

פרק ב': תפקוד מערך ההסברה הלאומי

תקציר

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

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

פעולות הביקורת

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

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

דוח ביקורת זה מהווה גם מעקב מורחב לממצאים שעלו בעשור האחרון בשלושה דוחות שהוציא מבקר המדינה על מערך ההסברה הלאומי¹. אירוע המשט שימש בביקורת זו כ"אירוע מבחן מכונן", שבאמצעותו נבחנו המידה ואופן תיקון הליקויים שעלו בביקורות הקודמות בנוגע למערך חשוב זה. כל זאת כדי לבדוק את היערכות המערך לקראת מצבים עתידיים, הן בשגרה והן בעתות חירום, שיחייבו מענה תקשורתי-הסברתי.

עיקרי הממצאים

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

1. ההבחנה בין מסרי הסברת חוץ לבין מסרי הסברת פנים

בתקופת ההכנות לאירוע המשט "פורום ההסברה הלאומי"², אשר פועל במסגרתו של מטה ההסברה הלאומי, לא התייחס לסוגיה של ההבחנה בין מסרים המיועדים להסברת חוץ לבין אלו המיועדים להסברת פנים³; ממילא תחומי האחריות בין גופי הדוברות וההסברה בנוגע לשני התחומים הללו, כמו גם אופן האיזון ביניהם נותרו

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. הטיפול בנושא ההסברה במשהב"ט

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

7. סיכום תכנית כוללת לדוברות והסברה

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

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

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

9. הוצאת "הודעת מדינה"⁵

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

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

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

5 הצהרה המבטאת את המסרים המרכזיים של הדרג המדיני.

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

11. פעילות מוקדי התקשוב⁷ של גופי הדוברות וההסברה

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

12. הטיפול בתקשורת הזרה בארץ

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

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

13. הכשל של ההסברה בשפה הערבית באירוע המשט

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

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

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

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

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

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

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

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

15. סוגיית כפל התפקידים של ראש מטה ההסברה הלאומי

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

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

סיכום והמלצות

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

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

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

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

עם ליקויי היסוד הזקוקים לתיקון נמנים:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



מבוא

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

הגדרת תחומי האחריות בין גופי מערך ההסברה הלאומי ואופן מימושו

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

13 א. מבקר המדינה, דוח שנתי 60א (2010), "ההסברה לקהלי היעד דוברי השפה הערבית ושידורי מדינת ישראל בערבית", עמ' 217.

מבקר המדינה, דוח שנתי 58א (2007), "היבטים בהיערכות גורמי ההסברה ובתפקודם במלחמת לבנון השנייה", עמ' 451.

מבקר המדינה, דוח שנתי 53א (2002), "היבטים בהיערכות גורמי ההסברה בנושאי חוץ וביטחון" עמ' 9.

ב. דוחות הביקורת הקודמים כללו גם ממצאים הנוגעים למערך הדוברות וההסברה של משטרת ישראל, שלא נבדק בביקורת זו. יצוין, כי בדוברות ובהסברת אירוע המשט נטלו חלק גם דוברות המשרד לביטחון הפנים ומערך הדוברות וההסברה של משטרת ישראל.

1. ההבחנה בין מסרי הסברת חוץ לבין מסרי הסברת פנים

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

מהאמור לעיל עולה, כי לקראת הגעתו הצפויה של המשט, מטה ההסברה הלאומי אמנם ראה חשיבות בקיום דיון ייעודי בנושא ההיערכות בתחומי הדוברות וההסברה למשט בפני הדרג המדיני בראשות ראה"ם, והוא אכן פעל למימושו, אלא שדיון זה אשר לא תוכנן מראש, נערך בפורום שרי ה"שביעייה" רק ב-26.5.10 ולאחר צאת המשט לדרך²⁶.

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

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

1. סיכום תכנית כוללת לדוברות ולהסברה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. הוצאת "הודעת מדינה"²⁷

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

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

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

27 הצהרה המבטאת את המסרים המרכזיים של הדרג המדיני.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

חלק שני : ההתמודדות עם המשט הטורקי

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

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

7. ההסברה בשפה הערבית באירוע המשט

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

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

א. העברת מסרי המדינה באמצעי התקשורת שלה בשפה הערבית

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

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

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

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

35 כפי שגם נדרש בהחלטה מס' 1936.

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

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

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

משרד ראה"ם מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי הוא פועל באמצעות מטה ההסברה הלאומי להקמת "ערוץ בערבית" ברשות השידור במסגרת הרפורמה ברשות, וכי בעניין זה גובשה זה מכבר תכנית פעולה עקרונית שאמורה להיות מובאת לאישור הממשלה. עוד נמסר, כי ההכנות לביצוע הרפורמה ברשות השידור בעיצומן, אך הן טרם הסתיימו נוכח מורכבותה. אשר לקידום שידורים בערבית בערוצי הטלוויזיה טרם השלמת הרפורמה, נמסר בתשובת משרד ראה"ם, כי אמנם בהתאם לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, "אחד מתפקידיה הוא לקיים שידורים בשפה הערבית לצרכיה של האוכלוסייה הדוברת ערבית ושידורים לקידום ההבנה והשלום עם המדינות השכנות בהתאם למגמות היסוד של המדינה, אך לא ניתן כעת להעדיף טיפול בתפקיד אחד מבין תפקידיה של הרשות ולתת חשיבות מיוחדת למטרה אחת ממטרות החוק ללא כל הצדק, שכן יש בכך כדי לעוות את שיקול הדעת ביישומו של החוק".

נוכח העיכוב הרב ביישום הרפורמה ברשות השידור, ובשל החשיבות והחיוניות בשיפור מהותי בכל התחומים של השידורים הממלכתיים בשפה הערבית לקידום צורכי ההסברה של המדינה בשפה זו, חוזר מבקר המדינה על המלצתו שבדוח הביקורת משנת 2010, ולפיה ראוי לתת לנושא השידורים בשפה הערבית פתרונות ייעודיים לעת חירום, ללא התניה בפתרונות הכוללים לרשות השידור.

ב. פעולות משה"ח בתחום ההסברה בשפה הערבית באירוע המשט

כאמור, על פי החלטת הממשלה מס' 1936, האחריות המלאה והכוללת להסברת חוץ היא בידי משה"ח. בנוגע לשפה הערבית הדבר אמור להתבצע באמצעות ובהכוונת המחלקה לתקשורת ערבית באגף התקשורת וההסברה שלו. בדוחות מבקר המדינה מהשנים 2007 ו-2010 עלה, כי בניגוד להחלטת הממשלה דלעיל, מחלקה זו לא תוגברה, ואף חלה הידרדרות ביכולותיה כתוצאה מירידה באיזוש התקנים.

בביקורת הנוכחית התברר, כי בתקופה שקדמה להפלגת המשט חלה הידרדרות נוספת ביכולותיה של המחלקה כתוצאה מירידה נוספת באיוש התקנים, שהביאה למעשה להפסקת פעולתה.

נוכח פערי כוח אדם והיעדר מענה סדור לדוברות ולהסברה בערבית באמצעות המחלקה לתקשורת ערבית, מסתייע המשרד גם באנשי המשרד דוברי השפה הערבית. התברר, כי בעת אירוע המשט הפעלת קומץ אנשי המשרד דוברי השפה הערבית למשימות הסברה הייתה מאולתרת. הדבר בא לידי ביטוי גם במכתבו של מנהל מחלקת ירון במשה"ח מ-14.6.10, בנושא "לקחים בתחום ההסברה בערבית של משה"ח", שבו צוין, בין היתר, כי "התקשורת בערבית על כל גווניה מהווה את חזית ההסברה הקשה ביותר הניצבת מולנו... ו'שליפת' עובדים כדוברי ערבית בזמן משבר, כפי שנעשה בזמן המשט האחרון, ללא הכשרה מוקדמת, נועד לכישלון. יש לפעול להקמת צוות דוברות ערבית שיכלול את דוברי הערבית במשרד ואשר יופעל בעתות משבר".

לדעת מבקר המדינה, על משה"ח להסדיר בהקדם יכולות אמיתיות בתחומי הדוברות וההסברה בשפה הערבית, כדי לעמוד כנדרש אל מול אתגר חשוב שבאחריותו - העברת מסרי המדינה לכלל דוברי השפה הערבית בזירה האזורית והבין-לאומית בשפתם.

ג. פעולות משרד ההסברה והתפוצות לקידום נושא ההסברה בשפה הערבית

בתגובתו מיולי 2009 של שר ההסברה והתפוצות והשר הממונה דאז על ביצוע חוק רשות השידור, מר יולי יואל אדלשטיין, שהובאה בדוח מבקר המדינה משנת 2010 צוין כי: "1. המשרד רושם לעצמו את הערות המבקר בעניין הליקויים בתכנון ההסברה לקהלי יעד דוברי ערבית בכלל והשידור לעולם הערבי בפרט. 2. בכוונתי כשר ההסברה והתפוצות, ומתוקף סמכותי כשר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור, ליזום ולהוביל מהלך שיביא 'להפסקת הסחבת הבלתי נסבלת בכל הנוגע לשיפור ההכרחי של השידור בשפה הערבית'. 3. משרד ההסברה והתפוצות יבחן את נושא ההסברה לעולם הערבי ויציגו בפני הגורמים הרלוונטיים, לרבות דיון חוזר בממשלה. 4. משרד ההסברה והתפוצות יפעל לקדם את ההסברה בערבית, בהינתן המשאבים הנחוצים, או בכפוף לקבלת תקציבים נאותים מתקציב המדינה" (ההדגשה במקור). אולם, ב-18.2.10 החזיר השר את תיק רשות השידור לראה"ם.

בביקורת הנוכחית עלה, כי משרד ההסברה והתפוצות לא עסק בדוברות ובהסברה בשפה הערבית בהקשר למשט בתקופת ההכנות לאירוע, אלא רק לאחר ההשתלטות עליו.

משרד ההסברה והתפוצות מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי במסגרת פעילות "חדר המצב" שפתח המשרד לאחר האירוע הופעל דסק ערבית ייעודי להסברה, שאויש על ידי אחראי העיתונות הערבית בלשכת העיתונות הממשלתית (לע"ם) ומתנדבים דוברי השפה הערבית.

לדעת מבקר המדינה, נוכח הכשל הממושך בתחום ההסברה בערבית, יש חשיבות לכך שמשרד ההסברה והתפוצות יבחן, בתיאום עם מטה ההסברה הלאומי, את הדרכים שבהן יוכל לתרום לשיפור ההסברה לתקשורת הזרה ולתקשורת המקומית בשפה הערבית.

משרד ההסברה והתפוצות מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי הוא רואה בחיוב את המלצת משרד מבקר המדינה, וכי הוא פרסם מכרז לאיוש משרת מנהל תחום ההסברה בערבית, אשר אמור לתת מענה בנושא ההסברה בשפה זו הן בשגרה והן בעתות חירום.

ד. פעולות מטה ההסברה הלאומי בתקשורת הערבית באירוע המשט

מאז אפריל 2010 החל לכהן מר אופיר גנדלמן כ"מנהל תחום הסברה לאוכלוסיות ערביות" במטה ההסברה הלאומי, וכ"דובר תחום הסברה בשפה הערבית בלשכת ראש הממשלה". כבר בהודעת משרד ראה"ם לתקשורת מ-5.5.10 צוין, כי "זהו תפקיד חדש וייחודי... על מנת להתמודד עם ההתפתחויות בתקשורת בעולם הערבי... כמו כן יעסוק גנדלמן בתיאום גורמי ההסברה הממשלתיים בתחום הערבית במסגרת מטה ההסברה הלאומי במשרד ראש הממשלה".

במסמכים מהתקופה 27.5.10 - 5.6.10 מוזכרות גם פעולותיהם של דוברי מדינת ישראל בתקשורת הערבית הזרה באירוע המשט מטעם: מטה ההסברה הלאומי, חטיבת דו"ץ, משה"ח, משהב"ט, ובכלל זה מתפ"ש, המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל.

מבקר המדינה מעיר, כי בעקבות ההתמודדות המשותפת דלעיל בתקשורת הערבית הזרה, ראוי היה לקיים דיון ייעודי בראשות מטה ההסברה הלאומי, ובהשתתפות דוברים בשפה הערבית מטעם המדינה להפקת לקחים בנושא. לא נמצא, כי דיון כזה נערך.

בהתייחסותו מדצמבר 2010 מסר מטה ההסברה הלאומי, כי "מאז כניסתו [של מר גנדלמן] לתפקידו הכפול כמנהל תחום הסברה בערבית במטה ההסברה הלאומי וכדובר לתקשורת הערבית (תפקיד חדש שהוחלט לאיישו בהוראתו של ראש הממשלה), הוגברה משמעותית פעילות ההסברה הישראלית הרשמית מול התקשורת הערבית והעולם הערבי". עוד מסר, כי על ידי כך ניתן מענה בתחום ההסברה בערבית לסוגיות שהועלו בדוח מבקר המדינה משנת 2010: הוקם "פורום הסברה ערבית", הכולל נציגי משרדי ממשלה וגורמים חיצוניים העוסקים בכך ומתכנס מדי שלושה חודשים; הודקו קשרי העבודה עם התקשורת הערבית, המקומית והבין-לאומית, וגדל משמעותית מספר הראיונות שנותנים דוברים ישראלים דוברי ערבית ושפות אחרות לכלי התקשורת הערבית, בתחום האינטרנט הושקו ערוצים מיוחדים באתרי יו-טיוב, פייסבוק וטוויטר, ובהם עלה חומר ייעודי בערבית.

ראש אגף דוברות והסברה במשהב"ט מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי במסגרת הקמת האגף ביוני 2011 הוקמה חטיבת תקשורת בין-לאומית שבראשה עומד דובר ערבית רהוטה, ותחתיו יפעל, בין היתר, דסק תקשורת בשפה הערבית כמענה לפערים בנושא המוצגים בדוחות ביקורת המדינה העוסקים בנושא ההסברה.

מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעילות בתחום קידום ההסברה לקהלי היעד דוברי השפה הערבית, שבה החל מטה ההסברה הלאומי מאז אפריל 2010, מועד מינויו של המופקד על תחום זה במטה.

מבקר המדינה מעיר, כי נוכח היעדר מענה ממלכתי סדור ושיטתי לדוברות ולהסברת חוץ בערבית במשה"ח האחראי על כך, נאלצים גורמים אחרים, ובעיקר מטה ההסברה הלאומי וחטיבת דו"ץ, למלא את החלל שנוצר בתחום זה. על כן, מן הראוי לתקן בדחיפות את הליקוי החמור המתמשך בתחום הסברת החוץ בערבית במשה"ח.

8. ההסברה הממלכתית במרחב התקשורת המקוונת (אינטרנט ו"ניו-מדיה")³⁶

תחומי הפעילות במרחב התקשורת המקוונת - באינטרנט ו"ניו-מדיה" - הם נדבך מרכזי בסביבת התקשורת המשתנה בתקופתנו, מהווים בפועל "כלים מעצבי דעת קהל" ובעלי השפעה שחשיבותם הולכת וגדלה בזירה הבין-לאומית, ועשויים לשמש ככלי מרכזי להצגה ולהסברה של עמדות המדינה.

בהחלטת הממשלה מס' 1936 נכלל גם פרק בנושא "ההסברה במרחב האינטרנט", ובו נקבע, בין השאר, כי ב"מישור הבינלאומי קיים צורך להגביר את ההימצאות ה'פזיות' של גורמי ההסברה... ברשת האינטרנט". לשם כך "יוקם פורום אינטרנט, בראשות ראש מטה ההסברה הלאומי, אשר יכלול את כל גורמי ההסברה הממשלתיים והביטחוניים, במטרה לפעול יחד בזירה האינטרנטית בצורה מתואמת אשר תענה על האתגר הקיים בתחום". עוד נקבע, כי "ראש מטה ההסברה הלאומי ימנה נציג קבוע מטעמו אשר יתאם את ההסברה ברשת האינטרנט יחד עם המאמצים הנעשים בתחום במשרד החוץ ובדובר צה"ל. נציג זה יפעל למימוש החלטות פורום האינטרנט כאמור לעיל".

עם הקמת מטה ההסברה הלאומי פורסם, בין היתר, תקן לתפקיד "מנהל תחום אינטרנט", אולם התפקיד אויש רק בנובמבר 2009. כך יצא, שבמשך יותר משנתיים מאז החלטת הממשלה דלעיל, המשיכו כל גופי ההסברה שפעלו במרחב התקשורת המקוונת לעסוק בתחום זה באופן עצמאי, ללא תיאום ביניהם.

במהלך הביקורת התברר, כי חלה התקדמות ניכרת ומשמעותית בפעילות גופי ההסברה העוסקים בתחומי התקשורת המקוונת - בהיבטים מקצועיים, ארגוניים ותשתיתיים. בפועל, באירוע המשט, שימשה התקשורת המקוונת אחד מהכלים העיקריים שסיפקו מידע הסברתי זמין ואמין, אשר ייצג את נקודת המבט הישראלית לקהלי היעד השונים בארץ ובעולם.

מנהל תחום אינטרנט במטה ההסברה הלאומי מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ב-23.11.10, כי עם הגעתו לתפקיד התברר לו שאין למדינת ישראל אסטרטגיית הסברה באינטרנט ובעיקר ברשתות חברתיות. לא נעשו מְחָשָׁב ועבודת מטה בתחום זה, וכל גוף דוברות והסברה התייחס למדיה הזו באופן סקטוריאלי. לכן, בעזרת גורם חיצוני שעוסק בחשיבה אסטרטגית גובש "רעיון מסדר" בנושא. עוד מסר, כי הוא חבר קבוע בפורום ההסברה הלאומי ובכוונתו להקים "פורום 'ניו-מדיה' לאומי" לרשתות חברתיות במשרדי הממשלה ובגופי ממשל שונים, שם יש ידע נצבר במספר מקומות לשם בניית רשת של שיתוף. לדעתו גם קיימת חשיבות להקמת גוף לאומי חזק ומקצועי בתקשורת המקוונת, למעקב ולתגובה בזמן אמת אחר גורמי הסברה בין-לאומיים המציגים מסרים ותכנים עוינים כנגד מדינת ישראל.

בתגובתו מאוגוסט 2011 מסר משרד ראה"ם, כי דרך הפעולה הנכונה היא לגבש אסטרטגיות הסברתיות ב"ניו-מדיה" ביחס לכל אירוע ואירוע בהתאם למאפייניו המיוחדים, כחלק מהאסטרטגיה ההסברתית הלאומית הנגזרת מהמדיניות שנקבעת על ידי הממשלה.

36 ברשתות חברתיות באינטרנט כגון: "פייסבוק", "טוויטר" ו"יו-טיוב".

מבקר המדינה מציין את ההתקדמות שנעשתה בגופי ההסברה השונים - כל אחד לעצמו - אשר עוסקים במרחב התקשורת המקוונת. הדבר בא לידי ביטוי באירוע המשט - בהיקפי הפעילות בתכנים שהופצו ושוודרו, בזמינותם ובהיקף תפוצתם. בד-בבד לדעת מבקר המדינה קיימת חשיבות בכך שמטה ההסברה הלאומי יוביל מהלך של סיכום אסטרטגיה הסברתית-ממלכתית כוללת לתחום התקשורת המקוונת כחלק מהאסטרטגיה ההסברתית הלאומית הנגזרת ממדיניות הממשלה, ואשר תכלול את כל הגופים הרלוונטיים; זאת, כדי להביא לפעילות תקשורתית-הסברתית ממלכתית מיטבית במרחב חשוב זה.

9. אופן פעולתו של ראש מטה ההסברה הלאומי ויועץ התקשורת של ראה"ם באירוע המשט

בהחלטת הממשלה מס' 1936 נקבע, כי "בראש מטה ההסברה הלאומי יעמוד אדם בעל ניסיון בתחומי ההסברה והתקשורת, אשר לו אוריינטציה לתחום המדיני-ביטחוני... [אשר] ימונה על ידי הממשלה, לפי הצעת ראה"ם, ויהיה כפוף במישורין לראה"ם. לצורך ביצוע תפקידו ישתתף ראש המטה, כמוזמן קבוע, בשיבות הממשלה, בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, בדיונים ביטחוניים-מדיניים ובדיונים נוספים בעלי השלכות בתחום ההסברה". עוד נקבע, כי ראש מטה ההסברה הלאומי ימלא שני תפקידים: יעמוד בראש מטה ההסברה הלאומי וגם ישמש יועץ תקשורת של ראש הממשלה, וכי "כל גורמי התקשורת, הדוברות וההסברה הקיימים כיום במשרד ראש הממשלה, יתכנסו תחת מטה ההסברה. פעולת גורמים אלו תיעשה על פי נהלי עבודה אשר ייקבעו על ידי ראש מטה ההסברה".

בהמשך להחלטת הממשלה האמורה נקבעו חמישה תקנים נוספים למטה ההסברה הלאומי: מנהל מטה ההסברה הלאומי, תפקיד אותו ממלא מפרברואר 2008 מר ירדן ותיקאי, וארבעה תקנים מקצועיים-נושאים בתחומי ההסברה הלאומית. ב-13.4.08 מינתה הממשלה את מר יעקב גלנטי לתפקיד ראש מערך ההסברה הלאומי, בנוסף לתפקידו כיועץ תקשורת של ראה"ם; ב-14.6.09, מינתה הממשלה את מר ניר חפץ לתפקיד ראש מערך ההסברה הלאומי, זאת בנוסף לתפקידו כיועץ תקשורת של ראה"ם. תפקידים אלה הוא מילא עד ינואר 2011; ב-27.3.11, מינתה הממשלה את מר גדעון שמרלינג לתפקיד, שהוגדר שוב כראש מערך ההסברה הלאומי, וזאת בנוסף לתפקידו כיועץ תקשורת של ראה"ם, אותם הוא מילא עד ספטמבר 2011. מיד אחריו מונה לראש מטה ההסברה הלאומי וכיועץ תקשורת של ראה"ם ד"ר יועז הנדל.

כפל התפקידים של ראש מטה ההסברה הלאומי ויועץ התקשורת של ראה"ם הביא לכך שבהכנות לקראת המשט, בעת ההשתלטות הצבאית עליו ובעקבותיו מי שריכוז, סיכום והנחה בפועל את תיאום כלל מערך ההסברה הלאומי, היה מנהל מטה ההסברה הלאומי, מר ירדן ותיקאי, שעה שמר ניר חפץ הקדיש את רוב זמנו לתפקידו כיועץ לתקשורת של ראה"ם.

משרד ראה"ם מסר בתגובתו מאוגוסט 2011, כי מטבע דברים הואצלו סמכויות מקצועיות למנהל מטה ההסברה הלאומי, וכי במהלך ההכנות לאירוע המשט וכן באירוע עצמו, "ראש המטה עודכן און-ליין בכל השלבים וההחלטות העביר הנחיות והכוונה מקצועית באופן שוטף והיה שותף לדיונים ולהתייעצויות". עוד צוין שם, כי "בבסיס ההחלטה שראש מטה ההסברה ישמש גם כיועץ התקשורת של ראש הממשלה עומד הרצון ליצור אפקטיביות במילוי שני התפקידים, שכן הצבתו של ראש מטה ההסברה הלאומי בקרבה המקסימאלית לראש הממשלה, תאפשר לו לבצע את משימתו באופן הטוב ביותר".

בכפל תפקידים זה מוטבעים כפל האחריות והצורך בהתמקדות בשני תפקידים מרכזיים במקביל עם הקושי והמורכבות שבכך. יודגש, כי מאז אפריל 2008 מונו כבר ארבעה ראשי מטה ההסברה הלאומי³⁷, ואלה שסיימו את תפקידם עשו זאת, בין היתר, על רקע תפקידם כיועצי תקשורת של ראה"ם. יצוין, כי ראש מטה ההסברה הלאומי אמור להוות סמכות מקצועית וארגונית מובילה לגופי הדוברות וההסברה הממלכתיים.

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

בהתייחסות משרד ראה"ם למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012, צוין כי נעשה שינוי מבני בנושאי הדוברות וההסברה שבמשרד ראה"ם, וכי הפעילות בנושא זה "פוצלה לפני מספר חודשים לשני תחומים נפרדים: תחום ההסברה ותחום הדוברות והתקשורת". ד"ר יועז הנדל מסר לנציג משרד מבקר המדינה, כי משמעות השינוי היא שראש מטה ההסברה הלאומי חדל מלשמש כדוברו האישי של ראה"ם, ולתפקיד מנהל תחום הדוברות והתקשורת מונה דובר הכפוף לראש המטה.



סיכום והמלצות

שיקולי ההסברה הממלכתית בנושאי חוץ וביטחון מהווים גורם מהמעלה הראשונה בתהליך עיצוב מדיניות החוץ והביטחון של ישראל, וכלי עזר להשגת תמיכה במדיניותה הלאומית. במהלך העשור החולף פרסם מבקר המדינה דוחות ביקורת על היערכות גורמי ההסברה בנושאי חוץ וביטחון - בשנת 2002, בעקבות מבצע "חומת מגן"; בשנת 2007, לאחר מלחמת לבנון השנייה; ובשנת 2010, בנוגע להסברה בערבית לאחר מבצע "עופרת יצוקה". בעקבות דוח מבקר המדינה משנת 2007 וממצאי ועדה בין-משרדית בנושא בראשות מזכיר הממשלה דאז, החליטה הממשלה על הקמת מטה הסברה לאומי קבוע במשרד ראש הממשלה שינחה ויתאם את גופי מערך ההסברה הלאומי.

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

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

עם ליקויי היסוד הזקוקים לתיקון נמנים :

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

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

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

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

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

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

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

אשר על כן, נוכח העצמת האתגרים בחזית התקשורתית-הסברתית, לדעת מבקר המדינה קיים הכרח בגיבוש, סיכומה ויישומה בהקדם של תכנית חירום לאומית מקיפה לתיקון ולשיפור הדרוש במערך ההסברה הלאומי, אשר תונחה על ידי ראש הממשלה. זאת, על בסיס תיקון הליקויים ושיפור המענה במערכת הפנימית של כל אחד מגופי ההסברה בהתאמה - בעיקר במשרד ראש הממשלה, במשרד החוץ, במשרד הביטחון ובצה"ל, במשרד ההסברה והתפוצות ובגופים נוספים שיש לתאם עימם - ובשיתוף הפעולה ביניהם. כל אלו בהכוונה ובתיאום של מטה הסברה לאומי דומיננטי במשרד ראש הממשלה, אשר יוקדש אך ורק לתפקידיו הייעודיים, ובהנהגתו האישית של ראש המטה, האמור להיות סמכות מקצועית וארגונית בכירה לכלל גופי מערך הדוברות וההסברה.

בהתייחסות משרד ראה"ם ממרץ 2012 צוין, כי ראה"ם מקבל את המלצת מבקר המדינה לבחון גיבוש, סיכום ויישום של תכנית חירום לאומית מקיפה לתיקון ושיפור הדרוש במערך ההסברה הלאומי. עוד צוין שם, כי נעשה שינוי מבני בנושאי הדוברות וההסברה שבמשרד ראה"ם, כך שהפעילות בנושא זה פוצלה לשני תחומים נפרדים: תחום ההסברה ותחום הדוברות והתקשורת הכפופים לראש מטה ההסברה הלאומי.

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