



**הוועדה לבדיקת אירועי
המערכה בלבנון 2006
ועדת וינוגרד**



מלחמת לבנון השנייה

דין וחשבון חלקי

אייר תשס"ז
אפריל 2007



הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006

לכבוד
מר עמיר פרץ
שר הביטחון

לכבוד
מר אהוד אולמרט
ראש הממשלה

שלום רב,

ביום 17 בספטמבר 2006 מינתה אותנו הממשלה כוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006.

מלאכתנו לא תמה עדין, ואולם החלטנו להגיש בשלב זה דו"ח חלקי, הכולל פרק המתייחס לתקופה שקדמה למלחמה (השנים 2000 - 2006), ופרק מרכזי, שעניינו ראשית המערכה, והוא מתייחס לימים 12 ביולי עד 17 ביולי 2006. כן כולל הדו"ח החלקי כמה פרקים כלליים בנושאי בדיקתנו.

הדו"ח החלקי מוגש עתה, על פי סמכותנו בסיפא לסעיף ח' לכתב המינוי, היות ואנו סבורים שקיימת דחיפות ביישום מסקנותינו והמלצותינו.

כאמור בסעיף ו' לכתב המינוי, נבקשכם להביא את הדו"ח בפני הממשלה.

מכוח סעיף 20 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט - 1968, החל על הוועדה על פי סעיף ו' לכתב המינוי, אנו קובעים כי הדו"ח בנוסחו הסודי, המצורף בזה, לא יפורסם, היות ושוכנענו כי הדבר דרוש למניעת פגיעה של ממש בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה, וכן היות והוא כולל חומר שגילוי אסור מכוח הדין, אנו מסווגים אותו ברמה של "סודי ביותר".

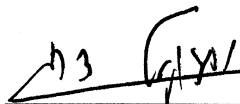
אנו מחליטים שהדו"ח הזה בנוסחו הסודי יעמוד לעיון חברי הממשלה, הרמטכ"ל, חברי המטה הכללי של צה"ל, היועץ המשפטי לממשלה, מבקר המדינה ויו"ר ועדת חוץ וביטחון של הכנסת. ועדת שרים לענייני ביטחון תהיה הגורם אשר יחליט מי עוד יהיה רשאי לעיין בדו"ח בנוסחו הסודי ואת נוהלי העיון.

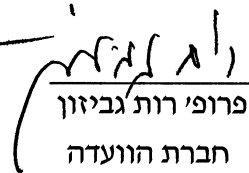
עם זאת, הכנו גם נוסח בלתי מסווג של הדו"ח החלקי, המצורף בזה, הכולל את עיקרי הדברים אשר בדו"ח הסודי, אך ללא העניינים שפרסומם אסור כאמור לעיל. דו"ח בלתי מסווג זה אף יפורסם באתר האינטרנט של הוועדה.

אנו מודים לצוות המנהלי של הוועדה על עבודתם החשובה: מרכז הוועדה, תא"ל (מיל.) אביהו (סאשה) דיסטלמן, מזכירת הוועדה גבי איילה עצמון ועוזרת מזכירת הוועדה הילה אהרן. כן אנו חשים חובה נעימה להודות למרכז הראשון של הוועדה, מר מני בן-חיים, על עבודתו הטובה והמסורה בראשית דרכה של הוועדה.

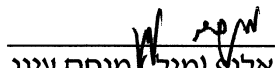
אנו מבקשים לציין את עבודתם הטובה של עוזרי הוועדה ואוספי החומר, שבלעדיה הייתה מלאכתנו קשה שבעתיים, והם: תא"ל (מיל.) אברהם אלפסי; תא"ל (מיל.) מאיר אלרון; תא"ל (מיל.) פרופי ערן דולב; תא"ל (מיל.) אורי מנוס; תא"ל (מיל.) שמואל צוקר; עו"ד שמאי בקר; מר אהד לסלוי וגבי גתית שריקי.

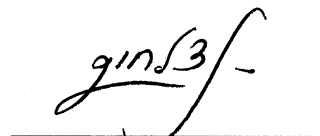
בכבוד רב,


פרופי יחזקאל דרור
חבר הוועדה


פרופי רות גביזון
חברת הוועדה


ד"ר אליהו וינגרד
יו"ר הוועדה


אלוף (מיל.) מנחם עיטן
חבר הוועדה


אלוף (מיל.) ד"ר חיים נדל
חבר הוועדה

אפריל 2007
אייר תשס"ז

”בָּכוּ בְּכוֹ לְהַלֵּךְ,
כִּי לֹא יָשׁוּב עוֹד
וְרָאָה אֶת אַרְךָ מוֹלְדָתוֹ.” (ירמיהו כב 10)

דו"ח זה מוקדש לזכרם של פרחי- חן, חיילי צה"ל, שנקטפו בטרם עת במלחמת לבנון השנייה.
הם השאירו אחריהם אם דומעת, אב דואג, אח עצוב, רעיה מתגעגעת ותינוק.

תוכן העניינים

שער ראשון: כללי

פרק ראשון - הקדמה

- א. הרקע להקמת הוועדה 11
- ב. מינוי הוועדה, סמכויותיה וסדר הגשת מסקנותיה 12
- ג. הנושאים שהוועדה דנה בהם והדו"ח החלקי 15
- ד. פומביות הדיונים ופרסום תמלילי העדויות 17
- ה. הפניה לציבור 18
- ו. עדים וחומר בכתב 19
- ז. שינוי שם המערכה ל"מלחמת לבנון השנייה" 19

פרק שני - עקרונות אחריות: ממצאים, מסקנות, המלצות

- פתיחה 21
- תפקידה של הוועדה ואופי מסקנותיה 21

פרק שלישי - כללי הצדק הטבעי 27

שער שני: לקראת המערכה

פרק רביעי - אירועים ותהליכים מאז יציאת צה"ל מלבנון ועד 11 ביולי 2006

- הקדמה 38
- הערה לנושא העורף 38
- מתווה כללי לתקופה מאז יציאת צה"ל מלבנון ועד
ליום 11 ביולי 2006 39
- נושאים עיקריים:

- א. חטיפת שלושת החיילים בחודש אוקטובר 2000 42
- אירוע החטיפה 42
 - מאפייני התגובה הצה"לית 42
 - תחקיר החטיפה 42
 - הפקת לקחים 43

ב. התפיסה האסטרטגית מול החזית הלבנונית:

- 44.....הצהרותיה של ישראל לאור הנסיגה
- 44.....מדיניות ההכלה: תכליתה ויישומה
- 46.....הצבא ומדיניות ההכלה
- 46.....עקרונות הפעלת הכח בביטחון השוטף לאור מדיניות ההכלה

ג. מוכנות הצבא:

- 48.....תפיסת ההפעלה של צה"ל
- 48.....עיקרי התפיסה
- 50.....שינויים ארגוניים, אימונים ושינויים תקציביים
- 50.....מבנה וארגון
- 51.....אימונים ותרגילים
- 52.....**ד. הנדבך הלוגיסטי:** ימי לחימה
- 52.....מלאים
- 52.....ימ"חים

- 53.....חיל האוויר
- 54.....חיל הים
- 54.....התוכניות האופרטיביות טרם המערכה

ה. ההיבט המודיעיני

- 57.....כללי
- 57.....הכיסוי האיסופי
- 58.....רמת הידע המודיעיני
- 58.....הטמעת הידע המודיעיני ופיתוחו המשותף
- 59.....**ו. הממשק בין הדרג הצבאי לדרג המדיני**
- 62.....**ז. סיכום ומסקנות עיקריות לתקופה 2000 - 2006**

שער שלישי: ראשית המערכה - 12 ביולי עד 17 ביולי 2006

- 65.....כללי

פרק חמישי - ממצאים

יום רביעי 12 ביולי 2006

- 66.....החטיפה
- 67.....התגובות

68.....	הערכת מצב צבאית ראשונה
69.....	היערכויות בדרג המדיני
69.....	מסיבת עיתונאים של ראש הממשלה
69.....	שיחת שר הביטחון עם הרמטכ"ל
70.....	פורום בכירים
70.....	הערכת מצב בלשכת שר הביטחון
72.....	שיחה נוספת בין ראש הממשלה ושר הביטחון
72.....	חיתוך מצב בראשות הרמטכ"ל
74.....	תגובות מלבנון
74.....	שיחת ראש הממשלה עם גורמי הממשל האמריקאי
74.....	התייעצות ביטחונית עם ראש הממשלה ושר הביטחון
76.....	ישיבת הממשלה
83.....	פורום השבעה
84.....	פגישות נוספות בלילה שבין ה- 12 ל- 13 ביולי
84.....	פעילות צבאית ב- 12 ביולי
	יום חמישי 13 ביולי 2006
85.....	עיקר המהלכים הצבאיים
85.....	דיונים והתייעצויות
85.....	חיתוך מצב במטכ"ל
86.....	חיתוך מצב בלשכת שר הביטחון
86.....	ישיבת ועדת חוץ וביטחון
87.....	שיחת שרת החוץ עם נציגים אמריקאים
87.....	פגישת ראש הממשלה עם הנציגים האמריקאים
87.....	פורום בכירים במטכ"ל
88.....	הערכת מצב מטכ"לית
89.....	הערכת מצב אצל שר הביטחון
89.....	שיחת שרת החוץ עם ראש הממשלה
90.....	התייעצויות ביטחוניות
90.....	שיחות מדיניות
90.....	אירועים צבאיים עיקריים ביום 13 ביולי

יום שישי 14 ביולי 2006

91.....	עיקרי אירועי הלילה בין ה- 13 ל- 14 ביולי
91.....	חיתוך מצב מטכ"ל
91.....	פעילות במשרד החוץ
91.....	התייעצות בכירים במטכ"ל
92.....	פורום השבעה
92.....	שיחת טלפון בין ראש הממשלה ומזכירת המדינה
92.....	עיקרי הפעילות הצבאית

יום שבת 15 ביולי 2006

93.....	כינוס שרי הליגה הערבית
93.....	חיתוך מצב במטכ"ל
93.....	דיונים במטכ"ל
94.....	פורום מטכ"ל אצל שר הביטחון
94.....	פעילות צבאית

יום ראשון 16 ביולי 2006

95.....	אירועי הלילה
95.....	חיתוך מצב במטכ"ל
95.....	מטח רקטות על חיפה
95.....	ישיבת ממשלה
97.....	פגישת שרת החוץ עם ראש הממשלה
98.....	פורום עיצוב במטכ"ל
98.....	ראיון טלוויזיה של נצראללה
98.....	החלטת קבוצת ה- G8
99.....	פעילות משרד החוץ
99.....	הערכות מצב
99.....	פעולות נוספות ב- 16 ביולי

יום שני 17 ביולי 2006

100.....	אירועי הלילה והבוקר
100.....	דיון חיתוך מצב בראשות הרמטכ"ל

100.....	ישיבת ועדת חוץ וביטחון
101.....	התייעצות ביטחונית
101.....	פורום מטכ"ל
101.....	נאום ראש הממשלה בכנסת
102.....	הפעילות הצבאית ביום 17 ביולי

פרק שישי - אמות מידה להערכה

103.....	א. טיבן של החלטות
105.....	ב. תהליכי קבלת החלטות
107.....	ג. אמות מידה להערכת תפקודם של מקבלי החלטות
108.....	ד. דרג מדיני, דרגים מקצועיים והממשקים ביניהם

פרק שביעי - מסקנות

113.....	א. כללי
117.....	ב. הערכת ההחלטות הנוגעות ליציאה למערכה
121.....	ג. תהליכי קבלת ההחלטות
129.....	ד. אחריותם של מקבלי ההחלטות
144.....	ה. סיכום

פרק שמיני - המלצות מוסדיות

145.....	א. מבוא
145.....	ב. הגיון ההמלצות
145.....	ג. שיפור תפקוד הדרג המדיני בהכרעות מדיניות בטחונית
146.....	1. הדלפות
146.....	2. כללים להצגת נושא והמלצות בפני הדרג המדיני
146.....	3. העמקת בסיס הידע של שרי הממשלה
146.....	ד. שילוב מלא של משרד החוץ בהחלטות ביטחוניות בעלות מימד מדיני
147.....	ה. מטה מדיני - ביטחוני ליד ראש הממשלה
148.....	ו. מרכז לניהול משברים לאומיים במשרד ראש הממשלה
149.....	ז. לקראת ביצוע

נספחים

נספח א':

151.....	לוח זמנים ואירועים מרכזיים 2006 - 2000
154.....	לוח זמנים ואירועים במערכה
164.....	תקופת הפסקת האש
165.....	תקופת כהונת קברניטים

נספח ב':

168.....	רשימת העדים
----------	-------------

שער ראשון

כללי

פרק ראשון: הקדמה

א. הרקע להקמת הוועדה

1. ב-12 ביולי 2006, בשעה 9:00 בבוקר, תקפו לוחמי חזבאללה סיור של צה"ל בגבול הצפון, הרגו שלושה, פצעו שניים וחטפו שניים-אודי גולדווסר ואלדד רגב. טנק שהוכנס ללבנון במטרה לסכל את החטיפה עלה על מטען, ו-4 לוחמים בו נהרגו. חייל בכוח החילוץ נהרג אף הוא. סיכום האירוע מבחינת צה"ל היה: שמונה הרוגים, שני פצועים, ושני חטופים, וזאת רק זמן קצר אחרי אירוע דומה ליד כרם שלום, בו נחטף החייל גלעד שליט.
2. בשעה 22:30 באותו לילה, אחרי ישיבה של כשעתיים, החליטה ממשלת ישראל, פה אחד, לצאת למלחמת לבנון השנייה. הממשלה לא רצתה במלחמה, לא התכוונה לצאת אליה, ולא ידעה שהיא יוצאת למלחמה. רק במרץ 2007 החליטה הממשלה רשמית כי אכן הייתה זו מלחמה¹. יחד עם זאת, זו היתה משמעות ההחלטה.
3. בתקופה הראשונה לאחר מכן היתה בישראל תמיכה רחבה בממשלה ובמהלכה. ככל שעבר הזמן החלה לגבור הביקורת.
4. ניסיון לגבש הסדר הפסקת אש בזמן ביקורה באזור של שרת החוץ האמריקאית רייס כשל, בין השאר בשל פגיעה באזרחים בבית בכפר קנא בהפצצת חיל האוויר ב-30 ביולי.
5. ב-9 באוגוסט הסמיך הקבינט את ראש הממשלה ושר הביטחון לאשר מהלך קרקעי רחב בדרום לבנון, המהלך אושר ב-11 באוגוסט, כמה שעות לפני שהתקבלה במועצת הביטחון החלטה 1701 המסדירה הפסקת אש. ב-13 באוגוסט 2006 החליטה הממשלה בישיבתה לקבל את החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 1701. ב-14 באוגוסט בבוקר נכנסה הפסקת האש לתוקף ונשמרה בהקפדה. ראש הממשלה הסביר בכנסת את החלטת הממשלה.
6. ב-33 ימי הלחימה נהרגו מאה שישים ושלושה אנשים, מאה ותשעה עשר מהם חיילים, ונפצעו מאות רבות. שלושים ושלושה מן הלוחמים נהרגו במהלך המבצע הקרקעי ביומיים האחרונים. קרוב ל-4000 רקטות נפלו על הצפון. נזקים כלכליים כבדים נגרמו לישראל.
7. היקף הנזקים והאבידות לחזבאללה מן המלחמה היה כבד מאד. נהרגו מאות מלוחמיו, ונפגעו היכולות האסטרטגיות שלו. נחרב מרכזו ברובע הדאחיה בביירות. לא ברורה ההשפעה של המלחמה על מעמדו בלבנון ובעולם הערבי.
8. המלחמה הסתיימה 48 שעות לאחר קבלתה של החלטה 1701 במועצת הביטחון. החלטה 1701 והתהליכים שאפשרו אותה משקפים כמה הישגים חשובים לישראל. חזבאללה אינו יושב עוד על הגבול, ויכולתו ליזום פגיעה בחיילים או ביישובי הצפון פחתה משמעותית. ייתכן כי ההחלטה, והתהליכים שהזינו אותה, עשויים להיות פתח להתפתחויות חיוביות באזור.
9. יחד עם זאת- לראשונה במלחמות ישראל- מלחמה שישראל היתה מעורבת בה, הסתיימה בלי שישראל ניצחה בה בבירור מבחינה צבאית. בקושי ומאוחר העבירה ישראל את המלחמה לשטח האויב: ירי הרקטות על העורף נמשך כל המלחמה, עד הרגע האחרון ממש, והופסק רק בשל הפסקת האש. מרקם החיים באזור שהיה תחת איום הרקטות שובש באופן רציני, ומספר גדול של תושבים- כולל מספר קטן אך משמעותי של אנשי הרשויות המקומיות שתפקידם היה לעמוד בפרץ - עזבו את בתיהם. ארגון סמי-צבאי בן אלפי לוחמים הצליח לעמוד במשך שבועות ארוכים בפני הצבא החזק ביותר במזרח התיכון. קשה להגזים בהשלכות מרחיקות הלכת של תוצאה זו בעינינו אנו, כמו גם בעיני אויבינו, שכנינו וידידינו באזור ובעולם.

¹ ואכן, הוועדה נקראת "הוועדה לבדיקת ארועי המערכה בלבנון 2006". מאחר ושינוי שם המלחמה אירע רק לאחרונה, נשתמש אנו בביטויים 'מלחמה' ו'מערכה' ללא הבחנה.

10. על רקע זה, לא קשה להבין את עוצמתם של גלי המחאה שהתעוררו בעקבות המלחמה.

11. אלא שהמבקרים והמוחים באו ממקומות שונים, הונעו על ידי מניעים שונים, מקורות הביקורת שלהם היו שונים, וכך גם תביעותיהם המהותיות. חלק מן המוחים ביקשו את התפטרותם של מי שהם ראו כאחראים העיקריים לתוצאות של המלחמה - ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל. אחרים ביקשו הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית. חלקם העלו את שתי התביעות כאחד. חלק התרכזו במחדלי הדרג המדיני הבכיר. אחרים התריעו על כשלי הצבא והלחימה. אחרים התרכזו בליקויי הטיפול בעורף. המבקרים היו חלוקים גם לגבי הביקורת על המלחמה עצמה: חלק מחה על עצם היציאה למלחמה. רבים אחרים בירכו על החלטה זו, אך מחו על שלא נוהלה כך שהביאה לניצחון מהיר, ברור ומובהק. חלק סבר כי היה נכון להפסיקה לאחר זמן קצר, אחרים סברו כי היה צריך להמשיך בה עד לניצחון.

12. הרמטכ"ל הכריז כי "ניצחנו בנקודות", אולם אחרי סדרת פגישות עם אלופי צה"ל במילואים, הכריז על עריכת שורה שלמה של תחקירים. שר הביטחון מינה ועדת בדיקה בראשות הרמטכ"ל לשעבר רא"ל (מיל.) אמנון ליפקין-שחק לבחון את התנהלות הצבא.

13. ראש הממשלה דבק בדעה כי, בעיקרו של דבר, המלחמה נוהלה כהלכה והניבה תוצאות חיוביות, וביקש לאפשר לממשלה ולצבא לתקן ליקויים שהתגלו, אלא שההליך הפוליטי הרגיל לא הצליח להביא להכרעה. אמנם, לא היתה תמיכה פוליטית בצעדים שיביאו להדחת אלה שניהלו את המלחמה, אך צעדי המחאה של קבוצות שונות, לרבות חיילי מילואים, בתמיכת חלק מחברי הכנסת מהאופוזיציה והקואליציה, הבהירו כי קשה יהיה להמשיך ב"עסקים כרגיל". בנוסף, התגלו סימנים של טראומה חברתית ואבדן אמון בשלטון ואף בצבא. הממשלה הכירה בכך כי חקירה "חיצונית" חייבת להתקיים, והעדיפה הקמת ועדת בדיקה ממשלתית בראשות שופט על פני הקמת ועדת חקירה ממלכתית. משהתפטרה ועדת ליפקין-שחק, הוסמכה ועדת הבדיקה הממשלתית לבחון את התנהלות הדרג המדיני והמערכת הביטחונית גם יחד.

ב. מינוי הוועדה, סמכויותיה וסדר הגשת מסקנותיה

14. ביום 17 בספטמבר 2006 החליטה ממשלת ישראל, בהתאם לסעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001, למנות ועדת בדיקה ממשלתית "לברור ההיערכות וההתנהלות של הדרג המדיני ומערכת הביטחון, בנוגע למכלול ההיבטים של המערכה בצפון, שהחלה ביום 12 ביולי 2006".

כחברי הוועדה נתמנו:

השופט (בדימוס) ד"ר אליהו וינוגרד – יושב ראש הוועדה;

פרופסור רות גביזון;

פרופסור יחזקאל דרור;

אלוף (במיל.) ד"ר חיים נדל;

אלוף (במיל.) מנחם עינן.

15. הסמכויות שהוענקו לוועדה מפורטות בכתב המינוי כדלקמן:

"ג. הוועדה תבדוק ותקבע ממצאים ומסקנות, וכן תגיש המלצות ככל שתמצא לנכון, בנוגע לדרג המדיני ולמערכת הביטחון, בכל הנוגע למכלול ההיבטים של המערכה בצפון שהחלה ביום 12.7.2006, בנושאים הבאים:

הדרג המדיני:

הוועדה תבדוק ותקבע ממצאים ומסקנות באשר להתנהלות הדרג המדיני בכל הנוגע לניהול המערכה בצפון, שהחלה בפועל ביום 12.7.2006, מן ההיבט המדיני, הצבאי והאזרחי.

הוועדה תתייחס כפי שתמצא לנכון, גם להתנהלות הדרג המדיני, בכל הנוגע להיערכות ולמוכנות לקראת אירועי לחימה ותרחישי איום, מאז החל ארגון החזבאללה להתבצר על גבול הצפון.

מערכת הביטחון:

הוועדה תבדוק ותקבע ממצאים ומסקנות, וכן תגיש המלצות ככל שתמצא לנכון, באשר להיערכות ולהתנהלות מערכת הביטחון, בכל הנוגע למערכה בצפון (שהחלה בפועל ביום 12.7.2006), לרבות בתחומים ובנושאים כדלקמן:

1. היערכות ומוכנות מערכת הביטחון מול האיום מלבנון: לרבות היערכות מודיעינית ובניית הכוח והכנתו מול תרחישי האיום השונים.

2. ניהול הלחימה, הפעלת הכוחות ובכללם פיקוד העורף, והמערכים המסייעים והתומכים במהלך הלחימה, לרבות תהליכי קבלת ההחלטות, החל ממועד אירוע חטיפת החיילים ביום 12.7.2006 ועד למועד כניסת הפסקת האש לתוקף ביום 14.8.2006.

ד. הוועדה תגיש את ממצאיה ומסקנותיה, וכן המלצות ככל שתמצא לנכון, לרבות באשר לשיפור תהליכי קבלת ההחלטות בעתיד של הדרג המדיני ושל ראשי מערכת הביטחון, ובכלל זה החומרים והייעוץ הניתנים לגורמים הנ"ל.

16. הוועדה הוסמכה לקבוע בעצמה את סדרי דיוניה ואופן עבודתה. נקבע כי ישיבות הוועדה תהיינה פומביות או סגורות, כפי שתקבע הוועדה, וכי לא יתקיים דיון פומבי, כאשר הדבר עלול לסכן את ביטחון המדינה או את יחסי החוץ שלה, או מכל טעם אחר שבדין.

17. לוועדה הוענקו אף סמכויות עזר (העסקת אוספי חומר ועוזרים לוועדה) ונקבעו הוראות נוספות כמפורט בסעיפים ח. עד יא. לכתב המינוי.

18. בסעיף ה. לכתב המינוי נקבע:

"ה. נוכח הצורך החיוני בהיערכות מהירה ובהפקת לקחים, מוקדם ככל האפשר, מול תרחישי האיום הקיימים נגד מדינת ישראל, מתבקשת הוועדה להגיש את דו"ח עבודתה בהקדם האפשרי; אם תמצא הוועדה לנכון, היא תהא רשאית להגיש דו"ח ביניים או דו"ח חלקי, בנושאים בהם קיימת לדעתה דחיפות ביישום מסקנותיה והמלצותיה".

19. עוד נקבע בכתב המינוי כי דו"ח הוועדה יוגש לראש הממשלה ולשר הביטחון, והם יביאוהו בפני הממשלה, וכי הדו"ח יפורסם ברבים (בכפוף להנחיות אפשריות של הוועדה בדבר פרסום חלקי לציבור, בשל חשש לפגיעה של ממש בביטחון המדינה, יחסי חוץ של המדינה ועוד, כמפורט בסעיף 20 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט - 1968). כן נקבע כי הוועדה רשאית לקבוע הנחיות לגבי פרסום הדו"ח, על פי העקרונות שבסעיף 20 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט - 1968.

20. בחינה מלאה של התנהלות הדרג המדיני ומערכת הביטחון במלחמה בלבנון מחייבת בדיקה של ששה נושאים גדולים, הקשורים ביניהם:

א. היציאה למערכה;

ב. ניהול המלחמה (על ידי הדרג המדיני ועל ידי הפיקוד הבכיר בצבא);

ג. מוכנות הצבא וכשירותו להילחם;

ד. הלחימה וההישגים הצבאיים;

ה. הטיפול בעורף;

ו. סיום המלחמה.

בנוסף, במערכה היו תנאי רקע חשובים, שיש הסבורים כי השפיעו על מהלכה. מאלה נציין רק את הנושאים הקשורים במידה רבה לדעת הקהל ולתקשורת במערכה.

21. תוצאות המלחמה נבעו משילוב של מאפייני זירת המלחמה, תכנון המלחמה וניהולה על ידי הדרג המדיני והצבאי, והמוכנות, היכולות והלחימה של הצבא.
22. הדרג המדיני הבכיר העדיף לא לנהל פעילות קרקעית נרחבת בלבנון. תחילה לא היה אישור לגיוס מילואים, והאישור לפעילות קרקעית התפתח באיטיות. אולם הצבא לא דרש גיוס כזה, לפחות בתחילת הדרך, ואף העומד בראשו לא רצה בפעולות קרקעיות רחבות. יש המבקרים הימנעות זו, אך יש כאלה התומכים בה עד היום - בדרג המדיני והצבאי כאחד.
23. כבר במהלך המלחמה, ובעיקר אחריה, התברר כי צה"ל, בדגש על כוחות היבשה, לא היה מוכן למלחמה שהתפתחה, בהרבה רמות.
24. ישנה גם הסכמה רחבה כי המלחמה לא נוהלה כהלכה בצבא פנימה: בקשר בין הרמטכ"ל והמטכ"ל, בקשר בין המטכ"ל והפיקוד, בקשר בין הפיקוד ובין היחידות הכפופות לו, ובניהול המלחמה על ידי פיקוד השדה הגבוה - מפקדי האוגדות והחטיבות.
25. גיוס המילואים היה בהיקף מרשים מאוד. הלחימה בדרגי השדה הנמוכים הצטיינה בדרך כלל במסירות, גבורה ומקצועיות. יחד עם זאת, ההישגים הצבאיים היו במקרים רבים, חלשים, וניכרה חולשה בתפקוד ברמות הפיקוד הגבוהות (מפקדי חטיבות ומעלה). יכולת ההתמודדות של הצבא עם לחימה בתנאי זירה בלבנון לא היתה טובה.
26. הליקויים שהתגלו בצבא - חמורים. מוסכם על הכל כי יש כאן צורך דחוף בתיקון. צריך לברך על התחקירים שנעשו ועל ראשיתם של תהליכי שינוי, אולם בדק הבית בצבא, המתחייב מן הממצאים, הוא עמוק ויסודי עד מאוד.
27. חלק מן הליקויים שנמצאו בצבא במלחמה האחרונה היו ליקויים שבמידה זו או אחרת קיימים בכל מלחמה. למרות שאלה הם ליקויים חמורים, נראה כי תרומתם לתוצאות המלחמה לא היתה מכרעת. בצידם נתגלו כשלים וליקויים חמורים ומורכבים יותר, הקשורים לתרבות הצבא, ובעיקר לקשר בין הצבא ובין החברה הישראלית שממנה הוא בא, ואשר על האינטרסים שלה הוא אמור להגן. גם כאן יש אפוא הזדמנות: בתוצאות אחרות, תפקוד הצבא במלחמה לא היה נבדק, והיינו ממשיכים לחיות באשליה המסוכנת כי הכל כשורה בצבאנו.
28. העורף היה מעורב על כורחו במערכה. אמנם צפון הגליל ידע ירי של קטיושות גם בעבר, אך זו הייתה המערכה הראשונה שבה היה העורף הצפוני תחת מתקפה, שלא ידע כמותה עד אז, של רקטות, ארוכות טווח וקצרות טווח, בכל שלושים ושלושה ימי הלחימה, עד הפסקת האש. עובדות אלה הן בעלות משמעות עצומה הן לגבי תכנון המערכה, הן לגבי הערכת תוצאותיה והן לגבי הצורך הדחוף בבחינה ביקורתית ובתיקון. אספנו חומר רב בנושא זה, אולם - כפי שנפרט מייד - היקף בדיקתנו בנושא החשוב מושפע מהחלטות הממשלה.
29. נושא בדיקת ההתרחשויות בעורף מצוי בכמה מישורים:
- המישור הראשון** הוא התנהלות הטיפול בעורף ומוכנות העורף לקראת איום הרקטות מלבנון. מישור זה כולל את התנהלות כל הגופים הממשלתיים, הצבאיים והאזרחיים במתן תשובות לאוכלוסיה בעורף, במהלך הלחימה והתקפות הרקטות על העורף.
- בכפוף להחלטת הממשלה למינוי הוועדה (החלטה 525), נתקבלה החלטה 526 שעניינה: "בדיקת טיפול בעורף בעת המערכה בצפון, ומוכנות העורף לקראת האיום מלבנון, על ידי מבקר המדינה".
- בהחלטה זו נאמר כי הממשלה רשמה לפנייה את הודעת המבקר -
- "כי משרדו בודק באופן יסודי את היערכות והכנות משרדי הממשלה, השלטון המקומי וגופים רלוונטיים נוספים בתקופת המלחמה, את הטיפול בעורף ואת חלוקת הסמכויות והאחריות בין הגופים השונים והתיאום ביניהם, בהתאם לחקיקה הקיימת והחלטות הממשלה... וכן את בדיקת מוקדי החירום, פינוי תושבים, אספקה, מיקלוט ועוד."

בתשובת המדינה בתיק בג"צ 6728/06, 7607/06, נאמר בהקשר זה:

"מבחינת הממשלה, בשים לב לבדיקתו של מבקר המדינה, אין צורך שגם ועדת וינוגרד תידרש לנושא העורף. עם זאת יצוין, שכתב המינוי שניתן לוועדת וינוגרד מאפשר לה, אם תמצא זאת לנכון, לבדוק גם סוגיות הקשורות להתנהלות הדרג המדיני והצבאי בנוגע לעורף, לפי שיקול דעתה (אם כי, מן הסתם יינתן על-ידיה משקל מתאים, במסגרת הכיבוד ההדדי הנהוג בין רשויות, לעובדה כי מבקר המדינה בודק את סוגיית העורף)".

ואכן, התייחסותנו לנושא העורף במישור זה, המצוי בבדיקת מבקר המדינה, תהיה מצומצמת.

המישור השני הוא התנהלות פיקוד העורף, שהוא חלק בלתי נפרד מצה"ל.

ישוּבוּ קו העימות היו בטיפול ההגנה המרחבית בפיקוד הצפון.

המישור השלישי הוא בתחום ההסברה הלאומית, שמירת המורל הלאומי וטיפוחו.

נתייחס למישורים אלה, בכפוף להחלטת הממשלה 526, במסגרת הדו"ח הסופי.

ג. הנושאים שהוועדה דנה בהם והדו"ח החלקי

30. ההיקף הרחב של האירועים אשר הוועדה נתבקשה לדון בהם - אירועי המערכה בין 12 ביולי לבין 14 באוגוסט, הן מן ההיבט המדיני, הן מן ההיבט הצבאי והן מן ההיבט האזרחי, כמו גם תהליכים שקדמו למערכה - יחד עם הצורך לסיים את הבדיקה בהקדם על מנת לאפשר שיפור מהיר שיבטיח פעילות טובה של המערכות החיוניות אותן אנו בודקים, חייבו אותנו לקבוע, עם ראשית עבודתנו, את הנושאים הקריטיים אשר יתנו תמונה מקיפה וכוללת של האירועים הנ"ל, אשר בהם נתרכז.

31. כדי למפות את מרחב בדיקתנו, שמענו, מייד בתחילת הדרך, סקירות רקע מאת ראשי המערכות השונות: ראש הממשלה, שר הביטחון, הרמטכ"ל, שרת החוץ וראש אגף מודיעין בצה"ל. כן ביקרנו, בראשית דרכה של הוועדה, בגבול הצפון ובמקום החטיפה, ושמענו סקירות מפי מפקד הפיקוד, האלוף אודי אדם, ומפי מפקד אוגדה 91, תא"ל גל הירש².

עם המידע הכללי אשר נרכש כאמור, קבענו את ההתמקדות שלנו בנושאים שנעסוק בהם.

בתחילת עבודתנו קבענו נהלים. התלבטנו בסוגיית פומביות הדיונים או לפחות חלק מהם. בשל המרכזיות שנושא זה תפש בהמשך עבודתנו, נשוב אליו בהמשך.

32. הוועדה מונתה בשל תחושה חזקה בציבור של שבר ושל אכזבה מתוצאות המערכה ומצורת ניהולה וכן בשל רצון של הממשלה, מערכת הביטחון וצה"ל להפיק לקחים. תפיסתה של הוועדה היא כי כגודל האירוע והשבר, כך גודל ההזדמנות לשנות ולשפר בנושאים חיוניים לביטחון ולשגשוג של המדינה והחברה בישראל. לפיכך החלטנו להתרכז בבחינת אירועי המערכה, והתהליכים שקדמו לה, מתוך רצון להבין את האירועים ואת סיבותיהם, בצורה העשויה להקל על זיהוי דרכים לתיקון הליקויים שהתגלו, לצורך תיקונם בהקדם ובנחישות.

תפיסה זו של תפקידנו השפיעה על הדרך בה פעלנו, על הנושאים בהם התמקדנו, על החומרים אשר בדקנו ועל העדים אותם זימנו. לצרכינו אנו - ההבדל החשוב ביותר בין חלקי הציבור כיום נוגע להדגשים. יש שמאבקם מתרכז בכך שמי שכשל - לדעתם - "ייקח אחריות" ויפנה את מקומו. אחרים רואים בשבר הזה הזדמנות: ליקויים חמורים, בהרבה רמות, התגלו במלחמה שלא היתה קיומית. חיוני שההלם הזה יביא אותנו לתקנם בטרם ניקרא לאתגר חמור יותר. **אנו גוזרים את דרך עבודתנו מן הגישה השנייה.** אין איש המקל ראש בצורך לחקור את מה שאירע בעבר וגם להטיל אחריות אישית. לימוד קורות העבר הוא המפתח להפקת לקחים לעתיד, ואולם הפקת הלקחים ויישומם הלכה למעשה הוא הפועל היוצא החשוב ביותר של מסקנות הוועדה.

33. ההתרכזות בהפקת לקחים אינו רק עניין של תפיסת תפקידה של וועדה ציבורית. היא נובעת גם מהתפיסה כי החברה הישראלית חייבת להיות חברה לומדת, חברה הבוחנת את הישגיה ואת כישלונותיה במטרה לשפר את

² ביקורת נמתחה על הוועדה על ששיחות הרקע עם ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל, התקיימו בלשכותיהם וללא רישום סטנוגרמות. בשל תחושת הדחיפות בעבודתנו העדפנו לא להמתין להכנת משכן הוועדה, שהתאמתו לצורכי הוועדה התמשכה. פרוטוקולים בכתב-יד נרשמו בפגישות אלו. את הסקירות של שרת החוץ וראש אמ"ן שמענו כבר במשכן הוועדה, תוך רישום סטנוגרמה מלאה.

יכולתה להתמודד בעתיד. זה הדין גם ביחס לממשל, שאף הוא חייב להיות ממשל לומד ומשתפר בהתמדה. נראה לנו כי אחד הכשלים העיקריים של ישראל הוא חוסר הנכונות שלה לעדכן את תפיסתה הביטחונית-מדינית (במובן הרחב) שלה, בצורה שתשקף בצורה אמינה את מכלול כוחותיה של ישראל ואת מגבלותיו. מצאנו בבדיקתנו מידה רבה מדי של הערכה לא נכונה של כוחנו, והערכת חסר של היכולות והלמידה של היריב, בקרב הדרג הצבאי והמדיני כאחד. אלה הם ליקויים העלולים להיות גורליים.

34. ראינו בהדגשת הצורך הזה אחד מתפקידיה החיוניים ביותר של הוועדה ועוד נחזור לכך בהרחבה בדו"ח הסופי.
35. לאחר בדיקה של חומרים רבים בכתב ושמיעת מספר רב של עדים, ולנוכח ההתפתחויות הפוליטיות והציבוריות, החלטנו להקדים ולהוציא דו"ח חלקי. מלכתחילה הסכמנו עם ההדגשה בהחלטת הממשלה כי "יש צורך חיוני בהיערכות מהירה ובהפקת לקחים מוקדם ככל האפשר, מול תרחישי האיום הקיימים נגד מדינת ישראל". קיווינו כי הקמת הוועדה תהווה תמריץ להאצת התהליכים של הפקת לקחים פנימית במערכות בהן מדובר. תהליכים אלה התרחשו רק במידה מוגבלת. מבחינות מסוימות, נוצר תהליך הפוך, ומדאיג – תהליך של "המתנה" לדברי הוועדה, לפני שפועלים במרץ ובנחישות לתיקון הליקויים שהתגלו. נוצר אפוא מתח בין הרצון לקבוע את הממצאים בזהירות הראויה, ומתוך תמונה רחבה ושלמה, ובין הרצון להסיק מסקנות מעשיות, ולהאיץ תהליכים של תיקון, מוקדם ככל האפשר.
36. על כן עשינו מאמץ מרבי להקדים ככל האפשר את הסקת מסקנותינו, בנושא העיקרי שעסקנו בו בדו"ח החלקי, מתוך תקווה שהגורמים הרלוונטיים יפעלו **בדחיפות** לתיקון ולשינוי ככל המתחייב. כאן נדגיש גם כי אין אנו רוצים שהדו"ח החלקי, המתרכז בתפקוד הדרג המדיני והצבאי הבכיר ביותר בהחלטות על היציאה למלחמה, יסיט את תשומת הלב מן התמונה השלמה, והמדאיגה בכללותה, שהתגלתה בה.
37. הדו"ח החלקי כולל פרק המתייחס לתקופה שקדמה למערכה (השנים 2000 - 2006) ופרק מרכזי, שעניינו ראשית המערכה, והוא מתייחס לימים 12 עד 17 ביולי 2006. פרק זה כולל ממצאים ומסקנות לגבי ההחלטות שנתקבלו בין התאריכים הנ"ל. כללנו בדו"ח החלקי גם המלצות מוסדיות, בנושאים בהם קיים, לדעתנו, צורך דחוף בשיפורים. הדו"ח החלקי כולל גם שני פרקים כלליים, המפרטים את הכללים אשר הנחו את הוועדה, ואת גישתה הכללית לנושאים שהועמדו לפתחה: עקרונות האחריות וכללי הצדק הטבעי.
38. החלטתנו להקדים פרסום מוקדם של הדו"ח החלקי - למרות שיש בכך סכנה של הוצאת דברים מהקשרם המלא - התבססה גם על העובדה שדיוני הוועדה התנהלו בדלתיים סגורות. היינו מודעים, כמובן, לעניין הציבורי הרחב בנושאי עבודתה של הוועדה, אך סברנו כי פתיחה לציבור אף של חלק מדיוניה תיצור בעיות מורכבות. לכן סברנו כי פרסום הדו"ח החלקי יסייע גם במתן אפשרות לציבור להתרשם מדרך עבודתנו. נשוב לנושא זה בפרק העוסק בפומביות הדיון ופרסום תמלילי העדויות בוועדה.
39. ראינו למעלה כי תוצאות המערכה קשורות להיבטים של היציאה למערכה, כמו גם להיבטים של הנחייתה וניהולה, ולמאפיינים של המוכנות והכשירות של הצבא להילחם בתנאי הזירה הלבנונית. קשרים חשובים אלה בין ההיבטים של הערכת המלחמה בלבנון הצדיקו פרסום של ממצאים ומסקנות לגבי המכלול. הדבר היה חשוב במיוחד לאור העובדה שמוקדי הביקורת ותחושת השבר אינם מרוכזים רק בשלב אחד או היבט אחד של המערכה. דו"ח המתייחס רק להחלטות על היציאה למערכה ותנאי הרקע שלה עלול לגרום לאכזבה. הוא עלול גם להאריך את תקופת ה"המתנה" הבלתי רצויה לגבי ההיבטים שאינם כלולים בדו"ח זה.
40. החלטתנו להפריד בין חלקי הדו"ח, למרות כל אלה, נבעה משניים. ראשית, רצינו למהר ולחשוף את העובדות ולהמליץ על שיפורים מוסדיים הנראים לנו בעלי חשיבות קריטית. שנית, ההחלטות הקשורות **ליציאה למערכה**, והעובדות והתהליכים שעמדו ברקען, הן בעלות חשיבות מכוונת. אנו סבורים כי נכון לבחון אותן לעומק ובנפרד.
41. ההחלטות בדרגים השונים הנוגעות ליציאה למערכה ולדרך ניהולה בימים הראשונים, הן ההחלטות הקריטיות ביותר שהתקבלו, והן אֶצְלו על צורת ההתפתחות של המערכה ועל דרך ניהולה בהמשכה. חשוב לבחון אותן בפני עצמן, שכן בחינה כזו מחדדת סוגיות מבניות, בעלות חשיבות עליונה, המגבילות את יכולתה של המדינה להתמודד היטב עם אתגריה.
42. למותר לציין כי אנו רואים חשיבות רבה בקביעת ממצאים, מסקנות והמלצות בנושאים הבולטים בהמשך המערכה. אלה כוללים, בין השאר, את הנחית וניהול המערכה בדרג המדיני, ניהול המערכה הצבאית, הממשק

המדיני- צבאי, הטיפול בעורף, המו"מ הדיפלומטי, ביטחון המידע במערכה והתקשורת, הסברה לאומית ודיון בנושאי עומק חברתיים ומדיניים, החינויים לבחינה שלמה של אירועי המערכה ומשמעותם. כל אלו יכללו בדו"ח הסופי, ואנו שואפים להשלים גם אותו בהקדם.

43. נזכיר כי חלק מליקויי היציאה למערכה היו קשורים לעובדה שמקבלי ההחלטות לא הקפידו ללמוד ולבחון את תנאי הרקע של הזירה ושל מוכנות הצבא. אלה היו דברים שהיה צריך לבדוק ולוודא לפני יציאה למלחמה. הכשל של מקבלי ההחלטות הבכירים היה בין השאר בכך שלא ביצעו את הבדיקה כראוי לפני שיצאו למערכה. **אולם בל נשכח כי חלק גדול מן הליקויים קשור במציאות שהיו מקבלי ההחלטות מוצאים לו בדקו את הדברים לעומקם.**

44. חלק מן המציאות הזו קשורה לתנאים המורכבים שעיינו מתמודדים מדינת ישראל וצבאה בחזיתות שונות. על חלק גדול מתנאים אלה - אם כי לא על כולם - אין לישראל השפעה ישירה רבה. כאן מתעוררות שאלות חשובות של שילוב השימוש בכוח צבאי ובהרתעה צבאית להשגת יעדים מדיניים חיוניים. בדרך כלל, התשובות לשאלות כאלה אוצלות על נושא בדיקתנו רק באופן עקיף. אולם, חלק אחר קשור ישירות לדברים שהם במרכז האחריות השוטפת של הדרג המדיני והצבאי. **הכשלים והמחדלים שנחשפו בנקודות אלה חמורים ומדאיגים לא פחות מליקויי קבלת ההחלטות הקשורות ליציאה למערכה. חסרים עמוקים וקשים ברמת המוכנות של תכניות מבצעיות ושל תרגול מתאים, חסרים ברמת ההצטיידות והמיגון של חיילים ושל עורף אזרחי, והיעדרם של דיון ציבורי, קבלת החלטות מושכלת ומעקב אחראי עליה, הם בלב הכשלים שהתגלו במלחמת לבנון. אלה הם מאפיינים מתמשכים של המדינה והחברה. אנחנו בוחנים היטב את התנהלותם של מקבלי ההחלטות במלחמה ומוצאים אותה מאופיינת בהישגים, אך גם בליקויים. אבל לליקויים הקשים האלה יש להם, והיו להם, שותפים רבים מאוד. אלה כוללים לא רק אנשים ומוסדות, אלא גם תהליכים חברתיים עמוקים, המגיעים כדי שינויים באתוס הלאומי עצמו. נדון בהם בהרחבה גדולה יותר בדו"ח הסופי.**

45. הדו"ח כולל ממצאים ומסקנות. מצאנו כי בהחלטות על היציאה למערכה ובתהליכי קבלתן היו כשלים, וכי האחראים העיקריים לכשלים אלה היו ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל היוצא. שותפים לכשלים אלה היו הממשלה וחברים בכירים במטכ"ל שלא פעלו כמתבקש.

כאמור לעיל, בסמכותנו גם להמליץ המלצות אישיות, הן בקשר לדרג המדיני והן בקשר למערכת הביטחון. איננו מוצאים לנכון לכלול המלצות אישיות בדו"ח חלקי זה. פירטנו את גישתנו הכללית לגבי המלצות אישיות בפרק השני. בנוסף, כל האישים נשואי דו"ח חלקי זה היו גם אישים מרכזיים בהמשך המערכה. לכן, את ההערכה הכוללת של פועלם במלחמה נכון יהיה לשקול בדו"ח הסופי, לאחר שתתקבל תמונה של המערכה בשלמותה³.

ד. פומביות הדיונים ופרסום תמלילי העדויות

46. בנוסח הראשון של פרק זה שכתבנו, פירטנו את גישתנו לנושא הפומביות, את ההחלטות שקיבלנו ואת טעמיהן, ואת הצורה בה ראינו את האיזון הראוי בין שקיפות ובין אינטרסים אחרים בעבודת הוועדה. אנו מצרים על העובדה כי הנושא הפך בשלבים מסוימים של עבודתנו למרכזי, מעבר לצורך.

47. נדגיש כי לאורך כל הדרך קיבלנו כמובן מאליו כי חלים על עבודת הוועדה העקרונות הכלליים של המשטר, כולל העקרונות של פומביות הדיון ושל זכות הציבור לדעת. ההחלטות שקיבלנו נעשו מתוך יישום מודע של עקרונות אלה והאיזון ביניהם ובין עקרונות אחרים לנסיבות עבודתה של הוועדה.

התלבטנו לא מעט בתחילת הדרך בנושא הפומביות. רצינו לקיים חלק מהשימועים בפומבי. אלא שלא הקדמנו תחקירים וחילופי חומר בכתב לשמיעת העדויות, וניסינו להצטמצם לעדות אחת מפי כל עד, כדי להאיץ את עבודתנו. הדבר הגביל מאוד את יכולתנו להבחין בין סוגי שימוע שונים.

³ נציין כאן כי ועדות חקירה אחרות פעלו בצורות מגוונות בנושאים אלה. רק ועדת אגרנט, שבחנה מלחמה, הוציאה שני דו"חות ביניים לפני הדו"ח הסופי (שהוגש למעלה משנה אחרי שהחלה בעבודתה).

דו"ח הביניים הראשון כלל המלצות אישיות חמורות כלפי בכירים בדרג הצבאי. ועדת כהן, שעסקה בנושא מצומצם יחסית, הסתפקה בדו"ח אחד שכלל ממצאים, מסקנות והמלצות ופורסם כ-4 חודשים לאחר מינוי הוועדה. ועדת אור אף היא הוציאה דו"ח אחד, אלא שהוא פורסם למעלה משנתיים לאחר שהוועדה הוקמה. יצוין כי שתי הוועדות הראשונות פעלו בדלתיים סגורות, וחומרי החקירה שלהן והחלקים המסווגים בדו"חות שלו נשארו חסויים תקופות ארוכות, בעוד האחרונה קיימה את רוב דיוניה בדלתיים פתוחות.

כל העדויות אשר הושמעו בפני הוועדה כללו חומר סודי, או סודי ביותר. לא ראינו אפשרות מעשית לפצל את כל אחת מהעדויות הללו לשני חלקים: חלק אחד הכולל חומר שאין סיבה למנוע את פרסומו ברבים - שישמע בדלתים פתוחות, וחלק שני הכולל סודות מדינה - שישמע בדלתים סגורות. ראוי להזכיר כי אנו עוסקים בהחלטות הנודעות לניהול מלחמה ולמוכנות ולכשירות הצבא סמוך מאוד לאירועים בהם מדובר, ובמסגרת כסוף פעיל שבו מידע על נושאים אלה עלול לסייע לאויבי המדינה.

48. יצוין שגם בוועדת אגרנט וגם בוועדת כהן - שתי וועדות ממלכתיות שעסקו בנושאים הקשורים למלחמה - נהגו כך. גם וועדת אגרנט "שיוותה לנגד עיניה שעצם הסודיות אינה ניתנת לחלוקה".

בסעיף 5 לדו"ח החלקי של וועדת אגרנט נאמר כי -

"החלטת הסודיות הגמורה, שנתקבלה מראש על ידי הממשלה... הייתה בבחינת הכרח שלא יגונה, שכן החקירה העלתה שחומר הראיות מכיל שפע של עובדות וידיעות בעלות אופי בטחוני רגיש ביותר, וחלילה שאלו יתפרסמו ברבים, וכך יתגלו לאויב, על כל הנזק הגדול למדינה הכרוך בזה."

49. כאמור, איננו מקלים ראש בחשיבות הגדולה של שקיפות. אין ספק כי בנושאים בהם עוסקת הוועדה יש עניין ציבורי רב. שקיפות חשובה לא רק בנושאים אותם אנחנו בודקים, אלא גם לגבי התנהלות הוועדה החוקרת עצמה. בדיעבד, ייתכן כי ניתן היה ואף רצוי היה לקיים חלק מהדיונים בדלתיים פתוחות, למרות המחיר שהדבר היה גובה במונחים של זמן ואמינות. 25 שנה חלפו מאז ועדת כהן. בארץ ובעולם יש כיום נורמות אחרות של חשיפה. מצד שני, לתרבות החשיפה החדשה יש חסרונות ניכרים, שחלקם השפיעו גם על המערכה הנבדקת על ידינו.

50. כידוע, בעניין פומביות הדיונים ופרסום תמלילי העדויות הוגשה עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק. הצו על תנאי שניתן בראשית הדיון בוטל בסופו. מאחר שהעתירה הוגשה לאחר שמרביתן המכריע של העדויות בסבב הראשון כבר נשמעו בפני הוועדה, לא היה צורך להכריע בסוגית שמיעתן בדלתיים פתוחות. בית המשפט קבע הנחיות לגבי שמיעת עדויות נוספות, אם תישמענה. מובן כי הוועדה תפעל לאורן. נזכיר כי בית המשפט הדגיש כי לפי סוג העניינים והעדים אכן סביר היה לקבוע כי לא ניתן להבחין, לפני מעשה, בין חומר שראוי לפרסם וחומר שראוי להימנע מפרסומו. אשר לפרסום חלקי התמלילים שגילויים מותר, הניח בית המשפט כי על פי העקרונות שהיתווה, הם יפורסמו על ידי הוועדה תוך זמן סביר לפני פרסום הדו"ח הסופי.

51. פרסום התמלילים ועיתויו הפך נושא לעתירה נוספת.⁴ לא ניכנס כאן לפרטי עניין זה. נבהיר רק כי הוועדה מעולם לא "הפרה" צו שניתן נגדה. היא ביקשה - במסגרת הזמן שנקצב לה על ידי בית המשפט - להציג בפניו את העובדה שהניסיון לפרסם את התמלילים כאמור גילה בעייתיות בלתי צפויה, והוועדה רצתה להביאה לעיון מחודש בפני בית המשפט. בסופו של דבר, אישר בית המשפט את החלטת הוועדה (בדעת רוב חבריה) שהיא תפרסם את חלקי התמלילים של ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל - תוך שבועיים לאחר פרסום הדו"ח החלקי, ותתחיל לאחר מכן בפרסום שוטף של חלקי תמלילי העדויות שניתנים לגילוי, על פי העקרונות שנקבעו בפסק דין של הנשיאה בביניש בג"ץ 258/07.

ה. הפניה לציבור

52. הוועדה פנתה אל הציבור, באמצעות התקשורת ובמודעות בעיתונים, וכן באתר האינטרנט שלה, ובפניותיה אלו הוזמן כל החפץ להעיד או להביא מידע או דעה אל הוועדה, כולל פניה בכתב המפרטת את מה שברצונו להביא בפניה. עשרות פניות נתקבלו. עיינו בכולן ולמדנו מהן הרבה. אחדים מן הפונים אף הוזמנו להופיע בפני הוועדה. כמו כן קראנו ולמדנו את הדברים שהשמיעו חיילים וקצינים שונים שהופיעו בפני ועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

⁴ בג"ץ 1999/07.

53. חלק מן הפונים הופנו אל אוספי החומר שלנו, שבדקו את החומר שהציגו. חומר חשוב זה אפשר לנו לברר נקודות שלא הגיעו אלינו ממקורות אחרים. אנו מודים לפונים אלינו על היכולת להשלים את חקירתנו ובדיקתנו בדרך זו.

ו. עדים וחומר בכתב

54. שמענו את עדויותיהם של שבעים ושלושה עדים, אשר זומנו להעיד בפנינו. העדים כללו את ראש הממשלה, שר הביטחון, שרים וחברי כנסת, כל חברי פורום השבעה ואת כל מי שכיהנו בזמן המערכה בקבינט המדיני-ביטחוני. שמענו גם את יושב ראש וועדת החוץ והביטחון בעבר ובהווה. כן שמענו את ראשי השירותים החשאיים והמועצה לביטחון לאומי, הרמטכ"ל, ראש אגף המודיעין, מפקדי חיל האוויר וחיל הים, הקצינים הבכירים במטכ"ל, אלופי פיקוד הצפון, מפקדי אוגדות ועוד. בנוסף שמענו כמה "עדים מומחים" בנושאים הקשורים לעבודת הוועדה.

שמענו גם את מי שכיהנו כראשי ממשלה, שרי ביטחון, רמטכ"לים ואלופי פיקוד צפון, החל מנסיגת צה"ל בשנת 2000, הן לעניין ההחלטה על היציאה מלבנון, מדיניות הממשלה וההיערכות אחריה, והן על מנת להבין את התהליכים וההתפתחויות בצבא, בעיקר בחזית הצפון, מאז ועד היום. רשימת העדים מפורטת בנספח ב. לדו"ח זה.

55. בנוסף, קיבלנו חומר רב בכתב, לפי בקשתנו, מכל משרדי ומוסדות המדינה שהיה להם קשר, ישיר או עקיף, לאירועי המערכה בלבנון, מלשכת הרמטכ"ל ומכל זרועות צה"ל ומגופים אחרים. גם העדים אשר הופיעו בפני הוועדה הביאו עמם חומר רב, שהיה קשור לעדותם. חלק ניכר של החומר הוא חומר סודי, בדרגות שונות של סודיות.

56. עבודה חשובה עשה מְרַכְז הוועדה, תא"ל (מיל.) אביהו (סאשה) דיסטלמן. בנוסף, קיבלנו חומר רב באמצעות עוזרי הוועדה (אוספי החומר), והם: תא"ל (מיל.) אברהם אלפסי; תא"ל (מיל.) מאיר אלרון; תא"ל (מיל.) פרופי ערן דולב; תא"ל (מיל.) אורי מנוס; תא"ל (מיל.) שמואל צוקר; עו"ד שמאי בקר; מר אהד לסלוי ועו"ד גתית שריקי. אנו מודים להם על עבודתם המצוינת.

57. חשוב לציין כי, במקביל לעבודת הוועדה, עסקו גם גופים ציבוריים אחרים בבדיקת אירועי המערכה בלבנון. בדקנו את כל החומר מסוג זה שהומצא לנו. בראש ובראשונה יש להזכיר את תחקירי צה"ל. קיבלנו את כל התחקירים, למדנו אותם ובחנו אותם. לימוד התחקירים נעשה גם על יסוד חומרים וראיות אחרים שהיו ברשותנו, ובמבט-על כולל ומקיף ביחס להתנהלות הצבא כולו (מה שלא יכלו התחקירנים, בכל תחקיר ותחקיר, לעשות). הוא הדין לגבי ממצאי בדיקה שהופיעו בדו"חות של מבקר המדינה וגופי כנסת.

58. למותר לציין כי לא היינו יכולים לבצע את עבודתנו ללא החומר הזה שנמסר לנו. אנו מודים לכל אלה שבאו להעיד בפנינו ומסרו לנו חומר רב.

ז. שינוי שם המערכה ל"מלחמת לבנון השנייה"

59. ביום 25 במרס 2007 החליטה הממשלה⁵ כי המערכה הצבאית שהתנהלה בלבנון בחודשים יולי- אוגוסט 2006 תיקרא "מלחמת לבנון השנייה".

היות והחלטה זו התקבלה לאחר שמרבית דו"ח זה כבר נכתב, לא שינינו כאמור את הביטוי "מערכה" שבו השתמשנו בדו"ח זה, ובכל מקום בו נכתב: "מערכה" יש לקרוא מעתה: "מלחמת לבנון השנייה". שם הוא עניין חשוב, והויכוח על השם הוא עניין חשוב לא פחות. קיומה של ישראל שזור בלי הפסק בהתמודדות צבאית עם איומים עליה, בהיקפים שונים. יש המחלקים את ההיסטוריה שלה על פי מלחמותיה. יש מחלוקת לגבי 1956 - היה זה 'מבצע' סיני או 'מלחמת' סיני? ואז היו מלחמת 1967 (ששת הימים) ומלחמת ההתשה

⁵ החלטה מס' 1468.

ומלחמת 1973 (יום הכיפורים) ומלחמת 1982 (שהחלה ב'מבצע שלום הגליל' והסתיימה ב'מלחמת לבנון הראשונה'). ומאז היתה פעילות צבאית מתמשכת, לעתים עיקשת, ומלווה קרבנות - אבל לכלל מלחמה ממש לא הגיעה.

גם בלבנון התחלנו ב'מבצע' "שכר הולם", שהתגלגל ל'מבצע' "שינוי כיוון" - והגיע לכלל 'מערכה', ועתה הגיע לכדי 'מלחמה' שלמה.

60. היחס הזה בין הפעילות הצבאית ובין המלחמה, בין מבצעים כגון 'חומת מגן' ובין המלחמה, הוא חלק מן הסיפור שנכון לספר כאן. אחרי 25 שנה ללא מלחמה, היתה כאן מלחמה (גם אם מטיפוס שונה). והיא מחזירה אל מרכז הדיון והמחשבה שאלות נוקבות, שהחברה הישראלית העדיפה, בחלקה, להתחמק מהן.

61. צה"ל לא היה מוכן למלחמה, בין השאר, כי בחלק מן הדרג המדיני והצבאי התגבשה המחשבה כי עידן המלחמות עבר. כי יש לישראל ולצה"ל הרתעה מספקת על מנת למנוע שתוכרז עליה מלחמה ממש. כי כאשר יהיה צורך - נכון יהיה לשגר תזכורת כואבת למי שייראה כאילו אינו מורתע. כי היא עצמה יכולה לשלוט בהחלטה אם תצא למלחמה - וכי ישראל לא תצא אליה. כי אתגרי הצבא יהיו בעיקרם אתגרים של התמודדות עם סכסוכים מתמשכים בעצימות נמוכה.

62. על פי ניתוח כזה - לא היה נחוץ להתכונן למלחמה, אבל גם לא היה נחוץ לחפש בלהיטות מסלולים להסכמים יציבים וארוכי טווח עם שכנינו.

63. מעבר לבחינת מחדלי הניהול וההיערכות, מעבר לבחינה של ליקויי ההחלטה, אלה הן השאלות המרכזיות שמלחמת לבנון מציפה. אלה אינן שאלות שבמנדט של וועדת חקירה כזו או אחרת. אלה הן שאלות בלב הקיום שלנו כאן כמדינה יהודית דמוקרטית. תהיה זו טעות קשה להניח לבדיקת לקחי המלחמה בלבנון להצטמצם לבחינת ליקויים וכשלים שהתגלו במהלכה.

64. אנחנו מקווים כי ממצאינו ומסקנותינו בדו"ח החלקי ובדו"ח הסופי יוכלו להוות דחיפה לא רק לתיקון הליקויים והכשלים השלטוניים החמורים שבחנו, אלא גם להתמודדות מחדשת של החברה בישראל ושל מנהיגים והוגים עם מטרותיה ארוכות הטווח והדרך הנכונה לתת להן מענה.

פרק שני: עקרונות אחריות: ממצאים, מסקנות והמלצות

פתיחה

בטרם נתחיל בסקירת ממצאינו, מסקנותינו והמלצותינו, אנו מבקשים לפרוש את תפישת התפקיד המדריכה אותנו. עבודתנו מתנהלת על רקע של תביעה ציבורית שמנהיגי המדינה ובכירי הצבא "יקבלו אחריות" על המערכה בלבנון. בפתח הדברים רצוננו להדגיש כי מטרתנו העיקרית היא לבחון את מה שאירע, על מנת להרים תרומה ממשית לכך שהליקויים שהתגלו במערכה יתוקנו בדחיפות. יחד עם זאת, מקום שישנה אחריות אישית מובהקת לליקויים או לכשלים, קביעתה הברורה של הוועדה היא חלק חשוב מכל תהליך של תיקון. בקביעת אחריות אישית אנו נבחן את התנהלותם של ממלאי התפקידים, לאור תפקידיהם ותחומי אחריותם. מעבר לכך, לא נבחין, לעניין אחריות אישית, בין דרג מדיני לבין דרג צבאי, ובין דרגות שונות בתוך דרגים אלה.

בדו"ח זה, העוסק בתנאים שהיו קיימים ערב המערכה, ובהחלטות הנוגעות ליציאה למערכה, אנו נקבע ממצאים ומסקנות גם בנוגע לאישים, אולם לא נכלול המלצות אישיות. את שאלת ההמלצות האישיות נבחן שוב בדו"ח הסופי.

תפקידה של הוועדה ואופי מסקנותיה

1. תיארונו למעלה את הרקע להקמת הוועדה. כללית, ועדת בדיקה הינה כלי לפיקוח, בקרה והמלצות-שיפור לגבי הרשות המבצעת. בקרה הינה מכשיר הכרחי ונוחץ לגידור עוצמתה של הרשות המבצעת ולביסוס הלגיטימיות שלה. הליך הבדיקה והביקורת נועד להקנות ידע וכלים לרשות המבצעת, לשם שיפור דרכי התנהלותה, ולשם גיבוש מדיניות עתידית; כן נועד הוא להקנות ידע וכלים לכנסת, על מנת שתיטיב את ביקורתה על הרשות המבצעת; ולבסוף, מטרתו - ליצור בסיס איכותי לדיון ציבורי מושכל ומעמיק במדיניות הממשלה, כמו גם בשאלת כשירותם של נבחרי הציבור ומקצועיותם של עובדי הציבור.

2. כך בענייננו, ועדה זו מונתה על מנת לבחון את אופן פעולתם של הגורמים השונים שהיו פעילים בקשר למערכה בלבנון. אנו סבורים כי בחינה בלתי-תלויה כזו של אירועי המערכה, והתהליכים שהביאו אליהם, הכרחית לשם הפקת לקחים ותיקון המעוות. הליך זה חשוב על מנת לתת מענה לתחושת השבר הקשה שנוצרה בציבור, כתוצאה מהמערכה בלבנון. אנו מקווים כי עבודתנו תיצור את הבסיס הנדרש לשינוי מהותי הצופה פני עתיד, וכי הבדיקה והשינויים שיבואו בעקבותיה, יתרמו לשיקום אמון הציבור במערכות הציבוריות השונות, האחריות לכשלים שנתגלו, וגם להצלחות שהיו. שיקום האמון במערכות השלטון אינו רק עניין של ביקורת אמינה, אלא בעיקר של תחושה כי המערכות הפנימו את חומרת הכשלים וטעמיהם, וכי הן פועלות בצורה נחושה, על מנת להביא דברים על תיקונם, כך שתקלות שנתגלו לא תישנינה.

3. נהוג להבחין בין שלושה שלבים בדו"ח של ועדה מסוג זה, המקבילים לשלושה שלבים בעבודתה: קביעת ממצאים, הסקת מסקנות ומתן המלצות. אנו מבקשים להבהיר את מהותם של חלקים אלה והיחסים ביניהם, ואת האופן בו אנו רואים את תפקידנו לגביהם.

4. **שלב ראשון: קביעת ממצאים.** קביעת ממצאים באופן מוסמך, ועל בסיס בדיקה שיטתית ומסודרת, הוא אחד התפקידים המרכזיים של הוועדה. זהו החלק העובדתי של הדו"ח, והוא כולל: הן עובדות בסיסיות (כגון: מה קרה, מי החליט), והן פרשנות עובדתית (כגון: אילו תהליכים גרמו לאירועים המתוארים). כל אלה ייקבעו על סמך המסמכים שקראנו והעדויות ששמענו. קביעת ממצאים מפורטת הינה חיונית, על מנת להניח תשתית ראויה לדיון מוסדי וציבורי מושכל באירועים שאירעו, ולהליך הפקת לקחים ראוי ואיכותי.

אנחנו ערים לכך כי גם תיאורים עובדתיים קונקרטיים נכתבים מנקודת מבט מסוימת. כך, למשל, תיאור עובדתי של מסכת אירועים, עשוי לכלול גם את ניתוח תוצאותיהם. תוצאות אלה עשויות להיות שנויות במחלוקת. בבדיקה כמו זו שאנו עורכים, אין מנוס, לעתים, מנקיטת עמדה גם ברמה התיאורית. יחד עם זאת, ראוי להדגיש כי רוב העובדות בענייננו אינן שנויות במחלוקת. בקביעת הממצאים שלנו העדפנו להצטמצם לתיאור העובדות עצמן, ולהסתמך על תיעוד שאינו שנוי במחלוקת.

זאת ועוד: מכיוון שתחום הבדיקה רחב מאוד, וסברנו כי יש חשיבות בפרסום הדו"ח תוך זמן סביר, בחרנו לצמצם את קביעותינו העובדתיות למעשים ומחדלים האוצלים באופן ישיר ומרכזי על הערכת המערכה בלבנון, והחיוניים להסקת מסקנות ולהפקת לקחים מן האירועים הנבדקים. בחרנו להתמקד בקביעת ממצאים בסוגיות הליבה שעלו לפנינו. בכל מקרה שממצא עובדתי לא היה קריטי לדו"ח הוועדה, נמנענו מקביעות נחרצות למעלה מן הצורך.

5. **שלב שני: הסקת מסקנות.** עיקרו של הליך זה הוא בהערכתם של הממצאים העובדתיים, לאורם של קני-מידה רלוונטיים. הליך הסקת מסקנות נחלק לשני שלבים: בשלב הראשון יש לבחון האם באירוע או בתהליך היה כשל (בדרך הטבע נעסוק יותר בכשלים, אולם מסקנותינו תכלולנה גם ציון אירועים או תהליכים שהייתה בהם הצלחה. בהמשך נעסוק בתיאור התהליך בעיקר לגבי כשלים). כשל יכול להתבטא בשלושה אופנים שונים: סטייה ממאזן חוקתי נכון של איזונים ובלמים, התנהגות שיש בה משום סטייה מקני-מידה מקובלים להערכתה, או התנהגות או החלטה שהביאה לתוצאות גרועות¹. בשלב השני יש לבחון אם ניתן לזהות אנשים או גורמים האחראים לכשל שנתגלה. מאפיון זה עולה כי האמינות של תהליך הסקת מסקנות תלויה בקיומה של מערכת מוסכמת של כללי הערכה וביקורת. הכללים הברורים יחסית המסייעים לבית משפט לקבוע הרשעה (או זיכוי) במשפט פלילי, אינם עומדים לרשות ועדה ציבורית. גם אין בידיה כללים הדומים לאלה המאפשרים לבית משפט לקבוע, בתחום המשפט הציבורי, אם פעולת הרשות היא חוקית (או בלתי חוקית), מאחר והשאלות המתעוררות כאן אינן, בעיקרן, שאלות של חוקיות. תפקידה של הוועדה הוא להעריך את האירועים, התהליכים והתנהלותם של מקבלי החלטות המרכזיים, על פי קני-מידה אחרים, כגון: מנהיגות, מקצועיות, אחריות, ראייה לטווח ארוך ושיקול דעת. קני-מידה אלו עמומים מטבעם, ותפקידה של הוועדה הוא לפרשם ולצקת בהם תוכן ומהות. ככל שהפרשנות שתינתן להיקפס ולמהותם של קני-המידה תהיה ברורה ומוסכמת, כך יגדל כוחן של המסקנות שתוסקנה על פיהם. מבחנה של הוועדה הוא, בין היתר, ביכולתה לזהות קני-מידה רצויים, ראויים ומקובלים להתנהלותם של מקבלי החלטות. משימה זו אינה פשוטה. יחד עם זאת, אנו סבורים כי העמימות בתחום זה אינה צריכה להאפיל על העובדה כי קיימים קני-מידה רבים המקובלים על רוב העוסקים בתחום, וכי יש מקרים בהם סטייה מהם היא ברורה וגלויה על פני הדברים. בהקשר זה ראוי לזכור כי השבר הגדול שנוצר בציבור מקורו, בין היתר, בתחושה כי מקבלי החלטות פעלו שלא בהתאם לנורמות ולקני-המידה המצופים מהם, וכי ישנה שחיקה הולכת וגוברת בנורמות ההתנהגות והפעולה של מקבלי החלטות. אנו סבורים כי תפקידנו הוא לשוב ולעגן קני-מידה ראויים, שנדמה לעיתים כי נשחקו, ולהצביע על מהלכים שנעשו שלא בהתאם להם, ועל הגורמים האחראיים לכך.

ראוי להדגיש כי קני-מידה אינם מתייחסים רק לאופן פעולתם של פרטים, אלא גם לאופן פעולתן של מערכות שלמות. עיצוב מערכות שלטוניות אמור לספק שילוב נכון של ערכיות, של אפקטיביות ושל מנגנוני פיקוח ובקרה. מקום ששילוב זה אינו פועל היטב, אנו נתקלים בפגיעה ערכית, בחוסר אפקטיביות או בחוסר פיקוח ובקרה יעילים. כאשר הדבר קורה יש בפנינו כשל מערכתי חוקתי או תפקודי.

6. בעניינם של קני-המידה, כבסיס להסקת מסקנות, אנו מבחינים בין הדרג המדיני לבין הדרג המקצועי (הדרג הצבאי וסגל גופי הביטחון והמדיניות האחרים שהיו מעורבים במערכה). קנה-המידה המרכזי לבחינת פעולתו של הדרג המקצועי הוא **מקצועיות**. קנה-המידה המקצועי מוגדר, בדרך כלל, על-ידי המערכת עצמה, הבנויה בעיקרה ממומחים בתחום. היא קובעת מכלול של נורמות מקצועיות, והיא כוללת גם קריטריוני קבלת החלטות. נורמות אלה הן חלק מן האתוס המכוון את המערכת. המערכת היא הקובעת, או צריכה לקבוע, את כללי ההתנהגות שלה תוך הנחיה ובקרה חיצונית. הנורמות משמשות בסיס שגרתית להכשרה, לקידום ואף לענישה בתוך המערכת. אכיפה סדירה וקפדנית של הנורמות של המערכת, היא כלי מרכזי

¹ "מבחן התוצאה" הוא מבחן שכיח של התנהגות במישור הציבורי, ולכן אנו מונים אותו כאן. אכן, למידה מניסיון מחייבת בחינה ביקורתית של ההתנהלות כאשר פעולה מניבה תוצאה שהיא בלתי רצויה, אלא שבחינה כזאת לצורך למידה אינה בהכרח גם בסיס להטלת אחריות אישית. הטלת אחריות נבחנת לא רק על פי התוצאה, אלא בעיקר על פי תוחלת התוצאה. בהטלת אחריות חיוני להימנע מן הכשל המקובל של "חכמה לאחר מעשה". כשל זה פירושו כי הבודק לאחר מעשה מתקשה מאוד לבחון את התנהגותו של מקבל החלטה, במונחי המידע שהיה בידיו כאשר החליט, שכן הידיעה על ההתרחשות בפועל "צובעת" את ההסתכלות כך שהבודק בטוח כי מה שברור אחרי המעשה היה "כתוב על הקיר" לפניו. לדיון בכשל שכיח זה בהקשר חקירות ובדיקות ראו דו"ח ועדת שמגר **לעניין הטבח במערת המכפלה**, בעמ' 143, 144 וכן בקלסבלד בעמ' 338.

ביצירת משמעת וכשירות, שהם חיוניים בכל תחום, ובוודאי בתוך מערכת ביטחונית. כאמור, הקמת הוועדה מרמזת על תחושה כי המערכת כשלה ובאכיפת נורמות ראויות בתוכה. אם תחושה כזו נמצאת מבוססת, הדבר מצדיק ואף מחייב ביקורת של הנורמות ושל דרכי הטמעתן, יישומן, מיסודן ואכיפתן על ידי גוף חיצוני. ביקורת זו צריכה להתמקד בשלוש שאלות: ראשית, האם הנורמות הפנים מערכתיות מספקות? שנית, האם ישנה הטמעה אפקטיבית של הנורמות במערכת? שלישית, האם מקבלי החלטות פעלו על פי הנורמות הקיימות, ואם לא- מה הסיבה לכך?

7. לעומת זאת, קני- המידה המרכזיים לבחינת פעולתו של הדרג המדיני הן כולן בתחום הנורמות העמומות יותר: **מנהיגות, אחריות, זהירות, בחינת הרקע העובדתי, נחישות, בהירות, שיקול דעת ויכולת לראייה מתוכללת וארוכת-טווח**. לכך יש להוסיף נורמות מקובלות, הנוגעות **לדרכי קבלת החלטות**, שניתן לראותן כתשתית של נורמות מקצועיות, החלות על כל מי שמקבל החלטות ומפעיל סמכות שלטונית. הנורמות העוסקות **בתוכן** ההחלטות שהתקבלו - עמומות מאד, וקשה להגיע להחלטה מוסכמת באשר להיקפן. קשה גם להבחין בעניין זה בין שיקולים של אידיאולוגיה והשקפת עולם - שהם בתחום שיקול הדעת של הנבחרים - ובין שיקולים של עקיבות פנימית או תכליתיות. למרות זאת, אנו סבורים כי אין בעמימות זו כדי להצדיק הימנעות מהסקת מסקנות גם ביחס לדרג המדיני.

8. כאמור, הוועדה הוקמה על רקע של משבר אמון בין חלקים בציבור ובין הממשלה. משבר האמון נוצר על רקע תחושה רחבה שהיה משהו לא תקין בדרך ההתנהלות של הממשלה, וכי זו גרמה לכשלים במערכה בלבנון. לא נמלא את תפקידנו אם לא ננסה לבאר וללבן תחושה זו, לפרש את קני-המידה ואת הציפיות של הציבור מנבחרינו, ולהעריך את המידה בה עמדו ממלאי התפקידים הבכירים בציפיות אלה. זאת ועוד: אנו נחושים לערוך את הדיון הזה לעומק, שכן אנו סבורים כי דווקא השבר הזה טומן בחובו הזדמנות לשיפור ולשינוי. לא ניתן לזהות את הדרוש שינוי, ולהחליט כיצד יש לתקנו, ללא תיאור מפורט של קני-מידה הראויים, ושל האופן בו ההתנהלות בפועל לא תאמה אותם.

9. נדגיש: מסקנותינו אינן בבחינת "כזה ראה וקדש". הציבור - כמו גם הממשלה והמערכת הפוליטית - יוכל להעריך את הנאמר בדו"ח. כל אלה יוכלו לקבל או לדחות את הניתוח שלנו, את מסקנותינו ואת המלצותינו. גם אם יקבלו את הממצאים - ייתכן וחלק מקני-המידה שלנו להערכה יידחו. כך או כך, דו"ח הוועדה יוכל לסייע לקיומו של דיון ציבורי וממשלתי מושכל יותר, הן לגבי קני-המידה להערכה, הן לגבי ההתנהלות של הממשלה, והן לגבי הצעות או כיווני מחשבה על שינויים נדרשים.

עם זאת, ועל מנת למנוע ביקורת המבססת עצמה על נורמות חדשות, בראייה שלאחר מעשה, הדרכנו את עצמנו במספר כללים: נמנענו מהטלת ביקורת, היכן שהכשל לא היה ברור וגלוי על פני הדברים; נזהרנו מביקורת המבססת עצמה על "מבחן התוצאה" כשלעצמו: לא תמיד תוצאה גרועה מעידה על כשל בהתנהלות, ממש כפי שתוצאה טובה אינה מעידה בהכרח על התנהלות טובה. בנוסף, גם עצם קיומו של כשל אינו מלמד בהכרח על התנהגות כושלת. בחינת ההתנהלות תיעשה, ככל הניתן, בראייה שלפני מעשה, ולא בראייה שלאחר המעשה, משנודעו תוצאות ההתנהגות. במלים אחרות - גם אם איתרנו ליקוי שתרים סיבתית לכשל או לחוסר הצלחה - לא תמיד היה בו כדי להטיל אחריות על מי שהיה מופקד על המערכת או על התהליך שבהם נתגלה הליקוי.

10. אלא שהליך הסקת המסקנות עשוי בהחלט לכלול **הטלת אחריות**. לאמור: כשיקבע שאדם מסוים פעל בצורה מסוימת, וכי אופן פעולתו סטה באופן בולט מנורמה מוסכמת להערכת תפקוד אנשים במעמדו ובתפקידו, יכול ותיגזר מכך גם קביעה כי הוא אחראי לכשל שנגרם בגין פעולתו. נהוג להבחין בין אחריות אישית לבין אחריות פיקודית או מיניסטריאלית. אחריות פיקודית (או מיניסטריאלית) פירושה אחריות המוטלת על מי שעומד בראש ארגון, אף אם בדיקה פרטנית מגלה כי הוא עשה כל מה שסביר היה לצפות מאדם בתפקידו לעשות. מקור האחריות המיניסטריאלית אינו ההתנהלות, המחדל, הכישורים או הידע של אדם ספציפי, אלא עצם העובדה שבזמן הכשל הוא עמד בראש הארגון. אחריות זו מבוססת על חזקה (פרוזומפציה) של אחריות אישית, אלא שחזקה זו ניתנת לסתירה. כך, למשל, כאשר מתגלה כי מי שעמד בראש ארגון עשה כל מה שהיה נדרש ממנו על מנת לצמצם את החשש לתוצאה הרעה שאירעה. לעומת זאת, אחריות אישית הינה אחריות ישירה או עקיפה, הנובעת מהתנהגות או מחדל של העומד בראש. **אנו סבורים כי בסמכותנו לקבוע אחריות אישית, כמו גם אחריות מיניסטריאלית, הן של הדרג המדיני והן של הדרג**

הצבאי. אנו מודעים למדיניות השונה שהופעלה, על ידי ועדות חקירה שונות, בשאלת סוג האחריות שראוי להטיל על הדרג המדיני. אין אנו צריכים להידרש לסוגיה זו, שכן אנו הסתפקנו בהטלת אחריות אישית, כאשר מתקיימים התנאים להטלת אחריות כזו על נושאי התפקידים הרלוונטיים².

11. **שלב שלישי: הפקת לקחים ומתן המלצות.** תפקיד מרכזי של ועדה כשלנו הוא להפיק לקחים מן האירועים הנחקרים. ממצאי הוועדה והמסקנות המבוססות עליהם יכולים להניב, בסופו של יום, המלצות מארבעה סוגים עיקריים:

- א. המלצות שעניינן הליכי קבלת החלטות ראויים;
- ב. המלצות שעניינן מבנה ארגוני, טיב הסגל, תרבות ארגונית ויחסים בין ארגונים;
- ג. המלצות לעניין תוכן המדיניות הנדרשת;
- ד. המלצות אישיות - המלצות הנוגעות ליכולתם של בעלי תפקידים, שיוחסה להם אחריות, להמשיך בתפקידיהם הנוכחיים, או למלא תפקידים דומים להם בעתיד.

12. אנו רואים את עיקר תפקידנו בקביעת ממצאים והסקת מסקנות. בנושאים אלו יש לנו יתרון מובהק, כשירות וכלים. רוכזו אצלנו מסמכים וראיות הנוגעים למערכה בלבנון ולרקעה, שאינם קיימים בריכוז כזה אצל גורמים אחרים. החומר הזה מאפשר לנו לקבל תמונה שלמה של המערכה והאירועים שלפניה, יותר מאשר לרוב אלו שהשתתפו במערכה, או צפו בה מן הצד. לכך מצטרפת העובדה כי מליאת הוועדה שמעה עדויות מפי אנשים רבים שהיו מעורבים במערכה, ורבים אחרים שוחחו עם אוספי החומר של הוועדה. על סמך כל החומר שהיה בידינו, יכולנו לקבל מן העדים חומר רב נוסף, שאיפשר לנו להשלים את התמונה, ולתת לה תוקף רב יותר. על בסיסם של אלה יכולנו לבסס ממצאים ולהסיק מסקנות באשר לאופן התנהלותם של מקבלי החלטות: לקבוע האם פעלו כראוי, ואם לאו-מדוע, ומה חומרת הכשל. כך הוא גם בכל הנוגע להמלצות מהסוג הראשון והשני – המלצות שעניינן **עקרונות** ראויים להליכי קבלת החלטות ומאפיינים מוסדיים, אשר התבקשו מהממצאים ומהמסקנות. ודוק, כאשר הממצאים והמסקנות הצביעו על כשלים רבים בהליכי קבלת החלטות, וכן על כשלים מבניים בכל הנוגע לאופן פעולתם של גופים שונים, המלצותינו תדגשנה את הכשלים ואת מקורותיהם, ותצבענה על כיוונים מומלצים לשיפור. שונה הוא מצבה של הוועדה בכל הנוגע להמלצות מהסוג השלישי והרביעי: המלצות בסוגיות של מדיניות מהותית והמלצות אישיות. להלן נפרט.

13. המלצות מהסוג השלישי עניינן הוא בקביעת מדיניות חדשה בסוגיות מהות שונות. אנו סבורים כי המלצות כאלה אינן חלק עיקרי מתפקידנו. הוועדה אינה וועדת ייעוץ, שתפקידה לסייע לממשל בבחינת חלופות מדיניות או ארגונית, תוך כדי המלצה על אחת מהן. המלצות מפורטות כאלה צריכות להיות מעוגנות בנתונים מערכתיים מורכבים, שלנו, כתברי ועדת בדיקה לאירועי המערכה בלבנון, אין מנדט לבדקם ולהמליץ המלצות מפורטות לגביהם. כל שנוכל אנו לעשות הוא להצביע על ליקויים שגילינו, ועל כיווני המחשבה הנחוצים על מנת לתת להם מענה, שיצמצם את החשש להישנותם. עם זאת, מלאכת קביעת המדיניות החדשה צריכה להיעשות בידי הרשות המוסמכת לכך. לשם המחשה: מקום שנקבע כי היעדרה של מדיניות ברורה בנושא נתון מהווה כשל, אנו עשויים להמליץ כי הממשלה תערוך דיון מקיף, ותגבש מדיניות לעתיד לבוא באותה סוגיה. לא לנו הסמכות להחליט בשם הממשלה מה תהא אותה מדיניות.

14. הבחנה זו בין חשיפת הכשלים, הצגת ביקורת - נוקבת ככל שתידרש - והמלצות לגבי הליכי קבלת החלטות והיבטים ארגוניים, לבין המלצות שעניינן קביעות אופרטיביות בדבר תוכן המדיניות הרצויה, מבוססת על שיקולים חוקתיים של סמכות וכשירות בדמוקרטיה. הסמכות להחליט בעניינים של מדיניות רצויה בנושאים מדיניים-ביטחוניים ניתנה לכנסת ולממשלה. ריכוז הידע והמומחיות בנושאים אלו מצוי בידי המדינאים, אנשי משרד החוץ, ואנשי הצבא והמודיעין, וכן אנשי מקצוע למיניהם.

² בכך אנטנו הולכים בעקבות ועדות חקירה קודמות.

15. הגיון דומה חל בדרך כלל באשר להמלצות אישיות. הוועדה **מוסמכת** להצביע על כשלים בהתנהגותו של פלוני (עובד ציבור או נבחר ציבור, מן הדרג המדיני ומן הדרג הצבאי), לבקר התנהגות זו ולהסיק לגביה מסקנות. **היא מוסמכת אף להמליץ המלצות אישיות**, כגון המלצה כי אדם מסוים לא ימשיך לכהן בתפקידו. יחד עם זאת, אנו סבורים כי יש לנהוג זהירות בהמלצות כאלה. ככלל, לא טוב שנחליף את שיקול דעתם של אלה המופקדים על החלטות אישיות בשיקול דעתנו. לא בכדי הופקדה הסמכות הזאת בידי שר הביטחון והרמטכ"ל בכל הנוגע לאנשי צבא; בידי הממשלה, ובעיקר בידי ראש הממשלה ושר הביטחון, בכל הנוגע לרמטכ"ל; בידי ראש הממשלה בכל הנוגע לשרים; ובידי הציבור והכנסת בכל הנוגע לממשלה (בבחירות ובהצבעות-אי-אמון, בהתאמה). הטעם לכך פשוט: גורמים אלו הם בעלי הסמכות, בעלי האחריות, ובעלי המעמד המוסדי לקבל החלטות הנוגעות לכשירותם של נושאי התפקידים הרלוונטיים. כל אחד מהגופים הללו שוקל שיקולים הייחודיים לו, הנמצאים בתחום כשירותו ומומחיותו. יש להם ראייה מערכתית רחבה, יותר מזו הקיימת אצל מי שבודק היבט אחד של המערכת לתקופה מסוימת. בנוסף, עקרון הפרדת הרשויות מחייב כי נכבד את הסמכות של הגופים הרלוונטיים להכריע בסוגיות הנתונות להכרעתם. מתיחת ביקורת אין פירושה הפעלת סמכות של הגוף המבוקר. לדעתנו, אין זה ראוי כי הגוף המבקר ייכנס לנעליו של הגוף המבוקר ויחליט במקומו. אמנם, פעמים רבות, השבר הציבורי שהוביל להקמת ועדה לבדיקת הנושא דחף לכך שזו המליצה להדיח את הגורמים שכשלו, ברמה זו או אחרת, ואף קיבלה החלטות במקומם. אנו סבורים כי תהליך זה עלול לפגוע בכל הרשויות הנבדקות, וכי הוא אינו קונסטרוקטיבי במהותו. טוב ששינויים לתיקון ייעשו, בדרך כלל, על ידי המערכת המבוקרת עצמה. לכן נכון גם לתת בידיה את הסמכות האחרונה להחליט החלטות אישיות. ביקורת שאינה מאפשרת הליך של הפנמה ותיקון על ידי הגוף המוסמך, עלולה להחליש אותו, ובמובן מסוים לחזק את תחושת הציבור כי אותו גוף אינו כשיר עוד לבצע את תפקידיו. ייתכן כי יהיו מקרים בהם הרשות תיכשל אף בהטמעת הביקורת ובתיקון הטעון תיקון. במקרה זה, קיימות מערכות פיקוח ובקרה: הכנסת והציבור, ובמקרים מסוימים אף בית המשפט. בדרך כלל, אנו סבורים כי חשיפת הכשלים יחד עם המלצות שיפור (על ידי קביעת ממצאים ומסקנות וכיווני המלצות ארגוניות ומערכתיות) די בה כדי להוביל לתהליך של שינוי.

16. יחד עם זאת, **זהירות וכיבוד רשויות כאלה אין פירושה הימנעות מלהמליץ המלצות אישיות, מקום שאלה מתחייבות. אין לעניין זה הבדל בין הדרג המדיני ובין הדרג הצבאי-מקצועי**, אם כי חשובים לעניין זה ההבדלים בטיב התפקיד, בצורת המינוי או הבחירה, ובמקור הסמכות. נפרט:

17. המערכת הצבאית היא מוסד מוקם ומקוים על ידי המדינה, על מנת לספק לה ביטחון והגנה. הצבא מונחה על ידי הדרג המדיני, ומקור כוחו של מפקדו העליון - הרמטכ"ל - הוא אמון הממשלה שבחרה בו, ואשר מוסמכת להפסיק את כהונתו. בתוך המערכת הצבאית, הגורם העומד בראש המדרג המופקד על המלצות והחלטות אישיות הוא הרמטכ"ל. כאשר הרמטכ"ל בוחן את הכשל הספציפי של מפקד, הוא בוחן מגוון רחב של שיקולים: עוצמת הכשל; ניסיונו וכישרונו של אותו מפקד; יכולתו לתקן את טעויותיו; הפגיעה באמון הציבור אם לא יודח; הרקורד של אותו מפקד בעבר אל מול הכשל הספציפי; כישוריהם של האנשים שיכולים להחליף את אותו מפקד; הנזק למערכת כתוצאה מהשאררתו או מהדחתו של אותו אדם ועוד. שיקולים אלו קשורים קשר הדוק למומחיותו ולכשירותו של הרמטכ"ל, כאדם שמכיר את המערכת הצבאית ואמון עליה. למרות זאת, הוועדה מוסמכת, ולעתים אף חייבת, במקרים חריגים ובולטים, להמליץ בעצמה כי התנהלותו של מפקד במערכות הביטחון הייתה כה כושלת, עד שאין מקום כי הוא יקודם או ימשיך במילוי תפקידו.

18. כך גם באשר לדרג המדיני הנבחר. מקור סמכותם של אלה הוא עובדת היבחרם על ידי הציבור. הוועדה מוסמכת לקבוע כי נתגלו כשלים מסוימים באופן עבודתו וניהולו של נבחר ציבור (ראש ממשלה או שר). משחשפה הוועדה אותם כשלים, הממשלה, הכנסת והציבור הם שצריכים להחליט האם אדם זה יכול להמשיך ולכהן בתפקידו³. החלטה זו מושפעת ממספר גורמים: עוצמת הכשל; הרקורד של אותו אדם; יכולתו לתקן את הפגמים ולהפיק לקחים; אך גם משיקולים פוליטיים שונים ומרצונו של הציבור, או

³ זהו כאמור, הכלל, ובאין נורמה ראשונית הקובעת אחרת, כגון הוראת חוק הקובעת כי שר שהוגש נגדו כתב אישום יושעה מתפקידו.

מרצונם של נבחרי ציבור אחרים, שאותו אדם ימשיך לכהן בתפקידו. שיקולים אחרונים אלו אינם שיקולים שהוועדה יכולה לשקול. כך, למשל, הציבור בישראל בחר לראשות ממשלה אדם שוועדת חקירה קבעה כי אינו כשיר לכהן כשר ביטחון. לאמור: במדינה דמוקרטית - הציבור הוא הריבון, והוא המחליט מי יהיו נציגיו. בשיטת הממשל שלנו, רק ראש הממשלה מוסמך לפטר שרים, והגוף המוסמך לפטר או להפסיק כהונה של ממשלה, הוא הממשלה עצמה או הכנסת (בהצבעת אי-אמון). בנוסף, בידי הציבור יש כוח רב ללחוץ על נציגיו להתפטר או לפעול לפיטוריהם של אחרים, ואם כל אלו כשלו - להצביע בבחירות לנציגים אחרים. עקרונות יסוד אלו אמורים להדריך אותנו לגבי המלצות באשר לכשירותו של אדם לכהן כשר או כראש ממשלה, ולהסתפק בחשיפת הכשלים, אם יתגלו, ובביקורת נוקבת ככל שתידרש, **ואולם, גם כאן, במקרים חריגים ובולטים, הוועדה מוסמכת, ואף חייבת, שלא להסתפק בהסקת מסקנות, אלא להוסיף להן המלצות אישיות מפורשות.**

19. טעם נוסף להיזהר בהמלצות אישיות הוא שאלת ההוגנות כלפי אלה שכלפיהם מופנות המלצות אלה. בדרך כלל, המלצות אישיות עוסקות בדרישה כי אדם יחדל למלא את התפקיד בו כיהן בזמן הבדיקה (או כי קידומו יוגבל או יושעה, קביעה המביאה במקרים רבים לסיום תפקידו של אדם). חוסר כשירות למלא תפקיד עלול להיות עניין לצמיתות. זהו "עונש" קיצוני מאוד, ובמקרים רבים אין בו המידתיות הבנויה לתוך מערכת ענישה פלילית או מנהלית. תוצאה זו חמורה בעיקר על רקע העובדה שהנורמות על פיהן מגיעים אל ההמלצות האלה הן בדרך כלל עמומות. במקרים רבים, כלל לא ברור כי זה שהתנהגותו נבדקה ונקבע כי הוא אינו יכול להמשיך בתפקידו, פעל בצורה חמורה יותר מרבים אחרים, שמילאו את תפקידיו בעבר, או כי כישוריו נופלים מאלה של קודמיו בתפקידים אלה.

20. נזכיר גם כי על המלצות ועדת בדיקה, שלא כמו על פסק דין של בית משפט, אין לאדם זכות ערעור. ההמלצה הינה סופית, ואין אחריה ולא כלום. נושא חוסר ההוגנות אף מתחדד מפני שלעתים ההמלצות האישיות המיידיות אמנם מתמלאות, אולם דווקא המלצות התיקון המערכתיות יותר נותרות כאבן שאין לה הופכין.

21. על רקע כל אלה, איננו קובעים כבר עתה כי לא נקבע המלצות אישיות, כי לעתים אין אפשרות ממשית להגיע לתיקון הכרחי ודחוף, בלי להחליף את אלה שמילאו תפקידי מפתח באירועים שנבדקו.

22. **לסיכום: ההחלטה האם לקבוע המלצות אישיות, בין בדרג המדיני ובין בדרג הצבאי, תיפול אצלנו רק לאחר בדיקת המערכה בכללותה, ובמסגרת הדו"ח הסופי.** יש לזכור כי הדו"ח החלקי מתייחס רק לתקופה המסתיומת ביום 17 ביולי. כל בעלי התפקידים, בדרגים השונים, פעלו במערכה כולה. נכון והוגן לקבוע אם המלצות אישיות נדרשות רק על בסיס המערכה כולה, ולא על בסיס תקופה אחת, תהא היא חשובה וקריטית למערכה כולה ככל שתהא. אין זה מונע מן הציבור להסיק את מסקנותיו מן הדו"ח החלקי, ככל שימצא לנכון.

פרק שלישי: כללי הצדק הטבעי

1. מקום שדו"ח של וועדת חקירה או בדיקה כולל ממצאים, מסקנות או המלצות, העלולים לפגוע באדם, מתעוררת שאלת האיזון הנכון בין יעילות החקירה ובין זכויותיו של זה העלול להיפגע מעבודתה.
לגבי ועדת חקירה על פי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, האיזון קבוע בסעיף 15 לחוק, (להלן: "סעיף 15") הקובע כך:
א. ראתה ועדת חקירה שפלוני עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה, יודיע לו יו"ר הועדה במה הוא עלול להיפגע ויעמיד לרשותו, בדרך שימצא לנכון, את חומר הראיות הנוגע לאותה פגיעה והנמצא בידי הועדה או בידי מי שהוטל עליו לאסוף חומר.
ב. אדם שהודע לו כאמור בסעיף קטן (א) רשאי להתייצב בפני הועדה, אם בעצמו ואם על ידי עורך דין, להשמיע דברו ולחקור עדים, אף אם כבר העידו לפני הועדה, ורשאית הועדה להתיר לו להביא ראיות, והכול בעניין הפגיעה כאמור....
ג.
ד. על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאית וועדת חקירה שלא להודיע לפלוני כאמור שם, ובלבד ששוכנעה שאין במהלך החקירה כדי לפגוע בו, ושלא תקבע לגביו ממצאים או מסקנות ולא תמליץ לגביו המלצות".
2. כאשר הסדיר המחוקק את המוסד של ועדת בדיקה לפי סעיף 8א. לחוק הממשלה, התשס"א - 2001, הוא בחר לא להחיל על ועדה כזו את סעיף 15. גם כתב המינוי - אשר העניק לוועדה כמה סמכויות על פי אותו חוק - לא החיל עליה סעיף זה. מכיוון שכך, רשאית הוועדה לבחון את הסדרי האיזון הראויים המתאימים לתפקידה, תוך כדי כך שהיא מקפידה על העקרונות הכלליים שנועדו להבטיח את זכויות מי שעלול להיפגע מעבודתה.
3. התאמה כזו של כללי הצדק הטבעי חשובה בעיקר לגבי בדיקות של נושאים רחבים, שמעורבים בהם אנשים רבים, וכאשר ישנו צורך חיוני לסיים את עבודת הבדיקה בהקדם, על מנת לאפשר תיקון דחוף של ליקויים חמורים שהתגלו. זאת מאחר וההליך על פי סעיף 15 עלול להאריך את משך הבדיקה ולסרב לאותה, לחייב לקיים את הבדיקה בשני שלבים נפרדים, ואף להסיט את תשומת הלב מהבדיקה המערכתית, הנעשית במטרה לשפר ולשנות במגמה-צופה-פני-עתיד, אל בדיקה שמרכזה - עשיית צדק צופה-פני-עבר כלפי יחידים.
4. יש המציעים להתגבר על קושי זה באמצעות הימנעות ממצאים, מסקנות או המלצות אישיות¹. בפרק השני כבר הסברנו מדוע לא יהיה זה נכון לפעול כך במקרה זה. במערכה שבדקנו פעלו ממלאי תפקידים מרכזיים, שצריך יהיה להתייחס להתנהלותם ולתפקודם. לפיכך, וכדי להימנע מהקשיים אשר סעיף 15 מעמיד, החלטנו לפעול על פי הסדר שונה מזה שחל על פי פירושו הרגיל של סעיף 15. לדעתנו, הסדר זה ממלא באופן מיטבי את הצורך לקיים בדיקה אמינה, יעילה ומהירה של השאלות שנתבקשנו לבדוק, ושומר על הליך הוגן כלפי אלו הצפויים להיפגע ממצאי הוועדה ומסקנותיה².
5. לטעמנו, דרישות הליבה של הצדק הטבעי הן שאדם ידע במה הוא עלול להיפגע, וכי תינתן לו הזדמנות מלאה - לאחר שניתנה לו הודעה כזו - להתייחס לטענות המועלות נגדו ולחומר עליו הן מבוססות.
6. כדי לעמוד בדרישות הליבה הנגזרות מכללי הצדק הטבעי, פעלנו בדרך הבאה: במכתב הזימון ששלחנו למי שהופיע בפנינו (להלן: "העד") פירטנו את הנושאים שבהם נתרכזו בשאלותינו אליו. במהלך העדות העלינו בפני העד סוגיות ועובדות, שפורטו במכתב הזימון כאמור, ושהיו עשויות להיות בסיס לממצאים, מסקנות או המלצות לגביו. ביקשנו את התייחסותו המלאה של העד לנושאים אלה, וניתנה לו הזדמנות מלאה להשלים דברים בנושאים אלה, ככל שיחפוץ (כולל הגשת מסמכים משלימים, כפי שאכן עשו אחדים מהעדים). בדרך זו

¹ כך פעלה, למשל, ועדת שמגר בעניין מערכת המכפלה.

² איננו רוצים לכתוב כאן חיבור מלומד. הספרות העוסקת בפירוש סעיף 15 על ידי וועדות חקירה בעבר, עמדת בית המשפט לגבי פירושים אלה, ודיונים ביקורתיים בסעיף ובפעולו היא רבה. לדיון כללי, מקיף ומפורט ראו א' קלגסבלד, **ועדות חקירה ממלכתיות**, (הוצאת נבו 2001).

הבהרנו לכל עד שייתכן כי אנו נדון בנושאים אלו ובהשלכותיהם, אם ישנן, לגבינו. בנוסף, קבענו לעצמנו כלל, לפיו לא נבסס ממצאים, מסקנות או המלצות אישיים על חומר שהאדם הנוגע בדבר לא הופנה אליו, ושלא ניתנה לו הזדמנות להגיב עליו. בנוסף, בפרק השני הבהרנו את השיקולים המצדיקים זהירות מרבית בקביעת המלצות כאלה על ידי ועדה כשלנו. לדעתנו, דרך התנהלות זו מבטיחה בצורה טובה את האיזון בין זכויות העד העלולות להיפגע, ובין היכולת של הוועדה למלא את התפקיד שהוטל עליה בייעילות ובמהירות – וכן עונה על עקרונות הצדק הטבעי בדרך שמאפשרת פעולה יעילה של הוועדה.

7. נבחר את עמדתנו :

כללי הצדק הטבעי הם חלק מן הזכות להליך הוגן. זכות זו נועדה להבטיח כי לא ייפגע אדם על ידי רשות, בלי שיקדם לכך הליך שנועד להבטיח כי הפגיעה מוצדקת, וכי תהיה לנפגע ידיעה על מהות הפגיעה האפשרית ובסיסה, והזדמנות נאותה להשמיע את עמדתו באשר אליה.

8. צריך להדגיש: הזכות להליך הוגן לא נועדה **למנוע כל פגיעה** באדם. מי שנשלח על ידי בית משפט למאסר ממושך אחרי משפט, או מי שמפוטר מעבודתו בהליך המקובל לפיטורין כאלה, נפגע. לעתים הוא אף סבור כי נפגע שלא בצדק. כך גם מי שנפגע מכתבה עיתונאית לא מחמיאה, או מי שלא קודם בעבודתו. מטרת כללי הצדק הטבעי להבטיח כי **ההליך** בו הוחלט על פגיעה **בזכות** יהיה תקין.

9. אין תשובה אחידה לשאלה מה נדרש כדי לצאת ידי החובה להליך הוגן. יש מקרים בהם הכללים נקבעים באופן מפורש ומפורט בחוק. כך בסדר הדין הפלילי, וכך אף על פי חוק ועדות חקירה. במקרים אחרים, ההסדר הנדרש הוא תוצאה של תערובת דינים, מנהגים ופסיקות של בית המשפט. העיקרון הוא כי יש לבחון את ההיקף של כללי הצדק הטבעי (או חובת ההוגנות, או מרכיבי ההליך ההוגן) על פי המאפיינים של הפגיעה ועל פי הקשרה.

10. נהוג להבחין בין ששה מרכיבים שונים של כללי הצדק הטבעי, שלגבי כל אחד מהם ניתן לקבוע היקפים שונים. מרכיבים אלה הם :

א. הודעה לאדם במה וכיצד הוא עלול להיפגע ;

ב. מתן אפשרות לעיין בחומר עליו מתבססת הפגיעה ;

ג. מתן הזדמנות לאדם להשמיע את טענותיו- בכתב או בעל-פה - בנוגע לחומר הרלוונטי ולפגיעה הצפויה ;

ד. הקצאת זמן סביר להיערכות לקראת השימוע או הטיעון ;

ה. מתן אפשרות לאדם להתמודד עם עדויות נגדו בדרך של חקירת העדים ;

ו. מתן אפשרות לאדם להיות מיוצג על ידי עורך דין בהליכים בפני הגוף המחליט³.

11. המטרה הראשונה של עקרון ההוגנות, וכללי הצדק הטבעי הנגזרים ממנו, היא עשיית צדק עם מי שעלול להיפגע. אולם, לעקרון זה מטרות חשובות אחרות, כגון: הרצון להבטיח כי ההחלטות שתתקבלנה תהיינה טובות, ותתבססנה על בדיקה אמינה של הראיות, והיחשפות המחליטים לנקודות מוצא שונות בקריאת החומר ובניתוחו, כמו גם הגדלת האפשרות כי ראיות נוספות תובאנה לתשומת ליבם של המחליטים כאשר ייוודע לנוגעים בדבר מהו החומר, אף שאינו נוגע להם, הנמצא בידי המחליטים (ומהו החומר שאינו נמצא בידם). כל אלה תורמים לכך שהפעלת כללי הצדק הטבעי תורמת אף לקיומו של מנגנון יעיל לריסון האפשרות של שימוש מוטעה או שרירותי בכוח על ידי המחליטים⁴. ההסדר שאימצנו אינו מתעלם אף מהיבטים אלה.

³ בין המרכיבים של הליך הוגן כלולים גם יסודות נוספים כגון: פומביות הדיון, והעובדה כי מי שמקבל את ההחלטה הפוגעת אינו נגוע בניגודי עניינים או בחשש הפליה. יש לעתים גם חובה לנמק את ההחלטה, כך שיקל לזהות את הבסיס עליו ניתנה, ולעיתים ניתנת גם זכות לתקוף את ההחלטה, אחרי שניתנה, בהליך ערעורי. כל אלה, חשובים ככל שיהיו, אינם חלק מכללי הצדק הטבעי בהם אנו עוסקים כאן.

⁴ את ריבוי המטרות הזה מזכירה השופטת פרוקצ'יה בבג"ץ 7805/00 רוני אלוני - חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים ואח', פ"ד נז (4), 577; ראו בעיקר בסעיף 19 לפסק הדין. יחד עם זאת, מטרת הפרק הזה - לבחון את האיזון בין זכויות העלולים להיפגע ובין יעילות עבודת הוועדה, ולא לבחון צורות בהן ניתן לתת מענה למאפיינים מיטביים אחרים של עבודת הוועדה.

12. ישנם כמה מאפיינים הקובעים את המידה בה נכיר בתחולה של כללי הצדק הטבעי ובהיקפם. בישראל ובארצות אחרות שנבדקו⁵, נהוג לבחון את המרכיבים הנדרשים של עקרון ההוגנות על פי כמה עקרונות מנחים: **אופי ההליך**; **תוצאות ההליך**; **עוצמת הפגיעה בפרט**; **סופיות ההליך**; **פומביות ההליך**.

13. ככל שאופי ההליך הוא יותר מערכתי וכללי ופחות אישי, כך תהיה הצדקה לפשט ולצמצם את הערובות של עקרון ההוגנות, העלולות להכביד על בדיקה יעילה של ממצאים עובדתיים, להאריך אותה ואף לשנות את אופייה. מצד שני, ככל שהפגיעה בפרט חמורה יותר, כך חשוב לחזק את הערובות לפרט העלול להיפגע. הערובות תחזקנה גם ככל שתוצאות ההליך הן סופיות, ואין אחריהן ולא כלום. ולבסוף, ככל שההליך ותוצאותיו פומביים יותר, כך הפגיעה קשה יותר, ולכן מתבקשת החלה רחבה יותר של ערובות דיוניות. לאור המגוון העשיר של ההקשרים שבהם עלולה להיגרם לאדם פגיעה, ישנם תמהילים רבים של מרכיבי הליך הוגן או כללי הצדק הטבעי.

14. בצד החמור והנוקשה ביותר של הקשת עומד **המשפט הפלילי**, המחיל את כל ששת המרכיבים שנמנו לעיל. תחילתו של משפט פלילי בכתב אישום, ואי אפשר לפגוע בנאשם בהרשעתו בעבירה שלא פורטה בו (אלא אם כן ניתנה לו אפשרות מלאה להתגונן מפני הפגיעה). כתב האישום הוא ההודעה המפורטת לאדם מפני מה ובמה הוא עלול להיפגע, כתוצאה מהליך ההעמדה לדיון. יש להעמיד לרשות האדם לא רק את החומר עליו מתבססת התביעה בניהול המשפט, אלא את **כל חומר החקירה**, כולל זה שמחזק את טענות הנאשם. המשפט עצמו הוא הליך פומבי, שבו התביעה מציגה את העדים ואת הראיות, ולנאשם יש זכות, בעצמו או באמצעות עורך דינו, לחקור את העדים חקירה נגדית. לנאשם יש גם זכות להציג גרסתו, להביא ראיות מטעמו ולסכם את החומר. ניתן להרשיע אדם רק אם אשמתו הוכחה **מעבר לספק סביר**. אם יורשע הנאשם, הוא רשאי להביא ראיות ולטעון טענות לעניין העונש הראוי. החלטת בית המשפט חייבת להיות **מנומקת**, ועומדת לנאשם זכות קנויה **לערער** על פסק הדין.

15. במלים אחרות: סדר הדין הפלילי מעניק לנאשם הגנות פרוצדוראליות רחבות מאד, במידה גדולה, מאחר והרשעה בפלילים נתפשת כפגיעה חמורה, ממוקדת וישירה בפרט, הן בשל החשש לאבדן חירות או ממון, והן בשל אות הקלון הנלווה להרשעה בפלילים. פסק דין סופי של בית משפט אין אחריו ולא כלום, וניהול המשפט, ההרשעה ונימוקיה כולם פומביים⁶.

16. מול המודל המובהק של **המשפט הפלילי**, שליבו-הבירור הפרטני של השאלה אם הנאשם עבר עבירה פלילית - ישנם הליכים רבים שבעקבותיהם אדם עלול להיפגע, ואשר בהם האיזון בין עקרון ההוגנות לבין מטרות אחרות העומדות בבסיס הליך הבדיקה - שונה בתכלית.

17. נפתח בהליכים הקודמים למשפט הפלילי. במקרים רבים, עצם פרסום הידיעה על קיומה של חקירה פלילית נגד אדם, ובוודאי החלטתה על העמדה לדיון, הן פגיעות חמורות ביותר באדם, במעמדו ובמשפחתו, אלא שהקפדה מרבית על כללי הצדק הטבעי גם בנוגע לפגיעות אלה עלולה לסכל את היכולות לנהל חקירות יעילות ולאכוף את החוק, וכן לצמצם יתר על המידה את הביקורת הציבורית על הליכי חקירה והעמדה לדיון^{7, 8}.

18. הליך נוסף שבמסגרתו מתעורר הצורך לאזן בין עקרון ההוגנות לבין חיוניותה של חקירה או בדיקה יעילה ואמינה, הוא זה של **ביקורת המדינה**. להבדיל ממשפט פלילי, מטרת הבדיקה של מבקר-המדינה אינה בעיקרה

⁵ לדיון השוואתי מקיף בנושא זכות הטיעון ראו את ספרו של ד"ר אביגדור קלגסבלד, "יעדות חקירה ממלכתיות" (הוצאת נבו, 2001) בעמ' 279.

⁶ גם במשפט פלילי, לעתים נדירות ביותר, מתנהל הדיון, או חלקים ממנו, בדלתיים סגורות, והדיונים ופסק הדין ונימוקיו נשארים חסויים. ⁷ גם לגבי מקרים כאלה יש בחוק הוראות האמורות לאזן את העניין לציבור ויעילות החקירה עם זכויות החשוד או הנאשם. במקרים רבים, זכויות אלה אינן נשמרות בפועל. מה שאמור להגן על זכויות החשוד והנאשם היא חוקת החפות, אלא שזו אינה מספקת לעתים על מנת לצמצם את הפגיעה. עניין זה אינו נוגע לנו.

⁸ קחו למשל מצב אחר שיכולה להיות בו פגיעה משמעותית בהוגנות כלפי אדם – תחקיר עיתונאי, המוגבל רק על ידי דיני הוצאת הדיבה. מעבר לעובדה שאנשי ציבור אינם נוהגים להגיש תביעות כאלה, החוק מבחין בין הגנת האמת והגנת ה"ביקורת ההוגנת". אם יש בפרסום עניין לציבור, עיתונאי רשאי לפרסם כל דבר אמת, והוא יכול לפרסם כל ביקורת הוגנת אם הוא פועל בתום לב. כללי האתיקה העיתונאית דורשים רק כי העיתונאי יפנה למי שהוא עוסק בו וייתן לו הזדמנות להתייחס לדברים. אכן, עיתונאים אינם וועדות חקירה או גופים הפועלים מכוח סמכות חוקית, ובעלי סמכות הופעת עדים בפניהם. אבל פגיעות משמעותיות כאלה בשם הטוב ובמשרה של אנשים, מוצדקות בשל החשיבות העליונה של חופש הביטוי. תרופתו של האדם שנפגע אינה לבטל את התחקיר או את הכתבה, אלא לדרוש פרסום תיקון, אם הדבר מתאים, וגם להתלונן בפני מועצת העיתונות. זאת מפני שהתגובה הנכונה לציבור בענייני הציבור היא, בדרך כלל, עוד דיבור.

הטלת אחריות על פרטים, אלא בחינת תקינות הפעולה המנהלית. המטרה המרכזית של ביקורת מבקר-המדינה היא חשיפת אופן פעולתה של הרשות, לשם פיקוח, בקרה, הפקת לקחים ודיון ציבורי. חוק יסוד: מבקר-המדינה אינו קובע את פרטי הליך הביקורת, וזה נקבע על ידי מוסד הביקורת עצמו. פרוצדורת הבדיקה של מבקר-המדינה היא בעיקרה איסוף חומר וגביית עדויות, בכתב או בעל-פה. אלה נעשות על ידי צוותי חקירה במשרד המבקר, על פי הנחיות מקצועיות. לאחר הליך האיסוף וגיוש הממצאים, מועברת טיוטת הביקורת לגוף או לאדם המבוקר, ומתבקשת תגובתם. ראוי לציין כי במקרים רבים, הביקורת כלל אינה מזהה אדם או אנשים האחראים לכשלים או ליקויים הנידונים בה. כאשר מדובר בביקורת אישית, האדם רשאי להגיב בכתב, ולהציג עדויות נוספות מטעמו. לאחר שהתקבלה תגובתו, נכתב הדו"ח הסופי, ואם נשאר הביקורת בעינה, נכללת בו תגובת המבוקר, ולעתים גם עמדת המבקר לגבי תגובה זו.⁹

19. דפוסי עבודה אלה של המבקר היו מקובלים תקופה ארוכה כאיזון הולם בין הצורך למלא תפקידיו, ולהעביר ביקורת יעילה ומקיפה על תחומים רחבים בפעולת מנגנוני השלטון, ובין הרצון שלא לפגוע, ללא הליך הוגן, באנשים שהביקורת כוללת ממצאים ומסקנות שליליים לגביהם. חיובו של המבקר במתן הודעה מוקדמת, ובהעברת כל חומר החקירה הרלוונטי לנפגע פוטנציאלי, כמו גם מתן אפשרות לאותו אדם לחקור עדים, הייתה יוצרת סיבוך ללא תקנה של עבודת המבקר, או מחייבת אותו להימנע מהתייחסות כלשהי לפרטים מזוהים במהלך הביקורת, אף כאשר אחריות אישית כזו היא חלק חשוב מממצאיה.

20. בעשור האחרון נדונו היבטים מסוימים של עבודת הביקורת הנוגעים לעקרון ההוגנות על-ידי בית המשפט העליון. כך היה בעניין **טרנר** ובעניין **אלוני**. בעניין **טרנר**¹⁰, פסל בית המשפט העליון, ברוב דעות, חוות דעת של מבקרת המדינה. חוות הדעת ניתנה על פי בקשת הוועדה לביקורת המדינה, ועסקה במחלוקת בין שר המשטרה והמפכ"ל היוצא **טרנר**, לגבי נסיבות הפסקת עבודתו. דו"ח הביקורת פגע בטוהר המידות ובאמינות של **טרנר**, וזה טען כי לא ניתנה לו הזדמנות להתמודד עם הראיות נגדו. בית המשפט קבע, כעיקרון, את העדיפות של יעילות הביקורת. אולם, בית המשפט סבר כי, באותו מקרה, כאשר הפגיעה נגעה ישירות ל**טוהר המידות**; **התבססה על גרסתו של צד לסכסוך**; **לא הוצגה בפני הנפגע על מנת לאפשר לו להגיב עליה**, והייתה קביעה **סופית שאין אחריה ולא כלום** - ראוי היה כי עקרון ההוגנות יגבר על האינטרס שבהליך יעיל ואפקטיבי.

21. בעניין **אלוני**¹¹ עסקה הביקורת בחשד לניגוד עניינים של חברת מועצת העיר ירושלים. גם בפרשה זו מדובר היה בעניינים הנוגעים לטוהר המידות של איש ציבור. עם זאת, הניסוחים של פסק הדין לעניין היקף זכות הטיעון, רחבים וכלליים יותר, ויכול להשתמע מהם כי חובה על מבקר להעניק, למי שעלול להיפגע ממסקנותיו, שימוע רחב יותר גם כאשר נושא הבדיקה אינו נוגע לנושאים שעניינם טוהר מידות ואמינות.¹²

ראוי להדגיש כי גם על פי הלכות אלה, היקף החובה המוטלת על המבקר צרה יותר מזו המוטלת במשפט פלילי, או על פי סעיף 15, ואינה כוללת, למשל, זכות כללית לעיון במכלול חומר החקירה וזכות לחקור עדים.

22. ההצדקה להבדלים בתוצאות האיזון בין עקרון ההוגנות לבין האינטרס הציבורי שבחקירה יעילה בהקשר המשפט הפלילי מחד, ובהקשר תהליכי ביקורת מאידך, מתבהרים כאשר חוזרים לרשימת השיקולים הרלוונטיים להיקף הזכות להליך הוגן. המשפט הפלילי מתמקד בקביעת אחריותו של הנאשם, על מנת לבחון הרשעתו וענישתו. בעיקרו זה הוא הליך הצופה-פני-עבר. הוא מובנה ומוגדר באופן מלא על ידי כתב האישום, המפרט עבירה או עבירות ספציפיות שהנאשם מואשם בהן. עבירות אלה הן חלק מן הדין הפלילי שהיה קיים בזמן ההתנהגות, ואשר חזקה על הנאשם שהכיר אותו. הפגיעה היא ישירה, מרכזית, ואליה מכוון ההליך כולו.

⁹ לא מצאנו דיון מפורש בספרות לגבי ההליכים הננקטים אגב ביקורת על מנת לצמצם את הפגיעה באלה שדו"ח הביקורת כולל לגביהם ממצאים ומסקנות אישיים. נראה גם כי הנהלים עשויים להשתנות ממבקר למשנהו. נראה כי הכלל הוא שאדם אינו מקבל הודעה מוקדמת על כך שמתקיימת חקירה או בדיקה בנושא ממנו הוא עלול להיפגע לפני שמתגבש הדו"ח, וכי קיימת גמישות מסוימת בנוגע לדרכים בהן הוא יכול להתמודד עם טיוטת הדו"ח. דברים אלה נכתבו לפני שהנושא עלה לאחרונה בהקשר של דיון בטיטות דו"ח ביקורת על הטיפול בעורף בוועדת ביקורת המדינה לפני שנשלחה למבוקרים. מכיוון שהנושא אינו שייך ישירות לענייננו, שכן אנו אימצנו גישה אחרת, לא נפרט. בג"ץ 4914/94 **יעקב טרנר נ' מבקרת המדינה**, פ"ד מט (3), 771.

¹⁰ לעיל, ה"ש 11.

¹² ההרחבה של חובת כללי הצדק הטבעי בעניין **אלוני** מבוססת בין השאר על העובדה כי כללים אלה תורמים גם לאמינות הממצאים ולא רק להוגנות כלפי העלול להיפגע. אכן, חשוב מאוד להקפיד על אמינות הממצאים. מצד שני, במקרה של חקירות רחבות היקף, שמשאביהן מוגבלים, ותוצאותיהן נדרשות בדחיפות, חשוב לאזן את מידת אמינותם של הממצאים עם הצורך למלא את תפקיד החקירה ביעילות. האיזון הנכון הוא חלק משיקול הדעת של הבודק, וכל עוד הוא אינו עניין של פגיעה **בזכויות** מי שעלול להיפגע - לא ברור עד כמה בית המשפט צריך להחליף את שיקול דעתו של הבודק בשיקול דעתו הוא.

הליך הביקורת, לעומתו, עוסק בבדיקה שגרתית ומקיפה של כלל המערכות השלטוניות בישראל. הוא אינו בוחן חשדות לעבירות פליליות. אם נתגלו כאלה - המבקר אמור על פי החוק להעביר את החומר הרלוונטי להמשך טיפול על ידי היועץ המשפטי לממשלה. עיקר עניינו של המבקר - בניהול תקין, ביעילות, בביצוע החלטות ובמעקב אחרי ביצוען. מטרת הבדיקה העיקרית אינה לאתר אנשים שכשלו, או לחזק את הנורמות על ידי ענישה של מי שעבר עליהן, אלא לקיים מנגנון עצמאי ומקצועי של ביקורת, על מנת לייעל ולשפר את פעולתן של הרשויות. הנורמות עליהן מתבססת הביקורת אינן נורמות פליליות, אלא נורמות מקצועיות וניהוליות. הביקורת היא כלי עזר חיוני וחשוב בידי הכנסת (והציבור) לצורך מילוי מרכיב חוקתי חיוני של תפקידה - הפיקוח האפקטיבי על הממשלה והמנהל. אדם המורשע במשפט פלילי צפוי להיענש, ולהרשעה כזו עלולות להיות תוצאות כבדות משקל מעבר לענישה הפלילית, שחלקן אוטומטיות. לעומת זאת, התוצאות של פגיעה באנשים בדו"ח ביקורת הן עניין להחלטות הממונים עליהם או - כאשר מדובר בדרג נבחר - עניין למשפט הציבורי בלבד.

23. אנו סבורים כי החריג שנקבע בפרשת **טרנר** הוא אכן מוצדק, שכן מאפייני פעולת המבקר באותו עניין לא היו מאפיינים רגילים של פעולת ביקורת. עם זאת, ככל שנשמרים המאפיינים הכלליים של עבודת הביקורת - המבקר צריך להיות זה הקובע את האיזון בין צורכי החקירה ובין כללי הצדק הטבעי. ונזכיר שוב, החריג בעניינים של **טרנר** ו**אלוני** נוגע למקרים שבהם "מואשם" האדם בעניינים של **חוסר טוהר מידות** ו**פגמים ביושר אישי**.

24. על רקע זה נוכל לשוב אל האיזון הנכון לגבי הוועדה שלנו. כאמור, עבודתן של ועדות חקירה על פי חוק ועדות חקירה היא לכאורה הדומה ביותר לעבודתנו. למרות זאת, בחינה היסטורית וניתוח ענייני של האיזון הקבוע בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה, מראה בבירור כי מנגנון זה אינו מתאים לבדיקה מן הסוג שהוטל עלינו.

25. ועדת חקירה היא גוף מיוחד במינו. היא מוקמת על מנת לחקור, לבדוק ולקבוע ממצאים ומסקנות בנושא שיש בו עניין לציבור. היקף פעולתה של ועדת חקירה או בדיקה יכול להיות צר מאוד¹³ או רחב מאוד¹⁴. מטרתה יכולה להיות בדיקת אירוע פלוני ומציאת האחראים לו¹⁵, או חקירת תהליכים, בעיות והמלצות מבניות ומערכתיות לגבי נושא אלמוני¹⁶.

ועדת חקירה **דומה** למנגנון ביקורת המדינה, בכך שהיא אינה ממוקדת מלכתחילה בפרט זה או אחר, ומלאכתה אינה מלאכת שפיטה. תפקידה של ועדת חקירה הוא בראש וראשונה חשיפת העובדות בפני מי שמינה אותה ובפני הציבור, לאמור: חקירה ראשונית ובדיקה, על מנת לקבוע מה אירע וכיצד. גם הליך הסקת המסקנות אינו דומה להליך השפיטה, הבוחן את מעשי העבר, והמבקש למצוא את האשמים או האחראים למעשה, ולהטיל עליהם עונש, או לחייבם לשאת בנזק. בחקירה או בדיקה, הליך הסקת המסקנות מתמקד בחשיפת כשלים שהיו, והוא בעיקרו צופה-פני-עתידי - מניעת הישנותם של כשלים אלו.

ועדת חקירה **שונה** ממנגנון ביקורת המדינה, בכך שהיא אינה מנגנון קבוע, שיש לו תפקיד מוגדר היטב במערך החוקתי המחייב פיקוח ובקרה שיטתיים על הפעלת כוח השלטון. ביקורת המדינה אמורה לקיים בדיקה מתמשכת וחוזרת של כל מערכות הממשל והמינהל, על בסיס של תוכנית רב שנתית קבועה. ועדת חקירה מוקמת לעניין מסוים. בדרך כלל, יעילות תפקודה דורשת כי עבודתה לא תארך זמן רב מדי, וממצאיה ומסקנותיה יתפרסמו תוך זמן סביר.

26. סעיף 15 המקורי לחוק ועדות החקירה (שאינו כולל את ס"ק (ד)) אימץ מנגנון של כללי צדק טבעי הקרוב לזה של משפט פלילי. הוא הכיר **בכל האלמנטים** של כללי הצדק הטבעי: הודעה, הזדמנות לראות חומר, הזדמנות לטעון, הזדמנות לחקור עדים וזכות להיות מיוצג בפני הוועדה על ידי עורך דין, וקבע כי הוא יופעל לגבי **כל מי** שעלול להיפגע מן הדו"ח. סעיף 15 קבע מנגנון אחיד ונוקשה לכל ועדות החקירה, והוא גיבוש חקוק של המלצות ועדה ממלכתית בריטית לגבי ועדות חקירה - ועדת סלמון. אלא שנוסחת האיזון של המלצות ועדת סלמון לא נחקקה באנגליה, שכן שם סברו כי היא נוקשה מדי, וכי היא הופכת את הליך הבדיקה בוועדת החקירה למסורבל, ולדומה מדי לזה של משפט פלילי, וכי היא עלולה לכן לסכל את יעילות החקירה. ואכן, לאחרונה נחקק באנגליה

¹³ כמו הוועדה בראשות השופט זוסמן, שמונתה לבחון את ניסיון ההצתה במסגד אל אקצה.

¹⁴ כמו ועדת אגרנט לחקר מלחמת יום הכיפורים.

¹⁵ כמו ועדת שמגר לחקר רצח רבין, או ועדת כהן לעניין הטבח בסברה ושתילה.

¹⁶ כמו ועדת נתניהו לחקר מערכת הבריאות.

חוק חדש בנושא זה, המאמץ מנגנון גמיש יחסית להבטחת כללי הצדק הטבעי בעבודתן של ועדות חקירה ובדיקה¹⁷.

27. ועדת אגרנט לחקר אירועי מלחמת יום הכיפורים, שהיקף עבודתה היה רחב למדי, ונסיבות מינויה היו דומות לאלה שלנו¹⁸, קבעה כי הפעלת סעיף 15 על כל מי שנפגע מהמלצות בדו"ח, תגרום לשיבוש ללא תקנה של עבודתה. כדי לאפשר סיום סביר של עבודתה, היא נתנה לסעיף 15 פירוש מצמצם, לפיו יש להפעילו רק כאשר ממצא או המלצה לרעת אדם מבוססים על ראיה שהיא עדות של אחר, או מסמך הנוגע לפגישה שהאדם לא השתתף בה. נגד פירוש זה הוגשה עתירה לבג"ץ, אך זה אישר את גישת הוועדה ואת הגיונה. בעקבות ביקורת על פרשנות הוועדה ועל החלטת בג"ץ¹⁹, תיקנה הכנסת את הסעיף, והוסיפה לו ס"ק (ד). כוונת המחוקק היתה למנוע פגיעה בנפגעים שהתאפשרה על פי הפירוש של ועדת אגרנט לסעיף 15 שנהג בזמן פעולתה. אלא שנוסח הסעיף מעורר בעיות קשות²⁰. בשל כך, היו וועדות חקירה שבחרו לא להפעיל את סעיף 15, ולהסתפק בממצאים, מסקנות והמלצות מוסדיים²¹.

28. ואכן, בוועדות שמונו אחרי ועדת אגרנט, שבחרו לכלול בדו"ח שלהן המלצות אישיות, היתה לבחירה זו משמעות הליכית ברורה: עבודת הוועדה נחלקה לשני חלקים: זה שלפני משלוח הודעות האזהרה וזה שלאחריה. החלק השני של עבודת הוועדה הפך להליך דמוי משפט, שבמרכזו - עורכי דין, המתרכזים בבחינת עניינם של הפרטים שנשלחה להם הודעת אזהרה²². בדרך הטבע, בחלק השני של עבודת הוועדה עסקו ה"מוזהרים" בניסיון לצמצם את אחריותם הם, שתורגם לעתים קרובות לניסיון להטיל את האחריות על אחרים. אנשים נאלצו - לעיתים תוך כדי שהם ממלאים תפקידים ממלכתיים חשובים - להקדיש זמן רב להגנתם בפני הוועדה. במקרים לא מעטים, מצב זה גרם למתח בין ממלאי תפקידים שונים, שהאחריות לאירוע נחקר נחלקה ביניהם. בנוסף - וזה קרה גם לדו"ח ועדת אגרנט - ההמלצות האישיות הפכו לתוצר העיקרי של עבודת הוועדה. למרות שהן קרויות **המלצות**, התפתחה תפיסה כי ההמלצות האישיות של הוועדה **מחייבות**. במקרים רבים, ביצוע ה"המלצות" האישיות מיצה את הפעולה על סמך דו"חות הוועדה.

29. כמו חברי ועדת אגרנט אף אנו סבורים כי הפעלה מלאה של סעיף 15, לגבי כל מי שעלול להיפגע, תטיל עלינו נטל כבד מנשוא, שיסכל את יכולתנו להגיש ממצאים ומסקנות בהקדם, כאשר עוד יש בהן תועלת מעשית. יתירה מזו, וחשוב לא פחות, הפעלה כזו עלולה לטשטש את האופי העיקרי של עבודת הוועדה, ולמקד אותה, יתר על המידה, בבחינה פרטנית של אחריות אישית, וכך לגרום לתוצאות השליליות שצוינו למעלה. התמקדות כזו עלולה לעוות היבטים חשובים בתפקידה של הוועדה, בכך שהיא תמקד זמן ומשאבים בבירור עובדתי מעין-משפטי של אחריותם של פרטים לאירועי עבר מורכבים, בעוד שתפקיד חשוב לא פחות של הוועדה, הוא לבחון את האירועים ואת התהליכים העומדים בבסיסם **על מנת להפיק מהם לקחים לעתיד**.

30. לכך יש להוסיף את השיקולים הרבים, אותם מנינו בפרק השני, המכתיבים זהירות מרבית כאשר ועדת בדיקה (או ועדת חקירה) שוקלת את החומר בפניה, ובוחנת אם יש מקום לכלול בדו"ח שלה **המלצות** (להבדיל ממסקנות) אישיות. אמנם, גם ממצאים ומסקנות אישיים עלולים לפגוע. יחד עם זאת, מידת הפגיעה באדם, שיש בהמלצה, לפיה עליו לסיים את תפקידו ואין לו כשירות לכהן בתפקיד דומה בעתיד, ממוקדת וחמורה הרבה

¹⁷ הכללים הגמישו את חובות הוועדה החוקרת, לאפשר למי שעלול להיפגע זכויות של עיון מלא בכל חומר החקירה, וכן של חקירת עדים אחרים.

¹⁸ ועדת אגרנט מונתה כתוצאה מהשבר שנבע ממלחמת יום הכיפורים וה"מחדל" שגרם לה. ראוי לציין כי המנדט של ועדת אגרנט צומצם על ידי הממשלה לחקר אירועי המלחמה עד לסיומם של קרבות הבלימה. הוא לא כלל - והוועדה לא עסקה - בנושאים של המדיניות עד לפרוץ המלחמה.

¹⁹ למען הגילוי הנאות, אחד ממאמרי הביקורת הוא של פרופ' רות גביון; "**סעיף 15 לחוק ועדות חקירה תשכ"ח 1968 - וביקורת שיפוטית**", משפטים ו' 1976, 548-561.

²⁰ לדיונם בקשיים פרשניים ומעשיים של סעיף זה ראו **דו"ח וועדת שמגר לעניין מערת המכפלה**, בעמ' 218, ואת ספרו של **קלגסבלד**, לעיל, בעמ' 290.

²¹ כך עשתה ועדת שמגר לעניין הטבח במערת המכפלה, שהקדישה דיון ארוך לבעיות הפרשניות של סעיף 15(ד). וועדת לנדוי לעניין שיטות החקירה בשב"כ קבעה בלקונויות כי לא הפעילה את סעיף 15, שכן לא כללה בדו"ח **המלצות אישיות**. זהו פירוש סביר של כוונת הסעיף, אולם הוא עומד בניגוד מפורש ללשון ס"ק (ד), המדבר גם על ממצאים ומסקנות. בדו"ח לנדוי יש בהחלט ממצאים ומסקנות אישיים.

²² דבר זה לא גרם להארכה רבה בעבודתן של ועדות כהן לעניין הטבח בסברה ושתילה (החלה עבודתה ביום 1.11.82 והגישה את הדו"ח ביום 7.2.83) וועדת שמגר לעניין רצח רבין (החלה עבודתה ביום 9.11.95 והגישה את הדו"ח ביום 26.3.96) אלא שנושאי הבדיקה בשני המקרים היו מצומצמים. בוועדת אור לעניין מהומות אוקטובר 2000 נעשתה בדיקה פרטנית של אירועי שלושת הימים הרלוונטיים, וסקירות עומק של הרקע לאירועים, והדו"ח הוגש למעלה משנתיים לאחר מינוי הוועדה.

יותר ממידת הפגיעה בו שיש בקביעת ממצאים ומסקנות העלולים לפגוע בו, ואשר יהיו בסיס להחלטת הציבור או הממונים עליו.

31. על-כן, טוב שהוראות סעיף 15 אינן חלות עלינו, ואנחנו פטורים מלחפש מוצא פרשני, שיאפשר לנו למלא את תפקידנו בצורה מלאה ושלמה. לדעתנו, תפיסה נכונה של תפקידנו מחייבת אותנו בהקפדה מיטבית על **יסודות הליבה** של כללי הצדק הטבעי: הודעה לאדם במה הוא עלול להיפגע, הצבעה על הראיות והעובדות מהן עולה החשש לפגיעה, ומתן הזדמנות לאדם להשמיע את גרסתו לגבי הראיות, העובדות והפגיעה האפשרית בו. את כל אלה הענקנו לכל מי שהעיד בפנינו, אם סברנו כי הוא עלול להיפגע. כאמור, לא נקבע ממצא אישי פוגע לגבי אדם כאשר תנאים אלה לא נתקיימו לגביו. יסודות אחרים של צדק טבעי, כגון הזכות לחקירת עדים, אינם נהוגים בהליכים מנהליים או בהליכי בדיקה אחרים²³. נזכיר כי עבודת הוועדה אינה מכוונת ל"אישומים" בגין חוסר טוהר מידות או יושרה אישית, כפי שהיה במקרים של **טרנר ואלוני**.

32. יסוד נוסף, התומך בגישה גמישה יותר כלפי נהלי השימוע והטיעון בפנינו, הוא העובדה כי איננו רואים במסקנות הוועדה ובהמלצותיה קביעות סופיות, שתוצאותיהן מיידיות. לתפיסתנו, גם המלצות הוועדה אינן מחייבות את הממשלה, והן רק בסיס לבחינה ולדיון בממשלה ובציבור²⁴. וודאי זה המצב לגבי מסקנותיה. נדגיש כי אנו עצמנו עומדים באופן מלא מאחורי מסקנותינו והמלצותינו. יחד עם זאת, אלה הן קביעות הנובעות מן הצורה שבה אנו קוראים ומנתחים את ממצאינו. החוק אינו מעניק למסקנותינו ולהמלצותינו מעמד מחייב. אנחנו מקווים, כמובן, כי מסקנותינו תתקבלנה וכי המלצותינו תיושמו. נרצה כי כך ייעשה, לא כי הן מחייבות, אלא מפני שהן נראות נכונות, ואולי אף מתחייבות וגם מועילות.

33. לפי מיטב שיפוטנו, דרך העבודה של הוועדה נותנת מענה מספק לדרישות הצדק הטבעי, גם מפני שעבודת הוועדה אינה נעשית בחלל ריק. עצם מינויה של הוועדה, מנדט הבדיקה שלה, ההזמנה של אדם להעיד בפניה והדיון הציבורי המתנהל בסוגיות אלה, יוצרות תשתית משמעותית. סביר להניח שכל מי שעלול להיפגע ממסקנות הוועדה, יודע על כך, ומכיר היטב את הבסיס לחשש זה. מסקנותינו אינן מבוססות על פרטי פעולה או אמירה, אלא על מכלול מתועד היטב של התנהלות, והערכתה באמצעות קני-מידה ידועים ומבוססים להערכתה. למרות כל אלה, לא הסתפקנו בכך. כאמור, הקפדנו להבטיח כי כל מי שעלול היה להיפגע, ידע במה הוא עלול להיפגע, וניתנה לו הזדמנות מלאה בעדותו בפנינו למסור את גרסתו, ולהתייחס לטענות ולעובדות הדורשות התייחסות. מי שרצה בכך, השלים כאמור את עדותו בחומר נוסף בכתב. בנוסף, נמנענו מקביעת ממצאים חד-משמעיים היכן שנדרשה הכרעה בין גרסאות סותרות, שאינה חיונית להבנת הסוגיות שהתבקשו לבדוק. גם מדיניות זו צמצמה את הצורך שלנו לקבוע ממצאים העלולים לפגוע, ולבסס עליהם מסקנות.

34. חשוב להוסיף לכך שמסקנותינו מתבססות בעיקרן על חומר המוכר היטב לאנשים בהם הן נוגעות, כולל פרוטוקולים של דיונים בהם האיש השתתף או הידועים לו, עדויות על נושאים המוכרים לו, ובעיקר עדויותיו הוא בפנינו, כאשר בשאלותינו אנו מפנים אותו לנושאים או לסוגיות אליהן הוא צריך להתייחס. בשום מקרה אין אנו מסיקים מסקנות אישיות ביחס לאדם על סמך "עדות מרשיעה" של עד אחר.

35. איננו מקלים ראש בעובדה שההליך בו נקטנו אינו עומד בדרישות המלאות של סעיף 15. אנו מוכנים אף להניח כי הקפדה מלאה על הסעיף, או הוספת שלב של העמדת טיוטת הדו"ח או חלקים ממנו לעיונם של אלה העלולים להיפגע ממנו, היתה תורמת לניתוחן של הסוגיות בבחירות רבה יותר, ואף היה בה כדי להפנות את תשומת לבנו לפרטים או לנקודות מבט שיתכן ונעלמו מעינינו, או לא קיבלו מאיתנו את משקלן המלא. למרות זאת, אין לנו ספק כי הפעלה רחבה יותר של כללי הצדק הטבעי, היתה משבשת את יכולתנו לסיים את עבודתנו בזמן סביר, ובכך פוגמת באפקטיביות של הבדיקה, וכי הדרך בה נקטנו אינה פוגעת ממשית באיש בלי שהודע לו במה היה יכול להיפגע, ובלי שניתנה לו הזדמנות להשמיע את עמדתו ואת התייחסותו. יתירה מזו, אין לנו ספק כי מימושן של דרכים מקובלות להגביר את ההגנה שניתנה למי שעלול להיפגע - כגון משלוח הודעות על פי סעיף 15 לחוק ועדות חקירה וניהול שלב מעין-משפטי, או העמדת טיוטת הדו"ח, או חלק ממנו, לעיונם של מי שעלול להיפגע

²³ ואכן גם המשפט ההשוואתי לגבי חקירות וועדות חקירה נוקט גישה מחמירה פחות לגבי יסודות אלה. למותר לציין כי לכל אדם זכות להתייעץ עם עורכי דין בכל נושא שלגביו התייעצות כזאת נראית לו מועילה (ובכפוף כמובן להוראות סודיות רלוונטיות).
²⁴ אנחנו ערים לכך שתפיסה זו אינה מקובלת על הכל, אולם איננו מוצאים לנכון להתפלמס עם אלה החושבים אחרת.

מהם - היו מונעים השלמת עבודתנו בזמן סביר, ומגבילה בצורה קשה את יכולתנו למלא את תפקידנו – וזאת מבלי להוסיף אלמנט חיוני להוגנות ועמידה בכללי הצדק הטבעי.

36. דיוניה של הוועדה חייבים להסתיים בנקודה מסוימת. גם הליך שלם יותר אינו מבטיח כי הבדיקה שנעשה תהיה שלמה ומושלמת. ממצאינו ומסקנותינו יעמדו לעיון הממשלה והציבור. מי שחש כי נפגע מהם בצורה לא הוגנת, יוכל להביא בפניהם את העובדות או הטענות המבססים את טענותיו. עבודתנו תספק לו תשתית נוחה, שתקל על הרוצים בכך לקבוע עמדה משלהם בנושאי הבדיקה.

37. בדו"ח החלקי איננו כוללים המלצות אישיות. אם נחליט לכלול המלצות כאלה בדו"ח המלא - נבחן מחדש את הכללים אותם נפעיל בנושא הצדק הטבעי.

38. אשר על כן, נראה לנו כי הדרך בה בחרנו נותנת מענה מיטבי למכלול תפקידינו, וכי היא עדיפה על דרכים שהיו ממקדות את מאמצינו בשאלת התוצאות וההמלצות, המבוססות על אחריותם האישית המפורטת של מקבלי החלטות כאלה או אחרים.

שער שני

לקראת המערכה

פרק רביעי: אירועים ותהליכים מאז יציאת צה"ל מלבנון

ועד 11 ביולי 2006

הקדמה¹

בכתב המינוי של הוועדה² נתבקשנו לעסוק ב"ברור ההיערכות וההתנהלות של הדרג המדיני ומערכת הביטחון בנוגע למכלול ההיבטים של המערכה בצפון שהחלה ביום 12.7.2006". כן נקבע כי הוועדה "תתייחס כפי שתמצא לנכון, גם להתנהלות הדרג המדיני והצבאי בכל הנוגע להיערכות ולמוכנות לקראת אירועי לחימה ותרחישי איום מאז החל ארגון החיזבאללה להתבצר על גבול הצפון".

על פי כתב המינוי, מרכז בדיקתנו הם אירועי המערכה עצמה, אלא שלא ניתן להבין את אירועי המערכה בלי להבין את תנאי הרקע שבהם התקבלו החלטות על היציאה אליה ועל ניהולה. תנאי רקע אלה כוללים, כפי שאף צוין בכתב המינוי, את השינויים שחלו בלבנון מאז יציאת צה"ל במאי 2000, כמו גם שינויים אחרים שחלו בישראל ובאזור. בפרק זה נסקור בתמצית כמה מן התהליכים, החלטות והאירועים האלה, שיש להם נגיעה ישירה להבנה ולהערכה של המערכה בלבנון בקיץ 2006.

מטרתנו כאן אינה לתת סקירה מקיפה ומפורטת של תהליכים ואירועים אלה, אלא להתרכז במה שחשוב למערכה בלבנון. החלטות וקווי מדיניות שאומצו לפני המערכה הם מבחינתנו תנאי ונתוני רקע, הצריכים להילקח בחשבון כאשר מתקבלות החלטות גורליות או כאשר מנסים לבחון. תנאים אלה קבעו במידה לא מבוטלת את ההבנות, המוסכמות והאילוצים שבתוכם פעלו מקבלי החלטות של המערכה בלבנון. לכן הבנתם של אלה היא חשובה לצורך הבנה והערכה של המערכה בלבנון.

בסיכום הפרק הזה נביא רשימה של מסקנות. מטרתה לחדד תובנות עיקריות הנובעות מהתיאור.

בפרק זה אנחנו עוסקים במכלול האירועים והחלטות בתקופה שקדמה למערכה מאז 2000, תוך שאנחנו מתרכזים באירועים ובהחלטות הרלוונטיים לזירה הלבנונית. חלק מהחומר המתואר בפרק הזה רלוונטי ישירות לממצאים ולמסקנות הנוגעים לתקופה הראשונה בה אנו עוסקים בדו"ח החלקי - 12 עד 17 ביולי. כך החומר הנוגע למורכבות הזירה הפוליטית בלבנון ומשמעויותיה של מדיניות ההכלה, כמו גם היבטים של ההיערכות הצבאית שהיו רלוונטיים - או צריכים להיות רלוונטיים - להחלטה על היציאה למערכה ועל תפישת משמעותה. חלקים אחרים בניתוח רלוונטיים יותר להחלטות על ניהול המערכה שהתקבלו בהמשך הדרך. כאמור, הדברים מובאים כאן כמכלול אחד.

הערה לנושא העורף

השנים 2000 - 2006 היו שנות רגיעה ופריחה יחסית לישובי קו העימות בצפון. התקופה היטיבה עם ישובים למודי סבל וקטיושות - מקריית שמונה ומטולה במזרח ועד לנהריה ולראש הנקרה במערב. לא לחינם נקראה גזרת הצפון בפי אנשי הצבא, לאורך אותה העת, כ"גזרת הצימרים".

יחד עם זאת, וכפי שכבר קבענו לעיל, לא היה מי שהשלה עצמו לחשוב שחזבאללה יכתת חרבותיו לאתים עם נסיגת ישראל מלבנון, ולכל היה ברור כי יש הסתברות של ממש, גם אם לא וודאות, שההסלמה היא רק שאלה של זמן. בהתאם לכך, כבר בחודש מאי 2000 הדגיש הרמטכ"ל דאז רא"ל שאול מופז, במסגרת דיון על תוכנית הפעלת פיקוד צפון לאחר הנסיגה, כי "גם לאחר יציאת צה"ל מאזור הביטחון, נותרה משימתו העיקרית מתן הגנה לישובי ואוכלוסיית הצפון". על כן הנחה הרמטכ"ל "להאיץ ככל האפשר את השלמת המיגון הנדרש לישובים, נגד מגוון איומים, כגון אש תולת ושטוחת מסלול, אש צלפים ופיגועי חדירה, תוך השלמת הפערים בין רמת המיגון הניתנת לחיילי צה"ל הערוכים לאורך קו הגבול ורמת המיגון בישובים סמוכי הגדר" (שרק בהם הוא דן).

מלכתחילה התכוונו לכלול בפרק זה של הדו"ח החלקי, המתייחס לאירועי השנים 2000-2006, גם התייחסות לסוגיית מוכנות העורף למערכה בצפון, כולל התגוננות אקטיבית כנגד רקטות, ואף בדקנו כמויות ניכרות של חומר בנושא זה. לתחום ההגנה על העורף יש בעינינו חשיבות מרכזית בכל הנוגע לניתוח המערכה וההתנהלות הקשורה

¹ פרק זה נבדק, לפני פרסומו, ע"י הצנזורה הצבאית.

² מתוך כתב המינוי לוועדת בדיקה ממשלתית לברור ההיערכות וההתנהלות של הדרג המדיני ומערכת הביטחון בנוגע למכלול ההיבטים של המערכה בצפון שהחלה ביום 12.7.2006, מיום 17 בספטמבר 2006, בחתימת ראש הממשלה אהוד אולמרט ושר הביטחון עמיר פרץ.

ליציאה אליה ולניהולה. אין ספק, כי מוכנות רשויות המדינה והצבא בכל הקשור להגנת העורף ראויה מאוד לבחינה ביקורתית. אלא שממשלת ישראל רשמה לפנייה כי מבקר המדינה יבדוק את נושא הטיפול בעורף בעת המערכה בצפון, ואת מוכנות העורף לקראת האיום מלבנון³. הובהר לנו על ידי מבקר המדינה כי בדעתו לפרסם בקרוב מאד דו"ח בנושא, ולכן החלטנו שלעת הזאת נותר את ממצאינו ומסקנותינו בנושא זה לדו"ח הסופי של הוועדה, כאשר נוכל לבדוק באיזו מידה נשלים את התמונה.

מתווה כללי לתקופה מאז יציאת צה"ל מלבנון ועד ליום 11 ביולי 2006

1. ביום 24.5.2000 נסוג צה"ל מלבנון, בתיאום האו"ם, שאישר כי עם התייצבותה של ישראל על גבולה הבינלאומי - היא אכן קיימה את החלטת האו"ם 425, שהתקבלה בשנת 1978, בזמן מבצע ליטאני. הנסיגה הייתה חד צדדית ובלא הסכם עם ממשלת לבנון, אשר - כמו חזבאללה - כפרה מן ההתחלה בהודעות ישראל והאו"ם, בטענה שישראל לא מילאה את ההחלטה במלואה כל עוד לא תיסוג גם מחוות שבעא, שנתפסו על ידי ישראל מידי סוריה במלחמת ששת הימים, ואשר לטענת לבנון - הן אזור לבנוני, בניגוד לעמדת ישראל הרואה בה שטח סורי.
2. הנסיגה החד-צדדית לוותה בהכרזה ישראלית חד-משמעית לפיה ישראל תגיב בעוצמה ובנחישות על כל הפרה של ריבונותה. על דעת הכול - מצדדי הנסיגה ומתנגדיה כאחד - היה מוסכם, כי יש להגיב על פגיעה אפשרית בריבונותה של ישראל לאורך הגבול הלבנוני, באופן מיידי, ובחוזקה.
3. ההיערכות הצבאית על הגבול הבינלאומי ("עליו קו מוצבים חדש, בעלות כוללת של כ - 1.2 מיליארד ש"ח. הואיל וצה"ל צפה כי הקו הכחול"י) לאחר הנסיגה כללה, בין היתר, את תוכנית אשר על פיה הוקמה גדר התרעה חדשה לאורך הגבול, ונבנה חזבאללה לא יניח את נשקו עם הנסיגה⁴, נבנו המוצבים על קו הגבול, כך שיאפשרו ספיגה וסיכול התקפה על המוצבים עצמם, תצפית לסיוע ואיסוף מודיעין⁵. על מנת להקטין את החיכוך עם חזבאללה ואת הסיכון לחיילי צה"ל, אויש מספר מוצבים מינימאלי על הגבול, וסדר הכוחות על הגבול צומצם. כפי שיוצג להלן, הקו המנחה בפועל היה איפוק וריסון, אפילו במצב בו חזבאללה יזם תקיפה נגד צה"ל⁶.
4. ראש הממשלה דאז אהוד ברק הניח, בין היתר, כי יציאת צה"ל מלבנון תביא לשחיקת הלגיטימיות של חזבאללה, בזירה הלבנונית, להמשיך במאבקו האלים בישראל⁷. במקביל, התפתחה בצה"ל תפיסה שגרסה שניתן יהיה להפעיל בעקיפין כנגד חזבאללה "מנופים" להשפעה עליו, שיהיה בהם כדי לרסנו. בין "מנופים" אלה נמנו תקיפה של מטרות סוריות בלבנון, תקיפה של אתרי תשתית לבנוניים, ועוד. ההנחה היתה שכתוצאה מהפעלת "מנופים" כאלה, בשעת הצורך, ירוסן חזבאללה ויצמצם את תקיפותיו כנגד יעדים ישראליים.
5. מאז נסיגת צה"ל מלבנון חלו תהליכים חשובים באזור ובתוך לבנון עצמה⁸. נזכיר כאן בקצרה את ההתפתחויות העיקריות הבאות:

- היערכות צה"ל לאורך הגבול הבינלאומי, וההכרה של הקהילה הבינלאומית בכך שישראל ביצעה במלואה את החלטת מועצת הביטחון 425, אכן הביאו לכרסום בלגיטימציה של חזבאללה להמשיך ולהיאבק נגד ישראל. כך החלה להישמע ביקורת פנים-לבנונית, בעיקר מקרב מתנגדי סוריה וחזבאללה, על המשך הפעולות הצבאיות של הארגון, תוך השמעת קריאות לפרקו מנשקו.
- העמקת לחצי הקהילה הבינלאומית על איראן וסוריה ("ציר הרשע"), תוך שיתוף פעולה אמריקאי-צרפתי בנושא הלבנוני. אלה באו לידי ביטוי, בין השאר, בהקמת ועדת חקירה בינלאומית לרצח ראש

³ החלטת ממשלה מס' 526.

⁴ עדות האלוף (מיל.) דאז גבי אשכנזי בפני הוועדה מיום 7 בנובמבר 2006, לפיה צה"ל העריך שלאחר הנסיגה יפעל חזבאללה בפעילות חבלנית עוינת.

⁵ עדות רא"ל (מיל.) שאול מופז בפני הוועדה מיום 6 בדצמבר 2006. לפי עדות מופז, הושקעו על ידי צה"ל, במסגרת תוכנית "דמדומי בוקר", עשרות מיליוני שקלים במיגון אזרחי, לרבות מקלטים, על קו הגבול עם לבנון.

⁶ עדות ראש הממשלה לשעבר, אהוד ברק בפני הוועדה מיום 28 בנובמבר 2006. לשנים מאוחרות יותר ראו עדותו בכתב של תא"ל גל הירש (עמ' 9), המפנה לפורום עיצוב בנושא הזירה הצפונית, סיכום הרמטכ"ל, מיום 19 בפברואר 2006.

⁷ שם, עמ' 15-16.

⁸ החומר על זירת לבנון ועל חזבאללה רב מאד. תודתנו נתונה לאל"מ (מיל.) ד"ר ראובן ארליך, אשר הכין עבורנו סקירה בנושאים אלה. אנו מודים גם לד"ר גיא בכור שהרצה בפנינו בנושאים אלה כרקע לעבודתנו.

הממשלה חרירי (ולאחרונה גם הקמת בית דין בינלאומי לשפיטת הרוצחים). בחודש ספטמבר 2004 התקבלה באו"ם - ביוזמת ארצות הברית וצרפת - החלטה מס' 1559, שקראה לכיבוד ריבונותה של לבנון, לנסיגת כל הכוחות הזרים (קרי - סוריה) מלבנון ולפירוק כל המיליציות הצבאיות שבלבנון, לרבות חזבאללה.

- מותו של הנשיא אסד ועליית בנו בשאר לשלטון (יוני - יולי 2000 בהתאמה) גרמו בין השאר לערעור ה"סדר הסורי" בלבנון ולהתחזקות מחנה מתנגדיה של סוריה בלבנון. ערעור זה - כחלק מהחלשותה הנמשכת של סוריה, כלכלית, צבאית ופוליטית - עמד ברקע החלטתו הדרמטית של הנשיא בשאר אסד להוציא את כוחותיו מלבנון (2005). זו נגרמה גם כתוצאה מגל של מחאה עממית בלבנון, מלווה בלחצי הקהילה הבינלאומית, בעקבות רצח ראש הממשלה רפיק חרירי (14 בפברואר 2005).
- המשטר האסלאמי באיראן התחזק וגברה חתירתו להגמוניה אזורית. במסגרת זו המשיכה איראן, בתקופה הנדונה, במאמצי קידום יכולותיה הגרעיניות, תוך הדיפת לחצים עליה ותמרון בין מרכיבי הקהילה הבינ"ל. חזבאללה נתפס באיראן ככלי להעמקת השפעתה בלבנון וכמכשיר במאבק נגד ישראל והכוחות המתונים בלבנון. מכאן תרומתה החשובה של איראן - כמו של סוריה - לבניית התשתית הצבאית של חזבאללה, כמו גם תמיכתן בהצטרפותו לממשלת לבנון והגברת השתלבותו במערכת הפוליטית הלבנונית.
- הסתבכותה של המלחמה בעיראק, בעיותיה של ארה"ב בייצוב המצב הביטחוני והפוליטי במדינה זו, והתחזקותם של הגורמים הראדיקליים במרחב כולו - השיעים והסונים הקיצוניים - כל אלה החרפו את המאבק בין הגורמים הפרגמטיים לבין הכוחות הקיצוניים במזרח התיכון, ויצרו איום של ממש על הסדר הקיים באזור בכלל ובלבנון בפרט.
- המאבק הנמשך בין הגורמים המתונים, הפרו מערביים, בלבנון, בראשות פואד סניורה, לבין חזבאללה הוא בין היתר השתקפות וביטוי נוסף להתמודדות מרחבית אקוטית זו. זאת, כאשר חזבאללה חתר - לא בלי קשיים - לבסס את בכירותו בקרב האוכלוסייה השיעית בלבנון, גם באמצעים אזרחיים מובהקים, להאדיר את כוחו הפוליטי בזירה הפנים לבנונית, גם באמצעות השתלבות בקואליציה הממשלתית, ולשמר את ייחודו כארגון ג'יהאדי לוחם, כאשר מאבקו הצבאי "הלגיטימי" בישראל נתפס גם כמנוף להצגתו כגורם היחיד המסוגל לעמוד מולה ולהגן על לבנון.
- המאבק הפלסטיני בישראל הגיע בתקופה הנדונה לשיא, בעיקר בשנות האינתיפאדה השנייה, שהחלה חודשים ספורים לאחר הנסיגה מלבנון. לא כאן המקום להרחיב לגבי הזיקה בין שתי החזיתות, גם שהיא חשובה מאד. נסתפק ונזכיר כי ההתמודדות הישראלית עם האתגר של הטרור הפלסטיני בשנים 2000-2004, ובעיקר בשנתיים הראשונות של האינתיפאדה, שגבו מחיר דמים קשה מהאוכלוסייה הישראלית, וודאי השפיעה על התודעה של הציבור הישראלי ועל מדיניות הממשלה בכל הקשור למענה לפרובוקציות של חזבאללה. נזכיר כאן עוד שהארגון הלבנוני לא נמנע ממעורבות ישירה בטרור הפלסטיני, בעיקר במימון, הכשרה ועידוד טרור מיהודה ושומרון כנגד יעדים בישראל.

6. יציאת צה"ל מלבנון לא גרמה לחזבאללה לשנות מתפיסתו הבסיסית. למרות שחיקה מסוימת בלגיטימציה שלו להמשך הלחימה נגד ישראל, סירב הארגון - גם משיקולים פנים לבנוניים - להתפרק מנשקו ולהפסיק את המאבק המזוין נגד ישראל. בהתאם, המשיך חזבאללה לבצע מדי פעם פיגועים נגד כוחות צה"ל לאורך הגבול, תוך שהוא נאחז בעילות שונות, ביניהן שחרור "חוות שבעא" ושחרור אסירים לבנונים שבידי ישראל. במקביל העמיק חזבאללה מאד את הסיוע הכספי והצבאי לארגוני הטרור הפלסטינים. התקופה שלאחר נסיגת ישראל מלבנון נוצלה על ידי חזבאללה לתנופה משמעותית **בבניין כוחו הצבאי המשולב**, בסיוע ובגיבוי ניכרים של איראן וסוריה. אותה תשתית צבאית התבססה על חמישה מערכים, שאת מאפייניה העיקריים נמנה להלן:

- **המערך ההתקפי:** התבסס עד פרוץ המערכה על מאגר רקטות גדול, כולל רקטות ארוכות טווח היכולות להגיע לכל צפון ישראל ועד מרכזה. מערך התקפי זה נועד להעניק לחזבאללה יכולת אסטרטגית לנהל מערכה ממושכת נגד ישראל, תוך פגיעה נרחבת באוכלוסייה האזרחית. מערך זה אמור היה להרתיע את ישראל מהסלמה לקראת פעולה צבאית נרחבת כנגד הארגון ולבנון וכן לשמש בעתיד לצרכים נוספים שאינם בהכרח מוגדרים מראש, כגון בעת מערכה מערבית נגד איראן.
- **המערך ההגנתי:** התבסס על התשתית הצבאית שנבנתה בדרום לבנון (במרחב שמדרום לליטאני וברמת

נבטיה). מערך זה - "הגרעין המבצעי" של הארגון - נועד להגן על מערך הרקטות קצרות הטווח (הקטיושות) שהוצבו במרחב, באמצעות ניהול לוחמת גרילה נגד צה"ל. התפיסה ההגנתית התבססה על פריסת תשתיות צבאיות מוגנות של חזבאללה בעיירות ובכפרים השיעים. כהשלמה בנה חזבאללה גם מאחזים מוסתרים וממוגנים - "שמורות הטבע" - שהיו מיועדים לאפשר ללוחמיו שרידות גבוהה ולחימה ממושכת מתוכם.

- **המערך הלוגיסטי:** התבסס על מחסנים של אמצעי לחימה הפזורים ברחבי לבנון, במיוחד בדרומה ובבקעא. גם אלה נועדו לאפשר לחזבאללה לנהל לחימה ממושכת נגד ישראל, ללא הזדקקות מיידית לאספקה ולתגבורת.
- **מעריך פיקוד ושליטה:** כולל מערכות קשר מתקדמות והתנהלות מעין צבאית.
- **מודיעין וביטחון מידע:** השקעת מאמץ רב לאיסוף מודיעין על צה"ל ועל ישראל, לצד הקפדה על ביטחון המידע של הארגון עצמו.

7. נציין כי השילוב של המרכיבים הללו, ובעיקר החיבור הקונצפטואלי בין השניים הראשונים, הוא שהעניק לחזבאללה, לפי תפיסתו, את היכולות הייחודיות שלו בהתמודדות נגד ישראל. המערכת בשלמותה נבנתה כך שהיתה אמורה להעניק לחזבאללה הרתעה אמינה נגד תקיפות ישראליות לעומק, כושר המבוסס על יכולת התקיפה הרצופה שלו בעורף הישראלי, וגם כושר הגנה על מערכיו בדרום לבנון, כולל על מערך הקטיושות הקצרות, מול אפשרות של תקיפה קרקעית מצד צה"ל. ההנחה של חזבאללה היתה כי חופש התמרון האופרטיבי שלו על קו הגבול, כולל ביצוע מזדמן של חטיפות חיילים, מתאפשר נוכח ה"מטריה האסטרטגית" ההרתעתית שלו.

8. הפגיעה החמורה הראשונה בריבונותה של ישראל בוצעה על ידי חזבאללה ב-7 באוקטובר 2000, חמישה חודשים בלבד לאחר הנסיגה. היא באה לידי ביטוי בחטיפת שלושה חיילי צה"ל שסיירו על גדר המערכת בגזרת הר דב. חרף המכה הקשה, החליטה ישראל להגיב בפעילות צבאית נקודתית וממוקדת בלבד. היתה זו למעשה תחילתה של מדיניות ההבלגה וההכלה⁹. ב-12 במרס 2002 חדרו מלבנון לישראל שני מחבלים, שרצחו בקרבת שלומי חמישה אזרחים וקצין, בטרם הצליחו כוחות צה"ל לחסלם. גם במקרה חמור זה של פגיעה באזרחי המדינה לא שינתה ישראל ממדיניות ההכלה¹⁰.

9. בינואר 2004 התבצעה עסקה להשבת גופות שלושת החטופים החללים מאוקטובר 2000 (ואלחן טננבוים)¹¹. לאחר זמן התברר כי שלב ב' של אותה עסקה – התקדמות ממשית בעניין רון ארד כתנאי לביצוע נוסף של שחרור שבויים לבנוניים – לא התממש. בנסיבות אלה החל חזבאללה לאיים בפגיעה נוסף. נצראללה אף הבטיח, כי עד סוף 2006 יוחזר ללבנון אחרון האסירים הלבנוניים שבידי ישראל. ואכן, החל מחודש מאי 2005 החלה להסתמן בצפון מגמה של הסלמה, שהתפרשה בישראל ככוונה לבצע אירוע חטיפה נוסף¹².

10. ב-21 בנובמבר 2005 הגיעו פעולותיו של חזבאללה לשיא חדש, בניסיון החטיפה באזור ע'גיר: תחת אש מרגמות ורקטות לעבר מוצבי צה"ל והערים קריית שמונה, מטולה ונהריה ניסה כוח של חזבאללה לחזור למוצב ע'גיר ולחטוף חייל צה"ל. אחד עשר ישראלים נפגעו בהרעשה. ניסיון החטיפה נכשל.

11. במרץ 2006 הצטבר בצה"ל מידע מודיעיני על כוונת חזבאללה לבצע פגיעה בגזרה המרכזית. המטכ"ל אישר לפיקוד צפון תוספת כוח ניכרת, כמו גם פעילות ב"חתימה גבוהה".

⁹ הביטוי "הכלה" עלה שוב ושוב בדיונים עם אנשי הדרג המדיני והצבאי, ומכאן גם אזכורו בדו"ח הוועדה. הוא "התנחל" בעגה הישראלי בהדרגה. "הכלה" – **containment** – הינו מושג מתורת האסטרטגיה, שמקורו בדיונים שנערכו בארה"ב בתקופת המלחמה הקרה, שכוונתו להגביל את הישגי היריב ולהצר את צעדיו מבלי לגרום להסלמה או לעימות מזוין נרחב.

¹⁰ נראה כי המפגעים, לוחמים של ארגון פלסטיני, צוידו ונשלחו על ידי חזבאללה. הפעולה מעבר לגבול, גם שהוכר בינלאומית, יחד עם הרחבת תחום הפרובוקציה בצורה מדודה, הם מאפיינים מרכזיים של אסטרטגיית חזבאללה.

¹¹ בתמורה לעסקה העבירה ישראל ללבנון כארבע מאות אסירים ביטחוניים פלסטיניים, 31 אסירים נוספים, מתוכם 23 לבנוניים, ביניהם מצטפא דיראני והשייך עביד.

¹² רצף האירועים כלל את האירועים הבאים: ביום העצמאות 2005 (11.5.2005) נפלה רקטה בעיר שלומי. יום לאחר מכן, ב-12.5.2005, בוצע ירי תלול מסלול לעבר מוצבי הר דב. ב-13.5.2005 נמשך ירי שטוח ותלול מסלול לעבר מוצבי הר דב. כשבוע לאחר מכן, ב-21.5.2005, בוצע שוב ירי תלול מסלול בגזרת הר דב. ב-28.6.2005 נתקל כוח צה"ל בחוליה של חזבאללה שביצעה סיור. בסיומו של אותו אירוע נהרג פעיל חזבאללה בכיר, וסוכלה משימת חזבאללה. ב-12.7.2005 התקיימו חילופי אש בין צה"ל לחזבאללה באזור ראש הנקרה, בתגובה לירי נשק קל לעבר כוחות צה"ל. ב-25.8.2005 נפלה רקטה במושב מרגליות. ב-27.12.2005 נפלו 3 רקטות בקריית שמונה.

12. בחודש מאי 2006 החלה פעילות מוגברת של החזבאללה שכללה ירי רקטות לעבר ישובים בגליל וירי לעבר מוצבי צה"ל.

13. ב-28 במאי 2006 הפגיו חזבאללה - לטענתו כתגובה להרג בכיר של הארגון באזור צידון - את בסיס צה"ל בצפון. בתגובה תקף צה"ל שני יעדים באזור החוף. חזבאללה הגיב באמצעות צלף, שירה ופגע בחייל צה"ל בקיבוץ מנרה; בתגובה הותקף מן האוויר, וניזוק, חלק ניכר מקו המאחזים של חזבאללה לאורך הגבול¹³. אירועי חודש מאי 2006, היוו רצף של ירי לעבר ישובי ומוצבי צה"ל, במסגרתם סוכל למעשה, שוב, ניסיון חטיפת חייל.

14. ב-25 ביוני 2006 בוצע פיגוע חטיפה ליד כרם שלום שבפיקוד דרום, שתוצאתו הייתה בין היתר, חטיפת החייל גלעד שליט. כתוצאה מאירוע החטיפה הוכרזה כוננות מיוחדת גם בפיקוד צפון, בשל חשש לאירוע חטיפה גם בגזרה זו.

נושאים עיקריים

א. חטיפת שלושת החיילים בחודש אוקטובר 2000

15. בחרנו לייחד פסקה נפרדת לאירוע החטיפה הראשון, לאחר הנסיגה מלבנון, בשל חשיבותו בהיבט המבצעי, וגם משום שהעדר התגובה הצבאית הממשית עליו ביטא את תחילתה של מדיניות ההכלה. כבר אז התבררה קלות החטיפה, סקירת החטיפה של 2000 גם מעניקה הזדמנות להתבונן בתהליכי הפקת הלקחים בצה"ל.

אירוע החטיפה

16. ביום 7 באוקטובר 2000, כחמישה חודשים לאחר הנסיגה מלבנון, סייר כוח של גדוד הנדסה לאורך הגדר בגזרת הר דב¹⁴. עם הגיע רכב הסיור לנקודה סמוכה על הגבול, בנקודת תורפה שלא נצפתה על ידי מוצבי כוחותינו, הפעיל חזבאללה מטען, שפגע ברכב הסיור ובחייליו. גדר המערכת נפרצה על ידי מטען אחר, ולתוך שטח ישראל נכנס רכב ובו לוחמי חזבאללה אשר חטפו את כוח הסיור בחסות ירי ארטילרי של מאות פגזים לעבר מוצבי צה"ל לאורך כל הגזרה.

מאפייני התגובה הצה"לית

17. תגובתו המיידית של צה"ל כללה ירי של טנקים ומרגמות ויציאה לסריקות באזור, בסיוע מסוקים. כן בוצעו תקיפות על ידי חיל האוויר על מוצבי חזבאללה סמוכים. כל אלה נועדו לסייע בעיכוב הכוח החוטף, מתוך תקווה לתפסו. מעבר לפעולות המיידיות הללו, הסתפק צה"ל, על פי הנחיית הדרג המדיני¹⁵, בביצוע מספר התקפות מן האוויר והפצצת תחנת מכ"ם סורית¹⁶. ראש הממשלה ושר הביטחון אהוד ברק סיכם, בישיבה מיום 9 באוקטובר 2000 כך: "... אנו שומרים לעצמנו את זכות התגובה בעיתוי שנמצא לנכון"¹⁷.

תחקיר החטיפה

18. ביום 3 בדצמבר 2000 מינה הרמטכ"ל רא"ל שאול מופז צוות תחקיר לאירוע החטיפה בראשות האלוף (מיל.) יוסי פלד. ביום 5 בינואר 2001 הגיש צוות פלד את הדין וחשבון שלו¹⁸, אלו עיקרי ממצאיו:

- האירוע מהווה "כשל מבצעי חמור ביותר מרמת הפיקוד ועד השטח".

¹³ כך על פי מסמך האלוף אדם, ברישא של עמ' 7, שאף מציין כי חלק מן המוצבים הושמד.

¹⁴ החומר העובדתי ביחס לאירועי החטיפה נשען על דו"ח התחקיר שערך צוות בראשותו של אלוף (מיל.) יוסי פלד, שהוגש לרמטכ"ל ב-5.1.2001

¹⁵ על הסתייגות בפיקוד הבכיר בצה"ל מההבלגה במקרה דנן וממדיניות ההכלה בכלל ראו בהרחבה את תת-הפרק בהמשך, בנושא התייחסות הצבא להכלה.

¹⁶ מתוך עדותו בפני הוועדה של גבי אשכנזי, אלוף פיקוד צפון בעת החטיפה.

¹⁷ כך עולה מסיכום הדיון שהופץ, בין היתר, לרמטכ"ל דאז שאול מופז..

¹⁸ הוועדה קיבלה את נוסח הדו"ח שהוגש למשפחות.

- תוצאת האירוע נבעה מכך ש"לא ניתן מענה מבצעי הולם לאיום שהיה קיים במרחב"; היה בנמצא די והותר מידע על ביצוע פיגוע בגזרה, שלא הופנם וחלחל עד לדרגות הנמוכות ביותר, קרי - לחיילים בשטח.
 - הצפי לפעילות חבלנית באזור שבעא, לרבות איום בחטיפה - הודגש בכל רמות הפיקוד, אולם "ההנחיות שהופצו ברמת המטכ"ל, הפיקוד, האוגדה והחטיבה לא הגיעו לכלל מימוש בשטח במבחן המעשה".
 - צירוף כל המידע המודיעיני לא היה בו כדי לספק התרעה על אירוע החטיפה הקונקרטי, אולם היה בו כדי לחדד תשומת הלב לאפשרות ביצוע פיגוע בגזרה, עובדה שהיתה נהירה לפיקוד צפון - שאכן הוציא הנחיות מבצעיות בנושא.
 - בשטח ניכרה תחושת רגיעה מדומה, אשר נבעה מצמצום סדר הכוחות בגזרה.
 - חרף שפע הפרסומים המודיעיניים - לא נמצאה בהם הדגשה והפניית תשומת לב מספקת לאיומים ספציפיים המתגבשים בגזרה.
 - זמן קצר לפני החטיפה בוצע באוגדה תרגיל בנוגע לחטיפה, שבו אותרו חלק גדול מנקודות הכשל שתרמו לאירוע החטיפה באוקטובר. לקחי התרגיל לא נותחו, לא הופנמו ולא יושמו.
 - תפקוד הכוחות בשטח לקה מבחינה טקטית.
 - את הלקח האחרון, אך לא בחשיבותו, המופיע בתמצית דו"ח פלד, נביא כלשונו: **"המציאות המבצעית שנוצרה מאז הפינוי מלבנון (מאי 2000) ועד האירוע, במסגרתה "חזבאללה" יושב על הגדר ו"מתרגל" את כוחותינו תוך למידת דפוס הפעולה המבצעי, יצרה מצב בלתי אפשרי לצה"ל, ומנגד, אידיאלי ל"חזבאללה". במציאות מעין זו, היוזמה באשר לביצוע פיגועים ניתנה באופן מוחלט**
 - **"חזבאללה" - והשאלה איננה אם ניתן למנוע אירועים, אלא האם ניתן להשפיע על תוצאות האירועים עצמם? בהקשר זה, תגובת הכוחות לאירוע המדובר היתה, ברובה, לא רלוונטית לנוכח הזיהוי המאוחר של חטיפת החיילים"¹⁹.**
19. עיקר הלקחים אשר נגזרו ממסקנות דו"ח פלד היו:

- צורך בקיום מנגנוני בקרה בכל הדרגים, אשר יוודאו קבלת הנחיות מבצעיות עד לדרגים הנמוכים ביותר, כמו גם קיצור הזמן בו נלמדים לקחים מבצעיים מתרגילים ואירועים, על מנת לתרגם לשפת המעשה בשטח.
- תצפיות אש חייבות לתת תגובה מבצעית יעילה, גם - ובעיקר - תחת אש.
- נהלי בט"ש (ביטחון שוטף) ופק"לים (פקודות קבע לקרב) אמורים להיות מתורגלים וברורים בהתרחש אירוע כגון החטיפה.

על פי דו"ח פלד, כשלון צה"ל במניעת חטיפת שלושת החיילים נבע בעיקר מן הטעמים הבאים: יכולת חזבאללה לצפות וללמוד את כוחות צה"ל, אשר פעלו בשגרה מסוכנת על קו הגבול; "הירדמות" הכוחות בשטח נוכח הרגיעה המדומה לאחר הנסיגה מלבנון; העדר תרגול ואי ביצוע פעולות תגובה בסיסיות והכרחיות אל מול אירוע החטיפה. זאת, בנוסף לכשל מודיעיני בהבאת הסיכונים לתודעת הכוחות.

20. הפקת לקחים

- למרות התראות חוזרות ונשנות בנושאי חטיפות, ובולטות גבוהה ביותר של האיום ביחידות בגבול הצפון, לא מצאנו תהליכים מסודרים של לימוד הדו"ח, והפנמת לקחי החטיפה של 2000.
- יחד עם זאת, ביחידות הגבול, ובעיקר באוגדת הגליל, היו נהלים שקבעו מתכונת של היערכות לקראת איום של חטיפה. נשוב לנושא זה בדיון בחטיפה של 12 ביולי בדו"ח הסופי. נאמר לנו כי לקחי החטיפה של אוקטובר 2000 נלמדו והוטמעו בפקודות החדשות.

¹⁹ דו"ח צוות התחקור המבצעי לאירועי חטיפת שלושת חיילי צה"ל ללבנון ב-7 אוקטובר 2000, נוסח למשפחות, 5 בינואר 2001, כרך א' עמ' 7.

- אכן, בפקודות ובנהלים שהיו בתוקף ערב המערכה היתה התייחסות מפורשת לחלק מן התקלות שאירעו בחטיפה של שנת 2000, ואשר תרמו להתרחשות האירוע. למרות זאת, חלק ניכר מהליקויים שנמצאו באירוע החטיפה של 2006 זהה לליקויים שתוארו בתחקיר החטיפה של 2000. נשוב גם לנושא זה בדיון באירוע החטיפה של ה-12 ביולי.

ב. התפיסה האסטרטגית מול החזית הלבנונית

הצהרותיה של ישראל לאור הנסיגה

21. עם יציאתה החד-צדדית מלבנון, הבהירה ישראל, כי כל פגיעה בריבונותה תגרור תגובה קשה ומיידית, ראש הממשלה דאז, אהוד ברק, הזהיר את לבנון וסוריה כי ישאו באחריות לתוקפנות או טרור שיופנה נגד ישראל, וכי ייקבע רף גבוה מאוד לתגובה, בכל עומק לבנון, כיוון שכל מי שינסה לפגוע בנו אחרי שיצאנו מלבנון, לא תהיה לו הזדמנות, סיבה או תירוץ. הרמטכ"ל דאז, רא"ל שאול מופז הזהיר אף הוא כי פגיעה בחיילים או באזרחים תביא לפגיעה באזרחים, כולל סוריה וכי התגובה תכלול את סוריה, לבנון ואת חזבאללה.²⁰
22. התבטאויות אלה - שעיקרן הרתעת חזבאללה מפני פעולה עוינת נגד ישראל - שיקפו גם את התפיסה הישראלית, שראתה אותה שעה בזירה הלבנונית ובזירה הסורית, מבחינות רבות, מרחב אחד, בעל השפעות והשלכות הדדיות.

מדיניות ההכלה - תכליתה ויישומה

23. חרף האיומים המפורשים והחד-משמעיים, הרי שמאז הנסיגה בשנת 2000 הגיבה ישראל להתקפות חזבאללה בצורה מקומית ומדודה, במטרה להכיל כל אירוע ולהביא לסיומו מהר ככל האפשר. היקף התגובה התרחב במשהו במהלך השנים, אך עקרון ההכלה נשמר בקפדנות.
24. הדוגמא המיידית והמאפיינת היתה כבר באירוע של אוקטובר 2000, עת הגיבה ישראל לחטיפה באופן נקודתי בלבד.²¹ הרמטכ"ל דאז מופז העיד בפנינו כי הציע תגובה לאירוע, שהיתה אף היא מדודה, בדמות פגיעה במטרות מסוימות, אולם הקבינט לא אישר תכנית זו.²² בכך נפתח, הלכה למעשה, "עידן ההכלה".
25. בעדותו בוועדה מסר סגן שר הביטחון אפרים סנה, כי לדעתו התגובה המינורית נבעה מצירוף של שניים: חוסר הרצון לשדר מסר כי הנסיגה החד צדדית מניבה תוצאה הסלמתית, זמן כה קצר לאחר ביצועה. זאת, בצד אי רצון לפתיחת חזית שנייה, נוכח פרוץ האירועים האלימים בחזית הפלסטינית (האינתיפאדה השנייה, בספטמבר 2000). ניתן להניח כי לצד אלה היה גם רצון לאפשר לתושבי הצפון להתאושש משנים ארוכות של חיים בצל הקטיושות.
26. האיפוק והתגובה המינורית נמשכו גם לאחר הפיגוע הבא, שהתרחש בכביש שלומי - מצובה, במרץ 2002. הוראות ראש הממשלה אריאל שרון היו לא לפתוח חזית שנייה.²³ גישה דומה הודגשה גם בסיכום של שר הביטחון לגבי תכנית אופרטיבית שהוצגה, ב-6 בפברואר 2003, עת קבע שר הביטחון דאז שאול מופז את "חשיבות המוכנות לאפשרות של הידרדרות..."²⁴ כך גם ב-2004, עת קבע שוב שר הביטחון מופז כי "עלינו להמשיך במדיניות המושכלת בה נהגנו עד כה, במגמה לרסן את המערכת הצפונית ו"לסדוק אותה", ועלינו להשלים הכנותינו לעימות אפשרי, באופן שיאפשר לנו לנטרל, ביעילות ובמהירות מרביים, את המערך הרוקטי של חזבאללה" (הדגשה שלנו).²⁴ במרס 2005, נוכח המהלך להוצאת הכוחות הסוריים מלבנון, המליץ האגף הביטחוני - מדיני במשרד הביטחון "לשמר את האיפוק לאורך הגבול הצפוני ולהקרין נכונות להימנע, ככל הניתן, ממתן "עילות"

²⁰ דבריהם מובאים מהעיתונות דאז, "הארץ" 25.5.00 ו"ידיעות אחרונות" מ-24.5.00 בהתאמה.

²¹ לשאלת הוועדה בדבר התגובה לחטיפה, לא נקב רא"ל (מיל.) מופז בתשובתו בפעילות מסוימת שבוצעה בתגובה לחטיפה. הוא אף הזכיר את החזית הפלסטינית כגורם מרסן תגובה מצד צה"ל, באותה העת.

²² עדותו של רא"ל (מיל.) שאול מופז בפני הוועדה מיום 6 בדצמבר 2006.

²³ סיכום שר הביטחון להצגת תכנית אופרטיבית, מזכירות צבאית, 9 פברואר 2003.

²⁴ סיכום שר הביטחון להערכת המודיעין השנתית, 5 מרץ 2004, מזכירות צבאית, 19 באפריל 2004.

לחזבאללה לייצר חוסר רגיעה בגבול הצפון²⁵. מדיניות ההכלה לא שונתה גם לאחר ניסיון החטיפה שסוכל על ידי צה"ל, בכפר ע'גיר, במהלך נובמבר 2005.

27. הרמטכ"ל דן חלוץ העיד בפני הוועדה, כי הוא התנגד למדיניות ההכלה אך המתין לייצוב הדרג המדיני אחרי בחירות 2006, על מנת להעלות את הנושא בפני הדרג המדיני²⁶. ואכן, הנושא עלה בדיונים עם מ"מ ראש הממשלה אהוד אולמרט בתחילת 2006, אולם לא הניב פירות מעשיים²⁷. על המדיניות הישראלית והשיח בין הדרג המדיני לצבאי, בין השאר בנושא ההכלה, בחודשים נובמבר 2005 ועד יולי 2006, ראו פירוט בהמשך פרק זה.

28. עיון בפרוטוקול ישיבת הקבינט מיום 4 בינואר 2006, ישיבה אחרונה בה נטל חלק ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, מלמד כי אף ששרון היה ער לכך כי כפר ע'גיר היווה נקודת תורפה על גבול ישראל - לבנון, הוא לא קרא "לשבור את הכלים" או לשנות ממדיניות ההכלה. הישיבה ננעלה בהחלטה, בין היתר, לפיה "בהמשך צפוי להתקיים דיון נוסף שיעסוק במכלול היחסים מול לבנון, כולל הגעה למכלול הבנות ביטחוניות ואזרחיות"²⁸.

29. ניתן לסכם ולומר כי מדיניות ההכלה יושמה החל מיום נסיגתו של צה"ל מלבנון ועד ליום 11 ביולי 2006. נראה כי מדיניות מתמשכת זו נבעה מצירוף של כמה נימוקים חשובים, ביניהם:

- הרצון הישראלי למנוע הסלמה העלולה להבעיר את הגזרה הצפונית בזמן שישראל עסקה באינטנסיביות, במאמץ כולל כנגד הטרור הפלסטיני, שנמשך בגלים מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה, בספטמבר 2000. הדבר נכון במיוחד בשנתיים הראשונות של האינתיפאדה, בהם גבה הטרור הפלסטיני האלים, ובמיוחד מתקפת המתאבדים הפלסטיניים, מחיר כבד מישראל, ובמיוחד מהאוכלוסייה האזרחית בעורף. אלוף פיקוד צפון וסגן הרמטכ"ל לשעבר, אלוף גבי אשכנזי, העיד בוועדה כי "דיממנו פה, כדי לא לפתוח חזית נוספת"²⁹.
- ממשלת ישראל וצה"ל היו מודעים היטב למחיר העלול להיגבות במקרה של הסלמה בחזית הצפונית. התעצמות חזבאללה באמצעי לחימה רקטיים, ביניהם ארוכי טווח, יצרה מצב ידוע בו ישובי הצפון היו חשופים לפגיעה קשה. ואין המדובר רק בישובי קו הגבול. לממשלה היה עניין מובהק שלא לחשוף את האוכלוסייה האזרחית בצפון לירי רקטות. מצב המיגון היה ידוע למקבלי ההחלטות, כמו גם ההיערכות החלקית, בלשון המעטה, של המערכות האזרחיות למיניהן, נוכח אפשרות של הסלמה ואש. יתר על כן, מנגד ניצב השגשוג הכלכלי של ישובי הצפון, שמצא גם ביטוי סמלי אך משכנע בדמות "הצימרים המלאים", בהם נפשו תושבי ישראל.
- ברקע הדברים עמד גם ניסיון העבר, של מה שהיה מכונה לאורך השנים "הבוץ הלבנוני", שאליו קל אולי להיכנס, אך קשה מאד לצאת. מורשת מלחמת לבנון הראשונה, שנמשכה למעשה 18 שנים קשות ומתסכלות, כמו גם הזיכרון הטרי יותר של פעולות צבאיות קודמות בצפון, כגון מבצעי "דין וחשבון" (יולי 1993) ו"ענבי זעם" (אפריל 1996), שלא הניבו הישגים של ממש לטווח הארוך, היו חלק מרכזי בתודעה הלאומית, כמו גם ודאי בתודעתם של מקבלי ההחלטות.
- הערכת הצבא - שהיתה מוכרת לדרג המדיני ומקובלת עליו - היתה כי הסלמה יזומה על ידי צה"ל, גם אם היא לכאורה התבקשה נוכח פרובוקציות חריפות מצד חזבאללה, תביא בסבירות גבוהה לספירלה של תגובות ותגובות נגד, שיכללו במהרה גם ירי מסיבי על העורף, אותו ניתן יהיה להפסיק או לצמצם רק באמצעות מהלך קרקעי רחב וממושך. החשש כי תוצאת מהלך כזה תביא ל"שקיעה" ארוכה ב"בוץ הלבנוני", שהיציאה החד צדדית חילצה את ישראל ממנו לאחר מאמצים רבים וקשים, העצים את הרתיעה בישראל מתגובה העלולה לגרום להסלמה.
- בשנים האחרונות - ובעיקר מאז 2005 - הסתמנו בלבנון גם תהליכים פנימיים, שנתפסו בישראל ככאלה העשויים לבשר על מגמות חיוביות מבחינתה, בעיקר במישור ההתמודדות בין חזבאללה ובעלי בריתו

²⁵ המלצה למדיניות, מסמך המיועד לשר הביטחון, האגף הביטחוני - מדיני, 22 במרס 2005.

²⁶ עדות הרמטכ"ל דן חלוץ בפני הוועדה מיום 28 בינואר 2007.

²⁷ ראו להלן בפסקה על הממשק המדיני - צבאי בראשית 2006. ראש הממשלה העיד בפני הוועדה ב-1 בפברואר 2007, כי כבר במועד זה גמלה בו החלטה לא להמשיך במדיניות ההכלה, אם יארע פיגוע רציני בזירת לבנון.

²⁸ פרוטוקול ישיבת קבינט מיום 4.1.2006.

²⁹ עדותו של אלוף (מיל') דאז גבי אשכנזי בפני הוועדה מיום 7 בנובמבר 2006.

הסורים והאיראנים, לבין הכוחות הפוליטיים והחברתיים המתונים בלבנון. יציאת הסורים מלבנון, התחזקות ממשלת סניורה הפרגמטית, התמיכה האמריקאית - צרפתית בממשלת ביירות, כמו גם התגברות מה שנראה כלחץ ביני"ל על הגורמים הרדיקאליים בלבנון, כחלק מ"ציר הרשע", שמשו כסיבות טובות לישראל שלא להפריע מצידה למגמות אלה, ולאפשר להן להבשיל בלי מעורבות ישראלית פעילה.

32. מול נימוקים אלה ניצבה מן הסתם תמיד ההכרה כי להבלגה ולהכלה היה מחיר לא מבוטל, בעיקר בדמות ההתעצמות שנמשכה, למעשה ללא הפרעה, של חזבאללה. התעצמות זו יצרה מימד מסוים להתרעתה בפועל של ישראל. היא גם תרמה להכרה של חזבאללה כי הוא יכול לתמרן מול ישראל ולנקוט נגדה גישה פרובוקטיבית אלימה, בקו החזית, שהוכוונה יותר על ידי צרכיו שלו מאשר על ידי החשש מתגובה ישראלית.

33. נראה כי למרות הבנה זו ובמאזן בין השיקולים הסותרים, בכרה ממשלת ישראל לנקוט במדיניות ההבלגה / ההכלה. מדיניות זו היתה נחלתן של כל ממשלות ישראל, שהעדיפו לשמור על השקט בגבול הצפון, החל מהממשלה בראשות אהוד ברק, עבור בזו של אריאל שרון, וכלה בממשלה בראשות אהוד אולמרט³⁰. לא מצאנו עדות לדיוני עומק בסוגיה זו מתוך ראייה ארוכת טווח. העדר דיון כזה עשוי להצביע על כשל ביחס לתהליכי ההחלטה האסטרטגיים, המדיניים - ביטחוניים, באותה תקופה.

הצבא ומדיניות ההכלה

34. עיון בעדויותיהם של מפקדי צה"ל, בעבר ובהווה, בפני הוועדה, כמו גם בחלק מן המסמכים אשר הומצאו לנו על ידיהם, מלמד על גישה ביקורתית של חלק מהם ביחס למדיניות ההכלה. הפיקוד הבכיר של צה"ל, בעיקרו, תפס את מדיניות ההכלה כהנחיה מחייבת של הדרג המדיני, אשר צה"ל מילא בקפדנות רבה (ראה בהמשך בעניין יישומה בפועל של המדיניות בקו הגבול), גם אם הנושא היה שנוי במחלוקת בצמרת צה"ל. חלק מפקדי הצבא היו שותפים לשיקוליהם של תומכי ההכלה בדרג המדיני³¹. ואילו אחרים לא תמכו בה. אנו, מכל מקום, לא מצאנו ניסיון ממשי של מפקדים בכירים בצבא לערער בפני הדרג המדיני על מדיניות ההכלה. גם לא מצאנו מסמך מתכלל, המנתח באופן שיטתי ובראייה ארוכת טווח את היתרונות והחסרונות של מדיניות ההכלה, לעומת חלופות אחרות והמציע לדרג המדיני לנהל דיון מסודר בסוגיה זו.

עקרונות הפעלת הכוח בביטחון השוטף לאור מדיניות ההכלה

35. כאמור, צה"ל פעל בגבול הצפון על פי מדיניות ההכלה. כאן נדון בתרגומה של מדיניות זו ל"תפיסת ההפעלה" על קו הגבול הצפוני של מדינת ישראל.

36. חזבאללה לא התכוון להניח את נשקו לאחר צאת צה"ל מלבנון, והוא אף התכוון, מבחינה אסטרטגית, לעימות ממושך עימה. על רקע זה עמד הצורך לוודא כי צה"ל היה ערוך, לאחר הנסיגה ולאור הערכת מצב נכונה, גם ברמה הטקטית, להתמודד בהצלחה עם הנסיבות והקשיים שהציבה הנסיגה ולמלא את תפקידיו: להגן על יישובי הצפון, גם באמצעות הרתעה אפקטיבית. נזכיר כאן את עיקרי הקשיים לממש זאת: היעדר עומק אלמנטרי; נקודות חיכוך רבות עם חזבאללה; קו מגע קשיח; וקיומן של מטרות ישראליות, צבאיות ואזרחיות, רבות ומשמעותיות על קו הגבול³². כל אלה היו צריכים מענה צבאי אשר יאפשר הכלה, אך גם יביא לפגיעה מינימאלית באינטרסים של ישראל.

37. עוד טרם היציאה מלבנון הנחה הרמטכ"ל מופז את גורמי המטה לבחון את היערכות צה"ל לאחר היציאה מלבנון. צוות חשיבה פיקודי הוקם בחודש אוגוסט 1999 בפיקוד צפון, בראשות אלוף הפיקוד דאז, גבי אשכנזי. תוצרי החשיבה הוצגו על ידי הפיקוד בדיוני מטכ"ל והם שהיוו את הבסיס לתפיסת ההפעלה שגובשה לבסוף בצה"ל. המענה לאיומים הצפויים לאחר הנסיגה היה אמור להתבסס בין היתר על הרתעת חזבאללה, על "העומק

³⁰ ממשלת אולמרט הספיקה "להכיל", מאז נבחרה באפריל 2006 ועד לפרוץ המערכה ביולי אותה השנה, את אירועי ניסיון החטיפה, ואת אירועי מאי 2006, בהם תקף חזבאללה את מוצבי צה"ל. ראו בהמשך פירוט בפסקה העוסקת בממשק המדיני - צבאי בתקופה של ינואר - יולי 2006.

³¹ ראו, למשל, עמדת האלוף (מיל.) גיורא איילנד, שמדבריו בפני הוועדה, מיום 12.11.2006, עלתה לכאורה הערכה והבנה למדיניות ההכלה. גם מעדות האלוף (מיל.) עמוס גלעד בפני הוועדה, מיום 1.1.2007, ניתן להבין כי מדיניות ההכלה היתה ראויה, מן הטעמים שפורטו לעיל, בדבר החזית הפלסטינית והרצון לראות צפון משגשג.

³² עדותו של האלוף (מיל.) דאז גבי אשכנזי, עקרונות תפיסת הבטי"ש והפעלת הכוח לאורך הגבול ב"דמדומי בוקר", 28.5.2000.

הלבנוני" - כאשר הובהר שפעילות צה"לית בשטח לבנון תהיה רק לאחר פח"ע כלפי שטח ישראל או צה"ל ומוצביו, ועל מרחב אבטחה ואחזקה על הגדר עצמה.

38. כבר בחודשים הראשונים להפעלתה של תפיסת הביטחון השוטף החדשה לאורך הגבול הובררו קשיי היישום שלה. אלה באו לידי ביטוי בהתגררות של חזבאללה על גדר הגבול ובהיעדר תגובה מצידו של צה"ל. אלוף פיקוד הצפון דאז, גבי אשכנזי, התריע על כך כבר באוגוסט 2000, במכתב לרמטכ"ל³³: "מאז יציאתנו מלבנון, הולכת ומתרחבת תופעת ההפרות ... המשכה פוגע בביטחון, בהרתעה ואפשר שיביא להתדרדרות חמורה במצב... מדיניותנו היתה להימנע מחיכוך... מדיניות זו לא מביאה לתוצאה הרצויה. גובר הסיכון שבהתדרדרות... יש לפעול להפעלת לחץ אפקטיבי על לבנון, או לחילופין להיערך לשינוי בתגובתנו, אחרת תופעה זו תתייצב ותהפוך למציאות שאיננו יכולים להשלים עימה".

39. בשנים האחרונות הוגדרה תפיסת ההפעלה במונחים של "הכלה", "חתימה נמוכה" ובהמשך, מאז 2005, במצבים מסוימים, ל"אפס מטרות".

40. כך צמצם צה"ל, במודע ובבחירה, את נוכחותו בקו הגבול. הדבר מצא ביטוי במספר דרכים: הסגת בסיסי היציאה לקו אחורי; בניית כבישי גישה אחוריים; צמצום הפעילות הניידת לאורך הגבול; הסגת עמדות תצפית לקו אחורי; פעילות בשטח לבנון רק לאחר פעילות חבלנית עוינת כלפי שטח ישראל או כלפי צה"ל ומוצביו. במקביל נעשו פעולות רבות לשם אבטחת הישובים הסמוכים לגבול. תפיסת הגנה זו התבססה, אפוא, במידה רבה, על מוצבי תצפית אחוריים, על אמצעים אלקטרוניים, ועל גדר אלקטרונית פעילה לאורך קו הגבול כולו. לכל אלה יש לצרף, כאמור, את "הוראות הפתיחה באש" החדשות אשר הותאמו לתפיסת ההפעלה החדשה.

41. אלוף פיקוד הצפון לשעבר, האלוף אודי אדם, מי שהיה אחראי על הגזרה הצפונית בשנת 2006 הגדיר בדיעבד את מדיניות הכלה כך: "... פירושה המעשי היה ויתור על ריבונות ישראלית על גבול הצפון, ומתן יד חופשית לחזבאללה על קו הגבול"³⁴. מנגד, מצדדי התפיסה ההגנתית הצדיקה במיעוט הפגיעות בחיילים ואזרחים לאורך תקופה של שש שנים, לרבות סיכול של מספר ניסיונות חטיפה וחדירה.

42. תוצאה - לאו דווקא הכרחית - של תפיסת הביטחון השוטף, הביאה לצמצום סדר הכוחות שהוקצה לפיקוד צפון ולאוגדה³⁵, לסגירת מוצבים נוספים לאורך הגבול (ובכלל זה מוצב שחלש על המקום בו התרחשה החטיפה ביום 12 ביולי 2006), ולהורדת איכות הכוחות שהוקצו לאוגדה. בעבר, הכלל היה כי פעילות בט"ש לאורך הגדר בצפון נעשתה רק על ידי חיילים סדירים. עם הזמן החלו הכוחות הסדירים מופנים לתעסוקה בשטחי יהודה, שומרון וחבל עזה ובמקומם הובאו גדודי מילואים, פחות מאומנים ופחות מיומנים ומקצועיים³⁶.

43. הגיעו הדברים לידי כך שתפיסת הביטחון השוטף שיקפה "הכלה מורחבת", כאשר גם במקרים בהם חזבאללה פעל בגלוי לאורך קו הגבול בהכנת פעילות עוינת עתידית - היה הצבא מנוע מלהגיב. כך למשל, שלושה ימים לפני אירוע התקיפה בעיג'ר, בחודש נובמבר 2005, ביקש אלוף הפיקוד דאז אישור לפתוח באש מדויקת, על מנת להשמיד חוליות שהתמקמו לאורך הגבול. הרמטכ"ל אסר על כך, במפורש.

44. לדעת מפקדים בכירים, הכתובת היתה על הקיר: החטיפה הבאה היא רק עניין של זמן, וספק אם ניתן יהא למנעה. ההערכה היתה כי אפילו יצליח צה"ל לסכל עוד מספר ניסיונות של חזבאללה לבצע חטיפה, הרי שבסופו של דבר הוא יצליח בכך. המפקדים בפיקוד צפון ניסו להתמודד בדרכים שונות עם סכנת החטיפה המתמדת שריחפה באוויר. דרכי ההתמודדות סבבו, כולן, סביב תפיסת ה"חתימה הנמוכה", קרי - הרחקת חיילים ויעדים צבאיים ממקומות אליהם יכול היה חזבאללה לחדור בקלות יחסית. תא"ל גל הירש, מפקד אוגדת הגליל, ניסה לשנות את התפיסה האמורה על ידי הכנתה של תוכנית חדשה - הגנתית. דא עקא, שהצלחת התוכנית היתה תלויה במשמעת, תרגול ובקרה. ספק רב בעינינו, לאור העדויות והמסמכים שהובאו בפנינו, אם אלו יושמו. בהיעדר ביקורת ותרגול, היתה התוצאה שחיקה בערנות הכוחות ובהכרתם את הפקודות והנהלים.

³³ מכתבו של האלוף (מיל') דאז גבי אשכנזי לרמטכ"ל מיום 24.8.2000.

³⁴ סעיף 4.1 מתוך "הצגת עמדה בפני ועדת החקירה הממשלתית - אלוף אודי אדם".

³⁵ עדותו של האלוף גנץ בפני הוועדה, מיום 22 בנובמבר 2006.

³⁶ למותר לציין כי איננו מטילים דופי בטיב כוחות המילואים; עם זאת, על הכול מוסכם כי חיילי הסדיר מאומנים יותר מרעייהם הבוגרים, בשורות המילואים, והם "חיים" את הביטחון השוטף, כדבר שבשגרה.

45. סיכומם של דברים: פעילות הביטחון השוטף בגבול הצפון הושפעה ואופיינה על ידי ארבעה תהליכים מרכזיים וקשורים: האחד, מדיניות ההכלה שנקבעה על ידי הדרג המדיני; השני, תפיסת הפעלה של "חתימה נמוכה" ופעילות ביטחון שוטף בהתאם לרוח זו; השלישי, כרסום ביכולות צה"ל, בעיקר כתוצאה מקיצוצים בכוח אדם ומהפניית כוחות מיומנים פחות למשימה, בגלל תיעדוף לזירה הפלסטינית; והרביעי, התרופפות המשמעת, התרגול והביקורת שהובילו לשחיקה בערנות הכוחות ובהכרת הנהלים והפקודות.

ג. מוכנות הצבא

תפיסת הפעלה של צה"ל

כללי

46. במחצית שנות התשעים החל בצה"ל תהליך עיצוב הדרגתי של פיתוח מה שנקרא "תפיסת הפעלה" חדשה. זאת, על רקע ההכרה כי השינויים הדרמטיים בפני הזירה האסטרטגית חייבו עדכון וחשיבה מחודשת בכל הקשור לבסיס הקונצפטואלי של הפעלת צה"ל. שינויים אלה באו לידי ביטוי, בין היתר, במפגש שבין ארבעה מכלולים עיקריים: האחד - המעבר מדפוס של מלחמות סימטריות בין צבאות סדירים ומדינות ריבוניות ומגובשות להתמודדויות לא סימטריות מול גורמים מזוינים לא מדינתיים. השני - המהפכה בעניינים הצבאיים (מה שמכונה בעולם - Revolution in Military Affairs), שהתמקדה בין השאר בקפיצת מדרגה בפיתוח ויישום של יכולות טכנולוגיות מגוונות וכלי נשק מנגד - בעיקר אך לא רק בממד האווירי - בעלי כושר פגיעה מדויקת במטרות רחוקות. השלישי - ההתפתחויות הגיאו אסטרטגיות האזוריות של השנים האחרונות וביניהן התפתחות הלחימה מול הטרור הפלסטיני, מלחמת עיראק השנייה והאיום האיראני, כולל מגמת ההתעצמות הגרעינית. והרביעי - ההבנה שהחברה הישראלית עברה תהפוכות ניכרות שחלקן רלוונטיות לצה"ל כצבא העם, כמו תפקיד התקשורת בסביבה האסטרטגית והשפעת המחלוקות בדעת הקהל הישראלית על הפעלת הכוח הצבאי.

47. ראשית גיבושה של תפיסת הפעלה החדשה של כוחות צה"ל היתה בימי כהונתו של הרמטכ"ל רא"ל שאול מופז. היא גובשה ופורסמה בתקופת כהונתו, בספר בשם "אסטרטגיית צה"ל": מגמות ורעיונות יסוד לבניין הכוח ולהפעלתו" משנת 2002. התפיסה המשיכה להתפתח - ולהשתנות - גם לאחר מכן, הן בתקופתו של הרמטכ"ל יעלון (2002-2005), והן בתקופתו של הרמטכ"ל דן חלוץ (2005-2007), כאשר כל אחד מהם הוסיף לעיצוב התפיסה על פי הבנתו. בתקופת הרמטכ"ל דן חלוץ פורסמה הגרסה המעודכנת של תפיסת הפעלה המטכ"לית של צה"ל. לא מוגזם יהיה לומר כי התפתחויות תכופות אלה, בצד התהליכים הארגוניים החרिפים שעברו על צה"ל במקביל (ראו להלן), יצרו מבוכה לא מעטה בצה"ל, בצד אי הבנה של דרגי הביניים והשטח לגבי הכיוונים אותם מובילים בצמרת הצבא ומהותם המבצעית. היו אף שגרסו כי תהליכים חדשים אלה שילבו מושגים גבוהים וקשים להבנה ולהטמעה, בצד התעלמות מכמה אמיתות יסוד צבאיות מקצועיות.

עיקרי התפיסה

48. כאמור, תפיסת הפעלה החדשה של צה"ל היתה אמורה לתת מענה הולם גם למלחמה כוללת, על מרכיביה המסורתיים וגם לעימות מוגבל, במסגרת מה שמכונה לחימה בעצימות נמוכה - נגד גורמים מזוינים תת מדינתיים למיניהם. בתוקף הנסיבות - התרחקות האיום הקונקרטי של מלחמה נגד מדינות ערב במעגל הראשון, והחרפת ההתמודדות המזוינת מול הפלסטינים - הוצב עיקר הדגש בפיתוח וביישום תפיסת הפעלה החדשה על הלחימה המוגבלת, הלא סימטרית, תוך ניסיון לאתר מענים מעודכנים לאיומים הייחודיים שזירה זו הציבה בפני צה"ל ומדינת ישראל. זאת, הן בהיבטים של בניין הכוח והן בהיבטים של הפעלת הכוח. במסגרת זו, בין היתר:

- הוגדרה תכלית המענה בעימות המוגבל (במשתמע, כמכוון בעיקר לנושא הפלסטיני) - "... לחולל שינוי 'תודעתי' בקרב מקבלי ההחלטות של היריב"³⁷.

³⁷ שם, עמ' 64

- נקבעו תהליכי העבודה - ברמות השונות - סביב רעיון התכנון המערכתי העוסק בתהליכי העיצוב, התכנון והניהוג והוסדרה **שפת המושגים**³⁸. בין אלה הוגדר המושג 'התכלית האסטרטגית' - כ"ביטוי לראייה כוללת של הסביבה האזורית הרצויה בסיום העימות... המגדירה את **מטרות הפעלת הכוח הצבאי**... (היא) צריכה לכלול הגדרה של מצבי סיום וכן את האילוצים והמגבלות המוטלים על הפעלת הכוח"³⁹. כך הוגדרו מושגים לגבי זירת המלחמה, זירת המערכה וזירת המבצעים, שעסקו בחלוקת העבודה בין הדרגים השונים בצה"ל - מטכ"ל, פיקוד, עוצבות.

49. תפיסת ההפעלה החדשה לא היתה מקובלת על כל הגורמים בצבא. מצד אחד, המסמך שפורסם באפריל 2006 הוגדר בהקדמה לו על ידי הרמטכ"ל רא"ל דן חלוץ כ"מסמך יסוד צבאי", שעל מפקדי צה"ל "להטמיע וליישם את הכתוב בו בהפעילם את כוחותיהם ובהכינם אותם לייעודם"⁴⁰. הוא הוגדר במדרג מסמכי היסוד הביטחוניים כעומד מעל, ומין הסתם מעצב, את "התפיסה המבצעית המטכ"לית הכוללת ותכניות האב המטכ"ליות לפי כל אחד ממתווי העימות"⁴¹. מצד שני, קשה להניח שהצבא התייחס אכן לספר זה ולכתוב בו, הלכה למעשה, כהנחיות מפורשות להטמעה ולביצוע. על פניו, הוא החזיק בתוכו 'עולם ומלואו', אולם הוא נוסח בצורה קשה להבנה, גם למפקדים בכירים, שחלקם וודאי פרשו את הכלול בו בצורות שונות⁴². נציין שהספר לא ביטל מסמכים קודמים בנושא זה.

50. אנו סבורים כי התפיסה החדשה יצרה בעיות בצה"ל בתקופה שלפני המערכה בלבנון. הבולטות ביניהן:

- 'מנופים' ו'אפקטים' – הרעיון כי ניתן להשיג הכרעה באמצעות 'מנופים' עקיפים ו'אפקטים', כתחליף למושגי ההכרעה הקלאסית של כיבוש/ השתלטות על שטח והשמדת כוח⁴³, עורר שאלות קשות בהקשר להתמודדות עם כוח צבאי למחצה כמו חזבאללה.
- תפיסת ההפעלה החדשה הניחה כי "הפעלת מהלומה... של אש מדויקת, המשלבת גורמי תמרון יבשתיים, ימיים ואוויריים... תופעל על כל ממדי המערכת היריבה... תציב את האויב בפני דילמות וקשיים חמורים בהרבה מאלה שהיו נוצרים אילו נקטנו בפעולה מדורגת, טורית..."⁴⁴. הנחה זו, שקפה אמונה שרווחה בצה"ל ומצאה ביטוי בתכניות האופרטיביות מול חזבאללה. זאת, כאשר למעשה הכין עצמו חזבאללה בדיוק למתאר כזה, תוך שצמצם מראש חלק מהנזקים שהיו אמורות לגרום לו היכולות הגבוהות של מערכת האש המדויקת של צה"ל.
- עבודת מטה - התפיסה החדשה קבעה גם שורה של כלים ומושגים חדשים שהיו אמורים לעצב מחדש את עבודת המטה המוכרת והשגורה בצה"ל מזה שנים רבות. נראה שבכך נגרם יותר נזק מתועלת.
- שימוש במושגים ומונחים חדשים שהיו בלתי ברורים לרבים במערכת צה"ל פגם בשפה המשותפת והמובנת ובעבודת המטה של המטכ"ל ובעיקר בדרגים הנמוכים, אך לא רק בהם.
- תרגילים ואימונים: בשנתיים שקדמו למערכה קיימו המטכ"ל ופיקוד הצפון תרגילים שנועדו לבחון את הכרעת היריב באמצעות הפעלת התפיסה החדשה⁴⁵. סיכום התרגיל שנערך ביוני 2004 קבע כי במתווה שתורגל, העורף הישראלי נפגע מאד, שמאמץ תמרון קרקעי לא הופעל לצורך הפסקת ירי על העורף, כי הוצאה כמות גדולה של תחמושת לאש- מנגד⁴⁶, וכי מרבית הכוחות שתורגלו לא התאמנו זמן רב לפני כן.

³⁸ שם, עמ' 89 ואילך

³⁹ שם, עמ' 101

⁴⁰ שם, בהקדמה לספר.

⁴¹ שם, עמ' 49

⁴² בפתח דבר, בעמ' 3 נאמר במפורש כי "תפיסת ההפעלה אינה קובץ מסמכים חתומים או אמת צרופה היחוקקה בסלע". היא כלי להתבוננות ולהגדרה... אופן התפקוד האופרטיבי הנדרש. מסמך זה אמור להתעדכן נוכח שינויים בהנחות היסוד ונוכח התפתחותם של מגמות ואתגרים חדשים".

⁴³ אג"ם – תוה"ד, **המטכ"ל במלחמה – ארגון והפעלה**, 1994, עקד 1-345, עמ' 10.

⁴⁴ תפיסת ההפעלה, 2006, עמ' 69.

⁴⁵ אמ"ץ – תוה"ד, "תרגיל מטכ"לי קובץ התחקירים והסיכומים, חלק א', דצמבר 2004. ופצ"ן תרגיל פיקודי - הצגה לרמטכ"ל, מאי 2006.

⁴⁶ שם, תחקיר "מטכ"לי" – עיצוב, ומה שביניהם, עמ' 28.

שינויים ארגוניים, אימונים והשלכות הקיצוצים בתקציב צה"ל

51. המערכה בצפון חשפה, בין היתר, תקלות הקשורות במאפיינים מבניים, תרבותיים ומבצעיים המייחדים את צה"ל. חלק מן הנושאים שצפו ועלו במסגרת בדיקתנו אינם חדשים. הם הועלו, למשל, על ידי מבקר המדינה ומבקר מערכת הביטחון. חלקם מופיעים גם בדו"ח ועדת אגרנט. דבר זה מעלה שאלות לגבי יכולתו של צה"ל להפיק לקחים מליקויים ומתקלות שהתגלו בו. מכל מקום, בפרק זה נסקור, בתמצית, מאפיינים ותהליכים שונים, אשר הכרתם תיתן רקע לתיאור ולהבנת אירועי המערכה. בשלב זה נתרכז בחומר היכול להאיר את הניתוח של התקופה הראשונה במערכה במסגרת הדו"ח החלקי. נשוב לנושאים אלה ביתר פירוט בדו"ח הסופי.
52. המונח "מוכנות הצבא" מכיל בתוכו עובדות, הערכות, מסורת מבצעית, ידע מקצועי, ניסיון מוכח ומצטבר, מבנה ארגוני, ועוד עניינים שעל מקצתם נעמוד להלן. צה"ל הוא ארגון רב שכבתי וגדל-מימדים. הוא אמון על מתן מענה ביטחוני לכל תרחישי האיום האפשריים, ולאפשר מרווח נשימה הולם לשם גיוס כוחות המילואים במקרה של איום או מערכה שהם מעבר לפעילות הביטחון השוטף.

מבנה וארגון

53. לצה"ל שלוש "זרועות" מובחנות: זרוע היבשה, האוויר והים. שתי האחרונות מאופיינות במבנה אוטונומי יותר, ומפקדיהן מרכזים בידיהם את הסמכויות העליונות לגבי פעולת הזרוע, הן על בניין הכוח והן על הפעלתו, בעת שגרה ובמצב חירום. מצב דברים זה מאפשר שליטה טובה יותר בכוח העומד לרשותם, והיכולת לתכנן ולבצע מהלכים תוך-זרועיים היא שלמה וטובה יותר, לכאורה, לעומת המצב בחילות היבשה. מצד שני, מבנה זה מביא לשוני ביניהם ובין יתר כוחות הצבא. האוטונומיה הזו עלולה אף ליצור בעיות של שלוביות בין זרועות, הנדרשת להשגת יעדים משותפים.
54. צה"ל התמודד - מאז הוקם ועד היום - עם בעיית המבנה הארגוני היעיל וה"נכון" של כוחות היבשה. בשנים האחרונות הואץ תהליך שעיקרו - הניסיון להקנות לחילות היבשה את היתרונות המוכחים של הזרועות האחרות, והוחל בניסיון לבנות "זרוע יבשה", שתרכז את כל הסמכויות הנוגעות לבניין הכוח בכוחות היבשה השונים. הפעלת כוחות אמורה להתבצע באמצעות הפיקוד המרחבי, ובראשו מפקד הפיקוד. מפקד הפיקוד אמור לשמש בחירום כמפקד המערכה בגזרתו, שעומקה מוגדר ומתוחם בין הפיקוד לבין הגורם המטכ"לי.
55. השינויים הארגוניים העיקריים בארגון הצבא חלו בכוחות היבשה: בשנת 1984 הוקמה מפקדת חילות השדה (מפח"ש). בשנת 1999 החליט הרמטכ"ל דאז, רא"ל שאול מופז, על ביטול המפח"ש והקמת מפקדת זרוע יבשה לבניין הכוח (מז"י) במקומה. סמכויות מטכ"ליות שהיו בידי אגפים שונים במטכ"ל, בעיקר באג"א/אט"ל, (האגף הלוגיסטי), באגף כוח אדם, באגף התכנון ובאגף המודיעין - הועבר ל-מז"י. תחום האחריות של מז"י השתרע עד לרמת הגייס בצה"ל, והלכה למעשה - עד לרמת האוגדה. רא"ל משה יעלון, הרמטכ"ל הבא, החליט שלא להמשיך את התהליך. הוא אף קבע שיש להחזיר לתקופה מוגבלת, סמכויות לוגיסטיות לאגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה.
56. עם כניסתו של רא"ל דן חלוץ לתפקיד הרמטכ"ל, הוא החליט לחולל שינוי נוסף, שבעקבותיו תהיה מופקדת מז"י גם על בניין הכוח של שלושת הפיקודים המרחביים. בלשונו של הרמטכ"ל חלוץ: "הדבר המרכזי שהולך לקרות לנו בשנת 2006 זה שינוי ארגוני, מסדר גודל שלא ידענו כמותו בשנים האחרונות. תכליתו בניית זרוע היבשה בצה"ל"⁴⁷. הכוונה היתה להפוך את המטכ"ל לגוף ניהולי יותר וביצועי פחות. החלוקה החדשה היתה כזאת: על האחריות לציר בניין הכוח ברמת המטכ"ל הופקד סגן הרמטכ"ל, והוא היה אחראי גם על הפיקוד והתיאום בין זרועות הצבא השונות. על ציר הפעלת הכוח הופקד אגף מבצעים (אמ"צ), באמצעות הפיקודים, מפקדת הזרועות ואגפי המטכ"ל. הכותרת של החלטת הרמטכ"ל היתה "ריכוז כלל משאבי היבשה תחת קורת גג אחת".

⁴⁷ מתוך פגישת עבודה בין הרמטכ"ל חלוץ ל-מ"מ ראש הממשלה אולמרט, 11 בינואר 2006.

57. המרכיבים המרכזיים לזרוע היבשה היו אלה⁴⁸:

- זרוע היבשה נקבעה כמפקדה לבניין הכוח עד לרמת הפיקוד המרחבי;
- הקמת "חטיבת טכנולוגיות" במו"י (שעד אז רוכזה על ידי אט"ל), לצורך "קליטת תחום הלוגיסטיקה היבשתית", "קליטת תחום התקשוב היבשתי" וארגון מחדש, לאור כל אלה, של אגפי המטכ"ל השונים.
- מודיעין שדה הועבר מאחריות אמ"ן לזרוע היבשה עוד קודם לכן.

58. כדי לממש את אחריותה, תוגברה מו"י מאגפי המטכ"ל ומגופים הכפופים להם, כדלקמן:

- מאגף משאבי אנוש: הועבר למו"י קצין שלישות ראשי ובית הספר לשלישות.
- מאגף התקשוב: הוברו מפקדת קצין תקשוב ראשי ובסיס ההדרכה למקצועות חיל התקשוב וחלקים ממערכות התקשוב ואמצעי הלחימה.
- מאלר"ם (קיצור של אגף לוגיסטיקה, רפואה ומרכזים לוגיסטיים) הועברו קצין לוגיסטיקה ראשי, קצין חימוש ראשי, יחידה לוגיסטית טכנית, מחלקת אחזקה, והבסיסים להכשרה לוגיסטית ולהכשרה בתחום החימוש.
- מאגף המבצעים עבר למו"י נושא הקצאת הכוח לביצוע התעסוקה המבצעית.
- במקביל בוטלו יחידות התחזוקה באוגדות, כמו גם יחידות הרפואה בחטיבות החי"ר. במקומם הוקם מערך לוגיסטי פיקודי חזק, שנועד לתת מענה לוגיסטי מלא ליחידות הלוחמות במרחבו.

59. ראוי לציון כי מהלך זה היה שנוי במחלוקת במטכ"ל. היו שחשבו כי מו"י הוא גוף גדול מדי, אף לפני העברת הסמכויות הנוספות, וכי הדבר עלול לפגוע ביעילות ובתפקוד הצבא⁴⁹. נחזור לדיון זה ולהשלכותיו אגב הדיון בניהול המערכה עצמה, במסגרת הדו"ח הסופי.

אימונים ותרגילים

60. הקיצוצים בתקציב הביטחון; חיובו של צה"ל לשלם מתקציבו עבור ימי המילואים, והתפיסה הרווחת שלפיה הנטל הכלכלי על מדינת ישראל הנובע מתעסוקת אנשי המילואים - כבד מדי; הדרישות להפעלת כוחות גדולים ומקצועיים באופן רציף ביהודה, שומרון וחבל עזה - כל אלה יצרו שינוי משמעותי במהלך ובמשך האימונים והתרגילים של צה"ל, בשירות סדיר ובמילואים.

61. האילוצים הללו, בתוספת ההערכה שלפיה התלקחות צבאית משמעותית במעגל הראשון (מעבר לפעילות באזור יהודה ושומרון ובאזור חבל עזה) תתרחש, אם בכלל, רק לאחר הידרדרות והסלמה הדרגתית, או ביוזמה ישראלית, יצרו הנחת עבודה לפיה במעבר מביטחון שוטף למלחמה יהא מרווח זמן מספיק להיערכות הולמת ללחימה. זה ינוצל בין היתר גם לאימונים ולהכנת הכוח. תפיסה זו שוכללה לכלל תוכנית, שנועדה לקבוע את השיטה להכשיר ולאמן את כוחות המילואים לפני הכנסתם למעגל הלחימה.

62. עקב כך, האימונים בצה"ל קוצצו במשכס ושונו במאפייניהם. נוכח החלטה על קיצוץ תקציב הביטחון בשנת 2003, לא ביצעו כוחות המילואים אימונים כלל. בהתאמה נבנתה תוכנית תלת-שנתית שבמסגרתה תוכנן לקרוא לכל יחידת מילואים לאימון, אחת לשלוש שנים. בפועל - המצב היה עוד פחות טוב מהמתוכנן. האימונים בשנים 2004-2006 היו חלקיים, בדרך כלל, ולא עמדו ביעדים המתוכננים. כמו כן, לא בוצעו תרגילים חטיבתיים ואוגדתיים מלאים, ורק חלק מגדודי המילואים ביצעו תרגילים מלאים באש. היחידות הסדירות, שבעבר התאמנו במשך מספר חודשים בשנה, עברו לפעילות קצרה יותר. גם כאן היה המצב בפועל גרוע יותר מהמתוכנן, כאשר בפועל התאמן כל גדוד במשך מספר שבועות קטן יותר. הלכה למעשה, מכסת האימונים קוצצה בתקופה הנדונה באחוז ניכר.

⁴⁸ מסמך אג"ת מיום 26.12.2005; סיכום הרמטכ"ל מיום 16.12.2005; ומסמך אג"ת בנושא "השינוי הארגוני בצה"ל", בהתאמה.

⁴⁹ ראו מכתבו של אלוף אודי אדם לרמטכ"ל מיום 10.7.2005; יש לציין כי אדם היה אז ראש אט"ל, אולם לביקורת זו היו שותפים גם אחרים שלא נפגעו מהקיצוץ בסמכויות אט"ל.

63. גם הכוונה לפיה היחידות הסדירות ישלימו את החסר במהלך ותוך כדי התעסוקה המבצעית - לא התממשה, כאשר בפועל האימונים במסגרת זו היו חלקיים מאוד ועד לרמת המחלקה בלבד.

ד. הנדבך הלוגיסטי⁵⁰

ימי לחימה

64. המונח "יום לחימה" מוגדר במילון המונחים הצה"לי כ"מנת תספוקת ממוצעת ומשוערת הנצרכת ליום לחימה אחד לכלל הצבא ובכל החזיתות". כמות ימי הלחימה נגזרת מניתוח תרחישי האיום הצפויים. מלאי החירום בצה"ל אמורים להיות נגזרים, מכמות ימי הלחימה הצפויים בכל חזית וחזית, במכפלת המשאבים הדרושים ליום לחימה. אין צורך לומר, כי מספר ימי הלחימה והמלאים נגזרים לא רק עפ"י תרחישי האיום שצה"ל קובע, אלא גם מאילוצי תקציב.

65. התקופה שבין 2000 ל-2006 התאפיינה בירידה מתמדת במלאים של ימי הלחימה שהועמדו לרשות צה"ל. בשנים 2000-2002 עמד המלאי על משך לחימה ארוך יחסית⁵¹; בשנת 2003 ירד מלאי ימי הלחימה וצומצם, ואילו בשנת 2005 הגיע מלאי ימי הלחימה לשפל ניכר מאשר בתחילת העשור. התמונה החריפה בכל הקשור לרמת מלאי של הציוד הרפואי בצה"ל; בשנת 2003 עמד מלאי הציוד הרפואי על משך לחימה ארוך יחסית; בשנת 2005 על מעט ימי לחימה יחסית ובעת פרוץ המלחמה בלבנון, על מעט מאוד ימי לחימה בלבד. נציין עם זאת כי חיל הרפואה השכיל ליצור מענה ארגוני הולם ללחימה המבוזרת, על פי תפיסת ההפעלה המעודכנת של צה"ל.

מלאים

66. מלאי מוגדר במילון המונחים הצה"לי כ"אפסניה המאוחסנת במתקן תחזוקה לשם ניפוקה או צריכתה". על פי תחקיר אגף התכנון, עולה כי המלאי המטכ"לי של תחמושת ערב פרוץ המערכה לא תאם לתקן שנקבע⁵².

67. התופעה האמורה חמורה במשמעויותיה. מדאיג ממנה חוסר מודעות הדרג הצבאי והמדיני גם יחד, למצב הדברים העובדתי. כך כשנשאלו שר הביטחון עמיר פרץ והרמטכ"ל לשעבר רא"ל (מיל) משה יעלון⁵³ לגבי רמות המלאי במערכה, שניהם השיבו, באופן זה או אחר, כי למיטב ידיעתם עמדו המלאים על התקן המינימאלי, לפי הפקודות. יש לציין כי תופעה זו אינה חדשה: עוד בשנת 1998 הציג מבקר מערכת הביטחון דו"ח בנושא רמות המלאי, שקבע שקיים פער מתמשך בין קביעת צה"ל את יעדי ההיערכות לחירום לבין תוכניות ההצטיידות בפועל⁵⁴.

ימ"חים

65. האחריות על ימ"חים נחלקת לכמה מרכיבים: התקינה, קרי - הקביעה מה יהא בכל מחסן, בכל טנק ובכל שק חפצים, האחריות למימוש התקינה ולבסוף - אחזקת הציוד הרב, הכולל רכב, ציוד לחימה וציוד כללי. במסגרת השינויים הארגוניים שתוארו לעיל, עברה האחריות על התקינה בימ"חים למז"י, ואילו אחזקת הציוד בכוננות ראויה נותרה באחריות הפיקוד המרחבי.

66. צדקה מז"י שקבעה כי איכות הציוד במחסנים שידרה מסר ערכי לחיילי המילואים⁵⁵. ואכן, ציוד חסר, מיושן או קלוקל שידר לחייל המילואים כי לא היה מי שדאג לכך שהוא יצויד בצורה הטובה ביותר, זו שתאפשר לו לפעול בצורה מיטבית תוך סיכון מינימאלי, כאשר הוא נקרא אל הדגל. מז"י אף החלה

⁵⁰ הדו"ח הסופי יכלול פרק נפרד בנושא זה.

⁵¹ עדותו של רא"ל (מיל) שאול מופז מיום 6 בדצמבר 2006.

⁵² תחקיר צה"ל בנושא המלאים - יו"ר ראש מנת"ם מ-12.11.06 דף 17 (שקף)

⁵³ עדות שר הביטחון עמר פרץ מיום 24 בינואר 2007 ועדות רא"ל (מיל) משה יעלון מיום 3 בינואר 2007.

⁵⁴ דו"ח מבקר מערכת הביטחון, אפריל 1998, ביקורת רמות מלאי תחמושת כבדה בכוחות היבשה בצה"ל, עמ' 3 סעי' 7.

⁵⁵ מסמך מפקדת זרוע יבשה מח' אמלח נובמבר 2001.

במימוש תפיסה ראויה זו. בשנת 2001 הושקע תקציב של מאות מיליוני ש"ח בהצטיידות מיוחדת עבור חלק מהימ"חים. אלא שתקציב זה הספיק להצטיידות מחדש רק של חלק קטן בלבד ממערך המילואים. הציוד החדש והמשופר, אשר הגיע לצה"ל בתחילת 2002, הועבר ישירות לשימוש יחידות המילואים אשר גויסו בזמנו לטובת מבצע "חומת מגן".

67. חרף התפיסה הראויה, לא השקיעה מז"י, מאז 2001 עד לשנת 2006, ולו שקל אחד נוסף בטיוב הימ"חים. אין להתפלא, אפוא, על האכזבה שהיתה מנת חלקם של אנשי המילואים שגויסו למערכה, עת קיבלו לידיהם ציוד בימ"חים של פיקוד הצפון, שהיה בחלקו מתאים ללחימה של כשני עשורים קודם לכן.

68. מן התחקירים שקיבלנו לעיוננו בנושאי הציוד בימ"חים עלה, כי כמותית לא היה כמעט חוסר בציוד, ורוב רובו של הציוד שבתקן היה במצאי, ובמצב תקין. מצד שני הובאו לידיעתנו עדויות של אנשי מילואים שקבלו גם על העדר ציוד וגם על ציוד שהיה בלתי תקין. ראש אלר"מ, האלוף אבי מזרחי, אשר העיד בפנינו ביום 22 בנובמבר 2006, אישש את הנתונים דלעיל, לפיהם אכן המצאי עמד על רוב רובו של התקן, אולם איכות הציוד - גם אם היתה "על פי התקן" - לא ענתה תמיד על הדרישה המבצעית.⁵⁶

69. ראוי גם לציין צד חיובי ביחס לגיוס המילואים:

- אחוז ההתייצבות של אנשי המילואים למערכה בלבנון היה גבוה.
- מערכת ההפעלה הוכיחה עצמה כטובה ואמינה.
- כלי הרכב והרק"מ שאוחסנו במחסנים היו במצב טוב מאוד, מבחינת המוכנות ליציאה לקרב.⁵⁷

חיל-האוויר

כללי

70. יעוד חיל-האוויר נקבע "לפעול במימד האווירי להגנת מדינת ישראל ע"י לחימה באוויר, לחימה מהאוויר ולחימת נ"מ (נגד מטוסים) ולמלא את חלקו בהרתעה מפני מלחמה ובהשגת מטרות"⁵⁸. משימות חיל האוויר בזירת לבנון היו: פגיעה במטרות אסטרטגיות (כולל רק"ק), פגיעה במערכי חזבאללה, הטלת סגר אווירי, סיוע לכוחות היבשה בהטסת כוחות ובחילוץ פצועים ונפגעים.⁵⁹

חיל האוויר בתקופה שלפני המערכה

71. בתחום הגנת שמי המדינה חיל האוויר לא הצליח לסכל חדירת שני מל"טים לתחום מדינת ישראל. חדירה ראשונה של מל"ט הייתה ב-7 בנובמבר 2004. החדירה השנייה הייתה ב-11 באפריל 2005. מיד לאחר החדירה הראשונה החל חיל האוויר בשורה של פעולות שהביאו את הזרוע האווירית למיומנות טובה ולהצלחה בהגנת שמי המדינה ממזל"טים ומל"טים.⁶⁰

72. בתחום הרק"ק, האחריות של חיל האוויר הוגדרה למתן מענה לאיום הרק"ק בטווח הארוך והבינוני.⁶¹ חיל האוויר למד את האיום, אסף מודיעין, ביצע תרגילי מודל ואימונים לכלל הרמות והיה מוכן למערכה שעתידה לקרות.

73. בתחום תקיפת היעדים, הובהר שיש צורך לתכנן גם אפשרות לפגיעה במרכז העצבים של חזבאללה בבירות. הנושא הוטל על חיל האוויר.⁶²

⁵⁶ עדותו בפני הוועדה של ראש אלר"מ, האלוף אבי מזרחי, 22 נובמבר 2006.

⁵⁷ ראה "דו"ח מסכם - הוועדה לבדיקת מוכנות מערך המילואים למלחמה" מאת אלר"מ מיום 7.12.2006, בעמ' 56.

⁵⁸ אסטרטגיית צה"ל, אמ"צ/תוה"ד, אפריל 2002, עמ' 148.

⁵⁹ מצגת מפקד חיל-האוויר לוועדה.

⁶⁰ מצגת מפקד חיל-האוויר לוועדה.

⁶¹ עדותו של האלוף שקדי מפקד חיל האוויר בפני הוועדה מיום 31 בדצמבר 2006.

⁶² עדותו של ר. אמ"ץ (במערכה) אלוף גדי אייזנקוט בפני הוועדה מיום 21 לדצמבר 2006.

חיל-הים

74. יעוד חיל הים נקבע "לפעול בים ומהים לשמירת שלמותה וריבונותה של מדינת ישראל ולהגן על האינטרסים החיוניים בים".⁶³

75. במהלך התקופה שלפני המערכה עסק חיל הים בזירה הצפונית בהכנת תוכניות אופרטיביות ללחימה ובתוכן הלחימה בחזבאללה, בים ומהים, בהכנות לביצוע למשימת סגר ימי, ביצוע אימונים ותרגילים חיילים, בתוכם תרגילים משולבים עם פיקוד צפון, אוגדת הגליל וחיל האוויר.

76. בתחום המבצעי ביצע חיל הים פעילות ענפה.⁶⁴ בתחום בניין הכוח נערך חיל הים משנת 2000, לאחר היציאה מלבנון, לחיזוק ועיבוי מערך החוף הצפוני לגילוי וכיסוי מכ"מים וכן להצטיידות בנשק מיוצב ומדויק לכלי השיט בבט"ש ופיתוח מערך התגוננות עצמית של כלי שיט.⁶⁵

נושא פגיעת הטיל C802 באח"י "חנית" יפורט בדו"ח הסופי.**התוכניות האופרטיביות טרם המערכה****כללי**

77. תורת הפעלת המטכ"ל במלחמה קובעת את הצורך בהישענות הכרחית על תכנונים אופרטיביים, תוכניות והכנות מוקדמות: "אחד מייחודי תפקוד המטכ"ל במלחמה הוא בקיום תוכניות מוכנות מראש ומתורגלות, המותאמות למצבים אפשריים. התלות בהן גדולה במיוחד בשלבי תחילת המלחמה, בהעברת צה"ל ממצב רגיעה למצב מלחמה".⁶⁶

78. במהלך התקופה הנסקרת גיבש צה"ל תוכניות מבצעיות לתגובה ולפעולה בחזית הלבנונית. התוכניות היו מדורגות במהותן, החל מתגובות באש - אווירית וארטילרית (המטרות כללו, בין השאר, יעדים של חזבאללה, בצד מטרות תשתית לבנוניות) - וכלה בתכנית למקרה של הסלמה והתדרדרות, שתביא לירי מסיבי על יישובי הצפון, שיחייב מהלך קרקעי רחב ועמוק, על מנת להשתלט (זמנית) על דרום לבנון. זאת, במטרה להתניע מהלך שיצור הבנות חדשות להפסקת אש ולשינוי "כללי המשחק" בזירה.

התפתחות התוכניות האופרטיביות לזירה הצפונית

79. במאי 2000, לאחר יציאת צה"ל מלבנון והיערכותו על הגבול הבינלאומי, נולד הצורך בתכנית אופרטיבית חדשה להתמודדות מול חזבאללה. זאת מאחר וממשלת לבנון נמנעה מפריסת כוחותיה ומאכיפת ריבונותה, וחזבאללה השתלט גם צבאית על דרום לבנון. בהתאם לכך, פורסמה באוקטובר 2000 תוכנית אופרטיביות שהייתה למעשה תכנית לניהול מערכה באש בחזית הלבנונית נגד חזבאללה.

80. במהלך 2001-2002, לאחר החטיפה בהר דב ותחילת העימות בזירה הפלסטינית, התפתחה בפיקוד צפון תפיסה על פיה נדרש לתכנן גם תוכניות קרקעיות. זאת, נוכח ההכרה שמהלומה באש, לא תוכל להביא להפסקה או אף לצמצום של ירי הקטיושות לעבר צפון ישראל. צה"ל פיתח אפוא תוכנית חדשה, שבמרכזה מהלך קרקעי בדרום לבנון.⁶⁷ שתי התוכניות שימשו במקביל, כל אחת לאופן התגובה המיוחד לה.

81. חשיבה נוספת הביאה להחלטה שיש לבנות תוכנית שלמה אחת, שתכלול הן את מכת האש מנגד והן את

⁶³ אסטרטגיית צה"ל : מגמות ורעיונות יסוד לבניין הכוח ולהפעלתו, מטכ"ל-אמ"צ/תוה"ד, אפריל 2002, עמ' 154.

⁶⁴ הכנת חיל הים והפעלתו במערכה בלבנון 2006, סימוכין 6.1 מ-14.11.06.

⁶⁵ שם- בניין הכוח- עמ' 2.

⁶⁶ אג"מ- תוה"ד המטכ"ל במלחמה- ארגון והפעלה 1994, עקד 1-345 (עמ' 43).

⁶⁷ עדות האלוף בני גנץ בפני הוועדה מיום 22 בנובמבר 2006.

האפשרות של מהלכים קרקעיים - מתמרנים משלימים. לאור זאת פותחה במהלך 2002 תוכנית אופרטיבית, שכללה את שני הנדבכים האמורים. התוכנית אושרה וקיבלה תוקף בחודש דצמבר 2002.⁶⁸ תכליתה, כפי שהוגדרה על ידי שר הביטחון דאז, שאול מופז היתה "להסיר (ולא רק לצמצם) את האיום הרקטי, בדגש על הרק"ק ארוך הטווח, תוך פגיעה קשה בחזבאללה, ומבלי להגיע להידרדרות כוללת".⁶⁹ נציין כאן כי התוכנית האופרטיבית הזאת אושרה על ידי שר הביטחון מופז בפברואר 2003.

82. ערב היציאה למערכה ב-2006 התקיימו, אלה בצד אלה, תוכניות והגיונות שונים, שאף אחד מהם לא הגיע לכלל תוכנית מעודכנת ומאושרת. עד לעזיבת הסורים את לבנון היתה התוכנית המאושרת והתקפה התוכנית האופרטיבית שאושרה ב-2002. עם פרוץ המערכה בשנת 2006 היתה זאת התוכנית הפורמאלית שבתוקף - למרות שלא היתה עוד מעודכנת ביסודה, והגיונה נפגם - הואיל ולא הוחלפה בתוכנית מאושרת אחרת.

83. עוד לפני יציאת הסורים מלבנון התפתחו במטכ"ל תפיסות הפעלה חדשות, ביניהן ניהול "מערכה מוכוונת אפקטים" והפעלת מנופים עקיפים מול חזבאללה גם ללא ביצוע מהלך קרקעי; תפיסה זו תורגלה על ידי צה"ל בחודש יוני 2004 בתרגיל מטכ"לי⁷⁰, שבמסגרתו הופעלה אש מנגד ללא ביצוע מהלך קרקעי נרחב, שלא על פי התוכנית המבצעית השרירה. אלוף פיקוד הצפון דאז, בני גנץ, ראה בתרגיל תפנית מהותית, ובסיכומו קבע כי הפיקוד יבחן מספר נקודות:

א. כיצד על הפיקוד לפעול במערכה מוכוונת אש.

ב. שילוב צורות תמרון נוספות.

ג. יצירת מדרגות פעילות אחרות, שיתמכו בתפיסה של ההישג הנדרש מהאש, השלמת ההישג הנדרש על ידי פעילות קרקעית תומכת, כגון פשיטות קרקעיות.⁷¹

84. אלוף פיקוד הצפון הנחה את מפקדת הגייס והאוגדות לפתח תוכנית חדשה על פי העקרונות המעודכנים, שלאחר התרגיל המטכ"לי. התוכנית באה לידי ביטוי בהתאמת התמרון הקרקעי לשינויים בהיערכות חזבאללה, בתוספת כוחות, בהעלאת משקל חיל הרגלים בכוח, ובפיתוח תורת לחימה טקטית מתאימה. הרעיון המרכזי של התוכנית החדשה אושר על ידי אלוף פיקוד הצפון בחודש ינואר 2005.⁷²

85. עם קבלת החלטת האו"ם 1559 ולאחר יציאת הסורים מלבנון, באפריל 2005, הוכר בצה"ל הצורך בהכנת תוכנית אופרטיבית חדשה להתמודדות מול חזבאללה. רק בנובמבר 2005, לאחר סיום מהלך ההתנתקות מרצועת עזה, הופצה בצה"ל הוראת תכנון מטכ"לית חדשה לפיקוד צפון. גם התוכנית הזאת כמו זו שלפניה, התבססה על הנחת העבודה לפיה הכרעתה של המערכה נגד חזבאללה לא ניתנת להשגה באמצעות פעולת אש-מנגד בלבד. היא קבעה, אפוא, פתיחה במהלך אש מנגד להכנת מהלך של תמרון קרקעי רחב בדרום לבנון, באמצעות כוחות סדירים ומילואים. הרעיון המרכזי של תוכנית "מי מרום" אושר על ידי הרמטכ"ל בחודש מאי 2006.⁷³

86. תוכנית "מי מרום" תורגלה ביוני 2006 בפיקוד צפון במסגרת תרגיל פיקודי⁷⁴. היא היתה אמורה להיות מאושרת על ידי הרמטכ"ל לאחר ביצוע תרגיל נוסף לבחינתה, באוקטובר 2006. ברם, חטיפת החיילים ב - 12 ביולי 2006 הקדימה את התכנון, ועל כן היא הופצה כתוכנית "מי מרום" מטכ"לית מס' 1⁷⁵, ביום פתיחת המערכה עצמה, 12 ביולי 2006, מבלי שהושלמה ואושרה כנדרש.⁷⁶

⁶⁸ תוכנית אופרטיבית, מב-ע-243, חטיבת מבצעים, 2 בדצמבר 2002.

⁶⁹ סיכום שר הביטחון - המערכה הצפונית - המענה לאיום ה-רק"ק מגזרת לבנון, מזכירות צבאית, 7 ביולי 2004.

⁷⁰ תרגיל מטכ"לי קובץ התחקירים והסיכומים חלק א סיכום הרמטכ"ל, מאוקטובר 2004 (עמ' 1,2).

⁷¹ סיכום פיקודי לתרגיל מטכ"לי - סיכום אלוף פצ"ן מב-132, מ-31 באוגוסט 2004 (עמ' 4).

⁷² אישור רעיון מרכזי לתוכנית אופרטיבית, פצ"ן מב 005, 20 בינואר 05.

⁷³ אישור רעיון מרכזי לתוכנית "מי מרום"- רל"ש הרמטכ"ל, מב-8-573550, 4 במאי 2006.

⁷⁴ סיכום התרגיל לא בוצע עד למועד תחילת המערכה.

⁷⁵ תוכנית "מי-מרום" מטכ"לית מס' 1 99706, אמ"ץ / ח"מ / תכנון, 12.7.06.

⁷⁶ השאלה אם תוכנית "מי - מרום", הופצה באישור הרמטכ"ל או לכל הפחות באישור ראש אמ"ץ, על השלכותיה, תידון בדו"ח הסופי.

87. במקביל להשתלשלות העניינים דלעיל פותחה בצה"ל תוכנית מבצעית חדשה לצפון, שכונתה "שוברת הקרח"⁷⁷. תכליתה של התוכנית המבצעית היתה לייצר מצב חדש ושונה בזירה הלבנונית⁷⁸, בנסיבות של הסלמה כללית, או כתגובה לאירוע חריג, באמצעות פעולה רבת עוצמה של אש-מנגד ללא מהלך קרקעי נרחב⁷⁹. התוכנית התבססה על הפעלה של אש-מנגד בשילוב תמרון קרקעי מוגבל. השלב הבא במסגרת תוכנית "שוברת קרח" הוא שלב שבמהלכו ייבחנו אם הושגו מטרות הפעולה; אם כן יהיה - תיפסק המערכה ותהייה חזרה לפעילות הגנתית, הכלה ושימור כללי המשחק. אם לאו - יוחלט אם להרחיב את המהלך עד כדי הפעלת "מי-מרום", לרבות המהלך הקרקעי שבמסגרתה.

88. תוך כך - ובשונה מהתפיסה המטכ"לית של "שוברת הקרח" - התפתח בפיקוד צפון הגיון-פעולה נוסף. בבסיסו פעולה התקפית, הכוללת מהלכים קרקעיים להשתלטות בתוך דרום לבנון - בנוסף למכת האש-מנגד. תכליתה של זו לדחוק את חזבאללה צפונה, כך שיתקשה לחזור לקו הגבול ולהיאחז בו, ובו בזמן לשמש בסיס יציאה לשלב הבא בקרב.

89. הפער בין התפיסות השונות, מחלוקת לגיטימית כשלעצמה, גרמה לכך ש"שוברת הקרח" לא התגבשה לכלל תוכנית מאושרת ומוסכמת. הדברים הביאו לכדי כך שבצה"ל לא היה ברור די הצורך, לכל הכוחות, איזו "שוברת קרח" היתה ה"נכונה" והמאושרת: זו שכללה תמרון קרוב לגדר המערכת, או שמא זו שגרסה תמרון עמוק יותר למספר קילומטרים.

90. לקראת סוף שנת 2005 עוצב בצה"ל מדרג של שלוש מערכות שונות⁸⁰, שעיקרן:

- תוכנית שעסקה במערכה הנוכחית המתמשכת, שהפעילה פעילות של ביטחון שוטף, והכתיבה פעילות הגנתית, הכלה ושימור "כללי המשחק" הקיימים תוך מניעת הישגים מחזבאללה.
- תוכנית "שוברת הקרח": שנועדה לתקופת הסלמה כללית, או כזו שתיגרם בעטיו של אירוע חריג בהיקפו, אשר ידרדר את האזור להסלמה. התוכנית כוונה למינוף תהליך ההסלמה לכדי איום במשבר אזורי לשם הרתעת חזבאללה, ריסונו ושיפור המצב האסטרטגי-ביטחוני באמצעות לחץ של השחקנים השונים. שיטת הפעולה: ניצול הזדמנות, פעולה קצרה, החורגת מן ההכלה המצופה, תוך היערכות למלחמה, על פי תוכנית "מי מרום", אך גם תוך שמירת האופציה של חזרה לשגרת הביטחון השוטף.
- תוכנית "מי מרום": היוותה מערכה להכרעת חזבאללה, כהמשך ל"שוברת הקרח" או לנוכח הסלמה קשה בצפון. התוכנית שיקפה קבלת החלטה אסטרטגית על הכרעה צבאית של חזבאללה בתמרון קרקעי רחב בדרום לבנון.

91. נכון לסוף שנת 2005 חזר צה"ל אפוא לדפוס התוכניות שלפני התוכנית האופרטיבית מ-2002 כאשר הכוחות הסורים נמצאו בלבנון, באופן שהפעולה באש-מנגד והתמרון הקרקעי לא היו שלובים זה בזה, והם נחלקו לשתי תוכניות שונות. בהתייחס לתוכניות האופרטיביות העיד בפנינו ראש אמ"צ דאז, האלוף גדי אייזנקוט, כי התוכנית מ-2002 היתה התוכנית שהיתה בתוקף, גם אם היא לא היתה רלוונטית על פי הבנת הכוחות⁸¹. מנגד, העיד האלוף בני גנץ, מפקד מז"י (ולשעבר אלוף פצ"ר) כד: "אני מאמין ... בתוכנית משנת 2002, אני חושב שהיא היתה בת מימוש, אני חושב שהיא היתה מביאה את ההישגים"⁸².

92. על רקע זה ראוי להתייחס להוראות בתוכנית הפעילות של אגף מבצעים לשנת העבודה 2006, שם נקבע בין היתר כי בשנים 2003-2004 לא הצליח צה"ל לממש את המודל לשמירת הכשירויות האופרטיביות, וכי נכון לסוף שנת 2005 - רמת המוכנות ליישום התוכניות האופרטיביות לא היתה מספקת וחייבה שיפור משמעותי בחצי הראשון של 2006⁸³. בדגשים של אותה תוכנית נקבע כי: עד מרץ 2006 "גמר גיבוש התוכניות

⁷⁷ 'שוברת הקרח', טיוטה מס' 2, 46606, מ-19 במרץ 2006.

⁷⁸ שם, עמוד 9, התכלית האסטרטגית - בין היתר: "שיפור המציאות הביטחונית בגבול הצפון, לצד הגברת הריסונים הפנים לבנוניים על הארגון והאצת מעורבות המערכת הבינ"ל לפרוק חזבאללה מנשקו ומימוש האחריות המדינית הלבנונית בדרום לבנון".

⁷⁹ שם, עמ' 7.

⁸⁰ ראו המדרג במסגרת תוכנית "שוברת הקרח" - טיוטה מס' 2 מיום 19.3.06 (עמ' 5, 6 ו-20)

⁸¹ עדותו של האלוף גדי אייזנקוט בפני הוועדה מיום 21 בדצמבר 2006.

⁸² עדות האלוף בני גנץ בפני הוועדה.

⁸³ הפעילות האופרטיבית בשנת העבודה 2006, תכ 22430 מ-26 בפברואר 2006, (עמ' 3).

האופרטיביות לזירה הצפונית ... עדיפות א' מוכנות לזירה פלסטינית ולזירה הצפונית בדגש על החזית הלבנונית⁸⁴. כן ניתן לציין את הנחיית סגן הרמטכ"ל, מחודש מרץ 2005, לראש חטיבת המבצעים, להתחיל את יזום התוכנית האופרטיבית באופן מיידי. בפתחנו עומדת ההינתקות ומיד אחריה נידרש למוכנות אופרטיבית במציאות חדשה, הן בגזרה הפלסטינית והן בגזרה הצפונית⁸⁵.

93. בסיכום, מצב הדברים נכון ליום תחילת המערכה היה זה: התוכנית האופרטיבית משנת 2002 שבתוקף לא היתה מעודכנת, והתוכנית שלאחריה - לא אושרה על ידי המטכ"ל. תוכניות "מי - מרום" ו"שוברת הקרח" טרם הושלמו ולא היו בתוקף. התוצאה היתה רחוקה מלהיות מניחה את הדעת: ערב המערכה לא היתה בצה"ל תוכנית אופרטיבית אחת שלמה, מתואמת ומעודכנת למקרה של הסלמה לקראת מלחמה בחזית לבנון.

94. על רקע כל אלה, עם פתיחת המערכה הגדיר הרמטכ"ל את התכלית האסטרטגית ואת הרעיון האסטרטגי שלה, אולם אלה לא יוחסו ולא "הוצמדו" במפורש לאף אחת מהתוכניות האופרטיביות שלעיל, הגם שניתן לומר, כי הפעילות בשטח כללה סממנים מובהקים של תפיסת "שוברת הקרח"⁸⁶.

ה. ההיבט המודיעיני⁸⁷

כללי

95. העימות נגד חזבאללה חייב את קהילת המודיעין של ישראל ליכולות מיטביות. מאפייני האתגר המודיעיני היו ידועים לקהילת המודיעין של ישראל מזה שנים. היכולות המודיעיניות המרשימות של קהילת המודיעין גויסו - גם אם לא במלואן - למאמץ נגד הארגון, זאת במקביל למאמצי מודיעין נוספים.

הכיסוי האיסופי

96. היציאה מלבנון ב-2000 הרחיקה את היכולות של מערכת המודיעין לאסוף מידע רלוונטי י על חזבאללה. קושי זה התעצם נוכח חסמים חשובים נוספים, ביניהם בלטו העדיפויות **בפועל** של הקצאת משאבי האיסוף של ישראל לתחומים חיוניים אחרים. חזבאללה כיעד מודיעיני ניצב **פורמאלית** לאורך השנים - וביתר שאת מאז 2004-2005 - במרכז תשומת הלב וה-צ"ח (ציון ידיעות חיוניות), בצד יעדים מודיעיניים נוספים. עם זאת, כאשר באה תפיסה נכונה זו לידי מבחן ויישום, פעמים רבות לא עמדו בהם הלכה למעשה.

97. התוצאה הייתה שתמונת המצב האיסופית העדכנית על חזבאללה הוצגה כחסרה⁸⁸. גם כאשר ההערכה באמ"ן היתה שסיכויי ההתלקחות גוברים, לא חל שינוי מהותי במאמץ האיסופי או בתוצאותיו.

98. היו גם חסרים ניכרים בתחום האיסוף הקרבי הטקטי⁸⁹: מרבית מערכי האיסוף המטכ"ליים לא היו ממוקדים לזירה הלבנונית, לא היתה הכרה מספקת של הדרג הטקטי הלוחם את מערכי האיסוף והיו ציפיות ותלות גבוהים של הכוחות במודיעין מהרמה הממונה. אלה חברו לפערים בתשתיות איסוף ומשאבים לא מספקים בפיקוד הצפון ובאוגדה, כאשר מודיעין טקטי וקרבי רב לא הופק ולא מוצה⁹⁰, בין היתר גם בשל חסכים במקצועיות ובהכשרות⁹¹.

⁸⁴ שם, (עמ' 7); ההדגשה במקור.

⁸⁵ סיכום פ"ע סגן הרמטכ"ל - רח"ט מבצעים לשכת סגן הרמטכ"ל פע 3996 מ - 25 במרס 2005.

⁸⁶ האלוף אודי שני - תחקיר הרעיון המערכתי לזירת המערכה הצפונית ינואר 2007, (עמ' 46).

⁸⁷ בדו"ח הסופי נקדיש פרק מלא ומיוחד למודיעין במערכה ולפניה.

⁸⁸ לפי סיכום תחקירי אמ"ן למלחמה, נובמבר '06.

⁸⁹ קמנ"ר בסיכום חיילי - תחקירי המערכים באמ"ן לשינוי כיוון, לשכת ראש אמ"ן, 17 באוקטובר '06.

⁹⁰ עדותו של קמ"ן אוגדת הגליל בוועדה, 20.12.06.

⁹¹ מצגת תחקיר אמ"ן שינוי כיוון, 26 בנובמבר.

רמת הידע המודיעיני

99. ככלל סיפק אמ"ן לצרכניו הצבאיים והמדיניים, במהלך השנים שקדמו למלחמה, תמונה רחבה, אמינה ונכונה על חזבאללה, למרות הפערים האיסופיים. אמנם לא יוצר מספיק מודיעין בסיסי, שכיסה את חזבאללה כארגון חברתי - תרבותי - אידיאולוגי. עם זאת, בתחום המדיני נוצרה תמונה טובה ובהירה לגבי מהות הארגון ומטרותיו, מדיניותו כלפי ישראל, הסיוע הגובר שלו לטרור הפלסטיני, שאיפותיו ודרכי פעולתו בזירה הלבנונית, ההבנה בראייה האסטרטגית היתה טובה ונכונה כולל כוונותיו ותפיסה של יכולותיו.

100. בהערכת המודיעין השנתית של אמ"ן מיולי 2005 נקבע כי "חזבאללה... ישאף לבצע פעילות... עלולה להובילו לממש את איומיו, למרות האילוצים, ולנסות לבצע פיגוע חטיפה/שבי..."⁹² בדצמבר 2005 נקבע כי הארגון ימשיך בביצוע פח"ע – כולל חטיפה, שהוערכה בסבירות גבוהה⁹³. במכתב ששיגר ראש אמ"ן בדצמבר 2005⁹⁴, נקבע בין היתר כי "נדרשת היערכות ומוכנות לאפשרות של הסלמה בגבול הצפון... תוך חיזוק כוח ההרתעה מול כוונות החטיפה של חזבאללה". במרס 2006, במסגרת התייעצות ביטחונית בראשות מ"מ ראש הממשלה, אמר ראש אמ"ן⁹⁵: "חזבאללה עובד על משהו... החטיפה.. נשארה לגיטימית...". במאי 2006, במסגרת הערכת המודיעין לתכנית הרב שנתית של צה"ל, נקבע כי גובר פוטנציאל ההידרדרות בחזית הצפונית, בעקבות פעילות הטרור של חזבאללה. איום החטיפה מופיע בניחות תרחישי העימות האפשריים בצפון בסבירות בינונית - גבוהה⁹⁶.

101. הנאמר לעיל מצוי בעיקרו בתחום המודיעין האסטרטגי והמערכתי, שם הישגיו של המחקר המודיעיני בתקופה שלפני המלחמה ניכרים, גם אם לא מלאים. לעומת זאת, ברמה הטקטית התמונה המודיעינית היתה בהירה פחות וחשפה פערים ניכרים. עיקר הבעיה היתה נעוצה במגבלת המודיעין לתרגם חלק חשוב מהידע שברשותו, או מזה שהיה יכול להיות ברשותו אם היו מושקעים המאמצים המקצועיים הראויים, לשפה המבצעית הנדרשת על ידי הכוחות הלוחמים. הדבר נכון גם במודיעין לכוחות היבשה⁹⁷, שהיה ברובו ברמה כללית מדי⁹⁸.

הטמעת המודיעין ופיתוחו המשותף

102. לידע המודיעיני כשלעצמו אין חשיבות מעשית אם אינו מופץ ומוטמע לצרכנים הרלוונטיים בצורה הנכונה ובזמן הנכון. הנחלת הידע חייבת לכלול שלושה מרכיבים עיקריים: הראשון - תמונת האויב והבנתו לעומק, כולל פרשנויות במידת הצורך. השני - מה לא ידוע על האויב. והשלישי (וזה בתחום אחריותו המשותפת של המודיעין עם גורמים נוספים) - מה המשמעות הנגזרות מהשניים הראשונים על מאפייני ההתמודדות עם היריב ודרכי הפעולה שלו מול כוחותינו בזמן עימות. הנחלת הידע צריכה להתקיים כמאמץ אקטיבי רצוף וממוסד, מול כל הלקוחות והשותפים ובעיקר על ידי ייזום וקיום של שיח מקצועי עם הצרכנים בכל הרמות. במבחן זה של הטמעה ופיתוח הידע המודיעיני המשותף, נראה כי התשומה המודיעינית לקראת המערכה בלבנון הייתה חסרה.

103. ברמה האסטרטגית - נושא פיתוח הידע המודיעיני והטמעתו הינו, מטבע הדברים מורכב. התפיסה המסורתית ראתה את ראש אמ"ן כ"מעריך הלאומי", קרי, ככזה המופקד על ייצור הערכת המודיעין הלאומית והצגתה בפני הקברניטים המדיניים⁹⁹. במהלך הדורות הלכה תפיסה זו והיטשטשה. ככלל נאמר כי השיח החיוני בין קהילת המודיעין לבין הקברניטים סביב המערכה בלבנון ולפניה לא היה נקי מבעיות.

⁹² עדכון הערכת המודיעין השנתית, 20 ביולי 2005, סימוכין 600/1215.

⁹³ מתוך שקפי מצגת הערכת המודיעין השנתית, דצמבר 2005.

⁹⁴ לשכת ראמ"ן, סימוכין העמ - 362842 מ-18 בדצמבר 2005. המכתב יועד לראש הממשלה, שהבי"ט והרמטכ"ל.

⁹⁵ סיכומי מזכ"צ רוח"מ, ישיבות מקדימות ל-12 ביולי. כני"ל גם ב-10 במאי 2006.

⁹⁶ מתוך שקפי מצגת הערכת המודיעין לקראת ה-תר"ש, הצגה לרמטכ"ל מאי 2006.

⁹⁷ ראש אמ"ן בעדותו בפני הוועדה, מיום 30 ינואר 2007.

⁹⁸ ראה דו"ח עמידור.

⁹⁹ ראש אמ"ן בעדותו בפני הוועדה: "כל נושא המעריך הלאומי, הרי היה לי ברור שאני צריך לדבר עם ראש הממשלה על זה. כי מה מעמדי? אני לא מוגדר בשום חוק".

104. עד תחילת 2006, היתה תמימות דעים בתוך קהילת המודיעין ובאמ"ן. בניואנסים קלים, הסכימו כולם על המרכיבים של תפיסת ההפעלה של חזבאללה ועל המשמעויות הנודעות ממנה לגבי ההתמודדות עם זה"ל ביום פקודה. אמ"ן השכיל לייצר שיח ראוי ורצוף עם צרכניו הצבאיים והמדיניים הבכירים, לצורך הטמעת הידע המודיעיני. בין השאר הובהרה היטב על ידי אמ"ן גם המשמעות המגבילה של הפערים בידע המודיעיני לצורך המהלומה באש, כמרכיב בלעדי להשגת הישגים משמעותיים נגד הארגון וההכרח במהלומה קרקעית¹⁰⁰. המצב השתנה אחר כך.

105. **ברמה האופרטיבית** – נוצר שיח רצוף בין גורמי המודיעין והמבצעים בפיקוד הצפון¹⁰¹ וכן במטכ"ל עם עמיתיהם באמ"צ ובמטה חיל האוויר. לזה היו השלכות חיוביות על הבנת האויב ככוח גרילה צבאי מאורגן, על החשיבה המבצעית, על העיצוב התפיסתי ועל אותם תכנונים אופרטיביים שגובשו בתקופה שקדמה למלחמה. בשיח זה נוצרו תובנות משותפות לגבי **מהות ההתמודדות בין ישראל לחזבאללה, של מגבלות המערכה באש ושל הכורח להתבסס גם על התמרון היבשתי, אם וכאשר יהיה צורך לשנות את המשוואה בין הצדדים.**

106. **ברמה הטקטית** – המודיעין שסופק לכוח האווירי עמד ככלל בדרישות ההטמעה לצרכים המבצעיים¹⁰². התמונה לגבי כוחות היבשה התאפיינה יותר בחסרים ובפערים¹⁰³. במסגרת זו נציין כי מודיעין פצ"ן לא ייצר בשנים האחרונות (בעיקר מ-2003) עזרי מודיעין בכמות ובאיכות מספקת לכוחות הלוחמים בזירה הלבנונית¹⁰⁴, וכן כי מפקדת קצין מודיעין שדה ראשי במז"י, המופקדת על הטמעת תודעת אויב בקרב הכוחות¹⁰⁵, לא עמדה במשימותיה, ושמעל לכל בלט חוסר בפיקוח ובבקרה של פיקוד אמ"ן (כמו גם של מפקדת פיקוד הצפון ומז"י) על המתרחש ועל מה שלא מתרחש במערך מודיעין השדה הטקטי¹⁰⁶.

1. הממשק בין הדרג הצבאי לדרג המדיני ינואר – יולי 2006

107. מצאנו מקום לייחד כאן פסקה מיוחדת למפגשים ולהתייעצויות שהתקיימו בין הדרג הצבאי למדיני בחודשים שקדמו לפרוץ המערכה. זאת, בעיקר בשל הנסיבות המיוחדות שנוצרו בינואר 2006 ואילך, כאשר החל תהליך של חילופי גברי בצמרת השלטון בישראל. ובראש הדרג המדיני עמדו קברניטים, שהזיקה שלהם לדרג הצבאי ולסוגיות האסטרטגיות והביטחוניות הייתה מעטה ביחס למשרותיהם הרמות. לתקופה שהחלה בינואר 2006 יש חשיבות גדולה על מנת להבין את המודעות של ראש הממשלה ושר הביטחון למאפיינים של הזירה הלבנונית והקשריה הרחבים ערב היציאה למערכה בלבנון.

108. כרקע לדברים נציין תחילה את עיקר ההבנות שרווחו בשיח המשותף בין בכירי הדרג הצבאי – מודיעיני ותכנוני לבין הדרג המדיני (ראש הממשלה, שר הביטחון, שר החוץ), כפי שמצא ביטוי בדיונים שהתקיימו בנובמבר ובדצמבר 2005 ובינואר 2006 בלשכת ראש הממשלה על המערכת הצפונית (הרשום להלן הם מתוך

¹⁰⁰ עדות האלוף (מיל.) זאבי פנני הוועדה, 27 מיום בנובמבר 2006 וכן עדותו של רח"ט מחקר תא"ל יוסי ביידיץ בוועדה מיום 5 בדצמבר 2006 לגבי תקופת כהונתו כקמ"ן פצ"ן.

¹⁰¹ מתוך חו"ד צוות האלוף (מיל.) עמירם לוין, בחוברת הצגת תחקירי פצ"ן לרמטכ"ל, ינואר 2007 בפרק העוסק בהערכות מצב ופקודות מבצע: "בסעיף המודיעין נמסרות הערכות וסקירות ממצות על בסיס מידע והערכות, באיכות וברמה גבוהה (ההדגשה שלי), אלא שהמסקנות והמשמעויות לא מוסקות בחומרה המתבקשת, הן לגבי התכניית המבצעות, הן לגבי הנזקים והשלכותיהם לעורף האזרחי והמשמעות המערכתית הנובעת מכך".

¹⁰² עדות של ראש אמ"ן פנני הוועדה מיום 30 ינואר 2007.

¹⁰³ סיכום חיילי – תחקירי המערכים באמ"ן לשינוי כיוון, לשכת ראמ"ן, 17 באוקטובר 06 – בסוגיית הטמעת המודיעין ניתן לומר שהמודיעין לא הגיע לכוחות. אמ"ן אינו יכול להסתפק בהפצת פרסומים ועליו לעסוק באופן שיטתי גם בהטמעת המודיעין. וכן, סיכום ראמ"ן בדיון מסכם על לקחי המלחמה, נובמבר 2006: יש ליצור אחריות רצופה על המודיעין מהרמה האסטרטגית ועד הרמה הטקטית, בדגש על הטמעת המודיעין בקרב הכוחות ברמה הטקטית.

¹⁰⁴ רח"ט מחקר (לשעבר קמ"ן פצ"ן) בעדותו פנני הוועדה, מיום 5 בדצמבר 2006 ראה גם קמנ"ר בסיכום חיילי – תחקירי המערכים באמ"ן לשינוי כיוון, לשכת ראמ"ן, 17 באוקטובר 2006.

¹⁰⁵ פקודת הארגון של אג"ת להקמת חיל מודיעין השדה 2000 פק"א 22/2000.

¹⁰⁶ ראה דו"ח האלוף עמידרור.

דברים שנאמרו בדיונים הנ"ל נציין שאין להסיק בהכרח מהנאמר בהם מה היתה "מפת המציאות" בראשם של מקבלי ההחלטות, המושפעת מתשומות רבות ומדפוסים חשיבה אישיים)¹⁰⁷:

- היה קיים לחץ בינ"ל הולך וגובר (בעיקר ארה"ב וצרפת) על סוריה, המצויה בבידוד גמור, עם תמיכה איראנית. לישראל עניין בהמשך הלחץ הבינ"ל למימוש החלטת מועצת הביטחון 1559. המערכת הממשלתית הלבנונית חותרת לעצמאות. לממשלת סניורה כוונה לפרק את חזבאללה, גם אם סוגיית הנשק נמצאת על אש נמוכה. נצראללה מבין שחיותו ומאבקו הם בתוך לבנון ואינו יכול לוותר על התהליכים הפוליטיים במדינה.
- חזבאללה נמצא במצוקה, בקרב על שימור זהותו כארגון בעל מאפיינים אסלאמיים לוחמניים, בעיקר מול ישראל. בשלב זה הוא ממשיך באיפוק מול ישראל, אבל על הפרק פיגוע, שיתכן שיתבטא בחטיפה. אפשרי חימום הגזרה על ידי חזבאללה.
- לאחר ניסיון החטיפה - שסוכל - בעי'ר, בנובמבר 2005, התקיימה התייעצות עם ראש הממשלה שרון ושר הביטחון מופז, ששפכה אור על העמדות והתפיסות שהיו רווחות ביחס להתמודדות עם חזבאללה וניסיונות החטיפה שלו¹⁰⁸. כך הובן כי פיגוע חטיפה עלול לשבש מגמות חיוביות בזירה, וכי אסור לישראל לתת בתגובתה כלי בידי חזבאללה לחזק את עצמו. לא כל פיגוע של חזבאללה הוא מיד מהלך אסטרטגי שצריך להביא את ישראל לשינוי סדרי בראשית. יתכן שתהיה הצדקה להגיב, אבל צריך לעשות זאת בשיקול דעת. המלצת הרמטכ"ל היתה כי "לעת הזאת, ההמלצה היא להכיל את האירוע".
- לגבי שאלת התגובה הישראלית, במידה ויחלט על נקיטה במהלך כזה, גרס הרמטכ"ל חלוץ באותה הזדמנות כי היעדים צריכים להיות תשתיות. לדבריו, חשוב שהתגובה הישראלית לא תביא לפגיעות בנפש, בגלל מצבה המיוחד של לבנון. בסיכומו של אותו דיון קבע ראש הממשלה שרון כי "כללית לגבי פעילות בקו לבנון. זו המדיניות לפחות שאני נקטתי בה בחמש השנים האחרונות: אמרתי שכל מה שלא צריך לעשות שם, לא לעשות"¹⁰⁹

109. ב-4 בינואר 2006 קיבל אהוד אולמרט אחריות כממלא מקום ראש הממשלה, בעקבות אשפוזו של ראש הממשלה שרון. בין התאריכים מ-8 בינואר ועד 11 ביולי 2006 היו כמה ישיבות בינו לבין ראשי מערכת הביטחון ואלה עיקרי הדברים שסוכמו:

• בסוגיית החטיפה הצפויה:

- האסטרטגיה של חזבאללה שהובילה אותו לניסיון חטיפה לא השתנתה. הם יחפשו את ההזדמנות המבצעית, על זה אנחנו לא יכולים לשתוק... אנחנו מסתכלים על אירועי חטיפה כדבר בעל היתכנות גבוהה ודבר שיכול לקרות באופן מיידי.
- צריך שתהיה היערכות הכי גבוהה שאפשר לסיכול חטיפה, עם רמת מוכנות וכוונות גבוהה מאד (דברי מ"מ ראש הממשלה, 5 במרס).
- בעניין זה צריך תהיה רגישות מקסימלית עם רמת משמעת עליונה של החיילים בשטח וגם של אזרחים. יש להקפיד על מיקוד מודיעיני, תגבור מערכים, הקפדה על ביצוע ההנחיות (ראש הממשלה, 10 במאי). לאחר חטיפה גלעד שליט (25 ביוני) בדק ראש הממשלה אם ניתנה פקודת התרעה בצפון להגברת כוונות. הרמטכ"ל אישר (25 ביוני).

• בסוגיית התגובה הישראלית לחטיפה צפויה:

- מהצגת המודיעין התרשם מ"מ ראש הממשלה אולמרט ב-5 במרס שלחזבאללה יש יתרון מסוים עלינו, משום שהתגובה שלנו יכולה להיות לא בהכרח עם יכולת שלנו למנוע מחזבאללה את המשך תפקודו ואת המשך השימוש שלו ביתרונות שלו¹¹⁰.

¹⁰⁷ פרוטוקולים של דיוני התייעצות, 20.11.05, 22.11.05, 4.01.06.

¹⁰⁸ פרוטוקול מ-22 בנובמבר 2005.

¹⁰⁹ שם, עמ' 17.

¹¹⁰ שם, 5 במרס, עמ' 42.

- הרמטכ"ל חלוץ היה סבור כי זה תלוי באיזו תגובה נבחר וכמה מוכנות תהיה לנו לסבול את מחיר התגובה שלנו.
- באותה התייעצות עמוס גלעד קבע כי לדעתו אם נגיע עם חזבאללה להתנגשות, יצטרכו להיות מבצעים קרקעיים רחבים. ראש המוסד הוסיף כי לדעתו היכולת היחידה לטפל בחלק גדול מזירת האיום איננה בטיפול רק על ידי חיל האוויר. נילץ להיכנס פנימה כדי להרחיק את האיום מגבולותינו. על כך הגיב מ"מ ראש הממשלה אולמרט כי " **זאת נוסחה שהסתבכות בצידה**"¹¹¹
- הרמטכ"ל חלוץ המליץ על **מדיניות מכילה, קרי – אם קורה משהו בגבול לדאוג שזה לא יתרחב, כי האינטרס שלנו הוא שקט בצפון...** אך אם נדרש לגבות מחיר ברמות עוצמה שונות, יש לנו היכולת לכך.
- שר הביטחון מופז הסכים לכך והוסיף כי צריך לשמור על מדיניות ההכלה בצפון מול חזבאללה ולהיות מוכנים לאפשרות של הידרדרות יזומה של חזבאללה¹¹².
- מ"מ ראש הממשלה קבע כי: "אנחנו צריכים להיות מוכנים עם דפוסי תגובה שמוטאמים לסוג הגירוי שיתקיים"¹¹³. הוא הביע תקווה ש"מישהו מכין את התכניות האלה", הרמטכ"ל השיב כי "הן קיימות" ומ"מ ראש הממשלה הוסיף וביקש ש"בהזדמנות קרובה היינו רוצים לשמוע אותן". הרמטכ"ל אמר: "הן קיימות ומאושרות על ידי כולם". מ"מ ראש הממשלה אמר עוד: "לא הייתי רוצה להמתין חלילה לאירוע כדי להתחיל לשקול. אני מתכוון לאירועים מעצבים ולא לאירוע מזדמן...".

לא מצאנו עדות לכך שתכניות אלה אכן הוצגו לראש הממשלה או לקבינט המדיני- ביטחוני בצורה מלאה ומסודרת וממילא לא אושרו על ידם .

בסיכום ההתייעצות קבע מ"מ ראש הממשלה אולמרט כי: "האינטרס הוא לשמר את המצב כפי שהוא, מבלי לפתוח זירה נוספת בצפון"¹¹⁴. בהמשך התקיימו התייעצויות נוספות, בהן חזרו הרמטכ"ל ושר הביטחון על אותן אמירות.

- **לגבי תכלית העימות האפשרי:** אמר ראש הממשלה אולמרט, ב-10 במאי 2006, בסיכום דיון הכנה לקראת ביקורו בארה"ב (שבו נושא חזבאללה לא היה עיקרי), כי: "אם היינו יכולים להגיע למצב שבסימו צבא לבנון יהיה פרוס בדרום, חזבאללה ייסוג לאחור ויפורק מנשקו, למעשה זו תהיה השלמה של החלטת מועצת הביטחון 1559... **אם יש דבר שהתוצאה שלו יכולה להיות הסרת האיום של ... חזבאללה... זה מעניין אותנו מאד**"¹¹⁵.

- **לגבי עוצמתו ויכולותיו של צה"ל** אמר הרמטכ"ל לראש הממשלה כי- "יש על מי לסמוך... המשימות השוטפות ... תתבצעה לעילא ולעילא... עם מינימום טעויות ומקסימום הישגים... בשביל לשרת... רעיון מסדר מדיני ולא צבאי" (סיכום פגישת המטכ"ל עם ראש הממשלה, שהוקדשה בעיקרה לסוגית תקציב הביטחון, 11 ביולי 2006).

110. נוסף הערה לגבי השיח בין ראשי קהילת המודיעין לקברניטים בתקופה הנדונה; ככל הידוע, התובנות המודיעיניות היסודיות בנושא חזבאללה, על המשמעויות הנודעות להן מבחינת המדיניות הישראלית **לא נדונו** באורח יסודי בין ראש הממשלה ושר הביטחון לבין ראשי קהילת המודיעין בתקופה שמאז ינואר 2006 ועד פרוץ המערכה. היו אמנם לא מעט פגישות בהשתתפות ראשי המודיעין, בהן עלו סוגיות שוטפות, שנגעו בחלקן גם בהקשר לחזבאללה, אולם לא כאלה שבהן נפרשה היריעה השלמה והמורכבת ולובנו

¹¹¹ שם עמ' 42.

¹¹² שם, עמ' 46-47.

¹¹³ שם, עמ' 49.

¹¹⁴ שם, עמ' 50.

¹¹⁵ מתוך תיק מזכיר צבאי לראש הממשלה, ישיבות מקדימות ל-12 יולי, עמ' 59.

משמעויותיה: נראה כי עד פרוץ המערכה לא התקיימה, בצורה מלאה, למידה משותפת של הדרג המדיני עם ראשי קהילת המודיעין.

111. ניתן לסכם את התמונה ולומר כי במידה והנושא הלבנוני עלה בדיונים בתקופה שמאז תחילת 2006, לא באו בהם לידי ביטוי שינויים משמעותיים מהתפיסה שרווחה לפני כן. עיקריה: ההבנה שחטיפה אפשרית ואף צפויה; ההכרה בחשיבותה כאירוע אסטרטגי מכונן ומכאן חיוניות מניעתה; והכוונה, ככלל, לשמר את מדיניות ההכלה המסורתית - שנתפסה כמשרתת את האינטרס הישראלי - תוך התכוננות לתגובה מדורגת, מותאמת לחומרת הפרובוקציה מצד חזבאללה. יוצאת דופן היתה הערתו של ראש הממשלה מ-10 במאי, במסגרת דיון הכנה לקראת נסיעתו לארה"ב, לפיה עשוי להשתמע שלישראל היה עניין עקרוני בשינוי המשוואה הבסיסית בלבנון. לא מצאנו להערה חשובה זו תימוכין או איזכור נוספים, או עדות שהיא היתה בחזקת הנחייה לתכנון מעשי לטווח הקרוב ובעיקר שהיתה כוונה להשיג זאת באמצעות פעולה צבאית.

ז. סיכום הפרק ומסקנות עיקריות לתקופה 2000-2006

112. הוועדה בדקה את התקופה שבין נסיגת צה"ל מדרום לבנון ועד תחילת המערכה בעיקר כרקע להבנת המצב בתחילת המערכה בקיץ 2006. מבחינת רוב מקבלי ההחלטות מצב זה היה בעיקרו נתון. רק חלק מן התהליכים שאנו מתארים כאן נגע לתקופות בהן פעלו אותם מקבלי ההחלטות שבהתנהלותם שלהם אנו מתרכזים. את חלקם של אלה נדגיש כאשר נגיע לפרק הבא, העוסק בנייתו ובמסקנות לגבי ההחלטה על היציאה למערכה ולגבי התנהלותם במהלכה. עם זאת, מצאנו לנכון להציג כאן, בקיצור נמרץ, כמה מסקנות כלליות לגבי תהליכים והחלטות שהתקבלו בתקופה שנסקרה בפרק זה, בנושאים האוצלים במישרין על תקופת המערכה. לחלק מהם נשוב בדו"ח הסופי. הדגשת מסקנות אלה נראית לנו חשובה, הן להערכה מלאה יותר של ההתנהלות וההחלטות של המעורבים במערכה בלבנון, והן על מנת לזהות תהליכים וגורמים אותם יש לבחון, על מנת לשפר את התמודדותה של ישראל עם אתגרים שעוד יעמדו בפניה בעתיד.

113. מדיניות ההבלגה/ההכלה הישראלית, שאפיינה את כל ממשלות ישראל מאז הנסיגה מדרום לבנון ב-2000, נשענה על נימוקים כבדי משקל. עם זאת, נציין כאן כי אף שהיו לה יתרונות ברורים, היא אפשרה למעשה לחזבאללה גם להתעצם צבאית, ללא הפרעה של ממש מצד ישראל, כולל ברקטות לטווחים השונים, וגם לפעול בדרום לבנון ולאורך הגדר במתכונת פרובוקטיבית אלימה כנגד ישראל. החיבור בין היכולות הללו, שהיו במהותן גם יכולות אסטרטגיות (בעלות משמעות גם בהקשר האזורי הרחב) וגם יכולות טקטיות (כמנופים להצתת המערכת בנסיבות הנוחות לו), יצרו לארגון יתרון ויכולת פעולה ממשית מול ישראל. כך התאפשרה לחזבאללה - ככוח גרילה צבאי למחצה, ללא אחריות מדינתית, עם תפיסה ואידיאולוגיה אנטי ישראלית קיצונית ותוכניות לתקיפה של צה"ל לאורך זמן - יוזמה נמשכת, לפעול במועד ובצורה המתאימה לאינטרסים שלו, ללא תגובה צבאית של ישראל וללא הפרעה של ממש לתהליך ההתעצמות הצבאית המשמעותית שלו. כך נוצר מאזן בעייתי מאד מבחינת מדינת ישראל במשך תקופה ארוכה. התפתחות זו גם קשורה להחלטה לצאת מרצועת הביטחון של לבנון, ללא הסכם עם לבנון, במאי 2000. זאת, כאשר בהעדר הסכם כזה וסידורים הנגזרים ממנו, היה צפוי כי ממשלת לבנון לא תוכל לפרוס את צבאה על הגבול, וכי חזבאללה הוא שישלט עליו. אמנם היתה הנחה כי הלגיטימיות של פעילות חזבאללה נגד ישראל תיחלש - כפי שאף קרה - אולם היה גם ברור כי אחרי הנסיגה יחולו כללים שונים על מדיניות התגובה של ישראל כלפי הריבונות הלבנונית, אף אם זו לא מומשה בדרום לבנון ועל קו הגבול. אין אנו שופטים כאן את אותה החלטה ואת הדרך בה התקבלה ובוצעה. יחד עם זאת חשוב להדגיש את הקשר בינה ובין המצב שנוצר על גבול הלבנון ביולי 2006.

114. איננו נוקטים עמדה גם לגבי מדיניות ההכלה והצדקותיה ולגבי האופן בו התקבלו ההחלטות הנוגעות לתחילתה ולהמשכה עד פרוץ המערכה. ברור שהיו לה גם יתרונות מובהקים, בעיקר בנסיבות המיוחדות של התקופה הנדונה. פעולה בשטחה הריבוני של מדינה אחרת בעייתית, גם כאשר היא עצמה אינה שולטת בכל שטחה ומאפשרת התחזקותו של ארגון תת מדינתי אלים. מכל מקום, לדעתנו, **ראוי היה לממשלות ישראל לקיים בחינה עתית מעמיקה לגבי מאזן היתרונות והחסרונות של מדיניות ההכלה ואולי אף להיערך היטב למצב שבו ישראל תקבע כי הגיעה העת לחדול ממנה ולפעול בצורה אחרת ונמרצת יותר, מדינית, צבאית או משולבת, לצמצום נזקיה גם במישור המקומי וגם בהקשרים האזוריים הרחבים שלה.** אנו ערים לכך שישראל ניהלה פעילות מדינית שוטפת בנושא לבנון בחזית הבינלאומית, כולל בחודשים הראשונים של 2006, אולם בדיעבד ניתן לסכם כי **מה שנעשה לא יצר היערכות מדינית או צבאית הולמת לתפנית של יולי 2006.**

115. צה"ל הדגיש, גם בתוכו וגם לדרג המדיני, שהידרדרות לקראת מערכה עתידית היא כמעט בלתי נמנעת. למרות זאת, **המציאות שהתגלתה במוכנות הצבא והעורף בצפון מגלה חסרים חמורים בכל הרמות.** במסגרת זו נציין בחומרה מיוחדת את היעדרן, עם פרוץ המערכה, של תוכניות מבצעיות מעודכנות מאושרות לזירה הלבנונית, אשר המטכ"ל, היחידות והפיקוד "האמינו" בהן וברלוונטיות שלהן והטמיעו אותן הלכה למעשה בקרב הכוחות. העובדה כי מאז יציאת הסורים מלבנון לא הושלמו תהליכי התכנון המבצעי בהתאם לנסיבות החדשות ולהבנות הבסיסיות של המודיעין אודות הזירה הלבנונית משקפת ליקוי קשה. כמו כן, לא הוקצו מבעוד מועד המשאבים והאמצעים לסיכול כוונות היריב - כולל לאירוע צפוי של חטיפת חיילים - ולהכנה הולמת ומפורטת של התגובה הנדרשת, על בסיס של לקחים שהופקו מאירועים דומים בעבר. מתן עדיפות לגזרות אחרות, גם בנסיבות הקשות של המאבק האלים בפלסטינים, הותיר כבעייתית מאד את בעיית החסרים באמצעים העונים לתרחיש איום שהמערכת עצמה צפתה בהסתברות גבוהה. חסרים אלה פגעו קשות במוכנות הצבא גם בכל האמור לאימוני יחידות המילואים והיחידות הסדירות, לרמת המלאים ולמצב הימ"חים. נשוב גם לנושא זה אגב הדיון במערכה בדו"ח הסופי. נציין כאן כי הצבא אמור להיות ערוך ומוכן גם למצבים בהם ההסלמה נכפית עליו במפתיע. זאת, גם אם אנו מכירים בכך שלא ניתן להיות ערוך היטב, במידה שווה, לתרחישים רבים ושונים. אכן, הנחתנו היא שהצבא התייחס להיערכותו החסרה מול הזירה הלבנונית על בסיס של סיכון מחושב, שעיקרו ההערכה שלא צפוי שינוי מערכתי פתאומי בזירה, מצד האויב, כך ששינוי, אם יהיה, יהיה הדרגתי או יזום על ידינו, ובכל מקרה יוכל צה"ל להשלים את היערכותו בתחומים החסרים. התוצאה היתה פער בהיערכות, משהחליטה ממשלת ישראל ליזום הסלמה מיידית בעקבות החטיפה.

116. בתחום המודיעיני ישנם ליקויים בולטים שפרטנו בדו"ח המסווג, ומטעמים מובנים לא נפרטם כאן.

117. ובהקשר אחר - התפיסה האופרטיבית הפסיבית של הביטחון השוטף בגבול הלבנוני - שהייתה למעשה תרגום נאמן של הנחיות הדרג המדיני לגבי ההכלה בזירה הלבנונית ונבעה גם מהחשש מחטיפת חיילים על הגדר - הייתה בעלת השלכות שליליות הן מבחינה מבצעית והן מבחינת התודעה שנוצרה בקרב מפקדים וחיילים. היא הובילה את צה"ל לפעול במתכונת שאמורה היתה לצמצם את סיכוני הפגיעה בחייליו, אולם בכך נוצר טשטוש בתפישת צה"ל את תפקידו העיקרי: להגן על הצפון, תוך קיום ממד של הרתעה מול חזבאללה.

118. נשוב לתפיסת ההפעלה הצה"לית בדו"ח הסופי. נאמר כאן בתמצית כי הטלטלה שחלפה על צה"ל סביב הדיונים בנושא תפיסת ההפעלה היתה עזה, וכי היו לה השפעות ישירות על תחומים רבים וחשובים הרלוונטיים למערכה בלבנון. בין אלה נציין כי לדעתנו הניסיון להתאים את תפיסת ההפעלה המעודכנת למציאות חדשות בזירות הפעולה השונות, כלל היבטים שפגעו בעקרונות יסוד של הפעלת כוח צבאי, וכי התפיסה החדשה בעניין המלחמה המוגבלת התאימה יותר ללחימה כנגד הטרור הפלסטיני ופחות ללחימה כנגד ארגון צבאי למחצה כמו חזבאללה. נוסף ונציין בהקשר נלווה כי ההטמעה של התפיסה החדשה בצבא היתה בעייתית, גם בגלל השפה הייחודית והסבוכה שעוצבה סביבה. נראה גם כי תפיסת ההפעלה החדשה גם יצרה מידה לא מעטה של בלבול מושגים בצה"ל, בין המטכ"ל למפקדות ובינן לבין הכוחות הלוחמים. ברצוננו לקבוע כי בהירות בפקודות היא מרכיב חיוני בלחימה יעילה.

119. שינויים ארגוניים תדירים בצה"ל, יצרו מצב של תנועה מתמדת ואולי אף מבוכה, שהחלישו את יכולתו של הצבא להתמודד עם המערכה בצורה מיטבית. בשלב זה נאמר רק כי כאשר שוקלים תהליכי שינוי ארגוני מקיפים במערכת כה גדולה, יש להקדיש מחשבה לדרכים שיבטיחו תפקוד נכון בתקופות של מעבר ומשברים.

120. בפרק הבא נדון בהשלכות של העובדה כי השנים האחרונות בישראל התאפיינו בחילופי שלטון רבים ובתמורות רבות ויוצאות דופן בהרכב האישי של צמרת המטכ"ל. בתחילת 2006 נוצר צירוף של ראש ממשלה חסר ניסיון ביטחוני עם רמטכ"ל שהיה כשנה בתפקיד וראש אמ"ן חדש, שניהם לראשונה מחיל האוויר. במאי 2006 נתוסף לתמונה שר ביטחון חסר ניסיון מיניסטריאלי וביטחוני. כל אלה הם נתונים שהתגבשו לפני המערכה, אולם הם קבעו את המרכיבים המרכזיים של תהליכי קבלת ההחלטות הקשורים ביציאה אליה ובניהולה. בדיעבד נראה כי תרומת אמ"ן ליצירת הבנה של הדרג המדיני בהקשר למורכבות התמונה הלבנונית,

כולל חשיפה בפניהם של הבדלי ניואנסים בהערכות המודיעין, בתקופה של החודשים הראשונים של 2006, היתה חסרה.

121. בפרוט המרכיבים של קבלת ההחלטות ביציאה למערכה נעסוק בפרק הבא.

שער שלישי

**ראשית המערכה -
12 ביולי עד 17 ביולי 2006**

שער שלישי - ראשית המערכה: 12 ביולי עד 17 ביולי 2006

כללי

בשער זה של הדו"ח יידונו אירועי המערכה בתקופה הקריטית הראשונה - מאז החטיפה בבוקר 12 ביולי ועד נאום ראש הממשלה בכנסת ב-17 ביולי. הפרק החמישי יכלול: **תיאור מפורט של מסכת האירועים**¹ בימים אלה. בעיקרו של דבר נתמקד בפרק זה בדיונים ובהליכי קבלת ההחלטות בימים הראשונים למערכה, תוך שניציג בקצרה רבה את תמצית המהלכים הצבאיים. הפירוט המלא של המהלכים הצבאיים, כולל אלה של הימים הראשונים למערכה, יוצג בדו"ח הסופי, בו ננתח את המערכה הצבאית מתחילתה ועד תומה. הרחבנו בתיאור הממצאים הקשורים לדיונים ולהתייעצויות, משום שאנו סבורים כי אחד מתפקידינו העיקריים הוא לשרטט תמונה אמינה של האירועים וההחלטות במהלך המערכה, על מנת שהדיון הציבורי בה וכן הפקת לקחים יוכלו להיות מבוססים על תשתית אמינה.

בפרק השישי אנו מפרטים את אמות המידה לאורך נערוך את הממצאים.

בפרק השביעי נציג את המסקנות מן הממצאים לגבי אירועי התקופה הראשונה. נקדים את המאחר ונאמר כי אנו קובעים שבהחלטות על היציאה למערכה, נתגלו כשלים וליקויים חמורים ואף מסוכנים. נבחן את הגורמים והתהליכים שהביאו לאלה, והאחריות האישית המתחייבת בגינם של חלק מממלאי התפקידים בדרג המדיני והצבאי.

בפרק השמיני נכלול גם המלצות מוסדיות הנוגעות לליקויים חמורים שהתגלו בראשית המערכה, ואשר מחייבים תיקון מהיר ומלא.

התלבטנו לגבי ההחלטה לבודד את תקופת היציאה למערכה, ולגבי ההתרכזות בדיונים ברמות הגבוהות ביותר במהלכה, שכן קשה מאוד לתאר, ובעיקר לנקוט עמדה, לגבי אירועי היציאה למערכה, מבלי להתייחס לצורה בה התפתחו הדברים במהלכה, ומאז; תיאור מלא של התקופה חייב לכלול גם דיונים, החלטות ואירועים ברמות נמוכות יותר, ואת ההיזון החוזר בין אירועים אלה לבין ההחלטות הנבדקות. למרות קשיים אלה אנו סבורים כי נכון לבודד את ההחלטות הקשורות ליציאה למערכה בדרגים הבכירים, שכן החלטה על פעולה צבאית יזומה, העלולה להתדרדר למלחמה, היא אחת מן ההחלטות הגורליות ביותר שיכולה ממשלה לקבל. אחרי שהתקבלה החלטה כזו – חלק ניכר משיקול הדעת הוכתב כבר על ידי אירועים שלא היו תלויים במלואם עוד בממשלה ובמקבלי ההחלטות בה באופן מלא. לכן ישנה חשיבות עליונה ללמוד מהצורה בה התקבלה ההחלטה במקרה זה, למקרים בהם תתבקש החלטה דומה בעתיד.

לו היו תוצאות המלחמה האלה אחרות – סביר להניח כי הזרקור לא היה מופנה אל ההחלטות הכרוכות ביציאה אליה. אם תוביל אותנו בחינה זו לשיפור ההיערכות שלנו לקבלת החלטות גורליות בעתיד - יכול להיות כי מן השבר הזה תצא לנו ברכה.

אנו חייבים להדגיש כי הדו"ח הסודי כולל את הממצאים כולם, בעוד שבדו"ח הגלוי לא פרטנו חלק מן הממצאים שגילויים אסור. השתדלנו לתת בדו"ח הגלוי תמונה ברורה של הממצאים, ככל שניתן, תוך התחשבות באילוף להוציא דברים שעלולים לפגוע משמעותית בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה, ושאינם לפרסום.

¹ אנחנו מסתמכים על סטנוגרמות של דיוני הממשלה ופורום השבעה (שנקבע בישיבת הממשלה מ-12 ביולי), של דיונים בלשכת שר הביטחון, של דיונים במטכ"ל, של וועדת חוץ ובטחון, ועל חומר נוסף שעלה מן העדויות ששמענו ומן החומר שהועבר אלינו. סביר כי מרכיבים של האירועים אינם מוצגים ביטוי בחומר שראינו, אולם נראה לנו כי המכלול הזה נותן תמונה מקיפה של האירועים יותר מתיאור המבוסס על איסוף פחות שיטתי של חומר רלוונטי. לגבי רוב ההתפתחויות אין מחלוקות עובדתיות של ממש. במהלך העדויות לא שמענו טענה לגבי אי דיוק של סטנוגרמות. נאמרו דברים לגבי העובדה שלא תמיד טקסט של סטנוגרמה שיקף היטב את המציאות, שכללה גם נתוני רקע שלא היו כלולים בה. הוזכר גם - ואנחנו מקבלים - כי דברים בשיחות מעין אלה יש לקחת בהקשר הדיון. זו הסיבה שאנחנו מרבים בתיאור הקשרים, ואיננו מסתפקים בקטעי ציטטות. ככלל, אנחנו מזהירים את עצמנו מפני הנחות שלא תמיד יש להן בסיס. כך, למשל, לא תמיד שווה שר בכל משך הישיבה בה הוא משתתף ואף נושא דברים. ככלל, איננו מסיקים מסקנות על סמך טענות שנויות במחלוקת כאשר המחלוקת חשובה לצורכי אמינותו של הממצא.

פרק חמישי: ממצאים²

יום רביעי 12 ביולי 2006

החטיפה

1. ב-12 ביולי 2006, בשעה תשע בבוקר הותקף סיור צה"ל על גבול הצפון, שניים מחיילי הסיור (אהוד גולדווסר ואהוד רגב) נחטפו, שלושה חיילים נהרגו ושני חיילים נפצעו. שעתיים לאחר מכן הוכנס לשטח לבנון כוח צה"לי לטיפול באירוע. טנק נפגע ממטען גחון וצוותו נהרג. חייל נוסף מכוח החילוץ נהרג. באירוע זה נהרגו שמונה חיילים. לחטיפה לא קדמה התרעה מודיעינית פורמלית ממוקדת ומפורשת³.
2. כפי שתארנו בדו"ח זה בפרק הקודם, עקרונות הפעלת הכוח בפעילות הביטחון השוטף בתקופה שלפני החטיפה השתנו בהדרגה עם השנים, מאז יציאת צה"ל מלבנון. הפעילות לאורך הגדר צומצמה במידה ניכרת, הסיורים הקבועים צומצמו, סיורי הטשטוש-לא בוצעו עוד כעניין שבשגרה, ובתקופות מסוימות לא בוצעו סיורים כלל לאורך קטעים בגדר המערכת.
3. פקודת היערכות ביטחון שוטף, שהוצאה על ידי מפקד אוגדת הגליל תא"ל גל הירש, הגדירה את איום החטיפה כאיום המשמעותי ביותר במרחב האוגדה. התכנית שמה דגש רב על "מרחבים אדומים", המרחבים שהוגדרו בעלי סיכון גבוה לחטיפה ולתקיפה. קו דיווח (ק.ד) 105, מקום בו בוצעה החטיפה, הוגדר כ"מרחב אדום". בהערכות המצב שקיים מפקד אוגדת הגליל, לאחר חטיפת גלעד שליט, ועד ל-12 ביולי, הוא קבע מצבי כוננות שאומצו על ידי פיקוד הצפון. ב-27 ביוני עד 2 ביולי 2006 הוכרז מצב כוננות מוגבר, שנבע מהערכה כי פיגוע/ חטיפה צפויים בטווח הקרוב. מצב זה חייב היערכות מוגברת של כוחותינו, אולם בתקופה בין ה-2 ועד 10 ליולי 2006, הורדה רמת הכוננות למצב הנובע מפעילות אויב בעלת מאפיינים הרתעתיים, המחייבת שינוי הפעילות המבצעית של כוחותינו. בהמשך, מתאריך 10 ביולי 2006 (יומיים לפני החטיפה) ירדה הכוננות למצב מעט גבוה מהשגרה
4. בלילה שלפני החטיפה היו מספר נגיעות בגדר באזור קו דיווח (ק.ד) 105 ולמרות זאת ניתנו פקודות חזרה לשגרה. מפקד הסיור שקדם לחטיפה סיפר למפקד הסיור החדש, אהוד גולדווסר, בבוקר יום החטיפה, "היה לילה מיוחד מאוד, ולפי מה שהיה בלילה נראה לי שעברו לפחות 20 חיזבאלונים". הפעילות המוגברת והנגיעות בגדר בלילה זה לא עוררו שום חשד או התרעה למה שעתיד לקרות.
5. בשעה 08:45 לערך, יצא כוח הסיור, בפיקודו של אהוד גולדווסר למשימתו. הסיור כלל שבעה חיילים. בסיור היה חסר גשש/לוחם. "סיור הבוקר יצא מבלי שבוצע תדריך, תרגולות ומסדר, כמתחייב, והמשימה לא שולחה ע"י קצין משלח".
6. בשעה 09:00 לערך הותקפו במקביל שני רכבי הסיור (האמרים) מן המארב באזור קו דיווח 105. על פי הממצאים שנמצאו בשטח נראה כי התקיפה תוכננה לשם חטיפת חיילים. במקביל לחטיפה החלו נפילות של פצצות מרגמה במוצבים ליד זרעית. בשעה 09:27, כעשרים וחמש דקות מתחילת האירוע, הוכרז ע"י המג"ד - קוד לאירוע של חטיפת חייל ולביצוע פעולות מיידיות לחסימת צירי המילוט של המחבלים ובידוד אזורי הפעולה.
7. בשעה 09:33 התחיל הגדוד לבצע בהתאם לפקודה - תוכנית לתקיפה באש של מוצבי "חזבאללה" ששלטו על קו כוחותינו. בקשת המג"ד להפעיל ארטילריה נענתה בשלילה, והחטיבה העריכה כי הסוללה תגיע למצב ירי רק בסביבות השעה 18:00. הסוללה אוישה שבע שעות מתחילת האירוע⁴.
8. בשעה 09:39 חברו מסוקי קרב לגדוד, ובשעה 09:45 הם דיווחו על שני ההאמרים הפגועים והבווערים. בשעה 10:03 דיווח הגדוד לחטיבה, כי חסרים שני חיילים מהסיור שהותקף⁵.

² פרק זה נבדק, לפני פרסומו, ע"י הצנזורה הצבאית.

³ מסמך קמ"ן פיקוד צפון מ-28 בנובמבר 2006.

⁴ שם, עמ' 53.

9. בעת ניהול האירוע המג"ד לא נתן פקודה למרדף. החלטתו זו נבעה מכך שלא היה סדי"כ זמין לביצועו, מהזמן הארוך יחסית שעבר (רק אחרי כ-45 דקות מתחילת אירוע החטיפה הגיע הכוח הראשון לנקודת האירוע) וכן מהערכה כי בציר המילוט היו קיימים מלכודים ומטענים.⁶ למעשה המאמץ הקרקעי היחידי שבוצע כתגובה לאירוע החטיפה היה הכנסת הכוח לגבעה שבה נפגע הטנק לאחר מכן. מאמץ זה היה תוצאתי ומתגלגל, כתגובה - מאוחרת - לאירוע החטיפה.⁷
10. מפקד אוגדת הגליל, תא"ל גל הירש, אמר בעדותו כי זו הייתה החלטה שלו להכניס את הטנק: "אני בחרתי מאיפה נכנסים ורק לשם, והתייעצתי על כך עם המח"ט...זאת פקודה שהיא מבטאת את מדיניותו של המפקד, כי ידעתי שיש בזה סיכונים רבים."⁸ עוד הוסיף כי "כל מה שהיה לי לתת- נתתי, כדי להציל אותם. גם מבחינה מקצועית עשיתי פה שיקול דעת וגם מבחינה ערכית, כדי להציל את אודי ואלדד..."⁹
11. בעדותו של האלוף אדם בפני הוועדה, אמר:¹⁰ "החטיפה מבחינתי זה כשלון צורב. אבל אני חושב שהפיקוד בתנאים שהיו לו עשה את הכל, כנראה שחלק גדול מהדברים גם היינו עושים אחרת, אבל אני לא חושב שהפיקוד נכשל".¹¹ הרמטכ"ל בעדותו אמר: "נקודת המוצא בפיקוד היא של כשלון מאוד צורב. היא גם נקודת המוצא שלי, שלא נתבלבל, אני לא מגלגל את זה לפיקוד. אירוע החטיפה הוא כשלון, כשלון מבצעי".¹²

התגובות

12. הרמטכ"ל, שר הביטחון וראש הממשלה קיבלו דיווח על האירועים. החלה שורה של דיונים ברמות השונות. עקב חשיבותו הרבה של היום הראשון, נביא תיאור מפורט של ההתרחשויות, במטרה להתחקות אחרי הדפוס של תהליכי קבלת ההחלטות.
13. את הדיווח הראשון על החטיפה קיבל **ראש הממשלה** בזמן פגישת עדכון עם הורי רב"ט גלעד שליט. בשעה 10:20 התנהלה שיחת טלפון בין ראש הממשלה והרמטכ"ל, בה עיזבן הרמטכ"ל על האירוע וכי הופעל נוהל תגובה לחטיפה, וכן כי חיל האוויר עמד לתקוף מטרות לפי פקודה מטכ"לית מאושרת למצבים מסוג זה. ראש הממשלה עודכן גם ע"י מזכירו הצבאי.
14. הדיווח מצא את **שר הביטחון** בהתייעצות עם הרמטכ"ל וגורמים נוספים, כולל ראש שב"כ. רק לקראת סוף הישיבה עלו פרטים מדויקים יותר לגבי האירוע. הרמטכ"ל, סגנו וראש אגף מבצעים (אמ"ץ) עדכנו את שר הביטחון, כולל על הפעולות שננקטו. הישיבה נקטעה, וכל אנשי הצבא ירדו לטפל באירוע. שר הביטחון חזר ללשכתו וקיבל עדכונים מאמ"ץ על הנעשה.¹³ מאוחר יותר, ביקש הצבא (וקיבל) אישור משר הביטחון, באמצעות המזכיר הצבאי, לתקוף מטרות כחלק מתוכנית החסימה של דרכי המילוט של חוטפי החיילים.¹⁴
15. בעדותו¹⁵ התייחס **שר הביטחון** לפעולות שעשה עם היוודע החטיפה: "נתתי מיד הוראה במהלך הדיון גם לסגן הרמטכ"ל, גם למפקד חיל- האוויר, ולראש אגף מבצעים, לרדת מיד ... כדי לנסות ולהשתלט על האירוע. כמה דקות לאחר מכן, כשהבנו שהאירוע מתמשך, ביקשתי גם מהרמטכ"ל להצטרף ולרדת ... ולהיכנס לניהול המשבר עצמו. ... ביקשתי מהרמטכ"ל שיתעדכן, ... ונקיים פגישה, כדי לבחון מה הפעולות

⁵ שם, עמ' 16-7.

⁶ שם, עמ' 41,42.

⁷ עדות בפני הוועדה של מפקד פיקוד צפון אלוף אודי אדם מיום 30 בינואר 2007, לשאלת חברי הוועדה כמה זמן עבר מאז שהייתה החטיפה ועד שהוכנס הטנק ענה האלוף אדם: "באמת לדעתי, המג"ד והמח"ט שם הם אלה שקיבלו את ההחלטה שעתיים אחרי. מאוחר".

⁸ עדותו בפני הוועדה של מפקד אוגדת הגליל, תא"ל גל הירש מיום 22 בינואר 2007.

⁹ שם.

¹⁰ עדותו בפני הוועדה של מפקד פיקוד צפון אלוף אודי אדם מיום 30 בינואר 2007.

¹¹ שם.

¹² עדותו בפני הוועדה של הרמטכ"ל, רא"ל דן חלוץ מיום 28 בפברואר 2007.

¹³ עדות המזכיר הצבאי של שר הביטחון תא"ל איתן דנגוט מיום 14 בינואר 2007.

¹⁴ שם, ראה גם עדותו בוועדה של האלוף אייזנקוט: "...יש את אירוע החטיפה, בעקבותיו יש תוכנית שמוכנה מראש... שיש בה ... שתי תוכניות. האחת היא תוכנית ברמת פיקוד צפון, כשהם מפעילים אז על כל מערכי חזבאללה, מיד בהינתן אירוע... ומיד כשמסתבר עומק האירוע, כשיש לנו הרגעים וחטופים, פיקוד צפון מפעיל באופן אוטומטי את התוכנית...ופוגע בכל מוצבי חזבאללה בקו החזית. כמוכן שהפגיעה היא פגיעה לא משמעותית, מפני שהחזבאללה מנתק את האנשים שלו אחריו. התוכנית השנייה היא תוכנית ברמה המטכ"לית של לפגוע בכל היעדים בעומק, כדי לנסות להשהות את הבורחים".

¹⁵ עדות שר ביטחון עמיר פרץ בפני הוועדה מיום 24 בינואר 2006.

שאנחנו נבצע... בשעה רבע לאחת, (קראתי) לרמטכ"ל לפגישה אישית, כדי לקבל ממנו דיווחים, כשביקשתי לדעת מה ההערכות שלו, כיצד הוא מנתח את העניין, לאן אנחנו צועדים עם המצב שנוצר, ואכן הרמטכ"ל בהחלט תיאר לפני גם את המצב, גם התחושה הקשה שמדובר פה ברצף של אירועים, לא מדובר פה באירוע בודד, אלא מדובר פה באירוע שהצטרף גם לאירועים שהיו בעזה, וגם לחטיפה שהיתה ביהודה ושומרון... ובוודאי האירוע הזה נתן תחושה שפה מדובר באיזו עליית מדרגה, ... לא מדובר פה על אירוע חטיפה, מדובר פה במצב שבו תוך כדי חטיפה, היה גם ירי לשטחה הריבוני של מדינת ישראל. כלומר, היתה פה עליית מדרגה משמעותית שאי אפשר היה להתעלם ממנה בשום פנים ואופן. בקשתי כי החלופות השונות לתגובה יוצגו בפני מהר ככל האפשר. סיכמתי עם הרמטכ"ל שאנחנו מקיימים הערכת מצב שמביאים הערכת מצב עם כל הגורמים, כולל ראש המוסד, כולל ראש השב"כ, ואכן הערכת המצב התקיימה."

הערכת מצב צבאית ראשונה

16. **בדיון, מפקד פיקוד צפון** תיאר בקצרה את האירוע, ואת התגובה הישראלית, כולל האחריות הלבנונית לחטופים והציע "לנצל את ההזדמנות הזאת גם לשנות את המצב אחרי שנסיים את האירוע הזה".¹⁶ **מפקד חיל האוויר** תיאר את פעילות חיל האוויר מאז האירוע, ציין שהפציצו את כל המטרות הנכללות בתכנית הקבועה למקרים כאלה.¹⁷

17. לאחר הדיון בפעולות שנעשו עד כה, פנו הנוכחים לחוות דעתם על המשך התגובה הישראלית. חלק מהמשתתפים סבר שהפעולה צריכה להיות מוכוונת כנגד לבנון: "מדינת לבנון תקפה אותנו ויש לנו דרישה ממדינת לבנון..."¹⁸ וכי **צריך** גם "לגבות מחזבאללה מחיר כבד"^{19, 20}. **ראש אמ"ץ** הציע לעצור ולחשוב לפני שפועלים.

18. בעניין התגובה הצפויה של חזבאללה על מהלכי הכוח של צה"ל הזהיר **ראש אמ"ן** ואמר: "לא להיות מופתעים, אם הצלחנו לגבות מחיר, שתהיה תגובה שהיא יותר רחוקה מהקו שאנחנו רגילים לו. זה יכול להיות קו חיפה עם "פאג'רים". הייתה גם התייחסות לסוגיית גיוס כוחות מילואים.

19. בסיכום הדיון קבע **הרמטכ"ל** בין השאר:

- "הנקודה המרכזית היא שצריך להסתכל על האירוע הזה כנקודת מפנה בדיאלוג שמתקיים בין מדינת ישראל לבין מדינת לבנון. המשמעות של נקודת המפנה – צריך לגלגל את כל "האונוס" על ממשלת לבנון, ולא נחסוך מלפגוע בחזבאללה איפה שאנחנו יכולים"²¹.
- עם זאת, "אסור לנו לגרור את סוריה לתוך האירוע"²².
- לגבי עוצמת ומשך הזמן שיעמוד לרשות ישראל להגיב העריך הרמטכ"ל כי: "מרחב התמרון יהיה נתון בידי מדינת ישראל, באשר לקביעת עומק, עוצמה ומשך התגובה."²³
- צריך להיות במוכנות לספיגה: "קודם כל בגזרת הקו – האזרחים, אחרי זה – מחנות צה"ל"²⁴.
- הרמטכ"ל הורה למפקד פיקוד צפון "שאת הכוחות שלנו שנמצאים בפנים, צריך להוציא החוצה, בשביל לתת לעצמנו זמן לעשות חשיבה מסודרת. לא להתנהל פה בכל מיני שיטות כאלה ואחרות."²⁵
- ביחס לתקיפות האוויריות: "אנחנו צריכים לגמור את הסבב הראשון הזה של המטרות, ולאחריו אנחנו צריכים להכין את המנה הבאה, שהיא מנה מתמשכת."

¹⁶ הערכת מצב, עמ' 2.

¹⁷ שם, עמ' 3.

¹⁸ שם, עמ' 4.

¹⁹ שם, עמ' 6.

²⁰ שם, עמ' 7.

²¹ שם, עמ' 9.

²² שם, עמ' 10.

²³ שם, עמ' 10.

²⁴ שם, עמ' 9.

²⁵ שם, עמ' 10.

- "אין עכשיו תיחום בזמן, כי אנחנו עוד לא קיימנו את הדו שיח עם הדרג המדיני, שנקיים אותו במהלך השעות הקרובות".²⁶
- הרמטכ"ל הורה למפקד חיל האוויר להכין מבחינה מבצעית כוח שיוכל להוציא אל הפועל תקיפת מטרות רק"ק וביצוע 'צייד' של משגרי קטיושות.²⁷

היערכויות בדרג המדיני

20. בין השעות 11:00 ו-12:00 התנהלו שתי שיחות טלפון בין ראש הממשלה לבין שר הביטחון. השיחה השנייה הייתה לגבי הודעה לעיתונות. השניים הסכימו שההודעה צריכה להיות משותפת. שר הביטחון הציע "הטלת האשמה ביטחונית על לבנון בשלב הראשון". כן הוסכם שיועצי התקשורת שלהם יתאמו הודעה משותפת על האירוע.

מסיבת עיתונאים של ראש הממשלה

21. בשעה 12:50, בסיום הפגישה עם ראש ממשלת יפן, קיים ראש הממשלה מסיבת עיתונאים ובה הכריז כי: "אירועי הבוקר אינם בגדר של התקפת טרור, אלא פעולה של מדינה ריבונית שתקפה את ישראל, ללא סיבה וללא התגרות... ממשלת לבנון, שחזבאללה הוא חלק ממנה, מנסה לערער את היציבות האזורית. לבנון היא האחראית, ולבנון תשא בתוצאות פעולותיה". בתגובה לשאלה ענה ראש הממשלה כי "הממשלה תכונס הערב כדי לאשר תגובות נוספות של צה"ל בלבנון. אני בטוח שהתגובות האלה תהדהדנה במקומות הנכונים ובעוצמות שמתחייבות, נוכח ההתגרות הרצחנית שבאה משטח מדינת לבנון... לא ניכנע לסחטנות ולא ננהל מו"מ עם גורמי טרור בכל מה שקשור לחייהם של חיילים ישראלים. זה היה נכון אתמול, וזה נכון גם היום".

22. אחרי מסיבת העיתונאים ירד ראש הממשלה עם צוותו לקריה בתל אביב. נאמר לנו על ידי ראש הסגל שלו, כי לראש הממשלה היה ברור בשלב זה ש"חייבים להגיב בעוצמה". לראש הממשלה (ולראש הסגל) היה ברור שאם יגיבו בעוצמה, סכנת הטיילים תגבר, "אבל החשש לא להגיב היה הרבה יותר גדול".²⁸

שיחת שר הביטחון עם הרמטכ"ל

23. בשעה 12:45 ניהלו שר הביטחון והרמטכ"ל שיחה, בנוכחות המזכיר הצבאי של שר הביטחון,²⁹ במהלכה תיאר הרמטכ"ל את השתלשלות האירועים ואת התגובות האפשריות לאירועי הבוקר, והודיע לשר הביטחון שעד לשיבה בערב, הצבא יסיים הכנה של יעדים לתקיפה, ויסביר את העיקרון המסדר שלהם. שר הביטחון שאל לגבי היכולת לשתק ירי על חיפה וחדרה וציין כי לא טוב לקבוע יעד של החזרת החיילים. לשאלת שר הביטחון על יעדי התקיפה שהציע הרמטכ"ל אמר הרמטכ"ל "אנחנו מוכרחים לדפוק על השולחן הכי חזק והכי כואב. התגובה תהיה קטיושות, התגובה תהיה פאג'רים... הרעיון המסדר הוא בלי לגרור את הסורים לתוך המשחק".

ועוד הוסיף הרמטכ"ל: "אנחנו נרצה לכל אורך הקו להחזיר את המצב לקדמותו, להיכנס עם D-9 ים, ליישר את השטח... נצטרך לעשות כמה פעולות מאוד אגרסיביות בשביל לקבוע דפוס חדש של חוקי משחק". כאשר העלה המזכיר הצבאי של שר הביטחון את נושא גיוס המילואים ענה הרמטכ"ל: "יפה. אז את מפקדת אוגדה... לשלוח לפיקוד צפון, שיתחילו להריח ככה". בסיום השיחה, ביקש הרמטכ"ל אישור להפציץ לפחות את שדה התעופה בבירות. שר הביטחון היסס, כיוון שחשש שהדבר יביא לירי על חיפה וחדרה. הרמטכ"ל הביע ספק בכך. שר הביטחון העלה שאלה: "אם אפשר לטפל בעמדות הפאג'ר יותר הגיוני מאשר בשדה התעופה".

²⁶ שם, עמ' 10

²⁷ שם עמ' 11.

²⁸ עדות יורם טורבוביץ בפני הוועדה, מיום 27 בדצמבר 2006.

²⁹ עדות המזכיר הצבאי לשר הביטחון, תא"ל איתן דנגוט, בפני הוועדה מיום 15 בינואר 2007.

24. בעדותו בפני הוועדה סיכם שר הביטחון את שיחתו עם הרמטכ"ל כדלקמן: "בשיחה שלי עם הרמטכ"ל... הדעה שבהחלט הובילה, שאי אפשר להתייחס לאירוע הזה כאל אירוע רגיל, וחייבים לשנות את המדיניות, והמדיניות של ההבלגה וההכלה. לא יכולה להיות התגובה לאירוע."

פורום בכירים

25. בשעות הצהריים הצטרף הרמטכ"ל לדיון בפורום הבכירים. הדיון התמקד בשתי שאלות: יעדי המהלך הצבאי, שיובאו לאישור הדרג המדיני, ומה תהיה הדרך האופרטיבית להגשמתם. בנושא יעדי המהלך הצבאי, המונח שחזר ונשנה בדברי הנוכחים היה 'שינוי עיצוב'. מטרת העיצוב היא הרתעה (כללית או לגבי חטיפה), שינוי כללי המשחק, או שינוי המציאות על הגבול.

26. נמנו בדיון כמה דרכים אופרטיביות וסוגי יעדי תקיפה כדי להשיג את היעדים, כאשר ההתלבטות היתה בין יעדי תשתית לבנוניים לבין יעדי חזבאללה:

- פגיעה בתשתיות לבנוניות - בין הנוכחים הובעו דעות לגבי צורך לפגוע בתשתיות לבנוניות כמנוף להפעלת לחץ על ממשלת לבנון. היו גם חילוקי דעות לגבי סוג התשתיות לתקיפה ולגבי העיתוי לפגיעה.

- לגבי הפעלת הכוח - כמה מהמשתתפים התייחסו בדבריהם לאפשרות שפעילות אווירית לא תספיק ויהיה צורך גם בפעולה קרקעית נרחבת. נאמר כי הפעלת תכנית 'מי מרום' תתבצע כאשר "נכנסנו למספר ימי לחימה ולא הצלחנו להפחית ירי לנתניה... אנחנו צריכים לדעת שאנחנו נפעיל מספר אוגדות."³⁰

27. הרמטכ"ל סיכם את הדיון:

- "אני יותר קרוב להגדרת התכלית ששם ראש אמ"ן: החזרת ההרתעה הישראלית..."
- "צריך לפעול בזירה באופן ממושך, רב עוצמה ותוך הפגנת כושר עמידה"³¹... "לבנון - פעולה ישירה, חזבאללה - פגיעה בלתי פרופורציונאלית, סוריה - מחוץ למערכה הצבאית, אבל בתוך המערכה המדינית."
- "באשר למטרות, בגדול אני שותף למטרות שהונחו על השולחן."³²
- לגבי האפשרות של פעולה קרקעית והצורך בגיוס מילואים אמר הרמטכ"ל: "אנחנו יודעים לחיות בסדיר עם הדברים האלה,"³³ ואסר בשום צורה חצייה של הגבול עם לבנון ("קו כחול").

הערכת מצב בלשכת שר הביטחון

28. בדיון זה, שהתקיים בשעה 14:30, נבחנו הסוגיות העיקריות הבאות: כנגד מי למקד את עיקר הפעולה - חזבאללה, ממשלת לבנון, או שמא סוריה; ומה היעדים המועדפים לתקיפה, מתקני תשתית לבנוניים או מערך הרק"ק של חזבאללה.

29. כנגד מי למקד את התגובה

בפתח הדיון הציג ראש אמ"ץ את ההמלצות לפעולה. "התכלית (האסטרטגית) היא עיצוב משוואת הרתעה חדשה, שתיצור כללים חדשים בנושא חטיפות, תוך תביעת אחריות מדינית מלבנון ופגיעה בארגון טרור חזבאללה."³⁴ יעד זה יושג באמצעות "תקיפה משולבת של יעדי חזבאללה ויעדי תשתית (לבנוניים), על מנת להרתיע את חזבאללה ולהניע את השלטון הלבנוני לקחת אחריות"³⁵. עוד הציג ראש אמ"ץ "לא להתעמת מול ארגון חזבאללה, אלא עם המדינה הלבנונית, וליצור היגיון שישראל דורשת כתובת לבנונית. ההבנה היא שאם נתעמת מול ארגון חזבאללה, ארגון חזבאללה יגיב. אם נפגע בתשתיות לבנוניות, זה יוצר דילמה."³⁶ הרמטכ"ל הוסיף כי "ההיגיון שלנו הוא היגיון כפול, גם מול חזבאללה וגם מול ממשלת לבנון. האמירה

³⁰ פורום בכירים, עמ' 15.

³¹ פורום בכירים, עמ' 25.

³² שם, עמ' 27-31.

³³ שם, עמ' 26.

³⁴ סטנוגרמה הערכת מצב האירועים בצפון שר הביטחון מיום 12 ביולי 2007, עמ' 4.

³⁵ שם, עמ' 4.

³⁶ שם, עמ' 5.

שלנו היא 'ממשלת לבנון', אבל הפעולה - גם וגם. למה 'גם וגם' כי ... לא יעלה על הדעת שלא נתקוף מטרות חזבאללה.³⁷

ראש המוסד חלק על התוכנית שהציע הצבא. לדבריו, "...אנחנו צריכים בהזדמנות הזו לעשות משהו אחר. משהו אחר... לא שהוא נקי ממחירים לטעמי, צריך לצאת ממסגרת התגובות הרגילות... אני חושב שאנחנו צריכים ללכת על שובר שוויון. התחושה שלי, שמה שמוצע, עשינו אותו בעבר בלבנון יותר מפעם אחת. אנחנו יודעים איך הוא מתגלגל ואנחנו יודעים לאיפה הוא מגיע."³⁸ לדעתו, אם אכן נפעל עפ"י המתווה של הצבא "אנחנו הולכים במהלכים האלה להידרדר לעימות ארוך טווח, שהפוטנציאל שלו לפגוע במטרות עורפיות בישראל הוא גבוה מאד. לכן, אם זה המחיר, אנחנו צריכים להבין טוב מאד שהמטרות שבתקיפה כמו שהן מוצגות, בתהליך ההסלמה שיתרחש, ... נגיע לאותה נקודה בעוד שבוע-עשרה ימים עם איום על הצפון, עם תקיפת מטרות בתוך פנים הארץ על-ידי חזבאללה. את זה, להערכתי, בדרך שזה מוצע, זה כמעט ודאי עומד לקרות"³⁹.

הרמטכ"ל וראש אמ"ן התנגדו לעמדת הדובר הקודם. האלוף (מיל.) עמוס גלעד הציע התמקדות בתקיפת מטרות חזבאללה, ללא פגיעה במתקני תשתית, "... ממשלת לבנון היום נתפסת כאיזה התפתחות חיובית, אחרי שהסורים עזבו, ולכן לא תהיה לנו תמיכה בינלאומית שהיא כל כך חיונית."⁴⁰ "אני חושב שהרקטות ארוכות הטווח באמת יכולות לגרום פה הלם גדול. צריך ללכת עליהם על בסיס מה שהוצע. בסוף נצטרך להיות מוכנים גם למהלך קרקעי למרות שהוא לא פופולרי."⁴¹

שר הביטחון סיכם את הדיון והציג את עמדתו ביחס לתוצאות הנדרשות מהפעולה: "אירוע שחייב להסתיים באופן כזה, שמצד אחד חזבאללה מצטער על זה שהוא התחיל בו, ומצד שני שבפעם הבאה הוא לא יחשוב לעשות אירוע כזה. זאת המטרה המרכזית, כי אין מטרה לחנך את א', אין גם מטרה לחנך את ב', המטרה היא בעצם לגרום לכך שחזבאללה ירגיש שהוא מוכה, רדוף."⁴² שר הביטחון היה מודע לכך שהפעולה לא תביא להחזרת החיילים החטופים. המטרה היא: "לנסות וליצור מאזן אימה קשה מול חזבאללה."⁴³ לדעתו: "אנחנו מוצאים את עצמנו בתוצאה של אירוע שמכניסה את צה"ל ואת מדינת ישראל למהלכים שאף אחד מאיתנו לא נערך להם."⁴⁴

הפעולה נגד יעדי תשתית לבנוניים

30. מחלוקת התגלתה גם ביחס לתקיפת מתקני תשתית בלבנון. אנשי הצבא המליצו לתקוף יעדי תשתית של לבנון, "הרמטכ"ל הדגיש את החשיבות של פגיעה במתקני תשתית"⁴⁵. **שר הביטחון** דחה את ההצעה לפגוע במתקני החשמל.⁴⁷

כיצד לפעול נגד חזבאללה (מערך הרק"ק)

31. מחלוקת התגלתה גם לגבי השאלה אם נכון לתקוף מיד את מערך הרק"ק הכבד של חזבאללה. **הרמטכ"ל** ומפקד חיל האוויר גרסו כי אין להתקיפו מיד **שר הביטחון** סבר ש"...העניין של הרקטות ארוכות הטווח הוא עניין אסטרטגי... אני דווקא חושב שבסדר העדיפויות בין הפגיעה בתשתיות לבין הפגיעה ברקטות... שהפגיעה ברקטות היא יותר מהותית. אפשר לעשות את זה במקביל."⁴⁸

³⁷ הערכת מצב, עמ' 6.

³⁸ שם, עמ' 9.

³⁹ שם, עמ' 13.

⁴⁰ שם, עמ' 17.

⁴¹ שם, עמ' 18 וכן עדות עמוס גלעד בפני הוועדה מיום 1 בינואר 2007.

⁴² שם, עמ' 22 וגם עמ' 32.

⁴³ שם, עמ' 22.

⁴⁴ שם, עמ' 23.

⁴⁵ סטנוגרמה הערכת מצב אירועים בצפון שר הביטחון מיום 12 ביולי 2006.

⁴⁶ שם, עמ' 20.

⁴⁷ שם, עמ' 38.

⁴⁸ שם, עמ' 24.

נושא העורף

32. בדיון התפתחה שיחה בין **שר הביטחון, הרמטכ"ל ומפקד פיקוד העורף** לגבי האפשרות של הכרזה על מצב מיוחד בעורף. שלושתם הסכימו שלא היה צורך באותה שעה לבצע מהלך זה,⁴⁹ אולם **שר הביטחון** ביקש לשמוע פרטים לגבי האפשרויות שעמדו אם וכאשר יותקף העורף (חיפה וחדרה).⁵⁰ עמוס גלעד אמר כי יש לחשוב שנית על מספר יעדי תשתיות שהוצעו לתקיפה היות ותגובת חזבאללה תהיה "קודם כל בקטיושות הרגילות שהמספר שלהם הוא עצום והטווח שלהם הוא 20 ק"מ והעומק שלהם בתוך הגליל הוא גדול. זה אומר שהגליל תקופה ארוכה יכול להיות שומם ואתה צריך להתכונן למלחמה ארוכה כשאינן מקלטים בגליל. אנשים יעזבו שם ואתה עלול לצאת מופסד מהעניין. אני מציע שהשיטה הזו תיבחן שוב"

33. לאחר גמר הדיון התקיים פורום מו"ג (מבצעים וגיחות). **שר הביטחון** אישר לתקוף יעדי חזבאללה, שיתוק חלקי בלבד של שדה התעופה בבירות, מערך הרק"ק, תחנת הטלוויזיה אל-מנאר ומספר מבנים בדאחיה. פגיעה בתחנות כוח ובתנאי שהן שימשו רק את דרום לבנון.

34. בעדותו בפנינו⁵¹ סיכם **שר הביטחון** את הדיון כך :

"אני ראיתי מטרה מרכזית אחת, לשנות את המשוואה של התגובה אל מול חזבאללה, כי בעצם היינו ברצף של אירועים. אסור לשכוח שמספר שבועות הם ירו לבסיס צה"ל במירון וברור לחלוטין שככל שהזמן חלף, רמת הניסיונות שלהם, ההיקף של הפעולות היוזמות שלהם, כלומר, מדינת ישראל החזקה... מוצאת את עצמה מול ארגון גרילה, שפשוט... מתעלם לחלוטין מן העובדה שיש החלטת מועצת בטחון 1559 שצריכה להיות מיושמת. נוקט בפעולות שבכל פעם רמתן הולכת ועולה מבחינת ההתגרות והתגובה כלפי מדינת ישראל. אני חשבת שצריך להשיג שני הישגים מרכזיים ברשות הראשונה. לשנות את המשוואה מול חזבאללה... ולהיות במצב שחזבאללה לא יעז... לחזור למצב שבו הוא תוקף שוב ופוגע בריבונותה של מדינת ישראל."

שיחה נוספת בין ראש הממשלה ושר הביטחון

35. בשעה 14:55 התקשר **שר הביטחון לראש הממשלה** והתייעץ עימו בנושא היעדים לתקיפה. **ראש הממשלה** לא הגיב בצורה מפורטת, והביע רצון לראות את המטרות לפני אישור.

חיתוך מצב בראשות הרמטכ"ל

36. בדיון בשעה 16:06 תידרך **הרמטכ"ל** את הנוכחים להתחיל להכין לביצוע את מבצע תקיפת רקטות הפאגיר בהיקף מלא. בדיון עלה נושא ההכנות לגיוס מילואים, **מפקד מפקד זרוע היבשה (מז"י)** חזר על הצעתו "לגייס סד"כ מילואים שישרת גם את המוכנות וגם את ההיערכות לשלבים של אפשרות של צרכים יותר משמעותיים מבחינת אש, או אולי אפילו מבחינה קרקעית"⁵²

נושא שלישי שעלה לדיון הייתה האפשרות להטיל סגר ימי ואווירי על לבנון.

37. להלן סיכום הרמטכ"ל:

הרמטכ"ל הורה על העלאת המודעות והכוננות למניעת מקרה נוסף של חטיפה. הוא הדגיש את החשיבות של שינוי mode הפעולה בצפון מזה של בט"ש, שבפיקוד צפון "בעת הזו לא עושים מהלכים קרקעיים, לא נקודתיים ולא מקומיים- עד שזה לא עובר דיון ואישור מסודר."⁵³ לגבי גיוס מילואים: "הרעיון המרכזי הוא לא לגייס אוגדה, אלא לעשות את כל ההכנות". "לאף אחד אין סמכות לגיוס מילואים מלבד חטיבת מבצעים."

⁴⁹ שם, עמ' 29.

⁵⁰ שם, עמ' 30.

⁵¹ עדות שר ביטחון עמיר פרץ בפני הוועדה מיום 24 בינואר 2006.

⁵² שם, עמ' 8.

⁵³ שם, עמ' 12.

לגבי העתיד "אנחנו צריכים להיערך בפיקוד צפון למשהו שהוא יותר רחב היקף. אני אומר דבר אחד, שיהיה ברור – ברגע שיוחלט, אם יוחלט שאנחנו עוברים בפיקוד צפון למהלך קרקעי, שם תהיה עדיפות... אם נחליט שאנחנו נכנסים לשם, יזרמו עוד הרבה מים עד שנחליט את ההחלטה הזו, אבל יכול להיות שהמציאות תאלץ אותנו בקבועי זמן יותר קצרים ממה שאנחנו מעריכים ברגע זה."⁵⁴

38. מן הראוי להביא את תפיסת הרמטכ"ל לגבי פעולה קרקעית, כפי שהציג אותה בעדותו בפנינו⁵⁵: "בתפישת העולם... לי ברור... זו התבהרות שאיננה מתחוללת ב-12 לחודש... היא נבנית גם בתוך המטה הכללי, שאנחנו נצטרך לשנות ביום מן הימים את מדיניות ההכלה. העקרונות שאני ראיתי לדרך הפעולה, הם העקרונות המגולמים בשתי פקודות אופרטיביות שלא היו מלאות ולא תוקפו במלואן 'שוברת הקרח' וימי מרום', שיש בהן הגיון מאד ברור, הולך ומתפתח, שאומר: אנחנו נפעל במערכה באש. אש איננה אש אווירית. אש היא גם אש יבשתית... הדבר השני בתפישת 'שוברת הקרח', מהלכים קרקעיים מוגבלים, פשיטות אופרטיביות וכל זאת על מנת לנסות לא להגיע למהלך קרקעי רחב היקף שמגולם ב'ימי מרום'. זה הרעיון המסדר. כשאני אומר פעולות קרקעיות, בתוך הפעולות האלה זה למשל פעולות לאורך הקו... שהוא הביטוי הכי מוחשי לשינוי המציאות הביטחונית... זה ברור מלכתחילה, שאם המערכה מתפתחת ומתארכת, יש סיכוי, הגם שאני הערכתי אותו כמזערי, שאנחנו נגיע למהלך קרקעי רחב היקף. אני אומר מזערי, כי אני סברתי שהמהלך באש ואם נדרש אז ההמשך של פעולות תמרון קרקעי מוגבלות/או פשיטות, כל אחד בפני עצמו, יכול להביא להישגים שאני ראיתי לנגד עיני, ושהמערכת שלנו גיבשה כהישגים, והם הישגים מוגבלים. אנחנו מלכתחילה לא שמנו הישגים גבוהים מאד, דוגמת ריסוק וניתוק ופרוק חזבאללה וכיו"ב, אלא שמנו הישגים שהם בראייתו יותר צנועים וברי השגה.

כל אחד מהמהלכים האלה חשבת, כל אחד מהשלבם סבור הייתי שיכול לבדו להביא להישג, ואם לא, אתה מתפתח לשלב הבא.

הדבר הראשון... לא באותו יום, זה היה... למחרת, נערכים להיערכות חלקית... אנחנו מעבירים מפקדת אוגדה אחת וטקט אחרי זה גם את מפקדת האוגדה השניה בדיוק לאותה תכלית. אלה גם האוגדות המסומנות להמשך הדרך.

הדבר השני, הפעולות הקרקעיות יכולות להתבצע, וגם בוצעו, לפחות בחלקן הראשון, כל הפשיטות והמהלכים המוגבלים בוצעו עם כוחות סדירים... סדירים תחילה נובע מההבנה שלי ומההערכה שלי, שהכוחות הסדירים שלנו מיומנים יותר, מוכנים יותר, בין היתר על בסיס ניסיונם המבצעי המצטבר מהפעילות ארוכת השנים שנעשית ביהודה, שומרון ועזה. ואני כבר אומר... שזו-אחת הטעויות - הראשונה שבהן - שלי, ואני מכיר בה, היא טעות שלא הנחיתי וכמובן שלהנחיה הזו צריך שניים, אני יכול להנחות, עדיין אני צריך לקבל אישור לגיוס מילואים רחב היקף. אינני רוצה לגלגל שום דבר מחצר הצבא החוצה. אני ביקשתי באותו יום לגייס אוגדה אחת, לדעתי זה מופיע בכל מיני מקומות, אני לא זוכר במדויק אם זה באותו ערב, ביקשתי לגייס אוגדה אחת והתחלנו באותו יום לגייס את מה שבמנדט של הצבא זה כוחות תומכים, בעיקר כוחות אש, גם לחיל האוויר, כוחות מודיעין לאמ"ן... וגם כוחות אש לפיקוד צפון, בעיקר ארטילריה. ביקשתי לגייס אוגדה ולפעול עכשיו על פי הצורך.

אני אומר כבר... צריך היה להעלות את זה לדרג המדיני ולבקש את אישורו לגייס יותר. אני אומר אבל, שמילואים, אני לא ראיתי את מערך המילואים כמערך שמוטל ראשונה למערכה, אני אומר יותר מזה: הרעיון המסדר הוא להימנע ממהלך קרקעי. לא להימנע, אלא לנסות להשיג את ההישגים מבלי הצורך להגיע למהלך קרקעי רחב היקף בלבנון, משום שמהלך קרקעי רחב היקף... ואני... אציג גם את החסרונות הטמונים במהלך קרקעי רחב היקף, ויש רבים שכאלה, בעיקר אם אתה מפעיל אותו מוקדם מדי.⁵⁶

⁵⁴ שם, עמ' 13.

⁵⁵ עדות הרמטכ"ל דן חלוץ בפני הוועדה מיום 28 בינואר 2007.

⁵⁶ הרמטכ"ל בעדותו בפנינו הוסיף בעניין זה: "אני אמרתי את האמירה הזאת כבר ביום הראשון, לא אמרתי לא תהיה פעולה קרקעית. ביום הראשון בממשלה אמרתי: לעת הזאת אני ממליץ שלא תהיה פעולה קרקעית. אני אגיד ככה: מה שאני אומר הוא מה שאני אומר, אבל הוא מבטא גם מה שאני קולט. האווירה הכללית סביב שולחנות הדיון מחוץ למטה הכללי, היתה נגד מהלך קרקעי, זה גם יצא בפומבי תקשורתית: לא יהיה מהלך קרקעי רחב של מדינת ישראל. היתה התבטאות כזאת חד משמעית גם ע"י שר הבטחון ואני לא יודע מי עוד. אבל לא זה הדיון. בתוך הצבא, בתוך הצבא האמירה של היומיום שלושה הראשונים, לא תמכו במהלך קרקעי, תמכו בהיערכות למהלך קרקעי. ואני אמרתי כבר שעל ההיערכות אני טעיתי, שלא נערכנו מלא יותר, יותר רחב ויותר מוקדם. כי נערכנו. נערכנו חלקית. נגיע גם לפיקוד צפון אז אנחנו נדבר על משמעות ההיערכות ומי צריך לעשות מה, אחת שנאמרות המילים. המילים נאמרות."

תגובות מלבנון

39. אחרי הצהרים כינס **נצראללה** מסיבת עיתונאים מיוחדת, ובמקביל יצאה ממשלת לבנון בהצהרה. בדבריו, קבע נצראללה שהחטופים ישוּבו לישראל רק לאחר מו"מ וחילופי שבויים. הוא סירב למסור פרטים על מצב החיילים או על הדרישות המדויקות של חזבאללה. הוא הדגיש כי חזבאללה איננו מעוניין בהסלמה בגבול עם ישראל והוא לא יתנגד להרגעת המצב. אולם, אם ישראל מעוניינת בהסלמה ופניה לעימות עליה לצפות להפתעות. חזבאללה- כך אמר- מוכן ללכת רחוק ואיננו מפחד מעימות עם ישראל.

40. **ממשלת לבנון** הצהירה כי היא "לא ידעה דבר [על פעולת חזבאללה] והיא אינה נושאת באחריות לאירועים שקרו בגבול עם ישראל." שר ההסברה הלבנוני גינה את ההתקפות הישראליות על לבנון וקרא למועצת הביטחון להתכנס בעקבות כך.⁵⁷

שיחת ראש הממשלה עם גורמי הממשל האמריקאי

41. ראש הממשלה קיים שיחות עם גורמי הממשל האמריקאי בהן הודיע על כוונתו להגיב צבאית, והתייחס בחומרה להכרזת ראש ממשלת לבנון על מתן גיבוי לחזבאללה.

התייעצות ביטחונית עם ראש הממשלה ושר הביטחון

42. בשעה 18:00 התקיימה התייעצות ביטחונית בהשתתפות נציגי מערכת הביטחון עם ראש הממשלה ושר הביטחון.

במוקד הדיון עמדה השאלה האם להפציץ מתקני תשתית לבנוניים או את מערך הרק"ק של חזבאללה. זאת, כאשר המשתתפים הצביעו על תחושה של דחיפות לפעול צבאית עוד באותו הלילה.

43. **הרמטכ"ל וראש אמ"ץ** תמכו בהפצצת תשתיות, ואילו **ראש הממשלה**, **שר הביטחון ראש השב"כ**, **ראש המועצה לביטחון לאומי וראש האגף הביטחוני-מדיני של משרד הביטחון** התנגדו לכך ותמכו בהפעלת התוכנית נגד מערך הרק"ק. לגבי פרק הזמן שהאירוע יימשך, **שר הביטחון והרמטכ"ל** הביעו את אמונתם שמדובר היה באירוע שימשך ימים מספר עד שבוע ואפילו לזמן ארוך יותר: "זה אירוע שמתגלגל והוא יכול לקחת עוד חודשים".⁵⁸ דברי הנוכחים באירוע הצביעו על תחושה של דחיפות לעשות משהו עוד באותו הלילה. סוגיה נוספת שעלתה בדיון היתה בקשת **הרמטכ"ל** לקבל אישור לפתיחה בהכנות לגיוס אוגדת מילואים: "יתכן ונתיחס אליה במהלך ישיבת הממשלה".⁵⁹

בדיון הועלתה המטרה שהציב **הרמטכ"ל**, מספר שעות קודם לכן, לנצל את האירוע לעיצוב מחדש של היחסים בדרום לבנון ולגבות מחיר מחזבאללה על פעולותיו.

ראש אמ"ץ תיאר את השתלשלות האירועים בבוקר, ואת המערך הרקטי של חזבאללה. לאחר מכן הוא פנה להצגת התרחישים: "מדרגת הכלה - זה במידה ושני הצדדים ירגישו שהם לא רוצים להגיע למדרגות יותר גבוהות... מדרגת הרתעה - היא מדרגה שבה אחד הצדדים נותן מכה יותר חזקה, והצד השני אומר שלמרות זאת שווה לו עדיין להכיל. קשה מאוד לנחש איזה מכה חזבאללה מוכן לספוג ועדיין לא לעבור למדרגה היותר גבוהה שהיא הסלמה. במדרגת הסלמה כל צד הולך עם כל מה שיש לו".⁶⁰

ראש אמ"ץ תיאר את התקיפות האוויריות שנערכו מאז החטיפה, ובכללן הפצצת גשרים ובסיסי חזבאללה. מכאן פנה ראש אמ"ץ לתיאור תוכנית הצבא להמשך התגובה. "התכלית האסטרטגית: להעמיק את ההרתעה...; לעצב את מערכת היחסים הבין מדינתית עם לבנון, ולמעשה לדרוש ממנה אחריות מדינתית למתרחש בדרום המדינה".⁶¹ מבחינה אופרטיבית הוא הציג כי התוכנית היא "לפגוע במקביל גם בתשתיות וגם בארגון חזבאללה, כדי להדגיש את מחיר ההפסד. הוא הציג שתי תוכניות, האחת: 'שוברת קרח' - פגיעה באש בתשתיות ומטרות חזבאללה (שלדבריו, יצאה בחלקה לדרך), ותוכנית שנייה של מהלך קרקעי עם מספר אוגדות שתהיה לה מוכנות ביום ראשון. לאחר מכן, פנה **ראש אמ"ץ** לתיאור הפעולות האוויריות המתוכננות ללילה הקרוב: פגיעה בשתי תחנות כוח וגרימת נזק חלקי של 20-30 אחוז מתצרוכת החשמל

⁵⁷ משרד החוץ מחלקת מחקר - "סיקור נושא", 13 ביולי 2006.

⁵⁸ התייעצות ביטחונית- ישיבה מקדימה לישיבת הממשלה מתאריך 12 ביולי 2006, עמ' 20.

⁵⁹ שם, עמ' 25.

⁶⁰ שם, עמ' 4.

⁶¹ שם, עמ' 7.

בלבנון, במרכז האבטחה של חזבאללה בבירות, בתחנת אל-מנאר, בשדה התעופה בבירות ופגיעה במשגרי טילי הפאג'ר.⁶²

מרכז הדיון עבר לסוגיית התקיפה של מטרות תשתית לבנוניות. **הרמטכ"ל** אמר שהוא העדיף פגיעה בתשתית על פני פגיעה ברק"ק.⁶³

שר הביטחון הציג עמדה שונה והסביר מדוע הוא העדיף פגיעה במערך הרק"ק של חזבאללה, תוך דחיית התקיפות של מתקני תשתית לבנוניים: אשר "... פוגעות בעיקר באוכלוסייה הלבנונית שהיא אוכלוסייה שבעיקרה... לא תומך חזבאללה... (לעומת זאת), את המהלך של (תקיפת) הרק"ק אף אחד לא צופה. המהלך הזה הוא פגיעה ישירה בהם... אחרי מכה כזו גם נצאללה יבין שלא משחקים איתנו."

ראש המוסד הקשה שוב על הנחת היסוד של הצבא: "אני מודה שאני לא הצלחתי להבין מה המטרות של התקיפה. אם רוצים לגבות מחיר, אז זה בסדר. אם רוצים להשיג מטרות אחרות... זה יחייב משך זמן רצוף וארוך מאוד של פעילות בלבנון, אם המטרה האסטרטגית שלנו היא לשנות את המשוואה בלבנון... אני חושב שצריך להפנים שזה אירוע ארוך טווח. אין דרך לסיים אותו בצד האווירי." ההמלצה שלו היתה לא לפגוע במטרות תשתית כיוון ש"אנחנו רותמים אותם [את האוכלוסייה הלבנונית כולה] בכוח לתמוך בחזבאללה", ולכן הוא הציע, "ללכת על חזבאללה בכל הכוח... ופעולה קרקעית בלבנון."

הרמטכ"ל הגיב כי הוא "מתנגד למהלך קרקעי בלבנון בעת הזו. אני בכלל לא שם אותו על סדר היום, למרות שהמהלך באש לא יפתור את הבעיה...⁶⁴ אני גם לא יודע להגיד שהבעיה הזו פתירה בעזרת מהלך קרקעי..."⁶⁵ עם זאת, על מנת להתכונן לאפשרות של הידרדרות במצב, הוא ביקש לקבל אישור להתחיל בהכנות של גיוס אוגדת מילואים למקרה הצורך: "אני מבקש בפורום הזה לקבל את ההרשאה, במידה ונצטרך, לגייס גם כוחות מילואים."

44. בעדותו בפנינו⁶⁶ התייחס **הרמטכ"ל** לדבריו בישיבה זו:

"כשאנחנו יוצאים לדרך ביום הראשון, הגם שאני מעריך שיש אפשרות שנגיע למהלך קרקעי, אני מעריך אותה כאפשרות נמוכה. עם סיכוי מימוש מאד נמוך, מזערית, ולכן הדגש היה על להציג בפתיח מהי המערכה באש. כשאנחנו מתייעצים בתוך עצמנו, ואני חושב שזה גם מוצה בתוך עצמנו, רעיון שוברת הקרח ומי מרום, הוא הרעיון המסדר במטה הכללי, זה לא שאנחנו באים עם רעיון אחר, לא היה לנו רעיון אחר. רעיון שוברת הקרח ומי מרום מתחיל במערכה באש ונגמר באמת במהלך קרקעי רחב היקף, אבל יש לו התפתחות. אכן בממשלה אני מציג רק את המהלך, אומר שיש אופציה שנגיע למהלך קרקעי שאני לא ממליץ עליו לעת הזו, אם אני זוכר נכון את ההתנסחות שלי, ואני לא מבקש גם להגיע לשם."

45. **עמוס גלעד** גרס כי "צריך ללכת קודם על הרקטות. אני הייתי ממליץ להימנע מתקיפה על החשמל... נצטרך להכות בחזבאללה מכה קשה. זה יכול להיות גם מהלך קרקעי."⁶⁷ ההיגיון שלו היה שפגיעה בתשתיות תפגע בלגיטימיות של פעולת ישראל, ותביא לירי על העורף, ואילו פעולה נגד הרק"ק לא בהכרח תגרור ירי על ישראל, ובודאי לא תפגע בלגיטימיות של הפעולה הישראלית. ראש המועצה לביטחון לאומי הצטרף לעמדה זו.⁶⁸

שר הביטחון חזר בדיון על עמדתו, ש"המקום היחיד שבו חזבאללה יבין שהוא נפגע בצורה קשה, זה אם אנחנו הולכים בכל הכוח על הרקטות שלו."⁶⁹

⁶² שם, עמ' 8.

⁶³ שם, עמ' 11.

⁶⁴ התייעצות ביטחונית- ישיבה מקדימה לישיבת הממשלה מתאריך 12 ביולי 2006, עמ' 18.

⁶⁵ שם, עמ' 18.

⁶⁶ עמ' 28.

⁶⁷ שם, עמ' 21.

⁶⁸ שם, עמ' 24.

⁶⁹ שם, עמ' 24.

46. ראש הממשלה סיכם את הדיון כדלקמן:⁷⁰

- "הקהילה הבינלאומית מבינה שמדינת ישראל הולכת לתת מכה,"⁷¹ וכי היא סבורה שסניורה מייצג תקווה ללבנון ולכן הם יתנגדו לפגיעה מהותית בלבנון.
- לגבי הזירה הפנימית "כמעט וודאי שהפעולה שאנחנו ננקוט תחייב את מדינת ישראל להתמודד עם מציאות שאולי היא לא הורגלה אליה בהיקף כזה מאז הקמתה, מבחינת הפגיעות של העורף... אנחנו לא יכולים לדבר על היקף של מאות טילים, גם כאלה שיכולים להגיע לעומק של ישראל, ולהניח שבדרך נס הם יתפקדו כמו טילי הקסאם של המחבלים בדרום."⁷²
- "כל הזמן דיברנו על אפשרות שתהיה פעולה כזאת [חטיפה],"⁷³ אשר הביאה "לתוצאה שכרגע אנחנו צריכים לפעול, כאשר אנחנו יודעים מראש שכל מוד של פעולה שאנחנו לא ננקוט בו, כרוך בתשלום מחיר כבד והשאלה היא איפה המחיר במצטבר יותר כבד."⁷⁴
- "אני לא רואה איך חזבאללה ניזוק נזק משמעותי, ואיך אנחנו משנים את המשוואה, על ידי כך שאנחנו פוגעים בתחנות הכוח של לבנון", שתיצור "אולי אפילו חיבור יותר גדול של האוכלוסייה לחזבאללה... זה יקומם נגדנו את הקהילייה הבינלאומית." "לכן... אנחנו צריכים להתרכז בראש ובראשונה במטרות של חזבאללה..."⁷⁵ כאשר "אנחנו בכל מקרה נכנסים פה לסיטואציה שתיתקן ימים."⁷⁶

ישיבת הממשלה

47. ישיבת הממשלה התקיימה בשעה 20:00 בתל אביב.

ראש אמ"ן סקר את התמורות שעברה לבנון מאז אירוע החטיפה באוקטובר 2000.⁷⁷ הוא הציג את היקף ויכולות המערך הרקטי של חזבאללה והערכת חזבאללה לגבי תגובת ישראל ותגובתו אליה: "החזבאללה יגיב עם הרקטות על פי הערכתו עד כמה אנחנו נפגע בו..."⁷⁸

ראש המוסד הסכים שתגובת חזבאללה תהיה קשורה קשר הדוק באופן שבו הוא יתפוס את הפגיעה בו: "אם הם יחוו שטווח הפגיעה הוא גדול, או אינטרסים לבנוניים או אינטרסים חיוניים של חזבאללה ייפגעו, צריך לצאת מנקודת הנחה, שחזבאללה יגיב אל מול העורף הישראלי."⁷⁹

הרמטכ"ל קבע שקיים "תהליך שצריך באיזה שהוא אופן לעצור אותו. כי אם אנחנו ניתן לו להמשיך ולהתקיים תחת איזה רעיון מסדר, שאנחנו מורתעים מקטיושות שיופנו לעורף הישראלי, אז אנחנו צפויים לעוד חטיפה ועוד חטיפה ועוד חטיפה, עד שהם ייצרו את המאזן הכמותי אולי בעיניהם, שיביא למילוי דרישותיהם."⁸⁰

⁷⁰ להלן מדברי ראש הסגל במשרד ראש הממשלה, עו"ד יורם טורבוביץ בוועדה: "אז באותו יום רביעי, ההערכה היתה שחייבים להגיב, שאפשר לעשות תגובה סתמית כזאת, לירות קצת, הם יירו טיפה עלינו, והעניין יגווע תוך זמן קצר. וזו אפשרות שראש הממשלה פסל. והיתה אפשרות להגיב תגובה ממשית. עכשיו, את שואלת ברחל בתך הקטנה, אם הבנו אז, אם אני מבין את השאלה, שמדברים על מבצע צבאי רחב היקף במתכונת שיצאנו אליה. התשובה היא כן. ז"א היה ברור שפה מדובר במהלך, שאתה לא יודע מראש את כל תפניתיו ועקרונותיו. אבל היה ברור שפה מדובר על משהו משמעותי וזוה הפוך פיקניק, והעורף יחטוף. ברור שכל תגובה שהיא לא תהיה משהו שהוא יוכל לנפנף מהזיקט כלאחר יד, תביא לתגובה של רקטות... אז בהחלט היה ברור שיש פה יציאה למערכה. גם היה ברור שהצבא ערוך, מוכן ונכון לפתיחת חזית נוספת. מהרגע הראשון הרמטכ"ל אמר: אני אין לי בעיה לטפל..."

⁷¹ התייעצות ביטחונית, עמ' 25.

⁷² שם, עמ' 26.

⁷³ שם, שם.

⁷⁴ שם, שם.

⁷⁵ שם, עמ' 27.

⁷⁶ שם, שם. במהלך עדותו של ראש הממשלה בוועדה הוא נשאל: "...אני הייתי מצפה שבהתייעצות הביטחונית הזאת לקראת הפעולה, צריכים המשתתפים, ובעיקר אתה לצאת... כדי לדעת... מה הלאה, כמה זמן מתוכנן, איזה פעולה תהיה אחרי שוברת הקרח." על כך השיב ראש הממשלה: "בהתייעצות הביטחונית אין, בישיבת הממשלה יש, וזאת המסגרת... בהחלט אני מפנה אותך לפרוטוקול של ישיבת הממשלה, אנחנו מגדירים בדיוק את היעדים של המלחמה. אנחנו קובעים שהיעד המרכזי הוא ביישום החלטה 1559." שאלות נוספות בנושא זה לא הביאו תשובה ברורה. במקום אחר בעדותו (עמוד 45) הוא הביא את תשובת הצבא לשאלה זו: "עכשיו, מה שלא יכולנו להגיד, וגם מה שהצבא לא רצה לומר כששאלנו אותו, לא שלא שאלנו אותו, בישיבת הממשלה שואלים אותו, כמה זמן או מה בדיוק אתה יודע, אז הוא אמר: אנחנו לא יודעים לתת תשובה על זה עכשיו, משום שזו פונקציה של מה תהיה התגובה שלהם, ומה תהיה ההתגלגלות כתוצאה מהתגובה שלהם."

⁷⁷ סטנוגרמת ישיבת ממשלה 12 ביולי 2006, בשעה 20:00, עמ' 4.

⁷⁸ שם, עמ' 5-7.

⁷⁹ שם, עמ' 8.

⁸⁰ שם, עמ' 11.

בתשובה לשאלת **שרת החוץ** "מהו ניצחון"? קבע **הרמטכ"ל** כי אכן "אין פה ניצחון, אין פה "נוק אווטים". לדעתי, מה שאנחנו צריכים לעשות, זה להגיב תגובה מספיק חריפה, שתקרא את הגורמים הבינלאומיים להיכנס לתוך העסק, להתערב בנקודת ההתערבות הנכונה, בשביל להביא ללחץ על מי שצריך... אני אינני סבור, שיש מהלך צבאי, שמביא חזרה חטופים מלבנון... אחד הדברים שאני מחפש עבור מדינת ישראל, זה למנוע את החטיפה הבאה, או להקטין את הסיכוי שתתרחש החטיפה הבאה. זה לא מושג באמצעות אי-עשייה וגם לא באמצעות ערובות בינלאומיות, לא של האירופים ולא של אף אחד אחר."⁸¹

לגבי קווי הפעולה הציע **הרמטכ"ל** "שצריך לפעול, וצריך לפעול בשני מישורים, גם נגד מדינת לבנון וגם נגד חזבאללה, ולא להשאיר מישהו חף מפגיעה, כי זו משמעותה של ההרתעה, למרות שהלבנונים זוכים לאהדה בינלאומית יוצאת דופן. הם לא יכולים להשתמש באהדה הזאת כמרסן, מרתיע או מונע פעולה ישראלית... אני אומר את הדברים בידיעה, שפעולה שלנו תגרור ירי של רקטות."⁸² "יש שם מדינה, מדינה שיש לה תשתיות מפוארות, יש לה כלכלה מסודרת ויש לה רצון להימנות על המדינות המתוקנות בעולם. אלה שני הכיוונים."⁸³

שר הביטחון גרס שישראל חייבת להגיב על האירוע "אם חזבאללה יציע להפסיק הלילה את האירוע ולהגיע להפסקת אש, מבחינתנו, זה כישלון מוחלט". "ברור לחלוטין שהלחץ הבינלאומי יגיע, ויגיע הרבה יותר מהר ממה שאנחנו חושבים. לכן, אנחנו חייבים לראות ביומיים הקרובים כיומיים, שבהם מבצעים את הפעולות בצורה הכי דרמטית והכי נחרצת." לגבי הבחירה בין יעדי חזבאללה ויעדי תשתית בלבנון הוא תמך בפגיעה בשניהם: "אני חושב שחזבאללה חייב לשלם מחיר כבד. המחיר הזה צריך להיות מחיר כזה, שחזבאללה מבין שאירוע כזה הוא אירוע, שלא יכול לחזור על עצמו... אבל אסור לשחרר את לבנון מהאחריות שלה. אנחנו צריכים לבחון את הפעולות, שהן יבהירו גם את האחריות המדינית של לבנון."⁸⁴

48. **שר הביטחון** נשאל בעדותו בפנינו מה הייתה הערכתו על המערכה, מטרותיה והזמן שתארך. להלן התייחסותו:⁸⁵ "המערכה שלי היתה שהמערכה תיקח בין 10 ימים לשבועיים ימים. הערכתי שהקהילייה הבין לאומית לא תיתן לנו חלון זמן גדול יותר, אעפ"י שחשבתי שככל שיינתן יותר זמן לכוחות לפעול, כך נצליח להחליש יותר את חזבאללה, וכך נביא אותו לנקודה רחוקה יותר מהמצב שהוא נמצא... פעולה של 10 ימים מחזירה אותו הרבה יותר אחורה. ידענו, שארגון טרור אי אפשר לחסל. ... המטרה היא להחליש אותו, ליצור מאזן הרתעה שונה אל מולו, ולשנות את המצב, בבחינת מי אחראי על השטח, מי צריך לטפל בו. כי הדבר המרכזי באמת, שהיה צריך לעשות, זה לשנות את המצב של האחריות על שטח דרום לבנון... "הייתי שלם לחלוטין עם התכלית האסטרטגית כפי שהגדרנו למלחמה בממשלה... היא פחות או יותר חופפת לתכלית האסטרטגית שגובשה בצה"ל ושהוצגה בפני, ושהפכה למתווה של החלטה שלנו בתוך הממשלה. אני יכול בהחלט לומר, שנושא אחד שהגדרה שלו היתה תמיד הגדרה מאד בעייתית, זה נושא החטופים. בנושא החטופים, עמד כשאלה של איך משדרים מצד אחד גם לכוחות הלוחמים, גם למדינת ישראל כולה, אבל גם לאויב, שאנחנו רואים בחטופים ערך עליון, ואנחנו רואים בחטופים את אחת הנקודות שבשלה יצאנו למלחמה, ואנחנו רואים פתרון בעיית החטופים כחלק מתנאי הסיום למלחמה. זה דבר אחד, דבר שני... ידענו שהסיכוי שהמערכה הצבאית עצמה תביא ביום הפסקת האש, את החטופים הביתה, הוא סיכוי קטן. כי הרי ידוע שחזבאללה רואה בחטופים את אותו קלף מיקוח שנמצא בידו... שהוא ימשיך להחזיק בידו ככל שיוכל. לכן מצד אחד, כשאני דיברתי באופן פומבי, רציתי לחדר נחרצות חד משמעית, אבל ההגדרה היתה יצירת תנאים להחזרת החטופים, זו בסופו של דבר ההגדרה. היעד השני כמובן היה, מימוש המשוואה הבין מדינית מול לבנון, והחזרת האחריות של לבנון על השטח."

⁸¹ שם, עמ' 13.

⁸² שם, עמ' 12.

⁸³ שם, עמ' 13.

⁸⁴ שם, עמ' 15.

⁸⁵ עדות שר הביטחון, עמיר פרץ בפני הוועדה מיום 24 בינואר 2006, עמ' 43.

49. אחרי דברי הפתיחה הללו נפתח דיון השרים. נביא כאן חלק מהדברים :

השר יצחק הרצוג העלה שאלות לגבי המנגנונים עליהם התכוונה המדינה להסתמך. הוא ביקש להיזהר ממצב שבו הפעולה תאחד את הלבנונים נגדנו ותחזיק את חזבאללה. השר הרצוג ביקש לעשות הכנה טובה של העורף, ותהא אם יש תכנית לטיפול ברקטות כך שלא תשתקנה את העורף.⁸⁶

50. בעדותו בפני הוועדה⁸⁷ התייחס השר הרצוג גם לדרך קבלת ההחלטות בממשלה :

"צריך להבין איך לדעתי, התהליך הזה של ישיבת ממשלה מתגבש. זאת בעיה מסוימת, בתפקוד של התהליך. כלומר, התהליך בעצם המכריע, לדעתי, הוא ללא ספק תהליך שקדם לישיבת הממשלה, בו אנחנו לגמרי לא שותפים. כלומר, אין לי שום מושג איך הוא התנהל, מה קרה בו, משלב לשלב, באיזה רמת דיונים הדברים התנהלו, שום דבר כזה." "בתוך הישיבה אנחנו מדברים, לוקחים החלטה, שומעים את הסקירות, אבל הדברים באים מאד מאד מבושלים מראש, ולא באמת תהליך של דיאלוג מקדים או בניית קואליציות מקדימות." "אם תסתכלו טוב, יש איזה ליקוי בדיון הכללי. כלומר, זה ליקוי שהשתרש, הוא קיים מקדמת דנא. יש את הדפוס הזה שאנשי הצבא מציגים, השרים מתייחסים. עכשיו, מה שקורה במהלך שהשרים מתייחסים, זה לפעמים לוקח הרבה זמן, לא תמיד כולם בפנים לא כולם מתייחסים, יש פתקים ויש התרוצצות ויש טלפונים למנהיגי העולם. לא תמיד אתה מרגיש שיש קשב מלא להערות שנאמרות בחדר הזה... הדיונים, כפי שאתה קורא אותם, הם לא דיונים לא רציניים. נאמרים דברים רציניים ויש הערות. השאלה היא אם בבילי הכולל משהו מקשיב גם להערות החריגות. כותבים פתקים, מעירים, זה קצת תופש אופי של מעין ישיבה פרלמנטרית. יש מעין חופזה מהירה והכלל כזה מהר מהר, כי בסוף מי שרוצה להעביר את ההחלטה, כבר פחות או יודע מה הוא רוצה. הוא מכתוב את ההחלטה ברוחו ובדמותו, כי הוא מנהיג העם. זה דבר טבעי."

51. **המשנה לראש הממשלה שמעון פרס** הציג הקשר רחב של הפעולה וגרס כי המנגנונים בהם ניתן להיעזר כדי להשיג שינוי חלשים למדי. הוא הזכיר כי המערכת הבינלאומית נחלשה, וכי לחץ צבאי של ישראל על לבנון לא יוכל להניב תוצאות, בשל חולשתה של ממשלת לבנון. השר פרס הביע ספקנות לגבי היעילות של הפצצות מנגד, בשל העובדה שסביר כי חזבאללה נערך כבר ונעלם. הוא ציין כי התגובה המוצעת נראית קצרת ראות, שגרתית וצפויה מאוד. לטעמו, כיוון פעולה מבטיח יותר הוא לחץ צרפתי ואמריקאי על ממשלת לבנון, שכן זו תלויה בהן ובמימון שהיא מקבלת מהן. הוא ציין עוד כי מהלך כזה המוצע לא ישחרר את השבויים, וסיכם כי אמנם חייבים להגיב, אך יש לעשות זאת באופן יצירתי וללא הערכת-יתר של כוחנו.⁸⁸ במהלך דבריו שאל מר פרס את הרמטכ"ל⁸⁹ "...צריך לחשוב שני צעדים קדימה. נאמר שאנחנו נעשה את זה, הם יגיבו, מה אחר כך?"⁹⁰

על כך השיב הרמטכ"ל: "אני חושב שני צעדים קדימה, אני חושב גם ארבעה צעדים קדימה, אבל כל ארבעה הצעדים האלה נראים לי אותו צעד רק במוכפל פי ארבעה... כי המחשבה שמישהו יודע לתת פה תסריט של שלושה וארבעה צעדים קדימה - אני לא יודע לתת תסריט של שלושה-ארבעה צעדים קדימה, ומי שיוודע, שישים אותם ואני מוכן להתווכח עם התסריט הזה."

השר אלי ישי ציין כי הוא מכיר במורכבות המצב, אך תמך בתגובה חריפה. הוא ביקש לשקול גם הטלת אחריות על סוריה. כן הדגיש כי יש לפעול רק מן האוויר, כדי לא לסכן חיילים.⁹¹

⁸⁶ ישיבת הממשלה, עמ' 18.

⁸⁷ עדות יצחק הרצוג בפני הוועדה מיום 18 בינואר 2006.

⁸⁸ ישיבת ממשלה, עמ' 23.

⁸⁹ שם, עמ' 12.

⁹⁰ מן הראוי להביא כאן את משנתו של מר פרס בהקשר למערכה, כפי שהובאה בעדותו בפנינו: "אילו זה היה תלוי בי - אני לא הייתי נכנס למלחמה הזאת... גם לא הייתי עושה את רשימת המטרות של המלחמה... אין לנו שום מטרות, מפני שאנחנו לא יזמנו את המלחמה. הותקפנו וצריך להדוף את ההתקפה... אם מעמידים מטרות, זה מסבך. למשל, אם אתה אומר שהמטרה הראשית היא לשחרר חטופים, אתה בעצם מעמיד את עצמך לחסדי האויב. למה לך להגיד את זה? אני גם הסברתי את זה באופן הכי כנה והכי חברי לאהוד. מה גם שאמרת, שאין שום סיכוי שאנחנו יכולים לשחרר את החטופים ללא מו"מ. אח"כ גם חשבתי שצה"ל לא ערוך למלחמה הזאת." לשאלה איך ידע את זה, השיב: "מניסיון. הוא לא ערוך להלחם בכלל בטרור, מפני שלהילחם בטרור, צה"ל וכל צבא בנוי להילחם בצבא אחר. המלחמה בטרור דומה יותר למלחמה בפשע..." הנה דברי מר פרס בעדותו: לשאלה: מה חשבת אתה אחרי ישיבת הממשלה, כשבעצם אתם החלטתם. למה נתתם אור ירוק? "האמת היא שאני חשבתי שהכוונה היא לפעולה הרבה יותר קצרה, שלושה ארבעה ימים. ולא העליתי על הדעת שיתארך כך. גם אז ראיתי את הבעיות, מפני שאני יודע מניסיוני, מה זה כשמתחילים לירות טילים על הצפון. קשה מאד. צריך לראות לא רק את הצעירים הנחמדים שיש לנו, אלא גם את הזקנים ואת החולים, ואת המקלטים שהם תמיד מוזנחים, אין מה לעשות. בימי שלום, הדבר שהכי מהר שוכחים זה את סכנות המלחמות. אין דבר שנשכח יותר מהר. לצערי."

⁹¹ ישיבת הממשלה, עמ' 25.

52. בעדותו בפני הוועדה⁹² הסביר השר ישי את עמדתו:

"זה ברור שהעורף – כולנו ידענו שהוא חזק ועם עוצמה ונותן לנו כוח וגיבוי, זה יכול להיות יום יומיים, שבוע שבועיים, אבל זה לא יהיה פשוט הלאה, ולכן אני סברתי שצריך לעשות את מה שאמרתי, ואז העולם יבוא ויזעק, גם האירופאים, גם הסעודים, אגב, גם מדינות ערב רצו שנגמור את זה שם מהר, כי הם לא אהבו את החיבור הזה של איראן-נצראללה-הסורים. ... תראו, אני לא שר החוץ, אין לי את האחריות על מדיניות החוץ, אני מכבד את דעותיהם של אחרים. דעתי לא התקבלה, הייתי בדעת מיעוט, אני ורמון דומני, שגם הוא סבר אותו הדבר."

"אני סברתי והודעתי אז שאני בדעה לפגוע באופן משמעותי בתשתיות. ... גם בכפרים שמשם יורים לעבר ישראל... אמרתי, מלחמה מול גרילה, אני לא יודע אם יש מישהו שיכול לנצח. אני רק מבקש, אם הם מטורפים... הם צריכים לחשוב שאנחנו משוגעים. כי אם אני הולך להגרר לבוץ הלבנוני, אם אני הולך לחזור לשם, ואנחנו מכירים גם את היכולות שלנו, גם את היתרונות וגם את החסרונות, ומניתי את החסרונות שהם באים להתאבד, אין להם שום בעיה, אצלנו כל חייל הוא יקר, כל שעה משערות ראשו של חייל זה עולם מלא, ולכן אני מתייחס לזה אחרת. באתי וסברתי בוא נעשה כמו תג מחיר, גם זה דומני שזה היה בתוך הקבינט... התגובה חריפה, לדעתי, לשיטתי היתה מהתחלה שהתנגדתי לכניסה קרקעית, מהיום הראשון, מרגע שכל הממשלה בלי יוצא מן הכלל, היה בה רוב, גם אם היו עושים סקר, לדעתי היה רוב שלא היה כדוגמתו, וגם בצדק. אתה לא יכול שש שנים לתת להם להתחמש, לחטוף חייל פעם אחר פעם, אנחנו מאבדים את כושר ההרתעה, שמענו סקירות רבות ממודיעין, אמ"ן והשב"כ. אנחנו היינו מוצאים את עצמנו בבעיה מאד קשה מול המטורף הזה נצראללה, ואז אנחנו ממשיכים ושוב פעם לבוא ולומר לא עושים שום דבר. בעוד חודש חודשיים שוב חטיפת חייל, אי אפשר לאבד את כושר ההרתעה, ולכן סברתי שצריך ללכת לפעולה תקיפה חריפה... שיעדיה לרסק ולצמצם עד כמה שרק אפשר את היכולות של נצראללה, של החיזבאללה, להביא אותו למצב שלמרות שהוא פועל בלבנון ועושה הפרדה בינו לבין סניורה, אמרתי ובכל המקומות זה גם מופיע בסטנוגרמה, אמרתי: אסור להפריד בינו לבין סניורה. אין כזה מושג. ברגע שאנחנו מפרידים, הוא ימשיך לפגוע בנו. אם אנחנו עושים את זה אחד – שהעולם יעמוד על הרגליים. לא אכפת לי שהעולם יבוא ויעצור אותנו. אבל כך אנחנו שומרים על כושר ההרתעה שלנו."

השר חיים רמון ראה את החטיפה כהכרזת מלחמה. לדעתו, לא היה מקום לתגובת אמצע. הבחירה היתה בין הימנעות מתגובה או תגובה חזקה מאוד מאוד. הוא המליץ על האפשרות השנייה.⁹³

השר אבי דיכטר הדגיש כי לא יהיה זה נכון להגיב על אירוע החטיפה בצורה חריפה מדי שכן זה אמנם אירוע מביד, אך לא טוב היה לתת לו משמעות מעבר לכך. השר הציע לקבוע יעדים סבירים לפעולה, כגון סיום ישיבתו של חזבאללה על הגדר ממש. הוא הזכיר גם את הצורך לחפש מענה יעיל לבעיית הקסאמים, שזמן רב מדי לא ניתן לה מענה הולם.⁹⁴

השר גדעון עזרא הדגיש כי יש לפעול מהר כי היתה תחושה שאנחנו חלשים. הוא ציין כי בלבנון אפקטיבי לפעול רק נגד יעדי תשתית, שכן אנשי חזבאללה ממילא כבר הסתתרו. הוא ציין גם כי אין לפעול בצורה שתחייב הישארות בלבנון.⁹⁵

השר אופיר פז-פינס הסכים כי יש צורך להגיב בשל חולשה בהרתעה, אך הזהיר מפני הסלמה. בהמשך הוא העלה את השאלה בנוגע העדר הסקת מסקנות מהתחקירים. לאור אירוע החטיפה בצפון, כה סמוך לחטיפה ולתחקיר כרם שלום.

⁹² עדות השר אלי ישי בפני הוועדה מיום 8 בנובמבר 2006.

⁹³ ישיבת הממשלה, עמ' 28. לגבי ההחלטות שנתקבלו אמר חיים רמון בעדותו בפני הוועדה: "ההחלטות האמיתיות של היציאה למלחמה, לא הפורמליסטיות, אלא האמיתיות, היו בין 6 ל-8 ואח"כ בין 11 ל-1 בלילה, אני לא יודע כמה זמן זה נמשך. אלה היו ההחלטות האמיתיות. בדרך כלל זה גם נכון ככה. אני לא חושב שזה לא נכון. כי אז השרים באו, כל אחד הביע ואמר את דעתו."

⁹⁴ ישיבת הממשלה, עמ' 29. בעדותו בפני הוועדה אמר השר דיכטר: "לא היתה החלטה לצאת למלחמה נגד לבנון. אגב, בשום שלב לא היתה החלטה כזאת. המערכה היתה כנגד חזבאללה, היעד נשאר חיזבאללה גם בהחלטה שהיתה באותו יום, ב-12 ביולי, האתרים שנבחרו לתקיפה היו אתרים שבין היתר נועדו ליצור לחץ על החיזבאללה בלבנון, בכל מה שקשור למעברים" לגבי משך המערכה. לאחר הישיבה הוא העריך ש"שהתחושה היתה שהולכים למערכה של מספר ימים."

⁹⁵ ישיבת הממשלה, עמ' 30.

53. על הפעילות שהוצעה בישיבה אמר השר פינס:⁹⁶

"חשבתי שיהיה מבצע... חשבתי שאסור לעבור לסדר היום על מה שקרה, ושצה"ל וישראל לא יכולה שלא להגיב, משום שזה היה מתפרש כחולשה, מה גם שהיה צריך לבלום את המומנטום שהתפתח גם בזירה הדרומית וגם בזירה הצפונית וחשבתי שהולך להיות מבצע אווירי, כנראה מאד מרשים ומאד משמעותי." "היה ברור לכולם שלא ברור מהי נקודת היציאה ומה משך המבצע, ושאיף אחד לא יכול לתת לעניין הזה תסריט מדויק. הממשלה החליטה לגבות את המבצע as is." "התמקדתי אז בעיקר בלודא שמדובר במבצע אווירי ולא במבצע קרקעי, שזה הדבר שמאד היה חשוב לי מהרגע הראשון, שבכלל, כל הפעילות שלנו בלבנון תהיה אווירית ולא קרקעית, כי אנחנו למודי ניסיון רע מפעילות קרקעית בלבנון". "לא התרשמתי שראש הממשלה והרמטכ"ל מתכוונים להגיע לכניסה קרקעית ללבנון."

השר שאול מופז המליץ לתקוף מייד ובאופן רציף כל עוד אפשר, ולהטיל סגר ימי ואווירי. הוא ציין כי יש לדאוג להיערכות העורף למערכה ארוכה. כן הציע לנתק את ציר ביירות-דמשק, ולהיות מוכנים להסלמה.

שרת החוץ ציפי לבני גרסה שהעניין הוא יותר משאלת שחרור שני החיילים החטופים: "מדובר כאן בענין אזורי. צריך לפגוע בחזבאללה".⁹⁷ היא הוסיפה במפורש את היעד המדיני: יישום מלא של החלטת מועצת הביטחון 1559. היא ציינה שני היבטים של האילוצים הבינלאומיים:

- א. "צריך להבין, שיש נקודה מאד מהירה, שבה הם יעברו לגנות או לפעול נגד הפעולות שלנו";
- ב. "גם מבקשים מאתנו לעשות את האבחנה בין חזבאללה לבין ממשלת לבנון, על-מנת שלא נביא לקריסת ממשלת לבנון, או לנזק אחר ללבנון עצמה".⁹⁸

54. בעדותה בפני הוועדה⁹⁹ אמרה השרה לגבי עמדתה בישיבת הממשלה כדלקמן:

"בראיה שלי, ב-12.7 בלילה יצאנו למבצע. לא למלחמה. לפני שהתכנסה ישיבת הממשלה, קיימתי גם דיון מוקדם במשרד החוץ, ניסינו להעריך את המצב, מה נכון לעשות. גם מאחר וזה לא לראשונה ישראל או העולם נתקל בבעיות בלבנון, אז גם היה חומר קודם שקשור להחלטת מועצת ביטחון 1559 והתהליכים שקדמו שם.

הגעתי לישיבת ממשלה עם תובנה שישראל צריכה להגיב, על מנת להעביר מסר בעיקר לאחר ומאחר והאירוע הזה היה כבר לאחר חטיפת גלעד שליט ע"י החמאס, אחרי הרבה מאד התרעות שחזבאללה מתכנן חטיפות, על מנת להעביר מסר שישראל לא גרה "בשכונה" כזאת, שבה הנושא הזה של חטיפות... הופך להיות לשיטה... גם של חזבאללה וגם של ארגוני טרור אחרים. כשמבחינתי בישיבת הממשלה, היה נכון לקבל החלטה על תגובה. אבל בראיה שלי, וגם נתתי לזה ביטוי בדיון, היה לי ברור שיש יעדים שמבצע צבאי יכול להשיג ויש יעדים שמבצע צבאי לא יכול להשיג. כלומר, היה לי ברור שאנחנו צריכים לעשות מבצע כזה, כדי להחזיר את כושר ההרתעה לישראל. היה לי ברור שאין נקודת ניצחון צבאית ברורה בכניסה הזאת, למעט דבר אחד, שהוא יחזור אח"כ כחוט השני, וזה, זה לא ניצחון צבאי, ברור היה לי שאי אפשר להחזיר את החיילים במבצע צבאי... ולכן... זה צריך להיות מבצע, זה צריך להיות חזק, זה צריך להיות קצר וצריך להיות ככל שניתן הימנעות מכניסה לאורך זמן, וככל שניתן גם הימנעות מפגיעה באזרחים, על מנת שלא ליצור תהליך הפוך, שישראל אולי מחזירה את כושר ההרתעה, אבל מיד יוצרת לחץ במקום על לבנון ועל חזבאללה, יוצרת לחץ הפוך. המטרה היתה בעצם להזעיק את הקהילה הבין לאומית, לממש החלטה שכבר היתה קיימת על המדף שזו החלטה 1559... ועם זה בעצם נכנסתי לישיבת הממשלה ובקשתי שחלק מהמטרות יהיו באמת לפעול, לדאוג שחלק מההכרזה הישראלית תהיה הצורך ביישום החלטה 1559."

⁹⁶ עדות השר אופיר פז פינס בפני הוועדה מיום 7 בינואר 2006.

⁹⁷ ישיבת הממשלה, עמ' 35.

⁹⁸ שם, עמ' 36. בעדותה בוועדה סיפרה מה היא הבינה לגבי המערכה העתידה: "מבחינתי הייתה למבצע, שהיה אמור להסתיים באותו לילה – גג למחרת בצהריים. וזה גם הופיע בישיבת השביעה, באישור המטרות, אני בררתי, שאלתי וזאת התשובה שקיבלתי מהרמטכ"ל, שהוא עוד יצטרך עוד כמה שעות בבוקר, ובראייה שלי, היה צריך לתת את המכה הזאת, ולהשאר אח"כ באיזה סוג של מה שקוראים "עצימות נמוכה" כדי להשאיר את ישראל כאיום, על מנת לגייס את הקהילה הבין לאומית, על מנת שתציל את לבנון מידי ישראל בהקשר הזה. ושתקבל את החלטות שאנחנו רוצים שהיא תקבל."

⁹⁹ שיחת רקע עם שרת החוץ, 4 באוקטובר 2006.

55. **ראש הממשלה** סיכם את הדיון בממשלה בכך שבאותה שעה עומדת למבחן ה- "נחישות של מדינת ישראל" וכי יש "לקבוע תג מחיר כזה, שאף אחד לא ירצה להתעסק איתנו."¹⁰⁰ הוא הבהיר ש"צפויה תגובה (של חזבאללה). אין שום דרך למנוע תגובה, ולפי הערכתי האחראית, אני חייב לומר לכם שצפויה תגובה, והתגובה הזאת תופנה לעורף הישראלי."¹⁰¹

56. בעדותו בוועדה¹⁰² התייחס ראש הממשלה לכמה היבטים בדיון הממשלה: **בעניין התקיפות הצפויות בעורף**: "כולם אמרו שצריך פעולה חריפה, כולם ידעו שהפעולה החריפה הזאת תוליד תגובה קשה מאד שתפגע בעורף שלנו ותחייב אותנו לפעולות. כולם ידעו את זה...." לגבי היקף הידיעה של השרים מה אמור להתרחש בהמשך הלילה:

"באותו לילה... הדבר המכריע שחייב את מודעות הממשלה יותר מכל דבר אחר, זה א. שאנחנו הולכים להשיב להתקפה המשמעותית, והמשמעותיות של ההתקפה הישראלית ביחס לעורף הישראלי עם הירי, עם הפגיעה, עם הצורך להתארגן מיד בפעולות, עם הנחיה לבתי חולים, לפיקוד העורף ולכלל המערכים האזרחיים האחרים שהם צריכים להתכנס כדי לפעול בנושאים האלה. ולפי דעתי הפרטים הספציפיים של ירי מטרות הטילים, שזה היה עיקר הפעולה בלילה הראשון, זה לא שינה במהות את הפרצפציה שלהם לגבי אופי הפעולה. זה סוג של מידע שחשבנו שאם ידעו את זה, הרי..... לא היה צורך ליידע את הממשלה(מה) שאנחנו הולכים לעשות, באותו לילה, הרי הממשלה זה on going business אם היא תתכנס מחר או תתכנס מחרתיים, היא תתכנס בעוד שבוע, תתכנס בעוד שבועיים זה לא שבזה נגמר הקשר עם הממשלה ויותר היא לא שומעת כלום. כשצריך לקבל החלטות, אנחנו מביאים את החלטות. כשצריך לקבל את החלטות בקבינט, אנחנו מביאים את זה לקבינט."

לגבי התנהלותו בעניין קבלת ההחלטה:

"ראש ממשלה בדרך כלל מקיים התייעצויות לפני ישיבת ממשלה, הן לגבי סדר יומה, הן לגבי הנושאים שעולים על סדר היום והן לגבי העמדה שהוא בסופו של דבר חושב שהיא העמדה הרצויה, ואם הוא יודע שהעמדה הזאת אכן תגובה ותקבל את מלוא התמיכה בממשלה, ... ראש הממשלה לא אוהב לבוא לישיבת ממשלה ולהביע דעה ואחרי זה למצוא שרוב החברים מתנגדים לדעה הזאת."

57. **המשנה לראש הממשלה שמעון פרס** בעדותו בוועדה¹⁰³ אמר באותו עניין: "היתה תמיד התייעצות מוקדמת של ראש הממשלה, שר הביטחון ואנשי צבא, ומה שהובא לפני הקבינט היה כבר במידה מסוימת "מבושלי". ואז מה לעשות?" וכן אמר: "אחד הדברים שאני הייתי ממליץ... זה שצה"ל יבוא עם הצעות ויבוא ישר לפני השבעה. מפני שאם יש קודם התייעצות של ראש הממשלה ושר הביטחון, האפקטיביות של הישיבה יורדת. אלה שני האנשים הקובעים גם מבחינת הרכב קואליציוני, ואם הם באים כבר בהצעה ממוקדת, קשה מאד להזיז אחד מהם, הם כבר קשורים. ועל כן הדברים לצערי הרב, קצת הולכים לאיבוד. אני הייתי מביא את הרמטכ"ל ומי שרוצה, בפני השבעה ישר, כאשר ראש הממשלה יהיה חופשי להאזין לכל הצדדים. מפני שאם הוא בא מבושלי ושר הביטחון בא מבושלי האפקטיביות של הדיון יורדת... זה לא אומר שאסור לראש הממשלה לקיים דיונים לפני זה, אחרי זה, אבל הוא צריך להימנע לפי דעתי מלקבל החלטות. מפני שאם הוא, שר הביטחון והרמטכ"ל באים עם החלטה מאוחדת, הדיון מאבד הרבה מאד מהאפקטיביות שלו."

58. השר **אלי ישי** התבטא אף הוא בעדותו בנושא זה ואמר¹⁰⁴:

"תמיד זה ידוע ומקובל, שראש ממשלה, שר הביטחון, רמטכ"ל, אנשי הצבא מביאים ומציגים את האופציות, מציגים את הדברים ואח"כ מביאים לקבינט החלטה מגובשת. מטבע הדברים הם יותר מומחים ויותר בקיאים, יותר מבינים מכולנו, מטבע הדברים. הם יושבים יום ולילה, שר הביטחון יושב כל הזמן על העניין הזה, או ראש הממשלה, הרמטכ"ל, כוחות הביטחון מטבע הדברים. אבל אנחנו כנציגי ציבור, כשליחי ציבור, כחברי ממשלה, אמורים לבוא ולהגיד: זה נשמע הגיוני, זה לא הגיוני, זה נכון וזה לא נכון. אני צריך להביע את דעתי, זו הדמוקרטיה."

¹⁰⁰ ישיבת הממשלה, עמ' 38.

¹⁰¹ שם, עמ' 40.

¹⁰² עדותו של ראש הממשלה בפני הוועדה מיום 1 בפברואר 2006.

¹⁰³ עדות השר שמעון פרס בפני הוועדה מיום 7 בנובמבר 2006.

¹⁰⁴ עדות השר אלי ישי בפני הוועדה מיום 8 בנובמבר 2006.

51. גם שר הביטחון התייחס בעדותו בפנינו לדיון שהתקיים בישיבת הממשלה¹⁰⁵:

"ראש המטה הכללי בסופו של דבר, בא מגובש עם החלטה, שברגע זה הדבר היחידי שניתן לבצע, זה מסת אש, וברגע זה הוא צודק, כי בכל מקרה, גם אם מחליטים על פעולה קרקעית עתידית, בוודאי שהימים הראשונים של מסת האש ישוברת קרח', היא בעצם התשובה שבכל מקרה, בכל מתווה – אלה הפעולות הראשונות שצריכות להתבצע. כלומר, ההתמקדות שלנו בפעולה בימים הראשונים והתשובה שהרמטכ"ל נתן לגבי העניין שהמתווה הזה הוא המתווה שבכל מקרה הוא חלק מהיערכות לכל תוכנית, יהיה 'מי מרוס', יהיה התוכנית האופרטיבית לדרום לבנון משנת 2002, ... ואני קיבלתי בהחלט את הנחת העבודה של הרמטכ"ל... יש דרג מדיני, יש ממשלה יש קבינט שהאווירה הכללית, ההנחיה, התוצאות בסופו של דבר של כל הדיונים, שהיתה התנגדות גורפת לכניסה קרקעית, לא היתה שום אמירה שאומרת שצריך לשקול כניסה קרקעית מיידית. זו היתה האמירה הכללית, ואגב, זו היתה גם החלטת הממשלה, ועל פי החלטת הממשלה אני פועל... בסופו של דבר, מה שיפסיק את הירי על העורף, יהיה העובדה שבמקביל למבצע הצבאי, שיביא לכך שגם החיזבאללה וגם ממשלת לבנון, יבקשו וידרשו הפסקת האירוע, תוך כדי כך שאנחנו משיגים את היעדים שהוגדרו, בשביל להפוך את 1559 להחלטה שיש לה שיניים ולא להחלטה חסרת ערך, וודאי שאם היה התרחיש אומר, שבתוך פרק זמן מסוים צפוי שהקהילייה הבין לאומית, היה צפוי שיהיה לחץ עלינו להפסיק, היה צפוי שיהיה לחץ עלינו לנסות ולהגיע לאיזושהי הסכמה, ולכן הימים הראשונים היו ימים שהם בהחלט לבחון לאן הדברים נעים. יחד עם זאת, אני חושב שהעובדה שהרמטכ"ל, המטכ"ל התנגדו התנגדות מוחלטת – אבל זו לא היתה התנגדות – אלא התנגדות נחרצת שגובתה ע"י הדרגים כולם – בהחלט נקודה שאי אפשר ולהתייחס אליה כאל נקודה חסרת ערך".

52. בסיום הדיון התקבלה פה אחד¹⁰⁶ ההחלטה הבאה:

- א. היום אירע אירוע חמור בתוך שטחה של מדינת ישראל. כוח חזבאללה חצה את גבולנו הצפוני ותקף סיור שיגרתי של צה"ל. כתוצאה ממתקפה זו נהרגו שמונה חיילים, נפצעו חיילים ואזרחים. הכוח הפולש חטף אל תוך שטחי לבנון שניים מחיילנו. פעולה זו תוכננה במשך פרק זמן ממושך ובצורה מדוקדקת;
- ב. מהלך התקפי זה, ביחד עם אירועי החודש החולף, יוצרים מציאות חדשה ומורכבת המחייבת אותנו להתמודד איתה. מתקפת היום, כמו המתקפה בכרם-שלוש, מקורם בבית היוצר של מחוללי הטרור ונותני החסות להם, אשר הכריזו עלינו מלחמה;
- ג. ישראל רואה בממשלת לבנון הריבונית, הגורם האחראי לפעולה שיצאה משטחה ולהחזרת החיילים החטופים לישראל ותובעת ממנה ליישם את החלטה 1559 של האו"ם. יחד עם זאת, אין ספק כי ארגון חזבאללה, ארגון טרור הפועל מתוך לבנון, יזם וביצע את הפעולה, וישראל תפעל נגד הארגון באופן המתחייב ממעשיו;
- ד. ישראל חייבת להגיב בחומרה המתחייבת ממהלך התקפי זה, והיא אכן תעשה כך. ישראל תגיב בצורה תקיפה וקשה כנגד מחוללי הפעולה והגורמים האחראים לה וכן תפעל לסכל מאמצים ופעולות המכוונים נגד ישראל.
- ה. הקהילה הבינלאומית מבינה, שכל מדינה, ובכלל זאת ישראל, חייבת לפעול באופן תקיף נגד מטרות אויב כדוגמת חזבאללה. יש מצבים בהם מדינה חייבת לשמור על האינטרסים החיוניים ביותר שלה, על ביטחון אזרחיה וחייליה, גם בהינתן נסיבות העשויות לגרום קשיים מבית וביקורת בינלאומית מחוץ;

¹⁰⁵ עדות שר הביטחון עמיר פרץ בפני הוועדה.

¹⁰⁶ המשנה לראש הממשלה **מר פרס** נשאל מדוע, לאור דבריו בישיבה, לא הצביע נגד ההחלטה, והשיב: "אילו הייתי חושב שקולי היה משנה, הייתי עושה את זה. עשיתי את זה פעם אחת, כשנמנעתי גם כן, לא רציתי שיצא החוצה. נמנעתי מההצבעה. אבל כפי שאני ראיני את השבעה, אני הייתי ברוב המקרים לבד. ז"א הייתי צריך לעשות הפגנה נגד ראש הממשלה. לא היה לזה שום ערך... אני הצעתי לאהוד, שבקבינט יהיו רק חברים. ברגע שיש קהל של 40, כללי ההתנהגות משתנים. וזה גם בממשלות אחרות. אהוד שאל אותי, מה אתה רוצה שאוציא את היועץ המשפטי? אמרתי לו לא. מה אתה רוצה, שאני אוציא את ראשי המודיעין? אמרתי לו לא, הם לא מפריעים לי. אבל כל היתר לא. תראה, היכולת לדון באופן אפקטיבי, תלוי במספר המשתתפים. אז שבעה – שבעה, זה לא נורא. ואז גם אפשר להצביע כפי שרוצים. אבל כשאני רואה את כל ארבעים האיש האלה ואני מרים יד ואני מפחד שמחר זה יהיה בהארץ, או בעיתון אחר, אני נזהר".

1. המציאות החדשה בתוכה פועלת מדינת ישראל מחייבת היערכות מיוחדת, במיוחד נוכח האפשרות, כי האויב יבקש לגרום לפגיעות בעורף. שר הביטחון הנחה את אלוף פיקוד העורף¹⁰⁷ והגורמים האחרים הנוגעים לעניין, להיערך באופן מלא למציאות החדשה ולהשלכותיה;
2. לאשר את ההמלצות שהוצגו על-ידי מערכת הביטחון ולהסמיך את ראש הממשלה, שר הביטחון, ממלאת-מקום ראש הממשלה, המשנה לראש הממשלה, סגני ראש הממשלה והשר לביטחון הפנים, לאשר את הפעולות הפרטניות לביצוע שיוצגו על-ידי מערכת הביטחון.
- ראש הממשלה הנחה את צה"ל לעשות מאמצים להימנע ככל האפשר מפגיעה באזרחים. יש לעשות הכל כדי למנוע פגיעה וזאת על-פי המסורת ועל-פי תחושת האחריות שאנו מגלים כלפי האזרחים בצד שכנגד.
- ראש הממשלה פנה אל השרים וביקש, עקב הרגישות והמורכבות של העניין, למעט ככל האפשר במסירת הודעות לתקשורת, והוא מנחה כי כל ההודעות לתקשורת, בשלב זה, תתואמנה על-ידי יועץ ראש הממשלה לענייני תקשורת.

פורום השבעה

53. בשעה 22:30 התכנס 'פורום השבעה', לדיון לצורך אישור מטרות לתקיפה.¹⁰⁸

ראש אמ"ץ הציג את היעדים של רקטות הפאג'ר של החזבאללה, וכן האנטנות של תחנת הטלוויזיה "אל-מנאר" בבירות, מרכז האבטחה של חזבאללה בדרום בירות וכן מטרות חזבאללה בבעל בק.¹⁰⁹

ראש הממשלה הסביר מדוע הנושא של הפצצת מתקני תשתית לא התקבל.

השר פרס הציע להסתפק בינתיים בעשרות מטרות, ולפנות לכתובות הבינלאומיות במטרה להשיג מהלך מדיני, תוך כדי איום שאם פעולה מדינית לא תצליח להרחיק את חזבאללה מהגבול, אנחנו נהיה חופשים לפעול.¹¹⁰ ראש הממשלה הבהיר כי הוא מתכוון שאיום כזה יופעל במקביל לפעולה הצבאית.

השרה ציפי לבני חזרה ושאלה מה יהיה משך התקיפה ונענתה כי הדבר יסתיים באותו לילה, מקסימום עד צהרי יום המחרת.¹¹¹

54. שר הביטחון נשאל בעדותו בפנינו¹¹² מה הייתה הערכתו לגבי הזמן שתארך המערכה ומה היו יעדיה, והשיב: "ההערכה שלי היתה שהמערכה הזו תיקח בין 10 לשבועיים ימים. הערכתי שהקהילייה הבין לאומית לא תיתן לנו חלון זמן גדול יותר, אעפ"י שחשבתי שככל שיינתן יותר זמן לכוחות לפעול, כך נצליח להחליש יותר את חזבאללה, וכך נביא אותו לנקודה רחוקה יותר מהמצב שהוא נמצא. ואם הוא התחמש והתעצם במשך שש שנים ופעולה של יום אחד מחזירה אותו שנה אחורה, נגיד, או שנתיים אחורה, אז פעולה של 10 ימים מחזירה אותו הרבה יותר אחורה. היה ברור שמדובר פה במצב שהדבר המרכזי שידענו, שארגון טרור אי אפשר לחסל. ארגון טרור לא מחסלים. מספיק שארגון טרור נשאר בסופו של דבר עם הטרוריסט האחרון עם הדגל ביד, אז הוא ממשיך להתקיים. ארגון טרור, זה קודם כל המטרה היא להחליש אותו, ליצור מאזן הרתעה שונה אל מולו, ולשנות את המצב, בבחינת מי אחראי על השטח, מי צריך לטפל בו. כי הדבר המרכזי באמת, שהיה צריך לעשות, זה באמת לשנות את המצב של האחריות על שטח דרום לבנון. היה ברור לחלוטין, שהקהילה הבין לאומית תתן חלון זמן שהוא חלון זמן שיהיה מוגבל, ההערכה היתה שאם נצליח להשיג חלון זמן של בין 10 ימים לשבועיים, זה בערך בהחלט – אתה אומר לי מה חשבתי עם עצמי, אבל לא היה מצב שבו הנחת העבודה שלנו, שאנחנו רוצים פחות ימי לחימה. הנחת העבודה היתה לקחת בחשבון שהקהילה הבין לאומית יכולה לעצור אותנו, ולהביא את זה בחשבון כחלק מהתכנונים האסטרטגיים וכחלק מהתוכניות האופרטיביות..."

¹⁰⁷ נציין כי למרות המודעות הגבוהה לסכנת הפגיעה בעורף, מפקד פיקוד העורף לא הוזמן להשתתף בישיבת הממשלה.

¹⁰⁸ ראש הממשלה פתח את הדיון כך: "רבותי, זאת ישיבה אופרטיבית. זה לא דיון."

¹⁰⁹ סטנוגרמה פורום שבעת השרים 12 ביולי 2006, בשעה 22:30 עמ' 2-4.

¹¹⁰ שם, עמ' 10.

¹¹¹ שם, עמ' 6.

¹¹² עדותו של שר הביטחון בפני הוועדה מיום 24 בינואר 2006.

פגישות נוספות בלילה שבין 12 ל-13 ביולי

55. לאחר הישיבה חזר הרמטכ"ל למטכ"ל וניהל שם התייעצות מצומצמת לאור החלטות פורום השבעה. נציין כי בהתייעצות זו העריך הרמטכ"ל כי בישיבה שלמחרת היום, בשל ירי הרק"ק לעבר ישראל, יאשר הדרג המדיני פגיעה במטרות תשתית לבנוניות אלו: "אני כבר אומר - לדעתי, המטרות מחר בכלל לא דומות לרעיונות שאנחנו שמים עכשיו על השולחן... אני לא רוצה לצטט מה אמרו שרים בישיבת הממשלה, אבל חלק מהם נשמעו מאוד אגרסיביים. אנשי הצבא היו הכי מתונים.¹¹³" לדעתי, גם את כל תחנות הכוח צריך להפוך להם.¹¹⁴

56. על פי עדותו של ראש הממשלה בפנינו, מייד לאחר פורום השבעה הוא נפגש עם ראש האופוזיציה ועדכן אותו לגבי המהלכים, ואף אמר כי מר נתניהו הביע תמיכה בהחלטות שהתקבלו.

עיקר הפעילות הצבאית ב-12 ביולי

57. מבחינה מבצעית, במהלך יום החטיפה ביצעה אוגדת הגליל, על פי הנחיית פיקוד הצפון, ארבעה מהלכים:

- הראשון היה פעולות מיידיות המבוצעות לאחר אירוע חטיפה, ועיקרן - מרדף (לא בוצע בהחלטת המג"ד בגזרה), חסימת דרכי המילוט של הכוחות החוטפים ובידוד אזור הפעולה (לשם כך הוכנס טנק ללבנון, שם עלה על מטען רב עוצמה וארבעת אנשי צוותו נהרגו).
- השני היה פעילות צבאית שעיקרה היא, השמדת מאחזי חזבאללה בקו המגע באמצעות מערכה באש.
- השלישי היה פעילות, שמגמתה היתה אטימת קו המגע וסיכול חדירה לשטח ישראל.
- הרביעי היה ניסיון לחלץ את גופות החיילים מהטנק שנפגע בלבנון.

בנוסף:

אוגדה הגליל התחילה בהכנותיה לביצוע הפקודה שכללה כיבוש של מספר מאחזים לאורך הגבול, ששלטו באש על יישובי הצפון.

חיל האוויר פעל ובמסגרת התכניות תקף יעדי חזבאללה, כמו גם צירי תנועה וגשרים, לחסימת דרכי המילוט של חוטפי אהוד גולדווטר ואלדד רגב צפונה.

חיל הים תקף חמישה יעדי חזבאללה והחל בהכנות לביצוע סגר ימי.

ביום זה זוהו 22 נפילות רקטות שחזבאללה ירה לעבר ישראל.

באותו יום נחטפו שני חיילים, שמונה חיילים נהרגו, נפצעו ארבעה חיילים ושני אזרחים.

¹¹³ התייעצות מצומצמת - מטכ"ל 12 ביולי 2006 בשעה 13:23, עמ' 7.

¹¹⁴ שם, עמ' 18.

יום חמישי 13 ביולי 2006

עיקר המהלכים הצבאיים

58. בלילה שבין 12 ל-13 ביולי בוצעה תקיפת משגרי הפאג'ר. על פי תחקירים שנערכו בבוקר 13 ביולי, עלה כי הפגיעות היו טובות. כן הופצצו מחסני רק"ק של חזבאללה. תקיפת תחנת 'אל מנאר' של חזבאללה בוצעה מאוחר יותר, במהלך יום 13 ביולי. בנוסף לתקיפת יעדי חזבאללה, הותקפו שדה התעופה הבינ"ל של בירות, ששותק במתכוון רק בצורה חלקית. כן הותקפו 11 גשרים. הוכרז גם סגר ימי ואווירי. ירי של חזבאללה על ישראל נמשך בצורה מתונה, והתמקד בקו המוצבים של צה"ל ובבסיס צה"ל.

דיונים והתייעצויות

59. בשעה 05:00 עידכן הרמטכ"ל טלפונית את ראש הממשלה אודות ההתפתחויות הצבאיות, כולל היערכות העורף (מזכ"צ ראש הממשלה על הקו). בשיחה זו גם:

- לשאלת ראש הממשלה:¹¹⁵ הרמטכ"ל דווח כי "הסגר הימי (מתבצע) משעות הבוקר המוקדמות (וכן גם) האווירי. המסלולים ייתקפו מחר." (במשך היום)
- הרמטכ"ל דיווח כי הנחה לתכנן את הפגיעה בכביש בירות - דמשק.
- התנהלה שיחה על שחרור החטופים.
- בעניין גיוס המילואים: המזכיר הצבאי שאל את ראש הממשלה בקשר לגיוס אוגדת מילואים, אודותיו דיברו איתו. ראש הממשלה אישר לפתוח בהכנות, המזכיר הצבאי הבהיר: הכנות - משמע שמגייסים חלק מהאנשים לימ"חים, כדי שיתחילו להכין את הדברים. ראש הממשלה אישר.

חיתוך מצב במטכ"ל

60. בשעה 06:49 בבוקר התקיים במטכ"ל חיתוך מצב, בראשות הרמטכ"ל,¹¹⁶ שעסק בסיכום פעולות הלילה והתוויית המשך הפעולות להיום.

להלן עיקר הערות הסיכום של הרמטכ"ל:

- לגבי מנגנון הסיום: "אני לא רוצה שיחשבו עכשיו על מנגנון הסיום... אני מכיר את הריסון הפנימי שמתחיל לפעול." "מנגנון הסיום הוא בעוד שבועיים, תעזבו עכשיו את מנגנון הסיום... עם הלבנונים אני רוצה להאמין שזה ייקח כמה שבועות, כי אם לא - לא נשיג את מה שאנחנו מתכוונים."¹¹⁷
- "יש עכשיו מלחמה בלבנון, ככה צריך לתפוס את זה."¹¹⁸ אנחנו במלחמה, זו ההגדרה שלי ולפי הכללים האלה אנחנו עובדים. עכשיו אם יש בעיה, נא לסדר את החוקים שזה יתאם את מה שאמרתי."¹¹⁹
- הדגיש את הצורך בשינוי המצב התודעתי, לא לבדוק כל יעד במיקרוסקופ כמו בפעולות ביטחון שוטף,¹²⁰
- "אם לא יובן שלבנון נכנסה לכאוס, אנחנו מפסידים הזדמנות אדירה להשיג את היעד מספר אחד שלנו, והוא שינוי כללי המשחק שיושג באמצעות "ייצור מהלך התקפי... אנחנו צריכים לייצר אפקט של לחץ הולך וגובר."¹²¹
- הורה להפעיל סגר אווירי וימי על לבנון, לפזר כרוזים שהפעולה הישראלית היא תוצאה ישירה של תוקפנות חזבאללה, להגביר את הכוננות בפקוד העורף, לתכנן התקפה ממוקדת על מיכלי הדלק בבתי

¹¹⁵ סטנוגרמה שיחת טלפון בין ראש הממשלה והרמטכ"ל 13 ביולי 2006 בשעה 05:00, עמ' 8.

¹¹⁶ בפגישה התקיים דיווח ודיון על מכלול הגזרות, אולם אנו נתרכז בחלק הנוגע לזירת לבנון.

¹¹⁷ חיתוך מצב עמ' 13-14.

¹¹⁸ שם, עמ' 13-14.

¹¹⁹ שם, עמ' 16.

¹²⁰ שם, עמ' 17.

¹²¹ שם, עמ' 18.

הזיקוק, תחנות דלק מקומיות (ולא בתי זיקוק), וביצוע תקיפה של מרכז האבטחה במרובע הביטחוני בבירות (פעולה שאושרה בלילה קודם ולא בוצעה).

חיתוך מצב בלשכת שר הביטחון

61. בשעה 08:30 נערך חיתוך מצב בלשכת שר הביטחון.

ראש אמ"ן העריך כי "אנחנו צפויים לקראת הצהריים למטח משמעותי של רקטות שינסה להיות סימטרי",¹²²

מפקד חיל האוויר דיווח על תוצאות התקיפות. **סגן הרמטכ"ל** הציג את תוכניות התקיפות האווירית לאותו יום.

הרמטכ"ל הסביר את ההיגיון מאחורי בחירת היעדים: לדעת הרמטכ"ל ההצלחה הגדולה עד אותה שעה היא המעבר מחשיבה של בטי"ש לחשיבה של מלחמה: "לדעתי, המחסום שעברנו אתמול הוא המחסום הכי חשוב שעברנו בשנים האחרונות, ומבחינתי לתוך הצבא זה לשנות את מוד המחשבה מסיכול ממוקד ללחימה. ההבדל בין סיכול ממוקד ללחימה הוא הבדל תהומי"¹²³. עיקר המשמעות היא שהלחימה לא תסתיים תוך מספר ימים אלא, "שנדרש פה לקחת אוויר ולהסתכל כמה ימים קדימה, אם לא שבועות קדימה."¹²⁴

הרמטכ"ל חזר על בקשתו לתקוף מתקני תשתית (חשמל)¹²⁵

שר הביטחון הסכים שהמסר שצריך לעלות מהתקיפות האוויריות הוא, "נצראללה הורס לכם את המדינה." "ובגלל נצראללה לבנון הולכת אחורה."¹²⁶ לגבי קו הגבול - **שר הביטחון** אישר את הרעיון לתקוף את המוצבים וקבע כי "מבחינתי אסור בשום פנים ואופן לתת לחזבאללה לחזור למוצבים שלהם."¹²⁷ ציין הישגים חשובים שהושגו עד אותה שעה... ישראל לא הגיבה לפעולות אלא יזמה; ונוצרה "ההפרדה בין האינטרסים של האוכלוסייה הלבנונית האחרת לבין חזבאללה... בסך הכל אפשר לומר שהפעילות בלילה הקודם נתנה את התוצאות הצפויות, אני מקוה הרבה מעבר לזה."¹²⁸ שר הביטחון העריך שהקהילייה הבינ"ל תפעיל לחץ כבד להפסיק את הלחימה, "לכן השעות והימים שיש לנו הם מאוד קריטיים."¹²⁹

62. במהלך שיחה בין המשתתפים על ההתפתחויות בגבול הצפון מאז הנסיגה בשנת 2000, התפתח דיון בין **שר הביטחון לראש אמ"ן** באשר למטרה של הפעולות. **שר הביטחון** סבר שלא ניתן להרתיע את חזבאללה, ולכן המטרה היתה לא הרתעה, אלא רכישת יכולת סיכול פעולות עתידיות של חזבאללה כנגד ישראל. "ככל שאתה מדבר כושר הרתעה, בסוף זה יידבק ככישלון של צה"ל. אתה צריך לומר שהתנאים צריכים ליצור כושר סיכול יותר גדול. להרחיק אותם 1,000 מטר נותן לך לא את טווח יכולת ההרתעה, ההרתעה הנדרשת לסיכול המחשבות שלהם."¹³⁰

ישיבת ועדת חוץ וביטחון

63. בשעה 10:00 בבוקר התקיימה במשרד הביטחון בקריה ישיבה של ועדת חוץ וביטחון עם שר הביטחון.

בפתח הדיון הציג **שר הביטחון** את יעדי הפעולה בלבנון:

- "אנחנו רואים בממשלת לבנון כמי שנושאת באחריות ישירה להפעלת הטרור... כמי שאחראית לגורלם של החיילים שנחטפו",
- "בתום האירוע הזה איננו מתכוונים לאפשר לחזבאללה לחזור לקו ההיערכות שלו בדרום לבנון לאורך הגבול הבין-לאומי."¹³¹

¹²² שם, עמ' 4.

¹²³ שם, עמ' 25.

¹²⁴ שם, עמ' 25.

¹²⁵ שם, עמ' 26.

¹²⁶ שם, עמ' 12.

¹²⁷ שם, עמ' 31.

¹²⁸ שם, עמ' 28.

¹²⁹ שם, עמ' 29.

¹³⁰ שם, עמ' 33.

¹³¹ פרוטוקול ישיבת חוץ וביטחון מיום 13 ביולי 2006 בשעה 10:00, עמ' 2.

רח"ט מחקר תיאר בפני חברי הכנסת את אירועי הלילה הקודם, משמעותם והתגובה של ישראל במהלך הלילה, והדגיש שמדיניות חזבאללה מבוססת על ההנחה שהחברה הישראלית שברירית (קורי העכבישי). הוא הזהיר שהוא צופה שחזבאללה יירה לעבר קו זיכרון יעקב-דרום הכנרת.

רח"ט מבצעים הציג את התכלית האסטרטגית של הפעולה והדגיש ש"אנחנו חושבים שנדרשת כאן מוכנות לפעולה מתמשכת."¹³² לגבי אופי המהלך הצה"לי הבהיר כי "הפעולה, נכון לעכשיו, מכוונת כולה מנגד. אם יהיה הישג מיוחד שנוכל להשפיע עליו בפעולה מיוחדת - אני מניח שנעלה את זה."¹³³

64. לאחר הסקירות התפתח דיון בוועדה. כל הנוכחים תמכו בפעולה של הלילה הקודם, וצידדו ביעדי הפעולה כפי שהוצגו בפניהם. מספר חברים עמדו על הצורך לקיים דיון מעמיק לפני שנכנסים לפעולה גדולה.

חה"כ מתן וילנאי אמר: "אני לפחות דורש שיהיה איזה דיון עמוק ואסטרטגי, לא תגובה מהבטן, שנראה לאן אנחנו הולכים ולמה אנחנו מתכוונים באמת."¹³⁴

חה"כ עמי איילון אמר: "אני לא בטוח שאנחנו מבינים לאיזו מציאות נכנסנו, למרות שקיבלנו החלטה... אבל אני לא חושב שזה הזמן לנהל את הדיון הזה."¹³⁵

את הישיבה חתם שר הביטחון. בהתייחסו ליעדי הפעולה ומשך הזמן שהיא תימשך אמר כי "הערכת, כמו שהעריכו כולם, כולל יושב ראש האופוזיציה ושר החוץ לשעבר, שהלחץ הבין-לאומי יגיע. אני חושב שבמקרה הזה אנחנו צריכים לקבוע לנו את פרק הזמן שבו אנחנו רוצים לשנות מצב בכמה יעדים שקבענו, למרות הלחץ הבין-לאומי."¹³⁶

שיחת שרת החוץ עם נציגים אמריקאים

65. בשעה 12:30 בצהריים נפגשה שרת החוץ לבני עם נציגים אמריקאיים. שרת החוץ ציינה שאין כל כוונה של ישראל לערב את סוריה בלחימה, כי המטרה היא "הוצאת חזבאללה מחוץ לדרום לבנון."

פגישת ראש הממשלה עם הנציגים האמריקאים

66. לאחר מכן נפגש ראש הממשלה וצוותו עם הנציגים האמריקאיים. ראש הממשלה קבע כי "זו הזדמנות ליישם את 1559 ולפרק את חזבאללה ממשקו. המוצבים ריקים, כי הם פונו ע"י חזבאללה." זה היה האיום האמיתי.¹³⁷

פורום בכירים במטכ"ל

67. פורום בכירים בראשות הרמטכ"ל התכנס בשעה 15:19 לדון בתכלית האסטרטגית ובהמשך המהלך.

ראש אמ"ץ העלה את התכלית של הפעולה הצבאית. לדעתו, אירוע החטיפה יצר אפשרות "לשינוי המציאות הביטחונית שנוצרה לאורך גבול הצפון, גם לפגוע קשה בחזבאללה וגם להניע את הממשל הלבנוני, באמצעות מהלך רחב מנגד בעיקרו, עם נכונות למהלך קרקעי במעלה הדרך, במידה ויידרש."¹³⁸

רח"ט תכנון אסטרטגי באג"ת טען שלפעולה היו שני יעדים מקבילים, "החלשת החיזבאללה" ו-"חיזוק האחריות הלבנונית." לגבי היעד הראשון, ברור שזו היתה: "פגיעה ישירה פיזית ביכולות של החיזבאללה." לגבי הפירוש האופרטיבי ליעד השני, הוא סבר ש-"זו פריסת צבא לבנון בדרום."¹³⁹ ראש אג"ת הציע להוסיף לשני יעדים אלו גם את "חיזוק ההרתעה שלנו."¹⁴⁰

¹³² שם, עמ' 7.

¹³³ שם, עמ' 10.

¹³⁴ שם, עמ' 14.

¹³⁵ שם, עמ' 16.

¹³⁶ שם, עמ' 23.

¹³⁷ פרוטוקול פגישה, עמ' 2.

¹³⁸ פורום בכירים, עמ' 1.

¹³⁹ שם, עמ' 2.

¹⁴⁰ שם, עמ' 6.

רח"ט מחקר ביקש להעמיד את חזבאללה במרכז היעד, "להבליט ולשים בהתחלה פגיעה משמעותית בחזבאללה, אם באופן ישיר, לבין סביבתו הלבנונית, וזאת כדי לאפשר החלשתו." הוא הציע "לא לראות בקמפיין הנוכחי, שבפעם הבאה שנפסיק לירות, לא יהיה חזבאללה."¹⁴¹

מפקד מז"י הגדיר את התכלית "להביא לידי מודעות של היריבים שיש פה נחישות אסטרטגית מתמשכת... אנחנו נמצאים רק בתחילת המערכה."¹⁴²

ראש אמ"ן הסכים ל"העמקת ההרתעה", ובדגש על "ההתמודדות מול ארגונים לא מדינתיים", אולם ציין ש"הדיון היותר קשה הוא איך מגיעים אליה."¹⁴³ לדבריו, "צעדנו איזה שהוא צעד, אנחנו עדיין רחוקים מהמטרה, כי צריך זמן."¹⁴⁴ הוא הראה (כנראה על גבי מצגת) שהיכולת המבצעית של חזבאללה עדיין נשארה ברמה גבוהה, ועדיין לא נוצר לחץ בתוך לבנון לפעול נגד חזבאללה.¹⁴⁵ לכן, ייקח זמן עד שנגיע להגשמת המטרה שהיא יצירת הרתעה כנגד חזבאללה.

לדעת **ראש אמ"ץ** בגלל שהאפשרות של פעולה קרקעית נפסלה, "צריך להבין גם שההישגים שנוכל להגיע אליהם יהיו בהתאמה."¹⁴⁶ לכן, "... המנגנון שאנחנו יוצרים עם הקילומטר הוא כלי ושוט להישג מינימום שאפשר יהיה להשתמש בו."¹⁴⁷ לדידו, "דפוס הפעולה צריך להיות כזה שהמשך התקיפות יהיה משמעותי, אבל שלא יסלים מעבר למה שאנחנו רוצים." ולכן "אנחנו צריכים לעצור את [ההפצצות ברובע הדאחייה]¹⁴⁸ את הדאחייה צריך לדעתו להשאיר כפעולה שתבצע אם יירו רקטות לעבר ערים בישראל.

68. הרמטכ"ל סיכם :

- היתה "פגיעה משמעותית בחזבאללה": "יצירת קרע בין חזבאללה ללבנון" ו-"חיזוק ההרתעה."¹⁴⁹ ההישגים הושגו באמצעות העצמת "דימוי חזבאללה כמי שגורם לחורבן לבנון."¹⁵⁰
- **לגבי** משך הזמן של המהלך, "אנחנו רחוקים מרחק גדול מנקודת הסיום, לדעתי זה לא יסתיים מהר..."¹⁵¹ "למדינת ישראל אין אינטרס שזה יסתיים מהר."

הערכת מצב מטכ"לית

69. בשעה 19:16 אחה"צ התקיימה הערכת מצב מטכ"לית, בהשתתפות ראש הממשלה, ושר הביטחון שביקר בפיקוד הצפון (באמצעות V.C).

רח"ט מחקר פתח את הדיון בסקירת מודיעין ובהערכה לגבי השפעת הפעולות על חזבאללה ולגבי תגובתו האפשרית. לדעתו, ההישג המשמעותי עד אותה שעה היה בהפתעה שיצרה התקיפה על יעדי רקטות הפאגיר. להערכתו, נצראללה לא העריך שישראל תגיב בעוצמה על אירוע החטיפה, ולא שיער שלישאל היתה יכולת לפגוע בחלק נכבד ממשגרי הפאגיר. "נצראללה נכנס לאירוע הזה כשיש לו ציפייה להתנהגות ישראלית על פי הדפוסים הקודמים... ההפתעה הייתה התקיפה של הבוקר."¹⁵² לדעתו "זה שלב של עיכול ואי הבנה... של הדפוס הישראלי."¹⁵³ ספציפית "אם נמשיך לפגוע בבירות... אני מניח שחזבאללה כן יירה לכיוון חיפה. יש לו את היכולת."¹⁵⁴

¹⁴¹ שם, עמ' 5.

¹⁴² שם, עמ' 7.

¹⁴³ שם, עמ' 10-11.

¹⁴⁴ שם, עמ' 11.

¹⁴⁵ שם, עמ' 12.

¹⁴⁶ שם, עמ' 12.

¹⁴⁷ שם, עמ' 18.

¹⁴⁸ שם, עמ' 17.

¹⁴⁹ שם, עמ' 20.

¹⁵⁰ שם, עמ' 20.

¹⁵¹ שם, עמ' 20.

¹⁵² הערכת מצב מטכ"לית עמ' 2-1.

¹⁵³ שם, עמ' 4.

¹⁵⁴ שם, עמ' 2.

רח"ט מבצעים תיאר את הפעולות עד אותה שעה והעריך את תוצאות הפעולה. בדיון השתתפו גם מפקד פיקוד צפון, ראש אמ"ץ וסגן הרמטכ"ל.

מפקד פיקוד העורף תיאר את היקף הפגיעה בעורף והציע "להנחות את קו החוף, קריות והעיר חיפה. החל מעוד שעה, לצאת בהודעה להישאר במרחבים בנויים ולהימנע מתנועות מיותרות במהלך הלילה."¹⁵⁵
סיכום הרמטכ"ל:

- היעד המרכזי - "להניע את ממשלת לבנון לנקוט עמדה" באמצעות פגיעה בתשתיות.¹⁵⁶
 - יש לעשות הכל כדי להימנע מכניסת סוריה לעימות.
 - "לא להניע שום מאמץ בינ"ל - לקרוא לנו להפסיק את האש בשלב הזה, זה נראה לי מוקדם מדי. הם לא שילמו את המחיר..."¹⁵⁷
 - תמך בתקיפת הדאחיה: "אני חושב שאנחנו צריכים לתת סטירה יותר חזקה במועד הנדרש, בשביל שזה יהיה מהלך יותר קצר ולא יותר ארוך."¹⁵⁸
 - היה בעד התקפה של מתקני החשמל בלבנון:
 - תמך בדרישת מפקד פיקוד צפון להתחיל לפעול קרקעית נגד הביצורים לאורך הגבול (בצורה מאוד מוגבלת של 'הצצה ויציאה'), אבל, "צריך לתכנן את כל מה שקשור לטיפול תשתיתי בקו הגבול."¹⁵⁹
70. התייחסות **שר הביטחון** היתה קצרה. הוא המשיך לדבוק בעמדתו מליל אמש ולפגוע רק במתקנים שמספקים חשמל לדרום לבנון.

71. **ראש הממשלה** התמקד בתיאור ההיבט הבינ"ל של הפעולה. הוא הסביר שבזירה הבינ"ל היתה תמיכה גדולה בפעולה, כל עוד לא תהיה פגיעה במתקני חשמל.¹⁶⁰ ולכן הוא דירבן את מפקדי הצבא: "הממשלה לא מגבילה אתכם בשום דבר מהותי, הממשלה רק מצביעה לכם על טווחים שבתוכם אפשר לעשות הרבה מאוד..... יש פה שר ביטחון וראש ממשלה שמוכנים לקחת אחריות על החלטות קשות. תנצלו את זה, אל תעשו את החשבון שלנו. תחשבו הכי רחוק... תשאירו לנו לקבל את ההחלטות."¹⁶¹

הערכת מצב אצל שר הביטחון

72. בשעה 19:00 בערב התכנסה ישיבה להערכת המצב השבועית השגררתית אצל שר הביטחון (שעסקה בעיקרה בנושאי אזור חבל עזה).

שר הביטחון חזר בדיון על דבריו שהביע בהזדמנויות קודמות. בסיכום קבע השר כי "אנחנו בהחלט בכיוון נכון ושהדברים מתנהלים... במינונים נכונים. אתמול זה היה בשיא העוצמה, היום צריך להמשיך את העוצמה... אנחנו צריכים להגדיל בהחלט את כושר ההתרעה או את כושר הסיכול, את כושר המנע, שם אנחנו צריכים לעשות ככל האפשר..."¹⁶²

שיחת שרת החוף עם ראש הממשלה

73. על פי עדות **שרת החוף** בפני הוועדה, בשעות הערב היא קיימה שיחת טלפון עם **ראש הממשלה**.¹⁶³ בשיחה ביקשה שרת החוף מראש הממשלה לחשוב על דרך מדינית לסיום האירוע. לגרסתה, ראש הממשלה לא ראה סיבה להתחיל באותה שעה את התהליך המדיני.¹⁶⁴

¹⁵⁵ שם, עמ' 11.

¹⁵⁶ שם, עמ' 25.

¹⁵⁷ שם, עמ' 26.

¹⁵⁸ שם, עמ' 23.

¹⁵⁹ שם, עמ' 26.

¹⁶⁰ שם, עמ' 31.

¹⁶¹ שם, עמ' 32-33.

¹⁶² הערכת מצב, עמ' 11.

¹⁶³ לשיחה אין תמלול. בעדותו של ראש הממשלה הוא לא נשאל לגבי שיחה זו.

להלן עיקרי דבריה:

"אמרתי לראש הממשלה שאני חושבת שצריך לקדם את הנושא המדיני, ואני רואה שבעצם הדברים נמשכים למרות שהם היו צריכים להיגמר בצהרים. ביקשתי להיפגש כדי להתחיל בתהליך המדיני. בשלב הזה, התשובה שקיבלתי, שלצבא יש עוד מטרות לפחות לעשרה ימים, כי אני הבהרתי, שאישרנו מטרות שהם היו צריכים בעצם לסיים אותן, ושאנחנו עלולים להתדרדר למצב שבו תהיה תקלה כזו או אחרת ומצבנו יהיה רע יותר. קיבלתי תשובה מראש הממשלה שלצבא יש עוד מטרות לפחות לעשרה ימים, ושאיני לא אדאג, שאני ארגע. אני בקשתי בכל זאת להיפגש, כדי לתכנן את היציאה המדינית. זה היה ביום חמישי."

התייעצויות ביטחוניות

74. בשעה 20:30 בערב, נערכה התייעצות ביטחונית בנוכחות ראש הממשלה, שר הביטחון, הרמטכ"ל, ראש אמ"ן וראש אמ"ץ.

במוקד הפגישה עמדה בקשת הצבא לאשר תקיפה של מספר מבנים בדאחייה (ביניהם מבנים של בכירים), מעבר למבנה שתקיפתו אושרה יום קודם לכן. הרעיון היה להתקיף קודם גשרים וצמתים מסביב, תוך מאמץ מירבי להימנע מפגיעה בתושבים.

כל הנוכחים, תמכו בהפצצה רק של המעגל החיצוני של הדאחייה. ההחלטה היתה אכן לפגוע רק בצמתים ובגשרים, ולא בבניינים עצמם.

ראש אמ"ן העריך כי "השלב הבא יהיה באמת הפאג'רים שנשארו להם לכיוון חיפה."¹⁶⁵

במהלך הישיבה חזר **ראש הממשלה** על כך ש-"אין לנו מגבלה של זמן", כל עוד לא נפגע במתקני תשתיות לבנוניים.¹⁶⁶ ראש הממשלה התייחס גם למטרות הפעולה: "לארגון מחדש של לבנון, לפחות בכל מה שקשור לחזבאללה, לצבא לבנון בדרום וכו' וכו'."¹⁶⁷

שר הביטחון תמך בתוכנית להתחיל בתקיפת המעגל מסביב לבתים: "אני חושב שאנחנו נמצאים בלילה מאוד קריטי ומה שאפשר לבצע סביב הרובע הזה, צריך לבצע."¹⁶⁸

שיחות מדיניות

75. סמוך לחצות ניהל **ראש הממשלה** שיחה עם מזכ"ל האו"ם ובה הוא הציב את הדרישה הישראלית להפסקת אש: מילוי החלטת האו"ם 1559 והחזרת החיילים החטופים.

76. בשעה 23:30 שוחחה **שרת החוץ** בטלפון עם מזכירת המדינה האמריקאית והציגה בפניה שוב את מטרת הפעולה: "להביא את צבא לבנון לתפוס עמדות בדרום לבנון. זוהי הזדמנות. אנשים מחפשים נקמה. אני מנסה לראות את הדברים באופן שונה."

אירועים צבאיים עיקריים ביום 13 ביולי

77. בפיקוד צפון לא חלו באותו היום אירועים מיוחדים. הפיקוד הוציא את הפקודה הפיקודית, בה נקבעו משימות אוגדת הגליל לביצוע הגנה במרחב לבנון, שיבוש פעילות חזבאללה, פגיעה בתשתיות והיערכות למימוש תוכנית כיבוש מוצבי חזבאללה לאורך הגבול על פי פקודה.

אוגדת הגליל המשיכה בהכנות לכיבוש מספר מוצבי חזבאללה לאורך הגבול ששלטו באש על ישובי הצפון.

ביום זה זוהו 125 נפילות רקטות שחזבאללה ירה לעבר ישראל. שני אזרחים נהרגו, ששים ותשעה אנשים נפצעו, מתוכם שני חיילים.

¹⁶⁴ עדות שרת החוץ ציפי לבני בפני הוועדה מיום 23 ינואר 2007.

¹⁶⁵ התייעצות ביטחונית, עמ' 3.

¹⁶⁶ שם, עמ' 4.

¹⁶⁷ שם, עמ' 9.

¹⁶⁸ שם, עמ' 7.

יום שישי 14 ביולי 2006

אירועי הלילה שבין ה-13 ל-14 ביולי

78. במהלך הלילה המשיך חיל האוויר להפציץ את מחסני רק"ק, וכן בוצעה התקיפה שאושרה בלילה קודם, של מספר גשרים וצמתים סביב רובע הדאחיה. במהלך 13 ביולי ובלילה שאחריו ירה חזבאללה על ישראל כ-125 רקטות, רובן ככולן על האזור שמצפון לכביש עכו-עמיהוד.

חיתוך מצב במטכ"ל

79. בשעות הבוקר התכנס במטכ"ל פורום חיתוך מצב, לאחר הפצצת היעדים במהלך הלילה. רח"ט מחקר הציג את הערכת המודיעין, סקר את המצב המדיני באזור הציע להתחיל להניע מתווה מדיני והציע את המטרות לתקיפה לאותו יום. בדיון השתתפו ראש אמ"ץ, מפקד חיל האוויר, מפקד פיקוד הצפון. ראש אמ"ן, סגן הרמטכ"ל וראש אג"ת הרמטכ"ל סיכם את הדיון, קבע את מטרות התקיפה והנחה את דרך ניהול המערכה.

פעילות במשרד החוץ

80. במהלך היום הופצו במשרד החוץ שני מסמכים פנימיים, שנשאו את השם 'נייר חשיבה מדינית'. מסמכים אלו התבססו על ההנחה שפתרון המשבר יהיה פתרון מדיני, שיתבסס על החלטות מועצת הביטחון בנושא. המסמכים כללו גם הצעת טיוטה להחלטת מועצת הביטחון האופטימאלית מצד ישראל בנושא. במוקד ההצעה עמד יישום החלטה 1559. "החלטת מועצת הביטחון המנסה לשנות את כללי המשחק בדרום לבנון, ולנקוט צעד חשוב קדימה ביישום 1559, שעיקרו סילוק ואי חזרת חזבאללה מאזור הדרום."¹⁶⁹ המרכיבים שהוצעו להחלטת מועצת הביטחון היו: דרישה להפסקת נוכחות מיליציות חמושות – כולל חזבאללה - בדרום, שינוי במנדט יוניפי"ל, הצבת כוחות צבא לבנון בדרום והפסקת אש מותנית (כניסיון להשגת לגיטימציה לפעולות צה"ל במקרה של נוכחות חזבאללה באזור).¹⁷⁰ על מנת לתקן את הפגם שבהצעה הקודמת, הציג כותב המסמך בהמשך היום מתווה להקמת כוח רב לאומי, בעל כוח אכיפה בלבנון. כוח שיהיה בעל "הזכות להשתמש בכל האמצעים הנדרשים, כולל בכוח מזוין, כדי ליישם את חובתו". גם כאן, הובע "ספק בנכונות של מדינות לתרום לכוח."¹⁷¹ אין בידינו בשלב זה עדות לגבי מעמדן של הצעות אלה בתוך המשרד, אם כי ידוע שהרעיון בדבר כוח בינ"ל כבר עלה בשיחות של שרת החוץ.¹⁷²

התייעצות בכירים במטכ"ל

81. בשעה 12:51 בצהריים התכנסה במטכ"ל התייעצות בפורום מצומצם כהכנה ליפורום השבעה. בדיון נבחנו הדרכים כיצד ניתן לפגוע בחזבאללה ולהשיג תוצאות מיטביות ללא פגיעה במטרות תשתית לבנוניות, כפי שהורתה הממשלה.

הרמטכ"ל הציב כמטרת הפעולה הצבאית את יישום החלטה 1559.

לגבי צורת העבודה עם הדרג המדיני: קבע כי בדיונים הפורמאליים תושמע עמדת צה"ל אחידה, "אני חושב שצריך לקיים סיעורי מוחות עם ראש הממשלה, עם שר הביטחון ועם כל מי שצריך מתי שצריך, אבל לא כל יום, ו(לא) על תוכנית הפעולה המבצעית."¹⁷³

¹⁶⁹ נייר מחשבה מדינית, בחתימת טל בקר: המצב בלבנון- הצעה לסיום המשבר מיום 14 ביולי 2006, עמ' 1.

¹⁷⁰ שם, עמ' 1.

¹⁷¹ "נייר חשיבה מדינית": המצב בלבנון- פתרון הכוח הרב לאומי- עקרונות מנחים 14 ביולי 2006.

¹⁷² נחזור לפעולות משרד החוץ בהרחבה בדו"ח הסופי.

¹⁷³ התייעצות בכירים, עמ' 27.

פורום השבעה

82. בשעה 15:45 אחרי הצהרים התקיימה ישיבה של 'פורום השבעה'. על הפרק: תקיפת יעדי חזבאללה ברובע ד'אחיה בבירות.

ראש אמ"ן הציג בפני הנוכחים את תמונת המצב המודיעינית, לגבי התקיפה המוצעת של המרובע הביטחוני של חזבאללה בד'אחיה היו **דוברים** שהביעו ספק גדול באשר לכדאיות של ההפצה.

השרה **ציפי לבני** טענה שלראייתה היו שתי מטרות למהלך הצבאי: האחת היתה החזרת החיילים הביתה, מטרה שלא ניתנת להשגה אפילו על פי עמדת הצבא. השנייה היתה "להוציא את חזבאללה מדרום לבנון ולהוריד את צבא לבנון לדרום לבנון".¹⁷⁴ **הרמטכ"ל** גרס שהמטרה של המבצע היא "חיזוק יכולת ההרתעה של מדינת ישראל" שמשמעותו "מציאות ביטחונית טובה יותר לכשיושלם המהלך, והחלשת חזבאללה..."¹⁷⁵ מטרות אלה עומדות בקנה אחד עם ההחלטה להפציץ את הד'אחיה.

השר דיכטר התייחס לתקיפה.

שר הביטחון טען שלפגיעה במפקדת חזבאללה ברובע הדאחיה יש משמעות אסטרטגית ולעובדה שפוגעים בלב המפקדה שלהם, יש לה משמעות בינלאומית.

פורום השבעה החליט לאשר התקיפה, ברוב של ארבעה נגד שניים (השר פרס היה בצפון). שרת היוץ ציפי לבני והשר אבי דיכטר הצביעו נגד.

שיחת טלפון ראש הממשלה עם מזכירת המדינה

83. בשעה 18:15 בערב התקיימה שיחת טלפון בין ראש הממשלה לבין מזכירת המדינה האמריקאית.

עיקרי הפעילות הצבאית

84. בשעה 20:42 נורה טיל חוף - ים של חזבאללה מסוג c-802 ופגע ב-אח"י 'חנית'. מערכת ההגנה של הספינה לא הופעלה. הסטי"ל הצליח לשוב בכוחות עצמו לארץ. באירוע זה נהרגו ארבעה חיילים ונגרם נזק רב לספינה. האירוע קיבל הד תקשורתי גדול, מאחר ונצראללה דיווח על הפגיעה בסטי"ל בשידור ישיר במהלך מסיבת עיתונאים.

חיל הים המשיך בסגר הימי, ובנוסף תקף שני יעדים (תחנות דלק באזור צידון).

בפיקוד צפון בוצע, בשעות הערב, לראשונה, מהלך קרקעי התקפי קצר טווח, במסגרתו נכבש החלק הצפוני של הכפר ע'גיר.

חיל האוויר המשיך לתקוף יעדים בלבנון, ביניהם את כביש בירות דמשק, ואת מבנה האבטחה ברובע ד'אחיה שבדרום בירות. וכן ביצע פעולות ציד ותקיפה של משגרי רקטות ניידים.

ביום זה זוהו 103 נפילות רקטות שחזבאללה ירה לעבר ישראל, שישה אנשים נהרגו, מתוכם ארבעה חיילים, עשרים ואחד אנשים נפצעו מתוכם שני חיילים.

¹⁷⁴ פורום השבעה, עמ' 18.

¹⁷⁵ שם, עמ' 27-28.

יום שבת 15 ביולי 2006

כינוס שרי הליגה הערבית

85. שרי החוץ של הליגה הערבית התכנסו לישיבה שלא מן המניין לדון בנעשה בלבנון.¹⁷⁶ בישיבה התעמתו נציגי שני המחנות, המחנה הרדיקלי והמחנה המתון (בהנהגת מצרים, ירדן ומדינות המפרץ) ביחס להסכם והצהרה משותפים. המחנה המתון דרש להביע ביקורת על פעולות חזבאללה. בסופו של דבר ההצהרה הייתה:

א. גינוי ישראל על פעולותיה;

ב. קריאה לצדדים להגיע להפסקת אש;

ג. תמיכה במחויבות שהביעה לבנון לכיבוד החלטות הבינ"ל וכיבוד הקו הכחול;

ד. הדגשת מתן סיוע מלא לממשלת לבנון בהחלטתה למלא את אחריותה בהגנה על לבנון והעם הלבנוני ובשמירה על ביטחונם ושלומם, והדגשת זכותה וחובתה בהחלת אחריותה על כלל אדמותיה וריבונותה בפנים ובחוץ.

חיתוך מצב במטכ"ל

86. בשעה 07:20 בבוקר נערך 'חיתוך מצב' במטכ"ל, בראשות הרמטכ"ל. בתחילת הדיון קבע הרמטכ"ל ש-"זה לא דיון אסטרטגי עכשיו, זה דיון אופרטיבי להיום."¹⁷⁷

רח"ט מחקר וראש אמ"ן הציגו את תמונת המודיעין וציינו כי ישנה התגברות של ביקורת כלפי חיזבאללה בתוך לבנון; ב"מערכת הבין לאומית, למראית עין, יש פעלתנות. בפועל, עוד לא קורה כלום..."¹⁷⁸ כן העריכו כי נצראללה מאד בלחץ. בדבריהם העלו הצעות לגבי המשך התקיפות ומטרותיהן לאותו יום.

ראש אמ"ן תמך בהמשך הפצצת הדיאחייה.

הרמטכ"ל אישר את התוכניות אך הביע אי שביעות רצונו מכך שסדרי הגודל של ההפצצות האוויריות היו קטנים.

לגבי פעולות קרקעיות: בתחילת הדיון קבע הרמטכ"ל כי "לא יהיה כוח קרקעי בשלב הזה."¹⁷⁹

לאחר הדיון יצאה פקודת עדכון לפיקוד צפון. ההוראות כללו: פגיעה בשמורות הטבע (אזורי הביצורים של חזבאללה); תחילה של כניסות קרקעיות והשמדת תשתיות (על פי אישור מהרמטכ"ל).

דיונים במטכ"ל

87. בשעה 16:20 אחרי הצהריים התכנס פורום עיצוב בו נדונו הערכות מצב, הערכת מצבו של חזבאללה ועיצוב יעדי הפעולה הנמשכת.

לגבי משך הזמן הדרוש להשגת היעדים, ראש אמ"ן העריך 14 ימים, הרמטכ"ל 14-16 ימים ורמ"ח עיצוב 14 יום, בכפוף לכך שחזבאללה לא יצליח באחת ההפתעות שהוא מתכנן כמו חטיפה נוספת.

ראש אמ"ן העלה את האפשרות של פעולות קרקעיות.

88. אחרי ישיבת פורום עיצוב התקיימה במטכ"ל הערכת מצב, בה הביעו דעות רח"ט מחקר, רח"ט מבצעים, מפקד פיקוד הצפון, וראש אמ"ן.

בסיום הדיון קבע הרמטכ"ל:

• "בסופו של יום, אנחנו רוצים שממשלת לבנון תיקח אחריות על המתרחש. כפי שאמרנו, הרעיון המסדר הוא רעיון של לחץ הולך ומתגבר", "היעד שלנו הוא להחליש את חזבאללה, לא לרסק, לא לפרק, לא

¹⁷⁶ משרד החוץ - מחלקת מחקר - סיקור נושא - "ועידת שרי החוץ של הליגה הערבית 15.7.06" מיום 17 ביולי 2006.

¹⁷⁷ חיתוך מצב 15 ביולי 2006 בשעה 07:20, עמ' 4.

¹⁷⁸ שם, עמ' 2.

¹⁷⁹ שם, עמ' 3.

לגרוס ולא זה. החלשה זה סקאלה מאוד גנרלית, היא יכולה להתחיל מהחלשה מעטה ועד החלשה מירבית.¹⁸⁰

- ביקש להיזהר מפעולות העלולות להביא לתגובה סורית.
- ביחס לפעולה קרקעית, "אני לא שוקל להמליץ על מהלך קרקעי נרחב... אני לא אגיד שזה בלתי נמנע שאנחנו נממש אותה [פעולה קרקעית]. אבל, לפני שנממש אופציה שכזו אנחנו צריכים להגיע לידי מסקנה שמיצינו את מרחב האפשרויות."¹⁸¹

פורום מטכ"ל אצל שר הביטחון

89. בשעה 19:00 בערב כינס שר הביטחון את פורום המטכ"ל להתייעצות. רח"ט מחקר סקר, לבקשת השר, את התמונה המודיעינית אצל חזבאללה. **שר הביטחון** גרס כי "התחושה בציבור שבמאזן המכות ההדדיות - המאזן לטובתם. זו התחושה."¹⁸² הוא ביקש למצוא דרכים לתיקון המצב.

עוד לגבי תמונת המודיעין

- הוצגה תמונת מצב לגבי מדינות באזור והסיכונים העלולים להיווצר בתרחישים שונים.¹⁸³
- **ראש המוסד** הוסיף כי "אנחנו מבינים עדיין שהיכולות שלהם ויכולת הרק"ק ארוך הטווח לא נפגעה עדיין."¹⁸⁴ להערכתו נצראללה "נראה לחוץ... מה (ש)בלט בו זה התחושה שהעולם הערבי נטש אותו, ואני חושב שזו הנקודה המרכזית והבולטת."
- **ראש המוסד** ציין אפשרות של תפנית אסטרטגית במזרח התיכון, "היווצרות של חזית - במישור הבין-ערבי - שבראשה עומדים הסעודים, המצרים והירדנים, והמדינות הערביות האחרות מצטרפות אליהם... (ו)שמות אצבע מאשימה על החזבאללה."

90. בשיבה נדונו המהלכים המבצעיים: ביחס לגיוס מילואים, לשאלתו של **שר הביטחון**, קבע **הרמטכ"ל** ש"לא. תיכף נדבר איתך על הנושא."¹⁸⁵ רח"ט מבצעים ביקש אישור לגייס מילואים מספרי יחידות בצו 8 בהרכב של טנקים וארטילריה.¹⁸⁶

פעילות צבאית

91. חיל האוויר המשיך בתקיפת יעדים, ביניהם ברובע ד'אחיה, יעדים בבעל-בק ובכביש ביירות-דמשק וכן המשיך בפעולות 'ציד' ותקיפה כנגד משגרי רקטות ניידים.

92. חיל הים המשיך בביצוע הסגר הימי ותקף יעדי חזבאללה. לאחר הפגיעה באח"י "חנית" בוצע הסגר בטווחים רחוקים יותר מהחוף. בנוסף, בוצעו תקיפות מהים לעבר יעדי חזבאללה - הטבעת סירת חזבאללה באמצעות ירי ופגיעה במחסן תחמושת.

ביום זה זוהו 100 נפילות רקטות שחזבאללה ירה לעבר ישראל, בין השאר בעיר טבריה. עשרים אנשים נפצעו, מתוכם ארבעה חיילים.

¹⁸⁰ פורום עיצוב עמ' 27.

¹⁸¹ שם, עמ' 22.

¹⁸² פורום מטכ"ל, עמ' 5.

¹⁸³ שם, עמ' 15.

¹⁸⁴ שם, עמ' 16.

¹⁸⁵ שם, עמ' 26.

¹⁸⁶ שם, עמ' 26.

יום ראשון 16 ביולי 2006

אירועי הלילה

93. במהלך הלילה המשיך חיל האוויר לתקוף יעדים ברובע הדאחייה, שני יעדים שעסקו בייצור ובתכנון ירי רק"ק לעבר ישראל, ומספר יעדים בבעל-בק. החיזבאללה המשיך בירי רק"ק לעבר ישראל.

חיתוך מצב במטכ"ל

94. בשעה 07:15 בבוקר התכנס המטכ"ל לחיתוך מצב.

רח"ט מבצעים דיווח לנוכחים על הפצצות חיל האוויר בלילה, ועל פעילות הכוחות הקרקעיים בכניסה לדרום לבנון, לצורך "עיצוב הקו".¹⁸⁷

רח"ט מחקר וראש אמ"ן סקרו את התמונה המודיעינית:

ביחס לחזבאללה:¹⁸⁸ וביחס ללבנון, הרי ש"חלק מהתכנית האסטרטגית שלנו זה להשיג אחריות מדינתית". לדעתו, ניתן היה לראות סימנים לכך ש"דינאמיקה כזאת כן מתרחשת בלבנון."

מפקד פיקוד צפון תיאר את הפעילות לאורך הגדר, וירי הקטיושות.¹⁸⁹ ראש אמ"ן העלה את נושא הפעולה הקרקעית המוגבלת¹⁹⁰ ומפקד חיל האוויר תיאר את הפגיעה בלילה בד'אחייה,¹⁹¹

הרמטכ"ל סיכם: משך זמן הפעולה לא בלתי מוגבל ולכן צריך "לרכז מאמצים בנקודות שבהן אנחנו מעריכים שלא תהיה לנו הזדמנות, (אם וכאשר) הדברים יוסדרו בדרך של הסכמה כזו או אחרת."¹⁹²

מטח רקטות על חיפה

95. בשעה 09:00, כחצי שעה לאחר סיום ישיבה זו, וכשעה לפני ישיבת הממשלה, נורה מטח רקטות על חיפה. הפגיעה הקשה ביותר היתה במחסן הרכבת בעיר התחתית, שם נהרגו שמונה עובדי הרכבת ועשרות נפצעו. הרקטה שגרמה לפגיעה הקשה הייתה רקטה 220 מ"מ סורית.

ישיבת הממשלה

96. בשעה 10:00 בבוקר התכנסה הממשלה לישיבתה השבועית.

בתחילת הישיבה יצא ראש הממשלה בהודעה לתקשורת, שעיקרה:

- "לפני מספר ימים הותקפה מדינת ישראל מצפון. מתקפה זו באה בהמשך למתקפת הטרור ברצועת עזה. בשני המקרים, המתקפות החלו ללא שום סיבה והן מכוונות ברובן כלפי אזרחים ישראלים חפים מפשע בתוך שטחה הריבוני של מדינת ישראל. גם בדרום וגם בצפון, אין שום טענה של גורם כל שהוא, אזורי או בינלאומי, כי ישראל נמצאת באזור שיש למישהו טענה לריבונות עליו.
- מדינת ישראל אינה יכולה, ואינה מתכוונת, להשלים עם הדבר הזה. אין ולא היה לנו, עניין לפגוע בעם הלבנוני או בפלסטינים. אנו רוצים לחיות את חיינו בשקט ובשכנות טובה. לצערי, היה מי שפירש את שאיפתנו לשלום בצורה לא נכונה. אין לנו כוונה להתכופף אל מול האיומים הללו. אנחנו יודעים שנכוננו לנו עוד מבחנים רבים. האויבים שלנו מנסים לשבש את רקמת החיים בישראל. הם ייכשלו."¹⁹³

¹⁸⁷ חיתוך מצב 16 ביולי 2006, עמ' 1.

¹⁸⁸ שם, עמ' 2.

¹⁸⁹ שם, עמ' 5.

¹⁹⁰ שם, עמ' 12.

¹⁹¹ שם, עמ' 14.

¹⁹² שם, עמ' 14.

¹⁹³ ישיבת הממשלה ביום 16 ביולי 2006, עמ' 3.

97. ראש אמ"ן פתח את הישיבה בסקירת מודיעין:

- הוא תיאר את הקשר בין איראן, סוריה, חזבאללה והחמאס "למוטט את מדינת ישראל, ואולי גם את הנוכחות האמריקאית במזרח-התיכון באמצעים אסימטריים."¹⁹⁴
 - תיאר את תפיסת ההפעלה של חזבאללה לאחר החטיפה: ניתוק המגע עם ישראל לאורך הגבול וירי קטיושות לעבר ישראל כל עוד נמשכת האש מצד ישראל. לדעתו, הפעולה הישראלית עד כה "הבהירה לנצראללה שחוקי המשחק השתנו."¹⁹⁵ ההתקפה על מערך הרק"ק ועל הדיאחיה הוכיחה לנצראללה, שישראל תפעל במלוא הכוח, גם במחיר ירי מתמשך לעבר העורף.
 - הדגיש שהעיונות עם חזבאללה אינו רק בתחום הצבאי, אלא גם "עיונות על התודעה של שני העמים פה."¹⁹⁶
 - מאחר ולבנון פרוחה מבחינה כלכלית, ולאור העובדה שלאחר 11 בספטמבר היה בעולם יחס שלילי ביותר לטרור, ניתן יהיה לסיים את המערכה עם תוצאות טובות יותר מהעיונות הקודמים עם חזבאללה.
 - יש ארבעה מנופים, מדיני- הלחץ הבינ"ל והערבי, ושלושה מנופים צבאיים - שבאמצעותם ישראל תוכל לחוץ על חזבאללה: "האחד, לחץ ישיר על חזבאללה, שיש לנו לגיטימיות בינלאומית לתקוף אותו, לגרום לו את מירב הנזקים ולהחליש אותו. השני - מדינת לבנון. אנחנו רוצים, שבכל גבול שלנו תהיה ישות מדינתית שיש לה אחריות ושיוודעת לקחת אחריות... השלישי הוא, כמובן, מהלך קרקעי, שאפשר לעשות אותו. בשלב זה אנחנו עדיין לא שם."¹⁹⁷
- לאחר מכן מסרו ראש השב"כ, מפכ"ל המשטרה ומפקד פיקוד העורף הערכת מצב על הנעשה ברשות הפלסטינית וההיערכות בעורף הישראלי.

98. להלן תמצית דברי הרמטכ"ל:

- "אני אומר כבר עכשיו, שאנחנו צריכים זמן. הדבר הזה לא ייגמר ב"זבנג וגמרנו".¹⁹⁸
- "המטרה הצבאית שלנו היא, קודם כל, להחליש את חזבאללה, על כל רבדיו... זה חזבאללה המדיני, חזבאללה הצבאי, התמיכה שיש לו בעיקר בדרום לבנון מן האוכלוסייה השיעית - ואני סבור, שבנושאים האלה אנחנו מתקדמים על פי התכנונים, על פי מה שהערכנו..."
- כפי שאני רואה את הדברים, מהלך צבאי אמור לשרת, בסופו של דבר, את המשלים המדיני שיבוא בעקבותיו או במקביל לו, ולאור המדיניות שהוגדרה על ידי הממשלה, אנחנו פועלים בניסיון להיות הכי מסונכרנים.¹⁹⁹
- בהקשר לפעילות בקרבת הגבול, "אין לנו כוונה, בעת הזאת בוודאי, להיות נוכחים שם. אני אומר, בעת הזאת אין לנו כוונה עקרונית להיות נוכחים שם, בוודאי לא פיזית, אלא לשלוט באש על השטח הזה, ובשביל לעשות את זה, אנחנו צריכים לסדר שם כל מיני דברים תשתיתיים, שיאפשרו לנו את הדבר הזה."²⁰⁰
- "כשאני מסתכל עכשיו על המהלך כולו, אני אומר שברמת ההישגים אל מול התכנון, אני חושב שאנחנו עומדים בתכניות שהצבנו לעצמנו... מוקד היכולות של חזבאללה מצוי בדרום לבנון. הרקטות קצרות-הטווח אינן יכולות להיות משוגרות, אלא מהמרחב שבין הליטני לגבול מדינת ישראל, זה המרחב הרלוונטי."²⁰¹

194 שם, עמ' 4.

195 שם, עמ' 4.

196 שם, עמ' 5.

197 שם, עמ' 6.

198 שם, עמ' 14.

199 שם, עמ' 14, 15.

200 שם, עמ' 18.

201 שם, עמ' 20.

- לשאלת השר שמחון "זה דורש כניסה קרקעית כדי להשלים את המלאכה?" השיב הרמטכ"ל: "לא. אני אומר כך: שאלת הכניסה הקרקעית עומדת כל הזמן כצל מעלינו, לא כצל שלילי, קודם כל כצל מאיים מעל הלבנונים ומעל חזבאללה. אנחנו עושים את כל המאמץ המבצעי על מנת שלא תתרחש, אבל אני סבור, שלא מתקבל על הדעת שנודיע שזה בלתי אפשרי. זה אפשרי. זה ביכולת של כוחותינו, ויש לנו תכניות מבצעיות כאלה, שבחלקן אמורות לקחת את כל השטח שנמצא באזורי השיגור הרלוונטיים..."
- אני חושב שחזבאללה ספג מכה מאד קשה, מאד קשה. קודם כל מכה תודעתית מאד קשה. זה לא שבר אותו, לא פירק אותו ולא ריסק אותו, ואני אומר יותר מזה - אי-אפשר לרסק תנועה, כי תמיד יישארו אנשים שאידיאולוגית יתמכו בעניין הזה, וכשייגמרו כל אלה שהיום הם ההנהגה שם, אז יבואו אחרים תחתם..."
- אני סבור אכן, שיש ביכולתנו, במידה ויעמוד, ועומד לרשותנו - אני לא מכיר בינתיים שום אילוץ של זמן - אבל במידה ויעמוד הזמן הזה גם בהמשך, יש ביכולתנו להביא להחלשה משמעותית של חזבאללה וליצור תנאים שבעתיד יאפשרו הסדרה אחרת באזורים המעניינים אותנו. לא להמליך מלך חדש שם, ולא להמשיל ממשל אחר, אלא לייצר לעצמנו הסדרים שיאפשרו לנו לחיות בארץ בכלל, ובצפון המדינה בפרט, תחת מעטפת כללים אחרת. קוראים לזה "הבנות", קוראים לזה "הסכמות", קוראים לזה "הסכם". השם לא כל כך רלוונטי לי, כמו שהתוצאה, והתוצאה הזאת היא בר-השגה לטעמי, בכל מה שקשור להחלשת חזבאללה. ובעקיפין, כשאתה מחליש מישהו אתה מחזק מישהו אחר, גם אם אתה לא אומר את זה בצורה ברורה.²⁰²

99. להלן עיקרי דבריו של שר הביטחון:

- בנושא הכניסה הקרקעית ללבנון: "אין כניסה יבשתית לצורך השתלטות על שטח, אלא אם יש כניסה יבשתית לצורך אחר. אבל לצורך השתלטות על השטח, אין כניסה יבשתית."²⁰³
 - "המבחן אולי האסטרטגי הראשון שהצבנו, שהחזרה לגבול היא חזרה שונה, שלא יהיה מצב שאנשי חזבאללה יישבו על אותו קו... אני חושב, שההחלטה שאין חזרה אל קו האש ויצירת חיץ וירטואלי מוגן באש, עד שיגיע כוח אחר שישתלט על הקו, או כוח בינלאומי שעליו נסכים, או כוח של צבא לבנון - היא החלטה חשובה ביותר, שחייבים לעמוד עליה. היא גם חופפת את ההחלטות הבינלאומיות, לרבות ההחלטות שהתקבלו במועצת הביטחון."²⁰⁴
100. שרת החוץ **ציפי לבני** התייחסה בדבריה לעמדת הקהילה הבינלאומית וליעדי המהלך. היא סברה כי "מבחינת כל הליך... מאחר וההישג הסופי יצטרך להיות מדיני, צריך להתייחס גם להקשר של 1559 וליחס מול סניורה... ישראל מנקה בעצם את דרום לבנון, את קווי המוצבים, ומחלישה את חזבאללה, על מנת, בין היתר, לאפשר (לראש ממשלת לבנון), כולל גם במצב הפוליטי - הפנימי בלבנון, להפעיל את כוחו גם על בסיס החלטה."²⁰⁵
101. בסיכום התייחס **ראש הממשלה** בעיקר למטרת הפעולה למנוע הישנות המצב לאורך הגדר, ושל ירי קטיושות ורקטות לעבר ישראל. "אנחנו לא נסיים את הפעולה הזאת, אלא אם נסכל את האפשרות לקבל את אותה מכה בעתיד - זה היעד המרכזי, ביחד עם החזרת הילדים שלנו."²⁰⁶

פגישת שרת החוץ עם ראש הממשלה

102. לאחר ישיבת הממשלה, בשעה 14:30, נפגשה שרת החוץ עם ראש הממשלה. בפגישה דיווחה השרה על המפגש עם גורמי חוץ מהלילה הקודם, וניסתה ללמוד מראש הממשלה מה עמדתו ביחס לאופי נקודת הסיום של הפעולה.

²⁰² שם, עמ' 21.

²⁰³ שם, עמ' 23.

²⁰⁴ שם, עמ' 25.

²⁰⁵ שם, עמ' 29.

²⁰⁶ שם, עמ' 54.

פורום עיצוב במטכ"ל

103. בשעה 30:14 אחה"צ התכנס במטכ"ל פורום עיצוב בראשות הרמטכ"ל.

רמ"ח עיצוב העלה את האפשרות של פעולה קרקעית, במרחב מוגדר, בין פשיטה לבין תכנית "מי מרום". הוא ניתח את התועלת הצפויה ממהלך כזה בתחום הצבאי ובתחום התדמיתי. בעקבות כך, נידונה האפשרות של פעולה קרקעית, יעדיה ומרכיביה. הביעו דעות בנושא זה: ראש אמ"ץ, רח"ט מבצעים, מפקד מז"י, רח"ט מחקר, רח"ט תכנון אסטרטגי וראש אמ"ן.

הרמטכ"ל התנגד לפעולה הקרקעית המוגבלת שהוצעה, ונימק מדוע הפעולה לא תועיל. על פי דבריו מהלך קרקעי עלול להביא ל"חיילי צה"ל הרוגים בתוך שטח לבנון... זה מהלך קרקעי." ²⁰⁷ "אם זה יקרה בטווח של חמישה עשר או עשרה קילומטר מהקו, אז ממש לא משנה מה נסביר. זה יהיה מהלך קרקעי בלבנון, שזה לא במנדט שהממשלה נתנה לנו. זה לא באינטרס שלנו בהקשר של הציבור הישראלי וגם לא בקהילה הבין לאומית." ²⁰⁸ לדעתו הכנסה של כוח קרקעי לאתרים מסוימים. גם אם הוא מצומצם יגביל בהמשך את פעילות כוחותינו מהאוויר או ע"י ארטילריה מתוך חשש לפגיעה בכוח הקרקעי. לגבי כיבוש בינת גיבל הוא אמר: "כמה זמן נישאר שם? הרי, כל יציאה שלנו תפורש בדיוק הפוך, שהצליחו לגרש את היהודים מלבנון." ²⁰⁹ ומעבר לכך, "העם בישראל לא אוהב את הכניסה ללבנון." ²¹⁰ עם זאת, "אני לא נגד התוכנית למהלך קרקעי... יש לנו תוכנית והיא קיימת. עובדים עליה עכשיו." ²¹¹

ראיון טלוויזיה של נצראללה

104. בשעה 18:00 בערב שודר בתחנת הטלוויזיה 'אל-מנאר' ראיון מוקלט עם נצראללה. ²¹² עיקריו:

- חזבאללה נחוש להמשיך במערכה ארוכת טווח עם ישראל, והוא עלול להמשיך ולהפתיע בפעולות כדוגמת הפגיעה ב-אח"י "חנית" והירי על חיפה. "כל עוד האויב מפעיל את תוקפנותו ללא גבולות וללא קווים אדומים, אנו נילחם בו ללא גבולות וללא קווים אדומים."
- את מרבית הנאום הקדיש נצראללה לחזית הפנים לבנונית. הוא הדגיש שפעולות חזבאללה נבעו משיקול דעת, ולא היו תוצאה של מעשים נחפזים. הוא חזר על כך שחזבאללה ממשיך לשמש כ-"מגן לבנון", והבטיח כי הארגון ישקם את כל ההרס שנגרם מהלחימה.
- ביחס לחזית הערבית, נצראללה תקף את מדינות ערב שביקרו את פעולות הארגון, ואת התנהלות כינוס הליגה הערבית (יום קודם לכן) והדגיש את האופי המוסלמי והאנטי מערבי של המערכה הנוכחית בלבנון.

החלטת קבוצת ה-G8

105. ללא קשר לאירועים בלבנון, התכנס פורום ה-G8 לכינוס השנתי שלו בסנט פטרסבורג, רוסיה. לאור האירועים בעזה ובלבנון, יצא הפורום בהצהרה שעיקריה:

- האשמת חזבאללה בפגיעה בריבונות של ישראל ובהריגת חיילים וחיטפתם;
- התגובה של ישראל היתה בגדר הזכות להגנה עצמית, אולם היה עליה להישמר מפני פגיעה בחיי חפים מפשע ובמתקני תשתית בלבנון;
- התנאים להפסקת האלימות באזור: החזרת החיילים החטופים; הפסקת הירי על ישראל; מילוי החלטות האו"ם 1559 ו-1680 לצורך חיזוק הריבונות של ממשלת לבנון, ובדגש על הצבת כוחות צבא לבנון באזור דרום לבנון ופירוק חזבאללה מנשקו.

²⁰⁷ פורום עיצוב 16 ביולי 2006, עמ' 14.

²⁰⁸ שם, עמ' 15, 14.

²⁰⁹ שם, עמ' 27.

²¹⁰ שם, עמ' 38.

²¹¹ שם, שם.

²¹² המקור לנאום: משרד החוץ, מחלקת החקר, סיקור נושא מהתאריך 06-18-18.

106. נביא כאן את התייחסותו של ראש הממשלה לאירוע זה:²¹³

"אני חושב שהאופציה הנכונה ביותר היא האופציה שבה אתה מפעיל את העוצמה הצבאית ואתה יודע למנף כל הזמן את העוצמה המדינית. ... תראו מה קורה, מגיע הכינוס של ה-G8, ... והסעיף הראשון של ה-G8 קובעים זה קודם כל צריכים להחזיר את החיילים הישראליים. ב. כל האשמה מוטלת על חזבאללה. ג. צריך לפתור את זה באמצעות כוח רב לאומי, דבר שעוד לא היה על הפרק עד אז. כלומר, אנחנו רואים שבדרך הזאת, הדרך הזאת, לא בדרך של הסתערות של אוגדות רבות שכובשות שטח, אבל אולי מנכרות אותנו לכל הזירה הבין לאומית. אנחנו כבר מצליחים להתחיל להטמיע תהליך מדיני. ולכן אני אומר, שהתפישה הזאת, זאת תפישה שהמציאות הוכיחה שהיא פעלה נכון."

פעילות משרד החוץ

107. בתגובה להצהרת ה-G8, הוגברה פעילות משרד החוץ. בהמשך לניסיון קודם של משרד החוץ (14 ביולי) להתוות תשתית לפתרון מדיני של האירוע, יצאה מטעם לשכת מנכ"ל משרד החוץ טיוטה הנושאת את הכותרת "תוכנית מדינית לסיום המשבר - אסטרטגיית יציאה"²¹⁴, על פיה ישראל קבעה לעצמה חמישה יעדים:

- א. החזרת החיילים;
 - ב. הוצאת חזבאללה מדרום לבנון;
 - ג. פריסה אפקטיבית של צבא לבנון בדרום;
 - ד. יישום החלטת מועצת הביטחון 1559;
 - ה. מניעת העברת אמל"ח לחזבאללה דרך סוריה ובסיועה.
- הכלים המדיניים להשגת תכליות אלו: שדרוג החלטה 1559, הצבת כוח רב לאומי בעל כושר אכיפה בדרום לבנון והקמת מנגנון ליישום החלטה 1559. בהמשך המסמך היה פירוט כיצד ניתן להשיג את היעדים האופרטיביים (כמו יצירת אזור חיץ בין חזבאללה לגדר הגבול, אמברגו נשק על חזבאללה) באמצעות כלים מדיניים דיפלומטיים, ותיאור של אופציות שונות של המנדט, הרכב והמבנה של הכוח הרב לאומי.
- שרת החוץ ציפי לבני בעדותה אמרה שכבר ב-13 וב-14 לחודש גובשו במשרד החוץ ניירות עבודה ששרטטו את מה שישראל רצתה כיציאה מדינית.

הערכות מצב

108. בשעות אחר הצהריים והערב התקיימו הערכת מצב בראשות הרמטכ"ל והערכת מצב בראשות שר הביטחון.

פעולות נוספות ב- 16 ביולי

109. צה"ל נערך להרוס מוצבי חזבאללה הצמודים לגדר בגבול הצפון. חיל האוויר תקף יעדים בצור, בביירות ובבעל-בק, ופיזר כרוזים הקוראים לתושבים, בשבעה כפרים ובנבטייה, להתפנות מבתיהם. חיל הים המשיך בסגר הימי על לבנון, ואח"י "חנית" חזרה לנמל בישראל.

ב- 16 ביולי התקיים מפגש ראשון בסדרה של מנכ"ל משרד החוץ הממשלה בפקוד העורף, ונערכו למציאת פתרונות לאוכלוסיות חלשות. תא"ל (מיל.) עוזי קרן התמנה לנציג משרד ראש הממשלה בצפון. ביום זה זוהו 47 נפילות רקטות שחזבאללה ירה לעבר ישראל, שמונה אזרחים נהרגו מרקטה שפגעה במוסך הרכבת בחוף שמן בחיפה, תשעים וארבעה אנשים נפצעו, מתוכם שבעה עשר חיילים.

²¹³ עדות ראש הממשלה בפני הוועדה מיום הוועדה מיום 1 בפברואר 2007.

²¹⁴ חומר משרד החוץ, מסי מסמך 1-3075298. על פי לוח הזמנים של שרת החוץ, נערכה ישיבה בהשתתפות בכירי משרד החוץ על המסמך ('יציאה מהעימות').

יום שני 17 ביולי 2006

אירועי הלילה והבוקר

110. במהלך הלילה, בין 16 ל-17 ביולי, ובבוקר 17 ביולי, ירה חזבאללה לראשונה טילים לעבר עמק יזרעאל (נצרת וגבעת האלה). חיל האוויר המשיך לתקוף, בהיקף מצומצם יותר, יעדים ברובע ד'אחייה, בבעל בק ובאתרי שיגור רק"ק בדרום לבנון. הפעולה לאורך הגדר המשיכה להתנהל.

דיון חיתוך מצב בראשות הרמטכ"ל

111. בשעה 07:30 בבוקר התקיים חיתוך מצב. רח"ט מחקר סקר את אירועי הלילה, וניתח את מהלכי החזבאללה בעיקר את יכולתם ואת איכות הביצוע שלהם לגבי שיגור הרק"ק ל-100 ק"מ וכן שיגור הקטיושות.²¹⁵ בהמשך הדברים התייחס ראש אמ"ן למצבו של חזבאללה. מפקד פיקוד צפון סקר את הפעילות בסמיכות לקו. מפקד חיל האוויר תיאר את פעילות הלילה, וראש אמ"ץ הציג את הצעתו לפעולה בימים הקרובים. בסיכום הדיון הורה הרמטכ"ל על מיקוד המאמץ המודיעיני והמבצעי.

ישיבת ועדת חוץ וביטחון

112. בשעה 10:00 בבוקר התקיימה ישיבה של ועדת חוץ וביטחון בנוכחות הרמטכ"ל. סר"ט מחקר התייחס להתקדמות הפעולה, לפגיעה הקשה בד'אחיה ולסימנים ראשוניים לסדקים בתמיכה הפנים לבנונית בחזבאללה. רח"ט מבצעים והרמטכ"ל הציגו את עיקרי התוכנית למחוק את מוצבי חזבאללה לאורך הקו הכחול, והמשך הפגיעה במוקדי חזבאללה. להלן תמצית דברי הרמטכ"ל:

- הרעיון המבצעי "אומר החלשה משמעותית של חזבאללה. היא התחילה להתבטא כך, אבל היא עדיין לא עושה שום דבר בכיוון הזה. וכמובן אני לא מופקד על הצד המשלים, המדיני, אבל הצבא זה לא חזות הכול. הצבא אמור לייצר את הפלטפורמה הכי נוחה, למי שצריך לקחת אותה, ולהפוך אותה אחרי זה להישג מדיני.
- אני חושב שבעניין הזה לפחות, כמו בנושאים אחרים, אנחנו מסונכרנים היטב עם הדרג המדיני. הוא פחות או יותר הגדיר לנו את מרחב הפעולה, ואנחנו עובדים לפיו."²¹⁶
- הפרמטרים להצלחה "היקף השיגורים של הרקטות. זה מדד להצלחה. דבר שני: על מי הם יורים ועל מה הם יורים, קרי - באיזה מרחק הם נמצאים מהקו... כי אין ספק שהתרחקותם צפונה תקטין את השפעתם על חלק מן המרחבים. אני חושב שהריגת אנשי חזבאללה, פגיעה במחבלים האלה, זה פרמטר נוסף. כי ארגון חזבאללה במערך הסדיר שלו הוא ארגון מאוד קטן. הוא מבוסס על מערך מילואים. אבל מקצה לקצה הוא כמה אלפי טרוריסטים... הדבר הרביעי זה לפגוע - פגיעה אנושה במערך האסטרטגי שלהם. המערך האסטרטגי זה הטילים ארוכי-הטווח."²¹⁷
- ביחס לפעולה קרקעית: "מרכז הכובד של הפעילות מבחינת הכוחות של צה"ל זה קודם כול מערך האש היבשתי ומערך האש האווירי... כפי שאתם יודעים, אנחנו בינתיים לא נכנסנו עם כוחות קרקעיים ללבנון. אני אומר בינתיים, כי אני שם קו, אני חושב שהמילה בינתיים צריכה להתמשך ככל שאפשר. זאת האלטרנטיבה האחרונה האחרונה. לפני צריכים לקרות דברים מאוד מורכבים בשביל שאני אמליץ על כיוון כזה...²¹⁸ היכולת למהלך הקרקעי נבנית, שלא יהיה ספק. אנחנו לא יכולים כצבא שלא לייצר את האופציה הזאת ולהכין אותה, ולכן היא מוכנה..."²¹⁹

²¹⁵ חיתוך מצב 17 ביולי 2006 בבוקר, עמ' 4.

²¹⁶ פרוטוקול מס' 22 ועדת חוץ וביטחון 17 ביולי 2006 בשעה 10:00, עמ' 27.

²¹⁷ שם, עמ' 32.

²¹⁸ שם, עמ' 25.

²¹⁹ שם, עמ' 32.

התייעצות ביטחונית

113. בשעה 12: 30, לפני נאום ראש הממשלה בכנסת, התקיימה התייעצות ביטחונית מצומצמת בירושלים.

פורום מטכ"ל

114. בשעה 16: 15 אחה"צ התכנס פורום המטכ"ל להערכת מצב יומית.

נאום ראש הממשלה בכנסת

להלן עיקרי נאומו של ראש הממשלה:

- ראש הממשלה קשר בין שתי הזירות – עזה ולבנון, בציינו כי בשתייהן אין לנו סכסוך טריטוריאלי. הוא תאר את המערכה כנגד "ארגוני טרור הפועלים מלבנון ומעזה. ארגונים אלה אינם אלא קבלני משנה הפועלים בהרשאה ובהשראה, בעידוד ובמימון של משטרים תומכי טרור ומתנגדי שלום, בציר הרשע הנמשך מטהרן ועד דמשק"²²⁰.
- לממשלות יש אחריות מדינתית למה שנעשה משטחן.
- "גורמים קיצוניים, טרוריסטים, אלימים, משבשים את חיי האזור כולו ומעמידים בסכנה את יציבותו. המרחב שבו אנו חיים מאויים על ידי קבוצות הטרור הרצחניות הללו. זהו אינטרס אזורי – וגם בינלאומי- להשתלט עליהם ולהפסיק את פעילותם. עיינו הרואות כי מרבית הקהילה הבינלאומית תומכת במאבקנו בארגוני הטרור ובמאמצינו להסיר את האיום הזה מעל המזרח התיכון.
- אנו מתכוונים לעשות זאת. אנו נמשיך לפעול בכל העצמה עד שנשיג זאת."²²¹
- "בלבנון, ניאבק על כך שיקוימו התנאים שקבעה הקהילה הבינלאומית זה מכבר, והדברים מצאו ביטוי חד רק אתמול בהחלטת 8 המדינות המובילות בתבל:
 - החזרת בני הערובה אהוד (אודי) גולדווסר ו-אלדד רגב;
 - הפסקת אש מוחלטת;
 - פריסת צבא לבנון בכל דרום לבנון;
 - הוצאת חזבאללה מהאזור, תוך מימוש החלטת האומות המאוחדות מס' 1559;
 - לא נחל מפעולותינו. נחפש כל מתחם, נפגע בכל טרוריסט המסייע לתקוף את אזרחי ישראל, נהרוס כל תשתית טרור, בכל מקום. נמשיך בכך עד שחזבאללה וחמאס יבצעו את אותם דברים בסיסיים והגונים הנדרשים מהם בידי כל בן תרבות. ישראל לא תסכים לחיות בצל איום הטילים או הרקטות נגד תושביה.
 - לגבי החזרת החיילים החטופים ציין ראש הממשלה: "נעשה זאת כך שהחזרתם הביתה לא תהיה על פי דפוסים שיביאו עוד חטיפות."
 - ראש הממשלה הדגיש כי ישראל שואפת שלום – אך מוכנה להילחם על חירותה ועצמאותה כאשר יש בכך צורך. הוא שיבח את הצבא ואת החוסן האזרחי של העורף שאיפשר את הלחימה.

115. בתשובה לשאלה שנשאל בעדותו בוועדה²²², בקשר לדבריו אלה, השיב ראש הממשלה:

"יש דברים שאומרים כי צריך לומר אותם. זה לא בהכרח אומר, שנגיע לרגע שנחליט אם טוב לנו להמשיך להילחם או לא להמשיך להילחם, יבוא אלי מישוהו ויגיד: שמע, אתה תצטרך לתת ... תשובה בוועדת החקירה, למה ב-17 אמרת שאנחנו לא נפסיק להילחם עד שאנחנו נשיג את כל היעדים. יש מהלכים רב שכבתיים ומורכבים. יש פה מערכה מדינית, יש פה מערכה הסברתית, יש כאן מורל פנימי של הציבור הישראלי, הוא נמצא במקלטים, הוא נמצא תחת אש. יש חיילים שחטופים אני צריך לטעת בהם תקווה, גם זה שיקול. כלומר, יש כאן מכלול של שיקולים. אני צריך גם לאותת לזירה הבין לאומית, להגיד להם: חברה, בואו הנה, אם לא תזדרזו להשיג את התהליך המדיני, אני לא אפסיק, כדי להאיץ את התהליך המדיני."

²²⁰ נאום מדיני ראש הממשלה - כנסת- 17 ביולי 2006, עמ' 2.

²²¹ שם, עמ' 3-2.

²²² עדות ראש הממשלה אהוד אולמרט בפני הוועדה מיום 1 בפברואר 2006.

116. הכנסת, ברוב גדול, הביעה תמיכה במהלכי הממשלה. התנגדו חברי הכנסת מן הסיעות הערביות.

הפעילות הצבאית ביום 17 ביולי

117. ביום זה התמקדה הפעילות הצבאית בפיקוד צפון במבצעים צמודי גדר, תחילת הריסת מוצבי חזבאללה ובעיצוב הקו בגבול הצפון.

חיל האוויר המשיך לתקוף יעדים בבירות, בבעל-בק וכן תקף מכ"מים ימיים של צבא לבנון

חיל הים המשיך בביצוע הסגר הימי על לבנון.

ביום זה זוהו 92 נפילות רקטות שחזבאללה ירה לעבר ישראל, אשר פגעו בין השאר בחיפה, צפת, מגדל העמק ועפולה. עשרים ושמונה אזרחים נפצעו.

פרק שישי : אמות מידה להערכה

1. ראינו בפרק שני כי הבסיס להסקת מסקנות הוא קביעתם של **אמות מידה להערכת הפעילות, לרבות החלטות שהתקבלו, וההתנהגות וההתנהלות** של מקבליהן ושל מבצעייהן. ראינו גם כי ועדה ציבורית אינה בוחנת אחריות במבחן "תוצאה" פשוט, וכי אין עומדים לה כללי הערכה ברורים, כגון אלה המהווים בסיס לדיון משפטי באשמתו של אדם. בפרק זה נרחיב בנושא אמות המידה להערכה, והדיון ישמש בסיס להסקת המסקנות בפרק הבא. נפרט שלושה טיפוסים קשורים של אמות מידה להערכת התנהלותם של מקבלי החלטות: ראשית, נציג אמות מידה להערכת **טיבן של החלטות** המתקבלות. שנית, נציג אמות מידה להערכת **התהליכים בהם התקבלו החלטות**. שלישית, נדון באמות המידה להערכת התנהגותם והתנהלותם של **מקבלי החלטות**: האם נתגלו בהן ובדרך קבלתן המידות הטובות האמורות להתגלות בהם: **שיקול הדעת ומקצועיות**.¹
2. בין שלושה המרכיבים האלה של ההערכה יש יחסים מורכבים, ולא תמיד קל להבחין ביניהם. החלטות טובות התקבלו לעתים ללא הליך מסודר של קבלת החלטות, ואילו הליכים מדוקדקים ומובנים של קבלת החלטות הניבו החלטות הרות אסון. אבל בדרך כלל, וגם כאן, תהליכים סדורים של קבלת החלטות היו יכולים לצמצם במידה ניכרת את הליקויים שהתגלו בהן. מקצועיות כוללת סדרי עבודה נכונים ושמוש בידע נכון ככל הניתן, ואלה כוללים תהליכים מובנים ומסודרים של קבלת החלטות, כולל איסוף ידע ותובנות ושימוש נכון בהם ובידע מקצועי השייך לעניין בכללותו. שיקול דעת מופגן במקרים רבים בשקילה זהירה של חלופות - שהיא מרכיב חשוב של תהליכים מסודרים של קבלת החלטות; כאשר נתקלים במצב מורכב, שאין לו "פתרון" פשוט - חשוב להקפיד גם על יצירתיות בפיתוח חלופות חדשות. שיקול דעת מופגן גם באיכות ההחלטות מעבר לממדים היצירתיים והאנליטיים: בסוג התגובות שנותן אדם לאירועי משבר, בטיב ההתנהלות של אדם המקבל החלטות ומנהל מערכה מורכבת, ובסוג ההתבטאויות לציבור שהוא בוחר בהן. אלה, כאמור, אינם קשורים להליך מסודר של קבלת החלטות. נפרט.

א. טיבן של החלטות

3. השאלה החשובה ביותר בהערכת החלטות הקשורות ליציאה למערכה היא **טיבן** של החלטות שנתקבלו. אמרנו כבר כי איננו בוחנים החלטות אלה על פי מבחן תוצאה פשוט, וכי במקרה שלנו מבחן זה עצמו קשה להפעלה, בשל אי בהירות לגבי תוצאות המערכה. וודאי שמבחן זה אינו יכול להיות מופעל לגבי החלטות הנוגעות ליציאה למלחמה בזמן שהתקבלו.²
4. אנחנו בוחנים אפוא אם ההחלטה מיטבית לזמן בו התקבלה, ועל רקע התנאים והמידע שהיו ידועים - או היו צריכים להיות ידועים - בעת קבלתה. החלטה טובה צריכה למלא כמה תנאים מצטברים: יעדיה ותכליותיה³ ברורים, ראויים וניתנים להשגה; ננקטים אמצעים ראויים המקדמים את הסיכוי להשיג אותם יעדים ותכליות, ומובטחים התנאים הנדרשים על מנת שהיעדים והתכליות אכן יושגו. ברור כי החלטה על פעולה שאינה מתמצית מייד, חייבת לכלול גם התמודדות עם אי-וודאות ולמידה מתמדת מנסיבות משתנות, תוך כדי היזון חוזר מתמיד.

¹ בדיון זה אנו נוקטים עמדה שונה במקצת מזו בה נקטו ועדות חקירה אחרות, אולם אין אנו רוצים להיכנס לסקירה מפורטת של ההבדלים. בפרק זה אנו מתרכזים בהערכת קבלת החלטות, בהתאם למיקודו של הדו"ח החלקי. בדו"ח הסופי נרחיב גם לגבי פעולות ביצוע, לחימה, היערכות ומוכנות, פיקוד וניהול מערכה, וגם לגבי היבטים כלליים יותר של החברה בישראל, הקשורים לתהליכים שהתגלו במהלך המערכה בלבנון.

² נדגיש כי 'מבחן תוצאה' לגבי טיבן של החלטות הוא מבחן חשוב ביותר בפועל, למרות הסתייגויות מתוקפו. יש הסבורים כי הוא אמור להיות הבסיס היחיד להערכת הציבור את תפקודו של נבחר ציבור. איננו נוקטים עמדה בנושא זה. בדמוקרטיה, הציבור קובע את המבחנים לפיהם הוא ישפוט את מנהיגיו. אנחנו איננו מתרכזים במבחן זה, בין השאר, כי הוא אינו יכול להוות בסיס להערכתה של ועדה הבוחנת ליקויים בהתנהלות. החלטה יכולה לעמוד בכל מבחן של התנהלות אף אם בפועל הניבה תוצאה גרועה, והיא יכולה להיות לקוייה אף אם תוצאתה - בזמן הנבחן - חיובית. נזכיר גם כי השאלה של הערכת תוצאות של מערכה - קשה ביותר, כי תוצאות כאלה הן רבות, ובחלקן אינן מתבררות אלא זמן רב אחרי האירועים עצמם. נדון בכך בהרחבה בדו"ח הסופי.

³ אנחנו מבחינים כאן בין שתי רמות של "מטרות" רחב - יעדים ותכליות. נבחר את היחסים ביניהן למטה. ההבחנה חשובה לצורך הניתוח של החלטות הנוגעות ליציאה למערכה להערכתן.

5. הקביעה אם יעד או תכלית **ניתנים להשגה** ואם דרכי פעולה מסוימות עשויות להביא למימושן בהסתברות נתונה, היא עניין של הערכה מפוקחת המבוססת על ידע וניתוח של זירת הפעילות והכוחות הפועלים בה. השיפוט בדבר היותם של מטרות (במובן הרחב) או אמצעים - **ראויים, ואם ה"מחיר" (במובן רחב) של השגתם הוא קביל**, הוא שיפוט מוסרי-ערכי-פוליטי-אידיאולוגי, העשוי להיות שנוי במחלוקת. בדרך כלל, מטרה תהיה ניתנת יותר להשגה, גם במובן שתהיה נכונות "לשלם" יותר על השגתה, אם יש תמיכה רחבה בכך שהיא ראויה וחיונית. קיומה של לגיטימציה לפעולה, הוא תנאי חשוב להצלחתה גם מבחינות נוספות, כגון גיוס תמיכה ודרבון מאמץ.
6. בהחלטה מדינית משמעותית - ובמיוחד בהחלטה הכוללת הפעלה של כוח צבאי - יש איפה מרכיב חשוב של **הצדקה ומרכיב חשוב של יעילות ותכנון**.
7. **ההצדקה האידיאולוגית-ערכית** של החלטה מדינית-ביטחונית, לרבות הקביעה כי ה"מחיר" להשגת מטרה חשובה הוא מחיר קביל - הן שאלות העומדות במרכז ההווה וההחלטה הפוליטית-ציבורית, והערכתן היא עניין למשפט הציבורי. שאלה היותה של המטרה בת השגה, העקיבות הפנימית של מתווה הפעולה שנקטה, ההתאמה של דרכי הפעולה שנקטו כדי להשיגה - כל אלה מתאימים לבדיקה של ועדה ציבורית, ובהם נתרכז.
- איכות טובה של הקשר בין "מטרות" ובין "אמצעים" היא מרכיב מרכזי של חשיבה מעשית. בין "מטרות" יש היררכיה, ומה שנחשבת מטרה ברמה נמוכה יותר, יכולה להיות האמצעי של מטרה ברמה גבוהה יותר. בראש הפירמידה עומדת מטרת העל, שמבחינתה מימוש מטרות הנמוכות יותר הם אמצעים, ומימושה היא אינו יכול להיות אמצעי לשום מטרה מעבר לה.
- בהמשך נטען כי חוסר בהירות מחשבתית לגבי המבנה המדרגי הזה בין מטרות ואמצעים לרמותיהם, היה בעל תוצאות שליליות מרחיקות לכת על היערכות הצבא, כמו על ההחלטות על היציאה למערכה ואופן ניהולה. לצורך כך נבחין בין שתי רמות של "מטרות", שגם ביניהן יכולות להיות הבחנות של רמה. נבחין כאן בין "יעדים" – האמורים להיות אופרטיביים יותר, ואשר הישגים לגביהם אמורים להיות ניתנים למדידה פחות או יותר מדויקת, ודרכי השגתם ברורות יחסית והן עניין של ניתוח והערכה, ובין "תכליות", שהן מטרות כלליות ועמומות יותר, ובחלקן בעלות משמעות ערכית כשלעצמן, אשר הדרך לקידומן מורכבת ומגוונת יותר, ולכן מאפשרת גמישות רבה יותר בזיהויים של אמצעים הנדרשים לקידומן. **טוב כי יעדים ייגזרו בבירור מתכליות, אולם חיוני כי קביעת יעדים תהיה מלווה בניתוח מפוכח של דרכים זמינות למימושם וביכולת טובה להעריך אם הושגו**. הצבת יעדים עמומים עלולה לגרום לחוסר בהירות לגבי הצורך להתאים להם דרכי פעולה ברורות.
8. נחזור אפוא למושכלות הראשונים: טיב החלטה נבחן, בין השאר, ביחס שבין המטרות שהוגדרו לבין האמצעים שנקטו להשגתם. ניסיון להגיע ליעד נתון באמצעים לא הולמים הוא כשל מעשי. לכן, תנאי לטיבן של החלטות, ולדרך קבלתן, הוא - כי הן בדרג המדיני והן בדרגים המקצועיים תהיה **הבנה וידיעה מוקדמת** לגבי התכליתיות והיעילות של דרכי פעולה זמינות ומתוכננות להשגת יעדים מסוימים. בהירות לגבי היעדים, והדגשה מסודרת של הצורך להתאים להשגתם דרכי פעולה הולמות, היא לכן מרכיב מרכזי בטיבן של החלטות.
9. כאשר מדובר בהחלטה המתקבלת בתנאי משבר ובלחץ זמן, וכאשר הפעולה אותה שוקלים מחייבת פעולה צבאית, אזרחית, חברתית ומדינית מתואמת וגם משולבת, החלטה טובה מחייבת בדיקה אם אכן נעשתה היערכות כזו, אם קיימת המוכנות הנדרשת, ואם המנגנונים הדרושים לתיאום הפעילות הצבאית, האזרחית והמדינית ערוכים לפעולה מתואמת ומשולבת ביניהם.
10. הבטחת תאימות בין היעדים שנבחרו ובין דרכי הפעולה הזמינות, מחייבת תהליך מתמיד של היזון חוזר. מכיוון שעיבוד כזה של תכניות פעולה דורש הסתמכות על מסדי ידע ותובנות ממקורות שונים, ראוי כי חלק ניכר מן החשיבה וההיערכות לקבלת החלטות כאלה יעשה מראש, ויהיה מגובש בתכניות מאושרות שתורגלו, ובחלופות שנבחנו היטב במשחקי מחשבה ובדרכי בחינה אחרות.
11. סיכומם של דברים: איכות ההחלטה יכולה להיבחן בשני מישורים עיקריים: מטענה הערכי אידיאולוגי של ההחלטה ותכליתיותה יחד עם יעילותה. המישור הראשון - מטענה הערכי והאידיאולוגי של ההחלטה - נתון לביקורת וההערכה של הציבור, על פי עמדותיו הוא. המישור השני - תכליתיות ויעילות ההחלטה, בחינת "סוף מעשה במחשבה תחילה" - נתון לבחינה אובייקטיבית-מקצועית יותר, שעיקרה ביחס שבין המטרות (במובן

הרחב) לאמצעים שנבחרו להשגתן. עקרון זה מהווה נקודת קישור טבעית למעבר בין הערכת טיבן של ההחלטות להערכת התהליכים בהם התקבלו.

ב. תהליכי קבלת החלטות

12. אמת מידה שנייה להערכת החלטות היא **התהליכים בהן התקבלו**. בחינת תהליכי קבלת החלטות כוללת שני מישורים שונים. ראשון הוא הדרישה כי החלטות תתקבלנה על ידי מי שמוסמך לקבלן. דרישה זו מקשרת בין טיב ההחלטה לאופי הפורום שאמור לקבלה ול**בכירותו**. כללי סמכות אף קובעים בדרך כלל מנגנונים של הנחיה, בקרה ופיקוח. לענייננו חשובות במיוחד הוראות חוק הקובעות כי החלטות מסוימות תתקבלנה על ידי הממשלה או חלק ממנה, באישור הכנסת או אחת מוועדותיה. החלטות מסוימות תתקבלנה בדרך של חקיקה ולא רק בדרך של החלטה רגילה בכנסת או בממשלה. שני הוא המישור של התהליכים המבנים את קבלת החלטות, ומבטיחים כי אלה תתקבלנה מתוך הקפדה על הדרישות המקצועיות. גם כללים אלה אינם עוסקים בתוכן ההחלטות המתקבלות, אלא בדרך להבטיח כי הן נתקבלו ב**שיקול דעת**, תוך **שקילת חלופות ותוצאותיהן**, ועל סמך התייחסות לתשתית עובדתית מלאה ואמינה, ככל שניתן.

13. **תהליכים מסודרים של קבלת החלטות אמורים לתת למקבלי החלטות – וגם למי שמעריך את התנהלותם – אמצעים להבנייה ובקרה של שיקול דעת, שיסייעו לצמצם את הסכנות מהסתמכות בלתי מבוקרת על רגש, אינטואיציה, תגובה אימפולסיבית, או שיקולים אישיים ופוליטיים העלולים לקלקל את השורה**. מקבלי החלטות הפועלים ללא מטה מסודר וללא תהליכי קבלת החלטות מובנים, מגדילים את החשש כי החלטות תתקבלנה על יסוד תשתית עובדתית חסרה, ומבלי שנסקלו במלואם, בצורה נכונה, כל השיקולים הרלוונטיים. זאת ועוד: בהיעדרו של הליך מובנה ישנה נטייה טבעית להגיע למסקנה בעיקר על סמך "תחושות בטן" ואינטואיציות, ללא שהועמדו בבחינה ביקורתית מסודרת של אחרים עם מטען שונה של ידע, ניסיון, תרבות או אידיאולוגיה.⁴

14. ואכן, בספרות הנוגעת לקבלת החלטות בכלל, ישנה הסכמה עקרונית לגבי מאפיינים של החלטות טובות, ולגבי דרישות צורניות של תהליכים ראויים לקבלת החלטות. הסכמה זו מבוססת על ניתוח שיטתי של תהליכים, המיועדים להבטיח איכות טובה של קבלת החלטות. ההנחה היא כי סביר שהחלטה לפעול בצורה מסוימת תהיה טובה יותר, ותוכל להשיג את יעדיה בצורה טובה יותר ובהסתברות רבה יותר, אם יתקיימו בה תנאים עיקריים, כגון התנאים הבאים:

- היעדים והתכליות, והיחסים ביניהם, מובהרים היטב.
- ההחלטה מתקבלת על סמך תשתית עובדתית והערכות אמינות, מפורטות ומנומקות.
- מקבלי ההחלטה מכירים היטב את תמונת הרקע, ובכלל זה את ההיסטוריה של הנושא ואת האופן בו טופל בעבר.
- ההחלטה מתקבלת על סמך שקילה זהירה של חלופות, ותוך התמודדות עם אלמנטים של חוסר-וודאות.
- מתקיימים בה תהליכים של יצירתיות בפיתוח חלופות נוספות.
- קיים פלורליזם מחשבתי, דהיינו משתתפים בתהליך בעלי ידע ודעה מגוונים.
- כאשר ההחלטה מיועדת להשיג מטרות ויעדים - המטרות ראויות, בהירות, וניתנות להשגה, והדרכים הננקטות יכולות להביא להשגתן ב"מחיר" (במובן הרחב) קביל.

⁴ מר וייסגלס העיד בפנינו על תהליכי קבלת החלטות של אריק שרון, שהיה בהם מרכיב חזק של התייעצות עם חוג אינטימי של אנשים קרובים מאוד. הוא הדגיש כי היוועצות כזו חיונית, וכי לא כדאי לנסות להבנות תהליך שאינו נותן לו מקום מרכזי. איננו חולקים על ההערכה כי מנהיגים רבים נדרשים לסוג לא פורמלי של היוועצות כשלב מכריע בגיבוש עמדתם שלהם. אנו סבורים כי חיוני ואף נדרש על פי עקרונות דמוקרטיים וצורכי הבטחת טיב ההחלטות, להעמיד את תוצאות הליך היוועצות הזאת במבחנים של תהליכי קבלת החלטות מסודרים.

- תכנית הפעולה עקבית, ומרכיביה מכוונים על ידי היגיון מבצעי ומדיני אחד.
- ניתנת תשומת לב רבה לתוצאות אפשריות לא רצויות (למשל, באמצעות תרחישים שונים ומשחקי מחשבה).
- ננקטים צעדים כדי להבטיח תמיכה בהחלטה וביעדים שהיא מנסה להשיג למשך כל תקופת מימוש ההחלטה וביצועה.
- מקום שהדבר רלוונטי – הפעולה מוגדרת למסגרת זמן נתונה, ונבחנות הדרכים לסיומה.
- אם במתווה הפעולה המתוכננת ישנם תרחישים של התפתחויות בלתי רצויות - המתווה כולל היערכות לצמצום סכנת התממשותם בצד היערכות למתן מענה אפקטיבי להם אם יתממשו.
- כאשר ביצוע ההחלטה הוא עניין של שיתוף פעולה מתמשך, ההחלטה מתקבלת מתוך שיח עם מי שאמור להפעילה (או עם מי שעלול להיפגע ממנה), ותוך כדי התאמת התכנית וההחלטה ליכולות הביצועיות.
- ניתנת תשומת רבה להתמודדות נכונה עם אי-וודאות, כגון חשיבה אופטימית ופסימית במקביל, ומנגנונים של התאמת ההחלטות לשינויים ולהתפתחויות.
- מי שאמור לבצע את התכנית היה שותף בעיצובן, למד אותן, תירגל אותן ונערך למימושן. חשוב במיוחד כי יהיה שיח פתוח בין מי שמגבשים יחד תכנית פעולה, וכי תיווצר שפה משותפת שתאפשר שיח דינמי כזה.

15. דרישות צורה ומהות כגון אלו יש בהן כדי לסייע מאד למקבלי ההחלטות, והן אף מאפשרות לבחון החלטות לאור אמות מידה מקצועיות. עקרונית, האחריות לכך שתנאים אלה לתהליכי קבלת החלטות נאותים יתקיימו, מוטלת על מקבלי ההחלטות עצמם. אלא שברור מטעמים שונים כי אלה – בעיקר בדרג המדיני אך גם ברמות הגבוהות של דרגים מקצועיים - אינם יכולים להבטיח קיומן של דרישות אלו לבדם. לשם כך יש צורך בגופי מטה מקצועיים שזו אחריותם. תפקידם של גופי המטה הוא לסייע בידי מקבלי ההחלטות בתפקידיהם, גם על ידי פעולה מעין "חינוכית", בכך שאנשי המקצוע נותנים לדרגים המחליטים הבכירים מסגרת ידע ודפוסי שיקול הנדרשת לביצוע מיטבי של התפקיד. היעדרו של מטה פוגם קשות בסיכוי להליך קבלת החלטות מיטבי.

16. חשיבותו של מטה בולטת במיוחד כאשר עוסקים בהליכי קבלת החלטות במצבי משבר, בהם יש צורך בקבלת החלטות מהירה, וביכולת ניהול יעיל של המשבר. **אין זה נכון להגיב על משבר על ידי אלתור בלבד, שכן אלתור ללא בסיסי חשיבה ותכנון מוקדמים, עלול למנוע הסתמכות מושכלת על בסיסי הידע והתובנות, שלאורם נכון לנהל את המשבר.** כך במיוחד כאשר המשבר נוצר בשל אירוע טראומטי הגורר רצון לתגובה מיידי וחזקה, על מנת למנוע תחושה של חוסר אונים ותסכול. דווקא במקרים כאלה יש לצאת מבסיס התכנון, הכולל תובנות החשובות לעניין - המסתמכות גם על תרגול תרחישים ומשחקי מחשבה - ולבצע את האלתור הנדרש על אותו בסיס. חשוב לכן להקפיד על נוהל, שיצמצם את החשש לתגובות אימפולסיביות, המבוססות רק על אינטואיציה או רגש מיידי, ולתרגל אותו עד שהוא נהיה טבע שני.

17. אמנם, גם תכניות ערוכות היטב אינן מתממשות באופן מלא. כל משבר צופן בחובו אלמנט משמעותי של חוסר ודאות והתפתחויות בלתי צפויות. קיומה של תכנית אינו תחליף לצורך לאלתור בזמן המערכה, הן לגבי יעדים, הן לגבי דרכי השגתם, והן לגבי צעדים מבצעיים ממש. החיוניות של תכנית אינה מבוססת על ההנחה כי זו תתממש באופן מלא או אף חלקי, אלא על תרומתה להבניית המחשבה ולהדגשת נושאים הדורשים תשומת לב וטיפול, וכן בהספקת אלמנטים שניתן להשתמש בהם תוך התאמה לשינויים מפתיעים במציאות. תכנית טובה משפרת את המוכנות וההיערכות לאופן היציאה למערכה ולהתנהלות במסגרתה. זו המשמעות הנכונה של האמירה המקובלת כי התכנית היא הבסיס לשינויים.

18. ניתוח זה מעביר אותנו למרכיב השלישי של ההערכה- הערכת התפקוד וההתנהלות של **מקבלי ההחלטות** המרכזיים.

ג. אמות מידה להערכת תפקודם של מקבלי החלטות

19. אנו סבורים כי לעניין זה יש להבחין בין נבחרי ציבור לבין הדרג המקצועי. **מקצועיות, נאמנות, ראייה אסטרטגית וניסיון** הם אמות המידה העיקריות לבחינת פועלו של דרג מקצועי. לעומת זאת, אמות המידה העיקריות לבחינת פועלם של נבחרי ציבור הן **שיקול דעת, אחריות, מנהיגות וראייה אסטרטגית כלל לאומית**.
20. אמרנו כי מקצועיות, מיומנות וניסיון, כמו גם נאמנות לממונים במסגרת החוק וערכי יסוד, הם אמות המידה המרכזיות להערכת פועלו של דרג מקצועי. מקצועיות כוללת **ידע רחב**, לצד יכולת יישום, ושימוש והפעלה של הידע בהקשרים שונים. ה**ניסיון** תורם למקצועיות, מפני שכל כישור וכל ידע משתכללים כאשר נעשה בהם שימוש חוזר ונשנה, הכולל למידה מטעויות עבר. בכל מקצוע, הידע המקצועי מוטמע בפעולתו ובחשיבתו של האדם, כך שבמקרים רבים השימוש בידע הוא בחלקו לא מודע וכמעט "אינסטינקטיבי". יחד עם זאת, טוב שמי שעומדים בראש מערכת יעסקו גם בבירור הנחות היסוד העובדתיות והערכיות עליהן מתבססות החלטות, שכן ניתוח כזה מקל על עדכון או התאמה לתנאים משתנים. הוא גם מאפשר טיפול מושכל יותר במחלוקות מקצועיות כאשר יש צורך להכריע ביניהן, ויוצר שפה אסטרטגית משותפת בין אלה האמורים לשתף פעולה בגיבוש עמדות, קבלת החלטות וביצוען תוך שמירת רב-גווניות וגם ריבוי גישות. הישמעות (או נאמנות, או נכונות לקבל מרות) מתחייבת מן העובדה שאנשי הדרג המקצועי - לתפקידיהם השונים - אמורים לתת כלים מיטביים למקבלי החלטות מן הדרג המדיני. הם אמורים לעשות זאת שלא על מנת לקדם את השקפת עולמם הם, ועליהם להיזהר מן הנטייה לכלול בהערכות ובהכנת חומר לדיון, הטיות הנובעות מהשקפת עולם כזו.
21. למקצועיות יש גם השפעה על הסביבה בה עובד האדם: לאדם הנחשב מקצועי יש סמכות טבעית לפעול, לשאול, לאתגר ולהשפיע על החלטות המתקבלות בתחומו, והוא אף יכול להפעיל מנגנון בקרה יעיל יותר על תפקודם של אלה הכפופים לו. הידע המקצועי והניסיון מקנים להחלטותיו ולנטייתיו של הממונה משקל מיוחד.
22. חשוב להדגיש כי חובת הנאמנות העליונה של אנשי מקצוע היא למקצועם ולתפקידם ולא למי שמופקד עליהם או לארגון בו הם משרתים. אכן, מחויבות לממונה או למפקד, ולארגון בו עובד אדם, הם חלק חשוב מהאתוס המקצועי. מידה של אמון ונאמנות בין אנשים העובדים יחד חיונית לתפקוד טוב של כל צוות או ארגון. תמיד עדיף להתחיל בהתרעה ובדיון בתוך הארגון ובדרכים מקובלות. אולם כאשר ממונה או ארגון פועלים לדעתו של איש מקצוע בצורה שיש בה נזק ממשי, עליהם להתריע על כך, ולא להירתע מעימות עם הממונים. כאשר מדובר בנזק חמור, העלול להיות מסוכן, חובתם של אנשי מקצוע להתריע בפני דרגים עליונים יותר.
23. אשר לנבחרי ציבור - בסיס הסמכות של נבחרי ציבור הוא עובדת היבחרם על ידי הציבור. בשיטת המשטר שלנו ממלאי התפקידים המיניסטריאליים המרכזיים הם בדרך כלל אנשים פוליטיים הנבחרים לתפקיד על פי מעמדם הפוליטי והמפלגתי.⁵ בשל כך קורה לעתים שעל משרדי ממשלה מקצועיים מופקדים נבחרי ציבור שאין להם - לפחות בתחילת הדרך - ידע מקצועי בתחומי משרדם. גם ראש ממשלה בישראל יכול להיות ראש מפלגה, שאין לו ניסיון מדיני או ביטחוני עמוק. אין בשיטתנו מנגנון המבטיח כי לא יעמוד בראש המפלגה שתרכיב את הממשלה אדם שנכנס זה עתה לזירה הפוליטית, ואשר מקור כוחו הפוליטי אינו קשור בהבנתו בנושאים מדיניים או ביטחוניים.
- בנוסף, כפי שכבר ציינו, ברור מאליו כי מימוש תפקידו של נבחר ציבור כולל מתן משקל רב לשיקולים אידיאולוגיים וערכיים שונים, כמו גם לשיקולים פוליטיים.
24. עולה מן האמור כי אמת המידה לבחינת התנהלותם של נבחרי הציבור אינה יכולה ואינה צריכה להיות מקצועית, במובן של היכרות מעמיקה קודמת עם הנושאים עליהם יופקדו, אם כי ידע מוקדם כזה וודאי ישפר את תפקודו של השר. אמות המידה העיקריות להערכה צריכות להיות **שיקול דעת, אחריות, מנהיגות, ראייה אסטרטגית וכשירות במובן הרחב**. **שיקול דעת וכשירות** משמעם, בהקשר זה, היכולת לקבל החלטות על סמך בחינה זהירה של הנושא, ושקילה מושכלת של היבטיו השונים. פירושם - הימנעות מקפיצה למסקנות, או

⁵ על פי החוק ניתן למנות שרים שאינם חברי כנסת ואשר אינם נבחרי ציבור. מקור סמכותם של שרים אלה הוא אישורם על ידי הכנסת ומילוי תפקידם המיניסטריאלי, ולא עובדת היבחרם.

מהסתמכות רבה מדי על "תגובות בטן" ועל אינטואיציות שאינן מבוססות על ניסיון רב, ושאין עומדות במבחן בדיקה ביקורתית. שיקול דעת פירושו גם הימנעות מהתלהמות ומאמירות לא אמינות. הפעלה טובה של שיקול דעת כוללת במקרים רבים היוועצות בגורמים שונים שיש להם ניסיון וידע בתחום הנדון. היא מתאפיינת בשיתוף פעולה ובשיח שוטף בין השר לבין הדרג המקצועי עליו הוא ממונה. הפעלה טובה של שיקול דעת תסתייע, על פי רוב, בתהליכים מובנים של קבלת החלטות.

25. נדגיש כי חובתם זו של נבחר ציבור נובעת מן העובדה כי שיקולים אידיאולוגיים, ואף פוליטיים ואלקטורליים, אכן עשויים לגרום לכך שתגובה מהירה ובהירה נראית מתבקשת. אולם מי שמפעיל כוח בשם המדינה חייב לפעול באחריות, וזו פירושה כי האידיאולוגיה לבדה אינה מכתובה החלטות. אלה צריכות להתבסס על ניתוח שקול של חלופות ושל משמעויות של הפעולה. הפעולה, במיוחד כאשר מדובר בנושא מדיני-ביטחוני חשוב, אינה צריכה להיות פופולרית בזמן שהיא מתבצעת, אלא לקדם את האינטרס ארוך הטווח של מדינת ישראל. אנו מקווים כי הבוחרים מצפים מנבחריהם כי הידע שלהם והאחריות שלהם יביאו אותם לחשוב ולבדוק, ולהגיב בצורה מושכלת. אם אינם חושבים כך – ראוי שיחשבו כך.

26. ראוי להדגיש את הראייה האסטרטגית, כאמת מידה נוספת להערכת תפקודם של אנשי ציבור (ראייה כזו היא מידה טובה חיונית גם אצל מפקדי צבא בכירים וגם תוך התאמה אצל אנשי מקצוע ובמיוחד יועצי מדיניות). ראייה כזאת גוזרת פעולות ספציפיות, או אף קווי מדיניות ויעדים ספציפיים, מתכליות ארוכות טווח, תוך הבנת סביבתן המתפתחת ומתוך גישה מתכללת. היא מביאה לכך שאירועים מקומיים נבחנים בהקשר רחב יותר של מקום וזמן, ובכך מבטאת העמקה של הבנת המצב, ושל האפשרויות הגלומות בו. ראייה אסטרטגית משמעה בעיקר היכולת להציב יעדים ארוכי טווח בתוך הנתונים הקיימים והצפויים. בין שני מרכיבים אלו – תכליות ויכולות - צריך שיתקיים תהליך מתמיד של היזון חוזר. תכליות צריכות להיות מוגדרות בהתאם לתנאי רקע ואילוצים, בעוד היכולות צריכות להתעדכן לנוכח שינויים ביעדים ובתכליות.

27. נוכל לסכם ולקבוע כי בשני הדרגים - דרג מדיני נבחר ודרג מקצועי - צריכה להיות כשירות לתפקיד. קנה המידה העיקרי להערכת תפקוד הדרג המקצועי היא מידת המקצועיות שלו, כאשר זו נגזרת מתפקידו המיוחדים. אמת המידה העיקרית להערכת התפקוד של הדרג המדיני היא המידה בה הוא מפעיל היטב את שיקול דעתו, ופועל מתוך ראייה אסטרטגית, מנהיגות ואחריות. נדגיש שוב. הדרג המדיני אינו פועל בחלל ריק. בסיס כוחו הוא עובדת היבחרו, והשיקול של העצמת הסיכוי של המנהיג להיבחר מחדש הוא טבעי ואף לגיטימי, אלא שמדינאי חייב לפעול כך שההיענות לרצונם של בוחריו לא תסכן את עתיד המדינה ואת טובתם של אזרחיה.

ד. דרג מדיני, דרגים מקצועיים, והממשקים ביניהם

28. קבענו למעלה אמות מידה לתפקוד ולהחלטות. ראינו כי בין טיב ההחלטות, דרך קבלתן וההתנהלות של מקבלי ההחלטות יש קשרים מורכבים. במקרה שלנו, חשוב להרחיב במקצת לגבי **המציאות הקיימת והעקרונות המקובלים** ביחס בין מקבלי ההחלטות ובין אלה האמורים לסייע להם בקבלת החלטות מיטביות, ובעיקר ביחסים בממשקים בין מקבלי החלטות בדרג המדיני ובין הדרג המקצועי. בהקשר להחלטות מדיניות ביטחוניות הקשורות בהפעלת כוח צבאי, הדרג המקצועי החשוב ביותר הוא הצבא עצמו וכן גופי ביטחון נוספים. יחד עם זאת, לצד המחליטים בדרג המדיני פועלים גם דרגים מגוונים אחרים של דרג מקצועי. המרקם הכולל של קבלת ההחלטות אמור להבטיח מאזן טוב של הנחיה, ערכים, יעילות, פיקוח, הבנייה ובקרה.

29. בדמוקרטיה, ההחלטות העקרוניות ביותר אמורות להתקבל על ידי הדרג המדיני. ככל שהעקרונות והחשיבות והכלליות של ההחלטה גבוהה יותר, כך נהוג לעלות ברמת הלגיטימיות של מקבלי ההחלטה. ברמת הרשות המבצעת, הסמכות העליונה היא בידי **מליאת הממשלה**. זו כפופה למנגנוני פיקוח ובקרה שונים (על ידי הכנסת וועדותיה ועל ידי בית המשפט). החלטות עקרוניות פחות (ובנושאים רגישים, בהם יש חשש מדיון והחלטה בפורום רחב, גם בהחלטות חשובות ביותר) מופקדות בידי שרים בודדים או קבוצות שרים. גם לגבי החלטות כאלה יכולים להיות מנגנונים של פיקוח ובקרה. כאמור, החלטות של דרג מדיני משלבות החלטות אידיאולוגיות

ופוליטיות והחלטות של מדיניות, בצד צורך לשמור על אמות מידה של מקצועיות ויעילות של החלטות. טוב כי אלה גם אלה יישענו על עבודת מטה והכנה הנעשית עבור מקבלי החלטות – השרים או הממשלה.

30. ואכן, לכל שר יש **צוות מקצועי-אישי** המלווה אותו ושוקד על ההיבטים הפוליטיים של פעולתו, ובמשרדו ישנו **צוות מקצועי**, האמור להבטיח את הביצוע המיטבי של תפקידו המיניסטריאליים. במשרד ובממשלה על וועדותיה, לפי העניין, גודלם וטיבם של הצוותים האלה תלוי בטיבו של המשרד, ובהיקף התפקידים המיניסטריאליים הצמודים אליו, וכן ברצונו של השר. התפקיד המיניסטריאלי כולל בדרך כלל הן **קבלת החלטות** מושכלת בנושאי המשרד והן **אחריות לביצוען הטוב**, יחד עם תפקידי גיוס תמיכה ומשאבים, יחסים עם הבוחרים. כן נכללים תפקידי השר במסגרת הממשלה.

31. בנושאים ביטחוניים-מדיניים, התפקידים הרלוונטיים הינם ראש הממשלה, שר הביטחון ושר החוץ, ולידם – ביניהם ובין מליאת הממשלה – הקבינט המדיני-ביטחוני. במקרים מיוחדים ניתן להקים גופים אד-הוק למטרות מיוחדות, כפי שהממשלה החליטה ב-12 ביולי להקים את "פורום השבעה"⁶. אלא שבפרקטיקה הממשלתית, כפי שהתגבשה בישראל, הנהלים המובנים של ההתייעצויות המדיניות-ביטחוניות השוטפות כוללים את שר הביטחון בענייני צבא ומערכת ביטחון שוטפים, את ראש הממשלה ושר הביטחון בעניינים מדיניים-ביטחוניים, את ראש הממשלה בעניינים המסורים לפיקוחו הבלעדי (כגון פעולות המוסד, השב"כ וגופים אחרים), בעוד שר החוץ מעורב בתמונה באופן מסודר רק כאשר היחסים בינו ובין ראש הממשלה אפשרו או חייבו את הדבר. **מציאות פוליטית זו יוצרת הבנייה לא מיטבית של שילוב בנושאים מדיניים-ביטחוניים.**

32. ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל הם המשולש העיקרי המקבל החלטות בנושאים מדיניים-ביטחוניים. לראש הממשלה אחריות עליונה גם בנושאים מדיניים ביטחוניים. נתון מרכזי ביותר לצרכינו הוא כי ראש הממשלה הוא היחיד המרכז את מכלול הידיעות בנושאים השונים (ביטחוניים, מודיעיניים ומדיניים). אין כיום ממלא תפקיד או גוף נוסף, מלבדו של ראש הממשלה, המרכז את מכלול הידע. הידע כולו נמצא אצלו, ואצלו בלבד, הן בשל העובדה כי אליו מועבר החומר מהגורמים השונים, והן מכיוון שמועברים אליו חומרים וידיעות סודיים או רגישים שאין לאיש מלבדו. יתר על כן: ראש ממשלה מקיים קשר ישיר, ולעתים בארבע עיניים, עם ראשי מדינות אחרות, בלי שתוכן מועבר תמיד במלואו לממלאי תפקידים אחרים. בשל כך, כאשר ראש הממשלה צריך לקבל החלטה מיידית, בזמן משבר - הוא חייב לקבל את החלטה על סמך מכלול הידע והניסיון שלו, ללא קבלת סיוע מגורם מתכלל כולל אחר. ברגעים כאלה עניינים גורליים עשויים להיות תלויים בשיקול דעתו, בידע שלו ובניסיונו – והוא בודד בהם מאד.

33. לראש ממשלה יש סמכויות רבות - ואחריות עצומה. לאור המרכזיות והגורליות של החלטותיו של ראש ממשלה, חיוני כי יהיה לידו מגוון של אמצעים שיבטיחו כי יוכל לקבל את החלטות הטובות ביותר, ככל הניתן, על סמך עבודת מטה, וכי יהיה לידו מנגנון שיסייע בביצוע יעיל של החלטות שמתקבלות על ידיו, ובמעקב ופיקוח על ביצוען. ראש הממשלה הוא זה האחראי על כך שכלים אלה יהיו בידיו. אם כלים כאלה אינם מצויים - ראש הממשלה צריך לדאוג להקמתם ולהפעלתם הנכונה. אם כלים אלו קיימים - ראש הממשלה צריך להשתמש בהם. שימוש נכון כולל תביעה כי יוגש לעיונו חומר רקע מתאים, התעמקות בחומר, עריכת דיונים עם הגורמים המקצועיים, והצגת שאלות ודרישה להשלמות היכן שאלו נדרשות, על מנת שהוא עצמו יוכל לגבש את עמדתו והחלטתו. כאשר החלטה אמורה להתקבל על ידי פורום מדיני רחב יותר, ראש הממשלה צריך לדאוג לכך כי המידע הנחוץ לקבלת החלטה מיטבית - ברמת הסיווג המתאימה - יוצג באופן מסודר ומלא בפני יתר מקבלי החלטות (למשל, הממשלה, הקבינט, או פורום מיוחד כגון 'פורום השבעה'). תהליכים כאלה יתרמו משמעותית לכך שהחלטות שהוא מקבל, או שהוא יוזם את קבלתן על ידי הממשלה על גופיה, תהיינה מיטביות ותבוצענה ביעילות.

34. הדברים שאמרנו עד כה הם, ברובם, מושכלות יסוד, ובכל זאת, ראשי ממשלה לדורותיהם פעלו, במידה זו או אחרת, ללא כלים שיסייעו להם בהליכי קבלת החלטות. חלקם אף רוקנו מתוכן ממשי גופים שהוקמו על מנת

⁶ שכלל, כאמור, את ראש הממשלה, שר הביטחון, שרת החוץ, המשנה לראש הממשלה שמעון פרס, סגן ראש הממשלה ושר התחבורה שאול מופז, סגן ראש הממשלה אלי ישי, ואת השר לבטחון פנים אבי דיכטר.

לעזור להם. נשוב לעניין זה בפרק ההמלצות, בשלב זה נאמר רק כי אנו סבורים שהמלצתנו בדבר הצורך במיסודם של כלי עזר שיסייעו לראש הממשלה, היא המלצה מרכזית ודחופה ביותר. בדמוקרטיה, ראש הממשלה הוא בעל האחריות השלטונית העליונה. כך לעניין הישגי הממשל, כך לעניין כישלונותיו. תפקידו של ראש הממשלה הוא קשה ותובעני ביותר. הוא נדרש להיות בקי בכל הנושאים המרכזיים העומדים על סדר יומה של המדינה. אין אדם - בלי קשר לרמת הידע והמומחיות שלו - שיכול לעמוד באתגר זה, ללא, בין השאר, נהלי עבודה מסודרים ומטה מקצועי מיומן.

35. אחריותו המיוחדת של **שר הביטחון** בתחום ענייני הביטחון קבועה, לפחות בחלקה, בחוק:

חוק יסוד הצבא קובע (בסעיף 2 לחוק) כי:

א. הצבא נתון למרות הממשלה;

ב. השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון.

סעיף 3 לחוק קובע כי:

א. הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי;

ב. ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון;

ג. ראש המטה הכללי יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון.

על פי החוק, שר הביטחון הוא השר הממונה על הצבא. הוא אחראי מיניסטרטאלית לפעולות הצבא, ולמידת מוכנותו וכשירותו, והצבא כפוף לו ולהנחייתו. שר הביטחון גם שותף להליכי הגיבוש של המלצות הצבא לדרג המדיני. המלצות אלה נדונות, או לפחות צריכות להיות נדונות, עימו, לפני שהן מועלות בפני ראש הממשלה ובפני פורומים מחליטים של הדרג המדיני.

36. שר הביטחון צריך לדרוש מהדרג המקצועי כי יציג בפניו את הסוגיות המרכזיות באופן מסודר ומעמיק. על שר הביטחון לבחון את החלופות השונות לפעולה עליהן בונה הצבא את היערכותו. הוא אמור להכיר חלופות אלו, והוא אמור אף לאשר תכניות אופרטיביות של הצבא לגזרות העיקריות. כל זאת בלי ששר הביטחון יהפוך לרמטכ"ל-על. תפקידו הוא **להנחות** את הצבא, **לפקח** עליו, אך **לא לנהל** אותו.

37. אחריות זו מתווספת לאחריותו הישירה של שר הביטחון **כחבר בכיר בממשלה וכחבר בפורומים מצומצמים יותר העוסקים בענייני ביטחון**. שר הביטחון הוא בעל מעמד מיוחד בממשלה, בכל הנוגע להחלטות בנושאי ביטחון.⁷ דעתו הינה דעה של שר ממונה, המכיר את הסוגיות, ופעמים רבות מגבש את המדיניות לגביהן. בנוסף, שר הביטחון אחראי לכך שהצבא ימלא את תפקידו **כמסייע בידי הדרג המדיני** להחליט בעניינים צבאיים, ולצורך כך יציג בפני הדרג המדיני את כל המידע הדרוש לשם קבלת החלטה בצורה מעמיקה.

38. לצורך מכלול תפקידיו אלה ברור כי שר הביטחון זקוק לעבודת מטה נרחבת. בנושאים רבים, הצבא הוא הגוף המספק לו את עבודת המטה. אלא שגם לצורך ההנחיה והפיקוח על הצבא, וודאי לצורך שקלול היבטים מדיניים, או טיפול בהיבטים אחרים של עבודת משרד הביטחון (כגון, למשל, תכלול הטיפול בעורף), זקוק שר הביטחון לעבודת מטה שאינה צבאית בלבד.⁸

39. בנושאים מדיניים-ביטחוניים, ובוודאי כאשר נשקלת פעולה צבאית, הגורם המקצועי הדומיננטי ביותר בישראל הוא **הצבא**. זאת הן בשל העובדה שהוא הזרוע הצבאית המופקדת על עבודת מטה ותכנון, וגם הזרוע המבצעית; הן בשל גודלו; הן בשל המסורת שהתפתחה. בצבא עצמו אפשר לזהות את הגורמים שהם רלוונטיים במיוחד לליווי החלטות בנושאים מדיניים-ביטחוניים של הדרג המדיני. אלה הם:

⁷ ראוי לציין כאן כי שר הביטחון הוא המופקד על מערך מל"ח והוא גם בעל הסמכות להכריז על "מצב מיוחד בעורף" על פי חוק ההתגוננות האזרחית.

⁸ שר הביטחון מופז חש בצורך שיהיה לו מקור עצמאי לעבודת מטה בנושאים אלה, פרט לעבודתו של צה"ל (באמצעות אג"ת או אמ"ן), והקים לשם כך **אגף ביטחוני-מדיני במשרד הביטחון**. לתיאור היחידה ראו בעדותו של עמוס גלעד, העומד בראשה מאז הקמתה.

הרמטכ"ל עצמו, הן בתפקידו כמפקד הצבא, הן בגלל מעמדו ותפקידו בדיוני הממשלה, וגם בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, הן בשל מעמדו הציבורי והתקשורתי והן בשל הקשר האישי הישיר בינו ובין ראש הממשלה ושר הביטחון;

אמ"ן-מחקר וראש אמ"ן במיוחד, שמוגדר כ"מעריך הלאומי" ויש לו בשל כך קשר ישיר לראש הממשלה; **ראש אגף התכנון**, העוסק גם בתכנון מדיני-בטחוני,

וכאשר מדובר בהחלטה על פעולה צבאית – גם **צוות הרמטכ"ל** כולו, ובעיקר גם **סגן הרמטכ"ל**, **ראש אגף מבצעים** (אמ"ץ), ומפקד הזירה בה מדובר. במקרה שלנו – **אלוף פיקוד צפון** (פצ"ן), ומפקדי הזרועות הרלוונטיים. כאן – **מפקד חיל האויר ומפקד חיל הים**. במערכה הנוכחית היה תפקיד מרכזי ביותר גם ל**אלוף פיקוד העורף**.

40. התשומה של הצבא, של המוסד ושל השב"כ להחלטות מדיניות ביטחוניות בכלל, ולהחלטות הקשורות ליציאה למערכה בפרט, מובנית לתוך תהליך קבלת ההחלטות של הדרג המדיני. ישנה תשומה שוטפת דרך המזכ"צים (המזכירים הצבאיים), אבל קיים גם המוסד המובנה של **התייעצויות**. אלה מתקיימות באופן שגרתי וקבוע, ומתקיימות גם כאשר יש בכך צורך.

41. בהתאם לחלוקה 'הקלאסית', הדרג המדיני אחראי על גיבוש מדיניות. ואילו הצבא אמון על בניית יכולות שתאפשרנה לממשלה בחירה במדיניות הרצויה לה. בנוסף, הצבא מופקד על הצגתן של **חלופות והמלצות מבצעיות** לדרג המדיני.

42. כך הוא בתיאוריה פשטנית. במציאות – אבחנות אלו נוטות להיטשטש. קשה להפריד בין ההחלטה המדינית, לבין החלופות וההמלצות הצבאיות, לבין הביצוע הצבאי. קביעת היעדים על ידי הדרג המדיני תלויה בהערכות הצבא לגבי יכולותיו ולגבי כדאיות פעולה צבאית כזו או אחרת. ואילו היערכות הצבא מושפעת מהיעדים שנקבעו לו על ידי הדרג המדיני ומיעדים שהוא קובע לעצמו. כלומר, בין מרכיבים אלו – יעדים ויכולות – יש היזון חוזר מתמיד. עובדה זו מחייבת כי הדרג המדיני והצבאי יקיימו ביניהם שיח דינאמי, וכי היחסים ביניהם לא יצטמצמו להעברה חד צדדית של מידע ומודיעין מצד אחד והנחיות מצד שני. **עובדה זו גם מחייבת הבנה רבה מצד הדרג המדיני של היכולות והמגבלות של צה"ל, ושל שאר גופי מערכת הביטחון, והבנה נכונה מצד הדרג הצבאי הבכיר את השיקולים והאילוצים של הדרג המדיני, כמו גם את גבולות הידע שלו.**

43. היזון חוזר זה בין שיקולים מדיניים לביטחוניים ובין קביעת יעדים לבין ביצוע, מקבל נופך מיוחד במציאות הישראלית. ראשית, בישראל, מסיבות הקשורות במצבה המיוחד, וכן ממסורת שהתפתחה במשך שנים, צה"ל למעשה מתבקש לעסוק – ואף עוסק – בנושאים שעקרונית "שייכים" לגופים מדיניים. שנית, בישראל (כמו גם במדינות אחרות הנמצאות בזמן עימות), להערכות ולהמלצות של הצבא יש משקל ניכר, ולעיתים רב יותר מזה של השיקולים המדיניים. משקלם של עמדות הצבא ומערכת הביטחון עלול להתחזק עוד יותר, כאשר אין בין חברי הדרג המדיני הבכיר ביותר אנשים שיש להם ידע וניסיון צבאיים מספיקים, על מנת להתייחס להערכות ולהמלצות של הצבא בראייה מפוכחת, ולאתגר אותם בצורה עניינית ומהירה; וכאשר אין לצד הדרג המדיני יחידות מטה מקצועיות חזקות, המשלבות ראייה מדינית עם הבנה עמוקה של נושאי ביטחון.

44. נדגיש, כי הבעיה היא מבנית בעיקרה. היא נובעת מהעוצמה היחסית של מנגנוני התכנון, המטה, המודיעין וההערכה בצבא, מול החולשה הרבה של מנגנונים אלה בדרג המדיני. לכך מתווספת העובדה שכאשר מדובר בהחלטות על הפעלת כוח צבאי, הצבא הוא זה המופקד על הכנת התוכניות המפורטות, על גיבוש מסד הידע וההערכה התומך בהן, ועל האחריות למוכנות הצבא וליכולת של הצבא לממש את התוכניות. כאשר יש צורך לקבל החלטה מיידית, אין כמעט תחליף למסדים אלה של ידע ושל עבודת מטה.

45. לקושי מבני זה, המתבטא בכך שהמלצות הצבא (כמו גם אלה של המוסד והשב"כ) כורכות שיקולים צבאיים ומדיניים, עלולות להיות תוצאות גרועות:

ראשית, עלול להיווצר רושם מוטעה – בדרג המדיני והצבאי כאחד – כי הצבא (או זרועות ביטחון אחרות) מסוגלים לשקול היטב את מלוא השיקולים המדיניים.

שנית, שיקולים מדיניים עלולים להידחק לקרן זוית, מבלי שיינתן להם המשקל הראוי. התוצאה עלולה להיות - החלטות לקויות מאד.

שלישית, הדרג המדיני עלול להיגרר לתפיסה כי תפקידו מתמצה באישור המלצותיו של הדרג הצבאי, במקום שהוא עצמו יקבל אחריות ברורה לקביעת היעדים המדיניים, ולבחירת התכניות הצבאיות האמורות להשיגם.

רביעית, מרוב עיסוק בשיקולים מדיניים, יכול הצבא לא לדרוש מן הדרג המדיני הבהרות מתבקשות, לא להציף בפניו מגבלות מבצעיות, ולא להתרכז די הצורך בשאלות הצבאיות והמבצעיות הממשיות.

46. **אנו סבורים כי הקשיים המבניים אינם צריכים לטשטש את החלוקה הראשונית והראויה לפיה הדרג המדיני הוא שצריך להחליט, והדרג הצבאי אמור לסייע לו בהחלטה ובהנחייה, ולפעול ולבצע על פי הנחייתו.** החלטתו של הדרג המדיני אמורה לשקלל שיקולים צבאיים ומדיניים, הצבא אמור לספק לדרג המדיני מידע, הערכה, חלופות והמלצות לגבי הראשונים.

47. **לסיכום, דרך אחת להערכת החלטות, תכניות והתנהלות היא המידה בה הן עומדות באמות המידה הנזכרות למעלה. סטייה משמעותית מהן משמעותה כי החלטות והתכניות לא נתקבלו מתוך זהירות, אחריות ושיקול דעת, ויש בכך גם כדי להצביע, במקרים המתאימים, על חוסר מקצועיות או חוסר כשירות עד לידי כשל.**

פרק שביעי: מסקנות

א. כללי¹

1. כפי שציינו, יציאה לפעולה צבאית יזומה רחבת היקף, העלולה להתפתח למלחמה, היא החלטה שיש לקבל אותה בכובד ראש, באחריות ובוהירות מיוחדים. כך בכל מקרה. כך במיוחד בשל הנסיבות שאפיינו את ההחלטה בענייננו: מורכבות הזירה הלבנונית; העובדה כי תקופה ממושכת נהגה מדיניות עקבית של הבלגה והכלה מול התגרויות קשות, חוזרות ונשנות, של חזבאללה²; העובדה כי לא היה מענה טוב להגנת העורף מפני ירי רקטות, והעובדה כי בישראל משלה ממשלה חדשה, שלראשיה לא היו ניסיון, ידע ותובנות רחבים בתחומים של מדיניות ביטחון, הפעלת הצבא, ויחסי החוץ של המדינה.
2. ההחלטה לצאת לפעולה צבאית נגד חזבאללה, בהיקף ובמהות החורגים ממדיניות ההכלה, נפלה בשעות שלאחר אירוע החטיפה בצפון והתגבשה בימים שבין ה- 12 ביולי ל- 17 ביולי. בשל חשיבותן של החלטות שנתקבלו בתקופה זו, בחרנו לייחד להן את מרביתו של הדו"ח החלקי. סברנו, כי ראוי לבחון החלטות אלו קודם שניגש לבחינת המערכה הכוללת ותוצאותיה ובנפרד ממנה, כדי להדגיש את החשיבות והמאפיינים המיוחדים של החלטה על פעולה צבאית יזומה. זו הפעם הראשונה בהיסטוריה של מדינת ישראל שמועמדת בה לבחינה ציבורית נפרדת החלטה **שבדיעבד** התבררה כהחלטה על יציאה למלחמה יזומה. ככל שחשוב לבחון גם את השאלות הרבות הקשורות ל**ניהול** המערכה בלבנון, ההחלטה על **היציאה אליה** ראויה לבחינה מדוקדקת ונפרדת. גם בתוך התקופה הראשונה, חשוב להבחין בין ההחלטה הראשונית ותחילת הביצוע של הפעולה הצבאית ב- 12 ביולי ובין החלטות בימים שבאו אחריה. **ההחלטה של 12 ביולי היא ההחלטה המכוננת**, שכן לפני עמדה בפני ישראל קשת של אפשרויות, שכללה גם את האפשרות להימנע מתגובה צבאית רחבה ומיידית, במסגרת המשך מדיניות ההכלה. אפשרות זו נזנחה בליל 12 ביולי. החלטות של ישראל בהמשך נגזרו כבר, במידה רבה, מן האילוצים שיצרו ההתפתחויות הצבאיות והמדיניות שהתקבלו באותו יום.
3. בחינת אופן ההתנהלות של הדרגים כולם בתקופה זו העלתה **כשלים וליקויים חמורים וניכרים**. בעלי תפקידים רבים, וגורמים ותהליכים שונים, שפעלו לאורך השנים, תרמו להיווצרותם של הכשלים והליקויים שמצאנו בהחלטות על היציאה למערכה ובתהליכי קבלתן. בנוסף, מנגנונים וגורמים שהיו אמורים לצמצם את החשש לכשלים ולליקויים כאלה לא מילאו את תפקידיהם כדרוש. **חשוב גם להזכיר שבתקופה הנבדקת כאן, ואף זמן קצר לאחריה, נהנו צעדיה של הממשלה הנבדקים כאן מתמיכה רחבה ביותר ברוב חלקיו של הציבור בישראל**. בפרק זה נפרט את הכשלים והליקויים העיקריים בתקופה זו. ניתוח זה יהיה הבסיס להמלצות המוסדיות שתוצגנה בפרק הבא.
4. התלבטנו בשאלה אם להסתפק בשלב זה בבחינה מערכתית, או לכלול בדיון שלנו גם ניתוח ומסקנות אישיות. הערכת התנהלותם של אישים רק על סמך חלק קטן יחסית של מערכה מורכבת היא בעייתית. קיים חשש רציני כי היא עלולה להיות בלתי הוגנת. חשש זה גובר כאשר לכשלים וליקויים שמצאנו יש שותפים רבים, בזמן המערכה ולפניה. למרות זאת, הגענו למסקנה כי איננו יכולים להעריך באופן מלא את התהליכים הקשורים בהחלטות על היציאה למערכה בלי להתייחס במפורש לתרומתם האישית, המיניסטריאלית או הפיקודית של אלה שהובילו את החלטות האלה מטעם הדרג המדיני והצבאי, ואשר תרומתם להחלטות אלה היתה מכרעת. אנשים אלה הם: **ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, שר הביטחון, מר עמיר פרץ, והרמטכ"ל (היוצא), רא"ל דן חלוץ. אנו קובעים כי לשלושתם היתה תרומה אישית מכרעת להחלטות הקשורות ביציאה למערכה, ולאופן קבלתן, וכי לכן הם אחראים - כפי שנפרט - לכשלים וליקויים כמו גם להישגים שנמצאו בהן**.
5. אנו ערים לכך כי לקביעתנו כי ממלא תפקיד כשל בתפקידו, או כי נמצאו בהתנהלותו ליקויים, יכולות להיות השלכות ציבוריות.³ מידת ההוגנות מחייבת, בין השאר, כי לא תוטל אחריות אישית רק על חלק ממי

¹ בפרק זה של הדו"ח הגלוי הוצאו עניינים שגילויים אסור מטעמי ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה.

² לדיון באלה ראו פרק רביעי למעלה.

³ קביעות כאלה הם ממצאים או מסקנות העלולים לפגוע. כפי שהסברנו בפרק השלישי, אנו סבורים כי דרך עבודתנו הבטיחה במידה הנדרשת על פי הדין ועקרונות ההוגנות את זכויותיהם של אלה העלולים להיפגע מן הממצאים או המסקנות. הממצאים עליהם אנחנו

שאחרים לאירוע או להתנהלות, מבלי שהוטלה אחריות על נוספים שתּרמו אף הם בהתנהלותם לכשלים שנתגלו. כן מחייבת מידת ההוגנות כי לא תוטל על אדם אחריות לפעולה שהוכתבה, לפחות חלקית, על ידי תנאי רקע או מציאות התחלתית, שלו עצמו לא היתה שליטה עליהם או שותפות בהם. כך לגבי העדר מוכנות והיערכות מוקדמת ברמות רבות, היעדרם או חולשתם של גופים מקצועיים לניהול משברים בדרג המדיני או לעבודת מטה, כך לגבי המורכבות של אתגרים, שאין להם מענה קל ופשוט, וכך לגבי אילוצים משטריים המגבילים את היכולת לקבל החלטות אסטרטגיות כאשר אלה עלולות להביא לפירוק הקואליציה. גם למסורת- מלאת ליקויים - של תהליכי קבלת החלטות ברמה הלאומית השפעה בלתי נמנעת על תפקוד הדרג המדיני והביטחוני. לפיכך נפרט כשלים וליקויים מרכזיים שמצאנו - לצד נקודות הצלחה ויכולת - ונציין גם גורמים המשפיעים על היקף האחריות של אדם או אנשים לכשלים וליקויים אלה.

6. יש הטוענים כי ההוגנות מחייבת שלא תוטל אחריות על אדם רק מפני שאיתרע מזלו להיות מעורב באירוע נבדק, בעוד שרמת ההתנהלות או קבלת החלטות הנהוגה בין ממלאי תפקידים כמוהו דומה לזו שלו או אף גרועה ממנה, אלא שלא נזדמן להם להיקלע למצב דומה. לפי עמדה זו, מאחר ורמת תהליכי קבלת החלטות ממשלתיות וביטחוניות-אסטרטגיות בישראל אינה טובה, אין מקום לייחד מקבלי החלטות שהזרקור מכוון אליהם בשל מעורבותם באירוע מסוים. **איננו מקבלים טענה כללית זו.** קבלתה שוללת למעשה הטלת אחריות על ממלאי תפקידים בכירים. היא עשויה לשמוט את הקרקע מתחת לכל הליכי בקרה וביקורת, ולמנוע אפשרות תיקונם של ליקויים. יחד עם זאת, העובדה כי ליקויים שהתגלו היו בבחינת נורמה מקובלת, צריכה להילקח בחשבון כאשר באים להעריך את התנהלותם של המעורבים.

7. דברים אלו שאמרנו על עקרון ההוגנות, מחזקים אותנו בדעתנו כי חיוני לוועדה ציבורית להבחין בין **ממצאים** - המבוססים על ראיות חזקות - ובין **מסקנות**, שמטבע הדברים יש בהן יסודות התלויים יותר בתפישות עולם, בפרספקטיבות מקצועיות ובהשקפות ערכיות. מסקנותינו משקפות את אמות המידה להערכה שאנו מאמצים, ואת הצורה בה אנו מנתחים את הממצאים לאורך. הדו"ח מנמק את המסקנות, וכך נפתחת האפשרות לקיים בהן דיון ציבורי. הציבור ישפוט את האירועים לפי שיקול דעתו.⁴

8. נבקש להדגיש, כי בהתנהלות של כל מקבלי החלטות שבדקנו היו גם גילויים רבים ומרשימים של מנהיגות, מסירות, השקעה, יכולת אבחון, מאמץ, יכולת הכרעה וקבלת אחריות. ועל אף כל אלה: **הצורה בה יצאה ישראל למערכה אינה קבילה, אסור שתחזור על עצמה, ויש לחתור לתיקונה בהקדם. האחריות העיקרית לכך מוטלת על ראש הממשלה, על שר הביטחון ועל הרמטכ"ל בזמן המערכה.**

9. בדו"ח זה איננו כוללים התייחסות להתנהלות של כל המעורבים העיקריים במערכה, ואף הערכתנו לגבי שלושת המנהיגים מוגבלת בעיקרה להתנהלותם בתקופת החלטות על היציאה למערכה. יחד עם זאת, בדיקה זו לא היתה מתקיימת לולא היתה בציבור תחושה רחבה כי במערכה בלבנון התגלו כשלים רבים וחשובים, שחיוני לזהות אותם ולתקנם. ראוי להזכיר גם כי תחושה זו התפתחה בקרב רוב הציבור רק **לאחר** התקופה הנבחנת כאן. אנחנו גם בוחנים את ההתנהלות של המנהיגים לאור המשך המערכה ולאור התפתחויות שחלו מאז. בנייתו שלנו יש לכן גם מידה בלתי נמנעת של "חכמה לאחר מעשה".⁵

10. נציין בפתח הדברים את עיקרי הכשלים והליקויים שמצאנו בהחלטות, ובתהליכי קבלתן, ואת תרומתם של ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל היוצא לכשלים ולליקויים אלה. בהמשך נפרט.

מסתמכים אינם כוללים עובדות שנויות במחלוקת. מסקנותינו אמנם עלולות לפגוע - אולם למי שעלול להיפגע מהם ניתנה הזדמנות להתמודד עם עיקריהן. למי שעלול להיפגע מן המסקנות תהיה גם הזדמנות לחלוק עליהן בפני הציבור.

⁴ ראו ניתוח מפורט בפרקים 2 ו 3 בשער הראשון וכן בפרק השישי בשער זה.

⁵ תוצאות המערכה בלבנון נתפשות על ידי אחדים ככישלון ועל ידי אחרים כמעורבות או אף כניצחון חלקי. הערכת תוצאות של מערכה מסוג זה היא עניין מורכב, ונשוב אליו בדו"ח הסופי. כאן נזכיר שתי נקודות בלבד. ראשית, כפי שציינו בפרק השני, אין זה נכון להטיל על אדם אשמה בגין **תוצאות רעות** של החלטה מקום שהחלטה שהתקבלה על ידיו היתה **סבירה בנסיבות בהן התקבלה**. יחד עם זאת, כאשר קיים קשר ישיר בין החלטה ובין תוצאות, אזי בחינת תוצאות בפועל של התנהלות עשויה לבסס קביעה של אחריות סיבתית וגם למידה של לקחים. שנית, במקרה של המערכה בלבנון, אלה שסבורים כי תוצאות המערכה שליליות, חלוקים ביניהם עמוקות לגבי מה נכון היה לעשות. יש המבקרים את הממשלה על כי יצאה למערכה, ויש כאלה המבקרים אותה על שלא עשתה שימוש בכוח רב יותר או יעיל יותר על מנת להכריע אותה בצורה ברורה. גם אלה הסבורים כי עדיף היה לא לצאת במלחמה חלוקים לגבי ניהולה לאחר שהתחילו בה. יש הסבורים כי נכון היה להפסיקה בהקדם האפשרי, ואחרים סבורים כי לאחר שיצאנו אליה - חובה היתה להכריע בה. מצב הערכה מורכב זה שונה מאוד ממקרים, שבהם יש הסכמה כי התוצאה גרועה וכי טוב היה למנוע אותה, והשאלה היא מידת הצדק בהטלת אחריות בגין התוצאות על מי שהחליט על הפעולה.

11. הליקויים העיקריים בהחלטות שהביאו לפרוץ המלחמה הם :

- בעקבות אירוע החטיפה הממשלה יצאה מיידית לפעולה צבאית רחבה ויזומה, שהתדרדרה למלחמה. הפעולה לא התבססה על תכנית מוכנה מראש, ולא כללה זיהוי של יעדים ניתנים להשגה, דרכים מתאימות למימושם, ומנגנונים של שליטה על היקף הפעולה המבוססים על היכרות עמוקה של הזירה הרלוונטית והכוחות הפועלים בה.⁶
- ההחלטה נעשתה ללא בחינה רצינית של מוכנות הצבא וללא שיקול זהיר של תרחישים אפשריים להתפתחות המערכה. היא לא כללה התייחסות לדרכי סיום הפעולה הצבאית או לוחות זמנים לפעולה ולשליבה. הוצהר על יעדים שבחלקם לא היו בני השגה, ונוצר רושם כי הלחימה תימשך עד השגתם.
- למרות שהובהר כי תוצאה צפויה של הפעולה תהיה ירי מסיבי ומתמשך מצד חזבאללה על העורף הישראלי, לא נבחן לעומק מה מתחייב מירי כזה ביחס למתווה הפעולה, משך הזמן שלה, או סיכויי הצלחתה.

12. הכשלים והליקויים העיקריים בתהליכי קבלת ההחלטות הם :

- לא התקיימו, בדרג הצבאי, בדרג המדיני ובממשק ביניהם, באף אחד מן השלבים של התקופה הנבחנת כאן, דיונים מעמיקים ומקיפים על מתווי הפעולה, יעדיה, והדרכים למימושם.
- דיונים כאלה חשובים במיוחד כאשר אין לבכירי הדרג המדיני המקבלים החלטות ידע וניסיון בהפעלת כוח צבאי, בהחלטות מדיניות וביטחוניות מכריעות, בניהול מערכות מורכבות ומשולבות, ובזירה המיוחדת בה מדובר.
- הדיונים היו צריכים להבטיח כי ההחלטות התקבלו על סמך עבודת מטה מפורטת, על בסיס ידע הולם, ועל סמך ניתוח חלופות ותרחישים. היעדרם של הדיונים גרם לכך כי ההחלטות שהתקבלו לא היו מבוססות כנדרש, ולא כללו מענה מספק לצרכים שהתגלו - ואשר היו צפויים על פי תכניות והערכות מוקדמים.

13. תהליכים כאלה חיוניים גם למימוש נכון של היחסים הדינאמיים בין הדרג המדיני והמקצועי-צבאי. הצבא אמור להכין תכניות לתרחישי האיום הכלליים. כאשר נוצר משבר, הדרג המדיני נותן הנחיה לכיוון פעולה, הצבא מציג תכניות רלוונטיות וממליץ המלצה, בעוד הדרג המדיני אמור לבחון את התכנית, לוודא את תאימותה ליעדים שהציב, ולאשרה. מודל זה של פעולה צריך להיות מותאם לנסיבות המיוחדות ברגע האמת. בשלבים הראשונים של מלחמת לבנון השנייה הנדונים כאן, הפעולה לא עמדה בבירור בתנאים בסיסיים אלה.

14. **ראש הממשלה** האחראיות העליונה למערכה וכל הכרוך בה, בשל העובדה כי בידי מרוכזות סמכויות אישיות רבות, וכן רוב הסמכויות הנוגעות להובלת הממשלה ולקביעת סדר היום שלה. ראש הממשלה קיבל, ניהל והוביל את ההחלטות הנוגעות ליציאה למערכה, את הדיונים הקשורים לכך, ואת הפעילות הבינלאומית. **אנחנו מוצאים את ראש הממשלה אחראי, מיניסטריואלית ואישית, לליקויים בהחלטות שהתקבלו, ולליקויים בתהליכי קבלתן.** ראש הממשלה גיבש את עמדתו מבלי שהוצגה לו תכנית מפורטת ובלי שדרש כי תוצג, ולכן לא היה יכול לנתח את פרטיה ולאשר אותה. יתר על כן הוא לא דרש חלופות של ממש לשיקול דעתו, ולא גילה ספקנות ראויה ביחס לעמדות הצבא. בכך הוא כשל. ראש הממשלה כשל גם בכך שהממשלה בראשותו אימצה החלטות כאלה, בכך שהוא עצמו תרם לתוצאה זו באופן ישיר ומרכזי, בכך שלא התנהל בצורה שיכלה לתרום לעיצובן בצורה התואמת את הנסיבות, ובכך שהוא עצמו הצהיר על יעדים שאינם ניתנים להשגה וכי הלחימה תימשך עד השגתם. בכך ראש הממשלה לא פעל במידה המיטבית החיונית לצורך ייזום מלחמה בשיקול דעת, באחריות ומתוך ראייה אסטרטגית.

15. **שר הביטחון** ממלא תפקיד מיוחד במנהיגות המדינית-ביטחונית. הוא אמור להיות הממונה על הצבא, והשר האחראי על גיבוש התכניות והצגתן בפני הדרג המדיני. ההערכות של הצבא מתגבשות - לפני דיון עם ראש הממשלה - בדיונים עם שר הביטחון, האמור להכיר את הצבא ואת תכניותיו ומוכנותו ויכולותיו מקרוב. השר

⁶ זה הוא תיאור כוללני. הלכה למעשה הפעולות הצבאיות התבססו על שילוב של תכניות ופקודות בשלבי אישור וגיבוש שונים. חלקם היה קיים לפני המערכה, חלקם גובש בימיה הראשונים. למרות זאת, הפעולה לא התבססה על תכנית סדורה ועקבית, שהוצגה ואושרה בצורה מסודרת.

גם ממונה על מערך החירום, והוא שותף בכיר בגיבוש מדיניות בנושאים מדיניים-ביטחוניים. אלא ששר הביטחון עמיר פרץ הוטל לתוך המערכה אחרי כחודשיים בתפקיד וללא ניסיון מדיני-ביטחוני או מיניסטריאלי. חוסר הידע שלו וחוסר ניסיונו גרמו לכך שהוא כשל במילוי מכלול תפקידיו. שר הביטחון, בתקופה הנבדקת, לא דרש ולא בחן תכניות של הצבא, לא ווידא את מוכנותו ואת היערכותו, ולא בדק בראייה כוללת את ההלימה בין דרכי הפעולה שהוצעו ואושרו ובין היעדים שנקבעו. שר הביטחון גם לא הפעיל שיקול דעת עצמאי לגבי השאלות הרחבות של המערכה. שר הביטחון לא פעל בצורה מספקת להשלמת חסרי הידע והניסיון שלו, ולא פעל בתוך ראייה אסטרטגית של המערכות עליהן היה מופקד. כהונתו ותפקודו כשר הביטחון בזמן המערכה החלישה לכן את יכולתה של הממשלה להתמודד עם אתגרי המערכה.

16. **הרמטכ"ל דן חלוץ** היה מפקד הצבא והיה אחראי פיקודית למוכנותו ולתפקודו. בפרק זה התרכזנו בתרומתו ובתרומת הצבא בהנחייתו - לקבלת ההחלטות ליציאה למערכה. **באחריותו לנושאי הלחימה עצמה - אף באירועים שחלו בתקופה הנבדקת - נטפל בדו"ח הסופי.** הרמטכ"ל הצלע השלישית במנהיגות המדינית-צבאית בישראל, והאיש המופקד על המוכנות, המטה ועבודתו, והפעילות המבצעית בצבא. למרות מודעות גבוהה מאוד לכך שחטיפה בצפון היתה עניין של זמן - בצבא שתחת פיקודו (כמו גם לפניו) לא היתה תכנית מגירה מעודכנת, מאושרת, ורלוונטית למצב של הסלמה יזומה בזירת לבנון. הרמטכ"ל כשל במובנים רבים, שתרמו לליקויים בהחלטות ובדרך קבלתן.

- תכניות הפעולה שהוא הציע לדרג המדיני לא כללו התייחסות מספיקה לכל המרכיבים הרלוונטיים המשפיעים במישרין על זירת המערכה ויכולת ההתמודדות של צה"ל עם חזבאללה.
- הרמטכ"ל לא התריע בפני הדרג המדיני על החסרים הניכרים במצב התכניות והמוכנות של הצבא ועל המשמעות של אלה, ובעיקר על חוסר ההלימה בין היעדים המוצהרים על ידי הדרג המדיני ובין דרכי הפעולה המומלצות על ידי הצבא והמאפשרות על ידי הדרג המדיני.
- הרמטכ"ל גם לא העריך נכונה את המשמעות החמורה של חשיפת העורף לירי קטיושות מתמשך, ולא נערך מייד - כנדרש על פי התכניות הצבאיות - להשלמת מוכנות לקראת האפשרות כי מהלך קרקעי נרחב יידרש.
- **בסיכומו של דבר הרמטכ"ל כשל בכך שלא היה ערוך ומוכן לאירוע הצפוי, בכך שלא העמיד את הדרג המדיני על מורכבות הזירה, ובכך שלא הציג בפניו מידע, הערכות ותכניות - שהיו בצבא ברמות תכנון ואישור שונות - שהיו מאפשרות התמודדות טובה יותר עם אתגריה. אחריותו של הרמטכ"ל מוחמרת בשל העובדה כי ידע שהן ראש הממשלה והן שר הביטחון היו חסרי ידע וניסיון מספיקים בנושאים הרלוונטיים, ובשל העובדה שיצר אצלם הרושם כי הצבא ערוך ומוכן וכי יש לו תכניות פעולה למצב כזה.**

17. בחרנו להתרכז בראש הממשלה, בשר הביטחון וברמטכ"ל היוצא כי אלה הם תפקידי המפתח בקבלת ההחלטות בנושאים מדיניים-ביטחוניים.⁷ אלה גם תפקידי המפתח בייזום וניהול של הליכי השיפור הנדרשים. אם יביאו לקחי המערכה שהיתה לכך שישראל תעמוד מוכנה יותר לאתגרי המחר - יצא לנו מִקְעָז, ומהשבר הזה, מתוק. מדינה המודה בליקוי ולומדת לקח היא מדינה חזקה יותר ממדינה המכחישה ליקויים, ואילו ליקוי שאין מכירים בו ושאינו מקבל מענה הוא סימן לחולשת מערכות מסוכנות.⁸

⁷ יש לכלול ברשימה זו גם את המופקד על משרד החוץ, שכן לא נכון להפעיל מערכות ביטחוניות-מדיניות משולבות ללא מתן משקל מלא לכל מוקדי הסמכות, האחריות, הידע והפעילות הנוגעים לדבר. אלא שבמצב הקיים לא כך פעלו הדברים בשלב הנידון, ולכן איננו כוללים בפרק זה התייחסות לפעולות שנעשו במשרד החוץ ואיננו מייחדים התייחסות אישית לשרת החוץ. נשוב לנושא חשוב זה בדו"ח הסופי

⁸ נאמר כאן כי אנו סבורים כי הדבר נכון גם לגבי מנהיגים. מנהיג המודה בטעות יוכל להכיר גם בצורך לתקנה. אלא שלא ברור אם ניתן להלין בישראל על מי שאינו מוכן להודות בטעות, שכן יש נטייה בתרבות הישראלית "לגמול" על כל הודאה בטעות בהדחה. רק מי שאינו עושה אינו טועה. התייחסות לטעות צריכה להיות דיפרנציאלית, ותלויה כמובן בגודל ובחומרת הטעות. תרבות שאינה מאפשרת למי שטעה להמשיך בתפקידו במקרים מתאימים אינה תרבות לומדת, והיא עלולה לאבד את האנשים המנוסים ביותר שלה רק על מנת לאפשר לאנשים שעדיין לא טעו לחזור על הטעויות שמהם היו נמנעים אלה שכבר טעו בהן. אחת מתוצאותיה הגרועות של תרבות כזאת היא סירוב להודות בטעות, על כל השלכותיה, בשל מציאות הגומלת על הודאה כזו בדרך הנתפשת כבלתי צודקת.

ב. הערכת ההחלטות הנוגעות ליציאה למערכה

18. חלטות מדיניות ביטחוניות כוללות מרכיבים פוליטיים-אידיאולוגיים. אולם, הן צריכות להתבסס גם על מתווה פעולה הנבנה על תשתית מוצקה של ידע מלא ומפורט של הנושא הנדון, הכולל בתוכו ראייה אסטרטגית עקיבה, קביעת מטרות ויעדים, בחינת היחס בין היעדים לאמצעים, שילוב אפקטיבי של דרכים שונות למימוש היעדים, וחשיבה על מתכונת סיום ויציאה מהמהלך הצבאי, כולל לוחות זמנים משוערים. קביעה זו מהותית להמשך הדיון, שכן היעדרו של מתווה מלא כזה היווה מכשלה חמורה בפני מקבלי ההחלטות ברמה האסטרטגית, ואי דרישת מתווה כזה על ידם היווה כשל מצידם.
19. נפתח במרכיב הנדרש של תשתית ידע (כולל הערכות מבוססות ומיפוי אי ודאויות) מלא ומפורט. עסקנו בנושא בפרק הרביעי, אולם נכון לחזור כאן על עיקרי הדברים - שהם רקע הכרחי להערכת ההחלטות שהתקבלו בתקופת היציאה למלחמה. כפי שצינו בפרק הרביעי, הזירה הלבנונית הציבה אתגר ייחודי למדינת ישראל. בתוכה, ייצג חזבאללה את תמצית האתגר, בהיותו ארגון תת מדינתי, מונע על ידי אידיאולוגיה גייהאדיסטית אנטי-ישראלית מובהקת, ומצוייד, מאומן וממומן על ידי איראן וסוריה, שישב על הגבול בתצפית קרובה על צה"ל. במסגרת היערכותו להתמודדות צבאית צפויה עם ישראל יצר חזבאללה, במשך שנים, מערך התקפי והגנתי מורכב וסדור, שהיה מיועד להתמודד עם יתרונותיו הצבאיים המובהקים של צה"ל, אך גם עם מגבלותיו. במרכזו - מערך ה-רק"ק, בעל היעוד ההרתעתי - התקפי, שהיה אמור לכסות את העורף הישראלי בצפון וליצור הכבדה ניכרת, עד כדי שיתוק, של מרקם החיים בחלקים ניכרים ממנו. מערך ה-רק"ק, ובעיקר זה שהיה פרוס ב"ליבה המבצעית" מדרום לליטני, היה מוגן היטב, באורח שסיפק לו הגנה אפקטיבית מפני אש מנגד. זאת, עד כדי ההערכה, שהיתה מקובלת בצה"ל, כי אין דרך צבאית להפסיק או לצמצם משמעותית את ירי הקטיושות, אלא באמצעות השתלטות קרקעית על אזורי הירי עצמם.
20. המאפיינים העיקריים האלה ונוספים, כגון הפריסה של חזבאללה בגבול ושל הזירה הצבאית, יצרו מצב בו השליטה על העיתוי של אירוע מכונן כגון חטיפה היתה במידה רבה בידי חזבאללה. מכלול מאפיינים אלה ואחרים, היו טעמים מרכזיים בהתמשכות מדיניות ההכלה, ובניסיון לפרק את חזבאללה מנשקו, או לפחות להסיגו מן הגבול באמצעים מדיניים, תוך מטרה למזער את איום המימוש של חטיפה או פיגוע כואב אחר.
21. כל החלטה לצאת לפעולה צבאית חריפה נרחבת נגד חזבאללה חייבת היתה לפיכך לקחת בחשבון גם את מה שהיה ידוע היטב בצה"ל לגבי היערכות של הארגון והגיון הפעולה שלו, ולהתאים את הפעולה המוצעת אליהם. אכן, הצפי היה כי תגובה ישראלית חריפה על החטיפה, תביא ירי על העורף. לכן כוונה לבצע פעולה צבאית משמעותית אמורה היתה לכלול התמודדות עם ירי כזה ועם תוצאותיו, הן ברמה הצבאית (כמו, למשל, הסתפקות מראש בתגובה צבאית קצרה וממוקדת, שבעקבותיה שיבה למצב הכלה, מלווה בהיערכות למהלך קרקעי כאיום או למקרה שיידרש, ולצורך השלמת פערי מוכנות והצטיידות), הן מבחינה אזורית (שיפור המיגון או היערכות של העורף ואתריו האסטרטגיים), והן מבחינה מדינית (תכנון והכנה מראש של פעולה מהירה, שתביא להפסקת אש בהישגים מיטביים). הכנת תכניות צבאיות כאלה והיערכות נכונה בעורף הם עניינים העשויים לקחת זמן רב, ולדרוש מחשבה, תקציבים, ופעולה ממושכת ורבת רבדים. מוכנות חסרה בנושאים אלה היתה צריכה להיות שיקול חשוב - שלא הובא כראוי לידיעת הדרג המדיני - ולא ניתן לו משקל מספיק בהחלטות.
22. תכנית פעולה צבאית שלמה כזו אמורה היתה להטמיע בתוכה את התובנות והידע לגבי הזירה הלבנונית על מורכבותה הרבה, ולהצביע על חלופות הפעולה הצבאית המתחייבות והמתאפשרות ממנה. מכיוון שאיום החטיפה היה ממשי ומתמיד, וחזבאללה פעל בבירור לכיוון של חטיפה בחודשים האחרונים - מן הראוי היה כי הצבא ייתן עדיפות להכנת תכנית מגובשת למצב כזה, שתהיה מעודכנת, מאושרת, מתורגלת ומתואמת. לו היתה תכנית כזו ביום 12 ביולי - היה הצבא צריך להציג אותה, על חלופותיה והנחות היסוד שלה, יתרונותיה ומגבלותיה, בפני הדרג המדיני, ולקיים על בסיס זה דיון מעמיק בדרכי הפעולה המיטביות של ישראל.
23. אלא שתבנית המלצה מסוג מלא כזה לא הוצגה באותו יום בפני הדרג המדיני לצורך דיונו והחלטותיו. אמנם, בצה"ל גובשו תכניות אופרטיביות להתמודדות נגד חזבאללה (שעודכנו לאחר יציאת הסורים מלבנון). אולם תכניות אלה לא אושרו פורמלית על ידי הרמטכ"ל ולכן גם לא שמשו בסיס מוסכם להכנת הכוח הצבאי למערכה בהתאם. חשוב מזה, מצב התכניות האופרטיביות בצבא לא היה רק תוצאה של הזנחה מבצעית.

הוא שיקף כנראה גם רתיעה בו (ובדרג המדיני) מעצם הרעיון של מהלך קרקעי רחב בלבנון, בצד ההכרה כי אין במכת אש מנגד תשובה לאיומי הרק"ק קצר הטווח. לכן, התכניות שעסקו במהלך קרקעי רחב להשתלטות על דרום לבנון לא "נתפשו כרלוונטיות". ואילו התכניות שהתמקדו במהלומה (בעיקר אווירית) באש היו בעייתיות בעליל, שכן אמנם הן קבעו שישראל מעדיפה להימנע ממהלך קרקעי רחב (מלחמה), אך לא ציינו דרך לפעול באש באופן משמעותי, בלי לגרום לירי קטיושות מצד חזבאללה על העורף, שעליו לא היה מענה צבאי אפקטיבי - שאף הוא היה חלקי - פרט למהלך קרקעי רחב, על כל מגרעותיו וסכנותיו.

24. זהו מרכיב עיקרי בתשתית הידע שעליו היתה צריכה להתקבל החלטה על תגובה על החטיפה של 12 ביולי. הרצון להגיב מיידית ובחומרה על אירוע כגון החטיפה ביום 12 ביולי היה טבעי, הן ברמה אישית והן ברמה פוליטית. הקביעה כי העדר תגובה על אירוע כזה יכול היה להיות בעל משמעות שלילית מרחיקת לכת, היתה לגיטימית וסבירה. גם אי אפשר לבטל את הטענה כי אם לא היתה תגובה מיידית - לחץ בינלאומי היה עלול למנוע אותה בהמשך.

25. אלא שממנהיגי ציבור ומבכירי הדרג המקצועי והצבאי אנחנו מצפים כי יבדקו גם אם התגובה החריפה אכן משרתת את מכלול האינטרסים של המדינה והחברה שהם משרתים. בדיקה כזו עשויה היתה להראות כי על פי תשתית הידע שהיתה קיימת והערכת התרחישים הסבירים, היתרונות של תגובה חריפה ומיידית היו פחותים מסכנותיה. בדיקה כזו היתה עשויה גם להצביע על נתונים שיאפשרו זיהוי נכון של מתווה פעולה חלופי, שבו יתרונות התגובה החריפה יהיו הגדולים ביותר. בדיקה כזו יכולה להיעשות לפני פעולה, אך ניתן לשלב אותה גם עם תגובה מדודה ומיידית, המלווה - בו בעת - בהחלטה על קיום בהקדם של דיון עומק לגבי ההמשך. **כאשר לא נעשה אף אחד מן השניים - יש בפנינו כשל חמור בהחלטה ובהתנהלות.**

26. במקרים רבים, מגבלה פוליטית על החלטה להגיב באופן צבאי חריף מבוססת על מחלוקת בציבור לגבי **ההצדקה** של השימוש בכוח ועל ההצדקה של היעדים השונים שהשימוש בכוח אמור להשיג. מאפיין חשוב של התנאים במקרה זה הוא כי לא היתה בין מקבלי ההחלטות מחלוקת כי תגובה צבאית חריפה היתה מוצדקת, וכי אף יעדי המערכה המוצהרים היו מוצדקים. הספקות שהושמעו בדיונים ב-12 ביולי נגעו אך ורק לגבי **התבונה והיעילות** של השימוש בכוח צבאי נרחב בזירת הלבנון באותו מועד.

27. קיומה של הצדקה לשימוש בכוח אינה אומרת כי היתה חובה לעשות שימוש כזה, או כי היה זה נכון או טוב לעשות זאת. יותר מזה, ההסכמה על ההצדקה "השקיטה" חלק ממנגנוני הבקרה שהיו אולי פועלים בצורה חזקה יותר לו היתה מחלוקת גם על עצם ההצדקה לפעול (גם) באמצעות הצבא. **מבחינת הוועדה - העובדה כי השימוש בכוח היה מוצדק והתקבל ככה על ידי נבחרי העם, (קבלה שהיא בתחום זכותם הציבורית הדמוקרטית), משמעותה כי אין בסיס לנקיטת עמדה לגבי עצם הצידוק הערכי והדמוקרטי של ההחלטה העקרונית להגיב בפעולה צבאית על אירוע החטיפה.**

28. **התמונה העולה ממכלול ההחלטות שיצרו את היציאה למערכה אינה של מתווה שכשל בגלל נסיבות שלא ניתן היה לדעת אותן מראש - אלא של אוסף החלטות לגבי הפעולות הצבאיות, שלא הצטרפו יחד לתכנית פעולה כוללת ומבוססת היטב ביצע, ניסיון, ניתוח, תכנון וראייה אסטרטגית כוללת וארוכת טווח. יתר על כן, ההחלטות לא היו מבוססות על היכרות עם הידע והתבוננות הקיימות ביחס לזירה הלבנונית. כל אלה היו כשל חמור.**

29. נפנה עתה לדיון בסוגיית תכליות המערכה וההתאמה ביניהן ובין דרכי הפעולה הצבאיות. נזכיר כי בדיונים בצבא ואף בהתייעצויות של הדרג המדיני והצבאי היו דיונים ביעדים, בדרכי השגתם, בזיהוי הגורמים כלפיהם מופנית הפעולה הצבאית (חזבאללה או ממשלת לבנון), ובמטרות לתקיפה. התקבלו החלטות אופרטיביות נקודתיות, והוזכרו גם יעדים ברמה כללית (החלשת חזבאללה), או אף תכליות גורפות (חיזוק ההרתעה הכללית של ישראל). אך לא מצאנו דיון מסודר בהלימה בין השגת היעדים לבין דרכי הפעולה הצבאיות או המדיניות עליהן הוחלט. כאשר התברר אחר זמן קצר כי היה חוסר הלימה בין ההישגים המקווים ובין דרכי הפעולה המאושרות - הבנה זו לא הניבה החלטה על הערכה מחדש או שינוי ביעדים או באופיה של הפעולה הצבאית.

30. התוצאה היא כי המערכה התחילה, כאמור, ללא מתווה סדור ומלא, על סמך מספר החלטות לגבי מאפייני המערכה, והיתה בנויה על החלטות ללא תפיסה עקבית ומתוכללת. נבחן החלטות אלה אחת לאחת, ונחזור למסקנות העולות מתוך צירופן.
31. ראשית, נערכו דיונים והתקבלו החלטות לגבי זהות הגורמים כלפיהם פועלים, בנוסף לחזבאללה עצמו. תכניות הצבא - והמלצותיו - לפעולה נגד תשתיות לבנוניות, למרות נטייה ראשונית, לא התקבלו, ולא אושרה התקפה על **תשתיות חשמל לבנוניות**. החלטה זו התקבלה על סמך שיקולים מדיניים. יצוין כי הן בדרג הצבאי והן בדרג המדיני היו שסברו כי החלטה זו היתה שגויה, והם חזרו והעלו את הרעיון של התקפה על תשתיות בשלבים שונים של המערכה.⁹ ברקע הדברים נמצאה גם החלטה סמויה, שאינה נדונה במפורש - **להימנע ממהלך קרקעי רחב ואף להימנע מהיערכות אליו**.
32. כאמור, החלטות אלה, כשלעצמן, אינן בתחום הבדיקה שלנו, שכן מדובר בהחלטות שהתקבלו על ידי הדרג המדיני על סמך דיון מושכל, וההחלטות התקבלו אחרי דיון ולמרות חילוקי דעות ממשיים.
33. ההחלטה המשמעותית שהתקבלה על ידי הדרג המדיני ביום 12 ביולי היתה לסטות ממדיניות האיפוק וההכלה של ממשלות קודמות, ולפעול צבאית בהיקף נרחב נגד חזבאללה. כאמור, להחלטה זו היה בסיס רחב מאוד של תמיכה בארץ ואף בעולם, אלא שהחלטה על סטייה ממדיניות אינה מספקת. חשוב יותר להחליט איך אכן פועלים. כאמור, כאן היה כשל. מצאנו כי **ההחלטה לצאת למערכה צבאית ולסטות ממדיניות ההכלה נעשתה בחופזה, בלא שנקבעו למערכה יעדים ברורים ומוסכמים, ללא מתווה פעולה עקבי שהיה יכול להביא למימוש, וללא התייחסות סדורה למאפיינים המיוחדים של הזירה שעשו פעולה צבאית בה כה מורכבת ורבת בעיות**.
34. כשל זה כה בולט, שחשוב מאוד לנסות להבין ולהסביר כיצד קרה. הצורך בהסבר כזה נהיה דוחק עוד יותר שכן בסיס התמיכה הרחב בהחלטות שהתקבלו נשמר במשך תקופה יחסית ארוכה.¹⁰ הפער בין הכשלים הבולטים בהחלטה מצד אחד לבין התמיכה הרבה ומתמשכת בה מצד שני, מוסבר גם על ידי העובדה כי תחושת ההצדקה של הפעולה ושל יעדיה היתה רחבה וחזקה. בנוסף, בין אלה שתמכו בהחלטה רווחה מן הסתם ההנחה כי בדרגים המחליטים נעשתה הבדיקה המקצועית הנדרשת, שתבטיח פעולה שסיכויי הצלחתה גבוהים. הנחה זו חוזקה בשל ההישגים הצבאיים הניכרים של הימים הראשונים, **אלא שבסיסה היו רעועים**. בימים הראשונים תמכו בהחלטה הן אלה שהתכוונו למבצע צבאי קצר; הן אלה שסברו כי המגמה היא למהלך קרקעי רחב נגד החזבאללה והן אלה שהאמינו שמערכה ארוכה באש תביא להשגים הנדרשים.
35. אנשי הדרג המדיני בעלי הניסיון, וכן אנשי הצבא והדרגים הביטחוניים המקצועיים - כמו גם מי שבחנו היטב את הזירה הלבנונית "מבחוץ" - הכירו את מאפייני הזירה הלבנונית ואת האתגרים המורכבים שניצבו בפני פעולה צבאית (או אף מדינית) מוצלחת. היכרות זו תרמה תרומה גדולה למדיניות המתמשכת שלא להגיב באופן צבאי נרחב בזירת לבנון, ולהישאר במסגרת מדיניות ההכלה - למרות חסרונותיה. בחינה לעומק של הסיבות למדיניות ההכלה - לו היתה נעשית קודם להחלטה לסטות ממנה רדיקלית - היתה מציפה את הבעיות והקשיים, ומעצבת גם את תרחישי הפעולה ואת הדרכים האמורות לתת מענה צבאי ומדיני הולם למאפיינים אלה. העדר בחינה כזו כבסיס לסטייה ממדיניות ההכלה היה כשל חמור.¹¹
36. להערכתנו, העובדה כי ההחלטה החפזה על הפעולה הצבאית הנרחבת והמיידיית התקבלה כפי שהתקבלה, נובעת משילוב של כמה גורמים: העדר דפוסי חשיבה אסטרטגית, העדר ההבנה שיש צורך בבירור נוקב של יכולות צה"ל לשאת על עצמו את כל הנובע ממערכה נרחבת בחזית לבנון, העדר הידע והניסיון של הדרג המדיני שלא יכול היה להעריך היטב את יכולות צה"ל, ומציפייה **לא מבוססת** - בדרג המדיני והצבאי כאחד - כי למרות מרבית התכונות, כמו גם ספקותיהם של אישים מנוסים, אכן ניתן לשלב בין פגיעה חזקה בחזבאללה

⁹ ראוי לציין כי ההחלטה בנושא זה התקבלה על סמך שיקולים מדיניים ולא היה צורך לדון בשאלה המשפטית של הצדקת תקיפה מסוג זה.

¹⁰ ראו, למשל, הצורה האוהדת בה התקבל ראש הממשלה בוועדת החוץ והביטחון ב 26 ביולי על ידי נציגי כל הסיעות, ששיבחו אותו על הנחישות שגילתה הממשלה בהחלטה לפעול ועל קור הרוח בניהולה - למרות תחילת חילוקי דעות לגבי ההמשך הנכון, ולמרות הסכמה כי נושא העורף לא טופל כשורה.

¹¹ אם כי ייתכן גם שהצפת הקשיים והשלכותיהם היתה גורמת לשחיקה של התמיכה בממשלה בתגובה הצבאית החריפה - וכך היה מוחלט - שוב - על המשך מדיניות ההכלה, ללא שיקול עמוק של כדאיות הסטייה ממנה.

באמצעות מהלומה אווירית מנגד, הישגים מדיניים כתוצאה מהחלשת חזבאללה, הימנעות ממהלך קרקעי רחב, צמצום אבידות ישראליות, הימנעות מפגיעה בתשתיות לבנוניות, ועמידה איתנה של העורף לאורך זמן למרות ירי רב וממושך הפוגע בו. הנחה זו - בחלקה מפורשת, בחלקה מרומזת, בחלקה תת-מודעת כללה - בתוכה סתירות וניגודים שהבטיחו מראש כשלונות רבים שניתן היה לראותם מראש.¹²

37. נזכיר כאן כי תכנית האש לזירת לבנון, בצירוף לפשיטות קרקעיות, התיימרה להציב מענה צבאי לזירת לבנון ללא מהלך קרקעי רחב. הקושי בתכנית זו היה כי לא היה בכוחה להפסיק או לצמצם את ירי הקטיושות. עולה מן האמור כי - על פי תכניות הצבא והערכותיו - מי שלא רצה במהלך קרקעי רחב היה צריך להפעיל את התכנית, כך שלא תגרום להסלמה, שבה ירי ממושך על העורף היה כמעט בלתי נמנע. או, במלים אחרות, היה צריך לתכנן מכת אש קצרה וממוקדת, שלאחריה ימומש שלב ההערכה מחדש - ותתקבל ההכרעה האסטרטגית בין שתי חלופות, שכל אחת מהן ברורה: חזרה להכלה או מהלך הקרקעי הרחב. יש להעיר כי תוכנית האש לזירת לבנון הניחה **היערכות** למהלך כזה כבר בשלב הראשון.

38. וכך, התוצאה היתה כי כאשר רצתה ממשלת ישראל לסטות במהירות ממדיניות ההכלה בעקבות אירוע החטיפה, ובעיקר כאשר רוב חבריה לא רצו במהלך קרקעי רחב, לא היו בידיה או בידי הצבא תכניות אופרטיביות בשלות ומלאות, אלא רק **רעיונות** לא מגובשים של פעולות, שהיקף הישגיהן היה מראש מוגבל בשל תנאי הזירה. היעדרן של תכניות מגירה מתאימות בצבא תרם לכשל משולש: **ראשית**, לא היתה אפשרות לבחור תכנית מתאימה מבין החלופות הקיימות. **שנית**, וקשור, קל היה יותר **להתעלם** מתובנות ובסיסי ידע הכלולים בתוכניות כאלה. **ושלישית**, היה חסר בסיס חיוני לאלתור תכליתי. כאמור, אמנם ברור שבכל מהלך צבאי דרוש אלתור רב, אך איכותו תלויה בחשיבה מראש המתבטאת, בין השאר, בתכנונים טובים גם אם לא יגיעו לביצוע מלא.

39. על רקע זה, יכולתה של ישראל לסטות ממדיניות ההכלה היתה מוגבלת.¹³ למרות זאת, האפשרות להמשיך במדיניות ההכלה נדחתה על הסף. ראש הממשלה סבר כי ההכלה נבעה מהרתיעה לחשוף את העורף לירי, וכי אסור לתת לחשש כזה לשתק אותנו. נראה כי הוא לא הבין באופן מלא את המשמעות של היחשפות ממושכת של צפון המדינה לאיום רקטי שאין לו תגובה צבאית אפקטיבית שהוא היה מוכן לאשר. קבענו כבר כי הרצון לבחון אפשרות של תגובה צבאית על החטיפה היה מובן ואף לגיטימי, אולם עובדות אלה לא היו מספיקות על מנת לדחות לחלוטין את תוקפה של מדיניות ההכלה. לשם כך נדרשה בחינה ביקורתית של דרכי פעולה חלופיות, וקביעה כי יתרונותיהן עולים במידה רבה על סכנותיהן. אם אין דרכים כאלה - ייתכן כי היה צריך לחזור אל מדיניות ההכלה, למרות שנפתח חלון הזדמנויות לסטייה ממנה, או לפעול כך שסיכויי פעולה אחרת יהיו טובים יותר.

40. **אלא שהדרג הצבאי והמדיני לא בחנו חלופות אחרות, וממילא לא הגיעו לחלופה שקולה היטב. נבחרה דרך פעולה אחרת: ניהול המערכה באופן מתגלגל, שלא על בסיס יעדים מוגדרים ומתווה פעולה ברור.**¹⁴ זה הוא **כשלון בסיסי**.

41. נוסף ונציין כי אי הבהירות לגבי יעדי המהלך הצבאי ותכליתו הביאה לשלל תוצאות גרועות:

- **ראשית**, היא הכבידה על מתן הנחיות ברורות של הדרג המדיני לצבא, ושל המטכ"ל לכוחות, לפעול בהתאמה למטרות.
- **שנית**, היא יצרה בציבור ציפייה מוגזמת להישגים שאיש במערכת הצבאית לא חשב כי הם בני השגה, בוודאי ללא מהלך קרקעי מסיבי.

¹² יודגש כי במתווה הפעולה של מקבלי ההחלטות המרכזיים היעד בשלב זה לא היה צמצום משך הזמן של הירי על העורף אלא חיזוק רוחו של העורף על מנת שיאפשר המשך הפעולה הצבאית המוגבלת, שתגיע - כך קיוו - להישגים הצבאיים והמדיניים הנדרשים ללא מהלך קרקעי רחב או אבידות רבות בקרב החיילים.

¹³ מודעות של הדרגים המדיניים והצבאיים לעובדה זו אכן הביאה את ישראל לעסוק תקופה ארוכה בניסיונות **מדיניים** להביא למימוש החלטה 1559 ולדחוק את חזבאללה מן הגבול, אלא שיוזמות אלה לא בשלו. הגורמים לכך שיוזמות אלה נכשלו עמדו גם ביסוד המגבלות על הפעולה הצבאית בזירת לבנון בקיץ 2006.

¹⁴ נציין כי בישיבת וועדת חו"ב מ-26 ביולי ראש הממשלה הדגיש כי חלופת ההכלה נשקלה בממשלה אך נדחתה. לא מצאנו דיון כזה.

• **שלישית**, אי הבהירות החלישה את היכולת ליצור מנגנון סיום לפעולה הצבאית. היא גם פגעה בניהול המערכה ובשימור התמיכה בה בישראל ובעולם. דבר זה אמנם התבהר יותר בשלבים הבאים של המערכה.

ובעיקר - משלא הוגדרו יעדים ותכליות ברורים, ולא ניתן היה להסתמך על תוכניות פעולה קיימות, נוהלה המערכה הצבאית באופן "מתגלגל" על ידי קבלת החלטות אד הוק. מכיוון שכך - קשה היה לקבל החלטות מושכלות לגבי משך הזמן של הפעולה הצבאית ולגבי העיתוי והסוג של ההתערבות המדינית והדיפלומטית, שהיו עשויים להביא לישראל הישג מדיני מירבי.

42. **אנו קובעים כי בכך שלא נבחן ולא אומץ מתווה מגובש ומלא של הפעולה הצבאית - בלי קשר לתוצאות המערכה או לדרך ניהולה - יש כשל חמור וחריף, שראוי לעשות על מנת שלא יחזור על עצמו. לכשל הזה היתה השפעה מכרעת על המשך המערכה. העדר מתווה ברור כזה הכביד על ניהול המערכה הצבאית, על הפעילות הדיפלומטית הקשורה בהישגים המדיניים, ועל פעולת ההסברה. בנוסף, שקילתו המפורשת של מתווה כזה היתה עשויה להביא לבחינה מושכלת ויצירתית יותר של תגובה ישראלית לאירוע החטיפה, תוך מינון או עיתוי שונים של הפעולה הצבאית. העובדה שהוחלט על פעולה צבאית מיידי וחריפה, ללא בחינה כזו, היא כשל חמור בפני עצמו.**

ג. תהליכי קבלת ההחלטות

43. **אנו קובעים כי היה קשר הדוק בין הכשלים שמצאנו בטיב מהותן של ההחלטות שהתקבלו בתקופת היציאה למערכה ובין תהליכי קבלתן. ההחלטות אמנם התקבלו על ידי מי שהיה מוסמך לקבלן, אך לא נשמרו כללים ועקרונות, שתפקידם - הבטחת איכות ההחלטות, ושמירת מאזן הולם של פיקוח ובקרה על מקבליהן המרכזיים.**

I. הסמכות לקבל החלטות הנוגעות למערכה צבאית

44. **ראינו כי ראש הממשלה החליט, מייד לאחר החטיפה, לכנס את הממשלה וכי היא זו שאישרה פעולה צבאית (בלי לדעת את פרטיה אך תוך הבנה כי היא עלולה לגרור ירי רקטי נרחב על העורף), והסמיכה את פורום השבעה לקבל החלטות אופרטיביות.**

45. **החוק כולל הנחיה מפורשת לגבי פעולות צבאיות רחבות, ומבחין בין "מלחמה" לבין "פעולה צבאית". סעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה קובע כך:**

- המדינה לא תפתח במלחמה אלא מכוח החלטת הממשלה.
- אין בסעיף זה כדי למנוע פעולות צבאיות הנדרשות למטרת הגנה על המדינה וביטחון הציבור.
- הודעה על החלטת הממשלה לפתוח במלחמה לפי ס"ק (א) תימסר לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת בהקדם האפשרי. ראש הממשלה ימסור את ההודעה בהקדם האפשרי גם במליאת הכנסת. הודעה על פעולות צבאיות כאמור בסעיף קטן (ב) תימסר לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת בהקדם האפשרי."

46. **השאלה עלתה לדיון בבג"ץ 6204/06 ביילין נ' ממשלת ישראל. העותר טען כי ההחלטה לצאת למערכה ביום 12 ביולי היתה החלטה לצאת למלחמה, בעוד המדינה טענה כי היתה זו החלטה על פעולה צבאית אחרת. בית המשפט פסק כי לא התעוררה כאן בעיה חוקתית, שכן בפועל נהגה המדינה על פי הנדרש בסעיף 40(א).¹⁵**

47. **הויכוח בשאלה אם אירועי קיץ 2006 היו "מלחמה" הוכרע סופית רק לאחרונה ממש.¹⁶ מבחינת סמכות ההחלטה על היציאה למלחמה, אין לדבר חשיבות רבה. ראשית, גם הפעלת כוח צבאי מסיבי שאינו מלחמה**

¹⁵ עותר אחר באותה עתירה ביקש לקבוע כי קיים מצב מלחמה, וכי לכן יש להפעיל את מערך החירום. המדינה ענתה בתשובה כי היא מבטיחה מענה מספק לכל הצרכים שהמצב עורר, ובית המשפט דחה את העתירה. יש לציין כי אף אם נכון היה לדחות את טענתו של ד"ר ביילין כי הממשלה החליטה על יציאה למלחמה, לא ברור כי היה נכון אף לפסוק כי לא התקיים בצפון מצב של מלחמה. היה בקביעה זו פער ממשי בין תחושת הציבור לגבי היקף האיום והתמשכותו ובין הצורה בה תיארה המדינה את המצב.

ממש צריכה להיות מבוססת על שיקול דעת זהיר. שנית, הערכתנו היא כי רוב גדול של השרים לא חשבו, בשעת ההצבעה, כי התגובה שהם מסמיכים היא יציאה למלחמה או שהיא עלולה להיגרר למלחמה.¹⁷ ייתכן כי פורמאלית אף לא היה צורך בהחלטת ממשלה בשלב זה של המערכה, אולם משבחר ראש הממשלה להביא את הנושא להכרעתה, אין ספק כי ההחלטה נתקבלה בפורום המוסמך ביותר לקבלה – מליאת הממשלה.

48. **אלא שהדיון בממשלה ודרך קבלתה של ההחלטה, כמו גם מה שנאמר לנו בעדויות בפנינו, מעלה את החשש כי בפועל לא התקיימו במקרה זה – ולא מתקיימים בדרך כלל – התנאים המבטיחים כי החלטה מסוג זה אכן תתקבל על ידי השרים מתוך הבנה מלאה של משמעות פעולתם. הרוח של דרישת החוק לגבי דיון והחלטה על ידי הממשלה – דווקא במקרה של פעולה צבאית – לא נשמרה, וכך התנאי הזה לא מילא את התפקיד החשוב שנועד לו: ליבון, דיון, הנחיה ובקרה של הממשלה כולה, על מגוון גישותיה, על יציאה לפעולה צבאית בעלת השלכות מרחיקות-לכת. אף אם פורמאלית נתקיימו דרישות הסמכות, מהותית הן לא התקיימו.**

49. **אישורים לפעולה צבאית מוגבלת כלל אינם מגיעים לרמת הממשלה. הם נמצאים בסמכותם של ראש הממשלה ושר הביטחון, ולעתים הם דורשים אישור הקבינט. ממשלת ישראל צריכה היתה להבין כי כאשר ההחלטה מובאת לפתחה – המדובר בפעולה צבאית משמעותית יותר. הנכונות של שרי הממשלה לקבל החלטה כזו אחרי חילופי דברים מקיפים אך ללא דיון משמעותי – תמוהה ומדאיגה. הממשלה לא מילאה כאן את התפקידים המתחייבים מכך שהיא - ולא גוף אחר - היא בעלת הסמכות להחליט. נשוב לנושא זה בהמשך.**

50. **לגבי הדרג המקצועי לא התעוררו טענות ממשיות לגבי חוסר סמכות בתקופה הנבדקת, ולכן לא נבחן שאלה זו בחלק זה של הדו"ח.**

II. תהליכי קבלת ההחלטות

51. **שאלה מרכזית יותר - וטורדת יותר - היא אם תהליכי קבלת ההחלטות, במסגרת סמכותם של הגופים והדרגים השונים, היו מיטביים. במסגרת הדרג המדיני נבחן בין התהליכים אצל ראש הממשלה, שר הביטחון, הממשלה, ופורום השבעה.¹⁸ נתייחס כאן לתהליכי קבלת ההחלטות של ראש הממשלה ושר הביטחון בקצרה - ונשוב אליהם ביתר פירוט בדיון באחריותם האישית, הכוללת גם אחריות לתהליכי קבלת ההחלטות שקיימו. לגבי הדרג המקצועי נתרכז בתהליכים פנימיים במטכ"ל.¹⁹ בשל חשיבותו, נתרכז בממשק הצבאי-מדיני, אולם נאמר כמה מלים גם על הממשק בין הדרג המדיני ומרכיבים אחרים של הדרגים המקצועיים.**

52. **נקדים את המאחר ונאמר כי מצאנו ליקויים רציניים ועמוקים, המצטרפים לכשל חמור, בתהליכי קבלת ההחלטות בדרג המדיני, בדרג הצבאי, ובממשק ביניהם. להערכתנו, כשל זה תרם משמעותית לליקויים שמצאנו לעיל בהחלטות שהתקבלו.**

53. **למרות שקראנו חומר רב, ולמרות שאלות רבות, איננו יכולים לקבוע איפה, איך ומתי נפלו ההחלטות הממשיות על היציאה למערכה ב-12 ביולי. נראה כי ההחלטה להגיב בפעולה צבאית חריפה ומיידית גמלה אצל ראש הממשלה, בהליכים לא מתועדים, עוד לפני ההתייעצות בראשותו בשעה 1800. התהליך שעברו הרמטכ"ל ושר הביטחון מתועד קצת יותר. הרמטכ"ל נערך לשורה של פקודות תקיפה מיידיות, ונטה לכיוון של תגובה חזקה, אך בטרם גיבש עמדה המתין לשיח עם הדרג המדיני. בהתייעצות אצל שר הביטחון בשעה**

¹⁶ התהליך שבמסגרתו ניתנו לאירועי קיץ 2006 שמות שונים, כך שהוועדה בה אנו חברים קרוייה הוועדה לחקר 'אירועי המערכה בלבנון', בעוד היום קבעה כבר הממשלה כי מדובר ב"מלחמת לבנון השנייה" הוא עצמו תהליך בעל משמעות מרכזית בניתוח ובהבנה של האירועים. ראו פסקה ז. בפרק ההקדמה.

¹⁷ למותר לציין כי בקביעה זו איננו מתייחסים לשאלות חשובות אם הם היו צריכים לדעת על כך, או לנסות לברר את הדבר.

¹⁸ לא בחנו את ההחלטות ותהליכי קבלתן בכנסת ובוועדותיה, בעיקר וועדת החוץ והביטחון וועדות המשנה שלה, למרות שיש להן תפקיד חשוב בתמונה הכוללת של אישור ובקרה על פעולות צבאיות של הממשלה במסגרת הדרג המדיני.

¹⁹ בהמשך המערכה נדון בהרחבה גם ברמת הפיקוד. לא נתייחס להחלטות שהתקבלו בפיקוד העורף, למרות שהן חשובות ביותר גם לשלב היציאה למערכה. כמו כן לא נתייחס לתהליכי קבלת החלטות בתוך גופים מקצועיים פרט לצבא, למרות שאלה מעוררים שאלות חשובות.

14:30 עמדתו כבר נראתה מגובשת לכיוון של תקיפה מיידית, ללא גיוס מילואים. תגובתו הראשונית של שר הביטחון בשיחה עם ראש הממשלה היתה כי הסוגיה קשה ויש לחשוב עליה, אולם בהתייעצות אצלו בשעה 14:30 הוא הצטרף לדעה כי היה צורך להגיב בחריפות ובמהירות (אם כי ההנחה שלו היתה כי הפעולה תהיה קצרה ביותר, שכן יהיה לחץ מיידית לעצור אותה). החומר משקף התלבטויות וחוסר בהירות אצל חלק ניכר מאנשי הדרג הצבאי בשלבים הראשונים. אלה לא הועלו בפני ראש הממשלה בהתייעצות איתו. הדיונים בפורומים של הדרג המדיני היו מוכנים מראש, וראש הממשלה הגיע אליהם כבר עם תפיסה מגובשת. בממשק הצבאי-מדיני ובצבא התקיימו כמה דיונים, שבמהלכם התגבשו דעות והחלטות. נציין עוד כי ציר קבלת ההחלטות **המתועד** היה ברור וצר: מהמטכ"ל, (פורמאלית) דרך שר הביטחון וראש הממשלה, מליאת הממשלה ופורום השבעה. חוץ מזה"ל לא מצאנו שום גורם מקצועי אחר שבתן את המצב, בדק חלופות לתגובה והציפן כלפי הדרג המדיני (בשונה מראשי מערכות ביטחון שהשתתפו בדיונים והביעו דעותיהם על המצב והדרכים להתמודד עמו). מבחינה זו (שוב) היה זה הצבא לבדו ששמש כגורם המטה המקצועי של הממשלה.

54. **העובדה כי הפעולה לא היתה מבוססת ככזו על "תכנית מגירה" שלמה, וכי לכן לא היה לה מתווה מוסכם שלם, קשורה אפוא לעובדה כי בשום פורום שבדקנו - מדיני, צבאי, או בממשק ביניהם - לא התקיים דיון מסודר, שבחן תכניות מגובשות, זיהה מתוכן חלופות של מתווים לתגובות, שקל את יתרונותיהן וחסרונותיהן על סמך תובנות ידועות, והגיע להמלצה או החלטה על מתווה מסוים על סמך תהליך סדור של היועצות, דיון, שקילה והחלטה. גם בכך מצוי כשל חמור שתרם רבות לליקויי המערכה ופגע ממשית בהישגיה.**

הדרג המדיני

55. למפגשים **מחליטים** של הדרג המדיני בנושאים מדיניים-ביטחוניים, ובמיוחד כאשר מחליטים על יציאה או המשך של פעולה צבאית, יש מתכונת קבועה: הם נפתחים ב**סקירות** של אנשי הדרג המקצועי. אח"כ באות **הצגות והמלצות**, כאן ניתנת הזדמנות להבעת דעה או שאלת שאלות, שרים בכירים בנושאי הדיון מסכמים ומציגים עמדה, ואז נאמרים דברי סיכום או מתגבשת החלטה. **בדיונים שאנו ראינו ביחס לתקופה הנבדקת לא היה חומר רקע שהוכן מראש והונח על שולחן הממשלה, לא היו סקירות עומק על המאפיינים של הזירה ושל המשמעויות של הפעולות הנדונות.**

56. בתקופה הנבדקת כאן לא נתקלנו בדיונים או בהתייעצויות של פורומים של הדרג הממשלתי שלא בהקשר של החלטה. כאמור, בתהליכי קבלת ההחלטות של ראש הממשלה ושל שר הביטחון נדון בפסקה הבאה. כאן נתרכזו בדיונים בממשלה ובפורום השבעה. נאמר רק כי ראש הממשלה אחראי לכינוס הפורומים האלה ולניהולם, וכי שר הביטחון מגיע אליהם אחרי שגיבש עמדה משותפת עם ראש הממשלה על סמך התייעצויות קודמות עם הדרג המקצועי. שר הביטחון אחראי, מכוח תפקידו, על הצורה בה מכין הצבא את החומר לדיוני הדרג המדיני, ואילו ראש הממשלה אחראי (ישירות או באמצעות שר הביטחון) גם לסוג החומרים שהדרג המקצועי נדרש להציג בפני פורומים ממשלתיים.

הממשלה

57. הדיון בממשלה נמשך כשעתיים וחצי. ראש הממשלה אמנם אפשר לכל השרים להתבטא, אולם היה ברור כי הוא האיץ בהם. הסקירות שהוצגו בפני שרי הממשלה היו קצרות ותמציתיות, ולא נכללו בהן פרטים שהיו עשויים להצביע על מורכבות התמונה. לא הוצגו בפניהם הצעות או המלצות לדרכי פעולה. גם לא הוצגו להם חלופות. **הדבר נעשה כך בהתאם להנחיה מפורשת של ראש הממשלה בסיומה של התייעצות המדינית בטחונות שקיים בשעה 18:00.** הסיבה לכך היה החשש של הדלפה מתוך הממשלה על המטרות של התקיפה המתוכננת לאותו לילה. יתר על כן, שאלות וספקות שהועלו על ידי השרים לא קיבלו מענה. מה שהובהר לממשלה – חזור והבהר – היה כי כל פעולה צבאית משמעותית שתינקט תביא בסבירות גבוהה לירי על העורף.

58. לא הוצגו בממשלה עובדות רקע חשובות על הזירה הלבנונית ועל היערכות חזבאללה. סביר להניח כי חלק ניכר מן השרים לא הכירו את המאפיינים האלה ואת הייחוד של הזירה. המשמעות היתה כי לא הוצפו בפניה הקשיים הטבעיים בפעולה צבאית בזירת לבנון. הבדלי הידע האלה היו ניכרים מאוד בהתבטאויות של השרים.

59. היתה בדיון נימה רחבה של תמיכה בראש הממשלה ובמערכת הביטחון. חלק מן השרים עסקו בעיקר בשאלה אם נכון להגיב בפעולה צבאית חריפה ברמת הפוליטית-אידיאולוגית של ההצדקה. אחרים עסקו יותר בשאלות של התבונה בשימוש בכוח צבאי, תוך שהם העלו שאלות לגבי עצם התגובה הצבאית, עיתוייה וטיבה, והעלו ספקות בשאלה אם קיימים מנגנונים אפקטיביים העשויים להבטיח הישגים טובים לפעולה מעין זו.
60. למרות ספקות ושאלות אלה - ההחלטה שהוצעה התקבלה פה אחד וללא נמנעים. היא כללה הבהרה כי ישראל תגיב צבאית, והסמיכה את 'פורום השבעה' לקבל החלטות אופרטיביות.
61. נראה כי הממשלה אמנם קיבלה את ההחלטה, אך היא עשתה זאת כגוף פוליטי שביטא תמיכה ונתן גיבוי לראש הממשלה, לשר הביטחון ולצה"ל. המסקנה המדהימה והחמורה היא כי ההחלטה המשמעותית היחידה שקיבלה ממשלת ישראל - בעלת הסמכות להחליט - אך גם להימנע מלהחליט - בתקופת היציאה למערכה היתה תמיכה בהחלטה על יציאה לפעולה צבאית, שסביר כי תביא לירי רקטות על העורף, שלא ברור היה איך תסתיים, בלי לדעת מה היה היקף הפעולה המתוכנן או יעדיו ותכליותיו הממשיים, וזאת לאחר חילופי דברים של שעתיים וחצי, ללא דיון של ממש, ומבלי שניתן מענה מספק לשאלות מהותיות שהועלו בו על ידי שרים בעלי ניסיון מדיני-ביטחוני רב.
62. אנחנו מוצאים בעובדה זו כשל חמור. הממשלה כולה, וכל אחד מחבריה, קיבלו בחיפזון, וללא שהוצגו בפניהם נתונים והערכות שהבהירו את המשמעות וההשלכות של החלטתם, החלטה על פעולה צבאית חריפה מיידית, בלי שבחנו את משמעותה ובלי שדרשו כי יתקיים לגביה ולגבי השלכותיה האפשריות דיון מסודר. ממשלת ישראל, וכל אחד מחבריה, לא פעלו מתוך שיקול דעת, זהירות ואחריות כנדרש²⁰.
63. נושא ההדלפות מן הממשלה, שבעקבותיהן אין מביאים לממשלה מידע חיוני שצריך לשמש בסיס להחלטות, וחוסר הטיפול בתופעה פסולה זו, צריך לעורר דאגה רבה. בעדויות שבפנינו התרשמנו שיש מעין ויתור מראש על ניסיון להתמודד עם התופעה. אנו סבורים שיש לקיים דיון רציני בין כל הגורמים הרלוונטיים למצוא פתרון מניח את הדעת לבעיה זו.
64. אנו קובעים כי לא נתקיימו כאן התהליכים שהיינו מצפים לראותם כאשר ממשלת ישראל מאשרת פעולה צבאית מסוג זה. הסמכות להחליט היא שלה ולא של ראש הממשלה או של שר הביטחון. קביעה זו נועדה להבטיח כי החלטה מסוג זה אכן תתקבל על סמך דיון מושכל, וכי כל חבר בממשלה יבחן את הנושא ברצינות המתבקשת. אך הדיון לא היה מושכל. חלק מחברי הממשלה אמנם העלו נקודות חשובות, אבל לא היתה השתקפות שלהן בהחלטה, שהיתה כללית וסתמית. שר אחד הביע תמיכה תוך כדי שהוא הצהיר במפורש שאינו יודע במה הוא תומך. אחרים הביעו הסתייגות מן החיפזון בו התנהלו הדברים. אולם איש מהם לא תבע כי הדיון יידחה או התנה את תמיכתו בהבהרות. ואכן, חלק מן השרים העידו בפנינו כי הופתעו מן הצורה בה התקדמו המהלכים לאחר הישיבה.
65. שרים שנשאלו על כך, בעיקר אלה שהביעו בדיון ב-12 ביולי ספקות לגבי היציאה לפעולה צבאית, או כאלה שהתנו פעולה צבאית בתנאים אך לא עמדו על כך שאלה יהיו כלולים בהחלטה כתנאי להצבעתם, הופתעו מן השאלה, היה נראה בבירור כי חלק ניכר מן השרים עצמם לא ראו את תפקידם בדיון ובהחלטה כאלה כמשמעותי מבחינת מהות ההכרעות. לדבריהם, כך היה נהוג גם בממשלות אחרות. ההחלטות האמיתיות התקבלו בפורומים מצומצמים - בהתייעצויות לפני החלטה ובאישורים אופרטיביים אחרים. כך בדרך כלל בדיוני ממשלה, וכך במיוחד בענייני ביטחון (כנראה מפני חשש מהדלפות ובשל העובדה כי הם נתפשים כעניינים הדורשים מומחיות רחבה).
66. העובדה כי כך היה נהוג תמיד מסבירה אולי את דפוס הדיון וההצבעה שהתגלה כאן, אולם היא אינה מצדיקה אותו. איננו מוכנים לקבל את שוויון הנפש שהפגינו כמה מהשרים שהעידו בפנינו בנוגע לדפוס זה. אמנם,

²⁰ אחד מן השרים הודה בפנינו בעדותו כי בדיעבד לא נכון היה לקבל החלטה כזו אחרי דיון של שעתיים. אולם, הוא סבר כי הבעיה היתה של תדמית ולא של מהות. לדעתו, מרכיב מרכזי בהחלטה היה עניין של השקפת עולם סדורה על איך ראוי להגיב לאירועים כאלה, ולכן קבלת החלטה מהירה אינה מראה על חיפזון או על אימפולסיביות או על "פעולה מהבטן". איננו מקבלים טענה זו. אף אם אדם סבור כי בעקרון, מוצדק להגיב בצורה צבאית מהירה על אירועים מסוג זה - עדיין חובתו לבחון כי בתנאי הזירה והנסיבות בהם מדובר, פעולה כזו משרתת את האינטרס הישראלי.

ייתכן כי בצורה בה בנויים היום דיוני הממשלה (נוכחות של קבוצה גדולה מאוד של אנשים שאינם חברי הממשלה, תרבות ידועה של הדלפות, לחץ זמן והעדר מסורת של עבודת מטה והגשת מסמכי רקע רציניים לפני דיוני הממשלה) לא ניתן לממש תהליך אחר של קבלת החלטות בממשלה. אבל זו אינה גזירת גורל. ממשלה פעילה, המודעת היטב לחשיבות החלטותיה ומקבלת על עצמה אחריות מלאה למהותן ולדרכי קבלתן היא מרכיב חיוני ומרכזי לטיוב החלטות בדמוקרטיה. לא ניתן לקבל אחריות ממשלתית להחלטות מרחיקות לכת בלי תהליכים כאלה. אסור לתת יד להחלשת העיקרון היסודי שהחלטות אסטרטגיות חייבות להתקבל, אחרי דיון ממצה ומעמיק, במליאת הממשלה.

67. **משתמע מכאן כי יש לפעול בדחיפות על מנת ליצור תנאי רקע שיאפשרו דיון משמעותי בממשלה ובגופי דרג מדיני אחרים. ודאי כך כאשר עולות על סדר היום שאלות של שלום או של מלחמה. אנחנו מתייחסים לכך בהמלצות המוסדיות שלנו. האחריות העיקרית ליזום שינויים, לדון בהם, ולגייס את התמיכה לביצועם, היא על ראש הממשלה באמצעות מטהו. שרי הממשלה האחרים צריכים לפקח על פעולה זו ולתבוע את מימושה. עליהם החובה לפעול נחרצות לשינוי מיידי של תרבות ההחלטות. הם אף צריכים להימנע מלאשר מהלכים מרחיקי לכת מבלי שהוצגה בפניהם – ברמת הסיווג והפירוט המתאימה – תכנית פעולה ומתווה פעולה המאפשרים החלטה מושכלת לגביה.**

68. שאלה אחרת היא האם בכל מקרה חייב שר להצביע על פי עמדתו, כפי שהובעה בדיון. ראשית, לא תמיד העלאת שאלות - אף אם לא ניתן להן מענה - הוא סימן לחוסר הסכמה. שנית, מעבר לשאלת עמדתו של השר, או ספקותיו, להצבעה יש חשיבות בפני עצמה. השר פרס, למשל, הסביר כי הוא לא נמנע או הצביע 'נגד', למרות שגם בזמן ההחלטה חש כי עדיף היה לחפש דרך תגובה שונה ויצירתית יותר וגם ביטא עמדה זו בדיוני הממשלה, מפני שחש כי היה רוב גדול שתמך בהחלטה, כך שהצבעת 'נגד' שלו לא היתה משנה את ההחלטה, וכי הצבעה 'נגד' (או אף הצבעת 'נמנע') בתנאים כאלה היתה מתפרשת בהכרח כהצבעת אי אמון בראש הממשלה, וכי הוא לא רצה לשדר אי אמון כזה כאשר ישראל יצאה למערכה צבאית.²¹

69. איננו מקלים ראש בטיעון זה ובעובדה כי להצבעות בממשלה יש תמיד גם היבט פוליטי ואף אישי. יחד עם זאת יש לזכור כי התנהגות כזו תומכת בתפיסת הממשלה במליאתה כגוף לצורך הצהרות והצבעות "לפרוטוקול", ולא כגוף שמתקיים בו דיון ממשי ואמיתי. יותר מזה, העובדה כי דיונים כאלה מסתיימים בהחלטה, שבה חשובים גם יחסי הכוחות, ולא רק החלטת הרוב, עלולה מאותו טעם לשבש גם את הדיון עצמו. שרים יחששו לא רק להצביע 'נגד' או 'נמנע' אלא אף להביע דעה החולקת או מטילה ספק בשיפוטו של ראש הממשלה. הנוק הממשי של דפוס התנהלות כזה היה מצטמצם אם לצד מליאת הממשלה היה גוף אחר של הדרג המדיני, קטן ויעיל יותר, שבו היה מתקיים דיון אסטרטגי רציני. בפורום כזה ניתן היה לקיים דיון של ממש, שהיו מבוטאות בו ההשקפות השונות המיוצגות בממשלה, ואשר בו היתה מתגבשת החלטה. לאחר מכן ניתן היה להביא את ההחלטה לדיון, להחלטה ולאישור 'חגיגיים' במליאת הממשלה. אלא שאין זו המציאות בישראל בדרך כלל, וזו לא היתה המציאות גם בהחלטות על היציאה למערכה בלבנון.

70. **חברי הממשלה היו מוכנים לסמוך על ראש הממשלה, שר הביטחון, והרמטכ"ל - ובמידה מסוימת על חברי פורום השבעה - והסתפקו במתן הסמכה גורפת ליציאה לפעולה צבאית רחבה. בכך הם לא מילאו את תפקידם - לשקול בצורה אחראית וזהירה מהלכים מסוג זה. אנחנו מודאגים בשל העובדה כי לא שמענו - אחרי המערכה - עמדה, מצד ראש הממשלה ושרים אחרים (עם יוצאים מן הכלל בודדים), המציעה לבחון מחדש את נהלי קבלת החלטות בממשלה בכלל, ובנושאים הקשורים להפעלת כוח צבאי בפרט.**

71. **הדרישה לאישור ממשלה הוא אחד מן המנגנונים שנועדו להבטיח בקרה ממשית של הממשלה כולה על מי שמופקד על הפעלת תהליכים ביטחוניים ומדיניים. מנגנון הבקרה הזה לא פעל כאן כשורה, ולכן כשל. הטעם לכשל הזה הוא מבני, רב שנים ומבוסס גם על תרבות ניהול לא אחראית של הממשלה. חשוב לזהות אותם, לעמוד על הגורמים להם, ולעשות לתיקונם.**

²¹ לפחות שר אחד נוסף - רפי איתן - פעל בצורה דומה ומטעמים דומים.

פורום השבעה

72. להבדיל מן הממשלה, פורום השבעה הוא גוף אד-הוק שסמכותו נגזרת מהחלטת הממשלה ב-12 ביולי. בדרך הטבע, הוא לא היה שותף להתלבטויות ולדיונים ולתהליכי קבלת ההחלטות לפני אותה ישיבה. בהחלטת הממשלה שהקימה אותו היתה אי בהירות לגבי תפקידו. ההסמכה נגעה לאישור המלצות אופרטיביות בלבד.²² הדיון
- ב-12 ביולי התקיים בשעה מאוחרת, לאחר יום מתיש, ובלחץ זמן. ראש הממשלה לא אפשר קיומו של דיון אסטרטגי ביעדי הפעולה ובמתווה. בשלב זה, הדיון התרכז בבעיית החשש לפגיעה באזרחים ("לא מעורבים"). כאשר התברר כי היעדים הם צבאיים מובהקים, וכי החשש לפגיעה באזרחים קטן - אישר הפורום את המטרות לתקיפה פה אחד.
73. הישיבה השנייה של הפורום - והאחרונה בתקופה הנבדקת כאן - הדגישה את החסר בדיון אסטרטגי ממשי בפורום מדיני בכיר. אמנם גם הדיון הזה נסב סביב אישור מטרות - בתי מגורים ומפקדות שהיו אמורים להיות ריקים מאדם בד'אחיה - אך הוא התפתח לשאלת הקשר בין המטרות האלה ובין יעדי המערכה, והתרומה שלהם להשגתם. בישיבה זו התנהל דיון מרתק, מפני שלראשונה נוצרה כאן הזדמנות לשיח בין המשתתפים, שבה הם התייחסו אלה לדבריהם של אלה. אנחנו רואים משמעות חיובית חשובה בעובדה כי בשיח כזה אתגרו המשתתפים את ההנחות העובדתיות, הערכיות, הסיבתיות והמדיניות שהושמעו או הוצגו על ידי אחרים.
74. כך, אחד מהטיעונים של הצבא להפצצת הדאחיה היה כי הדבר יאיץ את סיום המערכה. השר דיכטר העלה ספק לגבי התוצאה הזו. אבל נושא הזמן - והאצת הסיום - הוא נושא שחזר ונשנה בדיונים בפורומים השונים. מצד אחד הובע חשש מתמיד כי הזמן יהיה קצר - ומשתמע כי היה רצוי כי הזמן יהיה ארוך יותר. מצד שני אחרים הדגישו, לרבות ראש הממשלה ב-13 ביולי, כבר בשלבים מוקדמים של המערכה, כי אילוץ הזמן לא היה אמיתי. אבל בעיקר התבטא בהם חוסר רצון בולט לטפל בצורה מפורשת במנגנון של סיום, והיתה הכרזה חוזרת ונשנית כי עדיין לא בשלו התנאים להפסקת אש, בלי לבחון אם היתה הסתברות גבוהה כי התנאים להפסקת אש ישתפרו בהמשך. כך בדיון ב-14 ביולי וכך אף בהתייעצות המדינית-ביטחונית ב-17 בו.
75. להבדיל מיישבות האחרות של הדרג המדיני שבחנו כאן - ב-14 ביולי המלצות הצבא, שהובאו בתמיכת ראש הממשלה ושר הביטחון, לא אושרו פה אחד. נראה כי תוצאה זו - או אולי הדלפתה לתקשורת בזמן אמת - תרמה למתח בין השרים שהצביעו נגד ובין ראש הממשלה. מכל מקום, פורום השבעה לא כונס עוד במהלך התקופה הראשונה, וההחלטות האופרטיביות החשובות של הדרג המדיני בהמשך המערכה היו בעיקר החלטות של ראש הממשלה, שבמקרים רבים פעל יחד עם שר הביטחון.
76. המסקנה היא כי הפורום המדיני האינטימי הזה לא שימש בפועל בתפקיד שהוא היה יכול למלא: פורום מצומצם ודיסקרטי, שכלל את בכירי הדרג המדיני ביטחוני ואנשים בעלי ניסיון רב בתחומים אלה, שייצגו מרכיבים רבים של הקואליציה - שבו יכלו להתקיים דיונים של ממש, במטרה להעריך את המצב ולגבש מחשבות לגבי מתווה המשך הפעילות על סמך חומר מלא יותר ותוך כדי דיון דינאמי עם בכירי מערכת הביטחון.
77. התוצאה היתה כי במהלך התקופה הקריטית ביותר של היציאה למערכה, איננו מוצאים בדרג המדיני ולו פורום אחד שבו נהנו ראש הממשלה ושריו הבכירים מן החירות לבחון יחד, בשיחה גלויה ומפוכחת, את הנתונים והחלופות, ולהחליט יחד על הדרך הטובה ביותר לפעולה.
78. פורום כזה היה חיוני לניהול נכון של המערכה מבחינת הדרג המדיני. טוב נעשה שגוף בעל פוטנציאל כזה הוקם בהחלטת הממשלה ב-12 ביולי. למעשה, הפוטנציאל הזה לא מומש, ופורום השבעה לא התפתח לכלל גוף משמעותי. רע מאוד שלא נעשה בו שימוש שיטתי ונכון יותר. במצב שנוצר - לא ניתן להעריך את דרך פעולתו.

²² פורום השבעה "נולד" כנראה במהלך ישיבת הממשלה עצמה, שכן בסיומה של ההתייעצות הביטחונית עם ראש הממשלה שהחלה ב-18:00 הוא ציין כי הממשלה תסמיך אותו ואת שר הביטחון לאשר מטרות.

הדרג המקצועי

79. בתקופה הנבחנת התנהלו דיונים רבים מאוד במטכ"ל. חלקם בהיבט של תכנון מבצעי, חלקם כהיערכות לקראת התייעצות עם הדרג המדיני. חלקם בהערכות מצב ובפורומים אחרים. הרכב המשתתפים בישיבות היה שונה מהקשר להקשר, וגם סגנון הדיון השתנה. מצאנו הבדל בין הערכות מצב יומיות, בהן דיווחו האלופים (אלופי פיקוד, מפקדי זרועות, ראשי אגפים במטכ"ל ואחרים) על המתרחש בגזרותיהם, לבין דיונים ממוקדים יותר לנושא מסוים. בין דיונים מטכליים שסיכום הרמטכ"ל בהן תורגם לפקודות, לבין אחרים, שתפקידם היה לאפשר הסתכלות מרוחקת יותר מן המערכה ולגבש בחינה אסטרטגית שלה.²³
80. בשלב זה נתרכז בתרומת הדיונים האלה להחלטות הקשורות ליציאה למערכה - הדיונים לקראת ההתייעצויות עם הדרג המדיני וגיבוש המלצות הצבא לדרג המדיני בשלב הראשון, ועדכון ההערכות וההמלצות במהלך התקופה הראשונה.
81. ב-12 ביולי עסק המטכ"ל - בעיקרו של דבר בעיכול והבנת המצב בגבול הצפון, ובגיבוש המלצות לפעולת תגובה לדרג המדיני. תמצית ההמלצה של הדרג הצבאי היתה להגיב בעוצמה רבה, להגיב מיידית, עוד באותו הלילה, לתקוף אווירית יעדי תשתית לבנוניים וכן יעדי חזבאללה. זאת, במקביל לשורה ארוכה של פעולות צבאיות טקטיות, שנסמכו אוטומטית על אירוע חטיפה. לגבי ההמלצות נציין כאן כי:
- מלכתחילה לא היה ברור מה התכלית של הפעולה הצבאית שהוצעה. גם בדיוני הצבא ניכרה העמימות בין "גביית מחיר" ובין "שינוי המשוואה" הלבנונית במובן עמוק יותר. עמימות זו נמשכה לאורך חלק מן התקופה שעסקה ביציאה למערכה. גם אלה שהציעו היערכות למהלך הקרקעי או גיוס מסוים לא פיתחו את הדיון ולא עמדו על דעתם.
 - ההמלצות של הרמטכ"ל, למרות שעוצבו בתהליך מהיר מאוד, לא נלקחו מימשה סדורה' קיימת של תכניות אופרטיביות מאושרות. עיקרן היה שאול ממרכיבים מוכרים של תכנית 'שוברת הקרח', ובעיקר המרכיב של התקיפה האווירית, **תוך התעלמות ממרכיבים חשובים אחרים שלה** (כגון גיוס מילואים נרחב) או זהירות במכת האש הראשונה, כדי להבטיח זמן של "הערכה מחדש" והחלטה אם ללכת להכלה או למהלך קרקעי.
 - גם כאשר הובהר לרמטכ"ל כי אין אישור לתקיפת יעדי תשתית לבנוניים הוא לא שינה את המלצותיו לתקיפה נרחבת של יעדי חזבאללה ולא עסק בשאלה האם אלה יספיקו כדי להשיג תכליות מדיניות משמעותיות.
 - משלב מוקדם הבהיר הרמטכ"ל כי לא גרס מהלך של תמרון קרקעי נרחב בדרום לבנון.
 - גם בצבא לא התבססו ההמלצות לפעולה על הערכת מצב סדורה או על דיון מעמיק בחלופות השונות. במסגרת זו גם לא נידונו המשמעויות הגלומות בעובדה שעיקרה של ההמלצה של הרמטכ"ל היתה סטייה מוחלטת ממדיניות ההכלה. זאת, למרות שבצבא, בשונה מהדרג המדיני, היתה היכרות מעמיקה עם הנתונים וההערכות שעמדו ביסוד מדיניות ההכלה, והיו גם כאלה שהביעו היסוס אם ראוי לסטות ממנה.
 - ניסיונות של משתתפי הדיונים להעלות את נושא מתווה הסיום של הפעולה נתקלו בהתנגדות מצד הרמטכ"ל.
82. כללית, נראה כי תרבות הדיון המטכ"לית לא סייעה לסיעור מוחות יוצר, המשלב ניסיון ודעות של אנשים שונים. אמנם השתתפו בדיונים הרבה אנשים מקצועיים ומנוסים, והיו להם תובנות מבוססות היטב, אולם היתה גם נוכחות בולטת מאוד של הרמטכ"ל ושל העדפותיו, והעדר כמעט מוחלט של התמודדות ברמת הערכות או המלצות.

²³ מספר הדיונים לעתים כה רב, והחפיפה בין המשתתפים ובין הדיונים כה רבה, עד שנוצרת תחושה כי לא היה יחס טוב בין דיונים ובין חשיבה או פעולה.

83. הדבר נהיה בולט אף יותר לאור ההנחיה של הרמטכ"ל בפורום הבכירים כי על אנשי הצבא להימנע מלהשמיע דעות "עצמאיות" מקום שמתבקשת המלצת הצבא. ההנחה היתה כי דיון הוא דבר חיובי בצבא פנימה, אולם כלפי חוץ המלצת הצבא צריכה להיות אחת וברורה.²⁴

84. לאחר כמה ימים של לחימה התגבשה הבנה בדיוני הצבא כי המצב חייב בחירה בין סיום מהיר של הפעולה ובין שינוי של דרכי הפעולה המאושרות. נראה כי הדבר נבע מן העובדה שהרמטכ"ל - בין אם בשל השכנוע שלו עצמו או בשל הערכתו את ההעדפות של ראש הממשלה - לא היה מוכן לשקול ברצינות המלצה להיערכות ולביצוע של מהלך קרקעי רחב או לחילופין הפסקת הלחימה.

85. לסיכום: היבטים רבים בפעולת הדרג המקצועי בצבא היו לקויים. כך היעדר קיומן של תכניות מאושרות ותקפות, שעל פיהן התאמנו ותרגלו, למצב של הסלמה בזירת לבנון, כך העובדה שלא היתה בצבא עצמו - ולא הוצפה בדרג המדיני - התמונה המורכבת לגבי זירת הלבנון, וכך היעדר הבולט של דיונים מסודרים שבחנו חלופות על רקע תשתית הידע המוכרת והיעדר של הצגת חלופות כאלה לדרג המדיני. ליקויים אלה - המגיעים כדי כשל - הגבילו את היכולת של הדרג המדיני לקבל החלטות מושכלות.

הממשק הצבאי-מדיני

86. חשוב כאן להבחין בין השתתפות של הצבא בהתייעצויות, ובין השתתפות נציגיו בפורומים מדיניים לצורך מתן סקירות והצגת הערכות והמלצות. בנוסף לאלה קיים המפגש של ראש ממשלה או שר ביטחון לפגישת עבודה עם הרמטכ"ל. אולם בכל ההקשרים האלה מצאנו ליקויים המכבידים על דיון פתוח, מחשבה יצירתית, והחלטות טובות. אי הבהירות הניכרת בדיוני הצבא הוחרפה בהמלצות הצבא ובהערכותיו בהתייעצויות או במפגשים עם הדרג המדיני, זאת משום שבהתייעצויות אלה לא באה לידי ביטוי קשת הדעות הרחבה שהושמעה בדיונים הפנימיים. הבולטות של הרמטכ"ל בממשק עם הדרג המדיני היתה גבוהה מאוד בשל שילוב של תפקידו, כללי ההתייעצות, אישיותו של הרמטכ"ל והיחסים המיוחדים בינו ובין ראש הממשלה. היא התווספה לבולטות הגדולה שלו בצבא עצמו.

87. עמדנו על כך כי הצבא הוא גוף המטה של הממשלה בכל הנוגע לפעולות צבאיות, וכי בפועל הוא עוסק גם בהיבטים מדיניים, בין היתר בשל העובדה שלרשות הממשלה והעומד בראשה לא עומד מטה מפותח משל עצמו. אמרנו גם כי לצבא יש דומיננטיות מובנית בשל כך, ובשל סיבות היסטוריות, וכי לכן ניתן עודף משקל להמלצות הצבא, ללא יכולת אפקטיבית של הדרג המדיני לאתגר אותו, לעמוד על חולשת המלצותיו, או לבחון את יכולותיו.

88. במערכה של קיץ 2006 הוחמר מצב זה, בשל שילוב עובדות נדיר: כל צמרת הדרג המדיני היתה חסרת ניסיון צבאי-ביטחוני-מדיני משמעותי, הצבא עצמו לא היה מוכן כראוי למערכה צבאית בלבנון, ושינויים ארגוניים בצבא הכבידו על הסתמכות על תובנות ומנגנונים, שהיו יכולים לפצות במידת מה על היבטים אחדים של חוסר המוכנות.

89. התוצאה היתה כי הצבא הביא אל שר הביטחון דיונים והמלצות נקודתיים, בלי להקפיד על כך שהם ילוו בסקירות ובהערכות עומק, ובלי להבטיח כי השר קיבל והבין לא רק המלצות נקודתיות אלא גם נתוני רקע על החזית המורכבת של לבנון, ועל הקשריה הפנימיים והחיצוניים.

90. שר הביטחון אמנם שאל שאלות נקודתיות טובות, אולם לא העריך את משמעות העובדה שהתשובות שקיבל לא ביטאו את המורכבות השלמה של הזירה ושל מגבלות הפעלת הכוח הצבאי בה. הוא גם לא התמיד בתביעה לקבל הסברים מפורטים יותר ורחבים יותר על הזירה.

91. בהתייעצויות אצל ראש הממשלה לא מצאנו את שר הביטחון מאתגר את הצבא. הוא לא ביקש הבהרות ולא תבע הצגת תכניות או חלופות לפעולה בנושאים עיקריים.

²⁴ הרמטכ"ל הסביר את ההנחיה הזאת בכך שבהתייעצויות כאלה הושמעה רק עמדה או המלצה אחת מפי המוסד או השב"כ. אכן, ראוי לבחון גם את האופן בו התגבשה עמדת המוסדות האלה. לא ברור כי אכן נכון יהיה שעמדתם תהיה זהה לעמדת מי שעומד בראשם, אף אם הוא בעל ניסיון וידע רבים. יש בגופים אלה יחידות רבות העוסקות במודיעין, מחקר והערכות, וראוי כי עמדת הגוף שתגבש אגב דיון פנימי בתוכו.

92. חלק ניכר מן הדיונים בין הדרג הצבאי לבין הדרג המדיני עסק בשאלות מעשיות כגון זיהוי הגורם אותו תקפו (או נמנעו מלתקוף), או התלבטות בקשר לבחירת מטרות שהיו עלולות להיות לבחירתן תוצאות מדיניות בלתי רצויות. לא התקיים בין הדרג המדיני והמקצועי, בתקופה הנבדקת, דיון כוללני שמטרתו לתת מסגרת ותשתית אסטרטגיים להחלטות שהיו בעיקר טקטיות.
93. אמנם, חלק מן השרים סיפרו לנו כי ביקשו - וקיבלו - סקירות נפרדות מבכירי הצבא. אך לא היה בכך כדי לפצות על הליקויים שצינו. מפגשים כאלה יכלו להיות מעשירים לפרטים שהיו מעורבים בהם, אולם הם לא נעשו כחלק מדיון בדרג המדיני. גם לא ראינו כי מידע זה השפיע בצורה ניכרת על עמדות השרים כפי שאלה התבטאו בפורומים המדיניים.
94. התנהלות אנשי הצבא בהתייעצויות או במפגשים עם הדרג המדיני נקבעה על ידי הרמטכ"ל ועל ידי מי שניהל את ישיבות הפורום המדיני הרלוונטי. זאת, כאמור, בצורה שמנעה בדרך כלל הצפה של מיגוון דעות וגם חילוקי דעות בצבא, וכך צמצמה את היכולת של הדרג המדיני להעמיק בנושאי ההחלטה ולהכיר בשלל ההערכות והדעות.
95. ניתן לסכם כי הצבא כגוף מטה פעל בממשק הצבאי-מדיני מתוך רמה נמוכה יחסית של יוזמה, כאשר עיקר הקשר בין הדרג המדיני ובין הצבא נעשה - לטוב ולרע - בידי הרמטכ"ל עצמו. מצד שני, הדרג המדיני סמך במידה רבה על ההערכות וההמלצות של הצבא, שהוצגו על ידי הרמטכ"ל, ושיקפו את דעתו הוא למרות קיומם של חילוקי דעות בצבא פנימה.
96. **מצב זה אינו רצוי ואף תרם תרומה משמעותית לכשלים ולליקויים ביציאה למערכה. הוא התבסס על תפיסת תפקיד מוטעית מצד הדרג המדיני בכלל וראש הממשלה בפרט, ועל נטייה של הדרג המדיני לסמוך יותר מדי - וללא בחינה עצמאית - על הדרג הצבאי ועל הרמטכ"ל בפרט.** זאת, נוכח העובדה כי הרמטכ"ל ביטא בעקביות גישה של ביטחון ביכולתו של צה"ל לעמוד בכל האתגרים בצורה מיטבית, ונכונות מלאה למלא אחר ההנחיות של הדרג המדיני בצורה מדויקת ומלאה, אף כאשר הוא לא סבר שהיו מוצדקות. נראה כי היתה אצלו - ואצל אחרים בצבא - תחושה של עליונות וביטחון בכוח ובעוצמה של הצבא, ובעיקר של חיל האוויר.
97. ציינו כבר כי הצבא שימש כגוף המטה החשוב והמרכזי ביותר במלחמה. יחד עם זאת, נציגי מערכת הביטחון וגופים אחרים השתתפו בדיונים, השמיעו לעתים דעות המנוגדות לאלה של הצבא, ואף תרמו להם. ראש המוסד וראש השב"כ השתתפו דרך קבע בהתייעצויות ובישיבות הדרג המדיני המחליט. במקרים לא מעטים, עמדתם אתגרה את הרעיונות וההמלצות שהושמעו על ידי אנשי צה"ל. לא תמיד נתקיים בהם דיון ואנשי הצבא לא נתבקשו להתמודד עם עמדותיהם. בחלק מן הישיבות השתתפו גם ראש מל"ל, יו"ר האגף המדיני-ביטחוני במשרד הביטחון, וראש חטיבת המחקר במשרד החוץ. ניתן לומר, בהכללה, כי למרות שהיו עצמאיים והשמיעו דעות אחרות, תרומתם לקבלת ההחלטות לא היתה מרכזית.

ד. אחריותם של מקבלי ההחלטות

98. הגיעה העת לבחון איך תרמו ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל, כל אחד במסגרת תפקידו הוא ובדרכו הוא, לכשלים ולליקויים שמצאנו. כאמור יש חוסר הוגנות בכך שאנחנו מתרכזים כאן בניתוח ליקויים וכשלים. בתפקודם של שלושת האישים בהם אנחנו מתרכזים התגלו בתקופה הנבדקת - וגם בתקופת המערכה - נקודות עוצמה רבות, והם אחראים להישגי המערכה בלבנון ולא רק לכשליה. אנחנו כאן מתייחסים לנקודות העוצמה כמובנות מאליהן ומתרכזים בליקויים - וחשוב לזכור את הדבר בהערכה כללית של תפקודם של אישים במערכה.

ראש הממשלה

99. ראש הממשלה הוא הנושא באחריות המיניסטריאלית העליונה לפעולות ממשלתו, ובכלל זה להחלטה לצאת למערכה צבאית. הוא גם נושא באחריות אישית ישירה להחלטה לצאת למערכה ולאופן ניהולה. ראש הממשלה הציב את עצמו בראש אלה שהחליטו לצאת למערכה צבאית, שהובילו את מהלכי המלחמה ושקבעו כיצד תתנהל בפועל והוא היה זה שניהל את הליכי קבלת ההחלטות: ראש הממשלה הוא שניהל את דיוני הממשלה, את פורום השבעה ופורומים מצומצמים יותר. הוא שקבע מי יזומן לאילו ישיבות, ומה יהיה אופיין

של ישיבות אלה. ראש הממשלה ועוזריו הם אלה שהכינו את טיוטות ההחלטה של ישיבות הממשלה ופורום השבעה. בנוסף, ראש הממשלה קיים קשר ישיר עם הרמטכ"ל ועם גורמי הביטחון והמודיעין הבכירים משך כל המערכה. כל הפעולות הצבאיות העיקריות נעשו באישורו ובהוראתו. ראש הממשלה וצוותו הם גם אלו שקיימו את המגעים הבינלאומיים בדרג הבכיר ביותר, ושליחיו הם אלה שניהלו את המשא והמתן עם מדינות אחרות. לראש הממשלה יש גם אחריות מסוימת לעובדה שעמיר פרץ הפך שר הביטחון, ושלא היה לידו סגן שר בעל ידע ביטחוני. כפי שהוא היטיב לנסח זאת בנאומו בכנסת מיום 14 באוגוסט, **האחריות האחרונה והמרכזית מוטלת על כתפיו.**

100. מר אהוד אולמרט מילא את תפקיד ראש הממשלה בפועל החל מיום 5 לינואר 2006. הוא נכנס לתפקידו בעקבות התמוטטותו של מר אריאל שרון, ולאחר ששימש בעבר בתפקידי שר רבים, עמד בראש עיריית ירושלים, ואף כיהן כמ"מ ראש הממשלה. תחומי הניסיון הישירים של ראש הממשלה היו בנושאים פוליטיים ומדיניים-פנימיים, ובעיקר בתחום המוניציפאלי והכלכלי, כולל יחסי חוץ כלכליים.

101. התרשמנו מן הצורה בה נכנס ראש הממשלה לתפקיד. במהלך ששת חודשים הראשונים לכהונתו (עד ליום 12 ביולי) עסק ראש הממשלה בלימוד ההיבטים השונים של התפקיד הקשה אליו הוטל בנסיבות טראומטיות ומפתיעות. הוא קיבל תדריכים בנושאי ביטחון מטעם מזכירו הצבאי וסקירות מראשי מערכת הביטחון. הוא הספיק אף להתנסות ישירות בחלק מהתפקידים הייחודיים של ראש ממשלה בתחומים ביטחוניים. הוא ציין את רצונו למסד עבודת מטה מסודרת במשרדו,²⁵ ובמסגרת זו אף התייחס לאפשרות לבנות מטה שיעץ לו בנושאי ביטחון (באמצעות חיזוק המועצה לביטחון לאומי). אלא שתהליכים אלה טרם הבשילו די הצורך בעת שפרצה המערכה (והתקדמו אך מעט מאז סיומה).²⁶

102. אשר להיכרותו של ראש הממשלה את החזית הצפונית - התרשמנו, כי ערב אירוע החטיפה היתה לראש הממשלה היכרות כללית וראשונית בלבד עם הזירה הלבנונית.²⁷ ספק בעינינו אם הספיק ללמוד לעומק את הסוגיות הסבוכות והמורכבות הקשורות בהתמודדות צבאית בין צה"ל לבין חזבאללה, ואת ההשלכות האפשריות של התמודדות כזו. היכרותו קצרת הימים עם ההיבטים הצבאיים של חזית לבנון לא הניבה (וניתכן כי לא יכלה להניב) ביום הפקודה בחינה מעמיקה של חלופות הפעולה הצבאית בלבנון ועמידה על הקשיים וחוסר ההתאמה בין המלצות הצבא לבין המטרות שהוא ראה לעצמו כרצויות בעת הזו.

103. מסקנתנו היא כי ראש הממשלה לא הספיק בששת החודשים שעמדו לרשותו להכין עצמו באופן מלא לקבלת החלטות מיידיות בנוגע למערכה צבאית בצפון. **בכך כשלעצמו אין כשל.** בתרחישי האירועים העלולים לדרוש תשומת לב מיידית, לא ברור כי זירת לבנון היתה הדוחקת ביותר. עם זאת, אנו סבורים כי **ראש הממשלה כשל בכך שלא נתן משקל מספיק, כאשר ניגש לקבל החלטות בעלות השלכות מרחיקות לכת, לחוסר ניסיונו ולמגבלה של יכולתו לאתגר את הערכות הצבא ולבקור בצורה מושכלת, לחוסר הידע העמוק שלו עצמו בקשר בין הפעלת כוח צבאי ובין השגת תכליות המדינה, ולמשמעות של היעדרו של מטה עצמאי שיעץ לו בסוגיות אלו.** בנוסף, ראש הממשלה לא עשה די להשלים את החסר גם לאחר שהתקבלה ההחלטה הראשונית, **ולהתאים את ההחלטות להתפתחויות בשטח.**

104. ראש הממשלה זיהה נכונה הזדמנות למצב שבו תהיה תמיכה בינלאומית במהלכים צבאיים שיפגעו בחזבאללה, ומיהר לפעול כדי למצות אותה. הוא אף זיהה נכונה שתהיה מידה רבה של תמיכה בציבור בישראל לתגובה שתסיר את איום חזבאללה, ולא תשדר חולשה או חוסר אונים של ישראל. הוא פעל במהירות וביעילות על מנת למצות את ההזדמנות, תוך כדי פעולה משולבת ברמה הצבאית והמדינית.

²⁵ לפרטים ראו הדיון בפרק לקראת המערכה. ראוי לציין כי ראש הממשלה היה מודע לסכנות שבתגובות מיידיות למשבר, וביקש להיות מוכן למצבים אלה מבעוד מועד.

²⁶ כך, למשל, ראש מנהל הסגל יורם טורבוביץ הודה כי לא היה לצד ראש הממשלה מי שיכול היה ליעץ לו באופן אמין בנושאי ביטחון ולא אתגור את ראשי צה"ל בהציגים הערכות והצעות לראש הממשלה..

²⁷ לפרטים ראו הדיון בפרק לקראת המערכה.

105. היכולת לא להימנע תמיד מפעולה צבאית בשל חשש משתק מתגובה צבאית של היריב, היא חיונית לישראל, והשימוש בה מצביע על מנהיגות. עובדות אלה מסבירות חלקית את התמיכה הרחבה ממנה נהנו מהלכי הממשלה בימים הראשונים.
106. מכיוון שתגובה צבאית נתפשה כמוצדקת והיתה בה, כאמור, הפעלה סבירה של שיקול דעת מדינאי, שאלת התבונה שלה היא שאלה פוליטית שאין זה תפקיד הוועדה להעריך אותה. **אולם מנהיג המוציא את צבאו לפעולה צבאית רחבה חב חובות למדינה, ללוחמי צה"ל המסכנים את נפשם, ולאזרחים – של ישראל ושל לבנון כאחד. חובות אלה כוללות שיקול מעמיק לגבי הנחיצות של מהלך צבאי דווקא, עיתויו וטיבו, ושל סיכויי ההצלחה שלו בנתוני הזירה. ראינו כי ההחלטות המהירות על היציאה למלחמה שקיבלה הממשלה בראשותו של אולמרט לא עמדו בתנאים אלה. בכך כשל ראש הממשלה כמנהיג הצריך להוביל את ארצו לפעולה צבאית יזומה מתוך שיקול דעת ואחריות.**
107. כאמור, ההחלטה שהתקבלה ב-12 ביולי כללה כמה מרכיבים: שינוי מדיניות ההכלה ופעולה צבאית חריפה ומיידידת נגד יעדי חזבאללה איכותיים, תוך לקיחה בחשבון של ירי נרחב של רקטות על העורף הישראלי. זאת, תוך הימנעות מפגיעה ביעדים בסוריה וביעדי תשתית בלבנון, צמצום מספר הנפגעים בין אזרחי לבנון ותוך הימנעות ממהלך קרקעי רחב.
108. בשלב הראשון, יעדי המהלך הצבאי היו נראים פחות בהירים. בהמשך, היעדים אותם מנה ראש הממשלה בדיונים הפנימיים כללו את: שינוי המצב בדרום לבנון, הסגת חזבאללה מהגבול והרתעתו מפני פעולת חטיפה עתידית, הגברת ההרתעה הכללית של ישראל, השבת החטופים, ומימוש מלא של החלטה 1559.
109. מבחינת ראש הממשלה, נראה כי ב-12 ליוני הוא לא ידע שמכלול הצעדים הצבאיים עליהם הוחלט, לא יוכל להביא להחלשה מספקת של חזבאללה, וכי הוא לא העריך נכונה את המשמעות של יכולות הירי הרקטי על העורף.
110. אלא שראש ממשלה המוביל מהלך צבאי נרחב מסוג זה אינו יכול להסתתר מאחורי חוסר ידיעה שכזה, שכן היה עליו לבדוק מראש, ובצורה מפורשת, את המשמעות של נתוני הרקע. ממילא, העובדות התבררו לראש הממשלה מהר למדי, ומאז אותו שלב השאלה הנוקבת המרחפת על ההחלטות שקיבל ראש הממשלה היא: כיצד ביקש להשיג יעדים אלו? ובייחוד: **כיצד יישב ראש הממשלה בין הרצון להגיב תגובה חריפה לבין העובדה שחזבאללה היה ערוך היטב לפעולה כזאת, היה בנוי כך שהפגיעה ביכולותיו הצבאיות תהיה מוגבלת, והיה יכול להגיב עליה בירי מסיבי ומתמשך על ישובי הצפון, שהמענה האפקטיבי לה - לפחות חלקית - היה רק מהלך קרקעי רחב וממושך, שראש הממשלה לא היה מעוניין בו?**
111. ראש הממשלה התנגד לפעולה קרקעית רחבה. התנגדות זו לגיטימית. אלא שאם אכן שלל ראש הממשלה חלופה של תמרון קרקעי נרחב, היה עליו להסס להכריז על יעדים שאפתניים, שלא סביר כי ניתן להשיגם ללא מהלך קרקעי כזה. הוא חייב היה לעשות את כל המאמץ כי הפעולה הצבאית תצלח. לצורך זה הוא היה חייב להבטיח התאמה בין היעדים ובין דרכי הפעולה. אם ההתנגדות למהלך קרקעי רחב היתה אילוץ מרכזי עבור ראש הממשלה – היעדים של הפעולה היו צריכים להיגזר ממנו בבהירות. כך בהחלטה הראשונית ב-12 ביולי. וכך, אחרי שהתברר כי זה המצב, בהתאמת תכנית הפעולה לתנאים שהתבררו.
112. אנחנו קובעים כי ראש הממשלה חייב היה לקחת בחשבון את ניסיונו ובקיאותו המוגבלים בסוגיה הלבנונית, ואת ההיערכות החלקית של משרדו (גם אם היא מובנת בנסיבות הענין) ולהקפיד, דווקא עקב כך, הקפדה יתירה על הליך קבלת החלטות שיבטיח כי ההחלטה שהוא קיבל תהיה אחראית, זהירה ומושכלת. הצגנו שאלות אלו לראש הממשלה, בעדותו בפנינו, אך לא קיבלנו להן תשובה ברורה. נראה כי סבר בימים הראשונים כי ההחלטה החשובה היחידה שהיה צורך לעשותה היתה להעז לפעול צבאית, בניגוד למדיניות ההכלה, למרות הסבירות כי התגובה תגרור ירי נרחב על העורף. הנחתו היתה כי היה לישראל מענה צבאי שאיפשר "הכרעה" ב"אש מנגד", וכי תימצא דרך לחזק את רוחו של העורף לעמוד במחיר שיידרש ממנו.
113. תקוות או הנחות מוצא בלתי מבוססות אלו לא היה בהן די להוות תשתית מספקת להחלטה ליציאה למערכה צבאית. חובתו של ראש הממשלה היתה לוודא כי המענה הצבאי שהיה בידי ישראל הלם את

היעדים אותם ביקש להשיג, במגבלות בהן ביקש לפעול. הסתמכות על כוחו של צה"ל, מבלי להישען על נתונים מלאים ועל תוכנית פעולה שנבחנה ולובנה היטב, היתה ליקוי היורד לשורש שיקול דעתו של ראש הממשלה.

114. לעתים התקבל הרושם כי ראש הממשלה היה סבור, לפחות עד יום עדותו בפנינו, כי בהחלטותיו שלו לא נפל פגם של ממש, וכי לא הם שגרמו לתחושה הציבורית – שבעיקרה לא היתה מוצדקת, לדעתנו – כי המלחמה הזו לא צלחה. הוא חזר וציין כי הוא אינו אחראי לתפעול השוטף של הצבא.

115. לא לנו לשפוט כאן את הצורה בה הציג ראש הממשלה את המלחמה. ראש הממשלה אכן אינו אחראי לתפעול השוטף של הצבא. הוא אינו צריך להיות רמטכ"ל על. אבל ראש הממשלה גם אינו יכול להסתפק בתפקיד מאשר הפעולות של הצבא. הוא המנהיג האחראי אישית לכך שהמדינה וצבאה יוצאים למלחמה. קביעת המשימות העיקריות, כולל דרך השגתן והבחינה המעמיקה של הסתברות הצלחתן, היא אחריותו של ראש הממשלה.

116. ראש ממשלה בעל ניסיון צבאי ופיקודי היה מבצע את התפקיד הזה בטבעיות. שמענו כי ראשי ממשלה כאלה אכן נטו לעתים להגזים במידת הפיקוח שהפעילו על הצבא וקציניו הבכירים. ראש הממשלה אולמרט צדק בקביעה כי זה אינו אמור להיות תפקידו של ראש ממשלה. אולם מודעות חיובית לצורך להותיר מידה של עצמאות פיקודית בידי הצבא, אינה מצדיקה הסתמכות-יתר, ללא מידת הספקנות הדרושה בכלל, ובנסיבות אותו יום בפרט. כך לגבי ניהול של מערכה, אבל כך בוודאי לגבי ההחלטות הקריטיות הנוגעות ליציאה לפעולה צבאית רחבה.

117. נדגיש כי לא התרשמנו שראש הממשלה הניח לצבא לנהל את המערכה ללא פיקוח. להיפך. לעתים היה רושם כי דרגת הפיקוח של הדרג המדיני על הפעולה הצבאית היתה פרטנית מדי. הקושי שמצאנו בתפיסת התפקיד – או אולי בביצוע תפיסת תפקיד נכונה – היה כי ראש הממשלה לא הרחיב והעמיק במידה מספקת את מה שבדיקתו היתה חייבת לכלול, לפני שהנחה את הצבא לצאת למלחמה.

118. יתר על כן. סקרנו למעלה ארוכות את העובדה שראש הממשלה לא אימץ מתווה מלא של תכנית הפעולה הצבאית, וכי היה מתח פנימי בין היעדים שהציב ובין דרכי הפעולה הצבאית שאישר. נציין כי החומרה שאנחנו מייחסים לכך גוברת בשל העובדה שמלכתחילה, ויותר מכך במהלך התקופה הראשונה ואחריה, היו רבים שהצביעו על עובדה זו ועל המתח הפנימי הזה.

119. בהזדמנויות רבות הושמעו בפני ראש הממשלה ספקות לגבי המתווה, לרבות כאלה שהיו מבוססות על תובנות עמוקות על הזירה הלבנונית ועל המצב הבינלאומי. אלה לא הביאו את ראש הממשלה לשקול מחדש את עמדתו הוא, או אף לשנות בהתאם את החלטותיו. מותר לראש הממשלה לא להשתכנע מדעות המנוגדות לזו שלו, בעיקר כאשר יש תמיכה חזקה בקרב הדרג המדיני והמקצועי גם לעמדותיו הוא. אלא שהבעיה אינה בכל מרכיב של ההחלטה לעצמו. ראש הממשלה צדק כאשר סבר, לפחות בתחילת הדרך, כי בדרג המדיני והצבאי היה רוב הן בעד תגובה חריפה והן נגד מהלך קרקעי על סכנותיו. אך ראש הממשלה, כמי שהוביל את המהלך, היה חייב לבחון את המהלך הכולל, שבו היו משולבים היעדים והאילוצים. הוא היה צריך להתמודד עם טענותיהם של אלה שסברו כי אי אפשר לשלב את שני המרכיבים האלה (שכל אחד אולי רצוי לעצמו) בצורה סבירה. ראוי היה כי ההחלטה תהיה מבוססת על שקילת הטענות האלה ועל דחייתן המושכלת. לא ראינו דיון שבו נערך תהליך מסוג זה, ולכן לא ניתן לומר שראש הממשלה חשף את עמדתו ביוזעין לאתגור ולדיון אמיתי. קל וחומר שראש הממשלה לא הזמין אתגור שכזה, ואף לא ביקש מאנשי הדרג המקצועי להסביר את עמדותיהם, או לתת מענה לאחרים שהעלו ספקות או קושיות. כך הן לגבי המתח בין תקיפה צבאית רחבה והימנעות ממהלך קרקעי. כך, ביתר שאת, לגבי המגבלות של השימוש בכוח צבאי להשגת התכליות הכלליות יותר, והיעדים המדיניים מרחיקי הלכת שעליהם הוצעה.

120. נקודה זו מקשרת היטב בין הליקויים בהחלטה ובין טיבם של תהליכי קבלת ההחלטות שקיים ראש הממשלה. אין לנו תמונה טובה לגבי הליכי היוועצות אישיים שקיים ראש הממשלה בתקופה הנבדקת כאן. תהליכי קבלת ההחלטות בינו לבינו הם מבחינתנו מעין קופסה שחורה, ואנחנו בוחנים את ההחלטות על רקע מה שיש בהן (ומה שאין בהן), ואת תהליכי קבלתן, על סמך ההנחה שאם היו תהליכים מובנים חשובים, היינו נחשפים

אליהם. הרושם שקיבלנו הוא כי לדיונים המכריעים בימים אלה הגיע ראש הממשלה אחרי שהחלטתו בעיקרה כבר גובשה ועוצבה. אין לנו בסיס מתועד שממנו ניתן לקבל רמזים לגבי התלבטויות שהתלבט, מה היו החלופות ששקל, וגם מה היה מתווה ההחלטות שקיבל וההקשר שלהן.

121. מצב זה, כשלעצמו, מעורר דאגה. לא ראינו כי ראש הממשלה התייעץ בצורה מסודרת עם מומחי ביטחון שמחוץ למערכת, כי עמד על שמיעת דעות מנוגדות בצה"ל, וכי איתגר את ראשי מערכת הביטחון לעומק, לגבי החלופות ומשמעותן. מהמכלול עולה כי ההחלטה לצאת למערכה התקבלה במהירות על ידי ראש הממשלה עצמו, בתהליך לא פורמאלי בעיקרו, שאין עליו תיעוד ציבורי,²⁸ וכי החלטה ראשונית זו של ראש הממשלה גובשה להחלטת ממשלה, בלי שעברה הליך של בחינה ביקורתית משמעותית.

122. דרך קבלת ההחלטות של ראש הממשלה, כפי שנחשפה בפנינו במקרה זה, מצביעה על כשל ניכר. נאמר לנו – ואין לנו יסוד להטיל בכך ספק – כי כך פעלו גם ראשי ממשלות אחרים²⁹ אך אין בכך כדי להצדיק את הכשל.

123. עם זאת, אנו קובעים כי מצב זה צופן בתוכו סכנות חמורות. אכן, לא סביר כי ראש ממשלה יגיע לשיבת ממשלה בנושא מעין זה ללא החלטה, או לפחות נטייה חזקה לעמדה ברורה. תפקידו הפוליטי הוא לפעול על מנת להעביר אותה. מבחינה זו, ראש הממשלה הפגין כאן מיומנות פוליטית וגם מנהיגות מרשימות. למרות זאת, נוכח הכרעות מורכבות ועתירות סכנה יחד עם סיכויים, הכרחי שתהליך גיבוש העמדה של ראש הממשלה ייעשה תוך התייעצויות מסודרות, עם בעלי ידע וניסיון ועם דרגים מקצועיים מומחים. זאת מאחר וקל יותר לקלוט מידע ולהתרשם ממנו לפני שאדם כבר גיבש לעצמו עמדה משלו. בוודאי כך הדבר כאשר אין לאדם ידע ומומחיות טובים ועמוקים בתחום, המאפשרים לו קבלת החלטות "אינטואיטיבית", המבוססת על תשתית ידע מוטמעת.

124. אף אם לא נעשה כך, והתגבשות ההחלטה הראשונית נעשית בתהליך החסר מרכיבים מוסדיים שיטתיים - חיוני שלפני שהחלטה ראשונית זו הופכת להחלטה מחייבת של הדרג המדיני - היא תעבור תהליך מסודר של בחינה ושקילה, בדרגים מדיניים ומקצועיים מתאימים ומגוונים.

125. מעבר ליצירת התנאים לדיון ולבקרה בדרג המדיני והמקצועי, כמו גם התייעצות שוטפת במסגרתם, ראש הממשלה היה חייב לממש את התובנה המרכזית, שהיא אחת מנקודות העוצמה של המערכה: ההבנה כי יש כאן שילוב של פעולה צבאית ומדינית. מעבר למשמעות העמוקה של השילוב הזה הקשורה בידע על הקשרים בין הישגים צבאיים ומדיניים - יש צורך גם בתיאום והתייעצות ברמת המשרדים הרלוונטיים. נראה כי מודעות זו לא היתה מלאה בשלב קבלת ההחלטה ב-12 ביולי, שם ראש הממשלה היה עסוק יותר במתן מענה ללחצים הפוליטיים מבית. אולם, כבר ב-14 ביולי עמד ראש הממשלה על כך שהצלחת הפעולה תדרוש פעילות דיפלומטית ענפה, וכי הישגיה המדיניים יתבטאו בתנאים להפסקת אש בגיבוי בינלאומי. ראש הממשלה וצוותו הובילו והשתתפו במאמץ לגייס תמיכה לעמדת ישראל בועידת ה-G8. למרות זאת, בתקופה הנבדקת כאן, לא היתה הבנייה של שיתוף פעולה ושיח שוטף בין ראש הממשלה וצמרת משרדו ובין שרת החוץ וצמרת משרדה.

126. בדומה, למרות הסכמה רחבה ותיאום טוב בשלבים הראשונים בין ראש הממשלה ושר הביטחון, לא שמענו ולא מצאנו תיעוד על דיון מדיני שהתקיים ביניהם לגבי הפעולה, יעדיה והמתווה שלה. בהתייעצויות המתועדות בהן השתתפו שניהם ניהל ראש הממשלה את הדיון, ושר הביטחון השמיע דבריו, אולם גם כאן לא היה דיון ממשי בין השניים. תיאום והתייעצות בין שני השרים המובילים את המערכה יכלה לתרום לבירור

²⁸ לא מצאנו תיעוד של שיחה או שיחות בין ראש הממשלה ובין הרמטכ"ל ביום 12 ביולי לפני התייעצות בשעה 18:00. סביר להניח כי שיחה או שיחות כאלה התקיימו, וכי ראש הממשלה לא היה מגבש עמדה בנושא ללא שיחה כזאת.

²⁹ המצב מדאיג עוד יותר אם נזכור כי אם היו תוצאות המערכה הזו נתפשות כטובות על ידי רוב הציבור - לא היינו בודקים את המערכה, ולא היינו יודעים איך התקבלה ההחלטה לצאת אליה, וכך לא היינו נחשפים למצב עניינים שעלולה להיות בו סכנה של ממש לעתידה של מדינת ישראל. עולה מן האמור כי דווקא בשל הצורך להגיב במהירות, ודווקא בשל המידור הטבעי הקשור להחלטות על הפעלת כוח צבאי, אף כאשר הוא עלול להידרדר למלחמה ממש - מנגנון ההנחיה והבקרה על החלטות מסוג זה של דרגים מדיניים ומקצועיים לוקה מאד. לפחות זה היה המצב בתקופה בה עוסק דו"ח חלקי זה.

של מתווה הפעולה והתאמתה להתפתחויות, בעיקר אם היא היתה מבוססת גם על דיון בין הצוותים המקצועיים שלהם.

127. נראה כי בשני המקרים, האחריות למידה המוגבלת בה התקיים שיח כזה בצמרת הדרג המדיני, היתה על ראש הממשלה.

128. קבענו את מועד הסיום של התקופה הקשורה להחלטות ליציאה למערכה, הנבדקת על ידינו כאן, ביום 17 ביולי. ביום זה נשא ראש הממשלה נאום בכנסת בו הצהיר על היעדים של המערכה. בנאומו ביקש ראש הממשלה להפגין מנהיגות ולאחד סביבו את העם ואת הכנסת במאבקה הצודק של מדינת ישראל. הכנסת והציבור אכן קיבלו את הנאום בברכה. אלא שנאום זה ביטא היטב את הליקויים אותם תיארו בדו"ח זה. ראש הממשלה ביקש להינשא על גלי התמיכה הבינלאומית והחלטת ה-G8 וקבע בנאום זה יעדים שאפתניים - חלקם בלתי ניתנים להשגה בפעולה צבאית בכלל, ואחרים ניתנים להשגה, ככל הנראה, רק במהלך קרקעי רחב וממושך שעלול היה להיות עתיר אבידות. ראש הממשלה הוסיף והכריז כי הלחימה לא תיפסק עד להשגתם של יעדים אלו.³⁰ בכך הגביל הנאום את חופש הפעולה של הממשלה, ויצר מרשם בדוק לתחושות של אכזבה וכישלון אם אותם הישגים שאפתניים לא יושגו. בכך המשיך ראש הממשלה ליקוי יסודי שצויין כבר, אולם היתה בו חומרה מיוחדת, לאור העובדה כי הנאום הזה נישא כאשר לראש הממשלה עצמו כבר היה ברור כי חלק מן היעדים שציין לא היו ניתנים להשגה. **בכך הוא גילה לא רק חוסר עקיבות, אלא גם חוסר יכולת להתאים את מתווה הפעולה לנסיבות שהתבררו מאז תחילתה.** בכך החריף ראש הממשלה את המתח הפנימי בפעולה הצבאית, **כאשר יצר ציפייה להישג מוגבר, אשר נדרש כמשאלה על ידי הציבור ("הסרת האיום"), במקום לפתוח בהתבטאויות שהיו מאפשרות גמישות והתכנסות לקראת סיום הפעולה הצבאית.**³¹

129. לסיומו של פרק זה נבקש להתייחס לשאלה שעלתה - ושבח ועולה - בדיון הציבורי סביב המערכה בלבנון ואף לפני: האם לא היה זה כשל מצידו, בעיקר מאחר שלא היה לו עצמו ידע בטחוני מעמיק, להפקיד את משרד הביטחון בידי עמיר פרץ, שהיה ללא ניסיון מדיני-ביטחוני או מיניסטרילי? העלינו שאלה זו בפני ראש הממשלה והוא הסביר כי לא יכול היה להתערב בשיקוליה הפוליטיים של שותפה בכירה בקואליציה. תשובה זו אמנם אינה מדויקת מבחינה משפטית-חוקתית, ויש כאלה החולקים עליה עובדתית, אך **אנו מקבלים כי שאלה זו היא בעיקרה פוליטית, וכי לכן אין זה כשל, כאשר שאלות כאלה נקבעות במידה רבה על ידי שיקולים פוליטיים.** מבחן החלטות כאלה הוא, כמו לגבי כל החלטה פוליטית, מבחן הציבור. יש לזכור גם כי ההחלטה על חלוקת התיקים נעשתה כאשר באופן המדיני היתה תכנית ההתכנסות ולא מלחמה בלבנון.

130. שתי נקודות ראויות לציון:

ראשית, משנוצר מצב שבו ראש הממשלה ושר הביטחון כאחד (כמו גם שרת החוץ) היו נעדרי ניסיון וידע ביטחוניים ומדיניים רחבים, היה ראש הממשלה חייב לפעול כך שההשפעות השליליות של מצב כזה על ניהול ענייני המדינה בנושאים מדיניים-ביטחוניים תצטמצמנה. שוב, האחריות אינה מונחת רק לפתחו, אבל כמי שעומד בראש הממשלה האחריות המרכזית היא עליו.

שנית, אף אם לעתים מצב כזה הוא הכרח שלא יגונה מבחינה פוליטית, **רצוי שהתרבות הפוליטית והקונבנציות הפוליטיות יהיו כאלה שיעמידו ניסיון וידע כמרכיב חיוני - אף אם לא הכרחי - למנהיגים ולסוגי התפקידים שהם יכולים למלא.**

131. ליקוי מיוחד אנחנו מוצאים בהתייחסותו של ראש הממשלה לסוגיית העורף. מלכתחילה, ראש הממשלה הבין היטב כי העורף בצפון יהיה חשוף לירי רקטות בשל הפעולה המתוכננת, ואף דאג לכך כי השרים יבינו נתון זה היטב. בהתייעצויות השמיעו אנשי דרג מקצועי ומדיני הערות כי ראוי לשפר את מוכנות העורף לפני הפעולה. למרות זאת, ראש הממשלה לא נערך להיטיב ככל האפשר את המיגון של העורף, ולנקוט אמצעים אחרים

³⁰ לפירוט הצהרותיו בנושא זה ראו פרק הממצאים.

³¹ כאשר שאלנו את ראש הממשלה שאלות כאלה הוא הסביר כי הצגתם של יעדים שאפתניים היא עניין פוליטי של שיח ציבורי, שיש לו תפקידים פוליטיים. כך, למשל, אמירה כי נילחם עד שיושגו היעדים, אמורה להאיץ ביריבינו ובאוהבינו כאחד, למהר ולהשיג הפסקת אש בתנאים נוחים לנו, על מנת למנוע את הנזק העלול להיגרם מלחימה ממושכת.

להקל על העורף לפני המערכה או בשלביה הראשונים.³² מרכזיות יותר היא העובדה כי בשלב זה, וגם בהמשך, ראש הממשלה לא הקנה משקל רב למשמעות של היות העורף חשוף לירי ממושך. הוא חשב על המצב במונחים של סכנה לאבדן חיים, העלה זיכרונות מימי הפיגועים בירושלים, ולא הבין את ההבדל בין סוג כזה של איום - שיש לו כללים משלו - לבין איום רקטי, שלא היו כמעט דרכים להתגונן מפניו פרט לשהייה מתמשכת במקומות מוגנים, או עזיבת השטחים המותקפים. הוא אף לא נערך - גם מחשבתית - לעובדה כי תהיה עזיבה כה מסיבית של תושבים מן הצפון עד כדי שיתוק. כתוצאה מכל אלה הוא לא נתן משקל רב לצורך למצוא מענה צבאי שיצמצם את הירי, לצורך לקצר את משך הפעולה, או למענים כגון פינוי מסודר של תושבים. בהתאם, הוא לא הנחה את צה"ל לפעול בכיוונים כאלה. שוב, ראוי לציין כי בעמדה זו היתה לו תמיכה מצד אנשים בדרג המקצועי והמדיני, אולם זו אינה משנה את העובדה כי בעמדות אלה היה משום כשל.

132. איננו סבורים כי יש בקביעות אלה שלנו משום החכמה לאחר מעשה. ציינו כבר כי לו היו תוצאות המלחמה חיוביות לדעת הרוב - הוועדה לא היתה חוקרת, והבדיקה הזו לא היתה מתקיימת. אולם משהבדיקה נעשית, אין כאן מקרה של התנהלות סבירה שרק לאחר מעשה ניתן לראות, בקלות, כי הכתובת אכן היתה על הקיר, בעוד אדם סביר לא היה רואה זאת לפני קבלת ההחלטה. נכון, לצערנו מקובל במקומותינו לא להיערך ברצינות הדרושה לתרחישים שליליים, "לסמוך" על ניסים ולקוות לטוב. בדיעבד, זו יכולה אף להיות בנסיבות מסוימות התנהגות תכליתית. אלא שמרכיב זה של התרבות הישראלית הוא בדיוק אחד מן הכשלים היסודיים ביותר שבאו לידי ביטוי במלחמה בלבנון.³³

133. לפני סיכום נדגיש את העובדה כי לראש הממשלה לא היתה שליטה, ולכן אף לא אחריות, לחלק לא קטן מהתנאים שבתוכם פעל ביום 12 ביולי 2006 ועד לסיום המערכה. כך לגבי המורכבות המיוחדת של זירת הלבנון, שחלקית נבעה מתנאים שנוצרו אחרי הנסיגה החד צדדית ממנה. כך לגבי חוסר המוכנות של הצבא ברמת התכנון וברמת הכשירות, שעליהן לא ידע. (חמורה העובדה שהרמטכ"ל הצהיר כי המצב בשתי נקודות אלה הוא טוב). כך לגבי ההצטברות של שחיקת ההרתעה הישראלית, והצטברות החטיפות המוצלחות בעזה ובלבנון. כך לגבי חולשת המטה העצמאי שלו - ועוצמת היתר של המטה של צה"ל על כל יכולותיו אך גם ליקוייו. כל אלה אכן מצמצמים את חומרת הכשל - ומדגישים כי יש לו שותפים לא מעטים - אך הם אינם משנים את תמונת האחריות של ראש הממשלה עצמו.

134. בשל כל אלה, האחריות האישית של ראש הממשלה לתהליכי קבלת ההחלטות, וגם לעובדה שמאפייניהן לקו בכשלים ובליקויים חמורים, היא מרכזית. הוא לא השכיל לדרוש מהצבא את התשתית המלאה שזה חייב היה לספק לו, ועל ידי כך מנע מעצמו שימוש בידע הרב הקיים בצבא. בנוסף, כאשר הובעו ספקות על ידי גורמים שונים בדרג המדיני והמקצועי, הוא לא ביקש לברר מה העמדות השונות לגבי נושאים אלה. אשר לפרורמים המדיניים - ראש הממשלה כשל באי הנחת תשתית ראויה ומלאה בפני פרורמים אלה, ועל ידי כך הגביל את יכולתם לשמש כפרורמים מנחים ומפקחים, ולכל הפחות, כפרורמים בהם מתקיים שיח דינאמי לגבי מטרות המערכה והדרך הנכונה לניהולה.

135. על סמך כל אלה אנו מוצאים את ראש הממשלה אחראי לעובדה שהחלטה על היציאה למערכה ב-12 ביולי, וההחלטות האחרות במהלך התגבשותה, התקבלו במהירות וללא בחינה עמוקה של זירת המערכה ושל טעמי מדיניות הכללה. הוא אחראי לכך שהוחלט לצאת לפעולה ללא תכנית מעובדת היטב וללא מתווה אסטרטגי ברור. הוא אחראי לכך שמטרות המערכה לא נקבעו בבהירות ובזהירות, וכי לא נבחן, בצורה מסודרת, היחס בין יעדי המערכה והדרכים שננקטו להשגתם. הוא גם אחראי לכך שהיציאה למערכה כה מורכבת נעשתה

³² למען ההגינות יש לציין כי היו שסברו כי טיפול בעורף לפני הפעולה היה עלול לפגוע ביתרון ההפתעה וגם כי לא נכון היה להכניס את העורף לחרדה, לפני שהתברר אם אמנם האיום יתממש. יתירה מזו, לא היה ברור למה התכוונו אלה שדיברו על היערכות העורף. ניתן היה לחשוב על התגייסות של פיקוד העורף או חיזוק מראש של רשויות מקומיות, אבל ברור כי לא היה זה מעשי אחרי שנים של הזנחה רבה לטפל באותו שלב בחסרי המיגון והמיקלוט של הצפון.

³³ ראוי להזכיר כי ראש הממשלה עצמו ביטא בכמה הזדמנויות מודעות לכשלים אלה ורצון להימנע מהם. כך לפני כניסתו לתפקיד לגבי ההיערכות מראש לאירוע של "מגה-פיגוע", וכך, לגבי הירי הרקטי, כאשר אמר כי לא סביר לצפות שמאות רקטות בצפון ינהגו כמו הקסאמים בדרום.

ללא שווידא את רמת המוכנות הצבאית, מבלי שבוצעה ההיערכות הנדרשת בעורף, ומבלי שבוצע תיאום הדוק עם משרד החוץ.³⁴ כל אלה מצטרפים יחד לכשל חמור הנוגע להפעלת שיקול דעת, אחריות וזהירות.

שר הביטחון

136. שר הביטחון עמיר פרץ נכנס לתפקידו ב-4 במאי 2006, קצת למעלה מחודשיים לפני אירוע החטיפה. לשר פרץ לא היה רקע מדיני-ביטחוני קודם, ומשרד הביטחון היה המשרד הראשון בו כיהן כשר.

137. התרשמנו כי שר הביטחון עשה מאמץ ללמוד את תחומי המשרד, וכי הוכנה עבורו תכנית שיטתית של כניסה לתפקיד. למידה של משרד חדש היא תמיד עניין לא פשוט. הדבר קשה עוד יותר למי שזו לו התנסות ראשונה במשרת שר, ובחברות בממשלה. משרד הביטחון, הכולל אחריות על הצבא ועל התעשיות הביטחוניות ועוד תחומים חשובים, הוא המשרד המורכב ביותר בממשלה. גם למדינאים מנוסים, לא תמיד קל להתמודד עם יכולת המטה המקצועית של הצבא ומערכות המודיעין, ולהעז לחלוק על הערכותיהם ועל המלצותיהם. בנוסף, כראש מפלגה חדש יחסית, עם בעיות פוליטיות מורכבות מבית, היה עליו לפעול גם במישור הפוליטי. לשר עמיר פרץ היו רק חודשיים להתמודד עם האתגר הענק הזה.

138. המצב אף החריף בשל ההחלטה הפוליטית לא למנות סגני שרים. לו היה פועל ליד שר הביטחון סגן שר בעל ידע עמוק בתחומי הביטחון, היה בכך כדי להקל מאד על השר, ואולי היה הדבר מסייע לו להתגבר על החסרים שצוינו לעיל.

139. ערב המערכה היתה לשר הביטחון רק היכרות כללית וראשונית מאוד עם תחומי המשרד ועם המשמעות של שקלול שיקולים צבאיים ומדיניים במערכה צבאית גדולה. **אנחנו קובעים כי חסרים ניכרים אלה בידע ובהיכרות, צמצמו במידה קשה את יכולתו של שר הביטחון לפעול באופן מיטבי, במכלול תפקידיו כמנחה ומפקח על הצבא, וכחבר בכיר בדרג המדיני, ובהתייעצויות הקודמות לגיבוש החלטותיו.**

140. בעצם העובדה שהשר לא היה מוכן היטב למערכה בלבנון, זמן כה קצר אחרי כניסתו לתפקידו, לא היה משום כשל, שכן לא היתה סיבה טובה להניח כי חיוני להשלים את הכנתו דווקא בתחום חזית הלבנון. לא ניתן להטיל אחריות בגין חוסר היכרות ומוכנות על אדם שנכנס לתפקידו זמן כה קצר טרם אירוע החטיפה. עם זאת, שר הביטחון היה מודע או צריך היה להיות מודע לעובדות אלה. הוא ידע כי הוא אינו יכול להשלים את החסרים המהותיים בידע ובניסיון בזמן מהיר. **הידיעה כי אין לו בסיס ידע רחב דיו, על מנת לגבש עמדה עצמאית בנושאים מרכזיים ביותר, ולפקח באופן ממשתי על המערכות עליהן הוא היה מופקד, היתה צריכה להביא לאימוץ דפוסי התנהלות שישפרו את יכולתו להתמודד עם המצב.** שר הביטחון חייב היה להקפיד הקפדה יתירה על הליך קבלת החלטות מלא, תוך היוועצות מעמיקה ורצופה באנשים שלהם היה ניסיון רב משלו, כולל גם מחוץ למערכת הביטחון, ובייחוד תוך הקפדה שלא להגיב באופן מידי באופן שחייב את מדינת ישראל בדרכי פעולה עתידיות שטרם התבררו. לא ראינו היערכות כזו בכלל, ובתקופה הנבחנת בפרט.³⁵

141. כאמור, לשר הביטחון תפקיד רגיש ומורכב במוקד ההחלטות הנוגעות לעניינים ביטחוניים ומדיניים, בין ראש הממשלה ובין הרמטכ"ל והצבא. הוא אמור להכיר את הצבא, את תכניותיו ואת מוכנותו המבצעית טוב יותר מאשר ראש הממשלה, שהצבא ומערכת הביטחון הוא רק אחד משיקוליו. הוא אמור להיות זה שיכול להשלים את הידע של ראש הממשלה בנושאים אלה. הוא אמור גם להנחות את הצבא, ולהבטיח כי הדרך בה הצבא עצמו מגבש את החלטותיו, והצורה בה הוא מביא החלטות אלה בפני השר עצמו ובפני הדרג המדיני, תהיה מבוססת על עבודת מטה טובה, ותאפשר לדרג המדיני להוסיף לשקלול שיקולים מדיניים וביטחוניים משלו, ולהגיע להחלטה מושכלת. מצד שני, בדרך כלל - וכך במיוחד במקרה שלנו, בו שר הביטחון הוא מנהיג השותפה הקואליציונית הבכירה - שר הביטחון מביא איתו גם את בסיס התמיכה הפוליטית של חלק מן

³⁴ אנו מציינים כאן בקצרה את הנושא החשוב של שילוב משרד החוץ ומאגר הידע, הניסיון והשלוחות שלו כי מדובר בצורך שלא מולא כדרוש בשלב הנידון. בחינת הנושא לאורך המערכה והערכת טיב תפקודו של משרד החוץ יכללו בדו"ח הסופי.

³⁵ שמענו כי אנשים בעלי ניסיון ביטחוני התקשרו עם השר פרץ מיד לאחר החטיפה, השמיעו דברים והציעו עזרה וליווי. איננו מסתמכים על דברים אלה. מכל מקום, עצות כאלה, טובות ככל שתהיינה, אינן תחליף לתהליכי התייעצויות מובנים ושיטתיים עם צוות קבוע בעל גישה מלאה למידע הנושא גם באחריות.

הממשלה. היכולת של שר הביטחון למלא היטב את תפקידיו, היא מרכיב חשוב בחוזק של צוות ההנהגה הצבאי-מדיני.

142. לגבי שר הביטחון - שלא כמו לגבי ראש הממשלה - יש לנו עושר רב של התבטאויות מתועדות בזמן אמת, שכן ההתייעצויות הרבות שהוא קיים עם מערכת הביטחון ועם הרמטכ"ל מתועדות במלואן. יש הבדל ניכר - וטבעי - בין מעורבותו של שר הביטחון בהתייעצויות אותן הוא עצמו ניהל ובין התבטאויותיו בהתייעצויות המנוהלות על ידי ראש הממשלה או בפגישות של הדרג המדיני עצמו. ניכר כי שר הביטחון למד "תוך כדי תנועה". בשלב ההחלטות על היציאה למערכה, שר הביטחון נטל חלק פעיל בדיונים שהתקיימו אצלו, לגבי זהות הגורם נגדו היה צורך לפעול, (הוא הצטרף להחלטה לא לפעול נגד סוריה ולשאוף לשמור אותה מחוץ למערכה), והמטרות לתקיפה והשיקולים לקביעתן (בנושא זה הוא הצטרף לעמדה לפיה אין לפגוע בתשתיות לבנוניות, הקפיד על אי פגיעה ב"בלתי מעורבים", אך גם קבע כי פגיעה מוצדקת באזרחים החיונית צבאית לא תרתיע את צה"ל). בנוגע למתווה הכללי הוא הדגיש את הצורך להיראות יוזמים ולא מגיבים, ואת הצורך להיזהר מקביעת יעדים שאינם ניתנים להשגה. מתחילת המערכה שר הביטחון הראה רגישות לנושא העורף גם אם לא פעל במרץ הדרוש (בין השאר בהפעלת מערך החירום עליו היה ממונה).

143. אולם, למרות שהשר שאל שאלות נוקבות, והפגין מידה רבה של תפיסה מהירה, שיקול דעת ושכל ישר, הוא לא עמד על הליקויים החמורים בצורה בה הוצגו הנושאים בהתייעצויות אצלו. לא מצאנו בהתבטאויותיו של שר הביטחון שיקולים שהתייחסו למורכבות הזירה בלבנון, או להיבטים המדיניים הרחבים יותר של הפעולה הצבאית. גם לא נתקלנו בדיונים הראשוניים אצלו במודעות לשאלת הבחירה בדרך פעולה של אש בלבד, לעומת שאלת המהלך הקרקעי. גם לא ניכרה אצלו שום בחינה מספקת של דרכי הפעולה שהוצעו על ידי הצבא או של יכולותיו. נראה - והדבר עלה גם בעדותו לפנינו - כי שר הביטחון סבר שהפעולה תהיה קצרה ביותר, שכן כוחות בינלאומיים יעצרו אותנו אחרי יומיים שלושה, ולכן העיסוק בתכניות פעולה צבאיות ממושכות יותר לא היה נראה לו רלוונטי בשלב ההוא.³⁶

144. דווקא שר ביטחון חסר ניסיון וידע רחב היה צריך להקפיד יותר בבחינה זהירה של האפשרות שלא למהר ולסטות, למרות הכישלון המבצעי הצורב, ממדיניות האיפוק. כאמור, השאלה אם מוצדק היה להגיב בכוח צבאי, אף אם העדר תגובה כזו היה בעייתי, היא רק תחילת הדרך. פעולה אחראית חייבה כי החלטה על פעולה צבאית תהיה נתמכת בתרחישי פעולה מבוססים היטב, שיראו כי פעולה כזאת עשויה, בהסתברות גבוהה, לשרת את האינטרס הישראלי. שר הביטחון פעל כאילו הניח שתשובה חיובית לשאלה מורכבת זו מובנת מאליה, למרות שבצבא עצמו היו ספקות רבים לגבי תגובה נכונה בחזית הלבנון, וספקות אלה הושמעו בהתייעצויות, הן מתוך הצבא והן מצד בכירים אחרים במערכת הביטחון.

145. לשר הביטחון היה קל יותר לפעול כך, בשל העובדה כי ראש הממשלה והרמטכ"ל החליטו כי זו דרך הפעולה הנכונה. אולם תפקידו של שר הביטחון הוא לאתגר נטיות כאלה ולבחון אותן באופן ביקורתי ועצמאי תוך שאיבת ידע והמלצות ממקורות מגוונים. דבר זה לא נעשה במקרה זה. שר הביטחון היה מעורב בעיקר בהחלטות נקודתיות, אולם בתקופה הראשונה לא היה לו משקל של ממש בהחלטות האסטרטגיות על המתווה הצבאי או המדיני-ביטחוני של המערכה, והוא גם לא דרש דיון אסטרטגי של ממש - בהתייעצויות עם הצבא או בדרג המדיני. זאת למרות (או אולי גם בשל) שתחת ידו היה אחד המנגנונים המנוסים והגדולים ביותר לעבודת מטה בנושאים כאלה - צה"ל, ולמרות שבמשרדו פעלה יחידה עצמאית לתכנון מדיני-ביטחוני. **אי דרישת דיון אסטרטגי של ממש הוא כשל רציני.** להלן נפרט.

146. שר הביטחון גילה לעתים תובנות שאנשים מנוסים ממנו לא גילו, והיתה לו תרומה משמעותית לדיונים ולהחלטות בנושא מטרות התקיפה, אלא שתובנותיו לא תורגמו בדרך כלל לסימני שאלה מהותיים באשר לאופן הפעולה וליעדיה. כלומר, מרבית התייחסויותיו היו ברמה טקטית ונקודתית, אך לא ברמה האסטרטגית והביטחוני-מדינית. תובנותיו אף לא תורגמו לפעולה ממשית - בדיונים בתוך הצבא, מול ראש הממשלה או בפורומים המדיניים - שמטרתה לברר ספקות שהעלה, לדרוש הצעות או הבהרות, או הצגה מסודרת של

³⁶ סביר גם כי לגבי פעולה קצרה, שעיקרה מן האוויר, לא היה חשש לגבי מוכנות ומיומנות הצבא. שר הביטחון השתתף בדיון במטכ"ל ב-11 ביולי בו השתתף גם ראש המשלה וצוותו, ואף הוא שמע את תיאור המצב העגום של האימונים והמלאים בכוחות היבשה - אבל גם את הצהרתו הבוטחת של הרמטכ"ל כי צה"ל ערוך לכל משימה.

תשובות לשאלותיו. כפי שציינו, הוא הבין, כבר ביום הראשון למערכה, כי הצבת רף גבוה מדי היתה מתכון לאכזבה ולתחושת כישלון. הוא הבין כי השבת החטופים בפעולה צבאית לא היתה יעד ריאלי, וכי אף יישום החלטה 1559 היה יעד מרחיק לכת. לפיכך הוא ביקש, בדיונים הפנימיים, להסתפק ביעד צנוע יותר, כגון, סיכול אפשרות עתידית לחטיפה על ידי הרחקת חזבאללה מן הגבול. לא ברור לנו מדוע גישה זהירה זו לא מצאה ביטוייה בהחלטות הרשמיות שנתקבלו על ידי שר הביטחון עצמו, הממשלה ובהצהרותיו של ראש הממשלה. בנוסף, השר עצמו לא נתן ביטוי מספק ובעל עוצמה לעמדה זהירה זו, בדיונים בממשלה ובפורום השבעה.

147. דוגמא נוספת לתובנותיו של שר הביטחון היא הבנתו, כבר בשלב מוקדם מאוד של המלחמה, ועוד לפני שהכרה זו התגבשה גם בצבא, כי מאזן ההצלחות - לפחות במודעות הציבורית - נטה לרעת ישראל. הוא הצביע על מצב זה, וביקש מן הצבא מענה לה. אולם גם הבנה זו לא נתרגמה לכלל פעולה שהשפיעה בפועל על מהלך קבלת ההחלטות.³⁷ הוא לא השמיע את קולו בצורה ברורה, ולא עמד על דרישתו כי הצבא יביא תכניות שהיו עשויות לשנות מצב זה. בנוסף, ספקותיו לא הוצגו על ידו, כמתחייב, בדיונים בממשלה ובפורום השבעה או לפחות בדיונים מקדימים עם ראש הממשלה ואף עם בכירי הצבא ומערכת הביטחון עצמם.

148. אשר למתווה הפעולה - שר הביטחון תמך בהחלטה להתמקד, בשלב הראשון, במהלומה אווירית. בתחילה התנגד להפצצת מתקני תשתית לבנוניים, ותמך בפגיעה בעיקר ביעדי חזבאללה. עמדה זו היתה גם עמדתו של ראש הממשלה. עם זאת, בניגוד לראש הממשלה, שר הביטחון סבר כי חלון הזמן שעמד לרשות ישראל יהיה קצר. ככל הנראה האמין כי מהלומה אווירית חזקה תספיק, בחלון הזמן הקצר, להביא ליעדים הצנועים בהם החזיק (כגון, סיכול חטיפה עתידית באמצעות גביית "מחיר" גבוה יותר עבור החטיפה, ממה שהיה נהוג, ודחיקת חזבאללה מן הגבול ממש, וכך פגיעה ביכולתו לבצע חטיפות בקלות יחסית).

149. **מסקנתנו הינה כי לשר הביטחון לא היתה, בשלב היציאה למערכה, תפיסה אסטרטגית עקיבה, מלאה ובהירה של המצב בזירת לבנון, ומודעות לעובדה כי היתה אפשרות שהפעולה תהיה ארוכה, שכן לא היה במתווה שלה מנגנון יציאה מובנה סביר. בשל כך, הוא לא היה יכול לאתגר, על בסיס תפיסה כזו, את ההתנהלות בצבא ובדרג המדיני כאחד. הבעיה כאן לא היתה רק בחוסר היכרות טובה עם זירת לבנון, אלא בחוסר היכרות טובה עם העקרונות היסודיים ביותר של שימוש בכוח צבאי, ככלי להשגת יעדים מדיניים. בכל אלה הוא נכשל.**

150. לא ניתן להטיל על שר הביטחון אחריות לכשלי מוכנות והיערכות שנוצרו בימיו של קודמיו בתפקיד - אולם כאשר הוא עצמו מילא את תפקידו העיקרי כמפקח על הצבא והנחה אותו - האחריות השלמה היתה מוטלת על כתפיו. שר הביטחון קיים את ההליכים וההתייעצויות הנדרשים, אולם ההנחה והפיקוח לא היו שלמים ויעילים, שכן השר קיבל את עיקר המתווה המוצג לו כנתון - ועסק בפרטיו. ליקוי זה היה קשור באופן מובהק לעובדה כי לשר לא היה ניסיון מיניסטרילי קודם וידע עמוק בנושא הנדון. סביר להניח כי שר הביטחון בעל ידע וניסיון גדולים יותר היה מבקש מן הצבא פירוט גדול יותר של מתווה הפעולה המוצעת, והיה מעלה כבר בשלב ההוא את סוגיית המהלך הקרקעי והמענה האפקטיבי לירי על העורף.

151. ראינו כי סוגיית הסתמכות היתר על המלצות הצבא היתה בעיה מוכרת בישראל משך שנים ארוכות, וכי היתה מבוססת בין השאר על העוצמה והייחודיות של מנגנון המטה וההערכה של צה"ל. דווקא שר הביטחון מופז, שהיו לו הידע והניסיון בנוגע לצבא, ואשר הכיר היטב את העוצמה שקיבל צה"ל, בשל העדר גוף מטה עצמאי במשרד הביטחון, ניסה לתת מענה מסוים לקושי זה, באמצעות הקמתו של האגף הביטחוני-מדיני.

152. גם כאן רואים כי יחסים אישיים בין ממלאי התפקידים, כמו גם מגבלות מוסדיות, השפיעו הרבה על יעילותה של עבודת מטה האגף הביטחוני-מדיני. כאשר נכנס השר פרץ לתפקידו סבל האגף הביטחוני-מדיני מכך שלא היו לו משאבים מקצועיים טובים וזמינים בכמות מספקת, ומכך שבדרך הטבע נוצרו חיכוכים בין היחידה ובין הגורם בצבא שהיה מופקד על התחום בלעדית קודם לכן. התגלתה כאן גם הסוגיה המבנית - היחידה נבנתה כאגף מקצועי שיש לו גם תפקידי קו במשרד הביטחון, ולא כיחידת אמון של השר, מתוך ידיעה כי הדבר היה אמנם עלול להגביל את האפקטיביות שלה - אך גם תרם לעצמאותה המקצועית. מצד אחד גרם הדבר לכך

³⁷ כך בתקופה בה אנו עוסקים בחלק זה של הדו"ח. התמונה נהייתה מורכבת יותר בשלבים הבאים של המערכה, אליהם נשוב בדו"ח הסופי.

שהשר הנכנס לא יכול היה לשנות בקלות את ההרכב של היחידה, או את זהותו של מי שעמד בראשה. מצד שני, הוא גרם לכך שהיחסים האישיים בין השר ובין העומד בראש היחידה השתנו, ולא אפשרו את סוג התיאום שהיה עשוי להניב סיוע טוב יותר לשר, מזמינותה של יחידת מטה כזו במשרדו.

153. כך או כך, אנחנו קובעים כי השר לא נעזר עזרה של ממש באגף הביטחוני-מדיני, שהיה אמור להיות עזר מרכזי בדיוק בסוג המצבים של המערכה שנפתחה ב-12 ביולי. מנגנון מקצועי חשוב, שהיה אמור לתת מענה לקושי מבני ידוע, לא תפקד במערכה בצורה שתוכננה.

154. איננו יכולים לקבוע בוודאות כי לו היה לשר הביטחון ידע רחב יותר, או אם היה דורש ומקיים התייעצויות מובנות ומושכלות יותר, היתה תשומתו הוא להחלטות עצמן שונה וטובה יותר. יחד עם זאת, אין בכך כדי לצמצם את הממצא שהחלטותיו לא התבססו על ראייה מעמיקה דייה של המערכה, מורכבותה והשלכותיה, הן לגבי הזירה המדינית והן לגבי התמונה המורכבת של הזירה הצבאית, וההשלכות של רמת המוכנות בצבא. העדר יתר מאמץ מצידו לפצות על חולשה זו, על ידי ייעוץ שיטתי ורצוף עם מומחים מדיניים-ביטחוניים גם מחוץ למשרד, וכן העדר יתר ספקנות כלפי תפיסות הצבא, תרמו לחולשות המערכה מתחילתה ומהווים כשל משמעותי.

155. על מנת לשאול את השאלות הנכונות ולגבש תשובות מספקות היה על שר הביטחון להפנים את הקשיים והמורכבות של הזירה הצפונית, להיות ספקן ולא להסתמך יתר על המידה על הביטחון שהפגינו הרמטכ"ל וקצינים אחרים, לדרוש ממערכת הביטחון עליה היה מופקד להביא תשתית טובה יותר לדיון והכרעה, ומראש הממשלה לקיים דיון מעמיק. שר הביטחון לא עשה את כל אלה, למרות שהיו בידי מנגנונים חזקים ומנוסים, גם בצבא וגם במשרד הביטחון. שר הביטחון פעל על סמך אינטואיציה כי אכן חובה להגיב מייד, כי חשש שעיקוב הפעולה יפגע בלגיטימיות שלה, אולם לא פעל די על מנת לגבש לעצמו תפישה סדורה ושלמה של תנאי הרקע לפעולה, של סיכוייה, של מוכנות הצבא, ושל משמעות החלופות השונות. בשל כך לא מילא, בצורה יעילה דייה, הן את תפקידו כמנחה הצבא והמפקח על פעולתו ומוכנותו, והן את תפקידו כמרכיב מרכזי בקבלת ההחלטות אסטרטגית ותפעולית כאחת בדרג המדיני.

156. ראוי לשוב ולהדגיש כי ההבנה כי מתווה פעולה צריך להיות עקיב אינה עניין של ניסיון מדיני או ביטחוני דווקא. כאן צידוק חוסר הידע והניסיון נחלשים מאוד. קשר הדוק בין מטרות ואמצעים הוא דרישה ממקבל החלטות בכל נושא. ככל שהנושא רב משמעות יותר, כך ההקפדה על קשרים כאלה בכל רמת פעולה וגם על גזירת יעדים מתכליות ברורות יותר נהיה חשוב יותר. ראינו כי העדר המתווה הזה כבר בשלב הראשון למערכה היה כשל. מכונן במערכה כולה. אצל שר הביטחון הוא חמור במיוחד כי היתה לו נגישות רבה ביותר לדיונים הפנימיים של אנשי הצבא המרכזיים, והוא יכול היה להתרשם מהם - בצורה מיידית - עד כמה חסרה ולא שלמה היא מסגרת המחשבה של הצבא עצמו. מצד שני, חייבים להזכיר כי גם אנשים מנוסים יותר משר הביטחון לא התריעו על המתח הפנימי בין יעדים ודרכי פעולה בעת ההיא.

157. מעדותו של שר הביטחון בפנינו עולה כי הוא סבר שאלו שהביעו דעה נגד פעולה תקיפה באופן מידי, היו בעלי עמדה אידיאולוגית לטובת המשך מדיניות ההכלה ונגד שימוש בכוח צבאי. לכן נטה לראות את המחלוקת כעניין של השקפת עולם ולא כעניין של ראייה אסטרטגית.³⁸ אלא שהשאלה האם להמשיך במדיניות ההכלה היתה בדיוק השאלה אליה צריך היה להידרש גם בדיונים המקדימים אצלו. הערכתה הכוללת של מדיניות ההכלה היא אכן עניין מורכב. דווקא משום כך חשוב היה להעלות אותה לדיון ולשקול בצורה מסודרת את האופציה של המשכה - אף אם היתה נדחית בסופו של דבר. מטרתו של דיון כזה לא היתה בהכרח להמשיך בהכלה אלא להבטיח כי הסטייה ממנה נעשית בכובד ראש הנדרש ומתוך שיקול דעת ואחריות ועל בסיס שקילה של תרחישי ההתפתחות הסבירים. ציינו כבר כי ראש הממשלה היה צריך להעלות את הנושא בצורה משמעותית יותר בפני הדרג המדיני. שר הביטחון היה צריך לדרוש דיון כזה אצלו. דיון כזה היה יכול להשפיע

³⁸ אין הכוונה כי יש כאן הפרדה שלמה בין שלבים. בכל שלב ההיתכנות הפוליטית יכולה וצריכה להיות ברקע הדיון. אם מראש ידוע כי אין תמיכה פוליטית או ציבורית במהלך, אולי לא נכון להקדיש זמן לבחינתו. אולם המשמעות של מקצועיות וענייניות בקבלת החלטות היא כי השאלה מה היא ההחלטה הנכונה אינה מועמדת באופן מלא על השאלה מה ניתן להעביר בממשלה או בכנסת. מנהיגות נבחרת בכך שהיא מגבשת הסכמה פוליטית וציבורית למהלכים נכונים. התקווה - גם שהדבר אינו מוכח ויש בעלי ידע המטילים בכך ספק, במיוחד בעידן התקשורת ההמונית -- היא כי ככל שיש כוללת המנהיג לזהות מהלכים נכונים טובה יותר, כך תגדל גם יכולתו לגייס להם תמיכה ציבורית, בתנאי שיש להם יכולות הולמות.

על גיבוש עמדתו, או לפחות לבסס דרישה מטעמו לכלול דיון בסוגיה בממשלה עצמה (או בפורום מדיני מתאים). אי עשייתו כך מהווה כישלון.

158. מה מידת האחריות האישית של שר הביטחון לכשלים אלה? וודאי ששר הביטחון, שנכנס לתפקידו כחודשיים לפני המערכה, אינו אחראי למוכנות, כשירות או תרבות הצבא, לזהותם של ממלאי התפקידים הבכירים בו, למערך המטה של שר הביטחון, ואף לא למדיניות ההכלה ותוצאותיה. **אלא ששר הביטחון, בהסכמתו לקבל על עצמו את התפקיד, קיבל על עצמו אחריות להחלטות שהוא עצמו קיבל. הוא קיבל על עצמו אחריות גם לכך שהיה עלול להיות במצב שבו יידרש לקבל במהירות רבה החלטות רבות משמעות, למרות שבסיס הידע והניסיון שלו היו מוגבלים מאוד.** שר הביטחון נושא באחריות לתרומתו הוא למכלול ההחלטות הנוגעות ליציאה למערכה ובמהלכה, וכן לניהולה, כמו גם לדרך בה הוכנו הדיונים שבמסגרתם התקבלו החלטות אלה. **שר הביטחון אחראי לעובדה כי פעל בלי שהיה לו ידע מוקדם, מלא ועשיר, על היכולות הכוללות, כמו גם על האילוצים והמגבלות, של המערכת עליה היה מופקד ושלא עשה את המאמץ הדרוש והאפשרי לפצות על חוסר ידע זה על ידי מערכת התייעצויות שיטתית.**

159. היו שטענו בפנינו כי חוסר ניסיונו בתחום הביטחוני של שר הביטחון היה צריך לגרום לו מלכתחילה לא לקבל על עצמו את התפקיד, וכי עצם העובדה שקיבל עליו את התפקיד היא כשל. עסקנו בעניין זה אגב הדיון באחריותו של ראש הממשלה. **אנו סבורים כי החלטתו של שר הביטחון לקבל על עצמו את התפקיד - כמו החלטתו של ראש הממשלה למנותו אליו - היו החלטות פוליטיות, שצריכות להיבחן ברמה הפוליטית והציבורית בלבד, וכי לא היה בהן כשל מן הסוג שאנו בוחנים. צריך להניח לטובתו של שר הביטחון פרץ, שאם היה ניתן לו זמן מספיק היה רוכש את הכשירות הנדרשת. פרץ ודאי לא תכנן לכהן כשר ביטחון בתקופת מלחמה, זמן כה קצר אחרי שנכנס לתפקידו. עם זאת, שר הביטחון פרץ נושא באחריות מלאה לעובדה כי לא נקט בצעדים שיכלו לעזור לו לפצות על חוסר ניסיון וידע, כגון הפעלה מיידיית של מערכת ייעוץ מקצועית צמודה נוספת שלא מתוך מערכת הביטחון.**

160. להבדיל משרי הממשלה וחברי פורום השבעה, שיכלו אולי להניח כי למקבלי ההחלטות המרכזיים היה מענה מספק לשאלות ולספקות שהם העלו, שר הביטחון הוא שהיה אחראי להצגת השאלות והוא שהיה אחראי לגיבושן של התשובות. הוא גם זה שידע כי לשאלות שהועלו בדיונים לא ניתן מענה מספק. **עליו היתה מוטלת אחריות בשל כך שלא פעל נמרצות לתיקון המצב בתחומים עליהם היה הוא מופקד, בכפוף לאחריות העליונה והמתכללת של ראש הממשלה.**

161. **מצב עניינים זה גרם לכך כי אחד מהצירים העיקריים של קבלת החלטות בנושאים מדיניים-ביטחוניים כשל במילוי תפקידו. כשל כזה של ציר כה מרכזי ללא ספק החליש את יכולתה של המערכת בכללותה לתפקד בצורה שקולה, אחראית ומקצועית.**

162. בעדותו בפנינו לא ביטא שר הביטחון תחושה - גם בדיעבד - כי היה פגם בהתנהלותו או בתפקודו כשר ביטחון, או כי היה טוב יותר לו היה יכול למלא את תפקידו במערכה על בסיס ידע עמוק ורחב יותר משהיה לו. הוא סבר כי תפקודו עמד היטב במבחן, וכי הוא הוכיח את האפשרות ואף את החשיבות של שר ביטחון אזרחי שאיננו רמטכ"ל-על.

163. על רקע הדברים שאמרנו, יש אכן יתרונות ממשיים בכך ששר ביטחון לא יהיה מיוצאי מערכת הביטחון. מצב כזה אמנם עלול להחליש את הסמכות הטבעית שיש לשר במערכת הביטחון עצמה, אולם הוא עשוי לחזק את הסמכות המנחה והמפקחת, להדגיש את העובדה שפיקוח אזרחי אינו ניהול של הצבא, להבטיח כי יינתן מקום רחב לשיקולים מדיניים כאשר נשקלת הפעלת כוח צבאי, ולחזק את הקשר בין הפעלת הכוח הצבאי ושיקולים פוליטיים ואזרחיים הקשורים ללגיטימיות ולתחושת צדקת הדרך של החברה כולה. **שר ביטחון אזרחי וודאי שאינו צריך להיפסל.**

164. אלא שיש הבדל עמוק בין שר ביטחון שאינו איש צבא או יוצא מערכת הביטחון, לבין שר ביטחון שאין לו ידע עמוק בסוגיות מדיניות-ביטחוניות, וגם לא ניסיון כחבר ממשלה. אף אם המערכת הפוליטית ודפוסי המשטר שלנו עלולים לייצר מצבים בהם ימלא את התפקיד אזרח שאין לו ידע כדרוש, כפי שקרה כאן - ראוי לראות בכך, בתנאיה של מדינת ישראל, תוצאה בלתי רצויה בעליל, אף אם אין לפסול אותה. ההכרה בכך שזה אינו

מצב טוב, מחייבת את המערכת כולה, ואת השר עצמו, לעשות מאמצים גדולים במיוחד להשלים ככל האפשר את הדרוש השלמה, ולהבנות מערכת שלמה של היועצות, האמורה להשלים את החסרים האלה, בעיקר כאשר השר נקלע למצב משברי, הדורש החלטות מהירות.

165. כאשר שר שאין לו הידע הנדרש מתנהל בצורה המשדרת כי שכל ישר ונכונות להשקיע הם כל הנדרש למילוי התפקיד - דבר זה עצמו בלתי רצוי. טוב ששר שקיבל על עצמו את התפקיד, אחרי ששקל את מכלול השיקולים, ישדר ביטחון בבחירתו וביכולתו למלא את התפקיד. אבל חלק מביטחון זה צריך להיות מבוסס על הידיעה הברורה כי העדר הידע והניסיון של השר הם מאפיין הדורש תשומת לב והשקעה מיוחדים, וכי השר מודע לכך ויפעל בהתאם. **חוסר התמצאות בנושאי משרדו אינו דבר שצריך למונע מאדם כניסה לתפקיד, אבל לבטח אין הוא דבר שצריך להתגאות בו ולהעלות אותו על נס. בכל אלה מצאנו כשלים וליקויים של ממש בהתנהלותו של שר הביטחון.**

הרמטכ"ל לשעבר דן חלוץ³⁹

166. הרמטכ"ל דן חלוץ נכנס לתפקידו במאי 2005, ועד ספטמבר עסק בעיקר במהלך ההתנתקות מרצועת עזה ומצפון השומרון. בתקופה זו אף התגבשה אצלו מדיניות התקשורת הפתוחה, אותה אימץ במידה רבה גם בזמן המערכה בלבנון. חלוץ היה הרמטכ"ל הראשון בהיסטוריה של צה"ל שהוא יוצא חיל האוויר.

167. יש לציין כי הרמטכ"ל הוא היחיד בין שלושת ה"קודקודים" שהתפטר בעקבות המלחמה. רא"ל חלוץ אף פעל באופן ראוי לשבח כאשר ביצע, בעקבות המלחמה, שורה של תחקירים על היבטים יסודיים בעבודת הצבא, לרבות תחקירים שבדקו את הפעלת המטכ"ל עצמו ואת התנהלותו שלו. חלקם נגעו לבעיות מקומיות שהתגלו אגב הלחימה בלבנון, אבל חלקם הצביעו על בעיות עמוקות של תרבות ארגונית, ערכים, דרכי התנהלות, והפקת לקחים. נגיד גם לשבחו של הרמטכ"ל כי בנקודות מסוימות הוא הודה כי אכן טעה בהחלטות שקיבל, אגב היציאה למערכה ובניהולה – וזאת בניגוד לממלאי תפקידי מפתח אחרים בהם אנו דנים בפרק זה, שלא נשמעה מהם מילת ספק של ממש לגבי טיב החלטותיהם.

168. הערכותיו של הרמטכ"ל והמלצותיו היו מרכזיות, וגם במידה רבה מכריעות, בגיבוש עמדותיו של ראש הממשלה ושר הביטחון וכן של הדרג המדיני בכללותו. הרמטכ"ל ניהל כמעט בלעדית את כל פעילותו של הצבא. עובדה זו בחלקה מבנית, בחלקה נובעת ממסורת רבת שנים ובחלקה קשורה לחוסר ניסיונם של ראש הממשלה ושר הביטחון בענייני ביטחון והיותם זרים למערכת הביטחון. גם להשקפותיו ולאישיותו של הרמטכ"ל היה חלק חשוב במצב שנוצר, שמשמעותו עוד גברה בגלל היחס האישי הישיר שבין ראש הממשלה ובין הרמטכ"ל. מכאן החשיבות המכרעת של הרמטכ"ל בהצלחות ובכישלונות של השלב הראשון למערכה ואחריותו המרכזית להם. זאת בצד אחריות העל של ראש הממשלה והאחריות המיוחדת של שר הביטחון.

169. הרמטכ"ל היה אחראי מתוקף תפקידו להחלטות, להמלצות ולתהליכי קבלת החלטות בצבא פנימה בתקופה הנבדקת. זה הדין למרות שבתהליכי קבלת החלטות השתתפו גם רבים אחרים, שניתן היה לצפות מהם – בשל תפקידיהם וניסיונם – כי יתרמו לשיפור החלטות ותהליכי קבלתן. אחריותו חלקית יותר לגבי תנאי הרקע לליקויים, שחלקם התפתחו בצבא במשך שנים ארוכות. כאן היו שותפים לאחריות הן בכירי צבא אחרים והן מי שמילאו תפקידים אלה קודם לו. הרמטכ"ל היה אחראי גם לצורה בה גובשו המלצות הצבא להתיעצויות עם הדרג המדיני, ולצורה בה הן הוצגו בפני הדרג המדיני בפורומים השונים. בעניין זה היו לו שותפים, הן בצבא פנימה והן מצידו של הדרג המדיני עצמו, שלא דרשו תכניות ברורות יותר ומענה מלא יותר לסוגיות שהתעוררו. עם כל אלה, האחריות המקצועית הישירה היתה מוטלת עליו.

170. אחריותו הפורמאלית והמעשית של הרמטכ"ל להחלטות על היציאה למערכה היתה משנית לזו של ראש הממשלה מפני שהאחריות על החלטות מסוג זה היתה על ראש הממשלה, ומפני שבפועל ראש הממשלה אכן פעל כך שהאחריות העיקרית היתה עליו. נוסף כי לאורך כל הדרך עמדתו העקבית של הרמטכ"ל היתה כי תפקידו של הצבא היה לפעול בהתאם להנחיות הדרג המדיני. יחד עם זאת, הרמטכ"ל שיחק אישית תפקיד מרכזי מאד, כמעט בלעדי, בהובלת היוזמה לפתיחת המהלך הצבאי, בשכנועו של ראש הממשלה ומרבית שריה

³⁹ בכל מקום בהמשך בו אנו מתייחסים ל"רמטכ"ל", הכוונה היא לרמטכ"ל לשעבר דן חלוץ.

ביכולותיו של צה"ל לבצע את המשימות שיוטלו עליו ולהשיג הישגים מרשימים במערכה, גם אם אלה יוגבלו לתקיפות אוויריות בעיקר נגד חזבאללה. הרמטכ"ל היה גם אחראי ישירות למצב המוכנות וההיערכות של הצבא - אם כי אחריותו בעניין זה נחלקת עם קודמיו בתפקיד. מבחינת הדרג המדיני שפעל במלחמה בלבנון - הוא היה המקור המוסמך והעיקרי לתכניות הצבא, להמלצותיו בפני הדרג המדיני, לתובנותיו, להערכותיו על מאפייני הלחימה בחזית לבנון ולמוכנותו לפעולה מבצעית בחזית זו. למרות זאת, הרמטכ"ל לא שטח בפני הדרג המדיני את מלוא המידע שהיה נדרש לצורך החלטות מסוג אלו שהתקבלו באותו יום, ובעיקר את מאפייני הזירה ואת מגבלות הכוח הצבאי בה.

171. בצורה ממוקדת יותר, הרמטכ"ל לא אפשר ואף לא תבע כי בצבא פנימה ייערך דיון כולל, מעמיק ופתוח במתווה האסטרטגי של הפעולה הצבאית, לרבות נקודות יציאה ממנה. הוא ביקש "זמן וגיבוי" בלי להבין כי הצבא יהיה חייב לתת מענה לצמצום משמעותי של ירי הרקטות על העורף, וכי לא היתה דרך לתת מענה כזה אלא במהלך קרקעי רחב - ולא רק בדרך של פשיטות ושל פעולות קרקעיות מוגבלות.

172. הרמטכ"ל גם אחראי לכך שלא הובהר לכוחות הלוחמים - ואולי אף לעצמו ולמטכ"ל כולו - כי הפעולה בצפון לא היתה במתכונת ובקצב של בט"ש, שבו הרצון לצמצם אבדות מתיר דחיית הפעולה, אלא כי צה"ל נמצא במערכה בחזית הצפון שהיא מלחמה ממש. זאת למרות שהוא עצמו הדגיש את ההבדל בדבריו כבר ביום הראשון למערכה. נשוב לנקודה זו בדו"ח הסופי. ייתכן כי הדבר קשור לאופי השונה של הפעולה האווירית - שהיתה ליבת הפעילות בימים הראשונים, ושם עמידה בלוח זמנים קיימת מיד, ובין פעולת כוחות היבשה.

173. הרמטכ"ל העיד בפנינו, והחומר אף קיים בכתובים, כי כבר לפני החטיפה סבר שיש לבחון מחדש את מדיניות ההכלה בזירת לבנון. הוא נמנה על אלה בצמרת הצבא שהיתה להם רתיעה גדולה מאוד ממהלכים קרקעיים רחבים, ואשר סברו כי העליונות האווירית אכן איפשרה השגת היעדים המדיניים באמצעות 'אש מנגד' בסיוע קרקעי מוגבל.

174. עולה מן הדברים כי דווקא הרמטכ"ל היה חייב לדאוג להכנת תכנית, העומדת במבחן הביקורת על סמך המידע הקיים, לתגובה מסלימה הסוטה ממדיניות ההכלה, ללא מעורבות של מהלך קרקעי רחב. כאמור, תכנית שלמה כזו לא היתה קיימת ערב המערכה.⁴⁰

175. ואכן, במסגרת השקפת עולמו זו, הרמטכ"ל המליץ אחרי החטיפה על פעולת תגובה חריפה, ומתווה הפעולה שהוא חשב עליו היה של פעולה באש, - עם פעולות של ניקוי השטח הסמוך לגבול ודחיקת חזבאללה מקו המוצבים עצמו.

176. יחד עם זאת, למרות שהרמטכ"ל היה מודע לתכניות הצבא ולהנחות היסוד שלהן, כמו גם לעובדה שלא היה מענה צבאי אפקטיבי מן האוויר לירי הקטיושות, הרמטכ"ל לא נתן משקל הולם לנזקן של הקטיושות, וסבר - בניגוד להנחות היסוד של כל התכניות הצבאיות - כי אם יינתן לצבא די זמן, הוא יוכל לפגוע בחזבאללה במידה ניכרת מן האוויר, ולהביא להישגים צבאיים ומדיניים בלי "הסתבכות" בעניינים כגון השתלטות על שטח, חיכוך, ואבידות רבות.

177. בכך כשלעצמו לא היה רע, והשקפה זו היתה משותפת ללא מעטים מבכירי המטכ"ל, כולל אנשי יבשה. אלא שהרמטכ"ל לא דאג לכך כי המחלוקת הזאת תהיה מובנת היטב לדרג המדיני, ולא הבטיח ולא וידא כי הדרג המדיני הבין את המשמעות של ההחלטה שהוא קיבל בתנאי הזירה הלבנונית.

178. יתירה מזו, אף בתוך הצבא פנימה הרמטכ"ל לא קיים דיונים מסודרים בשאלה זו, כך שעמדת הצבא שהוצגה בפני הדרג המדיני (וגם עמדת הצבא שסוכמה ותורגמה להנחיות מבצעיות ולמשימות) נשארה ברמה כללית מדי, ולא אפשרה דיון מן הסוג הנדרש, לפני שיוצאים לפעולה צבאית העלולה להתדרדר ללחימה ממושכת.

179. בתוך הצבא - וכלפי הדרג המדיני - הרמטכ"ל לא דבק בתכנית אחת בעלת היגיון מבצעי פנימי, ואף לא ניצל היטב את מכלול התובנות שבאו לביטוי בשלוש התכניות המבצעיות שהתגבשו או אף בתכנית המבצעית שהיתה מאושרת - תוך התאמה למציאות החדשה.

⁴⁰ למרות שבפגישת עבודה על זירת הלבנון הרמטכ"ל נשאל ע"י מ"מ ראש הממשלה בנושא זה ואומר כי התכניות קיימות ומוכנות.

180. נראה כי הרמטכ"ל אכן האמין כי כוחו העדיף של צה"ל היה כה גדול שעוצמת האש שלו תהיה מוכרחה להביא להישגים הנדרשים למימוש של עיקר יעדי המלחמה.
181. אמונה בכוחו של צה"ל היא דבר נאה לרמטכ"ל. אולם אצל הרמטכ"ל חלוץ נראה שהיא שיקפה אמונת-יתר בכוחו של חיל האוויר ואי הערכה נכונה של כוחו והיערכותו של היריב עד כדי חוסר נכונות לבחון את הפרטים.
182. ואכן, הרמטכ"ל ביטא בעקביות גישה של ביטחון עצום ביכולתו של צה"ל לעמוד בכל האתגרים בצורה מיטבית, ויכולת להשיג את מלוא היעדים המוצגים על ידי הדרג המדיני, אף כאשר סבר כי ההגבלות שהוטלו על ידי הדרג המדיני על הפעולה הצבאית לא היו מוצדקות. נראה כי היתה אצלו - ואצל אחרים בצבא - תחושה של עליונות וביטחון בכוח ובעוצמה של הצבא, ובעיקר של חיל האוויר ואי התחשבות ביכולות של היריב. כזה שכנראה דבק במפקד חיל הים והניב את חוסר ההיערכות של הסט"ל חנית, בשל הערכה (שגויה) כי לא היתה לחזבאללה היכולת להפעיל טיל מסוג זה שפגע בה. כל אלה מצטרפים לכשלים חמורים של הצבא ושל הרמטכ"ל לשעבר בראשו.
183. נזכיר שוב כי ב- 11 ביולי באו ראש הממשלה ושר הביטחון לביקור בפורום מטכ"ל, ובו הוצגו למבקרים נתונים מדאיגים לגבי מצב האימונים והמוכנות של הכוחות. בסיכום הדיון הרמטכ"ל הצהיר כי למרות כל הדברים האלה - צה"ל יוכל לבצע כל משימה.
184. נציין במיוחד את העובדה כי כאשר הרמטכ"ל נשאל בישיבת הממשלה ב- 12 ביולי מה יקרה, להערכתו, לאחר התקיפה הראשונה, ומה היתה תכנית המערכה הצבאית, הוא ענה כי לא היתה משמעות לדבר על תכניות, כי לא היה אפשר לצפות כמה מהלכים קדימה. היה בכך הן זלזול בשר פרס, רב הניסיון, שהציג את השאלה. כך לא אמור להתבטא רמטכ"ל המסייע לדרג המדיני לגבש החלטה על יציאה למלחמה.
185. קשה להשתחרר מן הרושם שהרמטכ"ל חשש כי כל עיסוק במתווה יציאה, כמוהו כרתיעה מהמשך הפעולה. כך לא היה צריך לחשוב ולפעול מפקד הצבא, שהיה אמור לדעת כי תכנון של מתווה היציאה הוא מרכיב מרכזי בתכנון כל פעולה צבאית, וכי תכנון כזה נדרש כדי להבטיח את הצלחת הפעולה גם אם תנאיה ישתנו.
186. הרמטכ"ל, דווקא בשל היותו איש כריזמטי ודומיננטי מאוד בצבא פנימה, היה אחראי גם לתרבות הדיונים בצבא, על ליקוייה הרבים שהתגלו אגב המערכה בצפון מתחילתה.
187. הוא היה אחראי גם לחלק מן השינויים הארגוניים שסביר כי תרמו לחלק מן הקשיים בהתארגנות הצבא.
188. דווקא משום שלרמטכ"ל עצמו היו דעות כה נחרצות בנושאי המערכה - דווקא מפני שידע היטב כי לראש הממשלה ולשר הביטחון לא היו ידע וניסיון עמוקים בנושאים מדיניים וביטחוניים - הרמטכ"ל היה צריך להקפיד במיוחד על כך שבפני הדרג המדיני לא תוצג רק המלצתו הוא אלא כי הערכות, המלצות וחלופות אחרות יוצגו כולם בצורה מסודרת, עם הרבה חומר רקע. הדבר לא נעשה והיה בכך משום כשל רציני.
189. נסכם ונאמר כי הרמטכ"ל לשעבר דן חלוץ אחראי אישית ופיקודית לעובדה כי ביום הפקודה לא היו באמתחתו תכניות מוכנות ראליות למצב הסלמה בזירת הלבנון, שיכלו לסייע לדרג המדיני לבחון בצורה טובה את האפשרויות שעמדו בפניו. בנוסף, הרמטכ"ל לא הציף בפני הדרג המדיני - למרות שידע כי אין לו ידע וניסיון - את המורכבות של הזירה, את תובנות הצבא לגבי מגבלות פעולה באש מנגד, ואת המגבלות הגדולות במוכנות הצבא. משהתקבלה המלצתו לצאת בפעולה צבאית חריפה, הרמטכ"ל לא נערך מייד לגיוס מילואים ולהשלמת החסרים לקראת מהלך קרקעי אם יידרש - ולא כלל את הפסקות ירי הקטיושות כיעד מרכזי. בכל אלה תרם הרמטכ"ל תרומה מכרעת לליקויים ולכשלים במהלך ההחלטות על היציאה למלחמה.

ה. סיכום

190. קבענו כי בהחלטות על היציאה למערכה ובדרך קבלתן היו כשלים וליקויים חמורים, וכי עיקר האחריות לאלה מוטלת על ראש הממשלה, על שר הביטחון ועל הרמטכ"ל לשעבר, דן חלוץ.
191. מטעמים שעמדנו עליהם בפרק השני איננו כוללים בפרק זה המלצות אישיות. ראינו גם כי חלק מן הכשלים והליקויים שמצאנו לא היה ו ייחודי למלחמה בלבנון או למקבלי ההחלטות אותם בחנו.
192. מי שרוצה שכשלים וליקויים כאלה, על הסכנות החמורות הטמונות בהן, לא יישנו, חייב לזהות בין השאר את היסודות המבניים שתרמו להם - ולפעול בדחיפות לתיקונם.
193. בכך אנו עוסקים בפרק הבא, העוסק בהמלצות מוסדיות.

פרק שמיני: המלצות מוסדיות¹

א. מבוא

1. את עיקר המלצותינו נרכזו בסוף הדו"ח הסופי, כאשר תהיה בפנינו פרישה מלאה של הממצאים הנוגעים להתנהלות הדרגים כולם במערכה בשלמותה. יחד עם זאת, אין לדחות התייחסות לנושאים קריטיים שעלו מפרק המסקנות, אשר חיוני לגשת לשיפורם מוקדם ככל האפשר. לכן, החלטנו בשלב זה להציג מספר המלצות מרכזיות, ביחס לשיפור תהליכי ההחלטה בדרג המדיני.
2. ניתוח ההכרעות על היציאה למערכה בלבנון ועיצובה הראשוני מצביעים על נקודות עוצמה לצד ליקויים חמורים, המודגמים גם בהמשך, בתהליכי קבלת ההחלטות בנושאים מדיניים-ביטחוניים בדרג המדיני, במערכות הביטחון ובממשק ביניהם. ליקויים אלה תרמו תרומה מכרעת לכשלים בניהול המערכה ולתוצאותיה המעורבות. העובדה כי ליקויים אלה, בחלקם הגדול, אינם ייחודיים לקבלת ההחלטות במקרה זה, אינה גורעת מחומרתם ומהשפעתם הרעה על תהליכי קבלת ההחלטות בישראל, ואף מחזקת את הצורך לפעול בדחיפות ובנחרצות לשיפורם.
3. הדעה הכללית, אצל מי שהתנסה בתהליכי קבלת ההחלטות בישראל והחוקר אותם, היא כי בכל הנוגע להחלטות מדיניות-ביטחוניות קריטיות, דרושה כמעט-"מהפכה" בתהליכי ההחלטה והכנתן, וזאת, כמובן, מבלי לפגוע בשיקול הדעת ובזכות ההערכה של פוליטיקאים נבחרים. ההמלצות שלהלן נועדו לתרום לשינוי העמוק הדרוש, תוך הצבעה על הצעדים שהם לדעתנו הדחופים ביותר. נוסף ונדון בכך ביתר פירוט בדו"ח הסופי.

ב. הגיון ההמלצות

4. ההמלצות באות לשפר תהליכי החלטה בשלושה מימדים:
 - א. שיפור תפקוד הממשלה וועדותיה בהכרעות מדיניות-ביטחוניות עיקריות, תוך שימור תפקידם המרכזי של ראש הממשלה ושל שר הביטחון. מטרת השיפור - להביא להחלטות טובות יותר, תוך כדי הרחבת השיח התורם לטיב החלטות, חיזוק הבקרה ועמידה בדרישות המשטר הפרלמנטארי-קבינטי הנהוג בישראל.
 - ב. הבטחת התכלול והשילוביות בין היבטים מדיניים וביטחוניים, תוך התגברות על הנטייה, השגויה והמוכרת היטב בישראל, לתת משקל-יתר לשיקולים ביטחוניים, גם כאשר מדובר על מהלכים בעלי מרכיבים מדיניים חשובים ביותר.
 - ג. הבטחת עבודת מטה מדינית-ביטחונית מקצועית, מתכללת, עצמאית וארוכת טווח, ליד ראש הממשלה והממשלה, כתנאי הכרחי (אם כי לא מספיק) לשיפור טיב ההחלטות.

ג. שיפור תפקוד הדרג המדיני בהכרעות מדיניות-ביטחוניות

5. עניין ראשון במעלה הוא תהליכי קבלת ההחלטות בתוך הדרג המדיני. המציאות שנתגלתה - היא חמורה ובלתי קבילה. שורה של מנגנוני הנחיה, בקרה ופיקוח, ברמת הממשלה וועדותיה, על החלטות ראש הממשלה ושר הביטחון, לא מילאו את תפקידם, למרות שפורמאלית נתקיימו דיונים מסודרים. אמנם, חלק מהטעמים למצב זה הם אילוצים משטריים, החורגים מתחום בדיקתנו. אנחנו נתרכז בגורמים האחראים לליקויים אלה הנמצאים במסגרת שנמסרה לטיפולנו.

¹ הוועדה מודה למומחים איתם התייעצה בהכנת ההמלצות: פרופסור עוזי ארד, השגריר אבי גיל, תא"ל (מיל.) עמוס גלבע, תא"ל (מיל.) עיבל גלעדי, אלוף (מיל.) עוזי דיין, אלי"מ (מיל.) עמוס להמן.

1. הדלפות

6. נימוק מרכזי לאי-שיתוף הממשלה בכללותה בדיונים מדיניים-ביטחוניים מסוג פתיחה המערכה בצפון, הוא החשש מהדלפות. עובדת ההדלפות הבלתי נשלטת מפורומים אלה, הייתה טעם מרכזי שהובא בפנינו, לכך שבפני הממשלה, ואף בפני הקבינט או פורום השבעה, לא הוצגו מתווי הפעולה, או פרטים חשובים על יכולות ודרכי פעולה מוצעות, ולכך שלא התקיים בהם דיון ענייני משמעותי בסוגיות מתווה המערכה.

7. אנו מוצאים כי נושא ההדלפות (ולא רק משיבות הדרג המדיני) הוא עניין קריטי. לטעמנו, העובדה כי יש הדלפות קבועות משיבות הקבינט המדיני-ביטחוני ומשיבות סגורות אחרות העוסקות בענייני המדינה בכלל, ובענייני צבא ולחימה בפרט, היא מרכיב חשוב בתרבות שלטון לא מקצועית ולא אחראית. איננו מקבלים את גישת הרמת הידיים בפני התופעה. איננו מקבלים מצב בו ראש הממשלה רואה צורך להתחנן בפני שריו (ובפני הנוכחים האחרים הרבים מדי בשיבות כאלה) כי לא יוציאו את המידע החוצה.

אנחנו ממליצים:

א. להקטין משמעותית את מספר המשתתפים והנוכחים שאינם חברי ממשלה, בדיונים בעניינים מדיניים ביטחוניים מסווגים.

ב. לקבוע סעיפי איסור ועונשין ברורים לגבי הדלפות מדיניים חסויים, ולאכוף אותם בקפדנות.

2. כללים להצגת נושא והמלצות בפני הדרג המדיני

8. כדי לקיים דיון משמעותי בנושאים מדיניים-ביטחוניים מורכבים בפורום ממשלתי, דרושה הצגה מלאה שלהם. הצגה כזו צריכה לכלול התייחסות למקומו של הנושא בראייה כוללת של ביטחון לאומי ואסטרטגיה מדינית-ביטחונית, הערכת מצב, אינטרסים של השחקנים המרכזיים, שיקולים, יעדים, עקרונות פעולה, חלופות, לוחות זמנים, מצבי סיום ותוצאות צפויות, בטווח הקצר והארוך, בראייה אופטימית ופסימית כאחד. ההצגה צריכה לכלול גם התייחסות לעובדה כי יש בין הגורמים המעריכים חילוקי דעות לגבי מרכיבים של ההצגה. מידת הפירוט תותאם למהותו של הפורום בו מתקיים הדיון.

9. כאשר קביעת המדיניות בדרג המדיני מבוססת ועל המלצות של גוף אחד (כגון צה"ל או המערכת הביטחונית), יש לדאוג כי תהיה בפני הפורום המחליט גם "דעה שנייה" מטעמו של גוף אחר, וכי יתבצע בפני הגוף המחליט תהליך מסודר של אתגור המציעים לגבי המלצותיהם. הצגת עמדות שונות בנושאים מורכבים, תורמת תרומה חיונית לבחינה עמוקה של חלופות הפעולה, ומבטיחה כי שיקול הדעת יהיה מעמיק יותר, וכי יצומצם החשש לכשלים של "מחשבה קבוצתית". בעניינים מדיניים-ביטחוניים, ראש הממשלה, שר הביטחון ושרת החוץ צריכים להיחשף להצגות כאלה, מוקדם יותר ובצורה מפורטת יותר.

אנחנו ממליצים:

א. לקבוע נוהל להצגת חומר רקע והמלצות בפני גוף ממשלתי. לעשות כן לפי המתכונת המוצגת לעיל. הנוהל יכלול גם הוראות המתאימות את אופן ההצגה לטיב הנושא, לטיב הפורום, ולהקשר הדיון.

ב. לקבוע נוהל מיוחד שיבטיח כי לראש הממשלה, לשר הביטחון ולשרת החוץ יוצגו החומרים ברמת פירוט והעמקה גדולה יותר, תוך דיון מתכלל הנעזר בייעוץ מקצועי מעולה.

3. העמקת בסיס הידע של שרי הממשלה

10. איכות קבלת ההחלטות של הדרג המדיני בנושאים מדיניים-ביטחוניים תלויה במידה רבה בעומק וברוחב של הידע של מקבלי ההחלטות בנושאים אלה. במערכה בלבנון 2006, לחלק ממקבלי ההחלטות המרכזיים לא היה ידע כזה. סוגיה זו היא מקרה פרטי של סוגיה רחבה יותר, הקשורה בתהליכי קבלת ההחלטות ובבסיס הידע של מקבלי ההחלטות בדרג המדיני.

אנחנו ממליצים :

- א. לקדם העמקה של כל שרי הממשלה בנושאי הליבה האסטרטגיים של המדינה, על ידי קיום סדנאות, ימי עיון ודיוני עומק.
- ב. למסד את המנגנון של העברת תפקידים מיניסטריליים, כך שיכלול חפיפה והכנת "תיק מעבר" מסודר. האחריות למיסוד ההעברה תהיה על מנכ"ל המשרד. יש להקפיד במיוחד על נהלי מעבר מסודרים, על הכנסה שיטתית לתפקיד, ועל ייעוץ מקצועי מובנה וצמוד, כאשר השר הנכנס אינו בעל ניסיון וידע רחבים בתחום המשרד, או בתפקידים מיניסטריליים בכללותם.

ד. שילוב מלא של משרד החוץ בהחלטות ביטחוניות בעלות מימד מדיני

11. בנושאים הקשורים לביטחון לאומי, כולל הפעלת כוח צבאי, חיוני שהחלטות שתקבלנה מתוך ראייה אסטרטגית רחבה של מכלול שיקולים ביטחוניים, יחד עם מדיניים ודיפלומטיים (וכן פנימיים, בהם אנו לא עוסקים). ודאי שהדבר דרוש כאשר חלק מיעדי הפעולה אמורים להיות מושגים באמצעות פעילות בינלאומית, וכאשר ההשלכות של הפעולות אוצלות לא רק על מדינת ישראל אלא על מאזן הכוחות האזורי והעולמי. מכאן ההכרח בשילוב מלא ושוטף בין זרועות הממשלה העוסקות בנושא, תוך הבטחות איזון בין שיקולים ביטחוניים ומדיניים.
12. לשם כך דרוש שילוב מלא של משרד החוץ בהחלטות ביטחוניות בעלות מימד מדיני, דוגמת המערכה בצפון. כיום, אין שילוב מובנה כזה בין ראש הממשלה, כמתכלל כלל-לאומי, וגופי הביטחון, על עיסוקם גם בנושאים מדיניים מצד אחד, לבין משרד החוץ והעומד בראשו מצד אחר. הדבר גורם לחוסר תיאום מיטבי, ולפגיעה בשימוש היעיל בידע, במומחיות, ביכולות ובמשאבים המצויים במשרד החוץ.

אנחנו ממליצים :

- א. ייקבע נוהל מסודר של התייעצויות מדיניות בנושאי ביטחון לאומי במשרד החוץ, בהשתתפות נציגי משרד ראש הממשלה ומערכת הביטחון. תרשומות מן ההתייעצויות תועברנה דרך קבע למועצה לביטחון לאומי.
- ב. במקרה של פעולה צבאית בעלת היבטים מדיניים, יכללו הדיונים אצל ראש הממשלה נציגות מובנית של משרד החוץ.
- ג. המטה המקצועי של משרד החוץ יחזוק בהתאם.

ה. מטה מדיני-ביטחוני ליד ראש הממשלה

13. מימוש מהותי של מרבית ההמלצות לעיל, ושיפור ממשי של תהליכי קבלת החלטות בנושאים מדיניים-ביטחוניים בכללותם, מותנה בקיום עבודת מטה מקצועית עצמאית ליד ראש הממשלה (ובהתאמה, ליד שר הביטחון ושרת החוץ). הכרחי באופן דחוף לחזק עבודת מטה כזו בצורה שתאפשר לראש הממשלה לקבל החלטות מושכלות יותר מבחינה מקצועית, בנושאים מדיניים-ביטחוניים, על בסיס של עבודת מטה מעולה מצד אחד, ותכלול עצמאי של ראש הממשלה מצד אחר, ללא תלות בלעדית בהערכות מערכת הביטחון ובהמלצותיה. מטה ראש הממשלה ייתן גם שירותי מטה לוועדת השרים לביטחון לאומי ולממשלה בכללותה.
14. בישראל קיים כבר גוף שזה להלכה תפקידו – המועצה לביטחון לאומי (מל"ל). אלא שלמרות הכרה רחבה בצורך במל"ל מתפקד מיטבית, וניסיונות שונים לשפרו, הדבר טרם עלה יפה. נראה שאין די בשיפורים קטנים (ונחוצים), כגון העברת מל"ל לירושלים ושיפור תנאי העבודה של העובדים בו, אלא חיונית בנייה

מחדש, שיש בה משום "קפיצת מדרגה". בשלב זה נצביע על מספר שינויים עקרוניים, העשויים לחולל את התפנית הדרושה בעבודת מל"ל. נשוב לנושא זה בדו"ח הסופי.

אנחנו ממליצים:

- א. להגדיר את משימות מל"ל בצורה מפורשת, כך שתכלולנה, בין השאר:
 - (1) העמדת עבודת מטה מקצועית מתכללת בנושאים מדיניים-ביטחוניים, תוך ראייה ארוכת טווח;
 - (2) יישום תובנות עבודת מטה זו להכרעות העומדות על הפרק;
 - (3) הבעת דעה בכל נושא מדיני-ביטחוני העומד לדיון אצל ראש הממשלה וועדות הממשלה.
- ב. להטיל על מל"ל לרכז את עבודת ועדת השרים לביטחון לאומי, ולהכין את ישיבותיה. הכנת החומרים להצגת הנושאים וההמלצות תיעשה הן על ידי הגופים המדיניים-ביטחוניים למיניהם והן על ידי המל"ל עצמה, על פי הנהלים שייקבעו (כמומלץ למעלה).
- ג. להטיל על מל"ל, בין השאר, את הכנת הדיונים על תקציב הביטחון מטעם הממשלה, תוך העמדתו על בסיס איתן של הערכת צרכים ביטחוניים לעומת צרכים אחרים.
- ד. לחזק רדיקאלית את צוות מל"ל מבחינה איכותית וכמותית כאחת, תוך טיפוח הרכב רב-תחומי ורב-ניסיוני, יחד עם היעזרות ביועצים ומחקרים מוזמנים.
- ה. משרת ראש המל"ל תהיה משרת אמון של ראש הממשלה, והוא ימונה על ידו באישור הממשלה וועדת חוץ וביטחון, ואחרי אישור ועדת המינויים הבכירים בשירות הציבורי. כן ימונה משנה בכיר לראש מל"ל, שהוא איש מקצוע בולט בטיבו, אשר יבטיח המשכיות בעבודה מממשלה לממשלה. המשנה הבכיר ימונה על ידי ראש הממשלה באישור הממשלה, ולאחר בדיקת וועדת הבכירים, לתקופה של 6 שנים, עם אפשרות הארכה בעוד 4 שנים לכל היותר.
- ו. להקים בתוך מל"ל, אך תוך עצמאות מקצועית, צוות הערכה לאומי, שיתכלל את המידע המודיעיני המגיע מהגופים השונים ואת הערכותיהם, ויספק הערכה לאומית תקופתית והערכות על פי צורך ודרישה. עם הקמת צוות זה תבוטל יחידת המודיעין ליד המזכיר הצבאי של ראש הממשלה. צוות זה לא יפגע בקשר הישיר של ראשי גופי המודיעין עם ראש הממשלה.
- ז. לעגן את המל"ל בחוק, שיקבע את משימותיה, סמכויותיה ודרך המינוי של בכיריה.

ו. מרכז לניהול משברים לאומיים במשרד ראש הממשלה

15. ראש הממשלה והממשלה אחראים לניהול משברים לאומיים. הניסיון הישראלי והניסיון הבינלאומי המצטבר מוכיחים כי קיום מרכז לניהול משברים לאומיים במשרד ראש הממשלה תורם רבות לטיב ההתמודדות עם משברים כאלה.
16. ואכן בארץ הוכנו הצעות ונעשו ניסיונות להקים מרכז כזה, אולם אלה לא עלו יפה. תוצאות היעדרו של מרכז כזה בלטו במערכה בצפון. קיומו של מרכז לניהול משברים בעל גישה בזמן אמיתי לכל המידע ולכל מקבלי החלטות, היה יכול להיות לעזר רב בניהול המדיני-ביטחוני המתוכלל של המערכה.

אנו ממליצים:

- א. להקים בדחיפות מרכז לניהול משברים לאומיים במשרד ראש הממשלה, המצויד בין השאר בחדר מצב, ומתוקשר לכל מרכזי ניהול המשברים הקיימים, כגון בצה"ל ובמשרד החוץ.
- ב. להריץ את המרכז במגוון של תרגילי משבר ביטחוניים ואזרחיים, לצורך פיתוח דרכים יעילות לניהול משברים, והכנת מקבלי החלטות ועוזריהם למשברים.

ג. האחריות להקמת המרכז לניהול משברים ולהפעלתו היא על ראש הממשלה. מוצע כי עיקר עבודת המטה הדרושה תעשה על ידי המל"ל, יחד עם יחידת התכנון העוסקת בנושאי פנים, הפועלת במשרד ראש הממשלה.

ז. לקראת ביצוע

17. ההמלצות המוסדיות המוצעות כאן קשורות זו בזו. מרכיביו השונים מחזקים זה את זה. אנו חוזרים על הקביעה כי נחוץ לטפל בהן בדחיפות רבה. לצורך זה, ניתן להתקדם במימושן גם מודולרית, בלי לזנוח את ההיגיון הדורש טיפול מקביל בנקודות החולשה כולן.
18. אנו ממליצים למקד את מאמצי השיפור ראשית כל בבנייה מחדש של המועצה לביטחון לאומי, שכן תפקודה הנכון חשוב כשלעצמו, ומהווה תנאי חשוב להפקת מירב התועלת משאר ההמלצות.
19. אנו ערים לכך כי לעתים מבטלים המלצות כמוצעות לעיל מתוך טענה כי הדבר "אינו מעשי", "הממסד יכשיל את ביצוע ההמלצות" ו"מדובר על הוצאה גדולה שהיא בחזקת בזבוז – מוטב לקנות עוד חצי מטוס".
20. טיעונים לגבי עלותם של השינויים צריכים להידחות בתוקף. המחירים שישראל שילמה ותשלם על כשלים חמורים בתהליכי קבלת ההחלטות, גבוהים הרבה יותר - בחיי אדם, באינטרסים קיומיים ובכסף - מאשר פעולות הנדרשות לשיפור קבלת ההחלטות לפי ההמלצות לעיל ונוספות. בנוסף, לפחות חלק מן ההמלצות יכול להביא לייעול ולחיסכון ניכרים בפעולות המתקיימות כיום בצורה לא יעילה.
21. אכן, ייתכן כי ביצוע ההמלצות עשוי להיתקל בהתנגדות, בין השאר בגלל חשש מצד "בעלי עניין" ושמרנות ארגונית. התנגדות כזו שיבשה הצעות דומות בעבר. לכן חיוני כי תהיה דרישה נמרצת מצד הציבור לשיפור תהליכי ההחלטה בדרג המדיני והביטחוני העליון. אנו מקווים כי אף שרי הממשלה, וראש הממשלה בראשם, מבינים את החיוניות ואת הדחיפות בשיפורים האלה, וכי הדבר יביא לתמיכה נמרצת ועיקשת מצד ראש הממשלה, כלל השרים והכנסת על וועדותיה, בגיבושם המהיר לכלל ביצוע.
22. יחד עם זאת, ניסיון העבר, עם המלצות של ועדות חקירה, ועדות בדיקה וועדות ציבוריות-מקצועיות למיניהן, מוכיח שגם המלצות שהתקבלו על דעת הכול, ואושרו בהחלטות של הממשלה, בדרך כלל אינן מבוצעות. מכאן הצורך לקבוע אחריות ולוח זמנים ברורים לביצוע המלצות, ונוהל מעקב אחר הביצוע – מה עוד ומדובר בהמלצות שביצוען דחוף, כדי לשפר את יכולתה של ישראל להתמודד עם אתגרים מדיניים-ביטחוניים קריטיים.

אנו ממליצים:

- א. לקיים בדחיפות דיונים בהמלצות ולהעמידן לאישור הממשלה.
- ב. לקבוע בהחלטת הממשלה, ביחס לכל המלצה שתאושר, את הגורם האחראי לביצוע, כולל ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל, לפי העניין.
- ג. לקבוע בהחלטת הממשלה לוח זמנים קבוע מראש, לביצוע ההמלצות למיניהן.
- ד. לקבוע נוהל מעקב על הביצוע, באחריות מזכירות הממשלה, כולל דיווח על ביצוע ההחלטה לוועדת השרים לביטחון לאומי.
- ה. להציע לוועדת חוץ וביטחון של הכנסת להקים ועדת משנה, שתעקוב אחר ביצוע ההמלצות. ועדה זו תקבל דיווח מכל הגורמים האחראים לביצוע ההמלצות על התקדמות הביצוע.
- ו. לפנות למבקר המדינה בבקשה לקיים ביקורת על ביצוע ההמלצות, כולל הכנת דו"חות ביקורת מיוחדים לפי הצורך.

נספחים

לוח זמנים - אירועים מרכזיים

לוח זמנים - אירועים מרכזיים לתקופה 2000-2006

אירועים כללים

פרצה אינתיפאדת אל-אקצה	28 בספטמבר	2000
ירי מרגמות ראשון ברצועת עזה, לעבר נצרים	30 בינואר	2001
אריאל שרון התחיל לכהן כראש ממשלת ישראל	7 במרס	2001
בוצעו פיגועי ה-11 בספטמבר בארצות הברית	11 בספטמבר	2001
התחילה הפלישה האמריקאית לאפגניסטן	7 באוקטובר	2001
חיל הים תפס את אניית הנשק קארין A	2 בינואר	2002
ערב ליל הסדר, פיגוע התאבדות במלון פארק בנתניה שלושים הרוגים	27 במרס	2002
התחיל מבצע "חומת מגן" (עד 10 במאי), כתגובה לפיגוע במלון פארק	29 במרס	2002
שאול מופז נכנס לתפקיד שר הביטחון בממשלתו של אריאל שרון	4 בנובמבר	2002
התקיימו בחירות לכנסת השש עשרה	28 בינואר	2003
אריאל שרון הציג את ממשלתו השנייה בפני הכנסת	28 בפברואר	2003
מחמוד עבאס (אבו מאזן), מונה לראש ממשלת הרשות הפלסטינית	19 במרס	2003
פרצה מלחמת עיראק השנייה	20 במרץ	2003
מטוסים ישראליים הפציצו בסיס אימונים של הג'יהאד האיסלמי ליד דמשק, בתגובה על פיגוע ההתאבדות במסעדת "מקסים" בחיפה ביום קודם	5 באוקטובר	2003
אחמד קריע ("אבו עלאי"), נכנס לתפקיד ראש הממשלה ברשות הפלסטינית	7 באוקטובר	2003
מת יאסר ערפאת, יו"ר אש"ף ונשיא הרשות הפלסטינית	11 בנובמבר	2004
מחמוד עבאס נבחר לנשיא הרשות הפלסטינית	9 בינואר	2005
התחילה תוכנית ההתנתקות מגוש קטיף ומצפון השומרון	15 באוגוסט	2005
כוחות צה"ל השלימו את נסיגתם מרצועת עזה במסגרת ביצוע תוכנית ההתנתקות	12 בספטמבר	2005
ראש ממשלת ישראל אריאל שרון עזב את הליכוד והקים את מפלגת קדימה	21 בנובמבר	2005
ראש ממשלת ישראל, אריאל שרון, לקה בשבץ מוחי	4 בינואר	2006
חמור ושקוע בתרדמת. סמכויות ראש הממשלה הועברו לממלא מקומו, אהוד אולמרט		
התקיימו בחירות ברשות הפלסטינית בהן ניצח החאמס	25 בינואר	2006
איסמעיל הנייה הושבע כראש הממשלה הפלסטיני מטעם חמאס	19 בפברואר	2006

התקיימו הבחירות לכנסת השבע עשרה	2006	28 במרס
הושבעה הממשלה ה-31, בראשות אהוד אולמרט	2006	4 במאי
נחטף החייל גלעד שליט בכרם שלום	2006	25 ביוני
צה"ל פתח במבצע "גשמי קיץ" ברצועת עזה	2006	28 ביוני

אירועים הקשורים לזירה הלבנונית

צה"ל יצא מדרום לבנון	2000	24 במאי
נאום "קורי העכביש" של נצראללה בבינת-ג'יבל	2000	26 במאי
נחטפו שלושה חיילים בהר דב, אברהם בנימין, עומר סועאד, אביטן עדי	2000	7 באוקטובר
נחטף אלחנן טננבאום	2000	16 באוקטובר
מחבלים חדרו לאזור כביש שלומי-מצובה ורצחו חמישה אזרחים וקצין צה"ל	2002	12 במרץ
הוחזרו לישראל שלוש גופות החיילים אברהם בנימין, עומר סועאד, אביטן עדי ואלחנן טננבאום	2004	29 בינואר
בוצע תרגיל מטכ"לי במתווה צפונית	2004	יוני
התקבלה החלטה 1559 של מועצת הביטחון של האו"ם	2004	2 בספטמבר
ראש ממשלת לבנון לשעבר רפיק חרירי, נהרג בפיצוץ מכונית תופת בביירות	2005	14 בפברואר
הכוחות הסורים יצאו מלבנון, בעקבות החלטת האו"ם 1559	2005	26 באפריל
נורתה רקטה לעבר העיר שלומי, נפתחה תקופה של ירי חזבאללה לעבר ישובים ומוצבי צה"ל בגבול הצפון, הירי נמשך לסרוגין עד סוף אוגוסט	2005	11 במאי
חדרה חוליית מודיעין, בכיסוי חזבאללה, למרחב ואדי מעיר בגבול הצפון	2005	28 ביוני
התבצע ניסיון חטיפת חייל בכפר עג'ר בגבול הצפון, מלווה בירי מסיבי של חזבאללה לכל רוחב הגיזרה	2005	21 בנובמבר
חדירת מחבל לישראל וירי לעבר מוצבי צה"ל בגזרת הר דב	2006	1 בפברואר
הוכרזה כוננות בעקבות הכנות חזבאללה לאירוע רחב היקף-כנראה חטיפה	2006	מרץ
הוכרזה כוננות בעקבות הכנות חזבאללה לאירוע רחב היקף-כנראה חטיפה. חילופי אש בין צה"ל וחזבאללה	2006	מאי
ירי חזבאללה על מרחב רכס "רמים" ומערבה לו	2006	מאי

ירי חזבאללה לעבר בסיס צה"ל בהר מירון	2006	28 במאי
בוצע תרגיל צה"לי בפיקוד צפון	2006	יוני
חזבאללה חטף שני חיילים, אהוד גולדווסר ואלדד רגב	2006	12 ביולי

לוח זמנים ואירועים במערכה

<ul style="list-style-type: none"> • חזבאללה חטף שני חיילים, שלושה חיילים נהרגו ושני חיילים נפצעו • הוכרז והופעל נוהל למקרה של חטיפת חיילים הופעלה תוכנית האש • טנק נפגע בלבנון- נהרגו חמישה חיילים (אחד מתוכם מכח החילוץ) חיל האוויר ביצע גיחות תקיפה • הופצה תוכנית "מי מרום" • התקיימה הערכת מצב בלשכת שר הביטחון- גובשו היעדים לתקיפה • התקיימה התייעצות ביטחונית בהשתתפות ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל- גובשו היעדים לתקיפה. • התכנסה ישיבת ממשלה- הוחלט להגיב בצורה חריפה, לאשר המלצות הצבא ולהסמיך את פורום השבעה לדון בהמלצות אופרטיביות • התקיימה ישיבת פורום השבעה - אושרה תקיפת היעדים בלבנון ◆ 22 רקטות נפלו בשטח ישראל¹ ◆ שמונה חיילים נהרגו² ◆ ששה פצועים, מתוכם ארבעה חיילים 	<p align="center">יום ד' 12.7.06 יום הלחימה ה-1</p>
<ul style="list-style-type: none"> • נמשכה תקיפת יעדים בלבנון, בהם כביש ביירות דמשק ורובע הדאחיה בדרום ביירות • חיל - הים פגע בתחנות דלק באזור צידון • חזבאללה פגע באח"י "חנית" באמצעות טיל יבשה - ים מסוג C-802 • נכבש חלקו הצפוני של הכפר עגיר • התכנס פורום השבעה - אושרו היעדים לתקיפה ברובע דאחיה ◆ 103 רקטות נורו לעבר ישראל ◆ שישה הרוגים, מתוכם ארבעה חיילים ◆ עשרים ואחד פצועים, מתוכם שני חיילים 	<p align="center">יום ו' 14.7.06 יום הלחימה ה-3</p>
<ul style="list-style-type: none"> • רקטות נורו לעבר העיר טבריה • שר הביטחון אישר "מצב מיוחד" בעורף קו העימות כולל צפת • צה"ל המשיך לתקוף יעדים רבים ביניהם רובע דאחיה בדרום ביירות, יעדים בבעל- בק וכביש ביירות - דמשק • ראש ממשלת לבנון פנה בנאום לקהילה הבי"ל וקרא להפסקת אש 	<p align="center">יום ש' 15.7.06 יום הלחימה ה-4</p>

¹ נתוני נפילות הטיילים בשטח מדינת ישראל- אגף המבצעים/ חטיבת המבצעים/ מחלקת תכנון - גרף השתלשלות האירועים.
² נתוני הנפגעים מתוך דו"ח נפגעים במלחמת לבנון השנייה בין התאריכים 12.07-14.08.2006 - מר"פ העורף.

<ul style="list-style-type: none"> • התקיים כינוס חירום של שרי הליגה הערבית ◆ 100 רקטות נורו לעבר ישראל ◆ עשרים פצועים מתוכם ארבעה חיילים 	
<ul style="list-style-type: none"> • מוסד הרכבת בחוף שמן בחיפה נפגע מרקטה- שמונה - אזרחים נהרגו. • חיל- האוויר תקף יעדים בצור, בביירות ובבעל- בק • צה"ל פיזר כרוזים בדרום לבנון וקרא לתושבים להתפנות מבתיהם (7 כפרים ונבטייה) • התקיימה ישיבת ממשלה שבועית- המערכה תימשך עד להסרת האיום על ישראל • מנהיגי ועידת ה- G-8 פירסמו הודעת גינוי לפעילות חזבאללה ◆ 47 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ שמונה נהרגו אזרחים ◆ תשעים וארבעה פצועים, מתוכם שבעה עשר חיילים 	<p>יום א' 16.7.06 יום הלחימה ה-5</p>
<ul style="list-style-type: none"> • צה"ל החל להרוס מוצבי חזבאללה צמודי גדר בלבנון- הסדרת קו הגבול • רקטות פגעו בחיפה, צפת, מגדל העמק ועפולה • חיל - האוויר תקף יעדים בהם תחנות דלק בבעל- בק ומכ"מי חוף • שר הביטחון אישר גיוס מצומצם של מספר גדודי מילואים • התקיימה ישיבת ועדת חוץ וביטחון בנוכחות הרמטכ"ל אשר סקר את המערכה עד כה והמוכנות להמשכה • שרת החוץ ציפי לבני נפגשה עם משלחת האו"ם והציגה פניהם את דרישות ממשלת ישראל • התקיימה התייעצות ביטחונית בראשות ראש הממשלה- אין הגבלת זמן למבצע והנחיה להכנת יעדים נוספים • ראש הממשלה אהוד אולמרט נאם בכנסת והציג את מטרות המערכה. ◆ 92 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ עשרים ושמונה אזרחים נפצעו 	<p>יום ב' 17.7.06 יום הלחימה ה-6</p>
<ul style="list-style-type: none"> • צה"ל המשיך להרוס מוצבי חזבאללה צמודי גדר בלבנון- הסדרת קו הגבול • נכבש מוצב "כרכוס" (ג'בל בלאט) • חיל האוויר תקף יעדים בלבנון בהם גשרים, צירים, רובע דאחיה בדרום ביירות ומערך טילי הזילזאל ארוכי הטווח • כחצי מיליון תושבים עזבו בתיהם בדרום לבנון • על פי החלטת הדרג המדיני צה"ל אפשר לאוניות ומסוקים לפנות אזרחים זרים מלבנון • ועדת חוץ וביטחון של הכנסת אישרה הכרזת "מצב מיוחד" בעורף ללא הגבלת זמן 	<p>יום ג' 18.7.06 יום הלחימה ה-7</p>

<ul style="list-style-type: none"> ◆ 136 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ אזרח נהרג ◆ עשרים ושניים פצועים מתוכם חייל אחד 	
<ul style="list-style-type: none"> • נמשכה פעולת הסדרת קו הגבול • התבצעו פעולות לחימה על מרחב מרון א-ראס ומרחב שקד (רכס ג'ל א-דיר) • התקיימה ישיבת קבינט בטחוני השרים עודכנו, הוחלט כי תמשך הלחימה האינטנסיבית נגד חזבאללה וסוכמו העקרונות לפתרון מדיני • ממשלת איטליה פתחה ביוזמה לשליחת כוח צבאי איטלקי לדרום לבנון • חברי משלחת האו"מ נפגשו עם שרת החוץ ציפי לבני במגמה להגיע להפסקת אש <ul style="list-style-type: none"> ◆ 116 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ ארבע הרוגים מתוכם שני חיילים ◆ 33 שלושים ושלושה פצועים מתוכם חמישה עשר חיילים 	<p>יום ד' 19.7.06 יום הלחימה ה- 8</p>
<ul style="list-style-type: none"> • נמשכה הלחימה במרחב מרון-א-ראס ומרחב שקד • ארעה תאונה אווירית בין שני מסוקי תקיפה • "קורי פלדה" 1 תחילה בעייתא-א-שעב ואחר כך הסטה למרון א-ראס • חיל האוויר תקף שיירות מאותרות, למניעת העברת אמל"ח מסוריה <ul style="list-style-type: none"> ◆ 34 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ חמישה חיילים נהרגו במרון א-ראס ◆ עשרים וארבעה פצועים מתוכם שמונה חיילים 	<p>יום ה' 20.7.06 יום הלחימה ה-9</p>
<ul style="list-style-type: none"> • גזרת גבול לבנון חולקה בין אוגדת הגליל ואוגדת הפלדה • נמשכה הפעולה הקרקעית של צה"ל בדרום לבנון • נמשכו גיחות תקיפה של חיל האוויר • גויסה חטיבת מילואים <ul style="list-style-type: none"> ◆ 97 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ חייל הרוג ◆ חמישים וחמישה פצועים מתוכם שלושה חיילים 	<p>יום ו' 21.7.06 יום הלחימה ה-10</p>

<ul style="list-style-type: none"> • כוחות צה"ל נוספים נכנסו לדרום לבנון. • מבצע "קורי פלדה" לחימה על מרון א-ראס • חיל-האוויר תקף יעדים - מבנים ומתקני תקשורת, • במוצאי שבת התקיימה בבית ראש הממשלה התייעצות בלתי פורמאלית בנושא מנגנוני הסיוע, לקראת ביקור מזכירת המדינה • 129 רקטות נפלו בשטח ישראל • ארבעים ושניים פצועים מתוכם שבעה חיילים 	<p align="center">יום ש' 22.7.06 יום הלחימה ה-11</p>
<ul style="list-style-type: none"> • מבצע "קורי פלדה" 2 לחימה על בינת-ג'בל • ראש הממשלה ושרת החוץ נפגשו עם שרי החוץ של גרמניה וצרפת ועם נציגי הממשל אמריקאי. • התקיימה ישיבת ממשלה השרים דווחו ועודכנו בנושאים ביטחוניים ומדיניים, לא התקבלו החלטות עקרוניות • בלבנון הוקמה ממשלת חרום לאומית ◆ 94 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ שני אזרחים נהרגו ◆ ארבעים וחמישה אזרחים נפצעו 	<p align="center">יום א' 23.7.06 יום הלחימה ה-12</p>
<ul style="list-style-type: none"> • נמשך מבצע "קורי פלדה" 2 בבינת-ג'בל ומרון א-ראס. • מסוק "שרף" התרסק כתוצאה מתקלה טכנית שני טייסיו נהרגים. • מזכירת המדינה של ארה"ב, קונדולוסיה רייס הגיעה לישראל ונפגשה עם שרת החוץ ציפי לבני- מטרת בואה להשיג פתרון מדיני ארוך טווח. ◆ 111 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ ארבעה חיילים נהרגו ◆ ארבעים וארבעה פצועים מתוכם עשרים ושבעה חיילים 	<p align="center">יום ב' 24.7.06 יום הלחימה ה-13</p>
<ul style="list-style-type: none"> • נמשך מבצע "קורי פלדה" • חיל האוויר תקף ברובע הדאחיה בניינים רבי קומות • קונדוליסה רייס נפגשה עם ראש הממשלה אהוד אולמרט • הממשלה הכריזה "מצב חירום מיוחד" הכולל הסכם לפיצוי תושבי הצפון. • נהרגו ארבעה משקיפים של יוניפי"ל מהפצצת צה"ל ◆ 101 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ שני אזרחים נהרגו ◆ שבעים פצועים מתוכם עשרה חיילים 	<p align="center">יום ג' 25.7.06 יום הלחימה ה-14</p>
<ul style="list-style-type: none"> • חיל האוויר תקף בצור. • נמשכה הלחימה - שמונה חיילים נהרגו בבינת-ג'בל • רקטות נורו לעבר עפולה 	<p align="center">יום ד' 26.7.06 יום הלחימה ה-15</p>

<ul style="list-style-type: none"> • התקיימה התייעצות ביטחונית בראשות ראש הממשלה - הוצגו ארבע חלופות להמשך הלחימה. • ועידת רומא (18 מדינות וגופים בי"ל) התכנסה לדון בעימות בלבנון והתפזרה ללא קבלת החלטות, אלא בהודעה- שיש להקים כוח רב-לאומי מטעם האו"ם שיוצב בלבנון. <p style="text-align: right;">◆ 169 רקטות נפלו בשטח ישראל</p> <p style="text-align: right;">◆ שמונה חיילים נהרגו</p> <p style="text-align: right;">◆ שישים ושלושה פצועים מתוכם שלושים ואחד חיילים</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • צה"ל המשיך להלחם בבית-ג'בל • חיל- האויר תקף את אזורי ההערכות של יחידת חזבאללה 1400 • הקבינט המדיני- בטחוני אישר לצה"ל גיוס מילואים נרחב של מספר אוגדות אך בשלב זה לא נתן אישר לכניסה קרקעית נרחבת ללבנון. <p style="text-align: right;">◆ 109 רקטות נפלו בשטח ישראל</p> <p style="text-align: right;">◆ חייל הרוג</p> <p style="text-align: right;">◆ ארבעים וארבעה פצועים מתוכם שישה חיילים</p>	<p>יום ה' 27.7.06</p> <p>יום הלחימה ה-16</p>
<ul style="list-style-type: none"> • רקטות חייבר נורו לעבר עפולה • צה"ל המשיך בירי לעבר מרחבי השיגור • נשיא ארה"ב ג'ורג' בוש וראש ממשלת בריטניה טוני בלייר הצהירו שיש לשלוח כוח רב לאומי ללבנון <p style="text-align: right;">◆ 111 רקטות נפלו בשטח ישראל</p> <p style="text-align: right;">◆ עשרים ותשעה פצועים מתוכם עשרה חיילים</p>	<p>יום ו' 28.7.06</p> <p>יום הלחימה ה-17</p>
<ul style="list-style-type: none"> • "קורי פלדה" 2- כוחות צה"ל יצאו מבית ג'בל • התחיל מבצע "קורי פלדה" 3- (טייבה, חממיס, נבי אל- עוודה, כפר כילא) • צה"ל השלים גיוס סד"כ מילואים של מספר אוגדות • התקיימה התייעצות ביטחונית בראשות ראש הממשלה- הנחה להציג בהקדם אופציה לפעולה קרקעית רחבה בדרום לבנון • מזכירת המדינה קונדולוסיה רייס נפגשה עם ראש הממשלה אהוד אולמרט והציגה את התוכניות לפריסת הכוח הרב לאומי בדרום לבנון <p style="text-align: right;">◆ 86 רקטות נפלו בשטח ישראל</p> <p style="text-align: right;">◆ שבעה עשר פצועים מתוכם שבעה חיילים</p>	<p>יום ש' 29.7.06</p> <p>יום הלחימה ה-18</p>
<ul style="list-style-type: none"> • בעקבות ירי של חיל האוויר בדרום לבנון קרס בניין בכפר קנא, נהרגו עשרים ושמונה בני אדם ו- שלושה עשר נעדרים • התקיימה ישיבת ממשלה נסקרו עניינים מדיניים, ביטחוניים ופעולות משרדי הממשלה הנקטות בעורף צפון כולל תשלומי שכר ופיצויי נזק עקיף • קונדוליסה רייס עזבה את ישראל וביטלה ביקור מתוכנן בביירות. 	<p>יום א' 30.7.06 -</p> <p>יום הלחימה ה-19</p>

<ul style="list-style-type: none"> • בקהילה הבי"ל פחתה התמיכה בעמדות ישראל וגברה הדרישה להפסקת אש • בעקבות האירוע בכפר קנא, החליטה ישראל להגביל את התקיפות למשך 48 שעות ◆ 156 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ שמונים ותשעה פצועים מתוכם שמונה חיילים 	
<ul style="list-style-type: none"> • משעה 02:00 הוגבלו התקיפות, הפוגה ל-48 שעות נכנסה לתוקף. • "קורי פלדה" 4- עייתא-א-שעב, התבצע. • נחתם הסכם פיצויים בין משרד האוצר לעוסקים בתעשיות התיירות הצפון. • הקבינט המדיני ביטחוני אישר הרחבת הפעולה הקרקעית בלבנון ליצירת "אזור בטחוני מיוחד" - רצועת בטחון בעומק של כ-6 ק"מ מצפון לגבול - "שינוי כיוון 8". במקביל להמשיך במגעים המדיניים ◆ 6 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ שלושים ושבעה פצועים מתוכם שניים עשר חיילים 	<p>יום ב' 31.7.06 - יום הלחימה ה-20</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ההפוגה נמשכה • כוחות מיוחדים פוּשְטוּ במבצע "חד וחלק" על יעדים בבעל-בק. • מבצע "קורי פלדה" 6- מיס-אל ג'יבל • אושרה תנועת שיירות פינוי וסיוע הומניטארי בלבנון ◆ 4 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ שלושה חיילים נהרגו ◆ שנים עשר חיילים נפצעו 	<p>יום ג' 1.8.06 יום הלחימה ה-21</p>
<ul style="list-style-type: none"> • לאחר שתי יממות של שקט יחסי חודשה האש, ירי רקטות מסיבי על ישראל כולל לעבר עמק יזרעאל. • צה"ל הרחיב את פעילותו בדרום לבנון קרבות קשים ב"קורי פלדה" 4 בכפר עייתא-א-שעב וב"קורי פלדה" 5- שיחין, רג'מין. ◆ 230 רקטות נפלו בשטח ישראל- שיא שיגורים ◆ שני הרוגים מתוכם חייל אחד ◆ מאה עשרים ותשעה פצועים מתוכם ארבעים ואחד חיילים 	<p>יום ד' 2.8.06 יום הלחימה ה-22</p>

<ul style="list-style-type: none"> • חיל האוויר שב ותקף בדרום ביירות. • ירי רקטות כבד על ישובים בנייהם כרמיאל, הקריות ועכו. • שר הביטחון עמיר פרץ הורה לצה"ל להיערך למבצע קרקעי רחב בדרום לבנון. • העירה בינת ג'בל כותרה ונכבש המרחב המערבי • נצאללה איים לפגוע בתל אביב אם צה"ל יפגע בביירות. ◆ 213 רקטות נפלו בשטח ישראל (שיא יומי) ◆ שניים עשר מתוכם ארבעה חיילים ◆ תשעים ושמונה פצועים מתוכם עשרים ושניים חיילים 	<p>יום ה' 3.8.06 יום הלחימה ה-23</p>
<ul style="list-style-type: none"> • צה"ל המשיך לתקוף בביירות, צור ובעל-בק. • רקטות נורו לעבר אזור חדרה. • "שינוי כיוון" 9- אוגדת הגליל ביצעה קרב התקדמות לרכס ברעשית • בוצעה פשיטת שייטת 13 בצור ◆ 194 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ שישה הרוגים מתוכם שלושה חיילים ◆ מאה עשרים ושניים פצועים מתוכם עשרים וחמישה חיילים 	<p>יום ו' 4.8.06 יום הלחימה ה-24</p>
<ul style="list-style-type: none"> • נמשך מבצע "שינוי כיוון" 9 • התקיימה התייעצות בטחונית בראשות ראש הממשלה, סוכם להכניס כח קרקעי (אוגדה) למרחבי השיגור של הרקטות • פורום השבעה התכנס ושמע עדכוני מצב ועל היעדים לימים הקרובים • ארה"ב וצרפת הודיעו כי הגיעו לנוסח מוסכם להפסקת אש • הצעה צרפתית הוגשה במועצת הביטחון ◆ 170 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ שישה הרוגים מתוכם שני חיילים ◆ מאה עשרים ותשעה פצועים מתוכם שבעים חיילים 	<p>יום ש' 5.8.06 יום הלחימה ה-25</p>
<ul style="list-style-type: none"> • חיל האוויר המשיך בתקיפות של כ-80 יעדים • נמשכו הקרבות בדרום לבנון בין כוחות קרקעיים של צה"ל לחזבאללה • טיל שנורה לאזור כפר גלעדי פגע בקבוצת חיילים- שניים עשר חיילי מילואים נהרגו. • התקיימה ישיבת ממשלה נמסרו עדכונים בנושאים ביטחוניים, מדיניים וכלכליים • חזבאללה, לבנון, סוריה ואיראן דוחות את הצעת הטיוטה האמריקאית- צרפתית. ◆ 189 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ שישה עשר הרוגים נהרגו מתוכם שניים עשר חיילים ◆ מאתיים תשעים וחמישה פצועים מתוכם שלושים וחמישה חיילים 	<p>יום א' 6.8.06 יום הלחימה ה-26</p>

<ul style="list-style-type: none"> • "שינוי כיוון" 10- מתקפה של אוגדת הגליל לכיבוש בינת-ג'בל עם חטיבת הצנחנים וחטיבת גולני • הופל מזל"ט של החזבאללה • צה"ל פיזר כרוזים בדרום לבנון האוסרים על תנועות כלי רכב אחרי השעה 22:00 • התקיימה התייעצות ביטחונית בראשות ראש הממשלה- המשימה הפסקת ירי הרקטות • שר הביטחון אישר תוכניות למהלך קרקעי רחב בלבנון- "שינוי כיוון" 11 • ממשלת לבנון קיבלה החלטה לשלוח את צבאה לדרום לבנון, אחרי יציאת כוחות צה"ל מלבנון. • שרי הליגה הערבית התכנסו בביירות <ul style="list-style-type: none"> ◆ 185 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ שלושה חיילים נהרגו ◆ ארבעים ושבעה פצועים מתוכם שלושים וחמישה חיילים 	<p align="center">יום ב' 7.8.06 יום הלחימה ה-27</p>
<ul style="list-style-type: none"> • נמשכה תקיפת חיל האוויר • נמשך מבצע "שינוי כיוון" 10 • סגן הרמטכ"ל משה קפלינסקי מונה לנציג הרמטכ"ל בפקוד הצפון <ul style="list-style-type: none"> ◆ 136 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ חמישה חיילים נהרגו ◆ שמונים ושבעה פצועים מתוכם שבעים וארבעה חיילים 	<p align="center">יום ג' 8.8.06 יום הלחימה ה-28</p>
<ul style="list-style-type: none"> • נמשכה תקיפת חיל האוויר • התנהלו קרבות קשים בדרום לבנון • הממשלה החלה לארגן פינוי, לצורך רענון, של 500 תושבי קריית שמונה למרכז הארץ. • התקיימה ישיבת הקבינט הבטחוני בה הוחלט לאשר את הפעילות הקרקעית הרחבה של צה"ל בלבנון "שינוי כיוון 11", ראש הממשלה ושר הביטחון הוסמכו לקבוע את מועד תחילת ביצוע התוכנית <ul style="list-style-type: none"> ◆ 166 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ חמישה עשר חיילים נהרגו ◆ מאתיים עשרים ושניים פצועים מתוכם מאה שמונים ושישה חיילים 	<p align="center">יום ד' 9.8.06 יום הלחימה ה-29</p>
<ul style="list-style-type: none"> • כוחות עוצבת "עמוד האש" נכנסו למרג' עיון • התקיימו מאמצים בקהילה הבי"ל בנוגע לטיוטת ההסכם להפסקת אש. • הטיוטה להפסקת האש סוכמה בין ישראל וארה"ב <ul style="list-style-type: none"> ◆ 155 רקטות נפלו בשטח ישראל 	<p align="center">יום ה' 10.8.06 יום הלחימה ה-30</p>

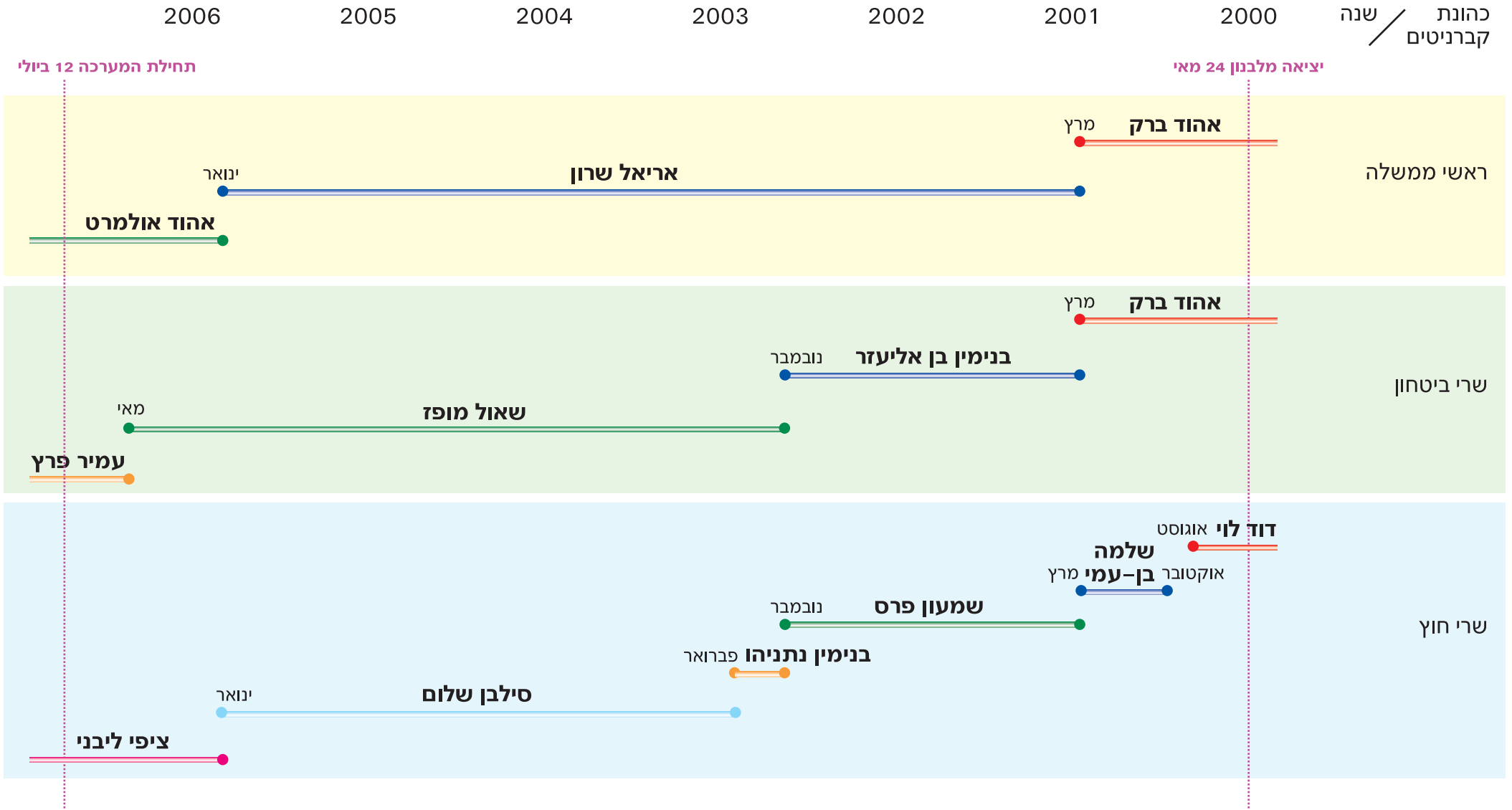
<ul style="list-style-type: none"> ◆ ארבעה הרוגים מתוכם שני חיילים ◆ מאה ארבעים וארבעה פצועים מתוכם מאה עשרים ושלושה חיילים 	
<ul style="list-style-type: none"> • נמשכו הקרבות בדרום לבנון, חיל האוויר וחיל הים תקפו יעדים בלבנון. • נמשכו דיונים בי"ל על טיוטת הסכם להפסקת אש • בשעה 16:40 אישר ראש הממשלה לבצע את המהלך הקרקעי הרחב בדרום לבנון. • בשעה 21:00 כוחות צה"ל התחילו במבצע קרקעי נרחב בדרום לבנון- מבצע שינוי כיוון 11. • בשעה 21:00 טיוטת הסכם הפסקת האש - הוסכמה <ul style="list-style-type: none"> ◆ 123 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ חייל נהרג ◆ מאה ושניים פצועים מתוכם שבעים ושישה חיילים 	<p>יום ו' 11.8.06 יום הלחימה ה-31</p>
<ul style="list-style-type: none"> • צה"ל המשיך במבצע קרקעי נרחב בדרום לבנון- מבצע "שינוי כיוון" 11 • מסוק יסעור הופל ע"י חזבאללה- חמשת אנשי הצוות נהרגו. • מועצת הביטחון קיבלה פה אחד את החלטה 1701 הקוראת להפסקת פעולות האיבה ושיגור 15 אלף פקחי או"ם חמושים לדרום לבנון. • ממשלת לבנון קיבלה פה אחד את הצעת מועצת הביטחון. <ul style="list-style-type: none"> ◆ 64 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ עשרים וארבעה חיילים נהרגו ◆ מאה חמישים וחמישה פצועים מתוכם מאה שלושים ואחד חיילים 	<p>יום ש' 12.8.06 יום הלחימה ה-32</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ממשלת ישראל אישרה את הסכם הפסקת האש- החלטת מועצת הביטחון 1701 • האו"ם הודיע שהפסקת האש תיכנס לתוקף ביום ב' 14.8. בשעה 08:00 • צה"ל המשיך במבצע "שינוי כיוון" 11, חילופי אש כבדים נמשכו בדרום לבנון • חיל האוויר תקף מטרות בגבול לבנון סוריה ובבירות • חיל האוויר יירט שני מזל"טים של חזבאללה. • התקיימה התייעצות ביטחונית בראשות ראש הממשלה- ההערכות למימוש החלטה 1701 וקווי הסיום <ul style="list-style-type: none"> ◆ 217 רקטות נפלו בשטח ישראל ◆ עשרה הרוגים מתוכם תשעה חיילים ◆ שלוש מאות ושמונה פצועים מתוכם מאתיים ושלושה חיילים 	<p>יום א' 13.8.06 יום הלחימה ה-33</p>
<ul style="list-style-type: none"> • בוצעה תקיפת חיל האוויר האחרונה בדאחיה • בשעה 08:00 נכנסה הפסקת האש לתוקף 	<p>יום ב' 14.8.06 יום הלחימה ה-34</p>

<ul style="list-style-type: none">• אירעו מספר התקלויות, למחבלים מספר נפגעים, אין נפגעים לכוחותינו• בסריקות בדרום לבנון נמצא אמל"ח (כ- 50 קטיושות, 8 טילי קורנט ועוד)• צה"ל מתארגן להחלפת כוחות המילואים בדרום לבנון בכוחות סדירים• התבצעה פעילות לעיצוב הגדר בקו הגבול♦ שלושים ותשעה פצועים מתוכם שלושים ושבעה חיילים	
--	--

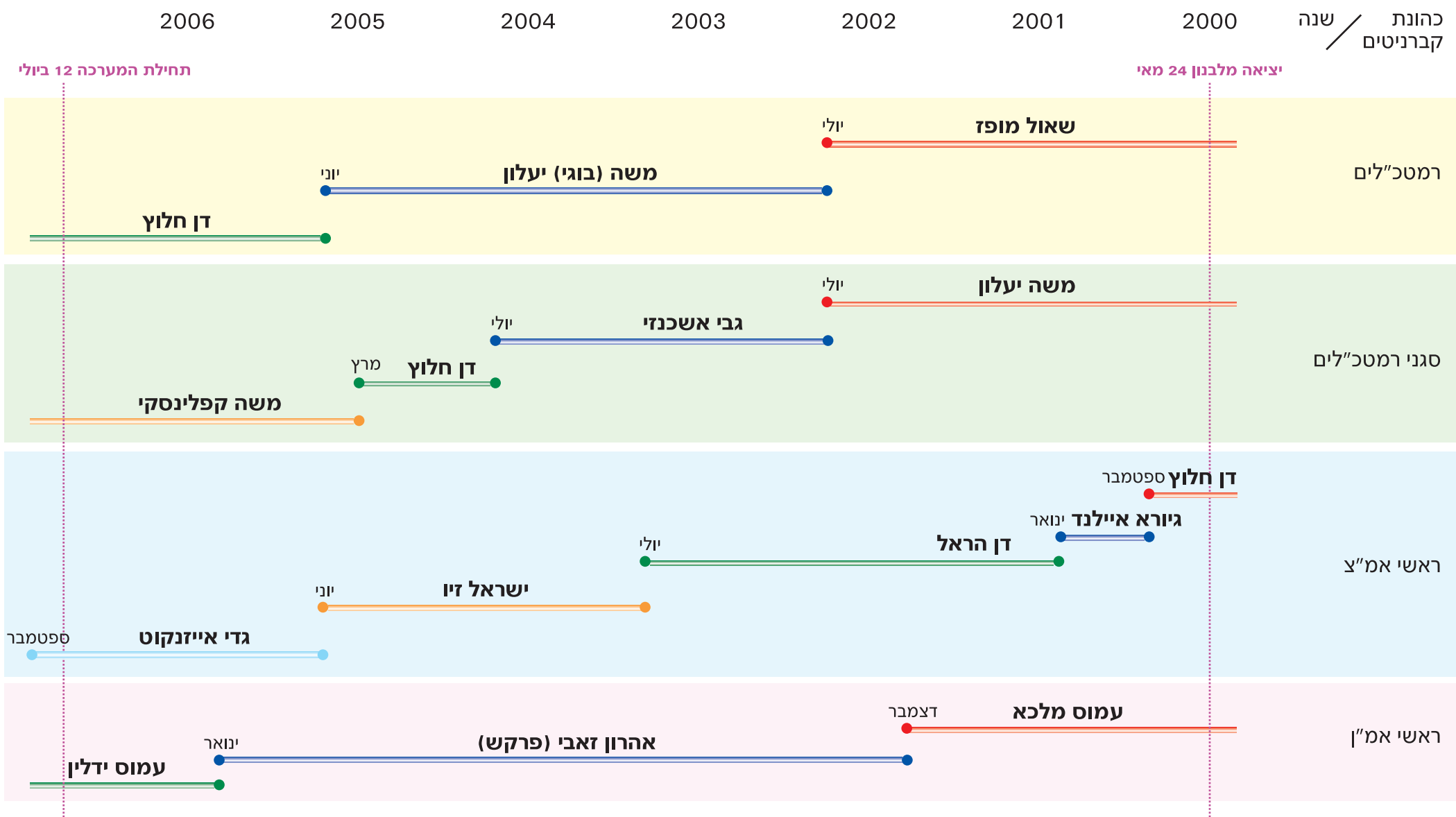
תקופת הפסקת אש

<ul style="list-style-type: none"> • הפסקת האש נשמרה • פיקוד צפון סיים ההיערכות בקווי הסיוס בדרום לבנון • התקיים ריכוז מאמץ לפינוי רק"מ פגוע • התחילה החלפת כוחות המילואים בדרום לבנון על ידי יחידות סדירות • התקלות בה נהרגו שלושה מחבלים, אין נפגעים לכוחותינו • הסגר הימי והאווירי המשיך • שני חיילים נפטרו מפציעהם 	<p>יום ג' 15.8.06</p>
<ul style="list-style-type: none"> • הפסקת האש נשמרה • פיקוד צפון התבסס בקווי "שינוי כוון" 8 וביצע סריקות בכפרים ובשמורות הטבע • נמשכה הפעילות לעיצוב הגדר • חיל האויר הטיל כרוזים בנושא האחריות של החזבאללה להרס בדרום לבנון • כוחות יוניפ"ל התחילו להכנס לשטח שצה"ל שהה בו (נמסרו להם שטחים 11,12,15) 	<p>יום ד' 16.8.06</p>
<ul style="list-style-type: none"> • הפסקת האש נשמרה • בוצעה היערכות מחודשת ומדורגת של כוחותינו במקביל להעברת שטחים ליוניפ"ל ולצבא לבנון • נמנעה הגעת תושבים לבנונים לכפרים בהם נמצא צה"ל • נמשך ייצוב קו הגדר 	<p>יום ה' 17.8.06</p>
<ul style="list-style-type: none"> • הפסקת האש נשמרה • נמשכו הסריקות ונמצא אמל"ח • נמשך ייצוב קו הגדר • נמשך הסגר הימי על חופי לבנון • נמשכה העברת השטחים ליוניפ"ל 	<p>יום ה' 31.8.06</p>
<ul style="list-style-type: none"> • חיל האויר הסיר את הסגר שהוטל על המרחב האווירי של לבנון 	<p>יום ה' 7.9.06</p>
<ul style="list-style-type: none"> • חיל הים הסיר את הסגר הימי שהוטל על לבנון 	<p>יום ו' 8.9.06</p>
<ul style="list-style-type: none"> • נמשכה הפסקת האש שהחלה ב- 14.8 (48 ימים) • כוחות צה"ל יצאו מלבנון (למעט מהחלק הצפוני של הכפר עג'ר משם יצא צה"ל ב- 7 באוקטובר) 	<p>יום א' 1.10.06</p>

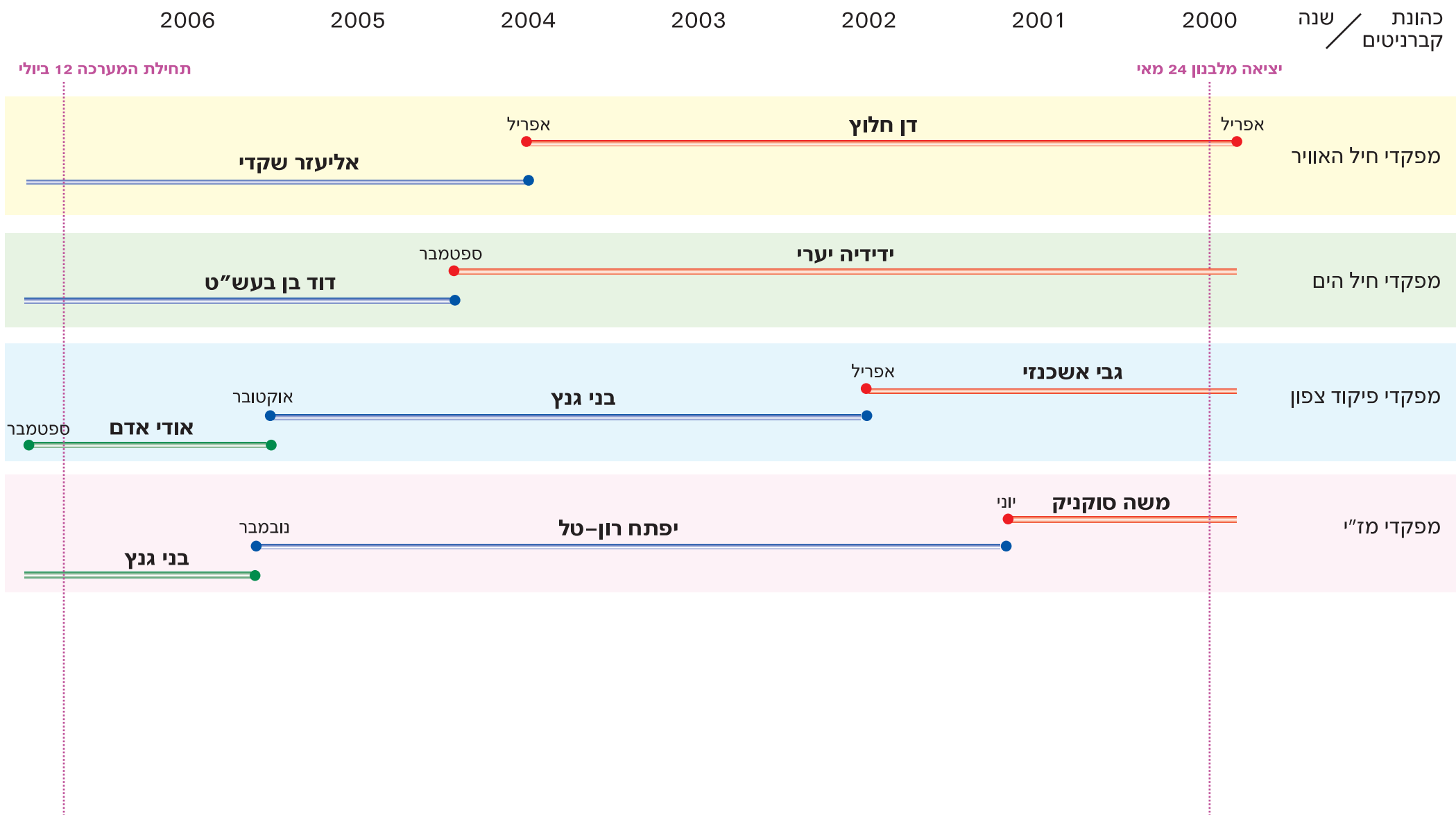
תקופת כהונת קברניטים



תקופת כהונת קברניטים (המשך)



תקופת כהונת קברניטים (המשך)



נספח ב'

העדים שהופיעו בפני הוועדה

- ארנון בן עמי - ראש מל"ח
- אלוף (מיל.) עמוס מלכא
- תא"ל (מיל.) שמואל קרן - ראש מפא"ת
- ד"ר גיא בכור
- אלוף (מיל.) גבי אשכנזי - מנכ"ל משרד הביטחון
- מר שמעון פרס - המשנה לראש הממשלה
- מר דן מרידור
- מר אלי ישי - סגן ראש הממשלה ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה
- אלוף גרשון יצחק - מפקד העורף
- אלוף (מיל.) גיורא איילנד
- פרופ' אסא כשר
- מר אילן מזרחי - ראש המל"ל
- מר מאיר דגן - ראש המוסד
- אלוף אבי מזרחי - ראש אלר"מ
- אלוף בני גנץ - מפקד מז"י
- מר אבי דיכטר - השר לביטחון פנים
- אלוף (מיל.) אהרון זאבי פרקש
- אלוף (מיל.) יצחק (חקי) הראל
- מר בנימין (פואד) בן אליעזר - שר התשתיות הלאומיות
- מר אהוד ברק
- אל"מ סימה ואקנין גיל - הצנזור הראשי
- חה"כ ד"ר יובל שטייניץ
- תא"ל יוסף ביידץ - רח"ט מחקר אמ"ן
- תא"ל מירי רגב - דוברת צה"ל
- מר שאול מופז - סגן ראש הממשלה ושר התחבורה והבטיחות בדרכים
- מר יונתן לרנר
- מר יואב דיגני
- מר אפרים הלוי
- אלוף (מיל.) ישראל זיו
- אל"מ א. - קמ"ן אוגדה
- מר רענן דינור - מנכ"ל משרד ראש הממשלה
- אלוף גדי אייזנקוט - מפקד פיקוד צפון (אמ"צ)
- אל"מ ח. - קצין מודיעין פיקוד צפון
- אל"מ צ. - קצין לוגיסטיקה פיקוד צפון
- אלוף טל רוטו - ראש אמ"צ
- מר יורם טורבוביץ - ראש הסגל במשרד ראש הממשלה
- סא"ל ג. - קצין לוגיסטיקה, אוגדה
- אלוף דוד בן בעש"ט - מפקד חיל הים
- מר יובל דיסקין - ראש השב"כ
- אלוף אליעזר שקדי - מפקד חיל האוויר
- מר עמוס גלעד - ראש האגף ביטחוני מדיני במשרד הביטחון
- מר אפי איתם, ח"כ

- תא"ל ארז צוקרמן - מפקד אוגדה
- אלוף (מיל.) יצחק מרדכי
- רא"ל (מיל.) משה (בוגי) יעלון
- אל"מ רם דור - ראש מחלקת בטחון מידע
- מר אופיר פז פינס, ח"כ
- סא"ל (מיל.) מ. - קצין הגנה מרחבית פיקוד צפון
- מר רפי איתן - השר המופקד על ענייני הגמלאים
- מר חיים רמון, ח"כ
- מר אהרון אברמוביץ' - מנכ"ל משרד החוץ
- מר דב וייסגלס
- מר בנימין נתניהו, ח"כ
- תא"ל איתן דנגוט - מזכיר צבאי לשר הבטחון
- מר מני מזוז - היועץ המשפטי לממשלה
- אל"מ אריאל קארו - ראש מחלקת עיצוב באגף מבצעים
- תא"ל אביחי מנדבליט - פרקליט צבאי ראשי
- אלוף (מיל.) פרופ' יצחק בן ישראל
- אלוף גרשון הכהן - מפקד המכללות
- תא"ל ג. - מפקד אוגדה
- מר יצחק הרצוג - שר התיירות
- מר צחי הנגבי - ח"כ, יו"ר ועדת חוץ ובטחון
- אלוף איל בן ראובן - סגן מפקד פיקוד צפון
- תא"ל גל הירש - מפקד אוגדה
- שלום תורג'מן - היועץ המדיני לראש הממשלה
- גבי ציפי לבני - ממלאת מקום ראש הממשלה ושרת החוץ
- מר עמיר פרץ - שר הביטחון
- רא"ל דן חלוץ - רמטכ"ל
- אלוף עמוס ידלין - ראש אמ"ן
- האלוף אודי אדם - מפקד פיקוד צפון
- אלוף משה קפלינסקי - סגן הרמטכ"ל
- אלוף גדי שמני - מזכיר צבאי לראש הממשלה
- מר אפרים סנה - סגן שר הביטחון
- מר אהוד אולמרט - ראש הממשלה