חלק ראשון

מערכת הביטחון

מערך ההסברה

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת על היערכות גורמי ההסברה הממלכתיים בנושאי חוץ וביטחון. נבדקו סוגיות יסוד הקשורות בעיצוב תפיסת ההסברה ובהגדרת יעדי ההסברה ומטרותיה; בהכוונה מרוכזת של ההסברה, בתכנונה הכולל ובארגונה; ובתיאום ושילוב הפעלת גורמי ההסברה השונים. כן נבדקו השתתפות המודיעין במאמץ ההסברה בנושאי חוץ וביטחון, והמאמץ ההסברתי בסמוך ללכידתה של אוניית הנשק "קארין איי". הביקורת נעשתה בגופי ההסברה של משרד ראש הממשלה, במשרד החוץ, במשרד הביטחון, בצה"ל, במשרד לביטחון פנים ובמשטרת ישראל. בדיקות השלמה נערכו במועצה לביטחון לאומי ובלשכת הפרסום הממשלתית.

היבטים בהיערכות גורמי ההסברה בנושאי חוץ וביטחון

תקציר

בחודשים אוגוסט 2001 - ינואר 2002 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על היערכות גורמי ההסברה הממלכתיים בנושאי חוץ וביטחון, בדגש על מענה מערכתי כולל בהיבטי ההכוונה, התכנון, התיאום והשילוב ביניהם. הביקורת הקיפה את גופי ההסברה במשרד ראש הממשלה, במשרד החוץ, במשרד הביטחון, בצה"ל, במשרד לביטחון פנים ובמשטרת ישראל.

הביקורת התמקדה בבדיקת ההסברה כאחד מהכלים החשובים ביותר המשרתים את מדיניות החוץ והביטחון, על רקע תהליך דינאמי של מאבק מזוין מתמשך עם הפלסטינים, הדורש התמודדות הסברתית בין-לאומית מורכבת, בעיקר לנוכח לוחמת התעמולה הפלסטינית ומול מאמצי תעמולה ערביים אחרים.

בביקורת נמצא, כי מתמשכים ואף מעצימים בתנאי העימות המזוין הליקויים החמורים שמהם סבלה ההסברה הממלכתית זה עשרות שנים, שאופיינו בחוסר בתפיסת הסברה (קונספציה) שלמה וברורה לנושאי חוץ וביטחון ברמה הלאומית.

בהיעדר גורם-על מנחה ומתאם, ונוכח כשלים בתיאום בין גופי ההסברה הממלכתיים, לא צלחו המאמצים החוזרים ונשנים במרוצת השנים לתת מענה הולם לסוגיית ההנחיה והתיאום הכולל במשרד ראש הממשלה. גם תפקידי השרה, שנתמנתה

באוגוסט 2001 לרכז את הטיפול בגופי ההסברה במשרד ראש הממשלה, לא מומשו. לא נמצא, כי משרד ראש הממשלה ומשרד החוץ סיכמו ביניהם את ממשקי העבודה ההסברתיים שהציע משרד החוץ, ובעיקר לאור לקחים שהפיק בעניין חיוני זה כבר בפברואר 2001. בפועל, התברר, כי עד ינואר 2002 הצעת משרד החוץ יושמה בחלקה בלבד. בנוסף לזאת עלה, כי לא הוגדרה חלוקת האחריות בין היועץ לתקשורת זרה במשרד ראש הממשלה לבין לשכת העיתונות הממשלתית (לע"מ) ובינו לבין משרד החוץ בנוגע לטיפול בנציגי התקשורת הזרה.

צומצמה במידה רבה הפעלתה של לע"מ במשרד ראש הממשלה למימוש תפקידיה שלשמם היא הוקמה, ללא בחינה יסודית של משמעות הדבר. כך בנוגע לטיפול בנציגי התקשורת הזרה בארץ - חלה נסיגה באחריות לע"מ, בשל העברת תקנים ממנה לאגף התקשורת במשרד ראש הממשלה, ובשל הרחבת פעילותם של גופים במשרד החוץ, בצה"ל ובמשטרת ישראל בנושא; וכך גם באי-שינוי הגדרת אחריותה של לע"מ להקמת מרכז תקשורת בעיתות חירום, שעה שמשרד החוץ הוא שיזם את הפעלת מרכז התקשורת בעימות המזוין. נוכח האמור לעיל, לדעת משרד מבקר המדינה, יש לבחון מחדש את תפקידיה של לע"מ במערך ההסברה הלאומי.

החלטת הממשלה משנת 1999 על האחריות לריכוז התיאום של הפורום להסברת חוץ באמצעות נציג משרד החוץ, אינה מגדירה למשרד החוץ את הסמכות הדרושה לו ליישם הלכה למעשה את אחריותו להסברת חוץ. שיתוף הפעולה בין משרד החוץ לבין גורמי ההסברה האחרים הותנה רק ברצון הטוב, אם נוצר, בין בעלי התפקידים בגופי ההסברה ועל פי סדרי העדיפויות שכל גוף קבע לעצמו.

מערך ההסברה של משרד החוץ לא נערך בעוד מועד לאפשרות של עימות מזוין מול הפלסטינים, ונמצא חוסר בהכנת תכניות פעולה להסברת חוץ בכלל, ונוכח צרכים שעשויים להידרש בדחיפות בגזרות עימות רגישות בפרט. גם חלק ניכר מתהליכי עבודה משותפים שונים במישור הסברת חוץ, שריכז משרד החוץ, כגון תהליך תיאום מערך להסברת חוץ, לא התבצעו. משרד החוץ אף לא הוגדר כמנחה מקצועי ראשי לתחום הסברת חוץ. כתוצאה מכך, הפן המקצועי של עבודת ההסברה לא טופל בראייה כוללת - לא פותח מוקד ידע מקצועי מוגדר להסברת חוץ, וממילא אין הנחיה מקצועית להסברת חוץ לכל הגורמים הממלכתיים העוסקים בכך במדינת ישראל.

פעולות ההסברה במשרד הביטחון בוצעו באופן לא ממוסד, ללא תהליך המכוון בצורה סדורה ושיטתית את מסרי ההסברה הביטחוניים-מדיניים והתאמתם לקהלי היעד השונים, ובלי שבוצע במישור זה תיאום סדור ושיטתי עם משרד החוץ.

בהערכת המצב לשנת 2000 הנחה הרמטכ"ל את צה"ל להתכונן לעימות מזוין, אולם צה"ל לא הכין את המענה ההסברתי הצה"לי לעימות זה כנדרש. בביקורת נמצאו ליקויים במישור התורתי לנושאי הדוברות וההסברה; שילוב חלקי של דובר צה"ל או נציגיו כקציני המטה המקצועיים המופקדים על נושאי התקשורת וההסברה בנוהלי קרב; חוסר בנספחי תקשורת בפקודות מיבצע; והכנה לקויה של המענה במישור התיעוד החזותי הקרבי לצורכי ההסברה.

נמצאו ליקויים חמורים בשיתוף הפעולה בין גורמי ההסברה. הליקויים במישור זה נוגעים לחוסר בעדכון הדדי רצוף, סדור ושיטתי; היעדר תהליך סדור וקבוע של תהליכי למידה משותפים, אשר לא מצאו את ביטוים בביצוע תחקירים משותפים של משרד החוץ וחטיבת דובר צה"ל לצורך הפקת לקחים מהעשייה ההסברתית המשותפת ומתרגילים; הפעלת אמצעי מעקב אחר הנאמר באמצעי התקשורת (להלן -

תקשוב) בידי שלושה גופים נפרדים - האחד במשרד ראש הממשלה, השני במשרד החוץ והשלישי בצה"ל - ללא תיאום ביניהם, שעה שריכוז משותף ומתואם של הפעלתם היה מוביל למיצוי מיטבי של כלל יכולותיהם.

פיזור המאמץ ההסברתי הבלתי מתואם גורם לכפילויות, ובכך ניכר גם בזבוז במשאבים הקיימים. התברר, כי לא נערכה אי פעם בחינה תקציבית כוללת של הוצאות המדינה להסברה הממלכתית ביחס לכלל צרכיה, ותוך כדי עדכון תיעדופו של כל צורך וצורך בהתאמה.

ראוי לבחון ברמה הלאומית את סוגיית האיום של לוחמת התעמולה הערבית כאיום אסטרטגי, ואת דרכי ההתמודדות מול תעמולה זו. ההתמודדות נוכח לוחמת התעמולה הערבית לא לוותה במאמץ מודיעיני יסודי ושיטתי במישורי איסוף המידע והמחקר הבסיסי והשוטף, לרבות סיוע מיטבי למאמץ ההסברה.

על אף חשיבותן הרבה של פעולות ההסברה לאוכלוסייה דוברת השפה הערבית, חל במישור חיוני זה כשל הסברתי מתמשך, שבא לידי ביטוי חריף במיוחד עם פרוץ העימות המזוין ובמהלכו נחשפה האוכלוסייה דוברת השפה הערבית באורח רצוף לתעמולה ולהסתה של הרשות הפלסטינית ושל גורמי התעמולה הערביים האחרים, בלי שהוצב מולם מאמץ הסברתי ישראלי הולם. בביקורת עלה, כי שתי סיבות עיקריות עומדות בשורש כשל הסברתי זה: א. היעדר גוף ממלכתי בעל סמכויות הדרושות לריכוז הטיפול בהסברה לעולם הערבי. ב. חוסר באמצעי שידור ישראליים לעולם הערבי.

נוכח כל האמור לעיל, מצביע משרד מבקר המדינה על הצורך החיוני והדחוף לתת פתרון יסודי להסברה בנושאי חוץ וביטחון: לקבוע תפיסת הסברה כוללת לנושאי חוץ וביטחון ברמה הלאומית, ולגזור בהתאמה את המבנה, הארגון והמשאבים הדרושים ובראשם - את גורם-העל האמור להנחות ולייצג את מערך ההסברה ליד שולחן הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני.

♦

מבוא

פעולות ההסברה של ישראל בתחומי החוץ והביטחון נועדו להציג ולהבהיר לקובעי המדיניות, למעצבי דעת הקהל ולציבור הרחב בזירות הבין-לאומית והאזורית את עמדותיה המדיניות והביטחוניות של המדינה, וכן להסביר את עמדות ישראל בתחומים הללו לציבור בישראל. ההסברה הינה כלי עזר חשוב, שנועד לסייע למאמץ המדיני-ביטחוני להשיג את היעדים המבוקשים.

בעשור שחלף מאז מלחמת המפרץ הואצו הפיתוח והשימוש בסביבה התקשורתית הבין-לאומית והלאומית, דבר המתבטא במגוון שידורי הטלוויזיה בכבלים ובלוויין ובכמות השידורים, בגידול ניכר ברשתות הרדיו הארציות, ובפיתוח מהיר ובהרחבת תפוצתו הכלל-עולמית של האינטרנט. התקשורת הולכת ותופסת מקום מרכזי כגורם שמשפיע על עיצוב דעת הקהל העולמית, האזורית והפנימית.

לעוצמת השפעתה של התקשורת בכלל ושל הטלוויזיה בפרט על ניהול מדיניות, לרבות במשברים ובעימותים אלימים ברמות הסלמה שונות, משמעות אסטרטגית ממדרגה ראשונה. לפיכך, נודעת

חשיבות הולכת ורבה למאמץ ההסברתי הממלכתי, בהקשר לדימוייה הבין-לאומיים והלאומיים של המדינה, באמצעות תקשורת ההמונים. בהתאם לכך, הולך והופך מאמץ ההסברה למרכיב חשוב בתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל. ראש המועצה לביטחון לאומי הציביע בדצמבר 2001 על המאמץ הלאומי ההסברתי, כעל אחד מחמשת המאמצים המרכזיים שיש להפעיל במשולב במסגרת הלוחמה בטרור ("מדיני, ביטחוני, כלכלי, משפטי והסברתי").

ההתמודדות מול לוחמת התעמולה הפלסטינית ומול תעמולת גורמים ערביים אחרים בשדה המערכה התקשורתית הישראלית-ערבית (כגון ההתמודדות מול לוחמת התעמולה של החיזבאללה) או בוועידות בין-לאומיות (כגון ב"ועידת דרבן" - הוועידה העולמית למאבק בגזענות, שהתקיימה בשנת 2001 בדרבן שבדרום אפריקה) העצימו אתגרים ואילוצים קיימים והוסיפו אתגרים ואילוצים חדשים: הבעייתיות התדמיתית שבהפעלת עוצמות צבאיות הוחרפה על רקע של דימוי מאבק בין חזק לחלש; התחדדה הבעייתיות בהקפדה על אמינות ההסברה הישראלית, הדורשת זמן רב יחסית לצורך אימות הנתונים, בהשוואה למהירות התגובה הנדרשת, נוכח מסע תעמולה זריז של היריב; התעצם האתגר ההסברתי נוכח יוזמת הטרור הפלסטינית, המעניקה לה יתרון בכך שהיא מאפשרת לה להיערך מבחינה הסברתית מראש; בולט הצורך בארגון ובניהול פעילות הסברה ברמה מקצועית גבוהה ובתנאי חירום (להלן - מצבי משבר או חירום, לפי הקשר הדברים) המתמשכים לאורך זמן רב, מול קהלי יעד רבים ומציאות תקשורתית המשתנה לעתים כהרף עין.

במועד הביקורת היו גורמי ההסברה הממשלתיים בנושאי חוץ וביטחון ערוכים, כלהלן:

א. **משרד ראש הממשלה** - באוגוסט 2001 מונתה השרה ציפי לבני לתאם את גורמי ההסברה במשרד ראש הממשלה, אשר כללו במסגרת אגף תקשורת שהוקם בשנת 1999, שני יועצי תקשורת - יועץ התקשורת של ראש הממשלה, שעיקר תפקידו תקשורת פנים, ויועץ לתקשורת זרה. למשרד ראש הממשלה גם כפופה לשכת העתונות הממשלתית (להלן - לע"מ), שתפקידיה העיקריים - להביא את דבר הממשלה בפני אמצעי התקשורת ולקיים את הקשר עם כתבי החוץ. בנוסף לגורמים דלעיל כלולים במשרד ראש הממשלה שני גופים נוספים, שעשויים לתמוך את מערך ההסברה: 1) המועצה לביטחון לאומי (להלן - מל"ל) הפועלת כיחידת סמך במשרד ראש הממשלה, אשר מופקדת על גיבוש תפיסה ומדיניות בסוגיות של ביטחון לאומי. במסגרת זו הוטל עליה לבחון גם את נושא ההסברה; 2) לשכת הפרסום הממשלתית (להלן - לפ"מ), שהינה מפעל עסקי משותף למשרד ראש הממשלה ולמשרד האוצר, אשר פועלת כמשרד פרסום והפקה למשרדי הממשלה ולגופים נוספים (כגון רשויות סטטוטוריות, חברות ממשלתיות, מוסדות ציבור וגופים הנתמכים בידי הממשלה).

ב. **משרד החוץ** - האגף לתקשורת וקשרי ציבור של המשרד מופקד על פעולות ההסברה בחו"ל. במסגרת זו מפעיל האגף את נציגויות ישראל בעולם ומקיים פעילות מול קהלי יעד זרים בארץ, כגון הנציגויות הזרות והתקשורת הזרה בארץ.

ג. **משרד הביטחון וצה"ל** - יועץ שר הביטחון לתקשורת מופקד על ענייני התקשורת וההסברה הנוגעים לשר. דובר משרד הביטחון עוסק בהסברת נושאים הקשורים בעיקר במשרד עצמו. חטיבת דובר צה"ל מופקדת על הדוברות, ההסברה וקשרי הציבור של צה"ל.

ד. **המשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל** - יועץ השר לביטחון פנים לתקשורת מופקד על ענייני התקשורת וההסברה הנוגעים לשר. דובר המשרד לביטחון פנים עוסק בנושאים הקשורים בעיקר במשרד עצמו. למשטרת ישראל מערך דוברות, שבאמצעותו היא מקיימת את קשריה עם התקשורת, ותפקידו העיקרי - להסביר את מדיניותה ופעולותיה של משטרת ישראל .

ה. **גופי מודיעין תומכי הסברה** - המרכז למחקר מדיני (ממ"ד), המשמש כזרוע המחקרית-מודיעינית של משרד החוץ, אמור לתמוך מבחינה מודיעינית בפעולות הסברת חוץ שעליהן מופקד משרדו. אמ"ן אמור לסייע למאמץ ההסברה הלאומי באמצעות איסוף ומחקר אודות התעמולה הערבית. עם המסייעים להסברה בנושאי חוץ וביטחון נמנה גם שירות הביטחון הכללי (שב"כ), שלא נבדק בביקורת זו.

בחודשים אוגוסט 2001 - ינואר 2002 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על היערכות גורמי ההסברה הממלכתיים בנושאי חוץ וביטחון. במהלך הביקורת נבדקו סוגיות יסוד הקשורות בעיצוב תפיסת ההסברה ובהגדרת יעדי ההסברה ומטרותיה; בהכוונה מרוכזת של ההסברה, בתכנונה הכולל ובארגונה; ובתיאום ושילוב הפעלת גורמי ההסברה השונים. כן נבדקו השתתפות המודיעין במאמץ ההסברה בנושאי חוץ וביטחון והמאמץ ההסברתי בסמוך ללכידתה של אונייית הנשק "קארין איי". הביקורת נעשתה בגופי ההסברה של משרד ראש הממשלה, במשרד החוץ, במשרד הביטחון, בצה"ל, במשרד לביטחון פנים ובמשטרת ישראל. בדיקות השלמה נערכו במל"ל ובלפ"מ.

בעת הביקורת התקיים תהליך דינאמי של התמודדות הסברתית מול לוחמת התעמולה והעימות המזוין עם הפלסטינים (להלן - העימות המזוין) אשר פרץ בספטמבר 2000, והבליט את החשיבות הקריטית של הסברת חוץ. בתשובות הגופים המבוקרים למשרד מבקר המדינה ממאי ומיוני 2002 גם פורטו פעולות שהם נקטו ליישום לקחים הסברתיים, אשר הופקו במהלך מיבצע "חומת מגן", שנערך באפריל 2002.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם קטעים אחדים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

סוגיות יסוד בהיערכות מערך ההסברה ברמה הלאומית

1. היעדר גורם-על מנחה ומתאם למערך ההסברה הלאומי

מאז קום המדינה לקתה ההסברה הממלכתית בבעיות שנבעו מפיצול בין גופי ההסברה השונים ומהיעדר תיאום מספיק ביניהם, נוכח חוסר בהכוונה ממשלתית מרכזית. הטיפול בנושא התאפיין בהצעות ובניסיונות לשינויים ארגוניים, אשר חלקם לא מומשו, חלקם יושמו לתקופה קצרה בלבד ותועלתם הייתה מועטה, ובפתרונות לזמן מוגבל של ארגון מערך ההסברה הלאומי בעת משברים מדיניים וצבאיים. אולם, עד מועד סיום הביקורת לא ניתן מענה קבוע וסדור לצורך במערך הסברה משולב ומתואם ברמה הלאומית.

לאורך השנים הוגדר ריבוי רשויות ההסברה ללא גורם מתאם, כמקור לכשלים. ועדות שונות שהוקמו במרוצת השנים לבחינת ההסברה, הצביעו על ליקויים בתיאום ובשילוב בין גופי ההסברה ועל הצורך בקיומו של גורם-על מרכזי; גורם בעל סמכות מקצועית וציבורית, שההסברה היא בתחום אחריותו, והמגובה בצוות מקצועי, שיש בידו להבטיח תכנון וקביעת מדיניות הסברה כלל-ממשלתית וביצועה הלכה למעשה. כמענה לבעיה נעשו ניסיונות שונים, שלא האריכו ימים, ובהם: בשנת 1974 הוקם משרד הסברה, אולם הניסיון לרכז בידיו את כל סמכויות ההסברה במדינה לא צלח, והמשרד בוטל כשנה לאחר הקמתו; בשנת 1978 הוקמה בסמיכות למשרד החוץ "ועדה ציבורית מייעצת להסברת חוץ" - גם היא לא האריכה ימים.

הצעות נוספות, שהועלו במרוצת השנים וחלקן אף מומשו לתקופות קצרות, הן: הקמת רשות הסברה בסמיכות למשרד ראש הממשלה; ועדת תיאום בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה או מנהל לשכת ראש הממשלה; ועדת שרים או ועדת מנכ"לים לענייני הסברה; שר או סגן שר מתאם לכל גופי ההסברה במשרד ראש הממשלה; אגף ההסברה במשרד ראש הממשלה

כגורם-על מתאם; וממונה מקצועי חיצוני על מערך ההסברה מטעם ראש הממשלה. רוב ההצעות לא מומשו, ואלה שיושמו לא האריכו ימים.

משברים מדיניים וצבאיים הובילו לפתרונות לזמן מוגבל של ארגון מערך ההסברה הלאומי. כך, למשל, במלחמת המפרץ (ינואר - מארס 1991) ריכז צה"ל בפועל את ההסברה ברמה הלאומית, בסיוע כלל גופי ההסברה הממלכתיים, ודובר צה"ל שימש כעוזר הרמטכ"ל להסברה ולהנחיית האוכלוסייה להתגוננות בעורף; על משימת הסברת החוץ של תהליך השלום, שהחל באוקטובר 1991 (ועידת מדריד), הופקד משרד החוץ, אשר ערך לשם כך רפורמה במבנה המשרד בכלל ובתחום מערך הסברת החוץ בפרט[1]. היערכויות אלה של מערך ההסברה הלאומי אמנם סיפקו מענה נקודתי, אולם הן ממחישות את חוסר המענה הסדור להסברה ממלכתית, דבר שבא לידי ביטוי גם בהיעדר הכנה כוללת ומתואמת של מערך הסברת חוץ לעימות מזוין אפשרי עם הפלסטינים, שפרץ בפועל בשלהי ספטמבר 2000 (כפי שיפורט בהמשך).

גופי ההסברה סייעו גם להסברת פעולות צה"ל בלבנון. בתחקירים שערך צה"ל על מהלכים שבהם חברו גופי ההסברה לדובר צה"ל לליווי מיבצעים, כגון "דין וחשבון" (משנת 1993) ו"ענבי זעם" (משנת 1996), עלו שוב ליקויים הקשורים בשילוב גופי ההסברה. ליקויים אלו מצאו את ביטוים גם בהקשר להתארגנות ההסברתית המשותפת לכל גופי ההסברה, שהייתה נחוצה לליווי הסברתי של יציאת צה"ל מדרום לבנון במאי 2000.

גם בביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה על פעולות ההסברה במשרד החוץ (שפורסמה בדוח שנתי מס' 49, עמ' 189) הועלה בנוגע לתיאום מאמץ ההסברה הממלכתי, כי אין פורום קבוע שתפקידו לתאם בין כל זרועות ההסברה המרכזיות. בעקבות ביקורת זו, קיבלה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה במארס 1999 החלטה, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה באפריל 1999, על אופן תיאום פעולות הסברה בחו"ל, כלהלן: "א. להקים פורום קבוע לתיאום פעולות הסברה ממשלתיות בחו"ל. בפורום ישתתפו: נציגי משרד החוץ, נציגי לשכת העיתונות הממשלתית, היועץ להסברה ולתקשורת במשרד ראש הממשלה, דובר משרד הביטחון ודובר צה"ל. נציג משרד החוץ ירכז את פעולות הפורום. ב. הפורום יעסוק, בין היתר, בהצבת יעדי הסברה, תכנון הסברה, קביעת סדרי העדיפויות ומעקב אחר הביצוע...".

בביקורת הנוכחית עלה, כי מאז החלטת הממשלה דלעיל ועד תחילת העימות המזוין בספטמבר 2000 (כשנה וחצי) התכנס פורום ההסברה הבין-משרדי רק פעמיים, ובמסגרתו הועלו רק נושאים כלליים, כגון הבחירות לראשות הממשלה והאירוויזיון, אולם הפורום לא עסק בקביעת יעדי ההסברה ובתכנונה, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה. בנובמבר 2000 החליט הסמנכ"ל לתקשורת במשרד החוץ על הפסקת פעילותו של הפורום, בשל היעדר שיתוף פעולה של חלק ממשתתפיו, ובמקומו הוחלט על הקמת מספר פורומים אחרים, שגם הם לא חוללו שינוי משמעותי (ראו בהמשך).

כך, במסמך שהוציא מנהל לשכת ראש הממשלה באוקטובר 2001, ניתן שוב ביטוי לבעיות בהסברה הלאומית, שחלקן נגזרות מהיעדר גורם-על. מסמך זה עומד על הבעיות כלהלן: "א. ריבוי גופים שעוסקים בהסברה, ללא תיאום או בתיאום חלקי וללא הגדרה מדויקת של תפקידים וסמכויות. ב. המידע הדרוש למערכת ההסברה אינו מתקבל בצורה מסודרת ושוטפת - לפני אירועים חשובים, תוך כדי התרחשותם ואחר סיומם. לפיכך מתקשה המערכת לגבש מסרים אחידים. ג. אין מערכת של מסרים אחידים שמחייבים את כל הדוברים מטעם מדינת ישראל. ד. אין טיפול מרכזי בכתבים

---

1 ראו גם דוח של מבקר המדינה בנושא "הסברת תהליך השלום", שפורסם בדוח שנתי מס' 45, עמ' 304.

הזרים הנמצאים בארץ. ה. אין טיפול מסודר בגופים חוץ-ממשלתיים, כארגונים יהודיים ופרו-ישראליים. ו. מיעוט בייזום אירועי תקשורת והסברה".

I

היעדר גורם-על מנחה ומתאם בין כל גופי ההסברה היווה לאורך השנים גורם מרכזי לכשלים בתחום ההסברה. בביקורת עלה, כי המאמץ החוזר ונשנה במרוצת השנים לתת מענה הולם לסוגיה זו במשרד ראש הממשלה לא צלח, ונכשלו הניסיונות לכונן ולבסס במשרד ראש הממשלה מוקד ידע מקצועי. למוקד כזה דרושים, לשם המשך פיתוח הידע המקצועי-הסברתי: סמיכות הדוקה למוקדי הביצוע; זיכרון ארגוני ומקצועי מצטבר; יציבות במבנה הארגוני ובאיושו. חוסר זה נגרם גם מהיעדר רציפות וקביעות, הנובעים מכך, שבמשרד ראש הממשלה התקיימה תחלופה מהירה יחסית של בעלי התפקידים וכן השתנתה בו חדשות לבקרים תפיסת ההפעלה ההסברתית, כפועל יוצא מהרכבי הממשלות השונות (ראו על כך בהרחבה בהמשך בפרק ההסברה במשרד ראש הממשלה). לדעת משרד מבקר המדינה, דרוש לבחון סוגיה מרכזית זו ולהביא לפתרון ארגוני בהיר בדרך שתבטיח שילוב ותיאום בין גורמי ההסברה.

2. תיאום פעילות ההסברה בין גורמי ההסברה

א. תיאום הסברת החוץ בין משרד ראש הממשלה לבין משרד החוץ

בפברואר 2001 הוציא הסמנכ"ל לתקשורת במשרד החוץ ליועץ לתקשורת זרה במשרד ראש הממשלה את סיכום הלקחים המרכזיים של משרד החוץ לממשקי העבודה שבינו לבין משרד ראש הממשלה, שהופקו במהלך העימות המזוין עד לאותו המועד, ולהלן עיקריהם: (1) להנחיל לדרג המדיני ולדרג הצבאי את הצורך החיוני שבשקלול ההיבט ההסברתי והמחיר שנשלם על כך במונחי הדימוי הישראלי, לכל פעולה מדינית וצבאית, טרם קבלת ההחלטה ובמהלך תכנונה. לפיכך חיוני לשתף בפורום קבלת ההחלטות נציג מאגף התקשורת וקשרי ציבור של משרד החוץ. (2) להעניק למשרד החוץ את הסמכויות הנחוצות מול גורמי ההסברה האחרים.

באפריל 2001 הוסיף והדגיש הסמנכ"ל לתקשורת של משרד החוץ למשרד ראש הממשלה, לאור לקחים שהופקו במהלך העימות המזוין עד לאותו מועד, הצעת מתווה לתיאום פעולות הסברת חוץ בין משרד ראש הממשלה לבין משרד החוץ. העקרונות המנחים להצעה היו: גיבוש מסר אחיד; שימוש במאגר דוברים קבוע; הקפדה על מהירות תגובה תקשורתית גבוהה ככל הניתן ועל אמינות הדיווח. עקרונות אלה יומשו בהתאם למוצע באמצעות: (1) **פורום ראש הממשלה ושר החוץ** - שבו תיקבע מדיניות-על הסברתית. (2) **פורום ראש לשכת ראש הממשלה ומנכ"ל משרד החוץ** - לתיאום ול"יישור קו אסטרטגי" במסרי הסברת החוץ. (3) **פורום הסברת חוץ אסטרטגי** - שיתכנס אחת לשבוע או בהתאם לצורך, ואותו ינחה שר החוץ. בפורום ישתתפו כל גורמי המערכת הרלוונטים. (4) **פורום מסר תקשורת יומי** - קשר טלפוני יומי ומפגשים על פי הצורך בין הסמנכ"ל לתקשורת של משרד החוץ לבין מקבילו בלשכת ראש הממשלה לדיון על המסר היומי, כמו גם שיחת ועידה טלפונית עם גורמי ההסברה האחרים לתיאום המסרים ולהפצתם. בנוסף לארבעת הפורומים דלעיל שהוצעו הוקם לפי הצעת המתווה פורום שכונה "חפ"ק הסברה", בראשות הסמנכ"ל לתקשורת של משרד החוץ, שתפקידו העיקרי: תיאום המסר האחיד ברמת דרגי העבודה של דוברי המשרדים השונים.

בביקורת לא נמצא שהצעת משרד החוץ סוכמה עם משרד ראש הממשלה. התברר, כי בפועל הצעת משרד החוץ יושמה בחלקה בלבד. מכלל הפורומים הנ"ל, פעל באורח סדיר בעיקר פורום הסברת חוץ אסטרטגי (ראו בהמשך). עוד נמצא, שמשרד החוץ לא יזם דיון יסודי עם גופי ההסברה האחרים לשם בירור וקבלת החלטה מוסכמת כיצד מערך ההסברה צריך לפעול במשולב בתרחישים שונים. במאי 2002 מסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה, כי בהיעדר סמכויות פורמליות למשרד החוץ, לא ניתן לחייב את הגופים האחרים ליטול חלק בפורומים השונים.

כאמור, החלטת הממשלה משנת 1999 מטילה את האחריות לריכוז תיאום הפורום להסברת חוץ על נציג משרד החוץ. אולם היא אינה מגדירה למשרד החוץ את הסמכות הדרושה לו ליישם הלכה למעשה את אחריותו להסברת חוץ.

בנוהל פנימי מינואר 2002 בדבר היערכות האגף לתקשורת וקשרי ציבור שבמשרד החוץ בעיתות חירום נקבע, בין היתר, כי מטרת "פורום הסברת חוץ אסטרטגי", לאפשר "סיעור מוחות" ודיונים מעמיקים ברמת מקבלי ההחלטות הבכירים, לשם עיצוב היעדים האסטרטגים של הסברת החוץ; הפורום יתכנס אחת לשבוע או בהתאם לצורך. ב-5.4.01 כינס מנכ"ל משרד החוץ לראשונה את "פורום הסברת חוץ אסטרטגי", ועד למועד סיום הביקורת, ינואר 2002, נערכו כ-10 מפגשים של פורום זה.

בפורום השתתפו בין 25 ל-50 בעלי תפקידים ממשרד ראש הממשלה, ממשרד החוץ, ממשרד הביטחון, מצה"ל וממשרד התיירות. התברר, כי פורום בהיקף ובהרכב שכזה אינו יכול למלא תפקידו כצוות חשיבה לליבון ולגיבוש אסטרטגיה להסברת חוץ, אלא רק לשם דיווח ועדכון של שר החוץ על האירועים שהתרחשו במהלך התקופה שעד למפגש, ובהכוונת השר את חברי הפורום בנוגע למסרי הסברה.

במפגש הראשון של הפורום, שנערך באפריל 2001, הנחה שר החוץ לכנס שני פורומים נוספים, לשם מילוי הצורך בחשיבה הדרושה לגיבוש אסטרטגיה הסברתית: (1) פורום תיאום בין-משרדי בכיר לאסטרטגיה הסברתית, בהשתתפות 13 גורמי הסברה בכירים, שיתכנס אחת לשבוע במשרד החוץ בראשות המנכ"ל. (2) צוותי ייעוץ אסטרטגי להסברת חוץ, ובהם יטלו חלק גם אנשים ממערכות חיצוניות, כגון מהאקדמיה וממשרדי פרסום. ברם התברר, כי שני הפורומים הנוספים לא פעלו.

בסיכום, "פורום הסברת חוץ אסטרטגי" שימש בפועל בעיקר כפורום לעדכון ולדיווח, ולא עסק בגיבוש אסטרטגיה להסברת חוץ, והפורומים שנועדו לעסוק בגיבוש אסטרטגיה הסברתית לא פעלו. עד מועד סיום הביקורת טרם ניתן, על כן, מענה לצורך לקיים תהליך סדור ושיטתי לגיבושה ולעדכונה של הסברת החוץ.

ב. ממשקי העבודה בנושא הסברת החוץ בין משרד החוץ לבין משרד הביטחון וצה"ל

מרכזיותו ומורכבותו של הפן הביטחוני-צבאי בהסברת החוץ הממלכתית מחייבים תיאום, שיתוף פעולה ושילוב הדוקים במיוחד, של משרד החוץ עם מערכת הביטחון בכלל ועם צה"ל, באמצעות חטיבת דובר צה"ל, בפרט. כדי לתכנן ולבצע פעולות להסברת חוץ, זקוק משרד החוץ למידע ביטחוני וצבאי רצוף ושיטתי. שיתוף פעולה תקין מותנה בהגדרת תחומי אחריות ובקביעת נוהלי עבודה משותפים מחייבים.

בביקורת נמצא, כי לא הוגדרו תחומי האחריות בין משרד החוץ לבין משרד הביטחון וצה"ל במישור הסברת החוץ, ולא סוכמו ביניהם נוהלי עבודה משותפים מחייבים. בתקופת הביקורת, שיתוף הפעולה בין הגופים התבצע בעיקר על בסיס של יוזמה אישית של ממלאי תפקידים. כתוצאה מאי-הגדרת תחומי האחריות ונוהלי עבודה משותפים המחייבים את הגופים, חלו במהלך העימות המזוין תקלות רבות, שפגעו בפעולות ההסברה של מדינת ישראל בחו"ל. הדוגמאות הממחישות את חוסר שיתוף הפעולה הן רבות. אחת מהן תפורט בהמשך בהקשר לאוניית הנשק "קארין איי".

שיתוף הפעולה שבין גופי ההסברה של משרד החוץ ושל צה"ל אמור לכלול גם למידה משותפת, גיבוש "שפה משותפת", והפקת לקחים מהעשייה ההסברתית המשותפת ומתרגול משותף. בביקורת נמצא, כי האגף לתקשורת וקשרי ציבור של משרד החוץ וחטיבת דובר צה"ל קיימו כל אחד לעצמו תחקירים לאירועים שונים, אך לא ערכו תחקירים משותפים לצורך הפקת לקחים הסברתיים משותפים.

אשר לתרגילים ולמשחקי מלחמה צה"ליים העוסקים בתרחישים אסטרטגיים, הרי שקיימת חשיבות להשתתפותו של האגף לתקשורת וקשרי ציבור של משרד החוץ בהם, השתתפות שאמורה להוביל להידוק שיתוף הפעולה ההדדי על בסיס הפקת לקחים מצטברת. התברר, כי למעט תרגיל אחד, לא שולב האגף לתקשורת וקשרי ציבור של משרד החוץ בתרגילים מטכ"ליים מרכזיים שהתקיימו בשנים האחרונות וגם לא במשחקי מלחמה צה"ליים, כגון זה שעסק בדילמות ההסברה על רקע פינוי דרום לבנון, ובמשחקי מלחמה שנערכו מאז שנת 2000 בנושא העימות המזוין. לדעת משרד מבקר המדינה, השתלבות אגף התקשורת וקשרי ציבור ממשרד החוץ באופן סדור ושיטתי בתרגילים ובמשחקי מלחמה מרכזיים, עשוי לתרום לשיפור הסברת החוץ של המדינה.

במאי 2002 מסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה, כי לדעתו תלותו של משרד החוץ במידע חיוני הנמצא בידי מערכת הביטחון, הוא לב בעיית הסברת החוץ של מדינת ישראל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2002 מסר משרד הביטחון, כי המשרד משולב בפורמים הרלוונטיים לגיבוש ההסברה הלאומית. לדוגמה, בכל בוקר מתקיימת שיחת ועידה לתיאום המסרים היומיים בהשתתפות סמנכ"ל ההסברה במשרד החוץ, נציג דובר צה"ל, נציג דוברות משרד ראש הממשלה ויועץ התקשורת לשר הביטחון. יועץ התקשורת גם משולב בפורום ההסברה בראשות ראש אגף המיבצעים שבמטה הכללי (להלן - אמ"ץ) וכן מקיים תיאום עם גורמי ההסברה במשרד, בעיקר עם דובר מתאם הפעולות בשטחים ודובר משרד הביטחון. עם זאת צוין, כי התיאום הבין-גופי עדיין טעון שיפור, ובהחלט יש מקום למסד מתכונת תיאום קבועה, שאינה תלויה במצב הביטחוני היומיומי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2002 ציין צה"ל, כי דובר צה"ל אחראי על דוברות צה"ל והסברת פעולתו, והוא עשוי להיות מתואם במסגרת קו/מתאר הסברה שמוביל משרד החוץ. ככזה, דובר צה"ל אינו פועל עבור משרד החוץ, ובכלל זה בהכנת חומרים, ביצוע דוברות וכו'. בנוגע לצורכי משרד החוץ בתחום הסברת חוץ בחירום, צה"ל, ובכלל זה חטיבת דובר צה"ל, אינם רואים עצמם "קבלני משנה" לעבודת משרד החוץ. גם מתן עדיפות למשרד החוץ על פני גורמי התקשורת בהעברת מידע נראית לדובר צה"ל שגויה בתנאי הזירה והאילוצים. בתשובת צה"ל גם נאמר, כי מאחר שמשרד החוץ זקוק למידע שמקורו בצה"ל, מוצע שהוא ישקול, כפי שהוצע לו בעבר, הצבת איש קשר מטעמו בחטיבת דובר צה"ל, וכי צה"ל ודובר צה"ל ישמחו ליטול חלק: א. בדיון היסודי שעל משרד החוץ ליזום - כיצד מערך ההסברה צריך לפעול. ב. בעניין קיום תהליכי חשיבה לתכנון תכניות להסברת חוץ. ג. בהכנת תכנית פעולה להסברת חוץ על ידי משרד החוץ.

הליקוי הבסיסי שמתבטא בחוסר שיתוף פעולה בין חטיבת דובר צה"ל לבין האגף לתקשורת וקשרי ציבור של משרד החוץ, מתמשך שנים רבות. משרד מבקר המדינה מצביע על חובת שני הגופים לתקן בדחיפות וביסודיות את המצב, כך שעבודת הסברת החוץ של ישראל תתואם במדויק ובצורה בהירה ותבוצע באופן מיטבי.

ג. תכניות פעולה הסברתיות לאירועים מרכזיים

בביקורת נמצא, כי האגף לתקשורת וקשרי ציבור של משרד החוץ לא הכין תכניות מפורטות להסברת חוץ לאירועים מרכזיים יזומים או כתגובה לתרחישים שונים בשיתוף כל גופי ההסברה הרלוונטים. כך יצא, שכל גוף פעל על פי הבנתו וצרכיו הוא לאירועים יזומים או כתגובה לתרחישים שונים, וכתוצאה מכך לא רק שלא רוכז מאמץ, אלא אף לעתים נגרם נזק הסברתי למדינת ישראל. במאי 2002 מסר, כאמור, משרד החוץ למשרד מבקר המדינה, כי למשרדו אין סמכות לחייב גורמים אחרים להשתתף בישיבותיו.

החוסר בתכניות פעולה לאירועים מרכזיים חזר ככשל מתמשך באירועים חשובים, כגון יציאת צה"ל מלבנון, שבמסגרתה לא הוכנה בראשות משרד החוץ תכנית הסברת חוץ. במאי 2002 מסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה, כי מערכת ההסברה שלו לא שותפה במהלך של היציאה מלבנון ובהיערכות החדשה של צה"ל. כמו כן לא נעשה במשרד החוץ שקלול של המימד ההסברתי בתהליך קבלת ההחלטות על היציאה מלבנון וההיערכות מחדש. כתוצאה מכך לא יכול היה משרד החוץ להיערך מבחינה הסברתית ליציאת צה"ל מלבנון בעיתוי שבו התרחש הדבר.

I

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים חמורים לאורך שנים בשיתוף הפעולה ובתיאום פעולות ההסברה בין גופי ההסברה הממלכתיים. כתוצאה מכך נגרמו תקלות חוזרות, ובהיעדר מסר אחיד וסדרי עדיפות מתואמים, פגם הדבר במידה משמעותית במאמצי ההסברה. משרד מבקר המדינה מצביע על הצורך לפעול בדחיפות לתיקון יסודי של הליקויים הקשורים בנושאי התיאום ושיתוף הפעולה, הן בשלב התכנון והן בשלב הביצוע, בין כל גורמי ההסברה הממלכתיים.

3. התקשוב בגופי ההסברה

קצב האירועים התקשורתיים המהיר במהלך העימות המזוין, תוך כדי ניצול אמצעי התקשורת לתעמולה ולהסתה מצד הרשות הפלסטינית, חייבו את גופי ההסברה במדינת ישראל להיערכות מיוחדת, לשם מעקב אחר תוכן שידורי אמצעי התקשורת האלקטרונית הזרה והישראלית, בצורה מקצועית ורציפה (להלן - תקשוב). התקשוב מאפשר למערכת ההסברה לאסוף מידע מגוון, כגון: כוונות, מגמות ודיווחים והערכה על המצב ההסברתי בכל נקודת זמן.

בתקופת הביקורת הפעילו משרד ראש הממשלה, משרד החוץ וצה"ל, כל אחד לעצמו, מערך תקשוב. כך, למשל, בסוף שנת 1999 החליט ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, מר אהוד ברק, להקים במשרדו חדר מצב תקשורת (להלן - חמ"ת) לשם מעקב אחר דיווחי התקשורת הישראלית וגם אחר דיווחי רשתות זרות הנוגעים לראש הממשלה. החמ"ת שהוקם באוקטובר 1999 בבניין

משרד ראש הממשלה, כולל חדר שליטה ומוצבי האזנה וצפייה לרדיו ולטלוויזיה. בשנת 2001 הוחלט במשרד החוץ להתקשר עם חברה פרטית לתפעול מערך תקשוב. ביוני 2001 אישרה ועדת המכרזים את ההתקשרות, ומערך התקשוב הוקם. בביקורת נמצא, כי החמ"ת במשרד ראש הממשלה הרחיב את פעילותו בהשוואה לרעיון המקורי שעל פיו הוא הוקם, והוא משמש כגוף תקשוב גם עבור משרדי ממשלה נוספים. הרחבת פעולותיו של החמ"ת נעשתה ללא בחינה מקדימה עם משרד החוץ, שעה שאפשר וניתן היה לענות על הצורך בדיווח על הנאמר בתקשורת חוץ, באמצעות גוף התקשוב של משרד החוץ העוסק בכך, ולמנוע כפילות.

עוד נמצא, כי לא נערך מיפוי לצורכי התקשוב המשותפים לכל גופי ההסברה. כל גוף הקים לעצמו מערך תקשוב עצמאי, או רכש שירותי תקשוב מחברה פרטית, בלי ליידע את האחרים. כך יצא, שגופי ההסברה השקיעו משאבים בתחום התקשוב לצרכים זהים, שעה שריכוז מאמץ משותף בנושא של כל גופי ההסברה היה משפר את המענה לכולם וחוסך במשאבים. עוד התברר, כי גופי התקשוב עקבו אחר אותם ערוצים, וחלק מגופי התקשוב עקבו אחר ערוצי תקשורת חשובים, שגופי תקשוב אחרים אינם מכסים. חלק מבעלי התפקידים האחראים לנושא התקשוב בגופים שונים מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי לצורכי חיסכון, מיצוי מיטבי משותף, התמקצעות ולהמשך פיתוח ידע מקצועי חיוני משותף, מן הראוי לבחון את האפשרות לריכוז כלל משאבי התקשוב תחת קורת גג אחת.

לדעת משרד מבקר המדינה, נדרש בתחום התקשוב לרכז מאמץ משותף, כדי לשרת את כל גופי ההסברה הממלכתיים הרלוונטיים, תוך חיסכון במשאבים ומיצוי כלל היכולות באופן משותף ומתואם.

פיזור המאמץ ההסברתי הבלתי מתואם כפי שעולה מדוח זה, גורם לכפילויות ולבזבוז במשאבים הקיימים, ובכך נפגע מיצוים המיטבי לצורכי ההסברה. התברר, כי לא נערכה אי פעם בחינה תקציבית כוללת של הוצאות המדינה להסברה הממלכתית ביחס לכלל צרכיה ותוך עדכון תיעדופו התקציבי של כל צורך וצורך, בהתאמה.

ההסברה במשרד ראש הממשלה

תפקידיו של משרד ראש הממשלה בתחום ההסברה בנושאי חוץ וביטחון אינם מוגדרים במסמך כלשהו, שאמור לשמש כמסד נורמטיבי מחייב. מחומר הביקורת ניתן לאפיין שלושה תפקידים שאמור משרד ראש הממשלה למלא בתחום ההסברה: קביעת מסרים ומדיניות על-הסברתית; הנחיה ותיאום פעולות ההסברה בין משרדי הממשלה העוסקים בהסברה, בנושאים בעלי חשיבות ברמה הלאומית; והשתתפות במאמץ ההסברה באמצעות אגף התקשורת במשרד ראש הממשלה ובאמצעות הלע"מ .

1. ארגון מערך ההסברה והתקשורת במשרד ראש הממשלה

בשנים 1999 - 2001 היו מספר ניסיונות לארגן מחדש את מערך התקשורת וההסברה במשרד ראש הממשלה, ולשפר את תיאום פעולות ההסברה בינו לבין גופי ההסברה הממלכתיים האחרים. ניסיונות אלה לא צלחו. להלן הפירוט:

המבנה הארגוני הנוכחי של אגף התקשורת במשרד ראש הממשלה הוא חלק מתהליך של שינוי ארגוני, אשר החל בשנת 1999 בתקופת הממשלה הקודמת, ונועד לארגן מחדש את כל גופי ההסברה והתקשורת במשרד במסגרת אחת - אגף תקשורת.

אחד השינויים שבוצעו בשנת 1999 בארגון מכלול התקשורת וההסברה במשרד ראש הממשלה כלל הוספת תפקיד יועץ לתקשורת זרה. בביקורת לא נמצא מסמך המגדיר את תפקידו של היועץ לתקשורת זרה, את חלוקת האחריות בינו לבין לע"מ ובינו לבין האגף לתקשורת ולקשרי ציבור של משרד החוץ בנוגע לטיפול בנציגי התקשורת הזרה. בפועל נמצאה כפילות מסוימת בין תפקיד היועץ לבין תפקידי הגופים הללו, שאף יצרה לעתים קשיים באופן הטיפול בנושא.

במועד פרוץ העימות המזוין בספטמבר 2000, לא הושלמה הקמתו של אגף התקשורת במשרד ראש הממשלה ונמשך חוסר התיאום בין גופי ההסברה. לפיכך, מינה ראש הממשלה דאז, מר אהוד ברק, גורם חיצוני (מר נחמן שי) כממונה על מערך ההסברה והתקשורת. תפקידו היה לעסוק בהכוונה ובתיאום של פעילות ההסברה והתקשורת של כלל הגורמים הרלוונטיים לאירועים האלימים בתחילת העימות המזוין (שכונו אירועי "גאות ושפל"). בביקורת עלה, כי הניסיון לרכז את ההכוונה והתיאום של פעילות ההסברה והתקשורת בידי גורם חיצוני נכשל בשל שתי סיבות עיקריות: א. ככלל, אי-שילובו בתהליך קבלת ההחלטות בממשלה ובקבינט. ב. חוסר רצונם של חלק מגופי ההסברה לקבל את סמכותו והנחייתו המקצועית.

בנובמבר 2000 הכין מנהל לשכת ראש הממשלה דאז הצעה לארגון מחדש של מערך התקשורת וההסברה במשרד ראש הממשלה. במערך המוצע נכללו בעלי התפקידים הבאים: א. ראש אגף ההסברה/דובר משרד ראש הממשלה, שבין תפקידיו העיקריים: ניהול מכלול הדוברות; גיבוש אסטרטגיית ההסברה והתקשורת; ניהול ותיאום גורמי תקשורת שונים, ואחריות על מכלול התקשוב. ב. ארבעה יועצי ראש הממשלה לתקשורת והסברה, שתפקידם העיקרי להוציא לפועל את מדיניות ההסברה. בנוסף לכך הוקמו באותה תקופה שני צוותי חשיבה חיצוניים, שאמורים היו לתמוך את המערך דלעיל: א. צוות חשיבה מדיני. ב. צוות חשיבה לענייני הסברה ותקשורת. התברר, כי חלק ממערך התקשורת וההסברה דלעיל פעל במשך כשלושה חודשים, עד חילופי השלטון (במארס 2001) על פי העקרונות הללו.

עם חילופי השלטון ונוכח בעיות יסוד שנותרו במישור ההסברה, הטיל ראש הממשלה, מר אריאל שרון, על מנהל לשכתו לבחון, בין היתר, את הגדרת הסמכויות ותחומי האחריות במערך ההסברה ודרכים לייעולו. בינואר 2002 מסר מנהל לשכת ראש הממשלה לנציגי משרד מבקר המדינה, כי לאחר לימוד הנושא באוקטובר 2001 הוחלט, שבשונה מכוונת ראש הממשלה הקודם, לא יעסוק אגף התקשורת במשרד ראש הממשלה בהכוונת כל מערך ההסברה, אלא רק יסייע בהסברת חוץ למשרד החוץ, שזה תחום אחריותו ושלרשותו כל כוח האדם והתקציבים הדרושים לכך.

כאמור, באוגוסט 2001 החליט ראש הממשלה למנות את השרה לבני "לרכז את הטיפול בגופי ההסברה במשרד ראש הממשלה". בתשובת השרה למשרד מבקר המדינה נאמר, כי ההחלטה על הגדרת תפקיד מצומצמת זו התקבלה נוכח התנגדות שר החוץ למינוי שר כמרכז את נושא ההסברה במישור הלאומי, בהתבסס על החלטת הממשלה מאפריל 1999, ולפיה נקבע משרד החוץ כמרכז את פורום תיאום ההסברה של מדינת ישראל בחו"ל. באוקטובר 2001, על מנת לגבש נוהלי עבודה וסמכויות במסגרת תפקידה, הגישה השרה הצעה לתהליכי עבודה בתוך משרד ראש הממשלה, המתחשבת בסמכויות משרד החוץ. ההצעה עסקה במספר היבטים הקשורים זה בזה: שיתופה בתהליכי קבלת החלטות, ונגישות למידע ב"זמן אמת" מראש הממשלה ומהקבינט; הסדרת סמכויות של גופי ההסברה במשרד, ויצירת נוהלי עבודה מחייבים; שינויים במעמד לע"מ, וחיזוקו ככלי עבודה שירכז את הקשר של לשכת ראש הממשלה ושל גופי ההסברה ומשרדי הממשלה עם הכתבים הזרים, באופן שיאפשר פיקוח בהעברת חומרי ההסברה והמסרים והתאמתם למדיניות הכללית.

התברר, כי הצעה זו לא באה לידי ביטוי מעשי כלשהו, וגם תפקיד השרה במתכונתו המצומצמת לא היה ברור לחלק ניכר מגורמי ההסברה במשרד ראש הממשלה ואף לא לגופי ההסברה שמחוצה לו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הבהירה השרה לבני, כי היא אינה מתאמת את גופי ההסברה במשרד ראש הממשלה. עניין זה נשאר בגדר רעיון שלא מומש, בהיעדר גיבוי מתאים. לתפקיד לא נוצקו תוכן וסמכויות, והוא התברר ככותרת ריקה מתוכן, חסר סמכויות וחסר שיתוף פעולה מצד גורמי ההסברה הרלוונטיים מחוץ למשרד ראש הממשלה ובתוכו. עוד ציינה השרה, כי לשם ריכוז פעילות ההסברה יש הכרח בהסדרת תהליך של שיתוף ושל העברת מידע ב"זמן אמת" ובקביעת סמכויות של ממש מול גופי ההסברה השונים, שעה שבפועל כל גורם פועל באופן עצמאי וכפוף לשר אחר.

2. לשכת העיתונות הממשלתית (לע"מ)

לע"מ מופקדת על העברת דבר הממשלה ומסריה אל העיתונות. עיקר מאמציה מופנים כלפי עיתונאי חוץ הקבועים והמבקרים בארץ. במועד הביקורת מנתה מצבת כוח האדם בלשכה 31 עובדים, מתוך תקן של 36 משרות.

ללע"מ הנהלת לשכה, ארבע מחלקות מקצועיות ויחידת שירותים מנהליים. להלן עיקרי תפקידיהם של הגופים המקצועיים: א. **מחלקת עיתונות חוץ** - אחראית ליצירת הקשר הראשוני עם כתבי החוץ המבקרים בארץ ולטיפול השוטף בכתבים הזרים השוהים דרך קבע בארץ. ב. **מחלקת צילומים** - אחראית לכיסוי פעילות ראש הממשלה בארץ ובחו"ל, לכיסוי חלקי של פעילות נשיא המדינה, ולכיסוי אירועים מדיניים-ממלכתיים. ג. **מחלקת חדשות באנגלית** - אחראית לתרגום, לעריכה ולפרסום בעברית ובאנגלית של חומר תקשורתי. בנוסף לכך אחראית המחלקה להנפקת תעודות עיתונאי לעיתונאים הישראלים ולעיתונאים הזרים השוהים בארץ. ד. **מחלקת עיתונות ערבית** - אחראית להסברה מול העיתונות של מדינות ערב והעיתונות הפלסטינית.

מממצאי הביקורת עלה, כי ההחלטה על הקמתו בשנת 1999 של אגף התקשורת במשרד ראש הממשלה, תוך כדי העברת תקנים מלע"מ לצורך זה, פגעה משמעותית ביכולת הפעולה של לע"מ, וכתוצאה מכך גם פעילותה במהלך חודשי העימות המזוין שנבחנו בביקורת הייתה מצומצמת מאוד. לא נמצא, כי קדמה להחלטה האמורה בחינה יסודית של השלכותיה על מערך ההסברה הלאומי ועל מקומה של לע"מ בו. בדצמבר 2001 התריע מנהל לע"מ בפני מנהל לשכת ראש הממשלה על כך, ש"הדחייה המתמשכת בהתייחסות משרד ראש הממשלה ללע"מ כבר נותנת את אותותיה במאמצי ההסברה של משרד ראש הממשלה ומדינת ישראל, החשובים כל כך בימים אלו".

טיפול בנציגי התקשורת הזרה - לנציגי התקשורת הזרה בארץ, העוסקים בהפצת מידע על המתרחש בארץ לקהלי היעד שלהם בחו"ל, משקל חשוב בקביעת דימויה הבין-לאומי של מדינת ישראל. בימי שגרה שוהים בישראל דרך קבע כ-300 כתבים זרים. בעיתות חירום גדל מספרם והוא עשוי להגיע ל-1,000 כתבים זרים.

עד שנת 1970 הייתה לע"מ אחראית לטיפול בעיתונאים הזרים בארץ, ובאותה שנה הועבר תפקיד זה למשרד החוץ. בנובמבר 1974, לאחר שהוקם משרד ההסברה, הוחזרה האחריות לנושא זה

ללע"מ. בגלל מחסור באמצעים ובכוח אדם שהיה באותו מועד בלע"מ, נוצר בתחום זה שיתוף פעולה בין לע"מ לבין משרד החוץ. החל משנת 1977, פעלה לע"מ באופן מוגבר בהסברת המדיניות של ישראל בקרב כתבי החוץ השוהים בארץ, בד בבד להסברה לקהל יעד זה מטעם משרד החוץ[2].

בביקורת עלה, כי במשרד ראש הממשלה לא הוגדרו תחומי האחריות שבין לע"מ לבין היועץ לתקשורת זרה בכל הקשור לטיפול בכתבי החוץ, על אף שמנהל לע"מ התלונן שוב ושוב על הכפילות שבטיפול בנציגי התקשורת הזרה במשרד ראש הממשלה.

מערכת היחסים שטופחה משך שנים רבות תרמה רבות לקשר הדוק בין כתבי התקשורת הזרה בארץ לבין לע"מ. בשלוש השנים האחרונות, נוכח הקמתם והרחבתם של גופים במשרד החוץ, בחטיבת דובר צה"ל ובמשטרת ישראל לטיפול בנושא התקשורת הזרה בארץ, ללא הגדרה של גורם שירכז את הטיפול בנושא, נגרמו תקלות חמורות (דוגמה לכך בהמשך בפרק על פעולות ההסברה הממלכתיות עם לכידת אוניית הנשק "קארין איי"). אולם סוגיה מהותית זו לא נבחנה מחדש על כל צדדיה, נוכח השינויים שחלו בעיקר בשנים האחרונות באופן הטיפול הכולל בה.

מתשובות משרד החוץ ולע"מ למשרד מבקר המדינה עולה שוב הבעייתיות שבהיעדר בחינה והגדרה מחדש של תחומי האחריות בכל הקשור לטיפול בכתבי החוץ: במאי 2002 טען משרד החוץ בפני משרד מבקר המדינה, כי כיוון שפעילות התקשורת הזרה בארץ הינה נדבך חשוב בהסברת החוץ של מדינת ישראל, יש לתת למשרד החוץ את הסמכות הפורמלית לריכוז ולתיאום הפעולות מולה. עוד טען בתשובתו משרד החוץ, כי הוא הגורם היחיד המסוגל לטפל בנציגי התקשורת הזרה בראייה מערכתית. בעניין זה מסר מנהל לע"מ למשרד מבקר המדינה, כי הטיפול בעיתונאים הזרים המגיעים לארץ חייב להתבצע באמצעות גוף ממלכתי מנוסה, ולע"מ, שהינה בעלת ניסיון רב במישור זה, צריכה להיות מופקדת על כך.

באפריל 2002 מסרה השרה לבני למשרד מבקר המדינה בעניין לע"מ, כי בשנים האחרונות דולל כוחה של לשכה זו, וכל גופי ההסברה עובדים כיום באופן עצמאי וישיר מול העיתונאים הזרים. לע"מ הפכה למכשיר טכני, שהשימוש בו הפך לעניין הנתון לרצונם הטוב של שאר הגופים, וכי לא ניתנה בעניין זה הוראה מערכתית אחרת המחייבת את הגופים השונים, בין במשרד ראש הממשלה ובין בגופים שכל אחד מהם מצוי בתחום סמכותו של שר אחר.

נוכח הפגיעה ביכולת הפעולה של לע"מ מחד, והרחבת הטיפול של משרד החוץ, צה"ל ומשטרת ישראל בנציגי התקשורת הזרה הפועלים בארץ מאידך, הצביע משרד מבקר המדינה על הצורך לבחון ולהגדיר מחדש את הגורם שירכז את התיאום והטיפול בנציגים הללו, את חלוקת האחריות ואת אופן שיתוף הפעולה של כלל גורמי ההסברה במישור חיוני זה.

3. המועצה לביטחון לאומי (מל"ל)

תפקידי מל"ל כוללים, כפי שהדבר קיבל ביטוי בתכנית העבודה שלה לשנת 2002, גיבוש תפיסה ומדיניות בסוגיות של ביטחון לאומי, בדרך של הסתכלות אינטגרטיבית על נושאים וסוגיות שבדיון -

---

2 על הכפילות שבין פעילות לע"מ לבין פעולות משרד החוץ בנושא זה ראו בדוח שנתי של מבקר המדינה מס' 31, עמ' 191.

מעבר לניתוח המקצועי המתבצע בגופים השונים בראייתם הם; בניית חלופות אינטגרטיביות ומעשיות; ושילוב של עיסוק בנושאים בסיסיים וארוכי-טווח ביחד עם סוגיות עכשוויות חשובות. נוכח ערכה של ההסברה כגורם מסייע בעיצוב מדיניות החוץ והביטחון וככלי עזר להשגת תמיכה במדיניות הלאומית של ישראל, ובצורך בתפיסת הסברה ("קונספציה") מעודכנת ברמה הלאומית, שממנה אמורים להיגזר בהתאמה המבנה הארגוני, מתודולוגיית העבודה והקצאת המשאבים, ראוי היה שהמל"ל תבחן ותגבש תפיסה מעודכנת להסברה בנושאי חוץ וביטחון ברמה הלאומית ואת ההיערכות הנחוצה למימושה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המל"ל, כי ב-15.5.02 אכן הגישה ללשכת ראש הממשלה את הצעתה לשיפור מערך ההסברה הישראלי באמצעות שינויים בתהליך עיצוב המסרים, בעקרונות התפעול ובמבנה הארגוני.

4. רשות השידור

רשות השידור פועלת מכוח חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, הקובע את מעמדה. השר רענן כהן הופקד למועד הביקורת על ביצוע חוק רשות השידור במסגרת משרד ראש הממשלה. אחד מתפקידי רשות השידור, כמוגדר בחוק, הינו "לקיים שידורים בשפה הערבית לצרכיה של האוכלוסייה הדוברת ערבית ושידורים לקידום ההבנה והשלום עם המדינות השכנות, בהתאם למגמות היסוד של המדינה". לשם כך מפעילה הרשות שני גופי שידור: טלוויזיה בערבית (הערוץ הראשון והערוץ הלווייני - ערוץ 33 בכבלים) ורדיו בערבית.

בביקורת נמצא, כי לא הורחבו, ואף צומצמו, יכולות של גופי השידור בערבית בתוכן, בהיקף ובעוצמה לשידור עבור האוכלוסייה דוברת השפה הערבית. זאת, על אף צורכי ההסברה המתעצמים ובהשוואה לפיתוח המואץ של התקשורת במדינות ערב. להלן תמצית הממצאים:

א. **רדיו קול ישראל בערבית** - לפי מכתבו של מנכ"ל משרד החוץ אל מנכ"ל משרד ראש הממשלה מפברואר 2001, שידורי קול ישראל בערבית אינם נקלטים במדינות המפרץ, ובקהיר קליטתם משובשת, בשל שימוש במשדר מיושן, בעל עוצמת שידור מוגבלת ואיכות ירודה. עקב כך, חלה בעולם הערבי ירידה משמעותית באחוזי ההאזנה לקול ישראל בערבית. במאי 2002 מסר מנכ"ל רשות השידור למשרד מבקר המדינה, כי המצב המתואר לעיל החמיר עוד יותר, עקב שיתוק המשדר המיוחד בעל עוצמה של 1,200 קילו-וואט, נוכח חשש מסכנת קרינה, ובכך הופחתו באופן משמעותי יכולות מעבר השידורים אל מעבר לגבולות מדינת ישראל.

ב. **טלוויזיה בערבית** - בינואר 1995 החל ערוץ הטלוויזיה הלווייני של רשות השידור (ערוץ 33 בכבלים) לשדר את שידוריו, שנועדו בעיקר לארצות ערב ולעולים מחבר העמים. במהלך השנים, נוכח צורכי שידור אחרים, השידורים של הטלוויזיה הישראלית בערוץ 1 ובערוץ 33 בערבית הלכו והצטמצמו, ובשנת 2001 הגיע מספר שעות השידור השבועי לכ-20. לעומת זאת, התרבו ערוצי הטלוויזיה של מדינות ערב המשדרים בערבית באמצעות לוויין. אלה היו בין הגורמים לירידה משמעותית באחוזי הצפייה בערוצים הישראלים ולפיחות במעמדם כמקור חשוב למידע אמין. כתוצאה מכך, ביוני 2001 החליטה לראשונה רשות השידור להקים ערוץ טלוויזיה נוסף באמצעות לוויין, אשר יהווה את המקור האמין והעדכני ביותר לאוכלוסייה הדוברת ערבית שבמדינות המזרח התיכון. התקציב המבוקש לערוץ החדש עמד על 80 מיליון ש"ח בשנה הראשונה. זאת, בנוסף לתקציב פיתוח של 45 מיליון ש"ח בפריסה לשלוש שנים. על פי התכנית המקורית, אמור היה הערוץ להתחיל לשדר בינואר 2002. התברר, כי במועד זה טרם החל הערוץ הלווייני החדש בשידוריו, וגם לא נקבע מועד חדש להפעלתו.

בתשובתו ממאי 2002 מסר מנכ"ל רשות השידור למשרד מבקר המדינה, כי לא היה תקציב מאושר לשנת 2002, לכן כל ההכנות נעצרו עד סוף חודש מארס 2002, ובמהלך מאי 2002, לאחר אישור התקציב, עסקה הרשות בהשלמת ההכנות להתחלת השידורים.

5. לשכת הפרסום הממשלתית (לפ"מ)

לפ"מ הוגדרה בהצעת תקציבה לשנת 2002 כמפעל עסקי משותף למשרד ראש הממשלה ולמשרד האוצר, ומתפקידה לספק למשרדי ממשלה, לגופים ציבוריים ולחברות ממשלתיות מגוון שירותים מקצועיים, בתחום הפרסום וההפקה, ובכלל זה פיתוח אסטרטגיה פרסומית ושיווקית והכנת מסרים והפקתם. בביקורת עלה, כי למרות יכולותיה כאמור, ולמרות שמשרד החוץ רוכש שירותים מהסוג שמספקת לפ"מ מגופים פרטיים - לפ"מ אינה משולבת בסיוע למאמץ הסברת חוץ.

בנובמבר 2001 פנה מנהל לפ"מ למנהל לשכת ראש הממשלה בנוגע להשתתפות לפ"מ בתחום הסברת החוץ, בציינו, כי ייעודה של לפ"מ הינו בתחום הביצוע הפרסומי, אך בהיותה יחידה בעלת יכולות הפקה רבות, מן הראוי לשלבה גם בהסברת חוץ. לדעת מנהל לפ"מ, יכולה יחידתו לספק שירותים למערך הסברת חוץ בארבעה תחומים עיקריים: בהפקת סרטים ותשדירים; בהפקת מצגות מולטימדיה; בהפקת אתרי אינטרנט ובהפקת חומרים מודפסים. עד למועד סיום הביקורת פנייתו של מנהל לפ"מ לא נענתה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לפ"מ, שהינו גוף ממשלתי בעל ידע רב ויכולת מקצועית גבוהה בתחום הפרסום, ואשר יכול לשמש ולסייע לגופי ההסברה, אינו מנוצל כראוי לפעולות הסברת חוץ של המדינה. לפיכך ממליץ משרד מבקר המדינה לשקול במסגרת הבחינה של מערך ההסברה גם את בחינת תרומתו של לפ"מ להסברת חוץ.

I

בביקורת נמצאו ליקויים במישור ארגון ההסברה במשרד ראש הממשלה - לא מומשו תפקידיה של השרה הממונה לתיאום גורמי ההסברה במשרד ראש הממשלה, וגם לא נמצא פתרון אחר לצורך שעליו בא מינויה לענות; צומצמה במידה רבה הפעלתה של לע"מ למימוש תפקידיה, שלשמם היא הוקמה, ללא בחינה יסודית של משמעות הדבר; לא התקיים תיאום מערכתי בין הגופים השונים המטפלים בנציגי התקשורת הזרה בארץ, ועלתה כפילות מסוימת בתפקודו של יועץ התקשורת הזרה במשרד ראש הממשלה עם לע"מ ועם משרד החוץ. עוד נמצא, כי לא נבחנו יכולותיה של לפ"מ במישור התרומה האפשרית להסברת חוץ.

ההסברה במשרד החוץ

האגף לתקשורת וקשרי ציבור של משרד החוץ מופקד על פעולות ההסברה של ישראל בחו"ל. פעילות האגף מכוונת למעצבי דעת הקהל - אמצעי התקשורת; קובעי מדיניות ונבחרי ציבור ממשלתיים; פרלמנטים; ראשי ערים; פוליטיקאים; אינטלקטואלים ואקדמאים. כן מקיים המשרד פעילות מול קהלי יעד זהים בארץ, כגון הנציגויות הזרות והתקשורת הזרה. במועד הביקורת כלל

האגף חמש מחלקות: מחלקת הסברה; מחלקת עיתונות ודוברות; מחלקת מידע ואינטרנט; מחלקת קשרי חוץ ומחלקת מינהל ותקציב. האגף מנה 37 עובדים קבועים ועוד שלושה צוערים. בנוסף לכך, בחלק מנציגויות ישראל ברחבי העולם הוצבו 25 עובדי משרד החוץ כממונים על ההסברה והדוברות במשרה מלאה. בשאר הנציגויות עוסקים עובדי משרד החוץ גם בנושאי הסברה, כחלק ממכלול תפקידם. בנוסף עליהם העסיק משרד החוץ בנציגויותיו בחו"ל לצורכי הסברה 179 עובדים מקומיים. בביקורת נבחנו בעיקר אופן תפקוד האגף לתקשורת וקשרי ציבור לקראת העימות המזוין ובמהלכו (עד ינואר 2002).

1. מוכנות האגף לתקשורת וקשרי ציבור לעימות המזוין

במצבי משבר שונים, החל מאירועים בודדים ועד למצב של מלחמה כוללת, נדרש מערך ההסברה של משרד החוץ לפעול בעומס עבודה ובקצב עבודה גבוהים ביחס למצב שגרה. פעילות זאת דורשת היערכות מיוחדת במשרד החוץ עצמו, בנוסף להיערכות המשותפת עם גופי ההסברה האחרים. על כן, דרוש להכין מבעוד מועד את הצרכים המורכבים במצבים הללו, ולסכמם בנוהל הפעלה משותף מחייב.

מאז החתימה על הסכמי אוסלו בשנת 1993 עסק האגף לתקשורת וקשרי ציבור בעיקר בליווי הסברתי של תהליך השלום. אמנם, כחודש לפני פרוץ העימות המזוין הציג הסמנכ"ל לתקשורת לשר החוץ דאז מצגת שכותרתה: "קמפיין הסברה: משא ומתן עם הפלסטינים", ובה הנחות יסוד ותרחישים בסיסיים להמשך המשא ומתן, אשר כללו, בין היתר, גם תרחיש של כישלון במשא ומתן. אולם ממסמכי משרד החוץ עלה, כי לצד ההתמקדות במאמצי ההסברה לצורכי תהליך השלום, לא הוכן גם מערך ההסברה למצב של עימות מזוין, למרות התרעה אסטרטגית של אמ"ן והיערכות צה"ל לקראת האפשרות הזו, וממילא לא סוכמו לעימותים מסוג זה נוהלי הפעלה משותפים עם שאר גופי ההסברה.

בביקורת עלה, כי בתקנון שירות החוץ (קובץ נהלים של המשרד) לא היו נהלים להפעלת האגף לתקשורת ולקשרי ציבור ולהפעלה משותפת של גופי ההסברה במשרד החוץ וגופי ההסברה הממלכתיים במצבי חירום או מצבי משבר שונים, כגון העימות המזוין הנוכחי. במאי 2002 מסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה, כי באותו חודש נקבע בתקנון שירות החוץ נוהל חדש להיערכות בשעת חירום.

באוקטובר 2000, כחודש לאחר פרוץ העימות, הוכנה באגף לתקשורת וקשרי ציבור תכנית היערכות מיוחדת למערך ההסברה בהתבסס על לקחים שהופקו באגף תוך כדי האירועים. עד מועד סיום הביקורת, ינואר 2002, מומש חלק ממנה.

מלקחי העבר עלה גם הצורך בהקמת "מרכז תקשורת", שנועד לרכז את הפעלתם המשותפת של כל גופי ההסברה והתקשורת במדינת ישראל בעיתות משבר או במצבי חירום שונים, ולטפל במרוכז בכל נציגי התקשורת הזרה בארץ. הקמת המרכז הייתה עד לתקופת העימות המזוין באחריותו של לע"מ, ובהפעלתו היו אמורים ליטול חלק מגורמי התקשורת וההסברה הממלכתיים. אולם, נוכח העימות המזוין, יזם הסמנכ"ל לתקשורת במשרד החוץ באוקטובר 2000 הפעלת מרכז תקשורת באתר מסוים בירושלים. מרכז התקשורת הוקם בניגוד לקביעה קודמת, ועל פיה הלע"מ הינה הגוף שאמור היה להקים את מרכז התקשורת באתר אחר, אשר הוכן לכך בהיבטים התשתיתיים והייעודיים.

בתשובת משרד החוץ למשרד מבקר המדינה צוין, כי גם בהמשך, במהלך מיבצע "חומת מגן", שנערך באפריל 2002, הוקם מרכז תקשורת ביוזמתו.

בביקורת עלה, כי כל הידע שנצבר במשך השנים על הפעלת מרכז תקשורת, לרבות מלקחים שהופקו מתרגילים, לא נאגר באופן שיטתי במשרד החוץ ובלע"מ, ובמועד הביקורת אף התברר, כי לגופי ההסברה לא חוברו נוהלי הפעלה משותפים המחייבים את כולם. למועד תום הביקורת, החל משרד החוץ בכתיבת הצעת נוהל משותף להפעלת מרכז תקשורת, ובה נאמר, כי כדי לרכז, למקד ולתאם את הטיפול הממלכתי בהסברת החוץ על פי החלטת הממשלה מאפריל 1999, הוחלט להקים בבניין החדש של משרד החוץ, הנבנה בקריית הממשלה בירושלים, "מרכז תקשורת", ובמסגרתו יפעלו כל הגורמים הממלכתיים הקשורים לנושא. בהצעה דלעיל צוין, כי המרכז יהווה יחידה נוספת במשרד החוץ בעיתות משבר ולחימה, ותפקידיו העיקריים: טיפול בכתבים הזרים; איסוף ועיבוד דיווחי תקשורת מהארץ ומהעולם; גיבוש מסרי הסברה; הנחיית מערך ההסברה; ותדרוכים וראיונות לכלי התקשורת הבין-לאומיים.

מנהל לע"מ דחה את יוזמת משרד החוץ דלעיל בטענה, שלע"מ היא האחראית למרכז התקשורת במצבים שבהם נדרשת הפעלתו. במאי 2002 מסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה, כי הוא בדעה, שדרושה קביעה חד-משמעית שעל פיה האחריות להקמה, להפעלה ולניהול מרכז התקשורת תהיה של משרד החוץ, המופקד על הסברת חוץ.

עד מועד סיום הביקורת, ינואר 2002, טרם הסתיימה עבודת המטה להכנתו של נוהל משותף למשרד החוץ ולגופי ההסברה הממלכתיים למצבי חירום שונים, שבהם יופעל מרכז התקשורת.

משרד מבקר המדינה מצביע על צורך דחוף בהגדרות ברורות ומחייבות של הגורם האחראי להפעלת מערך ההסברה במצבי משבר שונים ובלחימה על פי אחריותו וסמכותו, ובכלל זה גם האחריות להפעלת מרכז התקשורת. כמו כן דרוש לסכם בדחיפות נוהלי הפעלה משותפים מחייבים לכלל המצבים המיוחדים, שבהם אמורים גורמי ההסברה הממלכתיים לפעול במרוכז ובמשולב.

2. הפקת לקחי ביניים מהעימות המזוין ויישומם

לשם שיפור תפקודו של האגף לתקשורת וקשרי חוץ במשרד עצמו ולשיפור שיתוף הפעולה שלו עם גופי ההסברה האחרים, מן הראוי לערוך בתום כל אירוע חשוב ואף במהלך פעילות מתמשכת, תהליך של הפקת לקחים, הכולל תחקיר מסודר לבירור פרטי הפעילות נוכח מטרתה, תוצאותיה ותהליכים שהתחוללו בה.

מסמכי האגף לתקשורת וקשרי ציבור של משרד החוץ מינואר 2001, שעניינם הפקת לקחים בתחום ההסברה נוכח פרוץ המאבק המזוין, מבטאים שורת ליקויים מערכתיים ומשרדיים יסודיים, שעמם נמנים: היעדר שינוי מחשבתי וארגוני בסדרי עדיפויות ואי-הגדרת יעדים עדכניים של משרד החוץ; חוסר בשקלול סדור ושיטתי של ההיבט ההסברתי ו"המחיר" במונחי הדימוי הישראלי לכל פעולה צבאית ומדינית טרם קבלת ההחלטות ובמהלך תכנונן וביצוען; תהליך לקוי של גיבוש מסרים, התאמתם לצורכי השטח, עיתוי ואיכות הפצתם; חוסר בנוהל הפעלה של מרכז תקשורת והסברה, שפועלים בו במשותף כל גופי ההסברה הממלכתיים הרלוונטיים בעיתות חירום; ליקויים חוזרים ונשנים בתהליכי עבודת ההסברה המשותפים למשרד החוץ ולמערכת הביטחון; חוסר במעקב אחר כל ערוצי התקשורת הרלוונטיים; וחוסר בכוח אדם ובמשאבים הדרושים באגף לתקשורת וקשרי ציבור להיערכות במצבי משבר וחירום מתמשכים בזירה ההסברתית.

עד מועד סיום הביקורת, ינואר 2002, לא נערך דיון משותף לכל גופי ההסברה נוכח חלק מהממצאים והמסקנות דלעיל, לשם סיכום לקחים וקביעת דרכי פעולה ולוח זמנים למימושם. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החוץ, כי במסגרת הפקת הלקחים עשה המשרד את הפעולות שהיה בידיו לעשות ושאינן תלויות בגורמים מחוץ למשרד, וכי הוא ניסה לכלול בתהליך

הפקת הלקחים שערך את שאר הגופים הרלוונטיים. אך כיוון שלא ניתנו למשרד החוץ סמכויות פורמליות מול גופים אלה, אין באפשרותו לחייבם ליטול חלק בתהליך, וממילא לחייבם ליישם את הלקחים.

3. ההסברה לעולם הערבי

הסברת חוץ של המדינה אמורה לתת מענה מיטבי גם לאוכלוסייה דוברת השפה הערבית, שניתן לחלקה מבחינה הסברתית לשלושה: א. הרשות הפלסטינית. ב. מדינות ערב הסמוכות למדינת ישראל. ג. מדינות ערב הרחוקות ממדינת ישראל. בנוסף לזאת, אמורה ההסברה הישראלית לתת מענה בשפה הערבית גם לדוברי שפה זו בישראל.

בביקורת נמצא, כי על אף תמימות הדעים בין כל גורמי ההסברה במדינת ישראל על מידת חשיבותן של פעולות ההסברה לאוכלוסייה דוברת השפה הערבית, הנושא לא טופל כראוי לאורך שנים, כפי שנתברר במשרד ראש הממשלה, במשרד החוץ ובמשרד הביטחון. הדבר בא לידי ביטוי במיוחד במהלך העימות המזוין, שבו נחשפה האוכלוסייה דוברת השפה הערבית באורח רצוף לתעמולה ולהסתה של הרשות הפלסטינית ושל גורמי התעמולה הערביים האחרים, בלי שהוצב מולם מאמץ הסברתי ישראלי הולם.

אמנם בטרם העימות המזוין, כחלק ממסע ההסברה במהלך המשא ומתן לשלום עם הפלסטינים, נערך באגף לתקשורת וקשרי חוץ מיפוי של כלי התקשורת הערביים המרכזיים; ונערכה רשימה של כתבי התקשורת הערבית הזרה הנמצאים בארץ ורשימת מתראיינים פוטנציאליים לכלי התקשורת בשפה הערבית. אולם, מלבד זאת נותרו הליקויים הבסיסיים בעינם - חוסר תפיסה שלמה וביטויה בתכנית כוללת ומתואמת.

מלבד חוסר באמצעי שידור ישראליים לעולם הערבי (ראו לעיל בפרק על רשות השידור), נגרם הכשל ההסברתי המתמשך גם כתוצאה מהיעדר גוף ממלכתי בעל סמכות לריכוז הטיפול בהסברה לעולם הערבי. למועד הביקורת עסקו גופים רבים בנושא כלהלן: משרד החוץ - מופקד על הסברת חוץ ובכלל זה לכל מדינות ערב; משרד ראש הממשלה - מבצע פעולות הסברה למגזר הערבי בארץ באמצעות לע"מ; רשות השידור - אחראית על אמצעי התקשורת הממלכתיים ועל השידור בשפה הערבית; ומשרד הביטחון - מקיים פעולות הסברה לאוכלוסייה הפלסטינית. אמנם נמצא, כי מתקיימים קשרי עבודה מסוימים בין הגופים השונים, אך אין בפועל כתובת האחראית לכלל נושא ההסברה למרחב הערבי, ולא נעשה מאמץ משותף, לביצוע שיפור יסודי נוכח מצבה הגרוע של ההסברה לאוכלוסייה דוברת השפה הערבית.

ביוני 2001 פנה שר החוץ מר שמעון פרס אל ראש הממשלה מר אריאל שרון, ואל השר הממונה על רשות השידור מר רענן כהן, וציין, כי קיים צורך מיידי של מדינת ישראל על דובריה להיחשף בפני המרחב הערבי, כדי לתת ביטוי לעמדות הישראליות ולהרחיב ולעבות את השידורים לעולם הערבי באמצעות התקשורת הישראלית בערבית. למועד סיום הביקורת, לא חל שינוי במצב.

במאי 2002 מסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה, כי למשרד החוץ מאגר דיפלומטים מזרחנים, בעלי ניסיון רב בעבודה בנציגויות ישראל במדינות ערב, אשר הופכים אותו לגוף עם היכולות הרבות ביותר להוביל את ההסברה לעולם הערבי. עם זאת, משרד החוץ יוכל לממש את תפקידו בהסברת החוץ למרחב הערבי רק אם יוגדרו לו הסמכויות הדרושות ויוקצו לו המשאבים החומריים לצורך משימה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי, שמשרד ראש הממשלה, משרד החוץ ומשרד הביטחון יבחנו במשותף מהם התפקידים ההסברתיים בהקשר למרחב הערבי בכלל והפלסטיני בפרט, ויגדירו את הסמכויות, את תחומי האחריות ואת כללי השיתוף והתיאום בין המשרדים.

4. משרד החוץ כמנחה מקצועי ראשי לתחום הסברת חוץ

א. **פיתוח ידע ועיצוב תורת הפעלה להסברה** - במשרד החוץ לא נאגר באופן שיטתי ידע מקצועי בתחום ההסברה, במיוחד בהקשר למלחמות, למיבצעים צבאיים ולאירועים מרכזיים, לרבות לקחים מאירועים כאמור. כתוצאה מכך לא התפתח האגף לתקשורת וקשרי ציבור של המשרד כמוקד ידע מקצועי מסודר, שאמור לגבש ולעדכן תפיסת הסברת חוץ כוללת, שעל פיה ניתן לעצב תורת הפעלה, ובכלל זה להגדיר מונחים מקצועיים לעוסקים בהסברת חוץ, הן באגף לתקשורת וקשרי ציבור והן בגופי ההסברה הנוספים העוסקים בכך.

ב. **בחינת הנעשה במערכי הסברה לאומיים של מדינות בעולם** - בביקורת עלה, כי אין במדינת ישראל גורם ממלכתי העוסק בבחינה מקצועית של הנעשה בתחום זה במערכי הסברה לאומיים של מדינות בעולם, בדגש על המדינות הדמוקרטיות המערביות, ובריכוז מידע זה. ניסיונן ההסברתי רב השנים של מדינות אלה עשוי לשמש מקור חשוב לצורך בחינת המענה הדרוש בהסברה הלאומית של מדינת ישראל, בהתאמות המתחייבות ממאפייניה הייחודיים. במהלך הביקורת הנחה משרד החוץ את אנשיו בחו"ל לרכז מידע על מערכי ההסברה הלאומיים במדינות שונות; ולמועד תום הביקורת החל להתקבל מידע רב ערך.

משרד מבקר המדינה מצביע על כך, שמשרד החוץ, האחראי להסברת החוץ, אמור להוות את מוקד הידע המקצועי המרכזי להסברת החוץ, ולו מנגנון מיוחד לצורך זה הכולל את היקף משאבי כוח האדם, הכלים והתקציבים הגדול ביותר. עוד יצוין, כי תכנית העבודה ההסברתית של משרד החוץ, כפי שפורטה במצגת מאוקטובר 2001 לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, אשר דנה באותה עת בסוגיית המערכה התקשורתית-הסברתית, מלמדת על התקדמות תכנונית הסברתית מסוימת של המשרד.

בביקורת עלה, כי משרד החוץ באמצעות האגף לתקשורת וקשרי ציבור במשרד, שלו האחריות הישירה להסברת חוץ, לא הוגדר גם כמנחה מקצועי ראשי לתחום הסברת החוץ. אין מוקד ידע מקצועי מוגדר להסברת חוץ, וממילא אין הנחיה מקצועית להסברת חוץ לכל הגורמים הממלכתיים העוסקים בכך במדינת ישראל. בתשובתו ממאי 2002 מסר משרד החוץ, כי לדעתו, על הממשלה לקבל החלטה, כי משרד החוץ באמצעות האגף לתקשורת וקשרי ציבור הינו האחראי הבלעדי להנחיה מקצועית בהסברת חוץ, המחייבת את כל הגורמים העוסקים בכך.

ג. **הגדרות מקצועיות ומסד תורתי לתחום ההסברה כמקצוע** - בביקורת נמצא, כי הפן המקצועי של עבודת ההסברה לא טופל עד כה בראייה כוללת: לא גובש חומר מתודולוגי מקצועי משותף או נפרד לצורכי הכשרת כוח האדם המקצועי העוסק בהסברה בגופים הממלכתיים השונים, ובכלל זה, למשל, קיומו של מילון למונחים ומושגים מקצועיים ייחודיים מתואמים ואחידים לצורך "שפה משותפת"; לא סוכמו הגדרות עקרוניות ראשיות, שעל פיהן עובדים גופי ההסברה; לא הוגדרה מהות הזיקה שבין ההסברה לדוברות ובין הסברה לאומית לייעוץ תקשורתי ומאפייניהם המיוחדים, תוך השוואה לתפקיד של דוברות וייעוץ תקשורתי לצורכי "קשרי ציבור"; לא נקבעו עקרונות מקצועיים הסברתיים לשילוב שיקולי הסברה בתהליכי קבלת

ההחלטות בנושאי חוץ וביטחון. לגיבוש מסרים, ולשיטות תכנון וביצוע הסברה עם אמצעי התקשורת השונים ונציגי התקשורת הזרה בארץ; ולא הוכן סיכום תורתי המגדיר את כל הדרוש בנושא "קהלי היעד" השונים.

משרד החוץ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי האגף לתקשורת וקשרי ציבור של משרד החוץ החל בהכנת מסד מתודולוגי לתהליך עבודת הסברת החוץ של המשרד, ובהכנת מסמך מקיף, שיכלול את תפיסת ההסברה המתואמת למציאות העכשווית. גם צה"ל נקט צעדים לגיבוש מתודולוגי במסגרתו הוא. אולם כאמור, חיוני לטפל במישור זה באופן כולל, ממוסד ושיטתי.

מממצאי הביקורת עולה, כי הליקוי היסודי שבהיעדר הגדרה מקצועית ומסד תורתי ומתודולוגי משותף לכלל גופי ההסברה הממלכתיים, גרם לליקויים מקצועיים בהסברת חוץ. מן הראוי, לקבוע את משרד החוץ כמנחה מקצועי להסברת החוץ, אשר ירכז בדחיפות את הטיפול בסוגיה המקצועית כנושא מערכתי מרכזי, שסיכומו אמור לשמש כבסיס מקצועי אלמנטרי לרבות "שפה משותפת" לעבודת הסברת חוץ הממלכתית ולהמשך פיתוחה. עוד הצביע משרד מבקר המדינה בהקשר לכך, על החשיבות שבריכוז מידע הקשור במערכי ההסברה הלאומיים במדינות בעולם לצורכי בחינה, גיבוש ואף אימוץ תובנות שיימצאו כראויות לצורכי הסברת החוץ של המדינה.

I

מהאמור בפרק זה עולה, כי משרד החוץ התקשה להתמודד עם נושא הסברת החוץ במצב של משבר מתמשך. בביקורת נמצאו ליקויים, כגון: חוסר בהיערכות מיוחדת למצבי משבר ולחימה בכלל ולעימות הנוכחי בפרט, לרבות חוסר בנוהלי עבודה למצבים הללו. משרד מבקר המדינה מצביע על כך, שלמרות הערכת העימות המזוין כאפשרי וההתכוננות המיבצעית אליו שהייתה בצה"ל, מערך ההסברה של משרד החוץ לא נערך מבעוד מועד לאפשרות שכזו, ופעילותו בחודשים הראשונים אופיינה בתגובה מאולתרת לצרכים המיוחדים שנדרשו באותה עת.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להיערך ולפעול בדחיפות לתיקון יסודי של הליקויים הקשורים בכלל גורמי משרד החוץ העוסקים בהסברה, ובנושאי שיתוף הפעולה עם גורמי ההסברה שמחוצה לו. זאת, לשם מיצוי מיטבי של הדרוש במישור הסברת חוץ נוכח המשך העימות המזוין, לצד היערכות במקביל למתן מענה מיטבי לתרחישים ולמצבי החירום האחרים.

ההסברה במערכת הביטחון

הפן הביטחוני-צבאי מהווה חלק מרכזי בהסברת החוץ של מדינת ישראל. הגדרת המונח "מערכת הביטחון" בהקשר לביקורת זו כוללת את הגופים הבאים: משרד הביטחון, צה"ל, המשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל.

1. ההסברה במשרד הביטחון

במשרד הביטחון עוסקים שני בעלי תפקידים במישרין בתחומי התקשורת וההסברה: א. יועץ שר הביטחון לתקשורת, המופקד על ענייני התקשורת וההסברה הנוגעים לשר וללשכתו, ומתאם סוגיות תקשורת והסברה מטעם השר, בגופי המשרד ומחוצה לו. ב. דובר משרד הביטחון, המופקד בעיקר על הקשר עם כלי התקשורת בכל הנושאים שבתחומי המערכת האזרחית, הכוללת גם את יחידות הסמך והתאגידים ששר הביטחון ממונה עליהם ועל נושאי ההסברה הקשורים במשרד עצמו. במשרד הביטחון מטפלים לעתים בנושא ההסברה מספר גורמים נוספים, כגון: מתאם הפעולות בשטחים (מתפ"ש); הסמנכ"ל לתכנון מדיניות וקשרי חוץ ביטחוניים; המזכיר הצבאי לשר הביטחון; ויועץ השר לענייני ערבים.

בביקורת עלה, כי פעולות ההסברה במשרד הביטחון נעשו באופן לא ממוסד, ללא תהליך המכוון בצורה סדורה ושיטתית את מסרי ההסברה הביטחוניים-מדיניים והתאמתם לקהלי היעד השונים, ובלי שבוצע במישור זה תיאום סדור ושיטתי עם משרד החוץ.

במאי 2002 מסר משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה, כי חיזוק יכולת הדוברות אל מול המערכת הביטחונית-מדינית והתקשורתית, בעיקר הבין-לאומית, מחייבת עבודת מטה רחבה במשרד הביטחון לבחינת הנושא ומשמעויותיו. כמו כן נדרש לשפר את הממשק שבין הגופים הקיימים במשרד הביטחון ובלשכת שר הביטחון בנושא הדוברות, כדי לשלב את הנושא ההסברתי באופן שיטתי ומובנה בתהליך קבלת ההחלטות וההיערכות המיטבית להסברתן.

2. ההסברה בחטיבת דובר צה"ל

חטיבת דובר צה"ל הינה אחד מגופי המשנה של אמ"ץ באג"ם של המטכ"ל. בראש החטיבה עומד קצין בדרגת תת-אלוף, והיא מאורגנת באופן הבא: סגן דובר צה"ל בדרגת אל"ם; ענף תקשורת, שכפופים לו גם נציגי חטיבת דובר צה"ל בפיקודים המרחביים, בפיקוד העורף, ובאוגדות איו"ש ואזח"ע; ענף קשרי ציבור; ענף תקשורת בין-לאומית; ענף תשתיות והדרכה; וענף מידע והסברה, שכפוף לו גם מדור סיקור והפקות.

בביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה על יחידת דובר צה"ל (דאז), שפורסמה בדוח שנתי מס' 40 נבחנו ארגון היחידה בעיתות חירום ורגיעה, ובעיקר - היערכותה נוכח אירועי ההתקוממות באיו"ש ובאזח"ע, שהחלו בשנת 1987. בין הממצאים העיקריים שעלו בביקורת הקודמת: א. הפעולות שנקטה יחידת דובר צה"ל כדי לסקר את אירועי ההתקוממות דאז, לא היה בהן מענה מספק לדרישות המיוחדות שיצרו האירועים בשטח. הדברים אמורים בכל הנוגע למהירות התגובה והדיווחים מהשטח על אירועים, והקשר עם גורמי התקשורת הזרה. ב. הכשרת כוח האדם לתפקידיו וההכנות לשעת חירום ביחידת דובר צה"ל לא היו משביעי רצון.

הביקורת הנוכחית התמקדה בהיערכות החטיבה נוכח העימות המזוין ובקשרי הגומלין ושיתוף הפעולה שבין החטיבה לבין גופי ההסברה האחרים.

א. סוגיות הקשורות במימוש תפקידי החטיבה

ייעוד חטיבת דובר צה"ל ותפקידיה הוגדרו בהוראת הפיקוד העליון (להלן - הפ"ע) מספטמבר 1999 ובפקודת הארגון (להלן - פק"א) החטיבתית משנת 1998. למועד הביקורת עסקו בחטיבה בהכנת הצעה לפק"א חדשה. בטיוטת הפק"א דלעיל הוגדר ייעודה של החטיבה כלהלן: "להיות גוף דוברות מקצועי, הנסמך על שיטות ואמצעים מתקדמים, שמעצב מדיניות דוברות לצה"ל ומיישם

אותה בקרב קהלי היעד בפתיחות, באמינות ובזמינות". עם תפקידיה העיקריים של חטיבת דובר צה"ל שפורטו שם נמנו: אחריות בלעדית על מערך הדוברות, ההסברה וקשרי הציבור של צה"ל; גיבוש מדיניות ההסברה ויישומה; הצגת עמדות צה"ל לציבור באמצעות התקשורת בארץ ובחו"ל; לשמש סמכות מקצועית ראשית בצה"ל לנושא הדוברות והעברת מידע לגופים שמחוץ לצה"ל; לתת ייעוץ למפקדים בצה"ל בכל הקשור בתקשורת ולהכשיר את כלל צה"ל בנושא עבודה עם התקשורת; ולשמש כממונה על יישום הוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, בצה"ל. עוד צוין בטיוטת הפק"א, כי דובר צה"ל משמש כיועץ התקשורת לרמטכ"ל.

בהפ"ע ובפק"א ניתן דגש מיוחד בהגדרת תפקידיו של דובר צה"ל בהקשר לצה"ל בלבד. בביקורת נמצא, כי בפועל קיימת בעייתיות לקיים הלכה למעשה את הנאמר בהפ"ע ובפק"א בהקשר למימוש תפקידיו של דובר צה"ל בתוכני ההסברה של צה"ל בלבד. זאת מאחר ש"התחום האפור" הוא רחב, ובשל כך ניכר לעתים גם הקושי להפריד במהלך ראיונות לתקשורת בין התחומים המדיני והצבאי.

בתשובת צה"ל למשרד מבקר המדינה ממאי 2002 נאמר, כי אחת מזירות הלחימה בינינו לבין הפלסטינים היא זירת ההסברה. זירה זו מאופיינת בחלוקת אחריות וגבולות גזרה עמומים ולא ברורים. בחלק ניכר מן האירועים במשך תקופת תחילת העימות המזוין מצא צה"ל את עצמו לבדו בחזית ההסברה ועשייתה, כשפעילות שאר גופי ההסברה לא הייתה מוסדרת. נוכח אי-הגדרתו של גורם אחד מרכזי, האחראי לתחום ההסברה, שלו נתונות סמכויות מעשיות, נוצר "ואקום", שאליו נשאב דובר צה"ל. עוד מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי דובר צה"ל וקציני צה"ל לא חרגו מהסברת פעולות צה"ל, בוודאי לא במישור המדיניות והסייגים שהגדירו קברניטי צה"ל. במקרים חריגים, אפשר וגלשה ההסברה אל התחום ה"אפור", אך הדבר יכול להיות מוסבר בטבעו של העימות שבו אנו מצויים וב"חיכוך" המוכר בין התחומים.

משרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאי 2002, כי בנוגע לחלוקת הסמכויות עם חטיבת דובר צה"ל אכן דרוש להקפיד על קו הפרדה ברור בין הסברת המדיניות הביטחונית לבין הסברת הפעילות המיבצעית. עוד צוין בתשובת משרד הביטחון, כי דובר צה"ל אינו עוסק ככלל בעבודת מטה עבור שר הביטחון בתחומי הסברה שאינם צבאיים גרידא. אולם בפועל, הדומיננטיות של צה"ל בתהליך קבלת ההחלטות במערכת המדינית-ביטחונית, ומרכזיותו של גוף מטה זה בתחומים מגוונים, הרבה מעבר לפעילות הצבאית גרידא, יוצרים מצב שבו הדוברות הצבאית עוסקת בספקטרום נרחב של נושאים ומשימות, ולעתים עם ממשקים לתחום הביטחוני-מדיני.

נוכח האמור לעיל, לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הביטחון וצה"ל יבחנו את חלוקת האחריות ביניהם במישור התכנים ההסברתיים.

בהפ"ע ובפק"א נקבע, כי דובר צה"ל גם אמור להכין תורה ולפרסם נהלים מקצועיים לתחומי הדוברות וההסברה, מתוקף תפקידו כסמכות מקצועית ראשית בצה"ל. בחטיבת דובר צה"ל אף הוקם מדור חדש ל"תורה והדרכה", אשר אמור לעסוק בגיבוש חומר תורתי בנושא. בדיון מיוחד בנושא "דוברות 2000", שהתקיים בפורום מטכ"ל בדצמבר 2000 הדגיש הרמטכ"ל את חשיבות המסד התורתי המיועד בעיקר לשימוש המפקדים. התברר, כי במועד סיום הביקורת, ינואר 2002, טרם החל צה"ל בתהליך מתודולוגי לכתיבת תורה לדוברות צה"ל.

ביוני 2002 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי קיים חומר בסיסי להכנת תורה בתחום הדוברות וההסברה, אך נדרשת עדיין עבודת מטה בצה"ל על מנת לגבש טיוטה של תורת הדוברות, אשר תפורסם לקראת דצמבר 2002. עוד ציין צה"ל בתשובתו, כי במישור תורת הדוברות, בתחום הסברת חוץ, הוא ישתף פעולה עם הגורם שיוגדר כמנחה ומתאם לשם עיצוב תפיסת הסברת חוץ של המדינה, ובהמשך יעגנה בתורת הסברה צבאית בהתאמה. משרד מבקר המדינה מציין, שתשובת

צה"ל דלעיל מעידה על הצורך הדחוף בהגדרת מנחה מקצועי ראשי לתחום הסברת החוץ של המדינה.

ב. ההסברה כרכיב בעבודת המטה המיבצעית של צה"ל

בלקחי מלחמת המפרץ שהפיק דובר צה"ל כבר בשנת 1991 צוין, כי "הלקח החשוב ביותר ממלחמת המפרץ שיש להנחילו, הוא הצורך שדובר צה"ל ונציגיו ישולבו וילוו כל תכנון וביצוע צבאי מתחילתו... בדרך זו הדוברות תהיה שותפה אמיתית ושווה למכלול הפעילויות הצבאיות". בביקורת נמצא, כי אף שדובר צה"ל ונציגיו שותפו בחלק ניכר מהערכות המצב ומנוהלי הקרב, הרי שבחלק מהמיבצעים שתכנן וביצע צה"ל בשנים האחרונות לא שותף דובר צה"ל או נציגו בשלב הערכת המצב והתכנון המיבצעי של נוהל הקרב, וכתוצאה מכך הם בוצעו ללא בחינה והתייחסות הסברתית מקצועית. יצוין, כי אי-שיתופו של דובר צה"ל או נציגו כקצין מטה מקצועי באופן סדור ושיטתי בנוהל הקרב, מנע ממנו להשפיע על עיצוב התכנית המיבצעית מזווית ראייה הסברתית מקצועית. כתוצאה מכך, הוא גם התקשה להיערך מראש וביסודיות להסברה עם חומר הסברתי מתאים מול התקשורת, לאחר הפעילות המיבצעית.

במאי 1998 פרסמה חטיבת תורה והדרכה שבאמ"ץ הוראה מקצועית, שנושאה "ההסברה והתקשורת כרכיב בעבודת המפקד והמטה", הקובעת, כי יש לכלול את נושא התקשורת בנוהל הקרב, בשלב הערכת המצב, וכי הוא יהיה אחד מסעיפי פקודת מיבצע ויוצג בנספח תקשורת לפקודות מיבצע ברמות המטכ"ל, הפיקוד המרחבי והאוגדה. בביקורת נמצא, כי אין הקפדה על ביצוע ההוראה דלעיל, ולחלק מפקודות המיבצע לא נכתבו נספחי תקשורת.

ג. מוכנותה של חטיבת דובר צה"ל נוכח העימות המזוין

1) **ההתכוננות ההסברתית של צה"ל לעימות המזוין** - בהערכת המצב לשנת 2000 של צה"ל טרם פרוץ העימות המזוין נאמר, כי שנה זו תהיה בסימן אי-ודאות, נוכח מצב מורכב שבין הסכם למשבר עם הפלסטינים. על רקע זה הנחה הרמטכ"ל להתכונן לעימות מזוין. בכנס לפורום המיבצעי של צה"ל, שנערך בנובמבר 2000, חודשיים לאחר פרוץ העימות המזוין, סיכם הרמטכ"ל, בין היתר, כי "בנושא הסברה, צה"ל ביצע צעד משמעותי קדימה. יחד עם זאת, זה תחום שצריך להמשיך ולהשתפר בו".

בביקורת נמצאו ליקויים במישור היערכותו של צה"ל בתחום ההסברה: הפיקודים המרחביים ובעיקר פיקוד המרכז החלו ביוזמה מקומית להכין את המענה התקשורתי-הסברתי הדרוש לקראת העימות המזוין. כך פעל בתחילת העימות בפיקוד המרכז "מרכז להערכת תקשורת", שנועד לסייע לגורמי הפיקוד בהתמודדות עם האתגרים הצפויים בהסברה בלחימה שכזאת, וכך גם נעשו פעולות במישור זה באוגדות אזח"ע ואיו"ש. אולם, היוזמות דלעיל לא הביאו למענה ההסברתי הצה"לי הנדרש.

ראש אגף התכנון במטכ"ל (להלן - ראש אג"ת) פירט ביולי 2001 את חוסר ההיערכות של צה"ל לעימות הזה במישור התקשורתי-הסברתי, כלהלן: לא הובנה טרם העימות חשיבותה של התקשורת הבין-לאומית, ולראיה, נשקל אז לצמצם את הענף המטפל בכך בחטיבת דובר צה"ל למדור; במשך כל התקופה שקדמה לאירועים, לא נעשו "שיחות רקע" לכתבים הזרים הנמצאים בישראל בנושאים הקשורים לשורשי הסכסוך, שקשה מאוד להסבירם במהלך האירועים עצמם; לא היה תיאום בין צה"ל ובין גופי ההסברה האחרים במדינת ישראל בנוגע לשיחות עם נציגי התקשורת, ולא היה מנגנון שיקבע מי מדבר, על מה ועם מי. כתוצאה מכך, הדברים שנאמרו על ידי דוברים שונים

בתקשורת, לא בהכרח ייצגו את מה שרצוי היה שמדינת ישראל תסביר באותה עת, לא מבחינת התוכן, לא מבחינת הבקיאות בנושא ולא מבחינת השפה; לא הובנה חשיבותן של ההסברה והתקשורת כרכיב בהערכת המצב. תיאורטית, הנושא הובן, אך הוא לא בא לידי ביטוי הלכה למעשה בפעילות המיבצעית של צה"ל.

אמנם הטיפול בהסברה בצה"ל הואץ במהלך העימות המזוין, וחטיבת דובר צה"ל החלה להתארגן בהתאמה, וגם הוקם פורום להסברה בראשות ראש אמ"ץ בתחילת העימות. אולם, במועד תום הביקורת בינואר 2002 טרם תוקנו במלואם הליקויים שפירט ראש אג"ת, ובעיקר במישור התיאום בין צה"ל לבין גופי ההסברה האחרים.

2) **התיעוד המיבצעי בצה"ל** - במהלך העימות המזוין עלה צורך מיבצעי לתעד באופן חזותי אירועים שישמשו בעיקר את צורכי הסברת החוץ של ישראל. על פי הנחיית הרמטכ"ל, החל צה"ל בינואר 2001 בעבודת מטה, שתכליתה להקים עד סוף מארס 2001 צוותי צילום מיבצעיים, לשם תיעוד חזותי של אירועים בשטח. סוכם, שצוותי התיעוד המיבצעי יוצבו בחטיבות המרחביות, ולוחמים יוכשרו גם כצלמים ביחידות מיוחדות. ביוני 2001 הסתיים קורס תיעוד מיבצעי, אך בוגריו שפעלו בגזרות הלחימה באיו"ש ובאזח"ע לא הביאו כל תפוקה. התברר, כי הסיבה העיקרית לכך נבעה מחוסר מעורבות ראויה של מפקדים ביישום הנושא. ביוני 2002 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הנושא "נולד" תוך כדי לחימה והתפתח במהלכה. בעקבות מיבצע "חומת מגן", הופקו לקחים בנושא, והם יישומו באופן שוטף במהלך המשך פיתוחו.

לאור החשיבות הרבה שבמימוש התיעוד המיבצעי, בעיקר לצורכי הסברת חוץ, מן הראוי שצה"ל יעקוב מקרוב אחר קליטתם של הצוותים החדשים שהוכשרו למשימה זו, יפיק לקחים וימסד את הנושא.

3. ההסברה במשרד לביטחון פנים ובמשטרת ישראל

א. **ההסברה במשרד לביטחון פנים** - את פעילות ההסברה של המשרד לביטחון פנים מבצעת יחידת הדובר של המשרד המופקדת על מגוון תחומי הדוברות ויחסי הציבור של המשרד עצמו; ויועץ תקשורת לשר, שתפקידו העיקרי לייצג ולתקשר את השר מול הציבור והתקשורת בארץ ובעולם.

ב. **ההסברה במשטרת ישראל** - משטרת ישראל הינה גורם חשוב במישור הסברת החוץ של ישראל בתקופה של עימות מזוין המתרחש בזירת העורף. חשיבות זו מקבלת משנה תוקף נוכח ההערכה, כי זירה זו תהיה פעילה בכל עימות עתידי - הן מול טרור והן מול איומים אחרים. מערך הדוברות המקצועי במשטרת ישראל כולל דוברת ראשית ו-20 דוברים במחוזות ובמרחבים. במהלך השנים האחרונות בחן המטה הארצי מספר פעמים את צורכי הדוברות וההסברה המשטרתיים. בבחינה האחרונה שהסתיימה באפריל 2001, הומלץ לשפר את המצב בדרך של: (1) הקמת מנגנון לסיוע באסטרטגיית הדוברות הכוללת, שיכלול יועץ תקשורת חיצוני וצוותי היגוי. (2) מתן יכולת תגובה ב"זמן אמת" להתרחשויות בחירום וברגיעה על ידי צוותי תגובות ארצי ומחוזיים. (3) הידוק הקשר עם אמצעי התקשורת הישראלית והזרה. (4) יצירת מרכז לתקשוב ולעדכון שוטף. (5) שינוי מבנה ארגוני בכל מערך הדוברות - במטה הארצי ובמחוזות - הכולל הקמת גוף שיעסוק בדוברות יוזמת, וחיזוקו בכוח אדם. המפכ"ל אישר המלצות אלה.

אשר לשיתוף הפעולה של משטרת ישראל עם גורמי ההסברה במשרד החוץ ובצה"ל התברר, כי קשרי עבודה בין משטרת ישראל לבין האגף לתקשורת וקשרי ציבור של משרד החוץ בתחום הסברת החוץ, ובין משטרת ישראל לבין חטיבת דובר צה"ל, לא עוגנו בנהלים משותפים.

באפריל 2002 מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה, כי כל הנושאים הנוגעים לצורכי הדוברות וההסברה המשטרתית טופלו או נמצאים בהליך של הקמה. הוקם מדור דוברות יוזמת בלשכת הדוברות; הוקם חדר תקשוב; אושרו תקני הדוברים המרחביים; ומערך הדוברות נמצא בתהליך מואץ להשלמת פערים. ביוני 2002 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי ממשקי העבודה בין חטיבת דובר צה"ל לבין משטרת ישראל ימוסדו ויעוגנו.

משרד מבקר המדינה מצביע על כך, שלצד התכנית לשינוי יסודי במערך הדוברות במשטרת ישראל כפי שפורט לעיל, דרוש שהמשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל יבחנו את התיאום הדרוש עם גופי ההסברה הממלכתיים האחרים, ויעגנו את נוהלי שיתוף הפעולה ההסברתיים ביניהם בהתאמה.

4. תיאום פעילות ההסברה בין כלל גופי ההסברה במערכת הביטחון

בין כל גופי ההסברה במערכת הביטחון דרוש תיאום ואף לעתים הכוונה מרכזית לביצוע פעולות ההסברה בתחומי הביטחון. בביקורת נמצא, כי תיאום ההסברה בין גופי הביטחון דלעיל מבוסס בעיקר על יוזמות אישיות של בעלי התפקידים הבכירים בגופים הללו, ולא קיימים נהלים משותפים, המגדירים את הגופים שאמורים ליטול חלק בפעולות ההסברה, את חלוקת האחריות ואת שיתוף הפעולה הנדרש ביניהם. דובר צה"ל מצא עצמו לא אחת יוזם ומוביל את התיאום ההסברתי של כל הגופים הביטחוניים, אף שהוא לא הוגדר כגורם האחראי לכך.

I

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להיערך ולפעול בדחיפות לתיקון יסודי של הליקויים הקשורים בגורמי ההסברה של מערכת הביטחון גופא, ולמסד את אופן שיתוף הפעולה ההסברתי בין כל גופי ההסברה הביטחוניים.

היערכות המודיעין מול לוחמת התעמולה הערבית

מאז הקמתה וביתר שאת בעת הנוכחית, עומדת מדינת ישראל בפני מתקפה תעמולתית ערבית רחבת היקף. ההסברה הישראלית אמורה להתמודד מולה, ולשם כך נחוץ לאסוף עליה מידע.

בביקורת נמצא, כי הנושא לא טופל מבחינה מודיעינית בשיטתיות, וגם לא נערכה על בסיס החומר שנאסף עבודת מחקר מודיעיני בסיסית.

למרות האיום הגלום בלוחמת התעמולה הערבית, לא הוגדר איום זה כאיום אסטרטגי. ביוני 2002 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי אין חולק על כך, שלוחמת התעמולה הערבית הינה מרכיב משמעותי בשדה המערכה הנוכחי, שרק ילך ויגבר בעתיד, ובחטיבת המחקר קיימת הבנה ברורה לאיום הגלום בתעמולה ובהסתה הערבית כמרכיב במערכה הכוללת על ישראל. אולם על פי תפיסת צה"ל, אין מקום להגדירה כ"איום" במובן הפורמלי. הטיפול בסוגיה זו צריך לדעתו להיעשות על ידי חיזוק ומיסוד הקשר שבין גופי המודיעין והידוק הקשר שבין גופי המודיעין וההסברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לבחון סוגיה חשובה זו על כל מרכיביה ותכניה ברמה הלאומית.

א. **המרכז למחקר מדיני במשרד החוץ (להלן - הממ"ד)** - הממ"ד הינו הזרוע המחקרית-מודיעינית של משרד החוץ, והוא אחראי על פי הגדרת תפקידיו ב"תורת המחקר המודיעיני ברמה הלאומית" מאוגוסט 1997, בין היתר, ללוות את הפעילות השוטפת של משרד החוץ ונציגויותיו בחו"ל, ובכלל זה בתחום ההסברה; עליו להתמקד בציון ידיעות חיוניות (להלן - צי"ח) של משרד החוץ, ולפיכך המודיעין וההערכות שיספק מיועדות גם למטרות תכנון ופעילות מדינית.

נוכח האמור לעיל, מצופה היה שממ"ד ינתח עם אגף התקשורת וקשרי ציבור של משרד החוץ את הצרכים המודיעיניים של הסברת החוץ של ישראל נוכח לוחמת התעמולה הערבית; יגדיר צי"חים, ויחקור את כלל המידע הקשור בלוחמת התעמולה הערבית עבור צורכי ההסברה כמחקר בסיסי וכמחקר שוטף, תוך כדי תיאום עם גופי המחקר של קהילת המודיעין, ובראשם חטיבת המחקר באמ"ן. אולם התברר, כי ממ"ד לא עשה זאת.

ב. **שיתוף חטיבת המחקר של אמ"ן במאמץ הסברת חוץ** - בהפ"ע של צה"ל מיוני 1991 נקבע, כי אמ"ן נושא באחריות להערכת המודיעין הלאומית במישור הצבאי והמדיני. ב"תורת המחקר המודיעיני ברמה הלאומית" דלעיל נאמר, כי "חטיבת המחקר באמ"ן, היא המבצעת את המחקר האסטרטגי-מדיני עבור דרג קבלת ההחלטות הלאומי, ולפיכך היא חוקרת בכל תחומי ההתעניינות של המחקר המודיעיני, כגון מדיני, צבאי, כלכלי וטכנולוגי לצורכי צה"ל והדרג המדיני".

בביקורת נמצא, כי חטיבת המחקר באמ"ן לא ערכה מחקר ראוי בנושא התעמולה הערבית.

ג. **הסתייעות ממ"ד ביחידת "חצב" לצורכי ההסברה** - ליחידת "חצב" הכפופה לאמ"ן אחריות כוללת לאיסוף מידע ממקורות גלויים מכלל אמצעי "תקשורת ההמונים" (האלקטרונית והמודפסת). לצורך ביצוע משימתה, צופה היחידה ומאזינה ברציפות לתחנות טלוויזיה ורדיו, וקוראת כתבי עת. חלק ניכר מתוצרי היחידה מועברים לגופים שונים, ובכלל זה גם לממ"ד שבמשרד החוץ. התברר, כי עד למועד הביקורת, דצמבר 2001, לא הפנה ממ"ד ל"חצב" צי"ח מכוון לצורכי הסברה, ולא התקיימה עבודה שיטתית של ממ"ד עם "חצב" בנושא.

ד. **שיתוף פעולה מודיעיני לצורכי הסברה בין ממ"ד לאמ"ן** - נוכח האמור לעיל, קיים צורך בתיאום הדוק בין גופי המודיעין במתן המענה הדרוש לצורכי ההסברה. בביקורת עלה, כי ממ"ד ואמ"ן לא קיימו עבודה שיטתית ומתואמת לצורכי פעולות ההסברה.

I

משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך לבחון מחדש את הפן המודיעיני הקשור בלוחמת התעמולה הערבית על כל צדדיו, ובמסגרת זו גם לקבוע במפורט את האופן שבו יבוצע שיתוף הפעולה בנושא בין גופי המודיעין עצמם, ובינם לבין גורמי ההסברה.

במאי 2002 מסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה, כי בכוונתו לבצע בחינה מסודרת עם חטיבת המחקר של אמ"ן בנוגע לכל סוגיית איום התעמולה הערבית ובנוגע לאופן הטיפול במודיעין תומך הסברה. בתשובת צה"ל מיוני 2002 נאמר, בין השאר, כי חטיבת המחקר של אמ"ן החליטה להקצות לכך משאבים ייעודיים, וכי עבודת מטה שנועדה לאפשר שילובו של נציג משרד החוץ בחטיבת המחקר של אמ"ן, לשם סיוע למאמץ ההסברה, הינה בעיצומה.

פעולות ההסברה הממלכתית עם לכידת אוניית הנשק "קארין איי"

בליל ה-2.1.02 לכד צה"ל בים סוף את האונייה "קארין איי" (להלן - האונייה), שנשאה מטען אמצעי לחימה (להלן - אמל"ח) גדול ומגוון, אשר סופק לפלסטינים על ידי גורמים אירניים, במעורבות פעילי חיזבאללה. האמל"ח כלל גם פריטים בעלי משמעות אסטרטגית בעימות הפלסטיני-ישראלי, ובהם רקטות בעלות טווח של כ-20 ק"מ. המיבצע נתפס מלכתחילה בראיית קברניטי המדינה כנכס הסברתי-אסטרטגי ממדרגה ראשונה וכמנוף לקידום הישגים מדיניים לישראל. הביקורת עסקה בבחינת הפעילות הישירה של ההסברה, בתקופה 3-6 בינואר 2002, שבסמוך ללכידת האונייה, ולא במהלכי ההסברה שלאחר מכן ובתוצאתה המדינית הכוללת ארוכת הטווח. להלן עיקרי הממצאים:

בהיעדר מסד נורמטיבי, לא הוגדר המיבצע, למרות חשיבות תוצאותיו ומשמעויותיו האסטרטגיות, כמחייב טיפול הסברתי-מערכתי-ממלכתי כולל, וצה"ל לבדו החל לעסוק במקביל להכנת התכנית המיבצעית גם בכל היבטי התכנון ההסברתי של המיבצע. יצוין, כי מאחר שהוטל על נוהל הקרב למיבצע זה מסך כבד של סודיות ומידור, הוגדרה לטיפול בו קבוצת שותפי סוד מצומצמת. לכאורה מצופה היה, כי משרד החוץ, מתוקף היותו מופקד על הסברת החוץ, ייטול חלק מרכזי בעיצוב התכנית ההסברתית וישתלב ביישומה. התברר, כי אף ששר החוץ ומנכ"ל משרדו עודכנו מראש אודות המיבצע, וראש אמ"ן הציג לשר החוץ את תכנית המיבצע טרם ביצועו, לא עלתה בפגישה זו סוגיית הסברת החוץ.

גם לאחר לכידת האונייה ופרסום ראשון על כך בכלי התקשורת, התבצעו מרבית הפעולות בתחום ההיערכות ההסברתית בעיקר בצה"ל עצמו, וללא שילוב של גורמי ההסברה שמחוצה לו, ואף ללא הנחיית משרד הביטחון. כך, למשל, נערך בתום המיבצע (3.1.02) דיון בראשות ראש אמ"ן במטכ"ל ובהשתתפות הגורמים הצבאיים הרלוונטיים בלבד, לגיבוש תכנית הסברה בת מספר שלבים, שבעקבותיו הוצאה פקודת היערכות הסברתית צבאית עדכנית ליום שישי ה-4.1.02, שמתייחסת למסיבת עיתונאים צבאית לתקשורת הישראלית והזרה, ולתדרוכם במקביל של נספחים צבאיים. כל זאת ללא שיתוף משרד החוץ ולע"מ.

לאחר לכידת האונייה נערכו שתי מסיבות עיתונאים: האחת צבאית בתל אביב בצוהרי יום שישי, 4 בינואר 2002 (להלן - מסיבת העיתונאים הצבאית), והשנייה ממלכתית, סמוך לאונייה בנמל אילת ביום ראשון בערב, 6 בינואר (להלן - מסיבת העיתונאים הממלכתית).

תכניה ההסברתיים של מסיבת העיתונאים הצבאית בראשות הרמטכ"ל ובהשתתפות מפקדי חיל האוויר וחיל הים לא תואמו עם משרד החוץ ולע"מ שבמשרד ראש הממשלה. כך יצא, ששני גופי הסברה אלו לא נטלו חלק בעיצוב צביונה ותכניה, ואי-שיתופם פגע בארגון האירוע, בתזמונו ובזימון התקשורת הזרה אליו. לאירוע זה לא זומנו מרבית הכתבים הזרים הרלוונטיים, שעשויים היו לייצר לתכניה ההסברתיים את ההד התקשורתי הרצוי. עוד נמצא, כי גם לאחר פרסום האירוע ביום

ו׳ בצהרים, וגם לאחר שהתברר בעקבות מסיבת העיתונאים הצבאית, כי נוצרה בעיה הסברתית, לא התקיימה פגישה להפקת לקחים ולתיקון שיתוף הפעולה בין גופי ההסברה בהמשך.

ביום שישי, לאחר מסיבת העיתונאים הצבאית, הונחה צה״ל להכין מסיבת עיתונאים ממלכתית ליום ראשון בערב, בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות שר הביטחון, הרמטכ״ל ומפקד חיל הים. את מסיבת העיתונאים הממלכתית אמורה הייתה לכאורה לנהל לע״מ, כמי שמופקדת על ארגון מסיבות עיתונאים ממלכתיות בראשות ראש הממשלה. אולם לע״מ לא נטלה בכך כל חלק, למעט השתתפותו של צלם מטעמה במסיבת העיתונאים. מנהל לע״מ מסר לעורכי הביקורת, כי על תפיסת האונייה נודע לו רק ביום שישי אחר הצהריים מהאזנה לאמצעי התקשורת, כי הוא לא היה מעורב כלל במסיבת העיתונאים, וכי אף גורם מדובר צה״ל או ממשרד החוץ לא פנה אליו בנוגע להשתלבותו בפעולות ההסברה.

למרות החשיבות הרבה שיוחסה למסיבת העיתונאים הממלכתית שנערכה בראשות ראש הממשלה, לא היה יועץ ראש הממשלה לתקשורת מעורב בעיצוב תוכנה ומאפייניה, ורק עם הגעתו לאירוע הודיע לצה״ל, כי הוא שיוביל את מסיבת העיתונאים הזו.

בתום המיבצע, לא עודכנו על כך גורמי ההסברה הבכירים במשרד החוץ באורח ממוסד אלא באקראי, ובעיקר מאמצעי התקשורת. עוד התברר, כי דו-שיח בין משרד החוץ לדובר צה״ל בפרשה החל רק לקראת מסיבת עיתונאים הממלכתית של יום א׳ (6 בינואר). יצוין, כי ביוזמת משרד החוץ הוטסו 31 דיפלומטים זרים לאילת, ובהם 20 שגרירים.

הנשק שנתפס על האונייה הוצג ב״תערוכת נשק״ על הרציף. בביקורת עלה, כי נוצרו בעיות נוכח חוסר בתיאום מפורט ומדוקדק מראש בין צה״ל לבין משרד החוץ בכל הקשור לתזמון ביקור שגרירים ונציגים דיפלומטים אחרים ב״תערוכת הנשק״. מסיבת העיתונאים הממלכתית התנהלה כולה בשפה העברית, למעט שתי שאלות בלבד בשפה האנגלית שהתאפשר לכתבים הזרים לשאול לקראת סופה, ואף מבלי שאורגן מבעוד מועד תרגום סימולטני. לא התקיים תכנון משותף מקדים, וכתוצאה מכך ניתנו תדרוך מאולתר של ראש הממשלה באנגלית לשגרירים הזרים, ותדרוך מאולתר של ראש אמ״ץ לחלק מהנציגים הזרים. זאת ועוד, התברר, כי גם העיתוי שנבחר למסיבת העיתונאים הזו היה לדעת גורמים מקצועיים של משרד החוץ בעייתי במיוחד - סוף שבוע בחו״ל, ובשעה מאוחרת מדי להעברת מסרים לתקשורת הבין-לאומית (10:00בבוקר בוושינגטון). בנוסף לכך, חל ביום זה חג המולד של הנוצרים האורתודוקסים.

משרד החוץ ערך בדיקה פנימית בנוגע לתפקודו בפרשת האונייה, וב-20 בינואר הוצא סיכום פנימי בנדון. צוין בו, כי אנשי דובר צה״ל באילת טיפלו בעיקר בנציגי התקשורת הישראלית, ולא טיפלו בכתבים הזרים. עוד נאמר שם, כי אנשי משרד החוץ מצדם אלתרו כמיטב יכולתם פעולות לצורכי הכתבים הזרים, ובכלל זה ביקור באונייה, תדרוך באנגלית של ראש אמ״ץ, ותרגום דברי שר הביטחון במסיבת העיתונאים לכתבי ה״ניו יורק טיימס״ וה״וושינגטון פוסט״. השגרירים הזרים זומנו לפגישה מאולתרת עם ראש הממשלה, אך לא ניתנה באותו מעמד התייחסות לכתבים הזרים. במשרד החוץ קיבלו לדבריהם תמונות ראשונות הקשורות לאונייה ולאמל״ח ב-6 בינואר, וסרטי וידאו לא התקבלו לפחות עד ה-13 בינואר .

I

משרד מבקר המדינה הצביע על כך, כי הליקויים במהלכי ההסברה העיקריים שנעשו בסמוך ללכידת האוניה "קארין איי", אינם אלא בבואה של כשלי היסוד המלווים את מערך ההסברה הממלכתי של המדינה. נוכח היעדר דפוסים מחייבים לשיתוף פעולה בין גופי ההסברה הממלכתיים ואף מידור בין המערכות (חלקו נעוץ בשיקולי ביטחון שדה), לא התקיים התיאום הדרוש ביניהם גם בפרשה זו. הצבא, שעליו הוטלה משימת ההסברה, התגדר בחצרו, ומשרד החוץ, המופקד על הסברת החוץ, לא נקט צעדים של ממש להשתלב במשימה. מעורבותו החלקית של משרד החוץ החלה מאוחר מדי, והשפעתה הייתה מועטה מדי. לע"מ לא הייתה מעורבת כלל בהכנות ובליווי התקשורת של מסיבת העיתונאים בראשות ראש הממשלה בתום האירוע, וסוגיית נציגי התקשורת הזרה נפלה שוב בין הכסאות.

O O O

שיקולי ההסברה הממלכתית בנושאי חוץ וביטחון מהווים גורם חיוני בעיצוב מדיניות החוץ והביטחון של ישראל, וכלי עזר להשגת תמיכה במדיניותה הלאומית. מממצאי הביקורת עולה תמונה עגומה נוכח אופן הטיפול רב-השנים של גורמי ההסברה הממלכתיים, המתבטא בחוסר עיצובה וסיכומה של תפיסה הסברתית ממלכתית מתקדמת וחוסר תיקון יסודי של המענה המבני והארגוני.

ניסיונות לארגן, לתאם ולגבש תפיסת הפעלה כוללת נעשו פעמים רבות לאורך השנים, ואלו סוכמו בהחלטות ממשלה או ראשי ממשלה. אבל ההחלטות לא עמדו במבחן הישימות. יתרה מזו, היעדר יישום לקחים בתחום ההסברה שהופקו מאירועים ביטחוניים מרכזיים, שינויים תכופים בתפיסה, בארגון ובאיוש גרמו להיעדר מובהק של פיתוח היכולות המקצועיות, היעדר למידה ארגונית, והיעדר מיצוי מיטבי של המאמץ הלאומי הכולל בהסברה.

אמנם, שלא כבשנים עברו, שבהן לא הוכרה דיה חשיבותה של הסברת החוץ כסוג של לחימה על התודעה הבין-לאומית באמצעי התקשורת, הרי שבתקופת הביקורת חלה התקדמות ניכרת במודעות, בהכרה, ובהבנה התיאורטית של חיוניות הסברת החוץ, אולם עדיין ניכר חוסר במעבר מההכרה התיאורטית בחשיבות הצורך לבין מימושו באופן נחרץ, עקבי ושיטתי - הלכה למעשה.

מהאמור לעיל ומממצאי הביקורת עולה, כי טרם גובשה תפיסה ממלכתית מפורטת כיצד אמורים גופי ההסברה הממשלתיים להתארגן ולפעול במשותף ובמשולב בתחומי חוץ וביטחון על מנת להביא למיצוי מיטבי של ההסברה הישראלית. אמנם מתשובתם של גורמי ההסברה למשרד מבקר המדינה עולה, כי במהלך מיבצע "חומת מגן" הם פעלו תוך כדי מאמץ לשכלול מערכותיהם.

הם אף ציינו, כי חל שיפור בשיתוף הפעולה ביניהם, אשר גם בא לידי ביטוי במרכז תקשורת משותף שהופעל באחריות משרד החוץ. אולם נראה, כי הכשל המערכתי יימשך כל עוד תיעדר התפיסה הבסיסית, שממנה ייגזרו בהתאמה המבנה והארגון של מערך ההסברה; כל עוד לא יוכן מעין "ספר הפעלה מערכתי", שבו יוגדרו במדויק תחומי האחריות ותהליכי העבודה המשותפים של גורמי ההסברה בחירום וברגיעה; וכל עוד לא ייקבע גורם-על בעל סמכות ואחריות להנחות ולפקח על ביצוע מדיניות הסברתית כלל-ממשלתית אחידה, משולבת ומתואמת כמערך ממלכתי.

הכשלים והחולשות באו לידי ביטוי בשני מעגלי הפעולה: חוסר תיאום בסיסי במעגל הרחב בין מערכי ההסברה העיקריים - משרד ראש הממשלה, משרד החוץ ומשרד הביטחון (כולל צה"ל), וליקויים מבניים וחולשות במעגל הפנימי של כל אחד ממערכי ההסברה עצמם. כל אלה לא רק שלא יצרו סינרגיה של יכולות, אלא אף גרמו במקרים לא מועטים למשגים שהביאו לנזק במאמצי ההסברה.

נוכח האמור לעיל, מצביע משרד מבקר המדינה על הצורך לבחון ברמה הלאומית את סוגיית האיום של לוחמת התעמולה הערבית ואת דרכי ההתמודדות מולה; לקבוע תפיסת הסברה כוללת לנושאי חוץ וביטחון ברמה הלאומית, ולגזור בהתאמה את המבנה, הארגון והמשאבים הדרושים, ובראשם - את גורם-העל שאמור להנחות את כלל מערך ההסברה הלאומי בנושאים אלה ולייצג את מערך ההסברה ליד שולחן הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני.

תיקון דחוף מתחייב גם במתן המענה הדרוש לאופן הפעלתם המשותפת של גופי ההסברה בעיתות חירום; בנושא השתתפותם במאמץ ההסברה של גופי קהילת המודיעין במישור המקצועי; ובסוגיית ההסברה לעולם הערבי בכלל ולאוכלוסייה הפלסטינית בפרט.

פיזור המאמץ ההסברתי הבלתי מתואם כפי שעולה בדוח, גורם לכפילויות, בכך ניכר גם בזבוז במשאבים הקיימים. מאחר שלא נערכה אי פעם בחינה תקציבית כוללת של הוצאות המדינה להסברה הממלכתית בתחומי חוץ וביטחון ותיעדופם התקציבי בהתאמה, מומלץ לקיים בחינה זו בשני מישורים: הראשון - בחינה כוללת של הוצאות המדינה להסברה הממלכתית, והשני - בדיקת כל גוף את עצמו ביחס לסדרי עדיפויותיו הוא.

כמו כן מצביע משרד מבקר המדינה על הצורך הדחוף של תיקון הליקויים בהפעלת המערכת הפנימית של כל אחד מגורמי ההסברה במשרד ראש הממשלה, במשרד החוץ, במשרד הביטחון ובצה"ל, במשרד לביטחון פנים ובמשטרת ישראל, כעניין העומד בפני עצמו לשיפור יכולת ההסברה.