



מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים

הרפורמה המשפטית כתהליך קבלת החלטות אסטרטגית מאת אל"מ (מיל') שי שבתאי

מבט מבס"א מס' 2,183, 23 בפברואר 2023

תקציר: הדיון ברפורמה המשפטית סובל מהרעות החולות של קבלת ההחלטות האסטרטגית של ישראל המבוצעת, לרוב, באלתור תחת לחץ. הפתרון לכך הוא לייצר מספר רכיבים של קבלת החלטות אחרת, שתקדם את מדינת ישראל ואת שלוש הרשויות ותחזק אותן: הפנמה כי שינוי אחראי הוא בלתי נמנע; הסכמה על בסיס הידע לדיון; ניתוח המתחים (לא המחלוקות) המבטאים משרע של פתרונות; בניית חלופות מובחנות חוץ מחלופת לוי-רוטמן או שלילתה המוחלטת (למשל, תהליך מהיר של חקיקת חוקה על בסיס מגילת העצמאות וחוקי היסוד או הסדר על התנהלות אחרת בין הרשויות שיגולם לחקיקה רק לאחר בחינת יישומו); בחירה בחלופה מובילה ומשודרגת בדיון קצר יחסית; וביצוע נחוש ומהיר בהסכמה רחבה ככל הניתן תוך קביעת מנגנון לבחינה.

רקע: קבלת ההחלטות האסטרטגית בישראל

קבלת ההחלטות של ישראל בתחום האסטרטגיה הביטחונית הלאומית היא כרוניקה מתמשכת של אלתור תחת לחץ. ישראל נעדרת אסטרטגיית ביטחון לאומי מוסכמת. עבודת המטה המבוצעת בגופים השונים העוסקים בהיבטים לאומיים אינה מובילה לדיון ולהתוויית גישה אסטרטגית על-ידי מקבלי ההחלטות אלא במצב של אילוץ. מדיניות הביטחון הלאומי - שאמורה להיגזר מהגישה האסטרטגית - מבטאת המשכיות ושימור הקיים - עד התפתחות האילוץ הזה.

דפוס קבלת ההחלטות האסטרטגיות הלאומי דומה לאורך השנים:

- א. **מתעורר אתגר שלא ניתן להתעלם ממנו:** האתגר הזה מגיע לרוב מצד גורם חיצוני - איום חדש מצד אויב או מדיניות חדשה של בעל ברית - ולעיתים מצד ראש הממשלה המחליט לשנות מן היסוד את גישה של ישראל בסוגיה אסטרטגית מסוימת.
- ב. **מתבצעת עבודת מטה מהירה:** הגופים הרלבנטיים מקיימים עבודת מטה מהירה על מנת להציע דרכים להתמודד עם האתגר. במצב טוב היא מבוססת על התאמה של עיסוק רב שנים בסוגיה שעל הפרק, אך ברוב הפעמים מדובר בתהליך חפוז על סוגיה שעיקר מאפייניה חדשים.

ג. **מוצגות שתי חלופות:** ברוב הפעמים הדיון מתכנס סביב רעיון מרכזי של פעולה ישראלית להתמודדות עם האתגר ולשתי חלופות עיקריות: האם לבצע אותו או לא לבצע אותו.

ד. **מתפתח וויכוח על שתי החלופות:** הוויכוח מתקיים בין מקבלי ההחלטות ובינם לבין הדרג המקצועי הבכיר. כאשר מדובר באתגר בעל מאפיינים פומביים, הוא גולש לתקשורת, ונוצרים שני מחנות. חלופות אחרות לא באמת נבדקות לעומק.

ה. **מתנהל מיקוח:** הוויכוח הופך בשלב מסוים למיקוח - ואף למשא ומתן - בין שתי הסיעות בקרב מקבלי ההחלטות וגופי המטה והביצוע העוטפים אותם, שהינם בעלי עמדה ארגונית.

ו. **החלטה שנוטה לאחת משתי החלופות:** ההחלטה המתקבלת מבטאת בחירה בביצוע/אי-ביצוע אך תוך התאמות מסוימות הלוקחות בחשבון נקודות רלבנטיות שהעלה הצד האחר.

ז. **ביצוע והתקבעות:** לאחר ביצוע ההחלטה, האסטרטגיה הלאומית בפועל מתקבעת מחדש, תוך שהיא משלבת לתוכה את התוצאות של הביצוע כחלק אינטגרלי ובלתי ניתן לשינוי. זאת, עד להתעוררות האתגר הרלבנטי הבא.

ח. **אי-הסכמה היסטורית:** הוויכוח בין המצדדים למתנגדים ממשיך להתקיים לאורך שנים, כשכל צד מקובע בעמדתו המקורית, גם אם היו יתרונות מובהקים בביצוע ההחלטה, שהתקבלה בניגוד לדעתו.

הדוגמאות לדפוס קבלת החלטות זה רבות, ומפאת קוצר היריעה לא אכנס לניתוח שלהן. בין היתר: ההחלטה לא לכבוש את יהודה ושומרון במלחמת העצמאות; היציאה למבצע קדש; מלחמת ששת הימים; השלום עם מצרים; תקיפת הכור בעיראק; ההימנעות מתקיפה בעיראק במלחמת המפרץ הראשונה; הסכמי אוסלו; אי-החתימה על הסכם שלום עם סוריה; ההתנתקות; מלחמת לבנון השנייה; אי-התקיפה באיראן; ההתנגדות להסכם הגרעין עם איראן; מתווה הגז; ולאחרונה: הסכם הגבול הימי עם לבנון.

לא נראה על הפרק שינוי בתהליכי קבלת ההחלטות בישראל, שיובילו ליציאה מדפוס זה.

הרפורמה המשפטית: עוד כרוניקה של דפוס קבלת ההחלטות הבעייתי

בהסתכלות על התהליכים מאז הכרזת שר המשפטים לויין על כוונתו לקדם את הרפורמה המשפטית, כבר ניתן לזהות את התפתחות הדפוס המוכר של קבלת החלטות אסטרטגיות: לויין עורר את האתגר; עבודת המטה מתנהלת בחופזה, אף שמתבססת בחלקה על ניירות עמדה שהוכנו מבעוד מועד מחוץ למערכות השלטוניות; מוצגות, למעשה, שתי חלופות; ומתפתח וויכוח ומיקוח קולני ו'אליים' ברחובות, בתקשורת ובכנסת.

האם אפשר לפרוץ את דפוס קבלת ההחלטות הזה במקרה שלפנינו? ניתן לייצר דפוסים של תהליך קבלת החלטות סדור ומוסכם יותר ובדרך שלא תאריך את ההכרעה, ותגדיל את המחירים. איך עושים זאת:

א. **הפנמה:** על הצדדים להכיר בזה שהרפורמה תתרחש ולהיכנס עליה לדיון. עליהם להכיר בכך שיתרחש שינוי מהותי באיזון בין הרשויות ובמקומו של ההיבט המשפטי בתהליכי קבלת ההחלטות, אך גם לכך שיינתנו תשובות נאותות לחששות של רבים מ'עריצות הרוב'. מהלך ההפנמה גם ייצר בסיס אמון ראשוני וצר בין הצדדים החיוני לקידום התהליך.

ב. **בסיס הידע:** נכון ששני הצדדים יסכימו על המסמכים הקיימים המהווים את בסיס הידע לדיון, ויזהו הנחות עבודה סמויות בבסיס מסמכים אלו ('בג"צ מגן המיעוטים', 'המשפטיזציה היא המונעת קבלת החלטות בישראל').

ג. **ניתוח המתחים:** בכל סוגיה אסטרטגית יש מספר סוגיות מפתח, שפערי התפיסות לגבי הרצוי בהן מהווים את עיקר המתחים, שעליהם צריך לקבל החלטות. הרעיון הוא לא לעסוק ב'מחלוקות', שכן זו גישה של שחור ולבן, אלא ברצף האפשרי שבין הקצוות שעליו נמצאת ההחלטה המיטבית.

ד. **בניית חלופות:** על בסיס מיפוי המתחים שעליהם יש לקבל החלטות, ניתן לבנות מספר חלופות מהותיות לפתרון חוץ מחקיקת לוי-רוטמן או אי-חקיקה כלל. רעיונות אפשריים: להפוך את מגילת העצמאות, חוקי היסוד וחוק יסוד חקיקה חדש לחוקה, שתסדיר את בסיס הממשל במדינה; להגיע להסכם על התנהלות בין הרשויות, שייבחן לאורך זמן, ויהפוך לחקיקה מחייבת רק לאחר התנסות מעשית; ועוד.

ה. **דיון קצר והחלטה מהירה:** חוסר האמון בין הצדדים, והנזקים לישראל שכבר הולכים ונצברים כתוצאה מהעימות ביניהם, מחייבים קבלת החלטות מהירה יחסית. בסיס הידע הנצבר גם מאפשר לקבל אותה בקבועי זמן קצרים.

תהליך קבלות ההחלטות ראוי שיהיה מבוסס על העקרונות הבאים: **מיקוח ענייני ולא משא ומתן** - על מנת לייצר הסכמה על החלופה הטובה ביותר ולא הסכם שהוא לרוב 'ברוזה מקרטע'; **החלטה ישראלית** - זו היא בסופו של דבר החלטה פנימית של ישראל, וגורמים חיצוניים יישרו איתה קו, ולכן, לא נכון לערבם; **שילוב בין פומבי ללא פומבי** - לא ניתן לייצר דיון עומק מהיר והסכמות רק לאור הזרקורים בוועדה בכנסת, שהוא חשוב כשלעצמו, ויתחייב גם דיון עומק ומיקוח על החלופות מאחורי הקלעים; **ופשטות ולא פשטנות** - ההסכמה צריכה להיות פשוטה יחסית להסבר לציבור, אך מבוססת על יסודות מוצקים.

ו. **החלטה שהינה תמהיל של חלופות המבוססת על חלופה מובילה:** הימנעות מהדיון הבינארי ובניה של חלופה שהיא המיטבית עבור מדינת ישראל.

ז. **ביצוע נחוש ומהיר בהסכמה רחבה ככל הניתן וקביעת מנגנון לבחינה:** חשוב להשאיר את הוויכוח הציבורי הרעיל מאחורינו ולקדם את מדינת ישראל קדימה תוך הבנה שיהיו תיקונים בהחלטות שהתקבלו על בסיס חשיבה סדורה במעלה הדרך.

בשורה התחתונה, חשוב מאוד שהדיון על הרפורמה המשפטית לא ייגרר לדפוס קבלת החלטות האסטרטגית הלאומית הבעייתיים. היכולת לנהלו בצורה אחרת טומנת בחובה יתרון מובהק הן לשלוש הרשויות, משום שהיא תעלה את קרנן בעיני הציבור.

אל"מ (מיל') שי שבתאי הוא חוקר בכיר במרכז בס"א, מומחה לביטחון לאומי, תכנון אסטרטגי ותקשורת אסטרטגית. אסטרטג בתחום הגנת הסייבר ויועץ לחברות מובילות בישראל. שי עומד לסיים את הדוקטורט שלו באוניברסיטת בר-אילן.