

ישראל בעקבות המלחמה: ועדת וינוגרד והכשל המערכתי

פרסום דוח הביניים של ועדת וינוגרד על מלחמת לבנון השנייה מבליט פרדוקס מובנה בדמוקרטיה הישראלית. מחד גיסא, מהווה הדוח הוכחה ליכולת להביא בפני הציבור ביקורת מקצועית, מדודה, חושפנית וחריפה. מאידך גיסא, הדוח מוגבל מיסודו, שכן במקרה הטוב הוא עוסק באיתור מחדלים ובהצעות לתיקונם, ובמקרה הגרוע הוא מקבע את מסגרות ההתייחסות ודרכי המחשבה שאותן הוא אמור לבחון מחדש.

סתירה פנימית זו באה לידי ביטוי בטיפול ועדת וינוגרד בהיבטים רבים של ראשית המלחמה, ובראשם בתחומי המדיניות, המינהל, הפוליטיקה והמשטר. מקורה בנטייה להישען על ועדות ציבוריות כאמצעי שכיח לתיעול ביקורת ציבורית ובו בזמן ככלי להפקת לקחים. אין במסגרת זו אפשרויות רבות לחרוג מנורמות מקובלות ברמת המדיניות והביצוע, שלא לדבר על מבנה המדינה והמשטר.

מאז מלחמת יום הכיפורים, ובתדירות גבוהה יותר מאז מלחמת לבנון הראשונה, נשתרשה בישראל תרבות של ועדות חקירה כדרך לטיפול בבעיות מערכתיות, שנתגלעו בעקבות משברים עמוקים. ועדת וינוגרד, שלהבדיל מקודמותיה הוקמה מלכתחילה כוועדת בדיקה ממשלתית במטרה ברורה להגביל את סמכויותיה ולצמצם את צעדיה, תפקדה למן הרגע הראשון ברוח אחיותיה הרשמיות. היא מהווה חוליה נוספת בשרשרת ועדות החקירה הממלכתיות בעלות אופי משפטי למחצה, שמטבען מסירות אחריות מבעלי תפקידים – לפחות לפרק זמן קצוב – ונותנות פתח להתנערות מדיווחיות (accountability). חמור מכך, מוסד זה עלול להנציח דרכי חשיבה ופעולה קיימים. נראה שהוא נועד למטרות שיפור ולא למטרות שינוי. בכך הפכה תרבות ועדות החקירה לחלק מהבעיה המערכתית, המצרה הלכה למעשה את האפשרות לפתח פתרונות מערכתיים אמיתיים וליישם.

הניגוד הפנימי בעבודת ועדות חקירה מקבל ביטוי בדוח הביניים של ועדת וינוגרד בארבעה מישורים מרכזיים. הראשון הוא בתחום המדיניות. מבחינה מהותית, מתרכז דוח הביניים בתהליכים שהובילו לקבלת ההחלטה לצאת למבצע צבאי רחב היקף מיד לאחר חטיפתם של אהוד גולדווסר ואלדד רגב. חלקים ניכרים מן הדוח מתמקדים בצורתו הלקויה של ההליך לקביעת מדיניות הרת גורל זו. המחברים

מצביעים על השתלטות האלתור בצומת הרגיש ביותר של קבלת החלטות, תוך הדגשת החסר במידע עצמאי, ההימנעות מבירור חלופות, היעדר בדיקת מוכנות אלמנטרית וההסתיונות מנקיטת צעדי היערכות מתבקשים. הערפול בהצגת יעדי המבצע בלבנון ובהגדרת הקריטריונים למימושם חושף שורה ארוכה של מחדלים בדרך קבלת ההחלטה על היציאה לפעולה צבאית שהפכה למלחמה ארוכה וכושלת. נקודת המוצא של ועדת וינוגרד הייתה, שאין בסמכותה לדון בתוכן ההחלטה אלא רק בדרך קבלתה. מכאן שאין בדוח הביניים כל אמירה בדבר נכונות ההחלטה עצמה. הרתיעה מעיסוק במהות המדיניות ניכרת באזכור החלופות ללא ניתוח משמעותן אחת לאחת באופן ענייני. היא נמשכת בבחינת הזירה הלבנונית באופן מנותק ממה שהתרחש באותו זמן בשטחים הפלסטינים, ובמיוחד בעזה לאחר חטיפתו של גלעד שליט שבועות ספורים בלבד לפני תחילת המלחמה בצפון. היא מגיעה לשיאה בהיעדר התייחסות כלשהי להקשר האזורי המשתנה לאחר הפלישה האמריקנית לעיראק – צעד המתבקש בכל הערכה מדינית שקולה במרחב המורכב והנפיץ של המזרח התיכון.

למגמת ההפרדה בין אופן קבלת ההחלטה ומהותה משמעות כפולה. ראשית, היא מניחה שאין קשר בין השניים בעוד שלמעשה קשה עד בלתיאפשרי לנתקם. בכך הגבילה הוועדה מראש את תקפות ביקורתה היא בהמשך, שכן סביר להניח שישנה זיקה ישירה בין תהליך קבלת החלטות מסודר לבין נכונות המדיניות שהוא מניב. שנית, מחברי הדוח סבורים, שניתן לבדוק בחירה באופציה צבאית בלי לפתוח דיון כלשהו בצדקת המהלך בנסיבות שהיו קיימות בעת קבלתו. חוסר הנכונות לשקול קיום קשר פוטנציאלי בין המשך הכיבוש לבין מעשי החיזבאללה או, לחליפין, לפפקק בשיח המיליטריסטי הדומיננטי, מפחית באופן ממשי מערכו של הדוח.

ואכן, מוסד ועדת החקירה איננו בנוי לעסוק בניתוח מעמיק של תפישות מדיניות קיימות או לבחון אופציות אחרות באופן מסודר. העולם הרעיוני של גוף זה מבוסס, כמעט ללא עוררין, על מוסכמות רווחות, העומדות ביסוד הבנת מיקומה של ישראל באזור ומהות יחסיה עם שכנותיה – דבר התורם לקיבוע תפישות מקובלות לאורך זמן.

סוגיית שכפול הקיים על חשבון עידוד חשיבה חדשנית ניכרת גם בתחום המוסדי. מבחינה מנהלתית, עוסק הדוח רבות בכשלים מנהיגותיים ומוסדיים ובליקויי התיאום והתפקוד הנלווים. עמודים רבים מוקדשים למחדלים בצמרת קבלת ההחלטות – ובראש ובראשונה להתנהלותם הבעייתית, בלשון המעטה, של ראש הממשלה אהוד אולמרט, שר הביטחון דאז עמיר פרץ והרמטכ"ל לשעבר דן חלוץ. הביקורת המושמעת והנרמזת קשה ביותר, הן בעניין הפעלת שיקול הדעת, נחרצות הפעולה וההובלה, הן בתחום הניסיון המצטבר. כמורכב זוכה התפקוד הרעוע של המערך האזרחי להתייחסות נוקבת, במיוחד באשר לנטייתו המופגנת להזדחל אחר הצבא ודעות מפקדיו. למן הרגע הראשון בולט היעדרו של מנגנון איתן של איזונים ובלמים, המאפשר ניהול מושכל של מבצע צבאי-מדיני מורכב. הביקורת בכל הקשור בתפקוד האישי והמוסדי היא אכן קטלנית. היא גם צפויה וכוללנית.

מסגרת הניתוח המנחה את ועדת וינוגרד בתחום המינהלי – מוסדי היא דוקטיבית גרידא. נקודת המוצא היא שקיים מודל מופשט של מנהיגות בחברה דמוקרטית בעייתות משבר, ולצידה דגם של מינהל תקין הולם. לפי תפישה זו, כל סטייה מהפרדיגמה הדומיננטית, מטבע הדברים, מובילה לכשלים בקבלת החלטות וביישומן. מסגרת חשיבה זו בעייתית מכמה טעמים. ראשית, היא מעודדת תהליך הערכה מקובע המונע הפקת לקחים במציאות משתנה תדיר. כך, בשינויים קלים, התייחסו בעבר לכשלים במלחמת יום הכיפורים, במלחמת לבנון הראשונה ובמקרי משבר אחרים. שנית, אין בגישה זו כדי להציע שיפורים שלא במסגרת המודל המצוי של מינהל ציבורי. לדוגמא, כלל לא בטוח שהכפפת הצבא לדרג האזרחי יכולה להיעשות רק באמצעות חיזוק הייעוץ העצמאי המקצועי שיינתן למקבלי החלטות. אולי יש מקום לשקול שינויים מבניים כוללים יותר, החורגים מהבסיס הארגוני שהיה נהוג עד כה. כך גם בעניין התפישה המנחה את הגדרת תכונות המנהיגות (השכלה רחבה, ניסיון רחב, מקצוענות, תושייה, יכולת הובלה), שהיא רק אחת מיני רבות בעולם הדמוקרטי וזקוקה לבחינה מעמיקה. שלישיית, נוצרת מצורת חשיבה זו נטייה להישען על דרכי פעולה מוסכמות מן העבר בלי לספק מסגרות מושכלות לחשיבה על שינויים בעתיד.

ההיצמדות למודלים של מינהל ציבורי ומנהיגות השאובים ממקורות אפלטוניים מדגישה אולי את החשיבות, שמייחסים חברים מסוימים בוועדת וינוגרד לנושאי התייעלות במושגים מקובלים. אין בכך איתות לגבי האפשרויות לרפורמה מוסדית או לגבי שינויים מבניים הנגזרים מהתנהלות כושלת בזמן חירום. חסרות לכן הפניות בדוח לדרכי התחדשות מבניים ולאופני ביצוע שונים השאובים ממודלים מתחרים, שלא לדבר על צורות התמודדות אחרות עם משבר המנהיגות הרווח (לבד מלהצטער עליו).

הבעייתיות האינהרנטית בהישענות יתר על ועדות חקירה בולטת במיוחד בתחום שלישי, פוליטי ביסודו. מבחינה זו, אין ספק שמחברי דוח ועדת וינוגרד ערים היטב להשלכות עבודתם על עתיד ההנהגה הנבחרת ועל יציבות הממשלה בכללותה. זאת הסיבה שחברי הוועדה העדיפו להסיק מסקנות בדבר התפקוד האישי של ההנהגה הפוליטית והצבאית בלי להציע המלצות מחייבות. אף שמדובר בדוח ביניים, טרם ניסוח הממצאים הסופיים, הרי שידוע לכול שלעצם שחרור דוח חלקי בתקופה של איי-צבאות מופגנת ישנה משמעות פוליטית מרחיקת לכת. ואמנם, הפרסום הסעיר את דעת הקהל והכניס את המערכת הפוליטית, התזזיתית בלאו הכי, לסחרור לכמה שבועות ארוכים.

במובנים רבים חוסר ההכוונה בעניין הטיפול המתבקש מממצאי הוועדה (ובמיוחד ממסקנותיה האישיות) הוא אקט פוליטי כשלעצמו. אף שאין זה מתפקידה הפורמלי של ועדת בדיקה ממשלתית להתחשב בהשלכות הפוליטיות של ממצאיה (ואסור ששיקולים מעין אלה ינחו אותה), מחובתה להימנע מיצירת עמימות, החשופה למניפולציות ולפרשנויות של בעלי השררה הנוגעים בדבר. את זאת לא עשתה הוועדה. פרסום דוח הביניים יצר טלטלה פוליטית זמנית בלבד. עיתוי הופעתו לא

רק שהשפיע ישירות על תוצאות הבחירות המקדימות לראשות מפלגת העבודה, הוא אפשר לאהוד אולמרט, נשוא ביקורת חריפה במיוחד, לייצב את מעמדו בראשות הממשלה, לפחות לתקופה מסוימת. פסק הזמן הזה גם נתן פתח לארגון מבצע שיטתי, שמטרתו לקעקע את מעמד הוועדה ואת אמינות מסקנותיה.

משמעות התוצאות הללו, כמו גם העיכוב בשחרור הדוח הסופי, בהגברת תחושת הציניות מחד והאדישות מאידך בקרב הציבור הרחב. ועדה שיש לה השלכות פוליטיות ברורות, אף שאיננה כשלעצמה פוליטית חייבת להתמודד באומץ לב עם ההיבטים הפוליטיים של עבודתה. ולא־היא עלולה לסייע בהנצחת מצב פוליטי נתון ולטשטש את הגבול בין הפוליטי לציבורי במקום לחדד אותו. באופן אירוני, בכך תרמה ועדת וינוגרד להעמקתה של תחושת הדה־לגיטימציה של המערכת הפוליטית ושל הפועלים בשמה.

לבסוף, ועדות חקירה יכולות גם להשפיע על אופי המשטר. מבחינת הדמוקרטיה במדינת ישראל, לדוח הביניים של ועדת וינוגרד חשיבות רבה נוסף לסמכויותיה המוגדרות. עצם הקמת ועדת בדיקה ממשלתית, כמו גם ועדת חקירה ממלכתית, מעניק פסק זמן ממושך יחסית לנבחרים שאינם נהנים מאהדה ציבורית. כל עוד הוועדה שוקדת על עבודתה היא מהווה מגן (מרצון או שלא מרצון) מפני ניסיון להחליפם באמצעים דמוקרטיים. זאת ועוד, היא מסירה מאותם מנהיגים מכהנים אחריות מיידית לתיקון מחדלים בוטים (הטענה שהדברים אמנם נעשים איננה נתונה לפיקוח צמוד). יש בתוצאות אלו חתירה תחת עקרון האחריות האישית והמוסדית כאחד. מכאן, שהמסורת של הקמת ועדות חקירה בעקבות משברים מעשי ידי הקברניטים גורמת למשפטיזציה של ההליך הדמוקרטי ותורמת להחלשתו.

ההיאחזות בנוהל ועדת החקירה כתחליף לשינוי פוליטי הנובע מיחסי גומלין בין אזרחים לנבחריהם עלול להוביל לניכור רחב היקף מהמשטר הדמוקרטי בפרט ומן המדינה ומוסדותיה בכלל. תהליך כזה של התנתקות חלקים של הציבור מהמישור הציבורי ושל נסיגה מנטלית אם לא פיזית מהמדינה אכן הואץ במרוצת השנה האחרונה, דבר הפוגע לא רק באושיות הדמוקרטיה אלא גם בחוסן המדינה. תרבות ועדות החקירה היא הוכחה לכך, שישראל טרם הצליחה למצוא דרכים להתנהלות דמוקרטית סדירה שעמה היא מסוגלת לחיות. היא ממשיכה לדלג ממשבר למשבר בלי לטפל באופן שוטף וביסודיות בגורמים לשכיחותם.

קיים פער גדול מדי בין המשימות המוטלות על ועדות חקירה לבין התכנים, שהן מצליחות להנפיק. ועדת וינוגרד מהווה ראייה לתסמונת זו. חריפות דוח הביניים שהוציאה הוועדה תחת ידיה, עם המקצועיות הניכרת בגישתה ובמסקנותיה, אינן יכולות להסתיר את חוסר החדשנות במסגרות החשיבה של מחבריה או את הבעייתיות המובנית בעצם כינונה ובהמשך קיומה. פער זה ניכר הן במישורים המהותיים והמוסדיים הן ברמה הפוליטית ובתרבות הציבורית האמורה לתחזק את הזיקה למדינה ולפועלה. אין בפרסום דוח הביניים של ועדת וינוגרד תחליף כלשהו לפיתוח תהליכי בקרה יעילים ומתמשכים ועיגונים, תהליכים שיאפשרו התחדשות מתמדת כדבר שבשגרה.

תפקוד ועדת וינוגרד בתחילת דרכה, על-כן, יש בו הוכחה נוספת לכך שנוצרת תסמונת בעייתית של מוסד ועדת החקירה בשנים האחרונות. בהיעדר מנגנונים מוסדרים לרענון מתמיד, גוברות הציפיות מגופים אלה, ויכולתם למלא את המוטל עליהם פוחתת בהתאם. ההישענות על ועדות חקירה ממלכתיות, לכן, משמרת את הקיים ומונעת פתיחות מחשבתית ופתיחות שלטונית. ניתן לפרוץ את מחסום השמרנות שנוצר כתוצאה מכך רק באמצעות מנגנונים קבועים שכל מטרתם להעריך מחדש תפישות ודרכי פעולה.

