

תהליך המשא ומתן לחתימת הסכם הסיוע לשנים 2019-2028 מנקודת המבט של ראש הצוות הישראלי

יעקב נגל

הסכם ההבנות החדש בין ארצות הברית לישראל (MOU – Memorandum of Understanding) על סיוע החוץ הביטחוני לישראל נחתם בספטמבר 2016, לאחר משא ומתן שנמשך למעלה משלוש שנים וכלל עליות ומורדות, ואף הקפאה זמנית במהלכו. ההסכם נחתם לעשר שנים (2019-2028). במהלך הדיונים הצליחה ישראל להגדיל את הסיוע האמריקאי הכולל ל-38 מיליארד דולר, מהם 33 מיליארד בסיוע הביטחוני הרגיל (FMF) לעומת 30 מיליארד בהסכם הקודם, וחמישה מיליארד דולר בהסכם רב-שנתי חדש להגנה מפני טילים בליסטיים (BMD) לעומת ממוצע של כ-400 מיליון לשנה בעשור הקודם, ללא התחייבות רב-שנתית.

התהליך החל במאוס 2013, בעת ביקורו של הנשיא האמריקאי ברק אובמה בישראל. הביקור נועד בעיקרו לרכך את ישראל בשתי סוגיות: ההסכם עם איראן והיחסים עם טורקיה בעקבות תקרית המרמה. כמיטב המסורת בביקור נשיא ארצות הברית בישראל, הנשיא אובמה הבין שעליו להציג משהו בתמורה לפשרה שהושגה בסוגיה הטורקית ובשל רצונו להתקדם בסוגיה האיראנית (למרות שבנושא זה המסרים שקיבל בביקור היו ברורים). נראה שבהיעדר אלטרנטיבות רבות אחרות של מחווה אפשרית לישראל הצהיר אובמה כי הנחה את אנשיו להקים ועדה משותפת לסיכום הסכם הסיוע החדש לישראל, וזאת כחמש שנים לפני תום ההסכם שהיה קיים באותה עת. הנחיה זו הפתיעה את כולם מאחר שההסכם הקודם היה בתוקף עד תום שנת 2018, ובדרך כלל משא ומתן לחידוש מתחיל כשנתיים לפני סיום ההסכם הקודם.

תת־אלוף (מיל') פרופ' יעקב נגל מכהן עתה כפרופסור אורח בפקולטה לאווירונאוטיקה וחלל בטכניון, וחוקר אורח (visiting fellow) במכון המחקר FDD בווינגטון.

השיחות בין הצדדים החלו בקיץ 2013. באותה תקופה כיהנתי כראש האגף האסטרטגי במטה לביטחון לאומי (מל"ל) וכסגן ראש המל"ל (שהיה אז האלוף במילואים יעקב עמידרור). הצוות הבין-משרדי שהוקם לצידי כלל את כל הגופים הרלוונטיים (משרד הביטחון – האגף הביטחוני-מדיני ואגף התקציבים, משרד החוץ, משרד האוצר – אגף החשב הכללי ואגף התקציבים, צה"ל – אגף התכנון ויחידת היועץ הכספי לרמטכ"ל, שגרירות ישראל בווינגטון בראשות השגריר רון דרמר והנספח הצבאי, האלוף יעקב אייש) ועבד בסינרגיה ובשיתוף פעולה מלאים. גם אם בתחילת הדרך היו בין אנשי הצוות חילוקי דעות במספר נושאים, הם נפתרו בדרך כלל במסגרת הצוות ולא פורסמו. הצוות האמריקאי נוהל על ידי סגן ראש המל"ל האמריקאי ויועצו הבכיר של הנשיא אובמה לענייני המזרח התיכון פיל גורדון, ומעליו היועצת לביטחון לאומי סוזן רייס. למרות המתיחות המסוימת ששררה באותה תקופה בין הנשיא אובמה לראש הממשלה נתניהו, שני הצדדים רצו להגיע להסכם שיענה על צורכי שתי המדינות וימשיך את הקשר המיוחד ואת הברית האסטרטגית ביניהן.

במשך כשנה התקיימו מספר פגישות עבודה בין הצוותים בארץ ובווינגטון. במהלך המפגשים הוצגה העמדה הישראלית לצוות האמריקאי בארבעה פרקים נפרדים. הפרק הראשון, באחריות משרד הביטחון – האגף הביטחוני-מדיני, כלל ניתוח הערכת מצב מקרו של המזרח התיכון והאיומים על ישראל בשנת 2023. הפרק השני, באחריות אגף התקציבים במשרד הביטחון והאוצר, הוקדש לניתוח מקרו-כלכלי של כלכלת ישראל ושל תקציב הביטחון בתוך תקציב המדינה. הפרק השלישי (והגדול מכולם), באחריות צה"ל ובהובלת אגף התכנון, התמקד בצורכי המערכת ובבניין הכוח של צה"ל. בפרק זה נבנה מודל תיאורטי מפורט נטול אילוצי תקציב, המראה מהם צורכי מערכת הביטחון בשקלים ובמטבע חוץ. הפרק הרביעי באחריות המטה לביטחון לאומי הציג את התהליך להמשך המשא ומתן ואת המבנה הרצוי להסכם הסיוע, לאור הפרקים הקודמים.

תקציב הסיוע להגנה מפני טילים בליסטיים **לא נכלל** בשלב זה בדיונים, ועיקר הדיון התנהל על מצבה הקשה של הכלכלה האמריקאית, על הצרכים הישראליים ועל גובה הסיוע שניתן לתת לישראל מתוך תוכנית סיוע החוץ האמריקאי (FMF). עמדת הבסיס האמריקאית הייתה שהסיוע צריך להיות בהיקף נמוך או שווה לזה של ההסכם הקיים. על מנת להצדיק את הדרישה להעלות את היקף הסיוע הציג הצוות הישראלי ניתוחים כלכליים על הירידה ביכולת הקנייה של הדולר ועל העלייה בעלות הקיום ובעלות של מערכות הלחימה העיקריות, התאמות נדרשות לאינפלציה בישראל ובארצות הברית, הערכות מקרו-כלכליות של ישראל ושל ארצות הברית והצגת היקף תקציב הביטחון הישראלי החזוי.

לאחר כשנה של דיונים הצגנו טיוטת הסכם, אך לא הגענו עדיין לשלב שבו היא מקובלת על עמיתינו האמריקאים. ברקע התקדמו המגעים האמריקאיים עם איראן לגיבוש הסכם הגרעין, שראש הממשלה נתניהו התנגד לו בנחרצות. למורת רוחו של הנשיא אובמה נאם נתניהו בפני הקונגרס האמריקאי במרס 2015. בנאומו הודה נתניהו לארצות הברית על התמיכה המתמשכת בישראל, אך לא הסתיר את התנגדותו החרפה להסכם ההולך ומתגבש עם איראן. הנאום הוביל לקרע בין המנהיגים, וכתוצאה מכך השיחות על הסכם הסיוע החדש נכנסו להקפאה ממושכת.

באופן פרדוקסלי, השיחות התחדשו לאחר החתימה על הסכם הגרעין עם איראן בקיץ 2015. ייתכן שהנשיא אובמה ביקש להשאיר גם חותם חיובי ביחסו לישראל, ייתכן שלכך נוספו שיקולי שנת הבחירות לנשיאות ארצות הברית, שהייתה בראשיתה, ואולי אובמה נענה גם למאמץ של הילרי קלינטון לחידוש המשא ומתן על הסכם הסיוע. המדיניות הישראלית שנקבעה על ידי ראש הממשלה הייתה לקבל את ההצעה האמריקאית לחדש את השיחות במנותק מנושא הגרעין האיראני, על מנת להדגיש את עומק היחסים האסטרטגיים בין המדינות (החזקים מן המחלוקת), ולאפשר לצה"ל לקדם את התוכניות הרב-שנתיות שלו.

אובמה מינה את ראשת אגף המזרח התיכון במועצה לביטחון לאומי בבית הלבן, יעל למפרט, לראשת הצוות האמריקאי שכלל בכירים ממשרדי הביטחון, החוץ והכלכלה האמריקאיים, ומעורבות עמוקה של שגריר ארצות הברית בישראל דן שפירו. הצוות הונחה כל העת על ידי סוזן רייס, שהייתה מעורבת בכל פרט במשא ומתן. הצוות הישראלי הורכב מאותם גופים שהרכיבו את הצוות המקורי (בצוות אישי שונה בחלק מהמקרים, באופן טבעי). כשמונתי לראש המל"ל בפועל בתחילת 2016 שאלה אותי סוזן רייס בפגישתנו אם אני משתתף בפגישה כראש צוות המשא ומתן או כראש המל"ל הממונה עליו. עניתי לה בחיך שאני ממלא את שני התפקידים.

מאחורי הקלעים ובאופן דיסקרטי נקבעו בין ראשי הצוותים מספר "כללי משחק" ברורים, ובעיקר שני נושאים שסוכם כי לא יועלו כחלק מהדיונים: הסכם הגרעין האיראני (לא כגורם שאמור להעלות את היקף הסיוע בגלל התגברות האיום, ולא כגורם שאמור להקטין את הסיוע בגלל היחלשות האיום); והנושא הפלסטיני, שלגביו סוכם כי בשום מצב הוא לא יוצג כתנאי לחתימת הסכם הסיוע. בשלב זה האמריקאים ביקשו שנושא הסיוע להגנה מפני טילים (BMD) יהיה חלק מהמשא ומתן.

עם חידוש השיחות הציגו האמריקאים ארבע **זרישות יסוד**, שאותן לא קיבלנו באופן מלא:

הראשונה – הפסקה **מלאה** של המרת חלק מהסיוע (26.3 אחוזים) לשקלים, לצורך רכש בישראל (OSP – Off Shore Procurement) של מערכות וציוד לתמיכה במערכות

הנקנות בכספי הסיוע בארצות הברית. עמדתה החד־משמעית של סוזן רייס שהוצגה לי בפגישה בארבע עיניים הייתה: **"אפס המרות כבר מהשנה הראשונה להסכם"**.

השנייה – הפסקת השימוש בתקציב הסיוע לרכש דלקים מחברות אמריקאיות. השלישית – שמירת האיוון בין הגדלת היקף הסיוע לבין הגדלת תקציב הביטחון. העמדה החד־משמעית הייתה שכל הגדלה נומינלית שתינתן בהסכם הסיוע תלווה בהגדלת תקציב הביטחון. מנקודת המבט האמריקאית הוצג כי לא ייתכן מצב שבו תקציב הביטחון של ישראל יקטן (כך פורסם באותה עת בתקשורת הישראלית), ואילו תקציב הסיוע האמריקאי יגדל.

הרביעית – מרבית הסכום שבהסכם תופנה **מראש** לרכש של מערכות נשק אמריקאיות מוגדרות (סוג וכמות), ולא ייחתם הסכם כללי על סכום סיוע שנתי, שתכולתו המדויקת תיקבע בכל שנה. הצוות האמריקאי תכנן לקבוע לישראל אילו מערכות יירכשו בכספי הסיוע, על פי ניתוח שהוא יעשה להערכת האיום בזירה ולמענה הישראלי הנדרש על מנת לשמור על יתרוננו היחסי.

גם בסבב הדיונים השני חזר הצוות הישראלי על ארבעת פרקי ההצגה המקצועיים (המעודכנים) כפי שנעשה בסבב הראשון. קבענו לעצמנו שני עקרונות מרכזיים שעל פיהם בנינו את ההצגה ואת הדרישות הישראליות:

ראשית – ההסכם יהיה בתוקף בשנים 2019–2028, לכן לא ניתן לבחון אותו מהפרספקטיבה של המצב והאיום הנוכחיים או על פי תחזית לשנים הקרובות בלבד – הוא לא יכול להיות סוג של תוכנית עבודה. נקודת הזמן שנבחרה להתייחסות הייתה אמצע התקופה, כלומר שנת 2023. כאשר מסכימים על ניתוח על פי נקודת ההתייחסות הזו לא ניתן להוריד מסדר היום אף תרחיש, כולל תרחיש המלחמה הקלאסית, לכן תהליך בניין הכוח צריך לכלול מוכנות למנעד רחב של תרחישים.

שנית – צורכי הביטחון המעודכנים של ישראל (בדולרים ובשקלים) עולים בהרבה על מה שארצות הברית מסוגלת להעניק בהסכם הסיוע, ועל מה שמדינת ישראל מסוגלת להקצות לתקציב הביטחון מתוך תקציב המדינה. המשמעות העיקרית שנבעה מעיקרון זה הייתה שהדיון לא יכול להתמקד בשאלות מהו היקף הצרכים המדויק, ואילו מערכות ארצות הברית תעביר לישראל ובאיזה היקף. זאת מכיוון שברור כי לא ניתן יהיה בכל מקרה לענות על כל הצרכים מצד אחד, ולא ניתן לקבוע **מראש** מהם הצרכים **בעדיפות הראשונה**, מצד שני. **השאלה אינה כמה ומה צריך, אלא כמה ארצות הברית יכולה ורוצה לתת לישראל.**

הצגת עקרונות אלו, שגובו במסד נתונים מפורט ואמין, נחלה הצלחה רבה ושכנעה את האמריקאים שאין אפשרות לקבוע מראש בחבילת הסיוע מהן המערכות שיירכשו, וגם לא ניתן להכתיב לישראל מראש אילו מערכות היא צריכה לרכוש בתקציב הסיוע. לאחר ההצגה המפורטת שלנו האמריקאים ויתרו על המצגת שהם הכינו, שכללה את

עמדתם לגבי היקף הצרכים הישראליים והצעה למערכות שההסכם יכלול, והחליטו לעבוד עם הנתונים שלנו ולהתמקד בדיון על היקף ההסכם ועל תנאיו העקיפים. למיטב הבנתי המקצועית, ההכנות המקיפות שעשינו בארץ והפגישות המקצועיות שערכנו עם הצוות האמריקאי סללו את הדרך להסכם החדש.

באמצע שנת 2016 סיימנו את הדיונים והגענו להבנות כי ישראל תקבל 3.3 מיליארד דולר בשנה מסיוע החוץ האמריקאי (FMF). עדיין נותרו שתי סוגיות במחלוקת: רכישת הדלקים וההמרה לשקלים (OSP). במהלך הדיונים הנטייה הייתה לצרף להסכם מסמך צד שבו יהיה כתוב שאנחנו לא נקנה דלק בכספי הסיוע, אלא אם הצד השני יסכים. בשלבי המשא ומתן האחרונים התעקשו האמריקאים (עד הנשיא) שההחייבות תהיה חלק מההסכם. לאחר חילופי דברים הוכנס להסכם סעיף (הדומה לעקרונות החוקיים הכלליים של השימוש ב-FMF) שלפיו ארצות הברית וישראל מסכימות שתקציב ה-FMF אינו מיועד לרכישות דלק ותוצריו (FMF is not intended for fuels and consumables).

הסוגיה המסובכת ביותר בשיחות הייתה על ההסכמה להמיר לשקלים חלק מהתקציב, למימוש בישראל כתמיכה במערכות הנקנות בדולרים בארצות הברית. בהסכמים הקודמים קיבלה ישראל היתר להמיר לשקלים 26.3 אחוזים מכספי הסיוע הדולרי, לרכישות בישראל. אחת הטענות שהוצגו על ידי האמריקאים בדרישתם לאפס המרות מהיום הראשון של ההסכם הייתה שההסכמה להמרה בעבר נבעה מהרצון לעזור לישראל להקים תעשייה ביטחונית עצמאית, וכיום כשהתעשייה הישראלית הביטחונית משגשגת – לא ייתכן שישראל תמיר דולר סיוע אמריקאי לשקלים, תשקיע אותם בפיתוח מוצרים מתקדמים ובסופו של דבר תתחרה בחברות אמריקאיות במוצרים אלו ברחבי העולם. טענות לא מדויקות אלו, שמהן עולה בעצם כי ישראל עושה שימוש בתקציב ההמרה לצורך קידום המחקר והפיתוח הן כמובן לא נכונות, אך לצערי הן הופצו וזכו להגברה על ידי גורמים שונים, כולל ישראלים, שלא הכירו את הנתונים – עובדה שחיבלה מאוד במשא ומתן. על פי הסכמי הסיוע עם ארצות הברית, אסור לישראל להשתמש בכספי ההמרה לצורכי מחקר ופיתוח (מו"פ). בכל שנה ישראל מציגה לממשל האמריקאי היכן מושקעים כספי ההמרה, כדי להוכיח שהם מושקעים רק על פי הכללים. הטענות של חלק מהתעשיות הביטחוניות ושל פקידי ממשלה בכירים ולא אחראים – על כך שהפסקת הסדר ההמרה תפגע במחקר והפיתוח הישראלי – פגעו בנו מאוד במהלך המשא ומתן, ועמלנו קשות על מנת לשנות תפיסה זו. במהלך הדיונים על סוגיה זו טענה סוזן רייס מספר פעמים שאם לא נקבל את עמדתם לא נגיע להסכם, ואם זה מה שאנחנו רוצים אז ניתן לחכות לממשל הבא. לאחר משא ומתן ארוך ומתיש, אשר לו היו שותפים באופן פעיל גם ראש אגף התכנון של צה"ל דאז האלוף עמיקם נורקין וראש אגף התקציבים במשרד הביטחון דאז

תת־אלוף ששון חדד, ולאחר אינ־ספור נוסחאות פשרה הצלחנו להגיע להסכם שכולל אפס המרות כפי שביקשה סוזן רייס, אך לא בשנת 2019 (שנת ההסכם הראשונה) אלא רק בשנת 2028 (שנת ההסכם האחרונה). כמו כן סיכמנו שההסכם החדש יכלול כ־70 אחוזים מסכום ההמרות שהיה בהסכם הישן, ושהפחתות הסכום בחמש השנים הראשונות להסכם יהיו סמליות בלבד. על פי פשרה זו ההמרות יופחתו באופן מדורג ולא באבחת סכין החל משנת 2019, כפי שהאמריקאים רצו תחילה.

הפשרות שאליהן הגענו בנושא ההמרה היו חשובות מאוד והן אפשרו לתעשיות בישראל, בדגש על התעשיות הקטנות, זמן ממושך מאוד להיערך לשינוי, תוך היעזרות במשרדי הממשלה ובתעשיות הגדולות. חשוב לזכור שההסכם נחתם כשנתיים לפני סיום ההסכם הקודם, כך שניתנה ארכה של כשבע עד תשע שנים להיערך לשינוי (לצערי, לא כל הגורמים ניצלו את הזמן להיערכות עד עתה, אך עדיין יש מספיק זמן לשנות את הגישה).

במסגרת ההסכם ביקשו האמריקאים להגיע להבנות גם לגבי הסיוע הכספי לפרויקטים המשותפים להגנה מפני טילים (BMD) למשך עשר שנים, כדי למנוע מצב שבו דנים בכל שנה מחדש על גובה הסיוע האמריקאי (וכנראה גם על מנת שיוכלו להציג עלייה גדולה יותר בסיוע לישראל מממשל אובמה). בבית הלבן לא אהבו את התהליך שבו מדי שנה מתנהלים בקונגרס דיונים שבהם מנסים גורמים שונים להשיג תמיכה גדולה יותר בפרויקטים המשותפים. גם בצד הישראלי היה רוב דעות שתמך בהגעה להבנות למשך עשור, כדי לאפשר תכנון טוב יותר של הפרויקטים המשותפים ולמניעת המאמץ השנתי הכרוך בבקשת הסיוע מהקונגרס. לאחר משא ומתן הגענו להסכם על סיוע בסך 500 מיליון דולר למשך עשר שנים, כלומר חמישה מיליארד דולר לפרויקטים המשותפים. נוסח ההסכם החדש הועתק במדויק מההסכמים הקיימים, על מנת לשמור על כל ההבנות הקיימות.

בספטמבר 2016 הגענו להסכמות הסופיות ולניסוח הסכם סיוע כולל בסך של 38 מיליארד דולר לעשור, מהם 33 מיליארד כספי סיוע וחמישה מיליארד לטובת הגנה מפני טילים. רגע לפני החתימה הסופית על ההסכם נוצר מכשול אחרון שנבע מעמדת יושב ראש ועדת ההקצבות בקונגרס האמריקאי, הסנטור לינדזי גרהאם, כתוצאה מהמתח הקבוע בין הבית הלבן לבין הקונגרס בסוגיית האחריות על נושא הסיוע הבטחוני. לאחר מספר שבבים, לרבות החלפת מכתבים בדרגים הגבוהים, נפתרה גם בעיה זו, ואחרי יותר משלוש שנים של דיונים נחתם בנובמבר 2016 הסכם הסיוע הביטחוני לישראל לשנים 2019–2028.

חשוב להדגיש כי בניגוד לשמועות ולהדלפות בנושא, בשום שלב במשא ומתן בין הצוותים לא הוצע לישראל הסכם טוב יותר אם תסיר את התנגדותה להסכם הגרעין. נושא זה לא היה על השולחן. יותר מכך, לממשל לא הייתה שום דרך מעשית להציע

סכומים גבוהים באופן משמעותי מאלו שעליהם סיכמנו בסופו של דבר, בגלל מגבלות חוקיות ופיסקליות. כל ההתבטאויות שנשמעו בנושא, בעיקר בארץ, מגורמים שלא היו מעורים בנבכי המשא ומתן, נבעו למיטב הבנתי מטעות בניתוח הנתונים ו/או משיקולים זרים.

- לדעתי, ההסכם שהושג הוא טוב מאוד לישראל ונחתם בנקודת הזמן הנכונה:
- הסכום שעליו סיכמנו גבוה יותר מאשר כל סכום שקיבלנו בעבר.
 - בנקודת ההתחלה היו רבים שטענו כי לא נוכל לקבל מארצות הברית, שנמצאת אחרי משבר פיננסי, ומהנשיא אובמה הסכם ברמה הקרובה אפילו להסכם הקודם. מעבר לכך, תקציב סיוע החוץ הכולל של ארצות הברית הוא קבוע והגדלת ההקצאה לישראל מקטינה את הסכום שניתן לתת למדינות אחרות.
 - האם יכולנו להשיג הסכם טוב יותר עם ממשל חדש? אני שייך לאלו שמאמינים כי טוב עשינו שחתמנו על ההסכם עם הממשל הקודם, למרות המתחים ואי־ההסכמות עימו. ההסכם שנחתם גם מבליט את התמיכה הדו־מפלגתית בישראל.
 - ההסכם החדש אומנם מקטין את סכומי ההמרה, אך הירידה המדורגת והנמוכה מאוד בשנים הראשונות של ההסכם מאפשרת תכנון והיערכות לאורך זמן (שבע עד תשע שנים) למצב החדש.
 - ההסכם **מגדיל** את סך כספי הסיוע בשלושה מיליארד דולר לעשור, לעומת המצב הקיים. רק מרכש הגומלין (Offset) תגדל ההשקעה בתעשייה הישראלית בכמיליארד דולר, שהם נתח ניכר ממה שקוצץ בהמרות. אומנם רכש הגומלין אינו מחייב את ארצות הברית על פי תנאי הסיוע הפורמליים והוא ילך ברובו לתעשיות הגדולות, אך ההיסטוריה מוכיחה שהאמריקאים עומדים בהתחייבותם למאמץ מרבי (Best effort) בנושא זה, ואף מעבר לכך.

חתימת ההסכם הייתה הישג מצוין שאפשר לישראל לשמר את הברית האסטרטגית ואת שיתוף הפעולה עם ארצות הברית, והוא הדגיש את המחויבות הכוללת וארוכת השנים של ארצות הברית לישראל. ההסכם מאפשר למערכת הביטחון תכנון תקציבי ורכש פלטפורמות חיוניות לטווח ארוך מאוד.