



הכנסת
מרכז המחקר והמידע

תהליך קבלת ההחלטות בישראל **בנושאי ביטחון לאומי**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8241

פקס: 02 - 649 6103

www.knesset.gov.il/mmm

4 בדצמבר 2006
י"ג בכסלו תשס"ז

כתיבה: משה ברדה
אישור: שמוליק חזקיה, ראש צוות

תוכן העניינים

1. כללי.....עמ' 1.
2. הביטחון הלאומי.....עמ' 1-2.
3. קבלת החלטות – רקע תיאורטי.....עמ' 3-4.
4. תהליך קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון לאומי בישראל.....עמ' 5-11.
5. המועצה לביטחון לאומי בישראל.....עמ' 12-14.
6. מיסוד תהליך קבלת ההחלטות בישראל.....עמ' 14-15.

מקורות

כללי

מסמך זה הוכן לבקשת חברת-הכנסת עמירה דותן. במסמך זה נבחנת סוגיית תהליך קבלת ההחלטות בישראל בנושאי הביטחון הלאומי.

במסמך יוצגו הנושאים הבאים:

- א. סקירה תיאורטית של סוגיית הביטחון הלאומי.
- ב. סקירה תיאורטית של תחום קבלת ההחלטות: הצגת מודלים שונים של קבלת החלטות.
- ג. בחינת תהליך קבלת ההחלטות בסוגיית הביטחון הלאומי בישראל, ובכלל זה הצגת ממצאי מחקר בנושא שנערך באוניברסיטת הרווארד ופורסם בספטמבר 2006.
- ד. ממצאי משרד מבקר המדינה בנוגע למועצה לביטחון לאומי.
- ה. ממצאי משרד מבקר המדינה בנוגע למיסוד תהליך קבלת ההחלטות בישראל.

הביטחון הלאומי

המושג "ביטחון לאומי" הינו מושג כולל המתייחס הן למטרה שהיא הגנה על קיום המדינה והאינטרסים החיוניים שלה והן לאמצעים להשגת מטרה זו הכוללים סוגי עוצמה שונים (חברתיים, כלכליים, צבאיים, טריטוריאליים, תרבותיים ועוד) וכן לגבולות הכוח.

1. מרכיבי הביטחון הלאומי:

1.1. מטרות לאומיות: לצד ערכים שנויים במחלוקת הנגזרים מאמונות ודעות, ישנה הסכמה כללית בחברה על המטרה של הגנה על עצם קיום המדינה, שהינה מטרה בסיסית וקבועה של מכלול הערכים.

1.2. יחסי כוחות כלליים (לאומיים) בין אומות יריבות: היחסים נקבעים לפי העוצמה הלאומית הבסיסית של כל אחת מהן. העוצמה מורכבת משני כוחות: "כוח עמידה" ו"כוח מחץ".

1.3. "כוח עמידה": העוצמה בפרטנציה - כל משאביה של האומה: שטח הארץ, הגיאוגרפיה והטופוגרפיה של הארץ, דמוגרפיה, הערכים והנכסים הרוחניים והפיסיים: האתוס, התרבות, המדע, הטכנולוגיה, התעשייה, העוצמה הכלכלית, איכות המשטר החברתי והמדיני, הארגון והניהול בכל הרמות והמגזרים ומשקלם של בעלי הברית ומדיניותם.

כמו כן, כוח העמידה מכיל בתוכו גם את עוצמת המוטיבציה הלאומית, שהיא פרי תחושת אחדות גורל והמטרה ושיעור ההסכמה הכללית (מידת הקונסנזוס) לגבי השאיפות הלאומיות החיוניות והתמסרות היחיד והכלל למימושן.

1.4. "כוח המחץ": העוצמה הצבאית הלאומית בפועל: פוטנציה שהוצאה, כולה או חלקה, מן הכוח אל הפועל.

1.5. גבולות הכוח (אילוצים על הפעלת הכוח): אלו נובעים מיחסי הכוחות בין האומות היריבות, עוצמת בעלי הברית הישירים, והרתעת המעצמות.

2. תפיסה כוללת של הביטחון הלאומי:

במציאות החדשה של המלחמה הלאומית הטוטלית (מלחמה המערבת את כל האוכלוסייה ומשאביה), עולה השיקול המדיני הכולל על השיקול הצבאי הצר: בתהליך הדרגתי חדרה למחשבה הצבאית ההכרה כי גורמים חברתיים וכלכליים, ולגיטימציה מן העם (קונסנזוס), עולים לעתים

בחשיבותם על יחסי הכוחות הצבאיים וכי רק שילוב של כוח העמידה, כוח המחץ והמוטיבציה עשוי להבטיח עוצמה לאומית מאוזנת.

2.1. ביטחון לאומי כנגזרת של חוסנה הכללי של החברה: בעימותים בין מדינות בעידן המלחמה הלאומית הטוטאלית, מכריעים יחסי הכוחות הלאומיים הכלליים. לדברי אלוף במיל' ישראל טל, הביטחון בימינו מותנה יותר ויותר בחוסנה הכללי של החברה ונגזר מכל תחומי החיים הלאומיים – ולא רק או בעיקר מעוצמה צבאית. זאת, משום שהכוח הצבאי אינו מייצג את מלוא העוצמה הלאומית, הוא רק חלק ממנה: הוא אינו אלא תוצר של הרקמה החברתית, של העוצמה המדעית, הטכנולוגית והכלכלית ושל הרצון הלאומי.

2.2. העמדת הראייה הכוללת בראש מערכת השיקולים לצורך קבלת הכרעות ביטחוניות: היסוד הצבאי הוא רק אחד ממרכיבי המלחמה הטוטלית, כאשר המנהיגות הצבאית מייצגת את החלק ואילו המנהיגות הלאומית המדינית מייצגת את השלם, את הראייה הכוללת של משאבי האומה במאבק על ההישרדות. לדברי טל, הראייה הכוללת של מגוון האינטרסים והמטרות של האומה חייבת לעמוד בראש מערכת השיקולים, שלפיהם נגזרות ההכרעות הביטחוניות.

2.3. הערכת מצב לאומית: הערכת מצב לאומית היא עניין מדיני ולא רק צבאי. ההתמחות של המטות הצבאיים הכלליים ושל המודיעין הצבאי מספקת את הערכת הכוונות הצבאיות, יחסי הכוחות הצבאיים והאפשרויות הצבאיות של האויב, אך לא את הערכת כוונותיו המדיניות. רק הערכה מדינית וצבאית כוללת, המביאה בחשבון את מכלול המרכיבים והגורמים של היחסים המדיניים, האזוריים והבינלאומיים, עשויה לעמוד על התהוות איומים פוטנציאליים עתידיים, סיכויי מלחמה וכוונות של ממשלות.

3. אחריות הממשלות לביטחון הלאומי:

3.1. הצורך בגופי מטה בנושא הביטחון הלאומי: על-מנת שהממשלות יוכלו להתייחס למכלול ההיבטים הנוגעים לסוגיית הביטחון הלאומי, עליהן להישען על גופי מטה, שיבצעו מעקב, ניתוח וסינתזה של תהליכים והתרחשויות בזירה ויכינו נתונים להערכות מצב לאומיות כוללות עבור מקבלי ההחלטות. גופי מטה אלה צריכים להיות בלתי תלויים ועליהם לשקול את מכלול ההשקפות וההערכות של הגורמים השונים, בבואם להציג את נתוני הערכת המצב הלאומית.

3.2. אחריות המנהיגות הלאומית בנושאי הביטחון הלאומי: המנהיגות הלאומית המדינית מייצגת את השלם, את הראייה הכוללת של משאבי האומה במאבק על ההישרדות. רק מי שבידו האמצעים והסמכות להשפיע על כל תחומי החיים הלאומיים, לכוונם ולתאמם, יוכל להעריך הערכת מצב כוללת ומקפת, להציב מטרות לאומיות, לעצב ולנהל מדיניות לאומית. מי שנושא באחריות למנהיגות הלאומית ולניהול המדינה, ומי שבידו גם הסמכות וגם השליטה במכלול המוסדות והאמצעים הלאומיים – הוא זה שצריך לשאת באחריות גם לביטחון הלאומי.

המנהיגות הלאומית אחראית לעיצוב תורת הביטחון הלאומי, לניהול מדיניות הביטחון ולקביעת היקפו, אופיו וארגונו של הכוח הצבאי. כמו כן קובעת המנהיגות את מטרותיה המדיניות והצבאיות של המלחמה. בסיכומו של דבר, הממשלות אחראיות לביטחון הלאומי ולטיפול כוח העמידה הלאומי. הן שנושאות באחריות לתחום האסטרטגיה רבתי, ואילו משרדי הביטחון והמטות הכלליים מופקדים מטעם הממשלה על האסטרטגיה הצבאית (הכוונות הצבאית, ההגנה על המדינה וטיפול כוח המחץ)¹.

¹ ישראל טל, בטחון לאומי: מעטים מול רבים, דביר: תל-אביב, 1996, עמ' 13-34.

קבלת החלטות – רקע תיאורטי

קבלת החלטות ברמת מדינה או ברמת ארגון ציבורי הינה פעולה המיוחסת לבעל סמכות. סמכות זו מאפשרת למקבל ההחלטות לכוון אחרים לשם יישום ההחלטות, לפקח על ביצוען ולהשפיע על כללי המשחק, על ההליכים ועל הפעולות שיש לנקוט. מקבל ההחלטות פועל לעתים קרובות בכמה רמות התייחסות: הוא עשוי לעסוק הן בהווה והן בעתיד; הן בבסיסי והן בשוטף; הן בקביעת העקרונות המנחים והן ביישומם. תהליך קבלת ההחלטות ננקט במטרה להפעיל אנשים וארגונים חיצוניים, לשם השגת תוצאות רצויות. משום כך, על מקבל ההחלטות לשקול את מחיר כל התשומות הנוגעות לחלופות שלפניו, תוך התייחסות לסיכונים, ליתרונות ולחסרונות הצפויים.²

מודלים שונים לקבלת החלטות

ישנם מספר מודלים עיקריים לקבלת החלטות כדלקמן:

1. המודל הרציונלי: מודל זה כולל את הרכיבים הבאים: **1.** קביעת היעדים (או הערכים) שברצוננו לקדם; **2.** זיהוי ויצירת חלופות שיש בהן כדי לקדם את היעדים; **3.** עריכת תחזיות של תוצאות כל חלופה לאור היעדים; **4.** בחירה בחלופה הטובה ביותר.

השיטה היא רציונלית במובן זה שהחלטה, הבחירה בין החלופות, היא תולדה של בחינה שיטתית וזהירה של התוצאות האפשריות של כל חלופה. עם זאת, קיים קושי בבניית סולם ערכים או בקביעת משקל יחסי לכל ערך. קושי זה מקבל משנה חשיבות כשמדובר בהחלטות ציבוריות, שמקבליהן אמורים לייצג את סולם הערכים של ציבור שלם ולפעול לקידום רווחת החברה כולה. בספרות העוסקת בקבלת החלטות יש שיטות שונות, שנועדו לשכלל את יכולתנו לערוך תחזיות וליצור חלופות. בין שיטות אלה ניתן למצוא את שיטת "סיעור המוחות". השיטה מבוססת בעיקר על יצירת אווירה אוהדת להעלאת רעיונות חדשניים.³

2. מודל הרציונליות המוגבלת: רציונליות מוגבלת היא מושג מרכזי במשנתו של חתן פרס נובל לכלכלה, הרברט סיימון. בתורת הכלכלה, האדם הרציונלי שואף למקסם תועלת, והוא לעולם לא יסתפק בפחות מהטוב ביותר. במקום "האדם הכלכלי" מעמיד סיימון "אורגניזם בוחר", ולרשותו ידע ויכולת מוגבלים. כדי לקבל החלטות, אורגניזם זה יוצר מודלים פשוטים של הסובב אותו. התנהגות מקבל ההחלטות של סיימון היא רציונאלית בכוונה, אך רציונאליות זו מוגבלת בשל מגבלות המוח האנושי לחזות את העתיד, להכיר את המציאות שהוא פועל בה ולעבד מידע.

מקבל ההחלטות של סיימון הוא רציונאלי, אך מוגבל: לדברי סיימון, מקבל ההחלטות אינו יודע ואינו יכול לדעת בשלמות ובוודאות את כל התוצאות האפשריות של כל החלופות העומדות על הפרק. הוא שואף להיצמד ככל שיוכל להנחיות המודל הרציונאלי (שעיקרן קביעת יעדים/ערכים והשוואת חלופות לאור השפעותיהן הצפויות על היעדים שנקבעו), אך בשל יכולתו המוגבלת הוא נאלץ להסתפק בחלופות המבטיחות פחות ממקסימום התועלת.⁴

3. מודל השינוי התוספתי (המודל האינקרמנטלי): פרופ' צירלס לינדבלום, חוקר בתחום המדיניות הציבורית, מערער על עצם תוקפו של המודל הרציונלי, מהסיבות הבאות:

² גבריאלה היכל, "קבלת החלטות בזמן משבר", מרכז כובד - בימת "מערכות" לעיונים צבאיים, תל-אביב, 1992.

³ דוד דרי, יסודות המנהל הציבורי, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, תשנ"ו-1996.

⁴ שם, שם.

3.1. קביעת היעדים אינה מנותקת מהאמצעים: מקבל ההחלטות הרציונאלי קובע תחילה את היעדים, ורק אחר-כך ניגש למלאכת הזיהוי של האמצעים להגשמתם. לדברי לינדבלום, קיימת תלות בין קביעת היעדים וזיהוי האמצעים, ולכן על הפעולות להיעשות במשולב ובהתאמה הדדית.

3.2. מבחן של ההחלטות אינו בתוצאותיהן (לאחר מעשה), או בהערכה (לפני מעשה) שאכן יניבו את התוצאות הרצויות. לדברי לינדבלום, ההסכמה על המדיניות היא המבחן המעשי היחיד לנכונותה של המדיניות. במקום הישענות בלעדית על רציונאליות כלכלית (מיקסום התועלת), מעלה לינדבלום תפיסה של "רציונאליות פוליטית", ולפיה המדיניות הטובה ביותר היא פרי משחק חופשי של רעיונות, דעות, אינטרסים ולחצים במסגרת התהליך הפוליטי.

על-פי גישת לינדבלום של השינוי התוספתי, בשל הצורך בהסכמה ובשל היכולת המוגבלת לראות את הנולד, מתמקד תהליך קבלת ההחלטות בבחינת חלופות תוספתיות, קרי, ככל שהצעד שנקט קטן יותר ודומה יותר למדיניות הקיימת, כן קל יותר להעריך את השפעותיו, וקל יותר לתקנו. על-פי גישה זו, במקום לנקוט מדיניות כוללת ולהתחיל הכל מחדש, מוטב לנקוט סדרה של צעדים קטנים, שיניבו תוך כדי תהליך למידה ותיקון, מדיניות חדשה.⁵

4. המודל האופטימאלי של יחזקאל דרור: לדברי פרופ' יחזקאל דרור, גישת לינדבלום מהווה תרומה חשובה למדעי המינהל. על-פי גישת השינוי התוספתי, היות שכל תחזית מבוססת נשענת על העבר, הרי הדרך היחידה לפעול ללא סיכון רב היא להמשיך בקו שהיה נהוג בעבר, תוך הגבלת הדיון לקווי מדיניות חלופיים השונים רק במידה קטנה יחסית מקווי המדיניות הנהוגים עתה. לדברי דרור, זו עצה נכונה, אך רק כאשר מתקיימים תנאים מסוימים: **א.** תוצאות המדיניות הנוכחית צריכות להיות משביעות רצון בדרך כלל, כך ששינויים שוליים מספיקים להשגת שיפור בתוצאות המדיניות; **ב.** יש דרגת רציפות גבוהה באופי הבעיות; **ג.** יש דרגת רציפות גבוהה באמצעים העומדים לרשותנו לפתרון בעיות אלו.

לעומת זאת, כאשר תוצאות קווי המדיניות בעבר הן בלתי-רצויות, עדיף לקחת את הסיכון הכרוך בסטייה רדיקלית מהכיוון הקודם. כמו-כן, כאשר אין בכלל קווי-מדיניות בעבר בנוגע לבעיית מדיניות מסוימת, לא יתכן בכלל שינוי תוספתי.

אותה מסקנה תקפה גם לגבי סוגיית ההסכמה כאמת-מידה לטיבה של המדיניות: בתנאי יציבות, כאשר לכל הצדדים הנוגעים בדבר יש תמונה ברורה של תוצאות צפויות ממדיניות מסוימת, תהיה ממדיניות מוסכמת רק סכנה מעטה של סיכון. בתנאים של שינוי מהיר, לעומת זאת, יכולה אי-הידיעה להוליד הסכמה כללית למדיניות הרת-אסון.

דרור מציע מודל נורמטיבי-אופטימלי לקביעת מדיניות, שמאפייניו העיקריים הם כדלקמן:

א. הבהרה מסוימת של ערכים, תכליות וקריטריונים להחלטה.

ב. זיהוי החלופות, מלווה במאמץ מודע לזהות חלופות חדשות.

ג. הערכה של טיב החלופות השונות, והחלטה עקרונית האם עדיפה אסטרטגיה של סיכון מינימאלי או של חידוש. אם עדיפה אסטרטגיה של סיכון מינימלי, יש לנקוט בשיטת "השינוי התוספתי". אם חידוש עדיף, הרי השלב הבא הוא קביעת קו אופק לזיהוי התוצאות האפשריות של קווי מדיניות אלטרנטיביים, וזיהוי התוצאות הצפויות העיקריות.

ד. מבחנה של המדיניות האופטימלית הוא שהמנתחים מסכימים עליה לאחר דיון מלא וגלוי.⁶

⁵ שם, שם.

⁶ שם, שם.

תהליך קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון לאומי בישראל⁷

להלן עיקרי הממצאים של מחקר שבוצע באוניברסיטת הרווארד ופורסם בסתיו בכתב-העת האמריקאי Middle East Journal.⁸ המחקר נכתב על-ידי ד"ר צ'רלס (צ'ק) פרייליך, שהיה סגן ראש המועצה לביטחון לאומי של ישראל.⁹ במחקרו מציג פרייליך את התהליכים, החולשות והחוזקות של תהליך קבלת ההחלטות בישראל בסוגיית הביטחון הלאומי, בהתבסס על ראיונות עם מקבלי החלטות ישראלים בכירים בתחום ותוך התבססות על מחקרים שנכתבו בסוגיית הביטחון הלאומי בישראל:¹⁰

רקע היסטורי

מאז ייסודה של מדינת ישראל בשנת 1948, התמודדה ישראל עם סביבה חיצונית עוינת. ישראל הגיבה לסביבה זו בשתי רמות: א. בניית יכולת צבאית גבוהה כדי לסכל את האיומים על ביטחונה; ב. פיתוח סגנון קבלת-החלטות המותאם למצבה. בשנות ה-70 וה-80 ממסד הביטחון הלאומי של ישראל (צה"ל, שירותי המודיעין, משרדי החוץ והביטחון, והתעשיות הביטחוניות) נהנה ממוניטין רב בעולם והפך לאחד הגדולים בעולם. בשנים שחלפו מאז, הממסד הביטחוני התפתח יותר, הן בגודל והן במורכבות.

1. מאפיינים סביבתיים של תהליך קבלת ההחלטות

1.1. החלטות קריטיות וגורליות: על-פי פרופ' יחזקאל דרור¹¹ (שמצוטט אצל פרייליך), במשך קרוב ל-60 שנים, זכתה מדיניות הביטחון הלאומי של ישראל להסכמה לאומית, בשל ההכרה שישאל עמדה בפני איום ממשי של "גי'נוסייד" (השמדת עם) או "פוליטיסייד" (השמדת המדינה). בשנים האחרונות, האיום של מלחמה כוללת נגד ישראל פחת באופן משמעותי (למרות המלחמה האחרונה בלבנון בשנת 2006), והמלחמה בעיראק הסירה את איום הנשק להשמדה המונית מצד עיראק. עם זאת, התוכנית הגרעינית האירנית נתפסת כאיום קיומי, לצד איומים חמורים נוספים: איום הנשק להשמדה המונית הסורי, ארסנל הרקטות של החיזבאללה, והטרור הנמשך.¹²

1.2. סביבה שאינה ניתנת לשינוי: לדברי פרייליך, (אשר מתבסס על מחקריהם של ליסק והורוביץ וכן של פרופ' דרור¹³) תפיסה נוספת שהייתה לה השפעה מכריעה על המדיניות

⁷ Charles D. Freilich, "National Security Decision-Making in Israel: Processes, Pathologies and Strengths", MIDDLE EAST JOURNAL, VOLUME 60, NO.4, AUTUMN 2006.

⁸ כתב-העת Middle East Journal הוא כתב-עת אמריקאי אקדמי, מייסודו של מכון המזרח התיכון (MEI) הפועל בווינגטון, ואשר עוסק בנושאים הנוגעים למזרח-התיכון. כתב-עת זה יוצא לאור החל משנת 1947. בכתב-העת מתפרסמים מאמרים פרי-עטם של מומחים בעלי-שם בסוגיות הנוגעות למזרח-התיכון.

(מתוך: http://www.mideasti.org/programs/programs_journal.htm.)

⁹ לפי הכתוב באתר משרד ראש הממשלה כיהן ד"ר צ'רלס (צ'ק) פרייליך, כראש אגף מדיניות חוץ במועצה לביטחון לאומי בשנת 2004. ובשנים קודמות כיהן כמ"מ ראש האגף.

<http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/0A835B2B-38A0-4117-838A-819FD7715400/0/2004.doc>

¹⁰ מקבלי ההחלטות שרואיינו במסגרת מחקרו של פרייליך: שר הביטחון לשעבר, מר משה ארנס; השר והרמטכ"ל לשעבר, רא"ל במיל. אמנון ליפקין-שחק; מנכ"ל משרד הביטחון לשעבר וראש המועצה לביטחון לאומי לשעבר, אלוף במיל. דוד עברי; ראש המועצה לביטחון לאומי לשעבר אלוף במיל. עוזי דיין; מי שכיהן כראש המועצה לביטחון לאומי בפועל, אלוף במיל. גדעון שפר; היועץ הפוליטי לשעבר של ראש הממשלה, מר נמרוד נוביק; הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל במיל. משה יעלון; שר החוץ והאוצר לשעבר, מר סילבן שלום; השר לשעבר, מר גד יעקבי.

¹¹ פרייליך מסתמך על ספרו של דרור:

Yehezkel Dror, Improving Policy Making and Administration In Israel (Tel Aviv: Sifriat Haminhal, 1978).

¹² Charles D. Freilich, "National Security Decision-Making in Israel", op. cit.

¹³ פרייליך מסתמך על המחקרים הבאים של ליסק והורוביץ וכן של יחזקאל דרור:

הישראלית עד לשנות ה-70' המאוחרות ובמידה פחותה יותר עד עצם היום הזה, הייתה התפיסה שהעוינות הערבית היא מושרשת וקיצונית במידה כזו ששוללת כל יכולת לשנותה באמצעים צבאיים או דיפלומטיים. בעקבות יוזמת השלום של סאדאת, נתפסה הסביבה האסטרטגית של ישראל כיותר מורכבת, ומאפשרת הזדמנויות רבות יותר וחופש פעולה גדול יותר מזה שהיה קודם לכן. עם זאת, התפיסה הבסיסית בקרב מקבלי ההחלטות היתה שהעוינות הערבית נותרה כשהייתה.¹⁴

1.3. גידול במורכבות סביבת הביטחון הלאומי שמצריך תגובות מורכבות יותר: לדברי פרייליך, בשנות ה-90' סביבת הביטחון הלאומי של ישראל התרחבה, כפי שניתן לראות מהדוגמאות הבאות:

א. האיזמים האסטרטגיים של הנשק להשמדה המונית מצד אירן, עיראק ולוב נתפסו כסכנה המרכזית לביטחונה של ישראל, וככאלה שמציבים בפני ישראל אתגרים חסרי-תקדים.

ב. היחסים עם ארה"ב העמיקו יותר, וממצב של יחסי תלות, כוללים כעת יחסי ישראל-ארה"ב, בין היתר, את התחומים הבאים: שיתוף-פעולה בפיתוח נשק, כאשר ישראל שואפת להפוך ל"שותף אסטרטגי" של ארה"ב; ומאבק משותף נגד הטרור ונגד תפוצת נשק גרעיני.

ג. היחסים הממושכים, ובדרך-כלל בעייתיים, עם אירופה, הפכו למורכבים, בשעה שתפקידו של האיחוד האירופי באזור גדל. כמו-כן, התרחבו יחסיה של ישראל עם מדינות אירופיות מסוימות.

ד. קריסת בריה"מ הובילה לכינון יחסים עם רוסיה, להגעת מיליון עולים מרוסיה לישראל, ולשינוי בסיסי בתפקידה של רוסיה באזור.

ה. המזרח הרחוק הפך לאזור שבו לישראל יש עניין משמעותי, ממספר סיבות כדלקמן: תפוצת הטילים והנשק הגרעיני מצפון-קוריאה; כינון היחסים עם סין; והיחסים המתרחבים עם יפן.

ו. הודו גם נמצאת במוקד ההתעניינות של מדינת ישראל, דבר שמקבל ביטוי ביחסים האסטרטגיים המתרחבים בין ישראל להודו.

ז. ככל שהכלכלה הישראלית מתקדמת, גובר העניין של ישראל במגמות כלכליות גלובליות ובארגונים כלכליים גלובליים כגון ה-WTO, וה-OECD.

הגידול במורכבות של סביבת הביטחון הלאומי של ישראל, כפי שצוין לעיל, הוביל לא רק ליצירת תחומי עניין נוספים אלא גם להחלטות מורכבות יותר (למשל, מפיתוח תת-מקלע "עוזי" פשוט, עבור לייצור מטוס הקרב "הלביא" וכלה בפיתוח המערכת נגד הטילים "החץ" המורכבת).

כמו-כן, חל שינוי בתגובות הצבאיות הישראליות לאורך השנים: מפעולות התגמול בשנות ה-50' לרשת מורכבת של שיקולים אזוריים וגלובליים במלחמות המפרץ בשנים 1991 ו-2003, כאשר לתגובה ישראל יכלו להיות השלכות גלובליות.¹⁵

1.4. אי-ודאות קיצונית ושינוי חד ומהיר: סביבת הביטחון הלאומי של ישראל מאופיינת בדרגה גבוהה של אי-ודאות, עם שינויים רבים (חיצוניים ופנימיים-הסכמים מדיניים, אירועי טרור,

Dan Horowitz and Moshe Lissak, "Democracy and National Security in Protracted Conflict", Jerusalem Quarterly, Vol. 51 (Summer 1984); and Yehezkel Dror, Improving Policy Making and Administration In Israel (Tel Aviv: Sifriat Haminhal, 1978).

¹⁴ Charles D. Freilich, "National Security Decision-Making in Israel", op. cit.

¹⁵ Ibid.

התגברות איומי נשק להשמדה המונית, תוכנית ההתנתקות, חילופי ממשלות תכופים, מלחמת לבנון, האינתיפאדה, ההתנקשות בחיי יצחק רבין, פיתוח כלכלי מואץ ועוד).¹⁶

2. מאפיינים מבניים של תהליך קבלת ההחלטות בסוגיית הביטחון הלאומי

2.1. ממשלת קואליציה: לדברי פרייליך, הגורם החשוב ביותר בתהליך קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון לאומי בישראל הוא שיטת הבחירות היחסית והצורך למשול באמצעות קואליציה.

שיטת הבחירות היחסית מובילה לכך שהכנסת מפולגת למפלגות רבות. הפיצול המפלגתי של הכנסת משתקף גם בממשלה. כתוצאה מכך, השרים נבחרים בעיקר על-פי הכוח הפוליטי של מפלגתם והעוצמה הפוליטית שלהם, ולא על-פי המומחיות המקצועית שלהם או יכולותיהם הניהוליות. מאחר שהכוח הפוליטי הוא גורם מכריע בממשלה, סמכותו של ראש הממשלה מוגבלת. בשל גודל הממשלה, נעשה שימוש בוועדת השרים לענייני ביטחון כאמצעי לקיום דיונים יותר חשאיים, יעילים ומהירים.¹⁷

2.2. קשיי פיקוח של הכנסת על עבודת הממשלה: לדברי פרייליך, על-פי השיטה הקואליציונית, הממשלה נהנית מרוב פרלמנטארי במקרים רבים, שמקשה על הכנסת למלא תפקיד פיקוח משמעותי. השפעתה של הכנסת על מדיניות הביטחון הלאומי היא זניחה.

לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת אין כמעט צוות משלה, דבר שהופך אותה לתלויה כמעט לחלוטין במידע מהממסד הביטחוני, ומגביל את יכולות הפיקוח שלה. עם זאת, בשנים האחרונות, הוצג מידע רב יותר לוועדת החוץ והביטחון, בעיקר לוועדות המשנה של הוועדה.¹⁸

2.3. מועצה לביטחון לאומי בעלת השפעה מצומצמת: כיום, למועצה לביטחון לאומי יש צוות קטן ויכולות מצומצמות לעיצוב מדיניות. למועצה לביטחון לאומי יש השפעה מעטה על עבודת לשכת ראש הממשלה או הממשלה, משום שראשי הממשלה שכיהנו בתפקיד מאז הקמתה, בחרו להמשיך לעבוד בשיטה המסורתית של יועצים.

מכאן, שללשכת ראש הממשלה ולממשלה אין יכולות ארגוניות ההכרחיות לביצוע הערכה ועיצוב מדיניות שיטתית, תיאום בין-משרדי ומעקב אחר יישום ההחלטות.

2.4. יכולות תכנון ועיצוב מדיניות חלשות למשרד החוץ ולמשרד הביטחון: יכולות העיצוב ותכנון המדיניות של גופי הביטחון הלאומי האזרחיים נותרו חלשים: למשרד החוץ אין כוח אדם ותהליכים ארגוניים הנדרשים לעיצוב שיטתי של מדיניות ומתמקד בניהול השוטף של יחסי החוץ. באופן דומה גם למשרד הביטחון אין יכולות לתכנון מדיניות (כוח-אדם מתאים, תהליכים וגופים ייעודיים במשרד).

נמצא כי רק לצה"ל יש מנגנון יעיל לעיצוב מדיניות, במסגרת אגף התכנון של צה"ל: אגף התכנון שהוקם לאחר מלחמת יום הכיפורים בשנת 1973, מטפל לא רק בתכנון צבאי עבור המטכ"ל, אלא גם בתכנון צבאי-מדיני אסטרטגי המותאם בעיקר לצרכים של ראש הממשלה, שר הביטחון והממשלה. אגף התכנון מילא ועדיין ממלא פונקציות רבות של המועצה לביטחון לאומי.

משרד הביטחון, בהכירו את חולשתו בכל הנוגע ליכולות תכנון המדיניות, החליט בשנת 2003 לתקן את האנומליה הזו בכך שהעביר למשרד הביטחון מאגף התכנון את פונקציות התכנון הצבאיות-מדיניות.¹⁹

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

2.5. גידול בהיקף ובתחכום של מנגנון הביטחון הלאומי: על אף החולשה בתיאום ועיצוב המדיניות, המנגנון של הביטחון הלאומי וארגונים הקשורים לו גדלו בעשורים האחרונים: נוספו ארגונים, הורחבו הארגונים הקיימים, לצד שימוש אינטנסיבי בטכנולוגיית מידע (למשל, יכולות המודיעין גדלו מאוד, המוסד, השב"כ ומשרד החוץ הקימו מחלקות מחקר חדשות, והוקמו המועצה לביטחון לאומי וזרוע התכנון הצבאי-מדינית של משרד הביטחון).²⁰

3. ליקויים בתהליך קבלת ההחלטות בישראל

3.1.1. ראייה לטווח-קצר

האיום הקבוע של עימותים נוכחיים הוביל למצב של עיסוק כמעט בלעדי של מקבלי החלטות בישראל בהווה, ולהתפתחות תהליך קבלת-החלטות המאופיין בפתרונות אד-הוק לבעיות מיידיות. הראייה לטווח-קצר באה לידי ביטוי בנטייה לכיוונים הבאים:

3.1.1.1. קבלת-החלטות תגובתית: לדברי פרייליך, שמתבסס על מחקרים של יניב, שליים ובילסקי²¹ - מאחר שהסביבה החיצונית נתפסת כמעט בלתי-ניתנת לשינוי ועם זאת מאוד מסוכנת, מקבלי ההחלטות הישראליים אימצו לאורך השנים גישה תגובתית של "שב וחכה לראות כיצד הדברים מתפתחים". עם זאת, בשנים האחרונות היו כמה חריגות מגישה זו, שבמסגרתן ננקטו יוזמות על-ידי מקבלי ההחלטות בישראל (כגון, תהליך אוסלו, הנסיגה של ברק מלבנון, תוכנית ההתנתקות מעזה של שרון).²²

3.1.1.2. ניהול משבר ואלתור: לדברי פרייליך, שמתבסס על מחקרו של פרופ' יחזקאל דרור,²³ במידה רבה, האלתור וניהול משברים היו תוצאה בלתי-נמנעת של סביבת הביטחון הלאומי של ישראל, במיוחד בשנים המוקדמות לאחר הכרזת העצמאות. אולם הם נותרו עד היום מאפיין עיקרי של תהליך קבלת ההחלטות הישראלי. בתחומים רבים מדי הנורמה המקובלת היא של קבלת החלטות מתוך "ניסוי וטעייה" ושל "כיבוי שריפות".

לאלתור יש גם צדדים חיוביים בכך שהוא מאפשר פעילות מבלי להידרש לניסוח ברור של מטרות ובחירה בין מספר חלופות, ובכך שהוא מאפשר גמישות בזמנים של שינוי ומשבר. עם זאת, בשנים האחרונות, יכולתה של ישראל לאלתר הצטמצמה משום שהנושאים הפכו למורכבים מאוד, ודרשו תכנון ממושך ושיטתי, ולנוכח העובדה שמחיר הטעות הפוטנציאלי גדל והפך לבלתי-נסבל (למשל, ההבדלים בין פעולות התגמול בשנות ה-50 לתגובת ישראל בשנות ה-90, וההבדל בין נשק "העוזי" לבין טיל "החץ").²⁴

3.2. הימנעות מעבודת-צוות: לדברי בכירים לשעבר בממשלה, במועצה לביטחון לאומי ובצה"ל,²⁵ (המצוטטים במחקרו של פרייליך), מתאפיין תהליך קבלת-ההחלטות בישראל גם בהימנעות של

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Avi Shleim and Avner Yaniv, "Domestic Politics and Foreign Policy in Israel", International Affairs, Vol. 56 (1980), p.242; and R. Bilski, ed., Can Planning Replace Politics (hague: martinus nijoff, 1980), p.115.

²² Charles D. Freilich, "National Security Decision-Making in Israel", op. cit.

²³ ד"ר פרייליך מתבסס על ספרו של פרופ' יחזקאל דרור: Improving Policy Making and Administration In Israel (Tel Aviv: Sifriat Haminhel, 1978).

²⁴ Ibid.

²⁵ שר הביטחון לשעבר, מר משה ארנס; השר והרמטכ"ל לשעבר, רא"ל במיל. אמנון ליפקין-שחק; מנכ"ל משרד הביטחון לשעבר וראש המועצה לביטחון לאומי לשעבר, אלון במיל. דוד עברי; ראש המועצה לביטחון לאומי לשעבר אלון במיל. עוזי דיין; והיועץ הפוליטי לשעבר של ראש הממשלה, מר נמרוד נוביק.

ראשי הממשלה מעבודת-צוות - ראשי ממשלות הפגינו העדפה שיטתית להימנע מלעשות שימוש בעבודת צוות שבוצעה בבירוקרטיה של מערכות הביטחון הלאומי, בין היתר מתוך חשש מאובדן חופש הפעולה שלהם.²⁶

3.3. חוסר בעבודת מטה לפני קבלת החלטות: המגבלות של הממשלה ושל ועדת השרים לענייני ביטחון מחריפות עקב אי-קיומו של מטה יעיל לידם: בדרך-כלל, מוגשות הצעות למדיניות על-ידי המשרד המכין, שמציג רק חלופה אחת, שהממשלה יכולה לקבל או לדחות.

ללא גוף מטה לידה, אין לממשלה יכולת עצמאית להעריך את המידע והחלופות שמוצגות בפניה. למשל, הדיונים השנתיים על תקציב הביטחון הם ביטוי לחוסר יכולת של הממשלה לטפל בסוגיות המורכבות של הביטחון הלאומי. בכל שנה מציגים משרד הביטחון וצה"ל בישיבת הממשלה, מידע רב "בלתי-ניתן לעיכול" בפני השרים. זהו משחק שתוצאותיו ידועות מראש, שכן לשרים אין את היכולת לערער על דרישות התקציב שהוצגו בפניהם.²⁷

3.4. אי-קיומו של פורום אפקטיבי לקביעת מדיניות: הקושי של הממשלה ושל ועדת השרים לענייני ביטחון להוות פורומים לקבלת-החלטות, הניע את ראשי הממשלות לעצב מדיניות בעצמם בפורומים אד-הוק, עם אנשי אמון.²⁸

3.5. תהליך קבלת-החלטות אישי:²⁹

לדברי פרייליך, מאפיין עיקרי של תהליך קבלת ההחלטות בישראל הוא טבעו הלא-ממוסד והלא-רשמי:

3.5.1. מומחיות וביטחון עצמי: מרבית המנהיגים הישראליים הם בעלי ניסיון רב בענייני ביטחון לאומי, ולעתים קרובות הגיעו לתפקידם לאחר ששירתו במערכת הצבאית. כתוצאה מכך, יש להם היכרות עם נושאי ביטחון לאומי, והם בעלי עמדות מוצקות בנושאים אלה. לכן, הם נטו להמעית בחשיבות ההתייעצות ועבודת הצוות המכינה, וסמכו בעיקר על שיפוטם האישי.

3.5.2. "תרבות התייעצות" מוגבלת: תרבות ההתייעצות היא פחות מפותחת בישראל מאשר במדינות אחרות. מקבלי ההחלטות בישראל שעשו קריירה צבאית ארוכה, הטמיעו את האתוס מוטה-הפעולה, ונוטים להתייחס בהסתייגות למומחים שמתמקדים במורכבויות ובאילוצים.³⁰

3.6. תיאום לא-מספיק: קיימת בעיה של חוסר בתיאום, בכל הנוגע לעיצוב מדיניות, יישומה ופעולות מתמשכות בין-משרדיות. ככל שהנושאים הפכו במשך השנים ליותר מורכבים והבירוקרטיה הפכה לגדולה ומורכבת יותר, כך גבר הצורך בתיאום בין-משרדי יעיל יותר, אך בפועל מנגנון התיאום הבין-משרדי אינו יעיל. למרות שבעיית התיאום היא בעיה משותפת של כל המדינות, הרי שבעיית התיאום בישראל היא חריפה יותר בשל הסיבות הבאות: האופי הלא ממוסד של תהליך קבלת ההחלטות בישראל; והחשש מהדלפות ומפוליטיזציה.

²⁶ Charles D. Freilich, "National Security Decision-Making in Israel", op. cit.

²⁷ הדברים בנוגע לדיונים על תקציב הביטחון מבוססים על ריאיונות שקיים פרייליך עם הרמטכ"לים לשעבר רא"ל במיל. אמנון ליפקין-שחק ורא"ל במיל. משה יעלון ועם שר הביטחון לשעבר, מר משה ארנס.

²⁸ Charles D. Freilich, "National Security Decision-Making in Israel", op. cit.

²⁹ ד"ר פרייליך מבסס את דבריו בנוגע למאפייניו של תהליך קבלת ההחלטות בישראל כתהליך לא ממוסד ולא פורמאלי על ספרו של יהודה בן-מאיר - National Security Decisionmaking: The Israeli Case (Boulder: Westview, 1986) – וכן על ריאיונות שקיים עם הרמטכ"ל לשעבר רא"ל במיל. אמנון ליפקין-שחק ועם היועץ לביטחון לאומי לשעבר, אלוף מיל. עוזי דיין.

³⁰ Charles D. Freilich, "National Security Decision-Making in Israel", op. cit.

3.7. חשיבות הממסד הביטחוני ושיקוליו בתהליך קבלת ההחלטות: הממסד הביטחוני, בעיקר צה"ל, הינו השחקן המשפיע ביותר בתהליך קבלת-ההחלטות הלאומי, עם היכולות המפותחות ביותר בתחומי הערכת המדיניות, עיצובה ויישומה.³¹ לדברי פרייליך, יכולות הצבא הן נכס ולא חולשה. עם זאת, לדבריו, הליקוי נמצא בחולשה היחסית של הגופים האזרחיים (משרד החוץ, משרד הביטחון, המועצה לביטחון לאומי ואחרים) מול צה"ל, בכל הנוגע לתכנון מדיניות ועיצובה. בנוסף לאופי הקיצוני של האיומים מולם ישראל ניצבת, שהובילו להכפפה של מדיניות החוץ של ישראל לשיקולי ביטחון, יש גורמים נוספים שהובילו לחוסר האיזון בין הגופים האזרחיים לבין הצבא בתהליך קבלת ההחלטות:

3.7.1. מומחיות מקצועית: בתחומים רבים, המשתרעים מעבר לתחומי היכולת הצבאית, צה"ל הוא הגורם העיקרי שמסוגל לספק מידע, ניתוח וייעוץ מדיניות לראש הממשלה ולממשלה. הגופים האזרחיים לא מסוגלים להתחרות ביכולתם של אגפי המודיעין, התכנון והמבצעים של צה"ל, לייצר עבודת מטה מתוחכמת ומהירה מסביב לשעון.

3.7.2. השפעה רב-ממדית של צה"ל: לצה"ל יש השפעה מרכזית בכל השלבים של תהליך קבלת-ההחלטות: הערכות מצב, תכנון מדיניות ויישום.

א. הערכת מודיעין: המודיעין הצבאי אחראי להערכת המודיעין הלאומית והוא שירות המודיעין היחיד שמסוגל לייצר הערכות צבאיות-מדיניות כוללות.

ב. תכנון אסטרטגי: אגף התכנון, הוא גוף התכנון האסטרטגי העיקרי, שיש לו תמונה מלאה של הכוונות והיכולות של ישראל ושל יריביה.

ג. דיפלומטיה במדים: במשך השנים, מגעים דיפלומטיים רבים עם מדינות ערביות ומדינות אחרות נוהלו על-ידי צה"ל. תופעה זו החלה בשיחות על שביתת הנשק ב-1949, ומאז צה"ל מילא תפקיד מרכזי בכל שיחות השלום עם המצרים, הפלסטינים, הסורים והירדנים. בנוסף, שיתוף-הפעולה הצבאי מהווה אמצעי חשוב לפיתוח יחסים עם מדינות זרות.

ד. השליטה המבצעית: למפקדים הצבאיים, גם בדרגים נמוכים יחסית, ניתנים שיקול דעת וחופש פעולה נרחבים. למרות שגישה זו הוכחה כיעילה בניצול הצלחה בקרב, היא הייתה גם פרובלמטית. למשל, במלחמת ששת הימים, המפקדים בשטח התקדמו לעבר תעלת סואץ, למרות ששר הביטחון התכוון לעצור את ההתקדמות במעברים של סיני.

ה. אחדות הפיקוד: המטה הכללי של צה"ל, בניגוד למטות המשולבים של ארה"ב, הוא מבנה צבאי מאוחד תחת הפיקוד הישיר של הרמטכ"ל, שהוא הסמכות הסופית והברורה בכל התחומים. העמדות של הרמטכ"ל משקפות את העמדה הקולקטיבית של ההנהגה הצבאית הבכירה, שבדרך-כלל מציגה חזית אחידה, שקשה לממשלה להתנגד לה.

ו. חוסר איזון בין צה"ל לבין משרד הביטחון: חלוקת הסמכויות בין צה"ל לבין משרד הביטחון, לא מאוזנת, כאשר בפועל צה"ל לא כפוף למשרד הביטחון אלא לשר הביטחון, וכן אין למשרד את היכולות הארגוניות לבצע פיקוח על צה"ל, כאשר לשני הגופים יש סמכויות משלימות: לצה"ל יש סמכות בכל העניינים שנוגעים לארגון הצבאי ולמבנה הכוח, אימונו, תפיסת הביטחון, המודיעין, הלוגיסטיקה ותוכניות הרכש, כוח האדם, תכנון אסטרטגי ומבצעים. לעומת זאת, משרד הביטחון אחראי על תקציב הביטחון, רכישת נשק, וייצוא ביטחוני.

³¹ ד"ר פרייליך מבסס את דבריו בנוגע למעמדו של צה"ל בתהליך קבלת ההחלטות, בין היתר, על ריאיון שקיים עם שר החוץ והאוצר לשעבר, מר סילבן שלום.

ההכרה בחוסר האיזון הזה בין צה"ל לבין משרד הביטחון, ובקושי של משרד הביטחון לקיים פיקוח מיניסטרילי על צה"ל, הובילו לסדרה של רפורמות מבניות בשנת 2003, כדלקמן: הקמת אגף התכנון הצבאי-מדיני במשרד הביטחון, בנוסף לשני אגפים נוספים שנועדו לחזק את יכולתו של משרד הביטחון לטפל בסוגיות כלכליות וחברתיות שנוגעות לביטחון.³²

4. החוזקות של תהליך קבלת ההחלטות בישראל

למרות הליקויים שצוינו לעיל, ישראל הינה מבחינות רבות, סיפור הצלחה היסטורי: עצם הישרדותה כנגד כל הסיכויים; והיותה מוערכת מאוד בכל הנוגע להצלחתה בפיתוח הלאומי בתחומים המדיניים, הכלכליים והחברתיים, ובתחומי הביטחון.

לדברי פרייליך, הצלחתה של ישראל נובעת מיכולתה של המערכת להתמודד עם חולשותיה ולהפוך אותן ליתרונות טקטיים קצרי-טווח, כדלקמן:

4.1. ממסד קטן שמאפשר תקשורת מהירה: ממסד הביטחון הלאומי בישראל, לפחות בדרגים הבכירים, הוא קטן יחסית, ומרבית בעלי התפקידים בו לומדים להכיר אישית אחד את השני. קשרים אלה מאפשרים פיתוחה של שפה משותפת ושל תקשורת מהירה דרך קשרים אישיים ולא-פורמאליים.

4.2. תגובה גמישה ומהירה: החוזקה הגדולה של המערכת היא תגובתה הגמישה והמהירה. טבעו הלא ממוסד, הלא-רשמי והמאולתר של תהליך קבלת-ההחלטות בישראל הוא חולשה עיקרית שלו. עם זאת, לנוכח הסביבה של ישראל, היכולת לאתגר ולהתאים במהירות לנסיבות משתנות היא צורך חיוני. באופן חוזר ונשנה נאלצה ישראל להתמודד עם שינויים בסביבתה, שאילצו אותה לחשוב מחדש על האסטרטגיה שלה, ולהתאים עצמה ליכולות חדשות (מלחמת יום הכיפורים, הסכם השלום עם מצרים, האיום הגרעיני העיראקי, מלחמת לבנון, האינתיפאדה הראשונה ועוד).

4.3. קבלת החלטות פרגמטית: למרות שמדיניות הממשלה היא לעתים קרובות אידיאולוגית ופוליטית, במיוחד בנושאים כגון עתיד יהודה ושומרון – מפגין ממסד הביטחון לאומי גישה פרגמטית. למשל, צה"ל התמקד בהשלכות הצבאיות הטהורות של חלופות שונות להסדרי שלום ואימץ גישה מעשית לניהול השטחים.

4.4. שקיפות חיצונית: לדברי פרייליך, בתי-המשפט הישראליים מתערבים בהחלטות הביטחוניות של הממשלה ושל הצבא ובכך קובעים גבולות של מותר ואסור. כמו-כן, ישראל מנותחת ומבוקרת על-ידי התקשורת המקומית והבינלאומית, יותר מכל מדינה אחרת.

ממסד הביטחון הלאומי הישראלי נמצא במגע מתמיד עם הקהילה הבינלאומית בכל הרמות, דבר שחושף אותו באופן מתמשך לחילופי רעיונות, משוב, ולאילווצים. המגעים עם ממשלות ידידותיות משרתים כתשומה חשובה לתהליך קבלת ההחלטות הישראלי, לצורך הכרת התגובות בעולם למדיניות כזו או אחרת.

4.5. תהליך קבלת החלטות שיטתי ומסודר במערכת הביטחון: לממסד הביטחוני, בעיקר לצה"ל, יש תהליך קבלת-החלטות שיטתי ומסודר, שבמסגרתו מרוכזים המאמצים בעשיית שימוש במידע הזמין ולייצר חלופות מתאימות, הן לצרכי הממסד הביטחוני והן כתשומה לתהליך קבלת-ההחלטות ברמת הממשלה.³³

³² Charles D. Freilich, "National Security Decision-Making in Israel", op. cit.

³³ Ibid.

המועצה לביטחון לאומי בישראל

1. החלטת הממשלה מס' 1449 בדבר הקמת המועצה לביטחון לאומי:

המועצה לביטחון לאומי הוקמה במרס 1999 על בסיס החלטת הממשלה מס' 1449, כאשר על-פי ההחלטה ייעוד המועצה לביטחון לאומי הוא לשמש גוף מטה לראש הממשלה ולממשלה בנושא ביטחון לאומי. המועצה שואבת את סמכותה מהממשלה ופועלת לפי הנחיות ראש הממשלה. יו"ר המועצה לביטחון לאומי כפוף במישרין לראש הממשלה.

1.1. תפקידי המועצה:

- א. לקיים פורום ייעוץ בכיר לראש הממשלה ולממשלה בנושא ביטחון לאומי.
- ב. לרכז הערכה אינטגרטיבית של תהליכים ומגמות בתחום הביטחון הלאומי על כל היבטיו.
- ג. להנחות עבודת מטה אינטגרטיבית בין המשרדים והגופים העוסקים בביטחון לאומי לצורך קבלת תשומותיהם בתחומי אחריותם, ובמטרה להגביר את התיאום והאינטגרציה ביניהם.
- ד. להכין דיונים של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל ראש הממשלה, ולתדרך את ועדות הכנסת בנושאים אלו על-פי הנחיית ראש הממשלה.
- ה. להמליץ לממשלה על מדיניות בנושאי ביטחון לאומי.
- ו. לתכנן בראייה ארוכת-טווח את מרכיבי הביטחון הלאומי, בהסתייע גם בגורמי התכנון הקיימים במשרדים ובגופים הממלכתיים העוסקים בביטחון לאומי.
- ז. לעקוב ולעדכן אחר הפעילות ומימוש ההחלטות בנושא ביטחון לאומי.
- ח. לקיים קשרי תיאום ושיתוף פעולה עם גורמי ביטחון לאומי מקבילים במדינות נבחרות, בתיאום עם משרד החוץ ונציגויותיו ברחבי תבל.³⁴

1.2. מבנה המועצה לביטחון לאומי: בראש המועצה לביטחון לאומי עומד כיום מר אילן מזרחי. במועצה ישנם כמה אגפים: האגף למדיניות ביטחון; האגף למדיניות חוץ; האגף למדיניות חברה ותשתיות; האגף ללוחמה בטרור (מטה לוטר); אגף לארגון ותפעול. כמו כן, מועסקים במועצה יועץ כלכלי ויועץ משפטי.³⁵

2. עיקרי דוח מבקר המדינה על המועצה לביטחון לאומי (המל"ל):

להלן עיקרי דוח מבקר המדינה, כפי שעלה מבדיקה שנערכה בין אוגוסט 2005 לאפריל 2006:

2.1. ייעוד המל"ל: ייעוד המועצה לביטחון לאומי הוא לשמש גוף מטה לראש הממשלה ולממשלה בנושא ביטחון לאומי. אולם, נמצא כי המועצה לביטחון לאומי אינה מהווה בפועל את המטה של ראש הממשלה או של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. לדעת משרד מבקר המדינה, נקודת המפתח לצורך יישום, קידום ושיפור הנושא היא ראש הממשלה ולשכתו הקרובה.

2.2. תפקידי המל"ל:

2.2.1. עבודת המטה בתהליך קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון לאומי: מהחלטת הממשלה עולה כי תפקידה וייעודה העיקרי של המל"ל הוא לשמש כגוף מטה לראש הממשלה ולממשלה בנושאי הביטחון הלאומי. בפועל, נמצא כי לאחר הקמתה לא שותפה מל"ל פעמים רבות בהכנת עבודת מטה כבסיס לקבלת החלטות בנושאי הביטחון הלאומי (חלק מפער זה בעבודת המטה לא נתמלא

³⁴ המועצה לביטחון לאומי, משרד ראש הממשלה, בתוך: אתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה: www.pmo.gov.il/PMO/PM+Office/Divisions/Divisions8439.htm

³⁵ שם, שם.

בדרך כלל על-ידי גורמים אחרים).³⁶ כתוצאה מאי-שיתוף המל"ל, גם לא באים לידי ביטוי מגוון הדעות ואפשרויות הפעולה על כל היבטיהן ומשמעויותיהן.

2.2.2. אי-מעורבות המל"ל בנושאי ביטחון לאומי: חלק ניכר מהדיונים הביטחוניים-מדיניים הנערכים בראשות ראש הממשלה נערכים ללא עבודת מטה מקדימה של מל"ל וללא השתתפות נציגיה. כמו-כן, ראש המל"ל, שמכהן גם כיועץ ראש הממשלה לביטחון לאומי, אינו מוזמן לפרום ורי"ש (ועדת ראשי השירותים החשאיים) באופן מוסדר.

מן הדברים המצוינים לעיל עולה שתמונת המידע הקיימת במל"ל בתחומים הביטחוניים-אסטרטגיים הינה חלקית, כך שיכולתה לראייה כלל-מערכתית רחבה מוגבלת, דבר הפוגע ביכולתה למלא את ייעודה כגוף המטה העליון בנושאים אלה.

2.2.3. השפעת מערכת הביטחון בתהליכי קבלת ההחלטות: במשך השנים נשענו תהליכי קבלת ההחלטות של הממשלה, על עבודת המטה שהכינו והציגו גורמים במערכת הביטחון, ובעיקר צה"ל. במועד סיום הביקורת, אפריל 2006, עדיין מהווים גופי המטה של מערכת הביטחון את הגורם הדומיננטי בהכנת עבודת מטה כחלק מתהליך קבלת ההחלטות, ואילו המל"ל אינה משמשת בפועל כגוף המטה לראש הממשלה ולממשלה, ואין לה עדיין משקל ראוי ומשמעותי כגוף אובייקטיבי מטעם ראש הממשלה והממשלה.

2.2.4. פורום ייעוץ בכיר לראש הממשלה ולממשלה: ראש המל"ל, שמכהן גם כיועץ לביטחון לאומי, אינו נמנה עם צוות ההתייעצות הקרוב של ראש הממשלה, ואינו מוזמן להשתתף בדיוניו. כמו-כן, יחסי הגומלין בין המל"ל ליועצי ראש הממשלה העוסקים בנושאי הביטחון הלאומי (היועץ המיוחד, היועץ המדיני, המזכיר הצבאי והמנכ"ל) לא הוסדרו בצורה פורמלית, ולא נעשה תיחום של הנושאים שבהם יעסוק ויפעל כל אחד מגורמים אלה לצורך מתן ייעוץ לראש הממשלה. כמו-כן, נמצא כי לא הוגדרו תפקידי היועץ לביטחון לאומי, סמכויותיו ותחומי אחריותו.

2.2.5. תחלופה גבוהה של ראשי המל"ל: מאז הקמתה התאפיינה המל"ל בחוסר יציבות בכהונת ראשיה, ובממוצע כיהן כל אחד מהם כשנה וחצי בלבד. עובדה זו משפיעה על יכולת ההתמקצעות של ראשי המל"ל, ומקשה על מיצוי תהליכים ארוכי-טווח והכנת עבודת מטה ארוכת-טווח.

2.2.6. אי-קיום דיון בהערכות מצב של המל"ל: נמצא כי הערכות מצב לאומי שהכינה המל"ל בשנת 2002 ובשנת 2004, לא נידונו בישיבת הממשלה או בוועדות שרים.³⁷

3. המלצות משרד מבקר המדינה:

ראוי לפעול בדחיפות וביסודיות לשיפור משמעותי של תהליכי עבודת מטה לצורך קבלת ההחלטות בנושא הביטחון הלאומי, על-ידי חיזוק משמעותי של המועצה לביטחון לאומי באמצעות נקיטת הצעדים הבאים:

3.1. קירובה הפיזי של המועצה לביטחון לאומי לראש הממשלה – לכדי יכולת מעורבות שוטפת.

3.2. מיצוב מעמדו של ראש המועצה לביטחון לאומי, הן במסגרת היועצים הקרובה לראש הממשלה והן בקרבה בלתי-אמצעית מתוקף תפקידו כיועץ לביטחון לאומי.

³⁶ אי-שיתופה של המל"ל בעיסוק בעבודת מטה בנושאי ביטחון לאומי מן המעלה העליונה בא לידי ביטוי בנושאים חשובים כגון: היציאה מלבנון, ניהול המשבר עם ארה"ב בגין מכירת מערכות נשק לסיין, פרויקטים ביטחוניים רחבי היקף בעלי חשיבות לאומית, עבודת מטה טרם החלטת ראש הממשלה על תוכנית ההתנתקות, תקציב הביטחון והתוכנית הלאומית האסטרטגית בנושא הנגב.

³⁷ מבקר המדינה, דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי, ירושלים, ספטמבר 2006.

3.3. הגדרה ותיחום של התפקידים של יועצי ראש הממשלה והמזכיר הצבאי, ויחסי הגומלין ביניהם לבין המועצה לביטחון לאומי.

3.4. הרחבת שילובה ומעמדה של המועצה לביטחון לאומי כגוף המרכזי בעבודת המטה ובתהליכי קבלת ההחלטות בנושאי הביטחון הלאומי.

3.5. שיפור והתאמה של יכולתה הארגונית של המועצה לביטחון לאומי להתמודד עם מטלותיה.

3.6. מן הראוי לעגן את קיומו של גוף המטה של ראש הממשלה והממשלה בבסיס נורמטיבי מוצק (החלטת ממשלה או חקיקה), אשר יגדיר באופן ברור את תפקידיו, סמכויותיו ויחסי הגומלין שבינו לבין הגופים האחרים, על-מנת לחזק את יציבותו ולשפר את תפקודו.³⁸

מיסוד תהליך קבלת ההחלטות בישראל

מטרתה של עבודת מטה במינהל הציבורי הממשלתי הינה לסייע לקבלת החלטות מיטביות, לניהול יעיל ומועיל של המשרד הממשלתי, ולארגון מבנה השלטון המרכזי והשירות הציבורי כולו באופן ישיר היטב את יעדי השלטון ויקדם צמיחה כלכלית ויציבות חברתית במשק.

כדי להבטיח תהליך תקין של קבלת החלטות, הנסמך על מיטב המידע והשיקולים הרלוונטיים, נדרשת עבודת מטה לפני קבלת ההחלטה, הכוללת איסוף מידע ונתונים שיהיו התשתית העובדתית הנחוצה לקבלת ההחלטה, פיתוח ובחינת חלופות, ובחירה מנומקת בחלופה המועדפת. בתחום הניהול של המשרד הממשלתי נדרשת עבודת מטה הכוללת, בין היתר, הליכים של תכנון אסטרטגי ותכנון לטווח קצר; סדרי פיקוח, בקרה והערכה על ביצוע המדיניות ועל תכניות ופרויקטים; תיאום בין יחידות המשרד ותיאום בין משרדי.

עבודת מטה עוסקת גם באבחון בעיות מבניות ובייזום שינויים ארגוניים ורפורמות במינהל הציבורי-הממשלתי, ברמת היחידה הממשלתית, המשרד הממשלתי, והשירות הציבורי כולו.

יחידות המטה המרכזיות: במבנה הארגוני של משרד הממשלה ישנם משרדים וגופים בעלי תפקידים מרכזיים בתכנון, בתיאום ובבקרה ובהצעה של שינויים ארגוניים ורפורמות. **משרד ראש הממשלה**, כמשרד מטה מרכזי, פועל כמתאם פעולות ופרויקטים בין-משרדיים לפי החלטות ממשלה. **מזכירות הממשלה** עוסקת בבקרה על קיומו של תיאום בין-משרדי בעבודת המטה לקראת קבלת החלטות ממשלה ומעקב אחר ביצוען. **לאגף התקציבים במשרד האוצר**, תפקיד מרכזי בגיבוש חוקי התקציב השנתיים וכן בשינויי חקיקה נוספים הנלווים אליהם, בהם הצעות לייזום שינויים ארגוניים ורפורמות.³⁹

המצב בישראל:

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מארס-אוגוסט 2002, את סדרי עבודת המטה בגופי המטה המרכזיים במשרד הממשלה, ובבדיקתו עלו הממצאים הבאים:

1. ליקויים בעבודת המטה במשרד ראש הממשלה:

היעדר שיטות עבודה סדורות וכלים מתאימים לתיאום פרויקטים בין-משרדיים: לעבודת המטה של משרד ראש הממשלה השפעה רבה על פעולות כלל משרדי הממשלה. משרד ראש הממשלה יזם ופעל בתחום תיאום של פרויקטים בין-משרדיים. למרות זאת, לא נוצרו במשרד ראש הממשלה שיטות עבודה סדורות, כלים מתאימים וכוח אדם מקצועי קבוע לצורך כך.

³⁸ מבקר המדינה, דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי, ירושלים, ספטמבר 2006.

³⁹ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 53' לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, עמ' 44-7.

2. ליקויים בתהליך קבלת החלטות בממשלה:

ממשלות ישראל מחליטות בתקופות כהונתן מאות ואף אלפי החלטות. בבדיקה נמצא כי תהליך קבלת החלטות בממשלה לא תמיד לווה בעבודת מטה סדורה, כדלקמן

א. תקנון עבודת הממשלה לא מקיף: תקנון עבודת הממשלה אינו מקיף דיו והוא מחייב רענון.

ב. מחסור במידע לקבלת החלטות: חומר הרקע, שהגישו המשרדים ושמזכירות הממשלה שלחה לשרים, חסר לעתים את הידע הנדרש ליצירת תשתית עובדתית נאותה לקבלת החלטה מיטבית.

ג. אי מתן זמן מספיק לבחינת הצעות להחלטה: משך הזמן שניתן לשרים ולמשרדים לעיין בהצעות להחלטות ממשלה – טרם אישורן בממשלה, היה פעמים רבות מועט ולא הייתה שהות מספקת לשרים לגבש את עמדותיהם כראוי.

ד. אי קיום הליך סדור ושיטתי של שילוב החלטות הממשלה בתכניות העבודה של המשרדים: החלטות ממשלה רבות לא יושמו בידי משרדי הממשלה, או יושמו רק בחלקן ואחרות חרגו מלוח הזמנים שנקבע למימושו. המעקב של מזכירות הממשלה אחר ביצוע החלטות הממשלה היה חלקי: מזכירות הממשלה לא סיפקה לממשלה מידע מלא ומפורט על מידת ביצוען של החלטותיה.⁴⁰

⁴⁰מבקר המדינה, דו"ח שנתי 53ב' לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, עמ' 7-44.

מקורות

אתר האינטרנט של כתב העת "Middle East Journal":

http://www.mideasti.org/programs/programs_journal.htm

אתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה:

<http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/0A835B2B-38A0-4117-838A-819FD7715400/0/2004.doc>

דרי דוד, יסודות המנהל הציבורי, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, תשנ"ו-1996.

היכל גבריאלה, "קבלת החלטות בזמן משבר", מרכז כובד-בימת "מערכות" לעיונים צבאיים, תל-אביב, 1992.

המועצה לביטחון לאומי, משרד ראש הממשלה, בתוך: אתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה:

www.pmo.gov.il/PMO/PM+Office/Divisions/Divisions8439.htm

טל ישראל, **בטחון לאומי: מעטים מול רבים**, דביר: תל-אביב, 1996, עמ' 13-34.

מבקר המדינה, דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי, ירושלים, ספטמבר 2006.

מבקר המדינה, דו"ח שנתי 53ב' לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, עמ' 7-44.

Ben-Meir Yehuda, National Security Decisionmaking: The Israeli Case (Boulder: Westview, 1986).

Bilski R., ed., *Can Planning Replace Politics*, Hague: Martinus Nijhoff, 1980.

Dror Yehezkel , *Improving Policy Making and Administration In Israel* (Tel Aviv: Sifriat Haminhal, 1978).

Freilich Charles D., “National Security Decision-Making in Israel: Processes, Pathologies and Strengths”, *MIDDLE EAST JOURNAL*, VOLUME 60, NO.4, AUTUMN 2006.

Horowitz Dan and Moshe Lissak, “Democracy and National Security in Protracted Conflict”, *Jerusalem Quarterly*, Vol. 51 (Summer 1984).

Shleim Avi and Avner Yaniv, “Domestic Politics and Foreign Policy in Israel”, *International Affairs*, Vol. 56 (1980).