

פרק חמישי

מערכת הביטחון

דוחות הקשורים למלחמת לבנון השנייה

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת על ההיערכות ותפקוד גורמי ההסברה הממלכתיים בתחומי החוץ והביטחון לפני מלחמת לבנון השנייה ועל תפקודם במהלכה. נבדקו סוגיות מרכזיות הקשורות בעיצוב תפיסת ההסברה ובהכנת תכנית הסברה לאומית נוכח הסלמה אפשרית בצפון, בתיאום פעולות ההסברה במהלך המלחמה ובהיבטי תקשורת, דוברות והסברה שהועלו בתחקירים שנעשו בעקבותיה. הביקורת הקיפה את גופי ההסברה במשרד ראש הממשלה, במשרד החוץ, במשרד הביטחון, בצה"ל, לרבות פיקוד העורף, במשטרת ישראל וביחידת הצנזורה לעיתונות ולתקשורת.

בנושא המוכנות של מערך המילואים בזרוע היבשה למלחמה נבדקו בעיקר: אימון יחידות המילואים בזרוע היבשה בשנים 2002 עד 2006 לקראת מלחמה בכלל ולקראת מלחמת לבנון השנייה בפרט; קביעת הכשירויות הנדרשות לכוחות היבשה ומדדים לבדיקתן; והמוכנות של יחידות מחסני החירום (ימ"חים). הביקורת נערכה בצה"ל בעיקר במפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה, באגף המבצעים ובאגף הלוגיסטיקה, הרפואה והמרכזים הלוגיסטיים שבמטה הכללי, ובארבע אוגדות במילואים. בדיקות השלמה נעשו בלשכת שר הביטחון, בלשכת הרמטכ"ל ואצל המזכיר הצבאי של ראש הממשלה.

נבדקו היבטים של מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת ובעיקר היבטים שונים של קביעת יעדי ההיערכות ויעדי ההצטיידות ושל כמויות התחמושת לפני מלחמת לבנון השנייה; כמו כן נבדקו כמה עניינים הנוגעים להספקת תחמושת במהלך המלחמה והיבטים של ההיערכות לייצור תחמושת בזמן חירום בארץ, בתעשיות הביטחוניות הממשלתיות. הביקורת נערכה בצה"ל, במשרד הביטחון ובתעשיות הביטחוניות: התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש); התעשייה האווירית לישראל בע"מ והרשות לפיתוח אמצעי לחימה בע"מ (רפאל).

היבטים בהיערכות גורמי ההסברה ובתפקודם במלחמת לבנון השנייה

תקציר

פעולות ההסברה של ישראל בתחומי החוץ והביטחון נועדו להציג ולהבהיר לקובעי המדיניות, למעצבי דעת הקהל ולציבור הרחב בזירות הבין-לאומית והאזורית את עמדותיה המדיניות והביטחוניות של המדינה וכן להסביר עמדות אלה בתחומים הללו לציבור בישראל. ההסברה לציבור בישראל כוללת גם מתן הנחיות בדבר צעדי ההתגוננות שעל האוכלוסייה לנקוט כהכנה למצבי חירום ובמהלכם.

לאמצעי התקשורת מקום מרכזי בעיצוב דעת הקהל העולמית, האזורית והפנימית, ולעצמת השפעתם על קביעת המדיניות משמעות אסטרטגית. מאחר שלמערכת התקשורתית השפעה משמעותית על המערכה הכוללת, דרוש להתכונן ולפעול בחזית זו באופן מקצועי.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2006 - ינואר 2007 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על היערכות ותפקוד גורמי ההסברה הממלכתיים בתחומי החוץ והביטחון לפני מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה בלבנון, המלחמה) ועל תפקודם במהלכה. נבדקו סוגיות מרכזיות הקשורות בעיצוב תפיסת ההסברה ובהכנת תכנית הסברה לאומית נוכח הסלמה אפשרית בצפון, בתיאום פעולות ההסברה במהלך המלחמה ובהיבטי תקשורת, דוברות והסברה שהועלו בתחקירים שנעשו בעקבותיה. הביקורת הקיפה את גופי ההסברה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ), במשרד החוץ, במשרד הביטחון, בצה"ל לרבות פיקוד העורף, במשטרת ישראל וביחידת הצנזורה לעיתונות ותקשורת.

ביקורת זו מהווה גם ביקורת מעקב על תיקון הליקויים, שפורטו בדוח 53א של מבקר המדינה (2002) בנושא "היבטים בהיערכות גורמי ההסברה בנושאי חוץ וביטחון".

עיקרי הממצאים

סוגיות יסוד בתיאום בין גורמי ההסברה ברמה הלאומית

בדוח הקודם התריע משרד מבקר המדינה על הליקויים החמורים הקיימים בפעילות ההסברה הממלכתית זה עשרות שנים; המשרד הצביע על הצורך לקבוע תפיסת הסברה כוללת בנושאי חוץ וביטחון ברמה הלאומית ולגזור ממנה את המבנה והארגון הראויים של מערך ההסברה הלאומי בנושאים אלה ואת המשאבים הדרושים לו

ובראש ובראשונה - את גורם-העל שינחה אותו ויתאם את פעולותיו וייצגו ליד שולחן הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני.

למרות המלצת משרד מבקר המדינה, ולמרות הניסיון החיובי שהופק מהפעלת הזמנית של מערך ההסברה בעת מלחמת המפרץ השנייה ובמהלך ההתנתקות מרצועת עזה ומצפון השומרון, המשיכה סחבת בלתי נסבלת שבעטיה נותר הכשל של אי-הקמת מערך הסברה לאומי קבוע, בעיקר בשל אי-הסכמות של גופים הנוגעים בדבר.

על פי החלטת הממשלה מדצמבר 2003 הוקם צוות בין-משרדי בראשות מזכיר הממשלה לבחינת נושא "תגבור מערך ההסברה הישראלי". בשל מחלוקת בשאלה אם גורם-העל המתאם את המערך צריך להיות במשרד רה"מ או במשרד החוץ, לא נסתיימה עבודת הצוות ולא נתקבלו החלטות. המלצות הצוות הוצגו לממשלה לאחר למעלה משלוש שנים ורק שנה לאחר מלחמת לבנון השנייה, ביולי 2007.

חרף קיומו של איום הייחוס¹ מלבנון, לא נקבעה תכנית הסברה לאומית להתמודדות עם איום זה ולא בוצע בעניין זה מהלך הסברתי ממלכתי יזום ומתואם.

בעת המלחמה פעל משרד רה"מ לתיאום מערך ההסברה הלאומי:

1. התקופה מ-12.7.2006 עד 3.8.2006, במשך כשלושה שבועות, יועץ התקשורת לרה"מ נשא באחריות לתיאום מערך ההסברה הלאומי.

2. ב-3.8.06 העביר רה"מ את האחריות לניהול ולתיאום מערך ההסברה הלאומי למזכיר הממשלה, משום שיועצו נדרש לייחד את רוב זמנו לייעוץ התקשורתי האישי לרה"מ. מזכיר הממשלה מילא תפקיד זה עד תום המלחמה ב-16.8.06, נוסף על תפקידו הקבוע. אמנם בביקורת עלה, כי בתקופה זו חל שיפור ניכר בתיאום מערך ההסברה, שנעשה גם באמצעות פורומים נושאים שכינס מזכיר הממשלה, אולם גם עצם ביטול האחריות של יועץ התקשורת לרה"מ לתיאום מערך ההסברה בעיצומה של המלחמה, כמו גם העברת האחריות לכך למזכיר הממשלה שתחום זה אינו באחריותו, מעידים על הליקוי המתמשך באופן תיאום מערך ההסברה ברמה הלאומית.

מן הראוי שהתפקיד של מתאם מערך ההסברה הלאומי, יאוּש בידי גורם-על אשר יקדיש את מלוא זמנו ותשומת ליבו אך ורק לתחום הייעודי עליו הוא מופקד. על כן, חשוב שתהיה הפרדה ברורה בין התפקיד של תיאום מערך ההסברה הלאומי לבין משרת יועץ התקשורת של רה"מ.

בתקופה שקדמה למלחמה ובתחילתה לא נעשה די לקביעה של אסטרטגיית הסברה אחידה ברמה הלאומית, והדבר בלט בחריפותו בעיקר בשל היעדר גורם-על מרכזי ומתאם את מערך ההסברה הלאומי. הריק שנוצר בתחום זה גרם לתהליך לא תקין שבו הדרג הצבאי, שנקודת מבטו היא בהכרח ביטחונית-צבאית, נטל את הזמנה לקביעת אסטרטגיית ההסברה של המדינה, שלה פנים רבות שאינן ביטחוניות, שעה שתהליך זה אמור להתבצע ברמה המדינית, וצה"ל אמור להיות שותף בכיר בו, אולם לא להובילו.

1 איום הייחוס של צה"ל שאגף התכנון מכין, הוא מסמך הקובע מה הם האיומים העיקריים לטווח הקצר והבינוני לשנות התר"ש (תכנית העבודה הרב-שנתית), שלקראתם על צה"ל להיערך בבניין הכוח שלו. איום הייחוס מבוסס על הערכת המודיעין ועל היכולות המבצעיות הקיימות והמתוכננות ומגלם בתוכו, בין היתר, אילוצי משאבים (בהסתמך על מסמך אגף התכנון מ-17.8.03).

היעדר התיאום בין ההסברה לצורכי פנים לבין הסברת החוץ בראשות משרד רה"מ בלט במיוחד בעת המלחמה בלבנון, שמתחילתה התנהלה בשתי זירות - צבאית ואזרחית. במשרד רה"מ לא נעשתה עבודת מטה טרם המלחמה לצורך קביעת מרכזי הכובד של ההסברה הלאומית כלפי חוץ וכלפי פנים, בהתחשב באיום בזירה הצפונית בנוגע ללבנון ולחזבאללה, המאופיינת בלחימה בו-זמנית בחזית ובעורף. עבודת מטה זו אף לא נעשתה בתחילת המלחמה. בפועל, שעה שבמהלך הלחימה השקיעה חטיבת דובר צה"ל מאמץ ניכר להאדיר את עצמת צה"ל לשם חיזוק החוסן הלאומי ושיפור תדמית צה"ל, לא היה תיאום לשם איזון של ההסברה הזו עם הסברת החוץ, שבאחריות משרד החוץ, שהדגישה את התוצאות הקשות של התקפת חזבאללה על תושבי ישראל.

למרות הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת משנת 2002 בנוגע לאופן שילובה של לשכת העיתונות הממשלתית (להלן - לע"מ) במערך ההסברה הלאומי, משרד רה"מ לא בחן מחדש את תפקידיה של לע"מ ובראשם - הטיפול בנציגי כלי התקשורת מחו"ל (להלן - התקשורת הזרה) והקמת מרכז תקשורת בעת חירום. הליקויים במישור זה נותרו בעינם ואף החמירו במהלך המלחמה:

1. משרד רה"מ לא עשה תיקון יסודי בנוגע לריכוז הטיפול בנציגי התקשורת הזרה בארץ, שהם גורם מרכזי בעיצוב תדמיתה של ישראל בעולם. בתחילת הלחימה לא הייתה יד המכוונת את הטיפול בעיתונאים הזרים. חלק ניכר של ההסברה לנציגי התקשורת הזרה בתקופת המלחמה בוצע בידי צה"ל, על פי תפיסתו ולא בראייה לאומית כוללת.

2. הליקויים היסודיים בהיערכות המקצועית להקמה ולהפעלה של מרכז תקשורת שעליהם הוצבע בביקורת הקודמת לא תוקנו. אף שהאחריות הפורמלית להקמת מרכז תקשורת היא של לע"מ, בפועל נשא משרד החוץ באחריות זו; לא הוכנה תכנית משותפת לכל גופי ההסברה להקמת ולהפעלת מרכז תקשורת, ולא נקבע נוהל משותף מחייב בתחום זה. בהיעדר אלה, ההחלטה על עצם הקמתו ואופן הפעלתו של מרכז תקשורת לאומי בידי גופי ההסברה בעת המלחמה לא נעשו באורח מובנה וסדור, אלא התבססו בעיקר על אלתור ורצון טוב.

במהלך המלחמה לא התקיימו תדריכים תקופתיים ממלכתיים יזומים לכלי התקשורת, והתדריכים היומיים של צה"ל שימשו בפועל כתדריכים התקופתיים הממלכתיים, שבהם נמסר מידע לציבור. עקב כך העלו קציני צה"ל בתדריכים אלה לא אחת נושאים שבהם עלה גם תוכן מדיני. משרד מבקר המדינה מעיר כי התדריכים הצבאיים אינם מהווים תחליף לתדריך המדיני הממלכתי, שאמור לתת הדרג המדיני או נציג מטעמו.

אגף התקשורת וההסברה של משרד החוץ לא נערך כראוי לפעולה בעת חירום ופעל רק בתגובה לצרכים שעלו בעת המלחמה. מאז הביקורת הקודמת בשנת 2002 לא עיגן המשרד בכתובים את אופן שיתוף הפעולה שלו עם חטיבת דובר צה"ל ועם משטרת ישראל בתחום הסברת החוץ.

הליקויים בטיפול בתחום ההסברה במשרד הביטחון נותרו מאז הביקורת הקודמת בעינם. במהלך המלחמה בלבנון לא טופל תחום ההסברה במשרד באופן יסודי ושיטתי. שר הביטחון עשה בתחום זה בעיקר פעולות אד-הוק בעקבות הערכות מצב שבהן הועלה הצורך בפעולות הסברה. יצוין כי השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון, וצה"ל אמור לבקש הנחיות בנושאי הסברה בתחום המדיניות

שהטיפול בהם אינו בתחום אחריותו הוא. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהשר יבחן הלכה למעשה את הצורך בהיערכות משרד הביטחון במישור ההסברה הביטחונית-מדינית בכפוף למדיניות שקבעה הממשלה ולהנחיות הגורם שימונה כמתאם מערך ההסברה הלאומי.

בסיכום תחקיר המלחמה שעשה צה"ל קבע הרמטכ"ל כי "דובר צה"ל אינו דובר מדינת ישראל ולכן עליו לעסוק בדוברות צה"ל בלבד, כאשר זה גולש למקומות אחרים צריך לעצור את זה" (ההדגשה במקור). התברר כי אף שאחד מתפקידי חטיבת דובר צה"ל הוא "להשתתף במאמץ ההסברה הלאומי בסביבה הבינלאומית והאזורית", אין בחטיבה מסמך יסוד המפרט כיצד היא אמורה ליישם את תפקידה זה ובאיזה אופן היא אמורה לסייע לדרג המדיני.

על פי חוק ההתגוננות האזרחית התשי"א-1951, אחד מתפקידי פיקוד העורף של צה"ל הוא להדריך את האוכלוסייה בענייני התגוננות אזרחית. ענף התנהגות אוכלוסייה והסברה של פיקוד העורף עוסק בהדרכת האוכלוסייה באשר להתנהגותה בעת חירום. התברר כי במועד פתיחת המלחמה פיקוד העורף לא היה ערוך כראוי בכמה תחומים במישור זה ובין היתר: חומרי ההסברה של הפיקוד לרבות מודעות מוכנות מראש לעיתונים, סרטוני הדרכה בנוגע לבחירת חדר מוגן והנחיות התגוננות - לא היו מעודכנים לתרחישים שנקבעו ואושרו, בהם האפשרות של ירי רקטות על מדינת ישראל, ולפי לקחים שהופקו ממלחמות וממצבי כוננות קודמים; על אף החשיבות של אלפן השידור של פיקוד העורף להנחיה והדרכה של האוכלוסייה בעת חירום, לא היה הפיקוד ערוך כנדרש להפעלתו בתוך זמן קצר בתרחישים שונים; גם תפקידי "מסבירים" לא אוישו בפיקוד בתחילת המלחמה, וחסרו מסבירים בשפות זרות כגון ערבית, רוסית ואמהרית; פיקוד העורף והמשטרה לא סיכמו מי אחראי להסברה לאוכלוסייה בנוגע לרקטות שלא התפוצצו, וממילא לא הוכנה מראש ואף לא בעת המלחמה תכנית הסברה לאוכלוסייה, שנועדה להזהיר ממגע עם נפלים, אלא רק לקראת סיומה.

ריבוי המנגנונים למעקב אחר הנאמר באמצעי התקשורת שהקימו גורמי ההסברה, כל אחד לעצמו, נותר בעינו מאז הביקורת הקודמת מבלי שמוסד התיאום ביניהם. מצב זה גורם לבזבוז משאבים. בימי המלחמה המשיכו מרכזי התקשוב של גורמי ההסברה לפעול ללא תיאום, ושיתוף הפעולה המועט ביניהם התקיים רק על בסיס של רצון טוב.

מאז הביקורת הקודמת אמנם הוקמו גופי הסברה בערבית במשרד החוץ ובחטיבת דובר צה"ל, אולם נותר בעינו, ואף התחדד מאוד בימי המלחמה בלבנון, הכשל ההסברתי המתמשך בתחום ההסברה לעולם הערבי, לתושבי הרשות הפלסטינית, ולאוכלוסיות דוברי השפה הערבית בישראל. כשל זה מתבטא בכמה תחומים: בהיעדר מדיניות הסברה לאומית כוללת בתחום זה; בהיעדר גוף ממלכתי המוסמך לרכז את הפעולות במישור זה; בצמצום היכולות של גופי השידור של מדינת ישראל בשפה הערבית בטלוויזיה, ברדיו ובאינטרנט. בתקופת המלחמה בלט היעדר פעילותו של משרד רה"מ לתיאום בין גורמי ההסברה בערבית במשרד החוץ, במשרד הביטחון, בחטיבת דובר צה"ל ובמשטרה. כל אלה פגעו ביכולתה של ישראל להציב את עצמה על מפת התקשורת הערבית ולבנות גשרים בינה לבין מיליוני צופים ומאזינים ערבים.

ההסברה בצה"ל

חטיבת דובר צה"ל היא אחד מגופי המשנה של אגף המבצעים במטה הכללי, והיא נועדה לדווח על הנעשה בצה"ל לציבור בארץ ובחו"ל, לטפח את אמון הציבור בצה"ל ולשמש סמכות מקצועית בצה"ל בנושא הדוברות וההסברה. לחטיבה נציגויות בפיקודים המרחביים, והיא מתאמת את פעילותם של גופי התקשורת והדוברות בזרועות האוויר והים, במפקדת זרוע היבשה ובאגפי המטה הכללי.

בעת המלחמה בלבנון נמצאה חטיבת דובר צה"ל במצב ארגוני לא יציב, נוכח שני שינויים ארגוניים משמעותיים שנעשו בה בתוך פרק זמן קצר וטרם הוטמעו ומוסדו דיים. כתוצאה מכך למועד תחילת המלחמה חסרו בחטיבה מסמכי יסוד מעודכנים, שהיו אמורים לשמש בסיס מוכר ומחייב לכלל קציני החטיבה, כגון תפיסת הפעלה חטיבתית מעודכנת לעת שגרה ולעת חירום וסיכום תורתי מעודכן לתחומי התקשורת, הדוברות וההסברה בצה"ל. גם לא נמצא שבחטיבת דובר צה"ל נותחו תפקידיה הנוספים בתחום הדוברות, ההסברה והתקשורת בעת חירום, והמשמעות הנובעת מכך, לרבות בנוגע לשילובה בפעילות ההסברה ברמה הלאומית בעת שכזו.

המשך הזנחת הטיפול בתחום התייעוד המבצעי המצולם עליה הצביעה הביקורת הקודמת בשנת 2002 גרמה בעת המלחמה לחוסר מוכנות וכשירות של צה"ל בתחום חשוב זה. כתוצאה מכך, צה"ל לא הצליח לספק את התייעוד המבצעי המצולם הדרוש, שבחלקו נועד גם לשמש לצורכי ההסברה ברמה הלאומית, ובכך נפגע מאמץ ההסברה בכללותו. זאת, בעיקר בשל הטיפול הכושל של מפקדת זרוע היבשה, שהוטלה עליה האחריות לנושא, וכן בשל הטיפול הלקוי של חטיבת דובר צה"ל בתחום אחריותה המקצועי. הניסיון לתת מענה לצורכי התייעוד המבצעי המצולם במהלך המלחמה היה מאוחר מדי ובלתי מספק.

אין בצה"ל הוראות כתובות המסדירות את צירופם של כתבים ליחידות צה"ל בשטחי לחימה, לרבות חלוקת האחריות, הסמכויות ודרכי שיתוף הפעולה בתחום זה בין גורמי צה"ל החל מרמת המטה הכללי ועד היחידה המבצעית. התברר כי חלק מבקשות חטיבת דובר צה"ל בעת המלחמה לצרף כתבים לכוחות הלוחמים נתקלו בהתנגדות של מפקדים, וחלק מהם אף לא מילאו את הנחיות הרמטכ"ל ומפקד פיקוד הצפון לצרף כתבים לכוחות הלוחמים.

ראוי שהמינוי לתפקיד דובר צה"ל, שהוא תפקיד מטה מקצועי בכיר במטה הכללי, ייעשה על פי אמות מידה ברורות וידועות שייקבעו מראש על ידי צה"ל.

חשיפת מידע מסווג במלחמה

במהלך המלחמה בלבנון היקף חשיפת המידע המסווג היה רב ומשמעותי ונמשך עד לסיומה. יש לראות בחומרה את אי-ההקפדה בצה"ל בתחום החשוב והרגיש של שמירת ביטחון המידע המעידה על חוסר משמעת. משרד מבקר המדינה מעיר על היקף חשיפת המידע המסווג ועל אי-הפעלת הסמכות באופן תקיף וחד-משמעי בעת המלחמה לצמצם את היקף החשיפה, הן של הגורמים הפיקודיים ובראשם הרמטכ"ל וראש אגף המבצעים והן של הגורמים המקצועיים האחראים בצה"ל לביטחון המידע, ובראשם ראש אגף המודיעין, באמצעות ראש מחלקת ביטחון המידע.

בביקורת נמצא כי ראש אגף המבצעים דאז לא בחן עם דוברת צה"ל את המשמעויות הנובעות מהנחיית הרמטכ"ל לקיים מדיניות תקשורתית של "פתיחות מרבית אך מבוקרת", תוך תיאום קביעת גבולות הפתיחות עם מחלקת ביטחון מידע לצורך ביצוע האיזונים הדרושים ותרומם לנהלים מתאימים. זאת, כדי להתאים את המדיניות האמורה לאופייה של המלחמה בלבנון. התברר כי במהלך המלחמה בלבנון שורה אי-בהירות בקרב קציני צה"ל בנוגע למידת הפתיחות התקשורתית המותרת, גבולותיה ואופן הפיקוח והבקרה מצד המפקדים והגורמים המקצועיים הנדרשים למדיניות זו במהלך הלחימה כדי להבטיח את יישומה, דבר אשר גרם בין היתר לחשיפת מידע מסווג.

חלק מנושאים מסווגים שנקבע שאסור לחשוף מידע בעניינם (המוגדרים בצה"ל "יעדי ההסתרה") נחשפו באמצעות כלי התקשורת במהלך המלחמה בלבנון, בין היתר, משום שחלק מהמפקדים שקיימו תדריכים לכלי התקשורת לא הכירו דיים את יעדי ההסתרה. בביקורת עלה, שאין נוהל המסדיר את הטיפול ביעדי ההסתרה וקובע, בין היתר, את תהליך ריכוזם, גיבושם ואישורם; את תדירות בחינת תקפותם ועדכוןם; את פעולות הפיקוח והבקרה שעל מחלקת ביטחון מידע לעשות בשיתוף יחידת הצנזורה לעיתונות ותקשורת (הצנזורה) כדי להבטיח את אי-חשיפתם; את הסמכות לחשוף אותם ואת שיטת חשיפתם כאשר הדבר נדרש.

יחידת הצנזורה לעיתונות ולתקשורת לא הייתה ערוכה כראוי - מההיבט הארגוני והתשתיתי - להתמודד בעת המלחמה עם "מדיניות הפתיחות התקשורתית המבוקרת" של צה"ל ועם "הסביבה התקשורתית-טכנולוגית המתפתחת".

סיכום והמלצות

היעדר תפיסת הסברה (קונספציה) ממלכתית כוללת וחוסר תיאום נאות בין גורמי ההסברה - הנובע מהיעדר הכוונה ממשלתית באמצעות גורם-על קבוע המנחה והמתאם - גורמים לכשל הסברתי מתמשך של ממשלות ישראל. כשל זה בלט בחריפות גם בעת מלחמת לבנון השנייה. מדובר בליקוי יסודי, שבמועד סיום הביקורת, בינואר 2007, טרם תוקן, בין היתר, בשל סחבת בלתי נסבלת לאורך שנים של מקבלי החלטות. במאמץ ההסברתי ההכרחי בימי מלחמה אין די ברצון הטוב של גורמי הביצוע, באלתור מוצלח ובגמישות. במצב זה נכנס צה"ל לתחומי הסברה שבאחריות הדרג המדיני ואף הכתיב במידה מסוימת כיווני הסברה לאומיים. אשר על כן, נדרשים דפוסי עבודה מתוכננים וסדורים, וחלוקת אחריות ברורה בין כל הגורמים הנוגעים בדבר, שיאפשרו להתמודד כראוי עם מצבים משתנים, בעת שגרה ובעיקר בעתות חירום. יתר על כן, משרד מבקר המדינה סבור כי כפי שקיים צורך מובהק בריכוז המאמץ להשגת הישגים המיטביים בחזית הלחימה, נדרש ריכוז מאמץ מקביל כפן משלים בחזית ההסברה. לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שמשרד רה"מ הוא היחיד בעל הראייה הכוללת של צורכי ההסברה לציבור בישראל והסברת החוץ, מן ההכרח, שהוא ירכז את פעילות מערך ההסברה הלאומי בעת חירום ויכין אותו לשם כך בעת רגיעה.

מוטל אפוא על משרד רה"מ לסכם ללא דיחוי - בשיתוף עם משרד החוץ, משרד הביטחון, צה"ל, המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל ומשרדי הממשלה הנוספים הנוגעים בדבר, את תפיסת ההסברה; לקבוע את הסמכות והאחריות לתיאום

פעילות ההסברה ברמה הלאומית לצורכי החוץ והפנים ואת עקרונות הוצאתה אל הפועל; ולעגנם בהחלטת ממשלה, וכן לשקול את הצורך לעגנם בחוק.²

כמו כן, מעיר מבקר המדינה על הטיפול הכושל בליקויים שהועלו בביקורת בשנת 2002, שתיקונם היה מונע חלק ניכר מהבעיות שהועלו בדוח זה, ומצביע שוב על הצורך הדחוף לתיקון ליקויים אלה הנוגעים להפעלת המערכת הפנימית של כל אחד מגורמי ההסברה, כעניין העומד בפני עצמו, הדרוש לשיפור יכולת ההסברה.



מבוא

פעולות ההסברה של ישראל בתחומי החוץ והביטחון נועדו להציג ולהבהיר לקובעי המדיניות, למעצבי דעת הקהל ולציבור הרחב בזירות הבין-לאומית והאזורית את עמדותיה המדיניות והביטחוניות של המדינה, וכן להסביר עמדות אלה לציבור בישראל. ההסברה לציבור בישראל כוללת גם מתן הנחיות בדבר צעדי ההתגוננות שעל האוכלוסייה לנקוט כהכנה למצבי חירום ובמהלכם.

לכלי התקשורת מקום מרכזי בעיצוב דעת הקהל העולמית, האזורית והפנימית, ולעצמת השפעתם על ניהול המדיניות, לרבות במשברים ובעימותים אלימים בדרגות חומרה שונות, חשיבות אסטרטגית. ממחקרים רבים עולה חשיבות התקשורת בעת מלחמה שמתרחשת בו זמנית בשתי זירות - בשדה הקרב ו"על המסך", וחלקה הווירטואלי ניטש על עיצוב תדמיות ורכישת דעת הקהל. במהלך מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה בלבנון או המלחמה), שסוקרה סיקור מקיף הכולל עדכונים בלתי פוסקים וחשיפה ניכרת בזמן אמת בארץ ובעולם בכל אמצעי התקשורת (בטלוויזיה, באינטרנט, באמצעות הטכנולוגיה הדיגיטלית הסלולרית המתקדמת, ברדיו ובעיתונים), הומחשה שוב וביתר שאת עצמת השפעתה של התקשורת. מאחר שלמערכה התקשורתית השפעה ניכרת על המערכה הכוללת, דרוש להתכונן ולפעול בחזית זו באופן מקצועי.

אלה הגורמים הממלכתיים הראשיים שעסקו בפועל בתקופת המלחמה בהסברה בנושאי חוץ וביטחון: במשרד ראש הממשלה (להלן - רה"מ) - יועץ רה"מ לתקשורת מר אסף שריב, מזכיר הממשלה מר ישראל מימון וממלא מקום מנהל לשכת העיתונות הממשלתית (להלן - לע"מ) מר דני סימן; במשרד החוץ - הסמנכ"ל לתקשורת ולקשרי ציבור מר גרעון מאיר; במשרד הביטחון - יועץ שר הביטחון לתקשורת מר אילן אוסטפלד ודוברת המשרד גב' רחל נידק אשכנזי; בצה"ל - דוברת צה"ל תא"ל מירי רגב; במשרת ישראל - ראש מערך תקשורת, דוברות והסברה שבמטה הארצי תנ"ץ ניצה פרידמן.

בחודשים אוגוסט 2006 - ינואר 2007 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על היערכות גורמי ההסברה הממלכתיים בתחומי החוץ והביטחון לפני המלחמה בלבנון ועל תפקודם במהלכה. נבדקו סוגיות מרכזיות הקשורות בעיצוב תפיסת ההסברה ובהכנת תכנית הסברה לאומית נוכח הסלמה

2 בהודעת ממלא מקום מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה ביום 8.7.07 נמסר, בין השאר, כי הממשלה החליטה להקים מטה הסברה לאומי במשרד רה"מ, אשר "ינחה ויתאם את כלל גורמי ההסברה במדינת ישראל, על מנת להציג מדיניות הסברה אמينة, אחידה ועקבית". עוד החליטה הממשלה על הקמת "פורום הסברה לאומי קבוע (בתחום המדיני-ביטחוני)", שיקבע את מדיניות ההסברה של מדינת ישראל בהתאם להחלטות ראש הממשלה והממשלה ועל פי הנחיות ראש מטה ההסברה הלאומי.

אפשרית בצפון, בתיאום פעולות ההסברה בעת המלחמה, ובהיבטי תקשורת, דוברות והסברה שהועלו בתחקירים שנעשו בעקבות המלחמה. הביקורת התמקדה בפעילות המערכתית להכוונה מרוכזת של ההסברה, לארגונה ולתכנונה הכולל; באופן ביצועה הלכה למעשה, ובייחוד באיכות התיאום בין גורמי ההסברה השונים ובקשרי הגומלין ביניהם. הביקורת נעשתה במשרד רה"מ, במשרד החוץ, במשרד הביטחון, בצה"ל לרבות בפיקוד העורף, במשרת ישראל וביחידת הצנזורה לעיתונות ותקשורת. בדיקת השלמה נעשתה ברשות השידור.

בדוח שלושה חלקים: החלק הראשון עוסק בסוגיות יסוד במערך ההסברה הלאומי, ובו ממצאי ביקורת על פעולות ההסברה במשרד רה"מ; ההסברה במשרד החוץ; ההסברה במשרד הביטחון; אופן שילוב חטיבת דובר צה"ל ומערך ההסברה של המשטרה במאמץ ההסברה הלאומי; ההסברה על דרכי התגוננות האוכלוסייה באמצעות פיקוד העורף; התקשוב בגופי ההסברה; ההסברה לעולם הערבי ולדוברי השפה הערבית בישראל; ומצב הטיפול בסוגיית תיאום מערך ההסברה הלאומי בעקבות המלחמה בלבנון. חלקו השני של הדוח עוסק בדוברות והסברה של צה"ל באמצעות חטיבת דובר צה"ל, בנושאים בעלי זיקה להסברה הלאומית ומתמקד בעיקר בהיערכות החטיבה לפני המלחמה בלבנון ובתפקודה במהלכה. חלקו השלישי דן בהיבטים הקשורים לחשיפת מידע מסווג במלחמה.

ביקורת זו היא גם ביקורת מעקב על תיקון ליקויים שהועלו בביקורת של מבקר המדינה על "היבטים בהיערכות גורמי ההסברה בנושאי חוץ וביטחון", שממצאיה פורסמו בדוח שנתי 53א משנת 2002 עמ' 9-39 (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת).

סוגיות יסוד בתיאום בין גורמי ההסברה ברמה הלאומית

1. אבני דרך בקביעת גורם-על מנחה ומתאם למערך ההסברה הלאומי

בדוח הקודם משנת 2002 התריע משרד מבקר המדינה על הליקויים החמורים הקיימים בפעילות ההסברה הממלכתית זה עשרות שנים, שהתמשכו ואף הועצמו בעת העימות המזוין עם הפלסטינים. הליקויים אופיינו בהיעדר תפיסת הסברה (קונספציה) שלמה וברורה בנושאי חוץ וביטחון ובהיעדר תיאום מספיק בין גופי ההסברה, בשל היעדר הכוונה ממשלתית מרכזית באמצעות גורם-על מנחה ומתאם. לפיכך הצביע מבקר המדינה בסיכום הדוח הקודם על הצורך לקבוע תפיסת הסברה כוללת בנושאי חוץ וביטחון ולגזור ממנה את המבנה והארגון הראויים של מערך ההסברה ואת המשאבים הדרושים לו, ובראשם - את גורם-העל שינחה אותו ויתאם את פעולותיו וייצג אותו ליד שולחן הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני.

במסגרת ההכנות שנעשו בארץ לקראת המתקפה של ארצות הברית על עיראק בתחילת שנת 2003, אישרה הממשלה עקרונות לארגון ולהפעלה של מערך ההסברה הלאומי במשרד רה"מ ומינוי מסביר לאומי להעברת מסרי הממשלה, הקבינט ומערכת הביטחון לציבור. בדוח המסכם את פעילות מערך ההסברה דאז הומלץ להפעילו דרך קבע במצבי שגרה וחירום, ולקיים בחינה של פעילותו לשם הפקת לקחים באמצעות צוות מקצועי. התברר, כי ההמלצות דלעיל לא מומשו.

בישיבות הממשלה ב-30.11.03 וב-7.12.03, הציג שר החוץ דאז, מר סילבן שלום, את אתגרי ההסברה הישראלית בחו"ל ואת הצורך בחיזוק מערך ההסברה הלאומי, ובייחוד בהגדלת התקציב המוקצה למטרות הסברה. בהודעת משרד רה"מ לסיכום ישיבת הממשלה מ-7.12.03 נאמר כי "הממשלה החליטה להטיל על צוות בריכוזו של מזכיר הממשלה עו"ד ישראל מימון, ובהשתתפות נציגי משרד ראש הממשלה, משרד החוץ, משרד הביטחון ומשרד האוצר לגבש המלצות בנושא תגבור מערך ההסברה הישראלית ולהביא המלצות אלה תוך 45 יום לאישור הממשלה". בהחלטות

הממשלה מ-2.2.04 ומ-18.4.04 נדחה ב-45 וב-30 יום מועד הגשת המלצותיו של הצוות, אולם ההמלצות הוצגו לממשלה לאחר למעלה משלוש שנים, ורק שנה לאחר תום מלחמת לבנון השנייה, ביולי 2007.

בתשובת משרד רה"מ למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 נאמר בנוגע לעבודת הצוות כלהלן: "הצוות עסק בנושא משך חודשים ומטעמים שונים לא נתגבשה הסכמה סביב מסקנותיו. לקראת סיום עבודת הצוות היה ברור, כי קיום מערך הסברה מתפקד באופן מובנה וסדור מחייב גורם על מתאם ומנחה את כל גורמי ההסברה במדינת ישראל. עם זאת, נתגלעה מחלוקת באשר למשרד הממשלתי שבו צריך להיות אותו גורם על". יצוין, כי מדובר במחלוקת בין משרד רה"מ לבין משרד החוץ.

במבוא לטיטוט סיכום עבודת הצוות משנת 2004, אשר התבססה גם על עבודת המועצה לביטחון לאומי בנושא, נמנו ליקויים בתפקודו של מערך ההסברה - שרובם כבר הועלו בדוח הקודם של מבקר המדינה, ועמדו בעינם גם בתקופת הביקורת הנוכחית שהסתיימה כאמור בינואר 2007 - כגון: היעדר גורם-על המנחה את גופי ההסברה; היעדר תכנית עבודה מוסכמת ומחייבת בתחום ההסברה; חוסר תיאום בין גורמי ההסברה הן בתחום גיבוש המדיניות והן ביישומה; היעדר רציפות, שביטוייה בחוסר "זיכרון ארגוני" וידע מצטבר בתחומי ההסברה, נוכח חילופין תכופים של יועצי התקשורת במשרות אמון אישיות עם חילופי השלטון; התחשבות לא מספקת בשיקולי הסברה ותקשורת בתכנון של יזמות מדיניות-צבאיות; מקצועיות לא מספקת בתכנון פעולות הסברה ובביצוען ותהליך הפקת לקחים לוקה בחסר.

בתחילת שנת 2005 הועלה במשרד רה"מ הצורך בתיאום מערך ההסברה הלאומי לצורכי הסברה בארץ ובחול של מהלך ההתנתקות מרצועת עזה ומצפון השומרון. בכך עסק ממרס 2005 תא"ל (מיל) עיבל גלעדי, שמונה לשם כך ליועץ במשרד רה"מ, הממונה על התיאום הבין-משרדי והאסטרטגיה. בתום מהלך ההתנתקות חדלו התיאום וההכוונה של גורמי ההסברה בדרך זו.

בשנים 2004 ו-2005 (להוציא את פרק הזמן שבו בוצעה ההתנתקות) ובמחצית הראשונה של שנת 2006 טיפלו יועץ התקשורת של ראש הממשלה ומזכיר הממשלה לסירוגין בתיאום פעולות מערך ההסברה הלאומי רק בשל אירועים נקודתיים שהצריכו מאמץ הסברתי מיוחד. בדרך זו תואם מסע ההסברה בנוגע לדיון על גדר הביטחון בבית המשפט הבין-לאומי בהאג, וכך תואמו מאמצי ההסברה המשותפים של גורמי ההסברה נוכח העימות עם הפלסטינים ונוכח אירועים חריגים בביטחון השוטף בצפון. במצב זה נותר אפוא אופן תיאום מערך ההסברה הלאומי עד לפרוץ המלחמה בלבנון ביולי 2006.

מהאמור לעיל עולה, כי למרות הצורך המוכר במערך הסברה לאומי מונחה ומתואם, למרות עבודת המטה שנעשו לשם מימושו ולמרות הניסיון החיובי שהופק מהפעלתו של מערך כזה במלחמת המפרץ השנייה ובמהלך ההתנתקות, נמשכה סחבת בלתי נסבלת שבעטייה נותר הכשל של אי-הקמתו והפעלתו של מערך הסברה לאומי קבוע, וזאת בשל אי-הסכמות בין גופים העוסקים בהסברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הכשל המתמשך בתחום ההסברה ברמה הלאומית, שמבקר המדינה העיר עליו בדוח הקודם ולאור המלצות הצוות בראשות מזכיר הממשלה בעניין זה, שעבודתו משנת 2004 היא העבודה המרכזית שהוכנה בנושא על פי החלטת ממשלה - היה ראוי שממשלות ישראל שכיחנו בשנים האחרונות יקבעו את תפיסת ההסברה הלאומית, יבחנו את מידת הכנתן של תכניות ההסברה ברמה הזו בכלל ואת מצב התיאום בין גורמי ההסברה, לרבות נוכח איום הייחוס בזירה הצפונית בנוגע ללבנון ולחזבאללה.

2. הכנת תכנית הסברה לאומית נוכח הסלמה אפשרית בצפון

ההסברה היא אחת מאבני היסוד של הפעילות במישור המדיני-ביטחוני. על כן, בד בבד עם הכנת תכניות צבאיות ותכניות להגנה אזרחית, מן ההכרח להכין תכניות הסברה על בסיס איום הייחוס³.

התברר, כי חרף קיומו של איום הייחוס מלבנון, לא נקבעה תכנית הסברה לאומית להתמודדות עם איום זה ולא בוצע בעניין זה מהלך הסברתי ממלכתי יזום ומתואם. כל הפעילות להנחיה ולתיאום גורמי ההסברה הממלכתיים מאז נסיגת צה"ל מלבנון בשנת 2000 ועד לפרוץ המלחמה בלבנון ביולי 2006 התבצעה אד-הוק בלבד, בעקבות אירועים חריגים שהתרחשו במרחב זה במסגרת הביטחון השוטף, שחייבו תגובה הסברתית לאומית מתואמת ומהירה.

נוכח האמור לעיל גם לא נערכה הכנה משותפת להפעלת מערך הסברה לאומי אם תתרחש הסלמה בצפון; לא הוכנה תכנית הסברה לאומית המתאימה לתרחיש שהתממש ביולי 2006, וממילא לא נעשה תרגיל משותף לכל גופי ההסברה הנוגעים בדבר לבחינת התכנית ולשיפורה מבעוד מועד.

3. תיאום מערך ההסברה הלאומי בתקופת המלחמה בלבנון

בימי המלחמה בלבנון תואם מערך ההסברה הלאומי באמצעות משרד רה"מ. תחילה נעשה התיאום על ידי יועץ התקשורת לרה"מ ואחר כך על ידי מזכיר הממשלה.

(א) תיאום המערך בידי יועץ התקשורת לרה"מ: על פי הנחיית ראש הממשלה בסיום ישיבת הממשלה מ-12.7.06, החל ממועד זה ועד 3.8.06, במשך כשלושה שבועות, נשא יועץ התקשורת לרה"מ, מר אסף שריב, גם באחריות לתיאום מערך ההסברה הלאומי. לדבריו, את התיאום הזה הוא קיים בעיקר באמצעות "שיחות ועידה" יומיות עם פורום של הגורמים המובילים בתחום ההסברה. אף שבתשובת משרד רה"מ למצאי הביקורת נאמר כי יש לראות בשיחות ועידה אלה ישיבות עבודה לכל דבר ועניין, לא נמצאו בביקורת מסמכים המסכמים אותן. מר שריב מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי ביקש בהמשך לחדול מלשאת באחריות לתיאום מערך ההסברה, משום שהיה עליו לייחד את רוב זמנו ליועץ התקשורת האישי לרה"מ. בנוסף על כך יצוין, כי אף שהתקן אותו מילא מר שריב מוגדר "יועץ ראש הממשלה (מדיניות תקשורת)", הרי שתפקידו הרשמי מוגדר גם כ"ראש אגף הסברה", אגף שבפועל אינו קיים.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שהתפקיד של מתאם מערך ההסברה הלאומי, יאויש בידי גורם-על אשר יקדיש את מלוא זמנו ותשומת ליבו אך ורק לתחום הייעודי עליו הוא מופקד. על כן, חשוב שתהיה הפרדה ברורה בין התפקיד של תיאום מערך ההסברה הלאומי לבין משרת יועץ התקשורת של רה"מ.

3 איום הייחוס של צה"ל שאגף התכנון מכין, הוא מסמך הקובע מה הם האיומים העיקריים לטווח הקצר והבינוני לשנות התר"ש (תכנית העבודה הרב-שנתית), שלקראתם על צה"ל להיערך בבניין הכוח שלו. איום הייחוס מבוסס על הערכת המודיעין ועל היכולות המבצעיות הקיימות והמתוכננות ומגלם בתוכו, בין היתר, אילוצי משאבים (בהסתמך על מסמך אגף התכנון מ-17.8.03).

בתשובת משרד רה"מ לממצאי הביקורת נטען כי גם בעבר כיהנו יועצי תקשורת של ראשי הממשלה כראשי אגף ההסברה במשרד רה"מ ואיש לא העיר על כך. משרד מבקר המדינה מציין שאין בכך כדי לתת לגיטימציה להמשך ההתנהלות הלקויה, וראוי להקפיד שעניין זה לא יישנה.

(ב) תיאום מערך ההסברה הלאומי בידי מזכיר הממשלה : ב-3.8.06 ראש הממשלה העביר את האחריות לתיאום מערך ההסברה הלאומי למזכיר הממשלה והוא מילא תפקיד זה בנוסף על תפקידו הקבוע עד תום המלחמה ב-16.8.06. בתשובת משרד רה"מ פורטה הסיבה להעברת האחריות דלעיל כלהלן: "התקדמו ימי הלחימה, לאחר כשלושה שבועות לערך, כשהיה ברור מעל לכל ספק כי אין מדובר באירוע קצר, ולאור ריבוי האירועים של ראש הממשלה, דבר שהצריך את יועץ התקשורת שלו לליווי צמוד, החליט ראש הממשלה להטיל את ניהול ותיאום ההסברה על מזכיר הממשלה, עו"ד ישראל מימון". ממצאי הביקורת עולה, כי בתקופה שבה נשא מזכיר הממשלה באחריות לתיאום מערך ההסברה הלאומי, חל שיפור ניכר בתיאום בתחום זה. כך למשל, בתקופה זו תואמה פעילות ההסברה גם באמצעות כמה פורומים שכינס מזכיר הממשלה: פורום מדיני-ביטחוני, פורום אזרחי, ופורום של גורמים מובילים בעולם היהודי, ודיוניהם סוכמו בכתובים. ראוי לציין כי ב-6.8.06, שלושה ימים לאחר העברת האחריות למזכיר הממשלה, גם התקיים מפגש בראשות ראש הממשלה עם כ-50 אנשי הסברה של משרד החוץ, צה"ל, משרד רה"מ וגופים ממשלתיים נוספים המופיעים בשם ישראל באמצעי התקשורת בחו"ל, במהלכו הציג להם ראש הממשלה את המסרים המרכזיים שעליהם להעביר.

לצד האמור לעיל מצביע משרד מבקר המדינה על כך, שגם עצם ביטול האחריות של יועץ התקשורת לרה"מ לתיאום מערך ההסברה הלאומי בעיצומה של המלחמה, כמו גם העברת האחריות לכך למזכיר הממשלה שתחום זה אינו באחריותו, מעידים על הכשל המתמשך באופן תיאום מערך זה.

4. קביעה ועדכון של אסטרטגיית הסברה לאומית

בהיעדר תפיסת הסברה כוללת בנושאי חוץ וביטחון ובהיעדר גורם-על מתאם את פעולות ההסברה ברמה הלאומית, שאמור לרכז במסגרת תפקידו את תהליך עיצובה ועדכונה של אסטרטגיית הסברה לאומית, קיים גם חוסר בנייתו ובסיכום מתעדכן כזה ברמה הלאומית. המענה שניתן במישור זה הוא נקודתי - "מענה טקטי", שאינו מתבסס על תפיסה ואסטרטגיה רחוקת טווח ואופק. חוסר התיאום בקביעת אסטרטגיית ההסברה לפני המלחמה ובמהלכה שעלה בביקורת, בולט גם בתשובות הגופים המבוקרים, המפורטות בהמשך.

בתחילת שנת 2004 הוקמה בחטיבת דובר צה"ל "מחלקת מחקר, אסטרטגיה, יצירה והדרכה" (להלן - מחלקת מאי"ה), שנועדה לטפל גם בעיצוב אסטרטגיית ההסברה של צה"ל, בשיתוף גורמים רלוונטיים בצה"ל. נוכח הריק שקיים כאמור בתחום זה ברמה הלאומית, עסקה מחלקה זו בריכוז של עבודת מטה פנים-צה"לית לעיצוב אסטרטגיית ההסברה ברמה הלאומית, כדי לגזור לעצמה את הדרוש למימוש תפקידה. תוצריה של עבודתה הוצגו במסגרת "פורום תודעה" בראשות ראש אגף המיבצעים (אמ"ץ) דאז, שנועד לגבש את סיפור המסגרת (ה"נרטיב"), המסרים התקשורתיים ועיקרי הפעולות של "מאמץ התודעה הצה"לי". במסגרת זו גובשה אסטרטגיית ההסברה גם בנוגע ל"זירה הצפונית", שכוללת את לבנון וחזבאללה.

במסמך מ-24.10.06 שהכין ראש מחלקת מאי"ה דאז, המסכם את תהליך עיצוב אסטרטגיית ההסברה בתקופה שקדמה למלחמה בלבנון ובמהלכה, צוין כי "כבר בפברואר 2004 יזמה חטיבת דובר צה"ל חשיבה על אסטרטגיית המסרים בזירה הצפונית, והמליצה לאמץ מדיניות מסרים, הממקדת בלבנון אחריות מדינתית לכל פעילות עוינת משטחה לשטח ישראל". במסמך גם צוין כי

ביולי 2004 העלתה שוב חטיבת דובר צה"ל את ההמלצה על מסר 'האחריות המדינתית הלבנונית'. ההמלצה התקבלה בדיון בראשות ראש אגף המבצעים, הוא העלה אותה בהערכת מצב שקיים הרמטכ"ל והיא אומצה עקרונית כ"דירקטיבה" של המטה הכללי. במסמך נאמר גם, כי "רצח חרירי ואירוועי מרץ 2005 הובילו להאצת אסטרטגיית 'האחריות המדינתית הלבנונית' ולהנחלתה לכלל צה"ל וממנו לדרג המדיני". צה"ל נקט באסטרטגיית הסברה זו בתחילת מלחמת לבנון השנייה. בתשובת צה"ל ממאי 2007 צוין, בין השאר, כי השינוי במסרי צה"ל "נעשה בעקבות שינוי מסרים של הדרג המדיני, שהכתיבו את האג'נדה".

עוד עלה, כי גם את הגדרת המסרים התקשורתיים של המדינה ל"סיפור התודעתי של סיום המלחמה", לרבות עיצוב התדמית שנוצרה במלחמה על "היום שאחרי", הוביל צה"ל. ב-6.8.06 התקיים דיון בראשות הרמטכ"ל בנושא "הצגת סיפור מנצח" של המלחמה. הרמטכ"ל סיכם בעניין זה כי "בראייתו גישת ההסברה לקהלי היעד השונים את המערכה והישיגה... איננה עומדת בסתירה לתיוזה הרוואה בהצלחה מיבצעית את ההסברה הטובה ביותר, אשר לפיה אין צורך, בהינתן הצלחות מיבצעיות בשטח, בשיווקן ובבניית 'סיפור מנצח'", והנחה "לשלב בין שתי הגישות ולהקים צוות מאוחד בהובלת ראש אגף התכנון (אג"ת) המיועד ובשיתוף דובר צה"ל שיעסוק בנושא 'הסיפור המנצח'".

במסקנות צוות הבדיקה של צה"ל בראשות אל"מ (מיל') אלון גלרט מדצמבר 2006, שמינה הרמטכ"ל לבדיקת תחום ההסברה והדוברות ויחסי הצבא עם התקשורת במלחמה, נכתב כדלקמן: "לא נמצאה הנחייה של הדרג המדיני ממנה נגזרה האסטרטגיה בדבר האחריות המדינתית... האסטרטגיה אשר קבעה את נושא האחריות המדינתית לא התאימה למצב שבו הלחימה התנהלה מול החזבאללה כארגון ולא כלפי לבנון (כמדינה). שינוי האסטרטגיה להצגת החזבאללה כ'דיכוייה איראנית'⁴ נעשה מאוחר מדי ולא היה בו כדי לתת מענה".

בתשובת צה"ל למשרד מבקר המדינה ממאי 2007 נאמר בנוגע לקביעת המסרים, כי "חטיבת דובר צה"ל פעלה על רקע ואקום שנוצר כתוצאה מאופן פעילותם של גופים שונים". דוברת צה"ל, תא"ל מירי רגב, ציינה במכתבה מ-17.9.06 למזכיר הממשלה בעניין אופן תיאום פעולות ההסברה במשרד רה"מ, בין השאר, כי "היה חוסר בעיצוב אסטרטגיה אחידה וקביעת אחריות ברורה יותר בין הגופים".

המצב שבו אין תיאום בין הגורמים השונים, וצה"ל קובע לעצמו את מדיניות ההסברה, בא לידי ביטוי בתשובות משרד החוץ ומשרד רה"מ על ממצאי הביקורת. בתשובת משרד החוץ מאפריל 2007 צוין בנוגע לקו ההסברה המשותף עם צה"ל כלהלן: "למרות השת"פ והדיאלוג הפתוח וההדוק עם דובר צה"ל, לא הייתה בכך השפעה על עיצוב המסר ומדיניות התקשורתית של נציגי צה"ל. נראה, כי אלו נקבעו במקום אחר ונסמכו על שיקולים עצמאיים, שלא לקחו בחשבון את האילוצים שהוצגו ע"י משרד החוץ".

בתשובת משרד רה"מ נמסר, כי "עבודת מטה זו [עבודת המטה של צה"ל האמורה לעיל בנוגע לקביעת המסר בדבר האחריות המדינתית של ממשלת לבנון] לא הגיעה כלל לידינו ולא לידיעתו, לא בזמן עריכתה בשנת 2004, לא עובר למלחמה ולא לאחריה... במרחב המדיני, הדיפלומטי, הבהירה ישראל שוב ושוב, שלבנון ואזרחיה אינם האויב וישראל נלחמת כנגד חזבאללה. זאת הייתה האסטרטגיה הלאומית בתחום ההסברה".

לתשובת משרד רה"מ צורפו המלצות מזכיר הממשלה מאפריל 2007 שאומצו מבחינה עקרונית על ידי ראש הממשלה ולפיהן "יוקם פורום ההסברה לאומי קבוע שיקבע את מדיניות ההסברה של מדינת ישראל בהתאם להחלטות ראש הממשלה והממשלה ועל פי הנחיות ראש מטה ההסברה

4 במהלך הלחימה צוין בסיכום של שר הביטחון מ-29.7.06, כי יש להטות את הדגש במערכת ההסברה להצגת חזבאללה כזרוע קדמית של איראן.

הלאומי... פורום ההסברה הלאומי יהיה אחראי על קביעת מסריה של מדינת ישראל באופן המפורט הבא: א. מסרי על המשקפים את עקרונות היסוד של מדינת ישראל... ב. מסרים בסיסיים של הממשלה המכהנת, המבוססים על קווי היסוד של הממשלה ומשקפים את מדיניותה בנושאי חוץ וביטחון... ג. מסרים עתיים (שוטפים) - המבוססים על החלטות ראש הממשלה, הממשלה והקבינט. כמו כן יתבססו על מסרי העל ומסרי הבסיס, הערכות המצב השבועיות של פורום ההסברה ובהתאם לאירועים ייחודיים המתרחשים בזמן נתון, כגון: מלחמת לבנון השנייה, ממשלת חמאס, מיבצע צבאי רחב היקף... ועוד. ד. תגובות מיידיות לאירועים - תגובשנה מייד לאחר קרות אירוע, או ככל הניתן עוד בטרם התרחשותו של אירוע... (ההדגשות במקור).



לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים המתוארים לעיל מצביעים על חוסר בקביעה ובעדכון של אסטרטגיית הסברה לאומית, שבלט בחריפותו בעיקר בשל היעדר גורם-על קבוע המרכז ומתאם את מערך ההסברה הלאומי. הריק שנוצר גרם לתהליך לא תקין, שבו הדרג הצבאי, שנקודת מבטו היא בהכרח ביטחונית-צבאית, נטל את היוזמה לעיצוב אסטרטגיית ההסברה של המדינה, שלה פנים רבות שאינן ביטחוניות-צבאיות, שעה שתהליך זה אמור להתבצע ברמה המדינית, וצה"ל אמור להיות שותף בכיר בו אולם לא להובילו.

5. תיאום פעולות ההסברה לצורכי פנים בעת חירום והתיאום ביניהן לבין פעולות הסברת החוץ.

במהלך השנים, נוכח ההתפתחות המואצת של התקשורת, הולכת ונעלמת ההבחנה בין התקשורת בישראל לבין התקשורת בחו"ל בכל הנוגע למסרים לא זהים לקהל היעד המקומי ולקהל היעד העולמי, משום שמה שמשודר בארץ נקלט מיד בחו"ל ולהפך. בהקשר זה יצוין שכתבים רבים מטעם כלי התקשורת בחו"ל (להלן - כתבים זרים) שוהים בארץ דרך שגרה, ומספרם גדל בדרך כלל בעת חירום ל-1,000 ויותר (כפי שהיה גם בתקופת המלחמה בלבנון). כל אלה מחייבים מתאם גבוה מאוד בין המסרים לתקשורת בחו"ל ובין המסרים לתקשורת בארץ.

בטיטוט המלצות הצוות הבין-משרדי בראשות מזכיר הממשלה משנת 2004 צוינה גם מורכבות הקשר בין הסברת החוץ לבין ההסברה לציבור בארץ, כלהלן: "לממשלת ישראל שני קהלי יעד מרכזיים: דעת הקהל הישראלית ודעת הקהל העולמית בכלל, ואמריקנית בפרט. הצורך להתחשב בשני קהלי היעד הללו הופך את משימת ההסברה למורכבת ביותר. ההנחה היא שאי אפשר לחסום מידע ולמנוע זליגת מסרים שיתקבלו בחיוב בישראל ועלולים להיתקל בהתנגדות בחו"ל. אפילו בתוך מדינת ישראל אין מדובר בקהל יעד הומוגני - אלא בקבוצות יעד רבות, בעלות אינטרסים מנוגדים".

בדוח הקודם צוין כי ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה קיבלה במרס 1999 החלטה (ובאפריל 1999 ניתן לה תוקף של החלטת ממשלה), לפיה האחראיות לריכוז הפעולות של הפורום להסברת חוץ תוטל על נציג של משרד החוץ. אולם בביקורת הנוכחית התברר כי טרם סוכם אופן התיאום של פעולות ההסברה לצורכי פנים בעת חירום ואופן התיאום בינה ובין הסברת החוץ.

בביקורת הנוכחית התברר, כי שעה שחטיבת דובר צה"ל השקיעה בעת הלחימה מאמץ ניכר בהאדרת עצמתו של צה"ל לשם חיזוק החוסן הלאומי ושיפור תדמיתו של צה"ל⁵, לא היה די תיאום בין הסברה זו ובין הסברת החוץ, שבאחריות משרד החוץ, שמטבע הדברים התמקדה בהצגה והמחשה של התוצאות הקשות של התקפת החזבאללה על האוכלוסייה בישראל. במבוא לסיכום תחקיר משותף למשרד החוץ ולחטיבת דובר צה"ל של מלחמת לבנון השנייה, שהוציאה חטיבת דובר צה"ל ב-5.9.06, צוין חוסר התיאום ביניהם בנוגע להסברת החוץ והפנים כלהלן: "...שיתוף הפעולה [בין שני הגופים] חשף לעיתים קרובות מחלוקת מובנית, הנגזרת מנקודת התייחסות שונה של כל גוף - קהל היעד הישראלי שבו מרכזת דובר צה"ל מאמץ עיקרי, וקהלי היעד הבין-לאומי שבו מרכז משרד החוץ מאמץ עיקרי". אשר לתיאום בין דוברות צה"ל לבין דוברות משרד רה"מ לתקשורת הזרה בכל הנוגע למסרי ההסברה, צוין בתשובת צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הדרג המדיני לא מסר לדוברת צה"ל הנחיות באופן שיטתי וסדיר.

בעניין תיאום תוכני הסברת הפנים בעת חירום, הצביע מזכיר הממשלה באוקטובר 2006 לפני נציגי משרד מבקר המדינה על בעיה שהתחדדה במשרד רה"מ במהלך המלחמה בלבנון - חוסר בהסברת פנים מתואמת לציבור הישראלי בכלל ולכל אחד מקהלי היעד המרכיבים את הציבור הישראלי בפרט.

בתשובת משרד רה"מ, נאמר כי הצורך בהבחנה בין מסרים לכלי התקשורת בחו"ל לבין מסרים לציבור בישראל נבחן ונשקל, ונעשה בידול בין המסרים. יצוין כי לא נמצאו במשרד רה"מ מסמכים המעידים על עבודת מטה לקביעת מרכזי הכובד של מדיניות ההסברה הלאומית במישור הסברת החוץ ובמישור הסברת הפנים, נוכח איום הייחוס בזירה הצפונית בנוגע ללבנון ולחזבאללה לפני המלחמה ואף לא בתחילתה.

בתשובת משרד רה"מ לממצאי הביקורת, שבה צוינו המלצות מזכיר הממשלה שעודכנו לאור לקחי מלחמת לבנון השנייה בנוגע לטיפול בהסברת פנים וחוץ, ואומצו על ידי ראש הממשלה, נאמר, בין השאר, כי "פורום ההסברה [שיוקם על פי המלצות אלה] ייתן דעתו בעת גיבוש המסרים... לאפשרות שתיעשה הבחנה בין מסרים המיועדים להסברת פנים לבין אלה המיועדים להסברת חוץ". כן הומלץ שם, כי "בכל תכנית פעולה של אחד מגופי הביטחון ייוחד סעיף לתכנית הסברת פנים והסברת חוץ. ייתן ערכון מבעוד מועד לראש מטה ההסברה וסמנכ"ל ההסברה במשרד החוץ על הפעולות... על מנת לתאם תכנית הסברה כוללת ומסרים".



סוגיית הצורך בתיאום בין ההסברה לצורכי פנים לבין ההסברה לצורכי חוץ בראשות משרד רה"מ בלטה במיוחד במהלך המלחמה בלבנון, שמתחילתה התנהלה בשתי זירות - צבאית ואזרחית. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שמשרד רה"מ ינתח ויקבע מוקדם ככל הניתן את מרכזי הכובד של מדיניות ההסברה נוכח מאפייניה המיוחדים של המלחמה הזו בחזית ובעורף, ויקבע לגופי ההסברה היכן נכון וחשוב למקד את מאמצי ההסברה, תוך איזון נכון של צורכי הסברת החוץ והפנים. קרי - מהו המשקל שיש לתת לתיאור הפגיעה בעורף והנוק הנגרם לתושבי המדינה לצורכי הסברת החוץ, ומהו המשקל שיש לתת להאדרת הפעילות הצבאית, שנועדה לחיזוק הדימוי ההרתעתי כלפי חוץ ולחיזוק החוסן הלאומי כלפי פנים.

5 על היקף פעולות ההסברה של החטיבה, ראו למשל בסעיף הדין בטיפול בכתבים הזרים ובפרק על חטיבת דובר צה"ל שלהלן.

זאת ועוד, טרם נעשה ניתוח מקצועי ממלכתי של הסכרת הפנים כדי לקבוע את הדרך המיטבית להיאומה בעת חירום ולאיונה עם הסכרת החוץ. מדובר בבדיקה מורכבת במיוחד, בה יש לבחון, בין היתר, האם וכיצד ניתן לבצע בעת חירום פעולות הסברה לקהלי יעד שונים בארץ ובחו"ל, נוכח העובדה שהתקשורת האלקטרונית הפכה את העולם ל"כפר גלובאלי". משרד מבקר המדינה מצביע אפוא על צורך דחוף לקיים עיון, לימוד ומחקר של הנושא, בהובלת משרד רה"מ.

6. לשכת העיתונות הממשלתית והטיפול בכתבים זרים.

על פי ההגדרה בשנתוני הממשלה לע"מ מופקדת מטעם משרד רה"מ על העברת מסרי הממשלה לעיתונות ולעיתונאי החוץ בישראל; על הטיפול בכתבי החוץ בישראל; על התיאום בין דוברי משרדי הממשלה ועל העבודה עם נספחי העיתונות של השגרירויות הזרות בישראל. מתוקף אחריותה, היא מנפיקה על פי החלטת הממשלה, את תעודות העיתונאי הרשמיות של המדינה ופועלת כדי לאפשר כיסוי תקשורתי נאות של משרד רה"מ, של ביקורים ממלכתיים ושל אישים מחו"ל המבקרים בארץ. לע"מ כוללת מחלקת כתבי חוץ, מחלקה ערבית, מחלקת מידע וכתבים ישראלים, מחלקת צילומים, ומחלקת אמרכלות ומועסקים בה 30 עובדים. בתקופת המלחמה נשא בתפקיד מנהל לע"מ, מר דניאל סימן.

בביקורת הקודמת עלה כי צומצמה במידה רבה הפעלתה של לע"מ למימוש תפקידיה שלשם היא הוקמה, בלי שנעשתה בחינה יסודית של המשתמע מכך. הדבר אף קיבל ביטוי בדבריה של השרה ציפי לבני בתפקידה דאז כמתאמת מערך ההסברה במשרד רה"מ בתשובתה מאפריל 2002 לממצאי הביקורת, ולפיה "כוחה של לשכה זו דולל מאד וכל גופי ההסברה עבדו באופן עצמאי וישיר מול העיתונאים הזרים. לע"מ הפכה למכשיר טכני, אשר השימוש בו הפך לעניין הנתון לרצונם הטוב של שאר הגופים, וכי לא ניתנה בעניין זה הוראה מערכתית אחרת המחייבת את גופי ההסברה השונים".

נוכח האמור לעיל, הצביע משרד מבקר המדינה בדוח הקודם על הצורך לבחון מחדש את תפקידיה של לע"מ במערך ההסברה הלאומי.

בביקורת הנוכחית נמצא כי משרד רה"מ לא בחן מחדש את הדבר, והליקויים שהועלו בביקורת הקודמת בנוגע לשילובה של לע"מ במערך ההסברה הלאומי, נותרו בעינם ואף החמירו במהלך המלחמה. להלן ממצאי הביקורת על מימוש תחומי האחריות של לע"מ בכל הנוגע לטיפול בכתבים הזרים ולהקמת מרכז תקשורת לקראת המלחמה בלבנון ובמהלכה.

(א) הטיפול בכתבים הזרים: בביקורת עלה, כי לע"מ נותרה באופן פורמלי מופקדת על הכתבים הזרים, אולם בפועל, הגבירו גופי ההסברה את פעולותיהם הישירות מול כתבים אלה, כל אחד על פי צרכיו הוא.

מנהל לע"מ מסר בספטמבר 2006 לנציגי משרד מבקר המדינה כי בימי המלחמה בלבנון הגיע מספר הכתבים הזרים בארץ לכ-1,200 איש, שעה שבלע"מ עמדו לרשותו כמענה לצורכי השטח שמונה אנשים. לדבריו, במהלך השבועיים הראשונים של המלחמה פעולות לע"מ במרחב הצפון היו מאולתרות, אבדה לו השליטה על הכתבים הזרים, וחוסר היד המכוונת את הטיפול בכתבים אלה נמשך עד להתערבות מזכיר הממשלה בנושא. כל אותה התקופה הוא סייע כמיטב יכולתו לכתבים זרים בשטח - בהכוונה, בהסברה ובהסעה למוקדי הפעילות באמצעים המוגבלים שעמדו לרשותו.

המשטרה הפעילה בצפון המדינה דובר לתקשורת זרה שריכוז את הפעילות מול הכתבים הזרים באופן שוטף, והסתייע לשם כך בשלושה מפקדי שטח דוברי אנגלית. במסגרת פעילותו הוא קיים עם מפקדי השטח כ-30 סיורים לכתבים הזרים בשכונות שנפגעו בחיפה. בשיתוף בין המשטרה לבין משרד החוץ התקיימו גם ארבעה תדריכים לכתבים.

לצד פעילות לע"מ ופעילות המשטרה, התבצעה בצפון המדינה פעילות הסברה לכתבים הזרים מטעם משרד רה"מ ובאמצעות נציגי משרד החוץ בצפון, וגם ראשי הערים והמועצות המקומיות בצפון נרתמו למאמץ הסברתי זה. אולם את חלק הארי של ההסברה לכתבים הזרים ביצע צה"ל, באמצעות תחום תקשורת בין-לאומית של חטיבת דובר צה"ל, המכונה "תחום תב"ל", שהגדיר את תכלית פעילותו כלהלן: "להסביר לקהל הבין-לאומי את עקרונות ושיטות הפעולה של צה"ל, על מנת ליצור לגיטימציה בין-לאומית לפעולת צה"ל נגד החזבאללה בלבנון". תחום תב"ל, בהרכב 15 קצינים וחיילים בשירות סדיר, תוגבר לשם כך ב-40 אנשי מילואים, והסתייע גם בקצינים בכירים בשירות סדיר ובמילואים ובגורמים המופקדים על התקשורת וקשרי הציבור בזרועות האוויר והים, להעברת המסרים לכלי תקשורת בחו"ל. בסיכום פעילות תחום תב"ל מאוגוסט 2006 נאמר, בין השאר, כי במהלך מלחמת לבנון הוא ביצע פעילות ענפה מול כלי התקשורת לרבות ראיונות וסיוורים רבים עם כתבים זרים - כמות השווה לנפח העבודה השנתי שלו. להלן מספר נתונים ממצגת המסכמת את פעילותו של תחום תב"ל במלחמה: התקיימו מאות ראיונות של קצינים, עשרות סיוורים ואף 11 כניסות של כתבים זרים לתחום לבנון, שהצטרפו לכוחות היבשה, וארבעה סיוורים במסוקים למגישי תקשורת בכירים ביותר מרשתות תקשורת מובילות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד רה"מ על אי-ביצוע תיקון יסודי בנוגע לריכוז הטיפול בכתבים הזרים, שהם גורם מרכזי בעיצוב תדמיתה של ישראל בעולם. כפי שמפורט לעיל, הפעילות העיקרית בתחום התקשורת הזרה בתקופת המלחמה בלבנון בוצעה בידי צה"ל על פי תפיסתו ולא בראייה לאומית כוללת. לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר מדגיש את הצורך בגורם-על ממלכתי, שיחאם את פעולות גופי ההסברה וינחה אותם לפעול על פי צורכי ההסברה הלאומיים גם בנוגע לכתבים הזרים באופן מושכל ומאוזן.

נוכח האמור לעיל, חוזר משרד מבקר המדינה ומדגיש, כי ראוי שמשרד רה"מ יבחן שוב מי הגורם הלאומי שראוי שירכז את ההכוונה, התיאום והטיפול הטכני השוטף בנציגי העיתונות הזרה בארץ, את חלוקת האחריות ואת אופן שיתוף הפעולה של כלל גורמי ההסברה במישור חיוני זה בכלל ובעת חירום בפרט.

(ב) הקמה והפעלה של מרכז תקשורת: מרכז תקשורת לאומי שמוקם בעתות משבר ומלחמה נועד לרכז את פעולות ההסברה בשטח, לטפל בכתבים הזרים והמקומיים ולקיים תדריכים וראיונות לכלי התקשורת. בביקורת הקודמת עלה שלא הוכנה תכנית להקמת מרכז תקשורת בעת חירום, שבו ירוכז הטיפול בכתבים הזרים והמקומיים ויועברו להם במרוכז המסרים ברמה הלאומית. משרד מבקר המדינה הצביע אז על צורך דחוף להכין תכנית כזו.

בביקורת הנוכחית עלה כי אף שפורמלית לע"מ היא האחראית להקמת מרכז תקשורת, משרד החוץ הוא שנשא בפועל באחריות זו; לא הוכנה תכנית משותפת לכל גופי ההסברה להקמת מרכז תקשורת כדי להיערך מבעוד מועד למילוי הצרכים העולים מהתרחישים שנקבעו לפי איום הייחוס, ובהם הסלמה אפשרית בצפון; לא סוכם נוהל משותף המחייב את כל גופי ההסברה בכל הנוגע להקמה ולהפעלה של מרכז תקשורת, וכל גוף הכין נהלים לעצמו בעניין זה.

עוד עלה בביקורת הנוכחית, כי למעשה משרד החוץ ולא לע"מ הקים מרכז תקשורת בזמן המלחמה, בסיוע לע"מ וחטיבת דובר צה"ל, וזאת רק ב-18.7.06, כשבוע לאחר תחילת המלחמה. ההחלטה על עצם הקמת מרכז התקשורת ועל מיקומו במלון נוף שבחיפה ולאחר מכן במלון שבקיבוץ הגושרים קיבל משרד החוץ. עיריית חיפה וגורמים נוספים בצפון הארץ תרמו לעשייה חשובה זו.

לצד המאמץ שהשקיעו אנשי משרד החוץ, בסיוע לע"מ וחטיבת דובר צה"ל בהקמת מרכז התקשורת ובהפעלתו, והסיוע שהגישו להם עיריית חיפה ושאר הגורמים שתורמו בצפון לעשייה חשובה זו, יש להעיר בחומרה על כך שהליקויים היסודיים בהיערכות המקצועית להקמה ולהפעלה של מרכז תקשורת, שעליהם הצביע מבקר המדינה כבר בשנת 2002, לא תוקנו עד מועד סיום הביקורת בינואר 2007. הפעולה המשותפת של גופי ההסברה להקמה ולהפעלה של מרכז תקשורת לאומי במהלך המלחמה בלבנון לא נעשתה באורח מקצועי, מובנה וסדור, אלא התבססה על אלתור ועל רצון טוב.

בתשובת משרד רה"מ מאפריל 2007 שכללה את המלצות מזכיר הממשלה שאימץ ראש הממשלה, נאמר כלהלן: "על פי הנחיית פורום ההסברה הלאומי, משרד החוץ יהיה אחראי להקמה ולהפעלת מרכז תקשורת לאומי בעיתות חירום או בעת התרחשות אירוע פנימי בעל השלכות משמעותיות (רעידת אדמה, התפרצות נגיף וכד'). לשם כך יכין משרד החוץ תכנית להקמה והפעלת מרכז תקשורת לאומי בחירום אשר תכלול, בין השאר: התייחסות לאתרים נבחרים להקמת מרכז כאמור, בהתאם לתרחישי איום שונים; מפרטי משאבים ותקציבים; נוהל הקמה והפעלה של המרכז; תרגול הפעלת מרכז תקשורת; התכנית תגובש בהתייעצות עם הגורמים שעסקו בכך בעבר בלע"מ ובדובר צה"ל, ותאושר בפורום ההסברה הלאומי".



תיאור פעולות לע"מ במהלך המלחמה בלבנון בתחום מרכז התקשורת ובנוגע לתקשורת הזרה משקף את מצבה העגום של לשכה זו, באשר יעודה ומטרותיה המקוריים התמססו, חלק מהתפקידים שהוטלו עליה ממלאים גופים אחרים, ואי-תפקודה אף החמיר. נוכח האמור לעיל חזר משרד מבקר המדינה על המלצתו שהובאה בדוח הקודם - לבחון מחדש את תפקידיה של לע"מ במערך ההסברה הלאומי.

בתשובת משרד רה"מ צוין כי סוכם בעניין לע"מ כלהלן: "1. האחראיות על הנפקת תעודות עיתונאים (זרים ומקומיים) תועבר למשרד החוץ. המשמעות היא שמשרד החוץ מקבל על עצמו את האחראיות לטיפול הכולל בכתבים הזרים השוהים בארץ, הן בהיבטים הטכניים-ארגוניים והן בהיבטים המהותיים, בהתאם לאחראיות שנתונה למחלקה המקבילה שעסקה בכך בלע"מ. 2. יתר שטחי פעולתה של לע"מ ובכלל זה תקני הלשכה יועברו למטה ההסברה הלאומי במשרד רה"מ לשם ביצוע משימותיו. 3. תקני ותקציבי לע"מ יועברו למשרד רה"מ, ליחידת מטה ההסברה הלאומי".

7. תדריכים תקופתיים

במהלך המלחמה לא התקיימו תדריכים תקופתיים ממלכתיים. חטיבת דובר צה"ל יזמה תדריכים צבאיים יומיים לכלי התקשורת, להסברת מהלכי המלחמה, והם ניתנו על ידי קצינים מהמטכ"ל וקצינים נוספים בהתאם לנושא התדריך.

בסיכום דוח מדצמבר 2006 שהכינה הוועדה המטכ"לית שבדקה את נושא ההסברה והדוברות במלחמה, נאמר כי "במהלך המלחמה בלט בהיעדרו דובר מרכזי מטעם הדרג המדיני, אשר יציג את מדיניות הממשלה לציבור. חלל זה הותיר את דובר צה"ל ונציגי צה"ל כגורמים הבולטים והכמעט יחידים בחזית ההסברה והדברור למול הציבור הישראלי". עוד צוין שם, כי "במהלך המלחמה לא

נמצאה דמות אשר נתפסה בציבור כמסביר ('מסביר לאומי'). אף גורם, הן צבאי והן אזרחי, לא מינה דובר אשר ישמש דובר קבוע."

בנוגע לתדריכים הצבאיים נאמר בסיכום דוח הוועדה, כי "לתדריכים היומיים חשיבות רבה בהעברת מידע לציבור על ידי צה"ל באופן ישיר ובלתי אמצעי ויש לשמרם". הרמטכ"ל דאז ציין בסיכום הדוח שהוא "סבור בניגוד לדעת הצוות, כי צה"ל שגה בביצוע תדריכים יומיים. בראיית הרמטכ"ל נכון היה לרווח את התדריכים, כמו כן, שגינו בבחירת המתדריכים". עוד צוין שם, כי "הרמטכ"ל סבור שלאחר מספר ימים צה"ל הגיע לנקודה בה כבר לא היה מה לחדש, מצב זה הביא לדעיכה שגרמה להפסקתם".

משרד מבקר המדינה מצביע על כך כי התדריכים הצבאיים שימשו בפועל במהלך המלחמה כתדריכים התקופתיים הממלכתיים העיקריים ברמה הלאומית, שבהם נמסר מידע לציבור וקציני צה"ל העלו בהם לא אחת נושאים שבהם עלה גם תוכן מדיני. משרד מבקר המדינה מעיר כי התדריכים הצבאיים אינם מהווים תחליף לתדריך המדיני הממלכתי, שאמור לתת הדרג המדיני או נציג מטעמו.

בתשובת משרד רה"מ לממצאי הביקורת נאמר, כי לא נכון היה לקיים תדרוך בידי הדרג המדיני בפורמט שקיים צה"ל; כי נעשו תדריכים גם ברמה הלאומית ("בפורמטים אחרים") על ידי גורמים אחרים; וכי החלטה אם לקיים תדרוך ובאיזה פורמט היא החלטה מקצועית מובהקת.

יודגש כי בהמלצות מזכיר הממשלה שאימץ ראש הממשלה ואשר צוינו בתשובת המשרד הובעה עמדה שונה בנוגע לתדריכים תקופתיים: "בעת חירום ייבחן הצורך בקיום תדריכים יומיים/עיתיים אשר יתואמו ע"י פורום ההסברה הלאומי. התדריכים יתקיימו, בין היתר, על פי העקרונות הבאים: א. ככלל בכל תדרוך יהיו רכיבים מהתחום המדיני, הצבאי והאזרחי, והם יינתנו בהתאמה ע"י דובר ואיש מקצוע או דובר הבקיא בכל אחד מהתחומים, על פי תכנית שתיקבע ע"י פורום ההסברה. ב. הפרדה בין התדרוך בשפה העברית לתקשורת המקומית לבין התדרוך בשפות זרות לתקשורת זרה. ג. ייערך תדרוך בשפה הערבית. ד. יצירת מאגר דוברים/מומחים/בעלי תפקידים בתחומים הנדרשים שהם מוכשרים להופעה בתקשורת".

8. האגף לתקשורת והסברה של משרד החוץ

האגף לתקשורת והסברה של משרד החוץ (להלן - אגף התקשורת וההסברה) פעל בתקופת המלחמה בלבנון במגוון רחב של תחומים הן באמצעות 96 נציגויות ישראל בחו"ל והן בארץ. בביקורת נבחנה היערכותו של האגף לפני המלחמה; בפעולות ההסברה לנציגי התקשורת הזרה שנקט בצפון המדינה, בפעילותו בנוגע לתיאום עם צה"ל ובתחום ההסברה לעולם הערבי (בעניין זה ראו בפרק נפרד בהמשך).

(א) היערכות האגף לתקשורת והסברה להסלמה בצפון ופעילותו בימי המלחמה: בביקורת עלה כי לא הוכנה מבעוד מועד "תכנית מגירה" להפעלת אגף התקשורת וההסברה בעת חירום נוכח האפשרות של הסלמה בצפון, הקובעת, בין היתר את הדוברים הדרושים, נושאי התפקידים הניהוליים, והתגבור הדרוש לאגף. כל אלה נקבעו רק בעקבות צרכים שעלו בעת המלחמה. הסמנכ"ל לתקשורת וקשרי ציבור בעת המלחמה מר גדעון מאיר מסר למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי "ערב פתיחת המערכה בלבנון (חטיפת שני חיילי צה"ל), לא היה בידי כל מידע שהצריך היערכות שכזאת. הנושא הלבנוני לא עלה בשום הערכת מצב מדינית לה היה שותף אגף התקשורת, וממילא מובן כי לא נערכנו למצב שעליו לא ידענו מראש".

(ב) התיאום של משרד החוץ בתחום ההסברה עם חטיבת דובר צה"ל: בעקבות הביקורת הקודמת מסר צה"ל ביוני 2002 למשרד מבקר המדינה כי במישור תורת הדוברות בתחום הסברת החוץ, הוא ישתף פעולה עם משרד החוץ ובהמשך יעגנה בתורת הסברה צבאית. התברר כי מאז לא סיכם משרד החוץ מסמך משותף מחייב בדבר הסיוע של דובר צה"ל בהסברת החוץ.

לפני המלחמה, בפברואר 2006, קיימה חטיבת דובר צה"ל דיון עם משרד החוץ, ובסיכום שהוציא אגף התקשורת וההסברה של משרד החוץ הודגש הצורך בשיתוף פעולה בין שני הגופים. שם נאמר, בין השאר, כי "לצורך שיתוף הפעולה נדרש להקים מנגנונים להעברת המידע שנאסף על ידי צה"ל על המתרחש בשטח במהירות ובאמינות למשרד החוץ". דוברת צה"ל ציינה שם כי "יש לתקן את הדרוש באופן מידי וללא שהיות". נקבע כי קבוצות עבודה משני הגופים יחלו במפגשים על מנת להסדיר את התיאום ביניהם. בביקורת עלה כי עד תחילת המלחמה לא התקיימו דיונים כאלה, והעבודה המשותפת במהלך המלחמה נעשתה אך ורק על בסיס של רצון טוב.

בדצמבר 2006 מסרה דוברת צה"ל לצוות הביקורת, כי משרד החוץ הוא הקובע את מדיניות הסברת החוץ, וחטיבת דובר צה"ל היא מעין "קבלן ביצוע" של המשרד בתחום זה. לדעתה, התיאום עם משרד החוץ בעת המלחמה היה טוב, בעיקר בשל יחסים בין-אישיים טובים, אולם הוא לא נסמך על נוהלי עבודה משותפים, ויש צורך בהסדרת שיתוף הפעולה בין הגופים ובמיסודו.

בעקבות המלחמה, בספטמבר 2006, קיימו משרד החוץ וחטיבת דובר צה"ל תחקיר משותף ובסיכומו נמנו גם הליקויים העיקריים שעלו בו והומלץ על הדרך לתיקון חלק מהם, כלהלן: צוין היעדרו של תיאום בתחום הדוברות ברמה זוטרה, בעיקר לאחר אירועים משבריים, הדרוש כדי לוודא שהגורמים המתראיינים לכלי התקשורת יכירו את אסטרטגיית ההסברה וישאו מסרים אחידים; צוין כי נדרש לגבש פקודה משותפת להקמתו ולהפעלתו של מרכז תקשורת; הוצבע על אי-העברה מסודרת של תצלומים וסרטים מצה"ל למשרד החוץ ועל היעדרו של מרכז משותף לניתוח ידיעות בתחום התקשורת הבין-לאומית. בסיכום התחקיר המשותף נאמר כי מסקנותיו, לרבות בתחום מישקי העבודה, יתורגלו ויוטמעו באמצעות שילוב משרד החוץ במסגרת התרגיל המטכ"לי הקרוב.



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ על אי-היערכותו של האגף לתקשורת והסברה לאפשרות של הסלמה בצפון. כמו כן מן הראוי שהמשרד יפעל לקביעת הסדר ברור ומחייב בעניין חלוקת הסמכויות, התפקידים ותחומי האחריות ובעניין התיאום וקשרי הגומלין בינו לבין חטיבת דובר צה"ל בתכנון ההסברה ובביצועה.

9. ההסברה במשרד הביטחון

במשרד הביטחון מופקדים שני בעלי תפקידים על תחומי התקשורת, הדוברות וההסברה: (א) יועץ שר הביטחון לתקשורת, המופקד על ענייני התקשורת הנוגעים לשר וללשכתו. (ב) דובר משרד הביטחון, המופקד בעיקר על כלי התקשורת בכל הנושאים שבתחומי המערכת האזרחית, הכוללת גם את יחידות הסמך והתאגידים ששר הביטחון ממונה עליהם ועל נושאי ההסברה הקשורים במשרד עצמו, כגון רכש ופיתוח. נושאי ההסברה שבאחריות המשרד כוללים גם את הנחיית האוכלוסייה באמצעות פיקוד העורף על דרכי ההתגוננות האזרחית.

בביקורת הקודמת עלה כי פעולות ההסברה במשרד הביטחון נעשו באופן לא ממוסד, בלא שנקבע תהליך עבודה מסודר לקביעת מסרי ההסברה הביטחוניים-מדיניים ולהתאמתם לקהלי היעד השונים, ובלי תיאום סדור ושיטתי עם משרד החוץ. בתשובתו דאו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הביטחון, בין היתר, כי חיזוק יכולת הדוברות מול המערכת הביטחונית-מדינית והתקשורתית, בעיקר הבין-לאומית, מחייבת עבודת מטה רחבה במשרד לבחינת הנושא ומשמעויותיו. כמו כן נאמר שם, כי נדרש לשפר את המישק שבין הגופים הקיימים במשרד הביטחון ובלשכת שר הביטחון בנושא הדוברות, כדי לשלב את הנושא ההסברתי באופן שיטתי ומובנה בתהליך קבלת החלטות וההיערכות המיטבית להסברתן.

בביקורת הנוכחית התברר, כי הליקויים בטיפול בתחום ההסברה במשרד הביטחון נותרו בעינם. במהלך המלחמה בלבנון לא טופל תחום ההסברה במשרד באופן יסודי ושיטתי. שר הביטחון עשה בתחום זה בעיקר פעולות אד-הוק בעקבות הערכות מצב שבהן הועלה הצורך בפעולות הסברה.

דוברת משרד הביטחון מסרה בינואר 2007 לנציגי משרד מבקר המדינה כי במהלך הלחימה לא התכנס פורום הסברה קבוע במשרד ואיש במשרד לא העלה את הצורך בפורום כזה. לדעתה, הארגון הפנימי של המשרד אינו מאפשר לו לבצע כראוי את פעולות ההסברה הדרושות, ונדרש שינוי משרדי יסודי בתחום זה.

בתשובת משרד הביטחון על ממצאי הביקורת הקודמת בנוגע לחלוקת הסמכויות בינו לבין חטיבת דובר צה"ל בתחום ההסברה גם נאמר, כי אכן דרושה הפרדה ברורה בין הסברת המדיניות הביטחונית לבין הסברת הפעילות המבצעית. בביקורת הנוכחית התברר כי המשרד טרם מיסד בכתובים את עקרונות שיתוף הפעולה עם חטיבת דובר צה"ל בעת חירום ובעת רגיעה.

בתשובת משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 נאמר 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".



השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון וצה"ל אמור לבקש הנחיות בנושא הסברה בתחום המדיניות שהטיפול בהם אינו בתחום אחריותו הוא. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי ששר הביטחון יבחן הלכה למעשה את הצורך בהיערכות משרד הביטחון, במישור ההסברה הביטחונית-מדינית, בכפוף למדיניות שקבעה הממשלה ולהנחיות הגורם שימונה כמתאם מערך ההסברה הלאומי.

10. שילוב חטיבת דובר צה"ל בפעולות ההסברה ברמה הלאומית.

בסיכום עבודת המטה לארגון מחודש של חטיבת דובר צה"ל (להלן גם - החטיבה) שהרמטכ"ל אישר, כאמור, במאי 2006, נאמר כי בין תפקידי החטיבה "להשתתף במאמץ ההסברה הלאומי בסביבה הבינלאומית והאזורית". בפקודת הארגון החטיבתית נאמר כי "במקרים בהם יש נגיעה ישירה ומשותפת בין פעולת צה"ל לבין פעולת משרד הביטחון, יתאם דובר צה"ל את הודעותיו עם דובר משרד הביטחון ועם יועץ שר הביטחון לתקשורת בהתאם לעניין... במקרים בהם יש נגיעה

ישירה ומשותפת בין פעילות צה"ל לבין פעולות משרדי הממשלה האחרים, יתאם דובר צה"ל את הודעותיו עם דוברי המשרדים".

סיכומים ראשוניים של המלחמה שהוציאה החטיבה עסקו גם בהיבטים שונים של השתלבות בפעולות ההסברה ברמה הלאומית. נאמר שם למשל כי התכלית האסטרטגית של החטיבה היא "סיוע ביצירת הלגיטימציה המקומית והבינלאומית לפעילות צה"ל, תוך שמירה על אמון הציבור בצה"ל ותחושת הביטחון". בין משימות הדוברות של החטיבה במלחמה צוין: "סיוע לדרג המדיני לביסוס הלגיטימציה לפעולה הצבאית ולאופן מימושה וכן הנעת הסביבה הבין-לאומית, הערבית והלבנונית לפעולה על פי היעדים האסטרטגים של צה"ל ומדינת ישראל".

בביקורת נמצא כי אין בחטיבה מסמך יסוד המפרט כיצד היא אמורה ליישם את תפקידיה הצבאיים בהשתתפותה במאמץ ההסברה הלאומי בסביבה הבינלאומית והאזרית, ובאיזה אופן היא אמורה לסייע לדרג המדיני. מממצאי הביקורת המפורטים לעיל עולה, כאמור, כי על רקע הריק שהמשיך להתקיים במישור זה, הרי שבדומה למלחמות הקודמות, גם במלחמת לבנון השנייה שימש צה"ל בפועל כגורם ההסברה המוביל והמרכזי, אף שתפקידו, כאמור, רק "להשתתף במאמץ ההסברה הלאומי". האמור לעיל ממחיש את הבעייתיות בפיוזר הסמכויות ואת הצורך בקביעת גורם מתכלל, אסטרטגיה כוללת וחלוקת סמכויות ברורה בין הגופים.

11. שילוב מערך ההסברה של המשטרה בפעולות ההסברה ברמה הלאומית.

במהלך המלחמה בלבנון ביצעה המשטרה פעולות הסברה באמצעות שני גופים: (א) מערך התקשורת, ההסברה והדוברות המשטרתי הפועל במטה הארצי, שהתמקד גם בפעילויות התקשורת, וההסברה של המחוז הצפוני של המשטרה. (ב) "מערך הסברה לאוכלוסייה ולמפקדים" - הפועל במחלקת חירום של אגף המבצעים (אג"ם) של המשטרה.

בדוח הקודם ציין משרד מבקר המדינה כי "דרוש שהמשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל יבחנו את תחומי התיאום הדרושים עם גופי ההסברה הממלכתיים האחרים, ויעגנו את תחומי שיתוף הפעולה ההסברתיים ביניהם בהתאמה".

התברר כי אף שחטיבת דובר צה"ל ומערך התקשורת, ההסברה והדוברות המשטרתי פעלו במהלך המלחמה בלבנון במקביל בזירת הלחימה בעורף וסיקרו לצורכי הסברת חוץ ופנים פעולות שנעשו באותו המרחב - האחת את פעולות כוחות פיקוד העורף של צה"ל, והאחר את פעולות כוחות המשטרה, אשר פעלו במהלך המלחמה בשיתוף פעולה - לא התקיים במהלך המלחמה מישק ישיר ביניהם. גם בתום המלחמה הם לא קיימו בחינה משותפת לשם הפקת לקחים הדדית מפעילותם בתחומי התקשורת, ההסברה והדוברות באותה זירה.⁶

עוד התברר, כי גם קשרי העבודה שקיימה המשטרה עם משרד החוץ בעת המלחמה ככל הנוגע להסברת פעולות המשטרה בחו"ל התבססו על רצון טוב, ושיתוף הפעולה ביניהם טרם מוסד בנוהל משותף.

6 על פעולות ההסברה של המשטרה בנוגע להנחיות של פיקוד העורף על דרכי ההתגוננות של הציבור - ראו גם בדוח מבקר המדינה על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה מיולי 2007 (עמ' 108).

בתשובת המשטרה לממצאי הביקורת מאפריל 2007 נאמר, כי "מעריך התקשורת וההסברה [המשטרה] החל לתפקד בתקופת המלחמה ועסק בסיקור פעילות כוחות המשטרה בשטח, ללא מימשקים עם גורמי ההסברה והדוברות של צה"ל/פקע"ר. אנו רואים חשיבות במיסוד שיתוף הפעולה בין מערך זה לבין דובר צה"ל. עם זאת, השאלה מי יוביל את שיתוף הפעולה ומיסוד הנהלים צריכה להיגזר מזהותו של הגורם הנושא באחריות כוללת והדבר מחייבת חידוד תחומי אחריות".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד לביטחון הפנים והמשטרה בשיתוף משרד הביטחון וצה"ל יסכמו ביניהם גם את סוגיית שיתוף הפעולה בתחום ההסברה, במסגרת בחינת סוגיית שיתוף הפעולה ביניהם בכללותו. עוד דרוש שמש"ד החוץ ימסד עם המשרד לביטחון הפנים ועם המשטרה את שיתוף הפעולה ביניהם בתחום הסברת החוץ בנוהל משותף לעת חירום ולעת רגיעה.

12. ההסברה על דרכי התגוננות האוכלוסייה

(א) הכנות ענף התנהגות אוכלוסייה והסברה: על פי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, אחד מתפקידיו של פיקוד העורף כמחליפו של הג"א, הוא להדריך את האוכלוסייה בענייני התגוננות אזרחית. בסיכום המסמך המפרט את תפיסת ההפעלה המטכ"לית של צה"ל מאפריל 2006 צוין גם כי "בפיקוד העורף קיים מערך הסברה, שעיסוקו - הדרכת האוכלוסייה באשר להתנהגותה בשעת חירום". תפקיד חשוב זה של פיקוד העורף גם מוגדר בהוראות הפיקוד העליון של צה"ל ובפקודת הארגון שלו. מימוש תפקיד זה מוטל על ענף התנהגות אוכלוסייה והסברה (להלן - ענף הסברה) שבמחלקת אוכלוסייה ורענון ערכות מגן שבפיקוד (להלן - מחלקת או"ר).

על פי פקודת הארגון של פיקוד העורף בתחום ההתגוננות האזרחית בתחום ההסברה, מוטלים עליו, בין היתר, התפקידים האלה: לגבש, לקבוע ולפרסם את תורת ההתגוננות האזרחית; להנחות, לכוון ולהדריך את האוכלוסייה בעורף, בשילוב גורמים אזרחיים, על מנת להכינה לשעת חירום; לגבש תמונת מצב של האוכלוסייה בעורף לצורכי התגוננות אזרחית; לקיים פעולות הסברה לאוכלוסייה, לרבות הוראת מדיניות המיגון, קביעת נוסח ההודעות וההוראות לציבור, בסיוע ובהכוונה של דובר צה"ל והפצתן באמצעותו.

ביוני 2006 עדכנה מחלקת או"ר את הפקודות בתחום ההסברה, ובין היתר צוין בהן כי "מדור הסברה שבענף הסברה יהווה גוף מתכנן ומבצע פעולות הסברה, בדגש על זמן שיגרה, באמצעות יחידת ההסרה וגורמי תקשורת חיצוניים, במטרה להעלות את רמת המודעות בקרב הציבור במדינת ישראל למצבי חירום". עוד צוין, כי לצורך ביצוע תפקידו, על מדור הסברה להכין כבר בעת רגיעה תכניות הסברה ודרכים לביצוען; לפתח תפיסה ותורה בתחום ההסברה; לכתוב תכניות ולהכין "חבילות הסברה" למצבים שונים; ולהכין סרטי הדרכה, מודעות ואיגרות שיהיו מוכנים לשידור ולהפצה מיידיים בעת חירום. התכניות הללו אמורות לכלול, בין היתר, הסברה כתובה בענייני התגוננות אזרחית במגוון שפות על פי צורכי האוכלוסייה ותכניות להפצתה; הכנת צוותי מסבירים במגוון שפות, שאומנו והוכשרו להנחות את האוכלוסייה ולהדריכה באמצעות כלי התקשורת השונים בנוגע להתגוננות; ומסרים מוכנים לפרסום בכלי התקשורת לכלל האוכלוסייה.

זמן קצר לפני תחילת המלחמה בלבנון חלו שינויים ארגוניים במחלקת מיגון של פיקוד העורף, וכתוצאה מכך, בעת המלחמה תפקידים חשובים לא היו מאוישים בה. הדבר פגע בתפקוד המחלקה ובכשירותה לפעול כדרוש במהלך המלחמה. לדברי ראש ענף הסברה כיוון שהמלחמה פרצה באופן

פתאומי והתפתחה לממדים בלתי צפויים, נוצרו קשיים בשל התארגנותה של מחלקת או"ר באותה עת במתכונתה החדשה ובשל אי-איוש של בעלי התפקידים במחלקה בכלל ובענף ההסברה בפרט.

בתשובתו לממצאי הביקורת מסר צה"ל במאי 2007 למשרד מבקר המדינה כי כחלק מגיבוש תפיסת ההדרכה החדשה, הוחלט להחזיר את המבנה הארגוני למצבו הקודם, שבו ענף הסברה וענף התנהגות אוכלוסייה הם ענפים נפרדים.

בביקורת עלה כי במועד פתיחת המלחמה חומרי ההסברה של פיקוד העורף - ובהם מודעות מוכנות לעיתונאים; סרטוני הדרכה בנוגע לבחירת חדר מוגן והנחיות התגוננות - לא היו מעודכנים לפי התרחישים שנקבעו ובהם האפשרות לירי רקטות על מדינת ישראל, ולפי לקחים שהופקו ממלחמות וממצבי כוננות קודמים. במאי 2007 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי במסגרת יישום לקחי המלחמה עודכנה "חבילת ההסברה הנצורה" של פיקוד העורף.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על פיקוד העורף היה לשמור ברציפות את כל הידע שהצטבר בנוגע להסברה על דרכי התגוננות האוכלוסייה, גם בעת שמתבצעים שינויים ארגוניים כמתואר לעיל. כמו כן, עליו להכין ולעדכן את "חבילות ההדרכה לאוכלוסייה" ככל הנדרש ולהיערך בתחום ההסברה למצבי חירום.

(ב) הדרכת האוכלוסייה בעת רגיעה כהכנה למצבי חירום: על מנת להכין את האוכלוסייה להתגוננות מיטבית במצבי חירום, על מדור הדרכה שבפיקוד העורף להיערך בעת רגיעה להדרכת האוכלוסייה ולהכין תכניות הדרכה לקהלי יעד שונים בנושאים, כגון מרחבים מוגנים וחדרי ביטחון בבתים ובמקומות העבודה והפעולות שיש לנקוט בהישמע אזעקה. להסברים מוקדמים אלה חשיבות רבה בהכנת התושבים מבעוד מועד לעשות את הנדרש מהם בעת חירום, והם מחזקים את תחושת הביטחון של הציבור בהכירו מראש את הצעדים שעליו לנקוט בעת שכזו.

בביקורת עלה כי עד למועד המלחמה בלבנון התמקדו מדריכות אוכלוסייה לשעת חירום של פיקוד העורף בהדרכת האוכלוסייה בתחום התגוננות בעת רעידת אדמה, ורק בשלהי שנת 2006 הרחיב פיקוד העורף את מערך ההדרכה שלהן גם לנושא ירי רקטות⁷.

במאי 2007 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הפקת הלקחים מהמלחמה בנוגע להדרכת האוכלוסייה בכוונתו לנקוט, בין היתר, את הצעדים האלה: לסיים לגבש, בשיתוף גורמים ממשרד החינוך, תכנית הנקראת "חינוך לחירום", שהשלמתה עוכבה עקב פרוץ המלחמה; לקיים "ימי עורף" ותרגילים ארציים ולהכין את הציבור במדינה להתמודדות עם מצבי חירום, על פי תכניות הדרכה שיכין מראש.

(ג) פעילות מסבירים בשפות השונות: על מערך ההסברה של פיקוד העורף לשעת חירום להתבסס נוסף על מסבירים בשפה העברית גם על מסבירים בשפות אחרות, כגון ערבית, רוסית ואמהרית. על מסבירים אלה להיות בקיאים בהסברת מדיניות ההתגוננות של הפיקוד, ודרוש להכשירם מראש לבצע את תפקידם בשעת חירום. הכשרתם אמורה לכלול, בין היתר, מבחנים באולפן שידור, על מנת לקבוע מי מהם מתאים להתראיין בטלוויזיה.

בביקורת עלה כי בפיקוד העורף חסרו מסבירים בשפות הנ"ל, כי לא היה בתקן הפיקוד תפקידים של "מסבירים", וממילא לא אוישו תפקידים כאלה. בפועל, במהלך המלחמה, רק מפקד הפיקוד, ראש מחלקת מיגון וראש מחלקת תורה ופיתוח של הפיקוד הופיעו באמצעי התקשורת והסבירו את המדיניות הכוללת ואת הנחיות ההתגוננות של הפיקוד; שני בעלי תפקידים אחרים בפיקוד, אחד דובר השפה הערבית והשני דובר השפה הרוסית, שימשו מסבירים בשפות אלה.

7 על הכנת האוכלוסייה לתפקוד בעתות חירום ראו גם ברוח מבקר המדינה על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה מיולי 2007, בנושא היערכות הרשויות המקומיות בתחומי מתן המידע לציבור, ההסברה והדוברות (עמ' 402, 426-427, 520-522).

במאי 2007 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי "נקבעה רשימת המסבירים הפיקודית - נקבע מסביר לכל ערוץ שידור, החל מרשתות הטלוויזיה הראשיות ועד לאחרון ערוצי הרדיו האזרחיים, כולל בשפות השונות".

(ד) **אולפן שידור של פיקוד העורף**: בעת חירום אולפן פיקוד העורף משמש ערוץ מרכזי לשידור, הדרכה ומתן הנחיות לציבור באמצעות ערוץ 33. נוסף על כך, אולפן של חטיבת דובר צה"ל משמש גם אולפן ראשי של צה"ל לשידור בכל הערוצים למתן הנחיות לאוכלוסייה במצב שבו נדרשת "הצלת חיים". בתחקיר שעשה צוות של פיקוד העורף עלו ליקויים בנוגע להפעלת אולפן השידור במלחמה, ובהם: האולפן נפתח רק בשבוע השני למלחמה ושידור שידורים חלקיים בלבד; לא הוכנו "חבילות שידור" קבועות מראש; מרבית המרוויינים לא היו מוכשרים לראיונות טלוויזיוניים. בתחקיר כולל של פיקוד העורף בעניין המלחמה שנעשה ב-17.12.06 בראשות מפקד הפיקוד נאמר כי יש להכין את אולפן השידור בעת שגרה כך שיהיה אפשר לשדר שידור רצוף במצבי חירום.

נוכח חשיבות אולפן השידור של פיקוד העורף להנחיה והדרכה של האוכלוסייה בעת חירום, חשוב שהפיקוד ייערך כראוי להפעלתו בעת הצורך.

(ה) **היערכות פיקוד העורף והמשטרה להנחיית האוכלוסייה בנושא רקטות שלא התפוצצו**: במהלך המלחמה נורו לעבר צפון המדינה כ-3,900 רקטות ופגזי מרגמה, חלקם נפלו בשטחים פתוחים וגם בים ולא התפוצצו. נפלים אלה היו עלולים להתפוצץ בעת מגע עמם ולכן, היה צורך להזהיר את התושבים מבעוד מועד מפני מגע עם הנפלים ולהדריכם כיצד לנהוג במקרה שיתגלו.

בביקורת עלה כי פיקוד העורף והמשטרה לא סיכמו מי אחראי להסברה בעניין זה. כבר עם נפילת הרקטות הראשונות נוצרה הסכנה של מגע עם נפלים ונוצר הצורך בפעולת הסברה דחופה בנושא. אולם רק בתאריך 3.8.06, יותר משלושה שבועות לאחר תחילת המלחמה, כתוצאה מיזמת נציגת המשטרה, הנחה מזכיר הממשלה עו"ד ישראל מימון את המשטרה, בדיון שהתקיים בראשותו עם גורמי ההסברה, "להיערך לקמפיין בנושא נפלים שטרם התפוצצו, העשויים לסכן את הציבור 'ביום שאחרי המלחמה'. הקמפיין יכול לקריאה לערנות הציבור והוראות התנהגות של הציבור - אפשרות לעשות זאת יחד עם פקע"ר".

יש לראות בחומרה את היעדר חלוקת האחריות בין צה"ל לבין המשטרה בעניין הכנת תכנית הסברה בנוגע לנפלי רקטות וטילים זה מכבר ואת אי-ביצוען של פעולות ההסברה בעניין זה מבעוד מועד, נוכח הסכנה הרבה לחיי אדם הטמונה במגע עם הנפלים שנוצרה מיד בתחילת המלחמה.

13. התקשוב בגופי ההסברה

קצב האירועים התקשורתיים המהיר מחייב את גופי ההסברה להיערך היערכות מיוחדת לשם מעקב אחר תוכן השידורים של אמצעי התקשורת האלקטרונית בחו"ל ובארץ בצורה מקצועית ורציפה (להלן - תקשוב). בתקופת הביקורת הקודמת הפעילו משרד רה"מ, משרד החוץ וצה"ל, מערכי תקשוב נפרדים. אז הועלה, כי לא נבחנו צורכי התקשוב המשותפים לכל גופי ההסברה, וכל גוף הקים מערך תקשוב משלו מבלי ליידע את האחרים. משרד מבקר המדינה הצביע אז על הצורך לפעול בתחום התקשוב באופן משותף ומתואם כדי למצות את היכולות בתחום זה למתן שירות מיטבי לכל גופי ההסברה הממלכתיים הרלוונטיים, אגב חיסכון במשאבים.

גם בטיטת סיכום עבודת הצוות הבין-משרדי בראשות מזכיר הממשלה משנת 2004 יוחד פרק לנושא התקשוב. שם נאמר, בין השאר, כי "בישראל פועלים מספר מרכזי תקשוב... במשרד רה"מ, במשרד החוץ, בצה"ל, במשטרת ישראל... ריבוי מרכזי התקשוב גורם לבזבוז משאבים וממילא כל מרכז תקשוב משרת אך ורק את הגוף שבמסגרתו הוא פועל ולא דווקא את אינטרס ההסברה הלאומי".

בביקורת נמצא כי מאז הביקורת הקודמת, גדלו מרכזי התקשוב אך לא מוסד התיאום ביניהם. בעת המלחמה בלבנון הם המשיכו, ככלל, לפעול בנפרד, וכל גוף תקשוב תוגבר בהתאם למשאבים של הגוף שהוא משרת; הם הפיקו תוצרים חשובים שהזינו את גופי ההסברה שלהם הם שייכים וחלקם אף סיכמו ביניהם, על בסיס של רצון טוב, להעביר תוצרים מסוימים זה לזה. אולם הם לא שיתפו זה את זה בידע המקצועי המיוחד המתפתח בכל אחד מהם, לרבות בלקחים מקצועיים שהפיק כל גוף לעצמו בעקבות המלחמה.

עוד עלה כי גופי התקשוב אינם משתפים זה את זה במידע על השיטות המקצועיות של גיוס קשבים דוברי שפות שונות הכשרתם ופיתוחם המקצועי, והם לא קבעו תהליך של ניווד כוח האדם המקצועי ביניהם וקידומו - לצורך מיצוי כלל משאבי כוח האדם הזה כהלכה; אין ביניהם שיתוף פעולה במישור רכישת הציוד הטכנולוגי ותחזוקתו; ואין מיצוי משותף של המידע התיעודי הרב שנצבר בהם. גם לא נמצא שחושבה ההוצאה הציבורית על ביצוע התקשוב במתכונת הקיימת, בהשוואה לעלות בהפעלתו של גוף תקשוב אחד. יצוין כי במסגרת בחינה כוללת של פעולות התקשוב לצורכי ההסברה הלאומית, מן הראוי לבחון גם את תרומתה האפשרית של היחידה באגף המודיעין בצה"ל, המופקדת על איסוף מידע ממקורות גלויים, למיצוי המיטבי של פעולות הגופים הממלכתיים בתחום חשוב הזה.

בתשובת משרד החוץ למשרד מבקר המדינה נאמר כי "משרד החוץ תומך בהקמת מערך קשבות לאומית שיספק גם את צורכי משרד החוץ...". בתשובת המשטרה נאמר כי "בהנחה שבעתיד יקום מטה הסברה לאומי, מקבלת משטרת ישראל את ההסדר החדש לאיחוד התקשוב תחת קורת גג אחת, ובלבד, שבגוף זה יפעלו כל גופי התקשוב הפועלים כרגע בנפרד (בארגונים ביטחוניים ובארגונים ממשלתיים) והוא יענה על צורכיה הייחודיים של המשטרה".

בתשובת משרד רה"מ הובאו גם המלצות הוועדה בראשות מזכיר הממשלה בנוגע לגופי התקשוב שאומצו ע"י רה"מ, כלהלן: "כל משרדי התקשוב הקיימים במשרדי הממשלה וגופי הביצוע ירוכזו תחת מרכז תקשוב אחד בלבד, שישמש כמרכז תקשוב לאומי אשר ישרת את מערך ההסברה הלאומי וכלל הגורמים העוסקים בהסברה במדינת ישראל; מטה ההסברה הלאומי יהיה אחראי על מרכז התקשוב הלאומי; ניתן יהיה לשלב בתוך מרכז התקשוב הלאומי תאים שיתנו מענה לצרכים המיוחדים של משרדי רה"מ, חוץ, ביטחון, מחלקת דובר צה"ל ומשטרת ישראל; עם מינוי של ראש מטה ההסברה הלאומי, הוא ימנה פרויקטור בתחום הארגון והתקשורת, שיגבש תכנית עבודה לשם יישום המלצה זו בתוך שישה חודשים".

מן הראוי אפוא להקים ללא דיחוי מרכז תקשוב לאומי, אשר ימצה כהלכה את המאמץ הלאומי במישור חשוב זה בסיוע לגיבוש ולעדכון המסרים ברמה הלאומית ויחסוך משאבים רבים.

14. ההסברה לעולם הערבי ושידורי מדינת ישראל בערבית

הסברת החוץ של המדינה, שעליה מופקד משרד החוץ, אמורה לתת מענה מיטבי גם להסברה לאוכלוסייה דוברת השפה הערבית, שניתן לחלקה מנקודת המבט של ההסברה לשלושה: (א) הרשות הפלסטינית. (ב) מדינות ערב הסמוכות למדינת ישראל. (ג) מדינות הרחוקות ממדינת ישראל. במסגרת ההסברה לציבור בישראל אמורים גופי ההסברה לקיים פעולות הסברה בשפה הערבית גם לדוברי שפה זו בישראל.

בביקורת הקודמת נמצא כי אף שכל גופי ההסברה תמימי דעים בדבר חשיבותן של פעולות ההסברה לעולם הערבי ולדוברי הערבית בישראל, הנושא לא טופל כראוי לאורך שנים במשרד רה"מ, במשרד החוץ ובמשרד הביטחון. הכשל ההסברתי המתמשך נגרם הן כתוצאה מהיעדר גוף ממלכתי בעל סמכות לריכוז פעולות ההסברה במישור זה, והן משום שהיכולות של גופי השידור בערבית צומצמו בתוכן, בהיקף ובעצמה, על אף צורכי ההסברה המתעצמים והפיתוח המואץ של התקשורת במדינות ערב.

שנתיים לאחר פרסום הדוח הקודם, בטיטת סיכום הצוות הבין-משרדי בראשות מזכיר הממשלה משנת 2004 צוין כי הליקויים החמורים בנוגע ל"מערך ההסברה למרחב הערבי" נותרו בעינם. נאמר שם, בין השאר, כי חרף החשיבות הבלתי רגילה של הסברת מדיניות ישראל בעולם הערבי, וכן בקרב ערביי ישראל, אין תפיסה כוללת בעניין זה; אין מודעות מספקת לכך; ולא הוקצו לכך די משאבים וכוח אדם. בביקורת הנוכחית הועלה, כי חוסר הטיפול הדרוש לנושא נותר בעינו.

(א) ההסברה בערבית במשרד החוץ: משרד החוץ, המופקד על הסברת החוץ, אחראי בתוך כך גם לקשר עם התקשורת הערבית בחו"ל. פעילות המשרד מכוונת למדינות ערב המקיפות את ישראל וכן לרשות הפלסטינית. באוגוסט 2003 פתח המשרד את מחלקת העיתונות הערבית באגף התקשורת וההסברה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החוץ כי המחלקה היא בעלת משאבים מצומצמים ("1-2 עובדים"). כעבור זמן מה הושק אתר אינטרנט רשמי של המשרד להסברה בשפה הערבית.

בביקורת עלה שבמהלך המלחמה התחדד מאוד הצורך בהסברה ישראלית בשפה הערבית. בתשובת משרד החוץ מאפריל 2007 צוין, כי "אם בעת שגרה מופיע בתקשורת הערבית נציג משרד החוץ בממצע כשלושים פעם בחודש... הרי שביום היחיד שבו התרחש אירוע חטיפת חיילינו בצפון, הופיעה מנהלת המחלקה בכ-40 (!) ראיונות בערבית... בהמשך הלחימה נענו בקשות לראיונות בהיקפים גדולים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד החוץ יבחן שוב את צורכי מחלקת העיתונות הערבית באגף התקשורת וההסברה בעתות חירום ובעת רגיעה.

(ב) ההסברה בערבית במשרד הביטחון: לצד מתאם הפעולות בשטחים, העושה פעולות הסברה לתושבי הרשות הפלסטינית, אין במשרד הביטחון בעל תפקיד המופקד באורח רשמי על ההסברה לעולם הערבי ולתושבי המדינה דוברי הערבית. בפועל את משימת ההסברה בערבית עושה זה שמונה שנים אל"ם (מיל') דוד חכם, יועץ שר הביטחון לענייני ערבים, שכפוף לראש האגף הביטחוני-מדיני של המשרד ונדרש לו אישורו של יועץ לתקשורת של השר כדי להופיע בכלי התקשורת. התברר כי את משימת ההסברה של המשרד לעולם הערבי מבצע היועץ לענייני ערבים ביזמתו, נוסף על תפקידו.

בימי המלחמה בלבנון קיים יועץ השר לענייני ערבים שלוש עד ארבע הופעות באמצעי התקשורת הערבית ביום; את המסרים שהעביר בהן גיבש בעצמו, לפי הקו הכללי שהציגו הדרגים השונים, כפי ששמע באמצעי התקשורת.

משרד מבקר המדינה מצביע על כך, כי היועץ לענייני ערבים במשרד הביטחון פעל כתוצאה מקיום ריק בתחום ההסברה לעולם הערבי, וכי במבנה ראוי הוא אמור לשמש מקור ידע וגורם מקצועי שמטה ההסברה הלאומי יכול להיסמך עליו, או להפנות אליו אמצעי תקשורת.

(ג) ההסברה בערבית בטלוויזיה הישראלית: מנהל הטלוויזיה הישראלית בערבית, מר שלמה גנור, ציין במסמך מ-17.9.06 למשרד מבקר המדינה בנושא "הטלוויזיה הישראלית בערבית - הלחימה בצפון", בין השאר, כי במהלך הלחימה היה נתק בין הטלוויזיה הישראלית בערבית לבין מערך ההסברה: משרד רה"מ ומשרד הביטחון לא העבירו לה מסרים ותדרוכים ומשרד החוץ לא העביר לה מסרים; צה"ל לא סיפק לה חומרי הסברה ומסרים לאוכלוסיות היעד בשפה הערבית, והתדרוכים עם הרמטכ"ל נועדו לנציגי התקשורת העברית בלבד. כל זאת לדבריו, בשל היעדר גורם המרכז את פעילות ההסברה בערבית. לפיכך לא נותר לטלוויזיה הישראלית בערבית אלא להסתמך על החומרים ששודרו בטלוויזיה העברית.

בנוגע להסברה לדוברי ערבית בישראל במהלך הלחימה צוין שם, בין השאר, כי לא הייתה מדיניות הסברה כלפי ערביי ישראל והם "השתעברו" לצפייה בטלוויזיה "אל מנאר" (תחנת הטלוויזיה של ארגון החזבאללה).

(ד) אמצעי השידור של מדינת ישראל בערבית: חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (סעיף 3 (3)), קובע כי בין תפקידיה של רשות השידור "לקיים שידורים בשפה הערבית לצרכיה של האוכלוסייה הדוברת ערבית ושידורים לקידום הבנה והשלום עם המדינות השכנות, בהתאם למגמות היסוד של המדינה". רשות השידור מפעילה שני גופי שידור המשרדים בערבית: רשת ד' של קול ישראל והטלוויזיה הישראלית בערבית, המשרדת בערוץ 33.

בעקבות המלחמה בלבנון סיכם ראש יחידת המשרדים באגף תכנון ופיתוח של רשות השידור במכתב למנכ"ל רשות השידור מ-15.12.06 את תמונת המצב העגומה בתחום השידורים של מדינת ישראל בערבית, כלהלן: בתחום הרדיו: רשת ד' - שידורי הרדיו כמעט אינם עוברים את גבולות מדינת ישראל, אינם נקלטים היטב בחלק מהיישובים הערביים... המשרדים עובדים בהספק מופחת, כתוצאה מזיקנה, והמשרד הגדול נסגר בהוראת שרי איכות הסביבה... בתחום הטלוויזיה - הטלוויזיה בערבית משרדת ארבע שעות ביום ומופצת בלוויין אירופי ובמשרד אחד בצפון הארץ, כשעה וחצי במוצע כל יום, ומשודרת גם בשידורים קרקעיים במרכז ובדרום. בהמשך המכתב הציג ראש היחידה את הדרוש לשיפור השידורים של מדינת ישראל בערבית.

בתשובת רשות השידור ממאי 2007 למשרד מבקר המדינה נאמר בנוגע לשידורים ברדיו, בין השאר, כי במצבה הכלכלי הקשה לא יכולה רשות השידור לחדש באמצעות תקציבה היא את שידורי רשת ד' כדי להגיע לכלל הציבור דובר הערבית הן בישראל, הן באזור והן ברחבי המזרח התיכון. מתוך אחריות לנושא אישרה הנהלת הרשות בימים אלה התקנת משרד נוסף בצפון, לטובת האוכלוסייה הערבית. באשר לשידורים בטלוויזיה נאמר שם, בין השאר, שהפצה נרחבת יותר מחייבת השקעה שאינה אפשרית במצבה הכספי הקשה של הרשות. השידור בלוויין "עמוס" יחל בתוך שבועות מספר ויאפשר לבעלי צלחות קליטה לוויינית לקלוט את השידורים. אשר להרחבת שעות השידור בערבית - נושא זה הועלה בעבר, אך צריך להישקל במוסדות הציבור של רשות השידור ויש לו השפעה על תקציבה.

משרד מבקר המדינה מעיר על חובת רשות השידור לבחון את הצורך בשידור גם לעולם הערבי בשוק רווי תקשורת וערוצים, ולהיערך בהתאם.

(ז) ההסברה בערבית במשטרת ישראל: התברר כי בתקופת המלחמה בלבנון לא פעל מטעם המשטרה דובר לתקשורת זרה בשפה הערבית, והדובר לתקשורת זרה בשפה האנגלית שפעל בצפון התראיין גם לרשת אל-ג'זירה ולרשתות תקשורת ערביות נוספות. עוד עלה, כי גם להסברה באמצעי התקשורת המקומית בשפה הערבית אין במשטרה דובר מקצועי מיוחד, ובמהלך המלחמה הטיל דובר המחוז הצפוני של המשטרה על ארבעה קצינים דוברי השפה הערבית להעביר מסרים בערבית לאמצעי התקשורת בארץ.

(ו) ההסברה בערבית בצה"ל: ממאי 2004 מופעל "דסק" לתקשורת ערבית בענף תקשורת של חטיבת דובר צה"ל. במסמך המפרט את מטרותיו מנובמבר 2006 מוגדרות לצד המטרות הצבאיות גם מטרות רחבות יותר, כלהלן: "השתלבות והובלה של תהליכי חשיבה בנוגע לקהל היעד הערבי; להוות מקור ידע וסמכות בהיבט התקשורתי של התקשורת הערבית; לאזן את התמונה עד כמה שניתן ולנסות להשפיע על דעת הקהל הערבית". בסיכום פעילות ה"דסק" במהלך המלחמה בלבנון, צויין, כי עד 15.8.07 קיים נציג דובר צה"ל ראיונות רבים באמצעי התקשורת הערבית בארץ ובחו"ל, ושיחות רקע רבות בכל יום עם כתבים מכל רחבי העולם הערבי.

בהפקת לקחי המלחמה של חטיבת דובר צה"ל הועלה גם הצורך להגביר באמצעותה את פעולות ההסברה לעולם הערבי. באוקטובר 2006 הוצע בחטיבה תהליך בנייה של אסטרטגיית דוברות של צה"ל לתקשורת הערבית בשיתוף הגורמים הנוגעים בדבר בצה"ל. דוברת צה"ל אישרה את ההצעה, ובעת סיום הביקורת תהליך יישומה היה בעיצומו.

לדעת משרד מבקר המדינה, המתואר לעיל ממחיש ביתר שאת את הצורך באסטרטגיה לאומית בתחום ההסברה לעולם הערבי, שממנה יגזור גם צה"ל את מדיניותו ומסריו במישור זה.



מאז הביקורת הקודמת אמנם הוקמו גופי הסברה בערבית במשרד החוץ ובחטיבת דובר צה"ל, אולם נותר בעינו, ואף התחדד מאוד בימי המלחמה בלבנון, הכשל ההסברתי המתמשך בתחום ההסברה לעולם הערבי, לתושבי הרשות הפלסטינית ולאוכלוסיות דוברי השפה הערבית בישראל, המתבטא בכמה תחומים: בהיעדר מדיניות הסברה לאומית כוללת בתחום זה; בהיעדר גוף ממלכתי המוסמך לרכז את הפעולות במישור זה; בעצמום היכולות של גופי השידור של מדינת ישראל בשפה הערבית בטלוויזיה, ברדיו ובאינטרנט. בתקופת המלחמה בלט היעדר פעילותו של משרד רה"מ לתיאום בין גורמי ההסברה בערבית במשרד החוץ, במשרד הביטחון, בחטיבת דובר צה"ל ובמשטרה. כל אלה פגעו ביכולתה של ישראל להציב את עצמה על מפת התקשורת הערבית ולבנות גשרים בינה לבין מיליוני צופים ומאזינים ערבים.

לדעת משרד מבקר המדינה חיוני כי הממשלה תפעל להפסקת הסחבת הבלתי נסבלת ותפעל לאלתר ובאופן יסודי ככל הדרוש לשיפור ההסברה הן לעולם הערבי, הן לתושבי הרשות הפלסטינית והן לדוברי השפה הערבית בישראל. לשם כך יש לגבש תפיסה כוללת, לקבוע את דרכי ההכוונה של גופי ההסברה והתיאום ביניהם ולקבוע את הדרוש בתחומי ארגון ותקצוב, הכשרת דוברים בשפה הערבית ושיפור של יכולות השידור ברדיו, בטלוויזיה ובאינטרנט. הליקויים בהסברה הישראלית בשפה הערבית בעת המלחמה בלבנון, ממחישים ביתר שאת צורך חיוני זה. מאחר שמדובר בעניין לאומי בין-תחומי, ראוי שהטיפול בו ירוכז על ידי משרד רה"מ.

בתשובת משרד רה"מ, שכללה את המלצות מזכיר הממשלה שאימץ ראש הממשלה, נאמר כי "פורום ההסברה הלאומי יגבש בתוך 60 יום מיום מינוי ראש מטה ההסברה, מדיניות כוללת להסברה לאוכלוסיות ערביות". ההמלצות לביצוע פורטו שם כלהלן: 1. אחת לחודש לפחות תתקיים ישיבת פורום הסברה הלאומי לשם הערכת מצב וגיבוש תכניות הסברה לאוכלוסיות ערביות. 2. פורום ההסברה הלאומי יקבע תכנית עבודה לתדרכים וראיונות של דוברים מטעם הממשלה וכלי התקשורת בערבית, וראש המטה יקיים קשר קבוע עם גורמי השידור הממלכתיים בשפה הערבית. 3. משרד החוץ יעמיק את הטיפול השוטף בעיתונאים והנציגים האחרים של כלי תקשורת ערביים השוהים בישראל ואת הקשר עמם. 4. יש צורך בתגבור ניכר של מחלקת ההסברה בערבית במשרד החוץ הן בתוספת תקנים והן בהקצאת משאבים נוספת שתיוחד לשרדוג אתר האינטרנט בערבית. באשר לאמצעי השידור הישראליים לעולם הערבי, הומלץ שם, בין השאר, להטיל על השר הממונה על רשות השידור להגיש לממשלה בתוך 30 יום הצעה להגדלת טווח השידור של קול ישראל בערבית ולשרדוג המשדרים בטלוויזיה, וכן להציג לה תכנית להרחבת שעות השידור בטלוויזיה בשפה הערבית.

15. הפקת לקחים ותגובות מבוקרים בסוגיית תיאום מערך ההסברה הלאומי

לאחר סיום המלחמה הועלו גם לקחיה בתחום התיאום של מערך ההסברה הלאומי כלהלן:

(א) בנוגע לאופן התיאום של פעולות ההסברה במשרד רה"מ בעת המלחמה, הצביעה דוברת צה"ל, תא"ל מירי רגב, במכתבה למזכיר הממשלה מ-17.9.06, על "הצורך בהקמת מערך הסברה לאומי באירוע מסדר גודל כפי שהיה במלחמה בחזבאללה... בראשות שר או גורם בכיר מדיני אחר, אשר ישמש כמסביר מטעם הממשלה את הפעולות ויתאם בין כלל הגופים העוסקים בנושא".

(ב) בדוח תחקיר של צה"ל בנושא "הסברה, דוברות ויחסי צבא - תקשורת" במלחמה בלבנון, מדצמבר 2006, נאמר, כי "היעדרו של גוף הסברתי-מדינתי המתכלל את פעילות ההסברה פגע באיכות ההסברה ובאחידות המסר הן בישראל והן בזירה הבין-לאומית. לאור זאת, קיימת חשיבות בהקמת מערך הסברה לאומי עם תחומי אחריות ברורים בין הדרג הצבאי והדרג המדיני ביחס להסברה ולדוברות, למול הקהל הישראלי והקהל הבין-לאומי".

(ג) בסיכום הרמטכ"ל לתחקיר האמור מ-31.12.06 נאמר כלהלן: "הרמטכ"ל קבע, כי דובר צה"ל אינו דובר מדינת ישראל ולכן עליו לעסוק בדוברות צה"ל בלבד. כאשר זה גולש למקומות אחרים צריך לעצור את זה. הרמטכ"ל ממליץ על הקמת גוף שיעסוק בהסברה לאומית".

(ד) בסיכום ששלח מערך התקשורת, הדוברות וההסברה של המשטרה ב-5.12.06 למזכיר הממשלה צוין כי "יש להקים מערך הסברה לאומי בהובלת גורם ממזכירות הממשלה, אשר יתכלל את עבודת כל הגורמים הממשלתיים. זאת, במטרה לגבש מסרי על ומדיניות אחידה, מהם יגזרו הפעולות התקשורתיות של כל הגופים הרלוונטיים".

(ה) בתשובת משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 נאמר כי: "המשרד שותף לעמדה, כי יש לכוון פורום מתכלל לעניין ההסברה בין משהב"ט, צה"ל, משרד רה"מ, משרד החוץ והמשרד לביטחון פנים".

(ו) בתשובת משרד החוץ למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 נאמר, בין השאר, כי "משרד החוץ הוא הבקיא ביותר בהכרת תחום התקשורת ודעת הקהל העולמית. הוא צריך להיות המנהל של כל הכרוך בטיפול בנציגיה הנמצאים בארץ בשגרה ובחירום. ניהול זה אינו בא לתפוס את מקומו של מטה ההסברה הלאומי בו משרד החוץ, בצד אחרים, הוא חבר מרכזי שאחריותו היא להציג את נקודת המבט של ההסברה הבינלאומית... באופן טבעי מקבל עליו משרד החוץ את קווי ההנחיה הלאומיים וסדרי העדיפויות ומיישם אותם בתחומי אחריותו".



הפעילות בזירה התקשורתית אמורה להיגזר מאסטרטגיה לאומית כוללת בתחום ההסברה. בהיעדר יד ממשלתית מכוונת קבועה, המתאמת ומעדכנת את פעולות ההסברה של כל גורמי ההסברה הלאומיים, נושא ההסברה - אשר כאמור במשך שנים רבות חסרה בו יד ממשלתית מכוונת קבועה - גם במלחמת לבנון השנייה היו בו כשלי התנהלות מהותיים.

בתשובת משרד רה"מ נאמר כי לאחר המלחמה קיים מזכיר הממשלה ישיבה להפקת לקחים בתחום ההסברה ובעקבות זאת המליץ לרה"מ על הקמת מערך הסברה לאומי במשרד רה"מ שינחה ויתאם את כלל גורמי ההסברה במדינת ישראל בימי שגרה ובימי חירום כגוף מרכזי כאחד, לשם הצגת מסרים אחידים, של הממשלה. המערך יכין מבעוד מועד תכניות הסברה לתרחישים שונים, יזום תכניות ופעולות הסברה ויגיב במהירות ובמקצועיות בתחום התקשורת וההסברה.

ראש הממשלה החליט, כאמור, לאמץ את ההמלצות, והוא הורה למזכיר הממשלה להשלים את עבודת התיאום הנדרשת עם השרים הנוגעים בדבר (שרי החוץ, הביטחון וביטחון הפנים והשר המפקד על רשות השידור), עם גורמי ההסברה המוזכרים בהמלצות ועם משרד האוצר, כדי להשלים את ההמלצות בצורה מפורטת בנושאים של תקציב ותקנים. לאחר השלמת תיאומים אלה, יובא הנושא לדיון מסכם לפני ראש הממשלה ולאחר מכן לישיבת ממשלה, כדי לעגן אותן כהחלטת ממשלה, שלפיה יפעלו כלל גורמי ההסברה בישראל.

בהודעת ממלא מקום מזכיר הממשלה, שנמסרה בתום ישיבת הממשלה ביום 8.7.07 נאמר כי "בפני הממשלה הוצגה עבודת מטה של צוות בראשותו של מזכיר הממשלה היוצא, ישראל מימון, אשר הכין שורה של המלצות בעניין תגבור וארגון מערך ההסברה הלאומי. בעקבות כך החליטה הממשלה להקים מטה הסברה לאומי במשרד ראש הממשלה".

ההסברה בצה"ל

חטיבת דובר צה"ל (להלן - החטיבה או דובר צה"ל) היא אחד מגופי המשנה של אגף המבצעים שבמטה הכללי. בפקודת הארגון (פק"א) החטיבתית שבתוקף משנת 1998 נקבע כי ייעודה של החטיבה הוא: "לדווח על הנעשה בצה"ל לציבור בארץ ובחו"ל, לטפח את אמון הציבור בצה"ל ולהוות סמכות מקצועית בצה"ל בנושא הדוברות וההסברה". לחטיבה נציגויות בפיקודים המרחביים, והיא מתאמת את פעולות גופי התקשורת והדוברות בזרועות האוויר והים, במפקדת זרוע היבשה ובאגפי המטכ"ל. מצבת כוח האדם של החטיבה, לרבות נציגותה בפיקוד הצפון, מנתה עם פתיחת המלחמה כ-50 חיילים בשירות קבע וכ-320 חיילים בשירות חובה, ובמהלך המלחמה גויסו כ-130 קצינים וחיילים בשירות מילואים לסייע במשימותיה.

הביקורת התמקדה בתפקודה של החטיבה בעת המלחמה, בייחוד בתחומים שיש להם זיקה להסברה ברמה הלאומית והשפעה עליה.

1. היערכות חטיבת דובר צה"ל קודם המלחמה בלבנון

(א) שינויים מרכזיים שנעשו בחטיבה : בשנים 2004 ו-2006 נעשו בחטיבה שינויים ארגוניים יסודיים בתוך זמן קצר, אשר השפיעו הן על מוכנותה הצבאית של החטיבה לפני המלחמה והן על תפקידיה בתחום ההסברה ברמה הלאומית. השינוי הראשון, שבוצע בשנת 2004 בהובלת דוברת צה"ל דאז, תא"ל (מיל') רות ירון, ואושר על ידי הרמטכ"ל דאז, רא"ל (מיל') משה (בוגי) יעלון, התמקד בבירור מחדש של תפיסת הדוברות בצה"ל והגדרה חדשה של הייעוד, התפקידים והארגון של החטיבה.

ביוני 2005, עם כניסתה של תא"ל מירי רגב לתפקיד דוברת צה"ל, ובעקבות הפקת לקחים מאירוע ההתנתקות מרצועת עזה ומצפון השומרון, ולפני השלמת יישום השינוי הארגוני הראשון האמור לעיל, יזמה גם היא תכנית לארגון מחדש בחטיבה, ובה הוגדרו שוב מחדש ייעודה, תפקידיה והמבנה הארגוני שלה. תכנית זו אושרה במאי 2006 על ידי הרמטכ"ל דאז, רא"ל דן חלוץ. בסיכום הדיון על השינוי השני ציין הרמטכ"ל, בין היתר, כי "פעולת דוברות צה"ל הינה בציר הפעלת הכוח, כמרכיב משלים ותומך במאמץ המיבצעי". לצד תפקידיה בעת שגרה, אישר הרמטכ"ל את תפקידיה הנוספים של החטיבה בעת חירום, כלהלן: לגבש את מדיניות הדוברות, ההסברה והתקשורת; להפעיל מרכזי הסברה לעיתונאים ולצוותי תקשוב מהארץ ומחור"ל; לפרסם ולהסביר את העשייה המבצעית במגבלות ביטחון מידע (בתיאום עם גורמי אמ"ן); להעביר מידע לציבור בישראל באמצעות אמצעי תקשורת המונים ואולפן צה"ל; ולהפעיל את מערך הסיקור והדוברות.

כך יוצא, שלמועד המלחמה בלבנון נמצאה החטיבה במצב ארגוני לא יציב, נוכח שינויים ארגוניים משמעותיים שנעשו בה בתוך פרק זמן קצר, וטרם הוטמעו דיים.

בביקורת לא נמצא שחטיבת דובר צה"ל ניתחה את תפקידיה הנוספים בתחום הדוברות, ההסברה והתקשורת בעת חירום והמשמעויות הנובעות מכך, לרבות בנוגע לשילובה בפעולות ההסברה ברמה הלאומית בעת שכזו. במאי 2007 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי לחטיבה כמה תפקידים בעת חירום נוסף על תפקידיה בזמן שגרה, אולם תפקידיה אינם מתחלפים או משתנים בעת חירום, ולפיכך מדיניות הדוברות אינה משתנה בעת כזאת. בד בבד מסר צה"ל, כי הניתוח וההגדרה של ההבדלים בין מצבי רגיעה למצבי חירום הם חלק מפקודת הארגון שתגובש בשנת 2007.

(ב) מסמכי יסוד להפעלת החטיבה במצב חירום : במועד המלחמה בלבנון חסרו בחטיבה מסמכי יסוד מעודכנים ומאושרים שהיו אמורים לשמש בסיס מוכר ומחייב לכלל קציני החטיבה כגון: סיכום תורתי של תחום הדוברות, ההסברה והתקשורת בעת חירום; פקודת ארגון הכוללת את תפקידיה ואת המבנה הארגוני שלה בעת חירום; פקודות קבע לעת חירום; תפיסת הפעלה חטיבתית מעודכנת המפרטת בין היתר את כל הפעולות שעל החטיבה לעשות במעבר ממצב שגרה למצבי חירום. בפועל, פעלה החטיבה במלחמה על פי טיוטות של פקודות קבע לקרב (פק"ל) ונהלים של ענפיה השונים, שהיו מעודכנים לנובמבר 2005.

(ג) תהליך מינוי דובר צה"ל והגדרת כפיפותו : הוראת הפיקוד העליון (להלן - הפ"ע) הנוגעת לחטיבת דובר צה"ל מספטמבר 1999 קובעת, בין היתר, כי הדובר יהיה כפוף לראש אגף המבצעים, חוץ מבתחומים שהרמטכ"ל יקבע מראש בכתב, שבהם הדובר כפוף לרמטכ"ל. במסגרת אישור הארגון המחודש השני של החטיבה במאי 2006 סיכם הרמטכ"ל כי בשל אופיו הייחודי של תפקיד דובר צה"ל, יוכפף הדובר עצמו לרמטכ"ל, ואילו החטיבה תישאר כפופה לראש אגף המבצעים. לפי הפ"ע אחרת מיולי 2002, שינוי של הפ"ע מחייב, בין היתר, אישור של שר הביטחון. יצוין כי לשינוי הכפיפות יש השפעות ארגוניות ומקצועיות מהותיות, ואולם הביקורת העלתה כי סיכום הרמטכ"ל בעניין זה לא קיבל את אישורו של שר הביטחון, כמתחייב מתהליך שינוי הפ"ע.

התברר כי תהליך המינוי של דובר צה"ל אינו נעשה על פי אמות מידה מקצועיות ברורות וידועות מראש. כך למשל, ארבעת דוברי צה"ל האחרונים היו בעלי רקע מקצועי ותחומי עיסוק השונים זה מזה (שניים מהם הובאו מחוץ לצבא מתחום התקשורת האזרחית וממשרד החוץ, ושניים מונו מתוך צה"ל מתחום המודיעין ותחום הדוברות הצבאית). כמו כן, שלא כמקובל, המינוי לתפקיד דובר צה"ל לא מובא לדיון איוש בפורום המטה הכללי והבחירה לרוב פרטנית ומובאת לאישור שר הביטחון. ראש המטה של אגף משאבי אנוש בצה"ל ציין במכתב שהוציא ב-19.12.06 למשרד מבקר המדינה כי "תפקיד דובר צה"ל הוא תפקיד ייחודי, ניתן לזהותו כמשרת אמן. הבחירה לרוב פרטנית ומובאת לאישור שר הביטחון". ראש אגף המבצעים בעת המלחמה בלבנון, האלוף גדי אייזנקוט, מסר בינואר 2007 לנציגי משרד מבקר המדינה כי ראוי לקבוע אמות מידה מקצועיות לבחירת דובר צה"ל.

ראוי שתהליך המינוי לתפקיד דובר צה"ל, שהוא תפקיד מטה מקצועי בכיר במטה הכללי, ייעשה על פי אמות מידה ברורות וידועות שייקבעו מראש על ידי צה"ל.

(ד) לקחי החטיבה בעקבות ההתנתקות מרצועת עזה ומצפון השרון : בינואר 2006 הוציאה חטיבת דובר צה"ל סיכום של לקחי מבצע ההתנתקות ובו נאמר, בין היתר, כי החטיבה יישמה במהלך המבצע שיטות פעולה שראוי שיוטמעו כתורת לחימה (להלן - תו"ל) וישמשו בעתיד באירועים מבצעיים. בין הלקחים שהועלו והפעולות שנעשו בעקבותיה הוכן מסמך "גיבוש הבנות עם אמצעי התקשורת", והועלה הצורך בעיגון הסיכומים עם אמצעי התקשורת במסמכים משפטיים, המאפשרים בקרה על העמידה בסיכומים אלה; הועלה הצורך לגבש תפיסת הפעלה שתכליתה סיוע למאמץ המבצעי, ותו"ל מקצועי כבסיס לשילוב נציגי החטיבה במאמץ המבצעי. הוכח כי צירוף כתבים לכוחות צה"ל באירועים מבצעיים, הן בשלב התכנון והן בשלב הביצוע מאפשר שליטה טובה יותר על פרסום המידע בתקשורת, ובלבד שנקבעו לכך התנאים מראש. הטיפול בנושאים האמורים דלעיל, לרבות הטמעת שיטות הפעולה של החטיבה בתו"ל, לא הסתיים עד תחילת המלחמה בלבנון.

(ה) היערכות החטיבה לפני המלחמה בלבנון : החל ממרס 2006, במסגרת שיפור היערכות האופרטיבית של צה"ל להסלמה אפשרית בצפון, השתלבה חטיבת דובר צה"ל בעבודת המטה של אגף המבצעים להכנת נספח דוברות לפקודה האופרטיבית וביצעה פעולות פנימיות לקידום מוכנותה. ביוני 2006 התקיים בפיקוד הצפון תרגיל שנועד לשפר גם את תפקוד מערך הדוברות הפיקודי והמטכ"לי. בסיכום התרגיל הפיקה החטיבה לקחים שטרם הספיקה ליישם כגון: הצורך בהסדרת מיקומם של נציגי דובר צה"ל בפיקוד; הצורך בהקמת "פורום דעת קהל" ישראלי ובין-לאומי שירוכזו על ידי נציגי דובר צה"ל ברמה המטכ"לית וברמות הפיקודים המרחביים והזרועות והצורך בארגון ותיאום של כל גורמי הדוברות בצה"ל.

2. תפקוד חטיבת דובר צה"ל במהלך המלחמה

ב-12.7.06, בעקבות חטיפת החיילים, עברה החטיבה למצב שהגדירה "מוד חירום". למשל, היא תגברה חלק מיחידותיה, לרבות נציגותה בפיקוד הצפון, בכוח אדם נוסף, והורחב תחום הפעולה של ענף התקשורת הבין-לאומית.

ממסמכי החטיבה המסמכים את פעילותה בעת המלחמה עלה כי היא נדרשה להתמודד עם משימות דוברות והסברה מורכבות, וכי היא יזמה פעולות רבות ומגוונות ובהן: ניהול דיונים המכוונים "פורום השפעה על דעת הקהל" לשם עדכון שוטף של האסטרטגיה התקשורתית במלחמה והפצת מסרים יומיים על פיה; קיום קשר שוטף ורחב היקף עם כתבים ישראלים וזרים, לרבות הכנת

ביקורים ותדריכים יומיים לתקשורת; הכנת כתבות רקע על ההווי הצבאי; ראיונות עם מפקדים; תדרוך משלחות.

כאמור לעיל, לפעולות הנרחבות של החטיבה בעת המלחמה הייתה השפעה ניכרת על פעולות ההסברה הלאומית מבחינת היקפן ותוכנן, נוכח היעדר גורם-על מנחה ומתאם בתחום זה. בביקורת עלו ליקויים בנוגע לתפקידיה של החטיבה ולהלן עיקרם:

(א) התיעוד המבצעי המצולם בצה"ל: בפקודת הארגון של חטיבת דובר צה"ל נקבע כי בין יתר תפקידיה - "לשאת באחריות לסיקור מצולם של אירועי צבא וביטחון". בתשובה על ממצאי הביקורת הקודמת בשנת 2002 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי נושא התיעוד המבצעי המצולם (להלן - התיעוד המבצעי) התפתח תוך כדי לחימה בעקבות מבצע "חומת מגן", הופקו לקחים בנושא והם יושמו באופן שוטף. על חשיבות התיעוד המבצעי ניתן ללמוד גם מסיכום הרמטכ"ל מ-8.8.06, שבו נאמר כי "זהו חלק תומך, מסייע ומשמעותי להצלחת המהלך המבצעי, יש להקפיד על תיעוד זה בכלל הרמות, כמו גם על הפצת תוצריו במהרה".

התברר כי המשך הזנחת הטיפול בנושא התיעוד המבצעי עליה הצביעה הביקורת הקודמת הביאה לכך, שיכולת מבצעית חשובה זו לא הייתה ברמת הכשירות הדרושה למלחמה, והניסיון לשפרה במהלך המלחמה היה מאוחר מדי ובלתי מספק. זאת, אף על פי שבשנת 2002 קיבלה מפקדת זרוע היבשה את האחריות לפיתוח ולהפעלה של מערך התיעוד המבצעי באמצעות מפקדת קצין מודיעין שדה ראשי וחטיבת דובר צה"ל הייתה אמורה לסייע לה בתמיכה מקצועית ובראשה - הכשרת הצוותים.

במהלך המלחמה, עקב מחסור בתצלומים משטח הלחימה, הטיל מפקד פיקוד הצפון על מפקד אוגדה לטפל בנושא. ב-20.7.06 הגדיר מפקד האוגדה לראשונה את המדיניות בתחום התיעוד המבצעי, וכעבור זמן מה אישר נוהל זמני שקבע את שיטת הפעולה של חוליות התיעוד המבצעי, תהליך איסוף החומר שצולם ואופן שיגורו לכל הגורמים שהוא מיועד להם.

התברר, כי בעת המלחמה נקנו וחולקו לכווחות הלוחמים כ-200 מצלמות מסוגים שונים, ללא הנחיות הפעלה ובלא שהמפקדים יתדרכו את הלוחמים כיצד נדרש להפעיל את המצלמות תוך כדי הפעילות המבצעית. מתחקירי הכוחות הלוחמים עלה, בין היתר, כי מפקדים במערך הלוחם לא היו מודעים לחשיבות התיעוד המבצעי. בתחקירי חטיבת דובר צה"ל נאמר כי חלוקת המצלמות ללוחמים לא הניבה תוצאות.

בסיכום הצה"לי לתחקירי ההסברה והדוברות מדצמבר 2006 קבע הרמטכ"ל, כי האחריות לבניין הכוח בתחום התיעוד המבצעי היא של הזרועות בכלל וזרוע היבשה בפרט ולא של דובר צה"ל. לפי ראייתו, יש להכשיר לוחמים בתחום התיעוד המבצעי; הוא צריך להיות חלק מפקודת המבצע ודובר צה"ל ישתמש בתוצריו.

במאי 2007 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי לנוכח לקחי המלחמה, החלה עבודת מטה בראשות סגן מפקד זרוע היבשה להקמת מנגנון לתיעוד מבצעי.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה על הזנחת נושא התיעוד המבצעי מאז הביקורת הקודמת, שגרמה לפגיעה ביכולת של צה"ל בתחום חשוב זה במהלך המלחמה בלבנון. זאת בראש ובראשונה בשל הטיפול הכושל של מפקדת זרוע היבשה שנקבעה כגורם האחראי לכך, וכן גם בשל הטיפול הלקוי של חטיבת דובר צה"ל בתחומי אחריותה המקצועית. כתוצאה מכך, צה"ל לא הצליח לספק את התיעוד המבצעי החיוני הדרוש, שחלקו נועד גם לצורכי ההסברה ברמה הלאומית, ועקב כך נפגע מאמץ ההסברה בכללותו. כדי למנוע המשך מצב זה, משרד מבקר המדינה מצביע על הצורך בביקורת ובמעקב צמודים של המטה הכללי עד להשגת היכולת המלאה לביצוע משימה חשובה זו.

(ב) היבטים בשיתוף הפעולה של חטיבת דובר צה"ל עם אמצעי התקשורת: החטיבה מקיימת קשר הדוק עם אמצעי התקשורת המקומית והזרה, והוא מתעצם במידה רבה בעת לחימה, ולכן לאופן מימושו יש השפעה רבה על הכמות והאיכות של תוכני ההסברה ברמה הלאומית. בתחקיר שעשתה החטיבה בעקבות ההתנתקות הופק לקח שלפיו דרוש עיגון מחייב של הקשרים בין החטיבה לבין אמצעי התקשורת, כלהלן: "נדרש להכין מסמכים מישפטיים בין החטיבה לבין כלי התקשורת, כדי לאפשר בקרה עליהם ולמתן את התנהגותם".

כאמור, בעת המלחמה פעלו בארץ מלבד אמצעי התקשורת המקומית גם כ-1,200 עיתונאים זרים שייצגו כ-500 גופי תקשורת. צה"ל צירף כתבים לכוחותיו במהלך המלחמה בשלושה אופנים: (1) נוכח מגבלה בכמות הכתבים שניתן לצרף לכוחות בפעילות המבצעית, כתב אחד מצורף לכוחות למטרת סיקור חדשותי (בשיטה המכונה "פול עיתונאי"), והוא מתחייב להפיץ את חומרי הגלם שהפיק לכלל אמצעי התקשורת; (2) צירוף כתב של אחד מאמצעי התקשורת להכנת כתבה בלעדית; (3) צירוף כתב או צוות תקשורת ליחידה צבאית מסוימת לפרק זמן ממושך יחסית (ולא לפעילות מוגדרת), לצורך הפקת תכנית בלעדית (להלן - "הפקה").

החטיבה הוציאה נוהל פנימי המפרט בעיקר את התהליך שבו על ענף תקשורת של החטיבה, להחתים את נציגי אמצעי התקשורת על "כתב התחייבות" המותאם לכל אירוע, ובו רשימה של תנאים שהם מתחייבים כלפי צה"ל לעמוד בהם. נוהל פנימי זה נועד לגורמי החטיבה בלבד, וצה"ל לא פרסם לאמצעי התקשורת מידע המפרט את האפשרויות להגשת בקשה לסיקור נושאים הנוגעים בצה"ל ואת התנאים לאישורה. בתשובתו ממאי 2007 מסר צה"ל כי לאחר המלחמה הוכן דף מידע לכתב העתיד להתלוות לכוחות צה"ל בפעילות מבצעית.

(1) הסדר בין צה"ל לבין אמצעי התקשורת לביצוע "הפקה": כאשר גורם תקשורת מעוניין לבצע "הפקה" על יחידה או נושא בצה"ל, הוא מתבקש לחתום על כתב התחייבות (להלן - כתב ההתחייבות) כלפי צה"ל, ובו הוא מתחייב בין היתר להגיש את כל החומר שיצולם לבדיקה של חטיבת דובר צה"ל ושל יחידת הצנזורה לעיתונות ותקשורת (להלן - יחידת הצנזורה), ולא לשדרו עד קבלת אישור מפורש מהן. הסנקציה הקבועה בכתב ההתחייבות על הפרת התחייבות זו היא הפסקת שיתוף הפעולה בין דובר צה"ל לבין הכתב ומניעת "כל אפשרות לעשות שימוש בחומרים שצולמו במסגרת שיתוף הפעולה". יצוין כי לדובר צה"ל ולמחלקת ביטחון המידע (להלן - מחב"מ) יש סמכות לפסול קטעים מחומרי הגלם ומהתוצר הסופי, בין היתר, אם לדעתם פרסומם עלול לפגוע בביטחון המדינה או מטעמים אחרים.

התברר כי במהלך הלחימה בלבנון אירעה חריגה מהנוהל שגרמה ל"תקלה תקשורתית": ב-31.7.06 ביקשה מפיקה את אישור חטיבת דובר צה"ל להפקת תכנית המתעדת את שגרת יומו של מפקד אחת החטיבות בעת הלחימה. חטיבת דובר צה"ל אישרה את בקשתה ואף סייעה לה לבצע את ההפקה, לאחר שחתמה על כתב ההתחייבות. התברר כי על אף ההתחייבות שודר החומר באחד מערוצי הטלוויזיה, בלי שהמפיקה קיבלה את אישור חטיבת דובר צה"ל כנדרש. חומר זה כלל, בין היתר, דברי ביקורת קשים של מפקד החטיבה נגד מפקדו. ביולי 2007 מסרה המפיקה למשרד מבקר המדינה כי החומר כולו הוגש לפני השידור כמקובל לאישור יחידת הצנזורה והיא אישרה אותו, אולם חלק מהחומר לא הועבר לאישור דובר צה"ל ב"תום לב ובשגגה". בדצמבר 2006 שלחה דוברת צה"ל למפיקה מכתב בעניין הפרת כתב ההתחייבות ובו נאמר כי כתוצאה משידור חומרי הצילום בלא אישור חטיבת דובר צה"ל "נגרמו לצה"ל ולקציניו נזקים". בפברואר 2007 הודיעה דוברת צה"ל למפיקה, כי בגין הפרת ההסכם חטיבת דובר צה"ל תחדול מלשתף עמה פעולה לפחות במשך שנתיים ימים.

במאי 2007 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי בעקבות המקרה האמור הוספו סעיפי זכויות יוצרים לכתב ההתחייבות, והם מהווים עילה נוספת לתביעה, של מי שמפר את כתב ההתחייבות.

(2) נוהל לצירוף כתבים לפעילות כוחות צה"ל לצורך סיקור חדשותי: ענף תקשורת בחטיבה מרכז את הטיפול בבקשות לצירוף כתבים לצורך סיקור חדשותי של פעילות צה"ל. בנוגע לכתבים זרים הוא מבצע זאת אל מול גורם אחד - איגוד הכתבים הזרים ("FPA"). אשר לכלי התקשורת הישראליים, מאחר שאין גוף אחד שמייצג אותם, ענף התקשורת מתאם זאת ישירות עם כל אחד ואחד מהם.

בביקורת נמצא כי אין בצה"ל הוראות כתובות המסדירות את הטיפול בכניסת הכתבים לשטחי לחימה, לרבות חלוקת האחריות והסמכויות בתחום זה ודרכי שיתוף הפעולה בין הגורמים הנוגעים בדבר בצה"ל, החל מרמת המטכ"ל ועד היחידה המבצעית שהכתבים אמורים ללוותה בעת פעילותה. התברר כי במהלך המלחמה התנגדו חלק מהמפקדים לבקשות של חטיבת דובר צה"ל לצרף כתבים לכוחות הלוחמים, וחלק מהם אף לא מימש את הנחיות הרמטכ"ל ומפקד פיקוד הצפון להכניס כתבים לשטח עם הכוחות; הכנסת חלק מהכתבים נעשתה מאוחר מדי; לעתים ההודעה לכוחות הלוחמים על צירוף הכתבים ניתנה בלוחות זמנים בלתי אפשריים. עקב כך, למשל, על פי נתוני חטיבת דובר צה"ל בוטל צירופם של כ-45% מצוותי הכתבים לכוחות הלוחמים, כמחציתם מסיבות הקשורות בגורמי צה"ל, אף על פי שבוצע עמם תיאום מוקדם.

בינואר 2007 מסר מי שהיה ראש אגף המבצעים בעת המלחמה, האלוף גדי אייזנקוט, לנציגי משרד מבקר המדינה, כי צירוף כתבים לכוחות הלוחמים לא הוסדר בצורה מקצועית, וכי יש לקבוע במישור זה דפוסי פעולה ברורים.

מן הראוי שצה"ל יסדיר בכתובים בנוהל פנימי את חלוקת האחריות והסמכות ואת דרך שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים בצבא בעניין צירוף הכתבים לכוחות צה"ל לסיקור חדשותי. כמו כן, יש להביא נוהל זה לידיעת סוכנויות התקשורת הישראליות והזרות מבעוד מועד ולהגיע להסכמה מראש על פעילות על פי הנוהל.



מממצאי הביקורת עולה כי בעת המלחמה בלבנון נמצאה חטיבת דובר צה"ל במצב ארגוני לא יציב, נוכח שני שינויים משמעותיים שנעשו בה בתוך פרק זמן קצר, וטרם הוטמעו ומוסדו דיים. כתוצאה מכך, חסרו בה מסמכי יסוד מעודכנים, שהיו אמורים לשמש בסיס מוכר ומחייב לכלל קציני החטיבה, כגון תפיסת ההפעלה חטיבתית מעודכנת לעת שגרה ולעת חירום וסיכום תורת מעורכן בתחום התקשורת, הדוברות וההסברה בצה"ל.

לצורך תיקון הליקויים שהועלו בנוגע לפעולות חטיבת דובר צה"ל בתחום ההסברה לפני המלחמה בלבנון ובמהלכה, ראוי לנקוט, בין היתר, את הצעדים האלה:

1. על החטיבה לסכם את התפיסה והתורה בתחומי הדוברות וההסברה בעתות שגרה וחירום תוך התייחסות למכלול ההיבטים ולשילובה במערך ההסברה הלאומי הכולל; לעגן את התפיסה בכתובים; לעדכן את פקודת הקבע לעת חירום ואת פקודת הארגון שלה.
2. על מפקדת זרוע היבשה לפעול בתיאום עם דובר צה"ל כדי להביא את היכולת במישור התיעוד המבצעי לרמה הנדרשת, כדי שיהיה אפשר לספק באיכות ובמועד הדרוש את התיעוד המצולם המבצעי, החיוני גם לצורכי ההסברה ברמה הלאומית.
3. על צה"ל להסדיר בכתובים את חלוקת האחריות והסמכות ואת דרך שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים בצבא בעניין צירוף הכתבים לכוחותיו לסיקור חדשותי.

4. מן הראוי שמינוי של דובר צה"ל ייעשה על פי אמות מידה ברורות וידועות שייקבעו מראש על ידי צה"ל. כן יודגש, כי הכפפת הדובר לרמטכ"ל תותנה באישור שר הביטחון, כנדרש בכללים לשינוי הפ"ע.

חשיפת מידע מסווג במלחמה

1. היקף חשיפת המידע המסווג בעת המלחמה

מניתוח שעשתה מחלקת ביטחון המידע לאחר המלחמה בלבנון עלה כי נגרמו נזקים ביטחוניים חמורים כתוצאה מחשיפת מידע על מהלכי הלחימה ועל נקודות תורפה בפעילות כוחותינו. חשיפת המידע נעשתה בדרכים שונות, ובין היתר בתדרוכים שנתנו גורמי צבא בכירים בשידור; בראיונות שיזמו אמצעי התקשורת עם חיילים ומפקדים בשירות סדיר ובמילואים; במהלך פרשנויות באולפני הטלוויזיה. עוד עלה, כי חשיפת המידע המסווג נבעה גם מהדלפות של גורמים בצה"ל ומאי-מילוי פקודות הצבא בנושא, המעידים על חוסר משמעת.

על הסכנה של חשיפת מידע מסווג הטמונה בחשיפה תקשורתית הצביע ראש מחלקת ביטחון המידע (להלן - רמחב"מ) כבר בתחילת המלחמה, ועל היקף החשיפה בפועל ניתן ללמוד מסיכומי הערכת המצב שעשה רמחב"מ במהלכה. כך למשל, במסמך מחלקתי פנימי מ-20.7.06 הצביע רמחב"מ על דלף מידע נוכח חשיפת יתר רחבה של צה"ל בתקשורת הישראלית שחייבה טיפול דחוף ובסיכומו נאמר כי "התקשורת הישראלית מעניקה לחזבאללה הן משוב על מידת האפקטיביות של פעולותיו כנגד ישראל, והן מידע על תכנונים עתידיים הצפויים להתבצע בהמשך המערכה". ב-24.7.06 הוציא רמחב"מ מסמך בנוגע לדלף המידע, שבין מכתביו נמנו הרמטכ"ל, סגנו וראש אגף המודיעין, ובו צוין כי החשיפה הבלתי מבוקרת של צה"ל בתקשורת מסכנת את הכוחות הלוחמים, פוגעת ביכולות המבצעיות ובעליונות המודיעינית של ישראל ופוגעת בהשגת יעדי המערכה. גם הצנזור הראשי התריעה לפני מערכת הביטחון על היקף הדלף של מידע מסווג לתקשורת הן בכתובים, הן בהערכות מצב בראשות שר הביטחון והן בעדכונים שמסרה בעל פה.

ב-7.8.06 פנה רמחב"מ במכתב לרמטכ"ל, ובו תיאר את תמונת המצב החמורה של חשיפת המידע המסווג באמצעי התקשורת וביקש "לקיים הערכות מצב/התייעצות בנושא ביטחון מידע בראשות הרמטכ"ל ובשיתוף הצנזור ודובר צה"ל". ב-11.8.06, כחודש לאחר תחילת המלחמה, התקיימה התייעצות ראשונה בנושא ביטחון מידע בראשות הרמטכ"ל ובהשתתפות ראש אגף המודיעין, דוברת צה"ל, הצנזור הראשי ורמחב"מ. בסיכומה ציין הרמטכ"ל, בין היתר, כי "דליפת מידע לאויב הינה דבר קטלני" והצביע על "ההיקף החריג של המידע הרגיש המודלף לכלי התקשורת". עוד נאמר, כי הרמטכ"ל הדגיש את "החשיבות בצמצום ההפקרות, במסגרתה יש לנקוט בצעדי ענישה חריפים כלפי קצינים ומפקדים שאינם עומדים בהנחיות הצבא בנושא".

במהלך המלחמה בלבנון היקף חשיפת המידע המסווג היה רב ומשמעותי ונמשכה עד לסיומה. יש לראות בחומרה את אי-ההקפדה בצה"ל בתחום החשוב והרגיש של שמירת ביטחון המידע המעיד על חוסר משמעת. משרד מבקר המדינה מעיר על היקף חשיפת המידע המסווג ועל אי-הפעלת הסמכות באופן תקיף וחד-משמעי בעת המלחמה לצמצם את היקף החשיפה, הן של הגורמים הפיקודיים ובראשם הרמטכ"ל וראש אגף המבצעים והן של הגורמים המקצועיים האחראים בצה"ל לביטחון המידע, ובראשם ראש אגף המודיעין באמצעות רמחב"מ.

2. השפעת מדיניות "הפתיחות התקשורתית המבוקרת" של צה"ל על חשיפת המידע המסווג

(א) מדיניות "הפתיחות התקשורתית המבוקרת": ביוני 2005, עם כניסתו לתפקיד, הגדיר הרמטכ"ל דאז, רא"ל דן חלוץ את המדיניות בנוגע לקשרי הגומלין בין צה"ל ובין כלי התקשורת כ"פתיחות תקשורתית מירבית אך מבוקרת" וקבע כי יש לראות בתקשורת חלק בלתי נפרד מהמציאות שצה"ל פועל בה. עיקרון זה יושם כבר במהלך העימות עם הפלסטינים לאור הלקחים שהופקו בהקשר לזירות העימות ביהודה ושומרון וברצועת עזה, נוכח המאפיינים המיוחדים של לחימת צבא בארגון טרור. המדיניות האמורה לעיל יושמה גם בקיץ 2005, במהלך ההתנתקות מרצועת עזה ומצפון השומרון, ובאה לידי ביטוי גם ביצירת תוכנה של פתיחות רחבה מאוד בקרב מפקדי צה"ל.

המדיניות התקשורתית של צה"ל כוללת שני מרכיבים יסודיים: מחד גיסא, "פתיחות" ומסירת מידע לתקשורת שהיא באחריות חטיבת דובר צה"ל, מתוך ההנחה שלא ניתן להסתיר מהתקשורת מידע; ומאידך גיסא, נוכח הסכנה של חשיפת מידע מסווג הטמונה במדיניות זו, הכרה בצורך לקיים בקרה על המידע העובר לתקשורת, שבאחריות מחב"מ. בהפ"ע של אמ"ן בעניין זה מספטמבר 1999 נקבע, כי בין יתר תפקידיו "לשאת באחריות מטה לביטחון מידע בצה"ל ולסיכול ביטחוני". בפקודת הארגון של מחב"מ מספטמבר 2002 נקבע כי בין תפקידיה "לקבוע מדיניות הגנת המידע בצה"ל ולהנחות את הצבא בתחום ביטחון מידע... לאתר נקודות תורפה בתחום אבטחת המידע העלולות לפגוע בכושר הלחימה של צה"ל, לבחון עומקן ומידת השפעתן ולהציע דרכים לביעורן". בשל המתח המובנה בין שני המרכיבים של מדיניות הפתיחות התקשורתית המבוקרת כמתואר לעיל, יש צורך להגדיר באופן ברור את גבולות הפתיחות על פי מגבלות ביטחון המידע במצבי הלחימה השונים, את כלי הבקרה הנדרשים ליישום מדיניות שכזו ואת אופן שיתוף הפעולה בין דובר צה"ל לבין מחב"מ הדרוש ליישומה.

במהלך יום עיון בנושא "צה"ל והתקשורת בעתות לחימה" שנערך ביוני 2002, בעקבות מבצע "חומת מגן" כנגד הטרור הפלסטיני, ציין הרמטכ"ל דאז, רא"ל (מיל') שאול מופז את השוני הנדרש לדעתו במדיניות ההסברה של צה"ל מול תרחישים שונים באומרו כי "במלחמה מסוג אחר, לו נקלענו חלילה לעימות עם צבא סדיר בחזית הסורית, הכלים והערוצים שמסבירים בהם את הפעולה הצבאית, גם בדרך התודעה וגם בדרך הפיזית, יהיו שונים בתכלית". בסיכום יום העיון הוא עמד על כך שוב כדלקמן: "במיוחד בתקופה האחרונה ענייננו הוא 'תקשורת בזמן מלחמה' ומדובר במלחמה אל מול טרור שאינה דומה לשום מלחמה אחרת. לא מן הנמנע שהיינו מגיעים היום לתוכנות ולמסקנות שונות, לו אופי הלחימה היה שונה, לו דובר, חלילה בזירה הסורית"⁸.

במהלך מלחמת לבנון השנייה, בהערכת מצב בראשות שר הביטחון שהתקיימה ב-8.8.06, הצביעה הצנזור הראשי על חוסר ההתאמה בין מדיניות הסיקור התקשורתית לבין אופי הלחימה שאותה היא נועדה לשרת, בציינה בין השאר: "זה לא רק עניין של דלף, זה עניין של מדיניות הסיקור שהיא מדיניות של שהייה במקום, ראיונות, תדרוכים, שהייה בחפ"קים, עמידה על הקו, צילום מלא של הכל. הכל פרוץ... אני מבקשת להתריע. מחב"מ ואני מבקשים להגיע לרמטכ"ל במהירות האפשרית, כי המצב מאד מאד מאד פרוץ".

ב-14.8.06, עם סיום המלחמה ושלושה ימים לאחר ההתייעצות שקיים הרמטכ"ל בנושא ביטחון מידע כמתואר לעיל, הוא הוציא איגרת למפקדי צה"ל בנושא ביטחון המידע, שמביעה את הסכנה הגלומה במדיניות ה"פתיחות התקשורתית המבוקרת", ואת הנזק שנגרם ממנה במלחמה בלבנון, וקובעת כיצד לצמצם סכנה זו. באיגרת נאמר, בין היתר, כי "לכיסוי התקשורת הרחב גם מחיר,

8 תמליל יום העיון פורסם בחוברת "צה"ל והתקשורת בעתות לחימה" - הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002. ראו שם בעמ' 80 ובעמ' 132.

בעיקר בחשיפה בלתי מבוקרת של תנועת כוחות, היקפיהם, יעדיהם ועוד... מידע בלתי מבוקר מסכן את השגת היעדים ומעמיד בסכנת חיים את הכוחות הלוחמים. אשר על כן, לצד הפתיחות התקשורתית, יש לנקוט מדיניות ביטחון מידע מלווה".

בביקורת נמצא כי ראש אגף המבצעים לא בחן עם דוברת צה"ל את המשמעויות הנובעות מהנחיית הרמטכ"ל לקיים מדיניות תקשורתית של "פתיחות מרבית אך מבוקרת", תוך תיאום קביעת גבולות הפתיחות עם מחלקת ביטחון מידע לצורך ביצוע האיזונים הדרושים ותרגומם לנהלים מתאימים. זאת, כדי להתאים את המדיניות האמורה לאופייה של המלחמה בלבנון. התברר כי במהלך המלחמה בלבנון שררה אי-בהירות בקרב קציני צה"ל בנוגע למידת הפתיחות התקשורתית המותרת, גבולותיה ואופן הפיקוח והבקרה מצד המפקדים והגורמים המקצועיים הנדרשים למדיניות זו במהלך הלחימה כדי להבטיח את יישומה, דבר אשר גרם בין היתר לחשיפת מידע מסווג. דוגמה מובהקת לחוסר הבהירות בנוגע למידת הפתיחות התקשורתית הדרושה נוגעת לפתיחת חדרי המלחמה וחדרי הפיקוד של כוחות צה"ל לאמצעי תקשורת.

בתשובת צה"ל ממאי 2007 למשרד מבקר המדינה נאמר, כי החשיפה התקשורתית נבעה מחוסר משמעת, מהדלפות ומאי-מילוי הנחיות מפורשות במהלך תדרוכים. משרד מבקר המדינה מעיר כי אכן בחלק מהמקרים נחשף מידע מסווג כתוצאה מחוסר משמעת של מפקדים, אך כאמור לעיל, חלק מהחשיפה נבע מחוסר בהירות של מדיניות ה"פתיחות התקשורתית".

בסיכום פעילותה של מחב"מ במלחמה ציין מחב"מ כי יכולת מחלקתו להגן כראוי על ביטחון המידע במציאות התקשורתית הנוכחית ונוכח מדיניות הפתיחות התקשורתית של צה"ל כפי שיושמה במהלך הלחימה היא מוגבלת. במצגת ששלחה מחב"מ ב-30.10.06 לסגן הרמטכ"ל בנושא החשיפה התקשורתית נאמר כי החשיפה נבעה, בין היתר, מ"חריגות משמעותיות בתדרוכים והדלפות, היעדר ליווי ובקרה ביטחונית בשיח הדוברתי ובמגע עם התקשורת, למעט בקרת נזקים... [ומ]חוסר מדיניות ביטחונית באסטרטגיה התקשורתית".

בסיכום פעילותה של מחב"מ במלחמה גם עלה, כי חשיפת המידע המסווג לא נתפסה על ידי הפיקוד הבכיר של אגף המודיעין כמסכנת את יכולת הפעולה של צה"ל בלחימה, ולכן היא לא הוצגה כך בהערכת המצב הכוללת של אגף המודיעין. הודגש שם כי "מדיניות הפתיחות התקשורתית בלחימה לא תאמה את האיום המודיעיני ופגעה ביכולת הפעולה של צה"ל". ב-22.11.06 מסר קצין מודיעין ראשי, תא"ל יובל חלמיש, לנציגי משרד מבקר המדינה את עמדת אגף המודיעין בנוגע לחשיפת המידע במהלך המלחמה כלהלן: האגף תומך במדיניות של פתיחות - אבל לפתיחות יש גבול. לא דין ההתנתקות בעזה כדין המלחמה בחזבאללה. מדיניות התקשורת אינה עומדת בפני עצמה, ומחב"מ צריך להיות שותף פעיל בהערכות מצב של אגף המבצעים וכחלק מנוהל הקרב כגורם משפיע, ולעתים מכריע, בקביעת המדיניות התקשורתית. הטיפול בתחום זה במלחמה בלבנון היה לקוי ומדובר בתקלה מערכתית. עוד מסר קצין מודיעין ראשי, כי תחום ביטחון המידע אינו במרכז העשייה של ראש אגף המודיעין.

בסיכום התחקיר המטכ"לי של המלחמה בלבנון בנושא ההסברה והדוברות נכתב כי "פתיחות תקשורתית אין משמעותה הפקרות תקשורתית, ניתן וצריך ליישמה במגבלות ביטחון מידע ושיקולים מבצעיים. יש להשתמש בכלי צנזורה, ביטחון מידע, שצ"ס (שטח צבאי סגור) ישם ואכיף, קביעת כללים עם מערכות אמצעי התקשורת ואולי אף הגבלה לעיתים או השהיית השידור החי".

בריאיון שהעניק הרמטכ"ל לעיתון "במחנה" שפורסם ב-22.9.06, הוא אמר בענין זה: "אני מאד בעד פתיחות תקשורתית, אבל נגד הפקרות תקשורתית. לטעמי נחצו הקווים בתוך צה"ל... רעיון הפתיחות, שאני מאד מאמין בו, התפרש על-ידי יותר מדי אנשים בתוך הצבא כהרשאה להפקרות תקשורתית. את התופעה הזו צריך לעקור מן השורש". בסיכום הרמטכ"ל לתחקיר מחב"מ למלחמה מ-26.11.06 נאמר: "הרמטכ"ל מקבל את קביעת מחב"מ, כי רמת חשיפת כוחותינו לחזבאללה הינה

גבוהה מאד וכפועל יוצא פגעה ביכולת הפעולה של צה"ל וסיכנה את עליונות המידע והעליונות המודיעינית. ההתמודדות מול איום זה מחייבת שינוי תפיסתי ותרבותי בצה"ל [ההדגשה במקור], מתוך מטרה להפוך את ביטחון המידע לחלק בלתי נפרד מהעשייה המיבצעית ותהליכי בניין הכוח".

בתשובת יחידת הצנזורה למשרד מבקר המדינה ממאי 2007 נאמר כי הבעיה המרכזית הייתה "מתן פרשנות לקויה למדיניות הפתיחות התקשורתית" על ידי הקצונה בצה"ל". עוד נאמר שם, כי יש לקבוע כללים ליישום מדיניות הפתיחות ולהבהיר מה הם הכללים העומדים לרשות צה"ל, וכי מגבלות הצנזורה (משפטית ואכיפתית) מחייבות מדיניות תקשורתית מחושבת מאוד.

(ב) קשרי הגומלין בין דובר צה"ל לבין יחידת הצנזורה לעיתונות ותקשורת ומחב"מ בתחום מניעה של חשיפת מידע מסווג: תפיסת ההפעלה של חטיבת דובר צה"ל, שאמורה לכאורה לבטא מדיניות תקשורתית מבוקרת המותאמת למצבי לחימה שונים, צריכה להתבצע על פי הנחיות "הסתרת מידע" שקובע מחב"מ ובשיתוף פעולה עם הצנזורה, כדי למנוע חשיפת מידע מסווג. על אופי הקשר בין הגופים אמרה דוברת צה"ל, בסיכום דיון שהתקיים בעקבות המלחמה בלבנון ב-15.11.06. כי "יש חשיבות למאמץ המשותף של שלושת הגופים - מחב"מ, דובר צה"ל וצנזורה, הפועלים תחת אינטרסים משותפים - שמירה על ביטחון המדינה וחיי אדם, כל אחד במאפיינים הייחודיים לתחום עיסוקו". לצד זאת הדגישה הדוברת את חשיבותה של "הפרדת הרשויות" בין הגופים, בהיותם אמונים על היבטים שונים הנוגעים לחשיפת מידע. דוברת צה"ל כתבה במאי 2007 למשרד מבקר המדינה במסגרת תשובת צה"ל, כי עמדתה המקצועית בסוגיית המדיניות התקשורתית היא כי "במצאיאות הציבורית התקשורתית והטכנולוגית הנוכחית, מדיניות (הפתיחות התקשורתית המבוקרת) הינה הכרחית, ואינה בת שינוי בין שגרה לחירום. תפקידה של חטיבת דובר צה"ל למסור מידע בעוד שתפקידם של מחלקת ביטחון מידע והצנזורה לחסום מידע בשל שיקולי ביטחון מידע".

בהפ"ע אגף המבצעים בעניין זה מספטמבר 1999 נאמר כי מתפקידו של האגף - "נשיאה באחריות המטה להכנת צה"ל למלחמה, למצבי חירום ולבט"ש (ביטחון שוטף) ובכלל זה תיאום ועריכה של תכניות מיבצעיות למלחמה למצבי חירום ולבט"ש". עוד תפקיד שצוין שם הוא "הוראת אמ"ן בנוגע להפעלת הכוח ותיאומה" וכן "נשיאה באחריות המטה הכללי לתחום הדוברות והעברת מידע מטעם צה"ל לציבור ולתקשורת בארץ ובחו"ל". בהפ"ע של חטיבת דובר צה"ל מספטמבר 1999 נאמר כי בין תפקידי החטיבה "ליישם את מדיניות התקשורת שנקבעה על ידי ראש אגף המיבצעים בצה"ל". נוכח האמור לעיל, היה על ראש אגף המבצעים דאז לקבוע את המדיניות התקשורתית של צה"ל, תוך תיאומה עם מחב"מ, לפני המלחמה בלבנון ולעדכנה בהתאמה במהלכה.

ממצאי הביקורת עולה כי אגף המבצעים לא פעל לתיאום בין חטיבת דובר צה"ל לבין מחב"מ לשם התאמת מדיניות הפתיחות התקשורתית לצורכי ביטחון המידע בהכנות להסלמה אפשרית בלבנון ובעת המלחמה. כמו כן, בביקורת עלה כי אין מסמך המסדיר את שיתוף הפעולה בין דובר צה"ל לבין מחב"מ ויחידת הצנזורה שתכליתו - התאמת מידת הפתיחות התקשורתית ליעדי ההסתרה (ראו להלן) וליכולת הבקרה, כדי למנוע חשיפת מידע מסווג במהלך הפעילות המבצעית של צה"ל.

אמנם במהלך המלחמה קיים ראש אגף המבצעים מפגשים יומיים לאישור תכניות מבצעיות, שבהם השתתפו גם נציגים מחטיבת דובר צה"ל וממחב"מ, ובהם הצביע לעתים נציג מחב"מ על תקלות הנוגעות לביטחון המידע כתוצאה מסיקור תקשורתי שנעשה ללא בקרה מספקת. אולם התברר כי גם בדיונים אלה לא נבחן התיאום הדרוש ברמה המערכתית בין חטיבת דובר צה"ל לבין מחב"מ לצמצם את מספר התקלות בתחום זה.

עוד התברר כי הצנזור הראשי לא הייתה מודעת לפרטי המדיניות התקשורתית של צה"ל עד תחילת המלחמה ואף לא במהלכה. בתחקיר שבועי מ-3.8.06 של יחידת הצנזורה, ציינה הצנזור הראשי בין

היתר כלהלן: "הצנזור חשה שמדיניות הסיקור שצה"ל אימץ פותחת פתח לכשלים בתחום ביטחון המידע וחשיפה עד כדי סיכון כוחותינו... לאור המצב מתלבטת הצנזורה האם הצנזורה היא זו שטועה במדיניות, או שמא אכן יש פה חשיפת יתר יזומה". במצגת שהכינה מחב"מ ב-30.10.06 צוין כי שיתוף הפעולה בין מחב"מ, יחידת הצנזורה וחטיבת דובר צה"ל היה לא ממצה, לרבות אופן אישור והפצת יעדי ההסתרה (בעניין זה ראו בהמשך), וכי מחב"מ לא שותפה בקביעת האסטרטגיה התקשורתית ומדיניות הדוברות. חוסר התיאום בין נציגי דובר צה"ל לבין גורמי מחב"מ עלה במלוא חומרתו גם בפיקוד הצפון והוגדר שם כ"נקודת תורפה מרכזית".

חוסר התיאום בין הגופים האמורים לעיל עלה גם בסיכום התחקיר בנושא ההסברה והדוברות בצה"ל. שם נאמר כי "לא התקיימו דיונים משותפים בין מחב"מ לדוברת צה"ל, והמגעים בין חטיבת דובר צה"ל לבין מחב"מ היו טכניים בעיקרם וברמות זוטרות". עוד נאמר שם, כי יש להסדיר את מישקי העבודה בין חטיבת דובר צה"ל לבין מחב"מ ויחידת הצנזורה בפקודת קבע משותפת.

ראש אגף המבצעים בעת המלחמה בלבנון, האלוף גדי אייזנקוט, מסר בינואר 2007 לנציגי משרד מבקר המדינה, כי עקב עומס רב בתחום המבצעי שהיה מוטל עליו במהלך המלחמה, הוא לא התפנה לעסוק גם בתחום התיאום בין דובר צה"ל לבין מחב"מ ויחידת הצנזורה. לדעתו, אי-קיום פורום משותף לשלושת הגופים מהווה פער. עוד מסר, כי מן הראוי לבחון את האפשרות להקים גוף מצומצם באגף המבצעים, בראשות קצין בדרגת אלוף במילואים, שיעסוק בתיאום פעולותיהם של דובר צה"ל, מחב"מ ויחידת הצנזורה בעת חירום, על פי סיכומי ראש אגף המבצעים.

הצורך להסדיר את יחסי הגומלין בין הגופים האמורים עלה גם בסיכום הרמטכ"ל לתחקיר המלחמה שעשתה מחב"מ מ-26.11.06. שם נאמר בין היתר: "הרמטכ"ל סבור, כי יש סתירה משמעותית בין מדיניות של פתיחות תקשורתית לבין מניעת דלף. החשיפה התקשורתית בזמן הלחימה הביאה לא פעם לסיכון כוחותינו דרך חשיפת התכניות המיבצעיות המתכוננות לביצוע. לצד הפתיחות התקשורתית יש להפעיל גם מדיניות ביטחון מידע מלווה". הרמטכ"ל הורה "להסדיר את יחסי הגומלין בין דובר צה"ל, צנזורה ומחב"מ ברוח השילוביות בין הגופים".

במאי 2007 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי סגן הרמטכ"ל אישר ב-4.4.07 נוהל חדש המשותף לחטיבת דובר צה"ל, למחב"מ וליחידת הצנזורה.

היעדרה של הגדרה ברורה ומפורטת של המדיניות התקשורתית שקבע הרמטכ"ל, שכתרתה "פתיחות תקשורתית מירבית אך מבוקרת", ובעיקר על רקע התובנה ההסברתית שנוצרה בתקופת ההתנתקות, ואי-תרגומה של המדיניות לנהלים מחייבים לכלל גורמי צה"ל (הפיקודיים והמקצועיים), גרמו במהלך המלחמה בלבנון לחשיפת מידע מסווג. כמו כן יש לראות בחומרה את חוסר שיתוף הפעולה בעת המלחמה בין דוברת צה"ל לבין מחב"מ למניעת חשיפת מידע מסווג, שעל התיאום ביניהם מופקד ראש אגף המבצעים, זאת אף על פי שהיה ידוע לגורמים המוסמכים כבר בתחילת המלחמה על היקפה וחומרתה של חשיפת מידע זה.

(ג) הפעולות למניעת חשיפת מידע מסווג באמצעות קביעת יעדי הסתרה: בשנת 2000 עשו מחב"מ והצנזורה עבודת מטה בנושא "יעדי ההסתרה" של צה"ל (רשימת הנושאים המסווגים שאסור לחשוף), ובסיומה המליצה מחב"מ על רשימת יעדי "ליבה" להסתרה (מתוך הרשימה הכללית של יעדי ההסתרה). שם נאמר, כי רשימת "יעדי הליבה" משקפת את הדגשים המרכזיים בהם נדרש להשקיע את עיקר מאמצי ההגנה, והיא תיבחן ותעודכן מעת לעת בהתאם לצורך".

במסמך של מחב"מ מפברואר 2006 אשר כותרתו "רשימת טאבו רמטכ"ל - 2006", שאותו אישר הרמטכ"ל, פורטו הנושאים שהם בגדר "יעדי ליבה" ונקבע שאסור לחשוף מידע בעניינם למי שאינו

בתפוצת מסמך זה ללא אישור הרמטכ"ל או סגנו. במסמך צוין כי חשיפת יעדים אלה באופן בלתי מבוקר עלולה לפגוע ביכולת ההפתעה, ההתראת וההרתעה של צה"ל, וכי רשימת יעדי ההסתרה היא אמצעי חשוב שאמור לשמש את כל הגורמים הבאים במגע עם כלי התקשורת, כדי למנוע חשיפת מידע מסווג.

התברר כי אין נוהל המסדיר את הטיפול בנושא "יעדי ההסתרה", הקובע, בין היתר, את תהליך גיבושם וקביעתם; תדירות בחינת תקפותם ועדכוןם; פעולות הפיקוח והבקרה שעל מחב"מ לנקוט, בשיתוף יחידת הצנזורה, במטרה למנוע את חשיפתם; הסמכות לחשיפתם והדרך שבה יש לחשוף אותם כאשר הדבר נדרש. בתשובתו הודיע צה"ל שלמרות היעדר נוהל, קיים תהליך סדור לביצוע פעולות אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין להסתפק בכך ויש להסדיר את הנושא בנוהל.

עוד התברר, כי חלק מיעדי ההסתרה נחשפו באמצעות כלי התקשורת במהלך הלחימה בלבנון, בין היתר, משום שחלק מהמפקדים שקיימו תדריכים לכלי התקשורת לא הכירו דיים את יעדי ההסתרה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה כי חשיפת יעדי ההסתרה, ובייחוד "יעדי ליבה", פוגעת ביכולת צה"ל לבצע את פעולותיו המבצעיות ומסכנת את כוחותיו. על כן, יש לבצע פעולות הסברה והדרכה למפקדים בנוגע ליעדי ההסתרה, ובייחוד למפקדים המיועדים להתראיין באמצעי התקשורת, ולנקוט צעדי אכיפה לשמירתם.

(ד) יכולת יחידת הצנזורה לבצע מעקב, פיקוח ובקרה: יחידת הצנזורה היא גוף ממלכתי הפועל מתוקף תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 (להלן - התקנות), חלק ח' סעיפים 86-101. שם נקבעו אופן מינוי הצנזור על ידי שר הביטחון, סמכויותיו ותחומי פעולתו. בספר התורתי של יחידת הצנזורה נאמר כי היא כפופה מבחינה מינהלתית לאגף המודיעין של צה"ל. במועד הביקורת מנתה מצבת היחידה 67 איש ובמהלך הלחימה גויסו ליחידה 19 קצינים וחיילים במילואים.

הצנזור הוא רשות סטטוטורית, ובידיו סמכויות להגביל את חופש הביטוי על אמצעי התקשורת, בעיקר בדרך של איסור פרסום (סעיף 87 לתקנות), ודרישה להגיש חומר לצנזורה לפני פרסומו (סעיף 97 לתקנות). הפרה של צו שהוציא הצנזור מכוח סעיפים אלה היא עבירה על החוק. פעולת הצנזורה מבוססת על הבנה בין מערכת הביטחון לבין כלי התקשורת, שעוגנה ב-22.5.96 בהסכם בין שר הביטחון דאז לבין ועדת העורכים ועורכי העיתונים ("הארץ" ו"ידיעות אחרונות").

בביקורת נמצא כי יחידת הצנזורה לא הייתה ערוכה כראוי להתמודד בעת המלחמה בלבנון עם "מדיניות הפתיחות התקשורתית המבוקרת" של צה"ל ועם "הסביבה התקשורתית-טכנולוגית המתפתחת". זאת, הן מבחינת כוח האדם (מספר הצנזורים, מספר חיילי המילואים וכשירותם) והן מבחינת התשתית הפיזית. בסיכום תחקיר המלחמה שעשתה יחידת הצנזורה נאמר כי אחת הבעיות המרכזיות שצפה מיד עם תחילת המלחמה, והתגברה בהמשכה, היא חוסר יכולתה של הצנזורה להתמודד עם התקשורת בעידן הנוכחי, עקב הפגיעה המתמשכת בשנים האחרונות ביכולתה המקצועית, הלוגיסטית והמינהלתית. למשל, מספר בעלי תפקיד של צנזור קטן במחצית בשנים האחרונות, אף שכמות החומר המוגש לביקורת יחידת הצנזורה גדלה והולכת. הצנזור הראשי סיכמה עניין זה בתחקיר בצינה כי "יש לבצע מהפיכה בכל הקשור לתפיסת ההפעלה בחירום והיערכות הצנזורה ולהתאימה לאתגרים העומדים בפנינו".

חשיפת מידע ב"שידור חי" הייתה אחד ממקורות הדלף המשמעותיים ביותר במהלך המלחמה. ב-17.7.06 סיכם הרמטכ"ל בעניין זה כי "יש לחתור להפסקת 'שידורים חיים' בכלי התקשורת הישראליים והזרים, נוכח השימוש של חזבאללה במידע לגבי מיקום הנפילות". בסיכום התחקיר של יחידת הצנזורה למלחמה בלבנון נאמר כי תפיסת העבודה של הצנזורה במדינת ישראל אינה מספקת

עוד בעידן של שידורים חיים וריבוי בלתי נשלט של אמצעי התקשורת. בין הלקחים שעלו בתחקיר בדבר ההתמודדות עם אתגר זה צוין גם הצורך לבחון את האמצעים החוקיים העומדים לרשות יחידת הצנזורה בעת חירום, במגמה לחזק את כלי האכיפה שלה.

נוכח האמור לעיל, מן הראוי שהגורמים הנוגעים בדבר ימצאו פתרון לסוגיית הצנזורה בעת חירום, בייחוד בהתחשב בכך ששידורים חיים בעת שכזו עלולים לגרום לפגיעה בביטחון המדינה.



בימי המלחמה בלבנון נחשף ללא אישור מידע מסווג רב, והדבר גרם לנזקים ביטחוניים. החשיפה נבעה, בין היתר, מבעיות משמעת בשל אי-הקפדה בצה"ל על יישום הפקודות בתחום ביטחון המידע; מאי-בהירות ששררה בקרב קציני צה"ל בנוגע למידת הפתיחות התקשורתית הדרושה, גבולותיה ואופן הפיקוח והבקרה הנדרשים למדיניות זו במהלך המלחמה; ומשיתוף פעולה לקוי במהלך המלחמה בין חטיבת דובר צה"ל לבין מחב"מ לשם מניעת חשיפת המידע המסווג, שעל התיאום ביניהם מופקד ראש אגף המבצעים.

ראש אגף המבצעים לא בחן עם דוברת צה"ל את המשמעויות הנובעות מהנחיית הרמטכ"ל לקיים מדיניות תקשורתית של "פתיחות מבוקרת", כדי להתאים את המדיניות האמורה למצבי לחימה שונים, תוך תיאום קביעת גבולות הפתיחות עם מחלקת ביטחון מידע לצורך ביצוע האיזונים הדרושים ותרגומם לנהלים מתאימים.

לדעת משרד מבקר המדינה על ראש אגף המבצעים עם ראש אגף המודיעין, המופקד כאמור גם על ביטחון המידע בצה"ל, לקבוע את העקרונות והכללים ליישומה של "מדיניות הפתיחות התקשורתית המבוקרת" במצבי הלחימה השונים, תוך התחשבות בצורכי החשאיות והסודיות בפעולות צה"ל, ולהביאם לאישור הרמטכ"ל. בהמשך, על ראש אגף המבצעים בשיתוף חטיבת דובר צה"ל ומחב"מ לקבוע כללים ברורים ומפורטים לאופן יישומה של מדיניות זו בדרכי הפעולה של הדוברות וההסברה במצבי הלחימה השונים, ובין היתר לקבוע את ההרשאות למסירת מידע מסווג לגורמי תקשורת מורשים, כדי שיישום המדיניות יעלה בקנה אחד עם ההנחיות למניעת חשיפת המידע שקבעה מחב"מ בנוגע ליעדי ההסתרה.

נוכח יכולתה הדלה של יחידת הצנזורה לאכוף את הוראותיה, מן הראוי שהצנזור הראשי תמליץ לשר הביטחון על הדרך ועל האמצעים הנדרשים לשיפור יכולותיה, כדי שתוכל לפעול באפקטיביות למילוי תפקידיה. זאת תוך שמירה על האיזון בין עקרון הפתיחות וזכות הציבור לדעת לבין הצורך למניעת פרסומים הפוגעים בביטחון המדינה.



היעדר תפיסת הסברה (קונספציה) ממלכתית כוללת וחוסר תיאום נאות בין גורמי ההסברה - הנובע מהיעדר הכוונה ממשלתית באמצעות גורם-על קבוע המנחה והמתאם - גורמים לכשל הסברתי מתמשך של ממשלות ישראל. כשל זה בלט בחריפות גם בעת מלחמת לבנון השנייה. מדובר בליקוי יסודי, שבמועד סיום הביקורת, בינואר 2007, טרם תוקן, בין היתר, בשל סחבת בלתי נסבלת לאורך שנים של מקבלי ההחלטות. במאמץ ההסברתי ההכרחי בימי מלחמה אין די ברצון הטוב של גורמי הביצוע, באלתור מוצלח ובגמישות. במצב זה נכנס צה"ל לתחומי הסברה שבאחריות הדרג המדיני ואף הכתיב במידה מסוימת כיווני הסברה לאומיים. אשר על כן, נדרשים דפוסי עבודה מתוכננים וסדורים, וחלוקת אחריות ברורה בין כל הגורמים הנוגעים בדבר, שיאפשרו להתמודד כראוי עם מצבים משתנים, בעת שגרה ובעיקר בעתות חירום. יתר על כן, משרד מבקר המדינה סבור כי כפי שקיים צורך מובהק בריכוז המאמץ להשגת ההישגים המיטביים בחזית הלחימה, נדרש ריכוז מאמץ מקביל כפן משלים בחזית ההסברה. לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שמשרד רה"מ הוא היחיד בעל הראייה הכוללת של צורכי ההסברה לציבור בישראל והסברת החוץ, מן ההכרח, שהוא ירכז את פעילות מערך ההסברה הלאומי בעת חירום ויכין אותו לשם כך בעת רגיעה.

כפי שעולה מדוח זה, מוטל אפוא על משרד רה"מ לסכם ללא דיחוי - בשיתוף עם משרד החוץ, משרד הביטחון, צה"ל, המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל ומשרדי הממשלה הנוספים הנוגעים בדבר, את תפיסת ההסברה; לקבוע את הסמכות והאחריות לתיאום פעילות ההסברה ברמה הלאומית לצורכי החוץ והפנים ואת עקרונות הוצאתה אל הפועל; ולעגנם בהחלטת ממשלה, וכן לשקול את הצורך לעגנם בחוק⁹.

כמו כן, מעיר מבקר המדינה על הטיפול הכושל בליקויים שהועלו בביקורת בשנת 2002, שתיקונם היה מונע חלק ניכר מהבעיות שהועלו בדוח זה, ומצביע שוב על הצורך הדחוף לתיקון ליקויים אלה הנוגעים להפעלת המערכת הפנימית של כל אחד מגורמי ההסברה, כעניין העומד בפני עצמו, הדרוש לשיפור יכולת ההסברה.

9 בהודעת ממלא מקום מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה ביום 8.7.07 נמסר, בין השאר, כי הממשלה החליטה להקים מטה הסברה לאומי במשרד רה"מ, אשר "ינחה ויתאם את כלל גורמי ההסברה במדינת ישראל, על מנת להציג מדיניות הסברה אמינה, אחידה ועקבית". עוד החליטה הממשלה על הקמת "פורום הסברה לאומי קבוע (בתחום המדיני-ביטחוני)", שיקבע את מדיניות ההסברה של מדינת ישראל בהתאם להחלטות ראש הממשלה והממשלה ועל פי הנחיות ראש מטה ההסברה הלאומי.

