

תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת  
עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו



## תוכן העניינים

תקציר // 5

רקע כללי // 5

פעולות הביקורת // 5

הליקויים העיקריים // 7

ההמלצות העיקריות // 14

סיכום // 18

מבוא // 22

פעולות הביקורת // 23

תהליכי קבלת החלטות – כללי // 24

סמכויות הקבינט // 25

המל"ל // 31

שיתוף הפעולה של משרד החוץ, משהב"ט וצה"ל עם המל"ל // 32

השפעת המל"ל על תהליכי קבלת החלטות בקבינט, לרבות על ידי

הצגת חלופות // 35

העמקת הידע לשרי הקבינט // 39

כללי // 39

מסירת מסמכים לעיון שרי קבינט טרם דיוני הקבינט // 43

דיונים בקבינט בעלי אופי אסטרטגי לגבי גזרת עזה  
ממועד כינונה של הממשלה ה-33 ועד תחילת  
מבצע "צוק איתן" // 47

התייחסות שר הביטחון לשעבר, צה"ל ושב"כ בדיוני  
הקבינט לאיומים הנשקפים מרצועת עזה // 58

מידע שהתגבש במערכת הביטחון לגבי המצב בעזה  
עד מבצע "צוק איתן" // 61

פערי מודיעין שהיו בגזרת עזה לפני מבצע "צוק איתן" // 68

הצגת מידע התרעתי משמעותי לשרי הקבינט // 71

הצגת איום המנהרות והתכנית ללחימה במרחב רווי מנהרות בקבינט  
לפני מבצע "צוק איתן" // 79

הצגת איום המנהרות בקבינט למול הצגת האיום בדיונים פנימיים של  
מערכת הביטחון // 79

אי-הצגת תכנית ללחימה במרחב רווי מנהרות ולהתמודדות עמן  
לקבינט // 100

המלצת שר הביטחון לשעבר וצה"ל בתחילת מבצע  
"צוק איתן" בנוגע לפעילות הצבאית שנועדה, בין היתר,  
לפגיעה במנהרות // 112

מידע שלא הוצג בקבינט על פערים שהיו בבנק המטרות  
לפני מבצע "צוק איתן" // 113

מידע על אפקטיביות תקיפות אוויריות של מנהרות והשפעתן  
על הפעילות הצבאית לאחר מכן // 115

סיכום // 120

סמכויות הקבינט // 120

המל"ל // 120

דיונים בקבינט בעלי אופי אסטרטגי // 120

התייחסות שר הביטחון לשעבר, צה"ל ושב"כ בדיוני הקבינט  
לאיומים הנשקפים מרצועת עזה // 121

המלצת שר הביטחון לשעבר וצה"ל בתחילת מבצע "צוק איתן" בנוגע לפעילות  
הצבאית שנועדה, בין היתר, לפגיעה במנהרות // 124

# תקציר

## רקע כללי

מבצע "צוק איתן" החל ב-17.7.14 והסתיים ב-26.8.14 (כ-50 ימים), ובמהלכו לחמו כוחות צה"ל ברצועת עזה, בעיקר בחמאס ובג'יהאד האסלאמי הפלסטיני (הגא"פ). המבצע גבה 74 חללים, מתוכם 68 חיילי צה"ל, חמישה אזרחים ועובד זר, ואלפים (כולל חיילים) נפצעו. על פי נתונים שפרסם משרד החוץ נהרגו ברצועת עזה 2,125 פלסטינים<sup>2</sup>, ועל פי נתונים שקיבל מתאם הפעולות בשטחים מגורמים פלסטינים ומארגונים בין-לאומיים נפצעו כ-11,000, ונגרם נזק מסיבי לבניינים ולרכוש<sup>3</sup>. למבצע "צוק איתן" קדם מבצע "שובו אחים" שהתנהל באזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) החל ב-12.6.14 בעקבות חטיפתם של שלושה נערים באיו"ש, שמאוחר יותר התברר כי נרצחו.

מבצע "צוק איתן" נוהל ברמת הדרג המדיני הבכיר, בעיקר בידי ראש הממשלה, שר הביטחון לשעבר וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט). קבינט זה היה חלק מהממשלה ה-33 שכוננה ב-18.3.13. ההחלטה על היציאה למבצע, ניהולו וכן התנהלות הקבינט של הממשלה ה-33 בתקופה שקדמה למבצע, משקפים תוצרים של תהליכי קבלת החלטות שהתקיימו בקבינט מיום כינונו ב-18.3.13.

## פעולות הביקורת

בספטמבר 2014, לאחר סיום מבצע "צוק איתן", החליט מבקר המדינה לערוך ביקורת מקיפה במספר נושאים הקשורים למבצע "צוק איתן"<sup>4</sup>, ובהם תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני ובמהלך המבצע. מבצע "צוק איתן" שימש בביקורת זו כ"מקרה בוחן" נוסף של תהליכי קבלת החלטות בדרג המדיני הבכיר ויחסי הגומלין שבינו לבין הדרג הצבאי. מקרים קודמים שנבחנו, בין היתר, מההיבט של תהליכי קבלת החלטות, פורסמו בדוח של מבקר המדינה על

- 1 ההחלטה על השלב ההתקפי של מבצע "צוק איתן" התקבלה ב-7.7.14, והתקיפות האוויריות ברצועת עזה החלו בפועל ב-8.7.14.
- 2 דוח של משרד החוץ "העימות עם רצועת עזה בשנת 2014" מ-14.6.15. על פי דוח זה, נכון לאפריל 2015, לפחות 44% מכלל ההרוגים הפלסטינים זוהו כפעילים צבאיים של החמאס או ארגוני טרור אחרים ברצועת עזה.
- 3 הנתונים מופיעים במסמך של מתאם הפעולות בשטחים (מתפ"ש) מדצמבר 2014 בנושא "עיקרי סיכום המתפ"ש" למבצע "צוק איתן".
- 4 אחד מנושאים אלו פורסם בדוח מבקר המדינה, "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה)", 2016, שבמסגרתו עלתה סוגיית העלאת נושא פינוי אוכלוסייה בדיוני הקבינט במהלך מבצע "צוק איתן".

"היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה"<sup>5</sup> ובדוח על "יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי"<sup>6</sup>.

הביקורת התקיימה בתקופה שבין ספטמבר 2014 לדצמבר 2015, והשלמות נערכו עד אוגוסט 2016. הביקורת התמקדה בתהליכי קבלת ההחלטות בקבינט של הממשלה ה-33 בקשר לרצועת עזה ובעניינים הקשורים לתהליכים אלו, דוגמת העמקת בסיס הידע של שרי הקבינט ותפקידו של המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) בקשר לאותם תהליכים. הביקורת בחנה, בין היתר, כיצד בא לידי ביטוי בתהליכי קבלת ההחלטות האמורים יישום המלצותיהם של ועדת וינוגרד<sup>7</sup> ושל צוות ליפקין-שחק<sup>8</sup>, שהממשלה אימצה.

בביקורת לא נבחנו טיב ההחלטות שקיבל הקבינט, ולא ניהולו של מבצע "צוק איתן" ותוצאותיו.

הביקורת נערכה בעיקר במשרד ראש הממשלה, במל"ל, במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), בצה"ל ובשירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ). מלבד קריאתם וניתוחם של מסמכים רבים שעליהם התבססה הביקורת, נפגש צוות הביקורת עם ממלאי תפקידים בכירים בקרב הגופים המבוקרים, לרבות ראש הממשלה, שרי הקבינט של הממשלה ה-33<sup>9</sup>, הרמטכ"ל לשעבר, סגן הרמטכ"ל לשעבר (הרמטכ"ל הנוכחי), ראש אגף המודיעין (להלן - אמ"ן) לשעבר (מפקד פיקוד הצפון הנוכחי), וראש אגף המבצעים לשעבר (להלן - אמ"ץ). כמו כן, נפגש צוות הביקורת עם מי ששימשו בעבר בתפקידים בכירים בחלק מאותם גופים. המספר הגדול של בעלי התפקידים שאיתם נפגש צוות הביקורת נובע מחשיבות נושא הביקורת ומהיקפה.

בהתייחסותם לטיטות דוח הביקורת שנשלחה אליהם, מסרו שר החוץ לשעבר, אביגדור ליברמן, השר לביטחון הפנים לשעבר, יצחק אהרונוביץ', שר הפנים לשעבר, גלעד ארדן, השר לעניינים אסטרטגיים לשעבר, ד"ר יובל שטייניץ, וראש המוסד לשעבר, תמיר פרדו, כי אין להם הערות לדוח.

5 מבקר המדינה, **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה** (2007).

6 מבקר המדינה, **יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי** (2012).

7 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (מלחמת לבנון השנייה), מערכה שהחלה ב-12.7.06 והסתיימה ב-14.8.06. ועדה זו מונתה בידי הממשלה ב-17.9.06, ובאפריל 2007 פרסמה דין וחשבון חלקי. הממשלה אימצה את מסקנות הדוח החלקי של ועדת וינוגרד בהחלטתה (מס' 1609) מ-2.5.07.

8 בהחלטתה מ-2.5.07 (מס' 1609) החליטה הממשלה, לאחר אימוץ הדוח החלקי של ועדת וינוגרד, "להקים צוות היגוי ליישום המלצות הדוח החלקי בראשות השר לשעבר, רא"ל (מיל.) אמנון ליפקין-שחק... צוות ההיגוי יגבש תכנית מפורטת ליישום המלצות הקבועות בדוח החלקי". הצוות הגיש את המלצותיו לממשלה ב-26.6.07.

9 צוות הביקורת נפגש גם עם השר לעניינים אסטרטגיים ולענייני מודיעין לשעבר, ד"ר יובל שטייניץ, שהיה משקיף בקבינט. צוות הביקורת לא נפגש עם המשקיף הנוסף בקבינט, יעקב פרי, ואולם טיטות הדוח נשלחה לתגובתו, והוא בחר שלא להגיב עליה.

## הליקויים העיקריים

### סמכויות הקבינט

הממשלה במליאתה אינה מסוגלת לעסוק באלפי נושאים הטעונים החלטה, ולכן פועלות ועדות השרים כזרועה הארוכה. בהתאם לחוק יסוד: הצבא, נתון הצבא למרות הממשלה. משכך וכיוון שהקבינט הוא זרועה הארוכה של הממשלה, הרי שהצבא נתון למרות הקבינט בענייני ביטחון לאומי. הממשלה ה-33 החליטה על הרכב הקבינט, ללא שפורטו סמכויות הקבינט. בביקורת עלה, כי סמכויות הקבינט, לרבות השאלה אילו נושאים נתונים להחלטת הקבינט, אינן מוסדרות ומעוגנות בכתובים. עובדה זו גורמת לכך שאפילו שרי הקבינט אינם יודעים האם הקבינט הוא פורום מחליט או מיעץ בלבד, אילו נושאים מחייבים קבלת החלטה בקבינט, ובאילו נסיבות קיימת חובה לכנס את הקבינט.

בנוסף לאי-עיון סמכויות הקבינט, אין גם נורמה שבה נקבעה החובה להעביר מידע לקבינט. בדיוני הקבינט שעסקו בגזרת עזה, לא נמסרו לקבינט נתונים מסוימים או שכלל לא נדונו סוגיות מסוימות הקשורות לגזרה זו. זאת, אף על פי שלנתונים ולסוגיות אלו הייתה השלכה משמעותית בנוגע לגזרת עזה, ושמידע זה היה חיוני לצורך קבלת החלטות על ידי שרי הקבינט.

### המל"ל

#### שיתוף הפעולה של משרד החוץ, משהב"ט וצה"ל עם המל"ל

בשנים האחרונות חל שיפור משמעותי במעמדו של המל"ל, וניכר כי המל"ל שותף לדיוני הקבינט ולדיונים הפנימיים שמקיים ראש הממשלה בנושאי ביטחון לאומי, והוא מציג בקבינט הערכה שנתית של המצב המדיני-ביטחוני. עם זאת, עדיין נמצאו ליקויים המקשים על המל"ל למלא את מלוא תפקידיו בהתאם לחוק המל"ל. נמצא, כי לעתים שיתוף הפעולה של משרד החוץ, משהב"ט וצה"ל עם המל"ל לא היה תקין.

#### השפעת המל"ל על תהליכי קבלת החלטות בקבינט

נמצא שהמל"ל לא הציע לקיים דיונים בנושאים שבהם ראוי היה למקד את תשומת לבם של שרי הקבינט, דוגמת המצב ההומניטארי בעזה, השלכותיו האפשריות ודרכי הפעולה שניתן לנקוט בקשר לכך, על אף שהמידע היה מצוי בידיו.

מהסטנוגרמות של דיוני הקבינט שנבחנו בביקורת ומדברי שרים בקבינט ובכירים בצה"ל עולה, כי רק בחלק מדיוני הקבינט שהתקיימו לפני מבצע "צוק איתן" הציג המל"ל חלופות לתכניות ולהצעות שהציע צה"ל, או העלה פערין ובעיות שהיו בתכניות אלו, ולכל היותר הציג רקע לדברים שהציג צה"ל. באופן זה התכניות או ההצעות שהציע צה"ל התקבלו לעתים בקבינט כפי שהוצגו, ובלי שהמל"ל הציג לשרי הקבינט תכניות או הצעות חלופיות, בין היתר, כדי לאפשר להם להבין באופן רחב את הבעיות והפערים, העלולים להיות בתכנית שיאשרו.

### העמקת הידע לשרי הקבינט

המל"ל ואגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת) הכינו תכנית לימוד והכשרה לשרי הממשלה ולשרי הקבינט. המל"ל היה אחראי על העברת התכנית לשרים. נמצא, כי רק מעט מאוד ממנה יצא לפועל.

בתקופה שעד מבצע "צוק איתן" לא קיבלו שרי הקבינט חומר רקע לפני דיוני הקבינט, וזאת מהנימוק שמדובר בחומרים מסווגים. כל שרי הקבינט ה-33, מלבד שר הביטחון לשעבר, טענו בפני צוות הביקורת, כי היה חסר להם חומר רקע לקראת דיונים בקבינט, ומשכך לא הגיעו מוכנים דיים לדיונים.

## דיונים בקבינט בעלי אופי אסטרטגי לגבי גזרת עזה ממועד כינונה של הממשלה ה-33 ועד מבצע "צוק איתן"

מכינונו של הקבינט של הממשלה ה-33, ובמשך כשנה - עד 23.3.14, לא התקיימו בקבינט דיונים לקביעת יעדים אסטרטגיים בנוגע לעזה.

התכניות האופרטיביות לרצועת עזה הוצגו לשרי הקבינט לפני שהקבינט קבע את היעדים האסטרטגיים לגבי רצועת עזה. כפועל יוצא מכך, הדרג הצבאי נאלץ להתוות בעצמו את היעדים האסטרטגיים, כדי לתכנן לאורם את הפעילות הצבאית. משרד מבקר המדינה מעיר לראש הממשלה, בנימין נתניהו, ולראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, כי העיסוק במסגרת הקבינט בתכניות האופרטיביות בטרם קביעת יעדים אסטרטגיים אינו עולה בקנה אחד עם תהליך תקין של קבלת החלטות, ככל שהדבר נוגע לסדר הראוי של קבלת ההחלטות בתחום האסטרטגי המדיני-ביטחוני.

בנוסף לכך, וכיוון שבידי מערכת הביטחון מצוי המידע על הגזרות הביטחוניות השונות, הרי שגם בהיעדר הנחיה של ראש הממשלה או יוזמה של המל"ל, היה על שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, ליזום ולהציע לקיים דיונים אלו כבר בסמוך להשבעתה של הממשלה ה-33.

הדיון האסטרטגי בנוגע לרצועת עזה מ-23.3.14 עסק רק במדרגות חומרת הפעילות הצבאית נגד חמאס, ולא עסק באפשרויות אחרות למהלכים מול רצועת עזה. זאת, על אף שבדיון הקבינט מ-3.4.13 עלתה הבעיה החמורה של התשתיות בעזה, לרבות השלכותיה המסוכנות הפוטנציאליות לגבי ישראל. משרד מבקר המדינה מעיר לראש הממשלה, בנימין נתניהו, כי פסילתן על הסף של חלופות בתחום המדיני בלי שאלה הוצגו לקבינט, מנעה מחברי הקבינט לשקול חלופות אלו ולדון בסיכוייהן וסיכויניהן.

במהלך מבצע "צוק איתן" ותוך כדי ניהול לחימה, דנו שרי הקבינט בשאלת היעדים האסטרטגיים בעזה שראוי לנסות ולהשיג, בלי שבחנו האם מבצע "צוק איתן" עשוי לשמש אבן דרך להשגת אותם יעדים אסטרטגיים ששרי הקבינט כבר קבעו ב-23.3.14. היעדרו של דיון בשאלה האם המבצע הצבאי יכול לקדם את



אותם יעדים שנקבעו זה מכבר, אינו עולה בקנה אחד עם תהליך תקיין של קבלת החלטות שבבסיסו התאמת הפעולות ליעדים שנקבעו זה מכבר.

## התייחסות שר הביטחון לשעבר, צה"ל ושב"כ בדיוני הקבינט לאיומים הנשקפים מרצועת עזה

בביקורת עלה, כי אמ"ן השקיע מאמצים בתחום איסוף המידע המודיעיני בגזרת רצועת עזה<sup>10</sup>, והכין מסמכי מודיעין רבים ומפורטים בקשר לכך. מסמכים אלו הופצו לנמענים רלוונטיים, וחלקם הופצו גם לראש הממשלה, לראש המל"ל ולמזכיר הצבאי של ראש הממשלה (להלן - מזכ"ץ ראה"ם). עם זאת, עד למבצע "צוק איתן" כאשר התקיימו בקבינט של הממשלה ה-33 דיונים שעסקו בגזרת עזה, לא הוצג לעתים, גם אם לא בכוננת הסתרה, מידע משמעותי שהיה בידי מערכת הביטחון ושהיה הכרחי לשם הבנת תמונת המצב הרחבה בבסיס לקבלת החלטות על ידי שרי הקבינט. אי-הצגתו של מידע זה גרמה לפער משמעותי בבסיס הנתונים של שרי הקבינט, כמפורט להלן:

### מידע שהתגבש במערכת הביטחון לגבי המצב בעזה עד מבצע "צוק איתן"

הערכת המודיעין שהוצגה לשרי הקבינט בתקופה שלפני מבצע "צוק איתן" הייתה זו שגובשה במערכת הביטחון, אולם באותה התקופה מערכת הביטחון לא הציגה לקבינט חלק מהמידע המשמעותי בנוגע לרצועת עזה, שהיה ברשותה זמן רב לפני מבצע "צוק איתן", ואשר היה עלול להביא לשינוי המצב לרעה ולהסלמה מעזה. גם שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, לא הציע לראש הממשלה, בנימין נתניהו, או למל"ל ליוזם דיון בקבינט בנוגע לחלופות אפשריות לפעולה מול רצועת עזה, כדי להיערך מראש לאפשרות שתתרחש הסלמה והערכת המודיעין תשתנה בעקבות הצטברות מידע זה.

### פערי מודיעין שהיו בגזרת עזה לפני מבצע "צוק איתן"

פערי המודיעין בגזרת עזה, שהיו בתקופת כהונתו של הקבינט ה-33 ושהיו ידועים למערכת הביטחון, לא הוצגו בפני הקבינט עד 2.7.14, וגם אז לא תוארו במלואם. זאת, אף על פי שמדובר היה בתקופה ההיא בפערי מודיעין משמעותיים, שאף הוגדרו כך על ידי ראש שב"כ לשעבר ומפקד פיקוד הדרום (להלן - מפקד פד"ם) לשעבר. משרד מבקר המדינה מעיר לשר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, לרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל") בני גנץ, לראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, וכן לראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, על כך שלא הציגו בדיוני הקבינט את הפערים, כאמור, שהיו ידועים להם זה מכבר.

### הצגת מידע התרעתי משמעותי לשרי הקבינט

אף על פי שלפי מסמכי אמ"ן הוצאתה לפועל של פעילות עוינת משמעותית (להלן - הפעילות) מעזה לעבר ישראל הייתה מוכנה מספר חודשים לפני מבצע "צוק איתן", ועל אף שעלה, כי ייתכן שלא ניתן יהיה להתריע לפני ביצוע הפעילות, ושר הביטחון לשעבר קבע בתחילת יוני 2014, שמדובר בפעילות אסטרטגית העומדת לקראת ביצוע - לא הציגו שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, או הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') בני גנץ, או ראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, או ראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, את המידע לשרי הקבינט כבר באותו שלב. זאת ועוד, על אף שכבר ביוני 2014 הגדיר הרמטכ"ל לשעבר את הפעילות כ"התרעה מובילה", הדברים לא הובאו לידיעת שרי הקבינט בדיונים שהתכנסו לאחר מכן, אלא רק בתחילת יולי 2014, כאשר אמ"ן העלה את המידע על הפעילות למדרג "התרעה".

בביקורת לא נמצא כי הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') בני גנץ, או ראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, המליצו לשר הביטחון לשעבר, בתקופה שקדמה להעלאת מידע זה למדרג "התרעה", להעביר את המידע לידיעת שרי הקבינט, נוכח נסיבותיו המיוחדות כמפורט לעיל, לרבות בשל העובדה שמדובר היה בפעילות שהוגדרה "אסטרטגית", שאם הייתה מתממשת הייתה מביאה בסבירות גבוהה להסלמה בגזרת עזה, ומועד התרחשותה לא היה ברור, שכן היו אז פערי מודיעין משמעותיים בנוגע אליה. גם לא נמצא ששר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, המליץ לראש הממשלה או למל"ל להעביר מידע זה לידיעת שרי הקבינט במסגרת דיוני קבינט שהתקיימו באותה עת.

משכך, לא ניתן לשרי הקבינט מידע משמעותי שיאפשר להם לקחת חלק בתהליך קבלת ההחלטה בשאלה כיצד נכון לפעול נוכח אפשרות מימוש הפעילות, וההחלטה נותרה בידי מערכת הביטחון וראש הממשלה. אי-מסירת המידע מוקדם יותר לשרי הקבינט גם מנעה מהם לדון באפשרויות הפעולה העומדות בפניהם נוכח הפעילות המתוכננת, ולקבל מראש ולא תחת לחץ הדי הקרב שהחלו להדהד, החלטה שקולה לאחר ניתוח של אותן אפשרויות, לרבות ההשלכות הצפויות מכל אחת מהן.

### הצגת איום המנהרות והתכנית ללחימה במרחב רווי מנהרות

#### בקבינט לפני מבצע "צוק איתן"

כבר משנת 2006 החלה חמאס לעשות שימוש במנהרות התקפיות חצות-גבול מעזה לישראל, שיעודן הוא ביצוע פעולות טרור בשטח ישראל. חומרת איום המנהרות והתפתחותו היו ידועות כבר בתחילת 2013, לכל המאוחר, לשב"כ ולאמ"ן, והללו מסרו דיווחים מפורטים על כך לשר הביטחון ולראש הממשלה. איום זה אף הוגדר על ידי שב"כ ואמ"ן כמשמעותי ואסטרטגי. למרות זאת, מבדיקת הסטנוגרמות של דיוני הקבינט של הממשלה ה-33 עולים הממצאים הבאים:

**הצגת האיום באמירות כלליות** - בביקורת עלה, כי ראש הממשלה עסק באיום המנהרות פעמים רבות במסגרת דיונים פנימיים עם מערכת הביטחון וגורמים אחרים, והללו הגדירו את האיום כמשמעותי ואף אסטרטגי. עם זאת, וגם אם לא הייתה כוונת הסתרה, לקבינט לא הוצג איום המנהרות במפורט. נציגי צה"ל ושב"כ, ראש המל"ל לשעבר, שר הביטחון לשעבר וראש הממשלה אמרו אמירות

כלליות ומעטות לגבי איום המנהרות, ולא תיארו את האיום על מלוא התפתחותו, היקפו והפערים שהיו בנוגע אליו, באופן שהיה בו כדי להדגיש את מהות האיום. רק בדיון הקבינט מ-30.6.14 היה בשילוב דברים שמסרו שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, ולאחר מכן ראש הממשלה, בנימין נתניהו, בצירוף ההנחיות שנתן ראש הממשלה, וכן התיאור המפורט שמסר ראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, בדיון הקבינט שהתקיים בתחילת יולי 2014, כדי להעלות את חומרת האיום למודעות השרים.

האמירות הכלליות שהיו בדיוני הקבינט, כאמור, לא שיקפו את חומרת איום המנהרות ההתקפיות והתפתחותו, כפי שהיו ידועות לראש הממשלה ולמערכת הביטחון, ולא היו בהלימה למהות האיום ולחומרתו כפי שהשתקפו במסמכים של מערכת הביטחון, שם הוגדר כמשמעותי ביותר מרצועת עזה ואף אסטרטגי. זאת ועוד, אמירות כלליות אלו נזכרו כמשפטים בודדים בחלק מדיוני הקבינט, ולא במרוכז כתיאור שלם וממצה של איום המנהרות, ולא היה באמירות הכלליות כדי לחדד את המודעות של שרי הקבינט לאיום המנהרות. הדברים מקבלים משנה תוקף משום שכאמור, חלק משרי הקבינט לא קיבלו לידיהם לפני מבצע "צוק איתן" את פרסומי אמ"ן, ולכן הדבר הקשה עליהם להיחשף למלוא המידע המודיעיני בעניין זה. כך גם התבטאו בדיון הקבינט מ-28.8.14, מיד לאחר הפסקת האש במבצע "צוק איתן" שר התקשורת לשעבר, גלעד ארדן, שאמר "אם נושא כמו המנהרות החודרות לשטחנו הוא נושא שצריך לתת עליו דגש, צריך לא רק שזה יוזכר... צריך לשים את הנושא הזה על סדר היום ולהציג אותו עם כל המשמעות והאיומים שלו אל מול הקבינט", ושר האוצר לשעבר, יאיר לפיד, שאמר, כי בקבינט לא ראו "את כל בעיית המנהרות". דברים אלו עולים בקנה אחד עם ממצאי הביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, לרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') בני גנץ, ולראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, על כך שלא הציגו במפורט לשרי הקבינט את חומרת איום המנהרות המתפתח ואת הפערים שיש לצה"ל בנוגע אליו עד לדיון הקבינט שהתקיים בתחילת יולי 2014. אי-הצגת האיום כאמור, מהווה ליקוי, שכן היא פגעה בבסיס הידע ההכרחי שהיה על שרי הקבינט לקבל לצורך קבלת החלטות בנוגע לגזרת עזה. כמו כן, מעיר משרד מבקר המדינה לשר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, על כך שלא וידא שצה"ל מציג את איום המנהרות במפורט בדיוני הקבינט ה-33 בתקופה שממועד כינונו ועד לדיון שהתקיים בתחילת יולי 2014. דבר זה מהווה גם הוא ליקוי, שכן שר הביטחון הוא השר הממונה על הצבא, ועליו לוודא שצה"ל מציג את המידע ההכרחי לשרי הקבינט לצורך קבלת החלטות.

בנוסף לכך, משרד מבקר המדינה מעיר לראש הממשלה, בנימין נתניהו, שעמד בראש הקבינט והיה בקיא באיום, קיים דיונים רבים בקשר אליו בפורום מצומצם שאינו הקבינט, ואף הגדירו כבר בסוף 2013 כאיום מרכזי ואף אסטרטגי, כי בעיקר נוכח עובדה זאת היה עליו להנחות את המל"ל ואת מערכת הביטחון להציג לקבינט את איום המנהרות באופן מפורט ומודגש, סמוך לאחר המועד שבו הוא הבין את חומרת האיום והיקפו.

**קביעת סדר היום לדיוני קבינט והקצאת זמן** - ראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, שהיה בקיא בחומרת איום המנהרות, היקפו ומשמעותיו, לא יזם ולא הציג לראש

הממשלה להעלות את נושא איום המנהרות בפירוט בדיוני הקבינט שהיו אותה עת ובעיתוי המתאים, ולהקצות לכך זמן מספיק בדיון, כדי שיוכל להתפתח דיון בנושא להבנת משמעות האיום מוקדם ככל האפשר.

כמו כן, לא נמצא ששר הביטחון או שצה"ל באמצעות שר הביטחון, העלו למל"ל או לראש הממשלה את הצורך בתוספת זמן מעבר לזה שהוקצה להם להצגת האיומים בגזרת עזה, כדי להדגיש את משמעותם של איומים אלו.

**מעורבות שרי הקבינט** - גם כאשר עלו בדיוני הקבינט עד 30.6.14 אזכורים על אודות המנהרות, לא דרשו שרי הקבינט לפתח דיון בקשר לכך, ולא ביקשו שצה"ל יציג להם את היערכותו לטיפול באיום המנהרות והפערים שיש לו בנושא.

**אי-הצגת תכנית ללחימה במרחב רווי מנהרות ולהתמודדות עמן לקבינט** - ב-16.2.14 התקיים בקבינט דיון, שנקבע מראש, להצגת התכניות המבצעיות לגזרת עזה לקבינט. במועד זה היה ידוע בצה"ל על היקפו של איום המנהרות וחומרתו, ואולם בהצגת התכניות המבצעיות לרצועת עזה לקבינט על ידי צה"ל לא נכלל מענה מבצעי למצב שבו יידרשו הכוחות לתמרן ברצועת עזה במרחב רווי מנהרות ולהתמודד עמן תוך כדי לחימה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היה על שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') בני גנץ, וראש אמ"ץ לשעבר, אלוף יואב הר אבן, ואף על ראש הממשלה, בנימין נתניהו, שידעו, לכל המאוחר ב-2013, על מלוא החומרה של איום המנהרות ועל משמעותיו האפשריות, לפעול ולוודא שבצה"ל תהיינה תכניות מבצעיות הכוללות גם התייחסות ללחימה במתאר של איום זה, בכל התקופה שמאז ועד לתחילת מבצע "צוק איתן", בפרט נוכח הפוטנציאל הגבוה להסלמה בגזרה זו. זאת, במיוחד נוכח הסבירות הגבוהה לכך שבעת לחימה ברצועת עזה תיתכן כניסה קרקעית למרחב רווי מנהרות, והכוחות הלוחמים יידרשו להילחם במתאר זה, ולהתמודד עם המנהרות שלא נמצא להן עד אז פתרון טכנולוגי שבאמצעותו ניתן לטפל בהן משטחנו. הצורך בתכניות אלו עלה גם בתחקירי צה"ל על מבצע "צוק איתן"<sup>11</sup>. יצוין, כי בדיון הקבינט מ-30.6.14 ביקש שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, לראות תכנית להשמדת המנהרות, וראש הממשלה הנחה את שר הביטחון להציג תכנית לטיפול במנהרות, וציין כי "ביעדים שהצגנו עד היום לא ראיתי תכנית פעולה לדבר הזה".

בנוסף לכך, מעיר משרד מבקר המדינה לראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, על כך שלא וידא בעת הכנת דיוני הקבינט, לרבות דיון הקבינט מ-16.2.14, שבו הציג צה"ל את התכניות המבצעיות לגזרת עזה, כי צה"ל מציג תכנית להתמודדות עם לחימה במרחב רווי מנהרות.

## המלצת שר הביטחון לשעבר וצה"ל בתחילת מבצע "צוק איתן" בנוגע לפעילות הצבאית שנועדה, בין היתר, לפגיעה במנהרות

### מידע שלא הוצג בקבינט על פערים שהיו בבנק המטרות לפני מבצע "צוק איתן"

בביקורת עלה, כי ערב מבצע "צוק איתן" לא היה מודיעין מספיק כדי לאפשר לחיל האוויר והחלל (להלן – ח"א) להכין תכנית מבצעית לטיפול במנהרות. למרות זאת, ועל אף שבדיון הקבינט מ-7.7.14, שעסק גם באפשרות להרחבת המערכה, המליצו שר הביטחון לשעבר והרמטכ"ל לשעבר על תקיפות אוויריות של מנהרות, לא הציגו בדיון זה שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל) בני גנץ, מפקד חיל האוויר, אלוף אמיר אשל, וראש אמ"ץ לשעבר, אלוף יואב הר אבן, את הפערים האמורים בפני שרי הקבינט.

משרד מבקר המדינה מעיר על כך שבדיון מ-16.2.14, שבו הוצג לקבינט מנעד התכניות האופרטיביות לעזה, צה"ל לא הציג את "הפער בין בנק המטרות"<sup>[12]</sup> [שהיה אז]... לבין הפוטנציאל האפשרי, על אף הנחיית המל"ל. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי בעת ששר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, והרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל) בני גנץ, המליצו על תקיפות אוויריות בלבד ברצועת עזה במסגרת דיון הקבינט מ-7.7.14, הם לא הביאו לידיעת שרי הקבינט את הפער שהיה אז בבנק המטרות, ואשר הייתה לו השלכה על איכות התקיפות האוויריות. נתונים אלו גם לא נמסרו לשרי הקבינט בדיוני הקבינט שהתקיימו ב-8.7.14 וב-10.7.14. גם עמדת צה"ל מדיון שקיים המל"ל במרץ 2014, ולפיה "אינו רואה חלופה של 'אש בלבד' למבצע בעזה", לא הובאה לידיעת שרי הקבינט. משכך, כאשר החליטו שרי הקבינט על יעדי המבצע, וצה"ל המליץ להשיגם באמצעות תקיפות אוויריות בלבד בעזה, לא ידעו שרי הקבינט שהאפקטיביות של תקיפות אלו כפי שהיו אמורות להתבצע בתקופה ההיא, עשויה להיות מוגבלת, מידע שהיה מהותי לצורך בחינת אפשרויות הפעולה וקבלת החלטה על דרך הפעולה המיטבית.

### מידע על אפקטיביות תקיפות אוויריות של מנהרות והשפעתן על הפעילות הצבאית לאחר מכן

משרד מבקר המדינה מעיר לשר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, ולצה"ל על כי לא הציגו לשרי הקבינט את המגבלות שהיו באותה העת לתקיפה אווירית בלבד של מנהרות, אף שמגבלות אלו היו ידועות לפחות ממרץ 2013. שר הביטחון לשעבר גם לא ציין בפני שרי הקבינט כי ב-30.6.14, במסגרת דיון פנימי של מערכת הביטחון, הוא קיבל את העמדה שלא לתקוף אווירית את המנהרות נוכח תועלת חלקית ונזק העלול להיגרם.

לסיכום נושא זה יש לציין, כי גם אם ההמלצה על תקיפה אווירית הייתה בבחינת אפשרות הפעולה הטובה ביותר שהייתה באותה עת לדעת הגורמים המקצועיים, עדיין היה צורך להציג לשרי הקבינט במפורש לצד יתרונותיה, גם את חסרונותיה, כפי שהיו אז, וזאת כפי שיש להציג לגבי כל המלצה. הדבר נועד למנוע מצב של קבלת החלטות על בסיס חסר. בפועל, כאשר קיבלו שרי הקבינט את המלצת שר הביטחון לשעבר וצה"ל לתקוף אווירית בלבד ברצועת עזה, לא היה ברשותם מידע מהותי והכרחי, ולפיו תקיפה כזו עלולה הייתה שלא להשיג בתקופה ההיא את יעדי המבצע, כפי שנקבעו בדיוני הקבינט מ-7.7.14 ומ-8.7.14.

## ההמלצות העיקריות

### סמכויות הקבינט

על ראש הממשלה, באמצעות מזכירות הממשלה ובשיתוף משרד המשפטים, לעגן בכתובים את סמכויות הקבינט ותפקידיו, לרבות סוגי המידע שנדרש למסור לקבינט, הנושאים המחייבים קבלת החלטתו, והמקרים שבהם חובה לכנסו או לעדכנו. במסגרת הסדרת סמכויות כאמור, יש לבחון גם את המענה ליחסי הגומלין שבין הקבינט לממשלה בקשר לסמכויות אלו.

גם בהיעדרה של נורמה כתובה, משעה שהחליט ראש הממשלה לכנס את הקבינט, עליו לוודא, בסיוע פעיל של המל"ל, שמתקיימים בדיוני הקבינט יסודותיו של תהליך קבלת החלטות תקין, המושתת גם על מתן מידע רחב למקבלי ההחלטות.

ראוי שהדרג המדיני ייתן דעתו לממצאי הביקורת וההמלצות מבקר המדינה בנושא סמכויות הקבינט, אם וכאשר יחליט לדון באימוץ המלצות הוועדה שמינה ראש הממשלה בראשות האלוף (במיל') יעקב עמידרו<sup>13</sup>.

### המל"ל

#### שיתוף הפעולה עם המל"ל

על שר הביטחון להנחות על התייצבות צה"ל ומשרד הביטחון בדיונים שמקיים המל"ל ולשתף עמו פעולה. ככל שיש לשר הביטחון טענות לגבי חריגה מסמכות בקשר לנושאים שבהם עוסק המל"ל, עליו לפנות במישרין לראש הממשלה הממונה על ביצוע חוק המל"ל מכוח סעיף 12 לחוק, כדי שיכריע בסוגיה. בנוסף לכך, על ראש הממשלה, בהיותו הממונה על ביצוע חוק המל"ל, להנחות על

13 ב-6.6.16, כחודש לאחר שנשלחה למבוקרים טיוטת דוח הביקורת, מינה ראש הממשלה, בנימין נתניהו, "ועדה לעניין עבודת הקבינט המדיני-ביטחוני" בראשות האלוף (במיל') יעקב עמידרו, על מנת שתגבש המלצות בנושאים הקשורים לקבינט. המלצות הוועדה הוגשו ב-19.12.16, ונכון למועד סיום הביקורת, טרם התקיים דיון בממשלה או בקבינט בשאלת אימוצן.

כתיבת נהלים שישפרו את שיתוף הפעולה עם המל"ל, ואת העברת המידע מהגופים הרלוונטיים למל"ל כדי שהמל"ל יוכל למלא את תפקידיו, ובין היתר לגבש תמונת מצב אסטרטגית לאומית מתכללת.

### השפעת המל"ל על תהליכי קבלת החלטות בקבינט

על ראש המל"ל לוודא, כי המל"ל מציג לקבינט חלופות, כאשר נדרשות כאלו, לדברים שמציגה מערכת הביטחון.

ראוי, כי המל"ל יתמקד בעיסוק בנושאים ברובד האסטרטגי ובכאלו שעשויה להיות להם השלכה על יחסי החוץ של מדינת ישראל. בתחומים אלו עליו למלא את תפקידיו בהתאם לחוק, ובכלל זה הצגת חלופות נוספות, כולל כאלו שמערכת הביטחון אינה מציגה.

### העמקת הידע לשרי הקבינט

על ראש הממשלה לשקול להטיל על המל"ל את האחריות הקבועה למימוש מתווה העמקת הידע לשרי הקבינט, וזאת בהתאם לסעיף 2(א)(11) לחוק המל"ל המאפשר למל"ל לבצע כל תפקיד מטה שקבע ראש הממשלה, וכן לעגן אחריות זו. זאת, כדי לחזק את חשיבותה של העמקת הידע של שרי הקבינט בנושאים המובאים לפתחם.

על המל"ל בשיתוף מערכת הביטחון לגבש מתווה עקרוני של תכנית הכשרה והעמקת ידע לשרי ממשלה ולשרי קבינט בנושאים שונים מתחום הביטחון הלאומי, שאותם יסקרו בפני השרים באופן שוטף. לקראת כינון ממשלה חדשה, ובכלל זה קבינט חדש, יש לגבש את תכניה העדכניים של אותה תכנית בהתאם למתווה שייקבע, ולקבוע לוח זמנים להשתתפות השרים בתכנית זאת. על המל"ל לוודא, כי כל שרי הקבינט משלימים את תכנית ההכשרה, וזאת בסמוך ככל הניתן למועד כניסתם לתפקיד. כדי להבטיח זאת, יש לשקול לכלול בהחלטת הממשלה בדבר כינון הקבינט, המתקבלת עם כינונה של כל ממשלה חדשה, סעיף המחייב את שרי הקבינט להשלים את תכנית ההכשרה כאמור, בהתאם למועד שייקבע.

על המל"ל להקפיד למסור לשרי הקבינט את המסמכים הרלוונטיים לכל דיון זמן מספיק בטרם מתקיים הדיון, ולא פחות ממספר ימי עבודה טרם הדיון. זאת, בהתאם לשינוי הנוהל שאישר ראש הממשלה לאחר מבצע "צוק איתן".

על שרי הקבינט להיערך כראוי לקראת דיוני הקבינט, ומשכך עליהם ליזום קבלת מידע, לרבות בדרך של תדריכים באמצעות המל"ל, טרם מועד הדיונים האמורים, ולהקדיש את הזמן הנחוץ כדי להעמיק את הידע שלהם בנושאי ביטחון לאומי. זאת, כדי שיוכלו לממש את תפקידם בקבינט באופן מיטבי.

## דיונים בקבינט בעלי אופי אסטרטגי

על המל"ל, בשיתוף צה"ל וגורמים רלוונטיים נוספים לנושא, לרכז את גיבוש ההמלצות בנוגע ליעדים האסטרטגיים בגזרות השונות, ולהציע לראש הממשלה לקיים בקבינט מדי פעם בפעם וכן בהתאם לצורך, דיונים אסטרטגיים לגבי כל גזרה וכל נושא שיש צורך לקבוע בו יעדים, ועל הדרג המדיני לקבוע אותם.

על המל"ל להציע לראש הממשלה לדון בקבינט קודם כל באסטרטגיה של ישראל לגבי הגזרות השונות ובכללן רצועת עזה, ואז בתכניות המבצעיות של צה"ל לגזרה זו, כדי שהקבינט יבחן האם הן עלולות בקנה אחד עם היעדים שייקבעו.

## התייחסות שר הביטחון, צה"ל ושב"כ בדיוני הקבינט לאיומים הנשקפים לישראל

על מערכת הביטחון להציג לקבינט מידע שהוא חיוני לצורך קבלת החלטות בתחום הביטחון הלאומי. משכך, משעה שנקבע סדר היום של הקבינט באמצעות המל"ל, על צה"ל לגבש את התכנים שיציג לקבינט, לרבות הדגשים השונים שבהם, ולהביאם לאישור שר הביטחון. זאת, כיוון שצה"ל הוא הגורם המקצועי והמומחה בכך והמידע העדכני והמהימן מצוי בידיו.

כמו כן, מתוקף תפקידים הייחודיים של הרמטכ"ל, העומד בראש הצבא הנתון למרות הממשלה, ושל ראש אמ"ן, העומד בראש הגוף האחראי לספק מודיעין גם לממשלה, יש להם אחריות גם כלפי הממשלה והקבינט, אף על פי שאינם כפופים להם ישירות. לכן, ראוי, כי מכוח אחריותם של הרמטכ"ל וראש אמ"ן, הם ייזמו ויציעו לשר הביטחון, שימליץ לראש הממשלה או למל"ל, להציג בקבינט מידע שהם סבורים שיש צורך להציגו. הדבר נכון גם לאותם מקרים שבהם נמסרים מסמכים לידי שר הביטחון, שכן מסמך בכתב אינו יכול להוות תחליף למתן דגשים בעל פה.

על שר הביטחון, שהוא השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא, מוטלת האחריות לבדיקת התכנים שאותם צריך צה"ל להציג לקבינט, כדי לוודא שהללו מכילים את כל המידע הדרוש לשרי הקבינט על מנת להוות את בסיס הידע הנדרש לקבינט כחלק מתהליך קבלת ההחלטות, וכן עליו ליזום העלאת נושאים רלוונטיים בקבינט. בתוך כך, אם שר הביטחון סבור שמסגרת הזמן שהוקצתה לכך בדיון הקבינט אינה מספיקה, עליו לציין זאת בפני המל"ל או ראש הממשלה. גם על ראש הממשלה להנחות את המל"ל לוודא, שסדר יומו של הקבינט כולל מכלול נושאים שחשוב להביאם לידיעת שרי הקבינט לצורך הרחבת בסיס הידע שלהם וכחלק מתהליך קבלת החלטות תקין ומיטבי.

### הצגת מידע שהתגבש במערכת הביטחון לקבינט

גם אם הערכות המודיעין שמציגה מערכת הביטחון לקבינט אינן משתנות, על צה"ל להציג לקבינט, כאשר הוא מופיע בפניו, מידע משמעותי שיש ברשותו ושעלול להביא לשינוי המצב. גם על ראש הממשלה, על שר הביטחון וכן על



המל"ל, לוודא שמידע משמעותי זה מוצג לקבינט. זאת, למען יכירו שרי הקבינט מידע נוסף זה מבעוד מועד כדי שבמקרה הצורך, אם יידרשו לקבל החלטות בנוגע לכך, תהיה בפניהם תמונת מצב רחבה ככל הניתן.

### הצגת פערי מודיעין לקבינט

יש להציג לקבינט פערי מודיעין משמעותיים, שכן הערכות שלא נמסר לגביהן, כי הן מבוססות על מודיעין חסר משמעותית, מהוות בסיס מידע רעוע לצורך קבלת החלטות, בפרט בסוגיות הרוח גורל על מהלכים צבאיים.

### הצגת מידע התרעתי משמעותי לקבינט

אמנם לא כל מידע מודיעיני צריך להיות מוצג בדיון קבינט, ואולם נכון הוא לבחון כל מקרה לגופו. הדבר נתון לשיקול דעתם של ראש הממשלה, שר הביטחון וראש המל"ל, שראוי כי יהיה מוכרע בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה לגופו, דוגמת הפעילות האסטרטגית, שתוכננה בעזה לפני מבצע "צוק איתן" ושהשלכותיה, אם הייתה מתממשת, היו עלולות להוביל להסלמה.

### הצגת איומים מתפתחים לקבינט

על צה"ל להציג לשרי הקבינט במפורט איומים משמעותיים ומתפתחים, כבר בסמוך למועד שבו אין ספק בדבר חומרתם והיקפם. זאת, כדי שתעמוד בפני שרי הקבינט האפשרות לדרוש לקיים דיון כבר במועד זה בדבר חלופות לטיפול באיומים אלו, לרבות שקילת הסיכויים והסיכונים שבהן.

על שרי קבינט הדנים בסוגיות מהותיות של ביטחון לאומי, לדרוש הבהרות והרחבות לגבי דברים שאינם מספיק ברורים להם, בפרט כאשר מתוארים בפניהם איומים חדשים, דוגמת איום המנהרות.

## המלצת שר הביטחון וצה"ל לקבינט בנוגע לפעילות צבאית

על שר הביטחון, שהינו השר הממונה על הצבא מכוח חוק יסוד: הצבא, להביא בפני הקבינט מידע על מגבלות ופערים בתכנית הפעולה הצבאית, שיש בהם כדי לפגוע בהשגת היעדים שקבע הדרג המדיני. גם על הרמטכ"ל, בהיותו הדרג הפיקודי העליון בצבא, להציג מידע זה בפני הקבינט בבואו לקבל החלטה מכרעת.

## סיכום

### סמכויות הקבינט

ישנה חשיבות מכרעת לפורום הקבינט, מתוך כך שהקבינט עוסק בענייני הביטחון ומדיניות החוץ של מדינת ישראל, וכחלק מהשיטה הדמוקרטית הנוהגת במדינה, הוא אמור להיות גורם משמעותי בקרב הגורמים המקבלים החלטות. יתרה מכך, כיוון שהצבא נתון למרות הממשלה ובהיות הקבינט זרועה הארוכה של הממשלה, הרי שהצבא נתון גם למרות הקבינט בנושאי ביטחון לאומי. הסדרת סמכויות הקבינט מטרתה להבטיח שהחלטות תתקבלנה בהתאם לעקרונותיה הדמוקרטיים של מדינת ישראל, שבבסיסם קבלת החלטות ברוב קולות. יתרה מכך, עיגון סמכויות הקבינט ותפקידיו יתרום להגברת אמון הציבור בכך שתהליכי קבלת ההחלטות בקבינט הינם תקינים וראויים. זאת, בפרט משום שמדובר בנושאים של ביטחון לאומי, שבהם עשויות להיות להחלטות השלכות הרות גורל על המדינה, ולא ראוי להותירן בידי מספר מצומצם מאוד של מקבלי החלטות.

### המל"ל

למל"ל מוקנה תפקיד חשוב, הכרחי וייחודי המעוגן בחוק המל"ל, המאפשר לו ראייה כוללת, רב-מערכתית ותכלול תחום הביטחון הלאומי. כחלק מתפקידו עליו להציג לדרג המדיני חלופות, בין היתר, להצעות שמציג צה"ל. הצגת חלופות היא חשובה ביותר לצורך תמיכה בקבלת החלטות בנושאים הרי גורל, שיש בהם פעמים קרובות סכנה לחיי אדם. זאת, כדי לספק לשרי הקבינט אפשרויות נוספות שאותן יוכלו לשקול בצורה מיטבית, ומהן יוכלו לבחור.

גם העמקת הידע בנושאים הקשורים לביטחון הלאומי לשרי הממשלה ובודאי לשרי הקבינט, היא צורך חיוני, כפי שעלה גם בתגובות המבוקרים, שכן ההחלטות המתקבלות בנושאים אלו הן לעתים הרות גורל למדינת ישראל.

### דיונים בקבינט בעלי אופי אסטרטגי

ראוי, כי ראש הממשלה והקבינט יקיימו דיון אסטרטגי בשאלת היעדים האסטרטגיים בגזרות השונות, בהתאם לצורך, וכי הצורך בקיומם של דיונים אסטרטגיים אלו יעוגן במסגרת אותה תשתית נורמטיבית להסדרת סמכויות הקבינט שלדעת משרד מבקר המדינה נדרשת, כאמור לעיל.

נכון שראשית יקבע הקבינט את היעדים האסטרטגיים, ועל בסיסם יכין צה"ל את התכניות המבצעיות שלו להשגת יעדים אלו. אם יישמר סדר דברים זה, אזי במקרה שהיעדים לא יהיו ברורים לצה"ל, יוכל צה"ל לבררם מול הדרג המדיני, ולהכין תכניות מבצעיות בהתאם. היה על המל"ל להציע לראש הממשלה לדון

בקבינט קודם כל באסטרטגיה של ישראל לגבי רצועת עזה, ואז בתכניות המבצעיות של צה"ל לגזרה זו, כדי שהקבינט יבחן האם הן עולות בקנה אחד עם היעדים שנקבעו. כמו כן ראוי היה, שראש הממשלה ינחה את המל"ל להעלות נושא זה לדיון בקבינט, וזאת נוכח האמור בחוק המל"ל, שלפיו "ראש הממשלה יפעיל את המל"ל וינחה אותו". בנוסף לכך, וכיוון שבידי מערכת הביטחון מצוי המידע על הגזרות הביטחוניות השונות, הרי שגם בהיעדר הנחיה של ראש הממשלה או יוזמה של המל"ל, היה על שר הביטחון לשעבר לזוּם ולהציע לקיים דיונים אלו כבר בסמוך להשבעתה של הממשלה ה-33. זאת, כדי שמערכת הביטחון תוכל להיערך בהתאם לכך ומוקדם ככל הניתן להתממשות האיומים מגזרת עזה, שפוטנציאל התרחשותם היה ועדיין הינו הגבוה ביותר מבין הגזרות השונות. דבריו של שר הביטחון לשעבר בדיון שהתקיים בראשותו ב-9.7.14, ולפיהם אם היה ניתן מענה למצוקה של חמאס, אפשר שהייתה נמנעת ההסלמה, מעידים היטב על היוזמה שהיה עליו לנקוט, כאמור.

## התייחסות שר הביטחון לשעבר, צה"ל ושב"כ בדיוני הקבינט לאיומים הנשקפים מרצועת עזה

### מידע שהתגבש במערכת הביטחון

ראוי היה, כי הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל) בני גנץ, וראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, יציגו לקבינט, כאשר הופיעו בפניו, מידע משמעותי שהיה ברשותם ושעלול היה להביא לשינוי המצב בעזה, גם אם הערכת המודיעין לא השתנתה. כמו כן, היה על ראש הממשלה, בנימין נתניהו, על שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, וכן על המל"ל, שהיו מודעים לאותו מידע, לודא שהוא מוצג לקבינט.

### פערי מודיעין שהיו בגזרת עזה לפני מבצע "צוק איתן"

היה צורך להציג לשרי הקבינט מידע על פערי מודיעין משמעותיים שהיו באותה התקופה, אשר הדעה לגביהם בקרב בכירים העוסקים במלאכת המודיעין הייתה, כי אכן מדובר היה אז בפערי מודיעין משמעותיים, וזאת בלי להידרש בהכרח לפרטי הסיבות לכך. מידע כזה הוא מהותי וחשוב ביותר בתהליכי קבלת החלטות בתחום הביטחוני, שכן אי-הצגתו לשרי הקבינט (גם אם היו סיבות מוצדקות לחסר במודיעין) עלולה הייתה להביא את השרים למסקנות מוטעות, שבתקופה ההיא היה מודיעין טוב לגזרת עזה, לא כל שכן בהיערכות להסלמה ובוודאי בעת הסלמה.

### הצגת מידע התרעתי משמעותי לשרי הקבינט

כחלק מתהליך קבלת החלטות תקין ומיטבי, היה על ראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, להציע לרמטכ"ל לשעבר להביא בפני שר הביטחון לשעבר המלצה שאותה יעלה לראש הממשלה או למל"ל, למסור לידיעת הקבינט מידע כבר עם התבססותו, על מוכנות הביצוע של פעילות אסטרטגית מעזה מספר חודשים לפני מבצע "צוק איתן", והגם שטרם עלה למדרג "התרעה". גם על הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל) בני גנץ, היה לזוּם העלאת המלצה שכזו לשר הביטחון לשעבר.

בנוסף לכך, היה על שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, להמליץ בפני ראש הממשלה או לפחות בפני המל"ל להציג את המידע לקבינט, וכן היה ראוי כי ראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, יעביר המלצה כזו לראש הממשלה או למל"ל. זאת נוכח חומרת המידע על הפעילות המתוכננת, הגדרתה אירוע "אסטרטגי" שיגרום נזק רחב, ובפרט כיוון שהיו אז פערי מודיעין משמעותיים בנוגע לפעילות זו.

גם על המל"ל היה להציע להעלות לדיון קבינט את המידע ההתרעתי על הפעילות, וכן היה על ראש הממשלה להנחות את המל"ל להעלות בדיון הקבינט את המידע, כאמור. זאת, הגם שמערכת הביטחון לא יזמה בעיתוי זה המלצה להציג את המידע בפני הקבינט.

לו היה הקבינט מקבל מראש את אותו המידע, הוא היה יכול לקיים דיון מבעוד מועד, ולא בשעות הלילה בסמוך מאוד למועד הפעילות, כפי שצפו אותו במערכת הביטחון, בנוגע לאפשרויות התגובה והשלכותיהן. יתרה מכך, לו היה נמסר מראש לקבינט המידע על האפשרות שפעילויות דומות מתוכננות, יכול היה הדבר להביא לכך ששרי הקבינט ידרשו מבעוד מועד לקיים דיון מעמיק בסוגיית האיומים מעזה ותגובת מדינת ישראל, על סיכוייה וסיכונה, ולא לקיימו, כפי שהיה בפועל, רק בתחילת מבצע "צוק איתן".

### הצגת איום המנהרות

כבר בדיון הקבינט מ-26.11.13 היה על ראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, האחראי להצגת הערכות המודיעין בפני הקבינט, להציג את איום המנהרות באופן שישקף את משמעותו וחומרתו, כפי שתוארו עוד לפני מועד זה מפי ראש הממשלה, שר הביטחון לשעבר והרמטכ"ל לשעבר. הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') בני גנץ, היה צריך לוודא שראש אמ"ן לשעבר או ראש חטיבת המחקר (להלן - רח"ט מחקר) לשעבר יציגו בפירוט את האיום. לכל הפחות, היה על הרמטכ"ל לשעבר ועל ראש אמ"ן לשעבר להציע לשר הביטחון, כי ימליץ לראש הממשלה ולראש המל"ל לשעבר שאיום המנהרות יוצג בדיוני הקבינט הרלוונטיים במפורט תוך הקצאת זמן מספיק לכך. היה על שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, וראש הממשלה, בנימין נתניהו, שהיו מצויים בפרטי האיום, לוודא שצה"ל מציג את איום המנהרות, כאמור.

מכוח תפקידם הייחודי של הרמטכ"ל ושר הביטחון, והגם שאינם אמונים על סדר יומו של הקבינט, ראוי כי הם לא רק יציגו את התכנים בהתאם לסדר יומו של הקבינט, אלא גם יזמו ויציעו לשר הביטחון שימליץ לראש הממשלה או למל"ל להציג בקבינט מידע שהם סבורים שיש צורך להציגו, ולהקדיש לו זמן ראוי בדיון קבינט.

זאת ועוד, בשל העובדה שמסמכי אמ"ן לא הופצו במישרין לשרי הקבינט, וכיוון שצה"ל אינו יכול, כמובן, לכפות על שרי הקבינט לקרוא אותם, וכן נוכח ריבוי מידע במגוון נושאים, יש חשיבות גדולה אף יותר לתכנים שמציע צה"ל לשר הביטחון להציג בדיוני קבינט. זאת, כדי שלא יהיה ספק בנוגע למידת עדכונם והבנתם של שרי הקבינט בתכנים אלו.

גם על שר הביטחון, נוכח מעמדו מכוח חוק יסוד: הצבא, ובהיותו שר בקבינט, מוטלת האחריות לזיום העלאת נושאים בקבינט, שיש לדעתו להדגישם ליתר שרי הקבינט, ולהקדיש לכך את הזמן הנדרש בקבינט.

המידע על איום המנהרות ההתקפיות היה משמעותי והכרחי בתהליך קבלת ההחלטות של שרי הקבינט. לו היה מוצג איום המנהרות במפורט בפני שרי הקבינט כבר בסוף 2013, המועד שבו כבר לא היה ספק בדבר חומרת האיום והיקפו, הייתה עומדת בפני שרי הקבינט האפשרות לדרוש לקיים דיון כבר אז בדבר אפשרויות הטיפול באיום. זאת, כדי שיוכלו לשקול מבעוד מועד את הסיכויים והסיכונים של אפשרויות אלו, ויוכלו לקחת חלק בהנחיית מערכת הביטחון בהתאם, כדי שתוכל להיערך כראוי ובזמן.

הגם שכך, ראוי היה, כי שרי קבינט הדנים בסוגיות מהותיות של ביטחון לאומי, ידרשו הבהרות והרחבות לגבי הדברים שאינם מספיק ברורים להם, בפרט מהמועד שבו כבר תואר בפניהם איום המנהרות.

### **המלצת שר הביטחון לשעבר וצה"ל בתחילת מבצע "צוק איתן" בנוגע לפעילות הצבאית שנועדה, בין היתר, לפגיעה במנהרות**

טיבן של החלטות תלוי, בין היתר, בהבנה ובידיעה המוקדמת שיש לדרג המדיני על יעילותן של דרכי הפעולה הזמינות והמתוכננות להשגת יעדים מסוימים. שר הביטחון והרמטכ"ל אמורים להכיר את התכניות של צה"ל מקרוב, ועליהם לבחון תכניות אלו, לרבות הפערים שבהן והשלכותיהם האפשריות על השגת היעדים. תכנית פעולה צבאית שלמה לגזרת עזה הייתה אמורה להטמיע בתוכה את התובנות והידע לגבי זירה זו. תכנית הפעולה של התקיפות האוויריות, כפי שהייתה ערב מבצע "צוק איתן", ושעליה המליצו שר הביטחון לשעבר והרמטכ"ל לשעבר בדיון הקבינט מ-7.7.14, לא היוותה תכנית פעולה כוללת ומבוססת היטב על ידע, ניסיון, תכנון וראייה אסטרטגית כוללת וארוכת טווח.

## מבוא

מבצע "צוק איתן" החל ב-14.7.14<sup>14</sup> והסתיים ב-26.8.14 (כ-50 ימים), ובמהלכו לחמו כוחות צה"ל ברצועת עזה, בעיקר בחמאס ובג'יהאד האסלאמי הפלסטיני (הגא"פ). תוך כדי המבצע וגם לפניו נורו אלפי רקטות מרצועת עזה לעבר כמעט כל שטחה של מדינת ישראל. מתוך הרקטות הללו שנורו לעבר ישראל יירטה מערכת "כיפת ברזל" את מרבית הרקטות שהיו צפויות ליפול בשטחים בניינים<sup>15</sup>. בנוסף לכך, במהלך המבצע היו חמישה ניסיונות חדירה מעזה לשטח ישראל באמצעות מנהרות שנחפרו מעזה ושפירי היציאה שלהם היו בשטח ישראל, מתוכם ארבעה צלחו ובשלושה מהם נהרגו ונפצעו חיילי צה"ל. כמו כן, מחבלים חדרו מעזה לישראל דרך הים.

הפעילות הצבאית במבצע "צוק איתן" החלה בתקיפות אוויריות וארטילריות בלילה שבין 7.7.14 ל-8.7.14. ב-13.7.14 החליט הקבינט לקבל את היוזמה המצרית להפסקת אש, ואולם ב-15.7.14 הודיע חמאס כי הוא דוחה את היוזמה, וב-17.7.14 החל שלב של כניסת כוחות קרקעיים של צה"ל לרצועת עזה, שהסתיים ב-5.8.14. המבצע הסתיים ב-26.8.14 במסגרת הסכמה על הפסקת אש. במהלך המבצע קיים צה"ל, בשיתוף עם גורמי ביטחון אחרים ובעיקר שב"כ, פעילות רחבת היקף בתחומי האש, התמרון וההגנה. למשל, נערכו למעלה מ-6,000 תקיפות, נערכה פעילות לסיכול ממוקד של בכירים בארגון החמאס ולפגיעה במנהרות התקפיות ובמקורות ירי לעבר שטח ישראל. המבצע גבה 74 חללים - 68 חיילי צה"ל, חמישה אזרחים ועובד זר - ואלפים (כולל חיילים) נפצעו. על פי נתונים שפרסם משרד החוץ נהרגו ברצועת עזה 2,125 פלסטינים<sup>16</sup>, ועל פי נתונים שקיבל מתאם הפעולות בשטחים מגורמים פלסטינים ומארגונים בין-לאומיים נפצעו כ-11,000, ונגרם נזק מסיבי לבניינים ולרכוש<sup>17</sup>.

למבצע "צוק איתן" קדם מבצע "שובו אחים" שהתנהל באיו"ש מ-12.6.14, בעקבות חטיפתם של שלושה נערים באיו"ש, שמאוחר יותר התברר כי נרצחו. את החטיפה והרצח הוציאו לפועל פעילי חמאס מחברון, שלאחר מכן<sup>18</sup> נהרגו בחילופי אש עם כוחות הביטחון שניסו לעצרו. כבר במהלך מבצע "שובו אחים" החל ירי רקטות ופצצות מרגמה מרצועת עזה לעבר שטח ישראל.

מבצע "צוק איתן" נוהל ברמת הדרג המדיני הבכיר, בעיקר בידי ראש הממשלה, שר הביטחון לשעבר ויתר שרי הקבינט. קבינט זה היה חלק מהממשלה ה-33 שכוננה ב-18.3.13. ההחלטה על היציאה למבצע, ניהולו וכן התנהלות הקבינט של הממשלה ה-33 בתקופה שקדמה למבצע, משקפים תוצרים של תהליכי קבלת החלטות שהתקיימו בקבינט מיום כינונו ב-18.3.13.

14 ראו הערה מס' 1.

15 לעבר שטחי מדינת ישראל הסמוכים לגבול עם עזה, ובכללם שטחים בניינים, נורו מרגמות ורקטות קצרות טווח שאותן מערכת "כיפת ברזל" לא יירטה.

16 ראו הערה מס' 2.

17 ראו הערה מס' 3.

18 במהלך מבצע של כוחות הביטחון מ-23.9.14 למעצר מבוקשים אלו.

## פעולות הביקורת

בספטמבר 2014, לאחר סיום מבצע "צוק איתן" החליט מבקר המדינה לערוך ביקורת מקיפה במספר נושאים הקשורים למבצע "צוק איתן"<sup>19</sup>, ובהם תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני ובמהלך מבצע "צוק איתן". מבצע "צוק איתן" שימש בביקורת זו כ"מקרה בוחן" נוסף של תהליכי קבלת החלטות בדרג המדיני הבכיר ושל יחסי הגומלין שבינו לבין הדרג הצבאי. מקרים קודמים שנבחנו, בין היתר מההיבט של תהליכי קבלת החלטות כאמור, פורסמו בדוח של מבקר המדינה על "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה"<sup>20</sup> ובדוח על "יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי"<sup>21</sup>.

הביקורת התקיימה בתקופה שבין ספטמבר 2014 לדצמבר 2015, והשלמות נערכו עד אוגוסט 2016. הביקורת התמקדה בתהליכי קבלת ההחלטות בקבינט של הממשלה ה-33 בקשר לרצועת עזה ובעניינים הקשורים לתהליכים אלו, דוגמת העמקת בסיס הידע של שרי הקבינט ותפקידו של המל"ל בקשר לאותם תהליכים. הביקורת בחנה, בין היתר, כיצד בא לידי ביטוי בתהליכי קבלת ההחלטות האמורים, יישום המלצותיהם של ועדת וינוגרד<sup>22</sup> ושל צוות ליפקין-שחק<sup>23</sup>, שאימצה הממשלה.

בביקורת לא נבחנו טיב ההחלטות שקיבל הקבינט ולא ניהולו של מבצע "צוק איתן" ותוצאותיו.

הביקורת נערכה בעיקר במשרד ראש הממשלה, במל"ל, במשהב"ט, בצה"ל ובשב"כ. מלבד קריאתם וניתוחם של מסמכים רבים שעליהם התבססה הביקורת, נפגש צוות הביקורת עם ממלאי תפקידים בכירים בקרב הגופים המבוקרים, לרבות ראש הממשלה, שרי הקבינט של הממשלה ה-24<sup>33</sup>, הרמטכ"ל לשעבר, סגן הרמטכ"ל לשעבר (הרמטכ"ל הנוכחי), ראש אמ"ן לשעבר (המפקד הנוכחי של פיקוד הצפון), וראש אמ"ץ לשעבר. כמו כן, נפגש צוות הביקורת עם מי ששימשו בעבר בתפקידים בכירים בחלק מאותם גופים. המספר הגדול של בעלי התפקידים שאיתם נפגש צוות הביקורת נובע מחשיבות נושא הביקורת ומהיקפה.

בהתייחסותם לטיוטת דוח הביקורת שנשלחה אליהם, מסרו שר החוץ לשעבר, אביגדור ליברמן, השר לביטחון הפנים לשעבר, יצחק אהרונוביץ', שר הפנים לשעבר, גלעד ארדן, השר לעניינים אסטרטגיים ולענייני מודיעין לשעבר, ד"ר יובל שטייניץ, וראש המוסד לשעבר, תמיר פרדו, כי אין להם הערות לדוח.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מדוח זה, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

19	ראו הערה מס' 4.
20	ראו הערה מס' 5.
21	ראו הערה מס' 6.
22	ראו הערה מס' 7.
23	ראו הערה מס' 8.
24	ראו הערה מס' 9.

## תהליכי קבלת החלטות – כללי

בספרות המקצועית מקובלים מספר עקרונות יסוד שקיומם הוא תנאי לתהליך תקין של קבלת החלטות, לרבות בתחום של ביטחון לאומי. בין עקרונות אלו נמנים<sup>25</sup>: (1) איסוף מידע מספיק וניתוחו; (2) סקירת המטרות שיש להשיגן תוך שקילת האינטרסים והערכים הלאומיים המושפעים מהמדיניות הנשקלת; (3) בדיקה יסודית של מגוון רחב ככל האפשר של קווי פעולה אפשריים ושל תוצאותיהם; (4) שקילת המחיר של כל חלופה, הסיכונים הגלומים בה וההזדמנויות שהיא מספקת; (5) חיפוש והטמעה של מידע חדש שיש בו כדי לסייע בנייתו החלופות.

מכאן, שיסודותיו של תהליך קבלת החלטות כוללים הצגת הסיכונים ומשמעויותיהם, הגדרת המטרות ויעדי ההיערכות להשגתן, פתרונות אפשריים, תכניות להיערכות, לרבות חלופות, החלטה על תכנית פעולה, והדרך להתמודד עם המגבלות הצפויות.


ועדת וינוגרד נדרשה, בין היתר, לסוגיית תהליך קבלת ההחלטות בתקופת מלחמת לבנון השנייה, ובדוח החלקי שפרסמה באפריל 2007 (להלן - דוח וינוגרד החלקי) קבעה, כי "תהליכים מסודרים של קבלת החלטות אמורים לתת למקבלי ההחלטות ... אמצעים להבניה ובקרה של שיקול דעת... ישנה הסכמה עקרונית לגבי מאפיינים של החלטות טובות ולגבי דרישות צורניות של תהליכים ראויים לקבלת החלטות ... ההנחה כי סביר שהחלטה לפעול בצורה מסוימת תהיה טובה יותר... אם יתקיימו בה תנאים עיקריים, כגון התנאים הבאים: היעדים והתכליות... מובהרים היטב; ההחלטה מתקבלת על סמך תשתית עובדתית והערכות אמינות, מפורטות ומנומקות; מקבלי ההחלטה מכירים היטב את תמונת הרקע...; ההחלטה מתקבלת על סמך שקילה זהירה של חלופות" (ההדגשה במקור).

עוד נקבע בדוח וינוגרד החלקי, כי "מקבלי החלטות הפועלים ללא מטה מסודר וללא תהליכי קבלת החלטות מובנים, מגדילים את החשש, כי החלטות תתקבלנה על יסוד תשתית עובדתית חסרה, ומבלי שנשקלו במלואם, בצורה נכונה, כל השיקולים הרלוונטיים".

צוות ההיגוי ליישום המלצות דוח וינוגרד החלקי, בראשות רא"ל (מיל) אמנון ליפקין-שחק (להלן - צוות ליפקין-שחק), קבע, כי "תהליך קבלת החלטות מושתת על מגוון רחב של בסיסי מידע בתחומים והתמחויות שונים, המחייבים אינטגרציה מערכתית בטרם שכלולם וגיבושם לכלל החלטה. המדובר בתהליך נמשך ולא חד פעמי של בניית יכולות חשיבה וניתוח, שבסופו של דבר יוצר את התשתית החשיבתית המתאימה המאפשרת את קבלת ההחלטה האופטימלית בנסיבות העניין. הדברים הם בבחינת קל וחומר בתחום הביטחון הלאומי".

25 ראו בדוח מבקר המדינה, המועצה לביטחון לאומי (ספטמבר 2006), עמ' 29, וכן בדוח מבקר המדינה, היערכות העורך ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (יולי 2007), עמ' 33.



  
 סמכויות הקבינט,  
 לרבות השאלה אילו  
 נושאים נתונים  
 להחלטת הקבינט,  
 אינם מוסדרים  
 ומעוגנים. הדבר גרם,  
 בין היתר, לתהיות,  
 לרבות בקרב שרי  
 הקבינט, בנוגע  
 לתפקידו של הקבינט  
 בניהול מבצע "צוק  
 איתן"

## סמכויות הקבינט

בהנחיית היועץ המשפטי (היועמ"ש) לממשלה מ-24.6.96<sup>26</sup> נקבע, כי "הממשלה, במליאתה, אינה מסוגלת לעסוק במאות ואלפי נושאים הטעונים החלטה, ולכן פועלות ועדות השרים כזרועה הארוכה של הממשלה... הממשלה היא המוסמכת לקבוע את תחומי פעילותן של ועדות השרים והיא המוסמכת גם לשנותם".

בדוח וינוגרד החלקי נקבע לגבי הקבינט שכיהן בזמן מלחמת לבנון שנייה, כי "גם אם תחומי האחריות ודפוסי העבודה של גוף זה [הקבינט] אינם מוגדרים בחוק במדינת ישראל, לא יהיה זה מרחיק לכת לומר כי החברים בקבינט... בעת משבר לא עמדו בתפקיד החשוב, ולא היוו קבוצת חשיבה יוצרת ואקטיבית שתאתגר את ראש הממשלה בהליך קבלת ההחלטות הנוגעות לניהול המערכה בלבנון". הוועדה העלתה המלצות שנועדו לשפר, בין היתר, תהליכי קבלת החלטות מדיניות-ביטחוניות ובתוך כך "להביא להחלטות טובות יותר, תוך הרחבת השיח התורם לטיב ההחלטות, חיזוק הבקרה ועמידה בדרישות המשטר הפרלמנטארי-קבינטי הנהוג בישראל".

עוד נקבע בדוח וינוגרד החלקי, כי "כאשר ההחלטה 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 ההחלטות (למשל, הממשלה, הקבינט או פורום מיוחד...). תהליכים כאלה יתרמו משמעותית לכך שהחלטות שהוא מקבל, או שהוא יזום את קבלתן על ידי הממשלה על גופיה, תהיינה מיטביות ותבוצענה ביעילות".

יצוין, כי בהתאם לחוק יסוד: הצבא, נתון הצבא למרות הממשלה. משכך וכיוון שהקבינט הוא זרועה הארוכה של הממשלה, כאמור לעיל, הרי שהצבא נתון למרות הקבינט בענייני ביטחון לאומי.

בביקורת עלה, כי סמכויות הקבינט, לרבות השאלה אילו נושאים נתונים להחלטת הקבינט, אינם מוסדרים ומעוגנים, וכי הדבר גרם, בין היתר, לתהיות, לרבות בקרב שרי הקבינט, בנוגע לתפקידו של הקבינט בניהול מבצע "צוק איתן".

להלן הפרטים:

בסעיף 6 לחוק הממשלה, תשס"א-2001, נקבע כי "בממשלה תפעל ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי שהרכבה: ראש הממשלה - יושב ראש... שר הביטחון, שר המשפטים, שר החוץ, השר לביטחון הפנים ושר האוצר; הממשלה רשאית, לפי הצעת ראש הממשלה, להוסיף חברים לוועדה". פרט לכך, אין התייחסות נוספת בחוק לסמכויות הקבינט ולדרכי פעולתו.

בהתאם לחוק הממשלה, מחליטה כל ממשלה עם כינונה על הרכב הקבינט ומפרטת את סמכויות הקבינט. הממשלה ה-33 החליטה (החלטה מס' 4) ב-18.3.13 בעניין

26 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מ-24.6.96 (מס' 1.1200) בנושא "ועדות שרים וסמכויותיהן".

"ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי", כי בנוסף לקבוע בחוק הממשלה, כאמור, יהיה הרכב הקבינט כלהלן: ראש הממשלה (יו"ר הקבינט), שר האוצר, השר לביטחון הפנים, שרת המשפטים, שר הכלכלה, והשר להגנת העורף. הרכב זה היה בתוקף במהלך מבצע "צוק איתן".

בהחלטה האמורה נקבע, כי הוועדה תעסוק בנושאים הבאים: "1. ענייני הביטחון הלאומי של מדינת ישראל. 2. מערכת הביטחון ומדיניותה. 3. יחסי החוץ של מדינת ישראל ומדיניות החוץ שלה. 4. כל נושא אחר שראש הממשלה קבע שנסיבותיו מצדיקות שיידון בוועדת שרים זו". עוד נקבע בהחלטה זו, כי "החלטת ועדת השרים מחייבת כמו החלטת ממשלה", וכי "עבודת ועדת השרים תרוכז על ידי המטה לביטחון לאומי".

גם בהחלטת הממשלה מ-18.3.13 לא פורטו סמכויות הקבינט, לרבות הנושאים שבהם נדרשת החלטת קבינט.

יצוין לדוגמה, כי במהלך דיון הקבינט מ-8.7.14 בעניין מבצע "צוק איתן" שעסק, בין היתר, באישור הצעת מחליטים לגבי המשך פעילות צה"ל בעזה, אמר ראש הממשלה, כי "אני ושר הביטחון מוסמכים בלאו הכי מהחוק לעשות מה שאנחנו רוצים". שר החוץ לשעבר, אביגדור ליברמן, שאל "למה צריך בכלל לצאת בהחלטה?", וראש הממשלה השיב "אנחנו לא מוציאים מכאן שום החלטה, לא מפרסמים כלום, אנחנו צריכים מסגרת משפטית לפעולה".

בתגובת משרד ראש הממשלה (להלן - משרד ראה"ם) מיולי 2016 לטיטת דוח הביקורת נרשם, כי "העובדה שבפועל התקבלה החלטה במסגרת דיון קבינט זה [8.7.14]... מהווה ראייה מכרעת לכך שלשרי הקבינט היה ברור שנדרשת החלטת קבינט לצורך התחלת הפעילות הצבאית ברצועת עזה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מחילופי הדברים שהיו במהלך דיון הקבינט האמור מ-8.7.14 עולה, כי מצד אחד, ראש הממשלה ציין שהוא ושר הביטחון מוסמכים מכוח החוק לפעול, ומצד שני, בהמשך הדיון ציין ראש הממשלה כי צריך החלטת קבינט לשם מסגרת משפטית לפעולה.

בדיון הקבינט מ-15.7.14 אמר ראש הממשלה, כי "אני אבקש מהקבינט להתכנס אם אנחנו הולכים לעשות פעולה קרקעית... אחרת אני לא צריך לכנס את הקבינט".

כאמור, בביקורת עלה, כי סמכויות הקבינט, לרבות המקרים שבהם קיימת חובה לכנסו, אינן מעוגנות בכתובים.

לעניין תפקידו של הקבינט נמסר לצוות הביקורת כלהלן:

השר לעניינים אסטרטגיים ולענייני מודיעין לשעבר, ד"ר יובל שטייניץ, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי לדעתו "ראה"ם ושר הביטחון צריכים לנהל את המערכה מהבחינה הטקטית ואילו הקבינט צריך לבחון ולהשפיע ברמה האסטרטגית".

שר האוצר לשעבר, יאיר לפיד, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "הדבר הבולט ביותר הוא שעבודת הקבינט אינה מוגדרת, לא נקבעו כללים מתי יכונס הקבינט... ראה"ם אמור להוביל את דיוני הקבינט, אך הדבר חייב להיות מוסדר נורמטיבית בכללים. לא ברור האם הקבינט הוא גוף מייעץ או מחליט. ממליץ להגדיר מהו תפקיד הקבינט, כשלאייתו התפקיד העיקרי של הקבינט הוא לקבוע מדיניות למערכת הביטחון".

השר לביטחון הפנים לשעבר, יצחק אהרונוביץ', מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "למעשה רוב ההחלטות כבר מתקבלות בינו [צה"ל] לבין ראה"ם ושר הביטחון עוד טרם כינוס הקבינט... כמעט בכל המקרים התכנית שצה"ל המליץ עליה היא שהתקבלה".

שר הפנים לשעבר, גלעד ארדן, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "לא ברור מה חובתו של ראה"ם לשותף את הקבינט במידע מסוים. כמו כן, לא ברורה התשובה לשאלה מהי חובתו של ראש המל"ל להעלות נושא מסוים לקבינט".

שר החוץ לשעבר, אביגדור ליברמן, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "תהליך קבלת החלטות לא קיים במדינת ישראל... הדיונים בקבינט הם להוצאת קיטור. כל דיון מתחיל בשלב התשה שהוא שמיעת סקירות ארוכות של צה"ל הנמשכות שעות ואז שר הביטחון מדבר ולאחר מכן כל שר מתבטא ללא תכלית, ללא סדר יום וללא שברורה מה מטרת הדיון עוד מתחילתו".

בפגישה ממרץ 2015 עם צוות הביקורת מסר שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, כי "תפקידו של הקבינט הוא בעיקר לדון מבעוד מועד ולא בעת לחימה, בתרחישים שונים ולמפות את מצב הסיום אליו רוצה מדינת ישראל להגיע בהינתן הסלמה בכל גזרה וגזרה בנפרד. הקבינט אמור לעסוק בשאלות מדיניות".

ראש הממשלה, בנימין נתניהו, מסר לצוות הביקורת ביולי 2015, כי הקבינט "צריך לקבל את ההחלטות המרכזיות לביצוע המלחמה, להפסקת המלחמה וגם לאשר לי את הפסקות האש וההחלטה המבצעית... עירוב הקבינט בהבנת המצב... בהתוויית המדיניות הכללית וקבלת ההחלטות העקרוניות - זה תפקידו של הקבינט. תפקידו הוא לא לנהל את המלחמה ואת המיקרו-טקטיקה... לא כל דבר הובא להכרעתם, ובצדק... הקבינט מדווח, הקבינט מאשר באופן כללי, אבל הוא לא נכנס לכל יעד ויעד... אני לא יכול לעשות זאת, אחרת אי אפשר לנהל את זה, זה בלתי אפשרי. אני חושב שאולי לחלק מהם יש ציפייה או הבנה לא נכונה של תפקיד הקבינט".

המשנה ליועמ"ש לממשלה (פלילי), עו"ד רוז נזרי, מסר לצוות הביקורת ביולי 2015, כי הוא סבור "לאור ניסיונו, לרבות בתהליכי עבודת הקבינט, שברמה החוקית-פורמאלית לא בהכרח נכון לתקן חקיקה לצורך עיגון פרטני של סמכות הממשלה והקבינט. ניתן למלא תוכן יותר 'מהודק' כזה באמצעות החלטות ממשלה או ועדות שרים. יש החלטות ממשלה שמתחדשת בכל פעם שנבחרת ממשלה חדשה, אשר קובעת את הרכב הקבינט, ובמסגרתה ניתן לפרט את תפקידי הקבינט המדיני-ביטחוני, סמכויותיו, דרכי פעולתו וכו'... לא נכון יהיה לחייב בחקיקה או בקביעה נורמטיבית כלשהי את חובתו של ראש ממשלה לקבל החלטות רק בפורום של ועדה מסוימת. ניסיון לקיים רגולציית יתר של שיקול הדעת של ראה"ם אינו נכון בעיני, שכן יש חשיבות לגמישות של ראה"ם לנהל את המדינה. לא תמיד קיומו של פורום רחב הוא טוב, הן מטעמי סודיות והן משיקולים נוספים. כל חבר קבינט צריך שיקבל

הדרכה והכשרה לתפקידו בקבינט, דוגמת סקירות מודיעיניות והסבר על דיני לחימה. נכון להסדיר חלק מדברים אלו בהחלטת ממשלה, אך, כאמור לעיל, לא נכון להגיע להסדרת יתר של ענייני הקבינט, ויש לשמור על תהליכי עבודה מידתיים ומאוזנים".

בתגובה לטיוטת דוח הביקורת מסר ביולי 2016 שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, כי "ניהול עבודת הקבינט מונח בידיו של ראש הממשלה, תוך שהוא מסתייע לצורך כך במל"ל... בבסיס עבודת הקבינט צריכה להיות מונחת תובנת יסוד: **הקבינט אינו מנהל את המערכה... תפקידו של הקבינט הוא לבחון את החלופות ולהתוות מדיניות**" (ההדגשה במקור). בתגובתו הנוספת מנובמבר 2016 לטיוטת דוח הביקורת, מסר שר הביטחון לשעבר, כי "מבחינתי, תפקיד הקבינט ברור לחלוטין. טענות חלק מן השרים לגבי אי עדכון או הטענה [שאינם יודעים האם הקבינט הוא פורום מחליט או מייעץ] ... מצביעים, לצערי, על חוסר רצינותם של שרים אלה, ואי השקעתם בקריאת החומר המוכן להם, ונמצא במזכירות הצבאית או במל"ל".

צה"ל מסר באוגוסט 2016 בתגובה לטיוטת דוח הביקורת, כי "אין בהחלטה [החלטה מס' 4 של הממשלה מ-18.3.13] קביעה כי סוגי החלטות מסוימים יקבעו בקבינט בלבד... החקיקה והחלטות הממשלה אינן מגדירות את סמכויות הקבינט ואת הסוגיות שיש להביא להכרעתו. הממשלה רשאית כמובן להתוות זאת בהחלטה מטעמה, אך היא לא עשתה כן". כמו כן, מסר צה"ל בינואר 2017, כי "בהמלצתה על ייעול תהליכי עיבוד המידע על-ידי המל"ל, ערכה ועדת עמידור הבחנה ברורה בין מידת הפירוט הנדרשת בהצגת המידע המצוי בידי הדרג המקצועי בפני המל"ל לבין מידת הפירוט הנדרשת בהצגתו בפני הקבינט. אף בהקשר זה מאמצת ועדת עמידור את עמדתנו לפיה **הדיונים בקבינט נערכים על רקע העברת המידע המלא בכתב לדרג המדיני ולא כתחליף לכך**" (ההדגשה במקור).

ביולי 2016 מסר משרד ראה"ם בתגובה לטיוטת דוח הביקורת, כי "אין לעגן את סמכויות הקבינט בחוק. כל ממשלה קובעת, עם כינונה, את סמכויות הקבינט, ויש להותיר לה מרחב שיקול דעת לקבוע את סמכויותיו בהתאם למדיניותה. רגולציית יתר תפגע ביכולתו של ראש הממשלה לנהל את המדינה ובאפקטיביות של הקבינט. בנוסף, חקיקה שתעגן את סמכויות הקבינט עלולה להוביל לכך שלקבינט תהיה סמכות סטטוטורית ייחודית לדון בנושאים מדיניים וביטחוניים, ובשל כך, תוגבל סמכותה של הממשלה לעסוק בנושאים אלו, דבר שאין להעלותו על הדעת... רשימה סגורה של סמכויות עלולה להחמיץ נושאים... אין זה מתפקידו של הקבינט לקבל את 'רוב' ההחלטות במהלך מבצע צבאי אלא את ההחלטות העקרוניות בלבד... אין, ולא יכולה להיות, נורמה משפטית חד-משמעית שקובעת את היקף מסירת הידיעות לקבינט... לאחרונה מינה ראש הממשלה ועדה בראשות האלוף (במיל) עמידור שהתבקשה להעביר לראש הממשלה המלצות בנושאים הבאים: הכשרת שרי קבינט חדשים, העברת מידע לשרי הקבינט, הכשרת שרי הקבינט לישיבות הקבינט ודרכי פעילות הקבינט... תפקידו של הקבינט לדון במדיניות הביטחון הלאומי של מדינת ישראל... עבודת הקבינט נעשית בליווי של היועץ המשפטי לממשלה, אשר... מבהיר, במידת הצורך, את סמכויותיו של הקבינט על פי דין".

ישנה חשיבות מכרעת  
לפורום הקבינט,  
שעוסק בענייני  
הביטחון ומדיניות  
החוץ של ישראל,  
וכחלק מהשיטה  
הדמוקרטית אמור  
להיות גורם משמעותי  
בקרב הגורמים  
המקבלים החלטות

ראוי שהדרג המדיני ייתן דעתו לממצאי הביקורת ולהמלצות משרד מבקר המדינה בנושא סמכויות הקבינט, אם וכאשר יחליט לדון באימוץ המלצות הוועדה בראשות האלוף (במיל') יעקב עמידרו, שמינה ראש הממשלה<sup>27</sup>.

בתגובת משרד ראה"ם נמסר עוד, כי "אין הוראת חוק שקובעת את חובת העברת המידע לקבינט ולכן, לכל היותר, עבודת הביקורת יכולה לבחון מה ראוי היה למסור לקבינט ולא מה נדרש היה למסור לקבינט... **אין זה מתפקידו של הקבינט לדון בדיעות [מודיעיניות] מעין אלו**" (ההדגשה במקור).

גם בהיעדרה של נורמה כתובה, משעה שהחליט ראש הממשלה לכנס את הקבינט עליו לוודא, בסיוע פעיל של המל"ל, שמתקיימים בדיוני הקבינט יסודותיו של תהליך קבלת החלטות תקין, המושתת גם על מתן מידע רחב למקבלי החלטות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העובדה שתפקידו וסמכויותיו של הקבינט אינם מפורטים ומעוגנים בתשתית נורמטיבית מחייבת כלשהי, גם לא בהחלטת הממשלה על אודות כינון הקבינט, גורמת לכך שאפילו שרי הקבינט אינם יודעים האם הקבינט הוא פורום מחליט או מיעץ בלבד, אילו נושאים מחייבים קבלת החלטה בקבינט, ובאילו נסיבות קיימת חובה לכנס את הקבינט.

בנוסף לאי-עיון סמכויות הקבינט, אין גם נורמה שבה נקבעה החובה להעביר מידע לקבינט. בדיוני הקבינט שעסקו בגזרת עזה, לא נמסרו לקבינט נתונים מסוימים או שכלל לא נדונו סוגיות מסוימות הקשורות לגזרה זו. זאת, אף על פי שלנתונים ולסוגיות אלו הייתה השלכה משמעותית בנוגע לגזרת עזה, ושמידע זה היה חיוני לצורך קבלת החלטות על ידי שרי הקבינט (בעניין זה ראו הרחבה בהמשך).

על ראש הממשלה, באמצעות מזכירות הממשלה ובשיתוף משרד המשפטים, לעגן בכתובים את סמכויות הקבינט ותפקידיו, לרבות סוגי המידע שנדרש למסור לקבינט, הנושאים המחייבים קבלת החלטות, והמקרים שבהם חובה לכנסו או לעדכנו. במסגרת הסדרת סמכויות, כאמור, יש לבחון גם את המענה ליחסי הגומלין שבין הקבינט לממשלה בקשר לסמכויות אלו.

ישנה חשיבות מכרעת לפורום הקבינט, מתוך כך שהקבינט עוסק בענייני הביטחון ומדיניות החוץ של מדינת ישראל, וכחלק מהשיטה הדמוקרטית הנוהגת במדינה הוא אמור להיות גורם משמעותי בקרב הגורמים המקבלים החלטות. יתרה מכך, כיוון שהצבא נתון למרות הממשלה, ובהיות הקבינט זרועה הארוכה של הממשלה, הרי שהצבא נתון גם למרות הקבינט בנושאי ביטחון לאומי.

הסדרת הסמכויות האמורה מטרתה להבטיח שהחלטות באותם נושאים שייקבעו, כאמור, תתקבלנה בהתאם לעקרונותיה הדמוקרטיים של מדינת ישראל, שבבסיסם קבלת החלטות ברוב קולות. יתרה מכך, עיגון סמכויות הקבינט ותפקידיו, כאמור, יתרום להגברת אמון הציבור בכך שתהליכי קבלת ההחלטות בקבינט הינם תקינים וראויים. זאת, בפרט משום שהמדובר בנושאים של ביטחון לאומי, שבהם עשויות להיות להחלטות השלכות הרות גורל על המדינה, ולא ראוי להותירן בידי מספר מצומצם מאוד של מקבלי החלטות.

## המל"ל

חשיבותו של מטה מדיני-ביטחוני ליד ראש הממשלה שישמש גם כלי מסייע לקבלת החלטות, הודגשה בדוח וינוגרד החלקי, שהמליץ להקים מטה מדיני-ביטחוני ליד ראש הממשלה וציון, כי נדרשים שיפורים באופן שהייתה אז המועצה לביטחון לאומי. ההמלצות בדוח וינוגרד החלקי לשיפור תהליכי קבלת החלטות מדיניות-ביטחוניות, מתייחסות, בין היתר, ל"הבטחת עבודת מטה מדינית-ביטחונית מקצועית, מתכללת, עצמאית וארוכת טווח, ליד ראש הממשלה והממשלה, כתנאי הכרחי (אם כי לא מספיק) לשיפור טיב ההחלטות". צוות ליפקין-שחק קבע, כי "קבלת החלטות מחייבת מיומנויות רבות והיבטי חשיבה רבים, שאינם יכולים להיות מנת חלקו של אדם אחד... או של ארגון אחד... הדברים הם בבחינת קל וחומר בתחום הביטחון הלאומי... אם נוסף לכך את מחיר השגיאה הגבוה שיש לקבלת החלטה לא מושכלת במציאות הביטחונית הישראלית, מתחזקת עוד יותר המסקנה בדבר חיוניותו של מטה לביטחון לאומי מקצועי מהשורה הראשונה שיעמוד לרשות מקבלי ההחלטות".

בדוח מבקר המדינה על המל"ל<sup>28</sup> העיר מבקר המדינה, כי "האחריות העליונה בנושאי הביטחון הלאומי חלה על הממשלה ועל העומד בראשה, אך עליהם מוטל גם להבטיח את קיומה של עבודת מטה מתאימה טרם קבלתן של החלטות בנושאים אלה. מתיאור העובדות לעיל עולה, כי נקודת המפתח לצורך קידום ושיפור נושא זה הינה, מטבע הדברים, ראש הממשלה עצמו ולשכתו הקרובה".

עוד נקבע בדוח מבקר המדינה על המל"ל, כי "נוכח יכולותיהם וחזקם של גופי התכנון הביטחוניים, ובעיקר אג"ת... וכן עוצמתם של מערכת הביטחון ושל גופי הביטחון האחרים, גוברת ביתר שאת חשיבות קיומו של מטה חזק בנושאי ביטחון לאומי עבור ראש הממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. **מטה כזה יוכל, בין היתר, להוות משקל נגד הולם לעוצמת מערכת הביטחון וגופי הביטחון האחרים, תוך מתן משקל ראוי לראייה כלל-מערכתית ובחינת שיקולים חוץ-ביטחוניים כלליים**" (ההדגשה לא במקור).

בחוק המטה לביטחון לאומי, תשס"ח-2008 (להלן - חוק המל"ל) נקבע, כי המל"ל "ישמש גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל", וכי "ראש הממשלה יפעיל את המטה לביטחון לאומי וינחה אותו". החוק מפרט את תפקידי המל"ל, וביניהם לרכז את עבודת המטה של הממשלה ושל הקבינט, להכין את דיוני הממשלה וועדותיה, להציג את החלופות לגבי נושאי הדיון, את ההבדלים ביניהן, את משמעותן ואת המלצתו המנומקת לחלופה הנבחרת, ולהציע לראש הממשלה נושאים לדיון בקבינט. עוד נקבע בחוק, כי ראש המל"ל ימונה בידי ראש הממשלה באישור הממשלה, וכי הוא "יהיה כפוף לראש הממשלה, וישמש היועץ לביטחון לאומי".


  
 חל שיפור משמעותי
   
 במעמדו של המל"ל,
   
 עם זאת, עדיין נמצאו
   
 ליקויים המקשים עליו
   
 למלא את מלוא
   
 תפקידיו בהתאם
   
 לחוק המל"ל

בביקורת עלה, כי אמנם מאז דוח מבקר המדינה על המל"ל חל שיפור משמעותי במעמדו של המל"ל, שיש לו תפקיד חשוב, הכרחי וייחודי, וניכר כי המל"ל שותף לדיוני הקבינט ולדיונים הפנימיים שמקיים ראש הממשלה בנושאי ביטחון לאומי, והוא מציג בקבינט הערכה שנתית של המצב המדיני-ביטחוני. עם זאת, עדיין נמצאו ליקויים המקשים על המל"ל למלא את מלוא תפקידיו בהתאם לחוק המל"ל.

להלן הפרטים:

## שיתוף הפעולה של משרד החוץ, משהב"ט וצה"ל עם המל"ל

כדי שהמל"ל יוכל למלא את תפקידיו כפי שנקבעו בחוק המל"ל, וכדי שיהיה גוף בעל יכולת השפעה אמיתית על טיוב תהליכי קבלת החלטות, עליו לזכות לשיתוף פעולה עם גורמים רלוונטיים, דוגמת משהב"ט, צה"ל ומשרד החוץ.

בהמלצות צוות ליפקין-שחק בנוגע למל"ל צוין, כי "מתוקף היותו גוף אינטגרטיבי, יש חשיבות כי הגופים והמשרדים ייטלו חלק בעבודת המטה ובדיונים שעורך המל"ל בנושאים השונים העומדים על הפרק... לצורך מילוי תפקידיו נדרש כי למל"ל תהיה נגישות לחומר ומידע הקיים במערכת. לכן, המל"ל צריך לקבל את כל החומר שנשלח כיום לראש הממשלה".

זאת ועוד, בחוק המל"ל נקבע בסעיף 2(ב), כי "לשם מילוי תפקידיו... רשאי המטה לביטחון לאומי לקיים דיונים שאליהם יוזמנו נציגי הגופים הביטחוניים... ומשרדי הממשלה... מי שהוזמן כאמור, חייב להתייצב לדיון, אלא אם כן שוכנע ראש המטה כי הדבר אינו אפשרי בנסיבות העניין". עוד נקבע בחוק המל"ל, בסעיף 6(א), כי "כל מידע בענייני החוץ והביטחון המועבר לעיונו של ראש הממשלה יועבר על ידי הגורם שהעביר את המידע גם לעיונו של ראש המטה לביטחון לאומי".

בדוח מבקר המדינה בנושא יישום חוק המל"ל משנת 2012<sup>29</sup> צוין, כי "חלק מהגופים במערכת הביטחון... לא שיתפו פעולה עם המל"ל, דבר שהתבטא, בין היתר, באי-מסירת מידע למל"ל, אי-התייצבות לדיונים בנושאי חוץ וביטחון והתנגדות לקיום דיונים שאותם רצה המל"ל לקיים בקבינט". משרד מבקר המדינה העיר בביקורת האמורה, כי "מידע בתחום החוץ והביטחון נמנע מהמל"ל, ועל כן עולה חשש שהדבר עלול לפגום ביכולתו לבצע תפקידיו". עוד העיר שם משרד מבקר המדינה, כי "מאחר שראש הממשלה מופקד על המל"ל, עליו לוודא שהמל"ל ממלא את כל התפקידים שהוטלו עליו על פי החוק... המל"ל וראש המל"ל אינם אמורים להיאבק על מקומם ועל תשומת לבו של ראש הממשלה".



## שיתוף הפעולה של משרד החוץ, של משהב"ט ושל צה"ל עם המל"ל לא היה תקין

בביקורת הנוכחית בנוגע למבצע "צוק איתן" נמצא, כי שיתוף הפעולה של משרד החוץ, של משהב"ט ושל צה"ל עם המל"ל לא היה תקין לעתים.

ראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015 בעניין שיתוף הפעולה עם המל"ל, כי "נציגי משהב"ט ומשרד החוץ מתייצבים לדיונים אצל ראש המל"ל... למרות שיתוף הפעולה בין הגורמים, כאשר ראשי האגפים במל"ל מקיימים דיונים ישנה היענות סלקטיבית (לפי נושא הדיון) בקרב שני הגופים [משהב"ט ומשרד החוץ] בכל הנוגע לשליחת נציגיהם... סבור שרכיב מרכזי להצלחת עבודתו [של המל"ל] הוא שיפור שיתוף הפעולה (בעיקר עם משהב"ט ומשרד החוץ), ולכן מצפה לשיפור שיתוף הפעולה".

סגן ראש המל"ל לביטחון פנים ועורף, זאב צוק רם, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי יש שיתוף פעולה תקין בין המל"ל לבין המשרד לביטחון הפנים, "וזאת בניגוד לחריגות הקיימות בשיתוף הפעולה אשר אמור להתנהל בין המל"ל לבין מערכת הביטחון".

בעניין שיתוף הפעולה עם המל"ל מסרו בעלי תפקידים בגופים האמורים לקיים קשר שוטף והדוק עם המל"ל, כלהלן:

ראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "יש שיתוף פעולה מלא בין המל"ל לשב"כ, לרבות במפגשים זוטרים. שב"כ מעביר באופן שוטף מסמכים רבים למל"ל. עם זאת, במבצע 'צוק איתן' לא היה נציג שב"כ במל"ל [המרכז לניהול משברים לאומיים במשרד ראה"ם]. ראש שב"כ לא ידע על כך, וזו טעות שהוא מצר עליה. עם זאת, לדעתו הדבר לא היה תורם לתוצר הסופי שהציג המל"ל בדיונים".

השר לביטחון הפנים לשעבר, יצחק אהרונוביץ', מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "המשטרה משתפת פעולה בצורה טובה מאוד עם המל"ל, אך שאר גופי הביטחון פחות".

שר החוץ לשעבר, אביגדור ליברמן, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "ידוע במשרד החוץ שגם המל"ל לא מקבל את כל המסמכים שצה"ל מעביר לראה"ם".

ראש אג"ת לשעבר, אלוף נמרוד שפר, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "מדיניות הרמטכ"ל הקודם [רא"ל (מיל') בני גנץ]... הייתה שכל קשר עם המל"ל יעבור דרך לשכת הרמטכ"ל וזה היווה מעצור אמיתי לשיתוף פעולה עם המל"ל, שכן היה נדרש אישור מלשכת הרמטכ"ל גם לצורך השתתפות בפגישות... ראש אג"ת מסכים שיש חיכוך ארגוני מיותר".

שר הביטחון לשעבר, רא"ל (מיל') משה (בוגי) יעלון, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "המל"ל לא צריך לעשות עבודה חוזרת על דברים שצה"ל כבר עשה, ועל רקע זה יש חיכוכים בין המל"ל למשהב"ט... נכון שמשהב"ט לא הסכים להשתתף בחלק מהדיונים שקיים המל"ל בעניין העורף, אך זאת רק כאשר מדובר בדיונים לגביהם סבור משהב"ט, כי המל"ל חורג מסמכותו".

משרד מבקר המדינה מציין, כי המל"ל הוא "גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל", והוא פועל מטעם ראש הממשלה. משכך, על שר הביטחון להורות על התייצבות צה"ל ומשרד הביטחון בדיונים שמקיים המל"ל ולשתף עמו פעולה. ככל שיש לשר הביטחון טענות לגבי חריגה מסמכות בקשר לנושאים שבהם עוסק המל"ל, עליו לפנות במישרין לראש הממשלה, הממונה על ביצוע חוק המל"ל מכוח סעיף 12 לחוק, כדי שיכריע בסוגיה.

הרמטכ"ל, רא"ל גדי איזנקוט, מסר לצוות הביקורת באפריל 2015, כי "צה"ל משתתף בדיונים שמזמן המל"ל. הרמטכ"ל לא מכיר את הבעיה שהוצגה... לפיה המל"ל התלונן שצה"ל לא משתף עמו פעולה. הרמטכ"ל מתכוון להיפגש עם ראש המל"ל כדי לדון בנושא".

הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל") בני גנץ, מסר לצוות הביקורת ביולי 2015, כי "גם אם העברת החומרים מצה"ל למל"ל באמצעות לשכת הרמטכ"ל מעכבת את העברתם, הרי שהרמטכ"ל נושא באחריות ולכן הדברים חייבים לעבור דרכו".

ראש הממשלה מסר לצוות הביקורת ביולי 2015 בעניין שיתוף הפעולה בין המל"ל למערכת הצבאית, כי "זה טבעי, יש חיכוך בין כל המערכות, אבל מטבע הדברים לומדים לחיות עם זה... הם [החיכוכים] ירדו מאוד מאוד".

בתגובה לטיטת דוח הביקורת מסר שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, ביולי 2016, כי "**בפני המל"ל עמד כל המידע אשר התבקש וגם ככלל, התייצבו נציגי מערכת הביטחון באופן תדיר לדיונים אליהם נדרשו במל"ל. לעיתים חריגות... התקיים דין ודברים עם המל"ל אודות דחיית מספר דיונים או התאמת המשתתפים בדיון זאת, במידה ונכון למועד הדיון, טרם גובשה עמדת מעהב"ט... במקרים בהם נתגלו אי הסכמות, קיימתי מספר מפגשים בנושא עם ראש המל"ל תוך שהגענו להבנה... בכל הנושאים בהם עוסק דוח המבקר... הוצג למל"ל כל המידע הרלוונטי**" (ההדגשות במקור).

ביולי 2016 מסר משרד ראה"ם בתגובה לטיטת דוח הביקורת, כי "ככל שראש המל"ל יגיע למסקנה שקיימת בעיה שמחייבת את התערבותו של ראש הממשלה, חזקה עליו שיפנה לראש הממשלה בעניינה".

משרד מבקר המדינה מציין, כי כדי לאפשר למל"ל למלא את תפקידיו כפי שנקבעו בחוק המל"ל, לרבות בתחום ריכוז עבודת המטה של הממשלה ושל הקבינט והצעת סדר יום לנושאים לדיון הקבינט, וכדי לחזק את הראייה הכוללת שצריכה להיות למל"ל לצורך ביצוע תפקידיו, כאמור, עליו לקבל מידע ביטחוני מגופים שונים, ולקיים דיונים ופגישות עבודה, שבהם ייטלו חלק נציגיהם של הגופים הרלוונטיים, ובהם גם ראשי גופים אלו או בעלי תפקידים בכירים אחרים מקרבם. בחוק המל"ל נקבעה חובתו של כל גורם להעביר לראש המל"ל כל מידע בענייני החוץ והביטחון שהוא מעביר לראש הממשלה, וכן נקבעה חובתו של כל גורם שזמן לדיונים שמקיים המל"ל, להתייצב אליהם.

על ראש הממשלה,  
הממונה על ביצוע חוק  
המל"ל, לפעול כדי  
להבטיח שהמל"ל  
יזכה לשיתוף פעולה  
מלא מצד הגופים  
הרלוונטיים

על ראש הממשלה, הממונה על ביצוע חוק המל"ל, לפעול כדי להבטיח שהמל"ל יזכה, כנדרש בחוק המל"ל, לשיתוף פעולה מלא מצד הגופים הרלוונטיים, ובפרט מצה"ל, באמצעות נקיטת צעדים שיחייבו את אותם הגופים, בין השאר, להעביר מידע למל"ל, וללא עיכובים. זאת, בפרט כיוון שבעיות בתחום שיתוף הפעולה של המל"ל עם גופי מערכת הביטחון נמשכות מאז הקמתו. גיבוש נהלים הולמים יאפשר לאכוף על גופים אלה את החובה לשותף פעולה כנדרש עם המל"ל, דבר שהינו נחוץ כדי שהמל"ל יוכל למלא את תפקידיו, ובין היתר, לגבש תמונת מצב אסטרטגית לאומית מתכללת.

## השפעת המל"ל על תהליכי קבלת החלטות בקבינט, לרבות על ידי הצגת חלופות

בדוח וינוגרד החלקי עלתה המלצה בעניין כללים להצגת נושא והמלצות בפני הדרג המדיני, כי "כאשר קביעת המדיניות בדרג המדיני מבוססת על 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 יוצמץ החשש לכשלים של 'מחשבה קבוצתית'".

בסעיף 2 לחוק המל"ל נקבע כי תפקידי המל"ל הם, בין היתר, להכין את דיוני הממשלה והקבינט ולהציג את החלופות לגבי נושאי הדיון, נוסף על הצגתן על ידי הגופים הנוגעים בדבר, את ההבדלים ביניהן ואת משמעותם, כפי שנבחנו על ידיו, וכן את המלצתו המנומקת לחלופה הנבחרת, להציע לראש הממשלה נושאים לדיון בקבינט, וכן לבחון את תפיסת הביטחון של ישראל ולהציע לה עדכונים.

בביקורת עלה, כי המל"ל הציג רק בחלק מהמקרים חלופות להצעות שהעלו נציגי מערכת הביטחון בכל הנוגע לתכניות אופרטיביות ולהערכות מודיעין<sup>30</sup>. זאת, אף על פי שאחד מתפקידי של המל"ל הקבועים בחוק המל"ל הוא להציג חלופות, נוסף על הצגתן על ידי הגופים הנוגעים בדבר. כמו כן, נמצא שהמל"ל לא הציע לקיים דיונים בנושאים שבהם ראוי היה למקד את תשומת לבם של שרי הקבינט, דוגמת פערים בבנק המטרות והמצב ההומניטארי בעזה, השלכותיו האפשריות ודרכי הפעולה שניתן לנקוט בקשר לכך, על אף שהמידע היה מצוי בידיו.

להלן דוגמאות שעלו בביקורת:

30 בעניין אי-העלאת חלופות על ידי המל"ל ראו גם מבקר המדינה, סוגיות בנוגע לתקציב מערכת הביטחון ומשרתי הקבע בצה"ל (2015) בפרק בנושא "תהליכי התייעלות והתכנסות למסגרת תקציב הביטחון", עמ' 3.



המל"ל הציג רק  
בחלק מהמקרים  
חלופות להצעות  
שהעלו נציגי מערכת  
הביטחון

1. אף על פי שהמל"ל מסר לצה"ל בינואר 2014, כי עליו להציג בדיון הקבינט את הפער בין בנק המטרות הקיים לבין הפוטנציאל האפשרי, צה"ל לא עשה זאת (בעניין פערים בבנק המטרות ראו הרחבה בהמשך).

2. בדיון שנערך בקבינט בנובמבר 2013 בנושא הערכת מודיעין שנתית לשנת 2014 תיאר נציג שב"כ התהוות של משבר הומניטארי בעזה, ואולם לא התקיים דיון על כך. רח"ט מחקר באמ"ן סיכם, כי "חמאס מרוסנת ודבקה ברגיעה... התרחישים ברצועת עזה ל-2014, התרחיש המוביל הוא המשך הרגיעה או ערעור מסוים שלה, אבל לא הסלמה רחבה. גם פה בתלות בתגובות הישראליות".

בדצמבר 2013 כתב מזכ"ץ ראה"ם לראש המל"ל בנושא "תמונת מצב אזרחית ברצועת עזה", כי "ראש הממשלה מנחה לקיים בהקדם, דיון קבינט בנושא תמונת המצב האזרחית ברצועת עזה ומשמעויותיה לישראל. אחריות: ראש המל"ל". בביקורת לא נמצא שדיון זה התקיים. בעניין זה מסר משרד ראה"ם ביולי 2016 בתגובה לטיטוט דוח הביקורת, כי "אכן, לא התקיים דיון קבינט כאמור לפני מבצע 'צוק איתן', בשל סדרי עדיפויות שהשתנו מאז ניתנה הנחייתו של ראש הממשלה".

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המל"ל לשעבר, כי היה עליו לממש את הנחיית ראש הממשלה. זאת, בפרט משום שבהיעדר דיון בנושא תמונת המצב האזרחית ברצועת עזה בקבינט, לא נחשף בפני שרי הקבינט מידע על המשבר ההומניטארי בעזה, שגלומות בו השלכות ביטחוניות פוטנציאליות. משכך נמנעו משרי הקבינט האפשרות להיערך להשלכותיו האפשריות של משבר זה והאפשרות לתכנן את הצעדים האפשריים של ישראל כלפי רצועת עזה. בעניין זה יצינו דבריו של שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, בדיון שהתקיים בראשותו ב-9.7.14 בנושא "גיבוש מנגנון סיום" למבצע "צוק איתן", ולפיהם "אילו היה ניתן מענה למצוקה... של חמאס כבר לפני מספר חודשים אפשר שחמאס הייתה נמנעת מההסלמה הנוכחית".

3. בנוסף לאמור לעיל, נבחנו בביקורת הסטנוגרמות של דיוני הקבינט משנת 2013 ועד לתחילת מבצע "צוק איתן", שעסקו בהצגת תקציב הביטחון והתכנית הרב-שנתית לבניין הכוח של צה"ל, בתכנית העבודה השנתית של צה"ל, בתמונת המצב של האיומים הצבאיים, בהצגת מנעד התכניות האופרטיביות לחזית רצועת עזה, ובהערכת המודיעין השנתית.

מססנוגרמות אלה עולה, כי רק בחלק מהמקרים בדיוני קבינט אלו הציג המל"ל חלופות או בעיות ופערים, אף שידע על קיומם (בעניין זה ראו הרחבה בהמשך בנושא הצגת איום המנהרות ובנושא המלצת שר הביטחון וצה"ל לתקוף אווירית בתחילת מבצע "צוק איתן"). גם בדיון הקבינט מ-23.3.14 שהוביל המל"ל, ושעסק באסטרטגיה של מדינת ישראל מול עזה, הציג המל"ל חלופות חלקיות בלבד (בעניין זה ראו בהמשך הרחבה בנושא קביעת יעדים אסטרטגיים).

ראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "המל"ל צריך להוביל את הדיון בחלופות וצריך לאפשר לו לעשות כן. החשיבות של המל"ל היא בכך שהוא בלתי תלוי... המל"ל צריך לגבש המלצה למדיניות ופחות לצעדים אופרטיביים". עוד ציין, כי צריך לשפר את היכולות של המל"ל להשפיע.

השר לעניינים אסטרטגיים ולענייני מודיעין לשעבר, ד"ר יובל שטייניץ, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "מערכת הביטחון כל כך חזקה שגם המל"ל לא יכול להתמודד מולה. משכך, יתכן שראוי שראש המל"ל יהיה שר שהוא חבר קבינט כדי להעלות את מעמדו של המל"ל ולמנוע את תלותו של ראש המל"ל בגופי מערכת הביטחון לצורך קידום... משכך הצורך בגוף חזק שיוכל לעמוד כנגד מערכת הביטחון ולהציג לעתים גישה אחרת הוא קריטי".

ראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "תפקידו העיקרי של המל"ל הם לבצע עבודת מטה איכותית בשגרה, כדי לוודא שהמדינה והגופים ערוכים לתרחישי חירום. בעת חירום תפקידו העיקרי של המל"ל מתמקד בקיום הערכות מצב... הכנת וניהול דיוני ראה"ם והקבינט". עוד מסר, כי לדעתו "לא נכון ששר ימלא משרת ראש המל"ל. תחת זאת חשוב להקנות לו יכולת הצבעה". הדגיש, כי "חשוב שהתפקיד יהיה ממלכתי ולא פוליטי".

שר האוצר לשעבר, יאיר לפיד, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי המל"ל "לא מציג חלופות למערכת הביטחון".

שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "אין אווירה פורה בקבינט ואין הצגת חלופות אמיתיות... זאת ועוד, הפרופורציה של לוחות הזמנים המוקנים לדוברים בקבינט אינה נכונה - צה"ל מקבל את רוב הזמן... יש פגם הן בדרך שבה עולה נושא לדיון בקבינט ללא הכנה מוקדמת והן באופן ניהול הדיון.. כי אין מי שמציג חלופות ואין איפכא מסתברא... סבור שהצגת חלופות ע"י צה"ל נעשית באופן שהצגת חלופה שאינה רצויה... מתבצעת באופן שברור שלא רצוי לקבלה... המל"ל גם לא נתן מענה לפערים שהשר מזהה בדיוני הקבינט".

השר לביטחון הפנים לשעבר, יצחק אהרונוביץ', מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "קשה לשרי הקבינט לקבל החלטות אחרות מאלו שצה"ל ממליץ עליהן בשל היעדר ידע מוקדם ובשל אופן הצגת החלופות ע"י צה"ל שמוכוונות לחלופה הרצויה מבחינתם... המל"ל לא מצליח להיות גוף עצמאי שאינו מקבל את מרותו של ראה"ם ושיכול באמת להציג איפכא מסתברא. בעיה נוספת היא שראש המל"ל הוא גם יועץ אישי של ראה"ם וזה מעסיק אותו מאוד ולא מפנה לו זמן לניהול עבודת המטה ... עמדת צה"ל היא הדומיננטית".

שר הפנים לשעבר, גלעד ארדן, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "מחויבות המל"ל לקבינט צריכה להיות דומה למחויבותו לראה"ם... עמדת מערכת הביטחון היא הדומיננטית בדיוני הקבינט וחברי הקבינט בדרך כלל נוטים לקבלה... מאחר ואין להם מספיק כלים להתמודד עם עמדתה. צה"ל גם... מציג בדיונים נושא מסוים באופן ששיג את התוצאה הרצויה לו... המל"ל לא תמיד אפקטיבי מול צה"ל בדיוני הקבינט למרות שצריך שיהיה כזה, שכן לצה"ל יש דומיננטיות בנושאי ההצגה... ראש המל"ל הוא גם יועץ של ראה"ם וגם מעין מזכיר הקבינט, ואולם לא באמת מתקיים איזון בין התפקידים וראש מל"ל מתפקד יותר כיועץ לראה"ם... אולי יש לשקול שראש מל"ל יהיה מינוי עצמאי ובלתי תלוי לתקופה קצובה... המל"ל אמור לשרת גם את שרי הממשלה".

שר החוץ לשעבר, אביגדור ליברמן, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "המצגות של המל"ל אינן מסייעות לשרי הקבינט ולמעשה מקדמות את עמדתו של ראה"ם... המל"ל הפסיק להיות גוף שתפקידו לחשוב, לנתח, לתכלל ולהביא לאלטרנטיבות והפך בשנתיים האחרונות להיות גוף אופרטיבי. משכך, מל"ל אינו ממלא את ייעודו. המל"ל חייב להציג חשיבה אלטרנטיבית למערכת הביטחון ובכלל זה לקהיליית המודיעין... במהלך מבצע 'צוק איתן' הפיץ משרד החוץ מסמכים, לרבות למל"ל, ולפיהם חמאס לא מתכוונת להיכנע, אך לא היו למסמכים אלו ביטוי בדיוני הקבינט".

הרמטכ"ל, רא"ל גדי איזנקוט, מסר לצוות הביקורת באפריל 2015, כי הוא "רואה חשיבות במל"ל, שצריך לעסוק, לטעמו, באסטרטגיה ולא... בנושאים טקטיים וכן בקשר בין הדרג המדיני לצבאי".

הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל) בני גנץ, מסר לצוות הביקורת ביולי 2015, כי "המל"ל הוא גוף חיוני, שלא אמור לבצע עבודות מטה משל עצמו בתחומים בהם אין לו יתרון יחסי, כמו בנושא המבצעי, אלא אינטגרציה של עבודות מטה שביצעו גופים אחרים... למל"ל אין יכולת להכין חלופות והוא צריך לדרוש מצה"ל להכין חלופות כאלו".

ראש הממשלה, בנימין נתניהו, מסר בפגישתו עם צוות הביקורת ביולי 2015, בנוגע לדומיננטיות של מערכת הביטחון לעומת המל"ל, כי "מה שאני תמיד דמיינתי זה שבהדרגה תהיה אפשרות לראש הממשלה לקבל נתונים משלו ולקבל על ידי כך גם בקרה על מה שמערכת הביטחון מציגה לו. וזה חד משמעית מתממש". מזכ"ץ ראה"ם לשעבר, אלוף אייל זמיר, ציין באותה פגישה, כי המל"ל "שם את החלופות, הוא שם את ההמלצות והוא מוביל את הדיון... אני חושב שהוא רואה ראייה רחבה יותר מאשר הראייה של צה"ל".

בתגובה לטיטת דוח הביקורת מסר צה"ל באוגוסט 2016, כי "חוק המטה לביטחון לאומי נועד לטפל בראייה מדינית-ביטחונית כוללת, דווקא על רקע הדומיננטיות המסורתית של צה"ל והצורך לבחון חלופות נוספות, בהתחשב גם בעמדתם של גופים ביטחוניים אחרים... על רקע זה ברור תפקידו של המטה לביטחון לאומי **לתכלל את המידע המועבר לגורמי הממשלה וועדותיה, להעריך את המידע ומשקלו ולהציע חלופות שונות**" (ההדגשות במקור).

ביולי 2016 מסר משרד ראה"ם, גם בשם המל"ל, בתגובה לטיטת דוח הביקורת, כי "למל"ל מעורבות משמעותית בעבודת הקבינט... אין זה סביר לצפות כי המל"ל יציע חלופות לא ריאליות... ביום 12 במאי 2013 התקיים דיון קבינט בעניין תקציב הביטחון... הסטנוגרמה של הדיון מעידה באופן מובהק על מעורבות ודומיננטיות

## רק בחלק מדיוני הקבינט שהתקיימו לפני מבצע "צוק איתן" הציג המל"ל חלופות לתכניות ולהצעות שהציע צה"ל, או העלה פערים ובעיות

רבה של ראש המל"ל דאז... ביום 3 בנובמבר 2013 הציג המל"ל... את הערכת מצב הביטחון הלאומי... ביום 26 בנובמבר 2013 התקיים דיון קבינט בעניין הערכת מודיעין שנתית... ראש המל"ל דאז... וראש אגף מודיעין במל"ל, הציג... סקירה ומצגת שבאמצעותן נעשתה עבודת ביקורת על הערכת המודיעין השנתית... ביום 16 בפברואר 2014 הוצגו החלופות השונות שמוצעות על-ידי צה"ל בנוגע לתכניות הצבאיות לרצועת עזה... ביום 13 במרץ 2014 התקיים דיון קבינט בעניין הערכת מצב מיוחדת... הציג ראש המל"ל דאז... את עמדת המל"ל... ביום 16 ביוני 2014 הציגה סגן ראש האגף למדיניות חוץ במל"ל... חלופות למדיניות התגובה של מדינת ישראל".

למל"ל מוקנה תפקיד חשוב, הכרחי וייחודי המעוגן בחוק המל"ל, המאפשר לו ראייה כוללת, רב-מערכתית ותכלול תחום הביטחון הלאומי. מהסטנוגרמות של דיוני הקבינט שנבחנו בביקורת ומדברי שרים בקבינט ובכירים בצה"ל עולה, כי רק בחלק מדיוני הקבינט שהתקיימו לפני מבצע "צוק איתן" הציג המל"ל חלופות לתכניות ולהצעות שהציע צה"ל, או העלה פערים ובעיות שהיו בתכניות אלו, ולכל היותר הציג רקע לדברים שהציג צה"ל. במצב זה התכניות או ההצעות שהציע צה"ל התקבלו לעתים בקבינט כפי שהוצגו, ובלי שהמל"ל הציג לשרי הקבינט תכניות או הצעות חלופיות, בין היתר, כדי לאפשר להם להבין באופן רחב את הבעיות והפערים, העלולים להיות בתכניות שיאשרו.

על ראש המל"ל לוודא כי המל"ל מציג לקבינט חלופות, כאשר נדרשות כאלו, לדברים שמציגה מערכת הביטחון.

ראוי, כי המל"ל יתמקד בעיסוק בנושאים ברובד האסטרטגי ובכאלה שעשויה להיות להם השלכה על יחסי החוץ של מדינת ישראל. בתחומים אלו עליו למלא את תפקידיו בהתאם לחוק, דוגמת הצגת חלופות נוספות, שמערכת הביטחון אינה מציגה. הצגת חלופות היא חשובה ביותר לצורך תמיכה בקבלת החלטות בנושאים הרי גורל, שיש בהם פעמים קרובות סיכון חיי אדם. זאת, כדי לספק לשרי הקבינט אפשרויות נוספות שאותן יוכלו לשקול בצורה מיטבית ומהן יוכלו לבחור.

## העמקת הידע לשרי הקבינט

### כללי

כדי לקיים דיון ענייני ותהליך מיטבי של קבלת החלטות, על השותפים לקבלת ההחלטה, ולענייננו שרי הקבינט, לקבל מידע מקדים על נושאי הדיון ותכניהם, ולהיות בקיאים בהם. כאמור, שלבי תהליך קבלת החלטות כוללים, בין היתר, איסוף מידע מספיק, ניתוחו והעברתו לידי הגורמים המחליטים.

בדוח וינוגרד החלקי נקבע, כי "איכות קבלת ההחלטות של הדרג המדיני בנושאים מדיניים-ביטחוניים תלויה במידה רבה בעומק וברוחב של הידע של מקבלי ההחלטות בנושאים אלה". משכך, הומלץ בדוח וינוגרד החלקי "לקדם העמקת הידע של כל

שרי הממשלה בנושאי הליבה האסטרטגיים של המדינה, **על ידי קיום סדנאות, ימי עיון ודיוני עומק** (ההדגשה אינה במקור).

צוות ליפקין-שחק הבחין בין עומק הידע הנדרש לפורומים השונים - מליאת הממשלה, הקבינט, ופורום שרים מצומצם, והמליץ "לפעול להעמקת בסיס הידע של כל אחד משלושת הפורומים... בהתאם למדרג העיסוק בנושא. באופן טבעי, נדרשת העמקה והרחבה של בסיס הידע של חברי הקבינט בהיקף העולה על הנדרש מן הממשלה". צוות ליפקין-שחק קבע מתווה להעמקת הידע לשלושת הפורומים האמורים, ולגבי הקבינט קבע, כי "במהלך שלושת החודשים הראשונים ממועד כינונה של ממשלה חדשה יש להציג לפני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי [הקבינט] סקירות כלליות כדלקמן: (א) סקירה מדינית... (ב) הערכת מודיעין... (ג) הערכת המענה המבצעי... ופערים במענה (ד) מצבי חירום ומוכנות העורף לשעת חירום". בנוסף לכך, המליץ צוות ליפקין-שחק על מתן סקירות נוספות לקבינט בחלוף ששת החודשים הראשונים ממועד כינונה של ממשלה חדשה. צוות ליפקין-שחק המליץ, כי "ראש המל"ל יהיה אחראי למיסוד תהליך העברת הידע". צוות ליפקין-שחק המליץ לעגן את המלצותיו בעניין הכנה לדיונים כאמור, בתקנון עבודת הממשלה, וכן המליץ, כי "ההוראות המפורטות בדבר העמקת בסיס הידע של השרים... ראוי שיעוגנו בנהלים וכללים". **יצוין, כי המלצות אלו לא באו לידי ביטוי בחוק המל"ל, המעגן את המלצות צוות ליפקין-שחק רובן ככולן.**

ב-4.11.07 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2535) "לאמץ את עיקרי ההמלצות של צוות ההיגוי [צוות ליפקין-שחק]... להעמקת בסיס הידע של שרי הממשלה בנושאים מדיניים-ביטחוניים". בהחלטה זו פורט המתווה שעליו המליץ צוות ליפקין-שחק להעמקת הידע לשרים, וכן נקבע כי ראש המל"ל ימליץ לראש הממשלה בדבר הצורך במתן סקירות מעודכנות<sup>31</sup>.

ב-22.1.13 התקיימו הבחירות לכנסת ה-19, וב-18.3.13 כוננה הממשלה ה-33. המל"ל ואג"ת כתבו את מסמך "תכנית 100 הימים" לכניסת הממשלה החדשה בישראל", ובו פורטה הצעה להעמקת הידע למקבלי ההחלטות בדרג המדיני, וכבר ב-11.3.13 הפיץ אג"ת את המסמך, בין היתר לראש המל"ל. במסמך זה נרשם, כי "בדו"ח ועדת וינוגרד צוין כי איכות קבלת ההחלטות של הדרג המדיני בנושאים מדיניים-ביטחוניים תלויה במידה רבה בעומק וברוחב הידע של מקבלי ההחלטות בנושאים אלו... בהתאם לקראת כניסתה של הממשלה החדשה בישראל... להלן חלקו של צה"ל בתכנית חפיפה והעמקה עבור פורומי קבלת ההחלטות השונים (הממשלה, הקבינט, ועדות שרים, הרכבי שרים ושרים חדשים)". עוד נרשם במסמך, כי מטרת התכנית היא לסייע לחברי הפורומים האמורים "בקבלת מידע נחוץ לתפקידם על צה"ל, בדגש על היכרות עם יכולות, אתגרים ביטחוניים, מוכנות, כשירות, תוכניות אופרטיביות ותוכניות בניין הכוח".

31 יש לציין, כי בחוברת "כללים, נהלים והנחיות למנהלים כלליים ומוקבליהם בשירות המדינה" שפרסמה נציבות שירות המדינה בשנת 2013, מפורטות "פעולות ראש המל"ל להעמקת בסיס הידע של השרים בעת כינונה של ממשלה חדשה", כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 2535.



## על אף שהמל"ל ואג"ת הכינו תכנית לימוד והכשרה לשרי הממשלה ולשרי הקבינט, הרי שרק מעט מאוד ממנה יצא לפועל

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המל"ל ואת אג"ת על הכנת תכנית "100 הימים", שכללה פרטי מידע חשובים לצורך הרחבת בסיס הידע של שרי הקבינט בתחומים שהינם בליבת העשייה הביטחונית הלאומית.

בישיבת הממשלה מ-9.6.13 שבה הציג, בין היתר, ראש המל"ל את תמונת המצב הלאומית, הסביר ראש המל"ל דאז, כי "כחלק מבניית הידע של הממשלה... יופיעו פה נציגי הגופים השונים, כדי להרחיב את תשתית הידע של השרים. הרעיון מאחורי הדבר הזה... שכלל שבסיס הידע הוא יותר רחב, ההחלטות שמתקבלות הן יותר גיוניות".

בביקורת עלה, כי על אף שהמל"ל ואג"ת הכינו תכנית לימוד והכשרה לשרי הממשלה ולשרי הקבינט, שהמל"ל היה אחראי להעברתה לשרים, הרי שרק מעט מאוד ממנה יצא לפועל.

### להלן הפרטים:

ראש אג"ת לשעבר, אלוף נמרוד שפר, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי התכנית שהכין ואשר "נועדה להביא לידיעת שרי הקבינט בעיקר את כל הידע הצבאי הבסיסי שראוי שיהיה להם... לא יצאה לפועל למעט חלק קטן (פגישות בודדות) וזאת בשל לוח זמנים עמוס מאוד של הדרג המדיני שבעטיו התבטלו דיונים שנקבעו מראש. קשה מאוד להשלים מידע זה אם לא מתקיים הליך הלמידה כפי שתוכנן... לשרי הקבינט אין עוזרים צבאיים (כמו מזכ"ץ ראה"ם) וקשה מאוד לשר בקבינט שמקבל חומר רב בנושא ביטחוני לעבד את המידע הרב ולהבינו".

הרמטכ"ל, רא"ל גדי איזנקוט, מסר לצוות הביקורת באפריל 2015, כי "צה"ל בנה תכנית להעמקת הידע לשרי הממשלה... אך היא **בוצעה חלקית** כיוון שהתקיימו לבסוף רק מפגש אחד או שניים מתוכה. עוזרים צבאיים ושינוע חומר לשרי קבינט אינם הפתרון להעמקת הידע שלהם. הפתרון הוא שהמל"ל יבנה תכנית העמקת ידע שתימשך כל תקופת הכהונה של שרי הממשלה" (ההדגשה לא במקור).

במסגרת פגישה של ראש הממשלה, בנימין נתניהו, עם צוות הביקורת ביולי 2015 מסר מזכ"ץ ראה"ם דאז, אלוף אייל זמיר, כי כאשר מונה הקבינט שגם תפקד במהלך מבצע "צוק איתן", "המל"ל, בסיוע המזכירות הצבאית, בנה תכנית... איך מכניסים אותם [חברי הקבינט] לתפקידם... הם [השרים] לא היו מגיעים לדברים [לתכנית] האלו".

בעלי תפקידים נוספים עמם נפגש צוות הביקורת התייחסו לסוגיית העמקת הידע לשרי הקבינט כלהלן:

ראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, מסר בפגישתו עם צוות הביקורת מפברואר 2015, כי "ראוי להמליץ לקבינט לשמוע באופן תדיר את הרעיון המסדר של צה"ל מול זירה ספציפית על מנת שלכל שר יהיה מספיק זמן לשאול ולהבין. כמו כן, ראוי להבהיר בפני שרי הקבינט את סדר העדיפויות לגבי האיומים... וכן לפרט מה המענה לכל איום. המל"ל צריך לסקור בפני הקבינט את הפערים... צריך לשפר את היכולות של המל"ל ושל שרי הקבינט להשפיע".

שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "לשר יש עולם תוכן שהוא אחראי לו ושנגזר מהמשרד עליו הוא מופקד ולכן מעבר לסמכותו לדרוש כי יתקיימו דיונים בנושאים ביטחוניים בקבינט, אין לו באמת כלים להתעמק ולהשפיע על עניינים ביטחוניים... כדי להעמיק את הידע של שרי הקבינט הציע השר גלעד ארדן שלכל שר בקבינט יהיה עוזר שייתן ערך מוסף מבחינת ניתוח החומרים והשר סבור שזה נכון. כמו כן, נכון להביא בפני הקבינט דרגי שטח כדי להבין מהם".

השר לביטחון הפנים לשעבר, יצחק אהרונוביץ', מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "למעשה, קשה לשרי הקבינט לקבל החלטות אחרות מאלו שצה"ל ממליץ עליהן בשל היעדר ידע מוקדם ובשל אופן הצגת החלופות ע"י צה"ל... הנתונים מצויים בצה"ל ולא אצל שרי הקבינט".

שר הפנים לשעבר, גלעד ארדן, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "צריכה להינתן הכשרה או השלמת פערי ידע לחברי קבינט".

שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "המל"ל צריך להבנות את הידע לכך [עיסוק ביעדים האסטרטגיים] בקבינט".

צה"ל מסר באוגוסט 2016 בתגובה לטיטוט דוח הביקורת, כי הוא "רואה חשיבות רבה בהעמקת הידע הרלבנטי לקבינט, לשם שיפור תהליך קבלת ההחלטות. אף כי הנושא מצוי באחריות המטה לביטחון לאומי ואינו מצוי באחריות צה"ל... גיבש צה"ל תכנית חפיפה והעמקה לדרג המדיני בתיאום עם המטה לביטחון לאומי".

בתגובה לטיטוט דוח הביקורת מסר ביולי 2016 שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, כי **"על כל אחד ואחת מחברי הקבינט מוטלת חובה אישית לבנות את כוחו על מנת שיהיה כשיר לתפקידו ולאחריות המוטלת עליו... לעולם יהיה פער של ידע בתחום הביטחוני בין ראה"ם ושר הביטחון שזהו עיקר עיסוקם לבין שרי הקבינט... עדיין קיימת חובה לחברי הקבינט לצמצמו ככל הניתן... לא כך נהגו חברי הקבינט, גם כאשר הוכנה עבורם 'תכנית לימוד', גם כאשר הועמדו לרשותם חומרים רלוונטיים... הקבינט אינו 'מועדון חברים', הוא מחייב את חבריו להשקיע את הזמן הנדרש בדיונים, בעיון בחומרים ובלימודם, בפגישות ובסדורים... הדבר [העמקת הידע] מסור בראש ובראשונה לאחריותם האישית של כל חבר וחבר בקבינט... עוזרים צבאיים או שינוע חומר לחברי הקבינט אינו פתרון הקסם להעמקת ידיעותיהם... צה"ל ומערכת הביטחון הגיעו עם יוזמה סדורה לתהליך העמקת הידע לחברי הקבינט, תכנית אשר בחלקה לא יצאה לפועל עקב חוסר היענות של חברי הקבינט... תופעה זו אינה חולפת או נקודתית, היא רחבה, מתמשכת וחוזרת על עצמה... צה"ל מבצע את המוטל עליו ואף מעבר לחובתו, מגבש, ומציג מספר חלופות וכן את חוות דעתו. לאורך כל כהונתי עודדתי הבעת והבאת עמדות שונות וחלופות מקצועיות בפני חברי הקבינט" (ההדגשות במקור). בתגובתו הנוספת מנובמבר 2016 לטיטוט דוח הביקורת, מסר שר הביטחון לשעבר, כי "ניסיונות לקיים ימי עיון לשרים, כדי להשלים פערי ידע, נתקלו באי התייצבות שרים, ולכן, רובם בוטלו".**

ביולי 2016 מסר משרד ראה"ם בתגובה לטיטוט דוח הביקורת, כי "נושא העמקת הידע לשרים מוסדר היטב. החלטת ממשלה מספר 2535 מיום 4 בנובמבר 2007... מסדירה כנדרש את הנושא... הבעיה היא לא בהיעדר הסדרה, אלא בעובדה שהשרים, ברובם המכריע, בחרו להיעדר מהתכנית. לפיכך, לא נדרשת הסדרה

העמקת הידע  
בנושאים הקשורים  
לביטחון הלאומי לשרי  
הקבינט, היא צורך  
חיוני, שכן ההחלטות  
המתקבלות הן,  
לעתים, הרות גורל  
למדינת ישראל

נוספת, אלא נדרש שיתוף פעולה מצד שרי הקבינט... **אנו מקווים כי הצפת הנושא במסגרת דוח הביקורת תחדד בפני שרי הקבינט את אחריותם בעניין זה...** לאחרונה מינה ראש הממשלה ועדה בראשות האלוף (במיל') יעקב עמידור<sup>[32]</sup>... שהתבקשה להעביר... המלצות בנושאים הבאים: הכשרת שרי קבינט חדשים, העברת מידע לשרי הקבינט, הכשרת שרי הקבינט לישיבות הקבינט ודרכי פעילות הקבינט" (ההדגשה במקור).

העמקת הידע בנושאים הקשורים לביטחון הלאומי לשרי הממשלה, ובודאי לשרי הקבינט, היא צורך חיוני, כפי שעלה גם בתגובות המבוקרים, שכן ההחלטות המתקבלות בנושאים אלו הן, לעתים, הרות גורל למדינת ישראל. היעדרו של ידע כאמור, מקשה על השרים, מלבד שר הביטחון שנחשף למידע באופן שוטף, לדון ולהעלות שאלות רלוונטיות בנושאים המוצגים בפניהם ולקבל החלטות מושכלות בנושאים המובאים להחלטתם.

על ראש הממשלה לשקול להטיל על המל"ל את האחריות הקבועה למימוש מתווה העמקת הידע לשרי הקבינט, זאת בהתאם לסעיף 2(א)(11) לחוק המל"ל המאפשר למל"ל לבצע כל תפקיד מטה שקבע ראש הממשלה, וכן לעגן אחריות זו. זאת, כדי לחזק את חשיבותה של העמקת הידע של שרי הקבינט בנושאים המובאים לפתחם. כמו כן, על שרי הקבינט, מצדם, להקדיש את הזמן הנחוץ כדי להעמיק את הידע שלהם בנושאי ביטחון לאומי, כדי שיוכלו לממש את תפקידם בקבינט באופן מיטבי.

### מסירת מסמכים לעיון שרי קבינט טרם דיוני הקבינט

צוות ליפקין-שחק המליץ בעניין ההכנה לדיונים בפני הדרג המדיני, כי תהליך הכנה לדיון בקבינט בנושאי אסטרטגיה ומדיניות "יושלם לפחות שבוע לפני ישיבת הקבינט, באופן שיאפשר להפיץ מראש את הזימון, סדר היום וחומרים נוספים שיכינו הגופים השונים". לגבי תהליך הכנה לדיון בקבינט לצורך קבלת החלטות לפעולה בתנאי שגרה המליץ צוות ליפקין-שחק, כי התהליך "יושלם, ככל הניתן, שלושה ימים לפני ישיבת הקבינט, באופן שיאפשר להפיץ מראש את הזימון, סדר היום וחומרים נוספים שיכינו הגופים השונים". צוות ליפקין-שחק המליץ לעגן את המלצותיו בעניין הכנה לדיונים כאמור, בתקנון עבודת הממשלה, וכן המליץ, כי "ההוראות המפורטות... בדבר ההכנה להצגת נושא והמלצות לדרג המדיני... ראוי שיעוגנו בנהלים וכללים".

בתקנון עבודת הממשלה ה-33 נקבע בסעיף 49 העוסק בדיוני הקבינט, כי "מזכירות הממשלה תעביר את חומר הרקע... לעיון חברי הוועדה עובר לדיון, אלא אם נקבע כי מפאת אופיו הסודי של החומר יהיו חברי הוועדה רשאים לעיין בו במזכירות הממשלה או בלשכת המזכיר הצבאי לראש הממשלה או בלשכת ראש המטה לביטחון לאומי".

## בתקופה שעד מבצע "צוק איתן" לא קיבלו שרי הקבינט חומר רקע לפני דיוני הקבינט

בביקורת עלה, כי בתקופה שעד מבצע "צוק איתן" לא קיבלו שרי הקבינט חומר רקע לפני דיוני הקבינט, זאת מהנימוק שמדובר בחומרים מסווגים. את החומרים הללו הם קיבלו לידיהם בתחילת ישיבת הממשלה ונדרשו להחזירם בסיומה, או שהיו מקבלים אותם ממש בתחילת דיון הקבינט שאמור לעסוק באותם חומרים. כל שרי הקבינט ה-33, מלבד שר הביטחון לשעבר, טענו בפני צוות הביקורת, כי היה חסר להם חומר רקע לקראת דיונים בקבינט, ומשכך לא הגיעו מוכנים דיים לדיונים.

להלן הפרטים:

בדיון הקבינט מ-28.8.14 ציין שר התקשורת לשעבר, גלעד ארדן, כי "יש פה מצב של נחיתות מובנית של חלק מהשרים ביכולת שלהם להתכונן, להכיל מידע בדיון, לעבד אותו וגם בסוף להגיע למסקנות. מצד אחד יש שר ביטחון ואולי חלק מהשרים האחרים שיכולים גם לדעת מראש את נושא הדיון, יש להם גם יעצים מקצועיים עם הסיווג הביטחוני הרלוונטי ויש שרים אחרים, כמוני ואני חושב שעוד כמו אחרים ... כדי שאני אוכל להגיע מוכן יותר לדיון וגם לתפקד בו... אני כן מציע לשקול ... שיתאפשר לשר שהוא חבר קבינט יועץ אחד כזה שמקבל את החומר מראש, שמכין אותו, שמכין רקע, שמכין את השר מראש".

שר הפנים לשעבר, גלעד ארדן, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "צריך לאפשר לשרים זמן מראש כדי להתכונן לדיונים אלו... לחברי הקבינט שאינם 'ביטחוניים' לא נמסר חומר מראש, לפני הדיונים, ולא מרשים להם להכניס עוזרים לישיבות... קיומו של עוזר 'ביטחוני' יוכל למנוע טענה מצד שרי הקבינט שהם לא הבינו את מה שצה"ל הסביר. החומר הרלוונטי לדיון קבינט מסוים... ניתן לשרי הקבינט בתחילת ישיבות הממשלה... וצה"ל דורש לקבלו חזרה בתום אותה ישיבה. ברור שהשר לא יכול לקרוא לעומק את כל החומר במהלך ישיבת הממשלה, שבה הוא נדרש להקשיב ולקחת חלק פעיל. בשלב מסוים ונוכח הדלפות... ראה"ם אסר על מסירת הנושא בו אמור לדון הקבינט לשרים, ומשכך חברי הקבינט אפילו לא יודעים לעתים במה יעסוק דיון הקבינט אליו הם מוזמנים... המל"ל לא מעביר לחברי הקבינט חומרים לפני הדיון".

שר האוצר לשעבר, יאיר לפיד, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי הוא "מצפה שהמל"ל יכין עבור שרי הקבינט חומר רקע כהכנה מקדמית", וכי "ביקש מראש המל"ל לקבל חומרים לקריאה לפני דיוני קבינט, אך החומרים הוצגו, אם בכלל, רק בכניסה לדיון".

שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "צה"ל משתמש בדיוני הקבינט במונחים לא ברורים ולא ברורה כוונתו. זאת ועוד... צה"ל לא תמיד חושף את כל המידע הרלוונטי לצורך קבלת החלטות בקבינט".

השר לביטחון הפנים לשעבר, יצחק אהרונוביץ', מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי הוא "חש חסר בכך שגם בזמן המערכה וגם לפנייה לא שמע את מפקדי צה"ל הנמצאים בשטח, וזאת כדי לקבל תמונה ברורה יותר", וכי הוא "סבור, שצריך להעלות באופן שוטף נתונים ודילמות לדיוני קבינט על מנת שיהיה בידי שרי הקבינט מידע מספיק לצורך קבלת החלטות אם תתרחש הסלמה". עוד מסר השר לשעבר

"שנכון להצמיד קצין צה"ל לשרי קבינט שזקוקים לכך במהלך מערכה, כדי שיעזור להם להבין את המידע".

שרת המשפטים לשעבר, ציפי לבני, מסרה לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "כשמגיע מהמל"ל זימון לדיון קבינט לא נרשם נושא הדיון וגם לא נמסר מצע לדיון. הדבר מקשה, כמובן, על היכולת להתכונן כנדרש לדיון. רק אם מתקשרים למל"ל בקו מסווג, נמסר נושא הדיון".

שר החוץ לשעבר, אביגדור ליברמן, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "לא נמסר חומר לפני דיוני הקבינט... ניתן להגיע למל"ל ולקרוא שם חומרים לפני דיוני קבינט, אך זה לא מעשי לשר שעומד בראש משרד ועוסק בענייני משרדו במשרה מלאה".

בהקשר זה מסרו לצוות הביקורת ראש שב"כ לשעבר, הרמטכ"ל לשעבר, שר הביטחון לשעבר וראש המל"ל לשעבר, כלהלן:

ראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, מסר בפגישתו עם צוות הביקורת מפברואר 2015, כי "המידע הגולמי של שב"כ מופץ לגורמים רלוונטיים בצה"ל, לשר הביטחון ולראה"ם ... ולעתים לראש המל"ל. המידע המחקרי (מעובד) מופץ לועחו"ב [ועדת חוץ וביטחון] ולעתים למל"ל... ראש השב"כ אינו נפגש בשוטף עם שרי הקבינט, והוא סוקר בפניהם במהלך ישיבות הקבינט את הנושאים כפי שלשכת ראה"ם מנחה".

הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל") בני גנץ, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "לשרי הקבינט נמסרו סקירות מקדימות, הרבה לפני מבצע 'צוק איתן', כדי שתשתית הידע שלהם תהיה רחבה מספיק על מנת שכאשר יגיע המועד בו הם יידרשו לקבל החלטות, הם יוכלו לעשות כן".

שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "קיים פער אינהרנטי בלתי ניתן לגישור בנוגע לידע של שרי הקבינט - גם אם שר בקבינט יקבל את חוברת סקירת המודיעין אותה מקבל ראה"ם זה לא יעזור לו, כיוון שצריך להקדיש כמה שעות בשבוע לקריאת חומרים **ולגבי שרים חדשים הבעיה אף מחריפה שכן הם לא מנוסים בתחום**" (ההדגשה לא במקור).

בפגישה של ראש הממשלה עם צוות הביקורת ביולי 2015 מסר ראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, כי "חלק מלקחי המל"ל מ'צוק איתן', וזה גם מה שהנחה ראש הממשלה בצורה נורא ברורה, הוא להעביר חומרים לשרי הקבינט כולם כל יום... כולל מצגות וחומרי רקע שהם צריכים לקבל לפני הקבינט". מזכ"ץ ראה"ם דאז, אלוף אייל זמיר, מסר במסגרת פגישה זו, כי לשרי הקבינט יש משרד במזכירות הצבאית של ראה"ם שבו "הם היו יכולים לבוא ולקרוא". ראש המל"ל לשעבר הדגיש בפגישה זו, כי בעקבות הנחיית ראש הממשלה שונה המצב, וכעת החומרים מופצים לחברי הקבינט והם אינם נדרשים להגיע למזכירות הצבאית כדי לקרוא אותם.

בתגובה לטיטת דוח הביקורת מסר צה"ל באוגוסט 2016, כי "הדיווחים המועברים בכתב לקבינט מהווים חלק בלתי נפרד מגוף הידע המשמש בסיס לדיונים שלו".

יצוין, כי בעניין זה מסר שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, בתגובתו מיוני 2016 לטיטת דוח הביקורת, כי "יישום ההמלצות המבניות שהוצעו על ידכם [משרד מבקר המדינה] יביא, לדעתי, לשיפור משמעותי של ביטחון ישראל" (ההדגשה במקור).



אין שרי הקבינט יכולים לפטור עצמם מהאחריות המוטלת עליהם להיערך כראוי לקראת דיוני הקבינט, ומשכך עליהם ליזום קבלת מידע

בתגובתו הנוספת מנובמבר 2016 לטיטות הדוח מסר שר הכלכלה לשעבר, כי "לקחי הדוח חשובים לתפקוד עתידי של הקבינט. אני מתכוון לפעול למען יישומם בפועל".

ביולי 2016 מסר משרד ראה"ם בתגובה לטיטות דוח הביקורת, כי "חוק המל"ל לצד תקנון עבודת הממשלה קבעו הסדר נורמטיבי ברור באשר למסירת החומרים לשרי הקבינט... לאחרונה... אישר ראש הממשלה לשנות את הנוהל ולהעביר לשרי הקבינט, באמצעות המל"ל, חומרים מסווגים על בסיס יומי".

משרד מבקר המדינה מציין, כי כדי שתהיה לשרי הקבינט היכולת לקבל החלטות, בכלל זה בנושאים הרי גורל הנוגעים לביטחון הלאומי של מדינת ישראל, שלעיתים עולים לדיון בהתרעה קצרה, עליהם להיות בעלי ידע בתחומים רלוונטיים שונים. לצורך כך, אין לצפות ששרי הקבינט ירכשו בעצמם ידע זה אך ורק מתוך קריאת חומר מודיעיני רב ומורכב, ובוודאי שלא ניתן לצפות שירכשו ידע זה מקריאת חומרים הנמסרים להם תוך כדי ישיבת ממשלה או במהלך ישיבת הקבינט עצמה, כפי שהיה בתקופה שלפני מבצע "צוק איתן".

משכך, אין להסתפק רק בהעברת מסמכים לשרי הקבינט, ועל המל"ל בשיתוף מערכת הביטחון לגבש מתווה עקרוני של תכנית הכשרה והעמקת ידע לשרי ממשלה ולשרי קבינט בנושאים שונים מתחום הביטחון הלאומי, שאותם יסקרו בפני השרים באופן שוטף. לקראת כינון ממשלה חדשה, ובכלל זה קבינט חדש, יש לגבש את תכניה העדכניים של אותה תכנית בהתאם למתווה שייקבע, ולקבוע לוח זמנים להשתתפות השרים בתכנית זאת. על המל"ל לוודא, כי כל שרי הקבינט משלימים את תכנית ההכשרה, וזאת בסמוך ככל הניתן למועד כניסתם לתפקיד. כדי להבטיח זאת, יש לשקול לכלול בהחלטת הממשלה בדבר כינון הקבינט, המתקבלת עם כינונה של כל ממשלה חדשה, סעיף המחייב את שרי הקבינט להשלים את תכנית ההכשרה כאמור, בהתאם למועד שייקבע.

בנוסף לכך, כדי ששרי הקבינט יוכלו לממש את אחריותם ללמוד את הנושאים ולהיערך כראוי לדיוני קבינט שבשגרה, הנקבעים מבעוד מועד, על המל"ל להקפיד למסור להם את המסמכים הרלוונטיים לכל דיון זמן מספיק בטרם מתקיים הדיון, ולא פחות ממספר ימי עבודה טרם הדיון. זאת, בהתאם לשינוי הנוהל שאישר ראש הממשלה לאחר מבצע "צוק איתן" (כאמור בתגובת משרד ראה"ם לטיטות דוח הביקורת).

בנוסף לכך, אין שרי הקבינט יכולים לפטור עצמם מהאחריות המוטלת עליהם להיערך כראוי לקראת דיוני הקבינט, ומשכך עליהם ליזום קבלת מידע, לרבות בדרך של תדריכים באמצעות המל"ל, טרם מועד הדיונים האמורים, ולהקדיש את הזמן הנחוץ כדי להעמיק את הידע הבסיסי שלהם בנושאי ביטחון לאומי. זאת, כדי שיוכלו לממש את תפקידם בקבינט באופן מיטבי.

## דיונים בקבינט בעלי אופי אסטרטגי לגבי גזרת עזה ממועד כינונה של הממשלה ה-33 ועד תחילת מבצע "צוק איתן"

גזרת עזה הייתה הגזרה שבה התרחשו ההסלמות הביטחוניות הרבות ביותר מאז אוגוסט 2005, מועד יציאת כוחות צה"ל מעזה, ועד יולי 2014, מועד תחילת מבצע "צוק איתן". במהלך תקופה זו התנהלו בגזרת עזה גם שני מבצעים גדולים - מבצע "עופרת יצוקה" בדצמבר 2008 ומבצע "עמוד ענן" בנובמבר 2012. משכך, הביקורת בחנה האם הקבינט קבע יעדים אסטרטגיים לגבי גזרה זו כדי שלאורם יכין צה"ל דרכי פעולה צבאיות, והדרג המדיני יכין דרכי פעולה מדיניות ואחרות. לצורך כך, עיין צוות הביקורת בסטנוגרמות של דיוני הקבינט של הממשלה ה-33, מיום כינונו, 18.3.13, ועד תחילת מבצע "צוק איתן" ביולי 2014, שעזה אזכרה בהם.

להלן דיוני הקבינט העיקריים שנבחנו בביקורת, כאמור: דיון קבינט מ-24.3.13 בנושא הצגת תמונת המצב בזירה הצפונית; דיון קבינט מ-3.4.13 בנושא הצגת תמונת המצב בזירה הפלסטינית; דיון קבינט מ-19.1.14 בנושא הצגת תמונת מצב ברצועת עזה; דיון קבינט מ-16.2.14 בנושא הצגת מנעד התכניות האופרטיביות לעזה; דיון קבינט מ-23.3.14 בנושא הערכת מצב מיוחדת נוכח הסלמה מעזה; דיון קבינט מ-23.3.14 בנושא האסטרטגיה מול עזה; דיון קבינט מ-8.7.14 בנושא "צוק איתן"; דיון קבינט מ-15.7.14 בנושא "צוק איתן".

בדוח החלקי שלה קבעה ועדת וינוגרד, כי "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".

עוד נקבע בדוח וינוגרד החלקי, כי "פעולה, במיוחד כאשר מדובר בנושא מדיני-ביטחוני חשוב, אינה צריכה להיות פופולרית בזמן שהיא מתבצעת, אלא לקדם את האינטרס ארוך הטווח של מדינת ישראל... ראוי להדגיש את הראייה האסטרטגית, כאמת מידת נוספת להערכת תפקודם של אנשי ציבור... ראייה כזאת גוזרת פעולות ספציפיות, או אף קווי מדיניות ויעדים ספציפיים, מתכליות ארוכות טווח... היא מביאה לכך שאירועים מקומיים נבחנים בהקשר רחב יותר של מקום וזמן, ובכך מבטאת העמקה של הבנת המצב ושל האפשרויות הגלומות בו".

כדי לקיים תהליכי קבלת החלטות מיטביים בנוגע לגזרות השונות שעמן מתמודדת מדינת ישראל, על הדרג המדיני להכיר גזרות אלו. כאשר מדובר בגזרה שבה מתרחשות הסלמות מפעם לפעם, ישנה חשיבות יתרה שהדרג המדיני יכיר גזרה זו ומוקדם ככל הניתן, וזאת כדי להיות ערוך מראש ובהקדם להוצאתה לפועל של פעילות צבאית אפשרית בגזרה זו. זאת ועוד, כדי שצה"ל יוכל לגבש תכניות מבצעיות המוכוונות להשגת יעדים שקבע הדרג המדיני, על הקבינט לקבוע יעדים אסטרטגיים אלו בנוגע לגזרות השונות ולנושאים שונים.


  
**ראוי היה שסוגיה  
 בעלת משמעות  
 נרחבת דוגמת בעיית  
 התשתיות ברצועת  
 עזה, שיש לה  
 השלכות אפשריות  
 חמורות לישראל,  
 תובא לדיון בקבינט**

להלן הממצאים שעלו בקשר לדיוני הקבינט שנבחנו בביקורת, כמפורט לעיל:

1. כאמור, מאז יציאת כוחות צה"ל מעזה ועד תחילת מבצע "צוק איתן" הפכה רצועת עזה לגזרה שבה התרחשו הסלמות רבות. כבר בדיון הקבינט שהתקיים ב-24.3.13 ושעסק בהצגת תמונת המצב בזירה הצפונית לשרי הקבינט החדשים, ציין ראש הממשלה, כי עזה הופכת להיות איום אסטרטגי על ישראל.

דיון הקבינט שהתקיים ב-3.4.13 בנושא הצגת תמונת המצב בזירה הפלסטינית, עסק ב"סקירה על הזירה הפלסטינית כחלק מאותו תהליך של יישור קו של חברי הקבינט החדשים". במהלך דיון זה נמסרו סקירות נרחבות בנוגע לאיו"ש ולעזה, וראש הממשלה ציין שעזה "הפכה להיות איום של ממש על המדינה". בדיון זה אמר מתאם פעולות הממשלה בשטחים דאז, כי "אני רוצה להצביע על סיכון גדול מעזה לטווח של השנתיים-שלוש הקרובות והוא בסוגיית התשתיות... עזה תיכנס למצוקת מים ללא פתרון, שצריך לטפל בכך כבר בימים אלה... אנחנו נמצא שם מצוקה גדולה שיכולה להביא לשינוי אסטרטגי בכלל בגישה".

למרות הבעיה החמורה שאותה תיאר מתאם הפעולות בשטחים דאז, ועל אף שהוא ציין שיש לטפל בכך כבר בימים אלו, בביקורת לא נמצא, כי התקיים דיון בקבינט בסוגיית התשתיות בעזה. זאת, על אף שסוגיה זו מהווה רכיב משמעותי וצוינה כסיכון ממשי העלול להביא לשינוי אסטרטגי.

בעניין זה מסר משרד ראה"ם ביולי 2016 בתגובה לטיטוט דוח הביקורת, כי "נושאים רבים מטופלים גם בהיעדר דיון קבינט, וכך גם טופל נושא התשתיות... ברצועת עזה, שהיה אף נשוא עבודת מטה מקיפה שקיים המל"ל".

ראוי היה שסוגיה בעלת משמעות נרחבת דוגמת בעיית התשתיות ברצועת עזה, שיש לה השלכות אפשריות חמורות למדינת ישראל, ואשר כרוכה, בין היתר, בשיקולי מדיניות, תובא לדיון בקבינט לצורך הצגת המידע בפני השרים המכהנים בו וכחלק מתהליך קבלת ההחלטות המתנהל בו. זאת, בפרט בהתחשב בכך שהמל"ל נדרש לקיים עבודת מטה מקיפה בנושא זה. ראוי היה, כי ראש הממשלה, בנימין נתניהו, שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, וראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, ייזמו דיון שכזה בקבינט.

2. צוות ליפקין-שחק המליץ, כי "במסגרת דיוני הקבינט יערכו גם דיוני עומק בנושאי אסטרטגיה ומדיניות בסוגיות המדיניות-ביטחוניות העומדות על הפרק, וזאת על פי המלצת ראש המל"ל לראש הממשלה".

ב-4.11.07 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2535), כי ראש המל"ל ימליץ לראש הממשלה בנוגע לנושאים שבהם מוצע כי הקבינט יקיים "דיוני עומק בנושאי אסטרטגיה ומדיניות".



בחוק המל"ל נקבע, כי בין תפקידיו על המל"ל "להציע לראש הממשלה סדר יום ונושאים לדיון" לקבינט.

בביקורת עלה, כי בתקופה שנבדקה בביקורת, מכינונו של הקבינט של הממשלה ה-33 ובמשך כשנה - עד 23.3.14, לא התקיימו דיונים בקבינט לקביעת יעדים אסטרטגיים בנוגע לעזה. זאת, אף על פי שמפעם לפעם עלה הצורך בקביעת אסטרטגיה לגבי רצועת עזה, ולמרות שעלה בביקורת כי יעדים אסטרטגיים נחוצים לצה"ל כדי שיוכל לגבש תכניות מבצעיות בהתאם ליעדים אלו.

להלן הפרטים:

ב-3.4.13 התקיים דיון קבינט שעסק, בין היתר, בנושא הצגת תמונת המצב של הזירה הפלסטינית. בדיון לא הוצג יעד אסטרטגי בנוגע לעזה, והסוגיה כלל לא נדונה. בדיון זה העיר מזכיר הממשלה דאז, כי "השאלה מהו האינטרס הישראלי... אין דיון על האינטרס הישראלי", וראש המל"ל דאז ענה לו "אל תגיד 'לא דנים', לא קיבלנו החלטה".

ב-10.10.13 בפגישת עבודה בין ראש הממשלה לבין ראש שב"כ הנחה ראש הממשלה את ראש המל"ל "לקיים דיון בנושא 'המדיניות מול עזה במציאות הנוכחית'", וזאת לאחר שראש שב"כ תיאר בפניו, כי חמאס מצוי במצוקה אסטרטגית. **בביקורת עלה, כי רק ב-23.3.14, בחלוף כחצי שנה ממועד הנחייתו של ראש הממשלה, התקיים בקבינט דיון שעסק באסטרטגיה של מדינת ישראל מול עזה.**

בדיון קבינט מ-19.1.14 בנושא הצגת תמונת מצב ברצועת עזה עקב הסלמה שהייתה אז, המליץ שר הביטחון להמשיך במדיניות "פינג פונג" (ירי יענה בירי). שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, ציין "שצריך לשמוע רעיונות יצירתיים... לאן הולכים, מהי האסטרטגיה שלנו בעניין עזה", וראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, השיב לו שיש דיון מוכן בעניין והוא יתקיים. בסיום הדיון הנחה ראש הממשלה "לקיים דיון אסטרטגי שיעסוק באפשרויות למיטוט שלטון החמאס ברצועת עזה".

בדיון קבינט מ-16.2.14 בנושא מנעד התכניות האופרטיביות לעזה, הדגיש ראש הממשלה, כי "המטרה כאן היא לדון בתוכניות המבצעיות אל מול רצועת עזה. אנחנו עוסקים כרגע בצד המבצעי ולא בצד האסטרטגי", והרמטכ"ל לשעבר ציין בתגובה, "אני ממליץ, ראש הממשלה, שכן יתקיים... דיון על רצועת עזה לאן, ומהי החשיבה האסטרטגית סביב הסיפור הזה... אם תהיה לכם הכוונה כלשהי בתחום הזה, אולי אז נוכל לבוא ולפתח גם אופרציות שיתאימו לתכליות אסטרטגיות שיתפתחו כתוצאה מסוג כזה של דיון... אני ממליץ שיהיה דיון אסטרטגי". ראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, ציין, כי "הדיון היה אמור להתחיל בשאלות האלה... ההגיון היה אמור להיות - מהי המדיניות הישראלית המבוקשת לאור מצבים משתנים של מדינת ישראל מול רצועת עזה", והסביר שכיוון שהמצב בעזה יכול להתחמם מרגע לרגע, עדיף שהקבינט יכיר את התכניות האופרטיביות. בסיכום הדיון הנחה ראש הממשלה "שהדיון הבא של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי יעסוק בחלופות אסטרטגיות מול רצועת עזה".

## העיסוק במסגרת הקבינט בתכניות האופרטיביות בטרם קביעת יעדים אסטרטגיים אינו עולה בקנה אחד עם תהליך החלטות של קבלת

משרד מבקר המדינה מציין, כי התכניות האופרטיביות לעזה הוצגו לשרי הקבינט לפני שהקבינט קבע את היעדים האסטרטגיים לגבי רצועת עזה. כפועל יוצא מכך, הדרג הצבאי נאלץ להתוות בעצמו את היעדים האסטרטגיים, כדי לתכנן לאורם את הפעילות הצבאית. משרד מבקר המדינה מעיר לראש הממשלה, בנימין נתניהו, ולראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, כי העיסוק במסגרת הקבינט בתכניות האופרטיביות בטרם קביעת יעדים אסטרטגיים אינו עולה בקנה אחד עם תהליך תקין של קבלת החלטות, ככל שהדבר נוגע לסדר הראוי של תהליכי קבלת החלטות בתחום האסטרטגי המדיני-ביטחוני.

בדיון קבינט מ-13.3.14 בנושא הערכת מצב מיוחדת נוכח הסלמה מעזה ציין שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, כי "אנחנו נעדרי אסטרטגיה". השר להגנת העורף דאז, גלעד ארדן, ציין, כי "בשנה שאני חבר בקבינט כאן, לא התווסף לי ולו רסיס של מידע שיכול לאפשר לי קבלת החלטות על מדיניות בטווח הארוך". בסיום דיון זה הנחה ראש הממשלה לקיים ב-23.3.14 בקבינט "את הדיון האסטרטגי בנוגע למדיניות ישראל מול רצועת עזה".

בדיון הכנה לקבינט "אסטרטגי עזה" שהתקיים בצה"ל ב-19.3.14 סיכם סגן הרמטכ"ל דאז, כי "דיון אסטרטגי הנוגע לחזית עזה הינו משמעותי ואקטואלי... המחייב מיקוד לתכלית ולהגיונות האסטרטגיים על מנת למקד ולייעל את הפעולות השונות המתבצעות בחזית זו לכדי מערכה".

3. בביקורת עלה, כי גם כאשר התקיים כבר, באיחור לדעת הביקורת, דיון לקביעת יעדים אסטרטגיים בנוגע לרצועת עזה ב-23.3.14, נמצאו ליקויים בהתנהלות, כמפורט להלן:

בדיון הקבינט מ-23.3.14 הבהיר ראש הממשלה כי הדיון עוסק באסטרטגיה שלנו מול עזה. בדיון הציג המל"ל שלוש חלופות - עליית מדרגה בתגובה (עליית מדרגה במאפייני התגובה הישראלית בעקבות ירי מעזה), מהלך משמעותי להחלשת חמאס וצמצום האיומים (מבצע צבאי ללא מיטוט חמאס), ומיטוט שלטון חמאס. בתחילת הדיון ציינה נציגת המל"ל, כי "המדיניות הנוכחית למעשה היא מדיניות שבמוקד שלה המאמץ לשמר את הרגיעה ולהסתפק בתגובה צבאית נקודתית... מרחב החלופות הוא הרבה יותר רחב ממה שמופיע כאן... אנחנו בחרנו רק את מה שנראה בעינינו לפחות רלוונטי... אפשר להציג חלופה... למשל חלופה של שינוי במאה ושמונים מעלות ביחס לחמאס, להגיע להבנות מולו. חלופה שנפסלה על הסף גם בדיון הזה". ראש הממשלה ציין בעניין זה, כי "אם הוא (חמאס) היה משנה את יחסו אלינו, הייתי שוקל את זה בחפץ לב, אבל זה לא המצב". המל"ל המליץ "להישאר באסטרטגיה הנוכחית". הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל") בני גנץ, ציין, כי "אין למעשה חלופה של הסדרה... אז כאילו בחלופות אנחנו דנים פה בסיפור של האלטרנטיבה הנוכחית". ראש המוסד לשעבר, תמיר פרדו, ציין, כי "אני ממליץ לשקול לבנות תכנית שבהזדמנות הנכונה תאפשר לנו את יצירת המנוף להתנתקות אמיתית מהמקום הזה [עזה]".

פסילתן על הסף של  
חלופות בתחום  
המדיני בלי שאלו  
הוצגו לקבינט, מנעה  
מחברי הקבינט  
לשקול חלופות אלו  
ולדון בסיכוייהן  
וסיכויניהן

השר להגנת העורף לשעבר, גלעד ארדן, מסר באותו דיון הקבינט מ-23.3.14, כי הוא "חושב שצריך לחלק את הפתרונות לשני סוגים: פתרונות ארוכי טווח ופתרונות קצרי טווח". גם שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, אמר "הייתי מעלה שאלה בלי לפתוח אותה עכשיו כי היא שאלה כבדה - מה האינטרס שלנו [לגבי עזה] לטווח הארוך?".

ביולי 2016 מסר משרד ראה"ם בתגובה לטיוטת דוח הביקורת, כי "לא הייתה כל חלופה מדינית ריאלית ביחס לרצועת עזה ולכן חלופה זו לא נדונה בקבינט... יצוין כי דיוני הקבינט מאפשרים דיון חופשי ושרי הקבינט לא ביקשו עמ"ט [עבודת מטה] נוסף בעניין החלופה המדינית".

נוכח תגובת משרד ראה"ם מציין משרד מבקר המדינה, כי הדיון האסטרטגי בנוגע לרצועת עזה עסק רק במדרגות חומרת הפעילות הצבאית נגד חמאס, ולא עסק באפשרויות אחרות למהלכים מול רצועת עזה. זאת, על אף שבדיון הקבינט מ-3.4.13 עלתה בעיית התשתיות החמורה בעזה, לרבות השלכותיה המסוכנות הפוטנציאליות לגבי ישראל. משרד מבקר המדינה מעיר לראש הממשלה, בנימין נתניהו, כי פסילתן על הסף של חלופות בתחום המדיני בלי שאלו הוצגו לקבינט, מנעה מחברי הקבינט לשקול חלופות אלו ולדון בסיכוייהן וסיכויניהן. בעניין זה נקבע בדוח החלקי של ועדת וינוגרד, כי המלצות הוועדה לשיפור תהליכי קבלת החלטות מדיניות-ביטחוניות הינן, בין היתר, במימד "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".

4. בנוסף לכך עלה בביקורת, כי במהלך מבצע "צוק איתן", כלומר תוך כדי ניהול לחימה ולא כהיערכות אליה מראש, דנו שרי הקבינט בשאלת היעדים האסטרטגיים בעזה שראוי לנסות ולהשיג תוך כדי המבצע, בלי שבחנו האם מבצע "צוק איתן" עשוי לשמש אבן דרך להשגת אותם יעדים אסטרטגיים שכבר קבעו אותם שרי קבינט ב-23.3.14.

להלן הפרטים:

כבר בדיון הקבינט מ-8.7.14, בתחילת מבצע "צוק איתן", עלתה סוגיית היעדים האסטרטגיים בעזה. בדיון זה אמר ראש המוסד לשעבר, תמיר פרדו, כי "העולם השתנה, כללי המשחק נפתחו והסכמי 'עמוד ענן' לא מתאימים למצב הנוכחי". לשאלת שר הכלכלה לשעבר, מה צריך לעשות, השיב ראש המוסד לשעבר, כי "אני מגדיר לכם את הבעיה, תגדיר את המטרה. אתם דרג מדיני, לא אני. אתם צריכים להגדיר את המטרה". שרת המשפטים לשעבר, ציפי לבני, אמרה, כי "צריך להחליט גם מה האינטרס שלנו בסוף האירוע הזה, ולא רק האירוע הספציפי הזה". שר האוצר לשעבר, יאיר לפיד, ציין כי "אף פעם לא קיימנו אפילו דיון האם אנחנו רוצים ששלטון חמאס בעזה יימשך", וראש המל"ל

לשעבר, יוסי כהן, השיב לו "קיימנו דיון אסטרטגי בקבינט לבקשתכם בנושא המטרות האסטרטגיות הלאומיות שלנו מול עזה וסיכמנו שהמדיניות... אבל אולי צריך לעדכן אותה לאור מה שאתה מציע". השר לנושאים אסטרטגיים ולענייני מודיעין לשעבר, יובל שטייניץ, ציין כי "אנחנו מתמקדים בטקטיקה ובורחים פעם אחר פעם, שנה אחר שנה, כבר תשע שנים שאנחנו בורחים מהמציאות האסטרטגית שמתהווה לנגד עינינו".

בדיון הקבינט מ-15.7.14 שעסק בהמשך הפעילות הצבאית בעזה, נוכח דחיית חמאס את היוזמה המצרית להפסקת האש, ביקשו שרי הקבינט לדעת האם צה"ל יכול לכבוש את רצועת עזה ובמה זה כרוך. הרמטכ"ל לשעבר השיב, כי "אני מציע שתהיה איזה שהיא הזדמנות אחרת... לעשות באמת את הדיון האסטרטגי - מה המשמעות של לבוא עכשיו ולכבוש את עזה... אני חושב שכדאי לדבר על הבעיה האסטרטגית".

יש לציין, כי בדיון הקבינט האמור מ-15.7.14 אמר שר התקשורת לשעבר, גלעד ארדן, כי "אנחנו התחלנו את כל הדיונים במבצע הזה אגב הגדרה, שבגלל הלחץ והדחיפות של כל היציאה למבצע, נאמרה כאן הגדרה. אני לא חשבתי שצריך להתחיל להתעמת עליה ולהכריז על כיבוש או מיטוט שלטון החמאס, כי לצערי בעבר עדיין לא קיימנו את הדיון המקיף... עם כל הכבוד לכך שהוצגו לנו ארבע אופציות, זה לא באמת הוצג לנו בצורה המלאה - בכמה זמן זה כרוך, מה המחירים הצפויים וכל הניתוח של עלות מול תועלת. הוצגו האפשרויות המבצעיות באופן כללי וכך הגענו למבצע הזה".

בעניין קביעת יעדים אסטרטגיים מסרו לצוות הביקורת שרי הקבינט ה-33 ובעלי תפקידים בכירים את הדברים שלהלן:

שר האוצר לשעבר, יאיר לפיד, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "הדיונים בקבינט אינם אסטרטגיים... התכניות של צה"ל אמורות לתת מענה ליעדים אסטרטגיים, שכאמור לא נקבעו... מצפה שדיוני הקבינט יעסקו בקבלת החלטות בנושאים אסטרטגיים". לגבי דיון הקבינט מ-23.3.14 מסר שר האוצר לשעבר, כי הוא נועד, בעיקר, "להראות מדוע לא כדאי לכבוש את עזה". עוד מסר, כי "באופן כללי עזה לא הייתה הנושא העיקרי בו עסקו דיוני הקבינט".

שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "הקבינט צריך להגדיר מטרות אסטרטגיות ולאשר אותן".

שר הפנים לשעבר, גלעד ארדן, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "יותר מדי נושאים טקטיים מובאים לקבינט... ואילו פחות מדי נושאים אסטרטגיים. המל"ל הוא שצריך ליזום את הדיונים".

שרת המשפטים לשעבר, ציפי לבני, מסרה לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "לא נקבע איזשהו יעד אסטרטגי ארוך טווח לגבי עזה אליו ניתן היה לכוון את מבצע 'צוק איתן'. היה צורך לסכם את התפיסה הכוללת, כלומר היעד ארוך הטווח, לפני המבצע כדי שבמהלך המבצע ידעו להתאים את יעדיו לאותו יעד ארוך טווח".

שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "תפקידו של הקבינט הוא בעיקר לדון מבעוד מועד ולא בעת לחימה, בתרחישים שונים ולמפות את מצב הסיום... הקבינט אמור לעסוק בשאלות מדיניות... דיונים

כאלו לא התקיימו בקבינט הנוכחי... המל"ל צריך לקיים דיונים בשאלת התכלית האסטרטגית וצה"ל צריך להיות אחד המציעים בעניין זה. המציאות כיום היא שצה"ל מוביל את עבודת המטה הן בהיבטים אסטרטגיים והן בהיבטים המבצעיים".

ראש הממשלה מסר לצוות הביקורת ביולי 2015, כי "מן הרגע שקמה עזה [ההתנתקות] המטרה שלנו הייתה למנוע התקפות משטחה של עזה ולשבש ככל האפשר את ההתחמשות בעזה". ראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, מסר בפגישה זו כי בדיון הקבינט מ-16.2.14 "נקבעה התכלית האסטרטגית... הם [צה"ל] מביאים את זה לקבינט כהצעת צה"ל לתכלית האסטרטגית... מי שקובע את התכלית האסטרטגית זה ראש הממשלה, בדיון קבינט, והוא קבע". **בהתייחס לדברי ראש המל"ל דאז, כאמור, מציין משרד מבקר המדינה, כי דיון הקבינט מ-16.2.14 עסק בהצגת התכניות המבצעיות לגזרת עזה ולא ביעדים אסטרטגיים, וכפי שאמר ראש הממשלה בתחילת הדיון - "המטרה כאן היא לדון בתוכניות המבצעיות אל מול רצועת עזה. אנחנו עוסקים כרגע בצד המבצעי ולא בצד האסטרטגי".**

ראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "המל"ל צריך להשפיע בתחום האסטרטגי יותר מאשר אמ"ן ואג"ת".

ראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "בעקבות הבנה במל"ל, כי נוכח ההתפתחויות בשטח... יש צורך לשוב ולבחון את המדיניות מול עזה ואת המוכנות להסלמה, קיים ראש הממשלה ב-23.3.14 הערכת מצב אסטרטגית בנושא רצועת עזה במסגרת הקבינט".

הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל) בני גנץ, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "צה"ל מנסה תכלית אסטרטגית מומלצת לאישור הדרג המדיני. נכון שבעולם מושלם הקבינט צריך לנסח ולעצב את התכלית האסטרטגית, אך בפועל זה כנראה בלתי אפשרי, וצה"ל משמש כגוף המטה לעניינים מבצעיים של הקבינט... סבור שצריכים להיות יותר דיונים שעיקר עניינם הוא ברמת הביטחון הלאומי והאסטרטגיה בקבינט... המל"ל והקבינט צריכים לעסוק בחלופות אסטרטגיות, ואז צה"ל יתאים לכך את החלופות האופרטיביות... ברור שצה"ל לא מחליט על התכלית האסטרטגית, אלא רק מנסח אותה... צה"ל כותב את התכניות האופרטיביות גם אם לא נקבעה תכלית אסטרטגית כיוון שזו אחריותו והוא לא ימתין לצורך כך לקביעת התכלית האסטרטגית באופן פורמלי וסופי ע"י הדרג המדיני".

ראש אג"ת לשעבר, אלוף נמרוד שפר, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "מוקצה מעט מדי זמן לניתוחים אסטרטגיים בקבינט... הדיון בשאלה מהן המטרות שישאל רוצה להשיג בעזה אינו מפותח מספיק. כאשר דנים בהערכת מודיעין ובתכניות אופרטיביות, הדיון יועד לכך ולכן נותר ברובד האופרטיבי בלבד ולא מתקיים דיון אסטרטגי, הנדרש לצה"ל לצורך הכוונתו למתארים השונים... חסר דיון סדור בשאלת היעדים בעזה... אג"ת אסטרטגי עוסק בניתוח האינטרסים של מדינת ישראל בגזרות השונות... לצורך דיון כולל בשאלת השגת היעדים צריך צה"ל לדעת אילו מאמצים נוספים מתקיימים - דיפלומטיים, תקשורתיים וכדומה. עם זאת, לעתים חסר סנכרון בין כל המאמצים. סנכרון זה אמור להתבצע ע"י המל"ל... לא מתקיים דיון סדור בכך".

ראש אמ"ץ לשעבר, אלוף יואב הר אבן, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "ב-23.3.14 התקיים דיון שנקרא דיון אסטרטגי... לדעת ראש אמ"ץ דיון זה לא היה

באמת דיון אסטרטגי. זאת כיוון... [ש]לא נקבעו יעדים אסטרטגיים כלשהם... לכאורה, הדרג המדיני קודם צריך להחליט על היעדים האסטרטגיים ואז צה"ל צריך להציג את התכניות האופרטיביות, אך בפועל צה"ל מנסח גם המלצה לתכלית האסטרטגית".

ראש המוסד לשעבר, תמיר פרדו, מסר לצוות הביקורת באפריל 2015, כי "כל הדיונים האסטרטגיים שמתקיימים כיום בישראל אינם רלוונטיים, שכן לא נקבע יעד אסטרטגי... הקבינט צריך להגדיר לאיזה יעד הוא רוצה להגיע, והדרג האופרטיבי צריך להציג חלופות כיצד להשיג זאת... סבור, שהקבינט צריך להיות 'אזרחי' בנקודת מבטו.... רצוי שהדרג המדיני יקבע את התכלית האסטרטגית עוד לפני לחימה וללא קשר אליה. המל"ל צריך לנסח את התכלית האסטרטגית, כדי להביאה לדיון בקבינט".

הרמטכ"ל, רא"ל גדי איזנקוט, מסר לצוות הביקורת באפריל 2015, כי "הדרג המדיני אמור להגדיר תכלית אסטרטגית ואת מטרותיו של מבצע צבאי, והצבא אמור להשיג אותן... מכוחם צריך צה"ל לבנות את התכניות שלו. ראוי היה שהדרג המדיני יקבע זאת".

ביוני 2016 מסרה שרת המשפטים לשעבר, ציפי לבני, בתגובה לטיוטת דוח הביקורת, כי "חשוב לומר כי העובדה שממשלות ישראל נמנעות מקביעת יעדים אסטרטגיים פוגעת ביכולת קבלת ההחלטות, ההחלטות הן במקרה הטוב לטווח קצר מול אתגרים ביטחוניים משתנים וברובם כתגובה ליזמות הצד השני... המקום בו הדבר מקבל ביטוי קיצוני הוא הנושא הפלשתיני כשהוא נוגע למדיניות הרצויה הן מול עזה והן ביו"ש, מול החמאס ומול הרש"פ. רק אחרי קביעת מדיניות ארוכת טווח משותפת כזאת ניתן לקבוע יעדים מדיניים וצבאיים ולענות על שאלות קריטיות בניהול מבצע צבאי מול עזה - האם המטרה היא כיבוש, הרתעה, הסדרה, טיפול באיומים צבאיים כשמנהרות הן רק חלק מהאיום. שאלות משנה הן כמוכן בהתאמה איך משיגים כל אחד מהיעדים. הואיל וישראל מוקפת באיומים מסוגים שונים יש חשיבות בדיון קבינטי מרי תפיסת הביטחון מול כל איום".

בתגובה לטיוטת דוח הביקורת מסר ביולי 2016 שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, כי "מעשה"ט הציגה בפני חברי הקבינט את מגוון החלופות לרצועת עזה, טבעי הוא כי פורום הקבינט יתמקד **בחלופות הרלוונטיות ביותר**, לא בחלופות המדיניות או הביטחוניות שלא היו ישימות בעת התכנסותו" (ההדגשה במקור).

ביולי 2016 מסר משרד ראה"ם בתגובה לטיוטת דוח הביקורת, כי "דיון הקבינט הסתיים עם קביעת אסטרטגיה ברורה לטווח הקצר ולטווח הארוך... העובדות מלמדות, כי עיתוי דיון הקבינט בעניין האסטרטגיה לרצועת עזה היה כפי שהתחייב מנסיבות האיום על מדינת ישראל בכלל הזירות... דיון הקבינט כלל בחינה מקיפה של החלופות השונות... וכן התלבטות באשר לדילמות העיקריות ברצועת עזה... כל אחת משלושת החלופות הוצגה כשלצידה היתרונות והחסרונות... ברי כי ברגע שהאירועים הנקודתיים התפתחו לכדי מערכה, התכלית האסטרטגית חייבה התאמה, וכך אכן נעשה".

בנובמבר 2016 מסר ראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, בתגובה נוספת לטיוטת דוח הביקורת, כי "בדיון שהתקיים בקבינט, בתאריך 23 במרץ 2014 הוצגו שלוש חלופות שנמצאו על ידי אנשי המקצוע כי הן הבשלות ביותר לדיון... אף אם ניתן היה להציג



המצב שבו היעדים  
האסטרטגיים שנקבעו  
אינם מובאים בחשבון  
בעת הדיונים על  
מבצע צבאי מתפתח,  
אינו ראוי

חלופות נוספות, ברי, כי בדיון מעין זה, מוצגות רק החלופות הרלוונטיות ביותר ועליהן מתנהל השיח".



משרד מבקר המדינה מדגיש לסיכום פרק זה, כי דיונים אסטרטגיים בנושאים ביטחוניים הם צורך חיוני כדי שהדרג המדיני יקבע על בסיסם יעדים למדינת ישראל בנושאים אלו לטווח הקצר ולטווח הארוך. על בסיס יעדים אסטרטגיים אלו, צה"ל וגופים רלוונטיים נוספים יכינו תכניות מבצעיות שתכליתן השגת יעדים אלו. משכך, יש לקיים דיונים אסטרטגיים אלו ללא תלות בהסלמה אפשרית כלשהי, אלא כהיערכות שגרתית לכל מקרה של הסלמה, מוקדם ככל הניתן.

כפועל יוצא מכך שהקבינט לא קבע יעדים אסטרטגיים לפני שצה"ל הציג לקבינט את התכניות האופרטיביות לרצועת עזה, הכין צה"ל את התכניות שלא בהתבסס על יעדים אסטרטגיים שהוכתבו לו בידי הדרג המדיני, כפי שראוי וצריך להיות, אלא נאלץ לקבוע בעצמו בתכניותיו את היעדים וליישמם הלכה למעשה. נכון היה שראשית, הקבינט יקבע את היעדים האסטרטגיים, ועל בסיסם יכין צה"ל את התכניות המבצעיות שלו להשגת יעדים אלו. אם יישמר סדר דברים זה, אזי במקרה שהיעדים לא יהיו ברויים לצה"ל, הוא יוכל לבררם מול הדרג המדיני ולהכין תכניות מבצעיות בהתאם.

משרד מבקר המדינה מצוין, כי על אף שבדיון הקבינט מ-23.3.14 נדונו יעדים אסטרטגיים בנוגע לרצועת עזה, הרי שבתחילת מבצע "צוק איתן" דן הקבינט בשאלה מה צריכים להיות יעדי המבצע, בלי שהייתה התייחסות לדיון האמור מ-23.3.14 או הסתמכות על יעדים שנקבעו בו, וממילא לא דן הקבינט בתחילת המבצע בשאלה כיצד יוכל המבצע לקדם את אותם היעדים שלכאורה נקבעו ב-23.3.14.

המצב שבו היעדים האסטרטגיים שנקבעו אינם מובאים בחשבון בעת הדיונים על מבצע צבאי מתפתח, אינו ראוי. זאת, כיוון שמשמעות הדבר היא שבהינתן הזדמנות לפעול לקידום השגת אותם יעדים אסטרטגיים, דוגמת מבצע "צוק איתן", הם אינם יכולים להשפיע על תכנית הפעולה. התוצאה היא שבכל מבצע ומבצע נקבעים יעדים הנוגעים רק לאותו מבצע, וללא ראייה ארוכת טווח. היעדרו של דיון בשאלה האם המבצע הצבאי יכול לקדם את אותם יעדים שנקבעו זה מכבר, אינו עולה בקנה אחד עם תהליך תקין של קבלת החלטות שבבסיסו התאמת הפעולות ליעדים שנקבעו זה מכבר. יתרה מכך, הצבת היעדים האסטרטגיים כבסיס לביצוע הפעולות הצבאיות תאפשר תכנון גם של מהלכים שאינם צבאיים, שיאפשרו להשיג את אותם היעדים, אף ללא פעילות צבאית שהינה בעלת השלכה על ביטחון האזרחים.

על המל"ל היה להציע לראש הממשלה לדון בקבינט קודם כל באסטרטגיה של ישראל לגבי רצועת עזה ואז בתכניות המבצעיות של צה"ל לגזרה זו

ראוי, כי ראש הממשלה והקבינט יקיימו דיון אסטרטגי בשאלת היעדים האסטרטגיים בגזרות השונות, ובכללן גזרת עזה, בהתאם לצורך. כמו כן ראוי, כי הצורך בקיומם של דיונים אסטרטגיים אלו יעוגן במסגרת אותה תשתית נורמטיבית להסדרת סמכויות הקבינט הנדרשת לדעת משרד מבקר המדינה, כאמור לעיל בפרק על סמכויות הקבינט.

מאחר שיעדים אסטרטגיים מגלמים שיקולים שאינם רק צבאיים, על המל"ל, בשיתוף צה"ל וגורמים רלוונטיים נוספים, לרכז את גיבוש ההמלצות בנוגע אליהם, ועל הדרג המדיני לקבוע אותם. בנוסף לכך ונוכח תפקידיו בחוק המל"ל, על המל"ל להציע לראש הממשלה לקיים בקבינט מדי פעם בפעם וכן בהתאם לצורך דיונים אסטרטגיים לגבי כל גזרה וכל נושא שיש צורך לקבוע בו יעדים, כאמור.

לקראת דיונים אלו על המל"ל, בשיתוף צה"ל וגורמים רלוונטיים נוספים לנושא, לגבש חלופות ליעדים האסטרטגיים לטווח הקצר ולטווח הארוך, ולהמליץ מתוכם על חלופה מסוימת, כאמור בחוק המל"ל. את החלופות שיגבש ואת המלצתו על המל"ל להעביר לידי הגורמים הרלוונטיים וכן לידי שרי הקבינט זמן מספיק לפני דיון קבינט שיתקיים בנושא זה, כדי שאלו יוכלו ללמוד אותן לפני הדיון.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש הממשלה, בנימין נתניהו, ולראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, כי דיון הקבינט על האסטרטגיה של מדינת ישראל כלפי רצועת עזה התקיים רק לאחר שכבר הוצגו לקבינט התכניות האופרטיביות של צה"ל לגזרת עזה, ומשכך ברור, כי תכניות אלו לא התבססו על היעדים האסטרטגיים, שנקבעו רק לאחר מכן. הדבר מהווה ליקוי בעבודת הקבינט. זאת ועוד, באותו דיון אסטרטגי בקבינט שהתקיים ב-23.3.14 לא נדונו חלופות אחרות מלבד פעילות צבאית במדרגים שונים.

נוכח ההסלמות העתיות הפוקדות את גזרת עזה, שמרווח הזמן ביניהן הלך והצטמצם, ובפרט נוכח התעצמות איום המנהרות, שאפשרות מימושו העלתה את סבירות התרחשות הסלמה בעזה (בעניין זה ראו פירוט בהמשך), היה על המל"ל להציע לראש הממשלה לדון בקבינט קודם כל באסטרטגיה של ישראל לגבי רצועת עזה ואז בתכניות המבצעיות של צה"ל לגזרה זו, כדי שהקבינט יבחן האם הן עולות בקנה אחד עם היעדים שייקבעו. ראוי היה, כי גם ראש הממשלה ינחה את המל"ל להעלות נושא זה לדיון בקבינט, וזאת נוכח האמור בחוק המל"ל ולפיו "ראש הממשלה יפעיל את המל"ל וינחה אותו".



בנוסף לכך, וכיוון שבידי מערכת הביטחון מצוי המידע על הגזרות הביטחוניות השונות, הרי שגם בהיעדר הנחיה של ראש הממשלה או יוזמה של המל"ל, היה על שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, ליזום ולהציע לקיים דיונים אלו כבר בסמוך להשבעתה של הממשלה ה-33. זאת, כדי שמערכת הביטחון תוכל להיערך בהתאם ומוקדם ככל הניתן להתממשות האיומים מגזרת עזה שפוטנציאל התרחשותם היה ועדיין הינו הגבוה ביותר מבין הגזרות השונות. דבריו של שר הביטחון לשעבר בדיון שהתקיים בראשותו ב-9.7.14, ולפיהם אם היה ניתן מענה למצוקה של חמאס, אפשר שהייתה נמנעת ההסלמה, מעידים היטב על היוזמה שהיה עליו לנקוט, כאמור, בשל החשיבות בקיום דיונים ייעודיים בקבינט לגזרה שבה פוטנציאל התממשות הסלמה הוא גבוה. זאת, כיוון שבדיונים כאלה אמורות להיות מועלות סוגיות, שייתכן שטיפול מקדים בהן עשוי למנוע את התממשות ההסלמה.

## התייחסות שר הביטחון לשעבר, צה"ל ושב"כ בדיוני הקבינט לאיומים הנשקפים מרצועת עזה

הביקורת בחנה האם כחלק מתהליכי קבלת ההחלטות בנוגע לגזרת עזה בקבינט של הממשלה ה-33, הציגה מערכת הביטחון נתונים ומידע משמעותיים שהיו בידיה ושהיו הכרחיים לבסיס הידע של שרי הקבינט לצורך קבלת החלטות. להלן דיוני הקבינט העיקריים שנבחנו לשם כך:

לוח 1: דיוני הקבינט העיקריים בנוגע לגזרת עזה שנבחנו בביקורת

מועד הדיון	נושא הדיון
24.3.13	הצגת תמונת מצב בזירה הצפונית
3.4.13	הצגת תמונת מצב בזירה הפלסטינית
12.5.13	התכנית הרב-שנתית של צה"ל
19.5.13	הצגת תמונת מצב של האיומים הצבאיים
26.11.13	הערכת מודיעין שנתית ל-2014
6.1.14	הצגת תכנית העבודה השנתית של צה"ל לשנת 2014
9.1.14	המשך הצגת תכנית העבודה של צה"ל
12.1.14	המשך הערכת המודיעין השנתית
19.1.14	הסלמה בגזרת עזה
16.2.14	הצגת מנעד התכניות האופרטיביות לעזה
13.3.14	הערכת מצב מיוחדת נוכח הסלמה מעזה
23.3.14	האסטרטגיה מול עזה
1.6.14	תהליך הפיוס בין אש"ף לחמאס
16.6.14	הערכת מצב בעקבות חטיפת שלושת הנערים באיו"ש
17.6.14	מבצע "שובו אחים"
22.6.14	מבצע "שובו אחים"
25.6.14	מבצע "שובו אחים"
30.6.14	מבצע "שובו אחים"
1.7.14	מבצע "שובו אחים"
2.7.14	מבצע "שובו אחים"

מועד הדיון	נושא הדיון
7.7.14	מבצע "צוק איתן"
8.7.14	מבצע "צוק איתן"
10.7.14	מבצע "צוק איתן"
28.8.14	מבצע "צוק איתן"

כפיפות הצבא נקבעה בסעיף 2(א) לחוק יסוד: הצבא, ולפיו "הצבא נתון למרות הממשלה". מחויבותו זו של הצבא לממשלה, כמוה כמחויבותו לקבינט. הדבר נובע מחוק יסוד: הממשלה, ומהנחיית היועמ"ש לממשלה. בחוק יסוד: הממשלה, נקבע בסעיף 31(ה), כי "הממשלה רשאית למנות ועדות שרים... מונתה ועדה, רשאית הממשלה לפעול באמצעותה". בחוק הממשלה נקבע בסעיף 6, כי "בממשלה תפעל ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי", ובהחלטת הממשלה מ-18.3.13 על מינוי הקבינט, נקבע, כי "החלטת ועדת השרים מחייבת כמו החלטת ממשלה". בהנחיית היועמ"ש לממשלה ממרץ 2013 נקבע, כי "פעולתה של ועדת שרים היא בגדר פעולה של הממשלה". מהוראות אלו עולה, כי הקבינט מוסמך גם הוא, בגדר פעולתו שהינה בגדר פעולה של הממשלה, להורות את הצבא, כאמור בחוק יסוד: הצבא. יש לציין, כי חוק יסוד: הצבא, מכפיף אמנם את הצבא למרות הממשלה, אך אין הוא מאזכר את ראש הממשלה. עוד נקבע בחוק יסוד: הצבא, בסעיף 2(ב), כי השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון.

תשומת לב מיוחדת ייחסה ועדת וינוגרד לתפקידו של שר הביטחון, כמי שאמור להיות החוליה המקשרת בין הדרג הצבאי לדרג המדיני, וכך קבעה בדוח החלקי: "לשר הביטחון תפקיד רגיש ומורכב במוקד החלטות הנוגעות לעניינים ביטחוניים ומדיניים... הוא אמור להכיר את הצבא, את תכניותיו ואת מוכנותו המבצעית... 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". עוד נקבע בדוח החלקי, כי "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". לגבי צה"ל נקבע בדוח וינוגרד החלקי, כי "הצבא אמון על בניית יכולות שתאפשרנה לממשלה בחירה במדיניות הרצויה לה. בנוסף, הצבא מופקד על הצגתן של **חלופות והמלצות מבצעיות** לדרג המדיני" (ההדגשות במקור).

בעניין תפקידיו של אמ"ן, נקבע בהוראת הפיקוד העליון 2.0104 בנושא "אגף המודיעין (אמ"ן)" (להלן - הפ"ע אמ"ן), כי ייעודו של אמ"ן, הוא, בין היתר, "לספק מודיעין לאומי, אסטרטגי, אופרטיבי ומבצעי... לגופים ממלכתיים ולממשלה", וכן "להתריע... על איום או מהלך, העלולים לסכן את מדינת ישראל". בהתאם להפ"ע אמ"ן, אחראי אמ"ן לארבע רמות מודיעין: "1. מודיעין לאומי: להבנת הכוונות, הלכי הרוח, המצב החברתי, הכלכלי והדתי, וכן היכולות ודרכי הפעולה האפשריות של

מדינות, אוכלוסייה וארגונים, בכדי לאפשר לדרג המדיני לגבש את תפיסת הביטחון ומדיניות החוץ ולאפשר למטכ"ל מודיעין ברובד הלאומי"; "2. מודיעין אסטרטגי: להבנת היכולות, המגמות וההגיונות האסטרטגיים של האויב ושל גורמים משפיעים נוספים, הנדרשים לדרג המדיני ולמטכ"ל לגיבוש האסטרטגיה הצבאית, לבניין הכוח ולהפעלתו"; "3. מודיעין אופרטיבי (מערכתי): להבנת היכולות והרעיונות האופרטיביים של האויב, ובתוך כך, תיאור תמונת המצב הקונקרטי, דרכי הפעולה האפשריות שלו והערכת כשירותו העדכנית. מודיעין זה נדרש למטכ"ל ולמפקדות הראשיות לעיצוב התפיסות המערכתיות ותכנון המהלכים הצבאיים המרכזיים"; "4. מודיעין מבצעי: מתן מודיעין מקדים, מלווה ואוחר לכוחות הלוחמים על מנת לאפשר אפקטיביות מבצעית גבוהה ותרומה לניצחון". עוד קובעת הפ"ע אמ"ן, כי בכל אחת מארבע רמות המודיעין כוללת אחריות אמ"ן את תחום ההתרעה והמודיעין לבניין הכוח. מכאן, שעל אמ"ן להציג את תמונת המודיעין לקבינט.

ייעוד שב"כ ותפקידיו נקבעו בחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002, ובהם "קיום מחקר מודיעין ומתן ייעוץ והערכת מצב לממשלה ולגופים אחרים שקבעה הממשלה" (סעיף 7(א)(5)); "איסוף וקבלת מידע לשמירה ולקידום העניינים המפורטים בסעיף זה" (סעיף 7(א)(7)).

למודיעין מוקנית חשיבות רבה בתהליך קבלת ההחלטות. קהילת המודיעין טורחת כל העת לגבש תמונת מודיעין ולספק מידע ובזמן לדרגי הפעולה השונים, בין אם הם בדרג המדיני ובין אם הם בדרגי הביצוע. זאת, על בסיס מאמצים איסופיים נרחבים ושיטתיים, שככלל נעשים בעקבות צ"ח<sup>33</sup>.

בדוח הוועדה לבחינת חלוקת האחריות בקהילת המודיעין (להלן - דוח הוועדה) מספטמבר 2004<sup>34</sup>, הוגדרו "הייעוד והתפקידים של גופי קהילת המודיעין". לגבי אמ"ן נקבע, כי ייעודו הוא, בין היתר, "מתן מודיעין... לממשלה, לצורך הגנה על ביטחון המדינה ומימוש יעדים לאומיים. בכלל זה, מתן התרעה למלחמה וגיבוש הערכת המודיעין". עוד נקבע בדוח הוועדה, כי אמ"ן (בשיתוף הפיקודים והזרועות) נושא באחריות כוללת כלפי הממשלה לאיסוף ממקורות חזותיים כדי "להתריע על כוונות מדינות זרות לצאת למלחמה נגד מדינת ישראל, ועל כוונות של מדינות וגורמים זרים (כולל הישות הפלסטינית) לבצע מהלכי כוח ומעשי איבה נגדה" (ההדגשה במקור), הן במדינות יעד, הן בשטח הרשות הפלסטינית והן בשטח ישראל. כמו כן, נקבע בדוח הוועדה, כי שב"כ נושא באחריות כוללת לאיסוף יומינטי (מודיעין הנאסף מבני אדם) בכל שטחי מדינת ישראל ובשטחים בשליטת ישראל באיו"ש וברצועה.

33 צ"ח - ציון ידיעות חיוניות. לפי המילון למונחי צה"ל: "קביעת נושאי התעניינות והדגשת משימות. איסוף לפי סדר קדימות הנדרש לגוף מודיעיני בזמן נתון". אג"ם-תוה"ד, התשנ"ח-1998.

34 דוח הוועדה הגוש לראש הממשלה דאז, אריאל שרון ז"ל, ב-16.1.05, והוא אישר אותו באותו היום.



בקבינט עד למבצע  
"צוק איתן", לא הוצג  
לעתים, גם אם לא  
בכוונת הסתרה, מידע  
משמעותי שהיה בידי  
מערכת הביטחון

בביקורת עלה, כי אמ"ן השקיע מאמצים בתחום איסוף המידע המודיעיני בגזרת רצועת עזה<sup>35</sup>, והכין מסמכי מודיעין רבים ומפורטים בקשר לכך שהופצו בחלקם, בין היתר, לראש הממשלה, לראש המל"ל ולמזכ"ץ ראה"ם. עם זאת, כאשר התקיימו בקבינט של הממשלה ה-33 דיונים שעסקו בגזרת עזה עד למבצע "צוק איתן", לא הוצג לעתים, גם אם לא בכוונת הסתרה, מידע משמעותי שהיה בידי מערכת הביטחון ושהיה הכרחי לשם הבנת תמונת המצב הרחבה כבסיס לקבלת החלטות על ידי שרי הקבינט. כמו כן, לא נמצא שהרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל") בני גנץ, המליץ לשר הביטחון לשעבר להציג מידע זה בדיון קבינט, וגם לא נמצא ששר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, העלה המלצה שכזו לראש הממשלה או למל"ל.

להלן הפרטים:

### מידע שהתגבש במערכת הביטחון לגבי המצב בעזה עד מבצע "צוק איתן"

בביקורת עלה, כי הערכת המודיעין כפי שהתגבשה במערכת הביטחון הוצגה אמנם לשרי הקבינט, אך מידע רלוונטי, שאמנם לא שינה את הערכת המודיעין אך היה משמעותי לגבי אפשרות של שינוי לרעה במצב בעזה והסלמה, ועלה בדיונים פנימיים של מערכת הביטחון, לא הובא במלואו לידיעת שרי הקבינט.

להלן הפרטים:

בהערכת המודיעין השנתית של אמ"ן לשנת 2014 שהוצגה עם "הערכת מצב אסטרטגית והערכת מצב למענה המבצעי לשנת 2014 - סיכום משולב של הרמטכ"ל 20.10.13-21.10.13" נכתב בנוגע לרצועת עזה: "ככלל חמאס... מעוניינת בשימור הרגיעה... הלחץ... בתוך הרצועה משמעותי. אפשר ויוביל למצוקה אסטרטגית שתביא בסופו של דבר להסלמה". בפרק הסיכום של הערכה זו נרשם, כי "כולם... יעדיפו מהלכים מוגבלים תוך הימנעות ממערכה כוללת".

בדיון הקבינט שהתקיים ב-6.1.14 מסר ראש אג"ת לשעבר, כי בצה"ל מרגישים שיש "להתכוון לאמצע 2014 כנקודת מבחן אופרטיבית-מבצעית". אמירה זו לא יוחסה לגזרה כלשהי. הרמטכ"ל לשעבר מסר באותו דיון, כי "על מה שיקרה בעזה, אני ממש לא יודע להבטיח לכם שכתוצאה מהמצב, הטוב, של הלחץ... על החמאס, הדבר הזה לא פורץ לנו קדימה. אני אפילו חושב שזה כן הולך לקרות לנו בסיפור הזה בעזה, ונידרש למוכנות בסיפור הזה".

בדיון הקבינט שהתקיים ב-12.1.14 מסר הרמטכ"ל לשעבר, כי "אפילו חמאס ברצועת עזה, בסוף אחד הכלים שלו יהיה התפרצות קדימה, כי בסוף הוא יילחץ..."

35 בעניין זה ראו הרחבה בקובץ דוחות זה בדוח בנושא "ההתמודדות עם איום המנהרות".

אנחנו צריכים לזכור שהסכנה הזו היא בפירוש סכנה קיימת, ובאמת בתוקף והיא מאוד מאוד משמעותית".

בדיון הקבינט שהתקיים ב-19.1.14 ועסק בהסלמה שהייתה באותה עת מעזה, ציין נציג אמ"ן, כי "בשבועות האחרונים יש מגמה של התגברות בחיכוכים האלימים ותחושת התרופפות ברגיעה" ומסר שאם תימשכנה התקיפות של צה"ל בעזה הדבר יכול להביא להסלמה "בתלות בשני נושאים עיקריים (1) כמויות נפגעים; (2) מצב אזרחי, כלכלי וציביות כוללת של שלטון החמאס. כל אלה יכולים להביא להרעה במצב".

בידיעות שהפיץ שב"כ לגורמי מודיעין בסמוך לתחילת 2014 נרשם, כי בעזה מתאמנים על "השתלטות על ישוב ישראלי" וכי בעזה סבורים שבתוך חודשים ספורים תהיה מלחמה.

בדיון קבינט מ-13.3.14 בנושא הערכת מצב מיוחדת נוכח הסלמה מעזה מסר שר הביטחון שהסלמה זו היא האירוע "החמור ביותר מאז 'עמוד ענן'", אך ראש שב"כ ציין, "שלא ניתן לומר שנשחקה משמעותית ההרתעה הטובה" שהייתה מאז "עמוד ענן".

בדיון פנימי בצה"ל מ-8.5.14 בנושא היערכות להסלמה בחזית עזה בראשות הרמטכ"ל לשעבר, סיכס הרמטכ"ל לשעבר, כי "רצ"ע נמצאת בפוטנציאל אסטרטגי לנפיצות בטווח הקרוב והדבר מחייב היערכות אופרטיבית הולמת.... המציאות הנוכחית המצביעה על מגמת אסקלציה [הסלמה] הולכת ומתקרבת". משכך, הנחה הרמטכ"ל "היערכות למוכנות מלאה בתחילת חודש יולי" (ההדגשה במקור).

בידיעות שהפיץ שב"כ לגורמי מודיעין באמצע 2014 נרשם, כי בעזה מצויים בהכנות למערכה קשה שתתקיים ב-2014.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, ולרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל) בני גנץ, כי בדיוני הקבינט שהתקיימו ב-1.6.14 וב-2.6.14, ושבהם אוזכרה עזה (ממועד אמירתו של הרמטכ"ל ב-8.5.14 ועד מועדים אלו לא התקיימו בקבינט דיונים שנגעו בגזרת עזה), לא הוצגה בפני שרי הקבינט אותה "מגמת אסקלציה הולכת ומתקרבת", שכעולה בביקורת, הודגשה בדיונים הפנימיים במערכת הביטחון, אף שגם הידיעות שהפיץ שב"כ חיזקו זאת. אפילו בדיון הקבינט הראשון שהתקיים בנוגע למבצע "שובו אחים" ב-14.6.14, ושהיה הדיון הבא שאזכר את עזה, לא אוזכרו דברי הרמטכ"ל לשעבר מאותו דיון פנימי בצה"ל, דבר שהיה בו כדי לפגוע ביכולת של שרי הקבינט לגבש תמונה מיטבית של המציאות המתהווה ברצועת עזה לקראת עימות אפשרי.

בדיון קבינט מ-16.6.14 בעניין הערכת מצב וגיבוש מדיניות ישראל בעקבות חטיפת שלושת הנערים באיו"ש, סקר ראש אמ"ן לשעבר, אלוף יואב הר אבן, את אפשרות התפתחות המערכה בעזה, וראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, ציין את אפשרות השפעת הפעולות של צה"ל על כך. שר הביטחון לשעבר מסר, כי "החמאס נשאר במסגרת הבנות 'עמוד ענן'... תהינו האם מה שאנחנו עושים באיו"ש [במסגרת מבצע

מסמכי מודיעין,  
מפורטים ככל שיהיו,  
אינם יכולים להיות  
תחליף לדיונים. על  
המידע להיות מוצג  
באופן ברור בפורומים  
הרלוונטיים

"שובו אחים" עלול להביא אותו ליזום הסלמה מעצמו. להערכת כל הגורמים לא". ראש אמ"ץ לשעבר מסר, כי אם "נעשה את זה [נתקוף בעזה] באופן ממוקד אל מול הדבר הזה יכול להיות שתהיה תגובה, אבל אנחנו חושבים שבסך הכול היא לא תהיה רחבה" והוסיף, כי "אנחנו נמצאים בעיצומה של הגברת המוכנות לרצועת עזה". בהמשך הדיון שאל ראש הממשלה את הרמטכ"ל לשעבר "האם איו"ש יפעיל את עזה?", והרמטכ"ל לשעבר השיב "אני חושב שלא בסבירות גבוהה".

בדיון קבינט מ-17.6.14 בעניין "שובו אחים" שעסק בעיקרו בפעילות המתוכננת באיו"ש בעקבות חטיפת שלושת הנערים, החליט הקבינט "להנחות את מערכת הביטחון וצה"ל להיערך ככל הנדרש לאפשרות של הסלמה ברצועת עזה בהיבט המבצעי ובמוכנות העורף". הרמטכ"ל לשעבר ציין לגבי הנחיה זו, כי "האם אני איערך להסלמה עם הנחיה שלכם או בלי הנחיה שלכם? ייעודי הוא להיערך למלחמה", וראש הממשלה הבהיר, כי "כיוון שאנחנו שוקלים פעולות מסוימות אנחנו גם מנחים אותך להיערך לקראת תוצאותיהן האפשרויות, גם אם זה בצד הקטן של המנעד".

ב-19.6.14 בדיון בצה"ל בעניין "הצגת תכנית בניין כוח קצרת טווח - עזה" סיכם סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף גדי איזנקוט, כי "המציאות המתהווה מצביעה על סבירות להידרדרות בחזית העזתית ומחייבת היערכות בהיבטי בניין הכוח. הנחות עבודה: סבירות להידרדרות ברצ"ע... במהלך שנת 2014. מוכנות החל מאמצע יולי 2014. חזית רצ"ע הופכת ראשונה בסד"ע [סדר עדיפות] המטכ"ל".

בהערכת מצב של שר הביטחון מ-19.6.14 הנחה שר הביטחון לשעבר על הגברת הערנות המודיעינית וההיערכות המבצעית לאפשרות שמצוקת החמאס תוביל אותה לבצע פעילות אסטרטגית.

במסמך "תמונת המודיעין" של חטיבת המחקר באמ"ן מ-20.6.14, שהופץ בין היתר למזכ"ץ ראה"ם, נכתב, כי "להערכתנו, הנסיבות החדשות שנוצרו בזירה הפלסטינית מאז פיגוע החטיפה מגלמות פוטנציאל [בעזה] לקידום פעילות אסטרטגית... הגם שכן, להבנתנו, התנועה עודנה מעדיפה בשלב זה לדבוק ברגיעה".

שר הביטחון לשעבר מסר ביולי 2016 בתגובה לטיוטת דוח הביקורת, כי "מסמך 'תמונת המודיעין', הינו מסמך מודיעין הסוקר את הערכת המודיעין השוטפת ואשר מופץ באופן שגרתי לחברי הקבינט". **כעולה בביקורת, מסמך "תמונת המודיעין" נמסר למזכ"ץ ראה"ם, ורק בלשכתו יכלו שרי הקבינט לעיין בו, למעט שר הביטחון, שר החוץ והשר לענייני מודיעין שקיבלו אותו ללשכותיהם במישרין.**

ככלל, מסמכי מודיעין, מפורטים ככל שיהיו, אינם יכולים להיות תחליף לדיונים. על המידע להיות מוצג באופן ברור בפורומים הרלוונטיים, ובמקרה דן בפורום הקבינט, מאחר שרוב שרי הקבינט טרודים בענייני משרדיהם ואינם בקיאים בסוגיות הביטחון המורכבות, אשר נוגעות לעתים בנושאים הרי גורל במישור הלאומי.

במידע של שב"כ שהופץ לאמ"ן בסמוך לתחילת מבצע "צוק איתן", נרשם כי בעזה נערכים למלחמה עם ישראל.

בדיון קבינט שהתקיים ב-22.6.14 בשעות הערב בעניין מבצע "שובו אחים" מסר הרמטכ"ל לשעבר, כי "ברצועת עזה במהלך עשרה ימים אחרונים היו כעשרים ושש נפילות... [היורה] זה לא חמאס או משהו מהסוג הזה". שר הביטחון מסר "לגבי רצועת עזה - אין סימן שהחמאס מוביל להסלמה. להפך, החמאס מרוסן, החמאס מרסן, החמאס חושש מהסלמה... אני לא חושב שזה מוביל להסלמה. מבחינה זאת החמאס מחויב". **משרד מבקר המדינה מציין, כי מעבר לכך ואפילו שהערכת המודיעין נותרה ללא שינוי, שר הביטחון לשעבר או בעלי תפקידים מצה"ל לא מסרו לקבינט פרטים משמעותיים נוספים על המצב בעזה, שעלו בדיונים הפנימיים של מערכת הביטחון כפי שפורטו לעיל.**

נוכח המידע שהצטבר עד ל-22.6.14, ובפרט בהתחשב בכך שמספר ימים קודם לכן חיסל צה"ל פעיל חמאס בעזה, ובאיו"ש נערכו מעצרים נרחבים של בכירי תנועת חמאס, היה על שר הביטחון לשעבר, על הרמטכ"ל לשעבר וכן על ראש אמ"ן לשעבר, מתוקף האחריות שלו לספק לדרג המדיני, בין היתר, "מודיעין לאומי" הכולל מצב חברתי וכלכלי, לסקור בפני שרי הקבינט גם מידע שהיה ברשות מערכת הביטחון באותה עת, ושיכול היה לשנות את תמונת המצב בעזה, וזאת הגם שהערכת המודיעין לא השתנתה. כיוון ששרי הקבינט לא קיבלו את המידע האמור, תמונת המצב שהציגו צה"ל ושב"כ בפניהם הייתה חלקית בלבד. תמונת מצב רחבה יותר, הגם שהערכת המודיעין לא השתנתה, כאמור, היה בה כדי להביא לדיון מוקדם בקבינט שיעסוק באפשרויות הפעולה כנגד עזה במקרה של הסלמה, ויביא בחשבון גם יוזמה התקפית או חלופות אחרות כדי למנוע הסלמה.

ב-24.6.14 כתב מתאם פעולות הממשלה בשטחים דאז, אלוף יואב (פולני) מרדכי, לבעלי תפקידים בצה"ל, ובהם ראש אמ"ן, כי "רצועת עזה עוברת תהליך מתפתח ומחריף של מצוקה... אשר הגיעה לנקודה חסרת תקדים... מגמה זו... מואצת בחודשים האחרונים וצפויה להשפיע על היציבות הביטחונית בתוך רצועת עזה ומשכך על המצב הביטחוני בדרום הארץ". **בביקורת לא נמצא שהדברים המשמעותיים שמסר מתאם פעולות הממשלה בשטחים לגבי המצב הקשה בעזה, כאמור, הובאו לידיעת הקבינט.**

בדיון קבינט מ-25.6.14 בנושא "שובו אחים" ציין ראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, "לגבי רצועת עזה, יש שם שתי מגמות לכאורה סותרות. מצד אחד אנחנו רואים... שהחמאס והגא"פ עושים כל מה שאפשר כדי לרסן את הירי... מהצד השני יש פעילות של מה שאנחנו קוראים 'סוררים'". הרמטכ"ל לשעבר ציין, כי "כל זמן שאנחנו פועלים באיו"ש, אני מניח שהסוררים בדרום ינסו מעת לעת לירות... חמאס מרסן את מה שהוא מרסן... יש לזה פוטנציאל של אסקלציה". שר הביטחון ציין "לגבי רצועת עזה: הדבר שבולט הוא קודם כל החמאס לכל אורך הדרך מחויב להבנות 'עמוד ענן'. הוא מאוד חושש מהסלמה, מאוד לא רוצה הסלמה".



בהערכת מצב פנימית עם בעלי תפקידים מצה"ל בראשות שר הביטחון מ-26.6.14, הנחה שר הביטחון להגביר ערנות מודיעינית והיערכות מבצעית לאפשרות מימוש פעילות בעזה "לאור הלחץ הגובר [בעזה]".

בחיתוך מצב בראשות הרמטכ"ל מ-30.6.14 סיכם הרמטכ"ל, כי "בשלב זה לא ניכר כי האינטרס המוביל של חמאס לשימור הרגיעה השתנה וברצונם לבצע צעדים ופעולות אשר יובילו להסלמה".

בדיון קבינט מ-30.6.14 בעניין מבצע "שובו אחים" מסר שר הביטחון, כי "רוב הירי שבוצע מרצועת עזה בימים האחרונים בוצע על ידי ארגונים שהם לא חמאס ... ולהבנתנו החמאס מחויב למניעת הסלמה... התגובה הזאת שלנו [תקיפה אווירית מתוכננת בעזה] לא תביא להסלמה". הרמטכ"ל לשעבר ציין, כי לגבי תקיפת צה"ל בעזה "זו לא תקיפה שמתחילים להיכנס לתוך בתים מאוישים... שזו מסוג התקיפות שאנחנו בהחלט חושבים שתביא אותנו להתדרדרות". ראש שב"כ המליץ בדיון "לא ללכת למבצע היום, הלילה... ברצועת עזה. אם אנחנו רוצים לעשות מבצע כזה, צריך לשבת, לראות את כל המשמעויות... ואז לקבל את ההחלטה".

בדיון בנושא פעילות עוינת שתוכננה בעזה (בעניין זה ראו הרחבה בהמשך) בראשות ראש הממשלה ושר הביטחון מתחילת יולי 2014 התייחס שר הביטחון לאפשרות כי בעזה לא חותרים להסלמה "ולמעשה מדובר בחיכוך תגובתי בלבד", וציין כי להבנתו בעזה לא מעוניינים "להפסיק את האש ולמעשה [עזה] מעוניינת בהמשך **ההסלמה**" (ההדגשות במקור).

בדיון קבינט מ-7.7.14 בעניין "צוק איתן" ציין ראש אמ"ן לשעבר, כי לדעתו בעזה לא רוצים "ללכת את הדרך עד הסוף". גם הרמטכ"ל לשעבר ציין, לגבי רצועת עזה, כי "אני לא חושב שהם רוצים בהסלמה רחבה".

בשאלת הצגת האפשרות להסלמה בעזה במסגרת דיוני הקבינט, נמסר לצוות הביקורת כלהלן:

שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי הוא "לא זוכר שאפשרות הסלמה בעזה עלתה במהלך השנתיים בהן הוא חבר הקבינט... ובטוח שלא עלתה בצורה חריפה, שהעלתה את הנושא למודעות".

שר הפנים לשעבר, גלעד ארדן, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "לפני מבצע 'שובו אחים' לא התקיים, למיטב זכרוני, דיון בקבינט שבו התריע צה"ל על אפשרות הסלמה בעזה. גם כאשר הציג צה"ל בקבינט במסגרת 'שובו אחים' את תכניותיו לטיפול בתשתית חמאס באיו"ש, הוא לא התריע על כך שהדבר יכול להוביל להסלמה בעזה".

שר החוץ לשעבר, אביגדור ליברמן, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "לפני מבצע 'צוק איתן' השר לא ידע על האפשרות להסלמה. לשרי הקבינט לא ניתנה שום התרעה לפני המבצע. הדבר גם לא עלה באופן מהותי במבצע 'שובו אחים'".

הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל") בני גנץ, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, בנוגע להיערכות להסלמה בעזה, כי "צה"ל זיהה בשלהי 2013 סכנות חמורות להסלמה שתתרחש ב-2014".

ראש אמ"ץ לשעבר, אלוף יואב הר אבן, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "נוכח ההתנהלות בעזה ... מההסלמה במרץ 2014 הבינו בצה"ל שפוטנציאל ההסלמה קיים ומתגבר. הרמטכ"ל הנחה את צה"ל להיערך ליולי 2014 מתוך הבנה שהמצב מידרדר".

ראש אמ"ץ לשעבר מסר לצוות הביקורת בדצמבר 2015, כי אמ"ץ הצביע מיוני 2014 "כי לנוכח אירועי מבצע 'שובו אחים' ביהו"ש [יהודה והשומרון] וההידרדרות הביטחונית ברצועה... גובר הפוטנציאל להידרדרות ברצועה ולהסלמה ברצועה, לרבות האפשרות למהלך... שתנקוט חמאס". בשנה שקדמה למבצע אמ"ץ העריך, כי מדובר בתקופה "נפיצה", וכי "התרענו על הגדלת הסבירות להתממשותם של תרחישי הסלמה והידרדרות... מיד לאחר המשבר החריף בתהליך הפיוס בסוף חודש יוני, הצבענו על האפשרות שמצב זה יביא לערעור המציאות הביטחונית ברצועה". עוד מסר, כי "במהלך מבצע 'שובו אחים' הצבענו על פוטנציאל ההידרדרות וההסלמה ברצועה כפונקציה של האירועים באיו"ש והדגשנו אותו ככל שהמצב הידרדר... והדגשנו כי חרף דבקות חמאס בריסון, מצטברות נסיבות שעלולות להוביל אותה להסלמה" (ההדגשות במקור).

ביוני 2016 מסר שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, בתגובה לטיוטת דוח הביקורת לגבי "הקונספציה", ולפיה "חמאס לא יפעיל את המנהרות ולא ייצא למלחמה מכיוון שהוא מורתע", כי "בדומה למלחמות קודמות, כגון מלחמת יום הכיפורים, **העובדות** המודיעיניות זכו למשקל חסר, ואילו **ההערכות** המודיעיניות זכו למשקל יתר. לקונספציה זו היו שותפים כל המערכות. כך, **למרות שכל הנתונים הצביעו על סדרת מנהרות טרור החודרות לישראל והכנות [לפעילות אסטרטגית מיידית]... בשל הקונספציה שחמאס מורתע, ואין לו כוונה להפעיל, ישראל נמנעה משך 18 יום מפעולה להשמדת המנהרות ואף פעלה להשגת הפסקת אש ללא טיפול באיום מידי זה**" (ההדגשות במקור).

צה"ל מסר באוגוסט 2016 בתגובה לטיוטת דוח הביקורת, כי "הן הערכות המודיעין בנוגע למצב הביטחוני בעזה, והן ההיערכות המבצעית של צה"ל... הובאו לידיעת הדרג המדיני באמצעות מסמכי אמ"ץ, ובאמצעות הצגות של קציני צה"ל בדיוני הקבינט, וזאת כפי שהוצגו בדיונים הפנימיים בצה"ל... אמ"ץ הצביע גם על הנסיבות שעשויות להוביל להידרדרות ולהסלמה בין ישראל לחמאס... **מבצע 'צוק איתן' לא פרץ בשל אינטרס, תכנון או יוזמה של חמאס, אלא לנוכח הידרדרות ביטחונית, בצל מבצע 'שובו אחים', אשר שני הצדדים לא רצו בה**. הדבר זוהה **במהלך האירועים עצמם, והוכח מעל לכל ספק... לאחר המבצע... במסמכים המודיעיניים** השוטפים שהפיץ אמ"ץ, **הוצגה האפשרות להידרדרות ולהסלמה באופן ברור ומפורט**. מסמכים אלו הועברו לממשלה... בהתאם להנחיותיה... בהתאם לכך, **הפיץ אמ"ץ את כלל המסמכים לגורמים המופקדים על עדכון שרי הקבינט** (בראשם המטה לביטחון לאומי). בנוסף, הועברו מסמכי המודיעין, בהתאם לנהלים שהוגדרו, **לראש הממשלה, לשר הביטחון ולרמטכ"ל, וכן לנשיא המדינה וליושב ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת**... אין זה סביר לצפות כי כל אמירה המובאת במסגרת פנים צבאית תדווח מיד בדיון הקבינט הסמוך, אלא יש לבחון את התמונה המלאה... המצב... הקשה בעזה הובא לידיעת הקבינט בהזדמנויות רבות לפחות החל מנובמבר 2013" (ההדגשות במקור).

מערכת הביטחון לא  
הציגה לקבינט חלק  
מהמידע המשמעותי  
בנוגע לגזרת עזה,  
שהיה עלול להביא  
לשינוי המצב לרעה  
ולהסלמה

בתגובה לטיוטת דוח הביקורת מסר ביולי 2016 שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, כי "כלל המידע והערכות המודיעין נמסרו לחברי הקבינט וכן היו זמינות בפניו... **שר הביטחון אינו האחראי על כינוס דיוני הקבינט... כלל גופי ההערכה** סברו כי לפי שעה חמאס מחויב להרגעה... תפיסה זו הייתה תקפה **עד לתחילת חודש יולי 2014**, ולפיכך **לא היה שינוי מציאות מהותי המחייב התרעה שכזו**" (ההדגשות במקור).

משרד ראה"ם מסר ביולי 2016 בתגובה לטיוטת דוח הביקורת, כי "הקבינט כבר קיבל את המידע הרלוונטי בנושא [הסלמה ברצועת עזה] ואף קיבל ביום 17 ביוני 2014, **כשלושה שבועות לפני תחילתו של מבצע 'צוק איתן'**, החלטה אסטרטגית לפי מידע זה... גופי הביטחון... לא מסתירים מידע הרלוונטי להחלטותיהם של שרי הקבינט, והסטנוגרמות מלמדות כי הקבינט קיבל את מלוא המידע הרלוונטי... כל הערכות המודיעין של גופי המודיעין לפני מבצע 'צוק איתן' היו שהחמאס מורתע ולא מעוניין בעימות צבאי, למרות פוטנציאל ההידרדרות. הערכות אלו... הוצגו במדויק לשרי הקבינט... ההערכות הללו שהוצגו לשרי הקבינט עולות בקנה אחד עם התובנות שהתגבשו בדיונים פנימיים של גופי הביטחון" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה מציין בהתייחס לתגובה האמורה של משרד ראה"ם, כי במהלך דיון הקבינט מ-17.6.14 לא נמסר פירוט בנוגע להתפתחות הסלמה בעזה, למעט אמירה של ראש שב"כ לשעבר, ולפיה יש מוכנות גבוהה ברצועת עזה.

אמנם הערכת המודיעין שהוצגה לשרי הקבינט בתקופה שלפני מבצע "צוק איתן" הייתה זו שגובשה במערכת הביטחון, ואולם מערכת הביטחון לא הציגה לקבינט חלק מהמידע המשמעותי בנוגע לגזרת עזה, שהיה עלול להביא לשינוי המצב לרעה ולהסלמה, ואשר היה בידיה זמן רב לפני מבצע "צוק איתן", דוגמת קידום הכנות בעזה לביצוע של פעילות עוינת, שמידע על אודותיה נמסר לקבינט רק בתחילת יולי 2014 (בעניין זה ראו הרחבה בהמשך). גם שר הביטחון לשעבר לא הציע לראש הממשלה או למל"ל ליזום דיון בקבינט בנוגע לחלופות אפשריות לפעולה מול עזה, כדי להיערך מראש לאפשרות שתרחש הסלמה, והערכת המודיעין תשתנה בעקבות הצטברות מידע זה. אמנם שר הביטחון אינו קובע את סדר היום של הקבינט, ואולם נוכח תפקידו, שבעטיו כל המידע הפנים-צבאי נמצא ברשותו והוא בקיא במידע זה, היה עליו להמליץ לראש הממשלה או למל"ל ליזום דיונים בנושאים אלו, שבהם יש לו יתרון משמעותי על פני שאר שרי הקבינט.

גם אם הערכות המודיעין לא השתנו, ראוי היה, כי צה"ל יציג לקבינט, מידע משמעותי שהיה ברשותו ושעלול היה להביא לשינוי המצב להביא לשינוי המצב

גם אם הערכות המודיעין שמציגה מערכת הביטחון לקבינט לא השתנו, ולפיהן פניה של חמאס לא היו להסלמה, ראוי היה, כי צה"ל יציג לקבינט, כאשר הופיע בפניו, מידע משמעותי שהיה ברשותו ושעלול היה להביא לשינוי המצב בעזה. זאת, בפרט משום שבהתאם לנהלים לא העביר צה"ל את מסמכי המודיעין במישרין לידיהם של כל שרי הקבינט, ומכאן שלא ניתן היה להניח שבהכרח הם היו בקיאים בהם. בנוסף לכך, ובפרט כיוון שמסמכי המודיעין לא נמסרו במישרין לידי שרי הקבינט, כאמור, היה על ראש הממשלה, בנימין נתניהו, ועל שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, וכן על המל"ל, שהיו מודעים לאותו מידע משמעותי, לוודא שמידע משמעותי זה מוצג לקבינט. זאת, כדי ששרי הקבינט יכירו מידע נוסף זה מבעוד מועד, כדי שבמקרה הצורך, אם יידרשו לקבל החלטות בנוגע לרצועת עזה, תהיה בפניהם תמונת מצב רחבה ככל הניתן. משכך, על צה"ל להציג לקבינט, כאשר הוא מופיע בפניו, מידע משמעותי שיש ברשותו ושעלול להביא לשינוי המצב. גם על ראש הממשלה, ועל שר הביטחון וכן על המל"ל לוודא שמידע משמעותי זה מוצג לקבינט.

## פערי מודיעין שהיו בגזרת עזה לפני מבצע "צוק איתן"

בביקורת עלה, כי פערי המודיעין הניכרים שהיו לאמ"ן ולשב"כ בתקופת כהונתו של הקבינט ה-33, זמן רב לפני מבצע "צוק איתן" לגבי רצועת עזה<sup>36</sup>, בעיקר בנוגע לתחום מודיעיני מסוים, לדברים מסוימים הנוגעים למנהרות ולבנק המטרות (בעניין בנק המטרות ראו בהמשך), לא הוצגו בפני שרי הקבינט.

להלן הפרטים:

מהמסמכים שמסרו אמ"ן ושב"כ לצוות הביקורת עולה, כי בעיקר מאז סמוך למחצית שנת 2013 היה לגופי המודיעין פער משמעותי בתחום מסוים ברצועת עזה. עם זאת, מהסטנוגרמות של דיוני הקבינט שהתקיימו מתחילת כהונת הקבינט של הממשלה ה-33 ועד ל-2.7.14 עולה, כי לא נמסר לשרי הקבינט מידע כלשהו בנוגע לפערי המודיעין שהיו אז בגזרת עזה. בדיון הקבינט מ-16.2.14 אוזכר פער מודיעיני רק לגבי נושא מסוים אחר ברצועת עזה, ובדיון הקבינט מ-23.3.14 ציין ראש שב"כ לשעבר, במשפט אחד, כי "יש לנו עדיין פער מודיעיני... מול חלק משני דברים", ומעבר לכך לא אזכר גורם כלשהו את דבר קיומו של הפער המודיעיני הנוסף.

רק בדיון הקבינט מ-2.7.14 מסר רח"ט מחקר באמ"ן לשעבר, תא"ל איתי ברוך, כי יש נגישות לא טובה בתחום מסוים, אם כי יש תמונה מודיעינית בתחום אחר.

בדיון מתחילת יולי 2014 בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות שר הביטחון לשעבר, בנושא פעילות שתוכננה בעזה, מסר שר הביטחון כי "קיים קושי בהבנת [המצב] ... בשל תמונת המודיעין המוגבלת" (ההדגשות במקור).

36 בעניין פערי מודיעין בתחום איום המנהרות, ראו בקובץ דוחות זה בדוח בנושא "ההתמודדות עם איום המנהרות".

בדיון הקבינט מ-7.7.14 ציין ראש שב"כ, לראשונה, כשהתייחס לפעילות המתוכננת, כי "הפער המודיעיני שיש לנו ולצה"ל [בתחום המסוים]... לא מאפשר לנו להבין את הרקע".

משרד מבקר המדינה מציין, כי עד לדיון הקבינט מ-7.7.14 לא נמסרו לקבינט נתונים על פערי מודיעין שהיו אז ושהביאו בפועל ל"קושי בהבנת [המצב]". בכך שוב הוצגה בפני שרי הקבינט תמונה חלקית על איכות המודיעין הקיימת לגבי פוטנציאל ההסלמה בעזה.

בדיון הקבינט האמור מ-7.7.14 בעניין "צוק איתן" ציין רח"ט מחקר לשעבר, תא"ל איתי ברוך, כי "[בתחום מסוים בעזה] אנחנו לא נגישים", ולא פירט מעבר לכך אודות פערי מודיעין. שר הביטחון לשעבר מסר באותו הדיון, כי צה"ל שיבש ואולי אף סיכל שימוש במנהרה, והוסיף "אני לא רואה מוכנות כזאת, התכוננות כזאת למנהרות אחרות". **יצוין, כי במהלך מבצע "צוק איתן" היו ארבע חדירות של מחבלים באמצעות ארבע מנהרות שונות מעזה לישראל, שמטרתן הייתה לבצע פיגועים בשטח ישראל.**

בעניין פערי המודיעין מסרו לצוות הביקורת בעלי תפקידים שונים כלהלן:

מזכ"ץ ראה"ם לשעבר, אלוף אייל זמיר, מסר לצוות הביקורת בינואר 2015, כי בתקופה שלפני מבצע "צוק איתן" היה פער בתחום מסוים בעזה, וכי "הנושא לא עלה לקבינט, כיוון שזהו אינו סוג מידע שמועלה לקבינט".

ראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי בתקופה שלפני מבצע "צוק איתן" היה "פער מודיעיני משמעותי".

שר הביטחון לשעבר מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "אמ"ן היה מודע [לפער] ... פער זה הוצף בפני חברי הקבינט".

ראש המוסד לשעבר, תמיר פרדו, מסר לצוות הביקורת באפריל 2015, כי הפער שהיה הוא "דבר שעלול לקרות, אך שאלת המפתח היא האם צה"ל, שב"כ והדרג המדיני הבינו [את הפער]".

מפקד פד"ם לשעבר, אלוף סמי תורג'מן, מסר לצוות הביקורת במאי 2015, כי הפער שהיה ברצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" היווה פער משמעותי, והוא אמר זאת "בפורום מטכ"ל גם לראש אמ"ן".

בפגישה שקיים צוות הביקורת עם ראש הממשלה ביולי 2015 מסר ראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, כי ב-7.1.14 עודכן ראש הממשלה על הפער שהיה ברצועת עזה. ראש הממשלה מסר בעניין זה, כי "כל ההערכות שלנו מהרגע הזה לוקות בחסר, וזה קורה, יש תקלות כאלה... אתה נמצא בהרבה פחות מידע".

ראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, מסר לצוות הביקורת בדצמבר 2015, כי "לאורך השנים בכלל, ובשנים שקדמו למבצע בפרט, מיקד אמ"ן את מאמציו ברצועת עזה [לתחומים מסוימים]... המאמץ, ביטא השקעה גדולה עוד יותר אפילו מכפי שהוגדר על ידי הקברניטים".

פערי המודיעין בגזרת  
עזה, שהיו בתקופת  
הקבינט ה-33 לא  
הוצגו לקבינט אף על  
פי שמדובר היה אז  
בפערי מודיעין  
משמעותיים

באוגוסט 2016 מסר צה"ל בתגובה לטיטוט דוח הביקורת, כי "הנחת המוצא היא שמידע מודיעיני לעולם אינו שלם... במקומות בהם יש חשיבות להבאת פערי המודיעין כפי שהם בפני הקבינט הדבר נעשה... לאמ"ן היה מודיעין על גזרת רצועת עזה אשר איפשר לספק הערכות מודיעין מהימנות לצורך קבלת ההחלטות הרלוונטיות... לא נהוג לשקף בדיוני הקבינט את [הדברים]... העומדים מאחורי הערכת המודיעין המוצגת ... ראש הממשלה, שר הביטחון וראש המטה לביטחון לאומי הכירו את [המצב] ... ונכחו בדיוני הקבינט... חרף פערי המודיעין שכאמור תמיד קיימים, יודגש כי **הערכות אמ"ן לפני המבצע, אשר התבססו על מאמצים [מודיעיניים] כבירים... היו מדויקות... אמ"ן הציג לקבינט הערכת מודיעין שלמה, אשר כבר שקללה בתוכה את פערי המידע**" (ההדגשה במקור).

בתגובה לטיטוט דוח הביקורת מסר ביולי 2016 שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, כי "פערי מודיעין... מתרחשים מעת לעת... בדיונים אשר עסקו באיומים מרצועת עזה, הוצג בפני חברי הקבינט הן ע"י אמ"ן והן ע"י השב"כ כי קיים **פער מודיעיני מתמשך**" (ההדגשה במקור).

בנובמבר 2016 מסר שב"כ בתגובה נוספת לטיטוט דוח הביקורת, כי "חוק שב"כ קובע, כי **ראש הממשלה הוא הממונה על השירות מטעם הממשלה**. השר המתאם את עבודת השירות הוא, אפוא, ראש הממשלה. עמו עורך ראש השירות פגישות עדכון שבועיות שבמהלכן הוא מקפיד להביא לידיעתו כל נושא בעל משמעות המחויב להגיע לידיעת הדרג המיניסטרילי. ראש השב"כ מעדכן גם את הקבינט בנושאים הקשורים לפעילותו מקום בו הוא נדרש לעשות כן על ידי ראש הממשלה ובמידת הפירוט הנקבעת על ידיו. מאחר שבנושא הנדון ראש הממשלה מעולם לא ביקש מהשירות להביא פירוט נוסף... לידיעת חברי הקבינט, **אין זה נכון כעת, בניגוד לנהלים המקובלים ולנוהג שהתגבש מזה שנים ארוכות ביחסים שבין ראש הממשלה, הקבינט ושב"כ לקבוע, כי אי מסירת דיווח מפורט מהווה ליקוי הרובץ לפתחו של ראש שב"כ**". עוד מסר שב"כ, כי "על פי חוק, הגורם המתכלל את עבודת גורמי הביטחון מול הקבינט הוא המטה לביטחון לאומי, אשר אין חולק כי היה מעודכן בדברים... גם מטה זה מתואם בידי ראש הממשלה... שיקוליו של ראש הממשלה בשאלה עד כמה להביא פירוט של הדברים בפני הקבינט הם רחבים... לא היה לראש שב"כ דאז כל טעם לסבור, כי שיקול דעתו של ראש הממשלה בהימנעות מלהנחותו להביא פירוט מודיעיני רחב יותר לפני שרי הקבינט היו **שיקולים זרים, לא ענייניים או בלתי סבירים**" (ההדגשות במקור).

כעולה מהסטנוגרמות של דיוני הקבינט, פערי המודיעין בגזרת עזה, שהיו בתקופת הקבינט ה-33 ושהיו ידועים למערכת הביטחון, לא הוצגו בפני הקבינט עד 2.7.14, וגם אז לא תוארו במלואם. זאת, אף על פי שמדובר היה בתקופה הריא בפערי מודיעין משמעותיים, שאף הוגדרו כך בפני הביקורת על ידי ראש שב"כ לשעבר ומפקד פד"ם לשעבר. ראוי היה ששר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל") בני גנץ, וראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, וכן ראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, יציגו לקבינט את אותם פערי מודיעין משמעותיים, כאמור, שהיו ידועים להם זה מכבר.

היה צורך להציג לשרי הקבינט מידע על פערי מודיעין משמעותיים שהיו באותה התקופה, אשר הדעה לגביהם בקרב בכירים העוסקים במלאכת המודיעין הייתה, כי אכן מדובר היה אז בפערי מודיעין משמעותיים, וזאת בלי להידרש בהכרח לפרטי הסיבות לכך. מידע כזה הוא מהותי וחשוב ביותר בתהליכי קבלת החלטות בתחום הביטחוני, שכן אי-הצגתו לשרי הקבינט (גם אם היו סיבות מוצדקות לחסר במודיעין), עלולה הייתה להביא את השרים למסקנות מוטעות, שבתקופה ההיא היה מודיעין טוב לגזרת עזה, לא כל שכן בהיערכות להסלמה ובוודאי בעת הסלמה. יש להציג לקבינט פערי מודיעין משמעותיים, שכן הערכות שלא נמסר לגביהן כי הן מבוססות על מודיעין חסר באופן משמעותי, מהוות בסיס מידע רעוע לצורך קבלת החלטות, ובפרט בסוגיות הרוח גורל על מהלכים צבאיים.

## הצגת מידע התרעתי משמעותי לשרי הקבינט

כאמור, לפי הפ"ע אמ"ן, על אמ"ן להציג את תמונת המודיעין לקבינט, וכן "להתריע ... על איום או מהלך, העלולים לסכן את מדינת ישראל", ולפי חוק שב"כ, על שב"כ לתת ייעוץ והערכת מצב לממשלה ולגופים אחרים שקבעה הממשלה.

לגבי המל"ל נקבע בהחלטת הממשלה מ-4.11.07 (החלטה מס' 2535), בין היתר, כי "ראש המל"ל בהתייעצות עם ראשי הגופים הרלוונטיים, ימליץ לראש הממשלה בדבר סקירות נוספות בנושאים מסווגים ורגישים", וכן "ימליץ לראש הממשלה בנוגע לנושאים שראוי שהקבינט ידון בהם". כמו כן, נקבע בחוק המל"ל, כי המל"ל יכין לקבינט הערכות מצב לגבי עניינים המשיקים להערכה השנתית של המצב המדיני-ביטחוני, "לרבות חוות דעת וניתוח בתחומי המודיעין השונים, לפי הצורך ובאישור ראש הממשלה".

לפי מסמכי שב"כ, כבר מספר חודשים לפני מבצע "צוק איתן" הצטבר מידע התרעתי, שהופץ בין היתר לאמ"ן, על פעילות עוינת משמעותית (להלן - הפעילות) שמתוכננת מעזה לעבר ישראל. המידע הובא לידיעת הקבינט רק בתחילת יולי 2014, כאשר אמ"ן העלה את המידע למדרג "התרעה"<sup>37</sup>.

להלן הפרטים:

בסיכום של שב"כ לדיון שהתקיים בראשות מפקד פד"ם לשעבר מספר חודשים לפני מבצע "צוק איתן" בעניין הפעילות, נרשם כי "לא מדובר בתכנית מגירה", וכי "סביר, שרוב המערכים לא יכירו את [זמנ]... הביצוע, עד לרגע האחרון". מפקד פד"ם סיכם, כי מדובר בפעילות אסטרטגית הולכת ומתקרבת שתוביל "למלחמה".

37 התרעה היא הודעה או פעולת אזהרה (כגון פעולה צבאית קרובה של האויב או תכונתו החורגות מן השגרה), שיש בהן סכנה של ממש לכוחותינו. ההתרעה ניכרת בסוג המידע, במהימנותו ובמסירתו מבעוד מועד. מתוך **המילון למונחי צה"ל**, אגף המבצעים - תורה והדרכה, התשנ"ח-1998.

לאחר מכן הפיץ שב"כ מידע, בין השאר, לרמטכ"ל ולראש אמ"ן, ולפיו מתוכננת פעילות מעזה, ולהערכת שב"כ יש כוונה לבצעה.

בדיון פנימי בצה"ל שהתקיים לאחר מכן בנושא היערכות להסלמה בחזית עזה סיכם הרמטכ"ל לשעבר, כי "המציאות הנוכחית המצביעה על מגמת אסקלציה הולכת ומתקרבת שיש בה סיכון להתרחשות [פעילות]... עם השפעה אסטרטגית, מעמידה בפנינו דילמה משמעותית, אשר בעיקרה ההחלטה האם לזום פעילות". משכך, הנחה הרמטכ"ל "היערכות למוכנות מלאה בתחילת חודש יולי" (ההדגשה במקור).

בסיכום דיון פנימי שהתקיים לאחר מכן בנושא הפעילות המתוכננת בראשות רח"ט מחקר באמ"ן לשעבר נרשם, כי "החומר שברשותנו מלמד, באופן ברור מאוד, על ... [פעילות מתוכננת] משמעותית... החומר שברשותנו אינו מספק מענה לשאלה מרכזית בהבנת [הפעילות]...: מהו עיתויה... עלינו להיות מוכנים לאפשרות [שהפעילות תבצע]... ללא יכולת לתת התרעה" (ההדגשות במקור).

שר הביטחון לשעבר הנחה במהלך הערכת מצב שקיים באותו היום, להגביר ערנות מודיעינית ומבצעית לפעילות עוינת נרחבת בגזרת רצועת עזה.

בדיון הקבינט שהתקיים בתחילת יוני 2014 בנושא התקדמות תהליך הפיוס בין אש"ף לבין החמאס, שבו נכחו, בין היתר, הרמטכ"ל לשעבר, רח"ט מחקר באמ"ן לשעבר וראש שב"כ לשעבר, הם לא דיווחו על הפעילות המתוכננת.

נוכח דבריו האמורים לעיל של הרמטכ"ל לשעבר, ולפיהם יש "סיכון להתרחשות [פעילות]... עם השפעה אסטרטגית", היה ראוי לשתף את הקבינט במידע המשמעותי על אותה פעילות מתוכננת, באותו דיון קבינט שעסק בנושא הפלסטיני.

בפגישת עבודה בין ראש הממשלה לבין ראש שב"כ לשעבר שהתקיימה בתחילת יוני 2014 עדכן ראש שב"כ על המשך הפעילות בעזה, ושיש אפשרות שלא ניתן יהיה לדעת מתי היא תתרחש. ראש הממשלה הנחה את ראש המל"ל לשעבר, כי "צריך להגיד היום לקבינט שיש הכנות [בקשר לפעילות]... שיכול[ה] לצאת לפועל. חשוב להגיד את זה" (ההדגשה לא במקור).

בפועל עדכן צה"ל את הקבינט רק בתחילת יולי 2014 על הפעילות המתוכננת ולא באותו היום כפי שהנחה ראש הממשלה, כאמור. בפגישת צוות הביקורת עם ראש הממשלה ביולי 2015 מסר ראש מל"ל לשעבר, יוסי כהן, בתשובה לשאלה מדוע לא נמסר המידע לקבינט כבר ביום שבו הנחה ראש הממשלה, כי "עוד אין התרעה בפועל ... חבל לעדכן את הקבינט, זה כנראה מוקדם מדי", והוסיף, כי "יכול להיות שראש הממשלה אחר כך קיבל חוות דעת אחרת והנחה שלא לעדכן את הקבינט". מזכ"ץ ראה"ם לשעבר, אלוף אייל זמיר, מסר באותה פגישה, כי "מי שמעלה התרעות זה אמ"ן... אז ראש הממשלה אמר משהו בפ"ע [פגישת עבודה] מול ראש השב"כ ואחר כך זה שונה". ראש הממשלה מסר לצוות הביקורת בעניין זה באותה הפגישה, כי "אני יכול גם לשנות את דעתי... אם אני קבעתי שזה חשוב אזי יכול להיות שקבעתי



הגם שהמידע על פעילות עוינת מעזה לעבר ישראל טרם עלה למדרג התרעה, היה צורך להציג לקבינט, כיוון שפעילות זו הוגדרה "אסטרטגית" ונוכח הערכת המודיעין על פוטנציאל מימושה

באותו יום שזה פחות חשוב". בעניין זה נמסר ביולי 2016 בתגובת משרד ראה"ם לטיטות דוח הביקורת, כי "צריך לבחון מתי נכון היה ברמה המהותית להציג את [המידע]... לקבינט ולא מתי ניתנה הנחיית ראש הממשלה אשר, ככל הנראה, שינה דעתו בהמשך" לנוכח זאת שהסתבר כי מדובר במידע ולא בהתרעה.

שר הביטחון לשעבר סיכם במהלך ביקור שקיים באוגדת עזה בתחילת יוני 2014, כי הפעילות הינה בבחינת פעילות אסטרטגית העומדת לקראת ביצוע, וכי מדובר בפעילות שונה מבעבר "במטרה להסב נזק רחב היקף".

בדיון קבינט מ-16.6.14 בעניין הערכת מצב וגיבוש מדיניות ישראל בעקבות חטיפת שלושת הנערים באיו"ש ציין ראש אמ"ץ לשעבר, אלוף יואב הר אבן, לגבי הערכתו בנוגע להסלמה אפשרית מעזה, כי "בלי להיכנס לפרטים, איזו שהיא [פעילות]... שאנחנו מזהים". ראש הממשלה קטע את דבריו בשאלה הפעילות "זה...", וראש אמ"ץ לשעבר השיב "זה [ברצועת עזה]". הרמטכ"ל לשעבר הוסיף "זו ההתרעה שאתה מכיר". שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, ושר הביטחון ציינו "הפורום יותר מדי גדול", וראש הממשלה הנחה "טוב, הלאה".

שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, מסר ביולי 2016 בתגובה לטיטות דוח הביקורת, כי "**בקבינט ב-16.6.14 נמסר לחברי הקבינט כי קיימת [היערכות לפעילות]... תוך הצפת המשמעויות**" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי מעבר לחילופי הדברים בדיון הקבינט האמור ב"קודים" שמהם לא ניתן היה להבין על מהות הפעילות המתוכננת והשלכותיה, לא נמסרו פרטים נוספים לקבינט. יש לציין גם, כי אף לא אחד משרי הקבינט (למעט שר הביטחון לשעבר ושר הכלכלה לשעבר) שאל לפשר הדברים. משמעות דבריו של ראש הממשלה בדיון קבינט זה, ולפיהם יש להמשיך הלאה בדיון בלי להיכנס לפרטים נוספים על הפעילות האמורה, הייתה, שהחליט כי אין להביא לידיעת שרי הקבינט מידע זה.

כבר בפרסום של חטיבת המחקר מיוני 2014 נרשם, כי "הנסיבות החדשות שנוצרו בזירה הפלסטינית מאז פיגוע החטיפה מגלמות פוטנציאל להאיץ [פעילות מסוימת] ... בתקופה האחרונה". **בביקורת עלה, כי על אף שבאמ"ן העריכו כבר כי יש אפשרות שההכנות לפעילות הואצו, עדיין לא הובאה אפשרות זאת לידיעת שרי הקבינט במהלך דיוני הקבינט שהתקיימו בזמן מבצע "שובו אחים", ושחלק מהם התייחסו שר הביטחון לשעבר, הרמטכ"ל לשעבר וראש אמ"ן לשעבר גם למצב ברצועת עזה. הגם שבשלב זה טרם עלה המידע על הפעילות למדרג התרעה, היה צורך להציג לקבינט, וזאת כיוון שפעילות זו הוגדרה "אסטרטגית", ונוכח הערכת המודיעין על פוטנציאל מימושה. כמו כן, לא ניתן היה להסתפק רק במסמכי המודיעין כדי להעביר את המידע על הפעילות המתוכננת לידיעת שרי הקבינט, וזאת בפרט נוכח העובדה שאלו לא נמסרו במישרין לידי שרי הקבינט, אלא היה צורך להציג מידע חשוב זה בדיון קבינט, כאמור.**

בדיון סטטוס מיוני 2014 בראשות הרמטכ"ל לשעבר נכתב בדברי סיכום הרמטכ"ל, כי "בפתח דבריו הדגיש הרמטכ"ל כי [הפעילות היא]... **התרעה מובילה** בזירת

המלחמה...סבור כי האויב מבין כי מימוש [הפעילות]... יוביל בהכרח לפתיחה של מערכה כנגדו". בעניין זה יש לציין, כי ראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, מסר לצוות הביקורת בדצמבר 2015, כי "לנוכח פערי המידע... לא הצליחה [חטיבת המחקר] לשלול את אפשרות [הפעילות]... היוזמה ולכן העלתה [בתחילת יולי 2014] את [הפעילות]... למדרג 'התרעה'".

בדיון הקבינט מתחילת יולי 2014 שכונס בשעות הלילה כאמור, לצורך מסירת עדכון על הפעילות המתוכננת פתח ראש הממשלה את הדיון באומרו "לפני שמונה דקות קיבלתי [מידע]... משר הביטחון ומראש השב"כ לשעבר, לא היה לי את [המידע ההתרת]... הזה קודם לכן", ואז הנחה את ראש שב"כ לעדכן את שרי הקבינט על כך. ראש שב"כ מסר דברים לגבי הפעילות המתוכננת, וסיכם את דבריו באומרו "אנחנו צריכים בראשות שר הביטחון והקבינט לקיים ממחר דיונים נוספים לראות איזה חלופות עומדות בפנינו ומה נכון להציע לכם לבצע בהקשר של רצועת עזה". שר הביטחון לשעבר מסר, כי "בדיון אצלי, שהיה דיון לחוץ הערב לפני הקבינט... זה נהפך להתרעה מהערב. העניין הזה הפך... להתרעה". ראש הממשלה מסר, כי "פה הם על סף ביצוע ואנחנו צריכים להחליט מה אנחנו עושים. זה בעצם תכלית הדיון. אני בטוח שאנחנו חייבים לקיים את הדיון הזה בצורה רצינית. אני לא בטוח שאנחנו מצליחים לעשות אותו הלילה. אני חושב שאין לנו ברירה אלא להקצות מחר זמן לזה".

בדיון קבינט שהתקיים למחרת בשעות הלילה המאוחרות, והיה המשכו של הדיון הקודם שהתקיים כאמור גם הוא בשעות הלילה, מסר ראש שב"כ לשעבר עוד פרטים לגבי הפעילות המתוכננת, וציין, כי זו פעילות דרמטית. הדיון הסתיים ללא החלטה, כיוון שראש הממשלה החליט לקבוע דיון למחרת, שבו יציג צה"ל את תכניתו לטיפול באיום המנהרות.

בדיון הקבינט שהתקיים למחרת תיאר רח"ט מחקר לשעבר באמ"ן את הפעילות המתוכננת, והבהיר שמדובר פה בפעילות יותר רחבה. הרמטכ"ל לשעבר ציין, כי "פה זה מהלך שמצצה בניין כוח אסטרטגי שנמשך שנים... יש הבנה מוחלטת [שפעילות כזו סופה]... מערכה רחבה מאוד ברצועת עזה". בסיום דיון זה המליץ הרמטכ"ל לשעבר "לצאת עם זה לדרך כי אנחנו מאבדים פה זמן", ולהיות מוכנים עם פעולה. שר הביטחון לשעבר ציין, כי יכול להיות שבעזה נערכים כבר לפעילות. בסיום הדיון החליט ראש הממשלה, כי "כרגע היעד הוא למנוע את [הפעילות]".

בסיכום שערך שב"כ לדיון בנושא מבצע "צוק איתן" שקיימה ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לאחר המבצע, ושאותו העביר שב"כ לידי צוות הביקורת, נרשם בנוגע למידע על הפעילות כפי שסיכמה הוועדה, כי "אי שיקוף ההתרעה האסטרטגית לקבינט ולוועדה - עמדת הוועדה היא כי מדובר בהחלטה שגויה".

בעניין הפעילות האמורה מסרו בעלי תפקידים בכירים לצוות הביקורת כלהלן:

ראש שב"כ לשעבר מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי מספר חודשים לפני מבצע "צוק איתן" הצליח שב"כ לקבל מידע, שממנו הוא נחשף לפעילות מסוימת לעבר ישראל, וכי המידע הופץ והוצג לראש הממשלה, לשר הביטחון ולצה"ל.

השר לביטחון הפנים לשעבר, יצחק אהרונוביץ', מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי הוא "סבור, שצריך להעלות באופן שוטף נתונים ודילמות לדיוני קבינט על

מנת שיהיה בידי שרי הקבינט מידע מספיק לצורך קבלת החלטות אם תתרחש הסלמה".

שר הפנים לשעבר, גלעד ארדן, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי הוא סבור שאם לשב"כ יש מידע על פעילות ביטחונית משמעותית שעלולה להתרחש (כמו ההתרעה על הפעילות) "עליו להעלות זאת בקבינט". עוד מסר, כאמור, כי "לא ברור מה חובתו של ראה"ם לשתף את הקבינט במידע מסוים. כמו כן, לא ברורה התשובה לשאלה מהי חובתו של ראש המ"ל להעלות נושא מסוים לקבינט".

שר הביטחון לשעבר מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי לפני תחילת יולי 2014 "לא הייתה התרעה... אלא רק הבנה שיש חשש [לפעילות]... רק כשהייתה התרעה... הובא הדבר לידיעת הקבינט". עוד מסר שר הביטחון, כי לפני מבצע "צוק איתן" וגם במהלכו תוכננה בעזה פעילות "כנגד מטרות צבאיות ולא מעבר לכך".

נוכח דברי שר הביטחון לשעבר מציין משרד מבקר המדינה, כי שעה ששר הביטחון מסר לצוות הביקורת שבעזה תוכנן לפגוע רק במטרות צבאיות ולא מעבר לכך, נמצא בביקורת, כי בדיון חיתוך מצב בראשות שר הביטחון מתחילת יולי 2014 סיכם שר הביטחון לשעבר כי מטרת הפעילות היא "לפגוע/לחטוף אזרחים/חיילים".

מפקד פד"ם לשעבר, אלוף סמי תורג'מן, מסר לצוות הביקורת במאי 2015, כי ממסמכים שנתפסו במהלך מבצע "צוק איתן" עולה שהכוונה הייתה "לבצע [בשטח ישראל] חטיפת אזרחים והרג".

הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל") בני גנץ, מסר לצוות הביקורת ביולי 2015, כי "ראה"ם ושר הביטחון ידעו על [הפעילות]... צה"ל סבר שצעדי ההגנה שנקטו למול [הפעילות]... היו מספיקים".

ראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, מסר לצוות הביקורת בדצמבר 2015, כי "המפקדים והקברניטים אינם מאזינים פאסיביים. עליהם לקחת חלק בתהליך החיכוך עם המידע והמודיעין, ולהיות שותפים בהתמודדות עם הניתוח והפרשנות. השיח עמם מעשיר את המודיעין, 'משייף' ומדייק אותו... הערכה מודיעינית, אפילו אם היא מבוססת על מקורות טובים, צריכה להיות פתוחה לביקורת ולפרשנות מצד המפקדים, המטכ"ל והקברניטים" (ההדגשות במקור).

בתגובה לטיוטת דוח הביקורת מסר ביולי 2016 ראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, כי **"מעולם לא נדרשנו ולא היה נהוג להעביר מודיעין רגיש ו/או המלצות אופרטיביות, מראש השב"כ ישירות לשרי הקבינט... ההחלטה בהקשר לתוכן דיוני הקבינט הינה של ראה"ם, ראש המ"ל ובתיאום מזכ"ץ ראה"ם... ראש השב"כ ואחרים פועלים בהתאם לנוהג ולהחלטות של ראה"ם... באם התהליך ישנתה יפעל ראש השב"כ בהתאם להסדרה או ההנחייה החדשה... עקרונית, אף אני חושב ששרי הקבינט צריכים להכיר כל מודיעין או תובנה משמעותית ביטחונית בהקדם האפשרי. בדיעבד, אינני חושב שעצם השיתוף שלהם במודיעין ההתרעתי הרגיש... לפני צוק איתן, היה משנה באופן משמעותי את החלטות הקבינט או את גיבוש המענה" (ההדגשות במקור).**

באוגוסט 2016 מסר צה"ל בתגובה לטיוטת דוח הביקורת, כי "בחודש יוני הכין צה"ל תכנית מוגבלת.. לצורך איתור [הפעילות]... אך היא לא אושרה על-ידי שר הביטחון ... [מספר חודשים לפני מבצע "צוק איתן"] הפיצה חטיבת המחקר באמ"ן מסמך מפורט לפיו... [בעזה נערכים לפעילות] אסטרטגית... כלל הדיונים שהתקיימו בקבינט למן מועד זה עסקו בסוגיות אחרות, ולא היה מקום לדון [בפעילות]... שההערכה לגביה הייתה כי אינה מכוונת למימוש בטווח הזמן הקצר ולא נמצאת במדרג 'התרעה'. נציגי צה"ל זומנו לראשונה לדיון בעניין זה רק [בתחילת יולי 2014]... ביום [זה] הועלתה [הפעילות]... לדרגת 'התרעה'."

שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, מסר ביולי 2016 בתגובה לטיוטת דוח הביקורת, כי "**חברי הקבינט חשופים לכל המידע**, אולם מטבע הדברים... לא מקבלים דיווח פרטני טקטי, אלא במקרים שבהם עולה המדרג להתרעה, וגם אז, לא בכל המקרים, אלא בהתאם לחומרת הדברים... לא קיימת חובה מוגדרת אודות הצורך בקיום דיון אודות התרעה כזו או אחרת בפורום הקבינט, והדברים מסורים לשיקול הדעת של ראש המל"ל וראה"ם תוך התייעצות עם שר הביטחון וגופי המודיעין... **לו יצוייר כי כל 'מידע התרעתי' ידרוש הצגה פרטנית... בפורום הקבינט עוד בטרם התגבש לכלל 'התרעה' מבוססת, הרי שלא תתאפשר הפעילות התקינה לא של ראשי הגופים הביטחוניים ולא של שרי הקבינט... רק משעלתה 'התרעה'... ניתן היה לשיקול סיכול קונקרטי" (ההדגשה במקור).**

משרד ראה"ם מסר ביולי 2016 בתגובה לטיוטת דוח הביקורת, כי "לא היה מקום להציג לקבינט את המידע על אודות [הפעילות]... כל עוד לא הפך ל-'התרעה'. יש מספר עצום של ידיעות מודיעיניות בכל זמן נתון, שאינן מבשילות לכדי 'התרעה' ואינן מוצגות לקבינט, וכך הייתה ההתנהלות אף בעניין [הפעילות]... אין הוראת חוק שקובעת את חובת העברת המידע לקבינט ולכן, לכל היותר, עבודת הביקורת יכולה לבחון מה ראוי היה למסור לקבינט ולא מה נדרש היה למסור לקבינט... **בדרך כלל הידיעות הללו לא מוצגות בפני הקבינט, וגם אין זה תפקידו של הקבינט לדון בידיעות מעין אלו... שלא מתגבשות לכדי התרעה... שמחייבת החלטה אסטרטגית... גורמי המקצוע הביטחוניים הפעילו את שיקול דעתם המקצועי בעניין העברת המידע לקבינט בנוגע [לפיגוע]... מועד העברת המידע לקבינט לא גרם לכל נזק" (ההדגשות במקור).**

לא ניתן לשרי הקבינט  
 מידע משמעותי שיכול  
 היה לאפשר להם  
 לקחת חלק בתהליך  
 קבלת ההחלטה  
 בשאלה כיצד נכון  
 לפעול

לפי מסמכי אמ"ן, הפעילות הייתה מוכנה כבר מספר חודשים לפני מבצע "צוק איתן". משרד מבקר המדינה מציין, כי למרות זאת ועל אף שמדיווחי שב"כ כעלה, כי ייתכן שלא ניתן יהיה להתריע לפני קרות הפעילות; על אף שבאמ"ן נקבע שצריך להיות מוכנים לאפשרות שהפעילות תתבצע "ללא יכולת לתת התרעה"; על אף שמפקד פד"ם הגדירה כפעילות אסטרטגית הולכת ומתקרבת; ועל אף ששר הביטחון לשעבר עצמו קבע כבר בתחילת יוני 2014, שמדובר בפעילות אסטרטגית העומדת לקראת ביצוע - לא הציגו שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, או הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל) בני גנץ, או ראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, או ראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, את המידע לשרי הקבינט כבר באותו שלב. זאת ועוד, על אף שכבר ביוני 2014 הגדיר הרמטכ"ל לשעבר את הפעילות כ"התרעה מובילה", הדברים לא הובאו לידיעת שרי הקבינט בדיונים שהתכנסו לאחר מכן אלא רק בתחילת יולי 2014, כאמור, כאשר אמ"ן העלה את המידע למדרג "התרעה". בביקורת לא נמצא, כי הרמטכ"ל לשעבר או ראש אמ"ן לשעבר המליצו לשר הביטחון לשעבר בתקופה שקדמה להעלאת מידע זה למדרג "התרעה", להעביר את המידע לידיעת שרי הקבינט, נוכח נסיבותיו המיוחדות כמפורט לעיל, לרבות בשל העובדה שמדובר היה בפעילות שהוגדרה "אסטרטגית" שאם הייתה מתממשת הייתה מביאה, בסבירות גבוהה, להסלמה, וכפי הנראה לא ניתן היה לדעת מתי תתרחש. גם לא נמצא ששר הביטחון לשעבר המליץ לראש הממשלה או למל"ל להעביר מידע זה לידיעת שרי הקבינט במסגרת דיוני קבינט שהתקיימו באותה עת.

משכך, לא ניתן לשרי הקבינט מידע משמעותי שיכול היה לאפשר להם לקחת חלק בתהליך קבלת ההחלטה בשאלה כיצד נכון לפעול נוכח אפשרות מימוש הפעילות, וההחלטה נותרה בידי מערכת הביטחון וראש הממשלה. אי-מסירת המידע מוקדם יותר לשרי הקבינט גם מנעה מהם לדון באפשרויות הפעולה העומדות בפניהם נוכח הפעילות המתוכננת, ולקבל מראש ולא תחת לחץ הדי הקרב שהחלו להדהד, החלטה שקולה לאחר ניתוח של אותן אפשרויות, לרבות ההשלכות הצפויות מכל אחת מהן.

מדובר בפעילות שאם הייתה מתממשת, עלולות היו להיות לה תוצאות קשות שבוודאי היו מביאות להסלמה נרחבת מול עזה, כפי שאף אמר זאת הרמטכ"ל לשעבר. משכך וכחלק מתהליך קבלת החלטות תקין ומיטבי, היה על ראש אמ"ן לשעבר להציע לרמטכ"ל לשעבר להביא בפניו שר הביטחון לשעבר המלצה אותה יעלה לראש הממשלה או למל"ל - להביא מידע זה לידיעת הקבינט כבר עם התבססות המידע על מוכנות הביצוע של פעילות זו, והגם שטרם עלה למדרג "התרעה". גם על הרמטכ"ל לשעבר היה ליזום העלאת המלצה שכזו לשר הביטחון לשעבר. בנוסף לכך, היה על שר הביטחון לשעבר להמליץ בפני ראש הממשלה או לפחות בפני המל"ל להציג את המידע לקבינט, וכן היה ראוי כי ראש שב"כ לשעבר יעביר המלצה כזו לראש הממשלה או למל"ל. אמנם לא כל מידע מודיעיני צריך להיות מוצג בדיון קבינט, ואולם נכון הוא לבחון כל מקרה לגופו. לגבי המידע ההתרעתי על הפעילות האמורה - הרי, שנוכח חומרתו והגדרת הפעילות "אסטרטגית" שתגרום נזק רחב, ובפרט כיוון שהיו פערי מודיעין משמעותיים בנוגע לכך, דוגמת מועד הפעילות, והספק אם ניתן יהיה בכלל להתרע טרם הפעילות, היה מקום להציג מידע זה בדיון קבינט שהתקיימו באותה עת. יש לציין, כי בביקורת לא נמצאה נורמה מחייבת שלפיה רק "התרעה קונקרטיה שמחייבת החלטה אסטרטגית", כתגובת משרד ראה"ם, צריכה להיות מובאת לידיעת הקבינט. משכך, הדבר נתון לשיקול דעתם של ראש הממשלה, שר הביטחון וראש המל"ל, שראוי כי יהיה מוכרע בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה לגופו, דוגמת הפעילות דנן שהשלכותיה, אם הייתה מתממשת, היו עלולות להוביל להסלמה.

משכך, גם על המל"ל היה להציע להעלות לדיון קבינט את המידע ההתרעתי על הפעילות, זאת נוכח תפקיד המל"ל שנקבע בהחלטת הממשלה (מס' 2535) מנובמבר 2007 ובחוק המל"ל. כמו כן, היה על ראש הממשלה להנחות את המל"ל, כאמור בחוק המל"ל, להעלות בדיון קבינט את המידע, כאמור. זאת, הגם שמערכת הביטחון לא יזמה בעיתוי זה המלצה להציג את המידע בפני הקבינט.

לו היה הקבינט מקבל מראש את אותו המידע, הוא היה יכול לקיים דיון מבעוד מועד, ולא בשעות הלילה בסמוך מאוד למועד הפעילות, כפי שצפו אותו במערכת הביטחון, בנוגע לאפשרויות התגובה והשלכותיהן. יתרה מכך, לו היה נמסר מראש לקבינט המידע על האפשרות שפעילויות דומות מתוכננות, יכול היה הדבר להביא לכך ששרי הקבינט ידרשו מבעוד מועד לקיים דיון מעמיק בסוגיית האיומים מעזה ותגובת מדינת ישראל, על סיכוייה וסיכוייה, ולא לקיימו, כפי שהיה בפועל, רק בתחילת מבצע "צוק איתן".

## הצגת איום המנהרות והתכנית ללחימה במרחב רווי מנהרות בקבינט לפני מבצע "צוק איתן"

### הצגת איום המנהרות בקבינט למול הצגת האיום בדיונים פנימיים של מערכת הביטחון

המנהרות ההתקפיות הן מנהרות חוצות גבול, שייעודן הוא ביצוע פעולות טרור בשטח מדינת ישראל, דוגמת חטיפת חיילים או אזרחים או הריגתם. ביוני 2006 חדרו לישראל שבעה מחבלים מרצועת עזה באמצעות מנהרה שחלקה חצה לתוך שטח ישראל. המחבלים תקפו יעדים של צה"ל, הרגו שני חיילים, פצעו ששה וחטפו את החייל גלעד שליט<sup>38</sup>. במהלך מבצע "עופרת יצוקה" שהחל בדצמבר 2008, התגלתה מנהרה התקפית מרצועת עזה שהגיעה סמוך ליישוב בשטח ישראל. ממסמכים של פד"ם ואמ"ן עולה, כי בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" הפיקה חמאס לקחים, שבעטיים החליטה לשדרג ולהרחיב את מערך תת-הקרקע בעזה, ולמנהרות ההתקפיות ניתנה עדיפות על רקע הצלחת עסקת שליט. **משרד מבקר המדינה מציין, כפי שגם עולה בפרק המודיעין בדוח מבקר המדינה בנושא "ההתמודדות עם איום המנהרות", כי בשנים האחרונות השקיעו אמ"ן ושב"כ מאמצי איסוף מודיעיניים רבים בנוגע לאיום המנהרות**<sup>39</sup>.

התכיפות בהסלמות בגזרת עזה העלתה את הסיכון של התממשות איום המנהרות, אם כמהלך יזום של חמאס ואם כתגובה של חמאס לפעולות של מדינת ישראל. אמנם מערכת הביטחון, ובמרכז צה"ל, התמודדה עם איומים נוספים כבדי משקל על מדינת ישראל, אך נוכח העובדה שאיום זה לא היה בעל משקל בעבר, אך כבר מסוף 2013, לכל הפחות, הוא הוגדר "איום אסטרטגי", כפי שיפורט להלן, בשל תכיפות העימותים בגזרת עזה והסבירות של התממשות איום המנהרות, נבחן בביקורת האם הוצג איום זה על מלוא היקפו ומשמעותיותו גם לשרי הקבינט.

38 גלעד שליט שוחרר באוקטובר 2011 במסגרת עסקה עם חמאס, שבה שחררה ישראל 1,027 מחבלים.

39 הדוח, בקובץ דוחות זה, בנושא "ההתמודדות עם איום המנהרות" מרחיב בעניין איום זה.

בדיוני הקבינט של  
הממשלה ה-33 לא  
הוצג איום המנהרות  
באופן מובחן ופרטני,  
ולא ניתן פירוט על  
התפתחותו, היקפו,  
משמעויותיו והפערים  
שהיו בנוגע אליו

בביקורת עלה, כי ראש הממשלה עסק באיום המנהרות פעמים רבות במסגרת דיונים פנימיים עם מערכת הביטחון ועם גורמים אחרים. עם זאת, בדיוני הקבינט של הממשלה ה-33 לא הוצג איום המנהרות באופן מובחן ופרטני, ולא ניתן פירוט על התפתחותו, היקפו, משמעויותיו והפערים בנוגע אליו, באופן שהיה בו כדי להדגיש את מהותו של האיום. זאת, אף על פי שבאותם דיונים פנימיים קודמים רבים שקיימו ראש הממשלה ומערכת הביטחון, זכה איום מתפתח זה להתייחסות נפרדת והוגדר כמשמעותי ואף אסטרטגי. רק בדיון הקבינט מ-30.6.14 היה בשילוב דברים שמסרו שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, ולאחר מכן ראש הממשלה, בנימין נתניהו, בצירוף ההנחיות שנתן ראש הממשלה, וכן התיאור המפורט שמסר ראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, בדיון הקבינט שהתקיים בתחילת יולי 2014, כדי להעלות את חומרת האיום למודעות השרים. עוד עלה בביקורת, כי גם כאשר עלו בדיוני הקבינט עד 30.6.14 אזכורים על איום המנהרות, לא דרשו שרי הקבינט לפתח דיון בקשר לכך, ולא ביקשו שצה"ל יציג להם את היערכותו לטיפול באיום המנהרות ואת הפערים שיש לו בנושא.

להלן הפרטים:

איום המנהרות חוצות הגבול היה ידוע בצה"ל זה שנים<sup>40</sup>, וכבר בפברואר 2008 פרסם אג"ת "מפת דרכים ללחימה במימד התת-קרקעי", שנועדה להתוות את מאפייני בניין הכוח הנדרש בצה"ל כדי לשפר את יכולתו בלחימה באיום המנהרות, ובמסגרתה תואר גם איום המנהרות החוצות לשטח מדינת ישראל.

כבר ב-31.1.13 במסגרת פגישת עבודה בין ראש שב"כ לשעבר לראש הממשלה, מסר ראש שב"כ, כי "יש מנהרות שהן לכיוון ישראל... כלומר בתוך שטח ישראל... אתה פשוט צריך להכיר את האיום ולדעת שזה מטופל", ומזכ"ץ ראה"ם לשעבר ציין באותו מעמד, כי ראש הממשלה מכיר את האיום. בסיכום של שב"כ לפגישה נרשם, כי ראש שב"כ עדכן את ראש הממשלה על מנהרה שנחשפה "לאחרונה בתוך שטח ישראל ... המדובר במנהרה אשר החלו בחפירתה לפני שנים ואף הופצה על ידי כוחותינו מספר פעמים".

ב-21.3.13 כתב ראש שב"כ לשעבר לראש אמ"ן ולידיעת הרמטכ"ל על "איום המנהרות ההתקפיות ברצועת עזה", ותיאר בפירוט את האיום. במסמך זה קבע ראש שב"כ, כי "מנהרות התקפיות... מהוות איום אסטרטגי... כי נתפסות בעיני היריב ככלי למימוש פיגועי חטיפה של חיילים ואזרחים ישראלים". עוד נכתב, כי בעזה "נוטים לחזור לאתרי חפירות" שנפגעו.

בדיון קבינט מ-24.3.13 שעסק בהצגת תמונת המצב בזירה הצפונית ציין ראש הממשלה, שיש עשרות מנהרות כאלו מעזה.

40 בעניין איום המנהרות ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 57** (2007), "ההתמודדות עם הלוחמה התת-קרקעית הפלסטינית", עמ' 1055 (הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת ולפרסם רק את עיקרי התקציר ואת עיקרי הסיכום שלו לשם שמירה על ביטחון המדינה).



בדיון קבינט מ-3.4.13 שעסק בהצגת תמונת מצב בזירה הפלסטינית כחלק מ"יישור קו של חברי הקבינט החדשים", סקר רח"ט מחקר לשעבר באמ"ן את איום הרקטות מעזה. נציג שב"כ ציין, כי "אנחנו רואים עיסוק קבוע בחפירת מנהרות התקפיות. להבנתנו, השימוש המבצעי שלהן הוא בעיקר לפיגועי מיקוח". **משרד מבקר המדינה מציין, כי פרט לאזכור זה, והגם שהדיון נועד לסקור את תמונת המצב בזירה הפלסטינית, לא ניתן הסבר על איום המנהרות ומשמעויותיו, על אף, שכאמור, כבר אז היה מוכר כאיום משמעותי.**

ב-2.5.13 התקיים בשב"כ דיון בנושא מנהרות וסיכומו הופץ, בין היתר, לרח"ט מחקר באמ"ן. בסיכום זה נרשם, כי "העיסוק האינטנסיבי של חמאס בתווך התת-קרקעי ... הוביל לקפיצת מדרגה ביכולות... בעבר סברנו שמנהרות התקפיות הינן מוגבלות באורכן... ועומדות בפני עצמן... כיום להבנתנו המצב שונה בתכליתו".

בדיון קבינט מ-12.5.13 שעסק, בין היתר, בתכנית הרב-שנתית לבניין הכוח של צה"ל לשנים 2013-2017 אוזכר נושא המנהרות במשפט אחד על ידי הרמטכ"ל לשעבר שמסר "מעזה יש איום התקפי, הוא לא איום מתקפתי... עם איזה... [עשרות] מנהרות... אנחנו יודעים על אחרות, לא מצליחים למצוא אותן בינתיים", והוסיף "אין להן משמעות של יכולות גדולות מדי... זה מאות אנשים מסודרים שבאים לפשוט ולתקוף" (ההדגשה אינה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר לרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') בני גנץ, כי אף על פי שחומרת איום המנהרות כבר הייתה ידועה, הוא תיאר את האיום רק במסגרת האזכור הבודד האמור, שאינו בגדר הדגשת הנושא ואינו תיאור מפורט המסביר את התפתחות האיום, מהותו של איום המנהרות חוצות הגבול לשטח ישראל, והקשר שלהן לרצועת עזה. על אף שהרמטכ"ל לשעבר ציין, כי מאות אנשים יבואו לתקוף, הוא אמר כי המנהרות "אין להן משמעות של יכולות גדולות מדי". לא ניתן לצפות שמתיאור זה תובן עוצמת האיום, כפי שכבר הייתה ידועה, כאמור.

ראש שב"כ לשעבר מסר לראש הממשלה בפגישה עבודה עמו מ-16.5.13, כי "הדיווחים שאנחנו מקבלים לא מעודדים... במובן זה שהיקף המנהור שנמצא ברצועת עזה הוא אדיר... יש את המנהרות ההתקפיות שלנו, מול הגדר שלנו, הוברס. אבל יש את המנהור שלהם פנימה". ראש שב"כ לשעבר התייחס בדבריו גם למגבלות התקיפה של צה"ל.

בדיון קבינט מ-19.5.13 בנושא "הצגת תמונת מצב של האיומים צבאיים", פירט רח"ט מחקר לשעבר באמ"ן, תא"ל איתי ברוך, את האיומים הצבאיים בזירות השונות וכשהתייחס לרצועת עזה אזכר את איום הרקטות, **ולא אזכר כלל את איום המנהרות.**

בתגובת צה"ל מאוגוסט 2016 לטיזת דוח הביקורת נמסר, כי "דיון הקבינט מיום 19.5.13... עסק באיומים צבאיים. כפי שניתן להבין מעיון בפרוטוקול הדיון, ניכר כי הדיון לא עסק כלל בזירה הפלסטינית או ברצועת עזה... מסיבה זאת גם לא הוזכרה בדיון זה התעצמות חמאס".

בעניין זה מציין משרד מבקר המדינה, כי לא נמצאה הנחיה שלא לדון במסגרת דיון הקבינט מ-19.5.13 באיומים צבאיים כלשהם מרצועת עזה. יתרה מכך, ראש המל"ל דאז ציין בפתיחת דיון זה, כי "אתם תראו פה ארגונים, שהם לא מדינות, שיש להם יכולות שאפילו למדינות רבות בעולם אין". כיוון שדיון זה יועד לעסוק באיומים צבאיים, מצופה היה שצה"ל יציג במהלכו את איום המנהרות, בפרט נוכח התפתחות האיום ותפיסת האויב בנוגע אליו.

במצגת של פד"ם לסגן הרמטכ"ל מיוני 2013 בעניין איום המנהרות ההתקפיות בעזה נרשם, כי "איום המנהור ההתקפי הינו ליבת הפער המבצעי מול רצ"ע ומהווה איום אסטרטגי".

בביקור הרמטכ"ל לשעבר בפד"ם מ-9.10.13 סיכם הרמטכ"ל לשעבר, כי איום המנהרות ההתקפיות "הינו מטריד ובעל פוטנציאל לנזק אסטרטגי", והדגיש, כי איום המנהרות מהווה "איום אסטרטגי".

ב-17.10.13 כתב מזכ"ץ ראה"ם לשעבר למזכ"ץ שר הביטחון לשעבר, כי "לאחרונה נחשפה בשטחנו מנהרה התקפית... איום המנהרות מהווה איום משמעותי. ראש הממשלה מנחה להציג בפניו את דרכי ההתמודדות מול האיום".

בסיכום פגישת עבודה בין שר הביטחון לשעבר לראש שב"כ לשעבר שהתקיימה ב-24.10.13 נרשם, כי שר הביטחון קבע, לגבי איום המנהרות, שהמדובר "באחד מהאיומים המשמעותיים ביותר מהרצועה".

בביקור שר הביטחון לשעבר בפד"ם מ-29.10.13 סיכם שר הביטחון, כי "**האיום המשמעותי ביותר מכיוון רצועת עזה הינו האיום בתווך התת-קרקעי**" (ההדגשות במקור).

בסיכום ביקור ראש הממשלה בפד"ם מ-12.11.13, ציין ראש הממשלה שלושה איומים מרכזיים במרחב פד"ם שיש להיערך למניעתם, והראשון שבהם היה "חדירה ליישוב במרחב הגדר והרג אזרחים".

בפגישת עבודה בין ראש הממשלה לראש שב"כ לשעבר מ-14.11.13 מסר ראש שב"כ לגבי המנהרות, כי "כולם יודעים שהיום האיום הזה הוא יותר אסטרטגי מאשר היה לפני שנה משום שהוא חוצה גבול. בנוסף, יש... [כמה] שאנחנו לא יודעים... זה שזה עובר את הגבול, ידענו... קיבלנו מידע שאחת המנהרות מגיעה ל[שטח ישראל]". בסיום הדיון הדגיש ראש הממשלה את ארבעת האיומים המרכזיים בדרום הדורשים מיקוד, כאשר השני מביניהם הוא איום המנהרות.

ב-18.11.13 כתב ראש שב"כ לשעבר לרמטכ"ל לשעבר בנוגע ל"טיפול במנהרות התקפיות מרצועת עזה", והמליץ להגדיר את איום המנהרות כאיום אסטרטגי וככלי מפר איון.

בדיון קבינט מ-26.11.13 בנושא הערכת מודיעין שנתית ל-2014 ציין רח"ט מחקר לשעבר באמ"ן, כי "המערכה הבאה ברצועה [עזה]... יש פה סדרה של דברים חדשים... העיקרי שביניהם, זה ייצור עצמי של רקטות", ולא אזכר כלל את איום המנהרות. ראש הממשלה ציין, כי "התווך התת-קרקעי... הם חופרים שם את כל עזה



היעדר פירוט על איום  
המנהרות בדיון  
הקבינט שעסק  
בהערכת המודיעין  
השנתית, אינו מתיישב  
עם הגדרות הרמטכ"ל  
לשעבר ושר הביטחון  
לשעבר, את איום  
המנהרות כאסטרטגי  
ומשמעותי ביותר  
מעזה

ואם אנחנו לא נפתור את זה, אנחנו יכולים למצוא את עצמנו במצב שמישהו מושך לנו את כל השטיח".

משרד מבקר המדינה מציין, כי מלבד אמירתו זו של ראש הממשלה, שאף לא ניתן להבין ממנה האם הכוונה למנהרות חוצות לתוך ישראל או מנהרות בתוך רצועת עזה, לא היה בדיון קבינט זה אזכור נוסף של איום המנהרות, דוגמת המנהרות ההתקפיות הידועות, פערי המודיעין בנוגע אליהן ומגבלות הפגיעה בהן, על אף שצה"ל תיאר בדיון זה את "המערכה הבאה ברצועה". זאת, למרות חומרת האיום כפי שהשתקפה בדיונים פנימיים של מערכת הביטחון, כמפורט לעיל, ולמרות המלצת ראש שב"כ לשעבר להגדיר את האיום כאסטרטגי ו"ככלי מפר איוון". אין לראות באמירתו של ראש הממשלה ללא הסברים נוספים של גורמי הביטחון, ככזו שאפשרה לשרים להבין מכך את מהותו של איום המנהרות.

בהקשר של דיון קבינט זה מסר צה"ל באוגוסט 2016 בתגובתו לטיזת דוח הביקורת, כי "סקירת המודיעין השנתית, זו שמופצת בכתב וזו שעיקריה נסקרו בעל-פה בפני הקבינט הן סקירות כלליות... המתייחסות מעצם טבען וטיבן למכלול האיומים, בכלל הזירות. על כן, מטבע הדברים, בסקירות אלה, מוקדש זמן לניתוח פרטני וממוקד של איומים קיומיים ובעלי פוטנציאל פגיעה רחב המסכן אינטרסים חיוניים. איום המנהרות איננו מסוג האיומים האמורים, ולכן לא היה מקום להעצימו מעבר לאיומים האחרים, חלקם חמורים וחשובים ממנו... בניגוד לתכנון, דיון הקבינט מ-26.11.13 בנושא הערכת המודיעין השנתית לא עסק בנושא 'האיומים הצבאיים' וחלק זה נדחה על-ידי ראש הממשלה וראש המטה לביטחון לאומי ל-12.1.14... בניגוד למה שתוכנן על-ידי ראש אמ"ן לשעבר ורח"ט מחקר לשעבר, לא הוצג איום המנהרות ב-26.11.13... שקפי המצגת שעמה הגיע אמ"ן לדיון, ואשר כאמור, לא הוצגו במועד זה אלא רק במועד החדש שנקבע לדיון [הציגו את] עליית האיום ההתקפי בגבולות" (ההדגשה במקור).

בעניין זה מעיר משרד מבקר המדינה, כי גם אם ראש הממשלה דחה את הצגת "האיומים הצבאיים" מ-26.11.13 ל-12.1.14, כאמור בתגובת צה"ל, הרי שגם בדיון הקבינט מ-12.1.14 לא הציג אמ"ן את איום המנהרות (בעניין דיון זה ראו להלן) ובשקפים שהציג אמנם נזכר איום זה אך ללא פירוט. גם אם ישנם איומים חמורים וחשובים נוספים, היעדר פירוט על איום המנהרות בדיון הקבינט שעסק בהערכת המודיעין השנתית, אינו מתיישב עם הגדרת הרמטכ"ל לשעבר, טרם הדיון, את איום המנהרות כאיום אסטרטגי, ועם קביעת שר הביטחון לשעבר כי זהו האיום המשמעותי ביותר מרצועת עזה.

בפגישת עבודה שהתקיימה בסוף 2013 בין ראש הממשלה לראש שב"כ לשעבר עדכן ראש שב"כ, כי לפי מידע מודיעיני יש מנהרה ש"הייתה אמורה [להגיע לשטח ישראל לשם]... פיגוע חטיפה".

בסיכום דיון מ-1.12.13 על "מענה לטיפול בתופעת מנהרות עזה" בראשותו, סיכם שר הביטחון לשעבר, כי "יש לראות באיום זה איום אסטרטגי".

בפגישת העבודה של הרמטכ"ל לשעבר עם ראש הממשלה מ-25.12.13 ציין ראש הממשלה כי הוא מוטרד מהתווך התת-קרקעי, וכי הוא סבור ש"נחטוף את זה כאיום אסטרטגי, כהפתעה אסטרטגית בכל החזיתות". מזכ"ץ ראה"ם לשעבר מסר באותו דיון, כי "אנחנו אמורים לקיים [בעוד שבועיים] את הדיון על מנעד התכניות בעזה, ובמסגרת זה ביקשנו להקדיש שעה לפתרונות לסוגיית המנהרות".

בדיון המשך של הקבינט בעניין תכנית העבודה, שהתקיים ב-9.1.14 ציין נציג אג"ת במסגרת תיאור פיתוחים שונים בצה"ל, כי "נכנס לפה עולם המנהרות שמזה זמן מאוד מטריד אותנו", ואיזכר במספר משפטים בודדים שיטות שבאמצעותן מנסה צה"ל למצוא את המנהרות, ללא פירוט על איום המנהרות וללא שקישר זאת באופן ברור לעזה. ראש הממשלה ציין, כי "אני יודע שיש עכשיו... [עשרות] מנהרות". **פרט לאמירות בודדות אלו, לא היה אזכור לאיום המנהרות, כפי שתואר בדיונים הפנימיים שהתקיימו במערכת הביטחון ובפני ראש הממשלה. יתרה מכך, מדברים אלו לא ברור האם מדובר במנהרות התקפיות או הגנתיות, ובוודאי שאמירות אלו לא עסקו במשמעויות האיום.**

ב-12.1.14, בדיון קבינט שעסק, בין היתר, בהמשך הערכת המודיעין השנתית, רח"ט מחקר לשעבר באמ"ן, שסקר את האיומים השונים, הציג שקף שבו תמונה של פנים מנהרה ותחתיה הכיתוב "איום התקפי בגבולות", ואמר "אני אציג חמש מגמות בסביבה האופרטיבית... כמה מילים על האיום ההתקפי בגבולות, המנהרות והרעיון ההתקפי בשטחנו". לאחר שהרחיב בנושא איום הרקטות מסר, כי "הדבר האחרון במגמות - 'האיום ההתקפי'. הרעיון החדש יחסית... של חמאס לחדור לשטחנו בהיקפים יחסית גדולים", וזאת בלי שקישר זאת למנהרות ובלי שפירט לגבי איום המנהרות, ואף הדגיש, כי "בעזה - הדבר המרכזי זה שוב הרקטות". יצוין, לדוגמה, כי בנושא איום הרקטות הרחיב רח"ט מחקר לשעבר תוך התייחסות לתפיסת האויב בקשר אליו, להיקף האיום ולמשמעויותיו. באותו דיון ציין נציג שב"כ לגבי עזה, כי "אנחנו רואים גם הכנות של תשתיות לפיגועי חוץ ביום פקודה, אנחנו בעיקר רואים זאת בסיפור של המינהור", **בלי שהסביר שכוונתו למנהרות התקפיות חוצות גבול.** ראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, סיכם בדיון כי האיומים המרכזיים על מדינת ישראל הם איום האש, הגרעין והקיברנטי, **ולא אזכור כלל את איום המנהרות.** בסיכום הדיון אמר ראש הממשלה, "רשמתי בפני ארבעה איומים מידיים... האיום הרביעי - מבחינת איומים מבצעיים... זה הנושא של המינהור, שלדעתי יוצר לנו בעיות קשות מאוד, גם של חטיפות וגם של חדירות לתוך יישובים", **וזאת בלי שהסביר מהו אותו "הנושא של המינהור".**

בנוגע לדיון הקבינט האמור מ-12.1.14 מסר משרד ראה"ם ביולי 2016 בתגובתו לטיוטת דוח הביקורת, כי "הערכת המודיעין השנתית של אמ"ן לשנת 2014, אשר הועמדה לרשות שרי הקבינט.. במסמך זה... הייתה התייחסות מפורשת לאיום המנהרות... עמוד 5 למסמך - מתייחס לאיום התקפי בגבולות תוך הצגת תמונה של מנהרה".

משרד מבקר המדינה מציין, כי במסמך הערכת המודיעין שהועמד לעיון שרי הקבינט, הנוכח בתגובת משרד ראה"ם, מתמצה איום המנהרות בתיאור עמום במילים "מימוש, בדרכים שונות, של רעיון דומה: החדרת לוחמים (בסד"כ לא ידוע) לשטחנו, לצורך פגיעה במתקנים צבאיים ואזרחיים ויצירת בלבול, פחד ומהומה ... דגש למנהרות (חוצות גבול + פנים)". מתיאור עמום זה לא ניתן היה ללמוד על חומרת איום המנהרות, והפערים הרבים שהיו אז לצה"ל בנוגע לאיום זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, ולרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל) בני גנץ, על כך שלא פירטו על איום המנהרות בדיון הקבינט שהתקיים ב-12.1.14, ולראש אמ"ן לשעבר על כך שאף כלל לא אזכר אותו. משרד מבקר המדינה מציין, כי הסיכום של ראש הממשלה בנוגע לאיום המנהרות, שאינו משקף את המידע שנמסר בדיון זה בקשר לאותו איום, מלמד על כך שהמידע שקיבל ראש הממשלה בעניין זה היה רחב הרבה יותר מזה שקיבלו שרי הקבינט (למעט שר הביטחון). עם זאת, מעיר משרד מבקר המדינה לשרי הקבינט דאז בהקשר של סיכום ראש הממשלה, כי אף לא אחד משרי הקבינט ביקש פרטים נוספים על אותו איום רביעי בחשיבותו.

ראש שב"כ לשעבר עדכן את ראש הממשלה בפגישת עבודה עמו מ-30.1.14, כי "מתוך סך המנהרות הנחפרות אנחנו יודעים לומר בסבירות גבוהה מאוד [שכמה]... כבר נמצאות בתוך שטח ישראל... קיימת אופציה שאחת המנהרות אפילו נמצאת [בשטח ישראל]... האיום הזה הוא איום אסטרטגי לדעת כל הגורמים. אין חילוקי דעות לא בצבא, לא בשב"כ, לא במשרד הביטחון ולא בלשכת ראש הממשלה ולא בשום מקום".

בדיון פנימי שהתקיים ב-9.2.14 בנושא "מנהרות התקפיות ברצועת עזה" בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות שר הביטחון, ראש המל"ל, ראש שב"כ ונציגי צה"ל, הדגיש ראש הממשלה, כי "התווך הזה [המנהרות] נכנס למעלה הצי"ח, אם זה לא היה ברור עד עכשיו אז כדאי שזה יהיה ברור", והנחה "לודא כי נושא הלוחמה התת-קרקעית מטופל במסגרת הצי"ח הלאומי".

בדיון קבינט מ-16.2.14 בנושא מנעד התכניות האופרטיביות לעזה ציין הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל) בני גנץ, כי "יכולות להיות מנהרות התקפיות ופשיטות טרור ליישובים או לדברים שהם בחזית המגע". אף על פי שהדיון עסק במנעד התכניות, כאמור, ציין הרמטכ"ל לשעבר, כי "סברנו שיהיה נכון... להציג בכמה דקות את תמונת המודיעין של האיום הצבאי [בעזה]". בהתאם לכך מסר רח"ט מחקר לשעבר באמ"ן את תמונת המודיעין וציין, כי "יש דגש גדול על פעולה מתת-הקרקע - ממנהרות גם בתוך עזה וגם ממנהרות התקפיות לשטחנו", ואז פירט בנוגע לאיום הרקטות מעזה. בהמשך הוסיף, כי "צריך לזכור את המנהרות, כדוגמת זו שאיתרנו... שאמורות לשמש למתקפה קרקעית לשטחנו - לסדר גדול של עשרות לוחמים, שיצאו פשוט בצד שלנו ויבצעו משימות... כך תראה המערכה הבאה בעזה: במרכזה, ירי מאסיבי של רקטות ... שימוש רב בתת-קרקע". **מעבר לכך לא נמסר הסבר, דוגמת מספר המנהרות, העובדה שהן כבר חצו את הגבול לתוך שטח ישראל או הפערים שהיו אז לגבי האיום.** ראש אמ"ן לשעבר, אלוף יואב הר אבן, סקר

בכלליות את התכניות האופרטיביות לעזה **ללא** שאזכר כלל את איום המנהרות. גם מפקד פד"ם לשעבר, אלוף סמי תורג'מן, מסר כי "האיום העיקרי זה התלול-מסלול" ופירט על אודותיו, ולא אזכר כלל את איום המנהרות. כאשר הסביר לגבי התכניות המבצעיות לרצועת עזה מסר, כי "אנחנו מתכוונים להתפרס... ביישובים שעוטפים את רצועת עזה, לאור איום התת-קרקע... שיתנו [הכוחות] את המענה ההגנתי הטוב ביותר אל מול התת-קרקע, כי זה איום שאין ספק שהוא יתעצם משמעותית ביחס ל"עמוד ענן" ועופרת יצוקה". ראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, ציין כי "הדבר השני שמטריד אותנו הוא כל נושא המנהרות שחוצות... לתוך ישראל... כשהדבר הזה יפרוץ אלינו, התוצאה של האירועים האלה הם תוצאה דרמטית שלילית לישראל גם בנפגעים וגם בדימוי המלחמה". ראש הממשלה ציין בסיכום הדיון, כי "כיום נשקף איום ממשי מרצועת עזה על מדינת ישראל, אשר רק הולך ומחמיר (עשרות אלפי לוחמים, אלפי רקטות מייצור עצמי ורשת ענפה של מנהרות התקפיות והגנתיות)".

משרד מבקר המדינה מעיר לשר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, לרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') בני גנץ, ולראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, על כך שלא הציגו את איום המנהרות במפורט, על מלוא היקפו ומשמעותיו, התפתחותו והפערים שהיו אז לצה"ל בנוגע אליו, בדיון הקבינט מ-16.2.14, שהיה הדיון הראשון של הקבינט מאז כינונו, בנושא מנעד התכניות לרצועת עזה, ושבתחתיו סקר צה"ל את האיומים מגזרה זו. אי-הצגת האיום במפורט, כאמור, הינה ליקוי. מידע מפורט זה השתקף במסמכי אמ"ן שלא נמסרו ישירות לידי שרי הקבינט. גם ראש שב"כ לשעבר לא הציג בקבינט את המידע שמסר לראש הממשלה ב-30.1.14, כלומר שבועיים בלבד לפני דיון קבינט זה. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם משנה החשיבות שקיבל איום המנהרות מפי ראש הממשלה שבוע אחד בלבד לפני דיון הקבינט האמור, כאשר הנחה להכניסו למעלה הצי"ח הלאומי. זאת, שעה שלשר הביטחון לשעבר ולראש הממשלה הוצג איום המנהרות במפורט בדיונים רבים קודם לכן.

בנוסף לכך, מעיר משרד מבקר המדינה לראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, האחראי להכנת דיוני הקבינט מכוח חוק המל"ל, על כך שלא וידא, במסגרת הכנת דיון הקבינט שהתקיים ב-16.2.14, שצה"ל מציג את איום המנהרות במשקל הראוי לאיום זה נוכח התפתחותו, משמעותיותו והפערים שהיו לגביו. זאת, בפרט נוכח העובדה שראש הממשלה, שר הביטחון לשעבר ובעלי תפקידים בכירים נוספים במערכת הביטחון כבר הגדירו את איום המנהרות כאיום משמעותי ואף אסטרטגי, ובפרט משום שלצה"ל היו אז פערי מודיעין בנוגע למנהרות ולא היו ברשותו פתרונות מספקים לאיום זה.

בדיון הקבינט שהתקיים ב-13.3.14 עקב הסלמה בגזרת עזה, שהתבטאה בירי רקטי מעזה לישראל, התבטא רק ראש המל"ל לשעבר בעניין איום המנהרות ומסר, כי "בתוך התת-קרקעי יש להם כמה עשרות מנהרות עכשיו, יכול להיות שיש גם [בשטח ישראל]... גדוד יכול לצאת באיזה קיבוץ, או יישוב, זה סיפור. זה מה שמתרחש כרגע בעזה".



בדיוני הקבינט  
שהתקיימו בעקבות  
מבצע "שובו אחים",  
לא תואר איום  
המנהרות באופן  
מפורט וברור, וזאת  
אף על פי שכבר  
החלה הסלמה בגזרת  
עזה

משרד מבקר המדינה מצוין, כי למרות דבריו האמורים של ראש המל"ל לשעבר, שנאמרו בדיון שעסק בנושא ההסלמה הנקודתית שהייתה ברצועת עזה, לא מסרו גורמי מערכת הביטחון פרטים נוספים, ולא הייתה התייחסות נוספת לעניין זה בדיון. כך, גם שרי הקבינט לא דרשו הבהרות בקשר לכך.

ב-23.3.14 התקיים דיון בנושא מנהרות בעזה בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות שר הביטחון לשעבר, ראש המל"ל לשעבר, הרמטכ"ל לשעבר ונציגי צה"ל, ובמסגרתו מסר הרמטכ"ל לשעבר "ראש הממשלה, כמו שאתה בוודאי מבין ושהדיון הזה גם משקף את זה, המנהרות האלה הן כלי אופרטיבי שאם הן יופעלו, ההשפעות עלולות להיות השפעות אסטרטגיות".

בדיון הקבינט שהתקיים באותו היום, 23.3.14, ואשר עסק באסטרטגיה מול רצועת עזה ציין ראש הממשלה בתחילת הדיון, כי סיים עכשיו דיון "על בעיית המנהור", ולא הרחיב מעבר לכך. בהמשך הדיון ציין ראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, בנוגע לאיומים מעזה, כי "הדבר השני [לאחר ייצור רקטות בעזה] שהוא משמעותי לא פחות... הוא המנהרות חוצות הגבול... האיום שלהן הוא כמובן דרמטי, מדובר בעשרות מנהרות... אנחנו יודעים מה הקשיים שאנו נתקלים בהם בניסיון לאתר אותן". שר הביטחון לשעבר ציין, "יש את עניין המנהרות שזה חלק מההתעצמות. אני יכול להגיד לכם שעכשיו בעקבות חשיפת המנהרה בסבב הקטן הבא אנחנו נתקוף כמה יעדי מנהרות". מעבר לכך לא ניתן הסבר מפורט על איום המנהרות. בסיכום הדיון אמר ראש הממשלה, בין היתר, כי "אנחנו צריכים לפתור את בעיית המנהרות... התווך התת-קרקעי, חלל גדול וכמו כל חלל הוא הולך ומתמלא במנהרות". **משרד מבקר המדינה מצוין, כי למרות דבריו של ראש שב"כ לשעבר, בדיון זה שעסק באסטרטגיה מול רצועת עזה, שוב לא מסרו גורמי מערכת הביטחון פרטים נוספים. גם בדיון זה לא דרשו שרי הקבינט הבהרות בקשר לכך.**

בישיבת הממשלה שהתקיימה באותו היום, 23.3.14, ושבה, בין היתר, נמסר על גילוי מנהרה ברצועת עזה מסר ראש הממשלה, כי "חשפנו מנהרה של החמאס, מנהרת תקיפה... אני מצוין את זה לשרי הממשלה כדי שתבינו שלטפל בתווך התת-קרקעי ולשפר את היכולת שלנו לטפל בו זה יעד גבוה מאוד, בנסיבות הביטחון הלאומי שלנו". שר הביטחון לשעבר ציין, כי "זה מצביע על כוונות החמאס להפעיל מנהרות התקפיות ביום פקודה, במידה וירצו לבצע פעולת חטיפה, או פעולה כנגד אזרחים - להחדיר דרך מנהרה כוח ליישוב שיבצע טבח או כל דבר אחר". **משרד מבקר המדינה מצוין, כי בישיבה זו לא נמסר פירוט נוסף לגבי היקף איום המנהרות והפערים שיש לצה"ל לגבי. זאת ועוד, למרות אמירותיהם של ראש הממשלה ושר הביטחון לשעבר, אף לא אחד מהשרים בממשלה, לרבות לא אלו החברים בקבינט ושנכחו בדיון, ביקש פרטים נוספים על איום המנהרות.**

בביקורת עלה, כי גם בדיוני הקבינט שהתקיימו בעקבות מבצע "שובו אחים" מ-14.6.14 ועד תחילת יולי 2014, לא תואר איום המנהרות באופן מפורט וברור בפני שרי הקבינט, וזאת אף על פי שכבר החלה הסלמה בגזרת עזה בדמות ירי רקטי לעבר ישראל, ועל אף המידע ההתרעתי שהלך והתגבש בדבר הפעילות המתוכננת מעזה.

בדיון קבינט מ-16.6.14 בעניין "הערכת מצב וגיבוש מדיניות ישראל בעקבות חטיפת שלושת הנערים" התייחס ראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, למערך מנהרות הלחימה בתוך עזה (מנהרות מגנטיות), אך לא לאיום המנהרות ההתקפיות. כאמור לעיל, בדיון זה התנהלו חילופי דברים ב"קודים" בין ראש הממשלה, שר הכלכלה לשעבר וראש אמ"ן לשעבר בעניין מידע התרעתי, ואולם לבד מכך, לא נמסרו פרטים לשרי הקבינט על איום המנהרות.

בדיון קבינט מ-30.6.14 בעניין מבצע "שובו אחים", שבו הובאה לאישור הקבינט הצעה לתקיפה אווירית חריגה בעזה, ציין שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, כי "יש היום עשרות מנהרות שקיימות, שמחברות בין עזה לדרום הארץ. המנהרות נועדו לחטיפה ... זה פיגוע אסטרטגי שרק ממתין למימוש". בסיום הדיון אמר ראש הממשלה, כי "יש כאן שני דברים, או דבר מרכזי שהועלה על ידי נפתלי [בנט] ולדעתי אנחנו צריכים לבחון אותו ולהיערך אליו... הנושא של המנהרות שדיברנו עליו לפני הקבינט הוא איום ממשי על מדינת ישראל. הוא שונה משום שאירועי חטיפה או חדירה לתוך תחומנו ישנו את המאזן בינינו לבינם... מול חדירה של עשרות מנהרות אל תוך שטחנו עם כוח של עד גודל שנכנס, הוא גם חוטף והוא גם הורג, זה שינוי. זה דמורליזציה ענקית. זה לא יכריע את מדינת ישראל, גם טילים עדיין לא הכריעו את מדינת ישראל, אבל זה נותן לנו מכה איומה". משכך, הנחה ראש הממשלה את שר הביטחון: "הטיפול במנהרות, שהוא מכשיר מאוד אפקטיבי עבור האויב בעזה, וכפי שמסתמן אולי לא רק בעזה, הוא דבר שהוא ראוי להכנה כיעד לטיפול. אני מבקש שתכנית... צריך לראות איך אנחנו מטפלים בחיסול מערך המנהרות. זה יעד מוגדר".

בדיון הקבינט מתחילת יולי 2014 שכונס בשעות הלילה לצורך עדכון על מידע התרעתי ציין ראש שב"כ לשעבר, כי יש מידע התרעתי שברצועת עזה מתכננים "פיגועים אסטרטגיים" נגדנו, כשהציר המוביל זה כמובן דרך מנהרות שעוברות [לישראל] ... אנחנו יודעים על סדר גודל של [מספר]... אולי אפילו קיימת אופציה שיש גם מנהרות שנמצאות [בשטח ישראל]".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף שבהמשך לדברים שאמרו שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, ולאחר מכן ראש הממשלה, בנימין נתניהו, בדיון הקבינט מ-30.6.14, כאמור, תיאר ראש שב"כ לשעבר בדיון הקבינט מתחילת יולי 2014 את איום המנהרות באופן שממנו כבר ניתן היה להבין את חומרת האיום, אף לא אחד משרי הקבינט דרש הרחבה בדיונים אלו, על מהות האיום הכולל של המנהרות והשלכותיו. זאת ועוד, למעט שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, שהעיר בדיון מתחילת יולי, כי בדיון זה היה אמור צה"ל להציג פעולה נגד המנהרות ואת "החלופות המבצעיות לעזה" שהובטחו בדיון הקודם, אף לא אחד משרי הקבינט האחרים דרש לדעת כיצד נערך צה"ל להתמודדות עם איום המנהרות (בעניין זה ראו בהמשך).

בדיון הקבינט מתחילת יולי 2014 שהתקיים בשעות הלילה המאוחרות מסר הרמטכ"ל לשעבר לגבי המנהרות, כי "זה לא איום עם השפעה אסטרטגית אמיתית, זה איום עם אימפקט אסטרטגי". **גם בדיון זה לא דרשו שרי הקבינט הרחבה**



## **בנוגע לכך, ולא הבהרות לגבי אמירתו של הרמטכ"ל לשעבר שנאמרה באותו דיון.**

בדיון הקבינט שהתקיים בהמשך אותו היום מסרה לראשונה מערכת הביטחון תיאור מפורט של איום המנהרות. רח"ט מחקר לשעבר באמ"ן, תא"ל איתי ברוך, הסביר כי מדובר במנהרות התקפיות, פירט כיצד הן בנויות, והדגיש כי עשרות חיילים יכולים לרוץ בתוכן. בנוסף לכך תיאר מידע התרעתי. הרמטכ"ל לשעבר ציין, בהתייחסו לאותו מידע, כי "זה מהלך שממצה בניין כוח אסטרטגי שנמשך שנים". גם ראש שב"כ הסביר בקצרה על איום המנהרות.

בדיון הקבינט מ-28.8.14 לאחר הפסקת האש במבצע "צוק איתן", אמר שר התקשורת לשעבר, גלעד ארדן, כי "אם נושא כמו המנהרות החדרות לשטחנו הוא נושא שצריך לתת עליו דגש, **צריך לא רק שזה יוזכר**... שוב, אני לא חושב שזה היה משנה כרגע את ההחלטות באופן... בעצם אני לא יודע, אני לא רוצה להתיימר בשם אחרים... **צריך לשים את הנושא הזה על סדר היום ולהציג אותו עם כל המשמעויות והאיומים שלו אל מול הקבינט**" (ההדגשה לא במקור). שר האוצר לשעבר, יאיר לפיד, אמר באותו דיון, כי יכול להיות שאם היינו רואים פה את כל בעיית המנהרות, הייתה פה החלטה שאנחנו תוקפים ראשונים... אני לא אומר שכן, אני רק אומר שהאופציה הייתה מונחת על השולחן".

בעניין הצגת איום המנהרות בקבינט מסרו בעלי תפקידים בכירים לצוות הביקורת, כלהלן:

מזכ"ץ ראה"ם לשעבר, אלוף אייל זמיר, מסר לצוות הביקורת בינואר 2015, כי "ראה"ם הבין היטב את איום המנהרות... ב-7 בנובמבר 2013 במסגרת פ"ע עם ראש השב"כ הגדיר ראה"ם את איום המנהרות כאיום אסטרטגי".

ראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "שב"כ ראה במנהרות איום אסטרטגי בשטח ישראל שיש פער לגביו, ומכאן שהאויב יכול להפתיע באמצעותו ולהביא למערכה נרחבת. משכך, לשב"כ, וככל הנראה גם לכולם, לא היה ספק שהאיום הרחב והאסטרטגי ביותר מעזה הוא המנהרות... אין תשובה טובה לשאלה האם הטמענו את הידע אצל כל הגורמים הרלוונטיים. המנהרות הן האיום האסטרטגי והדרמטי ביותר... בגלל הרג אפשרי וחטיפות של אזרחים וחיילים בשטחנו. איום זה הוצג במלוא חומרתו כבר לפני שנתיים לראה"ם ולשר הביטחון... ראוי להבהיר בפני שרי הקבינט את סדר העדיפויות לגבי האיומים... וכן לפרט מה המענה לכל איום".

שר האוצר לשעבר, יאיר לפיד, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "חברי הקבינט החדשים, דוגמתו, לא היו מודעים להיקף המלא והמשמעותי של איום המנהרות ערב מבצע 'צוק איתן'. הנושא הוצג במסגרת סקירת האיומים הכללית של צה"ל באחת משיבות הקבינט לפני מבצע 'צוק איתן', אך כאזכור בודד ולא מודגש וכחלק מהרבה איומים אחרים, שהודגשו יותר. כשראה"ם כינס את הקבינט... ערב מבצע 'צוק איתן' ואמר שנוצר איום אסטרטגי... זו הייתה הפעם הראשונה שאיום המנהרות הוצג כאיום העיקרי".

שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי מתחילת כהונתו בממשלה ועד למבצע "צוק איתן" "נושא המנהרות לא עלה. השרים לא ידעו

שהוא נושא בעייתי וחשוב. ייתכן שבעדכונים שקיבל מצה"ל כחלק מכלל הצגת האיומים הופיע גם נושא המנהרות, אך הנושא לא קיבל דגש ולא עלה בנפרד... תוך כדי מבצע 'שובו אחים' החלה הסלמה בגזרת עזה ואז החל השר להתעניין בגזרת הדרום... משלל פגישות שקיים השר עם בעלי תפקידים לשעבר בצה"ל... הוא התוודע לאיום המנהרות. השר [שר הכלכלה לשעבר] נפגש עם בעלי תפקידים אלו כיוון שלא הייתה לו דרך אחרת ללמוד על האיומים בגזרה הדרומית, שכן מערכת הביטחון מאוד סגורה וגם המל"ל לא סייע בעניין זה... לגבי השאלה מה עולה לדיון, הרי שראש מל"ל אחראי להעלות ביוזמתו נושאים לדיון... המחדל הגדול הוא שכלל לא היה דיון על מנהרות".

השר לביטחון הפנים לשעבר, יצחק אהרונוביץ', מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי הוא לא זוכר שדובר על איום המנהרות בדיוני הקבינט לפני מבצע "צוק איתן", "רק שבועיים לפני המבצע עדכן צה"ל בקבינט שייתכן שיהיה ניסיון חדירה [לישראל מעזה]... שרי הקבינט לא ידעו ולא הבינו את עוצמת איום המנהרות ולא ראו מנהרות בפועל... בדיון הקבינט מ-7.7.14... צה"ל לא ציין... שיש בעיה כוללת של מנהרות... אם היה יודע על גודל איום המנהרות בפועל הוא לא היה מצביע בעד הפסקת אש טרם כניסה קרקעית לצורך טיפול במנהרות".

שר הפנים לשעבר, גלעד ארדן, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי "נושא המנהרות לא עלה לדיון נפרד בקבינט לפני מבצע 'צוק איתן'. שרי הקבינט לא שותפו במהות האיום ובהיקפו. יתכן שבמסגרת כלל האיומים שסקר ראש אמ"ן בסקירה השנתית שנתן בפני הקבינט, הוא הזכיר גם את המנהרות, אך איום זה לא הודגש ולא ניתן פירוט אודות מהות האיום. יכול להיות שבחומר המודיעיני שמוסר צה"ל לעיון שרי הקבינט מדי שבוע תוך כדי ישיבת ממשלה, ושאותה הם נדרשים להחזיר בתום הישיבה, היה מסמך בו הוזכר נושא המנהרות ואולם, השר לא יכול להקדיש את מלוא תשומת הלב לחומר המודיעיני הרב תוך כדי ישיבת ממשלה בה הוא משתתף פעיל. רק [בסוף יוני 2014]... במהלך דיון קבינט... סופר לראשונה לחברי הקבינט על איום חדירה... לשטח ישראל... ועדיין לא נמסר מידע רחב יותר על היקף האיום ומנהרות נוספות חוצות גבול... כאשר כיהן כשר להגנת העורף הוא נחשף לנושא הרבש"צים ביישובים... ואולם גם בהקשר לנושא זה לא אוזכר איום המנהרות... רק כאשר מפקד פד"ם הופיע בקבינט... לאחר תחילת התקיפות האוויריות בעזה במבצע 'צוק איתן', ידעו שרי הקבינט על היקף האיום של המנהרות ומהותו... היה על המל"ל להעלות נושא זה לדיון בקבינט... בתקופה שלפני מבצע 'צוק איתן' לקבינט לא הוצגו, לדוגמה, הסיכונים מול הסיכויים ביציאה לפעולה יזומה כנגד איום המנהרות".

באוקטובר 2016 מסר שר הפנים לשעבר, גלעד ארדן, התייחסות נוספת לצוות הביקורת, ולפיה "פגישתי [מ-26.2.15] עם צוות הביקורת נערכה לאחר שחלפה שנה מאז שהתקיימו חלק מישיבות הקבינט אליהן מתייחסת הביקורת. לכן החלטתי לבחון שוב את הדברים שאמרתי בפגישתי... לאחר שקראתי את כל הפרוטוקולים של ישיבות הקבינט... אני מבקש לחדד את הדברים שאמרתי, ולהבהיר שבמספר ישיבות קבינט הוזכר איום המנהרות על ידי מספר דוברים, והוזכר תרחיש החדירה ממנהרה כתרחיש העלול להתממש. כמו כן, הוזכר קיומן של מנהרות התקפיות".

משרד מבקר המדינה מציין, כי שר הפנים לשעבר מסר גם הוא, כאמור, שהאיום "הזוכר", ובלי שהוסיף כי ניתן פירוט לגביו. דבריו עולים בקנה אחד עם ממצאי הביקורת, שלפיהם איום המנהרות רק הזוכר, ללא הסבר מפורט, וכדברי שר הפנים לשעבר בדיון הקבינט מ-28.8.14, מיד לאחר הפסקת האש במבצע "צוק איתן": "אם נושא המנהרות החדרות לשטחנו הוא נושא שצריך לתת עליו דגש, צריך לא רק שזה יזכר... צריך לשים את הנושא הזה על סדר היום ולהציג אותו עם כל המשמעויות והאיומים שלו אל מול הקבינט".

שרת המשפטים לשעבר, ציפי לבני, מסרה לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "א-אפשר היה שלא לדעת על המנהרות כיוון שנעשה שימוש במנהרה עוד באירוע חטיפת גלעד שליט. עם זאת, השרה לשעבר לא זוכרת דיון שעסק באיום המנהרות לפני מבצע 'צוק איתן' בנושא נפרד. המנהרות לא הוצגו כאיום דרמטי וגם בתחילת המבצע נמסר שיעודך לפגוע בחיילי צה"ל ולא בתושבי ישראל... אם ראה"ם הגדיר את איום המנהרות כאסטרטגי היה עליו להעלות את איום המנהרות לדיון קבינט. אם לא היה מגדיר את האיום כאסטרטגי, אז ניתן לסמוך על שיקול דעתו של צה"ל האם להעלות זאת לידיעת הקבינט".

שר החוץ לשעבר, אביגדור ליברמן, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015 לגבי איום המנהרות, כי "נכון שהנושא הזוכר באחת משיבות הקבינט עם אזכור שאר האיומים, אך נושא המנהרות לא נמסר באופן מפורט... רק כשמפקד פד"ם הופיע בפני הקבינט [במהלך "צוק איתן"] נסקר נושא המנהרות באופן מפורט לראשונה... הממ"ד (המרכז למחקר מדיני) של משרד החוץ, שנחשב... כחלק מגופי הביטחון... לא קיבל מסמך כלשהו שבו פורט איום המנהרות ומשמעותיותו או הסוקר זאת כאיום מיוחד ובולט... כנראה שמשרד החוץ לא מקבל את כל המידע שהוא אמור לקבל".

הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל) בני גנץ, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "עובדת קיומן של המנהרות הייתה ידועה לדרג המדיני ופורסמה בתקשורת וחמאס אף פרסמה זאת באינטרנט. באוקטובר 2013 התקיים דיון בצה"ל במסגרתו הוצג איום המנהרות, בהמשך הוצג האיום גם לשר הביטחון ולקבינט... לעתים עד שלא פוגשים באיום באופן ממשי לא מפנימים אותו. משכך, איום הרקטות היה מובן, אך איום המנהרות לא הופנם מספיק מבחינת הדרג המדיני, על אף שהקבינט והדרג המדיני הכירו וידעו על קיומו".

שר הביטחון לשעבר מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "דוחות המודיעין החודשיים בנושא המנהרות נשלחים ללשכת ראה"ם ושרי הקבינט יכולים לבוא לעיין בהם... לשר החוץ נשלחים הדוחות במישרין. במסגרת הצגת הערכת המודיעין השנתית לקבינט בנובמבר 2013, עלה גם איום המנהרות. גם בדיון הקבינט שהתקיים בפברואר 2014 בעניין הצגת התכניות האופרטיביות לרצ"ע הוצג איום המנהרות... ראה"ם אף התייחס לאיום המנהרות פעמיים בתחילת ישיבות הממשלה... יתכן ששרי הקבינט לא הבינו את מידת החומרה של האיום [המנהרות], אך שר הביטחון לא מקבל את הטענה שלפיה שרי הקבינט לא ידעו על האיום... ההבנה של היקף איום המנהרות התגבשה במהלך שנת 2014... השר [הביטחון] סבור, כי מדינת ישראל העצימה את איום המנהרות למימדים מוגזמים".

ראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, מסר לצוות הביקורת בדצמבר 2015, כי **"איום המנהרות הוצג ע"י אמ"ן כאיום מרכזי ברצועת עזה - הן בהקשר ההתקפי (מנהרות התקפיות לשטחנו) והן כתווך בפני עצמו - מרחב לחימה תת-קרקעי שהולך ומתפתח ברצועה. אמ"ן סיפק לצרכניו (כולל בדרג המדיני - ראה"ם, שהב"ט וועחו"ב [ועדת חוץ וביטחון]) בשורת פרסומים לאורך השנה שקדמה למבצע, תמונה מקיפה ומפורטת של 'צירי' המנהרות ההתקפיות, של מתאר ההפעלה האפשרית שלהן ושל מרחב הלחימה התת-קרקעי ברצועה"** (ההדגשות במקור).

ראש אמ"ן לשעבר הוסיף ומסר, כי "הנושא הוצג באופן פרטני לראש הממשלה ולשר הביטחון. בדיוני הקבינט לא הוצג [עד לתחילת יולי 2014]... תיאור מפורט של כמות המנהרות ופריסתן בשטח, וכמו נושאים רבים אחרים הוא הוצג כתופעה על מאפייניה השונים... המנהרות והצירים השונים הוצגו במהלך מספר דיונים, הן בצה"ל והן בפורומים מצומצמים בדרג המדיני המצומצם... והנושא הוצג גם בדיוני הקבינט (בהערכות המודיעין השנתיות), אם כי לא באופן המפרט את הצירים השונים". עוד מסר ראש אמ"ן לשעבר, כי בשנה שקדמה למבצע "צוק איתן", פותח בעזה הרעיון של פתיחת מערכה תוך העברת הלחימה לשטח ישראל ולצורך כך נבנתה "שורת כלים התקפיים" (ההדגשה במקור), דוגמת בניית מנהרות התקפיות, הכשרת כוחות והכנת תכניות.

עוד מסר ראש אמ"ן לשעבר, כי "נושא התת-קרקע זכה לזרקור מיוחד: פרסום מקיף בנושא הופץ בחודש מרץ 2014... בהערכות המודיעין השנתיות והחצי שנתיות עלה הנושא פעם אחר פעם, לרבות היבטיו הטקטיים והמבצעיים". לדוגמה, פירט ראש אמ"ן לשעבר את תיאור איום המנהרות בהערכת המודיעין השנתית ל-2014 שנעשתה ב-21.10.13: "מנהור... ברצועת עזה בלבד, מוערך שישנם [קילומטרים]... חפורים מתחת לקרקע... שיעודם לשפר את יכולות האש והלחימה הקרקעית של [האויב]". לגבי הערכת המודיעין השנתית לשנת 2014 ציין ראש אמ"ן לשעבר, כי "מהלכי בניין הכוח הבולטים בהם נוקטת חמאס... התקדמות משמעותית בפיתוח פרויקט תת הקרקע... שתכליתו שיבוש מהלכי צה"ל בלחימה והכנת תשתית... לפיגועים חוצי גדר משמעותיים... ובאופן שמשנה את מהותו של התת"ק [תת קרקע] מיכולת למרחב לחימה עצמאי של ממש".

ראש אמ"ן לשעבר הוסיף, כי "קיים פער מהותי בין ההיכרות של ראש הממשלה ושר הביטחון את תמונת המודיעין לבין יתר חברי הקבינט. מחצית מהקבינט, ראש הממשלה, שר הביטחון, שר החוץ והשר לענייני מודיעין מקבלים את המסמכים באופן ישיר. יתר שרי הקבינט יכולים ונדרשים לקרוא את החומר אצל המזכ"ץ [מזכ"ץ ראה"ם] שמקבל את סקירות המודיעין... ראש אמ"ן אינו קובע אלו נושאים יעלו בדיוני הקבינט. מנגד, לגורמים רבים יש השפעה ויכולת להמליץ: המזכ"ץ, שר הביטחון, הרמטכ"ל וראשי קהילת המודיעין וביניהם ראש אמ"ן... סדר היום נקבע ע"י ראש הממשלה וראש המל"ל" (ההדגשה במקור).

בספטמבר 2016 מסר ראש אמ"ן לשעבר לצוות הביקורת, כי "נושא המנהרות הוצג במלוא עוצמתו בעל-פה בקבינט וסוכם בבהירות רבה על ידי ראה"ם (דיוני פברואר 2014) [דיון הקבינט מ-16.2.14]. הסיכום [של ראה"ם] מהווה ראייה חזקה לכך שהנושא שהוצג על ידי אמ"ן הובן, והסיכום של ראה"ם הלכה למעשה מגדיר ומתקף את בסיס הידע של הקבינט".

לא ניתן ללמוד מהבנתו של ראש הממשלה את איום המנהרות, כי הדברים הביאו בהכרח גם להבנה של יתר שרי הקבינט

משרד מבקר המדינה מצוין, כי המידע והמסמכים שאליהם נחשף ראש הממשלה אינם מצויים בידי יתר שרי הקבינט (למעט שר הביטחון), ואף ראש אמ"ן לשעבר עצמו מסר, כי "קיים פער מהותי בין ההיכרות של ראש הממשלה ושר הביטחון את תמונת המדיעין לבין יתר חברי הקבינט". משכך, לא ניתן ללמוד מהבנתו של ראש הממשלה את איום המנהרות, כי הדברים שנאמרו בדיון הקבינט מ-16.2.14 הביאו בהכרח גם להבנה של יתר שרי הקבינט את עוצמת האיום.

בתגובה לטיטת דוח הביקורת מסר במאי 2016 שר האוצר לשעבר, יאיר לפיד, כי "אנשי מערכת הביטחון לא הסתירו את המידע ממקבלי ההחלטות - שהרי העבירו את המידע במלואו ובזמן אמת לראש הממשלה ולשר הביטחון. ראש הממשלה, אשר אמון על סדר היום בקבינט המדיני ביטחוני הוא זה שמנע בידועין מאנשי מערכת הביטחון מלמלא את חובתם ולהעביר את המידע שברשותם לשרי הקבינט. לפיכך הליקוי החמור אינו של אנשי המקצוע... אלא שמדובר בליקוי חמור של ראש הממשלה... הדבר מנע ממני, כחבר קבינט, לקיים דיון ראוי בנושא שהוא הרה-גורל ונושא בחובו משמעויות לחיי אזרחים וחיללים... העובדה שהקבינט לא עודכן בדברים מהותיים כל כך [איום המנהרות והיעדר תכנית לטיפול באיום] אינה דיון תיאורטי בנהלים. יש לה תוצאה מעשית וחמורה, שכן היא מנעה מאתנו, חברי הקבינט, לקיים דיון מוקדם, מקיף ויסודי, שייתכן שהיה מביא לקבלת החלטות אחרות" (ההדגשות במקור).

ביוני 2016 מסר שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, בתגובה לטיטת דוח הביקורת, כי "מתוך הדוח [טיטת דוח מבקר המדינה] עולה שבמשך זמן רב ידעו ראה"ם, שר הביטחון ומערכות הביטחון אודות קיום מנהרות חודרות, וחברי הקבינט האחרים לא שותפו במידע זה... מדוע לא נקבעה ישיבת קבינט על ידי ראש הממשלה בעניין שהוא עצמו הגדיר כקריטי?... באופן טבעי אמורים היו אנשי צה"ל להתייחס לנושא כל כך מרכזי כמו מנהרות התקיפה. מדוע לא עשו זאת?". בתגובה נוספת מנובמבר 2016 לטיטת דוח הביקורת, מסר שר הכלכלה לשעבר, כי לציבור "משורטטת תמונה כאילו הקבינט ערך אינספור ישיבות עומק על מנהרות התקיפה בטרם צוק איתן, ולא היא".

בתגובה לטיטת דוח הביקורת מסר ביולי 2016 ראש שב"כ לשעבר, כי "הסוגיה של איום המנהור ההתקפי מרצ"ע [רצועת עזה], הסיכונים והמשמעויות, עלתה ביוזמתי בעוצמה מספר רב של פעמים, לאורך זמן רב, בע"פ, בישיבות עבודה (פ.ע.), בדיונים ביטחוניים, בסקירות ובמסמכים רשמיים הייחודיים לאיום מתפתח זה... להתרשמותי הייתה הבנה באשר לחומרת האיום" (ההדגשות במקור).

באוגוסט 2016 מסר צה"ל בתגובה לטיטת דוח הביקורת, כי "לצה"ל הייתה תמונת מודיעין מקיפה מבחינה טקטית ואסטרטגית... ובכלל זה - איום המנהרות... תמונת מודיעין זו הוצגה באופן מלא, באמצעות מסמכי מודיעין שוטפים של אמ"ן, לכלל הגורמים הרלוונטיים בדרג המדיני... יתרה מכך, כאשר זומנו קציני צה"ל לדיון הקבינט הם מסרו דיווח מלא וסדור... הפיקוד הבכיר זיהה והציג לקבינט את ההתפתחות באיום המנהרות... התפתחות זו הוצגה כאחת מחמש המגמות העיקריות בסביבה האופרטיבית... הדרג המדיני ובכלל זה הקבינט קיבל מידע מלא על

**אודות איום המנהרות ההתקפיות, היקפו ומשמעויותיו המבצעיות, והפערים שהיו במענה לאיום... שר הביטחון וראש הממשלה היו מעודכנים באופן שוטף בפרטי המידע בעניין איום המנהרות".** עוד מסר צה"ל, כי רק בשנים האחרונות פותחו המנהרות בעזה "כאמצעי להעברת הלחימה לשטח ישראל... התפתחויות אלו מצביעות על שינוי מהותי באסטרטגיית ההתמודדות... נגד מדינת ישראל... בהמשך לכך... הכריז הרמטכ"ל לשעבר במהלך נובמבר 2013... על **מערכה מודיעינית, טכנולוגית ומבצעית**... ועיקרה הקצאת משאבים חסרי תקדים... גיבוש תמונת המודיעין באשר... למנהרות התקפיות **אינו דבר מובן מאליו**... אם **ראש הממשלה, שר הביטחון וראש המטה לביטחון לאומי, אשר לגביהם אין מחלוקת כי הכירו את תמונת המודיעין במלואה, היו סבורים כי הצגות קציני אמ"ן בנושאים לעיל אינן משקפות נאמנה את תמונת המודיעין הידועה להם, או מצריכות הרחבה ופירוט, היה בידם להעיר ולהנחות את קציני אמ"ן להרחיב ולפרט**" (ההדגשות במקור).

בדצמבר 2016 מסר צה"ל בתגובה נוספת לטיוטת דוח הביקורת, כי "תמונת המודיעין הוצגה לכלל הגורמים בדרג המדיני, ובכלל זה לקבינט, באופן מלא, הן באמצעות מסמכי מודיעין שוטפים של אמ"ן והן בדיוני הקבינט... מסמכי מודיעין אלה הועברו לממשלה בהתאם להנחיותיה... ייעודם הברור של מסמכי המודיעין היה ליצור תמונת מודיעין ברורה עבור מקבלי החלטות, לרבות שרי הקבינט... **לא היה בידם של הקצינים להניח בזמן אמת כי המסמכים אינם מועברים לשרים או אינם נקראים על ידם... במהלך דיוני הקבינט... לא נדרשו קציני אמ"ן... להבהרות והרחבות לגבי הדברים שהוצגו בעניין איום המנהרות ומכאן שבזמן אמת לא היה כל סימן לפער ידע של שרי הקבינט בנושא**... הצבא איננו קובע את סדר דיוני הקבינט, משכם, נושאים ואופן העברת המידע למשתתפיהם... המידע הועבר בדיוני הקבינט באופן ברור ומוחשי... קל לגורמי מודיעין והערכה להעלות... בקשות לקיום דיון... הקושי הוא... מגבלות של חברי קבינט בעיבודו של מידע רב המועבר אליהם... לאמ"ן הייתה תמונת מודיעין מקיפה לפני מבצע 'צוק איתן' אודות הנושאים הקשורים ברצועת עזה... **לא ניתן היה להציג את איום המנהרות במסגרת הדיונים שקיים הקבינט באופן מפורט וטוב יותר, בהינתן סוגי הדיונים שהתקיימו ומסגרות הזמנים שהוקצבו... סדרת הפרסומים הכתובים של חטיבת המחקר** [באמ"ן] **בנושא המנהרות** הינה חריגה ביותר בהיסטוריה של אמ"ן... מסמכים אלו הועברו ע"י אמ"ן... לגורמים המופקדים על עדכון ראה"ם ושרי הקבינט - מזכ"ץ ראה"ם וראש המל"ל" (ההדגשות במקור).

הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') בני גנץ, מסר באוגוסט 2016 בתגובה לטיוטת דוח הביקורת, כי "לצד ההתמודדות איתו, אין להוציא את איום המנהרות החודרות מרצועת עזה מהקשריו הרחבים והכוללים ולבודד אותו משלל האיומים שמדינת ישראל, קברניטיה והצבא התמודדו איתם באותם ימים, תוך הצגתו מעבר למשקלו הכולל וחלקו היחסי במכלול האיומים" (ההדגשה במקור).

ביולי 2016 מסר שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי יעלון), בתגובה לטיוטת דוח הביקורת, כי "התמקדות הביקורת בנושא המנהרות ההתקפיות באופן שהוא כמעט מוחלט, מובילה לטעות כפולה: ראשית - היא מעצימה את איום המנהרות ההתקפיות מעבר לפרופורציה הנכונה והראויה לו, ובנוסף - היא מטה את דוח

הביקורת באופן שיוצר תמונה חסרה ומעוותת בכל הנוגע למשרע האיומים בפניהם ניצבנו... **האיום המרכזי מרצועת עזה... הוא איום הירי תלול מסלול...** בנוסף לאיום זה עמדו בפנינו איומים נוספים... **מול כולם נערכנו ואת כולם סיכלנו...** החדירה שבוצעה דרך המנהרות נבלמה ע"י כוחות הביטחון, תוך חירוף נפש ולא הביאה לפגיעה באזרחים ישראלים... על הדיונים לשקף לחברי הקבינט בתמהיל מאוזן את מכלול הסיכונים... איום המנהרות הינו אחד האיומים הנשקפים מרצועת עזה (לא המרכזי שבהם) ... **התקיימו דיוני קבינט רבים בהם הועלה איום המנהרות...** בנוסף למסמכי המודיעין השוטפים וכן פרסומים בתקשורת הגלוייה... אינם מותירים כל מקום לספק כי איום המנהרות, בהיקפו ומשמעותו **הראויים, היה ידוע** והוצג לחברי הקבינט באופן הנדרש... **לחברי הקבינט הופץ באופן שוטף דוח העוסק בסטטוס המנהרות... תפקיד חברי הקבינט לגלות אחריות ולהעשיר את ידיעותיהם...** לא ניתן לצייר את חברי הקבינט כ'חברי מועדון לורדים' ללא כל אחריות, ולהעמיס את כל האחריות על הדרגים המקצועיים" (ההדגשות במקור).

במענה לתגובת שר הביטחון לשעבר בעניין ההתמקדות באיום המנהרות מדגיש משרד מבקר המדינה, כי בביקורת זו נבחנו תהליכי קבלת החלטות בקבינט. איום המנהרות נכלל בתת-פרק אחד בדוח שבו פרקי ביקורת אחרים, כיוון שאיום זה עלה בדיונים פנימיים רבים שקיימה מערכת הביטחון, לרבות כסוגיה נפרדת, והוגדר על ידה ועל ידי ראש הממשלה כאיום משמעותי ואף אסטרטגי, ובסופו של דבר הטיפול בו היה אחד מיעדיו המרכזיים של מבצע "צוק איתן". עוד מציינ משרד מבקר המדינה, כי בהתייחס לטענתו של שר הביטחון לשעבר, שלפיה לחברי הקבינט הופץ דוח על סטטוס המנהרות, מסר ראש אמ"ן לשעבר לצוות הביקורת, כי כאמור לעיל, דוח סטטוס המנהרות הופץ רק ללשכת ראה"ם, לשר הביטחון ולוועדת חוץ וביטחון, ושרי הקבינט יכלו לעיין בו רק במל"ל או בלשכת מזכ"ץ ראה"ם.

ביולי 2016 מסר משרד ראה"ם בתגובה לטיטת דוח הביקורת, כי "החל מיום 26 בנובמבר 2013 ועד ליום 30 ביוני 2014, קיבלו שרי הקבינט דיווחים מפורטים על אודות איום המנהרות **בשמונה (18) דיוני קבינט...** ישיבת קבינט מיום 26 בנובמבר 2013... מיום 9 בינואר 2014... מיום 12 בינואר 2014... מיום 16 בפברואר 2014... מיום 13 במרץ 2014... מיום 23 במרץ 2014... מיום 16 ביוני 2014... מיום 30 ביוני 2014... העובדות הרלוונטיות הוצגו בפני שרי הקבינט... שרי הקבינט לא העלו כל שאלה ביחס לאיום המנהרות, ולא ביקשו הבהרות כלשהן... בראשית שנת 2014 התעצם האיום מרצועת עזה... איום המנהרות הוגדר כאסטרטגי... **הדעת נותנת, ששרי הקבינט היו מבקשים לאלתר לקבל הבהרות, מידע והסברים באשר לאיום המנהרות, ובפרט לאור חומרת הדברים שנאמרו על ידי ראש המל"ל דאז [בדיון הקבינט מ-13.3.14], לו אכן דובר באיום שאינו מוכר וידוע להם במלואו היקפו וחומרתו...** מהסטנוגרמה של ישיבת הממשלה [23.3.14] עולה בצורה ברורה ומובהקת כי מעבר לעובדה שאיום המנהרות הוצג בצורה מאוד מפורטת לשרי הקבינט, הוא אף הוצג לשרי הממשלה" (ההדגשות במקור).

בנובמבר 2016 מסר משרד ראה"ם תגובה נוספת לטיט דוח הביקורת, כי "**הטענה** [שאיום המנהרות לא הוצג במפורט עד 30.6.14] **שגויה מבחינה עובדתית**... לא רק שאופן הצגת איום המנהרות ביום 30 ביוני 2014 לא חידש דבר, אלא שבישיבות קבינט קודמות אף הוצגו פרטים נוספים... **הטענה אף בלתי הגיונית לאור נסיבות המקרה** - לפי שהעובדה שאף לא שר קבינט אחד... לא ציין במהלך ישיבת הקבינט [מ-30.6.14] כי מדובר בדברים שמובאים לראשונה לידיעתו... **מהווה ראייה נוספת, ברורה וחד משמעית, לכך שאיום המנהרות, כפי שהוצג לשרי הקבינט ביום 30 ביוני 2014, היה מוכר היטב לשרי הקבינט**" (ההדגשות במקור). עוד מסר משרד ראה"ם, כי "בנוסף לראש הממשלה ולשר הביטחון, היו עוד שלושה שרי קבינט [השר לעניינים אסטרטגיים לשעבר, שר החוץ לשעבר ושר הפנים לשעבר] אשר קיבלו **מידע מודיעיני/טקטי** על אודות איום המנהרות **ישירות**, לפני ישיבת הקבינט ביום 30 ביוני 2014, מגורמי הביטחון הרלוונטיים" (ההדגשות במקור), וכי גם יתר שרי הקבינט דאז קיבלו, בהתאם לרשימות התפוצה של אמ"ן, לפחות שני מסמכים. יש להדגיש, כי בעניין הפצת המסמכים ציין משרד ראה"ם, כי "**מידע זה מבוסס על רשימות התפוצה של אמ"ן... ולא אומת בדרכים נוספות. בפניה שנעשתה למשרד החוץ הם יכלו לאשר את קבלתו של מסמך אחד בלבד**" (ההדגשה במקור).

בעניין הפצת מסמכי אמ"ן לשרים מציין משרד מבקר המדינה, כי צה"ל מסר לצוות הביקורת שמסמכי אמ"ן נמסרו לראש הממשלה, לשר הביטחון, לראש המל"ל ולמזכ"ץ ראה"ם, וזאת בהתאם לנוהל שהופץ מלשכת מזכ"ץ ראה"ם. לגבי הפצת מסמכי אמ"ן למשרד החוץ מסר שר החוץ לשעבר, אביגדור ליברמן, בפגישתו עם צוות הביקורת, כאמור לעיל, כי משרד החוץ "לא קיבל מסמך כלשהו שבו פורט איום המנהרות ומשמעותיותו או הסוקר זאת כאיום מיוחד ובולט... כנראה שמשרד החוץ לא מקבל את כל המידע שהוא אמור לקבל".

בנובמבר 2016 מסר ראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, בתגובה נוספת לטיט דוח הביקורת, כי "מאז נובמבר 2013 ועד יוני 2014 התקיימו למעלה מ-8 דיוני **ממשלה וקבינט** שנגעו באיום המנהרות. בדיונים אלו נפרסו באופן רחב איומי המנהרות, משמעותן ויכולת הטיפול בהן. כך למשל ולשם המחשה, בישיבת הקבינט מיום 13.3.14 ציינתי במפורש... ובדיון שהתקיים בישיבת הממשלה בתאריך 23 במרץ 2014 אשר עסק בנושא המנהרות" (ההדגשה במקור).



לסיכום תת-הפרק בנושא הצגת איום המנהרות בקבינט למול הצגת האיום בדיונים פנימיים של מערכת הביטחון:





גם אם לא הייתה  
 כוונת הסתרה כלשהי,  
 לקבינט לא הוצג איום  
 המנהרות במפורט.  
 אמירות כלליות  
 שנאמרו על המנהרות  
 בדיוני הקבינט לא  
 שיקפו את חומרת  
 איום המנהרות

### הצגת איום המנהרות באמירות כלליות

מהמסמכים שנאספו בביקורת עלה, כי חומרת איום המנהרות והתפתחותו, לרבות מורכבות מערך המנהרות, הן המנהרות ההתקפיות חוצות הגבול לישראל והן אלו ההגנתיות בתוך רצועת עזה המשמשות לתנועת פעילי חמאס, היו ידועות לשב"כ ולאמ"ן כבר בתחילת 2013, לכל המאוחר. הללו מסרו דיווחים מפורטים על כך לשר הביטחון לשעבר ולראש הממשלה, שעסק באיום המנהרות פעמים רבות במסגרת דיונים פנימיים עם מערכת הביטחון וגורמים אחרים, ואיום זה אף הוגדר על ידם כמשמעותי ואסטרטגי. עם זאת, גם אם לא הייתה כוונת הסתרה כלשהי, לקבינט לא הוצג איום המנהרות במפורט. בדיוני הקבינט נאמרו על ידי צה"ל, שב"כ, ראש המ"ל לשעבר, שר הביטחון לשעבר וראש הממשלה, אמירות כלליות ומעטות לגבי איום המנהרות, שחלקן התייחסו רק למנהרות הגנתיות שבתוך רצועת עזה ולא למנהרות התקפיות, לא תוארו צירי המנהרות ההתקפיות כפי שהיו ידועים לצה"ל, ולא פורטו הפערים שהיו אז לצה"ל לגבי איום זה.

אותן אמירות כלליות לא שיקפו את חומרת איום המנהרות ההתקפיות ומשמעותיותו כפי שהיו ידועות למערכת הביטחון, לראש המ"ל לשעבר ולראש הממשלה, ולא היו בהלימה למהות האיום ולחומרתו כפי שהשתקפו במסמכים של מערכת הביטחון. אמירות כלליות אלו נזכרו כמשפטים בודדים בחלק מדיוני הקבינט, ולא במרוכז כתיאור שלם וממצה של איום המנהרות, ולא היה באמירות הכלליות הללו כדי לחדד את המודעות של שרי הקבינט לאיום המנהרות. זאת, על אף שבדיונים פנימיים רבים שקיימה מערכת הביטחון תואר איום המנהרות בהרחבה ובפירוט והוגדר כמשמעותי ביותר מרצועת עזה ואף אסטרטגי, הגם שלא היה האיום היחיד מרצועת עזה. יתרה מכך, ההתייחסויות הכלליות בקבינט בהקשר זה, כאמור, גם אינן משקפות את האופן שבו הגדיר צה"ל בתגובתו לטיטוט דוח הביקורת את איום המנהרות כ"שינוי מהותי באסטרטגיית ההתמודדות... נגד מדינת ישראל", ואינן משקפות את אותה "מערכה" הנזכרת בתגובת צה"ל שבמסגרתה הוקצו "משאבים חסרי תקדים" להתמודדות עם האיום. כך גם התבטאו בדיון הקבינט מ-28.8.14, מיד לאחר הפסקת האש במבצע "צוק איתן", שר התקשורת לשעבר, גלעד ארדן, שאמר "אם נושא כמו המנהרות החודרות לשטחנו הוא נושא שצריך לתת עליו דגש, צריך לא רק שזה יוזכר... צריך לשים את הנושא הזה על סדר היום ולהציג אותו עם כל המשמעות והאיומים שלו אל מול הקבינט", ושר האוצר לשעבר, יאיר לפיד, שאמר שבקבינט לא ראו "את כל בעיית המנהרות". דברים אלו עולים בקנה אחד עם ממצאי הביקורת. כאמור, רק בדיון הקבינט מ-30.6.14 היה בשילוב דברים שמסרו שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, ולאחר מכן ראש הממשלה, בנימין נתניהו, בצירוף ההנחיות שנתן ראש הממשלה, וכן התיאור המפורט שמסר ראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, בדיון הקבינט שהתקיים בתחילת יולי 2014, כדי להעלות את חומרת האיום למודעות השרים.

הדברים מקבלים משנה תוקף משום שכאמור, חלק משרי הקבינט לא קיבלו לידיהם לפני מבצע "צוק איתן" את פרסומי אמ"ן, ולכן הדבר הקשה עליהם להיחשף למלוא המידע המודיעיני בעניין זה. בעניין זה מעיר משרד מבקר המדינה, כי ציפיתו של צה"ל, ששרי הקבינט ילמדו על איום המנהרות ממסמכים שיקראו בלשכת מזכ"ץ ראה"ם, אינה פוטרת אותו מלהציג בפירוט בדיוני הקבינט בהזדמנויות שניתנו לו, גם בעל פה, איום כה חמור ומתפתח שלא היו מודעים לו בעבר במלואו, וציפייה זו אף לא עמדה במבחן המציאות. אין זה מעשי לצפות משרי קבינט, העסוקים בניהול המשרדים הממשלתיים שבראשם הם עומדים, להגיע ללשכת מזכ"ץ ראה"ם כדי לקרוא סקירות מודיעיניות יומיות. יתרה מכך, גם אם היו נמסרים המסמכים במישרין לידי השרים, הרי שחלק משרי הקבינט היו שרים חדשים וללא רקע ביטחוני נרחב, ומשכך אין לצפות כי יבינו רק מתוך קריאת מסמכים גרידא, שכוללים גם נושאים רבים ומורכבים אחרים, את גודל האיום ומשמעותיו.

משכך, כבר בדיון הקבינט מ-26.11.13 היה על ראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, האחראי להצגת הערכות המודיעין בפני הקבינט, להציג את איום המנהרות באופן שישקף את משמעותו וחומרתו, כפי שתוארו עוד לפני מועד זה מפי ראש הממשלה, שר הביטחון לשעבר והרמטכ"ל לשעבר. הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל) בני גנץ, היה צריך לוודא שראש אמ"ן לשעבר או רח"ט מחקר לשעבר יציגו בפירוט את איום המנהרות, וזאת בהיותו הדרג הפיקודי העליון בצה"ל, וכיוון שהוא עצמו הגדיר באוקטובר 2013 את איום המנהרות כאיום אסטרטגי. לכל הפחות, היה על הרמטכ"ל לשעבר ועל ראש אמ"ן לשעבר להציע לשר הביטחון, כי ימליץ לראש הממשלה ולראש המל"ל לשעבר שאיום המנהרות יוצג בדיוני הקבינט הרלוונטיים במפורט תוך הקצאת זמן מספיק לכך. היה על שר הביטחון לשעבר וראש הממשלה, שהיו מצויים בפרטי האיום, לוודא שצה"ל מציג את איום המנהרות, כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, לרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל) בני גנץ, ולראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, על כך שלא הציגו במפורט לשרי הקבינט את חומרת איום המנהרות המתפתח ואת הפערים שיש לצה"ל בנוגע אליו, עד לדיון הקבינט שהתקיים בתחילת יולי 2014. אי-הצגת האיום כאמור מהווה ליקוי, שכן היא פגעה בבסיס הידע ההכרחי שהיה על שרי הקבינט לקבל לצורך קבלת החלטות בנוגע לגזרת עזה. כמו כן, מעיר משרד מבקר המדינה לשר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, על כך שלא וידא שצה"ל מציג את איום המנהרות במפורט בדיוני הקבינט ה-33 בתקופה שממועד כינונו ועד לדיון שהתקיים בתחילת יולי 2014. דבר זה מהווה גם הוא ליקוי, שכן שר הביטחון הוא השר הממונה על הצבא ועליו לוודא שצה"ל מציג את המידע ההכרחי לשרי הקבינט לצורך קבלת החלטות.

גם כאשר עלו  
אזכורים על המנהרות  
בדיוני הקבינט, לא  
דרשו שרי הקבינט  
לפתח דיון בקשר  
לכך

בנוסף לכך, משרד מבקר המדינה מעיר לראש הממשלה, בנימין נתניהו, העומד בראש הקבינט והיה בקיא באיום, קיים דיונים רבים בקשר אליו בפורום מצומצם שאינו הקבינט ואף הגדירו כבר בסוף 2013 כאיום מרכזי ואף אסטרטגי, כי בעיקר נוכח עובדה זאת היה עליו להנחות את המל"ל או את מערכת הביטחון להציג לקבינט את איום המנהרות באופן מפורט ומודגש, סמוך לאחר המועד שבו הוא הבין את חומרת האיום והיקפו.

#### קביעת סדר היום לדיוני קבינט והקצאת זמן


עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי בביקורת לא נמצא שהמל"ל הציע להעלות את איום המנהרות באופן מובחן ומפורט בדיוני הקבינט שהתקיימו אותה עת. זאת, אף על פי שכאמור לעיל, בהחלטת הממשלה מ-4.11.07 (החלטה מס' 2535) נקבע שראש המל"ל ימליץ לראש הממשלה "בדבר סקירות נוספות בנושאים מסווגים ורגישים", וכן "ימליץ לראש הממשלה בנוגע לנושאים שראוי שהקבינט ידון בהם", ועל אף שבחוק המל"ל נקבע, כי המל"ל יכין לקבינט הערכות מצב לגבי עניינים המשקים להערכה השנתית של המצב המדיני-ביטחוני, וכן חוות דעת בתחומי מודיעין "לפי הצורך ובאישור ראש הממשלה". כמו כן, לא נמצא ששר הביטחון או שצה"ל, באמצעות שר הביטחון, העלו למל"ל או לראש הממשלה את הצורך בתוספת זמן מעבר לזה שהוקצה להם להצגת האיומים בגזרת עזה, כדי להדגיש את משמעותם של איומים אלו.

נוכח תפקידי המל"ל ומפאת חומרת איום המנהרות והתפתחותו של איום זה, היה על ראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, להציע לראש הממשלה להעלות במפורט את נושא איום המנהרות בדיוני הקבינט שהתקיימו אותה עת ובעיתוי המתאים, תוך הקצאת זמן מספיק לנושא זה, כדי שיוכל להתפתח דיון בנושא להבנת משמעות האיום מוקדם ככל האפשר.

#### מעורבות שרי הקבינט

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי גם כאשר עלו אזכורים על המנהרות בדיוני הקבינט עד 30.6.14, לא דרשו שרי הקבינט לפתח דיון בקשר לכך, ולא ביקשו שצה"ל יציג להם את היערכותו לטיפול באיום ואת הפערים שיש לו בנושא. על שרי קבינט הדנים בסוגיות מהותיות של ביטחון לאומי, לדרוש הבהרות והרחבות לגבי דברים שאינם מספיק ברורים להם, בפרט כאשר מתוארים בפניהם איומים חדשים, דוגמת איום המנהרות.



  
 בדיון הקבינט, שעסק  
 בהצגת התכניות  
 לרצועת עזה, לא  
 נכללה תכנית שיש  
 בה מענה מבצעי  
 למצב שבו ידרשו  
 הכוחות לתמרן  
 במרחב רווי מנהרות  
 ולהתמודד עמן  
 בלחימה

לסיכום מדגיש משרד מבקר המדינה, כי המידע על איום המנהרות ההתקפיות היה משמעותי והכרחי בתהליך קבלת החלטות של שרי הקבינט. לו היה מוצג איום המנהרות במפורט בפני שרי הקבינט כבר בסוף 2013, המועד שבו כבר לא היה ספק בדבר חומרת האיום והיקפו, הייתה עומדת בפני שרי הקבינט האפשרות לדרוש לקיים דיון כבר אז בדבר אפשרויות הטיפול באיום. זאת, כדי שיוכלו לשקול מבעוד מועד את הסיכויים והסיכונים של אפשרויות אלו, ויוכלו לקחת חלק בהנחיית מערכת הביטחון בהתאם, כדי שתוכל להיערך כראוי ובזמן.

### אי-הצגת תכנית ללחימה במרחב רווי מנהרות ולהתמודדות עמן לקבינט

בעניין הכנת תכניות פעולה צבאיות מראש נקבע בדוח וינוגרד החלקי, כי "מכיוון שעייבוד כזה של תכניות פעולה דורש הסתמכות על מסדי ידע ותובנות ממקורות שונים, ראוי כי חלק ניכר מן החשיבה וההיערכות לקבלת החלטות כאלה ייעשה מראש, ויהיה מגובש בתכניות מאושרות שתורגלו, ובחלופות שנבחנו היטב במשחקי מחשבה ובדרכי בחינה אחרות".

בביקורת עלה, כי בדיון הקבינט מ-16.2.14, שעסק בהצגת מנעד התכניות האופרטיביות לרצועת עזה, לא נכללה תכנית שיש בה מענה מבצעי למצב שבו ידרשו הכוחות לתמרן ברצועת עזה במרחב רווי מנהרות ולהתמודד עמן תוך כדי לחימה. עוד עלה בביקורת, כי פד"ם גיבש תכנית מבצעית מפורטת לטיפול באיום המנהרות - "הגנה קדמית" - רק ב-3.7.14 והציג אותה לרמטכ"ל ב-15.7.14<sup>41</sup>, וכי תכנית זו הוצגה בפירוט לשרי הקבינט ב-10.7.14, לאחר שבדיון הקבינט מ-30.6.14 ביקש שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, לראות תכנית כזו וראש הממשלה, בנימין נתניהו, הנחה להציגה לקבינט.

להלן הפרטים:

בפגישת עבודה של הרמטכ"ל לשעבר עם ראש הממשלה מ-25.12.13 אמר מזכ"ץ ראה"ם לשעבר, כי "אנחנו אמורים לקיים [בעוד שבועיים] את הדיון על מנעד התכניות בעזה, ובמסגרת זה ביקשנו להקדיש שעה לפתרונות לסוגיית המנהרות".

בסיום דיון הקבינט מ-12.1.14 שעסק, בין היתר, בהמשך הערכת המודיעין השנתית, הנחה ראש הממשלה, כי "שר הביטחון והרמטכ"ל יציגו בישיבה הנ"ל [הישיבה הבאה של הקבינט שתעסוק בסיכום הערכת המודיעין ל-2014] את התייחסותם... להתמודדות עם האיום של חדירה לשטחנו מהתווך התת-קרקעי". **בביקורת נמצא, כי שר הביטחון לשעבר והרמטכ"ל לשעבר לא הציגו את התייחסותם להתמודדות עם האיום של חדירה לשטחנו מהתווך התת-קרקעי, כפי**

41 הדוח, בקובץ דוחות זה, בנושא "ההתמודדות עם איום המנהרות" מרחיב בעניין תכניות מבצעיות להתמודדות עם איום המנהרות. תכנית "הגנה קדמית" הייתה רלוונטית בתקופת מבצע "צוק איתן".

**שקבע ראש הממשלה כאמור, באף לא אחד מדיוני הקבינט שהתקיימו לאחר מכן, ורק בתחילת יולי 2014 הציג צה"ל באופן כללי את אפשרויות הטיפול באיום המנהרות.**

בתגובת צה"ל מאוגוסט 2016 לטיטת דוח הביקורת נכתב, כי "למטה לביטחון לאומי האחריות לקביעת מועדי הדיון, סדר היום ורשימת הנושאים שיובאו בפני הקבינט...הצבא לא התבקש להציג סוגיה זו [התמודדות עם איום המנהרות] בפני הקבינט באותה עת".

ראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, מסר לצוות הביקורת בפגישה שקיימו עם ראש הממשלה ביולי 2015, כי בדיון הקבינט מ-16.2.14 "לא הוצג איך מטפלים במנהרות, כי לא היה עדיין פתרון מבצעי לאיך מטפלים במנהרות", ולכן רק האיום הוצג.

בעניין הצגת התכניות האופרטיביות לגזרת עזה, יש לציין, כי בסיכום דיון שהתקיים ב-22.1.14 במל"ל בנושא "הצגת מנעד התכניות לעזה" כהכנה להצגת תכניות אלו בקבינט העיר נציג המל"ל במכתב שנשלח למזכ"ץ שר הביטחון, לראש המל"ל ולנציגי אג"ת ואמ"ץ, כי "**בכל התכניות לא הוצג פירוט של אופי הפעילות הקרקעית, 'המחיר' הצפוי לצה"ל והתוצאות הצפויות בשטח**" (ההדגשה אינה במקור).

בדיון הקבינט מ-16.2.14 שעסק, כאמור לעיל, בהצגת מנעד התכניות האופרטיביות לחזית רצועת עזה, ציין רח"ט מחקר לשעבר באמ"ן, תא"ל איתי ברוך, כי בעזה יש דגש גדול על פעולה מתת-הקרקע גם בתוך עזה וגם במנהרות התקפיות לשטחנו, וגם ראש שב"כ לשעבר ציין, כי דבר מטריד בעזה הוא המנהרות לישראל. במסגרת התכניות המבצעיות שהוצגו באותו דיון לא הייתה התייחסות לרכיב של איום המנהרות.

משרד מבקר המדינה מציין, כי אף על פי שב-16.2.14 היה ידוע בצה"ל היקפו של איום המנהרות וחומרתו, איום זה לא בא לידי ביטוי בתכניות המבצעיות שהציג ראש אמ"ץ לשעבר לקבינט בנוגע לרצועת עזה, באופן שתכניות אלו יתנו מענה מבצעי לאפשרות שהכוחות ידרשו לתמרן ברצועת עזה במרחב רווי מנהרות ולהתמודד עמן תוך כדי לחימה.

בדיון קבינט מ-30.6.14 בעניין מבצע "שובו אחים", שבמסגרתו הובאה לאישור הקבינט הצעה לתקיפה אווירית חריגה בעזה, ציין שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, לגבי הצעתו לפעולה יזומה נוכח מידע התרעתי, כי "הייתי שמח לראות תכנית אופרטיבית שתציג לנו איך לעשות את זה [להשמיד מנהרות]". בסיום הדיון הנחה ראש הממשלה את שר הביטחון לגבי הטיפול במנהרות "אני מבקש תכנית... הייתי שמח לראות אותה מחר, כיצד אנחנו יכולים, דבר שלא עשינו אותו בהכנות הצבאיות שלנו, לטפל ברצועה. אני מבין שזה יכול להביא לחילופי אש, זה יכול להביא לסבב, זה יכול להביא לטילים. אני מבין את כל זה, אבל אני בכל זאת רוצה לראות תכנית של השתלטות על [המנהרות]... צריך לראות איך אנחנו מטפלים בחיסול מערך המנהרות. זה יעד מוגדר. זה לא אומר שזה יתלקח לדברים אחרים, אבל ביעדים שהצגנו עד היום לא ראיתי את תכנית הפעולה לדבר הזה. זה דבר ראשון".

בדיון הקבינט מתחילת יולי 2014 ביקש שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, לראות פעולה נגד המנהרות, ושאל "האם צה"ל יציג לנו הערב את החלופות המבצעיות לעזה?", וראש הממשלה השיב לו, כי "אני חושב שהם רוצים להתדיין בתוכם". לכך מסר שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, "אני חשבתי שזה היה שיעורי בית מאתמול".

בדיון קבינט נוסף מתחילת יולי 2014 ביקש שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, "לראות מה נדרש כדי לשלול את... יכולת המנהרות" וכן את "שלילת יכולת ירי הטילים", ושר הביטחון לשעבר השיב "יש כמה אפשרויות ואנחנו נדון בינינו לבין עצמנו קודם כל. אני אסכם מה נכון לעשות בעת הזו ביחס לאיום". שר הכלכלה לשעבר שאל שוב אם יש "תכנית לגבי [המנהרות]", ושר הביטחון השיב לו "ודאי", וציין כי "הייתה הצגה של כל התכניות האופרטיביות". שר הכלכלה לשעבר ציין "אני לא זוכר שהציגו לנו דיון לשלילת המנהרות", ואז מסר ראש הממשלה, כי "הסמכות של הקבינט היא הסמכות של ראש הממשלה לקבוע את דיוני הקבינט. הדבר שלא הוצג פה כי זה לא עמד על הפרק, לא הוצגה פה תכנית או אפשרויות לטפל בבעיית המנהרות, זה לא הוצג ואני חושב שזה חשוב להציג משום שזו הבעיה שעומדת לפנינו". הרמטכ"ל לשעבר ציין, "כפי שנתבקשנו, מחר נבוא ונציג הרבה מאוד ורסיות של להתגנב למנהרות".

בדיון קבינט אחר שהתקיים באותו היום תיאר הרמטכ"ל לשעבר באופן כללי את אפשרויות הפעולה מול איום המנהרות, והוסיף "אם נימצא במערכה, אז אני חושב שבדיון הוא אני אמליץ לכם לפגוע... כמה שאני יכול יותר... ובמינימום הנדרש בשביל להבטיח בראייה עתידית שסוגיית המנהרות לא ממשיכה להיות בעיה אחר כך. אבל זה דיון שנעשה אותו כשניכנס לתוך המערכה". הדיון הסתיים בהחלטת ראש הממשלה "כרגע היעד הוא למנוע את [הפעילות]", ולא התקיימה הצבעה בקבינט בשאלה האם לנצל את ההזדמנות לטפל במנהרות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל) בני גנץ, כי דחיית הצגת אפשרויות הפעולה מול איום המנהרות למועד שבו "ניכנס לתוך המערכה", כפי שאמר בדיון הקבינט מתחילת יולי 2014, אינה מתיישבת עם הצורך של שרי הקבינט לקבל מידע מוקדם. זאת, כדי שהקבינט יוכל לקיים דיון הכרחי בנוגע לאפשרויות הפעולה המומלצות, לרבות במשמעויות המבצעיות של כניסת כוחות לרצועת עזה ולחימה במרחב רווי מנהרות. כמו כן, נדרש לקיים דיון כזה מבעוד מועד כדי להיערך לקראת מערכה אפשרית באופן מיטבי. בפועל, נעשה דיון זה במועד שבו המערכה כבר החלה.

בדיון הקבינט מ-7.7.14 מסר ראש הממשלה, כי מטרת הפעולה הצבאית בעזה היא "שיבוש המנהרות לאפשרות של תקיפה מיידית... אם אנחנו נצטרך לתת טיפול כולל למנהרות, אנחנו צריכים להיערך גם לאפשרות של הרחבת המערכה". בביקורת עלה, כי בהערכת מצב שקיים שר הביטחון לשעבר באותו היום, 7.7.14, הוא הנחה "להכין תכנית אופרטיבית למהלך קרקעי לפגיעה... [ב]מנהרות".

בדיון הקבינט מ-10.7.14 בעניין גיבוש מדיניות להמשך מבצע "צוק איתן" הוצגה לשרי הקבינט, כאמור, לראשונה במפורט תכנית מבצעית לטיפול במנהרות - "הגנה קדמית". מפקד פד"ם לשעבר, אלוף סמי תורג'מן, הציג את התכנית וציין, כי "הם

[הכוחות] הציגו את זה [את התכנית] לשר הביטחון בתחילת השבוע ואתמול הציגו את זה גם לראש הממשלה".

בעניין הכנת התכנית המבצעית לטיפול במנהרות מסרו בעלי תפקידים בכירים לצוות הביקורת כלהלן:

מזכ"ץ ראה"ם לשעבר, אלוף אייל זמיר, מסר לצוות הביקורת בינואר 2015, כי "בהצגת מנעד התוכניות לעזה ב-16.2.14, למרות שבפתיחת הדיון הציג רח"ט מחקר את איום המנהרות, כשהציג צה"ל את תכניותיו לעזה לא היה בהן מענה אופרטיבי ממוקד למנהרות".

שר הביטחון לשעבר מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "תכנית 'הגנה קדמית' [כניסה קרקעית לצורך טיפול במנהרות] היא צורך שעלה סמוך לתחילת מבצע 'צוק איתן' כאשר צה"ל הבין שעלולים להיקלע למצב שיצריך להיכנס לעזה ולטפל במנהרות".

כאמור, ראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, מסר לצוות הביקורת בפגישת ראש הממשלה עמם ביולי 2015, כי בדיון הקבינט מ-16.2.14 "לא הוצג איך מטפלים במנהרות, כי לא היה עדיין פתרון מבצעי".

ראש הממשלה מסר לצוות הביקורת באותה פגישה ביולי 2015, כי "ב-9 ביולי אני יורד לביקור נוסף באוגדה [עזה] ... שאלתי אותם - מה הדרך שלכם לטפל במנהרות?... ואז הם מציגים לי דרכי ביצוע... אני מביא את זה לקבינט למחרת (ב-10.7.14) כתוצאה מזה... ב-10 ליולי הקבינט מקבל הצגה של 'הגנה קדמית'".

בתגובה לטיוטת דוח הביקורת מסר צה"ל באוגוסט 2016, כי "צה"ל ריכז מאמצים משמעותיים טכנו-מבצעיים לגיבוש מענה הולם לאיום במישור ההגנה, המודיעין, הפיתוח הטכנולוגי והמענה ההתקפי... מענה מבצעי אינו רק תכנית התקפית. נוכח היעדרו של פתרון לנטרול המנהרות [באותה העת], צה"ל עיבה את ההגנה במענה לאיום המנהרות באופן משמעותי. מענה הגנתי זה הוא המענה המבצעי שניתן לאיום המנהרות טרם שהבשיל הפתרון הטכנו-מבצעי, ואף עמד במבחן התוצאה. אשר לתכנית 'הגנה קדמית', הרי שהיא גובשה רק לאחר שאותר פתרון טכנולוגי ואף שטרם הוכח מבצעית [באותה העת]... [בסוף] 2013 נערך תרגיל אוגדתי... ובעקבותיו שונתה דרמטית תפיסת ההגנה במרחב הסמוך לרצועת עזה... בחדש מאי 2014... שונתה התכנית המבצעית של אוגדת עזה, ונקבע כי עליה להתמקד בהגנה, ולצורך כך, אף הוסף סד"כ [סדר כוחות]... ובחדש יולי 2014 נבנתה תכנית 'הגנה קדמית'... אכן, עד יולי 2014 לא הוכנה תכנית **התקפית** לטיפול במנהרות **בשטח הרצועה**. הטעם לכך הוא פשוט ביותר: למרות ההשקעה העצומה המתמשכת במשאבים, במציאת פתרון טכנו-מבצעי... לא נמצא פתרון אפקטיבי [במועד ההוא]... **תכנית 'הגנה קדמית', היא, למעשה, תוצר מתקדם של ריכוזי מאמץ רבים, במישורים שונים, בהם החל צה"ל זמן רב לפני מבצע 'צוק איתן', וללא הכנות אלה לא יכולה הייתה להתממש, ולכן אין לראות בה חזות הכל... מענה מבצעי הוא בראש ובראשונה מענה הגנתי, ובהמשך מותאם המענה ההתקפי... כלל הסוגיות המקצועיות האמורות, ובהן הקושי למציאת מענה טכנולוגי [באותה העת], המידע המודיעיני שנאסף על-אודות התווך התת-קרקעי והתוכניות האופרטיביות לרצועת עזה, שוקפו בזמן אמת לדרג המדיני" (ההדגשה במקור). בדצמבר 2016 מסר צה"ל תגובה נוספת לטיוטת**

דוח הביקורת, ולפיה "ההחלטה על אודות אופיו של המענה המתגבש לאיומים השונים היא שאלה מקצועית צבאית, המערבת שלל שיקולים מקצועיים ומערכתיים כאחד, וראוי להשאירה בידי הפיקוד הבכיר בצה"ל... כלל המאמצים האמורים והתוכניות האופרטיביות לרצועת עזה... הוצגו בהרחבה לדרג המדיני".

הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') בני גנץ, מסר באוגוסט 2016 בתגובה לטיטת דוח הביקורת, כי "היכולות שגילה פיקוד הדרום ביחד עם אמ"ץ להתאים את תכניות התקיפה לאמצעים שפותחו זמן קצר לפני 'צוק איתן', בלוח זמנים קצר מאוד ותוך כדי מבצע 'מתגלגל', לא רק שלא ראויים לביקורת, אלא נהפוך הוא, הם ראויים לכל שבח, או לכל הפחות להערכה... אנשי המקצוע הבכירים ביותר, בדרג הצבאי והמודיעיני, התמודדו עם איום המנהרות החודרות, על בסיס המידע והיכולות שהיו בידי צה"ל במועדים הרלוונטיים, באופן שקול, מידתי וסביר... איום התמ"ס [ירי תלול מסלול] של החמאס על ישראל והנוק האסטרטגי שאיום זה גרם ויכול לגרום, למצער לא נופל מאיום המנהרות החודרות ולמרות זאת, הפתרון לו הוא הגנתי בעיקרו" (ההדגשה במקור). בנובמבר 2016 מסר הרמטכ"ל לשעבר, בתגובה נוספת לטיטת דוח הביקורת, כי "משבחר צה"ל בפתרון מבצעי מיטבי - מענה הגנתי, לפי מיטב שיקול דעתו המקצועי, החלטה שהייתה גם עניינית ונטועה באילוצי היעדר מודיעין מספיק... וכן בשל אי הימצאותו של פתרון טכנולוגי [באותה העת]... לא יעלה על הדעת, כי עמדת [הביקורת] תגבר על עמדה מקצועית מגובשת שאושרה בכל דרגי הצבא; המל"ל לא חלק עליה ולא הציע לה חלופה... אין גם כל הגיון בעמדה האמורה... שכן היא בעצם 'מכריחה' את הצבא להכין תכניות מבצעיות, שאין כל בשלות... להכין וממילא אין דרגי הצבא מאמינים כי ניתן ליישמן... 'תכניות סרק', מעין אלה, תחייבנה אף היערכות בתחום בניין הכוח, אימונים והצטיידות לתוכניות, אשר בעיני הצבא נראות מוטעות ואשר הדרג המדיני איננו דורש את שכמותן... אין זה האיום הביטחוני היחיד... אשר המענה אליו מתבסס, בעיקרו של דבר, על מענה הגנתי, בשילוב עם אש מנגד, תקיפות אוויריות ומהלכי תקיפה קרקעיים". עוד הוסיף, כי עומדת "לדרג המדיני - אשר התוכניות הוצגו בפניו במלואן... הזכות, וייתכן גם החובה, לדרוש כי תוכן תכנית התקיפה דווקא ואפילו כזו שהצבא סבור שאין להכין שכמותה. אך כל עוד שקיימת תמימות דעים בהקשר זה בין הדרג הצבאי לדרג המדיני, אין הביקורת מוסמכת להחליף בדיעבד את שיקול דעתם של הצבא והקבינט" (ההדגשות במקור).

ביולי 2016 מסר משרד ראה"ם בתגובה לטיטת דוח הביקורת, כי "במועד הדיון בקבינט [16.2.14] לצה"ל לא היה עדיין פתרון מבצעי-טכנולוגי לאיום המנהרות, לכן לא היה יכול להציג פתרון לשרי הקבינט, ולכן גם ראש המל"ל לא יכול היה לוודא שצה"ל מציג פתרון באותה עת... בקבינט הוצגו על-ידי צה"ל התכניות המבצעיות שכללו התייחסות לאיום המנהרות... ולא תכנית מבצעית קונקרטית לטיפול באיום המנהרות ללא כיבוש עזה שכן זו עדיין לא גובשה נוכח זאת שלא נמצא עדיין מענה טכנולוגי... המנהרות... מוזכרות מפורשות במסגרת התכניות המבצעיות הללו של צה"ל... ראש הממשלה ביקר בפיקוד דרום רק ביום 9 ביולי 2014, ובביקור זה שמע לראשונה על ההיתכנות לתכנית מבצעית לניטרול המנהרות, בעקבות פתרון טכנולוגי מסוים שהתגלה. לפיכך, תכנית 'הגנה קדמית' הוצגה לקבינט לראשונה ביום 10 ביולי 2014" (ההדגשות במקור).





היעדר פתרון טכנולוגי  
באותה העת לאיום,  
לא רק שאינו מייתר  
תכנון מענה מבצעי  
ללחימה במתאר של  
אותו איום אלא אף  
מחייבו

בתגובה נוספת מנובמבר 2016 לטיטות דוח הביקורת, מסר שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, כי "המצב בו שר שאינו שר הביטחון הוא **שחושף איום, מציג תכנית לטיפול בו, לוחץ על צה"ל להציג תכנית, ולוחץ על כל המערכת לביצוע התכנית** אינו מצב סביר" (ההדגשה במקור).

בנובמבר 2016 מסר ראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, בתגובה נוספת לטיטות דוח הביקורת, כי "דומה כי אין מחלוקת בין הגורמים המעורבים בדבר, כי עד סמוך למועד בו החל המבצע, לא היו בידי הצבא חלופות לטיפול באיום המנהרות... המל"ל כן דאג לטפל בפערים קיימים... במשך רוב הזמן לא היו חלופות רציניות לטיפול ועניין זה טופל ע"י גורמי המקצוע במערכת הביטחון".

לסיכום תת-הפרק של אי-הצגת תכנית ללחימה במרחב רווי מנהרות וההתמודדות עמן לקבינט, מציין משרד מבקר המדינה, כי על אף שב-16.2.14, המועד שנקבע מראש לדיון הקבינט בנושא הצגת התכניות המבצעיות לגזרת עזה, היה ידוע על היקפו של איום המנהרות וחומרתו, הרי שבמסגרת אותן תכניות מבצעיות שהציג צה"ל לקבינט, לא נכלל מענה מבצעי למצב שבו יידרשו הכוחות לתמרן ברצועת עזה במרחב רווי מנהרות ולהתמודד עמן תוך כדי לחימה. היעדר פתרון טכנולוגי באותה העת לאיום, לא רק שאינו מייתר תכנון מענה מבצעי ללחימה במתאר של אותו איום אלא אף מחייבו. בפועל, זכה איום המנהרות למענה בתכניות המבצעיות של צה"ל רק במסגרת תכנית "הגנה קדמית" שהוכנה סמוך מאוד למבצע "צוק איתן", וצה"ל הציג תכנית זו במפורט לקבינט ב-10.7.14, לאחר שבדיון הקבינט מ-30.6.14 ביקש שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, לראות תכנית כזו, וראש הממשלה, בנימין נתניהו, הנחה להציגה לקבינט. במצב דברים זה ועד למועד הצגת איום המנהרות והתכנית המבצעית לטיפול בו, נדרשו חברי הקבינט להיות חלק בתהליך קבלת החלטות בנוגע לפעולות צבאיות בעזה בלי שהיה להם מידע מוקדם, מפורט ומקיף על כלל האיומים הנשקפים מגזרה זו, ובלי שצה"ל הציג בפניהם תכניות מתאימות ללחימה במתאר איומים אלו. כיוון שאיום המנהרות לא הוצג בקבינט בפירוט עד סוף יוני 2014, לא יכול היה להיות ברור לשרי הקבינט הצורך בקיום תכנית מבצעית המתייחסת לאיום זה, ומשכך גם לא יכלו לדרוש תכנית שכזו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היה על שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל) בני גנץ, וראש אמ"ץ לשעבר, אלוף יואב הר אבן, ואף על ראש הממשלה, בנימין נתניהו, שידעו, לכל המאוחר ב-2013, על מלוא החומרה של איום המנהרות ועל משמעותיו האפשריות, לפעול ולוודא שבצה"ל תהיינה תכניות מבצעיות הכוללות גם התייחסות ללחימה במתאר של איום זה בכל התקופה שמאז ועד לתחילת מבצע "צוק איתן", בפרט נוכח הפוטנציאל הגבוה להסלמה בגזרה זו. זאת, במיוחד נוכח הסבירות הגבוהה לכך שבעת לחימה ברצועת עזה תיתכן כניסה קרקעית למרחב רווי מנהרות, והכוחות הלוחמים ידרשו להילחם במתאר זה ולהתמודד עם המנהרות. צורך זה עלה גם בתחקירי צה"ל על מבצע "צוק איתן"<sup>42</sup>. יצוין, כי בדיון הקבינט מ-30.6.14 הנחה ראש הממשלה את שר הביטחון להציג תכנית לטיפול במנהרות וציון, כי "ביעדים שהצגנו עד היום לא ראיתי תכנית פעולה לדבר הזה".

בנוסף לכך, מעיר משרד מבקר המדינה, כי ראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, שהיה בקיא בחומרת איום המנהרות, היקפו ומשמעותיותו, לא וידא בעת הכנת דיוני הקבינט, לרבות דיון הקבינט מ-16.2.14, שבו הציג צה"ל את התכניות המבצעיות לגזרת עזה, כי צה"ל מציג תכנית הכוללת גם התייחסות ללחימה במרחב רווי המנהרות.



בנוגע לנאמר לעיל בעניין התייחסות צה"ל בדיוני הקבינט לאיומים מרצועת עזה, נמסר בתגובה לטיטוט דוח הביקורת, כלהלן:

צה"ל מסר באוגוסט 2016, כי "ראש הממשלה הוא יושב ראש הקבינט, ושר הביטחון הוא חבר קבינט. על כן, סבורה הביקורת, בטעות, כי הצבא והעומד בראשו כפופים במישורין לקבינט; כי קיימת חובת דיווח ועדכון ישירה של חברי הקבינט כפרטים; כי הצבא אחראי לאופן ניהול דיוני הקבינט... ראש הממשלה הוא הקובע מהו המידע שיועבר לקבינט... עדכון הקבינט מתבצע בהתאם להנחיית הממשלה על פי סדר היום שנקבע על-ידי ראש הממשלה בהמלצת ראש המטה לביטחון לאומי... **הצבא והרמטכ"ל בראשו, עדכנו את הדרג המדיני במלוא המידע והתובנות שהיו ברשותם.** הצבא חלק באופן שוטף ויום יומי את כל המידע שהיה ברשותו עם שר הביטחון אליו הוא כפוף, ועם ראש הממשלה... **תמונת המודיעין הוצגה לכלל הגורמים הרלבנטיים בדרג המדיני, ובכלל זה לקבינט, באופן מלא, באמצעות מסמכי מודיעין שוטפים של אמ"ן, בהתאם למתחייב מהדין הקיים, בהתאם לנורמה הנוהגת, ועל-פי הנהלים שהוגדרו לצה"ל...** חוק היסוד [הצבא] מבטא את העיקרון כי הממשלה וועדותיה אינן מפקדות של אף אחד מאנשי הצבא, ואנשי הצבא אינם מדווחים לשרים במישורין... **בהתאם לדיון הצבא כפוף לשר הביטחון, והשר אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם הוא ממונה. ראש הממשלה קובע אילו סוגיות יובאו בפני הקבינט ואלו יידונו**

**על ידו באופן בלעדי...** ראש המטה לביטחון לאומי רשאי להציע לראש הממשלה להביא בפני הקבינט מידע ונושאים לדיון, וככל שראש הממשלה מקבל את עמדתו, המטה לביטחון לאומי מנחה את כל אחד מהגופים הרלוונטיים, ובכלל זה הצבא, להציג את הנושאים והמידע הרלוונטי להצגתם, בפני הקבינט... על פי חוק חובות צה"ל אינן כלפי ועדת השרים, ובוודאי לא כלפי כל אחד מחבריה בנפרד, כי אם כלפי הממשלה" (ההדגשות במקור).

עוד מסר צה"ל בתגובתו, כי **"הצבא עמד בחובותיו כלפי הממשלה במלואן...** כאשר הצבא מדווח לקבינט... הדיווח נעשה לעומד בראשות הגוף ולמי שנקבע מראש כי מתפקידו להעביר את החומר לחברי הגוף הנמען... המידע המועבר לקבינט... בוודאי אינו מתמצה במידע הנדון בישיבות הקבינט... **הצבא אינו מחליט אילו חלקים מן המידע יידונו... המטה לביטחון לאומי הוא זה המקצה לקציני צה"ל רצועות זמן בדיון וקובע את נושאי הדיון, והקצינים הבכירים המגיעים לדיון מציגים את הדברים בהתאם להנחיה של שר הביטחון"** (ההדגשות במקור).

כמו כן מסר צה"ל בתגובתו, כי "לא הופנתה בישיבות הקבינט למי מאנשי הצבא שאלה בנוגע לאיום המנהרות או לסכנת הסלמה שלא נענתה במלואה... לעובדה זו נודעת משמעות כפולה: ראשית נובע ממנה שניצגי צה"ל הציגו את המידע, באופן שהשביע את רצונם של חברי הקבינט, וכן של ראש הממשלה ושר הביטחון... שנית, העדרן של שאלות מצביע גם על ההבנה של חברי הקבינט... יחידי הצבא אינם יכולים ואינם צריכים לכפות על יחידי הממשלה לקרוא את החומר המועבר למטה לביטחון לאומי ולמזכירות הצבאית... הנורמה הנוהגת במשך שנים רבות היא כי הצבא מעדכן את שר הביטחון וראש הממשלה ובהתאם להנחיותיהם - צה"ל מעדכן את הקבינט... מאז חוק המטה לביטחון לאומי נדרש הצבא לעדכן גם את המטה לביטחון לאומי שאמון על הכנת דיוני הקבינט... **בשום מקרה לא הופנתה בישיבות הקבינט למי מאנשי הצבא שאלה בנוגע לאיום המנהרות או לסכנת ההסלמה שלא נענתה במלואה...** על פי הנוהג המקובל, ראש הממשלה ושר הביטחון מורים אפוא לקצינים אם להוסיף ולהרחיב בנושא מסוים אם לאו" (ההדגשה במקור).

בדצמבר 2016 מסר צה"ל בתגובה נוספת לטיטות דוח הביקורת, בהתייחס לכל הפרק דלעיל, כי קביעת משרד מבקר המדינה, ולפיה על הרמטכ"ל וראש אמ"ן מוטלת האחריות להמליץ על העלאת נושאים לדיון בקבינט, תעודד התפתחות נורמה שבה ימליץ ראש אמ"ן בכל שבוע על דיוני העמקה, וכי מדובר בנורמה פסולה. עוד מסר צה"ל, כי קביעה שכזו הינה **"מנוגדת הן לדין המצוי והן לנוהג המקובל מזה שנים רבות, וספק בעינינו אם היא משקפת את הדין הרצוי...** הצבא מזין את הממשלה במידע משום שהממשלה מורה לו לספק לה מידע... זאת, להבדיל משר הביטחון, לו הצבא מספק מידע באופן שוטף ולא על סמך הנחייה ספציפית, מכוח העובדה כי הרמטכ"ל כפוף לשר [הביטחון]... הבחנה יסודית זאת בין מרות וכפיפות קבועה במפורש בחוק יסוד: הצבא... **מאחר שהצבא נתון למרות הממשלה ואינו כפוף לה, ובוודאי שאינו כפוף לקבינט, אין הוא נושא באחריות לעדכון הקבינט באורח שוטף בדרך שונה מזו שהותוותה בחוק המל"ל ובהחלטות הממשלה...** מזה שנים, הן בהתאם לדיון והן בהתאם לנורמה הנוהגת, ניהול דיוני הקבינט; קביעת הנושאים לדיון; היקף וסוג המידע שיעמוד בפני

חברי הקבינט - כל אלה נתונים להחלטת הדרג המדיני הבכיר, בין באופן ישיר ובין באמצעות המטה לביטחון לאומי... מובן שצה"ל אחראי על התכנים שהוא מציג בפני הקבינט, אך זאת בשם לב להנחיות שניתנו לו בדבר נושא הדיון ומשכו... ובמיוחד לנוכח ידיעתו של צה"ל כי הדיונים נערכים בקבינט על רקע העברת המידע המלא בכתב לדרג המדיני ולא כתחליף לכך... שאלת מעורבותו של צה"ל בגיבוש המלצות לנושאים שידונו בפני הקבינט היא שאלה נכבדת, שכרוכים בה טעמי מדיניות ודורשת בחינה וליבון... צה"ל מתעתד לגבש ולהציג את עמדתו המקצועית-צבאית בפני ועדת עמידורו באשר לאופן הצגתו של מידע מטעמו בקבינט" (ההדגשות במקור).

הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל) בני גנץ, מסר בנובמבר 2016 בתגובה נוספת לטיוטת דוח הביקורת, כי "צה"ל חלק באופן סדיר וסדור ובפרטי פרטים, בכתב ועל פה, בעשרות מסמכים, פגישות ודיונים, את כל הידוע לו, כולל פערים מודיעיניים ומבצעיים... גם המל"ל, שר הביטחון וראה"ם - אין כל מקום להעיר ולנוזף בבכירי צה"ל על כך שלא התערבו בעבודת המל"ל, ראש המל"ל וראה"ם היושב בראש הקבינט".

בתגובה נוספת מנובמבר 2016 לטיוטת דוח הביקורת, מסר שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, כי "זימון דיוני קבינט וקביעת נושאי הדיון הם באחריות ראה"ם והמל"ל".

לסיכום כל הנאמר לעיל בפרק בעניין התייחסות שר הביטחון לשעבר, צה"ל ושב"כ בדיוני הקבינט לאיומים הנשקפים מרצועת עזה, מציין משרד מבקר המדינה כלהלן: כאשר התקיימו בקבינט דיונים שעסקו בגזרת עזה לא הוצג לעתים, גם אם לא בכונת הסתרה, מידע שהיה בידי מערכת הביטחון ושהיה הכרחי לצורך הבנת תמונת המצב כבסיס לקבלת החלטות על ידי שרי הקבינט, דוגמת מידע שהתגבש במערכת הביטחון בנוגע לאפשרות שינוי המצב בעזה, פערי מודיעין שהיו אז בגזרת עזה, מידע התרעתי משמעותי, איום המנהרות והתכנית לטיפול התקפי באיום זה. אי-הצגתו של מידע זה גרמה לפער משמעותי בבסיס הנתונים של שרי הקבינט, שהיה חיוני לצורך קבלת החלטות בנוגע לגזרת עזה. דבר זה פגע ביכולת של שרי הקבינט ליטול חלק בתהליך קבלת ההחלטות לגבי האפשרויות הקיימות להיערכות לקראת הסלמה אפשרית בעזה.



משעה שנקבע סדר יומו של הקבינט, ככל שמדובר בנושאים שבהם מוטלת האחריות על צה"ל להציגם, ברור שצה"ל הוא האחראי לגיבוש התכנים שיוצגו

עוד מציין משרד מבקר המדינה בהתייחס לתגובת צה"ל בעניין קביעת סדר יומו של הקבינט, כי נכון הדבר שצה"ל אינו אחראי לקביעתו. עם זאת, משעה שנקבע סדר יומו של הקבינט ונקבעו הנושאים לדיון באמצעות המל"ל, הרי שככל שמדובר בנושאים שבהם מוטלת האחריות על צה"ל להציגם, דוגמת הצגת האיומים הצבאיים, ברור שצה"ל, שהינו הגורם המקצועי והמומחה בכך והמידע העדכני והמהימן מצוי בידיו, הוא האחראי לגיבוש התכנים שיוצגו, לרבות הדגשים השונים והמשקל שיש לתת לתכנים אלו. אין לצפות שמעבר להכתבת נושאי הדיון, יוכתבו לצה"ל גם תוכני ההצגה במפורט. צה"ל הוא שמביא לאישור שר הביטחון את התכנים שהוא ממליץ להציג לקבינט, בהתאם לנושאים שנקבעו בסדר יומו של הקבינט. מכאן ברורה השפעתו המרכזית והמשמעותית של צה"ל על תכנים אלו. בנוסף לכך, לשר הביטחון, כשר הממונה מטעם הממשלה על הצבא לפי חוק יסוד: הצבא, אחריות לבדיקת התכנים שאותם צריך צה"ל להציג בפני הקבינט, כדי לוודא שתכנים אלו מכילים את כל המידע הדרוש לשרי הקבינט כדי שהדבר יהווה את בסיס הידע הנדרש לקבינט כחלק מתהליך קבלת ההחלטות בפורום זה. בתוך כך, אם שר הביטחון סבור, לאחר שצה"ל אישר בפניו את התכנים שאותם הוא מציע להציג בדיון הקבינט, כי מסגרת הזמן שהוקצתה להם בדיון קבינט להצגת נושאים מסוימים אינה מספיקה, עליו לציין זאת בפני המל"ל או ראש הממשלה.

בהתייחס לטענת צה"ל, ולפיה צה"ל מוסר את כל המידע לדרג הממונה עליו, שהינו שר הביטחון וראש הממשלה, וכי ראש הממשלה מחליט מהו המידע שיוצג לקבינט, מציין משרד מבקר המדינה, כי הגם שצה"ל אינו עומד בקשר ישיר מול הממשלה או הקבינט ואין לו כפיפות פיקודית אליהם, הרי שמתוקף תפקידם הייחודי של הרמטכ"ל, כמי שעומד בראש הצבא הנתון למרות הממשלה, ושל ראש אמ"ן, שמוגדר בהפ"ע אמ"ן כמי שעומד בראש הגוף האחראי לספק מודיעין גם לממשלה, יש להם אחריות גם כלפי הממשלה ולא רק כלפי שר הביטחון. דברים אלו נכונים גם לגבי הקבינט, שכן הצבא נתון למרות הקבינט כשם שהוא נתון למרותה של הממשלה, וזאת נוכח הנחיית היועמ"ש לממשלה, ולפיה פעולת ועדת שרים היא בגדר פעולה של הממשלה. יצוין, כי בניגוד לאחריותו של צה"ל כלפי הממשלה והקבינט, כאמור, לא נקבעה בחוק חובת דיווח או מרות כלשהי בין ראש הממשלה לצה"ל.

משכך, מכוח אחריותם זו של הרמטכ"ל ושל ראש אמ"ן כלפי הממשלה והקבינט, והגם שאינם אמונים על סדר יומו של הקבינט, ראוי כי הם לא רק יציגו את התכנים בהתאם לסדר יומו של הקבינט, אלא גם ייזמו ויציעו לשר הביטחון שימליץ לראש הממשלה או למל"ל להציג בקבינט מידע שהם סבורים שיש צורך להציגו, ולהקדיש לו זמן בדיון קבינט. זאת, בפרט כיוון שמידע ותובנות הנוגעים לעניינים ביטחוניים מצויים בידיהם ולא בידי מרבית שרי הקבינט. הדבר נכון גם במקרה שנמסרים מסמכים לידי שרי הקבינט, שכן קיומו של מסמך בכתב אינו יכול להיות תחליף להסבר ולמתן דגשים בעל פה, גם כיוון שצה"ל אינו יכול להתבסס על הנחה, כי שרי הקבינט קוראים בקביעות את כל החומר המועבר להם או שהדגשים שבו בלטו מספיק בפניהם, וזאת נוכח ריבוי מידע במגוון נושאים. הדבר נכון אף ביתר שאת כאשר מסמכי אמ"ן לא הופצו במישרין לשרי הקבינט, ואמ"ן כלל לא ידע האם מסמכים אלו הגיעו לידי השרים. נוכח כל האמור לעיל, יש חשיבות גדולה אף יותר לתכנים שעל צה"ל להציע לשר הביטחון להציג בדיוני קבינט ולאופן שבו צה"ל מציג את תכניו בדיונים אלו. זאת, כדי שלא יהיה ספק לגבי מידת עדכונם והבנתם של שרי הקבינט בתכנים אלו. גם על שר הביטחון, נוכח מעמדו מכוח חוק יסוד: הצבא, ובהיותו שר בקבינט, מוטלת האחריות ליזום העלאת נושאים בקבינט שיש לדעתו להדגישם ליתר שרי הקבינט, ולהקדיש לכך את הזמן הנדרש בדיון קבינט.

כמו כן, נדרש היה כי ראש הממשלה באמצעות המל"ל יודא כי סדר יומו של הקבינט כולל מכלול נושאים שחשוב להביאם לידיעת שרי הקבינט לצורך תהליך קבלת החלטות תקין ומיטבי, וכי התכנים המוצגים בהם משקפים את בסיס המידע הנדרש לתהליך זה.



אי-הצגת איום  
המנהרות היא ליקוי,  
שכן היא פגעה  
בבסיס הידע ההכרחי  
שהיה על שרי  
הקבינט לקבל



בעניין פערי המודיעין בגזרת עזה מעיר משרד מבקר המדינה לשר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, לרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') בני גנץ, ולראש אמ"ן לשעבר, אלוף כוכבי, וכן לראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, על כך שלא הציגו בדיוני הקבינט עד לתחילת יולי 2014 את הפערים הללו; בעניין המידע ההתרעתי מציין משרד מבקר המדינה, כי היה על ראש אמ"ן לשעבר והרמטכ"ל לשעבר להציע לשר הביטחון, כי ימליץ לראש הממשלה או למל"ל להציג את אותו המידע לשרי הקבינט כבר בסמוך למועד שבו היה לגביו מידע משמעותי, מספר חודשים לפני מבצע "צוק איתן". כמו כן, היה על שר הביטחון לשעבר ועל ראש שב"כ לשעבר להמליץ כאמור לראש הממשלה או למל"ל. זאת נוכח העובדה שמדובר היה בפעילות שהוגדרה "אסטרטגית", ושמועד ביצועה לא היה ברור, שכן היו אז פערי מודיעין משמעותיים בנוגע אליה; בעניין הצגת איום המנהרות לשרי הקבינט מעיר משרד מבקר המדינה לשר הביטחון לשעבר, לרמטכ"ל לשעבר, לראש אמ"ן לשעבר ולרח"ט מחקר לשעבר באמ"ן, כי היה עליהם להציג במפורט את חומרת איום המנהרות והתפתחותו לפני דיון הקבינט שהתקיים בתחילת יולי 2014. אי-הצגת האיום כאמור היא ליקוי, שכן היא פגעה בבסיס הידע ההכרחי שהיה על שרי הקבינט לקבל. כמו כן, מעיר משרד מבקר המדינה לשר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, על כך שלא וידא שצה"ל מציג את איום המנהרות כאמור. דבר זה מהווה גם הוא ליקוי, שכן שר הביטחון הוא השר הממונה על הצבא. נוסף לכך, מעיר משרד מבקר המדינה לראש הממשלה, בנימין נתניהו, שעמד בראש הקבינט, כי היה עליו להורות את מערכת הביטחון להציג את מכלול הידע על איום המנהרות לשרי הקבינט.

## המלצת שר הביטחון לשעבר וצה"ל בתחילת מבצע "צוק איתן" בנוגע לפעילות הצבאית שנועדה, בין היתר, לפגיעה במנהרות

משרד מבקר המדינה בחן את המידע שעמד בפני שרי הקבינט בעת שקיבלו את ההחלטה לפתוח את מבצע "צוק איתן" באמצעות תקיפה אווירית של מנהרות, זאת משום שבסיס המידע העומד לרשות מקבלי ההחלטות מהווה נדבך מרכזי בבסיס תהליך קבלת החלטות. **יודגש, כי בביקורת לא נבחן טיב ההחלטה שהתקבלה על דרך הפעולה הצבאית שנבחרה, כאמור, אלא רק הנתונים שהוצגו לקבינט לצורך קבלת החלטה זו.**

בדוח וינוגרד החלקי נקבע, כי "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" (ההדגשה במקור).

בדיון הקבינט שהתקיים ב-7.7.14 מסר ראש הממשלה, כי "קבענו שתי מטרות, האחת היא שיבוש המנהרות לאפשרות של תקיפה מיידית... יש מערך של מנהרות... הדבר השני כיעד רצוי זה חזרה לרגיעה". בדיון זה הציג הרמטכ"ל לשעבר את "מנעד אפשרויות הפעולה אל מול איום המנהרות" שהיו "תקיפה אווירית רחבה מנגד מול [המנהרות]", או "תקיפה ממוקדת קרקעית של [המנהרות]", או "מערכה רחבה ותמרון". הרמטכ"ל לשעבר המליץ לשרי הקבינט בדיון זה להנחות את צה"ל "להמשיך את משימות ההגנה, להמשיך את משימות הסיכול, להעצים על פי הצורך את מדרגות התגובה ולהיות ערוך להתפתחויות בהמשך... אני מציע שנעלה את רף התגובה". שר הביטחון לשעבר הבהיר, כי העלאת רף התגובה משמעה "לתקוף עוד מטרות בלילה", והמליץ על תקיפה אווירית של מנהרות. בסיום הדיון סיכם ראש הממשלה, כי "הירי על [מנהרות]... כחלק מהמדרג הזה הוא מתבקש".

בדיון הקבינט שהתקיים ב-8.7.14 החליטו שרי הקבינט "להנחות את צה"ל השב"כ וגופי הביטחון הנוספים להמשיך בפעולתם כדי לפגוע בתשתיות וביכולות צבאיות בדגש על מערכי הרקטות והמנהרות של ארגוני הטרור ובראשם החמאס והגא"פ הפועלים מרצועת עזה, כל זאת על מנת להשיב את השקט". בדיון הקבינט מ-10.7.14 חזר ראש המל"ל לשעבר על הנחיית הדרג המדיני כאמור בדיון הקבינט מ-8.7.14.

בביקורת עלה, כי בדיוני הקבינט האמורים, שבהם הוחלט על יעדי המבצע וביניהם פגיעה במערך המנהרות, ושבמסגרתם המליצו שר הביטחון לשעבר וצה"ל להשיג את היעדים באמצעות תקיפה אווירית של המנהרות, לא הובאו לידיעת שרי הקבינט פערים ומגבלות שהיו אז בתכנית, ושהיה בהם כדי להשפיע על יכולת השגת היעדים שנקבעו. כמו כן, לא הובאו לידיעת שרי הקבינט ההשלכות של תקיפות אוויריות על פעילות צבאית, במידה שתידרש כזו בהמשך.



להלן הפרטים:

## מידע שלא הוצג בקבינט על פערים שהיו בבנק המטרות לפני מבצע "צוק איתן"

בביקורת עלה, כי נכון למועד דיון הקבינט מ-7.7.14 היה חוסר משמעותי בבנק המטרות של צה"ל, שהיה בו כדי להשפיע על השגת היעדים שקבע הדרג המדיני, ואולם מידע זה לא הובא בפני שרי הקבינט. להלן הפרטים:

כבר ב-12.6.13 כתב סגן ראש המל"ל לראש המל"ל לשעבר בנושא "סוגיית המטרות - פער", כי "מרכיב האש (תקיפת מטרות) הוא חלק מרכזי - ובמבצעים האחרונים כמעט בלעדי - של התוכניות האופרטיביות של צה"ל... מתחוויר כי קיים פער גדול [בתחום מסוים בנושא זה]... להבנתנו, כבר היום יש פער בין ההישג הנדרש שאושר על-ידי הממשלה לבין האפשרות להשגתו בפועל (בהיבט זה יש דמיון מסוים למלחמת לבנון השנייה). אנו מוצאים לנכון להתריע על סוגיה זו ולקדם את ההבנה בנושא בדרג הצבאי והמדיני כאחד".

בסיכום דיון שהתקיים ב-22.1.14 במל"ל בנושא "הצגת מנעד התכניות לעזה" כהכנה להצגת תכניות אלו בקבינט העיר המל"ל, כי "חסרה במנעד תכנית הכוללת מערכה באש בלבד, לאור סבירות גבוהה יחסית שתכנית כזו עשויה להידרש... בנק המטרות - נדרשת הרחבה בנושא... בדיון הקבינט... תיידרש הצגה מפורטת של הנושא, כולל הצגת הפער [בתחום זה]".

בדיון הקבינט מ-16.2.14 בעניין מנעד התוכניות האופרטיביות לעזה, לא צוין הפער בבנק המטרות שעליו הצביע המל"ל, כאמור לעיל.

בסיכום דיון בסוגיית המטרות בעזה שהתקיים במל"ל ב-17.3.14, סיכם המל"ל כי "נראה שהיכולת להשיג הישג משמעותי באש במקרה של מבצע רחב בעזה היא מוגבלת מאוד ועומדת בהתאמה לעמדת צה"ל שאינו רואה חלופה של 'אש בלבד' למבצע בעזה... פער בין [הנתון]... שהוצג בדיון הקבינט בנושא עזה למספרים שהוצגו לנו [למל"ל]" (ההדגשה במקור).

בדיון קבינט מ-23.3.14, שעסק באסטרטגיה מול עזה, ציינה נציגת המל"ל, כי "בדיונים אצלנו מאוד בלט שיש לנו בעיה עם בנק המטרות". בתגובה ביקש שר הכלכלה דאז, נפתלי בנט, לדעת "כמה מטרות... יש ומתוכן בכמה אנחנו יכולים לפגוע", ומפקד פד"ם לשעבר, אלוף סמי תורג'מן, השיב שלא היו אז הרבה.

מהסטנוגרמה של דיון הקבינט האמור מ-23.3.14 עולה, כי מעבר לאמירות של נציגת המל"ל ומפקד פד"ם ושאלות משפטיות שהתעוררו בקשר לאישור מטרות, לא הציג צה"ל את הפערים שהיו אז בבנק המטרות, ואת השלכותיהם על יכולת השגת היעדים. עוד עולה מסטנוגרמה זו, כי שרי הקבינט לא ביקשו הרחבה כלשהי בעקבות אמירות אלו של נציגת המל"ל ומפקד פד"ם, ולא התפתח דיון בקבינט בסוגיית הפער בבנק המטרות.

בסיכום ביקור מ-27.3.14 של עובדי האגף האסטרטגי-ביטחוני של המל"ל במטה מרחב דרום של שב"כ נרשם מפי ראש חטיבת עזה בשב"כ, כי "פערי המודיעין והיכולות שלנו אינן מוכרים מספיק לדרג המדיני". בסיכום הביקור הוסכם, כי "מומלץ להציף לדרג המדיני את הפער".

ראש שב"כ לשעבר עדכן את ראש הממשלה בפגישת עבודה עמו מ-1.5.14 על "פער מודיעיני [בתחום מסוים]... וכתוצאה מכך מענה נמוך ביכולת חיל האוויר לפגוע".

בישיבת הקבינט מ-16.6.14 בעניין הערכת מצב וגיבוש מדיניות ישראל בעקבות חטיפת שלושת הנערים באיו"ש, מסר ראש אמ"ץ דאז, אלוף יואב הר אבן, כי "בסך הכל אנחנו עומדים על פוטנציאל מטרות לא רע".

בהערכת מצב מ-8.7.14 שהתקיימה במל"ל בראשות המשנה לראש המל"ל הוא עדכן על בעיה בבנק המטרות.

רמ"ט ח"א לשעבר, תא"ל עמיקם נורקין, מסר לצוות הביקורת בינואר 2015, כי "ח"א אינו אחראי למשימת התת-קרקע. לח"א לא הייתה תכנית מבצעית לטיפול במנהרות לפני 'צוק איתן' ולא היה מודיעין... היה חסר מודיעין על... המנהרות".

בתגובה לטיטוט דוח הביקורת מסר צה"ל באוגוסט 2016, כי "בנק המטרות לרצועת עזה שהיה בידי צה"ל ערב מבצע 'צוק איתן' כלל מטרות רבות... ובשום פנים ואופן לא ניתן לומר, כי דובר במספר מטרות מועט באיכות דלה... אין לבחון רק את מספר המטרות בתחילת המבצע, מאחר שבצה"ל קיימות יכולות מודיעיניות ומבצעיות חדשניות ביותר, המניבות מידע מודיעיני... אשר לאופן הצגת בנק המטרות בפני הקבינט, הרי שזוהי דרך ההצגה הנהוגה בנוגע לכלל הגזרות השונות, וממילא לא התבקש נציג צה"ל להרחיב הסבריו בנוגע למשפחת מטרות זו או אחרת" (ההדגשה במקור).

ביולי 2016 מסר שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, בתגובה לטיטוט דוח הביקורת, כי "בהכנה של צה"ל לקראת הצגת מנעד התכניות ברצועה לדרג הקבינט ... הנחיתי את צה"ל להעמיק בסקירתו לחברי הקבינט את הידע המקצועי בכל סוגיית המטרות המצויות בידינו ברצועה... מצגת אמ"ן סקרה את מידת האחיזה המודיעינית במטרות השונות... הקבינט ב-7 ביולי 2014 התמקד בדילמה לאן תתפתח המערכה ברצועה... לפיכך 'עומק בנק המטרות' לא היווה שיקול כלשהי בעת ההיא, מאחר והדיון נסוב אודות מהלך מוגבל ומצומצם באש" (ההדגשות במקור).

בנובמבר 2016 מסר הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') בני גנץ, כי "בנק המטרות הוא פרי מודיעין ואין כל יכולת לייצר, לפני תחילת המערכה, מטרות יש מאין... [לצה"ל יש יכולת בהמשך לייצר עוד אלפי מטרות".



כשהחליטו שרי  
הקבינט על יעדי  
המבצע, וצה"ל המליץ  
להשיגם באמצעות  
תקיפות אוויריות, הם  
לא ידעו  
שהאפקטיביות של  
תקיפות אלו כפי  
שהייתה אז עשויה  
להיות מוגבלת, בין  
היתר, נוכח הפער  
שהיה בבנק המטרות

מדברי רמ"ט ח"א לשעבר עולה, כי ערב מבצע 'צוק איתן' לא היה מודיעין מספק כדי לאפשר לח"א להכין תכנית מבצעית לטיפול במנהרות<sup>43</sup>. למרות זאת, ועל אף שבדיון הקבינט מ-7.7.14, שעסק כדברי ראש הממשלה גם באפשרות להרחבת המערכה, המליצו שר הביטחון לשעבר והרמטכ"ל לשעבר על תקיפות אוויריות של מנהרות, לא הציגו בדיון זה שר הביטחון לשעבר, הרמטכ"ל לשעבר, מפקד חיל האוויר וראש אמ"ץ לשעבר, את הפערים האמורים בפני שרי הקבינט.

משרד מבקר המדינה מעיר על כך שבדיון מ-16.2.14, שבו הוצג לקבינט מנעד התכניות האופרטיביות לעזה, צה"ל לא הציג את הפער שהיה אז בבנק המטרות, על אף הנחיית המל"ל מ-22.1.14. זאת ועוד, צה"ל הציג לשרי הקבינט את המטרות בצורה מספרית ולא איכותית, ולכן התמונה שהוצגה, לא הייתה מדויקת, מה גם שלאחר הדיון סיכם המל"ל בדיון פנימי מ-17.3.14 שיש פער בין הנתונים שהוצגו בקבינט לבין אלו שהוצגו למל"ל.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי בעת ששר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, והרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל) בני גנץ, המליצו על תקיפות אוויריות בלבד ברצועת עזה במסגרת דיון הקבינט מ-7.7.14, הם לא הביאו לידיעת שרי הקבינט את הפער שהיה אז בבנק המטרות, שהייתה לו השלכה על איכות התקיפות האוויריות. נתונים אלו גם לא נמסרו לשרי הקבינט בדיוני הקבינט שהתקיימו ב-8.7.14 וב-10.7.14. גם עמדת צה"ל מהדיון שקיים המל"ל ב-17.3.14, ולפיה "אינו רואה חלופה של 'אש בלבד' למבצע בעזה", לא הובאה לידיעת שרי הקבינט. משכך, כאשר החליטו שרי הקבינט על יעדי המבצע, וצה"ל המליץ להשיגם באמצעות תקיפות אוויריות בלבד, לא ידעו שרי הקבינט שהאפקטיביות של תקיפות אלו כפי שהייתה במועד ההוא עשויה להיות מוגבלת, בין היתר, נוכח הפער שהיה אז בבנק המטרות, מידע שהיה מהותי לצורך בחינת אפשרויות הפעולה וקבלת החלטה על דרך הפעולה המיטבית.

## מידע על אפקטיביות תקיפות אוויריות של מנהרות והשפעתן על הפעילות הצבאית לאחר מכן

בביקורת עלה, כי בצה"ל ובשב"כ היה ידוע זמן רב לפני מבצע "צוק איתן", כי תקיפה אווירית בלבד של המנהרות אינה משמידה אותן. זאת ועוד, היה ידוע, כי תקיפה אווירית של המנהרות מקשה על הפעילות הצבאית אם תידרש לאחר מכן. למרות זאת, בדיון הקבינט מ-7.7.14 שבו המליצו שר הביטחון לשעבר וצה"ל על תקיפה אווירית של המנהרות ואף בדיוני קבינט שקדמו לכך, לא נמסר מידע זה לשרי הקבינט. להלן הפרטים:

כבר ב-31.1.13 מסר ראש שב"כ לשעבר לראש הממשלה בפגישת עבודה ביניהם, כי פעילות אווירית כנגד המנהרות היא חלקית בלבד.

43 בעניין בניין הכוח של חיל האוויר בהתמודדות עם איום המנהרות ראו בקובץ דוחות זה, בדוח בנושא "ההתמודדות עם איום המנהרות".

במכתבו של ראש שב"כ לשעבר מ-21.3.13 בעניין "איום המנהרות ההתקפיות ברצועת עזה", נרשם, כי בעזה "נוטים לחזור לאתרי חפירות שהופצצו".

ראש שב"כ לשעבר מסר לראש הממשלה בפגישת עבודה ביניהם מ-16.5.13, כי תקיפה אווירית של מנהרות היא בעייתית.

כבר במסמך "סטטוס איום המנהרות ההתקפיות ברצועת עזה - עדכון עתי" מ-24.3.14, שערכה חטיבת המחקר של אמ"ן נרשם, כי תקיפה אווירית של מנהרה היא בעייתית.

בדיון בראשותו מ-30.6.14 בנושא חיתוך מצב "שובו אחים" סיכם שר הביטחון לשעבר, כי הוא "מקבל את העמדה שהוצגה **שלא לתקוף אווירית את... המנהרות**" (ההדגשה במקור), בשל תועלת חלקית ונוק העלול להיגרם מכך.

בדיון הקבינט מתחילת יולי 2014 המליץ ראש שב"כ לשעבר על ירי אווירי על המנהרות. הרמטכ"ל לשעבר ציין, בהתייחס לפגיעה במנהרה, כי אפשר "לנסות לבצע תקיפה אווירית מנגד", והוסיף כי ידוע שתקיפה שכזו היא בעייתית. יצוין, כי מעבר לכך לא הוצגו מגבלותיה וחסרונותיה של תקיפה אווירית של מנהרות.

בדיון הקבינט מ-7.7.14 בעניין "צוק איתן" הציג הרמטכ"ל לשעבר את אפשרויות הפעולה מול איום המנהרות. לגבי תקיפה אווירית של המנהרות מסר הרמטכ"ל לשעבר, כי "זה הישג שהוא גבולי בתוצאה שלו". ראש שב"כ לשעבר המליץ שאם הירי מעזה לישראל יימשך "צריכים ללכת למתקפה אווירית רבתית" על המנהרות. שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, שאל "האם תקיפת [מנהרות]... עושה משהו למנהרות", וראש שב"כ השיב "זה עושה". גם שר הביטחון לשעבר המליץ על תקיפות אוויריות של המנהרות.

בסיום הדיון האמור מ-7.7.14 החליט ראש הממשלה, כי במידה שיימשך ירי הרקטות מעזה אז צה"ל יגביר את תגובתו, כאשר ירי על מנהרות "כחלק מהמדרג הזה הוא מתבקש, אלא אם תגיד לי [שר הביטחון] שהדבר הזה [בעייתית] אחר כך". **המסטרונגמה של דיון זה עולה, כי שר הביטחון לא השיב לכך.**

בדיון הקבינט מ-8.7.14 בעניין מבצע "צוק איתן" שאל שר הכלכלה לשעבר, נפתלי בנט, האם "תקיפה אווירית מקשה אחר כך", והרמטכ"ל לשעבר השיב "היא מקשה במידה מסוימת". שר הביטחון לשעבר והרמטכ"ל לשעבר המליצו, בדיון זה, על המשך התקיפות האוויריות תוך היערכות לפעולה קרקעית.

יש לציין, כי בדיון הקבינט מ-5.8.14 מסר הרמטכ"ל לשעבר, כי "אילו לא היינו תוקפים את [המנהרות]... היינו מקצרים את הזמן [של הטיפול במנהרות]".

לגבי ההמלצה של שר הביטחון לשעבר ושל צה"ל לבצע תקיפות אוויריות בלבד בתחילת מבצע "צוק איתן", מסרו לצוות הביקורת בעלי תפקידים בכירים, כלהלן:

ראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, מסר לצוות הביקורת בפברואר 2015, כי תמך ב-7.7.14 בתקיפות אוויריות בלבד למרות שבעבר נאמר שתקיפה אווירית של מנהרות היא בעייתית. זאת, כיוון שח"א הציג בישיבת הקבינט יכולת חדשה. עוד מסר ראש שב"כ לשעבר, כי "סמך על מפקד ח"א שאם הוא מציג את התכנית והרמטכ"ל ושר הביטחון תומכים בכך, ככל הנראה יש סיכוי לתכנית זו".

הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') בני גנץ, מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי "בישראל הובן שלהסלמה רחבה הולכים רק כשאין ברירה, ולא נכון באופן עקרוני לצאת למהלך צבאי יזום רחב היקף, בו לא ניתן לשלוט... מול מצב בו מרגישים שעוד יש ברירה אחרת... בתחילת 'צוק איתן' נמסר לקבינט שתקיפה אווירית בלבד היא מוגבלת... [כשהמנהרות] נתקפו אווירית נגזר דינו של התמרון להתמשך יותר זמן, ואולם אלו נתונים שלא יודעים אותם עד שמבצעים פעולות... הרמטכ"ל הבין לאחר 7.7.14 שאי אפשר להשאיר את תושבי הדרום תחת איום שהוכח כפעיל. משכך, במהלך מבצע 'צוק איתן' טרם הכניסה הקרקעית, מסר הרמטכ"ל לראה"ם שצה"ל ערוך ומוכן לטפל במספר צירי מנהרות במבצע ממוקד הכולל חציה של גדר המערכת, אך שר הביטחון וראה"ם לא אישרו זאת... [כיוון שהפעילות סוכלה] אז לגיטימי היה לנסות להשיג הפסקת אש, עוד טרם כניסה קרקעית וטיפול ביתר המנהרות... ב-17.7.14 ברור היה שלא ניתן להמשיך ללא מהלך קרקעי וזאת עקב יציאת פעילי חמאס ממנהרה... עובדת התממשות האיום ב-17.7.14 שינתה אצל כולם את ההתייחסות למנהרות, גם בתוך צה"ל. למרות התממשות האיום, רשאית המדינה לעשות ניהול סיכונים אסטרטגיים... **באותה מידה שניתן היה לצאת למערכה נגד המנהרות ב-7.7.14, ניתן לצאת לפעולה נגד המנהרות גם כיום שכן האיום עודנו קיים**... צה"ל רצה בתמרון הקרקעי כבר ב-7.7.14 והכין אותו" (ההדגשה במקור).

שר הביטחון לשעבר מסר לצוות הביקורת במרץ 2015, כי התברר שהתקיפות האוויריות של המנהרות, כפי שהיו במבצע "צוק איתן" היו בעייתיות. עוד מסר, שהוא סבור "כי היה מוטב לו ניתן היה להימנע מלהיכנס קרקעית לעזה, גם לא לצורך טיפול במנהרות, כיוון שאפשר לשלול את כל יכולות החמאס מתוך שטחנו". שר הביטחון לשעבר הוסיף, כי הוא "מעדיף לנסות ולבלום 2-3 פיגועים ממנהרות ובלבד שלא לאבד 67 חיילים... ההחלטה להיכנס קרקעית ב-17.7.14 הייתה כיוון [שבועה מימשן]... שימוש במנהרה... וסירבו להפסקת אש".

מפקד פד"ם לשעבר, אלוף סמי תורג'מן, מסר לצוות הביקורת במאי 2015, כי "כשהחל מבצע 'צוק איתן' רצה מפקד פד"ם לנצל את ההזדמנות כדי להיכנס לעזה ולטפל במנהרות... ברור שבשגרה לא ניתן [היה באותה העת] לטפל במנהרות... מפקד פד"ם הסביר זאת גם לקבינט... אך הקבינט דחה זאת... מפקד פד"ם התנגד לתקיפות אוויריות... והסביר זאת למטכ"ל... מפקד פד"ם הציג לקבינט את התכנית הקרקעית לאחר 7.7.14 כיוון שזו הייתה הפעם הראשונה שהובא לדבר בפני הקבינט".

ראש הממשלה מסר לצוות הביקורת ביולי 2015, לגבי ההחלטה על ביצוע תקיפות אוויריות ב-7.7.14, כי "הייתה דילמה קשה מאוד אם לתקוף... האם התקיפה של [המנהרות יעילה]... מול הבעיה שיכולה להיווצר... אני הפניתי את השאלה הזאת, אם אינני טועה, לרמטכ"ל ולשר הביטחון. זו הייתה ההמלצה שלהם, הלכתי לפי ההמלצה שלהם".

בתגובה לטיטוט דוח הביקורת מסר צה"ל באוגוסט 2016, כי "מתוך פרוטוקולי דיוני הקבינט ניכר כי האפקטיביות המוגבלת של תקיפה מהאוויר... הוצגה לחברי הקבינט... **בהתאם לכך שבאותו שלב לא הונחה צה"ל להיכנס לרצועה, הדרך היחידה לשבש את האיום האמור הייתה באמצעות המאמץ האווירי**" (ההדגשה במקור).

שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, מסר ביולי 2016 בתגובה לטיטת דוח הביקורת, כי "ההיגיון שבתקיפות המנהרות מהאוויר חייב להיות מוצג בהקשר הכולל של דיוני הקבינט ובתפיסה המבצעית, אשר עיקרה: א. רצון להימנע מהסלמה ומפעולה קרקעית שתוביל להסלמה וכן לסיכון כוחותינו... ב. סיכול מהאוויר של מנהרות... במידה ויתעורר סיכון קונקרטי... ג. המשך טיפול במנהרות... [אם בעזה] יבחרו בדרך ההסלמה תוך מימוש נרחב של המנהור ההתקפי, ניאלץ לשלב מערכה קרקעית לנטרול המנהרות" (ההדגשות במקור).

בנובמבר 2016 מסר הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל") בני גנץ, בתגובה נוספת לטיטת דוח הביקורת, כי "לעולם קיים חוסר במודיעין וכמעט תמיד הפתרון הטכנולוגי יגיע, לדאבון הלב באיחור... ההצעה לתקיפה אווירית של... המנהרות (פעילות שחיל האוויר צבר בה ניסיון לא מבוטל במהלך חודשים ארוכים שלפני תחילת המבצע), הייתה ההמלצה הטובה ביותר, לאותו שלב, כאשר נעשה ניסיון, נכון, בהכוונת הדרג המדיני להכיל האירוע, לסיימו בהקדם, מבלי 'להישאב' לפעילות קרקעית... באשר לנזק שייגרם... כתוצאה מהתקיפה האווירית... הרי שעובדתית הדברים הוסברו לחברי הקבינט".

משרד מבקר המדינה מעיר לשר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, ולצה"ל על כי לא הציגו לשרי הקבינט את המגבלות שהיו באותה העת לתקיפה אווירית בלבד של המנהרות, אף שמגבלות אלו היו ידועות לפחות ממרץ 2013, כעולה ממכתבו של ראש שב"כ וכן ממסמך של אמ"ן ממרץ 2014. בנוסף לכך, שר הביטחון לשעבר וצה"ל לא הציגו את מגבלות התקיפה באש בלבד וללא כניסה קרקעית, כפי שעלו בדיון שהתקיים במל"ל ב-17.3.14. שר הביטחון לשעבר גם לא ציין בפני שרי הקבינט כי ב-30.6.14, במסגרת דיון פנימי, הוא קיבל את העמדה שלא לתקוף אווירית את המנהרות לאור תועלת חלקית והנזק העלול להיגרם מכך.



לסיכום פרק זה מציין משרד מבקר המדינה, כי גם אם ההמלצה על תקיפה אווירית הייתה בבחינת אפשרות הפעולה הטובה ביותר שהייתה באותה עת לדעת הגורמים המקצועיים, עדיין היה צורך להציג לשרי הקבינט במפורש לצד יתרונותיה גם את חסרונותיה, כפי שהיו אז, וזאת כפי שיש להציג לגבי כל המלצה. הדבר נועד למנוע מצב של קבלת החלטות על בסיס חסר. בפועל, כאשר קיבלו שרי הקבינט את המלצת שר הביטחון לשעבר וצה"ל לתקוף אווירית בלבד ברצועת עזה, לא היה ברשותם מידע מהותי והכרחי, ולפיו תקיפה כזו עלולה הייתה שלא להשיג בתקופה ההיא את יעדי המבצע, כפי שנקבעו בדיון הקבינט מ-7.7.14 ובדיון הקבינט מ-8.7.14.



האחריות להביא בפני  
הקבינט מידע על  
מגבלות ופערים  
בתכנית הפעולה  
הצבאית, מוטלת  
בראש ובראשונה על  
שר הביטחון



משרד מבקר המדינה מעיר, כי האחריות להביא בפני הקבינט מידע על מגבלות ופערים בתכנית הפעולה הצבאית, שיש בהם כדי לפגוע בהשגת היעדים שקבע הדרג המדיני, מוטלת בראש ובראשונה על שר הביטחון, שהינו השר הממונה על הצבא מכוח חוק יסוד: הצבא. שר הביטחון אמור להכיר את התכניות של צה"ל מקרוב, ועליו לבחון תכניות אלו, לרבות את הפערים שבהן ואת השלכותיהם האפשריות על השגת היעדים. תכנית פעולה צבאית שלמה לגזרת עזה הייתה אמורה להטמיע בתוכה את התובנות והידע לגבי זירה זו. משכך, תכנית הפעולה של התקיפות האוויריות כפי שהייתה ערב מבצע "צוק איתן", שעליה המליץ גם שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, בדיון הקבינט מ-7.7.14, לא היוותה תכנית פעולה כוללת ומבוססת היטב על ידע, ניסיון, תכנון וראייה אסטרטגית כוללת וארוכת טווח.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי גם הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') בני גנץ, היה צריך להביא מידע זה בפני הקבינט בבואו לקבל החלטה מכרעת דוגמת הבחירה בין תקיפות אוויריות בלבד לבין כניסה קרקעית לעזה, וזאת בהיותו הדרג הפיקודי העליון בצבא. תכנית הפעולה שהציע הרמטכ"ל לשעבר לא כללה התייחסות לכל המרכיבים הרלוונטיים, ויתרה מכך, הרמטכ"ל לשעבר לא התריע בפני שרי הקבינט על הפערים הניכרים שהיו אז בתכנית ועל משמעותם.

## סיכום

### סמכויות הקבינט

ישנה חשיבות מכרעת לפורום הקבינט, מתוך כך שהקבינט עוסק בענייני הביטחון ומדיניות החוץ של מדינת ישראל וכחלק מהשיטה הדמוקרטית הנוהגת במדינה, הוא אמור להיות גורם משמעותי בקרב הגורמים המקבילים החלטות. יתרה מכך, כיוון שהצבא נתון למרות הממשלה ובהיות הקבינט זרועו הארוכה של הממשלה, הרי שהצבא נתון גם למרות הקבינט בנושאי ביטחון לאומי. הסדרת סמכויות הקבינט מטרתה להבטיח שהחלטות תתקבלנה בהתאם לעקרונותיה הדמוקרטיים של מדינת ישראל, שבבסיסם קבלת החלטות ברוב קולות. יתרה מכך, עיגון סמכויות הקבינט ותפקידיו יתרום להגברת אמון הציבור בכך שבנוגע להחלטות המתקבלות בקבינט מתקיימים תהליכי קבלת החלטות תקינים וראויים. זאת, בפרט משום שמדובר בנושאים של ביטחון לאומי, שבהם עשויות להיות להחלטות השלכות הרות גורל על המדינה, ולא ראוי להותירן בידי מספר מצומצם מאוד של מקבלי החלטות.

## המל"ל

למל"ל מוקנה תפקיד חשוב, הכרחי וייחודי המעוגן בחוק המל"ל, המאפשר לו ראייה כוללת, רב-מערכתית ותכלול תחום הביטחון הלאומי. כחלק מתפקידו עליו להציג לדרג המדיני חלופות, בין היתר, להצעות שמציג צה"ל. הצגת חלופות היא חשובה ביותר לצורך תמיכה בקבלת החלטות בנושאים הרי גורל, שיש בהם פעמים קרובות סכנה לחיי אדם. זאת, כדי לספק לשרי הקבינט אפשרויות נוספות שאותן יוכלו לשקול בצורה מיטבית, ומהן יוכלו לבחור.

גם העמקת הידע בנושאים הקשורים לביטחון הלאומי לשרי הממשלה ובוודאי לשרי הקבינט, היא צורך חיוני, כפי שגם עלה מתגובות המבוקרים, שכן החלטות המתקבלות בנושאים אלו הן לעתים הרות גורל למדינת ישראל.

## דיונים בקבינט בעלי אופי אסטרטגי

ראוי, כי ראש הממשלה והקבינט יקיימו דיון אסטרטגי בשאלת היעדים האסטרטגיים בגזרות השונות, בהתאם לצורך, וכי הצורך בקיומם של דיונים אסטרטגיים אלו יעוגן במסגרת אותה תשתית נורמטיבית להסדרת סמכויות הקבינט שלדעת משרד מבקר המדינה נדרשת, כאמור לעיל.



נכון שראשית יקבע הקבינט את היעדים האסטרטגיים, ועל בסיסם יכין צה"ל את התכניות המבצעיות שלו להשגת יעדים אלו. אם יישמר סדר דברים זה, אזי במקרה שהיעדים לא יהיו ברורים לצה"ל, יוכל צה"ל לבררם מול הדרג המדיני, ולהכין תכניות מבצעיות בהתאם. היה על המל"ל להציע לראש הממשלה לדון בקבינט קודם כל באסטרטגיה של ישראל לגבי רצועת עזה ואז בתכניות המבצעיות של צה"ל לגזרה זו, כדי שהקבינט יבחן האם הן עולות בקנה אחד עם היעדים שנקבעו. כמו כן ראוי היה, שראש הממשלה ינחה את המל"ל להעלות נושא זה לדיון בקבינט, זאת נוכח האמור בחוק המל"ל שלפיו "ראש הממשלה יפעיל" את המל"ל "וינחה אותו". בנוסף לכך, וכיוון שבידי מערכת הביטחון מצוי המידע על הגזרות הביטחוניות השונות, הרי שגם בהיעדר הנחיה של ראש הממשלה או יוזמה של המל"ל, היה על שר הביטחון לשעבר ליזום ולהציע לקיים דיונים אלו כבר בסמוך להשבעתה של הממשלה ה-33. זאת, כדי שמערכת הביטחון תוכל להיערך בהתאם לכך ומוקדם ככל הניתן להתממשות האיומים מגזרת עזה, שפוטנציאל התרחשותם היה ועדיין הינו הגבוה ביותר מבין הגזרות השונות. דבריו של שר הביטחון לשעבר בדיון שהתקיים בראשותו ב-9.7.14, ולפיהם אם היה ניתן מענה למצוקה של חמאס, אפשר שהייתה נמנעת ההסלמה, מעידים היטב על היוזמה שהיה עליו לנקוט, כאמור.

## התייחסות שר הביטחון לשעבר, צה"ל ושב"כ בדיוני הקבינט לאיומים הנשקפים מרצועת עזה

### מידע שהתגבש במערכת הביטחון

ראוי היה, כי הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') בני גנץ, וראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, יציגו לקבינט, כאשר הופיעו בפניו, מידע משמעותי שהיה ברשותם ושעלול היה להביא לשינוי המצב בעזה, גם אם הערכת המודיעין לא השתנתה. כמו כן, היה על ראש הממשלה, בנימין נתניהו, על שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, וכן על המל"ל, שהיו מודעים לאותו מידע, לוודא שהוא מוצג לקבינט.

## פערי מודיעין שהיו בגזרת עזה לפני מבצע "צוק איתן"

היה צורך להציג לשרי הקבינט מידע על פערי מודיעין משמעותיים שהיו באותה התקופה, אשר הדעה לגביהם בקרב בכירים העוסקים במלאכת המודיעין הייתה, כי אכן מדובר היה אז בפערי מודיעין משמעותיים, וזאת בלי להידרש בהכרח לפרטי הסיבות לכך. מידע כזה הוא מהותי וחשוב ביותר בתהליכי קבלת החלטות בתחום הביטחוני, שכן אי-הצגתו לשרי הקבינט (גם אם היו סיבות מוצדקות לחסר במודיעין) עלולה הייתה להביא את השרים למסקנות מוטעות, שבתקופה ההיא היה מודיעין טוב לגזרת עזה, לא כל שכן בהיערכות להסלמה ובוודאי בעת הסלמה.

## הצגת מידע התרעתי משמעותי לשרי הקבינט

כחלק מתהליך קבלת החלטות תקין ומיטבי, היה על ראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, להציע לרמטכ"ל לשעבר להביא בפני שר הביטחון לשעבר המלצה שאותה יעלה לראש הממשלה או למל"ל, להביא לידיעת הקבינט מידע כבר עם התבססותו, על מוכנות הביצוע של פעילות אסטרטגית, מספר חודשים לפני מבצע "צוק איתן", והגם שטרם עלה למדרג "התרעה". גם על הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל") בני גנץ, היה ליזום העלאת המלצה שכזו לשר הביטחון לשעבר. בנוסף לכך, היה על שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, להמליץ בפני ראש הממשלה או לפחות בפני המל"ל להציג את המידע לקבינט, וכן היה ראוי כי ראש שב"כ לשעבר, יורם כהן, יעביר המלצה כזו לראש הממשלה או למל"ל. זאת נוכח חומרת המידע על הפעילות המתוכננת, הגדרתה אירוע "אסטרטגי" שיגרום נזק רחב, ובפרט כיוון שהיו אז פערי מודיעין משמעותיים בנוגע לפעילות זו.

גם על המל"ל היה להציע להעלות לדיון קבינט את המידע ההתרעתי על הפעילות, וכן היה על ראש הממשלה להנחות את המל"ל להעלות בדיון הקבינט את המידע, כאמור. זאת, הגם שמערכת הביטחון לא יזמה בעיתוי זה המלצה להציג את המידע בפני הקבינט.

לו היה הקבינט מקבל מראש את אותו המידע, הוא היה יכול לקיים דיון מבעוד מועד, ולא בשעות הלילה בסמוך מאוד למועד הפעילות, כפי שצפו אותו במערכת הביטחון, בנוגע לאפשרויות התגובה והשלכותיהן. יתרה מכך, לו היה נמסר מראש לקבינט המידע על האפשרות שפעילויות דומות מתוכננות, יכול היה הדבר להביא לכך ששרי הקבינט ידרשו מבעוד מועד לקיים דיון מעמיק בסוגיית האיזמים מעזה ותגובת מדינת ישראל, על סיכוייה וסיכונה, ולא לקיימו, כפי שהיה בפועל, רק בתחילת מבצע "צוק איתן".

## הצגת איום המנהרות

כבר בדיון הקבינט מ-26.11.13 היה על ראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, האחראי להצגת הערכות המודיעין בפני הקבינט, להציג את איום המנהרות באופן שישקף את משמעותו וחומרתו, כפי שתואר עוד לפני מועד זה מפי ראש הממשלה, שר הביטחון לשעבר והרמטכ"ל לשעבר. הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל") בני גנץ, היה צריך לוודא שראש אמ"ן לשעבר או רח"ט מחקר לשעבר יציגו בפירוט את האיום. לכל הפחות, היה על הרמטכ"ל לשעבר ועל ראש אמ"ן לשעבר להציע לשר הביטחון, כי ימליץ לראש הממשלה ולראש המל"ל לשעבר שאיום המנהרות יוצג בדיוני הקבינט הרלוונטיים במפורט תוך הקצאת זמן מספיק לכך. היה על שר הביטחון לשעבר, משה (בוגי) יעלון, וראש הממשלה, בנימין נתניהו, שהיו מצויים בפרטי האיום, לוודא שצה"ל מציג את איום המנהרות, כאמור.

מכוח תפקידים הייחודי של הרמטכ"ל ושל ראש אמ"ן, והגם שאינם אמונים על סדר יומו של הקבינט, ראוי כי הם לא רק יציגו את התכנים בהתאם לסדר יומו של הקבינט, אלא גם ייזמו ויציגו לשר הביטחון שימליץ לראש הממשלה או למל"ל להציג בקבינט מידע שהם סבורים שיש צורך להציגו, ולהקדיש לו זמן ראוי בדיון קבינט.

זאת ועוד, בשל העובדה שמסמכי אמ"ן לא הופצו במישרין לשרי הקבינט וכיוון שצה"ל אינו יכול, כמובן, לכפות על שרי הקבינט לקרוא אותם, וכן נוכח ריבוי מידע במגוון נושאים, יש חשיבות גדולה אף יותר לתכנים שמציע צה"ל לשר הביטחון להציג בדיוני קבינט. זאת, כדי שלא יהיה ספק בנוגע למידת עדכונם והבנתם של שרי הקבינט בתכנים אלו.

גם על שר הביטחון, נוכח מעמדו מכוח חוק יסוד: הצבא, ובהיותו שר בקבינט, מוטלת האחריות לזיום העלאת נושאים בקבינט, שיש לדעתו להדגישם ליתר שרי הקבינט, ולהקדיש לכך את הזמן הנדרש בקבינט.

המידע על איום המנהרות ההתקפיות היה משמעותי והכרחי בתהליך קבלת ההחלטות של שרי הקבינט. לו היה מוצג איום המנהרות במפורט בפני שרי הקבינט כבר בסוף 2013, המועד שבו כבר לא היה ספק בדבר חומרת האיום והיקפו, הייתה עומדת בפני שרי הקבינט האפשרות לדרוש לקיים דיון כבר אז בדבר אפשרויות הטיפול באיום. זאת, כדי שיוכלו לשקול מבעוד מועד את הסיכויים והסיכונים של אפשרויות אלו, ויוכלו לקחת חלק בהנחיית מערכת הביטחון בהתאם, כדי שתוכל להיערך כראוי ובזמן.

הגם שכך, ראוי היה, כי שרי קבינט הדנים בסוגיות מהותיות של ביטחון לאומי, ידרשו הבהרות והרחבות לגבי הדברים שאינם מספיק ברורים להם, בפרט מהמועד שבו כבר תואר בפניהם איום המנהרות.

## המלצת שר הביטחון לשעבר וצה"ל בתחילת מבצע "צוק איתן" בנוגע לפעילות הצבאית שנועדה, בין היתר, לפגיעה במנהרות

טיבן של החלטות תלוי, בין היתר, בהבנה ובידיעה המוקדמת שיש לדרג המדיני על יעילותן של דרכי הפעולה הזמינות והמתוכננות להשגת יעדים מסוימים. שר הביטחון והרמטכ"ל אמורים להכיר את התכניות של צה"ל מקרוב, ועליהם לבחון תכניות אלו, לרבות הפערים שבהן והשלכותיהם האפשריות על השגת היעדים. תכנית פעולה צבאית שלמה לגזרת עזה הייתה אמורה להטמיע בתוכה את התובנות והידע לגבי זירה זו. תכנית הפעולה של התקיפות האוויריות כפי שהייתה ערב מבצע "צוק איתן", ושעליה המליצו שר הביטחון לשעבר והרמטכ"ל לשעבר בדיון הקבינט מ-7.7.14, לא היוותה תכנית פעולה כוללת ומבוססת היטב על ידע, ניסיון, תכנון וראייה אסטרטגית כוללת וארוכת טווח.