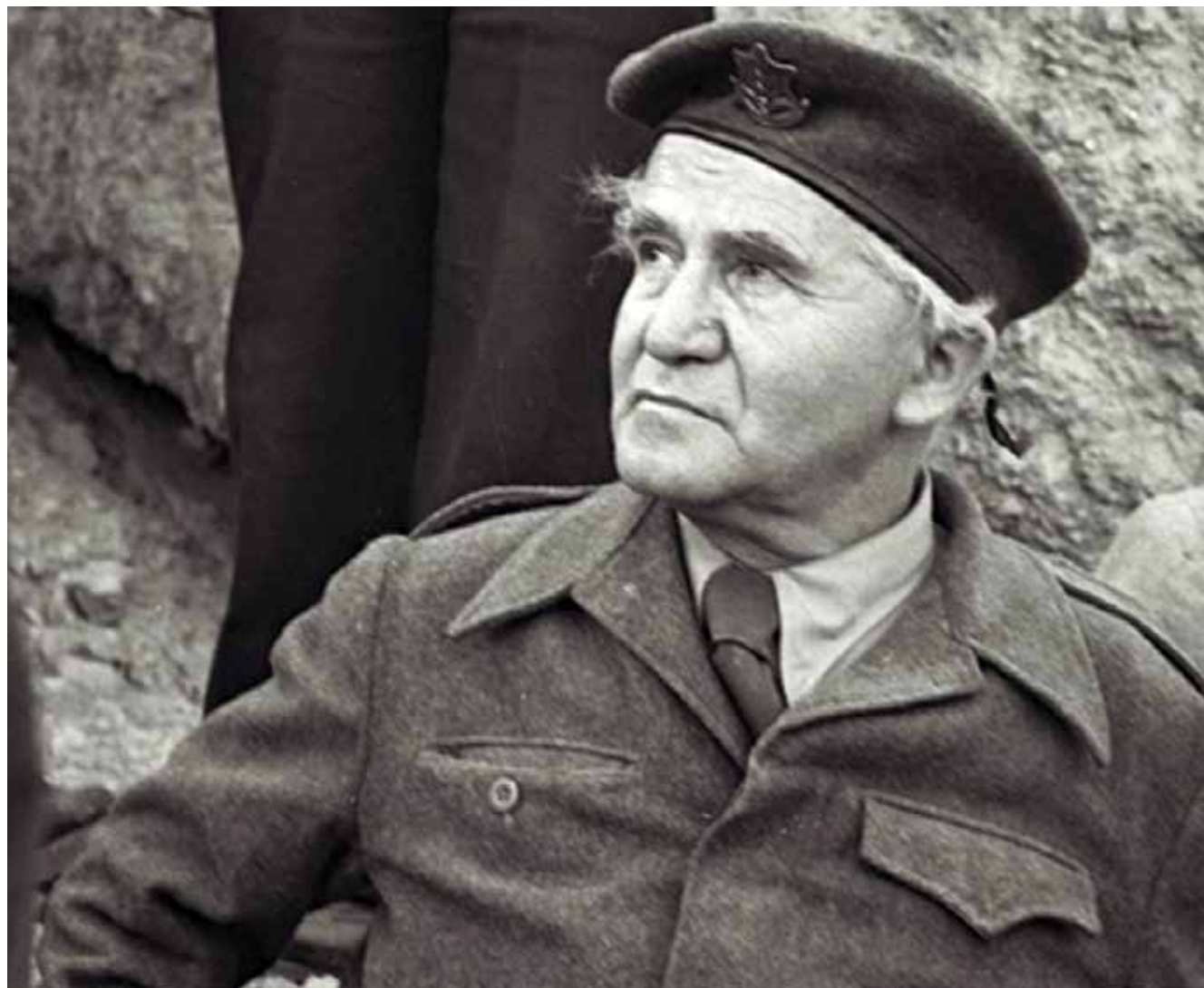


ניהול סיכונים לפי גישת בן־גוריון

ב־1953 נטל ראש הממשלה דוד בן־גוריון חופשה של 7 שבועות כדי לנתח לעומק את מצבה של ישראל. התוצאה היא מסמך מכונן שכתב ושעומד בסטנדרטים המודרניים ביותר של תוכנית לניהול סיכונים. בן־גוריון מצביע בו לא רק על האיומים שניצבים בפני ישראל אלא גם על ההזדמנויות שעשויות לנטרל את האיומים האלה



בן־גוריון בהיותו שר הביטחון. צילום מראשית שנות ה־50 | סקירת הביטחון של בן־גוריון היא תוכנית ניהול סיכונים לכל דבר ועניין

ניקי קונס

מנהלת תחום ניהול סיכונים בחברת ייעוץ. מהנדסת תעשייה וניהול, בעלת התארים MA ו-MBA בלימודי דיפלומטיה וביטחון, חוקרת שיטות לזיהוי סיכונים במסגרת קרן גורדון להנדסת מערכות בטכניון

**אלוף (מיל') פרופ' יצחק בן ישראל**

בעבר ראש מפא"ת. פרופסור מן המניין באוני' ת"א, ראש סדנת יובל נאמן למדע, לטכנולוגיה ולביטחון באוני' ת"א, י"ר סוכנות החלל הישראלית ויו"ר המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח במשרד המדע והטכנולוגיה

**מבוא**

סקירת הביטחון של דוד בן-גוריון מ-1953' נחשבת עד היום לאחד המסמכים המשמעותיים ביותר להבנת תפיסת הביטחון של ישראל. לכל עם קיימים מסמכים מכוננים המגדירים אותו ואת התנהלותו. הגדולה של מסמכים מכוננים היא שכל אחד מהקוראים יכול לקרוא אותם בעיניו שלו ולהפיק מהם תובנות מרחיקות לכת מעבר למטרה המוצהרת של הכותבים. בסקירת הביטחון של דוד בן-גוריון ניתן לראות מסמך יסוד לניהול הסיכונים הניציבים בפני ישראל.

עולם ניהול הסיכונים מאופיין בניסיון להבין חוסר ודאות, לנתח אותו ולנסות לשלוט בו. ניתן לומר שכמעט בכל היבט בחיינו קיים ממד של חוסר ודאות, ולכן יש למקד את ניהול הסיכונים ביעדים מוגדרים. לתוך ניתוח הסיכונים נכנסים היבטים הסתברותיים כמו גם היבטים פסיכולוגיים רבים של נפש האדם ושל יכולותיו האנליטיות.

בסקירת הביטחון של בן-גוריון מ-18 באוקטובר 1953 ניתן לזהות ממדים רבים של תהליכי ניהול סיכונים. בסקירה משלב בן-גוריון שיטות שונות לזיהוי סיכונים ומשתמש בכמה טכניקות כדי להתמודד עם הסיכונים שזיהה. אחד התוצרים הבולטים של תהליך מובנה לניהול סיכונים הוא תוכנית לניהול סיכונים - Risk Management Plan ובקיצור: RMP. כשקוראים תוכנית ניהול סיכונים אמורים להבין ממנה כיצד זוהו ונותחו הסיכונים, מהם קריטריוני הסף שבהם השתמש המנתח (דהיינו מהו בעיניו סיכון משמעותי), ומהם הסיכונים העיקריים שזיהה. סקירת הביטחון של בן-גוריון היא תוכנית ניהול סיכונים לכל דבר ועניין.

מטרת המאמר הזה היא להציג את ההיבטים השונים של ניהול סיכונים שמצויים במסמך שכתב דוד בן-גוריון. לצורך כך יוצגו המושגים העיקריים הקשורים לניהול סיכונים, ותינתן

כל אנליסט סיכונים מתחיל היה קובע ב-1953 שישראל שוכנת בסביבה מאוד לא יציבה, שבה רמת האי-ודאות מאוד גדולה הן בזירה החיצונית והן בזירה הפנימית

סקירה קצרה של המציאות ששררה בעת כתיבת המסמך. סקירת הביטחון תנתח על בסיס המושגים העיקריים של ניהול סיכונים (ראו את המסגרת בעמוד הבא).

הרקע לסקירת הביטחון

המסמך נכתב ב-1953, חמש שנים בלבד לאחר מלחמת העצמאות וקום המדינה. מדינת ישראל הצעירה זכתה לכמה שנים של שקט עקב החלטות נכונות שקיבל בן-גוריון במהלך מלחמת העצמאות, אולם אויביה לא נעלמו והם עסקו בשיקום צבאותיהם לקראת הסבב הבא. בן-גוריון היה בשלהי תקופת כהונתו הראשונה בתפקיד ראש הממשלה ושר הביטחון של המדינה הריבונית, אשר בתוך פרק זמן קצר מאוד הכפילה את מספר תושביה.

ישראל ניסתה לבסס את זהותה, להבין את הסכסוך בינה לבין הערבים ולהבין את מקומה במסגרת האומות המאוחדות. דוד בן-גוריון ניסה לעשות "סדר בדברים": הוא הבין את הצורך לגבש זהות ישראלית משותפת לכל פזורת התפוצות שהגיעה לישראל בנסיבות לא פשוטות ולהשתמש בצבא כדי לבצע את המשימה הזאת. בעיניו, הייחוד הלאומי הוא מטרה ואמצעי כאחד. הייעוד הוא השבת הפזורה וקיובו גלויות. אולם הערבים לא המתו בשקט בצד עד שישראל החדשה תשיג את יעדיה ותהפוך לישות בעלת זהות ברורה.

כל אנליסט סיכונים מתחיל היה קובע ב-1953 שישראל שוכנת בסביבה מאוד לא יציבה, שבה רמת האי-ודאות מאוד גדולה הן בזירה החיצונית והן בזירה הפנימית. כך, למשל, הוא היה מדגיש שלצבאה ניסיון מועט מדי

בלחימה נגד צבאות של מדינות, ואוכלוסייתה לא הומוגנית, וחלקים רבים בה נושאים עימם את טראומת השואה. אי-אפשר לתאר סביבה פחות ודאית מהסביבה הזאת.

בפברואר 1952 אימצה הממשלה תוכנית חירום כלכלית שבמסגרתה עלה הצורך להקטין את תקציב הביטחון מ-70 מיליון לירות ל-48 מיליון לירות. ללא הקיצוץ הזה עלולה הייתה הכלכלה של ישראל הצעירה לקרוס: היא לא יכלה לעמוד בהקצאה של שליש מהתקציב לצורכי ביטחון.

בסוף 1952 התפטר מתפקידו הרמטכ"ל יגאל ידין שדבק בגישה שאסור לקחת סיכונים ולקצץ בתקציב הביטחון. הבדלי הגישה בינו לבין ראש הממשלה ושר הביטחון בן-גוריון צצו עוד במלחמת העצמאות: ידין התנגד לדילול כוחות במשימות הגנה בחזיתות כדי לרכז כוח לניצול הזדמנויות ולהשגת הכרעה מוחצת. במקום ידין התמנה - לשנה אחת בלבד - מרדכי מקלף אשר יחסי העבודה שלו עם בן-גוריון היו טובים יותר. מקלף הוציא הנחיות לצבא לנהוג בפתיחות עם בן-גוריון במהלך התחקיר שערך לקראת כתיבת סקירתו והצהיר שגם הוא רוצה "לנצל את הלימוד שלהם (של בן גוריון) ושל ממלא מקום שר הביטחון פנחס לבון) כדי להגיע להחלטות סופיות במספר גדול של שטחים שלא סוכמו ולגמור את הפרשה הזאת".²

ניתוח המסמך

את המסמך מתחיל בן גוריון בפסקת רקע שבו הוא מתאר כיצד במהלך חופשה של שלושה חודשים הוא ערך בדיקה מחודשת של מצב הצבא ושל צורכי הביטחון. הסיבה לכך שהוא נטל חופשה כדי לעשות את הבדיקה הזאת - הוא אומר - היא רצונו "להסתלק מדעות קדומות".

את התפיסה הזאת של נטילת פסק זמן ושל התרחקות מנשוא המחקר (off-site)

מנצלות כיום חברות רבות כאשר הן מתכננות מהלכים משמעותיים. כדי להיות מסוגל לבחון תהליכים ומערכות על הבוחן - מצד אחד - להבין היטב את מושא הבחינה שלו, אך מצד אחר עליו להיות ללא דעות קדומות המגבילות את יכולתו לעשות את הבחינה באופן

אובייקטיבי ככל האפשר. באמצעות נטילת החופשה המיוחדת ניסה בן-גוריון לנטרל הטיות קוגניטיביות שקיימות בתהליכים של זיהוי סיכונים בפרט ובתהליכים של קבלת החלטות בכלל³. אין זה אומר שאדם יכול להצליח בכך ב-100%, אולם עצם המודעות

לצורך להיות אובייקטיבי ככל האפשר מגבירה את הסיכויים להצליח בכך. נוסף על כך ידוע שההתעסקות בעניינים השוטפים היא בגדר גזר דין מוות למאמצי חשיבה יסודיים. בן אדם אינו יכול להקדיש את עצמו לחשיבה מעמיקה כשהוא עסוק כל

מושגים מרכזיים בניהול סיכונים

לטפל במשמעותיים ובמהותיים שבהם. הדרישה המינימלית בהליך הזה היא לקבוע לכל סיכון את מידת ההסתברות שלו ואת מידת השפעתו. מההכפלה של שני אלה (שהם בלתי תלויים זה בזה מהבחינה הסטטיסטית) מתקבלת מידת החשיפה לסיכון. כימות הסיכונים הוא הבסיס לתעדוף בין הסיכונים השונים, בעיקר בכל הנוגע לבניית תוכניות לטיפול בהם ולמזעורם.

4. בניית תוכנית לטיפול בסיכונים. לאחר שזוהו הסיכונים ודורגו לפי סדר עדיפות, יש לתכנן תוכנית לטיפול בהם. לשם כך קיימות כמה אסטרטגיות עיקריות:

אסטרטגיות לטיפול באיומים

- להימנע (Avoid) - למצוא דרך להסיר מראש את האיום באופן מוחלט.
- להקל (Mitigate) - להפחית את ההסתברות להופעת האיום או להשפעתו.
- להעביר (Transfer) - להעביר את האיום לגורם אחר (למשל באמצעות האצלת סמכויות).
- לקבל (Accept) - להשלים עם ממד של אי-ודאות בלי לטפל בו באופן פרואקטיבי מראש.

אסטרטגיות לטיפול בהזדמנויות

- לנצל (Exploit) - למצוא דרך מראש כיצד לממש הזדמנויות באופן מלא.
 - להגביר (Enhance) - להגדיל את הסתברות הופעתה של הזדמנות או את מידת השפעתה.
 - לשתף (Sharing) - להעביר את ההזדמנות (כולה או חלקה) לגורם נוסף.
 - לקבל (Accept) - להשלים עם ממד של אי-ודאות בלי לטפל בו באופן פרואקטיבי מראש.
- ניתן לראות שקיימת סימטריה מסוימת באסטרטגיות הטיפול באיומים ובהזדמנויות. נוסף על הטיפול הפרואקטיבי מכינים תוכנית מגירה עתידית לסיכונים משמעותיים למקרה שהם יתממשו (Contingency Plan).
5. בקרה. כדי לבחון את האפקטיביות של תוכניות הטיפול בסיכונים יש לקיים בקרה מתודית לסיכונים. נוסף על כך יש להמשיך לזהות סיכונים נוספים באופן שוטף.

ההגדרה המקובלת ביותר של המושג "סיכון" היא "אי-ודאות המשפיעה על היכולת להשיג יעדים ומטרות"⁴. השימוש במונח "אי-ודאות" מאפשר להפעיל תהליך של ניהול סיכונים הן לאיומים והן להזדמנויות. כדי להתמודד עם אי-ודאות פותחו שיטות לניהול סיכונים. בבסיס כל השיטות קיים תהליך המורכב מהשלבים הבאים:

1. בניית תוכנית לניהול סיכונים - Risk Management Plan (בקיצור: RMP) שבה מתכננים את האופן שבו ינוהלו הסיכונים: כיצד ינוהלו, מי ינהלם, מתי ובאיזה אופן. בשלב הזה אף קובעים קריטריוני סף לסיכון: מה יוגדר סיכון משמעותי. כל זאת, כמובן, נוכח היעדים שבגינם נעשה התהליך של ניהול הסיכונים.
2. זיהוי הסיכונים. בשלב הזה מזוהים הסיכונים עצמם. קיימות שיטות רבות ומגוונות לזיהוי סיכונים, בחלקן פשוטות, כמו סיעור מוחות, ואחרות מורכבות הרבה יותר. בחירת השיטה המתאימה לזיהוי הסיכונים בעבור מקרה ספציפי היא קריטית לאיכותו של תהליך ניהול הסיכונים. אם תיבחר שיטה לא מתאימה או אם תיושם בצורה קלוקלת, לא רק שלא יזוהו הסיכונים המהותיים, אלא יבוזבז זמן יקר בניהול סיכונים לא משמעותיים. הנה דוגמאות לכמה שיטות מקובלות לזיהוי סיכונים:
 - ראינות. איסוף מידע באמצעות ראיון אנשים שרלוונטיים לנושא. ראיון יכול להיות סגור - באמצעות שאלות שהוגדרו מראש - או פתוח. ניסיון לזהות סיכונים באמצעות ראיון פתוח - דהיינו באמצעות שיחה חופשית - מחייב מיומנות גבוהה מאוד של המראיין.
 - אנליזת אילוצים והנחות - Constrains and Assumptions Analysis (ובקיצור: CAA). בשיטה הזאת לא שואלים מהם הסיכונים, אלא בוחנים את האילוצים ומנסים להפוך אותם להזדמנויות. כמו כן בוחנים את הנחות היסוד ובווחנים את מידת יציבותן. הנחות לא יציבות מתורגמות לאיומים.
 - Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (ובקיצור: SWOT). זוהי שיטה ידועה ומוכרת להערכת איומים והזדמנויות בארגונים. לצורך זיהוי סיכונים מתרגמים חוזקות להזדמנויות, ואילו חולשות מתרגמים לאיומים.
3. כימות הסיכון. לאחר שזוהו הסיכונים יש להעריך - כמותית ואיכותית - את הסיכונים זה לעומת זה וכל אחד כשלעצמו כדי



בן גוריון מבקר באילת, 1950 | מאחר שהנחת הבסיס הראשונה הייתה כי "ביטחוננו אינו תלוי בצבא בלבד", הרי לאחר שסיים את סקירת האיזונים וההזדמנויות בהקשר הצבאי-ביטחוני, חוזר בן-גוריון לטפל ב"גורמי ביטחון נוספים (מחוץ לצבא)" כמו הקמת יישובים חדשים, פיזור רצינות של האוכלוסייה וייהוד הגליל

מיטבית. זה בדיוק מה שעשה בן-גוריון, וניכר שהנטייה שלו הייתה להשתמש במה שהיום מכנים "טכניקות מסדר שני". הטכניקות האלה מחייבות לרוב חשיבה איטית יותר ומעמיקה יותר.

אחת הטכניקות החזקות שבה משתמש בן-גוריון נקראת "אנליזת הנחות ואילוצים". לפי הטכניקה הזאת לא שואלים בתחילת התהליך מהם האיזונים, אלא תחילה מזהים את הנחות העבודה הנוגעות לסוגיה שבעבורה עושים את אנליזת הסיכונים. לאחר שזוהו הנחות (הגלויות והחבויות) נבדקת יציבותה של כל הנחה. אם ההנחה אינה יציבה, יש לראות בה איום.

בפסקה שכותרתה "גורמי הביטחון" מציג בן-גוריון את הנחות הבסיס שלו:

1. "ביטחוננו לא תלוי בצבא בלבד".
 2. "גורמים לא צבאיים יכריעו לא פחות מגורמים צבאיים:
- א. "יכולתה המשקית והכספית של האומה".
- ב. "כושר מקצועי של אנשי המלאכה, חרושת וחקלאות".

את התפיסה של נטילת פסק זמן ושל התרחקות מנשוא המחקר, שאותה אימץ בן-גוריון, מנצלות כיום חברות רבות כאשר הן מתכננות מהלכים משמעותיים

לסייע לקורא בשלב של ניתוח ההנחות והאילוצים כדי להבינם באופן מעמיק יותר.

- **אחריות.** הניתוח שמפרסם בן-גוריון הוא באחריותו שלו בלבד אף שכתב אותו בתיאום עם גורמים רבים שאותם תיחקר וריאיין. כל ניתוח מעמיק מבוסס על מידע רב שנאסף מאנשים וממסמכים, אולם הניתוח עצמו הוא של כותבו בלבד.

בתיאור לעיל הומחש כיצד כבר בפסקת הרקע עונה בן-גוריון כמעט על כל הדרישות של תוכנית לניהול סיכונים (Risk Management Plan) - כמקובל כיום בגופים שעוסקים בניהול סיכונים.

זיהוי הסיכונים

במסגרת תהליך של זיהוי סיכונים מומלץ להשתמש בכמה טכניקות כדי להשיג תוצאה

הזמן בשוטף ומושפע מלחצי הסביבה. לכן ישנה חשיבות רבה לכך שבדיקת עומק תיעשה בהסתכלות שלפחות מנסה לחקות את זו של משקיף חיצוני.

בן-גוריון מציין מהם היעדים שהוא רוצה להשיג בבדיקה - צעד שהממונים על ניהול סיכונים שוכחים לא פעם לנקוט ובכך חוטאים למלאכתם. ניהול סיכונים או בדיקה ללא הגדרת יעדים מדויקת סופם להיות חסרי ערך ותוחלת. סיכונים ותהליכים נבחרים לאור השפעתם על היעדים שהוגדרו. היעד שמגדיר בן-גוריון הוא "יעול הצבא וחיסכון". אך למרות ההצהרה כי זהו יעדו של המסמך, הרי תוך כדי מלאכת הניתוח הוא בוחן לעומק נושאים חשובים נוספים. הסטייה הזאת מהיעד המוצהר היא שהופכת את הדברים שכתב בן-גוריון למסמך מכוון. סטיות כאלה הן תהליך טבעי - ואף רצוי - שמתרחש בעת בדיקות של תהליכים ושל מנגנונים. במהלך הבדיקות האלה מזהים לא פעם נושאים נוספים המשפיעים על הגדרת היעדים הראשונית ואף משנים אותה לגמרי.

בפסקת הרקע מתאר בן-גוריון את האופן שבו עשה את הבדיקה - ממש כפי שנדרש בכל מסמך משמעותי העוסק בניהול סיכונים:

- **מהם מקורות המידע הראשוניים לבדיקה?** תוצאות עבודותיהם של צוותי המטה הכללי.
- **מי היה שותף לבדיקה?** פנחס לבון (שהיה באותה העת ממלא מקום שר הביטחון ועתיד היה להתמנות לשר הביטחון עם פרישת בן-גוריון לשדה-בוקר בדצמבר 1953)
- **מהי שיטת העבודה?** פגישות עם המטה, עם ראשי הפיקודים והחילות השונים, ביקורים בבסיסים ובמתקנים, ובייחוד בבסיסי ההדרכה, בירורים עם אגפי המטה. במסמך מתוארת מתודולוגיית הפגישות: שיחות אישיות, התבוננות בפעילות הצבא ושיחות עם משתתפים רבים. תיאור האופן שבו נעשתה הבדיקה הוא חשוב לכל מי שקורא מסמך שעוסק בניהול סיכונים. מאחר שהקורא מכיר בדרך כלל את התחום המקצועי שבו עוסק המסמך, הוא יכול לזהות הטיות ובעיות במסמך לפי האופן שבו נעשתה הבדיקה. נוסף על כך, תיאור מדויק של האופן שבו נעשתה הבדיקה יכול

- ג. "זרם העלייה".
- ד. "ההתיישבות בשטחי התורפה על הגבולות".
- ה. "מלאי של מזון, חומרי גלם, חלקי חילוף ודרכי תחבורה".
3. "הליכוד והרוח של העם".
- בן-גוריון רשם הן הנחות גלויות והן הנחות סמויות. דוגמה להנחה גלויה היא הצורך במזון, בחומרי גלם וכו'. דוגמה להנחה סמויה היא הצורך בליכוד וברוח של העם. לכאורה זוהי הנחה אמורפית שאינה ניתנת להגדרה חד-ערכית, אולם בן-גוריון מדגיש שזוהי ההנחה המשמעותית ביותר. הנחות חבויות נוטות להיות המשמעותיות ביותר.
- בפסקה העוסקת בהערכת האיום מרחיב בן-גוריון את היריעה ועושה אנליזה הנחות גם של היריבים. הוא שוב פותח את הפסקה בהגדרת השאלה העיקרית של האנליזה: האם צפויה מלחמה, והאם נוכל לעמוד בה ולנצח. ההנחות שלו בנוגע לערבים הן כי כתוצאה ממפלתם ב-1948 הם יימנעו ממלחמה לפני שיתמלאו תנאים מסוימים:
1. "עד שיתארגנו היטב, וצבאם ישוכלל מבחינת האימון והציוד".
 2. "עד שיהיה להם מלאי מספיק של תחמושת ונשק".
 3. "שפעולתם תהיה אחידה ויקימו מטה אחיד לכל ארצות ערב".
- לאחר מכן בוחן בן-גוריון את יציבות ההנחות:
1. בנוגע להנחה 1 מכיר בן-גוריון בכך שבמשטר דיקטטורי תהיה מוכנות להיכנס להרפתקה צבאית כדי לתת מענה לבעיות פנים של המשטר.
 2. הנחה 2 היא יציבה למדי, שכן להערכתו הקמתה של תעשייה צבאית מצריכה זמן רב, ובאותה העת הייתה להם תחמושת לחודש לחימה בלבד.
 3. מימושה של הנחה 3 - קובע בן-גוריון - תלוי ביכולתם של הערבים להקים מתוכם מנהיג מחונן שיהיה מסוגל להתגבר על הפערים, על החשדנות ועל הקנאה ביניהם.
- מתוך אנליזה הנחות מסיק בן-גוריון שהערכת המודיעין כי הערבים יגיעו למוכנות צבאית ב-1956 היא רלוונטית, אולם בגלל חוסר היציבות של כמה מההנחות - ובעיקר של ההנחה הראשונה - נוצר איום על ההערכה שמלחמה עלולה לפרוץ רק ב-1956.

יתר על כן, הצד הערבי יכול להתגבר על האילוצים שמגבילים אותו, למשל באמצעות מעבר מתכנון דפנסיבי לתכנון אופנסיבי, כך שיכולות להיווצר לו הזדמנויות לצאת בתוך זמן קצר למלחמה שמטרתה תהיה לבטל את תוצאות מפלתו ב-1948.

בפסקה שעוסקת במענה לאיום מניח בן-גוריון את ההנחה המשמעותית ביותר, שלמרות היותה טריוויאלית, נגזרות ממנה החלטות רבות: "ברור שבכוח האדם לעולם לא נשתווה לערבים וגם לא בכמות הנשק"

הצגת ההנחות וניהול ההזדמנויות

בפסקה שעוסקת במענה לאיום מניח בן-גוריון את ההנחה המשמעותית ביותר, שלמרות היותה טריוויאלית, נגזרות ממנה החלטות רבות: "ברור שבכוח האדם לעולם לא נשתווה לערבים וגם לא בכמות הנשק". בשלב הזה, לכאורה, צריכה להיפרס רשימת איומים אין-סופית שנגזרת מההנחה הזאת. אולם בן-גוריון, בהיותו איש חזון, בוחר בדרך שעד היום רבים חוששים ללכת בה, ובמקום לפרס איומים הוא פורס את ההזדמנויות. ייתכן כי דווקא מתוך החולשה הדמוגרפית הענקית אין טעם לגזור רשימה אין-סופית של איומים, אלא יש לנסות לאזן את האיומים באמצעות הזדמנויות.

ניהול ההזדמנויות - כמו ניהול הסיכונים - נגזר מהגדרת האירועים. כאשר העתיד אינו ידוע, הוא טומן בחובו התפתחויות שליליות וחיוניות. אם מנתח הסיכונים מתעלם מההיבט החיובי של האירועים הוא נידון לכישלון מובנה. גם אם ינהל את איומיו בצורה הטובה ביותר, עדיין יהיו איומים שיתממשו, ולא להימנע יתווספו איומים שלא יזוהו ובעיות שיתפתחו לאורך הדרך. האפשרות היחידה לנסות לאזן את ההיבט השלילי של חוסר הוודאות הוא באמצעות ניצול ההיבט החיובי שלו, דהיינו באמצעות ניהול ההזדמנויות.

בן-גוריון משתמש במתודולוגיה שנקראת SWOT - ראשי תיבות של חוזקות, חולשות, הזדמנויות, איומים (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats). בנייתו סיכונים המבוסס על SWOT מתורגמות החוזקות והזדמנויות, ואילו החולשות מתורגמות

לאיומים.

בן-גוריון מפרט את החוזקות של ישראל:

1. יתרון גאוגרפי: בגלל ממדיה הקטנים נהנית ישראל מקווים פנימיים קצרים - מה שמאפשר לה להעביר במהירות כוחות מחזית לחזית. הערבים, לעומת זאת, צריכים להביא את צבאותיהם ממרחקים גדולים.
 2. הערבים נלחמים במסגרת קואליציות, ואילו ישראל היא אומה אחת. קואליציה תלויה באינטרסים, ואלה יכולים להשתנות.
 3. לישראל יתרונות טכנולוגיים, אולם בן-גוריון מסייג את החוזקה הזאת של ישראל בקביעה שהערבים יכולים לרכוש מבחץ טכנולוגיות מתקדמות.
 4. הרוח החלוצית בישראל.
- כל אחת מהחוזקות האלה ניתן לתרגם להזדמנויות. את היתרון הגיאוגרפי והטכנולוגי ניתן לתרגם להזדמנויות צבאיות, את יתרון האומה האחידה ניתן לתרגם לדיפלומטיה יעילה, ואילו ביתרון החלוציות ניתן לעשות שימוש בלוחמה פסיכולוגית.
- בן-גוריון מציין שהחוזקות האלה צריכות לבוא לידי ביטוי בבניין הכוח, וכי זו הדרך היחידה להתמודד עם החולשה הגדולה ביותר של ישראל - החולשה הדמוגרפית.

אנליזה אילוצים

מאחר שהדרך היעילה לזהות הזדמנויות או איומים היא לשלב כמה טכניקות, הרי בפסקה שעוסקת באילוצים ובמגבלות בבניין הכוח עושה בן-גוריון אנליזה אילוצים. באנליזה מהסוג הזה המטרה היא לזהות את האילוצים הגלויים והחבויים ולבדוק את יציבותם. התרה של אילוף יוצרת הזדמנות.

בן-גוריון מזהה שני אילוצים משמעותיים:

1. אילוף התשתיות: המחנות הצבאיים הבריטיים פוזרו ברחבי הארץ על פי סדר העדיפויות הבריטי ושימוש תשתית להגנה על האימפריה הבריטית ולא על גבולות המדינה.
 2. אילוצי כוח אדם: הצורך להפחית 1,700 איש מצבא הקבע ולעשות קיצוצים נוספים בגלל אילוצי תקציב.
- את אילוף התשתיות קשה להסיר בגלל אילוצי התקציב, ולכן נקבע העיקרון שלפיו אין להשקיע בתשתיות אלא להסתפק בתשתיות

חופש לפרש את הדברים בצורה כזו או אחרת ולעשות את ניתוח הסיכונים האישי שלו. במסמך משלב ברגוריון סוג של חשיבת עתיד שהיא מצרך נדיר ולכן מדובר במסמך מכוון בעיצוב תפיסת הביטחון של ישראל. היכולת של בן גוריון לזהות את ההזדמנויות דווקא מהמקום המורכב שבו נמצאת ישראל היא דוגמה נפלאה לחשיבה יצירתית ולחדשנות. יש עדויות רבות לכך שהחל מהמחצית השנייה של המאה ה-20 הפכו חברות רבות לשונאות סיכונים (risk averse). אחת הסיבות לכך היא כנראה, נטייתם של בני אדם פרטיים ושל גופים גדולים, כמו מדינות, לאבד מתעוזהם ככל שיש להם יותר מה להפסיד. ב-1953 היו מדינות ערב עדיין צעירות, יחסית, לאחר הסתלקות המעצמות הקולוניאליות, אך למרות זאת היה להן הרבה מה להפסיד. ישראל הייתה מדינה צעירה שלא יכלה נטילת סיכונים לא הייתה שורדת.⁶ סקירת הביטחון של בן גוריון מדגימה את השוני שבין לקיחת סיכון, שהיא חלק בלתי נפרד מהווייתו של ישראל, לבין ניהול סיכונים - פעולה שיש לעשותה כהלכה כדי להבין את האיומים כמות שהם וכדי לנצל את ההזדמנויות שמאפשרות לאזן אותם.

סקירת הביטחון של בן גוריון מדגימה את השוני שבין לקיחת סיכון, שהיא חלק בלתי נפרד מהווייתו של ישראל, לבין ניהול סיכונים - פעולה שיש לעשותה כהלכה כדי להבין את האיומים כמות שהם וכדי לנצל את ההזדמנויות שמאפשרות לאזן אותם

הערות

1. דוד בן-גוריון, "צבא ומדינה", סקירה מיום 18 באוקטובר 1953, מערכות 279-280, יוני 1981, עמ' 2-11, <http://maarachot.idf.il/PDF/FILES/4/109114.pdf>
2. נעם תיבון, "1953 - השנה שבה עוצב צה"ל", מערכות 438, אוגוסט 2011, עמ' 20, <http://maarachot.idf.il/PDF/FILES/2/112972.pdf>
3. דניאל כהנמן, "לחשוב מהר לחשוב לאט", מטר, 2013, עמ' 490-489, 36-26
4. תקן ISO 31000, ראו למשל: <http://bit.ly/VJlh1>
5. דוד בן-גוריון, "ייחוד וייעוד - דברים על ביטחון ישראל", מערכות, תל-אביב, 1998
6. יצחק בן ישראל, תפיסת הביטחון של ישראל, ספריית האוניברסיטה המשודרת, 2013

4. **חיזוק התחבורה.** האיום: לעוצמה הנדרשת באוויר, בים וביבשה לא יספיק הצבא בלבד. תוכנית הטיפול בסיכון: ניצול כספי השילומים לחיזוק הצי המסחרי ולהרחבת התעופה האזרחית.

5. **מספר בני ה-16-18.** האיום: חסרים עוד שני מיליון יהודים בישראל כדי לחזק את כוחה. תוכנית הטיפול בסיכון: עידוד עלייה של צעירים בני 16-18 מצפון אפריקה ומדרום אמריקה ויצירת תנאים שיאפשרו להם להיקלט בארץ ולהישאר בה.

6. **יחסי צבא-מדינה.** האיום: הדאגה לחיילים המשוחררים אינה יכולה להיות מועמסת על הצבא בלבד. תוכנית הטיפול בסיכון: מתן זכות קדימה לבעלי עבר צבאי בסיכון ובהקצאת חלקות חקלאיות.

המשותף לכל הסיכונים המשמעותיים שנמנו לעיל - קובע ברגוריון - הוא שבבסיסן קיים איום שורשי אחד: היותה של החברה הישראלית קיבוץ גלויות לא מגובש ולא מאורגן. אולם מאחר שקיבוץ הגלויות מורכב מקבוצות אוכלוסין שונות, קל לנווט את הקבוצות המוחלשות לפי סדרי העדיפויות הלאומיים. צריך רק להזהר לא להגזים בכך כדי לא להבריח את העולים - ובייחוד את החזקים שבהם - לארה"ב או לארצות מוצאם. זוהי דוגמה לכך שתוכנית טיפול בסיכון - למשל באמצעות יישוב הפריפריה באופן אגרסיבי - עלולה להוליד איומים נוספים כמו חוסר שביעות רצון של הקבוצה שהופנתה ליישוב הפריפריה. גם אם אין לה ברירה והיא אינה יכולה להגר או לחזור לארץ מוצאה, ברבות הימים עלול להיווצר איום על אחדות העם בגין הטיפול בה. עם זאת יש לזכור שבסיכון קיים ממד של זמן שיכול להשפיע על חומרתו: ככל שהסיכון קרוב יותר, יש לטפל בו מהר יותר. לעיתים פותרים סיכון עכשווי באמצעות צעדים שיגרמו בעתיד לסיכונים חדשים שיהיה צורך להתמודד איתם.

סיכום

ניתן לראות בסקירת הביטחון של בן-גוריון מ-1953 מסמך מעמיק לניהול סיכונים. לכאורה, הוא יכול היה לרשום את מסקנותיו בלבד, ללא הצגת הדרך שבאמצעותה הגיע אל מסקנותיו. אולם דווקא הפריסה של דרך החשיבה שלו מקנה לקורא מידה רבה של

הקיימות. אשר לאילוץ של כוח האדם פורס ברגוריון תוכנית להתרה נרחבת של האילוץ הכוללת שימוש בצבא המילואים וגיבוש תוכנית פעולה לגיוס מהיר. לצורך בנייתה של תוכנית הפעולה הוא נשען על מודל הגיוס של שווייץ. הוא מודע לכך שהשימוש בצבא המילואים כדי להתיר את האילוץ של כוח האדם מותנה במהירות הגיוס. תוכנית אחרת להתרת האילוץ היא גיוס בנים בעלי כושר קרבי ליחידות לוחמות ולא ליחידות שירותים. התרת אילוץ נוספת היא גיוס נשים לצבא.

את החוזה הטכנולוגית מחד ואת החיסרון בכוח אדם מאידך מתרגם ברגוריון להזדמנות להקים חיל אוויר חזק שיקבל עדיפות מהבחינה התקציבית. הוא מבסס את החלטתו על דוגמאות מצבאות ארה"ב ובריטניה.

גורמי ביטחון נוספים

מאחר שהנחת הבסיס הראשונה הייתה כי "ביטחוננו אינו תלוי בצבא בלבד", הרי לאחר שסיים את סקירת האיומים וההזדמנויות בהקשר הצבאי-בטחוני, חוזר בן-גוריון לטפל ב"גורמי ביטחון נוספים (מחוץ לצבא)". בחלק הזה של מסמך הסיכונים הוא אינו משתמש במתודולוגיה מוסדרת של ניהול סיכונים, אלא פורס בפסקה אחת את משנתו בנוגע לכמה סוגיות לא צבאיות: היישובים החדשים, פיזור רצינולי של האוכלוסייה, יהוד הגליל, שיתוף הפעולה בין משרד התחבורה לחיל האוויר ולחיל הים, קיבוץ גלויות והיחס לחיילים משוחררים. את אנליזת האיומים וההנחות של גורמי הביטחון הנוספים, הלא צבאיים, עשה בן-גוריון בכתבים ובנאומים קודמים, כמו ייחוד וייעוד מ-1950.⁵

1. **היישובים החדשים.** האיום: בסיבוב המלחמה הבא יברחו התושבים מהיישובים החדשים. תוכנית הטיפול בסיכון: ביסוס היישובים החדשים באמצעות הקצאת מים, אדמות ומתיישבים נוספים.
2. **פיזור האוכלוסין.** האיום: התרבות האוכלוסייה בתל-אביב ובסביבתה הקרובה. תוכנית הטיפול בסיכון: עידוד פיתוחם של הנגב, של ירושלים, של הצפון ושל המזרח.
3. **יהוד הגליל.** האיום: גליל ערבי הוא איום ביטחוני. תוכנית הטיפול בסיכון: ייחוד הגליל וחיזוק נצרת.