

# המודיעין בלשכת ראש הממשלה – הצעה לשינוי

## צבי זמיר

מאמר זה פורס את לקחי הכשלים המרכזיים בעבודת המודיעין ובתשומותיו אל מול ראש הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני בישראל מאז טרום מלחמת יום הכיפורים, את ההתקדמות היחסית שהושגה מאז בשילוב כלל גורמי הקהילה בתהליך קבלת החלטות, ואת הפערים שעדיין נותרו. המאמר מציע שינוי שבמרכזו כינון גוף מטה מצומצם בכפיפות ישירה לראש הממשלה, שיהיה חלק מלשכתו – "השולחן הפלורליסטי". בראש המטה יעמוד מי שימונה על ידי ראש הממשלה, והצוות יורכב ממספר מצומצם של אנשים בכירים המנוסים בעבודת המודיעין, בעיקר בהיבט המחקרי-הערכתי, ואשר מייצגים את כלל גופי הקהילה, וכן בכירים בעלי ניסיון פיקודי אופרטיבי. מטה זה יאפשר לראש הממשלה והקבינט גיבוש ראיית-על מדינית-ביטחונית עצמאית, על בסיס המידע וההערכות שמספקת קהילת המודיעין כולה, בדגש על נושאים התרעתיים, וכן יאפשר קשר הדוק ורצוף בין המודיעין לבין החלטות וביצוע מהלכי התכוננות ותגובה.

**מילות מפתח:** הערכת מודיעין, קבלת החלטות, מלחמת יום הכיפורים, מנהרות, קבינט מדיני-ביטחוני, הערכת מודיעין לאומית, אירוע קידום הטילים, חמאס

## מבוא

מאז מלחמת יום הכיפורים חלה התקדמות ניכרת בעבודת קהילת המודיעין וביחסיה עם הדרג המדיני, ובעיקר עם ראש הממשלה. בשונה מאירועי 1973,

צבי זמיר הוא בכיר לשעבר במערכת הביטחון הישראלית. כיהן כאלוף פיקוד הדרום בשנים 1962-1965 וכראש המוסד בשנים 1968-1974. מנכ"ל בתי זיקוק לנפט בשנים 1976-1990.

בולטת העובדה כי בשנים האחרונות נשמע קולם של כלל גורמי הקהילה, ומגוון דעותיהם – לרבות המחלוקות שביניהם – מקבלים ביטוי בתהליך קבלת ההחלטות. הקבינט המדיני-ביטחוני בראשות ראש הממשלה הוא הפורום שבו מתקיים, בשגרה ובמצבי חירום, המפגש והחיבור בין תמונת המודיעין ומשמעויותיה לבין ההחלטות המדיניות והמענה הצבאי-ביטחוני, הנגזרים ממנה. על כן חשוב שפורום זה ייחשף לתמונת מודיעין מלאה, עדכנית ומדויקת, וכן להערכת מודיעין אינטגרטיבית המבוססת על מידע ותובנות של כלל גופי קהילת המודיעין ("החוכמה הקולקטיבית" של הקהילה).

כיום מקבלים ראש הממשלה ושרי הקבינט המדיני-ביטחוני את הערכת המודיעין – השוטפת והתקופתית – מראשי קהילת המודיעין: ראש המוסד, ראש אמ"ן וראש השב"כ. מדובר בשינוי מהותי חשוב לעומת התקופה שקדמה למלחמת יום הכיפורים. לכאורה קיים כיום מרכיב הפלורליזם בהערכת המודיעין, שכה חסר אז, אבל ברמה העקרונית מדובר בעצם בחילופי הערכות מצב – ב"פלורליזם של ניירות וסקירות הערכה".

ואכן, אף שהמצב הנוכחי טוב מבעבר, ניכר על פי מה שאירע בעימותים הצבאיים שבאו אחרי 1973 (בלבנון ובעיקר), שיש עדיין מקום לשיפור ניכר ביכולותיהם של ראש הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני למצות את המודיעין האיכותי המתקבל מקהילת המודיעין כולה.

במלחמת יום הכיפורים בלטו, להבנת, ארבע מכשלות עיקריות שפגעו ביכולתה של קהילת המודיעין לשרת את ראש הממשלה ואת מקבלי ההחלטות בדרג המדיני-צבאי. המכשלות הללו, שחלקן חזרו על עצמו אחרי מלחמת יום הכיפורים והן עלולות לחזור גם בעתיד, היו:

הראשונה – לראש הממשלה לא היו הכלים הדרושים (גורם מטה מודיעיני בכפיפות ישירה אליה, וכן נוהלי עבודה מחייבים מול קהילת המודיעין), המאפשרים להפיק באופן עצמאי משמעויות מהמודיעין שהגיע לשולחנה. בעניין זה התפתחה תלות מוחלטת כמעט בשר הביטחון ובכלים שעמדו לרשותו (פורום מטה השר, המטה הכללי של צה"ל).

השנייה – לאמ"ן בהובלתו של ראש האגף הייתה בלעדיות מוחלטת בקביעת הערכת המודיעין הלאומית של ישראל; זה היה, בעצם, הבסיס המודיעיני היחידי לקבלת החלטות בדרג הקברניטים. מי שהערכת הייתה שונה, דוגמת המוסד, הודר מדיוני "פורום שר הביטחון"/"מטה השר" (הפורום העיקרי באותה עת לליבון בעיות הביטחון והמודיעין), דעתו לא נשמעה ונמנע ממנו להשפיע על הערכת המודיעין. השלישית – לא קוימו נוהלי עבודה בסיסיים/מחייבים בין ראש הממשלה, שר הביטחון, הרמטכ"ל וראש אמ"ן. כפועל יוצא מכך לא הועברו ידיעות גולמיות קריטיות (ללא פרשנות נלווית מטעם אמ"ן/מחקר, שסירסה במקרים רבים את

משמעותן) לעיונם ולשיקול דעתם של הקברניטים, שניטלה מהם היכולת לגבש תובנות משל עצמם ביחס לידיעות הללו. פרשנות אמ"ן והאינטרפרטציה שהעניקו חוקריו למידע היא שהכתיבה, באופן בלעדי, את ההחלטות וההכנות שקדמו למלחמה.

הרביעית – נחשף פער ונתק חמור בין תמונת המודיעין (ידיעות והערכות) לבין ההחלטות לגבי היערכות למלחמה וניהולה בשלביה הראשונים (זאת מעבר לכשל בהתרעה למלחמה, שיכול היה להימנע); למשל, בכל האמור במודיעין שהתקבל לגבי תוכניות המלחמה המצריות – אל מול תוכניות המבצעים של פיקוד הדרום, שנועדו להציב מולן מענה אופרטיבי אפקטיבי.

## לנוכח לקחי העבר

מאז מלחמת יום הכיפורים ועד היום נדרשים, לדעתי, שינויים שיבטיחו את קיומם של שלושה עקרונות קריטיים:

האחד – חיזוק יכולתו העצמאית של ראש הממשלה לפלס דרכו בתוך שלל הידיעות והערכות המודיעין (דווקא באירועים שבהם קיימת הצפת מידע). נדרש שיהיה ביכולתו לבחון בראיית־על את תמונת המצב, וכן להנחות ולהוביל היערכות ומהלכים כדי לקדם מגמות שעלולות להתפתח לאיום על ביטחונה של ישראל. במילים אחרות, עליו להיות מסוגל לפקח ולהבטיח שגופי הביצוע ייתנו מענה הולם ואפקטיבי לאיומים ולסיכונים הנובעים מהמידע המודיעיני, ולהיערך מולם ברמה המדינית והצבאית־אסטרטגית.

השני – הטמעת נוהל ומתכונת עבודה ברמה הבין־קהילתית, המחייבים דיון משותף (הידברות מקצועית רצופה וקבועה) בין כל הגורמים הרלוונטיים. זאת, על מנת להבטיח שראש הממשלה יקבל תמונת מודיעין פלורליסטית, המביאה לידי ביטוי את כלל גורמי הקהילה הרלוונטיים, על ההסכמות ועל חילוקי הדעות שביניהם.

השלישי – מתכונת עבודה שתבטיח כי לראש הממשלה ולקבינט יהיה משקל של ממש בקבלת ההחלטות, בכל הנוגע להתפתחות איומים ביטחוניים (או לחלופין – סיכויים מדיניים) החיוניים לביטחון מדינת ישראל.

יש לכונן גוף מטה מצומצם בכפיפות ישירה לראש הממשלה, שיהיה חלק מלשכתו ויכונה "השולחן הפלורליסטי"

## "השולחן הפלורליסטי"

על מנת להבטיח זאת, מפורטת להלן ההצעה העקרונית – אשר מן הסתם תחייב התאמות למציאות הארגונית הקיימת – שבמרכזה כינון גוף מטה מצומצם בכפיפות ישירה לראש הממשלה, שיהיה חלק מלשכתו ויכונה "השולחן הפלורליסטי" (בניגוד להמלצות קודמות שעסקו במינוי יועץ לענייני מודיעין – תפקיד לאדם

יחיד שאמור לסנכרן את עבודת גופי המודיעין השונים). צוות זה יהיה אחראי בפני ראש הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני על הערכה שוטפת ורצופה של המידע המודיעיני שיש לו השלכות על הביטחון הלאומי. הוא יכלול נציגים מכל גופי קהילת המודיעין (יפורט בהמשך), ויספק נוכחות מודיעינית רצופה וקבועה בלשכת ראש הממשלה, עבורו ועבור הקבינט המדיני-ביטחוני, לצד המשך תפקודם הרגיל והקבוע של גופי הקהילה הקיימים, לשם מימוש אחריותם ומשימותיהם הקבועות. "השולחן הפלורליסטי" יעסוק בניתוח ובהערכה של המידע המצטבר בכלל גופי קהילת המודיעין, וישתלב בדיונים ובישיח המתקיים ביניהם בהערכת האיומים ומשמעותם; זאת, כדי לספק לקברניטים תמונת מודיעין – שוטפת ועצמאית מצד אחד, אינטגרטיבית ומקיפה מצד שני – של הסיכונים והאיומים הביטחוניים, כבסיס לדיונים ולקבלת החלטות. הוא אמור לסייע לראש הממשלה ולקבינט המדיני-ביטחוני בשני תחומים:

האחד – לגבש ראיית-על מדינית-ביטחונית עצמאית, על בסיס המידע וההערכות שמספקת קהילת המודיעין כולה, בדגש על נושאים התרעתיים, דהיינו, כל מה שעשוי להתפתח לאיום שיש לו השלכות על ביטחון המדינה, לטווח הבינוני והארוך. השני – להקנות לראש הממשלה את היכולת להבטיח התכונות והיערכות מקדימה, לנוכח סיכונים ואיומים העולים מניתוח המודיעין. במילים אחרות, להבטיח קשר הדוק ורצוף בין המודיעין לבין החלטות וביצוע מהלכי התכונות ותגובה. הצוות גם ישתתף ויסייע לראש הממשלה בדיונים על המלצות הדרגים המבצעים (צה"ל, השב"כ, המוסד, משרד החוץ וכדומה), באשר להתמודדות ולמענה לאיומים העולים מהערכות המודיעין.

בתוצר שיוגש לדרג המדיני-ביטחוני יודגשו הידיעות על אודות הנושא הנדון, הערכות הגורמים השונים, תרחישי התפתחות עתידיים, נקודות תורפה צבאיות-מדיניות המאפשרות ניצול הזדמנויות מדיניות וצבאיות – כל זאת תוך הבלטת ההערכה המוסכמת, ההשגות לגביה והחלופות שעלו בדיונים. יש להדגיש את החשיבות לכך שתוצרי הדיונים יהיו בהירים וממוקדים, תוך הימנעות מניסוח בלשון מעורפלת ורב-משמעית; זאת, אף כי יכולה להתגבש בעקבותיהם יותר מהמלצה מוסכמת אחת לפעולה. "שולחן" יסייע לראש הממשלה ולקבינט לקבל החלטות על צעדים וכיוונים מדיניים או מבצעיים, שיש לנקוט ברמה העקרונית כנגזר מהמידע ומהערכת המודיעין (מבלי להידרש לפירוט אופרטיבי, שעליו תמשיך לחול אחריות הגורמים המבצעים).

על מנת לאפשר לחברי הצוות לנתח ולהעריך באופן עצמאי ובלתי-תלוי את המידע התרעתי במובנו הרחב, כפי שפורט לעיל, חשוב מאוד לאפשר להם נגישות לידיעות הרלוונטיות.<sup>1</sup>

בראש המטה יעמוד מי שימונה על ידי ראש הממשלה. צוות ה"שולחן" יורכב ממספר מצומצם של אנשים בכירים המנוסים בעבודת המודיעין, בעיקר בהיבט המחקרי-הערכתי, ואשר מייצגים את כלל גופי הקהילה - אמ"ן, מוסד, שב"כ, מודיעין הזרועות בצה"ל (יבשה, אוויר, ים וסייבר), משרד החוץ והמטה לביטחון לאומי, וכן בכירים בעלי ניסיון פיקודי אופרטיבי. הרכב זה יבטיח את יכולתו של הצוות לחבר בין תמונת המודיעין לבין המענה, כלומר, לסייע לראש הממשלה ולקבינט בקבלת החלטות על צעדים שיש לנקוט ברמה העקרונית, כנגזר מהמידע ומהערכת המודיעין. לכל אחד מחברי הצוות יש רקע, דרך חשיבה וזיקה לארגון שהוא בא ממנו, אך אין הוא כפוף אליו. המשמעות: מדובר בפורום שבו מתקיימת חשיבה אינטגרטיבית משותפת, המביאה לביטוי את מכלול היתרונות היחסיים של גופי קהילת המודיעין, זרועות צה"ל, משרד החוץ והמל"ל, וזאת לצד עצמאות מחשבתית וצמצום השפעתם של שיקולים זרים - בין-אישיים ואחרים.

יודגש כי אין הצעה זו גורעת או משנה במשהו את תפקידי ודפוסי הארגון והעבודה הנוכחיים של הגופים הקיימים. "השולחן הפלורליסטי" לא יהווה דרג ממונה או דרג ביניים, ולא יחצוץ בין ראש הממשלה לבין ראשי הגופים השונים. בניית מערכת זו והכנסת השינוי תדרוש זמן ומנהיגות הן מצד ראש הממשלה, והן מצד מי שייבחר ראשון לעמוד בראש הפורום. חיוני לבחור לתפקיד מי שמוערך באופן מקצועי ואישי על ידי קהילת המודיעין כולה, ויש ביכולתו לעצב מערכת בעלת סמכויות מובהקות וערך מוסף מקצועי משמעותי, לצד צמצום התנגדויות וחיכוכים. אחד מהנושאים שעיימם יידרש ראש פורום ה"שולחן" להתמודד הוא "המאבק על אוזנו של ראש הממשלה", ובמילים אחרות - להתמודד עם נטייתם הטבעית של גופי הקהילה לקיים ערוץ עוקף דיון פלורליסטי ולבסס לעצמם מעמד של משפיע בלעדי או עיקרי.

לסיכום, מדובר על קבוצה קומפקטית של שבעה-שמונה חברים, המייצגים את כל קהילת המודיעין ועמם בעלי ניסיון פיקודי-אופרטיבי, כולם בכירים ובעלי ידע וניסיון רב. תפקידם כגוף מטה ליד ראש הממשלה יתמקד בטיפול שוטף ורצוף במכלול איומים והתרעות, בטווח הקרוב ובטווח הארוך. עיקר תרומתה של קבוצה זו יהיה בהערכה אינטגרטיבית המשלבת דיסציפלינות, זוויות ראייה ותחומי התמחות שונים של חבריה, כבסיס לקבלת החלטות של ראש הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני.

## שני אירועים להדגמה

בתחום של קבלת החלטות מדיניות-צבאיות ניתן היה לציין דוגמאות רבות ושונות, שבהן הימצאות גוף מודיעין ליד ראש הממשלה עשויה הייתה להוביל לקבלת החלטות אחרות מאלה שבסופו של דבר התקבלו. בחרנו בשתיים: הראשונה עוסקת

בקידום מערך טילי הקרקע־אוויר המצרי למרחב תעלת סואץ עם סיום מלחמת ההתשה (ליל 7–8 אוגוסט 1970), תוך הפרה בוטה של הסכם הפסקת האש שהושג בין מצרים וישראל בתיווך אמריקאי, עוד בטרם יבשה הדיו על חתימות הצדדים על ההסכם; השנייה, עדכנית יותר, עוסקת באופן הטיפול של הצד הישראלי במערך מנהרות התקיפה של חמאס, טרם פתיחת מבצע "צוק איתן" ובמהלכו.

### אירוע קידום מערך טילי הקרקע־אוויר המצרי<sup>2</sup>

לקידום הטילים המצריים־סובייטיים לקו תעלת סואץ מייד עם חתימת הסכם הפסקת האש, בתום מלחמת ההתשה (אוגוסט 1970), הייתה השלכה צבאית כלל־מערכתית. מערך הטילים נועד להגן על הכוחות המצריים בתעלת סואץ, ובראייה לאחור היה צעד מקדים הכרחי למתקפה ולצליחה המצרית בפתיחת מלחמת יום הכיפורים. בנאומה בכנסת (ב־29 ביוני 1970) התייחסה ראש הממשלה לנאומו של נאצר בבנגאזי (25 ביוני), שבו אמר נשיא מצרים כי בעתיד הקרוב ביותר תוכל ארצו להקים מערכת הגנה אווירית שלמה באזור התעלה, וכי העליונות האווירית היא שתכריע אם ומתי תתחדש המלחמה במלוא הקצב. אם יעלה בידי הצבא המצרי להגיע לכוח שקול באוויר, קבע, שום כוח שבעולם לא ימנע ממנו לצלוח את התעלה. גם סאדאת, ממשיכו, שמע מהפיקוד הצבאי הבכיר שאין לדבר על ביצוע תוכנית לחציית התעלה ולביסוס קו הגנה בגדה המזרחית שלה, ללא מערך הגנה יעיל מפני חיל האוויר הישראלי.

יתר על כן, בתקופה שקדמה למלחמה גבר מאוד ביטחונו של הפיקוד המצרי ביכולת מערך הטילים שברשותו לנטרל את חיל האוויר הישראלי, לנוכח אבידותיה של ישראל, שאיבדה חמישה מטוסי פאנטום במהלכי תקיפת מערך הטילים הקדמי, בשלבי הסיום של מלחמת ההתשה. כך, מבחינת המצרים, נפתחה הדרך להתקדמות בהכנות לביצוע תוכנית המלחמה של סאדאת.

בניתוח לאחור של תמונת המודיעין שהייתה בידי קברניטי ישראל (מאז עלה איום הצבת הטילים בתעלה על הפרק) ומשמעויותיה, וכן בבחינה של עבודת המטה וממשיקי העבודה בין הגורמים השונים בדרך לקבלת ההחלטות, ברור שהעובדות בתחום המודיעין ובתחום המדיני היו ידועות עוד לפני המלחמה. ניתן לומר, ולא כחכמים בדיעבד – לאחר המלחמה, שבאירוע זה לא הוסקו המסקנות המתבקשות. גוף מטה אינטגרטיבי של קהילת המודיעין – דוגמת "השולחן הפלורליסטי" הפועל ליד ראש הממשלה – יכול היה להצביע על המסקנות הללו בזמן אמת. הלקחים העיקריים מתהליך קידום הטילים המצריים־סובייטיים ניתנים לסיכום בנקודות הבאות:

- א. הייתה הסכמה כלל-מצרית בזמנם של נשיא מצרים נאצר וממשיכו סאדאת, שהגנת הטילים חיונית לנטרול עליונותו של חיל האוויר הישראלי וכאמצעי להגנת הכוחות המצריים, והיא בבחינת תנאי הכרחי ליציאה למלחמה.
- ב. הדבר מסביר את המשקל שייחסו המצרים והסובייטים להזזת מערך הטילים לקרבת תעלת סואץ, ואת סירובם המוחלט להסיגם לאחור: הייתה התנגדות עיקשת בפיקוד המצרי הבכיר ליציאה למלחמה ללא הגנת טילים או "מטריית הגנה" אחרת מפני חיל האוויר הישראלי.
- ג. למרות הידיעות שהיו לדרג המדיני והצבאי הבכיר בישראל, נמצא שהטיפול בסוגיית הטילים התבצע בצד הישראלי במספר מוקדים נפרדים. מיצוי ההבנות וההערכות על בסיס הידיעות וקבלת ההחלטות בנושא היו מבוזרים בין הדרג המדיני הבכיר, צמרת צה"ל, שגרירות ישראל בווינגטון וקהיליית המודיעין. משרד החוץ והמוסד בלטו בהיעדרם בתהליך קבלת ההחלטות. קולו של משרד החוץ לא נשמע כמעט בסוגיה שהיו לה היבטים מדיניים רבים ומשמעותיים, שלגביהם הוא היווה מוקד ידע ובקיאיות. המוסד לא התבקש לעסוק בנושא, מיעט לתחקר בגינו את מקורותיו ולא פיתח מקורות נגישים לתחום. כאמור, מידת שיתוף הפעולה בין הגופים הללו לא הייתה ברורה, ומכל מקום – לא הייתה ממוסדת ולא הפיקה תוצרים משותפים, גם אם באקראי הזדמנו נציגיהם לשיבות או לדיונים משותפים בפורומים שונים.
- ד. נראה שהמהלך המצרי-סובייטי של קירוב מערך הטילים לגזרת התעלה, השלכותיו ארוכות-הטווח בהקשר לתרחיש של מלחמה ישראלית-מצרית כוללת ויתר על כן, האופציות שמהלך זה פתח בפני המצרים לביצוע מהלכים התקפיים הכרוכים בצליחת התעלה – כל אלה קיבלו ביטוי מינורי בהערכות המודיעין,<sup>3</sup> שהתמקדו בהצגת המשמעויות האיום של מערך טילי קרקע-אוויר החדש בתרחיש מוגבל של מלחמת התשה. בדרג המדיני, בתמיכתה של תמונת המודיעין שהוצגה לו, התייחסה הצמרת הישראלית למשמעויות קידום מערך הטילים לכיוון התעלה בפרספקטיבה המוגבלת של דפוסי הלחימה והיקפיה במלחמת ההתשה.
- ה. ישראל, שהשעתה את השתתפותה בשיחות בחסות שליח האו"ם, גונאר יארינג (ספטמבר 1970), ראתה בהפרה המצרית של הדרישה להקפאת מיקום הטילים סימן לרמת האמינות הנמוכה של מצרים, בכל הקשור לכיבוד הסכמים מדיניים; ובכל מקרה, ההשלכות הצבאיות-אסטרטגיות ארוכות-הטווח של קידום מערך הטילים נדחקו לקרן זווית ולמקום נמוך בסדר הקדימויות הישראלי, אף שישראל עמדה על דעתה (עד 29 בדצמבר 1970) שלא לחזור לשיחות, כל עוד לא הוחזר המצב בתעלה לקדמותו. בסוגיית ההפרות המצריות היו הנושאים המדיניים והצבאיים כרוכים אלה באלה באופן שאין מובהק ממנו, ועל אף

- זאת "נדד" מרכז הכובד של הטיפול בסוגיה מהתחום הצבאי לתחום המדיני, בהתאם לנושאי העניין השוטפים שהעסיקו את הקברניטים, ולא דווקא לפי סדר חשיבות הנושאים, בראייה כוללת.
- ו. בהיעדר תמונת מודיעין שלמה, גם הלחץ שישראל הפעילה על ארצות הברית בדורים השונים לא הגדיר באופן חד וברור את העובדה שהיערכות הטילים המצריים-סובייטיים היא המפתח לשאלה: מלחמה – כן או לא? לכך היו השלכות על מידת נכונותה של ארצות הברית לפעול לשינוי המצב, ועיקר מאמציה היו בכיוון של לחץ מדיני על ישראל, וניסיון להשקיטה באמצעות אספקת אמצעים צבאיים מתקדמים.
  - ז. התחושה בשורות חיל האוויר בעת ההיא הייתה של חוסר מענה יעיל לאיום הטילים, דווקא בשלב המסיים והמכריע של מלחמת ההתשה.<sup>4</sup>
  - ח. מבחינת הצד המצרי היה חיל האוויר הישראלי בעל המשקל המכריע בקבלת החלטות לעניין מלחמה, אולם בצד הישראלי הוא לא היה גורם משפיע בקבלת ההחלטות, וקולו לא נשמע כמעט.
  - ט. נושא קידום הטילים לא הוערך בישראל כמענה לדרישת הצבא המצרי וכתנאי הכרחי ליוזמת מלחמה כוללת (גם אם מוגבלת בהיקפה) מן הצד המצרי, והוא הוסט ממרכז סדר היום המדיני והצבאי של ישראל. עובדה זו הקפיאה את החשיבה הצבאית שנדרשה לסילוק האיום, ונבחנה הצעה אחת בלבד של שר הביטחון ליוזמה ישראלית של הפעלת כוח נגד מערכי הטילים למניעת מלחמה. ההצעה נדחתה בממשלה, ולא הובאו להחלטתה דרכים אפשריות אחרות כגון שינוי היערכות כללי בסיני, וכן פיתוח שלם יותר של שיטת הטלת פצצות על ידי חיל האוויר, שעליה הצביע בשעתו מפקד חיל האוויר, האלוף מוטי הוד.

### הטיפול במנהרות חמאס (2014)<sup>5</sup>

לאמ"ן ולשב"כ היה מידע רב ומפורט על מנהרות התקיפה של חמאס ברצועת עזה, עוד בשנים שקדמו למבצע "צוק איתן". המציאות שנחשפה מעלה ספקות לגבי הפקת מלוא המשמעויות מהמודיעין שהתקבל וכפועל יוצא – ההערכות של צה"ל. מן הראוי לזכור כי כבר באירוע חטיפת גלעד שליט ביוני 2006, השתמש חמאס במנהרה התקפית שהובילה לתוך שטח ישראל. בשנים 2009–2012 קידמה הזרוע הצבאית של חמאס בפיקודו של מוחמד דף את פרויקט המנהרות ההתקפיות, שבו ראה דף פרויקט אסטרטגי, לצד המשך פיתוח והרחבת המערך הרקטי של הארגון. ימים אחדים לפני מבצע "עמוד ענן" (בנובמבר 2013) התפוצצה מנהרה ממולכדת ליד כוח צה"ל שעסק בסריקות ממערב לגדר המערכת, ובנס לא נפגעו חיילים. בשנה וחצי שקדמו ל"צוק איתן" חשף צה"ל שלושה פתחי מנהרות בצד המזרחי של הגדר, בשטח ישראל. נגד כוח צה"ל שחצה את הגדר כדי להרוס אחת מהן



הופעל מטען חבלה שהוטמן במנהרה, ושישה לוחמים נפצעו. חשיפת המנהרות הללו (שהיו רחבות, חפורות בעומק, דופנותיהן מבוטנות, הוכנסו אליהן תשתיות תאורה ותקשורת, וחלקן הגיעו עד 300 מטר מעבר לגדר), הבהירה לצה"ל את עוצמת האיום והיקפו: לחמאס הייתה יכולת להעביר, בהסתר ותוך יצירת הפתעה, כוחות משמעותיים לעורף מערך צה"ל (אוגדת עזה) וליישובי עוטף עזה, ולשנות את כללי המשחק באמצעות מהלומת טרור מתואמת נרחבת (תקיפות, מארבים, חטיפות) נגד מספר יעדים, צבאיים ואזרחיים, במקביל. ערב מבצע "צוק איתן" (ב-6 ביולי 2014) תקף חיל האוויר מנהרה שהתגלתה באזור כרם שלום (כבר באפריל 2014, אבל פיר היציאה בשטחנו לא אותר. השב"כ גרס כי באמצעות מנהרה זו התכוון חמאס ליזום מהלך התקפי נגד ישראל, במטרה לפרוץ את המצור סביב הרצועה). בתקיפה נהרגו שבעה אנשי חמאס, הארגון הגיב בירי מטחי רקטות ובכך, בעצם, החל מבצע "צוק איתן".

חמאס לא יכול היה להסתיר את הפרויקט רחב-ההיקף של חפירת המנהרות, ואת עבודות הבינוי והתשתית שנערכו בהן. מאז תחילת 2013 הופץ לקברניטים ולראשי זרועות הביטחון דוח מודיעין עיתי מפורט ובו סקירת המנהרות המוכרות, והצבעה על התוואי של כל אחת מהן. אם כך, הצמרת הישראלית הייתה מודעת לעצם קיומן של יותר מ-30 מנהרות בשטח הרצועה, שבין שליש למחצית מהן (על פי ההערכה) נמשכו אל מתחת לגדר המערכת, חצו את הגבול ונועדו לשמש לתקיפה בשטח ישראל. הסוגיה הועלתה לדיון, כמדווח, מספר פעמים אצל ראש הממשלה, וזה הטיל על צוות בראשות יועצו לביטחון לאומי לטפל בנושא. לא ידוע כיצד טופל העניין. ברור כי סדרת הפתרונות הטכנולוגיים לאיתור מנהרות שנבחנה על ידי מפא"ת (המנהלת לפיתוח אמצעי לחימה במשרד הביטחון) לא הניבה מענה אפקטיבי עד מועד פרוץ העימות. לפיקוד הדרום הוקצו אמנם משאבים – אמצעים לאיסוף מודיעין וכוחות לטיפול במנהרות – אבל בפועל לא נעשה הרבה מבעוד מועד. מכל מקום, מדיניותה של ישראל שללה מהלך צבאי התקפי מקדים או מונע – קרקעי ו/או אווירי – בצידו המערבי של הגבול, כנראה מתוך מגמה להימנע מהסלמה ומהתלקחות של סיבוב לחימה נוסף. עובדה היא שבפרוץ הלחימה עמד לרשות הזרוע הצבאית של חמאס מערך המנהרות במלוא היקפו, מוכן וכשיר לביצוע פיגועים בשטחנו. ואכן, בשלוש היתקלויות עם חוליות חמאס שחדרו דרך המנהרות לשטחנו במהלך המבצע נהרגו 11 לוחמי צה"ל, ובדרך נס נמנע הרג אזרחים.

על סמך האירועים והמידע שהתפרסם, אפשר להצביע על כמה לקחים מרכזיים בהקשר לטיפול במערך המנהרות:

הלקח הראשון – לא הובלטה המשמעות האסטרטגית של המנהרות, מעבר להיותן אמצעי לחדירה ותקיפה מעבר לגבול, בהיותן אמצעי לניידות כוחות בתוך

הרצועה אל ומהמערכים המבוצרים שלו תוך ניטרול יכולתו של צה"ל ועליונותו בתצפית ובחיסול כוחות הנעים על פני השטח. המודיעין לא יוצא ידי חובתו בתאור המנהרות ללא השלמת המידע על יעודן ודרך השימוש בהן.

הלקח השני – המידע המודיעיני לגבי המנהרות, שסופק במשך תקופה ארוכה ושהעניק לצה"ל ולזרועות הביטחון מרווח זמן ומרחב להכנות, לא תורגם ולא נוצל לגיבוש מענה מבצעי מתאים לטיפול במנהרות: לא גובשה תורת לחימה מתאימה (יבשתית-הנדסית, אווירית) לסוג זה של לחימה; לא הוכנו ופותחו מראש חימוש, ציוד ואמצעים מתאימים לאיתור ולהריסת המנהרות; לא סומנו ולא הוקצו יחידות ייעודיות (הנדסה, כוחות מיוחדים, למשל) לטיפול במנהרות; כוחות צה"ל (ובמיוחד יחידות המילואים) התאמנו באופן מינורי ובמתקנים בלתי-מתאימים בתרחישי לחימה במנהרות ("למדנו להתמודד עם המנהרות תוך כדי תנועה" צוטטו בדיעבד מפקדים ולוחמים), וכשירותם הייתה, בלשון המעטה, בלתי-מספקת; לא גובשו תוכניות מבצע מתאימות ללחימה בתשתית המנהרות, לא בפיקוד הדרום ולא בדרג האוגדות, ומשנדרשו להן – התברר כי התוכניות היו חלקיות ונדרש להשלימן תוך כדי לחימה; ועוד.

הלקח השלישי – בסופו של דבר, משנכנסו הכוחות לרצועה, אלתר צה"ל ואימץ תורת לחימה ופתרונות אד הוק (תוך קבלת סיוע מחברות ומגורמים אזרחיים) שמימושם – עד השלמת הריסת המנהרות – נמשך כשבועיים וחצי – פרק זמן שהאריך את משך המבצע הרבה מעבר למה שתוכנן. בדיעבד, ברור כי לא ניתן היה למודיעין הצבאי (אמ"ן) ולגורמים האחרים בקהילת המודיעין להסתפק בעצם הפצת המידע המודיעיני לצרכנים; נראה שהיה עליהם לחדד את המשמעויות והתובנות שנבעו מן המידע למפקדים ולדרג הלוחם, וכן להתניע, לדחוף ולגלות מעורבות של ממש בגיבוש פתרונות מבצעיים לבעיה, ולסייע בהטמעתם בצה"ל; שכן התברר, כאמור, שבהפקת מידע ובהפצתו לצרכנים לא היה די.

הלקח הרביעי – רוב שרי הקבינט – חוץ מראש הממשלה ושר הביטחון – לא היו מודעים כלל לאיום המנהרות, ונחשפו אליו רק ערב תחילת המבצע. התקשורת מיעטה להתייחס לנושא, והדיון התקשורתי לפני המבצע ומאז תחילתו התמקד בירי הרקטות מהרצועה ובמענה לאיום זה. בקבינט המדיני-ביטחוני לא התקיים, כמעט לכל אורך התקופה שקדמה למערכה, דיון שהוקדש לאיום המנהרות ומשמעותיו, אלא ימים ספורים לפני פרוץ המערכה. מרבית הדיונים בקבינט באותה עת הוקדשו לאיום הגרעין האיראני ולמתרחש בגבול הסורי-לבנוני. לאחר המלחמה הודו בצה"ל (לפי דיווחי התקשורת) כי "ייתכן שהמידע אודות איום המנהרות לא חצה את הסף התודעתי של שרי הקבינט". יועץ ראש הממשלה לביטחון לאומי השווה את סוגיית המנהרות להפתעת טילי ה'סאגר' במלחמת יום הכיפורים (כלומר, היה מידע, אבל הוא לא הוטמע ביחידות). במילים אחרות, אף שהנתונים נמסרו

והוצגו, רוב חברי הקבינט, למעט חברים ספורים, לא היו מודעים בפרוץ המערכה למשמעויות ולהשלכות של עצם הימצאותן של יותר מ־30 מנהרות בקרבת גדר הגבול. זו הייתה אחת הסיבות להתלבטות בקבינט אם לאשר את הפעולה נגד המנהרות. בדיון הציבורי שהתנהל בסוגיה, השרים לא הבחינו בדרך כלל בין "כיבוש הרצועה והכרעת שלטון חמאס", לבין היעד המוגבל והנקודתי יותר של "הריסת מערך המנהרות ההתקפיות". לצד ההתלבטויות בקבינט, ראוי לציין כי גם קברניטי המערכה (ראש הממשלה ושר הביטחון) לא היו ערים, להבנתי, למלוא משמעויות האיום, והעריכו אותו בהערכת חסר. אחרת, כיצד ניתן להסביר את העובדה שב־15 ביולי הייתה ישראל מוכנה לקבל את הסכם הפסקת האש שהציעו המצרים, אף שידעה על קיומן של המנהרות, ואף שההסכם הותיר את איום התקיפה באמצעות מנהרות על כנו (חמאס הוא שסירב להצעה המצרית); וכיצד ניתן להסביר את הערכתו של שר הביטחון שיידרשו רק יומיים־שלושה להרס המנהרות (שעה שבפועל נמשך הטיפול בנושא כשבועיים וחצי)?

הלקח החמישי – לפיכך, מובן כיצד נושא המנהרות לא נכלל כמעט במטרות המבצע כפי שהוגדרו לצה"ל: פגיעה קשה בחמאס והחזרת השקט לדרום. המנהרות לא הוזכרו בפירוט בהנחיות למבצע. בימי המבצע הראשונים הגיבה ישראל על שיגור מטחי הרקטות לשטחה בהפצצות כבדות מן האוויר ובירי ארטילרי לעבר מפקדות חמאס, מערכי ייצור ואחסנת הרקטות ומרחבי השיגור. חברי הקבינט נחשפו לאיום המנהרות במלוא חומרתו רק לאחר זיהוי פירי היציאה של חלקן בקרבת יישובים ומוצבים בקו המגע. התפנית בסוגיית המנהרות התרחשה רק ב־17 ביולי, תשעה ימים לאחר תחילת המבצע, עת נחשף כוח חמוש של אנשי חמאס (13 מחבלים מכוח העילית של הארגון) שהגיח מפיר מנהרה בקרבת קיבוץ סופה. הכוח הותקף מן האוויר, אבל האירוע חולל זעזוע בציבור ובדעת הקהל (בעיקר בקרב תושבי עוטף עזה), ויתר על כן – בתודעת מקבלי ההחלטות. הועלתה דרישה לפעול ולהרוס את המנהרות, ועוד באותו ערב ניתנה לצבא הוראת הדרג המדיני להיכנס לרצועה ולהרוס את המנהרות ההתקפיות, בטווח של עד שלושה קילומטרים מהגבול. בתקשורת צוטט הרמטכ"ל כמי שאמר בשיחה פרטית: "האירוע בסופה הפיל לנו את האסימון".

הלקח השישי – לצד עניין המנהרות ראוי לציין גם את חילוקי הדעות בין השב"כ לבין אמ"ן, תוך כדי המבצע ולאחריו, בסוגיית כוונותיו המוקדמות של חמאס. בשב"כ גורסים בדיעבד כי בכוונת הארגון היה ליזום מראש את "מלחמת יולי" על רקע מצוקתו האסטרטגית, וקושרים לכך את ההתרעה שהפיצו באפריל 2014 על כוונת חמאס לבצע פיגוע רחב־היקף, באמצעות המנהרה באזור כרם שלום. באמ"ן גורסים כי "מלחמת יולי" הוא כינוי שהודבק למערכה בדיעבד, כי העימות עם חמאס היה פועל יוצא של התדרדרות והסלמה הדדית, ולא פרי מאמץ

מכוון ויזום מצד חמאס (שלא היה לו עניין בעימות אסטרטגי עם ישראל באותה עת), וכי גם פרויקט חפירת המנהרות היה פרי תהליך מתמשך, ואין בו כדי להעיד על כוונות ממשיות ליזום מערכה, בעיתוי שבו פרצה.

נראה כי אילו עמד צוות "השולחן הפלורליסטי" לרשות ראש הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני במהלך מבצע "צוק איתן", היו נמנעים כשלי המודיעין, רובם ככולם, הן בצה"ל ובזרועות הביטחון, והן בתפר שבין גופי המודיעין של הקהילה לבין הדרג המדיני – הקברניטים והקבינט המדיני-ביטחוני.

גוף זה היה מנהל מעקב ובחינה רצופים ועצמאיים של סוגיית המנהרות לתקיפה והנעת כוחות, מאז צצה התופעה וצברה תנופה, מציג לראש הממשלה ולקבינט המדיני-ביטחוני את משמעויות האיום וחומרתו (על פי ההערכה המקלה שגיבשה הצמרת המדינית ערב המבצע ובשלביו הראשונים) מבעוד מועד (ולא "בדקה התשעים", כפי שקרה בפועל), ומדרבן אותם להחליט על מדיניות טיפול בנושא ולגבש פתרונות אפקטיביים – מבצעיים, ארגוניים, לוגיסטיים.

גוף זה לא היה מאפשר מצב שהנושא ייפול בין הכיסאות, הן בין הקברניטים לבין שאר שרי הקבינט (שהם צרכנים מובהקים של תוצריו), הן בין אמ"ן והשב"כ (נציגי הגופים הללו מאיישים את ה"שולחן", שאחד מתפקידיו הוא לפתור או להביא לידיעת הקברניט חילוקי דעות בתוך קהילת המודיעין), וגם בדרגי הביצוע, בין המודיעין ואגף המבצעים (ה"שולחן" כגורם בקרה שמתפקידו לוודא מתן מענה מבצעי לבעיות העולות מהמידע המודיעיני, ואולי אף להציג לדרג המדיני ולקבל את אישורו לתורת הלחימה ולפתרונות המבצעיים, הארגוניים והטכנולוגיים שגובשו לסיכול האיום).

בדיעבד, ברור כי יחידת היועץ לביטחון לאומי איננה אמונה על ניתוח והערכת מידע מודיעיני. על אף שבראשה עמד בתקופה שקדמה למבצע איש מודיעין בכיר, היא לא הייתה הגוף המתאים להוביל את הטיפול בסוגיה שבמהותה היא מודיעינית ומבצעית. הניסיון, הרקע והסמכות המקצועית של חברי צוות ה"שולחן", כפיפותם הישירה וקרבתם הבלתי-אמצעית אל הקברניט ועצם היותם מעודכנים בתמונת המודיעין (הן מקריאת הידיעות הגולמיות והן מתוקף החיבור לגופי הקהילה) ועוסקים בסוגיה ברציפות לאורך זמן – כל אלה היו מבטיחים טיפול יסודי ומקיף ברמה המדינית-אסטרטגית וברובד הצבאי-מבצעי.

סביר להניח שגם בסוגיית הפערים בין הערכות אמ"ן והשב"כ לגבי מטרותיו וכוונותיו האסטרטגיות של חמאס, היה ה"שולחן" מציף את הפערים הללו לדרג המדיני, ואפשר אף שהיה יוזם דיון בדרג המדיני בזמן אמת, כדי לגבש מענה הולם למגוון התרחישים הצפויים (דרך פעולה אפשרית [דפ"א] סבירה ודרך פעולה אפשרית מסוכנת).

ניתן לומר שפורום "השולחן הפלורליסטי" במתכונת המוצעת במסמך זה, לו היה מתפקד – בדוגמאות שמנינו – ליד ראש הממשלה, עשוי היה לתת מענה לליקויים ולחולשות בהתנהלות הדרג המדיני. אפשר אף להעריך שגוף זה עשוי היה למנוע או לדחות את המלחמה, ולכל הפחות לשנות את מהלכה ואת תוצאותיה. כגוף מטה ליד ראש הממשלה, המשלב את כל זרועות המודיעין ומשרד החוץ, הוא היה מחדד ומבהיר את האיום הצבאי-אסטרטגי ארוך-הטווח הטמון במהלך המצרי-סובייטי, בהקשר לתרחיש של מלחמה כוללת בין ישראל ומצרים (בדוגמה הראשונה), ועשוי היה להצביע על האופציות שמהלך זה פתח בפני המצרים לביצוע מהלכים התקפיים הכרוכים בצליחת התעלה; כך גם באשר למשמעויות איום המנהרות לניידות ולתקיפה שהקים חמאס, במסגרת מבצע "צוק איתן". הערכות המודיעין של כלל קהילת המודיעין היו עשויות למנוע, בדוגמה הראשונה, תמונת מודיעין חלקית שבה נקשרה הצגת משמעויות האיום של מערך הטילים החדש באופן בלעדי לתרחיש מוגבל של מלחמת התשה; בדוגמה השנייה ניתן היה למנוע את פערי המידע וההערכות בין אמ"ן והשב"כ.

העיסוק בנושא אסטרטגי ממדרגה ראשונה היה מתבצע במערכת המשלבת את כל מקורות הידע וההערכה, והיה נמנע טיפול מבוזר ומפוצל, שלא תרם לקבלת תמונת מודיעין מספקת בדרג מקבלי החלטות. זאת ועוד, "השולחן הפלורליסטי", מתוקף תפקידו, עשוי היה למנוע את הסטת הטיפול באיום (כמתואר בדוגמה הראשונה), או את הפחתת חשיבותו וחומרתו (בדוגמה השנייה) על ידי ההנהגה המדינית והצבאית.

קהילת המודיעין הייתה אמונה על צבירה לאורך זמן של הידיעות הקשורות בהזת הטילים (בדוגמה הראשונה), ובהקמת מערך המנהרות (בדוגמה השנייה), והיה מתנהל מעקב רצוף ומתמשך אחר התפתחות האיום ומשמעויותיו. צבירת ידיעות והערכות לאורך זמן עשויה הייתה להצביע על הסירוב המצרי להסיג לאחור את הטילים מגזרת התעלה, למרות ההפרה הברורה של ההסכם עם ישראל, כסימן המעיד על כוונות ליזום מלחמה, ואולי אף לסוג של מהלך התקפי מוגבל בחסות מטריית הטילים; ממש כשם שתהליכי הקמת מערך המנהור של חמאס עשויים היו להצביע על הכוונות הממשיות של הארגון לעשות בו שימוש.

במילים אחרות, הפורום האמור היה מחדד איתותים על כוונותיו הממשיות של האויב, בשני המקרים, לנהל מערכה כוללת, תוך שימוש במכלול היכולות שבנה ופיתח לאורך השנים, כדי להשיג את המטרות שקבע לעצמו.

מתוקף אחריותו של פורום כזה על תעדוף הידיעות החיוניות (צי"ח) היו הסוגיות שעמדו על הפרק, בשני המקרים, מקבלות טיפול הולם בכל סוכנויות האיסוף.

קולו של חיל האוויר, בהיותו חבר קבוע בפורום "שולחן", היה מקבל משקל רב יותר בניתוח מאפייני המצב והדרישה לפעולה מונעת, בדוגמה המצרית, ובכך

עשוי היה להגיע למלחמה שפרצה ביום הכיפורים במצב של מוכנות ההולמת את הזירה בסיני, והיה נמנע לפחות חלק מהמחיר הכבד של נטרולו בשלבי המלחמה הראשונים.

## הערות

- 1 מאחר שאין זה אפשרי שה"שולחן" יעבור על כל הידיעות הנכנסות למערכת ויעסוק במיון ובניתוח, אך גם לא היינו רוצים שתתפספס הפצתן של ידיעות חשובות ומשמעותיות לצוות ה"שולחן" – יש לחשוב על פתרון יצירתי לסוגיית ההפצה. למשל: שילוב נציגים מטעם ה"שולחן" במרכזי המיון ותפוצת הידיעות שמופקות על ידי הגופים, והם ינתבו את הידיעות המשמעותיות, על פי תעדוף, ישירות ל"שולחן".
- 2 ניתוח האירוע נכתב בעזרת חבר, היסטוריון במקצועו ואיש קהילת המודיעין, והוא מבוסס על בדיקה נרחבת של מחקרים ומסמכים בספרות המקצועית, וכן של מסמכים מארכיון המדינה.
- 3 בהערכה הכוללת של אמ"ן לא ניתן ביטוי בולט להערכה שהשמיע ראש אמ"ן, אהרון יריב, שלפיה קידום מערך הטילים מזרחה הוא פעולה המבטאת מגמות התקפיות מרחיקות לכת, וכי אם ישתנה מאזן הכוחות באוויר, אזי יש אפשרות של צליחה מצרית גורפת.
- 4 ישראל נקטה מדיניות של מניעת הקמת מערך טילי קרקע־אוויר במרחב התעלה, והגיבה בתקיפות אוויריות נגד התשתיות הללו החל מאמצע מאי 1970 כדי למנוע, או לפחות לעכב את "זחילת" המערך מזרחה, לכיוון התעלה. התקיפות האוויריות נמשכו עד ערב כניסת הסכם הפסקת האש לתוקף. חלק מהסוללות הושמדו או נפגעו, ונבלמה כניסת הטילים למרחב התעלה עצמו, אבל עיקר המערך שרד ונותר כשיר מבצעית בשטח. יתר על כן – במהלך התקיפות הללו הופלו חמישה מטוסי פאנטום של חיל האוויר. התברר שלחיל האוויר חסרו חימוש מדויק ויעיל לתקיפת הטילים (במיוחד סוללות SA-3 – מערכת שלא הייתה מוכרת במערב), ציוד חסימת ל"א ואמצעי גילוי ומעקב אחר הטילים.
- 5 דוגמה זו מבוססת על חומר גלוי מהעיתונות ועל הרצאות בכנסים מקצועיים, אך גם אם התמונה אינה שלמה, די בה, להערכתנו, כדי לזהות בעייתיות המחייבת תתייחסות.