



MISGAV • מ ש ג ב

המכון לביטחון לאומי ולאסטרטגיה ציונית
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY & ZIONIST STRATEGY

הבטחת הקיימות הבטחונית של ישראל

יש צורך קריטי בחיזוק הקיימות הבטחונית של ישראל, קרי, בהבטחת זמינותם של האמצעים הנחוצים – ובכלל זה מצבת הכוחות הנחוצה וכן הכלים והמתכלים הצבאיים הנחוצים – כדי להשיג את יעדי האסטרטגיה הצבאית הלאומית עד תומם.

ד"ר יצחק קליין

18.08.2024

א. מבוא: הצורך ב"קיימות בטחונית"¹

בעקבות מתקפת חמאס ב-7 באוקטובר 2023 מצאה ישראל את עצמה נלחמת בשתי חזיתות – בדרום מול חמאס ובצפון מול חזבאללה – כאשר כוחותיה אינם מספיקים לניהול מערכה מכרעת בשתי החזיתות במקביל. בהמשך הלחימה התברר כי לישראל חסרות עתודות של נשק ותחמושת שיאפשרו לה להשלים את הלחימה אפילו בחזית עזה ללא סיוע מתמיד מגורמים חיצוניים, במיוחד מארצות-הברית. חסר זה חשף את ישראל ללחצים פוליטיים שמנעו ממנה השגת יעדים אסטרטגיים קריטיים – הן בחזית הדרומית והן בהיערכות לקראת פתיחת מערכה אינטנסיבית יותר בחזית הצפון.

אפשר לכנות מצב זה משבר ב"קיימות הבטחונית" של ישראל. נייר זה עוסק במדיניות, ולא בדיונים תאורטיים, ולכן נסתפק בהגדרה תמציתית של המונח "קיימות בטחונית"².

הבטחת זמינותם של האמצעים הנחוצים כדי להשיג את יעדי האסטרטגיה הצבאית הלאומית בכל רגע נתון.

קיימות בטחונית היא מונח יחסי³; נכון להיום ספק אם מדינה כלשהי יכולה להתהדר בקיימות בטחונית מוחלטת,⁴ אך אפשר לחתור למָרָב אותה.

1 תודות לפרופ' גבי סיבוני, שהציע את המונח.

2 השימוש במונח כאן הוא במובן שונה מזה של המונח sustainable security כפי שמשמשים בו, לדוגמה, באתר של ה"Center for American Progress, הדרן בתרומה של קיימות בפיתוח ובסביבה ליצירת קהילה עולמית בטוחה יותר. ראו *Sustainable Security 101*, CTR. AM. PROGRESS (Aug. 6, 2009), <https://www.americanprogress.org/article/sustainable-security-101/>. נייר זה משתמש במונח בהקשר של יכולתה של ישראל להילחם ולנצח ללא הפרעה אפקטיבית של גורמים שלישיים.

3 בשנתיים וחצי הראשונות של מלחמת-העולם הראשונה נהנתה בריטניה מקיימות בטחונית מוחלטת כמעט: כלכלתה וחיל הים שלה אפשרו לה להוציא לפועל מאמץ מלחמתי משמעותי, ואף לתמוך בבעלות-בריתה. לעומת זאת, בשליש האחרון של המלחמה היא הייתה תלויה במידה הולכת גוברת בסיוע כלכלי וימי של ארצות-הברית, אשר למזלה הייתה זמינה לה. ההידרדרות היחסית במעמדה הכלכלי והאסטרטגי של בריטניה במלחמת-העולם השנייה הפכה אותה לתלויה לחלוטין בתמיכה אמריקאית. מקרה זה מדגיש נקודה חשובה: קיימות בטחונית תלויה תמיד בבסיס כלכלי איתן.

4 המדינות היחידות שיכולות לנסות להתקרב לקיימות בטחונית מרבית הן המעצמות הקונטיננטליות סין וארצות-הברית. עם זאת, שתיהן רחוקות כיום מאוד מעצמאות בטחונית מלאה, והניסיון להשיגה יהיה כרוך במחירים כלכליים וחברתיים כבדים, כך שלא ברור אם החתירה לקיימות כזאת תגדיל את בטחון או תפגע בו.

קיימות בטחונות מתייחסת הן להחזקת כוחות המספיקים להשגת יעדים אסטרטגיים והן להחזקתם (או ליכולת השגתם בזמן-אמת) של נשק ואמצעי לחימה שיאפשרו לכוחות הללו למלא את תפקידיהם האסטרטגיים. ניתוח מצבת הכוחות הנחוצים לישראל כדי להתמודד עם אתגריה האסטרטגיים יופיע בניירות אחרים של מכון משגב. נייר זה מתמקד במרכיב השני של משבר הקיימות הבטחוני: הוא מנתח את תלותה של ישראל בספקים חיצוניים כפי שהתגלתה במלחמת חרבות-ברזל, ואת הפגיעה ביכולתה להשיג יעדים אסטרטגיים כתוצאה מכך, ומציע אסטרטגיה למירוב הקיימות הבטחונות של ישראל בהיבט של זמינות הנשק ואמצעי הלחימה.

ישראל נשענת על ארצות-הברית להספקת רוב הנשק ואמצעי הלחימה שהיא מייבאת מחו"ל. הן נסיון העבר והן אירועי מלחמת חרבות-ברזל מצביעים על כך שהסתמכות על מקור עיקרי אחד למגוון הנשק והתחמושת הנחוצים לישראל היא מדיניות מפתה אך מסוכנת – היא נוחה בתקופות רגיעה, ובוודאי נוחה מבחינה כלכלית בהתחשב בסיוע הבטחוני האמריקאי, אך פוגעת קשות בקיימות הבטחונות של ישראל ומסכנת את בטחונה בעתות משבר. כדי לחזק את הקיימות הבטחונות שלה, על ישראל לפעול לצמצום תלותה בארצות-הברית.

נייר זה מתאר את הדרכים שבהן תלות-היתר של ישראל בארצות-הברית פוגעת בקיימות הבטחונות, אך עיקר הבעיה אינה ארצות-הברית כשלעצמה. התלות האמורה חושפת את ישראל ללחצים פוליטיים הנובעים מהאינטרסים השונים של ישראל וארצות-הברית, אך מידה דומה של תלות בכל מדינה זרה הייתה מובילה בסבירות גבוהה לפגיעה דומה באינטרסים האסטרטגיים של ישראל. יש לזכור כי בשנות החמישים של המאה האחרונה פיתחה ישראל שיתוף-פעולה הדוק בנושאי חימוש ופיתוח נשק אסטרטגי עם הרפובליקה הצרפתית הרביעית, אך תמיכת צרפת בישראל נעלמה עם המעבר לרפובליקה החמישית, אשר נשלטה על-ידי דה'גול ואימצה מדיניות חוץ שונה. חיזוק הקיימות הבטחונות מחייב פיתוח מגוון רחב של מקורות אספקה לנשק ותחמושת. הדבר כולל ייצור עצמי, אך גם פיתוח יחסים דיפלומטיים ויחסי מסחר הדדיים עם מגוון רחב של מדינות יצרניות נשק, באופן שיבטיח המשך הספקה של נשק גם בעתות משבר.

חלק ב של הנייר מתאר בקצרה את מקורותיו של משבר הקיימות הבטחונות שפקד את ישראל במלחמת חרבות-ברזל. חלק ג מתאר כיצד הממשל האמריקאי מפעיל לחץ על ישראל, ואף מעבד משלוחי נשק קריטיים, באופן שמסכל את השגת מטרות המלחמה. בחלק זה מצוינים גם השורשים הפוליטיים והמדיניים לפגיעה בבטחון ישראל, אשר אינם צפויים לחלוף גם בתום המלחמה. חלק ד מציע מדיניות לטווח הבינוני והארוך (חמש עד עשר שנים) שתגביר במידה משמעותית את הקיימות הבטחונות של ישראל. חלק ה מתייחס למסגרת הכלכלית הנחוצה כדי לממן את הגברת הקיימות הבטחונות. חלק ו מסכם.

ב. התלות הבטחונות בארצות-הברית

כאשר פרצה מלחמת חרבות-ברזל שרר מחסור בנשק ובתחמושת בארצות-הברית ובקרב בעלות-בריתה ברחבי העולם, שנבע ממלחמת רוסיה-אוקראינה שפרצה בפברואר 2022. המלחמה היא שאבה לתוך שדה-הקרב האוקראיני את עתודות הנשק והתחמושת של מדינות המערב – הן מאגרים מתוצרת סובייטית שנותרו בידיהן לאחר המלחמה הקרה והן מערכות נשק מערביות – אשר החלו לזרום לאוקראינה בכמויות שאינן מספיקות לכל צרכיה של אוקראינה גם שנתיים אחרי פרוץ אותה מלחמה. לא נראה כי צה"ל או ממשלת ישראל נערכו באופן רציני לאפשרות שתפרוץ מלחמה שבה יצטרך צה"ל להתגבר על מצוקת האמל"ח העולמית. אם נציין דוגמה אחת, לפני פרוץ מלחמת חרבות-ברזל העבירה ארצות-הברית לאוקראינה לפחות חלק ממאגרי האמל"ח, לרבות פגזי 155 מ"מ, אשר שייכים לארצות-הברית אך הוצבו בשטח ישראל כעתודה לשימוש של צה"ל בעת הצורך. באותה הזדמנות דווח בתקשורת כי גורמים צבאיים בישראל דיווחו לדרג המדיני כי "אין שום תרחיש מידי שבו תזדקק ישראל למלאי-חירום של פגזי 155 מ"מ, ועלכן ההעברה [שלם לאוקראינה] לא תפגע במוכנות הצבאית של ישראל".⁵ מאמצי צה"ל למצוא לעצמו מקורות חלופיים לאמל"ח זה לפני פרוץ מלחמת חרבות-ברזל היו מוגבלים יחסית.⁶

5 Barak Ravid, *U.S. Sends Israel-Stored Weapons to Ukraine*, AXIOS (Jan. 18, 2023), <https://did.li/3kaOf>; "The Israeli military told Lapid [then Prime Minister] and Gantz [then Minister of Defense] that there was no immediate scenario in which Israel would need an emergency supply of 155mm shells, so the transfer wouldn't harm Israel's military preparedness". שימו לב לתאריך של הכתבה: ינואר 2023 – כתשעה חודשים לפני פרוץ מלחמת חרבות-ברזל.

6 Seth J. Frantzman, *Israel Ordered \$760M in Ammunition from Elbit Systems in 2023*, BREAKING DEFENSE (May 22, 2024), <https://did.li/AH55q>. לפי כתבה זו, באוגוסט 2023 הזמין צה"ל מאלביט פגזי 155 מ"מ בסך 60 מיליון דולר בלבד. הזמנות אחרות נעשו לאחר פרוץ מלחמת חרבות-ברזל באוקטובר, אך הספקת הזמנות אלו תאריך שנתיים.

משבר הקיימות הבטחוני של ישראל החל הרבה לפני הפלישה הרוסית לאוקראינה. מקורו, בין היתר, בהסכם הסיוע הבטחוני בין ישראל לארצות-הברית – הן הנוכחי (שתקף בשנים 2018–2028) והן אלה שקדמו לו – ובהתייחסותו של ממסד הביטחון אליו. נראה שהנחת-היסוד של הממסד הייתה שנשק ואמצעי לחימה אמריקאיים זמינים לישראל בכל עת, הן ממאגרים שארצות-הברית בונה בישראל והן מהתעשייה הבטחונית האמריקאית, והכל – עד לתקרת הסיוע – בחינם, ככל שהדבר נוגע בתקציב צה"ל ומשרד הביטחון. אך הסיוע ה"חינמי" לכאורה שארצות-הברית מספקת לישראל נושא תג מחיר כבד. בשנים שקדמו למלחמת חרבות-ברזל אומנם ירדו הרכישות של נשק ותחמושת מחוץ-לארץ לפחות מ-1% מהתוצר הלאומי.⁷ מתוך רכש זה, חלקהארי הגיע מארצות-הברית, במימון הסיוע השנתי.

ג. ההשלכות של העדר קיימות בטחונית: פגיעה באסטרטגיה הישראלית במרוצת מלחמת חרבות-ברזל ובהיערכות לקראת עימות עם חזבאללה

בעקבות הטבח של 7 באוקטובר נפתחה מלחמת חרבות-ברזל בתואם מעודד בין ישראל לבין ממשל ביידן בווישנגטון. כבר באותו יום הצהיר הנשיא כי "ארצות-הברית עומדת לצד ישראל... נוודא שמדינת-ישראל היהודית והדמוקרטית יכולה להגן על עצמה היום, מחר, כפי שעשינו תמיד",⁸ וב-17 בחודש אף ביקר הנשיא ביידן בישראל. אולם במרוצת הזמן התברר כי להצהרות מעודדות אלו יש תוחלת חיים קצרה. לחצים פוליטיים פנימיים על הממשל בארצות-הברית הניעו את האחרון, במידה רבה, לשנות את עמדתו ולעבור מתמיכה מוצהרת בישראל לנסיונות בפועל להגן על חמאס.

מהדיווחים המעטים בתקשורת לגבי סוגי הנשק שישראל ביקשה ואשר הממשל האמריקאי איים להשהות או השהה בפועל, נראה שהצורך האקוטי ביותר של צה"ל בלחימה הוא בסוגים שונים של "מתכלים" צבאיים, דהיינו, אמצעי לחימה שאובדים לאחר השימוש בהם: טילים, פגזים, מערכות הנחיה לפגזים וכדומה. ללא הספקה שוטפת ונדיבה של אמצעי לחימה אלו קשה לנהל מערכה. הלחץ של הממשל בנקודה רגישה זו אילץ את ישראל לעצב את הלחימה לפי דרישות אמריקאיות ולוותר על מטרות אסטרטגיות מרכזיות שממשלת ישראל קבעה למלחמה. אולם גם צעדים אלו לא הניאו את הממשל מלדרוש את הפסקת הלחימה לפני ניצחון ישראלי או מלעכב משלוחי נשק חיוניים לישראל.

שני מניעים עיקריים דחפו את ממשל ביידן ליהפך מתומך בישראל למגן בפועל על חמאס. ראשית, חוגים פרוגרסיביים בארצות-הברית, המהווים חלק חשוב מבסיס התמיכה של המפלגה הדמוקרטית וממשל ביידן, התנגדו לתמיכת הממשל בישראל. גם בחוגים פרוגרסיביים קיצוניים פחות הושמעו האשמות שישראל אינה נוקטת את הזהירות המתבקשת כדי למנוע פגיעה בלתי-חוקית באוכלוסייה העזתית שאינה לוחמת (non-combatants), ושהיא פועלת להרעיב אוכלוסייה זו. חוגים אלו העלו דרישה מפורשת לכינון הפסקת-אש "מיידי" וכן להגבלת הסיוע הצבאי האמריקאי לישראל.⁹ שנית, באוניברסיטאות רבות בארצות-הברית נערכו הפגנות פרו-פלסטיניות אלימות, שבהן שיבחו סטודנטים ומרצים את הזוועות שביצע חמאס ב-7 באוקטובר,¹⁰ בעוד שישראל הואשמה ברצח-עם.¹¹ שנת 2024 היא שנת בחירות בארצות-הברית, והנשיא ביידן ידע שצפוי לו מרוץ קשה ומאתגר. תומכי חמאס ותומכי הפסקת-האש איימו לא להצביע לנשיא,¹² ורבות

7 ראו למ"ס הוצאות לביטחון בישראל 1995–2022 לוח 6: הוצאות המגזר הממשלתי לביטחון והוצאות המגזר הממשלתי לביטחון ללא יבוא, כאחוז מהתמ"ג (2024) <https://did.li/zITCN>. בתצוגת אקסל יש להשוות בין העמודות G ו-B (עמודות הנתונים השמאלית ביותר והימנית ביותר, בהתאמה).

8 U.S. Department of State, *President Biden Delivers Remarks on the Terrorist Attacks in Israel*, YouTube (Oct. 10, 2023), <https://www.youtube.com/watch?v=VewIbI0gU6w>, at 2:39, 10:00.

9 ראו, לדוגמה, Chris Mendell, *Hundreds of Pro-Palestinian Students Walk Out as Part of National Call to Action, Gather for 'Peaceful Protest Art Installation'*, COLUM. SPECTATOR (Nov. 10, 2023), <https://did.li/9frZH>: "[Groups organizing the protest] urged students across the nation to demand governments cut off all aid to Israel and called for an immediate ceasefire".

10 *Columbia Professor Praises Hamas Attacks on Civilians*, JRSLM. POST (Oct. 13, 2023), <https://did.li/9kaOf>. ראו גם קובץ ציטוטים באתר הליגה נגד השמצה: Some U.S. Professors Praise Hamas's October 7 Terror Attacks, ADL (Nov. 21, 2023), <https://did.li/YNNTY>.

11 ראו, לדוגמה, Joyce E. Kim & Nia L. Orakwue, *Hundreds of Harvard Protesters Stage 'Die-In' to Demand End to Violence Following Gaza Hospital Blast*, HARV. CRIMSON (Oct. 19, 2023), <https://did.li/U5YIC>. היבט אירוני של מאמר זה הוא צילום מההפגנה המדווחת המראה שלט עם הכיתוב "From the River to the Sea", שאינו אלא קריאה להשמדת מדינת-ישראל.

12 המתנגדים לתמיכת הממשל בישראל קראו להצביע בעד נציגים "בלתי-מחויבים" (לשום מועמד) לוועידת המפלגה הדמוקרטית, שבה נבחר מועמדה של המפלגה לנשיאות. באותה תקופה היה עדיין ביידן המועמד המוביל. ראו

מההפגנות נגד ישראל מומנו – באופן ישיר או בעקיפין – עלידי תורמים מרכזיים למפלגה הדמוקרטית ולקמפיין של הנשיא ביידן עצמו.¹³

בתגובה על האילוצים הפוליטיים מבית פעל ממשל ביידן להגביל את הישגי ישראל במלחמה בכמה דרכים. ראשית, הממשל דרש מישראל לאפשר הכנסת סיוע אזרחי לרצועת עזה, באופן שמחזק את חמאס. פחות מחודש לאחר תחילת המלחמה ביקר מזכיר המדינה בלינקן בישראל במטרה לשכנע את ממשלת ישראל לאשר "הפסקות הומניטריות" בפעולות הצבאיות בעזה.¹⁴ דבריו של בלינקן הבהירו, אף שלא זאת הייתה כוונתו, את הבדלי הגישה בין ישראל לארצות-הברית, אשר בחודשים שלאחר-מכן נהפכו לשסע בין שתי המדינות: "עלינו לעשות יותר כדי להגן על אזרחים פלסטינים... סיפקנו לישראל עצות שרק החברים הטובים ביותר יכולים לספק בנוגע לשאלה כיצד לצמצם קורבנות אזרחיים בעודה ממשיכה להשיג את יעדיה – איתור וחיסול של מחבלי חמאס ושל תשתית האלימות שלהם."¹⁵ בתגובה על הביקורת האמריקאית אפשרה ישראל כניסת כמויות גדולות של מזון ודלקים לרצועה. ישראל לא ניסתה להקים חיץ בין האוכלוסייה האזרחית לבין לוחמי חמאס, והגבילה באופן חלקי בלבד את תנועתם של לא-לוחמים בשטחי עזה, כך שהאספקה שסופקה לרצועה הגיעה לחמאס, וחמאס השתלט עליה והשתמש בה לחיזוק שליטתו באוכלוסייה. לא ברור אם ההימנעות מניסיון לבדוד את האוכלוסייה הלא-לוחמת במתחמים "מטוהרים" מכוחות אויב, שבהם צה"ל יהיה האחראי הבלעדי לחלוקת הסיוע, נבעה מכשל של צה"ל או מדרישות אמריקאיות. בכל אופן, הסיוע ההומניטרי הגיע לחמאס, ואפשר לו לא רק להתקיים, אלא אף להתבסס מחדש במקומות ברצועה שבהם הושמדו כוחותיו מכבר.

בהמשך פעל הממשל האמריקאי להגבלת הלחימה של ישראל נגד חמאס. לאחר שצה"ל טיהר את האזורים הצפוני (העיר עזה ופרווריה) והמרכזי (העיר ח'אן יונס ופרווריה) של רצועת עזה מחמאס, נותר לכבוש את המעוז האחרון של חמאס בעיר רפיח ובפרווריה ולאורך ציר פילדלפי הגובל בין רצועת עזה למצרים. פליטים רבים מהערים הצפוניות יותר מצאו מחסה זמני באזור רפיח. במרוצת המבצע בעזה ביקש הממשל האמריקאי מישראל להפסיק את הלחימה האינטנסיבית בקרקע ומהאוויר, ו"לעבור לשלב ממוקד יותר" בלחימה נגד חמאס.¹⁶ בתחילת חודש מאי 2024 אף הצהיר הנשיא ביידן כי אם ישראל תיכנס להילחם ברפיח, הוא יעצור את הספקת הנשק אליה.¹⁷ במשך חודשים לחץ ממשל ביידן על ישראל לא להמשיך את המלחמה נגד חמאס לתוך רפיח, ובכך למעשה להשאיר את רפיח ואת אזור פילדלפי כאזור מקלט לכוחות חמאס מזוינים, שבו הם נהנים מאספקה שוטפת של מזון ודלקים במסגרת הסיוע ההומניטרי, ואף של אמצעי לחימה המוברחים אליהם מעבר לציר פילדלפי. משמעות הדבר, למעשה, הייתה לוותר על מטרת המלחמה. בסופו של דבר שכנעה ישראל את ארצות-הברית לאפשר לה לגרום להתפנותה של אוכלוסיית הלא-לוחמים מהאזור ולנהל לחימה ברמה מוגבלת ברפיח ולאורך ציר פילדלפי. הדבר אפשר לחסל כמה מכוחות חמאס ואף להשמיד חלק מצירי ההספקה (ובכלל זה חלק מהמנהרות) העוברים את פילדלפי, אך לא להשמיד כוחות אלו ולא למנוע באופן מוחלט את המשך זרימת האספקה לחמאס, לרבות אמל"ח, דרך ציר פילדלפי ומתחתיו. במשך חודשים רבים נאלצה אם כן ישראל לוותר בפועל על המטרה האסטרטגית העיקרית של המלחמה.

בסופו של דבר החליט ממשל ביידן כי האינטרס שלו הוא להפסיק את הלחימה בעזה אף שישראל טרם השיגה את יעדיה האסטרטגיים. בחודש מרץ נמנע ממשל ביידן מלהטיל וטו על החלטה במועצת הביטחון של האו"ם הקוראת להפסקת-אש מיידית, שפירושה הפסקת המלחמה של ישראל נגד חמאס. בתגובה ביטלה ממשלת ישראל משלחת שהייתה אמורה לצאת לווינגטון לדון בתוכנית לפינוי לא-לוחמים מרפיח ולתקיפת חמאס באזור.¹⁸ בחודש יוני אף יזם הממשל והעביר במועצה

John Nichols, *More Than Half a Million Democratic Voters Have Told Biden: Save Gaza!*, THE NATION (Apr. 5, 2024), <https://did.li/74NTY>

Shia Kapos, *Pro-Palestinian Protesters are Backed by a Surprising Source: Biden's Biggest Donors*, POLITICO 13 (May 5, 2024), <https://did.li/o155q>

U.S. Department of State, *Secretary Blinken Holds a Press Availability in Tel Aviv, Israel*, YOUTUBE (Nov. 3, 2023), https://www.youtube.com/watch?v=8zTE_gUO-Uw

שם, בדקות 38:07 ו-6:07 (התרגום שלי). 15

Matthew Cullen, *The U.S. Asked Israel to Scale Down Its War Effort*, N.Y. TIMES (Dec. 14, 2023), <https://did.li/V1aOf> 16

נתן גוטמן "ביידן מאיים על ישראל: אם תיכנסו לרפיח – אפסיק להעביר נשק" **כאן** 11 (9.5.2024) 17 <https://did.li/cxCrI>

Edith M. Lederer, *UN Demand for Gaza Cease-Fire Provokes Strongest Clash Between US and Israel Since War Began*, AP (Mar. 26, 2024), <https://did.li/ZgrZH> 18

החלטה להפסקת אש אשר לטענת הממשל זכתה בהסכמת ישראל¹⁹ – קביעה שממשלת ישראל הסתייגה ממנה. בכך הפך הממשל האמריקאי צד והתייצב כאחד הגורמים הבין-לאומיים הפועלים להצלת חמאס.

לצד צעדים אלו, שמטרתם הייתה לאלץ את ישראל לוותר על השמדת חמאס, נקט הממשל האמריקאי כמה צעדים שמטרתם הייתה לצייר את ישראל כמדינה היוזמת הפרות זכויות של לא-לוחמים – צעדים שהיו אמורים למצוא חן בעיני מתנגדי ישראל בקרב תומכי המפלגה הדמוקרטית. בפברואר 2024 פרסם הנשיא ביידן הנחיה נשיאותית המורה למשרד החוץ לבחון אם מקבלי סיוע צבאי מארצות הברית עומדים בהוראות הדין הבין-לאומי בנוגע להגנה על אוכלוסייה לאלוחמת ולאיימניעת סיוע הומניטרי.²⁰ ההנחיה פוונה בעיקר נגד ישראל, ונוסחה באופן שכמעט הבטיח שמחלקת המדינה תמצא כי ישראל אינה עומדת באמות המידה שהוגדרו בה. די היה במציאת מקרים של הפרה בפועל – בין אם ישראל התכוונה אליהם ובין אם לאו – להצדיק את הפעלת הסנקציות המנויות בהנחיה, עד כדי הפסקת הסיוע האמריקאי. מקרים כאלה הם כמעט בלתי נמנעים היכן שלחימה מתנהלת בנוכחותה של אוכלוסייה אזרחית. מחלקת המדינה פרסמה את הערכה לגבי ישראל ב-10 במאי 2024. ההערכה אומנם לא המליצה במפורש על השעיית הסיוע הצבאי לישראל, אך היא הוציאה את דיבתו של צה"ל רעה, וזאת בהסתמך על דיווחים מגמתיים של האו"ם נגד ישראל.²¹ הממשל גם איים להטיל סנקציות על יחידות ספציפיות של צה"ל, משל היה הצבא הישראלי צבא אפריקאי או רוסי.²²

פער בין מדיניות הממשל לבין ישראל התגלה גם בנוגע לעימות הישראלי מול אירן. בתחילת המלחמה הזהיר הנשיא ביידן את אירן לא לתקוף את ישראל,²³ אך התברר שאין בכוונת הממשל לגבות מחיר מאירן על הפרת האזהרה. נוסף על תמיכתה במתקפות חזבאללה על צפון ישראל, תקפה אירן את ישראל באמצעות כוחות הפרוקסי שלה בתימן ובעירק, ואף ישירות משטחה ביום 14.4.2024. אומנם, הממשל השתמש בצי ובחיל האוויר האמריקאיים כדי לסכל התקפות על ישראל מצד כוחות הפרוקסי של אירן בתימן,²⁴ וסייע מאוד לישראל בסיכול המתקפה המסיבית של אירן על ישראל בעקבות חיסולו של הגנרל מוחמד רזא זאהדי בקונסוליה האיראנית בדמשק,²⁵ אך נזהר לא להגיב בתקיפה על אדמת אירן, ואף הפעיל לחץ על ישראל לצמצם למינימום את תגובתה על המתקפה האירנית.²⁶

ממשל ביידן יזם חבילת סיוע בטחוני גדולה לישראל בעקבות פרוץ המלחמה, ואף דאג להעביר אותה בקונגרס, אך אין משמעות הדבר שהממשל סיפק לישראל בפועל את אמצעי הלחימה שהיו דרושים לה. כך, לאחר שאיים הנשיא על ישראל לבל תיכנס לרפיח, הוא אכן עיכב משלוח של פגזים, פצצות כבדות (1 טון ורבע טון) וערכות דיוק לפצצות שתוכנן להישלח לישראל.²⁷ עיכוב המשלוח נועד למנוע

-
- Abigail Williams, Andrea Mitchell, Raf Sanchez & Corky Siemaszko, *U.N. Security Council Passes Gaza Cease-Fire Proposal Drafted by the U.S.*, NBC News (June 11, 2024), <https://did.li/xDIgT> 19
- NSM-20: National Security Memorandum on Safeguards and Accountability with Respect to Transferred Defense Articles and Defense Services (Feb. 8, 2024), <https://did.li/DmaOf> 20
- Department of State, *Report to Congress Under Section 2 of the National Security Memorandum on Safeguards and Accountability with Respect to Transferred Defense Articles and Defense Services (NSM-20)* (May 10, 2024), <https://did.li/vDIgT> 21
- עירק, המקבלת אף היא סיוע צבאי מארצות הברית, שמצא כי קיימות עדויות מוצקות להוצאות להורג ללא משפט, להעלמת אנשים ולפשעים אחרים נגד האנושות הנעשים על ידי הכוחות העירקיים. לא מחלקת המדינה ולא חברי קונגרס קראו להשעיית הסיוע הצבאי האמריקאי לעירק.
- Israel Aghast as US Said Poised to Sanction IDF Unit with History of Abuses, TIMES ISR. (Apr. 21, 2024), <https://did.li/8Zfx5> 22
- Remarks by President Biden on the Terrorist Attacks in Israel (Oct. 10, 2023), <https://did.li/dJ55q>: “The Department of Defense has moved the USS Gerald R. Ford Carrier Strike Group to the Eastern Mediterranean and bolstered our fighter aircraft presence. And we stand ready to move in additional assets as needed. Let me say again – to any country, any organization, anyone thinking of taking advantage of this situation, I have one word: Don’t. Don’t” 23
- Tara Copp & Lolita C. Baldor, *US Military Shoots Down Missiles and Drones as it Faces Growing Threats in Volatile Middle East*, AP (Oct. 20, 2023), <https://did.li/vUwIw> 24
- במרוצת המלחמה, ויחד עם הבריטים והצרפתים התקיפו את החותרים, אך לא הגיבו נגד אירן עצמה.
- Dan Lamothe & Alex Horton, *U.S. Details Pentagon’s Role in Defending Israel from Iranian Attack*, WASH. POST (Apr. 14, 2024), <https://did.li/ksTCN> 25
- Barak Ravid, *U.S. Urges Israel to “Be Careful and Strategic” Regarding Response to Iran Attack*, AXIOS (Apr. 14, 2024), <https://did.li/SONTY> 26
- Mike Stone, Steve Holland & Phil Stewart, *US Paused Shipment of Weapons to Israel to Head Off Rafah Invasion—Official*, REUTERS (May 8, 2024), <https://did.li/HmaOf> 27

מישראל את האפשרות לפעול באפקטיביות נגד האויב בעזה, וכך להרתיע אותה מלפעול ברפיח. העיכוב אכן פגע בזמינות האמל"ח והוריד את האפקטיביות של פעולת צה"ל ברפיח. באופן דומה, למן תחילת המלחמה התגלה בישראל מחסור במסוקי קרב, וישראל ביקשה מארצות הברית למכור לה 12–15 מסוקים מדגם אפאצ'י. תחילה נענתה הפנייה בסירוב;²⁸ אחר כך הוסר הסירוב "על הנייר", אך העיכוב במשלוח נמשך.²⁹

לפי דיווחים בתקשורת הזרה, עיכוב משלוחי הנשק לישראל לא החל עם אימו של הנשיא ביידן בחודש מאי 2024, ומטרת העיכוב לא הוגבלה להשפעה על האסטרטגיה הישראלית ברפיח. כך, בדצמבר 2023 השיג הממשל את אישורו של הקונגרס להעברת מנועים של מטוסי F-35, פגזי טנקים ומרגמות וכן רכבים משוריינים, אך מאז הוא מעכב את מסירתו של נשק זה לישראל.³⁰ במאי 2024 אישר הקונגרס מכירת 50 מטוסי F-15 לישראל, אך נכון למועד כתיבתן של שורות אלו לא נקט הממשל את הצעד המתחייב הבא – בקשת אישור מהקונגרס לביצוע ההעברה לישראל בפועל.³¹ לפי מיכאל דורן, עמית בכיר במכון המחקר הדסון בארצות הברית, העיכוב המתמשך במשלוחי הנשק לישראל אינו קשור לעזה או לרפיח, אלא נועד למנוע מישראל את הנשק והתחמושת הנחוצים כדי לתקוף ולהשמיד את חזבאללה בלבנון וכן להגיב על התערבות אירנית אפשרית בלחימה. לדבריו, "מטרת השביתה האיטלקית [של ממשל ביידן] היא לכפות על ישראל מצב של תלות בארצות הברית, כדי למנוע ממנה את היכולת לתכנן תוכניות לטווח ארוך, קרי, תוכניות בנוגע לחזבאללה ולאירן".³²

ב-18 ביוני פרסם ראש הממשלה נתניהו סרטון שבו טען כי בחודשים האחרונים הממשל האמריקאי מעכב משלוחי נשק לישראל באופן כללי בעוד ישראל נלחמת על קיומה.³³ פרסום הסרטון עורר תגובות נזעמות בווינגטון, אך ראש הממשלה הסביר כי למרות הבטחות הממשל נמשך בפועל העיכוב חודשים רבים, ושיחות שקטות בין הממשלות לא הצליחו לבטל את מדיניות העיכוב. לכן, לדעתו, הדרך היחידה להתגבר עליו הייתה להציף את הנושא ברבים.³⁴

אין לראות במחלוקות בין ישראל לארצות הברית סביב יעדיה של מלחמת חרבות ברזל משום אפיזודה חולפת. עיכוב משלוחי נשק אמריקאי לישראל בעיתות משבר הוא תופעה שחוזרת על עצמה כאשר ישראל נלחמת; ממשלים אמריקאיים מוכנים להעביר נשק לישראל בעיתות שלום או רגיעה, אך מבקשות למנוע את ישראל מלעשות בו שימוש בעת מלחמה. כך, הנשיא רייגן התלה פעמים מספר העברת מטוסי F-16 לישראל³⁵ ומשלוחי פצצות מצרר במרוצת מלחמת לבנון הראשונה.³⁶ בפועל עיכובים אלו לא השפיעו על יכולתה של ישראל להמשיך במבצעים שוטפים, בניגוד לעיכוב משלוחי הנשק עלידי ממשל ביידן, אשר מגביל את יכולתה של ישראל להילחם נגד חמאס וחזבאללה. במבצע "צוק איתן", בשנת 2014, השהה ממשל אובמה משלוחים של טילי Hellfire, שהיו נשק מרכזי במערכה הישראלית דאז.³⁷ הנה כי כן, לעיתים קרובות ישראל זוכה בגיבוי בטחוני מארצות הברית – למעט כאשר היא זקוקה לו באמת.

עליית השפעתה של האידיאולוגיה הפרוגרסיבית במפלגה הדמוקרטית גורמת לשינויים משמעותיים בתפיסת תפקידה של ארצות הברית בעולם בכלל ובתפיסת ישראל בפרט. בחוגים אלו ישראל אינה זוכה באהדה, אלא מעוררת משטמה. ישראל אינה נתפסת כחברה דמוקרטית הנאבקת על קיומה,

-
- 28 יואב זיתון "ישראל מבקשת מסוקי קרב, ארה"ב מסרבת" *ynet* (26.12.2023), <https://www.ynet.co.il/news/article/yokra13732592>
- 29 ניר דבורי "פרסום ראשון: ישראל ביקשה מסוקים, הממשל האמריקני מעכב" *N12* (1.7.2024), <https://did.li/U6YIC>
- 30 Lara Seligman, *Confused About Biden's Israel Weapons Policy? Here's What You Should Know*, POLITICO (May 16, 2024), <https://did.li/ssTCN>
- 31 *U.S. Delays F-15 Fighter Jet Sale to Israel amid Arms Hold-Up—Report*, 124NEWS (June 19, 2024), <https://did.li/i1fx5>
- 32 Michael Doran, *Biden's Italian Strike*, TABLET MAG. (June 20, 2024), <https://did.li/gcIaa>
- 33 Lazar Berman & Jacob Magid, *Netanyahu Protests 'Inconceivable' Arms Halt; US: Don't Know What He's Talking About*, TIMES ISR. (June 18, 2024), <https://did.li/TyCrl>
- 34 Jacob Magid, *Netanyahu: I Tried Addressing 'Diminution' of US Weapons Privately Before Going Public*, TIMES ISR. (June 21, 2024), <https://did.li/ZhrZH>
- 35 Michael Singh, *On Israel, Biden Is No Reagan*, WALL ST. J. (May 10, 2024), <https://did.li/cirZH>
- 36 *Reagan, in Policy Decision, Suspends Indefinitely Delivery of Cluster Bombs to Israel*, JEWISH TELEGRAPHIC AGENCY (July 28, 1982), <https://did.li/KElgT>
- 37 Marissa Newman, *Israeli Official Confirms US Nixed Arms Shipment; Poles Argue over Who's to Blame*, TIMES ISR. (Aug. 14, 2014), <https://did.li/LElgT>

אלא כחברה מדכאת, שיש לחשוד בה כמפַרת זכויות של לא־לוחמים בקרב גם כאשר הטענות נגדה נשענות על ראיות קלושות או מפוברקות. אף שכוחה הפוליטי של אידאולוגיה זו מאותגר בזמן האחרון, אין ערובה לכך שהדבר יוביל לשינוי ארוך־טווח.

היות שאי־אפשר לצפות לכך שהמפלגה הרפובליקאית תשלוט בארצות־הברית ללא עוררין או ללא הפסקות, יש להביא בחשבון שבתקופות משמעותיות בעתיד יקומו ממשלות בארצות־הברית שאהדתן לישראל ולצורכי ההישרדות שלה לא תהיה חזקה כבעבר. חשוב לציין כי שינויים מתחוללים גם במפלגה הרפובליקאית ובקרב האוכלוסייה השמרנית. אומנם, ציבור זה אינו מגלה עוינות לישראל, אך גוברים בו קולות הקוראים להתבדלות של ארצות־הברית על התמיכה הבטחונית שלה ותהיות אם יש תמורה של ממש להוצאות הרבות של ארצות־הברית על התמיכה הבטחונית שלה במדינות אחרות, שלא לדבר על העלויות בנפש כתוצאה ממעורבות במלחמות דוגמת אפגניסטן ועירק. באפריל 2024, בהצבעה על הצעת תקציב לספק סיוע צבאי לאוקראינה בשווי של כ־60 מיליארד דולר, הצביעו 112 חברי קונגרס רפובליקאים – רוב הסיעה – נגד. הצעת הסיוע לישראל במסגרת מלחמת חרבות־ברזל עברה ברוב גדול יותר, 366 לעומת 58, אך 21 רפובליקאים התנגדו אף להצעה זו (לצד 37 דמוקרטים, בעיקר מהמחנה הפרוגרסיבי).³⁸ בסנט אוחדו הצעות התקציב, ו־15 סנטורים רפובליקאים התנגדו להצעה.³⁹

מכל האמור לעיל יש להסיק כי ההישענות הכמעט־בלעדית של ישראל על ארצות־הברית להספקה שוטפת של נשק ותחמושת היא מדיניות אווילית – היא נוחה בתקופות רבות, אך פוגעת קשות בקיימות הבטחונית של ישראל ומסכנת את בטחונה בעיתות משבר. יש לפעול כדי לחזק את הקיימות הבטחונית ולצמצם את התלות בארצות־הברית.

ד. מירוב הקיימות הבטחונית של ישראל

חיזוק הקיימות הבטחונית של ישראל מחייב ביצוע של כמה משימות משולבות בטווח הזמן הבינוני עד הארוך (חמש עד עשר שנים). משימה מרכזית היא הרחבת סדר־הכוחות של צה"ל כדי שהוא יוכל להתמודד בריזמנית עם מגוון האתגרים הבטחוניים המאיימים על ישראל. שנית, הרחבת הכוחות מחייבת הרחבה מקבילה של מצבת הנשק הקבועה של צה"ל. יש להבטיח מקורות להספקה רציפה ומספקת של אמצעי לחימה לכוחות הקיימים והחדשים כאחד. שלישית, יש להרחיב את המחקר והפיתוח, בעיקר כדי לפתח אמצעים יעילים וחסכוניים לשליטה במה שאפשר לכנות "האוויר האמצעי", כלומר, להתמודדות עם איום הרחפנים והכטב"מים, הפועלים בגבהים נמוכים ובמהירויות נמוכות, אשר אמצעי ההגנה והתקיפה הקיימים אינם מיטביים לסיכולו. הצד האחר של המטבע הוא להבטיח שצה"ל מצטייד בכלים הנחוצים כדי לשלוט במרחבים האלה בעצמו. רביעית, חשוב להקדיש אמצעים למיגון תשתיות ומפעלים קריטיים מפני תקיפה.

ההתמודדות עם אתגרים אלו מחייבת פיתוח מדיניות מתוחכמת ומשולבת של השקעה. יש להרחיב את יכולות הייצור המקומיות, ולהיערך מבחינה כלכלית להפניית משאבים לאומיים נוספים לייצור ולרכש מקומי. נוסף על כך, יש צורך בפיתוח יחסים דיפלומטיים ומסחריים עם מדינות יצרניות נשק נוספות, שיאפשר גיוון של מקורות האספקה הזרים של ישראל. פיתוח יחסים אלו מחייב, בין היתר, הרחבה נוספת של ייצור נשק ואמצעי לחימה והרחבת הייצוא הבטחוני. מטרת הייצוא היא להשיג לפחות חלק מהמטבע הזר הנחוץ למימון הרכישות הזרות (ואם אפשר לממן כך את כל הרכישות הללו – מה טוב), וברזמן לפתח יחסיגומלין יציבים ומגוונים עם ספקי נשק בולטים בעולם. לגבי חלק ממערכות הנשק אין תחליף להספקה מארצות־הברית, והבטחת הקיימות הבטחונית מחייבת בניית מלאים של תחמושת וחלקי חילוף לאותן מערכות, אך יש להתאמץ לצמצם מערכות אלו למינימום ההכרחי.

האסטרטגיות של ייצור מקומי מוגבר והבטחת מקורות חוץ צריכות לפעול במשולב. לדוגמה, אפשר לחתור לאוטונומיה בייצור תחמושת פשוטה ונפוצה יחסית, כגון פגזי 155 מ"מ, בהיקף שיאפשר צבירת מלאים גדולים לקראת שימוש אינטנסיבי בפריט זה במלחמה. ייתכן מאוד שלישראל אין יתרון כלכלי יחסי בייצור מוצר כזה, אך אין משמעות הדבר שרצוי לוותר על ייצורו. אחד היתרונות

Kati Perry et al., *How Every House Member Voted on Aid to Ukraine, Israel and More*, WASH. POST (Apr. 20, 2024), <https://did.li/ztTCN>.

Matt Stiles, *How Each US Senator Voted on the \$95 Billion Foreign Aid Package*, CNN (Apr. 30, 2024), <https://did.li/WnaOf>. ראוי לציין כי בין הסנטורים הרפובליקאים שהצביעו נגד ההצעה היו הסנטורים מרקו רוביו מפלורידה וטד קרוז מטקסס, הידועים כתומכים נלהבים בישראל. בנאומו המצדיק את הצבעתו ניסה רוביו להבהיר כי הוא תומך בישראל אך אינו מוכן להצביע בעד סיוע חוץ כל עוד הקונגרס והממשל אינם פועלים לסגירת הגבול הדרומי הפרוץ של ארצות־הברית (למרבח האירוניה, דווקא הרפובליקאים הכשילו הצעת חוק לצמצום הגירה בלתי־חוקית, כדי לא להעניק הישג לממשל ביידן בשנת בחירות).

של ייצור כזה הוא שמדובר בפריט עם ביקוש עולמי שניתן לייצא. את ההשקעה בכל ייצור כזה יש לשקול לא רק על בסיס כדאיותו הכלכלית, אלא גם על בסיס תרומתו הפוטנציאלית כמוצר ייצוא לפיתוח יחסיגומלין עם מדינות אחרות שישראל מבקשת לייבא מהן נשק ותחמושת. עם זאת, יש לצפות שרוב הייצוא הבטחוני של ישראל ימשיך להיות מורכב בעיקר ממוצרי טכנולוגיה עילית. כל המלצה בעמודים האלה לפיתוח מערכת ייצור כזאת או אחרת צריכה לעבור בחינה כלכלית ואסטרטגית מדוקדקת, אשר אין יכולת לכלול אותה במסגרת נייר זה.

1. ייצור עצמי

בנייר זה נשתמש במונח "מערכות נשק" לציון כלים קבועים לשימוש של כוחות צה"ל – טנקים, תותחים, מערכות רבות קנים או מערכות לשיגור טילים מסוגים שונים, מטוסים, מסוקים, סטי"לים וכולי. מערכות אלו סופגות פגיעות במלחמה, אך ניתן לחשוב עליהן כעל נכסים קבועים של הצבא, אשר בדרך-כלל נרכשים ונמצאים בשימוש לאורך תקופות ארוכות יחסית. לא כך מה שמערכות "קבועות" אלו יורות – פגזים, כדורים וטילים מסוגים שונים. במלחמה הביקוש לאמצעי הלחימה האחרונים, יחד עם רחפנים וכטב"מים, הוא מסיבי ושוטף. להלן נכנה אמצעי לחימה אלו "מתכלים צבאיים".

ישראל יש תעשייה בטחונית בעלת אמצעי ייצור משמעותיים בקנה-מידה עולמי. הייצוא הבטחוני הישראלי הגיע בשנת 2023 לשיא של כ-13 מיליארד דולר.⁴⁰ לא הצלחנו למצוא מקור פתוח לכמות הרכישות של צה"ל מהתעשיות המקומיות, אך עד פרוץ מלחמת חרבות-ברזל היה מרכיב הייצוא גדול בהרבה ממרכיב הרכישות המקומיות. לפי מקור אחד, בשמונת החודשים מאז החלה המלחמה צמחו הרכישות של משרד הביטחון מספקים מקומיים לכ-10.9 מיליארד דולר – בערך "פי שלושה" (לפי אותו מקור) מההזמנות השנתיות הרגילות. ההזמנות מחו"ל הגיעו באותה תקופה לכ-6 מיליארד דולר – בערך כפליים מההזמנות השנתיות הרגילות.⁴¹ יכולת הייצור כוללת סוגים מסוימים של תחמושת פשוטה לצד התמחות רבה במערכות נשק בעלות מרכיב טכנולוגי גבוה, ברחפנים וכטב"מים ובמערכות אלקטרוניות ואלקטרואופטיות, וכן יכולת מסוימת לייצור מערכות-שדה כבדות, כגון טנקים, תותחים מתנייעים ומשוריינים.

מלחמת חרבות-ברזל חשפה חסר במערכות נשק רבות, כגון טנקים, אך עיקר הלחץ האסטרטגי של האמריקאים על ישראל נבע מאיומם להפסיק לספק לה מתכלים צבאיים הנדרשים בזמן-אמת. אפשר להרחיב את הייצור בכל המערכות, אך בראש ובראשונה יש לחתור לייצור עצמי של המתכלים הצבאיים הנמצאים בשימוש תדיר בצה"ל, כך שבעת מלחמה תוכל ישראל לצמצם ככל האפשר את תלותה באספקה זרה מכל המקורות. כחלק מהקיימות הבטחונית יש לתכנן יכולת ליישטף ייצור (surge production) בעת מלחמה. למטרה זו יש לתכנן גיוס עובדים לשלוש משמרות ביממה במסגרת חוק שירות עבודה בשעת-חירום, התשכ"ז-1967.

נציין גם כי באמצעות השילוב של ים המלח, מאגרי הגז בים התיכון ומפעל האמוניה החדש שהוקם לא מכבר במישור רותם, ישראל חולשת על מקורות האנרגיה והכימיה הנחוצים לבניית תעשיית חומרי נפץ וחומרי שיגור בקנה-מידה עולמי. לתעשייה כזאת, בנסיבות העולמיות של היום, יש ערך אסטרטגי מבחינת אוטונומיית הייצור מבית ויצירת קשרי סחר בנשק מחוץ, אשר אינו ניתן למדידה לפי "השורה התחתונה" הפיננסית.

החתירה לאוטונומיה במתכלים צבאיים מחייבת את צה"ל לבחון את צורכי שדה-הקרב ולצמצם ככל האפשר את המגוון, המורכבות ועלות הייצור של אמצעי הלחימה שהוא צורך, בתנאי כמובן שהוא יוכל עדיין למלא את כל המשימות החיוניות בשדה-הקרב. יש לזכור כי לעיתים קרובות the best is the enemy of the good enough, כלומר, חתירה לטוב ביותר הפוטנציאלי תמנע רכישת מוצר שהוא טוב מספיק לביצוע המשימה וזול דיו למצוא את מקומו בתקציב הרכש הצבאי.

התעשייה הבטחונית הישראלית כבר מתמחה במערכות נשק מתוחכמות, במערכות אלקטרוניות ואלקטרואופטיות וכן ברחפנים צבאיים וכטב"מים. רצוי להעמיק התמחות זו במטרה להרחיב את הייצור הן עבור צה"ל והן עבור לקוחות זרים פוטנציאליים.

40 יובל אזולאי "הייצוא הביטחוני של ישראל זינק לשיא כל הזמנים ב-2023" **כלכליסט** (17.6.2024) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/hj2bduthc

41 Yuval Azulay, *IDF to Receive \$760 Million—Worth of Much-Needed Ammunitions from Elbit*, CTECH BY **CALCALIST** (May 21, 2024), <https://www.calcalistech.com/ctechnews/article/hkrusatmr>

2. ביזור סיכונים

גישה זו רלוונטית יותר לרכישת מערכות נשק כבדות שקשה לישראל לספק בכוחות עצמה או לספק בכמות הנדרשת בפרק-הזמן הנדרש. ישראל יוצרת תותחים, טנקים ומשוריינים, אך הייצור שלה איטי ויקר. מאידך גיסא, אלה מערכות שאינן מתכלות בהכרח מהר בעיתות משבר, וניתן לאגור אותן מראש. לדוגמה, אם ישראל צריכה להכפיל או לשלש את מספר הטנקים שבחזקתה, אזי כדי לעשות זאת בפרק-זמן סביר – עד חמש שנים, נניח – עליה לייבא. להלן נטען כי שיקולים של ביזור סיכונים נוגעים גם במערכות אוויריות וימיות מסוימות.

ברכש של מערכות כאלה המטרה אינה לגוון ספקים בינלאומיים. גיוון ספקים קל יותר דווקא לגבי מתכלים פשוטים. למעשה, מצב של יותר משני ספקים זרים לסוג מסוים של מערכת נשק כבדה יוצר אתגרים לוגיסטיים. כדי להבטיח רכש רציף של המערכות הדרושות, על ישראל לדאוג להספקה הדדית: ליצור מערכות מתקדמות שלשותפי סחר פוטנציאליים יש עניין מיוחד בהן, כדי ליצור מחויבות הדדית להספקת נשק גם בנסיבות בינלאומיות מאתגרות. אם ישראל תאמץ את ההמלצה בחלק הקודם ליהפך ליצרנית של חומרי נפץ, חומרי שיגור ומתכלים צבאיים נפוצים שיש להם ביקוש בינלאומי רחב, אזי גם ייצור זה יוכל לשמש להבטחת נגישות של מגוון ספקים בינלאומיים.

יהיו יצרנים של מערכות מתאימות שבכלזאת לא כדאי לישראל לבקש לרכוש מהם, במיוחד ממדינות שהוכיחו בעבר עוינות פוליטית ליעדים האסטרטגיים שישראל נאלצת לחתור אליהם. קטגוריה זו כוללת מערכות ויצרנים רבים באירופה. עם זאת, העולם הוא רחב, ויש מדינות בכל היבשות עם פוטנציאל ייצור משמעותי שאפשר למסד איתן יחסי הדדיות בסחר בטחוני. הזהירות מונעת הזכרת מדינות ספציפיות כאן.

3. אגירת מלאי

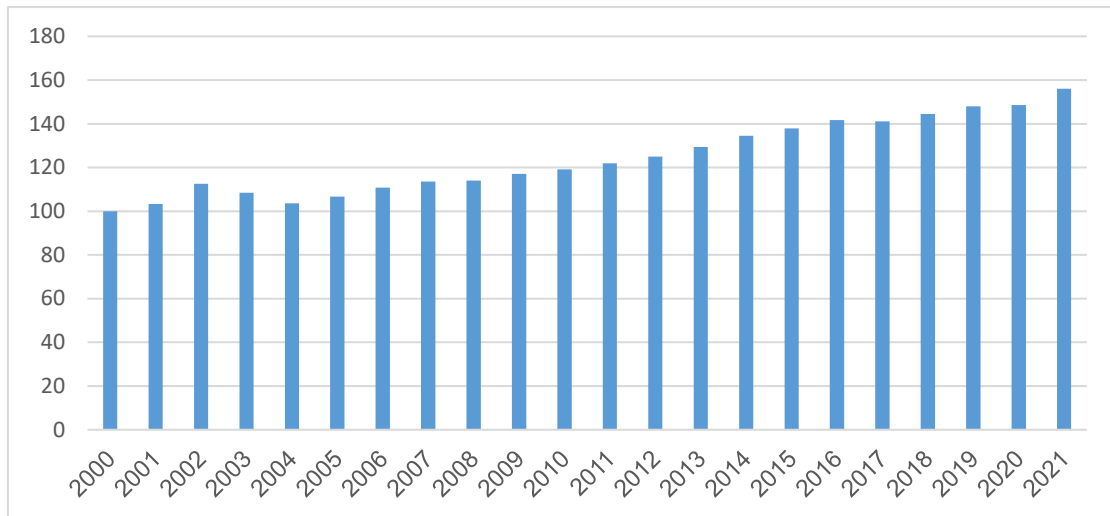
יש מערכות שלגביהן אין לישראל בררה אלא לסמוך על אספקה מארצות-הברית. הדבר נכון בעיקר לגבי מטוסי עליונות אווירית, כגון F-35 ו-F-15. לגבי מערכות אלו אין בררה אלא לנסות לאגור מלאי גדול של חלקי חילוף ומערכות נשק בתקופות רגיעה. ברם, יש לבחון בקפידה מהן המשימות שרק מערכות באיכות זו מסוגלות לבצע. לחימה מול מטוסי עליונות אווירית שנוצרו על ידי מעצמות אחרות, כמרגם משימות השמדה מדויקות בטווחים רחוקים ובסביבת הגנה אווירית מאתגרת, מחייבות בוודאי כלים כאלה, ולא אחרים. אולם למשימות מאתגרות פחות, שאפשר לבצען במערכות מורכבות פחות, כגון מסוקים או כטב"מים, שימוש במטוסים מהסוגים הטובים ביותר נהפך למותרות יקרות – יקרות הן מבחינת עלות התחזוקה והחימוש, והן במונחי הפגיעה בקיימות הבטחונית. לטובת המשימות הפשוטות יותר יש להשקיע מאמצים באיתור מערכות יקרות ותובעניות פחות, שאפשר לרוכשן מספקים מגוונים במסגרת מדיניות של "ביזור סיכונים". יש מדינות המייצרות מערכות "טובות מספיק", או אפילו מערכות אזרחיות הניתנות להתאמה לצרכים צבאיים, אשר ישמחו למצוא בישראל לקוחה. מה שנכון לגבי מערכות אוויריות מ"דרגה שנייה" נכון גם לגבי סוגי המערכות הימיות שישראל עשויה לרכוש (וכבר רוכשת, בעיקר מגרמניה).

בהקשר זה יש לזכור כי הסיוע הבטחוני של ארצות-הברית לבעלות-בריתה נהפך, לאחר אישורו על ידי הממשל והקונגרס, לסוג של הכנסה מובטחת מבחינת יצרנים צבאיים בארצות-הברית. שימוש מושכל ביכולת לבחור מה לרכוש מקנה לישראל כוח מסוים מול ספקים אמריקאיים, אשר יכול להופכם לשדלנים שיסייעו לישראל לרכוש את מה שהיא צריכה. שימוש מושכל פירושו צמצום למינימום של מגוון הנשק ואמצעי הלחימה שישראל תרכוש באמצעות הסיוע, ועמידה על כך שההיקף המלא של הסיוע ישמש לרכישת מלאי, ולא דווקא למערכות חדשות. דבר זה מוביל אותנו לפרק הבא, העוסק בצד הפיננסי של קיימות בטחונית, במיוחד בהקשר של הסיוע הבטחוני מארצות-הברית.

ה. קיימות בטחונית – הצד הפיננסי והסיוע הבטחוני מארצות-הברית

שיקול קריטי בשמירה על הקיימות הבטחונית הוא שמירה על יכולתו של המשק הלאומי לשאת בעלויותיה לאורך זמן או לתקופה הנדרשת; כלומר, עלויות בטחונית חייבות להיות "קיימות" אף הן.

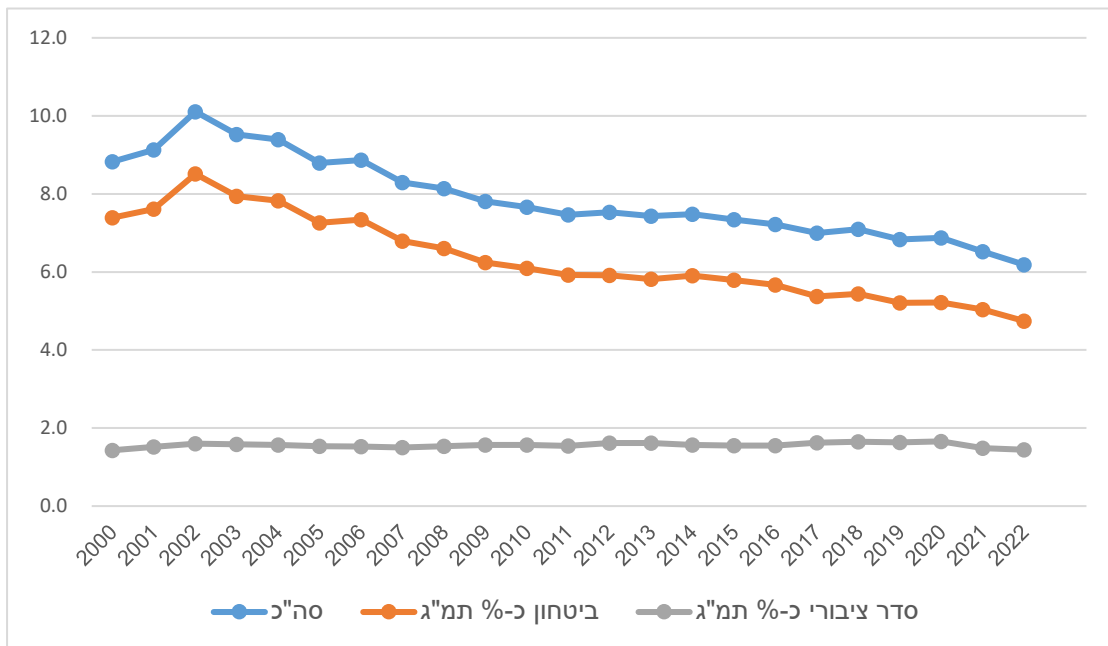
**תרשים 1: הוצאות ביטחון ריאליות (במחירים קבועים של 2015)
מדד – שנת 2000 = 100**



מקור: למ"ס הוצאות לביטחון בישראל 1995–2022 (לוח 34 : הוצאה לצריכה ציבורית ביטחונית במחירים קבועים – מחירי 2015) (2024) <https://did.li/owCrl> ועיבודי המחבר.

מתחילת המאה הנוכחית צמחה ההוצאה על ביטחון בישראל בכ-50% במונחים ריאליים, כמוצג בתרשים 1. אולם בריבזמן ירד חלקה של הוצאה זו מהתוצר המקומי הגולמי לרמה חסרת תקדים – 4.4%, כמשתקף מתרשים 2.

תרשים 2: הוצאות ביטחון כאחוז מהתמ"ג



מקור: למ"ס חשבונות המגזר הממשלתי 2000–2022 (לוח 31 : הוצאות המגזר הממשלתי, לפי מטרה) (2024) <https://did.li/wYfx5>.

אחד הניתוחים הפיננסיים של הצרכים הבטחוניים של ישראל מציין את הירידה היחסית בהוצאות הביטחון של ישראל למן תחילת המאה, ומשבח אותה:

"מדינת ישראל רשמה לעצמה הצלחה מאקררוכלכלית גדולה בשני העשורים האחרונים, הן אבסולוטית והן יחסית למדינות אחרות, וזאת למרות שורה של אירועים ביטחוניים כבדי משקל ומשברים עולמיים. הצלחה זו באה לידי ביטוי

בצמיחה עקבית, באינפלציה נמוכה, בצבירת רוזבות מט"ח, ביציבות פיננסית ובאבטלה נמוכה. אין ספק ששתי המגמות שתרמו רבות להצלחה זו הן הירידה ההדרגתית אך העקבית של חלקה של ההוצאה הביטחונית בתוצר והירידה ביחס חוב-תוצר, אשר הביאה מצידה לצמצום ההוצאות על מימון החוב, ועל כן שחררה משאבים לצרכים אחרים".⁴²

הטענה לעיל אולי נכונה, אך מאידך גיסא ברור – בדיעבד – כי הירידה היחסית בהוצאות הביטחון הייתה אחד הגורמים לכשל הכללי במדיניות הביטחון של ישראל, שבעטיו מצאה ישראל את עצמה, עם פרוץ מלחמת חרבות-ברזל, ללא המשאבים הצבאיים הנחוצים לה כדי להתמודד ברוזמנית עם מגוון האתגרים המאיימים עליה. השקעה רבה יותר במועד הייתה חוסכת חלק מהעלות הגבוהה במשאבים – שלא לדבר על העלות בנפש ובעומס על החברה האזרחית – שישראל נאלצת להתמודד איתה כיום.

המלחמה עצמה כפתה על ישראל הוצאות חריגות: תשלום על ימי מילואים רבים מאוד, תמיכה בעסקים שקרסו בעוד בעליהם ועובדיהם משרתים בחזית, מאות אלפי אזרחים שנאלצו להתפנות מבתיהם ולשהות במלונות, הוצאות נשק ותחמושת, ונזק שעלותו הפיננסית הגבוהה אינה מתחילה לגלם את מחירו האמיתי – הרס של יישובים שלמים ושל חייהן של אלפי משפחות שיקריהן נרצחו או נפגעו או נפלו בקרב. כפי שהובא לעיל, מתחילת מלחמת חרבות-ברזל ועד מאי 2024 האמיר הרכש הבטחוני לרמה של 17 מיליארד דולר – כ-3.5% מהתוצר הלאומי השנתי למטרה זו בלבד. סכומים אלו כוללים הזמנות של נשק ואמל"ח שיסופקו רק בעתיד. הוצאות אלו אמורות להיות זמניות. לעומת זאת, הקיימות הבטחונית של ישראל צריכה להתבסס על אסטרטגיה פיננסית שמתאפיינת גם היא בקיימות, קרי, ביכולת להתמיד בה לתקופה משמעותית של חמש עד עשר שנים.

בהרחבת ההוצאה הבטחונית לשם הבטחת הקיימות הבטחונית חשוב להקפיד על ארבעה עקרונות עיקריים:

ראשית, יש לצמצם ככל האפשר את התלות באספקה ממקור זר אחד – ארצות-הברית – רק לאותן רכישות שאי אפשר לרכוש מספק אחר.

שנית, חשוב לממן את התוספת הקבועה לתקציב הביטחון ממיסוי, ולא מהלוואות. מימונו באמצעות הלוואות יערער את האמון של השווקים הבינלאומיים במשק הישראלי, יעלה את עלות ההון (הריבית), ויפגע בצמיחת המשק לטווח הארוך. תוספת מיסוי עלולה אף היא לפגוע בצמיחה במידה מסוימת, אך נזקה לטווח הארוך מצומצם בהרבה מזה של צבירת גרעונות גדולים.

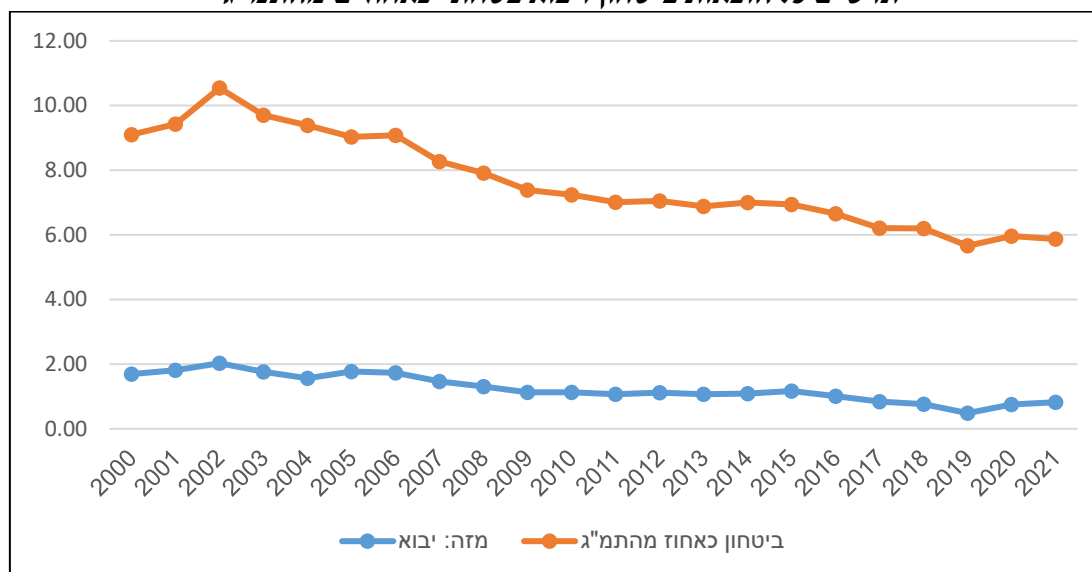
שלישית, חשוב לייעל את המשק על-מנת לעודד עד כמה שאפשר צמיחה ארוכת-טווח למרות התוספת במיסוי.

רביעית, חשוב לשמור על איזון – ואם אפשר אף על יתרה חיובית – במאזן התשלומים, כפי שהיה בישראל ערב פרוץ מלחמת חרבות-ברזל.

הרכש הבטחוני מחו"ל, ובכלל זה רכישות שנעשו באמצעות הסיוע האמריקאי, הסתכם בשנים האחרונות בפחות מ-1% מהתוצר (ראו תרשים 3). נתונים אלו מתייחסים לתקופה של עד שנת 2022. כלל הרכש הבטחוני, לרבות רכישות מתעשיית הנשק המקומי (אך לא מוצרים ושירותים מענפים אחרים של המשק, כגון מזון והסעות), הסתכם, לפני פרוץ מלחמת חרבות-ברזל, בכ-1.5% מהתוצר המקומי הגולמי.

הגברת הקיימות הבטחונית תחייב הוספת רכש בטחוני. חלק מהרכישות הללו יבואו ממקורות מקומיים, ויכללו גם נשק ואמצעי לחימה וגם משאבים אחרים (משכורות, בינוי, תחבורה פנימית, שלא לדבר על ויתור על ייצור מקומי והכנסות ממיסים מאנשים המשרתים בצה"ל, אשר אלמלא שירותם בצבא היו מועסקים במשק המקומי). חלק יבואו מחו"ל, ואם יצומצם הרכש מארצות-הברית, כפי שהמלצנו לעיל, יהיה צורך לממן את הרכישות מספקים חלופיים בחו"ל באמצעות מקורות ישראליים עצמיים.

תרשים 3: הוצאות ביטחון ויבוא בטחוני כאחוזים מהתמ"ג

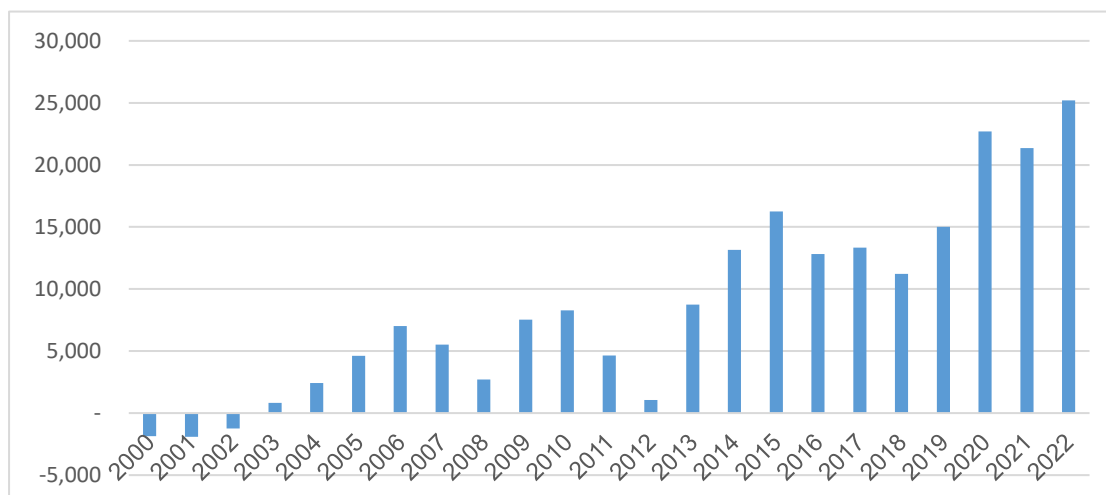


מקור: למ"ס הוצאות לביטחון בישראל 1995–2022 (לוח 6: הוצאות המגזר הממשלתי לביטחון והוצאות המגזר הממשלתי לביטחון ללא יבוא, כאחוז מהתמ"ג) (2024) <https://did.li/owCrl>

הסיוע הבטחוני מארצות הברית, לפי הסכם הבנות שנחתם בשנת 2018, הוא 3.8 מיליארד דולר לשנה. מתוך סכום זה, חצי מיליארד דולר מוקדשים מדי שנה לפיתוח מערכות נשק מתקדמות – מו"פ המשרת את שתי המדינות גם יחד ועליכן אין לשום צד סיבה לפגוע בו. כ־800 מיליון מוקדשים להמרה לשקלים ולרכישות מקומיות, אך סכום זה יקוצץ החל בשנה הקרובה, ויתאפס עד סיום תקופת ההסכם בשנת 2028. היתר – 2.5 מיליארד דולר לשנה⁴³ – משקף רכש מארצות הברית במסגרת ההסכם, והוא כיום פחות מ־0.5% מהתוצר הלאומי. לפי הסכם ההבנות, כבר בשנת 2025 תצטרך ישראל לממן ממשאביה היא חלק הולך וגדל מהרכש המקומי שמומן עד כה על ידי ארצות הברית, וחיזוק הקיימות הבטחונית יחייב הרחבה של מרכיב המימון העצמי לרכש מחו"ל מעבר למה שהיה נהוג עד מלחמת חרבות ברזל.

יכולתה של ישראל לייבא אמל"ח מחו"ל ממשאביה העצמיים תלויה במאזן התשלומים. אילו הייתה ישראל כיום כפי שהייתה בשנות השבעים של המאה האחרונה, דהיינו מדינת חוב התלויה במימון זר כדי לממן את היבוא השוטף שלה (יבוא באופן כללי, ולא רק בטחוני), היה מצבה קשה מבחינת היכולת האמורה. אך המשק הישראלי כיום רחוק מאוד ממצוקותיה של אותה תקופה. למן שנת 2003 החשבון השוטף של המשק הוא חיובי, ובכל אחת מהשנים 2020–2022 הכניס המשק הישראלי יותר מ־20 מיליארד דולר בעסקאות (סחר והשקעות) מול העולם – בסביבות 4% או יותר מהתמ"ג (ראו תרשים 4).

תרשים 4: החשבון השוטף במיליארדי דולרים



מקור: למ"ס שנתון סטטיסטי לישראל 2022 לוח 12.1: מאזן התשלומים (2023)
<https://did.li/XjrZH>. על הנתונים במקור זה הוספנו את הנתון לשנת 2022 מאתר הלמ"ס.

משק שעוד לפני הצורך להגדיל את הקיימות הבטחונית נוהג לצבור גרעונות בחשבון השוטף מול המשק העולמי יתקשה לגייס את המשאבים המקומיים הנחוצים למימון הקיימות הבטחונית. אך לעומת המשבר הקודם בקיימות הבטחונית בשנת 1973, החשבון השוטף של מדינת ישראל נמצא כיום, כאמור, במקום טוב מאוד.

בשנת 2002 היה תקציב הביטחון כמעט כפול מתקציב הביטחון בשנת 2022 במונחי תוצר לאומי, אף שבמונחי שקלים קבועים הוא היה נמוך בהרבה. בנסיבות שבהן חשוב לתגבר את הקיימות הבטחונית לאורך זמן ניתן להגדיל את ההוצאה הבטחונית לרמתה בשנת 2002 (במונחי תוצר) לתקופה של כעשר שנים, בתנאי, כאמור, שהתוספת ממומנת ממיסוי, ולא מגרעונות.

תוספת של 3.8% מהתוצר הלאומי לתקציב הביטחון משקפת תוספת של כ-80% לעומת 2022, ותחזיר את ההוצאה הבטחונית של ישראל במונחי תוצר לרמתה בשנת 2002. במונחים של 2024 מדובר בתוספת של כ-75–76 מיליארד ש"ח לתקציב הביטחון הקבוע. איאפשר לתכנן בפרוטרוט כיצד יש להוציא משאבים אלו לפני שעושים הערכה מקצועית ומקיפה של צורכי הביטחון ומעצבים תוכנית ארוכת-טווח של רכישות והשקעות. אולם באופן גס ניתן לומר, ראשית, כי בתחום כוח האדם יהיה אפשר להגדיל ריאלית את היקף השכר המשולם למשרתים בכ-50% לעומת 2022. עדיף שהרחבה זו תוקדש להרחבת מצבת הכוחות בצה"ל, ולא להגדלת משכורות או פנסיות. שנית, בתחום הרכש הבטחוני יהיה אפשר, בין היתר, להחליף כמחצית מהסיוע הבטחוני האמריקאי הנוכחי במשאבים מקומיים. באופן זה תגדל ההוצאה על יבוא בטחוני ממקורות עצמיים מרמתה הזעומה בשנת 2022 לכ-1.5% מהתוצר. נוסף על כך יהיה אפשר לייחד סכומים משמעותיים נוספים למו"פ צבאי, להשקעות בתשתיות ייצור ולבניית מלאי.

לסיכום פרק זה אפשר לקבוע כי המשק נמצא במקום טוב המאפשר להוסיף הוצאות משמעותיות למימוש הקיימות הבטחונית. במסגרת תגבור הקיימות הבטחונית אפשר להרחיב הן את מצבת כוח האדם בצה"ל, הן את הרכש הבטחוני המקומי והן את הרכש הבטחוני מחו"ל, תוך הסבת חלק מהרכישות מארצות-הברית לרכישות ממדינות אחרות. לחתירה לקיימות בטחונית חייבת להתלוות מדיניות של שמירה על קיימות מקרו-כלכלית. פירוש הדבר הוא שאת תוספת ההוצאות יש ללוות בתוספת מיסוי שיכסה את ההוצאות. תוספת מיסים של 3% עד 5% מהתוצר היא משמעותית ביותר, ומשקפת תוספת של 10%–15% להכנסות הממשלה על-חשבון המשק האזרחי. הגדלת הקיימות הבטחונית תהיה יקרה, ותטיל מעמסה מסוימת על המשק והאזרחים, אבל ישראל נמצאת במקום מיטבי כמעט לנשיאה בנטל המעבר, בתנאי שהוא ייעשה בקצב ובממדים סבירים. בהתנהלות פיסקלית זהירה ניתן הן להגדיל את הוצאות הביטחון המקומיות, הן להגדיל את רכש הנשק והאמל"ח מחו"ל והן לעשות את ההגדלה האחרונה תוך צמצום מסוים של ניצול המקורות מארצות-הברית.

1. סיכום

תלותה של ישראל במקור עיקרי אחד לאספקה בטחונית – ארצות-הברית – חושפת אותה ללחצים פוליטיים משמעותיים, אשר מונעים ממנה, נכון לעכשיו, השגת יעדים אסטרטגיים חיוניים, ופוגעים ביכולתה להתכונן כראוי לאתגרים אחרים, קשים יותר. מצב זה מעמיד בסכנה את עצם קיומה של המדינה. יש צורך קריטי בחיזוק הקיימות הבטחונית של ישראל, קרי, בהבטחת זמינותם של האמצעים הנחוצים – ובכלל זה מצבת הכוחות הנחוצה וכן הכלים והמתכלים הצבאיים הנחוצים – כדי להשיג את יעדי האסטרטגיה הצבאית הלאומית עד תומם.

לשם הגשמת מטרה זו יש לשים דגש, בראש ובראשונה, ביצירת כוח ייצור עצמי של חומרי נפץ וחומרי שיגור, מתכלים צבאיים (פגזים, טילים, מערכות הנחיה, נשק קל ותחמושת), מערכות אלקטרוניות ואלקטרו־אופטיות, וכן מערכות לטיפול בממד הלחימה החדש בשדות-הקרב – מלחמה באמצעות רחפנים וכטב"מים ונגדם. כמו־כן יש לדאוג לבניית "פוטנציאל שטף" (surge potential), ובכלל זה הכנות לגיוס-חירום של כוח העבודה הנחוץ כדי לתפעל את התעשיות הבטחוניות סביב השעון. פוטנציאל ייצור זה יהיה שימושי גם ליצירת שותפויות ייצור עם מדינות אחרות בעולם. למטרה זו יש לעצב תוכנית משולבת רבת שנים, שבאמצעותה יהיה אפשר לבחור בקפידה את מפעלי הנשק שראוי להשקיע בהם.

יש לשלב ייצור עצמי עם מדיניות של שיתופי-פעולה בחו"ל, באופן שיאפשר רכש של מערכות כבדות ומורכבות ליבשה, לאוויר וליים. בתוך כך יש לצמצם ככל האפשר את סוגי הנשק שחובה לרכוש מארצות-הברית ולתחזק באמצעותה, ולמקד את הסיוע הבטחוני מארצות-הברית בבניית מלאי גדול ככל האפשר של חלקי חילוף ותחמושת.

בעשורים שקדמו למלחמת חרבות-ברזל הזניחה ישראל את הנושא של קיימות בטחונית הן בתחום בניין הכוח והן בתחום הכנתן של דרכי הספקה ההולמות את צרכיה הבטחוניים. הזנחה זו מהווה סכנה לעצם קיומה של המדינה. בנייר קצר זה ניסינו לנתח את הבעיה ולהציע דרכים להתגבר עליה בתחום הלוגיסטי.