

מבט על, גיליון 909, 26 במארס 2017

מדו"ח מבקר המדינה על "צוק איתן" אל המערכה הבאה

אסף אוריון

ב-28 בפברואר 2017 התפרסם דו"ח מבקר המדינה על מבצע "צוק איתן", בנוגע להתמודדות עם איום המנהרות ולתהליכי קבלת ההחלטות בקבינט לפני המבצע ובתחילתו. השיח התקשורתי והציבורי בעקבות הפרסום התמקד בעיקר בפערי צה"ל בהתמודדות עם המנהרות, ובטענה כי ראש הממשלה, שר הביטחון ובכירי צה"ל הציגו את האיום בקבינט הבטחוני, באופן שלא איפשר לחברי הקבינט קבלת החלטות איכותיות.

קרוב לשני שלישים מהדו"ח מוקדשים לנושא המנהרות, באופן לא מידתי למקומו הריאלי של רכיב זה בתמונת המערכה הכוללת ובמגמות התהוותה. מנגד, בולט משקל חסר, בדו"ח ובשיח שבעקבותיו, למרכיבי יסוד של הביטחון הלאומי בהקשר זה: מדיניות ישראל מול עזה ויעדיה האסטרטגיים; צמצום הסיכון להתלקחות עימותים נוספים; חלקו של המאמץ הצבאי במימוש ההישג המדיני הנדרש בעת לחימה; השיח המדיני-צבאי ותהליכי הלמידה של צמרת מקבלי ההחלטות בישראל; ולבסוף, בהתאמת כלי הביקורת וגישתה המקצועית לנושאים שבהם עסק הדו"ח. אשר למדיניות ישראל מצטט הדו"ח חברים בקבינט: "לא נקבע איזשהו יעד אסטרטגי ארוך טווח לגבי עזה אליו ניתן היה לכוון את מבצע 'צוק איתן'. היה צורך לסכם את התפיסה הכוללת, כלומר היעד ארוך הטווח, לפני המבצע כדי שבמהלך המבצע ידעו להתאים את יעדי לאותו יעד ארוך טווח".

מסיבות מובנות, ממעט הקבינט לקיים דיוני מדיניות ולהגדיר יעדים מדיניים מדידים, שבהשגתם ייבחנו חבריו בעתיד, כמדינאים וכפוליטיקאים. ברם, על אף שטרם המערכה לא התקיים דיון לקביעת יעדי ישראל ומדיניותה מול עזה, הרי שמהתנהלותה הנגלית ניתן לאפיין מדיניות זו בפועל: השלמה עם שלטון חמאס ברצועה, מבלי להכיר בו רשמית ככתובת לגיטימית; שימור הלחץ הצבאי, המדיני והכלכלי עליו, במטרה להחלישו ולהאט התעצמותו; וצמצום האיום הצבאי הפעיל מהרצועה על ישראל באמצעות הרתעתו. זאת, מתוך הבנה, שהמשך שלטון חמאס, כשילוב של כתובת אחראית מרסנת ושל ישות טרור עוינת, שאינה שותפה אפשרית להסדרים מדיניים, משרת את מדיניות ישראל הנוכחית בזירה הפלסטינית, הן במישור הבטחוני והן במישור המדיני, לפחות בטווח הקצר והבינוני. לצד זאת, ועל אף הצלחתה החלקית, מטבעה, בהאטת התעצמות חמאס (מנהרות, רקטות ועוד), הרי שהפלת חמאס בידי ישראל תשית עליה עלויות גבוהות מהרצוי בהרעת המצב הביטחוני, המרוסן כיום, ובעיקר בשל הנטל הכרוך בשליטה ישראלית ישירה ומחודשת ברצועה ובשני מיליון תושביה, שתחייב משאבים כשל פרויקט לאומי מרכזי, רחב היקף ורב-שנתי.

על בסיס מדיניות נגלית זו ניתן גם להבין מדוע נמנע הקבינט, גם במהלך "צוק איתן", מלהגדיר את מיטוט חמאס כיעד מדיני למערכה, ובכך לשנות את אפיה ממערכה, שתכליתה הרתעה, למערכה שעניינה הכרעה צבאית באמצעות כיבוש עזה. לפיכך, הוגדרה גם תכלית המבצע בפועל: חזרה לרגיעה בטחונית ללא שינוי במצב המדיני, וסיום הלחימה בתנאים המקובלים על ישראל, במחירים מזעריים. ההשגים הצבאיים שנדרשו לכך היו פגיעה ביכולות חמאס הצבאיות והפעלת לחץ על הנהגת חמאס לסיים את הלחימה.

בהתאם לכך ניהל צה"ל מאמצי הגנה באוויר (בעיקר מרקטות) ביבשה, בים, ובסייבר, ומאמץ התקפי באש מנגד, כולל פגיעה במנהרות לשיבוש יכולת חמאס לתקוף באמצעותן במהלך המערכה. לאחר עשרה ימים, שבהם לא הבשיל הלחץ על חמאס להסכמתו לסיים הלחימה, ולאחר שבוצעו מספר התקפות מצדו באמצעות מנהרות, יצא צה"ל לתמרון קרקעי מוגבל, להגברת הלחץ על חמאס לסיום ושם פגיעה במנהרות הידועות, כדי

למנוע המשך השימוש בהן בעת המערכה. בתום שלב זה, לאחר שהושג השג מספק מול המנהרות, שב צה"ל להתרכז במאמץ האש מנגד, עד השגת הפסקת אש סופית.

במדיניות ישראל הנוכחית, כפי שתוארה, ובהתאם לתפישת הביטחון ולאסטרטגיית צה"ל, מהווה הרחקת עימות נוסף עם הרצועה יעד מרכזי, שיש להגשימו בשילוב כלים בטחוניים, מדיניים וכלכליים. הדו"ח מאזכר אמנם אמירות של שר הביטחון יעלון בנושא ומציין שראוי היה לקיים דיון בנושא מצב התשתיות בעזה, אולם במצב שבו ברור ששני הצדדים לעימות לא היו מעוניינים בו מלכתחילה, ראוי ליחד מקום מרכזי יותר לניתוח תרומתה של המדיניות בפועל להשגת היעד, או לכשלון בכך. בעניין זה, בין הגורמים המשפיעים על נפישות המצב וסיכויי ההסלמה תופשים מקום מרכזי צעדיה של ישראל בתחומים הכלכלי-אזרחי מצד אחד, ומדיניות התגובה שלה על פעולות איבה נגדה, מצד שני, ונכון היה לשקלל אותם באופן מידתי יותר בניתוח תהליכי קבלת ההחלטות.

אשר לזיקה בין היעדים המדיניים לתכנון המבצעים הצבאיים מצטט הדו"ח אחד מחברי הקבינט: "דיון הקבינט על האסטרטגיה של מדינת ישראל כלפי רצועת עזה התקיים רק לאחר שכבר הוצגו לקבינט התכניות האופרטיביות של צה"ל לגזרת עזה, ומשכך ברור, כי תכניות אלו לא התבססו על היעדים האסטרטגיים, שנקבעו רק לאחר מכן". ממשיך הדו"ח: "נכון היה שראשית, הקבינט יקבע את היעדים האסטרטגיים, ועל בסיסם יכין צה"ל את התכניות המבצעיות שלו להשגת יעדים אלו".

השיח הצבאי-מדיני נדרש להפגיש יעדים מדיניים והשגים צבאיים, בתהליך מפרה ורב-שלבי בין יעדים רצויים ואפשריים, אמצעים צבאיים קיימים וחסרים, מתאימים יותר או פחות, במחירים משתנים. האינטראקציה בין שניהם אינה טורית ("קודם יעדים מדיניים ואז תכניות צבאיות") אלא אינטראקטיבית, נשנית ומתפתחת הדדית.

תכניות מבצעיות הינן כלי ליעול תכנון, אשר נועד להוות בסיס רעיוני לגיבוש תפישות ולבניין כוח בשגרה, ולהתוות אופני פעולה אפשריים, ללא הקשר ספציפי, במונחים של סדר כוחות, מרחב וזמן, צורות פעולה, והסדרת פיקוד ושליטה. את הוצאתם לפועל של מבצעים צבאיים מסדירה פקודת מבצע, אשר עשויה להתבסס על תכניות מבצעים או על רכיבים מהן, אולם מביאה בחשבון את ההקשר הייחודי שבו מתנהלים המבצעים ונדרשת להתאים ספציפית לנסיבות, ליכולות, ולמאפיינים המדויקים של המצב המתהווה, ובכללו יעדים מדיניים שיוגדרו אד-הוק, במפורש או במשתמע. לפיכך, תכניות מבצעים נכון שיפותחו נוכח כלל ההשגים הצבאיים העשויים להידרש לתכליות מדיניות מגוונות, בזירות המבצעים ובזירת המלחמה, כך שישמשו בסיס לפעולה ב"יום פקודה", ובה בעת יהוו אבני בניין בשיח המדיני-צבאי באשר ליכולת לממש יעדים מדיניים באמצעים צבאיים.

לפיכך, עצם קיומם של דיוני מדיניות, החשוב כשלעצמו, אינו תנאי לתכנון של מבצעים צבאיים רלבנטיים, אך הוא חסר תחליף לשם צמצום פערי הבנה וציפיות בין הדרג הצבאי לדרג המדיני, וחיוני לשם הוצאתם לפועל; העיקר בהקשר זה אינו סדר הדיונים (קודם יעדים מדיניים ורק אז תכנונים צבאיים) אלא השלמתם המספקת טרם פעולה, באופן שיאפשר גיבוש שפה משותפת, הבהרת היעדים המדיניים, הגדרת ההשגים הצבאיים הנדרשים לכך, היכולת למימוש ההשגים הנדרשים ופערים בה, וכן סנכרון המאמצים הצבאיים, המדיניים והאחרים, במסגרת המאמץ הלאומי הכולל.

טענה מרכזית שמעלה הדו"ח היא כי "מידע משמעותי והכרחי שנדרש לשרי הקבינט לצורך קבלת החלטות מיטביות...לא הובא לפני השרים באופן מספק בדיונים שקדמו ל"צוק איתן", ואת רוב האחריות לכך, גם אם לא את כולה, הוא מטיל על צה"ל ואמ"ן, על שר הביטחון ועל ראש הממשלה. הדו"ח אמנם מביע ציפייה כי שרים ידרשו הרחבות בנושאים שאינם ברורים להם, אולם חוזר ומציין כי אי הצגת נתונים בדיוני הקבינט מונעת מחבריו לדון אפקטיבית בנושאים הרי גורל.

טענה זו לוקה בכמה ממדים: ראשית, האחריות ללמידה ולרכישת הידע הנדרש מוטלת, בראש ובראשונה, על חברי הקבינט עצמם, ואילו המל"ל, גופי הביטחון והמודיעין נדרשים להיענות, לתמוך ולסייע להם בכך, ככל שניתן, ולא להיפך; כדברי הדו"ח, גם כאשר הועמדו חומרי מודיעין לעיון השרים, לא התפנו האחרונים לקראם, וכאשר הציעו צה"ל ומל"ל תכנית למידה ("100 הימים") לשרי הקבינט עם כינונו, לא טרחו המוזמנים להשתתף בה. שנית, היקף הידע הנדרש לשם קבלת החלטות אחראית בכל זירות המבצעים (רצועת עזה, אך גם זירת הצפון, איראן ואחרות) אינו ניתן לרכישה בדיונים ספורים, וגם לא בקריאה מזדמנת, והוא מחייב הקדשת זמן משמעותית, שהיא אתגר קשה לחברי קבינט, שהם ראשי משרדים ביצועיים גדולים וראשי סיעות, כפי שמדגיש גם הדו"ח עצמו. שלישית, מהדו"ח עולה, כי בין השיקולים לאי הצגת פרטים רגישים בקבינט נובעת מתופעה חמורה של הדלפות ואי שמירת סוד מדיונים אלה, נושא המהווה ליקוי ערכי, אולם מחייב מענה חוקי ואכיפתי בפני עצמו, משום שהוא מסרס ומעקר את איכות הדיון המדיני-בטחוני במסגרת הגוף הממשלתי שהוסמך לכך. בשולי הדברים יש לומר, כי עצם הסתמכות הביקורת על הצגתם של נושאים בדיוני קבינט בהיקף כזה או אחר כאבן בוחן לטיב קבלת ההחלטות היא בעייתית, שהרי ידוע למשתתפי הפורום כי נוכחותם של חברי הקבינט (לדורותיו) בפורום אינה מלאה ואינה רציפה, וזו לא נבדקה כלל בביקורת. בהקשר רחב יותר, נכון לשאלה האם ניגש צוות הביקורת בכלים מתאימים לניתוח נושא הביקורת, לאור מאפייניה הייחודיים של קבלת החלטות מדינית-צבאית בנסיבות של עימות.

"צוק איתן" לא היה העימות הראשון של ישראל מול רצועת עזה, וכנראה גם לא יהיה האחרון. לאור דו"ח המבקר, על מה שיש בו ובעיקר על מה שאין בו, וכשפנינו לעתיד, מומלץ לפעול לשיפור יכולתה של ישראל להתמודד עם אתגרי העתיד, הן במישור המדיני, הן במישור המוכנות, והן במנגנוני הלמידה וקבלת ההחלטות הלאומיים:

על חברי הקבינט לחתור באופן פעיל לבקיאות מספקת בנושאים הצפויים לעמוד להחלטתם, להקצות זמן לקריאה שוטפת של חומרי מודיעין, צבא ומדיניות, להשלים בהקדם תכניות למידה אינטנסיביות, שגובשו במערכת הביטחון ("תכנית מאה הימים"), ולקיים שגרת ביקורים, שיח ולמידה ביחידות, במערכים ובמפקדות, אך גם במערכת המדינית והדיפלומטית. בהקשר זה נודעת תרומה משמעותית לביקור בתרגילים ובסימולציות, המדמים מצבי חירום, אשר לעתים רחוקות זוכים לקשב ניכר מהרמה המדינית.

מניסיון ממשלות קודמות, לרשות חברי קבינט העומדים בראשות משרדים קטנים (ענייני מודיעין, עניינים אסטרטגיים) או שרים ללא תיק, עומד זמן רב יותר להתעמקות בנושאי הביטחון, אשר יתחדדו ביום פקודה. אל מול שיקולים פוליטיים וקואליציוניים מובנים, נכון לממשלה ולראשה לשקול איזון הרכב הקבינט והעומס המוטל על חבריו, כך שיאפשר לרבים יותר מתוכם להשיג בקיאות מספקת בנושאים שבהם ידרשו להחליט.

על ועדת השרים לענייני ביטחון לקיים שגרת דיונים ממצה לעיצוב מדיניות רלבנטית בזירות, שבהן אפשר שיפרצו עימותים צבאיים, הן על מנת למצות הסיכוי להרחקתם, והן על מנת לשפר את מוכנותה לקבל החלטות בנושא. זירות אלה הינן בראש ובראשונה רצועת עזה ולבנון, זו משום נפוצותה וזו משום חומרתה, והבקיאות בהן נדרשת למקבלי ההחלטות כבר עתה, עוד בטרם החלו אירועי הסלמה כלשהם. דיונים אלה נכון שיעסקו בתמונת המודיעין, בתכניות מבצעים קיימות ונדרשות, ביכולות צבאיות ובפערים, באינטרסים של ישראל ובמדיניות לקידום, בתכליות אפשריות של מבצעים צבאיים להגשמת יעדים מדיניים, ובמאמצים הלא-צבאיים, הנדרשים מישראל לקידום השגת התכלית. ליבונם השקול וקר הרוח, עוד בטרם פרצה האש, של יעדים מדיניים כלליים והדרכים להשגתם, משפר הסיכוי לצמצום פערי הבנה וציפיות בין חברי הממשלה לבין עצמם, ובין הדרג המדיני לדרג הצבאי, ביום פקודה.

ספציפית, בין ישראל לרצועת עזה, שוררים בעצם הימים האלה תנאים דומים למדי לאלה ששררו טרם "צוק איתן", כאשר משבר התשתיות שם קרב ומחריף, מצוקתו הכלכלית של חמאס ניכרת, הנהגתו המדינית

החדשה נוטה יותר לצד הזרוע הצבאית, חילופי מהלומות ואזהרות בדפוסי פעולה-תגובה הופכים תכופים ורחבים יותר, וסיכוני ההסלמה מחריפים והולכים. לרמה הטקטית חיים משלה, גם כאשר האינטרסים האסטרטגיים של הצדדים אינם תומכים ביזימת לחימה נרחבת. הן במלחמת לבנון השנייה והן ב"צוק איתן", הובילו אירועים מבצעיים בשטח לפרוץ לחימה רחבה וממושכת, כאשר "הזנב הטקטי כשכש בכלב האסטרטגי". כל אלה רק מחדדים את הדחיפות שבהאצת התמקדות מקבלי ההחלטות בדרג המדיני והצבאי הבכיר, הן בהרחקת העימות ככל הניתן, והן במוכנות מיטבית לפריצתו, אם וכאשר תבוא.

הניסיון מלמד, כי הסיכוי שהמלצות אלה ימומשו, אינו גבוה, ולפיכך סביר שלקחים דומים יצופו גם להבא. ועדיין, תוך הסתכנות בנאיביות, ראוי להחיל דברי בן גוריון שנאמרו על מפקדי צה"ל גם על שרינו, למען "תדע כל אם עבריה, שהפקידה גורל בניה בידי **חברי קבינט** הראויים לכך": במעשיהם, בלמידתם ובהתכוננותם.