

תפסת מרובה – לא תפסת: דו"ח הוועדה לחקירת מערך המודיעין

אפרים קם

הממצאים

טעמים מקלים, המצדיקים מסקנה זו: המשטר בעיראק בשלטון סדאם חוסיין פיתח בעבר נשק לא-קונבנציונלי וטילים בליסטיים, השתמש בהם ושאף להמשיך ולהחזיק בהם; סירובו העיקש של סדאם לאפשר לפקחי האו"ם לקיים פיקוח מלא בעיראק ביסס את החשד שיש לו מה להסתיר בתחום הנשק להשמדת המונים; דו"חות הפקחים תמכו בחשד שלעיראק היה נשק לא-קונבנציונלי וטילים; נשק להשמדת המונים ניתן להסתרה בקלות יחסית; אף-על-פי שלא אותרו בעיראק טילים ומשגרים, אותרו בסבירות גבוהה מטוסי קרב ומטוסים ללא טייס שהושמשו לקראת המלחמה לתקיפות בטווחים ארוכים; הערכות שירותי מודיעין במערב, שהיו דומות להערכות הישראליות ויש שאף היו חמורות יותר, חיזקו את הערכת המודיעין בישראל. על קביעה זו ערער חבר הוועדה חיים רמון, שבדעת יחיד טען, שלא הייתה הצדקה לחומרת הערכתו של המודיעין בסוגיית עיראק.

הסוגיה האחרת היא כישלונה של קהילת המודיעין של ישראל לגלות במועד מוקדם שלוב הגיעה לשלב מתקדם למדי בפיתוח יכולת גרעינית. הכישלון נגרם בין השאר מאי-נכונותן של ארצות-הברית ושל בריטניה לשאת את ישראל בחשיפת התכנית הגרעינית

ועדת הבדיקה הפרלמנטרית הציגה ממצאים בשתי סוגיות מרכזיות. הסוגיה האחת היא הערכת המודיעין בעניין יכולותיה של עיראק בתחום הנשק להשמדת המונים. לפי הערכה זו היו לעיראק לפני המלחמה יכולות כימית וביולוגית, וכן טילים שטווח הפעולה שלהם מאפשר לשגרם לישראל. בסוגיה זו קבעה הוועדה, שרמת הכיסוי האיסופי הייתה נמוכה יחסית וקהילת המודיעין לא נערכה בקצב הנדרש לתת מענה איסופי בנושא יכולותיה הצבאיות של עיראק, בייחוד לאחר סילוק פקחי האו"ם מעיראק בשלהי שנת 1998. הוועדה מצאה גם, שאמ"ן הציג בביטחון יתר את הערכותיו, שלעיראק הייתה יכולת בתחום הנשק להשמדת המונים, והערכה זו לא הוגדרה כבעלת סבירות נמוכה, אלא כהערכה מוצקה. לעומת אמ"ן, בהערכות של המוסד ושל מודיעין חיל האוויר – שכללית היו דומות להערכת אמ"ן – הוצגה ספקנות ברורה בנוגע לביסוס ההערכה, ספקנות שנבעה מהאיכות הירודה של המידע בנושא.

אף-על-פי-כן, קבעה הוועדה – ובצדק – שלנוכח דלות הכיסוי האיסופי ולנוכח המידע שעמד לרשותה של קהילת המודיעין, ההערכות השגויות אינן חורגות מגדר הטיפול המקצועי הסביר. הוועדה מנתה

לא צריך להיות ויכוח על שראוי לבדוק מעת לעת את תפקודה של קהילת המודיעין. זו מערכת יקרה, שנתונה והערכותיה משמשים תשומה חשובה ביותר, לעתים קריתית, להחלטות קברניטי המדינה בכל הרמות. התוצר המודיעיני משפיע, לטוב ולרע, על החלטות הקשורות למלחמה ולשלום, למבצעים צבאיים ולמהלכים מדיניים. ואולם מערכת המודיעין, בישראל ובעולם, היא מערכת בעייתית ובתפקוד מרכיביה המרכזיים מתגלים מפעם לפעם ליקויים, שלחלקם נודעת משמעות חמורה – בתהליך המחקר, במאמצי האיסוף ובתחום המבצעי/סיכולי. סיבות אלה מצדיקות לבדוק את המערכת דרך קבע על ידי גופי בקרה פנימיים, ולעתים מזומנות באמצעות גופים חיצוניים. הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק, שהוקמה ביוזמתו ובראשותו של יושב-ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ד"ר יובל שטייניץ, ביקשה לבדוק את תפקודו של מערך המודיעין בישראל לנוכח מה שנראה בעיניה כשלים שנבעו מבעיות מבניות כבדות משקל. בעקבות הממצאים הציגה הוועדה רפורמה מרחיקת לכת וחסרת תקדים במבנה של קהילת המודיעין. מאמר זה מבקש לבחון את מסקנותיה של ועדת הבדיקה, את מידת ביסוסן ואת משמעותן.

של לוב בזמן אמת. הוועדה לא העמיקה
בניתוח שורשיו של הכישלון בסוגיה זו, אך
הגדירה אותו כשל מודיעיני חמור, החייב
להביא לבדק בית. אפשר לקבל הגדרה
מחמירה זו אם אכן כך היו הדברים. ואולם
ראש אמ"ן, האלוף זאבי-פרקש, טען בריאיון
שנתן לעיתונות לאחר פרסום דו"ח הוועדה,
שהוא ואנשי אמ"ן לא נשאלו כלל בעניין
לוב, ולו היו נשאלים – הם היו מציגים
תמונה שונה. דברי ראש אמ"ן מעוררים
אפוא ספק בנוגע לחומרת הכשל, ומכל
מקום, העובדה שאנשי אמ"ן לא נשאלו
בסוגיה הלוברית, שהוועדה מציגה כחמורה
במידה בלתי נסבלת, מעוררת ספקות כלפי
יסודיות בדיקתה את הסוגיה הזאת.

סוגיה שלישית, שמזכיר ראש הוועדה
בהקדמה לדו"ח, אך זו לא נבדקה, היא
הסוגיה האיראנית. בעניין זה מציין ראש
הוועדה את הצלחת המודיעין הישראלי,
שהיה מהראשונים בשירותי המודיעין
במערב שאיתרו את התכנית הגרעינית של
איראן. בעניין זה אפשר לשאול בכיוון
ההפוך: מדוע לא בדקה הוועדה את סיפור
ההצלחה? האם אי-אפשר להסיק מסקנות
חשובות לעתיד גם מהצלחות, לא רק
מכישלונות?

הוועדה קבעה, כי שירותי המודיעין של
ישראל פעלו בסוגיית עיראק על-פי מיטב
שיקוליהם המקצועיים. היא לא איתרה
ממצאים כלשהם המצביעים על עיוות מכון
של הערכת המודיעין כדי לתמוך בחיוניות
המלחמה ולהצדיקה, או כדי לשרת מטרות
פוליטיות.

מתוך ממצאי הוועדה עולה כי שורש
הבעיה, הן בסוגיה העיראקית והן בסוגיה
הלוברית, היה מצבו הדל של המידע
המודיעיני. אמנם בסופו של דבר, ההערכה

המודיעינית נמצאה שגויה, אולם שגיאה זו
לא נבעה בהכרח מהתעלמות ממידע איכותי
וטיפול לקוי בו – כפי שקרה למשל לפני
מלחמת יום הכיפורים. אדרבא, הוועדה
עצמה ציינה, שגיבוש ההערכה היה בגדר
הסביר והמקצועי בהתחשב במצב המידע.
כך, בסוגיה העיראקית, המידע כי היו
לעיראק יכולות בתחום הנשק להשמדת
המונים לא היה איכותי מספיק, ומצד אחר
גם לא היה מידע ממשי שהצביע על כך
שלעיראק לא היו יכולות כאלה. בסוגיה

העובדה שאנשי אמ"ן לא נשאלו בסוגיה הלוברית, שהוועדה מציגה כחמורה במידה בלתי נסבלת, מעוררת ספקות כלפי יסודיות בדיקתה את הסוגיה הזאת

הלוברית, משתמע מממצאי הוועדה שלא היה
כלל מידע משמעותי שהצביע על התקדמות
התכנית הגרעינית של לוב.

מסקנות הוועדה והמלצותיה

על בסיס ממצאים אלה המליצה ועדת
הבדיקה על צעדים, שאם ינקטו יהיה בהם
כדי להביא לשינויים מרחיקי לכת בקהילת
המודיעין של ישראל. הצעדים המומלצים
העיקריים הם:

- ביטול האחריות של ארגון מודיעין
כלשהו להערכת המודיעין הלאומית הכוללת,
אחריות שהוטלה מאז ומתמיד על אמ"ן.
- צמצום אחריותו של אמ"ן למתן

מודיעין צבאי, להתרעה על מלחמה על בסיס
יכולות האויב, ולמתן התרעות במהלך
מלחמות ועימותים. צמצום זה מוצע משום
שאמ"ן התפרס על פני מרחב עצום של
נושאים ולכן אינו יכול להתמקד באף תחום.
אמ"ן יוכל להמשיך לקיים מחקר מודיעיני
בהיבטיו הרחבים, ובכלל זה מחקר מדיני,
אולם רק ככל שיידרש לצורך המחקר
הצבאי, ועליו להימנע מלעסוק במחקר מדיני
שאין לו נגזרות צבאיות. חטיבת המחקר של
אמ"ן צריכה לעבור בדק בית בנושאי משאבי
אנוש, מתודולוגיה ובקרה.

■ הרחבה משמעותית באחריותו של
המוסד – נוסף על אחריותו למבצעי סיכול
– כך שיהפוך לגורם המוביל באיסוף
ובמחקר בתחום המדיני-האסטרטגי,
במודיעין תעשייתי-טכנולוגי וגרעיני,
ובמחקר הטרור הגלובאלי. הרחבה זו תדרוש
להפנות תקציבים וכוח-אדם משמעותיים
למוסד. המוסד יחזק גם כמפעיל המרכזי
של המודיעין האנושי.

■ הכרעה בדבר מעמדו של המרכז
למחקר מדיני במשרד החוץ: לחזקו או לוותר
עליו כגורם התורם להערכת המודיעין.

■ שינוי מהותי במעמדה של יחידת
הסיגינט המרכזית, יחידה 8200, העוסקת
באיסוף מידע תקשורתי. הועדה ממליצה
להוציא את היחידה מאחריות אמ"ן ולהפכה
לסוכנות סיגינט לאומית בהובלה אזרחית,
שתפעל לא רק בתחום הצבאי, אלא גם
בתחומי הטרור, הנשק הלא-קונבנציונלי
וברמה המדינית-האסטרטגית. הוועדה
מציעה שתי חלופות להמלצה זו: להותיר
בינתיים את היחידה במצבה הנוכחי, תוך
בחירתו מחדש; או להקים ליד היחידה
מועצה מיעצת בראשות אזרח הכפוף לראש
הממשלה, שבה ישתתפו נציגי זרועות

המודיעין, ושתקבע את סדרי העדיפויות של היחידה, ללא הטיה לצרכי מודיעין צבאי בלבד.

■ חיזוק שליטת הדרג המדיני על המודיעין באמצעות הקמת שני גופים: מזכיר מודיעין ליד ראש הממשלה, שיסייע לו לאכוון את עבודת שירותי המודיעין ויבצע אינטגרציה של ההערכות המתקבלות משירותי המודיעין; וכן ועדת שרים למודיעין, שתשמש המנחה העליון של השירותים.

■ האצת פיתוח לווייני ריגול; שיפור תהליכי אכוונת סוכנויות האיסוף וריכוזן תחת פיקוח ועדת השרים למודיעין; נקיטת צעדים לשיפור איכות כוח-האדם המגיע לקהילת המודיעין; שינוי נוהל הצגות המודיעין לפני הממשלה, כך שאלה יכללו לא רק הערכות ומסקנות, אלא יוצג גם מידע לביסוסן.

משמעויות

המלצות ועדת הבדיקה מציעות למעשה מהפך במבנה של קהילת המודיעין הישראלית ובחלוקת האחריות בתוכה – מהפך שהוא מרחיק לכת יותר מכל מה שהוצע אי פעם בעבר בעניין זה. ההצעה למהפך שכזה מעלה שאלה מקדמית. מהשורה התחתונה של ממצאי הוועדה, מצטיירת תמונה מעורבת בדבר תפקודה של קהילת המודיעין: בסוגיית איראן החשובה מאוד נרשמה הצלחה; סוגיית עיראק אופיינה ככישלון מסוים, אבל מוצדק; והסוגיה הלובית הוגדרה ככשל חמור, אבל מוטל ספק ביסודיות בדיקתה של הוועדה את הנושא. תמונה זו מחייבת לשאול: האם נכון לאפיין ממצאים כאלה כממצאים חמורים כל-כך? וחשוב מכך, האם לנוכח

ממצאים פושרים כאלה מוצדק להמליץ על שינויים כה מרחיקי לכת במבנה קהילת המודיעין – שינויים שאפילו ועדת אגרנט, לאחר הכישלון המודיעיני החמור והכואב לקראת מלחמת יום הכיפורים, נמנעה

האם לנוכח ממצאים פושרים כאלה מוצדק להמליץ על שינויים כה מרחיקי לכת במבנה קהילת המודיעין – שינויים שאפילו ועדת אגרנט נמנעה מלהציע?

מלהציע? ועדת הבדיקה ניסתה להקדים תשובה לשאלה זו וטענה שמוטב לבצע את הרפורמה בקהילה כדי למנוע כשלים חמורים בעתיד. ואולם אם הכשלים לא היו כה חמורים, אולי מוטב להסתפק בהמלצות צנועות יותר והולמות יותר, ולא לתפוס הכול, בחזקת "תפסת מרובה – לא תפסת".

למעשה אין שום מתאם של ממש בין הממצאים לבין המסקנות וההמלצות

יתר על כן, למעשה אין שום מתאם של ממש בין הממצאים לבין המסקנות וההמלצות. למשל, אחריותו של המוסד – כסוכנות איסוף מרכזית – לאיכות הירודה של המידע בסוגיית עיראק ולהעדר מידע משמעותי בסוגיה הלובית ודאי שאינה נופלת מאחריותו של אמ"ן. בתחום המחקרי, הוועדה עצמה ציינה שהערכות המוסד

ואמ"ן בסוגיית עיראק היו דומות, אלא שהמוסד היה זהיר יותר בהצגת הערכתו; בסוגיה הלובית לא ציינה הוועדה שום שוני בין הערכות שני הגופים. במה מצדיקים הממצאים להעביר נתחי מחקר מודיעיני כה מרכזיים מאמ"ן למוסד? ההמלצה להוציא את יחידה 8200 מאחריות אמ"ן מתמיהה עוד יותר. הוועדה אינה מציגה שום הסבר ממשי להמלצה זו, ואין היא מבססת אותה על נתונים ממשיים. הוועדה גם אינה מציגה קשר ישיר בין ממצאיה, ובין הכשלים שאיתרה, לבין שינוי מעמד היחידה. במשתמע אפשר להבין שהמלצתה נובעת מרצונה לחזק את מאמצי האיסוף של היחידה לכיוונים לאו דווקא צבאיים, אולם אפשר לעשות זאת גם בדרכים אחרות. מאחר שההמלצה חוברה לבדיקת הכשלים המודיעיניים, היא גם עלולה ליצור רושם כאילו נכשלה היחידה בנושאים שבדקה הוועדה, או בנושאים חשובים אחרים, תוך כדי התעלמות מהצלחותיה הרבות והחשובות.

ההמלצה להוציא תחומי מחקר מרכזיים ומשמעותיים מאמ"ן ולהעבירם לאחריות המוסד מעוררת כמה בעיות חמורות. **הבעיה הראשונה** היא: אין בסיס מוצק להניח, ששינוי ארגון כפי המוצע יביא לתוצאות מחקריות טובות יותר. נכון שמבנה קהילת המודיעין בישראל אינו אידיאלי ואינו דומה למבנה קהילות אחרות בעולם המערבי. הוא התפתח כפי שהתפתח, כשאמ"ן משמש בו הגוף המוביל, מסיבות היסטוריות וארגוניות, ולא מתוך מחשבה תחילה, וצורת בנייה זו יצרה ליקויים ועיוותים מסוימים. לו הייתה הקהילה נבנית מיסודה מתוך תפיסה כוללת, היה מקום לשקול הצבת פונקציות מסוימות – למשל את עיקר המחקר המדיני – לאו

דווקא באמ"ן. ואולם אין מבנה אידיאלי של מערכת מודיעין. מבנה המערכת האמריקנית אינו דומה למבנה הבריטי, ושניהם אינם דומים למערכת הגרמנית. לכל אחד מהמבנים האלה יש מעלות ומגרעות, וכולם כושלים מפעם לפעם בפרשיות קלות או חמורות.

יתר על כן, הניסיון בקהילות מודיעין מערביות מלמד ששינויי ארגון ומבנה, גם אם יש בהם תועלת, אין הם פותרים את הכשלים, ומבחינות מסוימות הם עלולים להחמיר אותם. כבר ועדת אגרנט המליצה על יתר פלורליזם בקהילת המודיעין על ידי חיזוק גופי המחקר של המוסד ומשרד החוץ, כדי שהקברניטים יקבלו יותר מהערכה אחת. בעיקרון יש בסיס הגיוני לתפיסה, כי מוטב שהקברניטים יקבלו מגופי המודיעין יותר מהערכה אחת. המלצה זו בוצעה בחלקה, אך קשה לטעון שהמטרה הושגה, שכן ברוב המקרים הערכות גופי המודיעין לא היו שונות בהרבה זו מזו, להוציא הבדלי ניסוח ודגשים. מצד אחר, הפלורליזם הביא לתחרות בין הגופים השונים על כוח-אדם איכותי, המצוי בצמצום במקומותינו, ועקב כך התפצל המאגר הקטן של חוקרי מודיעין איכותיים בין הגופים השונים.

אפשר גם ללמוד מניסיונם של אחרים. בשנת 1961 הוקמה בארצות-הברית סוכנות המודיעין של משרד ההגנה, ה-DIA. זו סוכנות מודיעין גדולה מאד, המשמשת יצרן המודיעין הצבאי העיקרי. הקמתה נבעה מהצורך לאחד כמה גופי מודיעין שהיו באחריות משרד ההגנה ושלוחותיו, אך גם מהרצון למנוע כשלים מודיעיניים מסוג ההפתעות האסטרטגיות שקרו לאמריקנים במלחמת קוריאה, ולהציג הערכות מתחרות לאלה של האח הבכיר, ה-CIA. במבט לאחור

קשה לטעון ששינויי המבנה חילצו את המודיעין האמריקני מכשלי מודיעין בוויאטנאם, ערב מלחמת יום הכיפורים, בסוגיות של נפילת משטר השאה באיראן והתמוטטות ברית-המועצות, לקראת פלישות צבא עיראק לאיראן ולכווית, בפרשת התקפת הטרור ב-11 בספטמבר, וגם לקראת המלחמה בעיראק.

הבעיה השנייה נובעת מהצעתה של ועדת הבדיקה, שאחריותו של אמ"ן תצטמצם למתן מודיעין צבאי, ולמתן

הקביעה כי אחריותו של אמ"ן תצטמצם למתן מודיעין צבאי, ולמתן התרעה על מלחמה ובמהלך מלחמות ועימותים – על בסיס יכולות האויב, מגלה חוסר הבנה במהות המודיעין

התרעה על מלחמה ובמהלך מלחמות ועימותים – על בסיס יכולות האויב. קביעה זו מגלה חוסר הבנה במהות המודיעין. אי-אפשר להתריע על מלחמה רק על בסיס יכולות האויב. התרעות כאלה חסרות משמעות ויגרמו אזעקות שווא לעתים מזומנות. מתן התרעות חייב לשקלל לא רק את הערכת היכולות, אלא גם את הערכת כוונת האויב, המסובכת בפני עצמה, וזו מחייבת מחקר מדיני-אסטרטגי מעמיק ורחב יריעה. הערכת האיום האיראני כלפי ישראל, לדוגמה, מחייבת שילוב של מחקר היכולות הצבאיות של איראן עם מחקר כוונותיה ותפיסותיה. הטלת האחריות למתן ההתרעה

האסטרטגית מחייבת אפוא מחקר מדיני-אסטרטגי נרחב באותו גוף מודיעיני, ולא רק כנגזרת של המחקר הצבאי. זו, אגב, אחת הסיבות לכך שאמ"ן התפשט בשעתו, כבר בשנות החמישים של המאה העשרים, מהתחום הצבאי אל התחום המדיני-האסטרטגי. העברת האחריות לתחום המדיני-האסטרטגי לידי המוסד תחייב אותו – כדי לעמוד במשימותיו – להשקיע מאמצי מחקר גדולים בתחום הצבאי, מה שהוא עושה כבר היום במידה מצומצמת: בנתוני המזרח התיכון וישראל, אי-אפשר לעבד הערכות בנושאי מלחמה ושלוש בלי מחקר מעמיק בתחום הצבאי, משום שהבנת יכולות האויב ודרכי הפעולה הצבאיות שלו חיונית להבנת מהלכיו האסטרטגיים.

הבעיה השלישית נוגעת למה שאפשר לכנותו "רוח היחידה", ויש לה שני פנים. בפן האחד, אם תבוצענה המלצות הוועדה יהיה בכך מכה קשה לאמ"ן. ההמלצות הרי מבקשות להוציא מידי אמ"ן כמה ממרכיבי האיכות והאחריות העיקריים שלו – את רוב תחומי המחקר המרכזיים, את יחידה 8200 וכן תקציבים גדולים וכוח-אדם איכותי – שבבנינם הושקעו מאמצים עצומים של טובי אנשי המודיעין במשך שני דורות. גם אם בניית קהילת המודיעין הישראלית לא נעשתה בדרך המיטבית, כך היא בנויה היום, ושינוי דרסטי מהסוג שהוועדה מציעה ייתפס כעונש קשה על כישלון חמור, גם אם לא לכך התכוונה הוועדה. לכך התכוון כנראה ראש אמ"ן כשהגדיר את המלצות הוועדה "עלבון". קשה לאמוד מראש את ההשלכות שעלולות להיות לתחושה כזאת, אם תפתח, אבל צריך להביא בחשבון שתהיה פגיעה קשה ברוח היחידות של אמ"ן.

הפן האחר הוא: לא ברור כיצד גוף כמו המוסד, שסיבת הקיום המסורתית שלו היא מבצעי האיסוף המודיעיני והסיכול, יעכל את תחומי האחריות שהוועדה מציעה להטיל עליו. ככל הידוע, כמה מראשי המוסד בעבר לא התלהבו מהרחבה יתרה של תחומי המחקר המודיעיני בארגון, משום שראו בכך הטיה של המאמץ העיקרי של המוסד. אין ביטחון אפוא שקליטת תחומי אחריות אלה, שהיא משימה רבת שנים, תיעשה בדרך שהוועדה מציעה ותוביל לתוצאות המצופות. התוצאה עלולה להיות שאמ"ן ייפגע קשות, אך המוסד לא ימלא את כל החסר, ובכל מקרה – הליקויים לא יתוקנו, ואולי אף יחמירו.

ההמלצה למנות מזכיר מודיעין ליד ראש הממשלה אינה חדשה, ואין בה רע. אדרבא, צודקת הוועדה בהדגישה את הצורך להדק את הפיקוח של הדרג המדיני על קהילת המודיעין. הקושי הוא בביצוע ההמלצה. הצעה דומה כבר הציעה ועדת אגרנט לאחר מלחמת יום הכיפורים, וזו מומשה לפרק זמן קצר כאשר האלוף (מיל') פרופ' יהושפט הרכבי (ולפניו מונה לתפקיד דומה האלוף [מיל'] רחבעם זאבי) מונה ליועץ ראש הממשלה למודיעין. המינוי לא האריך ימים משום שהברירה הייתה בין הקמת צוות גדול יחסית, שיהפוך לעוד גוף מודיעין, לבין הקמת צוות קטן שינסה לתמרן בין גופי המודיעין הגדולים לבין ראש הממשלה. הנטייה הייתה לטובת צוות קטן, אפילו קטן מאוד, ופרופ' הרכבי נשחק בין גופי המודיעין הגדולים ופרש מתוסכל עקב חוסר יכולתו להשפיע. גם מאבקה של המועצה לביטחון לאומי וראשיה על מקומם ומעמדם אינו מעודד בינתיים. לפיכך גם אם ההמלצה עצמה סבירה וראויה ליישום, אולי במסגרת

המועצה לביטחון לאומי, נראה שגם הפעם לא יהיו להמלצה זו של הוועדה תוצאות שונות בהרבה משהיו בעבר.

נראה שהוועדה לא הפגינה את האיפוק ואת הריסון הנדרשים כדי לטפל במערכת כה רגישה.

סיכום

דו"ח הוועדה לחקירת מערך המודיעין לוקה בכמה חסרונות. נקודת המוצא שלו היא שבאמצעות ביצוע שינויים ארגוניים מרחיקי לכת יהיה אפשר לתקן לפחות חלק מליקוייה של קהילת המודיעין. הדבר לא הוכח מעולם. הסיבה העיקרית לכשלי מודיעין היא השילוב בין המגבלות ביכולת חשיבתם ודרכי פעולתם של בני אדם לבין קשיים ארגוניים למיניהם, ולכן טיפול בליקויים

אם ימומשו ההצעות העיקריות של הוועדה, התוצאה עלולה להיות נזק קשה לקהילת המודיעין של ישראל ולמערכת הביטחונית והמדינית בכללה

הארגוניים לבדם לא יפתור את הבעיה. חשוב יותר, אמנם יש בכוחם של שינויים ארגוניים כדי לשפר את תפקודם של מרכיבים מסוימים במערכת המודיעינית, אך בו-בזמן הם עלולים לגרום נזקים למרכיבים אחרים, ולעתים הנזק עולה על התועלת. לפיכך הצעת שינויים ארגוניים מחייבת לימוד מעמיק של הבעיה, והדרגתיות וזהירות רבה ביישום השינויים.

זהירות זו מתחייבת במיוחד בנתונייה הביטחוניים המיוחדים של ישראל, שבה השימוש בתפוקה המודיעינית הוא כה תדיר ואינטנסיבי, וזעזועים במערכת המודיעין עלולים לפגוע קשות בקבלת ההחלטות בנושאים ביטחוניים ומדיניים. נראה שהוועדה לא הפגינה את האיפוק ואת הריסון הנדרשים כדי לטפל במערכת כה רגישה. אם ימומשו ההצעות העיקריות של הוועדה, התוצאה עלולה להיות נזק קשה לקהילת המודיעין של ישראל ולמערכת הביטחונית והמדינית בכללה: אין ספק שאמ"ן ייפגע קשות, אך ספק אם המוסד ימלא את החסר. לפיכך, במקום לנסות לתפוס הכול, עדיף היה שהוועדה תתמקד בטיפול במרכיבים שאפשר להכניס בהם שינויים בלא לגרום נזקים, במרכיבים שבהם סיכויי התועלת גבוהים, והם ניתנים לביצוע.

כארבעה חודשים לאחר פרסום דו"ח הוועדה, שוררת כמעט דממה תקשורתית ופוליטית בנושא, והוא אינו מצוי על סדר-היום הציבורי. בינתיים גם אין סימנים שהמלצות הוועדה, כולן או חלקן, עומדות להתבצע, וספק אם הן תיושמה במידה משמעותית. ההתעלמות מהדו"ח נובעת בחלקה, כנראה, מהעדר מסורת במערכת הפוליטית הישראלית להנעת שינויים במערכת הביטחון באמצעות גופים פרלמנטריים. קונקרטי הדבר נובע גם ממעמדה של ועדת החקירה המדוברת. אין לחלוק על כך שלוועדת החוץ והביטחון יש הזכות והחובה המלאות לבדוק את מערך המודיעין, בהיותה אחד הגופים העיקריים המפקחים על מערך זה. ואולם ועדת החקירה שהקימה אינה ועדת חקירה ממלכתית מסוגה של ועדת אגרנט, שמונתה בידי הממשלה לחקור את הכשלים שלפני מלחמת יום הכיפורים, או

שבה יכולים להשתלב גם גורמים שמחוץ למערכת המודיעין. אין סיבה שוועדה מסוגה של ועדת החוץ והביטחון לא תהיה הגורם הממריץ בדיקה כזאת והמכוון אותה, אך גם אין סיבה שהיא תיטול על עצמה את עיקר הבדיקה וגיבוש ההמלצות בלא הסתייעות מספקת בגופים מקצועיים.

אין בדברים הללו כדי לפסול את כל המלצותיה של הוועדה. בדו"ח הוועדה יש גם המלצות בעלות אופי מצומצם יותר, שיש בהן כדי לסייע. ההמלצות לשיפור איכות כוח-האדם המגיע לקהילת המודיעין, למשל באמצעות הקמת אקדמיה למודיעין, או ההמלצות לשיפור הצגת הערכות המודיעין לפני הקברניטים, עשויות להועיל, ואין בהן נזק. תועלת עשויה לצמוח אם יהיה אפשר להקים ועדת שרים למודיעין או למנות יועץ לראש הממשלה למודיעין – למרות הספקנות שהוצגה לעיל בגלל הקשיים המעשיים. אלה צעדים מצומצמים, יחסית להמלצות הגורפות, אולם כשמדובר במערכת כה רגישה כמו מערכת המודיעין, מוטב לנקוט צעדים כאלה מלנקוט צעדים מהפכניים, העלולים להזיק הרבה. אין גם לפסול על הסף נקיטת צעדים מרחיקי לכת במערך המודיעין, אולם צעדים אלה צריכים להיעשות רק לאחר בדיקה מעמיקה ומקצועית יותר, ובייחוד לאחר שיהיה ברור שתועלתם תעלה על נזקם.

והוועדה אכן התריעה שהיא עשויה לעשות כן. אלא שלשם כך תצטרך הוועדה לשכנע את הציבור ואת חברי הכנסת האחרים שהצעדים המומלצים אכן עשויים להועיל – ובעניין זה מערכת הביטחון לא תקל כנראה על מלאכתה של הוועדה, בייחוד כשהליקויים בהמלצותיה כה בולטים.

יש בכך תחושה של החמצה, משום הניסיון לתפוס מרובה. בשנות התשעים נכנסה מערכת המודיעין בישראל לתקופה חדשה. הצורך להתמודד עם הטרור

**בוועדה לא נכללו
חברים בעלי רקע מודיעיני
מובהק בתחומי המחקר או
האיסוף, שיוכלו לסייע לה
ולכוון אותה בבדיקתה, וכך
גם להעניק יתר תוקף
להמלצותיה**

האסלאמי העולמי מצד אחד, ועם איום הנשק להשמדת המונים מהצד האחר, מציב לקהילת המודיעין קשיים ואתגרים מסוג חדש. הוועדה צודקת בכך שמתן מענה הולם לאתגרים אלה דורש חשיבה בכלים חדשים והתארגנות מחודשת, אלא שמענה כזה מחייב בדיקה מקצועית ומעמיקה יותר,

מסוגה של ועדת כהן, שמונתה לבדוק את פרשת הטבח במחנות הפליטים סברא ושתילה. לפיכך הממשלה ומערכת הביטחון על שלוחותיה אינן חייבות לאמץ את המלצותיה. יתר על כן, חלק מההמלצות קשות למימוש מעצם טבען, מה גם שיש להניח שצה"ל ואמ"ן יאבקו למניעת פגיעה קשה במעמדו של אמ"ן.

הוועדה גם לא סייעה הרבה לחיזוק תוקפן של מסקנותיה. מערכת המודיעין היא מערכת מורכבת, מסובכת, ובחלקה בלתי מוכרת ובלתי מובנת לגורמים מבחוץ. בוועדה לא נכללו חברים בעלי רקע מודיעיני מובהק בתחומי המחקר או האיסוף, שהם נשוא החקירה. משום כך היה חשוב שהוועדה תקים לידה מטה מקצועי, בהרכב מאוזן, ובו אנשי מקצוע מנוסים בתחומי המודיעין – ולא רק יועץ חיצוני בודד – שיוכלו לסייע לה ולכוון אותה בבדיקתה, וכך גם להעניק יתר תוקף להמלצותיה. כך פעלו שתי ועדות החקירה שהוקמו בארצות-הברית לבדיקת כשלי מערכת המודיעין האמריקנית לפני התקפת הטרור ב-11 בספטמבר 2001. ליד שתי הוועדות הוקמו צוותים של עשרות מומחים, ובהם מומחים בנושאי החקירה של הוועדות, ובצוותים היה ייצוג לכל שירותי המודיעין הרלוונטיים.

לנוכח הקשיים ליישם את ההמלצות, השניים היחידות שיכולה הוועדה להפגין הן ניסיון לעגן את ההמלצות בחקיקה –