

# למה שר מודיעין, ולמה עכשיו

## ח"כ עופר שלח

מראשית ימיה של המדינה ועד ימינו אנו, המודיעין, עבור ישראל וקברניטיה, הוא הרבה יותר מאשר כלי נחוץ להבנת המציאות ולגיבושן של מדיניות ותכניות צבאיות. נדמה שהיחס אליו נובע ממניעים פסיכולוגיים הרבה יותר מאשר מהערכה מעשית של משמעותו: לא פחות משהיחס הזה משקף את נחיצותו הברורה של מידע מודיעיני כבסיס להחלטות, הוא סימפטום להיעדרה של תפיסת ביטחון מגובשת (כשאינן לך מצפן, אתה מפתח תלות נואשת בידעיה איפה אתה נמצא בכל דקה), חיבה גדולה לסוד ולכוח שהוא נושא אתו, ונטייתם של מנהיגים ישראלים להסתמך על מעגלים מצומצמים ולא פורמליים של שותפי סוד במקום על תהליכים סדורים ורבי-משתתפים, שבהם המודיעין הוא בסיס חיוני להבנת המצב אבל לא חזות הכול.

לפיכך, מצאה את עצמה קהילת המודיעין לאורך השנים זוכה לתשבחות נמלצות, שספק אם עמדו במבחן אובייקטיבי, ומנגד – מצאה עצמה כאשם התמידי והקבוע במקרה של כישלון. אפילו מנהיג שקול ומפוכח כבן-גוריון כתב, בסקירה המכוננת שלו לממשלה באוקטובר 1953, ש"המודיעין הצבאי שלנו (הוא) הענף המשוכלל והמוכשר ביותר בכל שירותי צה"ל, ולדעתי אינו נופל משום שירות מודיעין של צבא אירופאי או אמריקאי"<sup>159</sup> מעין הקדמה לקליטאות של מנהיגים עתידיים על אמ"ן, השב"כ או המוסד; עם זאת, לכל פיגוע דקירה או אירוע ביטחוני גדול יותר מתלווה מיד השאלה-האשמה האוטומטית "הייתה התרעה?", משל הבעיה היחידה שלנו היא מודיעין לא טוב מספיק. גם בנוגע לאירוע המעצב של דור שלם, מלחמת יום הכיפורים, אפשר לומר שהאובססיה ביחס למחדל המודיעיני מאפילה על ההכרה במחדל המדיני, בכשלים האופרטיביים ואפילו ברקע התרבותי-חברתי שעמדו ביסוד הכישלון.

בן-גוריון הוא גם שהקים, בשנת 1963, את הוועדה המשמעותית הראשונה שנועדה לסדר את קהילת המודיעין, שבימיו כראש ממשלה נוהלה למעשה תחת איש אחד, איסר הראל, שהיה גם ראש המוסד, גם הממונה מטעם ראש הממשלה על השב"כ וגם יועץ המודיעין דה פקטו של בן-גוריון.<sup>160</sup> ועדת ידן-שרף שהקים בן-גוריון, ערב פרישתו הסופית מראשות הממשלה כדי שלירשיו תהיה מערכת מסודרת, שהוא עצמו לא חש כנראה שהוא זקוק לה, הייתה רק הראשונה בסדרת המאמצים לסדר את גבולות הגזרה של הקהילה: בין הארגונים לבין עצמם ובין לבין הממונים עליהם, מאמצים הנמשכים עד היום.

כל זה קורה, כמובן, בעולם שהוא לא רק סבוך יותר ומוגדר פחות מאי פעם, אלא גם במצב שבו לעצם השאלה "מה אנחנו רוצים לדעת?" יש הרבה יותר מתשובה אחת. מבן-גוריון והלאה, יעד-העל של המודיעין היה להביא את ההתרעה למלחמה. המושג הזה אפילו הפך לאחת משלוש אבני

159 דוד בן-גוריון, צבא ומדינה, מערכות 279–280, מאי-יוני 1981, עמ' 2.

160 הערת העורכים: יצוין כי שנים אחדות קודם לכן, בשנת 1956, מינה בן-גוריון את יועצו, שאול אביגור, לבחון את תמונת המצב בקהילת המודיעין. הדוח שכתב אביגור קבע כי חסר לקהילת המודיעין גורם מרכזי שינהל אותה. אולם בן-גוריון בחר, מסיבות שונות, שלא לממש את הדוח והותיר את תמונת המצב בקהילת המודיעין כשהייתה.

היסוד של תפיסת הביטחון הישראלית (אם אי פעם נוסחה): המודיעין יביא את ההתרעה, הצבא יספק את ההכרעה, ויחד תיווצר ההרתעה שתרחיק את הסיבוב הבא. אלא שכדי שתהיה התרעה, צריכה להיות כוונה בצד השני, צריכה להיות החלטה המתקבלת במקום כלשהו לצאת למלחמה, שתפקיד המודיעין יהיה לדעת עליה בזמן. בכל המערכות האחרונות של ישראל, מ-1982 והלאה וביתר שאת בעשור האחרון (שכן ב-1982 זו הייתה מלחמה שנפתחה במהלך יזום ותוקפני של ישראל), לא עמד מולנו אויב שהחליט לצאת למערכה. ב-2006 יצא חיזבאללה למבצע חטיפה, שכדבריו של חסן נסראללה הוא עצמו לא שיער שיתגלגל למערכה של למעלה מחודש; כל המערכות מול חמאס החלו בתהליך של הידרדרות, ששני הצדדים התקשו לשלוט עליו ועל התמשכותו. למעשה, כצד החזק, ישראל הייתה משמעותית יותר בקביעת עצימותה ומשכה של הלחימה.

גם תפקידו השני של המודיעין – והזהה בחשיבותו – לבנות את תמונת העולם של ההנהגה המדינית והצבאית, הולך ומסתבך בעולם שבו מדינות הלאום מתערערות או נופלות, אין גורמי-על מסודרים כארצות הברית וברית המועצות לשעבר, והאויב הוא ארגונים תת-מדינתיים שהגיונם הוא תערובות של צבא, גרילה וטרור. למרות ניסיון העבר אצלנו ובעולם, הקברניטים והציבור טרם נגמלו מהצורך הפסיכולוגי לשאול את קהילת המודיעין "מה יהיה?" וראשיה טרם למדו לומר "האמת, למרות כל המשאבים המושקעים בנו, אנחנו לא יודעים וכנראה איננו יכולים לדעת". השיח בעניין זה הוא קטוע, מזוהם באינטרסים פוליטיים – לקברניט תמיד נוח יותר לטעון שהמודיעין לא נתן לו תמונת עולם מדויקת או מספיקה – ולא פורה.

מאז מלחמת לבנון השנייה חל שיפור עצום בזמינותו ובאיכותו של המודיעין הטקטי-אופרטיבי, ובשיתוף הפעולה בתחום זה בתוך קהילת המודיעין

**הקברניטים והציבור  
טרם נגמלו מהצורך  
הפסיכולוגי לשאול את  
קהילת המודיעין "מה  
יהיה?" וראשיה טרם  
למדו לומר "האמת,  
למרות כל המשאבים  
המושקעים בנו, אנחנו  
לא יודעים וכנראה איננו  
יכולים לדעת"**

הישראלית. כמעט בכל נושא אפשר למצוא צוותים משותפים של שניים משלושת ארגוני המודיעין או של שלושתם; מלחמות האגו והטריטוריה של העבר אולי לא נעלמו, אבל אין להשוותן למה שהיה פעם. ובכל זאת, סוגיית תחומי האחריות ובעיקר סדרי העדיפות נותרה לא פתורה. דוגמה מובהקת הייתה רצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן": השב"כ, שהיה מוביל המשימה הטבעי קודם להתנתקות, המשיך להיות סוג של מוביל, אף שהעדר השליטה בשטח וצמיחתו של חמאס לארגון כמו-צבאי הפכו את הרצועה ליעד דומה בהרבה לאלה שבהם אמ"ן הוא מוביל המאמץ ושאר הארגונים מסייעים לו. ישראל הגיעה ל"צוק איתן" עם חורים מודיעיניים משמעותיים בשני תחומים מרכזיים: מערך מנהרות התקיפה והתת-קרקע (ללחימה ופז"ש בשטחו) של האויב, ומערכת קבלת החלטות של הארגון. מבלי להיכנס כאן לניתוח מעמיק, פערים אלה באו לידי ביטוי בלחימה עצמה – בצד הביצועים המשופרים מאוד במתן מודיעין טקטי לכוחות.

הנקודה האחרונה, ובהחלט לא הפחותה בחשיבותה, בהבנת הצורך בשינוי תפיסתי לגבי המודיעין, ובעקבותיו גם בשינוי המבני הנדרש בדרג האחראי עליו, נובעת מכך שלא רק הגבולות הפיזיים של הקהילה הפכו מעורבבים, אלא גם אופי הפעולה שלה. אמ"ן עבר מדגש של התרעה אסטרטגית לדגש של מודיעין לפעולה, המתבצעת לא אחת על ידי גופי המודיעין עצמם. הקמת חטיבת ההפעלה והפיכת מחלקת המבצעים המיוחדים מגוף מתאם ליחידה שיש לה מפקד הם סממנים חיצוניים לדגש של אמ"ן היום על תפקידו כמודיעין מסכל, דומה להגדרה הוותיקה של המוסד כ"מוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים". נקודה זו תהפוך קריטית עוד יותר ככל שתעמיק חשיבותו של הסייבר כממד מודיעין ולחימה: בסייבר אין גבולות, הגדרות האויב גמישות וחמקמקות מאי פעם והמשאבים הנדרשים עצומים. אם נמשיך לנהל את הקהילייה בדרך שעוצבה בימי בן-גוריון, אנחנו מובילים אותה בהכרח לכישלון.

אי-אפשר לנתק את כל אלה ממה שבן-גוריון וירשיו ניסו פעם אחר פעם לסדר, ועדיין אינו מסודר עד היום, קרי דרכי הפעולה, גבולות הגזרה ותחומי האחריות בין ארגוני המודיעין לבין עצמם.<sup>161</sup> ואי-אפשר לנתק את הכשל הארגוני הזה מעובדת יסוד אחת: להבדיל מאמ"ן, הכפוף לרמטכ"ל ומעליו לשר הביטחון, למוסד ולשב"כ יש כפיפות ישירה לראש הממשלה, בלי שום דרג ביניים. המלצות עבר של ועדות שונות, מיועץ למודיעין ואף קבינט מודיעיני (וראו מסקנות ועדת אגרנט, ועדת החוץ והביטחון בראשות יובל שטייניץ לאחר מלחמת עיראק השנייה או המלצות דן מרידור ב-2007), לא יושמו.

המצב הנוכחי פשוט נוח מדי לכולם: ראשי הממשלה אוהבים את השליטה שמעניק להם הקשר הבלעדי עם ראשי הארגונים; לשרי הקבינט נוח לעתים לא לדעת, כי לדעת פירושו לשאת באחריות; ואילו ראשי הארגונים נהנים מעצמאות כמעט מוחלטת בהחלטות מבצעיות וארגוניות. מבצעי קצה מובאים לאישורו של ראש הממשלה (כפי שמבצעי קצה של צה"ל מגיעים אליו, למרות נוכחותם של דרגי הביניים). אבל מאות ועשרות מבצעים "שוטפים", שינויים בסדרי העדיפויות ובצי"ח ושינויים ארגוניים, שלו היה נערכים בצה"ל היו לא רק מאושרים על ידי שר הביטחון אלא נפתחים גם לדיון חוץ-מערכתי, נעשים מבלי שאיש אפילו ידע עליהם.

שר המודיעין הוא היום תחביב לשעות הפנאי של שר התחבורה, בעיקר מפני שאין לו שום סמכות. ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון, שאני חבר בה בשנים האחרונות, היא ועדה מפקחת בלבד; לא צריך להיות חבר בה כדי לדעת שיכולתה להיכנס לנבכי הקהילייה פחותה בהרבה מזו של גופי ועדת החוץ והביטחון האחרים ביחס לצה"ל. וראש הממשלה? הצצה בלוח הזמנים שלו או בכמות העניינים שבהם הוא נדרש להכריע מספיקה כדי לדעת שאין שום סיכוי שיהיה לו הפנאי הפיזי או המחשבתי להיות באמת "השר הממונה". שני גופים שתקציבם המאוחד מקביל לזה של משרד ממשלתי בינוני, פוטנציאל התועלת והנזק של פעולתם עצום ויש להם ממשק צמוד עם אחד האגפים החשובים ביותר בצה"ל, חיים למעשה בשטח הפקר מיניסטריאלי ופרלמנטרי.

161 הערת העורכים: יצוין כי בראשית שנות האלפיים פעלה מטעם הוור"ש ועדה בין-קהילתית בנושא חלוקת האחריות בקהילת המודיעין. הוועדה הגישה את המלצותיה לראש הממשלה שרון ואלו התקבלו ואושרו על ידו. הגם שהיו מחלוקות שלא סוכמו, חלק ניכר מהעשייה בקהילת המודיעין נכלל במסגרת הסכמים אלו.

רק לשם השוואה מהירה, במדינות רבות בעולם ארגוני המודיעין הם תחת פיקוח כפול ומשולש: לרוב הם שייכים למשרד ממשלתי (בבריטניה ה-MI5, המקביל לשב"כ, כפוף למשרד הפנים, ואילו ה-MI6 כפוף למשרד החוץ), ובחלק מהמדינות הם פועלים גם תחת גוף תיאום לשירותי המודיעין (ה-DNI בארצות הברית, ה-JIC בבריטניה). זאת נוסף על קשר העבודה הישיר שיש לראשיהם עם הנשיא או ראש הממשלה. בישראל אין דבר מכל אלה.

על רקע זה הגשתי לאחרונה, יחד עם חברי לסיעה ח"כ יעקב פרי, ראש השב"כ לשעבר, את הצעת חוק השירותים החשאיים. פרקים ב וג לחוק נוגעים להסדרה החוקית של אופן פעולתם של השב"כ והמוסד: פרק ב הוא חוק השב"כ מ-2002; בפרק ג נקבע שתוך שנה מיום חקיקת החוק ייחקק גם חוק המוסד, המעוכב במסדרונות המשפטיים כבר שנים. ואילו בפרק א נקבעים תפקידו, סמכויותיו ואחריותו של השר לענייני מודיעין.

למה שר? כל העבר מלמד אותנו שכל סמכות מקצועית תחת ראש הממשלה הופכת להיות איש מטה, שיש לו אולי חשיבות אישית אבל לא למעלה מזה. כך הוא הדבר במל"ל, ארגון המתקשה להתרומם אף שהוא קיים כבר כמעט שני עשורים ולמרות חוק מפורש של סמכויותיו, שנחקק ב-2008 (כפי שמעיד גם דו"ח מבקר המדינה על המשט הטורקי ויישום חוק המל"ל מ-2012). רק שר ייעודי, שזה תפקידו היחיד, ויש לו סמכויות של ממש – גם אם הוא ממשיך לתפקד תחת ראש הממשלה ואינו מנתק את הקשר הישיר של ראשי הארגונים לקברניט – יוכל באמת להזיז את הספינה התקועה הזו.

השר לענייני מודיעין יגבש, לאור החלטותיו של ראש הממשלה ותפיסת הביטחון של ישראל, מדיניות לבנייתם, להפעלתם ולתקצובם של השירותים החשאיים. מדיניות זו תאושר על ידי ראש הממשלה, והשר יפקח על יישומה. הוא יוביל את הקשר היומיומי עם השירותים החשאיים, יהיה מעורב בעיצוב וגם יאשר את התכניות הרב-שנתיות והתקציבים הרב-שנתיים שלהם קודם שאלה מוגשים לראש הממשלה, ויעצב את גבולות הגזרה בינם לבין עצמם ובינם לבין אמ"ן. כך הוא יוכל להבטיח מניעת כפילויות, מיצוי יתרונות מבצעיים וטכנולוגיים והגברת השילוביות בקהילת המודיעין. השר יאשר מינויים בכירים בשירותים, ממש כשם שעושה שר הביטחון, אבל לא יחזיק אחריות דומה לזו של שר הביטחון ביחס לרמטכ"ל – מינוי ראש השב"כ וראש המוסד יישאר בתחומו של ראש הממשלה. ושר המודיעין גם יהיה חבר, מתוקף תפקידו, בקבינט המדיני-ביטחוני, ויביא לדיוניו ידע מעמיק שיצבור בתפקידו והנעדר היום כמעט לגמרי מדיוני הקבינט. שר המודיעין גם יהיה אחראי על עיצובה של הערכת המודיעין השנתית.

לא אכנס כאן להיסטוריה ולפרובלמטיות של תפקידו של אמ"ן כ"מעריך לאומי". אומר רק שבעולם כפי שתיארתי כאן, המוכר לכל מי שעוסק בתחום, גבולות השיח הישן של "אנשי מקצוע" ו"דרג מדיני" מטושטשים יותר מאי פעם. זה יהיה אולי תפקידו החשוב ביותר של השר לענייני מודיעין: לשפר ולעצב מחדש את השיח הלוקה, הצופה פני ועדת חקירה יותר משהוא מייצר בסיס ראוי להחלטה, הקיים כבר שנים כה רבות בתחום החיוני הזה.