

מבט על, גיליון 411, 10 במארכס 2013

קיצוץ רוחבי בתקציב האמריקני – השלכות על ישראל

עודד ערן

קיצוץ רוחבי (Sequestration) הוא תהליך של קיצוץ גורף בהוצאות התקציב האמריקני. הוא מבוצע מכוח החוק (P.L. 99-177) Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985. בחקיקה נפרדת, קובע אחד הסעיפים בחוק (P.L. 112-125) Budget Control Act of 2011, כי במקרה שהקונגרס ייכשל בהפחתת 1.2 טריליון דולר בתקציב, יגרור הדבר קיצוצים אוטומטיים בהוצאות בשנות הכספים 2012 - 2013, כאשר על קיצוצים אלה להתחלק שווה בשווה בין תקציב הביטחון לתקציבי המשרדים האחרים.¹ לאחר שהקונגרס נכשל באישור תקציב שנת הכספים 2013, הוציא נשיא ארצות הברית ב-1 במארכס צו המורה על קיצוץ רוחבי בסך 85 מיליארד דולר עד תום שנת הכספים 2013² הצו מפרט את התכניות השונות שיש לקצץ, כאשר הסכום מסתכם ב-42.667 מיליארד דולר בהוצאות הביטחון ולסכום דומה במשרדים שאינם עוסקים בביטחון.³

התוצאה הוודאית היחידה מהתפתחות זו, היא חוסר הוודאות שהיא יצרה לגבי תפקוד ממשלת ארצות הברית, לפחות למשך 7 החודשים הבאים שנותרו עד תום שנת הכספים, ב-30 בספטמבר 2013. כמו כן ברור שחולו קיצוצים חמורים בתקציב האמריקני באחד מהשתיים - או דרך ביצוע קיצוץ רוחבי, או דרך השגת הסכמה בין הרפובליקנים והדמוקרטים בקונגרס על תקציב מוסכם.

צעדים מידיים כבר הוכרזו וננקטו מצד מזכיר ההגנה ופקידי ממשל בכירים נוספים.⁴ באלה נכללים הפחתת שעות הטיסה בחיל האוויר האמריקני וביטול ארבעה אגפים בצי האמריקני. מבחינת המזרח התיכון, פירוש הדבר קיצוץ של מחצית במספר הימים שבהם שוהות הספינות באזור בים, וברבע משעות פעילות הטיסה של המטוסים. נושאת המטוסים האמריקנית 'הארי ס. טרומן' (גרעינית) לא תוצב כמתוכנן במפרץ. כמו כן במהלך 2014 לא תהיה פריסה של כוח ARG (Amphibious Ready Group), כוח שבעבר נטל חלק במבצעים שונים, בין היתר כנגד איומי מתקפות טרור באפריקה.

ישראל יכולה להיות מושפעת מכך בכמה מישורים, אם כי מלוא ההשפעה של קיצוצים אלה עדיין אינו ברור. באשר לחלקו של משרד החוץ האמריקני בקיצוץ הרוחבי, משרד הניהול והתקצוב (ה-OMB) הורה על קיצוץ בסך 6.344 מיליארד דולר בקצב של 5% בשנה, כלומר 317 מיליון דולר. תיאורטית, מדובר בהפסד של 150 מיליון דולר מתוך סיוע החוץ הביטחוני לישראל (תוכנית FMF), שעומד על 3.1 מיליארד דולר. התקציב לפעולת כוחות שמירת שלום יופחת גם הוא ב-19 מיליון דולר, אם כי שוב, אין ודאות שהדבר ישפיע על פריסת הכוח הרב לאומי בסיני.

הקיצוצים במשרד ההגנה האמריקני מעמידים סימן שאלה גדול יותר בנוגע למידת ההשפעה הצפויה של הוראות משרד ה-OMB, ביחס לרכישות של הצבא, הצי וחיל האוויר האמריקנים. כמו כן, לא ברור כיצד יושפעו מכך חוזים שנחתמו עם חברות ישראליות. אימונים משותפים יושפעו גם הם. במקרה זה לא מדובר בהפסד במונחים של קבלת מימון, אלא בחשיבות שיש לאימונים הן לשיתוף הפעולה הביטחוני והן לדימוי הביטחון של ישראל.

התחום שצפוי להיות המושפע ביותר מהקיצוצים הוא הפיתוח, הייצור והפריסה של מערכות נגד טילים. מעבר לחרב הקיצוץ הרוחבי, הרי שכישלון הקונגרס להגיע להסכמה על התקציב ל-2013 הופך את המצב למורכב יותר. במקרים כאלה, ישנו מעבר למצב של "חקיקת המשך" (Continuous Resolution), שפירושו, שממשלת ארצות הברית עוברת לפעול על בסיס תקציב חודשי שהיקפו בדיוק 1/12 מתקציב 2012, עד שהנשיא והקונגרס יגיעו להסכמה על תקציב חדש. ב-2013 ישראל הייתה אמורה לקבל 211 מיליון דולר

מכספי משרד החוץ האמריקני עבור מערכת "כיפת ברזל", ותוספת של 269 מיליון דולר לתכניות אחרות, כגון מערכות חץ-2, חץ-3, וקלע דוד, עלייה של 35 מיליון דולר ביחס לסכום שהוקצה ב-2012, שעמד על 235 מיליון דולר.

בפני ישראל וידידיה עומדת הדילמה האם לנצל את התמיכה ממנה היא נהנית בקונגרס האמריקני, ולנסות להוציא מהגזרות את הסיוע לישראל, ובייחוד את התמיכה הכספית עבור מערכות ההגנה נגד טילים ורקטות. קיצוצים בסיוע החוץ הביטחוני ישפיעו על כל המדינות המקבלות אותו, לרבות מצרים וירדן. לנוכח האפשרות שתהיינה השלכות שליליות עבור ארצות הברית כתוצאה מ"האביב הערבי" והנסיגה מעיראק ואפגניסטן, מומלץ כי ישראל תסכים לקיצוץ הרוחבי בסיוע החוץ הביטחוני. הדבר עלול להשפיע על הצטיידות לטווח הארוך במערכות נשק, ועל החלק בסיוע שישראל רשאית להמיר לשקלים למטרות רכישת ציוד ושירותים בתוך ישראל. אולם ההשפעה ארוכת הטווח של קיצוצי התקציב האמריקני יכולה לשמש גם לבחינה מחודשת של כמה מתכניות הרכישה ארוכות הטווח הללו, ולהתאמה שלהן למצב התקציבי, הן בארצות הברית והן בישראל. זו יכולה גם להיות הזדמנות לבחון שוב את ההחלטה לרכוש מטוסי F-35, שייצורם ממילא עתיד להתעכב בארצות הברית, לאור תקציבי הענק שהמערכת תזדקק להן. עם זאת, יש לעשות ניסיון, ככול שניתן, להוציא מכלל זה את המימון למערכות ספציפיות של הגנה מטילים, שנהנות מתמיכה מלאה של הנשיא והקונגרס ואשר רלוונטיות יותר לאיומים שישראל ניצבת בפניהם בעתיד הנראה לעין.

הצמצומים הצפויים בתקציבי ההגנה של ארצות הברית, שעומדים על סדר גודל של יותר מחצי טריליון דולר במהלך העשור הקרוב, ישפיעו ללא ספק על יכולתה של ארצות הברית לשמור על מקומה כמנהיגת העולם ולחזור ליעדיה האסטרטגיים.⁵ אחד מהממדים המרכזיים בהקשר זה הוא ההשפעה שתהיה לקיצוצי תקציב ההגנה העמוקים האלה הן על הנכונות והן על המוכנות של הממסד הצבאי והפוליטי בארצות הברית, לצאת למבצע צבאי כנגד תכנית הגרעין הצבאי של איראן. הנחות בנוגע לעלויות הכוללות, הצפויות לארצות הברית ממבצע כזה, הן כמובן השערות בלבד, ותלויות במשתנים רבים שרובם קשים לחיזוי. תקופה ממושכת של מבצעים צבאיים עלולה לרוקן את מאגר החיסכון שיפיק תהליך הקיצוץ הרוחבי או הסכם תקציבי דו-מפלגתי שיציג קיצוצים דומים. עם זאת, מוקדם מדי להסיק מסקנות מוחלטות על הקשר שבין קיצוצי התקציב ארוכי הטווח בהגנה, לבין החלטה אמריקנית למנוע מאיראן השגת יכולות נשק גרעיני.

הערות

ברצוני להודות לגבי רייצ'ל בירמן על העזרה רבת הערך.

¹ להסבר מלא, ראו:

"Budget 'Sequestration' and Selected Program Exemptions and Special Rules," 9 August 2012. Congressional Research Service Report for Congress 7-5700.

² Memorandum M-13-06 from the Office of Management and Budget to Heads of Executive Departments and Agencies of 1 March 2013. The White House official website.

³ נתונים מדויקים על הקיצוץ הרוחבי בכל אחד ממשרדי הממשלה ניתן למצוא ב:

"OMB Report to the Congress on the Joint Committee Sequestration for Fiscal Year 2013," 1 March 2013. OMB Website.

⁴ Department of Defense Press Briefing on Sequestration from the Pentagon with Secretary of Defense Chuck Hagel and Deputy Secretary of Defense Ashton B. Carter, 1 March 2013, DoD official website; Statement by Admiral Jonathan Greenert, Chief of Naval Operations, Before the House Subcommittee on Defense, Committee of Appropriations, 26 February 2013.

⁵ Ted Galen Carpenter, "Delusions of Indispensability," *National Interest*, March-April 2013.