

תכנון לאומי, התמונה הגדולה וסריקת האופק

ויקטור ישראל⁶⁹

הערכת מצב, שעליה מתבסס תכנון אסטרטגי בנושאים לאומיים שונים, כוללת בתוכה את "תמונת מצב", בין אם גובשה פורמלית ובין אם מובנית אינטואיטיבית על ידי מקבלי החלטות. הערכת המצב היא מסגרת חשיבתית שממנה נגזרת ההבנה באשר לאתגרים וההזדמנויות העומדים לפני הארגון והבנת החוזקות והחולשות בו.⁷⁰

העולם מתאפיין בהתפתחות טכנולוגית מהירה ומתמדת עם חיבוריות וקישוריות חסרות תקדים בין אנשים, זירות גיאוגרפיות ונושאים כחלק מתהליך הגלובליזציה. מאפיינים אלו של המערכת העולמית מייצרים אתגר למקבלי החלטות ולעוסקים בתכנון אסטרטגי הגלום בהתמודדות עם מציאות מורכבת, **חוסר ודאות**, עמימות ושינויים בקצב מסחרר (מתואר בעולם הניהול כ־ VUCA).⁷¹ מציאות זו מייצרת "שגרה" של **הפתעות** בתחומי החיים השונים אשר ברמה המדינתית עשויות להביא אף לכדי משבר במערכות לאומיות.

כדי להתמודד עם השפעות המערכת הגלובלית המורדנית והמורכבות הגדלה שלה (Complexity), נדרשים מקבלי החלטות ברמה הלאומית (משרדי הממשלה) להיכרות והבנה עם "**התמונה הגדולה**" ("The big picture"). "התמונה העולמית הגדולה" מורכבת ממגה-מגמות או מגמות על (Mega Trends), מגמות (Trends), תופעות (Phenomenon) והתלכדויות (Convergences) בין מגמות המייצרות מגמות ותופעות חדשות. המגה-מגמות הן מעצב ראשוני של המציאות האנושית. הכרת התמונה הגדולה תניח לפני מקבלי החלטות את ההקשר (Context) הרחב, חוצה תחומי הידע (דיסציפלינות), לצורך הבנתו ושילובו בניתוח של משתנים בעלי השפעה מעצבת על המערכות השונות (נושאים/גיאוגרפיות) שעליהם הם מופקדים.

מגה-מגמות מוכרות כוללות, למשל, את הגידול בקצב השינוי הטכנולוגי (ובתוך כך המהפכה הדיגיטלית), התחממות כדור הארץ, העיור, השינוי הדמוגרפי, מעבר מרכז הכובד הכלכלי מהמערב למזרח, רב-קוטביות פוליטית וגלובליזציה. מתוך מגמות העל נגזרות מגמות המצביעות על כיוון התפתחות מובהק בנושא מוגדר (לדוגמה, ריבוי בצורות כנגזרת של שינוי האקלים) ותופעות – האופן שבו באים לידי ביטוי מעשי המגמות במקרים חוזרים (לדוגמה, הידלדלות מקורות מים כתופעה הנובעת מריבוי בצורות). בהתלכדויות בין מגמות נוצרות מגמות חדשות, כגון התחממות

69 ויקטור ישראל הוא ראש אגף מחקר במשרד המודיעין.

70 תודתי למר חגי צוריאל מנכ"ל משרד המודיעין ולמר שחר סולר סמנכ"ל אסטרטגיה במנהל התכנון על הערותיהם למאמר. המאמר פורסם לראשונה באתר המנהל הפדגוגי של משרד החינוך (מו"פ, ניסויים ויוזמות) - <https://www.mop.education/planning-big-picture/>

71 VUCA הם ראשי תיבות של Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity, בבערית – תנדטיות, אי-ודאות, מורכבות ועמימות. המושג פותח בהקשרים צבאיים בצבא האמריקאי, אך אומץ אל תוך השיח הניהולי. אחד השימושים השגורים במושג הוא כ־VUCA world (עולם של VUCA), דהיינו, תיאור של המציאות שבה אנו חיים כמציאות המתאפיינת באי-ודאות בסיסית, ולכן מצריכה היערכות וצורות ניהול אחרות מאלו שפותחו בעולם שנתפס כיותר יציב ושטוח. מקור: <https://doalogue.co.il/wiki/VUCA>

גלובלית הגורמת להפשרת הקטבים שבשילוב עם ההתפתחות הטכנולוגית המאפשרת גישה למשאבי טבע בים עמוק, תורמת להתפתחות של תחרות ומאבק על הקטבים בין מדינות.

מגמות גדולות חדשות, שנגזרות מהמהגה־מגמות ומהתלכדויותיהן, כוללות כיום, בין היתר, את "המרד נגד הגלובליזציה", את "התחרות על העליונות" המתקיימת בין מעצמות ומדינות (בשורה של תחומים טכנולוגיים מוגדרים, כמו בינה מלאכותית ומחשוב קוונטי, שליטה בחלל בנתיבי סחר ובקטבים) ואת "המהפכה הכחולה" (עלייה בחשיבותו של הים בשל התרחבות פוטנציאל השימושים בו).

הערכת מצב שעליה מתבסס תכנון אסטרטגי בנושאים לאומיים שונים, כוללת בתוכה "תמונת מצב", בין אם גובשה פורמלית ובין אם מובנית אינטואיטיבית על ידי מקבלי החלטות. הערכת המצב היא מסגרת חשיבתית שממנה נגזרת ההבנה באשר לאתגרים וההזדמנויות העומדים לפני הארגון והבנת החוזקות החולשות בו. בתהליך הערכת המצב, המשמש בסיס להחלטות אסטרטגיות, מעצבי תמונת המצב הארגונית ומרכיביה מתוחמים לרוב לפי העיסוק הארגוני, וחלקים ניכרים בה מתגבשים בעיקר מלמטה (מתוך "העשייה") למעלה. התיחום המקצועי והלימוד מ"החיוך" בעשייה תורמים לתחושת ודאות אצל מנהלים באשר לתמונת המצב ומה נדרש לעשות, מכיוון שנשענים על תופעות ומקרים ממשיים שכבר נחו ארגונית עם יכולת הבנה מקצועית של עולם התוכן בו עוסק הארגון ומהווה את מרכיבי הערכת המצב התחומית.

הערכת מצב תחומית שהתגבשה בדרך זו ומשמשת לתוכנית אסטרטגית טומנת בחובה שלושה סוגים של כשלים הערכתיים:

- תופעות שהתקיימו עד למועד גיבוש תמונת המצב, אולם במבחן הזמן התברר כי לא המשיכו או דעכו, בניגוד להנחת המשכיות המתקיימת בהערכת המצב.
- מרכיבים שנתפסו כחשובים ובדיעבד התברר כי אלה אירועים מתוחמים ללא המשך, וחשיבותם המערכתית נמוכה משהוערך.
- תופעות שזוהו והמשיכו להתקיים ולהתפתח, אולם בדיעבד הסתבר כי חסרה הבנה באשר לגורמים להתמשכותן.

תוצאת כשלים שכאלו בהערכת המצב היא פער הולך וגדל לאורך הזמן, ברלוונטיות ההחלטה והתוכנית שנתקבלה בסופה, ובפער בינה לבין אתגרי המציאות. פער זה עשוי גם להיות מקור להפתעות – חלקן בסיסיות, כלומר אירועים שלא נערכו אליהם ויגרמו לשיבוש רב בארגון או בתפוקות המצופות ממנו, וחלקן מצביות, דהיינו אירועים משבשים שניתן יהיה להכילם במסגרת ה"חוסן" הארגוני הקיים, אם כי במחיר גבוה יותר מאשר לו תוכננו.

כדי להקטין את הסיכויים למשבירים והפתעות לארגון, הערכת מצב אסטרטגית בכל תחום לאומי צריכה לכלול הבנה של "התמונה הגדולה" שמאפייניה המובנים הם ידע מתחומים שבמרביתם הארגון אינו מתעניין בשגרה, בתוך עמידה על הזיקות בין התמונה הגדולה לבין "תמונת המצב"

התחומית של הארגון, ובדגש על האופן בו משפיעות המגמות על התחום שבו מבוצעת הערכת המצב. השילוב בין "התמונה הגדולה" (מבט "מלמעלה") לתמונת מצב תחומית ("מלמטה"), יאפשר תכנון צופה פני עתיד, שיפחית את הסבירות לכשלים בהערכת המצב הנובעים ממחסור בהבנה של הסביבה האסטרטגית הרחבה מחוץ לתחום העיסוק, עם חיבור ותרגום לאתגרי המציאות התחומית.

לאור הקישוריות העולמית המתגברת וקצב השינויים הגבוה, הנחות העבודה בהערכת מצב באשר לתמונת המצב והצפי לעתיד, מחייבות לבחון תמיד האם מפציעות מגמות חדשות המחייבות התייחסות ובחינה מחודשת. הנהגה מדינית מבקשת, על פי רוב, יציבות של הידע, ההבנות, המדיניות והתנהלות המדינה והחברה, וכן יציבות ביחסים עם העולם החיצוני. דהיינו אסטרטגיה שתחזיק מעמד זמן ממושך. כל התנגשות עם מציאות משתנה מקשה על הנהגות אלה.⁷²

אחת השיטות שפותחו להתמודדות עם המציאות המשתנה היא "סריקת האופק". **סריקת האופק** היא מנגנון (או תהליך) לחיפוש, איתור וזיהוי שיטתיים של סימנים מוקדמים להתפתחויות משמעותיות פוטנציאליות. אלה יכולים להיות סימנים חלשים (או מוקדמים), מגמות, התפתחויות, בעיות כרוניות, סיכונים ואיומים, כולל עניינים העומדים בשולי תחומי החשיבה והעניין הנוכחיים אשר מאתגרים את הנחות היסוד הנוכחיות. אופק הבחינה של הסריקה יכול להיות בעל טווחים שונים בזמן (קצר, בינוני וארוך). תכלית הסריקה לסייע לממשלה להחליט האם היא מוכנה באופן מיטבי לקראת הזדמנויות או איומים עתידיים, ולהבטיח שסוגי המדיניות השונים שהיא מתווה, יהיו חסינים וגמישים להתמודדות עם סביבות עתידיות מגוונות.⁷³

לפני כשנתיים וחצי הוחל במשרד המודיעין בישראל בהקמתו של מנגנון לאומי לסריקת האופק, בדומה לזה שכבר קיים בשורה של מדינות מפותחות אחרות (בריטניה, קנדה, סינגפור, אוסטרליה, יפן, האיחוד האירופי ועוד), אשר מקיימות מנגנון לסריקת אופק. המנגנון בישראל כולל כיום את פורום "קו האופק" אשר חברים בו נציגים מגופי תכנון ומחקר מכל גופי המודיעין והביטחון ומרביית משרדי הממשלה האזרחיים, והוא מתכנס אחת לחודשיים.

בלב מנגנון סריקת האופק, הנמצא בתהליכי התפתחות והתבססות, אך כבר מפיק תוצרים, יעמוד "דסק" מחקרי שיורכב מחוקרים, מדעני מידע (Data Scientists) ומטכנולוגיה מתקדמת מבוססת לימוד מכונה העושה שימוש בנתוני עתק (Big Data). הדסק ירכז את המידע המועבר מגופים וממשרדים החברים בפורום ומגופי סריקת אופק עמיתים בעולם, ישלבם במידע המופק בתהליכי סריקת אופק עצמאיים ויעשה בכל אלו "שכל" (Sense Making). תוצרי הדסק יכללו תובנות (Insight & Foresight) אשר יופצו לכלל המשרדים והגופים החברים בפורום להטמעה (גם באמצעות השתתפות אנשי הדסק) בתהליכי תכנון אסטרטגי לאומי ולסיוע בקבלת החלטות.

72 דב תמרי, "ממודיעין לשם התרעה למודיעין לשם הבנה", בתוך: מבט מ"ם כתב עת לענייני מודיעין וביטחון, גיליון 84, אוגוסט 2019. עוד מוסיף הכותב במאמר וטוען כי "ממשלות ישראל אינן מפתחות ידע מוסדר, הן לא בנויות לשם כך וגם לא שואפות לכך. אנחנו מתמקדים בבעיות מטרידות שניצבות בפנינו ולא בסביבה שבתוכה הן התפתחו, גם לא בתנועה מהעבר להווה ולעתיד; אנחנו מתקשים להבין שאנחנו חיים בתקופה שבה השינויים מתרחשים לא במהלך שנים אלא לעיתים בימים ספורים".

73 נועם אלון, "סריקת האופק תהליך מסייע בתהליכי קבלת החלטות ברמה הלאומית", הוצאת המרכז למורשת המודיעין, המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין, יולי 2018. הגדרות התכליות מתבססות על ההגדרה של האיחוד האירופי ובריטניה לתהליך סריקת האופק.

הדסק גם יפתח, יישם ויטמיע מתודולוגיות לחקר מגמות, ויפתח קשרי גומלין עם מנגנוני סריקת אופק בעולם.

במסגרת התמודדות הממשלה עם התפשטות מגפת הקורונה, פועל מנגנון סריקת האופק באינטנסיביות רבה מראשיתה לניטור העולם בתחומי החיים השונים והדרכים שממשלות אחרות מתמודדות עם הנגיף. התובנות מפעולת המנגנון המודיעיני (איסוף, כולל בהתבסס על קשרי חוץ, מחקר וטכנולוגיה למיצוי נתוני עתק) הועברו בעשרות רבות של ניירות מחקר, מצגות ודיונים בצוותי עבודה ממשלתיים, כאשר חלק גדול מהתוצרים גובש לבקשת משרדי ממשלה שונים. זאת, לטובת תכנון וקבלת החלטות לגבי צעדי התמודדות עם הנגיף, גיבוש "אסטרטגיית היציאה" והיערכות ל"גל שני" אפשרי של תחלואה. יצוין, כי התקיים גם כינוס ב-ZOOM של פורום "קו האופק" לשם יישור קו עם חברי הפורום לגבי ה"תמונה הגדולה" בהיבטי תחלואה והתמודדות מולה, גיאופוליטיקה, חברה וכלכלה והצגת כלים טכנולוגיים רלבנטיים שפותחו ע"י המעבדה של משרד המודיעין, בניית מודלים, הרצת סימולציות ושרטוט תרחישים לטובת תכנון אסטרטגי.

מנגנון סריקת האופק בישראל נועד להוות פלטפורמה ו"כתובת" לאומית להסתכלות רחבה, מדינית-ביטחונית ואזרחית (כלכלית, סביבתית, חברתית וטכנולוגית) על "התמונה הגדולה" של המגמות העולמיות ונגזרותיהן, חשיבה על העתיד בהקשרים אסטרטגיים לאומיים ולזיהוי מבעוד מועד של מגמות מפציעות לטובת "התרעה" אסטרטגית, תהליכי קבלת החלטות והיערכות.