

## הסיוע האמריקני למזרח התיכון: טרגדיה של כוונות טובות

מאת: יובל לוין

### הסיוע במדיניותה של ארצות-הברית

הסיוע האמריקני למזרח התיכון הוא טרגדיה-רבתי של כוונות טובות. מטרתו המוצהרות - סיוע לאינטרסים אמריקניים, תמיכה בבעלות-ברית וביסוסו של השלום - הן מטרות ראויות, סבירות וצודקות. הרעיון שיש לנצל את עצמתה הכלכלית האדירה של ארצות-הברית לעיצוב פני הזירה הבינלאומית מהווה מרכיב חשוב במדיניות החוץ האמריקנית מאז שנות העשרים של המאה שעברה. ובכל זאת, הסיוע למזרח התיכון התגלה כמהלך מזיק, ואפילו מסוכן, לארצות-הברית עצמה ולישראל - בעלת-בריתה הקרובה ביותר באזור. הסיפור כיצד קרה שהסיוע עיוות כל כך את המצב המדיני באזור, בניגוד גמור למטרותיו המוצהרות, ילמד אותנו הרבה על הפוליטיקה הבינלאומית בימינו, ובעצם בכל תקופה שהיא.

מבקרי סיוע החוץ מתמקדים בדרך כלל בעלותו הכלכלית למשלם המסים האמריקני. אך עובדה היא שכל סיוע החוץ אינו מסתכם ביותר מחצי אחוז מהתקציב הפדרלי, ואם הסיוע ישיג את המטרות שלשמן נועד, זו תהיה "מציאה". דא עקא, שהמטרות לא הושגו - ואי-אפשר להשיג אותן - בעזרת סיוע. יתר על כן, בשום פנים אין לראות בטיעון המוצג כאן התנגדות לתמיכה של ארצות-הברית בישראל. ישראל היא הדמוקרטיה היחידה במזרח התיכון, ומבחינה היסטורית היתה תמיד ראש-גשר להשפעה האמריקנית באזור. ישראל זכאית להתקיים וזכאית לתמיכתה של ארצות-הברית. אלא שסיוע החוץ האמריקני אינו "תומך בישראל". אדרבא, הוא מזיק לאינטרסים של המדינה היהודית, כשם שהוא מזיק לאינטרסים של אמריקה.

לא זו בלבד שהסיוע הנזכר לא חיזק את בעלות-בריתה של ארצות-הברית ולא קידם את הציות בקרב גרורותיה, אלא הוא הזיק לכללותיהן של ישראל ושל בעלות-ברית אחרות, ובה בעת לא הצליח לרסן את התנהגותם הקלוקלת של המצרים ושל הפלשתינאים. אף-על-פי-כן, מעצבי המדיניות האמריקנים "נעולים" על הסיוע, מפני שהם מקווים ש"הגזר" הכלכלי ירחיק את המזרח התיכון מהתנגשויות בין אינטרסים וכוחות, ויקרב אותו לשלום מקיף. דומה שמדיניותה של ארצות-הברית מבוססת על תחושה שהדרכים הישנות לניהול העניינים הבינלאומיים חדלו להיות רלוונטיות, שההיסטוריה כפי שאנו מכירים אותה מתקרבת לקצה בצורה זו או אחרת, ושאנו ניצבים היום על מפתנו של עולם חדש לגמרי. אמריקנים (וישראלים) החושבים כך מתעלמים מהתנהגותן בפועל של מדינות ערב, בין השאר מפני שהסכומים העצומים של הכסף האמריקני שבהם מדובר מעניקים למקבליו תמריץ "להתיישר לפי הקו", ומפני שהם רואים במתת שהם נותנים אמצעי המצדיק את מחויבותם. אפשר אפוא לומר שהאמריקנים משלמים תמורת כסות העיניים המכסה את עיניהם.

## סיוע חוץ - לשם מה?

השיטה של סבסוד בעלות-ברית כדי להבטיח את נאמנותן וכדי לשדרג את צבאותיהן נהוגה מימים ימימה. מימון כזה נעשה חלק חשוב במיוחד במדיניות החוץ של בריטניה ושל פרוסיה במאות ה-18 וה-19, והיה מרכיב חיוני של מאזן הכוחות בפוליטיקה האירופית. ארצות-הברית החלה לנהוג בשיטה זו אחרי מלחמת-העולם הראשונה: היא הלוותה לגרמניה סכומים ניכרים כדי שזו תוכל לשלם את הפיצויים לבעלות-בריתה לשעבר של אמריקה. ההלוואות האלה הפכו למעשה למענקים כשהגרמנים (ואחר כך גם בעלות-הברית במלחמת העולם השנייה) לא היו מסוגלים לפרוע אותן. הלוואות דומות של כספים וציוד קדמו גם לכניסתה של אמריקה למלחמת-העולם השנייה.

אבל תכניות הסיוע הכלכלי המקיפות, שאליהן התרגלנו בחצי המאה האחרונה, היו במידה רבה תוצאה של חישובי המלחמה הקרה. בעוד אירופה מתנדדת עדיין אחרי מלחמת-העולם השנייה, הושיטה ארצות-הברית למדינות מערב אירופה סיוע בסכום של יותר מ-13 מיליארד דולר, במאמץ שנועד בעיקרו להציל אותן מאימת הקומוניזם. כך נתמסד אפוא כלי חדש של מדיניות חוץ. אולם חרף המטרות הפוליטיות המובהקות של הסיוע, מעצבי המדיניות האמריקנים סלדו מן המחשבה על הסיוע במושגים יבשים ותועלתניים. האמריקנים מעולם לא חשו בנוח לגבי המחשבה שהסיוע הוא שוחד למדינות זרות כדי שאלה יתמכו באינטרסים אמריקניים. ארצות-הברית העלתה אפוא תמיד נימוקים שהמעטו בערכם של החישובים הפוליטיים הניצבים מאחוריה. אף-על-פי-כן, היעדים הפורמליים של מדיניות סיוע החוץ האמריקנית היו יעדים פוליטיים מובהקים. מובן מאליו שהקונגרס יאשר סיוע רק אם הוא משרת את האינטרסים של אמריקה. "ניצול העצמה הכלכלית של ארצות-הברית להשגת מטרות פוליטיות רחבות אינו מדיניות חדשה", אמר דין אצ'יסון, תת-שר-החוץ האמריקני, לקהל מאזינים באפריל 1947. "מאז ומעולם השתמשנו בעצמה הכלכלית שלנו למטרות פוליטיות המשרתות את האינטרס הלאומי. זה עניין של שכל ישר".<sup>1</sup> ג'יימס רסטון, עיתונאי בעל קשרים טובים, כתב בניו-יורק טיימס ב-9 במאי 1947, והבהיר כי "הממשל לא שינה את מטרותיו: בלימת ההתפשטות הסובייטית. הוא בסך הכל החל להאמין שהסיוע לשיקום יהיה המחסום הטוב ביותר נגד ההתפשטות הזאת".<sup>2</sup> תכנית מרשל ומדיניות סיוע החוץ החדשה של ארצות-הברית נועדו אפוא בבירור לקידום מטרות פוליטיות אמריקניות.

כשהאיום הסובייטי התרחב אל מחוץ לאירופה, בא הסיוע האמריקני בעקבותיו - אבל תמיד לאותה המטרה. ב-8 במאי 1950 הודיע אצ'יסון (שהיה כבר שר-החוץ) על מדיניות של סיוע כלכלי וצבאי להודו-סין הצרפתית (לימים - וייטנאם), ואמר:

ממשלת ארצות-הברית, המשוכנעת שבאף אחד מהאזורים הנשלטים בידי האימפריאליזם הסובייטי אין עצמאות לאומית ואין התפתחות דמוקרטית, סבורה שהמצב מצדיק הושטת סיוע כלכלי וציוד צבאי למדינות המאוחדות של הודו-סין ולצרפת, כדי לסייע להן להחזיר את היציבות על כנה, וכדי לאפשר להן להמשיך בהתפתחותן הדמוקרטית בדרכי שלום.<sup>3</sup>

במשך שנות החמישים, כשהתברר שהמלחמה הקרה תהיה כרוכה בתחרות על מדינות גרוורות, נעשה הסיוע הכלכלי הכלי העיקרי של מדיניות החוץ האמריקנית. הסיוע התמקד בעיקר באסיה, ורובו המכריע הופנה לדרום קוריאנה, לטייוואן ולדרום וייטנאם.<sup>4</sup> בתחילת שנות השישים התרחבה ההצדקה להושטת סיוע כלכלי וכללה גם

מחויבות מוסרית ואתית לסייע בדרך כלל למדינות מתפתחות. התמקדות זו ב"פיתוח" היתה עתידה להאפיל על כל שאר השיקולים בשיח הציבורי שהתנהל סביב סיוע החוץ. ובכל זאת, המניע הפוליטי הבסיסי של המדיניות נשאר בעינו.

בשנת 1961 חוקק הקונגרס את "חוק סיוע החוץ", שבמסגרתו הוקמה "סוכנות הפיתוח הבינלאומי של ארצות-הברית" (USAID), ובאותה השנה הקים הנשיא קנדי את "חיל השלום" - ארגון של מתנדבים המגישים שירותים חברתיים והומניטריים מחוץ לארה"ב. חשוב לציין כי שינוי זה של המוקד היה בזמנו שינוי רטורי גרידא. הנשיא קנדי ויועציו הבינו שסיוע החוץ יושפע מהמטרות הפוליטיות, כמו שאמר הנשיא לקונגרס ב-1963: "תכניות [סיוע] אלה הן בפירוש אינטרס לאומי שלנו, והן הוכיחו את עצמן ככלי חיוני במאמצינו לבלום את הקומוניזם באירופה, ועכשיו גם באסיה ובמקומות אחרים".<sup>5</sup> הסיוע למזרח התיכון לא היה שונה.

### שורשי הסיוע למזרח התיכון

עד תחילת שנות השבעים לא תפס המזרח התיכון מקום מרכזי במדיניות הסיוע של ארצות-הברית. מדינות האזור, וביניהן ישראל, מצרים, ירדן, לבנון ואחרות קיבלו לפני כן סיוע כללי, בהיקף של עשרות מיליוני דולרים בשנה, כחלק מהתכנית האמריקנית לסיוע לרעב ולעוני.<sup>6</sup> הגידול העצום בהיקף הסיוע בשנות השבעים נקשר ישירות לעלייה בחשיבות האזור בימי המלחמה הקרה.

בשנות השבעים גיבש ממשל ניקסון גישה חדשה למדיניות כלפי המזרח התיכון, שלפיה ניסתה ארצות-הברית לתמוך בגרורתה ובעלת-בריתה ישראל, ובמקביל להוציא מהמחנה הסובייטי את המדינה הערבית החזקה ביותר - מצרים. הדולרים האמריקניים היו כנראה הכלי הבסיסי ביותר במאמץ זה, ואכן - מאמצע שנות השבעים ועד היום, היו ישראל ואחר כך מצרים הנהנות הגדולות ביותר מסיוע החוץ האמריקני.<sup>7</sup>

ארצות-הברית מושיטה סוגים רבים ושונים של סיוע חוץ למדינות שונות, אבל הסיוע הכלכלי לישראל ולמצרים הוענק תחילה כחלק מ"קרן התמיכה הכלכלית" (ESF) הפועלת באמצעות הסוכנות האמריקנית לפיתוח בינלאומי.<sup>8</sup> למעשה, ישראל ומצרים לבדן מקבלות יותר משני-שלישים מכל הכספים שמעניקה ESF מדי שנה.<sup>9</sup> אף כי ESF מוגדרת כקרן לפיתוח, היא קיימת כדי לסייע למדינות החשובות לאינטרסים האסטרטגיים של ארצות-הברית. מטרת הסיוע שמושיטה ESF תוארה היטב על-ידי משרד החוץ האמריקני: "לתמוך באינטרסים הכלכליים, הפוליטיים והביטחוניים של ארצות-הברית, ולקדם מטרות של מדיניות החוץ האמריקנית".<sup>10</sup> מטרות אלה מגדירות לארצות-הברית את התבחינים שלפיהם יימדדו תוצאות הסיוע.

### הסיוע והסכמי השלום בין ישראל למצרים

אחרי מלחמת יום הכיפורים הבהירה ארצות-הברית שיש בדעתה לפתות את המצרים על-ידי הצעת סכומים גדולים, שווים פחות או יותר לסיוע הכלכלי (אם כי בהתחלה - לא לסיוע הצבאי) שמקבלת ישראל. אחרי הסכמי השלום שסוכמו בקמפ דייויד ב-1979, החלה מצרים לקבל גם סיוע צבאי, שהתקשר לסיוע שמקבלת ישראל מבחינה עקרונית וחוקית כאחת. חבילת הסיוע שנלוותה להסכמי קמפ דייויד היתה חבילה ענקית לכל הדעות: קרוב לחמישה

מיליארד דולר לשני הצדדים. זו היתה השקעה ארוכת טווח של משאבים אמריקניים במימון פוליטיקה מסוג חדש - קניית עולם חדש.

אבל מה בדיוק עמדה ארצות-הברית לקנות? הכספים נועדו, לכאורה, לסייע לשתי מדינות אלה להתמודד עם עלויות הביצוע של ההסכם, ולתמוך בהן כבעלות-בריתה של ארצות-הברית. אבל כעבור עשרים שנה כבר ברור שהסיוע הזה היה - במקרה הטוב - רק תמריץ למנהיגי מצרים להעמיד פנים שהם משחקים את התפקיד החדש שיעדה להם ארצות-הברית (אם כי גם את זה לא תמיד עשו). והסיוע לישראל ערער את מדיניותה הכלכלית ואת עמידתה ברשות עצמה מבחינה אסטרטגית.

## הסיוע למצרים

הסיוע האמריקני למצרים ממחיש את ליקוייה של אחת ההנחות המרכזיות שעליהן מושתתת מדיניות הסיוע האמריקני: ההנחה שהסיוע הזה מקנה לארצות-הברית שליטה משמעותית על התנהגותם של משטרים לא-ידידותיים מבחינה פוטנציאלית. למעשה, כפי שנראה בהמשך, דומה שהסיוע והמדיניות הסובבת אותו דווקא מקשים על יכולתה של ארצות-הברית להתמודד עם מדינות כאלה, ולא מקלים עליה. הסיבה לכך היא שסכומי הכסף שבהם מדובר גורמים, באופן בלתי-נמנע, להיווצרותן של קבוצות לחץ המתפרנסות מהסיוע ותלויות בהמשכתו, וגם משום שאם הסיוע ייפסק יתמוטט כל המבנה של הציפיות האמריקניות - ועמו יתמוטטו המוניטין של מעצבי המדיניות האמריקניים. לפיכך נשארה ארצות-הברית "תקועה" במימון משטרים המתנגדים במישרין לאינטרסים האסטרטגיים שלה וממשיכה להעמיד פנים שהתמיכה בהם חיונית לעניין האסטרטגי האמריקני.

הסיוע האמריקני למצרים החל בשנת 1951, בהסכם שנחתם בין ממשל טרומן לממשלה המלוכנית שקדמה להפיכת הקצינים שהעלתה את גמאל עבד אל-נאצר לשלטון והקימה את מצרים המודרנית. ההסכם חייב את ארצות-הברית לסיוע צנוע מאוד, שכלל בעיקר אשראי לרכישת ציוד אמריקני ואימון של אנשי צבא מצריים בארצות-הברית.

אבל לאחר שמשטרו המהפכני של נאצר עלה לשלטון החליטה ארצות-הברית לחזר אחריו בעזרת סיוע. במאי 1953 הסכימו שתי הממשלות על פרויקט חדש, שנקרא "השירות המצרי-אמריקני לשיפור האזורים הכפריים" EARIS, שנועד לסייע לקהילות הכפריות המצריות. בשנת הכספים 1954 החליט ממשל אייזנהאואר שהוא חייב למנוע ממצרים של נאצר להיות גרורה סובייטית, הרחיב את התכנית במידה רבה והעמיד לרשותה של מצרים 10 מיליון דולר בסכום כולל. אבל זמן קצר לאחר מכן הבינה ארצות-הברית שנאצר פונה אל הגוש הסובייטי. סירובה של מצרים להצטרף ל"ארגון ההגנה המזרח-תיכוני" (שהוקם על-ידי ברית בגדד בשנת 1955), והתנגדותו הכללית של נאצר להשפעה מערבית, גרמה להצטננות היחסים ולצמצום כספי הסיוע, ולבסוף הגיעה לשיאה בסירובה של ארצות-הברית לממן את הקמת סכר אסוואן בשנת 1956. אחרי מלחמת סואץ, בסוף אותה השנה, הפסיקה ארצות-הברית לגמרי את השתתפותה בתכנית EARIS, ולמשך זמן קצר הפסיקה כמעט את כל הסיוע שלה למצרים. אבל ב-1959 עשה ממשל אייזנהאואר מאמץ נוסף לרכוש את אהדתו של נאצר. תכנית EARIS חודשה, ובהסכם שנחתם במרס 1960 הוקצו למצרים 32.5 מיליון דולר כסיוע לפיתוח.

ובכל זאת, דומה היה שבשנות השישים צועדות שתי המדינות בכיוונים מנוגדים. נאצר נשען על הסובייטים במידה גוברת והולכת, וממשלת ארצות-הברית, בייחוד בתקופת נשיאותו של לינדן ג'ונסון, התאכזבה יותר ויותר מהתפקיד שמילאה מצרים בסכסוכים שפרצו בקונגו ובקפריסין ומן הביקורת שמתחו המצרים על מעורבותה של אמריקה בווייטנאם. אבל הסיוע למצרים נמשך רק בגלל החשש שהפסקתו תגרום להתמוטטותה הכלכלית של מצרים ותדחף אותה לזרועות הקומוניזם. אך בכל זאת, ב-1967 דחה נאצר בגלוי את הסיוע הכלכלי האמריקני וגרם להתפרצותה של מלחמת ששת הימים. הסיוע חודש רק ב-1974, לאחר מותו של נאצר והמלחמה הבאה (מלחמת יום הכיפורים).

אחרי מלחמה זו, ואחרי שאנוואר סאדאת, נשיא מצרים, גירש את היועצים הסובייטיים ואותת על כוונותיו לשפר את היחסים עם ארצות-הברית, הגיבו ממשלי הנשיאים ניקסון ופורד בהתחייבות לסייע למצרים, בערך בהיקף הסיוע הכלכלי (אך לא הצבאי) הניתן לישראל (באותה השנה - 700 מיליון דולר).<sup>11</sup> שוויון זה הוליד את העיקרון שהסיוע למצרים קשור לסיוע לישראל. הסכם השלום בין ישראל למצרים משנת 1979 העניק לשוויון זה גוון פורמלי, פחות או יותר.

"חוק הסיוע הביטחוני הבינלאומי המיוחד" משנת 1979 בישר את פתיחת העידן הנוכחי של הסיוע האמריקני למצרים, והקצה 4.8 מיליארד דולר כתמיכה בהסכמי קמפ דייויד. החבילה שיועדה למצרים היתה מורכבת מ-300 מיליון דולר כסיוע כלכלי ו-1.5 מיליארד דולר כסיוע צבאי. מאז ועד היום קיבלה מצרים מדי שנה, בממוצע, קצת יותר מ-2.6 מיליארד דולר של סיוע אמריקני כולל - הגדלת הסיוע פי אלף בערך בתוך 25 שנה.<sup>12</sup>

אולם הנדיבות של הממשלה האמריקנית אינה עיוורת - רשמית לפחות. החוק האמריקני קובע שהסיוע למצרים, בניגוד לסיוע לישראל, ייועד למטרות מוגדרות. לדברי USAID, כרבע מתכנית הסיוע הכלכלי מיועדת לרפורמות במגזר הציבורי, ורבע נוסף מיועד למימון היבוא של מוצרי צריכה, צעד המקל למעשה על יצוא סחורות אמריקניות למצרים. המחצית השנייה של כספי התכנית מיועדת לסיוע למיזמים שונים - רשמית לפחות - כגון הקמת תשתיות מוגדרות ומיזמי פיתוח.<sup>13</sup> מובן מאליו שלא תמיד המצרים מקפידים על תנאי הקצבת הכספים (והכסף הוא בר-חליפין; כלומר, הדולרים האמריקניים המממנים את המיזמים האלה מאפשרים לממשלה להוציא את הכספים שלה על דברים אחרים). אף-על-פי-כן, השימוש שעושים המצרים בכספי הסיוע האמריקני מוגבל הרבה יותר מהשימוש שעושה בהם ישראל. מטרת המגבלות האלה היא להבטיח שהכסף יופנה להגשמת הדברים שארצות-הברית רוצה בהגשמתם.

הסיוע הצבאי מהווה חלק מהסיוע האמריקני למצרים מאז 1978. סיוע זה החל כסדרה של מענקים קטנים יחסית (200 אלף דולר בשנת 1978),<sup>14</sup> אבל בימי ממשל רייגן גדלו המענקים והגיעו עד מיליארד דולר (הלוואות ומענקים כאחד; תחילה 70 אחוזים הלוואות ו-30 אחוזים מענקים).<sup>15</sup> החל בשנת הכספים 1985 הפך כל הסיוע הצבאי למצרים למענק (כמו כל הסיוע הצבאי שניתן לישראל מאז אותה השנה), והסכומים נעו בדרך כלל סביב 1.2 מיליארד דולר, ששימשו בעיקר לרכישת ציוד צבאי אמריקני. כספים אלה אפשרו למצרים להנהיג מודרניזציה בצבאם ולשפר את תכליתיותו.

**מטרת הסיוע למצרים**

"מה יוצא לאמריקה" מהסיוע למצרים: מהו התפקיד החשוב שארצות-הברית מצפה שמצרים תמלא בתהליך השלום ובמזרח התיכון החדש? ארצות-הברית השתדלה אמנם לחזק את ישראל, מסיבות אסטרטגיות ומסיבות פוליטיות פנימיות כאחת, אבל היא השתדלה בעיקר לרסן את המצרים, כדי שלא יפריעו למדיניות האמריקנית וכן, שימנעו את עלייתם של גורמים קיצוניים. הרולד סונדרס, תת שר החוץ בממשל קרט, אמר לחברי ועדת ההקצבות של הקונגרס מיד אחרי חתימת הסכמי קמפ דייוויד:

אחד היעדים העיקריים של הסכומים שהממשל מבקש להקציב, הוא לגרום לקהיר לנקוט מדיניות פרו-אמריקנית חיובית יותר. לארצות-הברית יש אינטרס לתמוך במצרים ולקבל בתמורה תמיכה בעולם הערבי.<sup>16</sup>

**תוצאות הסיוע למצרים**

ארצות-הברית טעתה מההתחלה, ובגדול. התברר שאין בכוחם של תמריצים פיננסיים להניע את ממשלת מצרים לנהוג בניגוד לאופייה של הזהות הפנימית האנטי-מערבית של מצרים ובניגוד להשקפותיה הגיאו-פוליטיות. אמנם נכון שמצרים לא יצאה למלחמה מאז פינתה ישראל את כל חצי-האי סיני בעקבות הסכמי קמפ דייוויד, אבל מצרים גם לא הפכה מאז כוח ידידותי במיוחד, או פרו-אמריקני, בפוליטיקה הערבית ובמזרח התיכון.

לא זו בלבד שהשלום בין מצרים לישראל הוא שלום קר, אלא הוא שלום עוין מובהק. ממשלת מצרים מתירה, למשל, ולפעמים אפילו מעודדת, תעמולה אנטי-אמריקנית, אנטי-ישראלית ואנטישמית ארסית בעיתונות המצרית הנמצאת בשליטתה. אל-אח'באר, היומון הממשלתי, הכריז במאמר מערכת שפורסם באפריל 2000 כי "אין להאמין ליהודים מפני שהם אומה של נוודים גדושי שנאה לכל העולם".<sup>17</sup> אחד הכותבים באל-אהראם, העיתון היוקרתי והנחשב ביותר במצרים, הקשור קשר הדוק לממשלה, שאל רטורית: "איזו תועלת יפיקו [היהודים] מהשלטון שהשיגו בעולם הזה לאחר שיעזבוהו? איך ייהנו מהעושר כשיגיעו לדלות מוחלטת [בגיהנום]? מי יציל אותם? אין שם אמריקה, ואילו היתה, לא יכלה לעזור להם; אדרבא, גורל דומה יפול גם בחלקה, והיא ראויה לו".<sup>18</sup> היומון אל-גומהורייה, גם הוא עיתון ממשלתי למחצה, פרסם מאמר ובו טען כי:

התעמולה הציונית ממשיכה גם כיום להזכיר את נושא המשרפות שהקימו הנאצים ליהודים, אם כי הראיות ההיסטוריות שנחשפו על-ידי היסטוריונים גרמנים, אנגלים וצרפתים ידועי-שם הוכיחו שהטענות על קיומן של משרפות כאלה במחנות הריכוז הנאציים הן בדיחות...הטענות הומצאו על-ידי התנועה הציונית...במטרה להפחיד את מדינות אירופה בימי מלחמת-העולם השנייה, כדי שהיהודים יברחו לפלשתינה, מפני שהתנועה הציונית נוכחה לדעת שהיהודים התעלמו מקריאתה להגר לשם.<sup>19</sup>

הסרט המצרי הפופולרי ביותר בשנים האחרונות מתאר את סיפורו של אדם שגילה מזימה ישראלית להרעיל את מי השתייה של מצרים, והוא מפנה את המזימה כלפי הישראלים עצמם. הסרט מסתיים בתמונה המראה יהודים

דתיים בלבוש חרדי הגוחנים כששותים את המים המורעלים. מגבלות הטעם הטוב מונעות ממני מלסקור את אינספור הדוגמאות האחרות לרטוריקה של כלי התקשורת המצריים הנפקחים בידי הממשלה (ולעתים קרובות גם נהנים מתמיכתה).

לצד הסתה ותעמולה מסוג זה נקטו המצרים גם צעדים ישירים כדי למנוע מהשלום עם ישראל מלהגיע לעומק שחזו הוגי ההסכם. מצרים עומדת לעתים קרובות בראש ההתקפות הדיפלומטיות של הערבים על ישראל. בשלב מסוים, ב-1995, הציעה מצרים לא פחות ולא יותר מאשר שהליגה הערבית תקבל החלטה לחדש את החרם הכלכלי על ישראל.<sup>20</sup> הנשיא מובארכ נשאל פעם על-ידי בארי סאטלוף, ממכון וושינגטון למדיניות המזרח הקרוב, על "השלום הקר" הזה, וענה כי "תאמין לי, הוא יישאר קר, ויישאר קר עוד זמן רב מאוד".<sup>21</sup>

וחמור מכך, מצרים עוסקת גם במהלכים דיפלומטיים המנוגדים קוטבית לאינטרסים האמריקניים באזור. המצרים התנגדו, למשל, למאמציה של ארצות-הברית, לרבות כאלה שנהנו מתמיכה של ירדן, להדיח את צדאם חוסיין מכיסאו.<sup>22</sup> מצרים התנגדה גם לכל החלטות האו"ם שנועדו לחסל את הנשק להשמדה המונית של עירק.<sup>23</sup> מצרים תמכה אפילו בניסיון הכושל של איחוד נסיכויות המפרץ לבטל את העיצומים שהטיל האו"ם על עירק. רק לאחרונה, באוגוסט 2000, אמר עמרו מוסא, שר החוץ המצרי, כי "יש לעיין מחדש בסוגיית עירק... המשך העיצומים האלה אינו מקובל על העולם הערבי".<sup>24</sup> אין לדעת, כמובן, אם מאמצים אמריקניים אלה היו מצליחים יותר לולא התערבותה של מצרים, אבל אין ספק שהתערבותה מעידה על נכונותה לעמוד איתן מול המדיניות האמריקנית.

המצרים חיבלו גם בתהליך השלום בין הערבים לישראל. מצרים לא ראתה בעין יפה את הסכם השלום בין ישראל לירדן, שהיה והנו ללא ספק המרכיב המועיל ביותר והמסובך פחות מכל בתהליך השלום. בנאום שנשא בפני ועידת הפסגה הכלכלית השנייה של המזרח התיכון בשנת 1995, שיסע שר-החוץ מוסא, את דברי המלך חוסיין והעליב אותו באמרו: "הוד מלכותך, את המגעים שלך עם ישראל צריך לנהל בהיגיון, בביטחון ובתבונה מרביים, ולא בחיפזון או כהצגת ראוה", כשמדבריו משתמע שהמלך עושה הצגות ראוה חסרות אחריות.<sup>25</sup> המצרים ניהלו פעם אחר פעם מהלכים מאחורי הקלעים כדי להקשות על מאמציו של חוסיין להגיע לנורמליזציה עם ישראל.

המצרים הביעו גם התנגדות תקיפה להסכם הצבאי בין ישראל לתורכיה משנת 1996. הם איימו במרומו שהם עלולים לכרות ברית עם סוריה כתגובה ורמזו בכך, לדברי אחד הפרשנים, שבמקום לדגול בברית פרו-מערבית, או לפחות לתמוך בה, קהיר מעדיפה כנראה להדק את הקשרים עם מדינה הכלולה ברשימת המדינות התומכות בטרור שהוכנה על-ידי משרד החוץ האמריקני.<sup>26</sup>

מדד שימושי נוסף להתנהגותה של מצרים כמדינה גרורה הנהנית מסיוע אמריקני היא הנכונות שלה להתייצב מאחורי ארצות-הברית בזירות בינלאומיות שונות. גם בעניין זה מתברר שמצרים מתייצבת לעתים קרובות מול שאיפות ואינטרסים אמריקניים. בהצבעות שונות שנערכו באו"ם בשנים האחרונות הצביעה מצרים נגד ארצות-הברית ב-61 אחוזים מהמקרים.<sup>27</sup>

המצרים גם התנגדו בגלוי לאמברגו שהטילה ארצות-הברית על לוב והפרו אותו, וסללו את הדרך ליחסים צבאיים, כלכליים ופוליטיים עם משטרו של קדאפי. בשנת 1997 הכריז הסנאטור הרפובליקני מקנטקי, מיץ' מק'קונל, בנאום בסנאט, שיחסים משתפרים אלה משקפים "את השינוי במעמדה של מצרים משותפה לשלום

לסניגורית של מדינת טרור החמושה בנשק כימי - יכולת המהווה איום ישיר על אינטרסים אמריקניים".<sup>28</sup> מק'קונל אף הציע לקצץ את הסיוע האמריקני בתגובה, אבל ממשל קלינטון בלם את ניסיונותיו.

מדאיג עוד יותר הוא שיתוף-הפעולה בין מצרים לצפון קוריאה בפיתוח טכנולוגיית טילים, תוך הפרה גלויה וישירה של חוקי ארצות-הברית בנוגע לסיוע חוץ. בדוח שהגיש ה-CIA לקונגרס ב-1999 נאמר כי "במחצית הראשונה של 1998 המשיכה מצרים לקבל מצפון קוריאה רכיבים של טילים בליסטיים וציוד נלווה. פעילות זו היא חלק מתכנית ממושכת של שיתוף-פעולה בתחום הטילים הבליסטיים בין שתי המדינות".<sup>29</sup> בדוח של מרכז המודיעין הארצי של חיל-האוויר האמריקני מאוקטובר 1999 נאמר במפורש כי קהיר "משתפת פעולה בחשאי עם פיונגיאנג בייצור טילי 'סקאד'".<sup>30</sup> דוחות אלה אינם מבטאים את המובן מאליו: שיתוף-הפעולה של המצרים מתבטא בעיקר בכסף שהם משלמים לקוריאנים - כסף שהם יכולים להוציא רק מפני שארצות-הברית עצמה נותנת להם אותו.

צפון קוריאה הוכרזה כמדינה התומכת בטרור לפי סעיף 620A לחוק סיוע החוץ משנת 1961.<sup>31</sup> בחוק זה נאמר במפורש: "הנשיא ימנע סיוע לפי חוק זה לממשלה של מדינה כלשהי המסייעת לממשלה של מדינה אחרת כלשהי ששר החוץ קיבל לגביה החלטה בהתאם לסעיף 620A".<sup>32</sup> בחוק נוסף, שנחקק כעבור זמן, נאסרו "מכירה או מתן רישיון יצוא לפריטים ביטחוניים או שירותים ביטחוניים לכל מדינה שהנשיא קבע בשנת כספים נתונה, שהיא אינה משתפת פעולה עם המאמצים נגד טרור שמנהלת ארצות-הברית".<sup>33</sup>

במילים אחרות, החוק האמריקני דורש מארה"ב במפורש להפסיק כל סיוע כלכלי וצבאי למצרים, ואפילו להפסיק לייצא אליה ציוד צבאי. הווי אומר, שלא זו בלבד שהסיוע למצרים אינו מביא כל תועלת, אלא הוא בלתי חוקי, פשוטו כמשמעו. ובכל זאת הסיוע נמשך, בגלל ההנחה חסרת הבסיס (שלא נבחנה כלל) שכאשר ארצות-הברית עוזרת למצרים היא עוזרת לעצמה.

בסיכומו של דבר, הסיוע האמריקני למצרים חסר אונים לחלוטין מול ההתנהגות הפסולה של מצרים, בין השאר משום שיש בו רק "גזרים" ואין בו "מקלות". או כמו שניסח זאת בארי סאטלון ממכון וושינגטון למדיניות המזרח הקרוב: "תחומים חשובים ויסודיים של שיתוף-הפעולה בין ארצות-הברית למצרים עומדים אמנם בעינם, אבל חוששני שהם משקפים רק התלכדות אינטרסים אקראית ומקרית, ולא דפוס של שותפות".<sup>34</sup> הסיוע אינו משנה את המצב.

למרבה הצער, הסיוע הביא דווקא להתגבשות אינטרסים בין אנשי ממשל בארצות-הברית ובמצרים המזיקים לארצות-הברית. סכומי הכסף העצומים יצרו, מדרך הטבע, אינטרסים שונים בתוך הממסד הביורוקרטי האמריקני וכן בגופים הפוליטיים, שיוקרתם וארנקיהם יוצאים נשכרים מהמשך הסיוע. התמיכה שלהם במצרים אינה נובעת אפוא מחיבה יתרה למצרים או למדיניות החוץ האמריקנית, כשם שהיא מבטאת עסקה שבשתיקה: אנשי ממשל אמריקנים עוזרים לאנשי ממשל מצרים להתעשר, ואנשי ממשל מצרים עוזרים לעמיתיהם האמריקנים לבסס את המוניטין שלהם.

האסטרטגיה האמריקנית באזור נשענת על יצור כלאיים בעל מבנה מסובך, הממומן היטב: שלום אזורי מקיף ובר-קיימא. היעד הזה מחייב להשעות את כל כללי הפוליטיקה והדיפלומטיה הבינלאומית המקובלים. כסף הוא

האמצעי שבעזרתו ארצות-הברית מפתה את מדינות ערב להצטרף אליה. ללא סיוע למצרים, מדינה זו עלולה להתרחק מן הקו האמריקני בהמולה גדולה הרבה יותר מכפי שעשתה עד כה, וכל המבנה של המדיניות עלול לקרוס. מעצבי המדיניות האמריקנים שיעבדו אפוא את ארצם להמשך הסיוע למדינה שברור להם שהיא מתנהגת בסתירה ברורה לאינטרסים האמריקניים, והם מנצלים את כספי משלמי המסים האמריקנים כדי לשכנע אנשי ממשל מצרים לעזור להם לשכנע את משלמי המסים האלה שהם עצמם עושים מלאכה טובה וראויה.

מצרים היא הדוגמה הבולטת והקיצונית ביותר לבעיה זו, אבל הבעיה קיימת בכל שותפותיה הערביות של אמריקה לתהליך השלום. כדי לתמוך בסיפור - הבלתי אפשרי מיסודו - של תהליך השלום, נאלצה ארצות-הברית ליצור מציאות פוליטית מדומה, והדרך היחידה לעשות זאת היא להמשיך בהזרמת כספים לגורמים המשתתפים בתהליך. הבטחת הסיוע מקרבת את המשתתפים לשולחן, וְעצמתו של הסיוע מונעת מהם להתעלם מהדרך בגלוי, אלא רק מתחת לפני השטח, כפי שראינו שמצרים נוהגת. המציאות הפוליטית לא נעלמה, והמדינות המעורבות בתהליך מתנהגות בצורה הפוגעת באינטרסים אמריקניים, וללא ספק סותרת את חזון השלום המקיף. המדיניות האמריקנית והאינטרסים האמריקניים מתחילים אפוא לסתור זה את זה במידה גוברת והולכת, ועצם הסיוע הוא הסיבה העיקרית לסתירה גוברת זו.

ולבסוף, הסיוע גורם לנזק של ממש מפני שהוא מעלים את הסתירה הזאת מעיני הציבור האמריקני והופך את ארצות-הברית לקרבן של נדיבותה.

## הסיוע לישראל

הסיבות למתן הסיוע לישראל והשלכותיו אינן שונות בהרבה. גם במקרה זה, כמו בפרשת הסיוע למצרים, השפעתם המעוותת העזה של כספי הסיוע הביאה להתפתחותה של מדיניות המזיקה, בסופו של דבר, לארצות-הברית. גם הסיוע לישראל הביא להיווצרותם של גופים רבי עוצמה המעוניינים שהוא לא ייפסק, בלי קשר לתוצאות. אבל בישראל, הקשר ההדוק בין הצד הכלכלי של הסיוע לבין תוצאותיו האסטרטגיות בולט יותר לעין, והוא מידי ומסוכן יותר. חלק נכבד מהבלבול ומהסיכונים הטבועים במדיניות האמריקנית הנוכחית במזרח התיכון נובעים מהסיוע האמריקני לישראל.

ישראל היא הנהנית הגדולה ביותר מהסיוע האמריקני, על-פי כל מדד שהוא. מאז 1948 קיבלה ישראל סיוע ישיר בסכום של 90 מיליארד דולר: יותר מפי שניים מכל הסיוע שנתנה ארצות-הברית לכל ארצות אמריקה הלטינית באותה התקופה, ויותר מפי שניים וחצי מכל הסיוע שקיבלה אפריקה (להוציא את מצרים). בשנת הכספים 2001 הוקצו לישראל 2.86 מיליארד דולר, עוד לפני הסיוע המיוחד לכיסוי הסכמי השלום העתידיים - הרבה יותר משהוקצב לכל מדינה אחרת, ויותר מאשר לרוב האזורים בעולם.<sup>35</sup>

## היסטוריה

הסיוע שקיבלה ישראל מארצות-הברית בעשרים וחמש השנים הראשונות לקיומה היה קטן יחסית. בין 1948 ל-1973 העבירה ארצות-הברית לישראל 122 מיליון דולר לשנה בממוצע (ובסך הכל 3.1 מיליארד דולר בכל התקופה). למעשה, יותר ממיליארד דולר מסכום זה היה הלוואות לרכישת ציוד צבאי לפני מלחמת יום הכיפורים ובמהלכה.<sup>36</sup> לפני 1971 קיבלה ישראל סכום כולל של 277 מיליון דולר כסיוע צבאי, וכ-700 מיליון דולר כסיוע כלכלי.<sup>37</sup> כל הסיוע הצבאי ניתן בצורת הלוואות, כמו למשל אשראי לרכש, וגם רוב הסיוע הכלכלי ניתן כהלוואות, ולא כמענקים.

כל זה השתנה אחרי מלחמת יום הכיפורים. הנשיא ניקסון תירץ את העלייה התלולה בסכומי הסיוע בנימוקים אסטרטגיים, ולא בלחצים פוליטיים מבית, מצד גופים יהודיים חזקים, כפי שטענו כמה משקיפים. הנרי קיסינג'ור, שר החוץ לשעבר, הסביר:

כאשר ניצב מול המציאות של יחסי הכוחות במזרח התיכון - אחרי כאבי לב ותמרונים עקלקלים רבים - התברר לו שלמען האינטרס הלאומי עליו לנקוט באותה האסטרטגיה שבה תמכו אחרים, מסיבות של פוליטיקה אתנית: להפחית את השפעתם של הסובייטים, להחליש את הקיצונים הערבים, לעודד את המתונים במדינות ערב ולהבטיח את ביטחונה של ישראל.<sup>38</sup>

במילים אחרות, כוונתו המקורית של הסיוע הזה היתה לקדם אינטרסים אמריקניים על-ידי חיזוקה של בעלת-ברית. מאז 1973 קיבלה ישראל מדי שנה חבילת סיוע בסכום של שלושה מיליארד דולר בערך - סיוע צבאי וכלכלי כאחד, וכן ארבע חבילות סיוע מיוחדות.

החבילה המיוחדת הראשונה היתה חבילה משולבת של הלוואה ומענק בסכום של שלושה מיליארד דולר למימון נסיגתה של ישראל מסיני, בעקבות הסכם השלום עם מצרים משנת 1979. 2.2 מיליארד דולר מסכום זה היו הלוואות בריבית השוק, והיתר - מענק. החבילה השנייה, בסכום של 1.5 מיליארד דולר, אושרה ב-1985, למאבק במשבר כלכלי חמור שפקד את ישראל. החבילה השלישית, שאושרה ב-1996, היתה בסכום של 100 מיליון דולר, כסיוע לישראל להיאבק בטרור. החבילה הרביעית, שכללה גם סיוע לרשות הפלשתינאית, היתה בסכום של 1.8 מיליארד דולר, בעקבות הסכמי ויי משנת 1998.

נוסף על כך, ב-1992 נתנה ארצות-הברית לישראל ערובות להלוואות בסכום של 10 מיליארד דולר, וכן מגוון של חבילות קטנות יותר, כמו למשל יישובם מחדש של פליטים (80 מיליון דולר לשנה בשנים 1992 עד 1998, שהופחתו ל-70 מיליון דולר בשנת הכספים 1999 ול-60 מיליון דולר בשנת הכספים 2000), ותכניות לפיתוח משותף (186 מיליון דולר מאז 1981). כן מקבלת ישראל כספים ישירות מתקציב הביטחון של ארצות-הברית למימון מיזמים צבאיים משותפים, כמו למשל פיתוח הטיל נגד טילים "חץ" (למטרה זו קיבלה ישראל מאז 1986 מענקים בסכום של יותר מ-628 מיליון דולר). כן מקבלת ישראל קיזוזים על רכישות במסגרת "מכירות ביטחוניות זרות" (FMS): ספקים אמריקניים מסכימים לקזז חלק מהעלויות של הציוד הצבאי שישראל רוכשת מהם על-ידי רכישת רכיבים או חומרים מישראל.

חבילת הסיוע הכלכלי השנתי שמקבלת ישראל היתה תחילה חלק מ"תכנית היבוא של מוצרי צריכה" האמריקנית, המעניקה כספים לממשלות זרות לרכישת מוצרים אמריקניים. אבל מאז 1979 הסיוע הזה ניתן מדי שנה כהעברת כספים ישירה, בסכום כולל אחד. כל הסיוע השנתי לישראל, החל ב-1985 (יותר משלושה מיליארד דולר

לשנה, בממוצע), ניתן לה כמענק, ולא כהלוואה. יתר על כן, ישראל מקבלת את כל הסכום בתחילתה של שנת הכספים, כך שהיא נהנית מהריבית המצטברת על הסכום במשך השנה. ישראל היא גם היחידה כמעט בין מקבלות הסיוע מארצות-הברית שאינה נדרשת לדווח כיצד היא משתמשת בכספי הסיוע הכלכלי. בתמורה לתנאים טובים ויוצאי-דופן אלה (ישראל היא היחידה המקבלת את כספי הסיוע בסכום אחד בצורה זו), הבטיחה ישראל שהיבוא הלא-ביטחוני שלה מארצות-הברית יעלה על הסיוע הכלכלי שהיא מקבלת מדי שנה, ובכך תבטיח - בעיקרון - שהספקים האמריקנים לא יקופחו בגלל תנאי הסיוע הניתן לישראל.<sup>39</sup>

ב-1998 הציעה ישראל להקטין, מרצונה, את חבילת הסיוע הכלכלי השנתית בתמורה להגדלת הסיוע הצבאי. לפי ההסכם שהושג עם ממשל קלינטון והקונגרס, חבילת הסיוע הכלכלי (1.2 מיליארד דולר) תוקטן ב-120 מיליון דולר מדי שנה, ובעיקרון תבוטל כליל בתוך עשר שנים. חצי מהחיסכון השנתי בסיוע הכלכלי מדי שנה (60 מיליון דולר) יתווסף לחבילת הסיוע הצבאי, שתגדל עד 2.4 מיליארד דולר בשנה בקירוב. ב-1999 קיבלה ישראל 1.08 מיליארד דולר כסיוע כלכלי 1.861 מיליארד דולר כסיוע צבאי. בשנת הכספים 2000 הופחת הסיוע הכלכלי ל-949.1 מיליון דולר והסיוע הצבאי הוגדל ל-1.92 מיליארד דולר. חבילת הסיוע לשנת הכספים 2001, כפי שאושרה על-ידי ועדת ההקצבות של הקונגרס בשנת 2000, כוללת סיוע צבאי בסכום של 1.98 מיליארד דולר וסיוע כלכלי בסכום של 840 מיליון דולר.<sup>40</sup>

ממספרים אלה ניתן ללמוד לכאורה שהסיוע הכולל לישראל נמצא בסימן ירידה, אך למעשה ישראל מצפה שכל התקדמות בתהליך השלום תביא להגדלת הסיוע. הסכום הכולל יגיע ליותר מ-30 מיליארד דולר, אם ארצות-הברית אכן תגשים את תכניתיה לממן הסכם כולל שיושג בעתיד בין ישראל לרשות הפלשתינאית, ואין ספק שגם הסכמים שיושגו בעתיד עם סוריה ולבנון יביאו בעקבותיהם מענקים נכבדים (המתחדשים מפעם לפעם) מהאוצר האמריקני.

### סיוע לישראל - לשם מה?

מדוע מושיטה ארצות-הברית לישראל סיוע גדול כל כך? אין ספק שחלק נכבד מהתשובה הוא התועלת שמביאה ישראל לאינטרסים האמריקניים, וכך גם האהדה הטבעית בקרב האמריקנים לדמוקרטיה מערבית הנתונה במצור בסביבה מסוכנת. כפי שתיארנו לעיל, החזון החדש של ארצות-הברית לגבי המזרח התיכון כרוך גם בסיוע כלכלי לא מבוטל. גם אין חולקים על כך שהלחצים והשדולה שמפעילים ארגונים פוליטיים יהודיים בארצות-הברית, וכוחו של הקול היהודי, משפיעים על המדיניות במידה רבה. אבל בכל התשובות האלה עוברת נימה אחת כחוט השני: ארצות-הברית מסייעת לישראל מפני שהיא סבורה שבכך היא מסייעת לאינטרסים של ישראל ושלה כאחד. גישה זו מקנה לארצות-הברית תבחין ברור ביותר להערכת המדיניות שלה: האם הסיוע אכן עוזר למדינה היהודית ומחזק אותה? האם הוא מקדם את האינטרסים האמריקניים?

### תוצאות הסיוע לישראל

התשובה לשאלות אלה שלילית, ככל שהיא נראית מנוגדת להיגיון, ממבט ראשון. הסיוע אינו מחזק את ישראל אפילו ברובד הבסיסי ביותר - הביצועים הכלכליים והצמיחה. אדרבא, הסיוע מחליש את ישראל מפני שהוא מחמיר עוד יותר את הסיבה החמורה ביותר לחולשותיה, הקיימת בלאו הכי: קיומם של מוסדות ושל אליטות שאינם מוכנים לאפשר למדינה להנהיג ליברליזציה, ושעצם קיומם תלוי בהמשך קיומה של כלכלה סוציאליסטית.

יתר על כן, הסיוע מחליש את ישראל גם ברובד של החשיבה האסטרטגית והתכנון הביטחוני, מפני שהוא מעוות את הבנת המציאות האסטרטגית.

### כלכלה

ניתוח התוצאות הכלכליות של הסיוע מביא למסקנה בלתי נמנעת שהסיוע מאט את הצמיחה, מחניק את הפעילות הכלכלית, מעודד חוסר יעילות ומנשים מלאכותית את השיטה הסוציאליסטית. הסיוע, מיסודו, גורם למדינה היהודית נזק חמור.

העובדה שישראל חיה במשטר סוציאליסטי אינה טעונה הוכחה. המדינה היהודית סובלת מכל התחלואים הרגילים של כלכלה ממשלתית. הממשלה היא בעלת 92 אחוזים מקרקעות המדינה, כמעט כל משאבי הטבעיים וחלק ניכר מהחברות הגדולות (לרבות ספקיות החשמל והמים היחידות של ישראל, כמעט כל התעשיות הביטחוניות, חברת-התעופה הגדולה במדינה, כמה חברות ביטוח ובתי-חולים). המדינה מחזיקה גם בגרעין השליטה של ספקית שירותי הטלפון המקומיים (הלא-סלולריים) היחידה במדינה, בבתי הזיקוק היחידים של המדינה ובגורמים תעשייתיים וכלכליים מרכזיים נוספים.

המדינה הנהיגה גם מערכת מורכבת ומסובכת של תשלומי העברה והטבות ליחידים, כדי לשמור בידה את הקצאות ההון והמשאבים ואת תפקידה המרכזי בכלכלה, גם זה על-פי המתכונת ה"ממלכתית" (Statist) המקובלת. ההוצאה הציבורית בישראל מגיעה לכדי 57 אחוזים מהתמ"ג<sup>41</sup> (בהשוואה ל-33 אחוזים בארצות-הברית, בכל דרגי הממשל ביחד). מובן מאליו כי מה שהממשלה נותנת היא צריכה קודם כל לקחת, ולכן ההכנסות ממסים מגיעות עד כדי 54 אחוזים מהתמ"ג.<sup>42</sup> מדרגת המס השולי הריאלי הגבוהה ביותר מגיעה ל-60 אחוזים, ועל כל קנייה מתווסף מס ערך מוסף. הוצאה ממשלתית, מיסוי, בעלות על הון ומשאבים בממדים אדירים כאלה פוגעים פגיעה אנושה בצמיחה ובשגשוג. פקידי הממשלה ומלחכי פנכתם שולטים בחיים הכלכליים בישראל ללא מצרים.

פעילותה של הממשלה והחוקים שעליהם היא נשענת - הלא מושחתים והמושחתים כאחד - מכשילים את פיתוח המגזר הפרטי בישראל ומהווים תמריץ שלילי רציני לכניסתם של משקיעים וזמים פוטנציאליים.<sup>43</sup>

הסיוע האמריקני וצורות אחרות, מצומצמות יותר, של "כספי חינוך" שניתנו לישראל ב-25 השנים האחרונות החמירו עוד יותר את המצב הגרוע, ויצרו תחושה של תלות המחלחלת לחשיבתם של מעצבי המדיניות בישראל. ישראל התרגלה להתייחס לעצמה כאל גוף הנזקק לצדקה, המתקיים בזכות טוב לבם של זרים, כשלמען האמת היא אינה זקוקה לכך. הנתונים המוצגים על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של ישראל עצמה מגלים כי עידן הסיוע היה עידן חשוך מבחינת הכלכלה הישראלית. בין 1950 ל-1973, התקופה שקדמה לסיוע לישראל, צמח התמ"ג לנפש

בקצב שנתי ממוצע של 5.59 אחוזים - קצב נאה למדי בשביל מדינה חדשה בהתהוותה, ובנסיבות קשות. אבל בין 1974 (תחילת הסיוע האמריקני הניכר) ל-1999, צמח התמ"ג לנפש בישראל בקצב שנתי ממוצע של 1.51 אחוזים בלבד.

הסיבות לירידה תלולה זו בצמיחה קשורות במידה רבה להרגלי התלות שהתפתחו סביב הזרמת מיליארדי הדולרים המגיעים לארץ מדי שנה, שלא צריך להתאמץ כדי להרוויח אותם. "הכסף הקל" הזה גרם לכך שהכלכלה הישראלית חדלה אפילו לשאוף לעמידה ברשות עצמה, והמדינה חדלה להישען על פרוץ העבודה שלה כדי לתמוך ברמת החיים הנהוגה בה. המחיר היה כבד מנשוא, במושגים ריאליים ובאבדן הכנסה פוטנציאלית.

נתון אחר נתון, וניתוח סטטיסטי אחר ניתוח סטטיסטי ממחישים שישראל אינה עומדת ברשות עצמה מבחינה כלכלית, ושמשלת ישראל אינה מוטרדת כלל מעובדה זו. ב-1998 הוציא הממשלה כ-2.3 מיליארד דולר יותר מהכנסותיה ממסים.<sup>44</sup> בולטת עוד יותר העובדה שבאותה השנה יבאה ישראל טובין ושירותים ב-6 מיליארד דולר יותר מכפי שייצאה.<sup>45</sup> גירעון מסחרי עצום זה מגיע ליותר מ-8 אחוזים מהתמ"ג של ישראל.

חוסר איזון ועיוותים כאלה קיימים בישראל כבר עשרות שנים, אבל ממשלות ישראל לא הגיבו בהקטנת ההוצאה או בריסון הצריכה. נהפוך הוא: בעשור האחרון עלו הוצאות הממשלה ב-5 אחוזים בשנה לפחות, למרות הפערים המדהימים בין התקבולים להוצאות.<sup>46</sup> גם הגידול בצריכה הפרטית עלה על קצב הצמיחה של התמ"ג.<sup>47</sup> אין ספק שישראל חיה מעל לאפשרויותיה.

כיצד קרה שמצב כזה נמשך שנים רבות כל כך? מדוע לא נקטה ישראל צעדים לחיסול הפערים העצומים הללו? התשובה היא שישראל אינה משלמת בעד פערים עצומים אלה מכיסה. מישהו מבחוץ מכסה את העלויות, או לפחות חלק נכבד מאוד מהן. אזרחי ישראל מקבלים מה שנתפס בעיניהם כהטבות של שירותים ותשלומי העברה הניתנים על-ידי מדינת רווחה שידה בכל, אבל בה בעת היא מייבאת הרבה יותר ממה שהיא מייצאת, קונה הרבה יותר ממה שהיא מייצרת ואינה משלמת דבר תמורת היבוא.

העלויות מכוסות על-ידי צירוף של הלוואות ממשלתיות והעברות חד-צדדיות מחוץ-לארץ. ההלוואות בשוק המקומי מורכבות בעיקרן מאיגרות-חוב שקליות שהממשלה מנפיקה, ואילו ההלוואות מחוץ-לארץ כוללות מכירות איגרות-חוב ישראליות (בונדס), הלוואות בערבות ממשלת ארצות-הברית, מכירת איגרות-חוב באירופה והלוואות מהלוואות שונות נוספות. הסכום הנקי של הלוואות החדשות שנטלה ישראל ב-1998 מגיע ל-4.1 מיליארד דולר בערך,<sup>48</sup> אם כי המספר הזה היה גבוה הרבה יותר בתחילת שנות התשעים, כשישראל ניצלה את הערבות להלוואות בסך 10 מיליארד דולר שקיבלה ב-1992 ממשלת ארצות-הברית. כן ראוי לציין שחלק לא מבוטל מהכספים שגויסו ממכירת איגרות-חוב אף פעם אינו נפדה על-ידי הבעלים הנדיבים, וכך הוא הופך למעשה למענק.

חשובה יותר, ומדהימה ביותר, היא העובדה שההעברות החד-צדדיות, שהן למעשה "כספי חינם", הגיעו ב-1998 ליותר מ-6 מיליארד דולר. מספר זה כולל, נוסף על הסיוע האמריקני לצורותיו, גם פיצויים אישיים מגרמניה, והעברות נוספות ליחידים, וכן כמה העברות קטנות למוסדות, אבל חלק הארי של הסכום - 64 אחוזים - הם סיוע ישיר ממשלת ארצות-הברית לממשלת ישראל.<sup>49</sup> בסיכומו של דבר, ממשלת ישראל יכולה להרשות לעצמה להוציא מדי שנה כ-10 מיליארד דולר יותר ממה שהיא גובה כמסים, וחלק הארי של סכום זה הוא כספי סיוע שלעולם אין צורך לפרוע אותם.

זרם זה של "כספי חינם" יוצר תמריץ שלילי מסולף המעוות את מדיניותה של ממשלת ישראל באינספור צורות. הממשלה, הנתקלת בקשיים המטרידים מפעם לפעם כמעט כל מדינה - מאזן תשלומים שלילי, גירעון ממשלתי, וכדומה - מחפשת פתרונות, אבל לא במדיניות טובה יותר או בצמיחה גבוהה יותר, אלא בסיוע מבחוץ. כך היא נמנעת מלטפל בשורש הבעיות ומבטיחה הישענות גדולה עוד יותר על הסיוע בעתיד. הפתרון המהיר והקל של הסיוע נעשה מעין סם משכר למערכת הפוליטית בישראל, והאליטות המקומיות שכנעו את עצמן שהמדינה לא תוכל להתקיים בלעדיו. על-פי הלך-רוח זה הסיוע נעשה היעד שאין בלתו של מעצבי המדיניות. מטרת המדיניות הכלכלית של המדינה חדלה להיות צמיחה, ונעשתה "סיוע"; מטרת מדיניות החוץ חדלה להיות עצמה, אלא "סיוע"; מטרת מדיניות הביטחון חדלה להיות ביטחון, אלא "סיוע"; ובסופו של חשבון, המניעים המדרבנים את מעצבי המדיניות אינם חישובים של אינטרס לאומי אלא השאיפה להנציח את הסיוע ולהרחיב אותו.

האליטות השולטות בישראל מועדות במיוחד להלך-רוח מעוות זה, מפני שהפסקת הסיוע תערער את השיטה הסוציאליסטית, ולמעשה תחסל אותה, והלא זו השיטה המפרנסת את הביורוקרטים ואת הפוליטיקאים המנהלים את המדינה. הסיוע הוא אפוא לא רק שיטה להימנע מפירעון חשבונות, אלא דרך (ולמען האמת - הדרך היחידה) לקיים את השיטה הסוציאליסטית הנהוגה בישראל, ועמה את כוחן ואת עמדותיהן של האליטות של המדינה.

הסיוע מחוץ-לארץ הזיק לכלכלת ישראל ובה בעת הקים מחסומים בפני תיקון הנזקים. לא זו בלבד שפריון העבודה בישראל ירוד: היא גם אינה שואפת לפריון. לא זו בלבד שאין בה חופש כלכלי, אלא גם אין לה כל רצון להנהיג חופש כזה. היא רוצה רק סיוע, ומגבשת את מדיניותה בהתאם. הרי ברור שמהלך עניינים כזה עתיד להסתיים יום אחד בכישלון מכאיב. יכול להיות שהסיוע יכסה את הגירעונות של שנה זו, ואת הגירעון המסחרי של השנה הבאה, אבל הוא בשום פנים אינו פתרון ארוך-טווח למדיניות כלכלית איתנה. ובכל זאת, בכל שנה, כשקשייה של ישראל גוברים, הזעקה לקבלת סיוע גוברת ונעשית נואשת יותר, והסיכוי להנהגת רפורמה אמיתית מתרחק עוד יותר. כפי שנראה ביתר בהירות בהמשך, שאיפתה הנואשת של ישראל לסיוע קשורה במידה רבה למחויבותה למדיניות חוץ המחלישה אותה עוד יותר.

"השורה התחתונה" היא שהסיוע שארצות-הברית מושיטה לבעלת-בריתה אינו מחזק אותה, אלא דווקא גורם להיחלשותה ולעיוורונה. אין ספק שהיחלשותה של ישראל פוגעת באינטרסים האסטרטגיים של ארצות-הברית, במישרין ובעקיפין (בגלל ההשפעה של ישראל חלשה יותר על חישוביהן של בעלות-ברית אחרות של ארצות-הברית, כמו תורכיה למשל). ובכל זאת ארצות-הברית משלמת תמורת היחלשותה של ישראל מבית ומחוץ, כאילו היא עושה טובה לעצמה ולבעלת-בריתה ישראל. טרגדיה אינה הגדרה מוגזמת למצב שנוצר.

## סיוע צבאי

מדרך הטבע שבכל פעם שנשמעת קריאה לשים קץ לסיוע האמריקני, מעלים בתגובה את צורכי הביטחון של ישראל. חלק הארי של הסיוע האמריקני לישראל מוגדר כסיוע ביטחוני, והוא מיועד לרכש צבאי וביטחוני של ישראל. חסידי המשך הסיוע טוענים בדרך כלל שאם סיוע זה יופסק, ישראל לא תוכל לקיים את היתרון האסטרטגי שלה.

אבל טיעונים אלה אינם עומדים במבחן הביקורת. הנקודה הראשונה והחשובה ביותר שיש להבין ביחס לסיוע צבאי היא שמאחר שהכסף הוא בר-חליפין, ומה שמכניסים לכיס אחד משחרר כספים מכיס אחר, הסיוע הצבאי אינו אלא צורה של סיוע כלכלי, ולפיכך יש להתייחס אליו לאור המסקנות שהגענו אליהן לעיל. דולר אחד של סיוע, בלי קשר לשאלה היכן מוציאים אותו, מאפשר לממשלה להקצות דולר מתקציבה למטרות אחרות. אמנם נכון שהסיוע הצבאי מגיע בלויית כמה תנאים מגבילים - צריך להוציא אותו על צרכי ביטחון, וכ-75 אחוזים ממנו חייבים להוציא בארצות-הברית - אבל אלה הם צרכים שממשלת ישראל היתה מוציאה עליהם כסף בלאו הכי. כמו כן סביר מאוד להניח שאת רוב הכסף הזה היתה מוציאה בארצות-הברית. בהקצבת כספים למטרות אלה מאפשרת ארצות-הברית לממשלת ישראל להפנות כספים נוספים למטרות אחרות.

כשהתקציב השנתי של ישראל מגיע כיום ל-43 מיליארד דולר, עד כמה באמת זקוקה ישראל לשני מיליארד דולר כסיוע צבאי?<sup>50</sup> הממשלה יכולה לכסות את "הפסד" שני מיליארד הדולר האלה על נקלה על-ידי הפחתת נטל המסים של משלם המסים הישראלי (ובכך לעודד צמיחה ולהגדיל את הכנסות הממשלה), ועל-ידי התמקדות במשימות החיוניות באמת, כגון ביטחון.

למעשה, מספר רב של ישראלים מתנגדים כיום לסיוע הצבאי האמריקני, והם סבורים שישראל אינה זקוקה להעברות של מזומנים כדי לשמור על היתרון האסטרטגי שלה. "אילו היינו זקוקים באמת לסיוע לביטחוננו", אומר עוזי לנדאו, ח"כ מטעם הליכוד, "זה היה שווה את כאב-הראש הכרוך בכך. אבל אנחנו לא זקוקים לו".<sup>51</sup> לדבריו, ישראל צריכה "להיגמל מהסיוע האמריקני. אני בטוח שזה יהיה תהליך מכאיב, אבל הכלכלה וביטחון הלאומי שלנו יצאו נשכרים, בסופו של דבר".<sup>52</sup>

משה ארנס, שר הביטחון לשעבר, הביע דעה דומה. בעיני ישראלים אלה, הנימוק העיקרי נגד הסיוע הביטחוני קשור באילוצים שהוא מטיל על התעשיות הביטחוניות של ישראל עצמה, והתנגדותם ממחישה שישראל אינה זקוקה כלל לסיוע הזה, ושאפילו ישראלים ששירתו בדרגים הבכירים ביותר של הממסד הביטחוני סבורים שישראל יכולה להסתדר בלעדיו. ברור שהכסף, אומר ארנס, "אינו חיוני היום כפי שהיה חיוני בעבר לרווחתה של ישראל, מפני שה 1.9 מיליארד דולר הם רק 2 אחוזים מהתמ"ג. זה לא משהו שעליו תקום ישראל או תיפול".<sup>53</sup>

שיתוף-פעולה אסטרטגי בין שתי המדינות (לרבות מיזמי פיתוח צבאיים משותפים וגישה לנשק ולנתוני מודיעין) ישרת את האינטרסים של ארצות-הברית ושל ישראל כאחת. אבל סיוע במענקים ישירים אינו משרת את האינטרסים של אף אחת מהן.

### **התוצאות האסטרטגיות של הסיוע**

יש רגליים לטענה שהסיוע האמריקני מחמיר גם את הבעיה המסוכנת ביותר של ישראל: הבלבול המוחלט השורר בקרב האליטות בישראל בקשר לבעיות האסטרטגיות של המדינה, וכן בקשר לסתירה הגוברת בין האינטרסים האישיים שלהם לאינטרסים של המדינה בכללותה. חלקים לא מבוטלים של האליטות בישראל, שותפים, למעשה, לחזון "המזרח התיכון החדש" המניע את המדיניות של ארצות-הברית. גם אנשי הממשל בישראל,

בדומה למקביליהם האמריקנים, מכריזים בהתלהבות שאנו עומדים בפתחו של עידן חדש, ושהמציאות של העבר איבדה את כל הרלוונטיות שלה: "האווירה הפוליטית הבינלאומית אינה מקדמת עוד מלחמה",<sup>54</sup> כותב שמעון פרס, ראש ממשלת ישראל לשעבר, ובעתיד "היעדים הלאומיים לא יתבססו עוד על שליטה בשטח".<sup>55</sup> והוא ממשיך ואומר, ומשמש הד לדעת רבים באליטות הישראליות, באירופה ובארצות-הברית, כי "ארגונים פוליטיים לאומיים אינם יכולים עוד להגשים את המטרה שלשמה הוקמו. העידן המודרני אינו מציע שום אמצעי ביטחון לאומי המחוסנים מפני כישלון, להוציא סידור אזורי רחב היקף".<sup>56</sup>

השקפות אלה מתיישבות אמנם היטב עם מדיניותה של ארצות-הברית, אבל הן רחוקות מאוד מהבנת הפוליטיקה האזורית הדרושה לישראל כדי לשרוד. ובכל זאת, כשם שהסיוע הניע את האליטות האלה לקבל את "תהליך השלום" ולתמוך בו, הוא גם אפשר להן לטעון שכל סכנה שישראל תיחשף לה בגלל מדיניותן תבוא על פתרונה המושלם בסיוע האמריקני.

הסיוע האמריקני יוצר אפוא את שווה-הערך האסטרטגי למה שמשקיעים מכנים Moral Hazard, דהיינו: פיתוי לחוסר אחריות בגלל האמונה שמישהו אחר ישא בהפסד שייגרם. במדיניות חוץ, כמו במדיניות כלכלית, הסיוע מטשטש אפוא את הפגמים של האליטות בישראל. מחזור הטעויות הוא מחזור מעגלי, המחזק את עצמו. האליטות של ישראל אינן רוצות כמובן לגרום נזק לעמך או לארצן, אבל הצירוף של אינטרסים כלכליים ופוליטיים עם אידיאליזם גולמי בפוליטיקה הבינלאומית הפך אותן אדישות לתוצאות מעשיהן. האלימות שפרצה בספטמבר 2000 היא הדוגמה הבולטת ביותר והתוצאה הישירה ביותר של מעגל טעויות זה.

## הסיוע ותהליך השלום

"תהליך השלום" שהתנהל בעשור האחרון רק העמיק את הסתירות הטבועות במדיניות הסיוע האמריקנית. התהליך הציב מדינות ערביות נוספות במעמדה של מצרים (נהנות מהנדיבות של ארצות-הברית ופועלות נגד האינטרסים שלה), והעמיק את השלמתה של ישראל עם מדיניות זו ואת תלותה בה. מעצבי המדיניות האמריקנים הועמדו עכשיו במצב שבו הם משלמים כדי לקיים מצב מדומה המסתיר מאחוריו מדיניות הרסנית.

אחרי שאמריקה החליטה לשאת ברוב העלויות הכרוכות ביישום הסכמי קמפ דייוויד ולהכניס את הצדדים החתומים על ההסכם לתכנית של סיוע נרחב וממושך, התברר לכולם שהדולרים האמריקניים יהיו הפרס הגדול לכל מדינה ערבית שתסכים אפילו להכיר בזכות קיומה של ישראל. הרשות הפלשתינאית וסוריה ביקשו (והפלשתינאים אף החלו לקבל) את הסיוע שקיבלה מצרים. אבל עם קבלתו התברר שגם הן אינן מוכנות לפעול בהתאם לאינטרסים האמריקניים, וזה מפני שהאינטרסים של הצדדים המערבים בעניין, ובייחוד של הפלשתינאים והסורים, הם לא תמיד כפי שהם נראים כלפי חוץ, וכמעט אף פעם אינם זהים לאינטרסים של ארצות-הברית. הכסף האמריקני אינו יכול אפוא לקנות שינוי של ממש.

## הרשות הפלשתינאית

המקרה של הפלשתינאים דומה מאוד לעניין המצרי. "תהליך השלום" חייב את ארצות-הברית לתמוך במשטר שהוכיח את עצמו כלא-דמוקרטי, לא אנושי ואנטי-אמריקני כמעט בכל המובנים.

ארצות-הברית גייסה משאבים גדולים כדי להפיח רוח-חיים ב"ארגון לשחרור פלשתיין" ולהפוך אותו ל"רשות הפלשתינאית". מאז 1993 הקצה הקונגרס האמריקני מדי שנה כמה מאות מיליוני דולרים לרשות הפלשתינאית, בדרך כלל במסגרת USAID.<sup>57</sup> ההנחה היא שהתועלת שארצות-הברית מצפה לה היא סיום הסכסוך במזרח התיכון וחיזוק היציבות באזור. אילו התנהל תהליך המוביל באמת לשלום אמת, ייתכן שהכסף האמריקני הזה היה מוצא למטרה טובה, אבל עצם המחשבה שהבריונים המושחתים המנהלים את הרשות הפלשתינאית מעוניינים בשלום, ושיש להם עניין להיות חלק מהעולם הגלובלי של ארצות-הברית היא הזיה שקשה להבין אותה.

העיתונות הפלשתינאית, כמוה כעיתונות המצרית, ובכלל זה הביטאונים הרשמיים של הרשות הפלשתינאית, מחרפת ומגדפת דרך קבע את ארצות-הברית ומשמיצה אותה כמו את ישראל. "הצעדים שנקטה ארצות-הברית בשנים האחרונות בשם הלגיטימיות הבינלאומית", כתב ב-1998 אל-חייאת אל-ג'דידה, עיתונה של הרשות הפלשתינאית, "הם הסוג הגרוע ביותר של ברבריות בימינו, גרועה יותר ממה שראינו במאה הזאת מצד הנאצים, הפשיסטים, היהודים, הקמבודים, הסרבים והרואנדים".<sup>58</sup> הצהרות מסוג זה, וספרי הלימוד הנהוגים בבתי-הספר של הרשות הפלשתינאית, הם דברים שבשגרה. ההצהרות הרשמיות של הרשות כלפי הישראלים והיהודים מרחיקות לכת הרבה יותר.

זאת ועוד, הרשות הפלשתינאית מתנגדת בגלוי למדיניות האמריקנית במזרח התיכון, ובכלל זה - ובצורה בולטת ביותר - לעמדתם של האמריקנים כלפי עירק (יש לזכור שערפאת ואש"ף תומכים תמיד בצדאם חוסיין). הרשות הפלשתינאית מנצלת בהתמדה, ובהצלחה, את תמיכתה בעירק כדי להסית את אנשיה, וזה על אף העובדה שפלישתו של צדאם חוסיין לכוויית ותמיכתה של הרשות במעשיו גרמה לכך שעשרות אלפי פלשתינאים גורשו ממשורות מכניסות במדינות המפרץ והתרוששו. כך, למשל, שיח' מחמוד סלאמה, מחזיק תיק המשפטים ברשות הפלשתינאית, קרא לפלשתינאים לאחוז בנשק למען עירק: "האיסלאם מחייב אותנו לצאת לג'יהאד", אמר סלאמה לטלוויזיה של הרשות הפלשתינאית. "האומה הערבית היא אומה מוסלמית, ועירק היא מדינה מוסלמית מותקפת".<sup>59</sup> ונחשו מי מתקיף אותה!

הרשות הפלשתינאית היא גוף אנטי-אמריקני. אין שמץ של ראיה שהמשטר הזה יהפוך להיות פרו-מערבי בעתיד הנראה לעין. ייתכן שמותם של כל חברי ההנהגה הנוכחית היה גורם לשינוי כזה, אבל ברור שחלוקת כספים ומתן סמכויות להנהגה הזאת לא יחוללו את השינוי. לא יכול להיות ספק שמדיניותה של הנהגת הרשות הפלשתינאית ממלחמת המפרץ עד מלחמת ראש-השנה 2000, נוסף על השחיתות שלה עצמה מדיניות ושחיתות הנהנות למעשה מן הסיוע האמריקני - רוששה את הפלשתינאים. למרבה הצער, הנהגת הרשות הפלשתינאית הצליחה להפנות את הזעם העממי בגלל המצוקה כלפי ארצות-הברית וישראל.

ברור שכל הסכם על הסדר קבע בין ישראל לפלשתינאים יביא להזרמת דולרים אמריקניים רבים נוספים למשטר הפלשתינאי. בסוף יולי 2000 אמרו מקורות בקונגרס האמריקני לזושנינגטון פוסט שהם סבורים כי עסקה ישראלית-פלשתינאית חדשה "תעלה למשלם המסים האמריקני בשנים הקרובות 15 מיליארד דולר, וכנראה שגם הרבה יותר".<sup>60</sup> יתר על כן, פקידים פלשתינאים הפריחו סכום של 40 מיליארד דולר ליישוב מחדש של הפליטים

הפלשתניאיים - הוצאה שארצות-הברית הודיעה כי תקבל על עצמה בשיתוף עם האיחוד האירופי ובעלות-בריתה במפרץ הפרסי.<sup>61</sup> "יהיה אשר יהיה הסכום, הוא יהיה אסטרונומי", אמרה לאחרונה ננסי פלוסי, סנאטורית דמוקרטית מקליפורניה, לזשינגטון פוסט, "אבל זה יהיה כדאי כדי להביא שלום".<sup>62</sup>

אם כסף יכול לקנות שלום אמת, אולי באמת זה יהיה כדאי, אבל עד כה הכסף האמריקני לא הצליח לקנות שלום, ואיש עוד לא הסביר כיצד תוכל אמריקה לקבל תמורה לכספה בעתיד.

## סוריה

הכסף האמריקני ממלא תפקיד מרכזי גם בחישוביה של סוריה לגבי "תהליך השלום". רוב המקורות טוענים שהסורים יקבלו עשרות מיליארדי דולרים אם יחתמו על הסכם שלום עם ישראל במתכונת הסכמי השלום הקודמים.<sup>63</sup>

מהלכיו ומעשיו של המשטר הסורי תחת שלטון אביו של הנשיא הנוכחי מלמדים שהכספים האלה יופנו למטרות העומדות בסתירה בולטת לאינטרסים של ארצות-הברית. החלטתה של סוריה לפתוח במשא-ומתן על הסכם עם ישראל הניעה כמה אנשים באמריקה ובישראל לטעון כי אסד האב קיבל "החלטה אסטרטגית בזכות השלום", וכי המשמעות היא שהוא זנח את יעדי המדיניות האנטי-אמריקנית הקודמת שלו. אבל העיון בשיקוליו האסטרטגיים של אסד האב מוביל למסקנה שונה. למעשה, אסטרטגיה של שלום דווקא עולה היטב בקנה אחד עם המטרות האנטי-אמריקניות הישנות של סוריה.

שלום עם ישראל יעניק גושפנקה אמריקנית לכיבוש לבנון בידי סוריה, ויאפשר לסורים למחות כל זכר לעצמאותה של לבנון ללא חשש מתגובה שלילית במערב. ישראל כבר אותתה על נכונותה להשלים עם מהלך סורי כזה אם יושג הסכם שלום, וגם ארצות-הברית טענה שתתמוך בו.<sup>64</sup>

הסכם כזה גם יתן יד חופשית לשליט החדש של סוריה לחדש את העימות הישן-נושן של ארצו עם תורכיה - מבעלות-הברית החיוניות ביותר של ארצות-הברית. לאחר שממשלות ארצות-הברית וישראל יתחייבו לשימור משטרו על בשאר אסד על-ידי עצם חתימת ההסכם אתו, הן יהססו לסכן את העמדת הפנים של השלום, שהושגה בעמל כה רב, בהתערבות למען התורכים במקרה שסוריה תעשה צעדים כלשהם נגדם. אסד יראה את עצמו חופשי במידה מסוימת בהתנהגותו כלפי תורכיה ובהפעלת לחצים מסוימים עליה. התורכים תלויים בתמיכה דיפלומטית וצבאית של ארצות-הברית. מה תעשה תורכיה בלעדיה? ומה תעולל ארצות-הברית לעצמה אם תחליף את הנאמנות של המשטר התורכי הידידותי בחיוכים המאולצים והכוזבים של הרודנים הסורים?

המשטר הסורי משמש בית לטרוריסטים בינלאומיים מכל הגוונים והסוגים ומסייע להם, והוא מתפקד כציר מרכזי במסחר בסמים מסוכנים המתנהל באזור. עסקה סורית-ישראלית בחסותה של ארצות-הברית תקשה על ארצות-הברית למחות על פעילויות אלה או לנקוט נגדן צעדים כלשהם, ולא תקל עליה.

נוסף על כל אלה, כפי שנאמר לעיל, עסקה עם ישראל תזרים סכומים עצומים בדולרים לקופתם הריקה של הסורים, וכמו במקרה של הפלשתינאים והמצרים, עסקת השלום תאפשר לסורים לממן במקביל התנגדות ישירה לאינטרסים האמריקניים. ושוב תעמיד ארצות-הברית את המדיניות שלה בניגוד לאינטרסים שלה, ונוסף על כך גם תפרע את החשבון.

סיוע כתוצאה מהסכמים הנובעים מ"תהליך השלום" יחריף את הבעיות שעוררה מדיניות הסיוע בישראל. בתחילת שנת 2000 הבהיר אהוד ברק, ראש ממשלת ישראל, לארצות-הברית שהוא מצפה שהסכם עם סוריה יזרים לארצו יותר מ-17 מיליארד דולר. באחד הדיווחים נוסח המסר של ברק לממשל האמריקני כדלקמן: "מבלי לדעת מה תקבל ישראל במחויבויות אמריקניות חדשות, אין באפשרותו לוותר על השליטה ברמת-הגולן ולשכנע את הישראלים שביטחונם לא ייפגע"<sup>65</sup>. ושוב, הסיוע נועד לשכנע את הישראלים שמהלכים אסטרטגיים מסוכנים, שבמצבים אחרים לא היו עולים כלל על הדעת, יהיו בטוחים ורווחיים רק משום שארצות-הברית עומדת מאחוריהם. אבל התרחיש שרואים בעיני רוחם אדריכלי הסיוע האמריקני, שלפיו מדינות ערב ימלאו את תפקידן בהכנעה על בימת המחזה של השלום המקיף מופרכת על-ידי העובדה שמדינות אלה ממשיכות לפעול מאחורי הקלעים בהתאם ליעדיהן הוותיקים והנצחיים - יעדים שאין להם שום דבר מהמשותף עם מה שמעצבי המדיניות האמריקנים משערים שהם האינטרסים שלהם. עסקאות מסוכנות קוסמות במיוחד לאליטות בישראל מפני שגם אם לא ברור איזו תועלת או נזק יביאו למדינה, ברור גם ברור שהן יזרימו כסף אמריקני כדי להמשיך ולפרנס את האליטות האלה ואת המערכת ה-statist שלהן.

בסופו של חשבון, זה רע לא רק לישראל, אלא רע גם לארצות-הברית.

### סיכום: הסיוע והאינטרסים האמריקניים

מדיניות הסיוע האמריקני, כפי שהיא בנויה כיום, אינה משרתת את האינטרסים האמריקניים, ואינה יכולה לשרת אותם. אבל האם בשינוי המדיניות טמונה סכנה?

סכנה זו נתפסת בדרך כלל כפירוק חלקי של ישראל מנשקה (שרוב האמריקנים מתנגדים לו, ובצדק), כסכנה ליציבות באזור, כאבדן ההשפעה האמריקנית וכפגיעה בנאמנות המדינות המעורבות בדבר.

כפי שניסינו להראות במחקר זה, להתנגדויות הללו אין בדרך כלל יסוד, והבעיות העלולות להתעורר בגלל הפסקת הסיוע קטנות יותר מהבעיות המתעוררות בגלל המשכתו. הסיוע אינו עוזר לישראל ואינו מחזק אותה. הסיוע אינו מבטיח יציבות, אינו מקנה השפעה של ממש ובשום פנים אינו מבטיח את נאמנותן של המדינות המקבלות אותו.

המצב הנוכחי הוא שכל מדינה ערבית המואילה בטובה להכיר בזכות קיומה של ישראל בלשון חלקות המשתמעת לשתי פנים, ובה בעת מאמנת את אנשיה לרצוח יהודים, מקבלת אוטומטית את כספי משלם המסים

האמריקני. סיום מצב זה יביא דווקא לחיזוק יכולתה של ארצות-הברית לנצל את הסיוע בצורה בררנית, כפי שצריך לנצל אותו ביחסים בינלאומיים.

אבל אז מתעוררת השאלה: מה יקרה אם ארצות-הברית תחדל לתמוך במשטרים שבהם מדובר? עצם הצגת השאלה ממחישה באיזו מידה גרמה המדיניות הנוכחית נזק ממשי למעמדה הגיאוגרפי-אסטרטגי של ארצות-הברית. אם אמריקה הגיעה למצב שבו היא נתפסת כמי שאין לה בררה אלא לממן משטרים לא ידידותיים המתנגדים לאינטרסים האמריקניים, סימן שנקלענו באמת לצרה צרורה. אבל מובן מאליו שלא זה המצב. פשוט אין זה נכון שגישת מאזן הכוחות המסורתית לפוליטיקה הגלובלית חדלה להיות רלוונטית, ושמדינות מגיבות כיום רק לתמריצים פיננסיים ולהיגיון של שיתוף-פעולה אידיאליסטי. זוהי ביסודה בעיה אינטלקטואלית: כמה מעצבי מדיניות בארצות-הברית מניחים שאמריקה יכולה לסלול בכסף את הדרך ליציאה מהגישה המסורתית, גישת מאזן הכוחות לפוליטיקה הגלובלית, בכדי לעבור למזרח התיכון חדש. הם מניחים שגם ישראל הרשמית שותפה לדעה זו.

כפי שהראינו, היום מגבבים מספר נימוקים זה על גבי זה כדי לתמוך במדיניות הסיוע הנוכחית. ראשית, הסיוע חיוני להישרדותה של ישראל ולעצמתה. שנית, אי-אפשר להפריד את הסיוע למדינות ערב מהסיוע לישראל - הקשר ביניהם הוא מרכיב חשוב בתפקידה של אמריקה כבוררת ופוסקת ב"תהליך השלום". מדינות ערב לא יבואו אל השולחן ללא סיוע כמו זה שמקבלת ישראל. שלישית, על-ידי עצם בואן אל השולחן מדינות ערב נעשות פרו-אמריקניות ומקבלות את התפיסה האמריקנית והישראלית לגבי המזרח התיכון החדש, וזה, מצדו, מגביר את כוחה של ארצות-הברית ואת השפעתה, ומועיל לה. אבל בסדר הפוך מתברר לנו שהסיוע למדינות ערב אינו הופך אותן פרו-אמריקניות מטבעו, אלא דווקא מאפשר להן לפעול ביתר חופשיות בניגוד לאינטרסים האמריקניים. חוץ מזה, גם אם נכון שאי-אפשר להפסיק את הסיוע למדינות אלה על נקלה מבלי להפסיק גם את הסיוע לישראל, אנו רואים עתה שהסיוע לישראל גורם לה נזק יותר מתועלת, ומשום כך צריך להפסיקו.

במילים אחרות, שתי הנחות היסוד העיקריות שעליהן בנויה המדיניות הנוכחית הן הנחות מוטעות, למעשה. אם ארצות-הברית תכיר בכך, היא תחזק את עצמתה, את השפעתה ואת יוקרתה במידה רבה. הסיוע יוכל לשרת את האינטרסים של ארצות-הברית, ואולי גם את האינטרסים של העמים הנהנים ממנו, רק אם יישען על מושגים מציאותיים. מקל שיהיה גדול לפחות כמו הגזר יאפשר לארצות-ברית לפעול בתמיכה באינטרסים שלה ולראות ביתר בהירות את המציאות האסטרטגית המכתיבה את הפוליטיקה של המזרח התיכון בימינו.

סיוע החוץ יפעל לטובתה של אמריקה רק אם זו תהיה מוכנה להשתמש בו ככלי פוליטי, שתפקידו יוגדר על-פי תפיסה מציאותית של הזירה הבינלאומית. אם לא, הסיוע יהיה לא רק בזבוז כסף, אלא גם פגיעה ישירה באינטרסים וביעדים האמריקניים. כיום, זה בדיוק מה שהוא.

הערות

- 1 *The Marshall Plan: A Collection of Primary Documents* (Independence, MO: The Harry S. Truman Presidential Library, 1978), microfilm, 3.
- 2 James Reston, "Administration Shifts Its Emphasis," *New York Times*, 5 May 1947.
- 3 U.S. Senate Committee on Foreign Relations. *Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam*, 90th Cong. , 1st sess. , 1967.
- 4 Vernon Ruttan, *United States Development Assistance Policy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), 256
- 5 John F. Kennedy, *Collected Presidential Papers, 1963* (Washington: Government Printing Office, 1963), 317.
- 6 ראטון, *United States Development Assistance Policy*, עמ' 279. לפי נתוני משרד החשב הכללי, הסתכם הסיוע הכולל בשנים 1950 עד 1970 ב-1.4 מיליארד דולר בערך (משולב), ואילו ב-1999 לבדה הגיע ליותר מ-3 מיליארד דולר.
- 7 לפי נתוני USAID נעשתה ישראל הנהנית הגדולה ביותר מהסיוע האמריקני בשנת 1976 (אחרי שהסיוע לדרום וייטנם, שהיה במקום הראשון, נפסק עם נסיגת הכוחות האמריקניים מארץ זו), ומצרים נעשתה הנהנית השנייה בגדולה בשנת 1979.
- 8 ESF קיימת תחת התואר הזה רק מ-1978, אבל גם התכניות שנכללו במסגרת התכניות "לסיוע כלכלי להגנה" ו"הסיוע לתמיכה בביטחון" שהיו קיימות לפני כן מוזכרות היום במסגרת ESF, מפני שהנוסח המסמיך את התכניות השונות היה זהה למעשה. המסמכים הממשלתיים מרכזים בדרך כלל את כל השלוש תחת הכותרת "סיוע ESF", וגם אני אנהג כך בהמשך.
- 9 ראטון, *United States Development Assistance Policy*, 271.
- 10 United States Agency for International Development, *Congressional Presentation for Fiscal Year 1987*, Vol. 99 (Washington: Government Printing Office, 1987), 21.
- 11 ראטון, *United States Development Assistance Policy*, 496.
- 12 ש.ס.
- 13 United States Agency for International Development, *American Assistance to Egypt: A Briefing Book* (Washington: United States Government Printing Office, 2000), 3.
- 14 ראטון, *United States Development Assistance Policy*, 497.
- 15 אבל לרבות מההלוואות האלה אפשר להתייחס עכשיו כמו אל מענקים, מפני שארצות-הברית מחקה קרוב ל-15 מיליארד דולר מהחובות של מצרים, כפרס על השתתפותה במלחמת המפרץ.
- 16 House Committee on Appropriations: *Middle East Emergency Package Funding, May 8, 1979*, 96th Cong. , 2nd sess., 1979, 779-781.
- 17 אל-אחיבאר (קהיר), 12 באפריל 2000.

- 18 מצטפא מחמוד, "כמה מילים לבני דודנו", אל-אהראם (קהיר), 1 באפריל 2000.
- 19 אל-גומהורייה (קהיר), 4 במרס 2000.
- House Committee on International Relations, *A Hearing Regarding American Policy Toward Egypt, April 10, 1997*, 106th Cong., 1st sess. 1997, 6. 20
- 21 שם, עמ' 12.
- 22 לדיון מקיף בפרשה זו במחצית שנות התשעים, ראו את מחקר המדיניות באסטרטגיה מס' 3 של המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים: פול רמינגטון: "מדיניות החוץ של מצרים (המאוד לא מועילה)", מאי 1997, 6-4. [אנגלית]
- 23 Harvey Morris, "Clinton Seeks to Ease Egyptian Tension," *Financial Times*, 29 August 2000
- 24 דינה עיזאת, "מלחמת מילים", אל-אהראם (קהיר), 9 באוגוסט 2000.
- 25 רשת השידור של הרפובליקה הערבית הסורית, 29 באוקטובר 1995. צוטט ב- Foreign Broadcast Information Service (FBIS), October 30, 1995.
- 26 רמינגטון, "מדיניות החוץ של מצרים (המאוד לא מועילה)", 10.
- Brian Johnson, *Does Foreign Aid Serve U.S. Interests? Not at the United Nations* 27  
(Washington: The Heritage Foundation, 1996), 4.  
ואכן, ניתוח ההצבעות באו"ם מלמד שבעשור האחרון הצביעו 68 אחוזים ממקבלי הסיוע האמריקני נגד ארצות-הברית ברוב המקרים.
- 28 "Senator Proposes Cutting U.S. Aid to Egypt," *Agence France Presse*, 19 June 1997
- 29 דוח לא מסווג שהוגש לקונגרס על "רכש טכנולוגיות הנוגעות לנשק להשמדה המונית ולחימוש קונוונציונלי מתקדם: 1 בינואר עד 30 ביוני 1999",  
] <http://www.odci.gov/cia/publications/bian/bian.feb2000.html#Egypt>, נובמבר 2000. דוח זה הוגש לקונגרס על-ידי ראש ה-CIA, לפי סעיף 721 של ההסמכה המודיעינית לשנת הכספים 1997.
- William Gertz, "Korea Continues to Develop Missiles; Sells Technology to Rogue Nations," 30  
*Washington Times*, 28 October 1999.
- 31 *Foreign Relations and Intercourse, U.S. Code*, vol. 22, sec. 2371 (1961)
- 32 שם. החוק מגדיר בבירור "סיוע" באופן הכולל שיתוף-פעולה כלכלי וטכני.
- 33 *Foreign Relations and Intercourse, U.S. Code*, vol. 22, sec. 2781 (1996)
- 34 House Committee, *Policy Toward Egypt*, 11  
הקונגרס הרפובליקני מניו-יורק, את הסיכום הבא באוזני חברי הוועדה: "מצרים קוראת כל הזמן לביטול העיצומים על לוב וסירבה לתמוך אפילו בהחלטות אנטי-טרוריסטיות מתונות נגד סודן. מצרים התנגדה ליוזמות של ארצות-הברית לאלץ את עירק לציית להחלטות האו"ם, וצידדה בשלובה מחדש של עירק באומה הערבית. מצרים גם שיבשה את השיחות על צמצום החימוש באזור מפני שהתעקשה לדון במאגר הגרעיני שלטענתה יש לישראל, מהלך שמנע התקדמות בסוגיה הדחופה יותר של הנשק הקונוונציונלי באזור. יתר על כן, אשר לתהליך השלום, אנו שומעים פעם אחר פעם ממקורות שונים שעד 24 שעות לפני החתימה על הסכם חברון מצרים לא סייעה כלל למשא-ומתן. לרשימה זו אפשר להוסיף דיווחים שבשנים האחרונות המצב בתחום זכויות האדם במצרים החמיר בהדרגה. רבים

מעמיתינו מודאגים גם מכך שמצרים הסתלקה מהתפקיד הבכיר שמילאה בעניין השלום, והיא מאמצת לעצמה בהדרגה עמדה עוינת יותר כלפי ישראל".

35 נתונים אלה לקוחים מהצעת התקציב של הנשיא לשנת הכספים 2001, מפני שבזמן כתיבת שורות אלה הקונגרס טרם אישר את התקציב סופית. את ההצעה שהגיש הנשיא ניתן לקבל ממשרד הניהול והתקציב וממשרד המדפיס הממשלתי האמריקני.

36 Mark Clyde, *Israel: U.S. Foreign Assistance* (Washington: Congressional Research Service, 19972000).

37 ראטן, *United States Development Assistance Policy*, 496.

38 הנרי קיסינג'ר, *שנותי בבית הלבן* (Boston: Little, Brown and Co., 1979), 564. [אנגלית]

39 קלייד, *U.S. Foreign Assistance*, 3.

40 "House Committee Passes Israel Aid Bill Despite Controversy," [http://www.menewline.com, 28 June 2000].

41 השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2000, 20.13 [http://www.cbs.gov.il/shnaton51/st20\_08a.pdf]. טבלה 20.8א'. יש לשים לב שכדי להשוות הוצאות והכנסות כהלכה, הנתון המובא כאן לגבי הוצאות אינו כולל החזר (או "גלגול") חובות קיימים (כ24 מיליארד \$ בשנת 1998), ולכן הוא כולל רק הלוואות נקיות חדשות (כ17 מיליארד \$) כצורה של הוצאה. ההוצאה של הממשלה מגיעה אפוא ל166 מיליארד \$, או כ57.12 אחוזים מהתמ"ג.

42 שם, 20.12. טבלה 20.7. יש לשים לב שלצורכי חישוב והשוואה נכונים הנתון הזה כולל גם חלק מתקבולי ההון העשויים להיחשב להכנסה אמיתית (11 מיליארד \$ ב1998), לצד הכנסות ישירות ממסים (145.6 מיליארד \$). ההכנסות מגיעות אפוא ל156.6 מיליארד \$, שהם כ53.8 אחוזים מהתמ"ג.

43 להרחבת תמונה זו של כלכלת ישראל, הקורא מוזמן לבחון 15 שנות ניתוחים ופרשנות קפדניים שנעשו בחטיבה למחקר מדיניות כלכלית של המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, ואת עבודותיהם של אלון רבושקה ושל עמית קרן קורת של המכון.

44 השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2000, 20.11 [http://www.cbs.gov.il/shnaton51/st20\_07a.pdf]. ראו טבלה 20.7א' (הכנסות), וטבלה 20.8א' (הוצאות) [http://www.cbs.gov.il/shnaton51/st20\_08a.pdf]. ראו הערות 42 ו43 לעיל להסבר החישובים שנעשו כדי להגיע לנתון זה של הגירעון.

45 שם, 8.5. ראו טבלה 8.1 [http://www.cbs.gov.il/shnaton51/st08\_01.pdf]

46 תקציב המדינה לשנת הכספים 2000 [http://www.mof.gov.il/budget2000/part25.htm]

47 ישראל במספרים (ירושלים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2000), 14.

48 השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2000, 20.12 [http://www.cbs.gov.il/shnaton51/st20\_07b.pdf]. ראו טבלה 20.7ב'.

49 שם, 7.6 [http://www.cbs.gov.il/shnaton50/st07-02ab\_e.shtml]. טבלה 7.2. ההתפלגות היא כדלקמן: פיציניים אישיים מגרמניה - 788 מיליון דולר; העברות אישיות אחרות - 1 מיליארד דולר; העברות מוסדיות - 367 מיליון דולר; העברות בין-ממשלתיות - 3.95 מיליארד דולר.

50 "ישראל" ב- *World Factbook* (Washington: Central Intelligence Agency, 2000)

51 Barbara Opall-Rome, "Military Aid Hot Issue," *Defense News*, 10 July, 2000, p. 19

- ש.ם. 52
- .Arieh O'Sullivan, "Waiting for Israel to Blink," *Jerusalem Post*, 11 July 2000 53
- שמעון פרס, *מזרח תיכון חדש* (New York: Henry Holt and Co., 1993), 80. [אנגלית] 54
- ש.ם, עמ' 156. 55
- ש.ם, עמ' 83. 56
- 57 הבקשה להקצאות לשנת הכספים 2001 עומדת כיום על 100 מיליון דולר, אם כי יש להניח, כמובן, שכל הסכם חדש עם ישראל יכניס לרשות הפלשתינאית סכומים גדולים הרבה יותר, אם ניתן ללמוד על כך מדפוסי ההתנהגות בעבר.
- אל-חייאת אל-ג'דידה (עזה), 2 בדצמבר 1998. 58
- 59 הטלוויזיה של הרשות הפלשתינאית, 18 בדצמבר 1998 (בערבית)  
(Washington: Middle East Media Research Institute, 1998).
- John Lancaster, "Congress Alerted To Price Of Peace," *Washington Post*, 16 July 2000 60
- ש.ם. 61
- ש.ם. 62
- John Broder, "Israel and Syria Resuming Search for Major Accord," *New York Times*, 4 January 2000 63  
ב-4 בינואר 2000 דיווח הניו-יורק טיימס שאנשי ממשל קלינטון מוכנים לבקש מהקונגרס "בין 10 מיליארד דולר ל-100 מיליארד דולר בשנים הקרובות" כדי לממן הסכם בין ישראל לסוריה. אין ספק שהסכום הגבוה מוגזם בכוונה כדי לרכך את המהלומה כשתגיע הבקשה האמיתית, אבל הוא מלמד שהסכום שישולם בסופו של דבר יתבטא בעשרות מיליארדי דולרים. ההסכם שהיה צפוי בתחילת שנת 2000 לא התממש, אבל יש להניח שכל הסכם נוסף בעתיד ישא תג מחיר דומה.
- Lally Weymouth, "Q & A: 'We Have To Act, Not Just Talk,'" *Washington Post*, 31 October 1999, 64  
B1. "לסוריה יש השפעה בלבנון כבר זמן רב", אמר ראש-ממשלת ישראל ברק לושינגטון פוסט בסוף השנה שעברה, "ותהיה לה שם השפעה גם בעתיד - גם אחרי השגת הסכם".
- Barbara Slavin, "Israel Wants \$17B Military Package as Part of Peace Deal," *USA Today*, 24 March 2000, A13. 65