



יעדים או צעדים? תפקידם של יעדי הגירעון וההוצאה במאמצי הקונסולידציה הפיסקלית של ישראל, 1985–2007¹

עדי ברנדר
מחלקת המחקר
בנק ישראל
מארס 2008

כל אחת משבע הממשלות שכיהנו בישראל מאז תכנית הייצוב הכלכלית המוצלחת ב-1985 הצהירה על מחויבותה לצמצם את הגירעון, להקל את נטל החוב הציבורי ולהקטין את נתח ההוצאה הציבורית בתוצר. משנת 1992 גם אומצו רשמית יעדי גירעון רב-שנתיים הולכים ופוחתים. עם זאת, רק שתי תקופות ב-22 השנים האחרונות, 1985-1992 ו-2002-2007, ראויות לכינוי 'תקופות של קונסולידציה בת-קיימא', ואחת מהן קדמה להנהגת היעדים. היעדים הרשמיים הוחמצו לעתים קרובות ונעשו בהם תיקונים תדירים, בין השאר בכל פעם שהתחלפה הממשלה. יתרה מזאת, ב-10 השנים שבאו אחרי הנהגת תקרות הגירעון הייתה מעט מאוד התקדמות, אם בכלל, לקראת קונסולידציה פיסקלית. מצאנו גם ששתי תקופות הקונסולידציה המוצלחות באו אחרי תכניות שכללו – מלכתחילה – צעדי מדיניות ספציפיים להקטנה ממשית בהוצאות בטווחים הקצר והבינוני. מהלכים אלה הקלו את הנטל הפוליטי על קובעי המדיניות שבאו בעקבותיהם בכך שלא נדרשו לבחור ולאשר בעצמם את האמצעים הספציפיים הדרושים כדי לעמוד ביעדים הרשמיים שהציבו קודמיהם. הלקח המרכזי, לפחות בהקשר הישראלי, הוא שקביעה פורמלית של יעדים מקרו-פיסקליים לממשלות עתידיות אינה אמצעי מספק לקדם מחוייבות; האמינות מחייבת את קובעי המדיניות הנוכחי גם להפעיל את הצעדים הספציפיים – אף אם הם הדרגתיים – להפחתת ההוצאות בטווח הבינוני. הממצא הפסימי הוא שצעדי מדיניות כאלה אומצו רק בעתות משבר ואחרי שנכשלו שינויי מדיניות מקיפים פחות. הנקודה האופטימית היא שצעדי המדיניות, מרגע שיושמו, שרדו מעבר לשינויים בהרכב הממשלה ותנודות כלכליות.

העמדות המובעות במאמר זה אינן משקפות בהכרח את עמדת בנק ישראל.

¹ תודה לקרנית פלוג ולמישל סטרבצ'ינסקי על דיונים מעוררי מחשבה ולניסן לויתן ואלאן דרייזן על הערות מועילות. הדס סבר סייעה בהכנת התרשימים ויהודה פורת בעריכה.

1. מבוא ורקע

בין השנים 1983 ו-1985, אחרי יותר מעשור בו עלו גירעונות המגזר הציבורי במוצע על 10 אחוזי תוצר, עברו על ישראל כמה משברים כלכליים ופיסקליים חמורים. משברים אלו השתקפו במה שהיה למעשה פשיטת רגל של המערכת הבנקאית בסוף 1983, גירעון הולך וגדל בחשבון השוטף במאזן התשלומים, הצטברות חוב ציבורי שהגיע לשיא של יותר מ-250 אחוזי תוצר ב-1985 ועלייה מואצת במחירים שהגיעה בשנת 1985 לרמות של היפר-אינפלציה. לנוכח הכישלונות החוזרים של תיקוני מדיניות בראשית שנות השמונים הובילו המשברים את מעצבי המדיניות להכרה שיש צורך בתכנית ייצוב מקיפה, המבוססת בעיקר על קונסולידציה פיסקלית. ביוני 1985 הכריזה הממשלה על תכנית כזאת. לתכנית הייתה השפעה מתמשכת על המאזן הפיסקלי ועל יחס החוב הציבורי לתוצר והיא הפחיתה את משקל ההוצאה הציבורית בתוצר ותרמה תרומה מכרעת לבלימת האינפלציה. תכנית זו ציינה את סופה של הדומיננטיות הפיסקלית בישראל, והיא לוותה באיסור על הממשלה ללוות כספים מבנק ישראל.

אף שהשינוי במדיניות הפיסקלית מאז תכנית הייצוב של 1985 היה דרמטי, הגירעון התייצב בעקבות המהלך ברמה שלא הספיקה כדי להוריד את יחס החוב הציבורי לתוצר לרמות המקובלות במדינות מפותחות, אפילו בטווח הארוך. רמות גבוהות יחסית אלו של גירעון וחוב השאירו את המשק הישראלי חשוף למשברים פיננסיים במקרים של זעזועים כלכליים חיצוניים שליליים או התדרדרות במצב הביטחוני. סיכון זה, לצד האינפלציה שהתמידה בשיעור גבוה (אם כי ברמות נמוכות הרבה יותר מאשר בתחילת שנות ה-80), הצביע על צורך בצמצום נוסף של הגירעון.

לצד הצורך בקונסולידציה פיסקלית נוספת, ניצבה ישראל בתחילת שנות ה-90 לנוכח האתגר של קליטת גל מסיבי של עלייה מבריה"מ לשעבר. למרות תרומתו הצפויה לצמיחה הכלכלית בטווח הבינוני והארוך, חייב תהליך הקליטה משאבים ציבוריים ניכרים בטווח הקצר כדי לשלם עבור הוצאות המחיה והדאגה של העולים. העלויות השנתיות החד-פעמיות של הקליטה היו בסדר גודל של 3.5 אחוזי תוצר בשנים 1991 ו-1992, והייתה ציפייה שירדו בעתיד ככל שזרם העולים החדשים ידעך ואלו שהגיעו בשנים קודמות ישתלבו במשק הישראלי.²

משום כך ניצבה המדיניות הפיסקלית בתחילת שנות ה-90 לפני אתגרים סותרים: מצד אחד – קליטת העולים בדרך שתאפשר להם להפוך למשתתפים יעילים בשוק העבודה מהר ככל האפשר, מצד שני – שכנוע השווקים שהממשלה מחויבת לקונסולידציה פיסקלית ולצמצום הגירעון הציבורי בטווח הבינוני. דרייזן (Drazen, 2000) טוען כי יש שני אמצעים להתמודד עם מטרות סותרות כאלה: מוניטין או כללים. מאחר שהמוניטין היה עדיין רעוע בהתחשב במשברים הלא-כל-כך-רחוקים של תחילת שנות ה-80, פנתה הממשלה לדרך של אימוץ כלל פיסקלי: בסוף שנת 1991, במסגרת דיוני התקציב של 1992 – הונהג יעד גירעון רב-שנתי. היעד נועד להבהיר כי אף שהגירעונות בטווח הקרוב יהיו גבוהים בשל הצרכים הדוחקים של הקליטה, הממשלה מחויבת להגיע לתקציב מאוזן בתוך ארבע שנים. מחויבות זו התאימה היטב למגמות בסביבה הגלובלית

² למספרים מפורטים על העלות הכספית של תהליך הקליטה ראו דהן וסטרבציינסקי (1999).

באותה עת: המשא ומתן על הקריטריונים של הסכם מאסטריכט ואימוץ הסדרים דומים במדינות אחרות. בישראל לבשה המחויבות לטווח הבינוני צורה של חוק, וכך חיבה רשמית את ממשלות העתיד – מאפיין חשוב שנועד לשפר את האמינות, מפני ש-1992 הייתה שנת בחירות.

למרות שיעד הגירעון לטווח הבינוני אומץ ב-1992 בשל הנסיבות הספציפיות מאוד של אותה תקופה, יעדי גירעון פורמליים לטווח הבינוני הינם מאפיין קבוע של המדיניות הפיסקלית של ישראל מאז. מהלך זה תאם את ההמלצות של קרן המטבע הבינלאומית (IMF, 1996b)³. קופיץ וסימנסקי (Kopits and Symanski, 1998) טוענים שכללים פיסקליים כאלה יכולים להיות שימושיים מאוד כדי להתגבר על בעיית חוסר העקביות על פני הזמן של מדיניות פיסקלית על ידי תיקון הנטייה של קובעי המדיניות ליצור גירעונות.⁴ הם מדגישים שכדי לפעול ביעילות, הכללים חייבים להיבנות כך שיחייבו יישום מתמשך על ידי ממשלות עוקבות. טיעון זה מוצא חיזוק בממצאי קרן המטבע (IMF, 1996a), ולפיהם מאמצי קונסולידציה המבוססים על צעדים חד-פעמיים – ולא על כלי מדיניות מבניים ארוכי טווח – נוטים להיכשל. ההיגיון הפוליטי מאחורי טיעון זה, בהתבסס על קידלנד ופרסקוט (Kydland and Prescott, 1977) ופרסון וטבליני (Persson and Tabellini, 1990) הוא שקובע המדיניות המקורי הוא הסובל ביותר מההשלכות הפוליטיות השליליות של צמצום ההוצאה הציבורית.⁵ מרגע שהוצבה המטרה, קובעי מדיניות עתידיים נושאים במחיר פוליטי נמוך יותר אם הם דבקים בה. יתר על כן, אם יסטו מהמטרה, אפשר שיטילו עליהם את האחריות לפגיעה בביצועים המקרו-כלכליים. עקב כך, כללים כאלה יפחיתו את רצונם של קובעי מדיניות בעתיד לנטוש את המטרות שנקבעו מראש. מנגנון זה מובן גם לציבור, ולכן הוא מבסס את האמינות של מטרות כאלה בטווח הבינוני.

הניסיון הישראלי עם יעדי גירעון פורמליים מאז שנת 1992 מראה שאפשר שהשימוש בהם בתור כלי להתגברות על חוסר עקביות לאורך זמן ולהגדלת אמינות המדיניות הפיסקלית הינו בעייתי. היעדים המספריים שנקבעו בחוק לטווח הבינוני הוחמזו שוב ושוב והוחלפו תדירות. התרומה הפוטנציאלית של יעדים רב-שנתיים גברה ככל שמשך הכהונה של הממשלות התקצר, אך בפועל כל ממשלה שינתה את היעדים. יתרה מזאת, לא נראה שהמצרפים הפיסקליים עצמם השתפרו בתקופה זו; שיפור מתמשך כזה התחיל רק בשנת 2003, אף שהיעדים הרשמיים הוסיפו להשתנות.

בהמשך מאמר זה נבחן את ניסיונותיה של ישראל להתקדם בתהליך הקונסולידציה הפיסקלית מאז 1985, על רקע הטיעונים על תועלתם של יעדים פיסקליים. כדי לעשות זאת, אנו מחלקים את התקופה לארבע תקופות משנה; שתיים מהן אפשר לראות כמייצגות קונסולידציות מוצלחות ואת השתיים האחרות – כמייצגות קונסולידציות לא מוצלחות. נבחן את המאפיינים של המדיניות הפיסקלית בכל אחת. לאחר מכן נדון במה שנראים כמאפיינים המשותפים של מאמצי הקונסולידציה המוצלחים והבלתי מוצלחים. סעיף 2 בוחן את ההתפתחויות הפיסקליות, מיישום

³ לדיון מקיף בתפקידן של יעדים פיסקליים מוגדרים מראש בקידום האמינות, ראו וון-הגן (Von Hagen, 2006).

⁴ עם זאת, היעדים של ישראל לטווח הבינוני אינם תואמים לחלוטין את הגדרת הכלל הפיסקלי שהציעו קופיץ וסימנסקי; הגדרה זו עוסקת באופק רחוק הרבה יותר.

⁵ היגיון זה מוצא תמיכה גם בניתוח של צוקרמן ומצלר (Cukierman and Metzler, 1986) המראים שכלל פיסקלי נחוץ לממשלה הרוצה להיבחר מחדש בכדי לשמר משמעת פיסקלית.

תכנית הייצוב ב- 1985 ועד 1990. סעיף 3 בוחן את תקופת העלייה ההמונית של ראשית שנות ה-90, את ההנהגה של יעדי גירעון פורמליים ב-1991 ואת שינוי המדיניות של ממשלת רבין שנבחרה בסוף 1992. סעיף 4 בוחן את הביצועים במסגרת הכללים הפיסקליים עד למשבר של 2003, וסעיף 5 דן בתכנית הקונסולידציה של 2003. בסעיף 6 אנו משווים את הביצועים בתקופות משנה אלו, וסעיף 7 מנתח את המאפיינים שמילאו תפקיד במאמצי הקונסולידציה המוצלחים והבלתי מוצלחים ומצביע על כמה השלכות למדיניות.

2. תכנית הייצוב של 1985 והשנים שלאחר הייצוב

בעקבות מלחמת יום הכיפורים התדרדר מאוד מצבה הפיסקלי של ישראל: גירעונות המגזר הציבורי ירדו רק לעתים נדירות מתחת לרמת 10 אחוזי תוצר, ובין השנים 1980 ל-1984 הם עמדו בממוצע על 12 אחוזים.⁶ בהסתמך על קצב הגידול הממוצע של התוצר במהלך עשור זה – בערך 4 אחוזים לשנה – משמעות גודל גירעון זה היא שהיחס בין החוב לתוצר בטווח הארוך יתייצב על כ-300 אחוזים – רמה שברור שאיננה יכולה לשמש בסיס למדיניות בת-קיימא. ככל שיחס החוב התקרב לרמות אלו ב-1983, וככל שנכשלו מאמצים חוזרים לשנות באופן מתון את הגירעון ואת המצרפים הפיננסיים, החלו להתרחש משברים פיננסיים וכלכליים בקצב מואץ, וקובעי המדיניות לא יכלו עוד להימנע מהתיקונים הדרושים.

ביוני 1985 החליטה ממשלת האחדות הלאומית על תכנית ייצוב שכללה קונסולידציה פיסקלית אגרסיבית.⁷ התכנית כללה צעדים זמניים, שהיו אמורים להתמודד עם המשבר המידי, וכן רפורמות מבניות שנועדו לטפל בחולשה המבנית של החשבונות הפיסקליים. רכיב מרכזי של התכנית היה האיסור החוקי על הממשלה ללוות מבנק ישראל. כך נכפה על הממשלה לממן את הגירעונות שלה באמצעות מלוות מהציבור (או הפרטה של נכסים) מאותו זמן ואילך. אף על פי שהתאמה פיסקלית הייתה רכיב מפתח בתכנית, לא צוינו יעדים מספריים לגודל הגירעון או ליחס בין החוב לתוצר בשנים שלאחר מכן. למרות זאת, רבים מהאמצעים שהנהיגה התכנית כונו להשפיע על החשבונות הפיסקליים בטווח הבינוני – ולא בטווח הקצר.

האמצעים הפיסקליים המרכזיים שאומצו בתכנית בטווח הקצר היו השעיה של הסדר תוספת היוקר לשנה אחת – צעד שהביא לידי קיצוץ זמני ניכר בשכר הראלי עקב שיעור האינפלציה הגבוה מאוד – קיצוץ ראשוני בסובסידיות למוצרים ופיחות של השקל ב-42 אחוזים במהלך חודש יוני 1985 בלבד.⁸ בצד ההכנסות, הועלו זמנית שיעורי המס על העצמאים, ומסי הארנונה הותאמו בדרך שהביאה לגידול זמני ניכר בהכנסות הרשויות המקומיות. גורם חד-פעמי חשוב נוסף היה מענק מיוחד של 1.5 מיליארדי דולרים מממשלת ארה"ב (סכום השווה לכ-6 אחוזי תוצר, פרוס על פני שנתיים). מענק זה סייע להפחית את נטל החוב ולשפר את האמון בשוק מטבע החוץ. נוסף על אמצעים ישירים אלו הנובעים מהמדיניות הייתה להאטת האינפלציה עצמה השפעה ניכרת על

⁶ הדוח השנתי של בנק ישראל, 2006, נספח סטטיסטי, טבלה ו-ני-3.

⁷ אף שלממשלת 'האחדות הלאומית' היה רוב חזק בכנסת, אושרה התכנית בממשלה על חודו של קול. לפרטים על התהליך הפוליטי שהיה כרוך באישורה של התכנית ראו ברונו (Bruno, 1991) ורזין וצדקה (Razin and Sadka, 1993).

⁸ לתיאור מפורט של התכנית ראו בנק ישראל, דוח שנתי, 1985.

ההכנסות ממסים, בעקבות 'אפקט טנזי הפוך'⁹; הציפייה הייתה שרובו ידעך בתוך שנה או שנתיים.

עם זאת, כדי שהתכנית תהיה אמינה, היה צורך שתיתפס כבעלת השפעה ארוכת טווח על תקציבי המגזר הציבורי. משום כך כללה גם אמצעים לטווח הבינוני והארוך שנועדו לשמור על רמות הגירעון הנמוכות יותר בעת שהשפעות קצרות הטווח יגיעו לקצן. היו בתכנית שלושה צעדי מפתח בעלי השפעה מתמשכת: (1) קיצוץ של ממש בהוצאות הביטוח, באופן ששיקף את הירידה בסיכונים הביטחוניים בעקבות הסכם השלום עם מצרים והנסיגה ההדרגתית מדרום לבנון; (2) קיצוץ באשראי המסובסד למגזר העסקי; (3) ירידה חדה בסובסידיות למוצרים. מאחר שנדרש זמן כדי לממש את מלוא ההשפעות של האמצעים האלו עקב מחויבויות ממשלתיות קודמות, היה צורך בצעדים זמניים לייצוב החשבונות הפיסקליים בשנים הראשונות; צעדים אלו היו בעיקר בצד ההכנסות. כמו כן תרם לשיפור האופק הפיסקלי ההסכם עם ממשלת ארצות הברית שהמיר את כל תשלומי הסיוע העתידיים מהלוואות למענקים.¹⁰ גורם נוסף – אם כי לא פורמלי – שהקטין את הסיכון למשברים פיסקליים היה הקשחת מדיניות הממשלה ביחס לסיוע לגופים ציבוריים ופריטיים שנקלעו לקשיים כמו המושבים, הקיבוצים וקונצרן כור.

אמצעי חשוב להגדלת ההכנסות בטווח הבינוני היה שינוי בחוק מס החברות (על פי המלצות ועדת שטיינברג). השינוי בלם את ההשפעות השליליות הנתרות של האינפלציה (עליית המחירים עמדה בממוצע על 20 אחוזים לשנה בשנים 1986–1991) על ההכנסות ממיסוי. עם השחיקה של אפקט טנזי הנובע מהירידה באינפלציה¹¹ ציפו שאמצעי זה יגדיל משמעותית את המסים מעסקים. אף על פי כן, בעקבות העובדה שהצעדים בתחום המיסוי לא כוונו להעלות בקביעות את נטל המס, הפחיתה הממשלה כמעט מיד את שיעור מס החברות, וזמן קצר לאחר מכן הופחתו גם שיעורי מס ההכנסה והביטוח הלאומי על יחידים כדי להבטיח שבתוך תקופה בת ארבע שנים לא יחרוג נטל המס מרמתו לפני הייצוב. כך, עד לשנים 1989 ו-1990 כבר הורגשה מלוא ההשפעה של התכנית, והיא הייתה כולה בצד ההוצאות (טבלה 1).

ההרכב והמבנה של התכנית התאימו מאוד לאלו המאפיינים קונסולידציות בנות-קיימא, כפי שסיווגו אותם אלסינה, פרוטי וטברס (Alesina, Perotti and Tavares, 1998). הירידה בחלקה של ההוצאה הציבורית בתוצר חרגה אל מעבר לירידה בגירעון; שיעורי המס פחתו, בייחוד על רווחים ושכר עבודה, ונטל המס ירד. יתר על כן, משקל ההשקעה הציבורית בתוצר לא צומצם, למרות הירידה החדה בהוצאה הכוללת. אף שהמשק נכנס למיתון עמוק בסוף 1988 וב-1989, עדיין היה הגירעון ב-1989 ו-1990 רק 6 אחוזים בממוצע מהתוצר – מחצית מהרמה שלפני תוכנית

⁹ הגידול בהכנסות בעת האטת האינפלציה נובע מכך שההכנסות הנומינליות של הפירמות והפרטים גדלות במהירות בתקופה הקודמת לעצירת האינפלציה אך ממוסות בתקופה בה האינפלציה איטית יותר ולכן מדרגות המס מתעדכנות לאט וקצב גידול התוצר הנומינלי נמוך.

¹⁰ כל זה נוסף על המענק המיוחד החד-פעמי שזכר לעיל.

¹¹ בתקופה של האטה חדה בשיעורי האינפלציה יש שני רכיבים של אפקט הטנזי הפוך: אחד, שהוא זמני, קשור להאטה עצמה; והשני שהוא קבוע, קשור לרמה הנמוכה יותר של האינפלציה.

הייצוב – והגירעון מנוכה המחזור בר-ההתמדה עמד על 5 אחוזי תוצר.¹² אף שמלכתחילה לא נקבעו בתכנית יעדים מספריים שאפשר להשתמש בהם למעקב, השיפור בהשוואה לעשור שלפני הייצוב היה דרמטי. למרות זאת, בתחילת שנות ה-90 ניצבה ישראל בנקודה שבה נדרשה בעליל קונסולידציה נוספת.

טבלה 1: גורמים לירידה בגרעונו של המגזר הציבורי בשנים 1980–1990

ממוצע							
1990	1989	1988	1987	1986	1985	1980-1984	
			(אחוזי תוצר)				סך ההכנסות
49.1	49.5	54.0	57.5	63.4	65.5	57.4	
36.4	37.0	40.6	42.7	43.8	40.9	39.3	מזה: ממסים
54.8	55.6	56.3	57.3	59.7	64.5	69.2	סך ההוצאה
12.4	12.1	12.9	14.5	15.9	18.5	19.5	מזה: בטחון
2.7	3.4	4.1	4.2	4.2	6.2	8.9	סובסידיות ליצרנים ולאשראי
2.7	2.5	2.6	2.4	2.0	1.8	2.3	השקעה
8.7	9.1	9.3	10.3	11.6	12.6	10.9	ריבית
28.4	28.4	27.5	26.1	26.1	25.5	27.6	אחר
-5.7	-6.1	-2.3	0.1	3.7	1.0	-11.8	מאזן ציבורי כולל

מקור: דוח בנק ישראל 2006.

3. קליטת גל העלייה ההמונית והנהגת תקרות גירעון רב-שנתיות: 1994–1990

בעקבות חמש שנות התייצבות והיציאה מהמיתון העמוק של 1989 ניצבה ישראל מול אתגר חדש בתחילת שנות ה-90: קליטתו של גל עלייה מסיבי. בתוך שנתיים בלבד – 1990 ו-1991 – באו לישראל כ-380,000 עולים (8 אחוזים מאוכלוסיית 1989). מאחר שמדיניות הקליטה של ישראל היא לדאוג לצרכים הבסיסיים של כל עולה, ובהם הוצאות מחיה ב-18 החודשים הראשונים, סובסידיות לדיוור ואולפנים לעברית, היו הוצאות תקציביות ניכרות לצורך קליטה. בשנים 1991 ו-1992 הגיעו עלויות אלו לשיא, בשיעור של כ-3.5 אחוזי תוצר, והן הגדילו את גירעון המגזר הציבורי לשיעור של 5 אחוזי תוצר (טבלה 2), הרבה מעל המסלול שתכננה הממשלה.

למרות הלחצים הפיסקליים הזמניים בשל עלויות הקליטה נשארו המגמות הפיסקליות היסודיות חיוביות בשנים 1991 ו-1992; בניכוי העלויות החד-פעמיות הישירות של הקליטה, ירד הגירעון לרמות שהושגו בשנים 1987 ו-1988 – לפני המיתון של 1989. השחיקה של הוצאות הביטחון – רכיב מפתח באסטרטגיית הייצוב מאז 1985 – התמידה והורידה יותר מ-2 אחוזים מחלק ההוצאה הציבורית בתוצר. נוסף על כך החלה הממשלה ליהנות מהשפעות הייצוב באמצעות

¹² הגירעון מנוכה המחזור בר-ההתמדה מחושב בדרך הרגילה, תוך התאמת ההכנסות וההוצאות לפער התוצר. עם זאת הוא מביא בחשבון את העובדה שבממוצע המשק פועל מתחת לרמה הפוטנציאלית של התוצר – רמת התפוקה במצב של תעסוקה מלאה. בדרך זו אמצעי מדידה זה מספק קירוב טוב יותר לתוואי החשבונות הפיסקליים במסגרת תרחיש של 'מדיניות קבועה' בטווח הבינוני.

תשלומי ריבית מופחתים ששיקפו את הירידה ביחס החוב לתוצר ואת שיעורי הריבית הנמוכים יותר. בצד ההכנסות אימצה הממשלה תכנית לטווח הבינוני שנועדה לצמצם באופן מתון את שיעור מס החברות ולקצץ במסים על היבוא. עלות השינויים הייתה באותו סדר גודל כמו העלייה הצפויה ביחס ההכנסות ממסים לתוצר בשל האופי הפרוגרסיבי של מערכת המיסוי הישראלית,¹³ ולכן המהלכים לא היו צפויים לגרום לגידול בגירעון.

טבלה 2: הרכיבים העיקריים בשינוי גירעון המגזר הציבורי בשנים 1990-1994

1994	1993	1992	1991	1990	
		(אחוזי תוצר)			
47.9	48.7	48.7	49.1	49.1	סך ההכנסות
36.6	36.0	36.1	35.5	35.7	מזה:מסים
4.8	5.9	6.3	7.4	7.2	מענקים מממשלות זרות
51.3	53.5	54.3	53.4	54.8	סך ההוצאה
9.0	10.0	10.2	11.7	12.4	מזה: בטחון
6.4	6.9	7.2	7.9	8.7	ריבית
0.5	1.6	3.4	3.8	1.4	הוצאות לקליטת העלייה¹
35.4	35.0	33.5	30.0	32.3	אחר
-3.4	-4.8	-5.6	-4.3	-5.7	מאזן ציבורי כולל
-2.9	-3.2	-2.2	-0.5	-4.3	מאזן המגזר הציבורי ללא הוצאות לקליטת עלייה

¹ הוצאות חד-פעמיות לקליטת עלייה שכללו בניה, דיור ואת עלות סל הקליטה. מקור: דוח בנק ישראל 2006.

לנוכח האתגר המשולב של התמקדות בקונסולידציה הפיסקלית ונשיאה בעלויות הזמניות של הקליטה החליטה הממשלה בסוף 1991 לאמץ, החל בתקציב 1992, תקרת גירעון רב-שנתית יורדת. מסגרת רב-שנתית זו נועדה לשקף את מחויבות הממשלה לסגירת הגירעון עם הפחתת עלויות הקליטה, והיא הייתה מבוססת על המצב הפיסקלי הבסיסי הכמעט מאוזן בשנת 1991. בהתאם לכך קבעה התכנית מסלול גירעון הולך ופוחת בטווח הבינוני, מ-6.2 אחוזי תוצר ב-1992 ועד תקציב מאוזן ב-1995.¹⁴

יעדים אלו לא חייבו אמצעים פיסקליים נוספים בשנים הבאות מעבר לאמצעים שכבר הונהגו. הצפי היה שהתכנית המתמשכת לצמצום הדרגתי של הוצאות הביטחון והירידה הנמשכת בתשלומי ריבית יפחיתו את נתח ההוצאות בתוצר בשיעור של כ-2 אחוזים בתוך שלוש שנים. בשילוב ההשפעות של דעיכת עלויות הקליטה הזמניות, היה די בירידה זו כדי להשיג את הירידה

¹³ גמישות ההכנסות ממסים לצמיחת התוצר בישראל מוערכת בסביבות 1.1 (ברנדר ונבון, 2007).
¹⁴ היעדים בין השנים 1992 ו-1996 נקבעו ביחס לגירעון המקומי של הממשלה.

הנדרשת בגירעון למרות הירידה הצפויה בהכנסה מתשלומי ההעברה מחו"ל. פירוט המסלול הרב-שנתי היה חשוב במיוחד, מפני ששנת 1992 הייתה שנת בחירות.

שר האוצר מודעי פירט בנאום התקציב שלו (ממשלת ישראל, 1991) את האסטרטגיה וכמה מהיתרונות של תכנון תקציבי ומטרות תקציביות רב-שנתיות: 'תכנון רב-שנתי, שהוא מעבר לתכנון של שנה זו או אחרת, ימנע את הזעזועים הנובעים משינויים פוליטיים פנימיים שמטבעם הם בעלי אופק קצר (עמוד 1). הוא המשיך וציין: 'הממשלה מפנה בשנים הקרובות מקורות לטובת הסקטור העסקי בין היתר על ידי הפחתת הגירעון בהדרגה עד כדי ביטולו בשנת התקציב 1995. בכך יש מסר גם לעולם העסקי בחו"ל' (עמ' 2). והוא תיאר גם את האסטרטגיה: 'ההחלטה המשמעותית ביותר שקיבלה הממשלה בתחום התקציב היא ההחלטה על תוואי יורד של הגירעון התקציבי... זהו יעד בר-ביצוע המסתמך על הגידול הצפוי בפעילות הכלכלית בשנים הקרובות עם גידול מקביל של הכנסות המדינה ועל הקטנה משמעותית בהוצאות התקציביות הנובעות מסיום גל העלייה ומיציבות או גידול איטי בלבד בסעיפי הוצאה אחרים כמו ביטחון, שירותים חברתיים ומשרדי ממשל ומינהל' (עמ' 7).

הביצועים בין 1992 ל-1994 תאמו בקווים כלליים את האסטרטגיה לטווח הביניים שהוצגה ב-1991, אך לעומתם חיי האסטרטגיה עצמה היו קצרים. ממשלת רבין שהחלה את כהונתה ביולי 1992 נאלצה לאמץ את היעד 'הישן' ל-1993, ובעקבות ירידה מהירה מהצפוי במספר העולים – ובעלויות הקשורות בכך – הצליחה להשיגו. ואולם, הירידה הלא צפויה במספר העולים הסוותה עלייה בהוצאה שאינה קשורה לקליטה (טבלה 2). יתרה מזאת, בתוך השנה הראשונה לכהונת הממשלה היא אימצה קווי מדיניות שהיו כרוכים בעלייה של ממש בסעיפי הוצאה מרכזיים. לכן, כשהגיע זמן הכנת תקציב 1994 החליטה הממשלה לנטוש את מסלול צמצום הגירעון לטווח הביניים ש"ירשה" מקודמתה. החלטה זו כללה עלייה ביעד של 1994 ב-0.8 אחוזי בתוצר – למרות הירידה הנזכרת לעיל בעלויות הקליטה – ונטישה של יעד 1995 לתקציב מאוזן. תחת זאת אימצה הממשלה יעד רב-שנתי חדש של 'הפחתת הגירעון בכל שנה לעומת קודמתה'.

תיקון יעד הגירעון כלפי מעלה סימן את הכשל הראשון של יעדי הגירעון לטווח הבינוני בישראל. התרומה העיקרית של יעדים רב-שנתיים הנקבעים לפי חוק היא האמינות שהם מספקים וההבטחה שהם מעניקים לשווקים ולאזרחים בכל הקשור במסלול העתידי של המדיניות. תפקידה של החקיקה בהקשר זה חשוב במיוחד במעבר בין ממשלות: חוקים אמורים להיות מחייבים יותר מהחלטותיהן של ממשלות קודמות. אולם ממשלת רבין פשוט שינתה את היעד כאשר נעשה לא נוח. חוסר האפקטיביות של מנגנון ההתחייבות מראש היה בעייתי במיוחד במקרה זה, מפני שהתרחש על רקע צמיחה גבוהה ולחצים אקסוגניים פוחתים על התקציב. בפועל היה הגירעון ב-1994 קטן מהיעד המקורי שהוצב בשנת 1991.

השינוי במדיניות לא היה מוגבל ליעדי הגירעון. משנת 1993 החלה הממשלה להעלות את ההוצאה האזרחית בקצב הולך וגובר. ההוצאות הקשורות בקליטה ירדו בין 1992 ל-1994 ב-3 אחוזי תוצר, ולעומתן העלתה הממשלה את ההוצאות האזרחיות האחרות ב-2 אחוזי תוצר.¹⁵ לכן, עד 1994, הגירעון מנוכה המחזור בר-ההתמדה (לא כולל עלויות קליטה חד-פעמיות) עלה לכדי 3.3 אחוזי

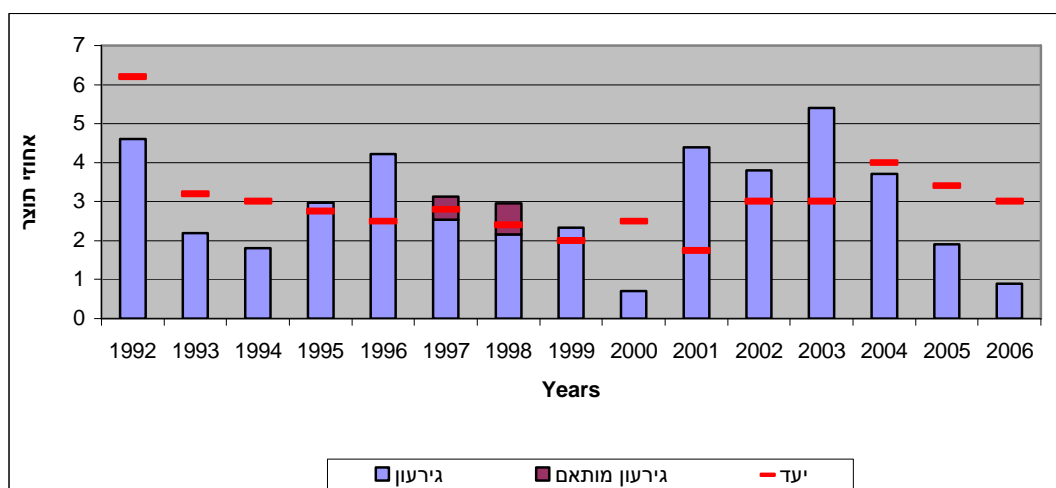
¹⁵ רכיבים חשובים של התפשטות זו היו תשתיות הדרכים והתקציב לשעות הוראה במערכת החינוך הציבורית.

תוצר, לעומת 1.6 אחוזים בשנת 1992. חשוב מכך, הממשלה החלה בסדרה של רפורמות שהאיצה את הגידול בהוצאה הציבורית: בכמה תחומים בטווח הבינוני ובתחומים אחרים באופן קבוע. רפורמות אלו כללו, בין השאר סדרה של הסכמי שכר נדיבים במגזר הציבורי, שינויים במנגנוני הקידום וקביעת השכר במגזר הציבורי (זוסמן וזכאי, 1997; Sussman and Zakai, 2001), תשלומי העברה גדולים יותר וקריטריונים ליברליים יותר לתשלומי ההעברה.¹⁶

4. עידן היעדים הפיסקליים המשתנים: 1995–2003

בהתאם ליעד החדש לטווח הביניים של הפחתת הגירעון בכל שנה לעומת התקציב הקודם, הממשלה קבעה את יעד הגירעון לשנת 1995 על רמה של 2.75 אחוזי תוצר. יעד זה היה הרבה מעל ליעד של תקציב מאוזן שנקבע במקור לשנת 1995 (טבלה 3) וגם גבוה משמעותית מהגירעונות בפועל בשנים 1993 ו-1994 (טבלה 4). אף על פי כן, הגירעון בפועל בשנת 1995 היה גדול מהיעד (איור 1). מרשם זה – יעדים לא שאפתניים לטווח הקצר המוחמצים למרות זאת – אפיין את המדיניות הפיסקלית במרבית השנים שלאחר מכן. בסוף 1995, בהתאם לחקיקה הקיימת, אימצה הממשלה תקרת גירעון ל-1996, שהייתה נמוכה ב-0.25 אחוז תוצר מהיעד המקורי ל-1995. עם זאת, בפועל היה הגירעון ב-1996 גבוה הרבה יותר מהיעד, והראה שהצעדים הכלולים בתקציב לא התאימו להשגתו.

איור 1: ביצועי הממשלה בהשוואה ליעדי הגירעון הרשמיים



¹ הגירעון ה"מותאם" הוא הגירעון ללא הרכיב הבלתי צפוי בסעיף "רווחי בנק ישראל". הממשלה החדשה בראשותו של נתניהו החלה בכהונתה במחצית השנייה של 1996 ושינתה את הגדרת היעד – מגירעון מקומי של הממשלה לגירעון כולל. כמו כן קבעה יעדים חדשים לגירעון הולך ויורד בטווח הבינוני, עד 2001. היעד החדש הציב לפני הממשלה את המשימה המיידית של צמצום הגירעון בשיעור 0.8 אחוז תוצר בשנת 1997, לעומת הגירעון בפועל ב-1996. כדי להשיג יעד זה יישמה הממשלה חבילה של צעדי מיסוי – בשווי כ-0.7 אחוז תוצר – וצמצמה את תשלומי ההעברה וההשקעה בתשתיות. בשילוב עם הירידה ההדרגתית בעלויות הקליטה, כיוון שמספר העולים החדשים הוסיף לקטון, הפחיתו אמצעים אלו את הגירעון בשיעור של כאחוז תוצר.¹⁷

¹⁶ דיון מפורט על התפתחות מספר מקבלי תשלומי העברה יחסית לגודל האוכלוסיות הרלוונטיות מובא בדוח השנתי של בנק ישראל לשנת 1998 (סעיף ה-5).
¹⁷ לניתוח מפורט של הרכב חבילת המדיניות של 1996, ראו הדוח השנתי של בנק ישראל, 1996, פרק ג'.

טכנית, הצליחה הממשלה לשמור על גירעון נמוך מהתקרה הרשמית, אולם הצלחה זו נבעה רק מהכנסות בלתי צפויות שמקורן בנהלים חשבונאיים חדשים אשר תרמו בערך 0.6 אחוז תוצר להכנסות המדווחות. בהתאם ליעד שקבעה מראש אימצה הממשלה תקרת גירעון של 2.4 אחוזי תוצר לשנת 1998 - ב-0.4 אחוזים פחות מהיעד שנקבע ל-1997; גם יעד זה הושג בזכות אותה הפתעה טכנית כמו בתקציב 1997.¹⁸ ב-1999 הוחמץ יעד הגירעון.

טבלה 3: כללי גירעון ויעדים 2003-1991

שנת החלטה	יעד הגירעון	הערות
	(באחוזי תוצר)	
1991	1992 – 6.2% 1993 – 3.2% 1994 – 2.2% 1995 – 0.0%	אימוץ חוק הגירעון הפוחת. החוק הוגדר במונחי התקציב המקומי כולל אשראי.
1993	1994 – 3.0%	עידכון כלפי מעלה של יעדי הגירעון לשנה השוטפת ולשנים הבאות
1994	1995 – 2.75%	-
1995	1996 – 2.5%	-
1996	1997 – 2.8% 1998 – 2.4% 1999 – 2.0% 2000 – 1.75% 2001 – 1.5%	מעבר מגירעון מקומי לגירעון כולל. סעיף "הרווחים הממומשים של בנק ישראל" נכלל בהגדרת הגירעון.
1999	2000 – 2.5% 2001 – 2.25% 2002 – 2.0% 2003 – 1.5%	
2000	2001 – 1.75% 2002 – 1.5% 2003 – 1.25%	עידכון כלפי מעלה. הגדרת הגירעון שונתה במהלך השנה כך שלא תכלול יותר את "רווחי בנק ישראל".
2001	2002 – 2.4% 2003 – 2.0% 2004 – 1.5% 2005 – 1.0%	תיקון כלפי מעלה. היעד ל-2002 הוגדל ל-3.0% בטרם אושר התקציב.
2002	2003 – 3.0% 2004 – 2.5% 2005 – 2.0% 2006 – 1.5% 2007 – 1.0%	מ-2007 ואילך, אחוז אחד מהתוצר.

¹⁸ החלפת היעד מגירעון מקומי לגרעון כולל הביאה לכך שסעיף בשם 'רווחים ממומשים של בנק ישראל' יהפוך לחלק מהכנסות הממשלה במסגרת העמידה ביעדי הגירעון. לסעיף זה אין כל קשר עם רווחי בנק ישראל בפועל או עם העברתם של רווחים לממשלה, והוא היה אמור לתרום פחות מ-0.1 אחוז תוצר בתקציב של 1997. אולם בעקבות התפתחויות פיננסיות למיניהן 'התנפח' פריט זה לכדי יותר מ-0.6 אחוז תוצר. ההכרה בעובדה זו באה רק אחרי שאישרו גם את תקציב 1998. תוקצבו 'רווחים' אלו שוב בשיעור נמוך מ-0.1 אחוז תוצר, אולם המספר שנרשם בתקציב בסוף השנה היה 0.9 אחוזים.

טבלה 4: מאזן הממשלה בהגדרות שונות

שנה	תקציב מקומי	סך התקציב (כולל "רווחי" ב"י)	סך התקציב
1993	-2.2	-2.3	-2.3
1994	-1.8	-2.2	-2.2
1995	-3.0	-3.9	-4.2
1996	-4.2	-3.6	-4.0
1997	-2.9	-2.5	-3.2
1998	-2.7	-2.2	-3.1
1999	-2.7	-2.3	-3.2
2000	-0.5	-0.7	-0.7
2001	-3.4	-4.4	-4.4
2002	-3.4	...	-3.8
2003	-5.2	...	-5.4
2004	-3.1	...	-3.7
2005	-1.1	...	-1.9
2006	-0.3	...	-0.9
2007	1.0	...	0.0

¹ ההגדרה הרלוואנטית למטרת יעד הגירעון מודגשת.

ממשלה חדשה, בראשותו של ברק, החלה את כהונתה ב-1999 והעלתה שוב את יעד הגירעון: התקרה לשנת 2000 נקבעה ברמה של 2.5 אחוזי תוצר, והמסלול לשנים הבאות הועלה בהתאם. עם זאת, עם העלייה החדה בפעילות הכלכלית במהלך 2000 גדלו ההכנסות גידול דרמטי, והשנה הסתיימה בגירעון נמוך הרבה יותר מהצפוי – רק 0.7 אחוז תוצר. בזמן זה החליטה הממשלה להפחית את יעד הגירעון לשנת 2001 ב-0.5 אחוז תוצר – המקרה היחיד מסוג זה מאז אימוצם של היעדים הרב-שנתיים – אך עד לרמה שהייתה גבוהה באחוז תוצר מהגירעון בפועל בשנת 2000. באותה עת הנהיגה הממשלה מספר צעדי מדיניות מרחיבים – במיוחד במה שקשור בתשלומי העברה – ומדיניות ליברלית יותר ביחס לשכר במגזר הציבורי. עד שהוצג תקציב 2001 לכנסת כבר איבדה הממשלה את הרוב הפרלמנטרי שלה, האינתיפאדה החלה ונקבעו בחירות לפברואר 2001.

הממשלה החדשה, בראשות שרון, הלכה בדרכי קודמותיה והעלתה את תקרת הגירעון לשנת 2002 ואף את תוואי תקרת הגירעון לשנים הבאות. ב-2001 חרג הגירעון מהיעד (שקבעה הממשלה הקודמת) כמעט ב-3 אחוזי תוצר. בשנת 2002, למרות גידול שני ביעד הגירעון לכדי 3 אחוזי תוצר וחבילת צעדים מקיפה לצמצום הגירעון שהונהגה באמצע השנה, חרג הגירעון אפילו מהתקרה המתוקנת. משום כך העלתה הממשלה שוב את תקרת הגירעון לשנת 2003 – לכדי 3 אחוזי תוצר. אף על פי כן, מפני ששנת 2003 הייתה שנת בחירות, לא הזניחה הממשלה את חובתה וקבעה מסלול גירעון לטווח הביניים לממשלה הבאה, במגמה להגיע ל-1.0 אחוז מהתוצר עד 2007.

התמונה הטכנית של התנהלות התקציב יעדי הגירעון בין השנים 1994 ו-2003 כפי שהוצגה לעיל מראה בעליל שיעדים אלו לא תרמו רבות לאמינות ועקביות המדיניות הפיסקלית במהלך תקופה זו. למרות החקיקה הרב-שנתית העלתה כל ממשלה חדשה את יעדי הגירעון, ובמרבית השנים הוחטא היעד בין כה וכה (איור 1). אף שכל הממשלות אימצו את 'מספרי הקסם' של יעדי גירעון

בגובה 1 או 1.5 אחוזי תוצר בטווח הבינוני, בפועל היעדים לשנה הבאה תמיד ריחפו בסביבות 3 אחוזים, במדידה על פי ההגדרה הנוכחית. יתרה מזאת, הגירעונות בפועל נשארו רוב הזמן בין 3 ל-4 אחוזי תוצר פרט לכמה מקרים יוצאי דופן (טבלה 4). נראה שיעדי הגירעון לא היו מכשיר יעיל להתגבר על בעיית חוסר העקיבות על פני הזמן – לא במהלך תקופת הכהונה של ממשלות, ובוודאי שלא בין ממשלות. במבט ציני אפשר היה אפילו לטעון שיעדי הגירעון היו למכשיר המקדם את חוסר העקיבות על פני הזמן, מאחר שנעשו כלי בידי ממשלות להביך את הממשלות הבאות.

אף על פי כן, יש לבחון גם תמונה רחבה יותר של אותו ניסיון מדיניות. משך כל התקופה בת 10 השנים הציגו קובעי המדיניות שלושה יעדי יסוד של המדיניות: (1) לצמצם את הגירעון כאחוז מהתוצר, (2) לצמצם את יחס החוב הציבורי לתוצר, (3) לקצץ במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר. בדיקת ההתקדמות שנעשתה במשך התקופה כדי להשיג יעדים אלו יכולה לספק תובנות עמוקות יותר בפירוש המדיניות ממעקב אחר השגת היעדים הפורמליים בלבד. כדי להימנע מחזרות, נדחה דיון זה לסעיף 6, לאחר הדיון בניסיון המדיניות השונה בשנים 2003–2006.

5. תכנית הייצוב של 2003 ותוצאותיה

לאחר בחירות ינואר 2003 הקים ראש הממשלה שרון ממשלה חדשה בה כיהן בנימין נתניהו כשר האוצר. הממשלה החדשה נאלצה להתמודד מיד עם משבר פיננסי הולך ומתגבר. על רקע שנתיים רצופות של צמיחה שלילית, איומים ביטחוניים שמקורם במלחמת המפרץ השנייה שעמדה לפרוץ ומתקפות טרור פלסטיניות וכן צמיחה עולמית אטית, הלך והתדרדר מצבה הפיסקלי של ישראל על אף אימוצם של הצעדים המרסנים באמצע 2002. עד תחילת 2003 התקרבו שיעורי הריבית לטווח הקצר לכדי 12 אחוזים, והתשוואה על איגרות חוב ממשלתיות צמודות ל-10 שנים היתה 6 אחוזים. היה ברור שיעד הגירעון של 3 אחוזי תוצר אינו מציאותי ושתהיה חריגה גדולה ממנו וכי הדינמיקה של הגירעון והחובות עלתה על מסלול שאינו בר-קיימא (טבלה 5).

המשימה של שכנוע השווקים כי הממשלה מחויבת לתיקון פיסקלי הייתה קשה במיוחד לנוכח הביצועים הפיסקליים העגומים של העשור הקודם ועליית הגירעון זמן קצר כל כך אחרי חבילת הצעדים של 2002. הבעיה הראשונה נבעה מחוסר הסבירות שעוד תכנית המבטיחה לצמצם את הגירעון בזמן כלשהו בעתיד תזכה מחדש באמון השוק. הבעיה השנייה הייתה הסבירות הנמוכה שעוד חבילה המבוססת על אמצעים לטווח הקצר בלבד, בלי להתמודד עם הגורמים המבניים שהמשיכו לדחוף כל הזמן את ההוצאה הציבורית כלפי מעלה, תוכל לשכנע את הציבור שמדובר במהלך בר-קיימא. המשבר קרא אפוא לתכנית שתקטין את הגירעון מיידית אך גם תכלול אמצעים המסוגלים לייצב את המצב הפיסקלי בטווח הבינוני והארוך.

במרס 2003 הציגה הממשלה תכנית התאמה פיסקלית מקיפה שהתמקדה כמעט אך ורק בצד ההוצאה. התכנית כללה קיצוצים מידיים במגוון רחב של פריטי הוצאה וכן הנהגה הדרגתית של אמצעים לצמצום ההוצאות בטווח הארוך יותר. אחדים מאמצעים אלו לא הצליחו לעבור את משוכת האישור הפוליטי ואת המשא ומתן עם איגודי העובדים, אך האמצעים הנוותרים תרמו להקטנת הגירעון כ-0.6 אחוזי תוצר בשנת 2003 וב-1.3 אחוזים נוספים בשנת 2004. אמצעים אלו כללו בעיקר קיצוצים בתקציבי הפעולות של משרדי הממשלה, בתשלומי ההעברה וקיצוץ חד

בסובסידיות לדיור. אמצעי חשוב בתכנית היה הסכם לשנתיים עם ההסתדרות על קיצוץ של 4 אחוזים בשכר הנומינלי של עובדי המגזר הציבורי.

טבלה 5: תחזית מאזן הממשלה ויחס החוב לתוצר לפני ואחרי תוכנית הייצוב ב-2003

2006	2005	2004	2003	
	(אחוזי תוצר) ²			
-7.2	-7.1	-7.0	-6.0	לפי התוכנית: ללא התאמות ¹
113.6	111.5	109.5	105.7	המאזן בתקציב הממשלה יחס חוב תוצר
-3.7	-4.4	-5.1	-5.4	לאחר תוכנית ההתאמות ¹
105.0	106.4	106.9	105.0	המאזן בתקציב הממשלה יחס חוב תוצר
-3.2	-3.7	-4.1	-5.4	לאחר תקציב 2004 ³
102.8	104.4	104.7	103.3	המאזן בתקציב הממשלה יחס חוב תוצר
-1.7	-2.6	-3.7	...	חיזוי בדיעבד בתחילת 2004 ⁴
-0.9	-1.9	-3.7	-5.4	המאזן בפועל

¹ כל התרחישים הניחו את אותו שיעור רבית ואותו קצב צמיחה – 4 אחוזים לשנה – למטרות ההדגמה. יחס החוב בתרחיש המציג את ההשפעות של תקציב 2004 משקף גם השפעות של שיערוך החוב שהתרחשו בין יוני 2003 לינואר 2004.

² כל המספרים מותאמים להגדרה הנוכחית, המתוקנת, של התוצר.

³ תחזית המבוססת על צעדים ספציפיים שאומצו בתכנית ובמסגרת הכנת תקציב 2004.

⁴ תחזית המבוססת על הצעדים שאומצו עד תחילת 2004 ושיעורי הצמיחה בפועל בשנים 2004–2006.

אף שההשפעה המיידית של התכנית הייתה גדולה למדי, לא היה בה כדי לשנות את הדינמיקה של התקציב בטווח הבינוני. כדי להתמודד עם מימד זה כללה התכנית גם מגוון רחב של אמצעים מבניים שתוכננו לשנות את שיעור הגידול בהוצאות בטווח הבינוני (והארוך). אמצעים אלו כללו (1) הקפאה נומינלית של קצבאות הביטוח הלאומי למשך שלוש שנים, ולאחריה שינוי במנגנון העדכון שלהן ומעבר מהצמדה לשכר הממוצע להצמדה למדד המחירים לצרכן, (2) קיצוץ הדרגתי – אם כי רובו בטווח הקצר – של קצבאות הילדים, כולל השוואת הקצבאות לכל היילודים ברמה של הילד הראשון (הרמה הנמוכה ביותר), (3) קיצוץ בפנסיות התקציביות של כל עובדי המגזר הציבורי והנהגה של השתתפות עובדים בעלות התכנית, (4) הקפאה נומינלית של פריטי תקציב רבים לתקופה בת 5 שנים, (5) שינוי בנוהלי הקידום ונוהלי העלאת השכר במגזר הממשלתי, (6) רפורמה מקיפה בפנסיה, שכללה את העלאת גיל הפרישה לגברים מ-65 ל-67 (בתוך 5 שנים) ומ-60 ל-64 לנשים (בתוך 8 שנים),¹⁹ ו-7) תכנית לפיטורים הדרגתיים של אנשי צבא.

האמצעים שיושמו בשלב הראשוני של התכנית הצליחו לבלום את הגידול בגירעון, ואפילו אפשרו ירידה קטנה בשנת 2004. ואולם לא היה די בירידה הצפויה כדי להפוך את הדינמיקה של החוב

¹⁹ החקיקה גם קובעת עליה נוספת בגיל הפרישה עבור נשים - ל-67, עד לשנת 2017, אלא אם ועדה ציבורית תמליץ אחרת.

לפחות לשנתיים נוספות (טבלה 5). כדי להשיג ירידה מהירה יותר בגירעון אימצה הממשלה חבילה שנייה של קיצוצים תקציביים במהלך הדיונים בתקציב 2004. אמצעים אלו היו אף הם בעיקר (כ-70 אחוזים) בצד ההוצאות וקירבו את הגירעון הצפוי אל יעד הגירעון החדש – 4 אחוזי תוצר.²⁰ יתרה מזאת, החבילה כללה קיצוצים ספציפיים נוספים בתקציבי משרדי הממשלה לשנים 2005 עד 2010. לצד אישור תקציב 2004 אימצה הממשלה גם מסגרת תקציבית לטווח הבינוני ובה תקרת גירעון (בחקיקה) של 3 אחוזי תוצר, משנת 2005. על יעד הגירעון לטווח הבינוני נוסף רכיב חדש – תקרת הוצאה המגבילה את הגידול השנתי הראלי של ההוצאה לאחוז, בין 2005 ל-2010.

נוסף על קיצוצים בתקציב הנהיגה הממשלה נהלים חמורים לאישור הוצאות ושינויים בהקצאות התקציביות מצד משרדי הממשלה. מאחר שהתקציב הישראלי מוצג בפירוט רב,²¹ והעברתם אפילו של סכומים קטנים בין סעיפים תקציביים מחייבת את אישורו של משרד האוצר, הפכו נהלים חדשים אלו למחסום של ממש להוצאות ממשלתיות. ההשפעה של אמצעי בקרה אלו נעשתה מוחשית במיוחד עקב הצורך לשנות את הרכב תקציבי משרדי הממשלה לנוכח מאות החלטות ספציפיות שנתקבלו במסגרת חבילות ההתאמה בשנים 2003 ו-2004. השפעת הנהלים השתקפה בתת-הוצאה של ממש בתקציב בשנים 2003 עד 2005 וכן בנתח גבוה מהממוצע של ההוצאה השנתית במהלך חודש דצמבר של שנים אלו. בשנת 2006 שימש השיעור הנמוך של ביצוע תקציבי משרדי הממשלה האזרחיים חיץ שהקל להגדיל את ההוצאה הביטחונית עקב העימותים בגבול לבנון, בתוך תקרת ההוצאות.²² בשנת 2007 שוב הייתה רמת ההוצאות נמוכה משמעותית מהתקציב. ייתכן כי תת-הביצוע השיטתי מצביע על כך שהיעד הרשמי לא היה המגבלה האפקטיבית על ההוצאות ואלו נבלמו – ברמה נמוכה יותר – על ידי מנגנוני התיקוב הפרטניים.

הביצועים הפיסקליים מאז הפעלת התכנית ב-2003 השתנו ביחס לאלה במהלך העשור הקודם. גירעונה של הממשלה הצטמצם מרמה צפויה של 6 אחוזי תוצר בשנת 2003 – ותחזיות לגירעון גבוה אף יותר בשנים הבאות – ל-0.9 אחוז תוצר בשנת 2006 (טבלה 5). כל הירידה בגירעון נבעה מירידת חלקן של הוצאות הממשלה בתוצר. בזכות צעדים ספציפיים שאומצו עם תכנית ההתאמה חלה ירידה של 4 אחוזי תוצר בגירעון (מרמה צפויה של 7.2 אחוזים ל-2006 לרמה של 3.2 אחוז). ירידה נוספת של 1.5 אחוזים משקפת את הצמיחה המהירה מהצפוי. יתרה מזאת, אפשר לייחס חלק ניכר מהירידה הנוותרת להשפעות של אמצעי התקציב המנהליים שנידונו לעיל ולירידה בשיעורי הריבית עקב השיפור הבלתי צפוי במצב הפיסקלי. משום כך אפשר לייחס כמעט את כל הירידה בגירעון מאז מרס 2003 להשפעות תכנית ההתאמה ולהחלטות שהתקבלו בעת השקתה.

הקונסולידציה הפיסקלית התקדמה התקדמות של ממש במהלך 2003–2006, אך תפקידם של היעדים הפיסקליים נשאר שנוי במחלוקת. בשנת 2003 נטשה הממשלה את תקרת הגירעון. בעבור 2004 הועלתה תקרת הגירעון מרמה של 2.5 אחוזי תוצר – תקרה שנקבעה בשנת 2002 – לרמה של

²⁰ התקציב המקורי לשנת 2004 כלל קיצוצים בהוצאות הביטחון ובמענקים ממשלתיים לרשויות המקומיות שלא היו בני-קיימא. קיצוצים אלו הוחלפו בפברואר 2004 בקיצוצים בסעיפים תקציביים אחרים, צעד שתרם לאמינות המסגרת התקציבית.

²¹ בן בסט ודהן (2006).

²² למעשה, ההוצאה בשנת 2006 חרגה מהתקרה ב-0.45 אחוזי תוצר – סכום הפיצוי הממשלתי לנזקי האזרחים במלחמה. נהלים חשבונאיים מיוחדים אפשרו לרשום הוצאה זו בתור הפחתה בהכנסות ממיסים.

4 אחוזים, מטרה שהושגה בפועל. בו בזמן אימצה הממשלה תקרת גירעון של 3.0 אחוזי תוצר לשנת 2005 (טבלה 6) ותקרה של אחוז אחד לקצב הגידול בהוצאה הראלית (בניכוי מדד המחירים לצרכן). עם זאת, במהלך ההכנה של תקציב 2005 החליטה הממשלה להעלות תקרות אלו כדי לאפשר את ההוצאות המוגדלות הקשורות להתנתקות מרצועת עזה. ואולם בפועל, הגירעונות בשנים 2005 ו-2006 גם יחד היו הרבה מתחת לתקרות היעד המקוריות (איור 1). גם ההוצאה בשנת 2005 הייתה הרבה מתחת לתקרה המקורית.

טבלה 6: כללי התקציב ויעדיו לשנים 2003-2006

שנת ההחלטה	תקרת הגירעון (אחוזי תוצר)	גידול ההוצאות	הערות
2003	2004 – 4.0% 2005 ואילך – 3.0%	2005-2010, גידול ריאלי של אחוז אחד לשנה.	
2004	2005 – 3.4%	הוצאות השוות ל-0.4 אחוזי תוצר על תוכנית ההתנתקות לא נכללו בתקרה.	תקרת הגירעון הועלתה ב-0.4 אחוז תוצר כדי להתחשב בעלויות ההתנתקות.
מאי 2006	2007 – 3.0% 2009 – 1.0%	גידול ריאלי של 1.7% לשנה מ-2007 עד 2010.	גידול ההוצאות מחושב בניכוי עלויות ההתנתקות.
ספטמבר 2006	2007 – 3.0% 2009 – 1.0%	2007 – תוספת של 4.6 מיליארדי ש"ח, 2008 – תוספת של 2.5 מיליארדי ש"ח.	תקרת ההוצאות הועלתה בשל עלויות חד-פעמיות הקשורות למלחמה בלבנון.
ספטמבר 2008	2008 – 1.6% 2009 ואילך – 1.0%	2008 – תוספת של 3.6 מיליארדי ש"ח.	תקרת ההוצאות הועלתה בשל עלויות חד-פעמיות הקשורות למלחמה בלבנון ולתוכנית ההתנתקות. הגדרת הגירעון שונתה כך שהחל מ-2008 ההכנסות אינן כוללות העברות ממנהל מקרקעי ישראל בגין מכירת קרקעות.

במאי 2006 החלה לכהן ממשלה בראשות אהוד אולמרט, חבר בכיר בממשלת שרון לשעבר. למרות הוצאות נמוכות משתוקצבו בשנים 2003–2005 ובחודשים הראשונים של 2006 העלתה הממשלה החדשה את שיעור הגידול השנתי המותר בהוצאות ל-1.7 אחוזים (בערך שיעור הגידול של האוכלוסייה), החל ב-2007. עם זאת, מאוחר יותר ב-2006 החליטה אותה ממשלה להעלות שוב את התקרה של 2007 – בשיעור של 0.7 אחוז תוצר, כדי לממן הוצאות חד-פעמיות הקשורות למלחמת לבנון השנייה. הוצאות חד-פעמיות נוספות תוקצבו באמצעות תקרה מוגבהת ל-2008.

ניסיון מאמץ הקונסולידציה בשנים 2003–2006 מראה שצעדים שנקבעים מראש יכולים לסייע מאוד לממשלות, ובהן ממשלות עוקבות, לעמוד ביעדים המקוריים של תכניות. בסעיף הבא ננסה לבחון תת-תקופה מסוימת זו בהקשר הרחב יותר של המאמצים להגיע לקונסולידציה פיסקלית במהלך 22 השנים האחרונות.

6. ניתוח משולב 1985–2006

התפתחות המצרפים הפיסקליים העיקריים של ישראל השתנתה מאוד במהלך ארבע תת-התקופות שנדונו לעיל. יעדים פיסקליים פורמליים נקבעו במהלך מרביתה של תקופה זו, ואולם, בסופו של דבר, שאלת המפתח היא כיצד התקדמה הממשלה בכל אחת מתקופות המשנה הללו לקראת קונסולידציה פיסקלית. ספציפית, הממצא לעיל שהיעדים הרשמיים הוחמצו שוב ושוב

ואף תוקנו לעתים קרובות אינו מצביע בהכרח על חוסר תועלת ביעדים. אפשר לטעון שהם שימשו מגבלה שסייעה להתקדמות, גם אם פורמלית החמיצו אותם. כדי שאפשר יהיה לשקף את האפקטיביות של היעדים, צריך גם לבחון את ההתפתחות של המצרפים הפיסקליים עצמם ביחס ליעדי המדיניות הרחבים כפי שקבעה אותם הממשלה שוב ושוב: (1) צמצום הגירעון; (2) קיצוץ משקל ההוצאה הציבורית בתוצר; (3) הפחתת היחס החוב לתוצר.

אם משווים את נקודות הקצה של תקופה זו בת 22 השנים, רואים שגירעון המגזר הציבורי פחת בשיעור של 10 אחוזי תוצר: מרמה ממוצעת של 11.8 אחוזים בין 1980 ל-1984 לשיעור של 1.4 אחוזים בשנת 2006.²³ עם זאת, ירידה זו לא הייתה אחידה במשך התקופה. מיד אחרי תכנית הייצוב של 1985 רשם התקציב עודף זמני. בין השנים 1989 ל-1993, כאשר הצעדים הזמניים וההשפעות של ירידת האינפלציה על ההכנסות הלכו ודעכו, התייצב הגירעון על כ-5 אחוזי תוצר, והגירעון מנוכה המחזור עמד על 4.4 אחוזים (טבלה 7); בניכוי עלויות קליטת עלייה חד-פעמיות בתחילת שנות ה-90 עמד הגירעון מנוכה המחזור במוצע על 2 אחוזים במהלך תקופה זו (איור 2). למרות שלא היו יעדי גירעון רשמיים באותה עת (עד שנת 1992), הגירעון מנוכה המחזור (לא כולל עלויות קליטה) עלה בקנה אחד עם התכנסות ארוכת טווח ליחס חוב/תוצר של כ-50 אחוזים.

תקרות הגירעון הרב-שנתיות שאומצו ב-1991 עלו בקנה אחד עם הגירעון הבסיסי באותה שנה ונועדו לשלוח מסר שככל שעלויות הקליטה ירדו יפחת גם הגירעון בפועל. במבט לאחור, 1991 הייתה שנה בעלת גירעון בסיסי נמוך חריג, וכדי להגיע לאותו גירעון בסיסי היה על הממשלה החדשה לצמצם את הגירעון בכ-1.5 עד 2 אחוזי תוצר עד שנת 1995. אולם הממשלה החדשה נטשה את תהליך הקונסולידציה: אומצו תכניות הוצאות נדיבות והועלה יעד הגירעון. אף על פי שהתוצאות לא ניכרו מיד בשל הירידה בעלויות הקליטה והצמיחה המהירה (טבלה 7), הגירעון הבסיסי מנוכה המחזור עלה בשנת 1993 ונסק בשנים 1995 ו-1996. רמות הגירעון הכמעט משבריות שהמשק הגיע אליהן ב-1996 כפו על הממשלה לצמצם את הגירעון ב-1997, אך הגירעון מנוכה המחזור נשאר מעל 4 אחוזים עד 2003. כך, בין השנים 1992 ל-2003, לא הייתה התקדמות לקראת קונסולידציה למרות הצהרות מדיניות של הממשלה שהיעד הוא קונסולידציה ולמרות קיומם המתמיד של יעדים פורמליים שאפתניים לטווח הבינוני. רק בשנת 2003, כאשר הגירעון נסק והתפתח משבר פיננסי, התבצעה קונסולידציה פיסקלית אפקטיבית, והגירעון מנוכה המחזור בר-ההתמדה הופחת כמעט ב-4 אחוזי תוצר לרמות שלא נראו מאז שנות ה-80.

תוואי הגירעון משתקף גם בהתפתחות של יחס החוב לתוצר במשך התקופה. הירידה בגירעון מ-11.8 אחוזי תוצר לפני תכנית הייצוב של 1985 לרמה של קצת יותר מ-4 אחוזים בתחילת שנות ה-90 והעובדה שהגירעון התייצב סביב רמה זו (איור 2) רמזו על התייצבות של יחס החוב בסביבות 100 אחוזים (בהתחשב בקצב הצמיחה הממוצע של ישראל בטווח הארוך העומד על 4 אחוזים והשפעות השיערוך של החוב²⁴). וכך אכן קרה: עד 1995 ירד יחס החוב בהתמדה, אם כי בקצב

²³ היעדים הפיסקליים הפורמליים נקבעו במונחים של תקציב הממשלה. עם זאת, מאחר שמימון התקציב ושיטות החישוב שלו השתנו פעמים אחדות (לפרטים ראו בנק ישראל, דוח שנתי 2004, תיבה ו-1) אנו מתמקדים כאן במושג היוותר מקיף ומקובל בעולם של ממשלה רחבה (המגזר הציבורי).

²⁴ מפני שמרבית החוב של ישראל צמוד למדד המחירים לצרכן, שקצב עלייתו אטי מזה של מחירי התוצר, היחס בטווח הארוך עמד על כ-95 אחוזים.

הולך ופוחת, ככל שהתכנס לרמת שיווי המשקל החדשה שלו (איור 3). כאשר הושגה רמה זו נעצרה מגמת הירידה עד לשנת 2005.²⁵

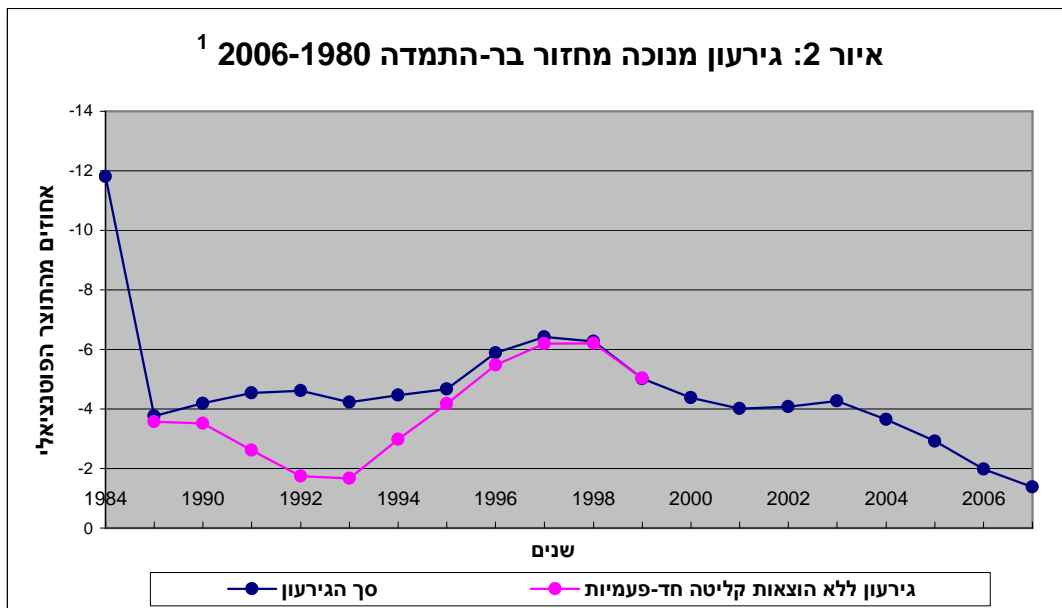
טבלה 7: מאזן מנוכה מחזור ובר-התמדה של המגזר הציבורי 1988-2007¹

גירעון מנוכה מחזור ובר-התמדה ²	פער התוצר	מאזן המגזר הציבורי	שנה
(אחוזים מהתוצר הפוטנציאלי)	(אחוזים)	(אחוזי תוצר)	
-1.0	-1.5	0.1	1987
-2.7	-2.7	-3.2	1988
-4.8	-4.6	-6.1	1989
-5.1	-3.0	-5.7	1990
-3.0	-4.7	-4.3	1991
-5.1	-3.0	-5.6	1992
-4.1	-3.6	-4.8	1993
-3.8	-1.1	-3.4	1994
-6.0	0.3	-4.6	1995
-8.0	1.4	-6.1	1996
-5.8	0.0	-4.5	1997
-5.8	0.1	-4.5	1998
-4.4	-1.3	-3.6	1999
-3.7	3.0	-1.6	2000
-4.7	-1.5	-4.2	2001
-4.6	-5.6	-5.3	2002
-3.7	-6.8	-6.2	2003
-3.0	-5.2	-4.1	2004
-2.5	-3.6	-2.7	2005
-0.9	-2.0	-1.2	2006
-0.9	-0.3	-0.4	2007

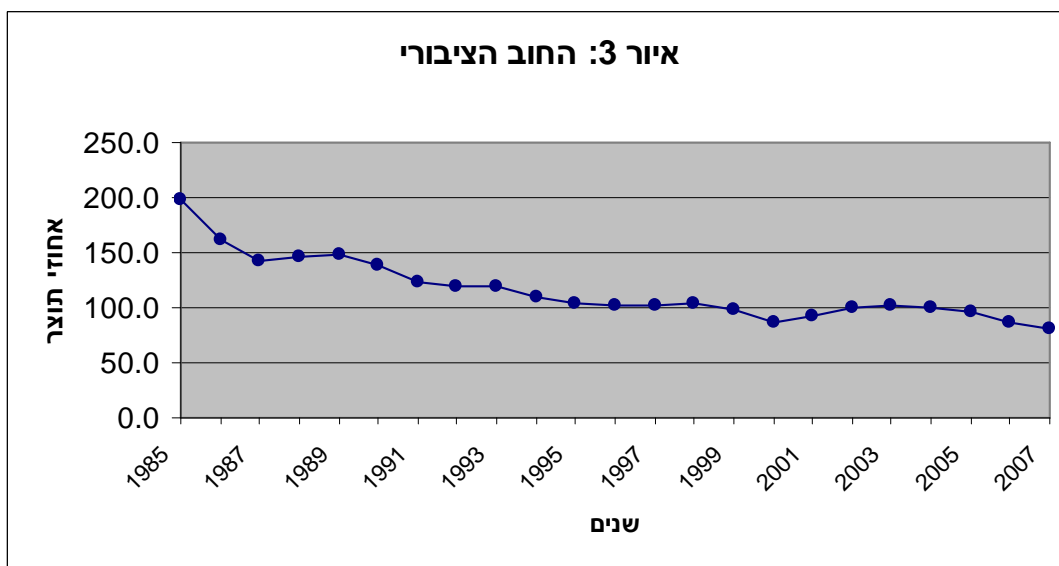
¹ הגירעון מנוכה מחזור בר-התמדה של המגזר הציבורי מחושב כמו גירעון מנוכה מחזור, אך ביחס לרמת תוצר שמחושבת כמפכלת התוצר הפוטנציאלי ביחס הממוצע בין התוצר לתוצר הפוטנציאלי ב-20 השנים האחרונות.
² באחוזים מהתוצר הפוטנציאלי.

הירידה ביחס החוב לתוצר בשנים 2005–2006 משקפת את הגירעון מנוכה המחזור הנמוך יותר; אם רמות הגירעון הממוצעות של 3 השנים האחרונות יעמדו בעינן, אפשר שירידה זו היא ההתחלה של התכנסות יחס החוב לרמה של 50 אחוזים, ואולי אף מתחת לכך.

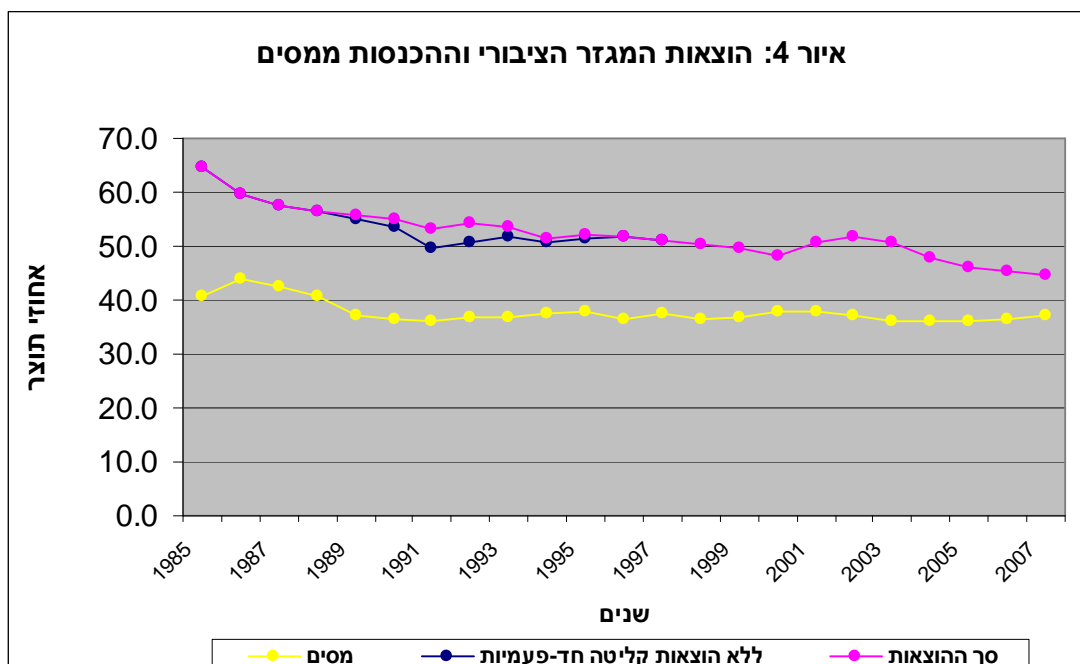
²⁵ התנודות הניכרות בין 1999 ל-2002 שיקפו את התפרצות הצמיחה של שנת 2000 ואת המיתון שבא בעקבותיה.



¹ ממוצע נע תלת-שנתי מ-1989. ב-1984, ממוצע 1980-1984.



הכוח המניע של שינויים אלו בגודל הגירעון היה חלק ההוצאה הציבורית בתוצר, בעוד שהיחס בין המיסוי לתוצר נותר יציב במשך מרבית התקופה, אחרי ירידתו בסוף שנות ה-80 (איור 4). ההוצאה הציבורית ירדה משיעור של 65 אחוזי תוצר בשנת 1985 ל-51 אחוזים בתחילת שנות ה-90 (בלי עלויות קליטה) ונשארה ברמה זו עד 2003. למרות הצהרותיהן של ממשלות עוקבות בעניין הצורך לצמצם את ההוצאה הציבורית, רק תכנית הייצוב של שנת 2003 הצליחה לצמצם שוב את חלקה של הממשלה בתוצר (איור 4). אי-העמידה ביעדי הגירעון בשנים 1995-2003 מפתיעה במיוחד בהתחשב ביציבות ההוצאה ונטל המס, ובמיוחד מפני שאף פעם לא אושר תקציב נוסף במשך התקופה.



ניתוח המצרפים הפיסקליים מעיד שהתקדמות של ממש לעבר קונסולידציה פיסקלית הושגה בין השנים 1985 ותחילת שנות ה-90, ושוב – בתחילת 2003, אך בין השנים 1992 ו-2003 היו הביצועים עגומים. טבלה 8 משווה את הדינמיקה של ההוצאה הציבורית בין התקופות. במהלך השנים 1985–1989 לא עלתה בכלל ההוצאה הציבורית הראלית (ההוצאה הנומינלית מנוכה במחירי התוצר העסקי). שני רכיבי המפתח של התכנית משתקפים בבירור: הוצאות הביטחון פחתו בשיעור שנתי ממוצע של 3.8 אחוזים, והסובסידיות ליצרנים ולמחירים – בשיעור של 13 אחוזים. באותה תקופה עלתה הצריכה הציבורית האזרחית בשיעור נמוך מקצב הגידול של התוצר בטווח הארוך. אף שתשלומי ההעברה למשקי בית עלו במהירות, בסיסם היה נמוך, והם שיקפו את הצורך לפצות משפחות מעוטות יכולת על ההפחתה בסובסידיות.

בולט מאוד השינוי החד בדינמיקה של ההוצאות בתחילת שנות התשעים. ההוצאה ללא ריבית עלתה בממוצע ב-7.1 אחוזים לשנה. תחילה שיקפה עלייה זו את עלויות הקליטה ולאחר מכן את החלפתן של עלויות אלו בהוצאות אחרות – בעיקר שוטפות. הצריכה הציבורית עלתה בשיעור שנתי ממוצע לא בר-קיימא של 7.3 אחוזים (3.3 אחוזים לנפש), ותשלומי ההעברה עלו ב-9.3 אחוזים. מאחר שהמדיניות הממשלתית באותה עת השפיעה על הדינמיקה של ההוצאה הציבורית ולא רק על רמת ההוצאה, היה בכך כדי להשפיע גם על השנים הבאות – עד 2002. לנוכח דינמיקה מאיימת כזאת, כל ממשלה שכיחנה אחר כך ורצתה להוריד את הגירעון הייתה נאלצת לשבור את המנגנונים שהעלו את תשלומי ההעברה ואת זחילת השכר האוטומטית – משימה המחייבת עימות עם הרבה מאוד קבוצות בעלות אינטרסים. אף שהממשלות שנבחרו בתקופה זו הכירו בצורך לערוך שינוי כזה בהדרגה על פני שנים אחדות, כל ארבעתן בחרו לקבוע את יעד הגירעון בטווח הבינוני לממשלה הבאה אך נמנעו מלהחליט את ההחלטות הדרושות כדי לשנות את הדינמיקה של ההוצאה. משום כך היה צורך, באחדות מהשנים, ל"מתוח" את תחזיות ההכנסה השנתיות כדי להתאימן לגידול בהוצאות.

טבלה 8: שיעורי שינוי ריאליים של ההוצאה הציבורית בישראל 1985-2007

2007-2006	2005-2003	2002	2001-2000	1999-1994 ¹	1993-1990	1989-1985	
(אחוזים, ממוצע שנתי, מנוכה במחירי התוצר העסקי)							
3.8	-0.1	1.6	5.8	4.4	6.0	0.0	סך ההוצאה הציבורית
4.1	-0.6	2.8	6.2	4.6	7.1	0.4	סך ההוצאה ללא ריבית
3.6	-2.1	11.4	4.1	2.5	1.6	-3.8	הוצאות ביטחון ²
3.9	0.2	0.4	7.3	7.4	5.4	-0.3	הוצאה אזרחית שוטפת ללא ריבית
4.0	0.4	3.5	5.7	7.4	7.3	0.2	צריכה ציבורית ללא יבוא ביטחוני
3.9	0.9	1.7	6.2	9.3	7.4	3.0	צריכה אזרחית
2.1	-0.9	-0.3	3.6	6.6	3.3	1.3	(צריכה אזרחית לנפש)
3.9	-1.2	8.6	4.9	2.7	0.6	-1.4	הוצאות ביטחון מקומיות ²
3.2	-1.3	-1.0	9.6	6.3	9.3	9.1	תשלומי ההעברה למשקי בית
1.4	-3.0	-2.9	6.9	3.7	5.2	7.3	(לנפש)
35.0	3.1	-14.4	6.4	-7.7	-7.0	-13.0	סובסידיות ליצרנים ולמחירים ²
...	10.2	23.6	4.3	-0.8	תשתית תחבורה
7.0	-3.3	5.0	1.8	-4.7	47.1	-6.2	תשלומי העברה בחשבון ההון

¹ מאז 1995, כולל הוצאה הנגזרת מחוק הבריאות הלאומי.

² ההוצאות על פריטים אלו בשנת 2006 משקפות את העלויות הישירות של המלחמה בגבול לבנון. המקור: חישובים על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

גם השינוי בדינמיקה של ההוצאות בעקבות תכנית הייצוב של שנת 2003 עולה בבירור מטבלה 8. בשנים 2003–2005 ירדה רמת ההוצאה הציבורית ללא ריבית במונחים ריאליים בהשפעת הצעדים שיושמו ב-2003. בניגוד לתכנית של 1985, ב-2003 היה השינוי בדינמיקה של ההוצאות בעל בסיס רחב יותר, כפי שהשתקף בהקפאה כמעט מוחלטת של הצריכה הציבורית הראלית (שוב בעזרת הירידה בהוצאות הביטחון) וירידה בתשלומי ההעברה.

7. סיכום ומסקנות

בחינת ההתפתחות של המדיניות הפיסקלית בישראל ב-22 השנים האחרונות מזהה שתי תקופות של קונסולידציה מוצלחת: 1985–1992 ו-2003–2006; ב-10 השנים בין שתי תקופות אלו הייתה מעט מאוד התקדמות לקראת קונסולידציה, למרות קביעה חוזרת ונשנית של יעדי מדיניות שהצהירו על כוונה להשיג מטרה זו. גורם המפתח העולה כאן בתור תורם להצלחה בשתי האפיזודות הללו הוא ההתמודדות החזיתית עם הדינמיקה של ההוצאה הציבורית. בשני המקרים אימצה הממשלה מלכתחילה אמצעים ספציפיים לבלום את ההוצאות בשנים הבאות. בעשותה כן הקלה על ממשלות עוקבות את ההתמודדות עם קבוצות לחץ, אף שאין להפחית בחשיבות התמדתן של הממשלות העוקבות במניעת היפוכם של האמצעים.

הטיעונים לטובת יעדים פיסקליים מתמקדים בדרך כלל בצורך להגביל את המניפולציות המקרו-כלכליות ולהביא בחשבון שיקולים קיינסיאניים. עם זאת נראה שהממצאים לעיל מתאימים יותר לתפיסת ההטייה לגירעון (deficit bias) כתופעה מיקרו-כלכלית. אפשר שבמקרים רבים ישלטו בתהליך התקצוב כוחות פוליטיים המתמקדים בפריטי תקציב ספציפיים ולא במאפייני מקרו כמו הגירעון. ולסקו (Valesco, 1999), הלבנג ו-וון-הגן (Hakkeberg and Von Hagen, 2006) וכן פרסון, רולנד וטבליני (Person, Roland and Tabellini, 2005) דנים ב"הטייה לגירעון" ורואים בכך תופעה מיקרו-כלכלית בעלת השלכות מקרו-כלכליות: התוצאה של לחציהן של קבוצות אינטרס רבות המפעילות לחצים כדי לקדם את האינטרסים שלהן, בלי להביא בחשבון את העלות

הכוללת הכרוכה בכך²⁶ – בעיית 'המאגר המשותף' (Common pool). בעיה זו רלוונטית במיוחד לממשלות קואליציוניות, כמו בישראל. בהקשר הנוכחי, ההשלכות של בעיה זו הן שגם כאשר קובעים מראש יעד גירעון, ממשלה שעדיין צריכה להחליט – וליישם – אמצעים ספציפיים כדי לקצץ בגירעון תעדיף בדרך כלל להימנע מלשאת במחיר הפוליטי הקשור בקיצוץ כזה ותישא במחיר של שינוי – או החמצה – של היעד המצרפי. סביר שעיקרון זה יהיה נכון במיוחד כאשר הצעדים הדרושים הם בהיקף ניכר או כאשר היעד נקבע על ידי ממשלה קודמת. כדי להתגבר על בעיה זו טנזי (Tanzi, 1994) מדגיש את הצורך בעקיבות בין המטרות הרשמיות וצעדי המדיניות, ומדגיש שיעדים לטווח הבינוני זקוקים לתמיכתם של צעדי מדיניות עתידית מפורטים היטב. בוטי, אייפינגר ופרנקו (Buti, Eijffinger and Franco, 2003) מציינים אף הם את הצורך להבחין בין צעדים חד-פעמיים לבין כוחות ארוכי טווח בהערכת מדיניות.

הצורך להתחשב בהשפעתן של קבוצות לחץ הממוקדות במטרות מיקרו-כלכליות הוא אחד ההבדלים החשובים בין יעדים פיסקליים ליעדים מוניטריים, המשמשים כבסיס לפעולתם של בנקים מרכזיים במדינות רבות. בעוד שהמדיניות המוניטרית מתמצית לרוב בהחלטה על משתנה מצרפי יחיד – שער הריבית או כמות הכסף – המדיניות הפיסקלית מורכבת מהחלטות רבות על הוצאות ספציפיות ושיעורי מס ייחודיים. משום כך, האינטרס הכללי מצוי בליבה של ההחלטה המוניטרית בעוד שבהחלטות פיסקליות קל יותר לקבוצות לחץ לשקף את האינטרס הייחודי שלהן (בניגוד, למשל, להחלטה על יעד הגירעון עצמו). היכולת ל"כרסם" ביעדים הפיסקליים עד שמתגלה חוסר העקביות בין ההחלטות הספציפיות של הממשלה לבין היעדים המצרפיים שקבעה היא גורם חשוב בקושי לממש את ההתחייבות ליעדים. כאשר נחשף בסופו של דבר חוסר העקביות בין הצעדים עליהם החליטה הממשלה המחיר הפוליטי של ביטול הצעדים שכבר אומצו עשוי להיות גדול מדי עבור הממשלה המכהנת בהשוואה למחיר של שינוי היעד המקרו-פיסקלי. זאת במיוחד מכיוון שהממשלה עצמה (או הפרלמנט) היא הקובעת את היעד הפיסקלי והיא המוסמכת לשנותו. אין זה מפתיע שמדינות אירופה, למשל, אימצו מנגנון אכיפה חיצוני ליעדים הפיסקליים באמצעות הסכמי מאסטריוכט ואמנת היציבות והצמיחה (Stability and Growth Pact) וגם אלו קויימו בשעת מבחן בעיקר על ידי המדינות הקטנות יותר באיחוד. תופעה דומה היא שמדינות הזקוקות לעוגן פיסקלי נשענות לעתים על פיקוח חיצוני במסגרת תוכניות של קרן המטבע הבינלאומית.

אף כי ברור שהמרשם לקונסולידציה פיסקלית העולה מניתוח זה הוא אימוץ של תכניות מקיפות המפרטות את צעדי המדיניות בטווח הבינוני, נשאלת השאלה איך תוכל ממשלה למצוא את הנחישות ואת העצמה הפוליטית הדרושים כדי ליישם תכנית כזאת. המאפיין המשותף לשתי האפיזודות המוצלחות בישראל אינו מצדיק אופטימיות: שתי האפיזודות התרחשו בצל משברים פיננסיים, ושתי התכניות אומצו אחרי ניסיונות כושלים לייצב את המשק בתכניות מקיפות פחות. בפאראפראזה על מילותיו של צ'רצ'יל אפשר לומר שניסיון זה מעיד 'שניתן לסמוך על הממשלה שתעשה את הדבר הנכון לאחר שמיצתה כל אפשרות אחרת'. מאפיין חשוב נוסף בשתי

²⁶ פלפס (Phelps, 1985) מספק דיון מפורט בבעיות התפיסתיות העומדות בבסיס שיווי המשקל התת-אופטימלי המושג בהחלטות קבוצתיות.

האפיזודות, אם כי יותר ב-1985, הוא הקיצוץ בתקציב הביטחון במסגרת התכנית. רכיב נוסף ששימש בשתי התוכניות היה שינוי ב"כללי המשחק" בתוך המגזר הציבורי: בשנות השמונים היה זה חוסר הנכונות להמשיך ולחלץ ממשברים גופים ציבוריים ואילו בשנים האחרונות השינוי הוא במגבלות הרבות שנוספו בתהליך ביצוע התקציב. אף ששינויים מסוג זה פחות שקופים לציבור יש להם השפעה כמותית לא מבוטלת על הצלחת המדיניות.

נראה שליעדים פיסקליים רשמיים היה תפקיד חיובי מוגבל בהתקדמותה של ישראל לעבר קונסולידציה פיסקלית. במהלך תקופת הקונסולידציה 1985–1992 לא אימצה הממשלה יעדים פיסקליים רשמיים לטווח הביניים. לא היה בכך כדי למנוע את שימור הירידה הניכרת בגירעון ואת המשכה עד שנת 1992 (בניכוי עלויות הקליטה). מלכתחילה נראה שבכל הקשור בכוונות מדיניות בעניין הירידה ההדרגתית בעלויות הקליטה היה סביר להצהיר על יעד הגירעון. עם זאת, השינוי המידי של היעד בשנת 1992 הפך מכשיר זה לבסיס לדחיית מאמצי מדיניות. עד 2003, פרט לתקציב 1997, העדיפו הממשלות לשלם את מחיר שינוי היעדים הפיסקליים שנקבעו מראש, או פשוט לא להשיגם, אך לא להתמודד עם הדינמיקה של ההוצאות העומדת בבסיס הגירעון.

הקונסולידציה המוצלחת שהחלה ב-2003 התרחשה בתקופה בה היו יעדים פיסקליים פורמליים בתוקף, ותקרת ההוצאות נוספה ליעד הגירעון. עם זאת, תפקידם הישיר של יעדים אלו ביישום התכנית היה מוגבל. למעשה, ב-2003 הכריזה הממשלה מפורשות שהיא נוטשת את יעד הגירעון לשנה זו ואינה מאמצת יעד חדש. בתהליך הכנת תקציב 2004 העלתה הממשלה את תקרת הגירעון הקודמת כדי שתתאים להשפעות הצפויות של צעדי המדיניות שאימצה, כך שברור שהיעד לשנה זו לא היה מגבלה מחייבת אלא השתקפות של הביצועים החזויים. התיקונים החוזרים ונשנים כלפי מעלה של תקרות ההוצאה והגירעון גם יחד במהלך השנים 2005–2007, בזמן שהביצועים היו טובים יותר מהיעדים הפורמליים הראשוניים ועלו בקנה אחד עם ההערכות עת הונהגה התכנית, מעידים שתפקידם של היעדים הפורמליים, ביחס להשפעת הצעדים הספציפיים שנכללו בתכנית, נותר מוגבל. היעדים הפורמליים לא שימשו ועדיין אינם משמשים מנגנון להתגברות על בעיית חוסר העקיבות של ממשלות על פני זמן. באמור לעיל אין טענה כי ליעדים פיסקליים אין כל תפקיד במדיניות פיסקלית עקבית על פני זמן: הם כלי חשוב לקובעי המדיניות כדי להבהיר את תוואי המדיניות הרצוי להם. ואולם, בשל חוסר העקיבות על פני זמן, קיומם של הכללים כשלעצמו אינו מהווה אינדיקציה טובה להתפתחות העתידית של המצרפים.

אם יעדי המדיניות הפורמליים אינם יכולים לשמש מדריך אמין להתפתחות המצרפים הפיסקליים, מה מאפשר לצפות מצרפים אלה? ב-22 השנים האחרונות היו השינויים בדינמיקה הבסיסית של ההוצאות נדירים יחסית. משום כך ניתוח של דינמיקת ההוצאות הצפויה – המבוסס על המדיניות הקיימת – יכול לשקף את ההתפתחויות הפיסקליות בעתיד. פרסום מפורט של הערכות כאלה יכול לספק לציבור מידע ראוי על אפשרות העמידה ביעדים הפיסקליים – וחשוב מכך – להתפתחות הצפויה של המצב הפיסקלי. ניסיון העבר וההווה מראה שבמקרים של חוסר התאמה, היעדים הם שישתנו בדרך כלל, לא צעדי המדיניות. עם זאת, כל ניתוח פיסקלי בישראל המנסה לחזות את העתיד צריך להיות מותנה במצב הביטחוני ובהוצאות הביטחון הכרוכות בו,

רכיב עלום בכל התסריטים הפיסקליים. נקודה זו בלטה במיוחד בהתפתחויות ב-2006: גידול קבוע וניכר בהוצאות הביטחון בעקבות המלחמה, בהשוואה לתוואים שנחזו קודם לכן.

דוגמא לפער בין התוואי הפיסקלי הצפוי על פי היעדים שנקבעו למצרפים הפיסקליים לתוואי הנובע מהחלטות ספציפיות של הממשלה ניתן למצוא בהתפתחויות שחלו בשנים 2006 ו-2007. בעוד שהחוק קובע כי שיעור הגידול הריאלי של ההוצאות בישראל יהיה 1.7 אחוזים לשנה, קיבלה הממשלה שורה של החלטות על תוכניות לטווח הבינוני והארוך בתחומי התשתית, החינוך, הרווחה והביטחון שמשמעותן גידול של ההוצאות ביותר מ-3 אחוזים לשנה עד 2012. זאת עוד לפני שמתחשבים בהחלטות נוספות שהממשלות שיכהנו בשנים הקרובות ירצו בוודאי לאמץ (בנק ישראל, 2007). לאור נסיון העבר פער כזה מעלה ספקות לגבי עמידותם של היעדים הפיסקליים הנוכחיים.

לבסוף, מילה על השווקים. בניגוד להצעה להשתמש בכללים פיסקליים – או בהנחיות אחרות למדיניות פיסקלית – ולתמוך בהם בצעדים שהוגדרו מראש (למשל, טנזי (Tanzi, 1994); חוקרים אחדים (למשל, Buti et al., 2003) טוענים שאפשר שמשמעת שוק תהיה תחליף מספק. עם זאת, קופיץ (Kopits, 2001) ורבים אחרים בספרות העוסקת במוסדות הפיסקליים מצביעים על התגובה האטית של השווקים לגירעונות תקציביים מתרחבים ולהידרדרות במצב הפיסקלי הבסיסי ומדגימים זאת בתגובה האטית של סוכנויות דירוג. באופן עקבי עם טענה זו הראה מחקרם של בר, ברנדר וריבון (2003) ששיעורי הריבית בשוק בישראל, לצד תגובתם לגירעון החזוי לטווח הקצר (כחצי שנה), מגיבים בעוצמה דומה גם ליעדים הפיסקליים הרב-שנתיים – למרות אמינותם הנמוכה. יתרה מזאת, הנתונים אינם מראים כל סימן לירידה בהשפעת היעדים על שיעורי הריבית עד סוף 2006, למרות אי-העמידה בהם.

ביבליוגרפיה

- בן בסט, א. ומ. דהן (2006), *מאזן הכוחות בתהליך התקצוב*, המכון הישראלי לדמוקרטיה. בנק ישראל (שנים שונות), *דוח בנק ישראל*.
- בנק ישראל (שנים שונות), *דוח בנק ישראל*.
- בנק ישראל (2007), *ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 119, אפריל עד ספטמבר 2007*, מחלקת המחקר, בנק ישראל.
- בר, ח., ע. ברנדר וס. ריבון (2003), "האם מדיניות פיסקלית משפיעה על תשואות איגרות החוב? עדות מישראל בשנות התשעים", *רבעון לכלכלה*, 50, דצמבר.
- ברנדר, ע. וג. נבון (2007), "מודל לחיזוי הכנסות הממשלה ממסים וניתוח אי-הוודאות של התחזית", *מערכת המס בישראל*, מכון מוריס פאלק למחקר כלכלי בישראל, 07.04A.
- דהן מ. ומ. סטרבצינסקי (1999), "המדיניות הפיסקלית ותפניות בסביבת האינפלציה", בתוך: ליאו ליידרמן (עורך), *אינפלציה ודיסאינפלציה בישראל*, מחלקת המחקר, בנק ישראל.
- זוסמן צ. וד. זכאי (1997), "פרדוקס: היצע רב של רופאים עולים ועלייה תלולה של שכר הוותיקים, 1990 עד 1995" מאמר לדיון 97.06, מחלקת המחקר בנק ישראל.
- ממשלת ישראל (1991), *דברי שר האוצר יצחק מודעי בפני הכנסת השתים עשרה*, הצעת תקציב המדינה לשנת 1992, ירושלים, 28.10.1991.
- Alesina, A., A. Perotti and J. Tavares (1998), "The Political Economy of Fiscal Adjustments", *Brookings Papers on Economic Activity* 1:1998, 197-248.
- Bruno, M. (1991), *From Sharp Stabilization to Growth: On the Political Economy of Israel's Transition*, NBER Working Paper 3881.
- Buti, M., S. Eijffinger and D. Franco (2003), *Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment*, European Commission Economic Papers, No. 180, January.
- Cukierman A. and A. Metzler (1986), "A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government, and the Benefits of a Constitution," *Economic Inquiry*, Vol. 24 (July), pp. 367-88.
- Drazen, A. (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton.
- Hellerberg, M. and J. von Hagen (1999), "Electoral institutions, Cabinet Negotiations and Budget Deficits in the European Union," in *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, J. Poterba and J. von Hagen (eds.), University of Chicago Press, Chicago.
- International Monetary Fund (IMF) (1996a), *World Economic Outlook, May 1996*, World Economic and Financial Surveys, Washington.
- _____ (1996b), *World Economic Outlook, October 1996*, World Economic and Financial Surveys, Washington.
- Kopits, G. and S. Symansky (1998), *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper 162.
- Kopits, G. (2001), "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament," In Banca D'Italia *Fiscal Rules*.

- Kydland, F. and E. Prescott (1977), "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans," *J. of Political Economy*, Vol. 85, pp. 473-91.
- Persson, T. and G. Tabellini (1990), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Harwood Academic Publishers, Chur, Switzerland.
- Persson, T., G. Roland and G. Tabellini (2006), *Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies*, December, Unpublished.
- Phelps, E. (1985), *Political Economy*, W.W. Norton and Company, New York.
- Razin A. and E. Sadka (1993), *The Economy of Modern Israel: Malaise and Promise*, The University of Chicago Press: Chicago and London.
- Sussman Z. and D. Zakai (2000), "From Promoting the Worthy to Promoting All: The Public Sector in Israel 1975-1999," Bank of Israel Discussion Paper 11.2000.
- Tanzi, V. (1994), "The Political Economy of Fiscal Deficit reduction," in *Public Sector Deficits and Macroeconomic performance*, W. Easterly, C. Rodriguez and K. Schmidt-Hebbel (eds.), Oxford University Press: New York.
- Valesco, A. (1999), "A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms," in *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, J. Poterba and J. von Hagen (eds.), University of Chicago Press, Chicago.
- Von Hagen, J. (2006), "Fiscal Institutions," in *Oxford Handbook on Political Economy*, Weingast, B. and D. Wittman (ed.), Oxford University Press.