

פתח דבר

מבצע "צוק איתן" ברצועת עזה החל ב-7 ביולי 2014 ונמשך כ-50 ימים, שבמהלכם לחמו חיילי צה"ל ומפקדיו באומץ ובעוז נפש, בעיקר מול החמאס והג'יהאד האסלאמי הפלסטיני. המבצע גבה 74 חללים בצד הישראלי, מתוכם 68 חיילי צה"ל, חמישה אזרחים ועובד זר, ואלפים - אזרחים וחיילים - נפצעו. לעבר ישראל נורו מעזה 4,251 רקטות. הייתה זו מערכה מהארוכות ביותר שידעה מדינת ישראל מאז הקמתה.

חודשים מספר לפני מבצע "צוק איתן" (בפברואר 2014) הנחיתי לקיים ביקורת בנושא "ההתמודדות עם איום המנהרות", לאחר שהתברר שהאיום הוא מהותי ומתפתח, והוגדר על ידי הקברניטים בדרג המדיני, בדרג הצבאי ובקרב גורמי המודיעין כאיום אסטרטגי. בתקופה שמיוני 2014 ועד סוף אוגוסט 2014, שבה התנהלו מבצע "שובו אחים" ומבצע "צוק איתן", הוריתי להשעות את הביקורת, בבחינת "כאשר התותחים רועמים" וכל עוד המבצע מתנהל, הביקורת ממתינה ואינה מפריעה לניהולו.

לאחר מבצע "צוק איתן", בספטמבר 2014, החלטתי על המשך הביקורת בנושא "ההתמודדות עם איום המנהרות" וכן על פתיחת שלוש ביקורות נוספות - "היערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות"; "פעילות צה"ל בהיבטים של הדין הבין-לאומי"; ו"תהליכי קבלת החלטות בקבינט הביטחוני לפני מבצע 'צוק איתן' ובתחילתו".

הביקורת בנושא "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה)" הסתיימה וממצאה פורסמו בדצמבר 2016 כפרק ראשון מתוך ארבעת פרקי הדוח הנוגע למבצע "צוק איתן". ביקורת זו הצביעה על פערים ניכרים בהיבטים שונים של תחום ההתגוננות האזרחית, שיש בהם כדי לפגוע ביכולת התושבים להתגונן בעת לחימה מפני הסיכונים הצפויים לעורף, בדגש על יישובי גבול הצפון (פירוט ניתן למצוא בדוח הביקורת שפורסם).

דוח הביקורת בנושא "פעילות צה"ל בהיבטים של הדין הבין-לאומי" טרם פורסם. הביקורת בנושא בוחנת את יישומם של לקחים והמלצות שהופקו

מאירועים קודמים שהביאו את מדינת ישראל להתמודד במישור הדין הבין-לאומי.

שני הפרקים המתפרסמים כעת, בדוח זה, נועדו לבחון את רמת המוכנות של הדרג המדיני ושל צה"ל לניהול מערכה וקבלת החלטות לגביה, כדי שניתן יהיה להפיק מכך לקחים ולסייע, באמצעות ממצאי הביקורת, להעלות את רמת המוכנות למערכה הבאה, שעלולה שוב לפקוד את מדינת ישראל בגזרת רצועת עזה ואף בגזרות נוספות, ובעוצמה רבה יותר.

הביקורת נערכה על ידי צוותי ביקורת מיומנים ומקצועיים, שקראו אלפי מסמכים הקשורים בפעילות צה"ל והדרג המדיני, ניתחו את הפרוטוקולים הרלוונטיים של דיוני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט) של הממשלה ה-33 בנוגע לרצועת עזה ושל רבים מאוד מהדיונים שקוימו במערכת הביטחון, בין היתר אצל שר הביטחון ואצל ראש הממשלה, בשנה שקדמה למבצע "צוק איתן" ובמהלכו, וכן עיינו ולמדו את התחקירים שערך צה"ל למבצע. צוותי הביקורת קיימו עשרות רבות של פגישות החל מהדרגים הזוטרים וכלה בדרגים הבכירים ביותר, ואף התייעצו עם יועצים מקצועיים מן השורה הראשונה. כל זאת כדי לקיים ביקורת מקצועית בנושאים שהוחלט לבקדם ולאפשר שימוש בממצאי הביקורת לצורך שיפור התהליכים. נוסף על כך נפגשו עמי, לפי בקשתם, ראש הממשלה בנימין נתניהו, ראש המל"ל לשעבר יוסי כהן, הרמטכ"ל לשעבר רא"ל (מיל') בני גנץ וראש אמ"ן לשעבר אלוף אביב כוכבי, כדי להשמיע לפניי את עמדותיהם ביחס לממצאי הביקורת נוסף על ההתייחסויות הכתובות שהגישו, והכול נעשה בפתיחות לב ובנפש חפצה, והדברים נלקחו בחשבון.

הדוח הראשון בקובץ דוחות זה עוסק בעניין "תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע 'צוק איתן' ובתחילתו". הביקורת התמקדה בתהליכי קבלת ההחלטות בקבינט, שכן הקבינט הוא הזרוע הארוכה של הממשלה, אשר על פי חוק יסוד: הצבא, נתון הצבא למרותה. משכך, הרי שהצבא נתון למרות הקבינט בענייני ביטחון לאומי, והוא מושפע מהחלטות שמקבל הקבינט בנושאים הרי גורל הנוגעים לביטחון המדינה. נוכח השלכותיהן האפשריות של החלטות אלו, יש חשיבות מכרעת לפרוץ הקבינט, מאחר שלא ניתן, לדעתי, במדינה דמוקרטית להשאיר החלטות אלה להכרעתם של מספר מקבלי החלטות מצומצם מאוד.

בביקורת נמצא כי ממועד כינונו של הקבינט של הממשלה ה-33, ובמשך כשנה, הקבינט לא קיים דיונים לקביעת יעדים אסטרטגיים בנוגע לרצועת עזה. כאשר כבר קיים הקבינט דיון אסטרטגי, הוא בחן חלופות מוגבלות בלבד, שנגעו רק במדרגות חומרת הפעילות הצבאית, ולא דן בחלופה מדינית או במצב ההומניטרי הקשה ברצועת עזה, שמערכת הביטחון העריכה כי עלולות להיות לו השלכות על מדינת ישראל, כדי לחפש דרכים למניעת הסלמה אפשרית. זאת ועוד, קביעת היעדים האסטרטגיים, שנעשתה לאחר שצה"ל כבר הציג לקבינט את התכניות המבצעיות לרצועת עזה, הביאה לכך שצה"ל נדרש לקבוע לעצמו את יעדיו ולהכין תכניות אופרטיביות שאינן נגזרות מיעדים של הדרג המדיני בנוגע לרצועת עזה אלא מיעדים שקבע צה"ל לעצמו. משכך, הדיון בקביעת יעדי הדרג המדיני והאסטרטגיה שלו בנוגע לרצועת עזה, לאחר שכבר אושרו התכניות המבצעיות לעזה, מהווה ליקוי, שכן הוא חורג מן הסדר הנכון של תהליכי קבלת ההחלטות בנושאים אלה.

אחד מעקרונות היסוד שקיומם הוא תנאי לתהליך תקין של קבלת החלטות, הוא קבלת מידע מספיק וניתוחו. מידע חלקי או היעדר מידע מקטין עד מאוד את יכולתו של מקבל ההחלטות לנתח ולבחון חלופות ואת הסיכויים והסיכונים של כל אחת מהן בטרם יקבל את ההחלטה. הדבר מקבל משנה חשיבות בקבלת החלטות לגבי פעולות צבאיות שיש להן השלכות משמעותיות רבות וסיכון לחיי אדם. לכן בחרה הביקורת להתמקד בתהליכי קבלת ההחלטות ובמידע שהועמד לרשות הקבינט, לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו, כדי לבחון אם מידע זה איפשר לשרי הקבינט לקבל תמונה רחבה ובזמן ולהיות שותפים מלאים בגיבוש אפשרויות הפעולה והיעדים האסטרטגיים בנוגע לרצועת עזה. זאת כדי לאפשר לדרג הצבאי להיערך למערכה צבאית בהכוונה של הדרג המדיני.

הביקורת לא בחנה את טיב ההחלטות או את הניהול המפורט של המבצע, אלא התמקדה, כאמור, בתהליכי קבלת ההחלטות.

בביקורת נמצא שמידע משמעותי והכרחי שנדרש לשרי הקבינט לצורך קבלת החלטות מיטביות - דוגמת מידע על פעילות עוינת משמעותית ואסטרטגית שעמדה לצאת מרצועת עזה לעבר ישראל, על פערי מודיעין משמעותיים שהיו אז בגזרת רצועת עזה ועל מגבלות שהיו אז בתקיפות אוויריות ברצועת עזה - לא הובא לפני השרים באופן מספק בדיונים שקדמו למבצע "צוק איתן". זאת אף

על פי שמידע זה עמד לרשותם של ראש הממשלה ושר הביטחון לשעבר וכן הרמטכ"ל לשעבר וראשי קהילת המודיעין - ראש אמ"ן לשעבר וראש שב"כ לשעבר.

עוד נמצא, כי איום המנהרות מרצועת עזה, שראש הממשלה ושר הביטחון לשעבר הגדירו אותו כאסטרטגי וכמשמעותי ביותר, לא הוצג לקבינט במפורט אלא באמירות כלליות ומעטות בלבד, שלא היה בהן כדי להביא את חומרת האיום והיקפו למודעות יתר שרי הקבינט, ורק בשילוב הדברים שנמסרו בדיון הקבינט ב-30.6.14 ובדיון הקבינט בתחילת יולי 2014 ניתן היה להבין את מהותו של האיום. עוד נמצא, שכאשר נזכר איום המנהרות בדיוני הקבינט, כאמור, שרי הקבינט לא הביעו התעניינות, לא ביקשו הרחבה בנוגע אליו ולא ביקשו שצה"ל יציג להם את היערכותו לטיפול באיום. ראש הממשלה, שר הביטחון לשעבר והרמטכ"ל לשעבר לא וידאו שקיימות בצה"ל תכניות מבצעיות ללחימה במרחב רווי מנהרות ולהתמודדות עמן בלחימה, שצפוי היה שיידרשו במסגרת תמרון ברצועת עזה - תמרון שהיה בבחינת הזדמנות לטפל באיום, שלא היה לו פתרונות אחרים יעילים דיים בעת ההיא.

בביקורת נמצא כי בשנים האחרונות חל שיפור משמעותי במעמדו של המטה לביטחון לאומי (המל"ל), שיש לו תפקיד חשוב וייחודי, המעוגן בחוק המל"ל, המאפשר לו תכלול תחום הביטחון הלאומי. עם זאת, נמצאו ליקויים המקשים על המל"ל למלא את תפקידיו, וכן ליקויים שהם בבחינת חבלי לידה בתפקודו כגוף המטה שנועד לסייע לקבינט ולתמוך בתהליכי קבלת ההחלטות שלו.

הליקויים שנמצאו בתהליכי קבלת ההחלטות בקבינט, כמפורט בדוח, מצביעים על הצורך בעיגון סמכויות הקבינט ותפקידיו, לרבות סוגי המידע שנדרש למסור לקבינט, הנושאים המחייבים קבלת החלטתו והמקרים שבהם חובה לכנסו או לעדכנו. זאת כדי להבטיח שהחלטות יתקבלו בהתאם לעקרונותיה הדמוקרטיים של מדינת ישראל, ולהגביר את אמון הציבור בכך שתהליכי קבלת ההחלטות בקבינט הם תקינים וראויים. ראוי שהדרג המדיני ייתן דעתו לממצאי הביקורת והמלצותיה בתחומים אלה, אם וכאשר ידון בהמלצות הוועדה לעניין עבודת הקבינט שמינה ראש הממשלה בראשות האלוף (מיל') יעקב עמידרור. כמו כן, ראוי שראש הממשלה, הממונה על ביצוע חוק המל"ל, ינקוט צעדים לשיפור

תהליכי העבודה במל"ל ושיתוף הפעולה של גופים אחרים עמו. זאת כיוון שגם דבר זה עשוי לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות של הקבינט.

דוח הביקורת בנושא "ההתמודדות עם איום המנהרות", המתפרסם גם הוא בקובץ דוחות זה, מתמקד בהתמודדות המודיעינית עם האיום, בבניין הכוח והפעלתו כנגד האיום, וכן בהתמודדות עם האיום במישור הטכנולוגי.

כבר בשנת 2007 פרסם מבקר המדינה דוח שבחן את ההתמודדות של צה"ל עם איום המנהרות בשנים 2001-2004, כאשר צה"ל שהה ברצועת עזה. בדוח נקבע כי המצב שהיה אז היווה "כישלון מתמשך בטיפול בבעיית המנהרות". בביקורת הנוכחית נמצא כי אף שעוצמת האיום גברה בשנים שעברו מאז פרסום הדוח, ובשנת 2013 הוא אף הוכרז כאיום אסטרטגי, היו ליקויים בכל מרכיבי ההתמודדות של צה"ל ומערכת הביטחון עם האיום בתחומים שנבחנו, לא נעשה מאמץ מספק לגבי האיום, וגם כאשר נעשה מאמץ הוא היה מאוחר ולא נתן מענה, שיתכן כי ניתן היה להשיגו לפני מבצע "צוק איתן" אילו התקיימו מאמצים מוקדמים יותר.

בשנים שקדמו למבצע "צוק איתן" הושקעו אמנם מאמצי איסוף מודיעיניים רבים בהתמודדות עם איום המנהרות, אך מאמצים אלו לא היו בבחינת מאמץ כולל ומשולב של כלל המערכים והיחידות באמ"ן. אף שהמאמץ המודיעיני שנעשה בשנים אלו לא היה מבוסס, וגורמי המודיעין התמודדו גם עם איומים משמעותיים נוספים, הוא לא הלים את התפתחות איום המנהרות והגדרת חומרתו, כפי שבאה לידי ביטוי באמירות ראש הממשלה, ראשי מערכת הביטחון וקהילת המודיעין. רק בסוף שנת 2013, לאחר שנחשפו בשטח ישראל בתוך כשנה שלוש מנהרות מרצועת עזה, הגביר אמ"ן משמעותית את ההתמודדות שלו עם איום המנהרות, וכך נהג גם שב"כ.

בנושאי בניין הכוח והכנת התכניות המבצעיות נמצאו ליקויים מהותיים במוכנות של צה"ל. זאת בשל היעדרן של תפיסות מבצעיות מטכ"ליות ותורות זרועיות וחיליות לפני מבצע "צוק איתן", בשל הכשרה לקויה ובשל הצטיידות חסרה באמל"ח שנדרש לצורך ההתמודדות עם המנהרות, בשל היעדרן של תכניות מבצעיות ללחימה במרחב רווי מנהרות ולהתמודדות עמן תוך כדי לחימה, ובשל מוכנות נמוכה של זרוע האוויר והחלל לטפל באיום. כל אלה הביאו לכך

שכוחות היבשה והאוויר נאלצו להתמודד עם איום המנהרות במהלך מבצע "צוק איתן" בלא שהוכנו כראוי לכך. רק הכנת תכנית של "הרגע האחרון" - "הגנה קדמית", עזר רוחם, תושייתם ויוזמתם של המפקדים והחיילים אפשרו לצה"ל להילחם במרחב רווי המנהרות ברצועת עזה, לחתור למילוי משימתם, לטפל כמיטב יכולתם במנהרות ולהגיע להישגים שהושגו במבצע זה.

אדגיש במיוחד את ההתנהלות של מערכת הביטחון לפני מבצע "צוק איתן", שלא נתנה מענה מספק לצורכי הביטחון של תושבי עוטף עזה, המגלים תעצומות נפש במשך שנים אל מול התקפות מרצועת עזה. בביקורת נמצא שלא רק שמרכיבי הביטחון ביישובי עוטף עזה לא חזקו בתקופה שלפני מבצע "צוק איתן", אלא הם אף קוצצו, לרבות היקף הכוחות להגנת היישובים. הדבר חמור בעיקר נוכח היכולת המוגבלת שהייתה לצה"ל לפני המבצע לאתר את המנהרות ההתקפיות שחדרו מגזרת עזה לשטח ישראל. הדבר פגע קשות בתחושת הביטחון של תושבי היישובים באזור עוטף עזה. על מערכת הביטחון לעשות כל שנדרש כדי לחזק את התושבים ואת מעטפת הביטחון שלהם הם זקוקים, ועליה להפיק את הלקחים מאותה התנהלות לקויה לפני מבצע "צוק איתן".

בהיבט הטכנולוגי נמצא בביקורת כי עד לשנת 2010 התמודדו גופי המחקר והפיתוח (מו"פ) בצה"ל עם איום המנהרות באופן צר, תוך שימת דגש בעיקר על יכולת הגילוי והאיתור ועל מערכת מרכזית אחת. לאחר כישלונה של מערכת זו בשנת 2010 אמנם החלו גופי המו"פ בצה"ל ובמשרד הביטחון לפתח מענה רחב ומעמיק יותר לאיום, אך בקצב שלא תאם את התפתחות האיום ואת הצורך המבצעי, וכן תוך מתן קשב מועט לתחומים מרכזיים בהתמודדות ובקרה לקויה של המטכ"ל. היעדר המענה לאיום בתחום המו"פ הביא לכך שיחידות בצה"ל יזמו פעולות אשר חלקן הביאו להתפתחות יכולת משמעותית, שהיא ששימשה את הכוחות במבצע "צוק איתן" והביאה לשינוי מהותי בכל הנוגע לטיפול במנהרות במהלך המבצע. אני מבקש לציין בחיוב כי לאחר מבצע "צוק איתן" חל שיפור בתחום המו"פ בכל הקשור לפיתוח יכולות רלוונטיות לשגרה ולחירום, והדבר אף הוכח בשטח, וכן בהתקדמות בתחום אמצעי הלחימה הטקטיים לכוחות המתמרנים.

הנני מוצא לנכון לציין לחיוב את המאמצים הרבים שעושים צה"ל ויתר גופי מערכת הביטחון מאז מבצע "צוק איתן" כדי לשפר את התנהלותם בכל התחומים שעסקה בהם הביקורת בפעולות לבניין הכוח, במאמצי המודיעין ובחיפוש פתרונות טכנולוגיים, ואת ההתקדמות שחלה בכל אחד מתחומי העשייה. עם זאת, על הגורמים הרלוונטיים ללמוד ולהפיק לקחים מהחלטות ומהתהליכים בתחומים אלה שקדמו למבצע "צוק איתן", ולטפל בנושאים אלה הן ברמת המטכ"ל והן במשרד הביטחון, כדי להמשיך ולשפר את ההתמודדות עם איום המנהרות, ולהפיק מכך לקחים לגבי התמודדות עתידית עם איום אסטרטגי מתהווה. זאת תוך בחינה מעמיקה נוספת של הרמטכ"ל ושל שר הביטחון בדבר הגוף הדרוש בצה"ל לריכוז המאמצים למתן המענה הטוב ביותר לאיום המנהרות על כלל רבדיו בזמן הקצר ביותר, ובדבר המשאבים הדרושים לכך.

לסיכום

ארבעת דוחות הביקורת שדובר בהם כאן עוסקים בתחומי פעולה מרכזיים של מערכת הביטחון ושל הדרג המדיני, שמבצע "צוק איתן" היווה לגביהם "אבן בוחן", בבחינת "מהפרט אל הכלל". הפקת לקחים מהליקויים שנמצאו בביקורת על כל חלקיה ואימוץ המלצותיה עשויים להועיל לשיפור תהליכים בנושאים רבים נוספים הקשורים למוכנות לאיומים שונים בגזרות השונות בדגש על איומים אסטרטגיים, ולשיפור תהליכי העבודה המשותפים לדרג המדיני ולדרג הצבאי ולתהליכי העבודה בכל אחד מהדרגים, בתחומים שהם חיוניים לביטחון המדינה. יש מקום שביקורת המדינה תבחן ותבקר את הנושאים הללו ואת תהליכי קבלת החלטות בנוגע אליהם, שכן הם מצויים בליבת העיסוק של מערכת הביטחון ושל המערכת המדינית, המקבלת החלטות ומכווינה את ענייני הביטחון הלאומי של מדינת ישראל.

אני ממליץ לכל הגופים המבוקרים והמעורבים ליחד את מאמציהם ללימוד הדוח ולהפקת לקחים ממנו, כדי לקדם את השגת תכליתו, שהיא שיפור תהליכי

העבודה בכל הרמות, במטרה להיערך טוב יותר לאיומים קיימים ומתפתחים ולמערכה צבאית שעלולה לפרוץ, אף ללא התראה מוקדמת.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר התשע"ז
פברואר 2017