

חלק ב': הרחבה בסוגיות נבחרות

תיירותיות נקבע פיצוי המחושב על בסיס הפסד רווחים. נוסף על תקופת הפסקת העבודה הוכרה לצורך הפיצוי בענף זה גם תקופת התאוששות. בענף החקלאות מחושב הפיצוי על בסיס הפסד תפוקה/רווח בתקופת המלחמה, ודרך החישוב הפרטנית הותאמה לענפי החקלאות השונים. עסקים הממוקמים ביישובי ספר באזור ההגבלה רשאים לבחור בין פיצוי לפי הכללים שפורטו לעיל לבין פיצוי על נזק ממשי שהוכח. כל הסדרי הפיצויים חלים רק ב"אזור ההגבלה". לא נקבע מנגנון פיצוי בגין פגיעה עקיפה באזורים אחרים בארץ, אלא רק לעסקים המעסיקים עובדים מאזור ההגבלה, שנעדרו מעבודתם. עסקים אלה קיבלו פיצוי בהתאם להסדר השתתפות הממשלה בתשלום השכר, שתואר לעיל.

הפיצוי לגופים הציבוריים בגין הוצאות מיוחדות בזמן הלחימה, בסך כחצי מיליארד ש"ח, מורכב מהעברות מיוחדות לרשויות המקומיות, למערכת הבריאות ולמוסד לביטוח לאומי.

ב. הוצאות ביטחוניות

מערכת הביטחון תקבל תוספת חד-פעמית בסך 8.2 מיליארדי ש"ח למימון העלות הישירה של הלחימה. עלות זו כוללת את ההוצאות על חידוש מלאי התחמושת והדלק, שעות טיסה, הפעלת הכוחות, תשלום ימי מילואים, הוצאות אגף השיקום (נכים וחללים) וכד'. תוספת זו לתקציב הביטחון תתפרס על פני השנים 2006-2008 : 2 מיליארדים ב-2006, 3.7 מיליארדים ב-2007 ו-2.5 מיליארדים ב-2008. סכום זה כולל את התוספת לתקציב הביטחון שכבר אושרה באוגוסט.

מעבר לעלויות הישירות הוחלט על הקמת ועדה שתבחן את צורכי מערכת הביטחון בעקבות לקחי המלחמה. דרישות מערכת הביטחון בעניין זה מסתכמות בהיקפים משמעותיים ולהן שני רכיבים: תוספת חד-פעמית של 9.6 מיליארדי ש"ח, שתתפרס על פני 2007-2008, להעלאת המוכנות ותוספת קבועה לבסיס התקציב השנתי בסך 3 מיליארדי ש"ח. סכומים אלה אינם נכללים באומדן עלות הלחימה שהוצג לעיל. רצוי כי הוועדה תדון בתקציב הביטחון בראייה רחבה יותר, ולא רק בהקשר של לקחי המלחמה.

ההשלכות התקציביות של הלחימה בצפון

העלות התקציבית הישירה של הלחימה בלבנון נאמדת בכ-13 מיליארדי ש"ח, מתוכם כ-8.2 מיליארדים הוצאות ביטחון. תיבה זו סוקרת את רכיבי העלות התקציבית, פריסתה ואופן מימונה, וכן את השלכותיה על מסגרת התקציב ועל יעדי המדיניות הפיסקלית.

א. הוצאות אזרחיות

ההוצאה האזרחית בגין נזקי המלחמה נאמדת בכ-4.5 מיליארדי ש"ח, מהם 4 מיליארדים פיצוי על נזקי רכוש ישירים ופיצוי למעסיקים על נזקים כלכליים עקיפים וחצי מיליארד העברות לגופים ציבוריים שהושפעו מהמלחמה. מרבית הסכום ישולם עוד השנה.

הפיצויים על הנזקים הישירים ניתנים על פגיעה ברכוש ומשולמים לעסקים ולמשקי בית מקרן הפיצויים של מס רכוש. זאת דרך העברות ישירות של כספים לניזוקים, או דרך שיפוץ ועבודות שיקום על ידי חברות משכנות.

הפיצויים על הנזקים הכלכליים העקיפים ישולמו אף הם מתוך קרן הפיצויים. מטרתם לפצות עסקים באזור העימות ("אזור ההגבלה") על נזק כלכלי עקיף בגין המלחמה¹, ובמקביל נדרשו המעסיקים לשלם את שכרם של העובדים שנעדרו מעבודתם. הסדרי הפיצוי שנקבעו שונים בין המגורים. עסקים בענפי התעשייה, המסחר והשירותים מפוצים על נזקי חודש יולי בהתאם למספר ימי ההיעדרות של העובדים על בסיס 180 אחוזים מהשכר היומי. 132.5 אחוזים מתוכם ממומנים על ידי הממשלה, 20 אחוזים על ידי העובד, דרך הפחתת ימי חופשה, והיתרה נספגת על ידי המעסיקים. עבור נזקי חודש אוגוסט נקבע פיצוי ממשלתי גבוה יותר, בשיעור של 145 אחוזים משכר הנעדרים מהעבודה. לצד פיצוי זה נקבע עבור חודש אוגוסט גם מסלול חלופי, המתאים במיוחד לעסקים קטנים. בהתאם למסלול זה גובה הפיצוי יינתן על בסיס הפסד מכירות. שיעור הפיצוי שנקבע קטן ככל שהיקף המחזור השנתי של העסק גדול יותר. בענף ההארכה ובאטרקציות

¹ הסיוע הממשלתי לצפון כולל נדבך מרכזי נוסף – הלוואות בערבות מדינה. ההלוואות ניתנות על ידי המערכת הבנקאית לעסקים קטנים הממוקמים בצפון או שהם בבעלות חיילי מילואים ששירתו בתקופת המלחמה, אשר נקלעו לקשיי נזילות.

ג. מימון הוצאות ומסגרת התקציב

ההוצאה בגין המלחמה ב-2006 תסתכם בכ-6.5 מיליארדי ש"ח ותמומן במספר דרכים. הפיצויים על הנזקים הכלכליים הישירים והעקיפים ישולמו מתוך קרן הפיצויים.

התוספת לתקציב הביטחון לשנת 2006, שאושרה באוגוסט, מסתכמת ב-2.75 מיליארדי ש"ח, אולם רק 1.5 מיליארדים מתוכם היו בגין הוצאות המלחמה, והשאר היו בגין התחייבויות קודמות שניתנו למערכת הביטחון. כל התוספת ב-2006 תמומן על ידי שינויים בתוך התקציב הקיים – העברה מסעיפי תקציב לא מנוצלים (תת-ביצוע) למימון עלות הלחימה וקיצוץ רוחבי בשיעור של 9 אחוזים מתקציבי הקניות של מרבית משרדי הממשלה למימון ההתחייבויות הקודמות². שיעור הקיצוץ הרוחבי מתייחס לתקציב השנתי, אך ב-2006 יישומו הוא רק בארבעת החודשים האחרונים של השנה, ולפיכך הקיצוץ בפועל בתקופה זו חריף הרבה יותר.

המלחמה הביאה להגדלת הגירעון הצפוי בתקציב 2006 ב-1.1 אחוז תוצר ביחס לתחזית הקודמת: תוספת ההוצאה התקציבית הקשורה למלחמה צפויה להגדיל את הגירעון ב-0.7 אחוז תוצר³, ואובדן ההכנסות ממסים צפוי להגדילו עוד ב-0.4 אחוז תוצר. האצת הוצאות שאינן קשורות למלחמה מאז אישור התקציב ביוני צפויה לתרום להגדלה נוספת של הגירעון ב-0.7 אחוז תוצר, ובסך הכול צפוי הגירעון ב-2006 להסתכם ב-1.8 אחוזי תוצר; זאת בהנחה שהפיצויים האזרחיים יירשמו כסעיף הוצאה ולא כסעיף מימון. לפני התפתחויות אלה שנת 2006 הייתה צפויה להסתיים באיזון תקציבי (כולל תקבולי המס מעסקת "ישקרי").

ההוצאות בגין המלחמה בתקציב 2007 יסתכמו ב-3.7 מיליארדי ש"ח - תוספת לתקציב הביטחון. מיליארד ש"ח מסכום זה ימומנו על ידי הקיצוץ בבסיס התקציב שנעשה השנה. את יתרת הסכום החליטה הממשלה להחריג מיעד גידול ההוצאה ל-2007 (וכך גם ל-2008)⁴. עם זאת, הממשלה תעמוד בתקרת הגירעון ל-2007 גם אם מביאים בחשבון הוצאות אלה. (דיון מפורט במסגרת התקציב

לשנים הבאות ראו בניתוח הראשוני של תקציב הממשלה בהמשך חלק זה.)

בסיכום - אף שהמלחמה גרמה להוצאה תקציבית לא מבוטלת ולפגיעה מסוימת בהכנסות ממסים, אמינות התוואי הפיסקלי נשמרה. מימון חלק גדול מההוצאה באמצעות קיצוצים בסעיפים אחרים איפשר הגדלה מתונה בלבד של סך ההוצאה ושל הגירעון והפגין את מחויבות הממשלה למשמעת תקציבית. העודף הגדול בהכנסות ממסים שנרשם לפני המלחמה מבטיח כי גם לאחר הגדלת סך ההוצאה, הגירעון בפועל השנה יהיה עדיין נמוך משמעותית מן התקרה - 3 אחוזי תוצר.

בעת הדיון על דרישות מערכת הביטחון להגדלת התקציב מעבר לתוספת החז-פעמית למימון העלות הישירה של הלחימה ראוי להביא בחשבון את ההשלכות של הגדלה כזאת על מסגרת התקציב ועל אמינות התוואי הפיסקלי (יעדי ההוצאה והגירעון). היקף הדרישות עלול לשנות לחלוטין את סדרי העדיפויות בתקציב ולפגוע בהצלחת הממשלה, עד כה, במזעור השפעת המלחמה על התוואי הפיסקלי. ההשלכות של דרישות אלה על הגירעון ועל יחס החוב הציבורי לתוצר בשנים הבאות נדונות בהמשך.

הממשלה נמנעה מהעלאת מסים ובחרה לממן את עלויות הלחימה בעיקר על ידי קיצוץ בסעיפים אחרים בתקציב 2006. מדיניות זו צפויה לדרוש קיצוץ משמעותי גם בתקציב 2007. בהחלטה זו הפגינה הממשלה מחויבות ליעד ההוצאה ולשימור אמינותה לגבי המדיניות הפיסקלית. עם זאת, העלאה זמנית של שיעור המע"מ הייתה מאפשרת לממן את הוצאות המלחמה בלי להידרש לשינוי משמעותי בסדר העדיפויות ולקיצוצים חדים ופתאומיים בתקציבי המשרדים; כמו כן היא הייתה מאפשרת לשמור על גירעון נמוך יותר, שהיה מסייע להקטנת החוב הציבורי, וממילא תורם לאמינות הפיסקלית.

² התקציבים של משרדי הבריאות והרווחה ושל הרשויות המקומיות פטורים מן הקיצוץ, ותקציב המשרד לביטחון פנים קוצץ בשיעור נמוך יותר.

³ התחזית הקודמת התבססה בין היתר על תת-הביצוע המשמעותי שנרשם לפני המלחמה בסעיפי התקציב המקומי של המשרדים השונים. התחזית המעודכנת מביאה בחשבון את ההעברה מסעיפים אלה לצורך מימון הוצאות המלחמה.

⁴ הממשלה החליטה גם להקצות מיליארד ש"ח לחיזוק הצפון. לסכום זה איננו מתייחסים כאל חלק מעלויות הלחימה, הנסקרות כאן.