

## ראשית קהילת המודיעין בישראל: מתחים, ועדות וניצנים של שינוי

דוד סימן־טוב

מבוא

קהילת המודיעין בישראל נעה בין שני קטבים בשני העשורים הראשונים להקמתה. בשנות החמישים של המאה ה-20 התאפיינה מערכת היחסים בין שני השחקנים המרכזיים בה – אגף המודיעין בצה"ל (להלן אמ"ן) והמוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים (המוסד) – במתחים גדולים, ביחסים רעועים ועכורים ובמאבקים בלתי פוסקים, ואילו בשנות השישים חוותה הקהילה 'תור זהב' של יחסים הרמוניים ושיתוף פעולה עמוק. במאמר אציג את השינוי שחל במערכת היחסים בין גופי המודיעין בראי עבודתן של שתי ועדות בדיקה, שבחנו את הקהילה בתקופת הזמן הנסקרת. טענתי המרכזית היא כי חילופי גברי בצמרת ארגוני הביון ועזיבת ראש הממשלה ושר הביטחון אפשרו אתחול של היחסים והתפתחות קהילת מודיעין חיונית ומתפקדת.

בשנים המנותחות במאמר פעלו שתי ועדות לבחינת קהילת המודיעין הישראלית. את שתי הוועדות מינה דוד בן-גוריון. הראשונה היתה ועדה של איש אחד – שאול אביגור, יועצו של ראש הממשלה ושר הביטחון, וזה הגיש את מסקנותיו בינואר 1957 (להלן ועדת אביגור). הדו"ח נחשף לעיון הציבור לפני שנים מספר. הוועדה השנייה היתה ועדת ידין-שרף. בן-גוריון מינה אותה ערב פרישתו השנייה, והיא הגישה את המלצותיה ליורשו בתפקיד ראש הממשלה ושר הביטחון לוי אשכול. דו"ח הוועדה טרם נחשף לציבור עד כה (פרקים מתוכו פורסמו בקיצור רב בוועדת אגרנט). עוד עניין מרכזי אשר נחשף במאמר הוא הצעתו של מאיר עמית, ששימש באותה העת ממלא מקום ראש המוסד וראש אמ"ן, לאיחוד של המוסד ואמ"ן לשירות מודיעין מרכזי. דומה שזו היתה הזדמנות ייחודית וחד-פעמית לשנות את המבנה ואת התפקוד של קהילת המודיעין הישראלית, ולהשפיע בכך על התמודדותה עם האתגרים האסטרטגיים והאופרטיביים של מדינת ישראל.

המחקר ההיסטורי על אודות גופי המודיעין בישראל אינו עשיר, ורובו ככולו עוסק לא בארגוני המודיעין עצמם, אלא ביחסי המודיעין עם הדרג המדיני ועם הדרג הצבאי. כך, למשל, ראוי לציין את מחקריהם של ברק בן-צור ושל אוהד לסלוי, שעסקו ביחסי המודיעין

עם הקברניט, ובחנו את הערכות המודיעין בשנות החמישים ואת השפעתן על הדרג המדיני וכן את הדפוסים האפשריים בין המודיעין לבין הדרג הממונה עליו.<sup>1</sup> קדם להם מחקר של יואב גלבר, שעסק בתולדות המודיעין הישראלי בתקופה שקדמה להקמת המדינה, המשכו במודיעין במלחמת העצמאות, וסיומו במחקר פנימי על אודות שנותיו הראשונות של המודיעין הצבאי.<sup>2</sup> מחקר אחר שעוסק בתולדות משרד החוץ ובהפרדה שנוצרה עם הקמת המדינה בין דיפלומטיה לפעילות חשאית הוא ספרו של שמואל כהן-שני.<sup>3</sup>

סוג אחר של מחקרים עוסק במודיעין בהקשר של מלחמות ופרשיות. הפרשה המרכזית שנכתב על אודותיה היא 'עסק הביש'.<sup>4</sup> עוד פרשה היא פרשת 'רותם' בשנת 1960, ובקשר אליה ראוי להזכיר את מחקרו של יגאל שפי, אשר עוסק בהרחבה בכישלון במתן התרעה על כניסת הכוחות המצריים לסיני ומנתח את הסיבות לכישלון הזה.<sup>5</sup> אמנם מכל אלו אפשר להסיק מסקנות על אודות קהילת המודיעין עצמה, אך היא אינה נושא המחקר. עוד יצינו שני מחקרים שהעמידו את קהילת המודיעין עצמה במרכז ובחנים את תפקודה: הראשון – מחקרו של שמואל אבן, אשר בחן את ועדות החקירה המודיעינית; והשני – מחקרם של שמואל אבן ושל עמוס גרנית, אשר בחן את קהילת המודיעין הישראלית.<sup>6</sup> מאמר זה הוא המשך והעמקה לגישה העולה בשני המחקרים של אבן ושל אבן וגרנית, והוא מציב את קהילת המודיעין במוקד הדיון.

סוג אחר של כתיבה על אודות קהילת המודיעין הוא מהווית האישית של ראשי הקהילה. רוב השיח הזה מתבסס על עדויות ועל זיכרונות של ראשי אמ"ן והמוסד לשעבר, כגון מאיר עמית, חיים הרצוג ואיסר הראל. מרבית הכתיבה האישית היא אוטוביוגרפית,<sup>7</sup> אולם פורסמו גם ביוגרפיות, למשל על ראובן שילוח, ולאחרונה פורסמה ביוגרפיה של מאיר עמית, שכתב אמנון ז'קונט.<sup>8</sup> מטבע הדברים, סוג מקורות זה טעון במטענים אישיים,

- 1 אוהד לסלוי, 'מקום המודיעין בתהליכי קבלת החלטות בסוגיות ביטחון לאומי', עבודת דוקטור, אוניברסיטת חיפה 2009; ברק בן-צור, 'השפעת קברניטים על אופן תפקוד קהילת המודיעין', עבודת דוקטור, אוניברסיטת חיפה 2003.
- 2 יואב גלבר, שורשי החבצלת, משרד הביטחון, תל אביב 1992; הנ"ל, צמיחת החבצלת, אמ"ן, מחלקת תוה"ד, גלילות 1998; הנ"ל, ניצני החבצלת, משרד הביטחון, תל אביב 2000.
- 3 שמואל כהן-שני, מבצע פריס – מודיעין ודיפלומטיה חשאית בראשית המדינה, רמות, תל אביב 1994.
- 4 חגי אשר, מי נתן את ההוראה, ידיעות אחרונות, תל אביב 1979; יהושפט הרכבי, הפרשה מנקודת ראותי, אוניברסיטת תל אביב, תל אביב 1994; שבתי טבת, עונת הגז, איש דור, תל אביב 1979.
- 5 יגאל שפי, התרעה במבחן – פרשת רותם ותפיסת הביטחון של ישראל, מערכות, תל אביב 2008.
- 6 שמואל אבן, ועדות לבדיקת קהילת המודיעין בישראל – מדוע המלצותיהן חוזרות על עצמן ואינן מיושמות, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב 2007; הנ"ל ועמוס גרנית, קהילת המודיעין לאן? – ניתוח מגמות והמלצות, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב 2009.
- 7 איסר הראל, בטחון ודמוקרטיה, ידיעות אחרונות, תל אביב 1989; חיים הרצוג, דרך חיים, ידיעות אחרונות, תל אביב 2002; מאיר עמית, ראש בראש, מעריב, תל אביב 1989.
- 8 חגי אשר, מוסד של איש אחד, עידנים, ירושלים 1988; אמנון ז'קונט, מאיר עמית – האיש והמוסד, ידיעות אחרונות, תל אביב 1988.

ומבטא זיכרונות רוויי פרשנות. עוד ראוי לבחון זיכרונות של בכירים אשר פעלו לצד המודיעין מנקודת המבט של מקבלי החלטות, כגון הספר שעוסק בזיכרונותיו של ישראל ליאור, שיהיה מזכיר צבאי בשנות השישים.<sup>9</sup>

## קהילת המודיעין בשנות החמישים

קהילת המודיעין הישראלית כללה בראשיתה את המודיעין הצבאי (מחלקת המודיעין באגף המטה הכללי – אג"ם, להלן מ"מ"), את מודיעין משרד החוץ, ובכללו גופים מבצעיים ויחידות איסוף עצמאיות, את גוף המודיעין של משטרת ישראל ואת שירות הביטחון, שהיה ממכלול צה"ל. במבנה קהילת המודיעין שגובש עם הקמת המדינה היתה הבחנה בין מודיעין צבאי למודיעין מדיני ובין פעולות בארץ ופעולות ביון בחוץ-לארץ, אך לא הוסדרה בו באופן דומה חלוקת האחריות בין הגופים. בהיעדר הסדרה התרכו החיכוכים והמחלוקות, ובגין כך הוכר הצורך בחלוקת אחריות בין שירותי המודיעין ובקביעת דפוסים של שיתוף פעולה ותיאום. לפיכך הטיל ראש הממשלה דוד בן-גוריון על ראובן שילוח, איש מודיעין ותיק, שהיה 'יועץ לעניינים מיוחדים' במשרד החוץ, להקים 'ועדת תיאום עליונה'. זו כוננה בשנת 1949, והיתה לוועדת ראשי שירותים (להלן ור"ש).<sup>10</sup> ועדה זו היתה בעיקרה גוף מתאם, שנמנע מקביעת מדיניות בנושאי ניהול הקהילה, ועיקר הישגה היה בקביעת כללים ברורים לריסון התחרות בין השירותים ולעדכון הדדי.<sup>11</sup>

בסוף שנת 1949 הציע שילוח לבן-גוריון להקים 'מוסד מרכזי לענייני מודיעין', שיהיה כפוף לראש הממשלה, ושבו תפקידו קביעת מדיניות לפעולות המודיעין במדינה, מניעת כפילויות וקביעת שיטות הפצת מודיעין בין הגופים. עוד הציע למסד את עבודת ועדת ראשי השירותים, שתיפגש אחת לחודש. ראש הממשלה ושר הביטחון קיבל את הצעת שילוח. הוא מינה אותו בדצמבר 1949 לראש 'המוסד לריכוז ותיאום פעולות שירותי המודיעין והביטחון', הנחה אותו שיתאם בעבורו את פעילות גופי הקהילה, ויפקח על פעילות השירותים כדי להבטיח את ביצוע מדיניות הממשלה בענייני ביון.

בעקבות הקמת 'המוסד לריכוז ותיאום פעולות שירותי המודיעין והביטחון' בראשית שנת 1950 הנהיג שילוח כמה שינויים במבנה הקהילה ובאופי תפקודה. פעילות המודיעין בתוך המדינה הועברה ממשרד החוץ לשירות הביטחון הכללי (להלן השב"כ). תרמו להחלטה זו כמה תקלות מבצעיות, שהידועה שבהן חשיפת חדירתם של אנשי המחלקה המדינית לשגרירות זרה בירושלים, שנעשתה בלא ידיעת שר החוץ משה שרת. בסוף שנת

9 איתן הבר, היום בו תפרוץ מלחמה – זכרונותיו של תת-אלוף ישראל ליאור, ידיעות אחרונות, תל אביב 1987.

10 שמעון אביבי, 'הקמת המוסד', בתוך: עמוס גלבוץ ואפרים לפיד (עורכים), מלאכת מחשבת – 60 שנה למודיעין הישראלי, ידיעות אחרונות, תל אביב 2008, עמ' 36.

11 גלבר, צמיחת החבצלת, עמ' 65.

1950 מינה ראש הממשלה ועדה, שתדון במבנה קהילת המודיעין ובתפקודה. הוועדה הגיעה למסקנה שיש לפרק את המחלקה המדינית במשרד החוץ, להפריד בין דיפלומטיה לפעילות חשאית ולהקים רשות אחת שתרכז את פעולות הביון של המדינה בחוץ-לארץ. בן-גוריון קיבל את ההמלצה, והורה על הקמת רשות אחת שתפעל בחוץ-לארץ (להלן הרשות). זו הוכפפה למשרד ראש הממשלה.<sup>12</sup> שילוב המחלקה המדינית כגוף מבצעי במשרד החוץ עד אותה העת נבע מגישה שדגלה בשילוב בין דיפלומטיה גלויה לבין דיפלומטיה חשאית, אולם גישה זו נעלמה בהדרגה עם הקמת המדינה ובשל העדפה של ראשי משרד החוץ את הדיפלומטיה הגלויה מן הפעילות החשאית כרכיב במדיניות החוץ של ישראל.

יצוין כי בראשית דרכו של משרד החוץ היתה המחלקה המדינית גוף עצמאי בתוך המשרד. אנשיה שירתו בשגרירויות, אך לא היו כפופים לשגריר.<sup>13</sup> בשל שני התהליכים האלה – העברת הפעילות המבצעית בארץ לשב"כ, ובעיקר העברת הפעילות המבצעית החשאית בחוץ-לארץ לרשות – ירדו בשנות החמישים קרנו ומעמדו של משרד החוץ בתור גורם מפתח בקהילת המודיעין, ונותר המאבק בזירה המודיעינית והחשאית בין המודיעין הצבאי (שהיה בדצמבר 1953 אגף עצמאי במטכ"ל, הלוא הוא אמ"ן) לבין גוף המודיעין האזרחי, ובכללו המוסד כגוף מטה והרשות כגוף מבצעי.

בשנת 1952 מינה בן-גוריון את איסר הראל ליושב ראש ור"ש, ועם זאת דרש ממנו ומשאר ראשי השירותים לפנות אליו באמצעות ראובן שילוח. מותר לציין כי הראל לא פעל כך, והתעלם מקיומו של שילוח. שילוח מיהר להתפטר, והקדיש את שארית חייו לעבודת משרד החוץ. ייתכן שההסבר לפרישתו של שילוח היא שאף כי לכאורה הנחה בן-גוריון את גופי המודיעין לפעול אך ורק דרכו, בפועל העיד איסר הראל באוטוביוגרפיה שלא ידע כלל על מינוי זה, ומשפנה ישירות לבן-גוריון, לא העיר לו ראש הממשלה על כך:

יוזמת הקמת המוסד (הכוונה למוסד לתיאום) נותרה עלומה במשך שנתיים [...] כל אותה תקופה בה עמדתי בראש שרות הביטחון הייתי בקשר הדוק עם ראש הממשלה הוא מעולם לא העלה בפני את דבר הקמת המוסד לתאום.<sup>14</sup>

עם פרישתו של שילוח מונה איסר הראל לראש המוסד, ובכך החלה תקופה חדשה של הדומיננטיות שלו ומאבקים בינו לבין ראשי המודיעין הצבאי, שנמשכה כעשור. איסר הראל יותר מכל אדם אחר קבע את אופייה של קהילת המודיעין בשנות החמישים. הוא ראה את תפקידו כמשולש: 'ראש המוסד המרכזי למודיעין, הממונה על השב"כ ויועצו של ראש הממשלה בכל העניינים הקשורים לפעולת קהילת המודיעין והביטחון'.<sup>15</sup>

12 הראל, בטחון ודמוקרטיה, עמ' 174.

13 כהן-שני, מבצע פריס, עמ' 132.

14 הראל, בטחון ודמוקרטיה, עמ' 221.

15 שם, עמ' 448.

## דו"ח אביגור בנושא קהילת המודיעין

בשנת 1956 מינה בן-גוריון את יועצו שאול אביגור (מאירוב),<sup>16</sup> מראשי ארגון ה'הגנה', ראש המוסד לעלייה ב ויד ימינו של בן-גוריון במשרד הביטחון במלחמת העצמאות, לברוק את מצב הקהילה. הסיבה הרשמית להקמת הוועדה היתה 'לבחון כפילויות וליעל את עבודת השרות',<sup>17</sup> אולם בבסיס המינוי עמד ויכוח חריף בין ראש הממשלה לשר החוץ משה שרת: בישיבת ממשלה העלה שרת את הטענה שתקציב מחלקת החקר מצומצם, ואינו מאפשר תפקוד מלא, ומנגד סבר ראש הממשלה ושר הביטחון כי עצם קיום מחלקת החקר הוא בזבוז משאבים, מאחר שאמ"ן ממלא תפקיד זה היטב.<sup>18</sup>

אביגור הגיש בראשית שנת 1957 דו"ח מקיף, ובו ניתוח מצב הקהילה. בראשית הדו"ח מסר אביגור כי מצבה האסטרטגי של ישראל, לרבות חוסר יכולתה לקיים צבא סדיר גדול, מחייב קיום שירותי מודיעין מתקדמים.<sup>19</sup> עוד ציין כי בשנים האחרונות נעשתה קהילת המודיעין קיבוץ ארגונים מסועף, וכי נכון לשנת 1955 הועסקו בה כאלפיים איש. אביגור מצא כי המנגנון שאמור לתאם את עבודת הקהילה, ועדת ראשי השירותים, משמש 'פורום להחלפת דעות', וכי ועדת המודיעין העליונה ממלאת תפקיד חלקי בלבד בניהול הקהילה. הוא הורה על 'יחסים שאינם גלויי לב בין ראשי הקהילה שעלולים לגרום לתקלות',<sup>20</sup> וציין כי עבודת המודיעין מתנהלת לפי כללי מידור נוקשים, הנובעים משיקולי יוקרה ומאבקי כוח בין-ארגוניים. במצב זה רק לראש הממשלה גישה לכל הידיעות, והוא משמש כביכול 'מתאם שירותי המודיעין'. בראיתו, הפער המרכזי בתפקוד הקהילה הוא שה'מוסד המרכזי לביון' אינו ממלא את תפקידו, משום שמדובר בגוף חסר סמכויות, שאין מגיע אליו כל המידע הרלוונטי.

בראש המלצותיו של אביגור עמדה המלצה להקים מחדש את 'המוסד המרכזי לביון', ותפקידו יהיה ניהול קהילת המודיעין. המוסד יהיה מסגרת גג מרכזית לקהילה, לתיאום פעולותיה ולפיקוח עליהן, ויהיה בעל סמכות הכרעה. עוד תפקידים למוסד המרכזי לביון, לפי דו"ח אביגור: קביעת הגדרות מדויקות לתחומי אחריות בין השירותים, מניעת חפיפות, ייזום פעולות מודיעיניות והטלתן על גופי המודיעין, שמירה על איזון תקציבי השירותים, ניהול מוסדות ההדרכה הקהילתיים וביקורת על זרימת המידע בין השירותים. אביגור מסר כי גם אם לכאורה הוקם המוסד כמה שנים קודם לכן (באחריות ראובן שילוח ולימים איסר הראל), לדעתו, הוא לא היה קיים מעשית. עוד סבר כי צעד זה יהיה צעד ראשון בדרך

16 על שאול אביגור ראו את ספרו של אריה בועז, 'עולם ונוכח בכל, משרד הביטחון, תל אביב 2001.

17 שאול אביגור, 'תזכיר על שרותי הביון במדינה', ינואר 1957 (להלן דו"ח אביגור). המסמך מובא כנספח בספרו של יגאל שפי, 'התרעה במבחן'.

18 לסלוי, 'מקום המודיעין' (לעיל הערה 2), עמ' 124.

19 דו"ח אביגור (לעיל הערה 17).

20 שם.

לפתרון: 'אין להניח שעם כינונו תיפתרנה בקלות הבעיות הארגוניות ואולם הוא המפתח לפיתרון הבעיות'.<sup>21</sup>

אביגור לא מצא כפילויות של ממש בקהילה. הוא הסכים עם הצעת בן-גוריון לאחד את גופי המחקר של אמ"ן ומשרד החוץ ל'לשכה מאוחדת למחקר', אך לא נענה לדרישת המוסד להעביר לשירותיו את היחידה המבצעית והטכנולוגית. להמלצת אביגור לאחד את גופי החקר של אמ"ן ומשרד החוץ התנגד נחרצות שר החוץ לשעבר משה שרת. כך הוא כתב ביומנו:

בשום ואופן אין להסכים כי הריכוז יבוצע במסגרת הצבא [...] כל עוד קיים אמ"ן לחוד מוכרח להתקיים חקר של משרד החוץ לחוד, יען חקר הוא מוסד ישר לב המקפיד על רישום העובדות ופירושו ללא כוונה-תחילה ועמדה נקוטה מראש, בעוד אמ"ן לוקה במגמתיות מובהקת וטורח להסתייע בעובדות כדי לחזק ולהוכיח את גרסתו המדינית.<sup>22</sup>

דומה שהצעה זו של אביגור לאחד את גופי המחקר של המודיעין הצבאי ושל משרד החוץ לא זכתה להיענות מכמה סיבות, שעיקרן שינוי בנסיבות הפוליטיות – עם עזיבת שרת את משרד החוץ ירד מהותית המתח בין ראש הממשלה לשרת החוץ החדשה גולדה מאיר, ובהיעדר מתיחות זו נעלמה אחת הסיבות המרכזיות שעמדו ברקע לכינון ועדת אביגור ולהמלצה לאחד את גופי המחקר.

הרעיון לאחד את גופי המחקר של אמ"ן ושל משרד החוץ עלה בדו"ח אביגור, וראש אמ"ן יהושפט הרכבי, איש משרד החוץ בעברו, המשיך לקדם אותו במחצית השנייה של שנות החמישים. בדו"ח אביגור נכתב כי הנימוק המרכזי לאיחוד הוא הכפילות בין ענף המחקר באמ"ן לבין מחלקת המחקר במשרד החוץ. יצוין כי בשנה הראשונה להקמת ענף המחקר באמ"ן הוגדר שהוא יעסוק במחקר צבאי בלבד, ואת המחקר המדיני יעשה בעבורו משרד החוץ. עד מהרה השתנתה הגישה, וענף מחקר באמ"ן החל לחקור גם את התחום המדיני כחלק בלתי נפרד ממשיותיו, שכן 'טבעו של הנושא הבטחוני שהוא רחב ביותר וחייב להקיף גם אספקטים של מדיניות חוץ'.<sup>23</sup>

בראיית הרכבי, נכון היה לארגן מחדש את שני הגופים באופן שיפעלו זה לצד זה, ויגבשו הערכת מודיעין אינטגרטיבית. הרכבי, שהיה, כאמור, אחראי להצעה ושיגר לאביגור מסמך שמציג אותה,<sup>24</sup> המשיך לקדם את הנושא גם לאחר גניזת דו"ח אביגור,

21 שם.

22 מובא בתוך: לסלוי, 'מקום המודיעין' (לעיל הערה 2), עמ' 124. המקור בתוך: משה שרת, יומן משה שרת, מעריב, תל אביב 1978, כרך ו, עמ' 1571.

23 אמ"ן, 'הערכת מצב ברמה ממלכתית', 8 בינואר 1956, ארכיון צה"ל, תיק 64/2012/7.

24 אביגור פרסם דו"ח מקדים בנושא 'מיוזג מחלקת החקר וענף מחקר' ב-14 באוגוסט 1956. מסמך בנושא מטעם ראש אמ"ן הועבר לאביגור ב-2 באוגוסט של אותה שנה. ראו: אמ"ן, 'איחוד החקר באמ"ן', ארכיון צה"ל, תיק 64/2012/7.

אולם להבדיל מאביגור, שהרגיש את עניין המשאבים ואת החיסכון, הציג ראש אמ"ן נימוק מקצועי. לפי ראייתו, חיבור בין שני הגופים יביא לידי 'מיצוי המודיעין למדיניות'. במסמך שנשלח לשרת החוץ גולדה מאיר, שהציג בפירוט את ההצעה לאחד בין הגופים, כתב הרכבי: 'הגעת למסקנה שטובת המדינה וטובת המוסדות מחייבת מציאת צורת הצמדה בין המוסדות'.<sup>25</sup> בהמשך המסמך פירט גם את הצדדים הארגוניים והטכניים הכרוכים במהלך. כך, למשל, הציג שאנשי המחקר של משרד החוץ יעברו לתל אביב, וימצאו פתרונות טכניים שיבטיחו המשך קשר עם מחלקות משרד החוץ בירושלים. למרות ההצעה לא קרם רעיון האיחוד בין גופי המחקר בקהילה עור וגידים. הנימוק לפסילתו אינו ידוע לנו, הגם שאפשר לשער, בהמשך להתנגדות משה שרת שתוארה לעיל, כי אנשי משרד החוץ התנגדו לו.

איסר הראל, ראש המוסד, סבר שאביגור ראה בעצמו מועמד לתפקיד ראש המוסד לביון, אך דומה שמעמדו האיתן של איסר באותן שנים גרע אפשרות זו באבה, ושלח את הדו"ח למרתפי ההיסטוריה. חזיון חלקי לטענת איסר אפשר למצוא במכתב שכתב ראש אמ"ן יהושפט הרכבי לרמטכ"ל על אודות הדו"ח, ובו הוא כותב שמשמעות אימוץ הדו"ח היא הרחה של איסר:

אביגור מסביר מדוע מוסד זה [הכוונה למוסד המרכזי לביון] לא יכול היה למלא את תפקידו כראוי [...] הצעה שהוא מציג כראשונה היא למצוא איש מחוץ לשרותים ולהעמיד בראש המוסד במקום א. הלפרין [שמו הקודם של איסר הראל].<sup>26</sup>

דו"ח אביגור הוגש לבן-גוריון ולא יושם. אפשר להעלות כמה השערות מדוע לא נענה ראש הממשלה להמלצות המרחיקות לכת של יועצו. ההשערה הראשונה נוגעת לפער בין כתב המינוי המינורי (בדיקת כפילויות) לבין ההמלצות שהיתה משמעותן שינוי מבני ותפקודי של קהילת המודיעין בהקשר של הקמת מרכז ניהול קהילתי ושינויים אישיים בצמרת הקהילה שנבעו מכך. יוזכר כי לא קדם לדו"ח הוועדה משבר, והסיבות להקמתה היו בין השאר הוויכוח בין בן-גוריון לשר החוץ שלו משה שרת. בעת פרסום הדו"ח כבר לא היה שרת בממשלה, והמתח שהיה בממשלה נעלם. נזכיר כי בן-גוריון הוביל לעזיבת שרת את הממשלה, משום שסבר כי בהיותו שר חוץ לא יהיה אפשר לקדם את הברית עם צרפת (זו הובילה למבצע קדש). את שרת החליפה גולדה מאיר, שלא היתה משקל נגד לחשיבתו המדינית של בן-גוריון.

ההשערה השנייה נוגעת לאמירתו זו של אביגור: 'המצב אולי נסבל בתקופה שבן-גוריון כראש ממשלה ושר-ביטחון במקביל, אך עלול להפוך בלתי נסבל לכשזה יוחלף – במיוחד אם שתי המשרות תופרדנה ותאוישנה בידי אנשים שונים'.<sup>27</sup> דומה שבן-גוריון

25 אמ"ן, 'הצמדת חקר – אמ"ן', 10 בנובמבר 1958, ארכיון צה"ל, תיק 7/2012/64.

26 ראש אמ"ן לרמטכ"ל, 'הערות לדו"ח אביגור', 7 בפברואר 1957, ארכיון צה"ל, תיק 7/2012/64.

27 דו"ח אביגור (לעיל הערה 17).

לא תכנן באותה העת לעזוב את תפקידו, ולכן יכול להכיל את המורכבות של התיאום הקהילתי, הואיל והיה בפועל ממונה על כל ראשי השירותים. ההשערה השלישית נוגעת למעמדו האיתן של איסר הראל, אשר היה הדו"ח קריאת תיגר עליו. דומה שגניזת הדו"ח היא עוד חיזוק להערכה כי איסר היה בפועל ה'איש החזק' בקהילת המודיעין, והוא סיכל את ה'מזימה' (בראייתו) של ראש אמ"ן יהושפט הרכבי ושל אביגור להדיחו. ההשערה הרביעית, והאחרונה, לגניזת הדו"ח היא היעדר מתחים ומשברים חריפים בקהילה המודיעינית. אמנם היו חילוקי דעות בין ראשי הקהילה, אך אלו לא פרצו לסביבה המדינית ולא הביאו להכרה של משבר בקהילה המחייב שינוי, בניגוד גמור למשבר החריף בקהילה שנים מספר לאחר מכן.

### היחסים בין ראשי הקהילה

כאמור, היחסים בין ראשי הקהילה באותן שנים היו גרועים ומתוחים. בזכות דו"ח אביגור נחשף לפנינו צוהר ליחסים הטעונים האלה, משום שראשי הקהילה – יהושפט הרכבי מצד אמ"ן ואיסר הראל כראש המוסד – התייחסו בכתב זה אל זה: הרכבי העלה טענות רבות, ואיסר פסל אותן אחת לאחת.<sup>28</sup> אשר ליחסי הגומלין בין שני גופי הביון, אמר ראש אמ"ן: 'הרשות הפכה למוסד זר לנו, ברוחו, בנהליו ובלתי מוכר בעבודתו [...] הרשות הופכת לגוף המקיים פעילות ביונית לשם עצמה'. ועוד אמר: 'אין לראש אמ"ן כיום כל השפעה ועל עבודת הרשות', וכן 'אחריות אמ"ן למודיעין עבור צה"ל בלי אפשרות השפעה על פעולת הרשות היא לא במעט פלסטר'. איסר הראל השיב: 'האשם ביחסים הלא טובים הוא באמ"ן [...] רוח לא טובה שוררת באמ"ן [...] ביכולת מפקדיו לתקן זאת [...] ינסו הם לשנות את יחסם'. הרכבי סבר כי המוסד אינו עושה די לטובת תחומי העניין של המודיעין הצבאי במידע על אודות צבאות ערב – 'חייבת העבודה למען הביטחון הצבאי להיות מוצבת בראש דאגותיה של הרשות'. ביטוי לכך היה, למשל, היעדר התרעה של המוסד על אודות 'העסקה הצ'כית'. הכוונה לעסקת נשק גדולה במיוחד שפורסמה בסתיו 1955 בין ברית המועצות למצרים. זו שינתה את מאזן הכוחות האזורי, והיתה בין האירועים האסטרטגיים שהובילו למלחמת סיני. הכול לצד השאיפה המשותפת לישראל, לצרפת ולבריטניה להפיל את נשיא מצרים נאצר והשאיפות ההתקפיות שרווחו בצה"ל לכבוש את סיני ולפתור בכך את הבעיות הבערות מול מצרים (חופש השיט ובעיית ההסתננויות מגבול מצרים). על כך השיב איסר ששירותי מודיעין גדולים ומנוסים הופתעו מהעסקה: 'הדעה המקובלת היא שהעסקה באה כאימפרוביזציה בלתי צפויה מראש מצד השליט המצרי, כיצד אפשר לדרוש

28 יהושפט הרכבי לאביגור, 'יחסי הרשות-אמ"ן', 19 באוגוסט 1956, ארכיון צה"ל, תיק 7/64/2012; איסר הראל לאביגור, 'יחסי הרשות-אמ"ן', 26 בספטמבר 1956, ארכיון צה"ל, תיק 257-765-2004. ההתייחסויות להלן של ראש אמ"ן ושל ראש המוסד לקוחות ממסמכים אלו.



מהרשות כי תדע למפרע מה שיתכן ואף לא היה ידוע לצמרת מצרית עצמה? על כל פנים, הוא דחה את טענתו של הרכבי כאילו הרשות אינה עושה די כדי לתת מענה למשימות הביטחוניות, ואמר כי ראש אמ"ן אינו מבין את המגבלות ואת האילוצים העומדים בפני הרשות.

עוד טענה של הרכבי היתה כי אמ"ן אינו מעורב בעיצוב מדיניות הרשות, וכי קצין אמ"ן שתפקידו לתאם בין הגופים נותר חסר עבודה והשפעה. על כך השיב איסר כי אמ"ן משפיע על מדיניות הרשות, אך מעוניין להתערב גם בסוגיות מבצעיות, ולכך התנגד ראש המוסד נחרצות: 'מדיניות לחוד ומבצעים לחוד'. עוד טען ראש אמ"ן כי בידי הרשות מידע מודיעיני שאינו מועבר למודיעין הצבאי. איסר דחה גם טענה זו מכול וכול, ואמר כי העברת החומר בין הרשות לאמ"ן הדדית לחלוטין.<sup>29</sup> מתח ביחסים בין אמ"ן למוסד בשנות החמישים נסב גם על הקשרים החשאיים עם הביון הצרפתי ערב מלחמת סיני. את היחסים עיצב סגן שר הביטחון שמעון פרס, והדבר אפשר לאמ"ן להשתלב בהם מראשיתם, בין השאר כדי לעקוף את משרד החוץ בראשות משה שרת, שהיה צפוי להתנגד לברית החשאית עם הצרפתים. הדבר היה לצנינים בעיני איסר. הוא תבע להעביר את הקשרים החשאיים למוסד, וכצעד של פשרה הסכים ראש אמ"ן יהושפט הרכבי לערכן את המוסד על המגעים.<sup>30</sup> הרכבי נדרש גם לפתרון ארגוני להסדרת היחסים, והציע שבראש הרשות יעמוד איש אמ"ן. איסר דחה גם הצעה זו על הסף: 'כמנהל המוסד לא אסכים שיכפו עלי מועמד שאינו לרוחי'.<sup>31</sup>

מערכת היחסים הגרועה אפיינה גם את היחסים בין איסר הראל לבין ראשי אמ"ן האחרים: בנימין גיבלי, חיים הרצוג ומאיר עמית. כך, למשל, כתב הרצוג במכתב לרמטכ"ל בתום שירותו:

הבעיה היסודית בקהילת המודיעין [היא] העדר פיקוח וחסר הגדרה [...] המצב לקוי ומחייב בדיקה יסודית [...] חיוני ביותר לבטחון המדינה שהנושא בכללותו יהיה תחת פיקוח שוטף ומתמיד בדרג שרים [...] סוף סוף המדובר בקו ההגנה הראשון של המדינה.<sup>32</sup>

מלבד זה הטיל הרצוג ספק בבכירותו של איסר ובשלל תפקידיו: 'ראש המוסד, המכונה ראש המוסד לתפקידים מיוחדים [...] לא ברור לי עד היום מה המינוי הרשמי שלו [...]'.<sup>33</sup> עוד הדגיש הרצוג כי בשל חוסר התיאום בין שירותי המודיעין בנוגע לקשרים עם מדינות ברית הפריפריה, ובראשן איראן, נגרם נזק לתדמיתה של ישראל ולאינטרסים שלה. בין

29 ש.ם.

30 הרכבי, הפרשה מנקודת ראיתי, עמ' 41.

31 לעיל הערה 28.

32 חיים הרצוג, 'ראש אמ"ן לרמטכ"ל', 2 בינואר 1962, ארכיון צה"ל, תיק 257-765-2004.

33 ש.ם.

ההסברים שנתן הרצוג להיעדר התיאום בין זרועות המודיעין היה שיתוקה של ור"ש, שכמעט לא פעלה.<sup>34</sup> בהמשך לדברים אלה כתב מאיר עמית בספרו כך:

בין הירושות הלא-נחמדות שנחלתי בעת בואי לאמ"ן היתה מערכת יחסים מעורערת עם 'המוסד' ועם שירות הבטחון הכללי. שני גופים אלה נוהלו בידי אדם אחד – איסר הראל. קודמי בתפקיד, האלוף חיים הרצוג, סיפר לי, כי הוא לא מסוגל לעבוד בשיתוף פעולה עם איסר והביא לי דוגמאות רבות לכך. הרצוג הצביע על כפילויות רבות המתרחשות בשטח, על מאבקי יוקרה ועל בחישות מיותרות.<sup>35</sup>

בביורגרייה של עמית מתואר כיצד ניסה בהיותו ראש אמ"ן לפתח יחסי עבודה תקינים עם איסר הראל, אך נענה בהתנשאות ובהבטחות לפעול בשיתוף פעולה, ואלה לא כובדו.<sup>36</sup> בעדות לפני ועדת ידין-שרף הדגים עמית את חוסר האמון ואת היעדר השקיפות ששררו בין אמ"ן למוסד בראשית שנות השישים באמרו שבאמ"ן לא היה ידוע על הקמת יחידה מבצעית במוסד עד שמונה הוא לתפקיד ראש המוסד.<sup>37</sup>

בסיכומו של דבר, הרושם העולה מהדברים עד כאן הוא כי ארגוני המודיעין בשנות החמישים תפקדו חלקית בלבד כמערכת ארגונית בעלת מרכז ניהול דומיננטי ולפי מדיניות משותפת. הם שימשו בעיקר קהילה מודיעינית מקצועית. חילוקי הדעות והמתחים האישיים והארגוניים הביאו להיעדר תפקוד של מנגנוני הניהול הקהילתיים (ור"ש כמעט לא התכנס), אף שהיו כמה מיזמים קהילתיים, כגון בית הספר הגבוה למודיעין וועדות משותפות שונות. מלבד היחסים האישיים העכורים דומה ששורש המחלוקת בקהילה היה היעדר הסכמה בנוגע למהות יחסי הגומלין בין המוסד לאמ"ן. איסר הראל ראה בעצמו הממונה על קהילת המודיעין, ולעומתו דחו ראשי אמ"ן הגדרה זו, וראו באמ"ן הגורם המכווין את פעולת גופי האיסוף והמבצעים, ובכלל זה המוסד. הרכבי סבר כי אמ"ן הוא האחראי להביא מודיעין לפני הקברניטים, והוא הגוף אשר אמור להכווין את פעולת ה'רשות', שהיא גוף ביצועי ותו לו. כמו גם חיים הרצוג שהגדיר את אמ"ן כ'מעריך לאומי'.<sup>38</sup>

### קהילת המודיעין בשנות השישים

המתח בקהילת המודיעין גבר בראשית שנות השישים, והגיע לשיאו סביב פרשת המדענים הגרמנים במצרים. העיסוק המודיעיני הנרחב בפרשה נגע להערכה כי מדענים גרמנים

34 ז'קונט, מאיר עמית, עמ' 105.

35 עמית, ראש בראש, עמ' 98.

36 ז'קונט, מאיר עמית, עמ' 105.

37 עדות מאיר עמית בוועדה לבדיקת קהילת המודיעין (ועדת ידין-שרף), 20 ביוני 1963, ארכיון צה"ל, תיק 64/2012/7.

38 ראש אמ"ן לרמטכ"ל, 2 בינואר 1962, ארכיון צה"ל תיק 257-765-2004.

מסייעים למצרים בפיתוח טילים, והערכה זו עמדה בלב מחלוקת חריפה בין גורמי המודיעין. מצד אחד המוסד, ואיסר הראל בראשו, סבר כי מדובר באיום קריטי המתהווה מדרום. ומצד אחר אמ"ן, ובראשו מאיר עמית, לא קיבל זאת. יצוין כי מלבד המחלוקת בין גורמי המודיעין עמדה על הפרק גם מחלוקת מדינית – בן-גוריון חידש באותן שנים את היחסים עם גרמניה. הוא לא היה מעוניין לסכן את תהליך ההתקרבות בין שתי המדינות, והצהיר כי אינו מקבל את ההערכה שלפיה קיימת סכנה ממשית מהטילים המפותחים במצרים בסיוע גרמניה.<sup>39</sup>

לעומתו איסר הראל המשיך לראות בגרמניה אויב. הוא לא הסכים לשנות את הערכתו רק משום שלא תאמה את עמדתו המדינית של ראש הממשלה ושר הביטחון, והאשים את אמ"ן שהוא מתאים את הערכתו לדרישתו של בן-גוריון. לעומת זאת אמ"ן סבר כי אין מדובר באיום כה חמור, ובכך זכה לאהדת בן-גוריון.<sup>40</sup> עוד מרכיב במתיחות הקהילתית היה טענות אמ"ן כי המוסד עוסק בעניינים שאינם ענייני ביטחון, כגון ציד נאצים או פרשת חטיפת הילד יוס'לה שוח'מכר לארצות הברית. בעקבות חילוקי הדעות בקשר לפרשת המדענים נוצר סדק ביחסי האמון בין ראש הממשלה לראש המוסד. איסר הראל התפטר מתפקידו, ובן-גוריון מינה את מאיר עמית לממלא מקום ראש המוסד בד בבד עם המשך תפקודו כראש אמ"ן. עם לכתו של הראל החל עידן חדש ביחסים בתוך הקהילה.

למרות התפטרותו של ראש המוסד החליט בן-גוריון להקים ועדה לבחינת קהילת המודיעין, משום שהטענות אשר עלו בשיח הביטחוני חייבו בירור, והציבו סימן שאלה על מבנה הקהילה ועל תפקודה. בראש הוועדה עמדו הרמטכ"ל לשעבר יגאל ידין ומזכיר הממשלה זאב שרף. לפי כתב המינוי של הוועדה, היא נדרשה לבדוק אם יש כפילויות בקהילת המודיעין (כמו ועדת אביגור), אם יש פעולות של המוסד שאינן קשורות לביטחון (בהמשך לטענות אמ"ן), אם נכון למזג את השירותים לרשות אחת, אם להכפיף את השב"כ למשרד הביטחון ואם להותיר את המחקר במשרד החוץ.<sup>41</sup> בתקופת עבודתה של הוועדה התפטר גם בן-גוריון מתפקידו כראש ממשלה ושר הביטחון בעקבות 'פרשת לבון', ודו"ח הוועדה הוגש ב-31 ביולי 1963 ללוי אשכול, ראש הממשלה ושר הביטחון החדש. כנספח לדו"ח צורפו עדויות ראשי הקהילה ומערכת הביטחון שניתנו לוועדה. בין העדים אפשר לציין את סגן שר הביטחון שמעון פרס, הרמטכ"ל צבי צור, סגן הרמטכ"ל יצחק רבין, ראש אמ"ן וממלא מקום ראש המוסד מאיר עמית, סגן ראש אמ"ן אהרן יריב, מנהל 'נתיב' שאול אביגור, ראש השב"כ עמוס מנור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה טדי קולק ומנהל מחלקת החקר במשרד החוץ אברהם קדרון. איסר הראל לא העיד לפני חברי הוועדה.

39 ז'קונט, מאיר עמית, עמ' 108.

40 עמית, ראש בראש, עמ' 104.

41 'כתב המינוי ליגאל ידין', שעליו חתום דוד בן-גוריון, 14 ביוני 1963 (יומיים לפני התפטרותו מראשות הממשלה).

## הוועדה לבדיקת קהילית המודיעין

המלצות הוועדה לבדיקת קהילת המודיעין, הלוא היא ועדת ידן-שרף,<sup>42</sup> עסקו בכמה רבדים: הרובד הראשון נגע לניהול הקהילה. הוועדה המליצה, כמו אביגור, על מינוי יועץ בנושא מודיעין לראש הממשלה, והורתה על הצורך הרחוק בחידוש ובמיסוד דיוני ור"ש. הרובד השני נגע למבנה הארגוני של הקהילה. הוועדה לא קיבלה את הצעת ראש אמ"ן וראש המוסד מאיר עמית לאחד את המוסד ואת אמ"ן לשירות מודיעין מרכזי (מאיר עמית עצמו נסוג מן ההצעה בעדותו השנייה בוועדה). היא נמנעה מלקבל את טענות אמ"ן כי יש צורך בהקמת עוד שירות מודיעין שיטפל בנושאים שאינם ביטחוניים במובן הצר של המונח (כגון עלייה ומרדף אחר נאצים), והמליצה להוציא את השב"כ ממושרד הביטחון ולהעבירו למשרד ראש הממשלה.

הרובד השלישי נגע לתפקוד הפנימי של הקהילה. כאן המליצה הוועדה על העברת היחידה המבצעית שפעלה באמ"ן למוסד, וכך לרכז את הפעילות המבצעית בחוץ-לארץ בארגון אחד. מנגד, היא ביכרה להשאיר בעינו את הביזור בתחום המחקר בקהילה (כין אמ"ן למשרד החוץ) ולשמר כך מידה של ריבוי דעות וגישות במחקר (רצוי שראש הממשלה יקבל הערכות מדיניות לא מגורם אחד בלבד).<sup>43</sup> בנוגע להמלצה למנות יועץ מיוחד לראש הממשלה בנושאי המודיעין קבעה הוועדה כך:

תפקידו של היועץ לסייע בידי הממשלה לעקוב אחר הפעולות המבוצעות והמתוכננות על-ידי השירותים החשאיים השונים. היועץ ישתתף באופן קבוע בור"ש ובפגישות ראש הממשלה עם ראשי השירותים, הוא רשאי לדרוש מידע מכל שירות, לבדוק דרכי פעולתו של כל שירות וכן לבחון הערכות המוגשות לראש הממשלה.<sup>44</sup>

אם כן, נראה כי שלא כאביגור, אשר ראה בראש המוסד לביון גורם מנהל בלבד, הרחיבה ועדת ידן-שרף את סמכויותיו, וביקשה שיעסוק גם בתחום הערכות המודיעין.

42 דו"ח הוועדה לבדיקת קהילת המודיעין פורסם חלקית בוועדת אגרנט לאחר מלחמת יום הכיפורים (יוזכר כי יגאל ידן היה חבר בשתי הוועדות), אולם רק לאחרונה, בעקבות פנייה לגנז המדינה, הותר הדו"ח לעיון לציבור. ראו: ארכיון צה"ל, תיק 64/2012/7.

43 ש.ש.

44 ש.ש.

המלצות הוועדה לבדיקת קהילת המודיעין במבחן המעשה

ההמלצה	האם בוצעה?
מינוי יועץ מיוחד לראש הממשלה בנושא מודיעין ופעילות חשאית.	איסר הראל מונה לאחר כשנתיים לתפקיד זה ושימש בו חודשים מספר. הוא השתתף בישיבות ור"ש, ואשכול אף מינה אותו לבחון נושאים מסוימים, כגון תיאום היחסים עם מדינות באסיה.
הקמת ועדה פעילה של ראשי השירותים. <sup>45</sup>	ור"ש חידשה את פעולתה, אולם דומה שלא המלצות הוועדה הביאו לשינוי זה, אלא חילופי האישים בראשות הקהילה תרמו לכך יותר מכל דבר.
יושב ראש ור"ש יהיה אחד מראשי השירותים, בתורנות ביניהם.	המלצה זו לא התקבלה, ומאיר עמית שימש ראש ור"ש.
הכפת השב"כ לראש הממשלה.	בוצע.
השארית המוסד כפי שהוא ושינוי שמו ('המוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים') תוך כדי הכוונת ייעודו למודיעין ופעולות חשאיות הקשורות באויב והכפתו לראש הממשלה.	שם המוסד שונה.
העברת היחידה המבצעית מאמ"ן למוסד.	בוצע בסוף שנת 1963. לפי עדות הרמטכ"ל צבי צור, ההחלטה על העברת היחידה המבצעית למוסד התקבלה לפני עבודת הוועדה. <sup>46</sup>
חיזוק מחלקת החקר במשרד החוץ, וכך ייווצר איזון מסוים בין ההערכות הביטחוניות להערכות מדיניות.	זו אחת הפעמים הראשונות שעולה בשיח הלאומי המודיעיני רעיון הפלורליזם, והדבר משקף שינוי בנוגע לדרו"ח אביגור, שהציע, כזכור, לאחד בין גופי המחקר של אמ"ן ושל משרד החוץ. ייתכן שהרקע לשינוי זה היה הוויכוח החריף בין אמ"ן למוסד בשאלת המדענים הגרמנים במצרים.
נספח לדרו"ח – הצעת מאיר עמית לאיחוד המוסד ואמ"ן ('שירות מודיעין מרכזי')	הוועדה החליטה לדחות את הצעתו הראשונית של עמית לאיחוד אמ"ן והמוסד (בהמשך הדברים נראה כי הוא נסוג ממנה), וצירפה את הצעתו כמות שהיא בלי לדון בה.

45 גם המלצה זו לחדש את עבודת ור"ש מעידה שבראשית שנות השישים לא היה מוסד זה קיים. למעשה, חיים הרצוג במכתבו לרמטכ"ל מ-1962 העיד: 'לא התרשמתי מהוועדה כגוף חשוב', ומאיר עמית בעדותו בוועדת ידין-שרף קבע כי הוועדה לא נפגשה זמן רב (פעמיים בשנה וחצי האחרונות).

ראו: עדות מאיר עמית בוועדת ידין-שרף, 20 ביוני 1963, ארכיון צה"ל, תיק 64/2012/7.

46 עדות הרמטכ"ל צבי צור בוועדת ידין-שרף, 21 ביוני 1963, ארכיון צה"ל, תיק 64/2012/7.

ברו"ח ועדת אגרנט<sup>47</sup> נמסר כי דו"ח ידין-שרף לא זכה לעיון ולדיון רציניים, כי הדיון בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת לא היה מעמיק, ונערך בלי שחולק הדו"ח לחברי הוועדה. אולם אם נביט בשינויים בקהילת המודיעין שחלו לפי המלצות הדו"ח, כמו שתוארו לעיל, אפשר לומר כי מרבית המלצות הדו"ח אומצו ויושמו.

### פרשת מינויו של איסר הראל ליועץ ראש הממשלה למודיעין

לאחר שעזב איסר הראל את תפקיד ראש המוסד, הוא פעל לטהר את שמו, והצליח להביא להחלטת ממשלה שקבעה כי נדרש להמשיך להיאבק במדענים הגרמנים, וכן הביעה הערכה לאיסר ולפועלו רב-השנים. בורבזמן המשיך איסר לחוץ על שרים בממשלה לחזור לזירה הביטחונית-מודיעינית, ורתם לשם כך שרים בממשלה, כמו משה דיין, יגאל אלון, זלמן ארן וגולדה מאיר. בסופו של דבר נשאו לחציו פרי, והוא מונה לתפקיד יועץ ראש הממשלה לענייני ביטחון, מודיעין ושירותים חשאיים כשנתיים לאחר שהמליצה ועדת ידין-שרף על הצורך בתפקיד.<sup>48</sup> בין ההסברים למינוי איסר לתפקיד ראוי לציין את עדותו של ישראל ליאור, המזכיר הצבאי של אשכול: 'אני מאמין שבאיזה שהוא מקום ראה אשכול במינוי איסר מעין נקמה פרטית קטנה משלו בבן-גוריון'.<sup>49</sup> מאיר עמית ניסה להתנגד למינוי, ואמר לפני אשכול כי יועץ בכלל, ובייחוד כזה שיצר הנקמות בוער בעצמותיו, יהיה מקור חיכוך ופריע לעבודה. ייתכן כי התנגדותו זו של עמית היתה אחד הגורמים שהביאו לידי עיכוב המינוי, אך היא לא יכלה למנוע אותו.<sup>50</sup> עמית אף איים להתפטר בעקבות מינוי הראל לתפקיד, אך נמנע מכך, לבקשתו של אשכול.<sup>51</sup>

במשך כמה חודשים נמשכו, ואף החריפו, היחסים בין השניים, וישיבות העבודה ביניהם, בראשות ראש הממשלה, היו מתוחות מאוד.<sup>52</sup> כך, למשל, האשים הראל את עמית במעורבות בהתנקשות הביון הצרפתי בפעיל האופוזיציה המרוקאי בן-ברכה, הגם שהמוסד הקפיד שלא להיות מעורב במישרין במעשה, אלא בהעברת מודיעין בלבד.<sup>53</sup> בעקבות זאת קיים אשכול פגישה עם ראשי יחידות במוסד בעת ששהה עמית בחוץ-לארץ, ותכליתה היתה לברר את תפקודו של עמית כראש הארגון. עמית איים עוד פעם להתפטר, ואשכול מנע זאת ממנו.<sup>54</sup> חודשים אחדים לאחר מכן איים עמית בהתפטרות בפעם השלישית,

47 דו"ח אגרנט, עם עובד, תל אביב 1975, עמ' 17.

48 החלטת הממשלה ב-2 בספטמבר 1963. ראו: ז'קונט, מאיר עמית, עמ' 141.

49 הבר, היום בו תפרוץ מלחמה, עמ' 63.

50 ז'קונט, מאיר עמית, עמ' 141-142.

51 שם, עמ' 143.

52 הבר, היום בו תפרוץ מלחמה, עמ' 58-59.

53 ז'קונט, מאיר עמית, עמ' 157-159.

54 שם, עמ' 160.

ואף העביר מכתב התפטרות למזכירו הצבאי של אשכול,<sup>55</sup> אולם באותה העת סר חנו של איסר בעיניו של אשכול. הוא הפסיק להזמין אתו לדיונים, ורוקן את תפקידו מתוכן. איסר החליט אפוא להתפטר בטענה שלא נתנו לו סמכויות של ממש.<sup>56</sup> עוד הסבר להתפטרותו של איסר סיפק מאיר עמית בריאיון שנערך עמו שנים אחדות לפני שהלך לעולמו. עמית סיפר שאיים על איסר כי יחשוף את מעורבותו בפרשת הסתרת מותו של קצין חיל האוויר אלכסנדר ישראל, שנחשד בריגול ונחטף מאירופה בשנת 1954. הקצין הורדם במטוס, מת בדרך והושלך מהמטוס לים.<sup>57</sup>

### ההצעה לאחד את אמ"ן והמוסד ל"שירות מודיעין מרכזי"

אף שוועדת ידין-שרף לא קיבלה את הצעתו של מאיר עמית לשינוי מבני בקהילת המודיעין, ראוי לייחד להצעה זו מקום, משום שזו היא הפעם היחידה שהוגשה הצעה סדורה ומעמיקה לבחינת שינוי מבני כולל בקהילת המודיעין הישראלית. סעיף זה מבוסס על הצעתו הכתובה של עמית שהוגשה לוועדה, ושצורפה, כאמור, כנספח לדו"ח, על שתי עדויותיו לפני חברי הוועדה ועל עדות הרמטכ"ל. מטרת המסמך שהציג עמית לפני חברי הוועדה היתה 'לבחון את מבנה קהילת המודיעין הישראלית – ובמיוחד את חלוקת הפונקציות בין "המוסד" לבין אגף המודיעין במטה הכללי [...] וכן להציע שינויים במבנה ובחלוקת התפקידים'.<sup>58</sup> בפתח המסמך מתואר המצב בקהילה. כן מוצגים העקרונות הבסיסיים שעל פיהם מוסדרים ארגוני מודיעין בכלל, ומובאת סקירה של קהילות המודיעין בארצות הברית ובכמה מארצות אירופה. לאחר סקירת התנאים הייחודיים של מדינת ישראל מועלים במסמך הליקויים העיקריים שבקהילת המודיעין הישראלית. הצד השווה לכולם הוא פיצול, כפילות והיעדר הכוונה מרכזית.

תכניתו של עמית להקמת שירות מודיעין מרכזי התבססה על העיקרון כי יש להוציא מאמ"ן ומהמוסד גורמים שאינם עוסקים במודיעין ולצרף ולאחד לגוף אחד את כל הגורמים העוסקים במודיעין 'נקי', כלשונו. גוף זה היה אמור לכלול את כל גורמי המחקר, איחוד של גורמי האיסוף, איחוד של היחידות המבצעיות החשאיות, איחוד קשרי החוץ ואיחוד המודיעין הטכני. נושאים שאינם 'מודיעין נקי', כהגדרתו, הציע עמית להעביר לגופים אחרים – את שירות הביטחון להכפיף לראש הממשלה; את נושאי העלייה מצפון אפריקה, ארגונים העוסקים ברדיפה אחר נאצים והתגוננות של יהודים להעביר ל'מוסד של אביגור'

55 הבר, היום בו תפרוץ מלחמה, עמ' 80.

56 ז'קונט, מאיר עמית, עמ' 162-163.

57 ריאיון עם מאיר עמית, 1 בנובמבר 2007, רמת גן.

58 אמ"ן, 'מחשבות ראשונות על ארגון מחדש של קהילת המודיעין' (ללא תאריך), ארכיון צה"ל, תיק

(דהיינו 'נתיב'); ואת הצנזורה ודובר צה"ל להכפיף ללשכת הרמטכ"ל או שר הביטחון. נושאים אחרים, ובהם גורמי ביטחון שדה וענף קרבי, יש לשקול אם לצרפם לגוף המאוחד. השיקולים בבסיס התכנית היו 'להפסיק להתבסס על תיווך ורצון טוב שאפיינו את היחסים בין אמ"ן והמוסד עד אז, לנצל אמצעים באופן מיטבי ויעיל יותר ולבטל כפילויות רבות בין הארגונים'. עמית העלה עוד טענה: 'תהליך המודיעין הינו מעגל סגור (איסוף-מחקר-איסוף) ולא יתכן שיהיה גוף מחקרי מנותק מגורמי האיסוף'.<sup>59</sup> באותן שנים לא היה במוסד גוף מחקר של ממש, ומכאן ההצעה לחבר בין גוף המחקר של אמ"ן (שהיה הגוף המרכזי) בישראל ובין יחידות האיסוף של המוסד במעטה של ארגון אחד, וכך להתמודד עם הנתק שאפיינ את היחסים בין שני הארגונים בעשור הקודם. עוד הדגיש עמית כי ההצעה תביא לביטול מגמות של תחרות, קנאה וניסיון לחפות על כישלונות, שרווחו באותן שנים בין הארגונים. בראייתו של עמית תיצור הצעתו סמכות אחת שתקבע סדר עדיפויות (סמכות הכרעה).

בשאלת כפיפות ראש שירות המודיעין הציע עמית כי הוא ישמש בו-כזמן ראש אגף במטכ"ל ויהיה כפוף לרמטכ"ל, ובנושאי המודיעין הממלכתי יהיה כפוף לראש הממשלה. בראייתו, זו צפויה להיות המגבלה העיקרית של התכנית, אך אפשר להתגבר עליה:

למי יהיה כפוף שירות המודיעין? נעלה מכל ספק כי אין הרמטכ"ל יכול לוותר על מכשיר זה, שהוא חיוני בידיו. מאידך, קשריו של 'שירות המודיעין' עם ראש-הממשלה, משרד החוץ וכו', מחייבים קשר ישיר למוסדות אלה. כל נושא המודיעין הממלכתי (אסטרטגי) אין לו הכרה בכפיפות לרמטכ"ל [...] בעיית הכפיפות היא לכן מסובכת, אך כאן עלינו לבחור ברע במיעוטו.<sup>60</sup>

עמית הציע לפתור בעיה זו באמצעות כפיפות כפולה של ראש השירות המודיעיני:

(א) לראש הממשלה – בכל הנושאים ובעיקר בכלליים. (ב) לרמטכ"ל – בנושאים הצבאיים [...] ייתכן בהחלט כי ראש השירות (או סגנו) יהיה חבר המטה הכללי ובו בזמן יהיה כפוף ישירות (וזה בנושאים שאינם צבאיים טהורים) לראש הממשלה.<sup>61</sup>

לחזיון דבריו הביא עמית את איטליה, דנמרק ונורווגיה בתור מדינות שמתקיים בהן מבנה דומה. עוד מגבלה שהוא הורה עליה היא החשש שמא ייווצר ריכוז כוח רב מדי בידי איש אחד, אך הוא התמודד אֶתה על ידי הוצאת השב"כ ממשרד הביטחון, להבדיל מתקופתו של איסר הראל, שחלש על שני הארגונים.

הרמטכ"ל צבי צור העיד לפני חברי הוועדה שבעיית הכפילות מעיקה, ולכן הציע את השארת המצב הקיים בקהילה (להוציא את התחום המבצעי). לפי הצעת הרמטכ"ל,

59 ש.ש.

60 אמ"ן, 'מחשבות ראשונות על ארגון מחדש של קהילת המודיעין', ארכיון צה"ל, תיק 24/64/2012.

61 ש.ש.



המחקר יישאר באחריות אמ"ן, ותחום האיסוף ימשיך לפעול בשני גופים בור-בזמן (בשל שימוש בשיטות שונות). לעומת אלה, בתחום המבצעים ('פעולות מיוחדות'), שהוא הגריר 'קטסטרופה', נדרש שינוי ארגוני-מבני, אך הנושא נמצא ממילא בטיפול, ונכון לאחד את היחידות המבצעיות בלי קשר להמלצת הוועדה.<sup>62</sup> בראיית הרמטכ"ל, עמית יוצא בהצעתו מנקודת מבט ארגונית פנימית ומתעלם משיקולים לאומיים ממלכתיים: 'ההצעה נראית מנקודת מבט של רמ"ח איסוף,<sup>63</sup> אך יש בה חסרונות רבים של שלטון'. החששות שהעלה נגעו בעיקרם לשאלת חוסר הבהירות העלול להיווצר בשל הכפיפות הכפולה שהציע עמית. צור העלה חשש שמא יהיה חוסר בהירות בנוגע לאופי הגוף החדש ('מה הגוף הזה? גוף צבאי או לא? מי ישרת בו?'). הוא סבר כי מן הבחינה הפרקטית עלולים להיות פגיעה וחוסר בהירות בעבודה השוטפת בצה"ל: 'האם הרמטכ"ל יהיה הוא רשאי לקרוא אליו רמ"ד מהגוף ולשאול אות על נושא מסוים?<sup>64</sup> מלבד זה, הוא הביע ספק בנוגע לרעיון הכפיפות הכפולה שהציע ראש אמ"ן ויישמו הלכה למעשה: 'האם זה טוב שאיש צבא שכפוף לרמטכ"ל ילך אחרי שקיבל פקודה לדווח ולערער בפני שר הביטחון בניגוד לדעת הרמטכ"ל?<sup>65</sup> סוגיה אחרונה שעמית וצור היו חלוקים בה היא זהות העומד בראש הגוף החדש. עמית הציע שבראש השירות המרכזי יעמוד איש צבא, ולעומתו הטיל הרמטכ"ל ספק בהצעה זו, משום שיש בראייתו יתרון לאנשים בעלי רקע אזרחי שיוכלו את תחום הביון והמודיעין: 'זה לא נכון [שכן] אנחנו אנשי הצבא מוגבלים [...] הצבא הולך להיות טכני, לתפקיד כזה מתאימים אנשים בעלי רקע אזרחי'.<sup>66</sup> בשל התנגדותו הנחרצת של הרמטכ"ל חזר בו עמית מהצעתו לאחד את אמ"ן ואת המוסד. בעוד עדות שנתן בוועדה<sup>67</sup> הוא הורה על הבעיות במימושה, בין אלה הוא ציין את ההבדל בין אופי הפעולה בצבא במסגרות קשיחות ובקיומם של נהלים ברורים לבין אופן הפעולה של גוף חשאי ואת הקושי שיווצר לראש השירות, שעליו להידרש להסתיר דברים ממפקדו הרמטכ"ל. לכן הוא הציע בסופו של דבר להותיר על כנו את הסטטוס קוו בין הארגונים.

## סיכום

לאחר לכתו של איסר הראל תפקדה במשך שנה קהילת המודיעין בהנהגתו של מאיר עמית כראש אמ"ן וכראש המוסד. לאחר מכן, עם מינויו של אהרן יריב – שהגדירו מאיר

62 עדות הרמטכ"ל לוועדת ידין-שרף, 21 ביוני 1963, ארכיון צה"ל, תיק 64/2012/7.

63 תפקיד ראש מחלקת איסוף היה תפקיד של ראש מחלקת איסוף באמ"ן, שהיה בין ממלאי התפקידים הבכירים באמ"ן באותה תקופה.

64 עדות הרמטכ"ל (לעיל הערה 62).

65 שם.

66 עדות הרמטכ"ל צבי צור בוועדה, 21 ביוני 1963, ארכיון צה"ל, תיק 64/2012/7.

67 עדות ראש אמ"ן לפני חברי ועדת ידין-שרף, 28 ביולי 1963, ארכיון צה"ל, תיק 64/2012/7.

עמית בריאיון 'חבר טוב'<sup>68</sup> – לראש אמ"ן, נמשכו היחסים הטובים בתוך הקהילה, ובשנים הבאות צפויה היתה קהילת המודיעין לחוות תקופה של הרמוניה, בניגוד גמור ליחסים הרעועים והמתוחים שאפיינו את הקהילה בעשור הקודם. השינוי באופייה ובתפקודה של הקהילה בא לידי ביטוי ברובד הניהול, כלומר בהפיכת ור"ש למנגנון הניהול של הקהילה ובגיבוש דפוסים ותהליכי עבודה משותפים בין הארגונים.

אחד הגורמים שתרמו, כנראה, לשינוי ביחסים בין אמ"ן למוסד היה לא רק מינוי עמית, אלא גם תרבות ארגונית של פתיחות, אשר הביא עמו מאמ"ן – הנהגת קבוצות חשיבה ועבודת צוות, כמה מהן בתוך המוסד ואחרות משותפות עם אמ"ן. עוד נוהג שהעביר עמית מאמ"ן למוסד היה 'יום חשבון נפש', שנערך באמ"ן מפעם לפעם, ויוחד לבחינה מעמיקה של סוגיות שעל הפרק תוך כדי פתיחות לשמוע ולהשמיע דעות שונות.<sup>69</sup> ביטוי טכני לשיפור ביחסים היה מכתב שהעביר ראש מחלקת איסוף באמ"ן אלי זעירא לעמית, ובו כתב: 'האינדיקציה ל"מהפכה" ביחסים המתחוללים בקהילת המודיעין מתבטאת בצורה טכנית בעובדה שקיים פעם ראשונה קשר אינטרקום בין ראש המוסד לראש אמ"ן'.<sup>70</sup> בריאיון שנערך עם עמית זמן קצר לפני מותו<sup>71</sup> הוא נשאל כיצד הוא מסביר את השיפור שחל ביחסים בין אמ"ן למוסד בתקופתו: 'הבעיה בין הארגונים לאורך השנים היתה בעיה אנושית ולא ארגונית, מה שנידרש מראשי הארגונים, והתקיים במהלך שנות השישים, היה לא לפחד להעביר זה לזה חומרים'. הוא אמר כי תקופתו כראש מוסד היתה תקופת פריחה ביחסים בין הארגונים 'בזכות היחסים החבריים' עם אהרן יריב.

שנות החמישים עמדו בצל דמותו של איסר הראל, ואופיינו במשברים תכופים וביחסים עכורים, ואילו בשנות השישים עמדה רוחו השונה של מאיר עמית, שביטא גישה חדשה, ואז תפקדה קהילה דינמית ומשתפת. רובדי שיתוף הפעולה באו לידי ביטוי בקשר הטוב והחברי בין ראשי הארגונים ובמסד ארגוני נרחב, שיצר 'מרחב קהילתי' בעל משמעות ארגונית תפיסתית ומעשית. דומה שגם ממרחק של חמישים שנה בערך אפשר ללמוד מתקופה קצרה זו, אשר בה התנהלה קהילת המודיעין הישראלית באווירה של פתיחות ושיתוף, והיא יכולה לשמש מקור השראה לתפקוד קהילתי הרמוני כיום.

68 ריאיון עם מאיר עמית (לעיל הערה 57).

69 ז'קונט, מאיר עמית, עמ' 91.

70 הציטוט מהפתק שנכתב ב-10 בינואר 1964 מובא בספרו של ז'קונט, מאיר עמית, עמ' 129.

71 ריאיון עם מאיר עמית (לעיל הערה 57).