

הסיוע המיוחד מארצות הברית – ניתוח ומשמעויות

עפר שלח והדס שבתאי | 9 בינואר, 2024 | גיליון 1812

הממשל האמריקני מבקש להעביר לישראל סיוע כספי מיוחד בשל המלחמה בעזה, בסך כולל של למעלה מ-14.25 מיליארד דולר. ניתוח של סעיפי ההצעה, שטרם אושרה סופית בקונגרס, מעלה כי תאפשר לחדש מלאים בפריטי חימוש חיוניים – בראש וראשונה מיירטים להגנה אווירית. כרבע מהסכום יאפשר מימוש לקחים מן המלחמה, ועל המערכת הישראלית לגבש תפיסות מתאימות כדי להשתמש בו כראוי.

ישראל נהנית ממעמד בכורה ברשימת המדינות הזוכות לסיוע ביטחוני מארצות הברית, במסגרת תוכנית המימון הצבאי הזר (FMF – Foreign Military Financing). מאז הקמת המדינה ב-1948, העבירה לה ארצות הברית במסגרת זו למעלה מ-130 מיליארד דולר. בעשורים האחרונים נקבע סכום הסיוע במזכר הבנות (MOU) בין המדינות לעשר שנים. ההסכם האחרון נחתם ב-2016, נכנס לתוקפו ב-2019 ויהיה בתוקף עד 2028. במסגרתו עומד הסיוע השנתי על 3.8 מיליארדי דולרים, מהם 500 מיליון המיועדים ספציפית לתחום ההגנה האווירית האקטיבית – כיפת ברזל, קלע דוד ומערכות אחרות.

במסגרת הסכם ההבנות הנוכחי, נקבע גם כי החל משנת 2023 יקטן בהדרגה סעיף ההמרות (OSP), במסגרתו 26.3 אחוזים מהסיוע השנתי, כ-815 מיליון דולר, ניתנים להמרה לשקלים – כלומר, מערכת הביטחון הישראלית יכולה לקנות פריטים או שירותים מחברות ישראליות ולשלם להן בשקלים, שהם המרה של דולרים שקיבלה מארצות הברית. סעיף זה אמור לקטון בהדרגה מדי שנה עד איפוסו בשנת 2028, ושיעורו הממוצע לאורך העשור שבו ההסכם בתוקף הוא 16 אחוזים. המשמעות של הקטנת סעיף ההמרות היא גדולה וחמורה עבור התעשיות הביטחוניות הישראליות, בעיקר הבינוניות והקטנות, שאינן מסוגלות לפתוח מפעלים בארצות הברית, כדי לאפשר לעצמן ליהנות מהתקציב הדולרי.

הסיוע המיוחד במלחמה הנוכחית

זמן קצר לאחר פתיחת המלחמה ברצועת עזה הגיש הממשל האמריקאי לקונגרס הצעת תוספת לסיוע הצבאי לישראל, בסכום כולל וחסר תקדים: 14.25 מיליארד דולרים, כלומר, מעט פחות מהסכום שעמדה ישראל לקבל בארבע שנים של סיוע על פי המתווה הרגיל.

נכון לשעת כתיבת הדברים, הצעת החוק תקועה בקונגרס האמריקאי בשל פוליטיקה פנימית: הנשיא בידן הצמיד את אישור התוספת לישראל לסכום גדול בהרבה המיועד לתמיכה באוקראינה במלחמתה נגד רוסיה, לבניית מכשול נגד חדירת מהגרים לארצות הברית ולסיוע

לטייוואן. הסכום הכולל שאותו ביקש לאשר היה 106 מיליארד דולר, מרביתם כאמור לסיוע לאוקראינה, השנוי במחלוקת בין הדמוקרטים לרפובליקנים. בעיה נוספת היא מקור המימון, שהרפובליקנים בקונגרס מבקשים שיגיע מקיצוץ בתקציב רשויות מס ההכנסה. הסיוע לישראל מקובל על שני צידי המפה הפוליטית בארצות הברית; ואולם הנשיא אינו מוכן לאשרו בנפרד, ולכן כרגע אינו מאושר על ידי בית הנבחרים ואינו עומד לרשותה של ישראל. מנגד, משרד האוצר כבר כולל את הסכומים המיועדים בחישוב מימון המלחמה ותקציב 2024.

יצוין כי ב-30 בדצמבר 2023 הודיע מזכיר המדינה האמריקאי על העברת סכום סיוע לישראל - דבר שבסמכותו לעשות ללא אישור הקונגרס (זו הייתה הפעם השנייה שבה אושר סיוע, הראשונה הייתה ב-9 בדצמבר). לא ברור האם סכום זה יכלל בסופו של דבר בסך כל הסיוע שיאושר.

בהנחה שבסופו של דבר תיפתר המחלוקת הפנים-אמריקאית וחבילת הסיוע לישראל תאושר, כדאי לסקור את פירוט הסעיפים הכלולים בה על מנת להבין מה אכן יכולה מערכת הביטחון להפיק ממנה בפועל, הן במימון המלחמה והן בהסתכלות הלאה. זאת במסגרת ההיערכות התקציבית לשנת 2024, האמורה להיות שנת מלחמה, ובמבט לעתיד.

← חבילת הסיוע המיוחד - על פי הצעת החוק שהוגשה לקונגרס (במיליוני דולרים)				
סעיף	תכנית	נושא	סכום	זמין עד
א	DoD	הגנה אווירית	4,000	30.9.2027
ב	DoD	רכש חימוש צבאי	801.4	30.9.2026
ג	DoD	חימוש לחיל הים	10	30.9.2026
ד	DoD	חימושים לחיל האוויר	38.6	30.9.2026
ה	FMF	תקציב הסיוע "הרגיל"	3,500	30.9.2025
ו	מו"פ	מערכת "מגן אור"	1,200	30.9.2025
ז	מו"פ	בדומה לסעיף ו'	150	30.9.2025
ח	DoD	תקציב משרד ההגנה	4,400	30.9.2025
ט	מחמ"ד	תקציב מחלקת המדינה	150	30.9.2025
סך כל הסעיפים: 14.25 מיליארד דולר				

ביאורים והערות לסעיפים השונים (כל הציטוטים וההתייחסויות הם מתוך ועל פי הצעת החוק שהוגשה לקונגרס):

סעיף א' - מיועד בעיקר להשלמת החוסרים הנוצרים עקב המלחמה במיירטי כיפת ברזל, קלע דוד וחץ, וכן להגדלת מלאי המיירטים שבידי ישראל לנוכח הסכנה של התרחבות והתמשכות העימות. בהצעת החוק אין פירוט של השימושים המיועדים, ואולם מדובר בסכום הגדול פי שמונה מהסכום השנתי המיועד לסעיף זה, ולכן הוא יוכל לשמש לא רק להגדלת מלאי המיירטים אלא גם לסוללות נוספות. יוזכר שהנשיא ביידן כבר העביר לישראל מיליארד דולר נוספים על הסכום שבהסכם הסיוע לאחר מבצע "שומר החומות" ב-2021.

מיירטי כיפת ברזל מיוצרים הן בישראל והן בארצות הברית, לשם הועבר חלק מהייצור על פי דרישה אמריקאית. בהצעת החוק עצמה אין פירוט לגבי מקום הוצאת הכספים, וייתכן שיידרש סיכום נפרד בין ארצות הברית לישראל בעניין זה.

סעיף ב' - על פי הצעת החוק, מדובר ברכש של חימושים לצבא ("procurement of ammunition, army"). יש להניח כי הכוונה היא לתחמושת עבור כוחות היבשה, שצה"ל משתמש בה בהיקף גדול בלחימה הנוכחית. מהצעת החוק לא ברור האם הסכום מכסה את עלות החמושים שכבר נשלחו לישראל במסגרת "הרכבת האווירית" שהפעיל הממשל החל מהימים הראשונים ללחימה, ואולם ברור שהיא תאפשר לישראל סכום משמעותי, כ-3 מיליארד שקל, לחידוש המלאים במהלך הלחימה ולאחריה. זאת, בנוסף למלאי "ההצבה מראש" האמריקאית, שישראל רשאית להשתמש בו בשעת חירום על פי הסכם בין המדינות, שנחתם לפני שנים רבות, שאליו מתייחס סעיף ח'.

כנ"ל לגבי **סעיף ג' -** ביחס לחיל הים, ו**סעיף ד' -** ביחס לחיל האוויר.

סעיף ה' - זוהי למעשה הכפלה חד-פעמית של תקציב הסיוע "הרגיל" (FMF), העומד עד 3.3 מיליארד דולר בשנה. יש לזכור כי תקציב זה משמש בעיקרו לרכישה של מה שמכונה "פריטים עיקריים" – לדוגמה מטוסי האף-35 או מסוקי התובלה, שישראל חתמה על עסקה לרכישתם עם חברת בואינג, על מנת שיחליפו את מסוקי ה"יסעור" המתישנים.

תקציב זה אמור לממן רכש הנובע מלקחי המלחמה, כמו למשל הגדלת סד"כ מסוקי הקרב או מערכות הגנה אקטיביות לרק"מ (אלה דוגמאות לשם הבהרה, לא ידוע לכותבים על אודות החלטות שכבר נתקבלו). בהסתכלות אחרת, אפשר לראות בסכום זה הגדלה של סכום הסיוע "הרגיל" מ-33 מיליארד דולר לשנים 2019–2028 ל-36.5 מיליארד.

בהצעת החוק נכתב במפורש כי ישראל תוכל להשתמש ב-3.5 מיליארד הדולרים הנוספים "לרכישה של פריטים ושירותים ביטחוניים בישראל" ("for the procurement in Israel of defense articles and defense services"). המשמעות היא הגדלה ניכרת של הסכום הניתן להמרה לשקלים, השקולה כנגד ארבע שנים של המרות במתווה הרגיל – או שני שליש מסך כל סעיף ההמרות לאורך כל הסכם הסיוע הנוכחי.

מדובר בכ-12 מיליארד שקלים על פי השער הנוכחי, שאותם – על פי ניסוחה של הצעת החוק – אפשר יהיה להוציא בישראל בשנים הקרובות – מה שיש לו משמעות רבה למשרד הביטחון ולתעשיות הביטחוניות בישראל, בעיקר הבינוניות והקטנות. עם זאת, ארצות הברית גילתה בעבר רגישות גדולה לשימושים שישראל עושה בכספי ההמרות, שכן בעיניה הסיוע נועד לחזק את ביטחון ישראל ולא דווקא את התעשייה הישראלית, כך שנדרשים זהירות ותיאום בשימוש שייעשה בכספים אלה.

סעיפים ו' ו-ז' - תקציב נפרד לפיתוח מערכת "מגן אור" (Iron Beam), להגנה מנשק תלול מסלול קצר טווח באמצעות לייזר, המחולק מטעמים אמריקאיים פנימיים לשני סעיפים. יש לזכור כי מערכת "מגן אור" עדיין אינה מבצעית, ולמרות פריצות הדרך המדעיות שנרשמו במהלך פיתוחה על ידי חברת רפא"ל, קיימת מחלוקת מסוימת אשר להעדפתה על חלופות אחרות של הגנה מטילים ורקטות.

סעיף ח' - בהצעת החוק נאמר כי תוספת זו היא עבור "מבצעים ואחזקה, בכל תחום ההגנה" ("operations and maintenance, defense-wide"), כדי "להגיב על ההתקפה בישראל" ("to respond to the attacks in Israel"). בהמשך נאמר כי ישמש כדי לחדש מלאים של משרד ההגנה, ולממן שירותים שניתנו לישראל. הסעיף אינו מפרט מעבר לכך.

יש להניח כי מדובר, קודם כל, בחידוש המלאים של "ההצבה מראש" המוחזקים בישראל (בעיקר פגזים לתותחים וטנקים), שדולדלו עוד לפני ה-7 באוקטובר בשל המלחמה באוקראינה (על פי פרסום ממאי 2023, הוציאו האמריקנים במהלך השנה מישראל כאלף מכולות של ציוד צבאי, ובהן מאות אלפי פגזי ארטילריה 155 מ"מ).

סביר שצה"ל משתמש במה שנותר במהלך הלחימה הנוכחית. ואולם מכיוון שהסעיף מדבר על תוספת לתקציב ההגנה האמריקאי ולא לסיוע למדינות זרות (כמו בסעיף ה'), ניתן להבין כי ההחלטה כמה ממנו יועבר בפועל לישראל נתונה בידי הפנטגון.

סעיף ט' - תקציב זה אינו מיועד לסיוע לישראל, אלא למימון הוצאות מחלקת המדינה הנובעות מן המלחמה במזרח התיכון, דוגמת פינוי אזרחים אמריקאים מאזור הלחימה.

בנוסף יש לזכור כי על פי החלק מן הסיוע הממומש בארצות הברית, משרד האוצר גובה מע"מ בשיעור 17 אחוזים, המשולם מתקציב הביטחון "נטו", כלומר התקציב בשקלים מקופת המדינה. כך לדוגמה, על קניות בארצות הברית בסך מיליארד דולר אמורים לעבור מתקציב הביטחון לאוצר (על פי שער של 3.7 שקלים לדולר) כ-600 מיליון שקלים, המשולמים מתקציב הביטחון אך אינם "מייצרים" ביטחון. המשמעות היא, שעל אותו חלק מהסיוע המיוחד הנדון כאן שימושו בארצות הברית – רכישת מיירטים, חימושים לחיל האוויר או פריטים עיקריים המיוצרים שם – ייגבה מע"מ שיקטין משמעותית את התקציב השקלי העומד לרשות המערכת לשימושים אחרים, אלא אם יוסדר אחרת בין האוצר למערכת הביטחון.

סיכום

הצעת החוק לסיוע מיוחד לישראל, שכאמור טרם אושרה בקונגרס למרות תמיכה בה משני צידי המפה הפוליטית בארצות הברית, תאפשר לישראל כיסוי של חלק משמעותי מעלויות הלחימה הנוכחית. סכום של 4.85 מיליארד דולרים מיועד לכך ישירות (סעיפים א'-ד'), וסכום נוסף של 4.4 מיליארד דולרים, המפורט בסעיף ח', נמצא בידי משרד ההגנה האמריקאי, היכול להעביר אותו לישראל למימון חידוש המלאים של תחמושת לכוחות היבשה ושאר צרכים שוטפים. מבלי להיכנס כאן לניתוח של עלויות הלחימה בפועל, מדובר - רק לשם הפרופורציה - בסכום גדול כמעט פי חמש מעלות חידוש המלאים לאחר 51 הימים של מבצע "צוק איתן", שנקבעה אחרי מו"מ בין האוצר למשרד הביטחון על כ-7 מיליארד שקלים.

סעיפים אחרים, דוגמת הסעיף המיועד לפיתוח מערכת "מגן אור" (1.35 מיליארד דולר סה"כ), לא ישמשו ישירות לכיסוי עלויות המלחמה, אלא לפיתוח מערכות עתידיות שלארצות הברית יש בהן עניין. יחד עם סעיף ט', מדובר בכ-1.5 מיליארד דולרים שאינם רלבנטיים לסגירת הבור התקציבי של ישראל בעקבות הלחימה.

סעיף ה', התוספת לסיוע הצבאי שנקבע בהסכם הנוכחי, הוא היחיד שמימושו תלוי בהחלטות של ישראל - אילו פריטי ציוד או שירותים היא תרצה לרכוש לטובת הלחימה או למימוש לקחיה. כאן יידרשו החלטות האמורות להיגזר משינויים בתפיסת הביטחון, תפיסת ההפעלה של צה"ל והתכנית הרב-שנתית החדשה, שתעוצב במהלך השנה. גודלה של התוספת, השקול כנגד שנה שלמה של סיוע, והעובדה שהיא ניתנת להמרה לשקלים מחייבים זהירות ומחשבה ביחס לשימושים, שכן יש לראות בה "מציאה" חד-פעמית (windfall), שיש לתכנן היטב כיצד משתמשים בה.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט