכנות בזירות השונות, הכנת מדדי כשירות ומוכנות, קיום רמות מלאי ועוד) אך יישום המלצות אלו לא הוצג לקבינט הביטחוני-מדיני". מהמסמכים שנאספו במהלך הביקורת במל"ל עלה, כי המל"ל לא טיפל ביישום ההמלצות האמורות.

מבקר המדינה מעיר, כי בחלוף ארבע שנים מפרסום המלצות ועדת וינוגרד, ראוי כי ראש הממשלה יבחן את יישום המלצות הוועדה, במיוחד בתחום קבלת החלטות בנושאי ביטחון לאומי, ויפעל בהקדם למימושן.

4. העמקת בסיס הידע של שרי הממשלה בנושאים מדיניים-ביטחוניים

א. ועדת וינוגרד קבעה בהמלצותיה, כי "איכות קבלת ההחלטות של הדרג המדיני בנושאים מדיניים-ביטחוניים תלויה במידה רבה בעומק וברוחב של הידע של מקבלי ההחלטות בנושאים אלה. במערכה בלבנון 2006 לחלק ממקבלי ההחלטות המרכזיים לא היה ידע כזה. סוגיה זו היא מקרה פרטי של סוגיה רחבה יותר, הקשורה בתהליכי קבלת ההחלטות ובבסיס הידע של מקבלי ההחלטות בדרג המדיני". ועדת וינוגרד המליצה "לקדם העמקת הידע של כל שרי הממשלה בנושאי הליבה האסטרטגיים של המדינה, על ידי קיום סדנאות, ימי עיון ודיוני עומק".

ב-4.11.07 החליטה הממשלה ה-31 (החלטה מס' 2535), כי במהלך ששת החודשים הראשונים ממועד כינונה של ממשלה חדשה יוצגו לקבינט סקירות מקיפות בנושאי חוץ וביטחון, תרחישים מרכזיים אפשריים ומשמעותם; ראש המל"ל ימליץ לראש הממשלה על סדר היום של הקבינט בכל הנוגע להצגות סקירות אלה ועל נושאי אסטרטגיה ומדיניות בהם הקבינט יקיים דיוני עומק; ראש המל"ל, בהתייעצות עם ראשי הגופים הרלוונטיים, ימליץ לראש הממשלה בדבר סקירות נוספות בנושאים מסוימים ורגישים, שיינתנו במקרים רלוונטיים לפורום מצומצם יותר של שרים; ראש המל"ל ימליץ לראש הממשלה בנוגע לנושאים שראוי שהקבינט ידון בהם ובקשר לביקורי שטח וסיוורים שבהם ישתתפו גם חברי הקבינט.

הביקורת בדקה את פעילות המל"ל בעניין העמקת בסיס הידע של הקבינט בנושאים מדיניים-ביטחוניים כפי שמתחייב מהחלטת הממשלה ה-31 מ-4.11.07, כאמור, ומהמלצות ועדת וינוגרד, והעלתה, כי החלטת הממשלה ומסקנות ועדת וינוגרד לא יושמו במלואן. בעניין זה מסר בסוף אפריל 2010 (כשנה לאחר כינון הממשלה ה-32) המשנה לראש המל"ל, תא"ל (מיל') אבריאלי בר-יוסף, למזכ"ן, אלוף יוחנן לוקר, ולראש המל"ל דאז, פרופ' עוזי ארד, כי "נכון להיום, בסיס הידע של מרבית שרי הקבינט הינו חלקי ביותר, והדבר עומד בסתירה להחלטת הממשלה... בדבר העמקת בסיס הידע של השרים בנושאים מדיניים וביטחוניים".

ב. במאי 2010 מסר ראש ענף הערכת מצב ומרכז צוות קבינטים במל"ל באותה עת, לראש המל"ל ולמשנה לראש המל"ל כלהלן: "הצגת תרחיש הייחוס של צה"ל לקבינט התבצעה בעבר באופן שוטף כחלק מאישור תקציב הביטחון. בשנה וחצי האחרונות לא הוצג תרחיש הייחוס לקבינט. הצגת סטאטוס מוכנות צה"ל למלחמה בפרמטרים הנ"ל לא נערכה בקבינט בשנה וחצי האחרונות. שני הנושאים הנ"ל מהווים נדבך יסודי ביותר בבסיס הידע הנדרש מהשרים, בהתאם להחלטות ממשלה קודמות".

בתגובתו לממצאי הביקורת הבהיר משרד ראש הממשלה, כי "המל"ל פעל להעלאת נושאים מרכזיים לדיון בקבינט, דוגמת תרחיש הייחוס הערכת המודיעין ומוכנות צה"ל. עדות להצלחתו של המל"ל בנושא זה הוא הדיון שנערך בנושא 'תר"ש תפן' בתחילת מאי 2011 לאחר דחיות רבות". עוד ציין משרד ראש הממשלה בתשובתו, כי בחודשים מאי 2011 - יולי 2011 נערכו מספר

דיונים בוועדת השרים להצטיידות³⁰, ובכלל זה דיונים באיום הייחוס, תפיסת הביטחון והערכת המצב האסטרטגית והכלכלית, וכי "בהתאם להחלטת הממשלה מס' 3065 מיום 3.4.11, הוחלט להרחיב את סמכויות ועדת השרים לעניין אישור תכניות הפיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון. הוועדה בנוסף לסמכויותיה, תעקוב ותלווה את תהליך גיבוש התכניות הרב שנתיות של מערכת הביטחון באמצעות מפגשים עתיים עם הגורמים המוסמכים במערכת הביטחון".

מבקר המדינה מציין בחיוב את פעילות המל"ל בכל הנוגע להגברת הידע של חברי ועדת השרים להצטיידות בשנת 2011. אם כי פעילות זו נעשתה יותר משנתיים לאחר כינון הממשלה. מבקר המדינה מעיר, כי מן הראוי היה שהמל"ל ייזום דיונים אצל ראש הממשלה להעמקת הידע של כל חברי הקבינט, כדי שתהיה להם תשתית ידע רחבה ככל האפשר, שתסייע להם בעת קבלת החלטות חשובות ומשמעותיות בתחומי חוץ וביטחון, שחלקן הוות גורל ואשר יכולות להגיע לכדי יציאה למלחמה.

עוד מעיר מבקר המדינה, כי אמנם ראש המל"ל מופקד על יישום החלטת הממשלה בדבר העמקת הידע של שרי הקבינט בענייני החוץ והביטחון, ואולם עניין זה הינו בראש ובראשונה באחריות ראש הממשלה, הנושא באחריות עליונה לסדר היום של דיוני הקבינט ולאיכות ההחלטות המתקבלות בו.

5. בחינת מיזמים ביטחוניים

בחוק המל"ל נקבע, כי על המל"ל "לבחון מיזמים ביטחוניים בעלי חשיבות בתחום המדיני-ביטחוני ולהציג את עמדתו לפני הממשלה, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי או כל גוף אחר שיחליט עליו ראש הממשלה, לרבות גיבוש חלופות על פי סדרי עדיפויות מנומקים בראייה כוללת, אלא אם כן הורה ראש הממשלה אחרת". עוד נקבע בחוק, כי על המל"ל "להכין את עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, וכן כל סעיף אחר ששר הביטחון, או מי שהוא מינהו לכך, ממונה עליו, בתקציב ששר החוץ ממונה עליו, ובתקציב הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, לרבות גיבוש חלופות, על פי סדרי עדיפויות מנומקים בראייה כוללת".

בתקופת הביקורת בחן המל"ל את תכניות הפיתוח וההצטיידות שהוגשו לאישור ועדת השרים להצטיידות. בחלק מהמקרים הביאו בחינות אלה להחלטה של הוועדה לבדוק היבטים נוספים הקשורים לתכניות. משרד מבקר המדינה מציין, כי למרות התקדמות ניכרת של המל"ל ביישום החוק בנוגע לבחינת מיזמים ביטחוניים, עלו בביקורת הממצאים כלהלן:

א. ממסמכי המל"ל עולה, כי המונח "מיזמים ביטחוניים בעלי חשיבות בתחום המדיני-ביטחוני" המופיע בחוק המל"ל אינו מוגדר במערכת הביטחון, והוא לא הוגדר על ידי הממשלה לאחר חקיקת החוק.

במרץ 2003 החליטה הממשלה (החלטה מס' 87) על הגברת הבקרה על תקציב הביטחון. בהחלטה נקבע, כי "כל תכנית פיתוח או הצטיידות חדשה במערכת נשק, מערכת תומכת לחימה וכיוצא-בזה, בסכום העולה על 300 מיליון ש"ח בתקציב שנתי או 700 מיליון ש"ח בתקציב רב שנתי...

30 ב-1.12.09 החליטה הממשלה (החלטה 984) ה-32 להקים את "ועדת השרים לעניין אישור תכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון" (להלן - ועדת השרים להצטיידות).

יהיו טעונים אישור מראש של ועדת משנה של ועדת השרים לביטחון לאומי בראשות ראש הממשלה, וחבריה שרי הביטחון, האוצר, המשפטים והחוק. עוד קבעה הממשלה באותה החלטה, כי יש "לפנות אל ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי כי תקים ועדת משנה של שרים לעניין זה". בדצמבר 2009 החליטה הממשלה (החלטה 984) להקים את ועדת השרים להצטיידות. בהחלטה זו נקבע הרכב הוועדה ונקבעו סמכויותיה כמפורט בהחלטת הממשלה ממרץ 2003. מאז הקמת ועדת השרים להצטיידות מרכז המל"ל את עבודתה.

בתקופה ספטמבר 2009 - ינואר 2010 ביטאו גורמים שונים במל"ל את הצורך בהגדרת המושג "מיזם ביטחוני", כדי שהמל"ל יוכל להגדיר את תכולת העבודה הנדרשת ממנו בתחום בחינת "המיזמים הביטחוניים". אותם גורמים דנו בשאלה האם נוכח האחריות שהוטלה על המל"ל בנושא המיזמים, מוטל על המל"ל לבחון, מלבד הפרויקטים המחויבים באישור של ועדת השרים להצטיידות, גם מיזמים בהיקף כספי ניכר שאושרו בעבר על ידי הממשלה, והחלטות של מערכת הביטחון שלא לבצע פרויקטים מסוימים או לבצע חלק מהם, ולבחון החלטות של מערכת הביטחון שלהן משמעות תקציבית ניכרת, שאינן מובאות לאישור ועדת השרים להצטיידות, כדוגמת העברת בסיסי צה"ל לנגב, הכרוכה בעלות של מיליארדי ש"ח.

בינואר 2010 התקיים דיון במל"ל בראשות המשנה לראש המל"ל, תא"ל (מיל') אבריאלי בר-יוסף, בנושא "מיזמים ביטחוניים", ובו סוכם, בין היתר, כי המל"ל ימליץ לקיים דיונים בוועדות השרים המתאימות גם בנוגע למיזמים שאינם מחויבים באישורה של ועדת השרים להצטיידות.

בתגובתו מנובמבר 2011 לממצאי הביקורת, טען משרד ראש הממשלה בנוגע לסוגיית הבחינה של מיזמים ביטחוניים, בין היתר, כלהלן: קיימת הגדרה ברורה למונח "מיזם בטחוני" והיא "נגזרת מהחלטת הממשלה מספר 984 מיום 1.12.09 ... בנוסף, חוק הפיקוח על יצוא ביטחוני, התשס"ז-2007 קבע כי תוקם ועדת משנה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לעניין ייצוא ביטחוני והיא תוסמך לדון ולאשר ייצוא ביטחוני מכוח הסכם בין מדינת ישראל לבין מדינה אחרת בהיקף של למעלה מ-200 מיליון ש"ח".

מבקר המדינה מעיר, כי נוכח העובדה שהגדרת "מיזם ביטחוני" בהחלטת הממשלה מס' 984 ובחוק הפיקוח על יצוא ביטחוני הינה מצומצמת, ואינה כוללת בהכרח את כל המיזמים הביטחוניים שלהם חשיבות משמעותית בתחום המדיני-ביטחוני, יש מקום שראש הממשלה יבחן את הצורך בהפעלת המל"ל לצורך בחינת מיזמים נוספים, דבר העשוי לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות בעניינם ואת עבודת המטה לקראת הדיונים בתקציב החוץ והביטחון, כמובהר בהמשך.

בינואר 2012 מסר משרד ראש הממשלה, כי בהתאם להחלטת הממשלה מספר 4088, הגדרת מיזם ביטחוני שייבחן על ידי המל"ל הורחבה, ולפיה נבחנים כעת מיזמים ביטחוניים בסכומים נמוכים יותר מבעבר, כך שהיקפם גדל.

ב. החוק מטיל על המל"ל להכין את עבודת המטה עבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם (השב"כ, המוסד, הוועדה לאנרגיה אטומית). משרד ראש הממשלה מסר בנובמבר 2011, כי "בהביאו בפני ראש הממשלה והדרג המדיני את התייחסותו... [לגבי] המיזמים הביטחוניים, הרי שהמל"ל מקיים חלק בלתי מבוטל מהתפקיד המוטל עליו בסעיף 2(א)(7) לחוק להכין את עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לדיון בתקציב הביטחון".

בביקורת עלה, כי בשנים 2009 ו-2010 לא בדק המל"ל אף מיזם ביטחוני של משרד החוץ, השב"כ, המוסד והוועדה לאנרגיה אטומית.

בתשובתו מאוקטובר 2010 לממצאי הביקורת מסר ראש השב"כ, מר יורם כהן, כי "להבנתו אין הכרח כי ריכוז עבודת מטה לקראת דיוני התקציב על ידי המל"ל תכלול גם בדיקת מיזמים של גופי הביטחון ובכללם השירות [השב"כ], ואף לא ברור מהם הכלים העומדים לרשות המל"ל לצורך מלאכה זו. על כן עמדתי היא שאין מקום לכך שהמל"ל יעסוק בבדיקת מיזמים ביטחוניים של השירות".

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה, כי המוסד והשב"כ מאשרים את התר"ש והמיזמים הביטחוניים שלהם ישירות מול ראש הממשלה, ולא בוועדות שרים. עוד מסר משרד ראש הממשלה בתגובתו, כי "לו המחוקק היה חפץ, כי המל"ל יבחן את המיזמים הביטחוניים של כלל הגופים, לרבות הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם כמצוין בנוגע לבחינת תקציב הביטחון, חזקה עליו כי היה מציין זאת בחוק... ברי, כי הסעיף מקנה לראש הממשלה שיקול דעת וחופש פעולה בנוגע להיקף בחינת המיזמים הביטחוניים. לאור זאת, נראה כי אין לקבוע באופן נחרץ את רשימת הגופים שלגביהם על המל"ל לבחון את המיזמים הביטחוניים ויש להשאיר זאת להנחייתו המפורשת של ראש הממשלה" (ההדגשה במקור).

מבקר המדינה מציין, כי עמדת משרד ראש הממשלה, כפי שבאה לידי ביטוי בתגובה האמורה, אינה מתייחסת לשיפור תהליכי קבלת ההחלטות של ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה והרכבי השרים ולתועלת העשייה לצמח לאוצר המדינה כתוצאה מבחינת המיזמים הביטחוניים של גופים אלה על ידי המל"ל.

לרעת מבקר המדינה, כיוון שקיימת זיקה בין בחינת תקציב הביטחון לבחינת המיזמים הביטחוניים ולנוכח ההיקף הכספי הגדול של המיזמים הביטחוניים בגופים הביטחוניים שעליהם ממונה ראש הממשלה, ראוי, שעבודת מטה לקראת דיונים על התקציב של גופים אלה תכלול גם בחינה של המיזמים הביטחוניים העיקריים שלהם בהיותם משפיעים מהותית על התקציב.

ג. על פי החלטת הממשלה משנת 2003 (החלטה 87), כל התחייבות להוצאה כספית שנקבעה, מחייבת קבלת אישור מראש של ועדת השרים להצטיידות. בעניין זה כבר קבע מבקר המדינה בשנת 2005, כי "מערכת הביטחון יצרה התחייבויות ארוכות טווח ללא מגבלה אפקטיבית וללא בקרה ראויה; בקרה, שאמורה לוודא שהיקף יצירת ההתחייבויות הרב-שנתיות לא יחרוג ממסגרת נתונה... חוסר הבקרה על היקף ההתקשרויות הרב-שנתיות של מערכת הביטחון עלול להביא ליצירת התחייבויות יתר ולהקשחה של תקציב הביטחון בשנים עתידיות"³¹.

בביקורת עלה, כי המל"ל לא הגדיר לעצמו בנוהלי עבודה פנימיים את השלב המתאים לתחילת מעורבותו במיזמים ביטחוניים, וממילא לא פנה לראש הממשלה כדי שיאשר את ההגדרות. נכון למועד סיום הביקורת, יוני 2011, המל"ל נוהג לטפל במיזם ביטחוני בשלב מתקדם, החל מהעת שבה הגוף האחראי למיזם הביטחוני מחליט כי הפרויקט הגיע לשלבים המאפשרים לגבש "הצעת מחליטים"³², שתוצג לוועדת השרים להצטיידות. בביקורת עלה, כי בעבר החלה לעתים מעורבות המל"ל במיזם ביטחוני רק לאחר שהמיזם התנהל כבר לאורך זמן רב בגוף המבצע. לעתים מדובר

31 מבקר המדינה, דוח שנתי 56א (2005), בפרק "תהליך קביעת מסגרת לתקציב הביטחון", עמ' 24.

32 "הצעת מחליטים" - הצעה המוגשת לקבינט לצורך קבלת החלטה בנושא מסוים.

במיוזמים ביטחוניים שבהם מעורבים גופים נוספים, חלקם מחו"ל, ועקב כך נפגעה יכולתו של המל"ל להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות לפני נקיטת פעולות בעניין המיוזמים הביטחוניים, הכרוכות בהשקעת משאבים ובקביעת עובדות בשטח. לדוגמה:

פרויקט ה-JSF³³ - החל משנת 2003 שולבה נציגות מטעם חיל האוויר הישראלי במטה התכנית של פרויקט ה-JSF (להלן - F-35) בארצות הברית. הפרויקט נכלל בתכנית הרב-שנתית של צה"ל לשנים 2008-2012 (תר"ש "תפן"). ב-15.8.10 אישר שר הביטחון עקרונית את המלצות צה"ל לרכש מטוסי F-35. ב-29.8.10 תוכננה ישיבה של ועדת השרים להצטיידות, ובמסגרתה תכנן משרד הביטחון להניח על שולחן הוועדה את "הצעת המחליטים" לאישור הפרויקט ולרכש המטוסים. כפי שעלה בביקורת, החלטה על מעורבות צה"ל בפרויקט לא הובאה לאישור הממשלה לפני התחלת מעורבות צה"ל בפרויקט והמל"ל לא היה מעורב בעבודת המטה הקשורה לפרויקט ה-F-35 עד אותו מועד. עקב התנגדות המל"ל ל"הצעת המחליטים" של משרד הביטחון, נדחתה ישיבת הוועדה עד לביצוע עבודת מטה על ידי המל"ל בנושא זה. ב-16.9.10 אישרה ועדת השרים להצטיידות רכישה של מטוסי F-35 בהיקף של 2.7 מיליארד דולר מכספי הסיוע ו-695 מיליון ש"ח.

ממסמכי המל"ל עולה, כי העסקה אושרה על ידי ועדת שרים להצטיידות אף על פי שמערכת הביטחון לא הציגה לוועדה את כל ההיבטים הקשורים לביצוע העסקה, ובכלל זה: משמעות ההשקעה הכספית הגדולה בעסקה זו מול תקציבים אחרים בתחומי הביטחון; המשמעות של הירידה הצפויה בסד"כ מטוסי הקרב של חיל האוויר; והחלופות שיאפשרו לגשר על פער צפוי זה.

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה, כי "המל"ל התייחס והעלה לדיון את הסוגיות התקציביות והאגמיות הקשורות בעסקה, ובכלל זה את סוגיית סד"כ הקרב של חיל האוויר, אלא שנושאים אלה מצאו את ביטויים בסיכום ראש הממשלה [ההדגשה במקור] והניעו עבודת מטה נוספת... המספקת בין היתר, מענה לצורך בגישור על הפער בסד"כ חיל האוויר".

מבקר המדינה מעיר, כי אף על פי שחיל האוויר היה מעורב בפרויקט משנת 2003, ועל אף ההיקף הכספי העצום של העסקה, היה המל"ל מעורב בתהליך רק לקראת אישורו בממשלה בשנת 2010, זאת על אף שחוק המל"ל נחקק, כאמור, כבר ביולי 2008. היבטים מסוימים שעליהם העיר המל"ל הניעו אמנם עבודת מטה נוספת, לאחר אישור העסקה על ידי ועדת השרים להצטיידות, ועובדה זו מעידה, כי מעורבות מוקדמת יותר של המל"ל הייתה עשויה להשפיע מבעוד מועד על היבטים של עסקת הרכש של המטוסים.

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה, כי "אין המל"ל בא להחליף את עבודת המטה המקצועית המתבצעת ע"י הגופים... תפקיד המל"ל הוא לשפר את אופן תהליך קבלת ההחלטות של הדרג המדיני, בבואו לאשר את אותם פרויקטים וזאת כפי שהחוק הגדיר. המל"ל אינו מעורב באורח שוטף בתהליכי העבודה בתוך המשרדים, ונקודת ההתערבות הטבעית שלו - והסמכות המוקנת לו בחוק - היא בממשק שבין הגופים לבין הממשלה לקראת קבלת החלטות. חוק המל"ל נועד לשלב את המל"ל בהכנה ראויה של הממשלה לקראת קבלת החלטה בענייני חוץ והביטחון. כך נוהג המל"ל (גם) בסוגיית המיוזמים הביטחוניים" (ההדגשות במקור).

33 JSF (Joint Strike Fighter): מטוס קרב חמקן בפיתוח חברה אמריקנית, אשר בתכנית הפיתוח שלו שותפות כמה מדינות ובראשן ארה"ב ובריטניה.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שראש הממשלה ייתן דעתו על כך שכאשר מדובר בפרויקטים גדולים וחשובים ובעלי היקף תקציבי ניכר, יש לשלב את המל"ל כגוף המטה שלו ושל הממשלה כבר בשלבים המוקדמים שבהם ניתן להשפיע על הפרויקט, ובטרם נקבעו "עובדות בשטח" ונגקטו צעדים בלתי הפיכים.

בינואר 2012 מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה, כי בהחלטת הממשלה (מס' 4088) מ-8.1.12 נקבע, בין היתר, לתקן את החלטת הממשלה (מס' 3065) מ-31.3.11 בנושא "הרחבת סמכויות ועדת השרים לעניין אישור תכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון". בהחלטה זו נקבע, כי על ראש המל"ל להקים צוות בראשותו בהשתתפות נציגי משרד הביטחון הנדרשים לדיון בפרויקטים, כפי שימצא לנכון ראש המל"ל, וכן נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, וכי כתנאי להעלאת פרויקט לדיון בוועדת שרים להצטיידות, יתקיימו דיונים מקדמיים באותו צוות.

6. בחינת תקציבים

א. בחוק המל"ל נקבע, כי על המל"ל "להכין את עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, וכן כל סעיף אחר ששר הביטחון, או מי שהוא מינהו לכך, ממונה עליו, בתקציב ששר החוץ ממונה עליו ובתקציב הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, לרבות גיבוש חלופות, על פי סדרי עדיפויות מנומקים בראייה כוללת".

ברוח שנתי 56א³⁴ של מבקר המדינה צוין, בין היתר, כי "היקף תקציב הביטחון ומכלול הנושאים הכלולים בו, יחד עם חילוקי הדעות המהותיים בין מערכת הביטחון לבין משרד האוצר, יוצרים קושי מובנה לקבלת החלטות במהלך דיון שבו שני הצדדים הללו מציגים את עמדותיהם, בלי שמתקיימת בקרה חיצונית על הנתונים שמערכת הביטחון מציגה". באותו דוח העיר משרד מבקר המדינה, כי "למשרד ראש הממשלה לרבות המל"ל, אין תפקיד של ממש בעבודת המטה המתקיימת לקראת אישור מסגרת תקציב הביטחון, אף לא כגוף העוסק בבחינה ובבקרה של הנתונים והצעות התקציב, המוגשות על ידי משרד האוצר, משרד הביטחון וצה"ל והמגבש עמדה בנוגע לתקפותם".

בביקורת הנוכחית עלה, כי המל"ל אמנם בחן היבטים תקציביים מסוימים במסגרת בחינת המיזמים שביצע, אך עד למועד סיום הביקורת, יוני 2011, לא הכין המל"ל את עבודת המטה לראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, בתקציב משרד החוץ ובתקציב הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם.

ביוני 2011 טען ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, בפני מבקר המדינה בנוגע לתקציב הביטחון, כי "התקציב הוא דבר קריטי וכי לא בוצעה בקרה של המל"ל על התקציב... כן נכון לתת למל"ל לחפור בזה... אני חושב שיש שם כמה מיליארדים טובים שהיינו יכולים לחסוך ואנחנו לא חוסכים אותם... אני חושב שזו לקונה אמיתית". בהתייחסו לשאלת צוות הביקורת באותה פגישה, האם הנחה את המל"ל לעסוק בנושא התקציב, השיב ראש הממשלה, כי "זו דירקטיבה קיימת... הם אומרים שאין להם את המיומנות לעשות את זה, כלומר, אין טעם להילחם איתם להיכנס לקרב הזה".

34 בפרק על "תהליך קביעת מסגרת לתקציב הביטחון", שם, עמוד 29.

בתשובתו לממצאי הביקורת מנובמבר 2011 טען משרד ראש הממשלה בנוגע למעורבות המל"ל בבחינת תקציב הביטחון, "כי מאחר ומדובר בנושא נפרד משאר נושאי העיסוק, הוחלט להותירו לשנת הפיתוח השלישית של המל"ל כחלק מתכנית העבודה המדורגת... בהביאו בפני ראש הממשלה והדרג המדיני את התייחסותו המובנת והמנומקת לנושאי התר"ש, התייעלות והמיזמים הביטחוניים, הרי שהמל"ל מקיים חלק בלתי מבוטל מהתפקיד המוטל עליו בסעיף 2(א)(ד) לחוק להכין את עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לדיון בתקציב הביטחון" (ההדגשה במקור).

עוד טען משרד ראש הממשלה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "בעת הדיונים לגיבוש תקציב המדינה לשנים 2011-2012 ובדיונים לגיבוש מתווה לקיצוץ תקציב הביטחון ערך המל"ל עבודות מטה והגיש ניירות עמדה. אולם... מופעים אלה - שבהם נקבעת מסגרת התקציב ולא נדונות המשמעויות והשלכות ברמת הביטחון הלאומי - אינם מאפשרים השפעה וביצוע עבודת מטה מקצועית על ידי המל"ל" (ההדגשה במקור). עוד הוסיף משרד ראש הממשלה, כי "גם למשרד האוצר - האחראי והמומחה העליון לניהול תקציב המדינה - אין יכולת לנהל מעקב ובקרה אחרי ניהול תקציב הביטחון. אין זה ריאלי לצפות שבמצב העניינים זה יוכל המל"ל לקיים את הבקרה התקציבית שאפילו משרד האוצר אינו מסוגל לקיים. במידה וייעשו השינויים אשר יגבירו את מידת השקיפות ויקנו למשרד האוצר ולמל"ל יכולת לפקח על ההתנהלות התקציבית במערכת הביטחון, כי אז ניתן יהיה למלא את הדיקטטה של ראש הממשלה (כפי שנמסרה למבקר המדינה בפגישתו עם ראש הממשלה ב-16.11.16)" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מציין, כי לא נמצאו סימוכין המאשרים את טענתו של משרד ראש הממשלה על החלטה בדבר דחיית הטיפול בנושא התקציב ל"שנה השלישית". בהיעדר תכנית עבודה ליישום חוק המל"ל, לא ברורה התייחסות משרד ראש הממשלה בדבר העברת נושא התקציב "לשנתה השלישית של תכנית העבודה המדורגת".

ראש חטיבת תקציבי ביטחון במל"ל מופקד על הכנת עבודות המטה בנושאי תקציב הביטחון, לרבות קביעת סדרי עדיפויות מנומקים וגיבוש סדרי עדיפויות, ובדיקת ניצול תקציב הביטחון לעומת התכנון התקציבי בהתאם לסדרי עדיפויות שנקבעו על ידי הדרג המדיני. תפקיד זה לא אויש מסוף שנת 2010 ועד אפריל 2011 - כחמישה חודשים. בתגובתו לממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה, כי "על מנת לבצע את העבודה כראוי, נדרש לגייס כוח אדם נוסף לנושא זה".

מבקר המדינה מעיר, כי לעבודת המטה של המל"ל בתחום התקציב חשיבות רבה ככלי בקרה על יישום תכניות העבודה של מערכת הביטחון. אי-ביצוע בקרה זו משמיט את אחד מאבני היסוד של תפקיד המל"ל בבקרה האזרחית על מערכת הביטחון. לנוכח הקשיים של המל"ל לפקח על תקציב משרד הביטחון, ולנוכח דברי ראש הממשלה, שעבודת מטה מתאימה הייתה עשויה לחסוך בתקציב הביטחון סכומים משמעותיים, ראוי שראש הממשלה ינחה את כל הגורמים הנוגעים בדבר לקיים פעילות אשר תביא להגברת השקיפות של תקציב הביטחון בפני המל"ל, ולנקוט צעדים שיאפשרו למל"ל להעסיק את כוח האדם הנדרש למשימה זו. כך יוכל המל"ל לבצע את תפקידו כפי שנקבע בחוק המל"ל, וכפי שנקבע בהמלצות ועדת וינוגרד ובהמלצות ועדת ליפקין-שחק, ואף נכתב בביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה.

ב. כאמור, בנובמבר 2006 מינו ראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, שר הביטחון דאז, עמיר פרץ, ושר האוצר דאז, מר אברהם הירשזון, את ועדת ברודט לבחינת תקציב הביטחון. על הוועדה

הוטל לבחון את הגודל הרצוי של התקציב והרכבו בטווח הקצר ובטווח הארוך ואת המענה הביטחוני הנגזר מהם. מלבד נושא זה, הוטל על הוועדה להמליץ על דרכי פעולה במספר נושאים נוספים, ובהם הדרך הראויה לקבלת החלטות בתחום התקצוב בממשלה.

במאי 2007 פרסמה ועדה ברודט את המלצותיה, ובסוף יולי 2007 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2119) לאמץ את עיקרי מסקנות הוועדה. ועדת ברודט המליצה על הנהגת תקציב רב-שנתי למערכת הביטחון לחמש שנים (2008-2012), שיהיה מגובה בתכנית הרב-שנתית של צה"ל ואשר תוואי התכנון שלו ישתרע על פני "חומש" נוסף (2013-2017); ויונהג מתווה התייעלות של 30 מיליארד ש"ח לעשר שנים (2008-2017); עוד המליצה ועדת ברודט, כי ראש הממשלה יטיל על המל"ל להיות הבקר של תכנית ההתייעלות, והמל"ל ידווח כל רבעון על התקדמות בתכנית, וכי על מערכת הביטחון להציג מדדי כוונות וכשירות של צה"ל לביצוע התכניות האופרטיביות, לרבות המענה לביטחון שוטף (בט"ש) והיערכות העורף למלחמה ולשגרה, ובכלל זה כשירות המפקדות, העוצבות, הטייסות והשיטות במונחים של היערכות לתכניות מבצעיות, וכי על מערכת הביטחון לשאת בשקיפות מלאה את המל"ל בהבניית המדדים והדיווח השנתי המציג את תמונת המצב, ולתאם עם המל"ל את הדברים.

ביוני 2008 החליט הקבינט לאשר תכנית רב-שנתית של צה"ל (החלטה ב/59), המתבססת על התקציב הרב-שנתי שעליו המליצה ועדת ברודט. בהחלטה נקבע, כי ימונה צוות בראשות ראש המל"ל ובהשתתפות מנכ"ל משרד הביטחון, סגן הרמטכ"ל והממונה על התקציבים באוצר (או נציגיהם), שתפקידו לבדוק הנחות היסוד בתכנית הרב-שנתית של צה"ל ולבחון את יישום תכנית ההתייעלות.

ועדת ברודט המליצה, כי יתקיים דיון של הדרג המדיני עוד בשנת 2007 במשמעות הפערים בין המצוי לנדרש, בדגש על נטילת סיכונים מחושבים במענה לתרחיש הייחוס במונחי סד"כ ופרויקטים. בעניין זה מסר באוגוסט 2008 היועץ הכלכלי של המל"ל דאז, תא"ל (מיל') מיכאל נכון, להנהלת המל"ל, כי "גם אם צה"ל יבצע את כל צעדי ההתייעלות, וגם אם צעדים אלה יניבו את כל המקורות שמצופה מהם, יישארו עדיין פערים ניכרים בין דרישות צה"ל המעודכנות, כפי שהוצגו לוועדת ברודט (בהיקף של 148 מיליארד ש"ח) לבין היקף המענים המצטבר של 87-95 מיליארד ש"ח". בביקורת עלה, כי למרות הפערים שצוינו לעיל, המל"ל לא יזם דיון בממשלה בעניין פערים אלה ומשמעותם.

בתגובתו לממצאי הביקורת הבהיר משרד ראש הממשלה, כי "בנוגע לפערים בין דרישות התקציב של מערכת הביטחון ובין התקציב הרב-שנתי שקבעה ועדת ברודט נציין כי ראש המל"ל הנחה לאחרונה [לאחר מועד סיום הביקורת] לבחון את האפשרות לבצע במל"ל עבודת מטה כוללת על כלל תקציב הביטחון. יוער, לא ניתן יהיה לבצע עבודה מעין זו ללא שקיפות מלאה מצד כל הגורמים הביטחוניים, לגבי תקציביהם".

מבקר המדינה מעיר, כי טענת משרד ראש הממשלה, שעבודת מטה כזו לא יכולה להתבצע ללא שקיפות מלאה מצד הגורמים הביטחוניים, אינה מתיישבת עם חוק המל"ל ועם האחריות המוטלת עליו. ראש הממשלה - כממונה על ביצוע חוק המל"ל, חייב לוודא, כי המל"ל יוכל לבצע בקרה זו כנדרש בחוק המל"ל.

כאמור, הקבינט החליט (החלטה ב/59) ב-25.6.08 על אישור תר"ש "תפן" ועל כך ששר הביטחון ידווח לקבינט על יישום תר"ש "תפן" כל חצי שנה. מהמסמכים עולה, כי למרות החלטת הממשלה ואף ששר הביטחון לא דיווח לקבינט על מימוש תר"ש "תפן" במשך כשלוש שנים - מיוני 2008

ועד מאי 2011 - לא התריע על כך המל"ל לראש הממשלה, שהוא יו"ר הקבינט. בתגובתו לממצאי הביקורת הבהיר משרד ראש הממשלה, כי "ביום 1.5.11 התקיים הדיון האמור בקבינט שבו ניתנה סקירה ע"י משרד הביטחון וצה"ל סטאטוס יישום תר"ש 'תפן'".

מבקר המדינה מעיר, כי במשך שלוש שנים התנהל תר"ש "תפן", שהיקפו הכספי מיליארדי ש"ח, ללא בקרה מספקת של הקבינט, כפי שזה קבע לעצמו.

ג. ממסמכי המל"ל עולה, כי ראש הממשלה הטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, מר איל גבאי, לרכז את עבודת המטה לקביעת גודלו של תקציב אמ"ם בשנת 2010: נוכח דרישת מערכת הביטחון להגדיל תקציב זה בשנים 2009 ו-2010 במיליארדי ש"ח, גיבש מנכ"ל משרד ראש הממשלה הצעה לגודל תקציב האמ"ם; המל"ל לא היה שותף לעבודת המטה בקביעת התקציב האמור.

בתגובתו לממצאי הביקורת הבהיר משרד ראש הממשלה, כי "כשעסקין בדיון במסגרת התקציב כוללת וחילוקי דעות בין משרדיים באשר ליישום החלטות ממשלה או יישום סיכומים בין משרדיים, נכון ואף רצוי שיטופל הנושא על ידי הדרג הבכיר במשרד ראש הממשלה שיש לו את הראייה הכוללת, היכולת לנהל שינויים בתקציב המדינה וניהול הרזרבה והחשיפות והיכולת להביא לסיום המחלקות בעניין, ככל שישנן... חוק המל"ל אינו מקנה למל"ל סמכות להכנת עבודת המטה לראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב המדינה שבמסגרתו נקבע תקציב הביטחון... עבודת המטה שנדרש המל"ל לעשות היא בתוך תקציבי הגופים הביטחוניים ובתוך התקציבים שעליהם ממונים שרי הביטחון והחוק" (ההדגשה במקור).

מבקר המדינה מעיר בהתייחס לתגובת משרד ראש הממשלה, כי ברוח ועדת ברודט הומלץ, שעל הדרג המדיני לדון בפערים בין המצוי לנדרש במענה לתרחיש הייחוס. מן הראוי, שהמל"ל, כגוף המטה של הממשלה בעניינים אלה, ישותף בדיונים בפערים האמורים בנושא אמ"ם, ובהצגתם בפני הקבינט.

ד. ראש המל"ל, אלוף (מיל') יעקב עמידור, מסר בינואר 2012 בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "ב-26.11.2011 הנחה אותי ראש הממשלה לבצע עבודת מטה בין-ארגונית על מנת שאוכל להציג לו תמונת מצב כוללת, מפורטת ועדכנית על המשאבים התקציביים המופנים לנושאי ביטחון, בכלל הגופים הרלוונטיים".

משרד ראש הממשלה מסר בתגובתו לממצאי הביקורת בינואר 2012, כי במסגרת החלטת הממשלה (מס' 4088) "יוטל על מערכת הביטחון להעביר לצוות שבראשותו של ראש המל"ל כל נתון שייקש על מנת שיוכל לגבש עמדה מקצועית ומבוססת בזמן סביר לפני הדיון בועדת השרים להצטיידות. להבנתנו, ... [בהחלטה זו] יש כדי לפסוע צעד משמעותי בכל הקשור בהשגת שקיפות על תקציב הביטחון ולקדם את יכולת המל"ל לממש את המוטל עליו בהתאם לחוק".

עד למועד סיום הביקורת, יוני 2011, המל"ל לא הכין את עבודת המטה לראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, בתקציב משרד החוץ ובתקציב הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, דבר שבהכרח פוגע ביכולת הממשלה לבצע בקרה על התקציב. בכך לא מומשו המלצות ועדת ברודט וועדת וינוגרד אשר ראו חשיבות רבה במעורבות המל"ל בדיונים על תקציב הביטחון, כגורם מאזן ומתכליל מול עבודת המטה של משרד הביטחון בנושא התקציב ומול הצעת התקציב שהוא מציע.

מבקר המדינה מעיר, כי מדבריו של ראש הממשלה עולה, כי הוא מכיר בצורך החיוני שהמל"ל יטפל בעבודת המטה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון. על כן, ראוי שראש הממשלה יודא, כי המל"ל יפתח יכולות ראיות לבצע משימה זו.

7. הערכת מצב שנתית

בחוק המל"ל נקבע, כי על המל"ל להכין ולהגיש לקבינט אחת לשנה לפחות הערכה שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני.

בביקורת עלה כי בתחילת שנת 2009 גיבש המל"ל והגיש לעיונו של ראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, הערכת מצב של המצב המדיני-ביטחוני. בשנים 2010 ו-2011 לא הכין המל"ל הערכת מצב מדינית-ביטחונית כהגדרתה בחוק.

בתגובתו לממצאי הביקורת מינואר 2012, מסר ראש המל"ל, אלוף (מיל') יעקב עמידור, כי המל"ל עשה שלוש הערכות מצב לאורך שנות קיומו. האחרונה שבהן נעשתה בשנת 2009. "בהתאם לכך טבעי והגיוני שהערכת המצב הבאה תהא ב-2011... השינויים הדרמטיים בסביבה האזורית במהלך 2011... גרמו לכך [ש]חלק מהערכות המודיעין השנתיות של הגופים השונים חייב רענון ועדכון. בכוונת המל"ל לסיים את תהליך הערכת המצב ברבעון הראשון או השני של שנת 2012".

בתגובתו מינואר 2012 לממצאי הביקורת מסר ראש המל"ל לשעבר, פרופ' עוזי ארד, כי "ביצוע הערכת מצב שנתית באופן מקצועי מותנית בהיות כל המידע הרלוונטי זמין למעריכים. אי-קבלת מלוא המידע ההכרחי עד לאותה עת [הכוונה לתקופה שבה שימש פרופ' ארד כראש המל"ל] לא איפשר [למל"ל] ביצוע הדבר באופן מקצועי ואחראי".

מבקר המדינה מעיר, כי בחוק נקבע, שעל המל"ל להכין הערכת מצב אחת לשנה ולא אחת לשנתיים, כפי שמסר ראש המל"ל בתשובתו. עוד מעיר מבקר המדינה, כי על המל"ל למלא אחר הוראות חוק המל"ל ולהכין הערכת שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני כמוגדר בחוק.

8. תפיסת הביטחון

באפריל 2006 הגישה ועדה בראשות עו"ד דן מרידור³⁵, אשר מינה שר הביטחון דאז, רב-אלוף (מיל') שאול מופז, את עבודתה בנושא "תפיסת ביטחון מקיפה בראייה אינטגרטיבית ארוכת-טווח למדינת-ישראל" (להלן - תפיסת הביטחון). מסקנות העבודה הוצגו בישיבות הקבינט בנובמבר 2007 ובינואר 2008. עד למועד סיום הביקורת, יוני 2011, לא אושרה עבודה זו על ידי מקבלי ההחלטות. יצוין כי תפיסת הביטחון אמורה להשפיע, בין היתר, על בניין הכוח של הצבא ועל תורת הלחימה שלו. משרד ראש הממשלה טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "המל"ל פעל רבות במהלך כהונתה של הממשלה הקודמת להביא לדיון ולאישור הקבינט את מסקנות ועדת מרידור אולם לאור התנגדות נחרצת של משרד הביטחון מסקנות הדוח לא אושרו".

בחוק המל"ל נקבע, כי על המל"ל לבחון את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל ולהציע לה ערכונים. הביקורת העלתה, כי עד למועד סיום הביקורת, יוני 2011, בחן המל"ל מכלולים אסטרטגיים חשובים בתפיסת הביטחון (תחומי אמ"ם, מכלולים מדיניים-אסטרטגיים והגנת העורף), אך הוא לא בחן את תפיסת הביטחון כמוגדר בחוק:

בתגובתו מינואר 2012 לממצאי הביקורת טען ראש המל"ל לשעבר, פרופ' עוזי ארד, כי המל"ל התרכז בתחומים האמורים (תחומי אמ"ם, מכלולים מדיניים-אסטרטגיים והגנת העורף) נוכח הגדרת ראש הממשלה בספטמבר 2009, כי תחומים אלה הינם עיקריים לעשיית המל"ל.

מבקר המדינה מעיר, כי למדינת ישראל אין תפיסת ביטחון מעוגנת ומאושרת על ידי ממשלת ישראל, אף שלקיומה של תפיסה שכזו חשיבות רבה. לכן ראוי, שראש הממשלה באמצעות המל"ל יחדש את הדיון בגיבוש תפיסת הביטחון, בין על בסיס המסמך של הוועדה בראשות דן מרידור ובין על בסיס בחינה אחרת.

התנהלות המל"ל

1. תקני כוח אדם

תקן כוח האדם של ארגון אמור לפרט את המבנה הארגוני ולכלול את הדרגה של כל משרה. חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, מסדיר קבלת עובדים לשירות המדינה וקובע הליכים ליצירת תקן ולאישורו ולבחירת עובדים למשרות התקן. תקן מיועד ליצור כלי לפיקוח על מספר המשרות, על דרגותיהן ועל היחס ביניהן, תוך הפרדה בין התקן לממלא המשרה. נציב שירות המדינה, העומד בראש נציבות שירות המדינה, אחראי להגדיר ולאשר את התקנים והמשרות והדרגות בכל משרדי הממשלה וביחידות הסמך שלהם, ובכך גם לאשר את המבנה הארגוני שלהם. מתשובת משרד ראש הממשלה עולה, כי נכון לאוקטובר 2011 [לאחר מועד סיום הביקורת], יש במל"ל 58 משרות מאוישות (93%).

35 במועד סיום הביקורת, יוני 2011, מכהן עו"ד דן מרידור כשר לענייני מודיעין בממשלה ה-32.

בביקורת הקודמת³⁶ נכתב, כי "מאז הקמתה התאפיינה המל"ל בחוסר יציבות בכהונתם של ראשיה, ובממוצע כיהן כל אחד מהם כשנה וחצי בלבד... העובדה שמאז הקמת המל"ל משמשים ראשיה במשך תקופות קצרות אף מאלה המקובלות בתפקידי מטה אחרים... משפיעות על יכולת ההתמקצעות ועל מהות התפקיד ודימויו, ומקשות על מיצוי תהליכים ארוכי טווח והכנת עבודת מטה ארוכת טווח, וזאת דווקא בתחום הביטחון הלאומי שהוא מהחשובים והמורכבים ביותר במדינה".

ראוי לציין, כי בפרק הזמן שחלף מאז הביקורת הקודמת כיהנו ארבעה ראשי מל"ל בתפקידם: מר אילן מזרחי - יוני 2006 עד דצמבר 2007 (כ-18 חודשים); תא"ל (מיל') דני ארדיטי - מדצמבר 2007 ועד אפריל 2009 (כ-16 חודשים); פרופ' עוזי ארד - אפריל 2009 ועד מרץ 2011 (כשנתיים); אלוף (מיל') יעקב עמידור - החל מאפריל 2011. יוצא אפוא, כי גם שלושת ראשי המל"ל האחרונים, שסיימו את תפקידם לאחר מועד הביקורת הקודמת, כיהנו תקופות קצרות יחסית.

בעניין תקני הכוח אדם במל"ל³⁷ נכתב בביקורת הקודמת, כי "כתוצאה... מתחלופת העובדים הגבוהה, קיימים לא פעם פערי כוח אדם הבאים לידי ביטוי במשרות חשובות, שנותרות לא מאוישות תקופות ארוכות... לפערים אלה עלולה להיות פגיעה משמעותית ביכולת עבודתה".

בביקורת התברר, כי במל"ל לא אוישו מספר תפקידים במשך פרקי זמן שהשפיעו על יכולת התפקוד של המל"ל. לדוגמה: במל"ל מכהנים ארבעה סגנים לראש המל"ל. תפקיד סגן ראש המל"ל למדיניות אסטרטגית אשר מופקד על גיבוש המדיניות הלאומית של ישראל בנושאים אסטרטגיים ובהם סוגיות של הפצת נשק, של פירוק ובקרת נשק, ופרויקטים בתחום הגרעין במזרח התיכון, לא אויש כשנתיים - ממאי 2009 ועד מאי 2011. תפקיד סגן ראש המל"ל למדיניות ביטחון - המופקד, בין היתר, על הכנת ניירות עמדה בנושא תפיסת הביטחון הלאומי, הגדרת מדיניות הביטחון מול מדינות מפתח וריכוז עבודות מטה עם גורמים ממלכתיים בנוגע למדיניות בקרת הנשק - לא אויש כשבעה חודשים - מאוקטובר 2009 ועד אפריל 2010.

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה, כי "פרק הזמן שחולף מיום ההחלטה על איוש המשרה על ידי אדם שנבחר, ועד שהעובד מתחיל לעבוד יכול לקחת 9 חודשים בשל תהליכי הקליטה למשרות בשירות המדינה... במציאות זאת, בה כל כך קשה לאייש את המשרות, ופרק הזמן מהווה מכשול אמיתי - הן בפני המל"ל והן בפני המועמדים... אנו סבורים שהעובדה שלמעלה מ-90 אחוזים מתקני המל"ל מאוישים (נכון לאוקטובר 2011) [93 אחוזים] מהווה הישג משמעותי למל"ל. מבחינה עובדתית, מדובר בשיפור משמעותי נוכח האמור בביקורת הקודמת" (ההדגשות במקור).

מבקר המדינה מעיר, כי אכן על פי התמונה המוצגת בתשובת משרד ראש הממשלה חל שיפור בנושא איוש תקנים במל"ל בהשוואה לביקורת הקודמת. עם זאת, התחלופה הגדולה בחלק מהמשרות, שחלקן משרות בכירות, וקשייה של הנהלת המל"ל לאייש חלק מהתקנים למשך תקופות ארוכות, פגעה ביכולת המל"ל לבצע את תפקידיו כפי שנקבע בחוק. נוכח העובדה שבמל"ל הייתה תחלופת עובדים תכופה, ראוי היה, כי הנהלת המל"ל תגבש תכנית ארוכת טווח לגיוס עובדים המותאמת לאופי השירות במל"ל.

36 שם, עמ' 51.
37 שם, עמ' 65-66.

2. תכניות עבודה

על פי מדריך התכנון הממשלתי³⁸, תכנית עבודה "מגדירה את המצב שאליו שואף המשרד הממשלתי להגיע ומתווה את הדרך למימושו". תכנית העבודה השנתית אמורה להיגזר, בין היתר, מהמטרות הרב-שנתיות, היעדים שהוצבו בכל שנת עבודה לשם מימוש מטרות אלה, ותוצרי הערכת המצב בנוגע להשגת מטרות הארגון בשנים קודמות. עוד נקבע במדריך, כי לכל מרכיב בתכנית העבודה אמור המשרד הממשלתי לקבוע מדדים מדידים, דבר המאפשר לדעת מה הושג בפועל, להעריך את מימוש מדיניות הארגון, והוא מהווה אמצעי להתאמת מדיניות לשם הצלחה גדולה יותר בעתיד.

עד מועד סיום הביקורת לא הייתה למל"ל תכנית עבודה כוללת ומאושרת על ידי ראש המל"ל, ומשכך לא נקבעו סדרי עדיפויות לטיפול בנושאים שונים, ולא נקבעו תכניות ארוכות טווח בראייה כלל-מערכתית. אמנם חלק מאגפי המל"ל גיבשו תכניות עבודה אגפיות, אך אלו לא קיבלו את אישורו של ראש המל"ל.

בתגובתו מיום 2012 לממצאי הביקורת מסר ראש המל"ל לשעבר, פרופ' עוזי ארד, כי "גם בהיעדר מסמך 'תכנית עבודה' אחוד, בפועל שמשו את המל"ל והנהלתו תכניות פרטניות לקידום היעד הזה על פי התחומים השונים-ארגוניים ותפקידים".

מבקר המדינה מעיר, כי על המל"ל להכין בכל שנה תכנית עבודה מאושרת על ידי ראש המל"ל. תכנית זו תאפשר למל"ל לעמוד בתפקידים שהוגדרו בחוק, והיא תשלב סדרי עדיפויות שראש הממשלה יקבע.

3. נהלים

נהלים והוראות של כל ארגון נועדו לשיפור יעילות עבודתו, והם אחת מאמות המידה של מינהל תקין. בספטמבר 2009 הגיש ראש חטיבת שיטות ומתודולוגיות במל"ל קובץ נהלים לאישור ראש המל"ל. בקובץ זה נכתב, בין היתר, כי כפועל יוצא מחקיקת חוק המל"ל, עלתה רמת המחויבות של המל"ל לסטנדרטים ולנורמות עבודה, וכי עם חקיקת החוק, וכמקובל בתרבות ארגונית בריאה בארגוני ידע מודרניים, ראוי שהמל"ל יתרגם את ייעודו ומשימותיו למערכת שיטתית של נהלים, שתפרש את תהליך ביצוע המשימות, הלכה למעשה, ותקבץ את הזיכרון הארגוני הרלוונטי שנצבר במערכות הארגון.

באוקטובר 2010 מסר ראש המל"ל למשנה לראש המל"ל, לסגני ראש המל"ל וליועץ המשפטי של המל"ל, כי בתכנית העבודה לשנת 2011 יושלם אוגדן נהלים למל"ל, בין היתר תוך הישענות על נהלים שהציעו גורמים חיצוניים, כמו ועדת ליפקין-שחק, בנושא הדיונים.

עד מועד סיום הביקורת ביוני 2011 טרם גיבש המל"ל את אוגדן הנהלים האמור. משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו לממצאי הביקורת בנובמבר 2011, כי יש מספר נהלים ותהליכי עבודה שהגדיר ואישר ראש המל"ל ומהווים, הלכה למעשה, נהלי עבודה. יצוין כי רשימת הנהלים שצירף משרד ראש הממשלה לתשובתו מקיפים חלק קטן מפעילות הארגון.

38 מדריך התכנון הממשלתי השנתי - משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות מספטמבר 2010.

מבקר המדינה מעיר, כי ראוי שהמל"ל יגבש בהקדם "אוגדן נהלים", המקיף את כל תחומי הפעילות של המל"ל, ואשר יכלול הנחיות לביצוע כל פעולותיו. על ראש המל"ל לאשר "אוגדן נהלים" זה.

O

סיכום והמלצות

לאורך שנות קיומה של מדינת ישראל הצביעו גורמים שונים על הצורך החיוני בייעוץ חיצוני קבוע לראש הממשלה ולממשלה בתחומי הביטחון הלאומי, באמצעות גוף מטה חזק ובעל יכולות שיאפשר קבלת החלטות על בסיס עבודת מטה והצגת חלופות לבחירה. במרץ 1999 החליטה הממשלה בראשותו של מר בנימין נתניהו להקים את המועצה לביטחון לאומי, במטרה שחשמש כגוף מטה של ראש הממשלה והממשלה לנושאי ביטחון לאומי. בעקבות מלחמת לבנון השנייה ביולי 2006 ופרסום המלצות ועדת וינוגרד שמונתה סמוך לאחריה לבדיקת אירועי המלחמה, ולאחר פרסום הביקורת של משרד מבקר המדינה על המל"ל בספטמבר 2006 והמלצות ועדת ליפקין-שחק ביוני 2007 כיצד לממש את המלצות ועדת וינוגרד, נחקק חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, אשר קובע, בין היתר, את תפקידי המל"ל. החוק קובע במפורש, כי האחריות ליישום החוק מוטלת על ראש הממשלה.

חוק המל"ל, אמור לשנות משמעותית את עבודת המטה המכונה לתהליך קבלת ההחלטות על ידי ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה בנושאי חוץ וביטחון באמצעות יצירת גורם מקצועי, מאוזן ואובייקטיבי אשר ירכז את עבודת המטה של הממשלה בענייני חוץ וביטחון, יראה ראייה כוללת של תחומים אלה, ויוכל להציג בפני הפורום המחליט "דעה שנייה" מטעמו ובחינה של חלופות לפעולה, וזאת מול הדומיננטיות הרבה של מערכת הביטחון בתהליכי קבלת ההחלטות. לחוק אמורה להיות השפעה על המידע המועבר למקבלי ההחלטות ועל שימור הזיכרון הארגוני הסדור והרציף בנושאים חיוניים אלה.

כאמור, מאז חקיקת חוק המל"ל ועד למועד סיום הביקורת, יוני 2011, בכל הנוגע ליישום חוק המל"ל, חלה התקדמות משמעותית אשר הגבירה באופן ניכר את מעורבותו של המל"ל בתהליכי קבלת ההחלטות בנושאי חוץ וביטחון של ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה. עם זאת, נכון למועד סיום הביקורת, ובחלוף כשלוש שנים מיום חקיקת חוק המל"ל, עדיין קיימים פערים מהותיים בין הוראות חוק המל"ל ותכלית החוק לבין יישומו בפועל. מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון של ראש הממשלה רוכזו על ידי המזכיר הצבאי לראש הממשלה (המזכ"ץ) ולא על ידי המל"ל, המל"ל לא הכין את עבודת המטה עבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, לא הכין הערכת מצב שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני כנדרש בחוק, לא בחן חלק מהפרויקטים של מערכת הביטחון בעלי השפעות משמעותיות בתחום המדיני-ביטחוני, לא בחן כלל מיזמים ביטחוניים של הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, ולא בחן את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל כנדרש בחוק, אלא בחן מספר סוגיות מהותיות הקשורות לתפיסת הביטחון.

מבקר המדינה מעיר לראש הממשלה, כי במצב זה המל"ל אינו ממלא את ייעודו כפי שביקש המחוקק להשיג וכפי שעולה מהמלצות ועדת וינוגרד ומהמלצות ועדת ליפקין-שחק, ועדיין אינו מהווה את גוף המטה המרכזי לענייני חוץ וביטחון היכול לייצר את הערך המוסף הנדרש בתהליכי קבלת ההחלטות בנושאים שהם מהחשובים ביותר למדינת ישראל. עקב כך, בנושאים רבים לא מבוצעת עבודת מטה מתכללת על ידי גורם שאינו הגוף המבצע, המביאה בחשבון את כלל ההיבטים הכרוכים בפעילות המדוברת, ולכן תהליך קבלת החלטות בדרג העליון של מדינת ישראל בחלק מהנושאים החיוניים, אשר בדרך כלל אינם גלויים לעין הציבורית, אינו מיטבי. בנוסף לכך, עקב יישום חלקי של חוק המל"ל עלולים להיפגע הראייה הכוללת בנושאי החוץ והביטחון, התאימות בין הגופים השונים במערכת הביטחון והזיכרון הארגוני בנושאים אלה.

הביקורת עמדה על שני גורמים עיקריים שהיה בהם כדי לפגוע במימוש החוק ובהשגת תכליתו כלהלן: האחד - ליקויים הקשורים לדרך ההפעלה של המל"ל על ידי ראש הממשלה כמו: (א) ראש הממשלה לא הטיל על המל"ל את ריכוז מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון ותחת זאת הטיל משימה זו על המזכ"ץ; (ב) ראש הממשלה הטיל מגבלות על העברת מידע למל"ל והחליט על אי-שיתוף ראש המל"ל בדיוני ועדת ראשי השירותים (ור"ש). השני - ליקויים הקשורים בתפקוד הארגוני ובהתנהלות הפנימית של המל"ל, כמו: (א) תחלופה תכופה של עובדים, חלקם בתפקידים בכירים; (ב) אי-איוש של תפקידים רבים וחשובים לאורך תקופות ממושכות; (ג) פעילות שוטפת ללא נהלים, וליקויים במעקב אחר החלטות הממשלה.

השנתיים שחלפו, נכון למועד סיום הביקורת, מאז כינון הממשלה בראשות מר בנימין נתניהו וכינון המל"ל בתצורת פעילותו הנוכחית, אפשרו לראש הממשלה, האחראי ליישום החוק, ולראש המל"ל לבחון מהם התהליכים הנדרשים ליישום החוק, להצביע על הקשיים ביישום החוק הלכה למעשה, ולהציע באופן סדור שינויים לביצוע, ככול שיידרשו. ראוי היה, כי תגובת תכנית שתביא ליישום החוק בהקדם ותעמיד את המל"ל כגוף המטה המרכזי את עבודת המטה של הממשלה בענייני חוץ וביטחון. יש לציין, כי נכון למועד סיום הביקורת לא נדונה, וממילא גם לא אושרה, תכנית כזו.

נוכח השינויים הרבים שעברו על המל"ל מאז חקיקת החוק, ראוי, כי יאוישו כל התפקידים במל"ל על מנת שהמל"ל יוכל לתת מענה בהיבט הארגוני הנדרש ממנו על פי חוק המל"ל ותכלית החקיקה. ראוי שראש הממשלה, כמי שנושא באחריות ליישום חוק המל"ל, יודא שהכללים שנקבעו במשרד ראש הממשלה להסדרת הסמכויות בתוך משרד ראש הממשלה יתאימו לסעיפי החוק, וראש הממשלה ינחה את ראש המל"ל ואת שאר הגורמים בלשכתו להכין תכנית לסגירת הפער בין הוראות חוק המל"ל ותכליתו, לבין יישומו, למיזוב המל"ל כגוף המטה המרכזי שלו, של הממשלה וועדותיה בנושאי החוץ והביטחון, ולאפשר למל"ל לממש בהקדם את התפקידים שהוטלו עליו בחוק.

חלק שני

ההתמודדות עם המשט הטורקי

מבוא

פתח דבר

ב-31.5.10 השתלט צה"ל על שש ספינות שהיו בדרכן לעזה במסגרת משט מחאה (להלן - המשט הטורקי) במטרה להפר את הסגר הימי על רצועת עזה שהטילה ישראל על הרצועה ב-3.1.09, וליצור פרובוקציה, אשר מטרתה ללבות את הביקורת כלפי מדינת ישראל. במשט הטורקי נטלו חלק כ-770 מפליגים, רובם - כ-600 מהם - הפליגו על אניית נוסעים בשם Mavi Marmara (להלן - "מרמרה"). רוב המפליגים היו אזרחים טורקיים ומקצתם אזרחים בני לאומים אחרים, ובהם ערבים בעלי אזרחות ישראלית, ובכלל אלה: חברת הכנסת חנין זועבי ושיח' ראאד צלאח, מנהיג הפלג הצפוני של התנועה האסלאמית. במהלך ההשתלטות על ה"מרמרה" נתקלו הכוחות משיטת 13 של חיל הים (להלן - חה"י) באלימות קשה מצד המפליגים, וכתוצאה מכך נהרגו תשעה מנוסעי האנייה, ונפצעו תשעה מלוחמי השיטת 13 ו-55 מקרב המפליגים. ההשתלטות על חמשת כלי השיט האחרים עברה ללא נפגעים וללא אירועים מיוחדים.

מפקדת חה"י הוציאה פקודה לאכיפת הסגר הימי המוטל על רצועת עזה ולמניעת כניסת כלי שיט לרצועת עזה. הפקודה "מתווה מסגרת כללית וגמישה למבצעי עצירה והשתלטות על כלי שיט המנסים להפר סגר ימי", ואמורה להיות מופעלת "בהתאם לאופי האירוע הספציפי ונסיבותיו ועל פי פקודה משלימה" אותה אמורה להפיץ מחלקת מבצעים בחה"י או בהתאם להנחיות מפקדה ממונה שיועברו לכוח בים. פקודה נוספת הוצאה לאכיפת הסגר הימי המוטל על רצועת עזה כלפי המשט הטורקי.

למשט הטורקי קדמו 11 משטים. ארבעה מהם התקיימו לאחר הטלת הסגר הימי ומארבעתם נמנעה הכניסה לעזה לאחר התערבות של חה"י. בהתייחסות משרד ראש הממשלה לטיטת הביקורת מ-31.8.11 (להלן - התייחסות משרד ראה"ם) צוין בקשר לעצירת ארבעת המשטים, כי אלה בוצעו "ללא התנגשויות אלימות, ללא מעורבות של ראש הממשלה, ללא ביצוע עבודת מטה (להלן -

עמ"ט) על ידי המטה לביטחון לאומי וללא כינוס של הקבינט¹. (פירוט המשטים ותוצאותיהם ראו בנספח).

המידע שממנו השתמעה כוונה לבצע את המשט הטורקי - ובכלל זה היותו חריג לעומת המשטים הקודמים מבחינת מספר כלי השיט שייקחו חלק בו - מספר המשתתפים בו השתייכותם והעובדה כי את המשט מוביל הארגון הטורקי IHH - החל להצטבר בראשית שנת 2010. במקביל, בדיונים שנערכו בראשות שהב"ט החל בראשית מאי 2010, העלה שהב"ט את החשש, כי בידי מפליגים במשט יהיו כלי נשק, והוא הנחה את צה"ל להיערך לאפשרות של פתיחה באש מצד המפליגים; כמו כן, הדרג המדיני הבכיר ובראשו ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו (להלן - ראה"ס), שר הביטחון (להלן - שהב"ט), שר החוץ (להלן - שה"ח), המשנה לראה"ס והשר לעניינים אסטרטגיים וכן הרמטכ"ל היו מודעים למעורבות הטורקית במשט.

כבר בינואר 2010 החל חה"י להיערך למשט, ובין השאר עסק בגיבוש התכנית המבצעית להתמודדות מולו ובהכנת הכוחות המבצעיים. הרמטכ"ל הנחה את גורמי צה"ל הרלוונטיים להיערך למבצע, והנושא הוצג לשר הביטחון.

בתקופה שקדמה למשט התקיימה גם פעילות מדינית שנועדה למנוע את יציאתו או לחלופין למנוע את הגעתו לעזה, ובה נטלו חלק ראה"ס ואנשים ממשדרו, משרד החוץ (להלן - משה"ח) ומשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), וכן התקיימה פעילות הכנה נרחבת בהובלת משהב"ט שנועדה להתמודד עם המשט לאחר עצירתו. הפעילות המדינית נעשתה, בין השאר, מול טורקיה, ארה"ב, מצרים, קפריסין, דרום קוריאה, יוון, שוודיה ואירלנד. בעקבות מאמצים אלה צומצם מספר כלי השיט במשט מתשעה לשישה. מאמצים אלה החלו משהתחוויר היקפו החריג של המשט עוד בטרם יצא לדרכו, וזאת במטרה לסכל את יציאתו; ונמשכו גם לאחר יציאתו לדרך, וזאת במטרה לסכל את הגעתו לרצועת עזה. הפעילות המדינית שנעשתה בהקשר זה מפורטת בהרחבה בפרק העוסק בתהליך קבלת ההחלטות בנוגע להתמודדות עם המשט הטורקי שלהלן. בהתייחסות משרד ראה"ס נמסר, כי לגבי המאמצים המדיניים שקיים ראה"ס עצמו מול ראה"ס הטורקי "הרי שמאמצים אלו מורים על **היתכנות גבוהה של סיכול המשט באמצעים מדיניים**" (ההדגשה במקור), אולם ראה"ס הטורקי "נמנע בסופו של דבר, בניגוד לרושם שיצר, מלעצור את המשט, למרות היענותו של ראש הממשלה לבקשותיו".

1 הכוונה לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.
2 IHH (Insan Hak Hurriyetleri Ve Insani Yardim Vakfi) - הקרן לזכויות אדם לחירויות ולסיוע הומניטרי - ארגון טורקי פרו-פלסטיני בעל אוריינטציה אסלאמית, ששיתף פעולה עם החמאס ועם ארגון בין-לאומי בשם Free Gaza.

ב-26.5.10 - לאחר שחלק מאגיות המשט הטורקי כבר הפליגו לדרכן - כינס ראה"ם את פורום ה"שביעייה"³ במסגרת "דיון בנושא עקרונות ההיערכות לקראת [ה]משט [הטורקי] [ל]עזה". דיון זה עסק בסוגיות הקשורות להתמודדות עם המשט הטורקי ולמענה לו בתחום הדוברות וההסברה. ראה"ם כינס דיון זה בעקבות המלצת מזכירו הצבאי, לצורך "חיתוך מצב" והיוועצות בנושא ההסברתי, בהעדר התקדמות בהיבט המדיני ולקראת נסיעתו המתוכננת לארה"ב בערב אותו יום. בתום הדיון קבע ראה"ם, כי ה"החלטה האמיתית" היא בין "לתת להם לעבור או לעצור אותם בטכניקות שונות". ראה"ם אמר עוד, כי הוא מבקש לשמוע את דעתם של משתתפי הפורום בנושא; השרים ומשתתפים נוספים בדיון הביעו את עמדתם; ובעקבות כך החליט ראה"ם למנוע את הגעת המשט.

ב-31.5.10 השתלט צה"ל על ספינות המשט. ההשתלטות נעשתה במרחק של 75 מייל ימי מערבית לחופי ישראל. במהלך ההשתלטות על ה"מרמרה" נתקלו הכוחות המשתלטים (שייטת 13 של חה"י) באלימות קשה מצד המפליגים, וכתוצאה מכך נהרגו תשעה מנוסעי האנייה ונפצעו תשעה מלוחמי השייטת ו-55 מפליגים מנוסעי האנייה.

בעקבות המשט הטורקי בלטו המהלכים הבאים :

א. בתחילת יוני 2010 החליטה מועצת זכויות האדם של האו"ם על הקמת ועדה מטעם המועצה לבדיקת אירועי המשט. בספטמבר 2010 פרסמה הוועדה את דוח החקירה. בדוח נקבע, כי הפעולה הישראלית "הייתה הפרה בוטה של זכויות אדם והחוק הבינלאומי". נוכח התנהלותה המוטת נגד ישראל של המועצה לזכויות האדם, ישראל לא שיתפה פעולה עם עבודת ועדה זו ודחתה את מסקנותיה.

ב. מועצת הביטחון של האו"ם גינתה את פעולותיה של ישראל במשט בתחילת יוני 2010, וביוני 2010 הכריז מזכ"ל האו"ם מר באן קי מון על הקמת ועדה מטעם האו"ם (ועדת פלמר) לבדיקת אירועי המשט. בוועדה השתתפו, בין השאר, יוסף צ'חנובר כנציג ישראל ונציג מטורקיה. בספטמבר 2011 פורסם דוח הוועדה, אשר אשרר את חוקיות הסגר הימי על עזה ואת זכותה של מדינת ישראל לאכוף אותו.

ג. טורקיה הקפידה את היחסים הביטחוניים עם מדינת ישראל, ולאחר פרסום מסקנות ועדת פלמר, גם הורידה את דרג היחסים הדיפלומטיים עם ישראל והודיעה על גירוש חזרה לישראל של שגריר ישראל בטורקיה ;

3 פורום שרי ה"שביעייה" כלל את ראה"ם בנימין נתניהו; שהב"ט אהוד ברק ושה"ח אביגדור ליברמן; השר הממונה על שירותי המודיעין, דן מרידור; השר לעניינים אסטרטגיים, משה (בוגי) יעלון; שר הפנים אלי ישי והשר בני בגין. בדיון עצמו לא השתתף שה"ח.

ניקרגואה הודיעה על ניתוק היחסים הדיפלומטיים עם ישראל, ומצרים פתחה את מעבר רפיח שהיה סגור מאז 2007 למעבר סחורות.

ד. ועדת המעקב של ערביי ישראל הכריזה על שביתה כללית ביום שלאחר המשט, והתקיימו מספר הפגנות ברחבי הארץ.

ה. ב-20.6.10 החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החלטה ב/44 להסמיך את ראה"ם, שהב"ט ושה"ח לקבל החלטות על צעדים ופעולות פרטניים ליישום מדיניות מעברים מול רצועת עזה; ב-29.6.10 החליטו השרים, כי תותר כניסתם לעזה של כל הפריטים, למעט רשימה של פריטים אסורים הכוללת כלי נשק, אמצעים תומכי לחימה ופריטים בעייתיים דו-שימושיים. נוסף על כך, הוחלט להתיר הכנסת חומרי בנייה לפרויקטים, אשר הרשות הפלסטינית אישרה ויש עליהם פיקוח בין-לאומי וכן לפרויקטים של בנייה למגורים, דוגמת זה שמבצע האו"ם; להרחיב את הפעילות במעברים היבשתיים, כדי להגדיל משמעותית את נפח הסחורות העוברות בהם, ולייעל את מדיניות הכניסה והיציאה של אנשים מסיבות הומניטאריות. שתי ההחלטות האמורות צמצמו את המגבלות על העברת טובין לרצועת עזה שהוטלו על הרצועה מכוח החלטת הממשלה ב/34 מיוני 2007, שעניינה מדיניות ישראל כלפי עזה.

ב-7.6.10 מינה הרמטכ"ל דאז, רא"ל (מיל') גבי אשכנזי, את אלוף (מיל') גיורא איילנד לעמוד בראש צוות תחקור מומחים מטכ"לי לבדיקת אירוע המשט הטורקי (להלן - ועדת איילנד). הרמטכ"ל דאז הנחה את הצוות לבדוק, בין השאר, את ההיערכות למבצע, את שיטת הפעולה שנבחרה ואת החלופות האפשריות לשיטה שהופעלה, את ההכנות המקדמיות ואת אופן הביצוע. ב-9.8.10 מסר הצוות את מסקנותיו. הצוות הצביע על ליקויים במספר נושאים מרכזיים בצה"ל, ובכלל זה: במעורבות צה"ל בגיבוש ובהצגה של חלופות מדיניות למבצע הצבאי; בעבודת המודיעין; בניתוח החלופות השונות שהיו קיימות לפעולה צבאית; בתכנית ההשתלטות; בנוהל הקרב וביחסי הגומלין בין המטכ"ל לבין חה"י; בפיקוד ובשליטה במהלך המבצע; ובדוברים והסברה במהלך המבצע. משרד מבקר המדינה הביא בחשבון את הליקויים האמורים ואת משמעותם בביקורת שערך לעניין תהליך קבלת ההחלטות ולעניין הממשק שבין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי. עוד מוסיף משרד מבקר המדינה, כי ועדת איילנד ציינה לחיוב את פעולת חיילי שייטת 13 של חה"י מתחילת ביצוע ההשתלטות, את ההכנות הרבות שעשה צה"ל לקראת עצירת המשט, את מעורבותו של מפקד חה"י בהקשר זה, ואת ההיערכות בנמל אשדוד לקליטת נוסעי המשט.

ב-14.6.10 הקימה ממשלת ישראל "ועדה ציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010" בראשות שופט בית המשפט העליון (בדימוס) מר יעקב טירקל (להלן - ועדת טירקל), כדי שזו תגיש מסקנות בשאלה האם "פעולות שנקטה

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

מדינת ישראל למניעת הגעת כלי שיט אל חוף רצועת עזה ביום 31 במאי 2010... ומטרתה וכן עניינים נוספים הכרוכים בכך, תאמו את כללי המשפט הבינלאומי⁴. הוועדה הגישה לממשלה דין וחשבון חלקי ב-23.1.11, הכולל את הסעיפים הבאים :

א. הנסיבות הביטחוניות להטלת הסגר הימי על רצועת עזה והתאמתו לכללי המשפט הבין-לאומי.

ב. התאמת הפעולות שנקטה ישראל לאכיפת הסגר הימי ב-31.5.10 לכללי המשפט הבין-לאומי.

ג. הפעולות שנקטו מארגני המשט והמשתתפים בו וזהותם.

בדין וחשבון החלקי של ועדת טירקל נכתב, בין השאר, כי "הטלתו של הסגר הימי על רצועת עזה - בהתחשב בנסיבות הביטחוניות ובמאמציה של ישראל למלא אחר חובותיה ההומניטאריות - הייתה כדין ובהתאם לכללי המשפט הבין-לאומי; וכי הפעולות שנקטה ישראל ביום 31.5.10 לאכיפת הסגר הימי היו "כדין ובהתאם לכללי המשפט הבינלאומי".

ב-15.6.10 הודיע מבקר המדינה לכנסת על החלטתו לבדוק תהליכים מסוימים הנוגעים לדרכי קבלת ההחלטות בממשלה, לנושאי ההסברה ולמודיעין; על כי בעבר כבר פרסם מבקר המדינה דוחות בנושאים אלה ואף התקיימו לגביהם דיונים בכנסת, בעיקר בתקופה שלאחר מלחמת לבנון השנייה; ועל כי חלק מהנושאים בבדיקה נמצאים כבר ב"ביקורת מעקב". מבקר המדינה הודיע גם, כי לא יעסוק "בעצם הפעולה המבצעית של הכוחות הלוחמים הנמצאת בתחקירים פנימיים בצה"ל [ובידי ועדת איילנד], בנושאים משפטיים שהם בטיפול של הוועדה שהוקמה בהשתתפות בין-לאומית על-ידי הממשלה", [ועדת טירקל]. מבקר המדינה מסר ב-4 וב-5 אוגוסט 2010 הודעה זו לכנסת, לראיה⁵ ולשרים רלוונטיים. בהחלטת מבקר המדינה על ביצוע הביקורת נקבע, כי דוח הביקורת יכלול שלושה נושאים: תהליך קבלת ההחלטות; מערך ההסברה הלאומי; ועבודת המודיעין לקראת המשט הטורקי.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק את נושאי הביקורת שלעיל לסירוגין בתקופה שבין יוני 2010 למאי 2011: א. תהליכי קבלת ההחלטות בממשלה בנוגע להתמודדות עם המשט הטורקי והממשק שהתקיים בהקשר זה בין הדרג המדיני לצה"ל נבדקו במשרד ראה"ם, במשהב"ט, במשה"ח ובמשרד לנושאים אסטרטגיים; במטה לביטחון לאומי (להלן - מל"ל); במזכירות הממשלה; בצה"ל: בלשכת הרמטכ"ל,

4 החלטת ממשלה מ-14.6.10.

בחה"י, באגף המבצעים, באגף המודיעין (להלן - אמ"ן) ובאגף התכנון (להלן - אג"ת) במטכ"ל; במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן - ה"מוסד"), ובשירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ). ב. עבודת גופי מערך ההסברה הלאומי שנטלו חלק באירוע המשט נבדקו במטה ההסברה הלאומי שבמשרד ראה"ם ובגופי ההסברה הראשיים שנטלו בו חלק - בחטיבת דובר צה"ל (להלן - דו"ץ), באגף התקשורת וההסברה של משה"ח ובמשהב"ט. בדיקות השלמה נעשו במל"ל, במשרד לנושאים אסטרטגיים, באג"ת שבצה"ל, באמ"ן ובמשה"ח. ג. בנושא המודיעין, נערכה הביקורת בכל הקשור לתכנון, להפעלה ולשליטה של גופי המודיעין (אמ"ן, המוסד, שב"כ) וצה"ל.⁵

5 נוכח סיווגו הביטחוני הגבוה, יפיץ משרד מבקר המדינה את הדוח בנושא המודיעין בנפרד.

פרק א': תהליך קבלת ההחלטות

תקציר

ב-31.10.10 השתלט צה"ל על שש ספינות שהיו בדרכן לעזה במסגרת משט מחאה (להלן - המשט הטורקי). ההשתלטות נעשתה במרחק של 75 מייל מערבית לחופי ישראל. המשט אורגן על ידי קואליציה של ארגונים פרו-פלסטיניים⁶, במטרה להפר את הסגר הימי שהטילה ישראל על רצועת עזה ב-3.1.09, וליצור פרובוקציה, אשר מטרתה ללבות את הביקורת כלפי מדינת ישראל. למשט הטורקי קדמו - מאז אוגוסט 2008 - 11 משטים. ארבעה מהם התקיימו לאחר הטלת הסגר, וכניסתם לעזה נמנעה לאחר התערבות חיל הים (להלן - חה"י). המשט הטורקי נטלו חלק כ-770 מפליגים - כ-600 מהם הפליגו על אניית נוסעים בשם Mavi Marmara (להלן - "מרמרה"). רוב המפליגים היו אזרחים טורקיים ומקצתם אזרחים בני לאומים אחרים, ובהם ערבים בעלי אזרחות ישראלית, ובכלל אלה: חברת הכנסת חנין זועבי ושיח' ראד צלאח מנהיג הפלג הצפוני של התנועה האסלאמית. במהלך ההשתלטות על ה"מרמרה" נתקלו הכוחות משיטת 13 של חה"י באלימות קשה מצד המפליגים, וכתוצאה מכך נהרגו תשעה מנוסעי האנייה, ונפצעו תשעה מלוחמי השיטת 13-55 מקרב המפליגים. ההשתלטות על חמשת כלי השיט האחרים עברה ללא נפגעים וללא אירועים מיוחדים.

מטבע הדברים, להתנהלות צה"ל ולליקויים שעליהם הצביעה ועדת איילנד, ובכלל זה בעבודת המודיעין, בניתוח דרכי הפעולה (להלן - דפ"אות) להתנהלות נוסעי המשט, בניתוח החלופות הקיימות לפעולה הצבאית ובתכנית ההשתלטות אשר התבססה על התפיסה שנקטה בחלק מהמשטים הקודמים או באירועים אחרים שבהם השתלט חה"י על כלי שיט בים - היו השלכות גם על תהליך קבלת ההחלטות. מכל מקום, משרד מבקר המדינה בבדיקתו את תהליך קבלת ההחלטות התמקד בתהליך שביצע הדרג המדיני ובממשק בהקשר זה בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי.

בתקופה מיוני 2010 ועד מאי 2011 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי קבלת ההחלטות בממשלה בנוגע להתמודדות עם המשט הטורקי ואת הממשק שהתקיים בהקשר זה בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי. השלמות רלוונטיות נעשו עד לסוף 2011. הביקורת נעשתה על בסיס המסד הנורמטיבי הרלוונטי, שבהתאם לו נקבעו תחומי האחריות של הדרג המדיני על בסיס המידע שהיה בידי הדרגים המדיני והצבאי, כעולה בביקורת, ועל בסיס ניתוח תהליכי קבלת ההחלטות כפי שביצע הדרג המדיני בפועל. הביקורת נערכה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד ראה"ם), במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), במשרד החוץ (להלן - משה"ח) ובמשרד לעניינים אסטרטגיים; במטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל); במזכירות

6 את המשט הובילו ארגון טורקי פרו-פלסטיני בעל אוריינטציה אסלאמית בשם IHH (Insan Hak Hurriyetleri Ve Insani Yardim Vakfi) - הקרן לזכויות אדם לחירויות ולסיוע הומניטרי - אשר שיתף פעולה עם החמאס ועם ארגון בין-לאומי בשם Free Gaza.

הממשלה; בצה"ל: בלשכת הרמטכ"ל, בחיל הים (להלן - חה"י), באגף המבצעים, באגף המודיעין (להלן - אמ"ן), ובאגף התכנון במטכ"ל (להלן - אג"ת); במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן - המוסד); ובשירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ).

עיקרי הממצאים

מידע בדבר הכוונה לבצע את המשט הטורקי וכן מידע על היותו חריג לעומת המשט הקודמים בהיבטי הגודל, על מאפייני משתתפיו ועל העובדה כי את המשט מוביל הארגון הטורקי IHH וכן המעורבות הטורקית בו, הצטבר החל מראשית שנת 2010. בסוף חודש אפריל 2010 היה כבר ידוע, כי נשלמו ההכנות לקראתו.

כעולה מחומר הביקורת, ראה"ם, מר בנימין נתניהו (להלן - ראה"ם), שר הביטחון, מר אהוד ברק (להלן - שהב"ט), שר החוץ, מר אביגדור ליברמן (להלן - שה"ח), המשנה לראה"ם והשר לעניינים אסטרטגיים, מר משה (בוגי) יעלון, הרמטכ"ל דאז רא"ל (מיל') גבי אשכנזי, המל"ל, המטה להסברה לאומית ואישים בכירים נוספים בתחום המדיני והביטחוני העריכו, כי המשט הטורקי הינו חריג כאמור לעיל לעומת המשטים הקודמים מבחינת מספר המשתתפים בו, השתייכותם ומספר כלי השיט שיקחו בו חלק; לגורמים אלה הייתה ידועה גם המעורבות הטורקית במשט. מעבר לכך, בדיונים שנערכו בראשות שהב"ט הועלה חשש, כי בידי נוסעים במשט יהיה נשק; ובדיון בפורום שרי ה"שביעייה" קבע הרמטכ"ל, כי הצבא ערוך להתמודד עם המשט, אך הוא גם ציין כי אין לו ספק שיופעל כוח נגד לוחמי צה"ל.

מהביקורת עולה, כי חה"י נערך משך זמן ארוך - כבר מינואר 2010 - בהובלת מפקד חיל הים (להלן - מח"י), הרמטכ"ל ושהב"ט, בהכנת הכוחות הלוחמים להשתלטות במתווה שנקבע; וכן קיים פעילות נרחבת מבעוד מועד בהובלת משהב"ט במטרה להיערך לטיפול בנוסעי המשט לאחר שאלה יגיעו לנמל אשדוד. בבסיס התהליך שהתקיים עמדה הנחיה של הדרג המדיני והצבאי הבכיר להימנע ככל שהדבר ניתן מפגיעות בנפש בנוסעי המשט - כפי שהדבר בא לידי ביטוי גם בדבריו של ראה"ם בדיון בפורום שרי ה"שביעייה" ב-26.5.10.

בתקופה שקדמה להגעת המשט התקיימה גם פעילות מדינית, שבה נטלו חלק - כל אחד בתחומו - ראה"ם, שה"ח ושהב"ט ואנשים ממשרדיהם, במטרה לנסות למנוע את יציאתו או לחלופין למנוע את הגעתו לעזה. במסגרת זאת קיים ראה"ם שיחות (באמצעות גורמים שלישיים) עם ראש ממשלת טורקיה, והיה מעורב בפעילות בין-מדינית בעלת משמעות, כך שנוצרה היתכנות גבוהה לסיכול המשט הטורקי; פגש גורם מצרי בכיר, ודן עימו באפשרות לקיים הידברות עם ממשלת טורקיה באמצעות

7 פורום שרי ה"שביעייה" כלל את ראה"ם בנימין נתניהו; שהב"ט אהוד ברק ושה"ח אביגדור ליברמן; השר הממונה על שירותי המודיעין, דן מרידור; השר לעניינים אסטרטגיים, משה (בוגי) יעלון; שר הפנים אלי ישי, והשר בני בגין. בדיון שהתקיים ב-26.5.11 לא השתתף שה"ח. לצוות שרי ה"שביעייה" אין מעמד פורמלי, ולפיכך אין בסמכותו לקבל החלטות. לעניין תפקידו ואחריותו של הפורום ראו בהמשך.

ממשלת מצרים; קיים שתי פגישות עבודה עם הרמטכ"ל דאז, גבי אשכנזי, שבהן נדונו בין שאר הנושאים, נקודות הנוגעות למשט הטורקי; וקיים פגישות עם בכיר מלשכת ראה"ם, שבהן נדונו היבטים שונים הנוגעים למשט הטורקי ולהתמודדות עימו. אותו בכיר קיים שיחות עם שגריר ישראל בארה"ב, ובאמצעותו עם השגריר הטורקי בארה"ב ועם מנכ"ל משה"ח בנוגע לאפשרות שהסחורות במשט המיועדות לעזה יועברו דרך ישראל באמצעות האו"ם או באמצעות ארגון "הסהר האדום"; שה"ח העלה את סוגיית המשט הטורקי והצורך למנוע אותו בכל פגישותיו ובכל מגעיו; הנחה את מנכ"ל משה"ח לפתוח בפעילות דיפלומטית רחבה כדי למנוע את המשט; ודן בנושא עם ראה"ם במסגרת פגישות עתיות שהם קיימו; שר הביטחון ובכירי המשרד קיימו פגישות ושיחות רבות מול גורמים שונים בקהילה הבין-לאומית, ובמסגרתן קיים שר הביטחון שיחות טלפון רבות בנושא בין השאר עם שרי החוץ של טורקיה, אירלנד, יוון וקפריסין. במקביל זומנו שגרירי המדינות לפגישות עם ראש האגף המדיני-ביטחוני במשרד הביטחון, וקיימו שיחות טלפוניות, שבהן הועברו מסרים ברורים בנושא היעדר הצורך ההומניטארי בקיום המשט והצורך לעצור אותו, נוכח השלכותיו המסוכנות האפשריות.

מהביקורת עולה, כי במקרה המשט היה מפגש של שתי תפיסות: האחת של הדרג הצבאי (כפי שהדבר נותח וצוין בדוח ועדת איילנד); והשנייה של הדרג המדיני שהתבססה על הניסיון והתובנות של המשטים הקודמים; זאת למרות חריגה משמעותית של המשט הטורקי, כאמור לעיל, לעומת המשטים הקודמים.

בביקורת נמצא, כי על אף שהמידע על המשט הטורקי החל להצטבר כבר בראשית שנת 2010; על אף ההכרה שהתגבשה אצל ראה"ם, שהב"ט, שה"ח, המשנה לראה"ם והשר לעניינים אסטרטגיים, ואצל גורמים נוספים (המל"ל, המטה להסברה), כי מדובר במשט חריג כאמור לעיל; על אף שהיו פניות של שהב"ט, השר לנושאים אסטרטגיים והרמטכ"ל לראה"ם לשם כינוס של דיון מדיני אינטגרטיבי בהשתתפות השרים והגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר; ועל אף שראה"ם, שהב"ט ושה"ח הכירו בחשיבות הרבה הגלומה במניעת יציאת המשט לדרך, בכלל זה בדרכים מדיניות, והם אף נקטו כאמור לעיל פעולות - כל אחד בתחומו - הרי שתהליך קבלת ההחלטות אצל ראה"ם נעשה ללא עמ"ט סדורה, מתועדת ומתואמת, וללא תכלול של המערכות הרלוונטיות.

ראה"ם לא קיים עם שהב"ט ושה"ח כל מפגש או דיון משותף לשלושתם, כדי לקיים הליך של חשיבה משותפת שתוביל למאמץ מערכתי מדיני-דיפלומטי ומאמץ הסברתי משולב מתואם ומבוקר כדי למנוע את יציאת המשט לדרך וכדי למנוע את הגעתו ליעדו. יתרה מכך, בביקורת עלה, כי מפגשים ודיונים בהקשר זה בדרג המדיני נערכו בארבע עיניים (לדוגמה ראה"ם-שהב"ט, ראה"ם-שה"ח), ללא כל נייר מטה מוקדם או היערכות פורמלית מתועדת; לא ברור אם ואילו החלטות התקבלו במסגרתם; וגם אם נתקבלו החלטות באותם מפגשים הרי שהן לא סוכמו בכתב. מתוך כך לא ברור מה הבינו וידעו השרים שלא היו בדיונים שנערכו בארבע עיניים בנוגע למשט הטורקי, בנוגע לתהליך קבלת ההחלטות בענייניו ובנוגע לדרך ההתמודדות הנדרשת מולו. לדעת מבקר המדינה, תיעוד וסיכום הפגישות חיוני, בין השאר, כדי להבטיח תיאום בסיסי בין המערכות השונות, כדי ליצור שפה משותפת

ובסיס ידע בקרב הגורמים הרלוונטיים, ולצורך הנחיית הדרג המדיני בדבר מדיניותו ואופן הפעולה הנדרש.

בנוסף לכך לא התכנס (עד ל-26.5.10 - לאחר שהמשט כבר יצא לדרכו) ולו דיון משותף אינטגרטיבי אחד בראשות ראה"ם ובהשתתפות שרים רלוונטיים, כגון: שהב"ט, שה"ח, ושר המשפטים, או אפילו ראה"ם, שהב"ט ושה"ח כדי לבחון אסטרטגיה לפעולות המדיניות וההסברות למניעת יציאת המשט, כדי לבחון מאמץ מתואם של הדרג המדיני הבכיר האמור לפעול למניעת יציאת המשט לדרכו; וכדי להיערך לקראת האפשרות להתמודדות עם המשט הטורקי בדרך צבאית.

ב-26.5.10, לאחר שחלק מאניות המשט הטורקי כבר הפליגו לדרכו, כינס ראה"ם את פורום שרי ה"שביעייה" - פורום בלתי פורמלי המוגדר כפורום להיוועצות - לדיון בנושא "עקרונות ההיערכות לקראת משט עזה". הפורום עסק בסוגיות הקשורות להתמודדות מולו ולמענה לו בתחום הדוברות וההסברה. לקראת סוף הדיון ולאחר שהמשתתפים הביעו את עמדתם החליט ראה"ם, למנוע מהמשט להגיע לחופי עזה גם במחיר של השתלטות צה"ל על ספינות המשט הטורקי. יצוין, כי פורום שרי ה"שביעייה" הוא אמנם פורום בלתי פורמלי להיוועצות, אולם על בסיס הדיון שהתקיים בו החליט בסופו של דבר ראה"ם על דרך ההתמודדות עם המשט; זאת, לאחר שהמאמצים המדיניים הרבים שהוא עצמו הוביל לא הצליחו למנוע את יציאת המשט לדרכו.

בביקורת עלה, כי הדיון דלעיל כונס לאחר דיון אחר שהתקיים ב"שביעייה" באותו היום, ועסק בנושא עזה ובנושא הסגר הימי עליה, וללא קשר למשט, אך הוא כונס "מעכשיו לעכשיו" באופן חפוז ללא עבודת הכנה, ובלי שהיה סיפק בידי המשתתפים (שרים ומוזמנים אחרים) להיערך לקראתו. יתרה מכך, שרים שיש להם נגיעה בתהליך קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון ונושא המשט רלוונטי למשרדיהם, כשר לביטחון הפנים (להלן - בט"פ) ושר המשפטים, אינם שותפים בפורום זה, ולכן לא נטלו חלק גם בדיון שהתקיים בנושא המשט הטורקי. גם גורמים רלוונטיים אחרים לא נטלו חלק בדיון, לרבות גורמים צבאיים בכירים, וביניהם כאלה שנטלו חלק משמעותי בניהול המבצע, וכן גורמים ביטחוניים ומשרדי ממשלה נוספים - והוא התנהל לפיכך בלי שהובאו לידי ביטוי הידע והמומחיות המקצועית המצויים בידי גורמים אלה, אשר יש בהם כדי להשתייך את תהליך קבלת ההחלטות על קרקע מוצקה. בסופו של הדיון בפורום ה"שביעייה" התקבלה ההחלטה על דרך ההתמודדות עם המשט הטורקי. דיון זה לא התיישב באופן מהותי עם הכללים שעליהם המליצה ועדת וינוגרד⁸ ועם המתכונת הראויה לקבלת החלטות בתחום הביטחון הלאומי שעליה המליצה ועדת ליפקין-שחק⁹.

מאז אפריל 2006 קיבלה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מספר החלטות בנוגע למדיניות ישראל מול עזה, ובהן גם בנושא הטלת מגבלות על העברת סחורה לתוכה.

8 הוועדה בראשות שופט בית המשפט העליון (בדימוס), ד"ר אליהו וינוגרד, שמינתה הממשלה ב-17.9.06 לבדוק את אירועי המערכה בלבנון 2006.
9 ועדת ליפקין-שחק מונתה בידי הממשלה במאי 2007, כדי לגבש תכנית מפורטת ליישום ההמלצות הקבועות בדוח החלקי של ועדת וינוגרד.

מאז החלה להתגבש תמונת המודיעין בנוגע למשט הטורקי ועד ליציאתו לדרך, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי כלל לא כונסה בידי ראה"ם כדי לדון בדרכים להתמודדות עם המשט, ולכן שרים החברים בה לא היו שותפים בתהליך קבלת ההחלטות בנושא.

בכיר בלשכת ראה"ם פעל בהנחיית ראה"ם, ויזם פעילות ענפה שנועדה לסייע בהתמודדות עם המשט הטורקי. לדעת מבקר המדינה, פעילותו הענפה של בכיר זה בלשכת ראה"ם מצביעה על החשיבות שיוחסה בלשכת ראה"ם למשט הטורקי כמשט חריג ביחס למשטים הקודמים; אולם הפעולות שנקט אותו בכיר - בין אם בהנחיית ראה"ם ובין אם ביוזמתו - חשובות ככל שהיו - לא היה בהן תחליף לעבודת מטה סדורה ומתכללת בין הגורמים השונים, כפי שראוי היה שהמל"ל יעשה.

בהתאם לחוק המטה לביטחון לאומי - התשס"ח-2008 (להלן - חוק המל"ל), המל"ל אחראי לעבודת המטה בעבור הממשלה על ועדותיה השונות ולעבודת ראה"ם בתחומי החוץ והביטחון. בביקורת עלה, כי למרות חריגות המשט, כאמור לעיל, ולמרות ההכרה של הדרג המדיני הבכיר בכך, ראה"ם לא הנחה את המל"ל לקיים עמ"ט בנדון, והמל"ל מצדו קיים דיון בנושא רק ב-12.5.10. מעבר לכך המל"ל לא שולב בעמ"ט בנוגע להתמודדות עם המשט הטורקי, וכאשר ביקש לעסוק בתחום, משהב"ט וצה"ל לא שיתפו עימו פעולה.

שהב"ט והרמטכ"ל העלו אמנם חשש מפני תגובה אלימה מצד נוסעי המשט, אולם ההערכה הייתה, כי צה"ל יצליח לעמוד במשימה של עצירת המשט הטורקי. גם כך, מחומר הביקורת עלה, כי צה"ל לא גיבש דפ"א מסוכנת של נוסעי המשט, המתייחסת לאפשרות של תגובה אלימה מאורגנת מצד המשתתפים בו, וממילא לא הציג דפ"א כזו ומשמעויותיה¹⁰ לדרג המדיני, ובכלל זה בדיון ה"שביעיה". במקביל, הדרג המדיני, ובכלל זה ראה"ם ושרי ה"שביעיה" גיבשו את עמדתם ביחס למתווה הפעולה הצבאית, בלי שזו הוצגה להם במפורט ובאופן סדור ובלי שהוצגו בפניהם חלופות של ממש.

שהב"ט דן בנושא מתווה הפעולה הצבאית בדיונים שונים; עם זאת, בביקורת לא נמצא כי שהב"ט בדק או בחן את מוכנות צה"ל להתמודד עם דרכי פעולה מסוכנות מצד נוסעי המשט, אף שהוא עצמו הצביע על דרך פעולה מסוכנת מצד נוסעי המשט.

סיכום והמלצות

משרד מבקר המדינה מציין, כי ועדת וינוגרד וועדת ליפקין-שחק בדוחותיהן לאחר מלחמת לבנון השנייה וכן דוחות מבקר המדינה בנושאים הביטחוניים השונים נתנו ביטוי לדרך הראויה של תהליכי קבלת החלטות בדרג המדיני. ברור כי אין דין תהליך קבלת החלטות שעניינו יציאה למלחמה כדין תהליך קבלת החלטות בנוגע

10 ראו דוח "ועדת איילנד", עמ' 17 פסקה 17, כלהלן: "העובדה שלא הוגדרה דפ"א מסוכנת כלשהי הנה שגיאה מקצועית. דפ"א מסוכנת איננה רק אלתור של דברים 'רעים' שעלולים לקרות' אלא מהווה החלטה פיקודית [ההדגשה במקור] המחייבת התייחסות מראש בתכנון".

להתמודדות עם אירוע, כגון המשט הטורקי. ברם, עניינו של משרד מבקר המדינה לא היה בבחינת תוצאות התהליך וטיב ההחלטות, אלא בבחינת התהליך כבסיס מיטבי לקבלת החלטות, ובעיקר כאשר אירועים מסתמנים מראש כאירועים שעשויה להיות להם משמעות חשובה בתחום המדיני-הביטחוני כבר בשלב התהוותם ולא במבחן התוצאה; וכן בשיפור של תהליכי הבקרה של הדרג המדיני הבכיר על החלטותיו, כך שתהיה להן השפעה בזמן על השגת המטרות שאותן קבע למימוש ועל הדרכים למימושן.

נוכח כל אלה, מבקר המדינה מעיר, כי בתהליך קבלת ההחלטות בהובלת ראה"ם ובאחריותו בעניין הטיפול במשט הטורקי נתגלו ליקויים מהותיים ומשמעותיים: תהליך קבלת ההחלטות אצל ראה"ם נעשה ללא עבודת מטה סדורה, מסוכמת מתועדת ומתואמת; חרף ההכרה של הדרג המדיני הבכיר (בכלל זה ראה"ם, שהב"ט ושה"ח) ושל צמרת צה"ל, גורמי המודיעין והמל"ל, בחריגותו של המשט הטורקי לעומת המשטרים הקודמים, ראה"ם לא הנחה על ביצוע עמ"ט אינטגרטיבית בנוגע למדיניות הראויה להתמודדות עם המשט, ותחת זאת קיים פגישות אישיות נפרדות עם שהב"ט ועם שה"ח, בלתי מתועדות וללא סיכומים; לא התקיים כל דיון בין ראה"ם לבין קבוצת שרים כלשהי בנושא מלבד דיון שהתקיים בפורום ה"שביעייה" (26.5.10) סמוך להגעת המשט - דיון "מעכשיו לעכשיו", ללא כל מצע והכנה, שנעדרו ממנו נציגי הגופים הנוגעים בדבר - והפעילות לא נעשתה ברוח המלצות ועדת וינוגרד ועדת ליפקין-שחק בנוגע לתהליך הראוי של קבלת החלטות.

אין בקביעה זו של מבקר המדינה, כי תהליך קבלת ההחלטות לקוי, להצביע על כך שבמבחן התוצאה היו התוצאות יכולות להיות אחרות, אולם הביקורת רואה במשט הטורקי מקרה משל, שממנו צריך ללמוד לגבי תהליך ודרך קבלת החלטות במקרים אחרים עתידיים, ולא דווקא במשט הבא. מבקר המדינה מדגיש, כי ראוי שראה"ם מתוקף אחריותו הכוללת, יפעל להבטיח כי קבלת החלטות בתחום הביטחון הלאומי תיעשה בהליך סדור, תוך הישענות על המל"ל בתוקף חוק המל"ל ועל גורמי משרד החוץ וגורמי הביטחון והמטה הנדרשים, לרבות העלאת הנושאים הרלוונטיים לדיון בהרכב השרים המתאים.



1. המסד הנורמטיבי

הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה. בחוק יסוד: הממשלה נקבע, כי "הממשלה רשאית למנות ועדות שרים קבועות, זמניות או לעניינים מסוימים; מונתה ועדה רשאית הממשלה לפעול באמצעותה". בחוק הממשלה, התשס"א-2001 (להלן - חוק הממשלה) נקבע, כי "בממשלה תפעל ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי שהרכבה: ראש הממשלה - יושב ראש, ממלא מקום ראש הממשלה אם מונה, שר הביטחון, שר המשפטים, שר החוץ, השר לביטחון פנים ושר האוצר;

הממשלה רשאית לפי הצעת ראש הממשלה, להוסיף חברים לוועדה ובלבד שמספר חברי הוועדה לא יעלה על מחצית מספרם של חברי הממשלה". אין בחוק התייחסויות לסמכויות הוועדה.

המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) משמש בהתאם לחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (להלן - חוק המל"ל) כגוף המטה לראש הממשלה (להלן - ראה"ם) ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל. בחוק המל"ל נקבע כי תפקידי המל"ל כוללים, בין השאר, את ריכוז עבודת המטה של הממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי וכל ועדת שרים אחרת בענייני חוץ וביטחון (להלן - חו"ב); להכין את דיוני הממשלה וועדותיה, להציג חלופות לגבי נושאי הדיון; להציע לראש"ם סדר יום ונושאים לדיון בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ולכל ועדת שרים אחרת או הרכב שרים אחר בענייני החוץ והביטחון ולהמליץ על זימון המשתתפים ועל דרג המוזמנים לדיוניהן; ולהיות אחראי מטעם ראה"ם על עבודת המטה הבין-ארגונית והבין-משרדית בענייני החוץ והביטחון.¹¹

הוועדה בראשות שופט בית המשפט העליון (בדימוס), ד"ר אליהו וינוגרד (להלן - ועדת וינוגרד), היא ועדה שמינתה הממשלה ב-17.9.06 לבדוק את אירועי המערכה בלבנון 2006. מסקנות הוועדה פורסמו בדוח חלקי (אפריל 2007) ובדוח סופי (ינואר 2008). הממשלה בישיבתה מ-10.2.08 החליטה "לאמץ את עיקרי הדוח [וינוגרד] ולפעול ליישום ההמלצות הקבוצות בו במהירות ומתוך הכרה בחשיבותו העליונה"¹². ועדת וינוגרד קבעה אמות מידה בנוגע להצגת נושאים ולהתנהלות נבחרי הציבור בנושאים מדיניים-ביטחוניים. להלן פירוט:

א. בנוגע לכללים להצגת נושא ולהמלצות בפני הדרג המדיני קבעה הוועדה, כי "כדי לקיים דיון משמעותי בנושאים מדיניים-ביטחוניים מורכבים בפורום ממשלתי דרושה הצגה מלאה שלהם". הצגה כזו צריכה לכלול התייחסות ל"מקומו של הנושא בראייה כוללת של ביטחון לאומי ואסטרטגיה מדינית-ביטחונית, הערכת מצב, אינטרסים של השחקנים המרכזיים, שיקולים, יעדים, עקרונות פעולה, חלופות, לוחות זמנים, מצבי סיום ותוצאות צפויות בטווח הקצר והארוך, בראייה אופטימית ופסימית כאחד". הוועדה המליצה לקבוע נוהל להצגת חומר רקע והמלצות בפני גוף ממשלתי ולהצגה ברמת פירוט גבוהה יותר בפני ראה"ם, שהב"ט ושה"ח¹³.

ב. לגבי אמות מידה לבחינת התנהלותם של נבחרי ציבור קבעה הוועדה, כי אמות מידה "צריכות להיות שיקול דעת, אחריות, מנהיגות, ראייה אסטרטגית וכשירות במובן הרחב. שיקול דעת וכשירות [הדגשה במקור] משמעם בהקשר זה היכולת לקבל החלטות על סמך בחינה זהירה של הנושא, ושיקילה מושכלת של היבטיו השונים... הפעלה טובה של שיקול דעת כוללת במקרים רבים היועצות בגורמים שונים שיש להם ניסיון וידע בתחום הנדון. היא מתאפיינת בשיתוף פעולה ובשיח שוטף בין השר לבין הדרג המקצועי עליו הוא ממונה"¹⁴.

ג. הוועדה קבעה¹⁵, כי כאשר החלטה מיועדת להשגת מטרות ויעדים: המטרות ראויות, בהירות, וניתנות להשגה והדרכים הננקטות יכולות להביא להשגתן ב"מחיר" (במובן הרחב) קביל. החלטה מתקבלת על סמך תשתית עובדתית והערכות אמינות מפורטות ומנומקות, מתקיימים בה תהליכים של יצירתיות בפיתוח חלופות נוספות, ומתקיים פלורליזם מחשבתי, דהיינו משתתפים בתהליך בעלי ידע ודעה מגוונים. בנוסף לכך ציינה הוועדה, כי ניתנת תשומת לב רבה להתמודדות

11 ראו בהקשר זה בפרק "יישום חוק המל"ל" בדוח זה.
12 הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 10.2.08.
13 דוח חלקי, עמ' 297, סעיפים 8-9.
14 דוח חלקי, עמ' 234, סעיף 24.
15 דוח חלקי, עמ' 231-232.

נכונה עם אי-ודאות, כגון חשיבה אופטימית ופסימית במקביל, ומנגנונים של התאמת החלטות לשינויים ולהתפתחויות ותשומת לב לתוצאות אפשריות לא רצויות (למשל, באמצעות תרחישים שונים ומשחקי מחשבה). אם במתווה הפעולה המתכננת ישנם תרחישים של התפתחויות בלתי רצויות, המתווה כולל היערכות לצמצום סכנת התממשותם בצד היערכות למתן מענה אפקטיבי להם אם יתממשו.

ד. כמו כן, קבעה הוועדה¹⁶, כי על ראש הממשלה לתבוע כי "יוגש לעיונו חומר רקע מתאים, התעמקות בחומר, עריכת דיונים עם הגורמים המקצועיים והצגת שאלות ודרישה להשלמות היכן שהן נדרשות, על מנת שהוא עצמו יוכל לגבש את עמדתו והחלטתו".

בהתייחסות משרד ראה"ם לטיטוט הביקורת מ-31.8.11 (להלן - התייחסות משרד ראה"ם) נכתב, כי "העקרונות העולים מדוח וינוגרד הם בבחינת קווים מנחים שיש לאמצעם במקום בו הדבר אפשרי ונדרש ולא ביחס לכל פעולה שהיא, שהרי לא יתכן שדינה של מלחמת לבנון השנייה שעליה מבוסס הדו"ח, כדין מבצע צבאי פשוט המתבצע בדרך של שגרה. ברי שעל מבצע צבאי שהיקפו מצומצם יחסית למלחמה, חלות הנורמות באופן שונה ומצמצם יותר, בהיותו אירוע בעל השלכות משמעותיות פחות על ישראל מבחינה מדינית או ביטחונית". לעניין זה מציין משרד מבקר המדינה, כי ועדת וינוגרד קבעה אמות מידה בנוגע להצגת נושאים ולהתנהלות נבחרת הציבור בנושאים מדיניים-ביטחוניים מורכבים לאו דווקא בהחלטות שעניינן יציאה למלחמה¹⁷.

במאי 2007 מינתה הממשלה צוות היגוי בראשות רא"ל (מיל') אמנון ליפקין-שחק (להלן - ועדת ליפקין-שחק) כדי לגבש תכנית מפורטת ליישום ההמלצות הקבועות בדוח החלקי של ועדת וינוגרד, ובכלל זה בנוגע ל"שיפור תפקוד הדרג המדיני בהכרעות מדיניות-ביטחוניות". יצוין כי בהצעת חוק המל"ל שהגישה הממשלה במאי 2007 נכתב כי בהצעת החוק מוטמעות המלצות ועדת ליפקין-שחק. ועדת ליפקין-שחק קבעה בהמלצותיה, כי בעת ניהול הדיון של הפורומים המדיניים לסוגיהם ראש המל"ל צריך לפתוח את הדיון, עליו להציג את המסגרת לדיון, את הסוגיות העומדות להכרעה והחלופות המרכזיות; וכי על כל גוף רלוונטי להציג את עמדתו המקצועית, את החלופות לפעולה המוצעות על ידיו ואת המלצתו; בדיון עצמו ישתתפו ראש המל"ל, מנכ"ל משה"ח, מנכ"ל משהב"ט, הרמטכ"ל וראש אמ"ן, ראש השב"כ, ראש המוסד ומפכ"ל המשטרה¹⁸. בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב, כי המלצות ועדת ליפקין-שחק אומצו ושולבו במספר החלטות של הממשלה ושל ועדת השרים לענייני יישום המלצות ועדת וינוגרד; וכן בחקיקת חוק המל"ל, תיקון תקנון עבודת הממשלה ובשינוי דפוסי הפעילות. כך לדוגמה, המלצות שעניינן תפקיד המל"ל בהכנת ישיבות ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, השתתפות ראש המל"ל בישיבות ועדת השרים ובדיונים רלוונטיים וקבלת מידע מגופים שונים עוגנו בהחלטת ממשלה¹⁹ ובחוק המל"ל; אופיין מרכז לניהול משברים והופעל חדר מצב; נקבע, כי המל"ל יהיה אחראי להכנת דיוני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי; חוזק מעמדו של משה"ח, גובש מסמך הבנות בעניין העברת מידע למשה"ח, ואומצו עקרונות להעמקת בסיס הידע של חברי הממשלה.

התקנון לעבודת הממשלה ה-32 בראשות בנימין נתניהו (להלן - התקנון לעבודת הממשלה) אושר בהחלטת הממשלה מס' 3 מ-5.4.09. בתקנון לעבודת הממשלה נקבע, כי ראש הממשלה הוא שיקבע את הנושאים שוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי תדון בהם, בין ביזמתו ובין על פי פניית

16 דוח חלקי, עמוד 237.
17 דוח חלקי, עמ' 297, סעיפים 8-9.
18 דוח ליפקין-שחק, עמ' 33-34.
19 החלטת ממשלה מס' 2438 מ-14.10.07.

חבר הוועדה; כי המל"ל יהיה אחראי להכנת דיוני הוועדה; וכי הוועדה תכנס לשיבות אחת לשבועיים.

ב-3.5.09 החליטה הממשלה על הקמת המשרד לנושאים אסטרטגיים (החלטה מס' 69), אשר בראשו יעמוד המשנה לראה"ם, השר רא"ל (מיל') משה (בוגי) יעלון (להלן - השר לנושאים אסטרטגיים). ב-30.6.09 מסר ראה"ם לשר לנושאים אסטרטגיים, כי מכוח סמכותו של ראש הממשלה ובתיאום מלא עימו יעסוק השר לעניינים אסטרטגיים בנושאים המהותיים לביטחונה של מדינת ישראל, וזאת על מנת לסייע לראש הממשלה לקבל החלטות מיטביות, ובכלל זה המלצה לראש הממשלה לאסטרטגיה מול הפלסטינים בדגש המדיניות מול רצועת עזה. ראש הממשלה קבע במכתבו, כי המל"ל יהיה גוף מקצועי מרכזי שיעמוד לטובת השר והמשרד לעניינים אסטרטגיים לשם ביצוע עבודת המטה העל-משרדית בנושא זה.

2. פעולות הביקורת

בתקופה מיוני 2010 ועד מאי 2011 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי קבלת ההחלטות בממשלה בנוגע להתמודדות עם המשט הטורקי ואת הממשק שהתקיים בהקשר זה בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי. הביקורת נערכה במשרד ראה"ם, במשהב"ט, במשה"ח ובמשרד לעניינים אסטרטגיים; במל"ל; במזכירות הממשלה; בצה"ל: בלשכת הרמטכ"ל, בחה"י, באגף המבצעים, באגף המודיעין (להלן - אמ"ן), ובאגף התכנון במטכ"ל (להלן - אג"ת); במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן - המוסד) ובשירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ).

הביקורת על תהליך קבלת ההחלטות נעשתה על בסיס המסד הנורמטיבי הרלוונטי, שבהתאם לו נקבעו תחומי האחריות של הדרג המדיני, על בסיס המידע שהיה בידי הדרג המדיני והצבאי, כעולה בביקורת, ועל בסיס ניתוח תהליכי קבלת ההחלטות כפי שביצע הדרג המדיני בפועל. לעניין זה יפים הדברים שקבעה ועדת וינוגרד בדיון וחשבון הסופי שלה²⁰: "אמת מידה עיקרית להערכת החלטות היא התהליכים בהן התקבלו". כמו כן קבעה ועדת וינוגרד, כי "בחינת תהליכי קבלת החלטות צריכה להיעשות בשלושה מישורים שונים: ראשון הוא בדרישה, כי ההחלטות תתקבלנה על ידי מי שמוסמך לקבלן. שני הוא במישור של התהליכים המבנים את קבלת ההחלטות, ומבטיחים כי אלה תתקבלנה מתוך הקפדה על הדרישות המקצועיות. שלישי (בו לא עסקה כמעט הוועדה) הוא שמקבלי החלטות יפעילו שיפוט המבוסס על ידע וניסיון תוך פתיחות וספקנות גם יחד". כללים אלה נועדו להבטיח, כי ההחלטות נתקבלו "בשיקול דעת, תוך שקילת החלופות ותוצאותיהן ועל סמך התייחסות לתשתית עובדתית ותשתית של עבודת מטה מקצועית מלאה ואמינה ככל שניתן" (ההדגשות במקור).

3. השתלשלות האירועים שקדמה למשט הטורקי

בחודש ינואר 2006 זכה ארגון החמאס בבחירות שנערכו למועצה המחוקקת הפלסטינית; במרץ 2006 הוקמה ברשות הפלסטינית (להלן - הרש"פ) ממשלת אחדות פלסטינית בראשות החמאס; ב-11.4.06 קיבלה ממשלת ישראל החלטה מס' 4780 שעניינה "מדיניות ישראל כלפי הרשות הפלסטינית עם הקמת ממשלת החמאס". בהחלטה נקבע, בין השאר, כי הרש"פ היא ישות טרור העוינת את ישראל, וכי "ישראל יחד עם הקהילה הבינ"ל תתאם את דרכי הסיוע ההומניטארי הניתן לאוכלוסייה שלא דרך מנגנוני השלטון".

לאחר השבעת ממשלת החמאס ברשות הפלסטינית בחודש מרץ 2006 התקבלו בממשלה ובוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מספר החלטות שעניינן מדיניות ישראל כלפי הרשות הפלסטינית. ב-19.9.07, בעקבות ירי רקטות מתמשך מרצועת עזה לעבר העיר שדרות ויישובי עוטף עזה, החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (החלטה ב/34), כי רצועת עזה תוכרז "שטח עויין". בהחלטה נקבע, בין השאר, כי "יוטלו הגבלות נוספות על שלטון החמאס באופן שתוגבל העברת טובין לרצועת עזה, [על] צמצום אספקת הדלק והחשמל [ועל הטלת] מגבלה על תנועת אנשים מן הרצועה ואליה". בהמשך להחלטה זו אישר שהב"ט צעדים שכללו קיצוב הדרגתי בהספקת דלק וחשמל לרצועה והגבלה על העברת סחורות.

ב-3.1.09, במסגרת מבצע "עופרת יצוקה", הורה שהב"ט לרמטכ"ל על פרסום הכרזה על סגר ימי מול חופי רצועת עזה עד מרחק של 20 מייל מהחוף, והנחה את הרמטכ"ל לטפל בפרסום ההכרזה מול הרשויות הרלוונטיות ואכיפתה. בעקבות כך הנחה הרמטכ"ל באותו תאריך את חה"י לאכוף את הסגר הימי.

כחלק מבחינה מתמשכת של מדיניות הפעולה של הממשלה מול שלטון החמאס בעזה התקבלה בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ביום 10.6.09 החלטה ב/6, בהתאם לה הנחה ראה"ם את המל"ל לרכז עמ"ט לבחינת האפשרויות השונות לגבי הקלות בהעברת סחורות במעברים לרצועת עזה. בעקבות כך, ערך המל"ל עמ"ט בנושא שינוי מדיניות הסגר כלפי רצועת עזה ובסופה הוא גיבש מסמך, הכולל, בין השאר, תיאור של המצב ברצועת עזה, סקירה על התגברות הלחץ הבינ-לאומי על ישראל להסרת הסגר, והצגת חלופות לשינוי במדיניות וניתוחן. המל"ל העביר עותק מעבודתו להתייחסות משהב"ט, משה"ח ושב"כ, ולפי בקשתו של ראה"ם (18.9.09) העבודה הועברה גם לעיונו.

לאחר הטלת הסגר הימי ועד ליוני 2009 התקיימו ארבעה משטים לעבר רצועת עזה²¹, שאורגנו בידי ארגונים בין-לאומיים שונים. ישראל מנעה את הכניסה לעזה של משטים אלה.

ממסכי חה"י עולה, כי בינואר 2010 פרסם ארגון Free Gaza הודעה אודות כוונתו להוציא בחודשים הבאים משט מחאה שימנה 6-7 כלי שיט ועשרות מפליגים; בפברואר 2010 הודיע הארגון, כי בכוונתו להוסיף למשט אניות מטען ואניות נוסעים.

ההכנות ליציאת המשט לדרכו ולקראת הגעתו לאזור הסגר הימי על עזה נכנסו "להילוך גבוה" בראשית חודש מרץ 2010 עת בה התפרסם ברבים, כי ארגון IHH ישובל במשט. בראשית אפריל פרסמו ארגון Free Gaza ו-IHH, כי בכוונתם להוציא 10 כלי שיט באמצע מאי 2010, כי הם נערכים לעימות מתוקשר עם ישראל וכי טורקיה מובילה את המשט.

21 לפני הטלת הסגר הימי התקיימו שבעה משטים.

4. המשט הטורקי חריג מקודמיו

המידע שממנו השתמעה כוונה לבצע את המשט הטורקי - ובכלל זה היותו חריג לעומת המשטים הקודמים מבחינת מספר כלי השיט שייקחו חלק בו, מספר המשתתפים בו והשתייכותם - והעובדה כי את המשט מוביל הארגון הטורקי - IHH - החל להצטבר בראשית שנת 2010.

כבר בינואר 2010 החל, כאמור לעיל, חה"י להיערך לקראת המשט הטורקי, ובין השאר הוא עסק בהיערכות לגיבוש התכנית המבצעית; באישור התכנית המבצעית, ובכלל זה אצל הרמטכ"ל ושהב"ט; בכוננות לביצוע של תכנית ההשתלטות, וביצועה בפועל (31.5.10).

משה"ח החל בפעילות דיפלומטית בנושא המשט הטורקי ב-24.3.10 מול הנציגויות הרלוונטיות, שעה ששה"ח הנחה את מנכ"ל משרדו לקיים פעילות דיפלומטית ענפה ככל האפשר, כדי למנוע את המשט, ולשם כך אף מונה פרויקטור מיוחד²². יצוין, כי שה"ח מסר לנציגי מבקר המדינה בפברואר 2011, כי היה ברור כבר ב-24.3.10 שהמשט ייצא לדרך, וכי "כולם הבינו שזה משט חריג".

ב-18.4.10 שיגרה לשכת ראה"ם ללשכת שהב"ט מסמך בנושא "משט מחאה לעזה - עמדת מערכת הביטחון". בהתאם לו: על פי המידע שבידיהם, קיימת כוונת ארגונים בינלאומיים ופעילים פרו פלשתינאים להגיע במשט מחאה רחב היקף לעזה במהלך מאי". לשכת ראה"ם ביקשה את עמדת מערכת הביטחון על אופן הטיפול המיטבי המומלץ. בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב, כי פניית לשכת ראה"ם בנוגע למשט המחאה לעזה ממחישה את "מעורבותו החריגה של ראש הממשלה נוכח הבנת חריגות המשט מבחינת היקפו ומספר משתתפיו", אם כי "לכל אורך הדרך לא עלתה האפשרות [לפיה] הצבא אינו ערוך להתמודדות עם המשט".

לאחר הוצאת מסמך לשכת ראה"ם דלעיל ערכו שהב"ט וצה"ל מספר דיונים בנושא. נוסף על כך נערכו דיונים במשה"ח, במשרד לעניינים אסטרטגיים, במשרד לבט"פ ובמל"ל. להלן פרטים בנושא:

א. בדיון הערכת מצב שבועית שקיים שהב"ט ב-22.4.10 ציין נציג חה"י, כי "לגבי ההישט. בהחלט שונה מהמתכונת של ההישטים הקודמים... לא רק 'Free Gaza' גם חבר אליהם ארגון ה-IHH הטורקי".

ב. הרמטכ"ל דאז, בהערכת מצב מצומצמת ב-29.4.10 קבע, כי הוא סבור "שהמשט המתוכנן יהווה אתגר גדול יותר מהמשטים שהיו עד כה והנחה לפעול לסיכולו גם בערוצים המדיניים וגם באופציה הצבאית". בהקשר זה נמסר בהתייחסות משרד ראה"ם, כי "ראש הממשלה פעל באינטנסיביות בערוץ המדיני, בעיקר מול ראש ממשלת טורקיה, ארדואן לעצירת המשט... המאמצים... הובילו להיתכנות גבוהה של אפשרות סיכול המשט הטורקי".

ג. בצה"ל גובש מסמך המלצה למדיניות צה"ל בנוגע למשט המתוכנן. בפתח המסמך נכתב, כי "קונקרטי, על הפרק קיימת כוונה לקיים משט מחאה בהיקף נרחב שיצא ממספר נמלים... המשט מאורגן על-ידי ה-IHH (קרן סיוע טורקית) וארגון Free Gaza והוא מתוכנן לכלול מספר כלי שייט [בגדלים שונים]". במסמך הודגש, כי "המתח המרכזי העומד בפני ישראל הינו בין הרצון למנוע פריצת הבידוד והפרת הסגר הימי בו נתונה הרצועה וארגון החמאס, לבין הצורך שבשימור לגיטימציה למדיניות ישראל מול עזה וצמצום הביקורת הבינ"ל בסוגיה". המדיניות שהומלצה הייתה תחילה לעשות מאמץ למנוע את יציאת המשט, ומאוחר יותר, במקרה של כניסת המשט

22 התייחסות משה"ח מ-7.9.11 (להלן - התייחסות משה"ח).

למרחב הסגר הימי להיות מוכנים להשתלט על הספינות ולהובילן לנמל ישראלי. בהקשר זה נמסר בהתייחסות משרד ראה"ם לטיטות הביקורת, כי מדיניות מומלצת זאת היא שהתבצעה ביחס למשט הטורקי.

ד. בדיון עם שהב"ט ביום 6.5.10, העיר הרמטכ"ל דאז על רצון לפגוע בספינות של חיל-הים שינסו לגשת לספינות האלה על ידי פעילים סוררים מתוך הרצועה, "זה יהיה אירוע לא פשוט מבחינה תקשורתית. חשוב שהדרג המדיני יבין מה אנחנו נראה כאן (ההדגשה אינה במקור) זה אירוע עם חינוך ועם פרופיל תקשורתי מאוד גבוה". שהב"ט מצדו התייחס בדיון לאפשרות שבידי מפליגים במשט יהיו כלי נשק, והוא הנחה להיערך לאפשרות פתיחה באש לעבר כוחותינו מצד נוסעי המשט, ולחדד הנחיות בנושא בדגש על הימנעות מפגיעה בבלתי מעורבים. שהב"ט הנחה להציג את נושא המשט "גם לראש הממשלה. צריך שהוא ידע. יכול להיות [בהשתתפות] שר החוץ. למצוא זמן להציג את זה במהירות לפני שזה נכנס לפיינל. אני חושב לפחות עם השר לביטחון פנים, שר החוץ, ראש הממשלה. יכול להיות עוד מישהו". סיכום זה הועבר גם לידיעת מזכ"ץ ראה"ם.

בדיון אצל שהב"ט, שנערך ב-13.5.10 שב וחזר השר על החשש שמא מי מנוסעי המשט יעשה שימוש בנשק נגד חיילי צה"ל. מפקד חה"י התייחס לכך במהלך הדיון באומרו, כי "אני מקווה שזה לא יקרה, במקרים הקודמים זה לא קרה". בהמשך התייחס הרמטכ"ל להוראות הפתיחה באש שיש בידי חיילי צה"ל (במשתמע להוראות לפיהן ניתן להשיב באש על ירי מצד נוסעי המשט) ומפקד חה"י ענה, כי "אי אפשר לבטל את זה... אני לא יכול לבטל את זה כי הכל יכול להיות בסוף. אם אתה שואל אותי מה הסבירות של זה? לא גבוהה". סיכום הדיון נשלח למזכ"ץ ראה"ם. בהתייחס לדברים שעלו בדיון, נמסר בהתייחסות משרד ראה"ם לטיטות הביקורת, כי "בדיון... מיום 13.5.10 שהתקיים בראשותו של שר הביטחון, האפשרות למסוכנות המשט בגלל גודלו או אפשרות הפעלת אש נאמדה כזניחה"; וכי "מזכירו הצבאי של ראש הממשלה עדכן את ראש הממשלה בסיכום הדיון".

ה. מכתב הרמטכ"ל דאז, גבי אשכנזי, לראה"ם ולשהב"ט בנושא משטים:

1) הרמטכ"ל דאז כתב במסמך מ-13.5.10 לראה"ם ולשהב"ט, כי המשט הטורקי "נמצא בשלבי ההכנות האחרונות לקראת הפלגה לעזה", הוא מסר נתונים בנוגע למסגרת המשט ולמטרתו, וכתב, "מצאתי לנכון להדגיש, כי מחויבת פעולה משולבת בין-משרדית", והמליץ לנקוט פעולות "טרום יציאת המשט" למניעת יציאתו לדרכו ולהבלטת נכונותה של ישראל להעביר את מטען הסיוע לעזה. בהתייחסות משרד ראה"ם לטיטות דוח הביקורת נכתב בהקשר זה, כי בטרם הועברה המלצה זו של הרמטכ"ל נעשו מאמצים מדיניים נרחבים למנוע את הגעת המשט; הרמטכ"ל לא העלה את נושא מסוכנותם של משתתפי המשט או את החשש מפני אלימות, וכי "גם לגבי משטים קודמים, המלצת הרמטכ"ל הייתה לפעול בדרכים מדיניות לעצירת המשט". (ההדגשה במקור).

2) יצוין, כי ב-2008 שלח הרמטכ"ל דאז לראה"ם ולשהב"ט שני מסמכים בנוגע לדרכי התמודדות עם משטים: מסמך ב-6.8.08, מספר שבוועות לפני המשט הראשון²³. באותו מסמך הוא קבע, כי "צה"ל ערוך למנוע את הגעת המשט לחופי הרצועה אך יחד עם זאת, ההשלכות של עימות אפשרי בים או לחילופין הגעת המשט לחופי עזה, מחייב כל מאמץ למניעת יציאתו. מאמץ זה נכון שינוהל על ידי הדרג המדיני". (ההדגשה במקור); ומסמך נוסף ב-14.12.08, שבו התריע

23 משט מ-22.8.08 של שתי יאכטות שיצאו מלרנקה. במקרה זה ניתן ליאכטות להיכנס ולעגון בנמל עזה.

על כך שיאכטות נכנסו לעזה מספר פעמים במטרה ל"יצירת תהודה והסברה בינלאומית באשר למצוקה ההומניטארית ברצועה" והמליץ לדרג המדיני "להנחות למנוע/לעצור על **בסיס הגדרת מדיניות ומדרגות תגובה קבועות**, כל ספינה המנסה להעביר סיוע לרצועת עזה", (ההדגשה במקור).

ו. במסמך מ-20.5.10 סוכם דיון שנערך ב-12.5.10 במל"ל על המשט הטורקי. בתמונת המצב שהוצגה בדיון צוין, כי המשט יכלול מספר כלי שיט רב יחסית של כשמונה עד עשר ספינות בגדלים שונים מתוכן שלוש ספינות מטען וכחמש ספינות נוסעים; כי כמות הנוסעים תעמוד על כ-600-900 איש מכ-20 מדינות ו-40 לאומים שונים; וכי טורקיה תאפשר למסע לצאת לדרכו והיא אף מגבה אותו רשמית. בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב בהקשר זה, כי האמור בסעיף זה משקף את חריגותיו של המשט ש"ניכרה מבחינת היקף והרכב משתפיו". סיכום הדיון שנערך במל"ל "למרות שלא הופץ, שיקף את הנתונים שהיו ידועים לראש הממשלה ולדרג המדיני באשר לחריגות המשט".

ז. ב-20.5.10 ערך השר לבט"פ דיון בנושא המשט הטורקי. השתתפו בו נציגי המשרד לבט"פ, משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר וחה"י. בסיכום דבריו קבע השר, כי המדובר ב"מבצע רגיש מדיני ובינ"ל... מבצע מורכב ותקשורתי".

ח. קצין בכיר במטכ"ל ציין בחיתוך מצב שערך ב-20.5.10, כי "מדובר במשימה מורכבת, מטרת המשט ליצור פרובוקציה ע"י שליחים ממדינות רבות, מטרתו למנוע את הפרובוקציה הן בהיבט הפיזי והן בהיבט התקשורתי". בהתייחס לפעולת ההשתלטות ציין הקצין הבכיר, כי "הנחת העבודה היא שתהיה התנגדות. יש לעשות הכל כדי לבצע את ההשתלטות במינימום נפגעים, עם זאת סביר להניח שיהיו נפגעים בשלב זה ויש להיערך לכך".

ט. הרמטכ"ל דאז, גבי אשכנזי, קבע בדיון נוסף שערך (22.5.10) להצגת סטאטוס המוכנות למשט הטורקי, כי בראיתו "עמידה במשימה כפי שהוגדרה לצה"ל תביא, בדרך הפעולה המתוכננת, לעימות עם המפליגים הזרים וליצירת פרובוקציה שתכליתה הישג תודעתי וליבוי הביקורת הקיימת ממילא על מדינת ישראל".

י. בדיון, כאמור, בנושא "עקרונות ההיערכות לקראת משט עזה" שנערך בפורום "השביעייה" ב-26.5.10 אמר שהב"ט, כי נוסעי המשט "מתכוונים להשיג אפקט דומה כמו של 'אקסודוס'; והרמטכ"ל אמר, כי "לגבי ההשתלטות: אני רוצה להבהיר שזה לא דבר פשוט אבל אנחנו נעשה את זה. זה לא אירוע של שתי דקות", והוסיף, כי "זה לא יהיה אירוע קצר, זה יהיה אירוע מתמשך. מי שרוצה לעשות מזה דרמה - יש פה חומר בערה ליומיים שלושה. לא לשעה... אין לי ספק שיופעל שם כוח. שזה יהיה ברור. האנשים יתעמתו איתנו. אני חושב שזאת אשליה לחשוב שאם עכשיו עשרים איש יצנחו על אוניה שבה יש כארבע מאות איש ימחאו להם כפיים. הם יאבקו איתם". בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב בהקשר זה, כי על פי המידע שהיה בידיהם לא הייתה צפויה להיות אלימות. הציטוטים שהובאו לעיל, יחד עם פירוט כללי של דרכי ההשתלטות באים ללמדנו, כי במסגרת הדיון בפורום ה"שביעייה" הוצגה דרך הפעולה הצבאית באופן כללי, זאת לאחר גיבושה אצל הגורמים המקצועיים. במהלך הדיון ב"שביעייה" צוין, כי הנושא הצבאי, נוכח המידע שהיה בידי הדרג הצבאי והמדיני, מטופל במלואו ושהצבא ערוך לאיומים שנצפו".

יא. בפברואר 2011 מסר ראה"ם בפגישתו עם מבקר המדינה, כי "המשט הזה היה חריג בגודלו, בהיקף הספינות שלו לעומת משטים אחרים... אם יש לך איזה יאכטה בים ואתה עוצר אותה זה לא אותו הדבר כמו מאות אנשים". כן נמסר בהתייחסות משרד ראה"ם, כי "מבחינת ההערכות הצבאית, לא הובאה לפתחו של ראש הממשלה האפשרות, כי יתכן והצבא יאלץ להתמודד באופן שונה עם המשט הטורקי בניגוד להיערכותו להתמודדות עם המשטים הקודמים... לא עלתה בעיה

במישור ההתמודדות הצבאית ולא עלה מידע חריג באשר למסוכנות המשט או האפשרות להרג משתתפיו, אשר הצריך את התערבותו של ראש הממשלה או השרים בירידה לפרטי ההערות הצבאית". משרד ראה"ם הפנה בהתייחסותו זו את תשומת הלב לדברים שאמר ראה"ם בפגישתו עם מבקר המדינה, ולפיהם: "לא עלתה בשום מקום, בשום דיון, לא עם אף אחד, לא עם שר הביטחון, ולא עם הרמטכ"ל ולא עם מפקד חיל הים... לא עלתה בשום מקום בעיה מבצעית".

במבוא להתייחסות משרד ראש הממשלה נכתב, בין השאר, כי "נוכח קיומו של צו הסגר הימי על עזה ולאור מדיניות הימנעות מפריצת הסגר, ההתמודדות עם המשטים הקודמים, שהיו דומים זה לזה, נעשתה בשני מישורים: פעילות מדינית בהובלת משרד החוץ שנועדה למנוע יציאת המשטים לדרכם ופעילות מבצעית של צה"ל במטרה למנוע הגעת המשטים לרצועת עזה... על פי המידע שנמסר לראש הממשלה, חריגות המשט הטורקי התבטאה בגודלו ובזהות משתתפיו ולא בעוצמת ההתנגדות הנשקפת ממנו. בנסיבות אלה נראה היה ערב המשט, כי ההתמודדות עם משט זה צריכה להיעשות בדרך שבה התמודדו בעבר עם המשטים הקודמים, קרי: פעילות מדינית ופעילות צבאית... ההערכה הכללית הייתה, כי עצירת המשט תהא פעולה צבאית רגילה שהצבא ערוך לה, בדומה למשטים הקודמים, ולא עלה צורך בהערות צבאית מיוחדת לשם כך. לעומת זאת, לאור ההבדל בגודל המשט ובהרכב משתתפיו (אנשי תקשורת וחברי פרלמנט רבים), אשר הצהירו, כי מטרתם לפרוץ את הסגר הימי כדי ללבות את הביקורת כלפי מדינת ישראל, נראה היה כי נדרשת הערכות מיוחדת במישור המדיני וההסברתי. בנסיבות אלו, בשונה ממשטים הקודמים, הייתה מעורבות משמעותית של ראש הממשלה בהיבטים האמורים של ההערות לקראת המשט, התקיימו דיונים רבים ופגישות בפורומים שונים, לרבות כינוס ה'שביעייה', ונעשתה פעילות ענפה במישור המדיני וההסברתי".

בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב עוד, כי "הדרג המדיני, כמו כל גורם אחר, לרבות מערכת הביטחון עצמה, לא היה מודע ולא יכול היה להיות מודע למסוכנות הנשקפת ממשתתפי המשט... החריגות שהובאה בפני הדרג המדיני הייתה בעניין גודלו של המשט והרכב משתתפיו בלבד ולכן הוא נערך. סביר להניח שלו היה בידי הדרג הצבאי מידע בדבר המסוכנות הנשקפת ממשתתפי המשט הוא היה נערך אחרת ותוצאות המשט היו שונות". כן נכתב בהתייחסות, כי "לפי המידע שהיה בידי מקבלי ההחלטות לפני 31.5.10 לא עלתה היתכנות לאתגר בפני הדרג הצבאי ואף להיפך. שר הביטחון והרמטכ"ל הדגישו שוב ושוב, בין השאר גם בכינוס ה'שביעייה' מיום 26.5.10, כי הצבא ערוך להתמודד עם המשט, וכי נלקחו בחשבון תרחישים שונים... מקבלי ההחלטות פעלו על פי המידע שהיה בידיהם אז". "כיוון שכך הצבא נערך להתמודד עם עצירת המשט באופן שהכיר ובהתבסס על ניסיון העבר". "המידע ... שהובא לפתחם של מקבלי ההחלטות באשר לחריגות היקפו של המשט, לא הניב הבנה נוספת באשר למסוכנותו או לאי-כולתו של הצבא להתמודד עם המשט, ולכן משלא נצפתה בעיה מבצעית, פעל ראש הממשלה לריכוז מאמצים במישור המדיני למניעת יציאתו של המשט וכאשר המשט יצא, למניעת הגעתו ולריכוז מאמצים בתחום ההסברה". משרד ראה"ם הדגיש, כי "במשטים הקודמים לא הייתה מעורבות דומה של ראש הממשלה, משום שמדובר במשטים קטנים בהרבה בהיקפם שלא עוררו הד תקשורתי. במקרה הנוכחי, כיוון שדובר במשט חריג בגודלו, היה ברור שיהא צורך להתמודד מבחינת השלכותיו בהיבט ההסברתי ולכן ראש הממשלה היה מעורב מאוד בטיפול במשט למן ראשית העניין".

משרד מבקר המדינה מציין, כי בביקורת עלה שראה"ם, שהב"ט, שה"ח הרמטכ"ל וגורמים ביטחוניים ומדיניים נוספים הכירו מבעוד מועד, כי המשט הטורקי חריג לעומת המשט הקודמים מבחינת גודלו - מספר המשתתפים הצפויים לקחת בו חלק ומספר כלי השיט שישתתפו בו - ומבחינת מאפייני משתתפיו. ההיערכות של צה"ל (ובכלל זה הרמטכ"ל ומפקד חה"י) כפי שהוצגו בפני הדרג המדיני, ובכלל זה בפני ראה"ם ובפני שהב"ט, היו אמנם, כי יש ביכולת צה"ל לעצור את המשט הטורקי, אולם הגורמים הביטחוניים השונים, ובהם שהב"ט והרמטכ"ל, העריכו כי המדובר באירוע עם חיכוך, אשר עלול להגיע עד כדי שימוש בנשק ופתיחה באש נגד כוחותינו, וכי הנחת המוצא הייתה שתהא התנגדות לפעילות צה"ל, וכי יהיה עימות עם המפליגים במשט.

כיוון שכך, עבודת הביקורת כללה בחינה של התהליכים, אשר עמדו בבסיס קבלת ההחלטות בנושא ההתמודדות עם המשט הטורקי, וכן לימוד של עבודת המטה המקצועית שהייתה אמורה להיות המשענת של מקבלי ההחלטות בעניין זה. בכלל אלה בדק משרד מבקר המדינה האם במסגרת סדרי קבלת החלטות בנושא המשט ובהיערכות כלפיו התחשב הדרג המדיני בכך שמאפייני המשט הטורקי היו חריגים כאמור לעיל, לעומת המשט הקודמים; והאם התחשב הדרג המדיני בקבלת החלטותיו בהשלכות המדיניות, הצבאיות, התקשורתיות והמשפטיות, אשר לדעת משרד מבקר המדינה היו כרוכות בהתמודדות עימו. במסגרת זאת, בחן משרד מבקר המדינה את תהליך קבלת ההחלטות אשר התבצע בדרג המדיני - ראה"ם, שהב"ט, שה"ח ופורום "השביעייה" (כפורום מייצג לראה"ם) - בקשר להתמודדות עם המשט הטורקי, ואת הממשק שהתקיים בהקשר זה בין הדרג המדיני לבין צה"ל²⁴. להלן הממצאים:

5. הפעילות המדינית למניעת יציאת המשט הטורקי

לשכת ראה"ם, ראש המל"ל, מתוקף תפקידו כיועץ לביטחון לאומי של ראה"ם וכן משה"ח ומשהב"ט פעלו - כל גורם בתחומו - כדי למנוע בדרכים מדיניות את יציאת המשט הטורקי לדרכו; ולאחר שזה כבר יצא הם פעלו כדי למנוע את הפלגתו לעזה. קצב הפעילות גבר ככל שנקף הזמן והתקרב מועד המשט במאי 2010. במוקד הפעילות עמדו:

א. פעולות ראה"ם ולשכתו:

(1) ב-18.4.10 פנתה לשכת ראה"ם ללשכת שהב"ט בבקשה לקבל את עמדת מערכת הביטחון בנוגע לאופן הטיפול המומלץ במשט.

24 ראו בהקשר זה בהמשך את הפרק בנושא מערך ההסברה הלאומי.

- (2) ב-29.4.10, במסגרת פגישת עבודה²⁵ (להלן - פ"ע) בין ראה"ם לבין בכיר מלשכתו, הוצג נושא המשט הטורקי, והבכיר המליץ לראה"ם לקיים דיון בנושא. בפגישה זאת הציג אותו בכיר לראה"ם את מסמך המשרד לעניינים אסטרטגיים, אשר סיכם דיון בנושא שנערך ב-25.4.10.²⁶
- (3) ב-6.5.10, בפגישת עבודה בין ראה"ם לבין אותו בכיר ממשרדו, הוצגו נושא המשט ומסמך של שהב"ט בנושא.
- (4) ב-12.5.10 שוחח הבכיר ממשרד ראה"ם עם מנכ"ל משה"ח, והנחה אותו לקיים פעילות מדינית אל מול גורמים דיפלומטיים, ולהעביר אליו עדכונים על הפעולות המבוצעות.
- (5) ב-13.5.10, במסגרת פ"ע בין ראה"ם לבין אותו בכיר ממשרדו, נדון מכתב הרמטכ"ל דאז לראה"ם ולשהב"ט מ-13.5.10 בנושא "היערכות למשט המוחאזה לרצועת עזה"; הוצגו עדכונים וסטאטוס, וסיכום דיון של מטה ההסברה הלאומי, והבכיר המליץ [שוב] לראה"ם לקיים דיון בנושא המשט בראשותו.²⁷
- (6) ב-20.5.10 נערכו שתי פגישות עבודה בין ראה"ם לבין הרמטכ"ל דאז, רא"ל (מיל') גבי אשכנזי, ובשתייהן עלו בין שאר הנושאים גם נקודות הנוגעות למשט הטורקי. בפגישות אלה נדונה, בין השאר, פעילות דיפלומטית שנעשתה מול טורקיה למניעת יציאת המשט. יצוין, כי פגישות עבודה נוספות בין ראה"ם לבין הרמטכ"ל נערכו ב-14.4.10 (הפגישה התקיימה בארבע עיניים ולא נערך לה רישום) וב-29.4.10 (הפגישה נערכה בחלקה האחרון בארבע עיניים, ולחלק זה לא נערך רישום).
- (7) ב-20.5.10 התקיימו מספר שיחות טלפון, ובכלל זה בין אותו בכיר מלשכת ראה"ם לבין שגריר ישראל בארה"ב, בנוגע לאפשרות שהסחורות במשט המיועדות לעזה תועברנה דרך ישראל באמצעות האו"ם או באמצעות ארגון "הסחר האדום".
- (8) ב-23.5.10 התקיימה פגישה בין הבכיר ממשרד ראה"ם לבין מנהל מטה מערך ההסברה הלאומי, מר ירדן ותיקאי, להצגת ההיערכות הדוברותית וההסברתית. על כך ראו פירוט בפרק ההסברה.
- (9) ב-24.5.10 פגש ראה"ם גורם מצרי בכיר, ודן עימו באפשרות לקיים הידברות עם ממשלת טורקיה באמצעות ממשלת מצרים. קודם לפגישה זאת נפגש הבכיר מלשכת ראה"ם עם גורמים מצריים בכירים ושוחח עימם על המשט המתהווה.
- (10) ב-25.5.10 הנחה ראה"ם את הבכיר מלשכתו לפרסם את ההצעה לממשלת טורקיה לקיים הידברות באמצעות ממשלת מצרים ולערוך מסיבת עיתונאים בנושא באחריות שהב"ט. כמו כן, התקיימו באותו יום שיחות עם שגרירי ישראל באירלנד, בריטניה, טורקיה קפריסין ויוון בנושא המשט המתהווה.
- עוד יצוין, כי ראה"ם, במסגרת פעילותו למניעת המשט, קיים באמצעות גורמים שלישיים שיחות גם עם ראש ממשלת טורקיה. בהתייחסות משרד ראה"ם צוין בהקשר זה, כי שיחות אלה "הובילו להיתכנות גבוהה של אפשרות סיכול המשט הטורקי. ראש ממשלת טורקיה, ארדואן, בניגוד

25 לא נערכה תרשומת לפגישה. התייחסות לפגישה ולתוכנה נכללים במסמך לשכת ראה"ם למשרד מבקר המדינה מ-10.2.11, המרכז אבני דרך מרכזיות בפעילות ראה"ם ולשכתו לקראת המשט הטורקי.

26 במסמך מוצגת תמונת המצב בנושא, והוא כלל חמישה אפיקים שאותם מומלץ לנקוט במטרה למנוע מהחמאס הישגים כפועל יוצא מהמשט הטורקי.

27 גם לפגישה זו לא נערכה תרשומת.

לרושם שיצר, נמנע בסופו של יום מעצירת המשט, וראש הממשלה עודכן בכך רק כשבוע לפני יציאת המשט לדרכו. גם כך - נכתב בהתייחסות משרד ראה"ם - הפעילות המדינית הצליחה להוביל לצמצום היקפו של המשט הטורקי.

בהתייחסות לטיטת דוח הביקורת ציין בכיר מלשכת ראה"ם כי הוא ביזמתו התריע לראשונה על המשט הטורקי ב-18.4.10, במכתב שכתב והפיץ ללשכת שהב"ט; הוא פעל בעניין זה מול גופים שונים במערכת הביטחון ומחוצה לה; הוא אף יזם את הדיון ב"שביעייה" בנושא המשט; כי פעילותו זאת נמשכה עד ל-26.5.10 סמוך למועד יציאת ראה"ם לחו"ל; וכי הוא ביצע את כל פעילותו מתוך "תחושת אחריות ומחויבות לביטחון המדינה". אותו בכיר ביקש להבהיר, כי בפעילותו זאת הוא לא הופקד על תכלול כלל הפעולות שערך ראה"ם בנושא, וכי ממילא אין בידי את הכלים ואת היכולת הארגונית לתכלול את הפעילות הרבה שנעשתה בנושא.

לדעת מבקר המדינה, פעילותו הענפה של הבכיר מלשכת ראה"ם מצביעה על החשיבות שיוחסה בלשכת ראה"ם למשט הטורקי כמשט חריג ביחס למשטם הקודמים; אולם הפעולות שהוא נקט - בין אם בהנחיית ראה"ם ובין אם ביזמתו חשוכות ככל שהיו - לא היה בהן תחליף לעבודת מטה סדורה ומתכללת בין הגורמים השונים, כפי שראוי היה שהמל"ל יעשה.

ב. פעולות משה"ח בתחום המדיני-דיפלומטי:

(1) תחילת ההיערכות של משה"ח להתמודדות עם המשט הטורקי, ובכלל זה לפעילות בפן המדיני התקשורתית-הסברתי והקונסולרי, החלה ב-24.3.10; במקביל קיים משה"ח פעילות לאיסוף מידע באמצעים דיפלומטיים; "שה"ח הנחה את מנכ"ל משה"ח לפתוח בפעילות דיפלומטית רחבה ככל האפשר כדי למנוע את המשט ולשם כך אף מונה במשה"ח פרויקטור מיוחד²⁸.

(2) בהתייחסות משה"ח מספטמבר 2010 לטיטת הביקורת נכתב, כי "שה"ח עקב באופן שוטף ושבועי אחר ההתפתחויות"; כי הוא "מסר הנחיות לביצוע פעילות הסיכול המדיני באמצעות מנכ"ל משרד החוץ ובאמצעות האגפים הרלוונטיים"; כי הוא קיים ישיבות עתיות עם ראה"ם שבהן נדונו סוגיית המשט והדרכים המדיניות לסכלו; וכי "שה"ח העלה את סוגיית המשט והצורך למנוע אותו בכל פגישותיו ובכל מגעיו המדיניים עם עמיתיו בעולם ובכלל, עם אנשי ממשל מנורבגיה, אוסטרליה, רומניה, קולומביה, דרום אפריקה, צ'כיה, יפן, קרואטיה, בלגיה, דנמרק, רוסיה ודרום קוריאה. כמו כן, שוחח שה"ח עם נשיא הפרלמנט של קפריסין (ב-5.5.10); עם שה"ח הטורקי (18.5.11) ועם שה"ח של קפריסין (ב-27.5.10 וב-28.5.10) לאחר שהמשט כבר יצא לדרכו. בנוסף לכך, קיים שה"ח ב-28.5.10 הערכת מצב בראשותו, שבה השתתפו בין השאר מח"י ונציגי משהב"ט וכן נציגי המשרד לבט"פ.

(3) אגף אירופה במשה"ח הנחה (ב-15.4.10 וב-3.5.10) את נציגויות המשרד בטורקיה, קפריסין ויוון לפנות למשרדי החוץ במדינות שבהן הם יושבים ולהעלות בעל פה את נכונות ישראל להעברת הסיוע ההומניטארי לעזה בדרכים המקובלות, ולהציג את ציפיות משה"ח מהן לפעול למניעת יציאת המשט. במקביל, הופעלה בהקשר זה גם נציגות ישראל בקהיר.

28 כפי שנכתב בהתייחסות משה"ח מספטמבר 2010 לטיטת הביקורת.

4) התקיימו פגישות בין אנשי משה"ח בארץ ובחו"ל לבין ממלאי תפקידים רלוונטיים במדינות שאזרחיהן היו קשורים למשט. כך, ב-21.4.10 שגריר ישראל בטורקיה קיים פגישה עם פקידים במשה"ח הטורקי וב-29.4.10 קיים השגריר פגישה עם יו"ר ועדת החוץ בפרלמנט הטורקי; התקיימה סדרת שיחות בין שגריר טורקיה בארה"ב לבין שגריר ישראל בארה"ב, ובמהלכן הציג השגריר הטורקי הצעה - שלא מומשה בסופו של דבר - כי ישראל תפעל להעברת הסחורות לעזה דרך נמל אשדוד; ב-17.5.10 קיים סמנכ"ל אירופה המערבית במשה"ח פגישה עם ציר בשגרירות טורקיה בישראל והציג לו את בקשת ממשלת ישראל מממשלת טורקיה לפעול למניעת יציאת המשט, וכן עמד על נכונותה של ישראל להעביר את הסיוע ההומניטארי בדרכים מקובלות; ב-27.5.10 זימן מנכ"ל משה"ח, מר יוסי גל, את הציר בשגרירות טורקיה בישראל ומסר לו, כי ישראל מוכנה לקלוט את הספינות בנמל אשדוד ולאפשר את העברת המטען לאחר בדיקתו לעזה. נוסף על כך שוחח מנכ"ל משה"ח בטלפון עם מנכ"ל משה"ח הטורקי ב-28.5.10 וב-30.5.10 במטרה למנוע את הגעת המשט לעזה; סדרה של פעולות דומות נעשו אל מול משה"ח היווני (החל מ-15.4.10), משה"ח הקפריסאי (החל מ-15.4.10), השגרירות השוודית בישראל (17.5.10) ומשה"ח בשוודיה (26.5.10); וכן מול שגרירות אירלנד בישראל (17.5.10). (על פעילות משה"ח בתחום התקשורת-הסברתי ראו בפרק על מערך ההסברה הלאומי).

ג. פעולות משהב"ט בתחום המדיני-ביטחוני:

במסמך של האגף המדיני-הביטחוני במשהב"ט בנושא "פעולות ישראל למניעת הגעת כלי שיט אל חוף עזה" מ-3.8.10 פורטו, בין השאר, הפעולות המדיניות שנקטו שהב"ט ופקידים בכירים במשרדו בהקשר זה. במסמך זה נכתב, בין השאר, כי "מערכת הביטחון נקטה פעולות רבות על מנת למנוע את יציאת המשט או להביאו לשנות נתיב לנמל אשדוד או אל-עריש"; "במסגרת זאת קיימו שר הביטחון ובכירי המשרד פגישות ושיחות רבות מול גורמים שונים בקהילה הבין-לאומית... כך בימים שלפני ההשתלטות, קיים שר הביטחון שיחות טלפון רבות בנושא בין השאר עם שרי החוץ של תורכיה, אירלנד, יוון וקפריסין. במקביל זומנו שגרירי המדינות לפגישות עם [ראש] האגף המדיני-ביטחוני במשרד הביטחון וקיימו שיחות טלפוניות, בהן הועברו מסרים ברורים בנושא היעדר הצורך ההומניטארי בקיום המשט והצורך לעצור אותו, לאור השלכותיו המסוכנות האפשריות".

יודגש כאמור, כי שהב"ט קבע בדיון בנושא "משט מחאה לעזה", אשר קיים ב-6.5.10, כי "צריך להציג את זה גם לראש הממשלה. צריך שהוא ידע... לפני שזה נכנס לפיינל... לפחות עם השר לביטחון פנים, שר החוץ, ראש הממשלה" (על פעילות משהב"ט בתחום התקשורת-הסברתי ראו בפרק על מערך ההסברה הלאומי).

ראה"ם, שה"ח ושהב"ט הציגו בפני מבקר המדינה ונציגי משרד מבקר המדינה את הפעולות שהם ומשרדיהם עשו בהקשר זה של המשט המתארגן, וכן התייחסו לתיאום הבין-משרדי, ובכלל זה הפעילות המדינית שנקטו, כדי למנוע את יציאת המשט הטורקי:

1) ראה"ם מסר למבקר המדינה בפברואר 2011, כי "הייתה לי מעורבות די משמעותית. למה משמעותית? למה הייתה המעורבות? משום שהמשט הזה היה חריג בגודלו, בהיקף הספינות שלו לעומת משטים אחרים... זה בוודאי ילווה במצלמות, ילווה בתקשורת. ברור שההשקעה התעמולתית פה גדולה יותר... התחלתי להסתכל על זה ולראות את זה. בגלל החשיבות קיימת באמת דיונים. קיימתי גם עם המזכ"ץ וגם עם הרמטכ"ל וגם עם שר הביטחון".

(2) שה"ח מסר לנציגי מבקר המדינה בפברואר 2011, כי ב-28.5.10 הוא קיים הערכת מצב שבה נטלו חלק, בין השאר, מפקד חה"י, נציגי משהב"ט ונציגי המשרד לבט"פ. לדבריו היה ברור מ-24.3.10 שהמשט יוצא לדרך. שה"ח, הוסיף, כי "מי שאחראי לסניתזה... זו לא פעולה של משה"ח. זו פעולה של משהב"ט. אף אחד לא ערער על כך. הסניתזה היא של משרד ראה"ם. כולם הבינו שזה משט חריג... מרגע שהוטל על שהב"ט אזי שהב"ט".

(3) שהב"ט מסר למבקר המדינה בפברואר 2011, כי "היו כמה פעמים שדיברתי עם ראש הממשלה על זה... בפ"א [פגישה אישית] ובמשך הזמן הוא שאל מה קורה עם זה... בינתיים גם פעלנו מול נציגויות זרות וגם משרד החוץ פעל דווקא הרבה... אני בזמנו ביקשתי לעשות גם דיון אצל ראש הממשלה עם השרים הנוגעים בדבר, בעיקר התכוונתי לשרים שהכוחות שלהם צריכים אח"כ להשתתף בתוך כל העניין הזה בפנים... ובאמת בישיבת השביעית שהתכנסה לא בשביל הדבר הזה, אלא בשביל דבר אחר, אבל בסוף הישיבה, ראש הממשלה ביקש שיישארו השרים... והוא ביקש לדבר על המשט".

מבקר המדינה מעיר, כי על אף שמידע על המשט הטורקי החל להצטבר כבר בראשית שנת 2010, על אף ההכרה שהתגבשה אצל ראה"ם, שהב"ט ושה"ח ואצל גופים נוספים (המל"ל והמטה להסברה), כי מדובר במשט חריג, ועל אף שהכירו בחשיבות הרבה הגלומה במניעת יציאת המשט לדרך, בכלל זה בדרכים מדיניות והסברתיות, ועל אף הפעילויות המדיניות שננקטו למניעת יציאת המשט הטורקי, ובראשן הפעילויות המדיניות שהוביל ראה"ם, כולל מול ראה"ם הטורקי, הרי שתהליך קבלת ההחלטות אצל ראה"ם נעשה ללא עבודת מטה סדורה, מתואמת, מוסכמת ומתועדת, והוא כלל מפגשים בלתי מתועדים ובלתי מסוכמים בינו לבין שהב"ט ובינו לבין שה"ח. ראה"ם לא קיים כל מפגש או דיון בהשתתפות שלושם ביחד, כדי להוביל מאמץ מערכתי מדיני-דיפלומטי ומאמץ הסברתי משולב מתואם ומבוקר כדי למנוע את יציאת המשט לדרך וכדי למנוע את הגעתו ליעדו.

כך, לא התכנסו ולו דיון משותף אינטגרטיבי אחד בראשות ראה"ם ובהשתתפות שרים רלוונטיים, כגון: שהב"ט, שה"ח, ושר המשפטים, כדי לבחון אסטרטגיה לפעולות המדיניות וההסברתיות למניעת יציאת המשט, כדי לבחון מאמץ מתואם של הדרג המדיני הבכיר האמור לפעול למניעת יציאת המשט לדרך, וכדי להיערך לקראת האפשרות להתמודדות עם המשט הטורקי בדרך צבאית; המפגשים והדיונים בהקשר זה בדרג המדיני שנערכו בארבע עיניים (לדוגמה ראה"ם-שהב"ט, ראה"ם-שה"ח), התקיימו ללא כל הכנה מראש, והם לא תועדו; לא ברור אם ואילו החלטות התקבלו במסגרתם, וממילא החלטות אלה לא סוכמו בכתב; ובוודאי מתוך כך לא ברור מה הבינו וידעו השרים שלא היו בדיניים שנערכו בארבע עיניים בנוגע למשט הטורקי, בנוגע לתהליך קבלת ההחלטות בעניינו ובנוגע לדרך ההתמודדות הנדרשת מולו.

בהתייחסות משרד ראה"ם בהקשר זה של הניסיונות למנוע את יציאת המשט נמסר, כי המאמץ המדיני נעשה בהובלת ראה"ם; ראה"ם קיים פגישות שבועיות עם שהב"ט ועם שה"ח ובהן נדונו המאמצים המדיניים הנעשים במקביל מול גורמים שונים; התכנים שעלו בשיחות בין ראה"ם לשה"ח היו ידועים לשהב"ט, והתכנים שעלו בשיחות בין ראה"ם לבין שהב"ט היו ידועים לשה"ח. פגישה משותפת של ראה"ם שהב"ט ושה"ח לא היה בה כדי להוסיף על שנאמר בפגישות הנפרדות.

דווקא נוכח ההכרה בחריגות המשט, כאמור לעיל, על ידי ראה"ם, שהב"ט ושה"ח; נוכח הפעילות המדינית הנרחבת והחריגה ביחס למשט העבר שנקטו ראה"ם עצמו וכן משה"ח ומשהב"ט; ובמיוחד נוכח החשיבות שייחס ראה"ם למניעת יציאת המשט הטורקי בדרכים מדיניות, היה ראוי, לדעת מבקר המדינה, שהמאמץ המדיני-הדיפלומטי והמאמץ ההסברתי יהיו אחודים, מתואמים ומבוקרים על ידי ממשלת ישראל וגורמים חוץ-ממשלתיים, כדי למנוע את יציאת המשט לדרכו. זאת ועוד, לדעת מבקר המדינה, לצורך קיום מאמץ שכזה ראוי היה לקיים גם דיון שבו יקחו חלק ראה"ם, שה"ח ושהב"ט, ובמידת הצורך שרים רלוונטיים נוספים. ראוי היה להבטיח, כי מדינת ישראל תרכז את המאמץ המדיני המתואם הנדרש כדי לנסות למנוע את יציאת המשט לדרכו.

לדעת מבקר המדינה, אי-תיעוד הפגישות בעניין זה הוא ליקוי חמור. תיעוד הפגישות ותוכנן חשוב לצורך הנחיות הדרג המדיני בדבר אופן הפעולה ובמידת הצורך במדיניות הדרג המדיני, לצורך הזיכרון הארגוני, ולצורך בקרה רציפה ושליטה על אופן ביצוע ההחלטות.

בהתייחסות משרד ראה"ם בהקשר זה שלעיל נכתב, כי משרד ראה"ם רואה חשיבות רבה בתיעוד פעולות ופגישות לצורך הזיכרון הארגוני ולצורך בקרה מתמשכת על תהליכי קבלת החלטות. מרבית הדיונים בנושא המשט תועדו. לא ריאלי לדרוש תיעוד מלא של כל פגישה ושיחה, ובמיוחד כאשר זאת נערכת בין שני שרים בארבע עיניים, כאשר לא מצופה שמי מהם יערוך תרשומת מדויקת של הדברים הנאמרים.

מבקר המדינה מציין, כי תיעוד פגישות חיוני כדי להבטיח תיאום בסיסי בין המערכות השונות, כדי ליצור שפה משותפת ובסיס ידע בקרב הגורמים הרלוונטיים; כדי להבטיח כי עבודת המטה הנדרשת מבוצעת באופן אינטגרטיבי ולא כחלק ממהלכים ספורדיים ואישיים. כמו כן הוא חיוני לצורך הזיכרון הארגוני ולצורך בקרה מתמשכת על תהליך קבלת ההחלטות. לא כל שכן ברמה המדינית העליונה. לדעת מבקר המדינה, פגישות בארבע עיניים בדרג המדיני והביטחוני הבכיר (כגון ראה"ם- שהב"ט; ראה"ם- שה"ח; ראה"ם-רמטכ"ל) - קל וחומר פגישות שעניינן נושאים הנוגעים לתחום הביטחוני והמדיני, שיש להן השפעה ישירה גם על פעילותם של בעלי תפקידים שאינם לוקחים חלק בפגישה, ובעיקר כאשר הנושא קשור לפעילות בין-ארגונית - ככלל, חשוב ביותר שתהיינה מתועדות. התיעוד צריך לכלול את נסיבות התרחשותן, הנושאים שעלו בהן וההחלטות שהתקבלו במסגרתן. לדעת מבקר המדינה, ראוי, כי משרד ראה"ם, ובמידת הצורך משה"ח ומשהב"ט, יבחנו כיצד לתעד פגישות שכאלה ביעילות.

בהתייחסות משרד ראה"ם לדוח ה"כמעט סופי" מיום 18.3.12 נכתב, כי ראה"ם "מקבל את הערת הביקורת, כי על הדיונים בנושאים רגישים בתחום הביטחון הלאומי להיות מתועדים, כפי שנעשה הדבר ברבים מהדיונים".

6. השתלבות המל"ל בעבודת המטה

א. על פי חוק המל"ל, המל"ל אחראי, בין השאר, לרכז את עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון; להכין את דיוני הממשלה וועדותיה, כאמור לעיל, להציג חלופות לנושאי הדיון, נוסף על הצגתן בידי הגופים הנוגעים בדבר, להציע לראש"ס סדר יום ונושאים לדיון לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ולהיות "אחראי מטעם ראש הממשלה על עבודת המטה הבין ארגונית והבין משרדית בענייני חוץ וביטחון".

ב-19.9.07 קיבלה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי את ההחלטה (ב/34) להטיל מגבלות על העברת טובין לעזה. כחלק מבחינה מתמשכת של מדיניות הפעולה אל מול שלטון החמאס בעזה התקבלה בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ב-10.6.09 החלטה ב/6, ובהתאם לה הנחה ראש"ס את המל"ל לרכז עבודת מטה לבחינת האפשרויות השונות בנוגע להקלות במעברי הגבול לעזה. בעקבות כך, קיים המל"ל עבודת מטה בנושא שינוי מדיניות הסגר כלפי רצועת עזה, ובסופה הוא גיבש מסמך הכולל, בין השאר, תיאור המצב ברצועת עזה, סקירה על התגברות הלחץ הבין-לאומי על ישראל להסרת הסגר, חלופות לשינוי במדיניות וניתוחן. בעקבות בקשת ראש"ס (18.9.9) הועברה העבודה גם לעיונו.

ב. ידיעות על המשט וחריגותו התקבלו, כאמור, החל מינואר 2010. ממסמכי המל"ל עולה, כי ב-29.4.10 העביר סגן ראש המל"ל לראש המל"ל דאז, פרופ' עוזי ארד, בקשה לזמן דיון בנושא המשט הצפוי. ב-5.5.10 אישר ראש המל"ל לקיים דיון בנושא, אשר נקבע ל-12.5.10. יצוין, כי ממסמכי המל"ל עולה, כי לשכת ראש המל"ל ציינה, כי "צפויה תמיהה ממערכת הביטחון בשל 'התעוררותו המאוחרת' לטיפול בנושא".

במסמך סגן ראש המל"ל למדיניות ביטחון מ-20.5.10 בנושא "משט סיוע מחאה לעזה - המלצות לפעילות", המופנה אל ראש המל"ל, מרוכזים עיקרי ההמלצות למדיניות ופעילות כפי שגובשו בעקבות הדיון הנ"ל. ההמלצות הכלולות בו הן כלליות, ומתייחסות, בין השאר, לצורך לסכל את האירוע לפני יציאת המשט לדרכו באמצעים דיפלומטיים, לצורך להעביר מסרים למדינות הרלוונטיות, לדרכים חלופיות להעברת סחורות לעזה, לצורך למנוע כניסת המשט לעזה, ולצורך להיערך לקראתו מבחינה תקשורתית-הסברתית ודיפלומטית.

מבקר המדינה מעיר, כי למרות ההשלכות הפוטנציאליות של התמודדות עם משט רחב היקף ובעל מאפיינים ייחודיים כמו המשט הטורקי, ובכלל זה בתחומים המדיני, הצבאי, התקשורתי-הסברתי והמשפטי; למרות התפקידים שנקבעו למל"ל בחוק המל"ל בכל הקשור לביצוע עבודת מטה בתחום המדיני-ביטחוני, ראש"ס לא הנחה ולא חייב את המל"ל לקיים עמ"ט בנוגע למשט המתהווה והמשמעותיות המערכתיות הנובעות ממנו. זאת כפי שהיה מתבקש על-פי מגוון הפעילויות שנעשו בפועל ועל רקע המידע שהתרכז בלשכת ראש"ס; והמל"ל מצדו יזם דיון בנושא רק בסוף אפריל 2010, וקיים דיון בסוגיה זו רק ב-12.5.10. מעבר לכך, על אף שהמל"ל זיהה את המשט הטורקי כאירוע חריג, ולמרות הכרתו בצורך לפעול מהבחינה התקשורתית-ההסברתית והדיפלומטית, הוא לא מימש את סמכותו המעוגנת בחוק בכל הקשור לריכוז עבודת המטה הנדרשת לשם כך.

בהתייחסות המשנה לראש המל"ל מ-9.8.11 לטיוטת הביקורת נכתב, בין השאר, כי "פעילות המל"ל באירוע הנדון צריכה להיעשות בקונטקסט המתאים. בהקשר זה מן הראוי לציין, כי

בתקופה המדוברת מודר המל"ל מתהליכי קבלת ההחלטות בדרג המדיני הגבוה, ואף נתקל בחוסר שיתוף פעולה שיטתי מצד מערכת הביטחון לביצוע עבודת מטה עבור הממשלה" (ההדגשה במקור). כן נכתב בהתייחסות, כי עמדתו העקרונית של שהב"ט נגד המל"ל וההימנעות בפועל מחשיפתו ושילובו בתהליכי קבלת ההחלטות בתחומי הביטחון הלאומי בתקופה הנדונה; ראיית ראה"ם את המל"ל כגוף אשר אמון על "מחקר בסיסי" והפקדת הטיפול במשט בידיו מערכת הביטחון; אי-כינוס ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי וריקונה מתוכן ממשי בתקופה הנדונה; אי-השתתפות נציגי מערכת הביטחון בדיוני המל"ל; אי-זימונו של המל"ל לדיון ה"שביעייה" שעסק במשט; הפקדת הכנת כלל דיוני ה"שביעייה" (לרבות הדיונים על עזה והמשט) בידי בכיר מלשכת ראה"ם; ודוגמאות נוספות - "משקפים נאמנה את האקלים בו היה צריך המל"ל לנסות למלא את תפקידו". על רקע זה - כך נכתב בהתייחסות - קיים קושי בקביעה כי המל"ל פעל שלא כראוי כאשר איחר להניע את הניסיון לביצוע עמ"ט לגבי המשט, כאשר לא ביצע עמ"ט מתכללת, כאשר לא פעל לזום דיון בקבינט וכאשר לא פעל לאכוף את סמכותו בכל הקשור לריכוז עבודת המטה. "בתנאים שפורטו לעיל - נוכח החלטה ברורה של הגורמים הרלבנטיים למנוע מהמל"ל את התנאים והאמצעים המינימליים הדרושים לביצוע עבודתו - אין זה סביר לצפות מהמל"ל לעשות את הבלתי אפשרי" (ההדגשות במקור).

עוד נכתב בהתייחסות המל"ל, כי המל"ל ערך - למרות המגבלות הקשות על פעילותו - עמ"ט אינטגרטיבי שהתייחסה להיבטים שונים הקשורים למשט: היערכות מדינית, סיכול המשט, עצירת המשט בים, הסברה, אופן העברת סחורות לעזה, הפן המשפטי וכדומה; המל"ל המליץ על חלופה של קידום ההצעה להעברת המטען שעל האניות לעזה דרך נמל אשדוד. מסקנות העמ"ט הועברו לראש המל"ל ב-20.5.11, טרם יציאת המשט לדרך, ולמחרת היום הועברו המסקנות וההמלצות באופן אישי על ידי סגן ראש המל"ל ללשכת מזכ"ץ ראה"ם. בהעדר השתתפות של ראש המל"ל או נציגים מטעמו בשיבת ה"שביעייה" שעסקה במשט, ואי-הכללת הנושא בסדר היום לשיבה, עבודת המטה המתכללת של המל"ל לא הועלתה לדיון. עוד נכתב בהתייחסות המל"ל, כי "אנשי המל"ל עמדו על הצורך בעבודת הכנה לקראת המשט ואף פעלו נמרצות לעריכת עמ"ט מתכללת והעברתה לגורמים המתאימים, על אף שגורמים שונים התנגדו בעקביות לפעילות המל"ל".

ג. על פי חוק המל"ל, לשם מילוי תפקידיו רשאי ראש המל"ל לקיים דיונים שאליהם יוזמו נציגי גופים ביטחוניים ובכלל זה נציגי צה"ל. בהתאם לחוק, "מי שהוזמן כאמור חייב להתייצב לדיון, אלא אם כן שוכנע ראש המטה כי הדבר אינו אפשרי בנסיבות העניין".

מסמך הזימון לדיון שנערך במל"ל ב-12.5.10 הופץ גם למשהב"ט, והועלתה בו הבקשה להשתתפות של נציג צה"ל בדיון. ב-11.5.10 התקבלה במל"ל תגובת מזכ"ץ שהב"ט, ולפיה "בהנחיית מזכ"ץ שהב"ט ובתאום מזכ"ץ ראה"ם, דיונים הדורשים שילוב נציגי מערכת הביטחון יוזמו באמצעות מזכ"ץ ראה"ם". יצוין, כי ב-15.6.10 העביר מזכ"ץ שהב"ט מכתב למזכ"ץ ראה"ם ובו נכתב, כי הימנעות נציגי צה"ל מהשתתפות בדיון הנ"ל לא סוכמה עם מזכ"ץ ראה"ם. בהתייחסות משרד ראה"ם לטיוטת הביקורת נמסר בהקשר זה, כי הימנעות נציגי צה"ל מהשתתפות בדיון שזימן המל"ל לא סוכמה עם מזכ"ץ ראה"ם, ומה שהיה בפועל הייתה הבנה כללית בין מזכ"ץ ראה"ם לבין מזכ"ץ שהב"ט כי מפאת עומס הדיונים יסייע מזכ"ץ ראה"ם למזכ"ץ שהב"ט בדילול הדיונים, בעיקר על רקע כפילות ופגיעה בתהליכי עבודה.

למחרת היום (12.5.10) הודיעה אמנם לשכת המשנה לראש המל"ל למשהב"ט ש"תשובתם אינה מקובלת, הדיון יתקיים כמתוכנן ואנו מצפים להשתתפות נציגיהם כנדרש"; אולם בפועל הדיון התקיים ללא השתתפות של נציגי משהב"ט או צה"ל.

במסמך ראש המל"ל דאז מיום 4.10.10, שבו סוכמה פעילות המל"ל בנושא המשט נכתב, כי "אחד מהנימוקים של משהב"ט וצה"ל לאי הגעת נציגיהם לדיון היה ריבוי הדיונים בנושא המשט אשר גרם להתרצוצות נציגיהם בין המשרדים השונים בתקופה הרלוונטית".

מכל מקום, בהתייחסות משרד ראה"ם נמסר, כי בעקבות ההודעה האמורה של מזכ"ץ שהב"ט פנה המל"ל ליועצת המשפטית (להלן - היועמ"שית) של משרד ראה"ם בעניין אי-קיום הוראות חוק המל"ל, ובמכתב מ-12.5.10 הלין המשנה לראש המל"ל על כך שמזה כחצי שנה לפחות נתקל המל"ל בחוסר שיתוף פעולה שיטתי וגורף מצד מערכת הביטחון, אשר התבטא באי-הגעת גורמים המוזמנים על ידי ראש המל"ל לדיונים שהמל"ל מעוניין לערוך, לרבות בנושא מדיניות המעברים. בעקבות כך שלחה היועמ"שית של משרד ראה"ם מכתב ב-16.5.10 ליועץ המשפטי (להלן - יועמ"ש) למערכת הביטחון ולפצ"ר ובו כתבה, כי "נמצא כי נציגי מערכת הביטחון מורים ומנחים את המוזמנים לדיוני המל"ל שלא להשתתף בהם, ובידי המל"ל מכתבים מטעם לשכת שר הביטחון שבהם נרשם כי הדיונים שזימן המל"ל אינם מאושרים", והיא הבהירה, כי "הנחיות מעין אלו, כמו גם הימנעות מוזמנים שהמל"ל ביקש את השתתפותם בדיונים - מלהגיע לדיונים אלו, מהווה הפרה של הוראות חוק המל"ל וסיכול אפשרותו של המל"ל לבצע את תפקידיו המפורטים בחוק". לפיכך, ביקשה היועמ"שית, כי הנמענים יאשרו שנתנו הוראות מתאימות שיביטחו את קיומן של הוראות החוק. בעקבות כך, השיבו היועמ"ש למערכת הביטחון וסגן הפצ"ר, כי הנושא לובן בין ראש המל"ל לבין לשכת שהב"ט, וכי הם חידדו את המצב המשפטי בפני הגורמים הרלוונטיים.

מבקר המדינה מעיר לשהב"ט, כי אי-התייצבות נציגי צה"ל בדיון הינה הפרה חמורה של כללי עבודת המטה לנושאים ביטחוניים ומדיניים, כפי שעלה כבר בוועדת וינוגרד. היא מנוגדת לחוק המל"ל, והיה בכך כדי לפגוע ביכולת המל"ל למלא את התפקיד המוטל עליו בכל הקשור לעבודת המטה הנדרשת כבסיס לקבלת החלטות בדרג המדיני בנושא המשט הטורקי.

שהב"ט, בהתייחסותו מיולי 2011 לטיוטת הביקורת, מסר בהקשר זה, כי לאחר המשט סוכם בין לשכת שהב"ט ללשכת ראש המל"ל על הצבת נציג בכיר וקבוע של משהב"ט במל"ל, וכיום רמת התיאום והשיתוף השתפרה באופן משמעותי.

ד. בפברואר 2011 מסר ראה"ם למבקר המדינה בנוגע לתפקיד המל"ל, כי "יותר חשוב לעשות מחקר בסיסי לקביעת גיבוש מדיניות. זה התפקיד היסודי של המל"ל. לא להיות הגורם המבצע. הוא לא מבין במבצעים ושלא יבין במבצעים. הדבר הזה לדעתי הוא לא במובהקות שלו".

בהתייחסות משרד ראה"ם לטיוטת הביקורת נכתב, כי המל"ל פועל כגוף "שתכליתו לבצע עבודת מטה", וכך אכן הוא פעל. המל"ל ביצע במסגרת סמכותו עמ"ט בנושא המדיניות הכוללת כלפי עזה ומדיניות הסגר בפרט, "ולא היה נכון שיבצע עבודה בנושא שונה או נקודתי יותר או בנושא צבאי מבצעי" (ההדגשה במקור). המשט היה "אירוע צבאי, נקודתי שאין לו דבר עם גיבוש מדיניות... אין זה מחובתו של המל"ל, לא על-פי החוק ולא על-פי כל הוראה אחרת, לבצע עבודה כלשהי ביחס לפעולה צבאית... לפיכך אנו סבורים, כי המל"ל לא היה אמור כלל לעסוק בנושא המשט. אין לו מנדט או ידע ייחודי להתערב בפעילות הצבאית המוטלת על צה"ל או התהליכים המדיניים המבוצעים על-ידי הממשלה. המל"ל החליט לכנס את הדיון בנושא המשט הצפוי כיוון שמתוקף תפקידו כגוף מטה, הוא היה מעוניין לתכלול את הפעולות שהתבצעו ולהסתמך על המידע והניסיון שהיה בידי גופי הביצוע השונים. תוצרי דיון זה לא הוצגו בפני הדרג המדיני לרבות לא בפני ראה"ם מכיוון שלא הייתה צפיה שהמל"ל יידרש לנושא וראה"ם לא חש בחסרונם

של תוצרי עבודה בנושא מצד המל"ל... לאור היות המל"ל גוף מטה עבור ראה"ם וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי הוא אינו אמור להתמקד ברמה הטקטית מבצעית... תפקידו של המל"ל הוא לבצע עבודת מטה בענייני חוץ וביטחון ולתכלול את עבודת המטה בעניינים אלה... ולא לעסוק בהיבט נקודתי של פעילות צבאית ספציפית המתרחשת בשגרה. ככל שבוצעה עבודת מטה בנוגע למשט הטורקי על-ידי המל"ל, הרי שעבודת המטה נעשתה מעבר לתפקידו הרשמי של המל"ל".

כן נכתב בהתייחסות משרד ראה"ם, כי חוק המל"ל התקבל בכנסת ביולי 2008. "יש לקחת בחשבון, כי המל"ל הוא גוף בהתהוות ובכנייה, כאשר במועד הרלוונטי עדיין לא גובש לו נוהל ליישום חוק המל"ל והוא טרם ביסס את מעמדו על פי החוק. מפת הגופים הביטחוניים הסובבים את ראה"ם מאוד צפופה וכל הגופים נאבקים על תשומת ליבו של ראה"ם. על מנת שהמל"ל יוכל לבצע את תפקידיו עליו לגייס אנשים ברמה גבוהה, לבצע עבודה ברמה מקצועית, ולבסס את מעמדו על מנת שכל גורמי הביטחון ישתפו עימו פעולה ויכירו במעמדו הייחודי לא רק מכוח חוק המל"ל. זהו תהליך של בניה והטמעה שלא יכול להסתיים בשנה וחצי".

לדעת מבקר המדינה, עבודת מטה של המל"ל לבחינת סוגיות, כגון: ההתמודדות עם משט כמו המשט הטורקי עולה בקנה אחד עם התפקידים שהוטלו על המל"ל בחוק ועם מסקנות ועדת ליפקין-שחק. זאת, נוכח חריגות המשט הטורקי, ועל רקע המשמעות המערכתיות והאסטרטגיות הכרוכות בהתמודדות עם משט שכזה, ושאינן רק טקטיות ומבצעיות, ולראיה - כל פעילות ראה"ם בנדרן, כפי שפורטה לעיל.

משרד מבקר המדינה מציין, כי תפקידו של המל"ל מוגדר, כאמור לעיל, בחוק המל"ל. בהתאם לו, מתפקידי המל"ל לרכז את עבודת המטה של הממשלה, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון; להכין את דיוני הממשלה וועדותיה הנ"ל, להציג חלופות לגבי נושאי הדיון, נוסף על הצגתן על ידי הגופים הנוגעים בדבר; וכן להציע לראה"ם סדר יום ונושאים לדיון לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ולכל ועדת שרים אחרת או הרכב שרים אחר בענייני החוץ והביטחון; ולהמליץ על זימון המשתתפים ועל דרג המשתתפים.

עוד יצוין, כי במסגרת המלצותיה המוסדיות, כפי שנכללו בדיון וחשבון החלקי²⁹ שלה, קבעה ועדת וינוגרד, כי מימוש מהותי של מרבית המלצות הוועדה ושיפור ממשי של תהליכי קבלת ההחלטות בנושאים מדיניים-ביטחוניים בכללותם, מותנה בקיום עבודת מטה מקצועית עצמאית ליד ראה"ם. ועדת ליפקין-שחק המליצה³⁰, בהתייחס להמלצה זאת של ועדת וינוגרד, כי יש להגדיר את משימות המל"ל³¹ בצורה מפורשת כך שתכלולנה, בין השאר: העמדת עבודת מטה מקצועית מתכללת בנושאים מדיניים-ביטחוניים, תוך ראייה ארוכת טווח; יישום תוכנות עבודת מטה זו להכרעות העומדות על הפרק; והבעת דעה בכל נושא מדיני-ביטחוני העומד לדיון אצל ראה"ם וועדות הממשלה.

29 עמ' 299.

30 עמ' 8 בדוח הוועדה.

31 בשמו ובתפקידו לאותה עת: המועצה לביטחון לאומי.

דא עקא, דרך ההתמודדות עם המשט הטורקי נגעה לא רק בסוגיות צבאיות ומבצעיות אלא בהיבטים מדיניים רגשיים, שהכיר הדרג המדיני הבכיר (ראה"ם, שהב"ט ושה"ח), ושלחם נתן דעתו; בדיון ה"שביעיה" נבחנו, בין השאר, חלופות שונות להתמודדות עם המשט - ולא דווקא בהיבט הצבאי; ותהליך הכנה סדור לקראתו עשוי היה לחדד בפני הדרג המדיני את מכלול המשמעות - בתחום המדיני, הצבאי, המשפטי וההסברתי - הנוגע להתמודדות עימו.

לסיכום, מבקר המדינה מעיר, כי הדרת המל"ל מעיסוק בעבודת המטה, ככל שהיא נוגעת בהתמודדות עם המשט הטורקי, אינה מתיישבת עם הצורך לשפר את תהליך קבלת ההחלטות בנושאים מדיניים וביטחוניים בהתאם להמלצות ועדות וינוגרד וליפקין-שחק; אינה עולה בקנה אחד עם תפקידי המל"ל, כפי שהוגדרו בחוק המל"ל; והיא אינה מביאה לידי ביטוי את התרומה האפשרית של המל"ל כגוף המטה לנושאים ביטחוניים-מדיניים של ראה"ם.

7. השתלבות המשרד לעניינים אסטרטגיים בעבודת המטה

ראה"ם קבע (30.6.09), כי השר לעניינים אסטרטגיים יעסוק באסטרטגיה אל מול הפלסטינים ברגש על מדיניות מול רצועת עזה. ב-25.4.10 יזם וערך המשרד לעניינים אסטרטגיים דיון בנושא המשט הטורקי. גם בדיון זה (כמו בדיון במל"ל) לא השתתפו נציגי צה"ל.

שהב"ט, בפגישתו עם מבקר המדינה בפברואר 2011, התייחס לתפקיד המשרד לעניינים אסטרטגיים, ואמר, בין השאר, כי "חלק מהמשרדים האלה נוצרו בשביל ליצור דבק קואליציוני... בסוף המערכת פועלת ככה שהמוסד וצה"ל והאחרים כפופים לראה"ם והרמטכ"ל כפוף לשהב"ט. אי אפשר לעשות מזה שלוש או ארבע כתובות. ואין באמת תוכן קונקרטי במהות, זה מין יועצים נוספים... במעמד שר לראה"ם זה לא שיש צורך בשר נוסף לעניינים אסטרטגיים".

בהתייחסות צה"ל לטיטוט הביקורת נכתב, כי צה"ל פעל בהתאם להנחיות הדרג המדיני; בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב, כי המשרד לעניינים אסטרטגיים עוסק בנושאים החיוניים לביטחונה של מדינת ישראל, ובכלל זה בנושא המדיניות מול רצועת עזה. עניין המשט הטורקי היה אירוע נקודתי, אשר בוודאי אינו יכול להיות מוגדר כנושא החיוני לביטחונה של מדינת ישראל או בסוגיה השייכת לאסטרטגיה מול הפלסטינים. לא היה זה מתפקידו של המשרד לעניינים אסטרטגיים לקיים עמ"ט בנושא המשט הטורקי, וככל שנעשתה עמ"ט שכזאת הרי היא נעשתה מעבר למתחייב על פי הגדרת תפקידם.

נוכח מאפייניו החריגים של המשט הטורקי והזיקה שהייתה לו לנושאים הנוגעים למדיניות הכוללת כלפי רצועת עזה, ובכלל זה על מאפייני הסגר המוטל עליה, כפי שזיהה המשרד לעניינים אסטרטגיים - וככל שהוטלה עליו אחריות לנושאים הנוגעים למדיניות כלפי רצועת עזה - ראוי היה שיזכה בשיתוף פעולה מצד צה"ל בהנחיית שהב"ט.

8. הישענות על פורום התייעצות מקצועי

במשך כל התקופה מאז ראשית שנת 2010, שבה החל להצטבר המידע על המשט הטורקי ומאפייניו החריגים, ועד 26.5.10 לא כינס ראה"ם כל פורום מקצועי ביטחוני-מדיני אינטגרטיבי, אשר היה ביכולתו להציג בפניו נתונים והערכות רלוונטיות לעניין תהליך קבלת ההחלטות. ובניגוד לאמות המידה שקבעה ועדת וינוגרד, לא כינס ראה"ם באותה תקופה כל דיון בנושא הדרכים למניעת יציאת המשט או לעצירתו בהשתתפות גורמים מהדרג המקצועי.

לדעת מבקר המדינה, נוכח המידע בדבר המשט הטורקי ומאפייניו החריגים; נוכח ההכרה מבעוד מועד בחריגות המשט הטורקי ביחס למשטים הקודמים; נוכח ההכרה של ראה"ם, שהב"ט ושה"ח בחשיבות המאמץ המדיני שנועד למנוע את יציאת המשט הטורקי; ובהסתמך על המלצות ועדת וינוגרד בכל הקשור לצורך של ראה"ם להישען על "נהלי עבודה מסודרים ומטה מקצועי מיומן"³², מן הראוי היה שראה"ם יכנס פורום התייעצות מקצועי ומבעוד מועד.

בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב, כי "הדרג המדיני, כמו כל גורם אחר, לרבות מערכת הביטחון עצמה, לא היה מודע ולא יכול היה להיות מודע למסוכנות הנשקפת ממשותפי המשט... החריגות שהובאה בפני הדרג המדיני הייתה בעניין גודלו של המשט והרכב משותפיו בלבד ולכך הוא נערך. סביר להניח שלו היה בידי הדרג הצבאי מידע בדבר המסוכנות הנשקפת ממשותפי המשט הוא היה נערך אחרת ותוצאות המשט היו שונות".

עוד נכתב בהתייחסות משרד ראה"ם, כי המטרה בכינוס פורום מקצועי ביטחוני-מדיני היא להציג בפני ראה"ם נתונים והערכות רלוונטיות לעניין תהליך קבלת ההחלטות ובחינת החלופות. תכלית זאת הושגה הרבה לפני הגעת המשט הטורקי, בין אם בישיבות ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, שבהן התקבלו ההחלטות על הסגר, ובין אם בעבודת המטה הרחבה שערך המל"ל בנושא מדיניות ישראל בסוגיית המעברים לעזה. לא היה מקום לכינוס ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי או כל פורום שרים אינטגרטיבי אחר לשם הדיון במשט הטורקי. ראה"ם תכלל את הפעילות בנושא המשט, בשים לב לחריגות מאפייניו ולפי אמות המידה העומדות בבסיס תהליך קבלת ההחלטות שהומלץ בדוח וינוגרד.

מבקר המדינה מעיר, כי נוכח המאפיינים החריגים, כאמור, של המשט הטורקי לעומת המשטים הקודמים, ומאחר שראה"ם הכיר בחשיבות המאמץ המדיני למניעת יציאתו והמודעות שלו לכך שלנקיטת פעולות לעצירת המשט עשויות להיות השלכות, לרבות בתחום המדיני ובתחום ההסברה והתקשורת, ראוי היה שראה"ם יפעל לכנס פורום התייעצות מדיני-ביטחוני אינטגרטיבי בהשתתפות גורמים רלוונטיים מהדרג המדיני (ובכלל זה שהב"ט ושה"ח) וגורמים מרכזיים אחרים, דוגמת נציגים ממערכת הביטחון, כדי לבחון באורח כולל ורחב את הסוגיה על היבטיה השונים. לדעת מבקר המדינה וכנגד מחוק המל"ל, על ראה"ם להישען על המל"ל כגוף מטה העומד לרשותו ושלצורך כך נבנה, במטרה לרכז עבודת מטה מקצועית ואינטגרטיבית, גם בהקשר זה.

32 דוח חלקי, עמ' 237, סעיף 34.

9. פורום קבלת ההחלטות

א. בביקורת נמצא, כי ראה"ם, הנושא בתפקיד יו"ר ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, לא כינס את הוועדה בחודשים אפריל ומאי 2010, כדי לדון בנושא המשט ובדרכים להתמודדות איתו. גם שרי הממשלה החברים בוועדה לא פנו לראה"ם בבקשה לכנס את הוועדה, כדי לדון בסוגיה זו. כל זאת, אף שבתקנון לעבודת הממשלה נקבע, כי הוועדה תכנס לשיבה אחת לשבועיים, ולמרות ההכרה של ראה"ם, שהב"ט, שה"ח, ושרים נוספים בחריגותו של המשט לעומת המשטם הקודמים.

בפברואר 2011 מסר ראה"ם למבקר המדינה, כי היו משטם קודמים קודם לכן: "בד"כ הטיפול במשט הוא טיפול ברור, קודם כל יש מדיניות לא לאפשר כניסה... כי אנחנו מקיימים את הסגר הימי ולמעשה הכניסה של המשט פורצת את הסגר הימי. על כן המדיניות היא לעצור... זו המדיניות... ברגע שהמדיניות הזאת היא לנגד עיניך, המערכות נכנסות לפעולה... מתחיל להיכנס מודיעין³³] על כוונה של המשט... הייתה לי מעורבות משמעותית... משום שהמשט הזה חריג בגודלו, בהיקף הספינות שלו לעומת משטם אחרים... בגלל החשיבות קיימתי באמת דיונים. קיימתי דיונים... וגם עם הרמטכ"ל וגם עם שר הביטחון... אותי מעניינת הפעולה. האם מתבצעת פעולה מדינית או לא מתבצעת פעולה כפי שאני רוצה... אני לא מקיים דיונים לשם דיונים. אני ראש הממשלה ואני בסוף צריך לתכלל את זה ולקבל החלטה".

בהקשר זה יצוין, כי שהב"ט מסר למבקר המדינה בפברואר 2011, שבדיעבד, הוא סבור כי "יתכן שהיה צריך לקיים דיון מסודר בקבינט שבוע קודם", הגם שמבחינה נורמטיבית התהליך שבוצע בפועל היה ראוי.

בינואר 2011 מסר השר לעניינים אסטרטגיים, רא"ל (מיל') משה בוגי יעלון, לנציגי משרד מבקר המדינה, כי לאחר הדיון שהתקיים במשרדו ב-25.4.10 הוא דיבר לפחות שלוש פעמים עם ראש הממשלה וגם עם מזכ"ץ ראה"ם בניסיון לכנס דיון שרים. בשיחה עם נציגי מבקר המדינה מסר השר, כי תגובת ראש הממשלה הייתה "כן, כן צריך להכין...", וכי מאוחר יותר מסר לו המזכ"ץ כי ראה"ם רוצה שהטיפול במשט יתבצע על ידי מערכת הביטחון בלבד. עוד מסר השר כי "ב-25.4 הייתה אצלי ישיבת התנעה אבל מרגע שעצרו אותי נמנעתי מלטפל".

כמו כן מסר השר, כי "מבחינה קונסטיטוציונית כל מה שעשה ראש הממשלה - עשה בסדר אבל מבחינת השכל הישר - חשבתי שנכון לקיים דיון בהשתתפות כל השרים. זה עניין של שכל ישר ושיקול דעת. בדיעבד אני יכול להגיד ששהב"ט טרפד כל דיון [מבצע] הוא טען שזו אחריותו ושהוא מופקד על זה". לגבי השיקולים שהיו צריכים להנחות קיום הדיון ענה השר כי "היה מספר גדול של כלי שיט, שסיכויי ההצלחה של פעולה צבאית במקרה כזה - אינם טובים; מעורבת מדינה - טורקיה; ולכן עצירת/מניעת המשט הייתה עלולה להביא למצב של Lose-Lose".

בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי חברים מכוח חוק הממשלה גם שר המשפטים והשר לבט"פ. שרים אלה אינם חברים בפורום ה"שביעייה". בביקורת עלה, כי כיוון שוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לא כונסה לדיון בנושא המשט וכיוון ששר המשפטים והשר לבט"פ אינם משתתפים בפורום ה"שביעייה", הרי ששני שרים אלו לא נטלו חלק בדיון שהתקיים בנושא זה. זאת, על אף שעצירת המשט הייתה כרוכה בשאלות משפטיות, על אף שמשרת ישראל ושירות בתי הסוהר - אשר השר לבט"פ הוא השר הממונה עליהם - נערכו מבעוד מועד לתת סיוע לצה"ל, ובכלל זה בהיבטים הנוגעים למעצר הנוסעים; ועל אף שבמשט השתתפו, בין השאר, מנהיג הפלג

33 כאמור לעיל, מידע עדכני בנוגע למשט הטורקי החל להתקבל בינואר 2010.

הצפוני של התנועה האסלאמית בישראל, שיח' ראאד צ'לאח, וח"כ חנין זועבי, וחרף העובדה שעל שרים אלה מוטלת אחריות גם על קבלת החלטות בתחום הביטחון הלאומי מכוח חברותם בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.

מבקר המדינה מציין, כי למרות העובדה שוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי אמורה לעסוק בעניינים בתחום הביטחון הלאומי מכוח החוק ומכוח תקנון עבודת הממשלה שאושר בהחלטת ממשלה, ולמרות העובדה שבמשט הטורקי ובהתמודדות איתו כאמור זוהו מאפיינים חריגים והייתה לו זיקה ישירה לתחום הביטחון הלאומי, לא כונסה ועדת השרים, כדי לדון במשט הטורקי ובמשמעויותיו.

בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב, כי חוק הממשלה מגדיר רק את הרכב ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, ואין בו התייחסות לסמכויות הוועדה. ועדת השרים פועלת בראשות ראה"ם ובהתאם להחלטות הממשלה, והיא מוסמכת לדון, בין השאר, בנושאים הנוגעים לביטחון לאומי; יעדי מערכת הביטחון ומדיניותה; יעדי יחסי החוץ של מדינת ישראל ומדיניות החוץ שלה; נושאים הנוגעים לצה"ל, לרבות מבנה הצבא, היערכותו, כוננותו והצטיידותו, מחקר ופיתוח במערכת הביטחון, קבלת הערכת המודיעין הלאומית השנתית ומעקב אחר התפתחויות בתחומים אלה; קבלת מידע בנושאי מודיעין; מבצעים צבאיים וביטחוניים; תיאום פעולות הממשלה באזורי יהודה, שומרון ועזה; וכל נושא אחר שראש הממשלה קבע שנושאים מצדיקות שיידון בוועדת שרים זו. בכל הנושאים המדובר ברמת קביעת המדיניות. ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי אינה אמורה לעסוק בכל סוגיה נקודתית הדורשת טיפול; וסמכותה של ועדת השרים לדון במבצעים צבאיים וביטחוניים אין משמעה שכל מבצע צבאי יובא בפניה. בעניין זה מציין משרד ראה"ם בסיכום התייחסותו לטיוטת הביקורת, כי ההשתלטות על המשט הטורקי היא פעולה צבאית פשוטה שהצבא ערוך להתמודד עימה ללא בעיות מיוחדות, ובנסיבות אלו לא הייתה כל הצדקה להביא את סוגיית המשט הטורקי לפתחה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.

כן נכתב בהתייחסות משרד ראה"ם בקשר לכך שוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לא כונסה בעניין המשט הטורקי, כי בוועדה זו נדונה שאלת המדיניות כלפי הסגר הימי על רצועת עזה ומניעת הגעת כלי שיט אליה; משגובשה המדיניות בנוגע לסגר הימי על רצועת עזה, הוחלט לדבוק במדיניות זאת, וראה"ם נועץ עם שרים ועם גורמים מקצועיים בפורומים מצומצמים, כדי להתמודד עם חריגות המשט ועם השלכותיו, וזאת על בסיס המידע שהיה באותה עת, ותוך יישום העקרונות העומדים בבסיס דוחות ועדות וינוגרד וליפקין-שחק; גם לו הייתה מתכנסת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לא היה עולה בדיוני הוועדה הנושא האופרטיבי של עצירת המשט ופרטיו, לא היה באירוע ייחוד מהותי בדמות מלחמה או מבצע מורכב באופן חריג בעל השלכות על מדיניות הביטחון הלאומי של ישראל אשר היה בו כדי לחייב קיום דיון בוועדה, ואין קשר סיבתי בין אי-קיום הדיון בפורום הוועדה לבין ההחלטות שהתקבלו בפועל. עוד נכתב בהתייחסות, כי לא נמסר, שיש חשש למסוכנות או להסלמת תגובות משתתפי המשט ביחס למשטים הקודמים, ומבחינת המידע שעמד לרשות ראה"ם בפרט והדרג המדיני בכלל מוקדו המאמצים למניעת המשט בכלים מדיניים תוך קיום היועצות עם שרים וגורמים מקצועיים; שהב"ט עצמו לא ביקש את כינוס ועדת השרים לענייני ביטחון או את כינוס ה"שביעיה"; דבריו הנ"ל של השר לעניינים אסטרטגיים מבטאים הבנה בדיעבד; היבטיו המשפטיים של המבצע הצבאי נבחנו על כל חלופותיו, ומשרד המשפטים היה ער לנושא המשט הטורקי מסיכום הדיון שקיים ב-25.4.10 המשרד לעניינים אסטרטגיים.

בהתייחסות משרד ראה"ם לטיטות דוח "כמעט סופי" ממרץ 2012 נכתב, כי למען שלמות התמונה, ראה"ם מבקש כי דוח הביקורת יכלול התייחסות למשט שצפוי היה להתקיים בחודש יוני 2011 (להלן: "המשט היווני"³⁴), בהיותו נתון עובדתי חיוני לראיית התמונה הכוללת. בהתייחסות נכתב, כי כמו ביחס למשט הטורקי - גם ביחס למשט היווני נעשו פעולות מדיניות מקיפות, בלא שהן הוצגו בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - "הקבינט") ובלא שנעשתה עבודת מטה מקדימה במל"ל. ברם, שעה שהמאמצים למניעת המשט היווני צלחו, הרי שהמאמצים למניעת המשט הטורקי לא צלחו. ההבדל אינו נעוץ בפרוצדורה (בתהליך), אלא בהבדלים המהותיים בין שני המקרים: שעה שממשלת טורקיה לא מנעה את המשט, ממשלת יוון התגייסה בכל מאורה למנוע את המשט. בין המשט הטורקי לבין המשט היווני בנה ראש הממשלה מערכת יחסים עם ראש ממשלת יוון, אשר אפשרה, בין השאר, את בלימת המשט היווני. כלומר: הגורם המכריע במישור המדיני לעצירת המשט היווני אינו כרוך כלל בדיוני המל"ל או בדיוני הקבינט, שעליהם נסובה הביקורת, אלא בקשרים המדיניים שבנה ראש הממשלה עם ממשלת יוון.

ראה"ם עומד על דעתו, כי אין מקום לדון בפעילות מבצעית מסוימת במסגרת הקבינט, ואין מקום לכך שהמל"ל, לאור תפקידיו על פי חוק המטה לביטחון לאומי, התשנ"ח-2008, ידון בה, והוא מצביע על כך שהמשט היווני סוכל אף בלא שהקבינט דן בפעילות זו ובלא שהמל"ל נדרש לכך. כלומר: הפעילות שלא צלחה במקרה של המשט הטורקי, צלחה במקרה של המשט היווני. הגורם שקבע (בנוסף למאמצים המדיניים כאמור) את מניעת המשט היווני לא היה קשור בדיונים שיש לקיימם על פי דוח הביקורת, אלא בהפקת לקחים פנימית של המערכת, שהתבצעה מחוץ למעגל הדיונים שעליהם הצביעה ביקורת המדינה.

בהתייחסות משרד ראה"ם לטיטות דוח ה"כמעט סופי" של הביקורת ביקש משרד ראה"ם גם לציין את תיקון הליקויים שנעשה לאחר המשט הטורקי ובעקבות טיטות הביקורת בנושא: הקבינט כונס לפני מועד יציאת המשט היווני לצורך היוועצות על אודות מדיניות הסגר על עזה, ובמסגרת זו הוצגו נתונים על אופי המשט והרכב משתתפיו, ועיקרי הפעילות הצבאית המתוכננת להשתלטות על המשט. גם כך, ביקש משרד ראה"ם להדגיש, כי גם במקרה זה "לא הוצגה הפעילות המבצעית המתוכננת לפרטיה ולא התקבלה החלטה ביחס לפעילות זו, וכן לא הוצגו המאמצים המדיניים שנעשו, או פעילויות אחרות שקדמו לעצירת המשט, הואיל, וכפי שכתבנו בהרחבה בתגובותינו, הקבינט אינו הפורום המתאים לכך"; וכי "לישיבה זו של הקבינט קדמה כמובן עבודת מטה שנעשתה על ידי המל"ל".

34 משט רב משתתפים אשר מתוכנן היה להתקיים ביוני 2011. ממשלת יוון אסרה על ספינות שנמצאו בנמליה להפליג לרצועת עזה. בסופו של דבר הפליגה רק ספינה אחת מיורן, לוחמי ח"י השתלטו על הספינה (עליה היו 16 מפליגים) ללא כל התנגדות, והובילו אותה לנמל אשדוד.

אשר להתייחסות משרד ראה"ם, מציין משרד מבקר המדינה, כי קבלת החלטות בעניין ההתמודדות עם המשט הטורקי אינה רק שאלה "פרוצדוראלית" ושאלה המתייחסת לדרך המבצעת הקונקרטיה הנוגעת לדרך עצירת המשט, ומעידות על כך גם הפעולות החריגות ביחס למשטים הקודמים שנקט ראה"ם עצמו, ובכלל זה הפעילות הבין-מדינתית שהוא עצמו נקט והפעילות מול שהב"ט ושה"ח (כל אחד, כאמור לעיל, בנפרד) אותה הוא קיים. לדעת מבקר המדינה, נוכח חריגות המשט הטורקי לעומת המשטים הקודמים מבחינת היקף המשתתפים בו, שייכותם ומספר הספינות שנטלו בו חלק; על רקע המעורבות הטורקית המשמעותית בו והמשמעות הנגזרת מכך; כיוון שצה"ל לא התמודד בעבר עם משטים חריגים בהיקף דוגמת המשט הטורקי; וכיוון שוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי היא זו שגיבשה במקור את המדיניות בעניין הסגר על רצועת עזה, ראוי היה, כי ועדה זו תכונס לדיון בעניין ההתמודדות עימו; וכאמור, מבקר המדינה מעיר, כי לא זו בלבד שוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לא התכנסה, גם פורום שרים אחר לא כונס לשם דיון בנושא, ולא קוים תהליך עמ"ט סדור בראשות ראה"ם.

ב. כאמור, ב-26.5.10 כינס ראה"ם את פורום "השביעייה" לדיון בנושא "עקרונות ההיערכות לקראת משט עזה". הישיבה זומנה בבוקרו של אותו יום, בתום ישיבת הפורום שתוכננה מראש ושעסקה בנושא עזה, ובכלל זה גם בנושא הסגר הימי עליה. מזכ"ץ ראה"ם, אלוף יוחנן לוקר, מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בפברואר 2011, כי בתום הדיון הוא הפנה את תשומת לבו של ראה"ם לצורך ליישר קו על בסיס אלה הנמצאים כבר שכן ראה"ם נועד לצאת באותו ערב לחו"ל. בסופו של דבר [בדיון] שמשו בערכוביה נושאי מודיעין והסברה. בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב בהקשר זה, כי הדיון התקיים בעקבות המלצת מזכירו הצבאי של ראה"ם לצורך "חיתוך מצב" והיוועצות בנושא ההסברה, בהעדר התקדמות בהיבט המדיני ולקראת נסיעת ראה"ם לחו"ל.

מטה ההסברה הלאומי, במסגרת פעילויות הכנה בתחום ההסברה שקיים בנושא המשט הטורקי³⁵, סיכם בין השאר, כי "בנוגע לדיון שרי 'השביעייה' שנערך ב-26.5.10 'ותיקאי' [מנהל מטה ההסברה הלאומי] קבע פגישה מסודרת עם לוקר [המזכיר הצבאי לראש הממשלה], וביום 23.5.10 הציג בפניו מצגת שקופיות של היערכות גורמי ההסברה לקראת המשט. מצגת זאת תואמה מראש עם דובר צה"ל ומשרד החוץ. לוקר הגיב בחיוב וקיבל את ההמלצה, שלפיה יש להציג את הדברים לדרג המדיני לפני יציאת ראש הממשלה לחו"ל... ואכן הדיון [בפורום "שרי השביעייה"] הוגדר מראש על ידי המזכיר הצבאי לראה"ם, האלוף יוחנן לוקר... שזימן את הפורום, כדיון בנושא ההסברה לקראת המשט... בדיון בפורום השביעייה הציג מטה ההסברה הלאומי מצגת שקופיות בפני הדרג המדיני, שבה פורטו תחומי האחריות, המסרים העיקריים ויתר מרכיבי ההיערכות ההסברתית לקראת המשט. המצגת אושרה כמות שהיא על ידי השביעייה, ויותר מכך: היוזמה של מטה ההסברה הלאומי לכנס את השביעייה לדיון מיוחד בנושא ההסברה לקראת המשט, עוררה דיון מקיף בדרג המדיני הגבוה ביותר במכלול הנושאים ההסברתיים, המדיניים והאחרים שנוגעים למשט".

כעולה מפרוטוקול הישיבה, בתום הדיון קבע ראה"ם, כי "אני רוצה להשאיר פורום מצומצם של שרים, כי אנחנו צריכים לקבל החלטה בצורה מסודרת". ה"החלטה האמיתית" היא בין אם "לתת להם לעבור או לעצור אותם בטכניקות שונות"; ראה"ם אמר עוד, כי הוא מבקש לשמוע את דעתם של משתתפי הפורום בנושא; השרים ומשתתפים נוספים בדיון הביעו את עמדתם; ובעקבות כך קבע ראה"ם, כי יש למנוע מהמשט להגיע לחופי עזה גם במחיר של השתלטות צה"ל על ספינות

35 מסמך שהועבר לידי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2010.

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

המשט הטורקי. עוד קבע ראה"ם, כי "מי שיהיה אחראי לרכו את הפעילות כאן הוא שר הביטחון". ראה"ם, בפגישה עם מבקר המדינה בפברואר 2011 מסר, כי הוא זימן את פורום "השביעייה", כדי "להיוועץ איתם בנושא התעמולתי [במשטמם ההסברתי] ... סיעור מוחות... עוד בדיקה אחת מסודרת של שאלת ההסברה", שלדעתו "תהיה שם בעייתיות".

הרמטכ"ל דאז מסר למבקר המדינה ואנשי צוותו בפברואר 2011 בנוגע לדיון זה, כי "ניתן היה לגשת לכך יותר מסודר"; וכן כדברי רח"ט מחקר בפגישה עם צוות הביקורת באוקטובר 2010: "דיון זה לא תוכנן מראש בלו"ז והיה מאולתר ולפיכך לא נעשתה הכנה ייעודית וסדורה לקראתו" (ההדגשה במקור). בהקשר זה התבטא ראש מטה ההסברה הלאומי דאז ניר חפץ: "הדיון נכנס מעכשיו לעכשיו".

מעבר לפורום שרי ה"שביעייה" השתתפו בדיון: הרמטכ"ל דאז, קצין בכיר מאמ"ן וגורמים נוספים שאינם בכירים. ברם, שרים שיש להם נגיעה בתהליך קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון ונושא המשט רלוונטי למשרדיהם, כשר לבט"פ ושר המשפטים, אינם שותפים בפורום זה, ולכן לא נטלו חלק גם בדיון שהתקיים בנושא המשט הטורקי. גם גורמים רלוונטיים אחרים לא נטלו חלק בדיון, לרבות גורמים צבאיים בכירים, וביניהם כאלה שנטלו חלק משמעותי בניהול המבצע, וכן גורמים ביטחוניים ומשרדי ממשלה נוספים.

מבקר המדינה מעיר, כי ראה"ם זימן דיון "מעכשיו לעכשיו" באופן חפז ללא התרעה מוקדמת ולאחר שחלק מאניות המשט הטורקי כבר הפליגו לדרכן. ממילא משתתפיו נקבעו במידה רבה כפועל יוצא מנוכחותם בלשכת ראה"ם עקב דיון קודם שנערך ב"שביעייה". נוסף על כך, ראה"ם או מי מטעמו לא הנחו לבצע עבודת הכנה לדיון; משתתפי הדיון לא היו מודעים מראש למטרות הדיון ולתכניו, וממילא לא הייתה להם שהות להתכונן אליו. והוא התנהל, לפיכך, בלי שהובאו לידי ביטוי הידע והמומחיות המקצועית המצויים בידי גורמים רלוונטיים בתחום הביטחוני והמשפטי, אשר יש בהם כדי להשתית את תהליך קבלת ההחלטות על קרקע מוצקה.

בהתייחסות משרד ראה"ם לטיטות הביקורת בנוגע לכינוס פורום ה"שביעייה" נכתב, כי הדיון אמנם לא נקבע מראש, אך הוא היה המשך ישיר של הדיון שהתקיים ב"שביעייה" באותו יום ושעסק בנושא עזה, לרבות הסגר הימי עליה; זאת, לאחר שהנושא טופל בידי כל הדרגים במשך שבועות. ה"שביעייה" הייתה חולייה נוספת בטיפול בנושא, והיא היוותה פורום התייעצות נוסף שאיתו בחר ראה"ם לבצע חיתוך מצב וללבן את ההתמודדות בהיבט ההסברה ערב נסיעתו לחו"ל. הוא נערך לצורך "יישור קו" והתייעצות. הנושא היה מוכר לנוכחים שעסקו בו על היבטיו השונים; נטלו חלק בו שישה מתוך שרי ה"שביעייה" וכן הרכב מקיף של כלל הגורמים הרלוונטיים; המשתתפים שנטלו חלק בדיון השתתפו גם בדיון הראשון בנושא עזה, ואלה היו גם הגורמים הרלוונטיים לדיון על המשט. בנוסף, הצטרפו לדיון גורמים רלוונטיים לתחום ההסברה. קודם לדיון לא היה מידע חדש לא בהיבט המדיני, לא בהיבט המבצעי ולא בהיבט ההסברה, והחומרים הרלוונטיים בכל היבט הוכנו במהלך התקופה בידי הגורמים הרלוונטיים, וראה"ם ביקש להציג בפורום ה"שביעייה" היכן הדברים עומדים טרם יציאתו לחו"ל, ולהתייעץ איתם בנושא.

עוד נכתב בהתייחסות משרד ראה"ם, כי השביעייה הייתה פורום נוסף, גם אם בכיר, של התייעצות בנושא של הטיפול במשט על בסיס מידע שהיה בידי הגורמים הרלוונטיים לדיון, שבמסגרתו נבחנו חלופות להתמודדות עם המשט, ולפיכך משוללת יסוד המסקנה שלפיה לא בוצעה הכנה

לדיון למשתתפים, כי למשתתפים לא הייתה שהות להתכונן אליו, וכי לא הובאו לידי ביטוי הידע והמומחיות המקצועית המצויים בידי הגורמים הרלוונטיים.

בהתייחסות השר לענייני מודיעין, דן מרידור, מאוגוסט 2011 לטיוטת הביקורת נמסר, כי פורום ה"שביעייה" הוא פורום שרים לדיון ולהתייעצות שמכנס ראה"ם מעת לעת בנושאים מדיניים וביטחוניים. "חשוב ככל שיהיה אין פורום זה מוסמך לקבל החלטות. לעתים מסכם ראה"ם את הדיון כהבנתו, אולם מעולם לא נספרו בו קולות המשתתפים ולא נערכה הצבעה. בפועל, אכן אין מקבל הפורום החלטות". עם זאת, על אף שהפורום נועד לדיונים ולהתייעצויות, מתקיימים בו דיונים בנושאים רבי חשיבות. בדיון ה"שביעייה" לא הוצגה הפעילות המבצעית של צה"ל לאישור; והתקיים דיון שהתכנס כפי שנכתב בדוח "מעכשיו לעכשיו באופן חפוז וללא עבודת הכנה". השר בני בגין, בהתייחסותו לטיוטת הביקורת, במהלך פגישה שנערכה ביולי 2011 עם נציגי משרד מבקר המדינה אמר, כי ה"שביעייה" איננו פורום מחליט, והוא הציע לבחון את השימוש במושג ה"שביעייה המליצה" במקום במושג ה"שביעייה החליטה".

בהתייחס לתגובות לעיל מציין מבקר המדינה, כי גם אם כוונת ראה"ם הייתה לבצע חיתוך מצב וללבן סוגיות בתחום ההסברה הנוגעות בהתמודדות עם המשט ערב נסיעתו לחו"ל, הרי שבפועל, דרך התנהלותו העולה מפרוטוקול הדיון מלמדת, כי במהלכו הועלו חלופות עקרוניות שונות לדרך ההתמודדות עם המשט; ובסופו ביקש ראה"ם לקבל החלטות. מעבר לכך מדגיש מבקר המדינה, כי הדיון עצמו לא נקבע מראש ולא זומן כפגישה לענייני הסברה, ונושאים שונים שנדונו בו לא עסקו בנושא ההסברה לכשעצמו (הרחבה בנושא ראו בפרק בנושא ההסברה).

מבקר המדינה מעיר, כי התהליך, שבו גובשו עמדות השרים והתקבלה החלטת ראה"ם בסיכום הדיון בפורום ה"שביעייה", היה שלא בהתאם לאמות המידה שקבעה ועדת וינוגרד לקבלת החלטות בתחום המדיני: לפורום הוצגו נתונים כלליים אודות המשט, והפורום לא דן במכלול המשמעויות של המבצע ודרך ההתמודדות עם המשט הטורקי.

לדעת מבקר המדינה, ראוי היה כי בתהליך קבלת ההחלטות, ובכלל זה גם בדיון בפורום ה"שביעייה", הגם שהוא מוגדר כפורום התייעצות, יוצגו בהנחיית ראה"ם באופן סדור החלופות השונות הנוגעות להתמודדות עם המשט, ובכלל זה בנוגע למדיניות הנוגעת לסגר הימי על עזה, היתרונות והחסרונות של כל אחת מן החלופות, הקשר שבין החלופות לאסטרטגיה הכוללת, הסיכונים והסיכויים ומלוא המשמעויות המדיניות, הצבאיות, המשפטיות והתקשורתיות-הסברתיות הגלומות בכל אחת מהן. במסגרת זאת, מן הראוי היה ששהב"ט או צה"ל יציגו באופן סדור את נושא המשט הטורקי ואת דרכי ההתמודדות עימו.

בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב בהקשר זה, כי אמות המידה שקבעה ועדת וינוגרד התקיימו בתהליך קבלת ההחלטות שביצע ראה"ם כשההתייעצות בפורום ה"שביעייה" הייתה נדבך מרכזי נוסף. המידע שהובא בפני ה"שביעייה" היה המידע הרלוונטי לצורך קיום ההתייעצות. הדיון לא נועד לאשר את המבצע הצבאי, אין זה מסמכותה של ה"שביעייה" לאשר מבצע שכזה, ולא היה מקום בדיון לרמת הפירוט האמורה לעיל. ההיבט הצבאי טופל על ידי הצבא שהעריך, כי הוא יכול להתמודד עם ההשתלטות על כלי השיט ללא קשיים מיוחדים; בהתייחסות שהב"ט לטיוטת הביקורת נמסר, כי "מרגע שנקבע הדיון בפורום ה"שביעייה" הוצגו תוכנית המבצע, המודיעין והחלופות השונות בצורה מסודרת על-ידי הצבא".

מבקר המדינה מדגיש, כי נוכח ההכרה של הדרג המדיני הבכיר - ראה"ם, שהב"ט ושה"ח - בחריגות המשט, ובכלל זה היקפו והרכב משתתפיו, וכן נוכח הידיעה בנוגע למעורבות הטורקית בו; נוכח ההבנה, כי המאמצים המדיניים למניעת יציאת המשט לדרכו לא צלחו; על רקע ההערכות, כי עצירת המשט עלולה לחייב שימוש בכוח ולהוביל למאבק עם נוסעי המשט; כמו גם נוכח הידיעה, כי היעד המרכזי של המשט הוא תעמולתי, וכי כל פגיעה בנפש תעצים באופן משמעותי את האפקט התעמולתי של המשט - היה מקום, כי יתקיים דיון ובו ייבחנו ההיבטים השונים כאמור לעיל, הנוגעים להתמודדות עם המשט בין אם ב"שביעייה" ובין אם בפורום אחר. לדעת מבקר המדינה, בחינה שכזאת רלוונטית גם אם תכלית הדיון הייתה ייעוץ לראה"ם בנוגע להתמודדות עם המשט. לדברים אלה מוקנית משנה חשיבות נוכח העובדה שבפועל, על בסיס הדיון שקיים פורום זה ועל בסיס המלצות חבריו, קיבל ראה"ם את ההחלטה בנוגע לדרך ההתמודדות עם המשט הטורקי.

ג. עוד נכתב בהתייחסות משרד ראה"ם בנוגע ליישום המלצות ועדת וינוגרד, כי אמות המידה שנקבעו בנוגע להצגת נושא והמלצות בפני הדרג המדיני יושמו בתהליך העבודה של ראה"ם. המידע הרלוונטי הובא בפני ראה"ם, הוצגו בפניו הערכות מצב, יעדים, שיקולים, אינטרסים של השחקנים המרכזיים, חלופות שאותן בחן ראה"ם ושלפיהן כיוון את המשך פעולותיו בנושא וכיוצא בזה. אמות המידה באו לידי ביטוי גם בדיונים שקיים ראה"ם בנושא המשט עם גורמים מקצועיים וצבאיים שהם בעלי ניסיון עשיר וידע רחב העומדים בראש המערכת הצבאית.

משרד מבקר המדינה מציין בהקשר זה, כי כעולה בביקורת, ראה"ם קיים פעילות מדינית ענפה כדי למנוע את יציאת המשט הטורקי לדרכו, וכי מזכירו הצבאי עדכן אותו מעת לעת בתמונת המצב בנושא. עם זאת, מבקר המדינה מעיר, כי פעילות שכזאת אינה מהווה תחליף להצגת המשט הטורקי ולבחינה של הדרכים להתמודדות עם המשט בהתאם לאמות המידה שנקבעו בוועדת וינוגרד, גם בפני פורומים של ועדות שרים רלוונטיות, כגון: ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי או ה"שביעייה"; והיא אינה באה במקום עבודת מטה סדורה והצגתה על ידי הגורמים המקצועיים המוסמכים בריכוז המל"ל.

10. הצגת פרטי התכנית המבצעית בפני הדרג המדיני

א. ועדת וינוגרד בהמלצותיה קבעה כללים בנוגע לממשק בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי בכל הקשור לפיקוח של הדרג המדיני על פעולות צבאיות, כמפורט להלן:

בדוח החלקי של ועדת וינוגרד ציינה הוועדה, כי הכשלים והליקויים העיקריים בתהליכי קבלת ההחלטות נגעו בין השאר לכך ש"לא התקיימו, בדרג הצבאי, בדרג המדיני ובממשק ביניהם, באף אחד מן השלבים... דיונים מעמיקים על מתווי הפעולה, יעדיה והדרכים למימושה"³⁶; וכי לראה"ם באותה עת³⁷ הייתה אחריות מיניסטרילית ואישית לליקויים בהחלטות שהתקבלו, בין השאר,

36 דוח חלקי, עמ' 246.

37 בתקופה הרלוונטית לדוח וינוגרד כיהן מר אהוד אולמרט בתפקיד ראה"ם.

כיוון שהוא "גיבש את עמדתו מבלי שהוצגה לו תכנית מפורטת ובלי שדרש כי תוצג... הוא לא דרש חלופות של ממש לשיקול דעתו ולא גילה ספקנות ראויה ביחס לעמדת הצבא"³⁸. אשר לתפקיד המוטל על שהב"ט קבעה ועדת וינוגרד בדוח החלקי שלה, כי שהב"ט "אמור להיות הממונה על הצבא והשר האחראי על גיבוש התכניות והצגתן בפני הדרג המדינית"³⁹, והיא הצביעה על כשל שעה ששהב"ט באותה עת⁴⁰ "לא דרש ולא בחן תכניות של הצבא, לא ווידא את מוכנותו ואת היערכותו ולא בדק בראייה כוללת את ההלימה בין דרכי הפעולה שהוצעו ואושרו ובין יעדים שנקבעו"⁴¹.

ב. מחומר הביקורת, מדוח איילנד ומהתחקירים שערך צה"ל לאחר ההשתלטות על המשט הטורקי עליה, כי צה"ל גיבש דפ"א אחת בקשר לתגובת נוסעי המשט לפעילות צה"ל. בדוח איילנד נכתב בנוגע לניתוח דפ"א אות אויב, כי "בכל הרמות - מטכ"ל, חיל הים ושייטת 13 פיתחו למעשה דפ"א אחת עם וריאציות. זו הניחה, כי תהיה התנגדות להשתלטות בכל האזויות ובעיקר במרמרה, אך התנגדות זו תהיה בין התנגדות פסיבית, לרבות קשירת עצמם בשלשלאות, לבין עימות הכולל השלכת חפצים על הכוח המשתלט במטרה להקשות עליו או להשפילו. גם כשהזכרו אפשרויות נוספות עד כדי שימוש בנשק חם וכן שימוש בסכינים הם הובנו כמעשה ספוראדי שלא מחייב הגדרת דפ"א שונה".

בדיון שקיים ראש אמ"ץ ב-22.6.10 להצגת תחקירי הגופים קבע ראש אמ"ץ, כי "נוהל קרב שבוצע לאור דפ"א אחת היווה נקודת תורפה". ראש אמ"ץ הדגיש, כי "לעולם נכון לפעול לאור מספר דפ"אות ולהתאים לכולן מענה מבצעי הולם"; כמו כן במצגת לסיכום תחקיר החטיבה האסטרטגית באג"ת למבצע נכתב, כי "למרות שאמ"ץ, חה"י ואמ"ץ לא זיהו את הדפ"א לתגובה אלימה, החטיבה לא השכילה להציג את הסיכונים וההקשרים האסטרטגיים הרחבים הנובעים מאירוע אלים בהיקף נרחב".

צה"ל, בהתייחסותו לטיטת הביקורת ציין, כי במהלך ההכנות למשט, צה"ל התייחס לדפ"א מסוכנת. אמנם צה"ל לא השתמש בכותרת מפורשת זו לתיאור הדפ"א, אבל המבחן אינו מבחן הכותרת, אלא מבחן מהות; צה"ל הציג דפ"א שבמסגרתה תופעל אלימות, כולל ירי, מצד משתתפי המשט, והדבר בא לידי ביטוי בכללי הפתיחה באש לכוחות ובהצטיידות באמל"ח; צה"ל הכין את הכוחות הלוחמים ל"דפ"א מסוכנת סבירה", אבל בפועל היקף האלימות מצד משתתפי המשט היה רחב יותר.

נוכח דוח איילנד והתחקירים שנערכו בצה"ל לאחר ההשתלטות על המשט הטורקי, מעיר מבקר המדינה, כי שאלת ההתייחסות לדפ"א מסוכנת אינה עניין של כותרת, אלא נוגעת לתחום המהות. כאמור לעיל, מכלל חומר הביקורת עולה, כי צה"ל גיבש דפ"א אחת, ולמרות ההתייחסות לאפשרות לגילוי אלימות מצד נוסעי המשט, צה"ל לא הציג את הסיכונים וההקשרים הרחבים העלולים לנבוע מאירוע אלים בהיקף רחב. יתרה מכך, בביקורת עליה, כי בפני מקבלי ההחלטות הבכירים, ובמרכזם ראה"ם ושהב"ט, לא הודגשו ולא חודדו עד תום מאפייני התגובה האלימה האפשריים מצד נוסעי המשט והמשמעויות האפשריות מהתמודדות עם תגובה אלימה שכזאת.

38 דוח חלקי, עמ' 247.

39 דוח חלקי, עמ' 247.

40 בתקופה הרלוונטית לדוח וינוגרד כיהן מר עמיר פרץ בתפקיד שהב"ט.

41 דוח חלקי, עמ' 247.

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

ג. פרטים מהתכנית המבצעית להשתלטות על המשט הטורקי, ובכלל זה על ה"מרמרה" הוצגו בפני שהב"ט במספר דיונים שנערכו אצלו.

שהב"ט קיים דיון נוסף בנושא המשט ב-26.5.10 בשעות הערב לאחר הדיון שהתקיים בפורום "השביעייה". נטלו חלק בו, בין השאר, נציגים בכירים מצה"ל, ממשטרת ישראל, משירות בתי הסוהר, משהב"ט וכן נציגים ממשדד ראה"ם, משהב"ט, משרד הפנים וממשרד המשפטים. בפתח דבריו אמר שהב"ט, "נתחיל מצה"ל, אין לנו הכרח לשמוע לא את הדרך המבצעית, לא את הכוחות [ו]המשימות, לא בדיוק איך פועלים אלא את כל המעטפת של מה אתם יכולים להגיש כדי ליצור את נקודת הקישור".

שהב"ט, בפגישה עם מבקר המדינה בפברואר 2011, בהתייחס לממשק הנדרש בראייתו בין שהב"ט לצה"ל בכל הקשור לאישור פעולות מבצעיות, ציין, בין השאר, כי "הדרג הממשלתי, גם כאשר המייצג שלו היה במקרה פעם איש קומנדו בעברו, הוא לא יכול ולא צריך להחליף [את מפקדי צה"ל]... אם כולם יהיו אחראים על הכל, אף אחד לא אחראי לכולם... מבצעים זה עניין של הסגן והסרן והסגן אלוף או אלוף משנה... זה היה נשמע דבר הזוי שמפקד חיל הים או הרמטכ"ל או שר הביטחון... אמר תעשו ככה או תעשו ככה. אתה לא יכול. זה לא שם"; "אז הם היו אומרים: שר הביטחון, אנחנו לא יודעים לעשות את זה. שם אני נעצר, בפני האמירה הזאת, לא יודעים לעשות את זה. רק שהם אומרים בדיוק את ההפך. אנחנו יודעים לעשות את זה, זה בסדר, זה לא משחק, זה אנחנו יודעים לעשות את זה, מבחינתי יש תשובה". וכן הוא ציין: "אמרתי... שאני קובע מה צריך לעשות אם קורה מה, והוא קובע איך לעשות. זה לא שזה משחרר אותי מאחריות, אני אמרתי בהתחלה, אנחנו אחראים אחריות כוללת להכל. אבל בסוף, כשאני שואל מה התרגום המעשי של זה... כל אחד יש לו את התחום שלו, כי אתה לא יכול להיכנס אליו".

ד. ב-26.5.11 נדון, כאמור, נושא המשט הטורקי בפורום "השביעייה". פרטים מהתכנית המבצעית הוצגו גם בדיון זה: בדיון שאל ראה"ם "אז מה אתם מציעים לעשות?", ונענה בידי שהב"ט, כי: "את הצד המעשי הצבא הכין - אני לא חושב שכדאי לעבור דרך זה - של איך משתלטים על זה".

בדיון דלעיל ציין הרמטכ"ל, כי "לגבי ההשתלטות: אני רוצה להבהיר שזה לא דבר פשוט, אבל אנחנו נעשה את זה. זה לא אירוע של שתי דקות... כך אנחנו יכולים לעצור את זה". עוד הוסיף הרמטכ"ל כי אין לו ספק שיופעל כוח נגד לוחמי צה"ל. בהקשר זה השר דן מרידור שאל "יש לך מספיק אנשים?". בהתייחס לכך הסביר הרמטכ"ל, כי "לא יהיה בהתחלה... אז זה יהיה בהדרגה"; ובהמשך אמר הרמטכ"ל, כי "אנחנו עולים עם נשק באופן מבוקר, סלקטיבי, לא כולם, אבל אין ברירה, כי יכול להיות שירו במישהו". לשאלת השר בגין "מה האפשרות שלהם... לחסום את הדרך לגשר?" ענה הרמטכ"ל כי יש אפשרות כזאת "אבל אני מניח שבסוף בכוח נצליח לעשות את זה". בשלב זה אמר שהב"ט שוב, כי "בצד המבצעי צה"ל מתעסק", והוא הציע לעבור ולעסוק בתחום ההסברה.

השר משה (בוגי) יעלון מסר למשרד מבקר המדינה (בינואר 2011), כי השרים העלו במהלך הישיבה שאלות על ההשתלטות, וכי שהב"ט חסם את השאלות הנוגעות לפן הצבאי בטענה שזה איננו דיון מבצעי, וכי ראה"ם גיבה את שר הביטחון בעניין זה. בהתייחסות לאירועים שהתרחשו לאחר המשט ציין השר, כי במסיבת העיתונאים הוא שמע להפתעתו שהמבצע אושר על ידי ראה"ם, שהב"ט ופורום "השביעייה" וכי דבר זה "הקפיץ אותו" (כלשונו של השר).

לדעת מבקר המדינה - וכפי שגם עלה מדוח ועדת איילנד - ראוי היה שצה"ל יגבש דפ"א מסוכנת המתייחסת לאפשרות של תגובה אלימה מצד משתתפים במשט; זאת, במיוחד נוכח הידיעה שהייתה בצה"ל על משתתפי המשט; נוכח החשש שהעלו שהב"ט והרמטכ"ל במהלך מאי 2010 מפני תגובה אלימה, ובכלל זה שימוש בנשק מצד נוסעים במשט; נוכח ההכרה של צה"ל, כי המשט חריג במאפייניו; ונוכח המשמעות העשויות לנבוע מנפגעים בקרב נוסעי המשט במהלך פעולת השתלטות.

שהב"ט דן בנושא מתווה הפעולה הצבאית בדיונים שונים; עם זאת, בביקורת לא נמצא, כי שהב"ט ברק או בחן את מוכנות צה"ל להתמודד עם דרכי פעולה מסוכנות מצד נוסעי המשט, אף שהוא עצמו הצביע על דרך פעולה מסוכנת מצד נוסעי המשט.

בהתייחסותו לטיוטת הביקורת מסר שהב"ט, כי בדיוני ההכנה שהתקיימו לפני המשט, ונערכו בראשותו בהשתתפות הרמטכ"ל ובהשתתפות מפקדי המבצע, הוא העלה מספר פעמים את השאלה האם צה"ל מוכן להתמודד עם דרכי פעולה אלימות מצד נוסעי המשט, כולל פתיחה באש; וכי המענה שקיבל מהרמטכ"ל וממפקדי המבצע היה, כי הכוחות ערוכים ומוכנים גם לתרחיש כזה.

בהקשר זה מציין משרד מבקר המדינה, כי ועדת וינוגרד הצביעה על כך שראוי ששהב"ט יבחן את תכניות הצבא, יוודא את מוכנותו והיערכותו, ויבדוק בראייה כוללת את ההלימה בין דרכי הפעולה שהוצעו לבין היעדים שנקבעו. כאמור, לא נמצא כי שהב"ט דן בדרכי ההתמודדות עם הסיכונים שעלו בדיונים שהוא קיים, ובכלל זה הסיכונים שהוא עצמו העלה.

בהתייחסות משרד ראה"ם נכתב: כי ההנחה ולפיה הדיון ב"שביעייה" צריך היה לכלול את הצגת התכנית המבצעית על כל פרטיה "בטעות יסודה"; לא הועלתה אפשרות בדבר בעיה מבצעית על ידי הצבא שהיה מתורגל בהתמודדות מול המשטמים הקודמים ומכיוון שבאופן מהותי מבחינה מבצעית משט זה לא היה שונה מקודמיו, הדיון בפורום ה"שביעייה" לא נועד להיות "אישור מבצע"; גם לו היו צפויים קשיים בעצירת המשט והיה מידע בדבר האלימות הנשקפת מנוסעי ה"מרמרה", הרי שעדיין לא היה מקום לאשר את המבצע ולרדת לפרטי בפורום ה"שביעייה" או בפורום שרים אחר; אין באפשרות הדרג המדיני לדרוש שתוצגנה לו דרכי פעולה אשר לא באו בחשבון מבחינת הדרג המקצועי שהוא הצבא. הדרג המדיני לא יכול היה להידרש לשאלת מסוכנות האירוע, אם הגורמים הצבאיים לא הניחו בפניו את האפשרות שתיתכן אלימות ולא הוצגה לו דפ"א מסוכנת אשר יכול ותופעל במקרה שתתממש אפשרות כאמור; הדרג המדיני בחן חלופות על בסיס המידע והנתונים שהיו בפניו באותה עת והובאו בפניו על ידי הגורם הצבאי; לו היו נבחנות חלופות לפעולה צבאית, התוצאה לא הייתה שונה; לא היה מקום להידרש למתווה פעולה צבאית במסגרת פורומים רחבים או בכלל כשם שלא כל מבצע שבשגרה הנערך על ידי צה"ל נדון בפורומים אלו.

מבקר המדינה מדגיש, כי בפורום ה"שביעייה" לא היה דיון מסודר בדפ"אות ובסיכונים הנובעים מהן. לדעת מבקר המדינה ראוי היה לו הדרג המדיני, ובכלל זה ראה"ם, שהב"ט וגם פורום שרי ה"שביעייה" אשר ייעץ לראה"ם בנוגע לדרך ההתמודדות עם המשט הטורקי, היו בוחנים בדיון מתוכנן ובאופן סדור את הפעולה הצבאית, יעדיה והדרכים למימושה; וזאת, נוכח ההשלכות הרחבות שהם עצמם הבינו שיש לפעולה ולתוצאותיה בכל התחומים; ובין השאר, בהתבסס על אמות המידה שקבעה ועדת וינוגרד (שפורטו לעיל).

O

סיכום והמלצות

משרד מבקר המדינה מציין, כי ועדת וינוגרד וועדת ליפקין-שחק בדוחותיהן לאחר מלחמת לבנון השנייה וכן דוחות מבקר המדינה בנושאים הביטחוניים השונים נתנו ביטוי לדרך הראויה של תהליכי קבלת החלטות בדרג המדיני. ברור כי אין דין תהליך קבלת החלטות שעניינו יציאה למלחמה כדין תהליך קבלת החלטות בנוגע להתמודדות עם אירוע, כגון המשט הטורקי. ברם, עניינו של משרד מבקר המדינה לא היה בבחינת תוצאות התהליך וטיב ההחלטות, אלא בבחינת התהליך כבסיס מיטבי לקבלת החלטות, ובעיקר כאשר אירועים מסתמנים מראש כאירועים שעשויה להיות להם משמעות חשובה בתחום המדיני-הביטחוני כבר בשלב התהוותם ולא במבחן התוצאה; וכן בשיפור של תהליכי הבקרה של הדרג המדיני הבכיר על החלטותיו, כך שתהיה להן השפעה בזמן על השגת המטרות שאותן הוא קבע למימוש ועל הדרכים למימושן.

נוכח כל אלה, מבקר המדינה מעיר, כי בתהליך קבלת ההחלטות בהובלת ראה"ם ובאחריותו בעניין הטיפול במשט הטורקי נתגלו ליקויים מהותיים ומשמעותיים: תהליך קבלת ההחלטות אצל ראה"ם נעשה ללא עבודת מטה סדורה, מסוכמת, מתואמת ומתועדת; חרף ההכרה של הדרג המדיני הבכיר (בכלל זה ראה"ם, שהב"ט ושה"ח) ושל צמרת צה"ל, גורמי המודיעין והמל"ל בחריגותו של המשט הטורקי לעומת המשט הקודמים, ראה"ם לא הנחה על ביצוע עמ"ט אינטגרטיבית בנוגע למדיניות הראויה להתמודדות עם המשט, ותחת זאת קיים פגישות אישיות נפרדות עם שהב"ט ועם שה"ח, בלתי מתועדות וללא סיכומים; לא התקיים כל דיון בין ראה"ם לבין קבוצת שרים כלשהי בנושא, מלבד דיון בעניינו שהתקיים בפורום ה"שביעייה" (26.5.10) סמוך להגעת המשט - דיון "מעכשיו לעכשיו", ללא כל מצע והכנה, שנעדרו ממנו נציגי הגופים נוגעים בדבר - והפעילות לא נעשתה ברוח המלצות ועדת וינוגרד וועדת ליפקין-שחק בנוגע לתהליך הראוי של קבלת החלטות.

אין בקביעה זו של מבקר המדינה, כי תהליך קבלת ההחלטות לקוי, להצביע על כך שבמבחן התוצאה היו התוצאות יכולות להיות אחרות, אולם הביקורת רואה במשט הטורקי מקרה משל, שממנו צריך ללמוד לגבי תהליך ודרך קבלת החלטות במקרים אחרים עתידיים, ולא דווקא במשט הבא. מבקר המדינה מדגיש, כי ראוי שראה"ם מתוקף אחריותו הכוללת, יפעל להבטיח כי קבלת החלטות בתחום הביטחון הלאומי, תיעשה בהליך סדור, תוך הישענות על המ"ל בתוקף חוק המל"ל ועל גורמי החוץ, הביטחון והמטה הנדרשים, לרבות העלאת הנושאים הרלוונטיים לדיון בהרכב השרים המתאים.

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

נספח

משטים לרצועת עזה (2008-2010)

מס' סד'	תאריך המשט	כלי שיט	מבחן התוצאה
1	22.8.08	משט של שתי יאכטות: Liberty ו-Free Gaza. יצאו מלרנקה עם 40 מפליגים.	היאכטות עגנו בעזה.
2	28.8.08	היאכטת Dignity יצאה מלרנקה עם 20 מפליגים.	היאכטת עגנה בעזה.
3	5.11.08	היאכטת Dignity יצאה מלרנקה עם 30 מפליגים.	היאכטת עגנה בעזה.
4	29.11.08	אניית גלנוע לובית בשם Al-Marwa.	האנייה שבה על עקבותיה בעקבות פעילות צה"ל (העברת מסרים).
5	8.12.08	היאכטת Dignity יצאה מלרנקה עם 15 מפליגים כולל חברי פרלמנט אירופאים.	היאכטת עגנה בעזה.
6	19.12.08	היאכטת Dignity יצאה מלרנקה עם 20 מפליגים כולל שני עיתונאים ישראליים.	היאכטת נכנסה למעגן בעזה.
7	29.12.08	היאכטת Dignity יצאה מלרנקה עם 25 מפליגים.	במהלך תמרון התחמקות שביצעה היאכטת היא פגעה בחרטום ספינת טילים, ניזוקה והפליגה עצמאית לנמל ביירות.
8	ינואר 2009	אוניית התיירות Spirit of Humanity יצאה מלרנקה.	לאחר דרישת כוחות חיל הים האנייה סבה על עקבותיה.
9	13.2.09	אניית מטען Iran Shahed (דגל איראן).	המשט נבלם על ידי התערבות כוחות חיל הים והחלטה מצרית. בתחילת פברואר המטען נפרק בביירות.
10	פברואר 2009	אוניית מטען Tali יצאה מנמל טריפולי בלבנון.	כוחות חה"י השתלטו על האנייה.
11	30.6.09-29	אניית התיירות Spirit of Humanity יצאה מנמל לרנקה עם 30 מפליגים.	חה"י עצר את האנייה והביאה לאשדוד.
12	31.5.10	שישה כלי שיט ובהם Mavi Marmara ועליה כ- 600 מפליגים.	חה"י השתלט על המשט והוביל את הספינות לנמל אשדוד.
13	5.6.10	הספינה "רייצ'ל קורי".	חה"י השתלט על הספינה והוביל אותה לנמל אשדוד.

פרק ב': תפקוד מערך ההסברה הלאומי

תקציר

בעידן שבו לדעת הקהל יכולת השפעה מהותית על הלגיטימציה בניהול מערכות במישור המדיני-ביטחוני, לפעולות הסברה נודעת חשיבות מן הדרגה העליונה. פעולות ההסברה של מדינת ישראל בתחומי החוץ והביטחון נועדו להציג ולהבהיר לקובעי מדיניות, למעצבי דעת הקהל ולציבור הרחב בזירה הבין-לאומית, האזורית והפנימית את נסיבותיה ועמדותיה המדיניות והביטחוניות של המדינה. לאמצעי התקשורת שדרכם גם מועברים מסרים שהמדינה מעוניינת בהם, תפקיד מרכזי בעיצוב דעת הקהל, ולעוצמת השפעתם אף משמעות אסטרטגית.

בתקופת ההכנות שקדמה להשתלטות צה"ל ב-31.5.10 על המשט הטורקי (להלן - המשט), פעילות מערך ההסברה הלאומי כוונה בעיקר לגיבוי התקשורת-הסברתי למאמץ ההשתלטות הצבאית על המשט. בעקבות ההשתלטות ולאחר עיכוב זמנים משמעותי של מספר שעות במענה ההסברתי-הלאומי לתוצאותיו, קיים מערך ההסברה הלאומי מאמץ בלימה הסברתי מקיף בזירה הבין-לאומית. זאת, במגמה "לכבות את השרפה התקשורתית-הסברתית", ובכך לצמצם ככל הניתן את השפעתו השלילית של האירוע על תדמיתה של ישראל בעולם.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2010 - ינואר 2011 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על עבודת גופי מערך ההסברה הלאומי העיקריים שנטלו חלק באירוע המשט. השלמות בתחומים מסוימים נעשו עד מרץ 2012. בביקורת נבדקו הנושאים כלהלן: הגדרת תחומי האחריות לאירוע המשט בין גופי מערך ההסברה הלאומי ואופן מימושו; ריכוז ותיאום ההיערכות הדוברותית וההסברתית לקראת המשט, במהלכו ובעקבותיו באמצעות מטה ההסברה הלאומי שבמשרד ראש הממשלה (להלן - ראה"ם); הפעלת מטה ההסברה ומערך ההסברה הלאומי במצבי חירום תקשורתיים-הסברתיים; הטיפול בתקשורת הזרה בארץ בשלב ההכנות לאירוע המשט ובמהלכו; ההסברה בשפה הערבית באירוע המשט; ואופן תכנון ומימוש ההסברה הממלכתית בתקשורת המקוונת. הביקורת נעשתה במטה ההסברה הלאומי שבמשרד ראה"ם ובגופי ההסברה הראשיים שנטלו חלק באירוע המשט - בחטיבת דובר צה"ל (להלן - דו"ץ); באגף תקשורת והסברה של משרד החוץ (להלן - משה"ח); במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) - בדוברות מתאם פעולות הממשלה בשטחים ובדוברות המשרד; ובמשרד ההסברה והתפוצות. בדיקות השלמה נעשו: במטה לביטחון לאומי שבמשרד ראה"ם; במשרד לנושאים אסטרטגיים; באגף

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

הביטחוני-מדיני שבמשהב"ט; בחטיבה האסטרטגית שבאגף התכנון במטכ"ל; בחטיבת המחקר באגף המודיעין שבצה"ל; ובמרכז למחקר מדיני שבמשה"ח (ממ"ד).

דוח ביקורת זה מהווה גם מעקב מורחב לממצאים שעלו בעשור האחרון בשלושה דוחות שהוציא מבקר המדינה על מערך ההסברה הלאומי.¹ אירוע המשט שימש בביקורת זו כ"אירוע מבחן מכונן", שבאמצעותו נבחנו המידה ואופן תיקון הליקויים שעלו בביקורות הקודמות בנוגע למערך חשוב זה. כל זאת כדי לבדוק את היערכות המערך לקראת מצבים עתידיים, הן בשגרה והן בעתות חירום, שיחייבו מענה תקשורתי-הסברתי.

עיקרי הממצאים

ככלל, חל שיפור ניכר בתיאום ובמיצוי היכולות הקיימות של מערך ההסברה הלאומי בתיאום מטה ההסברה הלאומי, ובהכרת הדרג המדיני והדרג הצבאי מבחינה עקרונית את חשיבות הנושא. אך לצד זאת, עלו בביקורת ליקויים משמעותיים שחלקם הופיעו כבר בדוחות קודמים של מבקר המדינה ולא תוקנו. ליקויים אלה הביאו גם באירוע המשט לפגיעה ביכולת הוצאתה אל הפועל של מדיניות תקשורתית-הסברתית ראויה, בין היתר מהסיבות הבאות:

1. ההבחנה בין מסרי הסברת חוץ לבין מסרי הסברת פנים

בתקופת ההכנות לאירוע המשט "פורום ההסברה הלאומי"², אשר פועל במסגרתו של מטה ההסברה הלאומי, לא התייחס לסוגיה של ההבחנה בין מסרים המיועדים להסברת חוץ לבין אלו המיועדים להסברת פנים;³ ממילא תחומי האחריות בין גופי הדוברות וההסברה בנוגע לשני התחומים הללו, כמו גם אופן האיזון ביניהם נותרו

- 1 א. מבקר המדינה, דוח שנתי 60 א (2010), "ההסברה לקהלי היעד דוברי השפה הערבית ושידורי מדינת ישראל בערבית", עמ' 217.
מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א (2007), "היבטים בהיערכות גורמי ההסברה ובתפקודם במלחמת לבנון השנייה", עמ' 451.
מבקר המדינה, דוח שנתי 53 א (2002), "היבטים בהיערכות גורמי ההסברה בנושאי חוץ וביטחון", עמ' 9.
- 2 ב. דוחות הביקורת הקודמים כללו גם ממצאים הנוגעים למערך הדוברות וההסברה של משטרת ישראל, שלא נבדק בביקורת זו. יצוין, כי בדוברות ובהסברת אירוע המשט נטלו חלק גם דוברות המשרד לביטחון הפנים ומערך הדוברות וההסברה של משטרת ישראל.
- 3 בהחלטת הממשלה מס' 1936 מיוני 2007 הוחלט על הקמת "פורום הסברה לאומי" קבוע (בתחום המדיני-ביטחוני) שיקבע את מדיניות ההסברה של מדינת ישראל בהתאם להחלטות ראה"ם והממשלה. הרכב הפורום יהיה בראשות ראש מטה ההסברה, וישתתפו בו, בין היתר, דובר צה"ל; דובר המשטרה; מנהל מטה ההסברה הלאומי; סמנכ"ל תקשורת והסברה במשה"ח; ויועצי תקשורת של שרי הביטחון, החוץ וביטחון הפנים.
- 3 מדובר בהבחנה שבקביעת הדגשים הסברתיים שונים, לקהלי יעד שונים, על בסיס אותן עובדות.

עמומים. הדבר בא לידי ביטוי בהשלכות שליליות נוכח העיכוב בהסברת האירוע בחו"ל.

2. ליקויים בהגדרת תחומי האחריות בין משה"ח לבין צה"ל והבעייתיות באופן מימושם

ההגדרות לתחומי האחריות של משה"ח, של חטיבת דו"ץ ושל חלוקתם ביניהם באירוע המשט לא היו בהתאם להחלטת הממשלה מס' 1936, ובפועל היה קושי ליישמן; לכך השלכות שליליות על מאמץ ההסברה הלאומי ממספר טעמים:

א. חטיבת דו"ץ, שלה ייעוד ותפקידים צבאיים ושומורה הייתה לפעול בהתאמה לכך גם באירוע זה, פעלה למעשה, כשם שאירע כבר בעבר במצבי חירום ביטחוניים⁴, במעין ברירת מחדל, כגוף הדוברות וההסברה הלאומי המרכזי של מדינת ישראל מבחינת יכולות ומשאבים. בפועל היא מחפה למעשה בהפעלת יכולותיה הרבות, מעבר לתחומי אחריותה, על חולשה ביכולותיהם של גופי דוברות והסברה אחרים.

ב. שעה שחטיבת דו"ץ הופקדה על ההסברה הצבאית גם בארץ וגם בחו"ל וברשותה רוכז המידע הצבאי על פרטי ההשתלטות, הרי ששיקולי הדוברות וההסברה של צה"ל, המושפעים גם מרגישותו לתוכני הסברת הפנים, הביאו לעיכוב בהעברת החומר המצולם הדרוש להסברת אירוע המשט בחו"ל, כך שהוא לא היה זמין במהלך השעות הראשונות שבהן חלחלה תפיסת האירוע בתודעת דעת הקהל בעולם.

ג. דובר צה"ל ונציגיו, בהופעתם במדים בפני התקשורת כדי להציג את עמדות צה"ל ולהסביר את פעולותיו, עשויים להיתפס בקרב קהלי היעד בזירה הבין-לאומית, שאינם מבחינים ככלל בין דוברים מדינתיים לבין דוברים צבאיים, כדוברים המייצגים את מדינת ישראל לכל דבר ועניין ולא רק בתחום הצבאי. מצב זה אינו תואם את התפיסה הממלכתית-דמוקרטית של מדינת ישראל.

ד. תוכן המסרים שהוציאה חטיבת דו"ץ המפרטים את סיבת הפעולה הצבאית והרקע לה, מבטאים הקשרים ביטחוניים-מדיניים. לא נמצאה בכתובים הגדרה מסכמת של מטה ההסברה הלאומי, המגדירה את קו ההפרדה בין המדיניות הביטחונית-מדינית לבין הסברת הפעילות הצבאית שעל פיה אמורה לפעול חטיבת דו"ץ.

4 כגון בתקופת מלחמת לבנון השנייה, כמצוין גם בדוח שנתי 58א (2007) של מבקר המדינה.

3. היעדר תחקור משותף מקיף בנוגע למימוש תחומי האחריות של גופי הדוברות וההסברה לשם הפקת לקחים

לאחר מבצע ההשתלטות על המשט לא התקיימה בחינה משותפת לצה"ל ולמשה"ח על אופן מימוש תחומי אחריותם המשותפת בתחומי הדוברות והסברה החוץ למשט. צה"ל לא העביר את ממצאי התחקיר שלו הנוגעים למאמץ ההסברה הלאומי לעיון משה"ח ומטה ההסברה הלאומי לשם בחינה משותפת, לצורך הפקת לקחים. כמו כן, המסקנות שהסיק צוות בדיקה של משה"ח במישור זה, לא הועברו לצה"ל ולמטה ההסברה הלאומי.

4. אי-קביעת תחומי אחריות בין משה"ח לבין משרד ההסברה והתפוצות בהסברת חוץ

עד למועד אירוע המשט מטה ההסברה הלאומי לא סיכם עם משרד ההסברה והתפוצות את אופן שיתופו ותיאמו במאמץ ההסברה הלאומי. ליקוי זה הומחש גם בשיתופו המזערי של משרד זה בהכנות שקיים מטה הסברה הלאומי לקראת המשט, ובפעילותו המאולתרת במהלכו. עוד התברר, כי בחלוף כשנה ממועד אירוע המשט, טרם סיכמו משרד החוץ ומשרד ההסברה והתפוצות את קביעת תחומי האחריות ואת אופן התיאום ושיתוף הפעולה ביניהם בהסברת חוץ בכלל, ובהסברת חוץ לקהילות ולארגונים היהודיים בתפוצות בפרט.

5. פעילות משה"ח בתחום התקשורתי-הסברתי מול נציגויותיו בחו"ל

בתקופת ההכנות לאירוע המשט הכין אגף תקשורת והסברה במשה"ח מסרים וחומרי רקע רלוונטיים עבור נציגויות המשרד בחו"ל. אולם, חלק מהנציגויות בחו"ל דיווחו למשה"ח, לאחר אירוע ההשתלטות, על הנזק שנגרם כתוצאה מכך שלא קיבלו חומרי הסברה מסוימים קודם לאירוע ההשתלטות על המשט, הן לשם לימוד והתכוננות והן לאפשרות שיידרש ייזום מסע ("קמפיין") הסברה מכין.

6. הטיפול בנושא ההסברה במשהב"ט

פעולות הדוברות וההסברה של משהב"ט נעשו באירוע המשט, כשם שאירע כבר בעבר במצבי חירום ביטחוניים, באופן לא ממוסד ולא שיטתי. לפיכך נאלץ שר הביטחון להישען גם באירוע זה במידה רבה על יכולות חטיבת דו"ץ בתחומי הדוברות וההסברה, כאמור במעין ברירת מחדל, כדי לתת מענה אד-הוק מיטבי למצב שנוצר. יצוין, כי ביוני 2011 הוקם אגף חדש לדוברות והסברה במשרד הביטחון.

7. סיכום תכנית כוללת לדוברות והסברה

בהמשך לסיכומים של דיוני ההכנה לאירוע המשט, ולצד הצגת עיקרי תכנית ההסברה לדרג המדיני, מטה ההסברה הלאומי לא סיכם בכתובים תכנית כוללת למאמץ הדוברות וההסברה הלאומי לאירוע זה, שכל גופי ההסברה אמורים היו לפעול על פיה.

8. הפעלת מטה ההסברה ומערך ההסברה הלאומי במצבי חירום תקשורתיים-הסברתיים

למועד אירוע ההשתלטות על המשט טרם סוכמו נוהלי עבודה מעודכנים למצבי חירום תקשורתיים-הסברתיים הן של מטה ההסברה הלאומי והן של כלל מערך ההסברה הלאומי, לרבות מצב התואם לאירוע מעין זה. זאת ועוד, התברר, כי מטה ההסברה הלאומי אינו ערוך לפעול במתכונת המלאה הדרושה לעתות חירום למשך יותר מ-24 השעות הראשונות.

9. הוצאת "הודעת מדינה"⁵

לא קיימים כללים מוסכמים מטעם מטה ההסברה הלאומי, אשר מגדירים את המושג "הודעת מדינה", ואת הגורם הממלכתי המוציא הודעה זו לאמצעי התקשורת בארץ ובעולם בתחום המדיני-ביטחוני.

10. חוסר בצי"ח לקהילת המודיעין לקראת ההיערכות ההסברתית למשט

בשלב ההכנות לקראת ההיערכות ההסברתית למשט לא הכינו גופי הדוברות וההסברה "ציון ידיעות חיוניות"⁶ (להלן - צי"ח) לקהילת המודיעין בהתאם לצרכים ההסברתיים לשם איסוף המידע לפיו, וממילא מטה ההסברה הלאומי לא ריכז טיפול בצי"ח כזה. יתר על כן, למועד הביקורת גופי הדוברות וההסברה וגורמי המודיעין טרם הפנימו דיים את הצורך בהגדרת גופי הדוברות וההסברה כ"צרכני מודיעין", כשם שנעשה במישור הצבאי, וטרם סוכמה מתודולוגיה מקצועית לקשרי הגומלין ביניהם.

5 הצהרה המבטאת את המסרים המרכזיים של הדרג המדיני.

6 קביעת נושאי התעניינות והדגשת משימות איסוף לפי סדר קדימות הנדרש לגוף מודיעיני בזמן נתון (המילון למונחי צה"ל - אג"ם-תוה"ד, התשנ"ח-1998).

11. פעילות מוקדי התקשוב⁷ של גופי הדוברות וההסברה

לקראת אירוע המשט לא נמצא שמטה ההסברה הלאומי הנחה, כיוון ומיקד את גופי התקשוב הנפרדים של גופי הדוברות וההסברה הרלוונטיים לגבש תכנית משותפת לכיסוי מיטבי של כלל התקשורת האלקטרונית הרלוונטית בשפות השונות. כתוצאה מהיעדר מערך תקשוב מכוון ומתואם כדבעי, מידע חיוני שעשוי היה לתרום למאמץ ההסברה לא נאסף כראוי על ידי גופי התקשוב של מערך ההסברה הלאומי.

12. הטיפול בתקשורת הזרה בארץ

לנציגי התקשורת הזרה בארץ העוסקים בהפצת מידע על המתרחש בארץ לקהלי היעד שלהם בחו"ל, משקל חשוב בקביעת דימויה הבין-לאומי של מדינת ישראל. בדוחות הביקורת הקודמים העיר מבקר המדינה על היעדר גורם שירכז את ההכוונה, התיאום והטיפול התשתיתי בנציגי התקשורת הזרה בארץ.

בביקורת הנוכחית עלה, כי אף שהבעיה המשיכה להתקיים במלוא חריפותה, טרם נקבע גורם אשר יוגדר כמנחה מקצועי בנושא⁸. כך יצא, כי גם בחודשים שקדמו לאירוע המשט, לא פעל גורם כלשהו כמנחה מקצועי לכתבים הזרים בארץ.

13. הכשל של ההסברה בשפה הערבית באירוע המשט

להסברה בשפה הערבית משקל חשוב במסגרת המאמץ ההסברתי הלאומי הכולל להשגת התכלית האסטרטגית המדינית. מבקר המדינה כבר העיר בעבר על המשך הידרדרות חמורה רבת-שנים בהסברה ובשידורים בשפה הערבית בטלוויזיה וברדיו, ועל פיגור ניכר לקידום ההסברה בשפה זו באינטרנט. ליקויים אלה לא תוקנו.

בתקופה שקדמה לאירוע המשט, במהלכו ובעקבותיו כמעט לא נשמע קולה של מדינת ישראל בשפה הערבית באמצעי התקשורת הממלכתית שלה בזירה הבין-לאומית.

האחריות המלאה והכוללת להסברת חוץ, גם בשפה הערבית, היא בידי משה"ח. התברר, כי ההידרדרות החמורה שחלה ביכולות המחלקה לתקשורת ערבית של המשרד התחזקה, והביאה למעשה להפסקת פעולתה.

7 נוכח קצב האירועים התקשורתיים המהיר, מקיימים גופי הדוברות וההסברה, כל אחד לעצמו, היערכות מיוחדת באמצעות גופי תקשוב משלהם לשם מעקב אחר תוכן השידורים של אמצעי התקשורת האלקטרונית בארץ ובחו"ל בצורה מקצועית ורצופה.

8 בשונה מהתחום הארגוני-מינהלתי שעליו מופקדת לע"ם (לשכת העיתונות הממשלתית), ובשונה מהקשר העצמאי-מקצועי שמקיים כל גוף ביצוע מול הכתבים הזרים באירועים מסוימים על פי תחומי אחריותו ומומחיותו.

14. ההסברה הממלכתית במרחב התקשורת המקוונת (אינטרנט ו"ניו-מדיה")

מבקר המדינה מציין את ההתקדמות שנעשתה בגופי ההסברה השונים, כל אחד לעצמו, אשר עוסקים במרחב התקשורת המקוונת. הדבר בא לידי ביטוי באירוע המשט - בהיקף הפעילות, בתכנים שהופצו ושודרו, בזמינותם ובהיקף תפוצתם.

עד למועד סיום הביקורת בינואר 2011 מטה ההסברה הלאומי טרם סיכם אסטרטגיה הסברתית-ממלכתית כוללת לתחום התקשורת המקוונת, כחלק מהאסטרטגיה ההסברתית הלאומית הנגזרת ממדיניות הממשלה, ואשר תכלול את כל הגופים הרלוונטיים.

15. סוגיית כפל התפקידים של ראש מטה ההסברה הלאומי

על פי החלטת הממשלה מס' 1936, ראש מטה ההסברה הלאומי, שאמור להוות סמכות מקצועית וארגונית מובילה לגופי הדוברות וההסברה הממלכתיים, נושא בד בבד גם בתפקיד יועץ תקשורת של ראה"ם. בכפל תפקידים זה מוטבעים כפל האחריות והצורך בהתמקדות בשני תפקידים מרכזיים במקביל, עם הקושי והמורכבות שבכך. יודגש, כי מאז אפריל 2008 מונו כבר ארבעה ראשי מטה ההסברה הלאומי⁹, ואלה שסיימו את תפקידם עשו זאת, בין היתר, על רקע תפקידם כיועצי תקשורת של ראה"ם.

ממצאי הביקורת עולה, כי ראש מטה ההסברה הלאומי נתפס על ידי גורמים בכירים בתחום התקשורת-הסברתי ואף בתחום המדיני, בעיקר כיועץ תקשורת של ראה"ם. זאת בין היתר, בעקבות העובדה, כי את תפקיד ראש המטה מילא בפועל באופן קבוע מנהל המטה הכפוף לו. נוכח האמור לעיל, חל פיחות במעמדו כראש המטה, דבר אשר פגע בתפקודו המקצועי הרציף של מטה ההסברה הלאומי, ואינו מאפשר את היציבות ואת הניסיון המצטבר שמחייב תפקיד מרכזי זה של ראש מטה ההסברה הלאומי.

סיכום והמלצות

שיקולי ההסברה הממלכתית בנושאי חוץ וביטחון מהווים גורם מהמעלה הראשונה בתהליך עיצוב מדיניות החוץ והביטחון של ישראל, וכלי עזר להשגת תמיכה במדיניותה הלאומית. במהלך העשור החולף פרסם מבקר המדינה דוחות ביקורת על היערכות גורמי ההסברה בנושאי חוץ וביטחון - בשנת 2002, בעקבות מבצע "חומת מגן"; בשנת 2007, לאחר מלחמת לבנון השנייה; ובשנת 2010, בנוגע להסברה

9 על פי הודעת משרד ראש הממשלה מ-22.2.12, ימונה מר לירן דן לתפקיד ראש מטה ההסברה הלאומי. המינוי הוא החמישי במספר לתפקיד זה מאז אפריל 2008.

בערבית לאחר מבצע "עופרת יצוקה". בעקבות דוח מבקר המדינה משנת 2007 וממצאי ועדה בין-משרדית בנושא בראשות מזכיר הממשלה דאז, החליטה הממשלה על הקמת מטה הסברה לאומי קבוע במשרד ראש הממשלה שינחה ויתאם את גופי מערך ההסברה הלאומי.

מצרף הליקויים בנושא הדוברות וההסברה, והשתקפותם באירועי המשט כפי שעלה בדוח זה, מצביע על כך, כי לצד תיקונים ושיפורים חשובים שנעשו בשנים האחרונות במערך ההסברה הלאומי בכלל והקמת מטה הסברה לאומי בפרט, הרי שנתרו ולעתים אף התגברו ליקויים בסיסיים, ומהם כאלה שלא באו לידי תיקון זה זמן רב. זאת, למרות הצהרות ואף החלטות שהתקבלו על הצורך לתקן ליקויים אלה.

עם ליקויי היסוד הזקוקים לתיקון נמנים :

א. מטה ההסברה הלאומי, האמור לשמש כסמכות מקצועית עליונה, מנחה ומתאמת של גופי הדוברות וההסברה בכלל ובעתות חירום תקשורתיות-הסברתיות בפרט, מתקשה לתת את המענה המצופה ממנו בהתאם למוגדר בהחלטת הממשלה משנת 2007. זאת, בעיקר נוכח מספר עובדיו המצומצם בהשוואה לקשת עיסוקיו התקשורתיות-הסברתיות ברגיעה ובעתות חירום, לרבות עיסוקו הנרחב של ראש מטה ההסברה הלאומי גם בתפקידו כיועץ התקשורת של ראה"ם. בנוסף לכך, מטה ההסברה הלאומי הפועל במשרד ראש הממשלה עדיין אינו ערוך לקיים מאמצי תיאום רצופים ומתמשכים לדוברות ולהסברה בעתות חירום ובמיוחד בעת מלחמה, לשם גיבוש, העברה והטמעת מסרים שיטתית, יזומה ותגובתית בדעת הקהל בזירה הבין-לאומית ובהסברת פנים.

ב. כעולה מדוח זה¹⁰, משרד החוץ מתקשה לענות על הנדרש ממנו בתחום ההסברה. זאת, בעיקר בשל פער נרחב בין הצרכים החיוניים הנדרשים לתחום מרכזי זה לבין היכולות המצומצמות העומדות לרשותו בתצורתו הנוכחית, אשר אינן הולמות זה מכבר את הצרכים. חשיבותה של הסברת החוץ הולכת וגדלה נוכח האתגרים התקשורתיות-הסברתיות המתעצמים בחזית מרכזית זו. על כן, הכרחי ששר החוץ והנהלת המשרד ינקטו את הצעדים הדרושים לתיקון ולשיפור תפקודו בתחום חיוני זה.

ג. חטיבת דובר צה"ל מופקדת על דוברות והסברה צבאיים, אך מהווה למעשה את גוף הדוברות וההסברה המרכזי של המדינה, נוכח גודלה, משאביה, תחומי המידע הצבאי ואף הביטחוני-מדיני המצויים ברשותה. החטיבה המשיכה להוביל נושאים אלה גם באירוע המשט, וזאת בעיקר כמעין ברירת מחדל, לצורך מילוי החללים שנותרו במענה הממלכתי להסברת החוץ ולהסברת הפנים. מצב זה אינו תואם את התפיסה הממלכתית-דמוקרטית של מדינת ישראל. הקמתו של אגף דוברות והסברה במשרד הביטחון אמורה אמנם להקטין תלות זו בחטיבת דו"ץ, אולם מצב זה עשוי להיפתר רק במידה שיחול שיפור מהותי גם ביכולותיו של משרד החוץ,

10 בהקשר ל"פעילות משרד החוץ בתחומי הדיפלומטיה הציבורית", ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2011), עמ' 885.

המופקד על הסברת החוץ, וגם בתפקודו של מטה ההסברה הלאומי בריכוז ובהכוונה של מערך ההסברה הלאומי, וכגורם-על המופקד על גיבוש המסרים המיועדים להסברת חוץ ולהסברת פנים.

המשך המצב הנוכחי פוגע מהותית ביכולת הנדרשת של מערך ההסברה הלאומי להשפיע על קהלי היעד השונים, ולהביא לידי ביטוי מהיר, יעיל ומיטבי את מדיניותה ופעילותה של מדינת ישראל בתחומי החוץ והביטחון. זאת, בעיקר באירועים משבריים שבדרך כלל הם טעונים, "מושכי אש", וההסברה הישראלית בנוגע אליהם ניצבת לרוב מלכתחילה מול עמדת דימוי בסיסית מורכבת ביותר של תפיסת המדיניות הישראלית בעולם.

דווקא אירועים משבריים כאלה בנושאי חוץ וביטחון דורשים את שיתוף הפעולה והתיאום המקצועי המיטבי בין כלל גורמי מערך ההסברה הלאומי. זאת, בשילוב של מערכות החוץ והביטחון, תחת הובלה מדינתית ברורה ואחודה של ראש מטה ההסברה הלאומי ובגיבוי ראש הממשלה, בד בבד עם היכולת להעביר ב"זמן אמת" ובמתואם למעצבי דעת קהל בעולם את המידע החיוני הנדרש להסברת עמדותיה של המדינה. סינרגיה זו - המוגבלת כיום - היא חיונית, כדי להשפיע במערכה על דעת הקהל לשם השגת תמיכה במדיניות, במטרות ובאופן ביצוע המשימה - כפי שמחליטה ומבצעת זאת מדינת ישראל. שאם לא כך, פעילות מוצלחת ומוצדקת, ככל אשר תהיה, עלולה להתקבל כאי-הצלחה או אף ככישלון בהתמודדות על התודעה של דעת הקהל בעולם.

מבקר המדינה מצביע על פער הולך וגדל בין היכולות הממלכתיות הקיימות בתחום הדוברות וההסברה בנושאי חוץ וביטחון לבין המשאבים הדרושים להתמודד אל מול האתגר. זאת, נוכח האצת ההתפתחות התקשורתית בזירה הבין-לאומית והעמקת השפעתה על דעת הקהל, ונוכח גידול במשאבים שמקדיש היריב¹¹ לחזית ההסברה. מערך ההסברה הלאומי אשר נוצר והתגבש בתהליך תוצאתי רב-שנים, כבר אינו משקף ביכולותיו ובמבנהו תפיסה מעודכנת ומתאימה של המדינה להיערכות בחזית התקשורתית-הסברתית בנושאי חוץ וביטחון. בהקשר זה יצוין חוסר המתאם ההולך וגדל בין עוצמת נדבכו הצבאי של המערך לבין נדבכיו האזרחיים, שתוצאתו באה לידי ביטוי גם באירוע המשט.

עם זאת, לתקופת ביניים קצרה וקצובה בזמן, ממליץ מבקר המדינה להגדיר כללים ברורים למרחב פעילותה של חטיבת דו"ץ, העשויים לחרוג מעבר להסברה הצבאית והשונים באופן מעשי מהגדרת תפקידיה הייעודיים הנוכחיים. זאת, כדי לתת פתרון לבעיית ה"ואקום" הנוכחי, ולמנוע בתקופה זו יצירת מצבים של אי-בהירות או קביעות אד-הוק תוך כדי האירועים, בנוגע למימוש תחומי האחריות של גופי ההסברה השונים בהתרחש משברים. במהלך תקופה זו על מטה ההסברה הלאומי לקיים בקרה מוגברת בהתאמה למצב מיוחד זה.

אשר על כן, נוכח העצמת האתגרים בחזית התקשורתית-הסברתית, לדעת מבקר המדינה קיים הכרח בגיבושה, סיכומה ויישומה בהקדם של תכנית חירום לאומית

11 יריב בהקשר זה הוא גורם או גורמים המפיצים מסרים עוינים כלפי מדינת ישראל.

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

מקיפה לתיקון ולשיפור הדרוש במערך ההסברה הלאומי, אשר תונחה על ידי ראש הממשלה. זאת, על בסיס תיקון הליקויים ושיפור המענה במערכת הפנימית של כל אחד מגופי ההסברה בהתאמה - בעיקר במשרד ראש הממשלה, במשרד החוץ, במשרד הביטחון ובצה"ל, במשרד ההסברה והתפוצות, בגופים נוספים שיש לתאם עימם, ובשיתוף הפעולה ביניהם. כל אלו בהכוונה ובתיאום של מטה הסברה לאומי דומיננטי במשרד ראש הממשלה, אשר יוקדש אך ורק לתפקידיו הייעודיים, ובהנהגתו האישית של ראש המטה, האמור להוות סמכות מקצועית וארגונית בכירה לכלל גופי מערך הדוברות וההסברה.

בהתייחסות משרד ראה"ם מ-18.3.12 צוין, כי ראה"ם מקבל את המלצת מבקר המדינה לבחון גיבוש, סיכום ויישום של תכנית חירום לאומית מקיפה לתיקון ושיפור הדרוש במערך ההסברה הלאומי. עוד צוין שם, כי נעשה שינוי מבני בנושאי הדוברות וההסברה שבמשרד ראה"ם, כך שהפעילות בנושא זה פוצלה לשני תחומים נפרדים: תחום ההסברה ותחום הדוברות והתקשורת הכפופים לראש מטה ההסברה הלאומי.

מבקר המדינה רואה בחיוב צעדים אלה של משרד ראה"ם, אשר יישומם המלא יביא בעתיד לשיפור משמעותי ולהתמודדות טובה יותר מול האתגרים ההסברתיים והתקשורתיים הנכונים למדינת ישראל.



מבוא

בעידן שבו לדעת הקהל יכולת השפעה מהותית על הלגיטימציה בניהול מערכות במישור המדיני-ביטחוני, לפעולות הסברה נודעת חשיבות מן הדרגה העליונה. פעולות ההסברה של מדינת ישראל בתחומי החוץ והביטחון נועדו להציג ולהבהיר לקובעי מדיניות, למעצבי דעת הקהל ולציבור הרחב בזירה הבין-לאומית, האזורית והפנימית את נסיבותיה ועמדותיה המדיניות והביטחוניות של המדינה. לאמצעי התקשורת שדרכם גם מועברים מסרים שהמדינה מעוניינת בהם, תפקיד מרכזי בעיצוב דעת הקהל ולעוצמת השפעתם על קביעת המדיניות מול קהלי היעד השונים אף משמעות אסטרטגית. "ההסברה" היא אפוא אחד מהכלים החשובים ביותר התומכים את מדיניות החוץ והביטחון, שנועד לסייע למאמץ המדיני-ביטחוני להשיג את היעדים הלאומיים המבוקשים.

ב-3.1.09 הטילה ישראל סגר ימי על חופי רצועת עזה, כחלק מהעימות המזוין שלה עם תנועת חמאס. לקראת 31.5.10 התקרב לחופי ישראל "משט טורקי" שכלל שישה כלי שיט ועליהם כ-770 נוסעים, כשעל סיפון ה"מאווי מרמרה" היו כ-600 נוסעים ואנשי צוות (להלן - המשט). ב-31.5.10 השתלטו חיילי צה"ל על ה"מאווי מרמרה" במסגרת אכיפת הסגר הימי. במהלך ההשתלטות נתקלו חיילי צה"ל בהתנגדות אלימה. במהלך העימות תשעה מנוסעי הספינה נהרגו ו-55 נפצעו, ומקרב לוחמי צה"ל נפצעו תשעה חיילים.

כבר בינואר 2010 החל להתקבל מידע על הכנות בחו"ל להוצאת משט גדול במיוחד לחופי רצועת עזה. נוכח הפן התקשורתי-הסברתי שאפיין את מהות המשט ומניעיו, אשר הצטייר אז בעיני מקבלי ההחלטות בדרג המדיני ובדרג הצבאי כעוד ניסיון תעמולתי פרובוקטיבי בשרשרת משטים

שסוכלו (אם כי בהיקף גדול בהרבה), נערכו אליו גם גופי מערך ההסברה הלאומי, בתיאום של מטה ההסברה הלאומי שבמשרד ראש הממשלה (להלן - ראה"ם). ההכנות ההסברתיות שנערכו ברובן בחודש מאי, כווננו בעיקר לגיבוי התקשורת-הסברתי למאמץ ההשתלטות הצבאית על המשט.

באפריל 2010 קיימו גופי מערך ההסברה הלאומי בריכוז מטה ההסברה הלאומי שתי שיחות ועידה לקראת המשט לשם קבלת נתונים, לחלוקת תחומי האחריות ביניהם ולגיבוש דרכי ההתארגנות והפעולות בתחומי הדוברות וההסברה. בתחילת מאי נדונו וסוכמו גם פרטי ההיערכות התקשורתית-הסברתית לקראת מבצע ההשתלטות הצבאי, הן לחלקו הראשון "בשלב הימני" והן לחלקו השני "בשלב היבשתי", מעת הגעת המשט לנמל אשדוד. זאת, בסדרת דיונים שנערכו על כך במטה ההסברה הלאומי; עם המזכיר הצבאי (להלן - מזכ"ץ) לראה"ם; במטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה (להלן - מל"ל); במשרד החוץ (להלן - משה"ח); במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט); במשרד לנושאים אסטרטגיים; ובצה"ל - בהובלת חטיבת דובר צה"ל (להלן - חטיבת דו"ץ). במהלך חודש זה, ובעיקר בשבועיים שקדמו להגעת המשט, נעשתה גם פעילות תקשורתית-הסברתית להזמנת הטענות על כך שקיים משבר הומניטארי בעזה מחד גיסא, וכדי להצביע על כך שניתן להעביר את כל הציוד שרוצים להעביר לרצועת עזה באופן מסודר דרך נמל אשדוד מאידך גיסא.

ב-26.5.10 קיים פורום שרי ה"שביעייה"¹² בראשות ראה"ם דיון שעסק גם בהיערכות הדוברותית ובהכנות ההסברתיות הסופיות לקראת ההשתלטות הצבאית על המשט. אחריו התקיים באותו היום דיון בראשות שר הביטחון מר אהוד ברק (להלן - שהב"ט) על ההיערכות הכוללת לקראת ההשתלטות על המשט, אשר חלקו השני הוקדש להיערכות התקשורתית-הסברתית לקראתו.

ב-31.5.10, בעקבות ההשתלטות על המשט ולאחר עיכוב זמנים משמעותי של מספר שעות במענה ההסברתי-הלאומי לתוצאותיו, בעת שפרטיו כפי שפורסמו באותה העת על ידי מארגני המשט ותומכיהם כבר חלחלו בדעת הקהל הבין-לאומית, ואף הועלו שאלות וטענות קשות על כך בארץ, קיים מערך הסברה הלאומי, בהובלת חטיבת דו"ץ ובסיוע משה"ח, מטה ההסברה הלאומי ומשרד ההסברה והתפוצות, מאמץ בלימה הסברתי מקיף בזירה הבין-לאומית. זאת, במגמה לכבות את "השרפה התקשורתית-הסברתית", ובכך לצמצם ככל הניתן את השפעתו השלילית של האירוע על תדמיתה של ישראל בעולם.

בתחקירים שערך צה"ל בעקבות אירוע המשט, לרבות תחקיר חטיבת דו"ץ מיוני 2010 ובדיקת צוות מומחים בראשות אלוף (מיל') גיורא איילנד מאוגוסט 2010 (להלן - "ועדת איילנד"), נבחנו גם פעולות הדוברות וההסברה של צה"ל בהובלת חטיבת דו"ץ. בדוח של צוות בדיקה של משה"ח, מיוני 2010, נבחנו גם פעולות אגף תקשורת והסברה של המשרד ומאמצי הדוברות וההסברה של נציגויות משה"ח בחו"ל. באוקטובר 2010 התקיימה גם בדיקה בראשות מנהל מטה ההסברה הלאומי ובהשתתפות נציגי משה"ח וחטיבת דו"ץ על עבודתם המשותפת באירוע זה.

בחודשים אוקטובר 2010 - ינואר 2011 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על עבודת גופי מערך ההסברה הלאומי העיקריים שנטלו חלק באירוע המשט. השלמות בתחומים מסוימים נעשו עד מרץ 2012. בביקורת נבדקו הנושאים כלהלן: הגדרת תחומי האחריות לאירוע המשט בין גופי מערך ההסברה הלאומי ואופן מימושם; ריכוז ותיאום ההיערכות הדוברותית וההסברתית לקראת

12 צוות שרי ה"שביעייה" כלל את ראה"ם בנימין נתניהו; שר הביטחון אהוד ברק; שר החוץ אביגדור ליברמן; השר הממונה על שירותי המודיעין, דן מרידור; השר לנושאים אסטרטגיים, משה (בוגי) יעלון; שר הפנים אלי ישי והשר בני בגין. בדיון שהתקיים ב-26.5.10 לא השתתף שר החוץ.

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

המשט, במהלכו ובעקבותיו באמצעות מטה ההסברה הלאומי; הפעלת מטה ההסברה ומערך ההסברה הלאומי במצבי חירום תקשורתיים-הסברתיים; הטיפול בתקשורת הזרה בארץ בשלב ההכנות לאירוע המשט ובמהלכו; ההסברה בשפה הערבית באירוע המשט; ואופן תכנון ומימוש ההסברה הממלכתית בתקשורת המקוונת. הביקורת נעשתה במטה ההסברה הלאומי ובגופי ההסברה הראשיים שנטלו חלק באירוע המשט - בחטיבת דו"ץ; באגף תקשורת והסברה של משה"ח; במשהב"ט - בדוברות מתאם הפעולות בשטחים (להלן - מתפ"ש) ובדוברות המשרד; ובמשרד ההסברה והתפוצות. בדיקות השלמה נעשו: במל"ל; במשרד לנושאים אסטרטגיים; באגף הביטחוני-מדיני במשהב"ט; בחטיבה האסטרטגית שבאגף התכנון במטכ"ל; בחטיבת המחקר שבאגף המודיעין שבצה"ל (להלן - אמ"ן), ובמרכז למחקר מדיני שבמשה"ח (ממ"ד).

דוח ביקורת זה מהווה גם מעקב מורחב לממצאים שעלו בעשור האחרון בשלושה דוחות שהוציא מבקר המדינה על מערך ההסברה הלאומי¹³. אירוע המשט שימש בביקורת זו כ"אירוע מבחן מכונן", שבאמצעותו נבחנו המידה ואופן תיקון הליקויים שעלו בביקורות הקודמות בנוגע למערך חשוב זה. כל זאת כדי לבדוק את היערכות המערך לקראת מצבים עתידיים הן בשגרה והן בעת חירום, שיחייבו מענה תקשורתי-הסברתי.

יצוין, כי ככלל, חל שיפור ניכר בתיאום ובמיצוי היכולות הקיימות של מערך ההסברה הלאומי בתיאום מטה ההסברה הלאומי שבמשרד ראה"ם, ובהכרת הדרג המדיני והדרג הצבאי מבחינה עקרונית את חשיבות הנושא. אך לצד זאת עלו בביקורת ליקויים משמעותיים כמפורט להלן, שחלקם הופיעו כבר בדוחות קודמים של מבקר המדינה ולא תוקנו. ליקויים אלה הביאו גם במקרה זה של אירוע המשט, לפגיעה ביכולת הוצאתה אל הפועל של מדיניות תקשורתית-הסברתית ראויה.

הגדרת תחומי האחריות בין גופי מערך ההסברה הלאומי ואופן מימושו

אף שניתן היה לצפות, כי הגדרת תחומי האחריות בין גופי ההסברה הממלכתיים לטיפול תקשורתי-הסברתי לאומי לאירוע זה תהיה ברורה, בעיות יסוד מבניות-ארגוניות רבות-שנים, המאפיינות את מערך ההסברה הלאומי, טרם באו על פתרונן.

- 13 א. מבקר המדינה, **דוח שנתי 60א** (2010), "ההסברה לקהלי היעד דוברי השפה הערבית ושידורי מדינת ישראל בערבית", עמ' 217.
- מבקר המדינה, **דוח שנתי 58א** (2007), "היבטים בהיערכות גורמי ההסברה ובתפקודם במלחמת לבנון השנייה", עמ' 451.
- מבקר המדינה, **דוח שנתי 53א** (2002), "היבטים בהיערכות גורמי ההסברה בנושאי חוץ וביטחון" עמ' 9.
- ב. דוחות הביקורת הקודמים כללו גם ממצאים הנוגעים למערך הדוברות וההסברה של משטרת ישראל, שלא נבדק בביקורת זו. יצוין, כי בדוברות ובהסברה אירוע המשט נטלו חלק גם דוברות המשרד לביטחון הפנים ומערך הדוברות וההסברה של משטרת ישראל.

1. ההבחנה בין מסרי הסברת חוץ לבין מסרי הסברת פנים

להסברה הישראלית שני קהלי יעד מרכזיים: הקהל הישראלי והקהל העולמי. גם קהלי היעד הללו אינם הומוגניים ומאופיינים בקבוצות יעד רבות, בעלות אינטרסים שונים ובחלקם אף מנוגדים. הצורך בתיאום המסרים מול שני קהלי יעד אלו הופך את משימת ההסברה למורכבת ביותר. זאת, גם משום שנוכח ההתפתחות המואצת של התקשורת, הולכת ונעלמת ההבחנה בין התקשורת בישראל לבין התקשורת בחו"ל, בכל הנוגע למסרים לא זהים לקהלי היעד המקומיים ולקהלי היעד בזירה הבין-לאומית, משום שמה שמשודר בארץ נקלט מיד בחו"ל ולהפך.

בהחלטת הממשלה מס' 1936 מ-8.7.07 (להלן - החלטת הממשלה מס' 1936) הוחלט על הקמת מערך הסברה לאומי ובראשו מטה הסברה לאומי במשרד ראה"ם, ונקבע לו תפקיד התיאום של כלל גורמי ההסברה במדינת ישראל, תוך ציון של משימה"ח האחריות הכוללת להסברת חוץ. עוד נקבע בהחלטה, כי "פורום ההסברה הלאומי"¹⁴ יהיה אחראי לקביעת מסריה של מדינת ישראל. בנוסח בסיווג "שמור" של ההחלטה, בפרק שכותרתו "שיקולי הסברה במהלכים ביטחוניים", צוין כי: "בכל תכנית פעולה של אחד מגופי הביטחון, ייוחד סעיף לתכנית הסברת פנים והסברת חוץ וכן יינתן עדכון מבעוד מועד לראש מטה ההסברה ולסמנכ"ל ההסברה במשרד החוץ על הפעילות... על מנת לתאם תכנית הסברה כוללת ומסרים"¹⁵.

בביקורת הנוכחית עלה, כי על אף האמור בהחלטת הממשלה, הרי שבתקופת ההכנות לאירוע המשט "פורום ההסברה הלאומי", אשר פועל במסגרתו של מטה ההסברה הלאומי, לא התייחס לסוגיה של ההבחנה בין מסרים המיועדים להסברת חוץ לבין אלה המיועדים להסברת פנים; ממילא תחומי האחריות בין גופי הדוברות וההסברה בנוגע לשני התחומים הללו, כמו גם אופן האיוון ביניהם, נותרו עמומים; הדבר בא לידי ביטוי בהשלכות שליליות נוכח העיכוב בהסברת האירוע בחו"ל (ראו בעניין זה בהמשך).

מבקר המדינה מעיר למטה ההסברה הלאומי, כי היה דרוש טרם המשט לבצע בחינה לזיהוי שוני אפשרי בין הסברת פנים להסברת חוץ בתרחישים שונים. כשלא עשה כך, "פורום ההסברה הלאומי" פעל שלא על פי החלטת הממשלה דלעיל, שלפיה יש ליחד סעיף לתכנית הסברת פנים והסברת חוץ ב"מהלכים ביטחוניים".

משרד ראה"ם מסר באוגוסט 2011 בתגובתו לממצאי הביקורת, כי בשנים האחרונות הולכת ומיטשטשת ההבחנה בין הסברת פנים והסברת חוץ. זאת, "לאור השינוי הטכנולוגי במאפייני פלטפורמות התקשורת ובהרחבת נגישות התכנים לקהל הרחב - הישראלי והבין-לאומי כאחד". עוד צוין שם, כי בהתייחס להתפתחויות שחלו לאחרונה בעולם המדיה, נערכה חשיבה בנושא על ידי "פורום ההסברה הלאומי", והוחלט כי יש לגבש אסטרטגיית הסברה כללית, שמאזנת בין הצרכים השונים, כאשר השיקולים המדיניים והבין-לאומיים מהווים את עיקרה, כך שהמסרים שמוציא מטה ההסברה הלאומי, מהווים כעין "מסגרת על" המיועדת למגוון קהלי יעד, וכל דובר וארגון יוכל למקד מסרים ייעודיים לקהלי היעד המיוחדים לו, וכי כך נעשה בפועל באירוע המשט.

14 בהחלטת הממשלה מס' 1936 הוחלט גם על הקמת "פורום הסברה לאומי" קבוע (בתחום המדיני-ביטחוני) שיקבע את מדיניות ההסברה של מדינת ישראל בהתאם להחלטות ראה"ם והממשלה. הרכב הפורום יהיה בראשות ראש מטה ההסברה, וישתתפו בו, בין היתר, דובר צה"ל; דובר המשטרה; מנהל מטה ההסברה הלאומי; סמנכ"ל הסברה ותקשורת במשה"ח; ויועצי תקשורת של שרי הביטחון, החוץ וביטחון הפנים.

15 מדובר בהבחנה שבקביעת הדגשים הסברתיים שונים, לקהלי יעד שונים, על בסיס אותן עובדות.

לדעת מבקר המדינה, נוכח האמור בהחלטת הממשלה דלעיל מחד, ובתגובת משרד ראה"ם מאידך, הרי שבשל האפשרות לשוני בתכנים של מסרי הסברת חוץ אל מול מסרי הסברת פנים באירועים שונים, לרבות באירוע המשט¹⁶, חיוני לקיים גם בעידן התקשורת המודרנית בחינה מקצועית מעמיקה בהובלת מטה ההסברה הלאומי, בנוגע לצורך בהבחנה ובאיזון בין מסרי פנים ומסרי חוץ, ולהגדיר על פי הצורך מסרים להסברת פנים ולהסברת חוץ במהלכים ביטחוניים.

2. הגדרת תחומי האחריות בין משה"ח לבין צה"ל

בסוף אפריל 2010 קבע מטה ההסברה הלאומי את חלוקת האחריות בין שני הגופים שהגדירים כעיקריים בתחום ההתמודדות התקשורתית-הסברתית הצפויה אל מול המשט - אגף התקשורת וההסברה במשה"ח וחטיבת דו"ץ. זאת, לצד גופי דוברות והסברה נוספים שנטלו חלק במשימה זו. קביעה זו נשענה על פי האמור בהחלטת הממשלה מס' 1936, אולם מההגדרות של תחומי האחריות לאירוע המשט של משה"ח, של חטיבת דו"ץ ושל חלוקתם ביניהם עולה שקיים קושי ליישמן הן בהקשר להסברת חוץ והן בנוגע להסברת פנים, וניכרת בהן אי-בהירות.

א. הגדרות לתחומי האחריות בין חטיבת דו"ץ לבין משה"ח והבעייתיות שבאופן מימושן. בסיכום שיחת ועידה מ-29.4.10 שקיים מנהל מטה ההסברה הלאומי, מר ירון ותיקאי, עם נציגי גופי הדוברות וההסברה במסגרת ההכנות לקראת המשט, נכתב, כי "הדוברות הכללית והמדינית באחריות משה"ח, ודוברות הפעולה הצבאית באחריות דו"ץ". גם במצגת שהציג מטה ההסברה הלאומי ב-23.5.10 למזכ"ץ ראה"ם וב-26.5.10 לשרי "השביעיה", הוצגה חלוקת האחריות הדוברותית כלהלן: "משה"ח - [אחריות] כוללת, דו"ץ - [אחריות על] הפעולה הצבאית".

משרד מבקר המדינה מצביע על הבעייתיות הנובעת מההגדרות דלעיל: (1) את "הדוברות הכוללת" שהוטלה על משה"ח, ניתן היה לייחס לכאורה גם לדוברות שאינה צבאית לצורכי הפנים, שעה שמשה"ח, בהתאם להחלטת הממשלה מס' 1936, מופקד על הסברת חוץ בלבד. (2) הגדרת תפקיד חטיבת דו"ץ כמופקדת על כלל תחומי "דוברות הפעולה הצבאית" הקנתה לה את האחריות הדוברותית בתחום הצבאי, הן בהסברת החוץ והן בהסברת הפנים. זאת, בשונה מהחלטת הממשלה שקבעה את משה"ח כגוף היחיד המופקד על הסברת החוץ. (3) הגדרות אלו יוצרות קושי הן במימוש אחריותו הכוללת של משה"ח להסברת חוץ, והן במימוש תפקידה של חטיבת דו"ץ, כפי שהוגדר לה בהסברת-חוץ צבאית. זאת, נוכח החפיפה ההדוקה והממשקים הרבים הקיימים בין המישור המדיני-ביטחוני לבין המישור הצבאי, אל מול הפעילות ההסברתית הנדרשת על בסיס "קהלי יעד".

צה"ל מסר בתגובתו לממצאי הביקורת ב-28.8.11, כי ראה"ם הטיל את האחריות להסברה על משה"ח ומטה ההסברה הלאומי, וכי בחלוקה הפנימית בין חטיבת דו"ץ למטה ההסברה סוכם שחטיבת דו"ץ תוביל את ההסברה של האירוע הצבאי הנקודתי בלבד. משה"ח מסר בתגובתו מ-7.9.11, כי לא הייתה כל בעיה בחלוקת האחריות בין אגף תקשורת והסברה של משה"ח לבין חטיבת דו"ץ, וכי "משרד החוץ אחראי על הסברת הנושאים המדיניים ואילו דובר צה"ל אחראי על

16 בנושא זה ראו בסעיף "שיקולי הסברה שונים למשה"ח ולצה"ל" שבהמשך.

הסכרת פעולות צה"ל. משרד ראה"ם מסר למשרד מבקר המדינה ב-31.8.11, כי לדעתו לא הייתה כל סתירה בין הגדרת תחומי האחריות של הגופים השונים לבין הוראות החלטת הממשלה, וכי כל אחד מהגופים הבין היטב את תפקידו.

מבקר המדינה מציין, כי גם על פי תשובות הגופים דלעיל עולה הבעייתיות נוכח העמימות בהגדרת תחומי האחריות, אשר אינם תואמים את תחומי האחריות המקוריים שלהם. כך למשל, משה"ח אינו מסייג את אחריותו להסכרת חוץ בלבד, שעה שהוא מציין את הדוברות של חטיבת דו"ץ לתחומים צבאיים בלבד, אף שבפועל חטיבת דו"ץ חורגת בפעולות ההסכרה שלה מעבר לתחומים צבאיים גרידא (ראו להלן). כך יוצא, שגם משה"ח וגם צה"ל מסבירים גם בארץ וגם בחו"ל ללא התייחסות לחלוקת האחריות על פי חלוקה לקהלי יעד שונים, אלא אחריות הסכרתית על פי חלוקה נושאית בלבד.

לדעת מבקר המדינה, על מטה ההסכרה הלאומי להגדיר בדיוק ובבהירות את תחומי האחריות של כל גוף וגוף על פי ייעודו ותפקידיו, ומהם ייגזרו קשרי הגומלין ביניהם, ולא להשאיר זאת להבנה, לרצון טוב ולשיקול הדעת של הגופים עצמם, שלא תמיד עומדים לנגד עיניהם התמונה המלאה ומכלול השיקולים הממלכתיים.

תיחום עיסוקה הצבאי של חטיבת דו"ץ בתחומי דוברות והסכרת חוץ ופנים מורכב אף יותר, נוכח הסוגיה של קביעת תחומי האחריות להסכרת המדיניות הביטחונית-מדינית לבין הסכרת הפעילות הצבאית. כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2002 צוין, כי משהב"ט הודיע ש"בנוגע לחלוקת הסמכויות עם חטיבת דו"ץ אכן דרוש להקפיד על קו הפרדה ברור בין הסכרת המדיניות הביטחונית לבין הסכרת הפעילות המיבצעית". עוד צוין שם, כי "הדומיננטיות של צה"ל בתהליך קבלת ההחלטות במערכת המדינית-ביטחונית, ומרכזיותו של גוף מטה זה בתחומים מגוונים, הרבה מעבר לפעילות הצבאית גרידא, יוצרים מצב שבו הדוברות הצבאית עוסקת בספקטרום נרחב של נושאים ומשימות, ולעתים עם ממשקים לתחום הביטחוני-מדיני". גם בדוח מבקר המדינה משנת 2007 וגם בביקורת הנוכחית עלה, כי סוגיה זו טרם באה על פתרונה.

בהכנות למבצע ההשתלטות על המשט סיכמה חטיבת דו"ץ את המסרים שאותם היא נועדה לדבר ולחסייר. כך למשל, באחד המסרים נאמר, כי "משט הספינות אל עבר חופי עזה הינו פרובוקציה שכל כולה ניסיון לדה-לגיטימציה של מדינת ישראל וניסיון ליצור מראית עין של מצור המוטל על רצועת עזה, שאין לו דבר עם סיוע אמיתי לתושבי רצועת עזה. אילו יוזמי המשט היו באמת מעוניינים לסייע לתושבי הרצועה, הם היו דואגים להעברת הסחורות והציוד במעברים הקרקעיים ובתיאום עם מדינת ישראל וארגוני האו"ם והסיוע". במסר אחר נאמר, כי "מאמצי החמא"ס להבריה אמל"ח, להתעצם ולהשיג יכולת פגיעה באזרחי ישראל, פוגע בתושבי הרצועה ומונע מהם את היכולת להשתקם. אף על פי כן, מערכת הביטחון תמשיך לאפשר מעבר סחורות, ציוד תשתית וציוד רפואי בכפוף ובמגבלות צורכי הביטחון" (ההדגשות במקור).

מעיון בתוכן המסרים האמורים עולה, שחטיבת דו"ץ חרגה מהגדרת תחומי אחריותה הצבאיים בכך שתוכן המסרים, המפרטים את סיבת הפעולה הצבאית והרקע לה, מבטאים הקשרים ביטחוניים-מדיניים.

צה"ל מסר בתגובתו מ-28.8.11, כי מסרי דו"ץ לא כללו הקשרים מדיניים. עם זאת העברת המסרים מחייבת להסביר את הנרטיב הכולל.

לדעת מבקר המדינה, מסרים אשר חורגים מדוברות פעילות צבאית גרידא, ואשר מחייבים את הסכרת הנרטיב הכולל, מטבעם עלולים לגלוש "למגרש הביטחוני-מדיני", ולכן ראוי שהם יהיו באחריותו של גוף הסכרה ממלכתי אחר, כגון אגף הדוברות וההסכרה שהוקם ביוני 2011 במשהב"ט (ראו בעניין זה גם בהמשך).

מצב הדברים דלעיל, בנוגע למענה הדוברותי-הסכרתי של חטיבת דו"ץ, המעיד על עוצמתה ומרכזיותה של החטיבה במערך ההסכרה הלאומי, בא לידי ביטוי בסיכום דיון בראשות שהב"ט בעקבות תוצאות המבצע, שנערך ב-31.5.10, ובו הוא קבע, בין השאר, כי: "המאמץ הדוברותי יתבצע בהובלת צה"ל (דו"צ). בהקשר זה הנחה שר הביטחון לוודא קיום שיח מתואם עם ראש מטה ההסכרה במשרד ראה"ם, על מנת לוודא קיומו של מסר אחיד והימנעות מהתבטאויות תקשורתיות לא מתואמות של בכירים ישראלים". עוד קבע שהב"ט, כי "יש לנהל מאמץ הסכרתי, מול: א. התקשורת העולמית - אחריות משה"ח. ב. התקשורת הישראלית - אחריות צה"ל". ג. "מסרים לטורקיה - אחריות ראש אמב"ט [האגף הביטחוני-מדיני במשהב"ט] בתיאום עם משה"ח". ד. "מסרים להנהגת הרש"פ - באחריות מתפ"ש" (ההדגשות במקור).

בנוגע להנחיות שהב"ט דלעיל מצביע מבקר המדינה על כך שהן משקפות למעשה את המציאות בשטח, ומהוות מעין ברירת מחדל כדי לתת מענה אד-הוק מיטבי למצב שנוצר. זאת, בשונה בחלקו מהחלוקה הפורמלית בין הגופים השונים שהייתה צריכה להתקיים בהתאם להחלטת הממשלה מס' 1936. עוד מצביע מבקר המדינה, כי מאחר שפעולות הדוברות וההסכרה של משהב"ט אינן ממוסדות ואינן שיטתיות, נאלץ שהב"ט גם באירוע המשט להישען במידה רבה על יכולות חטיבת דו"ץ בתחומי הדוברות וההסכרה (ראו בהמשך בפרק על ההסכרה במשהב"ט וממשקי עבודתו עם גופי מערך ההסכרה הלאומי).

שהב"ט, מר אהוד ברק, מסר בתגובתו למבקר המדינה מיולי 2011, כי "בהתאם להנחיית הוקם אגף דוברות והסכרה במשרד הביטחון, אגף זה ביחד ובתיאום עם חטיבת דובר צה"ל נותנים מענה הולם מצד מערכת הביטחון כולה, ושותפים למאמץ ההסכרה הלאומי, בעתות משבר ובכלל".

ראש אגף דוברות והסכרה במשהב"ט, מר שלמה עם שלום, מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי "נערכת בימים אלה עבודת מטה משותפת לדובר צה"ל ולאגף הדוברות וההסכרה במשרד הביטחון, על מנת לקבוע גבולות גזרה ונוהלי שיתוף פעולה בשגרה ובחירום, שיאפשרו מיצוי מקסימאלי של יכולות הגופים לצד הגדרת אחריות וסמכות ברורה". עוד ציין, כי "הקמת האגף נועדה גם לתת מענה לכך שבעקבות הוואקום שנוצר במערך ההסכרה נאלץ דובר צה"ל להתייחס ולהישאב לנושאים שאינם בתחום אחריות הצבא. האגף החדש יתכלל בעתיד את כלל הנושאים הקשורים בהיבטים הביטחוניים-מדיניים של פעילות מערכת הביטחון".

בביקורת לא נמצא בכתובים סיכום של מטה ההסכרה הלאומי, המגדיר את קו ההפרדה בין הסכרת המדינית הביטחוני-מדינית לבין הסכרת הפעילות הצבאית שעל פיה אמורה לפעול חטיבת דו"ץ, לדעת מבקר המדינה, חיוני להגדיר בהחלטות קו זה ולהביאו לאישור של הדרג המדיני.

משרד ראה"ם מסר בתגובתו מ-31.8.11, כי אכן דרוש להקפיד על קו הפרדה ברור בין הסברת המדיניות הביטחונית לבין הסברת הפעילות הצבאית, אולם על קו זה לעבור בסוגיות מדיניות מובהקות. עוד נמסר שם, כי באירועים מאוחרים למשט, כמו ה"משט המתוכנן לעזה ביוני 2011" וב"מטס ההתרסה", חידד מטה ההסברה את העניין מראש, ופרסם "פקודות הסברה לאומיות" מפורטות, שבהן הוגדר במדויק תפקידו של כל גוף וגוף במפורט.

ב. ההשלכות של הגדרת תחומי האחריות דלעיל על מאמץ ההסברה הלאומי. יצוין, כי לקושי לממש את חלוקת תחומי האחריות בין משה"ח לבין חטיבת דו"ץ כאמור לעיל, השלכות שליליות על מאמץ ההסברה הלאומי ממספר טעמים:

(1) השפעת תדמית מדינת צבאית על קהלי היעד. שעה שדו"ץ ונציגיו המופיעים באמצעי התקשורת במדים (כפי שאירע גם באירוע המשט ולאחריו) אמורים לעסוק ב"דוברות צבאית" - להציג את עמדות צה"ל ולהסביר את פעולותיו, הרי שבקרב קהלי היעד בזירה הבין-לאומית אינה מתקיימת ככלל הבחנה בין דוברים מדינתיים לבין דוברים צבאיים, ודו"ץ ונציגיו עשויים להיתפס על ידיהם כדוברים המייצגים את מדינת ישראל לכל דבר ועניין ולא רק בתחום הצבאי. בנוסף לכך, בדיאלוג שמתפתח עם מראיינים, גולשים דוברים צבאיים לעתים בדבריהם לתחום המדיני, גם כתוצאה מהדינמיקה הבלתי נמנעת של תהליך הראיון.

משרד ראה"ם מסר בתגובתו מ-31.8.11, כי אכן ראוי להציב בחזית ההסברה את דוברי הדרג המדיני, בעיקר בזירה הבין-לאומית, וכי מטה ההסברה הלאומי תדרך והכין מראש את הדוברים המדיניים כולל לראיונות באולפני טלוויזיה ביום האירוע, וכי לא הייתה כוונה שהדוברים הצבאיים יובילו את ההסברה המדינית. עוד מסר, כי באירועי המשט הופיעו בכלי התקשורת הבין-לאומיים בעיקר דוברים אזרחיים, אך עם זאת המבצע הצבאי הפך להיות "הסיפור המרכזי בתקשורת", ולכן מרכזיותה של ההסברה הצבאית באירוע זה היא אך טבעית וסבירה. כמו כן מסר, כי הגבלת הדוברים הצבאיים לנושאים שאינם "עניינים מדיניים מובהקים", עלולה לפגוע במאמץ ההסברתי הכולל, שכן מצופה מהם על ידי הצופים בעולם לתת מענה שלם, מלא וסדור.

לדעת מבקר המדינה, כלקח מאירועים מדיניים-ביטחוניים, שהועלה לא אחת על ידי ראשי גופי ההסברה, מן הראוי להציב בחזית ההסברה של המדינה בזירה הבין-לאומית בעיקר את דוברי הדרג המדיני.

(2) שיקולי הסברה שונים למשה"ח ולצה"ל. בפברואר 2011 מסר ראה"ם, מר בנימין נתניהו, למבקר המדינה, כי תכלית דיון שרי "השביעייה" מ-26.5.10¹⁷ וגם ההנחיות שנתן מיד לאחר האירוע היו לנסות למקד את הדגש בפעולות ההסברה, כאשר הנושא הקריטי מבחינתו היה היכולת להראות "צילומים חיים" של פעולת כוחותינו. ראה"ם ציין, כי הדגיש באותו הדיון וגם מיד לאחר האירוע את החשיבות הרבה ביותר בנחיצות להוציא לשידור מהיר ככל הניתן את הסרטים.

כאמור, על פי הגדרת תחומי האחריות בין משה"ח לבין חטיבת דו"ץ, נקבע גם תהליך שיתוף הפעולה ביניהם ואופיו. שעה שחטיבת דו"ץ הופקדה על הדוברות הצבאית גם בארץ וגם בחו"ל וברשותה רוכז המידע הצבאי על פרטי ההשתלטות, הרי ששיקולי הדוברות וההסברה של צה"ל, המושפעים גם מרגישותו לתוכני הסברת הפנים, הביאו לעיכוב בהעברת החומר המצולם הדרוש להסברת אירוע המשט בחו"ל, כך שהוא לא היה זמין במהלך השעות הראשונות שבהן חלחלה תפיסת האירוע בתודעת דעת הקהל בעולם.

17 על פירוט נושאי הדיון - ראו בפרק "תהליך קבלת ההחלטות" שבדוח זה.

בדוח "ועדת איילנד" מאוגוסט 2010 צוין בנוגע להעברת דיווחים וחומר מצולם לתקשורת מאירוע המשט, כי "למרות שהחומר התייעודי הגיע בשעה 10:00 ופענוחו הראשוני הסתיים כשעה לאחר מכן, בפועל עקב תהליך אישורים, הופצו החומרים בשעה 14:30". שם גם פורט בעניין זה, כי "הודעת דו"ץ הראשונה ניתנה בשעה 09:00, כארבע וחצי שעות אחרי תחילת האירוע. העיכוב נבע חלקית בשל הצורך ליידע את משפחות הפצועים (סיבה מוצדקת) ובחלקה בשל הליך ארוך ומסורבל שכלל את ראש אמ"ץ [אגף המיבצעים], הרמטכ"ל ושר הביטחון. לא הייתה הצדקה להליך זה". דובר צה"ל דאז, תא"ל אבי בניהו (דו"ץ), סיכם את עמדתו בסוגיה דלעיל בסיכום התחקיר החטיבתי מ-15.6.10, כי "נכון להיום לא מתאפשר שידור חי של פעולות צה"ל בשל מסורת; ביטחון מידע; פרסום שמות של פצועים וכו'. זאת, על אף היתרונות ההסברתיים שזה עשוי להביא".

בסיכום תחקיר צה"ל למבצע מ-14.7.10 עמד הרמטכ"ל דאז, רב אלוף גבי אשכנזי, על "חשיבותו של קיצור תהליך האישורים להפצת ההודעות והחומרים המצולמים, מתוך מגמה לפשט, ולהביא, מוקדם מכפי שהיה באירוע זה חומרי תיעוד אמיתיים ובזמן קצר לתקשורת הישראלית והבינלאומית". כמו כן הוא עמד על "התנאים המינימאליים שיש לוודא קיומם, טרם הוצאת החומרים. (א) אמינות החומרים (ב) אחריות על נפגעים מצה"ל, ובכלל זה דיווחים מהימנים למשפחותיהם" (ההדגשות במקור).

ממסמכים שונים עלה, כי לא רק מגבלות טכניות הקשורות בשידור, בשינוע ובמיון של החומר המצולם, מגבלות נוכח ביטחון מידע ורגישות בפרסום הודעות בנושא נפגעים, גרמו לעיכוב הרב שבהפצת החומר המצולם לאמצעי התקשורת. כך צוין בסיכום דוח "ועדת איילנד", בין השאר, כי "לחטיבת דו"ץ עשויים להיות שיקולים שונים בקביעת תוכן המסרים מאלו של משרד החוץ. כך למשל, עלתה בצה"ל התלבטות שגולה זמן יקר באם להציג את חיילי צה"ל המוכים על ה'מרמרה', גם נוכח הפגיעה האפשרית בתדמיתו של צה"ל, לעומת הנחיצות המיידית בהסברת חוץ בהצגה ובהמחשה את התוצאות הקשות של התקפת נוסעי ה'מרמרה' על חיילי צה"ל".

גם מעדותו מ-11.8.10 של הרמטכ"ל דאז, בפני "ועדת טירקל"¹⁸ עולה, כי החומר המצולם לא עוכב מסיבות טכניות בלבד. שם ציין הרמטכ"ל דאז בעניין זה, כי "אני התלבטתי בנושא התמונות..., ראינו אותן בזמן אמיתי... ראיתי את התמונות והתלבטנו אם לפרסם אותן... בסופו של דבר אני השתכנעתי שנכון לשחרר את התמונות הללו בכדי שנספר את הסיפור שלנו ויסבירו שהחיילים באמת היו בסיכון, לכן הם פעלו ככה. וזאת הסיבה לעיכוב".

בפברואר 2011 מסר שהב"ט למבקר המדינה בהקשר זה, כי לצד ליקוי טכני שהתבטא בחוסר יכולת לשדר תמונות ישירות מהים, היה קשה להוציא את התמונות, כי רצו לחסוך מהציבור את הרגשת המבוכה וההשפלה, וכי נוצר פער בין ציפייה ציבורית לעוצמת כוחותינו, כפי שהוצגה בימים שקדמו למשט על ידי כלי התקשורת, לבין מה שאירע בפועל.

סמנכ"ל תקשורת והסברה של משה"ח, מר יגאל כספי, מסר בדצמבר 2010 למשרד מבקר המדינה, כי "מדיניות צה"ל [דלעיל] גרמה לכך, שצה"ל לא אפשר פרסום תמונות של החיילים שהותקפו או נפצעו, ואף לא אישר לפרסם מידע על עצם פציעתם וחטיפתם, אלא כאשר כבר היה מאוחר מדי". עוד ציין, כי "העובדה שישראל לא פירסמה מהרגע הראשון מידע מלא על תקיפתם ופציעתם של חיילי השייטת, פגעה אנושות ביכולתנו להסביר ברגעים הראשונים שבהם מתקבעת תפיסת האירוע [בדעת הקהל] - מדוע נאלצו חיילי צה"ל להשתמש בנשק חם להגנתם".

18 ועדה שהוקמה על פי החלטת הממשלה מס' 1796 מ-14.6.10 לבדיקת היבטים "הנוגעים לפעולות שנקטה מדינת ישראל למניעת הגעת כלי שיט אל חוף רצועת עזה ב-31.5.10".

יצוין, כי סוגיה דומה בנוגע לחוסר איוון בשיקולי הסברת חוץ ופנים שונים של חטיבת דו"ץ ומשה"ח עלתה כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2007, שבו הוצגה מחלוקת מובנית הנגזרת מנקודת התייחסות של כל גוף לקהל היעד שלו. בהקשר לפעולות חטיבת דו"ץ במלחמת לבנון השנייה צוין שם, כי "שעה שחטיבת דובר צה"ל השקיעה בעת הלחימה מאמץ ניכר בהאדרת עוצמתו של צה"ל לשם חיזוק החוסן הלאומי ושיפור תדמיתו של צה"ל, לא היה די תיאום בין הסברה זו לבין הסברת החוץ, שבאחריות משרד החוץ, שמטבע הדברים התמקדה בהצגה ובהמחשת התוצאות הקשות של התקפת החיזבאללה על האוכלוסייה בישראל".

אשר לחשיבות הקריטית של העברת החומר המצולם במהירות המרבית לאמצעי התקשורת, שעליה הצביע והנחה הדרג המדיני, מעיר מבקר המדינה, כי על צה"ל, בתיאום עם מטה ההסברה הלאומי, למצוא את הדרכים כיצד להתגבר על המגבלות ולמזער ככל הניתן את פרק הזמן ממועד התייעוד עצמו ועד העברתו לשידור. זאת, כאשר חשיבות ההסברה אף יכולה לעלות, במקרים מסוימים, על שיקולים חשובים אחרים, בשל חיוניות ההסברה כמעצבת את דעת הקהל העולמית והמקומית, ובדגש לחשיבות משמעותה על תמונת הניצחון או הכישלון ברמה האסטרטגית.

צה"ל מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי "תובנה זו [קרי - שינוע מהיר ככל הניתן של חומר מצולם] קיימת בצה"ל ונעשו פעולות ליישום הלקח. לאור הלקחים בנושא, פותחו בחטיבת דובר צה"ל נהלים מסודרים ונרכשו אמצעים מתקדמים נוספים על מנת להעביר חומרים ויזואליים, לאחר עריכה וצנזורה לכלי התקשורת מהר ככל שניתן... עם זאת, טרם הושלמה ההצטיידות של כלל המתעדים ביכולות שידור לאחר בזמן אמת".

בתגובת משרד ראה"ם מאוגוסט 2011 צוין, כי עניין זה נדון במסגרת הפקת הלקחים של גופי ההסברה שריכוז מטה ההסברה הלאומי, וכי כבר לקראת אירועי המשט המתוכנן לעזה ביוני 2011, "נערכה חטיבת דו"ץ בשיתוף מטה ההסברה הלאומי ויתר הגורמים הרלוונטיים להפצה מהירה של חומר ויזואלי ומסרים הסברתיים, בעזרת ציוד מתקדם והקצאת משאבים נוספים".

3) מיצוב יכולותיה של חטיבת דו"ץ אל מול יכולותיו של משה"ח בהסברת החוץ. חטיבת דו"ץ היא גוף הדוברות וההסברה המרכזי במדינת ישראל מבחינת יכולות ומשאבים, הן בעת שגרה והן בעת חירום (תגבור כוח האדם של החטיבה נעשה בעזרת אנשי מילואים המוצבים בה). בנוסף לכך היא מנחה מקצועית את כל גופי הדוברות וההסברה בצה"ל (בפיקודים, בזרועות ובאגפי המטכ"ל) ומסתייעת בהם בעת הצורך. בהפעלת יכולותיה הרבות מעבר לתחומי אחריותה, מחפה למעשה החטיבה על חולשה ביכולותיהם של גופי דוברות והסברה אחרים - ובראשם משה"ח. כך למשל, מממציא הביקורת במשה"ח על פער בין הצרכים החיוניים הנדרשים לתחום ההסברה לבין היכולות המצומצמות העומדות לרשותו בתצורתו הנוכחית. אגף התקשורת וההסברה של משה"ח מונה כ-30 עובדים, ועוד כ-100 עובדים העוסקים בהסברה בנציגויות משה"ח בחו"ל¹⁹. בהפעלת יכולות אלה של החטיבה עלול להיווצר לא אחת הרושם, כי ניתן מענה ממלכתי נאות לצורכי הסברת החוץ של המדינה, ולא כך המצב. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, במאמץ הסברת החוץ שהובילה חטיבת דו"ץ לצד משה"ח לאחר ההשתלטות הצבאית על המשט, אשר תרם, אמנם לאחר תקופת מה, משמעותית לצמצום הנזקים ההסברתיים החמורים שנגרמו לתדמית המדינה בחו"ל במישור זה.

19 בהקשר ל"פעילות משרד החוץ בתחומי הדיפלומטיה הציבורית", ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 661 (2011), עמ' 885.

חטיבת דו"ץ, שלה ייעוד ותפקידים צבאיים ושאמורה הייתה לפעול בהתאמה לכך גם באירוע זה²⁰, פעלה למעשה, כשם שאירע כבר בעבר במצבי חירום ביטחוניים²¹, במעין ברירת מחדל כגוף הדוברות וההסברה הלאומי המרכזי של מדינת ישראל. סוגיית תפקודה של חטיבת דו"ץ כגוף הדוברות וההסברה המרכזי של מדינת ישראל באירוע המשט, דבר שאינו תואם את התפיסה הממלכתית-דמוקרטית של המדינה, עלתה בסיכומי התחקירים כלהלן:

(א) בסיכום תחקיר של חטיבת דו"ץ מיוני 2010 קבע דו"ץ דאז, כי: "צה"ל מרכז עוצמות בהסברה המדינתית. מצב זה אינו בריא, אך היותנו 'ראש גדול' גורמת לכניסתנו לחללים קיימים. יש ביכולתנו להשפיע בצורה רחבה ומהירה יותר מכל גוף הסברתי אחר, בעיקר בשל עוצמות הסדר"כ [שלנו]. יש להטמיע את ההבנה שדו"ץ נאלץ למלא חללים שנותרו ריקים וישמח לפנותם] לכל גוף אחר. הדובר מנחה להמשיך בגישה המרחיבה בסדר עדיפות: צה"ל, מערכת הביטחון, ההסברה בארץ וההסברה בחו"ל". בסיכום תחקיר של ראש אגף המבצעים במטכ"ל (להלן - ראש אמ"ץ) מיוני 2010 צוין, כי "ראש אמ"ץ הנחה לבצע הסדרה מול מטה ההסברה הלאומי ולחלק את תחומי האחריות בין הגופים".

(ב) בסיכום דוח "ועדת איילנד" צוין בסוגיה זו, כי "למרות שהאחריות של דוברות האירוע התחלקה בין מספר גופים, הפכו צה"ל ודובר צה"ל מטעמו, להיות הגורם המרכזי בהסברה של מדינת ישראל... באירוע הנ"ל פעל דו"ץ בתוך מנעד [מרחב] הסמכויות שלו, תוך שהוא מותח אותן לקצה ואף חורג, בכך שנכנס לתחום פעילותם של גורמים חיצוניים לצבא, כגון משרד החוץ, מטה ההסברה לאומי, מתפ"ש ומשרד ההסברה".

(ג) בסיכום הרמטכ"ל דאז למבצע מיולי 2010 צוין, בין השאר, כי "בהתייחסות לאחריות של דברור המבצע (המטה להסברה הלאומי ו/או משרד החוץ למול אחריות דו"ץ) ציין הרמטכ"ל, כי האחריות על דברור המבצע הוטלה ע"י הדרג המדיני - למשרד החוץ ומטה ההסברה הלאומי, ועם זאת, הרחיב דובר צה"ל, ככל שנדרש את תחומי אחריותו וטוב שכך".

(ד) הדבר גם קיבל ביטוי בעבודת צוות בדיקה של משה"ח לבחינת אירוע המשט מיולי 2010 שבה צוין, כי "מדובר באירוע תקשורתי בעיקרו, עם השלכות מדיניות", וכי "מובן שאין למשרד החוץ שליטה על החלק המבצעי ותיעודו, דבר המדגיש את האנומליה שבין אחריות המשרד לחוסר בסמכות... בפועל תמונות מהאירוע שוחררו כ-12-10 שעות לאחר תחילת הפעולה הצבאית, ולאחר שהתמונה התקשורתית בעולם כבר התעצבה באופן שלילי".

(ה) בהקשר לאופן מימוש תחומי האחריות בין משה"ח לבין חטיבת דו"ץ, צוין בסיכום הערכת מצב שקיים ב-1.6.10 המשנה לראש המל"ל, תא"ל (מיל') אבריאל בר יוסף, לאחר אירוע ההשתלטות על המשט, בין השאר, כי: "מסתמן שאין קמפיין תקשורתי מספק מול הזירה הבי"ל. הטיפול [בנושא] נשאר במגרש של צה"ל".

בעניין זה מסר דו"ץ דאז באוקטובר 2010 לנציגי משרד מבקר המדינה, בין השאר, כי לחטיבת דו"ץ יש יכולת מדינתית [הסברתית] שאין למדינה, וזה דבר שאינו תקין ולא רצוי. עוד ציין שחטיבת דו"ץ מרכזת עוצמות יתר בהסברה כבר שנים, שלא מתוקף תפקידה ואחריותה, דבר הנובע מפערים הקיימים במוסדות ממלכתיים אחרים.

20 כהגדרת דו"ץ לקבינט המדיני-ביטחוני לאחר המבצע ב-1.6.10: "לא יצאנו למסע הסברה בלב ים. יצאנו למבצע צבאי שנלוותה לו מערכה תקשורתית אמיתית".

21 כגון בתקופת מלחמת לבנון השנייה, כמצוין גם ב**דוח שנתי 58א** (2007) של מבקר המדינה.

משרד ראה"ם מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי במצבי חירום יש להפעיל את הגוף בעל העוצמות והיכולות הגבוהות האפקטיביות ביותר, וכי בפועל, חטיבת דו"ץ היא עדיין "החוליה החזקה" בשרשרת גורמי ההסברה בישראל. עוד נמסר בתשובת משרד ראה"ם, כי ראוי וחיוני לתגבר את גופי ההסברה האזרחיים ולחזקם באופן שיאפשר להם לממש את אחריותם וסמכותם לשם יצירת הסברה לאומית טובה יותר, וכי בחודש דצמבר 2010 הגיש מטה ההסברה הלאומי תכנית הרחבה משמעותית, שתידון על-ידי כל הגורמים הרלוונטיים, לרבות ראש הממשלה.

מבקר המדינה מציין, כי בתקופת ביניים זו נראה שנדרש להמשיך לפעול כ"ברירת מחדל" על-פי מדיניות שממנה ניתן להפיק את המיטב מהמצב הנוכחי, שבו לחטיבת דו"ץ עוצמות יתר במערך ההסברה הלאומי. עם זאת, יש לראות במצב זה כמצב זמני לתקופה קצרה וקצובה וכליקוי חמור שיש לתקנו בדחיפות, וכן להגדיר בתקופה זו כללים ברורים למרחב פעולתה של חטיבת דו"ץ. במהלך תקופה זו על מטה ההסברה הלאומי לקיים בקרה מוגברת בהתאמה למצב מיוחד זה.

ג. תחקור משותף מקיף בנוגע למימוש תחומי האחריות של גופי הדוברות וההסברה. מממצאי הביקורת עולה, כי למרות הקושי לממש את תחומי האחריות בין חטיבת דו"ץ לבין אגף תקשורת והסברה במשה"ח כמתואר לעיל, הרי שלצד בחינת הנושא בכל גוף לעצמו, לא התקיימה בחינה משותפת לצה"ל ולמשה"ח. ממסמכי משה"ח עלו טענות שדרוש היה לבררן במסגרת בדיקה משותפת עם חטיבת דו"ץ. כך למשל, בדיווח מ-17.6.10 של שגריר ישראל בספרד נאמר, בין השאר, כי: "ב-3 ביוני בשעת לילה (קרוב לחצות בארץ) יצאתי מראיון טלוויזיה וביקשתי לבדוק פרט עובדתי מסוים שעלה בראיון. תורן חדר המצב [במשה"ח בארץ] פנה לדו"ץ וחזר עם תשובה שאצטרך להמתין למחר, כי מבחינת דו"ץ המבצע הסתיים והחמ"ל [חדר מלחמה] פורק. חוסר ההבנה אצל הגורמים, שבהם אנו תלויים, לכך, שעם ההשתלטות על הסיפון המבצע מבחינת 'צבא הדיפלומטיה לישראל' רק מתחיל, הוא סיפור הכישלון התקשורתי/ההסברתי במקרה זה". גם בסיכום מ-14.6.10 של סגן מנהל מחלקת עיתונות באגף תקשורת והסברה צוין, כי "בלילה שבין 1.6-31.5 (לאחר עגינת הספינות בנמל אשדוד)... נשארה בנמל נציגה של דו"ץ אשר לא הייתה בעלת סמכות לקבל החלטות. כל ניסיון פעולה בשעות הלילה ארך זמן רב ללא תוצאות".

בביקורת גם עלו טענות של חטיבת דו"ץ על אופן מימוש משה"ח את תפקידו, שדרוש היה לבררן במשותף. כך למשל נטען, כי בבוקר שלאחר ההשתלטות על המשט חטיבת דו"ץ היא שנשארה לבדה במשך שעות ארוכות בנטל הדוברות וההסברה לתקשורת הזרה בנמל אשדוד, ואף נאלצה לגייס לשם כך באופן מיידי אנשי מילואים. זאת, שעה שעל פי המסמכים ערב המבצע - משה"ח אמור היה לעשות זאת (ראו בעניין זה גם בפרק אודות הטיפול בתקשורת הזרה בארץ באירוע המשט, שבהמשך).

צה"ל מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי חמ"ל דו"ץ ובתוכו חמ"ל תקשורת בין-לאומי פועל 24 שעות ביממה, וכי כך הוא פעל גם בימים שלאחר המשט. בנוגע לפעילות בנמל אשדוד נמסר, כי יחידת דו"ץ פעלה בו בשעות הלילה בפרופיל גבוה, תוך העסקת אנשי מילואים רבים.

עוד עלה, כי צה"ל לא העביר את ממצאי התחקיר של חטיבת דו"ץ ולקחי "ועדת איילנד" הנוגעים למאמץ ההסברה הלאומי, לרבות ממצאים ולקחים בנוגע לקביעת תחומי האחריות ואופן מימושם בין גופי ההסברה לעיון משה"ח ומטה ההסברה הלאומי, לשם בחינה משותפת, לצורך הפקת לקחים. גם המסקנות שהסיק צוות בדיקה של משה"ח במישור זה ואשר נגעו לממשקים עם גופי הסברה ממלכתיים אחרים, לא הועברו על פי אותו הצורך לחטיבת דו"ץ ולמטה ההסברה הלאומי.

מבקר המדינה מעיר לאגף תקשורת והסברה במשה"ח ולחטיבת דו"ץ על אי-קיומה של "תרבות תחקירים משותפת". הטענות ההדדיות דלעיל רק ממחישות ומחזקות את הצורך לקיומם של תחקירים ממוסדים משותפים.

זאת ועוד, מצופה היה שמטה ההסברה הלאומי ינחה בסמוך לסיום אירוע המשט לקיים בחינה משותפת בין חטיבת דו"ץ לבין אגף תקשורת והסברה במשה"ח בכל הסוגיות הקשורות לשיתוף הפעולה ביניהם שעלו באירוע המשט, אולם הוא לא עשה זאת. אמנם, ב-21.9.10 קיים מנהל מטה ההסברה הלאומי דיון להפקת לקחים מהמשט, בהשתתפות סמנכ"ל תקשורת והסברה של משה"ח וראש ענף תקשורת בין-לאומית של דו"ץ, אולם בסיכום נושאי הבחינה המשותפת לא נכללה כלל סוגיית קביעת תחומי האחריות הדוברותית וההסברתית בין משה"ח לבין חטיבת דו"ץ, ולקחים מאופן מימושה. בהקשר זה יצוין, שמטה ההסברה הלאומי מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010, כי "גם במהלך האירוע וגם בהפקת הלקחים לא עלתה בעיה בהגדרות תחומי האחריות בין גופי ההסברה". אולם בביקורת עלתה כאמור תמונה שונה לחלוטין בתחום מהותי זה (בעניין זה ראו גם בהקשר לקביעת תחומי האחריות בין משה"ח לבין מתפ"ש ובין משה"ח לבין משרד ההסברה והתפוצות שלהלן).

מבקר המדינה מעיר על היעדר שיתוף פעולה ותיאום ראוי בין גופי הדוברות וההסברה בנוגע לתהליכי התחקור של מערך ההסברה הלאומי, ולהפצת תוצריו בין גופי הדוברות וההסברה הרלוונטיים לשם הפקת לקחים. אשר על כן, דרוש שמטה ההסברה הלאומי, בהנחיית ראש מטה ההסברה ובהשתתפותו האישית, יסכם בהקדם בשיתוף עם גופי ההסברה נוהל מחייב לביצוע תהליכי התחקור והפקת הלקחים של מערך ההסברה הלאומי לאירועים תקשורתיים-הסברתיים.

3. קביעת תחומי האחריות ודרכי שיתוף הפעולה בין מתפ"ש לבין משה"ח

באחריות משה"ח להסביר לקהלי היעד בזירה הבין-לאומית את עמדותיה ופעולותיה של המדינה גם בנוגע לרצועת עזה ולאזור יהודה והשומרון. זאת, בתיאום עם מתפ"ש, שבידיו מידע חיוני על כך מתוקף תפקידו. בהקשר לאירוע המשט אמור היה משה"ח בסיוע מתפ"ש להגביר את המסרים התקשורתיים הבין-לאומיים, אשר יבהירו את העובדה שישראל מאשרת ואף מכניסה באופן שוטף ציוד ומזון לרצועת עזה, תוך שלילת הטענות בדבר קיום משבר הומניטארי שם.

כך למשל, בסיכום הרמטכ"ל דאז מ-26.5.10 צוין, בין השאר, כי: (1) נכון שיובלט תהליך הסיוע ההומניטארי הרציף לרצ"ע [לרצועת עזה]. (2) נכון להבליט את הפניות השונות ושלא זכו למענה שהתבצעו בשבועות האחרונים לגורמים בי"ל - כי הציוד יועבר במעברים היבשתיים מישראל ומצרים". בנוגע ל"דוברות" נאמר שם, כי "הרמטכ"ל הדגיש את חשיבות התחום בשלב המקדים במהלך המבצע ובסיומו... בכלל זה חשיבות הוצאת חומרים לחיזוק המסרים לגורמים הבי"ל בשלבי המבצע השונים".

ממצאי הביקורת עולה, כי שעה שהמסרים דלעיל הועברו בצורה סדורה ורחבה באמצעות משה"ח בערוצים הדיפלומטיים המסורתיים, הרי שבתחום התקשורת-הסברתי מאמצי ההסברה של משה"ח לאמצעי התקשורת הזרה בארץ ובחו"ל, לשם הטמעת המסר הזה בקהלי היעד בחו"ל, החלו באיחור אל מול מסרים שהפיץ היריב²² לאמצעי התקשורת על קיומו של משבר הומניטארי ברצועת עזה. גם הסיוע שניתן למשה"ח במישור זה בשבועיים שקדמו ליציאת המשט באמצעות חטיבת דו"ץ ודוברות המתפ"ש, החל בעיתוי מאוחר מאוד ביחס לדרוש בהטמעת המסרים בדעת הקהל העולמית.

בתגובת מתפ"ש מיולי 2011 נאמר, כי לקראת המשט גיבש מטה ההסברה הלאומי מסרי הסברה ביחס למצב ההומניטארי ברצועת עזה יחד עם דובר מתפ"ש, וכי דף המסרים הופץ על ידי מטה ההסברה הלאומי ב-27.5.10 [קרי - רק לקראת יציאת המשט לדרכו].

דובר המתפ"ש מסר לנציגי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2010, כי שבועיים לפני המשט הבינו גורמי המתפ"ש, כי "אין מספיק הסברה על כך שאין משבר הומניטארי בעזה". מאחר שזוהתה במתפ"ש מצוקה הסברתית ברמה הלאומית, והופנו אליו פניות רבות לסייע בהסברה, החליט המתפ"ש להתראיין ולקיים שיחות רקע בנושא המשבר ההומניטארי בעזה, בעיקר מול התקשורת הזרה.

מתאם פעולות הממשלה בשטחים, אלוף איתן דנגוט, מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בנובמבר 2010, בין השאר, כי כבר בשלב ההיערכות ההסברתית לקראת המשט הוא הבחין, כי מטה ההסברה הלאומי ומשה"ח חסרים מידע ובקאות בנושא זה, ולכן החליט שהמתפ"ש ייתן מענה הסברתי לגבי המצב ברצועת עזה גם בזירה הבין-לאומית. זאת, הן במסירת נתונים לגבי המצב ההומניטארי שם, והן בראיונות על כך לתקשורת הבין-לאומית. לדבריו, זה היה פתרון טוב לתקופה קצרה, אולם, בהמשך אמור גורם אזורי ליטול אחריות לכך, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים. עוד הוסיף, כי אפשר להשתמש במתפ"ש, שנתפס כגוף בעל מידע אמין ומפורט, לטובת ההסברה לחו"ל, וכי משה"ח מעוניין בכך ויש לזה חשיבות, "אולם זה נעצר בשל מחסומים ארגוניים-מנהליים ובירוקרטים". לדבריו, הגורם שיודע הכי טוב להסביר נושאים הקשורים לאזור יהודה והשומרון ורצועת עזה לקהילה הבין-לאומית ב"שפה מדינית-ביטחונית" הוא המתפ"ש, וכי נדרשת הסברה יוזמת ותכנית עבודה שתכלול ביקורים לתקשורת הזרה, תכנית לתדריך של מובילי דעת קהל בעולם וכו'. לדעתו, חסר גורם בעל יכולת הסברה מדינתית בנושאים אלה שייטול אחריות לכך.

משה"ח מסר בתגובתו מספטמבר 2011, כי המתפ"ש מקיים קשר קבוע עימו, המשרד מסייע למתפ"ש בפעילות מול כתבים זרים ומול דיפלומטים זרים המוצבים בארץ, בידיו המידע המתאים והוא הגורם המוסמך לדברר פעולותיו. על כן משה"ח מעודדו להופיע בפני כלי התקשורת, על מנת להבהיר ולהסביר את מדיניות מדינת ישראל בתחום.

משרד ראה"מ מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי למתפ"ש אכן יתרון ברור בתחום ההסברה בנושאים הנוגעים לתושבי רצועת עזה ואזור יהודה ושומרון. זאת, בשל בקיאותו הרבה והמעמיקה בנתוני השטח ובמאפייניו, וכי ברורה למתפ"ש, כמו לכל גורם מקצועי אחר, מהו תחום אחריותו בתחום ההסברתי. עוד מסר, כי המתפ"ש מקיים תיאום שוטף עם מטה ההסברה הלאומי, משה"ח ודו"ץ בהסברת המדיניות האזרחית כלפי קהל היעד ברצועת עזה, וכי לקראת המשט תחום

22 יריב בהקשר זה הוא גורם או גורמים המפיצים מסרים עוינים כלפי מדינת ישראל.

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

האחריות של המתפ"ש הוגדר כ"מתן מענה הסברתי בנוגע לתחום ההומניטארי... לכל סוגי הכתבים מקומיים וזרים כאחד".

לדעת מבקר המדינה, בשל החשיבות הרבה של הנושאים הדוברתיים וההסברתיים הקשורים לרצועת עזה ולאזור יהודה והשומרון ונוכח יכולותיו של המתפ"ש²³, חשוב שתבוצע בין אגף הדוברות וההסברה של משהב"ט ומתפ"ש לבין משה"ח, בתיאום מטה ההסברה הלאומי, עבודת מטה לקביעת תחומי האחריות ביניהם; את ההסדרה הארגונית הדרושה לכך; ואת נוהלי העבודה המשותפים לתיאום, לשיתוף פעולה ועדכון הדדיים בתחומים הרלוונטיים לעתות חירום ולעת שגרה.

4. קביעת תחומי האחריות בין משרד ההסברה והתפוצות לבין משה"ח ושילובו במאמץ ההסברה הלאומי

לעת הקמת הממשלה ה-32, נקבע בהחלטתה מס' 71 מ-3.5.09 על הקמת "משרד ההסברה והתפוצות", אליו יועברו שטחי הפעולה הבאים - חברה ותפוצות; מרכז ההסברה; לשכת הפרסום הממשלתי (לפ"ם) ולשכת העיתונות הממשלתית (להלן - לע"ם). מנכ"ל המשרד, מר רונן פלוט, מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בנובמבר 2010, כי משרדו נושא ב"שני כובעים" - "הסברה" ו"תפוצות", וכיוון שהוא עוסק ב"תפוצות", הוא פועל גם בהסברת חוץ²⁴ לקהילות ולארגונים יהודיים בתפוצות.

יצוין, כי נוכח הפעלת משרד ההסברה והתפוצות גם למשימות של הסברת חוץ, נדרשת הגדרה מוסכמת של תחומי האחריות ואופן התיאום במישור זה בינו לבין משה"ח, וגם סיכום לאופן שילובו ותיאומו של המשרד החדש במאמץ ההסברה הלאומי, באמצעות מטה ההסברה הלאומי.

בביקורת עלה, כי עד למועד אירוע המשט מטה ההסברה הלאומי לא סיכם עם משרד ההסברה והתפוצות את אופן שיתופו ותיאומו במאמץ ההסברה הלאומי. ליקוי זה הומחש גם בשיתופו המזערי של משרד זה בהכנות שקיים מטה הסברה הלאומי לקראת המשט, ובפעילותו המאולתרת במהלכו. עוד התברר, כי בחלוף כשנה ממועד אירוע המשט, טרם סיכמו משרד החוץ ומשרד ההסברה והתפוצות את קביעת תחומי האחריות ואת אופן התיאום ושיתוף הפעולה ביניהם בהסברת חוץ בכלל, ובהסברת חוץ לקהילות ולארגונים היהודיים בתפוצות בפרט.

מנכ"ל משרד ההסברה והתפוצות מסר בנובמבר 2010 לנציגי משרד מבקר המדינה, כי אין סיכום כתוב לחלוקת תחומי האחריות בין משרדו לבין משה"ח, וכי משרד אחד משלים את השני. לדבריו, לצד עדכון כללי על הגעה צפויה של משט, משרדו לא נטל חלק פעיל בהכנות שריכוז מטה ההסברה הלאומי לקראת הגעת המשט. עוד מסר, כי אירוע ההשתלטות נודע לו רק משמיעת חדשות הבוקר ברדיו, ומיד בעקבות האירוע החליט להקים "חדר מצב" במשרד וביקש מכל

23 יכולות המתפ"ש ניכרות הן בדברור בשפה הערבית אל מול כלי התקשורת בשפה זו, כמו גם יתרונו היחסי בידע, ביכולות ובאמצעים מול משה"ח בנושאים אלו, ובכלל זה מידע זמין ונתונים בזמן אמת; גוף למחקר והערכה; ואמצעים תשתיתיים וטכנולוגיים.

24 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2011), עמ' 916.

הארגונים העוסקים בהסברה, ובראשם משה"ח וחטיבת דו"ח, ליטול חלק ולהשתתף ב"חדר המצב". לדבריו, "חדר המצב" שפתח המשרד עשה שימוש במדיה החברתית באינטרנט; פנה לרוב יהדות התפוצות; ועסק בעדכון שוטף ובהעברת מסרים להם.

בביקורת החבר, כי מאז שהמשרד להסברה ולתפוצות הוקם לא סוכם נוהל משרדי ובין-משרדי להפעלת "חדר המצב" שלו.

מנכ"ל משרד ההסברה והתפוצות מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי כהפקת לקחים מאירוע המשט, הנחה סמנכ"ל ההסברה במשרד לוודא כי מתקיים נוהל להפעלת "חדר המצב" בעתות חירום לצורך הסברה מול הקהילות היהודיות בתפוצות, וכי נוהל זה יתואם עם מטה ההסברה הלאומי.

בביקורת עלה, כי כתוצאה מחוסר התיאום בין משרד ההסברה והתפוצות לבין משה"ח, פעילויות מסוימות של משרד ההסברה והתפוצות בנושא המשט נעשו אף הן ללא תיאום ביניהם. כך למשל מסר קונסול תקשורת והסברה של משה"ח בלוס אנג'לס במברקו מ-15.6.10 לאגף תקשורת והסברה במשרד, כי: "במהלך המשבר הפיץ משרדו של יולי אדלשטיין בחתימת מנכ"ל המשרד פניה לציבור הישראליים בחו"ל, עם נקודות לשיחה, על מנת שישמשו שגרירים במשבר. לצערנו לא קיבלנו את הנייר באופן רשמי כלשהו, אלא דווקא מישראלים באזורינו, אשר פנו אל הח"מ אישית ותהו אם מדובר בנייר רשמי". על כן צוין שם, כי "מומלץ לשפר התיאום בנושא גם בתוכנו".

בסיכום דיון מ-1.6.10 בראשות מנכ"ל משרד ההסברה והתפוצות, ביקש המנכ"ל מסמנכ"ל תקשורת והסברה של משה"ח וממנהל מטה ההסברה הלאומי, "לקבל סקירה ועדכון על ההכנות וההיערכות שהיו לקראת המשט (מאחר ועד לרגע זה לא שותפנו בכל התהליכים הקודמים). כמו כן ביקש לדעת מה הם המסרים שניתן להשתמש בהם, מאחר והשר החל לבצע פעילות הסברתית מול כלי התקשורת בארה"ב, כמו גם היערכות המשרד לפעילות מול הקהילות היהודיות בתפוצות".

מנכ"ל משרד ההסברה והתפוצות מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי על מנת למנוע הישנות של מקרים דוגמת המשט, סוכם כי מטה ההסברה הלאומי יפעל לגבש נהלים ברורים, להפעלה והכוונה של גורמי ההסברה, לרבות משרד ההסברה והתפוצות, בעתות חירום ובעתות שגרה.

משה"ח מסר בתגובתו מספטמבר 2011, כי הוא אוחדו בעמדתו שהוא האחראי להסברת ישראל בחו"ל ובכלל זה גם בקרב קהילות ישראל בחו"ל, וכי לא סביר כי שני משרדי ממשלה יתקשרו או יעבירו מסרים מדיניים לאותו קהל יעד. עוד מסר, כי יש לקבוע בצורה ברורה יותר את חלוקת תחומי האחריות בין שני המשרדים, על מנת למנוע כפילויות.

משרד ראה"מ מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי אם משרד ההסברה והתפוצות היה יוזם פעילות [קרי - לפני האירוע ולקראתו], היא כמובן הייתה מתקבלת בברכה, וכי משהוברר כי האירוע התרחש באופן שונה מהמצופה, שולב המשרד בפעילות וזכה לשיתוף פעולה מלא. עוד מסר, כי הלקח נלמד ומשרד ההסברה והתפוצות שותף כיום לכל ההכנות והדיונים שמקיים מטה ההסברה הלאומי לקראת אירועים ותרחישים.

מבקר המדינה מעיר למשרד ההסברה והתפוצות ולמשה"ח על אי-סיכום של חלוקת תחומי האחריות ואופן שיתוף הפעולה והתיאום ביניהם בשגרה ובעתות חירום בתחום הסברת החוץ של המדינה, ליקוי שהומחש באירוע המשט. עוד מעיר מבקר המדינה למטה ההסברה הלאומי על כך, כי יש לפעול לפתרון המחלוקת כפי שעולה מתשובת משה"ח, ולסכם עם משרד ההסברה והתפוצות את אופן השתלבותו ודרכי שילובו במאמץ ההסברה הלאומי בכלל.

5. פעילות משה"ח בתחום התקשורת-הסברתי מול נציגויותיו בחו"ל

בסיכום דיון בראשות מנהל מטה ההסברה הלאומי מ-10.5.10 הונחה משה"ח להכין בסיוע גופים נוספים מסרים וחומרי רקע רלוונטיים, כולל בנושא המצב ההומניטארי ברצועת עזה והסיוע שעובר מישראל לרצועת עזה, וכן להכין ולהפיץ למטה ההסברה הלאומי ולגופי ההסברה טיוטת דף מסרים, הכוללת גם את ההיבטים המשפטיים של איסור הכניסה למרחב הימי של רצועת עזה.

בעקבות המשט, ב-7.6.10, הוציא סמנכ"ל תקשורת והסברה במשה"ח לנציגויות בחו"ל בקשה להעביר לאגף התקשורת המשרדי את הערותיהם בתחומים כגון: איכות החומר, כמותו, תדירות הפצתו ושימוש בחומרים ממקומות אחרים. זאת, במטרה לקיים תהליך של תחקור והפקת לקחים.

בביקורת נמצא, כי תשובות חלק מהנציגויות גם העידו על הנזק שנגרם כתוצאה מאי-העברת חומרי הסברה מסוימים קודם לאירוע ההשתלטות על המשט לנציגויות, הן לשם לימוד והתכוננות והן לאפשרות שיידרש ייזום מסע ("קמפיין") הסברה מכין.

כך למשל השיבו חלק מנציגויות משה"ח בחו"ל לפניית הסמנכ"ל לתקשורת והסברה דלעיל, בין השאר, כי "להבא רצוי להכין את החומר הכתוב לפחות, מבעוד מועד, ולשגרור אלינו בטרם התרחשות האירועים, כמות המידע הייתה מעבר ליכולת העיבוד של צוות ההסברה, ולא נלוותה לשיגור החומר שום אינדיקציה באשר למידת חשיבותו". עוד צוין, כי "הרגשנו כאן שנשלחנו לקרב בזירה התקשורתית-הסברתית ללא תחמושת, וכשהגיעה התחמושת היא הגיעה מאוחר מדי... באיכות נמוכה ובנקודת זמן כמעט לא רלוונטית...; טוב היה אילו הנייר המשפטי של משה"ח היה נמצא בידינו עוד לפני פרוץ המשבר, שכן ניתן היה להשפיע טוב יותר על התודעה הציבורית שכבר עוצבה, ואשר ביקרה את ישראל בהיבטים המשפטיים...; אנו לרוב רק מגיבים, והיוזמות שלנו מול התקשורת נגזרות לצערי מהאירועים...; ישנה חשיבות גבוהה לחומרים בערבית בזמן תגובה קצר. הראשון הגיע ביום שלאחר התקרית, ב-1.6.10...; המשט היה אירוע תקשורתי (מבצעי) שהיה ידוע מראש, והיה מקום להסברה מוקדמת ואגרסיבית יותר עוד לפני יציאתו לדרך...; שדה הקרב העיקרי שלנו היום הוא בתחום התקשורת ודעת הקהל העולמית, ולכן חשוב שגורמי ההסברה ומשרד החוץ יהיו שותפים לתהליכי קבלת ההחלטות כבר ברמה התכנונית - ולא רק לאחר מעשה, 'כמכבי אש של שריפות' שניתן היה למנוע מראש".

בסיכום צוות בדיקה של משה"ח את עבודת המשרד באירוע המשט מ-4.7.10, צוין, בין היתר, כי הדיווחים והסיכומים של הנציגויות נותנים תמונה מעורבת, וממנה גם עולה החוסר במידע בשעות הראשונות של המבצע; האיטיות הרבה בה פורסמו התמונות הוויזואליות מדובר צה"ל; חוסר תרגום לשפות זרות; וחוסר בדוברים מקצועיים ובדרג מדיני בשפות שונות.

משה"ח מסר בתגובתו מספטמבר 2011 בעניין זה, כי תשובות הנציגויות היו מגוונות ביותר וקשה להגיע לידי מסקנה אחת מובהקת.

יצוין, כי גם בסיכום התחקיר מ-17.6.10 לאירוע המשט של החטיבה האסטרטגית באגף התכנון של צה"ל (אג"ת), המופקדת גם על עדכון ותדריך נספחי צה"ל בחו"ל, נאמר, בין השאר, כי "החלטת משה"ח למנוע חלוקת חומרים מקדימה הייתה שגויה בדיעבד. עם זאת החומרים הנצורים שהוכנו מבעוד מועד²⁵ אפשרו תגובה מיידית".

בביקורת עלה, כי הלקח האמור מהתחקיר של החטיבה האסטרטגית באג"ת הנוגע ל"חומרי ההסברה הנצורים", לא נכלל בסיכום הדיון המשותף שקיימו נציגי משה"ח, חטיבת דו"ץ וצוות מטה ההסברה הלאומי בראשות מנהל מטה ההסברה, לשם הפקת לקחים מאירוע זה. בעיית ההפצה המאוחרת של חומרי ההסברה גם לא עלתה כאמור בדוח צוות הבדיקה של משה"ח, וממילא לא הוצגה לחטיבת דו"ץ ולמטה ההסברה הלאומי. מן הראוי אפוא, לקיים תהליך סדור של הפקת לקחים על מנת לשפר בעתיד את תהליך הפצת המידע הרלוונטי בטרם אירוע.

6. ההסברה במשהב"ט וממשקי עבודתו עם גופי מערך ההסברה הלאומי

כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2002 עלו ליקויים חמורים בתחום ארגון וניהול תחום ההסברה במשהב"ט ובממשקי העבודה בנושא הסברת החוץ בין משהב"ט לבין משה"ח. שם צוין, כי "פעולות ההסברה במשרד הביטחון בוצעו באופן לא ממוסד, ללא תהליך המכוון בצורה סדורה ושיטתית את מסרי ההסברה הביטחוניים-מדיניים והתאמתם לקהלי היעד השונים".

בדוח מבקר המדינה משנת 2007 צוין, כי "הליקויים בטיפול בתחום ההסברה במשרד הביטחון נותרו בעינם. במהלך המלחמה בלבנון לא טופל תחום ההסברה במשרד באופן יסודי ושיטתי". עוד צוין שם, כי "מן הראוי ששר הביטחון יבחן הלכה למעשה את הצורך בהיערכות משרד הביטחון, במישור ההסברה הביטחוני-מדינית, בכפוף למדיניות שקבעה הממשלה ולהנחיות הגורם שימונה כמתאם מערך ההסברה הלאומי". בתגובת משהב"ט לדוח צוין, כי "על רקע ממצאי הביקורת והליקויים אותם מעלה הביקורת, יפעל המשרד לממש בקפידה את ההוראות הדנות בכל הקשור לנושא ההסדרה והתיאום הנדרש בין כל הגורמים העוסקים בהסברה במערכת הביטחון".

בביקורת הנוכחית התברר, כי למועד הביקורת, על אף תגובת משהב"ט האמורה, הליקויים הנוגעים להיערכות משהב"ט בתחום ההסברה טרם תוקנו.

ביטוי לליקויים שנותרו עלה מדברי יועץ שהב"ט לתקשורת, מר ברק סרי, שמסר לנציגי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2010, כי אין הגדרה מסודרת של גורם-על במטה משהב"ט אשר מנהל, מרכז, ומתאם את הדיון ההסברתי-תקשורתי לקראת, בזמן ולאחר משבר או אירוע, ומרכז את גיבושם של מסרי הסברה ביטחוניים-מדיניים שאותם יש לתאם גם מול גורמי הסברה נוספים, כגון

25 חומרי הסברה שהוכנו עבור נספחי צה"ל טרם ההשתלטות על המשט, ואשר נועדו להפצה רק לאחר אירוע ההשתלטות.

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

מטה ההסברה הלאומי ומשה"ח. כך למשל, לא ידוע לו על קיום דיון מקדים של מטה משהב"ט בנושא ההסברתי-תקשורתי הנוגע למשט טרם הבאתו לדיון בפני שהב"ט, או דיון לשם הפקת לקחים בתחום זה בעקבותיו בראשות גורם כלשהו במשרד, על מנת לגבש מדיניות הסברתית משרדית לקראת משטים נוספים שיש להתכונן לקראתם מבחינה תקשורתית-הסברתית.

מנתוני משהב"ט שטיפל בצידוד ההומניטארי שהוביל המשט עולה, כי רק חלק מספינות המשט היו ספינות משא שנשאו ציוד, אשר בחלקו היה פגום, משומש ובלוי (ביגוד והנעלה) וחלקו פג תוקף (תרופות), שעה שספינות אחרות, ובהן "המאווי-מרמרה" לא נשאו כלל ציוד הומניטארי.

בביקורת עלה, כי ההיערכות הלקויה במשהב"ט בתחום ההסברה תרמה לכך שהמידע בסוגיית "הציוד ההומניטארי" שנשא המשט הופץ באיחור ניכר ביחס לדרוש.

התברר, כי דוברות משהב"ט הפיצה סיכום למידע חשוב זה לגופי ההסברה רק ב-10.6.10. כך יוצא, כי רק במועד מאוחר מאוד ביחס לדרוש הועברו נתונים חשובים אלו למטה ההסברה הלאומי ולגורמי ההסברה השונים, נתונים אשר יכלו לשמש מיד בתום בחינת הציוד שעל הספינות בנמל אשדוד, לרבות תיעודו שם בצילומים, ככלי חשוב בידי גורמי ההסברה הממלכתיים במערכה ההסברתית שהתנהלה אז בארץ ובחו"ל.

כאמור, ביוני 2011 הוקם במשהב"ט אגף דוברות והסברה. ראש האגף מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי הופקו הלקחים בדבר ההוצאה המאוחרת של המידע בעניין הציוד ההומניטארי, וכי במסגרת ההיערכות למשטים מאוחרים יותר בשנת 2011, היו נציגי האגף שותפים לכלל הדיונים שהתקיימו בנושא במשהב"ט.

כפי שתואר לעיל, באירוע המשט באו לידי ביטוי ליקויים חמורים רבי-שנים בתחום הדוברות וההסברה במשהב"ט, המתאפיינים בהיבטים מקצועיים וארגוניים הן בין גורמי הדוברות וההסברה של המשרד גופא, הן מול גורמי הדוברות וההסברה במערכת הביטחון והן מחוצה לה. עם הקמתו של האגף החדש לדוברות והסברה במשרד הביטחון עליו לפעול בהקדם ובאינטנסיביות לתיקון מצב זה.

ראש אגף דוברות והסברה במשהב"ט מסר בתגובתו, כי משהב"ט רואה בתחום ההסברה והדוברות נושא מרכזי ומשמעותי, במיוחד נוכח האתגרים הביטחוניים-לאומיים ההולכים וגדלים בתחום זה, וכי כפועל יוצא מכך הוקם במשרד אגף דוברות והסברה. עוד ציין, כי הקמת האגף תהווה מענה איכותי לפערים שהיו בעבר בתחומים אלה, כפי שבאו לידי ביטוי גם באירוע המשט.

O

מבקר המדינה מעיר, כי המתואר לעיל בנוגע לליקויים העולים בממשקי העבודה בין גופי ההסברה הממלכתיים, מחייב את מטה ההסברה הלאומי לפעול בדחיפות לתיקונם, כדי לממש באופן טוב יותר את תפקידיו.

משרד ראה"ם מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי נוכח ממצאי הביקורת כפי שפורטו לעיל, הוא החל לבצע בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים את עבודת המטה הנדרשת וההסדרה הארגונית האמורה, לרבות גיבוש כל הנהלים וההנחיות, הן הפנימיים והן הארגוניים, לשם חלוקת תחומי אחריות ברורה יותר בין גופי ההסברה השונים, התיאום בין הגופים השונים ושילובם במערך ההסברה הלאומי.

ריכוז ותיאום ההיערכות הדוברותית וההסברתית לקראת המשט ובמהלכו על ידי מטה ההסברה הלאומי

בספטמבר 2010 העביר מטה ההסברה הלאומי למשרד מבקר המדינה את סיכום מכלול פעולות ההסברה שנערכו מטעמו סביב אירוע המשט. שם צוין, בין השאר, כי "הצורך בהיערכות מוקדמת היה מובן לכל גורמי ההסברה מן הרגע הראשון בו החל המשט להתארגן... ברור היה שהפעם מדובר באירוע שונה בהיקפו, ולכן ההיערכות התקשורתית הייתה נרחבת במיוחד. עם זאת 'תרחיש הייחוס' אליו התכוונו גורמי ההסברה, היה במהותו פעולת 'שיטור ימי' נרחבת".

עוד צוין שם, כי "כמתחייב מהגדרת תפקידו ומשימתו, החל מטה ההסברה הלאומי לרכז יחדיו את כל הגורמים זמן רב לפני האירוע. זאת, לצורך תיאום וקביעת מדיניות הסברתית; ליצירת שפה משותפת; הגדרת מסרים; חלוקת אחריות בין הגורמים; קביעת דוברים; הפקת חומרים והפצתם; ביצוע תדריכים וראיונות וכד'. לצד השותפים המרכזיים - אגף ההסברה במשרד החוץ, דובר צה"ל, מטה ההסברה הלאומי ודוברות ראה"ם - צורפו גורמי דוברות והסברה מקצועיים נוספים שנטלו חלק באירוע". כמו כן צוין, כי "ישיבות להיערכות הסברתית ודיונים נוספים בנושא לקראת המשט נערכו כמעט בכל שבוע, החל כחודשיים לפני תאריך היעד עד ליום האירוע, לקבלת דיווחים ותמונת מצב עדכנית".

בנוגע לדיון שרי ה"שביעייה" בראשות ראה"ם שנערך ב-26.5.10 צוין בסיכום זה, בין השאר, כי מנהל מטה ההסברה הלאומי הציג למזכ"ץ ראה"ם ביום 23.5.10 את היערכות גורמי ההסברה לקראת המשט, וכי המזכ"ץ קיבל את ההמלצה, שלפיה יש להציג את הדברים לדרג המדיני לפני יציאת ראה"ם לחו"ל. בדיון בפורום שרי ה"שביעייה" הציג מטה ההסברה הלאומי מצגת שקופיות בפני הדרג המדיני, שתואמה מראש עם דו"ץ ומשה"ח, ובה פורטו תחומי האחריות, המסרים העיקריים ויתר מרכיבי ההיערכות ההסברתית לקראת המשט. המצגת אושרה כמות שהיא על ידי שרי ה"שביעייה".

מהאמור לעיל עולה, כי לקראת הגעתו הצפויה של המשט, מטה ההסברה הלאומי אמנם ראה חשיבות בקיום דיון ייעודי בנושא ההיערכות בתחומי הדוברות וההסברה למשט בפני הדרג המדיני בראשות ראה"ם, והוא אכן פעל למימושו, אלא שדיון זה אשר לא תוכנן מראש, נערך בפורום שרי ה"שביעייה" רק ב-26.5.10 ולאחר צאת המשט לדרכו²⁶.

26 על פירוט נושאי הדיון - ראו בפרק "תהליך קבלת ההחלטות" שבדוח זה.

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

בביקורת עלו ממצאים בנוגע לעבודת ההכנה שריכוז מטה ההסברה הלאומי בתקופה שקדמה להשתלטות הצבאית על המשט ולהלן העיקריים שבהם:

1. סיכום תכנית כוללת לדוברות ולהסברה

בביקורת עלה, כי בהמשך לסיכומי שיחות הוועידה והדיונים שהתקיימו בראשות מטה ההסברה הלאומי להכנה ולתיאום פעולות גופי הדוברות וההסברה לקראת ההשתלטות הצבאית על המשט, ולצד מצגת שהוכנה בעניין זה עבור הדרג המדיני, כמתואר לעיל, לא סיכם המטה בכתובים תכנית כוללת למאמץ הדוברות וההסברה הלאומי, שכל גופי ההסברה אמורים היו לפעול על פיה.

משרד ראה"ם מסר באוגוסט 2011, כי המצגת שהוכנה עבור הדרג המדיני נשלחה לכל הגורמים השותפים הרלוונטיים, וכי היא כללה את עיקרי פקודת ההסברה. עוד נמסר שם, כי במסגרת ההכנות לקראת המשט לעזה שתוכנן ליוני 2011 ולקראת "מטס ההתרסה", הופצה "תכנית הסברה לאומית" מפורטת בכתובים ובה תחומי האחריות המוגדרים לכל הגופים הרלוונטיים, עיקרי המדיניות ההסברתית בכל שלב ושלב, המסרים העיקריים וכדומה.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שמטה ההסברה הלאומי יגבש הצעה לעקרונות היערכות הסברה ודוברות לאומית בנושאי חוץ וביטחון, אשר תובא לאישור הדרג המדיני. על פי העקרונות הללו שיהוו מעין מודל פעולה, תסוכמנה בכתובים דרך קבע תכניות פעולה דוברותיות-הסברתיות פרטניות, לקראת כל אירוע הסברתי-תקשורתי מתוכנן ברמה הלאומית, ובהן הנושאים ונקודות להחלטה כגון: הגדרת תחומי אחריות; מדיניות ההסברה; מסרי ההסברה; ומקרים ותגובות למצבים מתפתחים. לדבר משנה חשיבות, כיוון שאין מדובר רק בהכנות למשטים הבאים, אלא בעיקר בדפוס פעולה עקרוני, שיאפשר למערך ההסברה הלאומי להיות מוכן לאירועים שונים ובהם גם כאלה שאין עדיין התנסות בהם. תכניות אלו תהוונה בסיס משותף ומוסכם להוצאתן אל הפועל, בשיתוף פעולה ובתיאום מיטבי של כלל גופי הדוברות וההסברה.

2. הפעלת מטה ההסברה ומערך ההסברה הלאומי במצבי חירום תקשורתיים-הסברתיים

בהחלטת הממשלה מס' 1936 נאמר, כי "בעת חירום, כפי שתוגדר על ידי הממשלה, יהיה מטה ההסברה הלאומי מופקד על הנחיית ותיאום כלל גורמי ההסברה במדינת ישראל". שם הוגדרו תפקידיו והרכבו של פורום ההסברה הלאומי בעת חירום, וכן נקבע ש"פורום ההסברה הלאומי יגבש תוך שלושה חודשים מיום מינויו של ראש המטה נוהל עבודה בעת חירום".

בסיכום פעולות מטה ההסברה הלאומי בנוגע לאירוע המשט, שהעביר מטה ההסברה הלאומי בספטמבר 2010 למשרד מבקר המדינה, נאמר, בין השאר, כי "מיד עם תחילת האירוע והשמועות הראשונות על תוצאותיו והשלכותיו, עבר מטה ההסברה הלאומי לנוהל 'חירום', כמתבקש בשעת משבר הסברתי".

בביקורת עלה, כי למועד אירוע ההשתלטות על המשט טרם סוכמו נוהלי עבודה מעורבנים לפורום ההסברה הלאומי בעתות חירום, וגם לא סוכם נוהל עבודה מעודכן למצב חירום תקשורתי-הסברתי הן של מטה ההסברה הלאומי והן של כלל מערך ההסברה הלאומי, התואם לאירוע מעין זה. זאת ועוד, התברר, כי מטה ההסברה הלאומי אינו ערוך לפעול במתכונת המלאה הדרושה לעתות חירום במשך יותר מ-24 השעות הראשונות, וטרם סוכמו דרכי תגבורו בכוח אדם מקצועי, שיאפשרו לו למלא ברציפות את משימותיו החיוניות במצבי חירום לאומיים ובמצבי חירום תקשורתיים-הסברתיים מתמשכים.

משרד ראה"ם מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי בעקבות הערת נציגי משרד מבקר המדינה למטה ההסברה הלאומי באוקטובר 2010 "עודכן" נוהל מעבר משגרה לחירום של כל הגופים והעובדים במערך הדוברות וההסברה במשרד ראש הממשלה. הנוהל המחודש כבר יושם במהלך אירוע השריפה בכרמל, ב'מטס ההתרסה', ב'נוהל הקרב ההסברתי למשט 2011' ובתרגיל [העורף] 'נקודת מפנה 5'. הנוהל שגובש... ישמש כבסיס להגדרת נוהל משותף לכלל גופי ההסברה להיערכות למצבי חירום" (ההדגשה במקור). עוד מסר כי ב'נוהל הוגדרו "מתגברים" למטה ההסברה הלאומי, כך שתתאפשר פעולתו ברציפות, לאורך זמן. עם זאת, "מתגברים" אלו הם מספר מצומצם, וכי מטה ההסברה פועל להסדרת אפשרות תגבורו ב"עובדי חוץ" במסגרת צווי ריתוק של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

במבוא לנוהל החירום דלעיל אשר נמסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010 צוין, כי "מבחינה תקשורתית והסברתית, מצב חירום מוגדר כמצב המחייב היערכות תקשורתית מיוחדת וחריגה ברמה הלאומית והבינלאומית, וזאת בעקבות פריצת מלחמה; אסון המוני; מבצע צבאי; תקרית ביטחונית חמורה; או כל אירוע חריג אחר שלו השלכות תקשורתיות נרחבות". עוד צוין, כי "ניתן להגדיר שלושה מצבי עבודה שמצדיקים מעבר משגרה לחירום: (1) מצב הסברה מיוחד - מצב הדורש היערכות הסברתית מיוחדת, לאור התרחשות אירוע בעל בולטות תקשורתית, למרות שאינו משמעותי מבחינה מדינית-אסטרטגית. (2) מצב משבר הסברתי - מצב בו מתרחש אירוע משברי ברמה הלאומית, המחייב פעילות הסברתית מיוחדת. למצב משברי זה צפויה להיות השפעה מהותית בזירה המדינית וההסברתית. (3) מצב חירום לאומי - מצב הדורש היערכות הסברתית מיוחדת ל'מצב חירום', כפי שהוגדר ע"י הממשלה, אשר יש לו השלכות מדיניות-ביטחוניות או אזרחיות מהותיות" (ההדגשות במקור).

מן הראוי להתבסס על ההגדרות דלעיל לבירור ולליבון עם גופי ההסברה הממלכתיים בנוגע לתוכן ולהיקף המענה הדרוש להן, כדי לתת מענה אפקטיבי לצורכי ההסברה הלאומיים במצבי חירום תקשורתיים-הסברתיים, בין היתר בתחומים הבאים: א. סיכום עם כלל גופי ההסברה הממלכתיים את תוכן ההגדרות העקרוניות למצבי החירום הללו, על מנת ליצור מכנה משותף לאופן ההיערכות הלאומית, בהתחשב בכך שגופי ההסברה פועלים כל אחד בארגונו הוא על פי הגדרות למצבי חירום, השונות מהגדרות מטה ההסברה הלאומי הללו. ב. נוכח הצורך להיערך כראוי הן ל"מצב חירום לאומי", והן ל"מצב הסברה מיוחדים" ול"מצב משבר הסברתיים" תכופים יחסית (ושאינם בהגדרה של "מצב חירום לאומי"), נדרשת בחינה מקיפה של התאמת היכולות של גופי הדוברות וההסברה לצרכים.

משרד ראה"ם מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי הגדרות אלו, הכלולות במסמך תפיסת ההפעלה הכוללת, שהוצגו בפורומים מקצועיים שונים והופצו לכל הגורמים הרלוונטיים, תשמנה כבסיס להגדרת נוהל משותף לכלל גופי ההסברה להיערכות למצבי חירום, ושה"נוהל הלאומי" למעבר משגרה לחירום יתואם עמם. עוד מסר, כי הערת משרד מבקר המדינה לגבי יכולתם הממשית של גופי הדוברות ההסברה לפעול במצבי החירום השונים לאורך זמן, באופן מלא ואפקטיבי מצביעה על "אחת הבעיות המרכזיות במערכת ההסברה הישראלית, שכן מלבד חטיבת דובר צה"ל, הרי שכל יתר גורמי ההסברה האחרים, כדוגמת גופי ההסברה במשרד ראש הממשלה, במשרד החוץ, ובמשרת ישראל - אינם ערוכים לתפקוד אפקטיבי בחירום לאורך זמן... כל אחד מגופי ההסברה פועל בתוך ארגונו להרחבה ושינוי, כך שיתאים לא רק לפעולה בעת חירום אלא לביצוע משימות השגרה בעת הנוכחית".

לדעת מבקר המדינה, על בסיס נוהלי החירום של כל אחד מגופי ההסברה, ולאור "הרעיון המסדר" של הפעלתם המשותפת במצבי החירום התקשורתיים-הסברתיים, דרוש שמטה ההסברה הלאומי יקבע נוהל משותף להיערכות במצבי חירום תקשורתיים-הסברתיים למערך ההסברה הלאומי, שיגדיר באופן מחייב את כלל דרכי הפעולה המשותפות לגורמי ההסברה ואופן מימושם.

משרד ראה"ם מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי "בהקשר זה, נציין כי במסגרת מחויבותנו לגיבוש נהלים בין כלל גופי ההסברה, יסוכמו גם הנהלים המשותפים למעבר משגרה לחירום".

3. הוצאת "הודעת מדינה"²⁷

במהלך דיון שקיים שהב"ט ב-26.5.10 אודות ההכנות למשט בתחום התקשורתי-הסברתי, עלתה גם השאלה מי אמור להיות הדובר אשר יוציא "הודעת מדינה" ובה המסרים המרכזיים של המדינה בנוגע למשט. מהתייחסות משתתפי הדיון עלתה אי-בהירות בנוגע להגדרת הגורם הממלכתי שיממש תפקיד חשוב זה. כך למשל, הצביעו שם על אפשרות שדו"ץ, או מזכיר הממשלה, או מנהל מטה ההסברה הלאומי יעשו זאת; אולם הצעות אלו לא התקבלו. לבסוף סוכם, כי דובר משה"ח יעשה זאת, וכך נעשה ב-27.5.10.

בביקורת עלה, שלא קיימים כללים מוסכמים מטעם מטה ההסברה הלאומי, אשר מגדירים את המושג "הודעת מדינה" ואת הגורם הממלכתי, המוציא הודעה זו לאמצעי התקשורת בארץ ובעולם בתחום המדיני-ביטחוני. עוד עלה, כי סוגיית הגדרת הדובר האמור להוציא את "הודעות המדינה" טרם המשט, לא הועלתה לבחינה, במסגרת התחקיר שקיים בעקבותיו מנהל מטה ההסברה הלאומי עם נציגי משה"ח ודו"ץ לשם הפקת לקחים.

בהתייחסות מטה ההסברה הלאומי למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 צוין, בין השאר, כי: "מערך ההסברה הלאומי פועל להוצאת 'הודעת מדינה' במשברים הסברתיים משמעותיים".

27 הצהרה המבטאת את המסרים המרכזיים של הדרג המדיני.

בתגובתו מאוגוסט 2011 מסר משרד ראה"ם, כי לדעתו אין לקבוע נוהל קשיח ומחייב מראש בנושא זה. מטה ההסברה עורך בחינה ספציפית לגופו של עניין ובהתאם למאפיינים המיוחדים של כל אירוע ואירוע, מגבש המלצות בסוגיית "הודעת מדינה" ו"דובר מדינה", ומעביר את חוות-דעתו המקצועית לדרג המדיני. עוד נאמר שם, כי כך נעשה גם באירוע המשט, ולכן סוגיה זו לא עלתה בתחקיר שבוצע.

לדעת מבקר המדינה, בהיעדר כללים מוסכמים בעניין "הודעת מדינה" ואי-הבהירות שעלתה מכך בסוגיית קביעת הגורם הממלכתי המוציא הודעה זו לאמצעי התקשורת כמתואר לעיל, מן הראוי שמטה ההסברה הלאומי, בשיתוף עם גופי הדוברות וההסברה הרלוונטיים, יסכם את המסד התורתי של תכנית הדוברות וההסברה הלאומית, שבמסגרתה יהווה נושא "הודעת מדינה" אחת מ"נקודות ההחלטה" העולות לאישורו של הדרג המדיני.

4. הכוונת מטה ההסברה הלאומי את מאמצי המודיעין לקראת ההיערכות ההסברתית למשט

בהחלטת הממשלה מס' 1936 צוין, בין השאר, כי "פורום ההסברה הלאומי יגבש מעת לעת, לאור המסרים ותכניות ההסברה, צי"חיים [ציון ידיעות חיוניות]"²⁸ לענייני הסברה שיועברו לגופי המודיעין והמבצעים בצה"ל, בשב"כ ובמשטרה, על מנת שאלו יפעלו לאיתור חומרים שניתן לעשות בהם שימוש לטובת צורכי הסברה והמחשבת המסרים של ישראל". עוד צוין שם, כי "בנוסף יהא רשאי פורום ההסברה הלאומי לקבוע צי"ח נקודתי לטובת אירוע נקודתי, אשר לו השלכות בתחום ההסברה"²⁹. אשר על כן אל מול חזית המאבק על התודעה, אמורים גופי ההסברה להתייבב מצוידים במידע המודיעיני הדרוש להם לצורכי פעילותם. לצורך כך חשוב שגופי ההסברה באמצעות מטה ההסברה הלאומי ייכללו בין "צרכני המודיעין", ויפנו למודיעין באופן שוטף ושיטתי את הצי"ח הדרוש להם לצורך ביצוע תפקידם; ועל קהילת המודיעין לספק להם את המודיעין הדרוש להם בהתאמה.

כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2002 הוצבע על כך, שמאז הקמתה וביתר שאת בעת הנוכחית, עומדת מדינת ישראל בפני מתקפת תעמולה אנטי-ישראלית רחבת היקף. ההסברה הישראלית אמורה להתמודד מולה, ולשם כך נחוץ לאסוף מידע על יכולותיה, על תכנון תכניותיה ועל פעולותיה. בביקורת דאז נמצא, כי הנושא לא טופל מבחינה מודיעינית בשיטתיות, ולמרות האיום הגלום בלוחמת התעמולה האנטי-ישראלית, לא הוגדר איום זה כאיום אסטרטגי. על כן צוין שם, כי "לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לבחון סוגיה חשובה זו על מרכיביה ותכניה ברמה הלאומית".

28 קביעת נושאי התעניינות והדגשת משימות איסוף לפי סדר קדימות הנדרש לגוף מודיעיני בזמן נתון (המילון למונחי צה"ל - אג"ם-תוה"ד, התשנ"ח-1998).

29 בהתאם לנוסח בסיווג "שמור" של ההחלטה, שהכניח מזכירות הממשלה.

בביקורת הנוכחית עלה, כי בשלב ההכנות לקראת ההיערכות ההסברתית למשט לא הכינו גופי הדוכרות וההסברה צי"ח לקהילת המודיעין בהתאם לצרכים ההסברתיים לשם איסוף המידע לפיו, וממילא מטה ההסברה הלאומי לא ריכז טיפול בצי"ח כזה כ"צי"ח מערך ההסברה למודיעין". יתר על כן, למועד הביקורת גופי הדוכרות וההסברה וגורמי המודיעין טרם הפנימו דיים את הצורך בהגדרת גופי הדוכרות וההסברה כ"צרכני מודיעין" כשם שנעשה במישור הצבאי, וטרם סוכמה מתודולוגיה מקצועית לקשרי הגומלין ביניהם.

כך למשל, בתחקיר בראשות ראש אמ"ן למבצע נקבע מפורשות שלא היה צי"ח למודיעין להסברה, ואמ"ן לא סיפק מודיעין להסברה. מבקר המדינה מציין לחיוב את תרומת מחקריו של "מרכז המידע למודיעין וטרור" בראשותו של ד"ר ראובן ארליך, אשר בהם נעזר רבות מערך ההסברה, בעיקר נוכח תוצאות המשט.

בהתייחסות מטה ההסברה הלאומי למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010, צוין, בין השאר, כי אירוע המשט לא נתפס כאירוע טרור או רווי אלימות, ולכן לא היה עליו פוקוס מודיעיני משמעותי, וכי בעקבות האירוע חודד הצורך בהשקעה מודיעינית ובסיוע להסברה.

בסיכום דיון של "פורום ההסברה הלאומי" שנערך ב-27.10.10, צוין, כי בכוונת מטה ההסברה לגבש צי"ח בתחום ההסברה שיועבר לגורמי המודיעין. בעקבות כך, ב-4.11.10 הוציא מנהל מטה ההסברה הלאומי לעזור המזכיר הצבאי למזכירות הצבאית של ראה"ם למודיעין צי"ח בתחום ההסברה לקהילת המודיעין לקראת משטים נוספים.

בהערכת המודיעין השנתית של אמ"ן מ-24.11.10 הוגדר "המשך המאמץ לדחל"גיטימציה של ישראל ומדיניותה", כאחד מ"הנושאים המשפיעים המרכזיים בשנים 2010-2011", ולמועד הביקורת עסקו בקהילת המודיעין בגיבוש מענה מודיעיני כולל לנושא ובכלל זה גם לתחום ההסברה.

משרד ראה"ם מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי נושא צי"ח למודיעין לצורכי הסברה קיבל לאחרונה דחיפה משמעותית עם הקמת מדור דחל"גיטימציה באמ"ן, ועבודתו ההדוקה עם גורמי ההסברה האזרחיים.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שהצי"ח המודיעיני שהוציא מנהל מטה ההסברה הלאומי כאמור לעיל ישמש תחילתו של תהליך קבוע ושיטתי, אשר בו ירכז מטה ההסברה הלאומי את הצרכים המודיעיניים הרלוונטיים של גופי הדוכרות וההסברה ל"צי"ח הסברה לאומי" שיאושר על ידי ראה"ם, הן לשם מענה ליעדי ההסברה הכלליים והן למשימות הסברה קונקרטיות יזומות ותגובתיות. עוד דרוש שתקבע מתכונת מתודולוגית סדורה לקשרי קהילת המודיעין עם גופי ההסברה, בריכוז מטה ההסברה הלאומי לעת שגרה ולמצבי חירום, אשר תכלול, בין היתר, מענה לסוגיית "הלבנה"³⁰ של החומרים המודיעיניים לצורכי הסברה. כך שפעילות גופי ההסברה כ"צרכני מודיעין" תופעל ותוטמע כחלק מובנה ממסגרת עבודתו המקצועית של מערך ההסברה הלאומי.

30 הלבנת מסמך חסוי - עיקור של פרטים מסווגים מתוך מסמך לשם הכשרתו לפרסום בתפוצה רחבה יותר, לעתים בפרסום גלוי.

5. פעילות גופי התקשוב של גופי ההסברה כחלק מהיערכותם לקראת אירוע המשט

לצד גוף התקשוב של משרד ראה"ם, שעבודתו מכוונת בעיקר לצרכים התקשורתיים של לשכת ראה"ם, פועלים גם גופי תקשוב בחטיבת דו"ץ, במשה"ח, במשהב"ט ובמשרת ישראל. בדוחות מבקר המדינה קודמים מהשנים 2002, 2007 ו-2010 נקבע שיש צורך לתקן ליקויים הנוגעים לפיזור התקשוב הלאומי, ושיש לפעול בתחום התקשוב במשותף ובמתואם, כדי למצות את היכולות בתחום זה למתן שירות מיטבי לכל גופי ההסברה הממלכתיים הרלוונטיים.

בתקופת ההיערכות המקדימה לקראת אירוע המשט, לא נמצא שמטה ההסברה הלאומי הנחה, כיוון ומיקד את גופי התקשוב הנפרדים של גופי הדוברות וההסברה לגבש תכנית משותפת לכיסוי מיטבי של כלל התקשורת האלקטרונית הרלוונטית בשפות השונות, ובדגש על השפות הערבית והטורקית. זאת, לשם איסוף המידע החיוני, והתמקדות בצרכים מודיעיניים-הסברתיים לאומיים הנוגעים למשט.

סוגיה זו מקבלת ביטוי גם בסיכום התחקיר להפקת לקחי המשט בראשות מטה ההסברה הלאומי מ-9.11.10, שבו צוין כי "לא היה מעקב תקשורתי בזמן אמת אחרי המשט. האזנה לשידורים בשפה הערבית והטורקית, לדוגמה, הייתה יכולה אולי להעניק 'תחמושת הסברית'. כמו כן, לו היו ברשותנו סרטונים ודיווחים מאירועי הפרידה שקיימו המשתתפים במדינותיהם, היו אולי יכולים להימצא שם חומרי הסברה טובים".

בביקורת לא נמצא, כי הצורך בשיפור, תיאום והכוונת מאמצי התקשוב של גופי ההסברה להשגת מידע תקשורתי חיוני בעתיד, נכלל כלקח למימוש.

דוח מבקר המדינה משנת 2010 הצביע שוב על הצורך שטרם מומש לקיים בדיקה בנושא פיזור התקשוב, לרבות בשפה הערבית. שם גם המליץ מבקר המדינה לבחון את שילובה של יחידה הפועלת בצה"ל, אשר לה אחריות כוללת לאיסוף מידע ממקורות גלויים מכלל אמצעי תקשורת, ומתמחה בתקשוב בשפה הערבית, כחלק חשוב ממאמץ התקשוב הלאומי המשותף לצורכי ההסברה. בביקורת הנוכחית התברר, כי טרם יציאת המשט, כפי שצוין לעיל בפרק על הכוונת מאמצי המודיעין, לא הועבר ליחידה זו הצי"ח הדרוש, כך שהיא תמקד את עבודתה גם לצורכי מערך ההסברה הלאומי, והיא לא שולבה בתקופת ההיערכות לקראת המשט כחלק מהמאמץ המשותף של גופי התקשוב במערך ההסברה הלאומי. רק כלקח מאירוע המשט, החלה בחינה משותפת ליחידה זו ולחטיבת דו"ץ, על דרכי השתתפותה במאמצי התקשוב ההסברתיים של חטיבת דו"ץ בעתיד³¹.

מבקר המדינה מעיר, כי כתוצאה מהיעדר מערך תקשוב מכוון ומתואם כרבעי, הרי מידע חיוני שעשוי היה לשפר מאוד את מאמץ ההסברה לקראת המשט ואף בעקבותיו, לא נאסף כראוי על ידי גופי התקשוב של מערך ההסברה הלאומי.

31 בהקשר לאיסוף מידע ממקורות גלויים ראו גם בפרק נפרד בדוח זה הדין בנושא המודיעין.

צה"ל מסר בתגובתו מאוגוסט 2011 בנושא זה, כי מספר חודשים קודם לכן הוקם באמ"ן מדור חדש העוסק בתחום ההסברה ומספק תוצרים ממקורות גלויים למגוון גופי הסברה במדינת ישראל, בצה"ל ומחוץ לו.

משרד ראה"ם מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי המדור שהוקם כאמור באמ"ן, החל לעבוד באופן שוטף גם עם משה"ח ועם מטה ההסברה, ותוצריו אכן מסייעים למאמץ ההסברה. עוד מסר, כי מתקיים קשר שוטף בין מדור זה לבין מנהל מטה ההסברה ולמתאם ההסברה בשפה הערבית, כך שכמעט בכל אירוע נדונים הצי"חים הדרושים והתוצרים המבוקשים למערך ההסברה הלאומי.

בהחלטת הממשלה מס' 1936 מיולי 2007 על הקמת מערך הסברה לאומי נקבע, בין השאר: (א) לבחון את ריכוז כל מרכזי התקשוב הקיימים במשרדי הממשלה וגופי הביצוע תחת מרכז תקשוב אחד בלבד, שישמש מרכז תקשוב לאומי לכלל הגורמים העוסקים בהסברה של מדינת ישראל. מטה ההסברה יהיה אחראי על מרכז התקשוב הלאומי. (ב) תיבחן אפשרות שילוב תאים ייעודיים בתוך מרכז התקשוב הלאומי, אשר יתנו מענה לצרכים המיוחדים של משרדי ראה"ם, החוץ, הביטחון, מחלקת דובר צה"ל ומשטרת ישראל. הקמת תאים אלו תיבחן על ידי פורום ההסברה הלאומי. (ג) עם מינויו של ראש מטה ההסברה, ימנה ראש המטה פרויקטור בתחום הארגון והתקשורת, שיגבש תוך 6 חודשים תכנית עבודה לשם בחינת המלצה זו.

בהמשך להנחיית ראש מטה ההסברה הלאומי דאז, מר יעקב גלנטי, את ראש גוף התקשוב דאז במשרד ראה"ם, הוכנה בשנת 2008 "תוכנית להקמת התקשוב הלאומי", כאשר הרעיון המרכזי שהונח בבסיסה הוא ש"תקשוב משרד ראה"ם יהפוך לתקשוב לאומי ויעשה עבודה תמלול לכל משרדי הממשלה".

בביקורת עלה, שהצעת תכנית זו משנת 2008 לא זכתה לדיון ולסיכום, וממילא גם לא עלתה לדיון ולהחלטה בפני הדרג המדיני.

בהתייחסותו מדצמבר 2010 של מטה ההסברה הלאומי, הובאה עמדה מנוגדת לעמדה שהוצגה בתכנית משנת 2008, ופורטה רשימת סיבות לכך שריכוז גופי התקשוב השונים למסגרת ארגונית אחת הוא בלתי ישים, יקר ואף מיותר מהיבטים רבים. זאת, על סמך שיחות שקיים מנהל מטה ההסברה הלאומי עם אחדים מראשי גופי ההסברה שבהם קיימים מרכזי תקשוב, וגם הוצגה שם בפירוט עמדת ראש גוף התקשוב הנוכחי במשרד ראה"ם בנושא, שהוא תמים דעים עם מסקנה זו.

סמנכ"ל תקשורת והסברה של משה"ח מסר בנובמבר 2010 למשרד מבקר המדינה בנוגע למאמצי התקשוב של משרדו, כי "המשרד מבצע ניטור לאמצעי התקשורת העיקריים באמצעות חברה חיצונית. התוצרים מגיעים לכל גורמי הדוברות העיקריים בארץ". עוד מסר, כי "לצה"ל יש מערכת ניטור משלו, אך היא מופצת ברשת צה"לית שאינה זמינה לאגף תקשורת והסברה של משה"ח". דו"ץ דאז מסר באוקטובר 2010 לנציגי משרד מבקר המדינה, כי לחטיבת דו"ץ גוף תקשוב משלה העוקב אחר התקשורת הישראלית והבין-לאומית, וכי מקובל עליו שניתן לבצע תיאום בין התקשוב של משה"ח לבין התקשוב של דו"ץ.

ראש חטיבת דוברות משטרת ישראל דאז מסר בתגובתו מיולי 2011, כי יכולת התקשוב של המשטרה מוגבלת לנוכח זירה תקשורתית בין-לאומית רחבת יריעה: תקשורת בארץ, תקשורת בערבית, תקשורת זרה ועוד. לדעתו המענה בעת אירועי חירום ומשבר הוא עבודה במתכונת של דסקים. במשטרה מדובר בכוח-אדם דל וחדר מצב התקשורת המשטרתי מאויש בשוטרים שאינם

שולטים בשפות זרות. עוד נאמר שם בנושא זה, כי מומלץ על "מיסוד פונקצית תקשוב משותפת למערכי הדוברות בגופי הביטחון".

משרד ראה"ם מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי לדעת מטה ההסברה הלאומי וכל הגורמים המקצועיים הרלוונטיים, לא נכון ואף לא מעשי להקים "מערכת תקשוב לאומי", תוך ביטול יחידות התקשוב הקיימות בגופים השונים. מסקנה זו נובעת, בין היתר, מהבדלים ממשיים שבין סדרי עבודתם של גופי התקשוב השונים, הבאים לידי ביטוי בהיקפי עבודה משתנים, דחיפות עיבוד החומר וכו'. היות שנמצא כי אין מקום לבצע האחדה כאמור, לא מצא מטה ההסברה הלאומי לנכון לערב את הדרג המדיני בסוגיה. עוד מסר בנוגע לנושא התיאום בין גופי התקשוב השונים, כי מטה ההסברה ימשיך לפעול ביתר שאת לעיגון חלוקת אחריות ברורה יותר בין גופי התקשוב השונים באופן כזה, שיביא להסדרה מלאה ומפורטת של גבולות גזרה ביניהם. זאת, בין השאר, במטרה ליצור מנגנון תיאום ושיתוף בין הגופים שימנע כפילויות בעבודת התקשוב.

מבקר המדינה מצביע על הבדלים מהותיים במסגרות של שתי הבחינות שפורטו לעיל, ועל הדעות המקצועיות השונות הקיימות בנושא. על כן, הגיעה זה מכבר העת, ברוח החלטת הממשלה מס' 1936, לבחון בצורה מקצועית ויסודית את כלל הסוגיות הנוגעות למערכת התקשוב הלאומי אל מול מערכי התקשוב של גופי ההסברה השונים. בחינה זו ראוי שתכלול, בין היתר, היבט תקציבי כולל של ההוצאה הציבורית בתחום התקשוב במתכונת הקיימת לרבות כפילויות בכוח-אדם, אמצעים ומשאבים; גיוס, הכשרה, פיתוח ומיצוי כוח האדם המקצועי; התיאום הלוגיסטי ושיתוף הפעולה במישור רכישת הציוד הטכנולוגי ותחזוקתו; שיתוף מידע מקצועי; מיצוי מיטבי משותף בתחומי התייעוד; ומיסוד התיאום בין גופי התקשוב. בחינה מקצועית שכזו, שמסקנותיה והמלצותיה יובאו להחלטת הממשלה ולאישורה, תסייע רבות בשיפור מהותי של מאמצי התקשוב הלאומי המפוזרים, אם בהקמת מערך תקשוב לאומי אחד או בהבאת גופי התקשוב השונים למאמץ משותף ומתואם, ובכך להתאים את יכולותיהם המשותפות לאתגרים ההסברתיים המתעצמים הניצבים בפני מדינת ישראל.

6. הטיפול בתקשורת הזרה בארץ בשלב ההכנות לאירוע השתלטות על ספינות המשט ובמהלכו

לנציגי התקשורת הזרה בארץ העוסקים בהפצת מידע על המתרחש בארץ לקהלי היעד שלהם בחו"ל משקל חשוב בקביעת דימויה הבין-לאומי של מדינת ישראל. בימי שגרה שוהים בישראל דרך קבע כ-500 כתבים זרים. בעתות חירום גדל מספרם והוא עשוי להגיע לכ-1,000 כתבים זרים ואף יותר. בריכוז הטיפול בכתבים הזרים עסקה עד שלהי שנות ה-90 לשכת העיתונות הממשלתית (להלן - לע"ם), ומערכת היחסים שהיא טיפחה אז עם הכתבים הזרים, כמו גם דפוסי הפעולה המקצועיים שנקטה אז בדרכי הטמעת המסרים המדינתיים לקבוצה חיונית זו, תרמו רבות בקידום מאמצי ההסברה של המדינה בחו"ל.

כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2002 עלה, כי "נוכח הקמתם והרחבתם של גופים במשרד החוץ, בחטיבת דובר צה"ל ובמשטרת ישראל לטיפול בנושא התקשורת הזרה בארץ, ללא הגדרה של גורם שירכז את הטיפול בנושא, נגרמו תקלות חמורות בתחום חיוני זה". בדוח מבקר המדינה משנת 2007 עלה, כי לע"ם המשיכה בתפקידיה אל מול הכתבים הזרים, אולם בפועל הגבירו גופי ההסברה את פעולותיהם הישירות מול כתבים אלה, כל אחד על פי צרכיו הוא, וכי חוסר היד

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

המכוונת את הטיפול בכתבים אלה נמשך בתקופת מלחמת לבנון השנייה. מבקר המדינה חזר והדגיש אז, כי ראוי שמשרד ראה"ם יבחן שוב מי הגורם הלאומי שירכז את ההכוונה, התיאום והטיפול התשתיתי בנציגי העיתונות הזרה בארץ, את חלוקת האחריות ואת אופן שיתוף הפעולה של כלל גורמי ההסברה במישור חיוני זה בכלל ובעת חירום בפרט. בדוח מבקר המדינה משנת 2010 הוצבע על כך, "שלא חל שיפור בארגון הטיפול בנציגי התקשורת הזרה בארץ, לרבות נציגי התקשורת הערבית".

בביקורת הנוכחית עלה, כי אף שהבעיה המשיכה להתקיים במלוא חריפותה ולמרות דוחות ביקורת קודמים של מבקר המדינה, טרם נקבע גורם אשר יוגדר כמנחה מקצועי בנושא³². על גורם זה לרכז, בין היתר, את הפעילות הבסיסית והיסודית לטיפול בכתבים הזרים בארץ, תוך התייחסות לתחומים כגון: גיבוש וערכון מסד תורתי; הכנת תכניות לימי עיון, לספורים, לשיחות רקע תקופתיות של הכתבים הזרים עם גורמים בכירים להעברת מסרי המדינה הכלליים; וריכוז סיכומי תחקירים של גופי ההסברה לשם הפקת לקחים כוללת. כך יצא, כי גם בחודשים שקדמו למשט, לא פעל גורם כלשהו כמנחה מקצועי לכתבים הזרים בארץ.

עוד התברר, כי גם אופן ריכוז הטיפול בנציגי העיתונות הזרה בארץ לאחר אירוע ההשתלטות היה לקוי. כך נאמר בעניין זה בדוח "ועדת איילנד": "בפן של תקשורת בינלאומית כאמור, ההיערכות הדוברתית הגדירה את החלוקה בין דוברות משרד החוץ לבין דובר צה"ל... החל מתחילת האירוע יחידת דובר צה"ל נשאה לבדה בנטל הראיונות והתדרוכים (בנמל אשדוד). אנשי משרד החוץ הגיעו רק בשעות הצהריים". עוד עלה בביקורת, כי לע"ם לא נטלה חלק בסיוע לתדריך התקשורת הזרה בנמל אשדוד, אלא רק בסיוע לצילום של פריקת האניות בנמל.

גם מפי נציגי התקשורת הזרה ניתן היה ללמוד על מידע שעשוי היה להועיל בהפקת לקחים הנוגעים לשיתוף הפעולה עימם, במסגרת דיון על הפן התקשורתי של ההשתלטות על המשט שנערך באוניברסיטת ת"א ב-5.9.10. בדיון זה תיארו כתבים זרים את הקשיים המהותיים שבהם הם נתקלו בניסיון לדווח לקהל הבין-לאומי על אירועי המשט. זאת, הן בנוגע לאיחור רב בקבלת מידע מוסמך והן בנוגע לאפשרות לדווח למרבה הצער "רק צד אחד של הסיפור".

בביקורת נמצא, כי סוגיית הטיפול בכתבים הזרים על כל היבטיה, בדגש על המאמץ ההסברתי שקדם לאירוע ההשתלטות, לא נבחנה בדיון משותף להפקת לקחים בראשות מטה ההסברה הלאומי. עוד נמצא, כי לאחר האירוע לא הנחה מטה ההסברה הלאומי לקיים פגישה משותפת לנציגי גופי ההסברה עם נציגי התקשורת הזרה בארץ, כדי לקבל מהם את התייחסותם לאופן הטיפול בהם באירוע זה לשם הפקת לקחים.

משרד ראה"ם מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי בשאלת ההכוונה והריכוז התוכניים של הכתבים הזרים סבורים כל גורמי ההסברה הרלוונטיים, כי נכון שכל גוף הסברתי ימשיך לפעול ישירות מולם תוך תיאום עם גורמי ההסברה האחרים. אשר לטיפול הארגוני-מינהלתי נמסר, כי לע"ם משמשת ככתובת מרכזית לטיפול בכתבים הזרים בארץ, ולסיוע לעבודתם העיתונאית. כמו כן, פועל מטה ההסברה הלאומי, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, להחזרת האחריות להקמתו ותפעולו

32 בשונה מהתחום הארגוני-מינהלתי שעליו מופקדת לע"ם, ובשונה מהקשר העצמאי-מקצועי שמקיים כל גוף ביצוע מול הכתבים הזרים באירועים מסוימים על פי תחומי אחריותו ומומחיותו.

של "מרכז תקשורת לאומי"³³ ממשלה"ח (כפי שנקבע בהחלטת הממשלה מס' 1936) ללע"ם, מהלך אשר יחזק את יכולותיה ומעורבותה של לע"ם בתחום, ויעניק לה סמכות ממשית ורלוונטית, "שכן מבחינה מקצועית גרידא, לע"ם היא הגוף הנכון לריכוז משימה זו".

מן הראוי אפוא, שמטה ההסברה הלאומי יפעל בהקדם לקביעת מנחה מקצועי לתחום הכתבים הזרים בארץ. לא מדובר בפעילות מינהלתית גרידא, אלא בריכוז הפעילות היסודית והבסיסית מול הכתבים הזרים, אשר תכלול בראש ובראשונה את הכנת הבסיס התפיסתי ואת המסד התורתי בתחום התקשורת הזרה בארץ, כפי שפורט לעיל, אשר יהוו "מסגרת על" ויבטאו קווים מנחים לכלל הגורמים הפועלים מולה.

7. ההסברה בשפה הערבית באירוע המשט

להסברה בשפה הערבית משקל חשוב במסגרת המאמץ ההסברתי הלאומי הכולל להשגת התכלית האסטרטגית המדינית. ממצאי דוח מבקר המדינה בשנת 2010 העידו על המשך ההידרדרות החמורה, רבת-השנים, בהסברה ובשידורים בשפה זו בטלוויזיה וברדיו, ועל פיגור ניכר במימוש הפוטנציאל הגדול הגלום בהסברה בשפה הערבית באינטרנט, ככלי הסברה שחיוניותו הולכת וגדלה. מבקר המדינה העיר שם למשרדי הממשלה המופקדים על כך, כל אחד בתחומו, לפעול למימוש החלטת הממשלה מס' 1936³⁴, וכי על הממשלה לפעול להפסקת הסחבת הבלתי נסבלת בכל הנוגע לשיפור ההכרחי של השידור בשפה הערבית. עוד צוין שם, כי על משרד ראה"ם, באמצעות מטה ההסברה הלאומי, לגבש מדיניות כוללת להסברה לאוכלוסיות דוברות השפה הערבית³⁵. כל זאת במטרה להפעיל את ההסברה בשפה זו ככלי לאומי בעל משמעות רחבה, המשרת אינטרסים מדיניים, ביטחוניים, כלכליים, וחברתיים-תרבותיים עמוקים.

להלן עיקרי ממצאים שהועלו בביקורת הנוכחית בנוגע למענה המדינתי לדוברות ולהסברה בשפה הערבית באירוע המשט:

א. העברת מסרי המדינה באמצעי התקשורת שלה בשפה הערבית

לא חל שיפור מהותי בתחום שידורי המדינה בשפה הערבית. זאת, כיוון שהטיפול היסודי בקידום שידורי המדינה בטלוויזיה וברדיו, לרבות בשפה הערבית, הותנה בסיום הטיפול הכולל בקידום הרפורמה ברשות השידור, דבר שטרם הסתיים.

מנתוני רשות השידור עולה, כי בעניין סיקור המשט בשפה הערבית שודרו סך של 18 שעות ברדיו ("קול ישראל בערבית"), ושש שעות שידור בטלוויזיה בערבית, וכי כיסוי הנושא נעשה בהתאם למשאבים ולכוח האדם המצומצם העומד לרשותם. עוד עולה מנתונים אלה, כי קיים צורך לשפר את איכות השידור לאזורים שבהם מרוכזת אוכלוסייה דוברת השפה הערבית בישראל, וכי "כל

33 על פי החלטת ממשלה מס' 1936, יוקם מרכז תקשורת לאומי בעתות חירום או בעת התרחשות אירוע פנימי בעל השלכות משמעותיות.

34 שבה קבעה הממשלה גם סדרת צעדים לחיזוק ולשיפור ההסברה לאוכלוסיות דוברות השפה הערבית.

35 כפי שגם נדרש בהחלטה מס' 1936.

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

הדיווחים הללו שודרו בעצם, לערביי ישראל, בהעדר אמצעי שידור מתאימים לארצות ערב. הכלי היחיד הזמין למאזינים בארצות ערב היה שידורנו באינטרנט, אך למרבה הצער, האתר שלנו קרס באותו יום עקב עומס-יתר של הגולשים... כך שהזירה נותרה פנויה לכלי התקשורת הזרים בשפה הערבית... אין ספק שבכך נגרם לתדמיתה של מדינת ישראל נזק לא קטן".

כך יצא, שגם בתקופה שקדמה לאירוע המשט, במהלכו ובעקבותיו, כמעט לא נשמע קולה של מדינת ישראל בשפה הערבית באמצעי התקשורת הממלכתיים שלה בזירה הבין-לאומית.

בהתייחסותה של רשות השידור לממצאי הביקורת מיולי 2011 נמסר, כי יו"ר הרשות רואה חשיבות בהפצת תכניה של רשות השידור בשפה הערבית, וכי הדבר יבוא לידי ביטוי במבנה הארגוני החדש של הרשות. עוד נמסר, כי "יישום תקציב הרפורמה לפיתוח בנושא הפצת השידורים יביא ללא ספק לשיפור בקליטת שידורי הרדיו והטלוויזיה... וכי תוקצב רכש של 4 משדרים לרדיו בערבית. בטלוויזיה בערבית מתוכננת הרחבת התפוצה הלוויינית והפעלת שידור דיגיטאלי". כן נמסר, כי כדי לגבות את השידורים בערבית ולהשלימם אושר שדרוגו של אתר האינטרנט בערבית בהשקעה ניכרת.

משרד ראה"ם מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי הוא פועל באמצעות מטה ההסברה הלאומי להקמת "ערוץ בערבית" ברשות השידור במסגרת הרפורמה ברשות, וכי בעניין זה גובשה זה מכבר תכנית פעולה עקרונית שאמורה להיות מובאת לאישור הממשלה. עוד נמסר, כי ההכנות לביצוע הרפורמה ברשות השידור בעיצומן, אך הן טרם הסתיימו נוכח מורכבותה. אשר לקידום שידורים בערבית בערוצי הטלוויזיה טרם השלמת הרפורמה, נמסר בתשובת משרד ראה"ם, כי אמנם בהתאם לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, "אחד מתפקידיה הוא לקיים שידורים בשפה הערבית לצרכיה של האוכלוסייה הדוברת ערבית ושידורים לקידום ההבנה והשלום עם המדינות השכנות בהתאם למגמות היסוד של המדינה, אך לא ניתן כעת להעדיף טיפול בתפקיד אחד מבין תפקידיה של הרשות ולתת חשיבות מיוחדת למטרה אחת ממטרות החוק ללא כל הצדק, שכן יש בכך כדי לעוות את שיקול הדעת ביישומו של החוק".

נוכח העיכוב הרב ביישום הרפורמה ברשות השידור, ובשל החשיבות והחיוניות בשיפור מהותי בכל התחומים של השידורים הממלכתיים בשפה הערבית לקידום צורכי ההסברה של המדינה בשפה זו, חוזר מבקר המדינה על המלצתו שבדוח הביקורת משנת 2010, ולפיה ראוי לתת לנושא השידורים בשפה הערבית פתרונות ייעודיים לעת חירום, ללא התניה בפתרונות הכוללים לרשות השידור.

ב. פעולות משה"ח בתחום ההסברה בשפה הערבית באירוע המשט

כאמור, על פי החלטת הממשלה מס' 1936, האחריות המלאה והכוללת להסברת חוץ היא בידי משה"ח. בנוגע לשפה הערבית הדבר אמור להתבצע באמצעות ובהכוונת המחלקה לתקשורת ערבית באגף התקשורת וההסברה שלו. בדוחות מבקר המדינה מהשנים 2007 ו-2010 עלה, כי בניגוד להחלטת הממשלה דלעיל, מחלקה זו לא תוגברה, ואף חלה הידרדרות ביכולותיה כתוצאה מירידה באיוש התקנים.

בביקורת הנוכחית התברר, כי בתקופה שקדמה להפלגת המשט חלה הידרדרות נוספת ביכולותיה של המחלקה כתוצאה מירידה נוספת באיוש התקנים, שהביאה למעשה להפסקת פעולתה.

נוכח פערי כוח אדם והיעדר מענה סדור לדוברות ולהסברה בערבית באמצעות המחלקה לתקשורת ערבית, מסתייע המשרד גם באנשי המשרד דוברי השפה הערבית. התברר, כי בעת אירוע המשט הפעלת קומץ אנשי המשרד דוברי השפה הערבית למשימות הסברה הייתה מאולתרת. הדבר בא לידי ביטוי גם במכתבו של מנהל מחלקת ירון במשה"ח מ-14.6.10, בנושא "לקחים בתחום ההסברה בערבית של משה"ח", שבו צוין, בין היתר, כי "התקשורת בערבית על כל גווניה מהווה את חזית ההסברה הקשה ביותר הניצבת מולנו... ו'שליפת' עובדים כדוברי ערבית בזמן משבר, כפי שנעשה בזמן המשט האחרון, ללא הכשרה מוקדמת, נועד לכישלון. יש לפעול להקמת צוות דוברות ערבית שיכלול את דוברי הערבית במשרד ואשר יופעל בעתות משבר".

לדעת מבקר המדינה, על משה"ח להסדיר בהקדם יכולות אמיתיות בתחומי הדוברות וההסברה בשפה הערבית, כדי לעמוד כנדרש אל מול אתגר חשוב שבאחריותו - העברת מסרי המדינה לכלל דוברי השפה הערבית בזירה האזורית והבין-לאומית בשפתם.

ג. פעולות משרד ההסברה והתפוצות לקידום נושא ההסברה בשפה הערבית

בתגובתו מיולי 2009 של שר ההסברה והתפוצות והשר הממונה דאז על ביצוע חוק רשות השידור, מר יולי יואל אדלשטיין, שהובאה בדוח מבקר המדינה משנת 2010 צוין כי: "1. המשרד רושם לעצמו את הערות המבקר בעניין הליקויים בתכנון ההסברה לקהלי יעד דוברי ערבית בכלל והשידור לעולם הערבי בפרט. 2. בכוונתי כשר ההסברה והתפוצות, ומתוקף סמכותי כשר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור, ליזום ולהוביל מהלך שיביא 'להפסקת הסחבת הבלתי נסבלת בכל הנוגע לשיפור ההכרחי של השידור בשפה הערבית'. 3. משרד ההסברה והתפוצות יבחן את נושא ההסברה לעולם הערבי ויציגו בפני הגורמים הרלוונטיים, לרבות דיון חוזר בממשלה. 4. משרד ההסברה והתפוצות יפעל לקדם את ההסברה בערבית, בהינתן המשאבים הנחוצים, או בכפוף לקבלת תקציבים נאותים מתקציב המדינה" (ההדגשה במקור). אולם, ב-18.2.10 החזיר השר את תיק רשות השידור לראה"ם.

בביקורת הנוכחית עלה, כי משרד ההסברה והתפוצות לא עסק בדוברות ובהסברה בשפה הערבית בהקשר למשט בתקופת ההכנות לאירוע, אלא רק לאחר ההשתלטות עליו.

משרד ההסברה והתפוצות מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי במסגרת פעילות "חדר המצב" שפתח המשרד לאחר האירוע הופעל דסק ערבית ייעודי להסברה, שאויש על ידי אחראי העיתונות הערבית בלשכת העיתונות הממשלתית (לע"ם) ומתנדבים דוברי השפה הערבית.

לדעת מבקר המדינה, נוכח הכשל הממושך בתחום ההסברה בערבית, יש חשיבות לכך שמשרד ההסברה והתפוצות יבחן, בתיאום עם מטה ההסברה הלאומי, את הדרכים שבהן יוכל לתרום לשיפור ההסברה לתקשורת הזרה ולתקשורת המקומית בשפה הערבית.

משרד ההסברה והתפוצות מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי הוא רואה בחיוב את המלצת משרד מבקר המדינה, וכי הוא פרסם מכרז לאיוש משרת מנהל תחום ההסברה בערבית, אשר אמור לתת מענה בנושא ההסברה בשפה זו הן בשגרה והן בעתות חירום.

ד. פעולות מטה ההסברה הלאומי בתקשורת הערבית באירוע המשט

מאז אפריל 2010 החל לכהן מר אופיר גנדלמן כ"מנהל תחום הסברה לאוכלוסיות ערביות" במטה ההסברה הלאומי, וכ"דובר תחום הסברה בשפה הערבית בלשכת ראש הממשלה". כבר בהודעת משרד ראה"ם לתקשורת מ-5.5.10 צוין, כי "זהו תפקיד חדש וייחודי... על מנת להתמודד עם ההתפתחויות בתקשורת בעולם הערבי... כמו כן יעסוק גנדלמן בתיאום גורמי ההסברה הממשלתיים בתחום הערבית במסגרת מטה ההסברה הלאומי במשרד ראש הממשלה".

במסמכים מהתקופה 27.5.10 - 5.6.10 מוזכרות גם פעולותיהם של דוברי מדינת ישראל בתקשורת הערבית הזרה באירוע המשט מטעם: מטה ההסברה הלאומי, חטיבת דו"ץ, משה"ח, משהב"ט, ובכלל זה מתפ"ש, המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל.

מבקר המדינה מעיר, כי בעקבות ההתמודדות המשותפת דלעיל בתקשורת הערבית הזרה, ראוי היה לקיים דיון ייעודי בראשות מטה ההסברה הלאומי, ובהשתתפות דוברים בשפה הערבית מטעם המדינה להפקת לקחים בנושא. לא נמצא, כי דיון כזה נערך.

בהתייחסותו מדצמבר 2010 מסר מטה ההסברה הלאומי, כי "מאז כניסתו [של מר גנדלמן] לתפקידו הכפול כמנהל תחום הסברה בערבית במטה ההסברה הלאומי וכדובר לתקשורת הערבית (תפקיד חדש שהוחלט לאיישו בהוראתו של ראש הממשלה), הוגברה משמעותית פעילות ההסברה הישראלית הרשמית מול התקשורת הערבית והעולם הערבי". עוד מסר, כי על ידי כך ניתן מענה בתחום ההסברה בערבית לסוגיות שהועלו בדוח מבקר המדינה משנת 2010: הוקם "פורום הסברה ערבית", הכולל נציגי משרדי ממשלה וגורמים חיצוניים העוסקים בכך ומתכנס מדי שלושה חודשים; הודקו קשרי העבודה עם התקשורת הערבית, המקומית והבין-לאומית, וגדל משמעותית מספר הראיונות שנותנים דוברים ישראליים דוברי ערבית ושפות אחרות לכלי התקשורת הערבית, בתחום האינטרנט הושקו ערוצים מיוחדים באתרי יו-טיוב, פייסבוק וטוויטר, ובהם עלה חומר ייעודי בערבית.

ראש אגף דוברות והסברה במשהב"ט מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי במסגרת הקמת האגף ביוני 2011 הוקמה חטיבת תקשורת בין-לאומית שבראשה עומד דובר ערבית רהוטה, ותחתיו יפעל, בין היתר, דסק תקשורת בשפה הערבית כמענה לפערים בנושא המוצגים בדוחות ביקורת המדינה העוסקים בנושא ההסברה.

מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעילות בתחום קידום ההסברה לקהלי היעד דוברי השפה הערבית, שבה החל מטה ההסברה הלאומי מאז אפריל 2010, מועד מינויו של המופקד על תחום זה במטה.

מבקר המדינה מעיר, כי נוכח היעדר מענה ממלכתי סדור ושיטתי לדוברות ולהסברת חוץ בערבית במשה"ח האחראי על כך, נאלצים גורמים אחרים, ובעיקר מטה ההסברה הלאומי וחטיבת דו"ץ, למלא את החלל שנוצר בתחום זה. על כן, מן הראוי לתקן בדחיפות את הליקוי החמור המתמשך בתחום הסברת החוץ בערבית במשה"ח.

8. ההסברה הממלכתית במרחב התקשורת המקוונת (אינטרנט ו"ניו-מדיה"³⁶)

תחומי הפעילות במרחב התקשורת המקוונת - באינטרנט ו"ניו-מדיה" - הם נדבך מרכזי בסביבת התקשורת המשתנה בתקופתנו, מהווים בפועל "כלים מעצבי דעת קהל" ובעלי השפעה שחשיבותם הולכת וגדלה בזירה הבין-לאומית, ועשויים לשמש ככלי מרכזי להצגה ולהסברה של עמדות המדינה.

בהחלטת הממשלה מס' 1936 נכלל גם פרק בנושא "ההסברה במרחב האינטרנט", ובו נקבע, בין השאר, כי ב"מישור הבינלאומי קיים צורך להגביר את ההימצאות ה'פיזית' של גורמי ההסברה... ברשת האינטרנט". לשם כך "יוקם פורום אינטרנט, בראשות ראש מטה ההסברה הלאומי, אשר יכלול את כל גורמי ההסברה הממשלתיים והביטחוניים, במטרה לפעול יחד בזירה האינטרנטית בצורה מתואמת אשר תענה על האתגר הקיים בתחום". עוד נקבע, כי "ראש מטה ההסברה הלאומי ימנה נציג קבוע מטעמו אשר יתאם את ההסברה ברשת האינטרנט יחד עם המאמצים הנעשים בתחום במשרד החוץ ובדובר צה"ל. נציג זה יפעל למימוש החלטות פורום האינטרנט כאמור לעיל".

עם הקמת מטה ההסברה הלאומי פורסם, בין היתר, תקן לתפקיד "מנהל תחום אינטרנט", אולם התפקיד אויש רק בנובמבר 2009. כך יצא, שבמשך יותר משנתיים מאז החלטת הממשלה דלעיל, המשיכו כל גופי ההסברה שפעלו במרחב התקשורת המקוונת לעסוק בתחום זה באופן עצמאי, ללא תיאום ביניהם.

במהלך הביקורת התברר, כי חלה התקדמות ניכרת ומשמעותית בפעילות גופי ההסברה העוסקים בתחומי התקשורת המקוונת - בהיבטים מקצועיים, ארגוניים ותשתיתיים. בפועל, באירוע המשט, שימשה התקשורת המקוונת אחד מהכלים העיקריים שסיפקו מידע הסברתי זמין ואמין, אשר ייצג את נקודת המבט הישראלית לקהלי היעד השונים בארץ ובעולם.

מנהל תחום אינטרנט במטה ההסברה הלאומי מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ב-23.11.10, כי עם הגעתו לתפקיד התברר לו שאין למדינת ישראל אסטרטגיית הסברה באינטרנט ובעיקר ברשתות חברתיות. לא נעשו מאמצים לעבודת מטה בתחום זה, וכל גוף דוברות והסברה התייחס למדיה הזו באופן סקטוריאלי. לכן, בעזרת גורם חיצוני שעוסק בחשיבה אסטרטגית גובש "רעיון מסדר" בנושא. עוד מסר, כי הוא חבר קבוע בפורום ההסברה הלאומי ובכוונתו להקים "פורום ניו-מדיה" לאומי לרשתות חברתיות במשרדי הממשלה ובגופי ממשל שונים, שם יש ידע נצבר במספר מקומות לשם בניית רשת של שיתוף. לדעתו גם קיימת חשיבות להקמת גוף לאומי חזק ומקצועי בתקשורת המקוונת, למעקב ולתגובה בזמן אמת אחר גורמי הסברה בין-לאומיים המציגים מסרים ותכנים עוינים כנגד מדינת ישראל.

בתגובתו מאוגוסט 2011 מסר משרד ראה"ם, כי דרך הפעולה הנכונה היא לגבש אסטרטגיות הסברתיות ב"ניו-מדיה" ביחס לכל אירוע ואירוע בהתאם למאפייניו המיוחדים, כחלק מהאסטרטגיה ההסברתית הלאומית הנגזרת מהמדיניות שנקבעת על ידי הממשלה.

36 ברשתות חברתיות באינטרנט כגון: "פייסבוק", "טוויטר" ו"יו-טיוב".

מבקר המדינה מציין את ההתקדמות שנעשתה בגופי ההסברה השונים - כל אחד לעצמו - אשר עוסקים במרחב התקשורת המקוונת. הדבר בא לידי ביטוי באירוע המשט - בהיקפי הפעילות בתכנים שהופצו ושודרו, בזמינותם ובהיקף תפוצתם. בד-בבד לדעת מבקר המדינה קיימת חשיבות בכך שמטה ההסברה הלאומי יוביל מהלך של סיכום אסטרטגיה הסברתית-ממלכתית כוללת לתחום התקשורת המקוונת כחלק מהאסטרטגיה ההסברתית הלאומית הנגזרת ממדיניות הממשלה, ואשר תכלול את כל הגופים הרלוונטיים; זאת, כדי להביא לפעילות תקשורתית-הסברתית ממלכתית מיטבית במרחב חשוב זה.

9. אופן פעולתו של ראש מטה ההסברה הלאומי ויועץ התקשורת של ראה"ם באירוע המשט

בהחלטת הממשלה מס' 1936 נקבע, כי "בראש מטה ההסברה הלאומי יעמוד אדם בעל ניסיון בתחומי ההסברה והתקשורת, אשר לו אוריינטציה לתחום המדיני-ביטחוני... [אשר] ימונה על ידי הממשלה, לפי הצעת ראה"ם, ויהיה כפוף במישרין לראה"ם. לצורך ביצוע תפקידו ישתתף ראש המטה, כמוזמן קבוע, בישיבות הממשלה, בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, בדיונים ביטחוניים-מדיניים ובדיונים נוספים בעלי השלכות בתחום ההסברה". עוד נקבע, כי ראש מטה ההסברה הלאומי ימלא שני תפקידים: יעמוד בראש מטה ההסברה הלאומי וגם ישמש יועץ תקשורת של ראש הממשלה, וכי "כל גורמי התקשורת, הדוברות וההסברה הקיימים כיום במשרד ראש הממשלה, יתכנסו תחת מטה ההסברה. פעולת גורמים אלו תיעשה על פי נהלי עבודה אשר ייקבעו על ידי ראש מטה ההסברה".

בהמשך להחלטת הממשלה האמורה נקבעו חמישה תקנים נוספים למטה ההסברה הלאומי: מנהל מטה ההסברה הלאומי, תפקיד אותו ממלא מפברואר 2008 מר ירדן ותיקאי, וארבעה תקנים מקצועיים-נושאים בתחומי ההסברה הלאומית. ב-13.4.08 מינתה הממשלה את מר יעקב גלנטי לתפקיד ראש מערך ההסברה הלאומי, בנוסף לתפקידו כיועץ תקשורת של ראה"ם; ב-14.6.09, מינתה הממשלה את מר ניר חפץ לתפקיד ראש מערך ההסברה הלאומי, זאת בנוסף לתפקידו כיועץ תקשורת של ראה"ם. תפקידים אלה הוא מילא עד ינואר 2011; ב-27.3.11, מינתה הממשלה את מר גדעון שמרלינג לתפקיד, שהוגדר שוב כראש מערך ההסברה הלאומי, וזאת בנוסף לתפקידו כיועץ תקשורת של ראה"ם, אותם הוא מילא עד ספטמבר 2011. מיד אחריו מונה לראש מטה ההסברה הלאומי וכיועץ תקשורת של ראה"ם ד"ר יועז הנדל.

כפל התפקידים של ראש מטה ההסברה הלאומי ויועץ התקשורת של ראה"ם הביא לכך שבהכנות לקראת המשט, בעת ההשתלטות הצבאית עליו ובעקבותיו מי שריכוז, סיכום והנחה בפועל את תיאום כלל מערך ההסברה הלאומי, היה מנהל מטה ההסברה הלאומי, מר ירדן ותיקאי, שעה שמר ניר חפץ הקדיש את רוב זמנו לתפקידו כיועץ לתקשורת של ראה"ם.

משרד ראה"ם מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי מטבע דברים הואצלו סמכויות מקצועיות למנהל מטה ההסברה הלאומי, וכי במהלך ההכנות לאירוע המשט וכן באירוע עצמו, "ראש המטה עודכן און-ליין בכל השלבים וההחלטות העביר הנחיות והכוונה מקצועית באופן שוטף והיה שותף לדיונים ולהתייעצויות". עוד צוין שם, כי "בבסיס ההחלטה שראש מטה ההסברה ישמש גם כיועץ התקשורת של ראש הממשלה עומד הרצון ליצור אפקטיביות במילוי שני התפקידים, שכן הצבתו של ראש מטה ההסברה הלאומי בקרבה המקסימאלית לראש הממשלה, תאפשר לו לבצע את משימתו באופן הטוב ביותר".

בכפל תפקידים זה מוטבעים כפל האחריות והצורך בהתמקדות בשני תפקידים מרכזיים במקביל עם הקושי והמורכבות שבכך. יודגש, כי מאז אפריל 2008 מונו כבר ארבעה ראשי מטה ההסברה הלאומי³⁷, ואלה שסיימו את תפקידם עשו זאת, בין היתר, על רקע תפקידם כיועצי תקשורת של ראה"ם. צוין, כי ראש מטה ההסברה הלאומי אמור להוות סמכות מקצועית וארגונית מובילה לגופי הדוברות וההסברה הממלכתיים.

ממציא הביקורת עולה, כי ראש מטה ההסברה הלאומי נתפס על ידי גורמים בכירים בתחום התקשורת-הסברתי ואף בתחום המדיני, בעיקר כיועץ תקשורת של ראה"ם. זאת בין היתר, בעקבות העובדה, כי את תפקיד ראש המטה מילא בפועל באופן קבוע מנהל המטה הכפוף לו. נוכח האמור לעיל, חל פיתוח במעמדו כראש המטה, דבר אשר פגע בתפקודו המקצועי הרציף של מטה ההסברה הלאומי, ואינו מאפשר את היציבות ואת הניסיון המצטבר שמחייב תפקיד מרכזי זה של ראש מטה ההסברה הלאומי. כך יצא, כי בפועל נפגעה מהותית יכולת המטה לרכז, לתאם ולהוביל את ההסברה הלאומית.

בהתייחסות משרד ראה"ם למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012, צוין כי נעשה שינוי מבני בנושאי הדוברות וההסברה שבמשרד ראה"ם, וכי הפעילות בנושא זה "פוצלה לפני מספר חודשים לשני תחומים נפרדים: תחום ההסברה ותחום הדוברות והתקשורת". ד"ר יועז הנדל מסר לנציג משרד מבקר המדינה, כי משמעות השינוי היא שראש מטה ההסברה הלאומי חדל מלשמש כדוברו האישי של ראה"ם, ולתפקיד מנהל תחום הדוברות והתקשורת מונה דובר הכפוף לראש המטה.

O

סיכום והמלצות

שיקולי ההסברה הממלכתית בנושאי חוץ וביטחון מהווים גורם מהמעלה הראשונה בתהליך עיצוב מדיניות החוץ והביטחון של ישראל, וכלי עזר להשגת תמיכה במדיניותה הלאומית. במהלך העשור החולף פרסם מבקר המדינה דוחות ביקורת על היערכות גורמי ההסברה בנושאי חוץ וביטחון - בשנת 2002, בעקבות מבצע "חומת מגן"; בשנת 2007, לאחר מלחמת לבנון השנייה; ובשנת 2010, בנוגע להסברה בערבית לאחר מבצע "עופרת יצוקה". בעקבות דוח מבקר המדינה משנת 2007 וממצאי ועדה בין-משרדית בנושא בראשות מזכיר הממשלה דאז, החליטה הממשלה על הקמת מטה הסברה לאומי קבוע במשרד ראש הממשלה שינחה ויתאם את גופי מערך ההסברה הלאומי.

מצרף הליקויים בנושא הדוברות וההסברה, והשתקפותם באירועי המשט כפי שעלה בדוח זה, מצביע על כך, כי לצד תיקונים ושיפורים חשובים שנעשו בשנים האחרונות במערך ההסברה הלאומי בכלל והקמת מטה הסברה לאומי בפרט, הרי שנותרו ולעתים אף התגברו ליקויים בסיסיים, ומהם כאלה שלא באו לידי תיקון זה זמן רב. זאת, למרות הצהרות ואף החלטות שהתקבלו על הצורך לתקן ליקויים אלה.

37 בנוסף להם על פי הודעת משרד ראש הממשלה מ-22.2.12, ימונה מר לירן דן לתפקיד ראש מטה ההסברה הלאומי. המינוי הוא החמישי במספר לתפקיד זה מאז אפריל 2008.

עם ליקויי היסוד הזקוקים לתיקון נמנים:

א. מטה ההסברה הלאומי, האמור לשמש כסמכות מקצועית עליונה, מנחה ומתאמת של גופי הדוברות וההסברה בכלל ובעתות חירום תקשורתיים-הסברתיים בפרט, מתקשה לתת את המענה המצופה ממנו בהתאם למוגדר בהחלטת הממשלה משנת 2007. זאת, בעיקר נוכח מספר עובדיו המצומצם בהשוואה לקשת עיסוקיו התקשורתיים-הסברתיים ברגיעה ובעתות חירום, לרבות עיסוקו הנרחב של ראש מטה ההסברה הלאומי גם בתפקידיו כיועץ התקשורת של ראה"ם. בנוסף לכך, מטה ההסברה הלאומי הפועל במשרד ראש הממשלה עדיין אינו ערוך לקיים מאמצי תיאום רצופים ומתמשכים לדוברות ולהסברה בעתות חירום ובמיוחד בעת מלחמה, לשם גיבוש, העברה והטמעת מסרים שיטתית, יזומה ותגובתית בדעת הקהל בזירה הבין-לאומית ובהסברת פנים.

ב. כעולה מדוח זה, משרד החוץ מתקשה לענות על הנדרש ממנו בתחום ההסברה. זאת, בעיקר בשל פער נרחב בין הצרכים החיוניים הנדרשים לתחום מרכזי זה לבין היכולות המצומצמות העומדות לרשותו בתצורתו הנוכחית, אשר אינן הולמות זה מכבר את הצרכים. חשיבותה של הסברת החוץ הולכת וגדלה נוכח האתגרים התקשורתיים-הסברתיים המתעצמים בחזית מרכזית זו. על כן, הכרחי ששר החוץ והנהלת המשרד ינקטו את הצעדים הדרושים לתיקון ולשיפור תפקודו בתחום חיוני זה.

ג. חטיבת דובר צה"ל מופקדת על דוברות והסברה צבאיים, אך מהווה למעשה את גוף הדוברות וההסברה המרכזי של המדינה, נוכח גודלה, משאביה, תחומי המידע הצבאי ואף הביטחוני-מדיני המצויים ברשותה. החטיבה המשיכה להוביל נושאים אלה גם באירוע המשט, וזאת בעיקר כמעין ברירת מחדל, לצורך מילוי החללים שנותרו במענה הממלכתי להסברת החוץ ולהסברת הפנים. מצב זה אינו תואם את התפיסה הממלכתית-דמוקרטית של מדינת ישראל. הקמתו של אגף דוברות והסברה במשרד הביטחון אמורה אמנם להקטין תלות זו בחטיבת דו"ץ, אולם מצב זה עשוי להיפתר רק במידה שיחול שיפור מהותי גם ביכולותיו של משרד החוץ, המופקד על הסברת החוץ, וגם בתפקודו של מטה ההסברה הלאומי בריכוז ובהכוונה של מערך ההסברה הלאומי, וכגורם-על המופקד על גיבוש המסרים המיועדים להסברת חוץ ולהסברת פנים.

המשך המצב הנוכחי פוגע מהותית ביכולת הנדרשת של מערך ההסברה הלאומי להשפיע על קהלי היעד השונים, ולהביא לידי ביטוי מהיר, יעיל ומיטבי את מדיניותה ופעילותה של מדינת ישראל בתחומי החוץ והביטחון. זאת, בעיקר באירועים משבריים שבהם כלל הם טעונים, "מושכי אש", וההסברה הישראלית בנוגע אליהם ניצבת לרוב מלכתחילה מול עמדת דימוי בסיסית מורכבת ביותר של תפיסת המדיניות הישראלית בעולם.

דווקא אירועים משבריים כאלה בנושאי חוץ וביטחון דורשים את שיתוף הפעולה והתיאום המקצועי המיטבי בין כלל גורמי מערך ההסברה הלאומי. זאת, בשילוב של מערכות החוץ והביטחון, תחת הובלה מדינית ברורה ואחודה של ראש מטה ההסברה הלאומי ובגיבוש ראש הממשלה, בד בבד עם היכולת להעביר ב"זמן אמת" ובמתואם למעצבי דעת קהל בעולם את המידע החיוני הנדרש להסברת עמדותיה של המדינה. סינרגיה זו - המוגבלת כיום - היא חיונית, כדי להשפיע במערכה על דעת הקהל לשם השגת תמיכה במדיניות, במטרות ובאופן ביצוע המשימה - כפי שמחליטה ומבצעת זאת מדינת ישראל. שאם לא כך, פעילות מוצלחת ומוצדקת, ככל אשר תהיה, עלולה להתקבל כאי-הצלחה או אף ככישלון בהתמודדות על התודעה של דעת הקהל בעולם.

מבקר המדינה מצביע על פער הולך וגדל בין היכולות הממלכתיות הקיימות בתחום הדוברות וההסברה בנושאי חוץ וביטחון לבין המשאבים הדרושים להתמודד אל מול האתגר. זאת, נוכח האצת ההתפתחות התקשורתית בזירה הבין-לאומית והעמקת השפעתה על דעת הקהל, ונוכח גידול במשאבים שמקדיש היריב לחזית ההסברה. מערך ההסברה הלאומי אשר נוצר והתגבש בתהליך תוצאתי רב-שנים, כבר אינו משקף ביכולותיו ובמבנהו תפיסה מעודכנת ומתאימה של המדינה להיערכות בחזית התקשורתית-הסברתית בנושאי חוץ וביטחון. בהקשר זה יצוין חוסר המתאם ההולך וגדל בין עוצמת נדבכו הצבאי של המערך לבין נרביכו האזרחיים, שתוצאתו באה לידי ביטוי גם באירוע המסט.

עם זאת, לתקופת ביניים קצרה וקצובה בזמן, ממליץ מבקר המדינה להגדיר כללים ברורים למרחב פעילותה של חטיבת דו"ץ, העשויים לחרוג מעבר להסברה הצבאית, והשונים באופן מעשי מהגדרת תפקידיה הייעודיים הנוכחיים. זאת, כדי לתת פתרון לבעיית ה"יאקום" הנוכחי, ולמנוע בתקופה זו יצירת מצבים של אי-בהירות או קביעות אד-הוק תוך כרי האירועים, בנוגע למימוש תחומי האחריות של גופי ההסברה השונים בהתרחש משברים. במהלך תקופה זו על מטה ההסברה הלאומי לקיים בקרה מוגברת בהתאמה למצב מיוחד זה.

אשר על כן, נוכח העצמת האתגרים בחזית התקשורתית-הסברתית, לדעת מבקר המדינה קיים הכרח בגיבוש, סיכומה ויישומה בהקדם של תכנית חירום לאומית מקיפה לתיקון ולשיפור הדרוש במערך ההסברה הלאומי, אשר תונחה על ידי ראש הממשלה. זאת, על בסיס תיקון הליקויים ושיפור המענה במערכת הפנימית של כל אחד מגופי ההסברה בהתאמה - בעיקר במשרד ראש הממשלה, במשרד החוץ, במשרד הביטחון ובצה"ל, במשרד ההסברה והתפוצות ובגופים נוספים שיש לתאם עימם - ובשיתוף הפעולה ביניהם. כל אלו בהכוונה ובתיאום של מטה הסברה לאומי דומיננטי במשרד ראש הממשלה, אשר יוקדש אך ורק לתפקידיו הייעודיים, ובהנהגתו האישית של ראש המטה, האמור להיות סמכות מקצועית וארגונית בכירה לכלל גופי מערך הדוברות וההסברה.

בהתייחסות משרד ראה"ם ממרץ 2012 צוין, כי ראה"ם מקבל את המלצת מבקר המדינה לבחון גיבוש, סיכום ויישום של תכנית חירום לאומית מקיפה לתיקון ושיפור הדרוש במערך ההסברה הלאומי. עוד צוין שם, כי נעשה שינוי מבני בנושאי הדוברות וההסברה שבמשרד ראה"ם, כך שהפעילות בנושא זה פוצלה לשני תחומים נפרדים: תחום ההסברה ותחום הדוברות והתקשורת הכפופים לראש מטה ההסברה הלאומי.

מבקר המדינה רואה בחיוב צעדים אלה של משרד ראה"ם, אשר יישומם המלא יביא בעתיד לשיפור משמעותי ולהתמודדות טובה יותר מול האתגרים ההסברתיים והתקשורתיים הנכונים למדינת ישראל.

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי