

שילוב המודיעין במשרדי ממשלה אזרחיים בישראל ובעולם

נעם אלון¹²

מאמר זה עוסק ברעיון של שילוב פרקטיקות וכלים מודיעיניים בתהליכי קבלת החלטות אזרחיות ברמה האסטרטגית בישראל ובעולם. כלים ופרקטיקות מודיעיניים שמקורם בעולם הביטחוני כבר משולבים באופן הדוק בעולם העסקי (אם כי הם מכונים בשמות שונים), וניכר שאנו בראשיתה של מגמה בישראל ובעולם, שבה כלים ופרקטיקות אלה הולכים ומתבססים גם בעולם העשייה הלאומי ברמה האזרחית:

- ברמת משרדי הממשלה האזרחיים - מתפתחת גישה המאמצת אלמנטים מהדיסציפלינה המודיעינית כחלק מתהליכי התכנון השנתי ולטווח הזמן הבינוני. משמעותית יותר היא התפיסה שלפיה תהליכי קבלת ההחלטות צריכים להתבסס על מידע ומודיעין, אשר באים לידי ביטוי בחיפוש אקטיבי, מתמיד, שיטתי וכוללני אחר נתונים, מידע והערכות. בסוגיה זו נדמה שמשרדי הממשלה האזרחיים בישראל והרשויות האזרחיות השונות עומדים בפער מסוים מארה"ב ובריטניה.
- ברמת התכנון הממשלתי - הולכת ומתקבעת ההכרה שלצד תהליכי התכנון המסורתיים, המבוססים על תהליכי התכנון השנתיים והמשרדיים, נדרש לפתח תהליכים אסטרטגיים לטווח הבינוני והארוך, שיהיו בגישה כוללת, הוליסטית ועל-משרדית. הכרה זו הובילה לבנייה של מנגנונים, תהליכים ותפיסות שעיקרם פיתוח יכולות משולבות בין הבנה עמוקה של תהליכים ומגמות פנימיות, זיהוי ואפיון של מגמות ותהליכים ארוכי טווח בסביבה החיצונית, וחיבור תקציבי בין הדרישות והצרכים ה"שוטפים" לבין המצפן האסטרטגי ארוך הטווח.¹³

המאמר מראה שלצד הפוטנציאל החיובי שגישות אלה מציבות, הן מתייחסות להבנת הסביבה האסטרטגית והשינויים המתחוללים בה כאל מסגרת פריפריאלית של התהליך האסטרטגי. הטמעה של תפיסות, יכולות ושיטות שמקורן בדיסציפלינה המודיעינית תוכל לסייע בסגירת פער זה ולטייב את התהליכים האסטרטגיים הקיימים.

החלק הראשון של המאמר יעסוק בניתוח האלמנטים המודיעיניים המשולבים בתהליכי קבלת ההחלטות במסגרת משרדי הממשלה: המציאות בישראל, דוגמאות מארה"ב ודוגמאות מבריטניה. החלק השני ינתח את השילוב של המודיעין בתהליכים האסטרטגיים האזרחיים באמצעות חמישה

12 נועם אלון - סא"ל במיל, כיום המדען הראשי של איגוד האינטרנט.

13 ניתוח תחום החשיבה האסטרטגית ארוכת הטווח נותח במאמר קודם: נועם אלון, סריקת האופק (Horizon Scanning): תהליך מסייע בתהליכי קבלת החלטות ברמה הלאומית, המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין, יולי 2018. אוחרז מתוך <https://bit.ly/3bNuVbW>.

מקרי מבחן מהעולם. החלק השלישי יעסוק בתהליכים האסטרטגיים המתקיימים בישראל. סיכומו של המאמר יארוז הבנות אלה כדי להצביע על הפוטנציאל שהמודיעין יכול לספק למעצבי האסטרטגיה בישראל כדי לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות.

חלק ראשון - מרכיבים מודיעיניים בסביבה אזרחית

לשם מה צריך מודיעין בסביבה הממשלתית האזרחית?

ההושפט הרכבי, ראש אמ"ן בשנות החמישים, ומי שמיסד את המודיעין כארגון מדינתי (ממלכתי בטרמינולוגיה שלו) בישראל, נדרש לשאלה לשם מה דרוש מודיעין במדינה. טענתו הבסיסית היא שהצורך נובע מהקושי באיסוף ידיעות על גורמי חוץ אשר עשויים להשפיע על התנהגותה של המדינה. בהתאם, הוא אף הדגיש כי המודיעין האסטרטגי נועד לשרת את קביעת המדיניות בענייני חוץ בזמן שלום ומלחמה.¹⁴ תפיסה דומה, המעמידה את המודיעין – כמסגרת ארגונית ותפיסתית – בהקשר המדיני-ביטחוני, מקובלת גם כתפיסה כללית על ידי מחקר המודיעין בעולם.¹⁵ הרקע לכך הוא התפיסה שהסביבה האסטרטגית, האופרטיבית והטכנולוגית של המדינה, נמצאת במצב של שינוי מתמיד ולפיכך יש צורך בגוף ייעודי שינטר, יזהה, יבין ויעדכן על אודות השינויים הנוכחיים והעתידיים ויאפשר למקבלי ההחלטות הן את מרחב הזמן הן את המרחב התפיסתי להתמודד עם השינויים.¹⁶

העולם העסקי הולך ומפתח תפיסה דומה שלפיה הסביבה האסטרטגית שבה פועלים הארגונים נמצאת בשינוי מתמיד,¹⁷ ולפיכך הולכות ומתפתחות ספרות מחקרית ופרקטיקות עסקיות הנותנות מקום הולך וגדל לתפיסות, ארגונים, מתודות וטכניקות השואבים את עקרונותיהם מהעולם המודיעיני, גם אם בשלב זה העולם העסקי עדיין לא רואה בהם מנגנון שלם או תחום ידע עצמאי. אפשר למצוא אותם תחת מושגים דוגמת מודיעין עסקי (BI, Business Intelligence), מודיעין תחרותי (CI, Competitive Intelligence), ניהול ידע (KM, Knowledge Management), מודיעין שוק (Market Intelligence) ומודיעין אסטרטגי (SI, Strategic Intelligence).¹⁸

לעומת המודיעין הביטחוני-מדיני, אשר פותח לדיסציפלינה עצמאית ואשר נוטל חלק גדל והולך בתהליכי קבלת ההחלטות, והמודיעין העסקי אשר הולך ונוטל לעצמו שיטות ומתודות מתחום

14 יהושפט הרכבי, *המודיעין כמסד ממלכתי*, תל אביב: מערכות והמרכז למורת המודיעין, 2015. 37-36.
15 BOB DE GRAAFF, "BY WAY OF INTRODUCTION: A SYSTEMATIC WAY OF LOOKING AT THE FUTURE OF INTELLIGENCE," IN ISABELLE DUYVESTYEN, ET AL. (EDS.) *THE FUTURE OF INTELLIGENCE: CHALLENGES IN THE 21ST CENTURY* (LONDON: ROUTLEDGE, 2014), 4-6.

16 ראו בהקשר זה את גיליון 2 של כתב העת מודיעין הלכה ומעשה (המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין, 2017) ואת גיליון 2 של כתב העת בין הקטבים (מרכז דדו, צה"ל, 2014) המוקדשים לנושא ההשתנות, ואת ספרו של איתי ברוך, *המחקר המודיעיני: בירור המציאות בעידן של תמורות ושינויים* (המכון לחקר מודיעין ומדיניות: 2015) העוסק באופן ממוקד בתחום המחקר וההערכה הלאומיים בעידן של חוסר ודאות.

17 Benett, Nathan, and James Lemoine. 2014. "What a Difference a Word Makes: Understanding Threats to Performance in a VUCA World." *Business Horizons* 57 (3): 311-17.; Hamel, G., & Prahalad, C. K. (1994). *Competing for the future*. Boston, MA: Harvard Business School Pres; Warren N. (2012), *ORGANIZATION DESIGN*. Essex England: Pearson Education limited

18 איתי שפירא, "כיצד משפיע המודיעין על האסטרטגיה בעולם העסקי?" עבודת גמר לתואר מוסמך באוניברסיטת תל אביב, הפקולטה לניהול, 2008. 17-14.

המודיעין כדי להתמודד עם השתנותה המהירה של הסביבה בה הוא פועל, נדמה כי שאלת הצורך במודיעין בסביבה הלאומית-אזרחית לא עלתה עד כה לדיון שיטתי.¹⁹ השתנות זו של הסביבה האסטרטגית והטכנולוגית שבה פועלים משרדי ממשלה ברמה הלאומית-אזרחית מחייבת אותם לסגל לעצמם - כמו בעולם העסקי - שיטות ומתודות השאלות מהעולם המדיני-ביטחוני ובמידה רבה להפוך אותם לפעולה שיטתית, קבועה וייתכן אף מבנית-ארגונית.

מרכיביו של המודיעין בסביבה הלאומית-אזרחית

אבנר ברנע ערך השוואה מעניינת בין מרכיביו של המודיעין המדיני-ביטחוני לבין מרכיבי המודיעין העסקי. השוואה זו יכולה לשמש אותנו גם בהקשר של המודיעין בסביבה הלאומית-אזרחית. לפי ברנע, שתי הפרקטיקות - הביטחוניות-מדיניות והעסקית - מתמקדות במעקב, ניטור והתרעה מפני התפתחות של איומים והתפתחויות טכנולוגיות משמעותיות, ובחקר מגמות לצורך קבלת החלטות מוכוונות עתיד. לצד אלה הוא מדגיש עוד שלושה מאפיינים חשובים הנדרשים למיצוי מיטבי של מודיעין: תרבות של קבלת החלטות מבוססת מידע, גישה פרו־אקטיבית של המודיעין הן לשם השגת המידע הן לשם הטמעתו בתהליך קבלת ההחלטות, ולמידה והפקת לקחים מכישלונות.²⁰

מתוך השוואה זו ניתן להסיק גם על המאפיינים הנדרשים מהמודיעין במישור הלאומי-אזרחי: יכולת שיטתית וקבועה לקיים תהליכי איסוף, ניתוח והפצה של סימנים, אותות ומגמות בסביבה האסטרטגית שבה פועל אותו משרד ממשלתי או רשות או גוף לאומית; יכולת זיהוי והבנה של תהליכים ומגמות ארוכי טווח בעלי פוטנציאל השפעה על פעולת המשרד; ויכולת תחקור, למידה והשתנות. הבסיס, אם כן, הוא פיתוח מנגנון שיטתי דוגמת "מעגל המודיעין" שיאפשר זיהוי והבנה של שינויים בסביבה האסטרטגית ושולב בתהליכי קבלת ההחלטות של המשרד.

פונקציות מודיעיניות בגופים ממשלתיים בישראל²¹

משרדי הממשלה בישראל אינם כוללים, בדרך כלל, פונקציית מודיעין רשמית. עם זאת, לפחות חלק מהמשרדים משלבים בתהליכי קבלת ההחלטות שלהם גם אלמנטים מודיעיניים, גם אם אלו אינם שיטתיים וקבועים וחלקם אף הקימו פונקציות מודיעיניות או מעין־מודיעיניות שתפקידן איסוף ופיתוח ידע ושילובו בקבלת ההחלטות. בחלק זה אפרט כמה דוגמאות המספקות הבנה על הצורות השונות בהם משולב המודיעין בתהליכי קבלת ההחלטות במשרדים השונים. להלן האלמנטים השונים המסייעים לקבלת החלטות מבוססת מידע:

יחידות פנים־משרדיות העוסקות בריכוז של מידע לצורך שילובו בתהליכים פנימיים:

19 שאלות ראשוניות בנושא העלו במאמר: דודי סימן טוב ונעם אלון, "האם תרומת המודיעין צריכה להיות מוגבלת לעניינים ביטחוניים בלבד?" מבט מל"ם, גיליון 80 (פברואר 2018), 24-25.

20 אבנר ברנע, "כיצד מודיעין אסטרטגי לאומי ומודיעין עסקי תחרותי יכולים לתרום אחד לשני - מבט השוואתי", סייבה מודיעין וביטחון, 2/2 (ספטמבר 2018), 99-118, אוחד מתוך: <https://bit.ly/2TdUOWI>.

21 ישנם גורמים מודיעיניים השייכים למערך הביטחוני לאומי-מדיני אזרחי דוגמת המל"ל, מגוון גורמים במשרד החוץ, המודיעין במשטרה ובשירות בתי הסוהר, המשרד לנושאים אסטרטגיים ועוד. לכאורה, הם יכולים להשתלב גם בעבודה זו, אך לטעמי, מקומם הוא במערך המדיני-ביטחוני. אי-הימצאותם שם והצורך בהסדרת היחסים בינם לבין קהילת המודיעין הם סוגיות הראויות לדיון נפרד. מכל מקום, עבודה זו לא תטפל בגורמים אלה.

- **אגף מדיניות ואסטרטגיה** – אגפי המדיניות והאסטרטגיה במשרדים השונים הוקמו בהחלטת ממשלה מ-14 בספטמבר 2008, אשר נועדה לשפר את תהליכי התכנון, התקצוב, המדידה והבקרה במשרדי הממשלה. פונקציה זו היא משמעותית יותר בחלק מהמשרדים ומשמעותית פחות במשרדים אחרים. במשרדים שבהם הפונקציה הזו משולבת באופן משמעותי בתהליכי קבלת ההחלטות, היא בדרך כלל כוללת גם פונקציות העוסקות בגיבוש תחזיות ארוכות טווח הנשענות על תוצרים של ארגונים בין-לאומיים דוגמת הבנק העולמי, OECD ועוד.
- **לשכת המדען הראשי** – במרבית משרדי הממשלה קיימת פונקציה מרכזית שעוסקת במחקר ופיתוח מדעי וטכנולוגי. פונקציה זו משמשת פעמים רבות גם לצורך הרחבת ופיתוח ידע על סוגיות שבליבת עיסוקו של המשרד. כך, לדוגמה, המדען הראשי של המשרד לביטחון פנים פועל לפתח ידע על א) אלימות, סמים ואלכוהול; ב) אכיפה בתנועה; ג) פשיעה, סדר ציבורי; ד) כיבוי אש והצלה.²² נראה שפיתוח ידע זה מתבסס הן על יכולות המשרד עצמו הן על תקציב המוקדש למיקור חוץ בסוגיות עניין. עם זאת, נראה שמדובר בעיקר בפיתוח ידע ממוקד בהיבטים טכנולוגיים ופחות בנושאים העוסקים בניתוח של הסביבה והשתנותה.²³
- **מחקר ונתונים** – במרבית משרדי הממשלה קיימת יחידה שעוסקת בפיתוח ידע על גופים מקבילים בעולם ועל מגמות שזוהו כרלוונטיות לעשייה של המשרד. יחידה זו יכולה להיות משולבת באגף למדיניות ואסטרטגיה או לצידו. לעיתים יחידה זו מפרסמת באופן עיתי מעין דוח חודשי המסכם סוגיות בנושאים רלוונטיים למשרד, אשר התקיימו במדינות אחרות.²⁴ מידעונים אלה אינם תוצר של מחקר שיטתי, אלא משמשים לצורך ריכוז והפצה של חדשות, עדכונים ורעיונות מרחבי העולם ומטרתם לחשוף את אנשי המקצוע והציבור הרחב לאירועים, פרסומים, מחקרים, פרויקטים והתפתחויות בתחומי העיסוק של המשרד.²⁵ גופים מוכרים לדוגמה בישראל הם גופי המחקר של בנק ישראל ושל הכנסת (מרכז המחקר והמידע של הכנסת).

פונקציות מודיעיניות רשמיות המספקות מענה ייחודי (ובלעדי) לרשות אזרחית לצורכי אכיפה:

- **האגף ליצוא ביטחוני במשרד הביטחון** (סיב"ט) – מתוקף תפקידו עוסק בעיבוד ובהפצה של מידע שתפקידו לסייע בקביעת מדיניות היצוא הביטחוני, ולסייע לתעשיות הביטחוניות הישראליות באמצעות הבנת הצרכים של מדינות וצבאות שונים, כמו גם של שווקים קיימים וחדשים.²⁶
- **אגף המודיעין והחקירות ברשות המיסים** – תכלית עבודת המודיעין ברשות המיסים לאסוף

22 מכרז פומבי 01.01 לבחירת חברת ייעוץ לביצוע מחקרים עבור לשכת המדען הראשי של המשרד לביטחון הפנים.
זמין ב-<https://bit.ly/3cGIHON>.

23 אתר המשרד לביטחון פנים בכתובת: <https://bit.ly/369brwQ>.

24 ראו לדוגמה פרסומי "בט"פ עולמי" של המשרד לביטחון פנים: <https://bit.ly/3dTRAET>.

25 ראו לדוגמה את המידעון של המשרד להגנת הסביבה, "סביב הגלובוס": <https://bit.ly/2X4fDu0>.

26 אתר האגף ליצוא ביטחוני (סיב"ט) במשרד הביטחון: <https://bit.ly/2Zfi9A4>.

מידע שישמש בתהליך קבלת ההחלטות ולגלות פעילות כלכלית שאינה מדווחת; לספק לדרג הממונה וליחידות השטח מידע כולל ועדכני, ולאפשר להם לקבוע מהי התגובה המתאימה (אזרחי או פלילי); ולספק מידע מקיף לגבי שיעורן של פעילויות כלכליות.²⁷

- **מחלקת חקירות, מודיעין ובקרת מסחר ברשות לניירות ערך** – תפקידה הוא איתור וחשיפה של פעילות עבריינית בשוק ההון לשם נקיטת פעולות אכיפה. כמו כן המחלקה אחראית על שמירת התקינות וההוגנות במסחר בבורסה.²⁸
- **היחידה למניעת שוד עתיקות ברשות העתיקות** – יחידה זו עושה שימוש בשיטות ובטכניקות עבודה מיוחדות השאלות מעולם הבילוש והמודיעין. לאנשיה סמכות לעצור חשודים, לנהל חקירות ולבצע חיפושים. אנשי היחידה נעזרים בסייענים, במקורות מודיעין ובגופי אכיפה ממלכתיים לביצוע משימותיהם.²⁹

מודיעין אזרחי בארה"ב

תפיסת הביטחון הלאומי בארה"ב, ובהתאם גם תפיסת המודיעין, רחבה יותר מזו שבשראל. בישראל המודיעין נתפס כשייך לסוגיה הביטחונית-מדינית, ואילו בארה"ב קהילת המודיעין, הכוללת 17 ארגונים באופן רשמי, מכילה גם ארגוני מודיעין אזרחיים.³⁰ להלן פירוט ארגוני המודיעין המשרתים עניינים אזרחיים-לאומיים:

- **המחלקה למודיעין ומודיעין מסכל במשרד האנרגיה (Dept. of Energy Office of Intelligence and Counterintelligence)** – אחראית על כלל פעילות המודיעין הקשורה לביטחון מקורות האנרגיה של ארה"ב, ובכלל זאת מתקנים, מידע, טכנולוגיות וקניין רוחני. בין היתר, היא אחראית על מתן מודיעין לקבלת החלטות ברמה הלאומית בסוגיות הקשורות לאנרגיה.³¹
- **המחלקה למודיעין ומחקר של מחלקת המדינה (The State Department's Bureau of Intelligence and Research's, INR)** – משימתה המרכזית היא לספק מודיעין לטובת מדיניות החוץ האמריקאית ולשירות הדיפלומטיה. לשם כך, המשרד אחראי על איסוף, מחקר והערכה עצמאיים המשרתים הן את קבלת ההחלטות ברמה הלאומית הן את היכולת של עובדי מחלקת המדינה לפעול ליישום המדיניות מחוץ לארה"ב³² (מחלקה זו מקבילה למרכז למחקר מדיני במשרד החוץ בישראל).
- **המחלקה למודיעין והערכה במשרד האוצר (Treasury's Office of Intelligence and Research)**

27 משרד האוצר רשות המסים בישראלים. דוח שנתי 68 – איסוף מידע ושיתוף פעולה בין יחידות המודיעין ברשות המסים. אוחזר מתוך: <https://bit.ly/2X3QS0Q>

28 רשות ניירות ערך. מחלקת חקירות מודיעין ובקרת מסחר: <https://bit.ly/3670NHa>

29 רשות העתיקות. שוד העתיקות באזור מודיעין: <https://bit.ly/2ZdcQkl>

30 מתוך האתר הרשמי של קהילת המודיעין האמריקנית, <https://bit.ly/2WGxNms>: INTEL.gov: How the IC Works

31 מתוך האתר הרשמי של קהילת המודיעין האמריקנית,

32 מתוך האתר הרשמי של קהילת המודיעין האמריקנית, <https://bit.ly/3cFMPOQ>: INTEL.gov: Dept. of Energy Office of Intelligence and Counterintelligence

INTEL.gov: Dept. of State Bureau of Intelligence and Research: <https://bit.ly/2LDdvE6>

Analysis, OIA) אחראית על היושרה הפיננסית ועל מתן מודיעין (מידע והערכה) רלוונטי לקבלת החלטות בסוגיות כלכליות לאומיות. מלבד זאת היא אחראית על זיהוי איומים ופגיעויות שעשויים לפגוע ביכולות של משרד האוצר לממש את תפקידו, ועל תשתית מודיעינית להגנת הביטחון הלאומי הכלכלי של ארה"ב.³³

- **התוכנית למודיעין ברשות הסמים האמריקאית** (The Drug Enforcement Administration (DEA) Intelligence Program) – אחראית לסייע בגילוי ובחקירה של ארגוני סמים גדולים, לפתח יכולות והשגת מידע שיאפשר עיקולים ומעצרים, וזיהוי מגמות רלוונטיות שיאפשרו קבלת החלטות.³⁴

- **מחלקת המודיעין במשרד התחבורה** מייצגת את נקודת המבט של משרד ממשלתי אזרחי התופס את המודיעין כעניין מהותי לתהליכי קבלת ההחלטות. לכן הוקמה מחלקה שתפקידה לספק מודיעין עצמאי מכלל מקורות המידע (All-Source Intelligence) למקבלי ההחלטות באותו משרד ולמחלקות השונות בו, כדי שיהיו מעודכנים על אודות אירועים ומגמות בתחומם הן בתוך ארה"ב הן מחוצה לה. בין היתר, המחלקה אחראית על גיבוש והפצה של מודיעין על התפתחויות עכשוויות ומגמות ארוכות טווח בטרור הבין-לאומי; נושאים גלובליים ובין-לאומיים הנוגעים לתעופה, סחר, שווקי תחבורה, הסכמי סחר ונושאים קשורים בשיתוף פעולה והקלה בין-לאומיים; שיתוף מידע ושיתוף פעולה עם קהילת המודיעין האמריקאית; הכנה ומתן מידע רלוונטי לצורך תרגול המשרד בתרחישים שונים; מתן מודיעין בעת אירועי חירום; וכן מתן תמיכה מודיעינית לשר ולצוות הבכיר של המשרד, כמו גם לשורה של צרכנים חיצוניים בתחום התחבורה.³⁵ קיומה של מחלקה כזו במשרד התחבורה עשוי להצביע על קיומן של מחלקות דומות במשרדים אחרים.

סוג אחר של מחלקה, הדומה יותר לאלו הקיימות בישראל, ניתן למצוא במשרד הכלכלה האמריקאי, תחת השם מחלקת מחקר (Trade & Analysis), אשר בין יתר תפקידיה לגבש מודיעין על אודות הסביבה העסקית הגלובלית ועל אודות המגזרים השונים בה כדי לספק למשרד יכולת לקדם את היתרונות התחרותיים של השוק העסקי האמריקאי. בין היתר, המשרד מספק הערכות מודיעין לצוות הבכיר כדי לאפשר לו לגבש אסטרטגיות וכלים שיאפשרו למצות באופן מיטבי את ההזדמנויות שהסביבה מספקת.³⁶

מודיעין אזרחי בבריטניה

בבריטניה, כמו בישראל, נראה שהמושג "מודיעין" מייצג בעיקר סוגיות מדיניות-ביטחוניות. עם זאת, נעשים מאמצים ניכרים כדי לממש מודלים מודיעיניים המאפשרים לאסוף ולעבד

33 מתוך האתר הרשמי של קהילת המודיעין האמריקנית,

INTEL.gov: Dept. of Treasury Office of Intelligence & Analysis: <https://bit.ly/2WZKojq>

34 מתוך האתר הרשמי של קהילת המודיעין האמריקנית,

INTEL.gov: Drug Enforcement Administration Intelligence Program: <https://bit.ly/2LCOjzh>

35 U.S. Department of Transportation: Intelligence Division: <https://bit.ly/3bANakE>

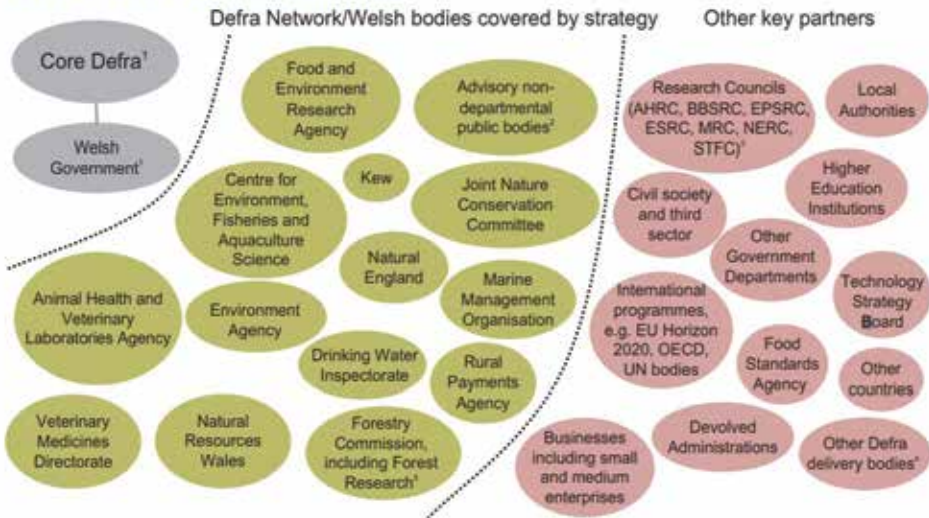
36 International Trade Administration: <https://www.trade.gov/>

מידע ונתונים באופן שיטתי, ולהכניסם כחלק אינטגרלי ומהותי מתהליכי קבלת ההחלטות באופן המשפיע על תיעדופים, תקציבים וכדומה. אחת הדוגמאות המעניינות מבוצעת בהובלתו של המשרד לענייני סביבה, מזון וחקלאות (Department for Environment, Food & Rural Affairs, Defra) אשר גיבש אסטרטגיית קבלת החלטות על בסיס עובדות (Evidence Strategy) ומימש אותה באמצעות רשת של מומחים ומוסדות הכוללת את כלל מכוני המחקר, אקדמיה, גופי מחקר של התעשייה, וארגונים חברתיים אשר עוסקים בתחומי העשייה של המשרד, שמטרתה לאפשר זרימה של נתונים, עובדות ותובנות לתוך תהליך קבלת ההחלטות.³⁷

זו תפיסה מגובשת אשר רואה במידע ובמודיעין גורם מהותי בתהליכי קבלת ההחלטות ולשם כך איננה מגבילה אותם לסוגיות ממוקדות, אלא דווקא נוקטת גישה מרחיבה מאוד, החורגת מתחומי העניין המובהקים של המשרד. כך, המידע, הנתונים והמחקרים כוללים היבטים מתחומי הכלכלה, החברה, האופרציה, הסטטיסטיקה, מדעי הטבע, ההנדסה והגיאוגרפיה. כמו כן, הם כוללים את כל "שרשרת הערך" המודיעינית המשרתת את תהליך קבלת ההחלטות של המשרד: מחקר ופיתוח, זיהוי והתרעה של איומים והזדמנויות, מחקרים ראשוניים ומשניים ואינטגרציות של מידע ומחקרים התומכים בתהליכי קבלת החלטות, ומחקרים וסקרים לבדיקה והערכה של השפעת החלטות לאורך זמן.³⁸

רשת האסטרטגיה של המשרד לענייני סביבה, מזון וחקלאות

Figure 1: Defra's evidence landscape



Department for Environment, Food & Rural Affairs, "Making the most of our evidence: A strategy for Defra and its network," 37 June 2014. P. 8. Available at <https://bit.ly/3dTp9>

Source – ibid. p-10. 38

סיכום ביניים

כפי שתפיסות עולם, שיטות ויכולות מודיעיניות חלחלו לסביבה העסקית ב־20 השנים האחרונות והפכו למשמעותיות בו, כך נראה שאנו נמצאים בשלבים הראשוניים של חדירה גם לסביבה הלאומית-אזרחית במדינות המערב. בשלב זה ניכר שמדובר ב"איים" הנשענים על חזון או צורך של מוביל המשרד ולא דווקא במדיניות כוללת מצד הממשלה. ברם, ניכר שאותם משרדים שפיתחו לעצמם גישה מודיעינית, הולכים והופכים אותה למרכזית בתהליכי קבלת ההחלטות של המשרד. מהעבודה עד כה ניתן למצוא שלושה מודלים מרכזיים של הטמעת מודיעין ברמת משרדי הממשלה והגופים הממלכתיים:

- א. **המודל הביטחוני-אזרחי** - המתייחס לסוגיית הביטחון הלאומי בהקשר רחב שיש לשקלל לתוכה גם אלמנטים אזרחיים מובהקים. מודל כזה משלב מנגנונים מודיעיניים מהעולם הביטחוני והאזרחי ומייצר שיתופי פעולה ביניהם (מודל זה בולט במנגנונים האמריקאיים);
- ב. **המודל הרשתי** המייצג גישה של מודיעין משותף שנועד למצות את סך הידע של סביבת המומחים האזרחיים ולשלבם באופן שיטתי וקוהרנטי בתהליכי קבלת ההחלטות (מודל זה בא לידי ביטוי במשרד לענייני סביבה הבריטי);
- ג. **המודל האכיפתי**, שתכליתו לשרת את פעילות האכיפה של המשרד (שבא לידי ביטוי גם בישראל).

חלק שני - מודיעין כחלק מהתכנון האסטרטגי האזרחי

בחלק זה יפורטו חמישה מקרי מבחן בעולם, שבהם משולבים תהליכי מודיעין בתוך התכנון האסטרטגי האזרחי. מקרי מבחן אלה לקוחים ממדינות וגופים מרכזיים שישראל יכולה ללמוד מהם – בריטניה, שווייץ, אוסטרליה, קנדה וה-OECD. הם מהווים מסגרת למידה על האופן שבו הם בחרו לפעול כדי לקיים תהליכי תכנון אסטרטגיים אזרחיים ברמה הלאומית. מובן מאליו שכל מדינה מגבשת את התהליכים הפנימיים שלה בהתאם לצורות ההתארגנות הקיימות, למגבלות וללחצים שמופעלים עליה, ולפוטנציאל שהיא מעוניינת לממש. לפיכך, אין זהות בין המדינות השונות. ובכל זאת, הנחת תשתית הידע הזו יכולה להוות מקור השראה ללמידה ולאפשר למעצבי המדיניות בישראל לגבש את תפיסתם על אודות שילוב תהליכי המודיעין בתהליכי התכנון האסטרטגיים האזרחיים.

בטרם הצגת מקרי המבחן עצמם, אדגיש את עיקרי התובנות שלי על אודות הסוגיה:

- **מנגנונים שונים לטיפול בטווחי זמן שונים** - קיימת חלוקה בתהליכי התכנון האסטרטגיים הממשלתיים, של שלושה טווחי זמן ודרג הטיפול הרלוונטי אליהם:
 - טווח הזמן הקצר, בדרך כלל שנה, מטופל באמצעות תהליכי התקציב השנתיים, והגורם המוביל בו הוא בדרך כלל המשרד המקצועי.

- טווח הזמן הבינוני, בדרך כלל 3-5 שנים (קשור לזמן הכהונה של הממשלה), מטופל על ידי הקבינט או על ידי גוף ממשלתי על-משרדי ייעודי.
- טווח הזמן הארוך, בדרך כלל מעל 10 שנים, לא תמיד מטופל באופן שיטתי, אך אם הוא מטופל, הדבר קורה באמצעות גופים ייעודיים לסוגיה.³⁹

המודיעין המערכתי ברמה הלאומית משולב בטווח הזמן הבינוני – טווח הזמן הארוך הוא אמורפי יחסית ועוסק בתפיסות ורעיונות; טווח הזמן הקצר עוסק במימוש הפרקטי של תוכניות, פרויקטים ותהליכים; ואילו טווח הזמן הבינוני עוסק הן בתרגום ההדדי בין האמורפיות של טווח הזמן הארוך לקונקרטיות של טווח הזמן הקצר, הן ביצירה של תשתית רעיונית מערכתית שמהווה "שלם" ממשלתי המשרת חזון ואידיאולוגיה, ואינה נובעת באופן ישיר מהתהליכים קצרי הטווח והבעיות הקונקרטיות.

ממד זה של מבנה אסטרטגי המטפל בסוגיות הלאומיות כשלם מחד גיסא, אך מחובר עדיין לתקציב מאידך גיסא, בנוי, כך נראה, כהליך מודיעיני-תכנוני עצמאי המהווה נדבך נוסף ומשלם לתכנון השנתי ואינו מחליף אותו. כדאי להדגיש בעניין זה כי גם במשרדים המקצועיים השונים מנוהלים תהליכים ארוכי טווח, וחלקם אף מנוהלים בשותפות של כמה משרדים שונים. ברם, אלו עדיין תהליכים "צרים" יחסית בדרך כלל, העוסקים יותר בטווחים הקצרים ואינם מאורגנים במבנה תפיסתי הוליסטי ועל-משרדי. זה הוא הבדל איכותי ולא הבדל של כמות.

המודיעין המשרת את תהליכי התכנון האסטרטגיים בטווח הזמן הבינוני, העוסקים בגיבוש אסטרטגיה לאומית מנקודת מבט שלמה והוליסטית, נידרש לספק מידע מוסכם, נקודת מבט רחבה והשוואתית, ומתודולוגיות ושיטות ברורות ומדידות

המודיעין המשרת את תהליכי התכנון האסטרטגיים בטווח הזמן הבינוני, העוסקים בגיבוש אסטרטגיה לאומית מנקודת מבט שלמה והוליסטית, מספק מידע מוסכם, נקודת מבט רחבה והשוואתית, ומתודולוגיות ושיטות ברורות ומדידות:

- תהליכים אלו שואפים להסתמך על **מידע מוסכם**. בעניין זה חשוב להדגיש שקיימת חשיבות רבה יותר להסכמה על המידע מאשר לכמות המידע, ולכן מוקדשים זמן ומאמצים להגדרה ברורה של המידע שעליו יסתמך התהליך;
- קיימת חשיבות להכללה של **מרבית הידע הקיים** לצורך התהליך האסטרטגי. לפיכך מוקדשים זמן ומאמצים להשיג ולהטמיע מאמרים ודוחות, לקיים דיונים עם מומחים שונים, לבנות קשרים הדוקים ומתמשכים עם אקדמיה ועם המגזר הציבורי/אזרחי, ולבנות מאגרי ידע ולשתפם;

39 להרחבה בנושא זה ראה: נועם אלון, סריקת האופק (Horizon Scanning): תהליך מסייע בתהליכי קבלת החלטות ברמה הלאומית, המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין, יולי 2018. אוחד מתוך <https://bit.ly/3bNuVbW>

- שימוש במתודולוגיות ושיטות ברורות - מרבית העוסקים בתהליך האסטרטגי השלם מקדישים חלק משמעותי מזמנם גם לתהליכי הכשרה של שאר העוסקים בתהליכים אסטרטגיים במשרדים השונים, לפתח, להתאים ולהטמיע מתודולוגיות שונות, ולהפיץ את הידע המצטבר אצלם.

תהליך התכנון האסטרטגי בבריטניה⁴⁰

הממשלה הבריטית מבססת את התכנון האסטרטגי על המנגנון התקציבי כמנגנון המחולל והמארגן של פעילותה, הן במענה לטווח הזמן הקצר (טווח התקציב השנתי) הן במענה לטווח הזמן הבינוני (כארבע שנים, בהתאם לקדנציה של הממשלה).

בעוד התכנון האסטרטגי השנתי מנוהל ומבוקר על ידי משרד האוצר הבריטי ועל ידי משרד ראש הממשלה הבריטי (כמו גם על ידי משרד המבקר) מאז שנת 1998, התכנון האסטרטגי לטווח הבינוני ובנטייה על-משרדית הוליסטית, הוכנס לתוקף רשמי ומנוהל באופן שיטתי רק החל משנת 2016. המניע המרכזי לפיתוח רעיון התהליך האסטרטגי החדש היה לשפר את היכולת של הממשל לספק שירותים לציבור באופן מיטבי, בתוך מיצוי מרבי של התקציב והימנעות מבזבוז כספי ציבור.

תפקודים חוצי משרדים המאפשרים תכנון

אסטרטגי בבריטניה⁴¹



40 חלק זה מבוסס על דוח מבקר המדינה הבריטי (National Audit Office) אשר מנהל מעקב אחר הסוגיה: "Improving government's planning and spending framework," 26 November 2018. Available at <https://bit.ly/2LzcdQW>
The government's planning and performance framework," 14 December 2017. Available at <https://bit.ly/2yZ8ByJ>

41 .Source - "Improving government's planning and spending framework", P-27

מעניין לציין שהמבקר הבריטי מייחס חשיבות רבה לטווח הזמן הבינוני (שנים בודדות) על פני טווחי הזמן הקצר והארוך. אומנם הוא מייחס חשיבות גם לטווחי הזמן האחרים, אך לשיטתו: "כדי לספק ערך מיטבי עבור הכסף (הציבורי) בטווח הבינוני, הממשלה נדרשת לקיים אינטגרציה של מסגרת התכנון וההוצאה, לתכנן באופן ריאליסטי ומקיף, לתעדף באופן ברור, ליצור בהירות (ואמון) של ארגונים העובדים עם הממשלה בנוגע לתוכניות מימון עתידיות, להבין היטב את ההשלכות של התיעדופים, לקיים בקרה אחר הביצועים מדי שנה, ולבסס יכולת לזהות צרכים חדשים ולתעדף מחדש את התוכניות המערכתיות לאור אירועים או ביצועים".⁴² ראוי להדגיש כאן את החשיבות שהמבקר הבריטי מקנה ליכולת המערכתית לזהות שינויים בסביבה האסטרטגית של בריטניה ובמגמות הפנימיות, ולתעדף מחדש תוכניות והוצאות.

משרד ראש הממשלה בבריטניה הוא שמוביל את התהליכים האסטרטגיים במדינה, וראש הממשלה הוא שממנה את השרים השונים. הממשלה מחליטה על המדיניות שלה באמצעות הסכמות שמתקבלות בקבינט. הסכמות אלה בדרך כלל מחייבות שיתופי פעולה בין כמה משרדי ממשלה, ומשרד ראש הממשלה הוא שמנהל אותם כתהליכים מערכתיים משולבים באמצעות הקבינט וועדות ייעודיות שהוא מקים. על פי המדריך הרשמי, ראשיתו של תהליך התכנון האסטרטגי הוא בתיעדוף שמבוצע בקבינט, המתורגם לספר תקציב רב־שנתי על ידי משרד האוצר. ספר תקציב זה (Spending Review) משמש מנגנון לחלוקת התקציב למשרדים השונים, בהתאם לתוכניות הממשלתיות ומבטיח יציבות תקציבית מכיוון שהוא רב־שנתי. ספר התקציב כולל בתוכו גם את התקציבים הפנימיים של המשרדים השונים.

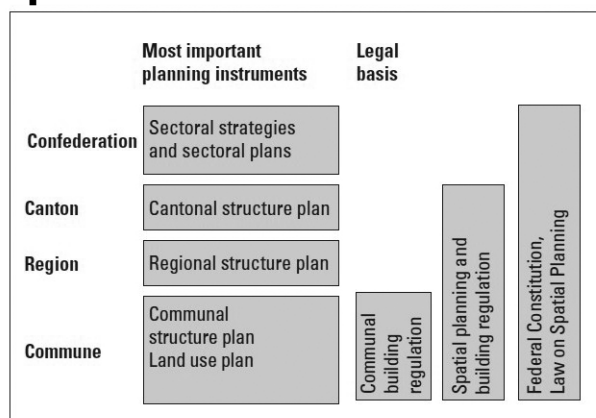
השלב השני בתהליך הוא בניית התוכניות של המשרדים השונים. תוכניות אלה כוללות הן את פירוט היישום התוכניות הממשלתיות המערכתיות הן את פירוט התוכניות הפנימיות. הן נקראות "התוכניות המשרדיות" (Single Departmental Plan) ומבוקרות מדי שנה. התוכניות המערכתיות, המשלבות יותר ממשרד אחד, מאורגנות באופן שכל משרד מפרט את החלק היחסי שלו בתוך התוכנית השלמה. בראייה מערכתית, התוכניות המשרדיות מכילות שני טווחי זמן: טווח זמן בינוני (2-3 שנים), אשר פורט את התוכניות האסטרטגיות הכלליות לתוכניות עבודה רב־שנתיות, וטווח זמן של שנה המתמקד בפרויקטים ובתוכניות לביצוע וביקורת שנתיים.

כדי לאפשר יישום שיטתי ויעיל של התכנון האסטרטגי, הממשלה הבריטית גיבשה מערכת של 21 תפקודים (פונקציות) חוצי משרדים המספקים תשתית לניהול, טיוב, שכלול, הטמעה ובקרה של האסטרטגיה, באמצעות פיתוח יכולות, סטנדרטים ומומחיות מתודולוגיים ותפיסתיים. אחד הכלים המרכזיים נקרא: "לבנות את היסודות נכון" (Getting the basics right). אף שפונקציה זו לא נקראת "מודיעין", תכליתה לייצר באופן שיטתי תשתית ידע בדוקה ומוסכמת שעל בסיסה ניתן לקבל החלטות מודעות. תפקידה לספק "תחזיות" (forecasting) טובות, דוחות מדויקים, נתונים אמין, ותהליכי עיבוד יעילים". יש להדגיש שפונקציה זו משרתת גם את הפונקציה החמישית העוסקת ביכולת לספק שירותי ייעוץ של מומחים למקבלי ההחלטות ומעצבי המדיניות.

תהליך התכנון האסטרטגי בשווייץ⁴³

מאז שנת 1997 הממשל הפדרלי השווייצרי מקיים תהליך תכנון אסטרטגי שנועד לאפשר לשווייץ פיתוח וקידום בר-קיימא. החל משנת 2008 התהליך מתקיים באופן קבוע במחזור של ארבע שנים, והוא אף קובע בשנת 2011 כחוק פדרלי. תהליך זה מכוון לטווח הזמן הבינוני (כאמור, תהליך מחזורי בן ארבע שנים), אך קשור הן לתכנון האסטרטגי לטווח הארוך (כגון "אג'נדה ל-2030"), הן לתוכניות השנתיות, המנוהלות ברמה המשרדית באופן שוטף. תוכנית הפיתוח בת הקיימא הארבע-שנתית היא מסמך מכוון של הממשל השווייצרי. מסמך זה משמש מצפן לתכנון קצר טווח של כל המשרדים והמנגנונים. בין מטרותיו המרכזיות, לוודא התכנסות סביב חזון משותף ולייצר תיאום בין-משרדי מתמשך, כמו גם הכוונה מחייבת לתהליכים הפנים-משרדיים העצמאיים.

המערכת התכנונית המורכבת בשווייץ



המבנה הפוליטי בשווייץ מייצר מורכבות אינהרנטית לפיתוח, קידום והטמעה של תהליכים אסטרטגיים. אומנם הממשלה הפדרלית אחראית על התכנון והתקצוב הכוללים, אך למחוזות השונים יש סמכות עצמאית והם מהווים מרכזי כוח משמעותיים. כך, הרשות הפדרלית אינה יכולה לכפות על כלל המחוזות תהליכים ורגולציה זהה, אך היא יכולה להתוות את הכיוון הכללי, לקבוע את המסגרת

וקווי המתאר אשר בתוכם יפעלו המחוזות השונים, ולנהל בקרה על היישום.⁴⁴

מכל מקום, אחד התפקידים המרכזיים של משרד הקנצלר השווייצרי הוא סיוע בתהליכי התכנון האסטרטגיים. לשם כך הוקמה במשרד מחלקה לניהול ותמיכה בניהול תהליכים אסטרטגיים (Strategic Management Support Section) שתפקידה לספק דוחות על אודות הסביבה, על אודות סיכונים והזדמנויות ועל אודות תפיסות ומתודולוגיות אשר ננקטות במדינות וארגונים אחרים. היא גם אמונה על תהליכי ההכשרה של משרדי הממשלה השונים בתחומים אלה. תפקיד מרכזי נוסף של המחלקה הוא לתמוך בתהליכי התכנון האסטרטגיים של המשרדים השונים, כמו גם בתהליכי התכנון הכלליים שמנוהלים במועצה הפדרלית (Federal Affairs Council).⁴⁵ כדי לבצע זאת, המשרד עוקב ומדווח באופן שוטף על אודות אתגרים ארוכי טווח בעלי השלכות

The Swiss Confederation: A Brief Guide, 2019. <https://bit.ly/2X2wixP> 43

.Strategy and objectives FCh 2016 – 2019. <https://bit.ly/2WYJf3w>;

.Source - "Spatial planning in Switzerland". P-8, <https://bit.ly/3fW7MqJ> 44

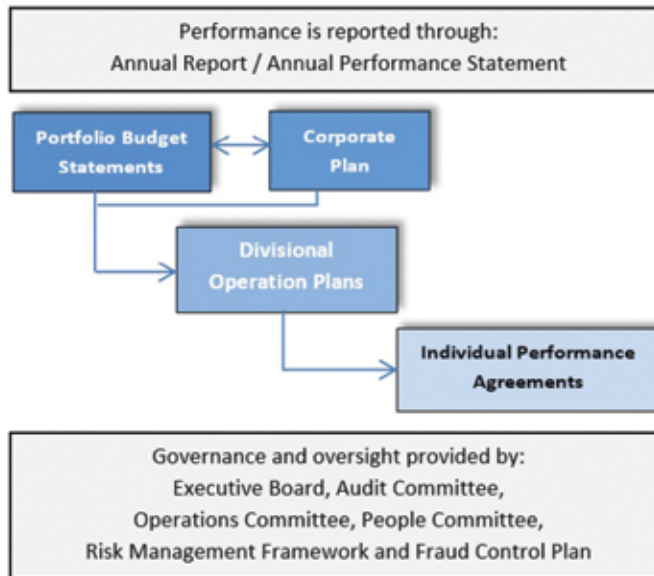
.The Federal Chancellery: Strategic Management Support Section, <https://bit.ly/2AEtjnU> 45

פוטנציאליות במישור הלאומי, בין השאר באמצעות שיח שוטף עם מומחים חיצוניים, ובאמצעות תהליכי מחקר וניתוח של מגמות גלובליות, המאפשרים שני סוגי תוצרים: מגמות בעלות פוטנציאל השפעה על שווייץ בטווח הזמן הבינוני (לצורכי התרעה מוקדמת), והשלכות אפשריות לתוכניות האסטרטגיות של משרדי הממשלה השונים (ניתוח קונטקסטואלי). לצד אלה, המשרד מספק לשאר משרדי הממשלה סיוע מתודולוגי ותהליכי בעת משברים.

תהליך התכנון האסטרטגי באוסטרליה⁴⁶

כמו שווייץ, המבנה השלטוני האוסטרלי מורכב משלטון מרכזי פדרלי בעל סמכויות מוגבלות יחסית, וממשלות מחוזיות שלהן יש סמכויות ותקציבים בתחומי פנים הפועלות בתיאום עם הממשל הפדרלי. מערכת יחסים זו שבין הממשל המרכזי לממשלים המחוזיים מובילה לכך שהתהליכים הם שיתופיים ומשותפים בדרך כלל. עם זאת, ראש הממשלה האוסטרלי והקבינט שלו הם בעלי הסמכות לנהל את התקציב המדינתי הכולל ואת התיעודן שלו, כמו גם סוגיות מדיניות ובטחוניות. כדי לממש זאת, משרד ראש הממשלה והקבינט (Department of Prime Minister and Cabinet) מנהלים תהליכי עבודה רחבים הן לצורך אישור תקציב המדינה הן

מנגנון התכנון באוסטרליה



כמוסד המרכזי התומך את תהליכי קבלת החלטות של ממשלת אוסטרליה. למעשה, אחת מהגדרות התפקיד הרשמיות של משרד ראש הממשלה והקבינט, ואשר עליו הוא נמדד מדי שנה,

46 חלק זה מבוסס בעיקר על המדריכים של משרד ראש הממשלה והקבינט האוסטרלי: Department of the Prime Minister and Cabinet, "Implementation of Program and Policy Initiatives Making implementation matter" (Oct. 2006), <https://bit.ly/2LCP178>; Cabinet Implementation Unit, "Guide to Implementation Planning" (2014), <https://bit.ly/3bG3rVA>

היא תמיכה בתהליכי קבלת ההחלטות של ראש הממשלה והקבינט, כמו גם של משרדי הממשלה השונים, ושיפורם.

כדי לעשות זאת, המשרד מוביל מנגנון המורכב משלושה רכיבים: ראשית, צוות המשרד מונה שורה רחבה של מומחים בתחומי ידע שונים, והוא אף מוסמך לשכור את שירותיהם של מומחים נוספים לפי הצורך. מומחים אלה מקיימים תהליכי פיתוח ידע והטמעה הן במפגשים סדורים (מדי שבוע) עם הקבינט ועם השרים הן באמצעות סמינרי הכשרה. שנית, המשרד מקים צוותי מחקר ופיתוח ידע אד הוק, בהתאם לצורך. אחד המאפיינים המרכזיים של הצוותים הללו הוא שהם אינטר-דיסציפלינריים. שני המנגנונים הללו, המומחים והצוותים, נדרשים לזהות, לאפיין ולהטמיע הזדמנויות וסיכונים ברמה הלאומית, חלקם בסוגיות הקשורות לענייני פנים וחלקם בסוגיות הקשורות לענייני ביטחון וחוץ. יצוין בהקשר זה שהקבינט האוסטרלי עוסק הן בענייני פנים הן בענייני חוץ וביטחון (בניגוד למקרה הישראלי, לדוגמה, המחולק לשני קבינטים נפרדים). שלישית, משרד ראש הממשלה והקבינט אחראיים על פיתוח ידע מתודולוגי ושיטות עבודה ועל הטמעתם במשרדים השונים ובממשלות המחוזיות, כמו גם לנהל בקרה אחר התהליכים השונים.

אחד הכלים המרכזיים שמשרד ראש הממשלה והקבינט האוסטרלי נוקט, כדי להתמודד עם השינויים המהירים בסביבה האסטרטגית שבה אוסטרליה פועלת, הוא כלי של ניהול סיכונים אקטיבי. המשרד פועל באמצעות הקמת צוותי מחקר המשתפים פעולה עם מומחים ועם משרדים ממשלתיים בתחומים בעלי פוטנציאל השפעה על אוסטרליה, וגיבוש תמונת מצב והמלצות למדיניות.⁴⁷

כך למשל, במהלך שנת 2018-2019 התמקד המשרד בנושא סיכונים האקלים. במסגרת זו, גיבש את תמונת המצב שאפשרה לקבינט האוסטרלי לקבל החלטות במגוון תחומים אשר להם פוטנציאל גבוה להיות מושפעים משינויי אקלים.⁴⁸ חשוב להדגיש שתהליך העבודה עם הקבינט היה ממושך ולמעשה נוהל כתהליך למידה שבמסגרתו סייעו המומחים לשרי הקבינט לגבש עמדות מבוססות על מידע, מחקרים וידע רחב, באופן שאפשר להם לקבל החלטות מודעות.

תהליך התכנון האסטרטגי בקנדה⁴⁹

גם בקנדה מתקיימת הפרדה בין תהליך התכנון השנתי לבין התהליכים האסטרטגיים ארוכי הטווח. המנגנון השנתי קשור למנגנון התקציב ומנוהל על ידי משרד האוצר כמנגנון שיטתי וקבוע אשר נבנה כתהליך סדור שמתחיל בהגדרת גבולות התקציב על ידי משרד האוצר, המשכו בפירוק התקציב לסעיפים בכל אחד מהמשרדים, וסופו בקיבוץ כלל התקציבים המשרדיים לספר תקציב אחד. מעניין לציין שבקנדה תהליך זה אינו מכונה תהליך אסטרטגי, אלא תהליך תכנוני. לעומתו,

47 Source – Corporate Plan, 2017-2020, p-9

48 Department of the Prime Minister and Cabinet, "Annual Report, 2018-2019". Available at <https://bit.ly/2WHsNxU>

49 חלק זה מבוסס על: "Guideline on Common Financial Management Business Process 1.1 – Manage Planning And Budgeting," Available at <https://bit.ly/3cGYFZh>; "2017-20 Departmental Sustainable Development Strategy," Available at <https://bit.ly/2ZeRcwk>; "Strategic Policy Sector (SPS)," Available at <https://bit.ly/2zKzoyA>

התהליך האסטרטגי מיוחס לטווחי הזמן הרחוקים יותר, וכמו בדוגמאות הקודמות הוא מנוהל מנקודת מבט הוליסטית ורב-משרדית.

התהליך האסטרטגי הקנדי מנוהל בשני נתיבים מרכזיים: הנתיב הראשון עוסק בעיצוב של אסטרטגיה כוללת לנושאים שהוגדרו על ידי הממשל הפדרלי הקנדי בראש סדר העדיפויות. דוגמה לכך היא תחום הקיימות (Federal Sustainable Development Strategy), אשר גובש כחוק פדרלי בשנת 2010 (ועודכן בשנת 2016) ומאז מנוהל באמצעות תוכניות אסטרטגיות רב-שנתיות ועל-משרדיות, המתורגמות בתהליך איטרטיבי לכדי תוכניות עבודה במשרדים וברשויות השונות. מעניין לציין שכחלק מגיבוש התוכנית האסטרטגית בשנים 2016-2019 נעשה שימוש נרחב בשיתוף הציבור, האקדמיה, התעשייה והעמותות השונות, אשר סייעו בזיהוי ובניתוח של מגמות מתפתחות, נושאים חדשים למחקר וניתוח, ואף הצביעו על פתרונות אפשריים לאתגרים שעלו וסייעו בגיבוש מדדים למעקב ובקרה.⁵⁰

הנתיב השני הוא כללי יותר ומנוהל על ידי המגזר למדיניות אסטרטגית (Strategic Policy Sector SPS), שתפקידו לספק כלים ומידע למקבלי החלטות בקנדה, ובעיקר עבור הקבינט הפדרלי והמשרדים השונים, שיאפשרו פיתוח של חדשנות, מדע וטכנולוגיה ברמה הלאומית. המגזר פועל לספק למקבלי ההחלטות הקנדיים תפיסה, מסגרות תפיסתיות וכלים הוליסטיים ורב-ממדיים, המבוססים על תהליכי מחקר, עיבוד וניתוח. כדי לעשות זאת, המגזר פועל לייצר ידע על אודות תהליכים ומגמות הנוגעים בסביבה הנוכחית והעתידית של קנדה במגוון סוגיות, שהמכנה המשותף להן הוא פוטנציאל ההשפעה שלהם על קנדה, על השווקים שלה ועל הציבור הקנדי.⁵¹

באופן מעשי, המגזר מבצע זאת באמצעות שתי מחלקות: אחת שעוסקת במחקר של סוגיות כלכליות ופוליטיות (Economic Research and Policy Analysis Branch) אשר המנדט שלה כולל: תמיכה מחקרית במענה לצרכים של מקבלי החלטות ובכירים במערכת קבלת ההחלטות הפדרלית; ביצוע מחקרים והערכות העוסקים בטווח הזמן הבינוני; ומיסוד של תהליכי פיתוח ידע עם הקהילה המחקרית האזרחית, באמצעות שיתופי פעולה פרויקטליים.⁵² המחלקה האחרת עוסקת באסטרטגיה ובמדיניות, ומשרתת בעיקר את משרד המדע, הטכנולוגיה והחדשנות, אך גם את הקבינט הקנדי, באמצעות עיצוב ותכנון תהליכים אסטרטגיים שיאפשרו ניתוח הזדמנויות וסיכונים שיאפשרו התאמה והשתנות באמצעות קבלת החלטות מודעת.⁵³

תהליכי פיתוח ידע לצורך התכנון האסטרטגי ב-OECD

לצד מקרי המבחן המדינתיים, ראוי להכיר גם את תהליך פיתוח הידע שמנוהל בארגון ה-OECD, משום שהארגון מוביל מגמה תפיסתית מעניינת הנוגעת למקומו של הידע בתהליכי קבלת

Government of Canada: Synthesis Report: "Public Consultations on the Draft Federal Sustainable Development Strategy 2016-2019", Available at <https://bit.ly/36dBOBV> 50

Government of Canada: "Strategic Policy Sector (SPS)", Available at <https://bit.ly/2zKzoyA> 51

Government of Canada: "Economic Research and Policy Analysis Branch", Available at <https://bit.ly/2yZaM5n> 52

Government of Canada: "Strategic Policy Branch", Available at <https://bit.ly/2za077H> 53

ההחלטות. ארגון ה־OECD תופס את עצמו כארגון בין־לאומי מוביל המשרת את היכולת לקבל החלטות אסטרטגיות שיובילו לשגשוג ורווחה. כדי לעשות זאת, הוא ביסס מנגנון המתמקד בפיתוח ידע מבוסס נתונים ומידע, באוריינטציה השוואתית. מנגנון זה משרת את היכולת לקבוע סטנדרטים מחייבים ומומלצים, ואת היכולת להפיץ את הידע ולחולל תהליכי למידה באמצעות שיתופי פעולה, סדנאות, דוחות, שיתוף מידע וכדומה.

הבסיס לפעולתו של הארגון, אם כן, הוא ידע. לשם כך הארגון פועל באופן שיטתי לאסוף מידע, לנתח אותו, לאתר ולזהות שינויים ומגמות, ולהכין דוחות והמלצות למדיניות. אחד ממקורות הגאווה המרכזיים של הארגון, אם כן, קשור לכמות המידע וההערכות שהוא מייצר ומספק ולאיכותם: מדי שנה הארגון מפיץ יותר מ־500 דוחות וניתוחים, מנגיש יותר מ־5 מיליארד נקודות מידע, ועוד מאמרים, המלצות ובסיסי מידע.⁵⁴ חשיבות הרעיון של פיתוח הידע במסגרת ה־OECD וכחלק ממנגנון קבלת ההחלטות, באה לידי ביטוי גם בהיקף וברוחב הידע שנצבר בארגון. כך, אף שהארגון מונה רק 36 מדינות חברות, הדוחות והידע הנצברים בו כוללים את כלל מדינות העולם וכן תהליכים שלא ברור כיצד הם נקשרים ישירות למדינות החברות. יתרה מזו: הידע שנצבר בארגון מונגש לכלל מדינות העולם, בין אם באופן פסיבי ובין אם באופן אקטיבי. פיתוח הידע והנגשתו, לשיטת הארגון, הם הבסיס לקבלת החלטות מודעת, מכוונת עתיד.

חלק שלישי -

תהליך התכנון הממשלתי האסטרטגי בישראל

בעשור האחרון הולכת ומוטמעת בישראל התפיסה שהמגזר הציבורי, ובראשו ממשלת ישראל ומשרדי הממשלה, נדרשים לגבש תפיסה ותהליכים אסטרטגיים רב־שנתיים ורב־ממדיים ואינם יכולים להסתפק בתכנון השנתי.

עבודה ממשלתית שבוצעה בשנים 2010–2012, שעל בסיסה התקבלה החלטת ממשלה 5208 מ־4 בנובמבר 2012 העוסקת בתהליך התכנון הממשלתי האסטרטגי,⁵⁵ הבהירה כי משטרים דמוקרטיים ברחבי העולם מתקשים להתמודד עם הצורך לתכנן ולהתמודד עם סוגיות אסטרטגיות ארוכות טווח, שהשפעתן העיקרית על המשק והחברה תבוא לידי ביטוי רק בקדנציות של ממשלות עתידיות, ושההיערכות אליהן מצריכה פעולה מערכתית וכלל־ממשלתית, בשל הנטייה המובנית של הממשלות במשטרים אלו לפעול בראייה קצרת טווח, המוגבלת למשך הקדנציה, ולהתמקד בעיקר בנושאים דחופים שעולים על סדר היום הציבורי.⁵⁶ חלק זה יציג וינתח את תהליך התכנון האסטרטגי הממשלתי בישראל מנקודת מבט מודיעינית.

54 <https://bit.ly/2X3YVL6>. נמצא ב- *Discover the OECD: Together We Create Better Policies for Better Lives*, May 2019

55 החלטת ממשלה מספר 5208 "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית", מתוך: <https://bit.ly/3g1CwH9>

56 המועצה הלאומית לכלכלה, "דוח מעקב אחר יישום הערכת המצב האסטרטגית, יולי 2018, "9-10. ניתן למצוא ב: <https://bit.ly/31L9Ux9>

תהליך התכנון האסטרטגי השנתי

המדריך קובע כי ראשית הערכת המצב המשרדית⁵⁷ מבוססת על "יצירת מערכי מידע ומיצוי בסיסי נתונים" המבוססים על המקורות האלה: מערכים ושירותים דומים בעולם, סיכום שנת העבודה הקודמת, תקציב המשרד לשנת העבודה הקודמת והקרובה, חומר מחקרי שהצטבר או הופק על ידי גורמי המשרד ועמדות וידע של אנשי המשרד או גופי מחקר שבחרו לקחת חלק בתהליך. אלו מאפשרים לנתח בשלב הבא (שלב ניתוח המצב) על בסיס מודל S.W.O.T המוכר את הסיכונים וההזדמנויות (החיצוניים), ואת העוצמות והחולשות (הפנים-משרדיות).

לצד תהליך התקצוב והמדידה, התקבלה החלטת ממשלה 4085 מ-14 בספטמבר 2008, שתפקידה היה להקים יחידות מטה אסטרטגיות בכל משרדי הממשלה ולהעצים את אלו שכבר היו בחלק מהמשרדים. תפקידן המרכזי של יחידות אלה הוא לשרת את השרים והנהלות המשרדים באמצעות ריכוז עבודות מטה העוסקות בקידום וגיבוש הצעות למדיניות, וגיבוש תוכניות העבודה המשרדיות השנתיות והרב-שנתיות.

כדי לעשות זאת, נקבע שהאגף ינהל את "כלל פעולות המחקר, האיסוף והניתוח של נתונים וידע בתחומי פעילותו של המשרד, את תהליך הפקתם של נתונים תומכי החלטה, את מיפוי הסביבה החיצונית למשרד בארץ ובעולם והשינויים בה ואת כלל המידע העשוי לסייע למשרד להשיג מטרותיו"⁵⁸. חשוב לציין, עם זאת, שלמרות התפיסה הרחבה והמנדט לעיסוק בתחומי מודיעין על הסביבה, בפועל אחריות וסמכות המטות הללו תלויות במידה רבה בשרים הממונים ובמעמדו של המשרד עצמו. נוסף על כך נראה שמרבית העיסוק שלהם מתמקד בריכוז ותכנון תהליכים ופחות בגיבוש תמונת מצב על הסביבה.

תהליך התכנון האסטרטגי המקצועי הרב-שנתי

החלטת ממשלה 430 מ-10 בספטמבר 2006 קבעה את הקמת המועצה הלאומית לכלכלה שיעודה "לשמש גוף מטה לראש הממשלה בנושאי כלכלה, במטרה לסייע בתהליך קבלת ההחלטות בתחומים אלו, בהתבסס על ניתוחים מקצועיים, נתונים עדכניים וחשיבה שיטתית ארוכת טווח"⁵⁹. תפקידי המועצה כוללים:

- ייעוץ לראש הממשלה בנושאים כלכליים (לצד נגיד בנק ישראל).
- גיבוש תהליכים אסטרטגיים לקידום המשק והחברה הישראלית והובלתם, בשיתוף משרדי הממשלה, רשויות וגופים פרטיים.
- גיבוש יוזמות לצעדי מדיניות לעידוד הצמיחה במשק, בד בבד עם צמצום הפערים הכלכליים.
- הכנת חוות דעת ביחס להצעת תקציב המדינה לפני הגשתה לממשלה, והצעת חלופות במידת

57 המדריך קובע חמישה שלבים לתהליך הערכת המצב המשרדית: הקמת צוות חשיבה הטרונגי, יצירת תמונת המצב, ניתוח המצב, מסקנות והמלצות.

58 נציבות שירות המדינה, "חוזר נש"מ 5/2011", 2 ביוני 2011.

59 החלטת ממשלה מספר 430 "הקמת מועצה לאומית לכלכלה", מתוך: <https://bit.ly/2LzOKsv>.

הצורך. הכנת חוות דעת מקצועיות ביחס להצעות להחלטה העומדות על סדר יומה של הממשלה וועדותיה בתחומי הכלכלה.⁶⁰

בעקבות החלטת ממשלה 5208⁶¹ בעניין "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית", מונתה המועצה הלאומית לכלכלה לרכז את עבודת הממשלה לקידום אסטרטגיה כלכלית-חברתית ממשלתית. במסגרת זאת, המועצה אמונה על גיבוש והצגה של הערכת מצב אסטרטגית כלכלית-חברתית המוצגת לכל ממשלה נכנסת בתחילת הקדנציה שלה. לצד זאת, המועצה עובדת מול סמנכ"לי תכנון ואסטרטגיה בכלל המשרדים ויחידות הסמך הרלוונטיות להטמעת האסטרטגיה בפעילות המשרדים, וכן מקדמת גיבוש ויישום של תוכניות מתאר אסטרטגיות בין-משרדיות שנועדו לתת מענה מרכזי לאתגרים האסטרטגיים שעומדים לפתחה של הממשלה בתחום הכלכלי-חברתי.⁶²

באופן מעשי, המועצה פועלת לגבש אסטרטגיה חברתית-כלכלית בראייה כוללת ושלמה לטווח הזמן הבינוני (1-5 שנים), והיא מנוהלת במסגרות זמן של כ-2-4 שנים, התואמות לזמן הכהונה של ממשלה. כלומר, המועצה אמורה להציג מצפן אסטרטגי על-משרדי לפעולת הממשלה מיד עם כינונה. מצפן זה מבוסס על ניתוח רב-שנתי שהמועצה מקיימת על אודות מגמות מרכזיות בעולם, מגמות מרכזיות בישראל, מאפיינים ייחודיים בישראל, והוא אמור להיות מאושרר על ידי הממשלה כהחלטה. תהליך הלמידה שמעצב את הניתוח הרב-שנתי כולל מפגשים עם סמנכ"לי התכנון במשרדי הממשלה השונים, דוחות והמלצות של מומחים שונים, ועל "חיכוך" עם נקודות מבט נוספות (לדוגמה, דוחות של משרד האוצר, בנק ישראל ומכוני מחקר שונים, הזמנה לקבלת הצעות מהציבור וכדומה).

חשוב לציין כי קיימת הבנה שלשינויים בסביבה יש השפעות עמוקות על המציאות ולפיכך נדרש לשלבם באופן עמוק בתהליך התכנון. כך, הערכת המצב האסטרטגית כוללת שלושה מרכיבים: מגמות עולמיות, מגמות ומאפיינים מרכזיים מקומיים וסוגיות אסטרטגיות. מגמות עולמיות, על פי הדוח, כוללות את "מרחב הניתוח החיצוני בהערכת המצב, המתמקד בתמורות מרכזיות בעולם בעלות השפעה מהותית על החברה והמשק בישראל. תמורות אלה יכולות להיות מושפעות מדמוגרפיה, מטכנולוגיה, מפוליטיקה ועוד. לרוב, קיימת ספרות נרחבת בעולם על אודות תמורות אלה עקב השפעתן על מדינות ואזורים רבים בעולם. מבין הפרסומים הבולטים בנושא אפשר למצוא את "Worlds Alternative: 2030 Trends Global" של ארגון ה-Council Intelligence National האמריקאי, ואת "Looking to 2060" של ארגון ה-OECD.⁶³ ראוי לשים לב כי הניתוח החיצוני בהערכת המצב נסמך על פרסומים עיתיים שמגובשים באוריינטציות חיצוניות ועל ידי גופים ומדינות אחרים וכי אין כאן עניין של קיום פעילות מודיעינית שלמה/

60 המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה: "אודות המועצה הלאומית לכלכלה", מתוך: <https://bit.ly/3cKN0IW>.

61 החלטת ממשלה מספר 5208 "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית", מתוך: <https://bit.ly/3g1CwH9>.

62 שם.

63 שם.

הוליסטית המשרתת באופן ייחודי את הערכת המצב האסטרטגית בישראל.

עוד ראוי לציין, בהקשר המודיעיני, כי באופן מעשי, נקודת המוצא לתהליך היא הצורך בזיהוי ובמתן מענה לסוגיות אסטרטגיות, שלולא התהליך עלולות "ליפול בין הכיסאות" מעצם טיבן. כלומר תפיסתית, התהליך קשור בראש ובראשונה לסוגיות חוצות משרדים ולתהליכים רב-שנתיים, ולא לשינויים בסביבה האסטרטגית.⁶⁴ ניתן להבין זאת, בין היתר, גם מהסוגיות האסטרטגיות שמצויות בטיפול ובקרה של המועצה: טיפוח ומיצוי ההון האנושי, פיריון ותחרותיות, תשתיות מימון, אסטרטגיה בתחום הדור, פיתוח כלכלי אזורי, היערכות להזדקנות האוכלוסייה, וישראל דיגיטלית.⁶⁵ כולן סוגיות ומגמות הנובעות מהסביבה הפנימית בישראל.

תיאור רמות התכנון האסטרטגי לאומי-אזרחי



תהליך התכנון האסטרטגי הרב-שנתי

החלטת ממשלה 5208 קבעה, בין היתר, את הצורך להקים ועדת שרים, בראשות ראש הממשלה ובחברות שר האוצר, שתתכנס שלוש פעמים בשנה לכל הפחות, ואשר בין תפקידיה:

64 דוח מעקב אחר יישום הערכת המצב האסטרטגית יולי 2018, עמ' 10. מופיע ב-<https://bit.ly/2LEdbVy>.

65 ש.ם.

- לגבש המלצה לדגשים אסטרטגיים שתוצג לממשלה, לא יאוחר מ-100 ימים מכינון ממשלה.
- לגבש המלצה באשר לתוכניות מתאר אסטרטגיות שתוצגנה לממשלה, לא יאוחר מ-180 יום מכינון ממשלה.
- לקיים דיון עיתי על אופן התקדמות תוכניות מתאר אסטרטגיות.
- לקיים דיון עיתי, בין היתר, על מגמות, סיכונים, סוגיות אסטרטגיות והערכת מצב אסטרטגית.
- לדון בהצעות לשינויים בתוכניות המתאר האסטרטגיות, ככל שידרשו, ולהביאן לאישור הממשלה.⁶⁶

תפקידה העיקרי, אם כן, של ועדת השרים, הוא לאפשר לממשלת ישראל לתעדף אסטרטגיות חברתיות-כלכליות לטווח הזמן הבינוני והארוך. יתרונה על פני המועצה הלאומית לכלכלה הוא היותה דרג פוליטי ומדיני נבחר, אשר לו הסמכות לתעדף את משאבי המדינה, ואשר יש לו לכאורה נקודת מבט רחבה הכוללת לא רק את הצורך הכלכלי-חברתי, אלא גם את הצורך הביטחוני-מדיני ואת ההקשר הפוליטי. בפועל, הוועדה נתפסה כפוגעת בסמכויותיו של שר האוצר, וכנמצאת בכפילות עם ועדות שרים אחרות דוגמת הקבינט החברתי-כלכלי, ולכן ירדה מסדר היום ולא התכנסה.⁶⁷

משמעויות הנובעות מהתכנון האסטרטגי הממשלתי בהקשר המודיעיני

מנקודת מבט מערכתית, אם כן, ניתן לראות את תהליך הערכת המצב והתכנון הממשלתיים כשלוש רמות תכנון המשולבות באופן מטריציוני: רמת התכנון הבסיסית היא התהליך השנתי, המנוהל ברמה המשרדית ומול פרויקטים ואתגרים "שוטפים". רמת התכנון השנייה היא הערכת המצב הכלכלית-חברתית בהובלת המועצה הלאומית לכלכלה. רמה זו עוסקת במישור הרב-שנתי והעל-משרדי ומכוונת לשרת כמצפן לפעולת הממשלה בקדנציה שלה. רמת התכנון השלישית היא ועדת השרים לאסטרטגיה בראשות ראש הממשלה, שהיא פוליטית ולפיכך מוסמכת לקבל החלטות בנושאי תיעדוף ומשאבים.

כשבוחנים את שלוש הרמות הללו מנקודת מבט של יישום תהליכי מודיעין, אנו למדים שברמת התכנון הראשונה (התהליך השנתי) אין תפיסה הרואה את המודיעין - כהיגיון פעולה או מנגנון שנועד לספק מידע וידע שיטתיים על הסביבה - כסוגיה חיונית לתהליך הערכת המצב. ברמה השנייה קיימת תפיסה הרואה בלמידה על הסביבה האסטרטגית סוגיה חיונית, אך בפועל מנהלת אותו כהליך משני וכמסגרת לעיסוק המרכזי - סוגיות הפנים. הרמה השלישית, שבה אמור להתקיים תהליך למידה אסטרטגי של הדרג הפוליטי באופן שיאפשר להם לעצב תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח למדינת ישראל, איננו מתכנס באופן שוטף וממילא אינו מאפשר עיסוק בלמידה על הסביבה האסטרטגית ומשמעותיה.

66 החלטת ממשלה מספר 5208 "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית", מתוך: <https://bit.ly/3g1CwH9>.

67 "איור לפיד דחה הקמת ועדה שהייתה פוגעת בסמכויותיו", גלובס (2.6.2013) בתוך: <https://bit.ly/2WDItIQ>.

פוטנציאל חדש - משרד המודיעין

במהלך שנת 2018 החל משרד המודיעין לגבש תפיסה עדכנית לגבי תפקידו ומקומו במערכת האסטרטגית והמודיעינית של מדינת ישראל. כך, לצד תפקידיו המסורתיים כשותף פעיל במערכת המודיעינית והביטחונית-מדינית של מדינת ישראל,⁶⁸ המשרד פיתח שלושה מנגנונים שעוסקים ברבדים חדשים של מודיעין לצרכים לאומיים-אזרחיים: פורום "קו האופק" - פורום בין-משרדי ובין-סוכנותי שמטרתו זיהוי, דיון ועיבוד של מגמות ותהליכים בעלי פוטנציאל השפעה רחב היקף על מדינת ישראל; מעבדת "סריקת אופק" - פלטפורמה טכנולוגית לסריקה, איתור, ניטור וחיזוי סימנים חלשים ומגמות ראשוניות ומתפתחות בתחומים מדיניים, ביטחוניים, כלכליים, חברתיים וטכנולוגיים, בעלי פוטנציאל השפעה על ישראל ברמה הלאומית; ודסק מודיעין לאומי אזרחי, שעוסק במחקר של תופעות ותהליכים בסביבה האסטרטגית של מדינת ישראל.

כל אחד מהמנגנונים הללו הוא נדבך חשוב לפיתוח ידע על הסביבה האסטרטגית של מדינת ישראל והטמעתו במסגרת הפעילות השוטפת וארוכת הטווח של משרדי הממשלה. לצד זאת, משרד המודיעין יכול לפתח יכולות בתחום המתודולוגיה, כלים, שיטות וטכניקות לסייע בתהליכי התכנון והחשיבה האסטרטגיים, ואמצעים להובלת תהליכי למידה. כל אלה יאפשרו לו לספק מענה למשרדי הממשלה השונים בתהליכי פיתוח הידע שלהם. כך, המשרדים והרשויות השונים יוכלו להתמקד בתחום העיסוק המרכזי שלהם ומשרד המודיעין יספק להם שירות של "ייעוץ אסטרטגי ומודיעיני". כך יוכל להשלים ולספק ערך מוסף למחלקות האסטרטגיה במשרדים השונים.

סיכום

מאמר זה הוא חלק מגיליון שעוסק בפוטנציאל של שימוש בפרקטיקות של מודיעין כדי לתמוך ולשפר את תהליכי קבלת ההחלטות ברמה הלאומית האזרחית, ולספק תשתית ראשונית ליישום בישראל באמצעות מתן ידע, מתודולוגיה ותפיסות שפותחו במדינות אחרות בעולם. בטרם אעסוק בשאלות אלה, כדאי לשבח את התהליכים שבוצעו עד עתה, אשר בלעדיהם לא היינו נמצאים במקום תפיסתי שהיה מאפשר לקיים את הדיון הזה.

ראשית, ההכרה בצורך בתהליכים אסטרטגיים, שאינם כבולים למציאות היום-יומית ולמגבלות התקציביות. הכרה זו אפשרה לכונן לא רק מסגרות תפיסיות חדשות, אלא גם מבנים ארגוניים ותהליכים שהווייתם קשורה באסטרטגיה מוכוונת עתיד.

שנית, מוסדו מנגנונים מתודולוגיים התומכים את התהליכים האסטרטגיים הללו, ואשר מייצרים שפה משותפת, יכולת למידה ובקרה, ותמיכה בתהליכים שהם מטבעם אמורפיים, "נוזליים" וארוכי טווח - כולם מנוגדים לנטייה הטבעית של ארגונים בכלל ושל ארגונים ציבוריים בפרט, שעיקרה עיסוק ב"שוטף"; פתרון בעיות קונקרטיות; כבילה למגבלות הזמן, המקום והתקציב וגישה מبدלת (בניגוד לגישה הוליסטית).

68 אתר משרד המודיעין בכתובת: <https://bit.ly/2X5oETA>

עניין נוסף שנדרש לברר בטרם נעסוק בפוטנציאל התרומה של הדיסציפלינה המודיעינית לתהליכים האסטרטגיים האזרחיים ברמה הלאומית, קשור לאופן שבו אנו ממסגרים את ההקשר המודיעיני. אומנם ראוי לעסוק בעניין זה בפירוט, אך במסגרת עבודה זו לא ניתן להרחיב בסוגיה והקורא יאלץ לקבל את האמור כאן כהנחת עבודה.

אם כן, ההנחה בעבודה זו היא שהדיסציפלינה המודיעינית מורכבת משלושה מרכיבים בסיסיים היכולים לסייע ולתמוך בתהליכים אסטרטגיים במשרדי הממשלה השונים: ראשית, היא מתמחה בסביבה החיצונית בעוד מרבית התהליכים האסטרטגיים הקיימים נשענים על הבנות בתחום הפנים. שנית, היא מתמחה בזיהוי שינויים ולמידה מהירה בעוד מרבית העוסקים בתהליכים אסטרטגיים מוכוונים לגיבוש תהליכים המשכיים. ושלישית, היא מתמחה בחיבור בין רובד הטקטיקה (הפעילות והאירועים היום-יומיים) לבין רובד האסטרטגיה (תהליכים ארוכי טווח ומגמות).

תחת מסגור זה, אנו יכולים למצוא ארבעה ממדים שבהם הדיסציפלינה המודיעינית יכולה לתרום לתהליכים האסטרטגיים במשרדי הממשלה השונים:

- **מנגנון מודיעיני שיטתי לטיוב תהליכי קבלת ההחלטות** – הסביבה הביטחונית-מדינית והסביבה העסקית עושות שימוש נרחב ועמוק במודיעין – על מאפייניו השונים – לשם שיפור תהליכי קבלת ההחלטות השוטפות, לטווח הזמן הבינוני ולטווח הזמן הארוך. גישה זו – המורכבת משני מאפיינים: תפיסה המעמידה במרכז את הבנת הסביבה החיצונית והשתנותה כבסיס לקבלת החלטות אסטרטגיות, ומנגנון של איסוף שיטתי של מידע, ניתוחו והערכתו כחלק אינטגרלי מתהליך קבלת ההחלטות – ראוי שתעמוד גם כבסיס לקבלת החלטות במשרדי הממשלה.
- **השתלבות בתהליכי התכנון השנתיים** – כפי שראינו במאמר, המחולל המרכזי של תהליכי התכנון השנתיים בכל המדינות שנבחנו הוא מנגנון התקציב. המודיעין יוכל לשרת את התהליך באמצעות שיפור ההבנות על הסיכונים וההזדמנויות, והצפה של אתגרים הצפויים למימוש התקציב בשל תהליכים ושינויים בסביבה האסטרטגית.
- **השתלבות בתהליכי תכנון האסטרטגיה לטווח הזמן הבינוני והארוך** – המאמר מראה שיש שתי גישות לעיצוב התהליכים בטווח הזמן הבינוני והארוך: גישה אחת מציבה במרכז את האתגרים והתהליכים הפנימיים, ולפיה התהליך האסטרטגי נועד לממש את היעדים ארוכי הטווח, לאור השינויים בסביבה האסטרטגית (המספקת סיכונים והזדמנויות). הגישה האחרת מציבה במרכז את האתגרים והתהליכים בסביבה האסטרטגית, ולפיה התהליך האסטרטגי נועד לצפות את השינויים ולהכין את תוכניות ויעדים ארוכי טווח שיאפשרו שגשוג בעתיד (ולמעשה, לעצב את היעדים ארוכי הטווח). הגישה הישראלית, כך נראה, מנסה לשלב בין השניים, אם כי היא מוטה לכיוון הגישה הראשונה. המודיעין יוכל לסייע בניתוב משמעותי יותר של הסביבה האסטרטגית כדי לעצב את היעדים האסטרטגיים.
- **בנייה של מסגרת תפיסתית, מתודולוגית והכשרתית** – המקרים שנבחנו הראו שבכל

המדינות (מלבד ישראל) הוקמו מנגנונים שאמונים לא רק על גיבוש האסטרטגיה העל-משרדית והרב-ממדית, אלא גם על פיתוח תפיסות ומתודולוגיות, הטמעה שלהם במנגנוני המדינה השונים ותמיכה בתהליכים האסטרטגיים השונים. המודיעין יוכל לסייע בלמידה, יבוא ובנייה של מתודולוגיות ותפיסות, בהטמעתן וביישומים ברמות השונות של התהליכים האסטרטגיים.

לסיכום, פיתוח ידע אסטרטגי, הנדרש בעולם התכנון האזרחי ברמה הלאומית, אינו זהה למסגרת המודיעין האסטרטגי שפותחה בעולמות הביטחוניים. כמו שיישומו של המודיעין בעולם העסקי שונה מיישומו בעולם הביטחוני ומרחיב אותו, כך גם קיימים הבדלים משמעותיים בינו לבין המודיעין המשרת את תהליכי התכנון האזרחיים ברמה הלאומית-אסטרטגית. כדי לממש את יתרונות המודיעין בתחום זה, נדרש, אם כן, שלא להסתפק רק במסגור מחדש ומיתוג, אלא לפתח מודלים חדשים אשר יאפשרו את הטמעתם באופן מותאם ורלוונטי.