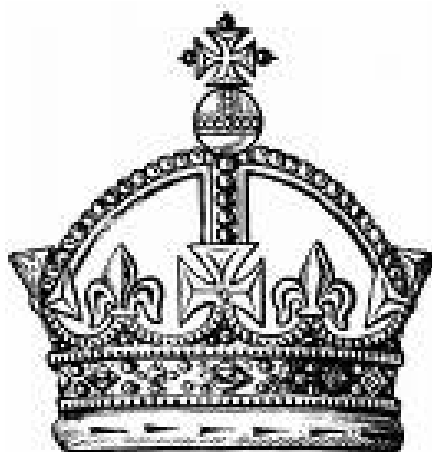




המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות  
המכללה לביטחון לאומי, צה"ל

# ה'משילות' והשלכותיה על הביטחון הלאומי

ליאור שוחט



נייר עמדה מס' 2  
מרץ 2007



המרכז למחקר אסטטטי ולימודיניות  
המכללה לביטחון לאומי, צה"ל

# ה'משילות'

והשלכותיה על הביטחון הלאומי

ליאור שוחט

©

כל הזכויות על החוברת שמורות למרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות,  
המכללה לביטחון לאומי, צה"ל

עריכה : פנחס יחזקאלי

עריכה לשונית : חווה אתגר

כריכה : נופר מנטין

נדפס בדפוס המאירי,

תל-אביב, ניסן, תשס"ז, מרץ 2007

## תוכן העניינים

5	1. מבוא
6	2. מהי משילות
14	3. תחומים וגישות בביטחון לאומי
20	4. מרכיב ה"חוסן" בביטחון הלאומי
24	5. מגישות לאסכולות בביטחון לאומי
25	6. השפעת המשילות על הביטחון הלאומי
31	7. משילות בהקשר של ביטחון לאומי
32	8. לקראת הגדרה חדשה של משילות?
36	9. סוף דבר או התחלה חדשה
37	10. מקורות

## תרשימים

16	1. פרספקטיבה מושגית היררכית להבנת תחום הביטחון הלאומי
----	---

## לוחות

29	1. רשימה מסכמת של כשלים בתחום המשילות המשפיעים במיוחד על מציאות הביטחון הלאומי בארץ
----	---



# ה'משילות' והשלכותיה על הביטחון הלאומי ליאור שוחט<sup>1</sup>

## מבוא

דומה שבשנים האחרונות אנו שומעים יותר ויותר על משילות. ראשיתו של המושג במדעי המדינה, ויישומיו הולכים ומתרחבים גם לתחום הניהול בכלל והניהול הציבורי בפרט. הוא מדבר למעשה על אפקט מצרפי של יכולת ביצוע או של יכולת הוצאה מהכוח אל הפועל, במערכות חברתיות וארגוניות שונות. לאחרונה גוברים גם הקולות בשיח הציבורי הישראלי הנדרשים לנושא המשילות, לרוב לשם אזכור של חסכים וגרעונות באותה איכות הקרויה משילות, מידת השפעתם ואופי השפעתם על ביצועי המגזר הציבורי.

מלחמת לבנון השנייה המחישה בצורה מדאיגה זיקה עמוקה של נושא המשילות לסוגיות של ביטחון לאומי. נחשפו בה ליקויים וכשלים מרובים: באופן ההיערכות, בהתגייסות, בהפעלה ובתגובה של מערכות אזרחיות רבות בעורף לרבות במוסדות שלטון מרכזי ומקומי. כל אלה קרו באופן בלתי תלוי ביכולת הביצוע הצבאי בשדה הקרב או באיכותו.

מסיבה זו אני סבור שישנה זיקה עמוקה בין יכולת המשילות לבין נושאי הביטחון הלאומי שנחקרים דרך קבע במכון למחקר אסטרטגי ומדיניות, אשר במכללה לביטחון לאומי. על כן החלטנו לתרום להעמקת הידע הקיים בתחום. במכון בוצע מחקר ספרותי השוואתי, רב תחומי שריכז את מרב המקורות הישראליים והזרים הקיימים בנושא

---

<sup>1</sup> ד"ר ליאור שוחט הוא ראש היחידה למדיניות במרכז למחקר אסטרטגי ומדיניות, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל; עמית הוראה בבית הספר למדע המדינה באוניברסיטת חיפה, ובבית הספר לניהול ב'קריה האקדמית אונו'.

"משילות". המטרה הייתה לנסות ולזקק מהם תובנות והגדרות שיקדמו את השיח הבטחוני לאומי.

בחינה ראשונית של ספרות המשילות, העלתה כי כותבים רבים (בעיקר ישראלים) מייחסים למונח *משילות* משמעות כמעט אקסיומטית ואינם טורחים להגדירו או להסבירו. מאחר שרובן המכריע של ההתייחסויות הקיימות הוא מתחום המנהל הציבורי, ומאחר שתפיסתנו רב תחומית בעיקרה; עולה צורך לא מבוטל להעמיד הגדרות ראויות, לזהות את רכיביו של המכלול הרב ממדי הזה ובתוך כך לבחון גם את יחסיו עם נושא הביטחון הלאומי.

**לפיכך מטרת המסמך הנוכחי היא לטפל בסוגיות ההמשגה של משילות ולבחון תחומים במשילות שהליקויים בהם עלולים לאיים על הביטחון הלאומי.** המחסור בכתובה ובהגות דיסציפלינארית או בין תחומית בנושא זה, בשילוב עם ההכרה הגוברת בחשיבות המושג עבור עולם התוכן של הביטחון הלאומי או בחשיבה מדינית בטחונית, ממקמים את נושא יכולת המשילות או יכולת הממשלה למשול ( Government's Ability) בזירה הרלוונטית עד מאוד לביטחון הלאומי.

## מהי משילות?

בחינת הכתיבה המדעית בתחום המשילות מעלה כי ניתן לאתר את המושג כבר בכתבים מראשית שנות ה-90, אולם יישומו בהיבטים בין תחומיים החורגים מדיסציפלינת מדעי המדינה הוא מזערי. בנוסף לכך נראה בספרות דו קיום של שני מושגים שכוונתם, ככל הנראה, לתאר אותה התופעה. הראשון מתייחס ליכולת המשילות הספציפית של הממשלה (Governmentability), דהיינו ליכולת הממשלה למשול ( Government Ability), בעוד האחר מתייחס ליכולת ממשל או למשילות במובן הרחב של המילה (Governability).

בהיעדר הגדרות ישירות וברורות של "משילות" אצל הכותבים המרכזיים בארץ, ניתן לנסות וללמוד על משמעותו של המונח מתוך הדיון בנושאים משיקים.

כך למשל מונים אריאן נחמיאס ואמיר (2002) את השפעות המרכזיות שיש למבנים ולמוסדות של הרשות המבצעת על משילות:

- השפעה על מוסדות פוליטיים – מכוח ההבניה של תהליכי הליבון והעיצוב של מדיניות ציבורית ויישומה.
- השפעה על העיצוב המוסדי – באמצעות מיסוד תהליכי קביעת מדיניות, אפיון הנושאים הציבוריים הראויים לשיקול דעת ולטיפול וכן סדר העדיפויות ביניהם.
- השפעה על רפורמות קונסטיטוציוניות – למשל המעבר לבחירה ישירה של ראש הממשלה, העלאת אחוז החסימה ועוד

על פי תפיסה זו משילות מתאפשרת באמצעות עקרון הפרדת הסמכויות בין רשויות השלטון. ההפרדה נועדה להבטיח כי הרשויות השונות תהיינה מרוסנות, ולא יתאפשר ריכוז יתר של עוצמה ביד אחת מהן.

מחד גיסא יכולת המשילות של ראש הממשלה מושתתת על הצלחתו בהובלת תהליכי קבלת החלטות (וזו כבר המשגה של משילות כ'מנהיגות' או כ'מובילות'). התפתחויות במשרד ראש הממשלה משקפות תהליך מתמשך של מרכז סמכויות וריכוזן בידי ראש הממשלה על חשבון הממשלה עצמה. ברם, כוחם של ראשי ממשלה אינו עובר את מה שעמיתיהם (השרים והכנסת) או מצבם הקואליציוני מאפשרים להם. העצמת ראש הממשלה מקרינה גם על המעגל הפנימי של אנשי שלומו והיועצים. אריאן ואח' סבורים כי משילותה של הרשות המבצעת בישראל מצויה במשבר בשל הגורמים הבאים:

- פרגמנטציה פוליטית – ריבוי מפלגות וסיעות ופיצול הכנסת.
- ריבוי תיקים והגדלת מספר משרדי הממשלה, כדי לעמוד בדרישות השותפות הרבות בקואליציה.
- שרידות קואליציונית נמוכה – ממשלות אינן מסיימות את תקופתן ומתקיימים שינויים תדירים בהרכב הפרסונאלי של ראשי ממשלה, של שרים, של מנכ"לים, של משרדי ממשלה ועוד.



וכתוצאה מכל אלה :

- מדיניות ציבורית לא עקבית – חילופים תדירים של שרים ושל בעלי תפקידים בכירים ממסמסים כל אגינדה, מקשים על שיפור מתמשך של מערכות – בין אם הוא שיפור תשתיתי ובין אם שיפור לטווח ארוך. בסופו של דבר הם פוגעים בכל היבטי החברה, הכלכלה, המדינה והביטחון.

מבט אחר על משבר המשילות בישראל, מספק רייכמן (רייכמן ונחמיאס, 2006). הוא גורס כי ישנן ארבע מטרות עיקריות לבנייתה של המערכת המנהיגותית העליונה של המדינה :

1. ייצוגיות
2. יציבות
3. היכולת למשול
4. מניעת השימוש לרעה בכוח שלטוני

היכולת למשול (כלומר משילות) היא בעיה מרכזית של ראשי ממשלה בישראל הנאבקים ב"ארבע טבעות של חנק", כדברי המחברים :

- פוליטית – הצורך ביצירת קואליציה לקבלת אמון הכנסת. המשמעות : פשרות של מדיניות ציבורית וחלוקה של תחומי סמכות השלטון בין בעלי עניין שונים.
- מערכת הפקידות – מרבית החלטות הממשלה אינן מיושמות בגין חוסר יציבות, ריבוי שרים ומבוך הסמכויות הבין משרדיות. המשמעות : אופוזיציה לשר המכהן וקושי בקידום יעדים לאומיים, גם אם התקבלו לגביהם החלטות ממשלה מחייבות.
- המערכת הנורמטיבית – מעורבות יתר של המערכת המשפטית המסיגה את שיקול דעתן של הרשויות הנבחרות. המשמעות : התנהלות "תחת אזהרה" ובלימה רבתי של מהלכים ביצועיים בשם שיקולים משפטיים.

- ריכוזיות הממשל – הממשלה מרכזת בידיה את מרבית סמכויות הביצוע ושולטת בחלק משמעותי של הפעילות במשק. המשמעות: פגיעה חמורה בתכנון, בעבודת המטה ובחשיבה היצירתית (בשונה מאוד מהמגזר העסקי או הפרטי).
  - לדעתו של רייכמן (שם, 2006) המפתחות לפתרון בעיית יציבות ראש הרשות המבצעת ובהתאם גם לאפשר יכולת המשילות בישראל הם:
  - חיזוק סמכויות ראש הממשלה ולבחירתו לתקופה של 4 שנים בלי יכולת להדיח, אלא בנסיבות או בתנאים מיוחדים.
  - אפשרות לראש הממשלה למנות את השרים ללא הצבעת אמון של הכנסת.
  - שמירת הסמכויות הקיימות כיום לראש הממשלה (פיטורי שרים והגדרת תפקידם, פיזור הכנסת ועוד).
  - העברתם של אגף התקציבים (מהאוצר), של נציבות שירות המדינה וכן של מערך הייעוץ לתכנון לאומי למשרד ראש הממשלה.
  - ראש הממשלה ימנה פקידות בכירה באמצעות חוזים אישיים.
  - זכות וטו על חקיקה לראש הממשלה – ניתן יהיה להתגבר עליה רק בהצבעה של רוב חברי הכנסת.
- רייכמן קורא לרפורמה במשילות באמצעות יצירת חוקה, העצמת סמכויות ראש הממשלה וחיזוק מעמד השלטון המקומי ומידת העצמאות שלו.
- לפי נחמיאס (2004) יכולת המשילות מצטיירת כבעיה מרכזית גם בשלטון המקומי בישראל. כשלי הממשל המקומי הפוגעים ביכולת המשילות שלו עצמו, נובעים משלושה מקורות עיקריים:
- כשלים מובנים בשיטת הדמוקרטיה הייצוגית
  - כשלים מובנים בדגם הביורוקרטי
  - כשלים ביישום

מסיבות אלה יכולת המשילות של השלטון המקומי בישראל נמוכה, גם בהשוואה למדינות מפותחות ודמוקרטיות מערביות. למצב זה יש השפעה מהותית על איכות השירותים הציבוריים המוענקים לתושב. נחמיאס ממשיך ומונה שישה חסמים שונים שיש לשחרר, בכדי לשקם את יכולת המשילות של השלטון המקומי:

1. חקיקה קיימת
2. ריבוי רשויות מקומיות
3. גרעונות גבוהים של רשויות
4. ביורוקרטיה מרכזית מסועפת
5. נורמות שלטוניות ירודות
6. חוסר אמון בין השלטון המרכזי למקומי

בניגוד לזוויות המבט שלעיל, ישנה הגדרה קומפקטית משהו למשילות אשר ניתנה על ידי אלי רכס (2004). הוא מגדיר את כושר המשילות כ"מימוש מדיניות שהתקבלה בדרך דמוקרטית", ומרחיב את הדיבור על קשיי משילות המונעים מימוש זה.

לסיכום, עיקר הכתיבה והתיאוריה המדעית הישראלית הקיימת בתחום המשילות, מגיע ממדעי המדינה ומחקר ההתנהגות הפוליטית, ולא דווקא מדיסציפלינות אחרות של מדעי החברה או החיים. יחד עם זאת יש להכיר בכך כי חלק מהגורמים המעכבים המוזכרים למעלה, רלוונטיים עד מאוד בהקשר של ביטחון לאומי.

כך או אחרת, המשילות כפי שנראה על פי המקורות הישראליים, היא תופעה המאפיינת רק את הממשלה או את השלטון המקומי (הקרוי באנגלית "ממשלה מקומית" - Local Government)

מקורות זרים המנסים להגדיר את מהותה של תופעת המשילות או להסבירה, מתבססים על מונח מקדים למשילות והוא ממשל או שלטון<sup>2</sup> (Governance). הכוונה פורשה לרוב כשם עצם המתאר עליונות, דומיננטיות, עוצמה, סמכות או בקרה. הגדרות תיאורטיות מוקדמות משנות ה-90 עסקו ב'דרך שבה השפעות קיבוציות מיוצרות בתוך מערכת חברתית'. היו מחברים שעסקו בהגדרות של המונח בעוד אחרים התמקדו בסוג מסוים של ממשל או במודלים שונים של ממשל.

הגדרות נוספות של משילות מצוטטות אצל Hill and Hupe (2002):

- 'משטרי חוקים, כללים מנהליים, פסיקות משפטיות ונהגים אשר מכתבים פעילות ממשלתית ומאפשרים אותה'
- 'רשתות בין ארגוניות עצמאיות'
- 'שימוש בסמכות לשם אספקה של הנהגה והכוונה מערכתיות'
- 'בחירה, תעדוף, הכוונה והנהגה'
- 'יישום עוצמה וסמכות בדרך המחייבת שחקנים פוליטיים רלוונטיים (לקבלת) החלטות ניהוליות'
- 'יצירת היכולת לפעול ושילוב המשאבים הנדרשים להשגת היעדים הקיבוציים של החברה'

רמז על המהות הרב תחומית של התופעה אנו מקבלים באמצעות האמירה כי: "ההמשגה של ממשל מכוונת לכנס הבנה שלמה יותר של ריבוי רמות הפעולה וסוגי המשתנים שמצופה כי ישפיעו על הביצוע". הגדרות משילות מרחיבות משהו אנו מוצאים גם אצל Kooiman (2003) המבחין בין שלושת המושגים הבאים:

- **ממשל / שלטון (Governance)** – "המשגות תיאורטיות אודות אינטראקציות ממשליות".

---

<sup>2</sup> באנגלית מילים אלה מתייחסות לעיתים גם למונח הפוליטי משהו של 'Administration' או 'מינהל'.

- **משילות (Governability)** – "איכות אינטראקציות ממשל של מערכת או של ישות סוציו-פוליטית כמכלול".
- **משילה / שליטה (Governing)** – "אינטראקציות לשם פתרון בעיות חברתיות, יצירת הזדמנויות חברתיות, דאגה להיבטים המוסדיים של אינטראקציות אלה וכן הצבת עקרונות נורמטיביים עבורם".

נראה אם כן כי ההשקפה הרואה בממשל או במשילות מעין מופעים של אינטראקציות, מפלסת אף היא את הדרך להתבוננות הרב תחומית המעניינת אותנו. Kooiman שמצוטט גם אצל Hill and Hupe, ערך ב-1999 קלסיפיקציה של לא פחות מ-10 מובנים שונים למונח ממשל (Governance), כשהאחרון שבהם הוא *ממשל*; ו- *יכולת הממשלה למשול* (Governance and Governmentability). הוא מגדיר את המונחים כ"פתרון בעיות ויצירת הזדמנויות, לרבות התנאים המבניים והתהליכיים הדרושים למטרה זו". מעניין לציין שהוא אחראי גם לאי הבהירות המושגית שצוינה קודם<sup>3</sup>, אשר נוצרה כשהשתמש לסירוגין במונחים הדומים לציון משילות.

כדאי להזכיר גם מונח מקביל שעלה בהקשר זה והוא *מנטליית ממשל* ('Governmentality'), שהעלה הפילוסוף הצרפתי מישל פוקו (Michel Foucault) המתיחס לרציונאליות הממשל. פוקו התייחס לממשל רק מנקודת מבט פוליטית וטען שמדובר ב"אומנות הממשל". כפילוסוף הוא סבר שהממשל יכול להיעשות הן ברמת הפרט והן ברמה המוסדית. לכן הגדיר אותו בין היתר כפעילות שמטרתה "לעצב, להנחות או להשפיע על התנהגות של איש או של אנשים" (Burchell et al., 1991).

כותב אחר (Perri 6, 1997) נדרש לבעיית המשילות של ממשלות מבלי לקרוא לילד בשמו. תחת הקריאה לרפורמה ממשלתית הקרויה 'ממשלה הוליסטית' ( 'Holistic Government') מוצגים למעשה ארבעה עקרונות התארגנות חדשים שאמורים – אם

---

<sup>3</sup> Governmentability מול Governability

יוטמעו וייושמו כהלכה – להשיב את יכולת המשילות של הממשלה לקדמותה. ממשלה צריכה אם כן להיות:

1. הוליסטית – מתוכללת מעבר למגזר הציבורי
2. מונעת – עוברת מפתרון בעיות למניעתן
3. מכוונת תוצאות – ממוקדת בתוצאות (תפוקות) ולא במדדי פעילות (תשומות)
4. מתמירת תרבות – מרוכזת בשכנוע וביידוע יותר מאשר באכיפה ובבקרה

לסיכום בהתבסס על מקצת מן הרכיבים המשותפים לכותבים ישראלים וזרים, ניתן להעמיד הגדרה כללית ומקיפה של משילות המפרטת מהי משילות, מי מפעיל אותה, כיצד היא מתבצעת ומהם הרכיבים הכלולים בה. אנו זקוקים להגדרה כללית כהכנה לניסוח אופרטיבי של המושג בהקשר של ביטחון לאומי.

בהתאם לכך גובשה ההגדרה הכללית הבאה של משילות:

משילות היא יכולת הממשל להפעיל סמכות לגיטימית לשם מימושה של מדיניות שהתקבלה בדרך דמוקרטית, תוך אספקה של הנהגה והכוונה מערכתיות, יצירת התנאים המבניים והתהליכיים, העצמת היכולת לפעול, פתרון בעיות וכן שילוב המשאבים הנדרשים להשגת היעדים הקיבוציים של החברה.

בהמשך, יוצגו עולמות התוכן הרלוונטיים לתחום הביטחון הלאומי, כהכנה ליצירת הקישורים שבין משילות לביטחון לאומי. כזכור, הנייר הנוכחי מבוסס על ההנחה כי לקיומה או להיעדרה של יכולת משילות יש השלכות מהותיות על הביטחון הלאומי בכלל ועל תפיסת הביטחון הלאומי בפרט. השלכות אלה צריכות להילקח בחשבון במתווה הכללי של הדברים.

## תחומים וגישות בביטחון לאומי

כמקובל במחקר אקדמי מיפוי עולם התוכן המסוים יכול להסתמך על ספרי מבוא, על ידי התייחסות לרשימת הנושאים המופיעים בהם כאל מצג מלא של הנושאים הנכללים באופן מסורתי בתחום הנדון. בצורה זו זיהוי תחומי הביטחון הלאומי יכול להתבצע, למשל על ידי התחקות אחר מבנה ספר המבוא – מבוא לביטחון לאומי (אפרתי, 2002) – שהוכן בשיתוף צוות המדריכים של המכללה לביטחון לאומי ב-2002. ההנחה היא שספר מבוא באשר הוא דוגם ומייצג היטב את עולם התוכן המסוים שאותו הוא מנסה להציג.

יחד עם זאת, בשנים שחלפו מאז נכתב הספר חלו שינויים מהותיים בתחום הביטחון הלאומי ותכולתו של התחום הורחבה עד מאוד. לכן עשרת תת התחומים הבאים שהוצגו במקור אצל אפרתי (2002), מייצגים באופן לא ממצה את רוחב היריעה של תחום הביטחון הלאומי:

1. אינטרסים שיש לקדם
2. סכנות מפניהן יש להתגונן
3. תפיסת ההגנה<sup>4</sup> (ולא תפיסת הביטחון!)
4. מבנה (ארגוני של) הממסד העוסק בהביטחון הלאומי
5. היבטי יחסי חוץ
6. היבטי חברה
7. היבטי כלכלה
8. היבטי גיאוגרפיה ותשתית פיזית וכן אקולוגיה (סופר, 2001)

---

<sup>4</sup> ראה בהמשך דיון בתמורות הטרימינולוגיות שחלו בנושא. כדאי לדעת גם ששר ההגנה הישראלי מכונה בטעות שר הביטחון – באנגלית המונח הגנה (Defense) הוא חלק מהמונח ביטחון (Security).

9. היבטי מודיעין

10. דו קיום עם הדמוקרטיה כמערכת ערכית בסיסית

עד לפני כעשור ניתן היה להבחין בשתי זוויות מבט עקרוניות בהתבוננות על הביטחון הלאומי: זווית מצמצמת וזווית מרחיבה:

פרספקטיבה מינימליסטית גורסת שהביטחון הלאומי הוא "תחום העוסק באתגר העומד בפני המדינה בהתמודדותה עם איומים חיצוניים, הבאים לידי ביטוי בהפעלת כוח".

פרספקטיבה מקסימליסטית גורסת שהביטחון הלאומי הוא "יכולתה של אומה להתמודד לא רק עם איומים המחייבים שימוש בכוח, אלא גם יכולתה של המדינה לתפקד מול איומים אחרים המסכנים אותה". רוחב היריעה מומחש בתובנה מפיו של וינסטון צ'רצ'יל שאמר כי יכולתה של מדינה, עוצמתה וכוחה אינם נמדדים רק במה שאנשי הצבא קוראים "יחסי הכוחות" או "מאזן הכוחות", דהיינו בכמות היחידות ואמצעי הלחימה. העוצמה קשורה למשהו עמוק יותר הנוגע לכלכלה, לחברה, לאמונה ולתחושת הצדק. כל אלה, כמו גם יחסי הכוחות מרכיבים, לדעת צ'רצ'יל, את העיסוק בביטחון הלאומי (עמידרור, 2002).

הגדרה רחבה ומדויקת יותר של עולם הביטחון הלאומי, היא כזו המתייחסת למרב מרכיבי העוצמה של החברה במדינה לרבות: כלכלה, שסעים חברתיים, חינוך, טיפול באוכלוסיות חלשות, זהות חברתית ועוד. למעשה כל מה שעלול לגרוע מיכולת העמידות<sup>5</sup> של חברה בפני איום נתון, קשור בצורה זו או אחרת לביטחון הלאומי ומחייב אפוא התייחסות הולמת.

כך למשל גם בן-ארי (2002) סבור כי:

עוצמת הביטחון הלאומי כיום איננה נמדדת רק באיכות מערכות הביצורים או במספרי החיילים, הרובים, הכידונים, הטנקים, וקני הארטילריה. היא גם איננה נמדדת באמצעי הלחימה הלא-קונבנציונאליים או בשליחויות דיפלומטיות גלויות או עלומות בלבד.

<sup>5</sup> ראה דיון בנושא "חוסן לאומי" בעמ' 20.



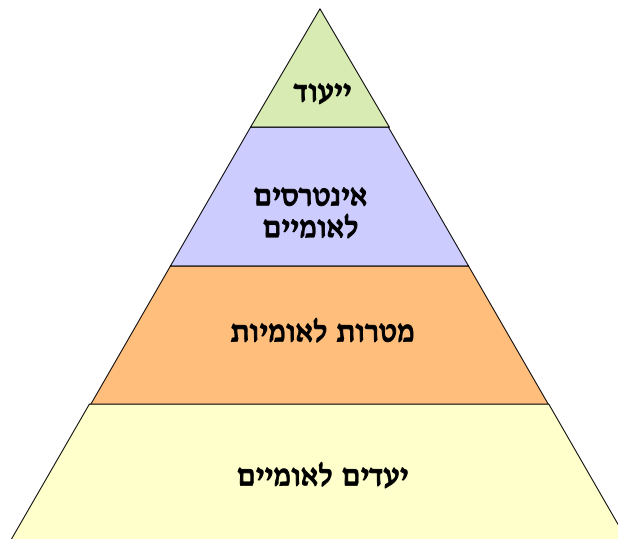
מארג הביטחון הלאומי, בכל מדינה, מותנה גם ביכולת האזרחית צבאית, וביתרון היחסי שהיא מאפשרת; בדפוסי הפעולה של התקשורת האלקטרונית ומיחסייה עם הממסד; וחשוב לא פחות – ממידת הזדהותו של הפרט עם היעדים שמציבה המדינה. חשיבות המרכיבים שנמנו מתחדדת נוכח מעבר האנושות בשנים האחרונות ממקבץ של מדינות לאום ל"כפר" המוני, שצבינו נעשה יותר ויותר גלובלי.

(שם, ע' 37)

בן-ארי ממשיך ומעמיד פרספקטיבה מושגית היררכית (ראה תרשים מס' 1) הכוללת את ארבעת המושגים שלהלן, כתשתית להבנת תחום הביטחון הלאומי:

**תרשים מס' 1: פרספקטיבה מושגית היררכית להבנת תחום הביטחון הלאומי**

(מתוך: בן-ארי, 2002)



- ↔ ייעוד – סיבת הקיום ומהות הקיום הקולקטיבי
- ↔ אינטרסים לאומיים – הכרחיים לקיום הייעוד המוגדר
- ↔ מטרת לאומיות – נגזרות מהאינטרסים הלאומיים והשגתן תומכת בקיום האינטרסים
- ↔ יעדים לאומיים – פעולות קונקרטיות ועשייה יומיומית המתחייבות מהרצון לממש את המטרות הלאומיות

בדומה לעמידור גם בן-ארי מבחין בין גישה מצמצמת לגישה מרחיבה. הוא מציין כי התפיסה כיום נוטה יותר לצד המקסימליסטי, כפי שהוצג כבר קודם :

בעבר בלטה נטייה לראות את מוקד הביטחון הלאומי בתחום הביטחוני-צבאי, כשהמונח 'הגנה' ('Defense') נתפס כדומיננטי. כיום, השתנתה התפיסה ונוטים לראות את הנושא במובנו הרחב. המונח 'ביטחון' ('Security') מבטא היטב את המכלול הרחב של הממדים הכלולים במושג זה. מדובר בממדים שברור כי אי-אפשר בלעדיהם כמו: עוצמה מדינית, יכולת כלכלית, חוסן חברתי, וכן בתחומים מרוחקים יחסית, כגון: תשתיות, טכנולוגיית-על, תקשורת המונים, אקולוגיה ואיכות הסביבה.  
(שם, ע' 37)

בן-ארי מסכם את דבריו באזהרה הנראית אקטואלית מתמיד ורלוונטית עד מאוד לאתגרי המשילות, שיידונו בהמשך :

חשוב לזכור כי אי-הגדרה מסודרת וקבועה של אינטרסים לאומיים והימנעות מקביעת סדרי עדיפויות, עלולות לגרום נזקים לא מבוטלים. העמימות גוררת בעקבותיה היעדר יכולת למקד מאמצים. היא מאפשרת לגורמי המערכת השונים להגדיר אינטרסים כראות עיניהם ולקבוע סדר עדיפויות כרצונם, תוך שימור הצרכים והאינטרסים המגוריים.  
(שם, ע' 43).

כזכור 'אינטרסים לאומיים' נמצאים גבוה בפיירמידה של בן-ארי. דיון מעניין בשאלת מהותם של אינטרסים לאומיים החיוניים לביטחון הלאומי מובא על ידי ברנרד ברודי

(1980). בכדי לבדלם מאינטרסים חשובים סתם, קובע ברודי כי אינטרסים שאנו מוכנים להילחם למענם או אף לאיים בפעולה צבאית בגינם, הם אינטרסים חיוניים. כלומר חיוניותם של האינטרסים נגזרת לאחור, מנכונות הביצוע של פעולות תוקפניות חמורות בגין הפרתם או בגין האיום עליהם. במילים אחרות ובפרפראזה: "הראה לי משהו שאתה מוכן להילחם בעבורו ואראה לך אינטרס חיוני...". ברודי ממשיך וקובע כי הפרשנות של מה שנתפס כאיום לביטחון הלאומי משתנה, בהתאם לנטיות ההתפשטות הטריטוריאלית של אומות וכן בהתאמה לגודלן. ביטחון הלאומי של מדינות קטנות מאוים רק אם גבולותיהן מאוימים. לעומת זאת ביטחון הלאומי של מעצמות<sup>6</sup> מופר גם בגין איומים מרוחקים, לא ישירים ואולי אף טרומיים. הוא מסכם ברמזו כי האינטרסים החיוניים, הם תמיד בטחוניים.

ואולם ההגדרה של הביטחון הלאומי הייתה נושא למחלוקת ספרותית ולוויכוח הגדרתי לא מבוטל. בספרו המוקדש להגדרת ביטחון לאומי מציין רום (Romm, 1993) כי במשך רוב שנות המאה ה-20 שררה תפיסה אחידה בנוגע לביטחון הלאומי, כזו שהתייחסה בעיקר לביטחון צבאי. עם תום המלחמה הקרה, עת התפרק הגוש הסובייטי לרוסיה וליתר הרפובליקות העצמאיות, החלו להישמע קריאות להתאמת תפיסת הביטחון הלאומי והגדרתה, למציאות החדשה שנוצרה ולמגוון האיומים הלא צבאיים על בטחונה של אמריקה. רום מציין בספרו כי איומים דוגמת שימוש מקומי גובר בסמים, מסחר בינלאומי בסמים, אפקט החממה ובעיות סביבתיות, התלות הגוברת בנפט מיובא והפיחות בכושר התחרות האמריקני - כולם יחד מציבים מערך של איומים פנימיים וחיצוניים בעלי משמעות ביטחונית-לאומית עמוקה. עת נכתב הספר התחושה הרווחת הייתה כי *"הפרדיגמה הבטחונית הקיימת שלנו אינה מתאימה באורח הולך וגובר לטיפול בבעיות הללו"* (שם, ע' 1).

רום קורא לשינוי תמהיל הגורמים הרלוונטיים לביטחון לאומי, מבלי להעלים את הביטחון הצבאי ממשוואת הביטחון הלאומי החדשה, אלא רק לצמצם את היקפו ביחס לנושאי כלכלה, אנרגיה וסביבה. מבחינה שערך להגדרות הרבות שהוצעו מאז תקופת מלחמת העולם השנייה ואילך, עולה כי הביטחון הלאומי הוא מונח המוגדר

<sup>6</sup> הגם שהדברים נכתבו לפני יותר מרבע מאה, מעניין לבחון בהקשר זה את עמדתה של ישראל בשאלת הגרעין האיראני. האם ישראל מגיבה כאן כמעצמה, כמדינה קטנה, או שאולי שינתה הגלובליזציה את הכללים בקשר לכך?

בצורה רופפת והדבר משרת את האינטרסים של גורמים פוליטיים וצבאיים. רום מצטט בהקשר זה את בארי בוזן (שם, 1993) המציין כי זו הסיבה לכך שהביטחון הלאומי הוא מונח "מוגדר בחולשה ומומשג בצורה עמימה" [כלומר, רב-משמעית (Ambiguous)], תוך שהוא נותר "מונח פוליטי רב עוצמה".

מעניין לציין כי ניתן לפרש את תוצאות נפילת הגוש הסובייטי וברית ורשה, על פי שתי הזוויות המרכזיות בביטחון הלאומי (הצרה והרחבה), בשני אופנים שונים ומנוגדים בתכלית:

- על פי התפיסה הצרה – ארצות הברית חדלה להימצא במצב איום צבאי או גרעיני והיא בטוחה מאוד במצבה.
- על פי התפיסה הרחבה – נותרו עדיין איומים אחרים, לא צבאיים או לא גרעיניים, שמותירים את ארצות הברית לא בטוחה במצבה.

רום נדרש לנושא האיומים לביטחון לאומי בצטטו הגדרה של ריצ'רד אולמן מ-1983, כדוגמה להגדרה שמאוד מקובלת עליו:

איום לביטחון לאומי הוא פעולה או רצף אירועים אשר: (1) מאיים בצורה דרסטית ובפרק זמן קצר להנמיך את איכות החיים לתושבי המדינה, או (2) מאיים באורח משמעותי להצר את טווח בחירות המדיניות הזמינות לממשלה של מדינה או לישויות לא-ממשלתיות פרטיות (אנשים, קבוצות, תאגידים) בתוך המדינה.  
(שם, ע' 6)

ההגדרה שקובעת כי איום לביטחון הלאומי הוא איום על איכות החיים או על אורח החיים העצמוני, מתעלמת – בעיקר בחלקה השני – מלציין היקף קריטי של איום. במילים אחרות, האם תאגיד עסקי אחד מאוים הוא פגיעה בביטחון הלאומי? בוודאי שכן אם מדובר ביצרן מטוסים, חשמל או החברה שמפעילה את נמלי ארצות הברית. אולם מה המשמעות לאיום על תאגיד, גדול ככל שיהיה, העוסק למשל בביטוח רפואי? האם גם אז זהו איום לביטחון לאומי? לא בטוח.

מסגרת עבודה חדשה לביטחון הלאומי מוצגת בספרם של בוזן ועמיתיו (Buzan, Weaver and de Wilde, 1998). בוזן הנוטה לכיוון המקסימליסטי, פותח בהשוואה בין הפרספקטיבה הצרה (ביטחון צבאי "טהור") לזו הרחבה. הוא מסביר כי עם תום המלחמה הקרה ומרוץ החימוש הגרעיני, שוב נוצרו התנאים לתפיסת ביטחון לאומי הכוללת אלמנטים נוספים לא צבאיים ולהקטנה (אם כי לא העלמה) של הרכיב הצבאי בתפיסה. המעבר בין התפיסות לא היה קל, שכן השמרנים שדגלו בהתמקדות באיום הצבאי בלבד, הוטרדו מהצורך להסב מודלים ותפיסות אסטרטגיות להתמודדות עם איומים לא צבאיים. עד אמצע שנות ה-90 של המאה העשרים עדיין נשמעו קולות בעד העליונות של הביטחון הצבאי, עם נכונות הולכת וגוברת להביא בחשבון איומים נוספים שהם לא צבאיים במהותם. התחושה הייתה שאיומים או נכונות להפעלת כוח בין שחקנים פוליטיים חייבים להיות תמיד התכלית המרכזית של החשיבה האסטרטגית. מסגרת העבודה החדשה המוצעת על ידי כותבים אלה מנסה לכלול בתוכה את הפרספקטיבה השמרנית – ולו רק מן הסיבה שאיומים או סכסוכים מזוינים (בין ממשלות ובין ישויות לא ממשלתיות) עוד לא פסו מן העולם – אולם מעוניינת להרחיב עליה ולהפוך את המושג לכולל איומים צבאיים ולא צבאיים. מסגרת העבודה כוללת שיטה להבנת תהליך ההפיכה של נושא זה או אחר במגזר כלשהו לבטחוני (Securitization), ויישום של השיטה לחמישה מגזרים ראשיים של נושא הביטחון הלאומי: צבאי, סביבתי, כלכלי, חברתי ופוליטי.

### מרכיב ה"חוסן" בביטחון לאומי

בפתח הדברים הוצגו התפיסות הרווחות לגבי ביטחון לאומי, כולל זו המתייחסת למרב מרכיבי העוצמה של החברה במדינה. במילים אחרות כל מה שעלול לגרוע מ- יכולת העמידות של חברה בפני איום נתון (פנימי או חיצוני<sup>7</sup>), קשור בצורה זו או אחרת לביטחון לאומי.

הפגיעה או הגריעה מיכולת העמידות החברתית מפלסות את הדרך לדיון עקרוני יותר בחוסן (לאומי או אחר) הקובע יותר מכל את כושר העמידות של החברה או את יכולת

<sup>7</sup> ראה בהקשר זה עבודה על דמוקרטיה מתגוננת (Yehezkel and Shalev, 2006).

העמידות שלה. בנייר הנוכחי, כפי שיוצג בהמשך, לאתגרי המשילות ולבעיות המשילות השונות הקיימות בארץ<sup>8</sup> בהחלט עלולה להיות השפעה שלילית על רמת החוסן הציבורי, ולפגיעה בחוסן יש פוטנציאל גדול להפוך לאיום של ביטחון לאומי.

'חוסן' הוא תכונה או איכות פסיכולוגית רב ממדית שהדיון בה יכול להתקיים ברמות שונות, כגון ברמת הפרט (למשל עבודתה של Kobasa (1985) על המושג Hardiness, או ברמה הארגונית או המערכתית.

במחקר שנדרש מפורשות לחוסן הצבא (סויסה וקונס-פונטה, 2004) נבחנו מספר הגדרות ל'חוסן ארגוני'. החוקרות מצטטות ספרות מחקרית הרואה בחוסן ארגוני מושג המתייחס ל'אופני ההתמודדות של הארגון עם אתגרים ומצבים משתנים', ומוצאת כי התופעה בארגונים היא 'תופעה משתנה ולא סטטית'. הגדרות אחרות המובאות נוגעות לזווית מבט אסטרטגית הרואה בחוסן 'איזון עדין בין הזדמנויות לאיומים'<sup>9</sup>; או זווית מערכות פתוחות הרואה בחוסן עדות ליכולתו של הארגון 'להשתנות בהתאם למציאות ההפכפכה, לא לדרך במקום, להתקדם ולהתפתח, למרות הקשיים הנקרים בדרך'<sup>10</sup>.

סויסה וקונס-פונטה מוסיפות כי חוסן הצבא הוא עדות לחוסנה הלאומי של מדינה יותר מכל דבר אחר: 'המושג חוסן הצבא מהווה שם כולל להיבטים מבניים-תפקודיים ברמת בנין הכוח, היבטים פונקציונאליים של המערך הלוחם והיבטים מנטאליים כמו כוח עמידה ('עמידות', ל.ש.) יחסי צבא-חברה וכו'. בספרות המקצועית העוסקת בביטחון לאומי, נגזרים משתנים אלה מחוסנה הלאומי של המדינה'.

ברמה הלאומית זוכה נושא החוסן לטיפול שיטתי ועקבי, במסגרת כנסי הרצליה<sup>11</sup> השנתיים שכותרתם 'מאזן החוסן והביטחון הלאומי'. הכנסים הצליחו ליצור זיקה

<sup>8</sup> כך למשל, בזמן כתיבת שורות אלה מעיבות מספר גדול של פרשיות בתחום טוהר המידות על נבחרי ציבור ישראלים רבים, מהם גם בכירים מאד, ומאיימות לכרסם בחוסן ובעמידות החברה בארץ.

<sup>9</sup> ראה בהקשר זה ניתוח SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) המצוטט כאסכולה של עיצוב בספרם של מינצברג ועמיתיו 'ספארי אסטרטגיות'.

<sup>10</sup> ראה בהקשר זה את דיונם של Daft ושל Katz and Kahn בנושא מודלים למערכות ארגוניות וגישת המערכות הפתוחות.

<sup>11</sup> מיסוד המכון למדיניות ואסטרטגיה, בבית-הספר לאודר לממשל דיפלומטיה ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי, בהרצליה. בין השנים 2000-2007 נערכו שבעה כנסים שנתיים שכאלה.

הדוקה בין נושא החוסן לנושא הביטחון הלאומי. הכללת המונח 'חוסן לאומי' בשם הכנס מבושרת כי הוא אינו עוסק בהיבט הצבאי-בטחוני הצר, אלא "בהיבטים רחבים יותר הנוגעים לשורשי כושר חיוניותה והתקיימותה של המדינה" (מושגים חדשים שנטבעו בהשראת הכנס, אצל גלבו, 2004).

בסיכום ביניים שהוכן לאחר ארבעה כנסים, מפרט עמוס גלבו (2004) את הנושאים השונים הכלולים לדעת מארגני הכנס, בהערכות הביטחון הלאומי שלהם:

1. דמוגרפיה
2. העם היהודי והפזורה
3. מדדי חוסן לאומי (סובייקטיביים וכמותיים)
4. חינוך וחברה
5. הסדרים מדיניים (בעיקר בזירה הפלסטינית)
6. מדיניות החוץ הישראלית
7. כלכלה וטכנולוגיה
8. הרתעה והמערכה נגד הטרור
9. סביבה אסטרטגית ואיומים בטחוניים
10. מונחים וטרמינולוגיה חדשה

בהמשך לנאמר קודם ניתן לראות כי גם זויות המבט של מארגני הכנס כוללנית ומקיפה. יחד עם זאת מעניין לציין כי יכולת המשילות או חסמים למשילות – הגם שמועלים פה ושם על ידי באי הכנס<sup>12</sup> – אינם זוכים לטיפול מעמיק וכלל לא זוהו כזירה שעשויה להיות לה השפעה מכרעת על הביטחון הלאומי.

---

<sup>12</sup> למשל אצל רכס, א. ונבות, ד. (2004). חסמים ביישום מדיניות ממשלתית שוויונית לערבים. נאום במהלך כנס הרצליה.

באשר למדדי החוסן הלאומי עצמם - בכנס הרצליה מוצגות זו לצד זו שתי מערכות של מדידות מקיפות ורב שנתיות:

- **מדידה סובייקטיבית** – מרכיבי החוסן הלאומי כפי שהם משתקפים בחברה הישראלית, והשינויים החלים בהם במרוצת הזמן. המדידה מתייחסת לממדים של פחד וחשש מטרור, מיליטנטיות, פטריוטיות וכן אמון במוסדות (מבצעת הסקר קבוצת חוקרים מהמרכז לחקר הביטחון הלאומי באוניברסיטת חיפה, בראשות פרופ' גבי בן-דור).
- **מדידה כמותית** – אומדן מצבה של המדינה על פי מדדים צבאיים ואזרחיים לאורך ציר הזמן, והשוואה למדדים מקבילים במדינות האזור ובמדינות מפותחות (מבצעת הסקר היא קבוצת חוקרים מבית הספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה מהמרכז הבינתחומי, בראשות פרופ' רפי מלניק).

רכיב הפטריוטיות זכה לטיפול מעמיק יותר בכנס השישי, ולגביו אומר ארד (2006) *"באין רגש זה אי אפשר לדבר על חוסן לאומי של ממש"*. בסקר המעמיק שבוצע (ארד ואלון, 2006) התברר כי בעוד כלל אזרחי המדינה מפגינים שיעורים גבוהים של פטריוטיות ישראלית (על פי תבחיני הנכונות להילחם בעד הארץ והנכונות להישאר נטוע על אדמתה), חלה הידלדלות של הרוח הפטריוטית בקרב דור הביניים והצעירים בציבור היהודי. הידלדלות זו מדאיגה ביותר ביחס לחוסנה העתידי של המדינה.

בנוסף לכך מעניין לציין כי אמון הציבור במוסדות הפוליטיים והציבוריים נמצא בדעיכה מתמדת. המוסדות הבטחוניים זוכים לרמת האמון הגבוהה ביותר<sup>13</sup>, אחריהם בית המשפט העליון והמפלגות זוכות לרמת האמון הנמוכה ביותר (גלבוע, 2002). ממצא זה מצטלב גם עם שביעות רצון נמוכה מאיכות השירותים הציבוריים המוגשים לאזרחים ועם תחושות חוסר אמון של הציבור במוסדות השלטון. אלה אותרו בסקר מקביל שבדק את ביצועי המגזר הציבורי בישראל (ויגודה-גדות ויובל, 2004). גם בעקבות הכנס השישי שהתקיים בראשית 2006, מציין ארד כי *"החוסן הממשלי-*

<sup>13</sup> לא מן הנמנע כי לו נערך הסקר היום, בעקבות מלחמת לבנון השנייה, חלק מהממצאים היו נראים אחרת.



דמוקרטי מצוי בירידה מתמשכת, ויש לנקוט צעדים לבלימת ההתדרדרות ולשיקום שלטון החוק<sup>14</sup>. לממצאים אלה חשיבות רבה בהיותם איומים מהותיים למשילות בישראל.

### מגישות לאסכולות בביטחון לאומי

לסיכום כפי שראינו אצל הכותבים השונים בארץ ובחו"ל, ניתן בהחלט להבחין בין שני קטבים של התייחסות לביטחון לאומי: צרה ורחבה. ברם על פי יחזקאלי (2005) הגישות בביטחון הלאומי התפתחו במשך השנים מהגישה המצמצמת לזו המרחיבה, וכיום ניתן להבחין בין שלוש אסכולות בתחום הביטחון הלאומי:

- האסכולה **הקלאסית** (מצומצמת) מתמקדת בהגנה, בבניית כוח, בהרתעה ובהפעלת כוח.
- האסכולה **הפוסט מודרניסטית** (מרחיבה) רואה בהגנה צורך אחד מיני רבים (בריאות, חינוך אקולוגיה ועוד), של המדינה.
- אסכולת **הביניים** (הממוקמת בין השתיים הקודמות) מתמקדת באיומים על הקיום הפיזי או על אינטרסים חיוניים.

מסכם יחזקאלי ואומר כי הדוקטרינה שאומצה במכללה לביטחון לאומי (הקרויה באנגלית **מכללת ההגנה הלאומית** - National Defense College) מתמקדת בשאלת 'המוכנות נוכח איומים מבחוץ של מדינות יריבות ואויבות ושל גופים שאינם מדינה, ונוכח איומים מבפנים של גורמים בתוך החברה בישראל היכולים לסכן את קיומה של המדינה, זהותה והאינטרסים החיוניים שלה – מבלי להתעלם מהשפעת תחומי הכלכלה, חברה, יחסי חוץ, ואתיקה'<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> חיזוק לצורך להכליל רכיב אתי / מוסרי / טוהר מידות בהגדרת המשילות.

<sup>15</sup> כפי שיוצג בהמשך, זהו אחד הרכיבים המוצעים להגדרת 'משילות'.

## השפעת המשילות על הביטחון הלאומי

חלק מהכותבים (למשל: טרן, 2002; רזי ויחזקאלי, בדפוס; ארד, 2006) מתייחסים מפורשות גם לגורמים בולמים, המצמצמים את יכולת המשילות של הקברניטות הנבחרת. ניתן למנות סדרה של איומים למשילות שנודעת להם השפעה על הביטחון הלאומי. את האיומים השונים ניתן לסווג לארבע קטגוריות: איומים שהם תולדה של בעיות בתחום תרבות הניהול והמנהל, איומים שהם תולדה של תהליכים כלכליים וחברתיים, איומים שהם תולדה של ליקויים בתפיסת הביטחון הלאומי ואיומים שהם תולדה של ליקויים בשיטת הממשל ובשיטת הבחירות.

א. תרבות ניהול ומנהל

1. מורשת מנהלית ופוליטית המעדיפה את העמימות ואת גמישות הפעולה על פני הבהירות – עמימות ואי בהירות מספקות דרגות חופש רבות יותר לדרג המבצע, אולם אז קשה לאמוד את ההישגים בפועל או להעריך את הגודל הסטייה מאמות מידה תורתיות ומקצועיות ואת היקפה.
2. דפוס יסודי של סדרי העבודה בישראל "כשנגיע לגשר נעבור אותו" או *If it's not broken don't fix it* – הוא מגביל את העשייה להווה בלבד<sup>16</sup> ומותיר נושאים עתידיים לא פתורים עד לרגע האחרון. כך הדפוס הזה מונע, בהגדרה, היערכות מסודרת ומושכלת ומן הסתם גם אפקטיבית יותר. הדגשת הכאן ועכשיו יכולה לנבוע גם מהרצון (או מהצורך הפוליטי) לקבל דיווידנדים מידיים, או מכיוון שהתמודדות עם בעיות היומיום אינה מותירה זמן או רצון להתמודדות עם הטווח הארוך.

---

<sup>16</sup> ראה בהקשר זה קביעה של קרן המטבע העולמית בנוגע לקוצר הראות של המדיניות הכלכלית בארץ, אצל קליין, 2006.

3. *שיתוק מנהלי וביורוקרטי* – קריסת גוף משרתי הציבור (Civil Servants) וחילופים תדירים של מנכ"לים במשרדי הממשלה השונים מונעים את מימושה האפקטיבי של כל אג'נדה משרדית, מקצועית או לאומית (רזי ויחזקאלי, בדפוס).
4. *עבודת מטה ממשלית לא אפקטיבית* – נובעת מהיעדר שיתוף פעולה תוך משרדי ובין משרדי במשרדי הממשלה השונים (רזי ויחזקאלי, בדפוס).
5. *בעיות באיכות הסביבה המקרו-כלכלית* – הרמה המקצועית, יעילות התפקוד והוגנות השירות של גופי הממשל הכלכליים המרכזיים (רשות ניירות הערך, רשות המיסים, רשות ההגבלים העסקיים, הביטוח הלאומי, המדען הראשי ועוד) מול אזרחים ומול חברות, ירודות וטעונויות שיפור לדעתו של פורום החשבים<sup>17</sup> (מנור, 2006).
6. *רקע מקצועי לא מספק של מנהיגים* – עמדות ההנהגה העליונות במדינה מאוישות על ידי פוליטיקאים (גם אם עתירי רקע במשפטים) החסרים רקע הכרחי בנושאים בטחוניים, צבאיים, כלכליים, מדיניים או דיפלומטיים (ברזילי, 2006; כספית, 2006).
7. *חוסר מודל עסקי* – בהמשך לדבריו של אלי הורוביץ בפתח כנס הרצליה ה-7 (21-24 בינואר, 2007), הניהול הציבורי אינו אמון על אמות המידה של הניהול הפרטי כמקובל במגזר העסקי. הוא אינו מאופיין בקביעת חזון ויעדי על, בניסוח אסטרטגיה למימוש החזון והיעדים, בניהול מקצועי מוקפד של הביצוע ולבסוף בנשיאה באחריות (Accountability) לכל התוצאות.
8. *שחיתות ושלטון* – שחיתות מהווה איום על הדמוקרטיה ועל הפיתוח הכלכלי בחברות רבות. היא מתבטאת בדרך שבה אנשים משתמשים בעושר ובכוח וסוחרים בהם, ומושפעת מחוזק המדינה או מחולשתה (Johnston, 2006).

---

<sup>17</sup> 121 מחברי פורום ה-CFO השתתפו בסקר עליו מבוססת המסקנה האמורה לעיל.

ב. תהליכים כלכליים-חברתיים

1. *תהליכים כלכליים-חברתיים* – הפרטה מסיבית במגזר הפרטי והציבורי, בולטות המגזר השלישי ומעבר פרטני ערכי מהסתמכות מוסדית להסתמכות עצמית משפיעים על המשילות, מעכבים ומצרים את השפעתה, מערערים ושוחקים את האמון בה ומציבים לה חלופות ראויות או מפוקפקות.
2. *אתגר הגלוקאליזם* – המשילות הישראלית היא היחידה בעולם המתמודדת עם קבלת החלטות שאינה משפיעה רק על הרמה המקומית (לוקאלית), אלא תקפה לעיתים קרובות עבור כל העם היהודי והפזורה (גלובאליזם).

ג. תפיסת ביטחון לאומי

1. רק לאחרונה גובשה *תפיסת ביטחון פרמאלית* (כתובה, סדורה ומנוסחת) העוסקת בבניין הכוח הצבאי ובעקרונות הפעלתו, וטרם אושרה על ידי הממשלה. מחסור בתיעוד מעין זה, מטריד כשלעצמו, אינו אלא אינדיקציה לכך שתהליכי חשיבה קריטיים שהיו אמורים להתקיים ולהיות מתועדים, לא בוצעו כנראה (טרן, 2002). יתר על כן, יש הסוברים כי תפיסת הביטחון הלאומי הנוכחית של ישראל אינה רלוונטית למציאות המדינית והצבאית שלאחר מלחמת לבנון השנייה (מכון ראות, 2007).
2. *חולשת הגוף המתכלל את עבודת המטה של ביטחון לאומי* – הדגמה ברורה של אופן הפעולה של איומים א'1 (מורשת מנהלית ופוליטית המעדיפה את העמימות ואת גמישות הפעולה על פני הבהירות) ו-א'2 ("כשנגיע לגשר נעבור אותו") באה לידי ביטוי במסכת היחסים של הדרג המבצע עם המועצה לביטחון לאומי, שהגבילה הלכה למעשה את יכולת משילותו.

3. **אי ניהול סיכונים בתחום הביטחון הלאומי** – חוסר מודעות וחוסר במתודולוגיה לניתוח סיכונים<sup>18</sup> ולהערכת הסתברותם, ביחס לבעיות של הביטחון הלאומי (ארד, 2006).

4. **השתנות תופעת המלחמה** – בשלושה מובנים עיקריים: (א) מעבר ממלחמה אפיזודית הקוטעת פרקי זמן ארוכים של יציבות, למצב כאוטי של מלחמה מתמשכת (הקרויה גם "עימות נמוך עצימות" - Low-intensity Conflict); (ב) שבירת עקרון ה-Discontinuity המפריד טריטוריאלית בין חזית ועורף. כיום העורף הוא החזית; (ג) המלחמה איננה מנוהלת נגד ישויות מדינתיות, אלא נגד NGO וארגוני גרילה (בצפון חיזבאללה ובדרום חמאס). לא נראה כי מוסדות הביטחון הפנימו את השינוי בתופעת המלחמה או גיבשו תורת לחימה חדשה!

#### ד. שיטת הממשל ושיטת בחירות

1. **אי יציבות שלטונית וממשלית** – נגרמת לדעת מומחים בשל שיטת הבחירות הארציות, הלא אזוריות. נוצר מצב בו ממשלות וראשיהן מתחלפים חדשות לבקרים, והמדינה מוטלת למערכת בחירות כלליות פעם בשנתיים בממוצע. בכל פעם מכלול הפעילות הציבורית מושעה בהמתנה לתוצאות (קורין-ליבר, 2006).

2. **תדמית המדינה בשפל** – בסקר תדמית גלובלי שנערך בנובמבר 2006, הגיעה ישראל למקום ה-36 מתוך 36. תדמיתה של ישראל נשפטה כגרועה יותר מתדמיתן של דרום אפריקה, אסטוניה, טורקיה ואינדונזיה (סיגן, 2006).

---

<sup>18</sup> לדברי ארד יש הטוענים כי המתודולוגיה ישימה רק ל"יריב" בלתי מודע, כגון מגמות כלכליות או אסונות טבע, ולא לבעיות ביטחון הנובעות מיריב שמכוון את מהלכיו לפגיעה ומתאים את עצמו להתנהגות יריבו. מכאן שתורת המשחקים ולא ניהול סיכונים (כענף שהתפתח מחקר ביצועים) היא הדוקטרינה המתאימה.

**כשלי המשילות המשפיעים על הביטחון הלאומי**

מהדיון עד כה ניתן לראות כי איומים על משילות ובעיקר אלו הקשורים לסוגיות של חברה, כלכלה וביטחון, מתורגמים בדרך זו או אחרת לאיומים על הביטחון הלאומי. יחד עם זאת חלק לא מבוטל מהבעייתיות מונח בתחומים שאינם הביטחון הלאומי, אלא קשור בעיקר לכשלים מבניים ואחרים בשלטון המרכזי, ברשות המבצעת, ברשויות המקומיות ובכלל השיטה הפוליטית בארץ. לוח מס' 1 מציג רשימה מסכמת של כשלים בתחום המשילות, המשפיעים במיוחד על מציאות הביטחון הלאומי בארץ.

**לוח מס' 1 : רשימה מסכמת של כשלים בתחום המשילות המשפיעים במיוחד על מציאות הביטחון הלאומי בארץ**

מס'	בעיית המשילות	ההשלכה על הביטחון הלאומי
1.	כרסום במעמד ראש הממשלה וקואליציות פוליטיות רעועות	חילופי שלטון תדירים, היעדר מדיניות עקבית ופגיעה בתשתיות או בהשקעה לטווח ארוך (אריאן, נחמיאס ואמיר, 2002)
2.	אי משילות של ראש הממשלה בשל פשרות קואליציוניות	פשרות על מדיניות ציבורית ופיצול אחריות לאומית בין בעלי עניין שונים (רייכמן ונחמיאס, 2006)
3.	אי משילות של ראש הממשלה בשל סבך ביורוקרטי	בלימת מימוש יעדים לאומיים גם אם התקבלו בגינם החלטות ממשלה (רייכמן ונחמיאס, 2006)
4.	אי משילות של ראש הממשלה בשל ליקויים אתיים	הגברת המעורבות של המערכת המשפטית בקבלת החלטות לאומית (רייכמן ונחמיאס, 2006), והשראה למניפולציות אג'נדה במאמץ להסיט את תשומת הלב הציבורית

לוח מס' 1: רשימה מסכמת של כשלים בתחום המשילות המשפיעים במיוחד על  
מציאות הביטחון הלאומי בארץ  
(המשך א')

מס'	בעיית המשילות	ההשלכה על הביטחון הלאומי
5.	אי משילות של ראש הממשלה בשל ריכוזיות יתר ממשלית	האטה של יכולת הביצוע בתחומים משקיים רבים (רייכמן ונחמיאס, 2006)
6.	יכולת משילות נמוכה של ממשל מרכזי ומקומי	אי הגדרה מסודרת וקבועה של אינטרסים לאומיים והיעדר סדרי עדיפויות (נחמיאס, 2004; בן-ארי, 2002), תפיסת ביטחון לאומי לא רלוונטית (מכון ראות, 2007)
7.	העדפת עמימות וגמישות פעולה ממשלית והיעדר יכולת למקד מאמצים	הבלטה וקידום של אינטרסים מגזריים מקומיים על חשבון אינטרסים לאומיים (בן-ארי, 2002; טרן, 2002)
8.	היעדר תפיסת ביטחון פורמאלית ומתועדת	אי קיום תהליכי חשיבה קריטיים התומכים בהיערכות נאותה (טרן, 2002), והיעדר פרספקטיבה מנחה אחודה
9.	עליונות הטווח הקצר	הימנעות כפייתית מהשקעות תשתיות ומפעילות שאינה נושאת רווחים בטווח המידי (טרן, 2002)
10.	היעדר עבודת מטה ממשלי בכיר והתעלמות מהמועצה לביטחון לאומי	פגיעה מהותית בתהליכי קבלת החלטות בתחומי הביטחון הלאומי (ארד, 2004)
11.	אי ניהול סיכוני הביטחון הלאומי	פגיעה ביכולת הערכת המצב ובסופו של דבר פגיעה בכשירות וביכולת המבצעית (ארד, 2006)

לוח מס' 1: רשימה מסכמת של כשלים בתחום המשילות המשפיעים במיוחד על  
 מציאות הביטחון הלאומי בארץ  
 (המשך ב')

מס'	בעיית המשילות	ההשלכה על הביטחון הלאומי
12.	אמון ציבורי נמוך ושביעות רצון נמוכה מהמוסדות הפוליטיים ציבוריים	ירידה של החוסן הממשלי-דמוקרטי (ארד, 2006), פיחות ביכולת הממשל לבצע מהלכים מורכבים תובעי קונסנזוס ואיום לדמוקרטיה בצורת השראה לגורמים קיצוניים לבצע "פעולות מתקנות"

**משילות בהקשר של ביטחון לאומי**

כזכור מטרת המאמר היא טיפול בסוגיית ההמשגה של משילות, תוך איתור אותם היבטי משילות שהליקויים בהם עלולים לאיים על הביטחון הלאומי. בחלקו הראשון של המאמר הגדרנו משילות באופן כללי על בסיס סקירת הספרות. בחלקו השני של המאמר מיפינו את מרחב הנושאים השונים הנכללים בתחום הביטחון הלאומי.

כעת ניתן להגדיר לראשונה משילות, בהקשר של ביטחון לאומי:

משילות היא יכולת הקברניטות האזרחית הנבחרת להפעיל את סמכותה הלגיטימית לשם מימושה של מדיניות ביטחון לאומי שהתקבלה בדרך דמוקרטית, תוך אספקה של הנהגה והכוונה מערכתיות, יצירת התנאים המבניים והתהליכיים, העצמת היכולת לפעול, פתרון בעיות ושילוב המשאבים הנדרשים להשגת יעדי הביטחון הלאומי של החברה הישראלית.



## לקראת הגדרה חדשה של משילות?

בדיון שהתקיים במכללה לביטחון לאומי ביולי 2006, הוצע להגדיר משילות באמצעות הקבצה רעיונית של רצף הרעיונות שתוארו לעיל ובאים לידי ביטוי בארבעה רכיבים:

1. שילוביות (Jointness), התלכדות (Convergence) או בין-תפעוליות<sup>19</sup> (Inter-operability)
2. מנהיגות עליונה, על פוליטית, בשירות ממלכתי (Top Staff, Chiefs of Staff)
3. איכות אתית או מוסרית לרבות אתיקת עבודה (פרוטסטנטית) ויושרה אישית או מוסדית
4. יכולת תגובה מהירה לשינויים סביבתיים באמצעות התארגנות חלופית, מבנית או תפעולית כמו בארגונים לא ממשלתיים (Non-Governmental Organizations, NGO)

### רכיב מס' 1: שילוביות

שילוב (Joint) – יפעולות, מבצעים, ארגונים וכדומה שנוטלים בהם חלק אלמנטים השייכים לשתי זרועות צבאיות או יותר" (טובי, 2006), לכן:

שילוביות (Jointness) – נודעה בעיקר כ"שילוביות בין-זרועית" (טובי, 2006). היא מכוונת להבטיח יעילות מיטבית, איכות גבוהה של תפקוד והפעלה של כוחות מצומצמים בלבד.

טובי מציג באריכות את המושג ופותר בקביעה שזהו "מושג חדש אשר החל להשתרש באוצר המושגים האמריקני במהלך המחצית השנייה של שנות ה-80. יחד עם זאת,

---

<sup>19</sup> מושגים המשמשים באלקטרוניקה לציון שילוב יכולות נפרדות שונות, שעד כה תבעו שימוש במכשירים יעודיים נפרדים, לכלל שימוש במכשיר אחד (גיליון יולי 2006 של Fortune)

השגת שיתוף פעולה בין מרכיבים שונים של מערכות הייתה תמיד אתגר עבור מפקדים, שחפצו בהגברת היעילות והאפקטיביות הצבאית" (שם, 2006).

לפי תורן (2006) הוטבע המושג "שילוביות" (Jointness) לראשונה בשנת 1941, במילון האמריקני למונחים צבאיים. השילוביות הוגדרה שם כ"פריסה של כוחות משתי זרועות לפחות לפעולה מתואמת להשגת מטרות משותפות".

עקרון מפתח של החשיבה השילובית על פי לניר (2005), הינו שמירה על הזהות התפיסתית הפרופסיונאלית הנפרדת של הישויות המעורבות: "ביחד - ולחוד". זו נחוצה ליצירת זהות חשיבתית חדשה שהיא המהות המשולבת. יחד עם זאת המהות המשולבת החדשה גורמת להשתנות מקבילה של כל אחת מהישויות, וכך מתרחש תהליך של שינוי ארגוני מתמיד. השילוביות הינה ישות תהליכית חדשה של מפגשי תפיסות ופיתוח תפיסות חדשות פנים-ארגוניות ובין ארגונית, שיישומה מבוסס על מערך של תהליכים, מתודות וכלים תומכים לרבות מערך הכשרה לחשיבה שילובית.

זווית תועלתנית משו משו מצג דאפט (Daft, 2004) כחסבר לארגונים המשתפים פעולה עם ארגונים אחרים. מיזוגים, בריתות אסטרטגיות או שותפויות נועדו בראש ובראשונה להקל על הארגון מבחינת התלות במשאבים, והם תגובה לנדירות משאבים חיוניים בסביבה. דאפט ממשיך וקובע כי האוריינטציה היריבותית ששלטה בחשיבה האסטרטגית, פינתה את מקומה לתפיסה שתפנית כמו באסכולת "רשתות משתפות פעולה" (Collaborative Networks). שינוי זה, אגב, הוא בעל השפעה מכרעת על תפקידי הניהול בארגון. רוב החברות או הארגונים נמצאים בתוך מערכת אקולוגית-ארגונית (Organizational Ecosystems) הנוצרת מהאינטראקציה של קהילת ארגונים וסביבתם. המרת התחרות בשיתוף פעולה מבשרת מעבר ממודל של משחק סכום-אפס למצב של "Win-win" לשני הצדדים. אותו שיתוק ביורוקרטי, הנובע מהיעדר שיתוף פעולה בין משרדי, הוזכר כבר קודם כאיום של ממש על משילות. בהקשר הנוכחי קיומו של שיתוף הפעולה הוא תנאי הכרחי להיווצרותה של משילות.

## רכיב מס' 2: מנהיגות עליונה

מנהיגות עליונה היא מושג ותיק בתחום תיאוריות המנהיגות, הגם שרובן המכריע של התיאוריות הניהוליות והפסיכולוגיות הקיימות בנושא, אינן מבחינות בין מנהיגות עליונה (בהקשר התאגידי, הפוליטי או החברתי) לבין מנהיגות ברמות אחרות של התארגנות. ההנחה העומדת בבסיס שילוב מנהיגות זו בין רכיבי המשילות, מצביעה על כך שהאיכות הקרויה בפינו מנהיגות, היא מהותית ומהווה חלק בלתי נפרד מיכולת המשילות.

למונח מנהיגות יש מספר משמעויות חשובות (קוטר, 2003) בהקשר הנוכחי:

- יכולת הצבת חזון – המנהיגות העליונה מתבוננת על המכלול המערכתי של הדברים, ואמורה לראות הרחק בעתיד את הכיוון שבו ראוי למערכת להתקדם.
- יכולת שיווק והסברה – את החזון שרק מתי מעט מסוגלים לראות ואת המציאות הקיימת וזו הרצויה יש צורך להסביר בפשטות ובבהירות. ההסבר מיועד לציבור הרחב אליו מתייחס החזון (Sense Making) ואשר שיתוף הפעולה שלו נדרש במימוש החזון.
- יכולת הנעה – המנהיגות העליונה אמורה להלהיב את הציבור לקראת ההתקדמות אל המצב העתידי הרצוי והטוב יותר.
- יכולת ניהול וניטור – המנהיגות העליונה אמורה גם לכוון ולתכלל את מכלול המאמצים המושקעים על ידי כל גופי המערכת או הארגון, לתנועה בכיוון החזוני.

למרות שמנהיגות היא איכות פרטנית, היא נחוות מבחינה תודעתית בצורה ציבורית או קולטיבית, וכך גם תופעת המשילות, למרות שהיא מאפיינת יותר מבנים ותהליכים מקרו-חברתיים.

לפיכך יכולת המנהיגות העליונה מהווה תנאי הכרחי להיווצרותה או לשימורה של משילות.

### רכיב מס' 3: פרופסיונאליות, יושרה ואתיקה

ההתנהלות על פי אמות מידה פרוסיונאליות ואתיות חיונית למימושה של יכולת המשילות, ואנו למדים על עוצמתה דווקא מתוך הגרעונות שמתגלים בתחום זה בחיים הציבוריים בארץ. עובדה היא שמנהל תקין ורציונאלי טעון התרחקות מאינטרסים אישיים, מגזריים ולא ענייניים. מעבר לכך נוכחנו לדעת כי לממשלים הנכשלים בנושאים אלה חדשות לבקרים, אין יכולת המשילות הנדרשת כדי להוציא לפועל תוכניות ארוכות טווח והשקעות תשתיות הכרחיות. זאת ועוד, בעולם גלובלי שבו חדשות חוצות את הגלובוס במהירות רבה, משטרים מושחתים זוכים לדירוגי הערכה נמוכים בפרמטרים חברתיים וכלכליים<sup>20</sup>.

פרופסיונאליות, יושרה ואתיקה מהווים תנאי הכרחי להיווצרותה או לשימורה של משילות.

### רכיב מס' 4: יכולת מיצוי והתארגנות מול חלופות לא ממשלתיות (NGO)

ארגונים לא ממשלתיים הולכים וקונים להם אחיזה של ממש בחיים הציבוריים של מדינות רבות בעולם, וישראל בכלל זה. חלופות מבניות או ארגוניות אלה יכולות להיתפס כמשלימות את חסכי המשילות של הממשל המרכזי (כפי שניתן להתרשם למשל מפעילות פילנטרופית של ארגונים ושל עסקים רבים או מפעילות "המגזר השלישי" בארץ); אולם הן עלולות ליצור איום של ממש על יכולת המשילות של השלטון המרכזי וכתוצאה מכך גם על הביטחון הלאומי. האיום יכול לנבוע מהפרטת יתר (למשל העברת שב"ס לניהול עסקי של יזמים פרטיים) או מהוואקים שנוצר בתחומים שבהם השלטון המרכזי אינו נותן מענה של ממש, למרות שזה תפקידו (אפקט "גאידמק" במלחמת לבנון השנייה ובשדרות ועוד).

חלופות לא ממשלתיות מפוקחות ומווסתות היטב, עשויות לתרום משמעותית להעמקת יכולת המשילות דווקא בתחומים בהם לממשל המרכזי אין יכולת תמיכה של ממש.

<sup>20</sup> כך למשל ניתן לראות באתר עמותת ש.ב.י.ל. (שקיפות בינלאומית לישראל) כי במדד שפורסם ב-6 בנובמבר, 2006, דורגה ישראל במקום ה-34 (מתוך 163) עם ציון 5.9 (מתוך 10). בשנת 2005 דורגה ישראל במקום ה-28 (מתוך 158) בציון 6.3. כלומר במהלך 2006 הידרדרה ישראל בעיני העולם 6 מקומות אחורה, לעבר המדינות המושחתות ביותר בעולם.

## סוף דבר או התחלה חדשה?

למושג 'משילות' יש חשיבות מכרעת לגבי כל העוסקים בביטחון לאומי, שכן לחסכי משילות יש השלכות מהותיות על ניהול הביטחון הלאומי של המדינה. כפי שראינו, עד היום רבים כיוונו לנושא זה מבלי להידרש לכך מפורשות. גם הספרות המקומית והספרות זרה אינן מסייעות לנו באמצעות העמדת הגדרה אופרטיבית חדשה, מדויקת ואיתנה לנושא החשוב הזה.

בנייר הנוכחי ניסינו להעמיד פרספקטיבה חדשה לנושא המשילות בהקשר הרחב שלו, ולאחר מכן לתת הגדרה אופרטיבית למשילות בהקשר של ביטחון לאומי. שתי ההגדרות המובאות במסמך זה טעונות אישוש באמצעות מחקרים נוספים, ואנו תקווה כי נייר זה יפלט את הדרך לעבודה מחקרית ראויה בנושא. במסגרת המחויבות של המרכז למחקר אסטרטגי ומדיניות לקידום השיח האקדמי והמעשי בנושא 'משילות', יש בכונתנו להמשיך ולהקדיש מאמצים למחקר שימושי של הנושא. נעסוק בעיקר בהשלכותיו על נושאי הביטחון הלאומי באמצעות עריכת מחקרים והכנת ניירות עמדה, עבודות חקר של חניכי המכללה לביטחון לאומי וארגון כנס מקצועי שנת<sup>21</sup>.

ברור כי 'משילות' היא נושא מורכב ורב תחומי, שאותו לא ניתן למצות באמצעות ההתבוננות חד דיסציפלינארית כפי שניסו לעשות מספר כותבים. לנוכח הקשרים וההשלכות שיש לו על מציאות הביטחון הלאומי בישראל, אנו סבורים שישנה חשיבות מכרעת להמשך המחקר והעיון במושג הכללי ובהקשר הבטחוני-לאומי שלו. עלינו להבין טוב יותר את הגורמים הרבים שקובעים הן את רמת המשילות ואת איכותה והן את הנגזרות הרבות שלהן. בראש ובראשונה יש להבין את האיומים השונים לרבות אלה האסטרטגיים, על הביטחון הלאומי.

---

<sup>21</sup> הכנס מתוכנן להתקיים תחת השם: 'כנס גלילות 2007 למשילות וביטחון לאומי'.

## מקורות

- ארד, עוזי (2006), הכנס השנתי השישי ינואר 2006 – מסקנות הכנס כנס הרצליה השישי, 24-21 בינואר.
- ארד, עוזי (2004), מטה לביטחון לאומי – לקחים השוואתיים לישראל מבריטניה ומארצות הברית, כנס הרצליה החמישי, 16-13 בדצמבר.
- ארד, עוזי ואלון גל (2006), פטריוטיות וחוסן לאומי בישראל – סקר הפטריוטיות 2006, כנס הרצליה השישי, 24-21 בינואר.
- אריאן א., נחמיאס ד. ואמיר ר. (2002), משילות והרשות המבצעת בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן ארי, יוסי (2002), ביטחון לאומי: מושגי יסוד (ייעוד, אינטרסים, מטרות ויעדים לאומיים) ויישומם, אצל אפרתי הרצליה (עורכת), מבוא לביטחון לאומי, ספריית "אוניברסיטה משודרת" משרד הביטחון – ההוצאה לאור, עמ' 36-44.
- ברודי, ברנרד (1980), מלחמה ופוליטיקה, תל-אביב: הוצאת משרד הביטחון.
- ברזילי, אמנון (2006), "צה"ל הוא לא כל-יכול", גלובס, 4-3 בדצמבר, עמ' 6-7.
- גלבווע, עמוס (2004), מאזן כנסי הרצליה 2000 – 2003, כנס הרצליה החמישי, 16-13 בדצמבר.
- ויגודה-גדות, ערן ויובל פני (2004), ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית (נייר עבודה מס' 4), המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית והמרכז לחקר ארגונים וניהול המשאב האנושי באוניברסיטת חיפה, בשיתוף עם המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית בבית הספר לניהול, אוניברסיטת בן-גוריון.
- טובי, טל (2006), שילוביות בין זרועית (Jointness) – היבטים היסטוריים, תיאורטיים ומעשיים, עיונים בביטחון לאומי, גיליון 8.

טרן, גדעון (2002), מבוא לתפיסת ביטחון: מושגי יסוד ומרכיבים מרכזיים, אצל אפרתי הרצליה (עורכת), מבוא לביטחון לאומי, ספריית "אוניברסיטה משודרת" משרד הביטחון – ההוצאה לאור, עמ' 21-35.

יחזקאלי, פנחס (2005), מתווה למדריך, לעבודה בצוותים, בקורס "מבוא לביטחון לאומי" – ייעוד, אינטרסים, מטרות ויעדים לאומיים, (מחזור ל"ג) המכללה לביטחון לאומי.

כספית, בן (2006), קודם ננצח, מוסף שבת מעריב, 11 באוגוסט, עמ' 4-7.

לניר, צבי (2005), למה צריך את המושג "שילוביות"? מערכות, גיליון יוני (401), 20-27.

מינצברג, הנרי, אלסטר אנד ברוס ולאמפל ג'וזף (2006), ספארי אסטרטגיות: סיור מודרך בערבות הניהול האסטרטגי, פקר הוצאה לאור, ידיעות אחרונות, ספרי חמד.

מכון ראות (2007), התראה בסיסית – תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל לא רלבנטית.

מנור, הדס (2006), בעיות באיכות הסביבה העסקית, מוסף הערב גלובס, 28-29 בנובמבר, ע' 6.

נחמיאס ד. (2004), משילות השלטון המקומי בישראל – ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש, מפעלות – המרכז הבינתחומי הרצליה.

סויסה, רחל וקונס-פונטה הנרייט (2004), חוסן הצבא בעימות מוגבל – מחקר ספרות, צה"ל – המרכז למדעי ההתנהגות, ענף ייעוץ ארגוני, המוקד לחקר הצבא בניהול עימותים.

סופר, ארנון (2001), איכות סביבה וביטחון לאומי, בטחון לאומי - כתב עת ללימודי בטחון לאומי, גיליון 1, עמ' 165-183.

סיגן, לילך (2006), מה זה התדמית של ישראל לעומת בני סלע, מוסף נתח שוק גלובס, 27-28 בנובמבר, ע' 11.

עמידרור, יעקב (2001), בפתח הגיליון הראשון, בטחון לאומי - כתב עת ללימודי בטחון לאומי, גיליון 1, עמ' 5-3.

עמידרור, יעקב (2002), מהו ביטחון לאומי? אצל אפרתי הרצליה (עורכת), מבוא לביטחון לאומי, ספריית "אוניברסיטה משודרת" משרד הביטחון – ההוצאה לאור, עמ' 7-20.

- קוטר, גיון (2003), להוביל לשינוי, מטר - הוצאה לאור בע"מ, משרד הביטחון - ההוצאה לאור וספריית המרכז הישראלי לניהול (המ"ל).
- קורין-ליבר, סטלה (2006), פחות דמוקרטיה, יותר יציבות, מוסף ממשל גלובס, 11-12 באוקטובר, ע' 4.
- קליין, זאב (2006), דוח מחמיא של קרן המטבע, מוסף חדשות גלובס, 6-7 בנובמבר, ע' 10.
- קרן, שלומית (2001), המכללה לביטחון לאומי בראייה היסטורית, בטחון לאומי - כתב עת ללימודי בטחון לאומי, גיליון 1, עמ' 129-163.
- רזי, עפרון ויחזקאלי פנחס (בדפוס), מאנוכיות לשיתוף פעולה בינאירגוני – מינהל ציבורי על פרשת דרכים, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל: המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות.
- רייכמן א. ונחמיאס ד. (2006), מדינת ישראל - מחשבות חדשות, המרכז הבינתחומי הרצליה.
- רכס א. ונבות ד. (2004), חסמים ביישום מדיניות ממשלתית שוויונית לערבים, נאום במהלך כנס הרצליה.
- תורן, אורלי (2006), השתלבות השילוביות בעיר הבה"דים, בין הזירות – כתב עת לענייני מדעי ההתנהגות בצה"ל, גליון אוקטובר, (5), 8-12.
- Burchell G., Gordon C. and Miller P. (1991), The Foucault Effect - Studies in Governmentability. London: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, Barry, Weaver, Ole and Wilde Jaap de (1998), Security: A New Framework for Analysis, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Daft R.C. (2004), Organization Theory and Design (8<sup>th</sup> Ed.), West Publishing Co.
- Hill M. and Hupe P. (2002), Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice, London: SAGE Publications.



Johnston Michael (2006), Syndroms of Corruption: Wealth, Power and Democracy, London: Cambridge University Press.

Katz Daniel and Kahn Robert (1966), Organizations and the System Concept, In: The Social Psychology of Organizations, N.Y., John Wiley, pp. 14-29.

Kooiman J. (2003), Governing as Governance, London: SAGE Publications.

Perri 6 (1997), Holistic Government, London: Demos.

Romm Joseph J. (1993), Defining National Security – The Nonmilitary Aspects, New York: Council on Foreign Relations Press.

Yehezkyel Pinhas and Shalev Orit (2006), Extreme measures taken by democratic countries facing domestic threats on national security, National Defense College, IDF: Strategic Research and Policy Center.

**אתרי אינטרנט**

<http://www.ti-israel.org>

<http://www.reut-institute.org>

