



המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין



המרכז למורשת המודיעין

מרכזי מצוינות אקדמית בשיתוף קהילת המודיעין האמריקנית – לקחי העשור האחרון

על בסיס מאמרם של מייקל לאנדון-מוראי וסטפן קולטהרט¹

שירה כהן²

המאמר "Intelligence Studies Programs as US Public Policy: A Survey of IC CAE Grant Recipients" פורסם בדצמבר 2019 בכתב העת Intelligence and National Security ונכתב על ידי Michael Landon-Murray ו-Stephen Coulthart. מאמר זה עוסק במרכזים למצוינות אקדמית של קהילת המודיעין האמריקנית, אשר מטרתם הינה לסייע בחיזוק וגיוון כוח האדם עבור קהילת המודיעין. המאמר בוחן עד כמה תכנית זו עמדה ביעדיה.

מבוא

בשנת 2005 יזמה קהילת המודיעין האמריקנית את תכנית המענקים עבור מרכזים למצוינות אקדמית (Intelligence Community Centers for Academic Excellence – IC CAE), שפועלת תחת חסותו של משרד המודיעין הלאומי (ODNI) ושל סוכנות הביון של משרד ההגנה האמריקנית (Defense Intelligence Agency). במסגרת התכנית, מספקת קהילת המודיעין מענקים כספיים לאוניברסיטאות ולמכללות בארה"ב על מנת שיקימו תכניות אקדמיות, שיעסקו בלימודי מודיעין וביטחון לאומי, ובתוך כך יציעו לסטודנטים הזדמנויות להתפתחות מקצועית בעולמות המודיעין. מחקר זה בחן את ההתקדמות וההשפעה של ה-IC CAE בעשור הראשון של התכנית, קרי עד לשנת 2015, אשר כללה ארבעה סבבי מענקים ב-2006, 2009, 2011 וב-2014.

מטרת התכנית הייתה לסייע לקהילת המודיעין בהגדלת המגוון התרבותי והאתני של כוח העבודה שלה. במסגרת זאת, נמצאו 49 תכניות אקדמיות שהוקמו במוסדות האקדמיים, אשר נחלקים לשלושה סוגים: לימודי תואר, לימודי השלמה (Minor) או לימודי תעודה. לצד תכניות אלה, התוכנית מבקשת לספק מימון גם לפעילויות שונות כמו לימודי שפה, לימודים בחו"ל וכנסים ואירועים מיוחדים עבור הסטודנטים וחברי הפקולטה המשתתפים בתכנית.

למרות ההשקעה הכספית הגבוהה והפוטנציאל הגלום לעיצוב לימודי המודיעין בהיקף נרחב, עדיין לא ברור האם התכנית הצליחה במימוש יעדיה. כך, מבדיקה שערכה סוכנות הביון של משרד ההגנה האמריקנית אומנם עלה כי התכנית סייעה ליצור מאגר גיוס עובדים מגוון עבור קהילת המודיעין, אך לא נחשף כיצד נקבע ממצא זה.

לפיכך, מחקר זה ביקש למלא אחר הפערים הללו באמצעות סקר שהופץ לאוניברסיטאות ולמכללות שקיבלו מענקים במסגרת תכנית ה-IC CAE. בתוך כך, נבחנו כל אחד מהיעדים המרכזיים של

¹ מייקל לאנדון-מוראי הוא עוזר מחקר באוניברסיטת קולורדו אשר מחקריו מתמקדים בניתוח, חינוך ופיקוח בנושאי מודיעין. סטפן קולטהרט הוא עוזר מחקר ללימודי ביטחון באוניברסיטת טקסס במכון לחקר ביטחון לאומי של אל פאסו. מחקריו מתמקדים בניתוח מודיעיני, מדיניות הקשורה לטכנולוגיה וביטחון גבולות.
² עוזרת מחקר במכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין.

התכנית, כפי שהוגדרו על ידי קהילת המודיעין: (1) פיתוח תכניות אקדמיות. (2) מיקומי הבוגרים בקהילת המודיעין. (3) תרומה לגיוון כוח האדם של קהילת המודיעין. (4) פיתוח מקצועי של סטודנטים וחברי פקולטה.

מתוצאות המחקר עלו מספר תובנות, כאשר המרכזית שבהן עסקה בתפיסת האוניברסיטאות והמכללות את התועלת העיקרית העולה מן התכנית. החוט המקשר בין תגובות הסקר היה שההזדמנויות השונות לקריירה שהתכנית הציעה לסטודנטים לא רק חיזקה את המודעות של הסטודנטים למשרות הללו, אלא גם סיפקה את הכלים הדרושים על מנת לנצלן. בנוסף, הודגשה החשיבות של היחשפות הסטודנטים במסגרת התכנית לפרקטיקנרים של קהילת המודיעין. בשורה התחתונה, התגובות הבהירו כי מנהלי התוכניות במוסדות האקדמיים מאמינים כי ה-IC CAE מספק הזדמנויות חשובות לאוכלוסיות מפתח ובה בעת מועיל גם לקהילת המודיעין האמריקנית.

לימוד מודיעיני במוסדות להשכלה גבוהה בארה"ב – גישות ותמונת מצב

למרות שתכניות מודיעין במוסדות להשכלה גבוהה בארה"ב הן תופעה חדשה יחסית, אשר החלה להתפתח לאחר אירועי ה-11 בספטמבר 2001, כיום ישנם עשרות תארים, לימודי השלמה ולימודי תעודה העוסקים בתחום זה, כאשר רבים מהם הוקמו במימון ה-IC CAE. תכניות אלה ברובן עוסקות בלימודם של אנשי המודיעין או כאלו השואפים להיות אנשי מודיעין. יצוין, כי לא קיים גוף מוסמך אחד האחראי על כלל התכניות הללו, אך ניתן להזכיר כי האיגוד הבינלאומי ללימוד מודיעיני (IAFIE) אחראי לספק תקנים לתארים ראשונים, מתקדמים ואישורים לתוכניות וקורסי מודיעין.

אימוץ תכנית ה-IC CAE ב-2005, שהוצגה כחלק מה-Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2004, סימן פרק חדש במעורבות האקדמיה בקהילת המודיעין במספר מישורים. ראשית, התכנית שמה לעצמה מטרה חדשה ביחס לכוח האדם של קהילת המודיעין והיא ליצור "מאגר גדול יותר של מועמדים מגוונים מבחינה תרבותית ואתנית עבור קהילת המודיעין". שנית, ה-IC CAE חיפשה ליצור תכניות לימודים חדשות וברות קיימא למודיעין. שלישית, התכנית תרמה להרחבת התמיכה הממשלתית במודלים דומים למרכזי מצוינות אקדמיים של קהילת המודיעין. כך למשל, ה-NSA והמשרד לביטחון פנים (DHS) מקלים על מכרזים לאומיים של מרכזי מצוינות אקדמית בהגנת סייבר ותומכים בחינוך ובמחקר להגנה על תשתיות מידע קריטיות. בנוסף, ה-DHS נותן חסות גם לתוכניות באוניברסיטאות שעוסקות בנושאי טרור, אבטחת גבולות וניתוח נתונים. כמו כן, תכנית ה-IC CAE מקבילה במובנים מסוימים גם ליוזמות אחרות בממשל אמריקני, דוגמת תכנית החינוך לביטחון לאומי של משרד הביטחון (NSEP), אשר מספקת מימון לסטודנטים לתארים ראשונים ולתארים מתקדמים.

במסגרת התכניות האקדמיות הללו ניתן לראות גישות שונות לחינוך המודיעיני. שתי הגישות העיקריות מבוססות על השקפות מנוגדות ומתייחסות **לסוג התואר** אותו רוכש איש המודיעין, **למערכת המיומנויות** הנחוצה בכוח העבודה המודיעיני **ולסוג המרצה**:

- **סוג התואר** – גישה אחת טוענת כי לא סביר שסוכנויות המודיעין יעסיקו בוגרי אוניברסיטאות בעלי תואר העוסק במודיעין בלבד, זאת לעומת בוגרים בעלי תארים כמו היסטוריה סינית או רוסית ומדעי המדינה, אשר יכולים "לעמוד בפני עצמם". גישה אחרת טוענת כי תארים המתמקדים במודיעין הם בעלי ערך חשוב ומכריע בהכנה לקריירה

מודיעינית, משום שהסטודנטים רוכשים מיומנויות אנליטיות, שניתן לאחר מכן ליישמן בעבודה היומיומית וכן במגוון תחומים נוספים, כפי שנדרש מאיש המודיעין.

- **מערכת מיומנויות** – הגישות השונות ביחס למערכת המיומנויות הנרכשת במסגרת תכניות אקדמאיות מודיעיניות נעות ברצף שבין רכישת כלים יישומיים לבין רכישת כלים תיאורטיים. במחקר שנערך בארה"ב בשנת 2015 נמצא כי ניתן לחלק את הקורסים בתכניות לתארים העוסקים במודיעין לשלושה סוגים: ³ (1) פרוצדורליים - למשל, מיומנויות ניתוח (2) ליבה - היסטוריה של המודיעין. (3) קורסים העוסקים בתחום מסוים - דוגמת ביטחון לאומי. בנוסף, ניתן למצוא מגוון שיטות ללימודי מודיעין וביניהן משחקים, הדמיות ולמידה חווייתית. כמו כן, נמצא כי ניתן דגש על פיתוח המיומנויות הבאות: שיתוף פעולה ומעורבות, יושרה ואחריותיות – אשר חשובות לקהילת המודיעין, אך ייתכן שקשה יותר לפתחן במסגרות אקדמיות קונבנציונאליות – וכן לחשיבה ביקורתית, מומחיות טכנית ויכולת התבטאות בעל פה ובכתב – אשר זכו להצלחה ביישומן בפועל בתכניות הלימוד המודיעיניות באקדמיה.
- **סוג המרצה** - ישנן גישות שונות בנוגע למי צריך ללמד מודיעין באקדמיה. גישה אחת גורסת כי פרקטיקנרים לשעבר מקהילת המודיעין הם המתאימים ביותר ללמד מודיעין, כאשר מחקר שנערך ב-2013 מצא כי מספר גדול של מרצים למודיעין הם אכן יוצאי קהילת המודיעין האמריקנית (בישראל - המצב דומה).⁴ תומכי הגישה השנייה סבורים כי יש לבצע שילוב ואיזון בין אקדמאיים לבין פרקטיקנרים, זאת באופן שיספק לסטודנטים כלים הן מהעולם האקדמי והן מעולם המעש.

שיטת המחקר וממצאים

לאור היעדר מידע מספק מצד קהילת המודיעין ומשרד ההגנה האמריקני אודות מידת ההצלחה של ה-IC CAE לעמוד ביעדיה, המחקר ביקש לפנות לגורמים נוספים להשגת המידע. בתוך כך, החוקרים פנו למנהלי התוכניות במוסדות האקדמאיים, שקיבלו את המענקים מה-IC CAE, וכן לחוקרים ראשיים הלוקחים חלק בתכניות. במסגרת זאת, הם נתבקשו למלא סקרים באופן אנונימי שכללו שאלות פתוחות וסגורות, כאשר התשובות נותחו באופן סטטיסטי.

ניתן לאפיין את תוצאות הסקרים בשני מעגלים: (1) פיתוח התוכניות במוסדות האקדמיים ו-(2) תורמת ההון האנושי של ה-IC CAE ופיתוח מקצועי:

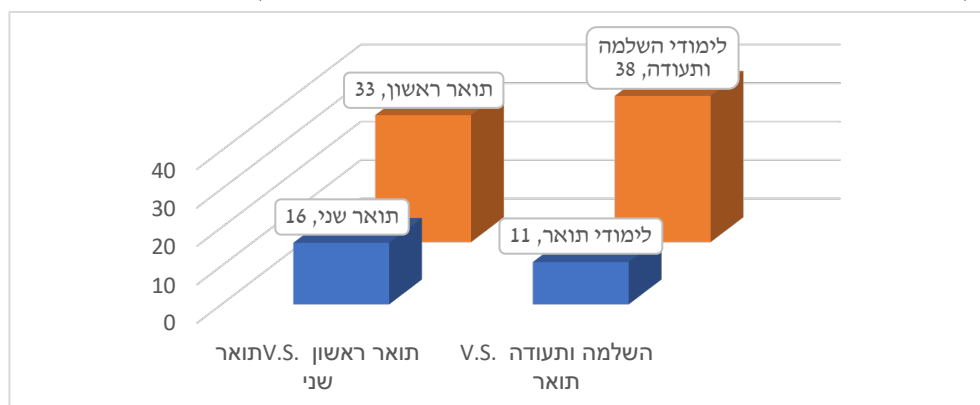
מעגל ראשון - פיתוח התוכניות במוסדות האקדמיים: בסה"כ זוהו 49 תכניות אקדמיות במסגרת תכנית ה-IC CAE, אשר מתחלקות באופן הבא: תואר ראשון (תואר, לימודי השלמה או לימודי תעודה) או תואר שני (תואר, לימודי השלמה או לימודי תעודה). ניתן לאפיין מספר מגמות שעלו מהנתונים:

- מרבית התוכניות, קרי 33 מתוך 49, התקיימו במסגרת **לימודי תואר ראשון**.

³ Coulthart, S. & Crosston, M. (2015). Terra Incognita: Mapping American Intelligence Education Curriculum. *Strategic Security*, 8, no.3. Retrieved February 14, 2020, from: <https://bit.ly/2wex41r>.

⁴ Smith, J. (2013). Amateur Hour? Experience and Faculty Qualifications in US Intelligence Courses. *Journal of Strategic Security*, 6, no. 3. Retrieved February 14, 2020, from: <https://bit.ly/37quySl>.

- 38 מתוך 49 התוכניות היו לימודי השלמה או לימודי תעודה, גם בתואר ראשון וגם בתואר שני, זאת מול לימודי תואר שכללו 11 תכניות בלבד בסה"כ. כלומר, ה-IC CAE בוחר שלא



להשקיע משאבים רבים בתכניות אקדמיות שמתמקדות באופן ספציפי רק במודיעין, אלא בתחומים ובלימודים שכוללים מגוון רחב יותר. בחירה זו עשויה להתפרש כסימן להעדפה של קהילת המודיעין האמריקנית לתוכניות שאינן עצמאיות לחלוטין.

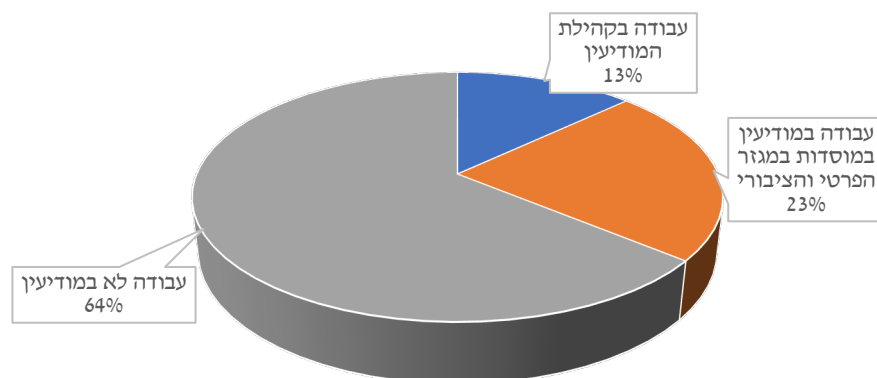
- **ביצוע התאמות במסלולים קיימים** - מרבית התוכניות האקדמיות, בין אם תארים, השלמה או תעודה, הן פרשנות על לימודי מודיעין וביטחון לאומי. בתוך כך, הנושאים המרכזיים שעלו בקורסים הינם: נושאים תיאורטיים וקונספטואליים המעניינים את קהילת המודיעין כמו ארגוני מודיעין ותהליכים, המחקר ההיסטורי של המודיעין וסוגיות אתיות. קורסים נוספים עסקו באיומים ביטחוניים ספציפיים, דוגמת טרור. כמו כן, נמצאו מספר גדול של קורסים המתמקדים בפיתוח מיומנויות מתודולוגיות לביצוע ניתוח מודיעיני ובתוך כך לימוד טכניקות כתיבה ולימוד שיטות חדשניות לניתוח נתונים ממדיות חברתיות. לבסוף, קורסים ללימוד שפה זוהו כתוספת חדשה כתוצאה מתכנית ה-IC CAE.
- **הקמת מסלולים חדשים** - במקביל להתאמת התכניות, גובשו גם מספר מסלולים חדשים וייחודיים: למשל, אוניברסיטת קליפורניה, סן ברנדינו, הקימה לימודי תעודה לתואר שני שעוסקים במתודולוגיית מודיעין ותואר שני בלימודי אבטחת סייבר. בנוסף, אוניברסיטת טקסס באל פסו מציעה לימודי תעודה לתואר שני במודיעין קוד פתוח. עם הופעתם של כלים טכנולוגיים חדשים, המציאות המשתנה במהירות וכן התחרות האדירה עם הסקטור הפרטי, נדרשת התמקדות גוברת והולכת בתוכניות מסוג זה.
- **התחייבות לטווח ארוך** – נראה כי המוסדות האקדמיים הביעו התחייבות לטווח ארוך לתכנית של קהילת המודיעין ה-IC CAE. כך, למשל באמצעות גיוס והעסקת סגל קבוע והגדרת מסלולי לימודים חדשים וקבועים במסגרת פעילות המוסד.

מעגל שני - תרומת ההון האנושי של ה-IC CAE לקהילת המודיעין:

- **ערכן של פעילות חוץ לימודיות** - מנהלי התוכניות התבקשו להעריך את ההזדמנויות החוץ-לימודיות והמקצועיות בהן תומכת התכנית. מרבית הפעילויות נחשבו כ"בעלות ערך" או כ"בעלות ערך רב", כאשר רק 'הזדמנויות להכשרה ופיתוח של הסגל' הייתה בעלת מסה קריטית של משיבים, שמצאו כי הפעילות "איננה בעלת ערך". מנגד, 58% מצאו ש'אימונים לסטודנטים בחסות קהילת המודיעין' (דוגמת סימולציות) וכן 'סמינרים או כנסים של

התכנית' היו בעלי ערך רב. כמו כן, 'תכניות אקדמיות חדשות' ו'לימודי חוץ או שפה' נתפסו כמועילות מאד.

- **קריירה מודיעינית** - תשובות הסקר הצביעו על כך ש-36% מבוגרי התכנית המשיכו לקריירה מודיעינית הן במגזר הציבורי והן במגזר האזרחי. מתוך אלו הבוחרים בקריירה מודיעינית כשליש הולכים לעבוד בקהילת המודיעין האמריקנית. כלומר, כ-13% מסך כל הבוגרים של ה-IC CAE יעבדו לאחר מכן בקהילת המודיעין. יצוין, כי פיתוח קריירה בתחום המודיעין, במיוחד ברמה הפדרלית, יכולה לעיתים להיות כרוכה בהתמדה ובמאמץ מתמשך, ולכן ייתכן שישנו מספר לא מבוטל של בוגרי התכנית שבחרו לבסוף לעבוד בקהילת המודיעין האמריקנית, אך הדבר לא הובא לידיעתם של מנהלי המוסדות שענו על הסקר. בנוגע ל-64%, הבוחרים בקריירה שאיננה נוגעת למודיעין, המאמר לא מספק



נתונים באילו מקומות עבודה הם משתלבים.

- **גיוון כוח האדם** - ביחס למטרתה המוצהרת של תכנית ה-IC CAE הנוגעת לגיוון כוח האדם של קהילת המודיעין הן מבחינה **תרבותית** והן מבחינת **אתנית**, 58% ממנהלי התוכנית הסכימו עם האמירה כי "התכנית תרמה למגוון כוח העבודה של קהילת המודיעין"; 31.5% הסכימו באופן חלקי; ואילו רק 10.5% לא הסכימו כלל עם טענה זו. יצוין, כי ההומוגניות של כוח האדם הינה אתגר משמעותי כיום עבור קהילת המודיעין האמריקנית, כאשר בד בבד גם עבור קהילת המודיעין הישראלית.

סיכום ודיון על המשמעויות עבור קהילת המודיעין בישראל

מחקר זה ביקש לספק תשתית להבנת קווי המתאר וההשפעות של תכניות אקדמיות שנוצרו ביוזמת קהילת המודיעין האמריקנית. נראה כי ה-IC CAE ותוכניות דומות, שנוצרו בהשראתה, תופסות תאוצה בשנים האחרונות בארה"ב. התכניות הללו מניחות תשתית ארוכת טווח ללימודי המודיעין בארה"ב, אשר משרתות את קהילת המודיעין האמריקנית בסוגיית גיוון וגיוס כוח אדם איכותי. בנוסף, התכניות עשויות לסייע לקהילת המודיעין גם בקביעת "סל הכלים" והתכנים המועברים במסגרת התכניות האקדמיות הללו. זאת, באופן שעשוי לאפשר לקהילת המודיעין האמריקנית להכשיר מועמדים פוטנציאליים באופן שישרת אותה.

עבור קהילת המודיעין בישראל, ובפרט אמ"ן, גיוס כוח אדם איכותי איננו מהווה מכשול מהותי בזכות גיוס החובה והמיונים המוקדמים. יחד עם זאת, יש לתת את הדעת על סוגיית גיוון כוח האדם של המשרתים בקהילת המודיעין בישראל, אשר עשוי לתרום במספר מישורים לשיפור עבודת המודיעין.

ראשית, גיוון כוח האדם בקהילת המודיעין עשוי להוביל **לפיתוח ועידוד דעות שונות**, כיוון שאנשים מרקעים שונים מביאים לשולחן הדיונים פרספקטיבות שונות. במצב בו המשרתים במודיעין נראים ונשמעים אותו הדבר עלולות להתקבע קונספציות, אשר מובילות בסופו של דבר לכישלונות מודיעיניים. לפיכך, צוותי מודיעין המורכבים ממגוון רחב של בני אדם עשויים להביא לתוצרים מודיעיניים איכותיים וטובים יותר ולערעור קונספציות קיימות ומתגבשות.

שנית, פתיחת שורות קהילת המודיעין למגוון רחב יותר של אוכלוסיות עשויה **להעלות את המוטיבציה** לשירות בקהילת המודיעין **בקרב אוכלוסיות מוחלשות**. בהינתן קידום גיוון כוח האדם בקהילת המודיעין, צעירים אינטליגנטיים ומוכשרים מאוכלוסיות מוחלשות, אשר להם פוטנציאל להשתלב ולתרום לעבודת המודיעין, עשויים לראות פתח והזדמנות להשתלבות עתידית בקהילת המודיעין. ככל הנראה, ישנם צעירים רבים אשר אינם מאותרים על ידי חיל המודיעין כמועמדים פוטנציאליים, בשל הרקע שלהם ומצבם הסוציו-אקונומי. בכך, קהילת המודיעין מפסידה פעמיים: פעם אחת היא מפסידה כוח אדם איכותי פוטנציאלי, ופעם שניה היא מפסידה את הרווחים הנובעים מגיוון כוח האדם, קרי פיתוח ועידוד דעות שונות והגברת האטרקטיביות.

לבסוף, בעיה מהותית עמה מתמודדת קהילת המודיעין כיום היא היכולת **לשמר** במערכת את אנשי קהילת המודיעין לטווח הארוך. אחד הפתרונות האפשריים לכך הוא עידוד אותן התכניות, דוגמת ה-IC CAE, אשר מאפשרות שיתוף פעולה בין האקדמיה לבין קהילת המודיעין. בישראל ישנן מספר תכניות בולטות מסוג זה ובהן: תכנית גמל"א (גשר מצויינות לפיקוד באמ"ן) לתואר ראשון דו-חוגי אשר הוקמה על ידי חטיבת המחקר בשיתוף עם האוניברסיטה העברית; "חבצלות", שבמסגרתה חניכי אמ"ן משלבים בשירותם לימודים מלאים לתואר ראשון דו-חוגי באוניברסיטת חיפה הכוללים חוג לבחירה (מתמטיקה, פילוסופיה, כלכלה או מדעי המחשב) וחוג חובה (היסטוריה של המזרח התיכון), בשילוב עם מדעי המדינה וסוציולוגיה; ו"תלפיות", הכוללת לימודים לתואר ראשון בפקולטה למתמטיקה ולמדעי הטבע באוניברסיטה העברית. תכניות מסוג זה עשויות לסייע לאנשים הנמצאים בתוך המערכת המודיעינית לצאת לפרק זמן מסוים ולחזור אליה. כמו כן, תכניות אקדמיות העוסקות במודיעין עשויות לעודד את בוגרי קהילת המודיעין לשוב ולעסוק במודיעין בגופים שונים ובהם ממ"ד, שב"כ ומוסד.