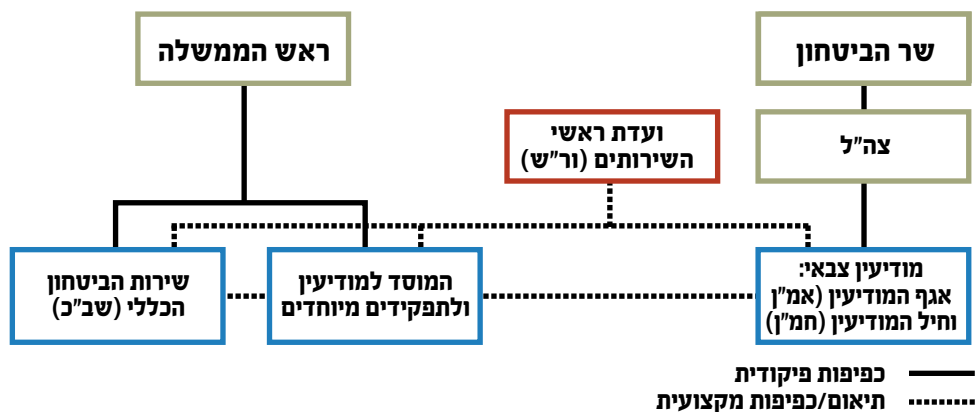


ארגוני המודיעין בישראל - מעקרונות ה"מגנה כרטה" לשילוביות

ארי שועלי, איש קהילת המודיעין בעברו



מבוא

תחומי הסמכות והאחריות המרכזיים של ארגוני המודיעין נקבעו בשחר ימיה של ישראל ולא חלו בהם שינויים מהותיים מאז ועד היום. למול מצב זה, הזירה על כל היבטיה עברה שינויים דרמטיים שבאו לידי ביטוי באופי היריבים העומדים מול ישראל ובעוצמתם, בהאצה ופיתוח בעולם הטכנולוגיה הרלוונטית ללוחמה מודיעינית, בהזדמנויות מדיניות חדשות למול צמיחת סיכונים ואיומים המחייבים הערכות שונה בתצורת עולם הסייבר, בשינויים מהותיים במשטר הישראלי ודרך פעולתו, בדגש על תחומי משפט ותקשורת בתחומי הידע הרלוונטיים לדרג המדיני ובמיוחד לראש הממשלה והקבינט לצורך קבלת החלטות. על רקע הפער המתרחב בין תהליכי השינוי לבין הקיבוען בתחומי האחריות והסמכות בארגוני המודיעין, יבחן מאמר זה את השאלה האם קיים צורך בשינוי הפרדיגמה הבסיסית שלפיה מעוצבים תחומי הסמכות והאחריות של ארגוני המודיעין.

רקע

מערכת המודיעין הישראלית לא נבנתה כמקשה אחת; הקמתה לא הייתה פרי תכנון מוקדם וראייה מערכתית, אלא ביטאה את הצורך למתן מענה לאינטרסים וצרכים מידיים של המדינה והמדינה שבדרך, כמענה לאיומים שניצבו בפני הממשלה והמדינה שרק הוקמו. אגף המודיעין בצה"ל נבנה כחלק מתהליכי הבנייה של הצבא, ומימיו הראשונים התמודד במלחמת העצמאות,

כשהוא נושא מבטו אל הצבא הבריטי כמודל ומתבסס על יכולות ארגון ההגנה והש"י. שירות הביטחון הכללי, כגוף אזרחי הכפוף לראש הממשלה, שהיה גם שר הביטחון, הוקם על בסיס הש"י (שירות הידיעות) של ההגנה מתוך מגמה לענות על צרכי הביטחון הלא צבאיים בייחוד כלפי פנים: איומי החתרנות שנבעו מהיריבויות האידאולוגיות בין המחנות. נוסף על כך הצורך להתמודד עם האוכלוסייה הערבית הישראלית ששאלת זהותה ונאמנותה לא היו ברורים מיד לאחר תום מלחמת העצמאות. המוסד מצדו הוקם עקב צרכיה של הנהגת המדינה ובראשה בן גוריון לייצר גוף מטה לפעילות חשאית בין-לאומית שיהיה נאמן עליו, במגמה לקדם דיפלומטיה חשאית ומבצעים חשאיים. לשם כך פנה בן גוריון לנאמנו, ראובן שילוח, וביקש ממנו להקים גוף חשאי לטובת מימוש האינטרסים המדינה בחו"ל. מכל שהצלחתי לברר, החזון הבן-גוריוני היה במקורו קידום מהלכים של דיפלומטיה חשאית (רכש אמל"ח וטיפול בספיחי מלחמת העולם השנייה) ופחות איסוף מודיעיני חשאי.

מכל האמור לעיל עולה, כי הקמת ארגוני המודיעין לא הייתה תהליך שלם בפני עצמו, אלא חלק מהתהליכים לבניית מוסדות לאומיים באילוצי הזמן והאירועים. משהוקמו הארגונים, הם פעלו כל אחד כדי לממש את ייעודו כפי שהוגדר על ידי קברניטי המדינה באותה עת. המסגרות הארגוניות היו רופפות למדי ותחומי הפעילות חפפו לעתים; חלק מהאנשים פעלו ביותר ממסגרת ארגונית אחת עקב אילוצי כוח אדם, זאת על רקע היכרות מוקדמת ומעורבות האנשים בעבר בפעילויות בעלות אופי דומה, במסגרת הש"י וההגנה. המסגרות החדשות לא יצרו בעיות מהותיות בתפקוד ובהתנהלות הגופים המדינתיים החדשים, למרות המתוחות בין איסור הראל נאמנו של בן-גוריון לבין ראשי אמ"ן בשנות ה-50 וה-60.

תום מלחמת העצמאות האיץ תהליך התבססות והתגבשות של המערכות והארגונים, ובכלל זה ארגוני המודיעין שהעצימו את השמירה על מידור וחשאיות, במקביל לתהליכים מואצים לבניית הכוח, קביעת תו"ל והגדרת גבולות הגזרה הארגוניות. החשאיות הייתה בעלת חשיבות מרכזית כמכשיר בתהליך המיסוד של הארגונים, ובהקמת החומות האנכיות המפרידות ביניהם. חשוב לציין כי כבר באותה תקופה היה אמ"ן שירות המודיעין הגדול ביותר ומגוון הנושאים המודיעיניים שבהם טיפל היה ללא שיעור רב יותר מזה של שאר הארגונים; הניצחון במלחמה העניק לו מעמד ויוקרה, והאדיר את מעמדו מול הארגונים האחרים. כפיפותו לשר הביטחון ולא לראש הממשלה לא עוררה באותה תקופה בעיות תפקודיות או חוקתיות מהותיות מאחר שדוד בן גוריון החזיק בחלק ניכר של הזמן בשני התפקידים, ובכל מקרה הייתה בידו ההגמוניה והאוטוריטה בתחום הביטחוני-מודיעיני, כך בפועל יכול היה לעשות כמעט כל העולה על רוחו, למימוש תפיסתו.

קווי התייחסות הבין-ארגוניים, נקבעו באותה עת כדלהלן:

- א. המוסד - פועל מחוץ לגבולות ישראל.
- ב. השב"כ - פועל בתוך גבולות המדינה מול אזרחיה היהודים ובני מיעוטים כאחד, בתחום סיכול ריגול, חתרנות וטרור. ראוי לציין כי נושאי האבטחה הוספו לתחומי האחריות של הארגון במועד מאוחר יותר והטיפול בפלסטינים שאינם אזרחי המדינה התווסף אחרי מלחמת 67.
- ג. אמ"ן - פועל תחת שני כובעים: קמ"ן צה"ל וגורם מודיעין לאומי (ה"מעריך הלאומי" והאחראי

לאיסוף דרך גבולות המדינה על האויב).

חלוקת אחריות זו בין הארגונים הובילה באופן טבעי לפיתוח תחומי התמחות ולהתמקצעות של כל אחד מהם בנושאי אחריותו, שהרי אין פעילות חשאית בחו"ל ללא ידיעת השלטונות כפעולה בארץ בחסות החוק והמדינה; אין דמיון בין טיפול בערבים תושבי הארץ לבין טיפול בהם באירופה או במדינות ערב הגובלות עם ישראל והרחוקות. כך, היעדים והאתגרים של כל אחד מהארגונים הכתיבו את תהליכי בניין הכוח, ההכשרה, הרכש ובחירת כוח האדם המתאים למשימות. בחלוף השנים, הרקע המשותף שאפיין את אנשי הארגונים בראשית הדרך הלך והתמעט. דור חדש אשר לא ידע את העבר הטרומי-מדינתי העמיק את אחיזתו בשדרות הפיקוד ורובדי המשנה השונים. לדור חדש זה חלוקת האחריות והסמכויות הייתה כבר יסוד מוסכם, חלק מתפיסתו, הכשרתו ודרכי פעילותו. במקביל, החומות האנכיות שנבנו בין הארגונים יצרו גם תהליך פנימי של בניית הזדהות ארגונית וגאוות יחידה. אלה, מצדם, תרמו להעמקת הפערים בין הארגונים.

כבר אז נוצרו דפוסי עבודה קרובים יותר בין אמ"ן לבין המוסד, שכן עיקר עיסוקו של המוסד בתחום איסוף המודיעין היה לטובת אספקת מודיעין וסגירת פערים בהערכות צה"ל למלחמה הבאה ולהתמודדות עם האיומים הקיומיים ואלה שנתפסו ככאלה. במילים אחרות, המוסד היה במידה רבה "קבלן הביצוע" לכיסוי פערי המידע הצבאיים עבור צה"ל. זאת בנפרד מעבודתו המבצעית הייחודית שלא עסקה באיסוף מודיעין, הן כלפי מי שהוגדרו כאויבים והן ביצירת דפוסים לדיפלומטיה חשאית עם מדינות שהיו בקשרים דיפלומטיים עם ישראל, אך לא פחות מכך עם מדינות ללא קשרים כאלה. כך, לדוגמה, ניצל בן גוריון את המוסד לקידום תפיסת "ברית הפריפריה" שהייתה אמורה לעמוד נגד

**אמנם תהליכי העבודה
שגובשו בכל אחד
מהארגונים בקהילת
המודיעין הבטיחו עבודה
תקינה, ולצד זאת
הגביהו את החומות בין
הארגונים**

העולם הערבי העוין לישראל (באמצעות ברית אסטרטגית עם טורקיה, איראן וחבש). למול זאת, שירות הביטחון הכללי באותה עת פעל לא אחת מול יעדים ישראלים פוליטיים בדרך שכיום אינה חוקית.

תהליכי העבודה שגובשו בכל אחד מהארגונים קבעו אבני יסוד אשר מחד גיסא הבטיחו את העבודה התקינה גם במקומות שבהם נדרש שיתוף פעולה בין-ארגוני, ומאידך גיסא הגביהו את חומות ההפרדה בין הארגונים. לדוגמה: המוסד הוכר כאחראי על זירת חו"ל ופעילות מבצעית של הארגונים האחרים בזירה זו הייתה אמורה לעבור דרכו. שב"כ מבחינתו היה היחיד שקיבל את המנדט לטפל באזרחים ישראלים, לכן כל צורך של הארגונים האחרים לפעולה בתוך הארץ נותב לעבודה באמצעות השב"כ. צה"ל, בהיותו הגדול והבכיר שבין הארגונים, עסק בכל התחומים המודיעיניים.

בכל העת הזאת פיתחו הארגונים יכולות וכלים אשר נועדו לטייב את עבודתם. נוכח ההפרדה בין הארגונים, היו מקרים רבים שבהם שני ארגונים פיתחו בנפרד, ומבלי ליידע

זה את זה, את אותם הכלים. משנחשפו הדברים, ניתן לכפילות זו הסבר אידאולוגי שעיקרו העדפת היתירות שמשמעותה: גם אם הטכנולוגיה תיפול בשורות ארגון אחד, היא עדיין תיוותר אצל ארגון אחר. נוכח החשאיות והמידור, שיקולי עלות-תועלת ואפקטיביות של השקעת לאומיות לא תמיד באו לידי ביטוי בתהליכי קבלת ההחלטות. לעומת זאת, שיקולי פלורליזם (כפי שיפורט עוד בהמשך) חיזקו את הפערים בין הארגונים ונתנו להם הצדקה פסידר-אידאולוגית, לכפילויות.

במהלך השנים התברר כי ההפרדה החדה בין הארגונים וההתמקדות של כל אחד בתחומו, אינה הולמת את הצרכים. המציאות לא התאימה לקווי הגבול שקבעו הארגונים לאחריותם. כך, כאשר סוכנים שהפעיל צה"ל דרך הגבולות נזקקו לבסיס פעולה בחו"ל, לא תמיד נמצאה הדרך לשיתוף פעולה בין צה"ל והמוסד בסוגיה זו. יכולות טכנולוגיות שפיתח צה"ל להפעלה מהארץ הופעלו גם על ידי המוסד בחו"ל, דבר שיצר כפילויות מחד גיסא וחסמים בשיתוף פעולה מאידך גיסא. צה"ל פיתח קשרי חוץ עם מקבילי בחו"ל, מעין דיפלומטיה חשאית צבאית, מבלי לתאם עם המוסד אשר פעל מול השירותים האזרחיים באותן מדינות. מעבר לכל אלה, התפתחותו של טרור חו"ל מאז מלחמת ששת הימים אתגרה את החלוקה המסורתית בין ארגוני המודיעין, הסמכות והאחריות ביניהם. בשאלת פעילות טרור שמתחילה בחו"ל ובאחריות המוסד לטפל בה, ומתגלגלת לארץ - מי אמור להיות אחראי להמשך הטיפול? תופעה זו התגברה עד מאוד בסוף שנות האלפיים.

האתגרים שהתפתחו במהלך השנים למול הגדרת הסמכות והאחריות של כל אחד מהארגונים נבעו הן משינויים ומהתפתחויות בדרכי הפעילות של כל אחד מהארגונים, הן ממאבקי כוח ושלטיה, מתוספות משימות שלא נכללו מלכתחילה ביעדים המקוריים ומהתפתחויות בזירה האזורית ובחברה הישראלית. כך, לדוגמה, בעקבות ועדת דין-שרף (עשור לאחר "הפרשה"), הועבר כל תחום סוכני היעד מאמ"ן למוסד; החלטות ועדת אגרנט להקים במוסד אגף מחקר בדגש לפלורליזם מחשבתי, החלישו לאורך השנים באופן מהותי את מעמדו של אמ"ן כמעריך הלאומי. יצוין כי נושא זה לא הוכרע עד היום וחילוקי הדעות נמשכים תוך עקיפת הסוגיה והתעלמות ממנה בכל עת שהיא עומדת בפתח.

במגמה לפתור את המחלוקות, הוקמו לאורך השנים ועדות וגופים אשר ניסו להביא להגברת היעילות בתפקוד הארגונים ולהקטנת מרחבי המחלוקות ביניהם, ביניהם ידונו: פעילותו של אלוף (במיל") רפאל ורדי שמונה ב-1994 לפתור את המחלוקות הבין-ארגוניות והגיש לראש הממשלה ושר הביטחון, יצחק רבין, הצעה לנוהלי עבודה בתחום - פעילות ור"ש ראש הממשלה מול ראש המוסד וראש השב"כ. אף שמסמכי העבודה שלו אושרו על ידי ראש הממשלה ושר הביטחון, הם לא הביאו להטבת המצב בפועל לאורך זמן. בהמשך הוקמו שתי ועדות אשר פעלו להגדרת תחומי הסמכות והאחריות של הארגונים בקהילת המודיעין ("המגנה כרטה"). הוועדה השנייה סיימה את עבודתה וב-2005 אומצו מסקנותיה קודם על ידי ראש הממשלה שרון ובהמשך על ידי ראש הממשלה אולמרט. למרות ההיקף הנרחב של התחומים שהושגו לגביהם הסמכות בין-ארגוניות, נותרו כמה סוגיות לגביהן לא הצליחה הוועדה לגבש הסכמה. הטיפול בסוגיות אלה הוטל מטעם ראש הממשלה על מר דן מרידור

(בתקופה שלא כיהן בכנסת או בממשלה), אך המסקנות שגיבש מעולם לא אומצו על ידי ראש הממשלה ולא אושרו. זאת כאשר בשטח הפעילות נמשכה ללא הסכמה והסדרה, וכל אחד מהארגונים פועל על פי הבנתו.

המצב הנוכחי

מאז 2005 התעוררו כמה מחלוקות מהותיות במרחבי הפעילות של ארגוני המודיעין; חלקן הוסדרו באופן נקודתי בהכרעת הדרג המדיני וחלקן נותרו ללא מענה. לדעתי, ראשי הארגונים מסתייגים מלהביא נושאי מחלוקת שכאלה להכרעת הדרג המדיני, בין היתר עקב חוסר הוודאות לגבי שיקוליו ולגבי החלטות שיקבל, שכמעט לא ניתן לערער עליהן. המשמעות לכך היא שבשטח התנהלה ומתנהלת פעילות מבצעית לא מתואמת אשר העלתה בהכרח את הסיכון לשרידות מבצעים ואנשים. ראוי לציין גם, כי ההתפתחות הגלובלית האזורית, התפרקות הסדר הישן וצמיחת סדר חדש, הקפיצה הטכנולוגית, כולל עולם הסייבר, יצרו תחומי עיסוק ויכולות הרלוונטיים לפעילות ארגוני המודיעין, אשר לגביהם לא נקבעו הגדרות והסדרות. המאפיין הבולט של ניסיונות ההסדרה כולם, היה יצירת גשר מעל התהום שמפרידה בין חומת ההגדרות המקורית של יעדי הארגונים שב"כ - בארץ, מוסד - בחו"ל, צה"ל - דרך הגבולות. ראוי לציין כי השמירה על הקביעות המקוריות נובעת בעיקר מתוקף היותן חלק מהדנ"א הארגוני שהתפתח במהלך השנים (בשב"כ ובצה"ל גם עקב חקיקה ספציפית), ובא לידי ביטוי בתהליכי בניין הכוח בכל אחד מהארגונים, אך לא פחות מכך גם בשיטות בתו"ל להפעלתן.

יתר על כן, התברר כי לא ניתן להמשיך ולחיות ללא הסדרה מוסכמת של קווי התחום בין הארגונים והגדרת תחומי הסמכות והאחריות מחדש, במיוחד כאשר דו"חות מבקר המדינה חשפו בעייתיות קשה בכמה תחומים טכנולוגיים וניהוליים. עקב העדר הסכמה ותיאום הובילו אלה להוצאות כספיות מיותרות ולחוסר אפקטיביות ניהולית, והשינוי הדרמטי במצב השטח, כמו למשל במצרים ובעיקר בסיני, חשף חוסר היערכות מדינית להתמודדות עם המצב. ארגוני המודיעין החלו לגבש מתכונת של שיתוף פעולה והסדרה מרצון שעיקרם חשיפה רחבה הרבה יותר של הפעילויות בין הארגונים, ונכונות לסיוע הדדי גם בתחומים שבהם בעבר כל ארגון שמר על נכסיו לעצמו. חשוב להדגיש שבין ארגוני המודיעין היה שיתוף פעולה לכל אורך הזמן בתחומים של הפעלת הכוח ומתן מענה לצרכים מבצעיים של ארגון אחד על ידי משנהו. לצד זאת, נשמרה רמה גבוהה של מידור וחוסר שיתוף פעולה בתחומים רבים אשר נתפסו כמסכנים את מעמדם ונכסיהם של הארגונים.

**ראשי הארגונים
מסתייגים מלהביא
נושאי מחלוקת
להכרעת הדרג המדיני
עקב חוסר הוודאות
לגבי שיקוליו ולגבי
החלטות שיקבל,
שכמעט לא ניתן
לערער עליהן**

בעת הנוכחית, העלויות הכלכליות של המשאב המודיעיני, התחרות על כוח האדם מול המשק האזרחי ובין הארגונים, המורכבות המבצעית והטכנולוגית כולל בתחום הסייבר, השתנות תנאי הזירה והסביבה הגאופוליטית גם למול הגברת העיסוק בגופים תת-מדינתיים המביאים לעליית משקלם של ארגוני המודיעין גם כספק מידע בגופים לוחמים, והעמקת המעורבות התקשורתית והמשפטית בפעילות ביטחונית, מחזקות את הצורך המדינתי בהגברה ניכרת של פעילות לחימה וסיכול חשאיות על ידי ארגוני המודיעין. בו בזמן מתרחבים תחומי הידע הדרושים לקברניט לצורך קבלת החלטות ביטחוניות גם למרחבים שבהם הידע אינו נמצא בארגוני המודיעין.

כדי לממש את הרחבת הפעילות הצפויה וטיובה בנסיבות החדשות, אני מציע לבחון שינוי של פרדיגמות היסוד העומדות ביסוד היחסים בין ארגוני המודיעין. אם בעבר היחסים התבססו על עקרונות של מידור הנשען על חומות חיצוניות מפרידות ושיתוף פעולה באותם מקרים שבהם מתגלה צורך, **אני מציע לבחון נוסחה חדשה של שיתופיות לפיה החומות החיצוניות יוסרו, ובמקומן ייקבעו אזורים פנימיים שבהם ישמרו היתרונות הנובעים מתחומי הליבה הניגודיים באחד הארגונים. בכל שאר הנושאים יתקיים שיתוף פעולה מלא בין הארגונים במגמה ליצור תהליכים חדשים, רעיונות וכיווני פעולה שנובעים מסינרגיה של הידע הארגוני המודיעיני והמבצעי. על פי העקרונות האלה:**

1. הגדרה בתחומי הליבה של הארגונים, לא תשתנה ולא תהיה בהם פגיעה.
2. לא ימונה מנהל חיצוני לקהילת המודיעין.
3. בחלק מהנושאים יוגדרו אחריות משותפת ממלכתית.
4. יש לבחון נידוד כוח אדם בין הארגונים על פי נושאי העיסוק אך גם במגמה להגביר את ההיכרות ההדדית.
5. יש לשאוף לשלב במערך ההדרכה של הארגונים אנשי ארגונים אחרים. בוודאי בתחומים כמו לימודי שפות, מחקר, טכנולוגיה.
6. למעט במקרים ייחודיים, תהליכי בניין הכוח בין הארגונים צריכים להיות שקופים.
7. הגורם האחראי והמתכלל לפעילות המשולבת של הארגונים יהיה ור"ש (ועדת ראשי השירותים).
8. יישקל צירוף גורמים חיצוניים לארגוני המודיעין לצורך פיתוח תהליכי החשיבה וקבלת ההחלטות על פי תחומי עניין ומומחיות.

סיכום

תהליכי ההקמה של ארגוני המודיעין בישראל, מודלי הפעולה האחריות והסמכות הנמצאים בידם, נבנו לאורך השנים בעיקר כתגובה לצרכים, לאילוצים ולתהליכים שהתפתחו במרחב המדיני-ביטחוני בישראל. מתוך אלה נקבעו דפוסי אחריות ושיטות עבודה אשר הביאו לידי ביטוי הן את המשימות והן את השיטות לייצר תוצאות ערכיות במינימום תקלות ובחשיפה מזערית. מאלה צמחה גאוות יחידה שתרמה ליכולות הביצוע ולתרבות הארגונית.

לכל אורך קיומה של המדינה התקיימו קווי הפרדה אנכיים בין הארגונים. אלה נוצרו במטרה לטייב את שמירת הסוד ולמנוע דליפות ותקלות; בפועל, הם גרמו גם לכפילויות, חוסר יעילות והעדפות לקויות שלא תרמו למטרה האסטרטגית הרחבה. מכל אלה עולה כי משקלו, ייחודיותו, ערכיותו ומחירו של המשאב המודיעיני הלאומי נמצאים בתהליך עלייה. הקריטיות של תקלה בהפעלתו חמורה כיום יותר ממה שהיה בעבר וכדי למנוע אותה נדרש ידע רחב ועמוק יותר ויכולות חדשות.

בנתונים אלה לא ניתן לשמור על העקרונות אשר בנו את ארגוני המודיעין וקהילת המודיעין ויש להתאימם למציאות החדשה והמתפתחת, תוך שמירה על ליבת העשייה הייחודית לכל ארגון **ושיתוף פעולה בכל שאר תחומי העיסוק תוך הפלת חומות הסמכות והאחריות הישנים והקמת מנגנון שילובי שיוכל להביא לייעילות בהקצאת המשאבים ובמקסום ההישגים הנדרשים.**