

חיוניותו של הסכם הסיוע לישראל – עלות מול תועלת

ששון חדד

ב־15 בספטמבר 2016 נחתם הסכם הסיוע הביטחוני השלישי בין ארצות הברית לישראל לעשור השנים 2019–2028, בהיקף שיא של 38 מיליארד דולר – 3.8 מיליארד דולר לשנה. היקף הסיוע הביטחוני שקיבלה ישראל עד שנת 2019 עולה על 100 מיליארד דולר. זהו סכום משמעותי שהקל את נטל הביטחון של ישראל והיווה מקור מימון עיקרי להתעצמות צה"ל בטכנולוגיה אמריקאית ובמערכות נשק עיקריות. הסיוע מהווה כאחוז אחד מהתמ"ג של מדינת ישראל, כ־2.5 אחוזים מתקציב המדינה וכ־20 אחוזים מתקציב הביטחון. ההסכם מהותי ונכבד ובו יתרונות לא מבוטלים מעבר לסכום הכספי, בדמות מחויבות אמריקאית בלתי מתפשרת לביטחונה של מדינת ישראל וגישה ישירה לטכנולוגיה ולממסד הביטחוני האמריקאי. נוסף על כך, הסיוע האמריקאי גם מיטיב עם התעשייה האמריקאית, שזוכה לחוזים נוספים וליכולת למכור את תוצריה למדינות נוספות, הרואות בצה"ל משתמש מתוחכם שהבחירה שלו מהווה מקדם מכירות בלתי מבוטל. מערכת הביטחון האמריקאית יוצאת נשכרת בכך שהיא מקבלת מודיעין וידע מבצעי רב ערך ממערכת הביטחון הישראלית.

אולם, ההסכם טומן בחובו מספר מגרעות המתבטאות בתלות הישראלית בארצות הברית, שהומחשה היטב בהפעלת לחצים אמריקאיים באשר ליחסים הכלכליים בין ישראל לסיין; בכוונות להפעיל לחצים מדיניים בתמורה לסיוע, כפי שהושמעו לאחרונה על ידי חלק מנציגי המפלגה הדמוקרטית בהקשר הפלסטיני; בלגיטימציה הניתנת לסיוע צבאי למדינות ערב ולמכירת נשק מתקדם להן; בהיווצרות תלות מוחלטת של צה"ל בטכנולוגיה ובנשק האמריקאי; ובהשפעה שלילית על רכש מהתעשיות המקומיות.

במאזן הכולל של עלות מול תועלת נראה שרוב התועלות ביחסי ישראל ארצות הברית מתקיימות ללא תלות בגובה הסכום הניתן במסגרת הסכם הסיוע או בעצם

תת־אלוף (מיל") ד"ר ששון חדד הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי וראש התוכנית לכלכלה וביטחון לאומי במכון.

קיומו, בעוד שלסיוע יש מגרעות שיתפוגגו ברובן, אם יבוטל ההסכם. כן יש להדגיש שלארצות הברית יש תמורות מההסכם לא פחות מאשר לישראל. בסופו של דבר, כל עוד ארצות הברית אינה משתמשת בסיוע לרעת ישראל אין מניעה להמשיך בו, ובאותה נשימה – אם יהיה שימוש לרעה בהסכם, לא צריך להסס לבטלו או לשנותו על מנת למנוע את השימוש לרעה.

סקירה היסטורית

ארצות הברית וישראל מקיימות מערכת יחסים הדוקה המבוססת על מספר גורמים, כולל תמיכה איתנה של ארצות הברית בישראל ובביטחונה; יעדים אסטרטגיים משותפים במזרח התיכון; מחויבות הדדית לערכים דמוקרטיים; וקשרים היסטוריים חזקים, החל מההצבעה בעד תוכנית החלוקה באו"ם (1947).

סיוע החוץ האמריקאי היה מרכיב מרכזי בביטחון ובחזקת של קשרים אלה. גורמים רשמיים בארצות הברית ומחוקקים רבים עסקו בצורך ובחשיבות שישראל תהיה שותפה חיונית באזור, וחבילות הסיוע האמריקאיות לישראל משקפות עמדה זו. בעוד חלק מאזרחי ארצות הברית פעלו לטפח את התמיכה האמריקאית בישראל מאז הקמתה בשנת 1948, בשנים שלאחר מלחמת יום הכיפורים ב-1973 קמה שדולה פנים-אמריקאית רחבה ומבוססת במטרה לטפח בקונגרס תמיכה דו-מפלגתית במערכת היחסים עם ישראל, כולל בסיוע לישראל בארצות הברית (AIPAC).¹

ישראל היא המדינה שקיבלה באופן מצטבר את סיוע החוץ הגדול ביותר של ארצות הברית מאז מלחמת העולם השנייה. היקף הסיוע הכולל שניתן על ידי ארצות הברית מהקמת מדינת ישראל ועד 2019 עומד על כ-135 מיליארד דולר, בהתבסס על טבלה I (בניכוי תוכנית ההגנה מפני טילים) בדוח של יחידת שירותי המחקר של הקונגרס, כאשר מתוכם מעל 100 מיליארד דולר ניתנו כסיוע בטחוני, ומתוך סכום זה כ-11 מיליארד ניתנו כהלוואות.²

במהלך השנים ניתן לראות מאפיינים שונים של הסיוע הביטחוני שניתן עד 1973 כהלוואות בלבד, לאחר מכן כהלוואות ומענקים עד 1984 כולל, ומאז בצורת מענקים בלבד.³ מאז 1999 מעוגן הסיוע של ארצות הברית לישראל במזכרי הבנות (MOUs) בין הממשלים, לתקופה של 10 שנים. מזכרי הבנות אינם הסכמים מחייבים על פי חוק כמו אמנות, ולכן אינם מצריכים אשרור של הסנאט. כמו כן, הקונגרס רשאי לקבל או לשנות את רמת הסיוע השנתי לישראל, או להעניק סיוע נוסף. בכל מקרה, מסמכים אלו השפיעו בעבר באופן משמעותי על תנאי הסיוע האמריקאי לישראל; הקונגרס הקצה סיוע חוץ לישראל בעיקר על פי תנאי הסכם ההבנות שהיה קיים באותה תקופה. הסכם ההבנות הראשון בן 10 שנים (1999-2008) סוכם בין ממשל קלינטון לממשלת נתניהו הראשונה, וייצג התחייבות על סיוע של 26.7 מיליארד דולר לפחות, כלכלי

וצבאי (מתוכם 21.3 מיליארד דולר סיוע צבאי). הסכם זה כלל את תוכנית ההפסקה ההדרגתית של כל הסיוע הכלכלי לישראל.⁴ החלטה זו התקבלה בשנת 1996 על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו, במטרה לצמצם את תלותה של ישראל בסיוע האמריקאי ב־20 אחוזים באמצעות ביטולו של הסיוע הכלכלי, שלא הייתה לו עוד הצדקה.⁵ ההסכם שנחתם בשנת 1998 קבע צמצום הדרגתי בסיוע הכלכלי בסך 120 מיליון דולר בשנה, שמחציתו תועבר לסיוע צבאי. תהליך זה הסתיים בשנת 2007, ומ־2008 ישראל מקבלת רק את הסיוע הצבאי.⁶

בשנת 2007 סוכם בין ממשל בוש לממשלת אולמרט מזכר ההבנות השני הכולל סיוע צבאי, שהסתכם ב־30 מיליארד דולר לתקופה של 10 שנים (2009–2018). במסגרת ההסכם הוכללה במפורש⁷ לראשונה האפשרות להמיר עד 26.3 אחוזים מהסיוע לשקלים, לטובת רכש ציוד המיוצר על ידי ישראל (המכונה רכש Off-Shore Platforms או OSP).⁸ ב־15 בספטמבר 2016 נחתם ההסכם השלישי בין ממשל אובמה לממשלת נתניהו, המסתכם ב־38 מיליארד דולר לעשור (2019–2028) וכולל התחייבות ישראלית (שלא הייתה קיימת בעבר) לא לבקש סיוע נוסף במהלך התקופה, למעט באירוע ביטחוני המצריך זאת.

במסגרת ההסכם עלה סיוע החוץ הביטחוני מתוך תקציב משרד החוץ האמריקאי מ־30 מיליארד בתוכנית 2009–2018 ל־33 מיליארד, וכן נכלל, לראשונה במסגרת הסכמי ההבנות, סכום בהיקף של חמישה מיליארד דולר לעשור מתקציב ההגנה האמריקאי, להשתתפותה של ארצות הברית במימון תוכנית הגנה מפני טילים אמריקאית־ישראלית (ישראל מחויבת להשקיע בפרויקט סכום מקביל).

שינוי מהותי נוסף נגע לחלקו של הסיוע שאותו תוכל ישראל להמיר לשקלים למטרת רכש בתעשיות המקומיות, שילך ויקטן בהדרגה לאורך השנים, על פי ההסכם, מ־815 מיליון דולר בשנת 2019 עד לאפס בשנת 2028. כמו כן ישראל חתמה שהיא מבינה כי כספי הסיוע אינם מיועדים לרכישת דלק ותוצריו מארצות הברית.⁹

היקף הסיוע הביטחוני בפועל עד שנת 2019 עולה על 100 מיליארד דולר – סכום משמעותי שהקל את נטל הביטחון של ישראל והיווה מקור מימון עיקרי להתעצמות צה"ל בטכנולוגיה אמריקאית ובמערכות נשק עיקריות.

הסיוע הביטחוני השנתי כיום, כפי שמופיע בהסכם ומאושר מדי שנה על ידי הקונגרס האמריקאי, מגיע ל־3.3 מיליארד דולר, המהווים כ־0.85 אחוז מהתמ"ג של ישראל וכ־2.1 אחוזים מתקציב המדינה. זהו סכום מהותי המקל את הנטל הביטחוני של מדינת ישראל ומהווה כ־16.67 אחוזים מההוצאה על הביטחון¹⁰ של מדינת ישראל. סכום זה נראה משמעותי, אולם לשם השוואה, בשנת 1995 עמד הסיוע הביטחוני והכלכלי לישראל על סכום דומה (שלושה מיליארד דולר, מתוכם 1.2 מיליארד לסיוע כלכלי ו־1.8 מיליארד לסיוע ביטחוני). אז היווה הסיוע הכולל כשלושה

אחוזים מהתוצר¹¹ וכ-5.2 אחוזים מתקציב המדינה,¹² והסיוע הביטחוני היווה כ-37.5 אחוזים מההוצאה על הביטחון.¹³ בהשוואה בין השנים ניכר שהסיוע בשנה הנוכחית ירד ביותר ממחצית משקלו הכלכלי לעומת 1995, כאשר על בסיס הנתונים דאז החליט ראש הממשלה נתניהו, כאמור, לבטל את הסיוע הכלכלי ולהמיר את מחציתו לסיוע ביטחוני.

לאחרונה נשמעים קולות רבים בישראל¹⁴ הקוראים לבחון את המשך הצורך בסיוע הביטחוני, בשל התלות שהוא מייצר בארצות הברית ופגיעתו ביחסים המיוחדים עם ארצות הברית – קריאה המתחזקת לאור הקולות הנשמעים מצד מועמדים דמוקרטים במרוץ לנשיאות בארצות הברית,¹⁵ הקושרים בין הסיוע ליחסי ישראל והפלסטינים לבין הדרישה לווייתורים מדיניים מצד ישראל בנושא. החוזק הכלכלי הניכר של מדינת ישראל כיום, עם צמיחה גבוהה יחסית לעולם המערבי ותוצר לנפש המתקרב ל-40 אלף דולר מחד גיסא, והמשמעות ההולכת ופוחתת לכלכלה הישראלית מאידך גיסא, מעלים שאלה על עצם הצורך הכלכלי בסיוע ועל גובהו, לעומת המחיר שהוא עלול לייצר. אנסה לענות שאלה זו על ידי סקירת היתרונות והחסרונות של הסיוע, ובחינה אם ביטול הסיוע או הפחתתו ישנו אותם.

יתרונות הסיוע

הסיוע הביטחוני לישראל מבטא את המחויבות הבלתי מתפשרת של האמריקאים למדינת ישראל – מחויבות שהחלה עוד בהצבעה על תוכנית החלוקה ובהכרה במדינת ישראל, דרך הסיוע הכלכלי והביטחוני הרב שניתן למדינה (מעל 142 מיליארד דולר עד כה). ארצות הברית גם מחויבת להשאיר את ישראל בחוד החנית של הטכנולוגיה ביחס לשכנותיה, והדבר בא לידי ביטוי על פי החוק האמריקאי, שלפיו מכירות נשק בארצות הברית לא יכולות להשפיע לרעה על 'היתרון הצבאי האיכותי' (QME) של ישראל על פני מדינות אחרות באזור, וכן יש לציין את התמיכה הבלתי מסויגת כמעט בהצבעות באו"ם.

"put your money where your mouth is" היא אמרה אמריקאית רווחת. אם גם ישראל וגם ארצות הברית רוצות להבטיח כי התמיכה האמריקאית בישראל תובן כהלכה במזרח התיכון, ההוכחה הטובה ביותר לכך היא הסיוע הכספי שמעניקה ארצות הברית לישראל.¹⁶ קשר חזק זה גם בא לידי ביטוי בכך ששתי המדינות חתמו על הסכם סחר חופשי בשנת 1985, וארצות הברית היא השותפה הגדולה ביותר בתחום המסחר בישראל.¹⁷ מחויבות זו באה גם על בסיס יעדים אסטרטגיים משותפים במזרח התיכון ומחויבות הדדית לערכים דמוקרטיים.¹⁸

מחויבות זו באה לידי ביטוי גם בעת חירום. הממשל האמריקאי העניק לישראל תמיכה וגיבוי בעת משבר. לדוגמה, במהלך מלחמת יום הכיפורים בשנת 1973 הטיסה

ארצות הברית לישראל כמויות גדולות של נשק, תחמושת וחלפים ממחסני הצבא האמריקאי לשימוש מיידי ("הרכבת האווירית"). לסיוע זה שניתן לישראל בשעת חירום ולפוטנציאל מימושו בזמן מלחמה גם בעתיד יש גם השפעה אדירה במונחי הרתעה וניהול מלאים.¹⁹ במלחמת המפרץ בשנת 1991 הציבה ארצות הברית בישראל סוללות 'פטריוט' מאוישות בחיילים אמריקאים, להגנת ישראל מפני טילים שנורו מעיראק. גם כיום יש הצבה מראש של תחמושת המיועדת לשימוש עתידי אמריקאי, אולם השימוש בו על ידי ישראל מתאפשר בטווחי זמן אפסיים לטובת צרכים בעת משבר. זאת מעבר לתוכניות גיבוי וסיוע שונות מארצות הברית, המחכות ליום פקודה. להיקף סיוע כזה אין אח ורע מול מדינות אחרות, והוא נובע מהמחויבות העמוקה של ארצות הברית, כאמור.

מעבר לקשר ולמחויבות זו אפשר למנות מספר יתרונות נוספים:

היתרון הכלכלי שכאמור, חשיבותו הולכת ופוחתת. היתרון הטכנולוגי – הסכם הסיוע מאפשר ביצוע רכישות אמצעי נשק וטכנולוגיה מתקדמים בהיקף גדול ומרחיב את הגישה של ישראל לטכנולוגיה. זאת, באמצעות צינורות עבודה ישירים אל משרד הביטחון האמריקאי ויחידותיו, האמונים על מימוש הסיוע הצבאי. יתרון נוסף מתבטא בגישה בלתי אמצעית לממסד הביטחוני האמריקאי, החל מהמועצה לביטחון לאומי דרך משרד הביטחון ויחידותיו והזרועות השונות של הצבא האמריקאי. יתרון זה יוצר קשרים בלתי אמצעיים ושיתופי פעולה הולכים וגוברים. שיתופי הפעולה כוללים גם את התעשייה הנהנית מיתרונות אלו, ופיתוח אמצעי ההגנה נגד טילים (כדוגמת כיפת ברזל והחץ) הם תוצרים של שיתופי פעולה אלו.

לתעשייה הביטחונית הישראלית יש גם יתרונות גדולים מהרכש בארצות הברית המתבצע במסגרת הסיוע. אלה באים לידי ביטוי ברכש גומלין (Offset)²⁰ המסוכם בעסקאות ובשילוב במקרים לא מעטים בייצור תת-מערכות לכל העולם ובהתאמות שונות לצרכיה של ישראל. הדבר מביא לתעשייה הביטחונית המקומית טכנולוגיה וידע התורמים להתפתחותה, ומאפשר לתעשייה המקומית לספק יכולות אחזקה עצמאיות למערכות עבור צה"ל.

יתרון נוסף שנבע מההסכמים האחרונים ושאמור להתבטל בסוף תקופת ההסכם הנוכחי הוא היכולת להמיר כרבע מהסיוע לשקלים ולרכוש טכנולוגיה בפיתוח ישראלי. הדוגמאות הבולטות הן בתחום הרכב הקרבי המשוריין, קרי המרכבה והנמר, שהצטיידות בהם התבססה על כספי ההמרה. סכומים אלו היוו תמריץ גדול לתעשייה הביטחונית הישראלית ושימשו ליצירת ביקושים מקומיים גדולים בתעשייה הישראלית. לקראת סיום יכולת ההמרה ב-2028, כמוסכם עם הממשל האמריקאי, צפויים להתעורר קשיים בנושא זה והוא מהווה אתגר גדול לתעשייה הביטחונית המקומית.

יתרון נוסף של הסיוע מתבטא בכך שהוא מיועד אך ורק להתעצמות ולרכש ביטחוני, ובכך הוא מוגן מפני הסטה לנושאים אחרים ואינו חשוף לקיצוץ ולהגבלות חוקיות שונות ומשונות (כגון מעבר בין שנים, מגבלות מימון) עקב אילוצים זמניים ואחרים.²¹ להסכם יתרונות גדולים גם בעיני האמריקאים, ונראה שהוא משרת אותם לא פחות מאשר את ישראל. ראשית, יש יתרונות לקידום האינטרסים של ארצות הברית במזרח התיכון בכך שבעלת בריתה האזורית הקרובה ביותר יכולה להרתיע ולהגן על עצמה מפני מגוון רחב של איומים. ישראל התמודדה עם איומים מצד איראן, חזבאללה, סוריה, דאע"ש ויריבים אזוריים אחרים, נוסף על אלה שהציבו חמאס וארגוני טרור נוספים באזור עזה. כמעט כל הסיוע שמציעה ארצות הברית מופעל כנגד אותם איומים. כל אותם שחקנים מאיימים גם על חיילים אמריקאים, על אינטרסים ועל בעלי ברית אחרים, כך שהיכולות של ישראל משרתות את האינטרסים של ארצות הברית, כמו גם את של ישראל.²² יתרון אסטרטגי זה מתעצם מאוד בתקופה זו, כאשר ארצות הברית מבקשת לצמצם את הנוכחות שלה באזור.²³

יתר על כן, מערכת היחסים הנובעת מהסיוע היא חלק משותפות ביטחונית רחבה יותר בין ארצות הברית לישראל. במסגרתה יש לארצות הברית גישה למודיעין הישראלי, שהוא מהטובים בעולם, אימונים משותפים עם צה"ל, נגישות לטכנולוגיות פורצות דרך כדוגמת 'מעיל רוח', 'כיפת ברזל' והלמידה הישירה של האמריקאים מהניסיון המבצעי בהפעלת מערכות נשק שלהם ומהלקחים והשיפורים שישראל עושה בהם, אשר מייצרים ידע בעל ערך רב.²⁴

מבחינת הכלכלה האמריקאית – הרוב המכריע של הסיוע בדולרים זורם חזרה לכלכלת ארצות הברית ולתמיכה באלפי משרות בתחום התעשייה הביטחונית האמריקאית.²⁵ המכירה של מערכות מתקדמות לישראל, מעבר לערכן הישיר, מאפשרת גם לתעשייה האמריקאית לסגור עסקאות ענק עם מדינות באזור בהתאם למדיניות האמריקאית ביחס לישראל, שלפיה הם מחויבים לשמור על היתרון הצבאי האיכותי של מערכות הנשק הנמכרות לישראל ביחס לאזור (QME - Qualitative Military Edge). לכן, כאשר נמכרות מערכות מתקדמות לישראל אפשר למכור גרסה קודמת של מערכות מתקדמות למדינות האזור במחירי השוק.²⁶ מדינות אלו ואחרות רואות בצה"ל משתמש מתוחכם, אשר הבחירה שלו מהווה מקדם מכירות בלתי מבוטל. נפח העסקאות הצבאיות הצפוי כתוצאה מהסכם הסיוע מהווה תרומה ישירה לתעשייה הביטחונית האמריקאית, ובוודאי תומך במדיניות "אמריקה תחילה" (America First) של הנשיא טראמפ וזוכה בברכתו ובתמיכת לובי התעשיית הרלוונטיות האמריקאיות.

חסרונות הסיוע לישראל

אל מול היתרונות הרבים בולטים מספר חסרונות המצריכים התייחסות ותשומת לב במשך כל תקופת הסיוע, ומדי פעם מעיבים על היחסים בין שתי המדינות.

החיסרון הבולט ביותר הוא התלות שישראל פיתחה בארצות הברית. תלות זו עוברת כחוט השני על פני מרחב גדול מאוד של נושאים, החל מהתלות הכלכלית שהייתה חזקה מאוד בשנות השמונים והתשעים, ונחלשה בהמשך עם ביטול הסיוע הכלכלי ועם הירידה במשמעות הכלכלית של הסיוע, כפי שהומחש בתחילת המאמר. יצוין כי בעת הפסקת הסיוע באמצעות ההלוואות והפיכתן למענקים בלבד בשנת 1985 היווה הסיוע מעל 10 אחוזים מהתמ"ג בישראל. התלות בסיוע באה לידי ביטוי במאפייני היכולת הצבאית של ישראל, שבה יש עדיפות מוחלטת לטכנולוגיה ולנשק האמריקאי בבניין הכוח הצבאי של צה"ל, וביכולת של התעשייה הישראלית למכור נשק לעולם. ישראל היא יצואנית הנשק השמינית בגודלה בעולם, אולם המכירות נמצאות תחת עינם הפקוחה של האמריקאים. יוזכר המשבר בין המדינות סביב העסקה למכירת מטוס ה'פלקון' לסין (בשנת 2000), שבוטלה בעקבות הלחצים האמריקאיים, והלחץ שלהם להעביר מתפקידו את מנכ"ל משרד הביטחון דאז האלוף במיל' עמוס ירון בעקבות שדרוג ה'הארפי' עבור סין, ולייסד מנגנון פיקוח על היצוא הביטחוני. דרישות אלו הביאו להקמת אפי"י – האגף לפיקוח על היצוא במשרד הביטחון הישראלי.²⁷

תלות זו ניכרה גם לאחרונה, בבסיס ההתייחסות הישראלית לדאגות שהביעו האמריקאים בעניין קשרי ישראל-סין והשקעותיה של סין בישראל (בעיקר בתשתיות), ובהקמת מנגנון לטיפול בהשקעות חוץ שאושר בסוף אוקטובר 2019 בממשלה.²⁸

הדאגה מפני שימוש בסיוע כקלף מיקוח מדיני מהווה חיסרון נוסף. הדרישה של חלק מהמועמדים הדמוקרטיים לנשיאות ארצות הברית במהלך המרוץ הנוכחי – להשתמש במנוף זה במשא ומתן המדיני בין ישראל לפלסטינים על מנת להניע את ישראל לקבל עמדות בניגוד לרצונה בנושא זה – הדליקה אור אדום, וזאת למרות המסורת של שתי המפלגות שלא לעשות שימוש בסיוע כקלף מיקוח.²⁹ בגיוס תמיכת שתי המפלגות בישראל הושקע מאמץ רב. בשנים שלאחר מלחמת יום הכיפורים קמה תנועה פנים-אמריקאית במטרה לטפח בקונגרס תמיכה דו-מפלגתית במערכת היחסים עם ישראל, כולל בסיוע של ארצות הברית לישראל. אולם בשנים האחרונות התמיכה הרבה בישראל הפכה לנושא יותר מפלג. מגמות דמוגרפיות בארצות הברית (צעירים, חסרי דת, מוסלמים אמריקאים, היספנים) היו אחד הגורמים שתרמו לשינוי התפיסה של יחסי ארצות הברית-ישראל. נראה כי מצביעי ארצות הברית הליברלים הם בעלי דעות ביקורתיות יותר ביחס לממשלת ישראל. כתוצאה מכך, עמדות הציבור האמריקאי כלפי ממשלת ישראל הולכות ונעשות מקוטבות. באפריל 2019 פרסם מכון

המחקר Pew תוצאות סקרים המצביעות על כך ש"הרפובליקנים הם בעלי השקפה חיובית על ממשלת ישראל ביחס של כמעט שניים לאחד (61 אחוזים עד 32 אחוזים). לעומת זאת, שני שלישים מהדמוקרטים רואים את ממשלת ישראל באופן לא חיובי, בעוד של-26 אחוזים בלבד יש דעה חיובית".³⁰ הקריאה מתוך שתי המדינות להשאיר את נושא הסיוע מחוץ לוויכוח הפוליטי בין המפלגה הדמוקרטית לרפובליקנית מהווה עדות לדאגה בנושא.³¹

במאי 2019 פורסמו עקרונות אסטרטגיית הביטחון של ראש הממשלה נתניהו על ידי ממלא מקום ראש המל"ל לשעבר, תת-אלוף (מיל') פרופ' יעקב נגל. במסמכו מציין נגל כי

נתניהו טוען כי ביטחון ישראל נשען על ארבעה עמודי תווך עיקריים. העמוד הראשון הוא הכוח הצבאי ויכולת ההרתעה, ההרתעה מוקדמת, הגנה והתקפה. העמוד השני הוא הכוח הכלכלי, אשר נובע מחיזוק המגזר הפרטי, הסרת מכשולים לסחר ומסחר וחיזוק קשרים כלכליים גלובליים. העמוד השלישי הוא הכוח הפוליטי שמקורו בבריתות חזקות, והרתעה, כדי להבטיח יד חופשית לצבא שלנו לפעול ולשחיקת הרוב האנטי-ישראלי הרפלקסיבי בארגונים הבינלאומיים. העמוד האחרון שנתניהו מתאר ככוח חברתי ורוחני, שעשוי להיות מאופיין טוב יותר כהון אנושי, תוך ציון גמישותו של העם הישראלי.³²

ניתן להבחין שהעוצמה הכלכלית וחיזוק הקשרים הכלכליים הגלובליים תופסים מקום נכבד באסטרטגיה, ואכן השיפור בכלכלה הישראלית בשנים האחרונות מהווה עדות לחשיבות שניתנה לכך. מול יעדים אלו הסיוע הכספי הגדול שישראל מקבלת מארצות הברית מדי שנה מהווה סתירה לרצון להפגין עצמאות כלכלית מצד ישראל. יתרה מכך, מן הבחינה המוסרית, הימצאותה של ישראל בראש רשימת מקבלות הסיוע, מעל ומעבר לכל מדינות העולם השלישי העניות, על תושביהן החולים והרעבים, היא בעייתית, בלשון המעטה. גם אם אין ביטחון כי הסיוע שארצות הברית תמנע מישראל יופנה למדינות אחרות, יש להותיר החלטה זו בידי משלמי המיסים האמריקאים.³³ על אף תרומתו של הסיוע האמריקאי, כיום הוא אינו חיוני להישרדותה של ישראל. אם ארצות הברית תחליט לבטלו מסיבה כלשהי, ישראל תוכל להתקיים בלעדיו. כיסוי התקציב הביטחוני במלואו באמצעות משאבים מקומיים אפשרי מבחינה כלכלית, אך הדבר יגרום כמובן לקיצוצים בתחומים אחרים.³⁴

חיסרון נוסף של הסיוע האמריקאי נוגע לתעשייה הביטחונית של ישראל. אין ויכוח על החשיבות האסטרטגית של התעשייה הביטחונית לישראל, המבטיחה את היכולת לתת מענה טכנולוגי לצרכים הביטחוניים של ישראל בעת הטלת אמברגו עליה, כפי

שקרה לאחר מלחמת ששת הימים, או פיתוח אמצעי לחימה כגון טנק המרכבה וכיפת ברזל – אמצעים שנתנו מכפיל כוח ליכולת הצבאית של ישראל ויתרון על האויב. התעשייה הביטחונית מחייבת השקעות גבוהות לאורך שנים על מנת לשמור על היכולת הטכנולוגית, וזו אחת מאבני הבניין היסודיות של תקציב הביטחון בישראל. אל הנקודה הבעייתית ביותר ביחסייה הביטחוניים הגיעו ארצות הברית וישראל עם ביטול פרויקט ה'לביא'. בזכותו התחוללה פריצת הדרך בהסכם עם ארצות הברית, שאפשרה להקדיש חלק נכבד מתקציב הסיוע הביטחוני האמריקאי לרכישות בישראל.³⁵ בתוכנית הסיוע הנוכחית, אופציית ההמרות, שהגדילה במידה ניכרת את הביקוש לתעשייה הביטחונית המקומית (כ-815 מיליון דולר לשנה בשנים האחרונות), תגיע לסוף דרכה בהדרגה עד שנת 2028 ותביא לפגיעה בתעשייה הישראלית. הסיוע עצמו אומנם גדל נומינלית אולם כולו ינותב לתעשייה האמריקאית, מה שיוביל כאמור לירידת הביקוש המקומי ולהגברת התלות בטכנולוגיה האמריקאית, יפחית את הכדאיות לפיתוח עצמי (התקציבים להצטיידות יהיו בארצות הברית) ואת היכולת להתאמת הנשק שנרכש לצרכים של צה"ל, ובכלל זה התאמות מערכות מכ"ם ולוחמה אלקטרונית שהן קריטיות לטיב השימוש במערכות, וכתוצאה מכך יכולת התחזוקה העצמית של צה"ל תיפגע.³⁶ תוצר נלווה של העברת הרכש וירידת כדאיות הפיתוח נוגע לבעלי הידע כמו מהנדסים ובעלי הכשרה טכנולוגית גבוהה, שמתעורר חשש לגבי הגירתם לנוכח הירידה בביקוש. נוסף על היבט זה יש להביא בחשבון גם את נושא היקף המכירות של נשק מתקדם למדינות האזור, מה שעשוי לגרום לשינוי מאזן הכוחות האזורי במידה ניכרת.

עוד חיסרון של הסיוע הוא העיוות הכלכלי שהוא יוצר. הסיוע מיועד רק לרכש ביטחוני בארצות הברית והוא מוגן כאמור מפני שינויים בתקציב הישראלי, ולכן רמת אי-הוודאות בו פחותה בהרבה מאשר קבלת התקציב השקלי. כתוצאה מכך נוצר בתוך מערכת הביטחון ערך פנימי נמוך יותר לתקציב הסיוע, שמעודד שימוש בו גם כאשר אין כדאיות. שימוש לא אופטימלי מביא לרכש של טובין ושירותים שמעוררים שאלות בקרב הממונים על ניהול תקציב הסיוע במשרד הביטחון, וכתוצאה מכך אנו עדים חדשות לבקרים למגבלות שונות במדיניות האמריקאית על השימוש בתקציב הסיוע (כגון איסור לרכוש מזון, הגבלות על שימוש לצורך בינוי ולאחרונה הגבלות על רכש דלק). לסיכום, אם נתבונן ביתרונות נראה שרובם, אם לא כולם, מתקיימים מעצם היחסים המיוחדים עם ארצות הברית ולא מעצם הסיוע והיקפו (למעט היתרון הכלכלי, שגם הוא נשחק מאוד יחסית בשנים האחרונות).³⁷ לעומת זאת, חלק ניכר מחסרונות הסיוע שצוינו לעיל ייעלם או יפחת במידה משמעותית, אם הסיוע הצבאי יבוטל או יקטן. בכלל זה, התלות הרבה שהסיוע יוצר והאיום בשימוש בסיוע כקלף מיקוח מדיני. מצבה הכלכלי של ישראל בשנים האחרונות הוא טוב מאוד, וגם אם ארצות הברית תחליט לבטל את הסיוע, נראה שישראל תשרוד בלעדיו. תובנה זו צריכה לשמש את ישראל

אם היא תיקלע למצב כזה, ויש להדגיש שנראה כי ארצות הברית נהנית מהסיוע לא פחות מישראל.

במאזן הכולל של עלות מול תועלת, נראה שאת רוב התועלות ביחסי ישראל ארצות הברית ניתן לקבל ללא תלות בהיקפו של הסכם הסיוע או בעצם קיומו. לעומת זאת, חסרונות ההסכם יתפוגגו ברובם אם ההסכם יבוטל. לארצות הברית יש תמורות מההסכם לא פחות מאשר לישראל, וכל עוד הממשל אינו משתמש בסיוע לרעה, אין מניעה להמשיכו. באותה נשימה, אם יהיה שימוש לרעה בהסכם, ישראל לא צריכה להסס לוותר עליו או לבקש פחות ממנו, על מנת למנוע את השימוש לרעה בו.

הערות

- 1 Jeremy M. Sharp, CRS Report RL33222, U.S. Foreign Aid to Israel, , August 7, 2019, p. 1.
- 2 U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook), the U.S. State Department (Obligations and Loan Authorizations July 1, 1945 - September 30, 2017), p. 19.
- 3 שם (Greenbook), מתוך טבלת האקסל המצורפת.
- 4 Jeremy M. Sharp, CRS Report RL33222, U.S. Foreign Aid to Israel, August 7, 2019, p. 5.
- 5 שינוי זה נבע גם מסיום החזר החובות לאמריקאים ב-1998 ומחשש ליוזמה אמריקאית לביטול המענקים הכלכליים. הביטול זכה להערכה רבה בקונגרס האמריקאי ולחששות רבים בישראל, שהתבררו כלא מבוססים, ראו עמית הלוי, "הסיוע הצבאי של ארה"ב לישראל – הערכה מחדש" המכללה למדינאות, <http://www.statesmanship.org.il/he/45-1/553>
- 6 רוני ברט, "הסיוע האמריקאי לישראל: הערכה מחדש", **עדכן אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 1, יוני 2007, המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- 7 ההמרה הראשונה אושרה באופן חד-פעמי בשנת 1977 בסך 107 מיליון דולר, לפיתוח טנק המרכבה מ-1983 אושרה מדי שנה המרה של כ-250 מיליון דולר לטובת פיתוח מטוס הלבאי. על מנת לבסס את עלויות הביטול של תוכנית הלבאי, ארצות הברית הסכימה להעלות את סכום ההמרה לרכש בישראל לכ-400 מיליון דולר. ראו Jeremy M. Sharp, CRS Report RL33222, שם, עמ' 5. על היקף ההמרה השנתי ראו ליפשיץ יעקב, **כלכלת ביטחון**, הוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל ומשרד הביטחון והוצאה לאור, 2000, עמ' 481.
- 8 Jeremy M. Sharp, CRS Report RL33222, שם, עמ' 5.
- 9 שמואל אבן וששון חדד, תוכנית הסיוע האמריקאי לישראל: משמעויות תקציביות ואסטרטגיות, **מבט על**, גיליון 1070, 3 ביולי 2018, המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- 10 ראו: הוצאות לביטחון בישראל 1950-2017, טבלה 4, בהוצאת הלמ"ס. בשנת 2017 עמדה ההוצאה על הביטחון על 5.1 אחוזים מהתמ"ג. נתון זה שימש לחישוב בהנחה שהשינויים מדי שנה הם מינוריים, ולאור היותו הנתון האחרון שפורסם.
- 11 לפי נתוני הבנק העולמי, התמ"ג של ישראל ב-1995 עמד על 100.24 מיליארד דולר, וב-2019 על 387.72 מיליארד דולר.
- 12 תקציב המדינה ב-1995 היווה כ-57.5 אחוזים מהתמ"ג. ראו דן בן-דוד, **דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2009**, מרכז טאוב, 2010.
- 13 ההוצאה על הביטחון בשנת 1995 עמדה על 8 אחוזים מתמ"ג. ראו הוצאות הביטחון בישראל 1950-2012, פרסום מס', 1579 הלמ"ס, אוקטובר 2014.
- 14 לדוגמה, רן דוגני, "האלוף (במיל)" גרשון הכהן: הסיוע מארה"ב 'מזיק ומשחית'", **גלובס**, 26 ביולי 2016; גדעון ישראל, הסיוע הביטחוני מחליש את ישראל, מידה, 4 באוגוסט 2016; אלוף (מיל') איציק בן ישראל בשיחה מ-23 ביולי 2018.

- Jacob Nagel, The U.S.-Israel Military Partnership Should Remain Outside Presidential Politics, RealClearDefence, November 12, 2019. 15
- רוני ברט, הסיוע האמריקאי לישראל: הערכה מחדש, שם. 16
- 2018 Jim Zanotti, CRS Report RL33476, Israel: Background and U.S. Relations by July 7, 17
- Jeremy M. Sharp, CRS Report RL33222, שם. 18
- אביעד סלע, "הסיוע האמריקני בעת חירום לישראל – גבולות הידידות ומגבלותיה", **מערכות**, 19
- גיליון 393, פברואר 2004.
- רכש במסגרת הסיוע לא מחויב ברכש גומלין (Offset) של התעשייה האמריקאית בישראל, והוא 20
- מסוכם בפועל במסגרת ההבנות והמשא ומתן בכל עסקה בנפרד.
- הסיוע חשוף לקיצוצי רוחב בתקציב האמריקאי. הניסיון מראה שהדבר קרה לעיתים רחוקות 21
- מאוד יחסית למקובל בישראל.
- Daniel Shapiro, "What Democrats need to learn from Obama about aid to Israel", The 22
- Forward, November 6, 2019. <https://forward.com/opinion/434331/what-democrats-need-to-learn-from-obama-about-aid-to-israel/>
- Arming Israel to Defeat Iranian Aggression: Frontloading Weapons Delivery, JINSA's 23
- Gemunder Center U.S.-Israel Security Policy Project, November 2019.
- מתוך שיחה עם רב־אלוף (מיל') משה (בוגי) יעלון במסגרת צוות המחקר של התעשיות הביטחוניות 24
- במכון למחקרי ביטחון לאומי, 31 באוגוסט 2018.
- Daniel Shapiro, What Democrats need to learn from Obama about aid to Israel, שם. 25
- ראו לדוגמה: ההתייחסות של האלוף (מיל') אמיר אשל להיקף העצום של מכירות הנשק האמריקאי 26
- באזור, למדינות המפרץ בעיקר, גילי כהן, "מפקד חיל האוויר: היקף מכירות הנשק במזרח התיכון
- יכול לפגוע בעליינות שלנו", **הארץ**, 221 ביוני 2017.
- אורה קורן, "קו פרשת הפלקון: הלחץ האמריקאי התחיל ב־2003", **הארץ** 2 בינואר 2008. 27
- דורון אלה, "הקמת מנגנון לפיקוח על השקעות זרות בישראל: מאפיינים ומשמעויות 28
- ביטחוניות", **מבט על**, גיליון 1229, 18 בנובמבר 2019, המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- ארצות הברית כמעט לא השתמשה במנוף זה מאז הלחץ הכבד על ישראל לסגת מחצי האי סיני 29
- בשנת 1956, ראו רוני ברט, הסיוע האמריקאי לישראל: הערכה מחדש, שם. מקרה יוצא דופן היה
- הפחתת הערבויות האמריקאיות בסך כ־290 מיליון דולר על ידי הנשיא בוש ב־2003 על רקע
- בנייה בלתי חוקית בגדה. ראו Steven R. Weisman, "U.S. Rescinds Part of Loan Guarantees 30
- to Israel", *The New York Times*, November 26, 2003.
- Jeremy M. Sharp, CRS Report RL33222, שם. 31
- Jacob Nagel, The U.S.-Israel Military Partnership Should Remain Outside Presidential Politics 31
- Daniel Daniel Shapiro, What Democrats need to learn from Obama about aid to Israel, שם.
- Jacob Nagel & Jonathan Schanzer, "From Ben-Gurion to Netanyahu: The Evolution of 32
- Israel's National Security Strategy", FDD, Washington D.C., May 13, 2019.
- רוני ברט, הסיוע האמריקאי לישראל: הערכה מחדש, שם. 33
- משה ארנס, "אפשר גם בלי סיוע", **הארץ**, 23 באוגוסט 2016. 34
- שם. 35
- זאת מעבר לירידת המשורות בתעשייה, שעל היקפה יש ויכוח בין משרד האוצר לביטחון, בין אלפים 36
- אחדים לעשרות אלפים, אולם משמעותה לאור התעסוקה המלאה במשק אינה רבה במיוחד,
- כנראה.
- ייתכן שביטול הסיוע יעיד למעשה על שחיקה ב"יחסים המיוחדים" גם בהיבטים אחרים, ולכן 37
- יש לשמר אותו גם במחיר הקטנתו. אולם אם הוא ישמש לרעה בצורה בוטה מוצע לוותר עליו
- כליל, שכן שימוש כזה מעיד בפני עצמו ש"יחסים המיוחדים" נשחקו מאוד.