



התפתחות תפיסת השילוביות בארגוני מודיעין

קובי מיכאל, דודי סימן-טוב, אורן יואלי¹

מבוא

המושג שילוביות השגור בעשורים האחרונים במערכות צבאיות, מודיעיניות ואזרחיות, מייצג שינוי בדפוסי פעולתם של ארגונים בסביבות מורכבות ומאתגרות. מדובר בסביבות המתאפיינות ברשתיות, כלומר בריבוי קשרים בין שחקנים וגורמים. ההבחנה הבולטת ביותר בין שיתוף פעולה לשילוביות היא בתהליך ההיתוך. שיתוף פעולה משמר את המסגרות הארגוניות המובחנות ואת סמכויותיהן ותחומי אחריותן; במציאות של שילוביות, מדובר בתהליך של היתוך היוצר תצורות ארגוניות חדשות וסינרגיה שהיא יותר מסך כל היכולות הקיימות. ארגונים אינם נוטים בדרך כלל לשילוביות, אלא שבמציאות של משבר ותחרות, בה הם מוצאים עצמם מאוימים וחשופים לכישלון, עלול להתפתח חסר ביכולתם לייצר מענה יעיל לאיומים ולאתגרים, דבר שעשוי לחזק את ההעדפה לשילוביות.

מאמר זה מתמקד בשילוביות בתחום המודיעיני לאור התפתחותן של תפיסות חדשות, שהובילו בשנים האחרונות לשבירת חומות מידור בין ארגוני המודיעין, חומות שהיו, יחד עם מאבקי יוקרה ותחרות, חלק מהגורמים שמנעו שילוביות בעבר. התפיסות החדשות גם הובילו להתפתחות דגמי שילוביות בין ארגוני מודיעין לכוחות צבאיים לצורך ביצוע משימות מורכבות, ובהמשך – לדגמי שילוביות עם ארגונים מהמגזר האזרחי.

לאחר שנציג את מושג השילוביות בהקשריו הרחבים, נסקור את תהליך התפתחותה של תפיסת השילוביות במסד הביטחוני האמריקאי, את חדירתה לעולם האזרחי-עסקי ואת השפעותיה החוזרות על עולמות הצבא והמודיעין. בהמשך, נעמוד על התייחסותם של כמה חוקרים בולטים למושג השילוביות ונצביע על דגשים שהם שמים עליו. החלק השלישי במאמר כולל דיון תאורטי על מושג השילוביות, מתוך ניסיון להרחיב את התשתית התאורטית הקיימת. לבסוף, נתאר וננתח דגמים שונים של שילוביות בעולם העשייה המודיעיני, בדגש על תחום הפעלת הכוח, בעיקר בארצות הברית, ובאופן מצומצם יותר בישראל. כל זאת, בניסיון לבחון האם יש לשילוביות במודיעין ייחודיות משלה, תוך התייחסות למשמעויות התפיסותיות, הארגוניות והאופרטיביות של המושג.

לצורך הדיון בנושא, המאמר מבקש להתמודד עם השאלות האלה:

- מהי שילוביות ומדוע נוצר הצורך בה?
- מהם יחסי הגומלין בין מאפייני השילוביות?

¹ קובי מיכאל הוא חוקר המכון למחקרי ביטחון לאומי ובעברו איש יחידת היומינט באמ"ן, דודי סימן-טוב חוקר בתחום המודיעין במכון לחקר המודיעין ובמכון למחקרי ביטחון לאומי ואורן יואלי ששירת ב־8200 ושימש כעוזר מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

- מהם התנאים והחסמים בפני מימוש שילוביות?
- כיצד באה לידי ביטוי השילוביות בעולם המודיעין ומהם הדגמים השונים של שילוביות בעולם זה?

התפתחות רעיון השילוביות המרחב הצבאי

רעיון השילוביות התפתח במסד הביטחוני האמריקאי בשלהי שנות ה-70 של המאה ה-20², במהלך שנות ה-80, הוגדרה השילוביות באמצעות המושג Jointness והתייחסה לפעולות, למבצעים, ולארגונים שבהם נטלו חלק גורמים שהיו שייכים לשתי זרועות צבאיות או יותר.³ עד שנות ה-80 היה המבנה הפיקודי של הכוחות האמריקאים מבוזר בין חמש זרועות, אשר התנהלו באופן עצמאי לחלוטין בכל הנוגע לפיתוח תורות לחימה, הצטיידות ופיתוח כוח האדם. מאבקים סביב תקצוב הכוחות התקיימו בין המטות השונים, דבר שהביא לא פעם להקצאה תקציבית לא עניינית על בסיס יתרון הגודל של כוח מסוים והוביל להגדלה כוללת של תקציב הביטחון.⁴ כאשר אחת הזרועות נתקלה בבעיית משאבים, היא העדיפה להתמודד אתה באמצעות שתדלנות בקונגרס על פני שיתוף וניצול משאבים קיימים שכבר פותחו בזרועות אחרות.

ב-1986 נחקק חוק גולדוטר-ניקולס במטרה להתמודד עם מגוון הקשיים והבעיות שתוארו לעיל.⁵ החוק הביא לשינויים מהותיים במבנה הכוחות המזוינים של ארצות הברית, שהתבססו על חיזוק תפיסת השילוביות, והעביר את הסמכות והאחריות לבניין הכוח ממפקדי הזרועות לידי ראשי המטות המשולבים, להקמת הפיקודים הגאוגרפיים ופיקוד הכוחות המיוחדים. בשנת 1991 פורסמה לראשונה דוקטרינה צבאית אמריקאית שהתייחסה באופן מפורט ומקיף לרעיון השילוביות, תוך יישום חוק גולדוטר-ניקולס.⁶ הדוקטרינה קבעה קווים מנחים לכוחות המזוינים בנוגע לאופן יישום השילוביות במגוון ממדים, וזאת כדי להשיג יעילות מרבית.⁷ פרסום הדוקטרינה ויישומה הובילו להקמת כמה מרכזי מחקר אשר עסקו בפיתוח אסטרטגיות, תכניות לוחמה ואימונים משולבים. לקחי מלחמת עיראק הראשונה, בה התגלו ליקויי שילוביות בין הכוחות השונים, ופערים בין הדוקטרינות הכתובות שהדגישו פעילות נפרדת ובין הממשקים

2 את ניציה של תפיסת השילוביות כבר ניתן למצוא בחשיבה הצבאית הסובייטית המתייחסת לאמנות המערכה. להרחבה בנושא זה ראו: שמעון נווה, **אמנות המערכה, התהוותה של נמצאות צבאית** תל אביב: משרד הביטחון-ההוצאה לאור ומערכות, 2001.

3 Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms (US Department of Defense, Joint Publication 1-02, Washington D.C, amended through September 17, 2006), p. 132, http://www.fas.org/irp/doddir/dod/jp1_02.pdf.

4 בדוגמה לכך מוזכרת תכנית הגנתית של חיל הים האמריקאי ("Ship Maritime Strategy-600") שכללה ספינות מלחמה, ועוררה זעם רב בקרב ראשי הזרועות האחרות כאשר הוצגה: Don M. Snider, "The US Military in Transition to Jointness Surmounting Old Notions of Interservice Rivalry", *Airpower Journal*, Fall 1996, <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj96/fall96/snider.html>.

5 נוסח החוק: "Goldwater-Nichols Act of 1986", U.S. Code Legal Information Institute, Cornell Law School, http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/congress/title_10.htm.

6 Joint Warfare of the US Armed Forces, (Joint pub-1, Washington, D.C.: National Defense University Press, November 11, 1991), <http://hdl.handle.net/2027/uiuq.30112001695292>.

7 הדוקטרינה גובשה באופן היררכי בתהליך Top-Down, וזאת לעומת דוקטרינת חיל הים, אשר גובשה על ידי הציים השונים בתהליך Bottom-Up. להרחבה ראו: Paul J. Bolt Damon V. Coletta, Collins G. Shackelford, *Defense Organization: The Need for Change: Staff Report to the Committee on Armed Services*, Washington D.C.: U.S. G.P.O., 1985, <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015011556266;view=1up;seq=1>.

שחייבו רמה גבוהה של שילוביות, הפכו זרז לפיתוח של דוקטרינות משותפות,⁸ שקידמו את תפיסת השילוביות.

המרחב האזרחי

שנים אחדות לאחר התפתחות רעיון השילוביות במגזר הצבאי האמריקאי, הגיע רעיון זה למרחב האזרחי-עסקי. תמורות שהתחוללו בתחומי הניהול וטכנולוגיית המידע, הובילו להתפתחויות תאורטיות ויישומיות משמעותיות. "המהפכה הקיברנטית" אפשרה לארגונים עסקיים לרתום יישומי מחשוב מתקדמים לצורכיהם, הפכה את תהליכי העיבוד למהירים ומקבילים, הוזילה את עלויותיהם והפכה את המידע והידע לנגישים לכול. במקביל, האצת תהליכי המחקר והפיתוח, המסחר ושיתוף הפעולה בין ארגונים ומדינות, הובילו לירידת קרנם של ארגונים גדולים שנוהלו בצורה היררכית וריכוזית, ולעליית קרנם של ארגונים גמישים (agile) ודינמיים. ארגונים אלה מאופיינים במטה בירוקרטי קטן ובחטיבות עצמאיות המנהלות רשתות של קשרי גומלין. המבנה ההיררכי והריכוזי המסורתי, שאפיין את הארגונים במהלך רוב שנותיה של המאה ה-20, ננטש בהדרגה לטובת מבנה מבוזר, שטוח יותר, רשתית ודינמי, המדגיש את קשרי הגומלין בין הצמתים השונים ברשת.⁹

החברות המוצלחות ביותר התגלו כמשתפות הפעולה הגדולות ביותר, ונמצא שנתח גדל והולך מהפעילות העסקית בעולם מתבצע תוך שיתוף פעולה פנים-ארגוני ובין-ארגוני. תהליכי הייצור והפיתוח במגוון ענפים (טכנולוגיה, שיווק, בירורפואה וכדומה) נעשו מורכבים מאי פעם, והפכו את ההתמודדות של ארגון בודד עמם לבלתי אפשרית. כך, למשל, פיתוח מערכות מידע בימינו כמעט אינו מתבצע כתהליך עצמאי נבדל; חברות מתחרות מעדיפות לשלב שירותים חיצוניים במוצר שלהן, על פני פיתוח עצמאי המחייב עמידה בסטנדרטים המתעדכנים ללא הרף.

התפתחויות תאורטיות של המושג שילוביות

צבי לניר שעסק בפיתוח רעיון השילוביות בארגונים צבאיים, הגדיר אותה כ"יצירת יכולת מערכתית חדשה, המבוססת על היתוך הנכסים הייחודיים של הגורמים השונים ומעידה על זיקה עמוקה יותר מאשר תיאום או שיתוף פעולה".¹⁰ לניר מדרג את הפעילויות המשותפות באופן היררכי לפי איכותן ולפי עומק ההשפעה המערכתית שהן משיגות בהקשר הצבאי. לשיטתו, יש להבחין בין "תיאום", "שיתוף פעולה" ו"שילוביות", כאשר כל אחד מהמשקים מאפיין רמה שונה של יחסי גומלין.

"תיאום" מוגדר על ידי לניר כ"רמת ממשק המאפשרת להשיג יעילות מערכתית באמצעות סטנדרטיזציה של התהליכים". למשל, תיאום במהלך הקרב בין כוח מרתק לכוח הולם, תיאום של זמן, של מקום ושל העצמה. את המושג "שיתוף פעולה" ממקם לניר רמה אחת מעל ה"תיאום". לטענתו, לצורך השגת אפקטיביות (רלוונטיות) מערכתית, לא די בחשיבה מערכתית מתואמת.

8 Snider, "The US Military in Transition"

9 עפרון רזי ופנחס יחזקאלי, מנהל ציבורי על פרשת דרכים – מאנכיות לשיתוף פעולה (צה"ל, המכללה לביטחון לאומי, המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות, מאי 2007), עמ' 31.

10 צבי לניר, למה צריך את המושג 'שילוביות', מערכות, גיליון 401, יוני 2005, עמ' 20.

אמנם זו מאפשרת לכוחות לפעול ביעילות, אך אינה ערובה להשגת האפקט הרצוי מול האויב. לכל מערכה מאפיינים ייחודיים ספציפיים, וכל אויב דורש הבנה מערכתית ייחודית. "החשיבה המערכתית המשותפת" מייצגת את שיתוף הפעולה כממשק, במסגרתו מתבצעת המשגה של היגיון המערכת היריבה.

מעל למושגים "תיאום" ו"שיתוף פעולה" לניר ממקם את המושג "שילוביות". לשיתוף, תכלית השילוביות היא להבטיח שהאפקטיביות המערכתית תיוותר כזו גם בראי המציאות המשתנה. מכיוון שהמערכת החיצונית נמצאת בסביבה המשתנה ללא הרף, הרלוונטיות ניתנת לשימור רק בהינתן מערכת דינמית המתבססת על מעורבות של כל הדרגים בתהליך פיתוח הידע. הידע החדש נוצר במפגש בין הישויות השונות ומביא לטרנספורמציה ארגונית מתמדת. המרחב שבו הידע נוצר נמצא בנקודות החיכוך שבין הישויות, בריק שמחוץ לטווח הניתן לכיסוי תפיסתי בלעדי על ידי ישות אחת, ולכן הוא מכונה "No Man's Cognitive Zone". הידע הנוצר במרחב זה הוא, לטענת לניר, "החשיבה המערכתית השילובית".¹¹

עפרון רזי ופנחס יחזקאלי מבכרים את השימוש במונחים "שיתוף פעולה בין-מערכתי" ו"פעילות משותפת".¹² לגישתם, השילוביות היא ביטוי לדרגת חופש ארגוני המאפשר מרחב בו ניתן ואף מומלץ לחרוג מהנהלים, מהחוקים ומתבניות העשייה המוכרות. חופש זה חיוני, מכיוון שבמציאות דינמית, המשתנה במהירות, ארגון בודד חייב לפתח ולרכוש ידע בזמן קצר. לטענתם, ידע רב נוצר בתווך שבין הארגונים, על בסיס קשרי הגומלין. לצורך השגת הידע הזה ופיתוחו,

**המרחב שבו נוצר הידע
נמצא בריק שמחוץ
לטווח הניתן לכיסוי
תפיסתי בלעדי על ידי
ישות אחת, ולכן הוא
מכונה
"No Man's Cognitive
Zone"**

הארגונים זקוקים לשיתוף פעולה עם ארגונים אחרים. הידע יכול להיווצר בכל אחד מהדרגים בארגון, וככל שזרימת המידע טובה יותר, התהליכים בארגון יכולים להיבנות מלמטה למעלה (Bottom-Up), ואינם נותרים רק תוצאה של תכנון ריכוזי בדרג הקברניטים (Top-Down). ההגדרות של השילוביות, גם בצבא ארצות הברית וגם בצה"ל, מושפעות כיום מההתפתחויות הרעיוניות שתוארו לעיל, ומהוות רכיב מרכזי בתפיסותיהם. הדבר נכון במיוחד בנוגע לצבא האמריקאי, אשר מאז תחילת שנות ה-90 מתייחס ל"Jointness" כאל מרכיב מרכזי באסטרטגיה שלו,¹³ תוך הבחנה בין ממדי התפיסה ובין הביצוע.¹⁴ בדומה לכך, גם ההגדרה הצה"לית מבחינה בין שילוביות כפעולה או תהליך כתוצאה של פעולה, ובין שילוביות כתפיסה וכתרבות ארגונית.¹⁵

11 לניר, "למה צריך את המושג 'שילוביות'", עמ' 25.

12 רזי ויחזקאלי, **מנהל ציבורי על פרשת זרבים – מאנוכיות לשיתוף פעולה**, עמ' 59.

13 "Jointness of the Joint Force. Jointness implies cross-service combination wherein the capability of the joint force is understood to be synergistic, with the sum greater than its parts (the capability of individual components)"; "Joint Operation Planning. Joint operation planning provides a common basis for discussion, understanding, and change for the joint force, its subordinate and higher headquarters, the joint planning and execution community, and the national leadership": *Doctrine for the Armed Forces of the United States* (United States Department of Defense, Joint Publication 1, March 2013), http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1.pdf

14 *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, pp. 11, 13-14

15 מחלקת תו"ל, מפקדות בטיחות והדרכה, מונחון (2006), בתוך: **התכנון המערכתי**, צה"ל, אמ"ץ-תוה"ד.

ממדי השילוביות ושליביה

לשילוביות, שביסודה היא תהליך למידה מתמשך, שני ממדים עיקריים – הממד התפיסתי והממד הארגוני. עיצובה ומימושה באים לידי ביטוי בשלושה שלבים: העיצוב, התכנון והביצוע.¹⁶ בספרות המקצועית מקובל להבחין בין שני סוגים עיקריים של למידה: למידה פשוטה-סיבתית (causal learning), המתרחשת כאשר אינפורמציה חדשה מובילה לשינוי באמצעים ודרכי פעולה, ולמידה אבחנתית-מורכבת (diagnostic learning), הנובעת מהבנת המתח בין ערכים ומושגים ומובילה לשינוי בהגדרת המטרות והאמצעים להשגתן כאחד. את הלמידה ברמה הפשוטה ניתן להגדיר כלמידה טקטית, שמהותה הסתגלות או התאמה, ואילו את הלמידה ברמה המורכבת ניתן להגדיר כלמידה אסטרטגית, שמהותה הבניה מחודשת של תפיסת המציאות.¹⁷

בבסיס תהליך הלמידה האסטרטגית נמצא תהליך חשיבתי מופשט, בו מתגבשת, בחשיבה משותפת של כלל הגורמים המשולבים בתהליך, המסגרת התפיסיתית ומכלול מושגים משותפים, המאפשרים בהמשך חשיבה משותפת גם על הנגזרות המעשיות של המסגרת התפיסיתית החדשה. בשלב זה, הפרדיגמות הקיימות מאותגרות, מעודכנות או מוחלפות, וחזון חדש נוצר. החזון מנסה להשתחרר ממגבלות המשאבים משום שהוא מניח שניתן להשפיע על המציאות ולשנותה והוא מאתגר את הארגון לחשוב על פתרונות החורגים מגבולות אלה. לפיכך תפיסה היא, בה בעת, אחד מממדי השילוביות, וגם אחד מתוצריה. המפגש בין הגורמים השונים בתהליך גיבושה מאפשר יצירת ידע חדש במרחבים שהיו מלכתחילה מחוץ למרחבי החשיבה הארגוניים (No Man's Cognitive Zone).

**שילוביות ארגונית
כוללת מבנים ארגוניים
משותפים, תהליכי
עבודה משותפים
ואקלים ארגוני משותף**

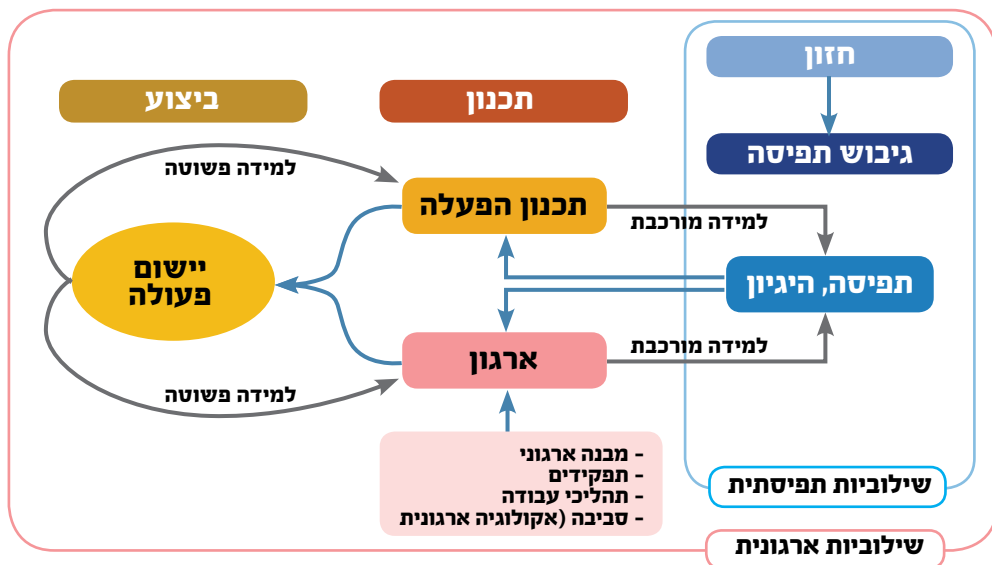
לעומת השילוביות התפיסיתית, שילוביות ארגונית באה לידי ביטוי בממשקים ובעבודה המשותפת בין ארגונים. היא כוללת מבנים ארגוניים משותפים, תהליכי עבודה משותפים ואקלים ארגוני ("אקולוגיה"), המאפשרים לכמה ארגונים לפעול באופן מסונכרן הממצה את היכולות של כל ארגון ויוצר שלם שהוא יותר מסך חלקיו ומסייע לקדם מטרות משותפות. שילוביות ארגונית נדרשת גם לבניין הכוח בהיבטים של הכשרת כוח אדם ובניית תשתיות ארגוניות, המסייעים למיזוי יעיל יותר של משאבי הארגונים ויכולותיהם, כדפוס קבוע ושיטתי בהתמודדות עם האתגרים המורכבים שבפניהם הם ניצבים. שילוביות ארגונית באה לידי ביטוי מובהק בשלב התכנון, בתוך המסגרת הפרדיגמטית שהומשגה. הלמידה בשלב זה אינה "למידה מורכבת", והיא מתמקדת בהטמעת אינפורמציה חדשה אל תוך מסגרות חשיבה קיימות.

השילוביות הארגונית מאפשרת זיהוי של האזורים הארגוניים בהם נדרשים שינויים. שינויים אלה יכולים להוביל להקמה, לפירוק או להתמזגות של מבנים ארגוניים, להגדרת תפקידים חדשים

16 להרחבה על ההבחנה בין עיצוב לתכנון בעגה המערכתית, ראו: יותם הכהן, עיצוב המערכה, אתר "דואלוג", https://doalogue.co.il/wiki/%D7%A2%D7%99%D7%A6%D7%95%D7%91_%D7%94%D7%9E%D7%A2%D7%A8%D7%98%D7%94

17 קובי מיכאל, כשל הלמידה במבחן ההתאמה בין מדינאות לצבאיות במאבק בטרור במזרח התיכון, פוליטיקה, כרך 25, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2015, עמ' 6.

תרשים 1 - השילוביות כתהליך למידה



או תפיסות מקצועיות חדשות המשפיעות על תצורת עבודתם של בעלי תפקידים קיימים, ולאפיון המרכיבים הסביבתיים הנדרשים ליצירת אקולוגיה שילובית. השילוביות הארגונית נדרשת גם לשלב הביצוע והיישום של התכניות שגובשו בשלב התכנון. שלב הביצוע הוא נדבך מהותי בשילוביות הארגונית, מכיוון שהוא מייצג את מבחן הרלוונטיות בהתמודדות עם האתגרים. גם בשלב זה הלמידה המתבצעת היא "למידה פשוטה", מכיוון שמהותה היא בהתאמת האמצעים ודרכי הפעולה לאתגר נתון ועל בסיס תפיסה/פרדיגמה קיימת.

תרשים 1 מתאר את ממדי השילוביות (התפיסתית והארגונית), כפי שהם באים לידי ביטוי כתהליך למידה:

כפי שניתן לראות בתרשים 1, כל אחד משלבי השילוביות מחולל תהליכי למידה, המאפשרים את מימוש השלב העוקב. השלב הסופי של השילוביות – שלב הביצוע – הוא השלב שבו צפויים לעלות הבעיות והאתגרים בכל הנוגע למבחן היישום. במקרים בהם ההתמודדות עם בעיות ואתגרים היא ברמה של שינוי בתכנית, באמצעים או בהיבטים הארגוניים, מדובר בהתאמה שהיא תוצאה של "למידה פשוטה". התמודדות המחייבת בחינה מחדש של המסגרת התפיסתית הרחבה מייצגת תהליך שהוא במהותו "למידה מורכבת".

מעבר ממשבר לרלוונטיות וחשיבות האקולוגיה הארגונית

את השילוביות ניתן למסגר כתהליך המתחיל ממשבר, מתפתח לפיתוח תפיסתי, ארגוני ואופרטיבי, ומוביל לשיפור הרלוונטיות של הארגון מול האתגרים הקיימים בסביבת פעולתו. הצלחת התהליך מותנית גם באקולוגיה של הארגון ושל סביבתו.

שלב ראשון - משבר

המשבר הוא גורם המחולל תהליכים ארגוניים המאפשרים לפתח את השילוביות כתפיסה וכדרך פעולה. המושג משבר מוגדר בספרות כמצב שבו מופיע שינוי עקב אירוע פתאומי, או שינוי חד במגמה ובכיוון או בזמן. במקרה כזה נדרשת הערכה מחדש של המצב; כלומר, שיקול מחודש של האיומים, הערכים והמטרות של השחקן המעורב. השינוי יכול להיות בסביבה הפנימית או החיצונית, והאיום הוא על מטרות בעלות קדימות גבוהה או על ערכים ארגוניים בסיסיים.¹⁸ תחילת המשבר היא בתחושת "חוסר אונים אסטרטגי", כביטוי לפער רלוונטיות של הארגון לאתגרי סביבתו, כלומר חוסר יכולת להתמודד עם בעיות חדשות ולעצב את המענה לאתגרים על בסיס התפיסה, המשאבים והיכולות הקיימים של הארגון.¹⁹

שלב שני - למידה מערכתית

לאחר הכרה במשבר בו הארגונים נמצאים, או נוכח רצון להימנע ממשבר אפשרי, נדרשים תהליכי למידה מורכבת במטרה לעצב את המסגרת התפיסתית הרלוונטית להתמודדות. אלה נדרשים מכיוון שתהליכי למידה פשוטים, שנועדו לאפשר התאמת דרכי פעולה על בסיס תפיסה קיימת, לא הצליחו למנוע את פער הרלוונטיות שנוצר בגין חוסר הרלוונטיות של התפיסה הקיימת. כאשר תהליכי החשיבה והלמידה נערכים במשותף על ידי גורמים אחדים מכמה ארגונים, תוך הבנה שתשתית הידע והפרדיגמה בכל ארגון כשהוא לעצמו אינן מספיקות כדי לפתח תובנות משמעותיות, ניתן להגדירם כשילוביות תפיסתית.

תהליך הלמידה בוחן מחדש את הארגון, את מטרותיו, את האפקט שהוא מבקש להשיג ואת הסביבה שבתוכה הוא פועל. השילוביות הארגונית עשויה להתגלות ככיוון אפשרי לפתרון המשבר בתהליך, אם כי לא הכיוון היחיד. לשם קידומו של הפתרון השילובי עליו להיתפס כבעל פוטנציאל להעניק תועלת משותפת (payoff), העולה על התועלת שתופק כתוצאה מפעילות נפרדת, לא שילובית.

שלב שלישי - תהליכים ארגוניים ואקולוגיה ארגונית

הצלחת התהליכים ותכנית הפעולה, שגובשו מתוך התפיסה החדשה, מושפעת מכמה מאפיינים ותנאים באקולוגיה הארגונית והבין-ארגונית, דוגמת נורמות עבודה, דינמיקה שהארגונים מייצרים, אמון בין השחקנים, וכן ממידת האוטונומיה המתאפשרת לדרגי העבודה. אף שייתכנו מקרים בהם תהליכי האינקובציה של האקולוגיה הארגונית התחילו מלמטה למעלה, השלמה ומיסוד של אקולוגיה ארגונית חדשה מתחייבים מלמעלה למטה. ללא תמיכה, עידוד והרשאה של הדרג הניהולי בארגון, לא ניתן יהיה לעצב אקולוגיה ארגונית חדשה.

שילוביות יכולה להתאפשר רק כאשר המידע זורם באופן חופשי בין הארגונים ובתוכם. לכן על דרגי הניהול להעניק לדרגי העבודה אוטונומיה לפתח ממשקים שילוביים ולאפשר זרימת מידע

18 גברילה היכל, קבלת החלטות בזמן משבר, תל אביב: הוצאת מערכות, 1992, עמ' 75-79.

19 Kobi Michael, Who Really Dictates What an Existential Threat Is? The Israeli Experience, *Journal of Strategic Studies*, 32(5) 2009, 687-713.

פתוחה וחופשית בתווך הבין-ארגוני. הצדדים הנוטלים חלק בממשק שילובי יסכימו לקחת את הסיכון בשעה שיש להם ציפיות להתנהגות חיובית מצד השותפים, ואין להם ציפיות להתנהגות שלילית מצד אותם שותפים. אמון הוא פונקציה של ציפיות ונכונות לקחת סיכונים.²⁰ במצב בו לצדדים אין היסטוריה משותפת, הם אינם יודעים מה ניתן לצפות מן הצד האחר, ונקודת המוצא ליחסיהם תהיה ניטרלית. מצב כזה מחייב בנייה הדרגתית של אמון, באמצעות העצמת התנהגויות חיוביות ותגמולן. (ראו תרשים 2 - אמון כפונקציה של ציפיות²¹ בעמוד 14).

השילוביות חייבת לבוא לידי ביטוי בנורמות העבודה ובסביבה המעניקה יחס אוהד לשיתוף מידע, לפיתוח קשרים ולתהליכים משותפים בהם נטל העבודה מחולק בין כמה גורמים. תודעת השילוביות מושפעת ממידת האוטונומיה המוענקת לעובדים שפועלים מטעם הארגון במסגרת שילובית. הניסיון מוכיח שבמקרים בהם עובדים נהנו מאוטונומיה, היה קל יותר לבנות סביבת עבודה של אמון בין הצדדים, וכתוצאה מכך גם יכולת לעבוד במשותף.²²

השילוביות מחייבת ארגונים לוותר, במידת מה, על זהותם המקורית וליצור זהות מקצועית חדשה אל מול משימה. לכן, לצד היתרונות הרבים שיש להתארגנות רשתית מול אתגרים רשתיים, חשוב למנוע נתק בין הזהות המקצועית המקורית של הפרטים בארגון החדש לבין ארגון האם שלהם, האמון על הכשרתם, קידומם וזהותם המקצועיים.

בשנים האחרונות חל שינוי תודעתי בקהילת המודיעין הישראלית, בוצעו מהלכים ארגוניים המשלבים כמה ארגונים, הונחלה תפיסה חדשה של "שבירת חומות" בין האיסוף ובין המחקר ונוצרו מרחבים מודיעיניים משותפים

שילוביות בגופי מודיעין

התפתחות השילוביות בארגוני מודיעין היא תוצאה של למידה מתהליכים דומים בעולמות הצבאיים והעסקיים, וגם תוצאה של שינויים מהותיים באופי האתגרים המודיעיניים והשינויים הטכנולוגיים שאפשרו זאת. כך, למשל, מתאר את התמורות הללו איתי ברון, אשר כיהן כראש חטיבת המחקר באגף המודיעין של ישראל: "בולטת המרכזיות של טכנולוגיית המידע בתקופתנו [...] בעולם כזה ניתן לאסוף מידע בכמות ובאיכות שלא ניתן היה לאסוף בעבר, לנתח ולעבד את המידע בקבועי זמן שלא היו אפשריים [...] העולם החדש יוצר 'הצפה' במידע, מוביל לתחרות עם ספקי מידע וידע אחרים וחושף נקודות תורפה".²³

שינויים בסביבה הטכנולוגית ובאתגרי המודיעין הביאו לתמורות באופי עבודת המודיעין

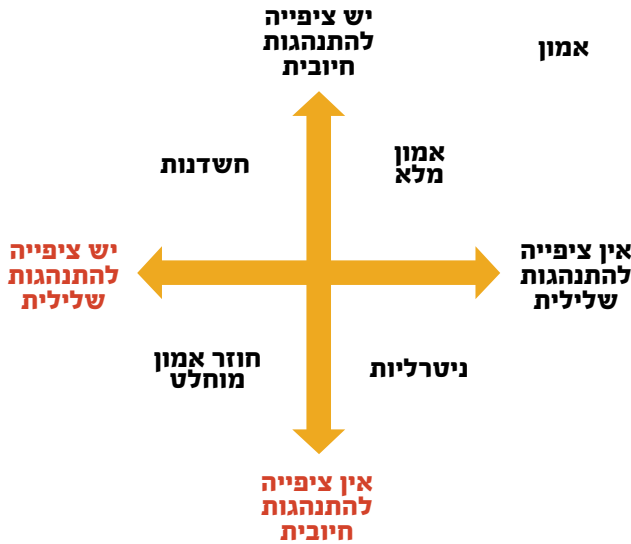
Roy J. Lewicki, Daniel J. McAllister and Robert J. Bies, Trust and Distrust: New Relationships and Realities, *The Academy of Management Review*, Vol. 23, No. 3, July 1998, 438-458

21 המטריצה הוצגה לראשונה על ידי דניאל בר-טל, שהציג את המודל בסדנת אימון של מרכז שטיינמן לשלום באוניברסיטת תל אביב.

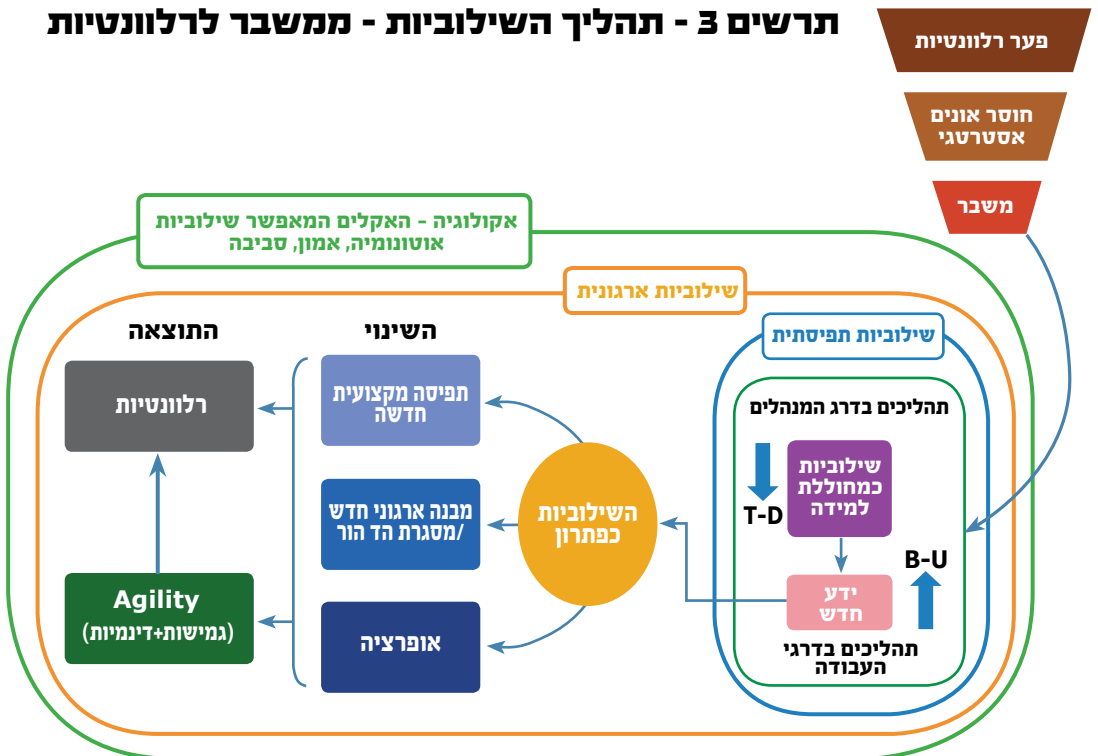
22 Organizations in Combating Jeanne Hull, 'We're All Smarter than Anyone of Us': The Role of Inter-Agency Intelligence Armed Groups, *Journal of International and Public Affairs*, 2008, 37-38

23 איתי ברון, המחקר המודיעיני - ביור המציאות בעידן של תמורות ושינויים (המרכז למורשת המודיעין, המכון לחקר מודיעין ומדיניות, הוצאת המרכז למורשת המודיעין, 2015, עמ' 97.

תרשים 2 - אמון כפונקציה של ציפיות



תרשים 3 - תהליך השילוביות - ממשבר לרלוונטיות



ובתפוקות המצופות ממנה. ארגוני מודיעין נדרשים כיום לבצע מעקב אחר גופים "נעלמים" ולהפליל אותם, וכן לעקוב אחר תהליכים מתהווים, שבבסיסם לא היה תכנון מוקדם ואף לא הגדרה של מטרה ברורה מצד מקבלי החלטות באחד הצדדים. כמו כן, קבועי הזמן העומדים לרשותם של אנשי מודיעין להתמודדות עם אירועים התקצרו משמעותית (למשל, כתוצאה מהשימוש בכלי מלחמה שהפעלתם אינה מחייבת היערכות מיוחדת, כמו הנשק תלול מסלול), כשבמקביל לכך הביאה "מהפכת המידע" את איש המודיעין לצורך להתמודד עם היקפי מידע וידע גדולים משמעותית מאלה להם נדרש בעבר.²⁴

לדברי גורם ממלכתי בכיר המקורב לקהילת המודיעין הישראלית (דברים שנאמרו בפורום מודיעיני סגור), חל בשנים האחרונות שינוי תודעתי בקהילה זאת. במסגרת השינוי בוצעו מהלכים ארגוניים המשלבים כמה ארגונים, הונחלה תפיסה חדשה של "שבירת חומות" בין האיסוף ובין המחקר ונוצרו מרחבים מודיעיניים משותפים המאפשרים נגישות לכל שותף לפי צרכיו.

מנגנונים מחוללי שילוביות במודיעין - מסגרות ניהול של המערכת המודיעינית

מסגרות לניהול הקהילה המודיעינית מסייעות לחולל שילוביות באמצעות סנכרון בין הארגונים השונים בקהילה. אלה נמצאים לא פעם בתחרות זה מול זה ובמאבק על משאבים ויוקרה ונוטים להתנהל בדרך בזבזנית ובתחרות הגורמות לכפילות ויתירות, שמצדן פוגעות בתרומתה הפוטנציאלית של הקהילה.²⁵ גוף על-עשוי לקדם את השילוביות בשני ממדיה: התפיסתי והארגוני. ביכולתו של גוף כזה לפעול בתהליכי Top-Down ליצירת סטנדרטים כוללים של נורמות עבודה ולהנחות על הקמת מסגרות משימתיות שילוביות, שיאפשרו לכמה גורמים שונים לעבוד במשותף. דוגמה למסגרת לניהול קהילת מודיעין היא Office of the Director of National Intelligence (או בקיצור המוכר DNI), שהוקם בארצות הברית לאור לקחי ועדות החקירה שהוקמו לאחר אירועי 11 בספטמבר 2001. עד אז עמד ראש ה-CIA בראש קהילת המודיעין האמריקאית. למסגרת החדשה ניתנו הסמכויות לגבש את מדיניות המודיעין של ארצות הברית, לנהל את תכנית המודיעין ואת תקציבי המודיעין, להמליץ על מינויי בכירים בסוכנויות המודיעין ולהקים צוותים משותפים לשירותי המודיעין. ה-DNI מקדם תכניות להגברת השילוביות בין גורמי המודיעין האמריקאי ופועל להטמעת סטנדרטים לביצוע הסנכרון ביניהם. דוגמה לפעילות ה-DNI בהקשרי שילוביות ניתן לראות ב"תכנית 500 הימים" משנת 2007. תכליתה המוצהרת של התכנית הייתה לחזק את עקרונות השילוביות בקהילת המודיעין האמריקאית במגוון מישורים.²⁶ התכנית נכתבה כחלק מיישום אסטרטגיית המודיעין הלאומית של ארצות הברית, המתעדכנת

24 על האתגר הכרוך במעקב אחר אויב נעלם ראו: שם, עמ' 93. על אתגר ההתהוות ראו: שם, עמ' 32. שם, עמ' 12.
25 Bridget Rose Nolan, *Information Sharing and Collaboration in the United States Intelligence Community: An Ethnographic Study of the National Counterterrorism Center*, a dissertation in sociology presented to the Faculties of the University of Pennsylvania, 2013, p. 158

26 United States Intelligence Community, *500 Day Plan, Integration and Collaboration*, October 10, 2007, <https://wilsonml.wordpress.com/2007/10/16/dni-releases-the-500-day-plan-for-integration-and-collaboration;>
<http://fas.org/irp/dni/500-day-plan.pdf>

מדי כמה שנים ומציבה את השילוביות ואת האינטגרציה המערכתית כיעדים ארגוניים מרכזיים.²⁷ השילוביות מוגדרת בתכנית כמכפיל כוח החינוי לתפקודם של כל תחומי העשייה והפעילות המודיעינית (טכנולוגיית מידע, שפה, ניתוח והערכה וכדומה). התכנית דנה ביצירת סטנדרטים קהילתיים להפצה של מידע ומסמכים, לאבטחת מידע ולנגישות למקורות, תוך בניית ממשק אחיד ומשותף לשליפה ולעבודה מול פריטי ידע.

עיקרון נוסף שמקדם ה-DNI ומוזכר בפרסומי אסטרטגיית המודיעין האמריקאית נוגע לניהול מוכוון משימה.²⁸ תפיסה זו גורסת שהמשימה היא הרכיב שיכריע את צורת המבנים שבהם תתארגן העשייה המודיעינית, מבלי שההבחנות הפורמליות בין תחומי מומחיות ובין ארגונים שונים יהוו מכשול בפני ביצוע רה-ארגון ובפני יצירת מסגרות אינטגרטיביות מוכוונות משימה. עיקרון זה מדגיש את הצורך בקביעת משימות קהילתיות כעיקרון מארגן וכבסיס לתכנון וביצוע משותף, תוך ניצול מיטבי של המשאבים והיכולות הייחודיות של כל ארגון והפחתת החסמים הנובעים מהגבולות הארגוניים.

כמו בארצות הברית, גם בישראל מנסים גופי המודיעין לקדם תפיסת הפעלה שילובית. צעד מרכזי בהקשר זה היה הקמתה ב-2007 של חטיבת הפעלה באגף המודיעין בעקבות לקחי מלחמת לבנון השנייה, כגלגול מודרני של מחלקת איסוף. ייעודה של החטיבה הוא ליצור חיבור טוב יותר בין מערכי המודיעין השונים באמ"ן, וכן חיבור טוב יותר בין המודיעין ובין דרגי השטח המבצעיים. חטיבת

חטיבת ההפעלה הוקמה כדי לחולל שילוביות בתוך אמ"ן ובין אמ"ן לאורמים מבצעיים בשטח

ההפעלה יועדה לשמש מעין מפקדת מבצעים לכל גופי אגף המודיעין, ובידיה הופקדו הסמכויות לנהל את מבצעי היחידות המיוחדות הכפופות לאמ"ן, להקצות משאבי איסוף בהתאם לתמונת המצב המודיעינית המשתנה ולהוביל תהליכים משותפים.²⁹ לקחי מלחמת לבנון השנייה הביאו את החטיבה לגבש תפיסת מידור חדשה, שאפשרה הטמעה מהירה ואיכותית יותר של המודיעין בקרב הכוחות הלוחמים. מרחב נוסף המסייע לקידום השילוביות הוא המרחב ההכשרתי. כך, למשל, בסוף שנות ה-70 נוסד הקורס הבין-שירותי הבכיר למודיעין (הקב"ש), שמטרתו העיקרית הייתה לעודד שיתופי פעולה באמצעות העמקת ההיכרות בין בכירי קהילת המודיעין. בשנים האחרונות חל שינוי עמוק בקורס זה והוא ממוקד ביצירת שילוביות ובאפשרותה הן בדרג הניהול והפיקוד

²⁷ The National Intelligence Strategy of the United States of America (Office of the Director of National Intelligence, September 2014). הרעיון זוכה להתייחסות בכמה גרסאות של המסמך, לאורך השנים, מ-2005 עד 2014: <http://fas.org/irp/offdocs/nis.pdf> :2005 שנת

<http://fas.org/irp/offdocs/nis2009.pdf> :2009 שנת

שנת 2014: http://www.odni.gov/files/documents/2014_NIS_Publication.pdf ;

Joint Intelligence (Joint Publication 2-0, October 2013), http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp2_0.pdf

²⁸ הכינוי האמריקאי הוא: "Mission-Driven Intelligence Workforce". ראו למשל:

The National Intelligence Strategy of the United States of America (Office of the Director of National Intelligence, August 2009), p. 11

²⁹ עמיר רפפורט, טלטה מודיעינית, *Israeldefense*, 6 במרס 2014, <http://www.israeldefense.co.il/he/content/%D7%98%D7%9C%D7%94-%D7%9E%D7%95%D7%93%D7%99%D7%A2%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%AA>

הבכירים (ראשי מחלקות) והן בדרגי עבודה בתחומים מקצועיים.³⁰ לתמורות טכנולוגיות בעידן המהפכה הקיברנטית יש השפעה חשובה על האקולוגיה הנדרשת לקיומה של שילוביות בין גופי מודיעין שונים. השינויים שהתחוללו בעולם הניהול ובתחומי מערכות המידע זימנו לגופי המודיעין אתגרים חדשים לצד הזדמנויות חדשות. הביטוי לכך בעולם המודיעין הוא ביצירת ממדים חדשים לשיח בין גורמי המחקר והאיסוף דרך התנוך הרשתי. דוגמאות לכך הן פלטפורמות "ויקי" המתבססות על רעיון של "ויקיפדיה" – אנציקלופדיה פתוחה שבה הערכים נוצרים ונערכים על ידי המשתמשים, התורמים לה בהתאם למומחיותם – או פלטפורמות מבוססות רשת חברתית, בהן מגוון גורמים העוסקים בסוגיה מסוימת יכולים לדון ולתרום את פרשנותם ותובנותיהם הייחודיות. השיח ברשת החברתית המודיעינית מנטרל חסמים הנוגעים לשייכו הארגוני של המשתתפים או לדרגתם, אשר לרוב תופסים משקל בשיח שאינו רשתי.³¹ בהקשר זה מציעים חוקרים אמריקאים את המושג "סביבה מודיעינית שיתופית" במאפייני הרשתות החברתיות, הכוללת פגישות וירטואליות, כתיבה משותפת של "מסמכים חיים" (כלומר, כאלה שניתן לעדכןם כל העת), בלוגים ועוד.³²

דגמי השילוביות במודיעין במבחן המקרים האמריקאי והישראלי

הצגת הטיפולוגיה

את דגמי השילוביות ניתן לאפיין באמצעות שני משתנים: סביבת הפעולה והמהות. שני מאפיינים אלה מאפשרים טיפולוגיה של ארבעה אבות טיפוס. את המשתנה הראשון ניתן לתאר באמצעות ציר שהקצה האחד שלו מייצג סביבת פעולה מודיעינית מובהקת, והקצה האחר מייצג סביבת פעולה מעורבת או מרובת גורמים (שהמודיעין הוא רק אחד השחקנים בה). בסביבת הפעולה המודיעינית נעשה שימוש במתודולוגיה מודיעינית ובמושגים מודיעיניים, והמידור מוגבל או אינו קיים. לעומת זאת, בסביבת פעולה מעורבת, המודיעין הוא שחקן אחד מני כמה הפועלים במתודולוגיות שונות ומתאפיינים בזהויות ארגוניות שונות. המודיעין נדרש אז להסתגל לכללי משחק חיצוניים, להתאים את עצמו אליהם מבחינה תפיסתית ומבצעית ולהקפיד על כללי המידור. המשתנה השני מתואר באמצעות ציר שהקצה האחד שלו מייצג את המהות התפיסתית של השילוביות, והקצה האחר – את המהות הארגונית. הצלבת צירי המשתנים יוצרת מטריצה המייצגת ארבעה אבות טיפוס לדגמים של השילוביות המודיעינית:

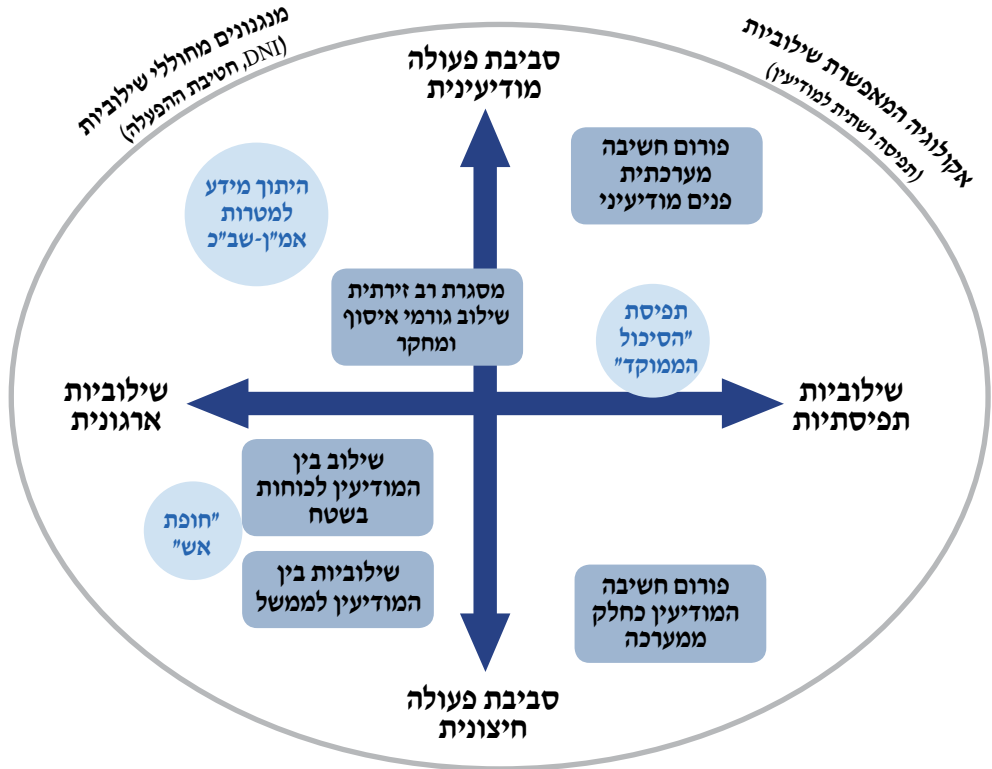
- אב הטיפוס הראשון מייצג שילוביות תפיסתית, שמהותה חשיבה ולמידה משותפת של המערכת המודיעינית על ידי שחקנים אחדים ממגוון ארגוני מודיעין, וגיבוש תפיסות מודיעיניות אחרות.
- אב הטיפוס השני עוסק גם הוא במסגרות שילוביות לחשיבה ולעיצוב המערכת, אלא

30 שי שבתאי ועומרי גפן, איך מקדמים שילוביות בקהילת המודיעין באמצעות הקב"ש, הוצאה פנימית, 2015. הוצג בפורום מודיעין במכון למחקרי ביטחון לאומי.

31 דודי סימן-טוב ועופר ג', מודיעין 2.0 – גישה חדשה לעשיית מודיעין, צבא ואסטרטגיה, כרך 5 גיליון 3, דצמבר 2013.

32 Chris Rasmuseen, Toward Living Intelligence, <https://www.youtube.com/watch?v=nbqQ1V2BLEs>

תרשים 4 - טיפולוגיה של דגמי השילוביות



שבמקרה זה ארגוני המודיעין מייצגים שחקן אחד מתוך קבוצת שחקנים, והדגש בתהליכי החשיבה והלמידה המשותפים הוא פיתוח ידע על המערכה כמכלול רחב יותר.

- אב הטיפוס השלישי מייצג שילוביות פנים-מודיעינית, הנערכת בין מסגרות המחקר, האיסוף, הסייבר והטכנולוגיה. שילוביות זו קשורה לליבת העשייה המודיעינית, והיא זו שמאפשרת למודיעין להפיק את המרב מתוך יכולותיו.
- אב הטיפוס הרביעי מייצג שילוביות בין המודיעין ובין מערכות וארגונים לא מודיעיניים. במאמר זה נרחיב לגבי שני אבות הטיפוס האחרונים.

דוגמאות ליישום דגמי השילוביות המודיעינית והמודיעינית-מבצעית, מסגרות רב-זירתיות, שילוביות בין גורמי איסוף ומחקר

בקהילת המודיעין האמריקאית ניתן למצוא מגוון דוגמאות למסגרות מודיעיניות משולבות. סיקור מחקרי רחב ניתן ל-NCTC (National Counterterrorism Center), שהוקם בעקבות המלצותיה של ועדת החקירה לאירועי 11 בספטמבר 2001. הוועדה התמודדה עם הצורך ליצור

תמונה מודיעינית אינטגרטיבית של איומי הטרור השונים ולהקים מסגרות מחקריות שירכזו את תמונת המודיעין המתגבשת בכלל גופי קהילת המודיעין האמריקאית. ה-NCTC מייצג את ההבנה כי הטרור מהווה זירת התמודדות ייחודית, המשלבת בין הפנים והחוץ, וכי לא ניתן לסכל טרור באמצעות קהילת מודיעין שאינה אינטגרטיבית. זאת, בשונה מהדיכוטומיה שאפיינה את סוכנויות המודיעין האמריקאיות עד אותה העת. ה-NCTC כולל חטיבה גדולה למחקר מודיעיני, ובה ענפים המחולקים על פי זירות האיומים השונות. כל ענף כזה מורכב מנציגים מכמה סוכנויות



ביון אמריקאיות. ה-NCTC מקבל את המודיעין הגולמי המופק מכל אחת מסוכנויות הביון של ארצות הברית, ועל חוקריו מוטלת המשימה לבנות תמונה מקיפה והוליסטית של איומי הטרור השונים.

ממחקר שנכתב על ידי חוקר ב-CIA³³ שעבד ב-NCTC במשך כשנתיים, עולה כי הסביבה הארגונית והפוליטית שבה פועל ה-NCTC ממצבת אותו בעמדת נחיתות, כארגון שיוקרתו ומעמדו אינם משתווים לאלה של ארגוני האם השולחים אליו את נציגיהם. ארגוני ביון ותיקים, דוגמת ה-CIA, מטפחים במשך שנים רבות מסורת של גאוות יחידה, המשרתת את הנמצאנות הפנים-ארגונית, אך מקשה על שילוביות עם ארגוני ביון אחרים, החיצוניים לארגון. עובדים המגיעים מסוכנויות הביון השונות של ארצות הברית לעבוד ב-NCTC משמרים באדיקות את זהותם הארגונית המקורית.³⁴

לאחרונה בוצע שינוי מבני מקיף ב-CIA שהוביל להקמת עשרה מרכזי משימה גאוגרפיים ונושאים, כאשר בכל מרכז פועלת נציגות של כל המקצועות המודיעיניים (מבצעים חשאיים,

Bridget Rose Nolan, *Information Sharing and Collaboration in the United States Intelligence Community*. 2013 33
<https://cryptome.org/2013/09/nolan-nctc.pdf>

שם, עמ' 79. 34

מחקר, טכנולוגיה וכדומה).³⁵ שינוי זה הוא דוגמה לארכיטקטורה חדשה של ארגוני מודיעין, הנדרשת לאור הצורך בהתמודדות משולבת עם האתגרים המודיעיניים הנוכחיים. הוא אינו דוגמה לשילוביות בין-ארגונית אלא לשילוביות פנים-ארגונית.

"מרכזי היתוך" - שילוביות בין המודיעין למגזרים ממשלתיים ואזרחיים

"מרכזי היתוך" ("Fusion Centers") הם חדרי מצב המשמשים את רשויות השלטון במדינות שונות לצורך שילוב פעילות של זרועות הממשל והמודיעין. בארצות הברית, מרכזים אלה פועלים בשיתוף עם המגזר האזרחי ומשרדי ממשלה נוספים, כחלק מהמאמץ לסכל ולהתריע מפני טרור, פשיעה ואסונות.³⁶ בעשור שלאחר אירועי ספטמבר 2001, הוקמו בארצות הברית עשרות "מרכזי היתוך" אשר פעלו ברמה המחוזית, המדינית והפדרלית.³⁷ מרכזים אלה כפופים למשרד להגנת המולדת (DHS) וכוללים נציגים מסוכנויות ממשלתיות, מהמגזר האזרחי ומהצבא. בכל המרכזים קיימת נציגות מטעם סוכנות מודיעין אמריקאית אחת לפחות, כמו גם נציגויות מטעם מערכות החוק והמשפט, המשטרה וגופי ביטחון הפנים (FBI), רשויות השלטון המקומיות, הרשויות המפעילות תשתיות לאומיות, וגם מהמגזר העסקי הפרטי. נוכחותם של גורמים מהמגזר הפרטי נועדה לאפשר ל"מרכזי היתוך" להשיג נגישות לנתונים של חברות פרטיות.³⁸ המרכזים מקבלים מידע ממגוון מקורות ומייצרים תמונה אינטגרטיבית, המאפשרת להם להתריע, לסכל, לחקור ולהעריך איומי טרור שונים, לרוב ברמה המדינית.³⁹ שילוב הנתונים ממגוון מקורות מודיעיניים, משפטיים וממשלתיים מאפשר לגבש הערכות ולפרסם מסמכים עתיים. כאשר מדובר באירוע

"מרכזי היתוך" משמשים את רשויות השלטון במדינות שונות לצורך שילוב פעילות של זרועות הממשל והמודיעין. מרכזים אלה פועלים בשיתוף עם המגזר האזרחי ומשרדי ממשלה נוספים, כחלק מהמאמץ לסכל ולהתריע מפני טרור, פשיעה ואסונות

Tom Ashbrook, Reforming the American Intelligence System, *On point Radio Show*, March 11, 2015, <http://onpoint.wbur.org/2015/03/11/cia-reform-john-brennan-senate-spies-national-security> 35

Gudrun Persson, *Fusion Centers – Lessons Learned – A Study of Coordination Functions for Intelligence and Security Services*, CATS – Center of Asymmetric Threat Studies, National Defense College, 2013 36

לרשימת "מרכזי היתוך" הפועלים בארצות הברית, בכפיפות למשרד להגנת המולדת ראו: 37

Official website of the Department of Homeland Security, Fusion Center Locations and Contact Information, <http://www.dhs.gov/fusion-center-locations-and-contact-information>

Torin Monahan, The Murky World of 'Fusion Centers', *Criminal Justice Matters*, 75 (1), 2009, 20-21, <http://publicsurveillance.com/papers/FC-CJM.pdf> 38

Considerations for Fusion Center and Emergency Operations Center Coordination Comprehensive Preparedness, Comprehensive Preparedness Guide (CPG) 502, Federal Emergency Management Agency - FEMA, May 2010), p. 9, http://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1828-25045-3917/cpg_502_comprehensive_preparedness_guide_considerations_for_fusion_center__eoc_coordination_2010.pdf 39

"מתגלגל", "מרכזי ההיתוך" אחראים לתמוך בגורמים המבצעיים על ידי הספקת המידע הרלוונטי לאירוע וחיבור בין הגורמים המבצעיים השונים.⁴⁰ הרעיון המארגן הוא לחבר בין יכולותיהן של זרועות הממשל השונות, מתוך הבנה שההתמודדות עם טרור ופשיעה אפשרית רק על ידי יצירת חיבור כזה. עם זאת, בעשור החולף נמתחה ביקורת על עבודת "מרכזי ההיתוך".⁴¹ הביקורת התמקדה ברמה המקצועית הנמוכה של חלק מהדוחות שהופקו על ידי המרכזים, שהביאה להצפת קהילת המודיעין וביטחון הפנים האמריקאית בדיעות על פעילות אזרחית שלא נגעה כלל לטרור.⁴² בעיה נוספת שהוזכרה בכמה דוחות חקירה על "מרכזי ההיתוך" היא רמת האמון הנמוכה בין חברי הצוות השונים של המרכזים. אחת הסיבות לבעיה זו היא מגבלת השימוש בחומרים ברמת סיווג גבוהה, אשר לרוב ניתנים לחשיפה רק בפני גורמים מודיעיניים.⁴³

שילוביות בין המודיעין ליחידות מבצעיות

בשונה מ"מרכזי ההיתוך" לעיל, הממשק המודיעיני-מבצעי נוגע לתהליכים מבצעיים ומודיעיניים בזירת הלחימה. ממשק זה מתבצע הן בשלבי האיסוף, העיבוד וניתוח המידע, והן בשלבי הפעילות המבצעית עצמה. הימצאות המודיעין במרחב הפעולה או בסמיכות לו מחברת אותו לשטח ומסייעת בהפקת מידע רלוונטי לביצוע פעולה מבצעית ובהטמעת המודיעין הנאסף בקרב הכוחות טרם הלחימה ובמהלכה.

המקרה האמריקאי

בצבא ארצות הברית פועלים צוותים המכונים (Joint Inter-Agencies Task Forces – JIATFs). צוותים אלה הוקמו במטרה לשפר את יכולת המודיעין ומערכות הביטחון האמריקאיות בהתמודדות עם מליציות חמושות ותאי טרור המוטמעים בסביבה האזרחית. מדובר בצוותים שהורכבו מנציגים מכמה סוכנויות מודיעין ויחידות מבצעיות ומנהליות שנכחו במרחב מסוים בו פעל הצבא האמריקאי. הנחת העבודה בהקמתם הייתה שאין ביכולתה של סוכנות אחת לספק תמונה מהימנה ומלאה דייה של גורמי טרור ותאים חמושים. רעיון ה-JIATFs מתייחס גם למסגרות הממוקמות במטה וגם למסגרות הממוקמות בשטח.

40 Use of Technology in Intelligence Fusion Centers, An Oracle White Paper, April 2007, p. 5, <http://www.oracle.com/us/industries/046140.pdf>

41 דוח של ועדת חקירה פדרלית לבחינת פעילותם של "מרכזי ההיתוך": Investigative Report Criticizes Counterterrorism Reporting, Waste at State & Local Intelligence Fusion Centers, U.S. Senate, The Permanent Subcommittee On Investigations, October 3, 2012, <http://www.hsgac.senate.gov/subcommittees/investigations/media/investigative-report-criticizes-counterterrorism-reporting-waste-at-state-and-local-intelligence-fusion-centers>

42 כתבה המתארת את פגיעתם של "מרכזי ההיתוך" בפרטיות האזרחים ראו: Robert O'Harrow, DHS 'Fusion Centers' Portrayed as Pools of Ineptitude and Civil Liberties Intrusions, The Washington Post, October 2, 2012, http://www.washingtonpost.com/investigations/dhs-fusion-centers-portrayed-as-pools-of-ineptitude-and-civil-liberties-intrusions/2012/10/02/10014440-0cb1-11e2-bd1a-b868e65d57eb_story.html

43 Persson, Fusion Centers – Lessons Learned, p. 12

עדויות לפעילות מוצלחת של הצוותים הבינ-סוכנותיים ניתן למצוא בבוסניה ובעיראק, שם היא מיוחסת לשילוביות שאפשרה לאתר חוליות טרור ולסכל פיגועים.⁴⁴ מניתוח פעילות הצוותים באזורים אלה ניתן ללמוד שהשהות המשותפת של נציגי היחידות השונות באזור רוי סכנה ומרוחק מיחידות האם, הייתה גורם מרכזי שאפשר הסרת חסמים, פתיחות ונכונות לשיתוף פעולה. ככל שהצוותים הבינ-סוכנותיים היו קטנים יותר, נוצרה אינטימיות רבה יותר בין השותפים, וזו אפשרה תהליכי עבודה יעילים ותוצרים משמעותיים יותר. אחד הגורמים המשתתפים בצוות הבינ-סוכנותי נדרש להיות המוביל של המשימה, ובידיו ניתנת הסמכות לנהל את העשייה. ההכרעה מי יהיה הגורם המוביל עשויה להיקבע לפי גודל הסוכנות אותה הוא מייצג, או היקף התרומה של אותה סוכנות למשימה המדוברת. זאת, מתוך הנחה שגודל התרומה או חשיבות הארגון יעניקו לגיטימציה ותוקף להיותם הגורמים שיובילו את הצוות המשותף.

המקרה הישראלי במבחן ההתמודדות עם הטרור הפלסטיני

מאז תחילת שנות האלפיים ניצבים המודיעין הצבאי ושירות הביטחון הכללי של ישראל בחזית המאבק בטרור הפלסטיני. המשבר שחוותה ישראל בהתמודדות עם טרור המתאבדים של האינתיפאדה השנייה הביא להתפתחותה של שילוביות מודיעינית ומבצעית ברמת אפקטיביות גבוהה ביותר, אשר מופעלת מאז הן בשגרה והן במלחמה. במהלך שנות העימות הארוכות עם הפלסטינים הפך המודיעין הצבאי מגורם האָמון על סיוע לקבלת החלטות, לגיבוש אסטרטגיה ולעיצוב מערכות צבאיות, גם לכלי מבצעי משמעותי.⁴⁵ המתמקד ב"סגירת מעגלים" מבצעיים כמשימה ראשית.⁴⁶

המושג שרווח בקהילת המודיעין הישראלית בשנות ה-90 להסדרת היחסים בין אמ"ן לשב"כ היה "מגנה כרטה". במידה רבה, ניתן לראות ב"מגנה כרטה" ביטוי הפוך לגישת השילוביות, שכן היא שרטה גבולות אחריות בין שירותי המודיעין, הגדירה מרחבי פעילות וסמכויות ולא ניסתה ליצור מרחב פעולה משותף. לאחר שנים ספורות של מאבק משותף בטרור, אשר תואר כ"שנים של מעצרים המוניים וסיכולים ממוקדים", התקרבו גופי הקהילה, ובמיוחד אמ"ן ושב"כ, אלה לאלה⁴⁷ והחלה להיווצר

**תכלית תפיסת הסיכול
המשולב שפותחה
בשב"כ - מיצוי היכולות
המודיעיניות והמבצעיות
לטובת סיכול ממוקד**

ביניהם אווירה של אמון וקרבה, בניגוד לאווירת המחלוקת שאפיינה את יחסיהם עד אז. יובל דיסקין, אז סגן ראש השב"כ, הוביל את "תפיסת הסיכול המשולב", שתכליתה הייתה מיצוי היכולות המודיעיניות והמבצעיות לסיכול ממוקד. תחת הובלתו ביטל השב"כ מידור

44 שם, עמ' 37.

45 סא"ל ע', "מקומו של המודיעין במשולש קלאוזוביץ", מערכות, גיליון 409-410, דצמבר 2006, עמ' 77-81.

46 אמיר אורן, הארץ, 24 ביוני 2005.

47 שם.

שהיה קיים בין היחידות המרחביות של הארגון, וזאת נוכח העובדה שהתארגנויות הטרור חצו גבולות מרחביים שחיבו התייחסות כוללת אל המערכת הפלסטינית. דיסקין גם קידם את ערוצי ההידברות והתיאום עם יחידת הסיגינט המרכזית של חיל המודיעין (יחידה 8200) ושילב את נציגיה בחדרי הפיקוד של מרחבי השב"כ, באופן שאפשר להשתמש בסיגינט ל"סגירת מעגלים" מבצעיים. כך הוא פעל גם בנוגע ליחידות מבצעיות של צה"ל שפעלו בשטחי יהודה ושומרון ורצועת עזה, וכן מול חיל האוויר. הסרת חסמי מידור ונוכחות משותפת בחדרי הפיקוד והשליטה יצרו אווירת אמון ופתיחות, וכן שפה משותפת שסייעה לפתח ולהטמיע תודעת שילוביות בין הארגונים. שילוב הכוחות בסביבה הפנימית של ארגוני המודיעין ובסביבה החיצונית, בין ארגוני המודיעין ובין יחידות מבצעיות, אפשר להגיע להישגים מבצעיים חדשים. בהמשך הצליחו אמ"ן והשב"כ לפתח שילוביות ברמה גבוהה שהתבססה על היתוך מידע בין כל סוכנויות האיסוף והמחקר והביאה ליצירת "בנק יעדים" בהיקף ובאיכות גבוהים. דוגמה לכך ניתן לראות בשלושת סבבי הלחימה האחרונים (בשנים 2009, 2012, 2014) ברצועת עזה.⁴⁸ זוהי דוגמה למודל של שילוביות בין-ארגונית, המאפשר מיצוי של מידע הנדרש לייצור "בנק מטרות" ברמת דיוק ובכמות גבוהה. ביטוי נוסף לרעיון השילוביות בין גורמי מודיעין ובין כוחות מבצעיים-לוחמים ניתן לראות בפרויקט "חופת אש" – גרסת צה"ל לרעיון הסיכול הממוקד שפותח בשב"כ. במסגרת הפרויקט, פועלים גורמי מודיעין וגורמים מחיל התותחנים או חיל האוויר בתאי תקיפה משותפים, לסיכול חוליות של משגרי רקטות ונשק נ"ט ולסיכול חדירות של מחבלים.⁴⁹

סיכום ותובנות

בעשורים האחרונים חלו תמורות משמעותיות במושג השילוביות ובמאפייני יישומה הלכה למעשה. בתחילת המאה ה-21 הפכה השילוביות לכלי משמעותי יותר של קהילות מודיעיניות, וזאת בהשפעת שינויים שחלו בסביבה הביטחונית בה פועלות קהילות אלו, משברים שפקדו את קהילות המודיעין נוכח שינוי באופי האתגרים המודיעיניים, ושינויים טכנולוגיים ותרבותיים. השילוביות מתארת ממשק מורכב ורב-ממדי בין ישויות, שבמהותו מייצג תהליכי למידה ברמות שונות ומתאפשר בזכות תרבות ארגונית מתאימה וסביבה תומכת. ההבנה שעבודת המודיעין יכולה להיות רלוונטית ויעילה יותר בזכות השילוביות, אינה תמיד אינטואיטיבית, והיא מתאפשרת רק בתנאים ייחודיים, במסגרתם נדרשים ארגונים לחלוק אחריות עם אחרים והם מגלים הבנה לצורך הזה. האתגרים שהזדמנו לפתחם של ארגונים, והמשברים שפקדו אותם כתוצאה מכך, חשפו אותם לפערים ברלוונטיות שלהם והפכו למחוללי השילוביות.

השילוביות אינה נדרשת בכל מקרה, והיו מקרים בהם נוסתה ולא התגלתה כפתרון הארגוני המוצלח ביותר. מקרי הבוחן מלמדים שלא תמיד יושמה השילוביות באופן הנכון. הצלחתה תלויה בכמה מרכיבים שהוגדרו במאמר כ"תרבות ארגונית" ו"אקלים ארגוני ובין-ארגוני". הבולט שבהם הוא החופש הארגוני, היוצר מרחב שבו ניתן ואף מומלץ לאפשר אוטונומיה לדרגי העבודה.

48 יוסי מלמן, פלאי ההיתוך, הארץ, 1 באוגוסט 2008 (בהתייחסותו למבצע "עופרת יצוקה").
49 אמיר בוחבוט, קצין איסוף: גלגולו של הסיכול הממוקד, וואלה, 28 בדצמבר 2012, <http://news.walla.co.il/item/2601434>.

אוטונומיה זו מעודדת גמישות ויצירתיות, גם אם תוך חריגה מתבניות העשייה המוכרות. גם לאמון בין השחקנים יש משקל רב בהצלחת השילוביות. השילוביות בין גורמי מודיעין לבין עצמם, ובמיוחד השילוביות של גורמי מודיעין עם גורמים חיצוניים, התאפשרו בעיקר במצבים שבהם התפתחו בקרב אנשי המודיעין ציפיות להתנהגות חיובית של השותפים, וצומצם החשש מפני תחרותיות, הקפדת יתר על מידור ומאפיינים נוספים של תרבות ארגונית העומדים לרועץ בדרך למימוש השילוביות.

הרעיון של "גוף-על" (דוגמת ה-DNI בארצות הברית וחטיבת ההפעלה באמ"ן), כגורם המחולל שילוביות וכגורם בעל השפעה על התרבות הארגונית, מתברר כרעיון משמעותי. מנהל-העל יכול לעודד יצירת אקלים, תודעה וערכים של עבודה משותפת.

הביטוי המהותי של השילוביות הפנים-מודיעינית קשור למסגרות הרב-זירתיות, המשלבות גורמי איסוף ומחקר בין אם מאותו ארגון מודיעין ובין אם מארגוני מודיעין שונים. דגם זה מייצג היבטים של השילוביות התפיסתית והארגונית, החל מתהליכי המחשבה והלמידה הכרוכים בהתהוותו וכלה באופנים שבהם הוא בא לידי מימוש. השילוביות במקרים אלה מצביעה על ההבנה כי קיים צורך לשנות את תצורת העבודה המודיעינית המסורתית, המפוצלת לדיסציפלינות שונות, לעבר ניהול מכוון משימה או זירה.

לסיכום, תפיסת השילוביות עשויה במקרים מסוימים לתת מענה לסוגיות מרכזיות עמן מתמודדות קהילות המודיעין כיום. יחד עם זאת, אין מדובר בפתרון קסם המבטל את הצורך בתפיסות ובמבנים ארגוניים מסורתיים. מימוש תפיסת השילוביות במקומות ובהקשר בהם היא נדרשת מחייב גם מאמצי בניין כוח משותפים דוגמת כוח אדם, תשתיות תקשורת ובקרה ועוד, שהם בסיס חיוני להפקת מרב התועלת ממנה בהקשרי הפעלת הכוחות המודיעיניים בינם לבין עצמם ובינם בין ארגונים מבצעים.