

"גישה שיתופית" ביחסי מודיעין-קברניט ברמה הלאומית: האם יש לה תוחלת?

דודי סימן טוב ושי הרשקוביץ

קיים ויכוח בשיח המודיעיני בשאלה איזו מידת קרבה צריכה להתקיים בין אנשי המודיעין ובין הקברניטים, ומה צריך להיות היחס בין שאיפתו של איש המודיעין להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות ובין מחויבותו המקצועית הראשית ליצירת מודיעין המשקף, ככול האפשר, את המציאות. בהמשך לכך נוספו עוד שאלות: האם מחויבותו המקצועית הראשית של איש המודיעין היא רק לייצר מודיעין או גם להיות שותף פעיל בעיצוב מדיניות, והאם המודיעין האסטרטגי הינו תוצר של גורמי המחקר בקהילת המודיעין או שהינו תוצר של שיח שבו הקברניט משפיע ומושפע, ובסיומו נוצר ידע אסטרטגי חדש המאפשר גיבוש מדיניות לאומית?

טענתנו המרכזית במאמר זה היא שהדרך הנכונה לפתח ידע שישמש לגיבוש מדיניות ברובד האסטרטגי היא בצורה שיתופית – במפגש בין איש המודיעין ובין מקבל ההחלטות. אלא שהיעדר תנאים מתאימים בסביבה שבין המודיעין לקברניט מונע זאת במקרים רבים. לפיכך, יש להכיר במוגבלות היכולת של קהילת המודיעין והדרג המדיני לפעול בצורה שיתופית ולפתח מסגרת של מנגנונים ותהליכי למידה שיהפכו אותה לאפשרית, תוך מזדעות למגבלותיה ולמאפייני הסביבה האסטרטגית גם יחד.

המאמר יסקור את הגישות המרכזיות הנוגעות לממשק בין הקברניט ובין המודיעין – הגישות המסורתיות מול מה שאנו מכנים "הגישה השיתופית" – ויציע גישה הרואה בעבודת המודיעין ברמה הלאומית פרויקט משותף לאנשי מודיעין ולקברניטים. במקביל, יעמוד המאמר על המתחים והמכשולים העומדים בפני יישומה של גישה זאת ויציע דרכים אפשריות להסדרים.

מילות מפתח: מודיעין אסטרטגי, מודיעין לאומי, קהילת המודיעין, יחסי מודיעין-קברניט, מעגל המודיעין

דודי סימנטוב הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר שי הרשקוביץ הוא מרצה למדע המדינה באוניברסיטת תל אביב.

מבוא

רבות נכתב על מערכת היחסים המורכבת בין קברניטים ומצביאים ובין אנשי המודיעין. כבר בעשור הרביעי של המאה העשרים, עם הקמת הממסדים המודיעיניים הלאומיים, החלו בארצות הברית ניסיונות חלוציים לקביעה והסדרה של התורה המודיעינית בהקשרה למרחב שבין הקברניט למודיעין. עיקר הוויכוח, אז כהיום, נסוב סביב השאלה באיזו מידת קרבה על אנשי המודיעין לעבוד עם הקברניטים, ומה היחס בין שאיפתו של איש המודיעין להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות לבין מחויבותו המקצועית הראשית ליצירת מודיעין המשקף ככול האפשר את המציאות. בהמשך נוספו שאלות כמו: האם מחויבותו המקצועית הראשית של איש המודיעין היא רק לייצר מודיעין או שמא הוא אמור להיות שותף פעיל בעיצוב מדיניות, והאם המודיעין האסטרטגי הינו תוצר של גורמי המחקר בקהילת המודיעין או תוצר של שיח שבו הקברניט משפיע ומושפע, ובסיומו נוצר ידע אסטרטגי חדש המאפשר גיבוש מדיניות לאומית.¹

כבר מראשית ימי המודיעין כמוסד ממלכתי שנועד, בין השאר, לספק מודיעין אסטרטגי, נשאלו שאלות באשר למהותו ברמה האסטרטגית: מה מקומו בקבלה והוצאה לפועל של מדיניות?; האם הוא עומד בפני עצמו, כלומר מייצר תוצר המנותק לכאורה מעיצוב האסטרטגיה הלאומית, או האם הוא משמש, בלשונו של ראש אמ"ן לשעבר, יהושפט הרכבי, "עזר למדיניות?"² שאלות אלו נוגעות לשני ממדים: הראשון, האופן שבו גורמים מחוץ למערכת המודיעין תופסים את תפקידו ותפקודו של המודיעין; השני, האופן שבו המערכת המודיעינית תופסת את עצמה.

מהו מודיעין אסטרטגי?

עוד בטרם נצלול לסבך היחסים שבין ראשי קהילת המודיעין לקברניטים, מן הראוי לאפיין את המודיעין האסטרטגי כתפוקה המחקרית של גופי המודיעין וכתוצאה של השיח בין המודיעין ובין מקבלי ההחלטות. תפקידו של המודיעין האסטרטגי הוא לסייע לקברניטים בגיבוש תפיסות עולם, בעיצוב מדיניות ובקבלת החלטות בתחומי הביטחון הלאומי. עליו לספק הערכות כדי לסייע ולאפשר לקברניטים להבין את המציאות, לנהל סיכונים ולנצל הזדמנויות. על המודיעין גם לאתגר את המדיניות הנוכחית כאשר הוא מאתר פערים בהבנת הסיבה האסטרטגית,

1 דיון זה הוא הדהוד לפלוגתא רחבה יותר בתחומי לימודי החברה, והיא האם ניתן להפריד את הידע מן היודע, והאם אובייקטיביות ככול האמור לחקירת התנהגויות אנושיות היא דבר אפשרי. דיון מעניין בנושא זה ראו: Richard Bernstein, *Beyond Objectivism and*

Relativism (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1983), pp. 1-50.

2 דוד סימנטוב, שי הרשקוביץ, אמ"ן יוצא לאור (תל-אביב: מערכות, 2013), עמ' 52-53.

בשרטוט המגמות האסטרטגיות וביכולת להעריך את מקומו של המתבונן בסביבה האסטרטגית בעתיד.

שאלה מרכזית שתעמוד בלב מאמר זה נוגעת לנקודת המבט שצריכה להיות לראשי גופי המודיעין בבואם לספק מודיעין אסטרטגי: האם המודיעין, בבואו לספר על ה"אחר", יכול להיות אדיש וסגור ב"מגדל שן מודיעיני" כאשר הוא מתייחס למדיניות הקברניט לו הוא מדווח? האם מעורבות המודיעין במדיניות עלולה לעוות את עיניו ולהטות אותו ממתן מודיעין אסטרטגי רלוונטי, או שמא דווקא הניתוק עלול להביא לכך שהערכותיו יהיו בלתי רלוונטיות, משום שלא יעשו בהן שימוש? האם המודיעין האסטרטגי מתמקד בעשייה מודיעינית בלבד, או שתפקידו הוא לאפשר דיון ולהניע שיח, שבסופו מתגבשת המדיניות ומתקבלות החלטות ברמה הלאומית?

הגישות המסורתיות ליחסי קברניט-מודיעין

הגישה המסורתית גורסת כי על המודיעין להישאר מרוחק ככול הניתן ממקבלי ההחלטות ובלתי תלוי באינטרסים שלהם, אחרת הוא מסתכן בהפיכתו לגורם נוסף, אחד מיני רבים, בדיון על המדיניות, ובכך הוא חוטא פעמיים: ראשית, הוא עשוי להציג תמונה שאינה "אובייקטיבית" ולהטעות את קובעי המדיניות; שנית, הוא יאבד את סמכותו כגורם הראשי המייצג את "המציאות" בדיון האסטרטגי שמוביל מקבל ההחלטות. המייצגים המרכזיים של גישה זו, לפחות בראשיתה, היו ויליאם דונובן, אלן דאלאס ורוסקו הילנקוטר – שלושתם מאבות הביון האמריקאי.³ הם האמינו כי על המודיעין לשמור על ריחוק מסוים (אך לא להיות מנותק) מתהליך קבלת ההחלטות, לבצע מחקר והערכה בלתי תלויים ולהימנע משיפוט מודיעיני ה"תפור" לשיקולים האידיאולוגיים והפוליטיים של מקבל ההחלטות.⁴

גישה זו נתמכה גם על ידי שרמן קנט,⁵ לפחות בראשית דרכו האקדמית, כשכתב בשנת 1949 כי המודיעין ברמה הלאומית הוא גוף "שירותי" (Service Function), ועליו להימנע מהכתמת התוצר המודיעיני בשיפוט סובייקטיביים כתוצאה

3 דונובן כיהן כראש ה-OSS במלחמת העולם השנייה ונחשב לאב המייסד של ה-CIA. הילנקוטר כיהן כראש ה-CIA הראשון, בשנים 1947-1951. דאלאס כיהן כראש ה-CIA בשנים 1953-1961.

4 יש להניח כי הם הושפעו מהשיח הפוזיטיביסטי שרווח באותה עת בקרב אנשי אקדמיה אמריקאים שקידש את החקירה "המדעית" (קרי, האובייקטיבית) בתחום לימודי החברה. סקירה בנושא זה ראו: Peter Halfpenny, *Positivism and Sociology: Explaining Social Life* (London: Allen & Unwin, 1982).

5 שרמן קנט היה פרופסור להיסטוריה באוניברסיטת ייל, לפני שהצטרף במהלך מלחמת העולם השנייה לשירות בן 17 שנה ב-OSS וב-CIA. הוא עמד בראש גוף המחקר של ה-CIA ונחשב לתיאורטיקן הבולט ביותר בתחום המודיעין הלאומי וכמי שעיצב את קהילת הביון האמריקאית. השפעתו ניכרת עד היום בכתיבה על המודיעין ובפרקטיקה המודיעינית.

ממגע ישיר בין צרכן המידע ובין הידע. בכך טבע קנט את התפיסה הרואה באיש המודיעין יצרן ובקברניט צרכן – כלומר, שתי פונקציות נפרדות מהותית ותפקודית. לפי קנט, המודיעין מחויב להגיב לבקשות של מקבל ההחלטות, אך עליו לשמור על עצמאות ואובייקטיביות בתהליך המודיעיני.⁶ בתארו את היחסים בין היצרן והצרכן, עמד קנט על מספר ממדים בעייתיים: ראשית, אצל מקבלי ההחלטות קיימת ספקנות מובנית ביחס למוצר המודיעיני. הדבר נובע מכך שאנשי המודיעין נוטים לקבל אחריות מוגבלת על התוצר המודיעיני (בפרט בכול מה שקשור לתחזיות), מה שאינו תורם למקבלי ההחלטות לבטוח במודיעין שהם מקבלים. לכן סבר קנט כי המודיעין צריך לחדד את תפקידו כמתבונן מן החוץ על התופעה הנחקרת, ולעשות זאת בצורה אובייקטיבית, דבר שיאפשר לקברניט לקבל את ההחלטות הנכונות הנוגעות למדיניות הנחוצה. קרבה רבה מדי בין היצרן ובין הצרכן, טען קנט, תפר את האובייקטיביות של המודיעין, תפגע באמון (המוגבל ממילא) שרווח "הצרכן" ל"יצרן" המודיעין ותעקר את התכלית הבסיסית של המודיעין. כדי לשמור על רלוונטיות, על המודיעין לקיים בכול זאת מידה מסוימת של קרבה למקבל ההחלטות, אך עליו להישמר מלהיות קרוב מדי אליו, כדי לא לאבד את האובייקטיביות והיושרה המקצועית.⁷ היטיב לבטא גישה זאת דונובן שאמר: "המודיעין חייב להיות נפרד מהאנשים אותם הוא משרת, כדי שהחומרים אותם הוא משיג לא יעוותו על ידי השקפות העולם של האנשים המכוונים את הפעילות המודיעינית".⁸

שרמן קנט הציע, לפיכך, למשטר את המגע בין איש המודיעין ובין הקברניט, שכן בהיעדר ערוצי תקשורת ממוסדים, עלולים להיווצר פערי ציפיות בין הצדדים. הוא גם חשש שמקבל ההחלטות יטיל על המודיעין משימות בלתי אפשריות, מה שיגרור גישה אפולוגטית מצד אנשי המודיעין. לכן, יש לדעתו ליצור מנגנונים ולמסד תהליכי עבודה שיאפשרו לקברניט להכווין בצורה מסודרת את עבודת המודיעין. הָכוּונה כזאת תבנה את האמון בין שני הצדדים ותאפשר למודיעין להצליח בתפקידו.

קנט פיתח את תפיסת "מעגל המודיעין", שבה תיאר ממשק מזערי בין אנשי המודיעין ובין הדרג המדיני,⁹ כשרוב תהליך פיתוח הידע והחשיבה מתבצע בתוך ארבע אמותיה של המערכת המודיעינית. קנט מתאר תהליך לינארי בעל שישה שלבים: ראשית, הופעה או זיהוי של בעיה אסטרטגית – דבר הנובע מדירקטיבה

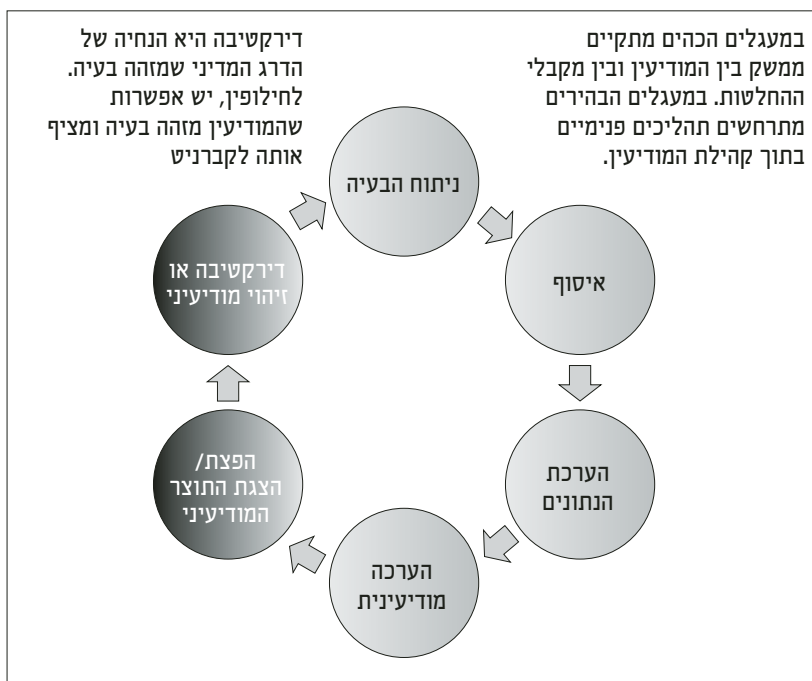
Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy* (New Jersey: Princeton University Press, 1949), p. 200. 6

שם, עמ' 80. 7

William J. Donovan, *Vital Speeches*, XII/14, May 1946, p. 248. 8

Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy*, pp. 159-164. 9

של הקברניט או כאשר המודיעין (באמצעות האיסוף) מזהה משהו היוצא מגדר הרגיל; שנית, שלב ניתוח הבעיה – שלב המתבצע בגופי המודיעין עצמם; שלישית, איסוף נתונים על הבעיה באמצעות הכוונת האיסוף – שלב המתבצע בקרב גופי המחקר המודיעיני; רביעית, הערכת הנתונים וביקורתם על ידי גורמי המחקר, תוך השוואה של החדש עם הידוע; חמישית, גיבוש היפותזה, כלומר ביצוע הערכה בהתבסס על המידע הנאסף; שישית, הצגה והפצה של התוצר המודיעיני לקברניט. בשלבים הראשון והאחרון מתקיים מפגש בין גורמי המודיעין ובין הקברניט. במרוצת השנים נעשו ניסיונות לשכלל את תפיסת "מעגל המודיעין". ניסיונות אלה הניחו בבסיסם את מלאכת ייצור הידע כפרויקט כמעט בלעדי של המודיעין, ובהתאם לכך ערכו התאמות ועדכונים. כך, לדוגמה, עמוס ג'ורדן וויליאם טיילור הוסיפו שני רכיבים לתפיסת המעגל הבסיסית של קנט – ניהול ותיאום. אלה עומדים בבסיסו של "מעגל המודיעין" כמעין גלגל שיניים שסביבו נסובים שאר ששת הרכיבים.¹⁰



תרשים 1: מעגל המודיעין על פי שרמן קנט

Amos Jordan, William Taylor, *American National Security: Policy and Process* 10 (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1981).

מאוחר יותר התפתחה הגישה הבתר־מסורתית, שאמנם נשענת על הגישה המסורתית, אך אינה רואה במודיעין את הרכיב היחיד, ואפילו לא בהכרח המשמעות ביותר, בתהליך קבלת ההחלטות. ג'ק זלוטניק טען בזכות הידוק הקשר בין איש המודיעין למקבל ההחלטות, על רקע העובדה שהראשון נאבק עם גורמים אחרים על הקשב של האחרון. לדעתו, צמצום המרחק בין איש המודיעין ובין מקבל ההחלטות יעניק בולטות לראשון, ויאפשר לו להבין טוב יותר את השפעת המודיעין על תהליך קבלת ההחלטות, מה שבתורו ישפר את עבודת המודיעין.¹¹

הגישה הבתר־מסורתית סבורה כי לצד תיאור המציאות, על המודיעין להציג בפני מקבל ההחלטות גם את ההשלכות העתידיות האפשריות של יישום המדיניות. במקביל היא מדגישה את הצורך בהבחנה ברורה בין יצרן המודיעין ובין צרכניו, במיוחד בכול האמור להיבטים מבניים. כך, לדוגמה, טען ג'ון הויזינגה כי אמנם יש צורך בקיום דיאלוג מתמשך בין השניים, מאחר והמודיעין הוא חלק אינהרנטי מתהליך קבלת ההחלטות, אך על המודיעין להציג תמונה אובייקטיבית ככול האפשר, שאינה כפופה לשיקוליו של הקברניט.¹²

מראשית ימיו של המודיעין הלאומי בישראל, הגישה המסורתית הייתה הדומיננטית בו. אנשי אקדמיה ומודיעין חזרו והדגישו את הצורך של המודיעין להישאר "טהור" ולשקף נאמנה את המציאות, מבלי להיות מוסט על ידי שיקוליו הפוליטיים של הקברניט.¹³ לשיטתם, המציאות, על אף מורכבותה, ניתנת לחשיפה באמצעות שכלול האיסוף, ועל כן, תפקידו של איש המודיעין ברמה הלאומית הוא להבין ולפרש את המציאות ולהנגיש פרשנות זו למקבל ההחלטות.¹⁴

כאמור, לא רק אנשי מודיעין החזיקו ומחזיקים בגישה זו. ניתן לזהותה גם בקרב חלק מהקברניטים. הסיטואציה הישראלית ייחודית בהקשר זה, מאחר ולעתים קרובות הקברניטים הישראליים היו בעלי ניסיון צבאי וביטחוני, כמו משה דיין, יצחק רבין, עזר ויצמן, אריאל שרון ואהוד ברק. חלקם העדיפו לעתים שהמודיעין יספק מידע גולמי, ימעט בפרשנות ולא יתערב בקבלת ההחלטות. אחרים מביניהם סברו כי מאחר והאחריות מוטלת על כתפיהם, מוטב שיעריכו את המודיעין בעצמם,

11 Jack Zlotnick, *National Intelligence* (Washington, D.C.: Industrial College of the Armed Forces, 1964); Jack Zlotnick, "Bayes, The Forum for Intelligence Analysis", *Studies in Intelligence* 16, no.2 (Spring 1972): 43-52.

12 ג'ון הויזינגה היה חבר במועצה לתכנון מדיניות במחלקת המדינה בין השנים 1964-1966, ולאחר מכן סגן מנהל המשרד להערכות לאומיות ב־CIA. דבריו המובאים לעיל מופיעים בעדותו בפני ועדת מרפי (The Murphy Commission) שעסקה בארגון הממשל האמריקאי לטיפול בענייני חוץ. ראו הדוח המלא של הוועדה: research.policyarchive.org/20213.pdf.

13 Uri Bar-Yosef, *Intelligence Intervention in the Politics of Democratic States: The United States, Israel and Britain* (Pennsylvania State University Press, 2004).

14 אל"מ י', "האחר שבתוכנו", **מערכות**, גיליון 434, עמ' 52-59.

ללא המסננת של אנשי המודיעין. זאת ועוד, סדרת כישלונות מודיעיניים כואבים החרותים בהיסטוריה הישראלית, וועדות החקירה שבאו בעקבותיהם, יצרו אצל מקבלי ההחלטות את ההכרה כי לא תמיד הם יוכלו להינקות מאחריות להחלטות שקיבלו, גם אם אלו התקבלו בהמלצת אנשי המודיעין. גם משום כך נוטים מקבלי ההחלטות להתייחס להערכות המודיעין בזירות, שלא לומר בחשדנות. תופעה נוספת שניתן להבחין בה בישראל היא הנטייה של חלק מהקברניטים לא לשתף את קהילת המודיעין ביוזמות מדיניות. דוגמאות לכך הן יוזמת השלום עם מצרים, תהליך אוסלו, הנסיגה מלבנון וההתנתקות מרצועת עזה. אפשר שהסיבה לכך היא מידור חמור ורצון להשאיר את מעגל שותפי הסוד קטן ככול הניתן כדי למנוע הדלפות, אולם ייתכן שהדבר מבטא חוסר רצון של קברניטים לראות בקהילת המודיעין שותפה לקבלת ההחלטות ולגיבוש האסטרטגיה.

הבעייתיות בגישה המסורתית

הגישה המסורתית רואה בידע בכלל ובידע המודיעיני בפרט דבר "אמיתי" אם הוא מהווה ייצוג מדויק של המציאות, ו"נכון" אם הוא מתאר נאמנה את מצב העניינים כמות שהוא "באמת". עניין זה מתייחס לייצוגים מצומצמים ולייצוגים רחבים, לייצוגים פיזיקליים מוחשיים ולייצוגים מופשטים, והוא מהווה הרחבה של המושג "ידיעה עובדתית" גם לתחומים תודעתיים ומופשטים יותר. טענה מרכזית בביקורת על הגישה המסורתית היא שבניגוד לסביבה הטקטית, שבה הידע הוא אוניברסלי, בסביבה האסטרטגית לא ניתן לנתק את הידע מהידע, ובכלל זה מזווית ההסתכלות ומהאינטרסים שלו.

כדי להמחיש זאת, נתבונן בבעיה מודיעינית מהעולם הטקטי לעומת בעיה מודיעינית מהעולם האסטרטגי. שאלה טקטית עשויה להיות מיקומה של מחלקת טנקים בנקודה מסוימת. התשובה לשאלה זו היא חדה, מוחלטת ונשענת על בסיס עובדתי: האם המחלקה נמצאת בנקודה הספציפית או לא. התשובה אינה נתונה לפרשנות המתבונן, משום שכול מתבונן, בלי קשר לזהותו, יוכל לראות את מחלקת הטנקים באמצעות תצלומי לוויין. לפיכך, מדובר בידע אוניברסלי.

שאלה ברובד האסטרטגי עשויה להיות: "האם משטר היריב יציב?" התשובה לכך היא פרשנית ותלויה, בין השאר, בכוונתו של שואל השאלה, באינטרסים שלו, בנקודת מבטו ובמדיניותו: האם כוונתו היא ליציבות פוליטית, כלכלית או חברתית? האם כוונתו היא ליציבות/אי-יציבות במשמעות של החלפת המנהיג או כלל המערכת השלטונית? איזה היבט ביציבות המשטר של היריב רלוונטי עבור השואל, מעצם היותו גורם המשנה את מצב העניינים האסטרטגי? האם שואל השאלה הוא ראש המדינה (לדוגמה, נשיא סוריה אסד או נשיא מצרים א-סיסי), שמבחינתו יציבות היא עניין הישרדותי, או גורם חיצוני (למשל, ישראל או ארצות

הברית), שמבחינתנו יציבות עשויה להיות קשורה לקיום הסכמי שלום או ליציבות באזור שלם (לדוגמה, במזרח תיכון)?

להבדיל מהימצאות או אי-הימצאות של טנקים במקום מסוים, יציבות כשאלה אסטרטגית תלויה, כאמור, בנקודת המבט של המתבונן ובפרשנות שהוא מעניק לה. אם ניקח את שיטת המשטר הישראלית כדוגמה, היא נתפסת על ידי ישראלים רבים כיציבה, גם אם אורך החיים הממוצע של ממשלות ישראל עומד על מעט יותר משנתיים. לעומת זאת, מתבונן זר עשוי לראות את המערכת הישראלית כסובלת מחוסר יציבות כרוני, דבר שהופך השקעה בה למסוכנת.

בעיה נוספת העולה מהגישה המסורתית נוגעת לתפיסת "מעגל המודיעין" שתוארה לעיל. המושג "איסוף" (של ידיעות מודיעיניות) בגישה זו מהווה מטאפורה לליקוט עובדות המונחות אי שם באופן בלתי תלוי, כאשר משימתו של איש המודיעין היא ללקטן. מתוך אותה נקודת מבט, המושג "עיבוד" מבטא את הרעיון שלפיו איש המודיעין מחבר את פיסות המידע לתמונה רחבה ושלמה של המציאות "האמתית". לפי הגישה המסורתית, העשייה המודיעינית שקולה לפאזל ואין בה כמעט מקום לפרשנות סובייקטיבית, למעט הערכה המהווה השלמה לאזורים החסרים בפאזל. לפיכך, הפרקטיקה של עשיית המודיעין הלאומי, המאפיינת את היחסים בין איש המודיעין לדרג המדיני, היא של הפרדה וחד-צדדיות. איש המודיעין נדרש להציג את הערכתו בדרך כלל בראשית הדיון, או להעביר את מסקנותיו בצורה של סקירה כתובה. כלומר, הערכה מחקרית של היריב מקדימה את הדיון בגיבוש מדיניות כלפיו. לפי תפיסה זאת, בסביבה המודיעינית האסטרטגית, ההערכה המודיעינית מקדימה את המעשה המדיני, בדיוק כפי שקורה בשדה הקרב, שבו הידיעה המודיעינית מקדימה את הפעולה.

הגישה השיתופית

המגע ההדוק בין אנשי המודיעין ובין מקבלי ההחלטות האמריקאים במהלך שנות השישים של המאה העשרים, וסדרת כישלונות מודיעיניים במהלך שנות השבעים, הביאו לשינוי בגישות המטיפות להפרדה ברורה וקשיחה בין המודיעין למקבל ההחלטות. כישלונות מודיעיניים סביב מלחמת וייטנאם, הדלפות לעיתונות על מבצעי מודיעין רגישים וגילויים כי ה־CIA מבצע מבצעים ללא אישור וידוע הדרג המדיני, הביאו להקמת ועדות חקירה שבחנו מחדש את עבודת שירותי הביון האמריקאיים ולגיבוש גישה חדשה בעבודת המודיעין, שלצורך מאמר זה נכנה אותה "הגישה השיתופית".¹⁵ ההכרה בקיומם של אזורי פעילות נסתרים של

15 מבין הוועדות הבולטות נציין את דוח שלזינגר מ־1971, את ועדת רוקפלר שפרסמה את ממצאיה ביוני 1975 ואת ועדת צ'רץ' שהקים הסנאט ופרסמה את דוחותיה באפריל 1976. מעניין לציין כי ועדת חקירה נוספת, שפעלה שלושה עשורים לאחר מכן (ועדת אספן-בראון

שירותי הביון האמריקאיים, ללא ידיעת הדרג המדיני, הביאה את חברי הוועדות להמליץ לא רק על מיסוד הפיקוח, אלא גם על הקמת מנגנונים להידוק הקשר בין המודיעין לקברניטים. לפי גישתם, יש לפתח ערוץ הידברות ישיר ואיש, לעתים בלתי פורמלי, בין אנשי המודיעין ובין צרכניו. זאת, מכיוון שהיחסים בין שני הגורמים הם סימביוטיים במהותם, ולכן חייבים להתקיים ביניהם קשרי עבודה קרובים שיוסדרו באמצעות מכניזמים ארגוניים ויוודאו העברת מידע ומשוב באופן דרכיוני.

מעניין לציין כי אחד התומכים המרכזיים בגישה השיתופית, פרופסור ווילמור קנדל מאוניברסיטת ייל, פרסם כבר בשנת 1949, שנים רבות לפני שגישה זאת הפכה לפופולרית, מאמר שכותרתו "The Function of Intelligence", בו התפלמס עם הטענות שעלו בספרו של שרמן קנט.¹⁶ לפי קנדל, תפקיד המודיעין הוא לסייע למקבל החלטות להשפיע על המציאות ולעצב אותה. לכן, הוא לא ראה פסול ביחסים קרובים בין השניים ואף טען כי אלה הכרחיים ורצויים. כמו קנט, גם קנדל האמין שמקבל החלטות חייב להיות זה שמנחה את איש המודיעין, אך בניגוד לקנט, הוא המשיך וטען כי המודיעין עוזר למקבלי החלטות להשפיע על המציאות, בכך שהוא מבאר עבורם כיצד המתרחש בעולם משפיע ועשוי להשפיע על הביטחון הלאומי. לכן, איש המודיעין אינו יכול לבדל עצמו מנקודת המבט שלו-עצמו, שכן היא מהווה חלק בלתי נפרד מתפקידו.

רוג'ר הילסמן,¹⁷ אחד ממעצבי תורת המודיעין האמריקאית, צידד בגישה שהביע קנדל וגרס כי יש לעודד את המודיעין לבחון כיצד הערכותיו משפיעות על מרחב האפשרויות המונח בפני מקבל ההחלטות. הילסמן טען כי לא ייתכן שאנשי מודיעין יהיו מנותקים ממי שעבורו הם מייצרים את התוצר שלהם. לדבריו, אנשי מודיעין עובדים עבור מקבלי החלטות ומשרתים את מטרותם על ידי כך שהם מספקים להם את הרקע הנחוץ להערכת מצבים ולקבלת החלטות.¹⁸ זאת,

בשנת 1996), הגיעה למסקנות זהות פחות או יותר לאלו של ועדת צ'רץ' בכול האמור לצורך בהידוק הקשר בין מקבל החלטות ובין איש המודיעין.

Wilmoore Kendall, "The Function of Intelligence", *World Politics* 1, no. 6 (1949): 16 452-453.

17 הילסמן היה פרופסור למדע המדינה, שהתגייס לצבא האמריקאי במלחמת העולם השנייה, ומשם המשיך לתחום המודיעין הלאומי. בתפקידו האחרון כיהן כראש המחקר של מחלקת המדינה של ארצות הברית.

18 Roger Hilsman, *Strategic Intelligence and National Decisions* (Glencoe: Free Press, 1966); Roger Hilsman, "On Intelligence", *Armed Forces and Society* 8, (Fall 1981): 129-143; Roger Hilsman, *The Cuban Missile Crisis: The Struggle Over Policy* (Westport: Praeger, 1996).

בניגוד למצב ההפוך, אותו היטיב לתאר רוברט ג'רוויס: "קל לשמור על מודיעין טהור כשהוא לא רלוונטי".¹⁹

גם ויליאם ברנדס סבר כי תוצר המודיעין חייב להיות בר שימוש עבור מקבל ההחלטות, ולכן על קהילת המודיעין להבין היטב מהו הצורך שלו. כדי להבין זאת, על איש המודיעין להימצא בקרבה למקבל ההחלטות. לדברי ברנדס, הצורך של מקבל ההחלטות הוא בבחינת אלומת האור המכוונה את מאמצי האיסוף והמחקר, כשלצדה קיימת מערכת של היזון חוזר ממקבל ההחלטות על תוצרי המודיעין שהגיעו אליו.²⁰

אימוץ גישה זו על ידי ראשי קהילת המודיעין האמריקאית ניתן לראות בדברים שנשא רוברט גייטס בשנת 1992, זמן קצר לאחר מינויו לתפקיד מנהל המודיעין הלאומי של ארצות הברית (DCI – Director of Central Intelligence). גייטס הדגיש את הדיאלוג הפתוח שחייב להתקיים בין המודיעין ובין הקברניט, בפרט לאור העובדה שאף צד מהמעורבים בדיון האסטרטגי אינו חסין מטעויות: "לאף אחד אין מונופול על האמת; כולנו לומדים דברים חדשים מדי יום... חייב להתקיים דיאלוג, על כל משתתף להיות פתוח לרעיונות חדשים, ודעות אלטרנטיביות (ובלבד שהן) מבוססות היטב חייבות לקבל ביטוי".²¹

גייטס טען כי האינטראקציה בין אנשי המודיעין למקבלי ההחלטות היא מפגש שבו שני הצדדים מקיימים שיח ויוצרים יחדיו ידע, ולא אירוע חד-צדדי ולינארי שבו רק המודיעין מעביר מידע לקברניט:

הצורך להביא את מקבל ההחלטות לקרוא את תוצרי המודיעין שלנו – אל לו לסכן את האובייקטיביות שלנו ואין בכך כדי לרמז שעלינו לעדן את הערכותינו. ההפך הוא הנכון. המשמעות היא שעלינו לייצר דיון כן ומאוזן בסוגיה. אם אנו יודעים שמקבל ההחלטות מחזיק בדעה מסוימת על נושא מסוים, דעה השונה מהערכתנו, אל לנו להתרחק מגישתנו, אלא דווקא להתייחס אל נקודות החזקה והחולשה שלה, לעגן אותה בעובדות ולהסביר כיצד הגענו אליה.²²

בניגוד לפופולריות שלה זוכה הגישה המסורתית בישראל, הגישה השיתופית זוכה לאהדה פחותה, וניכר כי מרבית המצדדים בה שייכים דווקא לצד של אנשי המודיעין. אותם גורמים נוטים לעמעם את הממד הפרוצדורלי הפורמלי המסדיר שיתופיות כזו ומדגישים את האמון בין שני הצדדים כמפתח לשותפות ואת רעיון

Robert Jervis, "What's Wrong with the Intelligence Process?", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 1, no.1 (Spring 1986): 39.

William J. Brands, "Intelligence and Foreign Policy: Dilemmas of a Democracy", *Foreign Affairs* 47 (1969): 288.

Robert Gates, "Guarding Against Politicization", *Studies in Intelligence* 36, no. 5 (1992): 8.

שם. 22

האחריות המשותפת.²³ גם מפקדים בכירים בקהילת המודיעין הישראלית בעת האחרונה, כמו רח"ט מחקר באמ"ן לשעבר, איתי ברון, מדגישים כי תפקידם של אנשי המודיעין אינו מסתכם בבירור המציאות והצגתה לקברניט. לדעת ברון, אנשי המודיעין צריכים להיות מעורבים גם בתהליכים של עיצוב מדיניות ברמות השונות.²⁴ בעדות של ראש אמ"ן לשעבר, אלוף אביב כוכבי, בפני מבקר המדינה שחקר את מערכת "צוק איתן" בעזה 2014, הוא הדגיש כי המפקדים הצבאיים והקברניטים המדיניים לא צריכים להיות מאזינים פאסיביים להערכת המודיעין. בראייתו, עליהם לקחת חלק בתהליך של חיכוך עם המודיעין ולהיות שותפים בניתוח המידע ובפרשנות שלו. מנקודת מבטו כראש אמ"ן, הוא ציין כי השיח עם הקברניטים מעשיר את הערכת המודיעין והדגיש כי גופי ההערכה, גם אם הם מתבססים על מקורות טובים, צריכים להיות חשופים לביקורת.²⁵

בין המצדדים הבולטים בגישה השיתופית ניתן לציין את ראש אמ"ן לשעבר, משה יעלון, שמילא גם תפקידי פיקוד מרכזיים בצה"ל (מפקד פיקוד המרכז ורמטכ"ל) ובממשלה. יעלון ציין, בראיון שנערך עמו לאחרונה, כי תהליכי למידה וחשיבה משותפים בין הדרג המדיני לדרג המודיעיני חיוניים בכדי לפתח אסטרטגיה הולמת וכי הוא עצמו נקט פרקטיקה משתפת, שבה השיח התנהל לא באופן היררכי וללא "טקס", וזאת הן במסגרת תפקידיו בצבא והן כשכיהן כשר הביטחון. יעלון ציין כי יחד עם זאת, לא תמיד יכול הדרג המדיני לחשוף את כוונותיו לדרג הצבאי-אסטרטגי בכלל ולדרג המודיעיני בפרט, והוא זכאי לשמור על עמימות אסטרטגית. במקרים כאלה נדרש הדרג המודיעיני המקצועי לפתח יכולות לפענח את כוונותיו של הדרג המדיני ואת הדירקטיבה שלו, כדי שיוכל להפנות את מאמצעי המודיעין באופן שיסייע לו בגיבוש אסטרטגיה הולמת.²⁶

גישתנו התיאורטית לדפוס היחסים הרצוי בין איש המודיעין ובין מקבל ההחלטות יוצאת מנקודת מוצא שאנו מכנים, כאמור, "גישה שיתופית". גישה זו נשענת על הנחת יסוד שאינה רואה בידע המודיעיני התייחסות למציאות אובייקטיבית בלתי תלויה במתבונן. כפועל יוצא מכך, איננו רואים בפרויקט המודיעיני "מוסד לבירור המציאות",²⁷ המנותק מהמתבונן. בעינינו, מטרותיו של המתבונן המודיעיני, עולם ערכיו, האינטרסים האסטרטגיים שלו, ואף עצם בחירתו להתבונן במושא מחקר מסוים ולא באחר – כולם מהווים מסגרת חיונית לאופן בו המציאות מפורשת על ידיו. לכן, אנו יוצאים נגד התפיסה הרואה בפיתוח ידע על סביבה או על יריבים

23 גרשון הכהן, מה לאומי בביטחון הלאומי (תל-אביב: מערכות, 2014).

24 איתי ברון, המחקר המודיעיני (רמת השרון: המרכז למורשת המודיעין, 2015), עמ' 42.

25 מבקר המדינה, מבצע צוק איתן, 28 בפברואר 2017, עמ' 75.

26 ראיון שקיים דודי סימן טוב עם משה יעלון, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 6 באוקטובר 2016.

27 יצחק בן ישראל, הפילוסופיה של המודיעין (תל-אביב: מערכות, 1999).

פרויקט בלעדי של המודיעין, ואיננו רואים בתוצר המודיעיני מהלך אחרון בתהליך המודיעיני, קרי "תוצר" המונח על שולחנו של "הצרכן", אלא נקודת פתיחה לשיח ולפיתוח ידע משותף.

גישתנו מדגישה שלושה ממדים בתפקידו ובתפקודו של המודיעין ברמה הלאומית: ראשית, הסתלקות מראיית המודיעין כנועד לברר את המציאות באמצעות "גילוי" האמת, פשוט מאחר וזו אינה קיימת ברמות האסטרטגיות; שנית, נטישת אמת המידה כאילו טיב הערכת המודיעין ברמה האסטרטגית נבחן לאור יכולתו לשקף את המציאות "האובייקטיבית", והערכתו על סמך מידת הרלוונטיות שלו לקבלת ההחלטות; שלישית, הדגשת הצורך בשותפות בין הקברניט לאיש המודיעין בפיתוח הידע, וכן ביצירת תנאים לשיח פתוח הנחוץ לפיתוח ידע ברמה הלאומית, כדי לגבש מדיניות ולהוציאה אל הפועל.

מעובדות לפרשנויות

כאמור, הידע הנדרש לעיצוב אסטרטגיה מוצלחת הוא ידע מופשט, שמומשג בהקשר קונקרטי ומבטא רעיון ופרשנות ולא ידיעה ממשית. בניגוד לידיעה המודיעינית בסביבה הטקטית, המודיעין ברמה הלאומית מפותח על ידי איש המודיעין עצמו ואינו מתקבל כידיעה מודיעינית. האתגר העומד בפני המודיעין לפי גישה זו שונה בתכלית מתפקידו בגישה הקודמת: לא השגת ידיעה עובדתית, אלא מתן פרשנות והמשגה לתופעות שמתרחשות אצל היריב, כבסיס לשיח מפרה עם הקברניט, כדי שזה ישמש מצע לגיבוש מדיניות. במרבית המקרים, המשגה זאת אינה מצויה בצד השני, ומהווה פרשנות סובייקטיבית שלנו את היריב. זאת ועוד, לא ניתן לבחון אותה בשיפוט "נכון" או "לא נכון", משום שהיא מבטאת תפיסה אפשרית בלבד, שבאה לשרת גיבוש מדיניות קונקרטית ולא מדיניות אוניברסלית.²⁸

מן הראוי להדגיש, כי המעבר של המודיעין מעובדות לפרשנויות אין משמעו שהוא נוטש את המישור העובדתי: הפרשנות בסביבה האסטרטגית נשענת על עובדות ברמה הטקטית. במעבר מאובייקטיביות לרלוונטיות, על המודיעין להיזהר מוויתור על היושרה המקצועית של מי שמתבונן בעובדות ואף נהנה בגין כך מיתרון על פני שותפים אחרים לדיון האסטרטגי. בהקשר זה, המודיעין נהנה מיתרון כפול: הוא בעל גישה ייחודית, ולעתים בלעדית, לרמה העובדתית; הוא בין הבודדים סביב שולחן הדיונים המורגל בתהליכי פיתוח ידע, הנחוצים כל כך לקבלת החלטות.

Thomas L. Hughes, *The Fate of Facts in a World of Men: Foreign Policy and Intelligence-Making*, Headline Series 233, December 1976, p. 5; Richard Betts, "Policy-Makers and Intelligence Analysis: Love, Hate or Indifference?", *Intelligence and National Security* 3, no. 1 (1988): 184-185.

מאובייקטיביות לרלוונטיות

למרות שלעתים נשמעות גישות המדגישות את הרלוונטיות על חשבון האובייקטיביות, ואף שוללות מלכתחילה את היכולת להגיע לאובייקטיביות, הדעה הרווחת בקרב ראשי המחקר בקהילת המודיעין הישראלית, כמו זו האמריקאית, מצדדת בשאיפה להשיג אובייקטיביות, או למצער לתמרן בינה ובין הרלוונטיות. כך, לדוגמה, באתר ה־CIA מודגש הצורך במחקר אובייקטיבי: "אנשי מינהלת המחקר (של ה־CIA) מסייעים לספק הערכת מודיעין רלוונטית, מדויקת ואובייקטיבית המבוססת על כל מקורות המודיעין, ובכול הנוגע לכלל היבטי הבטחון הלאומי ומדיניות החוץ; הערכה זו מסופקת לנשיא, לקבינט ולבכירי מקבלי ההחלטות בממשלה האמריקאית".²⁹

כפי שצינו, השאיפה לאובייקטיביות של הידיעה המודיעינית היא לדעתנו עניין עקר, שכן ידיעה וידע לעולם יהיו יחסיים ותלויים במתבונן. לפיכך, אנו מבקשים להסתלק מהעיקרון הבוחן את טיבו ותפקודו של המודיעין בהקשר של רעיון האובייקטיביות ולהחליפו בעקרון הרלוונטיות שלו לתהליך קבלת ההחלטות. עקרון הרלוונטיות, כאמת מידה לבחינת המודיעין מול מקבלי החלטות ברמה הלאומית, הוצג יפה על ידי ג'וש קרבל ואנתוני אולקוט.³⁰ השניים טענו כי נדרשת "סינתזה בין המודיעין למקבלי ההחלטות", במסגרתה יחדל המודיעין להיות ספק של מידע בלבד ויתחיל להיות ספק של ידע ורעיונות. הדבר מחייב שינוי כפול: ראשית, על מקבלי ההחלטות "לתת אמון ולחשוף את מדיניותם בפני המודיעין", וכן "לשאול שאלות על יותר מאשר נתונים";³¹ שנית, על אנשי המודיעין להיות מעורבים בגיבוש המלצות ולהתגבר על רתיעתם מכך, המונעת שילוב של השלכות פעילות כוחותינו בהערכותיהם. לשיטתם של קרבל ואולקוט, בתנאים אלה של שיח ושיתוף, לא ניתן יהיה יותר לדבר על הצלחות במדיניות או על כישלונות מודיעיניים, משום שהם יהיו שזורים אלה באלה. שינוי נוסף נובע מהצורך בלימוד המדיניות ובהתאמת הערכות המודיעין לצרכים הנובעים ממדיניות זו, ובלשונם של קרבל ואולקוט: "המודיעין ידרש לתת מה שצריך ולא מה שיש. איש המודיעין החדש צריך ללמוד לקבל יעדים פוליטיים ואסטרטגיים כלגיטימיים וראויים".³² פיתוח דפוס כזה של מודיעין, המשולב בעיצוב המדיניות, עלול לגרום למצב של מתח בינו ובין מקבל ההחלטות. לפי קרבל ואולקוט, במקרים בהם איש מודיעין

29 כפי שמובא באתר סוכנות הביון המרכזית (CIA), <https://www.cia.gov/offices-of-cia/intelligence-analysis/index.html>

30 Josh Kerbel and Anthony Olcott, "Synthesizing with Clients, not Analyzing for Customers", *Studies in Intelligence* 54, no. 4 (2010): 11-27.

31 שם.

32 שם.

אינו מזדהה עם המדיניות המוצעת, עליו להתפטר, הגם שקיימת סכנה שבהיעדר מתח בין שני הצדדים, המודיעין יהפוך לכלי בידי המדינאי³³ (כפי שנטען נגד קביעות המודיעין במערב בהתייחסו לעיראק בשנת 2003).³⁴ לדעת קרבל ואולקוט, ההישג המרכזי של גישה זו, מעבר להפיכת המודיעין לרלוונטי, הוא שלמקבלי ההחלטות, אם ירצו בכך, יהיה שותף שעמו הם יוכלו "להתלבט, לשאול שאלות ולגבש מדיניות הולמת".³⁵

מדיכוסומיית יצרן/צרכן לשותפות

הקברניט נדרש לשותף כדי שיוכל, יחד עם המודיעין וגורמים נוספים, לעמוד על מגבלות ותורפות השחקנים בסביבה האסטרטגית ולעצב לאורן מדיניות או אסטרטגיה מוצלחת. מלאכת גיבוש האסטרטגיה היא אפוא מלאכה משותפת בהובלת הקברניט, שלמודיעין חלק ייחודי בה (אם כי לא בלעדי), משום שהוא זה שאמור להביא לדיון הבנות ופרשנויות על הסביבה האסטרטגית. עם זאת, הידע אותו מביא המודיעין אינו עומד בפני עצמו (כמתואר ב"מעגל המודיעין" של קנט), אלא מתקיימים תהליכים משותפים של פיתוח ידע וגיבוש הבנות. העמדת התובנות המודיעיניות על הסביבה כנושא בפני עצמו, מבלי לשקף הבנות על המתבונן, יוצרת חסך משמעותי.

נוכח הנאמר לעיל, גיבוש מערכת הבנות אסטרטגיות מול זירה או יריב חייב להתבצע במשולב על ידי אנשי מודיעין וקברניטים. אנו מבקשים אפוא להיפרד מהדיכוסומיה המסורתית, המבחינה בין יצרני המודיעין לצרכניו, ולהתייחס אליהם, לפחות ברמה התיאורטית, כאל שותפים, גם אם לא שווים. איננו מציעים להיפרד מתפיסת "מעגל המודיעין" של קנט במלואה, אולם בראיתנו, השלב הראשון והאחרון שלה צריכים להתבצע תוך ממשק קרוב ואינטראקטיבי בין המודיעין ובין הקברניט, אשר הופך את דפוס היחסים לדו-צדדי.

הטבלה הבאה מסכמת את ההבחנה בין הגישה המסורתית ובין הגישה השיתופית האקטיבית בה אנו אווזים.

33 יהושפט הרכבי, **המודיעין כמוסד ממלכתי** (תל-אביב: מערכות, 2015), עמ' 71. יהושפט הרכבי, שהיה ראש אמ"ן ובהמשך שימש יועץ אסטרטגי לשר הביטחון ויועץ למודיעין לראש ממשלה, כינה תופעה זו "חייטות מודיעינית".

34 Paul R. Pillar, "Intelligence, Policy and the War in Iraq", *Foreign Affairs* (March-April 2006).

35 Kerbel and Olcott, "Synthesizing with Clients".

תרשים 2: השוואה בין הגישה המסורתית ובין הגישה השיתופית³⁶

הגישה המסורתית	הגישה השיתופית
מה אתה רוצה לדעת?	מה אתה רוצה להשיג?
ממוקדת איומים	ממוקדת הזדמנויות
מתייחסת לעבר	מתייחסת לעתיד
נוטה להיות טקטית	חייבת להיות אסטרטגית
תוצר	תהליך, שיח
מחפשת השוואות ואנלוגיות	מנסה לאתר את הייחודי
מתעניינת באובייקטים	מתעניינת בהקשר ובזיקות
תגובתית	יוזמת, פרו־אקטיבית
מופנמת	מוחצנת
נוטה להתמקד במה שהשתבש	מאפשרת לבחון (גם) מה הצליח
מתגמלת שנינות – מערכות גדולות, עוד כוח אדם, התמחויות, תוכניות רחבות	מתגמלת דמיון – גמישה, מסתגלת, פחות היררכית, יותר רשתית
איסוף	קוגניציה – הבנה

הבעייתיות ביישום הגישה השיתופית

דומה שהגישה השיתופית היא פרקטיקה מקובלת בממשק שבין אנשי מודיעין ובין מצביאים אנשי צבא, כמו, למשל, קמ"ן פיקוד שהוא חלק אינטגרלי מקבוצת הלמידה אותה מוביל מפקד הפיקוד. עם זאת, לאורך השנים ניכרים קשיים של ממש ביישום הגישה השיתופית ברובד הלאומי, קרי בממשק שבין אנשי המודיעין ובין הדרג המדיני. אנו מעריכים כי הסיבה לכך טמונה במאפיינים התנהגותיים ומבניים, הן מצד הקברניט והן מצד איש המודיעין, ובמתחים האופייניים לסביבה הלאומית. בסביבה האסטרטגית קיים מתח בסיסי בין נקודת המבט של אנשי המודיעין, שחלקם מעוניינים לתאר את העתיד, ובין נקודת המבט של הקברניט, שכוונתו היא לעצב את העתיד.³⁷ קברניטים סבורים לעתים קרובות שאנשי מודיעין נוטים להרחיב את תחומי אי־הוודאות בעולם שבו הקברניטים פועלים, במקום לצמצמם. הקברניטים זקוקים לפתרונות, ואילו הערכת המודיעין מציפה להם בעיקר אתגרים, וכמעט שלא מניחה לפתחם פתרונות. זאת ועוד, אנשי מודיעין נוטים להערים סייגים על הערכותיהם ולשרטט מגוון תרחישים המתוארים לעתים קרובות בצורה עמומה. קברניטים מעוניינים לעתים תכופות שהמודיעין יספק להם תחזיות, אך

³⁶ טבלה זו מבוססת על טבלה המופיעה במאמר של קרבל ואולקוט, שם, עמ' 23.

³⁷ Hans Heymann, "Intelligence and Policy Relationships", in *Intelligence Policy and Processes*, eds. Alfred C. Maurer, Marion D. Tunstall and James M. Keagle, (Boulder: Westview Press, 1985), pp. 57-66.

קציני מודיעין שידבקו במעמד של נביאים לא יוכלו להיות שותפים נאמנים של הקברניטים במלוא מובן המילה.

חסם מרכזי נוסף העומד בפני יישום התפיסה השיתופית נובע מכך שהקברניט אינו מעוניין בדרך כלל לשתף את קהילת המודיעין בשיקוליו ובכוונותיו הכמוסות: הוא חושש מהדלפות, לעתים אינו רוצה שיאתגרו אותו, מעדיף לקדם תפיסת עולם מסוימת ואינו מעוניין שגורם מקצועי יטיל בה ספק. בעיה אחרת נוגעת להיעדר שפה משותפת בין הקברניט ובין איש המודיעין, כאשר מבחינת הקברניטים, שפתם של אנשי המודיעין אינה ברורה, או למצער אינה מבטאת את רמות הוודאויות הנחוצות להם כדי לנהל סיכונים.

יתרה מכך, לא תמיד קיים קשר ישיר בין הערכת המודיעין ובין קבלת ההחלטות. לעתים ההחלטות, במיוחד המשמעותיות שבהן, מתקבלות במנותק מהערכת המודיעין, והגורם המרכזי המביא לקבלתן אינו נוגע להבנות שמשקף המודיעין ביחס לסביבה ולשחקניה, אלא משקף שיקולים אחרים הנובעים מנקודת המבט של הקברניט. זאת ועוד, לעתים מתקבלות החלטות במהופך מהערכת המודיעין, שכן השוני בנקודות המבט של איש המודיעין ושל הקברניט עשוי להביא לפרשנויות שונות, שלא לומר מנוגדות, של המציאות.

סוג אחר של בעיות נובע מהעובדה שמקבל ההחלטות ניזון מקשת רחבה של מקורות מידע על הסביבה האסטרטגית, שמרביתם אינם מודיעיניים. דבר זה נכון בעיקר בעת הנוכחית, שבה כל אחד יכול להיות נגיש לים המידע, לפרשנויות ולתובנות שונות, וכאשר לקברניט יש מקורות משלו. קברניט יכול לשאול את עצמו, לעתים בצדק, מה הערך המוסף של קהילת המודיעין על פני פרשנויות חלופיות, הזמינות לו באופן ישיר, וייתכן שהן דומות יותר לתפיסת עולמו.

בנוסף, לעתים קרובות יש לקברניט יתרון על המודיעין בהבנת המערכת האסטרטגית, במיוחד כאשר מדובר בקברניט בעל ניסיון וקשרים אישיים עם קברניטים בעולם. הקברניט מגלה בדרך כלל הבנה עמוקה של האופן בו מתנהלת המערכת הבין-לאומית, והדבר עלול לגרום לכך שלא יראה בקהילת המודיעין שותפה, במיוחד אם זו מדגישה היבטים של איומים צבאיים ושמה דגש פחות על הזדמנויות מדיניות. עניין אחרון שעלול להקשות על השותפות בין הקברניט למודיעין הוא אופי סדר היום המדיני של קברניט שמעוניין בידע על חברות אזרחיות, כלכלה ותרבות. זאת, בניגוד לנקודת המבט של המודיעין ששמה, כאמור, דגש על איומים צבאיים. פער זה עלול להקשות על הקברניט לראות במודיעין שותף, גם אם הוא רוצה בכך. עד כה תיארונו בעיקר את הקשיים והחסמים הגורמים לקברניט לא לראות במודיעין שותף. בה בשעה, קיימים חסמים גם אצל אנשי המודיעין, העלולים למנוע מהם לראות את עצמם שותפים לקברניט. חסמים אלה נובעים, למשל, מאחזתה העמוקה של הגישה המסורתית בקרב קהילת המודיעין ומאופיים של

התוצרים המודיעיניים. במקרים רבים, אלה אינם מעודדים שיח, אלא מבקשים לתאר "שורות תחתונות", וגם אז הן מנוסחות לא פעם בצורה מעורפלת. השילוב של חסמים דו־כיווניים אלה, ובעיקר היעדר הכרה משותפת לשני הצדדים כי בגישה השיתופית טמונה הזדמנות של ממש לשיח אסטרטגי פתוח בין המודיעין לקברניט, הופכים את יישומה של גישה זאת למהלך קשה מאוד לביצוע.

סיכום

מגבלות לא פשוטות עומדות בפני מימוש הרעיון של סינתזה בין המודיעין ובין מקבלי ההחלטות: אי־רצון של מקבלי ההחלטות להיחשף ו/או להתחייב למדיניות, חשש מהדלפות ומסורת בירוקרטית ותפיסתית. עקרונות דוגמתיים של יחסי יצרן־צרכן, שהינם עדיין דומיננטיים למדי בשיח המודיעיני הלאומי, וכן החתירה לאובייקטיביות (מדומה), מהווים גם הם חסמים משמעותיים.

השינוי בדפוס היחסים בין המודיעין ובין הקברניט מצוי בחיתוליו. נראה כי הרעיון של יחסי שיתוף בין שני הצדדים הוא הכיוון הנכון שלאורו יש לעצב יחסים אלה, במטרה לתת מענה מיטבי לאתגרי השעה בפניהם ניצבים מעצבי המדיניות ואנשי המודיעין כאחד. התנאי המקדמי ליצירת שינוי כזה הוא "הרצון להשתנות" כפי שהיטיבו להגדירו בפשטות קרבל ואולקוט.³⁸

בכדי לממש את תפיסת השיתופיות בין הקברניט ובין המודיעין, ראוי להכיר אותה ולראות את הפוטנציאל החדש הטמון בה. ייתכן שהיא אינה מתאימה לכול הקברניטים, אולם אלה שלהם היא מתאימה נדרשים למאמץ משמעותי בכדי ליישמה. בהנחה שגורמי המודיעין מעוניינים לעודד שיח פתוח עם הקברניטים, הם נדרשים להביא בפניהם תוצרים שאינם מתיימרים "לחזות את העתיד" ברמות האסטרטגיות, משום שתחזית כזו רק תיצור מרחק בינם ובין הקברניט. תוצרים המשרטטים מרחבי אפשרויות ומאפשרים לקברניט לנהל סיכונים מעלים את הסיכוי שהוא יראה באנשי המודיעין שותפים.

מצדו של הקברניט, אם הוא מעוניין לשנות את דפוס יחסיו עם אנשי המודיעין, עליו ליצור תנאים לשיח פתוח עמם, ולאפשר להם להשמיע דעות שונות ומאתגרות. הקברניט נדרש ליצור יחסי אמון עם המודיעין ולשתף אותו, ככול הניתן, בתוכניותיו ובהתלבטותיו. איש המודיעין מצדו צריך להשיב על מתן אמון זה בכך שישמור על סודות הקברניט באופן דיסקרטי ויימנע מהדלפתם.

השותפות בין המודיעין לקברניט ברמה האסטרטגית אינה דבר מובן מאליה, ונדרש לעשות מאמץ רב בשני הצדדים כדי ליישמה. יחד עם זאת, יש בשותפות כזאת פוטנציאל לשיח מסוג חדש, שיתרום הן לגיבוש אסטרטגיה טובה יותר והן לניצול טוב יותר של קהילת המודיעין.