



המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין



המרכז למורשת המודיעין

מודיעין לאומי-אזרחי: יישום גישת המודיעין העסקי מול אתגר המודיעין

הבריאותי

3 ביוני 2020

ד"ר אבנר ברנע¹ ופרופסור אבי משולח²

קראנו בעניין את מאמרו של עופר גוטרמן: "צורכי המידע והידע של מדינת ישראל בתחומי עניין אזרחיים: מחשבות על המודיעין הלאומי בצל התפרצות מגפת הקורונה", שפורסם לאחרונה ע"י המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין³.

גוטרמן ממקד את הדיון שלו על הייעוד וההיערכות הרצויים של מערך המודיעין לצורך סיוע למשברים אזרחיים. הוא מציג שתי חלופות:

- 'חלופה מצמצמת' לפיה המודיעין ימשיך להתמקד באיומים על המדינה שמקורם בזירה הצבאית-ביטחונית ויתרום לניהול משברים שמקורם במרחב האזרחי ככל שידרש ויתאפשר במסגרת יכולותיו.
- 'חלופה מרחיבה' לפיה יורחבו הייעוד והסמכויות של אמ"ן עד כדי קבלת "אחריות כוללת על כל היבטי המדע והידע על הסביבה החיצונית למדינת ישראל, בנוסף לתחומי המדיניות והביטחון - מדע וטכנולוגיה, כלכלה, אנרגיה, בריאות, שינויים אקולוגיים והיבטים סביבתיים אחרים ועוד".

לדעתנו, ספק רב אם ניהול משבר הקורונה לפי החלופה המרחיבה היה משפר משמעותית את ביצועי המודיעין זאת ממספר סיבות:

1. התחומים הרפואיים בהם עוסק משרד הבריאות, ולא רק ניהול המגיפה, אינם מכוסים על ידי קהיליית המודיעין בישראל ולכן מבחינת עולמות התוכן יש לצפות למעט סינרגיה בין שני התחומים.
2. מודיעין אפקטיבי בתחומי הבריאות ובריאות הציבור מחייב ידע מדעי-טכנולוגי-מקצועי וקשרי עומק מקצועיים בינלאומיים בתחומי הבריאות והרפואה שאינם בנמצא במערכת המודיעין.
3. על אף מיומנותו, משאביו, עומק יכולותיו וניסיונו העשיר - גם אמ"ן נכשל, ולא אחת, במשימתו להתריע ולהתכונן לאיום אסטרטגי קרב.

¹ ד"ר אבנר ברנע, עמית מחקר, המרכז לחקר הביטחון הלאומי, אוניברסיטת חיפה. לשעבר בכיר בשב"כ.

² פרופסור (אמריטוס) אבי משולח, מנהל עסקים האוניברסיטה העברית בירושלים. אסטרטגיה עסקית.

³ גוטרמן, עי' (2020). צורכי המידע והידע של מדינת ישראל בתחומי עניין אזרחיים: מחשבות על המודיעין הלאומי בצל התפרצות מגפת הקורונה. המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין. אוחר מתוך - <https://www.intelligence-research.org.il/userfiles/banners/Omek%20-%202015.pdf>

4. יכולות ארגוניות נבנות כאשר יש בהן צורך. אם משרד הבריאות לא בנה יכולת מודיעין משמעותית, למרות שייעודו הוא בריאות הציבור, הסבירות נמוכה שמשרד הביטחון או אמ"ן היו מפתחים יכולות מיטביות כאלו כאשר בריאות הציבור אינה ייעודם המרכזי.

כדי שיחידת מודיעין תהיה אפקטיבית עליה לתפקד, מבחינה ארגונית, בכפיפות, בהרמוניה ובקשר אינטנסיבי עם מקבלי ההחלטות בתחום עיסוקה. איסוף, מיון, עיבוד ופרשנות של חומר מודיעיני והעברתו לקברניטי המודיעין מחייבים קשר חי והדוק עמם. לכן לא סביר שהמודיעין של מערכת הבריאות ימוקם בצה"ל או במקום אחר במערכת הביטחון.

משבר הקורונה העלה על סדר היום את העובדה שלמשרד הבריאות כמו גם למשרדי ממשלה אחרים, אין יכולות מודיעיניות בתחומים האזרחיים שבהם הם עוסקים. לכן, עם פרוץ המשבר נדרש משרד הבריאות לקבל שירותים מיוחדים מאמ"ן ומהמוסד שהקים לצורך זה היערכות מיוחדת בבית החולים שיבא. התחומים הרפואיים שבהם עוסק משרד הבריאות, לא רק המגיפה, אינם בצי"ח של קהיליית המודיעין בישראל או שנמצאים במקום נמוך בו ולדעתנו בצדק.

למשרד הבריאות בישראל יש מערכת ענפה של קשרים בינלאומיים באמצעותם הוא מקבל מידע על נושאי רפואה ונושאים נלווים כגון אקלים, כלכלה, דמוגרפיה וטכנולוגיות רפואיות חדשות, וכן הוא מסתייע במכוני מחקר. לדעתנו, מערך שכזה שאיננו מרכז מודיעין ייעודי אינו מהווה תחליף ליכולת עצמאית של עבודת מודיעין סדורה במשרד הבריאות.

החלופה שאנו מציעים להיערכות מערך המודיעין הלאומי-אזרחי של המדינה, והיא **החלופה הביזורית**. לפי חלופה זו, **תוקמנה יחידות מודיעיניות משמעותיות קודם כל במשרד הבריאות, וגם במשרדי ממשלה מרכזיים אחרים**. יחידות אלו, כל אחת בתחומה, תהיינה אמונות על איסוף, ניתוח, ועיבוד נתונים, על זיהוי ופירוש מגמות, על זיהוי הזדמנויות ועל ניטור איומים משמעותיים. יחידות מודיעין אלו תפעלנה כל אחת במשרדה אך תהיינה מרושתות בשיתוף מידע ובשיתוף פעולה. הן תתאמנה ביניהן את איסוף המידע, תקיימנה שיתוף במידע, (במסגרת מערך הרשאות), ותעבודנה על פיתוח ויישום מתודולוגיות מודיעיניות יעילות. לפי חלופה זו, המודיעין הצבאי-בטחוני ימשיך לשרת את ייעודו המרכזי בתחום הביטחון הלאומי ויתרום, אם יידרש, ליחידות האחרות במסגרת התיאום הבין-משרדי. **המודיעין במשרד הבריאות יחזק משמעותית כדי שיהיה אפקטיבי יותר בהתמודדות עם איומי פנדמיה צפויים או עם איומים בריאותיים מסיביים אחרים**.

סיבה אפשרית לכך שבישראל, לא התפתח תחום המודיעין הלאומי-אזרחי, לא רק במשרד הבריאות אלא גם לא במשרדי הממשלה האחרים, היא שמשרדים אלה פועלים כמכווני-הווה ועוסקים בעיקר בפיקוח שוטף על תחומי אחריותם. לפיכך, הם אינם חשים בצורך במודיעין לצורך בנייה והרחבה של תשתיות או לזיהוי הזדמנויות ואיומים. צריך גם לזכור שמשרדים לאומיים נוסח משבר הקורונה לא צמחו בשנים האחרונות בתחום האזרחי, ולכן כנראה שלא נוצר צורך להקדיש משאבים על מנת להתכונן לאירועים שהסתברות הופעתם נמוכה.

המחקר הארגוני מלמד ששינויים מהותיים בארגונים הינם בדרך כלל תוצאה מכשלים דרמטיים וכחלק מתהליכי הפקת לקחים. מתודה זאת הנקראת Historical Institutionalism⁴. משמעותה שארגונים בדרך כלל אינם משנים היערכות כתוצאה מהליך שיטתי ומסודר הנובע מזיהוי צרכים חדשים בזמן אמיתי אלא כתוצאה מאירועים מיוחדים ויוצאי דופן, כגון משבר הקורונה.

עמדתנו היא, אם כן, שנושאי המודיעין הלאומי-האזרחי צריכים להיות מטופלים ביחידות מתמחות בתוך משרדי הממשלה והן צריכות להיות מצוידות בידע וביכולות המתאימים לאתגרים העולים במרחב האחריות שלהן. הם לא צריכים להיות מטופלים בידי קהיליית המודיעין בישראל שצריכה להמשיך ולהתמקד בנושאי הליבה שלה, קרי באתגרים ובאיומים הביטחוניים-מדיניים.

הרחבת עולם התוכן של המודיעין הביטחוני לתחומים אזרחיים עלולה להוביל לתפקוד-חסר במרחב זה בגלל תעדוף נמוך והעדר ידע ויכולות מקצועיות מספיקים. הרחבת הייעוד והסמכויות של המערכת הביטחונית עלולה לגרום לפגיעה בתפקוד היחידה גם בתחומי ייעודה בגלל דילול קשב וטשטוש מיקוד. בארה"ב המצב שונה ואין להקיש ממנו לגבי ישראל. המודיעין הרפואי מטופל ע"י ארגון ייעודי- ה-NCMI (National Center for Medical Intelligence)⁵ שהינו חלק מסוכנות המודיעין של משרד ההגנה (DIA), והוא הראשון שנתן התרעה על המגיפה עוד בחודש דצמבר 2019⁶. בגרמניה, ספרד ובצרפת קיימות יחידות מודיעין במשרדים ממשלתיים אזרחיים והן פועלות לפי המתודולוגיות המקובלות של מודיעין תחרותי (Competitive Intelligence)⁷ בעולם העסקים. זהו גם המצב בצלב האדום הבינלאומי.

ההצעה שלנו, הביזורית, נשענת על פרקטיקה מוכרת בחברות גלובליות גדולות ורב-תחומיות שהחטיבות העסקיות שלהן עומדות מול מרחבים סביבתיים (שווקים וטכנולוגיות) שהם בעלי מאפיינים טכנו-דמוגרפים-כלכליים שונים. באלו נמצאת בדרך כלל היערכות ארגונית ייעודית המעמידה מול כל פלח סביבתי משמעותי יחידה מודיעינית המסוגלת להתמודד אתו מבחינת ידע ויכולות. בתאגידים כגון אלו, בכל חטיבה עסקית מוצבת יחידת מודיעין תחרותי הממפה את הסביבה שלה, מזהה מגמות המתפתחות בה ומנטרת הזדמנויות ואיומים אפשריים. במקביל פועלת בהנהלת החברה יחידת מודיעין 'עליונה' שיעודה הוא. מחד, לזהות מגמות-על, הזדמנויות ואיומים שאינם נופלים בתוך מרחבי האחריות החטיבתיים מחד, ומאידך לנווט את יחידות המודיעין החטיבתיות ולתאם ביניהן.

יחידות המודיעין הלאומי-אזרחי במשרד הבריאות תפעל לפי המתודולוגיות המקובלות בדיסציפלינה המודיעינית, הן בתחום הלאומי והן בתחום העסקי. היא תתמחה באיסוף מידע גלוי (OSINT - Open Source Intelligence). במידת הצורך תסתייע במיקור חוץ מגופי מחקר וממומחים חיצוניים. נכון שבגופי המודיעין הלאומי-ביטחוני נצבר ידע מתודולוגי עשיר ביותר והוא

⁴ Immergut, E. M. (2006). Historical-institutionalism in political science and the problem of change. In Understanding Change (pp. 237-259). Palgrave Macmillan, London. Retrieved from- <https://bit.ly/2XonEet>

⁵ הסיבה המרכזית להיותו NCMI חלק ממשרד ההגנה היא האחריות על בריאות חיילי ארה"ב הפרושים ברחבי העולם.

⁶ Margolin, J. & Meek, J. G. (2020, April 9). Intelligence report warned of coronavirus crisis as early as November. Retrieved June 02, 2020, from <https://abcn.ws/2ZZMinl>

⁷ Strategic & Competitive Intelligence Professionals. (n.d.). Retrieved June 02, 2020, from <https://bit.ly/2MmgyAV>

בשימוש בתחום הצבאי ביטחוני, אבל גם במגזר העסקי קיים ידע וניסיון רב בכל הקשור בנייתו ופיתוח אסטרטגי ובעבודת מודיעין. מודלים כמו SWOT⁸ ו-PESTEL⁹ שעניינם ניתוח איומים והזדמנויות, מיפוי מגמות פוליטיות-כלכליות-חברתיות-טכנולוגיות-רגולטוריות, נמצאים בשימוש מזה שנים רבות בעולם העסקים, וכך גם השימוש במודל "חמשת הכוחות"¹⁰ ובמחקרי-שווקים ובחקר המידע המתפרסם ברשתות החברתיות. גם ניתוח תרחישים כמתודולוגיה מודיעינית ותכנונית¹¹ נמצא בשימוש במגזר העסקי עשרות שנים.

אחד המהלכים החשובים בהקמת מערך מודיעין לאומי- אזרחי במשרד הבריאות יהיה שתוקם בו מערכת מידע ייעודית מרכזית שתהיה בעלת יכולות גבוהות באיסוף וניתוח מידע ושתאפשר שיתוף במידע של הגורמים הרלוונטיים באותו משרד לפי הרשאות ברורות וקפדניות, ובמידת הצורך גם עם משרדי ממשלה אחרים. תינתן גישה נוחה למידע זה לבעלי הרשאות וערך השיתוף במידע יוטמע בין כל המשתמשים בה (Information Sharing). מהלך זה יביא לעדכון ולשיפור איכות המידע שיעמוד בפני מקבלי ההחלטות, כמקובל בעולם העסקי. מערכות מידע כאלה נמצאות בשימוש מזה שנים בתחום העסקי והאימרה "מידע הוא כוח" הוחלפה מזמן בגישה "מידע משותף הוא כוח".

והערה על שימוש בתרחישים. במשבר הקורונה נעשה שימוש רב בתרחישים בתהליך קבלת החלטות. רבות דובר על תרחישי ייחוס ששימשו בסיס להחלטות, אבל כדאי לזכור שכאשר נבחר תרחיש ייחוס והוא לא מתממש, כפי שקרה באנגליה למשל, מחיר הטעות יכול להיות גבוה מאד. גם בישראל ישנה טענה שבכך שמקבלי ההחלטות אימצו 'תרחיש ייחוס מחמיר' למגיפה כבר בשלביה הראשונים נגרמו נזקים קשים ומיותרים לכלכלה ולחברה. אחד ממאפייני שיטת התרחישים הוא שהיא מאפשרת לעבוד עם מספר תרחישים על 'מספר עתידים', בהם גם כאלו הסותרים ומנוגדים זה לזה. שימוש במתודות התרחישים היא תורה שיש ללומדה והיכולת והידע לעבוד איתה צריכים להימצא בארגון הכלים של יחידות מודיעין, לאומי ואזרחי, ולא להיות נגישה רק דרך מיקור חוץ.

המידע המצוי בדרך כלל במערכות המודיעין האזרחיות הוא מידע גלוי ופתוח לציבור ומשמעות הדבר היא שלעיתים קרובות הוא נמצא בידי כולם. הערך המוסף נמצא בידי מי שפועל נכון ומהר יותר עם מידע זה ומי שידע לטפל בו טוב יותר. ההצלחה טמונה ביכולות הניתוח והשיתוף במידע של המשתמש. אולם, בהעדר יכולות מודיעיניות במשרדי הממשלה מתפתחת תרבות של הסתייעות בארגוני מודיעין אחרים, ובמשבר קורונה היו אלו גופים ביטחוניים, העלולים להיות מוסטים מנושאי העדיפות שלהם. קיימת סכנה, שאם לאחר המשבר לא יתקיים תהליך מסודר של הפקת לקחים ויישומם, נחזור במהרה לדפוסי הפעולה הישנים שלא תיפקדו היטב.

לסיכום, ההצעה שלנו עניינה בפעילות המודיעין בעולם "סגור" מול עולם "פתוח", במודיעין לאומי-אזרחי בו שותפי-מידע עובדים ביחד. לשיטתנו, במשרד הבריאות צריך להקים יחידת מודיעין

⁸ Mind tools content team. (n.d.). SWOT Analysis: – How to Develop a Strategy For Success. Retrieved June 02, 2020, from <https://bit.ly/370xrdV>

⁹ PesTLEanalysis Contributor. (2015, February 18). An Overview of the PESTEL Framework. Retrieved June 02, 2020, from <https://bit.ly/2XpSdQS>

¹⁰ מודל 5 הכוחות של פורטר. אוחר מתוך- <https://bit.ly/308msgW>
¹¹ ברנע, א' ומשולח א' (2020, פברואר). תרחישים לסיכול הפתעות אסטרטגיות. מערכות. גיליון 487. אוחר מתוך- <http://maarachot.idf.il/PDF/FILES/4/114504.pdf>

שבסופו של דבר תשתלב במערך של תכנון ופיתוח אסטרטגי. קברניטי המשרד וגורמים אחרים בו, יצטרכו ללמוד לעבוד עם יחידה זאת - להיכנס לדפוסי חשיבה אסטרטגית ולהסתייע לשם כך ביחידת המודיעין שלהם. אנו מאמינים שהתוצאה תהיה שיפור יכולות קבלת החלטות וביסוס היכולת להחליט על בסיס מודיעין ופחות על בסיס יתחושות בטן ויכולות אישיות בלבד של בעלי תפקידים.