

הסיוע הצבאי האמריקאי – עדיין נכס אסטרטגי לישראל!

שמואל אבן

הסיוע הצבאי האמריקאי תורם במידה רבה לביטחון ישראל, אך יש לו גם מגבלות. מדי פעם נשמעים בישראל קולות (לא רשמיים), הטוענים שאולי הגיע הזמן שהמדינה תעמוד על רגליה ותוותר מיוזמתה על הסיוע הצבאי. זאת למען דימויה העצמאי ועל מנת לצמצם את האפשרויות להפעלת לחץ מדיני על ישראל מצידה של ארצות הברית – מה גם שהסיוע האמריקאי השנתי מהווה כאחוז אחד בלבד ביחס לתוצר הישראלי (תמ"ג), ובעבר כבר ויתרה ישראל על הסיוע הכלכלי מארצות הברית.¹ במאמר נבחנת טענה זו באמצעות ניתוח היתרונות והחסרונות של הסיוע, והמסקנה: יתרונות הסיוע עולים בבירור על חסרונותיו.

הסיוע הצבאי האמריקאי – נתונים עיקריים

הסיוע הצבאי הוא מקור המימון העיקרי להתעצמותו של צה"ל. הוא ניתן בשתי מסגרות: סיוע חוץ באמצעות תוכנית אמריקאית למימון רכש צבאי (FMM), והשתתפות משרד ההגנה האמריקאי במימון פרויקטים משותפים – בעיקר בתחומי ההגנה מפני טילים. ישראל נהנית גם מסיוע נוסף של מענקים צבאיים מיוחדים בעת הצורך.² ארצות הברית גם מעניקה לישראל היתר לשימוש במאגרים של אמצעי לחימה אמריקאיים בישראל בעת אירועי לחימה. אפשרות זו מרחיבה את המלאים שעומדים לרשות ישראל. נוסף על כך, התעשיות המקומיות משולבות בייצור אמצעי לחימה אמריקאיים המיועדים לישראל, וחברות אמריקאיות מבצעות רכש גומלין בתעשיות הישראליות (למרות שאין הדבר מחויב על פי הסכמי הסיוע). לדוגמה: חלק מהסכמי הרכישה של מטוסי 'אדיר' (F-35) הסכימו האמריקאים לרכוש ציוד מחברות ישראליות שמשתתפות בייצור המטוסים.³

ד"ר שמואל אבן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

בשנת התקציב האמריקאית 2019 החלה תוכנית הסיוע השלישית לעשר שנים (2019-2028). זו כוללת סיוע בסך 3.8 מיליארד דולר לשנה, מתוכם 3.3 מיליארד דולר לשנה בתוכנית למימון רכש צבאי (FMF), והשתתפות משרד ההגנה האמריקאי במימון פרויקטים משותפים בסך 500 מיליון דולר בכל שנה. לוח 1 להלן מציג את הקצבות הסיוע הצבאי לסוגיו שניתן בשנים 2009-2018 ותכנון לשנים 2019-2028 (כמוסכם ב-MOU – הסכם הסיוע החדש משנת 2016).

על פי נתוני ה-MOU⁴, תוכנית 2019-2028 נבדלת מקודמתה (2009-2018) בעיקר בנושאים הבאים (ראו לוח 1):

הראשון – היקף כספי הסיוע (FMF) גדל נומינלית ל-33 מיליארד דולר לעשור, לעומת כ-30 מיליארד דולר לעשור בתוכנית הקודמת (מ-3.1 מיליארד דולר בשנת 2018 ל-3.3 מיליארד דולר לשנה מ-2019 ואילך). ניתן להעריך שהגידול הנומינלי נועד להפחית את השחיקה האינפלציונית בערך הסיוע, אך לא יותר מכך. השני – רכיב הסיוע שאותו תוכל ישראל להמיר לשקלים למטרות רכש בתעשיות המקומיות ילך ויפחת בהדרגה, מ-815 מיליון דולר בשנת 2019 לאפס בשנת 2028 (ירידה חדה צפויה החל משנת 2025). לעומת זאת יגדל בהתאמה הנתח לרכש בדולרים, שיתאפשר לישראל להוציאו בארצות הברית.

השלישי – המימון האמריקאי לפרויקטים משותפים לישראל ולמשרד ההגנה האמריקאי יעמוד על 500 מיליון דולר לשנה, והוסדר לראשונה כחלק מחבילת הסיוע לעשור. כלומר, ארצות הברית רואה גם בו חלק מהסיוע, ולא שותפות גרידא במימון פיתוח וייצור אמצעי לחימה. לוח 2 להלן מפרט את הסיוע האמריקאי הזה בחתך של פרויקטים משותפים בשנים 2009-2018.

הרביעי – קיימת הבנה שהסיוע האמריקאי לישראל אינו מיועד לרכישת תזקיקים מארצות הברית. סעיף זה עשוי להגביר אף הוא את האילוץ המימוני בשקלים על תקציב הביטחון בישראל.

לוח 1: הקצבות סיוע צבאי אמריקאי לישראל בשנים 2009-2028 (במיליוני דולר)

שנת תקציב אמריקאית (ש"א)	סיוע לרכש בארצות הברית	סיוע בהמרות	סך סיוע FMF	השתתפות במימון פרויקטים משותפים לטילי יירוט	סך הכול סיוע (FMF) ופרויקטים משותפים
2009	1,879	671	2,550	177	2,727
2010	2,045	730	2,775	202	2,977
2011	2,211	789	3,000	415	3,415
2012	2,266	809	3,075	306	3,381
2013 ⁵	2,169	774	2,943	447	3,390
2014	2,285	815	3,100	729	3,829
2015	2,285	815	3,100	620	3,720
2016	2,285	815	3,100	488	3,588
2017	2,285	815	3,100	601	3,701
2018	2,285	815	3,100	706	3,806
סך הכול לעשור	21,995	7,848	29,843	4691	34,534
2019	2,485	815	3,300	500	3,800
2020	2,495	805	3,300	500	3,800
2021	2,505	795	3,300	500	3,800
2022	2,515	785	3,300	500	3,800
2023	2,525	775	3,300	500	3,800
2024	2,575	725	3,300	500	3,800
2025	2,850	450	3,300	500	3,800
2026	3,050	250	3,300	500	3,800
2027	3,050	250	3,300	500	3,800
2028	3,300	0	3,300	500	3,800
סך הכול לעשור	27,350	5,650	33,000	5,000	38,000

מקור: שירות המחקר של הקונגרס⁶ ותקציב הביטחון של ישראל⁷.

לוח 2: השתתפות ארצות הברית במימון פרויקטים משותפים של טילי יירוט (במיליוני דולר)

שנת תקציב אמריקאית (שת"א)	חץ 1,2,3 (Arrow)	קלע דוד (David's Sling)	כיפת ברזל (Iron Dome)	סך הכול
2009	104.3	72.9		177.2
2010	122.3	80.1		202.4
2011	125.4	84.7	205.0	415.1
2012	125.2	110.5	70.0	305.7
2013	115.5	137.5	194.0	447.0
2014	119.1	149.7	460.3	729.1
2015	130.9	137.9	351.0	619.8
2016	146.1	286.5	55.0	487.6
2017	272.2	266.5	62.0	600.7
2018	392.3	221.5	92.0	705.8
2019	243	187	70	500

מקור: שירות המחקר של הקונגרס.⁸

ההיגיון האמריקאי של הסיוע

מאז מלחמת יום הכיפורים ניתן הסיוע הביטחוני האמריקאי לישראל בהיקפים גדולים, כחלק בלתי נפרד ממערכת היחסים שהלכה והתחזקה בין המדינות. הסיוע האמריקאי אינו ניתן מטעמים של חמלה או משיקולים קצרי טווח של "קח ותן" אלא כחלק משותפות אסטרטגית ארוכת טווח, המבוססת על הצורך של מעצמת-העל לחזק את כוחה של בעלת בריתה, על ההזדהות של אזרחים ומנהיגים אמריקאים בארצות הברית עם מדינת ישראל וערכיה, שמתבטאת גם בתמיכה שישראל זוכה לה בקונגרס, ועל התמודדות עם איומים משותפים כגון טרור, נשק בלתי קוננוציונלי, סייבר, איראן, וכן שלטון סדאם חוסיין בעיראק ומעורבותה של ברית המועצות במזרח התיכון בעבר. מזה שנים רבות, ארצות הברית רואה בישראל בעלת ברית עיקרית שאינה חברה בנאט"ו (MNA).⁹ אפשר לראות בסיוע לישראל חלופה מסוימת לתמיכה של ארצות הברית בבעלות בריתה בנאט"ו, שהיא אף עדיפה בעבור שתי המדינות. להבדיל מבעלות ברית אחרות, ארצות הברית אינה מציבה כוחות צבא בישראל, והגנת ישראל אינה מתבססת על כוחות אמריקאיים.

הדאגה האמריקאית לביטחונה של ישראל, כבעלת ברית חשובה, מתבטאת גם באחד העקרונות המנחים את המדיניות האמריקאית בעניין זה, והוא שימור "היתרון

האיכותי הצבאי" (QME)¹⁰ של ישראל על פני יריבותיה האפשריות במזרח התיכון. בשנת 2008 הגדיר הקונגרס האמריקאי את המושג QME בהקשר לישראל כדלקמן:

היכולת [של ישראל] להתנגד ולהביס כל איום צבאי קונוונציונלי מצד כל מדינה יחידה, או קואליציה אפשרית של מדינות או מצד שחקנים לא-מדינתיים, תוך שמירה על מינימום נפגעים ונזק, על ידי שימוש באמצעים צבאיים עדיפים שיימצאו בכמות מספקת – כולל נשק, אמצעי פיקוד, שליטה, תקשורת, מודיעין, מעקב ויכולות איסוף מידע, שמאפייניהם הטכניים עולים על אלה של מדינה יחידה, או של קואליציות אפשריות של מדינות או של שחקנים לא-מדינתיים.¹¹

יישום עיקרון זה מתבטא בהיקף ובאיכות אמצעי הלחימה המסופקים לישראל ובתנאי הסיוע, לרבות הסכמים לעשר שנים, וכן בבקרה על יצוא הנשק האמריקאי לשותפות של ארצות הברית בעולם הערבי, תוך תיאום עם ישראל. הקונגרס אף קבע שיש לדווח על כל מכירת נשק אמריקאי שעלולה לפגוע ביתרון של ישראל.

ישראל עומדת בראש רשימת המדינות המקבלות סיוע חוץ צבאי במסגרת ה-FMF, אבל יש לזכור שהמדינות הנהנות באופן ישיר מהגנה אמריקאית אינן ברשימה זו (כגון חברות ברית נאט"ו שארצות הברית ערבה להגנתן, לרבות הצבת כוחות על אדמתן). לארצות הברית הוצאות ביטחון של 649 מיליארד דולר (נכון לשנת 2018) – 3.2 אחוזים מהתוצר שלה.¹² באמצעותן היא מסבסדת למעשה את הגנתן של בעלות בריתה באירופה, שחלקן אף אינן עומדות ביעד של הוצאות ביטחון בשיעור של שני אחוזים מהתוצר, שבו מחויבות חברות הארגון. דברים ברוח זו אמר גם הנשיא טראמפ, תוך דרישה מהחברות בנאט"ו להעלות את שיעור ההוצאה הביטחונית מהתוצר; לטענתו חלוקת נטל הוצאות הביטחון בנאט"ו אינה הוגנת כלפי משלם המיסים האמריקאי מזה עשרות שנים.¹³ לאור זאת, כאמור, ניתן לראות בסיוע האמריקאי לישראל דרך אמריקאית לסייע בהגנה על בעלת ברית, בדרך שונה מהתמיכה האמריקאית בחברות נאט"ו. בהקשר זה יש לציין כי ההוצאה לצריכה ביטחונית של ישראל עמדה בשנת 2018 על 5.1 אחוזים מהתוצר.

מערכת היחסים בין ישראל לארצות הברית מקדמת גם אינטרסים אמריקאיים נוספים. למשל, ישראל היא שותפה אסטרטגית המקנה לארצות הברית דריסת רגל באזור ותפקיד מרכזי בהובלת תהליכים מדיניים בסכסוך הישראלי-ערבי, אף שאינה מכפיפה את מדיניותה לרצונותיה של ארצות הברית. ראו למשל המחלוקת עם ממשל אובמה בעניין הבנייה בשטחים והסכם הגרעין עם איראן. זאת ועוד, שתי המדינות מקיימות שיתופי פעולה במגוון תחומים. בתחום הביטחוני מדובר בשיתוף פעולה בתחומי מודיעין, טכנולוגיה, לקחים משימוש בנשק אמריקאי ואימונים. תעשיות

הנשק האמריקאיות גם נהנות מביקוש קבוע לתוצרתן מצד צה"ל, שהוא צרכן בעל מוניטין רב בשוק הנשק העולמי.

מאזן היתרונות והחסרונות של הסיוע לישראל

הסיוע האמריקאי מהווה נכס אסטרטגי-ביטחוני לישראל ואלה יתרונותיו:

- תרומה עצומה לבניין הכוח של צה"ל בממדים כמותיים ואיכותיים, כאשר במבחן הזמן, הנשק האמריקאי שקיבלה ישראל עלה על זה הסובייטי שהיה בידי אויביה.
- מאז 1999 הסיוע ניתן באמצעות תוכניות רב-שנתיות בקצובות של עשר שנים, המאפשרות לצה"ל גישה סדירה לנשק אמריקאי איכותי, יכולת לבצע תכנון ארוך טווח בתחום ההתעצמות ותנאי רכש משופרים. מבחינת תעשיות הנשק האמריקאיות, מסגרות הסיוע לעשור מספקות ביטחון פיננסי להזמנות ארוכות טווח. אלמלא מסגרות הסיוע, ספק רב אם ישראל הייתה יכולה להתחייב בפני התעשיות האמריקאיות על תוכניות רכש לטווח כה ארוך מתקציב המדינה הישראלי.
- הסיוע הוא ביטוי מוחשי למחויבות הגבוהה והרציפה של ארצות הברית לביטחון ישראל. לכך נודעת גם משמעות הרתעתית ביחס לאויבי ישראל. הסיוע נגזר מעקרונ ה-QME, וללא הסיוע עלולה ארצות הברית להתקשות לממש עיקרון זה, שכולל גם התחשבות בעמדות ישראל באשר ליצוא אמצעי לחימה אמריקאיים למזרח תיכון.
- גיבוי במצבי חירום – הסיוע מתרחב בעת משברים ביטחוניים, על פי העניין, כפי שהיה למשל בתקופת האינתיפאדה השנייה. עם זאת, תוספות לסיוע מחייבות תהליך אישור מיוחד.
- השתתפות אמריקאית בהוצאות הביטחון הכבדות של ישראל, שאין כדוגמתן בעולם המערבי במונחים של הוצאות ביטחון ביחס לתוצר ולהוצאות הממשלה. לפי אומדנים לשנת 2019, סך הסיוע הצבאי מהווה כ-20 אחוזים מהצריכה להוצאה הביטחונית בישראל.¹⁴ בהשוואה לגודל התוצר, הסיוע מהווה אומנם כאחוז אחד בשנה, אך זהו סכום משמעותי בהשוואה לצמיחת התוצר, בהינתן שצמיחת התוצר בניכוי גידול האוכלוסייה בישראל עומדת על פחות מ-1.5 אחוזים (2019). אלמלא הסיוע, היה על ישראל להעתיק לביטחון משאבים נוספים משלה על חשבון צרכים אזרחיים, ו/או להשלים עם רמת סיכונים ביטחוניים גבוהה יותר. מצבה הכלכלי של ישראל בעת הנוכחית (2019) אומנם טוב מאשר בעשורים קודמים, אך אין להפריז בהערכת המצב הכלכלי (התוצר לנפש בישראל נמוך מהממוצע במדינות ה-OECD), כך שישראל עדיין זקוקה לסיוע כדי לעמוד בנטל הכלכלי של הביטחון ברמת הסיכונים הנוכחית.
- תרומה רבה לתעשיות הביטחוניות של ישראל, לרבות הכנסות לתעשיות הודות לרכש של צה"ל, שחלקו ממומן באמצעות המרת חלק מכספי הסיוע לשקלים (ההמרות

יסתיימו בשנת 2027); שילוב תוצרת של התעשיות הישראליות במערכות נשק אמריקאיות המיוצרות עבור צה"ל (למשל התקנת מערכות עזר מתוצרת התעשייה הישראלית באמצעי לחימה המיוצרים בארצות הברית); שילוב רכיבים מארצות הברית (שנרכשו בכספי סיוע) באמצעי לחימה שהתעשייה הישראלית מייצרת עבור צה"ל. כמו כן, כאמור, משרד ההגנה האמריקאי משתתף במימון פרויקטים משותפים, ובראשם ייצור מערכות הגנה מפני טילים בתעשייה הישראלית. יש לציין גם רכישות גומלין מצד ארצות הברית, אף שהתעשייה האמריקאית אינה מחויבת בכך לפי הסכמי הסיוע. שיתוף הפעולה התעשייתי עם חברות בארצות הברית תורם לאימוץ סטנדרטים מתקדמים של ייצור נשק, ועשוי לתרום לפיתוח טכנולוגיות ומוצרים חדשים בתעשייה הישראלית.

- הסיוע הצבאי הוא חלק בלתי נפרד ממארג הסיוע אמריקאי לישראל, הכולל גם תמיכה מדינית הדוקה של ארצות הברית בישראל.

מגבלות או חסרונות הסיוע האמריקאי:

- הגברת התלות האסטרטגית של ישראל בארצות הברית, והפוטנציאל לניצול לרעה של תלות זו מצידה. מדי פעם נשמעים בארצות הברית קולות הקוראים לנצל את הסיוע כדי להפעיל על ישראל לחצים מדיניים בנושא מדיניותה בשטחים, או אמירות המביעות תביעה מישראל להתנהג בהתאם לסיוע שהיא מקבלת. אמירות כאלה, שאינן תואמות את רוח הסיוע, נשמעו למשל בשלהי 2019 מצד שניים ממועמדי המפלגה הדמוקרטית לנשיאות.¹⁵ נראה שהן לא רק הצגה של עמדה מדינית אלא גם חלק מהמאבק הפוליטי הפנימי בארצות הברית, נוכח יחסיו הקרובים של הנשיא טראמפ עם ישראל, ואולי נועדו גם כדי לבוא חשבון עם הנהגת ישראל על תמיכתה בטרמפ. דוגמה אחרת – ארצות הברית מצפה מישראל לשנות את גישתה כלפי הפעילות הסינית בישראל, בשל כך החליטה ישראל בשלהי 2019 להקים ועדה מייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בתהליך אישור השקעות זרות.¹⁶ עם זאת, ארצות הברית אינה מזדרזת להשתמש בסיוע כאמצעי לחץ, וגם כאשר קיצצה בעבר בערבויות הכלכליות לישראל בגין בנייה בהתנחלויות, הקיצוץ היה מוגבל ולא אפקטיבי. גם הנשיא אובמה נמנע מפגיעה במסגרת החדשה של הסיוע הצבאי (2019–2028) שגובשה בשנת 2016, על אף מחלוקות קשות עם ההנהגה הישראלית בסוגיית הגרעין האיראני ובנוגע למדיניות ישראל בשטחים. יצוין כי לא נמצא בסיס לטענות שהושמעו בישראל ובארצות הברית, שלפיהן יכלה ישראל להשיג סיוע גדול בהרבה אלמלא המתוחות שהייתה בזמנה בין מנהיגי שתי המדינות.¹⁷
- לסיוע יש השפעה מצמצמת על התעשיות הביטחוניות בישראל, משום שעיקר צורכי צה"ל מסופקים על ידי תעשיות אמריקאיות על פי תנאי הסיוע, וגם משום שעל

ישראל להתחשב ברצונותיה של ארצות הברית בעת יצוא נשק מישראל – דבר שמצמצם את יעדי היצוא של התעשיות הביטחוניות. ההשפעה, שמקורה בהכרח של צה"ל לרכוש אמצעי לחימה בארצות הברית, צפויה לגבור עם ההפסקה הצפויה בהדרגה של אופציית ההמרה מדולרים לשקלים, מסך של 815 מיליון דולר בשנת 2019 עד אפס בשנת 2028.

- הסיוע מקנה לממשל האמריקאי הֶקְשֵׁר למכור נשק מתקדם לצבאות ערב, מה שמשפיע על מאזן הכוחות הפוטנציאלי באזור. עם זאת, נראה שלפעמים מכירות אלה דווקא דרבנו את הממשל לספק לישראל את הנשק המתקדם ביותר כדי לעמוד בעקרון ה-QME, מה שאולי מפחית מחיסרון זה.

סיכום והמלצות לישראל

יתרונות סיוע החוץ הצבאי האמריקאי גדולים מחסרונותיו. הסיבות המרכזיות שבגינן יש לשמר את מסגרת הסיוע הן:

- בהנחה שישראל תתקשה להעמיד מתקציבה מסגרות רכש קשיחות וארוכות טווח, בסדר גודל דומה לאלה הניתנות במסגרת הסיוע הצבאי – בלעדיהן תיתכן פגיעה בהיקף, בסדירות ובזמינות של אספקת מערכות נשק אמריקאיות לצה"ל לטווח הארוך.
- הסיוע מממש את עקרון ה-QME ובלעדיו ארצות הברית תתקשה לשמור על היתרון האיכותי הצבאי של ישראל, המבוסס הן על הסיוע הצבאי לישראל והן על בקרת יצוא הנשק האמריקאי למדינות אחרות במזרח תיכון. למשל, בהיעדר סיוע, המבטיח לתעשיות האמריקאיות קווי ייצור לטווח ארוך, תיתכן הגברת הלחץ על הממשל מצד התעשיות האמריקאיות לספק אמצעי לחימה מתקדמים למדינות אחרות באזור.
- הציפיות שהפסקת הסיוע תצמצם במידה ניכרת את תלותה האסטרטגית של ישראל בארצות הברית עשויות להתבדות. גם בלא הסיוע, רמת התלות המדינית והביטחונית של ישראל בארצות הברית תישאר גבוהה מאוד, למשל בהזדקקות להגנת ארצות הברית בהכרעות במוסדות הבינלאומיים, ובנכונותה של ארצות הברית למכור לישראל את אמצעי הלחימה המתקדמים ביותר. לארצות הברית אמצעים אחרים ללחוץ על ישראל, לדוגמה: ב־23 בדצמבר 2016 (שלושה חודשים לאחר חתימת הסכם הסיוע הנוכחי), בשלהי כהונתו בבית הלבן, החליט הנשיא אובמה להימנע מהטלת וטו על החלטה אנטי-ישראלית שהתקבלה במועצת הביטחון של האו"ם נגד ההתנחלויות, בניגוד למדיניות ארצות הברית עד אז. קשה לראות תרחישים אסטרטגיים שבהם ויתור על הסיוע יגביר את חופש הפעולה הישראלי מול ארצות הברית.
- מניעת הסיוע (כ־140 מיליארד ₪ בעשור) תורגש היטב בתקציבי הביטחון שיתכווצו וגם בתקציבים האזרחיים, ובעלייה ברמת הסיכונים הביטחוניים שישראל תיקח

על עצמה. בתוך כך יגבר המתח בין משרד האוצר למשרד הביטחון בישראל, מאחר שתקציב הרכש יבוא ממקורות המדינה בלבד, ויפחת הסיכוי לאישור תוכנית רב-שנתית לצה"ל המגובה במתווה תקציבי מוסכם.

- תוכנית הסיוע הנוכחית (2019–2028), כבר מגלמת נסיגה בממד הכלכלי של הסיוע הצבאי, המתבטאת בהקשחת התנאים הכלכליים של הסיוע, ובראשם צמצום הדרגתי של המרות כספי הסיוע לשקלים עד להפסקתן בשנת 2028, וכן בהבנות שהסיוע אינו מיועד לרכש תזקיקים בארצות הברית. מבחינה כלכלית גרידא ניתן לראות בצעדים אלה, שבוצעו בהסכמת ישראל, המשך להפסקת המענקים הכלכליים משנת 2008 (בזמנו ישראל קראה נכון את המפה והפסיקה לקבל אותם מיוזמתה). אומנם עד כה הנסיגה בממד הכלכלי של הסיוע האמריקאי מוצדקת, לאור השיפור שחל במצבה הכלכלי של ישראל למן אמצע שנות האלפיים; אולם התוצר לנפש בישראל עדיין נמוך מהממוצע במדינות המפותחות, וישראל מתמודדת לבדה עם איומים חמורים מאלה המוטלים עליהן. על כן מוטב לישראל לא לאמץ יוזמות בעלות משמעויות ביטחוניות ארוכות טווח, כמו בנושא ויתור על הסיוע, המבוססות במידה רבה על הנחות כלכליות אופטימיות.

- הסיוע האמריקאי לישראל אינו עומד בפני עצמו – הוא חלק ממארג היחסים האסטרטגיים בין המדינות, המשרת את האינטרסים של שתיהן, ובו מוגדרת ישראל כבעלת ברית עיקרית מחוץ לנאט"ו. אומנם ביחסים בין המדינות זוכה גם ארצות הברית לתמורות משמעותיות, אולם מבחינת ישראל סך התמיכות האמריקאיות מהווה תרומה מכרעת לביטחונה.

בעניין תוכנית הסיוע 2019–2028 – יש להיערך כבר עתה לשינוי החד הצפוי בהמרות לשקלים משנת 2025 ואילך, באמצעות שילוב כמה מאמצים במקביל: א. מימון מקומי – לשרידות ולפיתוח תעשיות ביטחוניות ייחודיות לשם שימור מחקר ופיתוח בעל משמעות אסטרטגית, וכן שימור אנשי מפתח בתעשיות; ב. סיוע לחברות מקומיות לשם הגברת היצוא; ג. בחינת מיזוגים בתעשייה כדי להשיג יתרון לגודל; ד. שילוב חברות ישראליות בהזמנות רכש מחברות אמריקאיות; ה. הידוק שיתוף הפעולה עם חברות אמריקאיות ואף העתקת גורמי ייצור וחברות בת של חברות ישראליות לארצות הברית; ו. עידוד חברות אמריקאיות לרכש גומלין, אף שהחברות האמריקאיות אינן מחויבות בכך; ז. סיוע בהסבת קווי ייצור וכוח אדם מייצור ביטחוני לייצור אזרחי; ח. ליווי בהסברה וסיוע מלווה לחברות קטנות.¹⁸

לשותפות האסטרטגית של ישראל עם ארצות הברית יש מחיר שאינו נובע רק מהסיוע הביטחוני, אלא מעצם היותה של ישראל שותפה אסטרטגית של ארצות הברית. כשותפה אסטרטגית על ישראל להמשיך לגלות רגישות לאינטרסים ביטחוניים ומדיניים אמריקאיים. מדי פעם אף ניתן לציין את תרומתה לביטחון ארצות הברית

בתחומי החוץ והביטחון (דריסת רגל אסטרטגית, הובלת תהליכים מדיניים, מודיעין ולקחים צבאיים, שיתוף פעולה ביטחוני בנושאי לוחמה בטרור ואיראן), מתוקף היותה בעלת ברית. על ישראל להמשיך לעצב את מערכת היחסים בין המדינות בהתבסס על שיקולי הטווח הארוך.

בעניין הקולות בארצות הברית הקוראים להתנות את הסיוע הצבאי לישראל בשינוי מדיניותה כלפי הפלסטינים – על ישראל להבהיר שמערכת היחסים האסטרטגית בין המדינות היא עמוקה, מקיפה מספר רבדים ובנויה לטווח ארוך (כפי שמעידה גם מסגרת הסיוע לעשור), זאת בשעה שקולות מסוג זה מבקשים למעשה לראות את היחסים כ"תן וקח" בלבד, שמאפיינים יחסים שטחיים. יש לציין שקולות אלה אינם הולמים את עצמאותה ואת אופייה הדמוקרטי של ישראל, במובן שהמצדדים בהתניית הסיוע מבקשים להתערב בנושא יחסי ישראל עם הפלסטינים, שהוא נושא יסודי בביטחון הלאומי של ישראל ועומד במרכז המחלוקת הפוליטית בישראל. עם זאת, לא ניתן להתעלם מכך שדברים אלה נאמרו מפי בכירים במפלגה הדמוקרטית, כך שהם עלולים להשפיע בעתיד על היקף הסיוע לישראל או על תנאי קבלתו – במיוחד אם ייבחר לנשיאות מועמד הדוגל בגישה זו. שלמות הסיוע ותנאיו לעתיד אינם מובנים מאליהם גם מצד המפלגה הרפובליקנית, לאור תפיסה שבה מחזיק כיום הנשיא טראמפ, שלפיה על ארצות הברית לצמצם את המשאבים שהיא משקיעה בהגנת מדינות אחרות. אל לה לישראל להירתע מקונפליקטים עם ארצות הברית בעניינים שעומדים בלב הביטחון הלאומי שלה, אולם עליה לבחון כל מקרה לגופו, וזאת תוך מודעות לאינטרסים של ארצות הברית ולשיקולי הטווח הארוך. בכל מקרה, ולא רק בשל סיוע החוץ, מוטב לישראל לשמור על גישה מאוזנת ביחסיה עם שתי המפלגות האמריקאיות, כראוי ליחסים העמוקים בין שתי המדינות.

הערות

- 1 לעיון בעמדה כזו – ראו בקובץ זה מאמר מאת תא"ל (מיל') ד"ר ששון חדד, המציג גישה אדישה-שליטת להמשך הסיוע, שלפיה אין מניעה להמשיך בסיוע, אך אל לה לישראל להסס לוותר עליו, אם ישמש להפעלת לחצים אמריקאיים עליה.
- 2 לדוגמה: בעיצומה של האינתיפאדה השנייה בשנת 2003 הוקצה לישראל מענק נוסף של מיליארד דולר.
- 3 Zanutti Jim, "Israel: Background and U.S. Relations", Congressional Research Service, p. 25, October 28, 2016 <https://www.hsdl.org/?view&did=796700>
- 4 שם, עמ' 24.
- 5 הנתונים לאחר קיצוץ של 157 מיליון דולר (מתוך סך של 3.1 מיליארד דולר), בשל קיצוץ רוחבי בתקציב האמריקאי במרס 2013.
- 6 Jeremy M. Sharp, "U.S. Foreign Aid to Israel", Congressional Research Service; December" 22, 2016 edition; April 10, 2018 edition; August 7, 2019 edition.

- <https://emetnews.org/documents/us-foreign-aid-to-israel-2016.pdf>
<https://www.hsdl.org/?abstract&did=809504>
<https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33222.pdf>
- 7 הצעת תקציב הביטחון לשנים 2017–2018, נושאים לא מסווגים, אוקטובר 2016, עמוד 33; הצעת תקציב הביטחון לשנת 2019, נושאים לא מסווגים, פברואר 2018, עמוד 33.
- https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/ministry_of_defence_2017-2018/he/state-budget_2017-2018_government-ministries-budge_MisradHabitachon_Prop.pdf
https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/ministry_of_defence_2019/he/state-budget_2019_government-ministries-budget_MisradHabitachon_Prop.pdf
- 8 Jeremy M. Sharp, “U.S. Foreign Aid to Israel”, Congressional Research Service, August 7, 2019.
<https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33222.pdf>
- 9 Major non-NATO ally (MNNA).
- 10 Qualitative Military Edge (QME)
- 11 “U.S. Foreign Aid to Israel”, Congressional Research Service; December 22, 2016. p. 2, Jeremy M. Sharp,.
- <https://emetnews.org/documents/us-foreign-aid-to-israel-2016.pdf>
- 12 US Office of Management and Budge, Historical Tables. Table 5.1.
<https://www.whitehouse.gov/omb/historical-tables>
- 13 שירות כלכליסט, “טרמפ: כופפתי את מדינות נאט”ו; מקרון: הוצאות הביטחון לא יגדלו מעבר ליעד”, **כלכליסט**, 12 ביולי 2018.
- <https://www.calcalist.co.il/world/articles/0,7340,L-3742239,00.html>
- 14 מושג ההוצאה לצריכה הביטחונית כולל גם את הוצאות מוסד ושב”כ, ואינו כולל הוצאות משרד הביטחון עבור גמלאות פורשים ואגפי השיקום והמשפחות.
- 15 אמיר תיבון, “חמישה מועמדים לנשיאות מדגימים את המחלוקת בצמרת הדמוקרטית ביחס לישראל”, **הארץ**, 31 באוקטובר 2019.
<https://www.haaretz.co.il/news/world/america/.premium-1.8059829>
- 16 דורון אלה, הקמת מנגנון לפיקוח על השקעות זרות בישראל: מאפיינים ומשמעויות ביטחוניות, **מבט על**, גיליון 1229, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 18 בנובמבר 2019.
- 17 ראו במזכר זה את מאמרו של דן שפירו, שגריר ארצות הברית בישראל באותה עת.
- 18 פתרונות אלו נדונו בצוות התעשיות ב-INSS.