

ועדות לבדיקת קהילת המודיעין בישראל מדוע המלצותיהן חוזרות על עצמן ואינן מיושמות?

שמואל אבן*

מאז שנתיה הראשונות של ישראל מתלבטת הנהגת המדינה בעושה השליטה בגופי המודיעין הממלכתיים, חלוקת האחריות ביניהם והזיקה ביניהם לבין ראש הממשלה. עקב שורה של כישלונות של קהילת המודיעין, עמדה זו במרכז עיסוקן של כמה ועדות שבדקו את תפקודה. מאמר זה יתמקד בשלוש ועדות בולטות שבחנו את קהילת המודיעין והן: ועדת ידן-שרף בשנת 1963, ועדת אגרנט ב-1974 והוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק ב-2003, מטעם ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בראשות יובל שטייניץ (להלן: שלוש הוועדות). שלוש הוועדות הוקמו בהקשר של ליקויים בהערכת המודיעין הלאומית. תפקוד גופי המודיעין נדק על-ידי וועדות עוספות כחלק מתפקוד מערכות הביטחון באירועים קשים, כגון ועדת כהן שבדקה את אירועי הטבח במחנות הפליטים סברה ושתילה במלחמת לבנון הראשונה בשנת 1982, ועדת וינוגרד שחקרה את אירועי מלחמת לבנון השנייה ב-2006 ועוד. אתייחס גם לשתי ועדות אלו כדי להשלים את התמונה ולהעמיד את ממצאי המאמר בהקשרים אקטואליים.

רוב ההמלצות של שלוש הוועדות הללו לא מומשו. יתר על כן, אף שחלפו 40 שנה בין הוועדה הראשונה (1963) לאחרונה (2003) ניכר שהמלצותיהן חוזרות על עצמן בשני נושאים מרכזיים: מינוי יועץ לענייני מודיעין לראש הממשלה והעתקת מוקד המחקר המדיני מאמ"ן לגורם אזרחי. המאמר מצביע על כמה סיבות אפשריות לאי-מימוש ההמלצות, מציג השערות מדוע חזרו הוועדות על המלצות קודמותיהן ובוחן את תוקפן של ההמלצות. מאחר שרוב ההמלצות לא מומשו מסיבות שאינן קשורות בהכרח לתחום המודיעין, עולה כאן שאלה כללית יותר בדבר הציפיות מוועדות חקירה ובדיקה ברמה הלאומית, בנוגע לתיקון התנהלותם של מוסדות השלטון ובאשר להיותם ארגונים לומדים.

* אל"מ (מיל') ד"ר שמואל אבן שירת בעבר בתפקידי מחקר באגף המודיעין בצה"ל.

קהילת המודיעין בישראל – רקע

בקהילת המודיעין בישראל יש שלושה ארגונים עיקריים: אמ"ן, השב"כ והמוסד. בנוסף שותפים בקהילה גם גופי מודיעין של משרד החוץ והמשטרה. ראש הממשלה הוא הממונה הישיר מטעם הממשלה על המוסד ועל השב"כ ומנחה את אמ"ן (שהוא חלק מצה"ל) באמצעות שר הביטחון והרמטכ"ל בתחומי המודיעין הנוגעים לרמה הלאומית. לפיכך אפשר לראות בראש הממשלה מעין שר לענייני השירותים החשאיים, נוסף על שאר תפקידיו.

שלוש הוועדות עסקו בעיקר בתחום המודיעין (איסוף מידע ומחקר) על האויבים והסביבה האסטרטגית החיצונית של ישראל ואספקתו לצרכני המודיעין, שבראשם ראש הממשלה. בתחום זה אגף המודיעין במטכ"ל (אמ"ן) הוא שירות המודיעין המרכזי של מדינת ישראל. עיקר ייעודו של אמ"ן הוא לאפשר להנהגת המדינה ולצה"ל להבין את כוונות האויב, לאתר את יכולותיו, ולספק את המודיעין הדרוש לפעול כלפיו. המשימה הראשונה של אמ"ן היא לספק התרעה על מלחמה צפויה ועל פעולות איבה נגד ישראל. אמ"ן מציג לצמרת צה"ל, למערכת הביטחון ולממשלה הערכת מודיעין לאומית במישור הצבאי והמדיני.¹

תפקידו של המוסד זכו להתייחסות מועטה בהמלצות של שתי הוועדות הראשונות והתייחסות מקיפה בהמלצות של ועדת שטייניץ. המוסד מגדיר את ייעודו כדלהלן: "המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים מופקד מטעם מדינת ישראל על איסוף מידע, מחקר מודיעין וביצוע פעולות חשאיות מיוחדות מחוץ לגבולות המדינה".² המלצות שלוש הוועדות הללו לא עסקו בשב"כ. ייעודו של ארגון זה מעוגן בחוק השב"כ כדלהלן: "שמירת ביטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו, מפני אימי טרור, חבלה, חתרנות, ריגול וחשיפת סודות מדינה, וכן יפעל השירות לשמירה ולקידום של אינטרסים ממלכתיים חיוניים אחרים לביטחון הלאומי של המדינה".³

ועדת ידין-שרף לבחינת חלוקת האחריות והכפיפות של שירותי המודיעין⁴

בשנת 1963 הקים ראש הממשלה דוד בן-גוריון ועדה שעסקה בחלוקת האחריות ובכפיפות של גופים העוסקים בהערכת המודיעין בישראל מאחר שלא היה שבע רצון מאי-הבהירות בקהילת המודיעין בתחום הזה. בוועדה היו שני חברים: רב-אלוף (מיל') יגאל ידין (יו"ר) וזאב שרף. תפקיד הוועדה היה להגדיר את הכפיפות ואת התפקידים של גופי המודיעין העוסקים בהערכה. ב-31 ביולי 1963 הגישה הוועדה את מסקנותיה לראש הממשלה לוי אשכול.

בן-גוריון מינה את ועדת ידין-שרף ערב פרישתו לשדה בוקר "מתוך חשש – בין היתר – שעם עזיבתו, עלול מצב זה – שפעל בצורה מניחה את הדעת בדרך כלל מתוקף היותו מכהן בעת ובעונה אחת הן כראש ממשלה והן כשר ביטחון – להתערער".⁵ במילים אחרות, בן-גוריון חשש שהמערכת המודיעינית (אמ"ן) העומדת לרשות ראש ממשלה המכהן גם כשר ביטחון, לא תעמוד באותה המידה גם לרשות ראש ממשלה שאינו שר ביטחון, והוא יהיה תלוי בצינור המידע העומד לרשות שר הביטחון. עם זאת ייתכן שברקע עמדו גם אירועים אחרים שטלטלו את קהילת המודיעין ובהם התפטרותו של איסר הראל (ב-1 באפריל 1963), שהיה ראש המוסד והממונה על השב"כ מטעם ראש הממשלה. הראל התפטר לאחר שבן-גוריון העדיף את הערכת אמ"ן בפרשת המדענים הגרמנים במצרים על-פני הערכת המוסד (המוסד טען כי המדענים מסייעים למצרים לפתח נשק להשמדה המונית) והורה למוסד להפסיק את פעילותו בנושא הזה. בעקבות התפטרות הראל מונה ראש אמ"ן מאיר עמית לתפקיד ראש המוסד, ובמשך כשנה שימש הן ראש אמ"ן והן ראש המוסד. לפני כן אירעה פרשת "רותם" בשנת 1960, שבה הופתעה ישראל מכניסת כוחות מצריים גדולים לסיני בלא שאמ"ן הרגיש בכך. בעקבות זה גייסה ישראל כוחות מילואים, ובשל הערכות מוטעות בשני הצדדים כמעט פרצה באזור מלחמה ששני הצדדים לא רצו בה.

ועדת ידין-שרף ציינה שתי הנחות יסוד להמלצותיה:

- "חייבת להיות בידי ראש הממשלה תמונה מלאה על כל פעולות השירותים החשאיים במדינה, דהיינו – תוכניות עבודתם השוטפת, תכנון לפעולות בעתיד, קשיים ומגבלות וכיו"ב.
- חיוני שבידי ראש הממשלה תהיינה הערכות בנושאים מדיניים, ביטחוניים ואחרים – המאזנות והמתבססות על נקודות ראות שונות ואינן באות דווקא מאותו צינור אחד."

כדי להשיג מטרות אלו המליצה הוועדה כדלהלן:

- "לבחון האפשרות לחזק את מחלקת החקר במשרד החוץ – שתהיה מסוגלת להגיש הערכות מדיניות בלתי תלויות, הן בנושאי המזרח התיכון והן בנושאים מדיניים, כפי שתידרש. בחיזוק מחלקת החקר במשרד החוץ ייוותר איזון מסוים להערכות הביטחוניות והמדיניות המבוצעות כיום כמעט בלעדית על ידי מחלקת המחקר באמ"ן." הוועדה ציינה כי "המשך קיומו של המוסד, שבידו מכשירי איסוף חשאי, מאפשר במידת מה קבלת הערכה, אם כי מוגבלת בערכה".

- למנות יועץ מיוחד לראש הממשלה בנושאי מודיעין. "תפקידו של היועץ יהיה לסייע בידי ראש הממשלה לעקוב אחר הפעולות המבוצעות והמתוכננות על ידי השירותים השונים. סמכויותיו יהיו:
 - הוא ישתתף באופן קבוע בוועדת ראשי השירותים.
 - ישתתף באופן קבוע בכל פגישות ראש הממשלה עם אחד מראשי השירותים, או בכל דיון של ראש הממשלה בנושאי פעולות חשאיות, או בדיון מדיני וביטחוני הקשור לפעילות חשאית.
 - הוא יהיה רשאי לדרוש אינפורמציה מכל שירות ושירות, בין במישרין על-ידי ראש השירות, או על-ידי מגע ישיר עם מחלקות-יחידות של שירות זה (כמובן, באמצעות ראש השירות).
 - לפי יוזמת ראש הממשלה או באישור ראש הממשלה — הוא יהיה רשאי לבדוק דרכי פעולה של השירות כולו או של יחידה ממנו, ולבחון הערכות המוגשות לראש הממשלה — הן על ידי שיחות עם מגישי ההערכות והן על-ידי קבלת חומר גולמי במידת הצורך".

המלצות ועדת ידין-שרף הובאו בידי ראש הממשלה לדיון בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת בספטמבר 1963. הדיון בוועדת החוץ והביטחון התקיים בלי שהדו"ח המקורי הונח לפניה ונראה כי ראש הממשלה "לא העמיק בנושא". מקצת חברי הוועדה הצטרפו להיסוסיו של ראש הממשלה למנות יועץ מיוחד למודיעין, כנראה מחשש שירכו בידי עוצמת יתר (בשנה זו כאמור סיים איסר הראל את כהונתו כממונה על המוסד ועל השב"כ כאחד), ואחרים חשבו שיש לשקול את ההמלצה בחיוב. בסופו של דבר המלצות הוועדה לא בוצעו. משרד החוץ לא פיתח את גוף המחקר המדיני וייתכן שהוא אף דולל. בשנת 1965 מונה אמנם איסר הראל ליועץ לענייני מודיעין לראש הממשלה אשכול, אך הוא פרש לאחר פחות משנה אחת, כנראה משום שחש שלא ניתן לו סמכויות מספיקות. בדו"ח ועדת אגרנט משנת 1975 נכתב כי ראש הממשלה דאז היסס למנות יועץ למודיעין בשל קשיי איוש, עקב "אי-התלהבות הטבעית של ראשי השירותים" ומשום שנראה שלבעל תפקיד זה לא תהיה תעסוקה מלאה.

ועדת אגרנט לבדיקת מחדל מלחמת יום הכיפורים

ב-21 בנובמבר 1973 הוקמה ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת מחדל מלחמת יום הכיפורים, בראשות נשיא בית המשפט העליון ד"ר שמעון אגרנט. חבריה האחרים היו שופט בית המשפט העליון משה לנדוי, מבקר המדינה ד"ר יצחק נבנצאל, רב-אלוף (מיל') יגאל ידין ונציב קבילות החיילים רב-אלוף (מיל') חיים לסקוב. במוקד החקירה של הוועדה בסוגיות

המודיעין עמדה השאלה: מדוע הופתעה ישראל מההתקפה המתואמת של מצרים וסוריה? לשם כך חקרה הוועדה את המידע שנאסף לפני המלחמה בידי שירותי המודיעין ושמעה עדויות כיצד פורש מידע זה ואילו פעולות ננקטו בישראל בעקבותיו. ב־1 באפריל 1974 פרסמה הוועדה דו"ח ביניים ראשון, ב־10 ביולי 1974 הציגה דו"ח ביניים שני, והדו"ח הסופי הוגש ב־30 בינואר 1975. הוועדה קבעה כי בידי אמ"ן היו לפני המלחמה ידיעות מתרועעות למכביר, אך הוא לא העריך נכון את המידע בשל קונספציה מחשבתית לקויה. הקונספציה הייתה שמצרים לא תצא למלחמה בישראל בלא יכולת אווירית שתאפשר לה לתקוף בעומק מדינת ישראל לשם שיתוק חיל האוויר של ישראל, ואילו סוריה לא תצא למתקפה בלי מצרים. עד יום ההתקפה הוערכו תמרוני צבא מצרים כתרגיל, ופריסת הכוחות בסוריה הוערכה כמערך הגנתי. עקב כך לא נתן אגף המודיעין לצה"ל התרעה בזמן וצה"ל לא נערך למלחמה כראוי. הוועדה ייחסה משמעות רבה לעובדה שאמ"ן היה הגוף היחיד שסיפק הערכה מודיעינית לרמטכ"ל, לשר הביטחון ולראש הממשלה, ובכך השפיע על הבנתם את המידע המודיעיני שהתקבל. בעקבות המלצות הוועדה הודחו ראש אמ"ן אליהו זעירא וקציני מודיעין אחרים. הרמטכ"ל דוד אלעזר התפטר לאחר שהוועדה המליצה על הפסקת כהונתו בשל אחריותו להערכת המצב השגויה ואי־מוכנותו של צה"ל למלחמה. הוועדה ניקתה למעשה את הדרג המדיני מאחריות, אולם בעקבות גל מחאה ציבורית התפטרה ראש הממשלה גולדה מאיר.

נראה שעיקר המאמץ של ועדת אגרנט הופנה לקביעת האשמים במחדל. למרות היקף המחקר של הוועדה ועומקו, המלצותיה במישור המוסדי היו דלות לעומת המשבר שחוללה מלחמת יום הכיפורים. המלצותיה העיקריות היו דומות בתכלית להמלצות ועדת ידן־שרף משנת 1963 אף־על־פי ששתי הוועדות הוקמו על רקע שונה לגמרי. יצוין שבשתי הוועדות השתתף רב־אלוף (מיל') יגאל ידין.

להלן המלצות ועדת אגרנט:

- למנות יועץ מיוחד למודיעין לראש הממשלה (לא איש הצבא הסדיר, אם כי כמובן יוכל להיות קצין במילואים). תפקידיו וסמכויותיו יהיו כפי שפורטו בדו"ח הוועדה שהוגש לראש הממשלה ב־1963. ליד יועץ זה חייב לפעול צוות קטן ומעולה, שיוכל לאפשר לראש הממשלה (ובאמצעותו לממשלה כולה) לבצע הערכה מדינית־אסטרטגית עצמאית, על סמך כל המידע הקיים בידי שירותי האיסוף השונים. יחד עם זאת, צריך שיהיה ברור לחלוטין, שאסור שיועץ זה יהיה גורם חוצץ בין ראשי קהילת המודיעין לבין ראש הממשלה. הוועדה מודעת לעובדה כי בתוקף תפקידיו, עשוי היועץ לענייני מודיעין לבוא במגע עם קצינים באמ"ן שלא בהתאם לכל כללי הנוהג הצבאי; יחד עם זאת משוכנעת היא כי דבר זה הוא חיוני לביצוע תפקידו ביעילות.

- לחזק את מחלקת החקר של משרד החוץ על-ידי ארגונה כגוף עצמאי במסגרת משרד החוץ, כשאחד מיעדיה העיקריים חייב להיות ביצוע הערכת מודיעין מדינית-אסטרטגית עצמאית, בעיקר על סמך החומר המיוחד העומד לרשותה; יש להוסיף סגל מתאים, הן מבחינה איכותית והן מבחינה כמותית, למחלקה זו.
- לקבוע בבהירות את כללי ההפצה והמשוב של חומר המודיעין הגולמי על-ידי גורמי האיסוף, שבתוך אמ"ן ושמוחוץ לו, הן לגופי המחקר השונים והן לשר הביטחון ולראש הממשלה.
- לבצע שינויים מהותיים ויסודיים במבנה אמ"ן וחיל המודיעין, שיבטיחו שנקודת הכובד של המחקר וההערכה יהיו בתחומי המודיעין הצבאי, האסטרטגי, האופרטיבי והטקטי (ובכלל זה ארגון מחדש של מודיעין השדה וייצוגו הראוי בדרג המטכ"ל); שיתנו ביטוי נאות ואף עידוד לדעות שונות ונוגדות בקרב העובדים במחלקת המחקר, בהערכות אמ"ן המוצגות לגורמים השונים; שיציבו כוח אדם מתאים, ובכלל זה אזרחי, במחלקת המחקר בהתאם למסלולי קידום אופטימליים, תוך קיום רוטציה מתאימה בתוך המחלקה ומחוצה לה; שיבטיחו בקרה שוטפת של הערכות המודיעין.
- להקים בתחומי המוסד יחידת הערכה של החומר הנאסף על-ידי המוסד.⁶

הוועדה הרגישה, ש"כל ההמלצות הנ"ל כאחת באות להבטיח קיום של פלורליזם בהערכות מודיעיניות לסוגיהן, ולתת בידי ראש הממשלה את הכלים הדרושים כדי לוודא תפקוד יעיל של כל גורמי קהילת המודיעין למתן התרעה וניתוח הערכותיהם המודיעיניות".

אשר למימוש המלצות ועדת אגרנט: הוועדה זכתה להד ציבורי נרחב ולתשומת לב רבה של ראש הממשלה יצחק רבין, שבחן את המלצותיה. רבין אימץ את מסקנות הוועדה בעניין יועץ למודיעין לראש הממשלה. בשנת 1974 מונה האלוף (מיל') רחבעם זאבי ליועץ ראש הממשלה למודיעין ולמלחמה בטרור, אך ב-1976 התפטר. אחריו מונה לתפקיד היועץ למודיעין האלוף (מיל') יהושפט הרכבי, אך הוא עזב לאחר כשבעה חודשים, לאחר שינוי הממשלה בשנת 1977. מאז לא היה המשך לתפקיד הזה. נראה שליועצים לא הייתה השפעה רבה על התהליך המודיעיני והתפקיד לא התבסס כתפקיד חיוני. בכהונתו השנייה של רבין כראש ממשלה (1992-1995) הוא לא מינה יועץ למודיעין, אך התייעץ באלוף (מיל') רפאל ורדי בסוגיות הקשורות לניהול קהילת המודיעין.

המלצת ועדת אגרנט להעביר את מרכז הכובד של המחקר המדיני מאמ"ן למשרד החוץ לא מומשה. בעקבות המלצת ועדת אגרנט תוגברה אמנם מחלקת החקר במשרד החוץ והפכה ל"מרכז למחקר ולתכנון מדיני" (כיום הוא נקרא "המרכז למחקר מדיני"), אולם השפעתו על הערכת המודיעין הלאומית הייתה מוגבלת, ואמ"ן נותר הגוף הגדול

והדומיננטי גם בתחום הזה. לעומת זאת, דווקא במוסד הלך והתפתח בתחום הזה גוף מחקר משמעותי. בניגוד לגישתן של ועדות ידין-שרף וועדת אגרנט, שראו במוסד גורם הערכה מוגבל בחשיבותו, הקים המוסד בעקבות מלחמת יום הכיפורים גוף למחקר ולהערכה מודיעינית, וזה הלך והתפתח עם השנים.⁷ בשונה מהמלצת ועדת אגרנט, שגוף המחקר של המוסד יתבסס על מידע שנאסף ממקורות המוסד (בלבד), מתבססת יחידת המחקר במוסד על כלל המידע הנאסף בקהילת המודיעין והיא מפיצה את הערכותיה האסטרטגיות במקביל לאמ"ן.

המלצתה של ועדת אגרנט להבטיח שנקודת הכובד של המחקר וההערכה באמ"ן תהיה בתחום המודיעין הצבאי, לא התמודדה במידה מספקת עם הכשל המודיעיני של אמ"ן בהתרעה למלחמה, שחלקו היה בתחום המדיני. הוועדה התמקדה בקונספציה המחשבתית שמצאה בתחום המודיעין הצבאי (מצרים לא תצא למלחמה בלא יכולת תקיפה אווירית בעומק ישראל), אך החמיצה את הליקוי הקונספטואלי שאמ"ן לקה בו בתחום המדיני. אמ"ן לא העריך שמצרים עשויה לפעול לכיבוש חלקו המערבי של סיני בלבד, כחלק מתוכנית להשבת כל סיני לידיה בשלבים, בדרך מדינית. אילו הייתה הוועדה ערה לעניין זה היה עליה להגיע למסקנה שהמחקר המדיני והמחקר הצבאי ברמה האסטרטגית הם חטיבה שלמה אחת שאי-אפשר להפריד בין חלקיה. ההמלצה שאמ"ן יתמקד בתחום הצבאי לא תאמה גם את עקרון הפלורליזם, שאותו קידשה הוועדה עצמה. אילו אמ"ן היה זונח את הערכת המודיעין המדינית וגוף אחר היה נוטל את ההובלה, כיצד היה אפשר ליצור בקהילת המודיעין דעות שונות של גופי מחקר בתחום המדיני-האסטרטגי? בפועל, מאז מלחמת יום הכיפורים ועד עתה התחזק אמ"ן גם בתחום המודיעין המדיני, וגופי הערכה בתחום זה הוקמו בכל השירותים בקהילת המודיעין.

המלצות ועדת אגרנט בתחום מודיעין השדה תואמות את ההתפתחות הניכרת שחלה בגופי המודיעין של יחידות השדה והפיקודים לאחר המלחמה, ונראה שהן תרמו לכך. למשל, חל גידול ניכר בגודלן של מחלקות המודיעין הפיקודיות, המהוות מרכיב חשוב במטה הפיקוד וביכולתו של אלוף הפיקוד לתכנן מערכות צבאיות ולנהלן. הן מפיצות הערכות משלהן (ללא תלות בחטיבת המחקר באמ"ן) על אודות יכולת האויב וכוונותיו, ובכך הן תורמות לפלורליזם בתחום המודיעין הצבאי בקהילת המודיעין.

אף-על-פי שהמלצת ועדת אגרנט בעניין הקמת גוף מחקר חזק במשרד החוץ לא יושמה, הרי בסופו של דבר, בעקבות התפתחות הדרגתית, מקיימת כיום מערכת המודיעין בישראל את עקרון הפלורליזם, שבו דגלה הוועדה. בתחום המודיעין המדיני מקבלים צרכני המודיעין הרלוונטיים הערכות הן מאמ"ן והן מהמוסד, ואילו בתחום המודיעין הצבאי מקבלים צרכני המודיעין הערכות הן מאמ"ן והן ממחלקות המודיעין בפיקודים ובזרועות (האוויר והים). במערכת זו נותר אמ"ן גוף המחקר הדומיננטי העוסק בכל תחומי

המחקר הצבאי והמדיני הנוגעים לסביבה האסטרטגית של מדינת ישראל, ואילו המוסד ומחלקות המודיעין בפקודים ובזרועות מפיקים הערכות מודיעין משלהם במקביל לאמ"ן ובלי תלות בו. בנוסף קמה באמ"ן מחלקת בקרה, הבוחנת את הערכות גופי המחקר השונים בקהילה ומצביעה על ההבדלים ביניהם, וכן מציגה עמדות משלה. מחלקה זו נהנית ממעמד עצמאי באמ"ן, ובתחום זה היא ממלאת תפקיד שייעדו הוועדות ליועץ למודיעין לראש הממשלה.

בנוסף הצביעה ועדת אגרנט על בעיות בתהליך קבלת ההחלטות בתחום הביטחוני, אך בנושא הזה היא לא נכנסה בעובי הקורה. היא המליצה שהממשלה תשוב ותקים ועדת שרים לענייני ביטחון ובה מספר קטן של שרים כדי שיהיה אפשר לקיים דיונים סודיים, מאחר שלעתים לא הוצג לפני הממשלה מידע מלא בעקבות דליפות של מידע סודי משיבותיה. ועדה מצומצמת כזאת הייתה קיימת לפני מלחמת ששת הימים, אך מאז כינון הקואליציה הרחבה בשנת 1967 היא תפחה ל-17 שרים מתוך 24 שרי הממשלה, ולבסוף חדלה מלהתקיים. בעקבות הערות הוועדה בעניין הבעיות בתהליך קבלת ההחלטות, חוקק במארכ 1976 חוק יסוד צה"ל המסדיר את כפיפות צה"ל לממשלה. בחוק נקבע שהצבא נתון למרות הממשלה, השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון, הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי, וראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון.

ועדת כהן לחקירת האירועים במחנות הפליטים בכירות

ב-1 בנובמבר 1982 הוקמה ועדת חקירה ממלכתית כדי לחקור את "כל העובדות והגורמים הקשורים למעשי הזוועה, אשר בוצעו על-ידי הכוחות הלבנוניים, באוכלוסייה האזרחית במחנות הפליטים בסברה ושתילה". בראש הוועדה עמד נשיא בית המשפט העליון יצחק כהן והשתתפו בה שופט בית המשפט העליון אהרן ברק והאלוף במילואים יונה אפרת. בשנת 1983 פרסמה הוועדה את מסקנותיה. ועדה זו התמקדה באירוע ספציפי, שאינו מאפיין את ליבת העשייה של קהילת המודיעין, ולכן לא אעסוק בה במאמר הזה, אך להשלמת התמונה ייבחנו כאן עניינים אחדים הקשורים לקהילת המודיעין.

הוועדה קבעה כי ראש אמ"ן אלוף יהושע שגיא העריך נכון את התוצאות הצפויות של הכנסת הפלנגות למחנה הפליטים והזהיר מפני טבח אפשרי. עם זאת קבעה הוועדה שהוא לא הזהיר באופן בולט די הצורך וביקרה אותו על שלא העביר בזמן את המידע לקברניטים. אשר לראש המוסד נחום אדמוני קבעה הוועדה שהוא לא סיפק לממשלה התרעה חדר-משמעת על הסכנה הכרוכה בכניסת הפלנגות למחנות הפליטים ולא הביע כל הסתייגות מכניסתם למחנות. לדברי הוועדה, חובתו הייתה להביע את דעתו בדבר הסיכונים הכרוכים בפעולות הפלנגות, בין היתר בשל הקשר שהיה בין המוסד לבין הפלנגות ולנוכח רצח

בשיר ג'מיל. ועדת כהן הטילה על ראש אמ"ן אחריות אישית עקיפה לאירועים והמליצה להעבירו מתפקידו,⁸ ואילו ראש המוסד נשאר בתפקידו. במילים אחרות, הוועדה החליטה להחמיר עם מי שהעריך נכון אך לא פעל בנחרצות מספקת כדי להשפיע, ולא ייחסה אותה חומרה למי שלא ניתח את המצב כהלכה. עם זאת, נראה כי התחשבות הוועדה בראש המוסד נבעה בין היתר מהעובדה שהאירועים התרחשו ימים ספורים לאחר שהחל בתפקיד.⁹

בכל הקשור לתהליכי קבלת ההחלטות והשתלבות גופי קהילת המודיעין בהם אפשר להסיק שהוועדה נתנה עדיפות למסלול קבלת ההחלטות במשרד הביטחון, שבו משולב אמ"ן, יותר משנתנה למסלול שבין המוסד לראש הממשלה. אפשר להעריך שההתייחסות המקלה כלפי ראש המוסד לא נבעה רק מהיותו בתחילת תפקידו (שהרי היה ביכולתו להיעזר בבעלי תפקידים ותיקים בארגון), אלא גם ובעיקר מכך שהמוסד לא נתפס אחראי מרכזי להערכת המודיעין, אפילו בהקשר לפלנגות, שעמן הייתה למוסד היכרות אינטימית.

הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק

הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק ("ועדת שטייניץ") קמה ביוזמתו של ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ד"ר יובל שטייניץ. הוועדה הוקמה כדי לבחון את הפער בין העובדה שלאחר כיבוש עיראק בידי ארצות-הברית לא נמצאו בה נשק לא קונבנציונלי (נב"ק) וטיילי קרקע-קרקע (טק"ק), לבין הערכות של קהילת המודיעין הישראלית לפני המלחמה שיש בידי עיראק נשק כזה ולו בכמות קטנה. בעניין זה קבעה הוועדה, כי "בהיעדר מידע מודיעיני קונקרטי, ולנוכח מכלול הנתונים שהיו בידי שירותי המודיעין, נפלה הערכתם ביחס להימצאות טק"ק ונב"ק בעיראק בגדר הסבירות; ולנוכח הערכות המודיעין, אין מקום למתוח ביקורת על החלטות הממשלה".

הוועדה החליטה לבדוק גם אירועים ונושאים שאינם קשורים דווקא למלחמה בעיראק. במכתב הקדמה לדו"ח הוועדה מפרט יושב הראש, כי הקמת הוועדה קשורה לאירועים האלה: "כישלון מסוים" במאמצי גורמי קהילת המודיעין "לכונן מערכת איסוף יומינטית (מודיעין ממקורות אנושיים) וסיגינטית (מודיעין תקשורת) שתוכל להתחקות בזמן אמת אחרי התפתחותם ודעיכתם של מערכי הנשק הכימי והביולוגי ושל היכולת הטילית של עיראק", ו"כישלון מדיגי" לקהילת המודיעין לזהות את מאמצייה של לוב להשיג נשק גרעיני, עד שאלה נחשפו על ידי גופי מודיעין מערביים.¹⁰ מנגד הוא מציין את הצלחת שירותי המודיעין בישראל להיות בין השירותים המערביים הראשונים שהבחינו, כבר באמצע שנות התשעים, במאמצייה של איראן לפתח תעשיית גרעין צבאית.

אף שוועדת שטייניץ היטיבה להצביע על השינויים במפה האסטרטגית ועל מגוון אתגרים מודיעיניים חדשים העומדים בפני קהילת המודיעין של ישראל, גם היא חזרה

בסופו של דבר על רוב המלצותיהן של הוועדות הקודמות. כמותן גם היא המליצה למנות יועץ ("מזכיר") לענייני מודיעין לראש הממשלה ולהעתיק את מרכז הכובד של המחקר המדיני מאמ"ן לגוף אזרחי, אלא שהיא ציינה את המוסד כגוף שאמור להוביל בתחום ההערכה המדינית. יצוין כי שנים רבות לפני הקמת ועדת שטייניץ כבר היה במוסד גוף מחקר שעסק בגיבוש הערכות מודיעין מדיניות, במקביל לאמ"ן, ותרם לפלורליזם בקהילת המודיעין בתחום המודיעין המדיני-אסטרטגי.

בדו"ח הוועדה נכתב כי "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 בידו ראש הממשלה להכוון את עבודת השירותים ולפקח על פעילותם ועל בניין הכוח שלהם". עם זאת, בנספח לדו"ח מפורטים תפקידי המזכיר כדלהלן:

- "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. לעיתים יתברר שמחלוקות הערכתיות נובעות ממסד נתונים ומידע גולמי שונה. או אז יורא המזכיר שמסד הנתונים והמידע יהיה זהה. אם גם אז יתברר שיש מחלוקות, יותירן כמות שהן לידיעת הדרג המדיני, תוך שהוא מבהיר מה מוסכם ומה במחלוקת.
- משימתו השנייה של המזכיר הינה בתחום האיסופי. תפקידו לוודא שסדר היום המדיני והאסטרטגי ישתקף בצ"ח (ציון ידיעות חשובות). המזכיר ייטול חלק פעיל בתהליך עיצוב הצ"ח האיסופי השנתי. המזכיר יפתח גם צמ"ח (ציון מודיעיני חיוני), בבחינת תידוע הגופים המודיעיניים לגבי נושאי מודיעין שהדרג המדיני זקוק לו.
- המזכיר יקיים זיקת עבודה למועצה לביטחון לאומי. המזכיר יהווה גוף מתאם ומקשר בין ראש הממשלה לבין שירותי המודיעין, וכן ירכז את ההכנות לכינוסי ועדת השרים למודיעין האמורה לקום על-פי ההמלצות.
- המזכיר יהיה משקיף קבוע בפגישות ועדת ראשי השירותים.
- המזכיר המודיעיני יבצע אינטגרציה של מכלול הצ"ח המבוססים בשירותי המודיעין ויניח בפני ראש הממשלה וועדת השרים לענייני מודיעין המלצה ביחס לגיבוש הצ"ח הלאומי הכולל".¹¹

ועדת שטייניץ הסבירה ש"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". כדי לצמצם חששות אלה המליצה הוועדה שהתפקיד ייבנה כדלהלן: "המזכיר יהיה אזרח יוצא קהילת המודיעין בדרגת אלוף או תת-אלוף, או הרמות המקבילות במוסד ובשב"כ, או לחלופין איש אקדמיה בכיר ברמת פרופסור או מרצה בכיר; המזכיר ידמה בתפקודו ובדפוסי הפעולה שלו למזכיר הצבאי ולא יהווה חץ בין המערכת לראש הממשלה; הצוות שיעמוד לרשות המזכיר ימנה סגן ומטה מצומצם. בשום פנים ואופן לא יהיה היועץ לגוף חדש בשרשרת ההערכה. תפקידו יצטמצם לפונקציה מטה בכירה ותו לא".

בנוגע להערכת המודיעין – ועדת שטייניץ המליצה "להגדיר מחדש את מסגרת האחריות המודיעינית של אמ"ן ולתחם את פעילותו לנושאי המודיעין הצבאי הקלאסי, תוך התמקדות במעגלים הקרובים וביכולותיהם לצורך מתן התרעה למלחמה ותמיכה מודיעינית לכוחות הלוחמים". נימוקי הוועדה לעניין זה היו:

- צורך בהפרדה בין צה"ל/אמ"ן לבין המערכת המדינית-הפוליטית. לטענת הוועדה, "אין הכוונה למנוע מאמ"ן מלקיים מחקר מודיעיני בהיבטיו הנרחבים, לרבות בתחומים המדיניים, ככל שהדברים מתבקשים מתוקף מילוי תפקידו כמודיעין צבאי. אולם מן הראוי להבטיח שאמ"ן ימנע בעתיד מלעסוק במחקר מדיני שאין לו גזרות צבאיות ואשר משיק לתחום האזרחי-פוליטי".
- צורך ביעילות והתמקדות – "הוועדה סבורה כי המצב שבו אמ"ן מתפקד כארגון ביון רב-משימתי הפועל במגוון עצום של תחומים, נושאים וגזרות עלול לפגום ביעילותו". לטענתה, "צה"ל ראוי לשירותו של מודיעין צבאי טהור וממוקד במשימותיו שאינו מתפזר יתר על המידה לתחומים אחרים ואילו מדינת ישראל והנהגתה המדינית ראויים למודיעין מדיני-אסטרטגי שאינו כפוף לאילוצי תקציב וסדרי קדימויות של המערכת הצבאית הנקבעים במהלך הוויכוחים הפנימיים במטכ"ל".

הוועדה המליצה להטיל על המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים את הובלת המחקר המודיעיני בתחום המדיני-האסטרטגי. לטענתה, "כך יהפוך המוסד מגוף שעיקר האוריינטציה שלו היא סיכולית, לגוף מודיעיני המקיים איסוף ומחקר תשתיתי גם לצרכי סיכול ישרים, אך גם בהקשרים הרחבים – מדיניים, אסטרטגיים, תעשייתיים ומדעיים של הביטחון הלאומי". "הוועדה סבורה שהגברת כוחו של המוסד על-מנת שיוכל להרחיב את מוטת הפעילות שלו ולכסות מודיעינית איומים אסטרטגיים, נב"ק, טק"ק וטרור גלובאלי,

ברחבי העולם, ולייצר יומינט (מודיעין ממקורות אנוש) איכותי רב-שכבתי באזורים נוספים, הם בגדר משימה לאומית דחופה וראשונה במעלה. הוועדה סבורה שמודיעין מדיני-אסטרטגי-טכנולוגי-תעשייתי וכמובן גרעיני, רחב היקף, צריך להיות בקדמת סדר העדיפויות, דהיינו בשורה אחת עם מודיעין צבאי, שעליו אמון אמ"ן, ומודיעין לטרור וגרילה פנימיים, עליהם אמון השב"כ – אם לא למעלה מכך".

הוועדה המליצה כי "תהליך גיבושה של הערכת המודיעין יתבצע מכאן ואילך באמצעות ריכוזן של הערכות המודיעין של שירותי המודיעין, כל אחד בתחומו; זאת אל מול מסגרת המטה למודיעין שיוקם על יד ראש הממשלה וועדת שרים למודיעין. המטה המודיעיני המצומצם שליד ראש הממשלה יבצע אינטגרציה שוטפת של הערכות המודיעין המתקבלות מגופי המודיעין. המועצה לביטחון לאומי תניה בפני ראש הממשלה וועדת השרים למודיעין הערכת מצב לאומית שנתית על בסיס הערכת המודיעין"¹².

הוועדה עסקה בעוד נושאים הקשורים לבניין הכוח של קהילת המודיעין, שבהם לא עסקו ועדות קודמות. להלן המלצותיה בתחום זה:

- לבחון את הוצאת יחידת הסיגינט 8200 מאמ"ן והפיכתה לסוכנות לאומית.
- למנות צוות בין-שירותי שיבחן ויעריך את מצב העניינים בתחום המודיעין האנושי.
- להאיץ את פיתוח מערך לוויני הריגול של ישראל כתשתית מודיעינית ויזנטית (מודיעין חזותי) לטווחים ארוכים.
- לכוון ועדת שרים לענייני מודיעין, שתשמש מנחה של שירותי המודיעין ותקיים את השליטה והבקרה המדינית על פעילות מערכי המודיעין. קביעת הצי"ח המודיעיני לטווח הזמן הבינוני והארוך תיעשה על-ידי ועדת השרים למודיעין על יסוד המלצות שירותי המודיעין, המטה המודיעיני שעל יד ראש הממשלה והמועצה לביטחון לאומי.
- ליצור מסלול של הכשרה אקדמית לתחום המודיעיני בשיתוף פעולה עם המוסדות הקיימים להשכלה גבוהה. יש לחזק את המוסד באמצעות כוח אדם שמאתר צה"ל, כגון במסלול תלפיות.

המלצות ועדת שטייניץ לא זכו להתייחסות מעמיקה של ראש הממשלה שרון והן לא יושמו. רעיון היועץ למודיעין לראש הממשלה היה מוכר מוועדות קודמות, ובתקופת עבודתה של הוועדה כבר פעל כאמור במוסד אגף מחקר רציני במקביל לאמ"ן בתחום המודיעין המדיני. לפיכך, הצורך בגוף מחקר מדיני מחוץ לאמ"ן לשם פלורליזם, שעליו הצביעו ועדות קודמות, כבר לא היה קיים. חלק מהמלצות הוועדה תאמו את מבנה קהילת המודיעין של ארצות-הברית, למשל ההמלצה לבחון את הוצאת יחידה 8200 מאמ"ן

(בארצות-הברית קיימת יחידת סיגינט לאומית אזרחית NSA במסגרת משרד ההגנה). אך נראה שהמלצות אלה אינן מתאימות למציאות הנוכחית בישראל, הן מבחינת אילוצי משאבים והן מבחינת הקושי הקיים ממילא לשלוט בקהילת המודיעין. מניתוח המלצות הוועדה נראה שהיא לא הייתה עקיבה על-פי הקריטריונים שקבעה לעצמה כלפי הארגונים השונים בקהילה. בעוד שבנוגע לאמ"ן נקטה הוועדה את הקריטריון של יעילות והתמקדות, היא לא נקטה אותו כלפי המוסד, והמליצה על הרחבת עיסוקיו של גוף קטן זה גם לכיוונים שאינם בתחומי יתרונותיו היחסיים, כגון מחקר מדיני. את אמ"ן ראתה הוועדה לנכון להרחיק מהמערכת המדינית-הפוליטית, אבל היא לא עמדה על המשמעות של מתן הגמוניה למוסד בתחום הערכת המודיעין המדינית-האסטרטגי. ברור לכול שהמוסד הוא גוף סגור, חשאי ומבצעי (לא פחות מצה"ל), הכפוף במישורין לראש הממשלה בלבד (לעומת צה"ל הכפוף לממשלה), ועל כן מתן הגמוניה למוסד על הערכת המודיעין בתחום המדיני לא תקדם בהכרח את הרעיון של חברה אזרחית דמוקרטית בהקשר הזה. עם זאת, יש היגיון רב בהמלצות הוועדה לחזק את המוסד בתחומי מומחיותו – כגון נושא היומינט, או מחקר ארגוני טרור גלובליים – בהתאם לניתוח האיומים השונים.

ועדת וינוגרד לבדיקת אירועי מלחמת לבנון השנייה

ב-17 בספטמבר 2006 מינתה הממשלה ועדה לבדיקת אירועי מלחמת לבנון השנייה. נכון לזמן כתיבת המאמר הזה פרסמה הוועדה דו"ח ביניים העוסק בתקופה שלפני המלחמה (2000 – 2006) וראשית המערכה (12 ביולי – 17 ביולי).¹³

דו"ח הביניים של ועדת וינוגרד יוחד לתפקוד הדרג המדיני והביטחוני, שעליו מתחה הוועדה ביקורת קשה. המודיעין האסטרטגי בישראל לא היה העניין המרכזי. בכל הקשור להערכת המודיעין האסטרטגי לפני המלחמה קבעה הוועדה כדלהלן:

ככלל סיפק אמ"ן לצרכניו הצבאיים והמדיניים, במהלך השנים שקדמו למלחמה, תמונה רחבה, אמינה ונכונה על חזבאללה, למרות הפערים האיסופיים. אמנם לא יוצר מספיק מודיעין בסיסי, שכיסה את חזבאללה כארגון חברתי-תרבותי-אידאולוגי. עם זאת, בתחום המדיני נוצרה תמונה טובה ובהירה לגבי מהות הארגון ומטרותיו, מדיניותו כלפי ישראל, הסיוע הגובר שלו לטרור הפלסטיני, שאיפותיו ודרכי פעולתו בזירה הלבנונית. ההבנה בראייה האסטרטגית הייתה טובה ונכונה כולל כוונותיו ותפיסה של יכולותיו". הוועדה הדגישה לא רק את נכונות המודיעין, אלא גם על הטמעתו בקרב צרכני המודיעין, בין היתר, באמצעות שיח ביניהם. בעניין זה גרסה הוועדה, בין היתר, כי ככלל "השיח החיוני בין קהילת המודיעין לבין הקברניטים סביב המערכה בלבנון ולפניה לא היה נקי מבעיות.

מאחר שהוועדה זיהתה את עיקר הכשל בדרך שבה התקבלו ההחלטות ובתהליך קבלתן, היא המליצה על כמה צעדים שאמורים לשפר את "תפקוד הדרג המדיני בהכרעות מדיניות-ביטחוניות", והבהירה כי תדון ביתר פירוט בהמלצותיה בדו"ח הסופי. הוועדה ציינה כי המלצותיה נועדו לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות בשלושה ממדים:

- "שיפור תפקוד הממשלה וועדותיה בהכרעות מדיניות-ביטחוניות עיקריות, תוך שימור תפקידם המרכזי של ראש הממשלה ושל שר הביטחון. מטרת השיפור – להביא להחלטות טובות יותר, תוך כדי הרחבת השיח התורם לטיב החלטות, חיזוק הבקרה ועמידה בדרישות המשטר הפרלמנטארי-קבינטי הנהוג בישראל.
- הבטחת התכלול והשילוביות בין היבטים מדיניים וביטחוניים, תוך התגברות על הנטייה, השגויה והמוכרת היטב בישראל, לתת משקל-יתר לשיקולים ביטחוניים, גם כאשר מדובר על מהלכים בעלי מרכיבים מדיניים חשובים ביותר.
- הבטחת עבודת מטה מדינית-ביטחונית מקצועית, מתכללת, עצמאית וארוכת טווח, ליד ראש הממשלה והממשלה, כתנאי הכרחי (אם כי לא מספיק) לשיפור טיב ההחלטות".

כן המליצה הוועדה להקים בתוך המועצה לביטחון לאומי, 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.

בנוסף לכך, העלתה הוועדה שורה של המלצות הנוגעות לקביעת פלורליזם בתחום בחינת דרכי הפעולה הפתוחות בפני ישראל, העמקת בסיס הידע של שרי הממשלה, שילוב מלא של משרד החוץ בהחלטות מדיניות שיש להן ממד מדיני, הקמת מרכז לניהול משברים במשרד ראש הממשלה ותפקוד המועצה לביטחון לאומי. בהמלצות הללו מופיע אמנם המושג מודיעין רק בהקשר להקמת גוף מודיעין במל"ל. אולם למימוש ההמלצות האחרות – העוסקות בתהליך קבלת ההחלטות – אמורה להיות משמעות ניכרת לגבי פעילות גופי המודיעין בישראל.

המלצת ועדת וינוגרד להקים "צוות הערכה לאומי" בתחום המודיעין במל"ל היא במידה ניכרת חזרה על המלצות הוועדות הקודמות, שהציעו להטיל תפקיד זה על יועץ/מזכיר למודיעין לראש הממשלה. גם במקרה זה לא ברור כיצד תיושם המלצה זו: למשל, האם גורם זה יציג לממשלה את הערכות המודיעין במקום ששירותי המודיעין יעשו זאת, ואם כן – כיצד אמירה זו מתיישבת עם הקביעה של הוועדה עצמה כי "צוות זה לא יפגע בקשר הישיר של ראשי גופי המודיעין עם ראש הממשלה". החידוש המהותי שמציעה הוועדה

בעניין הזה, לעומת קודמותיה, היא שילוב צוות זה במועצה לביטחון לאומי, כלומר הוא יהיה חלק אינטגרלי של גוף האמור לבצע עבודת מטה לקבלת החלטות אסטרטגיות.

סיבות אפשריות לאי-מימוש ההמלצות של שלוש הוועדות

ככלל נראה שאי-מימוש ההמלצות בתחום הארגוני אינו קשור לתחום המודיעין, אלא לעניינים כלליים יותר. למשל, רוב הוועדות הוקמו בעקבות משברים ברמה הלאומית ונכפו על מקבלי ההחלטות, ולא לה אין שום חובה לקבל את ההמלצות; הפיקוח על יישום המלצות הוועדות היה מוגבל למדי; מקצת חברי הוועדות היו אישים מכובדים ומלומדים, שהקשר בינם לבין הארגונים שאותם ביקרו היה מוגבל ולא עדכני. היו שהכילו את עמדותיהם, שגובשו לפני האירוע, על ההמלצות (למשל באיזו מידה הושפעה החלטת ועדת אגרנט לאמץ את מסקנות ועדת ידין-שרף מכך שבשתייהן השתתף רא"ל (מיל.) יגאל ידין). סביר להניח שגם עניינים פוליטיים השפיעו על אי-מימוש ההמלצות (למשל לאיזה ראש ממשלה היה עניין לחזק את משרד החוץ שבו מכהן יריבו הפוליטי בקואליציה או אף במפלגתו שלו).

לגופו של עניין, בנוגע להמלצה למנות יועץ (או מזכיר) למודיעין לראש הממשלה (כפי שהמליצו ועדת ידין-שרף, 1963, ועדת אגרנט, 1974 וועדת שטייניץ, 2004) – אפשר להעריך שהיו שלוש סיבות ישירות לאי-מימוש המלצות הוועדות:

הפתרון לא תאם את רצונותיהם של ראשי קהילת המודיעין, וגם רוב ראשי הממשלה לא חפצו ליישום את ההמלצה. נראה שפונקציה זו לא זכתה לאהדת ראשי קהילת המודיעין מאחר שהיא נתפסה כגורם שעלול לחצוץ בינם לבין ראש הממשלה. מהצד האחר של המטבע, נראה שראשי הממשלה לא רצו יועץ כזה. כידוע הם הסתייעו ביועצים בתחומים שונים (יועץ לתקשורת, יועץ מדיני וכו'), ואילו רצו למנות לעצמם יועץ לענייני מודיעין היו עושים כן ממילא. ייתכן שחוסר רצונם ביועץ כזה נבע מזה שהם לא ששו להמתיק סודות רגישים עם ראשי השירותים החשאיים בנוכחות אדם נוסף, שנכפה עליהם. אפשר שבעתיד יהיו ראשי ממשלה שימצאו עניין ביועץ כזה, בלי קשר להמלצות הוועדות.

מינוי כזה לא השתלב במטה הפועל סביב ראש הממשלה. בלשכת ראש הממשלה פועל מזכיר צבאי; הוא ועוזרו למודיעין ממלאים חלק ניכר מהמשימות שאמור למלא היועץ למודיעין על-פי המלצת הוועדות, והם מחוברים היטב לתהליך קבלת ההחלטות. בהיותו למעשה המוציא והמביא של הנושאים הביטחוניים לפני ראש הממשלה, המזכיר הצבאי חולש במידה רבה על סדר היום המדיני-הביטחוני של ראש הממשלה, ובידיו מרוכז כוח רב בהשפיעו על הקביעה אילו נושאים יועלו ומתי יועלו.¹⁴ במצב כזה ספק אם יש מקום לעוד אדם שיפעל במאפיינים דומים לאלה של המזכיר הצבאי.

תפקידו המיועד של היועץ כאינטגרטור של הערכות המודיעין בקהילה לא היה ריאלי. אינטגרציה מחקרית היא אחת המשימות המורכבות ביותר של המחקר המודיעיני, וקשה לעשותה בריחוק מהחוקרים שגיבשו את ההערכה ובלי מטה חזק. עבודה זו הייתה עלולה להעמיד את היועץ בתפקיד מעריך לאומי, או לפחות כמי שמציג את הערכת המודיעין הלאומית, בלא שהיו לו כלים לעשות זאת. בנוסף, קיים מתח בין התפקיד שיועד ליועץ כאינטגרטור של הערכות מודיעין של השירותים השונים לבין הקביעה שהוא לא יהווה חיץ בין ראש הממשלה לבין שירותי המודיעין בתחום ההערכה. ברור שבעשייה זו הוא עלול להוות חיץ. לעומת זאת, עם השנים פחתה חיוניותו של תפקיד היועץ כמצביע על הפערים בהערכות המודיעין של גופים שונים, היות שהשירותים עצמם, מחלקת הבקרה באמ"ן ועוזר המזכיר הצבאי נוהגים להציג לראש הממשלה את השוני בין הערכותיהם של גופי המחקר בקהילת המודיעין.

ההמלצה בדבר חיזוק יחידה למחקר מדיני של גוף ממלכתי אזורי והעברת מרכז הכובד של המחקר המדיני מאמ"ן לגוף זה מבטאת שני רעיונות שונים: הראשון קשור לפלורליזם – הקמתו של עוד גוף, שיציג לראש הממשלה הערכות מודיעין משלו, כך שראש הממשלה יהיה חשוף למגוון דעות, וכך תפחת סכנת הקונספציה השגויה; הרעיון השני הוא לתרום למיסוד חברה אזרחית דמוקרטית בישראל באמצעות צמצום יכולת השפעתו של גורם צבאי (אמ"ן) על המערכת הפוליטית בסוגיות מדיניות. למשל, ועדת ידין-שרף המליצה להקים גוף מחקר מדיני במשרד החוץ כדי לתת מענה למצב שבו ראש הממשלה לא יהיה גם שר הביטחון. בכך רצתה הוועדה ליצור אי-תלות של ראש הממשלה בצינור המידע של צה"ל ומשרד הביטחון. ועדת אגרנט אימצה פתרון זה מסיבה אחרת – להתמודד עם בעיית הקונספציה והכשל בהערכת המודיעין באמצעות יצירת הערכות שונות במערכת המודיעין. ועדת שטייניץ ציינה במפורש את דעתה כי "מן הראוי להבטיח שאמ"ן יימנע בעתיד מלעסוק במחקר מדיני שאין לו נגזרות צבאיות ואשר משיק לתחום האזרחי-פוליטי".

רעיון הפלורליזם נתפס כרעיון חיובי בעיני קהילת המודיעין, אף שיושם בדרך שונה מזו שעליה המליצו ועדת ידין-שרף וועדת אגרנט. עם זאת, במהלך השנים נוכחה קהילת המודיעין גם במגבלותיו. במקרים מועטים בלבד הציגו גופי קהילת המודיעין הערכות מודיעין שונות מהותית זו מזו. גם אם הסתמנו בקהילת המודיעין דעות שונות, לא היה בידי ראש הממשלה כלים לדעת כיצד להתייחס להערכות השונות. חסרון מהותי של הפלורליזם היה בכך שהוא חייב פיצול מאמצים ומשאבים (ובכלל זה מומחי מודיעין, שאינם רבים) בין גופים שונים.

המלצותיהן של שלוש הוועדות להעתיק את מוקד העיסוק במודיעין מדיני מאמ"ן לידי ישות אזרחית לא מומשו, ולכך כמה סיבות אפשריות:

- ההמלצות לא תאמו את ליבת העיסוק ואת סדר העדיפויות של ארגוני המודיעין השונים:

— אמ"ן המשיך לראות במחקר כוונותיהם של מנהיגי מדינות ערב כלפי ישראל יעד ראשון במעלה כדי להבין אם פניהם למלחמה או לשלום, ועל כן לא יכול לצמצם את פעילותו בתחום המחקר המדיני. בנוסף, התוכניות הצבאיות של האויב נועדו לשרת את ההיגיון המדיני של הנהגת האויב, ובלא הבנת הפן המדיני של האויב, קשה מאוד להבין את ההיגיון שאותו אמורות לשרת התוכניות הצבאיות.

— למשרד החוץ לא הייתה מוטיבציה גדולה להשקיע משאבים רבים בפיתוח גוף גדול שיעסוק במחקר מדיני על מדינות המזרח התיכון שעה שעיקר ייעודו לחזק את הקשרים עם מדינות המקיימות יחסים הדוקים עם ישראל. יש לזכור כי בתקופת עבודתו של ועדת ידן-שרף וועדת אגרנט לא היה למשרד החוץ כל קשר עם המערכת הערבית. לאחר חתימת הסכמי השלום עם מצרים ועם ירדן חל אמנם שינוי מסוים בפעילות משרד החוץ במזרח התיכון, אך אין מדובר בהיסט דרמטי של תשומת הלב שלו.

— המלצת ועדת שטייניץ להטיל על המוסד את האחריות להובלת המחקר בתחום המדיני-האסטרטגי לא מומשה, כנראה משום שהמוסד ממילא עושה מחקר מודיעין מדיני, במקביל לאמ"ן, והגדלת אחריותו הייתה בבחינת היסט יתר של פעילות המוסד, שליבת עיסוקו היא בתחום הסיכול ("המוסד מופקד מטעם מדינת ישראל על איסוף מודיעין ועל ביצוע פעולות חשאיות מיוחדות מחוץ לגבולות המדינה. הוא פועל לזיהוי איומים על המדינה ועל אזרחיה, חותר לסיכולם ופועל לביצוע ביטחונה ושלומה של המדינה").¹⁵ בנוסף, כאמור, מתן הגמוניה על גיבוש הערכת המודיעין המדינית לגוף כה חשאי, הכפוף ישירות לראש הממשלה, לא הייתה תורמת למימוש הרעיון של קידום חברה אזרחית בישראל, ואולי אף פוגעת בו.

- ההמלצה לחלק את תחומי האחריות המחקרית התעלמה מעקרון "השלם המודיעיני", הקובע כי היכולת של המודיעין להבין את מדינת היריב נובעת ממחקר מכלול פעילותו בתחומי הפנים, הביטחון והחוץ. אמ"ן הוא הגוף היחיד העוסק בכל תחומי המחקר המודיעיני הללו הדרושים לגיבוש הערכת מודיעין לאומית אינטגרטיבית. ההפרדה שניסו הוועדות השונות לעשות בין מחקר צבאי ברמה האסטרטגית לבין מחקר מדיני היא מלאכותית. אי-אפשר לעשות מחקר צבאי אסטרטגי בלא הבנה מדינית עמוקה של היריב. גם ההבחנה בין מחקר מודיעין מדיני לצרכים צבאיים לבין מחקר מודיעין מדיני לצרכים מדיניים-פוליטיים, שעשתה ועדת שטייניץ,

קשה מאוד ליישום. למשל, השאלה האם הנשיא אסד מעוניין בשלום עם ישראל או מתכוון למלחמה היא מכלול אחד, שאי-אפשר להפריד בין חלקיו הצבאיים והמדיניים. מובן שאין לצפות כי רמטכ"לים ושרי ביטחון ימליצו לממשלה על הכנות למלחמה או על מתקפה מקדימה בלי שתהיה לאמ"ן הבנה עמוקה של היריב בתחום המדיני והצבאי כאחד. ועוד, מאז הסכם אוסלו, ובייחוד מאז אוקטובר 2000, נמצאת ישראל במערכת סבוכה של מפגשים מדיניים והתנגשויות צבאיות עם הפלסטינים, מערכת המחייבת מחקר צבאי-מדיני אינטגרטיבי. כמה מהאישים המרכזיים בצד הפלסטיני עוסקים הן בתחום המדיני והן בטרור. הדבר נכון בנוגע לחזבאללה. כדי להבין את פעילותו הצבאית של ארגון זה מחויב אמ"ן לחקור גם את המערכת הפנימית בלבנון ואת מאבקיו של הארגון לתפוס בה את מקומו. אין בסכסוך הישראלי-ערבי תחומים מדיניים שאין להם נגזרות צבאיות.

- ההמלצות לא תאמו את תהליך עבודת המטה המשרתת את קבלת ההחלטות של ממשלת ישראל בתחומים ביטחוניים-מדיניים. בשונה מהמוסד, הכפוף ישירות לראש הממשלה, אמ"ן הוא מרכיב בלתי נפרד מתהליך קבלת ההחלטות הביטחוניות-המדיניות, העובר דרך הרמטכ"ל, שר הביטחון וממשלת ישראל. המועצה לביטחון לאומי, שהוקמה בשנת 1999, לא הביאה לידי שינוי של ממש בתחום תהליך קבלת ההחלטות בישראל.¹⁶ לעומת זאת, אמ"ן מספק לכל מקבלי ההחלטות בתהליך את הערכת המודיעין הלאומית במישור הצבאי והמדיני.¹⁷
- הדימוי של אמ"ן כמעורב בתהליכים מדיניים היה מוגזם כנראה, ולמעשה לא היה חשש של ממש ממעורבותו של גוף צבאי בעניינים מדיניים. "הערכת המודיעין הלאומית", שאותה מכין אמ"ן, מתמקדת במדינות במזרח התיכון ואינה עוסקת בכלל הגורמים הנוגעים ליחסי החוץ של ישראל בעולם, ולא לעמדת ישראל. בנוסף, ראשי הממשלה, ברצותם בכך, הרחיקו את אמ"ן מתהליכים מדיניים רגישים וחשאיים במזרח התיכון – כמו המגעים שקדמו לבואו של הנשיא סאדאת לירושלים בשנת 1977, המגעים החשאיים עם הפלסטינים שקדמו להסכם אוסלו בשנת 1993, והמגעים החשאיים עם המלך חוסין לפני חתימת הסכם השלום עם ירדן בשנת 1994. אמ"ן שולב בדרך כלל במשא ומתן רק בסמוך לחשיפתו.
- ההמלצות לא הביאו בחשבון את השפעתן האפשרית על מערכת איסוף המידע בתחום המודיעין המדיני, שבה יש לאמ"ן חלק נכבד. ניתוק מעשי של אמ"ן מהתחום המדיני היה מוביל גם לצמצום עיסוקיו בתחום איסוף המידע מהסוג הזה. לכך הייתה עלולה להיות השפעה שלילית על המידע שיקבלו כלל צרכני המודיעין המדיני ובראשם ראש הממשלה.

מדוע חזרו שלוש הוועדות על המלצות הוועדות הקודמות?

נראה שהסיבה הישירה לכך הייתה חוסר בדיקה מספקת של הסיבות לאי־מימוש ההמלצות בעבר. ייתכן שהוועדות חשבו שההמלצות הקודמות היו הולמות אלא שלא התאימו לתקופתן או שלא יושמו בשל כשלים שאפשר להתגבר עליהם. בחזרה על המלצות העבר שלא התממשו הפגינו הוועדות נאיביות מסוימת. למשל, אחת הסיבות שנתנה ועדת אגרנט לאי־מינוי יועץ מיוחד למודיעין היא "קשיי איוש". ועדת אגרנט ציינה עוד, שהנימוקים של משרד החוץ בדבר אי־יישום המלצת ועדת ידן־שרף בעניין חיזוק מחלקת החקר במשרד (בעיקר שיקולים תקציביים) לא שכנעו אותה, ולמרות זה היא לא הצביעה על סיבת שורש משלה וחזרה על ההמלצה של קודמתה כלשונה.

לגופו של עניין, נראה כי שלוש הוועדות הגיעו לפתרונות דומים מפני שבחנו את קהילת המודיעין מאותן זוויות מבט צרות, שהחיתוך ביניהן הוביל למרחב פתרונות מוגבל מאוד:

- שלוש הוועדות התמקדו בתפקיד גופי המודיעין ברמה הלאומית – להזין את ראש הממשלה במידע. הן לא העמיקו בבדיקת תהליך קבלת ההחלטות ברמה הלאומית ועסקו במודיעין במנותק מהתהליך הזה. הוועדות לא הטילו כל אחריות על מקבלי ההחלטות בדרג המדיני וראו את היחסים מודיעין־קברניט כיחסים חד־סיטריים, שבהם מזין המודיעין את הקברניט, ולא כיחסים דו־סיטריים של דיאלוג. אילו רצו לגרום שינוי באיכות תהליך קבלת ההחלטות ברמה הלאומית, היה עליהן לנתח את המערכת התומכת בקבלת ההחלטות, להמליץ על השינויים הדרושים בה, ואז לראות כיצד לשלב בה את גופי המודיעין. גם בהיעדר מערכת קבלת החלטות סדורה בישראל, יכלו הוועדות להמליץ על הגברת השיח בין הקברניטים לבין גופי המחקר של קהילת המודיעין ועל מיסודו. שיח זה אמור למשל לאפשר לקברניטים להבין על אילו הנחות יסוד מתבסס המודיעין בהערכותיו, מה הם פערי המידע ומה איכות המקורות.
- שלוש הוועדות לא בחנו את קהילת המודיעין בראייה מערכתית, אלא ראו בה אוסף של ארגוני מודיעין נפרדים, האמורים לשגר את תפוקותיהם ללשכת ראש הממשלה באמצעות צינורות מקבילים. הן עסקו בעיקר בדרכים לחלוקת האחריות בקהילת המודיעין בתחום המחקר, כלומר איך להעתיק תחומי אחריות מגוף אחד למשנהו. הן לא ניתחו את קהילת המודיעין לעומק מבחינה ארגונית, לא בחנו את היתרונות היחסיים של כל אחד מהארגונים ולא ראו את קהילת המודיעין בראייה סינרגטית, כמכלול אחד הממלא תפקידים לאומיים.
- ההמלצות של שלוש הוועדות התמקדו בצד הארגוני, שיכולתו להביא לידי שיפור משמעותי – מוגבל. נראה שלוועדות לא הייתה יכולת רבה לתרום לשיפור איכותי

של תהליכי המחקר ועל כן פנו באופן טבעי לצד הארגוני. אף-על-פי ששלושתן עסקו בסוגיות הקשורות למחקר המודיעיני ברמה האסטרטגית, באף אחת מהן לא היה חבר איש מודיעין בעל רקע מקצועי בתחום הזה.

סיכום והמלצות

ועדת ידין-שרף, ועדת אגרנט וועדת שטייניץ תרמו למערכת המודיעין בכך שבחנו סוגיות חשובות והדגישו את חשיבות המודיעין בישראל בתחום קבלת ההחלטות הלאומיות. משלושתן בלטה ועדת אגרנט, שהמלצותיה תרמו לעלייה ניכרת במודעות לנושא הפלורליזם בקהילת המודיעין ולחזוק גופי המודיעין בצה"ל. החיסרון הבולט של ההמלצות הארגוניות של הוועדות היה חוסר חדשנות ובחינת קהילת המודיעין ותפקיד המודיעין מזווית ראייה צרה. הוועדות שקמו בנסיבות שונות הציעו לממשלות ישראל שוב ושוב, זה 40 שנה, את אותו הפתרון: מינוי יועץ למודיעין לראש הממשלה ומיקוד המחקר בתחום המודיעין המדיני בגוף אזרחי. לרעיונות הללו יש אמנם היגיון והם יושמו במדינות שונות, אולם נראה כי הדרך שבה רצו הוועדות ליישם אותם בישראל הייתה מנותקת מהמציאות הביטחונית-המדינית, מתהליכי קבלת ההחלטות, מהיעוד של הגופים השונים ומהרצונות של הגורמים הנוגעים בדבר.

התייחסות לשאלת תקפותן של ההמלצות כיום מחייבת רקע קצר של הסביבה שבה פועלת קהילת המודיעין בנסיבות הנוכחיות:

- בסביבה החיצונית – אתגרי הביטחון של ישראל בעת הנוכחית שונים ומורכבים מאלה שהיו בתקופת ועדות ידין-שרף ואגרנט. האיומים הצבאיים הקונבנציונליים ממדינות סמוכות עדיין קיימים, אך הם פחתו, אבל גברו איומי הטרור והנשק הבלתי-קונבנציונלי, ויכולת מודיעינית גבוהה היא תנאי הכרחי להתמודדות עמם. הסביבה האסטרטגית של ישראל התרחבה למדינות כגון איראן, ולארגוני טרור גלובליים. הגבולות בין פנים וחוץ היטשטשו מבחינה ביטחונית. הטכנולוגיה מקנה יכולות חדשות הן לתוקף והן למגן. מבנה המערכת הגלובלית השתנה לגמרי, תקשורת ההמונים התעצמה בכוחה ועידן המידע מחייב תהליכי קבלת החלטות מהירים יותר. במציאות זו גדלה חשיבותו של המודיעין.
- בסביבה הפנימית – התפתחויות רבות חלו בתוך קהילת המודיעין ובאמצעים העומדים לרשותה, ונראה כי יכולתה הנוכחית להתמודד עם סוגיית הפלורליזם טובות מבעבר (בצד הכרה במגבלותיו של הפלורליזם ככלי למניעת טעויות הערכה). מנגד, עדיין אין בקהילה מנהל אחראי מתחת לראש הממשלה, הרואה את התמונה הכוללת של התפתחות הקהילה ופעילותה. מצב זה מאפשר לכל אחד משירותי המודיעין לפעול כראות עיניו כלפי שותפיו בקהילה, דבר הפוגע ביכולת

השליטה בקהילה וניהולה כמערכת אחת, ובאופטימיזציה של תפוקות קהילת המודיעין בישראל.

המסקנות מרקע זה הן:

- בדילמה בין ביזור לריכוזיות בקהילת המודיעין – נדרש מהפך בכיוון החשיבה לעומת הכיוון שאימצו הוועדות השונות. בעוד הן ראו צורך בביזור מוקדי הכוח והפרדה בין צינורות המידע לשם השגת פלורליזם, עתה יש לתת עדיפות לשילוב כוחות בשירותי המודיעין ולשיתוף הפעולה בינם לבין שאר הגופים האופרטיביים העוסקים בתחומי הביטחון והחוץ.
- המחסור שזיהו הוועדות בגורם שיסייע לראש הממשלה בענייני קהילת המודיעין תקף גם כיום. התמונה המצטיירת בכל התקופה, וגם כיום, היא שראש הממשלה מתפקד כמעין שר לענייני מודיעין וארגונים חשאיים, בלא שיש בידיו מטה מסייע לעניין הזה.

תרגום מסקנות אלו לצעדים אופרטיביים פירושו:

- למנות אדם בעל סמכות עם מטה מצומצם בין הקהילה לבין ראש הממשלה. תפקידו יהיה לסייע לראש הממשלה בניהול קהילת המודיעין ובפתרון מחלוקות ניהוליות שלא נפתרו בתוך הקהילה. בשונה מהמלצות שלוש הוועדות, אדם זה לא יעסוק בסוגיות הקשורות לאינטגרציה של הערכות המודיעין של השירותים השונים, ובתחום הניהולי יהיו לו סמכויות רחבות מאלה של יועץ, כפי שהציעו הוועדות (למשל אדם במעמד מנכ"ל, או אפילו שר בלשכת ראש הממשלה – לכל אחד מהפתרונות הללו יש יתרונות וחסרונות משלו).
- להקים מנגנונים פנימיים בתוך קהילת המודיעין – לניהול סינרגטי של הקהילה ולהתמודדות משותפת עם האתגרים, בשונה מהמלצותיהן של הוועדות, שהתמקדו בפתרון חיצוני לקהילה (יועץ מודיעין לראש הממשלה).
- לרכז מאמץ משותף בקהילת המודיעין בתחום הכוונת האיסוף, שיפור שיטות המחקר והמחקר הבסיסי כדי לחולל שיפור איכותי בהבנתם של צרכני המודיעין את היריבים ואת הסביבה האסטרטגית של ישראל. במסגרת חלוקת האחריות המוסכמת בקהילת המודיעין אפשר להרחיב מהותית את פעילותו של מרכז החקר המדיני במשרד החוץ כלפי הזירה הבינלאומית ומדינות שמחוץ למזרח התיכון, אלה שנודעת להן השפעה מהותית על ישראל.

שלוש הוועדות ראו צורך לשנות את חלוקת האחריות בקהילת המודיעין בתחום המחקר וההערכה. הן שאפו להעביר את ההובלה של הערכת המודיעין המדינית לגוף אורחי, הן

מטעמים של פלורליזם והן משום שסברו שמחקר מודיעין מדיני במדינה דמוקרטית צריך להיות בידי גוף אזרחי. בניגוד להמלצות אלה טוען מאמר זה, כי בטווח השנים הקרובות לפחות אין צורך דוחק לשנות את חלוקת האחריות המודיעינית בתחום זה:

- כיום יש מענה סביר בתחום הפלורליזם של הערכת המודיעין. גופים אחדים מעבירים לראש הממשלה במקביל הערכות מודיעין בתחום המדיני, כך שאין הוא תלוי בגוף אחד ואין מחסור בפלורליזם בתחום המודיעין המדיני.
- העתקת מרכז הכובד של המחקר המדיני לגוף אזרחי היא נכונה לטווח הארוך, כחלק מהמאפיינים של ישראל כמדינה דמוקרטית, אך לעומת שיקול חיובי זה עומדים כמה שיקולים מנוגדים, התקפים לפחות לטווח הזמן הבינוני:
— הקמת גוף חדש מחוץ לקהילה תדרוש משאבים, ואילו אמ"ן נדרש ממילא לבצע מחקר כזה, ונראה כי גופי המחקר המדיני בשירותים אחרים לא הוכיחו בינתיים יכולת גבוהה מזו של המחקר באמ"ן.
- אין להפריד בין המודיעין לבין תהליך קבלת החלטות שהוא משרת. כל עוד המערכת הביטחונית היא דומיננטית בתהליכי קבלת ההחלטות בישראל בכל הנוגע לתהליכים צבאיים ומדיניים במזרח התיכון, אין היגיון רב בניתוק מהמודיעין המשרת אותה.

- לעומת הפלורליזם בתחום המודיעין, יש מחסור של ממש בפלורליזם בתחום האג"מי (קרי, מחסור במגוון דעות בנוגע לאפשרויות הפעולה שישראל יכולה לנקוט), כפי שאפשר ללמוד מדו"ח ועדת וינוגרד. לפיכך מוטב כיום לתת עדיפות ראשונה לטיפול בעניין הזה, בעיקר באמצעות חיזוק המועצה לביטחון לאומי. יש להביא בחשבון כי החלטות ארגוניות שאינן מגובות בשינוי התרבות הארגונית ובשינוי במוקדי הכוח של תהליכי קבלת ההחלטות — לא יחוללו שינוי של ממש.¹⁸ בשלב זה תתבסס המועצה על הערכות שירותי המודיעין בהתאם לחלוקת האחריות ביניהם, ומבחנה יהיה בתחום האג"מי בלבד (למשל הכנת דרכי פעולה אפשריות לישראל בנוגע לאירועים שונים). בתוך כך יתפתח במועצה גוף מודיעין קטן, שיסייע בידה למלא את משימותיה, ויהווה בסיס אפשרי להקמת גוף גדול בהרבה בעתיד.

בטווח הארוך — ראוי לבחון מחדש את האפשרות להעביר את ההובלה של הערכת המודיעין המדינית, אם וכאשר תתבסס סביב הממשלה מערכת אחרת וחזקה של קבלת החלטות, שתיתמך בגופי מטה אזרחיים חזקים. במצב זה ההובלה של הערכת המודיעין בתחום המדיני אינה צריכה לעבור בהכרח לשירות מודיעין אחר בקהילת המודיעין, כפי שסברו הוועדות, אלא לגורם מחוץ לקהילה, למשל כגוף במועצה לביטחון לאומי, או כגוף עצמאי

לצידה (להפרדה בין הגוף המודיעיני לגוף הממליץ על מדיניות יש יתרונות וחסרונות). יש להביא בחשבון כי שינוי משמעותי בתהליכי קבלת ההחלטות בישראל ובתרבות הארגונית מחייב זמן ניכר, ולכן מוטב שהמעבר של מרכז הכובד של הערכת המודיעין בתחום המדיני ייעשה בהדרגה. למשל, סביר להניח שגוף המודיעין שיוקם במועצה לביטחון לאומי יתפתח ככל שיעלה משקלה של המועצה בתהליך קבלת ההחלטות, וכך בתהליך הדרגתי וטבעי הוא עשוי לתפוס את הבכורה בתחום הערכת המודיעין המדינית.

בכל מקרה, גם אם יוקם גוף כזה להערכת מודיעין מדינית, אין לפגוע ביכולתו של אמ"ן לבצע הערכת מודיעין מדינית בנוגע לגורמים בסביבה האסטרטגית הביטחונית של ישראל, מאחר שהערכה כזאת היא חלק בלתי נפרד מהערכת כוונות האויב והבנת תוכניותיו הצבאיות, שאמורות לשרת מטרות מדיניות. בלא הבנת המטרות וההיגיון המדיני – הן של שליטי האויב והן של ממשלת ישראל – יתקשה צה"ל לגבש תוכניות הולמות ולמלא את ייעודו. משמע, מאמר זה חולק על הצעת שלוש הוועדות לצמצם בשיעור ניכר את עיסוקו של אמ"ן בתחום המודיעין המדיני.

ולבסוף, לגבי ועדות שיוקמו בעתיד בהקשר לתפקוד המודיעין מומלץ בזה: לשלב בהן אנשי מודיעין מתאימים; לבחון את תפקוד המודיעין כחלק בלתי נפרד מתהליך קבלת ההחלטות של הדרג המדיני, שכן הערכות מודיעין נכונות אינן ערובה לקבלת החלטות אסטרטגיות; להקים מעת לעת ועדות לבריקת מבנה קהילת המודיעין בישראל ותפקודה גם בלא קשר לאירוע משברי. בחינה כזאת מתחייבת מהשינויים בסביבה האסטרטגית של ישראל ומעליית משקלו של המודיעין בתחומי הביטחון. בחינה שאינה על רקע משברי מאפשרת לקבל החלטות בלי לחצים אישיים וציבוריים שבהם היו נתונות חלק מהוועדות; לעגן בחוק את המרכיבים החיוניים לקבלת החלטות ברמה הלאומית. אף שחוק אינו פתרון מועדף להסדרת עניינים ארגוניים משום שהוא מצמצם את מרחב התמרון של הקברניטים הנבחרים, לעתים אין מנוס מחקיקתו. חקיקה נכונה עשויה להבטיח את קיומם של מנגנונים מקצועיים במוסדות השלטון ולצמצם את האפשרות לשלב בהם מינויים פוליטיים ואנשי אמון שאינם מתאימים.

הערות

1. אתר חיל המודיעין באינטרנט, מארס 2007. <http://www1.idf.il/aman/site/default.asp>
2. מאיר דגן, ראש המוסד, אתר המוסד, ינואר 2007. <http://www.mossad.gov.il/default.aspx>
3. חוק השב"כ, אתר האינטרנט של הכנסת.
4. המקור למידע על ועדת ידן-שרף ולציטוטים מהדו"ח שלה הוא דו"ח ועדת אגרנט, עם עובד, 1975. (להלן: דו"ח ועדת אגרנט)
5. דו"ח ועדת אגרנט, עמ' 29.
6. דו"ח ועדת אגרנט, ע"ע 32-33.

7. אתר מורשת המודיעין, 10 במארס 2007.
8. אחריות אישית עקיפה – על פי ועדת כהן – היא אחריות שתקפה באחד או יותר מהמקרים הבאים:
א. אחריות של בעלי תפקידים לתוצאה גם אם הם לא התכוונו לכך ורק הסיחו את דעתם מהסכנה הצפויה; ב. אחריות על מי שידע על ההחלטה, והיה מחובתו בתוקף מעמדו ותפקידו להתריע על הסכנה ולא מילא חובה זו; ג. אחריות על מי שיכול היה ומחובתו היה למנוע את ביצוע המעשים.
9. אמיר אורן, "ועדת כהן חסה על אדמוני, אבל הסתייגה מתפקודו", הארץ, 30 באוגוסט 2006.
10. דין וחשבון – כרך א (החלק הגלוי), הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק, מארס 2004, ועדת החוץ והביטחון, אתר אינטרנט של הכנסת. http://www.knesset.gov.il/docs/heb/intelligence_irak_report.pdf (להלן: דו"ח שטייניץ), עמוד 5.
11. דו"ח שטייניץ.
12. שם.
13. דין וחשבון חלקי של הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון – מלחמת לבנון השנייה, אפריל 2007.
14. מבקר המדינה, דו"ח ביקורות על המועצה לביטחון לאומי, (להלן: דו"ח מבקר המדינה), ירושלים, ספטמבר 2006.
15. אתר המוסד, ינואר 2007.
16. דו"ח מבקר המדינה, עמ' 12.
17. אתר חיל המודיעין, ינואר 2007.
18. ראו דו"ח מבקר המדינה.