

פרק מתוך ספר "המודיעין והשבועה באוקטובר"

השאלה איננה איך החדר נראה, אלא איך מדברים בו

עפר שלח¹

תקציר

המאמר בוחן את כשלי ההתרעה של קהילת המודיעין הישראלית לאורך עשרות שנים, ובראשם מחדלי 1973 ו-2023, ומערער על ההנחה בדבר יכולתה לספק התרעות מהימנות לאירועים מדיניים וצבאיים דרמטיים. אף שנעשו ניסיונות חוזרים לתקן כשלים אלה באמצעות רפורמות ארגוניות במודיעין, שורש הבעיה עמוק יותר, והוא נעוץ בתרבות הדיון ובדינמיקה שבין הדרגים הצבאי והמדיני. המאמר מדגיש את השפעתם של היררכיה נוקשה, שיח קונפורמי ופוליטיזציה סמויה על תהליך קבלת ההחלטות, וטוען כי שינוי מבני לבדו אינו יכול להבטיח שיפור. כדי להפיק לקחים אמיתיים ולהימנע מכשלים עתידיים, נדרש שינוי רחב היקף בתרבות האסטרטגית הישראלית, אשר יקדם פתיחות מחשבתית, דיון ביקורתי והכרה בממד הפוליטי-אנושי של תהליכי ההערכה וההתרעה.

"ניצבת, אפוא, השאלה באיזו מידה מוכשר מנגנון המודיעין שלנו, על כל שלוחותיו, להתרות מבעוד מועד בדבר התרחשויות נכבדות בארצות שכנות? כוונתי להתרחשויות והחלטות מדיניות והכנות צבאיות".

ציטוט זה, מתוך תזכיר של שאול אביגור (מאירוב) – מקים שירות הידיעות של ההגנה (ש"י) וממייסדי משרד הביטחון – לראש הממשלה ושר הביטחון דוד בן-גוריון בפברואר 1957, פותח את ספרם של אהרן זאבי פרקש ודב תמרי ואיך נדע?² שלוש שנים וחצי קודם לכן קבע בן-גוריון, בהצגה שלו לממשלה באוקטובר 1953, כי בניתוח הלך הרוח והכוונות של מנהיגי ערב "אני תלוי

¹ מנהל תוכנית המחקר "מדיניות הביטחון הלאומי של ישראל" במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), ולשעבר חבר ועדת החוץ והביטחון וועדת המשנה שלה למודיעין, שירותים חשאיים ושו"ן.

² אהרן זאבי פרקש ודב תמרי, ואיך נדע? ידיעות ספרים וספרי עליית הגג, 2011, עמ' 15

לגמרי בידיעות ובדעות של המודיעין הצבאי שלנו, שהוא אגב, אולי הענף המשוכלל והמוכשר ביותר בכל שירותי צה"ל, ולדעתי אינו נופל משום שירות מודיעין של צבא אירופאי או אמריקני".³

אביגור, שהשאלה שהוא מעלה היא בעיניו רטורית והתשובה לה שלילית, מציג לא פחות מארבעה אירועים שהתרחשו בפרק הזמן שבין הקביעה הנחרצת של בן-גוריון לכתיבת המסמך שלו, שבהם נכשל המודיעין כישלון חרוץ במתן התרעה על התפתחויות מדיניות או אופרטיביות מהותיות, ובראשם החמצת העסקה הצ'כית, שהובילה למלחמת סיני. מאוקטובר 1953 ועד אוקטובר 2023 אפשר למנות עשרות מקרים אחרים המאששים את קביעתו העגומה, ובראשם כמובן המחדלים הרי האסון ב-1973 וב-2023. אלה תומכים דווקא באמירה המצמררת, בהקשר שבה נאמרה, של אלי זעירא, ראש אמ"ן במלחמת יום הכיפורים, לפיה "בעיני הקברניטים אמ"ן היה כמו אתרוג. ואני שואל, למה עשיתם מאמ"ן אתרוג? הרי הוא לא אתרוג. ולמה הוא לא? כי ההיסטוריה של האתרוג הזה, מוכיחה שהוא אף פעם לא יכול להתריע. אם היו לומדים את ההיסטוריה היו רואים שאין לזה סיכוי. אתם, שהסתכלתם עליו ויצרתם מארג ציפיות לא ריאלי, אתם נכשלתם".⁴

מול כל אלה אפשר למנות מקרים רבים מאוד שבהם קהילת המודיעין בישראל, שמושקעים בה משאבי עתק ומשרתים בה טובי האנשים, סיפקה התרעות מדויקות וניתוח מושכל, שלא לדבר על מודיעין אופרטיבי מן המעלה הראשונה. ולכן, השאלה איננה "האם יש לנו מודיעין טוב מספיק?" (שלא לדבר על מליצות כמו "הטוב ביותר בעולם", שאפילו בן-גוריון חטא בהן), אלא מה אנחנו באמת צריכים להניח ביחס למודיעין, והאם אפשר ליצור מנגנוני הגנה שיחסנו ככל האפשר את המערכת מפני טעות הרת גורל, שבמבט היסטורי נראית כמעט בלתי נמנעת.

מדוע כשלו הניסיונות לתיקון ארגוני בקהילת המודיעין?

התזכיר שכתב אביגור ב-1957 היה רק אחד משורה של ניסיונות להתמודד עם אפשרות הכשל המודיעיני באמצעות פתרונות ארגוניים. ועדות שונות הוקמו, בדרך כלל בעקבות כישלונות בולטים - אם למנות רק כמה: ועדת ידן-שרף ב-1963, ועדת אגרנט לאחר מלחמת יום הכיפורים, ועדת

³ דוד בן-גוריון, "צבא ומדינה", התפרסם בגליון מערכות 279-280, יוני 1981, עמ' 2

⁴ אבירם ברקאי, משק כנפי הטעות, הוצאת המרכז למורשת המודיעין, 2014, עמ' 152

המשנה למודיעין של ועדת החוץ והביטחון ב־2003 וחלק מדוח ועדת וינוגרד לאחר מלחמת לבנון השנייה; נוסף על כך מונו יחידים, דוגמת אלוף (מיל") רפאל ורדי בשנות ה־90, להגיש המלצות בנושא. ההמלצות נגעו לרוב בתחומים ארגוניים: מינוי יועץ מיוחד למודיעין לראש הממשלה; הקמת גופי "איפכא מסתברא"; חיזוק גופים מחוץ לקהילה הביטחונית (למשל מחלקת המחקר של משרד החוץ); הקמת "צוות הערכה לאומי" ועוד.

הרוב המכריע של המלצות אלה, שרבות מהן חוזרות על עצמן בדוחות של הוועדות השונות, לא יושמו, או לא החזיקו מעמד (יהושפט הרכבי היה יועץ ראש הממשלה למודיעין בשנים 1978-1977, אך התפקיד התנוון ונעלם לאחר מכן). בחינה מדוע מעלה כמה סיבות, רובן ככולן קשורות לגורמים המכריעים ביותר בכל שינוי, בוודאי במרחב הציבורי – הגורם האנושי והתרבות הארגונית:

- ראשי הממשלה לא ששו לוותר על הקשר הישיר אל ראשי ארגוני המודיעין שתחת אחריותם, המוסד והשב"כ, שמשמש בסיס לידע ייחודי שהוא כוח.
- ראשי הארגונים עצמם התנגדו לגורם ביניים כלשהו או להסדרה שתחליש את הקשר הישיר שלהם למקבלי ההחלטות. חלקם התבטאו אחרת לאחר שפרשו מתפקידם, אבל בעת שביהנו בו נהגו כולם על פי קביעתו הנחרצת של נחום אדמוני, ראש המוסד לשעבר, שאמר במפורש כי "אין צורך למנות יועץ למודיעין ליד ראש הממשלה".⁵
- עוצמתה של מערכת הביטחון אל מול הגופים שמחוצה לה, והדומיננטיות של אנשי צבא מכהנים בשיח ושל פורשי המערכת שעברו לתפקידים פוליטיים, ונתפסו כמועמדים טבעיים להחזיק בתפקידים הקשורים לביטחון – כל אלה הנציחו הן את צבעו האחיד של השיח הן את הסברה לפיה המערכת יודעת לתקן את עצמה ורק תינזק משינויים שייכפו עליה מבחוץ.
- תרבות הדיון בארגונים עצמם, ובינם ובין הדרג המדיני, מקשה על אימוץ דרכי מחשבה ופעולה שונות, גם לאחר כישלון שלכאורה מחייב אותו. הדיון היררכי, מדרגי ומושפע מאוד

⁵ מבט מלמ, גיליון 15, פברואר 1997, עמ' 10

מהדרך שבה הוא עשוי להשתקף כלפי חוץ ולהשפיע על מעמדם של האישים והארגונים. השינויים המובהקים שעברה תרבות הניהול במגזר העסקי בעשורים האחרונים נעצרים מחוץ לחדר שבו מתקיימים דיונים בענייני ביטחון בכלל ומודיעין בפרט, והאמירות לאחר מעשה – בדבר הצורך לקיים פתיחות מחשבתית, להתמודד עם "חשיבה קבוצתית" ולאתגר כל הזמן את הקונספציות – נשארות על דפי הדוחות של ועדות החקירה ובהמלצות המומחים החיצוניים.

בלי לדון בטיבו ובתקפותו של כל שינוי ארגוני מוצע, אפשר לקבוע כי לא ייושם או ייכשל אם מקבלי ההחלטות בכל הדרגים לא יאמינו בו ולא יפעלו להגשמתו בלב שלם. אבל נדמה שיש כאן משהו עמוק מזה: גם אחרי כישלון מובהק שתוצאותיו הוות אסון – מחדלי אוקטובר 1973 או 2023 – ניכר כי המערכות לא באמת מאמינות שהן צריכות להשתנות מן היסוד. יש עיסוק רב בפרטים של הכישלון, שדווקא מחזק את האמונה שבבסיס הדברים בסדר, ורק צריך לתקן נהלים או לסלק את מי ששגה והכול ישוב על מקומו בשלום. טענתי היא כי גם אם שינוי ארגוני כזה או אחר יבוצע ויוטמע, לא יהיה בו כדי לתקן באמת את הכשל, שכן זה נובע ברובו ממקור אחר לגמרי.

הבעיה – טיב השיח, ולא באיזה פורמט הדיון נערך

בספרו **המחקר המודיעיני** מציג תא"ל (מיל") איתי ברון, לשעבר רח"ט המחקר באמ"ן, את החלוקה המקובלת של המודיעין לארבעה סוגים: לאומי, אסטרטגי, אופרטיבי וטקטי.⁶ ברון מציין כי חלוקה מסורתית זו אינה תקפה עוד כבעבר, וספק אם יש בה תועלת לעניין היכולת להתריע מפני סכנת מלחמה. יותר מזה: בדרך שבה התפתח הדיאלוג בין הדרגים בישראל, ספק גדול אם יש קשב של ממש לניתוח המלומד בדבר האסטרטגיה רבתי של אויב כלשהו או אפילו של כוונותיו האופרטיביות.

ניסיון העבר מלמד כי כאשר מוצגת הערכת מודיעין בפני הדרג המדיני, מדובר בעיקר בטקס לפרוטוקול ולא בדיון של ממש. הקברניטים לוקחים מן ההערכה בעיקר את מה שמאשש את הנחותיהם המוקדמות או את דרכי הפעולה שעליהן כבר החליטו, ודוחים את (או, ברוב המקרים,

⁶ איתי ברון, המחקר המודיעיני, המרכז למורשת המודיעין, המכון לחקר מודיעין ומדיניות, מהדורה מעודכנת 2021, עמ' 47

אף לא דנים ב) הניתוח שעלול לסתור דרכי פעולה אלה. מה שמעניין אותם באמת, אם בכלל, הוא רק ידיעה קונקרטית על מעשה שהיריב עומד להוציא לפועל – וגם אותה הם עשויים לדחות, או להתעלם ממנה, אם היא דורשת מהם סטייה מהקו התואם את אופיים או את המדיניות שעליה החליטו מראש.

לא מדובר ב"קונספציה", מילה גמישה שבה מתאר היום כל אדם את מה שהוא מתנגד לו, אלא במושכלת יסוד בתהליך קבלת ההחלטות האנושי, בוודאי אם מדובר במנהיגים פוליטיים; ובניגוד למה שרוצים רוב אזרחי ישראל לחשוב, גם הרמטכ"ל או ראש אמ"ן הם אנשים פוליטיים, הגם שאינם נבחרו ציבור. יש להם פוליטיקה אישית וארגונית, ושיקולים אל מול המחיר הציבורי של האפשרות לכישלון.

אחד הכשלים הנפוצים של השיח בין הדרגים בישראל הוא אי-ההבנה, או ההסתרה מטעמים של שמירה עצמית, של מהות התהליך החשיבתי של האדם הפוליטי. השיח מתנהל לכאורה באופן מקצועי וניטרלי – סדרה של עובדות ומשמעותן, שמהן נגזרת, כמו בלוח אקסל המוציא תוצאה מתמטית בלתי ניתנת לערעור, ההחלטה המושכלת ביותר. ואולם בה בעת, במוחותיהם של המדברים והשומעים, מתקיים תהליך של תרגום סימולטני שבו כל אמירה נתפסת בהקשר של מי שאומר אותה, של מה ומי הוא מייצג, מהם יחסי הכפיפות בין הצדדים וכמה סכנה יש למי מהם באימוץ המסקנות הנובעות מדברי הדובר או בדחייתן.

ההטיה הזו חמורה במיוחד משום שאנשי המודיעין עצמם באים מתוך ארגונים, שלכאורה הם מונעי אתוס יותר מכל גוף אחר, ובוודאי בהשוואה למערכת הפוליטית. הם מחונכים על אתוס מיתי של תחקיר, אמירת אמת, מריטוקרטיה ועמידה במבחן שאין למעלה ממנו, שכן למעשיהם ולהחלטותיהם יש משמעות של חיים ומוות. ואולם בפועל הצבא, כל צבא, הוא כמו כל ארגון גדול: בירוקרטי, לא יעיל, שהקידום בו (בוודאי ככל שהדרגות הופכות בכירות יותר) מונע משיקולים של נאמנות, היכרות מוקדמת וקונפורמיזם לא פחות מאשר מהצטיינות, שממילא קשה למדוד אותה. זאת בניגוד לארגון עסקי המייצר, מוכר ונמדד מדי רבעון. וככל שהדרגה הופכת בכירה יותר, המרחק מן המציאות האנושית הסובבת את הקצין הולך וגדל.

תופעות אלה עמדו בבסיס המחדלים המודיעיניים והמבצעיים באוקטובר 1973 ו-2023, ואולם בהיותן תרבותיות-כלליות, קשה למצוא אותן בתחקירים הנערכים בתוך צה"ל עצמו או על ידי גוף חיצוני, הפנים־צה"ל או החיצוני, המתמקדים בדרך הטבע בסיפורים קונקרטיים על התרעות שהתעלמו מהן או מפקדים שכשלו בהערכת המצב. גם בכתיבה של קציני צה"ל יש עיסוק מועט יחסית בבעיה, אף שרבים מהם מתבטאים לגביה בשיחות פרטיות.

מאמר יוצא דופן, ולפיכך גם מצוטט רבות, בעניין זה נכתב על ידי אל"ם (דאז) אמיר אבולעפיה ב־2010, "האומץ להביע דעה עצמאית". אצטט ממנו רק אמירה אחת, שהכותב שמע ממחצית מהקצינים הבכירים בעבר שראיין לצורך מאמרו: "המציאות מלמדת שהארגון והמפקד הם שקובעים אם יהיה מקום לדעות עצמאיות או רק לאומרי הן. מפקד יכול לעודד את הכפופים לו להשמיע את דעותיהם העצמאיות והוא יכול לדכא את התופעה הזאת ביד רמה... פעמים רבות קצינים מביעים דעה - אך לא כדי לשכנע. הם עושים זאת ביוזעם מראש שדעתם לא תתקבל, וכל מטרתם היא שיוכלו, במקרה הצורך, לציין שהם הביעו את השגותיהם".⁷ אבולעפיה ממשיך ומונה סיבות נוספות לתופעה, ובהן שיטת המינויים בצה"ל (הכוללת, בין השאר, התמודדות בלתי פוסקת על תפקידים), יחסים קודמים בין המפקד לפקוד, חשש מקונפליקטים ועוד.

מה המשותף לכל אלה? מדובר בתופעות הקשורות להשפעה הבלתי נמנעת שיש לתרבות של הארגון, בוודאי בארגון גדול והיררכי כמו צה"ל או ארגוני המודיעין, על איכות הדיון ועל היכולת האמיתית לבחון במהלכו אמיתות מקובלות ולאתגר חשיבה קבוצתית. ההתעלמות מגורמים אלה, והעמדת הפנים כאילו אינם קיימים – שכן לארגונים ביטחוניים יש, כביכול, אתוס נעלה הגובר עליהם – רק מחמירות אותם. התוצאה היא שיח נכה, ויהיה המבנה הארגוני שבתוכו הוא מתקיים אשר יהיה.

בעיה זו מחמירה אף יותר כשהדרג המקצועי פוגש את הדרג הפוליטי. לכאורה, מתקיימת בחדר כפיפות ברורה, ואף מוגדרת בחוק. ואולם לצידה, מרחפת בחלל עובדת יסוד נוגדת: שני הצדדים מודעים לחלוטין לכך שהצבא ומערכת הביטחון הם הגופים הפופולריים ביותר בישראל, וכי

⁷ אמיר אבולעפיה, "האומץ להביע דעה עצמאית", מערכות, אוקטובר 2010, עמ' 21

ראשיהם נהנים ממידה גבוהה של אמון ציבורי גם כשהם נכשלים, בעוד הממשלה, הכנסת והמערכת הפוליטית מדורגות תמיד בתחתית סולם האמון והיוקרה הציבורית. פוליטיקה זו מעוותת את השיח אף יותר, בוודאי במציאות שבה חלקים ממנו מודלפים דרך קבע לאמצעי התקשורת.

התוצאה היא שיח בעייתי המתנהל בכפל לשון בכל הדרגים, בתוך הגופים עצמם וביניהם. במצב זה כמעט בלתי אפשרי לבחון באמת דעה הנוגדת את הרוח הנושבת מלמעלה, לקרוא תיגר על מה שהכול מנחשים שהאיש היושב בראש השולחן רוצה מלכתחילה, או לפרוס הצגה אחרת של המציאות. ניסיון העבר מלמד ששום שינוי ארגוני אינו יכול לחסן את המערכת מתופעה זו, ואולי להפך: עצם העובדה שאדם מונה ומערכת נבנתה כדי למנוע את הקלקול, גורמת לכול לחשוב שאכן תוקן, או למצער שיש מי שיהיה אחראי לקלקול הבא.

אז איך יוצרים שינוי תרבותי?

איך משנים תרבות? בעולם העסקים קיימת ספרות ענפה העוסקת בשאלה הזו, וקצרה היריעה מלפרט עליה כאן. בכל ארגון, ובוודאי בצבא – שבו כלי המדידה אינם בהכרח כמותיים-מספריים – התהליך חייב להתחיל במודעות: קילוף ממיתוסים עצמיים מזויפים, והטמעת שיח אמיתי של בחינה עצמית. יש להכיר בכך שתמיד יהיו בחדר פוזיציות ופוליטיקה, ושההתמודדות עם מצב זה היא תהליך בלתי פוסק.

זהו תהליך לא פשוט בתוך מערכת צבאית, שהיא מטבעה היררכית ונוקשה, ובשיח בין הדרגים, המתנהל לעיתים מתוך אינטרסים מנוגדים, ולאחרונה אפילו מתוך עוינות. ואולם אולי דווקא מתוך השבר הגדול של מחדל חסר תקדים יכולה לצמוח ההכרה בכך שבלעדי תהליך כזה לא יהיה תיקון – והטעות תחזור גם בפעם הבאה.