# סקירת המשא ומתן על הסכם הסיוע הביטחוני האמריקאי לישראל (2016) מנקודת מבט של הצוות האמריקאי

דניאל ב. שפירו

פתיחת שנת הכספים 2019 בארצות הברית ב־1 באוקטובר 2018 סימנה את תחילת יישומו של מזכר ההבנות בין ארצות הברית לישראל בדבר הסיוע הביטחוני האמריקאי לישראל. ההסכם שנחתם בספטמבר 2016, בחודשים האחרונים לכהונת ממשל אובמה, נשען על ההסכם הקודם בן עשר השנים שהסתיים ב־2018 ומציין אבן דרך חשובה בשותפות הביטחונית בין המדינות.

ההסכם קובע שבמשך עשר השנים הבאות יינתן לישראל סיוע ביטחוני מובטח בסך 38 מיליארד דולר. זוהי חבילת הסיוע הגדולה ביותר שסיפקה ארצות הברית אי פעם למדינה כלשהי. ההסכם מבטא את מימוש המחויבות ליתרון הצבאי האיכותי של ישראל, זוכה לאשרור מצד שתי המפלגות בארצות הברית ומבטיח את יכולתה של ישראל לרכוש את הטכנולוגיות הביטחוניות האמריקאיות המתוחכמות ביותר.

בזמן חתימת ההסכם נשמעו בשתי המדינות קולות ביקורתיים שטענו כי הסכום הכולל של 38 מיליארד דולר, שכולל הן את מרכיב המימון לצבאות זרים (FMF) והן את מרכיב ההגנה מפני טילים בליסטיים (BMD), נמוך מדי ביחס לצרכים של ישראל. היו שהאשימו את ממשל אובמה בפגיעה בצורכי הביטחון של ישראל, ואחרים טענו כי ראש הממשלה נתניהו החמיץ את ההזדמנות להשיג סכום גבוה במידה משמעותית, בכך שליבה את המתיחות עם ממשל אובמה סביב הסכם הגרעין עם איראן השנוי במחלוקת, בין היתר בנאום שנשא בקונגרס במארס 2015.

אך ביקורות אלה מתבססות על אי־הבנה של התהליך שהוביל למזכר ההבנות, ושל השיקולים שנכנסו למרכיביו השונים. ראוי לפיכך להסביר את ההיסטוריה של ההסכם ואת סעיפי המפתח שבו, תוך הדגשת העובדה כי בשום נקודת זמן, גם לא

השגריר לשעבר דן שפירו הוא עמית מחקר אורח במכון למחקרי ביטחון לאומי.

בשיא המתיחות ביחסים בין ארצות הברית לישראל, לא ניכרו הפרעה או צמצום כלשהם בשיתוף הפעולה הנרחב בתחומי הביטחון והמודיעין בין שתי המדינות.

## המשא ומתן על מזכר ההבנות

ההחלטה של הנשיא אובמה וראש הממשלה נתניהו לפתוח במשא ומתן לקראת ההסכם הרב־שנתי החדש הוכרזה לראשונה על ידי שני המנהיגים במהלך ביקורו של הנשיא אובמה בישראל במארס 2013 – כחמש שנים לפני תום תוקפו של מזכר ההבנות הקודם. בהמשך אותה שנה הרכיבו שני הצדדים צוותים שנפגשו במספר הזדמנויות. את הצד האמריקאי הוביל מתאם הבית הלבן למזרח התיכון, פיל גורדון, ואת הצד הישראלי הוביל מי שהיה אז סגן ראש הממטה לביטחון לאומי (המל"ל) יעקב נגל. הצד הישראלי סיפק מידע ברמת פירוט חסרת תקדים על מבנה צה"ל, סדר הכוחות, תקצוב, כוח אדם, ניתוח איומים ותכנון. אלה היוו את הבסיס לדיון במערכות הנשק שישראל ביקשה לרכוש כדי לתת מענה לצורכי הביטחון שלה. הצד האמריקאי סיפק הסברים מפורטים על תהליך התקציב שלו ועל שיקולים מתחרים לגבי הסוגיות של מימון צבאות זרים וההגנה מפני טילים בליסטיים.

שיחות אלה נמשכו גם במהלך 2014, אך נכנסו להקפאה לאחר שתשומת הלב הופנתה למשא ומתן לקראת הסכם הגרעין האיראני. המתיחות בין שתי הממשלות ביחס למשא ומתן עם איראן הייתה רק חלק מהסיבה לדחיקת שיחות הסכם הסיוע הביטחוני הצידה. בשלב מסוים גם התברר ששני הצדדים יצטרכו להביא בחשבון את ההשפעה הצפויה של הסכם הגרעין האיראני או של קריסת השיחות בנושא זה על התמונה האסטרטגית האזורית ועל דרישות הביטחון של ישראל – על מנת לגבש מזכר הבנות עדכני. לבסוף, בעקבות ההכרזה על 'הסכמות לוזאן' באפריל 2015, שהיו המתווה להסכם הגרעין הסופי (JCPOA), אמר הנשיא אובמה בשיחת טלפון לראש הממשלה נתניהו כי ארצות הברית מוכנה להאיץ את השיחות על הסיוע הביטחוני במקביל לשלב האחרון של שיחות הסכם הגרעין, או להמתין עד שהסכם הגרעין יושלם ויאושר בקונגרס. את הבחירה הוא השאיר לנתניהו, שבחר באופציה האחרונה.

כששני המנהיגים נפגשו בבית הלבן בנובמבר 2015, לאחר שהקונגרס סיים את בחינת הסכם הגרעין והוחל ביישומו, הם הסכימו להתניע מחדש את השיחות על הסיוע הביטחוני כדי לנסות להשלים אותן במהלך השנה האחרונה של אובמה בתפקיד. יעל למפרט, הממונה הבכירה על נושא המזרח התיכון במועצה לביטחון לאומי האמריקאית, מונתה להוביל את הצד האמריקאי, במקביל למעורבות עמוקה של שגריר ארצות הברית בישראל דניאל שפירו, ואילו יעקב נגל, שהתמנה בראשית 2016 לתפקיד ראש המל"ל בפועל, הוביל את הצד הישראלי בתמיכת שגריר ישראל בארצות הברית רון

דרמר וראש אגף התכנון של צה"ל, האלוף עמיקם נורקין. השיחות נפתחו בדצמבר 2015 ונמשכו באינטנסיביות עד חתימת מזכר ההבנות בספטמבר 2016.

ארבע סוגיות עיקריות בלטו במשא ומתן במהלך אותם חודשים: הסכום הכולל של ההסכם; האם יש לכלול בהסכם את מרכיב המימון להגנה מפני טילים בליסטיים; שימוש בכספי הסיוע לרכישת דלק; ורכש מהתעשייה הביטחונית הישראלית (Off-Shore Procurement) – סעיף שעד כה אִפשר לישראל להשתמש בחלק מכספי הסיוע על מנת לרכוש ציוד מחברות ישראליות, ולא מחברות אמריקאיות. כל סוגיה כזו מצדיקה דיון נפרד.

## הסכום הכולל

מבלי לחשוף פרטים על המשא ומתן, ידוע היטב כי ישראל ביקשה עבור הסיוע הביטחוני סכום כולל גבוה יותר מאשר 38 מיליארד הדולרים שאושרו בסופו של דבר. הנציגים הציגו את צורכי הביטחון של ישראל ותיעדו במצגות מפורטות את רמות המימון שיידרשו כדי לתת מענה לצרכים אלה. נטען כי יש צורך בגידול משמעותי בסכום הסיוע כתוצאה משינויי אינפלציה וכדי לפצות על ירידת כוח הקנייה של הדולר, שהוא מטבע הסיוע.

עמדת ארצות הברית הייתה כי היא מחויבת במלואה למתן מענה לצורכי הביטחון של ישראל, בין היתר באמצעות הגדלת הסכום בהשוואה לסיוע הביטחוני הקודם, שעמד על 30 מיליארד דולר. אולם, הסביר הצד האמריקאי, יש להביא בחשבון גם מציאות תקציבית מסוימת שכוללת את הלחץ הכללי על התקציב האמריקאי שמייצר גירעונות גדולים מדי שנה, את הירידה השנתית בתקציב שמקצה הקונגרס למימון צבאות זרים בכלל, ואת הנתח ההולך וגדל של ישראל בתקציב זה. הסכום של 3.1 מיליארד דולר (הסכום שעליו הוסכם במזכר ההבנות הקודם) שיקף נתח ישראלי של כ־40 אחוזים מכלל כספי המימון לצבאות זרים שמעניקה ארצות הברית. שתיים מבין שלוש המדינות הבאות בתור שקיבלו סיוע כזה היו מצרים וירדן – שתי שותפות השלום הערביות של ישראל. הצד האמריקאי הסביר כי לא תהיה דרך להגדיל את סכום הסיוע לישראל מבלי לחתוך לעומק בתוכניות הסיוע למצרים ולירדן, וסביר להניח שיידרש גם ביטול מוחלט של מספר תוכניות קטנות יותר במדינות אחרות.

הצד הישראלי עמד בפני דילמה – אם להמשיך לקראת השלמת הסכם הסיוע הביטחוני בשנת 2016 בסכום נמוך ממה שהעדיף, או להפסיק את המשא ומתן ב־2016 ולהמשיך אותו עם הממשל האמריקאי החדש בשנת 2017. היו שהמליצו לישראל כי במשא ומתן עם ממשל הילרי קלינטון אפשר אולי לצפות להשיג סכום כולל גבוה יותר במידת מה, למרות שרבים מאותם שיקולי תקציב אמריקאיים היו צפויים להיות רלוונטיים גם אז, ולמרות שאותם פקידים אמריקאים היו צפויים להיות מעורבים.

לאחר שהתברר כי דונלד טראמפ יהיה המועמד הרפובליקני לנשיאות, היה קשה יותר לחזות את סיכויי המשא ומתן עם הממשל שלו. חרף היחס הידידותי שהקרין טראמפ כלפי לישראל, הוא נטה להתנגד לסיוע החוץ בכלל ולהוצאות של ארצות הברית במזרח התיכון בפרט. כמו כן, קשה היה לחזות מי יכהן בצוות הביטחון הלאומי שלו.

דבר אחד היה ברור: אם הסכם הסיוע הביטחוני לא יושלם ב־2016, צפוי עיכוב של שנה לפחות עד שהממשל החדש ימנה את הבכירים שלו, ועד שהמשא ומתן יושק מחדש מנקודת ההתחלה. לחץ הזמן הפך לגורם חשוב בהחלטה הישראלית. הנהגת צה"ל רצתה להשלים את ההסכם בשנת 2016, גם אם פירוש הדבר סכום נמוך יותר ממה שביקשה ישראל, כדי לאפשר לצה"ל להתקדם בתכנון לטווח ארוך וברכש העיקרי. בפרט, צה"ל הרגיש שהוא זקוק לוודאות של הסכם סיוע ביטחוני חתום כדי להטמיע את התוכנית הרב־שנתית 'גדעון' בתקציב הביטחון, ולהמשיך ברכש 31 מטוסי F-35 נוסף על 19 המטוסים שכבר נרכשו, ובכך להבטיח לחיל האוויר הישראלי שתי טייסות שלמות של 25 מטוסים כל אחת. למרות האפשרות שבתרחישים מסוימים הממשל האמריקאי הבא אולי יסכים לסכום כולל גבוה יותר, רוב הסיכויים שהתוספת לא תהיה דרמטית, ולכן לא תפצה על אובדן הזמן שיאפשר לצה"ל להתקדם בשלבי מפתח אלה.

לנוכח כל השיקולים הללו, שני הצדדים התווכחו הן על הסכום הכולל והן על השאלה אם יינתן בתשלום אחד או בשלבים מדורגים, כפי שנעשה בסיוע הביטחוני הקודם. ההסכם שהושג קבע סכום קבוע של 3.3 מיליארד דולר לשנה בכספי סיוע במשך עשר שנים, שהוא גידול של 200 מיליון דולר בשנה לעומת הסכום שעליו הוסכם במזכר ההבנות הקודם.

## הגנה מפני טילים בליסטיים

מזכר ההבנות הקודם כלל רק את מרכיב המימון לצבאות זרים – כספים הנמצאים בשליטת מחלקת המדינה האמריקאית. במקביל ישראל נהגה לבקש ולקבל מדי שנה כספים מתקציב נפרד, שנמצא בשליטת משרד ההגנה האמריקאי, למימון תוכניות ההגנה מפני טילים בליסטיים (כיפת ברזל, קלע דוד וחץ 3). הדפוס האופייני היה שהממשל מבקש מהקונגרס סכום מסוים עבור הגנה מפני טילים, שהוא נמוך מזה שביקשה ישראל, בידיעה שהקונגרס יגיב בהעלאת הסכום, לפעמים עד הכפלה או שילוש שלו. המתכננים הישראלים התרגלו ל"תהליך התוספת" הזה, כמו גם לעוד הזדמנויות למימון מתקציבים משלימים נוספים, שהסתכמו ברמות מימון שנתיות מ־350 מיליון דולר עד יותר מ־700 מיליון דולר.

אולם דפוס זה יצר מידה של אי־ודאות בשני הצדדים. עבור המתכננים הישראלים משמעות הדבר הייתה קושי לחזות את רמת המימון של שנה נתונה, ואילו עבור מתכנני הפנטגון משמעות הדבר הייתה חשש ליציבות המימון של התוכניות האמריקאיות

להגנה מפני טילים – סכום שממנו נלקחו הכספים לטובת ישראל ואשר נדרש כדי להתקדם במתן מענה לאיומי הטילים הבליסטיים של צפון קוריאה. שאלות עלו גם לגבי יכולת הקליטה של התוכניות הישראליות.

הסיוע הביטחוני הסופי לישראל כלל סכום קבוע של 500 מיליון דולר לשנה למטרות הגנה מפני טילים בליסטיים, למשך עשר שנים. אומנם סכום זה היה נמוך ממה שקיבלה ישראל באמצעות "שיטת התוספות" מהקונגרס בשנים קודמות, אולם לראשונה התקבלה רמת מימון יציבה וצפויה לתוכנית ההגנה מפני טילים, שאפשרה לשני הצדדים לתכנן כיצד להשתמש בה. הייתה זו לראשונה התחייבות לטווח ארוך שאינה כפופה להצלחות או לכישלונות במשא ומתן השנתי עם הממשל והקונגרס. הצד הישראלי הסביר כי כספים אלו יאפשרו לבנות מלאי טילי יירוט לכל שלוש המערכות, כמו גם פיתוח סוללות חדשות עבור חץ 3 וקלע דוד, כדי להתמודד עם האיום הדחוף ביותר של טילים מחזבאללה בלבנון, מסוריה ומאיראן.

## דלק

בשנים קודמות הוציאה ישראל בין 300 ל־400 מיליון דולר מכספי הסיוע שקיבלה מארצות הברית על דלק, בעיקר למטוסים. העמדה האמריקאית במשא ומתן הייתה כי הוצאת כספי הסיוע על דלק היא ביטוי לחוסר יעילות שיש לתקן. האמריקאים טענו כי יש לנצל את הכספים לרכישת מערכות שהן ייחודיות לארצות הברית, ואילו את התשלום עבור רכישת הדלק צריכה ישראל לשלם מהתקציב שלה. האמריקאים ציינו כי הסכום השנתי שהוצא על דלק שווה לעלות של שניים־שלושה מטוסי F-35, כלומר מדובר בדולרים אמריקאיים שלא הושקעו ביכולות הגנה אמריקאיות ייחודיות ובהזמנות מתעשיות נשק אמריקאיות, שפירושן יצירת מקומות עבודה בארצות הברית.

הצד הישראלי טען שמבחינת התקציב הישראלי מאז ומתמיד הניחו שיש גמישות באשר לרכישת דלק בכספי הסיוע האמריקאי, וכי ההתאמה שתצטרך להיעשות כדי שהדלק יירכש באופן בלעדי מהתקציב הלאומי הישראלי תחייב קיצוצים מכאיבים במקומות אחרים. אולם עמדת ארצות הברית הייתה איתנה, ואנשי צוות המשא ומתן הוסיפו כי לישראל יהיו שנתיים מיום חתימת ההסכם ועד תחילת היישום כדי לבצע את ההתאמות הנדרשות בתקציב. בהסכם הסופי נכתב כי "שני הצדדים מבינים שכספי המימון לצבאות זרים אינם מיועדים לרכישת דלק או חומרים מתכלים אחרים".

## רכש מחברות ביטחוניות ישראליות (OSP)

סוגיית הרכש מהתעשייה הביטחונית הישראלית (המרת חלק מהדולרים לשקלים) הייתה אחד הנושאים השנויים ביותר במחלוקת במהלך המשא ומתן, והאחרונה שנפתרה. ישראל הייתה ייחודית בקרב המדינות המקבלות מימון צבאי מארצות הברית, בכך

שהורשתה להוציא חלק מהכספים בשקלים לצורכי רכש מחברות ביטחוניות ישראליות. במשך שנים רבות עמד סכום זה על 26.3 אחוזים מכלל חבילת הסיוע האמריקאית.

כאשר הוקצו לראשונה כספי רכש מחברות ישראליות בשנות השמונים של המאה ה־20, המטרה הייתה לעזור לבנות ולבסס את תעשיית הביטחון הישראלית המתפתחת, שנחשבה למרכיב חיוני בביטחון הלאומי של ישראל. כשלושה עשורים לאחר מכן סברה ארצות הברית כי התעשייה הביטחונית הישראלית הגיעה לשלב של בשלות וכי היא תחרותית ונהנית מלקוחות בכל העולם, ובחלק מהשווקים היא אפילו מתחרה בחברות אמריקאיות, ולכן הרעיון של התרת רכש מחברות מקומיות כבר מיצה את ייעודו המקורי. לפיכך, עמדת ארצות הברית הייתה שתוכנית הסיוע לישראל יכולה לחזור עתה למסלול הרגיל ולהתנהל כפי שכספי הסיוע האלה משמשים בכל מדינה אחרת.

העמדה הישראלית גרסה כי לביטול היכולת לרכש מחברות מקומיות תהיה השפעה שלילית על התעשייה הביטחונית הישראלית. ישראל טענה כי הדבר יגרום לכאוס תקציבי מכיוון שהיא כבר התחייבה לחברות מסוימות, וודאי שהדבר יביא לאובדן משרות ולהחלשת הענף. הצד האמריקאי גילה הבנה לחששות אלה, אך סבר כי ארצות הברית אינה חייבת לאפשר רכש מהתעשייה הביטחונית הישראלית מטעמים של הבטחת מקומות תעסוקה בישראל, במיוחד לאור הכלכלה הישראלית המפותחת. הצד הישראלי הציע בתגובה לצמצם את כספי הרכש המקומי במקום לבטלם כליל, אולם עמדת ארצות הברית הייתה נחושה – יש לבטל את האפשרות לרכש מקומי עד השנה האחרונה של הסכם הסיוע הביטחוני.

עם זאת, הצד האמריקאי גילה גמישות בהדרגתיות הביטול. שני הצדדים גיבשו נוסחה יצירתית לביטול הדרגתי של האישור, עד להשגת היעד האמריקאי של אפס כספי רכש מקומי. הפגיעה רוככה לגבי חמש השנים הראשונות, שבהן תהיה ירידה הדרגתית מאוד – מ־815.3 מיליון דולר ל־775.3 מיליון דולר. ההבנה הייתה שתקופה זו תאפשר לממשלת ישראל ולתעשייה זמן לתכנן, להתכונן ולהסתגל לשינויים המשמעותיים יותר שיידרשו בעת הצמצום החד שיתרחש בחמש השנים שלאחר מכן, כשכספי ההמרה לשקלים יפחתו מ־725.3 מיליון דולר לאפס.

## סוגיות אחרונות

הסכם הסיוע הביטחוני האמריקאי מכיל גם סעיף שלפיו שני הצדדים יכבדו את תנאי ההסכם, כלומר אף צד לא יבקש לשנות את התנאים ללא הסכמת הצד השני. למעשה פירוש הדבר כי בקשות התקציב שהממשל האמריקאי יפנה לקונגרס ישקפו את הסכומים המופיעים בהסכם, וכי ישראל לא תפנה לקונגרס בעצמה כדי לבקש תוספות מעבר לסכומים הנקובים בהסכם – במיוחד לא למימון מרכיב ההגנה מפני טילים בליסטיים, כפי שהיה נהוג בעבר. סעיפים אלה מספקים מידה ניכרת של ודאות

וצפי לשני הצדדים ומחזקים את ההסכם. מובן שההסכם יהיה תמיד פתוח לבחינה ולשינויים, על בסיס הסכמה הדדית של שני הצדדים. באשר למימון ההגנה מפני טילים, ההסכם מציין במפורש כי אם שתי הממשלות יסכימו יחד על הצורך בשינוי לאור "נסיבות חריגות" – "כמו במקרה של עימות חמוש נרחב שמערב את ישראל" – הן יהיו רשאיות לפנות יחדיו לקונגרס כדי לבקש כספים אלה.

מאז כניסתו של הנשיא טראמפ לתפקיד היו שמועות כי ישראל תנסה לנהל משא ומתן חוזר על סעיפים שונים בהסכם הסיוע הביטחוני כמו על הסכום הכולל, על ההחלטה שלא לאפשר שימוש בכספים לרכישת דלק, ובעיקר על הביטול ההדרגתי של מרכיב הרכש המקומי. ישראל בוודאי רשאית מבחינה חוקית לבקש משא ומתן חוזר כזה, וכל מה שתוכל להסכים עליו עם ממשל טראמפ יהיה במסגרת הכללים ההוגנים, אולם עד כה מאמצים כאלה לא קודמו, לפחות לא באופן פומבי.

בהתחשב במחויבותו של הנשיא טראמפ למקומות תעסוקה אמריקאיים, ספק רב אם יתמוך בצעד שיגזול מהתעשייה הביטחונית האמריקאית יותר מ־2.5 מיליארד דולר בעשור הקרוב – שזו המשמעות של השבת האישור לרכש מהתעשייה הביטחונית הישראלית. אם תעלה הצעה כזו, אין ספק שאנשי התעשייה הביטחונית האמריקאית יביעו את עמדתם בפני חברי הקונגרס וידאגו לציין את המשרות המוטלות על הכף במחוזותיהם. פרסומים בתקשורת ציטטו חברי כנסת המביעים חשש מהמשרות הישראליות שיאבדו לנוכח ביטול האישור לרכש מחברות ישראליות – דבר ששב ומעלה את השאלה אם משלמי המיסים האמריקאים, שהיו נדיבים מאוד לישראל במשך שנים רבות וממשיכים לתמוך בהעברת כספי סיוע חוץ אליה, צריכים להתחייב לממן תוכנית קבועה לתמיכה במקומות עבודה בישראל. אם ישראל תחליט לפעול למען שינוי כזה בהסכם, יהיה עליה לשקול אם השבת מרכיב זה בסיוע, על המשרות הישראליות שיביא עימו, תצדיק את הסיכוי לירידה בתמיכה במתן סיוע חוץ לישראל מצד חלקים בציבור האמריקאי, במיוחד אלה שמתגוררים באזורי מפתח בארצות הברית שבהם ממוקמות רבות מהתעשיות הביטחוניות.