

מוסף מיוחד

מכוני חשיבה בתחום מדיניות חוץ ותהליכי קבלת החלטות¹

יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס

בישראל פועלים עשרות מכוני חשיבה בתחומים שונים, המבקשים להשפיע על אופן קבלת ההחלטות בתחומי החברה והמדינה. המספר הגדל של מכוני חשיבה בישראל משקף תופעה עולמית נרחבת יותר של התגברות השפעתם של מכוני החשיבה. תפקידם של מכוני חשיבה מרכזי בארצות־הברית במיוחד, בגלל מאפיינים ייחודיים של המערכת הפוליטית הקיימת בה, אך למכונים מסוג זה השפעה לא מבוטלת גם באזורים אחרים בעולם. לאור האתגרים הביטחוניים הרבים שבפניהם ניצבת ישראל ועקב מורכבותם, חשוב לדון במקומם של מכוני חשיבה בהווה הישראלית. מאמר זה יבקש לברר, בין השאר, מיהם קהלי היעד של מכוני החשיבה בתחום הביטחון ומדיניות החוץ; כיצד משפיעים מכונים אלו על קבלת החלטות; מהם האתגרים הניצבים בפני מכוני החשיבה בעת הנוכחית.

מילות מפתח: מכוני חשיבה, מדיניות חוץ, ביטחון, ארצות־הברית, ישראל

מבוא

חלק חשוב אך מוכר פחות בתהליך קבלת ההחלטות של גורמי ממשל קשור בעבודתם של מכוני חשיבה. מכוני החשיבה הישראליים, בדומה למקביליהם בעולם, מבקשים להשפיע – בין אם באופן ישיר ובין אם באופן עקיף – על גופי הממסד, ובתוכם על מקבלי החלטות. מכוני החשיבה בולטים במיוחד בארצות־הברית, לאור מאפיינים ייחודיים של המערכת הפוליטית הקיימת בה, ובפרט ההחלפה

¹ד"ר יואל גוז'נסקי, עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.
²ד"ר גליה לינדנשטראוס, עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

של אלפי נושאי משרות עם כניסתו לתפקיד של ממשל חדש. עם זאת, השפעתם של מכוני חשיבה גוברת גם באזורים אחרים בעולם. מספר מכוני חשיבה גדל כל העת וכיום פועלים בישראל עשרות מכונים בתחומים שונים, המבקשים להשפיע על אופן קבלת החלטות בתחומי החברה והמדינה.² בישראל קיימים מספר מכוני חשיבה ומכוני מחקר בתחום החוץ והביטחון, חלקם קשורים לאוניברסיטאות וחלקם עצמאיים. בין הבולטים שבהם ניתן למנות את המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, מרכז דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, המכון למדיניות ואסטרטגיה, המכון למדיניות נגד טרור, מכון טרומן למען קידום השלום, המכון ליחסים בינלאומיים על שם לאונרד דיוויס, מכון רובין לחקר המזרח התיכון והיחסים הבינלאומיים, מיתווים – המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית, מולד – המרכז להתחדשות הדמוקרטיה, הפורום לחשיבה אזורית, המכון לאסטרטגיה ציונית ומרכז ישראל פלסטיין למחקר ולמידע – איפקרי. בנוסף, כיוון שנושאי חוץ וביטחון נושקים לתחומים אחרים, גם למכונים נוספים הייתה תרומה לקבלת החלטות לאורך השנים כמו בסוגיות שנגעו לממשק בין ביטחון ודמוקרטיה במכון הישראלי לדמוקרטיה, מכון ירושלים למחקרי מדיניות בהקשר לסוגיית ירושלים בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני ומכון ראות, שהיה בין הראשונים ששמו דגש על תופעת הדה-לגיטימציה. מאמר זה יבקש לברר מיהם קהלי היעד של מכוני חשיבה בתחום הביטחון ומדיניות החוץ; כיצד משפיעים מכונים אלו על קבלת החלטות, אם בכלל ניתן למדוד השפעה; ומהם האתגרים הניצבים בפני מכוני חשיבה בעת הנוכחית.

רקע

הגדרה קלאסית של מכוני חשיבה היא זו של פרופ' יחזקאל דרור, המציג אותם כ"איי מצוינות של קבוצות של חוקרים ואנשי מעשה מדיסציפלינות שונות, העובדים בהיקף מלא על בעיות מדיניות מרכזיות".³ טרוי מכנה מוסדות אלו "אוניברסיטאות ללא סטודנטים".⁴ הגדרה אחרת שעוזרת לשפוך אור על התופעה היא זו של מקגאן, שעומד בראש פרויקט מטעם אוניברסיטת פנסילבניה המדרג את מכוני חשיבה בעולם, ואשר הגדיר אותם כ"ארגונים המייצרים מחקר ממוקד מדיניות, ניתוחים וחוות דעת על סוגיות פנים וחוץ, במטרה לאפשר למקבלי החלטות ולציבור לקבל החלטות על בסיס ידע בנושאים הקשורים למדיניות ציבורית".⁵ המונח 'מכון חשיבה' שימש לראשונה בשנות החמישים של המאה הקודמת לציון מכונים כדוגמת מכון ראנד, אך התופעה קודמת לכך. ניתן לאתר את מכוני חשיבה הראשונים כבר במאה ה-19 באנגליה ובתחילת המאה ה-20 בארצות-הברית.

מכוני חשיבה הם מוסדות, לרוב חוץ-ממשלתיים, המבקשים להשפיע על המדיניות של גופי הממשל השונים. הם מתפקדים ברוב המקרים כמקור תומך בעיצוב ובקבלת החלטות, הן בשל הקושי של גופי שלטון "לעכל" כמויות מידע גדולות והן בשל תפקודם במסגרות זמן לוחצות. בהתמודדות בין ה"דחוף" ל"חשוב" נאלצים גופי ממשל, במקרים רבים בלית ברירה, להעדיף את ה"דחוף". מכוני חשיבה יכולים לאזן את הנטייה הזאת משום יכולתם להעדיף את ה"חשוב" על ה"דחוף". יתר על כן, לעיתים מעדיפים גופי ממשל, אזרחיים וביטחוניים כאחד, להוציא למיקור חוץ עבודות מחקר שונות, בין אם כעבודות ראשוניות ובין אם כהמשך לעבודות מקדמיות שנעשו אצלם כדי לקבל חוות דעת נוספת. מכוני החשיבה הם לעיתים מקור חלופי ונגיש לידע שונה מזה שמספקים גופי השלטון, ויש להם תפקיד חשוב גם בחיזוק הקשר של החברה האזרחית עם גופי השלטון.

מה שבדרך כלל אמור לאפיין את המכונים הללו הוא חשיבה לטווח ארוך, המתעלה מעל הנושאים המיידיים בעלי "חיי מדף קצרים" שעומדים במרכז סדר היום ומקבלים התייחסות בתקשורת. המידה ואופן ההשפעה של המכונים בשלבים השונים של קביעת המדיניות נגזרים מהמשאבים העומדים לרשותם, ומהגישה שיש לחוקרים למעצבי וקובעי מדיניות. לעיתים הם קשורים לקו האידיאולוגי של המכון ולמידת התאמתו לקו שמוביל הממשל. התפקידים המרכזיים של מכוני החשיבה היו לאורך השנים זיהוי, ניתוח והערכה של סוגיות ומתן הצעות והמלצות לשיפור הטיפול בהן; מתן במה לחילופי רעיונות וידע; לעיתים הם, כפי שמקובל בצפון אמריקה ובמידה פחותה יותר במערב אירופה ובישראל, נקודת המתנה עבור אלו הממתינים לקבל משרות עם חילופי השלטון הבאים, ומקום לקריירה שנייה עבור אנשי הממשל העוזבים.

גופים רבים נושאים את השם הזה, אך מכוני החשיבה אינם בנויים מקשה אחת. בתוך הקטגוריה של מכוני חשיבה יש להתייחס למספר תת-קטגוריות: מכוני חשיבה מפלגתיים/אידיאולוגיים, ממשלתיים, עצמאיים ואוניברסיטאיים. הגיוון של מכוני החשיבה נובע לעיתים מהתפתחויות תלויות הקשר והיסטוריה בכל מדינה, אך ייתכן שהוא נובע גם ממניעים אחרים. כך למשל, השימוש במימון ממשלתי למכוני מחקר במשטרים אוטוריטריים יכול להיות ניסיון ליצור דימוי של קיום ניצני חברה אזרחית או קולות אחרים באותה מדינה.⁶ דרך נוספת של משטרים אוטוריטריים להשפיע על קבלת החלטות בעניינים היא בדרך של תרומות למכון קיים או אף הקמת מכון ייעודי, בדרך כלל בארצות-הברית ובמערב אירופה, לקידום האינטרסים והיעדים שלהם. תופעה זו בולטת במיוחד בפעילותן של כמה ממדינות המפרץ בבירת ארצות-הברית.⁷ במכונים האקדמיים – הקרובים יותר למודל של 'מכון מחקר' – הצוות מורכב בדרך כלל מאנשי סגל משורות האוניברסיטה, מה שמשפיע על מידת הזמינות של החוקרים ועל תוצרים שמבטאים כתיבה היסטורית

ו/או תיאורטית יותר. מכונים אלו אינם בנויים לשרת את הממשל, למרות שבמספר מקרים הם הצמיחו מתוכם פקידים בכירים. מכונים אלו משרתים קודם כול את העולם האקדמי, שמזין בעקיפין את השיח הציבורי.

חלק מהסיבה לריבוי מכוני חשיבה קשור לכך שהמערכת השלטונית אינה מסוגלת, ולעיתים אינה רוצה, לטפל בנושאים רבים. למכוני החשיבה יכול להיות גם תפקיד בהכשרת בעלי משרות בשירות הציבורי. מה שמייחד מכוני חשיבה רבים בארץ ובעולם הוא התמהיל של אנשים בעלי ניסיון מעשי ואקדמאים מתחומי ידע שונים ובעלי דעות פוליטיות שונות. הדבר מסייע למכונים המקצועיים (בניגוד לאלה שהוקמו כדי לקדם תפיסות אידיאולוגיות שונות) לשמור על חוסר פניות, אך זוהי גם נקודת החולשה של רבים מהמכונים: הדבר מקשה לעיתים על החוקרים לשתף פעולה ביניהם.

כיצד הם משפיעים?

שאלה מרכזית היא – כיצד ניתן להעריך השפעה של מכון חשיבה. יש מקרים שבהם מעצבי ומקבלי החלטות התבטאו במפורש ביחס לתרומתם של מכוני החשיבה. כך טען חבר הכנסת יוסי ביילין ב־1998 ש"לולא התנאים שיצרו הארגונים הללו, לא היינו מגיעים להסכם אוסלו ולהבנות על הסדר הקבע"⁸; וזאת, בין היתר, בזכות הבמות שניתנו למפגשים מאחורי הקלעים והרעיונות שהועלו על ידי מכוני החשיבה. מקרה אחר שלגביו יש הסכמה נרחבת בדבר השפעתם של מכוני המחקר היה תרומתם לגיבוש מחדש של האסטרטגיה האמריקאית כלפי עיראק ותגבור הכוחות ב־2007.⁹ למרות דוגמאות אלו, הערכת ההשפעה והביצועים של מכוני חשיבה אינה פשוטה כלל ועיקר במרבית המקרים. מכוני החשיבה מתחרים עם דעות ויעדים של שחקנים אחרים בזירה, ולכן ספק אם מכון אחד יכול לזקוף לזכותו שינויים במדיניות.

לעיתים, כאשר אנו אומרים "השפעה" הכוונה היא למעשה ל"חשיפה". כמות הפרסומים (ספרים, מאמרים, פרשנויות ומאמרי דעה), מספר העוקבים והרשומות (פוסטים) במדיה החברתית וריבוי כנסים הם, לכאורה, דרך אחת לעמוד על מידת השפעתו של המכון. אולם, לא תמיד יש קשר ישיר בין מידת החשיפה לבין מידת ההשפעה.¹⁰ חשיפה תקשורתית אומנם מייצרת דימוי שמכון כזה או אחר ממלא תפקיד מרכזי בעיצוב המדיניות, אולם זה לא מבטיח בהכרח שעמדות חוקריו אכן ישפיעו על מקבלי החלטות או על הציבור בכללו. לעיתים אף ההפך הוא הנכון: נראות יתר עשויה לבוא על חשבון אמינות ורצינות אינטלקטואלית.

ישנם מדדים נוספים המאפשרים לעמוד על דרך ההשפעה של מכוני חשיבה: מידת הקרבה של ראש המכון וצוותו למעצבי ומקבלי החלטות (במקרה של מכונים העוסקים בביטחון לאומי – בקרבתם לגופי הביטחון והמודיעין השונים); היכולות

והרקע של הצוות גם הם משמעותיים, ורקע מעשי בתחומים הנחקרים יכול להיות לעזר גם בגישה למוקדי הידע הרלוונטיים וגם במידת ההערכה הכללית שהחוקר זוכה לה. לבסוף, גם את האיתנות הפיננסית של המכון ובסיס התמיכה הכלכלית בו ניתן לקשור לעיתים ליוקרה שממנה הוא נהנה.

כלל, קיים מתח בין הרצון להשפיע על מקבלי החלטות ועל השיח הציבורי, ומכאן לכתוב באופן תמציתי, קולח ורלוונטי מאמרים וסקירות שיעוררו עניין ציבורי, ובה בעת לשמור על ההערכה בקרב הקהילה האקדמית והמקצועית. חלק מהעקרונות המנחים כתיבה אקדמית שונים מאלה שמנחים כתיבה מכוונת מדיניות, בעיקר בשל הצרכים השונים של גופי השלטון והיכולת שלהם להפיק תועלת מהמחקרים. כך למשל, אם הטקסט ארוך מדי, אנשי הממשל יתקשו למצוא את הזמן לקרוא אותו. במקרה הטוב הם יטילו את הקריאה על דרג נמוך מהם. מטרה מרכזית של מכוני חשיבה מובילים היא השפעה על מעצבי ומקבלי החלטות, אך במקרים רבים הגישה אליהם מוגבלת, או שרמת הקשב שלהם נמוכה. גם אם יש גישה למקבלי ההחלטות, אישים אלו מעדיפים כי עצם הקשר שלהם עם מכון החשיבה יישאר דיסקרטי, בוודאי אופי הסוגיה שעל הפרק וההמלצות בעניינה. המכון יתקשה לפרסם ברשות הרבים את העובדה שהוא מייצג לגורמים שונים ובוודאי את רוח ההמלצות שהעניק להם, שמא יאבד את אמונם בו. קיים גם מתח מובנה בין עיסוק בסוגיות ארוכות טווח, שלפי ההערכה ישפיעו על עתיד המדינה והחברה, לבין ניסיון להתאים את התוצרים לדרישותיהם המיידיות ולצורכיהם של קובעי המדיניות, וכן לרצון המכונים להיות מעורבים בנעשה בעולם "המעשי" ולייצר חומרים "ידיוניים למשתמש".

נשאלת השאלה מה משפיע יותר על גופי ממשל – תהליכי חשיבה פנימיים או תהליכי חשיבה חיצוניים? התשובה אינה ברורה מאלה ותלויה באופי הארגון ובסוגיה שעל הפרק. מצד אחד, אם הארגון החליט שהוא רוצה לטפל בסוגיות מסוימות ומזמין את הניירות מעובדיו, צפוי שייתן קדימות לניירות אלו. לעומת זאת, כאשר מועלית הצעה של גורם חיצוני, אם הנושא אינו ממוקם גבוה בסדר העדיפויות של מקבלי החלטות, הרי הוא עלול להתעלם מההצעה. מצד שני, לעיתים יש למכוני החשיבה יכולת השפעה לא מבוטלת דווקא משום שהם נמצאים ופועלים מחוץ לממסד.

אופי המערכת הפוליטית בארצות הברית והעובדה שהפקידות הבכירה מוחלפת עם כניסתו לתפקיד של נשיא חדש מביאים לכך שמכוני החשיבה האמריקאיים מובילים ביחס לעמיתיהם בעולם, מבחינת השפעתם על קבלת החלטות. עד סוף המאה ה-20 שינו רבים ממכוני החשיבה האמריקאיים את האוריינטציה שלהם ועברו מהמודל של "אוניברסיטאות ללא סטודנטים" למשתתפים פעילים במשחק הפוליטי. ראייה שמרנית יותר של תפקיד מכון החשיבה גורסת כי עליו להצביע על

דרכי פעולה אפשריות, ולא לפסוק בעצמו מהי האפשרות העדיפה. דרך זו אפשרית עבור אלה מבין המכונים המבקשים שלא לקחת חלק בדיון הפוליטי ולהישמר מזיהוי אידיאולוגי. כמה מן המכונים נושאים כיום בגאון את שיוכם הפוליטי. כך למשל, Heritage Foundation תרם תרומה לעיצוב המדיניות בעידן רייגן ו־Center for American Progress (CAP) הפך למעיין של חשיבה ליברלית וסייע רבות בקמפיין הבחירות של הנשיא ברק אובמה. "איננו מתיימרים להיות אובייקטיבים" אמר בהקשר זה אחד מראשי CAP במהלך קמפיין הבחירות של אובמה.¹¹ ניתן אם כן להצביע על כמה דרכי השפעה אפשריות של מכוני חשיבה על תהליכי קבלת ההחלטות:

האחת – השפעה מבפנים – מומחים המביאים עימם בהצטרפותם לממשל את הידע שרכשו במכוני החשיבה, ופועלים לאחר מכן במסגרת ממשלתית. השנייה – ייעוץ והשאלה קצרת טווח – חוקרים עשויים להשפיע על תהליכי עיצוב וקבלת החלטות, בין אם על ידי מינוי זמני ובין אם בהשתתפות בדיונים בגופים ובצוותי משימה אד הוק. השלישית – השפעה מבחוץ – על ידי הפצת ידע בצורת פרסומים וכנסים, כאשר המומחים אינם מעורבים בעבודה היום־יומית של אנשי הממשל, אלא מנסים להעשיר את עולם הידע שלהם "מבחוץ". הרביעית – קיום פורומים במסגרת מכוני החשיבה, המשמשים "מרחב ניטרלי" בעבור אנשי ממשל. הם יכולים להגיע אליהם וללבן סוגיות, לשמוע עמדות שונות ולקבל פרספקטיבה רחבה יותר בתחום עיסוקם.

אתגרים למכוני החשיבה בעת הנוכחית

מגמות הגלובליזציה, השינויים הטכנולוגיים ועלייתה של המדיה החברתית הגבירו את התחרות על תשומת הלב של הציבור, אך גם את זו של מקבלי ההחלטות. מכוני החשיבה מתחרים בזירה רוויה שבה חברות ייעוץ, גופי שדלנות, ארגונים לא ממשלתיים, גופי תקשורת וגורמים פרטיים מספקים תוצרים המבקשים להתחרות בתוצרים של מכוני החשיבה.¹² למרות התחרות הגוברת, מכוני חשיבה נתפסים פעמים רבות כמקור אמין יותר וככזה המפיק תובנות באופן עקבי.¹³ יחד עם זאת, כדי להתחרות ב"שוק הרעיונות" נדרשים חוקרים במכוני חשיבה, בנוסף לשמירה על המעמד והנוכחות האקדמית שלהם באמצעות פרסום ספרים ומאמרים מקצועיים, גם לנוכחות גוברת במדיה החברתית ולכתיבת בלוגים.

כאמור, קיים מתח מובנה בין עיסוק בסוגיות ארוכות טווח שעשויות להשפיע על עתיד המדינה והחברה, לבין ניסיון להתאים את התוצרים לדרשותיהם ולצורכיהם המיידיים של קובעי המדיניות, ולקיים למעשה סוג של פעילות שדלנות למימושם.¹⁴ יש להדגיש, עם זאת, שכדי להפיק את אותם ניירות עמדה תמציתיים – לעיתים

אורכו המומלץ של נייר כזה אינו עולה על שני עמודים – יש צורך במחקר בסיסי קודם בנושא. יתר על כן, במרבית המקרים מכוני החשיבה מעוניינים להשפיע ולהעשיר את השיח הציבורי (בין אם כאמצעי להשפיע על מקבלי החלטות ובין אם כמטרה בפני עצמה) והאקדמי, ולשם כך יש צורך גם במחקרים רחבי יריעה. בעבר הדגישו מכוני החשיבה את מספר הספרים ומחקרי המדיניות שפרסמו; הדגש כיום בחלק מהמכונים הוא על ניסיון לאתר שינויים משמעותיים, במדיניות או בחקיקה, בעקבות פעילות המכון.¹⁵ השינויים באופן הבחינה העצמית של המכון משפיעים ישירות על הדגשים שמעניקים החוקרים למשימות השונות המוטלות עליהם.¹⁶ הדרישות המשתנות מהעובדים במכוני החשיבה הופכות אותם ל"שילוב של חוקרים, עיתונאים, מומחי שיווק ויזמים".¹⁷

היתרון היחסי של מכוני החשיבה בעבר היה היכולת שלהם לקיים חשיבה ודיון על סוגיות לעומק, בשל היותם משוחררים מסד בעייתי של לוח זמנים. לטענת מקגאן, "התחרות הגוברת, הציפיות מצד תורמים, החדשות המגיעות 24/7 והציפייה להגיב למהלכים הפוליטיים יוצרים עומס גם על מכוני חשיבה".¹⁸ הם נדרשים כיום להגביר את מהירות ייצור התובנות שלהם, עד כדי כך שמכון Heritage Foundation, לדוגמה, בחר לשים דגש על "מחקר מדיניות מהיר תגובה" ("quick-response policy research").¹⁹ כאשר מכוני חשיבה החלו להגיב לצרכים קצרי הטווח של קובעי המדיניות והתקשורת, הם איבדו חלק מהיתרון היחסי שלהם. בשל התמקדות במהירות תגובה (ולעיתים זו באה על חשבון יכולת ההעמקה) מוותרים מכוני חשיבה על חלק מהיכולת שלהם לספק נקודת מבט עצמאית ומבוססת בתחום עיסוקם.

מכון חשיבה פועל בהווה רוויית ניגודים ולחצים. מחד גיסא, ראשי המכונים צריכים לרצות את אלה התורמים ממון לפעילותם ולעיתים מאפשרים את עצם קיומם. מאידך גיסא, עליהם להיות מנותקים מהשפעה חיצונית ולשמר את מעמדם העצמאי – אלא אם בחרו בידועין לייצג קו אידיאולוגי מסוים. עקב שינויים בתחום הפילנתרופיה, מכוני חשיבה מסתמכים כיום יותר על תרומות עצמאיות לפרויקטים ספציפיים ופחות על קרנות ייעודיות.²⁰ מימון קצר טווח מציב אתגר לעצמאות ולחדשנות של מכוני החשיבה. תורמים המממנים רק פרויקטים מסוימים שחשובים להם עלולים לגרום למכוני חשיבה להימנע מלהתנסות, מהסתכנות ומחקירת כיוונים חדשים של חשיבה "מחוץ לקופסה".²¹ הדבר גם מפחית מהיכולת לבצע מחקר בין-תחומי.²² מכוני החשיבה נדרשים גם, עקב השפעתם הגוברת, לשקיפות רבה יותר לגבי מקורות המימון שלהם, דבר שחלקם מתקשים להתמודד עימו. בהקשר זה נמצא ב־2016, בעקבות תחקיר עיתונאי, קשר, לכאורה, בין חברות מסחריות בתחום הביטחון התורמות למכוני חשיבה מובילים בווינגטון לבין

כמה מהפרסומים של אותם מכוני החשיבה, ששימשו כך נראה לקידום האינטרסים המסחריים של החברות.²³

אתגרים והזדמנויות של מכוני חשיבה בתחום מדיניות החוץ והביטחון של ישראל

מאז שנות התשעים של המאה הקודמת ניכרת צמיחה בתחום מכוני החשיבה בישראל. אייזנקג'נה מייחסת זאת להיחלשות המפלגות הפוליטיות הגדולות, להתפתחות המהירה של המגזר השלישי, להתרבות קבוצות לחץ הנעשות עמותות והפועלות במסווה של מכון מחקר וחשיבה, וכן להיותם של המכונים ערוץ השפעה של גורמים פילנתרופיים.²⁴ לצד הפריחה של מכוני החשיבה בישראל, הם ניצבים בפני רבות מהדילמות שעימן מתמודדים מקביליהם בעולם. יחד עם זאת, יש גם היבטים ייחודיים בהקשר הישראלי. לכאורה, בגלל העניין הרב בסוגיות חוץ וביטחון גם בקרב הציבור הרחב, יש למכוני חשיבה הזדמנויות רבות לנסות להעביר את התובנות שלהם. למעשה, הנטייה להתייחס לנושאים רבים כאל נושאים ביטחוניים רגישים מצמצמת במידת-מה את מרחב ההשפעה. הדומיננטיות של גופי הביטחון בישראל, שמקשה גם על משרד החוץ והמטה לביטחון לאומי לפעול, מצרה אף היא את מרחב הפעולה של המכונים. חברי כנסת בעבר ובהווה מתלוננים על חוסר ידע ששורר במשכן הכנסת בנושאי חוץ וביטחון, על אף מרכזיותם של נושאים אלו בעבודת המחוקקים. מכוני חשיבה יכולים לסייע לשינוי המצב באמצעות תדרוכים לחברי כנסת ולעוזריהם, הופעות בפני ועדת חוץ וביטחון, קשר הדוק יותר עם מרכז המחקר והמידע של הכנסת והזמנה תכופה יותר של חברי כנסת לקחת חלק בפעילות השוטפת של המכונים. בהקשר הישראלי, המערכת הפוליטית הקואליציונית מאופיינת גם בחשדנות ובאי-אמון בסיסי בין נושאי משרות בכירים, שלעיתים עשויים להעדיף מחקר חיצוני, כל עוד הוא נתפס כנטול פניות.

חובת השירות הצבאי בישראל מביאה לכך שחלק מהחוקרים במכוני החשיבה משפיעים, לפחות בשירות המילואים שלהם, על החשיבה הטקטית והאסטרטגית של הצבא,²⁵ אך במקביל חשופים לאותם תהליכי אינדוקטרינציה שיכולים להוביל לדפוסי חשיבה מקובעים. לפחות בעבר בלטה יותר האוזן הקשבת אשר ניתנה לחוקרים "מזרחנים" בהשוואה לחוקרים מתחומי מדע המדינה והיחסים הבינלאומיים, וזאת בזכות שליטתם בשפה הערבית וגם בשל הבנתם את ה"מנטליות" של הצד השני טוב יותר ממעצבי ומקבלי ההחלטות.²⁶ בעת הנוכחית מכירים מעצבי ומקבלי ההחלטות במורכבות העצומה שנוצרה בעקבות תהליכי הגלובליזציה ואירועי הטלטלה הערבית, וכן בצורך להרחיב את היריעה לתחומי ידע ולנושאים שלא נחקרו בעבר, ולכן קיימת פתיחות רבה יותר למחקרים של מכוני חשיבה החורגים מראייה צרה של תחום הביטחון. סוגיית תהליך השלום והצורך בקיום קשר עם

מדינות שאינן מכירות רשמית בישראל פתחה מרחב מסוים לאורך השנים לקידום ערוצים אחרים, דרך קידום מסלולי "יוזמות Track II" עם מכונים מקבילים במדינות אחרות. ערוצים כאלה עודם חשובים מאוד בהקשר הישראלי ויכולים לכלול דיאלוג מדיני על סוגיות דו־צדדיות ואזוריות, ניתוח אקדמי ומקצועי של תחומים שבהם יש עניין משותף ויצירת מסגרות בלתי פורמליות שבהן יכולים להשתתף גם גורמים מהמערכת הפוליטית והממשלתית.

סיכום

מכוני חשיבה נמצאים בתפר שבין האקדמיה לבין מוסדות הממשל, בין מחקר בסיסי לבין קביעת מדיניות, וייעודם הוא למלא את החלל בין שני עולמות מובחנים אלו. האתגר הניצב לפתחם של מכוני החשיבה הוא, לפיכך, להפיק תוצרים אמין בעלי "חיי מדף" ארוכים כמאמר בכתב עת אקדמי, אך באותה מידה נגישים כמאמר בעיתון. למכוני חשיבה יש יתרונות שונים, ומלבד אילוצי הזמן הפחותים שהם נתונים להם (בהשוואה למקבלי החלטות) הם אמורים להיות חופשיים יותר ממגבלות מחשבתיים, ובהשוואה לאנשי הממשל העוסקים בסוגיות של ביטחון לאומי, הם גם חופשיים במידה רבה מרגישויות ביטחוניות ומבעיית סיווג ביטחוני. אימוץ מרכיבים מהמודל האמריקאי של "דלת מסתובבת" ומעבר תדיר יותר של מומחים ממכוני החשיבה בישראל למוקדי עיצוב וקבלת ההחלטות ולהפך יכול לסייע בשיפור תהליך קבלת ההחלטות, גם אם שיפור התהליך עצמו לא יתבטא בהכרח בשיפור טיב ההחלטות. מעבר כזה בין העולמות מפרה את החשיבה ותורם לשני הצדדים: מכוני החשיבה זוכים ליהנות מהידע והניסיון של אלה שהגיעו ממסדרונות הממשל, והללו זוכים להיפתח לדעות שונות וחופשיים יותר מהאילוצים החלים על בעלי משרות בשירות הציבורי.

כדי לנסות להשפיע בצורה אפקטיבית יותר, על מכוני החשיבה לשמור על הבסיס המחקרי הקיים ברשותם ולפתחו, לנצל את בסיס הידע הזה כדי להשפיע על השיח הציבורי ולהשתמש בקשריהם של החוקרים עם מקביליהם בגופי הממשל על מנת לקדם רעיונות. לעיתים מזמינים גופי הממשל חוקרים מומחים בתחומם לדיונים בנושאים ספציפיים על מנת לסייע בגיבוש מדיניות, אך חשוב לפתח בדרך שיטתית יותר את המפגש עם דרג מעצבי ומקבלי ההחלטות, שיכולים להיעזר במכונים כבר בשלב זיהוי ואפיון הבעיה, ועד לאיתור המענה. דגש רב יותר על קשר דו־סטרי ייצור הפריה הדדית. מכוני החשיבה יכולים להפיק תועלת מקיום קשר עם גורמי ממשל לא רק במטרה להשפיע, אלא גם במטרה ללמוד. האינטראקציה הזו היא שפעמים רבות מייחדת את מכוני החשיבה ומבדלת אותם ממכוני המחקר באוניברסיטאות.

הערות

- 1 מאז 2013 עורך המכון למחקרי ביטחון לאומי דיון שנתי בסוגיית מכוני החשיבה, כחלק מדיונים דומים הנערכים ברחבי העולם במסגרת יוזמת Global Think Tanks. לאורך השנים השתתפו במפגשים נציגים מרבים מהמכונים הבולטים בישראל בתחום מדיניות החוץ והביטחון הנזכרים בהמשך, ומאמר זה משקף בין היתר חלק מהתובנות שעלו במפגשים אלו.
- 2 על פי דוח Global Think Tanks לשנת 2016 קיימים בישראל כ-58 מכוני חשיבה, והיא מדורגת במקום ה-20 בעולם מבחינת מספר מכוני החשיבה. http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=think_tanks
- 3 Yehezkel Dror, "Required Breakthroughs in Think Tanks," *Policy Sciences* 16 (1984), p. 199.
- 4 Tevi Troy, "Devaluing the Think Tank," *National Affairs*, issue 10 (Winter 2012), p. 76.
- 5 Andrew Steele, *What Should Think Tanks Do? A Strategic Guide to Policy Impact*, (Stanford: Stanford University Press, 2013), p. 5.
- 6 Peter W. Singer, "Washington's Think Tanks: Factories to Call Our Own," *Washingtonian*, August 2010, <https://www.brookings.edu/articles/washingtons-think-tanks-factories-to-call-our-own/>
- 7 Amir Tibon, "Hacks, Money and Qatari Crisis: How Gulf States Entangled D.C. Think Tanks in Their Fight for Influence", *Haaretz*, June 5, 2017.
- 8 פרלה אייזנקג'קנה, **על הקשר שבין ידע למדיניות: מקומם של מכוני המחקר והחשיבה בעולם ובישראל בתהליכי עיצוב המדיניות הציבורית** (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2004), עמ' 131.
- 9 Singer, "Washington's Think Tanks".
- 10 Donald E. Abelson, "Old World, New World: The Evolution and Influence of Foreign Affairs Think Tanks," *International Affairs*, 90, no.1 (2014), p. 141.
- 11 Edwin Chen, "Soros-Funded Democratic Idea Factory Becomes Obama Policy Font," *Bloomberg*, November 18, 2008.
- 12 James G. McGann, *The Fifth Estate: Think Tanks, Public Policy and Governance*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2016).
- 13 Steele, *What Should Think Tanks Do?* p. 43.
- 14 Donald E. Abelson, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes* (Montreal: McGill-Queens University Press, 2009) 2nd edition, p. 167.
- 15 McGann, *The Fifth Estate*, p. 164.
- 16 Steele, *What Should Think Tanks Do?* p. 88.
- 17 McGann, *The Fifth Estate*, p. 167.
- 18 McGann, *The Fifth Estate*, p. 171.
- 19 Donald E. Abelson, "Old World," p. 137.
- 20 McGann, *The Fifth Estate*, p. 161.
- 21 כרמית הבר, "מכוני חשיבה והשפעתם על מדיניות" רקע ושאלות לדיון, **המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 24 במאי 2011.
- 22 McGann, *The Fifth Estate*, p. 162.

- Eric Lipton and Brooke Williams, "How Think Tanks Amplify Corporate 23
America's Influence", *New York Times*, August 7, 2016.
- אייזנקג'קנה, **על הקשר שבין ידע למדיניות**, עמ' 200–207. 24
- Arie M. Kacowicz, "Israel: The Development of the Discipline in Unique 25
Setting," in *International Relations Scholarship around the World*, eds. Arlene
B. Tickner and Ole Wæver (New York: Routledge, 2009), p. 202.
- Mark A. Heller, "International Relations Research in Israel," *Orbis*, 26, no. 3 26
(Fall 1982), p. 763.