

נייר עמדה – עתיד הסיוע הצבאי האמריקאי לישראל

ניתוח שיקולים אסטרטגיים וכלכליים והמלצות

ד"ר רפאל בן לוי

תוכן

2	עיקרים
4	מתווה הסיוע הקיים
4	יתרונות של המתווה הקיים
6	תופעות שליליות במתווה הקיים
13	הערכת חלופות
17	המלצות
	נספח : מערכות אמל"ח אמריקאיות
18	מרכזיות שנמכרו לישראל

עיקרים

- היחסים המיוחדים עם ארה"ב היו ונותרו עמוד תווך בתפיסת הביטחון הישראלי. כספי הסיוע הצבאי שישראל מקבלת מאז שנות ה-70 מהוויים מרכיב מרכזי במערכת יחסים זו, אך היא אינה מסתכמת בהם, אלא באינטרסים אסטרטגיים רחבים יותר שהסיוע נועד לשרת, וכן בערכים משותפים.
- מזכר ההבנות האחרון הגדיר את תנאי הסיוע לשנים 2019–2028, כך שבשנים הקרובות מדינת ישראל תידרש שוב למשא ומתן מול הממשל האמריקאי הבא, שיתחיל לכהן בינואר 2025, על מתווה שיגדיר את הסיוע לעשור הבא, החל מ-2029. לכן כבר עכשיו על ישראל להתחיל תהליך פנימי שבוחן כיצד לעצב את המרכיב הזה של מערכת היחסים במסגרת הסביבה האסטרטגית הרחבה יותר, ובאופן שממקסם את העוצמה והביטחון של מדינת ישראל וכן את נכסיותה לארה"ב בהסתכלות קדימה.
- לצד היתרון המשמעותי המרכזי בדמות תוספת משאבים להתעצמות של צה"ל, יש למתווה הסיוע הנוכחי מגרעות אסטרטגיות לא מבוטלות, כולל:
 - עולים קולות בשתי המפלגות האמריקאיות שמתנגדים לסיוע, ומבקשים להתנות אותו בשינוי מדיניות ישראלית בסוגיות שונות, בעיקר בסוגיה הפלסטינית;
 - פיצול פנימי גובר בקונגרס מקשה על חקיקת הסיוע בפועל, וישראל הופכת בעקבות זאת לסלע מחלוקת פוליטית מפלגתית. היכולת של הקונגרס להמשיך להעביר את הסיוע שישוכם במזכר הבנות בזמן ובאופן יציב אינה מובטחת, וישראל אינה יכולה להסתמך על משאבים אלה כמקור מימון יציב ואמין כפי שהיה עד כה;
 - לצד מסר של תמיכת ארה"ב בישראל, קבלת הסיוע משדרת גם תלות וחולשה כלפי אויבים ושותפים באזור, ולא באמת מרתיע את הציר האיראני בזמן שהממשל האמריקאי מתעדף הגעה להבנות עם טהרן על פני עימות;
 - אובדן עצמאות בייצור חימושים וצמצום ההשקעה בתעשייה הצבאית הישראלית באופן כללי;
 - הסיוע מעודד אימוץ דוקטרינה מגננתית שנשענת על פתרונות טכנולוגיים יקרים תוך ויתור על שטח, במקום דוקטרינה התקפית שנשענת על יוזמה, הכרעת האויב ואחיזה בשטח;
 - לאורך זמן, ישראל מוותרת על יוזמה אסטרטגית ואינטרסים ביטחוניים ארוכי טווח תמורת הסיוע;
 - הסיוע מחזק את דומיננטיות היתר של צה"ל במערכת קבלת ההחלטות על ביטחון לאומי בישראל.
- מסקנת הנייר היא שיש לפעול לצמצום את היקף הסיוע באופן הדרגתי, ובטווח הארוך לבטלו. רק ויתור על הסיוע יכול לתת מענה לתופעות השליליות הרבות הנוצרות מהמצב הנוכחי; ייתכן שמדובר בכיוון בלתי נמנע עקב מגמות בחברה האמריקאית שאין בידי ישראל לשנותן. במישור האסטרטגי, היתרונות של עצמאות ושל מעבר למערכת יחסים הדדית יותר מול וושינגטון עולים בבירור על היתרונות של המשך מצב התלות וקבלת הסיוע, שהם בעיקר במישור הכלכלי המיידי.
- על רקע התחרות הבין-מעצמתית, גובר העניין האמריקאי להתמקד באתגר שמציבה סין ולפעול פחות במזה"ת. בהקשר זה, מדינת ישראל עצמאית שפועלת להכריע את אויביה בהחלטיות תהיה נכס לארה"ב. ישראל תוכל למלא תפקיד משמעותי באסטרטגיה האמריקאית במזה"ת כראש חץ של המחנה הפרו-אמריקאי נגד המחנה הפרו-סיני והאנטי-מערבי בהובלת איראן. עסקה אפשרית היא שישראל לוקחת פחות

משאבים מארה"ב אך זוכה ליותר חופש פעולה בנוגע לשאלה כיצד היא דואגת לאינטרסים המשותפים שלה ושל ארה"ב באזור.

- על מנת למזער את הקושי הכלכלי של ויתור על הסיוע ולמקסם את היתרונות האסטרטגיים מומלץ לנקוט שורה של צעדים, כולל:

- חתירה למזכר שיגדיר צמצום הדרגתי על פני עשור;
- אם נדרש, העברת חלק מהסכום ממענקים להלוואות ארוכות טווח;
- על מנת להקל על תכנון ארוך טווח ולאפשר ודאות למערכת הצה"לית, יש לשקול חקיקה שתקבע שתקציב הביטחון יהיה אחוז קבוע מהתל"ג;
- המרת חלק מהסכום ממענק להשקעה הדדית בפיתוח וייצור יכולות, כגון לייזר, סייבר, בינה מלאכותית ותת-מערכות לפלטפורמות לחימה גדולות;
- במסגרת רכישת פלטפורמות גדולות, דרישת יותר נתחי עבודה בישראל (offsets), לצד הגברת היקף הייצוא הביטחוני הישראלי למדינות זרות שמזוהות כפרו-מערביות;
- התייעלות בעצם הדרישות בבניין הכוח הצה"לי; מעבר חזרה להדגשת כוחות היבשה והים על פני עוד טייסות קרב מתקדמות ומערכות הגנה מפני טילים (שכן לאחר שישראל תכריע את אויביה במעגל שני, ובפרט חמאס וחיזבאללה, איום הטק"ק יצטמצם במידה ניכרת);
- מינוף הנכונות לצמצם את הסיוע לשינוי המדיניות האמריקאית בסוגיות מדיניות שישפר את המצב הביטחוני בישראל (יו"ש, עזה, לבנון);
- ככל שישראל תגביר את הביטחון על ידי הכרעת האויבים וביטול האיומים השוטפים עליה, כגון איום הרקטות מעזה והצורך בסבבי לחימה כל שנתיים, כך יתאפשר המשך גשוג וגידול הכלכלה שלה שבטוח הארוך יקזז את העלויות של מימון עצמי להתעצמות;
- אם צמצום הסיוע יוצג כהחלטה ישראלית יזומה שהתקבלה בתיאום מלא עם וושינגטון, השדר כלפי האזור יהיה דווקא של עוצמה.

- יש להפנים שגם אם ישראל מעוניינת בחידוש מתווה הסיוע הנוכחי, אין זה מובן מאליו שתהיה נכונות פוליטית מצד ארה"ב לעשות זאת ללא התניות מפורשות שישראל לא תוכל לקבל, וגם, עקב הפיצול הפנימי, לא בהכרח תהיה לה היכולת להוציא לפועל את כוונות הממשל דרך הקונגרס באופן שוטף.

- לקראת כל משא ומתן בנושא הסיוע עם ארה"ב יש לערוך בחינה מעמיקה כיצד תוכל ישראל להתמודד עם תרחיש של הפסקת הסיוע. זאת לכל הפחות כדי לחזק את עמדת המיקוח של ישראל ולהיות מוכנה לעמוד איתן מול לחצים להתניית הסיוע בתנאים מדיניים.

- גם אם ישראל תשאף להמשך מתווה הסיוע הנוכחי, יש לפעול מיידית להעצמת יכולות ייצור עצמאיות בישראל של חימושים לכל מערכות האוויר, היבשה והים, וכן לקבוע מנגנונים ממשלתיים שיחייבו שמירת יכולות ייצור קריטיות בתוך מדינת ישראל ולהיערך למצב שיהיה בו מחסור עולמי בחומרי גלם לייצור פצצות ותחמושת.

מתווה הסיוע הקיים

לישראל אתגרים ביטחוניים רבים ומגוונים שמחייבים אותה לבנות יכולות צבאיות מתקדמות ורחבות היקף. מאז שנות ה-70, כחלק מהמענה לאתגרים הרבים האלה, ישראל מקבלת סיוע צבאי מארה"ב בהיקף שהולך וגדל עם השנים ושעוזר לה לממן רכישת פלטפורמות גדולות לצה"ל, יחד עם צרכים רבים אחרים כולל חימושים, הגנה מפני טילים, תחזוקה, חלקי חילוף, דלק סילוני ועוד.

החל משנת 1999, היקף ואופי הסיוע מעוגנים במסגרת מזכר הבנות שנחתם בין הממשל האמריקאי לממשלת ישראל. עד כה נחתמו 3 מזכרים כאלה – ב-1999 עם ממשל קלינטון, ב-2007 עם ממשל בוש וב-2016 עם ממשל אובאמה – כל אחד לתקופה של 10 שנים. מזכר ההבנות אומנם מגדיר את כוונות הממשל בנוגע לסיוע לישראל, אולם מימושו בפועל תלוי בתהליך חקיקה בקונגרס שמקצה תקציבים על בסיס שנתי.

מזכר ההבנות שנחתם ב-2016 [מגדיר](#) :

- 3.3 מיליארד דולר לשנה כסיוע צבאי (FMF), (אם הבנה שישראל לא תרכוש דלק בכספים אלה);
- 0.5 מיליארד דולר לשנה כסיוע לפרויקטי הגנה מפני טילים;
- צמצום הדרגתי של מרכיב ההמרה לשקלים (המאפשר רכישות מתעשייה ישראלית) מ-26.3% ל-0% עד 2028 (עיקר הצמצום בין השנים 2023–2028) ואיסור על שימוש בכספים שניתנים להמרה לצורכי מחקר ופיתוח.

בנוסף, המתווה הנוכחי מאפשר לישראל "לקנות בתשלומים" מחברות אמריקאיות בהסתמכות על סיוע עתידי. כמו כן, ארה"ב מעבירה את הסכום השנתי המלא בתחילת השנה ומאפשרת לצבור ריבית על הכסף, וזו משמשת לתשלום חובות ישראלים אחרים לארה"ב.

כל זאת, מתוך הבנה שזהו אינטרס אמריקאי לסייע למדינת ישראל לשמור על ביטחונה בצל איומים קיומיים רבים, וללא התניות מפורשות על המדיניות הישראלית בסוגיות מדיניות וביטחוניות שונות שעלולות להיות בהן מחלוקות עם העדפות הממשל האמריקאי.

יתרונות של המתווה הקיים

הסיוע כסמל של תמיכה מעצמתית שמחזק את ההרתעה הישראלית

עצם קיומו של הסיוע [מהווה סמל](#) לתמיכה האסטרטגית של ארה"ב בישראל ומוסיף להרתעה הישראלית נגד איומים שונים, בראש ובראשונה איראן ושלוחיה. המסגרת הממוסדת של הסיוע, לצד העובדה שמדובר במשאבים קונקרטיים, משדרת כלפי אויבי ישראל שארה"ב מגבה אותה, וזה מוסיף להרתעה הכללית ולדימוי הישראלי כמדינה שמאחוריה עומדת מעצמה גדולה. ביטול חד-צדדי של הסיוע על ידי ארה"ב [עלול לשדר רפיון](#) בתמיכה האמריקאית בישראל ובכך יפגע בהרתעה הישראלית נגד האיומים הגדולים ויעודד את איראן וגורמים אחרים לתקוף אותה מתוך הנחה שארה"ב לא תתערב או תסייע.

הסיוע מקיז חלק גדול מהעלויות הגבוהות של צרכיה הצבאיים של ישראל ומממן את הרכש של פלטפורמות גדולות ויקרות. לולא הסיוע, או שישאל לא תרכוש מערכות אלה או שהיא תיאלץ להקדיש משאבים שיבואו על חשבון תקציבים אזרחיים אחרים.

בנוסף, מתווה המזכר שמגדיר את היקף הסיוע ל-10 שנים קדימה מקל על תהליכי תכנון של צה"ל כי הוא מקנה לו מידה רבה של ודאות ארוכת טווח. לולא ודאות זו או שלצה"ל תהיה פחות ודאות לצורך תכנון תהליכי רכש ארוכי טווח או שישאל תצטרך ליצור מנגנונים בירוקרטיים (כמו חקיקה) שיעניקו ודאות מספקת כדי לחתום על הסכמי רכש שפרוסים על תקופה שהיא מעבר לתקציב השנתי (או הדו-שנתי).

3.8 מיליארד דולר לשנה הם כ-14.3 מיליארד ש"ח, ותקציב המדינה ב-2024 עומד על 584 מיליארד ש"ח. לפיכך, הערך הכספי של הסיוע מהווה כיום כ-2.4% מתקציב המדינה. בשנים האחרונות אחוז זה הולך ויורד עקב מגמת העלייה בתקציב המדינה ובתל"ג, מ-3.5% בשנת 2018 עד 2.7% בשנת 2024, לפני התוספות לתקציב בעקבות המלחמה. בתוך כך, תקציב הביטחון מונה כ-170 מיליארד ש"ח, ולכן ערך הסיוע מהווה כ-8% מתוך תקציב הביטחון.

מכל מקום, 2.4% האחוזים מתקציב המדינה למעשה משמעותיים יותר מכפי שהמספר עצמו משקף, שכן [רובו](#) הגדול של תקציב המדינה מוקדש להוצאות על בסיס מחויבויות קודמות שקשה לשנות אותן, כגון שכר ופנסיה לעובדי מדינה, ביטוח לאומי, וריבית על חובות. הנתח מהתקציב השנתי שנתון למשא ומתן פוליטי הוא למעשה קטן בהרבה. כך שבתרחיש של ביטול הסיוע ובהנחה שישאל תמשיך לרכוש אותן מערכות מכספה, השלמת השווי של הסיוע מתוך תקציב המדינה תחייב או צמצום הוצאות אחרות, או הגדלת הגירעון או עריכת רפורמות לנתחים הקשיחים באמצעות חקיקה.

המזכר הנוכחי כאמור מבטל את היכולת להמיר דולרי סיוע לשקלים כדי לרכוש מתעשיות ישראליות. ובכל זאת, חברות אמריקאיות רבות בוחרות לתת נתחי עבודה מהפרויקטים הגדולים לחברות ישראליות, וזה מפתח אותן ומחבר אותן אל החברות האמריקאיות הגדולות.

שימור היתרון האיכותי

הסיוע מאפשר [שמירה](#) על היתרון האיכותי הצבאי של ישראל.¹ ארה"ב מוכרת אמל"ח למדינות רבות באזור, והסיוע מאפשר לישראל לשמר את היתרון שלה נוכח ההצטיידות הטכנולוגית של המדינות האחרות באזור שהן בעלות מקורות מימון מרווחי נפט. בנוסף, ללא הסיוע לישראל שמבטיח לחברות האמריקאיות קווי ייצור, חברות אלו עלולות להגביר את הלחץ שלהן על הקונגרס לאשר עסקאות עם מדינות ערב. (שיקול זה בסופו של דבר מצטמצם לשיקול הכלכלי, האם ישראל יכולה לעמוד בקצב ההתעצמות הנוכחי בכוחות עצמה.)

¹ החוק האמריקאי מגדיר את היתרון האיכותי כ"היכולת של ישראל לגבור על כל איום צבאי קונבנציונלי אמין, הנשקף ממדינה בודדת או קואליציה של מדינות או ארגונים לא מדינתיים, תוך ספיגת נזקים מינימליים, בזכות עליונות ביכולות". ראו: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/R46580.pdf>

תופעות שליליות הנובעות מהמתווה הקיים

גוברים הקולות שמתנגדים לסיוע בשתי המפלגות האמריקאיות; בקרב הדמוקרטים יש שרוצים לבטל או ללחוץ על ישראל ובקרב הרפובליקנים יש שמתנגדים עקרונית לסיוע צבאי למדינות זרות.

ניכר כי בקרב המפלגה הדמוקרטית גוברים הקולות שמבקשים לבטל את הסיוע לישראל בכלל, או לכל הפחות להתנות אותו באופן מפורש בקבלה ישראלית של מגבלות מחמירות על אופן הפעלת הכוח, ובמהלכים מדיניים כמו נסיגה מיהודה ושומרון או ויתורים שונים כלפי הרש"פ עד כדי הקמת מדינה פלסטינית. לדוגמה, מאמר מערכת של עיתון ה-NYT (אפריל, 2024) תחת הכותרת "הסיוע הצבאי לישראל אינו יכול להיות ללא תנאים" קורא להתניות מפורשות על אופי ניהול הלחימה. כמו כן, דווח כי המועמדת הדמוקרטית לנשיאות, קמאלה האריס, תשקול התניית חלק מהסיוע (אוגוסט, 2024). יש לציין שמגבלות מסוימות על שימוש בנשק אמריקאי קיימות לפי החוק האמריקאי בלי קשר למקורות המימון, וישראל עומדת בהן. אלא שכאן מדובר בדרישות מחמירות במיוחד שלמעשה אינן מאפשרות השגה של יעדי לחימה או שמסכנות חיילי צה"ל באופן שאינו נדרש מאף צבא מערבי אחר.

על רקע מגמה זו עולה הסיכוי כי בשיחות לחידוש מזכר ההבנות תעלה ציפייה מישראל להסכים לצעדים מדיניים כלשהם. זאת לעומת ההסכמה ההדדית עד כה שהסיוע ניתן לטובת ביטחון ישראל ולא יותנה בשום מהלכים מדיניים.²

גם לאחר מו"מ עם הממשל וחתימה על מזכר הבנות, עדיין קיימת האפשרות של שימוש במועד אספקת האמל"ח בפועל כמנוף לחץ להשפעה על האופן שבו ישראל פועלת בלחימה ועל יעדי המלחמה עצמם. לדוגמה, הכרזת ממשל בידן (מאי 2024) כי הוא מעכב העברת משלוח אמל"ח לישראל על רקע כוונת ישראל להיכנס לרפיח; או החלטת ממשל אובאמה (קיץ 2014) לעכב אספקה של טילי הפייר לישראל במהלך מבצע צוק איתן. סביר כי דינאמיקה זו תופיע שוב בכל מערכה עתידית. יש לזכור שגם אם ישראל תשלם מכספה עבור מערכות אלו הממשל יכול עדיין לעכב אספקה, אולם יש להניח שכאשר ישראל משלמת מכספה ולא מסיוע המחיר הפוליטי שנשיא ישלם על כל עיכוב יעלה.

במקביל, בקרב המפלגה הרפובליקנית מתחזקת מגמה, מכיוון אחר, של חשדנות וראייה שלילית כלפי סיוע צבאי למדינות זרות באופן כללי. טיעונים בעד מתן סיוע שפונים לאינטרס הכללי של ארה"ב בקניית השפעה בעולם והמחויבות הערטילאית לתמוך בשותפות אינם חזקים במיוחד בקרב הציבור שמהווה את הבסיס הפוליטי של הנשיא לשעבר, טראמפ. תפיסה זו רואה בעין שלילית סיוע לישראל ככל שהיא נתפסת כמדינה מפותחת ומצליחה שבכל זאת לוקחת את כספי המיסים של אמריקאים. לעומת זאת, ציבור זה נוטה להעריך את ישראל כאשר היא נתפסת כמדינה עצמאית, שאינה מבקשת מחיילים אמריקאים להילחם עבורה, ופועלת באופן החלטי נגד האיומים עליה ומצליחה בשדה הקרב. ככל שישראל מגלמת את האתוס של היוזם, המעוז והעצמאי, היא זוכה לאהדה רבה יותר בציבוריות האמריקאית בכלל ובציבור תומכי טראמפ בפרט, וכן להפך – ככל שהיא נתפסת כתלותית, לא עצמאית ולא החלטית, היא זוכה לבוז.

² יעקב נגל, "תהליך המשא ומתן לחתימת הסכם הסיוע לשנים 2019–2028 מנקודת המבט של ראש הצוות הישראלי", בתוך *התעשייה הביטחונית בישראל והסיוע האמריקאי*, מאי 2020, פרסום INSS, עמ' 45, https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2020/06/memo201_e.pdf.

בתרחיש של כהונה שנייה של טראמפ כנשיא יש בסיס להניח שהוא יבקש תמורות מדיניות כלשהן במסגרת כל משא ומתן על מזכר הבנות של מתווה סיוע חדש לישראל. פעמים מספר בעבר הוא התבטא נגד הרעיון שהסיוע ניתן ללא תמורה מדינית מצד ישראל, והוא לא שלל התניית הסיוע בתמיכה ישראלית במהלכים שהוא מעוניין לקדם.³ הוא גם [התבטא](#) באופן כללי נגד סיוע צבאי למדינות זרות, והציע להעבירו להלוואה במקום מענק.

אופי ההתנהלות של טראמפ מעיד כי כאיש עסקים הוא תמיד נושא ונותן, ופחות מחשיב טיעונים אסטרטגיים בעד סיוע למדינות זרות. הגישה של טראמפ היא לדרוש משותפים לעשות יותר באופן עצמאי ושאר"ב תעשה עבורם פחות. העובדה שהסיוע לישראל תורם לביטחון ארה"ב ושישראל אינה זקוקה לחיילים אמריקאים בשטחה כמו ששותפים צריכים, פחות חשובה. טראמפ מעריך מדינות שחותרות לעצמאות וניצחון ומתייחס בבוז למדינות שבאות לבקש ממנו סיוע.

בדומה, המועמד לסגן הנשיא, ג'.די. ואנס, [אמר](#) דברים דומים במאי 2024, ובהם הוא הבהיר שבניגוד לאוקראינה הוא אומנם תומך בסיוע לישראל ככל שזה נדרש כמשקל נגד מול איראן, אך הדגיש שהוא מעוניין בשותפות שאינן תלויות בארה"ב ושמסוגלות לפעול לבדן לשמירה על ביטחון ובאופן שמשחרר משאבים אמריקאיים לטובת זירת מזרח אסיה:

We have to sort of ask ourselves, what do we want out of our Israeli allies? And more importantly, what do we want out of all of our allies writ large? Do we want clients who depend on us, who can't do anything without us? Or do we want real allies who can actually advance their interests on their own with America playing a leadership role... That gets us to a place where Israel and the Sunni nations can play a regional counterweight to Iran. We don't want a broader regional war. We don't want to get involved in a broader regional war. The best way to do that is to ensure that Israel, with the Sunni nations, can actually police their own region of the world. That allows us to spend less time and resources on the Middle East and focus more on East Asia, in the same way that we want our own allies to do the job in Europe.

פיצול גובר בקונגרס מקשה על חקיקת הסיוע, וישראל הופכת בעקבות זאת לסלע מחלוקת פוליטית מפלגתית

קיים כיום פיצול עמוק בקונגרס האמריקאי כך שאפילו חקיקת סיוע החירום לישראל בזמן המלחמה, שעדיין זוכה לקונצנזוס רחב בפני עצמו, התעכב במשך חודשים רבים עקב מחלוקות פוליטיות אחרות. בשנה האחרונה ראינו תופעה חדשה בשלב החקיקה של הסיוע, של כריכת הסיוע לישראל עם הסיוע לאוקראינה ועוד סוגיות פנים שנויות במחלוקת פוליטית בארה"ב. מקרה זה מעיד כי היכולת של הקונגרס להמשיך להעביר את הסיוע שישוכם במזכר הבנות בזמן ובאופן יציב אינה מובטחת, וכי ישראל אינה יכולה להסתמך על משאבים אלה כמקור מימון יציב ואמין כפי שהיה עד כה.

במצב של פיצול עמוק זה, עצם קיום הסיוע תורם להפיכת ישראל לסוגיה מפלגתית. זאת מכיוון שהוא מגביר את תחושת האחריות של חברי קונגרס על פעולות ישראליות, שכן הקונגרס מחליט לממן אותה, והוא מזמין ביקורת רבה יותר על דרכי הפעולה של ישראל מול אויביה ולחץ ציבורי על אנשי קונגרס להפעיל לחץ כדי לשנות את המדיניות הישראלית. אילולא הסיוע היה הרבה פחות על מה להתווכח סביב ישראל, והיא לא הייתה נתפסת כבת-חסות אמריקאית שהאחריות על מעשיה נופלת על אנשי קונגרס. רבים אומרים שישראל צריכה לשמר

³ ראו: 7, Martin Baron, *Collision of Power: Trump, Bezos, and The Washington Post*. Flatiron Books, 2023, p. 7. <https://time.com/6972021/donald-trump-2024-election-interview>, TIME-ל.

את התמיכה הדו-מפלגתית כדי שתמשיך לקבל את הסיוע, אך כיום, למעשה עצם העובדה שישראל לוקחת את הסיוע מעודד את הפיכתה לסלע מחלוקת ושוחק את התמיכה המדינית הדו-מפלגתית.

הסיוע משדר גם תלות כלפי אויבים ושותפים באזור, ולא באמת מרתיע את איראן

לצד היותו סמל לתמיכה האמריקאית בישראל, הסיוע גם מציג את ישראל באזור כבת חסות של ארה"ב שתלויה בה. האיום הגדול ביותר על ישראל בעשורים האחרונים הוא האיום של תקיפה רב-זירתית על ישראל על ידי שלוחי איראן כולל תקיפות רקטות, טילים ופלישת כוחות קרקע. נראה שהרתעה זו לא הצליחה במבחן המציאות, וגם לא נגד איראן כשהיא עצמה תקפה את ישראל באופן תקדימי בכטב"מים וטילים בחודש אפריל 2024.

הרתעה היא פונקציה של הערכת האויב את היכולות שלך ושל הכוונות שלך להשתמש בהן במידה שהוא יעשה צעדים מסוימים נגדך. כאשר ארה"ב מאמצת מדיניות של פייסנות כלפי איראן, מדגישה בעיקר את רצונה להגיע להבנות בסוגיית הגרעין, ומשדרת שהיא אינה מוכנה להתעמת איתה צבאית, עצם הקיום של הסיוע כבר אינו תורם להרתעה הישראלית אלא להפך, הוא מחזק את התדמית של ישראל כמדינה שאינה מסוגלת לפעול ללא אישור אמריקאי, והתוצאה היא דווקא פגיעה בהרתעה. הציפייה מצד איראן היא שארה"ב תרסן את ישראל מול האפשרות של פעולה צבאית נגד תוכנית הגרעין שלה, וכן בפעולותיה במעגל ראשון נגד חיזבאללה וחמאס. בזמן שושינגטון לוחצת על ישראל לרסן את עצמה בכל החזיתות, אימוץ מדיניות החלטית על ידי ישראל נגד אויביה בפועל תורם יותר להרתעה הישראלית מאשר הסמל של הסיוע האמריקאי.

ייתכן שהצבת נושאת המטוסים האמריקאית באגן המזרחי של הים התיכון בתחילת המלחמה גרמה לאיראן לרסן את תקיפות חיזבאללה מתחת לרף הסלמה מסוים. אך זו תוצאה של אמירה אמריקאית ברורה שהיא לא תקבל הסלמה עד כדי מלחמה כוללת, ואינה תוצאה של עצם קיום הסיוע באופן כללי.

גם כלפי מדינות המפרץ, ישראלי נתפסת כנכס דווקא כשהיא מראה מוכנות להתעמת עם איראן, בין עם ארה"ב תומכת בצעדים אלה ובין אם לא. צמצום התלות יאפשר לישראל לנקוט עמדה תקיפה יותר כלפי איראן גם בזמנים שארה"ב נוקטת עמדה פייסנית כלפיה.

עידוד אובדן עצמאות בייצור חימושים וצמצום ההשקעה בתעשייה הצבאית הישראלית באופן כללי

הסיוע אינו מחייב את ישראל לרכוש חימושים דווקא בארה"ב, אך עובדה היא שעצם קיומה של האפשרות לממן חימושים בדולרי סיוע במקום בתקציב שקלי הוביל לכך שצה"ל העדיף לרכוש חימושים מחברות אמריקאיות ולהקל ראש בצורך בשמירת קווי ייצור בישראל. למדינת ישראל יש כל הידע והיכולות להקים קווי ייצור לחימושים, כולל פצצות מונחות, ועל ידי כך לשמור על העצמאות באספקה השוטפת לצה"ל, דבר שהפך לסוגיה קריטית במלחמה הנוכחית. ולמרות זאת, שיקולים קצרי-טווח של חיסכון בתקציב שקלי והרצון לנצל דולרי סיוע הובילו לסגירת קווי ייצור בישראל וליצירת תלות עמוקה באספקה מארה"ב.

דו"ח מבקר המדינה [קבע](#) ב-2012 כי "משך שנים בנתה מערכת הביטחון יכולת עצמאית במדינת ישראל לפתח, לייצר ולספק תחמושת כבדה לצה"ל בעת רגיעה ובעת חירום, ויש לה עניין לשמר יכולות חיוניות אלו. עם זאת, משהבי"ט לא הזמין מתע"ש למעלה מעשור תחמושת בהיקף שיאפשר לשמר את תשתיות הייצור, ותע"ש לא השקיעה ולא תחזקה תשתיות ואף סגרה חלק מקווי הייצור... המשמעות היא – איבוד יכולות ייצור של תחמושת כבדה לצה"ל ללא החלטה מסודרת של מערכת הביטחון, דבר הפוגע במוכנות לעת חירום".

בהמשך, דו"ח מבקר המדינה ב-2014 [ציין](#) כי "נוכח קיצוץ משמעותי בתקציב הביטחון השקלי בשנים שלפני מלחמת לבנון השנייה, חל צמצום של רכש אמל"ח לרבות תחמושת תוצרת ישראל. הדבר גרם להתדרדרות במצבן של חלק מתשתיות הייצור בתעשיות הביטחוניות; כושר הייצור צומצם; תשתיות ייצור התיישנו; קווי תחמושת כבדה בתע"ש וקווי הייצור של תחמושת א' בתע"א נוונו בגלל היעדר הזמנות".

הצורך באספקה מחדש של חימושים מארה"ב במהלך מלחמת חרבות ברזל הפך למנוף משמעותי בידי הממשל האמריקאי להפעלת לחץ על ישראל לשנות את אופן ניהול הלחימה באופן שריסן את כוחה של ישראל ועיכב התקדמות בפעולה בעזה.

סוגיה זו חמורה עוד יותר כאשר מביאים בחשבון שהמגמה הרחבה בעולם היא היערכות למלחמה בזירות רבות, וקיים מחסור של קווי ייצור של חימושים בעולם ואף בתוך ארה"ב.⁴ בתרחיש של מלחמה שעלולה להתפרץ עם סין או רוסיה, ייתכן מצב שבו ארה"ב תרצה להעביר חימושים לישראל אך לא תוכל עקב מחסור לצבא ארה"ב עצמו. לא ניתן לצפות שארה"ב תעביר לישראל חימושים במצב כזה; וכן להפך, כל מדינה שהיא בעלת יכולת ייצור חימושים עצמאית תהיה נכס משמעותי עבור וושינגטון.

אחת הסיבות למשבר בקווי ייצור לחימושים בארה"ב ובמערב כולו היא חוסר היערכות אסטרטגית לצבירת חומרי גלם חיוניים לטובת ייצור זה, כאשר בפועל רבים מחומרים אלה מצויים בשליטה של רוסיה וסין ומדינות אחרות. כך, בינואר 2024 פרסם הממשל האמריקאי מסמך "תפיסת ההגנה הלאומית האמריקנית על התיעוש הביטחוני", ובו הוא מנסה להגדיר אסטרטגיה לצמצום התלות שארה"ב עצמה מצויה בה בחומרי גלם ממדינות אחרות לצורך ייצור אמל"ח שונים.⁵ המסמך מצביע על הבעייתיות בכך שישראל תסמוך על אספקת חימושים מארה"ב בשנים הקרובות ועל החיוניות של חיזוק העצמאות הישראלית בנושא זה, כולל צבירת חומרי גלם והעצמת יכולות ייצור בישראל.

לצד התלות החיונית בחימושים שהתגלתה במלחמה הנוכחית, מתווה הסיוע הנוכחי שמבטל את ההמרה לשקלים גם מוביל לסחף כללי של הוצאת מרכיבי עבודה וקווי ייצור בתחומים נוספים באופן ששוחק את

Jeffrey J. Nader, Tara M. Dougherty, *Numbers Matter: Defense Acquisition, U.S. Production Capacity, and Detering China*, Govini, 2024, <https://www.govini.com/insights/numbers-matter-defense-acquisition-u-s-production-capacity-and-detering-china>; Eric Tegler, "America's Carriers Rely on Chinese Chips, Our Depleted Munitions Too," *Forbes*, Jan 9, 2024, <https://www.forbes.com/sites/erictegler/2024/01/09/americas-carriers-rely-on-chinese-chips-our-depleted-munitions-too>.

US Department of Defense, *National Defense Industrial Strategy*, Nov. 16th, 2023,⁵ <https://www.businessdefense.gov/docs/ndis/2023-NDIS.pdf>; על ההשלכות עבור ישראל ראו: ינון אגולץ, "תפיסת ההגנה הלאומית האמריקנית על התיעוש הביטחוני: אתגרי המימוש, משמעויות והמלצות לישראל", *מערכות*, 30.05.24, <https://www.maarachot.idf.il/29170>.

העיקרון של בניית תעשייה ביטחונית ישראלית. כל החברות שנפתחו בארה"ב עקב הורדת היכולת להמיר לשקלים הן אובדן לתעשייה הישראלית, שכן לולא הסיוע היו פועלות בישראל ומעסיקות ישראלים.

הסיוע מעודד אימוץ דוקטרינה מגנטית שנשענת על פתרונות טכנולוגיים יקרים תוך ויתור על שטח, במקום דוקטרינה התקפית שנשענת על יוזמה, הכרעת האויב ואחיזה בשטח

מאז שנות ה-90 קיימת מגמה של זניחת עקרונות שהיו עקרונות יסוד של הדוקטרינה הביטחונית של ישראל מאז הקמתה. אלה כוללים: כוחות קרקע ויכולת תמרון הם העיקר, ועליונות אווירית היא כלי לשם כיבוש שטח; העברת הלחימה לשטח האויב מהר ככל שניתן; פעולה באופן התקפי על ידי מכות מנע, פעולות יזומות והכרעת ברורה של האויב בכל סבב לחימה.

בשנות ה-90 וה-2000 גברה הטענה כי האיום של פלישת צבאות קונבנציונליים לישראל כמעט אינו קיים עוד. על כן, כך הטענה, על צה"ל להפוך ל"צבא קטן וחכם" על ידי התמקדות בטכנולוגיות מתקדמות. אך צבא קטן וחכם לא הוביל לצמצום תקציב הביטחון. מגמה זו הובילה להסתמכות רבה יותר על חיל האוויר ועל שימוש בטילים מונחים מדויקים, השקעה מסיבית במערכות הגנה מפני טילים בליסטיים, מעבר למערכות פיקוד ובקרה וירטואליות, והכול תוך צמצום בכוחות היבשה. דוקטרינה חדשה זו הלכה יד ביד עם הנסיגות הטריטוראליות משטחי A במסגרת הסמכי אוסלו בשנות ה-90, מדרום לבנון בשנת 2000 ומעזה ב-2005, תוך התבצרות מאחורי גבול חדש, בניית חומות וגדרות חכמות, פיתוח טכנולוגיות הגנתיות מתקדמות כמו כיפת ברזל ותגובה לירי רקטי על ישראל בעיקר על ידי פגיעה ממוקדת בתשתיות הטרור באמצעות חיל האוויר ופצצות מונחות.

הסיבות לשינויים דוקטרינריים אלה הן רבות ומגוונות. מה שכן ברור הוא שהסיוע הצבאי האמריקאי תאם ואפשר שינויים אלה וחזק אותם עם השנים. העברת הדגש של בניין הכוח מחיל היבשה לחיל האוויר, וכן הסתמכות על פתרונות של הגנה מפני טילים, מחייבים משאבי מימון גדולים יותר מאשר הדוקטרינה ההתקפית שמדגישה כוחות יבשה, תמרון ואחיזה בשטח. לולא הסיוע הכספי, ספק אם דוקטרינת הביטחון הישראלית הייתה מתפתחת בכיוון הזה כלל ועיקר, או שמא פתרונות פחות יקרים ופחות מתוחכמים היו אז מועדפים.

מאז שנות ה-70 ועד היום, ישראל מוותרת על יוזמה אסטרטגית ואינטרסים ביטחוניים ארוכי טווח תמורת הסיוע

במסגרת היחסים בין המעצמה האמריקאית לישראל יש סוגיות שהן אינטרסים מובהקים חיוניים לשתי המדינות, ויש מרחב גדול של העדפות שאינן קיומיות. רוב המחלוקות שמתגלעות בין הממשלים האמריקאים לבין ממשלות ישראל נמצאות במרחב השני של העדפות מדיניות ולא של אינטרסים קיומיים. כאשר אינטרס מובהק של ארה"ב התנגש עם העדפה ישראלית, ישראל התיישרה עם ארה"ב. לדוגמה, מכירת מערכות ביטחוניות לסין. כאשר אינטרס מובהק של ישראל התנגש עם העדפה אמריקאית, ישראל הייתה בדרך כלל נחושה מספיק כדי להבהיר את עמדתה לארה"ב ולא לקבל את ההעדפה האמריקאית ולבסוף ארה"ב השלימה עם זה, לדוגמה ההחלטה לתקוף את הכור הגרעיני הסורי. ההשפעה של קבלת כספי הסיוע היא שבמקרים רבים

של סתירה בין אינטרס ישראלי, אפילו מובהק אך לא דווקא קיומי באותו רגע, לבין העדפה אמריקאית, עצם קיום הסיוע משמש כלי כדי לשכנע את ישראל לוותר על אינטרסים ביטחוניים ארוכי טווח לטובת ההעדפה האמריקאית. ברוב המקרים זה אינו קורה דווקא על ידי איום אמריקאי להפסיק את הסיוע אלא על ידי הצעה אמריקאית להוסיף לסיוע או לחדש אותו תמורת התיישרות ישראלית. התוצאה היא שלאורך זמן ישראל אומנם מקבלת תוספת משאבים, אך בשטח היא מדרדרת את מצבה הביטחוני ופוגעת באינטרסים ארוכי הטווח שלה.

הדינאמיקה מאז תחילת מתן הסיוע בשנות ה-70' היא שישאל מתבקשת לעשות צעדים מדיניים או צבאיים שפוגעים בביטחונה, ותמורת זאת ארה"ב מסכימה להגדיל או לאשר סיוע צבאי נוסף. בשנות ה-70' התבקשה ישראל להימנע מיוזמה התקפית על מנת להמשיך לקבל את הסיוע, לדוגמה בתום מלחמת ההתשה, עת מצרים קירבה סוללות נ"מ עד לתעלת סואץ בניגוד להסכם הפסקת האש, וישראל ויתרה תמורת קבלת משלוח של מטוסי קרב שהובטח לה.⁶ כמו כן, כשישראל נמנעה ממכת מנע בפתיחת מלחמת יום כיפור.

לאחר מכן, הדינאמיקה הייתה לעודד את ישראל לעשות עסקאות של "שטחים תמורת שלום" ובהן ישראל מתבקשת לסגת משטח אסטרטגי שבשליטתה, וכקיוזו לסיכון הביטחוני ארה"ב מוסיפה סיוע ביטחוני. כך היה במסגרת המו"מ לויתור על חצי האי סיני למצרים, כשארה"ב הגדילה את היקף הסיוע;⁷ כך היה בסוף שנות ה-90' סביב הסכמי אוסלו, שבהם ארה"ב קיוזה ויתורים ישראליים בסוגיות ביטחוניות מול הפלסטינים על ידי מתן תוספת סיוע צבאי. ישראל התבקשה לקחת "סיכונים למען השלום", וכפיצוי על כך הוסיפה ארה"ב סיוע כדי "לחזק את תחושת הביטחון".

מזכר ההבנות הראשון בנושא הסיוע נולד מתוך התפיסה שישאל הולכת לקחת "סיכונים למען השלום" בדמות נסיגות מאזורים ביו"ש ומסירתם לכוחות אש"ף, ועל כן היא זקוקה לסיוע לענות על הצרכים הביטחוניים שנולדים, כגון איום הטרור שהתגבר באותן שנים. המזכר הראשון שהגדיר מתווה של עשור קדימה של הסיוע סוכם ביולי 1999 בין אהוד ברק לבין הנשיא ביל קלינטון. הרקע לבקשת ברק להגדלת הסיוע, והשיקול המרכזי שעמד לנגד עיני קלינטון, שהסכים לכך, היה המשא ומתן הקרב עם יאסר ערפאת לקראת הצעת "פתרון כולל" של הסכסוך על בסיס שתי מדינות. ברק נבחר ביוני 1999, ובפגישה הראשונה שלו עם קלינטון הוא פרס בפניו את תוכניתו השאפתנית לחתור לעסקה כוללת וסיום הסכסוך עם ערפאת, כולל ויתורים מפליגים מצד ישראל, וביקש בהקשר זה התחייבות של קלינטון בדמות סיוע צבאי לישראל. הסכומים שביקש ברק היו גבוהים ממה שניתן עד אז, אך קלינטון האמין שמכיוון שברק הפגין רצינות ומחויבות לחתור ל"שלום" – עליו להיענות כדי לאפשר את הוויתורים ולחזק את ביטחון ישראל. כחלק מהעסקה, קלינטון גם הסכים למימון נדיב של הרש"פ עצמה, כסיוע למען "השלום". ללא הנכונות לויתורים מרחיקי לכת מצד ברק וחתירה לעסקת שלום כוללת לא היה קלינטון מסכים לעסקת סיוע רחבה כזאת ועיגונו במזכר של עשר שנים.⁸

⁶ רפאל בן לוי, "הסחרור האסטרטגי של ישראל" אתר מידה, 17.05.2024, <https://t.ly/8ZiKd>
⁷ Organski, A.F.K., *The \$36 billion bargain: Strategy and politics in US assistance to Israel*. Columbia University Press, 1990, p. 169; Joel Bainerman, "End American aid to Israel?: Yes, it does harm", *Middle East Quarterly*, September 1995, pp. 3–12, <https://www.meforum.org/258/end-american-aid-to-israel-yes-it-does-harm>

⁸ Ross, Dennis, *The missing peace: The inside story of the fight for Middle East peace*. Farrar, Straus and Giroux, 2005, Chapter 19; "Joint Statement by President Clinton and Prime Minister Ehud Barak", July 19, 1999, *Israel Ministry of Foreign Affairs*, <https://www.gov.il/en/pages/joint-statement-by-president-clinton-and-prime-minister-barak-19-jul-1999>

המזכר השני סוכם בין אהוד אולמרט לג'ורג' בוש ביולי 2007. כחודש לפני כן נטל חמאס את השלטון על עזה מידי אנשי הפת"ח. שרת החוץ קונדוליזה רייס רצתה מאוד לכנס ועידה רחבה באנאפוליס שבה ידונו ישראל והרש"פ בסוגיות הליבה לקראת הסכם שסופו הקמת מדינה פלסטינית. ברקע התקיים שיתוף פעולה מודיעיני הדוק בין מערכות הביטחון של שתי המדינות על הכור הגרעיני הסורי, בינתיים ללא החלטה כיצד לפעול בנושא. אולמרט מאוד לא רצה ועידה רחבה עם הרבה מדינות אלא מפגש מצומצם ככל האפשר שבו הוא יציע ויתורים מפליגים למחמוד עבאס. כמו כן, חודש לפני כן פורסם דו"ח ועדת וינוגרד שביקר קשות את ממשלת אולמרט על התנהלות מלחמת לבנון השנייה, וכתוצאה מכך הייתה התמיכה במפלגת קדימה ובאולמרט כראש הממשלה בשפל. בפגישה עם בוש בבית הלבן העיד אולמרט שהוא מוכן להציע מדינה וויתורים בכל סוגיות הליבה, כולל מדינה פלסטינית, ואם לא תהיה הסכמה מצד הפלסטינים אז הוא יוציא את צה"ל מרוב השטח של יו"ש באופן חד-צדדי. היה ברור לו ששתי היוזמות הללו לא תזכינה לתמיכה ציבורית ישראלית רחבה, בצל הרושם שהותירה השתלטות החמאס בעזה ותחילת ירי הרקטות משם, לכן ביקש אולמרט שהנשיא בוש יחתום איתו אז על מזכר סיוע חדש שיגדיל את הסיוע ויוכרז על כך פומבית מטעם הממשל האמריקאי. פרסום הודעה כזו יחזק את מעמדו של אולמרט בציבור הישראלי וייתן לו את הכוח הפוליטי לעשות ויתורים לא פופולריים, ויחזק את ישראל מול האיום החדש של החמאס בעזה.⁹

מזכר ההבנות השלישי סוכם בין בנימין נתניהו וברק אובאמה ב-2016. בעת תחילת השיחות לקראת מזכר זה, שהחלו עוד ב-2013, לא רק הסוגיה הפלסטינית עמדה על הפרק אלא גם הרצון של אובאמה להתניע שיחות ישירות עם איראן על תוכניתה הגרעינית. במסגרת הביקור של אובאמה בישראל במרץ 2013 הוכרז על תחילת תהליך המו"מ עם ישראל לקראת חידוש מזכר ההבנות,¹⁰ אף שהיה מוקדם בכמה שנים ולא הכרחי להתחיל אז. אובאמה בעצם חיפש מחווה דיפלומטית להציע לישראל על רקע בקשתו להסכים לדרישת טורקיה להתנצלות ישראלית על ההשתלטות על המשט לעזה. בנוסף, אובאמה ביקש לרכז את ההתנגדות הישראלית לשיחות שהוא התחיל מול האיראנים¹¹ שבמסגרתן עוד באותו חודש הוא הציע לאיראנים לראשונה שארה"ב תקבל היקף מצומצם של יכולות העשרת אורניום בידי איראן.¹²

כבר לפני כן ניסה הנשיא אובאמה לקנות שיתוף פעולה ישראלי תמורת תוספות של סיוע. בספטמבר 2010, לקראת תום 4 חודשי הקפאת הבנייה ביו"ש שהסכימה להם ממשלת נתניהו, הציע ממשל אובאמה לישראל מטוסי F35 תמורת המשך ההקפאה לחודשים אחדים נוספים. "כמה מטוסי F35 יעלו לנו עוד כמה חודשי הקפאה?" שאל אז שגריר ארה"ב בישראל, דן שפירו.¹³ בהמשך [ניתנה](#) על ידי שה"ח הילרי קלינטון הצעה קונקרטי של תוספת 20 מטוסי F35 לישראל, והקבינט הביטחוני דן בזה בנובמבר 2010. ישראל נתנה הסכמה להקפאת בנייה לעוד 90 יום עבור המטוסים, אך לבסוף חזר בו ממשל אובאמה מההצעה ובתקשורת

⁹ Elliott Abrams, *Tested by Zion: The Bush administration and the Israeli-Palestinian conflict*, Cambridge University Press, 2013, Chapter 8.

¹⁰ Daniel B. Shapiro, "A Review of the Negotiations on the 2016 US-Israel MOU on Military Assistance", in *Israel's Defense Industry and US Security Aid*, INSS, 2020, p. 62.

¹¹ יעקב נגל, "תהליך המשא ומתן לחתימת הסכם הסיוע", עמ' 43.

¹² Raphael BenLevi, *Cultures of Counterproliferation: The Making of US and Israeli Policy on Iran's Nuclear Program*, (London, UK: Routledge, 2023), p. 159.

¹³ Michael B. Oren, *Ally: My journey across the American-Israeli divide*, Random House, 2015, p. 173.

האמריקאית הוצגה ישראל כמי ש"דרשה לקבל" מטוסים חנים תמורת הפסקת בנייה שממילא אינה לגיטימית.¹⁴

בחזרה למרץ 2013. נוסף על ההתנצלות מול טורקיה והשיחות עם איראן, עמד על הפרק רצונם של אובאמה ושה"ח קרי להתניע מאמץ מחודש לשיחות עם הרש"פ על "פתרון הסכסוך". למחרת הביקור של אובאמה שבו הודיע על פתיחת השיחות על מתווה הסיוע, חזר קרי לארץ להתניע את התהליך במלוא המרץ. במקביל לתהליך זה מול הרש"פ, בקיץ 2013 התחילו להיפגש הצוותים הישראליים והאמריקאיים כדי לדון בעתיד הסיוע ובחנו את הצרכים הביטחוניים של ישראל בצורה מקיפה ואת השיקולים התקציביים האמריקאיים. רצף זה של שיחות התקיים במהלך אותה שנה, אך ככל שארה"ב התקדמה במו"מ עם איראן ונתניהו התחיל להתנגד פומבית לעסקה המתגבשת הוחלט להקפיד את השיחות על הסיוע.¹⁵ לאחר חתימת הסכם הגרעין עם איראן חזרו מייד ארה"ב וישראל לשיחות על מזכר הבנות חדש לסיוע, ובספטמבר 2016 חתמו עליו.

אף בעת מלחמת חרבות ברזל אנו עדים לאותה דינאמיקה של "גזרים" של סיוע תמורת הימנעות מיוזמה. באוגוסט 2024, עת איימו איראן וחיזבאללה לפתוח במתקפה נרחבת על ישראל, דרש ממשל ביידן מישראל להימנע מתגובה מקדימה נגדן כפי שתיכננה, ובמקום זאת נכנסה ישראל לכשלושים ימי המתנה למתקפה האיראנית. כדי לעודד את הישיבה בחיבוק ידיים בכוננות ספיגה מצד ישראל [אישור](#) לה הממשל להשתמש ב-3.5 מיליארד דולר מחבילת הסיוע הכוללת של 14.1 מיליארד דולר שאושרה בקונגרס לפני יותר מחצי שנה.

גם אם הממשל אינו מאיים בפירוש בעיכוב אספקת אמל"ח אם ישראל תפעל צבאית מול אויביה, עצם העובדה שהיא מעבירה לישראל סיוע כה רב כל שנה משפיעה על השיח בין השותפים בנושא. ארה"ב אינה צריכה לאיים בפירוש בהפסקת הסיוע כדי שישראל תתחשב בזה כאשר היא שוקלת פעולה צבאית ומקבלת אור אדום מושינגטון. ולא שראש ממשלה ישראלי אינו יכול להגיד לנשיא אמריקאי שהוא פועל בכל זאת; כאשר מדובר באיום קיומי של ישראל, מנהיגי ישראל הוכיחו שהם כן מסוגלים לפעול בניגוד להעדפות ארה"ב. אלא שכל הדיון מוטא מראש, כי השיקול של התלות בסיוע נמצא מעל הכול ומחייב יתר-התחשבות בעמדה האמריקאית גם לפני שהאיום גדל והופך להיות קיומי. רק כשהאיום הביטחוני הוא מידי, ברור, קיומי ודוחק, אז יש סיכוי שראש ממשלת ישראל ישקול לפעול בניגוד להעדפה אמריקאית. מצב זה כמעט מבטל כל אפשרות שישראל תנקוט יוזמה של פעולת מנע על מנת לגדוע איומים בעודם קטנים, או שתמשיך את הלחימה עד כדי הכרעה.

במובן הרחב יותר, הדינאמיקה עם ארה"ב היא שווינגטון בדרך כלל אינה מעוניינת בהפעלת כוח ישראלי באופן שמכריע את האויבים שלה. היא אינה רוצה שישראל תפסיד במלחמותיה, אך למעשה היא אינה מעוניינת לראות את ישראל פועלת מיוזמתה להילחם באויביה עד כדי הכרעה. הסיבות לכך הן מורכבות, אך נובעות בעיקר מסדר העדיפות הרחב יותר של ארה"ב, שמעדיפה להיכנס למלחמות בלוח הזמנים שלה, כאשר זה מתאים לאינטרסים שלה ולא לפני כן. לכן הנטייה של וושינגטון היא ללחוץ על ישראל לסיים סבבי לחימה מהר ככל הניתן כדי לא לגרור את ארה"ב ללחימה או כדי לצמצם את המחיר שארה"ב משלמת מול העולם הערבי, והתוצאה היא שישראל אינה מגיעה להכרעה.

¹⁴ Michael Oren, *Ally*, p. 175
¹⁵ Nagel, p. 53

גם ללא הסיוע יש מרכיבים של תלות ישראלית בארה"ב, שכן ארה"ב היא מעצמה עולמית וישראל איננה. לדוגמה, ישראל מעוניינת בהגנה של הווטו האמריקאי במועצת הביטחון. אולם, תלות אינה בינארית. הברירה אינה בין תלות מוחלטת ומחויבות לעשות כל מה שהפטרו אומר או עצמאות מוחלטת בלי צורך להתחשב באינטרסים של אחרים. אלא המצב שבו ישראל מקבלת סיוע הוא מרכיב משמעותי מאוד של תלות, וצמצומו יצמצם את היקף התלות של ישראל ויצבי אותה בעמדה חזקה יותר בדאגה לאינטרסים שלה כאשר הם בניגוד להעדפות האמריקאיות, גם אם היא תמיד תתחשב באינטרסים האמריקאיים.

חיזוק דומיננטיות היתר של צה"ל במערכת קבלת ההחלטות של ביטחון לאומי בישראל

ידוע היטב שצה"ל בעל תפקיד דומיננטי בקבלת החלטות של ביטחון לאומי בישראל.¹⁶ מצב זה הוא שלילי הן מבחינת טיב ההחלטות שמתקבלות בסוגיות מדיניות, הן מבחינה דמוקרטית שבה הדרג הנבחר מחליט והדרג הצבאי הוא המבצע. העובדה שיש לצה"ל מקור מימון שהוא חיצוני למדינה ואינו תלוי בכנסת, מעוותת את מערכת היחסים בינו לבין הדרג המדיני. היא גם תורמת לניפוח כוחו של צה"ל ביחס לשאר מערכת קבלת ההחלטות בסוגיות של ביטחון לאומי. אילו היה הצבא צריך לקבל את עיקר תקציבו מתקציב המדינה, הוא היה נדרש להתייעל ולהתמקד בעיקר, ולקצץ בשומן.

הערכת החלופות

חלופה א': לחתור להמשך הסיוע בדומה למתווה הנוכחי

ההיגיון של חלופה א' אומר שנוכח האיומים הרבים שעומדים בפני מדינת ישראל כיום והקושי הכלכלי שכרוך במלחמה הנוכחית, ישראל זקוקה לכל סיוע שיוצע לה לבניית עוצמתה צבאית. לכן עליה לתכנן להגדיל את כוחות היבשה ולהמשיך להוסיף טייסות קרב ולהשקיע בהגנה מפני טילים. מערכות אלה דורשות משאבים רבים, והסיוע האמריקאי נדרש לשם כך למרות כל התופעות השליליות הנ"ל.

במסגרת חלופה זו, כדי למזער את הנזק מהתופעות השליליות ניתן לנקוט את הצעדים הבאים:

- נגד הפגיעה בתדמית של ישראל כמדינה עצמאית באזור, על ישראל לפעול למען קידום האינטרסים הביטחוניים שלה באופן נחוש גם בניגוד להעדפות אמריקאיות במידת הצורך. הסיוע ניתן כי זה האינטרס האמריקאי לתת אותו. לכן במקרי עבר, גם כאשר הממשל העדיף שישראל תמתין בהפעלת כוח או תרסן את עצמה והיא פעלה בכל זאת, או עמדה בסירובה לתת ויתורים מסוימים, ארה"ב גילתה בסופו של דבר הבנה לכך שישראל דואגת בנחישות לצרכים הביטחוניים שלה.
- נגד התופעה של אובדן יכולות ייצור עצמאיות יש לזהות מהן המערכות הקריטיות שבלעדיהן לא ניתן לנהל מלחמה, כגון חימושים, ולקבוע כמדיניות ממשלתית את בנייתן מחדש של יכולות הייצור האלה ושימורן

¹⁶ Charles D. Freilich, *Zion's dilemmas: How Israel makes national security policy*, Cornell University Press, 2017, p. 60; Yoram Peri, *Generals in the cabinet room: How the military shapes Israeli policy*, US Institute of Peace Press, 2006

לאורך זמן. על ישראל למנוע במדיניות מודעת את הסחף הקיים להעביר נתחי עבודה קריטיים לארה"ב כדי לממש את כספי הסיוע.

- כנגד ההסתייגות של החלק מהציבור האמריקאי שנוטה לבדלנות, יש להדגיש את התמורות שארה"ב מקבלת מההשקעה בישראל חזקה על ידי הסיוע, ומדוע מדובר באינטרס אמריקאי לתת אותו.
- יש לפעול באמצעים דיפלומטיים בקרב שתי המפלגות האמריקאיות הגדולות על מנת לחזק את ידי ישראל מול תופעות של אנטי-ישראליות בקצוות, ככל שניתן.
- יש להיות מוכנים לסרב בנחישות לכל ניסיון להתנות את מזכר ההבנות החדש בקבלת תכתיבים מדיניים, כולל מדינה פלסטינית או השלמה עם איראן גרעינית.
- יש לחזור ולדבוק בעקרונות ביטחון לאומי שמאזן נכון יותר בין כוחות היבשה וכוחות האוויר, לנקוט דוקטרינה התקפית ויוזמת בכל החזיתות, ולבנות איום אמין לפעולה ישראלית נגד מתקני הגרעין של איראן. יש לחזור למדיניות שמביאה את הלחימה לשטח האויב ומבטלת נסיגות טריטוריות חד-צדדיות ומפקירות שטח לארגוני טרור. מכיוון שהסיוע רק מעודד דוקטרינות מגנתיות אך אינו מחייב אותן, לא אמורה להיות מניעה לאימוץ גישות אלה תוך כדי קבלת סיוע.
- יש להימנע מלהסכים לקבל תוספות סיוע מזדמנות כתמורה לויתורים מדיניים כלשהם, למרות הפיתוי.
- יש לשאוף עד כמה שניתן לנתב את הסיוע לפרויקטים משותפים שבהם הפיתוח משותף או שהפיתוח בישראל והייצור בארה"ב או שניהם נעשים בשיתוף; לחזק את המרכיבים ההדדיים שיוצרת תלות-הדדית בידע וביכולות.
- ייתכן שניתן יהיה לבקש החזרת ההיתר להמיר חלק מהכסף לשקלים כדי לבנות את יכולות הייצור המקומי של חימושים, בטענה שזה אינטרס אמריקאי שבעת מלחמה רחבה שלה עם סין ישראל תהיה בעלת יכולת עצמאית לייצור חימושים.

חלופה ב: לחתור למזכר הבנות שמביא לצמצום הדרגתי של היקף הסיוע תוך קבלת תמורה מדינית משמעותית, ועיצוב מערכת היחסים שבה ישראל לוקחת פחות מארה"ב אך מגבירה את הנכסיות שלה כמעצמה אזורית

ההיגיון של חלופה ב אומר שבתמונה הגדולה ישראל כבר אינה המדינה הקטנה והתלויה שהייתה. כדי לקדם את האינטרסים הביטחוניים של ישראל במרחב, עליה לחתור להשיב לעצמה את היוזמה ואת ההכרעה של האויבים שלה. גמילת עצמה מהסיוע תסייע לה לעשות את שינוי התפיסתי הנדרש. גם אם אין התניות מפורשות על הסיוע, קבלת היקף משמעותי כל כך של משאבים ממדינה זרה תמיד תשפיע על קבלת ההחלטות האסטרטגיות של ישראל. בכל מקרה ייתכן שלא תהיה ברירה, כי הממשל האמריקאי הבא ידרוש תמורות מדיניות עבור קבלת הסיוע שישראל אינה יכולה לתת. בכל מקרה, ישראל חייבת להיות מוכנה לוותר על הסיוע אם הוא מגיע עם התניות שליליות.

בהקשר הנוכחי של תחרות בין-מעצמתית גוברת ועניין אמריקאי לפעול פחות במזה"ת, ישראל עצמאית שפועלת להכריע את אויביה בהחלטיות תהיה נכס גדול לארה"ב. ישראל תוכל למלא תפקיד משמעותי באסטרטגיה האמריקאית במזה"ת כראש חץ של המחנה הפרו-אמריקאי נגד המחנה הפרו-סיני והאנטי-מערבי בהובלת

איראן. עולה מכך שתיתכן עסקה שבה ישראל לוקחת פחות משאבים מארה"ב אך זוכה ליותר חופש פעולה בשאלה כיצד היא דואגת לאינטרסים המשותפים שלה ושל ארה"ב באזור.

במסגרת חלופה זו, כדי למזער את הקושי הכלכלי של ויתור על הסיוע ולמקסם את היתרונות האסטרטגיים, ניתן לנקוט את הצעדים הבאים:

- לחתור למזכר שמגדיר צמצום הדרגתי של הסיוע על פני עשור, כך שבהנחה שישראל תמשיך לרכוש את אותו שווי של מערכות מארה"ב יהיה הנטל הנוסף שיושת על התקציב הישראלי רק 1.4 מיליארד ש"ח בממוצע לשנה, בכל שנה במשך 10 שנים.
- על מנת לשמר את היכולת לרכוש פלטפורמות בעסקאות פרושות על פני שנים רבות ולצמצם את אי-הוודאות שנובעת מהסתמכות על תקציב שקלי, לאחר צמצום הדרגתי של הסיוע יש לשקול בניית מנגנון של הלוואות ארוכות טווח מארה"ב. כמו כן, ניתן לשקול חקיקה שתקבע שתקציב הביטחון יהיה באופן אוטומטי אחוז קבוע מהתל"ג.
- לזהות תחומים שבהם קיים אינטרס משותף בפיתוח טכנולוגיות חדשות ולהמיר חלק מסכום המענק להשקעה הדדית בפיתוח וייצור יכולות אלה, כגון לייזר, סייבר, בינה מלאכותית ותת-מערכות לפלטפורמות קונבנציונליות. מערכות שישראל מסוגלת לפתח לבד עדיף שתעשה זאת לבד, שכן מערכות שפותחו במשותף מוגבלות יותר בייצוא לצד שלישי.
- כאשר ישראל ניגשת למשא ומתן לרכש פלטפורמות גדולות מחברות אמריקאיות במימון עצמאי ולא במימון של כספי סיוע יגבר כוחה לדרוש נתחי עבודה שיעשו בתעשייה הישראלית כחלק מהפרויקט (offsets). כבר כיום, חברות אמריקאיות נותנות נתחי עבודה כאלה בהיקף מסוים לחברות ישראליות כי הן מעוניינות בשילוב הטכנולוגיות הישראליות. אך היכולת של ישראל לדרוש זאת במסגרת משא ומתן מוגבל יותר כאשר המימון בא מצד חברי קונגרס שמעוניינים שעבודה זו תתקיים במדינתם. הגדלת התל"ג הישראלי כתוצאה מנתחי עבודה אלה תסייע בקיצוץ הנטל של המימון מתוך תקציב ישראל.
- כמו כן, וכתוספת קיצוץ עול המימון העצמי, יש לפעול על מנת להגביר את היקף הייצוא הביטחוני הישראלי למדינות זרות שמזוהות כפרו-מערביות כולל מדינות באירופה, הודו, דרום קוריאה ועוד. כיום, קיימת טינה מסוימת בקרב חברות אמריקאיות במקרים שבהם הן מפסידות מכרז לחברה ישראלית, והיו מקרים שבהם פעלו חברות אלה כדי להגביל את הייצוא הישראלי על מנת לזכות ביתרון בתחרות (לדוגמה, מכירת מערכת ה-THAAD האמריקאית להודו). טינה זו נובעת או מתוך מחשבה מוטעית שהמו"פ נעשה במימון אמריקאי, או מתוך ראייה שגם אם מדובר בטכנולוגיה ישראלית כחול-לבן שלא מומנה בכספי סיוע, העובדה שישראל מקבלת סיוע בהיקף נרחב מאפשרת לה להשקיע משאבים אחרים במו"פ שמקנה לה יתרון בתחרות מול חברות אמריקאיות, וזה נתפס כלא הוגן. במציאות שבה ישראל כבר אינה לוקחת סיוע אמריקאי, התפיסה תשתנה ותיתפס כתחרות לגיטימית, וכנראה תאפשר לישראל למכור יותר.
- יש לקדם רפורמות משמעותיות בהוצאות תקציב המדינה הקשורות. זה נכון בלי קשר לסוגיית הסיוע, אך אם ישראל תידרש לממן עוד 1.4 מיליארד ש"ח בשנה כל שנה, יגבר הצורך ברפורמות אלה. הפוטנציאל הגדול ביותר לחיסכון משמעותי נמצא בביטוח הלאומי ובהיקף המגזר הציבורי המנופח, כך שהחיסכון אינו חייב לבוא על חשבון הוצאות ציבוריות ליבתיות כגון רפואה וחינוך.

- אחוז הסיוע האמריקאי לישראל (כולל הסיוע הכלכלי שקיבלה בעבר) מתוך התל"ג הישראלי הולך ויורד באופן עקבי בעשורים האחרונים, ככל שהתל"ג הישראלי ממשיך לגדול. בשנת 1995 שווי הסיוע היה 5.7% מהתל"ג הישראלי. לעומת זאת, כיום שווי הסיוע הינו 0.7% מהתל"ג הישראלי. הדבר מצביע על היכולת של הכלכלה הישראלית להתמודד עם צמצום הדרגתי של הסיוע לאורך זמן.
- כל זאת נאמר בהנחה שישראל תמשיך לרכוש אמל"ח אמריקאי באותו היקף של הסיוע הקיים (3.8 מיליארד דולר בשנה). אך, ייתכן שכאשר ישראל תידרש לממן את ההתעצמות בעצמה היא תצטרך להתייעל ולשנות את אופי הטיפול באיומים הביטחוניים שלה, ולמצוא דרכים שדורשות פחות משאבים. כמו כן, לרוב מערכות מקבילות ישראליות עולות פחות מהאמריקאיות כאשר קיימות כאלה (לדוגמה, טנק המרכבה הישראלי עולה כ-10 מיליון דולר לעומת ה-M1A1 האמריקאי שעולה כ-20 מיליון).
- צמצום בהיקף הסיוע אינו צריך לשדר רפיון בתמיכה האמריקאית בישראל, אלא זה תלוי כיצד המהלך יוצג כלפי חוץ. אם הצמצום יוצג כעונש אמריקאי חד-צדדי כלפי ישראל אז התוצאה אכן תהיה החלשת ההרתעה. לעומת זאת, אם הצמצום יוצג כהחלטה ישראלית יזומה שנעשתה בתיאום מלא עם וושינגטון, השדר יהיה דווקא של עוצמה, כלומר שישראל מרגישה חזקה מספיק כדי לוותר על הסיוע, והציפייה תהיה שהיא תפעל בנחישות רבה יותר מול האיומים נגדה עם פחות רסנים.
- בתרחיש של כהונת טראמפ שנייה, צמצום הסיוע בתיאום עם ישראל ייתפס כהישג פוליטי עבורו. מכיוון שכך, יש להסביר שבמסגרת מערכת היחסים החדשה שבה ישראל תיקח פחות משאבים אמריקאיים היא זקוקה לתמורה מדינית שתחזק את הביטחון שלה, כגון הכרה אמריקאית בריבונות ישראלית בבקעת הירדן, או שינוי מדיניות אמריקאית שמוריד מהשולחן את הרעיון של מדינה פלסטינית ריבונית ובמקום זאת מכוון לפירוק הרש"פ והקמת אזורי ממשל אוטונומיים לערבים ביו"ש. בדרך זו ישראל תייצר ביטחון ארוך טווח ותהיה פחות זקוקה לסיוע האמריקאי, כי היא מורידה מהשולחן את האיום הביטחוני הקיומי המגולם במדינה פלסטינית. **משמעות מהלך כזה תהיה להפוך את המשוואה הקיימת מאז שנות ה-70, שבה ישראל מתבקשת לוותר על שליטה על שטח תמורת חיזוק "תחושת הביטחון" על ידי הוספת כספי סיוע; אלא ויתור על הסיוע תמורת הכרה בשליטה ישראלית בשטח וחיזוק הביטחון בפועל.**
- יש לבחון אם מושג היתרון האיכותי הצבאי עדיין רלוונטי כפי שהיה בעבר. בשנים שבהן פותח מושג זה, התרחיש של קואליציה ערבית רחבה נגד ישראל היה סביר. כיום, אם המציאות הגאופוליטית שנוצרה שבה מדינות ערביות רבות במפרץ ובצפון אפריקה ייסדו יחסים דיפלומטיים עם ישראל, והכול בהסכמה סעודית, האיום העיקרי אינו תרחיש של קואליציה ערבית אזורית נגד ישראל. יש לעדכן את המושג ולהתאים את היתרון האיכותי לתרחישים סבירים יותר, כגון קואליציה בהובלת איראן ושלוחיה, אולי בשיתוף עיראק וסוריה (תחת השפעה איראנית). אם קיים חשש להתהפכות של מדינות ערביות שאינן בציר האיראני נגד ישראל הוא קיים בעיקר בנוגע למצרים וירדן, ומולן יש להמשיך לשמור על יתרון לישראל. אבל חברי קואליציה זו אינם הלקוחות הגדולים של אמל"ח אמריקאי מתקדם, אלא מדינות המפרץ. **לאור השילוב של ישראל בסנטקו"ם ושיתוף הפעולה של מדינות רבות בסיוע לישראל בעת מתקפת הטילים האיראנית באפריל 2024, נראה שקואליציה ערבית רחבה נגד ישראל היא איום רחוק, ויש להתמקד בטיפול באיום המיידי בציר האיראני. כך שהשיקול שהסיוע מאפשר לישראל לשמור על היתרון האיכותי כבר אינו עדכני.**

- יש לציין שככל שישראל תגביר את הביטחון על ידי הכרעת איראן ושלוחיה וביטול האיומים השוטפים עליה, כגון איום הרקטות מעזה והצורך בסבבי לחימה כל שנתיים, כך יתאפשר המשך גשוג וגידול הכלכלה שלה. לדוגמה, לפני שמשקיעים בינלאומיים היו מוכנים להשקיע בפיתוח שדות הגז הישראליים בים התיכון נערכה הערכת סיכונים ביטחוניים. כך גם חברות היי-טק בינלאומיות מתלבטות היום אם לפתוח עוד סניפים בארץ או בארצות אחרות. **גידול התל"ג הישראלי על ידי יצירת ביטחון ארוך טווח הוא הדרך להגדלת התקציב שתאפשר התעצמות צבאית לאורך זמן בהיעדר הסיוע.** וכן להפך, אם ישראל תמשיך להימנע ממהלכים החלטיים ותמשיך לחיות בצל איומי ביטחון כתוצאה מהמגבלות שבאות עם הסיוע האמריקאי, תוספת התקציב להתעצמות שהסיוע מביא אף לא תקזז את ההפסד בתל"ג כתוצאה מהחיים תחת איומים שוטפים.
- לדוגמה, חצי מיליארד דולר סיוע לשנה מושקע בעשור האחרון בייצור מערכות הגנה מפני טילים. אך יש להניח שלאחר שישראל תכריע את אויביה במעגל ראשון, ובפרט החמאס בעזה וחיזבאללה בלבנון, איום הטק"ק יצטמצם במידה רבה (כשם שגדל במידה רבה רק לאחר הנסיגות הישראליות משטחים אלה), וניתן יהיה לצמצם את ההשקעה המסיבית בייצור סוללות ומיירטי כיפת ברזל.
- ניתן לשמר את האפשרות להוספת סיוע בשעת חירום של תרחישי קיצון, כשם שכיום קיימת אפשרות להוסיף סיוע בעת חירום.
- גם במקרה של צמצום הדרגתי יש לזכור שישראל תקבל סיוע רב מאוד בשנים הראשונות של העשור. אפשר לקבל סיוע להתעצמות ב-5 השנים הקרובות עד תום המזכר הנוכחי, ואז עוד כמה שנים עם סיוע נדיב, ובעזרתו לבנות את הצבא, להיערך לאיומים המידיים ולהיבנות מחדש אחרי המלחמה הנוכחית. זה יציב את ישראל במקום סביר לקראת הירידה בסיוע.
- יש לוודא שבמזכר הבא ארה"ב תתחייב להעביר לישראל את האמל"ח הספציפי הדרוש לתקיפה יעילה על איראן: פצצות חודרות בונקר, תדלוק וכו' (ככל שהיכולות חסרות כעת).

המלצות

- יש להפנים שגם אם ישראל מעוניינת בחידוש מתווה הסיוע הנוכחי, אין זה מובן מאליו שתהיה נכונות פוליטית מצד ארה"ב לעשות זאת. וגם, עקב הפיצול הפנימי, לא בהכרח תהיה לה היכולת להוציא לפועל את כוונות הממשל דרך הקונגרס באופן שוטף.
- בטווח הארוך, רק ויתור על הסיוע יכול לתת מענה לתופעות השליליות הרבות הנוצרות מהמצב הנוכחי. במישור האסטרטגי, היתרונות של עצמאות ומעבר למערכת יחסים הדדית יותר מול וושינגטון עולים בבירור על היתרונות של המשך מצב התלות וקבלת הסיוע. היתרון העיקרי – והחשוב מאוד – של המשך קבלת הסיוע הוא מצד תוספת המשאבים הכלכליים שניתן להפנות להתעצמות. לישראל יש יכולת להתמודד כלכלית גם ללא הסיוע.
- יש לפעול מייד להקמת יכולות ייצור עצמאיות בישראל של חימושים לכל מערכות האוויר, היבשה והים. גם אם ישראל תשאף להמשיך מתווה הסיוע הנוכחי, יש לקבוע מנגנונים ממשלתיים שיחייבו שמירת יכולות

ייצור קריטיות בתוך מדינת ישראל, ולהיערך למצב שיש מחסור עולמי בחומרי גלם לייצור פצצות ותחמושת.

- יש לפעול על מנת לגוון את מקורות חומרי הגלם בין מדינות שונות כדי למזער את סכנות האיום באי-אספקה.
- יש לבחון בפרוטרוט אילו טכנולוגיות חדשות ניתן לכלול בפרויקטים משותפים עם ארה"ב כדי ליצור תלות-הדדית ומערכת יחסים הדדית יותר.
- לקראת כל משא ומתן בנושא הסיוע עם ארה"ב יש לערוך בחינה מעמיקה כיצד תוכל ישראל להתמודד עם תרחיש של הפסקת הסיוע. זאת לכל הפחות כדי לחזק את עמדת המיקוח של ישראל ולהיות מוכנים לעמוד איתן מול לחצים להתנניית הסיוע בתנאים מדיניים.
- גם אם יחודש הסיוע לעשור נוסף, יש לפעול בראייה שבטוח הארוך נכון לישראל להפסיק לקחת סיוע ולעצב את העשור הקרוב של סיוע בראייה של יצירת תנאים להפסקתו בעשור שאחריו.
- מכל מקום, עריכת רפורמות במקומות שבהם יש ניפוח של המגזר הציבורי באופן כללי תאפשר ספיגה של ביטול הסיוע ללא פגיעה ניכרת בשירותים הציבוריים החשובים ביותר.

נספח: מערכות אמל"ח אמריקאיות מרכזיות שנמכרו לישראל מאז שנת 1990. מקור: SIPRI

Year of order	Number ordered	Weapon designation	Weapon description
2023	2000	AGM-114 Hellfire-2	anti-tank missile/ASM
2023	12	AH-64A Apache	combat helicopter
2023	25	F-15 Advanced Eagle	FGA aircraft
2023	25	F-35A Lightning-2	FGA aircraft
2023	2	Iron Dome	SAM system
2023	1200	JDAM	guided bomb
2023	100	L-ATV	APV
2023	300	Tamir	SAM
2022		David	APV
2021	4	aircraft engine	aircraft engine
2021	12	CH-53K King Stallion	transport helicopter
2021	1000	GBU-39 SDB	guided glide bomb
2021	1800	JDAM	guided bomb
2021	4	KC-46A Pegasus	tanker/transport aircraft
2019	2	Kuroda	landing ship
2017	17	F-35A Lightning-2	FGA aircraft
2017	4100	GBU-39 SDB	guided glide bomb
2017	1	Gulfstream-5	light transport aircraft
2017	8	S-70B/SH-60B Seahawk	ASW helicopter
2017	50	vehicle engine	vehicle engine
2016	9	F-15C Eagle	FGA aircraft
2016	1000	GMLRS	guided rocket
2016	1588	JDAM	guided bomb
2015	14	F-35A Lightning-2	FGA aircraft
2015	100	JDAM	guided bomb
2015	15	M-270 MLRS 227mm	self-propelled MRL
2015	700	Paveway	guided bomb
2015	100	vehicle engine	vehicle engine
2014	60	AAQ-14 LANTIRN	aircraft EO system
2014	28	AIM-9X Sidewinder	BVRAAM
2014	3000	JDAM	guided bomb
2013	4	C-130J Hercules	transport aircraft
2013	2701	JDAM	guided bomb
2012	60	F-124	turbofan
2012	3450	GBU-39 SDB	guided glide bomb
2012	1500	JDAM	guided bomb
2012	300	M-113	APC
2011	3	AH-64D Apache	combat helicopter
2011	160	M-106A3	self-propelled mortar

2011	531	Namer	APC/IFV
2011	1	PC-9	trainer aircraft
2010	1	Boeing-707	transport aircraft
2010	3	C-130J Hercules	transport aircraft
2010	19	F-35A Lightning-2	FGA aircraft
2010	150	JDAM	guided bomb
2010	100	vehicle engine	vehicle engine
2009	3450	JDAM	guided bomb
2008	1000	GBU-39 SDB	guided glide bomb
2008	20	PC-9	trainer aircraft
2007	50	GBU-28	guided bomb
2007	2350	JDAM	guided bomb
2006	50	M-106A3	self-propelled mortar
2005	42	AH-1F Cobra	combat helicopter
2005	100	GBU-28	guided bomb
2004	200	AGM-114 Hellfire-2	anti-tank missile/ASM
2004	6	AH-64D Apache	combat helicopter
2004	6	APG-78 Longbow	combat heli radar
2004	18	Bonanza	light aircraft
2004	840	JDAM	guided bomb
2004	500	Paveway	guided bomb
2003	2	Gulfstream-5	light transport aircraft
2002	120	HMMWV-UA	APV
2002	1000	JDAM	guided bomb
2002	6	King Air	light transport aircraft
2002	54	M-106	self-propelled mortar
2002	15	M-113	APC
2002	2030	BGM-71 TOW	anti-tank missile
2002	400	BGM-71F TOW-2B	anti-tank missile
2001	30	AH-1F Cobra	combat helicopter
2001	12	AH-64D Apache	combat helicopter
2001	48	AIM-120C AMRAAM	BVRAAM
2001	52	F-16I	FGA aircraft
2001	3	Gulfstream-5	light transport aircraft
2001	1000	JDAM	guided bomb
2001	8	King Air	light transport aircraft
2001	40	Popeye	ASM
2001	24	S-70 Black Hawk	transport helicopter
2000	480	AGM-114L Hellfire Longbow	anti-tank missile
2000	1	Boeing-707	transport aircraft
2000	700	JDAM	guided bomb
2000	50	vehicle engine	vehicle engine
1999	42	AIM-120B AMRAAM	BVRAAM

1999	50	F-16I	FGA aircraft
1999	160	MIM-72C Chaparral	SAM
1999	300	vehicle engine	vehicle engine
1998	30	AAQ-13 LANTIRN	combat aircraft radar
1998	30	AAQ-14 LANTIRN	aircraft EO system
1998	64	AIM-120B AMRAAM	BVRAAM
1998	16	Harpoon Block-1	anti-ship missile
1998	5	King Air	light transport aircraft
1997	15	S-70 Black Hawk	transport helicopter
1995	250	AGM-114 Hellfire-2	anti-tank missile/ASM
1995	16	AH-1F Cobra	combat helicopter
1995	4	F-15E Strike Eagle	FGA aircraft
1995	28	M-113	APC
1995	58	M-270 MLRS 227mm	self-propelled MRL
1994	21	F-15E Strike Eagle	FGA aircraft
1994	50	F-16A	FGA aircraft
1994	6	M-270 MLRS 227mm	self-propelled MRL
1994	20	TB-20 Trinidad	light aircraft
1993	10	AAQ-13 LANTIRN	combat aircraft radar
1993	6	M-113	APC
1993	3	M-113	APC
1993	450	M-901 ITV	tank destroyer
1993	10	S-70 Black Hawk	transport helicopter
1993	344	Stinger	portable SAM
1992	6	AH-64A Apache	combat helicopter
1992	18	AH-64A Apache	combat helicopter
1991	10	F-15A Eagle	FGA aircraft
1991	57	MIM-104 PAC-2	SAM
1991	32	MIM-104 PAC-2	SAM
1991	1	Patriot	SAM system
1990	525	AGM-114 Hellfire	anti-tank missile
1990	300	AIM-9M Sidewinder	SRAAM
1990	15	F-15A Eagle	FGA aircraft
1990	4	King Air	light transport aircraft
1990	64	MIM-104 PAC-2	SAM
1990	2	Patriot	SAM system
1990	2	RC-12 Guardrail	SIGINT aircraft
1990	10	S-65A/CH-53 Stallion	transport helicopter