

הודעה לעיתונות

1. ביום 17 בספטמבר 2006 החליטה ממשלת ישראל, בהתאם לסעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001, למנות ועדת בדיקה ממשלתית "לברור ההיערכות וההתנהלות של הדרג המדיני ומערכת הביטחון, בנוגע למכלול ההיבטים של המערכה בצפון, שהחלה ביום 12 ביולי 2006". היום היגשנו לראש הממשלה ולשר הביטחון נוסח סודי ביותר של הדו"ח החלקי, ואנחנו מציגים עתה לציבור את הנוסח הגלוי שלו.
2. הוועדה מונתה בשל תחושה חזקה בציבור של שבר ושל אכזבה מתוצאות המערכה ומצורת ניהולה. ראינו בקבלת התפקיד הקשה זכות ואף חובה, שכן לתפיסתנו - כגודל האירוע והשבר, כך גודל ההזדמנות לשנות ולשפר בנושאים חיוניים לביטחון ולשגשוג של המדינה והחברה בישראל. אנו רואים את החברה בישראל כחברה חזקה ובעלת חוסן רב, שיש בה תחושה רבת-עוצמה של צדקת מפעלה וגאווה על הישגיה. גם אלה באו לידי ביטוי במלחמה בלבנון ובתקופה שאחריה. יחד עם זאת, אסור לנו להקל ראש בליקויים עמוקים המתגלים בתוכנו.
3. תפיסה זו של תפקידנו השפיעה על הדרך בה פעלנו. אין איש המקל ראש בצורך לחקור את מה שאירע בעבר וגם להטיל אחריות אישית. לימוד קורות העבר הוא המפתח להפקת לקחים לעתיד, ואולם **הפקת הלקחים ויישומם הלכה למעשה הוא הפועל היוצא החשוב ביותר של מסקנות הוועדה.**
4. ההתרכזות בהפקת לקחים אינו רק עניין של תפיסת תפקידה של ועדה ציבורית. היא נובעת גם מהתפיסה כי אחד ממקורות כוחה הגדולים של החברה הישראלית הוא היותה חברה חופשית, פתוחה ויוצרת. לצד הישגים גדולים, האתגרים העומדים בפני ישראל הם עדיין קיומיים. כדי לעמוד בהם חייבת ישראל להיות חברה לומדת, הבוחנת את הישגיה, ובעיקר את כישלונותיה, במטרה לשפר את יכולתה להתמודד בעתיד.
5. בראשית הדרך קיווינו כי הקמת הוועדה תהווה תמריץ להאצת התהליכים של הפקת לקחים פנימית במערכות בהן מדובר, כבר תוך כדי עבודת הוועדה, כך שאנו נוכל להקדיש את זמננו לבחון את כלל החומרים בצורה מעמיקה, ולהציג בפני הציבור תמונה שלמה. אך תהליכי הפקת הלקחים ויישומם התרחשו רק במידה מוגבלת. מבחינות מסוימות, נוצר תהליך הפוך, ומדאיג – תהליך של המתנה לדברי הוועדה, לפני שפועלים במרץ ובנחישות לתיקון הליקויים שהתגלו.
6. על כן החלטנו להקדים ולהוציא דו"ח חלקי, שיתרכז בהחלטות הנוגעות **ליציאה למערכה**. עשינו זאת מתוך תקווה שהגורמים הרלוונטיים יפעלו **בדחיפות** לתיקון ולשינוי ככל המתחייב ממנו. נחזור ונדגיש כי אנו מקווים שהדו"ח הזה, המתרכז בתפקוד הדרג המדיני והצבאי הבכיר ביותר בהחלטות על היציאה למלחמה, לא יסיט את תשומת הלב מן התמונה השלמה, והמדאיגה בכללותה, שהתגלתה בה.

7. הדו"ח החלקי כולל כמה פרקים כלליים העוסקים בנושאים הבאים:

- א. **תפיסת התפקיד של הוועדה ויחסה להמלצות בכלל ולהמלצות אישיות בפרט.** לתפיסתנו, תפקידה העיקרי של וועדת בדיקה ציבורית הוא לקבוע ממצאים ומסקנות ולהניח אותם ואת המלצותיה בפני הציבור ומקבלי ההחלטות על מנת שאלה יפעלו. וועדה ציבורית אינה אמורה – בדרך כלל – להחליף את המנגנונים הפוליטיים הרגילים ולקבוע מי יכהן כנבחר ציבור או כמפקד בכיר. ואכן, בדו"ח החלקי אנחנו כוללים מסקנות אישיות ללא המלצות אישיות. עם זאת, נבחן נושא זה שוב לקראת הדו"ח הסופי ולאור תמונת מכלול המערכה.
 - ב. **הצורה בה איזנה הוועדה את הרצון לקיים בדיקה מהירה ויעילה עם זכותו ל"צדק טבעי" של מי שעלול להיפגע מעבודתה.** על וועדת בדיקה ממשלתית לא חלים ההסדרים המפורטים של חוק וועדות חקירה, אולם הוועדה מקבלת על עצמה, כמובן, את העקרונות הכלליים של כללי הצדק הטבעי. הוועדה הודיעה למי שעלול להיפגע מחקירתה במכתבי הזמנה מפורטים במה הוא עלול להיפגע, ואפשרה לו להתייחס לטענות נגדו, בלי לשלוח הודעות אזהרה ולקיים בירור מעין-משפטי לפני קביעת מסקנותיה. אנו סבורים כי למי שנפגע מהדו"ח ניתנה הזדמנות להתמודד עם טענות נגדו.
 - ג. **התהליכים וההתפתחויות בתקופה שבין נסיגת צה"ל מלבנון ועד 12 ביולי 2006 שתרמו להיווצרות הרקע למלחמה בלבנון.** תהליכים אלה יצרו במידה רבה את הנתונים בתוכם פעלו מקבלי ההחלטות ב 12 ביולי, והם חיוניים להבנת אירועי המערכה ולהערכתם. הבנתם חיונית גם כדי שניתן יהיה להפיק לקחים מן האירועים, שמשמעותם רחבה הרבה יותר מאירועי מלחמת לבנון השנייה עצמם.
8. ליבת הדו"ח החלקי היא בחינה מפורטת של ההחלטות בדרגים הבכירים, הנוגעות ליציאה למלחמה, החל מהחלטת הממשלה לאשר תגובה צבאית חריפה באותו ערב גורלי בעקבות אירוע החטיפה בבוקר 12 ביולי, ועד לנאום ראש הממשלה בכנסת בו הוצגו הפעולה ויעדיה ב-17 ביולי 2006. החלטות אלה היו קריטיות ומכוננות, ועל כן ראויות להיבחן בנפרד. ראוי להזכיר כי החלטות אלה נהנו מתמיכה רחבה הן בממשלה, והן בציבור ובכנסת במשך כל התקופה הנבחנת.
9. למרות זאת, אנחנו קובעים כי החלטות אלה, ודרך קבלתן, לקו בכשלים חמורים ביותר. אנו מטילים את עיקר האחריות לכשלים אלה על ראש הממשלה, על שר הביטחון ועל הרמטכ"ל הקודם. לשלושתם הייתה תרומה אישית מכרעת להחלטות אלו ולאופן קבלתן. עם זאת, לאחריות לכשלים שנמצאו בהחלטות על היציאה למערכה ובעיקר לתנאי הרקע שלהן היו שותפים רבים אחרים.

10. ניתן לסכם את עיקרי הכשלים בהחלטות ובדרכי קבלתן כדלהלן :

- א. ההחלטה להגיב בתגובה צבאית מיידית וחרیפה לא התבססה על תכנית מפורטת, שלמה ומאושרת, שביסודה- עיון מדוקדק במאפיינים המורכבים של הזירה הלבנונית. ניתן היה ללמוד ממאפיינים אלה כי היכולת להשיג הישגים צבאיים בעלי השפעה מדינית היתה מוגבלת, כי תגובה צבאית תביא לירי מסיבי על העורף, וכי לא היה מענה צבאי לירי הזה ללא מהלך קרקעי רחב וממושך ש"מחירו" גבוה ושהתמיכה בו היתה מועטה. קשיים אלה לא הועלו בפני הדרג המדיני.
- ב. בהחלטות על היציאה למערכה הצבאית לא נשקלה כל קשת האפשרויות המלאה, לרבות השאלה אם נכון להמשיך במדיניות ההבלגה בגבול הצפון, או לשלב צעדים מדיניים עם צעדים צבאיים מתחת לסף ההסלמה או היערכות צבאית ללא צעדים צבאיים מידיים, על מנת לשמור בידי ישראל את מלוא אפשרויות התגובה על אירוע החטיפה. בכך היתה חולשה בחשיבה האסטרטגית, שגוזרת את התגובה לאירוע מתמונה כללית ומקיפה.
- ג. התמיכה בממשלה הושגה בין השאר על סמך הצגה עמומה של היעדים ושל דרכי הפעולה, ואלו אפשרו לשרים שהיו בעלי גישות שונות או מנוגדות לתמוך במהלך. שרי הממשלה הצביעו בעד החלטה שלא ידעו ולא הבינו מה טיבה ולאן היא מובילה. הם החליטו על כניסה למערכה מבלי לחשוב גם איך יוצאים ממנה.
- ד. חלק מהיעדים המוצהרים של הפעולה לא הובהרו ולא היו ניתנים להשגה, ובחלקם לא יכלו להיות מושגים בדרכים שאושרו לפעולות הצבאיות.
- ה. הצבא לא הפגין יצירתיות בהצעת חלופות, לא התריע על כך שלא הייתה התאמה בין תרחישי ההתפתחות ובין דרכי הפעולה המאושרות, ולא דרש גיוס כוחות מילואים שיאפשר לצייד ולאמן אותם לקראת מהלך קרקעי, אם יידרש.
- ו. גם לאחר שעובדות אלה התבררו לדרג המדיני, הוא לא התאים את הפעולה הצבאית ויעדיה למאפייני הזירה. להיפך – היעדים שהוצהר עליהם היו שאפתניים מדי, ונאמר כי הלחימה תימשך עד להשגתם, אך דרכי הפעולה הצבאית שאושרו ושהופעלו - לא התאימו להשגתם.
11. אחריות עיקרית לכשלים חמורים אלה מוטלת על ראש הממשלה, על שר הביטחון ועל הרמטכ"ל היוצא. אנו מייחדים שלושה אלה, משום שסביר להניח כי לו כל אחד מהם היה פועל בצורה טובה יותר - ההחלטות ודרך קבלתן בתקופה הנבחנת, כמו גם תוצאות המערכה, היו משתפרות בהרבה.

12. נתחיל בראש הממשלה.

- א. על ראש הממשלה מוטלת האחריות העליונה והכוללת להחלטות ממשלתו ולפעולות הצבא. אחריותו לכשלי החלטות על היציאה למלחמה נובעת הן מתפקידו והן מהתנהלותו הוא, שכן הוא יזם והוביל בפועל את החלטות שהתקבלו.
- ב. ראש הממשלה גיבש את עמדתו מבלי שהוצגה לו תכנית צבאית מפורטת ובלי שדרש כי תוצג, ובלי התייחסות מספקת לתנאים המורכבים של זירת לבנון והחלופות הצבאיות והמדיניות שעמדו בפני ישראל. הוא פעל כך ללא היוועצות מסודרת עם אחרים, בעיקר מחוץ לצבא, למרות חוסר ניסיונו בעניינים ביטחוניים ומדיניים, ובלי לבחון ספקות מדיניים ומקצועיים שהועלו כבר לפני ההחלטה הראשונית ב 12 ביולי.
- ג. ג.ראש הממשלה אחראי לכך שמטרות המערכה לא נקבעו בבהירות ובזהירות וכי לא נבחן בצורה מסודרת היחס בין יעדי המערכה והדרכים שנקטו להשגתם. היתה לו תרומה אישית לכך שהיעדים שהוצהר עליהם היו שאפתניים ולא ניתנו להשגה.
- ד. ראש הממשלה לא עדכן את תכניתו גם לאחר שהתברר כי הנחות היסוד של הפעולה הצבאית החריפה בה נקטה ישראל אינן מעשיות ואינן מתממשות.
- ה. כל אלה מצטרפים לכשל חמור הנוגע להפעלת שיקול דעת, אחריות וזהירות.
13. שר הביטחון הוא השר המופקד על הצבא, וחבר בכיר בקבוצת הקברניטים בעניינים מדיניים וביטחוניים.
- א. לשר הביטחון לא היו ידע וניסיון בעניינים מדיניים, ביטחוניים וממשלתיים. גם לא הייתה לו היכרות טובה עם העקרונות היסודיים ביותר של שימוש בכוח צבאי ככלי להשגת יעדים מדיניים.
- ב. למרות זאת, הוא קיבל את החלטותיו בתקופה הנבדקת ללא היוועצות מסודרת עם גורמים מדיניים ומקצועיים בעלי ניסיון, כולל מחוץ למערכת הביטחון. כן לא נתן משקל מספיק לדעות מסתייגות שהושמעו במפגשים בהם השתתף.
- ג. שר הביטחון לא פעל מתוך ראייה אסטרטגית של המערכות עליהן היה מופקד. הוא לא דרש ולא בחן את התכניות של הצבא, לא וידא את מוכנותו ואת היערכותו ולא בדק את המתאם בין דרכי הפעולות שהוצגו ואושרו ובין היעדים שנקבעו. השפעתו על החלטות נגעה בעיקרה לנושאים נקודתיים, והוא לא העמיד – ולא דרש לבחון – חלופות למחשבה ופעולה בפני ראש הממשלה והצבא.

ד. שר הביטחון לא פיתח תפישה עצמאית של ההשלכות של מורכבות הזירה על תגובת ישראל, יעדי המערכה, והיחס בין צעדים צבאיים ומדיניים בה. חוסר ניסיונו וחוסר הידע שלו מנעו ממנו לאתגר באופן מוסמך את הצבא עליו היה מופקד ואת ראש הממשלה.

ה. באלה שר הביטחון כשל במילוי תפקידיו. כהונתו ותפקודו כשר הביטחון בזמן המלחמה, החלישה לכן את יכולתה של הממשלה להתמודד עם אתגריה.

14. הרמטכ"ל הוא המפקד העליון של הצבא, והמקור העיקרי למידע על הצבא, תכניותיו, יכולותיו והמלצותיו בפני הדרג המדיני. מעורבותו האישית בהחלטות בתוך הצבא ובתיאום עם הדרג המדיני היתה דומיננטית.

א. הרמטכ"ל לא היה ערוך ומוכן לאירוע הצפוי. כאשר אירעה החטיפה, הוא פעל אימפולסיבית. הוא לא העמיד את הדרג המדיני על מורכבות הזירה, ולא הציג בפניו מידע, הערכות ותכניות שהיו בצבא ברמות תכנון ואישור שונות ושהיו מאפשרות התמודדות טובה יותר עם אתגריה.

ב. בין השאר, הרמטכ"ל לא הציג בפני הדרג המדיני את המצב הירוד של המוכנות וההיערכות של הצבא לביצוע מהלך קרקעי, במידה ויידרש ואת העובדה שעל פי תכניות הצבא וניתוח הזירה – תגובה צבאית של צה"ל עלולה לחייב מהלך כזה בהסתברות גבוהה.

ג. אחריותו של הרמטכ"ל מוחמרת בשל העובדה כי ידע שהן ראש הממשלה והן שר הביטחון היו חסרי ידע ונסיון מספיקים בנושאים הרלוונטיים, ובשל העובדה שיצר אצלם את הרושם כי הצבא ערוך ומוכן וכי יש לו תכניות פעולה למצב זה.

ד. הוא אף לא נתן מענה של ממש לספקות שהועלו לגבי התגובה המוצעת בימים הראשונים של המלחמה, ולא הציג בפני הדרג המדיני את המחלוקות הפנימיות בצבא בנושא התאמת היעדים המוצהרים ודרכי הפעולה שאושרו.

ה. בכל אלה כשל הרמטכ"ל במילוי תפקידיו כמפקד עליון של הצבא וכמרכיב קריטי במנהיגות המדינית-ביטחונית, וגילה חסר במקצועיות, באחריות ובשיקול דעת.

15. יחד עם זאת, אנו קובעים כי לכשלים בתקופה הנבדקת כאן, ולתוצאות המלחמה, היו שותפים רבים נוספים:

1. המורכבות של הזירה הלבנונית היא במידה רבה לא בשליטת ישראל.
2. היכולת של חזבאללה לשבת על הגבול ממש, ויכולתו להכתיב עיתוי הסלמה, וההתעצמות שלו גדלו במידה רבה בעקבות ההחלטה של ישראל לסגת חד צדדית מלבנון במאי 2000 (שלא לוותה בהתפרסות צבא לבנון על הגבול).

3. חוסר המוכנות וההיערכות של הצבא, תפישת ההפעלה שלו, וליקויים במבנה ובתרבות הארגונית שלו, היו באחריות מפקדי הצבא והדרג המדיני שהיו מופקדים עליהם בשנים לפני שראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל נכנסו לתפקידיהם.
4. ברמה המדינית-ביטחונית האסטרטגית, חוסר המוכנות נבע גם מתפישת ביטחון (במובן הרחב) שלא עודכנה, ולא אפשרה התמודדות עם אתגרי ישראל בכללותם. היעדרה של תפיסת ביטחון מעודכנת היתה באחריות של ממשלות ישראל כולן. העדר זה הכביד גם הפעם על מתן תגובה מיידית לאירוע החטיפה. הוא עודד התרכזות בתגובה צבאית מיידית וחריפה, במקום להביא בחשבון את מכלול נקודות הפגיעות ואת נקודות העוצמה של ישראל, כולל היערכות העורף.
5. תרומה לכשלים היתה גם בחולשת עבודת המטה בנושאים מדיניים-ביטחוניים שליד הדרג המדיני. זה היה המצב גם אצל ראשי הממשלות בעבר, ובאחריות הממשלות בעבר שלא עמדו על שיפורם במשך השנים. ההנהגה הנוכחית לא פעלה בצורה שתפצה על החוסר הזה, ולא הסתייעה במידה ראויה בגופים אחרים במערכת הביטחון ומחוצה לה שיכלו לסייע.
6. **מליאת ממשלת ישראל** לא מילאה את תפקידה, לא ביררה ולא תבעה מענה מספק לשאלות ולספקות שהועלו, ונתנה יד לתגובה מיידית שלא נבדקה לעומקה מתוך הסתמכות-יתר לא מוצדקת על מקבלי החלטות הראשוניים.
7. **קצינים בכירים במטכ"ל**, שהכירו את התכניות והתובנות של הצבא לגבי מאפייני הזירה, ואת החסרים בהיערכות ובמוכנות, לא התריעו די הצורך על הליקויים בהחלטות ובתהליכי קבלתן.
16. בעקבות הבדיקה שערכנו אנו ממליצים על כמה עניינים מוסדיים שראוי לתקן בדחיפות, ואלו הם:
- א. שיפור האיכות של דיונים והחלטות בממשלה, באמצעות חיזוק של עבודת המטה והעמקתה, אכיפה חמורה של איסור הדלפות, שיפור בסיס הידע של כל חברי הממשלה בנושאי ליבה, ונהלים מסודרים להצגת נושאים לדיון ולהחלטה.
- ב. שילוב מלא של משרד החוץ בהחלטות ביטחוניות שיש להן מימד מדיני.
- ג. שיפור משמעותי בתפקודה של המועצה לביטחון לאומי, הכללת צוות הערכה לאומי, והקמת מרכז לניהול משברים לאומיים במשרד ראש הממשלה.
17. למותר לציין כי אנו רואים חשיבות רבה גם בקביעת ממצאים, מסקנות והמלצות בנושאים הבולטים בהמשך המערכה שעליהם אנו נדון בדו"ח הסופי שאותו אנו שואפים להשלים בהקדם. אלה כוללים, בין השאר, את הנחיית המערכה וניהולה בדרג המדיני, ניהול המערכה הצבאית, הממשק המדיני- צבאי, הטיפול בעורף, המו"מ הדיפלומטי וניהולו במשרד ראש הממשלה ובמשרד החוץ, ביטחון המידע במערכה ומעורבותה של התקשורת, נושא ההסברה הלאומית וכן דיון בנושאי

עומק חברתיים ומדיניים, החיוניים לבחינה שלמה של אירועי המערכה ושל משמעותם.

18. נוסף כמה הערות לסיכום: רק במרץ 2007 החליטה ממשלת ישראל לקרוא לאירועי המערכה בקיץ 2006 "מלחמת לבנון השנייה". אחרי 25 שנה ללא מלחמה, היתה כאן מלחמה (גם אם מטיפוס שונה). והיא החזירה אל מרכז הדיון והמחשבה שאלות נוקבות, שהחברה הישראלית העדיפה, בחלקה, להתחמק מהן.

19. צה"ל לא היה מוכן למלחמה, בין השאר, כי בחלק מן הדרג המדיני והצבאי התגבשה המחשבה כי עידן המלחמות עבר, כי היו לישראל ולצה"ל יכולת הרתעה ויתרון איכותי מספיקים, על מנת למנוע שתוכרז עליה מלחמה של ממש, ועל מנת לשגר תזכורת כואבת למי שייראה כאילו אין ההרתעה פועלת עליו. רווחה גם ההנחה כי ישראל עצמה לא תצא עוד למלחמה יזומה, וכי אתגרי כוחות היבשה יהיו בעיקרם התמודדות עם סכסוכים מתמשכים בעצימות נמוכה.

20. על פי ניתוח כזה - לא היה צריך להתכוון למלחמה, ולא היה נחוץ לעדכן בצורה שיטתית ומושכלת את תפיסת הביטחון הכוללת של ישראל, ואת הצורה בה היא אמורה לגייס ולשלב את מלוא משאביה ומקורות עוצמתה - מדיניים, כלכליים, חברתיים, צבאיים, רוחניים, תרבותיים ומדעיים - על מנת לתת מענה למכלול האתגרים הניצבים בפניה.

21. אנו סבורים כי מעבר לצורך לבחון את כשלי הניהול וההיערכות, מעבר לצורך לבחון את ליקויי ההחלטות, אלה הן השאלות המרכזיות שמלחמת לבנון העלתה על פני השטח. **אלה שאלות החורגות מעבר למנדט של וועדת חקירה כזו או אחרת, אלא הן שאלות העומדות בלב הקיום שלנו כאן כמדינה יהודית ודמוקרטית.** תהיה זו טעות קשה להסתפק בבחינת ליקויים וכשלים שהתגלו במהלך המלחמה ולא לטפל בבעיות יסוד אלה.

אנחנו מקווים כי ממצאינו ומסקנותינו בדו"ח החלקי ובדו"ח הסופי יוכלו להוות דחיפה לא רק לתיקון הליקויים והכשלים השלטוניים החמורים שהוועדה בחנה ותבחן, אלא גם להתמודדות מחודשת של החברה בישראל, ושל מנהיגיה המדיניים והרוחניים עם מטרותיה ארוכות הטווח ועם הדרך הנכונה לקדמן.