

20 אפריל 2023

פרקליט השטן - מסע בנבכי הבקרה המודיעינית הישראלית

על המדף - ביקורת מאתר אל"מ (מיל") ד"ר עופר גוטרמן¹



1 אל"מ (מיל") ד"ר עופר גוטרמן הוא עמית מחקר בכיר במכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין במרכז למורשת המודיעין.

במבוא לספר "פרקליט השטן" - מסע בנבכי הבקרה המודיעינית הישראלית, שיצא לאור לאחרונה בהוצאה משותפת של המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין במל"מ והוצאת מערכות, כותבים מחבריו, דוד שטרנברג, דוד סימן-טוב ודורון מצא, כי בכוונתם לבחון את רעיון הבקרה, כפי שנולד והתפתח בהקשר הישראלי, להתחקות אחר גישות שונות ליישומן ולהעלות הרהורים על עתידו, תוך שהם "מעמידים, מגדירים ומסדרים את עולם התוכן הזה, שלכאורה רבות נכתב עליו, אך לא באופן מעמיק ושיטתי".

ייתכן כבר בפתח הדברים, כי המחברים עומדים באופן מעורר הערכה במלאכה המורכבת שנטלו על עצמם. הספר מצליח ללכוד את המהות החמקמקה של מוסד הבקרה המודיעינית, ומשיא תרומה הן לפיתוח ושימור הידע ההיסטורי על מוסד חשוב זה, הן לחשיפה שיטתית של המתודולוגיות והגישות המשמשות את הבקרה המודיעינית, והן לדיון ביקורתי אודותיה.

את ההצלחה יש לקשור להרכב המשותף של המחברים, שיחדיו מביאים ניסיון עשיר בכתיבה היסטוריונית של תולדות אמ"ן וקהילת המודיעין, ועיסוק מעשי במחקר מודיעין ובבקרה מודיעינית. גם מבנה הספר תורם ליכולתו לעמוד במטרה להקיף את נושא הבקרה המודיעינית באופן שלם. חטיבת הפרקים הפותחת את הספר בוחנת את מחלקת הבקרה של אמ"ן ממספר זוויות מבט שונות, החל מפרק תמטי, שמכניס את הקוראים היישר אל נבכי הסוגיות והדילמות הקשורות בבקרה המודיעינית, עבור בפרק הסוקר תמות אלו מזווית כרונולוגית-גנאולוגית, וכלה בפרק הבוחן את התמות באמצעות מספר מקרי בוחן מרכזיים לאורך שנות פעילותה של מחלקת הבקרה. חטיבת הפרקים השנייה מספקת זוויות מבט השוואתיות, דרך סקירה של תפקודי בקרה מודיעינית במספר קהילות מודיעין מערביות, ובחינה של מוסד הבקרה בארגוני קהילת המודיעין הישראלית האחרים, השב"כ והמוסד. חטיבת הפרקים הנועלת את הספר מפתחת שני דיונים חשובים בהקשרי חשיבה עתידית על הבקרה המודיעינית, הראשון שבהם דן בסוגית הצורך בבקרה מודיעינית קהילתית-לאומית, והשני מהרהר בשינויים אפשריים בתפקיד ובתפקוד הבקרה, ככל שהמודיעין הלאומי מבסס חלק הולך וגדל מהעשייה שלו על ביג דאטה ועיבוד שלה באמצעות יישומי בינה מלאכותית.

העשייה של אנשי מודיעין היא בעיקרה תגובתית לאירוע המתרחש בעולם או לכניסה של מידע חדש, והיא נעה באופן לינארי, מרקע ההתפרצות של האירוע/ המידע המחולל ועד לקו הסיום של פרסום התוצר המודיעיני. אנשי המודיעין נמדדים במבחן התוצאה של התוצר המודיעיני, ותוצר זה כפוף ללחצים פנימיים של השגת קונצנזוס ואישורים, וללחצים חיצוניים של TTM (Time To Market). למעט מקרים מעטים (דוגמת המקרה של הצלחת אנשי הזירה הטכנולוגית להביא לאיתור הכור הגרעיני הסורי, כפי שמוצג בספר), לאנשי המודיעין קשה "למשוך את עצמם מהשערות", ולבחון באופן ביקורתי של ממש את הקונספציה של עצמם.

לכן, הכותבים מציינים ובצדק כי חשיבותה של הבקרה המודיעינית היא בעצם קיומה כמוסד שתפקידו "להזריק" חשיבה ביקורתית ואחרת אל תוך הארגון המודיעיני, וכי הצלחתה לעשות כן נובעת מהמיקום הארגוני-תפקודי שלה, מחוץ למסגרת של גורמי המחקר ומחוץ לתהליכי העבודה השגרתיים שלהם. באופן זה, הבקרה המודיעינית יכולה לנוע מהסוף להתחלה – להציע פירוק (דה-קונסטרוקציה) של התוצר המוגמר לגורמים, כדי לאתר ליקויים לוגיים או פרשניים בטענות שלו, בהנחות העבודה שלו, ובהנחות הסמויות והלא-מודעות שעליהן הוא מתבסס. לחלופין, או בנוסף, הבקרה יכולה להציע הערכה מתחרה להערכה הרשמית של הארגון, ואת כל אלו היא יכולה לעשות ללא מיטת הסדום של התיאומים והאישורים וללא לחצי זמן.

עם זאת, הכותבים אינם חוסכים ביקורת ממוסד הבקרה המודיעינית, סביב הספקות המלווים אותו לאורך השנים, בשאלת תרומתו והשפעתו. אבקש לגעת כאן בשלוש סוגיות שמעלה הספר בשאלת ההשפעה של הבקרה, ולהרחיב עליהן את היריעה. סוגיות אלו עוסקות במושא הבקרה, בממד האישי של תפקוד הבקרה, ובדילמות לגבי תפקידיה כבקרת התוצר ההערכתי וכבקרת תהליך ההערכה.

דעיכת פרדיגמת ההתרעה

הכותבים מצביעים על ירידת החשיבות של מוסד הבקרה לאורך השנים, בהתאמה מתבקשת לדעיכת העיסוק של אמ"ן בהתרעה למלחמה. ההתרעה למלחמה הייתה הפרדיגמה המכוננת של העיסוק המודיעיני לאורך עשורים, וכישלון ההתרעה ב-1973 הוביל להקמתה של מחלקת הבקרה כאחד המנגנונים שנועד להבטיח פלורליזם מודיעיני, ודרכו צמצום של הסיכון להפתעה נוספת. מאותו היגיון נבעו גם מנגנונים נוספים, ובהם מנגנון "הדעה האחרת" באמ"ן, והפלורליזם, קרי חיזוק מחלקות המחקר בפיקודים, והקמת חטיבות מחקר בארגונים האחרים.

אולם לאורך השנים, העיסוק בהתרעה למלחמה הלך ותפס מקום שולי בהרבה בתוך סל העשייה המגוונת והרחבה של קהילת המודיעין הישראלית, בשל השתנות היריבים ואופי המלחמות המלחמות הטוטאליות ביוזמת הצד השני פיננו את מקומן לאירועי הסלמה שלא פעם מתפתחים באופן הדרגתי (ולכן פחות מפתיע, אם כי אמ"ן נכשל לא פעם גם בהתרעה לגביהם), ובדינמיקה המערבת גם החלטות של הצד הישראלי (ולכן פחות ניתנות להערכה מודיעינית, הדנה בשיקולי הצד האדום באופן שעומד בפני עצמו). שחיקה נוספת של חשיבות ההתרעה האסטרטגית, נבעה מהגברת העיסוק במודיעין אופרטיבי וטקטי, על חשבון מודיעין אסטרטגי. נתח נכבד מפעילותם של ארגוני המודיעין בישראל מושקע כיום בהפעלת כוח, כלומר בהשפעה על המציאות ולא בתיאור שלה - עשייה פחות רלוונטית לבקרה הקלאסית, שתפקידה לערער על תיאור המציאות.

בהיבטים של תיאור המציאות במישורים אופרטיביים וטקטיים, לבקרה יש קושי מובנה לאתגר באופן משמעותי את ההערכות הרשמיות של גופי המחקר. זאת שכן הערכות אופרטיביות וטקטיות, בשונה מהערכות אסטרטגיות, קשורות בעיקר בממדים פסיקאליים ועובדתיים של המציאות, מה שמצמצם את המגרש הפרשני שבו נוח לבקרה לשחק.

בנסיבות אלו, כפי שמלמד הפרק הגנאולוגי בספר, ניסו רמ"חי הבקרה לפתוח את תחומי הפעולה של המחלקה לכיוונים יצירתיים אחרים, מלבד התפקיד הקלאסי של אתגור הערכת אמ"ן. אך כיוון

שמהלכים אלו נבעו מיוזמות אישיות ולא נתפסו כחלק מהפררוגטיבה של הארגון, הם לא האריכו ימים מעבר למשך הכהונה של הרמ"ח שהתניע אותם.

הממד האישי בתפקוד הבקרה

נקודה זו מובילה לחשיבות הממד האישי, כמאפיין תפקודי בולט מאוד של הבקרה המודיעינית הישראלית. כפי שמצוטט בנושא האלוף (במיל") יעקב עמידרור, שכיהן בעברו כרמ"ח בקרה: "למחלקת בקרה רציונל עמוק, אך אופן המימוש שלו תלוי באנשים - רמ"ח בקרה, רח"ט מחקר וראש אמ"ן". הספר מבליט את חשיבות הממד האישי בסיפור של הבקרה, אך לטעמי ממעיט בתרומתו השלילית של מאפיין זה לירידת מעמדה של מחלקת הבקרה לאורך זמן.

הממד האישי בבקרה (ברוח התרבות הביטחונית הישראלית כולה) הוא מפתח ליוזמה וחדשנות שלא נכבלים למסורות עבר, אך ספציפית במוסד הבקרה, הוא חושף אותה לסיכונים מהותיים. בפרפרזה על המשפט הידוע ממסכת אבות, דבר התלוי באהבה - בטלה אהבה, בטל הדבר. מלכתחילה, הבקרה כרוכה ברגישות של הבעת ביקורת וחשיפת ליקויים בתוצרים ובתפקוד של הארגון וראשיו. חוסר הערכה של ראשות חט"מ ואמ"ן כלפי רמ"ח הבקרה, על רקע מקצועי או אישי, או סתם העדר כימיה בין שלושת האישים, יכולים לפגום משמעותית ביכולת ההשפעה של הבקרה. לפיכך, יש משמעות לטענת המחברים לפיה משנות האלפיים החל מינוי של ראשי מחלקה צעירים יותר, ונרמז כי בחלק מהמקרים היו חריקות בדינמיקה הבין-אישית מול ראשות אמ"ן, וכי "ההרכב האנושי במחלקה נטה יותר לעיסוק בממד האסטרטגי-מערכתי, ופחות לטכנו-מבצעי [...] בשעה שהמערכת באמ"ן נעשתה אופרטיבית הרבה יותר במהותה".

יתרה מכך, הבקרה אינה חלק מהתהליך הטבעי והמתחייב של הערכת המודיעין, ואיש הבקרה (בשונה מיתר אנשי המודיעין) אינו יושב לשולחן ההערכה מתוקף אחריות מודיעינית או ידע ייחודי בנושא ההערכתי, אלא מתוקף הציפייה שיספק זווית מבט אחרת ומאתגרת. אם האיתגור נובע בעיקר מכוח ניסיונו ויכולותיו האישיות והבין-אישיות של איש הבקרה, ופחות בשל השימוש בתקן מקובל של מתודולוגיות בקרה, הרי שמידת ההשפעה של הבקרה תהיה רגישה מאוד לזהותו

הפרסונלית של רמ"ח הבקרה. בהקשר זה, מטרידה טענת מחברי הספר בדבר חוסר השיטתיות בעבודת הבקרה, שאומנם אימצה ויישמה לאורך השנים מגוון גישות וטכניקות, אך לא באופן שיטתי ועקבי, כחלק מתורה סדורה.

בקרת תוצר ובקרת תהליך

הבעייתיות השלישית בתפקידה של הבקרה המודיעינית קשורה בעצם הרעיון המסדר שלה - "האיפכא מסתברא". הכותבים מפרטים אומנם על התפקידים השונים שביצעה מחלקת הבקרה לאורך השנים, אך במקורה היא הוקמה על ידי ראש אמ"ן שלמה גזית, לאחר הכישלון ההערכתי של 1973, כגוף שתפקידו ליצור קונספציה מתחרה לקונספציה של אמ"ן בנוגע להתרעה למלחמה, ומאז נצרבה בתודעה של אנשי אמ"ן כגוף שליבת תפקידו ליצור הערכות מתחרות להערכות המובילות של אמ"ן.

הקושי לקבל הערכת מודיעין מתחרה של הבקרה אינו נובע רק מחולשות אנוש או חולשות מובנות של פוליטיקה ארגונית, אלא גם מכך שהערכת מודיעין הינה מערכת הוליסטית של טענות, הנחות עבודה והנחות יסוד, חלקן סמויות, רבות מהן מקיימות זיקות גומלין זו עם זו, וחלקן משמשות כגיבוי אחת לשנייה - והדבר נכון באותה מידה גם ל"איפכא מסתברא". לכן, מן הצד האחד קשה מאוד להקריס מן היסוד את המבנה של ההערכה המובילה, ומן הצד השני, קל מאוד לאתר סדקים ובקיעים במבנה ההערכתי השלם של ה"איפכא".

קשה למצוא מקבילה לתפקיד הבקרה כ"איפכא מסתברא" מחוץ לעולם המודיעין, בין אם בעולם הצבאי-מבצעי ובין אם בעולם האזרחי-עסקי. הדבר משול ל"מפקד צל" שמול כל תוכנית אופרטיבית של המפקד, יציע תוכנית אופרטיבית מתחרה, או "מנכ"ל צל", שמול כל תוכנית עסקית עליה יחליט המנכ"ל, יציע תוכנית עסקית מתחרה. עם זאת, ניתן למצוא שלל טכניקות, שיטות ותפקודים, שמטרתם לעשות מבחן לחץ (Stress test) לתוכנית - לא לנסות להחליף אותה מבחוץ, אלא לחשוף את חולשותיה מבפנים, כדי שהמפקד/ המנהל יגיע **בעצמו** למסקנה בדבר הצורך לשפר אותה, ובמקרים נדירים אף לזנוח אותה. דוגמאות לכך הם הצוותים האדומים

ומשחקי המלחמה, ניתוח תרחישים (Scenario planning), סימולציות What If ותסרוט לאחור (Back-casting).

לטעמי, הגדרת הבקרה כמנגנון של מבחני לחץ להערכות של אמ"ן, ולא כמנגנון שמציב להן הערכות מתחרות, יכולה להקנות לבקרה תפקיד ריאלי ונכון יותר של בקרת תוצר, אשר יקל עליה להתקבל בקרב אנשי אמ"ן, ויסייע לה להשיג את ייעודה העיקרי המקורי - צמצום טעויות בהערכת אמ"ן. במילים אחרות, הבקרה צריכה לשמור על "אחרות" בתפקיד ובגישה, ואף להיות פרובוקטיבית כשנדרש לזעזע את המערכת, אך לטעמי, היא תצליח להגיע לאפקטיביות רבה יותר, כאשר האיתגורים ישולבו בתוך תהליך ההערכה, ולא יוצנחו מבחוץ לה.

כמו כן, מתוך החיבור לייעוד המקורי של הבקרה כמנגנון לצמצום טעויות בהערכה, יש מקום, לדעתי, להרחבת העיסוק של הבקרה בבקרה על התהליך המודיעיני. הספר מתייחס לעיסוק בחשיפת ליקויים אנליטיים או מתודולוגיים בפרסומים של גורמי ההערכה, ובניסיונות של רמ"חי בקרה להרחיב את עיסוקם ללמידה של אמ"ן, באמצעות קורסים וימי עיון. אולם, כאמור, מהלכים אלו היו פרי יוזמה אישית ולא שרדו את מבחן הזמן.

לעומת זמן, מעניין לבחון גישה שמאמץ בשנים האחרונות גוף הבקרה של אחד מארגוני המחקר המודיעיני במערב, אשר ממקד את כל עשייתו בשיפור תהליכי העבודה של החוקרים בארגון. בין היתר, הבקרה מנהיגה מפגש עיתי (כמדומני חודשי), שבו חוקרים מבצעים תחקור עצמי, בסיוע הבקרה, לפרסומים שלהם, במטרה לחשוף נקודות לשיפור ושיפור בעמידה של הפרסום בכללי כתיבה נכונה (מבחינת לוגיקה פנימית, העלאת אפשרויות מתחרות וכו'); מתודה אחרת כוללת איתור "נאמני" בקרה בזירות השונות, שבולטים בחיבור המקצועי שלהם לסוגיות מתודולוגיות, ואלו נהנים מחניכה והעצמה, במטרה להקרין דרכם על חשיבה מתודולוגית טובה יותר גם בקרב עמיתיהם.

אגב כך, מעניין לעמוד על הדמיון בין התפקוד הזה של הבקרה, לבין התפקידים שממלאות פונקציות מתודולוגיות שונות שקמות ונפלות בחטיבת המחקר באמ"ן לאורך השנים. רוצה לומר,

יתכן שהדמיון עד כדי זהות בתפקודים של שני הגופים (פונקציות המתודולוגיה והבקרה) מזמין חשיבה על מיזוג אפשרי, במטרה לאגבר את תהליכי הבקרה והשיפור של התוצר והתהליך המודיעיני.

סיכומו של דבר, מוטב שהבקרה תגבש תורת בקרה סדורה ורשמית, הן בתפקידה כמבקרת של התוצר ההערכתי והן בתפקידה כמבקרת של התהליך ההערכתי. הספר האדום הבריטי, שעיקריו מוצגים בפרק "מבט מעבר לים", מציג דוגמה רצינית ומעוררת השראה לסוג ההסדרה התורתית האפשרית. הסדרה מעין זו תוכל לשמש לא רק כאמצעי להבטחת איכות הבקרה לאורך זמן, אלא גם כתקן חיצוני שיתרום למיצובה מחדש של הבקרה מול גורמי ההערכה וראשות אמ"ן. אומנם הסדרה תורתית נראית כניצבת בניגוד לתרבות ה-Free style של המחקר המודיעיני הישראלי, אך ניתן לגבש הסדרה שתשמור על מידה מספקת של דרגות חופש פנימיות ביישום שלה.

כלל הסוגיות הללו, כפי שהתייחסתי אליהן עד כה, וכפי שהן מופיעות בספר, מוצגות ונידונות מתוך זווית מבט פנימית של אגף המודיעין בצה"ל. אולם הפרק החמישי מציג גם את הקריאות שעלו לאורך השנים, ונענו בלא יותר מאפיזודות חולפות, ליישם בקרה לאומית, גם ברמה של קהילת המודיעין, וגם ברמה העל-קהילתית.

לגבי הרמה הקהילתית, קשה לראות התכנות ליוזמה שכזו, במצב הדברים הנוכחי שבו אין גופי בקרה בתוך כל אחד מהארגונים, למעט אמ"ן, ובמצב שבו אין כמעט מסגרות ניהוליות אחרות של קהילת המודיעין (למעט המסגרת הרזה של הור"ש - וועדת ראשי השירותים החשאיים).

שונה הדבר ביחס לאפשרות של בקרה לאומית במשרד ראש הממשלה, שם מתבצעות אינטגרציות של הערכות ארגוני המודיעין, במועצה לביטחון לאומי ובמזכירות הצבאית, ובמידה מסוימת גם במשרד המודיעין. הספר מעלה דילמות, פתירות לדעתי, בנוגע להקמתה של פונקציה כזו במשרד ראש הממשלה, אך נטען בו כי היא תרחיק את הבקרה מ"חדר המנועים" המודיעיני, מה שיפגע באפקטיביות וברלוונטיות שלה. לעומת טענה זו, אני מציע להקים בקרה מודיעינית ברמה הלאומית כפונקציה נוספת, ולא חלופית, לפונקציות בקרה בארגוני המודיעין. פונקציה כזו

יכולה לעסוק רק בבקרת ההערכה המודיעינית, ולא בבקרת התהליך, אשר צריכה להתבצע בגופים עצמם. בקרה ברמה הלאומית יכולה להשתלב כרכיב בתהליך הגיבוש של הערכה לאומית מתכללת, והיא יכולה לכלול, כפי שמציינים מחברי הספר, בחינה של המדיניות כחלק מהבקרה הכוללת.

המחלוקת היחידה שלי עם מסקנות הספר נוגעת לטענת המחברים כי השתנות התנאים בעידן המידע תחייב את הבקרה לצמצם את העיסוק בבקרת התוצר המודיעיני, ולהתמקד יותר בבקרת התהליך המודיעיני. מסקנה זו נובעת מהצפי להתבססות הולכת וגדלה של המודיעין על נתוני עתק ועל עיבוד שלהם באמצעות אלגוריתמיקה מתקדמת, מה שיעלה מורכבויות חדשות ורבות ביכולת לתחקר ולבקר את תהליכי הייצור המודיעיניים, ויחייב עיסוק מוגבר בבקרה של תהליכים אלו. זו מסקנה אפשרית, אולם אני מבקש להזהיר מפני הטיית מרכז הכובד של הבקרה מהתפקיד המקורי של בקרת ההערכה המודיעינית, ובמיוחד בשאלות ההערכה המרכזיות. התרחקות מתפקיד זה תוסיף נדבך נוסף להיחלשות המחקר האסטרטגי בקהילת המודיעין, שהשלכותיה כבדות משקל.

בסופו של יום, סוגיות ההערכה המרכזיות, ברמה האסטרטגית והלאומית, הן בעלות ההשפעה והחשיבות הרבים ביותר על הביטחון הלאומי. כמו במטוטלת, סוגיות אלו הן ראשית הצירים, וכל תנודה קלה בהן מובילה לתזוזה גדולה של המשקולת שבתחתיתה, כפי שניסח זאת היטב מאיר פינקל [במחקרו](#) על המודיעין ערב מלחמת לבנון השנייה: "נראה כי כאשר אמ"ן שוגה, יסוד העניין הוא תפיסתו. שיפורים משמעותיים בתחומים שונים כמו מודיעין למטרות, מודיעין לתמרון, פעולה בסייבר, התיאום והשילוב הפנימי באמ"ן ועוד, לא יסייעו מספיק אם בבסיס האיסוף והמחקר קיימת הטיה תפיסתית אשר ממשיגה את האיומים באופן שגוי או אם ההמשגה שבה מאפיין אמ"ן את האיומים מול המטכ"ל והדרג המדיני, אינה מסייעת להבין את אופיים, על המשמעות שיש לכך בהקשרי תכנון ומוכנות".

הבקרה של הרובד התפיסתי זה היא תפקידו החשוב ביותר של מוסד הבקרה המודיעיני. זה היה המניע להקמת מחלקת הבקרה, וזוהי עדיין סיבת הקיום שלה. גם בראייה צופה פני עתיד,

הערכות אמ"ן בסוגיות הליבה - כמו גם הבקרה שלהן - ימשיכו להתבסס על מחקר איכותני ורב-תחומי מעולמות התוכן של המדעים ההומאניים ולא של מדע הנתונים. גם נתוני עתק שעברו עיבוד על ידי אלגוריתמיקה של בינה מלאכותית ורלוונטיים להערכה בסוגיות הליבה, ישולבו בתהליך ההערכה על ידי החוקרים הבכירים כפיסות מידע מעובדות, עם שורות תחתונות בשפת בני אדם. במובן זה, הבקרה ה"איסופית" של האלגוריתמיקה שעומדת מאחורי הנתונים לא שונה מהותית מבקרת התרגום של ידיעה סיגינטית, או בקרת אמינות הדיווח של מקור יומינטי. מחלקת הבקרה האמ"נית יכולה, אולי, להשתלב בבקרה האיסופית של מקורות המידע החדשים, אך תפקידה העיקרי, ראש וראשון לכל תפקיד אחר, הוא לבקר את גורמי המחקר ואת תהליכי ותוצרי ההערכה שלהם. סטייה מכך תפגע באיכות התוצר המודיעיני בסוגיות המפתח, ותוסיף ממד נוסף לשחיקה הקיימת גם כך ביכולות המחקר האסטרטגי של קהילת המודיעין הישראלית.

סיכומו של דבר, "פרקליט השטן - מסע בנבכי הבקרה המודיעינית הישראלית", משיא תרומה של ממש למחקר האקדמי והיישומי של קהילת המודיעין הישראלית, וספציפית בנוגע למוסד החשוב של הבקרה המודיעינית. יש לקוות כי פרסום הספר יעורר שיח מפרה בנוגע לתפקידיה ותפקודיה של הבקרה המודיעינית בעידן הנוכחי, ויסייע בכך להשבחת המחקר וההערכה של המודיעין בישראל.