

נושאים כלליים

היבטים על יחסי הגומלין שבין גופי המחקר שבקהילת המודיעין

סיכום כללי של סדרת ביקורות בגופי המחקר

במרוצת השנים האחרונות ערך משרד מבקר המדינה ביקורת נפרדת ומפורטת בכל אחד מגופי מחקר המודיעין שבזרועות הממשל (בצה"ל, במשרד החוץ ובמשרד ראש הממשלה - בשב"כ, במוסד וב"נתיב").

לגופי המחקר (חטיבת המחקר באמ"ן, אגף המחקר במוסד, המרכז למחקר מדיני במשרד החוץ וחטיבת המחקר בשב"כ) לא הוגדרו חלוקת עבודה ותחומי אחריות בצורה בהירה די צורכה. זאת, להוציא חטיבת המודיעין ב"נתיב". עם זאת נמצא, שבדרך כלל, הנושאים שבהם דרוש לממשל מחקר מודיעיני לצורך ניהול ענייני המדינה, הן במזרח התיכון והן ברחבי העולם כולו, זוכים למידה מסוימת (אם כי לפעמים שונה) של כיסוי מחקרי. הביקורת העלתה ממצאים וליקויים, הן עקרוניים והן פרטניים, בעבודת כל אחד מגופי המחקר. לאחר הביקורות הנפרדות, יש מקום למבט כולל, שיקיף את בעיות המחקר של קהילת המודיעין כולה, כדי להעלות את הבעיות, וכדי שאפשר יהיה לגבש המלצות כלליות לשיפור פעילותם של גופי המחקר בעתיד.

ייתאמר מראש, שאין גופי המחקר חיים במנותק זה מזה, ויש ביניהם מגעים ושיתופי פעולה - חלקם ממוסדים. כמו כן קיימות כפילויות (חלקן לפי דרישה במסגרת "הפלורליזם" [לעניין הפלורליזם ראו בהמשך]; וחלקן שלא לפי דרישה - במסגרת התפתחות הארגונים) וזרימה שוטפת של מידע. לזרימה זו שתי צורות: האחת - הפצת ידיעות גולמיות מגורמי האיסוף בקהילה אל גופי המודיעין האחרים, ובייחוד אל גופי ההערכה; השנייה - חילופי מודיעין מעובד, החל מפירושה של ידיעה בודדת ועד לסקירות מקיפות. בתיאום ענייני קהילת המודיעין, לרבות בנושאי המחקר המודיעיני, אמורה לטפל ועדת ראשי השירותים (להלן - ור"ש). הור"ש קמה ב- 1949. ב- 1985 צומצם הרכבה לראשי המוסד, אמ"ן והשב"כ, כשהמזכיר הצבאי של ראש הממשלה (ראש הממשלה, להלן - ראה"מ) משתתף כמשקיף. לפי נוהל עבודת הור"ש (15.5.94), היא אמורה, בין השאר, לדון בהערכות מודיעין שנתיות ותקופתיות טרם שתוצגנה לפורומים השונים ולקבינט. ככל שהעלתה הביקורת, הדיון המקדים בור"ש אינו מקוים.

היעדר חלוקת תחומי אחריות מוגדרת כהלכה ומתעדכנת בין שירותי המודיעין בישראל, עלה לדיון מספר פעמים בעבר, בייחוד בהקשר לאירועים טראומטיים, כגון מלחמת יום הכיפורים ופרשת קו 300. ועדות שונות ובודקים יחידים ישבו על המדוכה שעה שבחנו את אופן פעילותה של קהילת המודיעין.

ככלל, עסקו הוועדות והבודקים בשאלה כיצד תיערך קהילת המודיעין כדי לשרת את תהליך קבלת ההחלטות בהנהגת המדינה, ובדגש על אלה של הקברניט (ראה"מ) ושל הקבינט. בהקשר

זה הועלו הסוגיות של האחריות להתרעה, לגיבוש הערכות המודיעין ולזרימת המידע. תיחום האחריות לנושאי המחקר טופל במסגרות אלה מספר פעמים.

עוד עלתה בפני הוועדות השונות שאלת הייעוץ לראש"מ בענייני המודיעין (יועץ בודד, מטה מצומצם, מועצה לביטחון לאומי); הצורך בהפרדה בין המחקר המודיעיני השוטף לבסיסי; ולבסוף - מעמדם, חיזוקם, הקמתם או ביטולם של גופי המחקר המודיעיני בקהילה. וכך, לאחר ועדת ידין-שרף (ב-1963) פעלה (ב-1973/4) ועדת אגרנט, שהוקמה בעקבות אירועי מלחמת יום הכיפורים. ליישום ממצאיה והמלצותיה של ועדת אגרנט הוקמה ב-1974 ועדת זמיר. לאחר אירועי קו 300, ב-1984 וב-1986, עסקו ועדות בראשות א' יריב בסוגיות הללו אגב בדיקתן את תפקוד השב"כ. ב-1987 עסק צוות בין-שירותי בחלוקת האחריות בקהילה, ובשנות ה-90 כתב האלוף (במיל') רפאל ורדי, לפי בקשת ראש"מ, שלושה נהלים (שראש"מ אימץ), שהסדירו את יחסי הקברניט עם כל שירות בנפרד, וכן נוהל לפעולת ור"ש. גם תת-ועדה של ועדת חוץ וביטחון דנה ב-1994 בסוגיות של היערכות שירותי המודיעין, ובכלל זה בכפילויות וב"קווי התפר" שבין השירותים; את המלצותיה הגישה לראש"מ ולראשי השירותים. לחלק מסוגיות אלו נמצאו במשך השנים פתרונות מניחים את הדעת, לאחרות פחות. למרות כל האמור לעיל, נותרו בעינן מספר סוגיות, שלא נמצא להם פתרון עד מועד כתיבת דוח זה. משרד מבקר המדינה סובר, ששלוש מהסוגיות הללו הן סוגיות מפתח, שמציאת פתרונות נאותים להן תביא לשיפור איכות התפקוד המחקרית הכוללת בקהילה. הסוגיות הן:

(א) שאלת חלוקת העבודה וחלוקת האחריות בין אמ"ן, השב"כ, המוסד, ומשרד החוץ בכלל, ולענייננו, בין גופי המחקר המודיעיני בפרט; ושאלת הפלורליזם⁶.

(ב) שאלת זרימת המידע לסוגיו (גולמי ומעובד) בין גופי הקהילה.

(ג) שאלת התרומה הייחודית של כל אחד מגופי המחקר בקהילה לגיבוש הערכת המודיעין הלאומית, הן במסגרת הפלורליזם והן בשטחי ההתמחות המיוחדים לו. כיצד הם מתפקדים במסגרות שבהן מוצגת ונידונה הערכת המודיעין הלאומית, ואם מושג בכך המיטב.

נוסף על אלה קיימות סוגיות שיש להן חשיבות, אם כי לא באותה מידה כראשונות, ואלה נוגעות במיוחד בנושאי ה"תפר" שבין השירותים. לדוגמה, סוגיית המיון וההכשרה של כוח אדם מתאים לתפקידי המחקר המודיעיני, או שאלת ריכוז המשאבים לעריכת מחקרי מודיעין בסיסיים על סוגיות יסוד כלכליות, חברתיות, וצבאיות, המעניינות את כל קהילת המודיעין.

הגדרת תחומי האחריות והסמכות בקהילת המודיעין

חלוקת תחומי האחריות: מניחי היסוד לקהילת המודיעין וקברניטי המדינה דאז לא קבעו חלוקת עבודה רשמית ותחומי אחריות ברורים בין גופי המודיעין בכל הנוגע למחקר. המודיעין הצבאי, שהופקד על ההתרעה למלחמה ועל המודיעין למיבצעי צה"ל, הפך לגדול ולמבוסס בגופי המודיעין. הוא גם נטל את הבכורה בגיבוש הערכת המודיעין הלאומית במישור הצבאי-מדיני-אסטרטגי. המוסד התמחה באיסוף ידיעות ובמיבצעים מיוחדים בחו"ל, והשב"כ התמקד בסיכול ריגול וחתרנות, בסיכול טרור ובאבטחה (אישים ומוסדות), והתמחה גם בחקר

6 למושג הפלורליזם אין הגדרה חד-משמעית. הוועדות והבודקים התייחסו למושג זה וקבעו, כי מהות הפלורליזם היא שהקברניט יקבל הערכות מודיעין בלתי תלויות זו בזו, שתגובשנה בכל גוף מחקר בנפרד אך על בסיס כל הידיעות המצויות ברשות קהילת המודיעין כולה.

ערביי ישראל. במשרד החוץ הוקם המרכז למחקר מדיני, שעסק בהערכת המתרחש בזירה העולמית על בסיס הדיווחים שזרמו מנציגויות ישראל בחו"ל.

השינוי העיקרי בהיערכות גופי המודיעין בתחום המחקר נעשה לאחר מלחמת יום הכיפורים. בהתאם למסקנותיה והמלצותיה של ועדת אגרנט, הוקמו גופי מחקר גדולים וחזקים יותר במשרד החוץ ובמוסד. הם נתבקשו לראשונה, ובמפורש, להתמודד עם סוגיות הערכת המודיעין המדינית-אסטרטגית כמשלימים/מתחרים ומבקרים של המודיעין הצבאי, בסוגיות שעד אז היו נחלתו הבלעדית. הממשלה, לפחות פעמיים - בהחלטה מס' 447 מתאריך 11.4.74, ובהחלטה מס' 227 מתאריך 20.8.86 - קבעה את הצורך בתיחום ברור וכתוב של האחריות הגיאוגרפית והפונקציונלית של שירותי המודיעין השונים (כולל, כמובן מאליו, גם את גופי המחקר שלהם), דבר שלא נעשה עד היום.

ועדת אגרנט קבעה, כי ההערכות שימסרו גופי המחקר של משרד החוץ והמוסד תתבססנה על החומר שהם עצמם אספו. אבל קביעה זאת נסתרה מיד; וכבר ב- 1974 המליצה ועדת זמיר, שהמידע הגולמי צריך להיות מופץ בשלמותו לכל העוסקים בהערכה, כדי ליצור "הערכות" (מודיעין) אסטרטגיות (ש)חייבות להגיע לידי הקברניט על מנת שיהיו נגד עיניו הערכות בלתי תלויות זו בזו".

שני תהליכים השפיעו בשנים שלאחר מלחמת יום הכיפורים על מצב גורמי המחקר. גוף ההערכה המודיעינית במשרד החוץ, שזכה לעדנה משך מספר שנים, הלך והתדלדל. מתחילת שנות ה-80 חדל המרכז למחקר מדיני לתרום תרומה ממשית וסגולית להערכת המודיעין הלאומית. מצב זה נמשך עד היום (ראה הביקורת על "המרכז למחקר מדיני" בדוח שנתי 46 של מבקר המדינה, עמ' 319). כתוצאה מלקחי התפרצות האינתיפאדה וההתפתחויות בזירה הפלסטינית, הוטלה ב- 1988 על השב"כ האחריות להערכת המודיעין של הנושא הפלסטיני בכלל וכל הנוגע לשטחים, בנוסף לאחריות לסיכול טרור, ולשם כך נבנתה בתחומו "החטיבה למחקר מודיעין". במקביל לשני תהליכים אלה, הלך ונבנה גם גוף המחקר במוסד. שני גופי המחקר - בשב"כ ובמוסד - מתפקדים כיום פחות או יותר כהלכה, להוציא ליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה בביקורות שנערכו אצל כל אחד מהם בנפרד.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הן היסטורית והן עניינית, יש לכל אחד מגופי המחקר המודיעיני מרחב של תרומה סגולית בשטחים המיוחדים שעליהם הוא מופקד: משרד החוץ בנושאים המדיניים, הבינלאומיים והדיפלומטיים; השב"כ בתחום סיכול הטרור והערכת המודיעין בתחום הפלסטיני בשטחים, וכן בתחום הלכי הרוח בקרב ערביי ישראל; והמוסד בתחום המדיני-אסטרטגי בעולם ובמחקר המזה"ת, ובהתמחותו הבלעדית בעולם המתפתח באסיה, אפריקה ודרום אמריקה. המודיעין הצבאי, כאמור, מתמחה בתחומי האסטרטגיה הצבאית והמדינית, ובייחוד בצבאות של מדינות העימות והפריפריה במזה"ת.

להלכה, ולכאורה, מתקיימת כפילות מחקרית בתחומים שבהם נקבע, כי יש לקיים פלורליזם. הדבר בא לידי ביטוי בנושא הצבאי, בתוך צה"ל - בין יחידות המודיעין בפיקודים המרחביים לבין חטיבת המחקר במטכ"ל, ובנושאים המדיניים אסטרטגיים בכלל - בין המוסד לאמ"ן. בנושא הפלסטיני, קיים הפלורליזם בין השב"כ לאמ"ן. על אף זאת, העובדה שהמרכז למחקר מדיני במשרד החוץ התנוון עד דעיכה, אין לה הצדקה עניינית, ולדעת מבקר המדינה, יש לעשות כדי שיחזור להוות גורם הערכה בתחומי האסטרטגיה, וההערכה המדינית והדיפלומטית. עניין זה חשוב במיוחד, בהתחשב בעובדה שזה כ- 20 שנה מתקיים במזה"ת תהליך שלום, ושלמשרד החוץ והעומד בראשו אמורה להיות תרומה סגולית בעיצוב האסטרטגיה במסגרת תהליך זה. השאלות שתהליך השלום מעלה, אינן רק בתחומי השילוב של האסטרטגיה והביטחון, אלא גם בתחומים

אזרחיים רבים ושונים. חלקן, ובמיוחד כאשר מדובר במציאות משתנה המקרינה על היחסים בין המדינות באזור, אינן זוכות לגוף שיתמחה בהן.

במצב שנוצר בפועל, קיבל על עצמו אמ"ן בשנים האחרונות את מטלות המחקר הקשורות בתהליך השלום כולו, ובכלל זה בנושאים אזרחיים, כלכליים וחברתיים, שאינם בגדר עיסוקו המרכזי - הערכת המודיעין האסטרטגית והמדינית בנוגע לסיכוני מלחמה ולסיכויי שלום. כבר בתקופות קודמות לכך, ומאז החל תהליך השלום ביתר שאת, העלו ועדות והוגים את השאלה: האם המודיעין הצבאי צריך לעסוק בשאלות שאינן בתחומי הצבא והאסטרטגיה, והאם לא צריך להטיל אחריות ראשית למחקר התחומים האזרחיים, כגון כלכלה, מדע, מים, אנרגיה, תחבורה וחינוך, על גוף אחר בקהילה. העובדות, שלפיהן לא היה ל"מרכז למחקר מדיני" במשרד החוץ משקל מספיק כדי להרים את תרומתו הייחודית, והמחקר במוסד לא תמיד היה שותף באופן פעיל בתהליך השלום, חידדו את הבעיה. אינדיקטיבית היא המחשבה, שגם כמה יוצאי אמ"ן שותפים לה, כי אין להטיל על המודיעין הצבאי אלא על משרד החוץ את המחקר למכלול הנושאים האזרחיים הקשורים בשלום, בכלכלה, בתהליכי מו"מ ובקשרים בין מדינות; ואילו הוא - המודיעין הצבאי - צריך להתרכז בנושא המרכזי - הערכת מודיעין אסטרטגית, צבאית ומדינית, שבה יודגשו נושאי ההתפתחות הצבאית והמדינית בהקשר לסיכוני מלחמה ולסיכויי השלום, והתרעה בפני תפניות בתחומים אלה. בנושאים הללו חיוני שיתקיים גם פלורליזם בהערכת המודיעין, צורך הגדל והולך עם התפתחותם של איומים חדשים, וביניהם האיום בנשק בלתי קוננוציונאלי.

להלן כמה מובאות המדגימות את האמור לעיל בהתייחס לתפקידו של אמ"ן:

ועדת אגרנט (1974): "(יש) לבצע שינויים מהותיים ויסודיים במבנה אמ"ן וחיל המודיעין, שיבטיחו שנקודת הכובד של המחקר וההערכה יהיו בתחומי המודיעין הצבאי, האסטרטגי, האופרטיבי והטקטי".

ועדת זמיר (1974): "נקודת המוצא היא שהמודיעין הצבאי הוא האחראי להערכה הממלכתית בנושא המלחמה".

דיון בממשלה (1975): ראה"מ: "המודיעין הצבאי נושא גם באחריות להערכת המצב הלאומית למלחמה".

נוהל עבודה ראה"מ - ר' אמ"ן (1994): "ר' אמ"ן אחראי, בין השאר, להערכת המודיעין הלאומית (למלחמה בלבד, לפי הגדרת ראה"מ ושהב"ט) [הסוגריים במקור] ... במסגרת אחריותו הנ"ל אחראי ר' אמ"ן, בין השאר, על מתן ההתרעה למלחמה".

המלצות האלוף (מיל') ורדי (1995): "לדעתי דרושה בהקדם הבהרה בשאלת האחריות להערכת המודיעין הלאומית ... ראוי גם להגדיר את חלקם ואחריותם של המוסד והשב"כ בתחומי המחקר וההערכה. במסגרת זו יש מקום להטיל אחריות פורמלית על המוסד, מקבילה לאמ"ן, למחקר והערכה מדינית-אסטרטגית ... זו [ההערכה של המוסד] תשמש גם כבקרה על הערכות אמ"ן. ראוי גם שהמוסד ימשיך במחקר והערכה צבאיים ברמה האסטרטגית, במידה הדרושה לעיצוב הערכתו המדינית. יהיה מקום להגדיר, באורח מחייב, גם את תפקידיה של [מחלקת החקר של משרד החוץ] בתחום המחקר וההערכה המדיניים-אסטרטגיים".

משרד מבקר המדינה מדגיש, שקווי התייחסות בתוך קהילת המודיעין בכלל ובגופי המחקר וההערכה בפרט, וכן הגדרת האחריות והמטלות בין שירותי המודיעין, טרם נקבעו בבהירות ובאופן הרשמי המתחייב. זאת, הן בנושאים המיוחדים לכל גוף, והן בנושאים שבהם נדרש הפלורליזם. מבקר המדינה ממליץ, שדיון והחלטה בשאלות אלו יתקיימו אצל ראה"מ. לאחרונה סוכם מסמך "תיאום האחריות המודיעינית בין שב"כ לבין אמ"ן"; לא הובהר אם ההסכם נידון

ואושר על ידי ראה"מ, דבר שמתחייב. עם זאת, ההסכם כשלעצמו מהווה דוגמה לאפשרות להגדיר תחומי עיסוק ומחקר מודיעיני באורח בהיר ובהבנה הדדית.

זאת ועוד, במעבר למאה ה-21 התעצמו מירון ההתקדמות בתחום הטכנולוגיה הצבאית ומירון ההתפתחות בתחומי המשוב ומאגרי המידע, ונוצר בהם כר חדש ונרחב לפעולה של המודיעין. באומות העולם ובאופן רשמי על ידי נשיא ארה"ב וראש ה-C.I.A, הוכרו נושאים אלה כמטלות מודיעין מובהקות ורחופות. ראוי שגם נושאים אלה יידונו אצל ראה"מ, ויונחה אופן הטיפול בהם בישראל.

לסיכום סוגיה זו: ראוי שתסוכם עמדה ברורה של ראה"מ וועדת השרים לענייני ביטחון, על תחומי האחריות הייחודיים מחד גיסא, ועל הפלורליזם המודיעיני מאידך גיסא, הנדרשים בקהילת המחקר. לקראת הדיון בסוגיה, ראוי שראה"מ יטיל על ועדת מומחים בכירים ובלתי תלויים להכין עבורו הצעות וחלופות לחלוקת האחריות בקהילת המודיעין בעתיד, כולל תחום האחריות למחקר. ההצעות הללו תשמשנה מצע לדיון ולהחלטה. הצורך בוועדת מומחים כזאת נובע מאי יכולתה של ור"ש להיות הגוף המתאים, והראיה - שעד היום היא נמנעה מלעסוק בשאלה זו. מן הראוי, שבמסגרת הסיכום ייתן ראה"מ דעתו להחזרת כושר ההערכה המודיעינית למשרד החוץ.

זרימת המידע

סוגיית זרימת המידע המופץ בין גופי המחקר המודיעיני עלתה בדיוני ועדת אגרנט, שהמליצה כי: "יש לקבוע בבהירות את כללי ההפצה והמשוב (FEED BACK) של חומר המודיעין הגולמי על ידי גורמי האיסוף בין אלה שבתוך אמ"ן ובין מחוצה לו, ... הן לגופי המחקר השונים והן לשהב"ט ולראה"מ". ועדת זמיר קבעה בהמשך להנחיות ועדת אגרנט, שיכולת גיבוש הערכת המודיעין תתבסס על מלוא המידע, הקשור בנושא ההערכה הרלוונטי והמצוי בקהילה. דבר זה נכון הן בנוגע להערכה בתחומי ההתמחות המיוחדים והן בתחום הפלורליזם. פירוש הדבר, שמידע מלא בתחום המחקר הצבאי יופץ לאמ"ן-מחקר, למודיעין בפקודים המרחביים של צה"ל, וכן לגורם המחקר הצבאי במוסד במגזר שעליו הוא מופקד. כל זאת כדי ליצור הערכה פלורליסטית בתחום הצבאי. לפי אותו עיקרון, מידע מלא בתחומי חוץ וביטחון - כולל המידע הצבאי הנדרש - יופץ לאמ"ן מחקר, למוסד ולמשרד החוץ, לצורך הערכה פלורליסטית בתחומי האסטרטגיה ובדגש על סוגיות חוץ וביטחון. משרד מבקר המדינה העלה, שיש עדיין ויכוח, שלעתים אף מחריף, בעניין הפצת המידע לסוגיו בתוך קהילת המודיעין והמחקר, ולא נהיר די צורכו עד כמה מדובר בשמירה על מידע רגיש בפני פגיעה במקורותיו, או בוויכוח עקרוני, שלפיו יש להעביר לכל גוף רק את המידע הדרוש לו, לפי פירוש הגוף המעביר.

סוגיית הפצת המידע עלתה בחריפות ובעקביות בכל הבדיקות שערך משרד מבקר המדינה בגופי קהילת המחקר המודיעיני. הטענה בדרך כלל מצד גופי המחקר היא, שהם אינם מקבלים את כל הידיעות הדרושות להם מארגוני המודיעין האחרים. במקביל נטען בפנינו על ידי האחרים, ובייחוד האחראים לאיסוף, שהם אינם מפיצים סוגים מסוימים של חומר שברשותם, מטעמים של חיסיון מקורות.

משרד מבקר המדינה בדעה, שאין להשאיר סוגיה זו ללא פתרון. מוצע בזאת שור"ש, או ועדת מומחים מטעם ראה"מ, תקבע עקרונות וכללים מחייבים ונהלים מפורטים להפצת המידע בקהילת המודיעין באופן שיאפשר לגופים לייצר הערכות עצמאיות על בסיס כל המידע המצוי, בנושאי ההערכה שעליהם הופקדו. לדעת משרד מבקר המדינה, העיקרון המוביל בהפצת המידע צריך להיות "הצורך לדעת" (The need to know). עיקרון זה ראוי שיעוגן בפועל בנוהל מדויק לפי עיקרון מנחה נוסף, שלדעת מבקר המדינה חשיבותו מכרעת, העיקרון שפלורליזם מתקיים

כאשר גופים נפרדים מכינים הערכת מודיעין בלתי תלויה, על בסיס אותו המידע. במשמעו: כל המידע העומד לרשות כל קהילת המודיעין באותם נושאים שבהם הפלורליזם דרוש ונדרש להתקיים. לדעת מבקר המדינה, ראוי שראה"מ יסכם הצעות שיקבל בנושא הפצת המידע בהחלטות ברורות. כדי לשמור על ביטחון המקורות, יוכנו נהלים שלפי כללי מידור קפדניים יאפשרו להפיץ גם סוגי חומר רגישים.

הושמעה בפני משרד מבקר המדינה גם הדעה, שיש להקים מרכז לניתוב מידע עבור הקהילה כולה, ולבטל את גורמי התפוצה בארגונים השונים, וזאת כדי לוודא הפצה מקצועית, לא אינטרסנטית, של ידיעות לגופי המחקר. מרכז כזה ידאג, שסיווג המידע בכל רמות הסודיות יוגדר בבהירות ויישמר בקפדנות. הגופים המקבלים יבטיחו, שרק הנוגעים בדבר ורק אלה שברמת הסיווג המתאימה, הם שיטפלו במידע. משרד מבקר המדינה רואה הצעה זו כבלתי מעשית בשלב זה.

גיבוש והצגת הערכת המודיעין הלאומית

הסוגיה השלישית היא, כאמור, התרומה הייחודית של כל אחד מגופי הערכת המודיעין, הן במסגרת הפלורליזם והן בשטחי ההתמחות המיוחדים לו לגיבוש הערכת המודיעין הלאומית. כיצד הם מתפקדים במסגרות בהן מתגבשת ומוצגת ההערכה הלאומית, ואם מושג בהן המיטב. ועדת אגרנט סיכמה את המלצותיה בקביעה, ש"כל ההמלצות הנ"ל כאחת, באות הן בכדי להבטיח קיום של פלורליזם בהערכות מודיעיניות לסוגיהן, והן בכדי לתת בידי ראה"מ את הכלים הדרושים כדי לוודא תפקוד יעיל של כל קהילת המודיעין, למתן התרעה וניתוח הערכותיהם המודיעיניות".

הביקורת בגופי המחקר השונים העלתה, שהמלצה זו לא יושמה. בחינת סוגיה זו איננה קלה, מה גם שמשרד מבקר המדינה לא ערך ביקורת מסודרת על התהליכים הללו אצל הקברניטים (ראה"מ, שר הביטחון, ושר החוץ) ובמשרדים שהשרים הללו עומדים בראשם. כל שיש בידי משרד מבקר המדינה הוא להאיר עתה כיצד נראים הדברים מצדם של גופי המחקר, כיצד הם עצמם מתייחסים לשאלה, ולצורך בפתרונה.

לכאורה קיימים בתחום זה שני היבטים. האחד הוא - באיזו מידה יש ביכולתו של גוף המחקר לייצר הערכה הראויה ל"שולחן המועצה" של הערכה לאומית. איכות הערכה כזאת צריכה לענות במידת האפשר על חמש דרישות יסוד: שלמות, דיוק, יסודיות, הגדרה נכונה של פערי הידע ועתוי נכון. יודגש, שמהביקורות בגופי המחקר עולה, שכמעט ברוב המקרים יש להם כושר לגבש מוצר הערכתי מבוסס וראוי. אכן, ישנם מחדלים, ועל אלה העירה הביקורת באופן פרטני בגוף הדוחות לגופי המחקר, אולם במבט הכולל קיים הידע, קיימת היכולת, וקיימת מסורת מחקרית של גיבוש הערכות המודיעין.

ההיבט השני קשור ביכולתו של הקברניט (כהתגלמותו בראה"מ, הקבינט, שר הביטחון והרמטכ"ל) לקלוט ולהטמיע את הערכות המודיעין המופנות אליו. משרד מבקר המדינה העלה, שעד מועד כתיבת מסמך זה לא נעשה מחקר שיטתי ורצוף על מה שדרוש לקברניט, לעומת מה שמיוצר ומה שמגיע לשולחנו. מחקר כזה צריך היה להבהיר את מה שנשמע והרים תרומה בפועל להערכה הלאומית, ואת המיותר. מחומר הביקורת ניתן להסיק, שלרוב, מציף המוצר המודיעיני את לשכת הקברניט בכמויות שאינן בנות-קליטה, ולכן רק חלקו, ולפעמים חלקו הקטן, מגיע לידיעת הקברניט או נידון "סביב שולחן המועצה". בעניין זה סובר משרד מבקר המדינה, כי יש מקום להפיק את הלקחים בנוגע לצמצום כמות החומר ולכתיבה מרוכזת יותר, כדי שתעלה תרומה ממשית להערכה הלאומית. על צורך זה חזרו והעירו גם פרטים וועדות בתוך מערכות המודיעין ומחוצה להן. יש, על כן, לבחון את הנושא ביסודיות.

סוגיה נפרדת, במסגרת נושא זה, נוגעת לאופן הצגת הערכת המודיעין הלאומית לממשלה. ב- 5.7.96 החליטה הממשלה, שוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי תעסוק, בין היתר, ב"קבלת הערכת המודיעין הלאומית השנתית ומעקב אחרי ההתפתחויות בתחומים אלה". ההחלטה לא פירשה מי אחראי להגיש הערכה זו וכיצד תגובש; מקובל, שאמ"ן מציג את הערכתו, והמוסד או השב"כ מגיבים. ככל העולה מן הביקורת בגופים השונים, אין הנחיה המגדירה את תחומי המושג "הערכת המודיעין הלאומית" מעבר לאחריות אמ"ן להערכה האסטרטגית לסיכוני מלחמה ולסיכויי שלום. אמנם, כאמור, בסוף 1988 הוטל על השב"כ להכין את הערכת המודיעין הלאומית בסוגיה הפלסטינית, אך הגדרה זו נושאת אופי זמני ואינה מכסה את כל תחום ההשלכות של הטרור; לדוגמה, סיכול טרור בחו"ל. כלומר, גם לסיכום זה שוליים לא ברורים, ויכול שיכלה את יומו בשנים הקרובות עם התפתחות התהליכים המדיניים והצבאיים. במסמך התיאום החדש בין השב"כ לאמ"ן, המכונה "מגנה כרטא 2", כבר באה לביטוי התפתחות כזאת.

לצד הצורך בהגדרת האחריות והתפקידים לשירותי המודיעין ולגופי המחקר שלהם, יש לזכור, כי כל הגדרה כזו צריכה לאפשר את התאמתה לשינויים שיתחוללו במזה"ת ובעולם. עוד חשוב להדגיש, כי מרגע שתיקבע אחריותו של גוף מחקרי לגיבוש ההערכה בתחום כלשהו - לפי התמחותו וייחודו - הרי שהוא יהיה זה שיציג את ההערכה באותו תחום במסגרת גיבוש הערכת המודיעין הלאומית. יתר גופי המחקר יגיבו על הצגת ההערכה, דבר שיאפשר למקבלי ההחלטות לקבל הערכת מודיעין פלורליסטית.

יועץ מודיעין לראה"מ

במועד כתיבת מסמך זה עדיין לא הוקם התפקיד של יועץ לענייני מודיעין על יד ראה"מ, אך הוחלט להקים מועצה לביטחון לאומי, אשר לפי החלטת הממשלה, תעסוק, בין השאר, בריכוז הערכה אינטגרטיבית ובהכוונת עבודת המטה בתחום הביטחון הלאומי. ייתכן שהיא גם תרכז ותעבד את החומר להערכה המודיעינית הלאומית השוטפת והמיוחדת. הוויכוח על נחיצותם של התפקידים הללו על יד הקברניטים מתנהל זה שנות דור ויותר, והוא צץ מחדש מדי פעם, סוער ושוקע "כמתי מדבר האחרונים". גם מתוך הערות הוועדות והבודקים לדורותיהם וגם מתוך הביקורות בגופי הערכת המודיעין השונים, עולה הצורך ביועץ מודיעיני לראה"מ ולוועדת השרים לענייני ביטחון, כצורך של קהילת המחקר כולה, אם לא של כל גוף בנפרד. כשהגדיר ראה"מ (י' רבין ז"ל) ב- 1975 את תפקידו של היועץ לענייני מודיעין, בעת שמינויו נידון בממשלה במסגרת יישומן של המלצות ועדת אגרנט, הוא קבע כי: "עיקר תפקידו יהיה ליזום את הפלורליזם ואת הקונפונטציה בהערכות, יותר מאשר כניסה לעבודת המודיעין עצמה. ... היועץ תפקידו להדליק נורות אדומות אצל ראה"מ וליזום עימות כדי לבדוק אם יש הערכות שונות. הוא יקבל [לעיון] את ההערכות וחלק מחומר הגלם".

לדעת משרד מבקר המדינה, הגדרה זאת מבהירה כהלכה את תמצית הצורך האמיתי. צורך זה קיים היום לא פחות מביום נתינתה של הגדרה, וראוי אם כך, שבמוקד גיבוש הערכת המצב הלאומית ולצורך ניווט כהלכה של הצגת הערכת המודיעין הלאומית, תעמוד המועצה, או גוף מתמחה, או גוף מטה שיעסוק באיתור הבדלי הדעות העולים מהחומר הרב הנמסר בהערכות המודיעין התקופתיות, העתיות והמיוחדות. גוף זה לא יהיה מוסד מודיעין נוסף שחוקר חומר גלם ומייצר מודיעין מעובד, אלא יכין את החומר לדיונים אצל ראה"מ וועדת השרים באורח שיטתי. יוזכר, כי נתקבלה על כך גם החלטה של מליאת הכנסת, שלא מומשה. גוף כזה יכול גם לאפשר לראה"מ את מה שמתבקש ממילא - לקרוא רק את החשוב עבורו.

הנחיית הקברניט

מערכת היחסים של הקברניט עם גופי המחקר המודיעיני חשובה מהיבט נוסף. משרד מבקר המדינה העלה, שבכל הביקורות בגופי המחקר המודיעיני הוזכר הצורך במשוב הדוק מצד הקברניט, כדי לכוון ולמקד את מיצוי כוחות האיסוף והמחקר לנושאים הדרושים לו באמת. לשון אחר, לשירותי המודיעין חסר צי"ח (ציון ידיעות חיוניות) של הקברניט. הדברים הללו אינם מובנים מאליהם. כאשר מדובר בדרישה הבאה מצד הקברניט לחומר מיוחד או לתדריכים לקראת אירועים או מפגשים מיוחדים, הבקשות הללו ברורות בדרך כלל ולכן נענות היטב; לא כך הוא המצב כאשר מדובר בנושאים כלליים, במידע שוטף או בסיסי.

במיוחד חשוב משוב צי"ח הקברניט בהקשר למגעים עם גופים שהם מושא להערכה, ואשר הקברניט נושא ונותן עמם ישירות במסגרת תהליך השלום, בלי שלגופי המחקר השונים תהיה נציגות במגעים אלה. חשוב, שבמידת האפשר, יובהר מהו המצב ומהם הצרכים. בפועל קרה, על פי גרסת גופי המחקר, שבתהליכי המשא ומתן עלה מידע חשוב שהגיע לידי הקברניטים, ושלא הגיע לגופי המחקר, והיו גורמי הערכה שלא שותפו כלל בתהליך. באיזו מידה היה החיסיון הכרחי, הרי שעניין זה נתון לשיקולו של הקברניט, ואין מסמך זה בא לבקר את שיקול דעתו. אולם, יש לציין, כי שיקול דעת כזה צריך להביא בחשבון את הפגיעה האפשרית ביכולתו של הקברניט ליהנות מהערכת מודיעין טובה יותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם אכן יש ממש בטענת גופי המחקר וראשי שירותים, שלעתים קיים נתק בינם לבין הקברניטים - מצורכיהם של האחרונים ומהמידע שברשותם - הרי שדבר זה עלול להביא למצב של עיסוק מחקרי בנושאים שאינם בצי"ח הקברניט, או להבדיל - לגרום נזק. לכן מוצדק ביסודו רצונם של גופי המחקר שלא יתבזבזו מאמציהם על דברים שאינם דרושים לקברניטים. לשון אחר ולסיכום: מן הראוי שלגופי האיסוף וההערכה יופנה באופן שוטף צי"ח הקברניט, בראש ובראשונה באמצעות המגע הישיר שיש לראשי קהילת המודיעין עם הקברניט.

סוגיות נוספות

הזכרנו לעיל את קיומן של כמה סוגיות משנה. אחת מהן היא הכשרת כוח האדם לצורכי המחקר המודיעיני. לא כל גופי המחקר סובלים מעניין זה באותה המידה. באופן כללי ניתן להצביע על שני מקורות עיקריים לכוח אדם מתאים לגופי המחקר - האחד הוא הקורסים שמקיים אמ"ן, שבוגריו משתלבים בגופי המחקר האזוריים לאחר שירותם הצבאי, והשני הוא האקדמיה. לדעת משרד מבקר המדינה, הסוגיה הזאת עולה, משום שאין עדיין מענה טוב לצורך בחוקרים מוכשרים, במשמעותו הכפולה של המושג (בעלי כישרון ושעברו הכשרה), שימלאו את החסר בגופי המחקר לפי תקניהם ותחומי אחריותם. בעניין זה נחלקות הדעות. יש המעדיפים את "ההכשרה בבית", כלומר כל גוף מחקר יכשיר את כוח האדם לעצמו, ויש הגורסים, כי ראוי שיהיה מרכז להכשרת עובדי מחקר לכל הקהילה.

משרד מבקר המדינה מוצא, שיש טעם בטענה האומרת שלמקצוע המחקר המודיעיני יש ייחוד, ושלייחוד זה יש הרבה מן המשותף לכל גופי המחקר המודיעיני. כלומר, בו בזמן שדרושה הכשרה מיוחדת לעובד המחקר בתחום הנושא המודיעיני שבו הוא מתמחה, דרושה לא פחות הכשרה יסודית בכלי העבודה. לכן אפשר, ואף רצוי, להקים מרכז ייעודי ללימוד נושא המחקר המודיעיני, שבמסגרתו יתקיים קורס קבוע להכשרת חוקרי מודיעין לקהילה כולה. הקורס יכשיר את החוקרים, לאחר מיון המועמדים בקפדנות, בדרכי העבודה ובשיטות לגיבוש הערכת המודיעין. בקורס זה ילמדו גם לקחים משגיאות ומהצלחות העבר. בתום ההכשרה הכללית יקבלו החוקרים "הכשרה חילית" בגוף שאליו יוצבו. מרכז כזה יוכל לקיים גם קורסים מתקדמים

לקציני מחקר, וכן השתלמויות וסדנאות מיוחדות להפקת לקחים. אפשר לחשוב גם על "עליית כיתה", ובמקביל להכשרה הבסיסית במסגרת הקהילה, לכוון בעזרת גופי המחקר המודיעיני מסלול אקדמי ללימודי המשך באוניברסיטה בתחומי המודיעין והמחקר המודיעיני. בידי משרד מבקר המדינה לפחות עדות אחת חשובה לנכונות מצד האקדמיה לפתח מסלול כזה, אם יתגייסו גופי המודיעין לסייע.

הסוגיה המשנית השנייה שעלתה בביקורת, גם היא כבדת משקל כשלעצמה, קשורה בחוסר ההצלחה של כל גופי המחקר להפיק באורח מסודר מחקרי מודיעין בסיסיים. מחקרים אלה דרושים לדעת רבים, וחסרונם הוא ממשי. בעיקר הם חסרים בתחומי התשתית של ההתפתחות במדינות היעד: התחומים הכלכליים, החברתיים/דמוגרפיים, המדיניים (מבחינת התפתחות המשטרים) והצבאיים. החסר נוגע גם למחקרים על העבר, הרוחק, הבינוני והקרוב, מבחינת העומק ההיסטורי, וזאת כדי להצביע על האפשרויות להתפתחות בעתיד, ולמתן "התרעה בסיסית" (כפי שמכנים זאת המומחים). הדברים אמורים גם במחקר שיטתי מעמיק להכרת האישים המרכזיים הפועלים בזירות שהן רלוונטיות להערכת המודיעין הלאומית.

בכל גופי המחקר העלתה הביקורת היצמדות יתרה למחקר "השוטף" כתוצאה מלחץ האירועים וממצוקת כוח האדם. זאת, שעה שקיים הצורך לבחון לעומקם תהליכים ומגמות, שלא תחת לחץ האירועים, ביישוב הדעת ובמקצועיות. ייתכן, שלקח הכישלון בתחום זה עד כה מחייב לרתום לתפקיד זה גם את מומחי האקדמיה על ידי גיוסם, ולו זמנית, וכמובן לפי העניין, לגופי מחקר בסיסי.

*

בתיקון מתמיד של הערכות המודיעין ועמדות המעריכים, ובחשיבה מחדש על ההיערכות הדרושה לעתיד, הן בארגון, הן בחלוקת האחריות, הן בהקצאת המשאבים הדרושים והן בהכשרה קפדנית של כוח אדם, תלויה לא במעט התפתחות גופי המחקר המודיעיני. אם ילכו ארגוני המודיעין והקברניט בקו זה, ואם המועצה לביטחון לאומי תפעל כהלכה, גם בתחום של הערכת מודיעין אינטגרטיבית, סבור משרד מבקר המדינה, כי ביטחון ישראל יזכה לשיפור תרומתה החשובה של קהילת המחקר המודיעיני.

במרוצת השנים רשם המחקר המודיעיני פרקים חשובים ואף מפוארים במתן מודיעין, הן להערכת המצב הלאומית, הן לניהול מהלך המלחמות והן למיבצעים בודדים ולבט"ש. הוא גם רשם ביומנו שגיאות קשות ומכאיבות, במיוחד בתחומי ההתרעה המיוחדת והבסיסית. עתה צריך לבסס את תרומתו ולשכלל את יכולותיו גם בתחום התהליכים החדשים וההתפתחויות שהתחוללו במרוצת תהליך השלום, בתחום הסיכונים החדשים המתפתחים באזור, ובתחומי השינויים הכלכליים, הטכנולוגיים, החברתיים והפוליטיים במזה"ת ובעולם. מכלל הדברים הללו עולה כדלקמן:

א. יש לחדד את הצורך בפעולה ממלכתית בהנחיית ראה"מ כשר הממונה וכקברניט - שתמציתה דיון והגדרה של תחומי האחריות והסמכות בקהילה, ושכלול דרכי גיבושה והצגתה של הערכת מודיעין פלורליסטית.

ב. מהגדרה זו יש לגזור את הדרוש בתחומי הארגון, המשאבים והמתודה, לשפר את התיאום בור"ש, ובמקרה של מחלוקת - להביאה לפסיקת השר הממונה/ראה"מ.

ג. יש צורך לשפר את הפלורליזם. על ידי הבהרת תחומי והגדרת המתחייב ממנו בתחום הערכות המודיעין, ולבססו על כל המידע הזמין. ראוי, ששיפור זה יתרום תרומה מלאה יותר לגיבושה של הערכת המודיעין הלאומית, כתשתית לקביעת הערכת מצב מבוססת, שממנה תיגזרנה תכניות עבודה ברמה הלאומית.

סוגיות "צינון" במעבר עובדים בשירות הציבורי למגזר העסקי

חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (להלן - חוק שירות הציבור), קובע סייגים למעבר של נושאי משרה בשירות הציבורי למקום עבודה אחר. פרק זה מעלה שני מקרים של עובדים בכירים בשירות הציבור (במשרד האוצר וברשות לפיתוח אמצעי לחימה [להלן - רפא"ל]), שלא פעלו בהתאם להוראות החוק האמור, ועברו למגזר העסקי ללא קבלת היתר וללא תקופת צינון.

מקרה אחד עלה במסגרת בדיקת פרויקט "עמוס" בתעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א), שנערכה בתקופה שבין ינואר 1996 ליוני 1997.⁷ מדובר בהליך מינויו של הסמנכ"ל לכספים בתע"א, לאחר שפרש משירותו במשרד האוצר.

עניינו של המקרה השני בנסיבות פרישתו של הסמנכ"ל לשיווק ולפיתוח עסקי ברפא"ל (להלן - הסמנכ"ל לשיווק לשעבר) באוגוסט 1997, ובמינויו לתפקיד בכיר בחברת "אלביט מערכות בע"מ" (להלן - אלביט) בנובמבר 1997.

חוק שירות הציבור והתקשי"ר

חוק שירות הציבור קובע: "מי שפרש משירות הציבור, ובתפקידו בשירות הציבור היה מוסמך להחליט על פי שיקול דעתו על הענקת זכות לאחר, או להמליץ על הענקת זכות כאמור, או שהיה ממונה על עובד אחר בשירות הציבור המוסמך כאמור, לא יקבל זכות מאדם שנוקד במהלך עסקיו להחלטתו בתחום הסמכות האמורה". משרת שכיר בשירותו של האדם, שהיה נזקק להחלטה או להמלצה, היא קבלת זכות לעניין סעיף זה. ההוראה הנ"ל לא תחול בכל אחד המקרים האלה: עברה שנה מיום פרישתו של העובד; "הוועדה למתן היתרים"⁸ לפי חוק שירות הציבור אישרה שעברו שנתיים מיום גמר טיפולו של העובד בהחלטה או בהמלצה; ניתן היתר לפי החוק לקבלתה של הזכות.

7 ראו את דוח הביקורת על פרויקט "עמוס" בדוח שנתי זה, עמ' 208.

8 ועדה למתן היתרים - על פי סעיף 11 לחוק שירות הציבור עולה, כי "שר המשפטים יקים ועדה של שלושה למתן היתרים לפי חוק זה (להלן - הוועדה); בראשה יעמוד שופט של בית משפט מחוזי, אחד מחבריה יהיה אדם שלא מבין העובדים בשירות הציבורי, והשלישי יהיה עובד בשירות הציבורי".