

מבט על, גיליון 818, 2 במאי 2016

המחלוקת בנושא הסיוע הביטחוני – כיצד לגשר על הפערים?

עמוס ידלין

הדיון במזכר ההבנות (MOU) בין ארצות הברית לישראל בנושא הסיוע הביטחוני לעשור הבא נמצא במבוי סתום. מכתבם של 83 הסנטורים שהועבר לנשיא אובמה בשבוע שעבר, ובו פניה לנשיא וקביעה כי "אנחנו מוכנים לתמוך בהסכם ארוך טווח שיגדיל באופן ניכר את הסיוע ויעזור לספק לישראל את המשאבים שהיא צריכה כדי להגן על עצמה ולשמר את היתרון הצבאי האיכותי שלה", היה חשוב מעצם היותו מהלך דו-מפלגתי, ששיקף את התמיכה המשמעותית בישראל בסנאט. חשיבות המכתב נעוצה גם בהעלאת הנושא לדיון ציבורי ובהצפת הפערים בין שתי המדינות בסוגיה חשובה זאת. חשוב להבין, שהפער בעמדות בין ישראל לארצות הברית איננו ממוקד רק בחשבונאות של מספרים. בין ממשל אובמה לממשלת ישראל קיימים פערים עמוקים וחילוקי דעות אשר לראיה האסטרטגית את האיומים במזרח התיכון, למידת היותה של ישראל נכס לארצות הברית (שעל פי "דוקטרינת אובמה" אינה רואה במזרח התיכון אזור חשוב כבעבר לביטחונה הלאומי), וכמובן, לא ניתן להסביר את הפערים בין הממשלים בהתעלם מ"הדם הרע", כתוצאה מהעימות שהתרחש ביניהם בקיץ האחרון בעת הדיון על אודות הסכם הגרעין עם איראן.

להלן עשר סוגיות מרכזיות, שלגביהן קיימים פערים מרכזיים בין הממשלים, המקשים על סיכום הסכם הסיוע לעשור הבא:

- 1. הראיה האסטרטגית את ההתפתחויות במזרח התיכון** – ישראל רואה בהסכם הגרעין בין המעצמות לאיראן הסכם שפגע בביטחונה, ולפיכך ראוי שארצות הברית, שהובילה את ההסכם, תעזור לה להתמודד עם הסיכונים הנובעים ממנו: בטווח הקצר, כמענה לתוספת המשאבים שיעמדו לרשות איראן, שתוכל להפנותם לחתרנות ולטרור; בטווח הבינוני, נוכח בניין כוח צבאי קונבנציונלי ומתקדם טכנולוגית בתעשייה הצבאית באיראן וברכש צבאי מרוסיה וסין; ובטווח הארוך, לקראת התייצבות איראן עם תכנית גרעינית לגיטימית ובלתי-מוגבלת בהיקפה. בנוסף, ישראל רואה סיכון פוטנציאלי במכירות הנשק המתקדם למדינות ערב הפרגמטיות – אמצעי לחימה שנועדו לפצות על הסכם הגרעין – אשר בתנאים של אי-היציבות במזרח התיכון יוכלו להיות מופנים נגד ישראל ולפגוע קשה ביתרונה האיכותי. מנגד, ממשל אובמה רואה בהסכם הגרעין עם איראן הישג דיפלומטי ואסטרטגי, שיצמצם את איום הגרעין על ישראל לפחות ב-15 השנים הבאות ומעריך, כי התפתחויות במזרח התיכון, ובכללן היחלשותו הדרמטית של הצבא הסורי, מקלות על ישראל את מצבה הביטחוני.
- 2. הערכת הזהות בערכים ובאינטרסים** – הממשל, גם אם אין הדברים נאמרים מפורשות, מטיל ספק בזהות הערכים והאינטרסים בין ארצות הברית לישראל – זהות שהייתה בסיס לסיוע הנדיב לישראל בשנים עברו. הממשל האמריקאי רואה בתהליך מדיני עם הפלסטינים את המענה הטוב ביותר לביטחון ישראל ושוררת בו תחושה, כי ישראל אינה עושה די לקידום התהליך. מנגד, ישראל מעריכה, כי אם תהיה נסיגה ישראלית מהגדה המערבית יתפתחו סיכונים ביטחוניים משמעותיים עבורה, בדומה לסיכונים שהתפתחו בשנות ה-90 אחרי הסכם אוסלו או בעקבות הנסיגה מעזה ב-2005. יתר על כן, ישראל רואה באיראן, חזבאללה ובדעא"ש את האיומים המרכזיים עליה – איומים שלא ייעלמו גם אם ישראל והפלסטינים יסדירו את הסכסוך ביניהם.
- 3. ערכיות ישראל כבעלת ברית במזרח התיכון** – על פי "דוקטרינת אובמה", המזרח התיכון חשוב פחות לארצות הברית בהשוואה לאזור אסיה והאוקיינוס השקט. ארצות הברית אינה תלויה עוד

באספקת האנרגיה מהמזרח התיכון לצריכתה העצמית. המשקל והערך של ישראל כבעלת ברית חזקה צבאית חשובים פחות לממשל, שלא מתכוון להתערב צבאית במזרח התיכון (שוב, על פי "דוקטרינת אובמה", כפי שפורטה בראיון לג'פרי גולדברג, ב'אטלנטיק'). בניגוד לשנות המלחמה הקרה, אז תרומת ישראל למערכה מול הגוש הסובייטי הייתה משמעותית ביותר, ברבע המאה האחרונה, במקרים של מעורבות אמריקאית צבאית במזרח התיכון, ישראל התבקשה לא להתערב. ישראל, לעומת זאת, רואה עצמה כדמוקרטיה היחידה במזרח התיכון, כעוגן של יציבות וכבעלת-ברית נאמנה של ארצות הברית באזור בכל הקשר והתפתחות עתידיים.

4. **הציפיות לעלייה במסגרת הסיוע הביטחוני** – ישראל ציפתה להגדלה של מיליארד דולר לשנה לפחות. ראש הממשלה בנימין נתניהו שידר ציפיות אף לעלייה גדולה יותר. הממשל מצדו מציג עליה ל-3.7 מיליארד כעליה של 20 אחוזים בסיוע לישראל, אבל התוספות של הקונגרס לסיוע הביטחוני בהיקף של כחצי מיליארד דולר לנושאים ייעודיים – למערכות ה"חץ", "כיפת ברזל", "קלע דוד" וכן למענה למנהרות – אשר ניתנו בעבר כתוספת לתקציב הסיוע, הוכנסו על ידי הממשל לבסיס הסיוע בעשור הבא ולכן עושות את התוספת המוצעת של 20 האחוזים למזערית.

5. **האפשרות לבקש סיוע נוסף מהקונגרס מעבר להסכם הבסיס** – כאמור, הקונגרס הוסיף בעבר תקציבים משמעותיים מעבר לבסיס הסיוע שביקש הממשל. תקציב זה בא רובו מתקציב הפנטגון ולא מתקציב סיוע החוץ. הממשל מבקש מישראל התחייבות לא לבקש תוספות ייעודיות מהקונגרס, מעבר לסיוע שעליו יוסכם. ישראל מצדה רואה בזכות לפנות לקונגרס בנושאים חשובים שיעלו בהמשך הדרך גמישות חשובה, שאסור לה לוותר עליה.

6. **ההרכב הפנימי של חבילת הסיוע** – מאז ביטול פרויקט מטוס ה"לביא" בשלהי שנות ה-80 הורשתה ישראל להמיר כרבע מכספי הסיוע (שבמקור הם "תלושי קניה" דולריים בארצות הברית) לשקלים, לרכש בתעשיות הביטחוניות הישראליות (שנפגעו אז מביטול הפרויקט). רכש זה מאפשר לישראל לפתח מענים ישראליים ייחודיים, השומרים את יתרונה האיכותי. מנגד, הממשל האמריקני טוען שהתעשיות הישראליות ב-2016 הן בוגרות ואפילו מתחרות בהצלחה בתעשיות האמריקאיות, ולכן הסדר זה בחבילת הסיוע צריך להתבטל, גם אם הדרגתית. עבור ישראל מדובר בפגיעה קשה בתעשיות הביטחוניות הישראליות, ביכולת לשמר את יתרונה האיכותי, ועול נוסף של שלושה מיליארד \$ על תקציב הביטחון השקלי – תקציב מתוח, שמתקשה לספק מענה לצרכים חיוניים.

7. **הבנת המגבלות התקציביות בארצות הברית** – הממשל מצביע על בעיות קשות באישור תוספות תקציביות, על הגרעון הגדול בתקציב הפדרלי, על הקיצוץ בתקציב הפנטגון ועל הקושי לסיוע ביטחוני לבעלות ברית נוספות, וכן על מגבלות שמציב הקונגרס בכל הרחבה תקציבית. ישראל, לעומת זאת, מצביעה על יחס מיוחד מצד הקונגרס, הרואה בתמיכה הביטחונית בישראל נושא חריג (כפי שבא לביטוי במכתב הסנטורים) ועל התועלות הביטחוניות שארצות הברית זוכה להן כתוצאה מחיזוק צה"ל והתעשיות הביטחוניות הישראליות.

8. **הערכה של מה אפשר יהיה לקבל מהממשל הבא** – ממשל אובמה מצביע על הקשיים שיעמדו בפני כל ממשל עתידי – רפובליקני או דמוקרטי – כשתיבחן האפשרות להגדיל את הסיוע לישראל. הממשל מצביע על התבטאותו של דונלד טרמפ, שאמר ש"על המדינות שמקבלות סיוע צבאי מארצות הברית לשלם בעבורו", כדוגמה לממשל שלא יעניק לישראל אפילו מה שממשל אובמה מוכן לתת. בישראל, לעומת זאת, רבים מעריכים כי כמעט כל ממשל עתידי ישנה את עמדתו הפסיבית של אובמה לגבי המזרח התיכון ויראה בחיזוק משמעותי של ישראל חלק בלתי-נפרד מאסטרטגיה מעודכנת להתמודדות עם החתרנות האיראנית, תמיכתה בטרור וחתירתה ליכולות גרעיניות.

9. **הלינק' לנושא הפלסטיני ולמורשת הנשיא** – יש בממשלת ישראל החוששים מלהעניק לנשיא אובמה את ההזדמנות להוכיח פעם נוספת את תמיכתו הבלתי-מתפשרת בביטחון ישראל באמצעות הסכם סיוע לעשר שנים, שגם יוצג על ידי הממשל כנדיב מאד וכך יקל עליו לפעול בזירה הפלסטינית גם בלי הסכמה עם ישראל. מהלכים בעייתיים לישראל בזירה הבינלאומית בכלל (כגון

המחלוקת בנושא הסיוע הביטחוני – כיצד לגשר על הפערים? **המכון למחקרי ביטחון לאומי** מאת: עמוס ידלין **מבט על**, גיליון 818, 2 במאי 2016

היוזמה הצרפתית) ובמועצת הביטחון בפרט (הצעות לגיוני ההתנחלויות והבהרת אי-החוקיות שלהן, וכן הצעת פרמטרים בעייתיים להסדר (כתחליף להחלטה 242) יהיו מורשת בעייתית מאד בראיית ישראל.

10. **פער האמון האיש** – היחסים בין הנשיא אובמה ובכירי ממשלו לבין ראש ממשלת ישראל נתניהו סובלים מחוסר אמון בסיסי, שהלך והתפתח עם השנים והגיע לשיאו בעימות ביניהם לאחר הסכם הגרעין עם איראן וכישלון מהלכי השלום של שר החוץ גיון קרי. חוסר האמון מקשה על ניהול דיאלוג ושיח ענייני בין הממשלים וגם על יכולתם של המנהיגים להתכנס למפגש פסגה לליבון הסוגיות המרכזיות ולהכרעה בהן. איש מאנשי הממשל אינו מודה בכך, אך נראה שה"דם הרע" בין המנהיגים גורע מנכונות הממשל להעניק לראש ממשלת ישראל הישג בנושא הסיוע הביטחוני.

סיכום והמלצה למדיניות

נדרשת ראייה כוללת של היחסים הביטחוניים בין ישראל לארצות הברית. ה-MOU בנושא הסיוע הביטחוני היה צריך להיות חלק מגישה רחבה, המתייחסת לפרמטרים רבים הקשורים בביטחון ישראל מול איום הגרעין האיראני והטרור של חזבאללה, דעא"ש וחמאס. בקיץ האחרון העלה כתב שורות אלה הצעה להגיע ל"הסכם מקביל" – הסכם דו-צדדי ישראלי-אמריקאי, שיתייחס למכלול הסוגיות הביטחוניות והמדיניות, הנגזרות מסיכוני הסכם הגרעין האיראני. נושא מזכר ההבנות בהקשר לסיוע הביטחוני, היה אחד בלבד מאלה. נושאים חשובים נוספים היו היתרון הצבאי האיכותי של ישראל, תגבור ההגנה מטילים, מדיניות להתמודדות עם הטרור האיראני וכן עם החתרנות האיראנית במזרח התיכון ואספקת נשק לחזבאללה, היערכות להפרות של הסכם הגרעין מצד איראן ולתגובה מתואמת לאי-שינוי בכוונות המשטר האיראני (בפרט האיום המוצהר להשמיד את ישראל) לקראת תום תקופתו של הסכם הגרעין, וכן שיתוף פעולה מודיעיני ובתחום הסייבר בין ישראל לארצות הברית.

ממשלת ישראל נקטה בקיץ 2015 גישה אחרת, של עימות עם הממשל וכתף קרה להצעות האמריקאיות לתת מענה לסיכונים הנובעים מהסכם הגרעין. סירוב לדון עם מזכיר ההגנה אש קרטור בנושא הפיצוי לישראל טרם אישור ההסכם וההצבעה עליו, כמו גם הנאום המתריס שנשא בנימין נתניהו בקונגרס, החלישו מאד את עמדת ישראל בדיונים ביטחוניים לאחר ההצבעה בקונגרס. בנוסף, העברת מרכז הכובד במגעים מול האמריקאים ממשדד הביטחון למועצה לביטחון לאומי, גוף שנחלש מאד באחרונה, מקשים על הגישור בפערים הקיימים בין המדינות לגבי מזכר ההבנות ובגיבוש גישה כוללת לחיזוק ביטחון ישראל בדגש מול איראן – כאיום גרעיני פוטנציאלי וכאיום קונבנציונלי בטווח הקצר והבינוני.

אי-הגעה להסכם על אודות מזכר ההבנות בקיץ 2015 הייתה תוצאה של מדיניות מוטעית, שישראל משלמת עליה מחיר כבד גם בנושא שבהקשרו ממשל אובמה טוען להיותו הממשל החיובי ביותר לישראל – הנושא הביטחוני. אי לכך, מומלץ לחדש את המגעים עם הממשל האמריקאי במטרה לגבש הסכמות כוללות בנושאים הביטחוניים, ובראשם המענה לאיום האיראני ארוך הטווח, שמירת היתרון האיכותי הישראלי, שדרוג מעמד ישראל בנושאי הרשאות טכנולוגיות ומודיעין. בתוך אלו יש לשבץ את הסכם הסיוע הביטחוני. כך יעמוד לרשות ישראל סיוע גדול יותר **באופן ריאלי ולא סמלי ולא יפגעו תעשיותיה הביטחוניות. כן יש לחתור להסכם שבמסגרתו תישמר זכותה של ישראל לבקש תוספות מהממשל הבא ומהקונגרס אם יתגשמו התחזיות הפסימיות בנוגע להתחזקות איראן, דעא"ש, או אם יתפתחו תפניות שליליות נוספות במזרח התיכון.**