

מהערכת מודיעין לאומית להערכת סיכונים לאומית

שמואל אבן

הערכת מודיעין לאומית היא תוצר של עשייה מודיעינית-מחקרית, המתמודדת עם מידע חלקי, מצבי אי-ודאות וריבוי נעלמים. היא מיועדת לסייע לקברניטים המדיניים והביטחוניים ולגופי המטה שלהם לגבש מדיניות ולקבל החלטות אסטרטגיות בתחומי הביטחון הלאומי. הצגת הערכת המודיעין הלאומית השנתית בממשלה או בקבינט המדיני-ביטחוני אמורה להיות פסגת תהליך ההערכה.

בעשור האחרון נקלע מנגנון הערכת המודיעין הלאומית השנתית לחולשה ואולי אף למבוי סתום. סיבה אחת היא הקושי הגובר להסתמך על תחזיות מודיעין, לאור אי-ההצלחה בחיזוי התפניות התכופות באזור. סיבה שנייה היא ארגונית – ההערכה המוצגת בקבינט אינה אינטגרטיבית, אלא מקבץ של הערכות מודיעין לא מתואמות של ארגוני הקהילה השונים. הסיבה השלישית ולא פחות חשובה היא הקשר הרופף בין הערכת המודיעין הלאומית (העוסקת בצד "האחר") ובין הערכת המצב ותהליכי קבלת ההחלטות של ממשלת ישראל.

מאמר זה מנתח את הפערים בתהליך הגיבוש וההצגה של הערכת המודיעין הלאומית השנתית ומציע דרכים לשיפור המצב.

המבוי הסתום בהערכת המודיעין הלאומית

קיים קושי להסתמך על הערכת המודיעין הלאומית כבסיס לקבלת החלטות המתייחסות לעתיד. ארגוני המודיעין בישראל ובעולם לא היטיבו מעולם לחזות תפניות במצב. בדרך כלל הם הצליחו בהערכות אינדוקטיביות – חיזוי המשך המגמה של מצב קיים. למשל, המודיעין יכול היה להעריך מתי, לכל המוקדם, יבשיל פרויקט טכנולוגי של האויב בתנאים אופטימליים. במקרים רבים גם ידע המודיעין, שהכיר את המערכת היריבה, לתת תשובות לשאלה כיצד יגיב היריב אם הצד הישראלי יפעל בדרך כזו או אחרת. התמורות בעולם וערעור הסדר האזורי הביאו עימם יותר אירועי תפנית מהמקובל, והמציאות טפחה על פניהם של ארגוני המודיעין בארץ ובעולם בתדירות גבוהה מבעבר. דוגמאות לכך: התדהמה בעולם בעקבות פיגועי אל-קאעדה ב־11 בספטמבר 2001, ההפתעות בישראל מחשיפת פרויקט הגרעין הצבאי בלוב, התפרקות עיראק, השתלטות

חמאס על רצועת עזה, תהפוכות השלטון במצרים, מלחמת האזרחים בסוריה, הופעת דאע"ש וכינון "המדינה האסלאמית" ועוד. בקיצור, הסביבה האזורית שינתה פניה כאשר הערכות המודיעין מפגרות אחר האירועים. חלק מההפתעות נובע ממגבלות יכולתם של מנגנוני האיסוף לחדור למערכות סגורות של יריבים. חלק אחר מהן נובע ממגבלות החיזוי של בני אנוש, במיוחד במערכות מורכבות ורבות שחקנים, כמו במרחבי סוריה ועיראק. השאר – כך ניתן להניח – הם ליקויים במעשה המודיעין, שניתן לשפרם.

סיבה נוספת לחולשה בתחום הערכת המודיעין הלאומית השנתית בישראל היא שזו אינה אינטגרטיבית וקוהרנטית. זאת, משום שאין גורם מקצועי האחראי לרכז את הערכת המודיעין הלאומית על בסיס ההערכות של כל גורמי המודיעין. בארצות הברית, למשל, ראש קהילת המודיעין (מנהל המודיעין הלאומי – DNI) הוא שאחראי לכך. בישראל, אמ"ן היה בעבר הגורם המוביל בתחום זה,² לכן הוא זכה לכינוי "המעריך הלאומי". אמ"ן תיכלל והוביל את הערכת המודיעין הלאומית הצבאית והמדינית (למעט בתחומי הפנים, שעליהם ממונה שירות הביטחון הכללי), וסיפק הערכת מודיעין שלמה ואינטגרטיבית לממשלה. "המוסד", "השב"כ, משרד החוץ וגורמי המודיעין בפיקודים ובזרועות צה"ל הוסיפו על הערכת אמ"ן בתחומי עיסוקם או הציגו הערכות שונות, ככל שהיו, בשם עקרון הפלורליזם. עיקרון זה יושם בקהילת המודיעין, כלקח מכישלון אמ"ן בהתרעה למלחמת יום הכיפורים, באמצעות תגבור גורמי מחקר והערכה בצה"ל ובקהילת המודיעין. בעשור החולף פעלו ראשי שירותים חשאיים אזוריים ליטול מאמ"ן את מעמדו כמרכז הערכת המודיעין הלאומית. הם אפילו העדיפו שלא יהיה כלל מעריך מוביל בקרב ארגוני המודיעין, ושהאינטגרציה תיעשה על ידי ראש הממשלה עצמו.³ נראה שהדבר נובע מהמאבקים על קביעת סדר היום הביטחוני,⁴ בעיקר לאור התרחבות משימות הסיכול הנדרשות מהשב"כ ומהמוסד בתחומי הטרור והנב"ק. ייתכן שהדבר גם קשור לענייני יוקרה, שכן היו ראשי ארגוני מודיעין בישראל שראו את עצמם שווים מעמד לרמטכ"ל ובכירים מראש אמ"ן. כך הפכה הצגת הערכת המודיעין הלאומית בקבינט לאירוע שאינו חף ממאבקי כוח בין־ארגוניים.

אחת ההשלכות של מצב זה היא היעדר הכנה מקצועית מוקדמת של הצגת הערכת המודיעין לקבינט. בהיעדר גוף־על האחראי להצגת הערכת המודיעין הלאומית, כל ארגון מודיעין מגיע לקבינט עם הצגה משלו, בהתאם לסדר יום שנקבע מראש במטה לביטחון לאומי (מל"ל). זאת, בלא שבוצעה אינטגרציה בין ההצגות שתאפשר לראות את התמונה הכוללת ואת הזיקות בין הגזרות והסוגיות השונות, ומבלי שהמציגים נפגשו קודם לכן כדי ללבן את ההבדלים בין הערכותיהם ולהתכונן להצגתם באופן שיובן על ידי השרים. תרבות בדלנית זו, הנוגעת לכלל העשייה המודיעינית המחקרית ומתורצת לפעמים בשם עקרון הפלורליזם, מונעת תפוקות משותפות ותיאום בעשייה המחקרית. הבדלנות עלולה ליצור כפילות בנושאים מסוימים על חשבון יכולות אחרות ולהעצים פערי כיסוי מחקריים ואיסופיים בתחומים שנתפסים מלכתחילה כ"לוהטים" פחות. למשל, ייתכן שהזנחת המחקר החברתי והיעדר כיסוי מחקרי משמעותי בשולי המרחב האזורי (כגון

תוניסיה, תימן ועוד) תרמו לכך שקהילת המודיעין הישראלית החמיצה את ההזדמנות לזהות תופעות כמו הטלת האזרית שהחלה בתוניסיה בסוף 2010, הקמת "המדינה האסלאמית" ביוני 2014 ועוד – תופעות שהפתיעו את מדינת ישראל ואף הגיעו לגבולותיה ברמת הגולן ובחצי האי סיני.

לבסוף, להערכת המודיעין השנתית המוצגת בקבינט אין השפעה משמעותית על קבלת ההחלטות בו, ולמעשה היא הפכה למעין שיח לא מחייב. אין מקיימים דיון עמוק וממשי בתכניה, ואין לתהליך המשך בהערכת מצב לאומית עוקבת, ככל שזו מוצגת בקבינט.⁵ זאת ועוד, הערכת המודיעין הלאומית מוצגת בקבינט לרוב לאחר שתקציב הביטחון כבר אושר בממשלה ואף בכנסת. במצב זה הערכת המודיעין הלאומית השנתית אינה מחוברת לתהליכי קבלת ההחלטות.

הצעות לשיפורים בתהליך הערכת המודיעין הלאומית

חשוב להגדיר בהוראה או בנוהל מטעם הממשלה את המסגרת, את המטרות ואת התהליך של הצגת הערכת המודיעין הלאומית השנתית בפני הממשלה והקבינט. מוצע שהמטרה הראשונה של הערכת המודיעין תהיה לספק את המודיעין הדרוש לממשלה לצורך הערכת הסיכונים הביטחוניים והערכת המצב השנתית וקבלת החלטות בעניין יכולות ההגנה של ישראל, לרבות אישור תקציב הביטחון. המטרה השנייה היא לעדכן את השרים על התפתחויות בסביבה האסטרטגית ועל עמדות השחקנים השונים בה. סקירות מודיעין אומנם מתקיימות בקבינט במהלך שנת העבודה, ביתר פירוט בנושאים מסוימים, אולם לרוב אין הן מספקות את התמונה הכוללת.

באשר לתהליך הצגתה של הערכת המודיעין הלאומית, מוצע שגוף מודיעיני אחד יהיה המרכז המקצועי של ההערכה והמוביל אותה, וכי ארגוני המודיעין האחרים ישתלבו בהצגתה באופן מתואם. ההצעה היא שגוף מוביל זה יהיה אמ"ן, והסיבות לכך: היותו הארגון היחיד בקהילת המודיעין החוקר לעומק את ההיבטים הצבאיים, המדיניים, הטכנולוגיים והכלכליים של הצד האחר ויוצר מהם תמונת מודיעין אינטגרטיבית; המשאבים הלאומיים הגדולים שאמ"ן משקיע בתחום המחקר; והעובדה שהערכת המודיעין של אמ"ן, המוצגת בפני הרמטכ"ל ושר הביטחון, מהווה בסיס לבניין הכוח ולפעילות צה"ל, וחשוב שהקבינט ייחשף אליה לעומק.

מוצע שלפני הצגת ההערכה לקבינט יציגו ארגוני המודיעין זה לזה את הערכותיהם, וייערך דיון יסודי ביניהם בנוגע לדברים החשובים ביותר שראוי להציגם לשרים. כמו כן ילובנו במעמד זה חילוקי דעות בהערכות, דבר שיאפשר להציג בפני הקבינט בצורה בהירה רק את המחלוקות המהותיות. ראוי שהערכת המודיעין הלאומית השנתית תוצג לכל חברי הממשלה ולא רק לחברי הקבינט. כמו כן ראוי שמלבד פירוט הערכה לשנה-שנתיים הקרובות יוצגו גם מגמות כלליות לשלוש-חמש שנים קדימה.

באשר למועד הצגת הערכת המודיעין בקבינט ובממשלה, מוצע שזו תוצג באמצע השנה הקלנדרית, לפני אישור תקציב המדינה בממשלה.

ובכלל, כדי לשפר את איכות המחקר וההערכה, על המחקר בקהילת המודיעין להתנהל תוך שיתוף פעולה בין־ארגוני, כך שבצד הפלורליזם תתקיים שותפות הדוקה שתאפשר התמחות, הכוונה יעילה יותר של האיסוף, הרחבה של המחקר הבסיסי וכיסוי מחקרי מקיף ועמוק של הסביבה האסטרטגית. בהיבט הארגוני, יש להביא לפיתוח משותף של מתודולוגיות רלוונטיות להתמודדות עם מצבי אי־ודאות, לשיתוף בהון האנושי ובמערכות מחשוב, להדרכה משותפת לחוקרים ועוד.

כמו כן מומלץ להקים גוף בקרה קהילתי, שיערוך בקרה על הכיסוי המחקרי והאיסופי של קהילת המודיעין כולה.⁶

שילוב ממצאי הערכת המודיעין במודל הערכת הסיכונים הלאומיים

במטרה ליצור קשר הדוק בין הערכת המודיעין הלאומית לתהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני, מוצע שבתום הערכת המודיעין ייערך בקבינט דיון בהערכת הסיכונים הלאומית בתחום הביטחוני, וזאת לפי מודל הערכת סיכונים. דיון כזה יאפשר לקברניט לנהל את הסיכונים, למשל להחליט אילו סיכונים הוא מחליט ליטול ובאיזו דרגת סיכון, ואילו לאו.

ניתן להגדיר "סיכון" כנזק שעלול להיגרם לנשוא הסיכון (במקרה זה המדינה), בהתייחס לסבירותה של התרחשות חמורה מסוימת בעתיד ("אירוע הנזק"). השוני המהותי בין הערכת סיכונים להערכת מודיעין נוגע להבחנה בין "איום" ל"סיכון". בעוד שהערכת המודיעין הלאומית עוסקת באיומים חיצוניים, הערכת סיכונים משקללת את האיומים עם יכולות ההגנה והתגובה של כוחותינו, תוך התחשבות בגורמי אי־הוודאות השונים, כלומר עושה הערכה "נטו" (Net Assessment). הפתעת מלחמת יום הכיפורים היא דוגמה טובה לצורך להבחין בין איום לסיכון. ד"ר חגי צורף, ראש תחום תיעוד והנצחה בארכיון המדינה, שחקר את הפרוטוקולים מהדיונים שקיימה ראש הממשלה גולדה מאיר עם הצמרת הביטחונית, ציין שמהמסמכים עולה כי מאיר לא הופתעה מעצם פרוץ המלחמה והיא אף הניחה שיכולה לפרוץ מלחמה, אך היא הופתעה מהתוצאות הגרועות בשדה הקרב בימיה הראשונים של המלחמה. הפתעתה נבעה מכך שלאורך כל הדיונים שקיימה עם צמרת הביטחון קודם למלחמה היא קיבלה הבטחה, בעיקר מהרמטכ"ל, שבכל מצב הכוח הסדיר של צה"ל יוכל לבלום את מתקפת האויב, וכי גיוס המילואים חשוב בעיקר לצורך התקפת הנגד (ולא להגנה).⁷ כלומר, ראש הממשלה מאיר הייתה מודעת לאיום, אך לא לעוצמת הסיכון.

הערכת הסיכונים מאפשרת להסיק שלא כל איום חמור הוא בהכרח סיכון גבוה, וההיפך. למשל, הצטיידות צה"ל במערכות "כיפת ברזל" הפחיתה מאוד את אחד הסיכונים הביטחוניים על ישראל מכיוון רצועת עזה, אף שהאיום בעינו עומד. לעומת זאת, הסיכון של ירי תלול מסלול מהצפון הוא עדיין גבוה מאוד, נוכח הקושי להתגונן מפני ארסנל הרקטות הגדול שבידי חזבאללה, כפי שממחיש תרחיש צה"ל למלחמה בעורף.⁸

השימוש במתודולוגיה של הערכת סיכונים נפוצה במגזר העסקי. יש מדינות שעושות בה שימוש גם ברמה הלאומית, כמו ארצות הברית, שם מתקיימת "הערכת סיכונים לאומית" (Strategic National Risk Assessment). כך, למשל, המשרד לביטחון המולדת של ארצות הברית מגבש הערכה המתייחסת לסיכונים בתחומי הסייבר והטרור (לרבות בתחום הנב"ק), לאסונות טבע ולאסונות מעשה ידי אדם.⁹

מטרתה של הערכת סיכונים היא להעריך ולדרג את הסיכונים, כדי שיהיה ניתן לנהלם ולהפחיתם ביעילות, בכפוף לאילוצי משאבים, לאילוצים מדיניים ועוד. הפחתת הסיכון יכולה להיעשות בדרך של צמצום האיום או בדרך של התארגנות שתפחית מהנזק שייגרם אם יתרחש האירוע, או בשילוב של שניהם. ניהול סיכונים בראייה מערכתית מאפשר להפחית קבוצות של סיכונים ואף סיכונים מתחומים שונים בעזרת אותם האמצעים. דוגמה קלאסית היא הפעולות שנוקטת המדינה להתארגנות העורף האזרחי נגד סיכונים מלחמה. פעולות אלה תורמות הן להתארגנות העורף מול אויבים שונים והן להתארגנות נגד אסונות טבע, שכן אותם אמצעים וארגונים מתאימים לטיפול בכל הסיכונים אלה. באשר לטכניקה של הערכת הסיכונים, ניתן לקבוע סולם של דרגות הסיכון באמצעות עקרון "תוחלת הנזק". סולם דרגות הסיכון יורכב משני תתי-סולמות: סולם חומרת הנזק (הערכת הנזק שייגרם אם יתרחש "אירוע הנזק") וסולם סבירות אירוע הנזק. דרגת הסיכון ("תוחלת הנזק") היא מכפלה של דרגת חומרת הנזק בדרגת סבירות הנזק. כלומר, בדרגת סיכון דומה יכולים להיות אירוע רבי-נזק (פוטנציאלי) שסבירות התממשותו נמוכה ואירוע מועט נזק שסבירות התממשותו גבוהה. בסופו של תהליך זה יוצגו הסיכונים בהתאם לדרגתם.

נוסף על כך ראוי למיין את הסיכונים לפי טווח הזמן שבו מוערך אירוע הנזק, שכן זמן קצר שנותר עד להתרחשותו מצמצם את מרחב התמרון למניעתו ולהתגוננות מפניו. כמו כן ישנם סיכונים שהתממשותם תיתכן בעתיד רחוק, אך שלהפחתתם יידרשו שנים (למשל, כאלה המחייבים בניין כוח).

בשלב ניהול סיכונים, הבא לאחר שלב הערכה ודירוג הסיכונים, יש להתייחס גם לעלות המשאבים הדרושים להפחתת הסיכון, כך שיעשה דירוג לא רק לגבי דרגת הסיכון אלא גם לגבי עלות הפחתתו. השילוב בין השניים חיוני לקבלת ההחלטות. למשל, הפחתת סיכון בדרגה בינונית עשויה לקבל עדיפות אם היא כרוכה בעלות נמוכה יחסית. היתרונות העיקריים של גישת הערכת הסיכונים: ראשית, ביכולתה לאפשר שיח משותף בהיר במשולש שבין הקברניט לאנשי התכנון והביצוע ולאנשי המודיעין לשם קבלת החלטות. שנית, הערכת הסיכונים תאפשר הבחנה ברורה בין מקרים שבהם האירוע מסכן את ישראל ועשוי לדרוש פעולה מהירה בשטח (למשל, קריסת הרשות הפלסטינית) ובין אירוע דרמטי אחר, שאינו מחייב את מקבלי ההחלטות לפעולה מיידית (למשל, התערעורת המשטר באיראן). כמו כן, הערכת הסיכונים תגביר את המודעות לסיכונים הטמונים באירועי תפנית עתידיים, כגון תרחיש שבו מדינה שאינה נתפסת כיום כאיום על ישראל תהפוך לאויב מסוכן. זאת משום שהערכת סיכונים נשענת הן על

ניתוח יכולות הצדדים (כוחותינו וצדדים "אחרים") והן על הנחות לגבי כוונות של צדדים אחרים לטווח ארוך, להבדיל מהערכות המודיעין השנתיות, השמות את הדגש על הערכת כוונות בטווח קצר (שנה). שיטת הערכת הסיכונים גם הולמת חלק משמעותי מתפקידי כוחות הביטחון של ישראל – סיכול איומים ביטחוניים – בכך שהיא מאפשרת גם להם להבין ולהחליט איזה איום הוא גם סיכון משמעותי שיש לתת עדיפות להפחתתו, וזאת במיוחד תחת אילוצים כבדים של משאבים.

שיטת הערכת הסיכונים, כמנחה את הערכת המודיעין, עשויה להתאים מאוד למאפייני הסביבה האסטרטגית כיום,¹⁰ המורכבת משלל שחקנים מסוגים שונים, שלכל אחד מהם מטרות ואף היגיון משלו.

יישום הפתרון המוצע מחייב עבודת מטה משולבת בין ארגוני המודיעין ובין גופי המטה האמונים על הצגת פתרונות, כך שבהמשך ישיר להצגת הערכת המודיעין בממשלה, יוצג ויידון תוצר בשם "הערכת הסיכונים הביטחוניים הלאומיים". הצגת הערכת הסיכונים מחייבת לפרט ולהסביר לא רק את הסיכונים שעלו, אלא גם את אלה שירדו. ירידת הסיכונים יכולה להיות פועל יוצא מירידה באיום הצבאי, משיפור ביכולת ההגנתית או כתולדה של הסכם מדיני. בדיון עוקב יידונו ויסוכמו דרכים להפחתת הסיכונים, לרבות ההזדמנויות שיש לכך. מוצע שהערכת הסיכונים תרוכז בידי המל"ל ותיעשה בשיתוף בין גופי המודיעין בקהילה ובין גופי המטה בצה"ל, במשרד הביטחון, במשרד החוץ, במשרד לביטחון הפנים ובמשרד ראש הממשלה (לרבות מטה הסייבר הלאומי).

ניתוח סיכונים ומעקב אחריהם אינו רק עניין של הערכות שנתיות ורב-שנתיות, וראוי להשתמש בו כמודל דינמי. כלומר, על המערכת המדינית – גופי המודיעין והתכנון גם יחד – לעסוק באופן רציף בהעלאת תרחישי סיכון, לדון בהם, לנתח אותם ולדרגם, ולבחון פתרונות להפחתת הסיכון. העלאת סיכונים למודעות, בדרך זו או אחרת, תצמצם את אירועי התדהמה.¹¹

שיטת הערכת הסיכונים אינה חפה מחסרונות ומגבלות. ראשית, כמו בכל מודל רב-השפעה, טעות בנתונים או בהערכות עלולה להעצים את התוצאות השליליות; שנית, הערכת סיכונים היא מטבעה מצרפית, ועל כן קיים חשש שקברניט יסתמך על דרגת הסיכון בלא להכיר את ההגיונות ואת הנתונים שהביאו לקביעתה. יש להדגיש שהערכת סיכונים אינה עניין אובייקטיבי: אנשים שונים יכולים לדרג את הסבירות להתרחשות אירוע מסוים באופן שונה, על סמך אותו בסיס מידע. בכל מקרה, שיטה זו אינה תחליף להערכת מודיעין ולניתוח הדרוש לעיצוב, לתכנון ולניהול מערכות ממוקדות, כגון מערכות מול חמאס, חזבאללה, איראן וכדומה, אף שגם בניהול מערכות כאלה יש לבצע ניתוח סיכונים רלוונטי.

כיצד הערכת הסיכונים הביטחוניים הלאומיים עשויה לסייע להיחלצות מהמבוי הסתום שאליו נקלעה הערכת המודיעין הלאומית? ראשית, ניתן לצפות להידוק הקשר בין הערכת מודיעין הלאומית לתהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני. בתוך כך, הערכת סיכונים יכולה למקד גם את העשייה האיסופית והמחקרית. שנית, מדדי ההצלחה של

המודיעין ייקבעו בהתאם לתרומתו להערכת הסיכונים וניהולם. עד כה, תחזית מודיעין שניתנה בדרגת סבירות גבוהה ולא התממשה נתפסה בעיני רבים ככישלון מודיעיני בהכרח (כאילו הייתה תחזית מדעית). לעומת זאת, במתודולוגיה של הערכת הסיכונים יהיה המודיעין שותף בהצבעה על המגמה של התעצמות הסיכון או היחלשותו, התקרבותו או התרחקותו בזמן. כלומר, הדיון לא יהיה רק בעל אופי בינארי – האם יתרחש "אירוע" מסוים אם לאו. ייאמר כי יכולות המודיעין לספק תמונה של מגמות (כגון התחזקות חמאס או היחלשותו) הרבה יותר מוצלחות מאשר יכולתו לחזות אירועים בדידים (כמו האם חמאס יזכה בבחירות). נוסף על כך, בעוד שבהערכת המודיעין חסר מידע לגבי מידת הוודאות שניתן לייחס לחיזוי זה או אחר, הרי שבהערכת הסיכונים ניתן לכלול גם את הקושי של המודיעין לחזות תפניות, כדוגמת מהפך שלטוני במדינות שכנות. לבסוף, עריכת דיון בסיכונים בקבינט עשויה להחליש את עוצמת מאבקי הכוח בעניין הובלת הערכת המודיעין, שכן החלק המשפיע ביותר על קבלת ההחלטות יהיה זה העוסק בהערכת הסיכונים.

ומה באשר להזדמנויות? חשוב שבהמשך להערכת הסיכונים תוצג גם הערכת הזדמנויות להפחתתם, כמו הזדמנויות לשיפור יחסים עם מדינות וארגונים רלוונטיים, ליצירת בריתות, לסיכול איומים ועוד. אולם זאת עד לגבול הנוגע בעניינים מדיניים בעלי רגישות פוליטית. בנושאים אלה קהילת המודיעין ממלאת את תפקידה בכך שהיא מספקת נתונים והערכות על עמדות הצד האחר, במיוחד באותם עניינים שהדרג המדיני ציין כיעדים חשובים (צי"ח). אולם אין זה מתפקיד קהילת המודיעין וגופי הביטחון, האמונים על התמודדות עם הסיכונים הביטחוניים, להגדיר בעצמם מהן ההזדמנויות המדיניות לישראל בנושאים רגישים פוליטית, הכרוכים לרוב בווייתורים ישראלים. נוסף על כך, ניסיון העבר (לפחות מאז המגעים החשאיים שהובילו להסכם השלום עם מצרים) מראה שהערכת הזדמנויות כזאת עלולה להתבסס על מידע חסר, בין היתר משום שקברניטים נוטים לא לשתף את חוקרי המודיעין במידע רגיש המצוי ברשותם, מחשש שהדבר יחשוף את הנכונות שלהם לווייתורים מדיניים ויביא ללחצים פוליטיים עליהם ואף יסכל מו"מ חשאי. ראש הממשלה יצחק רבין היה אחד מאלה שדגלו בגישה מסייגת זאת. ברי שנוכח גישה כזו קשה ממילא לקיים בממשלה או בקבינט דיון מעמיק בהזדמנויות לשלום.

סיכום

הערכת המודיעין היא מפעל בעל חשיבות רבה ברמות השונות של העשייה המודיעינית והביטחונית. ברם, הערכת המודיעין הלאומית, כפי שהיא מוצגת כיום בפני הקבינט הישראלי, אינה מכוונת לתכלית. במאמר מוצעות דרכים אפשריות לשיפור המצב. העיקרית שבהן היא באמצעות חיבור הערכת המודיעין הלאומית להערכת סיכונים לאומית, שייעשה בידי גורמי התכנון והמודיעין במשותף. הערכת הסיכונים הלאומית בתחום הביטחוני תוצג בממשלה או בקבינט בהמשך ישיר להצגת הערכת המודיעין

השנתית שם. נוסף על כך, ניתן לשפר את תהליך המחקר וההערכה בכלל ואת הכנת הערכת המודיעין לממשלה בפרט. זאת, בין היתר, באמצעות שיתוף פעולה בין יחידות המחקר וההערכה השונות בקהילת המודיעין, שיתוף פעולה שנמנע עד כה בתירוץ שהוא נוגד את עקרון הפלורליזם.

הערות

- 1 אפרים קם, "עלייתה של 'המדינה האסלאמית': ההפתעה האסטרטגית", **מבט על**, 12 באוקטובר 2014.
- 2 הקביעה שלפיה אמ"ן הוא הראשון והמוביל בהערכה הלאומית הוכרעה לאחרונה בשלהי 2004 בפורום ביטחוני בכיר בראשות ראש הממשלה שרון.
- 3 ראש "המוסד", תמיר פרדו, אמר בריאיון בדצמבר 2015: "בראיתי, המערך הלאומי הוא ראש הממשלה", אף שראש הממשלה עצמו לא קיבל או נטל על עצמו תפקיד מודיעיני זה (**מבט על**, 8 גיליון דצמבר 2015, עמ' 30).
- 4 ראש "המוסד", אלוף (מיל') מאיר דגן, קודמו של תמיר פרדו בתפקיד, התנגד לסמכות אמ"ן להוביל את הערכת המודיעין, כנראה מחשש שהדבר ישמש את אמ"ן כדי "להכתיב יעדים למוסד" לצורכי איסוף מידע: רונן ברגמן, "שיחות עם מאיר דגן", **ידיעות אחרונות**, 8 באפריל 2016, <http://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-4787482,00.html>
- 5 בנפרד, ולעיתים עוד לפני הצגת הערכת המודיעין בקבינט, המל"ל מבצע "הערכת מצב הביטחון הלאומי" ומגיש אותה לראש הממשלה. מעמדו של תוצר זה והקשר שלו לתהליכי קבלת ההחלטות אינם ברורים. ראו: <http://nsc.gov.il/he/About-the-Staff/Pages/StrategicAffairsDivision.aspx>
- 6 שמואל אבן, דוד סימן טוב, "הערכות המודיעין ברמה הלאומית בישראל", **עדכן אסטרטגי**, כרך 18, גיליון 1, אפריל 2015.
- 7 ד"ר חגי צורף בשיחה עם אהרון ברנע לרגל פרסום הספר בעריכתו: **גולדה מאיר ראש הממשלה הרביעית**, ערוץ 2, 23 בספטמבר 2016.
- 8 יואב זיתון, "230 אלף רקטות וטילים, עד 400 אזרחים הרוגים: תרחיש צה"ל למלחמה בכל החזיתות", **Ynet**, 15 בספטמבר 2016, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4855222,00.html>
- 9 The Strategic National Risk Assessment in Support of PPD 8: A Comprehensive Risk-Based Approach toward a Secure and Resilient Nation, *Homeland Security Digital Library*, December 2011, <https://www.hsdl.org/?abstract&did=695915>
- 10 "הסביבה האסטרטגית" שונה מהסביבה האזורית-הגיאוגרפית, בהיותה כוללת גם מדינות וגורמים שאינם באזור, אך משפיעים משמעותית על מצבה האסטרטגי של ישראל.
- 11 "תדהמה" מתרחשת כאשר מתקיים אירוע חריג שלא עלה על הדעת. "הפתעה" מתרחשת כאשר מתממש אירוע צפוי במהותו, אך בעיתוי לא צפוי. ראו: צבי לניר, **הפתעה בסיסית**, הוצאת הקיבוץ המאוחד והמרכז למחקרים אסטרטגיים, ת"א 1983. עמוד 40.