



המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין



המרכז למורשת המודיעין

גיוון בכוח אדם בקהילת המודיעין האמריקאית

”זרקור”

ניקול נגבי¹

הקדמה

קהילת המודיעין האמריקאית דוגלת במדיניות של גיוון בקרב צוות העובדים שלה. חוק ה-*Intelligence Authorization Act* הגדיר זאת לקהילת המודיעין בשנת 2020 שעליה לכלול מגוון של אנשים המבוסס על מין, גזע, מוצא אתני, מוגבלות, גיל, נטייה מינית, זהות מגדרית, מוצא לאומי וקטגוריות דמוגרפיות נוספות. עם זאת, לפי דו”ח שפורסם ע”י ה-CRS בדצמבר 2020², למרות ההתקדמות של הקהילה בסוגיה זו עדיין יש מקום לשיפור במדיניות, בשיטות ובתוכניות של כוח האדם על מנת להגיע לגיוון מספק בקהילת המודיעין האמריקאית.

בזרקור זה יובאו הנתונים שפורסמו בנושא ותמצית של מאמר המנתח את הגורמים אשר מנעו מהסוכנות להגיע למיצוי המקסימלי של הגיוון בארגון, כפי שעולה מהדו”ח של ה-CRS.

יצוין, כי בשנת 2003, הקונגרס האמריקאי מצא כי קהילת המודיעין בארה”ב היא בעלת אחוזים נמוכים של נשים ומיעוטים בצורה מובהקת בהשוואה למצב התעסוקה בממשל ובמגזר האזרחי. בנוסף, נמצא כי קיים ייצוג חסר של נשים ומיעוטים בתפקידים בכירים בקהילה זו.

החל משנת 2004, בעקבות רפורמת המודיעין ומניעת פעולות טרור (IRTPA), על קהילת המודיעין בארצות הברית (IC) לקבוע מדיניות ותוכניות כוח האדם שמטרתן היא לוודא כי צוות העובדים הוא מגוון מספיק, בהתאם למטרות של האיסוף והמחקר של המודיעין.

כפי שנאמר לעיל, מדיניות ה-IC היא לקדם את המגוון הדמוגרפי בתור אמצעי לשיפור המעשה המודיעיני, כחלק מרשימת העקרונות של קהילת המודיעין האמריקאית.³ לפי גישה זו, הגיוון בקרב קהילת המודיעין מחזק את הגיוון בחשיבה של צוות העובדים. גישה זו התחזקה במיוחד

¹ ניקול נגבי היא עוזרת מחקר במכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין. המאמר נכתב בסיועם של עופר גוטרמן ואלון ששון, עמיתי מחקר במכון.

² Ott, A., & Plagakis, S. (2020). *Intelligence Community Diversity and Equal Opportunity* (Rep.). Retrieved from <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46629>

³ T. (2014). *Principles of Professional Ethics for the Intelligence Community*. Retrieved from <https://www.dni.gov/files/documents/CLPO/Principles%20of%20Professional%20Ethics%20for%20the%20IC.pdf>

לאחר אירועי 9/11 שהדגישו את הצורך בצוות עובדים מגוון בעל רקע, ניסיון ופרספקטיבות שונות, כדי שיהיה אפשר לתמוך בגישות יותר מקיפות שיוכלו לגשת בצורה טובה יותר לבעיות מורכבות.

החל מ-2016 החלו להתפרסם דו"חות דמוגרפיים בלתי מסווגים שכללו מידע רב על הגיוון בקהילת המודיעין בכל שנה. הדו"חות מפורסמים ע"י ה-DNI ומתייחסים לייצוגים של נשים, מיעוטים ובעלי מוגבלויות בכלל קהילת המודיעין, בלי להתייחס למרכיביה השונים. מן הנתונים ניתן לראות כי מבחינת אחוזים קיימת עלייה מתונה בקרב קבוצות אלו בין השנים 2015-2018 (ראה נספח). עם זאת, נצפו גם מגמות הדורשות התייחסות נוספת מצד הקהילה כגון:

- ירידה בייצוג הנשים בין השנים 2010-2018 בקרב גורמי המודיעין של המחלקות הצבאיות השונות.
- שחיקה בכוח העבודה בקרב נשים, מיעוטים ואנשים בעלי מוגבלות אשר גברה על היכולת לגייס מקבוצות אלו.
- המשך הייצוג הנמוך של מיעוטים, נשים ובעלי מוגבלויות בדרגות הקצונה הבכירה.

המכשולים בקידום הגיוון בצוות כוח האדם של הקהילה המודיעינית בארה"ב

מאמר שפורסם בדצמבר 2020 ונכתב ע"י דמיאן ואן פויבלדה, מנתח את המקרה של ה-CIA, בעל הנתונים הגלויים יותר בהקשרי כוח אדם, ביחס למעמדם של השחורים ונשים מקרב העובדים בסוכנות. במהלך השנים מאז 1947 עד היום.⁴ ה-CIA, בדומה לקהילת המודיעין, שואפת לשוויון תעסוקתי ומגוון ואף מציגה זאת בחזונה. עם זאת, המאמר מציג את התהליך האיטי והארוך שהארגון עבר במסגרת המאמצים להגדלת המגוון בשורותיו, שמדגים את מידת ההצלחה המוגבלת שלו בסוגיה זו.

לטענת המאמר, השינויים נבעו בעיקרם כתוצאה משינויים חברתיים רחבים (לדוגמה: התנועה לזכויות האזרח), מרפורמות, חקיקה ורגולציה מצד הממשל ומלחמה של עובדים מקבוצות השוליים על מקומם בארגון בעזרת תביעות. כלומר, **הארגון במקרה זה, היה יותר גורם מגיב מאשר יוזם.**

בנוסף, המאמר הראה כיצד העמדות כלפי העובדים, בדגש על דעות קדומות ואף הטרדות על בסיס מין או גזע, האטו את ההתקדמות של עובדים מקבוצות אלו ע"י הגבלת הגישה שלהם להשכלה גבוהה והצבתם בתפקידים בדרגות הנמוכות או של בתפקידי תמיכה. בשורה התחתונה, **מדיניות ורטוריקה לא מספיקות כדי לייצר שינוי אמיתי מבחינת המגוון בארגון. כדי להשיג שוויון הזדמנויות ומגוון יש לבצע מחקרים נוספים שמטרתם היא למצוא את האמצעים שדרכם יהיה ניתן ליישם את חזון זה.**

סיכום ומסקנות

⁴ Puyvelde, D. V. (2020). Women and black employees at the Central Intelligence Agency: From fair employment to diversity management. *Cambridge Review of International Affairs*, 1-31. doi:10.1080/09557571.2020.1853052

גיוון ושוויון תעסוקתי הם עקרונות מנחים במדיניות אותה מובילה קהילת המודיעין האמריקאית בשנים האחרונות. במסגרת המסמכים שסקרנו בזקור זה המסקנה העולה היא שקיימת עוד דרך עד לגיוון במידה הרצויה בצוות העובדים של ארגוני המודיעין בארה"ב. הדגש הוא על הצורך במחקרי המשך על האמצעים שדרכם ניתן יהיה לייצר **סביבת עבודה סובלנית יותר למיעוטים** שתאפשר להם גם להעלות בסולם הדרגות.

לבסוף, מעניין במיוחד להצביע על **החשיבות של מהלכים אלו הן ברמה המוסרית והן ברמה של התרומה ליעילות המעשה המודיעיני**. לדוגמה, תחום המחקר המודיעיני סובל זה זמן רב מהטיה אנליטית ומדירה (Analytical and Exclusion Bias) המשפיעות על תוצרי המודיעין. כלומר, השיפוטיות האנליטיים הנעשים ע"י אנשי המודיעין רגישים יותר להטיות האישיות של הפרט וחוסר גיוון מגביר את ההשפעה של הטיות אלו.

דוגמה נוספת היא אירועי ה-11/9 שהדגישו את הצורך בגיוון לשם טיוב המעשה המודיעיני באמצעות: מגוון בקרב קציני המבצעים מאפשר היטמעות קלה יותר בארצות היעד; עידוד ויכוחים ודיון על הפרשנויות על המודיעין (המידע) וגיוס מיעוטים אתניים בעלי כישורים לשוניים ותרבותיים רלוונטיים לצורך מענה על הפערים המודיעיניים.

אף שהמקרה האמריקאי שונה במידה רבה מהמקרה הישראלי, גם קהילת המודיעין הישראלית, הנתפסת כמושתתת על כוח אדם איכותי במיוחד, מתמודדת עם הרצון לגוון את מאפייני משאבי האנוש שלה, כולל בתפקידי ליבה. זאת, הן מתוך הכרה ביתרונות המבצעיים הגלומים במהלך כזה והן מתוך מחויבות חברתית. הקהילה משקיעה בפרויקטים מגוונים של הכשרת כוח אדם בפריפריה לתחומים הרלבנטיים לצרכיה והיא מגייסת לשורותיה אנשים עם מוגבלויות, בעיקר בתחומים בהם יש להם יתרון יחסי. עם זאת, לא מוכר מחקר דומה לאלו המצוינים במאמר זה לגבי המגמות של שינוי מערך כוח האדם בקהילה. לאחרונה זכה פרסום עיתונאי בנושא לתהודה רבה וחשף את רגישות הנושא. יתכן שנכון יהיה שקהילת המודיעין תגלה, במסגרת השקיפות הגוברת הנדרשת ממנה, פתיחות רבה יותר באשר למאפייני כוח האדם המועסק על ידה.

Table 4. IC Annual Demographic Reports
FY2015 to FY2018

Women	IC	FW	MIL
2015	38.5%	42.5%	15.5%
2016	38.5%	42.5%	15.8%
2017	38.5%	42.6%	16.2%
2018	38.8%	43.5%	16.5%
Minorities	IC	FW	MIL
2015	24.6%	35.9%	26.7%
2016	25.0%	36.5%	26.8%
2017	25.5%	37.2%	26.7%
2018	26.2%	37.3%	26.5%
PWD	IC	FW	MIL
2015	7.9%	9.5%	N/A
2016	8.4%	9.5%	N/A
2017	9.3%	9.1%	N/A
2018	10.5%	9.2%	N/A

Source: Congressional Research Service, using IC data from the ODNI, *Annual Demographic Report: Hiring and Retention of Minorities, Women, and Persons with Disabilities in the United States Intelligence Community* for fiscal years 2015, 2016, 2017, and 2018; Federal workforce (FW) data for fiscal years 2015, 2016, and 2017 is from U.S. Office of Personal Management (OPM), *Common Characteristics of the Government, Federal Employment Reports* for the fourth quarter of 2015, 2016, and 2017. Data for Persons with Disabilities (PWD) for FY2015 is from OPM's *Employment of People with Disabilities in the Federal Executive Branch, FY2015*. PWD data for fiscal years 2016, 2017, and 2018 and Federal workforce (FW) data for FY2018 is obtained from OPM's Enterprise Human Resources Integration Statistical Data Mart (EHRI-SDM). Military data (MIL) obtained from the U.S. Department of Defense, Defense Manpower Data Center (DMDC) Reporting System.

Notes: N/A denotes not applicable. FW signifies the federal workforce, and MIL is the military. Federal workforce (FW) data excludes a few major components of the Executive Branch (most notably the Postal Service and intelligence agencies) and includes some parts or components of both the Legislative and Judicial Branches. Federal workforce number and percentages for women and minorities is for non-seasonal full-time permanent employees (NSFTP). Persons with Disabilities (PWD) data is from September 2015, 2016, 2017, and 2018. Military (MIL) data includes percentages for all Active Duty pay grades (enlisted and officers), including Coast Guard. It does not include Guard and Reserve data. Military data is as of September 2015, 2016, 2017, and 2018. For more information on the Defense Manpower Data Center datasets, see <https://dwp.dmdc.osd.mil/appj/dwp/index.jsp> and <https://dmdcrs.dmdc.osd.mil/dmdcrs/>. The table does not include any data that were listed in a category labeled as unknown or unspecified (this includes the gender and ethnicity/race demographic tables for the federal workforce and military, or where the disability status is unknown).