

הערכות המודיעין ברמה הלאומית בישראל

שמואל אבן ודוד סימן טוב

המאמר בוחן את תהליך ההכנה וההצגה של הערכות מודיעין ברמה הלאומית בישראל, ומציע דרכים לשפרו. בשונה מישראל, שבה כל גוף מודיעין מציג לממשלה הערכה משלו, בארצות הברית ובבריטניה פועל גוף – מטעם הנשיא או הקבינט – האחראי על גיבוש הערכת המודיעין הלאומית. אמנם אין מקום להקים בישראל גוף על כזה, אולם מומלץ לישראל ליישם רעיונות מתהליך הכנת ההערכה במדינות אלה. לדוגמה: בירור שיטתי של ההסכמות והמחלוקות בין ארגוני המודיעין, בטרם יוצגו ההערכות לממשלה. בנוסף, בהיעדר גוף על בישראל, מוצע להותיר את אמ"ן כארגון המוביל בהצגת הערכת המודיעין הלאומית (אחראי על האינטגרציה והתמונה הכוללת). בשיטה זו תוצג לדרג המדיני הערכת מודיעין אינטגרטיבית ושלמה, שבצידה יפורטו סוגיות מרכזיות וחילוקי דעות מהותיים.

מילות מפתח: ביטחון לאומי, מודיעין, הערכת מודיעין, קהילת מודיעין, פלורליזם.

מהי הערכת מודיעין ברמה הלאומית?

הערכת מודיעין ברמה הלאומית היא תוצר של גופי מחקר בארגוני מודיעין ממלכתיים, הדרוש למנהיגים כדי לבצע הערכות מצב, לגבש מדיניות ולקבל החלטות אסטרטגיות בתחומי הביטחון הלאומי. בישראל מדובר בהחלטות בתחומים של "מלחמה ושלום", יחסי חוץ אסטרטגיים, ניהול סיכונים ביטחוניים, תקציב הביטחון, בניין כוחות הביטחון ופעילותם, ביטחון פנים ועוד. הערכת מודיעין ברמה הלאומית (להלן "הערכת מודיעין" או "הערכה") נדרשת גם לתהליכי חשיבה ותכנון בגופי המטה.

שמואל אבן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.
דוד סימן טוב הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

נבחין בין הערכת מודיעין לאומית המתייחסת לסביבה החיצונית (מחוץ למדינה), לבין הערכת מודיעין לאומית המתייחסת לסביבה הפנימית. השנייה עוסקת בפעולות טרור, בחתרנות ובריגול, המתבצעות בעיקר באמצעות אזרחים זרים השוהים בתחומי המדינה. במאמר זה נתייחס בעיקר להערכה מהסוג הראשון. הערכות מודיעין ברמה הלאומית ניתנות פעמים רבות בשנה. ההערכה יכולה להינתן בהקשר לאירוע אסטרטגי מסוים (למשל, התרעה למלחמה), לנושא מסוים (למשל בתחום הטרור), לזירה גיאוגרפית ולקראת פעילות כוחותינו. פעם בשנה, לפחות, מוצגת בממשלה הערכת מודיעין כוללת לגבי הסביבה האסטרטגית כולה, המכונה: "הערכת המודיעין הלאומית" (זוהי רק אחת ממגוון הערכות מודיעין ברמה הלאומית שבהן עוסק מאמר זה). היוזמה להכנת הערכה עשויה להתקבל מצד ארגוני המודיעין או מצד צרכני המודיעין.

הערכת מודיעין אמורה לכלול שלושה מרכיבים:

א. תמונת המודיעין הנוכחית – תיאור יכולות, אינטרסים וכוונות של השחקנים השונים בזירה, הזיקות ביניהם, ניתוח תהליכים ומגמות ברמה ארגונית, מדינתית, אזורית והגלובלית.

ב. תחזית – תיאור המשך אפשרי של תהליכים ומגמות, הצגת תרחישים, ניתוח תגובות אפשריות של שחקנים לאירועים שונים.

ג. משמעויות למקבלי ההחלטות – בהקשר לסיכונים ולהזדמנויות. עם זאת, מיצוי הערכת הסיכונים וההזדמנויות, ניתוח דרכי פעולה (לכוחותינו) והמלצות הם תוצרים של הערכת מצב, שהערכת המודיעין היא רק חלק ממנה. ארגוני מודיעין רשאים לצרף את המלצותיהם בנפרד, מחוץ להערכת המודיעין שהכינו. ההערכה היא רב-שכבתית ויכולה לכלול שילוב (אינטגרציה) בין תחומי מחקר שונים: מדיני, צבאי, חברתי, כלכלי, טכנולוגי, פסיכולוגי ודמוגרפי; שילוב בין תמונת המודיעין בזירות גיאוגרפיות שונות; שילוב בין הערכת יכולות ובין הערכת כוונות וכן הלאה. כך נוצרת תמונת מודיעין כוללת. האינטגרציה היא מחקר בפני עצמו. בנוסף, הערכת המודיעין נדרשת להתאמות לשם הערכת המצב, למשל – כיצד יגיבו השחקנים בזירה אם כוחותינו יפעלו בדרך מסוימת.

ניתן לסמן שלושה מבחנים לאיכות הערכת המודיעין:

- מבחן המקצועיות – על ההערכה לעמוד בקריטריונים מחקרניים – שלמות המידע, הצלבת מידע, ניתוח סיבתיות, בהירות ועוד. היא אמורה להיות נקייה מכל שיקול זר.

- מבחן המציאות – בדיקה לאחר מעשה שההערכה הייתה "צודקת" (תואמת את המציאות) או "מוצדקת" (נכון היה להציגה בשעתה). לרוב קיים פער גדול בין הציפיות של מקבלי ההחלטות לבין מה שיכול לומר המודיעין על העתיד.¹

- מבחן השימושיות – הרלוונטיות של ההערכה והשימוש שעושים בה מקבלי החלטות. לדוגמה, ניתן לשאול מה הערך במתן הערכת מודיעין שנתית, לאחר שתקציב הביטחון לשנה הבאה כבר סוכם.

הערכת המודיעין ברמה הלאומית בישראל

קהילת המודיעין הישראלית כוללת את גופי המודיעין בצה"ל ובראשם אמ"ן, וכן את השב"כ והמוסד הכפופים לראש הממשלה. חברים נוספים ודומיננטיים פחות בקהילה הם אגף החקירות והמודיעין במשטרה, והמרכז למחקר מדיני במשרד החוץ.² הערכת המודיעין הלאומית מתבצעת על ידי גופי המחקר בארגונים אלה – כל אחד בתחומו ולעצמו. שיתוף פעולה, ככל שקיים, הוא על בסיס רצוני (וולונטרי). הערכות המודיעין מועברות לדרג המדיני והביטחוני בכתב ובעל־פה. הנמענים העיקריים של ההערכה הם ראש הממשלה ושר הביטחון, וכן שר החוץ ויושב־ראש ועדת חוץ וביטחון (ועחו"ב). באמ"ן, ראש חטיבת המחקר רשאי להפיץ לראש הממשלה הערכות מודיעין בכתב ללא תלות בראש אמ"ן, וזה נוהג להביע דעתו בנפרד, ללא תלות ברמטכ"ל. אירוע מרכזי הוא הצגה של הערכת המודיעין השנתית בקבינט או בממשלה. לאירוע ערך לימודי לא־מבוטל, אך אין להפריז בחשיבותו. ההחלטות החשובות מתקבלות במהלך השנה בסיוע הערכות מודיעין מיוחדות. הדרג המדיני עשוי לפעול בהתאם להערכת המודיעין, או להחליט לא לאמץ אותה. לאור מבנה השלטון בישראל, החלטה של ראש הממשלה שלא לאמץ הערכת מודיעין של אמ"ן – כגון התרעה למלחמה – עשויה לחייב את הסכמת הממשלה. צד הסיכונים הוא הגורם המוביל בהערכה. למשל, הערכת המודיעין לשנת 2014 שהוצגה לקבינט בנובמבר 2013 עסקה בארגוני טרור, בפרויקט הגרעין האיראני, ביציבות המשטרים באזור, במצב בסוריה ועוד. כבר אז דווח כי בעזה מושם דגש מיוחד על חפירת מנהרות לחימה, שבאמצעותן ניתן יהיה לפגוע ביישובי הנגב.³ בצד ההזדמנויות המדיניות עלתה השאלה: האם אבו מאזן יקבל הכרעה היסטורית באשר להסכם קבע עם ישראל? הוערך שספק אם יעשה זאת.⁴ להבדיל מהערכות מודיעין צבאיות, בתחום המדיני קשה לפעמים להעריך מהו סיכון ומהי הזדמנות. למשל, האם נפילת משטר אסד בסוריה תהווה סיכון או הזדמנות לישראל? בסוגיות מסוימות, שאלת ההזדמנות אינה מנותקת מעמדות פוליטיות.

בשנים האחרונות הפכה הערכת המודיעין למשימה מורכבת יותר בשל התפרקות הסדר הישן במזרח התיכון, שהוליד ישויות רבות, מרחבים לא־יציבים ואינטראקציות שקשה לחזות את תוצאותיהן. תהליכים חברתיים ותרבותיים שכל ארגוני המודיעין מיעטו לחקור פרצו מהמעמקים ומשפיעים על הזירה יותר מהצבאות המוכרים, שעמדו במרכז הצי"ח (ציון יעדים חשובים). ראש חטיבת המחקר באמ"ן, תא"ל איתי ברון, אמר בינואר 2015 כי בנסיבות הנוכחיות, הציפייה מהמודיעין לחזות

במדויק את מה שיקרה נעשית בלתי־אפשרית כמעט. בעבר נדרש זמן ממושך לקיום תהליכים, וכיום הכול קורה בקצב מסחרר. לדבריו, הסייבר והשימוש בטיילים וברקטות, שאינם מצריכים הכנה ארוכה, מקצרים את הדרך של האויב מחשיבה לפעולה.⁵

בתחום תהליך השלום – ההחלטות הגדולות של מנהיגי ישראל לא התקבלו בהתייעצות עם מערכי המודיעין. הסיבות האפשריות לכך: המנהיגים קיבלו מידע רב בצינורות חשאיים משלהם; מדובר בהחלטות הנתונות במחלוקת פוליטית, והמנהיגים חששו מדליפת סודות ליריבים פוליטיים בשני הצדדים, שיסכלו את המגעים. ברם, לא־שימוש בהערכות מודיעין יש מחיר. למשל, בתקופת הסכמי אוסלו (1993–1995), דחו ראש הממשלה יצחק רבין ושר החוץ שמעון פרס את הערכת אמ"ן כי הפלסטינים לא יתפשרו על הקמת מדינה פלסטינית עצמאית בשלב הסדר הקבע, והעריכו כי אש"ף יתפשר על אוטונומיה.⁶ מתוך הנחה זו חתמו על ההסכמים עם אש"ף. ובכלל – אסכולת "המזרח התיכון החדש" של ההנהגה הישראלית דאז לא נתמכה בהערכות מודיעין. לעומת זאת, הערכות מודיעין בצה"ל – שהתריעו מפני התפרצות פלסטינית אלימה בעקבות כישלון השיחות בקמפ דייוויד (יולי 2000) – תרמו למוכנותו של צה"ל לפריצתה של האינתיפאדה השנייה.⁷

חלוקת העבודה בתחום הערכת המודיעין וירידת מעמדו של אמ"ן

המחקר הצבאי בישראל מתבצע בצה"ל – באמ"ן (בחטיבת המחקר – חט"מ) ובמחלקות המודיעין של הפיקודים והזרועות. מחקר טרור מתבצע בצה"ל, בשב"כ ובמוסד. מחקר בתחום הנשק הלא־קוננוציונלי מתבצע באמ"ן ובמוסד. מחקר בתחום המדיני מתבצע באמ"ן, במוסד, במשרד החוץ ובשב"כ (בזירה הפלסטינית).⁸ לכפילויות אלה מספר סיבות, כפי שיוצג בהמשך. בנוסף, שב"כ אחראי באופן בלעדי למחקר ולהערכת המודיעין הלאומית של הסביבה הפנימית – בתחומי טרור, חתרנות וריגול.

מיקומו של אמ"ן בנתיב הקריטי של תהליכי קבלת ההחלטות הביטחוניות בישראל הוביל לכך שמתן הערכת מודיעין לאומית לגבי הסביבה החיצונית של ישראל הוא אחד מייעודיו המסורתיים מאז הקמתו, ועל כן הוא מכונה "המעריך הלאומי".⁹ חטיבת המחקר היא גוף המחקר וההערכה של אמ"ן.

במהלך השנים חלה ירידה במעמדו של אמ"ן כמעריך הלאומי (הבלעדי). בשלב הראשון – בעקבות כישלוננו בהתרעה למלחמה ב־1973. אז הוחלט על הצורך בפלורליזם מחקרי (שילוב של מגוון דעות) בקהילת המודיעין כדי לצמצם כשלים הקשורים לקיבעון מחשבות, לחשיבה קבוצתית ולתלות של הקברניטים בגורם אחד. הפלורליזם הוא אחד הגורמים לחפיפה במערכת המחקר בקהילת המודיעין

עד היום. לדוגמה, בסוגיית התרעה למלחמה, שהיא עניין מדיני וצבאי, דעות שונות בתחום הצבאי עשויות להתקבל מחטיבת המחקר וממחלקות המודיעין בפקודים. דעות שונות בתחום המדיני עשויות להתקבל מחטיבת המחקר, מהמוסד וממשרד החוץ. אולם, מחקר של שני התחומים יחד קיים רק בחטיבת המחקר, ולא ניתן לספק התרעה אמינה בלי אינטגרציה ביניהם.

בהתאם לעקרון הפלורליזם, בנושאים המשותפים למחקר באמ"ן ובארגונים האזרחיים עשוי להיות לכולם משקל דומה בהשפעה על הממשלה, ולפעמים הערכותיהם של הארגונים האזרחיים יועדפו על פני הערכת אמ"ן. הקושי שעלול להתעורר בהערכות של ארגונים אלה הוא, שהן האחריות להערכת האיום והן האחריות לסיכולו מצויות תחת קורת גג אחת, בגוף חשאי וקטן יחסית, בעל גישה ישירה ולא מבוקרת לראש הממשלה. מאפיינים אלה עלולים לקצר את הדרך מהערכה מוטעית למשבר אסטרטגי, כפי שהיה למשל בכישלון המוסד להתנקש בח'אלד משעל בירדן ב-1997.

שלב נוסף בירידת מעמדו של אמ"ן כ"המעריך הלאומי" נבע מהתחזקות שירותי הביון האזרחיים בעקבות התגברות המאבק הטרור ואיומי הנשק הבלתי-קונוונציונלי, במיוחד מראשית שנות האלפיים.¹⁰ העלייה במעמדם לוותה גם ברצונם להשפיע על סדר היום הביטחוני, בין היתר באמצעות מתן הערכות מודיעין ברמה הלאומית לממשלה, בתחומים ביטחוניים ומדיניים. זאת, לא רק כבעלי דעה שנייה לאמ"ן בשם הפלורליזם, אלא כבעלי דעה ראשונה, כארגונים שווים מעמד לצה"ל. כך הפכה, בסופו של דבר, הצגת הערכת המודיעין הלאומית השנתית בקבינט לרצף הצגות של ארגוני המודיעין בנושאים חשובים שונים, להבדיל מהצגה מרכזית-אינטגרטיבית של הסביבה האסטרטגית, שלצידה מוצגות הערכות נוספות ודעות אחרות, כפי שהיה בתקופות קודמות.

למרות שאמ"ן אינו המעריך הלאומי הבלעדי מזה זמן רב, הוא עדיין מוביל בתחום ההערכה הלאומית. מעמדו הבכיר בתחום זה מתבטא בשני תפקידיו: א. אמ"ן כקצין המודיעין (קמ"ן) של צה"ל – מספק את הערכות המודיעין להערכות המצב, לתוכניות מבצעיות ולתוכנית העבודה של צה"ל המאושרת על ידי הרמטכ"ל, שר הביטחון והממשלה, שהיא המפקדת העליונה על הצבא על פי חוק. ב. אמ"ן כמעריך לאומי – מספק הערכת מודיעין כוללת לדרג המדיני במסגרת ההערכה השנתית ואף באירועים מורכבים כגון מבצע 'צוק איתן', שבהם נדרשת אינטגרציה בין מגוון נושאים (צבאיים, מדיניים, כלכליים), ולגבי כל המדינות והארגונים המעורבים. רק בחטיבת המחקר מתקיים מחקר עומק לגבי כל הנושאים. יכולת זו היא משאב לאומי שעל המדינה לנצל ביעילות.

הבעיה: היחלשות מנגנון ההערכה הלאומית

בעקבות השינוי במעמדו של אמ"ן כציר מארגן בהערכת המודיעין ברמה הלאומית, בשנים אחרונות מסתמנת אלטרנטיבה בעייתית שלפיה "כל ארגון מודיעין יציג את דעתו כרצונו והממשלה תחליט". מצב כזה אינו מוכר במקומות אחרים בעולם, וטמונים בו הסיכונים הבאים:

- א. בתחום איכות הערכה – חוסר בהירות לגבי הבדלים בין הערכות ומקורותיהם, אי-הבחנה בין הערכות לדעות שאינן מבוססות על מחקר מעמיק סביב שולחן הממשלה והפיכת ההערכה לשיח לא-מחייב. בנוסף, מחסור באינטגרציה ופערים בכיסוי תמונת המודיעין בנושאים בסיסיים או לוחטים פחות או בשולי הזירה (הטלטלה המפתיעה בעולם הערבי החלה בתוניסיה ב-2010), ואף ניתוק בין ההערכה ותכליתה הראשונה – בניין צה"ל והפעלתו.
- ב. בתחום הארגוני – בדלנות ארגונית, אי-בהירות לגבי האחריות, ומיעוט עשייה מחקרית משותפת בקהילת המודיעין. "הפלורליזם" וחתירה לאוטונומיות עלולים לשמש "הצדקה" לכפילות מיותרת ויקרה בתחומים אופרטיביים, בעוד האתגרים ואילוצי המשאבים מחייבים ריכוז מאמצים וניצול יעיל של המשאבים הלאומיים.
- ג. בתחום מקבלי ההחלטות – הצפת מנהיגים במידע ובהערכות ופגיעה בניצול יעיל של הזמן בדיונים. למקבלי החלטות אין זמן לזהות את ההבדלים בין ההערכות ואין בידיהם כלים להכריע ביניהן. המזכיר הצבאי של ראש הממשלה ועוזרו לענייני מודיעין אמנם מסייעים לו במיון המסמכים הרבים המגיעים ללשכה,¹¹ אולם אינם מהווים גורם הערכה, וסינון ההערכות נוגד את הפלורליזם.

מבט מעבר לים

ארצות הברית

קהילת המודיעין האמריקאית מונה 16 גופי מודיעין – ביניהם סוכנות הביון המרכזית (CIA), סוכנות הסיגינט הלאומית (NSA), ארגונים במשרד ההגנה וכאלה הכפופים לזרועות הצבא; גופי מודיעין ואכיפה במשרד המשפטים (FBI) ובמשרד להגנת המולדת, וסוכנויות המודיעין של מחלקת המדינה ושל משרד האוצר. בראש הקהילה עומד המשרד למודיעין לאומי, שבראשו ראש המודיעין הלאומי (DNI). האחרון משמש יועץ הנשיא למודיעין וכפוף אליו ישירות. הוא נמצא תחת פיקוח של הוועדות למודיעין של בית הנבחרים והסנאט. תחת ה-DNI פועלת מועצה לאומית למודיעין (NIC – National Intelligence Council) שאחראית על גיבוש הערכת המודיעין הלאומית. במועצה פועלים בין היתר 13 קציני הערכה, שאחראים על אזור או על תחום בהערכה.

תהליך גיבוש ההערכה. התהליך יכול להיות עיתי או בעקבות בקשה של בכיר בממשל או בצבא, או מצד יושב־ראש ועדה בקונגרס. לאחר אישור ה־DNI מכין הקצין הרלוונטי ב־NIC מתאר ראשוני של המסמך, הכולל שאלות מרכזיות שיידונו בו ולוח זמנים לגיבוש ההערכה. טיוטת המסמך מועברת להתייחסות סוכנויות המודיעין. צוות ההערכה במועצה מקיים דיאלוג עמן במטרה להגיע להסכמה, אם זו לא הושגה – נרשם הדבר במסמך. בסוף התהליך ההערכה מאושרת על ידי ה־DNI ומופצת אל המזמין ולצרכנים רלוונטיים בממשל.

במארס 2009 ציין ה־DNI, דניס בלייר, כי בעתיד תכלול הערכת המודיעין גם זיהוי הזדמנויות לארצות־הברית.¹² עם זאת, צד הסיכונים נותר הגורם המוביל בהערכה. תחומי ההערכה רחבים מהתחום הביטחוני והמדיני וכוללים, למשל, הערכות בתחומים של ביטחון מים גלובלי, איום על הביטחון הלאומי מצד פשע מאורגן, השפעת שינויי האקלים עד שנת 2030, השפעות אסטרטגיות של הבריות העולמית ועוד.¹³ גרסאות לא־מסווגות של הערכות המודיעין מפורסמות בציבור במיוחד בעת עדויות בכירי המודיעין בסנאט, כדוגמת עדות ראש המודיעין בסנאט בשנת 2014.¹⁴ לתשומת לב ציבורית זוכות סוגיות שעלו לסדר היום הפוליטי בנוגע לאיראן, לעיראק ולמלחמה בטרור.

הערכת המודיעין הלאומית השנתית נחשבת כאחד התוצרים הבולטים של הקהילה. גיבושה נעשה בתהליך בין־משרדי מורכב בהובלת המועצה הלאומית למודיעין ובראשות ה־DNI.¹⁵ ג'יימס קלפר, ראש המודיעין הלאומי בארצות־הברית, אמר בספטמבר 2014 כי האינטגרציה בין גופי המודיעין היא מסע הכרחי, וזו בדיוק הסיבה וההצדקה לקיום משרדו.¹⁶ לקהילת המודיעין השפעה רבה על מקבלי ההחלטות, אך הרושם הוא שלהערכה השנתית השפעה מועטה בדרך כלל, וזאת מכמה סיבות:¹⁷

א. קיים פער בין ציפיות הדרג המדיני לבין מה שמסוגלים חוקרי המודיעין לחזות. למשל, הדרג המדיני מצפה לקבל תחזיות ברורות לגבי מדינות לא־יציבות, שם החיזוי כמעט בלתי־אפשרי.

ב. איכות התוצר אינה גבוהה. לעיתים קרובות, מרוב התייחסויות ורצון לגשר על המחלוקות, ההערכה משקפת מכנה משותף נמוך של הערכות הארגונים השונים, כלומר פשרה לאו דווקא מוצלחת. כמו כן, החשיבה הקבוצתית בתהליך ההערכה שוחקת דעות מנוגדות.¹⁸ בנוסף, ניתן מעמד שווה להערכות של כל אחת מהסוכנויות, כאשר לא לכולן אותה רמת ידע. כל אלה גורמים להשטחה של ההערכה ולעיכוב בגיבושה; והתוצר הסופי הופך לקהה, לא מעניין ומסורבל.

- א. קיימים כמה צעדים, לפי הביקורת האמריקאית, שעשויים לשפר את התהליך:¹⁹
 - א. חיזוק הקשר השוטף בין הדרג המדיני והמודיעיני באמצעות תדרוכים מודיעיניים עם הכניסה לתפקיד בממשל; הצבת אנשי מודיעין בדרגי עבודה במשרדי הממשלה ובממשל; קיום פגישות עיתיות לדיון בנושאים שוטפים שבהן יתקבל משוב מהקברניטים, אשר יופץ בקהילת המודיעין.
 - ב. העלאת מקומו של הקונגרס בפקיח על ההערכה. לשם כך, יש לשפר את היכרותם של חברי הקונגרס עם התהליך המודיעיני.
 - ג. לצמצם את החתירה להסכמה ולאפשר למיעוט להסביר את עמדתו במידה רבה יותר.
 - ד. לקדם כלים של ביצוע הערכה רשתית מתמשכת של חברי הקהילה, כלומר, שתהא הערכה חיה ולא רק מסמך שנתי.

בריטניה

קהילת המודיעין הבריטית כוללת בעיקר את גופי המודיעין של משרד ההגנה, ארגון MI-6 הכפוף למשרד החוץ, ארגון MI-5 הכפוף למשרד הפנים וסוכנות סייגנט לאומית. הוועדה המשולבת למודיעין (JIC – Joint Intelligence Committee) הכפופה לקבינט מרכזת את הערכת המודיעין הלאומית.²⁰ בוועדה חברים – מלבד הצוות קבוע של מושאלים מסוכנויות המודיעין – ראשי הסוכנויות המודיעיניות, ראשי גופי המודיעין של השירותים הצבאיים ונציגים של משרדי ממשלה נוספים (כגון משרד האוצר ומשרד המסחר והתעשייה) – אלה נפגשים אחת לשבוע. יושב־ראש הוועדה הוא דמות ניטרלית, הוא כפוף למזכיר הקבינט (Secretary of the Cabinet) ופועל על בסיס הסכמה, ולא באמצעות הטלת מרות.

תפקיד הוועדה המשולבת בכל הנוגע להערכת המודיעין הלאומית הוא לגבש את ההערכות האינטגרטיביות על מנת לסייע לקברניטי המדינה בקבלת החלטות, למשל בתחום התקציב הלאומי.²¹ תהליך הערכת המודיעין הלאומית נעשה באמצעות גוף מחקר של הוועדה, הנסמך על קצינים ואנשי מודיעין המושאלים מסוכנויות המודיעין השונות. הוא מגבש טיוטה בהתייעצות עם שאר סוכנויות המודיעין ומומחים מכל משרדי הממשלה. הטיוטה מובאת לאישור הוועדה טרם הפצתה לשרים הרלוונטיים.²² גוף ההערכה של הוועדה קטן בהרבה מגוף המחקר הגדול ביותר בקהילה, המצוי במשרד ההגנה.²³ על כן, כאשר נדרש בוועדה המשולבת להעריך נושאים ביטחוניים ואסטרטגיים כמו טרור ותפוצת נשק בלתי־קוננוציונלי, הנחקרים לעומק במשרד ההגנה, הוועדה מתבססת עליו ופחות תורמת משלה להערכה. קיימת דעה שלפיה הוועדה נחלשה בשנים האחרונות ונדחקה לשוליים, וכי יכולתה לבצע אינטגרציה מודיעינית נפגעה בשל רפורמות ושינויים שחלו בקהילת המודיעין הבריטית.²⁴

השוואה בין תהליכי הערכה: ישראל לעומת ארצות הברית ובריטניה

- א. בישראל אין גורם המרכז את ההערכה הלאומית מכל שירותי המודיעין, כפי שיש בארצות הברית ובבריטניה (DNI ו-JIC).
- ב. בישראל אין דיאלוג מחייב בין ארגוני המודיעין על הערכות המודיעין, ואין בירור מסודר של חילוקי הדעות לפני הצגת הערכות בקבינט; לעומת זאת, בארצות הברית ובבריטניה נעשה ניסיון להגיע להסכמה רחבה, ואי-הסכמה מוצגת בגוף ההערכה. עם זאת, בישראל קיים חופש הערכה, אין חשש שדעות של הארגונים ישוטחו ונמוך הסיכון לפוליטיזציה של ההערכה.
- ג. בישראל יש לאמ"ן (גוף המודיעין הצבאי) מעמד חריג בתחום ההערכה הלאומית ביחס למצב בבריטניה ובמיוחד בארצות הברית, שם יש ל-CIA מעמד בכיר בהערכה. עם זאת, לארגוני ביון אזרחיים – חשאים וסגורים – אין בהכרח יתרון על ארגון צבאי מבחינת התהליך הדמוקרטי.
- ד. הערכת המודיעין בישראל נעשית רק בתחומי חוץ וביטחון. בארצות הברית כוללת ההערכה גם נושאים הנוגעים לביטחון הלאומי במובן הרחב כגון כלכלה, חברה, אקלים, אנרגיה ועוד. בדומה לישראל, ההערכות בארצות הברית ובבריטניה ממוקדות בתחום האיומים ופחות בתחום ההזדמנויות.
- ה. טענות בשיח האמריקאי לגבי ההערכה השנתית נשמעות גם לגבי הערכת המודיעין בישראל. בכלל זה: התהליך ארוך ומסורבל, עומס נתונים ופער בין ציפיות הדרג המדיני לבין יכולות המודיעין.

מסקנות

- א. לאור השוואה זו, מוטב לישראל להימנע מהקמת גוף הערכה מרכזי מעל ארגוני המודיעין, אשר קיים בארצות הברית ובבריטניה. לחלופה זו חסרונות כגון: השטחת ההערכה בעת החתירה לקונצנזוס, הרחקת מערכי המודיעין ממקבלי ההחלטות, מתן עוצמת יתר לגוף הערכה מרכזי ואילוץ משאבים.
- ב. רצוי לישראל ליישם רעיונות מהתהליכים שצוינו לעיל בארצות הברית ובבריטניה, כגון צורך בקיומו של ציר מארגן להצגת ההערכה ובירור מחלוקות בטרם דיון בממשלה.

המלצות לישראל

- א. מומלץ להותיר את אמ"ן כמוביל את הערכת המודיעין הלאומית הכוללת, וזאת כל עוד הביטחון והפעלת צה"ל עומדים בראש סדר היום של הדרג המדיני.²⁵ פירוש הדבר אחריות מלאה של אמ"ן למחקר כל הנושאים בזירה החיצונית, לאינטגרציה ולגיבוש התמונה הכוללת, כפי שהיה בעבר. בעת הצגת ההערכה

- השנתית יציגו שאר הארגונים, אחרי אמ"ן, בתחומיהם, תוך הדגשת ההבדלים בהערכות והימנעות מכפילות. הצעה זו אינה אמורה להביא לשינויים מהותיים במערכי המחקר בקהילה, למעט התרחבות לתחומים שבהם הכיסוי מועט.
- ב. **מוצע להסדיר את הגשת הערכת המודיעין לדרג המדיני באמצעות נוהל מטעם הממשלה**, במתכונת שתבטיח שלמות, רציפות, אינטגרציה, רלוונטיות, שפה משותפת, מתן ביטוי להבדלים בין ההערכות, אחריות להצגה וכן הלאה. במסגרת זו תינתן, בין היתר, התייחסות לעניינים הבאים:
1. ריענון האחריות בקהילה לתחום המחקר וההערכה – הן לגבי חלוקת האחריות בין הארגונים והן לגבי תחומי האחריות וגבולות האחריות של קהילת המודיעין, במטרה שהכיסוי המחקרי של הקהילה יהיה מלא ואינטגרטיבי, ויתקיים פלורליזם מבוקר בסוגיות מרכזיות.
 2. קיום בירור שיטתי של ההסכמות והמחלוקות בין הארגונים. בטרם יוצגו ההערכות לפני הדרג המדיני, יתקיים דיון הכנה של ארגוני המודיעין בנושא במשרד לענייני מודיעין ובשיתוף המטה לביטחון לאומי, ואף קודם לכן – במפגש בין ראשי המחקר בקהילת המודיעין. בתחומים שבהם תושג הסכמה לא יהיה צורך להציג לממשלה את הסוגיה פעמיים, ובסוגיות שבמחלוקת יציג כל צד את עמדתו. לקראת הדיון יופץ מסמך בנושא.
 3. חשוב להציג לדרג המדיני גם דעות שונות של גופי מודיעין זרים בסוגיות רלוונטיות.
 4. מיסוד שפת הערכה משותפת בקהילה, תוך הימנעות משימוש בניסוחים מעורפלים או רב־משמעיים. את אי־הוודאות יש לתאר בצורה ברורה (למשל באמצעות סקאלה). השפה המשותפת תאפשר להשוות בין ההערכות ותקל על צרכני המודיעין.
 5. הערכת המודיעין השנתית תוצג בעיתוי רלוונטי להכנת תוכניות העבודה של כוחות הביטחון ולהחלטה על תקציב הביטחון.
 6. אחת לשלוש שנים לפחות תוצג לממשלה הערכת מודיעין רב־שנתית, שתיוחד למגמות ארוכות־טווח.
 7. על כל הערכות המודיעין להימסר גם במסמך מפורט שיבטיח כי ההערכה תהא מנומקת, ותתבסס על מידע מלא ותתועד.
- ג. **הגברת שיתוף פעולה בתחום המחקר בקהילת המודיעין**. מוצע להקים ועדה בין־שירותית למחקר, תחת הוועדה לראשי שירותים (ור"ש). הוועדה תעסוק בשיתוף פעולה בתחומי מתודולוגיה, הדרכת מחקר (קורסים משותפים, הכנת ספרות), בירור מחלוקות, תיאום הכיסוי מחקרי, נידות כוח אדם בקהילה, יזום דיונים, קשרי חוץ מחקריים, ותוכנית עבודה קהילתית למחקרים בסיסיים.

- ד. **הידוק הקשר בין הדרג המדיני והמודיעיני.** בכלל זה: תדרוכים מודיעיניים עם כניסת פוליטיקאים לתפקיד – לא רק בנוגע לתוכני המודיעין אלא גם לגבי אופייה ומגבלותיה של הערכת המודיעין; קיום פגישות עיתיות בין אנשי מודיעין לדרג המדיני; תדרוך קהילת המודיעין על ידי קברניטים באשר לצורכיהם ומתן משוב מצידם על איכות התוצרים. הכרת עמדות ישראל, ככל שניתן, תקל גם על החוקרים להבין את עמדות השחקנים האחרים.
- ה. **הרחבת המחקר בתחומי חברה, דמוגרפיה דת ועוד, בשיתוף האקדמיה.**
- ו. **חיזוק קשרי המחקר המודיעיני עם גורמים זרים.** עם זאת, מוטב להימנע מעיסוק בהערכות לגבי נושאים מדיניים השנויים במחלוקת, שעלולות לשמש לניגוח הדרג המדיני בישראל.
- ז. **חיזוק והצבת אתגרים להערכת המודיעין הפנימית הנוגעת לאיומים מבית** (באחריות שב"כ), בין היתר באמצעות מחקרי עומק בתחומים לאומיים, חברתיים וכלכליים. הערכה זו חשובה לפחות כמו הערכת המודיעין החיצונית.
- ח. **בקרה –** הקמת גוף בקרה על הערכות המודיעין של הקהילה, במסגרת ור"ש או במשרד לענייני מודיעין או במועצה לביטחון לאומי.

הערות

- 1 John Thornton, "The U.S. intelligence Community and Foreign Policy," China Center. Foreign Policy, http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/9/intelligence-community-lieberthal/09_intelligence_community_lieberthal.pdf
- 2 שמואל אבן, עמוס גרנית, **קהילת המודיעין הישראלית – לאן?**, מזכר 97, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב, מארס 2009.
- 3 רון בן ישי, "כך רואה המודיעין הישראלי את 2014", *ynet*, 28 בנובמבר 2013, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4458897,00.html>
- 4 אטילה שומפלבי, "דו"ח: אבו מאזן יתקשה לחתום על הסכם", *ynet*, 26 בנובמבר 2013, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4458347,00.html>
- 5 יואב לימור, "פיגועים בגולן הם רק עניין של זמן", *ישראל היום*, 16 בינואר 2015, <http://www.israelhayom.co.il/article/250531>
- 6 "ישות שהיא פחות ממדינה, והיא תנהל באופן עצמאי את חיי הפלשתינים הנתונים למרותה", נאום יצחק רבין בכנסת, 5 באוקטובר 1995.
- 7 גיורא איילנד, "צה"ל באינתיפאדה השנייה: מסקנות ולקחים", **עדכון אסטרטגי**, גיליון 3, כרך 13, אוקטובר 2010, <http://www.news1.co.il/Archive/003-D-53339-00.html>
- 8 שלמה גזית, **בין התרעה להפתעה – על האחריות לגיבושה של הערכת המודיעין בישראל**, מזכר 66, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב, אוקטובר 2003.
- 9 המרכז למורשת המודיעין, "הערכת המודיעין הלאומית", נדלה ב-3 במארס 2015, <http://malam.cet.ac.il/ShowItem.aspx?ItemID=53bcbebd-9523-4b2f-903a-a3cdcbc8a968&lang=HEB>

- 10 השב"כ עבר שינוי מהותי כבר בשנות התשעים, בעקבות מעורבותו במשא"ומתן עם הפלסטינים ולקחים מרצח ראש הממשלה, יצחק רבין.
- 11 שמואל אבן, "המזכיר הצבאי לראש הממשלה בצומת ההכרעות הביטחוניות בישראל", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 5, גיליון 2, ספטמבר 2013.
- 12 מסיבת עיתונאים של ה-DNI ב-26 במארס 2009.
- 13 אתר האינטרנט של ה-NIC, <http://www.dni.gov/index.php/about/organization/national-intelligence-council-nic-publications?highlight=WyJuaWMiXQ==>
- 14 Statement for the Record Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community, Senate Select Committee on Intelligence. January 29, 2014, <http://www.intelligence.senate.gov/140129/clapper.pdf>
- 15 Harold P. Ford. "The US Government Experience Intelligence Analyses – Pluses and Minuses," *Intelligence and National security*, Vol 10, 1995, No 4, pp. 40-41.
- 16 ה-DNI במסגרת האסטרטגיה המודיעינית הלאומית, 18 בספטמבר 2014. מופיע באתר המשרד לענייני מודיעין בארה"ב.
- 17 Thornton, pp. 9-15.
- 18 Eric Rozenbach and Aki j. *Confrontation Or Collaboration?* Belfer Center, pp. 36-37. <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/electronic-surveillance.pdf>
- 19 Thornton, pp. 57-60.
- 20 Philip Davies. *Intelligence and Machinery of Government*, 2010.
- 21 Philip H. J. Davies, "Twilight of Britain's Joint Intelligence Committee?" *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, June 2011, p. 428.
- 22 *National Intelligence Machinery*, April 2000, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/250868/0114301808.pdf
- 23 Michael S. Goodman, *The Dog That Didn't Bark: The Joint Intelligence Committee and Warning of Aggression Cold War History*, October 2008, pp. 530-533.
- 24 Davies, pp. 428-440.
- 25 קלוש הסיכוי שצה"ל יופעל על ידי הדרג המדיני בהתאם להערכות מודיעין שלא עברו בציר קבלת ההחלטות של הרמטכ"ל ושר הביטחון.