

שמואל אבן
עמוס גרנית

קהילת המודיעין הישראלית – לאן?

ניתוח, מגמות והמלצות

המכון למחקרי ביטחון לאומי

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם ב-2006.

מטרותיו של המכון למחקרי ביטחון לאומי, הן שתיים: הראשונה – לבצע מחקר בסיסי, העומד במבחן אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר והעוסק בתחומי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית. השנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים הנמצאים – או אמורים להימצא – בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המרכז הוא: דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון, בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

פרסום המזכר הזה מעיד שהוא נמצא ראוי לעיון הציבור. הדעות המובעות בו הן דעותיהם של המחברים לבדם ואינן משקפות בהכרח את עמדות המרכז, נאמניו, או האישים והגופים התומכים בו.

שמואל אבן
עמוס גרנית

קהילת המודיעין הישראלית – לאן? ניתוח, מגמות והמלצות

מארס 2009

מזכר 97

Shmuel Even
Amos Granit

The Intelligence Community – Where to?

המכון למחקרי ביטחון לאומי

חיים לבנון 40
ת.ד. 39950
תל־אביב 61398

טל': 03-640-0400
כקס: 03-744-7590

דוא"ל: info@inss.org.il
<http://www.inss.org.il>

ISBN: 978-965-7425-09-1
© כל הזכויות שמורות

הביא לדפוס: משה גרונדמן
עיצוב גרפי: מיכל סמו־קובץ ויעל ביבר
עיצוב השער: יעל כפיר
דפוס: קדם, תל־אביב

תוכן העניינים

7	עיקרי דברים
13	הקדמה
	פרק א
15	מבט אל ההווה: קהילת המודיעין הישראלית – המצב הקיים
	פרק ב
25	מבט אל העבר: התפתחות קהילת המודיעין – ציוני דרך
	פרק ג
51	מבט אל העתיד: הסביבה, האתגרים והפערים בתפקוד קהילת המודיעין
	פרק ד
65	מבט אל מעבר לים: קהילות המודיעין של ארצות הברית ובריטניה
	פרק ה
81	דגמים אפשריים לניהול קהילת המודיעין
91	סיכום
	נספח
95	התפתחויות "מרכז" בקהילות המודיעין של ארצות הברית ובריטניה
109	הערות

לוחות

20	לוח 1:	תפקידי קהילת המודיעין – הגדרות
20	לוח 2:	תפוקות קהילת המודיעין
23	לוח 3:	מבנה וכפיפויות בקהילת המודיעין
57	לוח 4:	המודיעין כרכיב אופרטיבי במערכות צבאיות-ביטחוניות
59	לוח 5:	הסינרגייה הזירתית
60	לוח 6:	הסינרגייה בין תחומי המודיעין
61	לוח 7:	הסינרגייה התוך-תחומית
63	לוח 8:	הפער בתפקוד הקהילה וגורמיו
83	לוח 9:	דגמים לניהול קהילת המודיעין: היתרונות והחסרונות
93	לוח 10:	הפתרון המוצע בהשוואה לעבר

עיקרי הדברים

"מרגל במקום הנכון שקול כנגד אלף חיילים בשדה הקרב", כך הגדיר נפוליאון בונפרטה את חשיבות המודיעין במלחמה. הרעיון שהמודיעין הוא "מכפיל כוח" נכון גם כיום ומאז אף הגדיל המודיעין את חשיבותו בכל אחת מהמהפכות הצבאיות. מזכר זה עוסק בקהילת המודיעין הישראלית, הכוללת את אגף המודיעין בצה"ל (אמ"ן), שירות הביטחון הכללי (שב"כ) והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (המוסד). מלבדם נמנים עם הקהילה גוף המודיעין במשטרה (באגף המודיעין והחקירות) והמרכז למחקר מדיני במשרד החוץ (ממ"ד). במצבה הנוכחי אפשר להגדיר את הקהילה כקבוצה של ארגונים ממלכתיים העוסקים באיסוף מידע, מחקר וביצוע מבצעים חשאיים לטובת הביטחון הלאומי של ישראל.

בעשורים הראשונים למדינה היו שירותי המודיעין רחוקים מאור הזרקורים, אך עם השנים הלכה ונחשפה קהילת המודיעין לציבור. כיום מופרים ראשי הקהילה לכול, הערכותיהם מצוטטות תדיר בתקשורת, שירותי המודיעין מציגים עצמם באתרי האינטרנט, תפקידיו של השב"כ מפורטים בחוק, תפקודם של גופי מודיעין מפורט בדו"חות של ועדות חקירה שפורסמו בציבור, ובכירים בדימוס מקהילת המודיעין פורשים את משנתם באוזני כולֵי עלמא באירועים שונים.

על אף שלל המידע לגבי כל אחד מהארגונים, אין התייחסות סדורה לשאלת ייעודה, תפקידיה ואופן תפקודה של קהילת המודיעין כמנגנון מדינתי. כלומר, אין התייחסות לשאלות כגון: אילו תפקידים אסטרטגיים הטיל הדרג המדיני על קהילת המודיעין? האם פעולות השירותים השונים בקהילה נגזרות מאסטרטגיה מודיעינית לאומית המתורגמת לתוכנית עבודה קהילתית? מה המתאם בין פעולות הקהילה לתפיסת הביטחון הלאומית? האם הקהילה פועלת כגוף אחד, או כל גוף עושה לעצמו? מהם מנגנוני הבקרה והפיקוח על הקהילה?

מזכר זה דן בסוגיות אלה. הוא אינו עוסק בתפקודם של שירותי המודיעין כגופים נפרדים, אלא בוחן את קהילת המודיעין כמכלול, ובכך ייחודו ותרומתו האפשרית.

סוגיה ראשונה שבה עוסק המזכר היא יעדיה ודרך התנהלותה של קהילת המודיעין. על פי המזכר, לקהילת המודיעין מבנה ארגוני רופף, שאינו מתאים, די הצורך להתמודדות עם אתגרי הביטחון העדכניים של מדינת ישראל. כלומר, לקהילת המודיעין הישראלית אין מרכז/ראש/מנהל ואין לה מנגנונים קהילתיים,

למעט ועדת ראשי השירותים, שהנה גוף תיאום וולונטרי ואינה בעלת סמכות ומנגנון הכרעה. כתוצאה מכך אין לקהילה תוכנית עבודה משותפת; אין תיאום בתחום בניין הכוח בין שירותי המודיעין השונים ואין ראייה כוללת של הקצאת המשאבים בקהילה. אמ"ן כפוף לרמטכ"ל ותקציבו הוא חלק מתקציב צה"ל ותקציב הביטחון, ואילו השב"כ והמוסד כפופים לראש הממשלה ומתוקצבים במסגרת משרד ראש הממשלה. אין גורם הבוחן את כל התקציבים הגדולים האלה בראייה כוללת.

מצב דברים זה התגבש בעשור הראשון לקיומה של המדינה ומאז לא השתנה מהותית. גם בעבר לא תרם מבנה זה לתפקוד מיטבי של הקהילה, אלא שכיום הצורך בשינוי מבנה הקהילה קריטי לתפקודה היעיל ולביטחון המדינה – הן בשל השתנות האיומים הביטחוניים (גדל משקלם של האיומים הנתונים לטיפול קהילת המודיעין) והן בשל השתנות הסביבה החיצונית של ארגוני המודיעין. כך, למשל, מהפכת המידע, טכנולוגיית המידע ועליית המרחב הקיברנטי, כממד חדש של פעילות מודיעינית ומבצעית, מפגישות כיום תחומי פעילות ועשייה מודיעיניים שבעבר היו מבודדים. בזירות עיקריות בסביבתה האסטרטגית של ישראל (כגון: איראן, טרור) מוצאים עצמם גופי הקהילה פועלים שכם אל שכם בהתמודדות עם האתגרים הביטחוניים, ואין גוף המסוגל להתמודד עם האתגרים לבדו. הניסיון לצפות את המגמות שיאפיינו את הסביבה האסטרטגית הישראלית בעשור הקרוב, כמו גם את המגמות הטכנולוגיות-חברתיות שימשיכו לעצב את העשייה המודיעינית, מלמד כי הצורך בראייה כוללת של קהילת המודיעין ובתפקוד סינרגטי שלה ילך ויגבר, כדי להשיג יעדים לאומיים ביעילות המרבית.

מציאות זו ומגבלות המשאבים אמורים היו להוביל את קהילת המודיעין לשיתוף פעולה מובנה ומעמיק, אולם במקום ששיתוף הפעולה יגדל נראה, כי השתנות האיומים תרמה דווקא להחרפת המתחים והבידול בקהילת המודיעין. אם עד שנות השמונים של המאה ה-20 רווחה הסכמה כי צה"ל הוא הגוף המרכזי שתפקידו להתמודד עם האיומים הביטחוניים המשמעותיים מבחוץ, כיום אין הדבר כך. המוסד והשב"כ רואים עצמם עומדים בחזית הביטחון הלאומי בתחומים שחשיבותם עלתה לאין שיעור – סיכול טרור וסיכול פיתוח נשק בלתי-קונבנציונלי והצטיידות בו. היעדר יד מכוונת, מחד גיסא, ורצון טבעי של כל ארגון להיות בחזית העשייה הביטחונית ולמלא את משימותיו כראות עיניו, מאידך גיסא, העמיקו את הבדלנות בין הגופים. אנו למדים אפוא שקיים צורך גדול בסנכרון מערכת הביטחון הלאומי בכלל (צה"ל וגופים ביטחוניים מחוץ למשרד הביטחון) ושל קהילת המודיעין בפרט. סנכרון בקהילת המודיעין ייתכן רק אם תהיה שדרת ניהול מרכזית והיו מנגנונים קהילתיים מתאימים שיסדירו אותו.

לאור האמור לעיל מוצע במזכר זה להקים שידרה ניהולית וארגונית מרכזית לקהילת המודיעין, שבראשה יעמוד ראש קהילת המודיעין. שידרה זו תיצור את התנאים לפעולה משולבת של גופי המודיעין ולמיצוי סינרגטי של יכולות הקהילה, ותביא לעלייה בתפוקה הביטחונית ממנה. ראש קהילת המודיעין יהיה כפוף לראש הממשלה, ויהיה מקובל גם על שר הביטחון. תימוכין לצורך בפונקציה זו אפשר למצוא, בין היתר, במבנה קהילת המודיעין האמריקאית, כפי שהתפתחה בעשור האחרון, וכן בלקחים של ועדות חקירה ובדיקה של קהילת המודיעין הישראלית. אחדות מהן לפחות הבינו את הצורך בקיומה של פונקציה בין קהילת המודיעין ובין ראש הממשלה, שתסייע לו לפעול מולה. אלא שבניגוד להמלצותיהן, בהצעה המוצגת במזכר זה אין מדובר בפונקציה של ייעוץ או הערכה אלא בפונקציה ניהולית בעלת סמכויות תכנון, תיאום ובקרה, ובעלת מטה חזק. אף על פי כן, אין אנו מציעים לשנות את הכפיפות הישירה של ראשי המוסד והשב"כ לראש הממשלה ואת כפיפות ראש אמ"ן לרמטכ"ל.

כחלק מהפתרון מוצע להקים מנגנונים למימוש הסינרגיה בין ארגוני המודיעין, כגון: הקמת צוותים לנושאים זירתיים משותפים בקהילה – לדוגמה: פלסטינים, איראן ועוד – כמו גם הקמת צוותים משותפים שיעסקו בנושאים מקצועיים תוך-תחומיים – לדוגמה: ועדה משותפת למודיעין ממקורות אנוש (יומינט) וועדה למודיעין ממקורות אלקטרוניים (סיגינט) – ובנושאים מקצועיים בין-תחומיים – לדוגמה: ועדה משותפת ליוגינט – תחום איסוף המשלב בין תחומים מקצועיים שונים: יומינט וסיגינט. בצד אלה תישמר הזהות הארגונית של כל אחד מגופי הקהילה. כלומר, קהילת המודיעין תיראה כקונצרן בעל מטרות ברורות ותוכנית עבודה, וכל אחד מהשירותים יהיה בעל ייחודיות ותפקיד משלו.

יש להדגיש כי הצורך במבנה המוצע – ראש לקהילת המודיעין ומנגנונים סינרגטיים – הנו מסקנה ברורה המתבקשת מארבעה כיווני מבט שונים המנותחים בעבודה זו: "מבט אל ההווה" – קרי: ניתוח המצב הארגוני הקיים ובעיותיו (פרק א'); "מבט אל העבר" – ציוני דרך היסטוריים המסבירים מדוע קהילת המודיעין נראית כפי שהיא נראית כיום וניתוח לקחים ארגוניים מהעבר (פרק ב'); "מבט אל העתיד" – ניתוח האתגרים הניצבים לפתחה של קהילת המודיעין בעשור הקרוב (פרק ג'); ו"מבט אל מעבר לים" – ניתוח השוואתי מול קהילות המודיעין של ארצות הברית ובריטניה (פרק ד').

סוגיה שנייה הנדונה במזכר היא התועלת שתפיק ישראל מהגברת השימוש ביכולות האופרטיביות של המודיעין במסגרת תפיסת הביטחון ומימושה. לצורך דיון זה מוצגת במזכר הבחנה מושגית בין תפוקות של קהילת המודיעין הנדרשות לתהליכי קבלת החלטות אסטרטגיות של הדרג המדיני והצבאי ובין תפוקות אופרטיביות של

קהילת המודיעין הנדרשות למערכים הלוחמים. לגבי האחרונות – מדובר בתפקידי לחימה מובהקים, כגון: לוחמה חשאית בחזית רחבה; השתתפות בלחימה בהיות המודיעין רכיב אינטגרלי במסגרת הפעלת כוח האש של צה"ל (לדוגמה: מודיעין למטרות); השתתפות בלוחמה על התודעה (השפעה על קהלי יעד באמצעות מידע); סיכול באמצעות חשיפה (גילוי ודיווח על מאמצים חשאיים של האויב במטרה לסכלם), ועוד.

השינויים שחלו בעשורים האחרונים באתגרים הביטחוניים של מדינת ישראל וביכולות האופרטיביות של קהילת המודיעין תומכים בצורך להגביר את השימוש בכוחות המודיעין, קרי: להגדיל את תפוקת כוחות המודיעין בשלם הביטחוני. למשל, התלות הגוברת של הזרוע האווירית וכלל יכולות האש הישראליות ביכולות המודיעין. אם בעבר השכילה ישראל ליצור מול צבאות ערב תנאים אופרטיביים מכריעים באמצעות זרוע אווירית דומיננטית, הרי שכיום, מול יריבים המאמצים היגיון מערכתי של הסתתרות וחמקנות (דוגמת חיבאללה וחמא"ס) והניצבים בחזית האיום, האפקטיביות של כוח האש הצה"לי מותנית במידה רבה במודיעין בהיקף וברמת דיוק גדולים. דוגמה נוספת: מגמת ההצטיידות בנשק גרעיני מציבה את המודיעין במרכז ההתמודדות עם התפתחות של איום קיומי. במציאות הנוכחית של בקרת הנשק, עצם החדירה המודיעינית והשגת מידע "מפליל" מהווים מכשיר סיכולי ראשון במעלה.

סוגיה שלישית נוגעת לאיסוף ומחקר מודיעין לשם לקבלת החלטות אסטרטגיות.

במזכר מתוארים כמה אתגרים עדכניים של קהילת המודיעין בתחום זה. בעיותיה האסטרטגיות של ישראל אמנם חייבו הבנה מעמיקה של היריבים והסביבה בעבר והן מחייבות הבנה כזו גם כיום, אולם אפשר לסמן תחומים שיש בהם חידוש. התחום הראשון עוסק בצורך בהתמודדות גדולה מבעבר עם זירות שבהן יש ריבוי ישויות פוליטיות וצבאיות ללא שלטון מרכזי חזק. הדברים אמורים לגבי הזירה הפלסטינית, לבנון ועיראק. מבחינה מחקרית מדובר באתגר מורכב בהשוואה למצב שמדינה מונהגת בידי משטר יציב וגורם מקבל החלטות מרכזי. התחום השני עוסק באפשרות כי בעתיד ישיגו מדינות יעד באזור נשק גרעיני, התפתחות המחייבת עיון מחודש בדוקטרינת 'ההרתעה הגרעינית'. התחום השלישי עוסק בהעמקת הזירה והתרחבותה – איראן הרחוקה הפכה מוקד עניין, וכן מדינות רחוקות המעורבות במזרח התיכון.

בכל הקשור לניהול המחקר בקהילת המודיעין – במזכר מוצע לקהילת המודיעין לעבור מבידול, שהוגזם לכדי קיצוניות בשם הפלורליזם (ריבוי דעות של גופי הערכה), לשיתוף פעולה ולראייה מרכזית לאומית, בלי התעלמות מהפלורליזם. למשל, לכוון מנגנון שיברר את המחלוקות וחילוקי הדעות בקהילת המודיעין לפני הצגת הערכת המודיעין הלאומית לממשלה. במצב הנוכחי מתקשה לעתים הקברניט לעמוד על ההבדלים שבין ההערכות השונות ועל הסיבות להם. רעיונות מוצעים נוספים: מיסוד

יחידת בקרה קהילתית, תוכנית עבודה משותפת של מחקרים בסיסיים, פיתוח משותף של תורת מחקר המודיעין, הדרכה משותפת, שיתוף פעולה להרחבת הידע של החוקרים בתחומים נוספים (כגון: פילוסופיה, כלכלה, סוציולוגיה, פסיכולוגיה וכו'), הפקת לקחים מכישלונות העבר ועוד.

בקשר של המודיעין עם צרכניו – יש להתאים את ציפיות צרכני המודיעין ליכולותיו הריאליות של המודיעין באמצעות דיאלוג שוטף בין הצדדים. הדברים אמורים הן ביחס לציפיות יתר לגבי תחזיות המודיעין והן ביחס לחסך במידע בנוגע ליכולות ולפוטנציאל הרב של כוחות המודיעין בתחומים אופרטיביים.

את המחקר כתבו ד"ר שמואל אבן וד"ר עמוס גרנית במסגרת התוכנית למודיעין ולביטחון לאומי על שם שרי וישראל רויזמן, בראשות אלוף (מיל') אהרון זאבי פרקש (בעבר ראש אמ"ן). צוות ההיגוי של המחקר כלל את ראש התוכנית (יוזם ומוביל צוות ההיגוי), את כותבי המחקר ואת ד"ר ברק בן-צור. כן תרמו לעבודה ד"ר צבי שטאובר, דן מרידור, אלוף (מיל') רפאל ורדי, ד"ר יהודה בן-מאיר, אהרון-דוד קופרמן, דודי סימן טוב, אלוף-משנה (מיל') ד"ר ראובן ארליך וחוקרים נוספים.

המסקנות העיקריות שבמזכר הוצגו לראשי שירותי קהילת המודיעין הישראלית בעבר, בהם: יעקב פרי, רב-אלוף (מיל') אמנון ליפקין-שחק, רב-אלוף (מיל') משה יעלון, אלוף (מיל') דני יתום, כרמי גילון, אלוף (מיל') עמוס מלכא, אלוף (מיל') שלמה גזית ואפרים הלוי. ככלל היתה בין המשתתפים תמימות דעים לגבי תיאור המצב כפי שהוצג בעבודה ובמידה כזו או אחרת גם עם המלצותיה. אלא שלא מעטים ביניהם הביעו ספק באשר לנכונות של "המערכת" לחולל תפנית של ממש במצב הקיים. בהקשר זה ראוי לציין את הצעת אחד המשתתפים, כי יהיה נכון לאמץ את המודל המוצג בעבודה, אך לקבוע כי תחילת יישומו תהיה בעוד שלוש שנים, כדי שכל המועמדים הבאים לתפקידי ראשי שירותי המודיעין יהיו מחויבים למבנה החדש.

הקדמה

ככלל יש לקהילות מודיעין בעולם שלושה תפקידים עיקריים:

1. איסוף מידע, מחקר והערכה על היריבים והסביבה האסטרטגית בשביל צרכני המודיעין.
2. זרוע חשאית הפועלת מחוץ לגבולות המדינה לקידום אינטרסים ומטרות אסטרטגיות של המדינה.
3. התמודדות מול איומים חתרניים-חשאיים במרחב הפנים-מדינתי.

מזכר זה עוסק בקהילת המודיעין הישראלית, שחברים בה אמ"ן, השב"כ והמוסד, ושני גופים קטנים יותר – המרכז למחקר מדיני במשרד החוץ ויחידת המודיעין במשטרה (באגף החקירות והמודיעין). המזכר אינו עוסק בכל אחד מארגוני המודיעין כשלעצמו, אלא בוחן את קהילת המודיעין כמכלול ואת תפוקותיה כמקשה אחת.

לאור זאת, המזכר שם דגש על נושא שיתוף הפעולה בקהילה. לקהילת המודיעין היו בעבר הצלחות מרשימות ובעלות תרומה משמעותית לביטחונה של מדינת ישראל. רבות מהן הושגו הודות לשיתוף פעולה בין הארגונים, מה שממחיש את חשיבות שיתוף הפעולה, כמו גם את מחיר היעדרו. הנחת העבודה של המחקר בתחום זה: גם אם קשה לקבוע את התועלת הצפויה משינוי ארגוני כזה או אחר, ניתן להניח, כי תאגידים (קונצרנים), שבהם ישנה ראייה מערכתית וקיימים מנגנונים לשיתוף פעולה בין הגופים, תוכניות עבודה משותפות וכו', עשויים להשיג תפוקת גבוהות בהרבה מאלה שאינם כאלה. לכן שינויים שעשויים לתרום לתרבות כזו בקהילת המודיעין עשויים לשפר את תרומתה להשגת יעדים לאומיים. נושא שני שבו עוסק המזכר הוא השתלבותה ותרומתה של קהילת המודיעין לשלם הביטחוני. כאן מניח המזכר, כי השינויים הניכרים בטבע המלחמות ובאתגרים הביטחוניים מחייבים עיון מחדש בסוגיה זו.

ביסוד המחקר עומדות השאלות הבאות:

1. כיצד מתפקדת כיום קהילת המודיעין הישראלית וכיצד התפתחה במהלך השנים?
2. האם מבנה הקהילה ותפקודה תואמים את האתגרים הביטחוניים שישראל ניצבת מולם? באיזו מידה שונים התפוקות והתפקוד הנדרשים מקהילת המודיעין מאלה שאפיינו אותה בעשורים קודמים נוכח השתנות הסביבה האזורית והגלובלית, השתנות טבע המלחמות וההתפתחויות הטכנולוגיות?

3. כיצד אפשר להגדיל את תפוקת כלל קהילת המודיעין (השלם המודיעיני) באמצעות שיפור תפקודה של קהילת המודיעין כמערכת אחת?
4. כיצד אפשר להגדיל את השלם הביטחוני באמצעות תפקודי קהילת המודיעין בשילוב עם מרכיבי הכוח האחרים? כלומר, אילו תפקידים ופעולות יש לדרוש מקהילת המודיעין לבצע כדי לתרום להגדלת תפוקת הביטחון של ישראל?

המתודולוגיה של המזכר כוללת את השלבים הבאים:

1. **אפיון המצב הקיים וניתוח מגמות** – בכלל זה נסקרו מגמות ומאמצים שנעשו בעבר לארגון קהילת המודיעין, וציוני דרך בהיסטוריה של קהילת המודיעין שיש בהם להסביר כיצד התפתח המבנה הקיים של קהילת המודיעין ואופן תפקודה – פרקים א' ו-ב'.
2. **בחינת הצורך בשינוי** – בהתייחס לסביבה האסטרטגית של אתגרי קהילת המודיעין לעשור הקרוב, והצבעה על הפערים בין הרצוי למצוי והסיבות להיווצרותם – פרק ג'.
3. **מבט מעבר לים** – תובנות מהשוואה בין קהילת המודיעין בישראל ובין קהילות המודיעין בארצות הברית ובריטניה – פרק ד' ונספח.
4. **המלצות** – מודלים לפתרון והצעות לשיפור תפקוד קהילת המודיעין הישראלית – פרק ה'.

במזכר ייעשה שימוש במושגים השגורים בקהילת המודיעין, כגון:¹

- א. יומינט (HUMAN INTELLIGENCE) – מודיעין אנוש. דיסציפלינה המתמחה באיסוף מודיעין באמצעות שימוש באנשים – סוכנים וסייענים – בגיוסם והפעלתם, וכן מחקירות של אנשים.
- ב. סיגינט (SIGNALS INTELLIGENCE) – מודיעין אותות. דיסציפלינה המתמחה באיסוף מודיעין המתקבל מיירוט אותות אלקטרוניים (סיגנלים) הנפלטים מקורנים אלקטרומגנטיים. דיסציפלינת הסיגינט כוללת שני מרכיבים עיקריים:
 1. קומינט (COMMUNICATION INTELLIGENCE) – מודיעין תקשורת. מודיעין זה מתקבל מיירוט תעבורה של אותות (שיחות טלפון, פקס, תקשורת נתונים, דוא"ל וכדומה) הכוללים מידע עם תוכן.
 2. אלינט (ELECTRONIC INTELLIGENCE) – מודיעין אלקטרוני. מודיעין זה מתקבל מיירוט תעבורה של אותות אלקטרומגנטיים הנפלטים מעצמים קורנים (משדרים, מכ"מים, כלי טיס, כלי שיט וכדומה), שאינם מכילים מידע עם תוכן.
- ג. ויזינט (VISUAL INTELLIGENCE) – מודיעין חזותי (ויזואלי). מודיעין זה מתקבל מאמצעי איסוף אופטיים: תצפיות, צילומי אוויר, צילומי לוויין וכו'.

א

מבט אל ההווה

קהילת המודיעין הישראלית – המצב הקיים

פרק זה מתאר את ייעודם של השירותים השונים בקהילת המודיעין הישראלית ואת תפקידיהם, כפי שהם מציגים את עצמם, מפרט את התפקידים העיקריים של קהילת המודיעין בפרספקטיבה לאומית, מאפיין את תפקוד הקהילה כגוף משותף ואת שיתוף הפעולה בין שירותי המודיעין כיום.

אמ"ן

- ייעוד:** אגף המודיעין במטה הכללי של צה"ל מופקד על מתן מודיעין לצה"ל, לשר הביטחון, לממשלה ולגורמים ממלכתיים נוספים בתחומי הביטחון ויחסי החוץ הנוגעים לסביבתה האסטרטגית של ישראל.²
- מבחינה פיקודית אמ"ן כפוף לרמטכ"ל, הנתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון. תפקידו העיקרי של אמ"ן הם:
- א. לספק לקברניטי המדינה ולצה"ל מודיעין, שיאפשר להעריך את יכולות האויב, להבין את מניעיו ולצפות את כוונותיו.
 - ב. לספק לדרג המדיני ולדרג הצבאי התרעה מפני מלחמה, טרור ופעולות איבה.
 - ג. לספק התרעה מפני פיתוח והצטיידות של אויבים בנשק בלתי-קונבנציונלי (נב"ק) ומודיעין שיסייע בסיכולו.
 - ד. להציג בפני מקבלי ההחלטות הערכת מודיעין לאומית במישור הצבאי והמדיני.
 - ה. לספק מודיעין להסדרים, לתפניות מדיניות ולהזדמנויות.
 - ו. לחקור ולספק מידע מודיעיני למקבלי ההחלטות בדרג המדיני והצבאי לצורך מילוי תפקידם.
 - ז. לספק מודיעין להפעלת צה"ל – עד לדרגי השדה – ולכוחות הביטחון האחרים.
 - ח. לאסוף מידע מודיעיני לסוגיו ולהפיצו לצרכני המודיעין למיניהם.

ט. לבצע מבצעים מיוחדים.
 י. לפתח מערכות ואמצעים טכנולוגיים.
 יא. להוות סמכות מקצועית לגופי המודיעין האחרים בצה"ל.
 יב. לרכז את תחום ביטחון המידע בצה"ל.
 כפי שאפשר להתרשם ממכלול התפקידים האלה, הגדרתו של אמ"ן כאגף במטה הכללי של צה"ל (פונקציית מטה) אינה משקפת במדויק את מהותו. זהו אגף חריג בשל אחריותו הפיקודית למערך גדול של יחידות איסוף, מחקר, מבצעים וטכנולוגיה. מבחינה זו הוא דומה לזרוע (כמו זרוע האוויר), אלא שזרוע זו פועלת במדיום המידע.
 אף שאמ"ן הוא גוף צבאי, הוא מהווה שירות מודיעין לאומי.³ זכות קיומו העיקרית היא לסייע לצה"ל לממש את ייעודו, אולם הודות ליכולותיו הניכרות בתחומי האיסוף והמחקר הוא ממלא משימות לאומיות גם מחוץ לצה"ל, במטרה לסייע לדרג המדיני ולגופי הביטחון האחרים למלא את ייעודם.

שירות הביטחון הכללי (שב"כ)

ייעוד: שירות הביטחון הכללי מופקד על שמירת ביטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו מפני איומי טרור, חבלה, חתרנות, ריגול וחשיפת סודות מדינה; כן פועל השירות לשמירה ולקידום של אינטרסים ממלכתיים חיוניים אחרים לביטחון הלאומי של המדינה, והכול כפי שתקבע הממשלה ובכפוף לכל דין.⁴

השב"כ נתון למרות הממשלה וכפוף לראש הממשלה. תפקידיו העיקריים הם:

- א. סיכול ומניעה של פעילות בלתי חוקית, שמטרתה לפגוע בביטחון המדינה, בסדרי המשטר הדמוקרטי ובמוסדותיו.
- ב. אבטחת אנשים, מידע ומקומות, שקבעה הממשלה.
- ג. קביעת הוראות בדבר סיווג ביטחוני לתפקידים ולמשרות בשירות הציבורי ובגופים אחרים, וביצוע בדיקות סיווג ביטחוני.
- ד. קביעת נוהלי אבטחה לגופים שקבעה הממשלה.
- ה. קיום מחקר מודיעין ומתן ייעוץ והערכת מצב לממשלה ולגופים אחרים שקבעה הממשלה.
- ו. פעילות בתחום אחר שקבעה הממשלה, באישור ועדת הכנסת לענייני השירות, שנועדה לשמור ולקדם אינטרסים ממלכתיים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה.
- ז. איסוף וקבלת מידע לשמירה ולקידום העניינים המפורטים לעיל.

השב"כ מוגדר כשירות ביטחון⁵, בהיותו בעל ייעוד ביטחוני לאומי ראשי עצמאי משלו ("שמירת ביטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו"), בדומה לצה"ל (שאמ"ן הוא גוף המודיעין שלו). השב"כ אחראי להגן על המדינה (בתחומי ייעודו)

מפני איומים חשאיים ועיקר פעילותו במדיום החשאי, ועל כן הוא מהווה גם שירות מודיעין לאומי. לשב"כ יכולות בתחום האיסוף, המחקר ומבצעי מודיעין התורמות לכלל קהילת המודיעין.

המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים ("המוסד")

ייעוד: המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים מופקד מטעם מדינת ישראל על איסוף

מידע, מחקר מודיעין וביצוע פעולות חשאיות מיוחדות מחוץ לגבולות המדינה.⁶

המוסד כפוף לראש הממשלה ותפקידו העיקריים הם:

א. סיכול פיתוח נשק בלתי-קונבנציונלי במדינות עוינות והצטיידותן בו.

ב. סיכול פעילות חבלנית במטרות ישראליות ויהודיות בחו"ל.

ג. איסוף חשאי של מידע מחוץ לגבולות המדינה.

ד. אספקת מודיעין אסטרטגי, מדיני ואופרטיבי.

ה. פיתוח קשרים חשאיים מיוחדים, מדיניים ואחרים, מחוץ למדינה ותחזוקם.

ו. ביצוע מבצעים מיוחדים מחוץ לגבולות מדינת ישראל.

ז. העלאת יהודים ממקומות שהעלייה מהם אינה מתאפשרת באמצעות מוסדות

העלייה המקובלים של מדינת ישראל.⁷

המוסד למודיעין ומבצעים מיוחדים הוא שירות מודיעין לאומי על פי הגדרת

ייעודו ("מופקד על איסוף מידע, מחקר מודיעין וביצוע פעולות חשאיות מיוחדות

מחוץ לגבולות המדינה"). בשונה מאמ"ן, המהווה חלק מצה"ל, המוסד הוא שירות

מודיעין עצמאי. בשונה מהשב"כ, אין בהגדרת ייעודו אחריות לתחום ביטחוני לאומי

ראשי מסוים, אלא אחריות להוות זרוע פעולה חשאית מחוץ לגבולות ישראל, למילוי

משימות שיוטלו עליו על ידי ראש הממשלה.⁸ אף על פי כן, התפקידים שמבצע המוסד,

ובראשם סיכול נב"ק וסיכול טרור בחו"ל, משקפים משימות ביטחוניות שמוטלות עליו

תדיר. נראה כי בתחומים אלה רואה עצמו המוסד לא רק כגוף ביצועי, אלא גם כשירות

ביטחון הממונה על תחומים ביטחוניים לאומיים משלו. יכולות המוסד – בתחומי

האיסוף, המחקר, מבצעי המודיעין וקשרי החוץ המודיעיניים – תורמות לכלל גופי

קהילת המודיעין. עם זאת, גיבוש זהותו העצמית של המוסד לוותה לא אחת בחיכוכים

עם השירותים האחרים בקהילת המודיעין.

המרכז למחקר מדיני⁹

גוף מחקר המודיעין של משרד החוץ. עיסוקיו בתחום ההערכה המדינית בלבד, בין

היתר על בסיס מידע המתקבל מנציגויות משרד החוץ בעולם. המרכז למחקר מדיני

הוא גוף קטן בהרבה מגופי המחקר של אמ"ן והמוסד. תוצריו מיועדים בעיקר לצורכי

משרד החוץ. עם זאת, נציגו משתתפים בדיוני הערכת המודיעין הלאומית בממשלה ומציגים את הערכותיהם.

המודיעין במשטרת ישראל¹⁰

למשטרת ישראל פעילות מודיעין ענפה במסגרת אגף החקירות והמודיעין, יחידות ייעודיות מסוימות ובמחוזות. מערך המודיעין במשטרה מופקד על איסוף מידע, הערכה, מחקר, מבצעים מיוחדים ופעולות סיכול, לשם מימוש משימותיה של המשטרה בתחומי הלחימה בפשיעה, אבטחת הסדר הציבורי ואחריות על ביטחון הפנים. המערך אחראי לגיבושה של תמונת מצב מודיעינית בשביל מקבלי החלטות ברמת המטה והשטח. הוא ממלא תפקיד מרכזי בחשיפת פעילות פלילית וביטחוניית, בסיכולה ובהשגת ראיות בדרכים חשאיות. במטה המשטרה המודיעין משולב באגף החקירות והמודיעין.

תפקידי קהילת המודיעין הישראלית

השימוש במושגים שבאמצעותם מנוסחים התפקידים של גופי הקהילה מאפשר לסכם את תפקידיה העיקריים של קהילת המודיעין, כדלהלן:

- א. **לספק לקברניטי המדינה מודיעין לקבלת החלטות בתחומי הביטחון והחוץ.** בכלל זה, לספק מידע והערכות כדי לסייע להם להבין את המציאות, לעצב מדיניות, לנהל סיכונים ולנצל הזדמנויות.
- ב. **לספק מודיעין אסטרטגי למקבלי החלטות בדרג המדיני והצבאי,** שיאפשר הערכה של יכולות האויב, הבנת מניעיו וצפיית כוונותיו. בכלל זה, מתן התרעה מפני מלחמה ומעשי איבה והצגת הערכת מודיעין לאומית בתחום הצבאי והמדיני.
- ג. **לספק מודיעין להפעלת צה"ל וכוחות הביטחון האחרים** – להשגת יעדי המערכה מול אויבים שונים.
- ד. **לבצע לחימה באמצעות כוחות המודיעין (מודיעין כלוחם וכמשתתף בלחימה).** בכלל זה, סיכול איומים צבאיים, ובהם איומי נשק בלתי-קונבנציונלי וטרור; ביצוע מבצעים מיוחדים; והשתתפות במערכות צבאיות.
- ה. **להגן על החברה והמשטר הדמוקרטי ומוסדותיו** מפני חתרנות, ריגול וחשיפת סודות מדינה.
- ו. **לספק מודיעין לניהול מדיניות חוץ ולמאבק בזירת התודעה.**
- ז. **לפתח קשרים חשאיים מיוחדים (מדיניים ואחרים) מחוץ למדינה ולתחזק אותם.**
- ח. **לקדם אינטרסים ממלכתיים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה,** כפי שתקבע הממשלה.
- ט. **לספק אבטחה לאישים ולמוסדות בהתאם לקביעת הממשלה.**

סוגי התפוקות של קהילת המודיעין

לפיתוח הדין בהמשך אנו מציעים להבחין בין שלוש קטגוריות של תפוקות קהילת המודיעין:

א. הפקת מודיעין (ידע ומידע) הדרוש לתהליכי עיצוב מדיניות וקבלת החלטות

ברמות הגבוהות: הרמה האסטרטגית-צבאית והרמה האסטרטגית-מדינית. הכוונה למודיעין על מציאויות מדיניות, איומים והזדמנויות, התרעה על מהלכי כוח והצבעה על שינויים אסטרטגיים הנוגעים ליכולות וכוונות של יריבים, ולנקודות החוזק והחולשה של מערכיהם.

ב. יצירת מודיעין הדרוש להפעלה טקטית של כוחות צבא וביטחון. לדוגמה:

מודיעין מדויק על אתרי פיקוד ושליטה, טילי קרקע-קרקע של יריב, המאפשר את תקיפתם באמצעי האש שברשות צה"ל (מודיעין למטרות), או מידע מדויק המאפשר לכוחות צה"ל והמשטרה לסכל פיגועי טרור ולעצור את המעורבים.

ג. ביצוע פעולות לוחמניות וסיכול בידי כוחות המודיעין עצמם; כגון פגיעה חשאית

במאמצי הצטיידות של אויבים בנשק בלתי-קונבנציונלי, ומגוון פעולות המודיעין המסכל: סיכול חתרנות, סיכול מאמצי ריגול של יריבים, התגוננות מפני תקיפות קיברנטיות של גורמים עוינים, ועוד.

נראה שקטגוריות אלה מקיפות את מגוון התפקידים, כפי שהם מוצגים על ידי שירותי המודיעין השונים.¹¹ בהמשך להבחנה בין שלוש הקטגוריות אנו מציעים את המינוח הבא:

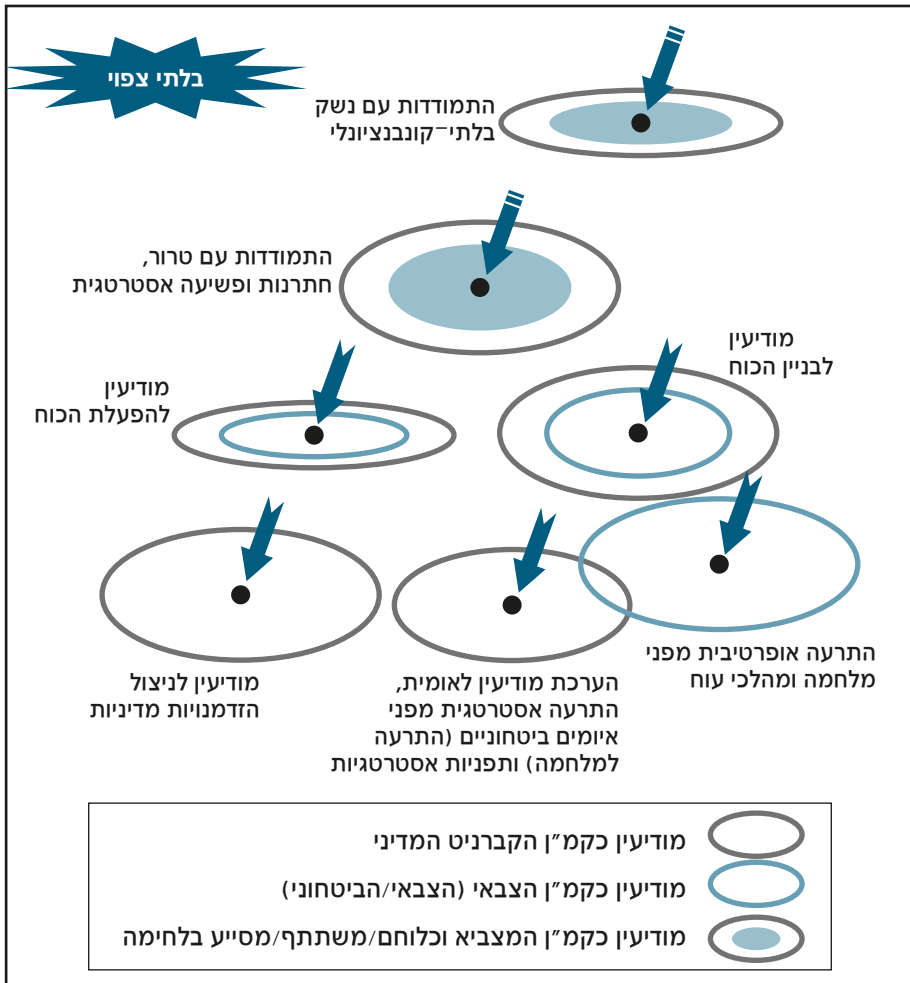
- א. תפקוד מודיעיני קלסי (או מודיעין כקמ"ן) – מצביע על הקטגוריה הראשונה.
- ב. תפקוד מודיעיני אופרטיבי (או המודיעין כלוחם או כמשתתף בלחימה) – מצביע על שתי הקטגוריות הנוספות.

על בסיס ההבחנות והמינוח המוצעים אפשר לנסח את אחת הטענות הראשיות המוצגות במזכר כך: השינוי העיקרי הנדרש בקהילת המודיעין לשם השאת (מיקסום) תפוקת הביטחון של ישראל נוגע להגברה מהותית בתפקוד האופרטיבי שלה. במילים אחרות, אם בהתייחס לתפקוד המודיעיני הקלסי של קהילת המודיעין (איסוף מידע ומחקר) אין שינוי דרמטי לעומת העבר, השינויים בנוף האיומים ובסוגי האמצעים מחייבים הגברה מהותית של הצורך בתפקוד האופרטיבי שלה. טענה זו תוסבר ותנומק בהרחבה בהמשך המזכר.

לוח 1: תפקידי קהילת המודיעין – הגדרות

מינוח התפקוד	מהות התפקודים
קמ"ן – קצין המודיעין של הקברניט המדיני וראשי הצבא.	מודיעין לעיצוב ולקבלת החלטות ברמה האסטרטגית – הצבאית והמדינית
מודיעין משתתף/מסייע בלחימה.	מודיעין כיוצר תנאים מבצעיים להפעלת כלי ומערכות לחימה.
מודיעין כלוחם.	מודיעין כרכיב אופרטיבי במערכות צבאיות לוחמה חשאית וקיברנטית-סייבר בהיקף נרחב.

לוח 2: תפוקות קהילת המודיעין



הערכת המודיעין הלאומית

הערכת המודיעין הלאומית היא אחד מתוצרי המודיעין המוכרים יותר לציבור. מדובר בהערכת מודיעין אינטגרטיבית, העוסקת בסביבה האסטרטגית של ישראל וב"שחקנים" העיקריים בה. היא מוגשת לדרג המדיני לשם עיצוב מדיניות וקבלת החלטות בתחומי הביטחון והחוץ. ההערכה מתמקדת בהצבעה על סיכונים והזדמנויות לישראל בהקשר של מדינות במזרח התיכון. היא אינה מתייחסת לסביבה הפנימית של ישראל. ההערכה מוצגת בפני הממשלה לפחות פעם בשנה (הערכת המודיעין הלאומית השנתית). עדכונים להערכה זו, הרחבות וסוגיות חדשות מוצגים לדרג המדיני באופן שוטף במהלך השנה, במסמכי מודיעין ובהצגות מודיעין בהקשרים רלוונטיים.

אמ"ן (בסיוע מודיעין הזרועות) הוא הדומיננטי בהפקת הערכת מודיעין זו, בהיותו הגוף היחיד החוקר את כל מרכיבי הערכת המודיעין. הדבר מאפשר לו ליצור אינטגרציה ביניהם ולהציג הערכת מודיעין לאומית מלאה, ולכן הוא מכונה "המעריך הלאומי". גופי המחקר האחרים בקהילת המודיעין מציגים בפני הדרג המדיני הערכות מודיעין והערכות מצב בתחומי אחריותם, ללא תלות באמ"ן. בחלק מהתחומים יש חפיפה מכוונת בין תחומי המחקר של הגופים, שנועדה ליצור מגוון דעות במסגרת פלורליזם בקהילת המודיעין.

ארגון וניהול קהילת המודיעין

לקהילת המודיעין אין מנגנון מרכזי המתכנן ומנווט את פעילותה ומפקח עליה. ניהול קהילת המודיעין הוא ברמה ארגונית – כל ארגון לעצמו. לקהילה אין תוכנית עבודה משותפת, אין תקציב משותף ואין בקרה משותפת.

בכל אחד משירותי המודיעין קיימים, בין היתר, מערכי איסוף, מחקר ומבצעים מיוחדים. מערכי המחקר מיועדים לעיבוד מידע, לניתוחו ולפירושו; ליצירת מסד נתונים ותמונת מודיעין עדכנית, שממנה מופקות הערכות ומשמעויות. כל אלה בהתאם לידע ולהבנות הדרושים לצרכני המודיעין. המערכים המבצעים נועדו לבצע פעולות חשאיות נגד יריבים. מערכי האיסוף נועדו לספק את המידע הדרוש הן למערכי המחקר והן למערכי המבצעים. כן יש בכל הארגונים גופי טכנולוגיה, תשתיות ומטה המאפשרים את תפקודם כישויות אוטונומיות.¹²

אמ"ן הוא הגדול מבין שלושת הארגונים המרכזיים בקהילת המודיעין. הוא בולט בה בעוצמתו בתחום הסיגינט, הוויזינט, המחקר והמבצעים המיוחדים (בתחום מומחיותו). באמ"ן יש גם יחידת איסוף יומינט. המוסד והשב"כ בולטים בתחום איסוף היומינט, הסיכול והמבצעים המיוחדים להם. ברשותם גם יחידות סיגינט. למוסד דומיננטיות בפעולה חשאית בחו"ל, ואילו לשב"כ דומיננטיות בפעולות בשטחים שבשליטת ישראל.

השב"כ והמוסד הנם ארגונים עצמאיים שייעודם העיקרי הוא סיכול איומים בתחומי מומחיותם, ואילו אמ"ן הנו – בראש וראשונה – ארגון לאיסוף ומחקר מודיעין, המהווה חלק אינטגרלי מצה"ל. משרד החוץ בולט בתחום איסוף המודיעין באמצעות מערכת קשרי החוץ של המשרד. המשטרה נשענת בעיקר על יכולות מודיעין בתחום היומינט (סוכנים וחקירות) וכן על יכולות סיגינט (האזנה).

כפיפות שירותי המודיעין. ארגוני קהילת המודיעין כפופים לארבעה משרדי ממשלה שונים: משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון, משרד החוץ והמשרד לביטחון פנים. השב"כ והמוסד כפופים ישירות לראש הממשלה.¹³ מבחינה זו ראש הממשלה משמש גם מעין שר לענייני השירותים החשאיים. אמ"ן כפוף ישירות לרמטכ"ל ובאמצעותו לשר הביטחון, אולם הוא גם ספק המודיעין העיקרי של הממשלה וראש הממשלה. מבחינה פונקציונלית הוא משרתם של "שני אדונים". לסוגיית כפיפות השירותים נודעת משמעות רבה לגבי התנהלות הקהילה (למשל, אין לה מנהל אחד הרואה את התמונה הכוללת, על כל המשתמע מכך).

ממדי שיתוף הפעולה בקהילת המודיעין

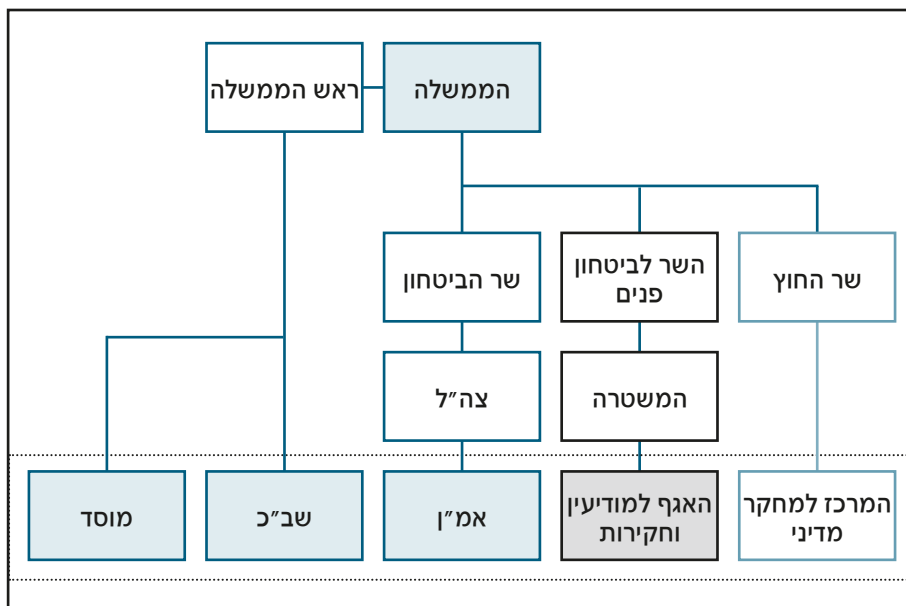
אמנם אין לקהילה מנגנון מרכזי, אולם קהילת המודיעין מקיימת בכל זאת כמה פעילויות משותפות, כדלהלן:

א. שיתוף פעולה מוגבל בין ראשי קהילת המודיעין. שיתוף הפעולה מושפע מאוד מאינטרסים משותפים של הצדדים. הוא מתבצע על בסיס רצוני ואין מנגנון שיתוף פעולה מחייב. מכאן חולשתו. כך, למשל, ראשי שירותים יכולים להחליט על בניית יכולות הדומות לאלה שכבר קיימות בארגונים אחרים אף שהדבר כרוך בעלויות כבדות. חיכוכים בין ראשי שירותים והיעדר מנגנון הכרעה מכבידים לעתים על פעילות הקהילה.¹⁴

ב. ועדת ראשי השירותים – ור"ש. פורום זה כולל את ראשי הארגונים המרכזיים בקהילת המודיעין הישראלית (אמ"ן, שב"כ ומוסד). בפורום משתתפים המזכיר הצבאי של ראש הממשלה ולאחרונה גם ראש המל"ל). מטרתו להתכנס אד-הוק לעדכונים ולהפיק חשיבה משותפת ותיאום בנושאים משיקים ברמה האסטרטגית.¹⁵ למעשה מדובר במנגנון וולונטרי שתרומתו מוגבלת בעיקר לחילופי דעות ועדכונים שוטפים. בסדר היום לא נכללים עניינים כמו תוכנית עבודה משותפת לקהילה. הפורום אינו נוהג להקים צוותים משותפים בני-קיימא, תרומתו לייזום פעילות סינרגטית בקהילה מועטה, וגם פעילות משותפת שאישר בעבר (כמו בית ספר קהילתי בין-ארגוני למחקר מודיעין) לא מומשה בפועל.

ג. שיתופי פעולה מוגבלים בין דרגי עבודה. שיתופי פעולה בין דרגי עבודה בארגונים הובילו למבצעים משותפים והוכיחו עצמם כבעלי ערך רב כאשר התקיימו. עם

לוח 3: מבנה וכפיפויות בקהילת המודיעין



זאת, בפועל הם מוגבלים בהיקפם ומתקיימים באופן רצוני. הם מושפעים מאוד מאינטרסים משותפים של הצדדים, מהבנתם האישית את האינטרס הלאומי, ואינם נובעים ממנגנון ממוסד. לפעמים הם אף מוגבלים על ידי ראשי השירותים עצמם. למערכת היחסים הבין-אישית בדרגי עבודה השפעה קריטית על שיתופי הפעולה, במיוחד בנסיבות שראשי הארגונים עצמם מתקשים להגיע להבנות.

ד. שיתוף מקיף וממוסד במידע מודיעיני, שנאסף לטובת צרכני קהילת המודיעין (בהם גופי המחקר בשירותי המודיעין). עם זאת, אין שיתוף ממוסד במידע אופרטיבי, כגון לקחים תפעוליים ממבצעים.

ה. מסמך הסכמות לחלוקת אחריות ותפקידים בקהילת המודיעין. המסמך הוא תוצר משותף של שירותי המודיעין, שאותו אישרו ור"ש, שר הביטחון וראש הממשלה שרון ב-2005 (ראו בפרק ב'). למסמך נודעת חשיבות רבה, אולם תרומתו מוגבלת בהיעדר מנגנון אכיפה.

ו. "ציון יעדים חשובים" (צ"ח)¹⁶ – מסמך המציין את הנושאים העיקריים שעל קהילת המודיעין להתמקד בהם, לפי סדר עדיפות, לטווח השנה הקרובה. המסמך – המרוכז על ידי אמ"ן – מוגש לאישור הדרג המדיני ואמור לשקף את מוקדי העניין והנחיות הדרג המדיני לקהילת המודיעין. תרומתו שולית בהיותו נתון לפרשנות רחבה ובגלל היעדר מנגנוני יישום קהילתיים ובקרה.

- ז. קורס משותף לדרגי ביניים בקהילה.
- ח. אתר הנצחה ומורשת הקהילה¹⁷ – המרכז ממלא את ייעודו, ושיתוף הפעולה בו הדוק בין יוצאי קהילת המודיעין.

סיכום

קהילת המודיעין הישראלית היא מרכיב חשוב במערכות הביטחון והחוץ של מדינת ישראל. היא איננה גורם המספק ידע הכרחי בלבד, אלא נדבך אופרטיבי המתפקד בתווך החשאי והמשלים את פעולתם של הכוחות והגורמים הפועלים בתווך הגלוי (צה"ל, משרד החוץ, משטרה), כדי להגן על ישראל ולממש את יעדיה הלאומיים.

על אף חיוניותה, קהילת המודיעין היא בעלת מבנה ארגוני רופף – אין לה תוכנית עבודה אינטגרטיבית, אין תקציב כולל ואין גוף בקרה משותף. שיתוף פעולה חלקי בין הארגונים אמנם קיים, אך הוא אינו מוסדר ואינו קבוע. הוא משתנה מתקופה לתקופה ומושפע לא מעט מהיחסים האישיים בין ראשי הארגונים.

נראה שבמציאות שאין בה גוף מרכזי מארגן (המחליט על סדרי עדיפויות, אחראי על הסינרגייה ושיתופי הפעולה בראייה מערכתית ומפקח על ביצוע התפקידים והמשימות) – קיימות כפילויות ומיטשטשים ההבדלים בין שירותי המודיעין וייחודם בקהילה. ככל שארגוני הקהילה עסוקים יותר בענייניהם הפרטיקולריים וחותרים להרחיב את תחומי אחריותם, כך קטנים מרחבי הגמישויות וגוברים החיכוכים בקהילה.

מסקנה נוספת, החורגת מעבר לתחומי עיסוקה של עבודה זו, היא שהקושי הנגלה בשיתוף הפעולה בקהילת המודיעין קשור במידה רבה באי־בהירות הנובעת מבעיות יסודיות במערכת הביטחון הלאומי בכללותה. בכלל זה:

א. היעדר מנגנון שיתרגם את תפיסת הביטחון הלאומי לאסטרטגיות רלוונטיות, ויפעל לממש אותן בסנכרון כל הכוחות במערכת הביטחון הלאומי של ישראל (צה"ל, משרד החוץ, שב"כ, מוסד, משטרה).

ב. אי־בהירות באשר לסמכות ולאחריות של בעלי תפקידים בדרג המדיני בהקשר לביטחון הלאומי. הממשלה בישראל מופקדת על הביטחון הלאומי, אולם יש אי־בהירות באשר למדרג האחריות והסמכות של בעלי התפקידים בתחום זה תחתיה. למשל, מהי אחריותו של ראש הממשלה הממונה על שניים מהשירותים החשאיים לביטחון הלאומי? כיצד נגזרת אחריותם של שירותים אלה מסמכותו? מה גבול הגזרות בינו ובין שר הביטחון הממונה על צה"ל? לדעתנו, עניינים חשובים אלה ראויים להיבדק בנפרד.

התפתחות קהילת המודיעין – ציוני דרך

בפרק זה מוצגים ממצאים ומסקנות מערכתיות-ארגוניות של ועדות חקירה ובדיקה שונות, שעסקו בתפקוד קהילת המודיעין. ברקע מוצגים אירועים מרכזיים שעיצבו את קהילת המודיעין. הסקירה לא נועדה למצות את האירועים החשובים בתולדותיו של כל ארגון, ואינה מציגה מאזן שלם של הישגים וכישלונות של קהילת המודיעין.¹⁸

המודיעין בימיה הראשונים של המדינה

עד מלחמת העצמאות היו "בקהילת המודיעין של היישוב" שני ארגוני מודיעין עיקריים. האחד היה המחלקה המדינית של הסוכנות. פעילותו של גוף זה ומבנהו הושפעו כנראה ממבנה קהילת המודיעין של בריטניה, שבה היה למשרד החוץ מעמד דומיננטי. מוקדי העניין של המחלקה המדינית היו: קשרים בין הפלסטינים למדינות שכנות, היחסים בין מדינות ערב למעצמות, היחסים הבין-ערביים וההתפתחויות הפנימיות במדינות ערב שהיו להן השלכות על ארץ ישראל. המחלקה עסקה באיסוף מידע כלכלי, ביטחוני ופוליטי, במחקר, בטיפוח קשרים עם גורמי מודיעין זרים ובייזום פעולות חבלה שתכליתן היתה להכשיל פעולות עוינות. המחלקה עקבה גם אחר פעילות זרים בארץ ישראל. עם הקמת המדינה היא שולבה במשרד החוץ (בדומה לקהילת המודיעין הבריטית). גוף המודיעין העיקרי השני היה שירות הידיעות של ההגנה (ש"י). מוקדי העניין שלו היו החזית הפנימית, ערביי ישראל, הבריטים ומדינות ערב. לצורך זה הפעיל הארגון רשתות מתנדבים וסייענים וציתות לטלפונים.¹⁹ עם הקמת צה"ל פורק מטה זה ויחידותיו שימשו להקמת גוף המודיעין בצה"ל.

באמצע 1948, בעיצומה של מלחמת העצמאות, מנתה קהילת המודיעין את

השירותים הבאים:

- א. שירות המודיעין בצה"ל (ש"מ). ביוני 1949 הפך גוף זה למחלקת מודיעין (ממ"ן) באגף המבצעים של צה"ל (לימים אמ"ן). בנובמבר 1949 הוקם חיל המודיעין כמסגרת מקצועית ויחידתית לכלל אנשי המודיעין בצה"ל.
- ב. מחלקה מדינית במשרד החוץ ("דעת") – לפעולות מודיעין בחו"ל (לימים "המוסד").
- ג. שירות ידיעות פנימי ("מחץ") – לטיפול בביטחון פנים, בדגש על סיכול חתרנות מדינית וטרור (שב"כ – החל מ-18 בפברואר 1949).
- באפריל 1949 הוקמה "ועדת התיאום הבין-שירותית העליונה" בראשותו של ראובן שילוח, איש סודו של בן-גוריון. חבריה של ועדה זו, לימים ועדת ראשי השירותים (ור"ש), כללו את ראשי המחלקה המדינית, השב"כ, המודיעין הצבאי ומשטרת ישראל.
- "המוסד המרכזי לריכוז ולתיאום שירותי המודיעין והביטחון" הוקם ב-13 בדצמבר 1949 ובראשו עמד ראובן שילוח. המטרה בהקמתו היתה לשפר את התיאום וההכוונה בין גופי המודיעין. נראה כי הסיבה לכך היתה הבנתו של בן-גוריון את חשיבות התיאום והשליטה המרכזית על גופי המודיעין ולקחיו מהמאבקים בין משרד החוץ ובין המודיעין הצבאי באשר לאיסוף בחו"ל. "המוסד המרכזי לריכוז ולתיאום שירותי המודיעין והביטחון" שכן, כגוף עצמאי, במשרד החוץ וחלש על המחלקה המדינית במשרד החוץ. הוא נועד לתאם את פעולותיהם של שני הגופים האחרים: שירות הביטחון ומחלקת המודיעין באגף המבצעים של צה"ל. בפועל לא הביא מהלך זה לכינונו של מרכז ניהולי לקהילה, אלא ליצירת ארגון חדש: "המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים".
- בקיץ 1950 הוצא השב"כ מכפיפותו לרמטכ"ל והוכפף למשרד הביטחון. הסיבות לכך היו בחלקן בירוקרטיות – השב"כ טען כי צה"ל מקפח אותו בהקצאת המשאבים.

שנות החמישים

במאוס 1951 הפך "המוסד המרכזי לריכוז ולתיאום שירותי המודיעין והביטחון" לגוף עצמאי. הוא הוצא מתחום משרד החוץ, הועבר למשרד ראש הממשלה והוכפף לראש הממשלה. במקביל חל שינוי מהותי בתפקודו: במוסד הוקמה רשות מרכזית עצמאית לטיפול בכל הפעילות המודיעינית בחו"ל. "הרשות", כך היא כונתה, היוותה את חלקו העיקרי של "המוסד" וכללה נציגים משני השירותים האחרים ברמת המטה וברמת השטח. ראובן שילוח בלט, בין היתר, בפיתוח קשרי החוץ החשאיים של ישראל ורקם קשרים עם שירותי מודיעין מערביים, ובהם ה-CIA. בשנת 1952 סיים ראובן שילוח את תפקידו כראש המוסד.

תקופת "הממונה" (ממונה על שני שירותי מודיעין). בשנת 1952 מונה איסר הראל לראש המוסד (בתקופתו כונה גוף זה "המוסד המרכזי לביון"). בד בבד הוא

היה ממונה בפני בן-גוריון גם על ראש השב"כ. בשנים 1952-1963 היה אפוא הראל ממונה על שניים מהשירותים החשאיים במדינת ישראל.

ב-28 דצמבר 1953 הפכה מחלקת המודיעין לאגף במטכ"ל צה"ל (אמ"ן). אחד השיקולים המרכזיים למהלך היה, ועודנו, עיסוקו של גוף זה בתחום המדיני, המחייב קשר ישיר לרמטכ"ל ולשר הביטחון. אמ"ן התבסס כגוף המודיעין הגדול והמרכזי בישראל הן בתחומי האיסוף והן בתחומי המחקר. מעמדו של אמ"ן התחזק גם בשל התפתחותו כגוף מוביל בתחום המודיעין הטכנולוגי, ואילו שירותי המודיעין האחרים התבססו בעשורים הראשונים למדינה, במידה כמעט מוחלטת, על יומינט. בתקופה זו בלט אמ"ן גם בפעילות של לוחמה חשאית, שהיו לה, בין היתר, מטרות מדיניות. בשנת 1954 אירעה באמ"ן שרשרת כישלונות חמורים של מבצעים, שההיגיון המבצעי של כולם היה חדירה חשאית לתחום האויב באמצעות לוחמים/סוכנים יהודים (בעיקר) לצורך איסוף מודיעין או לוחמה חשאית. במסגרת זו אפשר למנות את האירועים הבאים:

א. פרשת "עסק הביש", שבה נתפסה רשת יהודים שהופעלה במצרים על ידי אמ"ן במשימות חבלה. מטרת החבלה היתה ליצור אצל בריטניה וארצות הברית מצג של חוסר יציבות במצרים ולגרום לבריטים, שעמדו לצאת ממנה, להישאר בה; ובכך, בין היתר, להבטיח את המשך חופש השיט הישראלי בתעלת סואץ. הפרשה הסעירה את המערכת הפוליטית בישראל שנים רבות אחר כך, והיו לה השלכות שליליות על הקשר בין אמ"ן למקבלי ההחלטות.

ב. לכידת איש אמ"ן, סגן-אלוף מקס בינט, במצרים. הוא נתפס בעקבות מגע שקיים עם רשת "עסק הביש" אף שתפקידיו לא היו קשורים אליה. בינט פעל במשימות איסוף ומבצעים במצרים בכיסוי של איש עסקים גרמני. הוא הצליח לפתח נגישות קרובה לצמרת המצרית וסיפק מידע אמין וחשוב למודיעין הישראלי. אף שפועלו היה דומה לזה של אלי כהן בסוריה, הוא פחות מוכר בציבור.

ג. לכידת חוליית לוחמי צה"ל (בהם לוחם גולני אורי אילן) בסוריה, שפעלה במשימת איסוף בשביל אמ"ן – תחזוקת מתקן ציתות ברמת הגולן.²⁰ יצוין, כי בתקופה שמדובר בה לא היה מרחק ארגוני רב בין המודיעין ובין היחידות הלוחמות. אמ"ן היה מחלקה באגף המבצעים עד שנת 1953, ובנימין ג'בלי מונה לרמ"ט פיקוד צפון ומפקד חטיבת גולני לאחר שהיה ראש אמ"ן, דבר שיש בו כדי להמחיש את מקומו של אמ"ן במערכת הצבאית ואת הדרך הארוכה שעשה מאז.

נראה כי שרשרת כישלונות אלה הביאה לצמצום פעילות חודרנית מסוג זה באמ"ן, אך לא להפסקתה. בשנת 1960 גויס אלי כהן על ידי אמ"ן למשימות ריגול בסוריה.

מלחמת סיני ב-1956. מזכר שכתב שאול אביגור²¹ לראש הממשלה בן-גוריון (ראו בהמשך) מציין, כי "אמ"ן הוכיח עצמו במלחמה כשירות יעיל". על פי המזכר,

המידע שסיפק אמ"ן לקראת הקרבות היה "חשוב ומועיל", אך לא תמיד חולקו די מפות ותצלומי אוויר לכוחות השדה. במהלך המלחמה סיפק אמ"ן מודיעין ששיקף נכון את פעילות האויב ובמידה רבה את כוונותיו. כך גם לגבי התמונה הכללית של מהלך המערכה. עם זאת, זרימת המידע מהכוחות למרכז אמ"ן וממנו אליהם היתה איטית. אביגור הזהיר כי מערכה קצרה זו אינה מאפשרת להפיק "מסקנות פסקניות" וכי "קיימת בעיה כיצד יעמוד אמ"ן במערכות אחרות, בנסיבות חמורות יותר, של חזית ועורף ושל כורח עבודה מתוך נשימה ארוכה".

מזכר אביגור²² לבן-גוריון מינואר 1957. ראש הממשלה בן-גוריון הטיל על שאול אביגור לבחון את שירותי המודיעין במטרה לחסל כפילויות וליעל את תפקודם. ברקע לבדיקה עמדו: התרשמותו של בן-גוריון מהיחסים העכורים בין ראשי השירותים, ליקויים בשיתוף במידע וחשש מתקלות. בדו"ח שהגיש לבן-גוריון מאפיין אביגור את מצב קהילת המודיעין כדלהלן:

א. ראש הממשלה "משמש במידת מה, נוסף על תפקידיו האחרים (והם לא מעטים), גם מרכז כביכול לכל שירותי המודיעין ולפרקים מתאם ומכבה דלקות במקרים קיצוניים של יריבות בין שירותים שונים. מצב זה אינו בריא ואינו תכליתי. זאת מהטעם הפשוט של עומס העבודה. ראש הממשלה אינו מספיק למלא תפקיד של מתאם, במידה הכרחית ובמועד הדרוש. ועל כן ישנן מספר בעיות – התלויות ועומדות במשך זמן רב. על רקע זאת, המתיחות בין השירותים והעומדים בראשם גוברת ומחריפה ובהכרח שהיא מקפחת בחשבון הסופי את יעילותם. משאבים ניכרים מתבזבזים על חיכוכים עקרים. הסכנות הכרוכות בחוסר-תיאום והתחרות בין שירותי הביון מחמירות ביותר מחמת היותם שירותי מחתרותלמעשה נוצר מצב לא בריא של שני מרכזי ביון, כביכול. מצד אחד אמ"ן ומהצד האחר המוסד המרכזי לביון. היחסים ביניהם אינם גלויי לב וממילא אינם ידידותיים. האווירה הבלתי בריאה בצמרת מסתננת ומחלחלת למטה. יחסים אלה, אם לא יתוקנו במהרה, עלולים לגרום לתקלות חמורות למדינה. מצב זה חייב להשתנות מעיקרו, אחרת לא תיתכן פעולה סדורה ותכליתית".

ב. היעדר מיצוי יתרונות יחסיים. "לא פעם קרו מקרים אבסורדיים ששירותינו השקיעו מאמצים ואמצעים כספיים כדי להגיע בדרכי סתר ועקיפין לחומר – הנמכר בגלוי בחנויות הספרים".

ג. רדיפת פרסום מצד "אלה מראשי המדינה", קצינים בכירים ופקידות גבוהה, שאינה תואמת את הצורך לשמור סוד ואת הדוגמה האישית המתחייבת בתחום המודיעין.

ד. חתירה של כל אחד מהשירותים להתפשט, לחרוג מהמסגרת שנקבעה לו ולפלוש לתחומים נוספים.

ה. ועדת ראשי השירותים ופורומים משותפים אחרים אמנם חשובים לחילופי דעות, אולם אינם נותנים מענה לבעיות המרכזיות.

ו. "המוסד המרכזי לביון" (לימים המוסד למודיעין ולמבצעים מיוחדים) "אינו ממלא ואין בכוחו למלא את הפונקציה של מוסד מרכזי לביון; הן מחוסר סמכות והן מסיבות אחרות".

ז. תקלות הנובעות מליקויים ביחסי אמ"ן-מוסד, כגון: תקלות מבצעיות הנובעות מתחרות וחוסר תיאום, היעדר שיתוף מלא במידע המודיעיני והיעדר תיאום מספק מול שירותים של מדינות זרות.

ח. "אי-בהירות מסוימת" לגבי כפיפות השב"כ.

לפיכך המליץ שאול אביגור להקים "מוסד מרכזי" חדש, שתפקידו יהיה לנהל באופן ריכוזי את קהילת המודיעין, בכלל זה:

א. לקבוע את הכיוון הכללי לעבודת כל שירות.

ב. לקבוע את תחומי הפעילות והמשימות של כל שירות.

ג. למנוע כפילויות בין השירותים וסגירת פערים.

ד. להכריע בסדר עדיפויות של משימות קהילת המודיעין.

ה. ליזום פעילויות חדשות ולהטילן על שירותי המודיעין.

ו. לשקוד על איזון בין תקציבי הגופים בהקשר למשימות.

ז. לתאם בין שירותי המודיעין.

ח. לפקח עליהם כדי למנוע תקלות.

ט. לפקח על זרימת המודיעין לצרכנים, ולנהל את ההדרכה.

ראש המוסד המרכזי יהיה כפוף לראש הממשלה ומקובל על שר הביטחון ושר החוץ.

כן הציע אביגור:

א. ליצור שקיפות בין ראשי שירותי המודיעין. הוא לא ראה מקום למידור בין ראשי השירותים.

ב. "להבהיר את כפיפות השב"כ לראש הממשלה – הלכה למעשה", וכן "לשקוד על מתן סטאטוס חוקי לשב"כ, כדי למנוע סבכים ציבוריים ופורמאליים-משפטיים וכדי להקל על עבודתו של השירות ולפשט אותה".

ג. לשמור על העיקרון שקשרי חוץ עם שירותי ביון אחרים ירוכזו בזרוע אחת – המוסד, אך לשתף בקביעת המדיניות את אמ"ן ומשרד החוץ. ראש הממשלה הוא שיקבע את ההנחיות הכלליות בתחום זה.

מתיאורו של שאול אביגור את מצבה של קהילת המודיעין נראה כי לא חל שינוי של ממש בניהול הלקוי של קהילת המודיעין הישראלית מאז תקופתו. השינוי המהותי היחיד שאפשר לציין הוא שיתוף רב וסדור בהרבה במידע המודיעיני. שינוי מעניין

נוסף הוחל בשנת 2002 בחוק השב"כ, והוא תואם את המלצת אביגור להקנות סטטוס חוקי לשב"כ (ראו בהמשך). ביתר הדברים אין, כאמור, שינוי: המבנה והניהול שגרמו בעבר לתקלות ולחוסר מיצוי יכולות המודיעין שרירים וקיימים גם כיום (ביניהם החיכוכים בין ראשי שירותי המודיעין). לעומת המלצות של ועדות בדיקה וחקירה שנוסחו בשנים שאחר כך, דו"ח אביגור היה היחיד שהציע להקים מנגנון מרכזי רציני לניהול קהילת המודיעין. המלצותיו אלה של שאול אביגור לא התקיימו.

שנות החמישים של המאה ה-20 הן שנות האינקובציה של קהילת המודיעין, והן משפיעות על קהילת המודיעין עד ימינו אלה. בתקופה זו:

א. ארגוני המודיעין "האזרחיים" עקרו למשרד ראש הממשלה. קהילת המודיעין, שהחלה את דרכה בדגם מעין בריטי (השירותים כפופים למשרדי ממשלה), משתנה. המוסד יצא מחסות כנפי משרד החוץ, והשב"כ יצא מחסות כנפי משרד הביטחון. שניהם הפכו לגופים עצמאיים במשרד ראש הממשלה. אף שיש להתפתחות זו היגיון אסטרטגי התקף גם כיום, בזמנו נעשה המהלך בעיקר בשל גורמים אחרים: קרבתם המיוחדת של ראש המוסד הראשון, ראובן שילוח, ושל ראש השב"כ הראשון, איסר הראל, לראש הממשלה בן-גוריון; חתירת השירותים לעצמאות, בין היתר בשל אי-שביעות רצון מהקצאת משאבים במנגנונים שאליהם השתייכו (שב"כ) ומכישלונו של בן-גוריון ליצור מסגרת קהילתית אחת (תהליך הבידול ממשרדי האם אמנם צלח, אך לא ריכוז הקהילה).

ב. האחריות בין שירותי המודיעין חולקה על פי עיקרון החלוקה הגיאוגרפי. כל הפעילות בחו"ל (שלא דרך הגבולות) רוכזה במוסד, הפעילות בתחום ישראל בשב"כ, והפעילות בגבולות ומהם למדינות האויב באמ"ן. עיקרון זה תרם להסדרת פעילות הקהילה בשנים הבאות, וגם כיום הוא אחד העקרונות המסדירים העיקריים בקהילת המודיעין.

שנות השישים

פרשת "רותם". בפברואר 1960 הופתע אמ"ן לגלות בצילום אוויר כוחות צבא מצריים גדולים בסיני. אלה כללו מאות טנקים, שחצו בחשאי את תעלת סואץ ופרסו בשטח סיני בלא שלאמ"ן היתה כל התרעה על כך. קברניטי המדינה נקטו מיד פעולות חירום, שכללו גיוס מילואים. נראה כי לקחי הפרשה תרמו לעלייה בחשיבות משימת ההתרעה למלחמה, ולהבנה כי אי אפשר להתבסס על הוויזינט (תצלומי אוויר) כמקור דומיננטי למידע התרעתי. כתוצאה מכך חוזק מערך הסיגינט (האזנה).

במאי 1960 לכד המוסד את אייכמן בארגנטינה. אייכמן נחטף, הובא לישראל, נשפט ונידון למוות. החטיפה, שעליה פיקד ראש המוסד איסר הראל, המחישה את חשיבות קהילת המודיעין כרוע הארוכה של ישראל.

פרשת המדענים הגרמנים ב-1962. בשנה זו סערה קהילת המודיעין סביב מחלוקת בין המוסד בראשות איסר הראל ובין אמ"ן בראשות מאיר עמית. המוסד התריע מפני מעורבות של מדענים גרמנים בפיתוח נשק להשמדת המונים במצרים, ואילו אמ"ן שלל הערכה זו. דוד בן-גוריון אימץ את דו"ח אמ"ן והורה לאיסר הראל לחדול מהפעילות נגד המדענים הגרמנים במצרים. אמ"ן דייק, כנראה, בהערכתו מאחר שנשק כזה לא נמצא אחר כך במצרים. האירוע גרם למתח בן האישים המעורבים והראל התפטר מתפקידו כממונה על שירותי הביטחון.

תקופת פריחה בין אמ"ן למוסד. בעקבות התפטרות הראל מונה ב-1963 מאיר עמית לראש המוסד, בנוסף על תפקידו כראש אמ"ן. במשך שנה מילא את שני התפקידים ואחר כך פעל בשיתוף פעולה מלא עם אהרון יריב, ראש אמ"ן אחריו. זו הייתה תקופה של פריחה ביחסי הארגונים ברמה שאינה מוכרת עד היום. כך, למשל, אוחדו מאמצים במצעים, וכדי למנוע כפילות העביר אמ"ן את אחת מיחידותיו המבצעיות למוסד. במסגרת זו עברה גם הפעלת אלי כהן מאמ"ן למוסד. המוסד מצדו נרתם לראשונה בתולדותיו לאיסוף מודיעין להתרעה מפני מלחמה כמשימה עיקרית, בהתמקדו בעומק מדינות היעד.²³

בשנת 1963 מינה בן-גוריון את ועדת ידן-שרף לבחינת קהילת המודיעין.²⁴ הסיבה להקמתה הייתה רצונו של בן-גוריון לארגן את קהילת המודיעין בשביל יורשיו, לרבות נוכח אפשרות כי ראש הממשלה הבא לא יכהן גם כשר הביטחון. ההנחה הראשונה של הוועדה הייתה כי "חייבת להיות בידי ראש הממשלה תמונה מלאה של כל פעולות השירותים החשאיים במדינה", דהיינו – תוכניות עבודתם השוטפות, תכנון לפעולות בעתיד, קשיים ומגבלות וכיוצא באלה. לשם כך היא המליצה על מינוי יועץ למודיעין. "תפקידו של היועץ יהיה לסייע בידי ראש הממשלה לעקוב אחר הפעולות המבוצעות והמתוכננות על ידי השירותים השונים". הנחה שנייה הייתה: "חיוני שבידי ראש הממשלה תהיינה הערכות בנושאים מדיניים, ביטחוניים ואחרים – המאוזנות והמתבססות על נקודות ראות שונות ואינן באות דווקא מצינור אחד". במסגרת זו המליצה הוועדה להעביר את מרכז הכובד של המחקר המודיעיני המדיני למשרד החוץ. השיקול העיקרי לכך היה קשור במערכת השלטונית – ליצור מצב שראש הממשלה (שאינו שר ביטחון) לא יהיה תלוי בלעדית באספקת מודיעין והערכות (גם בתחום המדיני) במשרד הביטחון (אמ"ן).

המלצות הוועדה ניתנו בתוך חודשים ספורים, אך הן לא מומשו. אחדים מחברי ועדת החוץ והביטחון, שההמלצות הוצגו להם, היו שותפים לחששו של בן-גוריון למנות יועץ מיוחד למודיעין, ייתכן שבגלל חשש כי ירכז בידי עוצמת יתר, כלקח מכהונת איסר הראל כ"ממונה על שירותי הביטחון" (המוסד והשב"כ כאחד) באותה שנה. ביוני 1965 הזמין ראש הממשלה לוי אשכול את איסר הראל לשמש יועץ לענייני מודיעין

וביטחון. יש הטוענים כי המינוי נבע מרצונו של אשכול לצבור כוח מול בן-גוריון, מאחר שהראל היה בן-פלוגתא של בן-גוריון. איסר הראל שימש בתפקיד כשנה ופרש בטענה כי לא ניתנו לו סמכויות.

ב-18 במאי 1965 הוצא אלי כהן להורג בדמשק. שלא כמו הרשת שנתפסה במצרים, ואולי גם כלקח מאירוע כושל זה, אלי כהן פעל כ"זאב בודד" והיה מקצועי מאוד בתחום עיסוקו. הוא פיתח נגישות לצמרת הסורית וסיפק מידע חשוב ואמין לקהילת המודיעין. לפניו, בשנת 1961, נלכדה בלבנון **שולה כהן**, שפעלה במשימות ריגול והעלאת יהודים לישראל מאז 1947. היא הוחזרה לישראל בשנת 1967 במסגרת עסקת חילופי שבויים. פרשת אלי כהן היתה סיומה של תקופה (מראשית שנות החמישים ועד אמצע שנות השישים) שאופיינה בפעילות רבה של לוחמים וסוכנים יהודים/ישראלים במשימות מודיעין במדינות יעד ערביות, שרבים מהם נלכדו.

באמצע שנות השישים נעשתה פריצת דרך בבניין מערך איסוף הסיגינט באמ"ן.

נראה כי הסיבות לכך היו:

- א. מתן עדיפות גבוהה למימוש היגיון של איסוף משטחנו, שאותו מגלם הסיגינט, כגון באמצעות האזנה לאויב, בעקבות תקלות חמורות בפעולות איסוף ומבצעים חודרניים בסיכון חיי אדם.
- ב. התפתחות בתחום הטכנולוגיה והתקשורת בשני הצדדים.
- ג. עלייה בחשיבות ממד ההתרעה האסטרטגית, וצורך ביכולת לספק התרעה בזמן אמיתי, שאינה תלויה במודיעין חזותי (צילומי אוויר).
- ד. מגמת התפתחות הסיגינט שאפיינה שירותים מערביים.

מלחמת ששת הימים ביוני 1967. המלחמה ותוצאותיה (הגבולות החדשים, התרחבות צה"ל וכו') היו ציון דרך בהתפתחות קהילת המודיעין. גופי המודיעין בצה"ל והפיקודים הרחיבו את פעילותם ופריסתם, המודיעין הסיגינטי גדל מאוד ותפס את המקום המרכזי שיש לו מאז במכלול האיסופי הישראלי. יכולת ההאזנה המרשימה של ישראל התגלתה ברבים כאשר אמ"ן חשף את שיחת האלחוט שהתקיימה ב-6 ביוני 1967 (יום לאחר פרוץ המלחמה) בין נשיא מצרים נאצר לחוסיין מלך ירדן. חשיפת השיחה סיכלה קנוניה שרקמו שני המנהיגים – להציג מעורבות אמריקאית ובריטית במלחמה לטובת ישראל – ותרמה לתדמית קהילת המודיעין הישראלית.

מבצע "מוקד", שבו השמידו מטוסי חיל האוויר יותר מ-400 מטוסי אויב והוציאו מכלל פעולה יותר מ-20 שדות תעופה בארצות ערב, תרם לניצחון המוחץ של ישראל במלחמת ששת הימים, והעלה אף הוא את קרנו של המודיעין הצבאי.

לתוצאות מלחמת ששת הימים היו גם השלכות משמעותיות על השב"כ. הוא התפרס בשטחי יהודה ושומרון, רצועת עזה ורמת הגולן כדי למנוע פעילות חבלנית עוינת מצד אוכלוסיית השטחים, מה שחייב את הידוק שיתוף הפעולה בינו לצה"ל. מדובר בשינוי

גדול מאחר שפעילות השב"כ בשנות החמישים והשישים אופיינה בעיקר בסיכול טרור, בסיכול חתרנות מדינית במגזר היהודי, בסיכול ריגול מזרח-אירופי וערבי ובסיוע לממשל הצבאי בתחום "הקו הירוק". עם זאת, במבנה הקהילה לא חל שינוי, והיא נותרה בלא שליטה מרכזית, כפי שהיתה מאז קום המדינה.

שנות השבעים

קהילת המודיעין נגד טרור בחו"ל. בעקבות חטיפת מטוס "אל על" לאלג'יר ב-1968 ורצח הספורטאים במינכן ב-1972 גדל עיסוקה של קהילת המודיעין בלוחמה בטרור בחו"ל. כתוצאה מכך הוגברה במידה ניכרת הפעילות המבצעית של המוסד נגד גורמי הטרור בחו"ל. השב"כ הקים מערך אבטחה בחו"ל להגנה על יעדים ישראלים. צה"ל בלט בפעולות נועזות נגד הטרור, שבהן היה לאמ"ן ולמוסד חלק נכבד, לרבות מבצע "אביב נעורים" באפריל 1973 בפיקודו של אהוד ברק, מפקד סיירת מטכ"ל, שבו חוסלו מנהיגי הטרור הפלסטיני בביירות. המבצע הקנה מוניטין רב לקהילת המודיעין הישראלית.

הפתעת מלחמת יום הכיפורים באוקטובר 1973. ההפתעה והמחיר הכבד שגבתה המלחמה היו אירוע טראומתי למדינת ישראל ולאמ"ן, שכשל בייעודו העיקרי – מתן התרעה למלחמה. בעקבות המלחמה מונתה ועדת אגרנט (מאי 1975), שמסקנותיה הביאו לסיום תפקידו של ראש אמ"ן, אלי זעירא.

בתחום המערכתי המליצה ועדת אגרנט להעביר את מרכז הכובד של הערכת המודיעין המדינית למשרד החוץ, כדי לצמצם את הדומיננטיות המוחלטת של אמ"ן בתחום ההערכה האסטרטגית וליצור פלורליזם בהערכת המודיעין הלאומית, כדי שראש הממשלה לא יהיה תלוי בהערכת גוף מודיעין אחד. המלצה זו אמנם היתה זהה בתוכנה לזו של ועדת ידן-שרף, אולם הפעם השיקול הדומיננטי היה צורך בפלורליזם מקצועי (ריבוי דעות) לשם מניעת הפתעה, נוכח לקחי המלחמה, ולא היו שיקולים הקשורים למבנה המערכת הפוליטית, שאותן ראתה ועדת ידן-שרף לנגד עיניה (צורך ליצירת אפיק מודיעיני נוסף, כך שראש ממשלה שאינו שר ביטחון לא יהיה תלוי במערכת הביטחון לשם קבלת מודיעין אסטרטגי).

כמו ועדת ידן-שרף, גם ועדת אגרנט המליצה למנות יועץ מודיעין לראש הממשלה, אך במקרה זה היא שמה את הדגש על תפקידו בתחום האינטגרציה של ההערכה. כלומר, היא ציפתה שיהיה גם מעריך לאומי. לפי הוועדה, ליד יועץ זה מוכרח לפעול צוות קטן ומעולה, שיוכל לאפשר לראש הממשלה (ובאמצעותו לממשלה כולה) לבצע הערכה מדינית-אסטרטגית עצמאית על סמך כל חומר האיסוף שבידי שירותי האיסוף

השונים. עם זאת קבעה הוועדה, כי צריך שיהיה ברור לחלוטין כי יועץ זה אסור שיהיה גורם חוצץ בין ראשי קהילת המודיעין ובין ראש הממשלה.

המלצת הוועדה בעניין שינוי מעמדו של אמ"ן כמעריך לאומי לא היתה מקובלת על ראש הממשלה יצחק רבין ב-1975. המודיעין בצה"ל (באמ"ן, בפיקודים ובזרועות) גדל והתרחב הן בתחום הצבאי והן בתחום המדיני. יחידת המחקר של משרד החוץ לא גדלה משמעותית ומעמדה בקהילה לא התחזק. לעומת זאת, במוסד הוקמה מחלקת מחקר. בתוך כך תפס מושג הפלורליזם המחקרי²⁵ מקום של כבוד בשיח על מודיעין בישראל, ובסופו של דבר – בתהליך שנמשך על פני שנים רבות – הושג פלורליזם הערכתי בתחום המודיעין בדרך אחרת מזו שעליה חשבה ועדת אגרנט. אמ"ן נשאר במרכז כגוף המחקר הגדול ביותר וכמעריך הלאומי בכל תחומי המודיעין, למעט אלה הנוגעים לאזרחי ישראל ותושביה, שעליהם מופקד השב"כ. הפיקודים מספקים הערכות משלהם בתחום הצבאי, ואילו המוסד והשב"כ מספקים הערכות משלהם בתחום המדיני ובתחומי המומחיות הנוגעים לייעודם. כך פרוסה בפני הקברניט הערכה מרכזית אחת ובצדה הערכות נוספות.

באשר למינוי יועץ לענייני מודיעין, ראש הממשלה רבין ניסה לממש את המלצות הוועדה פעמיים. בשנת 1974 מונה אלוף (מיל') רחבעם זאבי ליועץ ראש הממשלה למודיעין ולמלחמה בטרור, אך ב-1976 הוא התפטר. אחריו מונה לתפקיד היועץ למודיעין אלוף (מיל') יהושפט הרכבי אך הוא עזב לאחר שבעה חודשים, עם חילופי הממשלה בשנת 1977. ניסיונות אלה אינם זכורים כהצלחה, ומאז לא אויש תפקיד זה.

מבצע יהונתן (אנטבה) ב-1976. במבצע זה שחררו יחידות עילית של צה"ל את נוסעי מטוס איירבוס של חברת התעופה הצרפתית "אייר פראנס", שנחטף והונחת באוגנדה. מעבר לתעוזה של לוחמי צה"ל ומפקדיו גילם המבצע שיתוף פעולה מהיר ואיכותי בין אמ"ן למוסד ביעד במרחק 3,800 קילומטרים מישראל. המבצע תרם לכושר ההרתעה של ישראל, ולתדמית הכוחות המיוחדים וקהילת המודיעין.

יוזמת סאדאת בנובמבר 1977. היוזמה החלה בפגישת ראש המוסד יצחק חופי עם מלך מרוקו וסגן ראש ממשלת מצרים חסן אל-תוהמי. היא הבליטה את היכולות האופרטיביות החשאיות של המוסד, כמסייע ליחסי החוץ של מדינת ישראל בניצול קשריו החשאיים עם ראשי העולם הערבי. אמ"ן לא היה בסוד העניינים והופתע מיוזמת סאדאת. מהלך זה וחווה השלום עם מצרים ב-1979 העלו את העיסוק במודיעין לשלום על סדר היום של קהילת המודיעין והשפיעו על פיתוח מערכי האיסוף והמחקר המדיניים בקהילה.

שנות השמונים

תקיפת הכור העיראקי אוסיראק ב-1981 (מבצע "אופרה"). הפעולה שהשמידה את הכור היתה הישג מרשים לחיל האוויר הישראלי, ושותפה לו היתה קהילת המודיעין, הן בתחום ההערכה והן בתחום המבצע. הערכת אמ"ן, שדיווחה על הפעילות המאומצת של עיראק להשגת חומר בקיע, הצביעה על סכנה ברורה ומוחשית. בישיבת הממשלה שבה אושר המבצע להשמדת הכור הגרעיני בעיראק אמר בגין: "שעון גדול עומד מעלינו, והוא מתקתק. המשמעות של עיראק המייצרת נשק גרעיני היא סכנה לכל איש ואישה במדינת ישראל. סדאם חוסיין לא יהסס להשתמש בנשק השמדה המוני נגדנו".²⁶

מלחמת לבנון ב-1982. מתקפת ישראל נגד הפלסטינים בלבנון פתחה תקופה ארוכה בת 18 שנים של נוכחות צה"ל על אדמת לבנון. בעקבות טבח שביצעו לוחמי הפלנגות במחנות הפליטים הפלסטינים סברה ושתילה ב-16 בספטמבר 1982 מינתה ממשלת ישראל את ועדת כהן. מלבד האחריות שהטילה ועדת החקירה על מקבלי ההחלטות, משר הביטחון ומטה, היא הביאה להתפטרותו של אלוף יהושע שגיא מתפקיד ראש אמ"ן. הוועדה קבעה כי אלוף שגיא אמנם העריך נכון את תוצאות הכנסת הפלנגות למחנה הפליטים, אולם לא הזהיר באופן בולט מספיק מפני הסכנה שבכך ולא העביר מבעוד מועד מידע לקברניטים. נראה כי הוועדה הטילה נטל כבד מדי על ראש אמ"ן (אחריות לחיזוי פעילות של "צד שלישי" נגד האויב). אף על פי כן, במסקנתה זו היה כדי להבהיר כי אחריות המודיעין אינה מסתכמת בהערכה נכונה בלבד, אלא נבחנת גם בהעברת המסר בזמן לקברניט. כלומר, האחריות לקליטת המסר אצל הקברניט היא משותפת.

השהייה הארוכה בלבנון לאחר המלחמה והקמת חיבאללה בלבנון עימתו את צה"ל וגופי המודיעין עם אתגרים חדשים של לחימה מול טרור וגרילה במרחב שאין בו שלטון מרכזי חזק.

פרשת קו 300 בשנת 1984. הפרשה התפתחה בעקבות השתלטות חוליית מחבלים על אוטובוס של "אגד" בדרכו לאשקלון. לאחר ההשתלטות הרגו אנשי שב"כ שני מחבלים שנתפסו חיים. בנוסף לכך לקו אנשי השב"כ בדיווח לא-אמת לרשויות בעניין האירוע. חשיפת התנהלות השב"כ חוללה משבר אמון בין רשויות השלטון לשב"כ. הפרשה היתה אירוע מכונן בתולדות השב"כ. הארגון הפיק ממנו לקחים ושיפר מאז את השקיפות ואת תהליך מיסוד פעילותו (ראו בהמשך חוק השב"כ).

מהלך להסדרת חלוקת האחריות בין שירותי המודיעין ב-1987. בשנה זו נעשה ניסיון להסדיר את חלוקת האחריות בין שלושת שירותי המודיעין הגדולים, ואף גובש מסמך, שאושר על ידי ועדת ראשי הארגונים. למרות זאת, כפי הנראה, בסופו של

דבר נתגלעה מחלוקת בין ראשי הארגונים בסוגיה מסוימת והמסמך לא זכה לאישור הדרג המדיני.

האינתיפאדה בדצמבר 1987. ה"התקוממות" הפלסטינית ב"שטחים" הפתיעה את אמ"ן ואת שב"כ. אש"ף אמנם התייצב בראש המאבק, אולם בעצם אפשר להצביע לראשונה על התפרצות עממית קולקטיבית, ספונטנית, שלא דמתה לשום אירוע אלים שקהילת המודיעין ציפתה לו. האירוע הצביע על ליקויים בהסדרת האחריות על האיסוף והמחקר המודיעיניים ב"שטחים", והביא להתארגנות מחודשת של אמ"ן ושב"כ מול מרחבים אלה, לרבות הרחבת העיסוק המחקרי של השב"כ בתחום הפלסטיני גם ברמת המיקרו. ההתקוממות שיקפה את תחילת שינוי הסטטוס – ממצב שישראל שלטה ב"שטחים" ללא עוררין למצב שבו החל כרסום מתמשך בשליטתה בהם. את מקומה החלו לתפוס ארגונים וגופים לא-מדינתיים, כגון: אנשי אש"ף ותומכיו, תנועת חמא"ס (נוסדה ב-1987) ופעילים מקומיים אחרים. לגבי קהילת המודיעין, כמו גם לגבי מערכת הביטחון בכלל, מדובר בפתיחת חזית חדשה, שונה מסוגה, שהלכה והתחממה עם השנים. יצוין כי בשנות השמונים לא זוהתה התפתחות זו כאיום משמעותי והיא טופלה במסגרת בט"ש (ביטחון שוטף). נדרש לישראל זמן רב להבין כי מתפתחת בתחומה ישות לא-מדינתית עוינת, שמפתחת כלי מאבק שונים מאלה שהכירה. על מגמת התפתחות דומה, אם כי שונה במאפייניה, אפשר להצביע בהקשר להתגבשות המאבק של האוכלוסייה השיעית נגד ישראל בלבנון.

שנות התשעים

מלחמת המפרץ הראשונה בשנת 1991. לאחר פלישת עיראק לכוויית באוגוסט 1990 התריע אמ"ן מפני ירי טילי קרקע-קרקע עיראקיים לעבר ישראל והצביע על שימוש אפשרי בנשק כימי. חוות דעת זו גררה – לראשונה בישראל – הקמת מערך הגנה על העורף האזרחי, שכלל חלוקת ערכות מגן לאוכלוסייה. במלחמה שאסרה קואליציה בינלאומית, בראשות ארצות הברית, על עיראק אמנם תקפה עיראק את ישראל בטיילי סקאד, אך אלה היו בעלי חימוש קונבנציונלי בלבד. עם זאת, ראשי טילים בעלי חימוש כימי נחשפו בעיראק על ידי ועדות הפיקוח של האו"ם, מה שהוכיח כי האיום אכן היה ממשי. ההישג המודיעיני היה שנוי במחלוקת, אך ההיערכות להגנת העורף מפני התקפה כימית וירי הטילים על ישראל חידדה את האיום על העורף הישראלי. בעקבותיו גברה גם תשומת הלב של קהילת המודיעין לאיומים בלתי-קונבנציונליים מ"המעגלים הרחוקים".

תבוסת עיראק במלחמה והיחלשותה הביאו לשינוי מהותי במפת האיומים על ישראל. אלא שלא חלפו שנים רבות ואיראן תפסה את מקומה כגורם מרכזי במפה

זו – במיוחד בשל עיסוקה בפיתוח יכולת גרעינית ובהצטיידות בטיילי קרקע-קרקע (לטווח המגיע לישראל); וכן בשל הסיוע שהיא מגישה לחזבאללה, הברית שלה עם סוריה, מעורבותה בטרור, חתרנותה במדינות ערביות שונות ועוינותה ההולכת וגוברת כלפי ישראל.²⁷

ועידת מדריד ב-1991, הסכם אוסלו ב-1993 והתהליך המדיני שבא בעקבותיהם.

חידוש התהליך המדיני בשנות התשעים הגביר במידה רבה את עיסוק הקהילה בתחום המודיעין המדיני לשלום. עם זאת, סביב תהליך אוסלו וההסכמים עם הפלסטינים התריע אמ"ן על סכנות הטמונות בתהליך, בין היתר מאחר שהעריך כי הפלסטינים מפרשים באופן שונה את ההסכמים וכי לא זנחו את נשק הטרור. הפער בין הערכות אלה ובין הערכות הקברניטים יצר קונפליקט בין אמ"ן לקברניטים, ועל רקע זה היו שהטילו ספק ביכולתו, כגוף צבאי, לשמש מעריך לאומי גם לענייני שלום (להבדיל מהערכת מודיעין למלחמה). אמ"ן אמנם נותר דומיננטי גם בתחום זה, אולם במקביל חלה עלייה ניכרת במעמדם ובתפוקתם של גופי המחקר המדיני בשירותי המודיעין האחרים.

לא חלפו שנים רבות וההתרעה האסטרטגית של אמ"ן התממשה. שטחי הרשות הפלסטינית היו לחזית לחימה מרכזית של כוחות הביטחון והמודיעין של ישראל. האתגר הביטחוני והמודיעיני ב"שטחים" התעצם נוכח ריבוי ישויות כוחניות בלא שלטון מרכזי חזק. מציאות זו צברה תאוצה לאחר מות ערפאת בנובמבר 2004, התנתקות ישראל מרצועת עזה באוגוסט 2005, ניצחון החמא"ס בבחירות למועצה המחוקקת הפלסטינית בינואר 2006 והשתלטות החמא"ס על הרצועה ביולי 2007. הטרור הפלסטיני וריבוי הישויות הגבירו את מורכבות העיסוק המודיעיני בזירה הפלסטינית.

רצח ראש הממשלה יצחק רבין בנובמבר 1995 חשף מחדל חמור של השב"כ באשר

לאבטחת האישיות הראשונה במעלה במדינה ובאשר לאיסוף המידע במגזר היהודי. בעקבות האירוע התפטר כרמי גילון מתפקיד ראש השב"כ. האירוע הפנה תשומת לב לחשיבות המודיעין בזירה הפנימית. יצוין, כי הן השב"כ והן המשטרה עוסקים במחקר ובהערכה של הזירה הפנימית (מה שאפשר לכנות 'הערכת המודיעין הלאומית הפנימית'), כל אחד בתחומו. בגזרה הזאת לא קיים פלורליזם בקהילת המודיעין.

בספטמבר 1997 נכשל המוסד במבצע לחיסול חאלד משעל בירדן. משעל כיהן

כראש הלשכה המדינית של חמא"ס, אך היה גם איש מפתח בתחום הטרור. מפרטי הפרשה, כפי שפורסמו בתקשורת, עולה כי השיקול לחסל את משעל באמצעות תרסיס רעל נועד לא רק ליצור אפקט של הפתעה, אלא אף להסוות את עצם התקיפה על אדמת ירדן.²⁸ לחשיפת המבצע הישראלי וללכידת אנשי מוסד היו השלכות שליליות על יחסי ישראל-ירדן ועל יחסי ישראל-קנדה (מאחר שלוחמי המוסד השתמשו בדרכונים

קנדיים מזויפים). כן נאלצה ישראל לשחרר את אחמד יאסין, מנהיג חמא"ס, ואסירים פלסטינים נוספים בתמורה לשחרור לוחמי המוסד שנתפסו בירדן. בעקבות האירוע קמה ועדת בדיקה חיצונית בראשות יוסף צ'חנובר (חבריה הנוספים היו נחום אדמוני ורפי פלד). האירוע המחיש את המחיר המדיני הכבד הכרוך בכישלון פעולה מודיעינית אופרטיבית מסוג זה במדינה שלישראל יחסי שלום עמה, והדגיש את מורכבות הזירה שבה פועלת קהילת המודיעין (להבדיל מהתקופה שלפני הסכם השלום).

הסכם "המגנה כרטה-2" בין אמ"ן לשב"כ ב-1998. בעקבות הגברת הפעילות ב"שטחים" ועל רקע חילוקי דעות ביניהם הקימו אמ"ן והשב"כ צוות לבחינת חלוקת האחריות בין שני הארגונים, וחתמו על הסכם לחלוקת אחריות ושיתוף פעולה ביניהם. ההסכם תרם לשיתוף פעולה בין הארגונים בעימות עם הפלסטינים בשנים הבאות.

דו"ח מבקר המדינה בשנת 1999. מבקר המדינה הציג בפני הממשלה דו"ח על גופי המחקר בקהילת המודיעין ויחסי הגומלין ביניהם. להלן עיקרי הממצאים שדווחו:²⁹

א. "מניחי היסוד לקהילת המודיעין וקברניטי המדינה לא קבעו חלוקת עבודה רשמית ותחומי אחריות ברורים בין גופי המודיעין בכל הנוגע למחקר".

ב. "להלכה ולכאורה מתקיימת כפילות מחקרית בתחומים שבהם נקבע כי יש לקיים פלורליזם. הדבר בא לידי ביטוי בנושא הצבאי, בתוך צה"ל – בין יחידות המודיעין בפיקודים המרחביים לבין חטיבת המחקר במטכ"ל, ובנושאים המדיניים-אסטרטגיים בכלל – בין המוסד לאגף מודיעין. העובדה שהמרכז למחקר מדיני במשרד החוץ התנוון עד דעיכה אין לה הצדקה עניינית, ולדעת מבקר המדינה, יש לעשות כדי שיחזור להוות גורם הערכה בתחומי האסטרטגיה וההערכה המדינית והדיפלומטית מוצע לקבוע עקרונות וכללים מחייבים ונהלים מפורטים להפצת המידע בקהילת המודיעין באופן שיאפשר לגופים לייצר הערכות עצמאיות על בסיס כל המידע המצוי, בנושאי ההערכה שעליהם הופקדו. העיקרון המוביל בהפצת המידע צריך להיות 'הצורך לדעת'. עיקרון זה ראוי שיעוגן בפועל בנוהל מדויק לפי עיקרון מנחה נוסף, שלדעת מבקר המדינה חשיבותו מכרעת: העיקרון שפלורליזם מתקיים כאשר גופים נפרדים מכינים הערכת מודיעין בלתי תלויה, על בסיס אותו המידע".

ג. "אם אכן יש ממש בטענת גופי המחקר וראשי שירותים, שלעתים קיים נתק בינם לבין הקברניטים – מצורכיהם של האחרונים ומהמידע שברשותם – הרי שדבר זה עלול להביא למצב של עיסוק מחקרי בנושאים שאינם בציון ידיעות חיוניות של הקברניט, או להבדיל – לגרום נזק. מן הראוי שלגופי האיסוף וההערכה יופנה באופן שוטף ציון ידיעות חיוניות של הקברניט, בראש ובראשונה באמצעות המגע הישיר שיש לראשי קהילת המודיעין עם הקברניט". מומלץ לעשות "מחקר שיטתי ורצוף על מה שדרוש לקברניט (ראש הממשלה), לעומת מה שמיוצר ומה

שמגיע לשולחנו. מחקר כזה צריך היה להבהיר את מה שנשמע והרים תרומה בפועל להערכה הלאומית ואת המיותרעדיין לא הוקם התפקיד של יועץ לענייני מודיעין על יד ראש הממשלה, אך הוחלט להקים מועצה לביטחון לאומי. ראוי שבמוקד גיבוש הערכת המצב הלאומית ולצורך ניווט כהלכה של הצגת הערכת המודיעין הלאומית תעמוד המועצה לביטחון לאומי, או גוף מתמחה, או גוף מטה שיעסוק באיתור הבדלי הדעות העולים מהחומר הרב הנמסר בהערכות המודיעין התקופתיות, העתיות והמיוחדות. גוף זה לא יהיה מוסד מודיעין נוסף שחוקר חומר גלם ומייצר מודיעין מעובד, אלא יכין את החומר לדיונים אצל ראש הממשלה וועדת השרים באורח שיטתי".

ד. "רצוי להקים מרכז ייעודי ללימוד נושא המחקר המודיעיני, שבמסגרתו יתקיים קורס קבוע להכשרת חוקרי מודיעין לקהילה כולה. הקורס ישיר את החוקרים, לאחר מיון המועמדים בקפדנות, בדרכי העבודה ובשיטות לגיבוש הערכת המודיעין. בקורס זה יילמדו גם לקחים משגיאות ומהצלחות העבר. בתום ההכשרה הכללית יקבלו החוקרים 'הכשרה חילית' בגוף שאליו יוצבו".

ה. "בכל גופי המחקר העלתה הביקורת היצמדות יתרה למחקר 'השוטף' כתוצאה מלחץ האירועים וממצוקת כוח האדם. זאת, שעה שקיים הצורך לבחון לעומקם תהליכים ומגמות שלא תחת לחץ האירועים, ביישוב הדעת ובמקצועיות".

באוקטובר 1999 דנה ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה בדו"ח מבקר המדינה שבדק את יחסי הגומלין שבין גופי המחקר שבקהילת המודיעין. בעקבות המלצת אמ"ן ובהסכמת גופי המודיעין האחרים הוחלט לבצע בחינה מקיפה של חלוקת האחריות בין גופים אלה בכלל תחומי הפעילות המודיעינית (ולא רק בתחום המחקר, כפי שהציע המבקר) במטרה להסדירם. נכונות הגוף המבוקר להודות בבעיות החורגות בהרבה מאלה שהציג מבקר המדינה אינה תופעה שכיחה. בקהילה היתה תמימות דעים כי הבעיות הדורשות הסדרה נוגעות לכלל עיסוקי הקהילה.

שנות האלפיים

הוועדה הראשונה לבחינת חלוקת האחריות בין שירותי המודיעין (1999-2002). בעקבות הדיון בוועדת השרים לביקורת המדינה הטילה הממשלה על ועדת ראשי השירותים (ור"ש) להקים ועדה, שהרכבה, תפקידיה ותוכנית עבודתה אושרו על ידי ראש הממשלה אהוד ברק. הוועדה מונתה בשלהי שנת 1999 ועסקה בעניינים הבאים:³⁰

א. הנחות עבודה בעניין זירת הפעילות, גישות לחלוקת האחריות בין גופי קהילת המודיעין, והגדרה של מונחי זירות וסוגי אחריות.

ב. הייעוד והתפקידים של כל אחד מגופי קהילת המודיעין. הוועדה ניסחה ייעוד ותפקידים לגופי קהילת המודיעין.

ג. חלוקת האחריות בין גופי קהילת המודיעין בתחומים שונים, לרבות בתחומי האיסוף והמחקר. הוועדה קבעה מתי ראוי לקיים אחריות בלעדית, כוללת או משותפת; הוועדה התחשבה בצורך ביתירות (צורך ביכולות עודפות כדי לאפשר גמישות) ובשונות, אבל גם בצורך למנוע כפילות מיותרת ובזבוז משאבים. הוועדה מיפתה את המחלוקות העיקריות, צמצמה חלק מהפערים וחיידדה את המחלוקות שעדיין לא יושבו.

ד. תהליך גיבוש הערכת המודיעין הלאומית והצגתה בפני הממשלה.

ה. קביעת הדגשים לעבודת קהילת המודיעין והכוונת האיסוף.

ו. היזון חוזר בין דרג הקברניט ובין גופי המודיעין.

ז. כללים להפצת מידע ומודיעין בקהילה.

ח. בנוסף גיבשה הוועדה המלצות להרחבת הפעילות הבין-שירותית, לרבות הקמת פורומים מקצועיים משותפים שונים, כמו הקמת בית ספר כלל-קהילתי למחקר מודיעין.

מסקנות הוועדה והמלצותיה סוכמו בדו"ח במאי 2002 והוגשו לוועדת ראשי שירותי המודיעין (ור"ש). הוועדה הבהירה בדו"ח את יעדי קהילת המודיעין ואת גבולות האחריות בין הגופים, והמליצה על הרחבת הפעילות הבין-שירותית. בתחום המחקר וההערכה – שלגביו העיר מבקר המדינה – הושגו הסכמות, אולם בכמה עניינים אחרים נתגלעו מחלוקות וראשי הארגונים לא הסכימו להתפשר לגביהן. לכן לא הגיע הדו"ח לאישור הדרג המדיני. עם זאת העביר ראש הממשלה שרון בסמיכות זמנים (בשנת 2002) לראש אמ"ן הנכנס, אלוף אהרון זאבי פרקש, מכתב המאשר את אחריותו של אמ"ן כמעריך לאומי בתחום הצבאי והמדיני.

העיסוק בדו"ח הוועדה דעך עקב חילופי גברי בראשות קהילת המודיעין, עלייה בפעילות השוטפת של הארגונים, התמשכות אינתיפאדת אל-אקצא ומלחמת המפרץ השנייה. הוועדה חידשה את פעילותה – בהרכב שונה – בשנת 2004 (ראו בהמשך). **אינתיפאדת "אל-אקצא"**. בסוף ספטמבר 2000 פרצה אינתיפאדה שנייה, בעקבות כישלון פסגת קמפ דייוויד ועליית אריאל שרון להר הבית. היא היתה שונה מקודמתה ובמהלכה התפתחה מתקפת טרור חסרת תקדים בתולדות המדינה, שכללה הפעלה מסיבית של גלי מתאבדים פלסטינים במרכזי האוכלוסייה של ישראל. להבדיל מקודמתה, האינתיפאדה השנייה לא הפגיעה את מערכת הביטחון והיא נערכה לאפשרות זו. ככל שנמשכה האינתיפאדה הרחיבו אמ"ן ושב"כ את פעילותם בתחום הפלסטיני, וניכר שיתוף פעולה חריג בין השב"כ לאמ"ן/צה"ל בתחומים אופרטיביים.

שר לענייני מודיעין. בשנים 2001-2003 כיהן דן מרידור כשר במשרד ראש הממשלה והיה מופקד, בין היתר, על תחום המודיעין. אפשר לראות בכך מימוש של רעיון היועץ למודיעין לראש הממשלה בדרג שר. על פי המדווח מטעם משרד ראש הממשלה תפקידו היה: "עיון ולימוד של החומר המודיעיני הנמסר לראש הממשלה, פעולה מול גורמי המודיעין (אמ"ן, שב"כ, מוסד), לרבות קיום דיונים עם בכירים בגופים אלה, ביקורים ביחידות, וגיבוש מסקנות והמלצות (בעל-פה ובכתב – באופן סדיר) לראש הממשלה ולמזכיר הצבאי, בעקבות העיון והלימוד של החומר המודיעיני והפעולה עם הגורמים הנ"ל".³¹

מתקפת הפיגועים של ארגון אל-קאעדה בארצות הברית ב-11 בספטמבר 2001.

המתקפה על היעדים הלאומיים החשובים של ארצות הברית, שבוצעה מתוך שטח ארצות הברית עצמה, הייתה בתדהמה את ארגוני המודיעין בעולם כולו ואת ארגוני המודיעין האמריקאיים בפרט. ממצאי הבדיקה של קהילת המודיעין האמריקאית, בעקבות האירוע, הדגישו באופן מובהק את היעדר הסינרגייה בין גופים בתוך הקהילה כגורם משמעותי להיעדר ההתרעה לפיגועי ה-11 בספטמבר. עניין זה השפיע מאוד על ארגון קהילת המודיעין האמריקאית. האירוע אמנם הגביר את מודעות קהילת המודיעין הישראלית לאיומי טרור אסטרטגיים וכן לטרור העולמי, אולם השפעתו על הסינרגייה ועל ארגון קהילת המודיעין הישראלית (כמכלול) היתה מועטה ביותר.

בפברואר 2002 חוקק בכנסת חוק השב"כ. החוק, שיזם השב"כ עצמו, קובע כי השב"כ נתון למרות הממשלה וכפוף לראש הממשלה (בדומה לצה"ל, הנתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון). החוק כולל פירוט של תפקידי השב"כ וסמכויותיו. מדובר במהלך חסר תקדים בתולדות המודיעין בישראל. לא רק מפני שהוא נוגע לארגון המודיעין היחיד שחוקק לגביו חוק, אלא מפני שחוק זה הוציא את השב"כ לגמרי מאלמוניותו. יצוין, כי בעבר היה השב"כ הארגון החשאי ביותר בקהילת המודיעין, ועד שנת 1957 אף הוסתר מידיעת הציבור.

מבצע חומת מגן במרס-מאי 2002. במבצע השתלט צה"ל על שטחי הרשות הפלסטינית ביו"ש במטרה לבלום את גל הטרור הפלסטיני. המהלך תרם משמעותית גם ליכולת הסיכול של השב"כ. בעקבותיו הוקמה גדר ההפרדה ונבלם גל פיגועי טרור המתאבדים.

מלחמת המפרץ השנייה בין ארצות הברית ובין עיראק במרס 2003. לאחר כיבוש עיראק הופתעו קהילות המודיעין של ארצות הברית וישראל כשלא נמצא בה נשק בלתי-קונבנציונלי.³² הפתעה נוספת לקהילת המודיעין הישראלית זימנה חשיפת פרויקט הגרעין הלוזי, כמו גם הודעת לוב להפסיקו בעקבות לחץ אמריקאי. הדבר הבליט את הצורך לשפר משמעותית את יכולות המודיעין אל מול איום הנשק הבלתי-קונבנציונלי.

הוועדה ל"חקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק" (ועדת שטייניץ)

— הוקמה בעקבות ממצאי מלחמת המפרץ השנייה, על ידי יו"ר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ח"כ יובל שטייניץ. עבודת הוועדה היתה מנותקת מהעבודה שביצעה הוועדה לבחינת חלוקת האחריות בקהילת המודיעין, שפעלה תחת ראשי שירותי המודיעין, על פי הוראת הממשלה.³³

בדוח, שפורסם במרץ 2004, המליצה ועדת שטייניץ לכוון תפקיד חדש-ישן: המזכיר המודיעיני לראש הממשלה. לפי דו"ח הוועדה: "המזכיר המודיעיני יופקד על מטה/ מזכירות לענייני מודיעין, שיהווה גורם מקצועי שתפקידו לתאם, לבחון ולתכלל את עבודת שירותי המודיעין. המטה המודיעיני ישמש כחוליה המקשרת בין קהילת המודיעין לבין ראש הממשלה ויסייע בידי ראש הממשלה להכוון את עבודת השירותים ולפקח על פעילותם ועל בניין הכוח שלהם"³⁴. "משימתו העיקרית של המזכיר תהיה להוות פונקציה שתשרת את הדרג המדיני (ראש הממשלה וקבינט) ותהווה חוליית מטה מגשרת בינם לבין קהילת המודיעין. היא זו שתגבש אינטגרציה משולבת של ההערכות המגיעות מהגופים השונים. אין הכוונה למיזוג ההערכות אלא להעמידן אלה כנגד אלה, למזג את המשותף וללבן את השנוי במחלוקת. בשיטת עבודתו המזכיר יזמן אליו את נציגי גופי ההערכה על מנת ללבן ולברר מקורן של מחלוקות. לעתים יתברר שמחלוקות בתחום הערכת המודיעין נובעות ממסד נתונים ומידע גולמי שונה. או אז יוודא המזכיר שמסד הנתונים והמידע יהיה זהה. אם גם אז יתברר שיש מחלוקות, יותירן כמות שהן לדיעת הדרג המדיני תוך שהוא מבהיר מה מוסכם ומה במחלוקת"³⁵.

ועדת שטייניץ הסבירה כי "המכשול העיקרי בפני כינונה של פונקציה כזו בלשכת ראש הממשלה (למרות היותה קיימת בארצות אחרות, כגון ארצות-הברית, אנגליה, גרמניה ואיטליה) נובע מעניינם של ראשי זרועות המודיעין למנוע קיום גורם בכיר שיחצוץ ביניהם לבין הדרג המדיני ואשר ינגוס בסמכויותיהם". לוועדת שטייניץ היו גם המלצות נוספות, כגון: לבחון את הוצאת יחידה 8200 מאמ"ן ולהפוך אותה ליחידה אזרחית, כנראה בדומה ל-NSA בארצות-הברית. ככל הידוע, המלצות הוועדה לא זכו לעיון מעמיק של הדרג המדיני וחלק מהן אף נתפסו בעיני בכירים במערכת הביטחון ובקהילת המודיעין כמנותקות מהמציאות הישראלית. כך, למשל, הרעיון להפוך את יחידה 8200 לגוף אזרחי הנו תיאורטי בלבד, מאחר שיישומו יחייב עלויות כבדות נוספות.³⁶

הוועדה השנייה לבחינת חלוקת האחריות בין שירותי המודיעין ב-2004.

במחצית הראשונה של שנת 2004 הקימה ור"ש ועדת המשך לחלוקת האחריות בקהילת המודיעין, במטרה לעמוד בהנחיות הדרג המדיני. תפקידה היה אפוא להשלים את חילוקי הדעות שלא סוכמו בוועדה שקדמה לה ושסיימה את עבודתה בשנת 2002.

הוועדה הגישה דו"ח סופי בספטמבר 2004. הדו"ח אושר על ידי ור"ש, הרמטכ"ל, שר הביטחון וראש הממשלה.

הוועדה הגיעה למסקנות דומות לאלה של קודמתה, אך הוסיפה פרק שבו פירטה את הדרך לקיים סינרגייה וליישם מנגנונים משותפים בקהילה. גם בוועדה זו נתגלעו מחלוקות בודדות בעניינים שלגביהם לא הסכימו ראשי השירותים להתפשר. ב-16 בינואר 2005 אישר ראש הממשלה אריאל שרון את דו"ח הוועדה, כמסמך מחייב שיש לפעול על פיו, וקבע לוח זמנים לפתרון ארבע המחלוקות שנוותרו. משחלף המועד מונה דן מרידוד לבורר מטעם ראש הממשלה ליישוב ארבע המחלוקות: שתיים בין המוסד לאמ"ן ושתיים בין המוסד לשב"כ.³⁷ בערוץ הכנסת הוסבר כי כתב המינוי ניתן לדן מרידוד על רקע "המתיחות בין ראשי הארגונים, והצורך בהסדרת תפקודה של קהילת המודיעין נוכח האיומים העומדים בפני מדינת ישראל".³⁸

למרות אישור מסקנות הוועדה והנחיית ראש הממשלה לא חל שיפור מהותי בשיתוף הפעולה בין ארגוני המודיעין. אפשר לתלות זאת, בין היתר, באי-הקמתו של מנגנון מרכזי ליישום ההמלצות, תפקיד שהיתה אמורה ליטול על עצמה ור"ש. גם לא מונה יועץ מודיעין לראש הממשלה, שהיה עשוי למלא תפקיד זה. בהיעדר ראש לקהילת המודיעין ונוכח שיתוף הפעולה המוגבל בין ראשיה לא חל שינוי בתפקודה של הקהילה כמערכת.

התנתקות ישראל מרצועת עזה (ופינוי ארבע התנחלויות בצפון השומרון) בקיץ

2005. מהלך זה והשתלטות חמא"ס על הרצועה הפכו את רצועת עזה לארץ יעד. כך נוצרו בתחומי הרשות הפלסטינית שתי ישויות נפרדות.

מלחמת לבנון השנייה ביולי 2006. אירוע החטיפה ומהלכי חזבאללה תאמו את הערכות המודיעין. כן תרמה קהילת המודיעין ליכולת צה"ל לפגוע במערך הרקטות ארוכות הטווח שברשות חזבאללה. עם זאת, צה"ל לא השיג את יעדי המערכה וכשל במאמץ להפסקת ירי הרקטות של חזבאללה. המלחמה חשפה במלוא העוצמה את הקושי של צה"ל להתמודד עם ארגון הנוקט אסטרטגיה חשאית, פועל מתוך אוכלוסייה אזרחית ובעל יכולות לפגיעה מסיבית ומתמשכת בעורף הישראלי. המלחמה ותוצאותיה הבליטו את ההכרח במודיעין מדויק, בזמן אמת ובספיקה גבוהה,³⁹ לשם הפעלת כוח האש של צה"ל מול אויב מסוג זה. מסקנה דומה עולה גם ממבצע "עופרת יצוקה" (דצמבר 2008), שבו הוטמעו לקחים ממלחמת לבנון השנייה.

ועדת וינוגרד קמה בעקבות מלחמת לבנון השנייה ב-2006. הוועדה התמקדה בעיקר בתהליכי קבלת ההחלטות ותפקוד הצבא; והתעסקותה בתחום המודיעין היתה מוגבלת. בדו"ח החלקי מאפריל 2007 המליצה הוועדה: "להקים בתוך המל"ל, אך תוך עצמאות מקצועית, צוות הערכה לאומי, שיתכלל את המידע המודיעיני המגיע

מהגופים השונים ואת הערכותיהם, ויספק הערכה לאומית תקופתית והערכות על פי צורך ודרישה. עם הקמת צוות זה תבוטל יחידת המודיעין ליד המזכיר הצבאי של ראש הממשלה. צוות זה לא יפגע בקשר הישיר של ראשי גופי המודיעין עם ראש הממשלה".⁴⁰

דו"ח ועדת ליפקין-שחק מיוני 2007. הוועדה שימשה צוות היגוי ליישום המלצות הדו"ח החלקי של ועדת וינוגרד. היא קבעה, בין היתר, כי "חיוני שהיה למל"ל גוף מודיעין קטן יחסית, שיבצע את התפקידים הבאים:

א. הצגת המודיעין היומי (גולמי ומעובד) לראש הממשלה. נושא אשר מבוצע כיום על ידי עוזר המזכיר הצבאי למודיעין. המלצת הצוות, בדומה להמלצות ועדת וינוגרד, היא כי עוזר המזכיר הצבאי למודיעין יפעל במסגרת המל"ל כחלק מהמכלול העוסק במודיעין;

ב. ניתוח והפצת המודיעין לטובת שאר עובדי המל"ל בהתאם לתחומי העיסוק ובכפוף לכללי ביטחון המידע".

ועדת ליפקין-שחק לא השתכנעה כי על המל"ל לעסוק בגיבוש או באינטגרציה של הערכת מודיעין לאומית. היא קבעה כי "הקמה בפועל של צוות הערכה לאומי מחייבת בחינה יסודית יותר, הן בהיבט של מבנה וכוח אדם, והן בממשקים מול סוכנויות המודיעין השונות" ויש לבחון אותה בנפרד. אפשר לפרש המלצה זו של ועדת ליפקין-שחק כחוות דעת, שעניין גיבוש הערכת מודיעין לאומית אינטגרטיבית הוא עשייה מחקרית עמוקה כשלעצמה, שקיומה מחייב אופרציה עתירת משאבים, בעוד שעל המל"ל להתמקד בגיבוש של הערכת המצב (להבדיל מהערכת מודיעין) הלאומית האינטגרטיבית. לגישה זו ביטוי גם בחוק המל"ל, שהתקבל ביולי 2008, שאינו מטיל על המל"ל אחריות לגיבוש הערכת המודיעין הלאומית (ראו בהמשך).

באוגוסט 2007 הגיש דן מרידור לראש הממשלה אהוד אולמרט דו"ח ליישוב

המחלוקות שעדיין נותרו בין ארגוני המודיעין בישראל. מלבד המלצותיו לפתרון הסוגיות הבודדות שנותרו במחלוקת המליץ מרידוד על: "הקמת מטה, שימוקם במשרד ראש הממשלה, ויסייע ישירות לראש הממשלה בתהליך קבלת ההחלטות בנושאי מודיעין, וזאת ללא קשר למועצה לביטחון לאומי".⁴¹ אפשר לפרש את הדברים כדלהלן: נוכח שיתוף הפעולה המוגבל בין ראשי הקהילה לא יחול שינוי של ממש בתפקודה המערכתית אלא אם יקום גוף מעל הקהילה, שיוכל לסייע לראש הממשלה בתחום המודיעין. ככל הידוע, ראש הממשלה עדיין לא הכריע בעניין זה.⁴²

בספטמבר 2007 הושמד כור גרעיני בסוריה. דוברת הבית הלבן אמרה בתדרוך

לעיתונאים כי "הכור הגרעיני הסורי שהושמד נועד לייצור נשק גרעיני והוקם בסיוע קוריאנה הצפונית" וכי "הכור היה עשוי לסכן את היציבות האזורית במזרח התיכון". בהודעה שפורסמה בתום דיון בנושא בקונגרס האמריקאי נמסר כי הכור נפגע באופן

שלא ניתן לשקמו, וכי מיד לאחר הפגיעה הזדרזה סוריה לקבור כל ראייה לקיומו.⁴³ מתדריך של ראש ה-CIA מייקל היידן עולה כי הכור הופץ שבועות ספורים לפני שנכנס לפעילות. נמסר כי הכור נועד לספק לסוריה חומר לשני טילים גרעיניים בכל שנה. ה-CIA הציג תמונות המציגות את הפעילות בתוך הכור שהופץ.⁴⁴ המאמץ הסורי להשיג יכולת גרעינית שוב המחיש את האיום הכבד על ישראל בתחום זה.

בינואר 2008 הגישה ועדת וינוגרד את הדו"ח הסופי שלה. על אף דו"ח ועדת ליפקין-שחק חזרה הוועדה על המלצתה "להקים בתוך המל"ל, אך תוך עצמאות מקצועית, צוות הערכה לאומי שיתכלל את המידע המודיעיני המגיע מהגופים השונים ואת הערכותיהם, ויספק הערכה לאומית תקופתית". בה בעת המליצה הוועדה, "שכל עוד אמ"ן [הוא] מעריך לאומי בפועל – יש לחזקו גם בתחום המדיני והבסיסי". הוועדה לא ערערה על אחריותו של אמ"ן וסמכותו בתחום המדיני-אסטרטגי, כפי שעשו ועדות קודמות. אפשר להבין משתי האמירות האלה (באותו דו"ח) כי הוועדה לא ייחסה לצוות הערכה לאומית במל"ל מעמד של מעריך לאומי, אף שהמליצה להטיל עליו את עבודת האינטגרציה.

חוק המטה לביטחון לאומי. ב-29 ביולי 2008 אישרה הכנסת את חוק המטה לביטחון לאומי (המל"ל). החוק מסדיר את מעמדו ותפקידו של גוף זה כמסייע לממשלה ולראש הממשלה בקבלת החלטות בנושאי חוץ וביטחון. על פי החוק, המל"ל אחראי להכנת דיוני הממשלה; להצגת חלופות מדיניות שונות, ביחס להצעות הגופים האחרים; למעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה בתחום המדיני-ביטחוני; להכנת הערכת מצב שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני; לבחינת תפיסת הביטחון; ולבחינת תקציבי משרדי הביטחון והחוץ. כן יפעיל המל"ל מרכז לניהול משברים לאומיים. בתוך כך החליפה המועצה לביטחון את שמה למטה לביטחון לאומי. על פי החוק, ראש המל"ל יוכל לזמן, ואף לחייב, כל עובד של מערכת הביטחון לבוא לדיונים במל"ל. הוא יקבל כל מידע בענייני חוץ וביטחון שיועבר לראש הממשלה ויוכל לחייב כל גוף של המדינה להעביר לו מידע. הוא יוזמן לכל ישיבה של הממשלה בענייני חוץ וביטחון ולכל דיון של ועדת ראשי השירותים החשאיים.

ככלל, החוק ממקד, בהיגיון רב, את המל"ל לתחום הערכות המצב ולא לתחום הערכות המודיעין, בשונה מהמלצת ועדת וינוגרד, שביקשה להטיל על המל"ל לגבש הערכת מודיעין אינטגרטיבית. עם זאת, הוא מאפשר למל"ל לעסוק גם בעניינים המשיקים להערכות המצב, "לרבות חוות דעת וניתוח בתחומי המודיעין השונים, לפי הצורך ובאישור ראש הממשלה".⁴⁵

החוק אינו רואה את ייעודו ותפקידו של המל"ל בייעוץ בתחום המודיעין או בניהול של קהילת המודיעין. אלא שההתייחסות המועטה בנוסח החוק לתחום המודיעין עלולה להטעות לגבי מידת השפעתו בתחום זה. אם המל"ל יהיה גוף מטה דומיננטי

בתחום החוץ והביטחון, שירכו את הערכות המצב, יכין את הדיונים בממשלה בנושא ואף יהיה אחראי לעדכון ראש הממשלה, הרי שעיסוקו במודיעין יהיה ניכר ותהיה לו השפעה רבה על קהילת המודיעין ויחסיה עם הדרג המדיני.

ניתוח פעילותן של הוועדות השונות שבדקו את קהילת המודיעין

כפי שאפשר להתרשם מהתיאור עד כה מדינת ישראל לא חסכה בוועדות לבירור ולחקירת קהילת המודיעין, אך אלה לא הביאו לשינוי של ממש בתפקוד הקהילה כמכלול. ניתוח המלצותיהן מלמד כי הוועדות עסקו בעיקר בשני עניינים, שהיו קשורים זה בזה:

א. כוונות להעביר את הבכורה על הערכת המודיעין המדינית מאמ"ן לגוף אחר

(למשרד החוץ – על פי ועדות ידין-שרף ואגרנט, ולמוסד – על פי ועדת שטייניץ). תמימות הדעים לגבי מסקנה זו (למעט ועדת וינוגרד) אינה מעידה על תמימות דעים לגבי הסיבה. לכן אפשר למצוא בדו"חות של ועדות שונות הגיונות שונים למסקנה זו, כגון:

1. צורך לספק לראש הממשלה אפיק מודיעין נוסף על אמ"ן, שלא יעבור דרך משרד הביטחון (ועדת ידין-שרף);
2. צורך לגבש הערכת מודיעין אסטרטגית נוספת לזו של אמ"ן, כדי לצמצם את סבירות הכשל (ועדת אגרנט);
3. צורך להעתיק את ההערכה המודיעינית הרלוונטית לתחום החוץ לגוף אזרחי, מאחר ש"לא ראוי" כי הצבא יעסוק בהערכת מודיעין שכזאת (ועדת שטייניץ).

ועדת וינוגרד לא הצביעה על צורך לשנות את חלוקת האחריות בתחום זה ואף המליצה לחזק את אמ"ן גם בתחום זה – כל עוד הוא המעריך הלאומי.

ב. מינוי איש ביניים בין ראש הממשלה ובין קהילת המודיעין. על איש זה ביקשו

הוועדות להטיל שני תפקידים שונים: האחד ניהולי – סיוע לראש הממשלה לתאם בין שירותי המודיעין ולפקח עליהם; והשני מחקרי – הצבעה על שוני בין הערכות המודיעין של גופי המחקר בקהילת המודיעין ואינטגרציה של הערכותיהם, עד כדי מיזוג ההערכות לכלל הערכה אחת. בין הוועדות לא היתה תמימות דעים גם בעניין ייעודו העיקרי של תפקיד זה:

1. ועדת ידין-שרף שמה את הדגש על תפקידו הניהולי של היועץ כמסייע בידי ראש הממשלה "לעקוב אחר הפעולות המבוצעות והמתוכננות על ידי השירותים השונים". עמדה זו תאמה את עמדת בן-גוריון.
2. ועדות אגרנט וינוגרד שמו את הדגש על ההיבט המחקרי.

3. בדו"ח ועדת שטייניץ אפשר למצוא גם מזה וגם מזה. כלומר, נראה שהוועדה ביקשה להטיל על איש הביניים את שני התפקידים כאחד.

האישים הספורים שמונו בעקבות לקחי ועדות אלה לא הצליחו למלא לאורך זמן וביעילות אף לא אחד מתפקידים אלה, אף שהיו בעלי מעמד ציבורי ובני סמכא. חלקם טענו כי לא קיבלו סמכויות מספיקות למילוי התפקיד, קרי: חוסר גיבוי מצד ראש הממשלה (התייחסות נוספת לעניין זה ראו בהמשך).

בסופו של דבר נראה כי למרות ההמלצות החוזרות ונשנות של ועדות שונות לא חל שינוי של ממש במבנה הקהילה ובאופי פעילותה. קהילת המודיעין נותרה מבוזרת לגמרי וחסרת שידרה ניהולית וארגונית מרכזית.

באשר לאיכות המלצותיהן של הוועדות החיצוניות (ידין-שרף, אגרנט, שטייניץ, וינוגרד) בתחום הארגוני-מערכתי חשוב לציין כי רובן הושפעו מאירוע מסוים, שהביא להקמתן. את עיקר מרצן הן השקיעו בחקר הסיבות לכישלון באירוע המסוים שבדקו. רובן ייחסו חשיבות עליונה לבדיקת האחריות האישית של בעלי התפקידים באירועים, ורק מעט הוקדש לצד הארגוני-הקהילתי. נראה כי הוועדות לא מיצו את בדיקת תפקודה של קהילת המודיעין כמכלול, לא הניחו מסד של הנמקות כבדות להמלצותיהן ולא בדקו די הצורך מדוע המלצות של ועדות קודמות, דומות לשלהן, לא מומשו.⁴⁶ כך, למשל, בדו"חות של ועדות החקירה קשה למצוא ניתוח מעמיק של מבנה הקהילה, משימותיה, השליטה המרכזית בה, וניתוח הפערים הקיימים בקהילה.

הוועדות הפנימיות, שהוקמו על פי החלטת הממשלה ב-1999 לשם בדיקת חלוקת האחריות בקהילת המודיעין, אמנם העמיקו בבדיקת תפקוד קהילת המודיעין וארגונה בכל תחומי עיסוקיה, והמלצותיהן אושרו בסופו של דבר בדרג המדיני, אולם בכל הקשור למיסוד סינרגייה בקהילה לא מומשו ההמלצות ובפועל לא חלה התקדמות בעניין זה. נראה כי הסיבה העיקרית להקמתן של הוועדות האלה (חוסר שיתוף פעולה מספק בין ראשי ארגוני המודיעין במשך שנים רבות) היתה גם זו שמנעה את מימוש המלצותיהן. סיבה נוספת, את הוועדות אמנם מינה הדרג המדיני, אך הן פעלו בהנחיית ראשי השירותים. הן לא היו מוסמכות לדון בהקמת מנגנון אכיפה וגוף מטה מעל קהילת המודיעין (כמו יועץ, מטה למודיעין לראש הממשלה וכו'), שהיו אמורים להסדיר את המלצותיהן. המלצות אלה יהיו בעלות תוקף רק אם יוקם מנגנון מרכזי שינהל את הקהילה, יחולל תהליכים סינרגטיים ויפקח על קהילת המודיעין.

בהקשר זה בולט הדו"ח של שאול אביגור מינואר 1957. הדו"ח המליץ על גוף רציני שישמש מנהל לקהילת המודיעין, תחת ראש הממשלה. אמנם גם דו"ח זה לא מומש, אך הוא רלוונטי וחיוני יותר מכל ההמלצות של הוועדות החיצוניות שרצו לקבוע איש ביניים בין ראש הממשלה לקהילה.

סיכום

מאז קום המדינה ובשנות החמישים נעשו מאמצים לריכוז פעילות השירותים החשאיים של מדינת ישראל, שאותם הוביל ראש הממשלה ושר הביטחון בן-גוריון. מאמצים אלה לא נחלו הצלחה רבה, וכמותם לא היו מאז ועד היום. קהילת המודיעין הלכה וגדלה מאז בסדרי גודל, אולם לא חלו שינויים מהותיים במבנה הארגוני שלה ובאופי תפקודה כמכלול. גופי הקהילה הלכו וגדלו והתאימו עצמם לשינויי המציאות – כל אחד על פי דרכו.

הסיבות לקשייו של בן-גוריון נבעו, בין היתר, מחבלי הלידה של קהילת המודיעין, שהגיחה מהמחלקה המדינית בסוכנות ומהש"י (שירות המודיעין של ההגנה), גופים מבודדים זה מזה ושונים מאוד גם בהרכבם האנושי (במחלקה המדינית היו "אנשי העולם הגדול", ואילו הש"י היה ארגון בעל אופי "מקומי"). בעשור הראשון לקיומה הושפעה קהילת המודיעין משונות זו, מפוליטיזציה חזקה, מבעיות גיבוש וכו'. את הקשיים והבעיות היטיב לתאר שאול אביגור בדו"ח מינואר 1957.

בשנות השישים, לאחר פרישת איסר הראל מתפקיד ראש המוסד ומינוי מאיר עמית במקומו, התחיל "תור הזהב". מאיר עמית ואהרון יריב (ראש אמ"ן החדש) שיתפו פעולה בממדים שלא היו כדוגמתם. ניצחון צה"ל במלחמת ששת הימים חיזק מגמה זו.

לאחר מלחמת יום הכיפורים השתנו הדברים ובמהלך שנות השמונים הלך ונשחק מעמד צה"ל, כעומד בראש החזית הביטחונית מול האיומים הצבאיים המרכזיים. עם השנים ראו עצמם המוסד והשב"כ יותר ויותר כשירותי ביטחון העומדים בחזית הצבאית בתחומים שחשיבותם הלכה וגדלה (טרור ונשק בלתי-קונבנציונלי). מגמה זו התחזקה בהדרגה בשנות התשעים. המתחים בקהילה גברו, והבעיות שעליהן הצביע אביגור בשנת 1957 חזרו בעוצמה רבה: ליקויים בתיאום, חוסר תכנון משותף, כפילות בבניין יכולות, היעדר פיקוח מרכזי, ועוד. הביזור שאליו נקלעה הקהילה גרם כנראה לפגיעה קשה בתפוקות המחייבות סינרגייה וניהול כולל. על ההחמצות במיצוי מלא של יכולות קהילת המודיעין אפשר להסיק, בין היתר, מהצלחותיה הגדולות, שרובן נבעו משיתוף פעולה.

נוכח בעיות אלה היה אפשר לצפות למהלך ארגוני שירכו ויתאם את הפעילות בקהילה, כפי שניסה לעשות בן-גוריון בשעתו. מהלך כזה לא נעשה, והביזור בקהילה רק גבר. בין הסיבות לביזור:

א. הביזור היה כנראה נוח לרוב ראשי קהילת המודיעין, שחתרו לאוטונומיה ארגונית, ואולי גם לחלק מראשי הממשלה, שנרתעו מקבלת החלטות קשות ואהבו להמתקן סוד עם ראשי השירותים.

ב. מתח, לכאורה,⁴⁷ בין רעיון הסינרגייה, הדורש דיון משותף, ובין רעיון הפלורליזם,

הדורש חשיבה עצמאית ובלתי מושפעת. המתח גדל עוד בעקבות מסקנות ועדת אגרנט לאחר מלחמת יום הכיפורים ותרם לבדלנות בין גופי המודיעין. ביטוי קיצוני לרצון ליצור מנגנונים שיפעלו בנפרד זה מזה ניתן בהמלצת ועדת אגרנט, שלפיה יגבש המוסד הערכות מודיעין המבוססות על מידע שאסף בעצמו בלבד, מה שנחשב כיום בלתי הגיוני בעליל. הבדלנות תרמה להיעדר דיון מעמיק בצורך בריכוזיות הנדרשת לניהול הקהילה.

ג. מתח בין הצורך הניהולי, המחייב ריכוז כוחות, ובין הצורך הפוליטי לביזור מוקדי הכוח של השירותים החשאיים. נראה כי החשש מריכוז יתר של עוצמה בידי גורם אחד תמך בפיצול מוקדי הכוח (בין היתר, כלקח מתקופת "הממונה" איסר הראל).

ד. התמקצעות קהילת המודיעין ועלייה בעוצמתן ובמורכבותן של היחידות המקצועיות העצמאיות תרמו למגמה. הדבר הביא גם לביזור בתוך שירותי המודיעין עצמם.

ה. פיצולם של שירותי המודיעין למשרדי ממשלה שונים, ללא ראש וגורם מתאם. אמ"ן הוא חלק מצה"ל, הכפוף לשר הביטחון, ואילו המוסד והשב"כ כפופים לראש הממשלה. מאחורי הפיצול הזה יש בעיה מערכתית קשה לא פחות – חסך באינטגרציה של מערכת הביטחון הלאומי. אין בישראל גורם אחד (אפילו לא שר הביטחון) הממונה על כל כוחות הביטחון במדינה הפועלים בחזית ההתמודדות עם איומים מן החוץ (כגון איראן), ועל כן אין מי שיבצע תיאום ואינטגרציה ביניהם.

ו. התפתחויות בזהות הארגונית של המוסד. נראה כי במשך שנים רבות חי המוסד במתח שבין היותו שירות מודיעין ביצועי, המתמחה בפעולות איסוף ומבצעים חשאיים בחו"ל, בין צורכי צרכנים לאומיים "אחרים" ובין חתירתו להיות שירות ביטחון הממונה על תחומים ביטחוניים משלו (כגון: סיכול טרור בחו"ל וסיכול פיתוח נשק בלתי-קונבנציונלי), ואף להשפיע על מדיניות ישראל בתחומים אלה. הנטייה לכיוון השני התחזקה בעשור האחרון, וייתכן שתרמה לחיכוכים שנתגלעו בינו לשירותים אחרים.

ניסיון מסוים להתמודד עם השלכות הביזור אפשר למצוא במסקנותיהן של ועדות החקירה והבדיקה של קהילת המודיעין הישראלית מאז שנות השישים. אלא שהן בחנו את הנושא מנקודת מבטו של ראש הממשלה, כמי שמתקשה להתמודד לבדו עם קבוצה זו ותוצריה, ולא מבחינת הצורך להפעיל את הקהילה כגוף אחד. מהדו"חות השונים אפשר להתרשם כי רוב הוועדות הבינו את הצורך בפונקציה בין קהילת המודיעין לראש הממשלה, שתסייע לו לפעול מול הקהילה המבוזרת. אולם אלה

הסתפקו בהמלצה להקים פונקציה של יועץ או מזכיר, ונמנעו מהמלצה על פונקציה בעלת יכולות ניהוליות רחבות. גם המלצותיהן לא יושמו לאורך זמן. בסופו של דבר מראה השוואה בין מצב הקהילה כיום (כמתואר בפרק א') ובין תיאור מצבה על ידי שאול אביגור (ינואר 1957) כי לא חל שינוי של ממש בניהול הלקוי של קהילת המודיעין הישראלית בחמישים ואחת השנים האחרונות. אותו מבנה וניהול שגרמו בזמנם לתקלות ולאי-מיצוי היכולות קיים גם כיום; אותם חיכוכים בין ראשי שירותי מודיעין שהיו בעבר קיימים גם כיום. את הנזקים היטיב, כאמור, לתאר בזמנו שאול אביגור, אלא שכיום ההשלכות של מבנה ניהולי זה עלולות להסב לישראל נזקים גדולים בהרבה מאלה שבעבר, נוכח השתנות הסביבה החיצונית, דפוסי הפעולה המודיעיניים החדשים (המחייבים שיתוף פעולה) והעלויות הכבדות של המפעל המודיעיני (התייחסות מפורטת לכך תוצג בפרק הבא).

הסביבה, האתגרים והפערים בתפקוד קהילת המודיעין

לפרק זה שלושה חלקים:

א. מגמות בסביבה האסטרטגית של ישראל. חלק זה מציג את הערכתנו לגבי מאפייני הסביבה המדינית-ביטחונית של ישראל בעשור הקרוב, בדגש על סיכונים ביטחוניים שקהילת המודיעין צריכה להתכונן אליהם, מתוקף ייעודה ותפקידיה והיותה חלק ממערכת הביטחון בישראל. כאן מוצגות מסקנות הנוגעות לחיוניות הגוברת בכלי קהילת המודיעין לצורך ההתמודדויות האסטרטגיות של ישראל.

ב. אתגרים מודיעיניים מקצועיים ודפוסי פעולה מערכתיים בעידן החדש. חלק זה עוסק באתגרים ביטחוניים משותפים לשירותי המודיעין בארץ ובחו"ל. בכלל זה: 1. התמודדות עם איומים של ארגוני טרור חוצי גבולות (הנוקטים טקטיקות של הסתרה וחמקנות) ואויבים המפתחים נשק בלתי-קונבנציונלי בחשאי; 2. אתגרים מקצועיים משותפים, המחייבים פיתוח כלים ושיטות משולבות להתמודדות עם אויבים כאלה, נוכח אופייה המודיעיני המיוחד: "חתימה" ויזינטית וסיגינטית נמוכה (אויבים קשים לאיתור באמצעים אלקטרוניים ואופטיים), והיותם אגוז קשה לפיצוח ליחידות היומינט וכו'.

ג. הפער בתפקוד קהילת המודיעין הישראלית, גורמיו והשלכותיו. חלק זה הוא מסקנה מהפרקים הקודמים ומשני חלקיו הראשונים של פרק זה.

מגמות בסביבה האסטרטגית של ישראל

המגמות בסביבה הגלובלית. הגלובליזציה תמשיך לעצב את פני העולם בשנים הקרובות. מאפייניה העיקריים: המשך כרסום בגבולות שבין מדינות כחיץ לתנועות מידע, אוכלוסייה, טכנולוגיה והון על פני תבל; לגיטימציה פוחתת להפעלת כוחות

צבאיים; מוסדות בינלאומיים ימשיכו לשחק תפקיד חשוב במערכת הגלובלית; הכלכלה, מהפכת הטכנולוגיה ועידן המידע ימשיכו להוות מנועים בהתקדמות הגלובליזציה. תופעה מנוגדת בכיוונה לגלובליזציה אך משלימה בהגיונה היא הלוקליזציה. כלומר, התחזקות גורמי כוח מקומיים במדינות שבהן השלטון חלש. דוגמאות: שטחי הרשות הפלסטינית, לבנון, עיראק, סודאן, אפגניסטן. אזורים אלה מהווים כר צמיחה לגורמים עוינים. מתוך חשש לפגיעה באוכלוסייה אזרחית קשה להשיג באיזורים אלה הרתעה באמצעות הפעלת כוח מסיבית, ונדרשת אפוא פעילות כירורגית נגד הגורמים העוינים, התלויה, כמובן, במודיעין.

מערכת הכוחות הגלובלית תמשיך במגמת מעבר מעולם פולרי, שבו המערב מכתוב את סדר היום העולמי, לעולם רב-פולרי, שבו יש כוחות גלובליים חזקים נוספים, כגון סין, רוסיה (השואפת לחזור למעמד של שחקן מוביל) והאיחוד האירופי. הצמיחה הכלכלית המהירה במזרח אסיה, ובמיוחד של סין והודו, תחזק את מעמדן הגלובלי של מזרח אסיה, אך היא גם תיצור אתגרים בתחום הפנימי נוכח הפער הגובר בחלוקת ההכנסות באוכלוסייה. השפעת ארצות הברית אמנם עשויה להיחלש, אך היא תישאר המעצמה המובילה ותמשיך בלחימה נגד הטרור ותפוצת הנשק הבלתי-קונבנציונלי. גורמי האסלאם הקיצוני ואיראן ינצלו את התעצמות תודעת הזהות האסלאמית להגברת המאבק בארצות הברית וישראל, כמייצגות איומים צבאיים, דתיים ותרבותיים.

מגמות בסביבה האזורית. הסכסוך הישראלי-ערבי ימשיך לעמוד בראש סדר היום הביטחוני והמדיני של ישראל ומדינות האזור – כסכסוך לאומי, דתי ותרבותי. בלבו יעמוד הסכסוך בין ישראל לפלסטינים. מוקד סכסוך שני: בין ישראל לסוריה וחזבאללה. במהלך העשור ייתכנו עליות ומורדות בתהליך המדיני. יש להביא בחשבון כינון מדינה פלסטינית "שלומית" או עוינת/בלתי יציבה, ואולי הסכמים עם סוריה ולבנון, ועם מדינות ערביות נוספות. המשטרים הערביים אמנם משלימים כיום עם קיומה של ישראל, אולם תיתכן התחזקות הקו האידיאולוגי השולל את זכות הקיום של מדינת ישראל והשלמה עמה בקרב חלק מאוכלוסיית העולם הערבי.

מוקד סכסוך שלישי שבו מעורבת ישראל באזור הוא איראן וארגונים אסלאמיים מקומיים ובינלאומיים. אלה ימשיכו לראות בישראל אויב שיש להשמידו. איראן עלולה להיות מעורבת בעימות בין ישראל לסוריה וחזבאללה, והן עלולות להיות מעורבות בעימות בין איראן לישראל, אם זה יתרחש.

בניתוח אזורי האי-ודאות יש להביא בחשבון התחזקות אופוזיציות אסלאמיות עד כדי סיכון ליציבותם של משטרים מסוימים (רש"פ-אש"ף, מצרים, ירדן, לבנון, סוריה, סעודיה, פקיסטן). כן יש אי-ודאות לגבי המצב בעיראק והשלכותיו על המערכת האזורית וישראל.

האיומים הביטחוניים העיקריים על ישראל בעשור הקרוב

אפשר לסכם כי האיומים הביטחוניים העיקריים על ישראל יהיו כדלהלן:

- א. איום הנשק הבלתי-קונבנציונלי לסוגיו והאפשרות שנשק גרעיני יגיע לידי מדינות או גורמים קיצוניים.
- ב. איום טילים ורקטות על העורף הישראלי, בעיקר מצד המערכת הצפונית, איראן והמערכת הפלסטינית.
- ג. איום קונבנציונלי מצד צבאות סדירים באזור, שלחלקם אמצעי לחימה חדישים.
- ד. איומים סמי-צבאיים וגרילה.
- ה. איומי טרור הן מצד גורמי טרור באזור והן מצד ארגונים גלובליים. בכלל זה אפשרות למגה-טרור.
- ו. אינתיפאדה, מרי אזרחי.

סיכונים צולבים. כמה מהסיכונים הקיימים בסביבה האסטרטגית עלולים להתעצם נוכח הזיקות ביניהם, כגון:

- א. סיכון לנפילת משטרים ערביים מתונים בשילוב סיכון להשגת נשק גרעיני. בדומה לחשש כיום לגבי פקיסטן.
 - ב. סיכון לנכונות גורמי טרור קיצוניים לבצע מגה-פיגוע בשילוב סיכון לזליגת נשק בלתי-קונבנציונלי.
 - ג. סיכון התגבשות מדינה פלסטינית עוינת בשילוב סיכון להתקוממות בקרב קיצונים מערביי ישראל.
- מעבר לאפיון כללי של האיומים, שרובם כבר קיימים כיום, והסיכונים שהוזכרו למעלה קשה לדון במידת הסבירות להתממשות כל אחד מהם, מאחר שמדובר בניתוח לטווח ארוך (ההיסטוריה מלמדת על סבירות גבוהה כי בטווח הארוך יתרחש אירוע שמוערך בהווה כבעל סבירות נמוכה) ומאחר שהסבירות להתממשות האיום אינה מנותקת ממדיניותה של ישראל ומפעילותה.

ההשלכות האופרטיביות של האיומים על תפיסת הביטחון

להשתנות פני הזירה ולסיכונים שתוארו לעיל נודעת משמעות רבה על תפיסת הביטחון הישראלית, שבה אמורה להשתלב קהילת המודיעין. המשמעויות מצביעות על צורך גובר:

- א. **להתמודד בחזית רחבה עם גורמי טרור וגרילה** – הנוקטים אסטרטגיות של חמקנות, הונאה, הסתרה והסתתרות עמוקה בקרב אוכלוסייה אזרחית. אף שבחזיתות אלה אין לאויב שום טנק או מטוס קרב, כיום אלה החזיתות החמות ביותר של ישראל (פלסטינים, חזבאללה, טרור בינלאומי).⁴⁸
- ב. **להתמודד עם מדינות המפתחות נשק בלתי-קונבנציונלי**, הנוקטות גישה של

הסתרה והונאה (איראן). יש להביא בחשבון כי מדינות שפעילותן נחשפה (סוריה, לוב) עלולות לחזור לנתיב זה, ומדינות נוספות עלולות לחתור לכיוון זה. בצד אלה קיימת המשכיות בצורך להתכונן למערכות צבאיות קונבנציונליות.

ג. להתמודד עם גופים במרחבים עוינים שבהם אין שלטון מרכזי או שהשלטון המרכזי חלש ורופף, כגון: לבנון, הרשות הפלסטינית, עיראק. במרחבים אלה יש קושי להגיע להסכמים יציבים, מפני שגם גורמי הכוח בצד היריב נתונים בעימות זה עם זה, ועל כן קשה במיוחד לחזות את ההתפתחויות בהם.

אל מול צרכים אלה נדרשים כוחות הביטחון לתת מענה התואם את יעדיה ויכולותיה של ישראל מתוך התחשבות באילוצים המשפיעים על מקבלי ההחלטות: רגישות גבוהה לאבדות, פעולה בגבולות הלגיטימציה הבינלאומית, מגבלות תקציב וכו'.

ההשלכות על קהילת המודיעין

נוכח אתגרים אלה והיכולות הפוטנציאליות של קהילת המודיעין גדל הצורך בכלים המצויים בחצרה של קהילת המודיעין; בין היתר לביצוע המשימות האופרטיביות הבאות:

- א. לקיים לוחמה חשאית בחזית רחבה נוכח אופי האויבים והיעדר לגיטימציה מדינית להפעלת אש. פעולה בתווך החשאי מאפשרת גם לצמצם את סיכוני ההסלמה, אם כי הדבר אינו מובן מאליו.
- ב. לבצע מבצעים כירורגיים מורכבים בטווחים ארוכים.
- ג. לקיים פעילות סיכולית נרחבת נגד חתרנות ופשעה אסטרטגית בזירה הפנימית.
- ד. לפתח יכולות התקפיות והגנתיות ברשת – כמרחב לחימה חדש בעידן המידע. התווך הקיברנטי מאפשר לעתים להגיע רחוק יותר מהטנקים והמטוסים, ולעקוף חומות הגנה פיזיות.
- ה. לספק מודיעין מדויק ובהספק גבוה למימוש יכולות האש המתקדמות של צה"ל.
- ו. לספק מודיעין לקידום אינטרסים ביטחוניים-מדיניים. למשל, להרתיע אויבים מפני מלחמה ולסכל את תוכניותיהם, באמצעות חשיפת כוונותיהם, או לספק "מודיעין להפללה" נגד אויבים הפועלים תחת מעטה של הסתרה והונאה מפני הקהילה הבינלאומית. דוגמה: השתלטות חיל הים על האונייה קארין-A בינואר 2002. בכירי הרשות הפלסטינית נחשפו כאשר ניסו להבריא באונייה נשק ותחמושת בכמות רבה מאיראן לרצועת עזה. מודיעין מסוג כזה עשוי להניע את הקהילה לפעול נגד האויבים, או לספק לגיטימציה לפעולה ישראלית נגדם.
- ז. לסייע במלחמה על התודעה. כלומר, לחשוף ולספק מידע אשר ישפיע על קהלים שונים במטרה לסייע להשגת יעדים ביטחוניים לאומיים. דוגמה: קהילת המודיעין

חשפה והציגה מסמכים רבים שנתפסו במבצע "חומת מגן" – על מעורבות פעילי הרשות הפלסטינית בטרור, ניצול ילדים לטרור ועוד – כמענה לתעמולה הפלסטינית. אלה תרמו להבנה שגילו קהלים מסוימים בעולם למהלכיה של ישראל בשטחים.⁴⁹

ח. הונאה ולוחמה פסיכולוגית.⁵⁰

איומים ביטחוניים בזירה הפנימית הישראלית

בזירה הפנימית נדרשת ישראל להתמודד עם איומים כגון חתרנות בהיקף נרחב ופשיעה אסטרטגית מצד גורמים הנוקטים הונאה ומנצלים לרעה את הדמוקרטיה הישראלית.

מבין שירותי המודיעין השב"כ וגופי המודיעין במשטרה הנם היחידים הרשאים לראות בזירה הישראלית יעד לפעולה. בעתיד עשוי השב"כ להידרש עוד יותר להתמודד עם חתרנות פנימית, איומים על ביטחון הפנים ונקיטת צעדים אלימים מצד גורמים לאומניים.

המודיעין במשטרה עשוי להתמודד עם התגברות הפשיעה האסטרטגית. כלומר, עם פשיעה ושחיתות שלטונית, שעלולה לאיים על ישראל כמדינה דמוקרטית, עם חדירת גורמים עברייניים למוסדות השלטון, עם פשיעה בהיקף נרחב, שעלולה לאיים על הביטחון האישי של האוכלוסייה.⁵¹

הצורך בתפוקות המודיעין לקבלת החלטות ברמה האסטרטגית

צפויה המשכיות בצורך במודיעין לעיצוב מדיניות ולקבלת החלטות ברמה האסטרטגית הצבאית או המדינית. אופי התפקוד אינו שונה מהותית מבעבר, אולם בפני קהילת המודיעין עומדים אתגרים חדשים. בהשוואה לשנות השמונים של המאה העשרים, הזירה הגיאוגרפית-פוליטית הולכת ונעשית מורכבת ועמה האתגר בגיבוש הערכות המודיעין, כך לגבי גיבוש תמונת מודיעין והערכות במזרח התיכון, שלחלק ממדינותיו יש הסכמי שלום עם ישראל וחלק אחר נתון בעימות או במצב ניטרלי; בחלק מהאזורים יש שלטון מדינתי חזק ובחלק מהאזורים יש ריבוי ישויות ואין שלטון מרכזי חזק (לבנון, הרשות הפלסטינית ועיראק) וכו'. המלחמה הא-סימטרית, הגלובליזציה, עליית האסלאם הרדיקלי, שינויים פוליטיים בעולם מאז קריסת הגוש הסובייטי, עליית משקלו של הגורם הכלכלי – כל אלה הוסיפו אף הם נדבכי עשייה לגופי המודיעין האסטרטגיים, מעבר לאלה המסורתיים שבמוקדם צבא וביטחון. בעתיד עשויה קהילת המודיעין להידרש לספק התרעה נגד שימוש בנשק גרעיני למקרה שמדינה עוינת תשיג נשק כזה.

בתוך כך צפויה המשכיות בחשיבות המודיעין כמסייע לניצול הזדמנויות. המודיעין אינו עוסק במלחמות בלבד, אלא מסייע לדרג המדיני לנצל הזדמנויות מדיניות. קהילת המודיעין מסייעת לקברניטים בתחום זה באמצעות מידע מודיעיני, הערכות מודיעין וקשרי חוץ חשאיים (פעילות אופרטיבית של המודיעין בתחום המדיני). מאז השלום עם מצרים, דרך ועידת מדריד ב-1991, הסכם אוסלו והשלום עם ירדן חל גידול ניכר בעיסוק של כלל קהילת המודיעין בתחום המדיני. בתחום "המודיעין לשלום" אפשר להניח כי בעשור הקרוב תידרש קהילת המודיעין לשים דגש על האתגרים הלאומיים הבאים:

- א. חתירה להסכם שלום עם סוריה. לכך גם משמעות באשר להפחתת האיום האיראני, ובעקבותיו מצד חבאללה ומצד ארגוני טרור פלסטיניים הנהנים מחסות דמשק.
- ב. חתירה להסכמים יציבים עם הפלסטינים.
- ג. שאיפה להידוק היחסים עם מצרים וירדן, ולהשגת הסכמי שלום עם העולם הערבי, או לפחות עם המדינות הסוניות בו.
- ד. שאיפה להידוק קשרים עם מדינות אחרות בעולם שיש להן השפעה ניכרת במזרח התיכון.

גורמים משפיעים על הקצאת משאבים לקהילת המודיעין

תדמית והכרה בצורך, ביכולות ובכלי קהילת המודיעין מצד צרכני קהילת המודיעין. שיפור תדמיתי קשור בדרך כלל להצלחה וכזוה הוא עשוי לשפר את התנאים והמשאבים של פעולת קהילת המודיעין. עם זאת, תדמית ו"הכרה בצורך" אינן בהכרח פרמטרים דומים. תיתכן עלייה משמעותית ב"הכרה בצורך" גם בנסיבות של כישלון ופגיעה בתדמית. לדוגמה: כישלון ההתרעה של אמ"ן במלחמת יום הכיפורים ומחירו הכבד הביאו לעלייה חדה בהכרה בצורך במענה טוב יותר. כתוצאה מכך חל גידול ניכר במשאבים שהועמדו לרשות אמ"ן.

מצב המשק ויעדים לאומיים אלטרנטיביים. הרעה במצב הכלכלי או עלייה בחשיבות הלאומית של יעדים אחרים (כמו חינוך) עשויות להגדיל את המתח בין הצרכים האזרחיים לצורכי הביטחון, ולצמצם את המשאבים שתקצה המדינה לכוחות הביטחון ולגופי המודיעין.

רגישות לאבדות. הרגישות לאבדות של כוחותינו מגבירה את הצורך בשימוש בכלי נשק עתירי טכנולוגיה והון, שהמודיעין הוא חלק מהם. כן מבקשים מקבלי ההחלטות מידע רב כדי לצמצם את מחיר הטעות בהחלטותיהם. רגישותה של ישראל לאבדות בצד היריב (בקרב אוכלוסייה אזרחית) מובילה אף היא לשימוש בנשק מונחה מדויק, הדורש מודיעין איכותי ומדויק.

תדמית ציבורית ותחרות. היכולת לגייס כוח עבודה מקצועי תושפע מאוד ממעמד כוחות הביטחון והמודיעין וכן מהתחרות על כוח אדם עם המשק האזרחי, בעיקר מצד ענפי הטכנולוגיה המתקדמת, ובמיוחד בתקופות של גאות כלכלית.

טכנולוגיה. שמירה על רמת הישגים גבוהה תחייב את קהילת המודיעין לשמור על יכולותיה בחזית הטכנולוגיה העולמית.

סיכום ביניים: בעקבות השתנות הסביבה החיצונית של ישראל ואתגרי הביטחון שלה גדלה חשיבות המודיעין בתפיסת הביטחון הישראלית וגדלו מאוד תפקידי קהילת המודיעין במימושה, במיוחד בנוגע להיותו של המודיעין רכיב אופרטיבי במערכות צבאיות-ביטחוניות, קרי: המודיעין כלוחם וכמסייע בלחימה (ראו לוח 4) בנוסף לתפקידיו כתומך קבלת החלטות (קמ"ן). בתוך כך גדל גם חלקו של המודיעין כמסייע במערכות דיפלומטיות. מגמות אלה צפויות להימשך גם בעשור הקרוב.

לוח 4: המודיעין כרכיב אופרטיבי במערכות צבאיות-ביטחוניות

השינוי	התפקוד	סוג התפוקה	
אתגרים מורכבים מבעבר אך לא נדרש שינוי דרסטי בסוג התפוקה. מוקדי עניין לעתיד: הסכם שלום עם סוריה, הפלסטינים ומדינות אחרות; כינון מדינה פלסטינית, מצב חדש בעיראק, והתרעה מפני תקיפה גרעינית.	תפקוד כקמ"ן (קמ"ן של הקברניט המדיני והמצביא הצבאי)	מודיעין לעיצוב ולקבלת החלטות ברמה האסטרטגית	
נדרש שינוי משמעותי בשל אופיים של היריבים, יכולות טכנולוגיות וחשאי, קפיצת מדרגה ביכולת אש מדויקת, עלייה בשיתוף הפעולה מצד שירותים זרים ועוד.	תפקוד כמסייע/משתתף בלחימה	מודיעין כיוצר תנאים מבצעיים להפעלת כלים ומערכות לחימה	מודיעין כרכיב אופרטיבי במערכות צבאיות-ביטחוניות
נדרש שינוי משמעותי. היחס בין מלחמת הקצוות לאיום הקונבנציונלי במרכז השתנה לרעת המרכז. אופיים של היריבים מחייב כניסה משמעותית לעולם החשאי.	תפקוד כלוחם	לוחמה חשאית וקיברנטית בהיקף נרחב	

אתגרים מודיעיניים מקצועיים ודפוסי פעולה מערכתיים בעידן החדש

חלק זה מתאר אתגרים מקצועיים-מערכתיים בהתנהלות קהילת המודיעין בעידן החדש. מדובר באתגרים המשותפים לשירותי המודיעין בארץ ובחול, כמו התמודדות עם איומים של ארגוני טרור חוצי גבולות הנוקטים גישה של הסתרה וחמקנות ועם מדינות המפתחות בחשאי נשק להשמדת המונים.

אתגרים מקצועיים. ארגוני מודיעין הם היחידים המסוגלים לאתר התארגנות של

אויבים מסוג זה, אך גם בשבילם זהו אתגר קשה, בגלל הסיבות הבאות:

א. לארגוני טרור וגרילה חתימה וזיגנטית וסיגינטית נמוכה. פירוש הדבר: קשה לאתר את פעילותם גם באמצעים אלקטרוניים או באמצעות צילומי אוויר בשל אופיים של ארגונים אלה, דפוסי הפעולה החשאיים שלהם, והיטמעותם בקרב האוכלוסייה האזרחית.

ב. חתימה וזיגנטית וסיגינטית נמוכה קיימת גם בפרויקטים של פיתוח נשק להשמדת המונים, שבהם נוקטות מדינות אויב טקטיקות של הסתרה והונאה. בנוסף נוקטות מדינות אלה אסטרטגיה של ריבוי מאמצים חשאיים לפיתוח יכולות של נשק מסוג זה, בין היתר כלקח מהפצת הכור העיראקי על ידי ישראל בשנת 1981.

ג. היותם של ארגוני טרור אסלאמיים "אגוז קשה לפיצוח" גם ליחידות היומינט (איסוף מודיעין ממקורות אנוש).

בצד העלייה במורכבות הבעיות שקהילת המודיעין מתמודדת עמן אפשר להצביע גם על הזדמנויות חדשות:

א. יכולות טכנולוגיות חדשות – התפתחויות טכנולוגיות מהירות (תקשוב, לוויינות, מזעור וכו') פותחות אופקים חדשים, במיוחד בתחומי הסיגינט, הוויזינט והמחקר (עיבוד מידע והפצתו).

ב. שיתופי פעולה חדשים – הגלובליזציה מזמנת שיתופי פעולה שלא היו כמותם בעבר בשל איומים משותפים וחוצי גבולות.

המענה המערכתי. הטיעון המרכזי שלנו בתחום זה: נוכח אתגרי קהילת המודיעין

והשתנות הסביבה גדלים חשיבות הסינרגיה בקהילת המודיעין והצורך לנהל את מאמצי המודיעין מתוך תכנון וראייה כוללת. לצורך הדין נבחין בין שלושה סוגי סינרגיות:

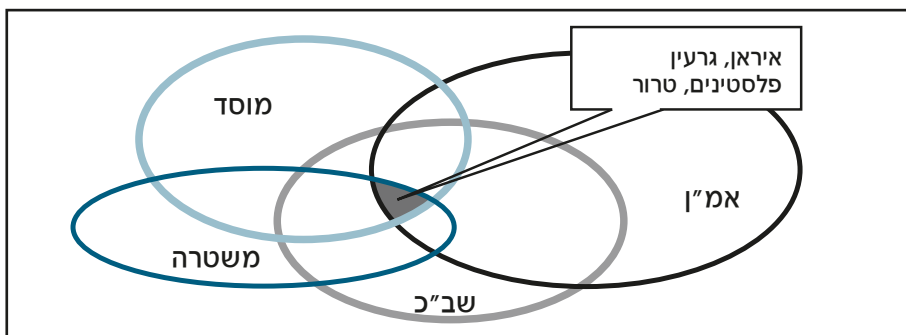
א. **הסינרגיה הזירתית:** ניהול מערכת משותף של עוצמות קהילת המודיעין מול זירות אויב המהוות מוקדי עניין לאומיים (איראן, טרור וכו').

ב. **הסינרגיה המבצעית הרב-תחומית** ('הקרבת המשולב המודיעיני'): מיצוי פוטנציאל קהילת המודיעין בשילובים מולטי-דיסציפלינריים (שילוב בין סיגינט, יומינט, וזיגנט וכו') כדי לפצח אתגרים מודיעיניים-מבצעיים. מענה זה חיוני במיוחד לניהול הלחימה הא-סימטרית, שבה יש לפתרונות משולבים משקל מכריע.

ג. **הסינרגייה התוך-תחומית:** ניהול מערכת יעיל של כל אחד מתחומי המודיעין (סיגינט, יומינט, ויזינט, מבצעים) המבוזרים כיום (בניגוד לעבר) בכל גופי הקהילה.

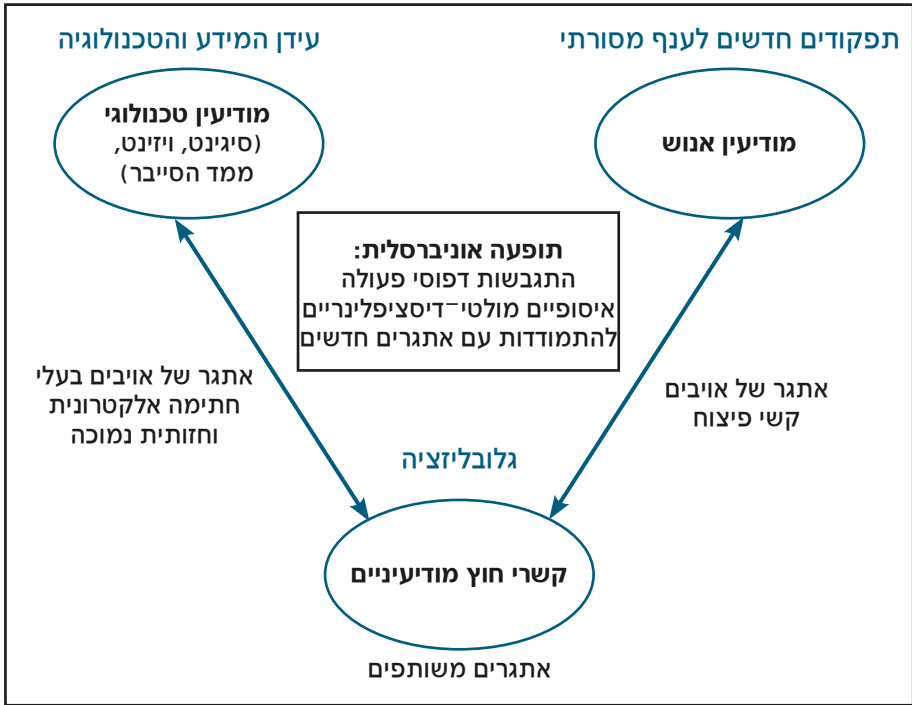
הסינרגייה הזירתית. סינרגייה זו היא בעלת ערך רב להשגת יעדים בזירות אויב המהוות מוקדי עניין לאומיים באמצעות מאמצים משותפים. עד שנות השבעים תיאום הפעילות או ניהול משותף מול זירות היה צורך חשוב אך לא קריטי, נוכח השוני בתפקוד שנדרש מהארגונים השונים וגבולות הגזרה הגיאוגרפיים, שהסדירו את העניין: המוסד פעל בחו"ל, השב"כ בתחום גבולות ישראל ואמ"ן מהגבולות החוצה – בעיקר מול מדינות ערב הגובלות בישראל. כיום שילוב כוחות וניהול מערכתי של קהילת המודיעין נראה כצורך קריטי – נוכח השתנות האתגרים הביטחוניים, השינויים בסביבה האסטרטגית (לרבות בתחום הטכנולוגיה) והשתנות אופי תפקוד שירותי המודיעין. למשל, כיום אי אפשר לטפל ביעילות באיומים רחוקים כמו איראן, או באיומים חוצי גבולות כגון הטרור, בלא שיתוף פעולה בין גופי המודיעין.

לוח 5: הסינרגייה הזירתית



הסינרגייה המבצעית הרב-תחומית. סינרגייה זו היא בעלת ערך כדי לפצח אתגרים מודיעיניים-מבצעיים, מעין 'הקרב המשולב המודיעיני'. לדוגמה: בעולם המודיעין קיים תחום חדש הנקרא יוגינט (שילוב בין יומינט לסיגינט), קרי: שימוש של סוכנים באמצעים טכנולוגיים מתקדמים המאפשרים הישגים מרשימים למודיעין האלקטרוני. עליית חשיבות הסינרגייה המבצעית הרב-תחומית נובעת גם מעידן המידע ותפוצת טכנולוגיות המידע והתקשוב (תקשורת ומחשוב) אשר קשרו את הכול עם הכול ויצרו אפשרויות ושילובים רבים. כיום קשה להגיע להישגים נדרשים בלא שילוב יכולות בין דיסציפלינות מודיעיניות שונות (סיגינט, יומינט וכו') המצויות בדרך כלל בשירותים שונים. בתחום המודיעין האופרטיבי, למשל, החיוניות של סינרגייה זו הכרחית במענה המשולב הנדרש במלחמה הא-סימטרית ובלחימה בטרור.

לוח 6: הסינרגייה בין תחומי המודיעין

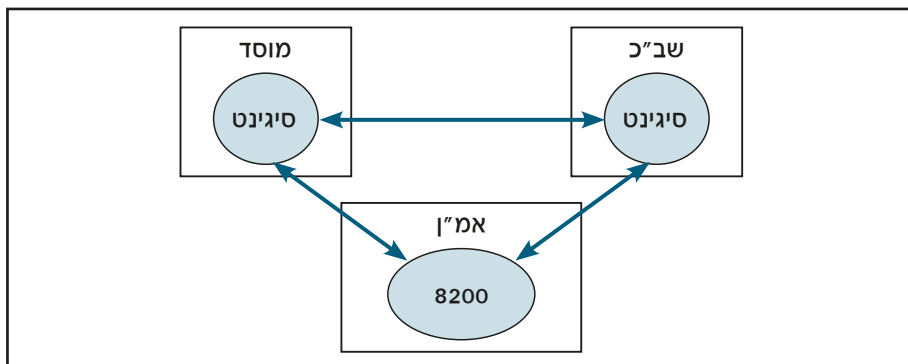


הסינרגייה התוך-תחומית

לסינרגייה זו חשיבות רבה לצורך ייעול תפקודה של קהילה המודיעין ולריכוז מאמץ משותף. הסינרגייה התוך-תחומית עניינה ניהול מערכת יעיל של תחומי המודיעין (סיגינט, יומינט, ויזינט, מבצעים) המבוזרים כיום (בניגוד לעבר הרחוק) בכל גופי הקהילה, למשל ניהול של תחום הסיגנט בקהילה. כאשר כל אחד מהארגונים מפתח כיום תחומים כאלה בחצרו נדרש שיתוף פעולה למניעת כפילויות, ללמידה משותפת מלקחים ולאיחוד כוחות בין מומחים מאותו התחום כדי לשתף ידע ולמצוא פתרונות. כך למשל, לגופי סיגינט, כמו גם לגופי הויזינט, יש אתגרים משותפים, כגון איך להתמודד עם אויבים בעלי חתימה נמוכה; לגופי היוםינט אתגרים משותפים, כגון כיצד להתמודד עם אויבים קשי פיצוח (סגירות אידיאולוגית וריחוק) וכו'.

לוח 7: הסינרגייה התוך-תחומית

(דוגמה: שיתוף פעולה בתחום הסיגינט)



חשיבות גוברת לראייה כוללת ולתכנון כולל מלבד הסינרגייה בין הארגונים והתחומים השונים נודעת חשיבות רבה לראייה של הקהילה כמכלול אחד. ראייה כזו תאפשר מתן מענה אינטגרטיבי על פי יתרונות יחסיים, ומיצוי יתרון לגודל בתשתיות, במו"פ, בהדרכה ועוד. כך תוכל הקהילה להתמודד טוב יותר עם אילוצי משאבים. ראייה כוללת מאפשרת גם גיבוש אסטרטגיות משותפות ומיצוי יכולות אל מול שירותים זרים. ראייה כזו של קהילת המודיעין תאפשר גם את הדיון על חלקו ותפקידיו של המודיעין כשלם בתוך מכלול הביטחון הלאומי הישראלי.

חשיבות גוברת לשיח בין קהילת המודיעין לקברניטים. קיימת חשיבות רבה להבנה של הקברניטים את פוטנציאל קהילת המודיעין וכליה כדי שיוכלו לנווט אותה באופן אפקטיבי למימוש צורכי הביטחון הלאומי. זה אחד התפקידים שיעדו חלק מוועדות החקירה והבדיקה למיניהן לתפקיד היועץ למודיעין לראש הממשלה, שעליו המליצו. הקברניטים יחסרו הבנה כזו אם לא יתקיים שיח אסטרטגי-אופרטיבי ממוסד (בין השירותים לבין עצמם, בין השירותים לצה"ל ובין הקברניטים לשירותים) בכיוון שיזהה את היכולות האלה ויכירן, ויהא בידו להמליץ לקברניטים לעשות בהן שימוש. בה בעת קיימת חשיבות רבה להבנת מגבלותיו של המודיעין – בעיקר בתחומי החיזוי וההערכה.

חשיבות גוברת לשיתוף פעולה עם קהילות מודיעין זרות נוכח הגלובליזציה והאיומים המשותפים – בדגש על הגרעין והטרור העולמי – הכרחי להגדיל את שיתוף הפעולה בין קהילת המודיעין הישראלית לקהילות מודיעין זרות, תוך ניצול מיטבי של היתרונות היחסיים של כל קהילה. כך תוכל כל קהילה להשיג הרבה יותר במשאבים נתונים.

הפער בתפקוד קהילת המודיעין וגורמיו

במצב הקיים ניכר פער מחריף בין התפקוד המשולב הנדרש ובין המציאות התפקודית-ארגונית, כדלהלן:

- א. **פער זירתי:** אין ניהול מערכתי משותף סדור מול זירות אויב המהוות מוקדי עניין לאומיים, אף כי שלושת גופי המודיעין המרכזיים עוסקים בהן.
- ב. **פער בין-תחומי:** ניכר מיצוי חלקי בלבד של הפוטנציאל הטמון בשילובים מולטי-דיסציפלינריים בהקשר למשימות מודיעיניות-מבצעיות.
- ג. **פער תוך-תחומי:** אין ניהול מערכתי קהילתי סדור של תחומי המודיעין (סיגינט, יומינט, ויזינט, מבצעים).
- ד. **פער בניהול מערכתי הוליסטי** (ראייה כוללת של משאבים ומאמצים) ובהנחיית קהילת המודיעין על ידי הקברניטים. **בתוך כך חסרה גם בקרה שתבחן את העשייה של קהילת המודיעין ואת תוצאותיה.**

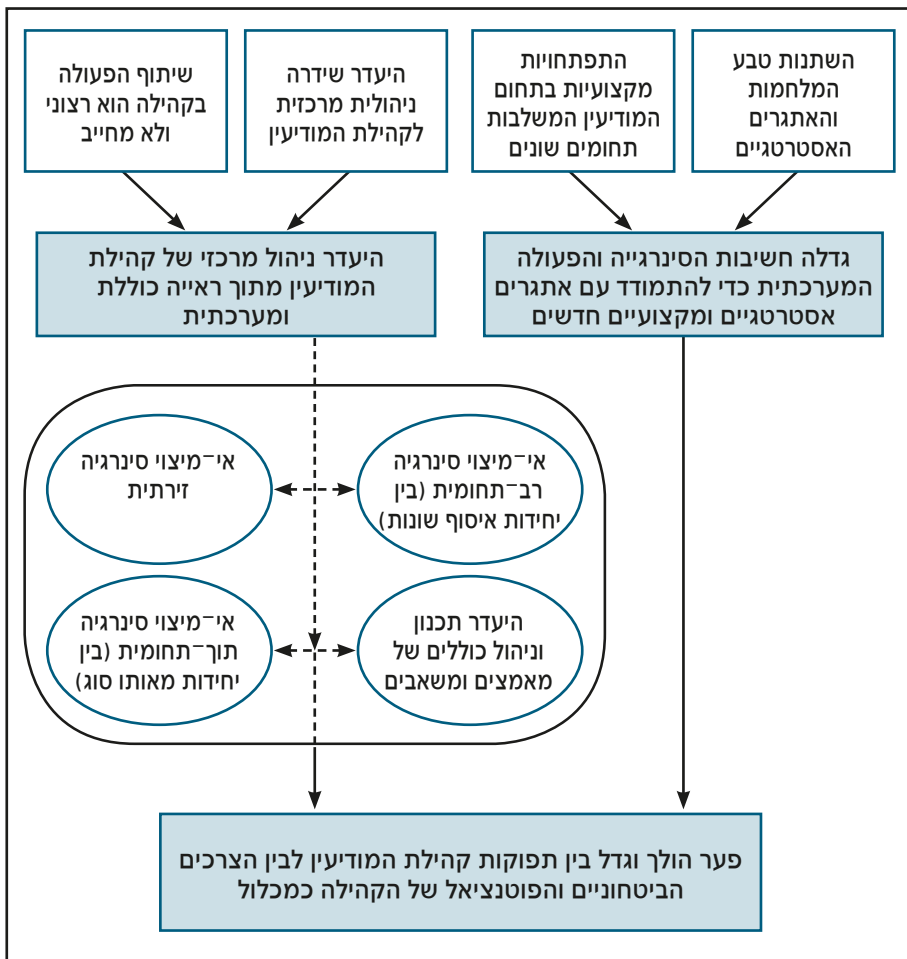
לאור האמור לעיל נראה כי יש שלוש סיבות בסיסיות לפערים בתפקוד הקהילה, הקשורות זו בזו:

א. **היעדר שידרה ניהולית מרכזית בקהילת המודיעין, שבראשה עומד ראש קהילת המודיעין.** על הסיבות לאי-התפתחותה של שידרה כזו עמדנו בהרחבה בסיכום פרק ב'. משמעות הדבר:

1. **היעדר ראשות** – בהיעדר ראש לקהילה אין אסטרטגיה כללית לבניין הכוח של הקהילה או להפעלתו, אין לה תוכנית עבודה כללית, אין דיון על מקומה ביחס לשלם הביטחוני ואין יכולת להתמקד במשותף ביעדים הלאומיים, כפי שקבעו הקברניטים.
2. **היעדר מנגנונים לניהול מערכתי-זירתי ומערכתי-דיסציפלינרי** – בהיעדרם קשה לעצב פעולה מערכתית מסודרת מול זירות (כגון איראן), אין פיתוח סיגינטי מנקודת מבט לאומית וכו'. ברם, ללא ראשות לקהילה גם אי אפשר לכונן את אלה, שכן למי הם יהיו כפופים ומי ייצוק בהם את הסמכות!!
- ב. **פער בתרבות של שיתוף פעולה ושילוביות בקהילה.** כפי שהוצג בפרק א', אמנם קיים שיתוף פעולה אך הוא מוגבל, לא מחייב ומשתנה בהתאם לאינטרסים פרטיקולריים ויחסים אישיים. בהינתן פער כזה אזי גם בהתקיים שני התנאים הקודמים יהיו חיכוכים ולא ימוצו יכולות והזדמנויות רבות. בה בעת, ללא ראש לקהילה קשה לראות איך יתרחש שינוי תרבותי וכיצד הוא ישפיע בפועל.
- ג. **היעדר מחויבות ממלכתית לפתרון הפערים,** בעיקר מצד הקברניטים – ראש הממשלה, הממונה על השב"כ והמוסד, ושר הביטחון, הממונה על צה"ל/אמ"ן. ההיסטוריה מלמדת כי אנשי ביניים בעלי מוניטין (כמו ראובן שילוח, שאותו

מינה בן-גוריון, או איסר הראל, שאותו מינה אשכול, או רחבעם זאבי ויהושפט הרכבי, שאותם מינה רבין) התקשו להצליח בתפקיד שיועד להם. שניים מהם אף התפטרו בטענה של היעדר גיבוי מספק ואי-מתן סמכויות הולמות למילוי התפקיד. במילים אחרות, גם אם ימונה ראש לקהילה וגם אם הראש ינסה להנחיל תרבות של סינרגייה בין הגופים עדיין לא מובטחת סגירת הפערים, אם הוא לא יקבל גיבוי מספק מצד ראש הממשלה ושר הביטחון. בית המחוקקים אף הוא לא עמד באתגר, ואין חקיקה שהיתה עשויה לחייב את הרשות המבצעת להסדיר עניין זה. באחריות למצב זה נושאים גם ראשי שירותים, שלא היו מעוניינים בפתרונות שיגבילו את סמכותם או את נגישותם אל ראש הממשלה.

לוח 8: הפער בתפקוד הקהילה וגורמיו



סיכום

במבט לעתיד הולכת וגדלה חשיבות המודיעין בתפיסת הביטחון הישראלית, בעקבות השתנות הסביבה החיצונית ואתגרי הביטחון של ישראל, במיוחד בהיות המודיעין רכיב אופרטיבי-ביצועי במערכות צבאיות-ביטחונית, בנוסף על חשיבותו כתומך קבלת החלטות ברמות השונות.

הפערים בניהול מערכתי של הקהילה (פער זירתי, פער בין-תחומי, פער תוך-תחומי ופער בניהול בראייה כוללת של משאבים ומאמצים) היו קיימים מאז שנותיה הראשונות של המדינה. אולם כיום – ויותר מכך בשנים הקרובות – סגירת הפערים היא קריטית לתפקוד קהילת המודיעין.

עד שנות השמונים לערך, השוני בתפקוד שנדרש מהארגונים השונים וגבולות הגזרה הגיאוגרפיים הסדירו במידה רבה את העניין: המוסד פעל בחו"ל, שב"כ בתחום גבולות ישראל ואמ"ן מהגבולות החוצה. יתר על כן, הארגונים היו קטנים ופחות מורכבים בסדר גודל, והיה קל להסדיר עניינים באופן לא-פורמלי (בנסיבות שהיחסים הבין-אישיים איפשרו זאת). אולם נוכח השינויים בסביבה האסטרטגית, האתגרים הביטחוניים, סדרי הגודל של ארגוני המודיעין ומורכבות פעולתם נראה כי מבנה הקהילה ודרך ניהולה אינם מתאימים לייצר תפוקות סינרגיות להבטחת מענה סביר לאתגרים הביטחוניים שישראל תתמודד איתם בעשור הקרוב. לכן נדרש כיום שינוי בסיסי בסוגיות הסינרגיה והניהול של קהילת המודיעין הישראלית.

ד

מבט אל מעבר לים

קהילות המודיעין של ארצות הברית ובריטניה

פרק זה מברר כיצד מתמודדים שירותי מודיעין זרים עם האתגרים שתוארו עד כה. חלקו הראשון מציג את קהילת המודיעין האמריקאית והבריטית, בהתייחס לסוגיות העומדות לדיון במזכר. חלקו השני בוחן את המסקנות שאפשר להפיק בשביל קהילת המודיעין הישראלית. מצוידים במסקנות אלה נחזור לדון בפרק ה' בפתרונות אפשריים לקהילת המודיעין הישראלית.

ההיסטוריות והתרבות עושות כל העתקה מדגם אחד למשנהו לפשטנית וחסרת תוקף. הצגת המקרה האמריקאי והמקרה הבריטי, בהמשך, היא אפוא סלקטיבית במכוון ומתמקדת מראש בעניינים הנראים כעשויים להאיר באופן משמעותי את הדיון על המבנה של קהילת המודיעין הישראלית ועל תפקודה. המושג "מרכז לקהילה", כמוצג בפרק זה, פירושו מקום שנעשית בו פעילות ניהולית המשפיעה על כלל הקהילה ו/או פעילות מחקרית משותפת לקהילה, שתכליתה יצירת הערכת מודיעין לאומית אינטגרטיבית.

בנספח למזכר מתוארת התפתחות קהילות המודיעין של ארצות הברית ובריטניה, במתן דגש להתפתחות המרכז הקהילתי.

מבנה קהילת המודיעין האמריקאית והבריטית

קהילת המודיעין האמריקאית כוללת את הגופים העיקריים הבאים:
א. ODNI (Office of the Director of National Intelligence) – משרד מנהל המודיעין הלאומי. הוא כולל מטה לניהול הקהילה וכן מנהלי משימות ומרכזים קהילתיים לאינטגרציה אסטרטגית-אופרטיבית של פעולות הקהילה מול זירות/ תחומי עניין. ה-DNI הוא ראש קהילת המודיעין האמריקאית ומשמש היועץ

הבכיר למודיעין לנשיא ולמועצה לביטחון לאומי. ל-DNI סמכויות לגבש את מדיניות המודיעין של ארצות הברית, לנהל את תוכנית המודיעין ותקציבי המודיעין, וכן יש לו סמכויות להמליץ על מינויי בכירים בסוכנויות המודיעין.

ב. סוכנויות מודיעין לאומיות:

1. CIA (Central Intelligence Agency) – סוכנות המודיעין המרכזית.

מבצעת איסוף יומינטי, פעולות חשאיות אחרות מחוץ לגבולות ארצות הברית וכן מחקר והערכה, שתוצריהם נועדו לשרת את קברניטי המדינה. הסוכנות אחראית בפני הנשיא באמצעות ה-ODNI.

2. NSA (National Security Agency) – סוכנות ביטחון לאומית, המבצעת איסוף ועיבוד סיגינטי. הסוכנות כפופה למשרד ההגנה והיא חלק מקהילת המודיעין.

3. NGA (National Geospatial – Intelligence Agency) – סוכנות לאומית למודיעין גיאומרחבי. מבצעת איסוף ועיבוד ויזינטי. הסוכנות כפופה למשרד ההגנה.

4. NRO (National Reconnaissance Office) – משרד לאומי לניטור במשרד ההגנה. מפתח ומשגר מערכות איסוף מודיעין הפועלות מהחלל.

ג. סוכנויות מודיעין משרדיות:

1. DIA (Defense Intelligence Agency) – סוכנות המודיעין של משרד ההגנה.

2. ארגוני המודיעין של השירותים הצבאיים (Army, Navy, Air Force, Marines, Coast Guard).

3. NSB (National Security Branch) – האגף לביטחון לאומי של משרד החקירות הפדרלי (FBI (Federal Bureau of Investigation) הכפוף למשרד המשפטים.

4. INR (Bureau of Intelligence and Research) – המשרד למחקר ומודיעין של משרד החוץ.

5. גופי מודיעין וסיכול במשרד האוצר ובמשרד לביטחון הפנים.

קהילת המודיעין הבריטית כוללת את הגופים העיקריים הבאים:

א. JIC (Joint Intelligence Committee) – ועדת המודיעין המשולבת, הכפופה למשרד הקבינט. מנגנון זה נועד לגבש הערכות מודיעין לאומיות ולנהל את ענייני הקהילה, מנקודת מבט כוללת; בכלל זה התוויית ההנחות האסטרטגיות לפעולתה, הגדרת משימות ויעדים לסוכנויות השונות ובקרה על ביצועיהן.

ב. MI-6/SIS (Secret Intelligence Service) – שירות מודיעין חשאי עצמאי, הכפוף למשרד החוץ. אחראי על איסוף מודיעין ופעולות חשאיות מחוץ לגבולות המדינה

להגנה ולקידום האינטרסים של הממלכה.

- ג. MI-5 (Security Service) – סוכנות ביטחון עצמאית, הכפופה למשרד הפנים. אחראית לסכל ולהגן על בריטניה מפני איומים על הביטחון הלאומי, כגון חתרנות, ריגול, טרור נב"ק ועוד, בשיתוף פעולה עם גופי הביטחון והמודיעין האחרים.
- ד. GCHQ (Government Communications Headquarters) – סוכנות הסיגניט הלאומית היא סוכנויות עצמאיות הכפופות למשרד החוץ.
- ה. DIS (Defense Intelligence Staff) – מטה מודיעין במשרד ההגנה, המקיים זיקות הדוקות עם שירותי המודיעין הצבאיים.

רעיון "המרכז לקהילה" בקהילות המודיעין של ארצות הברית ובריטניה – ניתוח השוואתי

השוואה בין המקרה הבריטי למקרה האמריקאי מעלה קווי שוני וקווי דמיון. בשני המקרים הועמד הרעיון של מרכז לקהילת המודיעין הלאומית, המיישם ראייה כוללת-לאומית של הממד המודיעיני. בשני המקרים הוא התפתח סביב מלחמת העולם השנייה – אצל הבריטים בראשית המלחמה, ואילו אצל האמריקאים יותר מאוחר ובמיוחד בשלהי המלחמה. בשני המקרים נדרש אותו מרכז לשני תפקודים: א. גיבוש הערכות מודיעין אסטרטגיות לצורך ניהול ענייניה המדיניים והאסטרטגיים של המדינה; ב. ניהול כולל של העשייה המודיעינית הלאומית, המתבצעת בפועל באמצעות סוכנויות וגופים קיימים במשרדי ממשלה שונים.

ביישום הרעיון של מרכז מודיעיני לאומי ניכרו הבדלים חשובים בין שני המקרים. ההסבר לאלה הוא בעיקר הבדלים בשיטת הממשל, בתרבות הממשלית ובסדרי הגודל. הבריטים הסתפקו בוועדה מקצועית, הנסמכת על תרבות של שיתוף פעולה בין-משרדי וחתירה לקונסנזוס, ואילו האמריקאים כוננו ראש לקהילת המודיעין, הכפוף ישירות לנשיא, ובנו תחתיו מנגנונים שישרתו אותו במילוי תפקידו.

בשני המקרים נחשף לאורך השנים פער בין הרעיון של ניהול כולל של הקהילה ובין המידה שהמרכז הקהילתי ניהל אותה בפועל. במקרה האמריקאי נבע הפער מהסמכויות המוגבלות שהוענקו מלכתחילה לאיש שהועמד בראש; ובמקרה הבריטי במגבלות של ועדה כדוגמת ה-JIC. במקרה האמריקאי חולל האירוע של 11/9 את התנאים למהלך גורף חדש של איחוד הקהילה תחת ראשות אפקטיבית בדמותו של DNI חדש. אצל הבריטים השינוי מתון בהרבה, אך גם אצלם מסתמנת בחלוף השנים מגמה ברורה של חיזוק המרכז הקהילתי וחיזוק מעמדה של הדמות האמורה להובילו.

בשני המקרים חוזרת ונשנית בעיית 'שני האדונים' ביחס לשליטה ולניהול של כמה גופי מודיעין חשובים, המהווים חלק ממשרדי ההגנה וממסדים צבאיים אך גם רכיב

במערכת המודיעינית הלאומית. כאן גם ניכרים הבדלים חשובים הנובעים מהמבנה השונה של הקהילות. החלק הארי של רכיבי הקהילה כפוף במקרה האמריקאי למשרד ההגנה, ואילו במקרה הבריטי למשרד החוץ. מה גם שבמקרה הבריטי הפרובלמטיות הנדונה מתוחמת ומוגבלת במשמעויותיה. ככלל נראה כי בשני המקרים מתפתחות הסדרות מורכבות, שתכליתן לאפשר את תפקודם של ארגוני המודיעין הכפופים למשרד ההגנה הן כרכיבים במערכת הביטחונית-צבאית והן כרכיבים במערכת המודיעינית הלאומית.

במקרה האמריקאי המהלך לאיחוד הקהילה תחת ה-DNI החדש משקף הוספת ממד מבני שלם בעל היגיון מערכתי-משימתי. ל-JIC הבריטית היגיון דומה, גם אם פחות מפותח וגורף. המשותף לשני המקרים הוא זיהוי הצורך בשיויות מבניות חדשות, משולבות בטבען, לשם יצירת אינטגרציה מערכתית בהקשר של זירה אסטרטגית נתונה. יש גם הבדלים בולטים בין שני המהלכים, הנובעים מהממדים האדירים של המפעל המודיעיני האמריקאי לעומת זה הבריטי, המאפשרים לראשון להמשיך במסורת של בנייה תוך כדי הוספה. אצל הבריטים בולטת יותר בהקשר זה החתירה למיצוי מתוחכם של משאבים אנושיים מוגבלים, כמו גם אמונה רבה יותר ביכולת ליצור ממדים של שיתוף פעולה ואינטגרציה חוצת ארגונים ללא מבנים פורמליים.

מאחורי השינויים שחלו בשנים האחרונות, הדרמטיים במקרה האמריקאי והמתונים במקרה הבריטי, עומדים הגיונות דומים: השינויים בטבע האתגרים האסטרטגיים, השינויים בעניינים הצבאיים והשינויים בעניינים המודיעיניים מחייבים השתנות מבנית ותפקודית של קהילת המודיעין בכיוון של יתר אינטגרציה הן ברמה הקהילתית-כללית, הן בהקשר של כל זירה אסטרטגית בפני עצמה והן ברמות התפקוד המקצועיות-טקטיות. בשני המקרים מלווה את התהליכים ההכרה כי בתחילת המאה ה-21 גדל חלקם של הארגונים המודיעיניים החשאיים במכלול ההתמודדויות האסטרטגיות של המדינה.

נקודה מעניינת נוספת נוגעת לנדידה של תפיסות, מושגים והסדרות מבניות שהתפתחו בממסדים הצבאיים אל עולמם של הממסדים המודיעיניים. במקרה האמריקאי, כפי שתוארו לעיל, יש לעניין פן גלוי ומפורש – החקיקה של 1986 אשר גיבשה את המבנה הנוכחי של הממסדים הצבאיים האמריקאיים שימשה את הוועדה לחקירת אירועי 11 בספטמבר (ועדת 9/11) כמקור השראה, כבסיס רעיוני וכמודל של חקיקה המחוללת שינוי עמוק ואמיתי. בראייה רחבה יותר היוותה החקיקה של 1986 ציון דרך מרכזי בתהליך ממושך, בן עשורים רבים, שתחילתו בשירותים צבאיים עצמאיים, מבודלים בניהול ובמעשה, הנעדרים מנגנון ממשי לניהול אסטרטגי משותף, שלא לדבר על הפעלה אופרטיבית משולבת. דרך היצירה ההדרגתית של מרכז כובד בעל היגיון משולב בפסגה, דרך כינון הסדרות פיקודיות המאפשרות שיתופי פעולה משולבים

של כוחות רב-שירותיים בהקשרים זירתיים-אופרטיביים ודרך מערכת ענפה של צעדים תומכים בתחומים של הכשרה, פיתוח ידע, ניווד קצינים ועוד התגבש המנגנון הצבאי האמריקאי של העת הנוכחית, שהוציא אל הפועל, לדוגמה, את המפעל המשולב של מלחמת המפרץ השנייה. אם נמשיך את האנלוגיה שטווחה ועדת 11/9 בין השירותים הצבאיים לגופים/סוכנויות הדיסציפלינריים/יות של קהילת המודיעין, הרי שאפשר לדבר על תהליך דומה המתרחש בקהילת המודיעין האמריקאית רק בפיגור ניכר. לדברים יש מקבילה בריטית, כפי שכתב בשנת 2000 מייקל הרמן, חוקר בתחום המודיעין: "במהלך המישים השנים האחרונות התגבשה בהדרגה ראיית העוצמה הצבאית כאחדות, להבדיל מרכיבים עצמאיים של עוצמה יבשתית, ימית ואווירית. בצד זאת, מדיניות הביטחון הבריטית נעה לכיוון של יתר אחריות אישית לעומת התנהלות באמצעות ועדות. כך גדלו האחריות וההשפעה האישית של הרמטכ"ל על חשבון ועדת ראשי המטות (Chief of Staff Committee), והפיקוד על מבצעים נעשה יותר ויותר באמצעות מינוי מפקדים של כוחות משולבים. בבריטניה הניהול של המודיעין מתקדם בכיוון דומה לזה של הכוח הצבאי, אך בפיגור של כשלושים שנה".⁵²

מה אפשר ליישם מהמודלים של ארצות הברית ובריטניה בקהילת המודיעין הישראלית?

המקרה הישראלי שונה מהמקרה האמריקאי ומהמקרה הבריטי. מלבד השוני בנסיבות האסטרטגיות וההיסטוריות מזדקרים לעין המרחק שלו מהמודל של ארצות הברית במונחי גודל והמרחק מהמודל של בריטניה במונחים של תרבות ממשלית. אף על פי כן יש יסוד משותף עמוק המאפשר את ההשוואה ואת הלמידה – הרעיון של מפעל מודיעיני לאומי במשטר דמוקרטי, על ההגיונות והמתחים הנובעים ממנו ועל יחסי הגומלין בין גופי מודיעין ממלכתיים למנגנוני מדינה. ואכן, רבות מהסוגיות שבמרכז השיח על קהילת המודיעין הישראלית נדונו בארצות הברית ובבריטניה לגבי קהילות המודיעין שלהן.

ההבדלים במבנה הקהילה הנוגעים לשאלת המיקום של הסוכנויות השונות במנגנון המדינתי ולשאלה אילו תפקודים נכללים באיזו סוכנות אינם מעקרים את היכולת להצביע על מגמות מערכתיות משותפות ומשמעותיות. כך, למשל, אין מקבילה בריטית ל-CIA, הכוללת את גוף המחקר וההערכה הראשי ואת הגוף האחראי על פעולות איסוף ועל פעולות חשאיות אחרות מחוץ לגבולות המדינה, ואין מקבילה אמריקאית לשירות הביטחון הבריטי MI-5, האחראי על תפקודים שבצד האמריקאי מבצעים אותם בחלקם ה-FBI, בחלקם ה-CIA ובחלקם גופים אחרים. בה בעת בולט הדמיון בין שני המקרים באשר למגמות יסוד מבוניות של קהילת המודיעין. הוא אינו נוגע

לשאלת המיקום והמבנה של סוכנות זו או אחרת, אלא למגמה הכללית של איחוד ואינטגרציה של העשייה המודיעינית הלאומית הן ברמת הניהול הכולל, הן ברמה של זירה אסטרטגית מסוימת והן ברמות המקצועיות-טקטיות. מגמה כללית זו אדישה לחלוקת תפקידים מסוימת בין גופי הקהילה, ולכן היא כה רלוונטית לדיון במקרה הישראלי.

גם לשינויים בסביבה האסטרטגית האמריקאית ולשינויים בסביבה האסטרטגית הבריטית, שהניעו או האיצו את תהליכי השינוי בקהילות המודיעין של מדינותיהם, יש מקבילה ישראלית. שני העשורים האחרונים מסמנים גם בישראל הכרה מתרחבת בהשתנות טבע האיומים וטבע העימותים. בחלקה נוגעת ההשתנות לתהליכים מסוימים בסביבה האסטרטגית הישראלית הקשורים רק בעקיפין לתהליכים גלובליים, ובחלקה היא השתקפות ישראלית של אותם עניינים ממש שגילמו את השינוי בעיניים אמריקאיות ובריטיות, כגון: טרור גלובלי, תפוצת נשק בלתי-קונבנציונלי, מהפכת המידע, עלייה בשימוש באש מדויקת וכו'. כך או כך, ההשפעה של אותם שינויים על תפקידי הממסדים המודיעיניים במכלול האסטרטגי הישראלי כמו גם על ההידרשות לממדים חדשים של אינטגרציה בפעולתם דומה לאופן שבו משמעויות השינוי נתפסו בהקשר האמריקאי והבריטי.

בהתייחס לסוגיה של ניהול מרכזי של ענייני הקהילה, בשונה מהמקרה האמריקאי והמקרה הבריטי, בולט בהיעדרו מרכז מודיעיני לאומי בישראל. הנטייה המיידית היא לחשוב כי המידות הצנועות יחסית של המפעל המודיעיני הישראלי לצד תחושת אחדות מטרה עמוקה ויכולת לשיתוף פעולה לא-פורמלי וזריז מפצות על היעדר זה. ובכן, קהילת המודיעין הישראלית אמנם צנועה ביחס לזו האמריקאית, אך אינה כזאת בהשוואה לקהילת המודיעין הבריטית. היא אמנם הציגה בעבר דוגמאות בולטות של שיתוף פעולה בין ארגונים, אך לעומתן, ובאופן בולט בשני העשורים האחרונים, גם את ההפך הגמור. בהתבוננות מעמיקה יותר במגמות ובהשתנויות אשר קבעו את התנאים הנוכחיים לפעולת המפעל המודיעיני הישראלי קל להסביר, כפי שעשינו בהרחבה בפרקים הקודמים, מדוע הסדרות שפעלו במידה סבירה בעבר איבדו את יכולתן להסדיר את פעולת המערכת בעידן הנוכחי. קהילת המודיעין הישראלית גדלה מאוד בשני העשורים האחרונים, חצתה ספים של מורכבות הן במונחים של תחומים ורמות של ידע והן במונחים של זיקות גומלין בין רכיביה, חוותה שינוי באיזון הפנימי בין מרכיביה בכיוון של הגדלת משקלם של השב"כ והמוסד, ומצאה עצמה ממלאת תפקידים רבים יותר ומרכזיים יותר במכלול האסטרטגי המדינתי. בתנאים הנוכחיים אין די ב'אחדות המטרה' כרעיון מופשט ליצירת סנכרון קהילתי. בהיעדר מנגנון קהילתי אפקטיבי לבירור, ליבון והתוויית דרך משותפת מובילים ההבדלים הטבעיים באופן

שהגופים השונים מפרשים את האתגרים ותופסים את דרכי ההתמודדות לחסמי תפקוד, לבזבוז משאבים, להחמצות ולנזקים אסטרטגיים.

בהתייחס לגיבוש של הערכות מודיעין הנדרשות לקברניטי המדינה לצורך ניהול ענייניה המדיניים והאסטרטגיים, בארצות הברית וגם בבריטניה תפקוד המעריך של המודיעין הלאומי והתפקוד של הניהול הכולל של הקהילה אינם מופרדים והם נתונים באחריותם של אותם גורמים (ה-DNI האמריקאי וה-JIC הבריטית). מצב עניינים זה נוגע להגיונות מערכתיים יותר מאשר לאנקדוטות היסטוריות. בבחינה פשוטה של מפגש בין אחריות לסמכות ברור למדי ההיגיון הקובע כי האחראי על גיבוש הערכת המודיעין הלאומית יהיה גם בעל הסמכות לניהול המפעל שזו תכליתו, וקל לראות את מרכזיות תכלית זו בשלל תפקודיה של קהילת המודיעין. בה בעת מנקודת מבט ישראלית, הקשירה בין שני התפקודים עשויה להתברר בשלב הנוכחי כבעייתית וכבולמת התקדמות. בראיית ההיסטוריה הישראלית של ועדות, המלצות ופולמוסים שהתמקדו בסוגיית המעריך הלאומי אכן אפשר להתרשם כי העיסוק בסוגיה זו האפיל על סוגיית הניהול הכולל של הקהילה, ואי-התקדמות בראשונה גזר גם אי-התקדמות בשנייה. עם זאת, יש מקום לברר את העניין ואולי אף לקדם פתרונות חלקיים למצב הקיים.

בארצות הברית ובבריטניה התהליך האבולוציוני הוביל לגיבושה של הערכת מודיעין לאומית אינטגרטיבית אחת, שאמורה לשקף את המיטב שיודעת קהילת המודיעין לייצר. הרעיון של הערכת מודיעין לאומית אינטגרטיבית בגרסתו הבריטית או האמריקאית הניח כי קודם כול יש למצות אותו פוטנציאל במסגרת המפעל המחקרי המודיעיני, באמצעות שיח אפקטיבי בין גורמי ההערכה השונים בקהילה, כדי למנוע מצב של 'מפגש ראשון בפסגה'; כלומר, את הטלת ההערכות השונות לחיקו של הקברניט לפני שמוצה הבירור ההדדי בין המעריכים השונים בתהליכי השיח הפנים-קהילתיים.

בישראל הדברים התפתחו באופן שונה. מאז ראשית הקהילה ניכרת דומיננטיות הערכתית מובהקת של אמ"ן והסתמכות על הערכותיו כבסיס המודיעיני האינטגרטיבי המשמש את הקברניט בכל הקשור להערכת המודיעין הלאומית, להוציא נושאי פנים שבאחריות השב"כ (שאותם אפשר לראות כהערכת מודיעין לאומית בענייני ביטחון פנים). לאחר פרסום דו"ח ועדת אגרנט, שהצביע על כשל ההתרעה של אמ"ן למלחמה מול מצרים וסוריה, אמנם הוצדקה פעולת גופי הערכה אחרים, בין היתר תחת הכותרת של פלורליזם מחקרי, אך הממשלה החליטה לדבוק בדומיננטיות ההערכתית של אמ"ן, ולצדה התווספו הערכות של שירותי מודיעין אחרים בתחומי אחריותם.⁵³ הבדלים בין הערכות המודיעין של הגופים מבוררים במסגרת יחסי העבודה וכן במדרג הצגת

הערכת המודיעין מרמת הרמטכ"ל, דרך שר הביטחון והקבינט לפני הצגתם לממשלה. עם זאת, אין לגופי קהילת המודיעין מחויבות לקיים את הבירור.

כדי להבין את המצב בישראל, בהקשר של המצב מעבר ליס, מעניין לבחון את המלצות הוועדות לבדיקת תפקוד קהילת המודיעין,⁵⁴ שגישתן היתה קרובה למצב בקהילות המודיעין של בריטניה וארצות הברית יותר מאשר למציאות בישראל. נראה כי אחדות אף חתרו ליישם בישראל את מה שהבינו מהמודלים הזרים (ראו, למשל, ועדת שטייניץ). רוב הוועדות המליצו להעתיק את מרכז הכובד של מחקר המודיעין האסטרטגי-מדיני מגוף צבאי (אמ"ן) לגוף אזרחי – משרד החוץ או המוסד – או לגוף שמעל לקהילה. הן אמנם לא ביטלו את הצורך במחקר מדיני באמ"ן, אך חתרו לצמצמו ולתחמו כתומך במודיעין הצבאי לצורך גיבוש הערכות אסטרטגיות-ביטחוניות, כגון התרעה למלחמה. לשיטתן, כך היה נוצר בקהילה מערך מחקרי, שבו לכל גוף יש ייחודיות רלוונטית לארגונו וגם יכולת להציג הערכה בעניין מרכזי. יכולת זו יוצרת פלורליזם הערכתי בנושאים אסטרטגיים, כגון התרעה למלחמה (הפלורליזם נדרש רק בהקשר לסוגיות שתוחלת הנזק שלהן למדינה גדולה במיוחד). המלצה נוספת, הבולטת אצל כל הוועדות, היא להקים גוף על-קהילתי אשר יאחד מחדש את ההערכות ויעשה בהן אינטגרציה (להלן היועץ למודיעין לראש הממשלה).

אם הפיצול שניסו הוועדות ליצור במערך המחקרי של הקהילה, בשם רעיון הפלורליזם, לא ענה על הציפיות, רעיון היועץ שיקף הבנה שבראש הפירמידה רצוי שיהיה מנגנון שיעשה אינטגרציה של ההערכות, שתכליתה לשרת את הדרג המדיני. לגופו של עניין הוצע כי תפקידיו של היועץ למודיעין יהיו לזמן את הגופים, לברר את המחלוקות ביניהם ולבצע אינטגרציה בין הערכותיהם, וכך תוצג בפני הממשלה הערכת מודיעין מלאה, בציון ההבדלים שנתרו. גוף זה יהיה גם הממשק שבין הממשלה (בעיקר ראש הממשלה) ובין קהילת המודיעין בעניין הכוונת קהילת המודיעין. כן הדגישו הוועדות כי הגוף לא יהווה חיץ בין ראשי קהילת המודיעין לממשלה והעומד בראשה.

על אף הגיונון רוב ההמלצות נפסל, או יושם באופן חלקי בלבד, או לא יושם לאורך זמן (כגון היועץ למודיעין). בין הסיבות לכך היו נימוקים או טיעונים מקצועיים ופוליטיים (הנובעים מהשוני הגדול בין ישראל למדינות השונות מבחינת מבנה השלטון, התרבות השלטונית ונסיון העבר) כדלהלן:

א. מקבלי ההחלטות בישראל סברו כי הדרך הטובה ביותר לקבל את הערכת המודיעין הלאומית היא להשאירה בידי אמ"ן, שהוא גוף המודיעין הגדול והדומיננטי מאז קום המדינה (בשונה מהמדינות האחרות, שבהן הגוף הצבאי אינו כזה). גם אם לא תמיד נטו להודות בכך, אמ"ן הוזמן לממשלה כגוף הערכה יחיד או ראשון להצגת הערכת המודיעין הלאומית. ראש הממשלה רבין דחה בשנת 1975 את המלצות

ועדת אגרנט, שנטתה לפחת את מעמדו של אמ"ן כמעריך לאומי. הוא הבהיר כי אין תחליף ליכולת של אמ"ן לגבש הערכת מודיעין לאומית, בין היתר מאחר שאין גוף מודיעין שמסוגל להעמיד מאות חוקרים שיחברו זה לזה אלפי פיסות מידע, ומדינת ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה לקיים גוף מקביל כזה. אפשר לפרש אמירה זו בכך שרבין הניח כי מלאכת האינטגרציה אינה יכולה להיעשות במנותק ממחקר חלקי הפסיפס שמרכיב את הפאזל, וגם חיבור חלקי הפאזל מחייב ניתוח מעמיק של מידע גולמי בגוף מחקר עתיר יכולות מחקר. ייתכן שזו היתה גם גישתה של ועדת ליפקין-שחק ב-2007 ליישום המלצות הדו"ח החלקי של ועדת וינוגרד. ועדת ליפקין-שחק כנראה לא השתכנעה מהמלצת ועדת וינוגרד (המלצה שלא השתנתה גם בדו"ח הסופי מינואר 2008) לקיים במועצה לביטחון לאומי גוף מודיעין, שתפקידו יהיה אינטגרציה של הערכות מודיעין של גופים שונים, והציעה לדחות את הדיון בכך.

ב. ההמלצה כי היועץ למודיעין יצביע על ההבדלים בין הערכות של גורמי המחקר לא היתה בעייתית כמו ההמלצה שהוא יבצע אינטגרציה בין הערכות אלה. קיים קושי לעשות אינטגרציה שתשקף באופן הולם את מאמצי המחקר בין תפוקות גוף ההערכה המרכזי – אמ"ן – ובין המאמצים שמשקיעים בפעילות זו גופים אחרים. נראה כי הקושי לממש את ההמלצה השנייה מנע גם את מימוש ההמלצה הראשונה, שהיא כאמור פשוטה בהרבה, ואולי אף תרם את חלקו לאי-מימוש תפקיד היועץ.

ג. מעמדו של ראש הממשלה בישראל שונה מאוד ממעמדו של הנשיא בארצות הברית, שהוא המפקד העליון של הצבא וקהילת המודיעין. בישראל ראש הממשלה אינו ממונה על הצבא וגם לא על קהילת המודיעין, אלא על שני שירותים בתוכה. לכן לא סביר כי יועץ הכפוף לראש הממשלה יסכם את הערכת המודיעין הלאומית (ובתוכה הערכת המודיעין למלחמה) במנותק ממערכת קבלת החלטות הביטחונית, העוברת דרך הרמטכ"ל ושר הביטחון, הממונה על צה"ל מטעם הממשלה. במבנה השלטון בישראל קשה לחבר בין שתי פונקציות כאלה כך שיפעלו גם באופן לא-רצוני (קשה לכפות על משרד הביטחון לקבל את מסקנות היועץ, והוא מצדו לא יקבל הערכה חלוטה שסוכמה בלשכת שר הביטחון). הבריטים אמנם פתרו עניין זה באמצעות מיסוד של פורום קולגיאלי בין ראשי השירותים, אולם בישראל פורום ור"ש אינו מתפקד באופן דומה. ייתכן שהסיבה לכך היא שוני בתרבות השלטונית בין המדינות ויחסי הכוחות השונים בין גופי קהילת המודיעין (משרד החוץ הבריטי הנו גוף בעל השפעה רבה גם בקהילת המודיעין ומהווה משקל-נגד למשרד הביטחון).

ד. ייתכן שב ישראל היה חשש מהשפעה שלילית של היועץ על חופש התמרון המדיני

של ראש הממשלה ואף של הממשלה כולה. יועץ הנושא באחריות ציבורית אינו בהכרח עוזר ואיש אמונו של ראש הממשלה (ראו תפקיד היועץ המשפטי לממשלה). אין להוציא מכלל אפשרות כי מנגנון של יועץ כזה יקבע הערכת מודיעין לאומית המנוגדת למאמצים מדיניים חשאיים של ראש הממשלה עצמו. דוגמה למצב שבו מחשק מנגנון כזה את הקברניט אפשר למצוא בנוגע לדו"ח ה-NIE (National Intelligence Estimate, השנוי במחלוקת, לגבי פרויקט הגרעין באיראן.⁵⁵ הערכת המודיעין המשולבת של ארצות הברית בנושא סטטוס איום הגרעין האיראני, שפורסמה בדצמבר 2007, קבעה כי איראן הפסיקה את תוכנית הגרעין הצבאית שלה בשנת 2003. הנשיא בוש אמנם הודיע כי המסמך לא שינה את עמדתו על מידת הסכנה שמציבה איראן, אולם אין ספק כי הדו"ח סיפק תחמושת למחנה המתנגדים לתקיפת איראן והעמיד בפני הממשל קושי רב לקדם את מאבקו נגד איראן. סביר כי בנסיבות אלה הנשיא היה מעדיף לקבל הערכות שונות מגופים שונים.

ה. ראשי שירותי המודיעין התנגדו לתקן היועץ, או לפחות לא תמכו בכך. הם סברו, במידה רבה של צדק, כי קביעת הוועדות שהיועץ לא יהווה חיץ ביניהם לראש הממשלה נועדה להפיג את חששם מהמינוי (ראו ועדת שטייניץ), ואין לה על מה להתבסס. מערכת הכוחות והמבנה הפוליטי של המשטר בישראל הקלו עליהם להתנגד לכך. ראשי ממשלה לא התעקשו מסיבותיהם שלהם, וראש ממשלה שרצה ביועץ מצא דרך לממש את הרעיון בדרכים אחרות. למשל, בתקופת שרון מילאו בפועל את תפקידי היועץ דן מרידור כשר בלשכת ראש הממשלה ועוזר המזכיר הצבאי למודיעין. האחד היה בעל נאמנות פוליטית והאחר בעל משמעת צבאית. אילו מינה שרון יועץ (כמשרה ממלכתית), ייתכן שהיה נאלץ להתמודד עמו בממשלה, כדי להצדיק את דרכו הפוליטית. רבין הסתייע באלוף (מיל") ורדי כיועץ בענייני המתודולוגיה של קהילת המודיעין בלא מינוי רשמי של יועץ. עניין נוסף, ראשי קהילת המודיעין היו יכולים להקים ביוזמתם פורום קולגיאלי, כמו ה-JIC בבריטניה, ו'לחסוך' את היועץ. העובדה ששום צוות של ראשי שירותים לא עשה זאת קשורה כנראה לפער התרבותי בין המדינות.

ו. יש הטוענים כי המודלים של בריטניה וארצות הברית אינם בהכרח מופת לחיקוי. הם לא מנעו הפתעות אסטרטגיות, כגון: התרעה על קריסת ברה"מ, התרעה מפני פיגועי ה-11 בספטמבר 2001, הערכת יתר על סטטוס הנב"ק של סדאם חוסיין, הערכת חסר על ההתנגדות הפנימית בעיראק, ועוד. מכאן שאין צורך להזדרז לאמצם.

ז. שוני בהתפתחויות ההיסטוריות בין המדינות. הרעיון של הערכת מודיעין לאומית כמוצר אינטגרטיבי הממצה את הידע הקיים בכלל גופי הקהילה והמוגשת ככזו

לקברניט הופיע במקרה האמריקאי והבריטי בתחילת הדרך ובנקודה בזמן שבה פעלו כמה גופי מודיעין ללא דומיננטיות מובהקת של אחד מהם. בישראל, לעומת זאת, לאחר תקופה ראשונית קצרה התפתחה במהרה דומיננטיות הערכתית מובהקת של אמ"ן, וסוגיית האינטגרציה לא היתה רלוונטית במיוחד מאחר שלא היו גופי מחקר מודיעיניים של ממש בנוסף לאמ"ן. בהמשך, בעיקר משנת 1974, אמנם דירבן רעיון הפלורליזם, שאותו חרתה ועדת אגרנט על דגלה, הקמת גופי מחקר נוספים לשם ריבוי דעות, אולם בד בבד עודד בידול בין גופי המחקר בקהילה, כדי שלא יושפעו זה מזה, וכתוצאה מכך נשבה רוח אנטי-אינטגרטיבית בקהילת מחקר המודיעין בישראל, עד היום.

בדפוס העבודה הקיים כיום בקהילת מחקר המודיעין בישראל אפשר למצוא יתרונות, כגון תחרות עזה בין גופי המחקר להגיע ראשונים אל הקברניט עם ההערכה הטובה והרלוונטית ביותר, אולם הוא סובל גם מחסרונות, כגון:

א. הסיכון שתקלע לסביבתו של ראש הממשלה הערכה מסוימת של שירות מודיעין מסוים, שאינו דומיננטי בתחום ההערכה הנדונה, וזו לא תעומת עם הערכת המעריך הלאומי. כך עשוי ראש הממשלה לפעול על בסיס הערכה לא מבוררת. כלומר, מדובר במצב שבו גופי ההערכה השונים לא התעמתו זה עם זה מודיעינית (על ידיעות, נתונים והערכות) לפני הגיעם אל ראש הממשלה.

ב. ראש הממשלה עלול להיות מוצף בהערכות סותרות בלא יכולת לבצע את עבודת הבריור המעמיקה, לעתים עבודת נמלים, על הידיעות המקוריות שהובילו את שני הגופים להערכות שונות. כך נוצר 'רעש', לא פלורליזם.

נוכח האמור לעיל, המקרה האמריקאי והמקרה הבריטי תומכים בגישה שיש לקיים גם בקהילת המודיעין הישראלית מכניזם שילבן את ההפרשים בין הקולות השונים, יָרְד לשורשם ויציע מצע מודיעיני מבורר לדיון האסטרטגי. כך יובטח כי הדברים ילובנו עוד לפני שהם חוצים את מפתן דלתה של הממשלה. מנגנון או תהליך זה אינו מסמך בהכרח גוף חדש ומבודל מהארגונים הקיימים, אך הוא מכונן אחריות חדשה למיצוי השיח המודיעיני בין גופי ההערכה השונים קודם שהוא מגיע אל הקברניט, בין שהשיח יסתכם בנקודה מסוימת בהסכמה ובין שישתכם בנקודה אחרת בהצגתן של השקפות שונות, מנותחות ומנומקות היטב.

להערכתנו, ייתכן כי התפתחות המטה לביטחון לאומי תשרת מטרה זו. מאחר שהמטה עוסק בגיבוש הערכת מצב אינטגרטיבית (המשלבת את מצב כוחותינו), הוא ממילא נדרש להציגה על בסיס הערכת המודיעין הלאומית שמגבש אמ"ן ובהתייחס להערכות של השירותים האחרים. מכאן שעליו ללבן את הערכות המודיעין במטה

לפני גיבוש הערכת המצב. במקרה שלא תושג הסכמה עליו להציג את המשמעויות האסטרטגיות הנובעות מהבדלי ההערכה.

אם כן, הסוגיה אינה נוגדת את רעיון הפלורליזם, אלא נוגעת למקום ולתהליך שיביא למיצוי הפוטנציאל הגלום בריבוי הקולות, שהרי ריבוי קולות ללא בירור ומיצוי שכרו יוצא בהפסדו. הרעיון של הערכת מודיעין לאומית אינטגרטיבית בגרסתו הבריטית או האמריקאית הניח כי יש למצות פוטנציאל זה קודם כול במסגרת המפעל המחקרי המודיעיני, באמצעות שיח אפקטיבי בין גורמי ההערכה השונים בקהילה. למעשה הוא דחה את הרעיון של 'מפגש ראשון בפסגה'. כלומר, את הטלת ההערכות השונות לחללו של הקברניט לפני שמוצה הבירור ההדדי בין המערכים השונים בתהליכי השיח הפנים-קהילתיים.

באשר לקשר בין תפקיד המעריך הלאומי ובין מנהל הקהילה – בשני המקרים שנבחנו שני התפקידים – האחריות לגיבוש הערכת מודיעין אינטגרטיבית (האינטגרציה של הערכות המודיעין של הגופים השונים) והתפקוד של הניהול הכולל של הקהילה – אינם מופרדים והם באחריותם של אותם גופים (ה-DNI האמריקאי וה-JIC הבריטית). נראה כי מצב עניינים זה נוגע להגיונות מערכתיים יותר מאשר לאנקדוטות היסטוריות. מבחינת המפגש בין האחריות לסמכות יש היגיון כי האחראי על גיבוש הערכת המודיעין האינטגרטיבית יהיה גם בעל הסמכות לניהול המפעל שזו תכליתו, וקל לראות את מרכזיות תכלית זו בשלל תפקודיה של קהילת המודיעין. עם זאת, בחיבור בין התפקידים יש גם חיסרון: לקהילות מודיעין תפקידים נוספים, שאינם קשורים לגיבוש הערכות מודיעין (כמו מבצעים אופרטיביים), ומנהל קהילת המודיעין נדרש לעיסוקים של בניין כוח, הדורשים זמן ניהולי רב ומומחיות מסוג אחר.

בכל מקרה, מנקודת מבט ישראלית הקשירה בין שני התפקודים עשויה להתברר בשלב הנוכחי כבעייתית וכבולמת התקדמות. בראיית ההיסטוריה של ועדות בישראל אפשר להתרשם כי העיסוק באינטגרציה של הערכת המודיעין האפיל על סוגיית הניהול הכולל של הקהילה, ואי-התקדמות בראשונה גזר גם את אי-ההתקדמות בשנייה.

סוגיית הדומיננטיות של גופי המודיעין הצבאיים, והמתח בין כפיפותם למערכות הביטחוניות-צבאיות ובין שותפותם בקהילה. בשלושת המקרים יש קושי מיוחד בניהול קהילתי בהקשר לרכיבי הקהילה המהווים חלק מהמסד הביטחוני-צבאי. במקרה האמריקאי, שבו חלק הארי של נכסי הקהילה כפוף למשרד ההגנה, הקושי עומד במרכז הדיון על ניהול קהילתי, ואילו במקרה הבריטי המצב היחסי הפוך והבעייתיות פחות חריפה. המקרה הישראלי קרוב בעניין זה יותר למקרה האמריקאי, בשל כפיפותם של גוף הסיגינט המרכזי וגופים טכנולוגיים מרכזיים לאמ"ן. כשעסקה ועדת ה-11/9 בארצות הברית בסוגיית שליטתו המוגבלת של ה-Director of Central Intelligence) – בגופי הקהילה הכפופים למשרד ההגנה היא ציינה כי עשור

התשעים סימן החרפה בבעיה. הדבר נגע למגמה של הידוק הזיקות בין הסוכנויות המודיעיניות האיסופיות ובין הכוחות הצבאיים בהקשר של השתנות העניינים הצבאיים. מלחמת המפרץ הראשונה צרבה בתודעה הקולקטיבית את ההכרה בתרומה שיש, ושעשויה להיות, לחיבורים חדשים בין משאבי איסוף לאומיים לכוחות צבאיים טקטיים בעידן של מידע ושל אש מדויקת. בהמשך העשור הוצבו הדברים בהקשר רחב יותר במסגרת השיח על "המהפכה בעניינים הצבאיים" ומצאו את ביטויים במגדירים הראשיים של החשיבה הצבאית האמריקאית ושל מגמות הפיתוח של העוצמה הצבאית האמריקאית. כל זה השתקף בהידוק המעורבות והשליטה של משרד ההגנה בפעולת סוכנויות האיסוף הכפופות אליו, בקביעת תוכניות עבודה, תקציבים ומגמות פיתוח. מצב עניינים זה צמצם במידה רבה נוספת את השפעת ה-DCI כמנהל הקהילה.

בכל הקשור להידוק פעילות הגומלין וליצירתם של חיבורים חדשים בין גופי האיסוף הכפופים לאמ"ן לכוחות הלוחמים בצה"ל חוותה המערכת הישראלית תהליך דומה. חיבורים חדשים אלה עמדו, ועומדים, בלב ההתמודדות מול הטרור הפלסטיני, מתנים את המימוש של יכולות האש המפותחות של ישראל בעימותים עתידיים וטומנים בחובם את הסיכוי להתמודדות צבאית אפקטיבית מול אתגרים צבאיים מהסוג שחזבאללה מייצג. המגמה הכללית היא אפוא של הגברת האינטגרטיביות של גופי אמ"ן במכלול הצבאי הצה"לי, ולכן העברת השליטה עליו לגורם מחוץ לצה"ל, כדי להסדיר טוב יותר את התפקוד הקהילתי, נראית כיום חסרת יסוד מתמיד. מנקודת המבט של רעיון הניהול הקהילתי המסקנה היא שכל כינון של ראשות קהילתית ייתקל, ביחס לגופי אמ"ן, בכל חריפותה של בעיית 'שני האדונים': שר הביטחון (והרמטכ"ל) אל מול ראש הממשלה. ההצצה למקרה האמריקאי ולמקרה הבריטי עשויה ללמד על סוג הפתרונות שהתפתחו, ומתפתחים, להסדרת בעיה מורכבת זו, שאי אפשר להכילה באמצעות הגדרות פשוטות של סמכות מונופוליסטית.

תרומתם של מרכזים קהילתיים. מההתבוננות במקרה האמריקאי ובמקרה הבריטי יכולה קהילת המודיעין הישראלית ללמוד ליישם את הרעיון של מרכזים קהילתיים האחראים לאינטגרציה מערכתית של כלל מאמצי הקהילה מול זירה/מגמה אסטרטגית מסוימת. כפי שפירטנו, במקרה האמריקאי מדובר במהלך גורף ורב משמעויות, הנשען על בסיס רעיוני עמוק אשר יובא לעולם המודיעיני מעולמם של הממסדים הצבאיים. במקרה הבריטי מדובר במהלך ממוקד ופרגמטי יותר, המשקף באופן מוגבל מוטיבציות דומות לאלה שהניעו את המהלך האמריקאי. במוקד העניין עומדת ההכרה כי המבנה האורכי של קהילת המודיעין, גם כאשר בראשו מנהל או הנהלה, אינו מספיק לכינון אינטגרציה מערכתית בהקשר של זירה/מגמה אסטרטגית מסוימת. לשם כך נדרשת ישות פיקודית-מודיעינית ייעודית, משולבת או כלל-קהילתית בהרכבה, הפועלת בתווך שבין הגדרות מדיניות ואסטרטגיה, שמקורן בקברניטי המדינה והקהילה, ובין

הסוכנויות הדיסציפלינריות השונות, שאותן היא מנחה ושמהן היא ניזונה. הפעולה במקום האמצעי הזה, בשילוב איחוד כלל ממדי הפעולה המודיעיניים תחת היגיון או תוכנית אחת בהתמודדות מול זירה/מגמה אסטרטגית מסוימת, היא שמאפשרת לראות באותם מרכזים מקבילה מודיעינית לסמכויות פיקוד אופרטיביות הנדרשות ליישום של אמנות אופרטיבית, כפי שמושגים אלה משמשים בשיח הצבאי.

בדגם האמריקאי נושא הטרור העולמי היה המקרה המובהק שבו היעדרה של ישות פיקודית-מודיעינית האחראית לאינטגרציה כלל-קהילתית נראה כמונע התמודדות אפקטיבית, ולכן היה הראשון שבו יושמה הגישה החדשה בדמותו של 'מרכז לאומי נגד-טרור', ה-NCTC (National Counterterrorism Center). הבריטים הקימו את המרכז הכלל-קהילתי שלהם – מרכז קהילתי משולב למחקר ולהערכה מול איום הטרור העולמי, ה-JTAC (Joint Terrorism Analysis Center).

הרעיון של מרכזים כלל-קהילתיים לאינטגרציה מערכתית של המאמצים מול הזירות/המגמות האסטרטגיות השונות רלוונטי להקשר הישראלי בכמה מובנים. ראשית, ההיגיון הבסיסי מאחוריו – של יצירת ממד מבני בעל הגדרה משימתית-זירתית בקהילה שהמבנה הראשי שלה הוא אורכי-דיסציפלינרי – תקף במובנים גנריים גם לקהילת המודיעין הישראלית. מעבר לכך, ההשתנויות האסטרטגיות שחוותה ישראל הופכות רעיון זה לרלוונטי במיוחד כיום ולא דווקא מול הטרור העולמי. בעבר שרר מתאם גבוה בין הרלוונטיות הפעולתית של גופי הקהילה לזירות/מגמות אסטרטגיות שאיתן התמודדה ישראל – אמ"ן מול מדינות מעגל ראשון, המוסד מסייע לאמ"ן במעגל הראשון ודומיננטי מעבר לכך, השב"כ מול המרחב הפנים-מדינתי. תאימות זו איפשרה לכל גוף להוביל למעשה את העשייה הכלל-קהילתית בזירותיו. כיום המצב שונה בעיקרו. הדוגמאות הבולטות הן הזירה הפלסטינית, שבה פועלים במידה שווה של עוצמה ורלוונטיות גופי אמ"ן, מצד אחד, והשב"כ, מצד שני, והזירה האיראנית, שעליה אפשר לומר דברים דומים, הפעם בהתייחס לגופי אמ"ן ולמוסד. אם כן, לפחות מול שתי זירות עניין מרכזיות אין במערכת הנוכחית אינטגרטור מודיעיני-מערכתי טבעי. בהיעדר ישות כלל-קהילתית שזו אחריותה אין סיבה להניח שאינטגרציה כזו מתקיימת, וסביר כי בהיעדרה של אינטגרציה מערכתית כלל-קהילתית שכזו נגרמים למערכת קשיים תפקודיים, הגובים מחירים לא מבוטלים.

הקשר שבין הרעיון של מרכזים מערכתיים-משימתיים כלל-קהילתיים ובין הרעיון של ראשות קהילתית. נראה ממבט ראשון כי שני רעיונות אלה שלובים, שהרי מי אם לא ראשות קהילתית תנחה מרכז כלל-קהילתי? במקרה האמריקאי זהו אכן המצב – המרכז לטרור והמרכזים המוצעים האחרים כפופים ל-DNI ומדווחים לו. במקרה הבריטי הסיודור מעט שונה. ה-JTAC, שהוא מרכז כלל-קהילתי בהרכבו ובתפיסתו, כפוף לראש שירות הביטחון, האחראי בתורו לדווח על פעולותיו ל-JIC.

אפשר להבין את ההסדרה הבריטית על רקע התאימות הגבוהה בין אחריותו המסורתית של שירות הביטחון ובין תחומיה של ההתמודדות בטרור, תאימות שאין לה מקבילה אמריקאית.

סיכום

הבחינה של קהילת המודיעין האמריקאית ושל קהילת המודיעין הבריטית מעלה מגדיר משותף מובהק: **המגמה להידוק האינטגרציה בין מרכיבי קהילת המודיעין**. מגמה זו באה לידי ביטוי הן ברמה של חיזוק הניהול הכולל של הקהילה, הן ברמה הזירתית-מערכתית באמצעות מנגנונים ליצירת אינטגרציה מערכתית כלל-קהילתית מול זירה/מגמה אסטרטגית מסוימת והן ברמת התפקוד המקצועית, ביצירת תנאים טכניים ותפיסתיים שיאפשרו סינרגייה רוחבית חוצת ארגונים וסוכנויות. את המגמה הכללית של יתר אינטגרציה מניעים מציאויות ותהליכים המאפיינים ככלל גם את קהילת המודיעין הישראלית, והיא אדישה להבדלים מסוימים יותר, שאכן קיימים בין הקהילות, ומכאן הרלוונטיות העמוקה שלה לקהילת המודיעין הישראלית. תיאור עניינים זה עשוי להצביע, כי קהילת המודיעין הישראלית נדרשת כיום לשלב נוסף באבולוציה שלה. עולה ממנו כי יש שני כיוונים עיקריים שאליהם יש להתקדם: האחד, ניהול כולל של הקהילה; והשני, יצירת אינטגרציה מערכתית כלל-קהילתית בהקשר זירתי. קביעת האופנים המסוימים שבהם נכון ואפשרי למערכת הישראלית להתקדם בכיוונים אלה מחייבת הכנסת מסגרת שיקולים המביאה בחשבון את הממדים הייחודיים של המציאות הישראלית. את זה אנו עושים בפרק הבא, המסכם את המחקר.

מפרק זה ומהקודם לו בולטות שתי מסקנות עיקריות:

- א. צורך מובהק – דוחק מבעבר – ליצור ניהול מערכתי של קהילת המודיעין, נוכח האתגרים ושיטות עבודת המודיעין בעידן המידע.
- ב. הולכת וגדלה חשיבות המודיעין בתפיסת הביטחון הישראלית, בעקבות השתנות הסביבה החיצונית ואתגרי הביטחון של ישראל, במיוחד בהיות המודיעין רכיב אופרטיבי-ביצועי במערכות צבאיות-ביטחוניות, בנוסף על חשיבותו כתומך קבלת החלטות ברמות השונות.

ה

דגמים אפשריים לניהול קהילת המודיעין

פרק זה מציג שתי המלצות עיקריות:

א. לבנות שידרה ניהולית וארגונית בקהילת המודיעין באמצעות כינון מרכז ניהולי לקהילה, שלא קיים כיום, ובראשו יעמוד ראש קהילת המודיעין. השידרה הניהולית תנחיל תרבות של סינרגייה, תתאם בין גופי הקהילה וביניהם לקברניטים המדיניים, מתוך ראייה מערכתית כוללת. המרכז הקהילתי יכלול מנגנוני שיתוף פעולה לסגירת הפערים הסינרגטיים למיניהם.

ב. להביא למיצוי גבוה יותר את הפוטנציאל הקיים בעולמות המודיעיניים-חשאיים, כדי לתת מענה לאתגרי הביטחון של ישראל, באמצעות הגדלת השימוש ביכולות קהילת המודיעין. לשם כך נדרש שיח אסטרטגי-אופרטיבי (בין השירותים לבין עצמם, בין השירותים ובין צה"ל ובין הקברניטים לשירותים) בכיוון שיזהה ויכיר את הפוטנציאלים האלה ויוכל לעשות בהם שימוש.

דגמים אפשריים לניהול קהילת המודיעין הישראלית

כדי לבחון את הדרך הטובה ביותר להקמת שידרה ניהולית וארגונית בקהילת המודיעין, נבחן שלושה דגמים:

- דגם א' (שיפור הקיים):** חיזוק ועדת ראשי השירותים והקמת מנגנונים אופקיים בקהילה – עניין זה משותף לכל הדגמים שיוצגו להלן. ובנוסף ימונה יועץ למודיעין לראש הממשלה. היועץ יהיה פסיבי מול הקהילה – ללא סמכויות ניהוליות או מחקריות.
- דגם ב': יצירת מרכז כובד חדש בדמות ראש לקהילת המודיעין, הכפוף לראש הממשלה.** ראש הקהילה יהיה בעל סמכויות ניהוליות ויהיה לו מטה מסיבי משלו. הוא יפעיל את המנגנונים האופקיים שיוקמו בקהילה. דגם זה דומה

- **דגם ג' (דומה לדגם הבריטי בתחום הארגוני):** מינוי ראש לקהילה (כמו בדגם ב') והכפפת המוסד למשרד הביטחון, ו/או השב"כ למשרד לביטחון פנים (בדומה למצב בבריטניה). כל ראשי קהילת המודיעין יהיו כפופים לשרי הביטחון וביטחון הפנים. עם זאת, יהיה להם ערוץ ישיר גם אל ראש הממשלה (כמו שיש לראש אמ"ן כיום). ראש הקהילה יעמוד בראש ור"ש. הוא יהיה אחראי על התיאום מול השרים השונים, יהיה בעל סמכויות ניהוליות, יהיה בעל מטה מצומצם (ביחס לדגם ב') ויפקח על המנגנונים האופקיים שיוקמו בקהילה.

דגמים ב' ו-ג' שונים מהדגמים המיושמים בבריטניה וארצות הברית בכל הקשור לתפקוד המחקרי של ראש קהילת המודיעין. בשונה מהמצב במדינות אלה, ראש קהילת המודיעין המוצע במוזכר לא יהיה אחראי לבצע אינטגרציה מחקרית של הערכות מודיעין של שירותי המודיעין לכלל הערכה אחת ולא יציג בעצמו את הערכת המודיעין הלאומית (הסבר מפורט לגבי תפקידו יוצג בהמשך).

להערכתנו, דגם ב' הנו האופטימלי. מצד אחד, הוא כולל מנהל מרכזי לקהילה המאפשר לגשר על הפערים התפקודיים שנותרו; ומצד שני, הוא נראה ישים גם בהתחשב באילוצי המערכת הפוליטית בישראל (תלוי בגיבוי ראש הממשלה). לגבי הדגמים האחרים:

א. דגם א' – הוא בעל ישימות פשוטה יחסית. אלא שנראה כי תרומתו מוגבלת מאחר שאין בו גורם פורמלי של ניהול מרכזי ומנגנון הכרעה. הצלחתו מותנית ברצון הטוב של השירותים, מה שלא הוכיח עצמו עד היום.

ב. דגם ג' דומה לדגם ב' בהיבט של יצירת ראשות לקהילה הכפופה לראש הממשלה, עם מנגנונים משותפים. ההבדל בינו לדגם ב' מסתכם בהזאת המוסד והשב"כ ממשרד ראש הממשלה למשרדי הביטחון וביטחון הפנים, בהתאמה. יתרונו של דגם זה בכך שתיאום זירתי הוא פשוט לאין שיעור בין גופים באותו משרד ממשלתי לעומת מנגנון תיאום בין-משרדי. לדוגמה, כך ירוכז הטיפול באיראן במשרד הביטחון ונושאי בטחון הפנים במשרד לביטחון פנים. עם זאת, התאמתו של דגם ג' למציאות הישראלית ולמבנה הפוליטי בישראל מוערכת כנמוכה; זאת בין היתר בשל ריכוז עוצמת יתר בידי משרד הביטחון והמשרד לביטחון פנים, על חשבון משרד ראש הממשלה. לכן הוא אינו הדגם המומלץ.

לוח 9: דגמים לניהול קהילת המודיעין: היתרונות והחסרונות

חסרונות	יתרונות	הדגם
<ul style="list-style-type: none"> • לרוב הפתרון אינו עובד בנתונים של מחלוקות. אין פתרון מהותי לפער הפיקודי מאחר שליועץ אין סמכויות פיקודיות. • היועץ עלול לחצוץ בין ראשי הקהילה ובין ראש הממשלה. 	<ul style="list-style-type: none"> • שיפור אבולוציוני מתון ביחס לפער הזירתי והפער הבין-דיסציפלינרי (בין-תחומי). • סיוע לראש הממשלה בלמידה ובידע מקצועי (חשוב במיוחד לראשי ממשלה שלא רכשו בעברם היכרות מעמיקה עם קהילת המודיעין). 	<p>דגם א' (שיפור הקיים):</p> <ul style="list-style-type: none"> • חיזוק ועדת ראשי השירותים, הקמת מנגנונים משותפים. • מינוי יועץ מודיעין לראש הממשלה ללא סמכויות ניהוליות מול הקהילה.
<ul style="list-style-type: none"> • תלוי מאוד בגיבוי ראש הממשלה. • עדיין יהיה צורך להסדיר את בעיית 'שני האדונים' לראש אמ"ן (רמטכ"ל וראש הממשלה). 	<p>פתרון סביר לפער הפיקודי ולפער הבין-תחומי מקל על טיפול מקצועי ואינטגרטיבי בתחומי המודיעין (סיגנט, יומינט וכו')</p>	<p>דגם ב':</p> <p>מינוי ראש לקהילת המודיעין תחת ראש הממשלה והקמת מנגנונים משותפים בקהילה.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • בעייתי מבחינה פוליטית: 'ריבוי אדונים', ריכוז עוצמת יתר במשרד הביטחון ובמשרד לביטחון פנים. • מחייב מנגנון לפתרון הפער הזירתי בעניינים חוצי גבולות (פנים-חוץ), כגון טרור. 	<p>מענה טוב לפער הניהול הזירתי במקומות שבהם אפשר לרכז מאמץ לאומי מול איומים (איראן). מקל על הקמת המנגנון הזירתי כי הוא נוגע לשני ארגונים באותו משרד.</p>	<p>דגם ג':</p> <p>מינוי ראש לקהילת המודיעין (כמו דגם ב'), והכפפת המוסד למשרד הביטחון והשב"כ למשרד לביטחון פנים.</p>

להשלמת הצעה זו יש מקום לשקול **הקמת קבינט מודיעיני** בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות שר הביטחון, שר החוץ, השר לביטחון פנים, הרמטכ"ל וראשי שירותי קהילת המודיעין. ברם, שרים אלה חברים גם בקבינט הביטחוני, ויש טעם בשאלה לשם מה דרוש קבינט נוסף. סיבה אחת היא מיקוד הקשב למודיעין. רצוי שקבינט כזה ייפגש באופן עתי, ארבע פעמים בשנה ואד-הוק בנסיבות מיוחדות. סיבה נוספת היא הצורך להגביל את היקף הפורום. היו תקופות שבהן הקבינט הביטחוני-מדיני היה רחב מאוד, והרכב רחב אינו תואם את הרגישות המתחייבת בתחום המודיעיני.

פירוט ההמלצה

תפקידו העיקריים של ראש קהילת המודיעין

תפקידו העיקריים של ראש קהילת המודיעין יהיו:

- א. לסייע לראש הממשלה לעצב את קהילת המודיעין ולגבש מדיניות להפעלתה לטובת הביטחון הלאומי, שתאושר בקבינט המודיעיני.
- ב. לגבש הערכת מצב שנתית ורב שנתית של קהילת המודיעין ויכולותיה אל מול צרכיהם של צרכני המודיעין. על בסיס זה – לגבש אסטרטגיות ותוכניות עבודה לקהילת המודיעין, שיאושרו על ידי ראש הממשלה, שר הביטחון והקבינט המודיעיני. כמו כן לגבש תקציב שנתי ורב שנתי לקהילה בתיאום עם משרד הביטחון ומשרד האוצר.
- ג. לסייע לראש הממשלה בלימוד, בהכוונה, בניהול, בתיאום ובהפעלת קהילת המודיעין. בכלל זה להנחות את קהילת המודיעין על פי הוראות ראש הממשלה, על פי כללים שייקבעו ועל פי חלוקת התפקידים בין שירותי המודיעין.
- ד. לבחון מעת לעת את יכולות המודיעין האופרטיבי ולהציע משימות נוספות או אחרות, בתיאום עם ראשי השירותים. לסייע לראש הממשלה לנהל שיח עם גורמי הערכה ולהגדיר את המוצרים הנדרשים בתחום זה.
- ה. לפקח על קהילת המודיעין מטעם ראש הממשלה ולוודא שהוראות הדרג המדיני אכן בוצעו.
- ו. לתאם בין משרד ראש הממשלה למשרד הביטחון, להבטחת התאמה בין צורכי המודיעין של צה"ל לתפוקות המודיעין הנוספות שעל אמ"ן לספק במסגרת חלקו בקהילת המודיעין, כמו גם לברר את התפוקות הדרושות לצה"ל מארגוני המודיעין הכפופים לראש הממשלה.
- ז. לברר מחלוקות בין ראשי השירותים ולהמליץ לראש הממשלה כיצד להכריע בהן. הדברים שראש הקהילה לא יעשה:
- א. ראש הקהילה לא ימונה למעריך לאומי.
- ב. ראש הקהילה לא יפקד על מבצעי מודיעין, אך יסייע לראש הממשלה לבדוק את התכנון וההכנות לפני אישור המבצע בקבינט או על ידי ראש הממשלה.
- ג. ראש הקהילה לא יחצוץ בין ראשי הארגונים לראש הממשלה. למשל, ראש הקהילה לא ימנע או יעכב בקשה של ראש שירות להיפגש עם ראש הממשלה בעניינים שאינם קשורים לעבודת המטה של הקהילה. משמעות הדבר היא שהכפופות של ראשי השירותים אינה משתנה. עם זאת, ראש הקהילה יעץ לראש הממשלה לשיפור השיח עם ראשי שירותי המודיעין.

ראש הקהילה וסוגיית ההערכה הלאומית

בשונה מהמודל האמריקאי, אנו סבורים כי בשלב זה לפחות אין להעמיס על ראש הקהילה את תפקיד המעריך הלאומי. הסיבות לכך:

א. היעדר יתרון יחסי – ועדות חקירה בעבר – כמו ועדת אגרנט, ועדת שטייניץ וועדת וינוגרד – הקנו ליועץ למודיעין לראש הממשלה תפקיד של מצביע על ההבדלים בין הערכות המודיעין של הגופים השונים ותפקיד של אינטגרטור של הערכות אלה. יש הבדל מהותי בין שני התפקודים. הצבעה על ההבדלים היא תפקיד חשוב שיועץ יכול לבצע, אולם ממוזג הערכות הוא למעשה המעריך הלאומי (אף שהוועדות לא הגדירו אותו ככזה), ומדובר במשימה שאי אפשר לבצעה במנותק מיחידת מחקר ענפה. מאחר שאמ"ן הוא היחיד המציג את כל מרכיבי ההערכה (למעט בתחום אזרחי ישראל), הרי שבהיעדר חילוקי דעות בין הגופים אין ליועץ מה למזג, ואם יש חילוקי דעות היועץ אינו יודע מה למזג מפני שאינו יודע לקבוע איזו הערכה נכונה. במצב הנוכחי קשה להצדיק, בניחות עלות-תועלת, הקמת יחידת מחקר מודיעין גדולה נוספת בישראל.

ב. אפשרות לאובדן מיקוד – אם ראש הקהילה יעסוק בגיבוש הערכות מודיעין הוא עשוי למצוא את עצמו במירוץ בלתי פוסק אחר ידיעות, מסמכים ודיונים, ולא יהיה לו פנאי לניהול מערכתי של קהילת המודיעין.

ג. לקחי העבר – להערכתנו, ייתכן שההתעקשות לחבר את תפקיד המעריך הלאומי לתפקיד מנהל הקהילה, על אף ההיגיון שבדבר, היתה מכשלה שמנעה את יישום המלצות ועדות החקירה למיניהן בעניינה של קהילת המודיעין מאז שנות השישים ועד היום; זאת בין היתר בשל אי-שביעות רצון מצד ראשי קהילת המודיעין⁵⁶. מסיבה זו וכל עוד אין יתרון גדול בחיבור בין התפקידים, נראה שבמציאות הישראלית מוטב שלא לקשור בין ניהול קהילת המודיעין לבין האחריות על גיבוש הערכת המודיעין הלאומית, להבדיל מהמצב בארצות הברית שם מרכז ה-DNI את שני התחומים.

לפיכך ראש קהילת המודיעין יכול להיות אחראי על התהליך של הערכת המודיעין אך לא על תוכן המחקר והערכה. כלומר, בשלב זה אין אנו מציעים לשנות את הסטטוס הקיים בתחום המחקר והערכת המודיעין הלאומית, שבו אמ"ן הוא המוביל.⁵⁷ ראש קהילת המודיעין יכול להיות אחראי לקיומו של תהליך הברור בחילוקי הדעות המחקריים. כלומר, הוא לא ישמש בורר ופוסק, אלא יזמן את ראשי הגופים לברור מחלוקות בתחום הערכת המודיעין לפני הצגתם לממשלה ובתום התהליך יסכם את נקודות המחלוקת, וכל גוף מודיעין יציג את עמדתו לראש הממשלה. ראש קהילת המודיעין לא יציג בהערכת מודיעין אינטגרטיבית, לא יחליף את אמ"ן כמעריך לאומי, או את שירותי המודיעין האחרים כמעריכים בתחומיהם. החלופות לסידור זה הן:

- א. ועדה בין-שירותית להערכת המודיעין הלאומית, בראשות אמ"ן. היא תברר את המחלוקות מבלי לגרוע מזכותו של כל שירות להציג את הערכתו בפני הממשלה.
- ב. המטה לביטחון לאומי יקיים דיון בנושא במסגרת קדם גיבוש הערכת המצב. סוגיות נוספות בתחום המחקר שאפשר לשפר, בין היתר, בסיועו של ראש קהילה:
- א. ליבון הערכת המודיעין הלאומית על איומי הפנים (מצד תושבי ישראל ושוהים אחרים במדינה) שבתחומי האחריות של השב"כ והמשטרה. נוכח רגישותה הרבה אין מרבים לדבר על חשיבותה, למעט באירועים הרי גורל כמו רצח ראש הממשלה רבין ב-1995. ראש הקהילה יוודא שיתקיים תהליך שימצה את הערכותיהם של גופים אלה, אך הוא עצמו לא יעסוק בגיבוש הערכות.
- ב. הכוונת גופי המחקר כדי להגיע לכיסוי מיטבי ביחס לצורכי הקברניט – מבחינת נושאים, סוגי תוצרים ודרך הגשתם.
- ג. הקמת יחידת בקרה קהילתית. יחידה זו יכולה לסייע לראש הקהילה בהצפת מחלוקות ביו גופי המחקר בקהילה.
- ד. תוכנית עבודה משותפת של מחקרים בסיסיים, שתכסה את צורכי קהילת המודיעין בהקשר לסוגיות רלוונטיות לקברניט, תוך שילוב מומחים שאינם מקהילת המודיעין.
- ה. מתן הדרכה ולימוד למקבלי ההחלטות בנושאים רלוונטיים, לרבות לגבי הכרת יכולות קהילת המודיעין ומגבלותיה.

גיבוי בחקיקה – יש לשקול להסדיר בחקיקה את מיסוד עקרונות ניהול קהילת המודיעין בישראל. החקיקה תבטיח, בין היתר, את מעמדו ותפקידו העיקריים של ראש הקהילה, ותשלים מבחינה מסוימת את חוק המל"ל.

מיקומו וכפיפותו של ראש קהילת המודיעין

לפי הצעתנו, ראש קהילת המודיעין יהיה כפוף לראש הממשלה. המועמד לראשות הקהילה יהיה מקובל גם על שר הביטחון, והמינוי יאושר על ידי הממשלה (בדומה לראש המל"ל).

יש שתי אפשרויות למיקום ראש קהילת המודיעין: האחת, כגוף מטה בלשכת ראש הממשלה, במקביל למל"ל; והשנייה, כגוף בתוך המל"ל.

ההיגיון של המתכונת השנייה הוא הקשר ההדוק לכאורה בין תפקידי קהילת המודיעין ובין ענייני הביטחון הלאומי שעליהם מופקד המל"ל, וכן חיסכון בגוף מטה נוסף במשרד ראש הממשלה. אולם חוק המל"ל החדש תומך דווקא במתכונת הראשונה. החוק ממקד את המל"ל להערכת מצב ואינו מטיל עליו אחריות לגיבוש הערכת המודיעין הלאומית, האינטגרטיבית, כהמלצת ועדת וינוגרד, ובוודאי אינו מטיל

על המל"ל תפקידים ניהוליים בתחום קהילת המודיעין. פירוש הדבר שגוף המודיעין במל"ל יהיה במתכונת שקבעה ועדת ליפקין-שחק: "חיוני שיהיה למל"ל גוף מודיעין קטן יחסית, שיבצע את התפקידים הבאים: הצגת המודיעין היומי (גולמי ומעובד) לראש הממשלה, ניתוח והפצת המודיעין לטובת שאר עובדי המל"ל בהתאם לתחומי העיסוק ובכפוף לכללי ביטחון המידע" (ציטוט מדו"ח הוועדה). מלבד אלה ברור כי לראש המל"ל תהיה אחריות לשלב את תפוקות קהילת המודיעין בהערכת המצב הכוללת, והוא אף יוכל לבקר את תקציב הקהילה, שאותו יציג ראש קהילת המודיעין. יצוין כי גם ועדת שטייניץ לא ראתה את הפונקציה במשרד ראש הממשלה כחלק מהמל"ל, אלא המליצה שהיא תקיים "זיקת עבודה למל"ל" (ציטוט מדו"ח הוועדה).

לפיכך אנו מצדדים בפתרון הראשון ולפיו ראש הקהילה יהיה אדם בכיר ויעמוד בראש גוף עצמאי במשרד ראש הממשלה, לצדו של ראש המל"ל, בקיום זיקה בין השניים. סיבות נוספות להימנע ממיזוג שתי הפונקציות הן:

א. חשש ממסנת כפולה. אחת הסיבות לכישלון מינוי יועץ למודיעין לראש הממשלה בעבר היה החשש כי גורם זה ייצור חיץ בין ראש הממשלה ובין ראשי השירותים. אם ראש קהילת המודיעין יהיה כפוף לראש המל"ל, הרי מדובר בדרג ביניים נוסף בין ראשי השירותים לראש הממשלה. יתר על כן, קשה לראות את ראשי המוסד והשב"כ, הרואים את מעמדם כמקביל לזה של הרמטכ"ל, סרים למרותו של בעל תפקיד שאינו כפוף ישירות לראש הממשלה.

ב. קושי לאיש את התפקיד. כפיפות ראש קהילת המודיעין לראש המל"ל תעמיד בספק גדול את היכולת לגייס אדם בעל שיעור קומה (כגון: רמטכ"ל לשעבר, ראש שירות מודיעין לשעבר וכו') לתפקיד זה.

ג. סינרגייה נמוכה. על פי הצעתנו, ראש קהילת המודיעין לא יעסוק במחקר ובגיבוש הערכת המודיעין הלאומית, ואילו המל"ל לא יעסוק בניהול הקהילה. חלוקה זו מאפשרת לראש המל"ל לפנות ישירות לראשי שירותי המודיעין בענייני הערכת המודיעין, כפי שקובע החוק, ואינה מטילה עליו נטל ניהולי כבד, שאינו תורם להערכת המצב ואינו מתחייב מן החוק.

ד. "תפסת מרובה לא תפסת". העיסוק בניהול מערכתי ובפיקוח על קהילת המודיעין הוא רב ממדים ודורש זמן בכירים רב. ראש המל"ל אינו פנוי לכך, בגלל שפע התפקידים שהטיל עליו חוק המל"ל החדש ואופי תפקידו. יכולתו של ראש המל"ל להאציל סמכויות (למשל, לשלוח אחרים במקומו לדיוני ממשלה וכו') מוגבלת למדי, ונכונותם של ראשי השירותים לדון עם דרגים נמוכים מהם תהא מוגבלת לא פחות.

ה. הגיונות מנוגדים. ההיגיון המרכזי של המל"ל הוא יכולתו לבצע עבודת מטה אינטגרטיבית, הקשורה לכלל הגופים במערכת הביטחון הלאומי (לרבות שילוב

שירותי המודיעין במימוש תפיסת הביטחון הלאומי, ולא לנהל את קהילת המודיעין. בנוסף, עליו לפקח על מערכת הביטחון והחוץ. אם קהילת המודיעין תהיה תחת חסותו הוא יאבד את מעמדו האובייקטיבי בכל הקשור לשילוב קהילת המודיעין במערכת הביטחון הלאומי ובפיקוח עליה. על אף האמור לעיל, אם לא ימונה ראש לקהילת המודיעין, כמוצע כאן, אלא גוף בקרה ותיאום בדרג נמוך, ייתכן כי מיקומו יהיה במל"ל. במקרה זה תפחת היכולת לממש כראוי חלק גדול מהרעיונות המוצגים במזכר זה.

הנחלת תרבות סינרגטית בקהילת המודיעין

קיומו של ראש לקהילת המודיעין עדיין אינו מבטיח את השינוי המהותי הנדרש בהתנהלותה. עם זאת, בשונה מבעבר הוא יוצר את התנאים לתרבות של סינרגייה בקהילה. להלן המאפיינים של תרבות זו:

א. כינון ניהול מערכתי משותף בקהילה מול זירות אויב המהוות מוקדי עניין לאומיים, כגון איראן, טרור, נשק בלתי-קונבנציונלי (סינרגייה זירתית). ראש הקהילה יוביל להקמת צוותי פעולה משותפים לטיפול בנושאים זירתיים. ראש הקהילה לא יעמוד בראש הצוותים, אלא ימליץ לראש הממשלה להקיםם ויעקוב אחר התקדמותם.

ב. כינון תרבות שילובית בין דרגי עבודה ברמות שונות. דוגמאות: זימון דיונים משותפים, ייזום פרויקטים משותפים, ארגון קורסים משותפים, ביצוע מחקרים בסיסיים משותפים.

ג. גיבוש חזית קהילתית משותפת לשיתוף פעולה של הקהילה עם שירותים זרים בתחומים דיסציפלינריים וזירתיים. ראש הקהילה יוביל מהלך של גיבוש אסטרטגיה קהילתית מול השירותים הזרים, באישורם של שר הביטחון וראש הממשלה.

ד. הגברת שיתוף מודיעין המשטרה ומשרד החוץ בקהילה.

ה. חיזוק הסינרגייה התוך-תחומית. ראש הקהילה ימליץ לראש הממשלה על הקמת ועדות מקצועיות בקהילה לשיתוף פעולה הדוק בין מערכים מקצועיים (סיגינט, וזינט, יומינט, מבצעים), נושאים לסינרגייה תוך-תחומיים וניהול מקצועי מערכתי. דוגמאות: בוועדת היומינט יהיה אפשר לדון בנושאים כמו התאמת תפקידי היומינט לעולם החדש. בוועדת הטכנולוגיה ייעשה מאמץ משותף לשמירה על מקום מוביל בחזית הטכנולוגיה העולמית. במסגרת זו ידונו על קידום טכנולוגיות קריטיות בשלבי התהוות (pre seed), יכולת פעולה מתקדמת בסייבר ויכולת ניהול, עיבוד ואחזור של מידע בסדרי גודל עולים, ועוד. בתחום כוח העבודה

יתקיים שיתוף פעולה הנוגע לשמירה על כוח אדם מקצועי וטיפוחו (הקמת בית ספר קהילתי למודיעין, הקמת מסלולי פיתוח וניידות כוח עבודה בין הארגונים). בתחום הפרויקטים ידונו על ביטול פרויקטים כפולים ופתיחת חדשים וכו'.

המלצה להגדלת השימוש ביכולות קהילת המודיעין

בעבר היתה התפוקה העיקרית של קהילת המודיעין מודיעין לעיצוב ולקבלת החלטות, לרבות 'התרעה למלחמה'. בשעה שקהילת המודיעין נדרשה לייצר הכרה והבנה שלמים, ככל הניתן, של האתגרים האסטרטגיים אשר עמדו בפני ישראל, הכלים האסטרטגיים להתמודדות עם אותם אתגרים – קרי: צבאות מדינות ערב – היו בעיקר צבא היבשה וזרוע האוויר.

כיום, לצד התפוקה המסורתית של מודיעין לעיצוב וקבלת החלטות (לרבות 'התרעה למלחמה'), מוצאת עצמה קהילת המודיעין משולבת ולעתים אף מהווה את חוד החנית בהתמודדות עם אתגרים ביטחוניים ראשיים, לצד צבא היבשה וזרוע האוויר. נוכח מציאות זו והמגמות הצפויות, כפי שתוארו במזכר, יש לבחון את הגדלת השתתפות קהילת המודיעין בתפקידים הקשורים בלחימה והשתתפות בלחימה של כוחות מודיעין. כך יגדל חלקה בשלם הביטחוני (סך הפעילויות והתפוקות של כל כוחות הביטחון למיניהם). נהיר כי עניין זה מחייב דיון מעמיק בתפיסות התמודדות אופרטיביות מול האתגרים הזירתיים השונים. עלייה בצורך להשתמש בכלים של קהילת המודיעין בחזית רחבה לשם התמודדות עם אתגרים ביטחוניים לאומיים גוברים, שקשה לפתור אותם באמצעות כוחות צבאיים "רגילים" בלבד, עשויה גם להוביל לבחינת הקצאת המשאבים לקהילת המודיעין.

סיכום

בעשורים האחרונים חל שינוי באתגרים שקהילת המודיעין מתמודדת איתם, בתפוקות שהיא מסוגלת לספק ובכלים שבהם היא עושה שימוש כדי לספק. עד שנות השמונים הוסדר תפקוד גופי הקהילה באמצעות חלוקת אחריות שהתבססה על קווי תיחום גיאוגרפיים ותחומים דיסציפלינריים. דוגמאות: המוסד פועל אך ורק בחו"ל, בעיקר באמצעות סוכנים ולוחמים; אמ"ן פעל בתחום שליטת ישראל וישירות ממנה למדינות יעד, בעיקר באמצעות איסוף סיגינט וויזינט. התפוקה הכוללת נוצרה ברובה מפעילות אוטונומית של כל גוף, ועיקר שיתוף הפעולה בין הגופים השונים היה בהעברת מידע שאספו גופי האיסוף שלהם. רעיון הפלורליזם הגביר את מגמת הבדלנות.

שנות השמונים בישרו על ראשיתו של שינוי. ראשית, מדובר בשינוי בנוף האתגרים האסטרטגיים, שעיקרו שינוי ביחס שבין האיומים הקונבנציונליים מצד צבאות סדירים, שפחתו, ובין איומי הטרור והגרעין, שהתחזקו. שנית, מדובר במהפכת המידע ובמהפכות הטכנולוגיות של עולם התקשוב. בתוך כך הלכו וגברו אתגרים חוצי גבולות (כמו טרור בינלאומי וזליגת ידע בתחום הגרעין), ודפוסי פעולה המחייבים סינרגייה בין תחומי המודיעין השונים (סיגינט, יומינט, ויזינט, מבצעים). לשילובים מולטי-דיסציפלינריים כאלה השפעה מהותית על הרמות הטכנו-מבצעיות. חלק ניכר של יכולות אלה התאפשר הודות להתפתחויות טכנולוגיות הקשורות למהפכת המידע.

בניסיון להתמודד עם האתגרים ניסו ראשי קהילת המודיעין החל במחצית השנייה של שנות השמונים לפעול בשני מאמצים:

א. הגדלת היכולות האוטונומיות, כדי שלא להזדקק לארגונים עמיתים. פעילות זו הניבה תוצאות אבל התבררה כיקרה מאוד ולעתים אף מסוכנת. היא הגבירה את הריחוק בין גופי הקהילה.

ב. השגת הסכמים על חלוקת האחריות והסמכות בין הארגונים, שנועדו להסדיר את שיתוף הפעולה. היו אמנם הצלחות מסוימות בהסכמים דו-צדדיים (כגון בין אמ"ן לשב"כ ב-1998), אולם ראשי הקהילה לא השיגו הסכמים המחייבים את הקהילה כולה או אפילו הסכמים רב-צדדיים.

בשנת 1999 הטיל הדרג המדיני על קהילת המודיעין להגיע להסכמות בעניין חלוקת הסמכות והאחריות, כך שיהיה ברור אילו גופים יובילו מאמצים מסוימים, אילו גופים ישתלבו במאמצים ואילו גופים יסייעו למאמצים אלה. כאמור בפרק ב', ראש הממשלה אריאל שרון אישר הסדרה כזאת בינואר 2005, למעט כמה חריגים שהועברו לטיפולו של דן מרידור כבורר, וזה הגיש את מסקנותיו לראש הממשלה אולמרט. ברוב המקרים קיים מיתאם בין ההסדרה שאושרה ובין תפקוד הקהילה, אולם בהיעדר מנגנון מרכזי של ייזום, בקרה ופיקוח תרומת ההסדרה מוגבלת ומותנית ברצון הטוב של ראשי השירותים. כלומר, בסופו של דבר המהלכים האלה לא פתרו את הבעיות בקהילה והותירו פערים ניכרים, כפי שתוארו במזכר.

כדי לחלץ את קהילת המודיעין מהמצב שהיא נתונה בו ולשפר את תרומתה לביטחון הלאומי מוצעות במזכר שתי המלצות עיקריות:

א. למנות ראש לקהילת המודיעין, שייצור לה שידרה מרכזית ויגבש תרבות של סינרגייה לשיפור תפקוד קהילת המודיעין;

ב. להגביר את השימוש ביכולות האופרטיביות של המודיעין במסגרת תפיסת הביטחון של ישראל. קרי: להגדיל את חלקו של המודיעין האופרטיבי בשלם הביטחוני.

לדעתנו, להמלצה הראשונה (לגבש שידרה מרכזית לקהילת המודיעין) מקדמיות ביחס להמלצה השנייה (להגדיל את השימוש ביכולות קהילת המודיעין בשלם הביטחוני), שכן קשה לראות כיצד בהיעדר ישות המגלמת פרספקטיבה קהילתית יהיה אפשר להתקדם לבחינה מעמיקה של ההמלצה השנייה. יתרה מזאת, עצם העובדה שדיון על שימוש ביכולות הכוללות של הקהילה אינו מתקיים בפועל במציאות המבנית הנוכחית, מהווה כשלעצמו נימוק נכבד לצורך בשינוי מבני ותפקודי מהסוג שהטענה הראשונה מצביעה עליו.

דרך פשוטה, יחסית, לקבל החלטה בעניין הסדרה זו היא לקבוע מועד עתידי שבו תיושם התוכנית. עד למועד זה תשלים ועדה מקצועית את תכנון יישום המהלך לפרטיו. הרעיון של קביעת מועד עתידי עשוי לצמצם משמעותית את ההתנגדויות למהלך זה ולאפשר את ביצועו באופן סדור.

לוח 10: הפתרון המוצע בהשוואה למצב בעבר

מענה	מורכבות הזירה	שלב
חלוקה ברורה על פי תחומים טריטוריאליים. מענה חלקי אך סביר.	עולם סדור: עולם דו-קוטבי, איום הייחוס העיקרי – צבאות ערב הקונבנציונליים	עד שנות השמונים
א. כל ארגון מפתח יכולות דומות לאלה הקיימות בארגונים עמיתים (חיסרון: בזבוז משאבים, מענה חלקי). ב. שיתוף פעולה מעשי ופורמלי. בכלל זה גיבוש הסכמים לחלוקת אחריות ולשיתופי פעולה (חיסרון: אין מנגנוני אכיפה, אין מנגנון עדכון דינמי, מושפע מרצון טוב). מענה לא מספק!	עולם מורכב: שינוי בנוף האיומים; האצה במהפכת המידע והטכנולוגיה; גלובליזציה.	מהמחצית השנייה של שנות השמונים וביתר שאת משנות התשעים
א. הקמת שידרה ניהולית וארגונית מרכזית לקהילה: מינוי ראש לקהילה והסדרות ארגוניות שיאפשרו לראש הקהילה להגביר את הסינרגיה. ב. הגדלת השימוש ביכולות המודיעין לטובת השלם הביטחוני. ג. חיזוק הפעולה ב"ממד הרביעי" – הקיברנטי והפעולה החשאית.	עולם מורכב: המשך תהליכים משנות התשעים; עולם מולטי-פולרי; התפתחויות טכנולוגיות מואצות; יריבים מגוונים; מערכות א-סימטריות.	ההצעה במזכר זה

- חיזוק קהילת המודיעין והגברת השימוש בכליה עשויים לתרום ליכולות האסטרטגיות הבאות:
- א. עלייה ביכולת לחשוף אויבים הנוקטים אסטרטגיות של הסתרה, חמקנות והסוואה בקרב אוכלוסייה אזרחית ולהתמודד איתם בהצלחה.
 - ב. עלייה ביכולת להתמודד עם איומים מצד מדינות רחוקות וארגוני טרור גלובליים.
 - ג. עלייה ביכולת להתמודד – מודיעינית וסיכולית – עם איומים בלתי-קונבנציונליים וטרור. צורך אפשרי בהתרעה גרעינית – ממד חדש.
 - ד. שיפור יכולות ישראל בלחימה קונבנציונלית – בעקבות עלייה ביכולות גופי המודיעין הן כגורם מסייע למערכות האש והן כמשתתף בלחימה, בנוסף לשימור היכולת המסורתית לספק מודיעין (תודעת אויב, מודיעין שטח וכו'). שיפור התחום של מודיעין מדויק ודינמי תעלה את האפקטיביות של הפעלת כוחות האש.
 - ה. עלייה ביכולת לפעול – באמצעות לוחמה חשאית בחזית רחבה – תחת מגבלות מדיניות על הפעלת אש ופעילות בתנאים של חוסר לגיטימציה בינלאומית.
 - ו. שיפור במתן מודיעין להפללה (נשק בלתי-קונבנציונלי, טרור).

- ז. פיתוח יכולות בסייבר כמרחב לחימה חדש בעידן המידע.
- ח. שיפור היכולת הסיכולית למניעת חתרנות ופשעה אסטרטגית (איום על סדרי השלטון).
- בנוסף עשויה קהילת המודיעין להפגין המשכיות ואף שיפור בתרומתה בתחומים הבאים:
- א. המשך אספקת מודיעין לטובת קבלת החלטות ולצורך עיצוב פתרונות ביטחוניים. תפקוד נכון של גופי המודיעין עשוי לצמצם הפתעות אסטרטגיות, אולם אי אפשר למנוע אותן. אחד החידושים האפשריים הצפויים בתחומי ההערכה הוא ההתמודדות עם אתגר של התרעה מפני שימוש בגרעין, אם וכאשר ישיגו אויבים יכולת כזו.
- ב. המשך שימוש במודיעין כפיצוי לכוחות. בכלל זה, התבססות על מודיעין בהסדרי ביטחון הנלווים להסכמים מדיניים חדשים, אם יהיו כאלה.
- ג. המשך תרומת המודיעין ליחסי החוץ של ישראל.
- ד. המשך אספקת מודיעין לבניין הכוח, להפעלת הכוח ולביטחון השוטף.
- המלצות אלה אמנם אינן ממצות את העניין ולא יביאו לפתרון בעיות רבות, אך נראה כי יש בהן כדי לחזק את קהילת המודיעין ותרומתה להתמודדות של ישראל עם הבעיות האסטרטגיות העדכניות והצפויות.

נספח

התפתחות "מרכז" בקהילות המודיעין של ארצות הברית ובריטניה

נספח זה מתאר בעיקר את התפתחות רעיון המרכז לקהילת המודיעין ויישומו בקהילות המודיעין של ארצות הברית ובריטניה. ההתפתחות בקהילות ותיקות אלה משמשת לא אחת מקור להשוואה בדיונים על קהילת המודיעין הישראלית.

המקרה האמריקאי

קהילת המודיעין האמריקאית כוללת היום את הגופים העיקריים הבאים:
א. משרד מנהל המודיעין הלאומי (Office of the Director of National Intelligence – ODNI): כולל מטה לניהול הקהילה וכן מנהלי משימות ומרכזים קהילתיים לאינטגרציה אסטרטגית-אופרטיבית של פעולות הקהילה מול זירות/תחומי עניין.

ב. סוכנויות מודיעין לאומיות:

1. סוכנות המודיעין המרכזית (Central Intelligence Agency – CIA): מבצעת איסוף יומינטי ופעולות חשאיות אחרות מחוץ לגבולות ארצות הברית, וכן מחקר והערכה מודיעיניים הנסמכים על כלל מקורות המידע שתוצריהם אמורים לשרת את קברניטי המדינה. הסוכנות אחראית בפני הנשיא באמצעות ה-ODNI.
2. סוכנות ביטחון לאומית (National Security Agency – NSA): מבצעת איסוף ועיבוד סיגינטי. הסוכנות משתייכת למשרד ההגנה והיא חלק מקהילת המודיעין.
3. סוכנות לאומית למודיעין גיאומרחבי (National Geospatial-Intelligence Agency – NGA): מבצעת איסוף ועיבוד וזינטי. הסוכנות הכפופה למשרד ההגנה והיא חלק מקהילת המודיעין.
4. משרד לאומי לניטור (National Reconnaissance Office – NRO): מפתח ומשגר מערכות איסוף מודיעין הפועלות מהחלל. הסוכנות כפופה למשרד ההגנה והיא חלק מקהילת המודיעין.

ג. סוכנויות מודיעין משרדיות:

1. סוכנות המודיעין של משרד ההגנה (— Defense Intelligence Agency (DIA)
2. ארגוני המודיעין של השירותים הצבאיים (Army, Navy, Air Force,) (Marines, Coast Guard)
3. האגף לביטחון לאומי (National Security Branch — NSB) של משרד החקירות הפדרלי (Federal Bureau of Investigation — FBI) המסתייך למשרד המשפטים.
4. המשרד למחקר ומודיעין של משרד החוץ (Bureau of Intelligence and Research — INR)
5. גופי מודיעין וסיכול במשרד האוצר ובמשרד לביטחון פנים.

מבנה קהילת המודיעין האמריקאית התגבש בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה ועד ראשית שנות החמישים של המאה ה-20. ארצות הברית נכנסה למלחמה בלא מנגנוני מודיעין לאומיים ומערכת מודיעינית רלוונטית לאתגרים והתרחשויות הוותיקות גורל. נוכח ההפתעות התכופות (במיוחד הפלישה הגרמנית לרוסיה וההתקפה היפנית על פרל הרבור) גברה ההכרה כי לניהול המלחמה נדרשים ידע ומידע על יריבים ועל הסביבה האסטרטגית, המצויים מעבר ליכולתם של הגופים המודיעיניים הקיימים. הרעיון של גוף חדש, מרכזי, שימלא את החלל ויספק את הידע והמידע לניהול המלחמה במובנים הרחבים הנדרשים קדם עור וגידים בשלביה הראשונים של המלחמה בדמותו של ה-OSS — Office of Strategic Services, ארגון המודיעין הלאומי הראשון מבין הממסדים המודיעיניים האמריקאיים העתידיים להיווצר. במקביל לשלביה הסופיים של המלחמה טלטל את המערכת האסטרטגית האמריקאית פולמוס גדול באשר לאופן שיש לתפוס ולארגן את הממד המודיעיני בהתנהלותו של המנגנון המדינתי בעידן שלאחר המלחמה. במוקד הדיון עמד הרעיון החדש של סוכנות מודיעין מרכזית, כפופה ישירות לנשיא ומהווה את ליבת העשייה המודיעינית הלאומית. הוויכוח הסתיים פורמלית עם הקמת ה-CIA ב-1947 בחקיקה שהסדירה מחדש את מבנה המערכת האסטרטגית האמריקאית. ה-CIA כלל מראשיתו שני רכיבים של המנגנון המודיעיני הלאומי: גוף מחקר והערכה — האחראי על גיבוש המודיעין הנדרש לקברניטי המדינה, וגוף מבצעי — האחראי על פעולות איסוף ופעולות חשאיות אחרות מחוץ לגבולות המדינה.

אם ההיגיון המוביל בהקמת ה-CIA היה הרכיב הראשון — קרי: גוף מחקר והערכה אינטגרטיבי — הרי שהצירוף של הרכיב המבצעי לסוכנות החדשה נבע מנסיבות פרוזאיות ולאחר שנים הגדירוהו פרשנים כתאונה היסטורית.

החקיקה של 1947 הגדירה לראש ה-CIA, ה-DCI (Director of Central Intelligence), שני תפקידים נוספים על תפקידו כראש הסוכנות. האחד, לשמש יועץ

מודיעיני ראשי לנשיא ולהוביל את גיבושן של הערכות מודיעין לאומיות כמפעל כלל-קהילתי. השני, להיות ראש קהילת המודיעין האמריקאית במונחים המתייחסים להכוונת גופי המודיעין השונים ולניהול ענייני הקהילה. בכך ובהיבטים נוספים כוננה החקיקה של 1947 את קהילת המודיעין האמריקאית במונחים מבניים ותפקודיים. בפועל עבר זמן עד שמציאויות תפקודיות התגבשו ומעבר לכך, עמימויות ומתחים שהיו מובנים בחקיקה של 1947 באשר לסמכויות ה-DCI קיבעו, כעבור עשורים, את גבולות המימוש של רעיון הניהול הקהילתי.

באשר לרעיון של הערכת מודיעין לאומית אחת ואינטגרטיבית. בראשית שנות החמישים התגבשו המנגנון והנהגה לעיצובה בהובלת ה-CIA. בחלוף הזמן עברו המנגנון והנהגה שינויים רבים, זכו להצלחות וספגו כישלונות צורבים, אך הרעיון של הערכת מודיעין לאומית כמוצר אינטגרטיבי הממצה את הידע והשיפוט של קהילת המודיעין בכללותה, למען קברניטי המדינה, ממשיך להתקיים ולהוות מגדיר ראשי של תפקוד קהילת המודיעין האמריקאית.

באשר לממד של ניהול הקהילה ותפקוד ה-DCI כראש הקהילה התמונה שונה. בחקיקה של 1947 מגולם הפער בין ההצבעה על ה-DCI כראש הקהילה ובין הסמכויות המוגבלות שהוקנו לו, בפרט ככל שהדברים נגעו לתקציבים ולאיוש של אנשי מפתח בגופי הקהילה הכפופים למשרד ההגנה. ההתפתחות המואצת ורחבת הממדים של גופי האיסוף הסיגינטיים והוויזינטיים בשנות החמישים והשישים, במסגרת 'מהפכת המודיעין הטכנולוגי', כפי שהיא מכונה לעתים, ועצם כפיפותם למשרד ההגנה, הפכו את הפער בין אחריותו של ה-DCI ובין סמכויותיו למשמעותי במיוחד. הערכה מקובלת בשנות התשעים קבעה כי ה-DCI שלט בפועל רק בחמישית מתקציב קהילת המודיעין האמריקאית. החל בשנות החמישים הוקמו בנסיבות שונות, אם ביוזמת הממשל ואם ביוזמת הקונגרס, ועדות שבחנו את המבנה והתפקוד של קהילת המודיעין. אחת ההמלצות החוזרת ונשנית ככולן נוגעת להרחבת סמכויות ה-DCI באופן שיאפשר לו לממש את התפקוד של ניהול קהילתי. ההופעה העקבית של ההמלצה עד, ובכלל, שנות התשעים משקפת את הפער שאיפיין את קהילת המודיעין האמריקאית בין הרעיון של ניהול קהילתי, שנתבע עם הקמתה, ובין מימושו בפועל. על אף מעמדו המרכזי של ה-DCI ומנגנונים לא מבוטלים שהוקמו כדי לשרתו כראש הקהילה, מימוש רעיון הניהול הקהילתי היה חלקי ומוגבל.

הצי"ח. עניין נוסף, מרכזי ובעייתי, הנוגע לניהול קהילתי והמלווה את קהילת המודיעין האמריקאית מהיווסדה, הוא הרעיון של הכוונת פעילויות האיסוף והמחקר של גופי הקהילה השונים באמצעות קביעה מתועדפת ומפורטת של האובייקטים והנושאים שלגביהם נדרש מידע. מקורו של הרעיון במודיעין הצבאי. המושג האמריקאי הוא EEI – Essential Elements of Information, והמושג המקביל בישראל הוא צי"ח

(ציון ידיעות חשובות, או ציון יעדים חשובים). את המושג הזה אימצו מקימי הממסדים המודיעיניים הלאומיים עוד בתחילת דרכם. תחושה מתמשכת של אפקטיביות נמוכה של תהליך ההכוונה הניעה לאורך השנים ניסיונות חוזרים לשנות את אופן ההגדרה של האובייקטים והנושאים המרכיבים את הרשימה, של המבנה שלה, של התהליך המייצר אותה וכן הלאה, וכל ניסיון נוסף מעיד במידה רבה על כישלון קודמו.⁵⁸ בנוסח אחר, הכלי הראשי לניהול מרכזי-אינטגרטיבי של מאמצי האיסוף והמחקר של גורמי הקהילה השונים התחוויר כרחוק מלמלא את ייעודו, וככזה שאינו מציג עקומת שיפור משמעותית לאורך מחצית מאה. נראה שלא דובר רק בפערי סמכויות, אלא גם בבעייתיות של הכלים התפיסתיים והתהליכיים שעמדו לרשות קהילת המודיעין האמריקאית לניהול כולל ואינטגרטיבי של ענייניה.

שנות התשעים נתפסו בעיני מנהיגי המערכות הביטחוניות האמריקאיות, ובהם ראשי קהילת המודיעין, כמבשרות עידן ביטחוני-אסטרטגי חדש. התפרקות ברה"מ שינתה באחת את נוף האיומים וההתעניינות מנקודת המבט האמריקאית, המדינית והאסטרטגית, וחייבה בכך גיבושה של אג'נדה חדשה, שונה בתכניה ובצורתה, למודיעין הלאומי. מבחינת אמצעים ושיטות, ההתפתחות המואצת של טכנולוגיות המידע והתפוצה המתרחבת של רשתות תקשורת ומחשבים סימנו שינויים מרחיקי לכת בטבען של הדיסציפלינות המודיעיניות, איסופיות ומחקריות כאחד. לפיכך נראתה סוגיית הניהול הקהילתי כבוערת וכמאתגרת מתמיד. האופקים החדשים, התזזיתיים והלא ממש ברורים שנפתחו לפתע, היו שונים בתכלית מעידן ההתמודדות הגלובלית מול ברה"מ, שגילם בהירות יחסית, יציבות ולכן אף אתגרי ניהול מתונים למדי, שאיפשרו גם רמה סבירה של סנכרון קהילתי. במציאות החדשה לא היה אפשר לצפות לאותה מידה סבירה של אחדות מאמץ קהילתי ללא שינוי ניכר במבנים ובתהליכים האמורים לאפשר ניהול קהילתי.⁵⁹

אירועי 11 בספטמבר 2001. על אף הכרה בהשתנות הסביבה חלף עשור התשעים ללא שינויים מרחיקי לכת במבנה הכללי של קהילת המודיעין האמריקאית או במנגנוני הניהול שלה. למרבה הצער מתברר כי נדרש אירוע מסוג מתקפת הטרור של 11/9 כדי להניע את השלב הבא באבולוציה של קהילת המודיעין האמריקאית. בנובמבר 2003 הוקמה על ידי הנשיא והקונגרס האמריקאי ועדה לחקירת העובדות והנסיבות של אירועי ה-11/9. את ממצאיה הגישה הוועדה לנשיא, לקונגרס ולציבור האמריקאי ביולי 2004. דו"ח הוועדה ירד לשורשם של דברים וקרא לשינויים מרחיקי לכת במבנה של קהילת המודיעין האמריקאית ובתפקודה. הקונגרס אימץ שינויים אלה במידה רבה במעשה חקיקה, שהסתיים בדצמבר 2004 ושינה את המבנה והתפקוד של קהילת המודיעין האמריקאית באופן המשמעותי ביותר מאז החקיקה של 1947.

הנחת היסוד של הוועדה בבואה לנסח את המלצותיה היתה כי ארגוני המודיעין האמריקאיים, המתמודדים בראשית המאה ה-21 מול עולם חדש ושונה של אתגרים, לא השתנו מהותית מאז התגבשו בהקשר של המלחמה הקרה. ממצאי הוועדה העלו כי ביסוד התקלות – אי-חיבור פיסות המידע וההזדמנויות המוחמצות שבהן שזור סיפור אירועי 11/9 מנקודת המבט של מעשייה ומחדליה של קהילת המודיעין האמריקאית – עומד העניין הבסיסי יותר של אי-התאמת הקהילה לעידן החדש. מכאן שנדרש שינוי מסדר ראשון, מקיף ועמוק, הנוגע ביסודות שהונחו בחקיקה של 1947.

שלושה רעיונות מרכזיים עמדו בלב המלצות הוועדה:

א. ניהול אסטרטגי כולל של קהילת המודיעין ומימושו במינוי מנהל כללי לקהילת המודיעין האמריקאית.

ב. יצירת אינטגרציה מערכתית-זירתית באמצעות הקמתן של ישויות פיקוד משולבות, האחראיות על הניהול המערכתי של כלל מאמצי הקהילה – איסופיים, מחקריים ומבצעיים – מול זירה נתונה.

ג. יצירת תנאים תקשוביים ותרבותיים לקיומה של סינרגייה אופקית, חוצת גבולות ארגוניים, ברמות התפקודיות השונות.

לגבי המלצת הוועדה לכונן תפקיד של מנהל כללי לקהילת המודיעין – בהתייחס למצב שהיה קיים מאז החקיקה של 1947 משמעות ההמלצה היתה פיצול שלושת התפקודים שהיו מאוחדים בתפקיד ה-DCI. תפקידו של ראש ה-CIA צומצם מעתה לניהול הסוכנות שבראשה הוא עומד. שני התפקידים הנוספים – יועץ מודיעין ראשי לנשיא ומנהל קהילת המודיעין – הועברו אל ישות חדשה: Director of National Intelligence.

בשונה מה-DCI הישן הומלץ כי ל-DNI החדש יוענקו הסמכויות הנדרשות למימוש ניהול כולל של הקהילה, במיוחד שליטה תקציבית וסמכות לקביעת איושם של תפקידי מפתח בקהילה. הומלץ כי לרשות ה-DNI יעמוד מטה שימנה כמה מאות אנשים ויתבסס בעיקרו על המטה לענייני הקהילה ששירת עד אז את ה-DCI. במקום מסוים משרטט דו"ח הוועדה את ה-DNI בדמותו של מנכ"ל של קונצרן עסקי גדול, חזק מצד סמכויותיו (שליטה בתקציבים ובאיוש), המיישם ניהול אסטרטגי באמצעות מטה מצומצם יחסית ומותיר את הניהול האופרטיבי לחטיבות הביצועיות המרכיבות את הקונצרן.

בראיה היסטורית אפשר לראות את יצירת ה-DNI כמהלך מתבקש וכמבטא המשכיות רעיונית, ולא דווקא כחידוש לעומת תפיסות שהניעו את הקמת הממסדים המודיעיניים האמריקאיים לאחר מלחמת העולם השנייה. הרעיון של ראש קהילת מודיעין הונח כבר בראשית הדרך והעובדה שמימושו אז התגלם בדמותו של ראש ה-CIA מוסבר על רקע האופי, התחומים וההיקף של העשייה המודיעינית האמריקאית

באותה עת. עם ההתרחבות האדירה של העשייה המודיעינית על פני מחצית מאה, בהיקף ובתחומים, רובם חיצוניים לעולמה של ה-CIA, הפיצול בין התפקיד של ראש ה-CIA לתפקיד של מנהל הקהילה נראה טבעי ומתבקש כאחד.

סוגיית הסמכויות בעניין ניהול הקהילה היא עניין מורכב מעט יותר. בשונה מקונצן עסקי גדול, רוב הגופים המרכיבים את קהילת המודיעין כפופים למשרדי ממשלה ומשרתים ישירות ממסדים או גופים אחרים בממשל. כלומר, הם אינם נתונים לאחריותו הבלעדית של מנהל הקהילה. במיוחד כך באשר למשרד ההגנה ולארגוני המודיעין הצבאיים. מצב זה הוא שהוליד מלכתחילה את הפער בין אחריותו של ה-DCI ובין סמכויותיו, שמשמעויותיו הלכו והחריפו ככל שנכסי הקהילה הכפופים למשרד ההגנה גדלו בהיקפם ובחשיבותם וככל שהזיקות התפקודיות ביניהם ובין הגופים הצבאיים הלכו והתהדקו.

בהתייחס לסוגיית הסמכויות ביטאו המלצות הוועדה שינוי חד לעומת העבר והציעו להעניק ל-DNI סמכויות נרחבות ביחס לכלל גופי הקהילה. מרכיב זה בהמלצות הוועדה לא אומץ כלשונו בחקיקה של 2004. החקיקה אמנם העצימה את סמכויות ה-DNI לעומת אלה שעמדו לרשות ה-DCI, אך הותירה אותן חלקיות ועמומות ביחס לסוגיות של תקציבים ואיוש של גופי הקהילה הכפופים למשרד ההגנה. מצב עניינים זה ספג ביקורות מצד פרשנים שזיהו בו את תוויה של פשרה פוליטית על חשבון מימושו של היגיון לכיד. עם זאת, חשוב לציין כי בבסיס העניין יש מורכבות אמיתית, הנוגעת לזיקות הכפולות של גופי הקהילה כרכיבים במערכת המודיעינית הלאומית, מחד גיסא, וכרכיבים מודיעיניים במערכות שאליהן הם כפופים, מאידך גיסא. מדובר בעיקר בסוכנויות הגדולות של האיסוף הטכנולוגי, הכפופות למשרד ההגנה.

ההמלצה השנייה של הוועדה נגעה להקמתן של ישויות פיקוד משולבות האחראיות לניהול המערכת של כלל מאמצי הקהילה – איסופיים, מחקריים ומבצעיים – מול זירה אסטרטגית נתונה. כאן, בשונה מרעיון מנהל הקהילה, הוועדה חידשה חידוש ניכר והתוותה היגיון ארגוני ומבנה תפקודי שעדיין לא נוסו. בעשותה זאת נשענה הוועדה על תבנית רעיונית שהתגבשה לפני כשני עשורים במסגרת הסדרת התפקוד המשולב של הממסדים הצבאיים האמריקאיים. החקיקה של 'גולדוורטס-ניקולאס' מ-1986 כוננה את התנאים להפעלה משולבת של המשאבים הצבאיים האמריקאיים בהסדרת היחסים בין 'בוני כוח' ל'מפעילי כוח' במתכונת המוכרת לנו היום: השירותים הצבאיים (Army, Navy, Air force) כבוני כוח והמערכת של פיקודים מאוחדים (CENTCOM, EUCOM, PACOM וכו') כמפעילי הכוח. המפקד של פיקוד מאוחד כפוף ישירות לסמכות הפיקוד הלאומית, הוא מקבל את כוחותיו מהשירותים הצבאיים השונים ומפעילם במשולב על פי תוכניתו.

החקיקה של גולדווטרס-ניקולאס, המוערכת במרחב האמריקאי כאחד ממהלכי החקיקה המוצלחים ורבי ההשפעה בתולדות הממסדים הביטחוניים, שימשה לוועדה לחקירת אירועי 11/9 מקור השראה רעיוני וחקיקתי כאחד. הוועדה טוותה אנלוגיה בין העולם הצבאי לעולם המודיעיני בזהותה את הגופים הדיסציפלינריים (סוכנות הסיג'נט, גוף היומינט וכו') כמקבילים של השירותים הצבאיים בוני הכוח, מחד גיסא, ומאידיך גיסא, ציינה את ההיעדר של מקבילה מודיעינית למערכת של הפיקודים המאוחדים ככשל בסיסי העומד ביסוד חוסר היכולת לעצב ולממש פעולה מערכתית-אינטגרטיבית מול זירה אסטרטגית נתונה. בהתאם לכך המליצה הוועדה על הקמתן של ישויות פיקוד משולבות, האחראיות לניהול המערכתי של כלל מאמצי הקהילה מול זירה/מגמה אסטרטגית נתונה – המקבילה המודיעינית למערכת של הפיקודים המאוחדים הצבאיים.

במסגרת זו המליצה הוועדה על הקמה מיידית של 'מרכז לאומי נגד-טרור' – NCTC National Counterterrorism Center בדומה לרעיון של פיקוד מאוחד. המרכז ישלב שני רכיבים שיעבדו בצמידות: רכיב מודיעיני שישען על כלל משאבי הקהילה לצורך גיבוש מודיעין אסטרטגי ואופרטיבי על טרור עולמי, ורכיב אופרטיבי שיגבש תוכניות משולבות להתמודדות עם הטרור העולמי ויקצה בהתאם אחריות ביצועית לגופי הקהילה השונים. בנוסף המליצה הוועדה על בחינה והקמה של מרכזים משולבים נוספים מול זירות אסטרטגיות אחרות, כמו פרוליפרציה של נב"ק, פשיעה בינלאומית וסמים, סין ומזרח אסיה, המזרח התיכון וכו'. בשונה מהמרכז הלאומי נגד-טרור, המרכזים המשולבים האחרים יכללו רק את הרכיב המודיעיני, וככאלה יהוו את המוקד של אינטגרציה מערכתית של כלל מאמצי האיסוף והמחקר של הקהילה מול הזירות השונות. המלצות אלה של הוועדה אומצו באופן כמעט מלא בחקיקה של 2004.

הכיוון שאליו פנתה הוועדה משקף חידוש עמוק בחשיבה על הסדרת קהילת המודיעין האמריקאית, ואף מעבר לכך. המבנה של קהילות מודיעין לאומיות הוא מענה מורכב למגדירים אחדים, שהראשיים שבהם הם המגדיר הדיסציפלינרי (מחקר, איסוף יומינטי, איסוף סיג'נטי וכו') והמגדיר של פנים-חוץ. בהקשר האמריקאי, על הנסיבות האסטרטגיות הפוליטיות והתרבותיות המייחדות אותן, התגבשה קהילת המודיעין רובה ככולה עם הפנים החוצה, וזיקותיה למרחב המשימתי של ביטחון פנים מדינתו היו שוליות. מסיבה זו סיכוייה של המערכת המודיעינית האמריקאית להתמודד עם מתקפת הטרור של 11/9 היו נמוכים מלכתחילה. כשנדרשה הוועדה לשאלה מי במערכת האמריקאית אחראי על האינטגרציה המערכתית של המאמצים לסכל איום כדוגמת מתקפת הטרור של 11/9, נחשפה העובדה כי אין כזה. למעשה חשפה הוועדה עניין רחב הרבה יותר: במבנה הנשלט על ידי המגדיר הדיסציפלינרי

אין, ולא יכולים להיות, אחראים לאינטגרציה מערכתית של מאמצים מול זירה אסטרטגית זו או אחרת.

הוועדה תיארה כיצד במציאות שכזו נקלעת המערכת כולה לסוג של פרדוקס תפקודי משתק ומזיק. בהיעדר ישות פיקודית אחרת האחראית לאינטגרציה מערכתית של המאמצים מול זירה אסטרטגית נתונה, החיבור יכול להתבצע רק במקום אחד – בפסגה. בהיעדר ישות פיקודית אינטגרטיבית תמצא את דרכה לשולחנו של האחראי העליון כל סוגיה של תיאום בין-דיסציפלינרי או כל מחלוקת הנוגעת להפעלת משאבים מסוכנויות שונות בהקשר של זירה אסטרטגית מסוימת, למשל הטרור העולמי. הוועדה מתארת את הדינמיקה בממשל האמריקאי וכיצד נערמו על שולחנות המטה של המועצה לביטחון לאומי אינספור סוגיות תיאום והסדרה בין-סוכנותיות. בהמשך לכך היא מצביעה הן על יכולתו המוגבלת של אותו מטה למלא באופן אפקטיבי את התפקיד של אינטגרטור מערכתי ביחס לזירות האסטרטגיות השונות, והן על העובדה שעיסוק כפוי זה מקשה עליו בפועל למלא את ייעודו שלו.

אם מבנה קהילת המודיעין האמריקאית אופיין בעבר כנשלט בהיגיון דיסציפלינרי, אפשר לראות את הוועדה כממליצה על הוספתו של ממד מבני שלם, המשקף היגיון מערכתי-משימתי והמגולם בדמותם של המרכזים המשולבים. כאמור, המהלך של הוועדה נשען על עולם הידע הצבאי ועל התפתחות ההסדרות הפיקודיות בממסדים הצבאיים האמריקאיים לפני כשני עשורים. התפתחות זו היתה קשורה בתמורה תפיסתית אחרת ועמוקה לא פחות בחשיבה הצבאית האמריקאית שהתרחשה באותן שנים. הכוונה לזיהוי רמת הניהוג האופרטיבית (operational level of war) כרמת ביניים הקושרת בין הרמה הגבוהה של אסטרטגיה ומדיניות ובין רמות הניהוג הטקטיות, ובהמשך לכך זיהוי אמנות אופרטיבית (operational art) כתחום ייחודי של ידע ופעולה שמיישמים מצביאים הפועלים ברמה האופרטיבית. תמורה זו בחשיבה הצבאית האמריקאית, שהחלה בשלהי שנות השבעים, הוכרה על ידי מחולליה ורבים אחרים כמהפכנית ביחס למסורת החשיבה הצבאית האמריקאית, ובהמשך היא אף הועתקה בגרסאות כאלה ואחרות לצבאות אחרים במערב (לרבות צה"ל).

הממד המהפכני שביטאה אותה תמורה התחדד במשך השנים והוא משתקף, בין השאר, בהכרה כי אותו תחום ביניים אופרטיבי מבטא רציונליות שונה מזו הטקטית, וכי הפועלים בו נדרשים למערך מושגי אחר וליישום של דפוסי חשיבה, למידה וניהוג אחרים. הקשר בין הפריצה האמריקאית לתחום האופרטיבי ובין הסדרת מערכת הפיקוד הצבאית בקווי החקיקה של 'גולדוורטס-ניקולאס' מ-1986 הוא רב-ממדי. מפקדיהם של הפיקודים המאוחדים, המעצבים ומנהלים מערכות צבאיות זירתיות, נתפסו בחשיבה המתחדשת כמיישמים המובהקים של אמנות אופרטיבית. בה בעת מחקה מהם החקיקה של 1986 כל צבע זרועי וקשרה אותם ישירות לסמכות הפיקוד

הלאומית, ובכך כוננה בשבילם את התנאים הנדרשים ליישום של אמנות אופרטיבית שעניינה העיצוב, התכנון והניהול של מערכות צבאיות שלמותיות בגישתן, רב-ממדיות באמצעהן, המממשות היגיון אסטרטגי ואופרטיבי ייחודי.

על רקע דברים אלה נראה המהלך של הוועדה לחקירת אירועי ה-11 בספטמבר 2001 כטומן בחובו משמעויות עמוקות נוספות. הממד המבני השלם של מרכזים משולבים שהוועדה המליצה לכוון מתייחס באופן מובהק לרמת הניהוג האופרטיבית. כפי שמושג זה משמש בשיח הצבאי הרי שהמרכזים הנדונים נועדו לפעול בדיוק בתווך שבין גיבוש מדיניות במובנה הגבוה ובין ההפעלה הטקטית של משאבים מודיעיניים, האמורה להתבצע בסוכנויות השונות. אפשר אפוא לומר כי המלצת הוועדה יצרה גם את התנאים המבניים הנדרשים להתפתחות של אמנות אופרטיבית בגרסתה המודיעינית-חשאית, קרי: תחום הידע והפעולה של המעצבים והמנהלים של מערכות מודיעיניות-חשאיות וקמפיינים (סדרת מערכות שיש ביניהן זיקות חזקות). תחת הכרת המפתח כי אמנות אופרטיבית מבטאת רציונליות שונה מזו הטקטית – והמיישמים אותה נדרשים למערך מושגי ולדפוסי חשיבה, למידה וניהוג אחרים – אפשר לראות במהלך של הוועדה סמן של תמורה מהותית ומקיפה בחשיבה על העניינים המודיעיניים-חשאיים.

על רקע הדברים הקודמים גם ברורה התעלמות הוועדה בהמלצותיה ממנגנון הצי"ח שוועדות כה רבות בעבר עסקו בחוסר יעילותו והציעו דרכים לשיפורו. כאשר מחילים על העולם המודיעיני את המסגרת התפיסתית שהתפתחה להסדרתם של מפעלים צבאיים, מזהים בו את התחום האופרטיבי וחושבים על ההסדרה המערכתית של הפעולה במונחים של מערכות מודיעיניות-חשאיות וקמפיינים, המושג של הצי"ח חוזר למידותיו הטבעיות ככלי טקטי-תפעולי שאינו יכול ואינו מיועד לשאת על גבו את מעמסת הניהול האסטרטגי והאופרטיבי של מפעלים מודיעיניים.

הרעיון השלישי העומד בבסיס מקבץ חשוב נוסף של המלצות הוועדה הוא יצירת סינרגייה אופקית, חוצת גבולות ארגוניים, ברמות התפקודיות השונות. המושג המרכזי הוא שיתוף מידע (information) sharing. הוועדה תיארה את קהילת המודיעין האמריקאית גם בנושא זה ככזו שעדיין פועלת תחת קודים ונורמות שגובשו בזמן המלחמה הקרה, ונשלטים בהיגיון הבלעדי של צמצום הסיכונים של חשיפת מקורות ושיטות. הוועדה הצביעה על איה-ההלימה של מצב עניינים זה לעידן הנוכחי ולאיזמים הנוכחיים, על הסיכונים הטמונים באי-שיתוף במידע ועל המחירים שאי-שיתוף זה עשוי לתבוע, כפי שהמחישו כמה מהאפיזודות שחקרה בהקשר לאירועים שקדמו למתקפת הטרור של 11/9. בהמשך קראה הוועדה לאזן מחדש את הגישה הכללית לנושא בהצבת ההיגיון החדש והנדרש של שיתוף במידע לצד ההיגיון המסורתי של שמירת ביטחון המקורות והשיטות. מתוך הגישה הכללית המאוזנת היא המליצה להתקדם בכיוון של ניתוח חומות בין-ארגוניות ובין סוכנויות בנגישות למאגרי מידע

וידיעות, בהישענה על עבודות קודמות, שתיארו את האופן שבו אפשר לממש ניתוח חומות שכזה ובד בבד לשמר מידה סבירה של ביטחון.

בבסיס הנימוקים שהציגה הוועדה עמדה ההכרה בפוטנציאל הרב הטמון בסינרגייה אופקית, הניתנת למימוש ברמות השונות של הארגונים המודיעיניים תוך כדי מינוף טכנולוגיות המידע והשיטות האופייניות לעידן המידע. מתוך הכרה במורכבויות החוקיות והפוליטיות של הנושא וכדי להפוך הבנות למציאות המליצה הוועדה כי הנשיא ינהיג מאמץ כלל-ממשלי שיוביל לטרנספורמציה הנדונה במסגרת הביטחוניים האמריקאיים. במסגרת זו היא הטילה על ה-DNI, מנהל קהילת המודיעין, תפקיד ראשי בהנעת התהליכים הדרושים בגופי קהילת המודיעין ובמימושם.

ראוי להדגיש את הקשר בין הרעיון של "הכנסת קהילת המודיעין לעידן המידע", כלשון הוועדה, ובין ההמלצה למנות מנהל כללי לקהילת המודיעין. מחד גיסא, יצירת תנאים תקשוריים ותפיסתיים שיאפשרו מימושה של סינרגייה אופקית בין גופי קהילת המודיעין היא במובהק מפעל כלל-קהילתי, שהובלתו נראית כמחייבת מנהל לקהילה. מאידך גיסא, כדי שיוכל להוביל מאמץ שכזה יש להקנות למנהל הקהילה סמכויות הולמות, כפי שאכן המליצה הוועדה באופן כללי וכפי שפירטה ביחס לנושא המסוים יותר של קביעת תקנות וסטנדרדים כלל-קהילתיים בנושא של שיתוף מידע. גם בעניין זה אימצה החקיקה של 2004 באופן כמעט מלא את המלצות הוועדה.

ב-30 ביולי 2008 חתם הנשיא בוש על תיקון לצו נשיאותי המגדיר את סמכויות ומבנה קהילת המודיעין. התיקון תואם את החקיקה משנת 2004, שבמסגרתה הוקם משרד המנהל למודיעין הלאומי (DNI). התיקון מגדיר את מעמדו של ה-DNI כראש קהילת המודיעין האמריקאית וכיועץ הבכיר למודיעין לנשיא ולמועצה לביטחון לאומי. התיקון מקנה ל-DNI סמכויות לגבש את מדיניות המודיעין של ארצות הברית, לנהל את תוכנית המודיעין ותקציבי המודיעין, להמליץ על מינויי בכירים בסוכנויות המודיעין, להקים צוותים משותפים לשירותי המודיעין, ועוד. מהלך זה מראה כי הממשל מאמין בשינויים המבניים שחלו בקהילה מאז 11/9 ובתרומה של חקיקת 2004 לקהילת המודיעין האמריקאית, וכי הוא מבקש לשפר את יישומה, בין היתר נוכח קשיים של ה-DNI לכפות את מרותו על ראשי השירותים במשרד ההגנה וליצור אינטגרציה בין שירותי המודיעין.

קהילת המודיעין הבריטית

הגופים המרכיבים את קהילת המודיעין הבריטית כוננו ברובם בעשורים הראשונים של המאה העשרים. ברם, את הופעתה של קהילת המודיעין אפשר לייחס גם כאן למלחמת העולם השנייה. שירות המודיעין החשאי – (Secret Intelligence Service)

SIS או MI-6, האחראי על איסוף מודיעין מחוץ לגבולות המדינה, ושירות הביטחון (Security Service או MI-5), האחראי על הגנה מפני איומים חשאיים על הביטחון הלאומי, הוקמו במקורם ב-1909. סוכנות הסיגנט הלאומית – GCHQ (Government Communications Headquarters) – הוקמה ב-1919, בתחילה תחת שם אחר. הגוף הקהילתי הראשון שגילם ראייה שלמותית של מפעל מודיעיני לאומי הוא ועדת המודיעין המשולבת – JIC (Joint Intelligence Committee) – אשר התגבשה בתחילת מלחמת העולם השנייה. בוועדה היו חברים ראשי הסוכנויות המודיעיניות וראשי גופי המודיעין של השירותים הצבאיים. הוועדה נדרשה, מרגע כינונה, לשני התפקידים של מרכז מודיעיני לאומי: הגיבוש של הערכות מודיעין אינטגרטיביות לקברניטי המדינה, והניהול של כלל ענייני המודיעין מנקודת מבט לאומית. הרכיב הגדול האחרון בקהילת המודיעין הבריטית הוא מטה מודיעין ההגנה – DIS (Defense Intelligence Staff) – שנוצר ב-1964 מאיחוד גופי המודיעין של השירותים הצבאיים.

במערכת הבריטית סוכנויות המודיעין המרכיבות את קהילת המודיעין כפופות למשרדי הממשלה. ה-SIS וה-GCHQ הן סוכנויות עצמאיות הכפופות למשרד החוץ. שירות הביטחון הוא סוכנות עצמאית, הכפופה למשרד הפנים. ה-DIS כפוף למשרד ההגנה, אך בשונה מהסוכנויות הקודמות הוא אינו סוכנות עצמאית אלא רכיב אינטגרלי במערכת של משרד ההגנה ומקיים זיקות הדוקות עם השירותים הצבאיים. המנגנון המרכזי של הקהילה שבלבו ה-JIC כפוף למשרד הקבינט. מנגנון זה אמור לגבש הערכות מודיעין לאומיות, ואמור לנהל את ענייני הקהילה מנקודת מבט כוללת. בכלל זה התוויית ההנחות האסטרטגיות לפעולתה, הגדרת משימות ויעדים לסוכנויות השונות ובקרה על ביצועיהן.

מראשית דרכה היתה ה-JIC פרום קולגיאלי, המתבסס על שיתוף פעולה וחתירה לקונסנזוס, ולא על סמכות הכרעה המוקנית לעומד בראשה. יו"ר ה-JIC היה דמות ניטרלית, שפעל באמצעות עצה והשפעה ולא באמצעות סמכות ביצועית מוקנית (דוגמת ה-DCI בארצות הברית). ככלל, עבודת ה-JIC לאורך השנים זכתה להערכה. כך לפחות ככל שהדברים אמורים בגיבוש של הערכות מודיעין הדרושות לניהול ענייני המדיניים, והאסטרטגיים של המדינה. לצד הצלחות לא נחסכו מה-JIC גם כישלונות והפתעות, אך לא נראה כי הרקורד הבריטי בתחום הערכת המודיעין נופל מזה האמריקאי.

בהתייחס לתפקיד של ניהול כללי של ענייני הקהילה ההערכה היא פחות מובהקת. המנגנון המרכזי לניהול הכללי של ענייני הקהילה כלל, החל מ-1968, תפקיד נוסף של מתאם למודיעין, שפעל לצד ה-JIC ובכפיפות למזכיר הקבינט. גם המתאם למודיעין היה חסר סמכויות ביצועיות, ופעולתו נסמכה על עצה והשפעה ועל היותו שליחו של מזכיר הקבינט. השאלה עד כמה היטיב המנגנון המרכזי הנדון לנהל את ענייני הקהילה

מנקודת מבט לאומית כוללת זכתה לעתים לתשובות ביקורתיות. היו שהצביעו על המגבלות המובנות במנגנון המרכזי, חסר הסמכויות הפורמליות, המצמצמות את יכולתו לטפל ביעילות בסוגיות יסוד הנוגעות לסוכנויות ולגופים המרכיבים את הקהילה ולאיונים הנחוצים ביניהם, כמו גם על יכולתו המוגבלת להוביל שינויים משמעותיים הרואים את הנולד, להבדיל מתיקונים ורפורמות שלאחר כישלון.

באופן שאינו מנותק מביקורת אלה אפשר להצביע מפרספקטיבה היסטורית על מגמה של חיזוק מעמדו של המנגנון המרכזי, ובפרט של היו"ר של ה-JIC. כיום, לאחר שינויים שבוצעו בעקבות 11/9 ובהקשר להתמודדות עם הטרור העולמי, ממלא יו"ר ה-JIC גם את תפקידי המתאם למודיעין – הוא יועץ לביטחון ומודיעין לראש הממשלה והוא יו"ר ועדת המזכירים הקבועה לשירותי מודיעין (תוארו הוא The Permanent Secretary Intelligence, Security and Resilience). עם זאת, עדיין מדובר במנגנון שפעולתו נסמכת על מסורת של שיתוף פעולה, היכרויות אינטימיות וחתירה לקונסנזוס יותר מאשר על הקניית סמכויות פורמליות לאינדיבידואל. האחריות הכוללת לענייני מודיעין היא של ראש הממשלה, והוא אחראי בפני הפרלמנט על עניינים כלל-קהילתיים. על עניינים הנוגעים לסוכנות כזו או אחרת אחראי השר הרלוונטי.

גם קהילת המודיעין הבריטית סובלת מפרובלמטיות מיוחדת ביחס לגופי הקהילה הכפופים למשרד ההגנה. כפי שצינו, בשונה מה-SIS, ה-GCHQ ושירות הביטחון, שהן סוכנויות עצמאיות הכפופות למשרדי ממשלה, ה-DIS הוא רכיב אינטגרלי של משרד ההגנה. הדבר מתבטא, לדוגמה, בסוגיית התקצוב. לשלוש הסוכנויות יש תקציב מאוחד (סכומו הכולל מתפרסם), המאפשר את הדיון הממשלי במשאבים היחסיים המוקצים לסוכנויות השונות וביניהן לשאר ההוצאות לביטחון, ואילו תקציב ה-DIS הוא חלק מתקציב משרד ההגנה. ומצב זה פוגם ביכולת הממשלית למצות את הדיון המשאבי בקהילת המודיעין ורכיביה בראייה כוללת ואינטגרטיבית.

פרובלמטיות אחרת נוגעת לעובדה שה-DIS כולל את מנגנון המחקר וההערכה הגדול בקהילה הבריטית. כפי שצוין, ה-JIC אמונה על גיבוש הערכות מודיעין אינטגרטיביות הנדרשות לניהול ענייניה המדיניים והאסטרטגיים של המדינה. היא עושה זאת בעזרת גוף הערכה (Assessments Staff) איכותי אך מצומצם למדי בגודלו, המהווה חלק מהמנגנון המרכזי של הקהילה וממוקם במשרד הקבינט. בה בעת, מנגנון המחקר וההערכה הגדול של הקהילה, הכלול ב-DIS, הנו חלק ממשרד ההגנה וככזה משרת קודם כול את ענייני המשרד והשירותים הצבאיים. נגזר מכך, למשל, כי בסוגיות של פרולiferציה של נב"ק, העומדות במרכז עיסוקי הקהילה בשנים האחרונות, הידע המקצועי והעומק המחקרי מצויים דווקא ב-DIS, ואילו גיבוש ההערכה המודיעינית הלאומית נעשה ב-JIC וגוף ההערכה המצומצם העומד לרשותה.

דו"ח ועדת בטלר, שמונתה לאחר מלחמת המפרץ השנייה לבחינת תפקוד הקהילה הבריטית בסוגיה של תפוצת נב"ק, פורסם ביולי 2004 והתייחס לקושי זה. ההתייחסות התבקשה מאחר שהחקירה העלתה כי ההערכות המודיעיניות בסוגיית הנב"ק בעיראק, שהתגבשו במנגנון ה-JIC לפני המלחמה ונמצאו בדיעבד בעייתיות, לא מיצו ידע והערכות אחרות שהיו ב-DIS. בדו"ח מבהירה הוועדה כי בחנה את האפשרות להפוך את ה-DIS לסוכנות עצמאית, בדומה לשלוש הסוכנויות האחרות, כדי להדק את הזיקות בינה לשאר הקהילה. הוועדה החליטה נגד מהלך שכזה נוכח הכרתה את טבע ועומק הזיקות שבין ה-DIS למשרד ההגנה והשירותים הצבאיים, אך המליצה על צעדים אחרים להידוק זיקות הגומלין בין ה-DIS לשאר רכיבי הקהילה לקראת אינטגרציה שלמה יותר שלו בקהילה.

ב-2003 הוקם מרכז קהילתי משולב למחקר ולהערכה מול איום הטרור העולמי – JTAC (Joint Terrorism Analysis Center). המרכז מאויש באנשים מכלל הסוכנויות והגופים המודיעיניים כמו גם מנציגים של גופי ממשל רלוונטיים אחרים, והוא כפוף ישירות למנהל הכללי של שירות הביטחון. המרכז הוא דגם מבני-תפקודי חדש ומעניין בנוף הקהילה הבריטית. הקמתו נתפסת כמוצלחת ונראה שהוא ממלא את המקום המרכזי שיעדו לו בהתמודדות הקהילה בנושא הטרור. דו"ח ועדת בטלר בירך על הקמתו ועורר את השאלה אם נכון להעתיק דגם זה גם להתמודדות המודיעינית בנושא הפרולiferציה של נב"ק. הבחינה של העניין בדו"ח התבקשה נוכח הממצאים והמסקנות שהציג בנוגע להתמודדות הקהילה הבריטית עם סוגיית הפרולiferציה של נב"ק. לצד הפרשייה העיראקית הקדים הדו"ח וסקר ארבעה מקרים מוצלחים יותר של התמודדות מודיעינית בריטית עם סוגיות של תפוצת נשק בלתי קונבנציונלי (הרשת של AQ Khan, לוב, איראן וצפון קוריאה). בהתייחס לכל אותם מקרים הצביע הדו"ח על ההצלחה כצומחת משיתופי פעולה בין-ארגוניים, בין-סוכנותיים ובינלאומיים הפורצים דפוסים מסורתיים יותר בפעולתם של ממסדים מודיעיניים. בהמשך לכך חזר הדו"ח והדגיש את הצורך בהרחבת הממדים של שיתוף פעולה, שילוביות ואינטגרציה אופקית כמאפיין ראשי של העידן הנוכחי וכמוכתב מטבעם של האתגרים שקהילת המודיעין הבריטית מתמודדת איתם בראשית המאה החדשה.

בסופו של דבר המליץ דו"ח בטלר לא להקים מרכז דומה בנושא הפרולiferציה בהבחינו בין הדינמיקה היומיומית המאפיינת את נושא הטרור והמחייבת את הריכוז הפיזי של הנוגעים בדבר בישות מרכזית אחת לשם השגת הסינרגייה המולטי-דיסציפלינרית הנחוצה, ובין הדינמיקה המתונה הרבה יותר של נושא הפרולiferציה, המאפשרת השגת סינרגייה דומה גם ללא כינון ישות ארגונית כדוגמת ה-JTAC. הדו"ח המליץ על העצמתם של תהליכי עבודה רשתיים הנשענים על טכנולוגיות מידע

קיימות כדי לממש את שיתוף הפעולה העמוק, החוצה ארגונים ודיסציפלינות, הנחוץ להתמודדות עם אתגר הפרוליפרציה.

הערות

- 1 מתוך מילון המונחים באתר המוסד באינטרנט.
- 2 המקור לייעוד ותפקידי אמ"ן – בעיקר על פי אתר חיל המודיעין באינטרנט.
- 3 שירות מודיעין לאומי: גוף העוסק באיסוף מודיעין, מחקר ומבצעים חשאיים לשם הגנה על אינ-טרסים של המדינה ומימוש יעדיה.
- 4 המקור לייעוד ותפקידי השב"כ: חוק השב"כ מ-2002.
- 5 שירות ביטחון לאומי: גוף בעל ייעוד ביטחוני לאומי ראשי עצמאי משלו, כגון הגנה על שטח המדינה, שלום תושביה, המשטר וכו'. בישראל מדובר בצה"ל, בשב"כ ובמשטרה. שירותי ביטחון שהם גם שירותי מודיעין, כמו השב"כ, הם ארגונים שעיקר פעילותם הביטחונית נעשית במדיום החשאי – באמצעות כלי מודיעין (איסוף, חקירות, מחקר ומבצעים) – ולרוב נגד אויבים הפוע-לים במדיום זה. הבחנה בין שירות ביטחון (שהוא גם שירות מודיעין) ובין שירות מודיעין (בלבד) אפשר למצוא, למשל, בבריטניה: ה-SIS (Secret Intelligence Service) מוגדר כשירות מודיעין האחראי על איסוף ומבצעי מודיעין חשאיים מחוץ לגבולות המדינה, ואילו ה-MI-5 (Security Service) מוגדר כשירות ביטחון האחראי להגן מפני איומים חשאיים על הביטחון הלאומי.
- 6 המקור לייעוד ותפקידי המוסד: אתר המוסד באינטרנט.
- 7 במשימה זו עסק גם ארגון "נתיב", שהיה בעבר חלק מקהילת המודיעין.
- 8 דוגמה: בשנת 1986 חשף מרדכי וענונו, טכנאי בכור בדימונה, את סודות הגרעין של ישראל באוזני עיתונאי מהעיתון הבריטי "סנדיי טיימס". האחריות הלאומית על הגנת המידע הביטחוני מוטלת אמנם על השב"כ אולם את המבצע להבאת וענונו לישראל ביצע המוסד. דוגמה משמעותית יותר היא תרומת המוסד ליצירת התנאים שהביאו להסכם השלום בין ישראל למצרים. המוסד אינו ממונה על מדיניות החוץ, אך באמצעות קשרי החוץ החשאיים שלו תרומתו לכך היתה גדולה.
- 9 המקור: אתר משרד החוץ באינטרנט.
- 10 המקור: אתר המשטרה באינטרנט.
- 11 בהתייחס לסעיפים הקודמים, שבאמצעותם סיכמנו את התפקידים של גופי הקהילה (בנוסח שהם מוצגים על ידי הגופים עצמם), סעיף א' מתייחס לקטגוריה הראשונה שהצענו; סעיפים ג', ד' ו-ה' לקטגוריה השלישית שהצענו; וסעיף ב' כולל רכיבים משתי הקטגוריות הראשונות.
- 12 למידע על תפקוד קהילת המודיעין – ראו גם דו"ח הוועדה "לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק" (ועדת שטייניץ), ועדת החוץ והביטחון, 2004.
- 13 חוק השב"כ (2002) קובע, כי שירות הביטחון הכללי נתון למרות הממשלה, כי הממשלה תאשר יעדים לשירות, וכי ראש הממשלה ממונה על השירות מטעם הממשלה. נוסח זה דומה לנוסח המופיע בחוק יסוד: הצבא – 1976 לגבי כפיפות צה"ל לשר הביטחון. לפי החוק: "הצבא נתון למרות הממשלה, השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון"; ועל כן "ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון".
- 14 אלוף בן, "השיטות של דגן", הארץ, 28 בספטמבר 2008.
- 15 אתר המוסד באינטרנט.

- 16 ראשי התיבות של המושג צי"ח במקור: ציון ידיעות חיוניות. עם זאת, ברור כי הקברניט אינו מציין ידיעות אלא יעדים. על כן צי"ח הינו ציון יעדים חיוניים.
- 17 אתר הנצחה ומורשת הקהילה נועד לשמש מרכז ממלכתי להנצחת חללי קהילת המודיעין בישראל, שהלכו לעולמם בשירותם באמ"ן, בשירות הביטחון הכללי, במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים ו"בנת"ב". בנוסף עוסק הארגון בטיפוח מורשת קהילת המודיעין הישראלית באמצעות מרכז מידע, פרסומים שונים, כינוסים של יוצאי קהילת המודיעין וכו'.
- 18 הסקירה אינה כוללת פרשיות סיכול של השב"כ בתחום ביטחון הפנים, אינה מפרטת מבצעי חיסול רבים של אנשי טרור בכירים שפעלו נגד ישראל שביצעו המוסד וצה"ל/אמ"ן, אינה כוללת את פעילות מודיעין המשטרה בתחום סיכול וחשיפה של פשיעה אסטרטגית, ופעילויות נוספות.
- 19 יואב גלבר, **שורשי החבצלת**, הוצאת משרד הביטחון, תל אביב, 1992.
- 20 אנציקלופדיית Ynet באינטרנט, ספטמבר 2008.
- 21 יגאל שפי, **התרעה במבחן**, הוצאת מערכות, משרד הביטחון, תל אביב, 2008. ראו נספח ג'. להלן – **התרעה במבחן**.
- שאול אביגור ז"ל (1899-1978) היה מאבות קהילת המודיעין. הוא הקים את הש"י (שירות המודיעין של ההגנה) ושימש ראש המוסד לעלייה ב'. בהנהגתו פעל המוסד לעלייה ב' ביבשת אירופה ובמזרח התיכון, ושלוחותיו הגיעו לארצות-הברית. פעולות המוסד לעלייה ב' כללו העפלה, רכש ואימונים להגנה עצמית. במלחמת העצמאות פעל אביגור לצדו של בן-גוריון בהקמת משרד הביטחון והתע"ש. בשנים שלאחר מכן ריכז במסגרת משרד החוץ את הטיפול ביהדות מזרח אירופה, ובמיוחד ביהדות ברית-המועצות (מתוך אתר ההגנה).
- 22 **התרעה במבחן**.
- 23 יגאל שפי, "מאפייני העשייה המודיעינית בשנות השישים", **מבט מל"מ**, גיליון 49, יוני 2007.
- 24 דו"ח ועדת אגרנט (מאי 1975), המתייחס לדו"ח ועדת ידן-שרף, הוצאת עם עובד, 1975.
- 25 פלורליזם בהקשר הנדון הוא משטר של הבעת דעות המאפשר ריבוי דעות של מומחים, בלתי תלויים, מתוך כוונה לחשוף את מקבל החלטות למגוון דעות; כך יוכל לגבש את עמדתו מתוך ראייה ביקורתית ונקודות מבט שונות, לעומת מצב שיש בו דעה אחת בלבד. קיימת הנחה כי התבססות על דעות של מגוון מומחים עדיפה בכל הקשור לניהול סיכונים. מדובר במשטר שיש בו סדר ושיטה בהצגת הדעות השונות ואין אנרכיה (מצב שבו יתכן "עודף" דעות בנושא מסוים והיעדר דעות בנושא אחר). משטר הפלורליזם שהתפתח בקהילת המודיעין הוא הצגת ההערכה הכוללת על ידי גוף מוביל (אמ"ן), שעה שגופי מחקר של ארגונים אחרים אחראים להציג – באופן בלתי תלוי – חלקים מהתמונה על פי השקפתם ותחומי מומחיותם. תפקיד היועץ למודיעין לראש הממשלה (שאותו הציגו ועדות חקירה ובדיקה שונות) נועד, בין היתר, לזהות את הפערים ולהביאם לדיון בפני ראש הממשלה.
- 26 אתר חיל האוויר באינטרנט.
- 27 אפרים קם, **מן הטרור ועד לגרעין**, תל אביב, מכון יפה למחקרים אסטרטגיים וההוצאה לאור של משרד הביטחון, 2004.
- 28 רונן ברגמן, "אני האיש שהציל את חאלד משעל". ראיון איש המוסד לשעבר מישקה בן-דוד **ידיעות אחרונות**, מוסף "7 ימים", 17 ביוני 2005.
- 29 מסמך "הערות ראש הממשלה לדיון וחשבון מספר 50 א של מבקר המדינה", משרד ראש הממשלה, האגף לביקורת המדינה, אוקטובר 1999, אתר משרד ראש הממשלה באינטרנט.
- 30 "לקט מעקבים ביצוע החלטות ממשלה, תיקון ליקויים" (בהקשר לדוח מבקר המדינה), אתר משרד ראש הממשלה באינטרנט.

- 31 נתונים על פעילות משרד ראש הממשלה בשנת 2002, אתר משרד ראש הממשלה באינטרנט.
- 32 הערכת אמ"ן והמוסד היתה כי ברשות סדאם נותרה יכולת שיווית של נשק בלתי-קונבנציונלי וטילי קרקע-קרקע (ההערכות נעו בין טילים בודדים לכמה עשרות טילים). היא הסתמכה, בין היתר, על: נחישות סדאם להשיג בעבר נשק כזה, העובדה שבעיראק אכן נמצא נשק בלתי-קונבנציונלי ב-1991, הקשיים שהערים סדאם על מנגנון הפיקוח של האו"ם עד לעזיבת הפקחים ב-1998, הערכות צוות הפקחים של האו"ם שהוגשו למועצת הביטחון ב-6 במרס 2003, הערכות שירותי מודיעין זרים, השמשת מטוסי קרב ומטוסים ללא טייס לפני המלחמה לפעול בטווחים ארוכים, ועוד. ועדת שטייניץ קיבלה את "הרציונאל שביסוד הערכות המודיעין המוטעות" וקבעה כי "ההערכות השגויות שגובשו בסוף נופלות בגדר טעויות שאינן חורגות מגדר הסביר המקצועי", זאת בין היתר בשל דלות החומר האיסופי. המקור: דו"ח הוועדה ל"חקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק", חלק ראשון, פסקה 1.14, "המחקר המודיעיני וסבירות הערכותיו", עמוד 23, מארס 2004.
- 33 דוחות של הוועדות הללו הופקו במאי 2002 ובספטמבר 2004.
- 34 דו"ח הוועדה ל"חקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק" חלק שלישי, עמוד 63, דוח, מארס 2004.
- 35 ועדה ל"חקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק", נספח 4.2, עמוד 73, מארס 2004.
- 36 הקמת גוף סיגינט אזרחי תחייב גיוס כוח אדם מקצועי יקר והקמת מתקנים שעלותם גבוהה, שעה שאמ"ן נשען על חיילי החובה ועושה שימוש בבסיסי צה"ל. בנוסף יהיה צורך בהקמת יחידת סיגינט בצה"ל, שבחלקה תהיה חופפת ליחידת הסיגינט האזרחית.
- 37 אלוף בן, "השיטות של דגן", **הארץ**, 28 בספטמבר 2008.
- 38 ערוץ 99 – ערוץ הכנסת, 21 באוגוסט 2007.
- 39 כמות מידע גדולה ביחידת זמן, כמו בתחום המטרות.
- 40 המלצות צוות ההיגוי ליישום המלצות הדו"ח החלקי של ועדת וינוגרד – ועדת ליפקין-שחק מ-26 ביוני 2007, אתר משרד ראש הממשלה.
- 41 ערוץ 99 – ערוץ הכנסת, 21 באוגוסט 2007.
- 42 אלוף בן, "השיטות של דגן", **הארץ**, 28 בספטמבר 2008.
- 43 גיל תמרי וסוכנויות ידיעות מושינגטון, אתר האינטרנט "נענע", 24 באפריל 2008, טל תמרי וסוכנויות ידיעות, אתר NRG, 25 באפריל 2008.
- 44 אתר Ynet, על פי סוכנות AP, 3 במאי 2008.
- 45 חוק המל"ל מיולי 2008, סעיף 2. א. 6.
- 46 שמואל אבן, "ועדות לבדיקת קהילת המודיעין: מדוע המלצותיהן חוזרות על עצמן ואינן מיושמות?!", **עיונים במודיעין**, כרך 1 גיליון 1, (המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב), אוקטובר 2007.
- 47 לדעתנו מתח זה מלאכותי במידה רבה מאחר שאין לשירות אחד מרות על משנהו, ואין כל מניעה לקיים סינרגייה ניהולית בלא לפגוע בפלורליזם הנדרש לגופי המחקר לצורך הבעת מגוון דעות. יתר על כן, מגוון דעות מחייב לחדד את ההבדלים בין הדעות השונות ואת מקורם של הבדלים אלה.
- 48 איום הטרור הנו איום נמשך, אולם ממדיו הנוכחיים והשפעותיו האסטרטגיות מחייבים התייחסות שונה מבעבר. מאז קום המדינה ועד שנות השמונים התמקדה ישראל בהגנה מהתקפה של כוחות אויב הסדירים, ואילו הטרור טופל כבעיית בט"ש (ביטחון שוטף). הטרור נתפס כאיום אסטרטגי לפחות מאז ראשית שנות התשעים. אז הובן כי ביכולתם של גורמי הטרור לבלום את התקדמות

המשא ומתן המדיני. עוצמתו של איום הטרור הומחשה במידה רבה במתקפת המתאבדים המ-סיבית על ישראל באינתיפאדה השנייה, וכן בירי הרקטות המסיבי של חזבאללה לעומק ישראל במלחמת לבנון השנייה. בשני המקרים היעד לתקיפה היה העורף האזרחי. גם אירועי ה-11 בא-רצות הברית המחישו לישראל ולעולם את ממדי ההרס והמשמעויות האסטרטגיות של מתקפות טרור בתקופתנו. תרחישים של חיבור בין טרור לנשק בלתי-קונבנציונלי מדידים שינה מעיניהם של שירותי מודיעין בעולם.

49 ד"ר ראובן ארליך, "תפקידו של המודיעין במלחמה על התודעה", **מבט מל"מ**, גיליון 49, בהוצאת המרכז למורשת המודיעין, יוני 2007.

50 פעילות אופנסיבית, ללא שימוש בנשק חם, שמטרתה להביא את היריב לפעולה או למחדל הר-צויים ליוזם ה"פ", לפגוע ביריב ו/או להשיג יתרון עליו, תוך כדי שימוש בהדלפת מידע, די-סאינפורמציה, מבצעים מיוחדים וכו'.

51 מפכ"ל המשטרה דודי כהן הזהיר כי השחיתות השלטונית היא האיום האסטרטגי החמור ביותר על ישראל, בהצביעו על חשדות לעושי הקופה הציבורית בפרשות אולמרט והירשזון, וחשש מחדירה של גורמים עברייניים למוסדות ממלכתיים ורשויות מקומיות. המפכ"ל הסביר כי מאזן החוסן הלאומי אינו כולל רק את המאזן הצבאי אלא גם את המאזן האזרחי חברתי, המחייב השקעות בחינוך, ברווחה ובמשטרה. לדבריו, המשטרה ביצעה הסטת כוחות מלוחמה בטרור ללוחמה בפשיעה. ראו: ארי שביט, "השכפ"צ", **מוסף הארץ**, 26 בספטמבר 2008.

52 Michael Herman, *Intelligence Services in the Information Age* (London, 2001), p. 101 ועדת אגרנט המליצה אמנם על חיזוקו של המחקר המדיני במשרד החוץ, אולם לאחר שנים נטל המוסד את היוזמה והקים מחקר מדיני מפותח משלו. הפתרון שהתגבש הלכה למעשה היה מתן עדיפות ראשונה להצגת הערכה אינטגרטיבית של אמ"ן ולאחריה שמיעת עדתם של שירותי המו-דיעין האחרים.

54 ראו, למשל, המלצות ועדת ידין-שרף מ-1963, ועדת אגרנט מ-1975, ועדת שטייניץ מ-2004 וועדת וינוגרד מ-2008.

55 ה-NIE הנו מוצר שמגובש על ידי ה-NIC, שהנו גוף מחקר אסטרטגי בכיר המשתיך למשרד ה-DNI. ה-NIC הוא גוף מצומצם שנעזר ומפעיל את גופי המחקר השונים של הקהילה לצורך גיבוש ה-NIE. במסגרת התהליך עובר אמנם ה-NIE ביקורת והתייחסות מכלל גורמי הקהילה, אך בסופו של דבר ה-DNI הוא האחראי על הדו"ח.

56 נראה כי ההתנגדות לתפקידו של היועץ לראש הממשלה כאינטגרטור של הערכות מודיעין, שהיה עשוי להקנות לו מעמד של מעריך לאומי, היו בין הגורמים שמנעו בעבר הצלחה בתפקיד זה או בלמו אפשרות למינוי אדם מקצועי, שיכול היה לסייע לממשלה ולראש הממשלה גם לנהל את קהילת המודיעין. יש לציין כי מעמד היועץ כמעריך לאומי לא איים על מעמדו של אמ"ן (כמעריך לאומי) בלבד אלא גם על מעמדם של ראשי השירותים האחרים, מאחר והם אמורים על תחומי הערכה משלהם, ובשל הנגישות הרבה שיש ליועץ אל ראש הממשלה. כך עלול היועץ לחצוץ בינם לבין ראש הממשלה בתחומים מהותיים.

57 קיים היגיון כי את הערכת המודיעין האסטרטגית-מדינית יספק בעתיד גוף אזרחי, אך אנו סבו-רים כי נושא זה אינו צריך לקבל כיום עדיפות גבוהה בתוכנית להסדרת קהילת המודיעין. בין היתר בשל העובדה שהערכת המצב הלאומית תיעשה על ידי גוף אזרחי (המל"ל) ונוכח עלות הפתרון: משאבים נוספים להקמת גוף מחקר גדול חדש, קושי לגייס כוח אדם מקצועי למשימה זו, פגיעה באיסוף המדיני המתבצע על ידי אמ"ן, ועוד. ניתוח מפורט של סוגייה זו ראו: שמואל אבן, "ועדות לבדיקת קהילת המודיעין: מדוע המלצותיהן חוזרות על עצמן ואינן מיושמות?", **עינוים**

במודיעין, כרך 1, גיליון 1, (המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב), אוקטובר 2007. 58
 הבעייתיות של הכוונת המנגנונים המודיעיניים הלאומיים באופן שיהלום את הצרכים האסט-
 רטגיים של האומה מלווה את הממסדים המודיעיניים האמריקאיים מאז היווסדם. דו"חות של
 ועדות וגופים חיצוניים החל משנות השישים (Cunningham Report 1966, Schlesinger Report 1976, Church Committee Final Report 1976)
 לנהל באופן מערכתי את המשאבים העומדים לרשותם ועל התוצאות הפרדוקסליות של מצב
 עניינים זה. בכלל זה, מציאות שבה גורמי האיסוף מכתיבים את התפתחות המערכת המודיעי-
 ניות על פני ההגיונות המדיניים-אסטרטגיים, כפילויות ובזבוזים של מערכות איסוף גרנדיוזיות
 שתרומתן מעורפלת, ופער בין ציפיות הצרכנים לתפוקות המערכת.
 הניסיונות החוזרים ונשנים לשפר את תהליך ההכוונה ולשכללו השתקפו בעיקר בשינויי המינוח,
 של המושג המשמש להכוונה ולקביעת סדר העדיפויות (הנקרא בקהילת המודיעין בישראל צי"ח).
 בין שנות החמישים לשנות התשעים הוחלפו בזה אחר זה המושגים הבאים:

EEI Essential Elements of Information;
 PNIO — Priority National Intelligence Objectives;
 KIQ — Key Intelligence Questions;
 NITs — National Intelligence Topics;
 SIR — Strategic Intelligence Review.

— בדו"ח שפרסמו בדצמבר 2002 במשותף על-ידי ועדת הסנאט לענייני מודיעין וועדת בית

הנבחרים לענייני מודיעין על מתקפת הטרור של 9/11 נכתב בפרק הממצאים (הדגשות שלנו):
 Between the end of the Cold War and September 11, 2001, overall Intelligence Community
 funding fell or remained even in constant dollars, while funding for the Community's
 counterterrorism efforts increased considerably. Despite those increases, *the accumulation
 of intelligence priorities, a burdensome requirements process*, the overall decline in
 Intelligence Community funding, and reliance on supplemental appropriations made it
 difficult to allocate Community resources effectively against an evolving terrorist threat.
*Inefficiencies in the resource and requirements process were compounded by problems
 in Intelligence Community budgeting practices and procedures.*

59 ראו, למשל, דבריו של Gregory Treverton, פרקטיקן ופרשן של מודיעין לאומי, שנכתבו בתום
 העשור:

"Intelligence is drifting, unsure of what it does and for whom. It remains mired in
 institutions, processes, and habits of mind that may have been appropriate to the Cold War
 but manifestly are not now. It badly needs to be reshaped for an age of information. This is
 a time to reexamine first principles, which are now open to question in a way they haven't
 been for a half century."

Gregory Treverton, *Reshaping National Intelligence for an Age of Information* (New
 York, NY, 2001), p. 1.

- No. 82, February 2006, Ram Erez, ed., *Civil-Military Relations in Israel in Times of Military Conflict* [Hebrew].
- No. 81, January 2006, Meir Elran, *Israel's National Resilience: The Influence of the Second Intifada on Israeli Society* [Hebrew].
- No. 80, December 2005, Asher Tishler and Yoed Shefi, *The Optimal Structure of the Defense Industry in Israel: Significance and Implications* [Hebrew].
- No. 79, November 2005, Paul Rivlin, *The Russian Economy and Arms Exports to the Middle East*.
- No. 78, November 2005, Yoram Schweitzer and Sari Goldstein Ferber, *Al-Qaeda and the Internationalization of Suicide Terrorism*.
- No. 77, September 2005, Mark A. Heller and Rosemary Hollis, eds., *Israel and the Palestinians: Israeli Policy Options* [Hebrew].
- No. 76, June 2005, Yoram Schweitzer and Sari Goldstein Ferber, *Al-Qaeda and the Globalization of Suicide Terrorism* [Hebrew].
- No. 75, March 2005, Uzi Eilam, *L'Europe de la Défense* [Hebrew].
- No. 74, December 2004, Paul Rivlin and Shmuel Even, *Political Stability in Arab States: Economic Causes and Consequences*.
- No. 73, November 2004, Shaul Kimhi and Shmuel Even, *Who are the Palestinian Suicide Bombers?* [Hebrew].
- No. 72, October 2004, Aviezer Yaari, *Civil Control of the IDF* [Hebrew].
- No. 71, July 2004, Anat Kurz, ed., *Thirty Years Later: Challenges to Israel since the Yom Kippur War* [Hebrew].
- No. 70, June 2004, Ephraim Asculai, *Rethinking the Nuclear Non-Proliferation Regime*.
- No. 69, January 2004, Daniel Sobelman, *New Rules of the Game: Israel and Hizbollah after the Withdrawal from Lebanon*.

Memoranda 2004–Present

- No. 97, March 2009, Shmuel Even and Amos Granit, *The Israeli Intelligence Community* [Hebrew].
- No. 96, September 2008, Ron Tira, *The Struggle over the Nature of War* [Hebrew].
- No. 95, August 2008, Anat N. Kurz, *The Palestinian Uprisings: Struggle on Two Fronts* [Hebrew].
- No. 94, July 2008, Ephraim Kam, Ed., *Israel and a Nuclear Iran: Implications for Arms Control. Deterrence, and Defense.*
- No. 93, February 2008, Shmuel Even, Zvia Gross, *Proposed Legislation on the IDF* [Hebrew].
- No. 92, December 2007, Dani Berkovich, *Can the Hydra be Beheaded? The Campaign to Weaken Hizbolla* [Hebrew].
- No. 91, July 2007, Benny Landa and Shmuel Even, *The Israeli Economy in the Age of Globalization: Strategic Implications* [Hebrew].
- No. 90, May 2007, Yehuda Ben Meir and Dafna Shaked, *The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007.*
- No. 89, March 2007, Ron Tira, *The Limitations of Standoff Firepower-Based Operations: On Standoff Warfare, Maneuver, and Decision* [English and Hebrew].
- No. 88, February 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: What Does it Mean, and What Can be Done.*
- No. 87, January 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: Analysis and Implications* [Hebrew].
- No. 86, November 2006, Uzi Rubin, *The Global Reach of Iran's Ballistic Missiles.*
- No. 85, September 2006, Aviezer Yaari, *Whom Does the Council Advise? A New Model for the National Security Council* [Hebrew].
- No. 84, August 2006, Yoram Schweitzer, ed. *Female Suicide Bombers: Dying for Equality?*
- No. 83, May 2006, Hussein Agha and Ahmad S. Khalidi, *A Framework for a Palestinian National Security Doctrine* [Hebrew].

