

# אסטרטגיה של ניהול סיכונים



הדמיה של מגדל החירות (מרכז הסחר העולמי החדש) שצפוי להיכנות בניו־יורק על חורבות מגדלי התאומים | הפיגוע במגדלי התאומים הביא, לפי רסמוסן, לשינוי בתודעה המערבית ולהפנמה של מציאות הטומנת בחובה קיום מתמיד של סיכונים העלולים להתרחש בכל זמן ובכל מקום

שירי כהן  
חוקרת במרכז דדו



# ייעודה של החשיבה האסטרטגית המודרנית הוא לצמצם סיכונים באמצעות ברירת הסיכונים הרלוונטיים ופעילות מולם - תוך הכרה במגבלות ובאי-היכולת להביא להיעלמותם המוחלטת - מסביר מיקל רסמוסן בספרו "חברת הסיכון במלחמה: טרור, טכנולוגיה ואסטרטגיה במאה ה-21". האסטרטגיה הזאת עומדת בניגוד לאסטרטגיות מוכרות של פתרונות מוחלטים שמקובלת מאוד בשיח הפוליטי בישראל

## מבוא

ספרו המעניין של מיקל רסמוסן, "חברת הסיכון: טרור, טכנולוגיה ואסטרטגיה במאה ה-21"<sup>1</sup>, מתאר מאפיינים מהותיים של הסביבה האסטרטגית בת זמננו, ובבסיסו עומדת הטענה הבאה: המאפיינים החדשים של המלחמות ושל החברה המערבית והגלובלית הביאו לכך שעצם התפיסה של האסטרטגיה - שהיא הסדרת הגיון הרחב של הפעולות הצבאיות - השתנה באופן מהותי, אם כי לא תמיד באופן מפורש ומודע.

תמצית טענתו של מיקל רסמוסן, פרופסור למדעי המדינה באוניברסיטת קופנהגן, היא שמאסטרטגיה הנשענת באופן חזק על הרעיון של התאמת האמצעים למטרות, ששיקפה את מה שנחשב באתוס המערבי למהותה של פעולה רציונלית (בהשראת הסוציולוג בן המאה ה-19 מקס ובר), עבר המערב לאימוץ סוג אחר של רציונליות ולאסטרטגיה של ניהול סיכונים (risks management).

בין השאר מותח הספר ביקורת על שתי התכליות האסטרטגיות שמודגשות באופן מסורתי בדיון האסטרטגי: הרתעה והכרעה, ומטיעונו עולה שהתכליות האלה אינן מתאימות לסביבה האסטרטגית החדשה. הספר מספק חומר למחשבה גם בנוגע למהותה של האסטרטגיה הישראלית ולמושגים המרכזיים שבהם נעשה שימוש לצורך הדיון בה.

בפרקי הספר עוסק רסמוסן בהרחבה בשלושה נושאים: טכנולוגיה, דוקטרינות ו"שחקנים", מנתח את השינויים שחלו במערב בכל אחד מהנושאים האלה ומצביע על הקשר בינם לבין אימוץ האסטרטגיה של ניהול סיכונים. בסקירה שלהלן בחרתי להתמקד בתזה הכללית של רסמוסן ובכמה מבין שלל הנושאים שבספר.

## סיכונים ופעולות מנע

הפיגוע במגדלי התאומים ב-11 בספטמבר 2001 הביא, לפי רסמוסן, לשינוי בתודעה המערבית ולהפנמה של מציאות הטומנת בחובה קיום מתמיד של סיכונים (risks) העלולים להתרחש בכל זמן ובכל מקום. לטענת רסמוסן מדובר בסיכונים שמתאפיינים בכך שהם מתחלפים כל הזמן. כשסיכון אחד נעלם, צומחים סיכונים אחרים, וחוזר חלילה. כדי להמחיש את הטענה הזאת הוא משתמש באבחנה השאובה מעולם הכלכלה והחשבונאות בין מלאי לזרם: הסיכונים אינם מלאי, מצבור מסוים, אלא כל הזמן מתחלפים ובעצם קיימים באופן מתמיד כזרם (הסיכונים לא מתים, הם רק מתחלפים). הסיכונים של ימינו נבדלים בכך מהאיומים (Threats) של העבר, אשר להם מתאים האפיון של מלאי, שכן הם מוגדרים ונמדדים באופן מובחן זה מזה, והסרתם, בדומה למלאי, מביאה לביטולם.

תפקידו העיקרי של האסטרטג החדש, לפי רסמוסן, הוא לברור מבין הסיכונים העתידיים את אלה שדורשים פעולות מנע בהווה

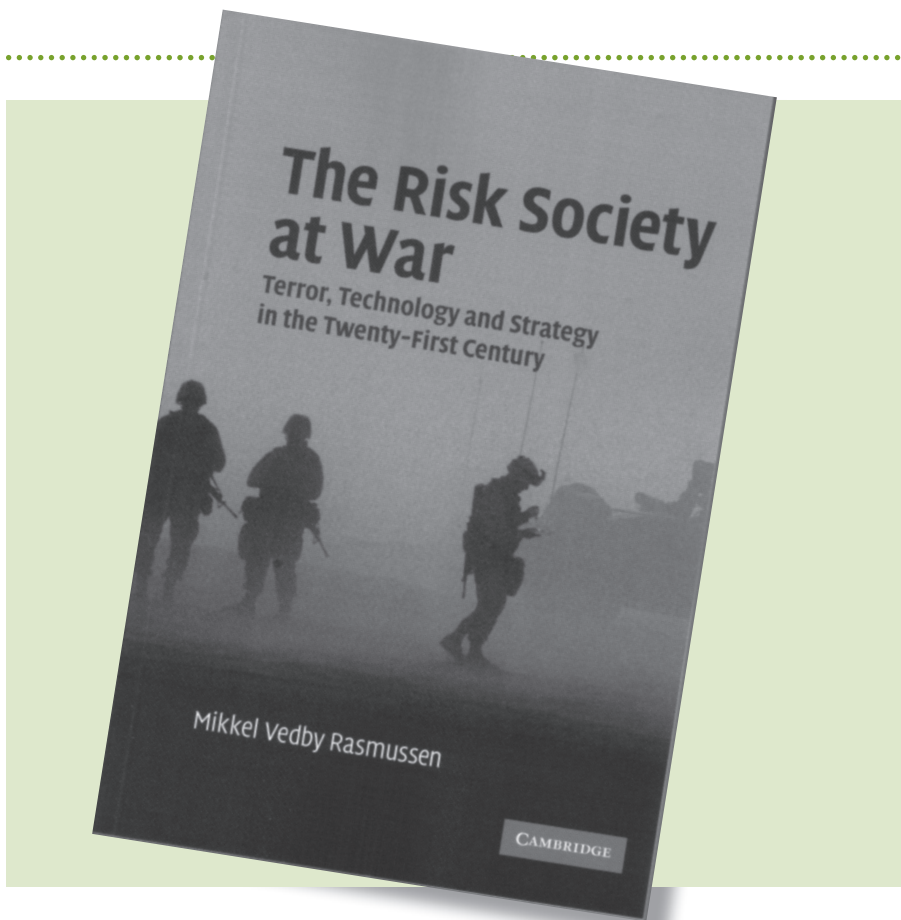


ובכן מהו סיכון לפי רסמוסן? סיכון הוא תרחיש עתידי חמור שעלול להתממש (רסמוסן מתייחס בעיקר לסיכונים כמו פעולות טרור ושימוש בנשק להשמדה המונית). תפקידו העיקרי של האסטרטג החדש, לפי רסמוסן, הוא לברור מבין הסיכונים העתידיים את אלה שדורשים פעולות מנע בהווה. פעולות המנע האלה (pre-emptive actions) הן פעולות שבסיסה של שיטת ההתמודדות הרלוונטית עם הסיכונים. התכלית היא בראש ובראשונה מניעה אקטיבית (כמו גם סלקטיבית) של התממשות סיכונים. במידה רבה, לפי רסמוסן, עומדת התכלית האסטרטגית הזאת של מניעה נגד התכלית של הרתעה שהוצבה בבסיס האסטרטגיה המסורתית שצמחה בעיקר בעידן המלחמה הקרה (וגם מול תכליות אחרות כמו ענישה והכרעה)<sup>2</sup>.

לפי רסמוסן האסטרטגיה של ניהול סיכונים היא הדרך שבה בוחרים מנהיגים בין הברירות השונות. המושג הזה הגיע מהתחום העסקי וחדר בצורה משמעותית לאופן שבו מותארים תחומי חיים חברתיים מגוונים. ספרות סוציולוגית ענפה משנות ה-90 השתמשה במושג הזה בקשת רחבה של הקשרים - מהתחום של החיים הפרטיים והאופן שבו פרטים בחברה המערבית מנהלים את חייהם, ועד לזירה הפוליטית. כפי שאדם פרטי מעריך מהם הסיכונים שאורבים לו בחייו (הוא מדרג אותם על פי סיכויי ההיתכנות המשוערים שלהם ועל פי רמת הנזק הנשקפת מהם) ופועל לאור התרחשים האלה (למשל בהתנהלות הפיננסית שלו ובביטוחים מסוגים שונים שמתרגמים את הסיכונים למונחים כספיים) - כך גם מכלכלת מנהיגות אסטרטגית את הסיכונים ומתנהלת מולם בהתאם. בעיות אסטרטגיות בסביבה של ניהול סיכונים, לפי רסמוסן, אינן אמורות להיפתר, אלא להתנהל באופן מיטבי.

החשיבה על פי הפרדיגמה הזאת היא חשיבה על תרחישים אפשריים (scenarios), והיא שונה מהחשיבה המסורתית נוכח מידע קונקרטי על איומים. במובן הזה, טוען רסמוסן, יש בחשיבה לפי האסטרטגיה של ניהול סיכונים ייצוג טוב יותר של העתיד (presence of the future), שכן אירועי העתיד האפשריים נוכחים כל הזמן בהחלטות של ההווה. הדוגמה שמביא רסמוסן לחשיבה אסטרטגית כזאת היא תחום הסביבה והאקולוגיה. החשיבה והרטוריקה בתחום הזה מתמקדות בתרחישי סיכון עתידיים (אפשריים) ובצורך לנקוט פעולות מנע לקראתם.

לדברי רסמוסן גם המאבק בפשיעה מתנהל על פי האסטרטגיה של ניהול סיכונים. הוא מצביע על כך שתפיסות קודמות שבבסיסן ענישה



(שהרציונל שלה נוסח במאות ה-18 וה-19) או רעיונות שהדגישו את שיקום האסירים (משנות ה-60 של המאה ה-20) פינו את מקומם לגישות המדגישות את מניעת הפשע. בבסיס הגישות האלה, שהתפתחו בתחום הקרימינולוגיה, עומדת ההנחה שמידה מסוימת של פשע תמיד תהיה, ועלינו - החברה - לפעול לניהול שלו, כלומר לצמצם את אפשרויות הפעולה של הפושעים ולתמרץ את ההתרחקות מהם. ההתייחסות אינה של החברה מול הפושע באופן אישי, אלא של החברה מול התופעה (מול זרם ולא מול מלאי של פושעים). המטפורה שהוא משתמש בה היא של פילטר. על החברה להציב מעין פילטרים למניעת הסיכונים. מטפורת הפילטר של העידן שלאחר המלחמה הקרה ניצבת מול המטפורה של חומה שאיפיינה את עידן המלחמה הקרה.

רסמוסן מצביע על כך שפעולות מנע הנקטות בהקשר של סיכונים משפיעות על המציאות ויוצרות אפקט בומרנג, כלומר עלולות להצמיח סיכונים חדשים.<sup>3</sup>

שתי המלכודות שראוי לאסטרטג הסיכון להימנע מהן הן מצד אחד מדיניות של שיתוק מול מכלול הסיכונים (הידיעה שתמיד יהיו סיכונים עלולה להביא לפסיביות), ומצד אחר פעילות יתר מול סיכונים שעלולה להביא לאפקט בומרנג חזק ולדלדול המשאבים מול הסיכונים החדשים.

לפי רסמוסן - ובאופן שתואם את הרטוריקה של ממשל בוש - המלחמה נגד עיראק ב-2003 נועדה להיות פעולת מנע מול סיכון שהסיכוי להתממשותו היה מסוים (לא 100%), אולם אילו היה מתרחש - דרגת חומרתו הייתה גבוהה מאוד. הלגיטימציה לפעולה קשורה אפוא, לפי רסמוסן, בהיתכנות של הסיכון ולא בהתממשותו בפועל. בשיח המסורתי, לעומת זאת, אי-מציאת הנשק להשמדה המונית בעיראק שומטת את הלגיטימציה לפעולה הצבאית. רסמוסן מציע כאן למעשה מערכת מושגית חדשה לדיון באסטרטגיה ובדרכי ההצדקה לפעולות צבאיות.

אולם המערכת המושגית הזאת יכולה לשמש גם את ההשקפה המתנגדת ליציאה למלחמה. לדוגמה: מתנגדי המערכה בעיראק יכולים להעלות טיעון נגד שלפיו אפקט הבומרנג מהפעולה הזאת הוא כה משמעותי, והסיכונים החדשים שהצמיחה המערכה הם גדולים, עד כי מלכתחילה לא הייתה שום הצדקה לפעולה.

### טכנולוגיה וגלובליזציה

בטכנולוגיה בכלל ובמהפכה בעיניים הצבאיים (RMA) בפרט רואה רסמוסן גורם נוסף שהוא חלק

מהסביבה האסטרטגית ומשפיע אף הוא על ההתייחסות לאסטרטגיה הצבאית. הטכנולוגיה, שהיא לכאורה חלק מהאמצעים להשגת המטרות, משפיעה גם על בחירת המטרות עצמן, והגבולות בין האמצעים למטרות מתעמעמים. בניגוד למרוץ החימוש שאיפיינו את עידן המלחמה הקרה, שתכליתו הייתה הרתעה - יצירת פחד אצל היריב כך שלא יהיה צורך בשימוש בנשק, הרי בעידן שלנו התכלית של הפיתוח הטכנולוגי אינה בראש ובראשונה הרתעה אלא המצאת משחק צבאי חדש לגמרי. הטכנולוגיה החדשה מאפשרת את פיזור ערפל הקרב הקלאוזביצי באמצעות מערכות משוכללות של פיקוד ושליטה וגם פגיעה אנושה ומדויקת במטרות אויב ממרחק - ומכאן צמצום משמעותי של הסיכון שמגולם במלחמה. המהפכה הטכנולוגית הזאת מאפשרת לחברת הסיכון להשתמש בכלים צבאיים למרות רתיעתה מסיכונים (ובעיקר מאבדות בנפש). גם לתופעה הזאת יש אפקט בומרנג מסוים שונים, ביניהם, לפי רסמוסן, צמיחת הלוחמה באמצעות טרור אצל היריבים ופיתוח שיטות שונות של לוחמה אסימטרית. נוסף על כך עלולה הטכנולוגיה בהקשרים מסוימים להיות גם חרב פיפיות, שכן פיתוחים טכנולוגיים מסוימים יגיעו גם לידי האויבים, בעיקר בחסות זליגת המידע בעולם של גלובליזציה.<sup>4</sup>

הגלובליזציה כשלעצמה היא שינוי קיצוני בסביבה האסטרטגית - שינוי משפיע באופן מרחיק לכת הן על האסטרטגיה של המערב והן על האסטרטגיה של היריב ועל אופיו. אירועים שמתרחשים בפינה אחת של העולם מגיעים לכל פינה אחרת ומשפיעים הרבה מעבר לגבולות הגיאוגרפיים. ההתערבות של נאט"ו ושל הכוחות האמריקניים במשבר בקוסובו ב-1999 מוסברת באמצעות הקשר שבין היציאה למערכה לבין מניעת סיכונים עתידיים שיצמחו במקומות אחרים באירופה ובעולם (ולא רק בשל המשבר ההומניטרי

**מחבר הספר מצביע על כך שפעולות מנע הנקטות בהקשר של סיכונים משפיעות על המציאות ויוצרות אפקט בומרנג, כלומר עלולות להצמיח סיכונים חדשים**



ניהול סיכונים אכן מגולמת תפיסה שונה לברור המציאות האסטרטגית ולהתמודדות מולה - תפיסה שבהקשרים מסוימים נראית מפוכחת יותר ממתחרותיה.

נדמה לי שההעמדה הזאת של הדברים מאירה גם באור אחר מושגים ששגורים מאוד בשיח הביטחוני-אסטרטגי הישראלי ונחשבים אורים ותומים בתחום הביטחון. תפיסת הביטחון של ישראל נשענה עד היום על הרתעה, על התרעה ועל הכרעה. ההמשגה של האסטרטגיה של ניהול סיכונים ממעיטה בחשיבותה של ההרתעה ואינה רואה בה בסיס לאסטרטגיה.<sup>5</sup> היא מדברת על התרעות רבות שמגיעות במקביל, ושיש לברור ביניהן את החשובות ביותר, אבל בעיקר היא מדברת על תרחישים ולא על תיאור תמונת המצב בהווה ומציעה לדחות את השימוש במושג "הכרעה".

גם האבחנה (שהייתה מקובלת בעיקר בשנות ה-80 סביב מלחמת לבנון) בין מלחמת ברירה למלחמת אין ברירה מקבלת משמעות חדשה. המלחמות בעידן שלנו הן מלחמות ברירה מובהקות, ועל אף זאת הן עשויות להיות מוצדקות. אופני ההצדקה ודפוסי הלחימה אינם יכולים להיות מנותקים מהסביבה האסטרטגית החדשה.

המקומי). "אנחנו חיים בעולם שבו לבידוד אין עוד הצדקה להתקיים", אמר אז ראש ממשלת בריטניה טוני בלייר.

הגלובליזציה גם מאפשרת לקבוצות טרוריסטים ולגורמים אלימים שאינם מדינות להשפיע באופן משמעותי יותר. אלקאעידה, בהקשר הזה, הוא ארגון המחבר בין טרור לגלובליזציה. יכולותיו מתעצמות בשל שיתוף של ידע, של מודיעין, של טכנולוגיה וכו'. ארגון אלקאעידה - כותב רסמוסן - הוא רמז ודוגמה לסוג הסיכונים הצפויים בעתיד: הוא "ארגון הטרור הראשון של העתיד".

בחלק שעוסק ב"שחקנים" ישנן כמה נקודות שראוי להזכיר בנוגע למדינות המערב (העיסוק שלו ביריב דל, יחסית, לאורך כל הספר). ראשית, רסמוסן מצביע על תופעת הבירוקרטיזציה של צבאות המערב ועל כך שבמובן הזה המלחמה - יותר מתמיד - היא המשכה של המדיניות כפי שקבע קלאוזוויץ. את מרבית חלקיו של צבא מערבי מאפיינים בירוקרטיזציה, חשיבה במונחים של אמצעים ושל מטרה והימנעות מסיכונים. החברה המערבית בכללותה - לפי רסמוסן - היא חברה שמתרחקת מסיכונים (risk-averse) ואף רואה במלחמה סיכון בפני עצמו. יחד עם זאת, כותב רסמוסן, הדבר עולה בקנה אחד עם היכולות הטכנולוגיות, דוגמת היכולות של חיל האוויר, אשר מצמצמות במידה ניכרת את הצורך לקחת סיכונים.

לכוחות המיוחדים יש בעידן הנוכחי תפקיד מיוחד. אלה הם כוחות בתוך צבא בירוקרטי שמוגדרים "אוהבי סיכון". הם משוחררים מבירוקרטיה ויותר רלוונטיים לסביבה האסטרטגית החדשה. אלה הם הגיבורים של צבאות המערב.

## לכוחות המיוחדים יש בעידן הנוכחי תפקיד מיוחד. אלה הם כוחות בתוך צבא בירוקרטי שמוגדרים "אוהבי סיכון". הם משוחררים מבירוקרטיה ויותר רלוונטיים לסביבה האסטרטגית החדשה



### הרהורים בעקבות קריאת הספר

רסמוסן מפנה זרקור למערכת מושגית ההולכת ונעשית מקובלת בשיח האסטרטגי העדכני. התזה המרכזית של הספר מעוררת מחשבה ויכולה בהחלט לסייע בחשיבה על אתגרי התקופה הנוכחית, גם בהקשר הישראלי, אולם ספק אם מדובר במהפכה מהותית באסטרטגיה, כפי שהוא טוען. התזה - שבספר היא בבחינת תיאור מצב ולא המלצה לפעולה - אכן משקפת במידה רבה דרך חשיבה ששגורה במערב ולעיתים גם בקרב מתווי מדיניות ישראלים. אולם נראה שרסמוסן רואה בהמשגה הזאת של האסטרטגיה לניהול סיכונים גם דרך טובה יותר להתמודדות עם האתגרים האקטואליים (דהיינו בכל זאת מדובר במעין המלצה לפעולה). בנוגע לכך ניתן להעלות כמה סימני שאלה.

ראשית, בנוגע לטיעון עצמו: בניגוד לכותב אינני סבורה שקיימת סתירה בין רציונל של התאמת אמצעים למטרה לבין הרציונל האלטרנטיבי, כביכול, של ניהול סיכונים. ניהול סיכונים הוא האופן שבו מתאימים אמצעים למטרה. גם בתחום תורת המשחקים (וגם בכלכלה) ישנו ממד חזק של היעדר אינפורמציה, של אומדן סיכונים ושל פעולה לפי תחשיב של תוחלת-תועלת (מדד שמשקלל את הסיכונים השונים על סיכויי היתכנותם והנזק הצפוי מהם).

בהמשך לכך, בהקשר הצבאי, נשאלת השאלה האם אסטרטגיה של ניהול סיכונים יכולה אכן להיות אסטרטגיה ממצה. לכאורה מציע רסמוסן להחליף את החזון ואת המטרות ששימשו תמיד מצפן אסטרטגי בדרך של ניהול סיכונים. אבל גם הברירה בין סיכונים לתרחישים צריכה ויכולה, אולי, להתבצע לאור קריטריון כלשהו ולא באופן שרירותי או על סמך אינטואיציה. לכן גם אם מסכימים שניהול סיכונים הוא דפוס שמתאים לניהול אסטרטגי, אין זה עומד בסתירה, בהכרח, עם הצורך בחזון ובמטרות שאליהם יש לחתור (גם אם לא להגיע אליהם בטווח הקצר והבינוני).

עם זאת, החשיבה האסטרטגית, שיעודה הוא לצמצם סיכונים באמצעות ברירת הסיכונים הרלוונטיים ופעילות מולם - תוך הכרה במגבלות ובאי-היכולת להביא להיעלמותם המוחלטת של אותם הסיכונים - היא דרך מעניינת להציג אסטרטגיה. היא עומדת בניגוד לאסטרטגיות מוכרות של פתרונות מוחלטים. שתי גישות ישראליות מימין ומשמאל עומדות בניגוד לאסטרטגיה הזאת: מחד זו שבבסיסה הרעיון של "מזרח תיכון חדש" ו"קץ עידן המלחמות" ומאידך התפיסה של "חיסול הטרור". נדמה שבאסטרטגיה של

### הערות

1. Mikkel Vedby Rasmussen, *The Risk Society at War: Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century*, Cambridge University Press, 2006

2. לשם העניין, ההבחנות בין המושגים הן אלה: ההגדרה של "הרתעה" היא שלילת הכוונה לביצוע מעשה, ואילו "מניעה" - עניינה הוא שלילת יכולת הביצוע. "הכרעה" - עניינה הוא "חיסול המלאי": שלילת הכוונה והיכולת גם יחד.

3. הדימוי של בומרנג, לדעתי, לא לגמרי מתאים כאן שכן פעולה מול סיכון אחד יוצרת סיכונים אחרים, חדשים, ולא אותו סיכון שחוזר.

4. רסמוסן אינו מתייחס למוגבלותה של הטכנולוגיה להתמודד עם סוגי סיכונים מסוימים ואינו מתייחס לכך שהטכנולוגיה, שלטענתו מדריכה את "אסטרטג הסיכון" בקבלת ההחלטות שלו, תורמת גם לכך שהיריב יכול לצפות צעדים צבאיים מראש ולהיערך לקראתם.

5. כדאי אולי להבחין בהקשר הזה בין אסטרטגיה ברמת הביטחון הלאומי, למשל החשיבה האסטרטגית שעומדת בבסיס מדיניות הגרעין של ישראל, לבין האסטרטגיה שעומדת בבסיס הניהול של מערכה צבאית.