

תוכנית הסיוע האמריקאי לישראל: משמעויות תקציביות ואסטרטגיות

שמואל אבן וששון חדד

באוקטובר 2018 תחל שנת תקציב חדשה בארצות הברית ועמה תוכנית הסיוע הרב-שנתית לישראל לעשור 2019-2028, בסך 38 מיליארד דולר. מתוכם: 33 מיליארד דולר מתוכנית סיוע החוץ ו-5 מיליארד דולר ממשרד ההגנה למימון פרויקטים משותפים להגנה מפני טילים (נושא זה לא נכלל בתוכנית הסיוע הרב שנתית הקודמת). עם זאת, תנאי הסיוע הוקשחו: ישראל לא תרכוש בכספי הסיוע דלק ויכולתה להמיר כספי סיוע מדולרים לשקלים תפחת עד לאפס בסוף התוכנית. הדבר יהווה אתגר לשימור יכולות המו"פ ועוצמתן של התעשיות הביטחוניות בישראל, הנשענות עתה על רכש של צה"ל בשקלים, שמומרים מסיוע בדולרים.

הסיוע האמריקאי הינו גורם חשוב בעוצמתה הצבאית של ישראל ב-45 השנים האחרונות (בעיקר מאז מלחמת יום הכיפורים). הוא מהווה מקור מימון ואספקה של אמצעי הלחימה המתקדמים בעולם לצה"ל. הסיוע מהווה כיום קרוב לחמישית מתקציב הביטחון ברוטו וכאחוז אחד מהתוצר. הסיוע ניתן באמצעות הסכם רב שנתי לעשור, המאפשר לצה"ל תכנון ורכש ארוך טווח, והוא בעל תרומה רבה גם לתעשיות הביטחוניות של ישראל.

ביוני 2018 אישרה ועדת ההקצבות בבית הנבחרים האמריקאי את סעיף סיוע החוץ בתקציב האמריקאי לשנת הכספים 2019, שתחל באוקטובר 2018. שנה זו הינה הראשונה בתוכנית הסיוע החדשה לישראל לעשור 2019-2028. התוכנית נסמכת על מזכר הבנות שחתמה ישראל עם ממשל אובמה בספטמבר 2016. מדובר בסיוע לעשר שנים בסך 38 מיליארד דולר, מהם 33 מיליארד דולר מתקציב משרד החוץ האמריקאי (FMF) ו-5 מיליארד דולר מתקציב משרד ההגנה האמריקאי למימון פרויקטים משותפים. תוכנית הסיוע לשנים 2019-2028 היא השלישית לעשר שנים. קדמו לה תוכניות הסיוע לשנים 2009-2018 ו-1999-2008.

נתונים ומשמעויות תקציביות

היקף התכנית של סיוע החוץ הביטחוני לעשור, מתקציב משרד החוץ האמריקאי, עלה מ-30 מיליארד בתוכנית 2009-2018 ל-33 מיליארד (3.3 מיליארד דולר לשנה). כלומר, חבילת סיוע החוץ גדלה בשלושה מיליארד דולר נומינאלית (ללא ההשתתפות במימון פרויקטים משותפים, שניתנה עד כה בנפרד). ספק אם תוספת זו תפצה על עליות המחירים בעשור הקרוב, כך שהיקף התוכנית החדשה לא עולה על קודמתה בערכים ריאליים.

בראשונה נכללה במזכר ההבנות מסגרת מימון לפרויקטים משותפים עם משרד ההגנה האמריקאי. במסגרת זו יוקצו חמישה מיליארד דולר (500 מיליון דולר לשנה) מתקציב ההגנה האמריקאי למימון משותף של תכניות הגנה נגד טילים אמריקאית-ישראלית (ישראל מחויבת להשקיע בפרויקטים סכום מקביל). היקף הסיוע אמנם קטן מעט ביחס למימון שניתן מידי שנה, בשנים האחרונות, אולם הסדרת מימון הפרויקטים המשותפים כחלק מחבילת הסיוע הרב שנתית

משפרת את יכולת התכנון הרב שנתי ומאפשרת רכש רב שנתי ארוך טווח של משרד הביטחון גם בתחום הזה. בנוסף, הסכם זה יפחית במידה ניכרת את מאמץ משרד הביטחון בגיוס מימון למטרה זו מידי שנה.

ישראל מבינה מההסכם, שלא תוכל להשתמש בכספי הסיוע לרכישת דלק מארצות הברית (בעיקר דלק סילוני) כבר בשנת 2019. מדובר ברכישות בסדר גודל של 300-400 מיליון דולר בשנה (בהתאם למחירי הדלק). חלקו של הסיוע, שאותו תוכל ישראל להמיר לשקלים לרכש בתעשיות המקומיות ילך ויקטן בהדרגה מ-815 מיליון דולר בשנת 2019, ל-450 מיליון דולר בשנת 2025 ולאפס בשנת 2028. כפועל יוצא מכך, צה"ל צפוי לרכוש יותר בתעשיות ביטחוניות בארצות הברית ובמפעלים של תעשיות ישראליות בארצות הברית ופחות במפעלים בישראל. הדבר כרוך בעלייה ניכרת בהוצאה על הרכש מאחר והרכש של צה"ל מתעשיות מקומיות נחשב זול יותר מאשר הרכש בארצות הברית, ביחס לאותם סוגי המוצרים.

עבור המתכנן של תקציב הביטחון הישראלי, המשמעות של האמור לעיל (בתחום הדלק והמרות לשקלים) היא הקשחה ניכרת של תנאי הסיוע. מדובר בסך של כ-1.2 מיליארד דולר בשנה (כ-4.3 מיליארד ש"ח), שאותם לא ניתן יהיה להמיר לשקלים, בהשוואה למצב בשנת 2018. בנוסף, בהסכם ההבנות הועמקה הבקרה הנדרשת על ידי האמריקאים על התכנון והשימוש בסיוע.

משמעויות אסטרטגיות

התוכנית משקפת את המשך מחויבותו של הממשל בארצות הברית לשמור על יתרונה הצבאי האיכותי של ישראל (QME). מושג זה הוגדר על ידי הקונגרס בשנת 2008 כדלהלן: "יכולתה [של ישראל] להתנגד ולהביס כל איום קונבנציונלי אמין מצד כל מדינה בודדת או קואליציה אפשרית של מדינות או מצד "שחקנים" לא מדינתיים, תוך שמירה על מינימום נפגעים ונזק, באמצעות שימוש באמצעים צבאים מעולים, שימצאו בכמות מספקת - כולל נשק, אמצעי שליטה ובקרה, תקשורת, מודיעין, מעקב ויכולות איסוף מידע, שמאפייניהם הטכניים עולים על אלה של מדינה בודדת או קואליציה אפשרית של מדינות או של שחקנים לא מדינתיים".

השינוי בתמהיל הסיוע, אף שהוא יוצר קושי למשרדי הביטחון והאוצר בישראל, מובן למדי נוכח מצבה הכלכלי הטוב יחסית של ישראל בשנים האחרונות, והצורך של הממשל האמריקאי לתת עדיפות לתעשיות הנשק האמריקאית.

ישנם הקוראים לפנות לממשל בבקשה לשנות את התנאים של הסיוע בתחום יכולת ההמרה, אולם יש לזכור שהמדיניות של הנשיא טראמפ, הגורסת "אמריקה תחילה", עומדת בסתירה לרעיון זה. מה גם, שישאל נאלצה להתחייב בהסכם ההבנות מול ממשל אובמה לא לפנות לסיוע נוסף במהלך התקופה, למעט באירוע ביטחוני המצריך זאת.

להפסקת ההמרה מדולרים לשקלים עלולה להיות השפעה שלילית על התעשיות הביטחוניות בישראל משום שצה"ל לא יוכל לרכוש מהן באותו היקף כבעבר. לתעשיות אלה תרומה אסטרטגית לביטחון המדינה: הפחתת התלות במקורות אספקת נשק, חופש פעולה גדול יותר לשימוש בסוגי נשק המיוצרים בישראל, יכולת לפתח מערכות נשק התואמות יותר את הצרכים המיוחדים של צה"ל, הן מהוות מוקדי יידע טכנולוגי, ויש להן תרומה משמעותית לתעסוקה, לתוצר, ליצוא וליחסי חוץ. ללא היערכות בהתאם של התעשיות הביטחוניות עלולה להיפגע באופן משמעותי העצמאות הטכנולוגית הצבאית של מדינת ישראל. לפיכך, האתגר העיקרי שמציבה

התוכנית החדשה הוא שימור היתרון האיכותי של התעשיות הביטחוניות, בעיקר באמצעות תמיכה במו"פ והגדלה ניכרת של היצוא הביטחוני בחמש השנים הבאות.

עיגון התקציב לתכנית ההגנה מטילים לעשר שנים הינו בעל משמעות ניכרת ליכולת לתכנן תכניות ארוכות טווח לפיתוח והצטיידות במערכות יירוט נגד טילים ורקטות ולקידום דורות חדשים של הגנה.

לסיכום - תוכנית הסיוע האמריקאי לשנים 2019-2028 היא נדיבה ותואמת את צרכי ישראל. האתגרים שמציבה התוכנית בעבור ישראל הם :

א. תכנון וניצול נכון של מסגרת הסיוע והרכש למקסום יכולות צה"ל, במיוחד לאור השינוי בתמהיל הסיוע (יותר דולרים ופחות שקלים).

ב. מניעת פגיעה משמעותית בעצמאות הטכנולוגית הצבאית של מדינת ישראל באמצעות הערכות מתאימה של התעשיות הביטחוניות בישראל ושל במשרד הביטחון, מתוך הכרה שתהליך הפסקת ההמרה מדולרים לשקלים הינו עובדה מוגמרת.