

המכון הישראלי
לדמוקרטיה

רפורמות, פוליטיקה ושחיתות

אבי בן בסט | מומי דהן

רפורמות, פוליטיקה ושחיתות

אבי בן בסט | מומי דהן



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

Reforms, Politics, and Corruption
Avi Ben-Bassat, Momi Dahan

עריכת הטקסט: תמר שקד
עיצוב הסדרה: טרטקובר, עיצוב גרפי - טל הרדה
עיצוב העטיפה: יוסי ארזה
הצילום על העטיפה: Filip Mráz, dreamstime.com
סדר: נדב שטכמן פולישוק
הרפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-142-4 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ד), תשע"ד
נרפס בישראל, 2014

המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח' פינסקר 4, ת"ד 4072, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:
החנות המקוונת: <http://tinyurl.com/idi-store>
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300867 פקס; 02-5300800, 1-800-20-2222

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במינהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משוקת ומפיצה את פירות עבודתם.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

לילדינו,
אילת ובעז
אודי, דנה ואילה

תוכן העניינים

מבוא

11	אבי בן בסט ומומי דהן
	פרק ראשון: מחלוקות, אינטרסים ופוליטיקה ברפורמות מבניות אבי בן בסט
15	תקציר
16	א. מבוא
19	ב. הגישה האנליטית
24	ג. הניתוח האמפירי
45	ד. סיכום
47	נספח: דירוג עוצמת ההתנגדות של האינטרסנטים לרפורמה
49	מקורות

פרק שני: המלצות מסע לרפורמות מבניות אבי בן בסט

53	תקציר
54	א. מאזן הכוחות בין השחקנים בזירה
56	ב. לקחים מהניסיון הישראלי
58	ג. המלצות
67	ד. ניתוח אירוע: רפורמה בתהליך התקצוב
70	ה. סיכום
71	מקורות

פרק שלישי: ניתוח מדיניות במשרד האוצר מומי דהן

72	תקציר
73	א. מבוא

75	ב. מרכזיותו של משרד האוצר בניתוח המדיניות
76	ג. ביצוע של ניתוח מדיניות במשרד האוצר
	ד. ניתוח מדיניות במשרד האוצר בראי קבלת החלטות רציונלית מוגבלת
78	
90	ה. מה מסביר את דרך הניתוח של המדיניות?
93	נספח 1: הצעה לשינוי המבנה של קצבת הילדים
95	נספח 2: ועדת ששינסקי: כתב המינוי
96	מקורות

פרק רביעי: הרגולציה של מימון פעילות פוליטית ושחיתות אבי בן בסט ומומי דהן

98	תקציר
99	א. מבוא
105	ב. המסגרת התאורטית
113	ג. הניתוח האמפירי
144	ד. סיכום
146	נספח
148	מקורות

פרק חמישי: מימון הפעילות הפוליטית בישראל במבט בינלאומי אבי בן בסט ומומי דהן

151	תקציר
152	א. מבוא
153	ב. המימון הציבורי
159	ג. המימון הפרטי
165	ד. פיקוח וענישה
168	ה. חוקי מימון מפלגות בישראל ובעולם על רקע המסורות המשפטיות
177	נספח: בניית מדדי הרגולציה של שנת 2011
183	מקורות

פרק שישי: המלצות למימון פעילות פוליטית
אבי בן בסט ומומי דהן

185

Introduction

iii

Avi Ben-Bassat and Momi Dahan

Abstracts

viii

Avi Ben-Bassat and Momi Dahan

מבוא

אבי בן בסט ומומי דהן

המדיניות הכלכלית מורכבת מהחלטות בנושאים רבים. שני נדבכיה המרכזיים הם המדיניות התקציבית והרפורמות במבנה המשק ובדרכי פעולתן של רשויות השלטון. אלה וגם אלה מחייבים בראש ובראשונה הכנה יסודית – החל בנייתוח ואבחון הבעיה שעל הפרק, עבור בלימוד מניסיוןן של מדינות אחרות וכלה בנייתוח החלופות למדיניות והשלכותיהן על העלות והתועלת של כלל היחידות הכלכליות. הכנת תכנית כלכלית יכולה להתבצע בשלושה דגמים: עבודה פנימית במשרדי הממשלה ובראשם משרד האוצר, ועדה ממשלתית או ועדה ציבורית. אישור ההצעות מחייב החלטת ממשלה ולאחר מכן אישור של הכנסת.

ככל אחד מדגמי הפעולה מעורבים שחקנים רבים. כאשר עבודת ההכנה היא פנימית, מגוון השחקנים קטן יחסית ובדרך כלל כולל את עובדי המשרד המופקד על הנושא. בישראל יש למשרד האוצר כוח עורך יחסית למשרדי ההוצאה, ועל פי רוב משקלו בכל שלבי התכנון גדול לאין ערוך ממשקלם של המשרדים הייעודיים. אולם כאשר המשימה מוטלת על ועדה ממשלתית, מעגל המשתתפים רחב יותר וייכללו בו נציגי כל המשרדים שהנושא בתחום סמכותם. ואם הוועדה היא ציבורית, יצטרפו אליהם גם מומחים מהאקדמיה, ולעתים גם מסקטורים אחרים. גופים חוץ-ממשלתיים – בין שהם מוסדות שלא למטרת רווח ובין שהם בעלי עניין – אינם משותפים בדרך כלל בתהליך ההכנה וקבלת ההחלטות, אך פתוחה לפניהם הדרך להשפיע על תוצאות התהליך במגוון אמצעים – למן הצגת עניינם לפני המתכננים והמחליטים ועד לפעילות ציבורית ותקשורתית.

ריבוי השחקנים מעשיר את הדיון ומאפשר לבחון את הסוגיה שעל הפרק ממגוון זוויות, אולם מטבע הדברים גלומים בו מחלוקות ולעתים אף מטרות מנוגדות. בעת שדנים בתקציב המדינה ילחצו משרדי ההוצאה להגדיל את העוגה, ובייחוד את חלקם בה. מצד אחר, עניינם בעלות העוגה, קרי במסים שצריך להשית על האזרחים, או בגירעון התקציבי הוא משני משום שהצלחתם נמדדת בהיקף השירותים שהם מספקים לציבור. נציגי משרד האוצר, לעומתם, חרדים

גם לגירעון בתקציב ולהשלכותיו על היציבות וגם לנטל המס. כאשר עומדת על הפרק סוגיה מבנית, כמו רפורמה שתכליתה לייצר תחרות באחד מענפי המשק, המחלוקות יכולות להיות מורכבות אף יותר. ייתכנו אף מחלוקות מקצועיות בין הרגולטורים המופקדים על הנושא. לדוגמה, בענף הפיננסי מעורבים רגולטורים ופקידים בכירים אחדים, למשל חמשת המפקחים על השוק הפיננסי, מנכ"ל משרד האוצר והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה.

יתר על כן, קבוצות האינטרסנטים, אשר נהנות מהמצב הקיים, יילחמו בכל כוחן, ובקשת של אמצעים, כדי לסכל רפורמות הפוגעות ברווחתן: הכנת ניירות עמדה מנומקים, העסקת שדלנים, פגיעה במוניטין ובשם הטוב של מתכנני הרפורמה ושיבוש הפעילות הכלכלית בענף שעל סדר היום. כאשר המתנגדים לרפורמה הם ועדי עובדים במפעלים ממשלתיים, הם עלולים גם להשביט שירותים חיוניים כמו נמלים וחשמל ולגרום לתסיסה ציבורית, שתרתיע את הפוליטיקאים. החשש הכבד מכול הוא שבעלי העניין עלולים גם לקנות את המחליטים על ידי תרומות חוקיות ולא חוקיות למסעי הבחירות של הפוליטיקאים, שוחד אישי והבטחת משרות עתידיות לרגולטורים.

החשש שתרומות פרטיות לפוליטיקאים תזהמנה בשחיתות את תהליך הבחירות ואת פעילות הממשלה התעורר כבר בראשית המאה העשרים. כפועל יוצא אסרה ארצות הברית על חברות עסקיות לתרום למסעי הבחירות. בהדרגה הורחבו ההגבלות ונוספו גם דרישות לדיווח ולשקיפות. תהליך ההסדרה של מימון הפוליטיקה גלש גם למדינות אחרות. התפשטותו והעמקתו נמשכו כמעט לכל אורך המאה העשרים, וגם בשנים האחרונות אנו עדים לשינויים בחוקים אלה בכמה מדינות. הרגולציה לא מנעה את השחיתות, ובמדינות רבות, מתפתחות ומפותחות, התרחשו שערוריות פוליטיות רבות סביב מימון מרוצי בחירות. גם מקומה של ישראל לא נפקד מרשימת השערוריות. מדינות אחדות ניסו להתמודד עם הבעיה על ידי שינויים ברגולציה של מימון פעילות פוליטית, כמו הגדלת המימון הציבורי למפלגות ולמועמדים מצד אחד והחרפת ההגבלות על תרומות פרטיות מצד שני. המימון הציבורי תורם להגדלת שוויון ההזדמנויות במערכת הפוליטית, שכן הוא מאפשר גם לחסרי אמצעים עצמיים להתמודד על משרות שלטוניות. מנגד הוא מעצים את התחרותיות בין המועמדים, משום שהוא ניתן על בסיס קריטריונים זהים ולכן מגדיל את הביקוש לתרומות. הגבלת התרומות הפרטיות מפחיתה גם את היקפן וגם את השחיתות, אך בה בעת מגדילה את

הביקוש לתרומות לא חוקיות, שהשחיתות הכרוכה בהן גדולה אף יותר. מאליה עולה השאלה מה התמהיל הרצוי למימון הפעילות הפוליטית.

ספר זה מתמקד בשתי הסוגיות המרכזיות שתיארנו לעיל: הראשונה – תהליך קבלת ההחלטות על מדיניות כלכלית; והשנייה – החשש שהוא יזוהם בשחיתות בידי בעלי עניין, שישחדו את הפוליטיקאים באמצעות תרומות למסעי הבחירות, ובתמורה יטו האחרונים את ההחלטות על חשבון רכוש הציבור. שלושת הפרקים הראשונים בספר עוסקים בטיב תהליך קבלת ההחלטות ובמאזן הכוחות בין מקבלי ההחלטות ובינם לבין בעלי העניין. שלושת הפרקים האחרונים מתמקדים ברגולציה של מימון פעילות פוליטית בעולם ובישראל, ביתרונותיה למבנה הדמוקרטי ובהשלכותיה על השחיתות.

בפרק הראשון מנותחים המניעים לרפורמות מבניות ומאזן הכוחות בין השחקנים הפועלים בזירה – הפוליטיקאים, הרגולטורים ובעלי העניין. תרומתו הייחודית של הניתוח היא בבחינת ההשפעה של המחלוקות בקרב הרגולטורים והפקידות הבכירה על סיכויי הרפורמה. בחינת ההשערות נערכה באמצעות ניתוח של 32 ניסיונות לרפורמה של השוק הפיננסי בישראל. נמצא כי למידת ההסכמה בין הרגולטורים ולעוצמת ההתנגדות של האינטרסנטים השפעה חשובה ומובהקת על ההסתברות לביצוע רפורמה מבנית. המחלוקות ועוצמת האינטרסנטים גרמו לניסיונות חוזרים ונשנים עד לאישור הרפורמות, ובממוצע נדרשו כ-10 שנים עד ליישומה של כל רפורמה.

בפרק השני מוצעות המלצות ליזמי רפורמות כיצד להגדיל את הסיכוי למימוש הצעותיהם. ההמלצות מתבססות על תוצאות המחקר ליישום רפורמות בשוק הפיננסי וכן על ניסיון רחב של יוזמות לרפורמות בענפים אחרים בישראל. ההמלצות מתמקדות במסמכים שיש להכין כדי להתניע את המהלך, בעיתוי הרצוי לנקוט יוזמה – אגב הבחנה בין חלונות הזדמנויות צפויים, כמו שנה ראשונה לכהונת ממשלה חדשה – במועד הגשת התקציב ובדרכים להיערך לפתיחת חלונות מקריים שלא נצפו מראש.

הפרק השלישי בוחן את התהליך של ניתוח המדיניות במשרד האוצר. גיבוש המדיניות הכלכלית מתבסס על שלושה דגמים של עבודה: צוות פנימי, ועדה בין-משרדית וועדה ציבורית. החולשה המרכזית היא בעבודה הפנימית של אגף התקציבים, שאינו מקפיד על ניתוח עלות-תועלת מסודרת, ובכך שהערכת ההשלכות של המדיניות המוצעת לוקה בחסר. כשלים התגלו גם בעבודת הוועדות –

אין מתודולוגיה אחידה וסדורה של ניתוח הבעיות ואין הערכת החלופות לפתרון. בשל כך טיב הדוחות אינו אחיד והוא תלוי בהרכב הוועדה ובעומד בראשה. הפרק הרביעי מציג מסגרת תאורטית לניתוח ההשפעה של מגוון אמצעי המימון של פעילות פוליטית על השחיתות. השערות המודל נבחנו באמצעות נתונים על הרגולציה של מימון מפלגות ובחירות ב-85 מדינות. אפיון הרגולציה נעשה על ידי בניית מדדים למגוון אמצעי המימון הציבורי, לעוצמת ההגבלות והאיסורים על תרומות פרטיות ולשקיפות הדיווחים. ניתוח המדדים מלמד שככל שהמימון הציבורי גדול יותר, מידת השחיתות הנתפסת קטנה יותר, ואילו החרפת האיסורים וההגבלות על גיוס תרומות פרטיות מעצימה את השחיתות הנתפסת. עוד נמצא כי החרפת ההגבלות על תרומות פרטיות יחד עם הרחבת המימון הציבורי – שילוב שכיח ברפורמות של מימון הפעילות הפוליטית – נוטות להגביר את השחיתות הנתפסת.

הפרק החמישי סוקר את ההתפתחות של חוקי מימון הפעילות הפוליטית בישראל ומשווה את החוקים ואת המימון בפועל לנהוג במדינות המפותחות. המימון הציבורי למימון פעילות פוליטית בישראל הוא מן הנדיבים ביותר במדינות המפותחות. ישראל חריגה במיוחד בהיקף המימון המוקצה לבחירות – ההוצאה הציבורית יחסית למספר בוחריה גבוהה מכל מדינה אחרת. לעומת זאת, ישראל אימצה את כל האיסורים על תרומות פרטיות הנהוגים בעולם, והיקף התרומות שהיא מאפשרת ליחידים הוא הנמוך ביותר. בפרק זה בחנו גם את הגורמים לשונות ברגולציה של מימון בחירות שאימצו מדינות שונות ומצאנו כי ההסבר העיקרי להבדלים טמון במסורת המשפט הנהוגה בהן.

הפרק השישי, החותם את הספר, מציג את המלצותינו לשינוי הרכב המימון של הפעילות הפוליטית בישראל על בסיס המחקרים לעיל: (1) אנו ממליצים לצמצם את המימון מקופת המדינה הן לבחירות והן לפעילות שוטפת; (2) מנגד אנו ממליצים להגדיל את תקרת התרומות המותרת ליחידים; (3) אנו מציעים להותיר על כנם את כל האיסורים הקיימים בחוק על הענקת תרומות לפעילות פוליטית.

פרק ראשון

מחלוקות, אינטרסים ופוליטיקה ברפורמות מבניות

אבי בן בסט

תקציר

בפרק זה מנותחים המניעים לרפורמות מבניות ומאזן הכוחות בין השחקנים המשפיעים על יישומן – הפוליטיקאים, הרגולטורים ובעלי העניין. תרומתו הייחודית של המחקר המובא כאן היא בבחינת ההשפעה שיש למחלוקות בקרב הרגולטורים והפקידות הבכירה על יישום הרפורמות. מחלוקות מקצועיות מאותתות לפוליטיקאים כי רמת הסיכון בביצוע הרפורמה גבוהה, ולפיכך הן מחלישות את ביטחונם בהצעה. מחלוקת גם מקלה את מלאכתם של האינטרסנטים ומגבירה את האפקטיביות שלהם מול הפוליטיקאים. במחקר נותחו 32 ניסיונות לרפורמה של השוק הפיננסי בישראל. נמצא כי למידת ההסכמה בין הרגולטורים ולעוצמת ההתנגדות של האינטרסנטים יש השפעה חשובה ומובהקת על ההסתברות לביצוע רפורמה מבנית. בעקבות המחלוקות ועוצמת האינטרסנטים נעשו ניסיונות חוזרים ונשנים לאישור הרפורמות, ובממוצע נדרשו כ-10 שנים עד ליישומה של כל רפורמה.

* נוסח מקוצר של מאמר זה פורסם ב-2011 ב-*Journal of Law and Economics*. אני מודה לעוזרי המחקר מיקי יפרח ואלי ברגלס על עבודה מדויקת ומעולה; וכן לצבי אקשטיין, מומי דהן, שאול לאך, סם פלצמן ויוג'ין קנדל על הערותיהם המועילות.

א. מבוא

לרפורמות מבניות תרומה חשובה להקצאה יעילה של המקורות במשק ולצמיחה בת קיימא, אך כמעט תמיד יימצאו להן מתנגדים. מקצתם בשל ספקנותם ורובם מתוך רצון לשמר את האינטרסים הכלכליים העודפים שהמבנה הקיים מעניק להם. בשל כך תהליך היישום של רפורמות מבניות עתיר מכשולים וממושך מאוד. מטרת המחקר היא לנתח את המניעים לרפורמות מבניות ואת מאזן הכוחות בין השחקנים המשפיעים על יישומן – הפוליטיקאים, הרגולטורים ובעלי העניין. במיוחד אעמוד על החשיבות של קונסנזוס בין הרגולטורים ועל העוצמה של בעלי העניין.

השאלה מדוע רפורמות שמגדילות את רווחת הציבור נדחות שוב ושוב מעסיקה את החוקרים זמן רב. הדיון התמקד בשני סוגי רפורמות: תכניות כלכליות לייצוב המשק; ושינויים מבניים שנועדו ליצור תחרות בענפים מונופוליסטיים או להפחית את מעורבות הממשלה בפעילות העסקית. חלק מהגורמים לעיכוב הרפורמות משותפים לשני הנושאים. לדוגמה, ככל שהמשבר הכלכלי עמוק יותר, הסיכויים למימושן של הרפורמות משני הסוגים גדול יותר. אולם הסיבות לדחיית הביצוע של רפורמות מבניות מורכבות יותר מהסיבות לדחייה של תכניות ייצוב. בעוד שמתכניות ייצוב נהנים כולם, אם כי לא במידה שווה, רפורמות מבניות מגדילות את הרווחה של רוב הציבור על חשבון קבוצה קטנה, שנדרשת לוותר על הרנטות שמבנה הענף הקיים מעניק לה. מטבע הדברים האינטרסנטים ייאבקו נגד היוזמות לשנות את מבנה הענף וינסו לסכלן, או לפחות להקשותן.

עד שנות השבעים של המאה הקודמת רווחה הגישה שרפורמות במבנה של ענף מסוים והסדרה של הפעילות בו מונעות על ידי האינטרס הציבורי, כך שמטרת הממשלה היא למקסם את הרווחה החברתית. בראשית שנות השבעים התפתחה גישה חדשה שטענה כי הרגולציה מונעת בעיקר על ידי האינטרס הפרטי. כלומר, כל השחקנים בזירה – קובעי המדיניות מחד גיסא והתעשיות המפוקחות מאידך גיסא – פועלים כדי למקסם את התועלת האישית שלהם מהסדרת הפעילות בענפים אלה. אמנם חובתם של הפוליטיקאים והמפקחים להגן על האינטרס הציבורי, אבל יש חשש כבד שהתעשייה המפוקחת, שהיא

בעלת עניין, תשבה אותם באמצעות שוחד בהווה או בעתיד. סטיגלר (Stigler 1971, 1988) טען כי אמנם בעלי העניין רוצים למקסם את תועלתם, אך יש להם הוצאות על התארגנות ועל איסוף מידע על מנת לספק לפוליטיקאים קולות ותרומות. לפיכך הרגולציה שתיושם תלויה גם ביכולת ההתארגנות של בעלי העניין ובגודלם. פלצמן (Peltzman, 1976, 1989) הוסיף כי גם לצרכנים יש כוח מסוים, המתבטא בהצבעה בקלפי ותרומות, ולכן הגנה מוחלטת על האינטרסים של היצרנים אינה האסטרטגיה הדומיננטית של הפוליטיקאים. לדעתו, הפוליטיקאים יבחרו אסטרטגיה שתקצה את התועלות בין כל בעלי העניין (יצרנים וצרכנים), כך שתועלתו של הפוליטיקאי עצמו תהיה מרבית. בקר (Becker, 1983) הוסיף כי ההתערבות של פוליטיקאים על ידי הסדרה מביאה לעיוותים הפוגעים בתוצר, ולפיכך שיקולי האופטימיזציה של הפוליטיקאים יתחשבו גם במחיר של העיוותים הללו.

בעוד שכל החוקרים מייחסים חשיבות רבה למאזן הכוחות בין הפוליטיקאים לבין האינטרסנטים, יש מחלוקת באשר לחשיבותם של פקידי השירות הציבורי הפועלים בזירה. חלק מהחוקרים (למשל, Weingast and Moran, 1983; McCubbins and Schwartz, 1984; Weingast, 1984) מיישמים את מדיניות בית הנבחרים, וכי אין בכוחם להכתיב מדיניות עצמאית (גישה הידועה בשם "Congressional Dominance"). חוקרים אחרים (למשל, Moe, 1985, 1987; Rothenberg, 1988; Niskanen, 1971; Clarkson and Muris, 1981) שמדגישים דווקא את בעיית הסוכן. כלומר, מרגע שהמפקח ממונה על ידי הפרלמנט או הממשלה, הוא מנצל את כוחו כדי ליישם את סדר היום שלו או אפילו להגשים את מטרותיו האישיות. לעומת זאת ספילר (Spiller, 1990) טוען כי שתי הגישות הן פינתיות ולמעשה האינטרסנטים והמחוקקים מתחרים ביניהם על ההשפעה שתהיה להם על החלטות המפקחים ומנסים למשוך אותם לצדם.

גם חוקרים שתומכים בתאוריית הסוכן מגבילים אותה לחופש הפעולה שיש למפקחים ליישם את החוק, ולא ליוזמות חקיקה רפורמטיביות. תפיסות אלה נגזרות בעיקר ממבנה המערכת הפוליטית והממשלית בארצות הברית, שהמשטר בה הוא נשיאותי. גם הביסוס האמפירי להשערות אלה נסמך ברובו

על הניסיון האמריקאי. במדינות אירופה, וכן במדינות אחרות שהמשטר בהן הוא פרלמנטרי, למפקחים ולפקידות הבכירה במשרדי הממשלה יש משקל רב בתהליך הרפורמות, הן כיוזמים של שינויים במבנה השווקים והן בניסוח ההצעות האופרטיביות. יתרה מזו, המדינות החברות באיחוד האירופי האצילו סמכויות שהיו בידי הממשלה לרשויות הסדרה פדרליות (supra-national authorities), משום שלהערכתן הלחץ של האינטרסנטים על הפוליטיקאים וחששותיהם של הפוליטיקאים מכישלון מקטינים את הסיכוי לרפורמות מבניות. ואכן, שינוי זה עמד ביסוד ההצלחה של הרפורמות המבניות ליצירת תחרות בשווקים המונופוליסטיים באיחוד האירופי החל בשנות התשעים (Boeri, 2005).

הספרות, גם זו שמדגישה את תרומתו של הדרג המקצועי, וגם זו שמבליטה את סכנת המפקח השבוי, מתייחסת לדרג המקצועי כאילו היה עשוי מעור אחד. אולם רפורמה במבנה שוק של ענף מסוים נוגעת לכמה מפקחים ופקידים בכירים בו זמנית, ואלה עשויים לאמץ דעות מנוגדות. לדוגמה, על השוק הפיננסי ברוב המדינות מפקחים שלושה או ארבעה רגולטורים, ויש להניח שבגיבוש הרפורמות שותפים גם פקידים בכירים במשרד האוצר ובבנק המרכזי. בין הפקידים ייתכנו חילוקי דעות (מסיבות מקצועיות או מסיבות תועלתניות), שעלולים לגרום לביטול הרפורמה או לדחייתה לזמן רב. לדוגמה, הוויכוח בין המפקחים הפיננסיים בארצות הברית לגבי ההגדרה מהו בנק ומה מרחב פעולתו נמשך שמונה שנים, שבהן שותקו שינויי החקיקה בתחום (Woolley, 1993). תרומתו הייחודית של מחקר זה היא בבחינת ההשפעה של מידת ההסכמה בקרב הפקידות המקצועית על סיכויי היישום של הצעה לרפורמה מבנית.

במסגרת המחקר אבדוק את מכלול הגורמים המשפיעים על הממשלה והכנסת לאמץ רפורמות מבניות. ראשית, הגורמים המבטאים את האינטרס הציבורי, כמו מידת התחרות בענף ותנאי הרקע המקרו-כלכליים. שנית, כוחם היחסי של השחקנים בזירה. תרומת הכוח הפוליטי של הממשלה נבחנה במחקרים רבים בתחום. כן יוחסה חשיבות להתנגדות האינטרסנטים, אך לא נבחנה ההשפעה של עוצמת התנגדותם. במחקר זה ייבחן לראשונה מאזן הכוחות בין כל השחקנים בזירה – האינטרסנטים, הרגולטורים והכוח הפוליטי של הממשלה.

הבדיקה האמפירית של ההשערות תיעשה בעזרת בחינת תהליך הליברליזציה של השוק הפיננסי בישראל. בעבר אופיין השוק הפיננסי בישראל במעורבות

ניכרת של הממשלה וברמת ריכוזיות גבוהה מאוד של הבנקים. בשנת 1985 החלה הממשלה בתהליך של מעבר לכלכלת שוק, שהתבטא גם בסדרת רפורמות בשוק הכספים, ההון ומטבע חוץ. השינוי המצטבר במבנה השוק הוא ניכר, אולם המאבק על כל אחת מהרפורמות היה קשה, ובעקבות כך תהליך הליברליזציה של השוק הפיננסי נמשך כבר 20 שנים. יש הצעות שלא מומשו עד היום, ויש הצעות שיצאו לפועל רק בניסיון השלישי, או אפילו השישי. ריבוי הניסיונות עד להצלחה אפשר לי לבנות מאגר נתונים ייחודי המספק הזדמנות להשוות את התנאים ששררו בכל אחד מהם, לבחון מה חסר בניסיונות שכשלו ומה המשותף לניסיונות המוצלחים.

מבנה המאמר יהיה כדלקמן: בפרק השני אציג את הגישה האנליטית לגורמים הקובעים את ההסתברות ליישומן של רפורמות מבניות. בפרק זה ינתחו הביקוש לרפורמה ומאזן הכוחות בין השחקנים החורצים את גורלה, מתוך שימת דגש על ההשלכות של חילוקי דעות בין המפקחים ועוצמת ההתנגדות של האינטרסנטים. בפרק השלישי אציג את מאפייני השוק הפיננסי בישראל ואת הניסיונות לשנות את מבנהו ואת כוחם של האינטרסנטים, עמדוניהם של המפקחים והכוח הפוליטי של הממשלה. באמצעות נתונים אלה אמוד את השפעתם על ההסתברות ליישום רפורמות מבניות. הפרק הרביעי יחתום את המאמר בסיכום ומסקנות.

ב. הגישה האנליטית

כאמור, שתי גישות רווחות בהסבר המניעים לרגולציה של השווקים: הראשונה, גישת האינטרס הציבורי, גורסת כי מטרת הממשלה היא למקסם את הרווחה החברתית, ולכן היא תפעל להגברת התחרות והיעילות בשווקים גם במחיר פגיעה באינטרסים קיימים; השנייה, גישת האינטרס הפרטי, גורסת כי קבוצות אינטרסים יפעילו את כוחן כדי לשבות את קובעי המדיניות, כך שהן ייהנו מרנטות על חשבון אחרים. בשנים האחרונות התפתחה ספרות ענפה המראה שגישת האינטרס הפרטי מסבירה טוב יותר את הרפורמות בשווקים הפיננסיים. כך, קרוזנר וסטרן (Kroszner and Strahan, 1999) מוכיחים זאת בכל הנוגע לעיתוי רפורמת הסינוף של בנקים במדינות שונות של ארצות הברית; רג'אן

ווינגלז וכן בראון ורדאץ (Rajan and Zingales, 2003; Braun and Raddatz, 2008) מראים שההתפתחות הפיננסית של משקים שונים גדלה כאשר הם פתוחים יותר לתנועות בינלאומיות של סחר והון; ובנמלך ומוסקוביץ' (Benmelech and Moskowitz, 2010) מצביעים על תקפות גישת האינטרס הפרטי בעזרת חקירת חוקי ריבית הנשך (usury laws) במאה התשע עשרה בארצות הברית. אני אמשיך באותו קו מחקר. לפיכך אבחן את מאזן הכוחות – הציבורי והפרטי – שהביאו לכישלון, או להצלחה, של הצעות לליברליזציה של השוק הפיננסי בישראל. בחינת האינטרס הציבורי מנוסחת בהשערות 1 ו-2.

השערה 1: ככל שרמת המעורבות של הממשלה בשוק גבוהה יותר, וככל שעוצמת התחרות נמוכה יותר, הביקוש של הציבור לרפורמה כלכלית גדול יותר.

התנאים המקרו-כלכליים במשק משפיעים גם הם על הביקוש לרפורמות. משבר כלכלי המתבטא באבטלה, חוב חיצוני ואינפלציה גבוהים יוצר אווירה של דחיפות ופתיחות לשינויים מבניים. רקע משברי תורם בעיקר לאימוצן של תכניות ייצוב, אולם המשבר הוא גם שעת כושר לכרוך יחד אתן רפורמות לשינוי בשיטה הכלכלית.¹

השערה 2: ככל ששיעור האבטלה, החוב החיצוני ושיעור האינפלציה גבוהים יותר, הביקוש של הציבור לרפורמה כלכלית גדול יותר.

1.1. הפקידות המקצועית וחשיבות הקונסנזוס

קבוצת הגורמים השנייה, שהיא ליבת מאמר זה, משקפת את מאבק הכוחות החרף בין האינטרסנטים לבין הציבור. כל הרפורמות מחייבות חקיקה על ידי הפרלמנט,

1 חוקרים אחרים (למשל, Bates and Krueger, 1993; Harberger, 1993; Bresser-Pereira, 1996; Rodrik, 1994; Williamson, 1994; Sachs, 1993) מציינים גם כי משבר כלכלי מעורר את יצר הלמידה ממשקים שמתפקדים בהצלחה לאורך זמן ותורם לייבוא המבנה והמדיניות השוררים בהם.

או לפחות אישור הממשלה, כך שהכוח הפורמלי נמצא בידי הפוליטיקאים. אולם לפקידות הבכירה במשרדי הממשלה ולממונים על רשויות מפקחות יש משקל נכבד במאזן הכוחות החורץ את גורלן של רפורמות מבניות.

לעתים קרובות הפקידים והמפקחים הם היזמים של רפורמות מבניות. לממונים על רשויות הפיקוח יש תפיסת עולם משלהם וסביר להניח שישאפו ליישמה. אולם גם כאשר הם מיישמים את האידאולוגיה של הפוליטיקאים שבחרו בהם, השפעתם על פרטי הפתרון המוצע ועל תוצאותיו גדולה מאוד. רפורמות בענפים מונופוליסטיים, או אוליגופוליסטיים, הן מורכבות מאוד ומחייבות מומחיות רבה. לגיבוש מתכון הרפורמה, שמטבע הדברים מופקד בידי הפקידות המקצועית, השפעה מהותית על הנוסח הסופי של החוק. זאת ועוד, בשל מורכבות הבעיות הקשורות במבנה שוק, גם היוזמה לרפורמות מקורה במקרים רבים במפקחים. לדוגמה, ההצעות לרפורמה בארצות הברית ב-1982 בהגדרתו של "בנק שאינו בנק" ובהגבלות הגיאוגרפיות על מרחב ההתרחבות של הבנקים, נולדו ביוזמת הפדרל ריזרב בורד (Federal Reserve Board of Governors), משרד המפקח על המטבע (Comptroller of the Currency; OCC) והתאגיד הפדרלי לביטוח פיקדונות (Federal Deposit Insurance Corporation; FDIC). רק בעקבות הוויכוח בין הרגולטורים החל הדיון בוועדות הקונגרס והסנט (ראו Woolley, 1993).

חוקרים רבים הדגישו את יחסי הגומלין בין האינטרסנטים לבין המפקחים, והגישה שרווחה שנים רבות היא תאורית המפקח השבוי. כלומר, המפקחים מקלים על המפוקחים, ואולי אף בולמים רפורמות שעלולות לפגוע באינטרסים שלהם תמורת שוחד ישיר או מתוך תקווה לזכות במשרה עתידית בתעשייה המפוקחת. ייתכן גם שהמפקחים ייכנעו ללחצם של האינטרסנטים מחשש שאלה יפגעו בשמם הטוב, יערערו על יכולתם המקצועית ויקטינו בכך את סיכויי העסקתם בעתיד. דל באו (Dal Bó, 2006) סיכם את הידע המחקרי בסוגיה ומצא כי אין תמיכה אמפירית מספקת לתפיסה זו וכי רוב הטענות מתבססות על ממצאים עקיפים, כמו הקשר בין מדדי שחיתות ליעילות.

היעדר ממצאים אמפיריים לפעולות שביסודן הן פליליות הוא לא בהכרח הוכחה לאי-קיומן. אולם נראה כי יש נטייה להפריז בחשיבותו של היבט המפקח השבוי (שם), בהשוואה למניעים אחרים שמשפיעים על דרכי הפעולה

של הפקידות הבכירה בשירות הציבורי ועל המפקחים. ראשית, עמידה על עקרונות עשויה להניב למפקח תמורות חליפיות, כמו מעמד בקהילה, יוקרה וקידום מקצועי למשרות בכירות יותר. ייתכן אף שכושר עמידתו של המפקח מול התעשייה המפוקחת ובקיאותו ייחשבו נכס לאחר פרישתו וישפרו את סיכוייו להיות מועסק על ידה (Che, 1995). אין גם לזלזל בתרומת הנורמות של המפקח על החלטותיו. התועלת של כולנו גדלה כאשר אנחנו מצליחים לממש את הנורמות שעליהן חונכנו והתפיסה הכלכלית שבה אנו דוגלים (Akerlof and Kranton, 2000).

גם כאשר מבנה הענף ומצב המשק מחייבים רפורמות מבניות ייתכנו מחלוקות בין אנשי המקצוע על תוכנן של הרפורמות, על העיתוי הרצוי ועל קצב הביצוע.² המחלוקות על תוכן הרפורמות נובעות ממגוון סיבות: הערכות שונות בעניין חומרת הבעיה, היכולת ליישם תכנית שאפתנית, מחיר ההתאמה של הענף והמשק למצב החדש ושונות בתפיסת העולם הכלכלית, או משום שחלק מהמפקחים מצפים למשרה עתידית בענף.

הדיון בקונסנזוס בספרות העוסקת ברפורמות כלכליות התמקד בחשיבותו של הקונסנזוס החברתי,³ ואילו במאמר זה הוא מתמקד בהערכת מידת ההסכמה בקרב הפקידות המקצועית ובאמידת השפעתה על אימוצן של רפורמות מבניות. כמעט בכל הרפורמות מעורבים כמה פקידי ציבור ומפקחים. למשל, בענף הפיננסי במדינות רבות יש שלושה מפקחים, ובדרך כלל גם לרשות להגבלים עסקיים יש השפעה בכל מה שקשור לתחרות בענף. בנוסף, גם ראשי משרד האוצר והבנק המרכזי מעורבים בתהליך. לקונסנזוס בקרב אנשי המקצוע יש חשיבות מכרעת בכל הנוגע לסיכויי ישימותה של הצעה לרפורמה. לפוליטיקאים

2 לסיכום הדעות בנושא ראו Ben-Bassat, 2002.

3 אין הסכמה בקרב החוקרים בעניין חשיבותו של הקונסנזוס החברתי באימוצן של רפורמות כלכליות. לפירוט ראו Williamson and Haggard, 1994. כן ראו Bruno 1993. בגורמים הדרושים להצלחת רפורמה לייצוב וליברליזציה מנו ויליאמסון והגרד (Williamson and Haggard, 1994) גם את ההסכמה בקרב הצוות הכלכלי. המחברים לא אמרו את מידת ההסכמה ולא בחנו את חשיבותה היחסית, אלא ציינו כי ב-11 מדינות שבהן בוצעו רפורמות מקרו-כלכליות לייצוב וליברליזציה שהתמידו לאורך זמן התקיים קונסנזוס בקרב הצוות הכלכלי.

אין כלים להכריע במחלוקות מקצועיות. יתרה מזו, מחלוקת מאותתת להם שרמת הסיכון בביצוע הרפורמה גבוהה, והיא מחלישה את ביטחונם העצמי של המחליטים. רפורמות מבניות נתקלות בהתנגדות גם של בעלי עניין. מחלוקת בין אנשי המקצוע מקילה את מלאכתם של האינטרסנטים ומגבירה את האפקטיביות שלהם מול הפוליטיקאים. לכן במקרים כאלה הפוליטיקאים יירתעו מלבצע מהלך כלשהו או יאמצו את ההצעה המתונה ביותר. זאת ועוד, במערכת מרוכבת פקידים ומפקחים די שהתעשייה המפוקחת תשבה חלק מהם כדי לסכל את סיכוייה של הרפורמה.

השערה 3: ככל שמידת ההסכמה בקרב הפקידות המקצועית גדולה יותר, הסיכוי לאימוץ הרפורמה גדול יותר.

2.2. התנגדות בעלי העניין

קבוצות האינטרסנטים הנהנות מהמצב הקיים יילחמו בכל כוחן לסכל את הרפורמות בעזרת קשת של אמצעים: תרומות למסעי הבחירות של הפוליטיקאים, שוחד והבטחת משרות עתידיות. כאשר המתנגדים לרפורמה הם ועדי עובדים הם עלולים להשביח שירותים חיוניים ולגרום תסיסה ציבורית שתרתיע את הפוליטיקאים.⁴

השערה 4: ככל שעוצמת ההתנגדות של בעלי עניין גדולה יותר, הסיכוי לאימוץ הרפורמה קטן יותר.

עוצמת ההתנגדות של קבוצות האינטרסנטים תלויה בגורמים אחדים: ביכולתם לפגוע בפוליטיקאים – במישרין על ידי הפסקת תרומות, ובעקיפין על ידי שיבוש הפעילות הכלכלית במשק – במבנה השוק בענף ובוהות האינטרסים בין חברי הקבוצה – ככל שהקבוצה הומוגנית יותר והענף תחרותי פחות כוחה רב יותר.

4 סקירת מכלול אמצעי ההשפעה שיש לבעלי עניין על תהליך קבלת ההחלטות במישרין ובעקיפין ראו Spiller and Liao, 2006.

ב.3. הכוח הפוליטי

מי שמחליט על ביצוע הרפורמות הם הפוליטיקאים. אימוץ רפורמות כלכליות תלוי במידה רבה בתפיסת עולמם, ובהקשר שלנו, בחשיבות שהם מייחסים להגברת התחרות ולצמצום מעורבות הממשלה בפעילות הסקטור העסקי. החלטות הנשיא או הממשלה תלויות לא רק במידת השכנוע בכך שמדובר בטובת המשק, אלא גם באפשרות לזכות בנקודות אישיות ובהכרה ציבורית, ובעיקר בשיקולים של כיצד ישפיעו החלטותיהם על יכולתם להיבחר מחדש. רכיב ההצלחה האישית מושפע ממידת ההסכמה בקרב הפקידות המקצועית – מחלוקת חריפה תערער את ביטחונם בהצלחת התכנית, והם יימנעו מלאשרה. הכוח הפוליטי ליישום רפורמות תלוי לא רק בעמדותיהם של השרים הנוגעים בדבר אלא גם בעוצמתו ויציבותו של השלטון. מחקרים אמפיריים מראים כי הסיכויים ליישום רפורמות גדולים יותר במשטרים נשיאותיים או במשטרים פרלמנטרים שבהם לממשלה יש רוב מוצק בפרלמנט (Veiga Francisco, 2000; Hamman and Prati, 2002; Mudambi, Navarra, and Paul, 2002; Alesina, (Ardagna, and Trebbi, 2006).

השערה 5: ככל שעוצמת הקואליציה הממשלתית גדולה יותר, הסיכוי לאימוץ הרפורמה גדול יותר.

ג. הניתוח האמפירי

הבחינה האמפירית של ההשערות תיעשה על ידי בחינת תהליך הליברליזציה של השוק הפיננסי בישראל. עד מחצית שנות השמונים של המאה הקודמת הייתה המערכת הפיננסית בישראל רחוקה מאוד מקיום התנאים ההכרחיים לתחרות משוכללת. משתי סיבות: ראשית, התערבות עמוקה של הממשלה בכל מגזרי השוק – בשוק הכספים, בשוק ההון ובתנועות ההון הבינלאומיות; שנית, המבנה האוליגופוליסטי של מערכת התיווך הפיננסי.

1.1. מעורבות הממשלה בשוק הפיננסי

הממשלה התערבה בכל הפעילויות בשוק – בגיוס הון, בהקצאתו ובקביעת התשואות. הסיבות להתערבות המסיבית היו מגוונות והשתנו במרוצת הזמן. עד 1973 המטרה העיקרית הייתה קידום יעדים חברתיים, כמו אכלוס אזורי פיתוח ומגורים לעולים ולזוגות צעירים; יעדים כלכליים מועדפים במגזר העסקי, כמו יצוא והשקעות בנכסים קבועים; וכן הוזלה של עלות מימון הגירעון בתקציב הממשלה. כדי להשיג את יעדיה ניתבה הממשלה חלק מכריע מהחסכון הפרטי לקופתה באמצעים מנהליים ובמחיר זול יותר מהמחיר שהיה עשוי להיקבע בתנאי תחרות.

הממשלה השתמשה בקשת מגוונת מאוד של אמצעים על מנת לשמר את שליטתה בשוק הפיננסי ולהכתיב את סדר העדיפות שלה: הגבלות מנהליות, שיעורי נזילות יוצאי דופן, מכסות אשראי ופטורים ממכסות אלה, הגבלות על תנועות הון בינלאומיות ושיעורי מס וסבסוד מפלים. למעשה, השוק הפיננסי היה כמעט מולאם. כדי להמחיש את ממדי ההתערבות אציין שני אינדיקטורים: המשקיעים המוסדיים, כמו קופות הפנסיה, חויבו להשקיע 93% ממקורותיהם באגרות חוב ממשלתיות בלתי סחירות; משקל האשראי המוכוון על ידי הממשלה הגיע ל-60% באפיקים קצרי הטווח ול-65% בהלוואות לדיור (לוח 1). בשל כך התייקר מחיר המימון הממוצע לסקטור הפרטי ושונותו גדלה (Ben-Bassat, 2002).

2.2. התחרות בשוק הפיננסי

מערכת הבנקאות בישראל מאופיינת במבנה אוליגופוליסטי. קרי, בנקים ספורים שולטים בחלק ניכר מהפעילות הפיננסית במשק. לדוגמה, כשני שלישים מסך הנכסים במערכת הבנקאות מרוכזים בידי שני הבנקים הגדולים. השוואה בינלאומית מורה שהריכוזיות בבנקאות הישראלית היא מהגבוהות ביותר בעולם המערבי – מדד הרפינדל לריכוזיות בבנקאות הישראלית ב-1985 היה 0.29, לעומת 0.12 בארצות המפותחות. קשה לייחס תופעה זו לניצול יתרונות לגודל. רוטנברג (1994) מצא כי היתרונות לגודל בבנקאות הישראלית מתמצים בבנק שגודלו נע בין 9% ל-12% מהיקף השוק. ואכן הפער בין הריבית על אשראי לטווח קצר לבין ריבית הפיקדונות בישראל היה גבוה בשיעור יוצא דופן, ובשיאו הוא הגיע לכ-41% בשנת 1985 (לוח 1).

לוח 1

המניעים לרפורמה בשוק הפיננסי

שנה	מדד הריפנדל לריכוזיות בענף הבנקאות		מדד החופש הכלכלי בשוק הפיננסי		מסקל האשראי המוכוון בסך האשראי הבנקאי (ב-%)	המרווח הפיננסי בין אשראי לפיקדונות לטווח קצר (%)	שיעור האבטלה
	ישראל	הפער בין ישראל לבין OECD*	ישראל	הפער בין ישראל לבין OECD*			
1985	0.29	0.17	1.1	-6.6	60.5	40.7	6.7
1990	0.29	0.17	3.8	-4.4	25.4	16.4	9.6
1995	0.22	0.11	4.9	-3.1	8.2	9.2	6.8
2000	0.21	0.07	6.1	-2.0	4.0	7.8	8.8
2004	0.23	0.07	7.2	-1.3	5.7	7.1	10.4

* לא כולל את הונגריה, סלובקיה, פולין וצ'כיה.

נוסף על כך הבנקים בישראל עסקו בקשת הפעילויות הרחבה ביותר בשוק ההון, בכלל זה ניהול קופות גמל, שהן חלק ממערך הפנסיה בישראל. שני הבנקים הגדולים גם שלטו בתאגידים ריאליים רבים, שמשקלם בתוצר גבוה יחסית. פעולות תיווך פיננסיות של קופות גמל וקרנות נאמנות משמשות תחליף לפעילות הבנקאית הקלסית, ולכן שליטת הבנקים בהן מקטינה את התחרות (Yosha, 1995). שליטת הבנקים בתאגידים ריאליים יוצרת שוק שבוי, ולכן גם היא פוגעת בתחרות ומהווה מחסום כניסה לענף. נוסף על כך, השילוב של היעדר תחרות עם מגוון עיסוקים רחב מגדיל את הסיכויים לניצול ניגודי עניינים פוטנציאליים. ואכן, מחקרים אחדים מצביעים על ניצול ניגודי עניינים בפועל גם בשנות התשעים (ראו בלס, 1996; Ber, Yafeh, and Yosha, 1997).

3.3. הרפורמות בשוק הפיננסי

בעקבות תכנית הייצוב ב-1985, ובעיקר מתחילת 1987, פעלה הממשלה בהדרגה לשכלול השווקים הפיננסיים. לפיכך הרפורמה בשוק הפיננסי בישראל עסקה בשני תחומים עיקריים – צמצום מעורבות הממשלה בשוק והגברת התחרות בין המתווכים הפיננסיים. בכל אחד מהתחומים הללו הוצעו חמישה נושאים

להשגת היעד: לדוגמה, צמצום מעורבות הממשלה כלל ביטול האשראי המוכוון, ליברליזציה של תנועות ההון ותכנית לאיזון אקטוארי של קופות הפנסיה. הגברת התחרות הושגה על ידי פיצול חברות-בת בנקאיות מהבנקים, צמצום מגוון הפעולות של הבנקים בשוק ההון ועוד.

בלוח 2 מוצגים הצעדים המרכזיים שאומצו בכל נושא והמהווים את ליבת הרפורמה. השינוי המצטבר בשוק בעקבות רפורמות אלה היה ניכר ביותר. משקל האשראי הבנקאי המוכוון פחת, למשל, מכ-60% ב-1985 לכ-6% בלבד ב-2004, והמרווח הפיננסי (הפער בין ריבית האשראי לטווח קצר לבין ריבית הפיקדונות) ירד מכ-41 נקודות אחוז ב-1985 ל-7 נקודות אחוז ב-2004 (לוח 1).

רפורמות אלו היו כרוכות במאבקים חריפים בין האינטרסנטים לבין יוזמי הרפורמות, ובעקבות זאת תהליך הליברליזציה של השוק הפיננסי נמשך כבר 20 שנים.⁵ ההצעות לרפורמה שבהן דן המאמר הן רק אלו שהוצעו על ידי ועדות ציבוריות או ממשלתיות שהוסמכו לכך. חלק מן ההצעות לא התממשו עד היום, ואחרות הצליחו רק בניסיון השלישי או אפילו השישי. ריבוי הניסיונות עד להצלחה אפשר לי לבנות מאגר נתונים ייחודי, ומאגר זה סיפק הזדמנות להשוות את התנאים הכלכליים והפוליטיים ששררו בכל אחד מהם ולבחון מה היה חסר בניסיונות שכשלו ומה המשותף לניסיונות המוצלחים.

כל אחת מהרפורמות בשווקים הפיננסיים מורכבת מצעדים רבים, אולם רוב הדיונים המקצועיים והציבוריים מתמקדים בליבת הרפורמה. גם התנגדות בעלי העניין מתרכזת בה. לפיכך אישורה או דחייתה של הרפורמה תלויים בצעדים המרכזיים ולא בסעיפי המשנה. כך לדוגמה, קבלת ההצעה למסות את רווחי ההון על מניות תלויה בעצם ההצעה למסות אותם ובשיעור המס עליהם ולא בפרטים טכניים, כמו מועד גביית המס – באופן שוטף או רק בעת מימוש הנכס וכדומה. אין ספק שפרטים אלה חשובים מאוד, ובלא מתכון ברור ייעיל הרפורמה נידונה לכישלון, אך לא עליהם נסב המאבק בין האינטרסנטים לבין יוזמי הרפורמה.⁶ חשוב להדגיש שהניסיונות שנכשלו, בהשוואה לניסיונות

5 לתיאור רחב של המשק הישראלי ערב תכנית הייצוב ב-1985, הרפורמות המבניות, המכשולים בדרך ליישומן ותוצאותיהן ראו Ben-Bassat, 2002.

6 המתנגדים לרפורמה מנצלים לעתים בעיות בפרטי הרפורמה על מנת להכשילה, כמו, לדוגמה, שיטת גביית המס על נכסים פיננסיים בהצעת הרפורמה במס הכנסה בשנת 1994. אולם אלה רק אמצעים להכשלת הרפורמה ולא הסיבה להתנגדות.

שהצליחו, כללו בדרך כלל צעדים דומים אך שונים בעוצמתם. לעתים הם היו רכים יותר ולעתים חריפים יותר, ולעתים אופי הפתרון המוצע היה שונה. בסוגיה זו ארחיב בהמשך, כחלק מן הדיון האקונומטרי.

לוח 2

הרפורמות בשוק הפיננסי בישראל

התחום	הפרמטרים העיקריים
א. צמצום מעורבות הממשלה	
שוק הכספים	- הסרת הגבלות מנהליות על פיקדונות ואשראי - ביטול אשראי מוכון וסבסודו - צמצום דרסטי בחובות הנזילות ובפערים ביניהם
שוק ההון	- ביטול הדרגתי של חובת ההשקעה באיגרות חוב ממשלתיות - היתר להנפיק איגרות חוב פרטיות
שוק מטבע חוץ	- ביטול הדרגתי של כל ההגבלות על תנועות הון פנימה והחוצה - ביטול מס יבוא הון
קופות הפנסיה	- צמצום ניכר בחובת ההשקעה באיגרות חוב ממשלתיות (מ-93% ל-30%) - תכנית לאיזון אקטוארי של קופות הפנסיה במימון הממשלה, המעסיקים והעובדים - העלאת גיל הפרישה
מיסוי הכנסות פיננסיות	- מיסוי ריבית ורווחי הון, האחדת שיעורי המס על הכנסות פיננסיות, הפחתת מס על עבודה ועל ידי כך צמצום שיעור המס בין עבודה להון - הטבות מס יוענקו לחיסכון לגיל פרישה בלבד
ב. תחרות בנקאות	
פיצול תאגידים ריאליים	- משקל אחזקות בנק בתאגיד ריאלי הוגבל ל-10% מהון התאגיד - נאסר על בנק לשלוט בתאגיד ריאלי בכל אמצעי - סך כל אחזקות בנק בתאגידים ריאליים הוגבל ל-25% מהון הבנק - מחויבות למכור לפחות קונצרן ריאלי אחד גדול בשלמותו
פיצול חברות-בת בנקאיות	- פיצול 2 חברות-בת בנקאיות
פיצול קופות גמל וקרנות נאמנות	- נאסר על בנק לנהל תיקי קרנות נאמנות וקופות גמל
פיצול החיתום	- בנק יוכל לעסוק בחיתום רק באמצעות חברת-בת ובמסגרת קונסורציום בלבד - חוב המנפיק לחתם מתמחר הוגבל ל-10% מסך חובו
פיצול הייעוץ	- מתווך פיננסי יוכל לעסוק בייעוץ להשקעות או בניהול קרנות נאמנות וקופות גמל, אך לא בשני התחומים

בלוח 3 מוצגים מספר הניסיונות שנערכו ככל נושא עד לאישורה של הרפורמה, וכן משך הזמן הממוצע שנדרש מיום שהרפורמה הוצגה לממשלה בפעם הראשונה ועד להשלמת החקיקה. בסך הכול נעשו 32 ניסיונות לשנות את מבנה השוק הפיננסי בישראל. בממוצע נדרשו שלושה ניסיונות עד לאישורה של הרפורמה, אולם הטווח הוא רחב למדי, ונע בין רפורמות שאושרו בניסיון הראשון לבין רפורמות שנדרשו שישה ניסיונות עד לאישורן. חלק מההצעות אושרו בממשלה כבר בניסיון הראשון, כמו ההצעה למסות את כל ההכנסות מנכסים פיננסיים בשיעור אחיד, אך נדחו על ידי הכנסת כמה פעמים. מספר השנים הממוצע שנדרש מהיום שבו הרפורמה הוצעה לממשלה ועד שכל רכיביה המחייבים חקיקה נחקקו בכנסת הוא כ-10 שנים. מחקר זה מתמקד בתהליך אישור ההצעות לרפורמה ולא בתהליך יישומן. מקצתן בוצעו מיד לאחר אישורן, אך בעניין חלק מהן הוחלט מראש על ביצוע מדורג של שנים אחדות. לרוגמה, ההצעה לפיצול קופות הגמל וקרנות הנאמנות יושמה בתוך 3 שנים מיום אישורה, וההצעה בעניין מעורבות הממשלה בשוק הכספים במשך 8 שנים.

התארכות התהליך על פני שנים רבות נובעת בדרך כלל מכישלון של היזמים להביא לאישור הצעתם בממשלה או בכנסת. אולם גם ביצוע ההצעות שאושרו בניסיון הראשון נפרש על פני שנים רבות. הרפורמות שאישורן היה זריז עסקו בצמצום מעורבות הממשלה בשוק הפיננסי. באשר לרפורמות אלו הייתה הסכמה עקרונית בין פקידי הציבור כבר בעת הצגתן, אולם לפחות לחלק מהרגולטורים היו חששות שיישום מהיר של הרפורמות עלול לגרום לכישלונן, ולכן ביצוען נפרש בהדרגה על פני שנים רבות. כך למשל, הסרת ההגבלות על תנועות הון במטבע חוץ נמשכה 11 שנים, ובממוצע – 5.5 שנים.⁷

7 הניסיון הראשון לליברליזציה סוחפת במטבע חוץ נעשה ב-1977 (לפני התקופה שבה עוסק מחקר זה). מהלך זה בוצע על רקע בעיות כלכליות חמורות במשק – גירעון גדול בתקציב המדינה ובמאזן התשלומים, אינפלציה דוהרת וחוב חיצוני ניכר. בשל כך המהלך נכשל, ובסופו של דבר הממשלה לא רק נסוגה ממנו, אלא שבתוך כמה שנים הפיקוח על מטבע חוץ אף הוחמר מאוד בהשוואה למצב ערב הליברליזציה. כישלון רפורמה זו הביא לזהירות רבה בקרב קובעי המדיניות בניסיון השני לשחרר את שוק מטבע החוץ ממגבלות. גורם נוסף לזהירות היה החשש מבריחת הון. לפיכך תהליך הליברליזציה של שוק המט"ח נפרש בהדרגה על פני 11 שנים, והרפורמה בוצעה ב-5.5 שנים בממוצע.

לוח 3

מספר הניסיונות לרפורמה וטווח הזמן עד לאישור, לפי פעילות פיננסית

ממוצע התנגדות בעלי עניין	ממוצע קונסנזוס	מועד הניסיון האחרון	מועד הניסיון הראשון	מספר ניסיונות הרפורמה	הרפורמה
א. צמצום מעורבות הממשלה					
2	3	1987	1987	1	בשוק הכספים
1	2	1987	1987	1	בשוק ההון
1	2	1989	1989	1	בשוק מט"ח
2	2	2003	1986	4	בקופות הפנסיה
3.5	2.3	2005	1988	6	במיסוי הכנסות מנכסים פיננסיים
ב. תחרות בנקאות					
4	2	1995	1993	2	פיצול התאגידים הריאליים
4	1.3	1993	1990	3	פיצול חברות־בת בנקאיות
4	1.8	2005	1986	5	פיצול קופות גמל וקרנות נאמנות
4	2.7	2004	1990	3	פיצול החיתום
4	1.3	2005	1985	6	פיצול הייעוץ
				32	סך כל הניסיונות
		10.2 שנים		3.2 ניסיונות	ממוצע עד לאישור הרפורמה

ג. המודל האקונומטרי

בפרק זה אאמוד באמצעות פונקצית לוג'יט את השפעת הגורמים שתוארו בפרק ב על ההסתברות של הצעות לרפורמה להתבצע.

ג.4.א. הגדרת המשתנים

הצעה לרפורמה. הצעה המקיימת שני תנאים:

- (א) גובשה על ידי מי שהוסמכו לכך פורמלית, כלומר ועדות ציבוריות⁸ או ועדות של פקידי ציבור ומפקחים שמונו על ידי הממשלה או על ידי שר האוצר (ולעתים בשיתוף נגיד הבנק המרכזי).
- (ב) הוצגה למי שהוסמך לאשרה על פי החוק, נידונה בפורום האמור, והדיון סוכם בהחלטה. בדרך כלל הפורום המוסמך הוא הממשלה. לעתים הממשלה מאצילה את סמכותה לוועדת שרים או לשר מסוים. בחלק מהנושאים נדרש גם אישור הכנסת.

עיתוי ההחלטה. המועד שבו התקבלה ההחלטה בפורום המוסמך.

אימוץ הצעת רפורמה. כאשר ההצעה אושרה בכל הדרגים הנדרשים: אישור הממשלה או השרים שהממשלה האצילה להם את סמכותה. אם היא מחייבת חקיקה, ההצעה אושרה גם על ידי הכנסת.⁹

H = פוטנציאל השיפור ברווחה החברתית. וקטור של משתנים שמבטאים את הבעיות בענף, כמו הריכוזיות בבנקאות בישראל ודרגת החופש הכלכלי בשוק הפיננסי.

U = וקטור של משתנים המבטאים את המצב המקרו-כלכלי במשק.

I = עוצמת ההתנגדות של האינטרסנטים לרפורמה.

RC = מידת ההסכמה בין הפקידים למפקחים המעורבים בתהליך הרפורמה.

GP = הכוח הפוליטי של הממשלה.

D = משתנה ההחלטה. משתנה דמי המקבל ערך 1 כאשר הרפורמה מאושרת, וערך 0 כאשר הרפורמה נידחת.¹⁰

8 ועדה ציבורית כוללת בדרך כלל פקידי ציבור, מומחים מהאקדמיה ולעתים אף מומחים מהסקטור העסקי שאינם בעלי עניין.

9 לא מעט הצעות רפורמה אושרו על ידי הממשלה אך נדחו על ידי הכנסת ולכן לא בוצעו.

10 בכמה ניסיונות הצעת הרפורמה בוצעה חלקית. כאשר שיעור הביצוע עלה על 50% ניתן ערך 1 (5 ניסיונות); ב-3 מהם שיעור הביצוע היה 90% ומעלה, וכאשר שיעור

$$p(D_i = 1) = \pi(Z_i) = \frac{1}{1 + e^{-\alpha Z_i}}, \quad Z_i = \{1, H_i, U_i, I_i, RC_i, GP_i\}$$

$$\ln\left(\frac{\pi(Z_i)}{1 - \pi(Z_i)}\right) = \alpha_0 + \alpha_1 H_i + \alpha_2 U_i + \alpha_3 I_i + \alpha_4 RC_i + \alpha_5 GP_i + u_i$$

ההשערות הן:

$$\alpha_1 > 0, \alpha_2 > 0, \alpha_3 < 0, \alpha_4 > 0, \alpha_5 > 0$$

4.2.4. ב. הנתונים

הביקוש לרפורמה. הריכוזיות בבנקאות בישראל נאמדה באמצעות מדד הרפינדל. החופש הכלכלי בשוק הפיננסי בישראל נאמד באמצעות מדד מכון פרייזר (Fraser Institute, 2006). המצב המקרו-כלכלי במשק נאמד באמצעות שיעור האבטלה, מאחר שעיקר תרומתן של רפורמות מבניות הוא לצמיחה ותעסוקה.

מידת ההסכמה בקרב הפקידות לכל רפורמה. מידת ההסכמה בקרב הפקידות המקצועית בעניין צעדי הליבה של כל הצעה לרפורמה נאמדה על בסיס העמדות הפורמליות שהביעו חברי הוועדה הציבורית, או הממשלתית, ברוח הוועדה שפורסם לציבור, וכן על בסיס עמדות המפקחים שהובעו בדיונים שנערכו בממשלה או בכנסת.¹¹ חישוב זה נערך לכל ניסיון רפורמה בכל אחת מהשנים. מידת ההסכמה בין חברי הוועדה למפקחים מוינה לשלוש רמות:

1 = חילוקי דעות בין המפקחים. כאשר חלק מהמפקחים על שוק ההון הביעו התנגדות מוחלטת לכל צעדי הליבה של הצעת הרפורמה.

הביצוע היה קטן מ-50%, ניתן ערך 0 (3 ניסיונות). ניסיון להשתמש בטכניקה של פונקציית לוג'יט מדורגת על ידי דירוג שיעור ההצלחה ל-3 קטגוריות אינו תורם דבר, משום שרק 2 תצפיות נכנסות לקטגוריה האמצעית.

11 חברי ועדות ציבוריות שאינם עובדי המוסדות המפקחים לא הופיעו בדרך כלל לפני הממשלה והכנסת ועמדתם מופיעה רק בדוחות. בכמה מהוועדות לא שותפו כל המפקחים, אך הם הביעו את עמדתם בדיון בממשלה או בכנסת.

2 = הסכמה חלקית בין המפקחים. כלומר, הסכמה של כל המפקחים לחלק מצעדי הליכה של הרפורמה והתנגדות של חלק מהמפקחים לרכיבים אחרים.

3 = קונסנזוס של כל המפקחים בעניין כל צעדי הליכה של הרפורמה.

עוצמת ההתנגדות של האינטרסנטים לרפורמה. עוצמת ההתנגדות לרפורמות נאמדה בסולם של 5 דרגות על בסיס הקריטריונים שצוינו בסעיף ב.2. לפירוט וליישום הקריטריונים ראו הנספח.

הכוח הפוליטי. מאחר שהניתוח האמפירי מתמקד במשטר פרלמנטרי, אמדתי את הכוח הפוליטי ליישום רפורמה מבנית באמצעות שני משתנים חליפיים: (א) שיעור חברי הפרלמנט החברים בקואליציה הממשלתית, שכן ככל שהקואליציה גדולה יותר כוחה להעביר חוקים בכנסת גדול יותר ויציבותה רבה יותר. (ב) מדד הירשמן-הרפינדל לריכוזיות הקואליציה. ההשערה היא שככל שהקואליציה מפוצלת יותר, כוחה להעביר חוקים בכנסת קטן יותר (ראו למשל Veiga Francisco, 2000).

גם תפיסת העולם הפוליטית עשויה להשפיעה על המוטיבציה של הממשלה ליישם רפורמות מבניות. בספרות הכלכלית יש עדויות רבות להשפעה השונה של ממשלות שמרניות לעומת ממשלות ליברליות (ראו למשל; Ardagna, 2004; Alesina, Ardagna, and Trebbi, 2006). בישראל הפערים בתפיסת העולם הכלכלית של שתי המפלגות הגדולות מאז תכנית הייצוב ב-1985 קטנים יחסית. למעשה, הרפורמות המבניות במשק החלו בממשלת אחדות לאומית שבה היו חברות שתי המפלגות הגדולות. אף על פי כן בחנתי את השפעת המפלגה המובילה בממשלה (ליכוד מול עבודה) על הסיכוי ליישום רפורמה.

ג.4.ג. התוצאות

בלוח 4 מוצג סיכום סטטיסטי של הנתונים המסבירים כמודל. בלוח 5 מוצגים אומדני מודל הלוג'יט. המשתנה התלוי שווה ל-1 אם הרפורמה אושרה ול-0 אם היא נדחתה. כל מקדם בלוח מבטא את האפקט השולי של שינוי הערך הממוצע של המשתנה המסביר ביחידה אחת על הסיכוי לאשר את הרפורמה. שני משתני המפתח בהסברת אימוצן של רפורמות מבניות הם הקונסנזוס בקרב הפקידות המקצועית והרגולטורים ועוצמת ההתנגדות של האינטרסנטים. שניהם משפיעים

ככיוון הצפוי, ורמת מובהקותם היא 1% בכל הספסיפיקציות. גם גודלם של המשתנים בכל הספסיפיקציות הוא יציב למדי. על מנת להעריך את חשיבותם הכמותית כפלתי את המקדמים בסטיית התקן של המשתנים המסבירים. עלייה בסטיית תקן אחת בדרגת הקונסנוזוס בין הרגולטורים תגדיל את ההסתברות לאמץ את הרפורמה ב-17% (על פי ממוצע המקדמים בספסיפיקציות השונות). ואילו עליית רמת ההתנגדות של האינטרסנטים בסטיית תקן אחת תקטין את ההסתברות לאשר את הרפורמה ב-13%.

רמת הריכוזיות בענף הבנקאות, המבטאת את עוצמת הנזק הפוטנציאלי לציבור, משפיעה, כצפוי, השפעה חיובית על ההסתברות לאשר את הרפורמה, אך המקדם אינו יציב, והוא מובהק בספסיפיקציה אחת מתוך שתיים.

לוח 4

סטטיסטיקה תיאורית של המשתנים במודל, 1985-2005

מקסימום	מינימום	סטיית תקן	ממוצע	משתנה
1.00	0.00	0.48	0.34	1 עבור רפורמה שעברה, אחרת 0
3.00	1.00	0.91	1.94	קונסנוזוס
5.00	1.00	0.97	3.78	עוצמת התנגדות בעלי העניין
0.32	0.25	0.26	0.28	הריכוזיות בבנקאות
11.20	6.10	1.43	8.65	אבטלה
0.62	0.18	0.12	0.42	ריכוזיות הקואליציה
1.00	0.20	0.27	0.61	גודל הרפורמה

למצב המקרו-כלכלי במשק, כפי שהוא בא לביטוי בשיעור האבטלה, יש השפעה חיובית ויציבה, אך הוא מובהק רק בספסיפיקציה אחת (לוח 5) – עלייה בסטיית תקן אחת בשיעור האבטלה (1.4%) תגדיל את ההסתברות ליישם את הרפורמה ב-8%.

לוח 5

האפקטים השוליים מרגרסיות לוג'יט על ההסתברות לאימוץ הרפורמה

ספציפיקציה						משתנה
6	5	4	3	2	1	
***0.18 (0.03)	***0.18 (0.03)	***0.14 (0.05)	***0.20 (0.05)	**0.25 (0.11)	***0.18 (0.06)	קונסנזוס
***-0.15 (0.02)	***-0.15 (0.02)	***-0.15 (0.03)	***-0.12 (0.04)	***-0.13 (0.04)	***-0.12 (0.04)	עוצמת התנגדות בעלי העניין
*0.03 (0.02)				0.08 (0.08)		הריכוזיות בבנקאות
0.05 (0.04)	*0.06 (0.04)		0.06 (0.07)			אבטלה
***0.64 (0.25)	**0.67 (0.28)	*0.69 (0.39)				ריכוזיות הקואליציה
**0.02 (0.01)	**0.01 (0.01)	**0.02 (0.01)	0.00 (0.01)	*0.03 (0.02)	0.01 (0.01)	מגמת הזמן
-4.99	-5.11	-6.55	-7.04	-7.27	-7.91	Log Likelihood
9.30	7.28	***17.29	***13.88	***14.83	***24.97	Likelihood Ratio
0.76	0.75	0.68	0.66	0.65	0.62	Pseudo R ²

הערות: מקדמים המדווחים הם ממוצע האפקטים של שינוי ביחידה אחת במשתנים הבלתי תלויים על ההסתברות לאימוץ הרפורמה; מספר התצפיות הוא 32; הערכים בסוגריים הם טעויות התקן (SE). מקובצים לפי שנה; הכוכביות על יחס הנראות מציינות את רמת המובהקות לחי בריבוע של הרגרסיה; רמת המובהקות מצוינת על המקדמים כדלקמן: *** טע 1%, ** טע 5%, * טע 10%.

לכוח הפוליטי של הממשלה, שנמדד על ידי רמת הריכוזיות של המפלגות בקואליציה הממשלתית, יש השפעה חיובית ומובהקת על הסיכוי ליישם את הרפורמה. עלייה בסטיית תקן אחת במדד הריכוזיות של הקואליציה תגדיל את

הסיכוי לאמץ את הרפורמה כ-8.12% כאמור, הפערים בתפיסת העולם הכלכלית (ימין ושמאל) של שתי המפלגות הגדולות בישראל מאז תכנית הייצוב הם מזעריים. ניתוח ניסיונות הרפורמה מראה כי מתוך 11 ניסיונות שהצליחו, 9 בוצעו כאשר ראש הממשלה ושר האוצר היו ממפלגת הליכוד ורק 2 כאשר מפלגת העבודה הובילה את הקואליציה. עם זאת לא ניתן לזהות סטטיסטית את השפעת השייכות המפלגתית של ראש הממשלה ושר האוצר, משום שבשני הניסיונות לרפורמה שיושמו בידי ראש ממשלה או שר אוצר ממפלגת העבודה לא הייתה שונות בדרגת הקונסנזוס בקרב הפקידות המקצועית.

אמידת אפקטים קבועים לשנה בקובץ של 32 תצפיות אינה אפשרית. למרות זאת בחנתי אם לשנת ההחלטה על הצעת הרפורמה הייתה השפעה על ההסתברות לאשרה. המקדם של מגמת הזמן היה זניח, והוא היה מובהק ב-4 ספסיפיקציות. לבסוף יש לציין כי המשוואה בכללותה מובהקת ב-4 מתוך 6 הספציפיקציות בפחות מ-1% (ראו מובהקות יחס הנראות LR).

עמידות התוצאות. על מנת לבדוק את עמידות התוצאות ורגישותן הרצתי חלופות נוספות ללוח.

(א) **ההתנגדות של האינטרסנטים.** בחנתי את רגישות המדרג על ידי 4 סולמות חליפיים. במקום הסולם של 5 הקטגוריות הצבתי שני סולמות של 4 קטגוריות ושני סולמות של 3 קטגוריות.¹³ בכל ארבע החלופות כמעט שלא השתנו המקדמים של הרגרסיות ורמת מובהקותם נותרה ללא שינוי. מבחן נוסף לעוצמת הסקטור המתנגד, העולה בקנה אחד עם שינוי מספר השלבים בסולם, הוא החלפת משתנה ההתנגדות בזהות הסקטורים המתנגדים. מאחר שיש שלושה סקטורים,

12 בחינת ההשפעה של שני אינדיקטורים חליפיים לכוחה של הממשלה – משקל חברי הקואליציה הממשלתית בכנסת והשרידות של הקואליציה (אורך הקדנציה בפועל) לא נמצאו מובהקים.

13 את הסולמות של 4 הקטגוריות בניתי כך שפעם אחת איחדתי את דרגות ההתנגדות בקצה התחתון (1 ו-2) ופעם שנייה איחדתי את דרגות ההתנגדות בקצה העליון (4 ו-5). את הסולמות של 3 הקטגוריות בניתי כך שפעם אחת איחדתי את דרגות ההתנגדות 1 ו-2 וכן את 3 ו-4 ופעם שנייה איחדתי את דרגות ההתנגדות בקצוות (1 ו-2 וכן את 4 ו-5).

כללתי שני משתני דמה.¹⁴ כאשר הסקטור הנפגע הוא בנקאות, הוא יקבל ערך 1, והיתר יקבלו ערך 0. וכאשר הסקטור הנפגע הם עובדי הסקטור הציבורי, הוא יקבל ערך 1, והיתר יקבלו ערך 0. כצפוי, המקדמים של שני משתני הדמי לסקטורים הם שליליים, אם כי מקדם הבנקים אינו מובהק. כלומר, ההסתברות לאשר רפורמה בשני סקטורים אלה קטנה יותר מן ההסתברות לאימוץ רפורמה הפוגעת באינטרסים של חברות פרטיות לא פיננסיות. כמו כן ההסתברות לאשר רפורמה הפוגעת בוועדי העובדים החזקים נמוכה מרפורמה הפוגעת בבנקים. שני הממצאים מתיישבים עם הדירוג שניתן להם בסולם ההתנגדות לרפורמות. (ב) סוג הרפורמה. השפעת סוג הרפורמה, כלומר צמצום מעורבות הממשלה לעומת הגברת התחרות בבנקאות, נבחנה באמצעות משתנה דמי. נמצא כי המקדם חיובי אך זניח, והוא מובהק בשתי ספציפיקציות. המקדמים של יתר המשתנים לא השתנו, אך משתנה מגמת הזמן פסק להיות מובהק.

ד.4.ג. השפעת גודל הרפורמה המוצעת

ייתכן שסיכויי יישום הרפורמה מושפעים גם מגודל הצעת הרפורמה. כלומר, רפורמות קטנות המתבססות על צעדים רכים יאושרו בקלות רבה יותר מרפורמות גדולות ושאפתניות. גודל הרפורמה המוצעת (S) דורג בסקלה שבין 0 ל-1. דירוג ההצעות הוא בתוך כל נושא ולא בין הנושאים, בגלל הקושי ליישר קו בין נושאים בעלי אופי שונה. יצוין שבכל נושאי הרפורמה המוצגים בלוח 2 לעיל מדובר ברפורמות דרמטיות וגדולות וקשה למדי לדרג ביניהן, למעט רפורמות החיתום והייעוץ, שהן קטנות יותר בהיקפן מהרפורמות האחרות. בכל נושא קיבלה הרפורמה הגדולה ביותר האפשרית את הניקוד המרבי. הניקוד של ההצעות האחרות נקבע יחסית לרפורמה זו. לדוגמה, בתחום פיצול חברות-בת בנקאיות – ההצעה הקיצונית ביותר הייתה לפצל 7 חברות-בת בנקאיות משלושת הבנקים הגדולים ביותר, והצעה זו קיבלה את הציון 1. ההצעה המתונה ביותר הייתה לפצל 3 חברות-בת בנקאיות מהבנקים הגדולים, והצעה זו קיבלה את הציון 0.429 (3/7). חלק מההצעות לרפורמה כללו כמה צעדי ליבה, כמו

14 על היחסיות של עוצמת ההתנגדות של שלושת הסקטורים ראו הנספח.

ההצעה לצמצם את אחזקות הבנקים בתאגידים ריאליים.¹⁵ בנושאים אלה כל רכיב של ההצעה דורג בנפרד בדרך שצוינה לעיל, ואחר כך כל הרכיבים שוקללו על פי חשיבותם היחסית ברפורמה המוצעת.

בשלב ראשון הוספתי למשוואה האומדת את ההסתברות לאישור הרפורמה את גודל הרפורמה המוצעת כמשתנה מסביר. בלוח 6 מוצגים האפקטים השוליים של המשתנים המסבירים.

המשוואה שנאמדה היא:

$$p(D_i = 1) = \pi(Z_i) = \frac{1}{1 + e^{-\alpha Z_i}}, \quad Z_i = \{1, H_i, U_i, I_i, RC_i, GP_i, S_i\}$$

$$\ln\left(\frac{\pi(Z_i)}{1 - \pi(Z_i)}\right) = \alpha_0 + \alpha_1 H_i + \alpha_2 U_i + \alpha_3 I_i + \alpha_4 RC_i + \alpha_5 GP_i + \alpha_6 S_i + u_i$$

ההשערות הן:

$$\alpha_1 > 0, \alpha_2 > 0, \alpha_3 < 0, \alpha_4 > 0, \alpha_5 > 0, \alpha_6 < 0$$

הממצא המפתיע הוא שלגודל הרפורמה יש השפעה חיובית ומובהקת על סיכויי אישורה (לוח 6). עלייה ב-1 סטיית תקן בגודל הרפורמה המוצעת תגדיל את הסיכוי לאשר את הרפורמה ב-11%. הסבר אפשרי – ככל שהרפורמה גדולה יותר היא מושכת תשומת לב ציבורית רבה יותר, ויש לה תהודה רבה יותר בתקשורת, ולכן מהווה מבחן פוליטי חשוב שמאפשר לפוליטיקאים לצבור נקודות רבות יותר בקרב קהל הבוחרים. הכללת גודל הרפורמה המוצעת במשתנים המסבירים משנה את המקדמים האחרים במידה קטנה ואינה פוגעת במובהקותם. בחינה סבירה יותר של תפקיד גודל הרפורמה היא על ידי פירוק תהליך קבלת ההחלטות

15 ההצעות לפצל תאגידים ריאליים מהבנקים כללו ארבעה רכיבים – איסור שליטה בתאגיד ריאלי יחיד, הגבלת שיעור האחזקה המותר לבנק בתאגיד ריאלי יחיד כהשקעה פיננסית, הגבלת משקל כל אחזקות הבנק בתאגידים ריאליים יחסית להון הבנק ופיצול קונצרן גדול מאחזקות הבנק.

לשני שלבים: בשלב הראשון ועדה מקצועית מחליטה על מאפייני הרפורמה וגודלה, ובשלב השני הממשלה מחליטה אם לאשר אותה. לכן רצוי לבדוק גם את הגורמים המשפיעים על השלב הראשון.

הרפורמה המוצעת מתוכננת על ידי אנשי מקצוע – הרגולטורים והפקידות במשרד האוצר ובבנק ישראל. אלה מושפעים בעיקר מהנחיצות של הרפורמה, אך גם ממאזן הכוחות בין חברי הוועדה ומעוצמת ההתנגדות של האינטרסנטים. ככל שהבעיות בענף המועמד לרפורמה חמורות יותר, וככל שהאבטלה גבוהה יותר, הרגולטורים היזמים יציעו רפורמה גדולה יותר. גם מידת ההסכמה בין הרגולטורים משפיעה על גודל ההצעה. במקרה שיש ביניהם קונסנזוס התעוזה של הפקידים תגדל, הן משום שהיכולת לשכנע את הפוליטיקאים תשתפר והן משום שיהיה קל יותר להדוף את המתקפה של האינטרסנטים. במקרה שיש ביניהם חילוקי דעות, הפקידים נוטים להתפשר ולחפש את המכנה המשותף הנמוך ביותר שכולם יסכימו לו. לעומת זאת לא סביר שהצעת הרגולטורים תושפע מכוחה היחסי של הממשלה בכנסת. זאת ועוד, סביר להניח שהשארית u ממשוואת ההסתברות ליישום הרפורמה אינה מתואמת עם השארית v ממשוואת גודל הרפורמה המוצעת. הסיבה לכך היא שההסתברות ליישום הרפורמה תלויה גם באירועים פוליטיים לא צפויים.¹⁶ לפיכך אין סימולטניות בין D לבין S .

16 לדוגמה, בשנת 2000 תוכננה רפורמה במיסוי הכנסות מנכסים פיננסיים. היא הוצגה לממשלה בחודש מאי ואף אושרה על ידה. אולם בחודש יולי הממשלה איבדה את הרוב שהיה לה בכנסת, ובעקבות זה ההצעה אפילו לא הובאה לאישור הכנסת ולכן לא יושמה.

לוח 6

אפקטים שוליים מרגרסיות לוגיט על ההסתברות לאימוץ רפורמה

ספציפיקציה				משתנה
4	3	2	1	
0.12 (0.08)	***0.20 (0.04)	***0.28 (0.09)	**0.15 (0.07)	קונסנזוס
***-0.13 (0.03)	** -0.10 (0.04)	***-0.13 (0.05)	***-0.09 (0.04)	עוצמת התנגדות בעלי העניין
		0.16 (0.16)		הריכוזיות בבנקאות
	*0.06 (0.04)			אבטלה
0.72 (0.47)				ריכוזיות הקואליציה
0.41 (0.30)	*0.39 (0.22)	**0.47 (0.21)	**0.38 (0.18)	גודל הרפורמה
*0.03 (0.02)	0.00 (0.01)	*0.04 (0.02)	0.01 (0.01)	שנה
-5.33	-5.32	-5.50	-6.63	Log Likelihood
***26.36	***14.57	***22.90	***24.75	Likelihood Ratio
0.74	0.74	0.73	0.68	Pseudo R ²

הערות: המקדמים המדווחים הם ממוצע האפקטים של שינוי ביחידה אחת במשתנים הבלתי תלויים על ההסתברות לאימוץ רפורמה; מספר התצפיות הוא 32; הערכים בסוגריים הם טעויות התקן (SE), מקובצים לפי שנה; הכוכביות על יחס הנראות מציינות את רמת המובהקות לחי בריבוע של הרגרסיה; רמת המובהקות מצוינת על המקדמים כדלקמן: *** עד 1%, ** עד 5%, * עד 10%.

משוואת גודל הרפורמה שנאמדה בשיטת OLS היא:

$$S_i = \beta_0 + \beta_1 H_i + \beta_2 U_i + \beta_3 I_i + \beta_4 RC_i + v_i$$

$$\beta_1 > 0, \beta_2 > 0, \beta_3 < 0, \beta_4 > 0$$

לוח 7
רגרסיות OLS על גודל הרפורמה

ספציפיקציה			משתנה
3	2	1	
0.14 (0.07)	*0.16 (0.06)	***0.15 (0.06)	קונסנזוס
** -0.08 (0.04)	*** -0.08 (0.03)	*** -0.08 (0.03)	עוצמת התנגדות בעלי העניין
	0.02 (0.02)		הריכוזיות בבנקאות
-0.02 (0.02)			אבטלה
-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	* -0.01 (0.01)	שנה
***0.94 (0.36)	0.13 (0.79)	***0.74 (0.18)	קבוע
0.20	0.20	0.22	Adjusted R ²

הערות: המשתנה המוסבר הוא גודל הרפורמה; מספר התצפיות הוא 32; הערכים בסוגריים הם טעויות התקן (SE). מקובצים לפי שנה; רמת המובהקות מצוינת על המקדמים כדלקמן: *** ט 1%, ** ט 5%, * ט 10%.

בלוח 7 ניתן לראות כי רק לשני משתני המפתח במודל יש השפעה מובהקת על גודלה של הרפורמה המוצעת: ככל שרמת הקונסנזוס בין הרגולטורים גבוהה יותר, הם יציעו הצעה נועזת יותר, וככל שרמת ההתנגדות של האינטרסנטים לרפורמה גדולה יותר, הרגולטורים יציעו רפורמה קטנה יותר. הגמישות של גודל הרפורמה ביחס לקונסנזוס בנקודת הממוצעים היא 0.48, וביחס להתנגדות האינטרסנטים – 0.5 (-). למשתנים האחרים אין השפעה מובהקת על גודלה של הרפורמה.

מהניתוח של משוואת גודל הרפורמה המוצעת (S) ומשוואת ההסתברות ליישומה (D) עולה כי לא ניתן לבודד את השפעת גודל הרפורמה המוצעת על

ההסתברות ליישומה, משום שהגורמים המשפיעים על גודל הרפורמה המוצעת הם חלק מהגורמים המשפיעים על הסיכוי ליישומה. אולם ברור לחלוטין כי שני משתני המפתח בשני השלבים של תהליך קבלת ההחלטות על הרפורמות הם הקונסנזוס בין הרגולטורים ועוצמת ההתנגדות של האינטרסנטים. אלה משפיעים הן על גודל הרפורמה המוצעת והן על הסיכוי לאישורה על ידי הממשלה והפרלמנט.

ג.4.ה. עיתוי הרפורמה (Hazard Model)

בסעיף זה אאמוד את מספר הניסיונות שנדרשו עד אשר אושרה הרפורמה בשוק הפיננסי. הסתמכתי על מאמרם של קרוזנר וסטרסהן (Kroszner and Strahan, 1999), אך בהבדלים אחדים הנובעים מאופי הסוגיה הנידונה. את ההסתברות להצליח בניסיון t אמדתי באמצעות Weibull Proportional Hazards Model. המשתנים המסבירים הם אותם המשתנים שהוצגו במודל הלוגיטי. בלוח 8 ניתן לראות כי שני המשתנים המרכזיים – הקונסנזוס בין הרגולטורים והתנגדות האינטרסנטים – מובהקים באחוז אחד. גם לריכוזיות הקואליציה השפעה מובהקת. מטבע הדברים סימני המקדמים הפוכים לאלה שהתקבלו במודל הלוגיטי. עלייה בסטיית תקן אחת בקונסנזוס תקטין את מספר הניסיונות שיידרשו עד לאישור הרפורמה ב-55%; ואילו עלייה בהתנגדות האינטרסנטים בסטיית תקן אחת תגדיל את מספר הניסיונות שיידרשו עד להצלחה ב-60%. עלייה בסטיית תקן אחת בריכוזיות הקואליציה תקטין את מספר הניסיונות שיידרשו ב-23%. יש להתייחס לתוצאות אלה בהסתייגות, משום שטווח הניסיונות במדגם אינו משתנה רציף, והוא נע בין 1 ל-17.¹⁷

כאמור, שני המשתנים העיקריים המשפיעים על אימוצן של רפורמות הם הקונסנזוס המקצועי והתנגדות האינטרסנטים. לכן אנתח את השפעתם מזווית נוספת. בלוח 9 מוצגות ההתפלגויות של הניסיונות לרפורמה שאומצו והניסיונות שנכשלו, על פי דרגת הקונסנזוס המקצועי ועוצמת ההתנגדות של האינטרסנטים.¹⁸ על חשיבות הקונסנזוס בקרב הפקידות המקצועית מעידים

17 ניסיון לאמור את המשוואה בגישת Cox לא צלח.

18 בלוח זה הבאתי בחשבון את שיעור הביצוע ב-8 הרפורמות שבהן הביצוע היה חלקי.

הממצאים הבאים: ראשית, אין שום ניסיון לרפורמה שיושם במלואו בהיעדר קונסנזוס. ב-9 מתוך 11 הניסיונות המוצלחים התקיים קונסנזוס מלא, ובשני ניסיונות הסכמה הייתה חלקית. את השיבות הקונסנזוס רואים גם בניתוח תמונת הראי, כלומר במאפייני הניסיונות שנכשלו. מתוך 21 ניסיונות שנכשלו 14 סבלו מהיעדר הסכמה, ובי-4 הייתה הסכמה חלקית בלבד.

לוח 8

מספר הניסיונות הדרושים עד להצלחה, מודל סיכון

ספציפיקציה					משתנה
5	4	3	2	1	
***-0.59 (0.22)	** -0.55 (0.23)	***-0.58 (0.23)	***-0.71 (0.27)	***-0.58 (0.23)	קונסנזוס
***0.59 (0.15)	***0.67 (0.13)	***0.63 (0.14)	***0.53 (0.17)	***0.64 (0.13)	עוצמת התנגדות בעלי העניין
-0.08 (0.06)			-0.13 (0.09)		הריכוזיות בבנקאות
		0.03 (0.20)			אבטלה
** -1.85 (0.77)	***-2.06 (0.82)				ריכוזיות הקואליציה
*3.95 (2.20)	**1.44 (0.72)	0.52 (1.71)	5.03 (3.34)	0.79 (0.70)	קבוע
-12.05	-12.26	-14.44	-13.93	-14.46	Log Likelihood
***108.12	***29.11	***28.49	***99.53	***27.61	Likelihood Ratio

הערות: פונקציית הסיכון היא מצורת Weibull; המקדמים המדווחים מייצגים את אחוז השינוי במספר הניסיונות הדרושים כדי לאמץ את הרפורמה, עבור שינוי ביחידה אחת של המשתנים הבלתי תלויים; האפקט של שנה לא היה מובהק ולכן הושמט; מספר התצפיות הוא 32; הטרכים בסוגריים הם טעויות התקן (SE), מקובצים לפי שנה. הכוכביות על יחס הנראות מציינות את רמת המובהקות לחי בריבוע של הרגרסיה; רמת המובהקות מצוינת על המקדמים כדלקמן: *** טע 1%, ** טע 5%, * טע 10%.

השפעת האינטראקציה בין ההתנגדות האיטרסנסים לבין הקונסוזוס המקצועי
 לוח 9

סך הכול ניסיונות	הצלחות				כישלונות				טוצמת התנגדות בעלי העניין
	סך הכול	היעדר קונסוזוס	קונסוזוס חלקי	קונסוזוס	סך הכול	קונסוזוס היעדר	קונסוזוס חלקי	קונסוזוס	
3	3		2	1	0				2-1
4	2			2	2	1		1	3
20	5			5	15	11	2	2	4
5	1			1	4	2	2		5
32	11	0	2	9	21	14	4	3	סך הכול

גם לעוצמת ההתנגדות של בעלי העניין לרפורמה יש השפעה מכרעת. 19 ניסיונות מתוך 21 שנכשלו הן רפורמות שעוצמת ההתנגדות להן הייתה ברמה 4 או 5. עם זאת ניתן לראות כי שיעור גבוה מתוך הרפורמות שיושמו ($6/11 = 54.5\%$) היה בנושאים שעוצמת ההתנגדות של בעלי העניין להן הייתה גבוהה. ניסיונות אלה אופיינו כולם בקונסנזוס מלא. יש בכך רמז שקיומו של קונסנזוס מלא מאפשר להכריע גם בעלי עניין חזקים, והוא המפתח ליישומן של רפורמות מבניות.

ד. סיכום

לרפורמות מבניות שנועדו לצמצם את מעורבות הממשלה במשק או להגדיל את התחרות בענפים מונופוליסטיים יש יתרונות רבים. למרות זאת תהליך יישומן נמשך זמן רב מאוד. ההסתברות ליישומן של רפורמות מבניות מושפע מגורמים אחדים. ראשית, מחומרת הבעיות בענף הפוגעות ברווחת הציבור – ככל שמעורבות הממשלה בענף גבוהה יותר, וככל שרמת התחרות נמוכה יותר, הביקוש לרפורמה יהיה גדול יותר. מצב משברי תורם גם הוא לאימוצה של הרפורמה, כדי להאיץ את הצמיחה במשק.

ייחודו של מחקר זה הוא בבחינת ההשפעה של מאזן הכוחות בין השחקנים בזירה על יישומה של הרפורמה, ובעיקר בהשלכות של מחלוקות בין פקיד הציבור. לפקידות הבכירה במשרדי הממשלה ולממונים על רשויות מפקחות יש משקל נכבד במאזן הכוחות החורצים את גורלן של רפורמות מבניות, משום שרפורמות אלו הן בדרך כלל מורכבות מאוד ודורשות מומחיות רבה. יתרה מזו, לעתים קרובות הפקידים והמפקחים הם היזמים של רפורמות מבניות, אך גם כאשר הם מיישמים את הרפורמות ששולחיהם יזמו, יש להם השפעה רבה על פרטי הפתרון המוצע.

לקונסנזוס בקרב אנשי המקצוע יש חשיבות מכרעת באשר לסיכויי ישימותה של הצעה לרפורמה. לפוליטיקאים אין כלים להכריע במחלוקות מקצועיות. מחלוקת מאותתת לפוליטיקאים שרמת הסיכון בביצוע הרפורמה גבוהה ומחלישה את ביטחונם העצמי של המחליטים. מחלוקת בין אנשי המקצוע מקלה גם את מלאכתם של האינטרסנטים ומגבירה את האפקטיביות שלהם מול הפוליטיקאים. ההשפעות של המניעים לרפורמה ומאזן הכוחות בין השחקנים בזירה נבחנו אמפירית על בסיס 32 ניסיונות לרפורמה בשוק הפיננסי בישראל. נמצא

כי גורמי המפתח בקביעת גודלה של הרפורמה וההסתברות לאישורה על ידי הפוליטיקאים הם רמת הקונסנזוס בין הפקידים המקצועיים (השפעה חיובית) ועוצמת ההתנגדות של בעלי העניין (השפעה שלילית).

כן נראה שככל שרמת ההתנגדות של בעלי העניין לרפורמה גדולה יותר ורמת הקונסנזוס קטנה יותר, נדרשו ניסיונות רבים יותר עד לאישורה. בממוצע חלפו 10.2 שנים מיום שהרפורמה הוצעה לראשונה בממשלה ועד לאישורה המלא בממשלה ובפרלמנט. אולם ריבוי הניסיונות לא הביא לריכוך ההצעות לרפורמה, ובחלק מהנושאים ההצעה שאושרה היא ההצעה השאפתנית יותר. זו אינדיקציה לכך שלהתמדת יזמי הרפורמה יש חשיבות רבה ביישומה.

נספח: דירוג עוצמת ההתנגדות של האינטרסנטים לרפורמה

רפורמות להגברת התחרות בסקטור הפיננסי פוגעות בכנקים ומגדילות את רווחת יתר הסקטורים במשק. לעומת זאת רפורמות לצמצום מעורבות הממשלה בשוק הפיננסי פוגעות בחברות פרטיות לא פיננסיות ובאיגודי עובדים שבעבר נהנו ממעורבות הממשלה. עוצמת ההתנגדות של קבוצות האינטרסנטים תלויה בכמה גורמים: ביכולתם לפגוע בפוליטיקאים במישרין על ידי הפסקת תרומות; ובעקיפין, על ידי שיבוש הפעילות הכלכלית במשק, במבנה השוק בענף ובזהות האינטרסים בין חברי הקבוצה – ככל שהקבוצה הומוגנית יותר והענף תחרותי פחות, כוחה רב יותר. על מנת לדרג את יכולת הפגיעה של הסקטורים השונים מיינתי אותם לשלוש קטגוריות על בסיס הקריטריונים הללו (לוח נ-1). יצוין שכל האינדיקטורים משפיעים על עוצמת ההתנגדות באותו כיוון.

לוח נ-1

אינדיקטורים לעוצמת ההתנגדות של קבוצות האינטרסנטים

הסקטור	אחוז התומכים באיסור שביתות*	תרומה למפלגות	מבנה השוק בענף	זהות האינטרסים בין חברי הסקטור
פרטי לא פיננסי	39	אסורה	תחרות	נמוכה
בנקים	..	אסורה אשראי: מותר	אוליגופול	גבוהה
עובדי שירותים ציבוריים חיוניים	54	מותרת הסכום מוגבל	מונופסון	מוחלטת

* על פי משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2002.

הסקטור הפרטי הלא פיננסי הוא החלש ביותר. הוא מיוצג על ידי שדולות חלשות יחסית, כמו התאחדות התעשיינים, התאחדות הסוחרים וכדומה. רמת המחויבות של החברים בארגונים אלה היא נמוכה וזהות האינטרסים של חבריה חלקית, משום שהם מייצגים מגוון ענפים ומגוון גדלים, והם משווקים את תוצרתם לשווקים שונים. לעתים האינטרסים של חבריהם אף מנוגדים. לדוגמה, חברות שרוב תפוקתן מיועדת ליצוא תומכות לעתים בליברליזציה של היבוא. גם יכולתם של ארגונים אלה לשבש את הפעילות הכלכלית במשק מוגבלת מאוד, משום שיש תחרות

בענפי הסקטור, וכן משום שהשירותים והמוצרים שהם מספקים אינם חיוניים (ראו שיעור התומכים באיסור שביתות בענף). כמו כן הם מנועים מלתרום למפלגות. הסקטור השני בעוצמתו הם הבנקים. עיקר יכולתם לפגוע בפוליטיקאים קשורה לאספקת אשראי בתקופות בחירות. מבנה הענף הוא אוליגופוליסטי – גורם שמעניק להם כוח רב יותר מזה של ענף בתחרות. זהות האינטרסים בין הבנקים גבוהה, אך אינה מלאה, משום שבתחומים מסוימים לבנקים הקטנים אינטרס שונה מהאינטרס של הבנקים הגדולים.

הסקטור בעל העוצמה הגדולה ביותר הם עובדי המדינה, היונקים את כוחם בעיקר מוועדי העובדים בשירותים החיוניים, כמו השמל, נמלים, מים וכדומה. בניגוד לחברות עסקיות, העובדים רשאים לתרום למפלגות, אך עיקר כוחם נובע מיכולתם לשבש את הפעילות במשק (ראו שיעור התומכים באיסור שביתות בשירותים אלה). מבנה הענף הוא מונופוליסטי וזהות האינטרסים של חברי האיגוד ומחויבותם לוועד הן מוחלטות.

עוצמת ההתנגדות לרפורמות נאמדה בסולם של 5 דרגות, המתבסס על הדירוג הסקטוריאלי ואופי הרפורמות. כאשר ברפורמה המוצעת גלומות הטבות מצד אחד ונטל מצד שני, הפחתת את דרגת ההתנגדות ביחידה אחת. להלן הדירוג:

1 = רפורמות שמשפרות את מצבם של כל האזרחים, או של חלק מהם, ולכן אין להן מתנגדים. לדוגמה, צמצום מעורבות הממשלה בפעילות העסקית, כמו ליברליזציה של תנועות הון או ביטול ההגבלות על החופש להנפיק איגרות חוב.

2 = רפורמות שגלומות בהן הטבות מצד אחד ונטל מצד שני לסקטור הפרטי הלא פיננסי. הקיזוז אינו מלא בהכרח, ובוודאי לא ליחידה הכלכלית הבודדת, אבל הוא מקטין את ההתנגדות לרפורמה. לדוגמה, הפחתת ההגבלות על האשראי החופשי בד בבד עם ביטול האשראי המוכוון.

3 = רפורמות הפוגעות בסקטור הפרטי הלא פיננסי.

4 = רפורמות הפוגעות בבנקים, כמו איסור לנהל קופות גמל וקרנות נאמנות.

5 = רפורמות הפוגעות גם בעובדי השירותים החיוניים, כמו פגיעה בזכויות פנסיה.

ההתנגדות לרפורמה בשני הסקטורים האחרונים הופחתה גם כן בדרגה אחת, כאשר בהצעה לרפורמה שולבו נטל בצד הטבות.

מקורות

בלס, אשר, 1996. "ביצועי קופות הגמל ומבנה שוק: 1987-1994", רבעון לכלכלה, 43: 260-279.

בן בסט, אבי, 2001. "מסלול המכשולים לכלכלת שוק בישראל", בתוך: הנ"ל (עורך), ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי, 1985-1998, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק, עמ' 1-48.

בן בסט, אבי, ושרון בליי, 2007. "ניגודי עניינים פוטנציאליים ברשויות הפיקוח על שוק ההון והמבנה הארגוני הרצוי", בתוך: אבי בן בסט (עורך), הפיקוח על שוק ההון, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2002. "היחידה ליחסי עבודה: סקר עמדות הציבור". רוטנברג, דוד, 1994. "מבנה אופטימלי של מערכת הבנקאות הישראלית: הלכה ומעשה", סוגיות בבנקאות 12 (נובמבר): 47-79.

Akerlof, George A., and Rachel E. Kranton, 2000. "Economics and Identity." *The Quarterly Journal of Economics* 115 (3): 715-753.

Alesina, Alberto, Silvia Ardagna, and Francesco Trebbi, 2006. "Who Adjusts and When?: On the Political Economy of Reform." *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. 12049*.

Ardagna, Silvia, 2004. "Fiscal Stabilizations: When Do They Work and Why." *European Economic Review* 48 (5), (October): 1047-1074.

Bates, Robert H., and Anne O. Krueger, 1993. *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*. Oxford: Basil Blackwell.

Becker, Gary, 1983. "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence." *Quarterly Journal of Economics* 98: 371-400.

Ben-Bassat, Avi, 2002. "The Obstacle Course to a Market Economy in Israel." In: idem (ed.), *The Israeli Economy, 1985-1998: From Government Intervention to Market Economics*. Cambridge: MIT Press.

Benmelech, Efraim, and Tobias J. Moskowitz, 2010. "The Political Economy of Financial Regulation: Evidence from U.S. State Usury Laws in the 19th Century." *Journal of Finance* 65: 1029-1073.

Ber, Hedva, Yishay Yafeh, and Oved Yosha, 1997. "Conflict of Interest in Universal Banking: Evidence from the Post Issue Performance of IPO firms." *Discussion Paper No. 97-18*, Tel Aviv University.

- Boeri, Tito, 2005. "Reforming Labor and Product Markets: Some Lessons from Two Decades of Experiments in Europe." *IMF Working Paper* No. WP/05/97.
- Braun, Matías, and Claudio Raddatz, 2008. "Trade Liberalization and the Politics of Financial Development." *Journal of Finance* 63: 1469–1508.
- Bresser-Pereira, L. C. Bresser, 1993. "Economic Reforms and Cycles of State Intervention." *World Development* 21 (8): 1337–1353.
- Bruno, Michael, 1993. *Crisis Stabilization and Economic Reform*. Oxford: Clarendon Press.
- Che, Ywon-Koo, 1995. "Revolving Doors and Optimal Tolerance for Agency Collusion." *RAND Journal of Economics* 26: 378–397.
- Clarkson, Kenneth W., and Timothy J. Muris, 1981. *The Federal Trade Commission Since 1970: Economic Regulation and Bureaucratic Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dal Bó, Ernesto, 2006. "Regulatory Capture: A Review." *Oxford Review of Economic Policy* 22 (2): 203–225.
- Fraser Institute, 2006. Economic Freedom of the World Dataset: www.freetheworld.com.
- Hamman, A. Javier, and Alessandro Prati, 2002. "Why Do Many Stabilizations Fail? The Importance of Luck, Timing and Political Institution." *IMF Working Paper* No. 02/228.
- Harberger, Arnold C., 1993. "Secrets of Success: A Handful of Heroes." *American Economic Review* 83 (2): 343–350.
- Kroszner, Randall S., and Philip E. Strahan, 1999. "What Drives Deregulation? Economics and Politics of the Relaxation of Bank Branching Restrictions." *Quarterly Journal of Economics* 114: 1437–1467.
- McCubbins, Matthew, and Thomas Schwartz, 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol vs. Fire Alarms." *American Journal of Political Science* 24 (1): 165–179.
- Moe, Terry M., 1985. "Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NLRB." *American Political Science Review* 79: 1094–1116.
- , 1987. "An Assessment of the Positive Theory of Congressional Dominance." *Legislative Studies Quarterly* 12: 475–520.

- Mudambi, Ram, Pietro Navarra, and Chris Paul, 2002. "Institutions and Market Reforms in Emerging Economies: A Rent-Seeking Perspective." *Public Choice* 112: 185–202.
- Niskanen, William A., 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, Atherton.
- Peltzman, Sam, 1976. "Toward a More General Theory of Regulation." *Journal of Law and Economics* 19: 211–248.
- , 1989. "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation." *Brookings Papers: Microeconomics, Special Issue*: 1–41.
- Rajan, Raghuram, and Luigi Zingales, 2003. "The Great Reversals: The Politics of Financial Developments in the Twentieth Century." *Journal of Financial Economics* 69: 5–50.
- Rodrik, Dani, 1996. "Understanding Economic Policy Reforms." *Journal of Economic Literature* 34: 9–41.
- Rothenberg, Lawrence S., 1988. "Interest Groups and Bureaucratic Performance: Motor Carrier Mergers at the ICC." Presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.
- Sachs, Jeffrey, 1994. "The Political Challenge of Economic Transition: The Case of Poland" (unpublished paper).
- Spiller, Pablo T., 1990. "Politicians, Interest Groups, and Regulators: A Multiple-Principals Agency Theory of Regulation, or 'Let Them Be Bribed'." *Journal of Law and Economics* 33 (1): 65–101.
- Spiller, Pablo T., and Sanny Liao, 2006. "Buy, Lobby or Sue: Interest Groups' Participation in Policy Making: A Selective Survey." *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper* No. 12209.
- Stigler, George J., 1971. "The Theory of Economic Regulation." *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2 (1) (Spring): 3–21.
- , 1988. *Chicago Studies in Political Economy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Veiga Francisco, Jose, 2000. "Delays of Inflation Stabilizations." *Journal of Economics and Politics* (12): 275–96.
- Weingast, Barry R., 1984. "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective with Applications to the SEC." *Public Choice* 44: 91–147.

- Weingast, Barry R., and Mark J. Moran, 1983. "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policy-making by the Federal Trade Commission." *Journal of Political Economy* 91 (5): 765–800.
- Williamson, John (ed.), 1994. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Williamson, John, and Stephen Haggard, 1994. "The Political Conditions for Economic Reforms." In: John Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, DC: Institute for International Economics.
- Woolley, John T., 1993. "Conflict among Regulators and the Hypothesis of Congressional Dominance." *Journal of Politics* 55 (1): 92–114.
- Yosha, Oved, 1995. "Privatizing Multi-Product Banks." *Economic Journal* 105: 1435–1453.

פרק שני

המלצות מסע לרפורמות מבניות

אבי בן בסט

תקציר

יישום רפורמות הוא תהליך ממושך המחייב התמדה ודבקות במשימה. אין להירתע מכישלונות, אלא להפיק מהם לקחים לקראת הניסיון הבא. למחקרים יסודיים ולימוד מניסיון של מדינות אחרות יש חשיבות ראשונה במעלה, הן לגיבוש הצעת הרפורמה והן לשיווקה למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

עיתוי ההצעה להעלאת יוזמה חדשה, או אף ישנה, הוא גורם מפתח לאישורה. יש לארוך כל העת לחלון ההזדמנויות שיקל על קידום הרעיון. חלון ההזדמנויות הוא גורם קריטי למשיכת תשומת הלב של המחליטים והציבור ובדרך כלל הוא נפתח לזמן קצר מאוד. לעתים העיתוי צפוי, כמו מועד הגשת תקציב המדינה, או השנה הראשונה לכהונת הממשלה, ולעתים הוא אקראי. לכן חשוב להכין מראש את כל התשומות הנדרשות לקידום הפתרון הרצוי.

תהליך שיווק הרעיונות צריך לכלול את כל שרשרת המחליטים – הפקידות המקצועית, השרים והכנסת, אך חשוב גם לגייס את תמיכת התקשורת. המערכת הפוליטית קשובה מאוד לתגובה התקשורתית, הן כאיתות בכל הנוגע לתמיכה הציבורית ברעיון והן לתמורה שהמחליט יזכה בה, אם יאמץ אותו. יש להניח את ההצלחה האישית בצד ולאמץ את המסלול היעיל ביותר להשגת המטרה. את קטיפת הפירות יש להשאיר בעיקר בידי הגורמים המחליטים.

א. מאזן הכוחות בין השחקנים בזירה

רפורמות מבניות תורמות תרומה חשובה להקצאה יעילה של המקורות במשק ולצמיחה בת קיימא, אך כמעט תמיד יימצאו להן מתנגדים. מקצתם בשל ספקנותם, ורובם מתוך רצון לשמר את האינטרסים הכלכליים העודפים שהמבנה הקיים מעניק להם. בשל כך תהליך האישור והיישום של רפורמות מבניות עתיר מכשולים וממושך מאוד.

בזירה שבה מתנהל המאבק בין טובת הציבור לבין בעלי העניין המבקשים לשמר את המצב הקיים ישנם שחקנים אחדים. מן העבר האחד הציבור הרחב, וכן הפוליטיקאים והרגולטורים שאמורים לייצג את טובתו, ומן העבר האחר בעלי העניין, שמטרתם לסכל צעדים הפוגעים ברווחתם האישית ולקדם מהלכים שאף יגדילו את רווחתם על חשבון הציבור הרחב.

כל הרפורמות מחייבות חקיקה על ידי הפרלמנט, או לפחות אישור של הממשלה, כך שהכוח הפורמלי נמצא בידי הפוליטיקאים. אולם לפקידות הבכירה במשרדי הממשלה ולממונים על הרשויות המפקחות יש משקל נכבד במאזן הכוחות החורצים את גורלן של רפורמות מבניות. לעתים קרובות הפקידים והמפקחים הם היזמים של רפורמות כאלה. אולם גם כאשר הם מיישמים את האידאולוגיה של הפוליטיקאים שבחרו בהם, השפעתם על פרטי הפתרון המוצע ועל תוצאותיו גדולה מאוד, משום שרפורמות בענפים מונופוליסטיים או אוליגופוליסטיים הן מורכבות מאוד ומחייבות מומחיות רבה.

מחקרים שנעשו בעולם בעשורים האחרונים מציינים כי כל השחקנים בזירה – הפוליטיקאים והרגולטורים מחד גיסא והענפים המפוקחים מאידך גיסא – פועלים כדי למקסם את תועלתם האישית מהסדרת הפעילות בענפי המשק. חובתם של הפוליטיקאים והמפקחים להגן על האינטרס הציבורי, אבל יש חשש כבד שהענף המפוקח, שהוא בעל עניין, ישֶׁבֶה אותם באמצעות שוחד בהווה או בעתיד. על התקשורת והציבור לפקוח עין כדי שחשש זה לא יתממש, אולם עם זאת נראה שיש נטייה להפריז בהשפעתו של היבט המפקח השבוני, בהשוואה למניעים אחרים המשפיעים על דרכי הפעולה של הפקידות הבכירה בשירות הציבורי. ראשית, עמידה על עקרונות עשויה להניב למפקח תמורות חליפיות, כמו מעמד בקהילה, יוקרה וקידום מקצועי. ייתכן אף שכושר עמידתו מול התעשייה המפוקחת ובקיאותו ייחשבו נכס לאחר פרישתו וישפרו את סיכוייו להיות מועסק על ידה.

אין גם לזלזל בתרומה של מימוש הנורמות האישיות של המפקח לתועלתו ולכן בהשפעתה על החלטותיו.

סיכויי האישור של רפורמה מבנית תלויים במאזן הכוחות שבין השחקנים בזירה. ואלה הם:

הציבור. מעוניין לשפר את רווחתו ולכן יתמוך ברפורמות שמגדילות תחרות ומגבירות את קצב הצמיחה. עוצמת הלחץ הציבורי תלויה בחומרת הבעיות הענפיות ובתנאים המקרו-כלכליים במשק, כמו אבטלה, אי-שוויון ואינפלציה. כוחו של הציבור מתבטא בעיקר בהשפעתו על סיכוייהם של הפוליטיקאים להיבחר ובמידה קטנה יותר בתרומותיו בכסף או בעין למפלגות.

בעלי העניין. קבוצות האינטרסנטים הנהנות מהמצב הקיים יילחמו בכל כוחן לסכל רפורמות הפוגעות ברווחתן, במגוון אמצעים: תרומות למסעי הבחירות של הפוליטיקאים, שוחד והבטחת משרות עתידיות. במקרה שהמתנגדים לרפורמה הם ועדי עובדים, הם עלולים להשבית שירותים חיוניים ולהביא לתסיסה ציבורית שתרתיע את הפוליטיקאים. עוצמת ההתנגדות של קבוצות האינטרסנטים תלויה בגורמים אחדים: ביכולתם לפגוע בפוליטיקאים במישרין על ידי הפסקת תרומות ובעקיפין על ידי שיבוש הפעילות הכלכלית במשק, במבנה השוק בענף ובזהות האינטרסים בין חברי הקבוצה – ככל שקבוצת בעלי העניין הומוגנית יותר והענף תחרותי פחות, כך כוחה רב יותר. לדוגמה, ענף הבנקאות מאופיין בתחרות מועטה ובזהות אינטרסים גדולה יחסית בין השולטים בענף; לעומתו, ענף התעשייה הוא תחרותי ברובו, כולל חברות רבות, זהות האינטרסים בו צרה יחסית, ולעתים אף ישנו ניגוד אינטרסים בין חבריו – כמו בין היצרנים לשוק המקומי לבין היצרנים ליצוא.

הרגולטורים. גם כאשר מבנה הענף ומצב המשק מחייבים רפורמות מבניות ייתכנו מחלוקות בין אנשי המקצוע על תוכן של הרפורמות, על העיתוי הרצוי ועל קצב הביצוע. המחלוקות יכולות לנבוע מהערכות שונות לגבי חומרת הבעיה, מן היכולת ליישם תכנית שאפתנית, ממחיר ההתאמה של הענף והמשק למצב החדש, משונות בתפיסת העולם הכלכלית, או משום שחלק מהמפקחים מצפים למשרה עתידית בענף. לקונסנזוס בקרב אנשי המקצוע הרלוונטיים יש חשיבות מכרעת בכל הנוגע לסיכויי ישימותה של הצעה לרפורמה. לפוליטיקאים אין כלים להכריע במחלוקות מקצועיות. יתרה מזו, מחלוקת מאותתת לפוליטיקאים

כי רמת הסיכון בכיצוע הרפורמה גבוהה ומחלישה את ביטחונם העצמי של המחליטים. רפורמות מבניות נתקלות גם בהתנגדות של בעלי עניין. מחלוקת בין אנשי המקצוע מקלה את מלאכתם של האינטרסנטים ומגבירה את האפקטיביות שלהם מול הפוליטיקאים. לכן ככל שמידת ההסכמה בקרב הפקידות המקצועית גדולה יותר, כך הסיכוי לאימוץ הרפורמה גדול יותר.

הפוליטיקאים. הסיכוי לאישור רפורמה תלוי בתפיסת עולמם של הפוליטיקאים, אך גם בהשפעה היחסית שיש לציבור הרחב ולבעלי העניין על תועלתם האישית. כוחה של המערכת הפוליטית לאמץ מהלכים שבהם יש מרוויחים ומפסידים תלוי בעוצמת הקואליציה הממשלתית וביציבותה.

ב. לקחים מהניסיון הישראלי

כדגם לכחינת הגורמים התורמים או המעכבים את אישורן של רפורמות חקרת את תהליך אישורן או דחייתן של הצעות לרפורמה בשוק הפיננסי בישראל מאז תכנית הייצוב ב-1985. המחקר בכללותו מופיע בפרק הראשון של ספר זה. אביא כאן רק את המסקנות העיקריות הרלוונטיות לגיבוש ההמלצות.

עד מחצית שנות השמונים הייתה המערכת הפיננסית בישראל רחוקה מאוד מקיום התנאים ההכרחיים לתחרות משוכללת, בשל שתי סיבות: ראשית, התערבות עמוקה של הממשלה בכל מגזרי השוק – בשוק הכספים, בשוק ההון ובתנועות ההון הבינלאומיות; שנית, המבנה האוליגופוליסטי (תחרות בין מעטים) של מערכת התיווך הפיננסי.

הממשלה התערבה בכל הפעילויות בשוק – בגיוס הון, בהקצאתו ובקביעת התשואות. הסיבות להתערבות המסיבית של הממשלה היו מגוונות והשתנו במרוצת הזמן. בחלקן הן נועדו לקדם יעדי השקעה מועדפים, כמו השקעות באזורי הפיתוח והשקעות בענפי היצוא, ובחלקן להוזיל את עלות המימון של הגירעון הענקי בתקציב הממשלה. כדי להשיג את יעדיה השתמשה הממשלה בקשת מגוונת מאוד של אמצעים על מנת לשמר את שליטתה בשוק הפיננסי ולהכתיב את סדר העדיפות שלה: הגבלות מנהליות, שיעורי נזילות יוצאי דופן, מכסות אשראי ופטורים ממכסות אלו, הגבלות על תנועות הון בינלאומיות ושיעורי מס וסבסוד מפלים. למעשה השוק הפיננסי היה כמעט מולאם.

מערכת הבנקאות בישראל אופיינה, ועדיין מאופיינת, במבנה אוליגופוליסטי. קרי, בנקים ספורים שולטים בחלק ניכר מהפעילות הפיננסית במשק. לדוגמה, כשני שלישים מסך הנכסים במערכת הבנקאות מרוכזים בידי שני הבנקים הגדולים. השוואה בינלאומית מורה כי הריכוזיות בבנקאות הישראלית היא מהגבוהות בקרב הארצות המפותחות. הריכוזיות הגבוהה התבטאה בעיקר בפערי ריבית גבוהים במיוחד בין אשראי לטווח קצר לבין הריבית על פיקדונות.

לאחר תכנית הייצוב ב-1985 החל תהליך הדרגתי של הפחתת מעורבות הממשלה בשוק הפיננסי וכן הגברת התחרות בין המתווכים הפיננסיים. לשם כך מינתה הממשלה מעת לעת ועדות ציבוריות או ממשלתיות כדי שיבחנו את הכשלים בשוק באחד הנושאים וימליצו כיצד לתקן. הנושאים שבהם עסקו הוועדות היו, למשל, חיוב המשקיעים המוסדיים להשקיע את מקורותיהם באגרות חוב ממשלתיות, מיסוי ההכנסות מנכסים פיננסיים ופיצול התאגידים הריאליים מהבנקים (להרחבה ראו בן בסט, 2007, פרק רביעי).

כחלק מהניסיון לשנות את מבנה השוק הפיננסי בישראל הוקמו בסך הכול 32 ועדות בנושאים המרכזיים בענף. המלצותיהן של כמה מהן עברו את כל התהליך הנדרש לאישורן עד החקיקה בכנסת, ואחרות נדחו כבר בשלב הראשון על ידי הממשלה. בעקבות הניסיונות שכשלו הוקמו לעתים ועדות חדשות שדנו באותו נושא, כך שבחלק מהנושאים מונו ועדות אחדות עד אשר הרפורמה אושרה. בממוצע נדרשו שלושה ניסיונות עד לאישורה של רפורמה, אולם הטווח הוא רחב למדי, ונע בין רפורמות שאושרו בניסיון הראשון לבין רפורמות שנדרשו שישה ניסיונות עד לאישורן. כמה מההצעות אושרו בממשלה כבר בניסיון הראשון, כמו ההצעה למסות בשיעור אחיד את כל ההכנסות מנכסים פיננסיים, אך נדחו על ידי הכנסת פעמים אחדות. מספר השנים הממוצע שנדרש מהיום שבו הרפורמה הוצעה לממשלה על ידי ועדה ציבורית ועד אשר כל רכיביה המחייבים חקיקה נחקקו בכנסת הוא כעשר שנים.

ריבוי הניסיונות עד להצלחה אפשר לי לבנות מאגר נתונים ייחודי, שאפשר להשוות את התנאים ששררו בכל אחד מהם, לבחון מה היה חסר בניסיונות שכשלו ומה המשותף לניסיונות המוצלחים. נמצא כי שני גורמי המפתח לאישורן של הרפורמות בשוק הפיננסי היו הקונסנזוס בין הרגולטורים ועוצמת ההתנגדות של האינטרסנטים. ככל שמידת ההסכמה בין הרגולטורים הייתה גדולה יותר, כך גבר הסיכוי לאישור הרפורמה; וככל שעוצמת האינטרסנטים המתנגדים לרפורמה

הייתה גדולה יותר, כך פחת הסיכוי לאישורה. כן נמצא כי ככל שהקואליציה הממשלתית הייתה יציבה יותר (פיצול מפלגתי קטן יותר), כך הסיכוי לאישור הצעת הרפורמה עלה.

אף שהמחקר התמקד ברפורמות מבניות בשוק הפיננסי, להערכתי המסקנות הנגזרות ממנו מתאימות גם ליישום רפורמות בשווקים אחרים. אופי הבעיות ומאזן הכוחות בשוק הפיננסי דומים לתנאים השוררים גם בשווקים אחרים. רוב הרפורמות כרוכות בנטילת יתרונות כלכליים עודפים מקבוצות אינטרסנטיות והגדלת רווחתו של הציבור כולו. האינטרסים העודפים יכולים לנבוע ממעורבות ממשלתית מפלה או מהיעדר תחרות, בדומה לשוק הפיננסי, למשל בענפי התחבורה, החשמל, האנרגיה, המים, הדיור, מוצרי החלב ועוד.¹

ג. המלצות

מהסעיפים הקודמים עולה כי אישורה של רפורמה מבנית הוא תהליך מורכב, המחייב מעבר משוכות רבות. נדרש לשכנע את כל אנשי המקצוע שיש להם יד ורגל בקבלת ההחלטות. קודם כול את השרים המופקדים על התחום, ואם הרפורמה מחייבת חקיקה – גם את חברי הכנסת. בכל השלבים צפוי מאבק קשה עם בעלי העניין שעלולים להיפגע מהרפורמה ועם השדלנים המייצגים אותם. כפי שראינו בהקשר של הרפורמות הפיננסיות, מדובר בריצת מרתון, שלעיתים קרובות כרוכה בניסיונות חוזרים ונשנים ובשנים רבות של מאבק. לפיכך על היזמים לגלות סבלנות רבה, ובעיקר התמדה. כישלון אחד ואף שלושה וארבעה אינם צריכים לרפות את ידיהם. ההיסטוריה מאז תכנית הייצוב מראה כי יש רפורמות שעברו רק בניסיון החמישי ולאחר שחלפו עשרים שנים מאז הוקמה הוועדה הראשונה (פיצול קופות הגמל וקרנות הנאמנות מהבנקים), או רפורמות שעברו לאחר שש ועדות ו-18 שנים, כמו הניסיון למסות הכנסות מנכסים פיננסיים.

אין ליזם הרפורמה השפעה על עוצמת ההתנגדות של בעלי העניין, אך בהחלט ניתן להרחיב את ההסכמה בין מקבלי החלטות על ידי מחקר מעמיק ופרסום חוזר ונשנה של תוצאותיו בכל פורום אפשרי – כנסים, ראיונות בתקשורת ופגישות עבודה. התשואה ליצירת קונסנזוס היא גבוהה ביותר. המחקר על ניסיונות הרפורמה

1 לתיאור השינויים המבניים במשק בענפים שונים ראו בן בסט, 2001א.

בשוק הפיננסי מראה כי אין אף לא ניסיון לרפורמה אחד שיושם בהיעדר קונסנזוס בקרב הרגולטורים. יתרה מזו, כאשר התקיים קונסנזוס בקרב הרגולטורים, הם הצליחו לגבור גם על בעלי עניין שעוצמת ההתנגדות שלהם הייתה גבוהה, כמו הוועדים הגדולים במשק (לדוגמה, הרפורמה במערכת הפנסיה ב-2003) והבנקים (לדוגמה, פיצול התאגידים הריאליים מהבנקים ב-1996).

ג.1. היזמים

יזמי הרפורמות יכולים לבוא מכל הרבדים העוסקים במדיניות: פוליטיקאים, רגולטורים, אנשי אקדמיה, ארגונים חוץ-ממשלתיים ואנשי תקשורת. התכונות החשובות ביותר של היזם הן מומחיות בתחום הנידון, סמכותיות, כושר ביטוי ושכנוע, קשרים פוליטיים ולעתים גם כישרון מיקוח.

היזמים הטבעיים ביותר הם הרגולטורים בענף שבו נדרשת רפורמה, הן משום שהם מכירים את הבעיות בענף מכלי ראשון והן משום שהם מופקדים על תקינות פעילותו. גם כאשר היוזמה מגיעה מהדרג הפוליטי, משקלם של הרגולטורים בניכוש פרטי ההצעה הוא מכריע, בשל המומחיות הנדרשת לשם כך. דוגמה בולטת לחשיבותם של הרגולטורים בייזום רפורמות היא התנהלותן של המדינות החברות באיחוד האירופי. מדינות אלו האצילו את הסמכויות לרפורמות שהיו בידי הממשלה לרשויות הסדרה פדרליות, משום שלהערכתן לחץ האינטרסנטים על הפוליטיקאים וחששותיהם של הפוליטיקאים מכישלון מקטינים את הסיכוי לרפורמות מבניות. ברגולטורים אני כולל גם פקידים בכירים שאין להם סמכויות פיקוח סטטוטוריות, אך הם מקובעי המדיניות בתחום, כמו מנכ"ל משרד האוצר, ראש אגף התקציבים, החשב הכללי, ראש המועצה הלאומית לכלכלה והמשנה ליועץ המשפטי. ואכן חלק גדול מהיוזמות לרפורמה מקורן בהצעות של רגולטורים או של הפקידות הבכירה.

ליוזמה שמקורה בנושאי משרה רלוונטיים יש גם סיכוי גבוה יותר להגיע לקו הגמר. הצעות שנוגדו מחוץ לממסד השלטוני יעמדו, מטבע הדברים, במקום נמוך יותר בסדר העדיפויות של מקבלי ההחלטות וייתקלו במכשולים רבים יותר לאורך המסלול. במקרים אלה למוניטין של המציע יש השפעה רבה ביותר על הסיכוי של הרעיון לקרום עור וגידים. יוקרה מקצועית דלה עלולה לגרום לכך שמקבלי ההחלטות לא יקראו את ההצעה כלל או יעניקו לה תשומת לב שטחית בלבד.

מתוך כל הגופים החוץ-ממסדיים יכולתם של מומחים מהאקדמיה ליזום רפורמות, ובעיקר להשפיע על סיכויי קבלתן, היא גבוהה ביותר, מכמה סיבות: ראשית, הם נתפסים בציבור כמומחים בלתי תלויים, שעמדתם מושפעת בעיקר מתוצאות מחקריהם; שנית, הידע והמוניטין שלהם בתחום מבוקשים גם על ידי יזמים אחרים, הן בתוך הממסד והן בארגונים חוץ-ממשלתיים, כך שיש ביכולתם להשפיע גם כאשר מקור היוזמה לשינוי הוא אחרים. חוקרים המתמחים בתחום יכולים גם לעדכן במהירות את מחקריהם ולבחון ביסודיות רבה יותר את השלכותיהן של חלופות שונות על פתרון הבעיה שעל הפרק.

ניירות עמדה שהוזמנו על ידי בעלי עניין נתקלים בחשיבות רבה ולעתים אף בחוסר אמון, גם אם נכתבו בידי מומחים בעלי שם. בעלי עניין הרוצים לגבות את עמדתם בחוות דעת ממומחים מבררים מראש את עמדת המומחים בנושא ובוחרים להזמין חוות דעת רק ממי שתומך בדעתם. יתרה מזו, בדרך כלל המזמינים מחתימים את המומחה על חוזה שאחד מסעיפיו מבטיח שחוות הדעת היא רכוש של המזמין והוא רשאי לעשות בה כרצונו. כך שלא רק שחוות דעת הסותרות את עמדתם של בעלי העניין נגנזות, אלא שנמנע מהמומחה שכתב אותן לבטאן בפומבי.

גם הצעות של ארגונים ציבוריים ללא מטרות רווח מתקבלות בספקנות מסוימת מחשש שיש להם הטיה שיטתית לעמדה שהם מעוניינים לקדם. לדוגמה, ארגונים להגנת הסביבה נתפסים לעתים כמי שמעניקים ערך מופרז לשימור הטבע בהשוואה לערכו בעיני הפרט המייצג. כך גם בנוגע לארגונים אחרים שחרתו על דגלם מטרה אחת בלבד, כמו צמצום אי-השוויון או הפחתת תאונות דרכים.

לתקשורת יש חשיבות מהמעלה הראשונה בתיווך בין היזמים לבין הדרגים המחליטים, אך עיתונאים עשויים לפעול גם כיוזמי רפורמות. בכל מקרה, סיכויי של יזם חוץ-ממסדי יגדלו אם ישווק תחילה את היוזמה לרגולטור שתפיסת עולמו קרובה לשלו. סיכויי ההצלחה יגדלו עוד יותר אם הרגולטור יאמץ ומאיתו רגע יוביל אותה מטעמו. עדיף ליזם החוץ-ממסדי לוותר במקרה זה על האבהות לרעיון ולהצטרף לקבוצת התומכים ברגולטור המוביל.

לעתים יזם חוץ-ממסדי יכול לתרום לשיפורה של הצעת הרגולטורים בעת הדיונים בממשלה או בכנסת. מהלך עניינים כזה התרחש לאחרונה בעת דיוני ועדת הכספים בהצעת החוק הממשלתית בסוגיית הריכוזיות בסקטור העסקי. אנשי אקדמיה ופקידים בכירים לשעבר הצליחו לשנות את ההמלצות המרכזיות

בשניים מתוך הנושאים העיקריים שנכללו בהצעת החוק הממשלתית. כך, בעקבות הערותיהם הוגבל מספר השכבות המותרות בפירמידה לשתיים, הן לקבוצות עסקיות חדשות והן לקבוצות עסקיות קיימות. גם הרעיון של כמה מחברי ועדת הריכוזיות שלא למנות חברה פרטית שעיקר מקורותיה מבוססים על הנפקת איגרות חוב כאחת מהשכבות המותרות נפסל בעקבות מעורבותם של היזמים החיצוניים. נוסף על כך, ועדת הכספים אימצה את הצעתם להטיל על הנגיד ועל שר האוצר לקבוע הגבלה על שיעור המינוף הכולל של קבוצות עסקיות. כלומר, נוסף על שיעור ההלוואות המרבי שכל בנק או גוף מוסדי רשאים להלוות לקבוצה עסקית, יוגבל גם היקף ההלוואות הכולל שקבוצה עסקית יכולה לקבל מכל המקורות כאחוז מהונה.

אין ספק שלהצלחת היזמים החיצוניים תרם היעדר קונסנזוס בין הרגולטורים שהיו חברים בוועדת הריכוזיות בנושאים שצוינו לעיל. המחלוקת בין הרגולטורים בנושאים אלה לא נסתרה מעיני חברי הכנסת בוועדת הכספים, אף שזו עלתה רק ברמזים ובחלקי דברים. למעשה, היו רגולטורים שתמכו בעמדת היזמים החיצוניים, וכך נוצרה בעקיפין תמיכה רחבה יותר בהצעות המיעוט בוועדה מכפי שהיה נראה פורמלית.

2.2. העיתוי הרצוי: חלון ההזדמנויות

העיתוי להעלאת יוזמה חדשה, או אף ישנה, הוא גורם מפתח באישורה. יזם מוצלח יארום כל הזמן לחלון ההזדמנויות שיקל עליו לקדם את רעיונו. חלון כזה הוא גורם קריטי ובדרך כלל הוא נפתח לזמן קצר מאוד. אם לא מנצלים אותו, אין ברה אלא להמתין להזדמנות הבאה. כך, קינגדום (Kingdon, 2003) מציין, למשל, כי בשנת 1965 פוליטיקאים ליברלים רבים מהמפלגה הדמוקרטית זכו במושבים בקונגרס האמריקני, ומצב זה אפשר לנשיא לינדון ג'ונסון לחוקק סדרה של תכניות חברתיות חשובות בתחום הבריאות והמלחמה בעוני; ובישראל – לדוגמה, הפקידות הבכירה ניצלה את המכרז למכירת בנק הפועלים ב-1995 כדי לקדם את הרפורמה לפיצול התאגידים הריאליים משליטת הבנקים.

חלון ההזדמנויות עלול להיסגר בתוך זמן קצר, ואף לזמן רב. למעשה, הנסיבות שהובילו לפתיחתו עלולות להביא גם לסגירתו, כאשר הן מתהפכות. אמחיש זאת בעזרת כמה אירועים עקרוניים: (א) חילופי שלטון שמעלים מפלגה שיש לה תפיסת עולם אחרת. לדוגמה, רפורמת הבריאות בארצות הברית אושרה כאשר הנשיא היה

דמוקרטי ובאותו פרק זמן היה לו רוב בשני הכתים. (ב) במשטר פרלמנטרי גם שינויים בפקידות המקצועית יכולים לסגור, או לפתוח, את חלון ההזדמנויות. לדוגמה, עד 1994 ניסה בנק ישראל לקדם רפורמות להגברת התחרות בבנקאות, אך מהלכים אלה נבלמו על ידי רוב הפקידות הבכירה במשרד האוצר. ב-1995 חל שינוי בהרכב הפקידות במשרד האוצר ואתו השתנתה גם עמדתם של רוב נושאי המשרות הבכירים בסוגיות כמו פיצול התאגידים הריאליים מהבנקים ופיצול קופות הגמל וקרנות הנאמנות. בעקבות זה בוצעו במשך עשור רפורמות בשוק הפיננסי שהתעכבו זמן רב. (ג) כישלון או הצלחה של מהלכים קודמים משפיעים על המוטיבציה להוסיף ולאמץ רפורמות שהשיקולים המדריכים אותן דומים.

הסיכוי שחלון ההזדמנויות ייסגר במהרה מחייב היערכות מראש לכל הזדמנות. אין להתחיל בהכנת נייר המדיניות רק כאשר הבעיה צצה מחדש על פני השטח או כאשר נוצר צירוף גורמים המקל על פתרונה. חשוב להיות מוכנים מראש ולגייס את כל התחמושת הנדרשת לקידום הפתרון הרצוי. ההמתנה עלולה להימשך שנים רבות, אולם בתקופה זו אין לשקוט על השמרים ויש להמשיך לאסוף מידע, לנתח אותו ולהמתין שחלון ההזדמנויות ייפתח מחדש. כך למשל, נגיד בנק ישראל מיכאל ברונז הקים עם כניסתו לתפקיד ב-1986 צוות בין-מחלקתי להכנת רפורמות בכל תחומי שוק הכספים וההון. במשך שנתיים הכין הצוות סדרה של מהלכים מנומקים היטב – מקצתם בוצעו בשנים 1987-1989 (בן בסט, 1990, 2001); אחרים נתקלו בהתנגדות של בעלי עניין ורגולטורים אחרים ולפיכך לא אושרו. הצוות הוסיף לנתח ולחקור את הסוגיות שפתרון לא אושר, ביסס עוד יותר את הצעותיו והעלה אותן כל אימת שנפתח חלון הזדמנויות. רבות מההצעות הללו יושמו כעבור שנים רבות ומקצתן אף המתינו 16 שנים לשעת הכושר. כך למשל, הרפורמה למיסוי הכנסות מנכסים פיננסיים בשיעור אחיד והרפורמה לפיצול קופות הגמל וקרנות הנאמנות מהבנקים.

קינגדום (Kingdon, 2003) מאפיין את חלון ההזדמנויות כאירוע שבו מצטרפים יחד שלושה גורמים: ישנה בעיה מוגדרת היטב; על השולחן מונחת הצעה משכנעת לפתרונה; המערכת הפוליטית תומכת בגישה המוצעת. הוא ממיין את חלונות ההזדמנויות לשתי קבוצות:

(א) חלונות הזדמנות צפויים, מחזוריים, כמו תקציב המדינה. במדינת ישראל, למשל, מאז 1985 בצד התקציב מובא לאישור חוק ההסדרים שבו נכללים שינויים

מבניים בקשת רחבה של תחומים. כל יזם של מדיניות יודע מהו מועד הגשתם של התקציב וחוק ההסדרים, ולכן חשוב להתכונן למועד זה. אפשר לנצל את חלון ההזדמנויות הזה כדי לשכנע את משרד האוצר לכלול בחוק ההסדרים רפורמות שקרובות ללבו של היזם. גם יזמים המתנגדים להצעות של משרד האוצר, כמו משרדי הממשלה האחרים או ארגונים חוץ-ממשלתיים, יכולים להיערך לכלימת הצעות המועלות במסגרת חוק ההסדרים. מעניין שלמרות ההתנגדות למנגנון חוק ההסדרים בקרב משרדי הממשלה, גם הם מבקשים להשתמש בו לקידום רפורמה הקרובה ללבם.²

גם אירועים ייחודיים שמועדם צפוי מראש יכולים לשמש חלון הזדמנויות. לדוגמה, תוקפו של הזיכיון שהוענק לחברת החשמל עמד לפוג ב-1996. בעקבות זה צוות המונופולים הביין-משרדי בראשות משרד האוצר גיבש מראש רפורמה שתקטין את כוחה של חברת החשמל ותפתח את הדלת לכניסתם לשוק של יצרני חשמל פרטיים. גם סיום חוק טל היה זרז לגיבוש הצעות חדשות למתווה הגיוס של חרדים על ידי הממשלה (ועדת פלסנר, 2012), על ידי ארגונים חוץ-ממשלתיים (המכון הישראלי לדמוקרטיה: בן בסט, דהן וקרמניצר, 2013; זיכרמן ושטרן, 2013) ועל ידי מפלגות שהתמודדו בבחירות לכנסת ב-2013.

(ב) רוב חלונות ההזדמנות הם מקריים ונפתחים בעקבות אירועים בלתי צפויים. הכנה מוקדמת מאפשרת ליזם לשלוף מהמגירה את תכניותיו ברגע הנכון, בשיא הקשב ושיא הנכונות לבחון הצעות חדשות-ישנות. למרבה הצער, חלק מההזדמנויות הללו הן תוצאה של אסון, כמו השרפה בכרמל ב-2011. כתוצאה מאירוע זה עלו מחדש על שולחן הממשלה הרפורמה לשינוי מבנה הכבאות והעברת תקציבים לשיפור רמת ההצטיידות. דוגמאות נוספות הן התפרצויות של משברים רדומים, כמו משבר מניות הבנקים בשנות השמונים או המחאה החברתית ב-2011. המחאה הייתה פועל יוצא של בעיות כלכליות-חברתיות שהצטברו במשך שנים, אולם עיתוי פריצתה ביולי 2011 היה אקראי. כתוצאה מהמחאה הוקמה ועדת טרכטנברג, ורבים מהרעיונות שאימצה או דחתה היו פרי

2 חשוב לציין שמנגנון חוק ההסדרים ליישום רפורמות מבניות הוא מנגנון שלילי ביסודו, שכן הוא מונע דיון יסודי בהצעות על ידי הממשלה, הכנסת והציבור הרחב (לפירוט ראו בן בסט ודהן, 2006: פרק ב).

הצעות וניירות עמדה שגובשו עוד קודם לכן על ידי כלכלנים רבים. הואיל וכך מי שהיו ערוכים מראש ניצבו בעמדת זינוק טובה יותר בחיזור על לבה של הוועדה. גם עיתוי הקמת ועדת הריכוזיות בראשית 2011 היה מקרי. כבר ב-1995 המליצה הוועדה לפיצול התאגידים הריאליים מהבנקים (משרד האוצר, 1995) בדוח שהגישה "שהמשרדים הנוגעים בדבר יבחנו את הצורך להסדיר בחוק את הנושא של חברת אחזקות או בעלים השולטים הן בבנק והן בתאגידים ריאליים"; כן היא הציעה "לפעול לקביעתה של מסגרת חקיקתית לטיפול בקונגלומרטים ובמיזוגים עימה ולצורך כך יקימו בהקדם צוות שיציע לממשלה הצעה לתיקון החוק כנדרש". הממשלות התעלמו שנים מהמלצות אלו, אף שהיו מי שהתריעו מעת לעת על אי-מימושן.

בשנת 2010 כלל בנק ישראל סוגיה זו בדוח השנתי שלו, שעליו חתום מתוקף החוק נגיד בנק ישראל. ציון הנושא בדוח עורר גם את האקדמיה והתקשורת לעסוק בו והחזירו בבת אחת לסדר היום, באיחור של 15 שנים. מי שהתכוננו מראש הצליחו יותר מאחרים לקדם את פתרונותיהם והכתיבו לא מעט את כיוון ההמלצות.

כשם שראוי להיכנס למגרש ברגע שחלון ההזדמנויות נפתח, כך רצוי לנטוש אותו כאשר ההזדמנות חלפה. אם הנושא ירד מכותרות התקשורת, או שהוועדה הציבורית סיימה את עבודתה בלא המלצות, או שהמלצותיה נדחו על ידי הממשלה – עדיף להרפות ולהמתין לשעת הכושר הבאה. כך לדוגמה, בשנת 2007 הוקמה ועדה בין-משרדית לבדיקת מבנה הפיקוח על השווקים הפיננסיים. במהלך דיוניה התברר כי המחלוקות בין חברי הוועדה גדולות. במקרה זה היעדר הקונסנזוס בין חברי הוועדה לא רק שלא הביא להמלצות משותפות, אלא אף גרם לפירוקה (על חשיבות הקונסנזוס ראו סעיף ב לעיל). המחלוקות שנחשפו בין המוסדות המופקדים על יציבות השוק הפיננסי ועל תקינותו הבהירו כי בשלב זה לא ניתן לקדם את הנושא. חלון ההזדמנויות לרפורמה במבנה הפיקוח על השוק הפיננסי נסגר לפני ארבע שנים ולא ברור מתי יפתח מחדש. אבל ניתן לסרטט את הגורמים המרכזיים שעשויים לפתוח את החלון לפני רפורמה זו ולפני רפורמות בכלל:

(1) רכיב קלסי שנידון בספרות הוא שינוי אופי השלטון. שינויי שלטון מממשלה ימנית לממשלה שמאלית או להפך ישנו גם את ההסתברות של

הצעות שונות להתקבל. מדובר בחלון הזדמנויות ליזמים שתפיסת עולמם זהה או דומה לזו של הממשלה הנבחרת.

(2) שנה ראשונה בקדנציה של ממשלה. ההסתברות להעביר הצעות בשנה הראשונה של כל ממשל גדולה לאין ערוך, בשל כמה סיבות: האנרגיה והמוטיבציה גבוהות יותר בתחילת הדרך, ובעיקר כאשר יש חילופי שלטון; תשומת הלב עדיין אינה ממוקדת באירועים השוטפים; לכידות הקואליציה בדרך כלל גבוהה הרבה יותר בראשית דרכה.

(3) משברים הם תמיד הזדמנות לשינוי. בשעת משבר כוחם של האינטרסנטים פוחת, וקל יותר לשכנע את מקבלי ההחלטות להעביר רפורמות שתורמות להפחתת עיוותים, להגברת הצמיחה ולהגדלת רווחת הציבור הרחב (ראו למשל, התכנית לייצוב המשק ב-1985 או הרפורמה בקופות הפנסיה ב-2003).

3.ג. שיווק

במשטר פרלמנטרי מקור היוזמה העיקרית למדיניות, לא רק מדיניות תקציבית, הוא הרשות המבצעת. רוב היוזמות מתחילות בדרג המקצועי. לכן מומלץ ליזמים שבאים מחוץ למערכת, כמו מומחים מהאקדמיה או ארגונים חוץ-ממשלתיים, להתחיל את המסע במפגש עם אחד היזמים שתפיסת עולמו וגישתו לפתרון הבעיות קרובות לאלו של היוזם.

עדיף להתחיל את הקשר בהצגת הנושא בעל פה – רצוי מאוד בעזרת מצגת שתגבה את ההמלצות בנתונים ובניתוח קפדני. חשוב למסור בסוף הפגישה מסמך שיפרט את ניתוח הבעיה וההמלצות לפתרונה (לפירוט ראו בסעיף הבא). אם ההצגה הצליחה לעורר את תשומת לבו של ראש המערכת, יש להניח שהוא יבקש מאחד מעוזריו לקרוא את המסמך בקפידה ולחוות עליו את דעתו.

בהמשך הדרך חשוב להגיע גם לרגולטורים אחרים, בכלל זה למי שצפויים להתנגד ליוזמה. חשוב לזכור שבלא הסכמה בקרב הדרג המקצועי, הסיכוי שהיוזמה תתקבל הוא ממילא קלוש. לכן חשוב לשכנע כמה שיותר פקידים המעורבים בתהליך קבלת ההחלטות בחשיבות הרפורמה.

אם הרגולטור השתכנע בחשיבות היוזמה, קרוב לוודאי שיתחיל בשכנוע השר הממונה. בכל מקרה, כעבור פרק זמן סביר רצוי להציג את הרעיון גם לפני הדרג הפוליטי. לאחר תקופה של הבשלה ראשונית רצוי גם לעורר את

התקשורת על ידי כתיבת מאמרים לעיתונות, ראיונות, ארגון כנסים ציבוריים וכדומה. המערכת הפוליטית קשובה מאוד לתגובה התקשורתית, הן כאיתות באשר לתמיכה הציבורית ברעיון והן בכל הקשור לתמורה שהמחליט יזכה בה אם יאמץ את ההצעה.

בין שהיוזמה החלה בגורמים חיצוניים ובין שמקורה באחד או יותר מהרגולטורים, כאשר יש בעלי עניין שעלולים להיפגע ממנה, יש סבירות גבוהה שהממשלה תקים ועדה ממשלתית או ציבורית לבחינת הסוגיה ולגיבוש ההמלצות. בשלב זה יש להותיר את עיקר המלאכה בידי הדרג הממונה. יזמים חיצוניים אינם צריכים להתחרות בפקידות אלא להמשיך את מאבקם כתומכים ברפורמה ולא כיוזמה. הם יכולים לסייע בקידום הקו הרצוי להם על ידי ראיונות, מאמרים וויכוח פומבי עם השדלנים שנשכרו בידי בעלי העניין. רצוי לתרום למאבק על אישור הרפורמה בהמשך המחקר ובהכנת תשובות להערות המתנגדים.

אף על פי שהרשות המבצעת היא היוזמת של ההצעות לרפורמה, ייתכן שלאחר אישורן בממשלה יידרש גם אישור הכנסת. החלטות הממשלה עשויות להשתנות בכנסת לטוב או לרע. אסור להרפות גם בשלב זה. על ידי שכנוע חברי הכנסת ניתן למנוע שחיקה של הצעות הממשלה ולעתים גם להעצים אותן.

אם לסכם במשפט אחד: מדובר בריצת מרתון שלפעמים תימשך שנים על שנים. כתיבת ניירות עמדה היא רק תחילתו של המרוץ. ללא חשיבה קפדנית על המכלול – המסמך על הצעת הרפורמה לא יועיל.

אופי המסמך

- יש לייצר מסמכים אחדים המותאמים לאופי הצרכנים השונים הפועלים במגרש. יש לפתוח במחקר תשתית מעמיק שיתמודד עם שאלות היסוד בענף או בתחום הנידון: מהן הבעיות המרכזיות? מה השלכותיהן על תפקוד הענף או התחום? מה השלכותיהן על הרווחה החברתית? זיהוי הגורמים לבעיות ותרומתם היחסית.
- לעתים קרובות נדרש יותר ממחקר אחד. ככל שהבעיה תותקף מזוויות רבות יותר ותתבסס על מגוון של מתודות ומאגרי נתונים, כך האבחון יהיה תקף יותר. יש חשיבות רבה גם להשוואות עם ארצות אחרות וללימוד מניסיונם

של אחרים, הן באפיון הבעיות והן בכחינת מודלים התנהגותיים השונים מהמודל הרווח בארץ.

- המחקר חייב לעמוד באמות מידה מקובלות, אולם האמצעים לפתרון הבעיות אינם יכולים להיות מנותקים מהשקפת העולם בעניין המידה הרצויה של מעורבות הממשלה ובעניין אי-שוויון כלכלי כאשר ההצעות משפיעות גם על יעדים אלה.
- תזכיר המדיניות צריך להציג את עיקרי הממצאים מהמחקרים בארץ ובעולם, לפרט את הפתרונות החליפיים ולהציג כיצד ההצעה המוצעת מתמודדת עם הבעיות שאובחנו.
- ההצעות חייבות להתייחס למכלול של מטרות ויעדי ביניים: צמיחה, תחרות, יעילות ואי-שוויון כלכלי. לדוגמה, לרפורמות במערכת המיסוי יש השלכות על כל היעדים שצוינו.
- לאחר השלמת המסמכים המקצועיים חשוב לייצר מסמכים קצרים יותר, בעלי אופי פופולרי, שיהיו נגישים למקבלי החלטות, ואף מסמכים הסברתיים המיועדים לקהל הרחב.

ד. ניתוח אירוע: רפורמה בתהליך התקצוב

הצעה לרפורמה בתהליך התקצוב שגיבשנו מומי דהן ואני (בן בסט ודהן, 2006) יכולה להמחיש את חשיבותם של גורמים אחדים שצוינו בפרק זה. במחקר זה ניתחנו את תהליך התקצוב על כל שלביו – הכנה של הצעת התקציב, אישורה בממשלה ובכנסת ויישומה – ובראייה משווה עם התהליך הנהוג במדינות OECD. הממצא המרכזי של המחקר הוא שתהליך התקצוב בישראל הוא ריכוזי מאוד בכל שלביו. גישה זו הניבה ברוב השנים מאז 1985 משמעת תקציבית, אך היא לוקה ביעילות ההקצאה של המקורות בין שימושים שונים וכן פוגעת בייצוג של סדר ההעדפות החברתי.

המחקר הסתיים בהצעה מפורטת לרפורמה בכל שלבי התקצוב. התפיסה הרעיונית הגלומה בה נעה בשני ערוצים: ראשית, שמירה על התהליך הריכוזי בכל הנוגע לקביעת המצרפים התקציביים, קרי סך ההוצאה, המיסוי והגירעון,

מתוך מטרה להבטיח משמעת תקציבית גם בעתיד; שנית, הרכב התקציב בין המשרדים ובתוך כל משרד ייקבע בתהליך שיתופי. כלומר, משרד האוצר ומשרדי הוצאה יהיו שותפים שווים בתכנון הרכב התקציב; וייתן חופש פעולה רב יותר למשרדי הוצאה בביצוע תקציבם כדי להשיג הקצאה יעילה של המקורות. המחקר פורסם בספר בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה. עיקרי המחקר וההמלצות המפורטות נפרשו בכמה כנסים והוצגו לקובעי מדיניות בכנסת ובממשלה. רבים מהמשתתפים בכנסים – אנשי אקדמיה, הסקטור העסקי ומנהלים של משרדים ממשלתיים לשעבר – הביעו תמיכה בהצעות. נציגי אגף התקציבים, לעומת זאת, טענו כי הביקורת מופרזת ולכל היותר יש לבצע שינויים קלים בלבד בתהליך הנהוג.

בתהליך התקצוב בישראל, כמו במדינות אחרות, יש לראש הממשלה ולשר האוצר כוח עורף על שרים אחרים. הסיבה לכך היא שהם היחידים שאין להם העדפה להספקת שירות ממשלתי מסוים, וכיכולתם לראות בראייה אובייקטיבית את הצרכים של כל המשרדים. משרד האוצר נתון לביקורת מתמדת של המשרדים הייעודיים, שכן כל שר מעניק משקל גדול ליעד שעליו הוא מופקד בהשוואה למחיר הכרוך בתוספת הוצאה. יכולתו של שר האוצר לעמוד על משמעת תקציבית תלויה במידה רבה בתמיכתו של ראש הממשלה. למעשה, לראש הממשלה הסמכות להכריע במחלוקות בין השרים, ובדרך כלל הוא גם הכוח המרכזי ביצירת הרוב בעד הצעת התקציב של שר האוצר. לפיכך שינוי בתהליך התקצוב יכול להתרחש רק אם ראש הממשלה ישתכנע בנחיצותו.

חלון ההזדמנויות הראשון לקידום הרפורמה נוצר בתחילת כהונתה של ממשלת אולמרט במאי 2006. השנה הראשונה להקמת ממשלה חדשה היא עיתוי מבטיח ליישום יוזמות לרפורמה. לתנאי עקרוני זה נלוו גורמים נוספים בעלי משקל רב. קודם לכניסתו לתפקיד כיהן ראש הממשלה אהוד אולמרט תקופה קצרה כשר האוצר, אך חשובה עוד יותר כהונתו כשר הוצאה בשני משרדים (הבריאות, והתעשייה והמסחר) וכן כהונתו בראשות עיריית ירושלים. במשרות אלה הוא צבר מידע רב על תהליך התקצוב, על יתרונותיו וחסרונותיו, משני צדי המתרס – משרד האוצר ומשרדי הוצאה – והתנסה בכל רכיבי הבעיות מזוויות שונות. מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, רענן דינור, ליווה את אולמרט גם בתפקידיו הקודמים ולכן היה שותף לניסיון זה. העיתוי המסוים והרקע של

שני נושאי המשרה המרכזיים יצרו שעת כושר לקדם רפורמה בתהליך התקצוב. המחקר ומסקנותיו הוצגו למנכ"ל משרד ראש הממשלה, ובעקבות זה הוא מינה צוות שבחן מחדש את תהליך התקצוב.

זמן קצר לאחר הקמתה אימצה הממשלה את ההמלצה להקים גוף מייעץ לממשלה בנושאי כלכלה – המועצה הלאומית לכלכלה. תפקידה של המועצה הוא לערוך מחקרים בתחום הכלכלה, לספק חוות דעת שנייה לזו של משרד האוצר ולסייע בתהליך קבלת ההחלטות. הקמתה התבססה על אחת ההמלצות שלנו (שם, עמ' 183-184), אולם היא עדין חסרה מאפיין חשוב שיעצים את האפקטיביות שלה – קרי, הענקת מעמד סטטוטורי למועצה ולעומד בראשה, בדומה לנגיד בנק ישראל.

בדצמבר 2007 פרסם משרד ראש הממשלה את "מדריך התכנון הממשלתי", שהוקדש להצעה חדשה לתהליך התכנון והתקצוב. מסמך זה נכתב ברוח תהליך התקצוב השיתופי, שהוא ההמלצה המרכזית בספרנו הנזכר. אולם ביולי 2008 הודיע ראש הממשלה אהוד אולמרט על התפטרותו, ותהליך היישום של ההמלצות נקטע.

חלון ההזדמנויות השני נוצר ב-2009, בתחילת הקדנציה השנייה של בנימין נתניהו. גם כאן נעשה ניסיון למנף את השנה הראשונה לכהונת הממשלה כדי לגרום לשינוי בתהליך התקצוב. נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, אריק כרמון, ומומי דהן ואנוכי, מחברי הספר מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, נפגשנו עם שני נושאי התפקיד המרכזיים במשרד ראש הממשלה – מנכ"ל המשרד אייל גבאי וראש המועצה הלאומית לכלכלה יוג'ין קנדל – והציגו לפניהם את הבעיות בתהליך התקצוב ואת ההצעה לרפורמה. הדיון הסתיים בהסכמה שגבאי וקנדל יפעלו תחילה מול משרד האוצר על מנת להביא לרפורמה בתהליך התקצוב. יש לציין שבממשלת נתניהו השנייה הוגדר ראש הממשלה פורמלית גם שר-על לענייני כלכלה. אולם דווקא כוח זה פעל כבומרנג נגד ההצעה לשנות את תהליך התקצוב. שר האוצר יובל שטייניץ נתפס בעיני הציבור בשנה הראשונה לכהונתו כמי שנכפה עליו פעמים אחדות לסגת מעמדותיו בעקבות התערבותו של ראש הממשלה. לפיכך כשעלתה הסוגיה של שינוי תהליך התקצוב נאמר לנציגי משרד ראש הממשלה כי ביזור תהליך התקצוב בעת הזאת ייתפס ככפייה נוספת של ראש הממשלה, וזו תחליש מאוד את מעמד משרד האוצר והעומד בראשו. כך נכשל ניסיון נוסף לרפורמה בתהליך התקצוב.

חלון ההזדמנויות השלישי נוצר ב-2012. במסגרת רפורמה כוללת במגזר הציבורי הוקמו בראשית 2012 ארבע ועדות בראשות הראל לוקר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בכללן ועדת המשילות שעסקה גם בתהליך התקצוב. גם הפעם הצגנו לפני חברי הוועדה את הרעיונות שהועלו בספרנו מאזן הכוחות בתהליך התקצוב. התחושה הייתה שהניסיונות הקודמים וההסברה הרצופה לאורך השנים בכנסים ובאמצעי התקשורת הביאו להטמעה של חלק מהרעיונות, ועתה היה צריך בעיקר לחזק את המגמה שהסתמנה בוועדה. ואכן, מדוח שהיא פרסמה לאחר הקמת הממשלה החדשה ב-2013 נראה שאומצו רבים מהעקרונות שהצענו, כמו: סוג של תהליך שיתופי המגדיל את סמכותם של המשרדים בתכנון וביישום התקציב; בחינת התפוקות של כל משרד בשנת התקציב הקודמת; וצמצום משמעותי במספר התקנות המחייבות אישור של משרד האוצר להעברת תקציב בין תקנה אחת לבין תקנה אחרת.

ה. סיכום

יישום רפורמות הוא תהליך ממושך המחייב התמדה ודבקות במשימה. אין להירתע מכישלונות, אלא להפיק מהם לקחים לקראת הניסיון הבא. למחקרים יסודיים וללימוד מניסיון של מדינות אחרות יש חשיבות ראשונה במעלה, הן לגיבוש הצעת הרפורמה והן לשיווקה למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב. עיתוי ההצעה להעלאת יוזמה חדשה, או אף ישנה, הוא גורם מפתח לאישורה. יש לארוך כל העת לחלון ההזדמנויות שיקל על קידום הרעיון. חלון ההזדמנויות הוא גורם קריטי למשיכת תשומת הלב של המחליטים והציבור, ובדרך כלל הוא נפתח לזמן קצר מאוד. לעתים העיתוי צפוי, כמו מועד הגשת תקציב המדינה או השנה הראשונה לכהונת הממשלה, ולעתים הוא אקראי. לכן חשוב להכין מראש את כל התשומות הנדרשות לקידום הפתרון הרצוי. תהליך שיווק הרעיונות צריך לכלול את כל שרשרת המחליטים – הפקידות המקצועית, השרים והכנסת, אך חשוב גם לגייס את תמיכת התקשורת. המערכת הפוליטית קשובה מאוד לתגובה התקשורתית, הן כאיתות בכל הנוגע לתמיכה הציבורית ברעיון והן לתמורה שהמחליט יזכה בה, אם יאמץ אותו. יש להניח את ההצלחה האישית בצד ולאמץ את המסלול היעיל ביותר להשגת המטרה. את קטיפת הפירות יש להשאיר בעיקר לגורמים המחליטים.

מקורות

- בן בסט, אבי, 1990. "הרפורמה בשוק ההון: יעדים ותוצאות ראשונות", סקר בנק ישראל 65: 34-57.
- _____, (עורך), 2001א. ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי, 1985-1998, קובץ מחקרים לזכרו של פרופ' מיכאל ברוננו, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק.
- _____, 2001ב. "מסלול המכשולים לכלכלת שוק בישראל", בתוך: הנ"ל (עורך), ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי, 1985-1998, קובץ מחקרים לזכרו של פרופ' מיכאל ברוננו, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק, עמ' 1-48.
- _____, (עורך), 2007. הפיקוח על שוק ההון, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן בסט, אבי, ומומי דהן, 2006. מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן בסט, אבי, מומי דהן, ומרדכי וקרמניצר, 2013. חרדים לצה"ל: "האחיכם יבאו למלחמה ואתם תשובו פה?", הצעה לסדר 4, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בנק ישראל, 2010. דין וחשבון שנתי.
- ועדת פלסנר, 2012. "דין וחשבון הוועדה לקידום השילוב בשירות והשוויון בנטל".
- זיכרון, חיים, וידידה צ' שטרן, 2013. בין אוהל סיירים לאוהלה של תורה: מתווה לגיוס חרדים לצה"ל, הצעה לסדר 3, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- משרד האוצר, 1995. "דין וחשבון הוועדה לבחינת ההיבטים של אחזקות בנקים בתאגידים ריאליים" (דצמבר).
- _____, 2004. "דין וחשבון הצוות הבין-משרדי לעניין רפורמה בשוק ההון" (ספטמבר).
- _____, 2010. "דין וחשבון הוועדה להגברת התחרותיות במשק".
- משרד ראש הממשלה, 2007. "מדריך התכנון הממשלתי", האגף לתכנון מדיניות.
- _____, 2013. "דין וחשבון הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה" (מרץ).
- Kingdon, John W., 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. London: Longman Publishing Group (Longman Classics Edition).

פרק שלישי

ניתוח מדיניות במשרד האוצר

מומי דהן

תקציר

מטרת פרק זה היא לבחון את תהליך ניתוח המדיניות במשרד האוצר, שממלא תפקיד מרכזי בייזום, בעיצוב וביישום של מדיניות כלכלית בישראל. עבודות קודמות הראו כי בהשוואה לנהוג במרבית המדינות המפותחות, למשרד האוצר יש כוח עודף יחסית למשרדי ההוצאה. מאמר זה מתאר שלושה דגמים של ניתוח מדיניות שנעשים באגף התקציבים או בעבורו: עבודה פנימית, ועדה בין-משרדית וועדה ציבורית. בחינה של שלושת הדגמים על פי תהליך קבלת החלטות מן הדגם של רציונליות מוגבלת, המופיע בספרי הלימוד של ניתוח מדיניות, מלמדת כי החולשות המרכזיות של ניתוח המדיניות בולטות יותר בעבודה הפנימית של אגף התקציבים. האגף אינו מקפיד על הערכת ההשפעות הצפויות של צעדי המדיניות על התועלות ועל העלויות. למעשה, לא נבנתה תשתית מקצועית השולטת בטכניקות המקובלות של הערכת ההשפעות המשוערות. הוועדות הבין-משרדיות והוועדות הציבוריות אינן עובדות לפי מתודולוגיה קבועה, ולכן איכות עבודת הניתוח שלהן היא אקראית, בהתאם לאישים שעומדים בראשן. בכל הדגמים שנחקרו גם אין מסורת של הצגת תפריט של חלופות בפורום הממשלה, וממילא גם לא ברור מהו כלל ההחלטה שעל פיו בוחרים את החלופה הטובה ביותר.

* אני מודה לאייל אפשטיין, שאול מרידור, רותם פלג וראובן קוגן, שהתראיינו לצורך הכנת מאמר זה. בעת הריאיון (יולי 2011) הם כיהנו כסגני ראש אגף התקציבים במשרד האוצר. אני מודה לגלית בלנקשטיין-כהן, אבי בן בסט, אודי בן דרור, ענת גופן, אודי ניסן, מולי סן ושאול צמח על הערותיהם המועילות.

א. מבוא

מטרת מאמר זה היא לתאר את ניתוח המדיניות שנעשה בפועל באגף התקציבים של משרד האוצר הישראלי ולהשוותו לניתוח מדיניות על פי תהליך קבלת החלטות מן הדגם של רציונליות מוגבלת המוצע בספרי הלימוד המרכזיים (כמו החלטות מן הדגם של רציונליות מוגבלת המוצע בספרי הלימוד המרכזיים (כמו ניסוח בהיר של התופעות הבלתי רצויות, הגדרת הבעיה, הצגת מספר מוגבל של חלופות והערכתן על פי מספר מוגבל של קריטריונים מרכזיים וכן מחקר הערכה המלווה את המדיניות. לניתוח כזה יש חשיבות רבה, מאחר שהוא מכריח את מנתח המדיניות ואת מקבלי ההחלטות לעבור דרך התחנות החשובות של הגדרת בעיה ובחינת חלופות ובכך מצמצם את הסיכוי לקבל החלטות בלתי מושכלות.

ניתוח כזה מאפשר גם לראות אם סך התועלות המשוערות עולה על סכום העלויות הצפויות, מתוך התייחסות מפורשת לסיכונים. הניתוח גם חושף את ההשערות התאורטיות שעומדות מאחורי הצעות המדיניות – תחילה למנתח המדיניות, אחר כך למקבלי ההחלטות ולבסוף לציבור כולו. ניתוח מדיניות ראוי חייב לכלול גם הערכה של ההשפעות הצפויות על בסיס הטכניקות המתקדמות ביותר. נזכור כי ההשפעה של חלופת מדיניות שמטרתה לצמצם תופעות בלתי רצויות תעמוד למבחן רק בעתיד, ומשום כך היא בבחינת השערת מדיניות. כלומר, ביצוע מדיניות כרוך בסיכון שיש לחשוף גם אותו לעיני כול.

ככל שחולף הזמן סוגיות במדיניות ציבורית נעשות מורכבות יותר, ולכן גוברת הנחיצות בניתוח מדיניות באיכות גבוהה. התפתחות המשקל הניתן להשפעות של מדיניות ציבורית על איכות הסביבה, שקיבלה בעבר תשומת לב מועטה יחסית למקובל היום, מדגימה את התחזקות הממד הבין-תחומי של סוגיות מדיניות.

בד בבד הוגבלה עד מאוד היכולת לתת מענה לסוגיות מדיניות באמצעות הגדלת התקציב. במאה העשרים עלה המס במדינות המפותחות לשיעורים גבוהים יחסית בעקבות ההתרחבות הניכרת בחלקה של הממשלה בתוצר (Tanzi and Schuknecht, 2000). המחיר של עלייה נוספת בשיעור המס, יחסית לתועלת מהתרחבות נוספת של הוצאות הממשלה, עלה באופן משמעותי בהשוואה לתחילת המאה העשרים, ולכן דעכה הישימות הפוליטית של פתרונות הכרוכים בהוצאה תקציבית גדולה.

היכולת של הממשלה להעלות עוד את שיעור המס פחתה גם בגלל התהליך המתמשך של הפרט במרכז. תהליך זה מתבטא, בין השאר, בעליית ערך החירות (הפרט) יחסית לערך השוויון (בחברה), השוחקת את נכונות הציבור לשאת בנטל מס גבוה יותר. בתנאים כאלה מנתח המדיניות נדרש לספק חלופות יצירתיות שאינן דורשות תקציב (ניכר) נוסף.

בגלל הלחץ התקציבי הציבור תובע יותר מבעבר להבטיח שכספו מנוצל ביעילות מרבית. לא ניתן להשיג זאת ללא ניתוח מדיניות איכותי. במאה העשרים ואחת הציבור תובע מממשלתו גם שקיפות גדולה יותר. אחד הביטויים של תביעה זו בישראל הוא הדרישה לפרסם את הפרוטוקולים של ועדות שעסקו בסוגיות מדיניות מרכזיות, כמו ועדת טרכטנברג לשינוי כלכלי חברתי (2011) או ועדת צמח לעניין יצוא הגז (2012). הציבור מעוניין לא רק בתוצר הסופי (דוח הוועדה) אלא גם בשיקולים שהנחו את מקבלי ההחלטות. ניתן לשער כי בעתיד הנראה לעין התביעה לשקיפות (ניתוח מדיניות גלוי) רק תגבר.

ניתוח מדיניות שממלא את הדרישה המהותית לשקיפות מספק תשומה חיונית לדיון הציבורי – הפרדה בין הערכות לערכים. בעוד הדרג המקצועי אמון על הערכת כלי מדיניות, הערכים ודירוגם אמורים להגיע בעיקר מן הדרג הנבחר, אף שבפועל הדרג המקצועי ממלא תפקיד גם בזירה זו. ללא ניתוח מדיניות ראוי לשמו לא ניתן ללמוד אם כלי מדיניות מסוים הועדף על פני חלופות אחרות בשל הברזלים בהערכות המקצועיות או בשל הברזלים במשקל שניתן לערכים מסוימים על פני אחרים. ללא תחרות הוגנת בין רעיונות, שנמצאת בבסיסו של המשטר הדמוקרטי, יתקשה הציבור למלא את חלקו – לתבוע מתן דין וחשבון מן הנבחרים ולהחליף אותם במידת הצורך אם השיקולים בעיצוב המדיניות אינם ברורים.

תיאור דרך ניתוח המדיניות שעורך משרד האוצר מסייע לבחון באיזו מידה הוא סוטה מתהליך קבלת ההחלטות לפי הדגם של רציונליות מוגבלת. התקווה היא שתיאור זה יעורר חשיבה על דרך העבודה של אגף התקציבים. מחשבות כאלו, אם יובילו גם לשינויים, עשויות להניב פירות נאים בשל התפקיד המרכזי שממלא משרד האוצר בניתוח המדיניות.

מבנה הפרק הוא כדלקמן: בסעיף הבא אתאר את מרכזיותו של משרד האוצר בניתוח המדיניות בישראל. לאחר מכן, בסעיף ג, אציג שלושה דגמים שונים של ביצוע ניתוח המדיניות באגף התקציבים ועבורו. בסעיף ד אבחן את

ניתוח המדיניות בראי המודל של רציונליות מוגבלת, בעזרת שלושה אירועים משמעותיים מן הזמן האחרון: תקציב המדינה לשנים 2013-2014, בדגש מיוחד על קיצוץ קצבת ילדים; הוועדה הבין-משרדית להפחתת פליטות גזי חממה ("ועדת שני"); ורוח הוועדה הציבורית לבחינת המערכת הפיסקלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל ("ועדת ששינסקי"). אסיים את הפרק בהצגת כמה השערות בניסיון להסביר את דרך ניתוח המדיניות באגף התקציבים.

ב. מרכזיותו של משרד האוצר בניתוח המדיניות

מאז תכנית הייצוב של 1985 הדרג המקצועי במשרד האוצר ממלא תפקיד מפתח בייזום, בעיצוב וביישום מדיניות כלכלית. ניתוח וייזום מדיניות נערכים בתוך הממשלה ומחוצה לה (המגזר השלישי והמגזר העסקי), אבל הגורם המרכזי בניתוח מדיניות הוא ללא ספק משרד האוצר. אגף התקציבים הוא המקום התוסס ביותר במשרד האוצר, אף שגם אגפים אחרים, כמו אגף שוק ההון או מינהל הכנסות המדינה, עורכים ניתוח מדיניות. מאמר זה יתמקד בתיאור של עבודת ניתוח המדיניות שעושה אגף התקציבים במשרד האוצר.

השפעת הדרג המקצועי במשרד האוצר הישראלי אינה נופלת מזו של הדרג הפוליטי. בן בסט (Ben-Bassat, 2011) הראה כי ללא הסכמה מצד הדרג המקצועי במשרד קלושים הסיכויים שרפורמה כלכלית תיושם. כמו כן פקידים בכירים במשרד אינם מהססים לספק לאמצעי התקשורת הצהרות מדיניות בתחום הכלכלי שאמורות להיות שמורות למדינאים.

במחקר על מאזן הכוחות בתהליך התקצוב הראינו (בן בסט ודהן, 2006) כי מידת הריכוזיות של תהליך קבלת ההחלטות בישראל היא מן הגבוהות בעולם המערבי. מחקר זה מצא כי למשרד האוצר יש עוצמה רבה בכל השלבים של תהליך התקצוב: ההכנה, החקיקה והיישום של התקציב. כוחו העודף של משרד האוצר נובע גם מקיומו של חוק ההסדרים – חבילה של חוקים הנלווים לתקציב המדינה¹. ההצבעה על התקציב ועל חוק ההסדרים היא מאוחדת, ואי-אישורם

1 חוק ההסדרים נחקק לראשונה ב-1985 כחלק מהתכנית הכלכלית לייצוב המשק. תכנית זו נועדה להתמודד עם אחד המשברים הכלכליים הקשים שידע המשק הישראלי. שעת החירום חלפה, אך חוק ההסדרים נעשה נוהג מקובל בתהליך התקצוב

מביא לסיום דרכה של הממשלה ולבחירות חדשות. לפיכך עוצמת הכלי הזה מעורדת את משרד האוצר להימנע מהגשת הצעות החלטה במסלול הפרלמנטרי הרגיל.

חוק ההסדרים הוא תמהיל של שינויי חקיקה שיש להם השלכות תקציביות עם שינויים מבניים במשק (לא בהכרח עם השלכות תקציביות). ייזום שינויי החקיקה הנוגעים במישרין לתקציב הוא בעיקר תוצר של עבודה פנימית של אגף התקציבים (בשיתוף עם אגפים אחרים במשרד האוצר), ואילו השינויים המבניים מבוססים במידה מסוימת על עבודה קודמת של ועדות בין-משרדיות או ועדות ציבוריות.

ג. ביצוע של ניתוח מדיניות במשרד האוצר

1.1. שלושה דגמים של ניתוח מדיניות

אין שיטה אחת שעל פיה עורך אגף התקציבים במשרד האוצר ניתוח מדיניות. בחלק מסוגיות המדיניות הניתוח נעשה בעיקר על ידי עובדי אגף התקציבים מתוך היוועצות בלתי פורמלית עם גורמים חיצוניים. בחלק אחר נעשית עבודה משותפת של אגף התקציבים עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, באופן בלתי פורמלי או במסגרת ועדה בין-משרדית.

נוסף על כך, משרד האוצר משתמש בניתוחי מדיניות של ועדות ציבוריות, כמו הוועדה לבחינת המערכת הפיסקלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל ("ועדת ששינסקי") או הוועדה לשינוי כלכלי חברתי ("ועדת טרכטנברג"), הכוללות נציגות בכירה של אגף התקציבים. במקרים מסוימים הניתוח נעשה על ידי גורם פרטי (מיקור חוץ), כמו ניתוח עלות-תועלת בפרויקטים תחבורתיים.

נראה שמשרד האוצר מחליט באיזה אמצעי לערוך ניתוח מדיניות – בעבודה פנימית או לחלופין להיעזר בוועדה בין-משרדית, בוועדה ציבורית או במיקור

הישראל. מדי שנה מביאה הממשלה את חוק ההסדרים, בצמוד לחוק התקציב, לצורך אישורם של עשרות חוקים ותיקוני חקיקה במגוון תחומים. בשנים האחרונות גבר מאוד השימוש בחוק ההסדרים, והוא שימש גם פלטפורמה לתכניות כלכליות שהופעלו באמצע השנה (בן בסט ודהן, 2006).

חוץ – על פי מידת הבשלות של סוגיות המדיניות ומידת הישימות הפוליטית שלה. באופן כללי משרד האוצר אינו אוהד ועדות ציבוריות, כפי שניתן להתרשם מהתפטרותו של חיים שני, מנכ"ל משרד האוצר, בעקבות הקמת ועדת טרכטנברג. משיחות עם אנשי אגף התקציבים נראה ששימוש בוועדה ציבורית שמור בעיקר לסוגיות מדיניות שלא נותחו או נחקרו מספיק או שישירות הפוליטית נמוכה. לעתים נעשה שימוש בוועדות ציבוריות כדי לעקוף התנגדות מצד המשרד הייעודי הרלוונטי או כדרך להשיג הכרעה במחלוקת מקצועית עם משרד זה. יהיה מעניין לבדוק במחקר שיטתי מהם הגורמים בפועל שעל פיהם בוחר משרד האוצר את דרך העבודה על סוגיות מדיניות.

2.2. פרופיל הדרג המקצועי באגף התקציבים

באגף התקציבים בישראל מועסקים כ-50 עובדים מקצועיים, מספר קטן בהשוואה לאגפי תקציב במדינות המפותחות (בן-בסט ודהן, 2006).² כל העובדים המקצועיים הם כלכלנים צעירים יחסית (בסוף שנות העשרים או תחילת שנות השלושים) בעלי תואר ראשון או שני בכלכלה. בשנים האחרונות ניתנת עדיפות לגיוס כלכלנים בעלי השכלה רחבה יותר, כמו תואר ראשון משותף בכלכלה, פילוסופיה ומדע המדינה או תואר שני במדיניות ציבורית. מגמה זו מבטאת את ההבנה שכדי להתמודד עם המורכבות המתגברת של ניתוח מדיניות יש צורך בכלכלנים בעלי השכלה רחבה. חשוב להבהיר כי מאז סוף שנות השבעים הגיוס לאגף התקציבים נעשה על פי כישורים בלבד ולא על פי זיקה מפלגתית.

אגף התקציבים עבר תמורות גם מבחינת הייצוגיות של עובדיו. בעבר כמעט שלא היו נשים באגף: בשנת 1992 הייתה אישה אחת, ואילו היום כמעט 50% מעובדיו הם נשים. עם זאת, אגף התקציבים עדיין נדרש לצעוד כברת דרך בקליטת כלכלנים מקבוצות אוכלוסייה מסוימות, כמו הציבור הערבי, שמהווה כמעט 20% מהאוכלוסייה הישראלית. עד שנות התשעים לא הועסקו ערבים בכלל באגף התקציבים. בשנים האחרונות יש מאמץ ממשלתי לקלוט ערבים לשירות המדינה, ואולם בפועל, שורותיו של אגף התקציבים ככל נקודת זמן

2 מספר המשרות במשרד האוצר בינואר 2012 היה 1,067, מחציתן של עובדים מינהליים (משרד האוצר, 2011).

נתונה אינם כוללים יותר מכלכלן ערכי אחד. לאחרונה (2013) נקלטה באגף התקציבים כלכלנית ממגזר זה.

עובדי האגף מגויסים לאחר תהליך סינון קפדני (יותר מ-10 מתחרים על כל משרה פנויה), והם נחשבים לאלטה מקצועית של השירות הציבורי בישראל.³ באגף התקציבים אין כלכלנים שתפקידם לבצע הערכה שיטתית של ההשפעות החזויות של כלי מדיניות באמצעות טכניקות אמידה מתקדמות או להזמין תחזיות כאלה מגורמים חיצוניים. אין גם גורמים מקצועיים שתפקידם להעריך בדיעבד את ההשפעה של כלי מדיניות שהופעלו או להזמין באופן שיטתי מחקרי הערכה מסוג זה.

ארגון המורכב מ-50 כלכלנים מחזיק באופן טבעי באמונה במודל כלכלת השוק כתאוריה מרכזית מנחה, ומשרד האוצר אף נתפס בציבור כמעוז המחנה הנאו-ליברלי. אחת המטרות הראשיות של אגף התקציבים היא חיזוק יסודות כלכלת השוק במשק הישראלי. שני ביטויים מרכזיים יש לכך: האחד הוא חתירה מתמדת לשינויים מבניים בשווקים שאינם תחרותיים; והשני הוא צמצום מעורבות הממשלה. ואולם בשנים האחרונות התרחב מגוון הקולות באגף התקציבים באשר לנחיצות של הקטנת הוצאות הממשלה לשירותים ציבוריים.

ד. ניתוח מדיניות במשרד האוצר בראי קבלת החלטות רציונלית מוגבלת

בגלל מגבלת מקום תיאור יתייחס ניתוח המדיניות באגף התקציבים שלהלן רק לטווח הזמן שבין עליית הסוגיה לסדר היום המוסדי לבין מועד אימוץ ההחלטה בממשלה. ההתבוננות בניתוח המדיניות של משרד האוצר תיעשה לאור השלבים המקובלים בקבלת החלטות במדיניות ציבורית, על פי הדגם של רציונליות מוגבלת. הבחינה של איכות ניתוח המדיניות תיעשה על ידי השוואתה לדרך

3 ההיררכיה באגף התקציבים כוללת ארבע רמות דירוג: רפרנט, רכז וסגן ממונה, ועל כולם מנצח הממונה על אגף התקציבים. דפוס הקידום הטיפוסי של כלכלנים באגף התקציבים הוא רפרנט למשך שלוש שנים, רכז למשך שלוש שנים (או שני תפקידי רכז) וסגן ממונה על אגף התקציבים. אגף התקציבים מורכב מכ-50% רפרנטים, כ-40% רכזים וכ-10% סגני ממונה.

הניתוח של הוועדה לניתוח מדיניות על פי הדגם של רציונליות מוגבלת, הכולל את השלבים האלה: (א) ניסוח בהיר של התופעות הבלתי רצויות המתבטאות בפער בין המצוי לרצוי, פגיעה ממשית ברווח הציבור או הזדמנויות בלתי ממומשות לשפר את רווחת הציבור או לקדם ערכים חשובים; (ב) הגדרת בעיה ברורה הנתמכת במיטב המידע או המחקר שמציע המדף המדעי התאורטי והאמפירי; (ג) זיקה הדוקה בין הגדרת הבעיה לבין החלופות המוצעות מתוך גיבוי תאורטי או אמפירי לקשר בין החלופות להקלת הבעיה; (ד) בחינה של מספר חלופות מוגבל מתוך ניתוח ההשפעות המשוערות של כל חלופה על המשתתפים המרכזיים, כמו התועלות העיקריות (צמצום התופעות הבלתי רצויות), העלות התקציבית או ישימות פוליטית; (ה) כלל ההחלטה שעל פיו התקבלה ההמלצה על חלופות; (ו) תכנית ליווי של מעקב והערכה בדיעבד.

ההשוואה של עבודת אגף התקציבים למתודולוגיה המוזכרת תיעשה על ידי ניתוח מדיניות שביצע אגף התקציבים, בעצמו או בעזרת גורמים חיצוניים, בעניין שלושה אירועי-מקרו מהשנים האחרונות: תקציב המדינה לשנים 2013-2014, ברגש מיוחד על קיצוץ קצבת ילדים; הוועדה הבין-משרדית להפחתת פליטות גזי חממה ("ועדת שני"); ורוח הוועדה הציבורית לבחינת המערכת הפיסקלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל ("ועדת ששינסקי"). בחינת שלושת האירועים תאפשר השוואה פנימית של שלושה סוגי ניתוח מדיניות. חשוב לציין שלא נעשתה עד כה עבודה המתעדת את השכיחות של כל אחד מהדגמים בעבודת ניתוח המדיניות של משרד האוצר.

ניתוח שלושת הדגמים מבוסס על המידע הגלוי. המידע אינו מוצג תמיד במלואו למקבלי ההחלטות ולציבור, אם משום מגבלת הזמן ואם משום חוסר הנוחות הפוליטית שהצגה מלאה של המידע עלולה ליצור לשר האוצר או לדרג המקצועי במשרד האוצר (נשוב לעניין זה בפרק המסיים של המאמר). עם זאת נזכיר שקבלת ההחלטות בממשלה נעשית על פי אותו המידע שמאמר זה מתבסס עליו. הרמה הנמוכה של שקיפות המידע בעת קבלת ההחלטות בנושאים כלכליים – לעומת רמת שקיפות גבוהה של המידע התקציבי בדיעבד – ידועה (בן בסט ודהן, 2006). אמנם לא עמדה לרשותי עבודת הניתוח שנעשתה מאחורי הקלעים, אך נעזרתי גם בשיחות עם אנשים בדרג המקצועי באוצר כדי להשלים פריטי מידע שהיו נחוצים לתיאור מדויק של תהליך המדיניות.

ד.1. ניתוח מדיניות — עבודה פנימית (in-house policy analysis): תקציב המדינה לשנים 2013-2014

ערב הבחירות האחרונות לכנסת התפרסמו נתוני ביצוע התקציב של דצמבר 2012, ומהם עלה כי הגירעון התקציבי לשנת 2013 צפוי להגיע לכ-50 מיליארדי ש"ח, שהם 5.1% תוצר. בקרב חברי הממשלה החדשה שקמה לאחר הבחירות (וגם מחוצה לה) הייתה הסכמה רחבה שיש להקטין את הגירעון התקציבי. החשש היה שאי-התמודדות עם גירעון תקציבי גדול זה עלולה לערער את היציבות המקרו-כלכלית ולהביא לעליית הריבית על איגרות חוב ממשלתיות. הממשלה נדרשה לקבל שתי החלטות: הראשונה מתייחסת לגובה יעד הגירעון התקציבי, שיכתיב את ממדי הקיצוץ בתקציב; והאחרת לתמהיל הקיצוץ בהוצאות והעלאת שיעורי המס. בגלל מגבלת המקום לא אתייחס להחלטה של הממשלה להפחית את הגירעון התקציבי ל-4.65% תוצר בשנת 2013 ול-3% תוצר בשנת 2014 ואתרכו בניתוח המדיניות הנוגע לתמהיל הצעדים להשגת יעדי הגירעון שקבעה הממשלה.

עקרונית, אגף התקציבים במשרד האוצר היה יכול להכין חלופות שונות כדי להשיג את יעדי הגירעון, שנעות מקיצוץ בהוצאות הממשלה בלבד ועד העלאת מסים בלבד, וכן שילוב של קיצוץ בהוצאות והעלאת שיעורי מס. לכל אחת מן החלופות יש השלכות שונות על משתנים מרכזיים כמו צמיחה ואי-שוויון כלכלי. כך למשל, לפי הגישה הקיינסיאנית, ההשפעה השלילית של קיצוץ בצריכה הממשלתית על הביקושים בתוצר במשק חריפה יותר מהשפעתה של העלאת מסים. ברור גם שלהעלאת מסים (בעיקר מסי הכנסה) יש השפעה אחרת על ממדי אי-השוויון בהשוואה לקיצוץ בהוצאות הרווחה או החינוך.⁴

משיחות עם גורמים שהיו מעורבים בתהליך עולה שאגף התקציבים הציג לשר האוצר חלופות שונות, אך ללא ניתוח שיטתי של ההשפעות הצפויות של כל אחת מהן על שיעור גידול התוצר או על ממדי העוני ואי-השוויון בשנתיים

4 הביטוח הלאומי ניתח את מכלול ההשפעות של צעדי המיסוי והקצבאות על אי-השוויון. חלק מן הצעדים מגדיל (בהרבה) את אי-השוויון, כמו הקצבאות, וחלקם מקטינים אותו (מעט), כמו העלאת שיעור מס הכנסה. בסך הכול ההשפעה היא הגדלת אי-השוויון.

הקרובות. הדיון אצל שר האוצר בהשפעות המשוערות של החלופות נשא אופי אינטואיטיבי בלבד. בתנאים כאלה אין אפשרות אפילו לומר מהו כלל ההחלטה שעל פיו הכריע שר האוצר בין החלופות. מנקודת המבט של ניתוח מדיניות, הדיון שקיימה לאחר מכן הממשלה בתקציב המדינה הידרדר בעוד רמה אחת – משרד האוצר הציג חלופה אחת בלבד וללא תיאור ההשפעות הצפויות. הממשלה אישרה את הצעת התקציב כמעט ללא תיקונים. איש מחברי הממשלה גם לא ביקש לדון בחלופות אחרות.

כדי להדגים את הפגמים בניתוח המדיניות, הבולטים במיוחד בהחלטות תקציביות, בחרתי לנתח סוגיה אחת מוגדרת מתוך חוק ההסדרים הנלווה לתקציב המדינה לשנים 2013-2014 – הקיצוץ בקצבאות הילדים.⁵ המידע הגלוי המופיע בחוק ההסדרים בנוגע להסבר לקיצוץ בקצבאות אלו מאפשר להמחיש במישרין דגם אחד – עבודה פנימית – של עבודת ניתוח המדיניות של אגף התקציבים במשרד האוצר. סוגיה זו נבחרה בשל שלוש סיבות נוספות: ראשית, ניתוח המדיניות שקדם להחלטה לקצץ בקצבאות הילדים מדגים את אחת מדרכי העבודה השכיחות באגף התקציבים. שנית, מדובר בשינוי שיש לו משמעות תקציבית גדולה – הקיצוץ בקצבת הילדים הוא כ-30% מכלל הקיצוץ בהוצאות הממשלה לשנת 2014.⁶ שלישית, לצער זה יש השלכות מקרו-חברתיות, כפי שיתבהר מיד.

במסגרת הצעדים להפחתת הגירעון התקציבי הוחלט אפוא לקצץ את תקציב קצבאות הילדים מ-7 מיליארדי ש"ח בשנת 2012 ל-4 מיליארדי ש"ח בשנת 2014 (ראו נספח 1). בעקבות הקיצוץ תספוג משפחה עם שלושה ילדים (משפחה שכיחה בישראל) ירידת הכנסה של כ-300 ש"ח בחודש, שהם 7% משכר המינימום או 3.3% מהשכר הממוצע בישראל.

5 תקציב המדינה לשנת 2013 לא הוגש לכנסת מחשש שהממשלה לא תזכה ברוב. בעקבות זה הוחלט להקדים את הבחירות לכנסת, והן התקיימו ביום 22.1.2013. לאחר הקמת הממשלה הוחלט להגיש תקציב ליתרת שנת 2013 ולכל שנת 2014.

6 סך הפחתת ההוצאות בתקציב 2014 עומד על כ-10.5 מיליארדי ש"ח, והוא כולל קיצוץ לא ודאי של 3 מיליארדי ש"ח בתקציב הביטחון (משרד האוצר, 2013: 50). כלומר, הקיצוץ בקצבאות הילדים הוא כ-40% מכלל ההפחתה אם לא יתממש הקיצוץ בתקציב הביטחון.

הצעה זו מדגימה, כאמור, דפוס אחד (שכיח) של ניתוח מדיניות באגף התקציבים. ראשית, ההצעה היא תוצר בלעדי של אגף התקציבים, ולא קדמה לה עבודת ניתוח מדיניות שיטתית במשרד האוצר או מחוצה לו. התופעה הבלתי רצויה המרכזית שמשרד האוצר היה מעוניין לצמצם מוגדרת היטב. ניסוח בהיר של התופעות הבלתי רצויות, כפי שהן נתפסות בעיני הדרג המקצועי, מאפיין בדרך כלל את עבודת ניתוח המדיניות של אגף התקציבים. צעד זה, בצד צעדים אחרים, מפחית את הגירעון התקציבי הגדול ובעקבות זה את החשש לערעור היציבות המקרו-כלכלית (השערת המדיניות).⁷

נשים לב כי ההצעה להפחית את קצבת הילדים אינה תולדה של ניתוח הסיבות לגירעון התקציבי, אבל היא מספקת פתרון לצמצום התופעה הבלתי רצויה (איי-היציבות המקרו-כלכלית). מנתחי מדיניות נוטים לעתים להגביל את עצמם להצעת חלופות שמתמודדות עם הסיבות לתופעה הבלתי רצויה; לעומת זאת אגף התקציבים פתוח להשתמש בהגדרת בעיה שאינה מוגבלת לגורמי התופעה הבלתי רצויה.

ייתכן שההצעה להפחית את קצבת הילדים לא הייתה באה לעולם לולא השתנה ההרכב הפוליטי של הכנסת והממשלה. תוצאות הבחירות לכנסת, שנערכו ביום 22 בינואר 2013, הכתיבו הרכב חדש לממשלה. המפלגה החדשה "יש עתיד", שחרתה על דגלה את הגדלת הנטל על הציבור החרדי בצבא ובתקציב, נכנסה לממשלה והחליפה את המפלגות החרדיות שהיו חברות קודם לכן בקואליציה. יאיר לפיד, ראש מפלגת יש עתיד, נבחר למלא את תפקיד שר האוצר, ומינוי זה מעיד בבירור על הקשר ההדוק בין הגדרת הבעיה (קצבאות ילדים גדולות מדי) לפוליטיקה (הציבור החרדי ייפגע יותר בשל מספר רב של ילדים), כפי שלמדנו מסטון (Stone, 1988). תמיכה להשערה זו ניתן למצוא במהלך המרכזי של מפלגת יש עתיד, והוא חיוב הצעירים החרדים להתגייס לצבא כמו יתר הצעירים היהודים בישראל.

7 דבריו ההסבר הנלווים להצעה מופיע "נימוק" נוסף לקיצוץ קצבת הילדים: הרחבת השירותים הממשלתיים הניתנים לילדים בישראל, כמו מתן חינוך אוניברסלי חינם לילדים החל מגיל 3 (במקום גיל 5). ברור כי אין מדובר ב"נימוק" אמיתי, שכן קיצוץ קצבת הילדים הוא לכל הגילים (עד גיל 18).

הגדרת הבעיה תואמת גם את תפיסת העולם של הדרג המקצועי באגף התקציבים במשרד האוצר, הנותנת משקל עודף לערך החירות על פני ערך השוויון. תפיסת עולם זו רואה בשלילה את התמיכה הממשלתית בבעלי הכנסות נמוכות, בעיקר באותן אוכלוסיות שאינן משתתפות בשיעורים המקובלים במעגל העבודה, כמו חרדים וערבים. לפי תפיסה זו, התמיכה הממשלתית מדכאת את התמריץ של מקבלי הקצבאות לעבוד, או שהיא מגיעה לאוכלוסייה שאינה ראויה לה ומחייבת נטל מס למימונה, שאף הוא פוגע בתמריצים הכלכליים לעבוד, לזיום ולהשקיע. לכך נוסף גם את ההשפעה האפשרית של קצבאות הילדים על הגדלת מספר הילדים במשפחות עניות. תפיסת עולם זו כד בבר עם השינוי הפוליטי יצרו את האקלים המתאים להקטנת קצבת הילדים, כפי שניתן לנבא על פי המסגרת המושגית של קינגדון (Kingdon, 1995).

ניתוח ההשפעה המשוערת של צעדי המדיניות על משתנים מרכזיים הוא רכיב הכרחי, אך הוא אינו שכיח בשגרת העבודה של אגף התקציבים במשרד האוצר הישראלי. זוהי אחת מנקודות החולשה של ניתוח המדיניות באגף זה, וההצעה לקיצוץ קצבת הילדים ממחישה בחדות את החיסרון הזה. לא ניתן לטעון במקרה הזה כי מדובר בצעד שהמשמעות המקרו-חברתית שלו זניחה, ואין טעם בהערכת ההשפעה הצפויה בעקבותיו, ובכל זאת אין בהצעת המדיניות הערכה של ההשפעה הצפויה של קיצוץ בקצבת הילדים על ממדי העוני או על שיעור ההשתתפות בכוח העבודה (נספח 1). יש לקוות שאין מדובר במקרה שבו נעשתה הערכה כזאת, אבל היא לא הוצגה לחברי הממשלה שהצביעו על תקציב המדינה וחוק ההסדרים.

אין ספק כי הערכת ההשפעה הצפויה של צעד מדיניות היא אחד מן השלבים הקשים ביותר בניתוח מדיניות. הערכה כזאת מחייבת שימוש בכלי חיזוי שטיבם משתנה מסוגיה אחת לרעותה ואשר דורשים שליטה בכלים טכניים וכניסה למחוזות של אי-ודאות. ישנן טכניקות שונות של חיזוי ההשלכות של צעד מדיניות, שנעות מאקסטרפולציה (מודלים תאורטיים המביאים בחשבון שינויי התנהגות) ועד להערכות מלומדות של מומחים (Dunn, 2012). לא ברור כיצד ניתן להצדיק הצעת מדיניות בלי להביא בחשבון את העלות החברתית שלה.⁸

8 ניתוח ההשפעות אינו כולל גם את התועלות שאולי ישיג הקיצוץ, כמו הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה. אם אין תועלת נוספת מקיצוץ קצבאות ילדים חוץ מעמידה ביעד הגירעון, לא ברור מדוע הקיצוץ הוא דווקא כאן ולא בכל סעיף אחר בתקציב.

שבועיים לאחר הגשת תקציב המדינה וחוק ההסדרים לאישור הממשלה הודלף דוח שהוכן במוסד לביטוח לאומי (שמופקד רשמית על מדידת העוני בישראל). לפי דוח זה, בעקבות הקיצוץ בקצבאות הילדים יגדל מספר העניים בכ-90 אלף נפש, שהם כ-1% מן האוכלוסייה הישראלית. שיעור העוני של נפשות יגדל ב-3%. דוח זה מוזכר כאן כדי להצביע על קיומו של מוסד הנוהג לעשות הערכות מסוג זה, ואף על פי כן לא נעשה שימוש ביכולתו זו.⁹

אגף התקציבים במשרד האוצר יכול היה לבצע הערכת ההשפעה של הפחתת קצבת הילדים על ממדי העוני הצפויים או להיעזר בשיירותיו של המוסד לביטוח לאומי, אך הוא לא עשה כן. ייתכן שהערכה כזו עשויה הייתה לפגוע בסיכויי הישימות הפוליטית של קיצוץ בקצבאות הילדים. מבחינה דמוקרטית לא ראוי להימנע מהערכה או להסתיר הערכה כזו כדי להגביר את הסיכויים לקדם הצעת מדיניות. לחלופין, אפשר שההימנעות מביצוע ההערכה נובעת ממידת אי-הוודאות הנלווית אפילו באשר לכיוון ההשפעה (ולא רק באשר לעוצמתה). נזכיר כי לפי הדעה הרווחת באגף התקציבים, קיצוץ בקצבאות הילדים עשוי להפחית את ממדי העוני אם היצע העבודה של מקבלי הקצבה יגדל ומספר הילדים ירד. עם זאת מנתחי מדיניות הנשענים על אמונות בלתי מגובות אינם שונים מאנשים בתקופות קדומות שסיפקו תחזיות מזג אוויר על בסיס אמונות טפלות.

משיחות עם גורמים שהיו מעורבים בגיבוש המדיניות הכלכלית למדתי שהוצגו לשר האוצר חלופות שונות לקיצוץ קצבאות הילדים, אבל הן לא הוצגו לממשלה. לא ברור מה היו הקריטריונים שעל פיהם בחן שר האוצר את החלופות ומהו כלל ההחלטה שעל פיו הוא הכריע ביניהן. על סמך החומר הגלוי של הצעת תקציב המדינה וחוק ההסדרים לא נוכל לגזור מהו כלל ההחלטה שעל פיו פועל משרד האוצר כאשר הוא מכריע בין שתי חלופות שאחת מהן עדיפה על פי קריטריון אחד (למשל יעילות), אבל נחותה בהשוואה לחלופה השנייה על פי קריטריון אחר (למשל אי-שוויון). ובכל הנהירות המתבקשת נראה שאין כלל החלטה שיטתית שמנחה את הדרג המקצועי או הפוליטי בבחירת החלופה שמוצגת לממשלה.

9 חשוב לציין כי הערכה זו מבוססת על אקסטרפולציה ואינה מביאה בחשבון שינויי התנהגות שעשויים להתרחש בטווח הקצר (היצע עבודה) או בטווח הארוך (מספר הילדים) בעקבות הקיצוץ בקצבאות הילדים.

ד.2. ניתוח מדיניות — ועדה בין-משרדית: תכנית לאומית להפחתת גזי חממה ("ועדת שני")

ניתוח המדיניות במשרד האוצר נשען גם על ועדות בין-משרדיות שמוקמות מעת לעת ביוזמתו כדי לבחון סוגיית מדיניות מסוימת. יש שונות רבה בין הוועדות הבין-משרדיות מבחינת מידת החשיבות של סוגיות המדיניות שהן בוחנות וגם מבחינת דרך עבודתן. למעשה, אין מתודולוגיה אחידה שעל פיה מנתחת ועדה בין-משרדית את סוגיית המדיניות.

ההתבוננות בניתוח מדיניות מסוג זה תתבסס על הוועדה הבין-משרדית לגיבוש תכנית פעולה לאומית להפחתת פליטות גזי חממה. הבחירה בוועדה זו נעשתה משתי סיבות: האחת, משרד האוצר יזם את הקמת הוועדה. בראש הוועדה עמד מנכ"ל משרד האוצר דאז חיים שני, ושני נציגי אגף התקציבים מילאו תפקיד מרכזי בתת-הוועדה להתייעלות אנרגטית. שנית, הוועדה עסקה בסוגיה שיש לה השפעה מקרו-כלכלית. אמנם עבודת הוועדה שנחקר כאן אינה מייצגת את עבודת ניתוח המדיניות של הוועדות הבין-משרדיות, אבל אפשר ללמוד מהשוואת דרך עבודתה לעבודה הפנימית של משרד האוצר. גם כאן הבחינה של איכות ניתוח המדיניות תיעשה בעזרת השוואה של דרך הניתוח של הוועדה לניתוח מדיניות על פי הדגם של רציונליות מוגבלת.

ועדה זו הוקמה על ידי הממשלה במרץ 2010 על רקע הצהרתו של נשיא המדינה שמעון פרס בוועידת אמנת המסגרת לשינוי אקלים של האו"ם (United Nations Framework Convention on Climate Change) שהתקיימה בקופנהגן בסוף 2009. על פי הצהרה זו, ישראל תשאף להפחית את היקף פליטות גזי החממה ב-20% עד 2020 לעומת תרחיש עסקים כרגיל.

עבודת הניתוח לא נעשתה רק על ידי גורמים ממשלתיים. בניגוד לעבודה הפנימית של אגף התקציבים, צוות של מוסד שמואל נאמן (גוף חוץ-ממשלתי) בראשות ד"ר אופירה איילון ליווה את עבודת ניתוח המדיניות של הוועדה, והיא הסתייעה גם בליאור שמואל מחברת אקופיינס. כלומר, ניתוח המדיניות נעשה חלקית על ידי מיקור חוץ, בפיקוח ובאחריות של גופי ממשל. קדמה לכך גם עבודה של חברת מקינזי עבור המשרד להגנת הסביבה.

קודם שנבחן כל אחד משלבי ניתוח המדיניות של החלק ברוח העוסק בהתייעלות אנרגטית (מטעמי מגבלת מקום לא אתיחס לפרקים האחרים ברוח),

ראוי לומר שניתוח המדיניות של הוועדה מתקרב למדי למתודולוגיה של ניתוח מדיניות שיטתי. התופעה הבלתי רצויה של התחממות כדור הארץ הנובעת מפליטות גזי חממה, שברקע הקמת הוועדה, הייתה ברורה ומוגדרת היטב. הוועדה לא נדרשה להגדיר את התופעה אלא בעיקר את הבעיה. היא הגדירה אותה במונחים של כשלי ממשלה, הנובעים בעיקר מקשיי תיאום בין גופי ממשל (משום ריבוי הגופים והאינטרסים שבתחום סמכותם נמצא הפחתת פליטות גזי חממה) וכשלי שוק, כמו נגישות לאשראי וחוסר מידע, היוצרים חסמים להפחתת פליטות גזי החממה.

רוח הוועדה אינו מציג תמיכה אמפירית להגדרות הבעיה שנבחרו. הרוח גם אינו מציג את ממדי הבעיה של נגישות לאשראי (אם קיימת כזו), שבגללה נמנעים צרכנים מלבצע החלפה כדאית של מכשירים חשמליים לא יעילים מבחינה אנרגטית. כמו כן אין מידע על היקף חוסר המודעות או הידע שבגללם הצרכנים אינם מחליפים את המכשירים החשמליים הלא יעילים שכרשותם.

ניתן ללמוד על הגדרת הבעיה במשתמע, דרך הפתרון שמציע מנתח המדיניות. ניתוח מגוון הפתרונות שהציעה הוועדה מלמד כי ההתמודדות עם הגדרת הבעיה הייתה בעיקר במונחים של השפעות חיצוניות (externalities) וחוסר ידע ואגב התעלמות מכשלי הממשלה שעליהם הצביעה הוועדה. בעיית הנגישות לאשראי כמעט שלא זכתה להתייחסות, אלא בעקיפין ובשוליים, כפי שמשתמע משבעת הפתרונות שהוצעו.

השימוש במילה פתרונות ולא חלופות הוא מכוון. הוועדה אינה מציעה לקובעי המדיניות חלופות שניתן לבחור מתוכן את החלופה העדיפה. היא מציעה להפעיל בו־זמנית את כל שבעת הפתרונות, ובהם הטלת איסור על שימוש במכשירי חשמל מתחת לסף מסוים של יעילות אנרגטית, סבסוד גריטת מכשירי חשמל ישנים וסבסוד סקרי אנרגיה בארגונים גדולים.¹⁰ הרוח קובע בפסקנות כי יש להפעיל יחד את כל הפתרונות, משום שאמצעי מדיניות אלה מעצימים זה את זה. ואולם אין תימוכין לקביעה זו ברוח. יתרה מזו, אין התייחסות לפגיעה בשימויות

10 ארבעת הפתרונות האחרים הם: מיסוי גבוה על מכשירים בלתי יעילים אנרגטית, פחת מואץ להשקעות בהתייעלות אנרגטית, סבסוד השקעה להפחתת פליטות גזי חממה והרחבת החיוב של צרכנים לעבור לתמחור לפי עומס הביקוש.

הפוליטית או לתקציבים הנובעים מבחירה זו. הישימות התקציבית התבררה אחר כך כחסם אפקטיבי, ובחוק ההסדרים לשנים 2013-2014 (עמ' 234) כלל משרד האוצר סעיף הרוחה משיקולים תקציביים את הפעלת התכנית הלאומית להפחתת גזי חממה לשנת 2016.

היעדר חלופות הוא מאפיין בולט של כל סוגי ניתוח המדיניות שנעשים במשרד האוצר, כפי שראינו בניתוח הקיצוץ בקצבאות הילדים ונראה אחר כך בניתוח המדיניות של ועדה ציבורית. למעשה, שיטת עבודה זו מגבילה עד מאוד את יכולת הבחירה של מקבלי ההחלטות ואת עושר התפריט המוצג לציבור הרחב. בחיים האישיים לא נרשה לעצמנו להסתפק בחלופה אחת כאשר אנחנו שוקלים לקנות מכשיר טלוויזיה. ברור כי בחינה של כמה מכשירי טלוויזיה תביא אותנו להחלטה מושכלת. זוהי אינה שגרת העבודה של ניתוח המדיניות בישראל. אחד הרכיבים שבלטו לטובה בניתוח המדיניות של הוועדה הוא הצגת הערכה של ההשפעות הצפויות של הפתרונות המוצעים על המשתנים המרכזיים, לטווח של עשור, כמו פליטות גזי חממה, התועלת למשק והעלות התקציבית לממשלה. הוועדה מעריכה שפליטות גזי החממה יפחתו בשנת 2020 בכ-16 מיליוני טונות שווה ערך פחמן דו-חמצני, שהם ירידה של 15% יחסית לתרחיש עסקים כרגיל. העלות התקציבית המצטברת של הפעלת הצעדים תעמוד על כ-2.2 מיליארדי ש"ח, והתועלת הכלכלית נטו הצפויה למשק נאמדת בכ-34 מיליארדי ש"ח. יש נטייה רווחת ובלתי רצויה בניתוח המדיניות בישראל להחביא את מגבלות הידע של מנתחי המדיניות. דוח זה חורג מכלל פגום זה. כותבי הדוח ערים למגבלות הידע שלהם ומציינים במפורש בעמוד 27 כי "אין לדעת מה תהיה מידת ההשפעה של התמיכה בשיעור כאמור (שיעור סבסוד של 20%) על התנהגות הצרכנים. חשוב, אפוא, לעקוב אחר השפעת אמצעי המדיניות". הוועדה עורכת גם ניתוח רגישות של השפעות משוערות אלו לנוכח אי-הוודאות בעניין מחיר החשמל ופרמטרים אחרים.

זאת ועוד, הוועדה מציעה מנגנון מוגדר ולוח זמנים ליישום ההמלצות ומתקצבת גם את עלות הפעלת המנגנון. הוועדה ערה לצורך בתכנית ליווי למעקב והערכה של צעדי המדיניות, אף שאינה מציעה במפורש או מתקצבת מחקר הערכה.

כפי שהוזכר למעלה, ניתוח המדיניות של הוועדה הבין-משרדית אינו מציע חלופות, ולכן אי-אפשר ללמוד על כלל ההחלטה שעל פיו מכריע משרד האוצר בין חלופות. במשתמע, דרך עבודה זו מתיישבת עם כלל לקסיקוגרפי הנותן עדיפות לשיקול היעילות (במובנה העמוק, יעילות פארטו) על פני שיקולים אחרים. יש מקום אחד בפרק על התייעלות אנרגטית שבו מחברי הרוח מציעים פתרון ופוסלים אותו: שילוב ספק החשמל בעידוד הצרכנים להשתמש בדרכים יעילות לצריכת חשמל. פתרון זה נפסל משום החשש מפני פגיעה של גוף מונופוליסטי כמו חברת החשמל בהתפתחות גופים מתחרים בתחום התייעלות האנרגטית.

ד.3. ניתוח מדיניות – ועדת ציבורית: מיסוי רווחי גז ונפט ("ועדת ששינסקי")

מינוי ועדה ציבורית הוא אמצעי נוסף לניתוח מדיניות במשרד האוצר. כאמור לעיל, משרד האוצר אינו נוהג לעשות שימוש תדיר בכלי זה בשל החשש מאובדן השליטה. הדגמת ניתוח המדיניות של ועדה ציבורית תיעשה בעזרת ועדת ששינסקי, שמונתה באפריל 2010 ונתבקשה לבחון את המערכת הפיסקלית (מיסוי, תמלוגים ואגרות) בכל הקשור למשאבי גז ונפט (ראו נספח 2).¹¹ ועדה זו נבחרה כאירוע מבחן משום שהיא מונתה בידי שר האוצר, שלכאורה היה יכול להסתפק בעבודה פנימית של אגף התקציבים בהיוועצות או בשיתוף משרדי ממשלה אחרים. בראש הוועדה עמד פרופ' איתן ששינסקי מן האוניברסיטה העברית בירושלים, כלכלן בעל מוניטין אקדמי בולט בתחום הכלכלה הציבורית. לצדו כיהנו בוועדה חמישה פקידי ממשלה בכירים, ובהם ד"ר אודי ניסן, ראש אגף התקציבים באותה עת.

דרך העבודה של הוועדה שונה בתכלית מניתוח המדיניות שנעשה באגף התקציבים. הוועדה פתחה את הדלת לציבור הרחב ולגופים בעלי עניין, כמו חברות חיפושי הגז והנפט, להביא לפניה את עמדותיהם עוד בטרם גיבשה את מסקנותיה. תהליך זה עומד בניגוד להתנהלות בעניין ההצעה לקצץ בקצבאות

11 כתב המינוי של הוועדה כלל גם בחינה של ההשלכות הכלכליות של מציאת גז ונפט על שער החליפין והתחרותיות של המשק הישראלי (ראו נספח 2).

הילדים, שהגיעה ללא כל תשומה מן הציבור או מגופים חוץ-ממשלתיים או ממוסדות ממשלתיים כמו הביטוח הלאומי. חברי הוועדה לא הסתפקו בעבודה הפנימית והזמינו שתי חוות דעת ממומחים זרים בעלי שם (דניאל ג'ונסטון ורוברט פיינדייק), ובכך יש לראות סוג של מיקור חוץ חלקי של עבודת ניתוח המדיניות. ועדת ששינסקי הזמינה את המעוניינים להגיש את עמדתם גם לאחר הצגת המלצות הביניים בנובמבר 2010.

כבר בכתב המינוי אפשר למצוא רמז עבה לתופעה הבלתי רצויה המרכזית שמשרד האוצר חפץ לצמצם ושהייתה גם הסיבה הראשית להקמת הוועדה: על פי החוקים הקיימים, הציבור אינו מקבל חלק ראוי מהרווחים שיופקו מתגליות הגז שנמצא לחופי מדינת ישראל. הדרג המקצועי במשרד האוצר שהשתתף בניסוח כתב המינוי הגדיר בברור את התופעה הבלתי רצויה, בדיוק כמו במקרה של קצבאות הילדים. כתב המינוי גם מספק סימנים בעניין הגדרת הבעיה, במונחים של חוסר התאמה של המערכת הפיסקלית (מיסוי, תמלוגים ואגרות), שנקבעה אי שם ב-1952, לנסיבות העכשוויות.

למעשה, המלצות הוועדה הסופיות, שהוגשו בינואר 2011, לא סטו מהגדרת הבעיה שהופיעה בכתב המינוי. ההמלצות כללו סדרה של הצעות לשינוי המערכת הפיסקלית, והעיקרית שבהן היא הנהגת שיעור מס ייעודי שעומד על בין 0% ל-50%, בהתאם לשיעור הרווחים בפועל. הוועדה לא הציגה ברוח חלופות למקבלי ההחלטות, אבל ציינה כי נשקלו חלופות אך אלו נפסלו, כמו למשל העלאת שיעור התמלוגים. קשה לראות בדעת המיעוט שגיבשו שני נציגי משרד האנרגיה חלופה, הואיל והצעתם היא גרסה של החלופה שהציעה הוועדה, השונה רק בשיעור ההיטל ובטווח זמן הביצוע. הצעתם הייתה ששיעור ההיטל המרבי יעמוד על 40%-45%, גביית ההיטל הייעודי תחל בעוד 10 שנים, והמדינה תתחייב לרכוש כמות של 50BCM בעשר השנים הראשונות.

הואיל ולא הוצגו בפומבי חלופות למקבלי ההחלטות (באמצעות דוח הוועדה), לא נוכל להעריך מה היו הקריטריונים שעל פיהם בחרו חברי הוועדה בחלופה המוצעת. נעיר כי ההימנעות מהצגת חלופות לממשלה אופיינית לניתוח המדיניות במשרד האוצר, כפי שראינו לעיל בניתוח הצעת הקיצוץ בקצבאות הילדים. ואולם בניגוד למקרה של קיצוץ בקצבאות הילדים, דוח הוועדה כולל ניתוח מפורט של ההשפעות המשוערות של הצעות המדיניות, וניתוח זה יכול

לספק תמונה חלקית של קריטריונים אלה. הניתוח כולל הערכה של השפעת המערכת הפיסקלית החדשה על חלקה של הממשלה במשאבי הגז שהתגלו, שהיא התופעה הבלתי רצויה המרכזית. זהו רכיב חיוני בכל ניתוח מדיניות ראוי לשמו. להערכת הוועדה, בעקבות יישום ההמלצות לשינוי המערכת הפיסקלית יגדל חלקו של הציבור משליש לשיעור שבין 52% ל-62%. כמו כן, הרוח מציג את ההשפעה הצפויה של ההמלצות על שיעור התשואה הפנימי (Internal Rate of Return; IRR) ועל תזרים המזומנים (cash flow) של מאגרי הגז לאור הנחות שונות בעניין שיעור הרווחיות, כדי לוודא שלא נפגע התמריץ לחפש מאגרי גז חדשים ולפתח מאגרי גז קיימים. עם זאת, לא נבדקה השפעה חשובה על המשק כמו השפעת תוספת המיסוי על המחיר לצרכני הגז הטבעי.

ה. מה מסביר את דרך הניתוח של המדיניות?

בחינת שלושת הדגמים בהשוואה לתהליך קבלת החלטות מן הדגם של רציונליות מוגבלת המופיע בספרי הלימוד לניתוח מדיניות מלמדת כי החולשות העיקריות של ניתוח המדיניות בולטות יותר בעבודה הפנימית של אגף התקציבים. בעבודה מסוג זה אין מסורת של הערכת ההשפעות הצפויות של צערי המדיניות על מגוון התועלות והעלויות (כספיות ואחרות). למעשה, לא נבנתה תשתית מקצועית ששולטת בטכניקות המקובלות של הערכת ההשפעות המשוערות.

הוועדות הבין-משרדיות או הוועדות הציבוריות אינן עובדות לפי מתודולוגיה קבועה, ולכן איכות עבודת הניתוח היא אקראית, בהתאם לאישים שעומדים בראש הוועדה. בחינת עבודת הניתוח של הוועדות טובה יותר מהעבודה הפנימית. אין מסורת של הצגת תפריט חלופות כפורום חברי הממשלה בכל הדגמים שנחקרו, וממילא גם לא ברור מהו כלל ההחלטה שעל פיו בוחרים את החלופה הטובה ביותר. במשמע נראה כי ניתוח המדיניות כולל קריטריון אחד (תקציב או יעילות) שעל פיו נבחרת החלופה המוצעת בפועל.

הוועדות שהוקמו במרוצת השנים כדי להציע דרכים לתיקון דרך עבודתו של המינהל הציבורי, שהבולטת שבהן היא ועדת קוברסקי לרפורמה במינהל הציבורי, שהגישה את מסקנותיה בשנת 1989, מבטאות את חוסר שביעות הרצון מחסרוננו של ניתוח מדיניות שיטתי. לאחרונה סיימה את עבודתה ועדת המשילות (בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה הראל לוקר ונציב שירות המדינה משה

דיין), ואף היא מתארת את חוסר שביעות הרצון שעומד בבסיס המלצותיה בעניין השיפור ודרך עבודת הדרג המקצועי בממשל הישראלי. ועדת המשילות התמקדה במאזן הכוחות בין גופי המטה לגופי הביצוע בממשלה, והיא המליצה, בין השאר, להגביר את השקיפות של הערכות ההשפעה הצפויה של החלטות ממשלה על התקציב, אבל לא על יעדי המדיניות.

כפי שכבר צוין, תהליך התקצוב בישראל הוא ריכוזי יותר מכרוב המדינות המפותחות. הכוח העודף (המופרז) הזה של אגף התקציבים בתהליך קבלת ההחלטות אחראי במידה מסוימת להיעדר ניתוח מדיניות שיטתי. גוף בעל כוח נדרש פחות להצדיק צעדי מדיניות לפני יתר המשתתפים בתהליך קבלת ההחלטות, ולכן גופי ניתוח מדיניות כאלה אינם נוצרים כלל או מתנוונים אם היו קיימים קודם לכן. בשנים האחרונות ישנם סימנים לשחיקה בכוחו היחסי של משרד האוצר, בשל השתתפות פעילה של הציבור, במיוחד בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011. השחיקה בכוחו של משרד האוצר נובעת גם מהתערבות גדולה יותר של משרד ראש הממשלה בעיצוב המדיניות הכלכלית ובגיבוש שינויים בתהליך קבלת ההחלטות. אחד הביטויים לכך הוא הקמת המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה ומעורבותה הגדולה בעיצוב מדיניות כלכלית.

אפשר אולי לראות בהקמת ועדות בין-משרדיות וועדות ציבוריות מעין הכרה דה פקטו ביכולת ניתוח המדיניות המוגבלת של העבודה הפנימית של אגף התקציבים. ועדה ציבורית מספקת ניתוח מדיניות באיכות גבוהה יותר, שהולכת ומשתבחת עם הזמן, על פי בחינה לא שיטתית (דרוש מחקר). בתנאים כאלו, כד כבר עם השחיקה בכוחו של משרד האוצר, נצפה להגדלת הנפח של ועדות כאלו בניתוח המדיניות. ייתכן שבעתיד יגדיל אגף התקציבים עוד יותר את חלקו ביזום ועדות מסוג זה ויראה את תפקידו כגוף הפועל לקדם ניתוח מדיניות של ועדות ציבוריות.

ניתן לתלות את היעדרה של מסורת ניתוח מדיניות גם בתנאים הגאוגרפיים – ישראל חשופה לאי-ודאות רבה יותר ממדינות מפותחות טיפוסיות. ביטוי לכך אפשר לראות בתנודות החריפות יחסית בתוצר בהשוואה למדינות אירופה או ארצות הברית. מאז הקמתה נתונה ישראל לאיום ביטחוני, ותנאים כאלו אינם מעודדים תכנון ארוך טווח, ניתוח מדיניות והערכה בריעבד. לא

מפתיע שלא התפתחה מסורת של תכנון וניתוח מדיניות. על תופעה זו כבר הצביעו בעבר חוקרים של המינהל הציבורי (Dror, 1968; Geva-May and Kfir, 2000).

בתנאים כאלה הקצאת משאבים להערכת ההשפעה הצפויה של כלי המדיניות נראית כמעט כזבוז מקורות, שכן מלחמה פתאומית או עלייה המונית בלתי צפויה שמות ללעג כל תחזית. בשנותיה הראשונות של המדינה היה אפילו חשש מִידי לקיומה, והאלתור, ולא התכנון, הפך כלי עבודה רצוי בהתמודדות עם אי־הוודאות. במרוצת השנים פחתה אי־הוודאות, אם לשפוט על פי הירידה החדה בסטיית התקן של שיעור צמיחת התוצר מאז קום המדינה ועד היום. ובכל זאת האלתור, שהוא אחד מקווי האופי של הישראלים, עדיין מאפיין חלק מדרך העבודה גם של אגף התקציבים. ייתכן שהתשתית המקצועית באגף נבנתה על רקע אי־וודאות גדולה. אי־וודאות כזאת אינה מתאימה לערוך תחזית של ההשפעות הצפויות של הצעות מדיניות שהוא מניח על שולחן הממשלה, שהיא חלק חיוני בתכנון וניתוח מדיניות, או לבצע הערכה בדיעבד של כלי המדיניות שהופעלו. אפשר שניתוח המדיניות באגף התקציבים הוא תוצר של עמימות קונסטרוקטיבית לצינון ריבים בחברה רווית מחלוקות. ניתוח מדיניות שיטתי היה חושף את ההערכות באשר להשפעה הצפויה ואת הערכים שמאחורי אמצעי המדיניות והיה עלול להציף אל פני השטח את הפילוג בין חלקי החברה. בעקבות זאת גדלים הסיכויים לשיתוק קבלת ההחלטות. ברור כי עמימות זו פוגעת ביכולת לזהות אם המדיניות הכלכלית תואמת את רצון הציבור או לפחות אינה יוצרת מנצחים ומפסידים קבועים.

לכאורה ניתן לטעון שמגבלת הזמן שאגף התקציבים פועל בה אינה מאפשרת ניתוח מדיניות על פי הדגם של רציונליות מוגבלת ושלכן הוא נדחף לניתוח מדיניות אינטואיטיבי. ניתוח האירוע של קיצוץ בקצבת הילדים הראה כי היה אפשר במסגרת הזמן שעמדה לרשות אגף התקציבים לערוך תחזית של ההשפעה המשוערת של צעד המדיניות שננקט על ממדי העוני (או לדרוש אותה מהמוסד לביטוח לאומי), ובכל זאת היא לא נעשתה.

נספח 1: הצעה לשינוי המבנה של קצבת הילדים

מתוך חוק ההסדרים שהוגש לממשלה, עמ' 181-182:

מחליטים

לתקן את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – חוק הביטוח הלאומי), כדלקמן:

1. לקבוע כי החל ביום 1 באוגוסט 2013, סכום קצבת הילדים שמשלמת בעד כל ילד במשפחה יהיה אחיד, ללא תלות במיקומו הסידורי של הילד במשפחה ובמועד הלידה שלו, כך שתבוטל ההבחנה בסכום קצבת הילדים בין ילדים שנולדו לפני יוני 2003 לבין ילדים שנולדו לאחריו. החל מהמועד האמור סכום קצבת הילדים יעמוד על 140 ש"ח בחודש עד ליום 31 בדצמבר 2014. בתום המועד האמור, סכום קצבת הילדים לא יעודכן, ויראו אותו כאילו עודכן בשיעור העדכון הקבוע כיום בחוק הביטוח הלאומי. החל ביום 1 בינואר 2015 סכום קצבת הילדים ישוב ויעודכן בהתאם למנגנון העדכון הקבוע כיום בחוק הביטוח הלאומי.
2. לבטל את סעיפים 68(ד) עד (יא) שמסדירים את עניין הפחתת קצבת הילדים שמשלמת בעד ילדים שלא קיבלו את החיסונים הנדרשים, כך שהפחתה כאמור תבוטל.
3. לבצע את תיקוני החקיקה הנדרשים על מנת שמבוטח לפי חוק הביטוח הלאומי אשר יש לו הכנסה החייבת במס נוסף כהגדרתה בסעיף 121ב' לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] התשכ"א-1961, לא יהיה זכאי לתשלום קצבת ילדים, ולהטיל על מנהל רשות המיסים ועל מנהל המוסד לביטוח לאומי לבצע את הפעולות הנדרשות על מנת להביא ליישום סעיף זה.
4. לתקן את לוח ב' בחוק הביטוח הלאומי כך ששיעור הקצבות אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי עבור דמי ביטוח ילדים יעמוד על שיעור של 169% החל מיום 1 באוגוסט 2013 ועד ליום 31 בדצמבר 2013, ועל שיעור של 177% החל מיום 1 בינואר 2014 ואילך.

דברי הסבר: רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

קצבת ילדים משתלמת על ידי המוסד לביטוח לאומי (להלן – המוסד) לכל משפחה עם ילדים בישראל. ההוצאה הכוללת על קצבת ילדים בשנת 2012 עמדה על סך של כ-7 מיליארד ש"ח. הקצבה מורכבת מסכום בסיסי עבור הילד הראשון והחמישי ואילך. עבור הילדים השני, השלישי והרביעי, משתלמת תוספת של כ-50% מהקצבה הבסיסית. להלן סכומי הקצבה המשתלמים כיום עבור כל ילד בהתאם למקומו הסידורי המשפחה:

מקום סידורי במשפחה	עבור ילדים שנולדו עד מאי 2003	עבור ילדים שנולדו החל מיוני 2003
1	175	175
2	263	263
3	295	263
4	459	263
5 ומעלה	389	175

לאור מדיניות הממשלה להרחבת השירותים הממשלתיים הניתנים לילדים בישראל, ביניהם, מתן חינוך חינם החל מגיל שלוש, הרחבת מערך התמיכה במעונות היום ומימון מסגרות בשעות אחר הצהריים, מוצע לתקן את מבנה קצבת הילדים, ולקבוע כי החל מיום 1 באוגוסט 2013 ועד ליום 31 בדצמבר הקצבאות המשתלמות עבור כל ילד במשפחה תהיינה אחידות, ללא תלות במקומו הסידורי של הילד במשפחה ובמועד הלידה שלו, כך שתבוטל האבחנה בין ילדים שנולדו לפני יוני 2003 ולאחריו ותעמודנה על סך של 140 ש"ח בחודש עבור כל ילד. כמו כן, ייקבע כי בתום המועד האמור, יראו את סכום קצבת הילדים כאילו עודכן בשיעור העדכון הקבוע כיום בחוק הביטוח הלאומי. החל מיום 1 בינואר 2015 סכום קצבת הילדים ישוב ויעודכן בהתאם למנגנון העדכון הקבוע כיום בחוק הביטוח הלאומי. כמו כן, מוצע לבטל את הסעיפים בחוק הביטוח הלאומי שמסדירים את עניין הפחתת קצבת הילדים שמשתלמת עבור ילדים שלא קיבלו את החיסונים הנדרשים בהתאם לגילם ולמצבם הבריאותי ועל פי תכנית החיסונים שעליה הורה המנהל הכללי של משרד הבריאות.

כמו כן, מוצע לקבוע כי ההל מיום 1 בינואר 2014, מבוטה לפי חוק הביטוח הלאומי אשר יש לו הכנסה החייבת במס נוסף כהגדרתה בסעיף 121ב' לפקודת מס

הכנסה [נוסה הדרש] התשכ"א-1961, לא יהיה זכאי לתשלום קצבת ילדים, ובכרי להביא לביצוע סעיף זה בהחלטה מוצע להטיל על מנהל רשות המיסים ועל מנהל המוסד לביטוח לאומי לבצע את הפעולות הנדרשות על מנת להביא ליישום. השינוי המוצע צפוי להביא לחיסכון של כ-975 מיליון ש"ח בשנת 2013, ובסכום נוסף של כשני מיליארד ש"ח בשנת 2014 בהוצאות המוסד. על כן, מוצע להפחית את הקצבות אוצר המדינה למוסד בסכום זה.

נספח 2: ועדת ששינסקי: כתב המינוי

"לאור התגליות המשמעותיות של גז בישראל ובמרחב הימי שלחופיה, מורגשת לאחרונה התעוררות בשוק חיפושי הגז והנפט בישראל, וקיימת ככול הנראה אפשרות לגילויים משמעותיים בעתיד. מכאן שלנושא זה עשויות להיות השפעות כלכליות משמעותיות על המשק הישראלי ועל פעילות הממשלה בשנים הקרובות. בהתאם לכך, נדרשת בחינה של המערכת הפיסקאלית (מערכת המשלבת מיסוי, תמלוגים ואגרות) הנהוגה בישראל בכל הנוגע לחיפושי גז ונפט על מנת לבחון האם מערכת זו, שגובשה בשנת 1952, מתאימה גם כיום; וכן לבדוק כיצד היא עומדת בהשוואה למערכות פיסקאליות במדינות שונות בעולם המערבי-דמוקרטי. כן ראוי לבחון מבעוד מועד את התמודדות הכלכלה הישראלית עם ההשלכות האפשריות, במקרה של גילוי גז ונפט משמעותיים בעתיד, על שערי המטבע ועל תחרותיות הייצוא הישראלי.

לאור האמור לעיל, הנכם מתמנים בזאת כחברי הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל"
משימות הוועדה:

1. לבחון את המערכת הפיסקאלית הנהוגה בישראל כיום בנוגע למשאבי נפט וגז, על כלל מרכיביה, תוך השוואה למדינות בעלות מאפיינים מקרו-כלכליים ודמוקרטיים דומים, תוך התחשבות בתנאים הכלכליים והגיאופוליטיים והמיוחדים לישראל.
2. להציע מדיניות פיסקאלית עדכנית, תוך התייחסות לשלבי הרישוי והגילוי השונים שבהם מצויים שטחי המשאבים במועד הקמת הוועדה.
3. לבחון את ההשלכות האפשריות של הגילויים העכשוויים והגילויים העתידיים על הכלכלה הישראלית.

מקורות

- בן בסט, אבי, ומומי דהן, 2006. מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ועדת המשילות, 2013. "דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה".
- ועדת טרכטנברג, 2011. "דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי".
- ועדת צמח, 2012. "דוח הוועדה הבינמשרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל".
- ועדת קוברסקי, 1989. "דוח הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה".
- ועדת שני, 2011. "דוח הוועדה הבינמשרדית לעניין תוכנית פעולה לאומית להפחתת פליטות גזי חממה".
- ועדת ששינסקי, 2011. "דוח הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל".
- משרד האוצר, 2011. "דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה, בגופי הביטחון ובשירות בתי הסוהר", עמ' 125.
- , 2013א. "התכנית הכלכלית לשנים 2013-2014", מאי 2013.
- , 2013ב. "תקציב המדינה: הצעות לשנות התקציב 2013-2014", יוני 2013.
- Bardach, Eugene, 2011. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Los Angeles: Sage.
- Ben-Bassat, Avi, 2011. "Conflicts, Interest Groups, and Politics in Structural Reforms." *Journal of Law and Economics* 54 (4): 937-952.
- Dror, Yehezkel, 1968. *Public Policymaking Reexamined*. San Francisco: Chandler Publishing Company.
- Dunn, William N., 2012. *Public Policy Analysis*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education Inc. (5th edition).
- Geva-May, Iris, and Aharon Kfir, 2000. "Developments in Policy Analysis and Evaluation in Public Administration." *Public Administration* 78 (2): 409-422.
- Kingdon, John W., 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. London: Longman Publishing Group.

Stone, Deborah A., 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview, IL: Scott, Foresman.

Tanzi, Vito, and Ludger Schuknecht, 2000. *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Weimer, David, and Aidan Vining, 2011. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education Inc. (5th edition).

פרק רביעי

הרגולציה של מימון פעילות פוליטית ושחיתות

אבי בן בסט ומומי דהן

תקציר

עבודה זו מציעה מסגרת תאורטית שמסייעת לנתח את השפעת הרגולציה של מימון פעילות פוליטית, למשל מגבלות על גיוס תרומות, המימון הציבורי ודרגת השקיפות. תאורטית, לא ניתן לדעת כיצד ישפיעו החרפת הרגולציה של תרומות פוליטיות והגדלת המימון הציבורי על רמת השחיתות. הטלת מגבלות מפחיתה תרומות חוקיות ואתן את פוטנציאל השחיתות, אך בר בבר היא עלולה להגביר את הגיוס של תרומות אסורות שמלוות בשחיתות חמורה יותר.

הניתוח האמפירי מלמד כי החרפת האיסורים והמגבלות על גיוס תרומות פרטיות מגבירה במובהק בחתך רוחב של יותר מ-80 מדינות את השחיתות הנתפסת. תוצאה זו נשמרת גם כאשר משתמשים בעבר הסוציאליסטי של המדינה כמשתנה עזר לרמת הרגולציה. לעומת זאת מדד המימון הציבורי מפחית את מידת השחיתות הנתפסת, אבל השפעה זו מובהקת ברמה הנדרשת רק כאשר משתמשים במשתנה עזר.

מעניין שהחרפת הרגולציה בצד הרחבת המימון הציבורי, שילוב שכיח בהצעות לרפורמה בחוקי המימון של פעילות פוליטית, נוטה להגביר את השחיתות הנתפסת. מחקר זה מצא כי הגברת השקיפות של מימון הפעילות הפוליטית מרסנת את מידת השחיתות הנתפסת בהתאם לחיזוי של המסגרת התאורטית, אך השפעה זו מובהקת רק אם משתמשים במשתנה עזר.

* אנחנו מודים לעדי ברנדר, נתן זוסמן, אסטבן קלור וסיגל ריבון על הערותיהם המועילות, וכן למשתתפי הסמינר בבית הספר למדיניות ציבורית, לחוג למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים ולמחלקת המחקר של בנק ישראל. תודות גם לכפיר בן, אריאל גולדשטיין, רותם הורוביץ ומולי סן על עזרתם בהכנת המחקר.

א. מבוא

בעשורים האחרונים היו שערוריות פוליטיות רבות סביב מימון מרוצי בחירות במדינות מפותחות כמו יפן (1990), בריטניה (1997), גרמניה (2000, 2002), וכן במדינות מתפתחות כמו הודו (2001), פרו (2001) וברזיל (1996). גם מקומה של ישראל לא נפקד מרשימת השערוריות. מדינות מסוימות ניסו להתמודד עם הבעיה על ידי שינויים ברגולציה של מימון פעילות פוליטית כמו הגדלת המימון הציבורי למפלגות ולמועמדים מצד אחד והחרפת ההגבלות על תרומות פרטיות מצד שני (ראו למשל, ארצות הברית ואיטליה). מאליה עולה השאלה אם מתכון זה הוא המזור לשחיתות הכרוכה במימון פוליטיקה או שמא הוא מחריף את המחלה. הרגולציה של מימון המערכת הפוליטית החלה בראשית המאה העשרים בארצות הברית, עם האיסור על חברות פרטיות לתרום למסעי הבחירות. בהדרגה הורחבו ההגבלות ונוספו גם דרישות לדיווח ושקיפות (Nassmacher, 2003). תהליך ההסדרה של מימון הפוליטיקה גלש גם למדינות אחרות. התפשטותו והעמקתו נמשכו כמעט לכל אורך המאה העשרים, וגם בשנים האחרונות אנו עדים לשינויים בחוקים אלה במדינות אחדות.

המטרה העיקרית של מימון הפוליטיקה היא להבטיח פעילות סדירה, הוגנת ודמוקרטית של המפלגות. במשטר של פוליטיקה ייצוגית המפלגות הן האמצעי המרכזי ליצירת תחרות על תפיסות עולם, דעות ורעיונות ועל המדיניות הנגזרת מהם. על מנת שתהליך התיווך בין הציבור לבין המוסדות הפוליטיים יהיה יעיל המפלגות זקוקות למימון שיאפשר ניתוח של הבעיות הלאומיות, גיבוש מצע למדיניות, העברה אפקטיבית ורציפה של הידע לבוחרים והיכרות מעמיקה עם המועמדים למגוון המשרות. זו הדרך לממש את הזכות לבחירה מושכלת של המפלגות והמועמדים.

אולם במימון המפלגות, הן ממקורות פרטיים והן ממקורות ציבוריים, גלומות בעיות שמחייבות הסדרה. הסתמכות על מימון ממקורות פרטיים בלבד עלולה לעוות את העיקרון הדמוקרטי "אדם אחד, קול אחד". שימוש במקורות פרטיים ללא מגבלה מקנה יתרון למפלגות שמייצגות את העמדות של בעלי ההון ועלול ליצור תמריץ גם למפלגות כלליות לפעול לטובת האינטרסים של בעלי ההון כדי לגייס תרומות. צמצום אי-השוויון במימון הפוליטיקה הוא תנאי חשוב למימוש הזכות להיבחר וכן לייצוג נאות של העדפות כלל האזרחים. יתרה

מזו, מימון פרטי עלול לגרום לשחיתות – הפוליטיקאים עלולים להעניק טובות הנאה לתורמים על חשבון קופת הציבור. לכן מדינות רבות אסרו על תרומות שעלולות להיות מותנות בטובת הנאה, כמו תרומות של תאגידים עסקיים ואיגודי עובדים, ומקצתן אף הגבילו את סכום התרומה של מי שזכאים לתרום. אולם ככל שהאיסורים על תרומות פרטיות מתרבים והגבלת התקרה המותרת לתרומה מחריפה, עלולים מועמדים לפנות לגיוס תרומות לא חוקיות, והשחיתות עלולה לגבור במקום לפחות.

האמצעי השני שמדינות רבות נקטו כדי להקטין את אי-השוויון בהזדמנויות הוא הענקת מימון ציבורי לפעילות פוליטית. מקצתן ייחדו את המימון הציבורי למערכת הבחירות בלבד ומקצתן מממנות גם את הפעילות הפוליטית שבין מרוצי בחירות. אולם עלותו של המימון מקופת המדינה גדולה, והוא מעורר התנגדות ציבורית. נוסף על כך, מדינות רבות אימצו דרישות דיווח, שאמורות להגביר את השקיפות של מימון המפלגות והמועמדים, וכן הן מטילות מיני סנקציות על הפרת חוקי המימון. אולם האכיפה של חוקים אלה מוגבלת מאוד, וגם התערבות בתי המשפט בסוגיות אלה נמוכה (Nassmacher, 2003).

חוקרים רבים מציינים, אבל לא בוחנים, את המימון הפרטי לבחירות ולפעילות פוליטית כאחד הגורמים העיקריים לשחיתות. שחיתות שנגזרת מהפרת חוקי מימון הפוליטיקה יכולה ללבוש צורות מגוונות: כמו שימוש ברכוש ממשלתי במערכת הבחירות (משרד, מכוננית, טלפון, דואר); חריגה מתקרת ההוצאה המותרת בחוק; קניית קולות; ניצול תקציב ציבורי שנועד לממן את תעמולת הבחירות למטרות אישיות; ובמקרים הקיצוניים ביותר קבלת תרומות החורגות מהמותר בחוק תמורת הבטחת טובות הנאה לתורם על חשבון הקופה הציבורית. יש המקלים ראש בקבלת תרומות לא חוקיות אם הן נועדו למימון תעמולת הבחירות, שכן, לדעתם, המטרה במקרים אלה היא טובת המפלגה, שהיא באופייה ציבורית ולא פרטית. לדוגמה, שר הפנים אריה דרעי הואשם כי העביר כספים ממשרד הפנים לגופים חרדיים שהקימה מפלגתו מתוך ניגוד עניינים, הפרת נהלים ועקיפת שיקול דעתן של הרשויות המקומיות. דרעי טען במשפטו כי בהעברת הכספים מילא את חובתו כאיש ציבור. עוד הוא טען כי הציבור הספרדי החרדי היה מופלה שנים רבות וכי במעשיו הייתה אפליה מתקנת. אין מקום להבחנה זו. ראשית משום שעברה על החוק היא עברה, ללא קשר למניע של

העברייין. שנית, העברת משאבים למפלגה מסוימת יוצרת בעבורה יתרון פוליטי לא הוגן מול מתחרותיה. שלישית, לפוליטיקאים המעורבים בעברות על חוקי המימון צפויה טובת הנאה אישית במונחי הגדלת סיכוייהם להיבחר, ולתורמים, בציפייה לתמורה עתידית, בבחינת "שלח לחמך על פני המים כי ברכות הימים תמצאנו".

פינטו-דושינסקי (Pinto-Duschinsky, 2002) מציג מדגם של שערוריות מימון בחירות מראשית שנות התשעים. אלו כוללות פרשיות במדינות מכל היבשות, עשירות ועניות כאחת, ובהן ניתן למנות את ארצות הברית, גרמניה, איטליה, ספרד, יפן, אקוודור, ברזיל, קוריאה הדרומית, הודו ועוד רבות אחרות. גם ישראל נכללת ברשימה. פרשיות אחדות עוררו בישראל הדים שליליים ביותר בעשור האחרון, כמו הרשעתו של שר הפנים אריה דרעי וכן הרשעת בנו של ראש הממשלה, עומרי שרון, פרשת סיריל קרן, פרשת העמותות של אהוד ברק ושמעון פרס ופרשת טלנסקי-אולמרט.

למרות ריבוי השערוריות הפוליטיות הכרוכות במימון מפלגות ובחירות וחרף המקום הנכבד שנושא זה תופס בשיח הציבורי במדינות רבות, המחקר הכמותי על הזיקה בין מימון פעילות פוליטית לשחיתות מועט יחסית. אפילו נתונים על היקף המימון הציבורי והתרומות הפרטיות הם נדירים וקיימים רק במדינות מעטות.

הרגולציה של מימון פעילות פוליטית לא קיבלה תשומת לב גם בספרות הענפה יחסית על שחיתות. חקירת שורשי השחיתות קיבלה תנופה בשני העשורים האחרונים, בעיקר לאחר פרסום מחקרם של שליפר ווישני (Shleifer and Vishny, 1993). בפתח מאמרם הם מגדירים שחיתות פוליטית בצורה פשוטה וממצה: "מכירת רכוש ממשלתי על ידי נושאי משרה בשירות הציבורי לשם עשיית רווח אישי"¹. הגדרה זו אינה מקיפה מספיק, שכן היא אינה נותנת ביטוי למתן הבטחות שנותנים מתמודדים לתורמים גם אם הן אינן מתממשות בפועל. בעקבות מאמרם של שליפר ווישני התפתחה ספרות אמפירית ענפה שניסתה להתחקות על הגורמים המוסדיים והמבניים שגורמים למדינה אחת להיות מושחתת

"We define government corruption as the sale by government officials of 1
government property for personal gain" (עמ' 599).

יותר ממדינה אחרת. הגורם המשותף לכל המחקרים הוא רמת ההתפתחות הכלכלית – ככל שהתוצר לנפש גבוה יותר, רמת השחיתות קטנה יותר. אולם כאשר לגורמים המוסדיים יש שונות בין המחקרים. לה פורטה ועמיתיו (La Porta et al., 1997, 1999) מדגישים את החשיבות של הדת והמקור המשפטי; לעומתם, טרייזמן (Treisman, 2000) מצא כי נוסף על הדת ורמת ההתפתחות הכלכלית שני הגורמים החשובים ביותר הם רמת הדמוקרטיה והמסורת הקולוניאלית הבריטית (בהשוואה לקולוניות אחרות), ולא המקור המשפטי.

חוקרים אחרים התמקדו בהשלכות של יציבות המערכת הפוליטית ושיטת הבחירות על השחיתות. טרייזמן (שם) ופרוזן, טבליני וטרבי (Persson, Tabellini, and Trebbi, 2003) מצאו כי אי-יציבות פוליטית מעצימה את השחיתות; פרוזן טבליני וטרבי (שם), גרינג ותקר (Gerring and Thacker, 2004) וקוניקובה ורוזן אקרמן (Kunicova and Rose-Ackerman, 2005) הראו כי שיטת בחירות רוביות מפחיתה את השחיתות בהשוואה לבחירות יחסיות; צ'נג (Chang, 2005) וגולדן וצ'נג (Golden and Chang, 2001) מצאו כי מהלכים שננקטו באיטליה להגברת התחרות בין מועמדי אותה מפלגה בבחירות יחסיות הגבירו את השחיתות.²

ישנם מחקרים ספורים שבחנו מבחינה כמותית את השפעת חוקי מימון המפלגות על השחיתות (הנתפסת), אבל הם מוגבלים לניתוח ההבדלים במידת השחיתות בין מדינות בתוך ארצות הברית. אלט ולסן (Alt and Lassen, 2003) מצאו כי הרגולציה של מימון פעילות פוליטית – שנמדדת על ידי אנרגציה של הגבלת תרומות, הגבלת הוצאות ורמת השקיפות הנדרשת – מפחיתה את השחיתות (הנתפסת). לעומת זאת רוזנסון (Rosenson, 2009) הראתה שרגולציה חריפה יותר של מימון פעילות פוליטית, שמיוצגת על ידי מדר הכורך יחד מגבלות על גיוס תרומות ומימון ציבורי, נוטה דווקא להגביר את השחיתות (הנתפסת) במדינות בתוך ארצות הברית.³ העבודה של רוזנסון מנסה להתמודד עם החשש מפני סיבתיות הפוכה שמטילה צל על תקפות הממצאים של אלט

2 ברוב המחקרים המשתנה המוסבר הוא הערכת השחיתות בעיני הציבור. הייחוד במחקר של גולדן וצ'נג (Golden and Chang, 2001) הוא השימוש בתביעות משפטיות נגד פוליטיקאים שהפרו את חוקי המימון של הבחירות כמשתנה המוסבר.

3 חשוב לציין כי רוזנסון (Rosenson, 2009) מדווחת שהתוצאות אינן משתנות כאשר מדר הרגולציה כולל רק מגבלות על גיוס תרומות.

ולסן בעזרת משתנה עזר. פרזילי ולמי (Persily and Lammie, 2004) מצאו כי אין קשר בין חוקי המימון של בחירות ותפיסת השחיתות של הציבור, כפי שהיא עלתה מסקרי דעת קהל בארצות הברית.

השימוש שנעשה במחקרים אלה במרדי רגולציה מצרפיים לוקה בבעיה בסיסית, שכן השפעת מגבלות הגיוס על רמת השחיתות אינה זהה להשפעת המימון הציבורי, והשפעת השקיפות על השחיתות שונה מזו של הגבלת ההוצאות (שמשיפה בעיקר על אי-השוויון בהזדמנויות ולא על היקף השחיתות), כפי שניתן ללמוד מן המסגרת המושגית שתוצג להלן. לכן הכרחי להפריד בין הממדים השונים של רגולציה של מימון פעילות פוליטית במסגרת הבחינה האמפירית של השפעתם על מידת השחיתות. בכל שלוש העבודות שהוזכרו הבחינה האמפירית אינה מבוססת על מודל תאורטי ואינה נותנת ביטוי אמפירי להשפעה השונה של כל הממדים העיקריים של חוקי המימון של המפלגות, אם הם בכלל נכללו.⁴

לעבודה זו שתי תרומות לחקר השפעת הרגולציה של מימון מפלגות על השחיתות. ראשית, היא מציגה מסגרת מושגית לניתוח המוטיבציה להפר חוקי מימון פעילות פוליטית באמצעות מודל עלות-תועלת, ברוח המודלים של פעילות בלתי חוקית. מסגרת זו מאפשרת לנסח השערות בעניין הקשר שבין מימון ציבורי, המגבלות על גיוס תרומות, הדרישה לשקיפות של הדוחות הכספיים של המפלגות והסנקציות על הפרות החוק לבין רמת השחיתות. המסגרת המושגית אף מאירה את הקשר בין כל אחד מממדי הרגולציה לבין שחיתות דרך השפעתו על הרכב הגיוס של משאבים כספיים (תרומות חוקיות, תרומות אסורות ומימון ציבורי), ובעקבות זה על רמת השחיתות. מבחינה תאורטית לא ניתן לדעת כיצד תשפיע החרפת הרגולציה של תרומות פוליטיות על רמת השחיתות. הטלת מגבלות מפחיתה תרומות חוקיות ואתן את פוטנציאל השחיתות המתבטאת בצפיית התורם לטובת

4 אמנם מחקרים של פרימו ומיליו (Primo and Milyo, 2006) בחן את השפעת הממדים המרכזיים של חוקי המימון – ההגבלות על תרומות, המימון הציבורי, תקרת ההוצאות והשקיפות – ואולם המשתנה המוסבר אינו מדד השחיתות, אלא שלוש שאלות המבטאות את המידה שבה הציבור מעריך שהממשלה מייצגת נאמנה את עמדותיו. השפעת חוקי מימון הבחירות לא הייתה עקבית בכל השאלות, ובעיקר התקבלו תוצאות מובהקות לשאלה אחת: "לאנשים כמותי אין כל השפעה על הפעילות הממשלתית".

הנאה, אך בר כבוד היא עלולה להגביר את הגיוס של תרומות אסורות המלוות בשחיתות חריפה יותר. כדי להעריך את השפעת המגבלות על השחיתות נדרשת חקירה אמפירית. גם השפעת הרחבת המימון הציבורי על השחיתות אינה חד-משמעית: מצד אחד היא פועלת להפחית את ההיקף הרצוי של גיוס תרומות פרטיות בגלל הירידה בתועלתן, אבל מצד שני הרחבת המימון הציבורי מגדילה את הנטייה ליטול סיכון בגיוס תרומות אסורות בגלל הירידה בשנאת הסיכון הנלווית לגידול במשאבים (השפעת הכנסה).

התרומה השנייה של עבודה זו היא הבחינה האמפירית השיטתית של השפעת שלושה ממדים מרכזיים של הרגולציה של חוקי מימון המפלגות על השחיתות בחתך רוחב של יותר מ-80 מדינות. בחינה אמפירית זו מודרכת על ידי המסגרת התאורטית. עבודות אחרות בחנו בדרך כלל ממד אחד או שניים של הרגולציה בתוך ארצות הברית.

הממצאים המרכזיים של עבודה זו נוגעים להשפעה של שלושת ממדי הרגולציה של מימון פעילות פוליטית על השחיתות. מצאנו שהטלת מגבלות על גיוס תרומות פרטיות נוטה להגביר במובהק את רמת השחיתות. מסקנה זו מתקבלת גם לאחר שמתחשבים ברשימה הסטנדרטית של משתני בקרה המשמשים להסבר ההבדלים ברמת השחיתות בין מדינות. תוצאה זו נשמרת גם כאשר השתמשנו בעבר הסוציאליסטי של המדינה כמשתנה עזר לרמת הרגולציה. ההשפעה של מגבלות על תרומות להגברת השחיתות נותרת בעינה (בדרך כלל) גם אם חוצים את המדגם לשניים, לפי רמת התוצר או לפי רמת הדמוקרטיה.

עבודה זו מצאה גם שהמימון הציבורי מפחית את השחיתות, בהתאם לחיזוי התאורטי, אך השפעה זו מובהקת ברמה הנדרשת רק כאשר משתמשים במשתנה עזר למדד ההגבלות. הממצאים בעניין ההשלכות של מימון ציבורי מצד אחד והגבלת התרומות מצד שני מעוררים מחשבה בנוגע לרפורמות ברגולציה של מימון פעילות פוליטית, המציעות סל של החמרת ההגבלות על גיוס תרומות עם הרחבת המימון הציבורי (כפיצוי). הניתוח האמפירי מראה כי ההשפעה המשותפת של חרפת הרגולציה והרחבת המימון הציבורי, שהן שילוב שכיח בהצעות לרפורמה בחוקי המימון של פעילות פוליטית, נוטה להגביר את השחיתות הנתפסת. מדד השקיפות, שמייצג היבט אחד של האכיפה של חוקי מימון פעילות פוליטית, נוטה להפחית את השחיתות, כפי שמנבאת המסגרת המושגית, אבל השפעה זו מובהקת ברמה הנדרשת רק כאשר משתמשים במשתנה עזר למדד ההגבלות.

בסעיף הבא נציג את המסגרת המושגית לבחינת ההשפעה של חוקי מימון המפלגות על השחיתות. בסעיף ג נאמור את השפעת שלושת הממדים של הרגולציה על השחיתות, לאחר התחשבות בגורמים מבניים ונורמטיביים. נחתום את המאמר בסיכום ובמסקנות.

ב. המסגרת התאורטית

בסעיף זה נציג מסגרת תאורטית לניתוח ההשפעה של ארבעה ממדים עיקריים של הרגולציה של מימון פעילות פוליטית על ממדי השחיתות: הגבלות ואיסורים על מימון פרטי, היקף המימון הציבורי, מידת השקיפות והסנקציות על הפרת חוקי המימון. אברמס וסטל (Abrams and Settle, 2004) משתמשים במודל דומה, אך הם מתמקדים בהשפעות הרגולציה על דפוסי ההוצאה של המתמודדים ואינם מנתחים את ההחלטה להפר את החוק, שעומדת במרכז העבודה שלנו.

נחלק את הדיון התאורטי בקשר בין רגולציה לשחיתות לשתי החלטות נפרדות של המתמודד. תחילה נתאר את השיקולים של המתמודד בבחירת ההיקף הרצוי של גיוס משאבים; ולאחר מכן נמקד את הזקוק בהחלטה אם להפר את חוק מימון הבחירות בתנאים של מגבלות על גיוס מקורות.

פונקציית המטרה של המועמדים היא להשיא את ההסתברות לנצח, כפי שמציע גרבר (Gerber, 2004). התועלת של המתמודד מניצחון בבחירות נובעת מיכולתו לקדם מדיניות התואמת את ערכיו (ושונה מזו שהציע המתחרה) או מהתועלות האישיות הנלוות למשרה הציבורית. לצורך המודל נניח שהתפוקה השולית של משאבים כספיים כמונחי ההסתברות לנצח הולכת ופוחתת עם עליית היקף המשאבים העומדים לרשות המתמודד. כלומר, התועלת השולית הצפויה (MB) פוחתת עם התרחבות המקורות הכספיים. לעומת זאת, העלות השולית (MC) לגיוס תרומות הולכת וגדלה עם עליית סך התרומות.⁵

5 שורה של מחקרים מצאו כי השפעת המשאבים הכספיים של המתמודדים על תוצאות הבחירות היא מוגבלת או זניחה (ראו למשל; Gerber, 1998, 2004; Levitt, 1994; Ben-Bassat, Dahan, and Klor, 2012). ואולם יש גם ממצאים על השפעה לא זניחה (Da Silveira and De-Mello, 2011).

פרטים תורמים לפעילות פוליטית משום הזדהותם עם האידאולוגיה של המתמודד או בשל התקווה להשיג טובת הנאה אישית לאחר הבחירות. נניח כאן שחלק מן התרומות מקורן במניעים אינטרסנטיים היוצרים פוטנציאל לשחיתות, שמתממשת אם נושאי המשרה הציבורית נענים לתורמים. נשים לב שתרומות שאינן אידאולוגיות משפיעות על השחיתות הנתפסת גם אם אין מימוש של החוזה הבלתי כתוב בין התורם למתמודד – תרומה תמורת טובת הנאה אישית.

רמת השחיתות במדינה תלויה במידת נכונותם של נושאי משרה ציבורית להסתכן במתן טובות הנאה אישיות לתורמים באופן בלתי חוקי או באמצעות מדיניות (חוקית) המקדמת את האינטרסים האישיים של התורמים על חשבון הציבור. במקרה של הענקת טובות הנאה אישיות לתורמים שניתנות במסגרת החוק, צפויה השחיתות הנתפסת, ולא השחיתות בפועל, להתרחב. רמת השחיתות תלויה כמובן בהרכב התרומות הפרטיות בפועל ובנורמות ההתנהגות של נושאי המשרה הציבורית.

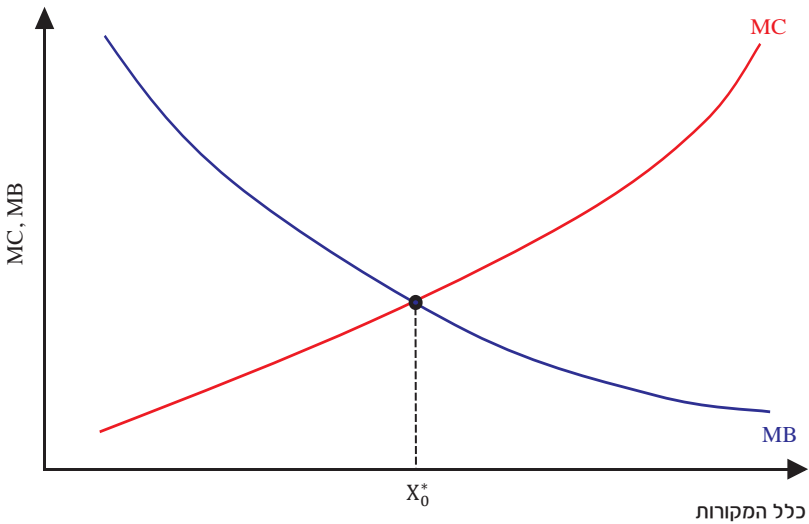
בריון שלהלן נניח כי השפעתן של תרומות לא חוקיות (מעבר לתקרה המותרת) על רמת השחיתות היא חריפה יותר מהשחיתות הכרוכה בתרומות חוקיות. תרומה כזאת יוצרת בעת ובעונה אחת הפרת חוק מידית של חוקי מימון פעילות פוליטית והפרת חוק פוטנציאלית, אם המניע העיקרי של התורם הוא השגת טובת הנאה אישית. יתרה מזו, המתמודד נעשה במידה מסוימת בן ערובה של התורם אם תרומתו לא הייתה ממניעים אידאולוגיים. ההשלכות של חשיפת ההפרה של חוקי המימון על נושא המשרה הציבורית מגדילות את הסיכויים שהוא יעניק טובת הנאה אישית לתורם כתגמול על תרומתו.

1.2. מימון ציבורי ושחיתות

רפורמה במימון הציבורי היא אחד האמצעים המוזכרים תדיר, בנפרד או כחלק מסל צעדים, להתמודדות עם שחיתות פוליטית. מסגרת תאורטית זו מאפשרת לבחון במישורין את השפעת גובה המימון הציבורי על ההיקף הצפוי של שחיתות. תרשים 1 מראה עקומות מקובלות של תועלת שולית (MB) ועלות שולית (MC). הציר האופקי מודד את ההיקף הכולל של המקורות שעומד לרשות המתמודד. בנקודת המוצא, לפני התערבות ממשלתית בצורת מימון ציבורי (או בדרך אחרת),

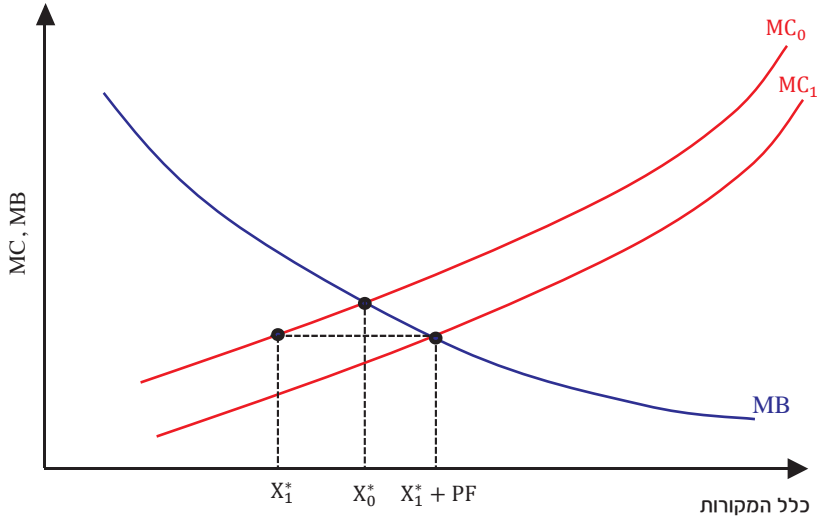
היקף הגיוס הרצוי למתמודד הוא X_0 , וכל המקורות מגיעים מתרומות פרטיות חוקיות. לנוכח ההנחות שתוארו לעיל צפויה שחיתות בהיקף שתואם את רמת התרומות הפרטיות החוקיות.

תרשים 1
היקף הגיוס הרצוי, ללא התערבות ממשלתית



מתן מימון ציבורי בסכום של PF יסיט את עקומת העלויות השוליות ימינה ולמטה. נשים לב כי בעקבות מתן מימון ציבורי ניתן להזיז את עקומת התועלת השולית או העלות השולית. ואולם נכון יותר להזיז את עקומת העלות השולית, הואיל והציר האופקי, כמוצג בתרשים 2, מבטא את כלל המשאבים העומדים לרשות המתמודד (תרומות פרטיות ומימון ציבורי). יש לראות את הסטת עקומת העלות השולית כתזוזה של ההיצע המצרפי של מקורות המימון בעקבות התרחבות ההיצע הנובעת ממתן מימון ציבורי.

תרשים 2
היקף הגיוס הרצוי, מימון ציבורי ושחיתות



בעקבות מתן מימון ציבורי היקף המקורות הרצוי למתמודד גדל יחסית למצב המוצא (ללא התערבות ממשלתית), אבל תוך ירידה בהיקף הגיוס הרצוי של תרומות פרטיות. בשל ירידת התרומות הפרטיות רמת השחיתות צפויה לרדת בהשוואה לנקודת המוצא. אולם התיאור הגרפי אינו נותן ביטוי לשינוי במידת שנאת הסיכון הנלווית לעלייה במשאבים בעקבות הרחבת המימון הציבורי. מקובל לחשוב ששנאת הסיכון פוחתת עם עליית המשאבים, ולכן בעקבות הרחבת המימון הציבורי צפויים המתמודדים ליטול סיכון גדול יותר בגיוס תרומות אסורות. בשל כך ההשפעה הכוללת של הרחבת המימון הציבורי על השחיתות תלויה בעוצמות היחסיות של שתי ההשפעות. רק ניתוח אמפירי יוכל לסייע ללמוד על כיוון ההשפעה של מימון ציבורי על השחיתות.

תוצאה זו אינה משתנה באופן איכותי גם כאשר מנתחים זאת מנקודת מבט של שיווי משקל כללי המתחשב בכך שהמימון הציבורי ניתן לשני מתמודדים (או יותר). הסיבה לכך היא שמתן מימון ציבורי דוחף את שני המתמודדים לתחום

שבו התפוקה השולית (והתועלת השולית) של תרומות במונחי קולות בוחרים נמוכה יותר. בעקבות זה ההשפעה הראשונה שצוינה לעיל גדלה, קרי התמריץ לגייס תרומות פרטיות פוחת, אולם ירידת שנאת הסיכון פועלת בכיוון ההפוך. תוצאה זו נשמרת גם אם יש אי-שוויון בין המתמודדים במקורות הצפויים. אם פוטנציאל גיוס התרומות של אחד המתמודדים (למשל המתמודד המכהן) גדול יותר, מימון ציבורי השווה בהיקפו לשני המתמודדים משפר יותר יחסית את מצבו של המתמודד המאתגר ולכן מגביר את התחרותיות.⁶ ככל שהמרוץ צמוד, כך גדלה התועלת השולית של המשאבים הכספיים, ובעקבות זה מתן מימון ציבורי עשוי להסיט את עקומת התועלת השולית ימינה ולמעלה. הסטה זו צפויה להפחית, אבל לא לבטל, את הירידה בגיוס תרומות פרטיות שתוארה בתרשים 2.

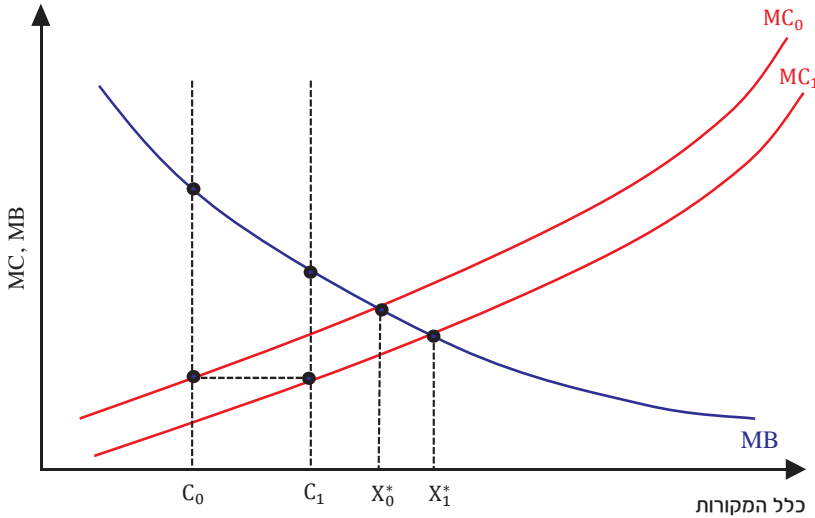
השערה 1: תאורטית, אי-אפשר לדעת כיצד תשפיע הגדלת המימון הציבורי על השחיתות.

2.2. תקרת גיוס תרומות ושחיתות

הטלת מגבלות ואיסורים יכולה ללבוש צורות שונות, כמו קביעת תקרה לתרומות ממקור מסוים או איסור מוחלט על גיוס ממקורות כגון גורמים זרים או תאגידים עסקיים. בסעיף זה ננתח מהי ההשפעה של קביעת תקרה אחת מצרפית על כלל גיוס התרומות על היקף השחיתות. כדי שהמגבלה תהיה אפקטיבית היא נקבעת ברמה C_0 , משמאל ל- X_0 בתרשים 3. בהגדרה, היקף התרומות החוקיות יפחת יחסית לנקודת המוצא (ללא התערבות ממשלתית) בעקבות קביעת תקרת הוצאות.

6 מחקרים אחדים בחנו את ההשפעות של רפורמות בחוקי הבחירות של מדינות בארצות הברית על התחרותיות: דוניי ורמסדן (Donnay and Ramsden, 1995) גילו שהתכנית להעניק מימון ציבורי חלקי שהונהגה בוויסקונסין לא עודדה כניסת מתמודדים חדשים (מאתגרים) ולא הגדילה את התחרותיות. מייר ווד (Mayer and Wood, 1995) הגיעו למסקנות דומות בעניין הרפורמה במינסוטה. לעומת זאת מלהוטר (Malhotra, 2008) מצא כי בשתי המדינות, אריזונה ומיין, שבהן הוצע מימון מלא למתמודדים על מקום בבית הנבחרים המקומי תמורת הימנעות מגיוס תרומות, התחרותיות גדלה במידה ניכרת.

תרשים 3
היקף הגיוס הרצוי, מגבלות על גיוס תרומות ושחיתות



הערות: שיעור המדינות שהסדירו את התחום חושב מתוך 85 המדינות המשתתפות בלוח 2, לפי נתוני 2002; שיעור המדינות שהטילו סנקציות חושב מתוך 82 המדינות המשתתפות בלוח 2 ושיש להן נתונים בכל הנוגע לסנקציות בשנת 2011.

מקור: טיבוד לנתוני International IDEA, 2003, 2012

ברמת C_0 של משאבים כספיים התועלת השולית גדולה מהעלות השולית, ולכן נוצר תמריץ להפר את חוקי מימון הפעילות הפוליטית. המתמודד בבחירות מעוניין למקסם את תוחלת התועלת מן ההימור הגלום בהפרת חוקי המימון של פעילות פוליטית, שביטוייה במודל הוא גיוס תרומות מעבר לתקרה המותרת. מצד אחד, הצלחה ברמייה תניב תועלת הנובעת ממשאבים גדולים יותר המסייעים להגברת הסיכויים לנצח בבחירות, ומצד שני, המתמודד חושש מן העונש הצפוי במקרה שייתפס.

ההחלטה אם להפר את החוק ובאיזו מידה תלויה בשורה של גורמים כמו עלות ההסתרה של תרומות לא חוקיות, ההסתברות להיתפס, העונש הצפוי במקרה שהמתמודד נתפס, מידת שנאת הסיכון של המתמודד והנורמות של המתמודדים

והתורמים. אמנם לא ניתן לפסול עקרונית את האפשרות שהמתמודדים יבחרו לציית באופן מלא לחוקי מימון הפעילות הפוליטית, אך המציאות מלמדת כי חלק מן המתמודדים מפרים את החוק. לכן נניח כאן שהיווצרות פער בין התועלת השולית לעלות השולית מביאה בעקבותיה הפרת חוק. כלומר, הטלת מגבלה אפקטיבית על היקף התרומות החוקיות תניע את המתמודד לגייס תרומות לא חוקיות. לא ניתן לקבוע את היקף התרומות הלא חוקיות, אך הן יהיו בסכום הנמוך מההפרש בין X_0 ל- C_0 . כלומר, היקף המקורות הכולל יימצא בין X_0 ל- C_0 . יוצא אפוא שלא ניתן לדעת מראש את כיוון ההשפעה של הטלת מגבלות על גיוס תרומות על ממדי השחיתות. מצד אחד, הטלת המגבלה מקטינה את היקף גיוס התרומות החוקיות ולכן גם את השחיתות הנלווית לתרומות מסוג זה, אבל מצד שני, הטלת המגבלות מעורדת גיוס תרומות לא חוקיות שיש להן השלכות חריפות יותר על ממדי השחיתות. כדי לדעת את סיכום ההשפעות נדרשות עדויות אמפיריות על ההשפעה השולית של כל אחד מסוגי התרומות (חוקיות ולא חוקיות) על רמת השחיתות.

אי-אפשר להתייחס לרגולציה כתופעה אקסוגנית, הואיל והפוליטיקאים שחוקקו את חוקי מימון הבחירות הם, בפוטנציה, גם מי שעלולים להפר אותם. עם זאת, האינטרס האישי של הפוליטיקאים אינו הגורם היחיד שמשפיע על הרגולציה. עיצוב הרגולציה של מימון פעילות פוליטית רגיש לעמדות הציבור, כפי שהראה ויטקו (Witko, 2007). הרגולציה נוטה להיות מחמירה יותר במדינות בארצות הברית שהן בעלות השקפה ליברלית יותר ועם נוכחות גבוהה של תנועות לאיכות השלטון. עוד נמצא שהרגולציה משתנה בעקבות שערוריות פוליטיות, דבר המלמד שמבנה חוקי המימון מושפע מעמדות הציבור. עם זאת, האנדרוגניות האפשריות של חוקי המימון של פעילות פוליטית מחייבת התייחסות לאפשרות של סימולטניות בין מידת השחיתות לבין הרגולציה של מימון פעילות פוליטית. נתייחס לעניין זה בסעיף האמפירי.

השערה 2: תאורטית, אי-אפשר לדעת כיצד משפיעה הטלת מגבלה על תרומות על היקף השחיתות.

3.3. שקיפות ושחיתות

שקיפות משפיעה על רמת השחיתות על ידי הגדלת ההסתברות להיתפס ועל ידי ייקור עלות ההסתרה של תרומות לא חוקיות. להפרת חוקי המימון יש מחיר עבור המתמודדים, המושפע מהסיכוי של העבריינים להיתפס ומהעונש הצפוי להם אם ייתפסו. המתמודדים יחששו יותר להפר את החוק ככל שגדל הסיכוי להיתפס בעברה על חוקי מימון הפעילות הפוליטית.

הגברת השקיפות של הרוחות הכספיים של המתמודדים בבחירות היא אחד מאמצעי המדיניות להגדלת העלות של גיוס תרומות אסורות. בסביבה שקופה יותר המתמודדים נדרשים להשקיע משאבים נוספים בהסתרת הגיוס של תרומות לא חוקיות.

האכיפה של חוקי הבחירות תלויה בראש ובראשונה בדרישות לשקיפות: ככל שהמידע הנדרש מהמתמודדים הוא רב יותר, הסיכוי להיתפס בעברה על החוק גדול יותר. הסיכוי להיתפס תלוי גם במוטיבציה ובכוחן של רשויות האכיפה לאכוף חוקים אלה. בחלק האמפירי לא נוכל להתייחס למידת המוטיבציה של רשויות האכיפה לאכוף את חוקי מימון המפלגות בשל היעדר נתונים.

כפי שהוזכר קודם, הקושי לחקור את ניתוח ההפרה של חוקי מימון הפעילות הפוליטית נובע מכך שהמחוקקים של הרגולציה הם עצמם גם העבריינים הפוטנציאליים (כמובן, לא כולם). יתרה מזו, הפוליטיקאים אחראים על הקצאת המשאבים לרשויות האכיפה, ולעתים קרובות הם גם הממונים על גורמי האכיפה. בשל כך ייתכן, למשל, שפוליטיקאים יבחרו להחמיר את החקיקה על הנייר כדי לרצות את הציבור, אולם בד בבד, על מנת להגן על עצמם, האכיפה תהיה רופפת. זו אינה רק אפשרות תאורטית. כפי שמתואר אצל נסמצ'ר (Nassmacher, 2003) ופינטודושינסקי (Pinto-Duschinsky, 2002), מדינות אוכפות רק במידה מוגבלת את חוקי המימון של פעילות פוליטית.

השערה 3: הגברת השקיפות, המלווה בעליית הסיכויים לתפוס מפרי חוק ובייקור עלות הגיוס של תרומות אסורות, מפחיתה את מידת השחיתות.

4.2. סנקציות ושחיתות

מדינות רבות קבעו בספר החוקים מגוון רחב של סנקציות נגד מתמודדים המפרים את חוקי המימון של פעילות פוליטית. קל להראות שהחמרת העונש הכספי על הפרת החוק מרסנת את המוטיבציה להפר את חוקי המימון של הפעילות הפוליטית. בהינתן מגבלות על תרומות, סנקציות כספיות ולא כספיות (שלילת כהונה ומאסר) צפויות להפחית גיוס תרומות אסורות ובעקבות זה את רמת השחיתות. במציאות כוללות הסנקציות על הפרת חוקי מימון המפלגות לא רק קנס כספי, אלא גם מאסר ושלילת כהונה או שלילת הזכות להיבחר בבחירות הבאות. מטרתה של העברה על חוקי מימון הבחירות היא לזכות בכהונה. לפיכך שלילתה, ואף מאסר, שקולים יותר מקנס העולה על גובה התרומה הלא חוקית.⁷ קיומה של סנקציה מיוחדת זו פועל לרסן עוד יותר את המוטיבציה להפר את חוקי המימון של פעילות פוליטית בהשוואה להשפעת העונש הכספי בלבד.

השערה 4: רמת השחיתות נמוכה יותר ככל שהסנקציות על הפרת חוקי המימון של פעילות פוליטית הן חריפות יותר.

ג. הניתוח האמפירי

1.1. המודל האקונומטרי

בסעיף זה נציג את המודל האקונומטרי שאמדנו, הנותן ביטוי להשערות שהוצגו במסגרת התאורטית בנוגע לקשר שבין הרגולציה של מימון פעילות פוליטית לבין שחיתות. עם זאת, הפרת חוקים, ובכלל זה חוקי מימון בחירות, אינה רק בעיה של עלות מול תועלת חומרית. העלות והתועלת מהפרת חוקים מושפעת גם מהנורמות שהתגבשו במרוצת דורות רבים. נורמות אלו הושפעו מרמת ההתפתחות הכלכלית, הדמוקרטיה, היציבות הפוליטית, הדת וזהות המשטר הקולוניאלי במדינות שנשלטו תקופות ארוכות בידי אחרים.

7 שלילת כהונה או הזכות להיבחר היא סנקציה מיוחדת להפרת חוקי מימון פעילות פוליטית.

על מנת ליצור רשימת משתני בקרה נעזרנו בעבודתו של טרייזמן (Treisman, 2007), ובעיקר במחקרה של סרה (Serra, 2006), שבחנה את תקפותם ואת עמידותם של גורמים שונים שנמצא בספרות הכלכלית שהם בעלי השפעה ניכרת על רמת השחיתות. סרה בחנה 16 משתנים שניתן למיין אותם לשלוש קטגוריות: 4 משתנים כלכליים, 5 משתנים תרבותיים וסוציולוגיים ו-7 משתנים פוליטיים. היא מצאה שבהינתן קבוצות שונות של משתני בקרה, סימני מקדמיהם של 5 משתנים מסבירים נשאר קבועים ומובהקים בכל החלופות: התוצר לנפש, הדת, זהות המסורת הקולוניאלית, היציבות הפוליטית ורמת הדמוקרטיה.⁸ באופן טבעי, רשימת משתני הבקרה בעבודה זו כוללת גם משתנה דומה לשיטת הבחירות, משום שמדובר במחקר העוסק במימון פעילות פוליטית שבמרכזה מימון מערכת הבחירות.

חשוב להציג גם כאן את המנגנון שבאמצעותו כל אחד ממשתני הבקרה שהוזכרו משפיע על רמת השחיתות. רמת ההתפתחות הכלכלית מצננת שחיתות על ידי הרחבת ההשכלה של אזרחי המדינה. בעקבות כך הם מעורבים יותר והופכים לבקרי שחיתות אפקטיביים יותר; היכולת של דמוקרטיה לרסן שחיתות עוברת דרך הפרדת הרשויות וחופש העיתונות, שמציידים שחקנים מרכזיים בשליחות ובסמכות לחשוף שחיתויות; ככל שגדלה עוצמת הדמוקרטיה, שאחד מביטוייה הוא השתתפות פעילה של אזרחים, כך גדלה הבקרה על מעשי שחיתות. עם זאת, תחרות פוליטית חריפה, שהיא ביטוי אחר לעוצמת הדמוקרטיה, עלולה לדחוף את המתמודדים לסטות מדרך הישר.

השחיתות במדינות שאוכלוסייתן העיקרית היא קתולית או מוסלמית תהיה גדולה יותר בהשוואה לפרוטסטנטית, משום חשיבות ההיררכיה בדתות אלה (Treisman, 2000). בחברות היררכיות הנטייה החלשה יותר לערער על החלטות בעלי סמכות היא כר פורה יותר לשחיתות של בעלי תפקידים. זאת ועוד, ישנה זיקה הדוקה יחסית בין דתות אלו לבין המדינה, דבר המגביל את יכולתם של

8 נוסף על רמת הדמוקרטיה כללה החוקרת משתנה רמה המבטא את קיומם של מוסדות דמוקרטיים במשך תקופה ארוכה. היא מצאה שתורמתו של משתנה זה להפחתת השחיתות משמעותית הרבה יותר מרמת הדמוקרטיה. במחקר שלנו העדפנו לכלול את רמת הדמוקרטיה, כפי שנעשה ברוב המחקרים. התוצאות העיקריות נותרות בעינן גם לאחר הוספת מדד רציפות הדמוקרטיה (ניתן לקבל את התוצאות מן המחקרים).

מוסדות הדת להיות חלק מחושפי השחיתות. לבסוף, ההתפתחות ההיסטורית של המדינה משפיעה אף היא על השחיתות. מדינות שיש להן היסטוריה קולוניאלית אנגלית אימצו ברובן את מערכת המשפט האנגלית, שנבנתה כדי להגן על בעלי הקניין מפני הריבון. לפיכך מערכת זו אמורה לרסן שחיתות של פוליטיקאים ודרג מקצועי יותר ממדינות שיש להן מסורת צרפתית ושמערכת המשפט שלהן עוצבה כדי לנהל את חיי האזרחים. חיזוק להשערה זו הוא התרבות שנוצרה במדינות בעלות מסורת אנגלית, המתבטאת ביחס של קדושה כמעט לפרוצדורה, לעומת הכבוד שניתן להיררכיה ולסמכות במדינות עם מסורת צרפתית. כדי לתת ביטוי לגורמים החשובים שתוארו לעיל כולל המודל האקונומטרי שנאמור רשימה של משתני בקרה בצד שלושת הממדים של רגולציה של מימון פעילות פוליטית:

$$(1) \text{CPI}_i = \alpha_0 + \alpha_1 x_i + \alpha_2 \text{PF}_i + \alpha_3 \text{DC}_i + \alpha_4 \text{TR}_i + e_i$$

CPI_i = מדד השחיתות (הנתפסת) במדינה i

x_i = וקטור של משתנים המשפיעים על נורמות השחיתות במדינה i

PF_i = מדד המימון הציבורי של המערכת הפוליטית במדינה i

DC_i = מדד ההגבלות על תרומות ממקורות פרטיים למערכת הפוליטית במדינה i

TR_i = מדד הדרישות לשקיפות של מימון המערכת הפוליטית במדינה i

e_i = שארית בלתי מוסברת

ההשערות על סימני המקדמים לאור הניתוח בפרק הקודם:

$$\alpha_2 \leq 0, \quad \alpha_3 \leq 0, \quad \alpha_4 < 0$$

2.2. סימולטניות וסיבתיות הפוכה

בחינת ההשפעה של חוקי מימון פעילות פוליטית על רמת השחיתות על בסיס נתוני התך רוחב של מדינות מציפה שני חששות. האחד, יש חשש שגורם חשוב כמו נורמות, שלא ניתן למצוא עבורו מדד אמפירי שיניח את דעת כולם, משפיע הן על רמת השחיתות והן על הרגולציה של מימון פעילות פוליטית. במקרה כזה של השמטת משתנה חשוב ממשוואה 1 אי-אפשר להסיק באופן סיבתי על הקשר בין רגולציה לשחיתות גם אם נמצא קשר כזה.

טיב הקשר בין משתנה מושמט אפשרי וחשוב כמו נורמות (תרבות או השקפת עולם) לבין שני המשתנים שבמרכז עבודה זו אינו ברור. מצד אחד, חברות סובלניות פחות למעשי שחיתות עשויות לעצב רגולציה נוקשה יותר של מימון הפעילות הפוליטית; מצד שני, מדינות המאופיינות ברמת שחיתות גבוהה, בגלל נורמות מסוימות, נוטות לאמץ מדיניות מתירנית בעניין גיוס תרומות כדי לאפשר את המשך השחיתות. במקרה כזה נוצר מתאם שלילי בין חומרת הרגולציה לרמת השחיתות. אולם ניתן להציג טיעון משכנע לא פחות שמוכיל למתאם חיובי. מדינות המחזיקות בנורמות המרסנות שחיתות יאמצו מדיניות רגולציה רכה (כי אין חפץ בה), ולעומתן מדינות שרמת השחיתות בהן גבוהה יפעלו להנהיג מדיניות הגבלות מחמירה על הנייר בנוגע לגיוס תרומות. מדיניות כזו נועדה להציג לציבור מראית עין של התמודדות עם השחיתות בד בבד עם שימור היכולת לבצע מעשי שחיתות.

החשש השני הוא שאמידת ההשפעה של חוקי המימון של פעילות פוליטית על שחיתות מוטה בשל סיבתיים הפוכה. חשש זה מופיע בעבודות שראו בפרשיות שחיתות פוליטית מניע לרפורמה ברגולציה של מימון פעילות פוליטית (נסתפק כאן בציון שלוש עבודות: Pinto-Duschinsky, 2002; Scarrow, 2007; Witko, 2007).

כדי להתמודד עם חששות אלו אנחנו משתמשים כאן בעבר הסוציאליסטי של המדינה כמשתנה עזר למדד ההגבלות על גיוס תרומות פרטיות. משתנה זה, המייצג תפיסה אידאולוגית (לשעבר), תואם את ממצאיו של ויטקו (שם), שהראה שהאידאולוגיה היא אחד הגורמים העיקריים שמסבירים את השונות ברגולציה של מימון פעילות פוליטית בתוך מדינות בארצות הברית. בעקבות ממצא זה השתמשה רוזנסון (Rosenson, 2009) באידאולוגיה כמשתנה עזר המסביר את השונות ברמת השחיתות בין מדינות בתוך ארצות הברית.⁹

9 רוזנסון (Rosenson, 2009) משתמשת בגישת משתנה עזר כדי להתמודד עם החשש לסיבתיים דו-כיוונית בין רגולציה של מימון פוליטיקה לשחיתות, אך המתאם הנמוך יחסית בין משתני העזר שנבחרו למדד הרגולציה מצביע, שוב, על הקושי למצוא משתנה עזר הולם. למעשה, ההשפעה המצננת של הרגולציה על רמת השחיתות שנמצאה במחקר של אלט ולסן (Alt and Lassen, 2003) נעלמת אצל רוזנסון עוד

משתנה עזר ראוי צריך להיות מתואם במתאם חזק עם המשתנה האנדוגני (מדד ההגבלות על תרומות) אבל שלא תהיה לו השפעה ישירה על המשתנה התלוי (רמת השחיתות הנתפסת) אלא דרך השפעתו על המשתנה האנדוגני. כפי שנראה בהמשך, העבר הסוציאליסטי הוא משתנה שעומד בדרישה הראשונה. עם זאת, אין אנו טוענים שמשתנה העזר שבחרנו אינו יכול להשפיע במישרין על השחיתות. אפשר לטעון כי בעקבות נטישת מודל הכלכלה הריכוזית במדינות הסוציאליסטיות לשעבר נוצרו תנאים מתאימים להתרחבות השחיתות. אולם המודל הבסיסי המתואר במשוואה 1 כולל רשימת משתנים שמייצגים נורמות ותרבות, כמו הרקע ההיסטורי והדת, שהיו עשויים להשפיע על המשתנה המוסבר והמשתנה המסביר, ולכן החשש הזה דועך במידה מסוימת. אין מחקרים רבים שמציגים טיעון משכנע בנוגע לקיום הדרישה השנייה, בעיקר אם יש מתאם חזק בין משתנה העזר למשתנה האנדוגני כמו בעבודה שלנו. לעומת זאת ניתן לטעון ברמת ביטחון גבוהה לטובת משתנה העזר שנבחר לעבודה זו, מאחר שהוא אינו חשוף להטיה הנובעת מסיביות הפוכה. מובן שאין סיבה לחשוב כי רמת השחיתות הנתפסת גוררת בעקבותיה עבר סוציאליסטי.

נוסף על כך, כדי להפחית את הסיכון להטיה הנובעת מאנדוגניות יצרנו באמידה בשיטת OLS פיגור זמן ניכר בין העיתוי של מדד השחיתות לבין העיתוי של מדדי הרגולציה של חוקי המימון של פעילות פוליטית. החשיבות של פיגור זמן טמונה גם באיתותים שהחמרת הרגולציה עלולה לשרד לציבור הרחב על רמת השחיתות. בשל כך תיתכן זיקה בין רמת הרגולציה לבין רמת השחיתות כפי שהיא נתפסת בציבור. מדד השחיתות מתייחס לשנת 2010, ואילו מדדי הרגולציה מתייחסים לכל המאוחר לשנת 2002, המועד שבו נערך הסקר על חוקי מימון הפוליטיקה. למעשה, הפיגור בין מועד מדידת המשתנים המסבירים (מדדי הרגולציה) לבין עיתוי מדידת המשתנה התלוי (מדד השחיתות) הוא גדול יותר, שכן החקיקה של כללי מימון המפלגות נעשתה ברוב המדינות מוקדם יותר ממועד הסקר המצלם את תמונת המצב בשנת 2002.

לפני השימוש במשתנה העזר, דבר שמלמד כי הפערים בממצאים מקורם גם בהבדלים בנתונים. נעיר עוד שבמחצית הבדיקות האמפיריות של רוזנסון השפעה המגבירה של רגולציה על שחיתות אינה מובהקת ברמה הנדרשת, כך שאי אפשר לדחות את ההשערה שאין קשר בין רגולציה לשחיתות גם על פי חלק מממצאיה.

באחדות מן המדינות חוקי המימון שהיו נהוגים בשנת 2002 נקבעו שנים רבות קודם. חשוב לציין כי החקיקה בתחום המימון של פעילות פוליטית היא תוססת, כפי שניתן להתרשם מן ההתפתחות ההיסטורית. הסדרת מימון המפלגות החלה כבר בתחילת המאה העשרים בארצות הברית, עם הגבלת התרומות של חברות עסקיות. אולם היקף הרגולציה הועמק בהדרגה הן בארצות הברית והן במדינות אחרות. מדינות רבות, ובכללן מדינות מפותחות, הסדירו את מימון המפלגות בחוק רק במחצית השנייה של המאה העשרים, לדוגמה: קנדה ב-1974, אוסטרליה ב-1984, צרפת ב-1988 ובריטניה ב-1999 (Nassmacher, 2003).

3.3. הנתונים

3.3.1. נתוני הרגולציה של מימון מפלגות

ניתוחנו מתבסס על סקר שערך מכון IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) בשנת 2002. סקר זה מכיל מידע על חוקי המימון של מפלגות הן לבחירות והן לפעילות פוליטית שוטפת ב-111 מדינות שהוגדרו "חופשיות" או "חופשיות למחצה", לפי הדירוג של Freedom in the World של חופשיות של Freedom House ב-2002. הסקר של IDEA כולל 28 שאלות על חוקי המימון של מפלגות בלבד, בבחירות ובין מועדי הבחירות, בנושאים האלה: סוגי האיסורים על תרומות, החלת תקרות על תרומות מותרות, הזכאות למימון ציבורי ישיר ועקיף, הדרישות לשקיפות של הדוחות הכספיים וגופי הרגולציה והאכיפה. חוקרים מטעם המכון הם שסיפקו תשובות על השאלות שנכללו בסקר, בעיקר על בסיס מסמכי החקיקה של המדינות. במחקר שלנו נכללו יותר מ-80 מדינות שעליהן יש מידע מלא בכל המשתנים הנדרשים לניתוח מקורות השונות והשלכותיה.

בשנת 2012 פרסם מכון IDEA סקר נוסף הכולל 43 שאלות על חוקי מימון פעילות פוליטית של מפלגות ומועמדים בשנת 2011 עבור 180 מדינות. בסקר זה יש מידע על הסנקציות שמדינות מטילות על הפרת חוקי המימון שלא נכלל בסקר של 2002.¹⁰ ואולם הניתוח האמפירי שלנו יתייחס רק לנתוני הרגולציה של

10 כפי שמציעים מחברי הסקר, אין להשוות את נתוני שני הסקרים כדי ללמוד על השינויים ברגולציה בעשור האחרון בשל השינויים בנוסח השאלות, מתן הנחיות חדשות לחוקרים ושאלות חדשות שלא נכללו בסקר הקודם.

הסקר של 2002 משום החשש מפני סימולטניות של שחיתות וחוקי מימון פעילות פוליטית. כך ניתן ליצור פיגור זמן בין המועד המוקדם של נתוני הרגולציה של מימון פעילות פוליטית לבין המועד המאוחר של נתוני השחיתות.

כדי לאמוד את עוצמת ההסדרה של מימון הפעילות הפוליטית בנינו שלושה מדדים עבור המדינות בשנת 2002: מדד הגבלות על גיוס תרומות, מדד המימון הציבורי ומדד השקיפות. מדד ההגבלות על גיוס תרומות כולל 7 איסורים על גיוס תרומות ממקורות שונים, 2 תקרות על גיוס תרומות מותרות ותקרת הוצאה אחת.¹¹ כל אחד מ-10 המאפיינים הללו קיבל נקודה אחת בבניית מדד ההגבלות. מדד המימון הציבורי כלל 2 מאפיינים של מימון ציבורי ישיר (הניקוד הוא 0 אם אין מימון ציבורי, 1 כאשר יש מימון ציבורי בזמן בחירות או בין בחירות, ו-2 אם המימון הציבורי ניתן בבחירות וגם בין שנות בחירות). כמו כן נכללו 4 מאפיינים של מימון ציבורי עקיף (זמן שידור, הקלות מס למפלגות, הקלות מס לתורמים ומימון ציבורי עקיף אחר). כל אחד מ-4 המאפיינים מקבל נקודה אחת, כך שמספר הנקודות המרכיב למימון ציבורי ישיר ועקיף הוא 6. מדד השקיפות מבוסס על 3 מאפיינים (חובה של המפלגות לדווח, חיוב המפלגות להציג את התרומות וחיוב התורמים להציג את תרומתם).

כל אחד ממדדי ההסדרה נורמל בין 0 ל-1 על מנת שניתן יהיה להשוות ביניהם. חשוב להדגיש שמדדי ההסדרה אינם מייצגים את המצב בפועל, אלא צילום המצב החוקי בכל מדינה. בייחוד יש להזהיר כי מדד המימון הציבורי אינו מעיד על ההיקף הכספי של המימון הציבורי שמספקת כל מדינה. בלוח נספח 1 מופיעה הרשימה המלאה של השאלות שנכללו בסקר של 2002, וסומנו בו השאלות שנכללו בכל אחד מן המדדים של הרגולציה.

תרשים 4 מראה ש-64% מהמדינות הסדירו בחקיקה את המימון הציבורי הישיר וכ-79% הסדירו את הכללים של מימון ציבורי עקיף, כמו הקצאת זמן שידור חינם, הקלות במס למפלגות ולתורמים ושימוש במתקנים ציבוריים ללא תשלום.

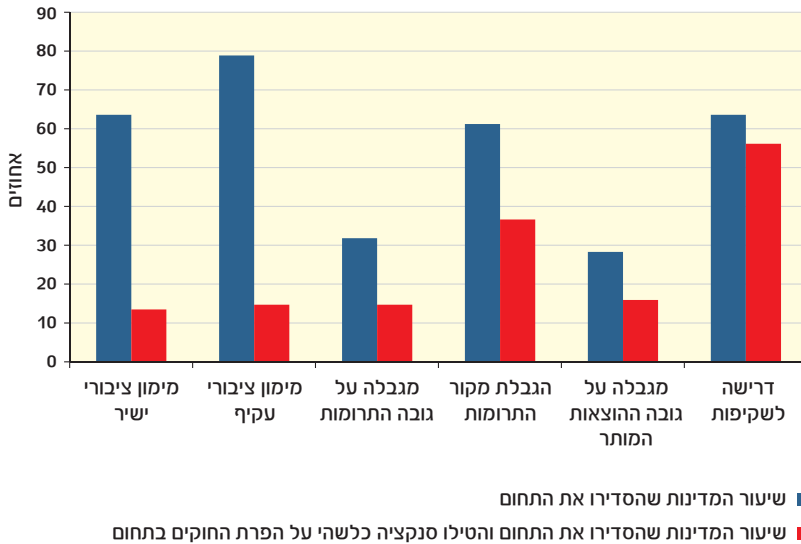
הסדרת קבלת תרומות ממקורות פרטיים מורכבת יותר, ויש לה שני ממדים עיקריים: ראשית, איסור על קבלת תרומות שעלולות להיות מותנות בטובות

11 האיסורים הם אלה: זרים, חברות, ספקים ממשלתיים, איגודי עובדים, תרומות אנונימיות, תרומות בעין ואיסור מסוג אחר.

הנאה על חשבון קופת הציבור, כמו חברות עסקיות וגורמים זרים; שנית, הגבלת גובה התרומה ממקור מותר מתוך מטרה למנוע השפעה יתרה של תורם יחיד על הפוליטיקאים. איסור על גיוס תרומות מאחד הגורמים (או יותר) שעלול לתרום כדי לזכות בטובת הנאה שכיח למדי ונהוג בכ-61% מהמדינות. אולם הגבלת גובה התרומה שכיחה פחות ונהוגה רק בכ-32% מהמדינות. נוסף על כך, יש מדינות (כ-28%) שלא הסתפקו בהסדרת מקורות המימון והגבילו גם את היקף ההוצאה המותרת במערכת הבחירות.

תרשים 4

שכיחות המדינות שהסדירו מימון מפלגות לפי תחום (באחוזים)



הדרישה לשקיפות של מקורות המימון שכיחה למדי (64%), וכן הטלת סנקציה כלשהי על המפרים את הדרישות לשקיפות (56%). אולם, למרבה ההפתעה, יש מדינות שהגבילו בחקיקה מקורות מימון מסוימים בלי להטיל סנקציות על מי שהפר אותם (תרשים 4). ארצות הברית ומקסיקו, למשל, הגבילו את תקרת התרומות, אך לא הטילו סנקציות על הפרתן. בעיקר יש להדגיש ש-37%

מהמדינות שאסרו על קבלת תרומה מגוף שעלול לנצל לרעת הציבור ניגוד עניינים, כמו חברות עסקיות ואזרחים זרים, לא הטילו סנקציה כלשהי על הפרת האיסור – למשל איטליה, אוקראינה ואקוודור. השיעור הנמוך ביותר של הטלת סנקציות הוא על שימוש במקורות ציבוריים למטרות זרות. הסיבה אינה נובעת מהקלת ראש בחוקים אלה, אלא מקיומה של סנקציה כללית בחוקיהן של מדינות רבות על קבלת דבר במרמה.

המדינות נוקטות שלוש סנקציות על הפרת חוקי מימון הבחירות: העונש השכיח ביותר הוא קנס כספי, ובמידה פחותה בהרבה סנקציה פוליטית, כמו שלילת כהונה לפרק זמן מוגבל או לתמיד, ובמקרים חמורים במיוחד – מאסר. רוב המדינות מטילות סנקציות על הפרת כללי השקיפות, ורק מיעוטן מטילות סנקציות על עברות חמורות יותר, כמו קבלת תרומות שלא כדין או חריגה מתקרת ההוצאות. ייתכן שהשונוות נובעת מפערים ביכולת לאכוף את החוקים. קשה הרבה יותר לאכוף עברות שחיתות מעברות דיווח, מה עוד שמדינות רבות הפקידו את הפיקוח והבקרה של הדוחות הכספיים בידי מוסדות מיוחדים, כמו מבקר המדינה בישראל. אך ייתכן שמיעוט הסנקציות על עברות שחיתות נובע מהפקדת החקיקה והשמירה על שמנת המימון בידי החתולים. נסמצי'ר (Nassmacher, 2003) מציין כי גם כאשר יש חקיקה הולמת, המופקדים על שמירת החוק אינם תומכים באכיפתו.

שכיחות המדינות שהסדירו את כל אחד מתחומי מימון מפלגות שהוזכרו אינה משקפת דיה את עומק השונוות בין המדינות, שכן גם מידת המעורבות של כל מדינה בכל אחד מהתחומים הללו היא שונה. יש מדינות, למשל, שמעניקות תקציב ציבורי רק למימון מערכת הבחירות, ואילו אחרות מממנות גם את הפעילות הפוליטית השוטפת שבין מערכות הבחירות. דוגמה נוספת היא המגוון הרב של ההגבלות על גיוס תרומות, הכולל 7 סוגי איסורים על קבלת תרומות. לוח 1 מציג את מדד עומק הרגולציה בכל אחד מהתחומים במדינות שנכללו במחקר. התחשבות בעוצמת ההסדרה מראה כי מידת המעורבות הממוצעת בכל תחום קטנה הרבה יותר ממעורבות כלשהי של המדינה בתחום זה. 61% מהמדינות אסרו, למשל, על קבלת תרומות לפחות מ־1 מתוך 7 מקורות הגיוס האפשריים. אולם המדד המתחשב בשיעור ההגבלות מורה כי בממוצע אימצה כל מדינה 26% בלבד מהאיסורים הפוטנציאליים.

לוח 1

סטטיסטיקה תיאורית: מדדי הרגולציה בשנת 2002 ומדדי השחיתות בשנת 2010

התחום	מספר המאפיינים	מספר התצפיות	ממוצע המדינות	סטיית תקן	ערך מינימלי	ערך מקסימלי
מדד המימון הציבורי הישיר	2	85	0.52	0.44	0	1
מדד המימון הציבורי העקיף	4	85	0.36	0.29	0	1
מדד המימון הציבורי	6	85	0.42	0.30	0	1
מדד תקרות על תרומות	2	85	0.19	0.31	0	1
מדד האיסורים על התרומות	7	85	0.27	0.27	0	1
מדד תקרת ההוצאות	1	85	0.28	0.45	0	1
מדד ההגבלות	10	85	0.26	0.26	0	0.80
מדד השקיפות	3	85	0.42	0.36	0	1
מדד השחיתות CPI 2010		85	5.20	2.31	0.70	8.00
מדד השחיתות CC 2010		85	-0.31	1.05	-2.37	1.24

הערות: מדדי מימון הפעילות הפוליטית בכל מדינה חושבו על בסיס מספר הזכאויות במימון הציבורי ומספר ההגבלות בתרומות הפרטיות, בהתאמה. כך גם בנוגע למדד השקיפות. המדדים נורמלו לסולם שבין 0 ל-1. עבור מדדי השחיתות מוצגים הנתונים של המדינות שמשותפות ברגרסיות בלוח 3. CPI הוא מדד השחיתות Corruption Perception Index לשנת 2010, המפורסם על ידי Transparency International. הוא נע בתחום שבין 0 ל-10; CC הוא מדד השחיתות Control of Corruption לשנת 2010, המפורסם על ידי The Worldwide Governance Indicators, והוא נע בתחום שבין 2.5 (-) ל-2.5 (+). כיווני המדדים המקוריים שזנו כך שעלייה בערך המדד מבטאת עלייה ברמת השחיתות.

מקור: מדדי הרגולציה של הזכאות למימון ציבורי חושבו על בסיס International IDEA, 2003; מדדי השחיתות חושבו על בסיס CPI, 2010 ו-CC, 2010.

חשיבות מיוחדת נודעת לא רק למאפיינים של כל אחד מחוקי מימון המפלגות, אלא גם לסל החוקים שכל מדינה בוחרת. ראוי לבחינה במיוחד הצירוף של הגבלות ואיסורים על תרומות מצד אחד והענקת מימון ציבורי מצד שני. למעשה, עיקר ההצעות לרפורמה שנועדו להתמודד עם השחיתות הפוליטית בארצות הברית, איטליה, צרפת וארצות אחרות התמקדו בהרחבת ההגבלות על תרומות פרטיות מכל מיני מקורות ופיצוי המפלגות בהוספת המימון הציבורי לסל או בהגדלתו. מגוון ההצעות היה רחב למדי – אחרות הציעו מימון ציבורי גדול תמורת ויתור מוחלט על גיוס תרומות, ואחרות הסתפקו במימון ציבורי חלקי תמורת הגבלת תקרת התרומות ו/או תקרת ההוצאות.¹²

ניתוח סל הרגולציה של שני מקורות מימון אלה בעולם מצביע אכן על תחלופה גבוהה יחסית בין הספקת מימון ציבורי לבין החופש לגייס תרומות ממקורות פרטיים. תרשים 5 מתאר את הצירופים שבחרו 85 מדינות בשני הממדים: מדד ההגבלות והאיסורים על תרומות ומדד הזכאות למימון ציבורי (ישיר ועקיף). מספר המדינות שאימצו סל רגולציה זהה מיוצג על ידי גודל העיגול והמספר הרשום במרכזו. מהתרשים עולה כי מדינות שבהן מדד המימון הציבורי גבוה יותר נוטות להטיל הגבלות ואיסורים רבים יותר על גיוס תרומות ממקורות פרטיים.

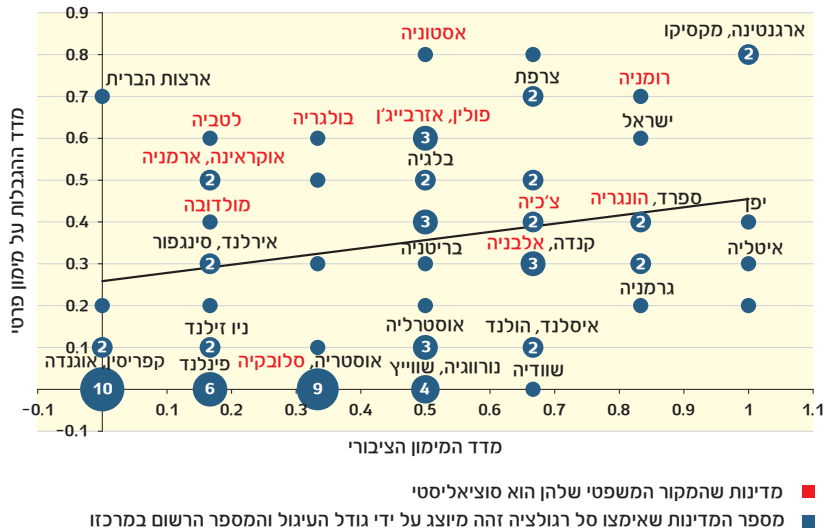
אמידת רגרסיה חד-משתנית, שבה מדד ההגבלות על תרומות הוא המשתנה התלוי ומדד המימון הציבורי הוא המשתנה הבלתי תלוי, מראה שמקדם מדד המימון הציבורי הוא 0.4 (מובהק ב-1%). כלומר, עלייה של 1 סטיית תקן במימון הציבורי (1.74 אמצעי מימון) מוסיפה 1.1 הגבלות על גיוס תרומות.¹³ עוד עולה שבממוצע מונהגות הגבלות על גיוס תרומות גם כאשר המפלגות אינן זכאיות

12 לתיאור הרפורמות בארצות הברית מאז 1971 והשפעותיהן על סך ההוצאות בבחירות ראו Abrams and Settle, 2004. לתיאור הרפורמות בצרפת מאז 1988 ראו Clift and Fisher, 2004, ובאיטליה – Golden and Chang, 2001.

13 הממדים מנורמלים בין 0 ל-1, ולכן סטיית תקן אחת של מדד המימון הציבורי (0.29) מהווה 1.74 אמצעי מימון ישיר ועקיף יחסית לערך מרבי של 0.6. גידול ב-1 סטיית תקן במימון הציבורי יגדיל את מדד ההגבלות והאיסורים על גיוס תרומות ב-0.12 = 0.29*0.423. שינוי מדד הגבלת התרומות ב-0.12 שקול ל-1.1 הגבלות מתוך 9 אפשריות.

למימון ציבורי (הקבוע הוא מובהק ושווה ל-0.079). הקבוע של הרגרסיה תואם את המדיניות הנהוגה בארצות הברית ובאנגליה, המגבילות את גיוס התרומות ואינן מעניקות מימון ציבורי למפלגות.¹⁴ מעניין לציין את המודל של המדינות הסקנדינביות, שמספק סל רגולציה הפוך: מדינות אלו מעניקות מימון ציבורי, אך אינן מגבילות כלל את החופש לגייס תרומות. במדינות אלו הוצאות הממשלה על שירותים ציבוריים גבוהות מאוד יחסית לארצות אחרות, ועניין זה בא לידי ביטוי גם בהקצאת מקורות רבים יותר לפעילות פוליטית.

תרשים 5
סל הרגולציה, מימון ציבורי והגבלות על תרומות



14 בארצות הברית הזכאות למימון ציבורי ישיר היא למועמדים לנשיאות ולמושלים, אך לא למפלגות שהם מייצגים. המחקר שלנו עוסק בעיקר ברגולציה של מימון פעילות פוליטית שחלה על המפלגות בלבד.

ג.3.ב. מדדי השחיתות

לצורך הניתוח האמפירי יש למצוא מדד שחיתות שמתאים לייצוג ההיקף של הפרות חוקי המימון של פעילות פוליטית (הוצג לעיל במסגרת התאורטית). למרבה הצער, אין בנמצא קובץ נתונים סדור על מעשי שחיתות בפועל במדינות שונות. בעקבות מחקרים אחרים גם אנו השתמשנו במדדים המבטאים את התפיסה, או ההערכה, של אנשי עסקים ומומחים באשר לרמת השחיתות של הפוליטיקאים והפקידות הבכירה במדינה. כמו עבודות אחרות, גם העבודה שלנו סובלת מהפער האפשרי בין מידת השחיתות בפועל לרמת השחיתות הנתפסת.

המשתנה המוסבר מיוצג כאן על ידי שני מדדי שחיתות. במאמר זה השתמשנו בשני מדדי השחיתות המקובלים ביותר: הראשון הוא מדד תפיסת השחיתות (Corruption Perceptions Index; CPI) לשנת 2010 של שקיפות בינלאומית (Transparency International). מדד זה מבוסס על 13 סקרים והערכות שביצעו 10 מוסדות בלתי תלויים בעלי שם, כמו המכונים Bertelsmann ו-Freedom House. השאלות בסקרים מתייחסות לקשת רחבה של נושאים המבטאים שחיתות. המדד הכללי הוא ממוצע פשוט של המדדים הפרטניים, והוא נע בתחום שבין 0 ל-10.

המדד השני לשחיתות שהשתמשנו בו הוא מדד בקרת השחיתות (Control of Corruption; CC) לשנת 2010, שהוא אחד הרכיבים במדד הכללי להערכת המשילות במדינה (Worldwide Governance Indicator; WGI). רוב הרכיבים של מדד CC זהים לרכיבים של מדד CPI, אולם שיטת השקלול שלהם שונה. מדד CPI מחשב ממוצע פשוט של הרכיבים, ואילו מדד CC הוא ממוצע משוקלל המעניק משקל גדול יותר לרכיבים שמתואמים יותר עם רכיבים אחרים של המדד (Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi, 2010). מדד CC נע בתחום שבין -2.5 (+) ל-2.5 (+). שני המדדים הוגדרו במקור על פי סולם שבו המדרגה הנמוכה ביותר מבטאת את השחיתות הגבוהה ביותר, וככל שעולים בשלבי הסולם רמת השחיתות פוחתת. לשם הנוחיות הפכנו את שני המדדים, כך שעליית ערך המדד תבטא רמת שחיתות גבוהה יותר. מקדם המתאם הפשוט בין שני מדדי השחיתות לשנת 2010 הוא 0.98.

ג.ג.ג. נתוני משתני הבקרה

הנתונים על משתני הבקרה נלקחו ממקורות שונים. המקור למדד הדמוקרטיה הוא Freedom in the World של Freedom House לשנת 2011. המדד המקורי נע בסולם של 1 עד 7 – ערכים נמוכים מבטאים רמת דמוקרטיה גבוהה, וככל שמטפסים במעלה הסולם רמת הדמוקרטיה פוחתת. לשם הפשטות הפכנו גם כאן את הסדר כך שעלייה בשלבי הסולם תבטא עלייה ברמת הדמוקרטיה.

נתוני הדת נלקחו ממאגר הנתונים Quality of Government של Quality of Government Institute, הנערך בשיתוף עם אוניברסיטת גטבורג. נתוני המסורת הקולוניאליסטית מבוססים על מאגר הנתונים של טרייזמן (Treisman, 2007), והתוצר לנפש לשנת 2008 נלקח ממאגר הנתונים World Economic Outlook Database של קרן המטבע הבינלאומית לשנת 2010. שיטת הבחירות, כפי שהייתה נהוגה בשנת 2008, היא משתנה דמה (1 עבור בחירות רוביות, 0 עם אחרת), והיציבות הפוליטית הוגדרה כמספר חילופי השלטון בשנים 1980-2008. מקור שני הנתונים האחרונים הוא Political Institutions Database של הבנק העולמי לשנת 2010.

ג.ג.ג. הממצאים

בשלב הראשון שחזרנו את הרגרסיה האומדת את הקשר בין מדד השחיתות לבין הגורמים הבסיסיים – המייצגים את הנורמות, את התרבות ואת רמת ההתפתחות הכלכלית. משתנים אלה הם משתני הבקרה של המודל. בשלב השני הוספנו למשתני הבקרה את מדדי הרגולציה של מימון פעילות פוליטית כדי לבחון את תרומתם להסבר השונות בשחיתות מעבר למשתני הבקרה.

השפעת משתני הבקרה על רמת השחיתות, שנמדדת על פי שני מדדי השחיתות, זהה לזו שנמצאה במחקרים אחרים, ובהם המחקר המשווה של סרה (Serra, 2006), למעט השפעת המסורת הקולוניאלית (טורים 1, 4 בלוח 2). התוצר לנפש ורמת הדמוקרטיה תורמים להקטנת רמת השחיתות, והם מובהקים ב-1%. לעומת זאת שייכות לדת הקתולית והמוסלמית, יחסית לדת הפרוטסטנטית, וכן אי-יציבות פוליטית, מעצימות את השחיתות והשפעתן מובהקת. אמנם רמת השחיתות במדינות עם עבר של שליטה בריטית נמוכה יותר, כפי שהתקבל במחקרים של טרייזמן (Treisman, 2000) וסרה (Serra, 2006), אך המקדם רחוק ממובהקת סטטיסטית. גם שיטת הבחירות לא התגלתה כבעלת השפעה מובהקת.

לוח 2
הרגולציה של מימון פעילות פוליטית ושחיתות

המשתנה המוסבר						
CC, 2010 השחיתות מדד			CPI, 2010 השחיתות מדד			
(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
***0.918 (0.310)	**0.623 (0.271)		***1.912 (0.648)	**1.167 (0.574)		מדד ההגבלות, 2002
-0.352 (0.250)			*-0.876 (0.522)			מדד המימון הציבורי, 2002
-0.268 (0.201)			-0.681 (0.421)			מדד השקיפות, 2002
***-0.476 (0.063)	***-0.492 (0.063)	***-0.459 (0.063)	***-1.166 (0.132)	***-1.208 (0.134)	***-1.145 (0.133)	תוצר לנפש (במונחי PPP)
***-0.315 (0.064)	***-0.324 (0.065)	***-0.323 (0.067)	***-0.563 (0.135)	***-0.587 (0.138)	***-0.585 (0.141)	מדד הדמוקרטיה
***0.009 (0.003)	***0.008 (0.003)	***0.01 (0.003)	***0.021 (0.006)	***0.019 (0.006)	***0.024 (0.005)	שיעור הקתולים
0.003 (0.004)	0.003 (0.004)	*0.006 (0.004)	0.007 (0.008)	0.007 (0.008)	*0.013 (0.007)	שיעור המוסלמים
0.008 (0.003)	**0.007 (0.003)	*0.009 (0.003)	***0.018 (0.006)	**0.016 (0.007)	***0.021 (0.006)	שיעור בני דתות אחרות

לוח 2
הרגולציה של מימון פעילות פוליטית ושחיתות (המשך)

המשתנה המוסבר						
CC, 2010 השחיתות			מדד השחיתות CPI, 2010			
(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
***1.799 (0.620)	**1.592 (0.618)	***1.774 (0.630)	***4.151 (1.299)	***3.631 (1.309)	***3.972 (1.324)	א-יציבות פוליטית
-0.225 (0.136)	*-0.246 (0.138)	-0.231 (0.141)	-0.442 (0.285)	*-0.494 (0.291)	-0.466 (0.297)	מערכת הצבעה חובית
0.017 (0.164)	0.112 (0.157)	-0.016 (0.151)	-0.085 (0.343)	0.150 (0.332)	-0.089 (0.317)	קולנויה ברטית לשעבר
***4.907 (0.609)	***5.015 (0.615)	***4.649 (0.610)	***17.000 (1.275)	***17.271 (1.302)	***16.585 (1.284)	קבוע
85	85	85	85	85	85	מספר התצפיות
0.77	0.76	0.74	0.79	0.77	0.77	Adjusted R ²

הערות: ככל שערך מדד השחיתות גבוה יותר, כך רמת השחיתות גבוהה יותר; הרגסיה נאמדה בשיטת OLS; * מסמן מובהקות בדרגה של 10%, ** מסמן מובהקות בדרגה של 5%, *** מסמן מובהקות בדרגה של 1%; סטיות התכן של המקדם מים מופיעות בסוגריים.

בשלב השני אמדנו בשיטת OLS את השפעת מדדי הרגולציה של חוקי מימון הפוליטיקה על רמת השחיתות הנתפסת אגב פיקוח על רשימת משתני הבקרה שהוזכרה. מצאנו כי הטלת מגבלות על גיוס תרומות פרטיות מגדילה את השחיתות (לוח 2). סימני המקדמים של משתני הבקרה ומובהקותם נותרו כמעט ללא שינוי גם לאחר הוספת מדדי רגולציה אחרים כמו המימון הציבורי והשקיפות (לוח 2). ההשפעה המובהקת של מגבלות גיוס התרומות על שחיתות היא מוצקה בין שהמשתנה המוסבר הוא מדרד השחיתות של עמותת שקיפות בינלאומית ובין שהוא מדרד השחיתות של הבנק העולמי. גם ממדי המקדמים בשתי החלופות דומים, לאחר שמוכא בחשבון כי טווח סולם הניקוד במדד CPI הוא 10 ובמדד CC הוא 5.

בחנו את מידת הרגישות של מקדם מדד ההגבלות על גיוס תרומות למאפיינים שנכללו במדד. ניתן לטעון כי אין לכלול במדד ההגבלות את תקרת ההוצאה, משום שזו נקבעה כדי להתמודד עם אי-שוויון בתחרות הפוליטית ולא עם שחיתות. ניתן גם לטעון כי אין לייחס משקל שווה לתקרות על גיוס תרומות כמו להטלת איסורים על גיוס תרומות בבניית מדד ההגבלות, הואיל וייתכן שהתקרה היא גבוהה ולא אפקטיבית, כמו ברוסיה. למעשה מצאנו כי התוצאה שהבאנו לעיל היא מוצקה. ההשפעה של ההגבלות על גיוס תרומות על הגדלת רמת השחיתות הנתפסת ממשיכה להיות מובהקת גם כאשר מדד ההגבלות אינו כולל ניקוד לתקרת ההוצאה וגם כאשר הוא כולל רק את 7 האיסורים על תרומות (דהיינו, למעט תקרת ההוצאה ושתי התקרות לתרומות).

עוד נמצא שככל שהמימון הציבורי גדול יותר, השחיתות קטנה יותר, אך השפעה זו אינה מובהקת ברמה המקובלת (מובהקות המקדם גבולית). הוספת משתנה המייצג את הסיכוי להיתפס (מדד השקיפות) הגדילה את הרגישות של מדרד השחיתות להגבלות על המימון הפרטי. על פי מקדם הרגרסיה שנאמד, עלייה של 1 סטיית תקן בהגבלות על מימון פרטי מגדילה את רמת השחיתות ב-0.5 על פי מדד CPI. לעומת זאת הגדלת מקורות המימון הציבורי ב-1 סטיית תקן תקטין את רמת השחיתות ב-0.26. לצורך הערכה של עוצמת ההשפעה נזכיר כי הממוצע של מדד CPI באוכלוסיית המחקר הוא 5.2.

על פי ממצאינו, השפעת הרגולציה של גיוס תרומות על רמת השחיתות היא הפוכה מזו של המימון הציבורי. לפיכך מדד רגולציה מצרפי המחבר בין מגבלות

על מימון פרטי למימון הציבורי, כפי שנעשה במחקרים שהוזכרו קודם, מחמיץ שונות חשובה.

הואיל ורבות מהרפורמות בחוקי המימון התבססו על הענקת מימון ציבורי או הרחבתו בתמורה להגברת ההגבלות על תרומות, או אף איסורן המוחלט, מעניין לבחון את ההשלכות של רפורמות מסוג זה על תחזית השחיתות באמצעות המודל שאמדנו. על פי רגרסיה 3 בלוח 2, אם נאמץ רגולציה שלפיה המפלגות ייהנו ממרב אמצעי המימון הציבורי הישירים והעקיפים (מדד מימון ציבורי = 1) ואם יחולו עליהן כל ההגבלות האפשריות על תרומות (מדד הגבלת התרומות = 1) במקום הרמה הממוצעת, אזי רמת השחיתות במונחי מדד CPI תגדל ב-0.91. על מנת להפחית את רמת השחיתות נדרשת אפוא רפורמה שתגדיל במידה ניכרת את המימון הציבורי ותגדיל רק במעט את ההגבלות על תרומות.¹⁵

כפי שמנבאת המסגרת התאורטית שהוצגה כאן, ככל שעולה מדד השקיפות, הפועל להגברת הסיכויים של העבריינים להיתפס, כך פוחתת רמת השחיתות, אם כי המקדם אינו מובהק סטטיסטית. לא יכולנו לבחון את ההשפעה של העונשים נגד הפרת חוקי המימון בגלל היעדר מידע על הסנקציות בנתוני הסקר שנערך בשנת 2002.

ג.4.א. משתנה עזר

על מנת להתמודד עם החשש לסימולטניות השתמשנו בֶּעֶבֶר הסוציאליסטי של המדינה כמשתנה עזר לאמידת ההשפעה של הרגולציה על תרומות על רמת השחיתות הנתפסת. לוח 3, המציג את השלב הראשון באמידת הקשר בין רגולציה לשחיתות בשיטת 2SLS, מראה קשר הדוק בין משתנה העזר לבין מדד הרגולציה של תרומות, שהיא אחת הדרישות ממשנתה עזר. הסטטיסטי F הוא 12.2, והוא עומד בתנאי (F גדול מ-10) שמציעים סטוק ויוגו (Stock and Yogo, 2002) כקירוב לקביעת התוקף של משתנה העזר.

15 מעניין להזכיר בהקשר זה את הממצאים של קוזקלה (Koskela, 1983) בנוגע להשפעת רפורמה ברוח דומה במערכת המסים והסובסידיות על דפוסי העלמת המס של משקי בית. קוזקלה הראה כי העלמת המס תגבר אם נעלה את שיעור המס השולי לפרטים בר בלבד עם תשלום העברה מפצה, כך שתוחלת תקבולי המס של הממשלה, או תוחלת התועלת של משלמי המסים, תישאר קבועה בתנאי שהקנס מוטל על ההכנסה שאינה מדווחת (במקום המס שהועלם).

לוח 3

הרגולציה של מימון פעילות פוליטית ושחיתות, משתנה עזר/שלב ראשון

המשתנה המוסבר מדד ההגבלות, 2002			
(3)	(2)	(1)	
***0.229 (0.066)	***0.239 (0.074)	***0.202 (0.077)	מוצא משפטי סוציאליסטי
0.203 (0.087)	*0.283 (0.096)		מדד המימון הציבורי, 2002
***0.286 (0.063)			מדד השקיפות, 2002
0.018 (0.022)	0.032 (0.025)	*0.046 (0.025)	תוצר לנפש (במונחי PPP)
0.000 (0.023)	0.000 (0.025)	0.006 (0.027)	מדד הדמוקרטיה
0.002 (0.001)	*0.003 (0.001)	***0.004 (0.001)	שיעור הקתולים
0.003 (0.001)	**0.003 (0.001)	*0.004 (0.001)	שיעור המוסלמים
0.001 (0.001)	0.002 (0.001)	**0.003 (0.001)	שיעור בני דתות אחרות
0.029 (0.218)	0.091 (0.245)	0.253 (0.250)	אי-יציבות פוליטית
0.025 (0.048)	0.046 (0.054)	0.048 (0.057)	מערכת הצבעה רובית
-0.025 (0.060)	-0.064 (0.067)	** -0.151 (0.063)	קולוניה בריטית לשעבר
-0.305 (0.210)	* -0.433 (0.234)	** -0.546 (0.243)	קבוע
85	85	85	מספר התצפיות
0.51	0.39	0.32	Adjusted R ²
12.17	10.48	6.99	מבחן F של מובהקות משתנה העזר

הערות: הרגרסיה נאמדה בשיטת OLS; * מסמן מובהקות בדרגה של 10%, ** מסמן מובהקות בדרגה של 5%, *** מסמן מובהקות בדרגה של 1%; סטיות התקן של המקדמים מופיעות בסוגריים; העבר הסוציאליסטי הוא משתנה עזר למדד ההגבלות.

הרגולציה של מימון פעילות פוליטית ושחיתות, משתנה עזר/שלב שני (המשך)
 לוח 4

		המשתנה המוסבר					
		ממד השחיתות 2010 CP			ממד השחיתות 2010 CC		
המשתנים התלויים	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
א-יציבות פוליטית	1.995 (2.009)	**3.393 (1.610)	**3.764 (1.482)	0.861 (0.920)	*1.459 (0.752)	**1.621 (0.700)	
מערכת הצבעה רובית	-0.626 (0.417)	-0.559 (0.347)	-0.434 (0.323)	-0.305 (0.191)	*-0.277 (0.162)	-0.222 (0.153)	
קולנויה בריטית לשעבר	*1.302 (0.721)	0.538 (0.495)	0.303 (0.427)	*0.626 (0.330)	0.299 (0.231)	0.196 (0.202)	
קבוע	***20.562 (2.417)	***19.432 (1.812)	***18.432 (1.588)	***6.484 (1.107)	***5.872 (0.847)	***5.567 (0.750)	
מספר התצפיות	85	85	85	85	85	85	
Adjusted R ²	0.49	0.64	0.68	0.48	0.62	0.66	
Durbin Test of Endogeneity (p-values)	0.002	0.005	0.008	0.003	0.007	0.011	
Wu-Hausman Test of Endogeneity (p-values)	0.002	0.007	0.013	0.004	0.011	0.017	

הערות: ככל שערך ממד השחיתות גבוה יותר, כך רמת השחיתות גבוהה יותר; הרגרסיה נאמדה כשיטת 2SLS * מסמן מובהקות בדרגה של 10%, ** מסמן מובהקות בדרגה של 5%, *** מסמן מובהקות בדרגה של 1%; סטיות התקן של המדקדים מופיעות בסוגריים.

לוח 4
הרגולציה של מימון פעילות פוליטית ושחיתות, משתנה עזר/שלב שני

		המשתנה המוסבר						
		CC, 2010			CP, 2010			
		מדד השחיתות		מדד השחיתות		מדד השחיתות		
(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)			
***2.715 (0.918)	***2.599 (0.934)	**3.123 (1.273)	***5.808 (1.943)	***5.542 (2.000)	**6.767 (2.781)	המשתנים התלויים מדד ההגבלות, 2002		
** -0.622 (0.307)	** -0.812 (0.358)		** -1.462 (0.651)	** -1.898 (0.766)		מדד המימון הציבורי, 2002		
** -0.794 (0.335)			** -1.822 (0.710)			מדד השקיפות, 2002		
*** -0.526 (0.074)	*** -0.563 (0.084)	*** -0.626 (0.108)	*** -1.275 (0.158)	*** -1.361 (0.180)	*** -1.506 (0.237)	תוצר לנפש (במונחי PPP)		
*** -0.308 (0.072)	*** -0.309 (0.077)	*** -0.33 (0.089)	*** -0.549 (0.153)	*** -0.55 (0.164)	*** -0.599 (0.195)	מדד הדמוקרטיה		
0.005 (0.004)	0.003 (0.004)	-0.001 (0.006)	*0.013 (0.008)	0.009 (0.009)	-0.001 (0.013)	שיעור הקתולים		
-0.004 (0.005)	-0.004 (0.006)	-0.008 (0.008)	-0.008 (0.011)	-0.008 (0.012)	-0.019 (0.017)	שיעור המוסלמים		
0.003 (0.004)	0.001 (0.005)	-0.003 (0.007)	0.008 (0.009)	0.002 (0.010)	-0.007 (0.014)	שיעור בני דתות אחרות		

לוח 4, המראה את השלב השני באמידה, מלמד כי השפעת הרגולציה על תרומות ממשיכה להיות חיובית ומובהקת גם כאשר משתמשים במשתנה עזר עבור מדד הרגולציה. למעשה, ההשפעה הנאמדת היא גדולה משמעותית מזו שנאמדה בשיטת OLS. על פי מקדם הרגרסיה שנאמד, עלייה של 1 סטיית תקן בהגבלות על מימון פרטי מגדילה את רמת השחיתות ב-1.45, על פי מדד CPI. מעניין לציין שהמקדמים של מדדי המימון הציבורי והשקיפות שנאמדו בשיטת 2SLS שומרים על סימנם ואף הופכים מובהקים סטטיסטית.

באופן כללי לא נמצא הבדל שיטתי בין שתי שיטות האמידה מבחינת המקדמים של משתני הבקרה. רמת ההתפתחות הכלכלית, עוצמת הדמוקרטיה והיציבות הפוליטית ממשיכות בעקביות להיות בעלות השפעה מרסנת (מובהקת) על רמת השחיתות הנתפסת, אם לשפוט על פי המקדמים שנאמדו.

יש להודות ששתי צורות ההתמודדות שהוזכרו (פיגור זמן בין הרגולציה לשחיתות ומשתנה העזר) אינן מבטלות את החשש באשר לתקפות זיהוי הקשר הסיבתי בין רגולציה של מימון פעילות פוליטית ובין שחיתות. עם זאת, הממצאים המוצגים כאן הם בעלי ערך גם אם נאמץ את הפרשנות הזהירה ביותר, שאין מדובר בקשר סיבתי.

ג.4.2. האינטראקציה בין המימון הציבורי להגבלות על המימון הפרטי

כפי שתואר קודם, יש חשיבות מיוחדת לסל החוקים של מימון פעילות פוליטית שכל מדינה בוחרת. בייחוד ראוי לבחינה הציורף של הגבלות ואיסורים על תרומות מצד אחד והענקת מימון ציבורי מצד שני. גם הרפורמות בחוקי מימון פעילות פוליטית אינן מוגבלות תמיד לשינוי ממד אחד של הרגולציה. כך למשל, אחד השילובים במדינות המשנות את הרגולציה הוא הרחבת המימון הציבורי בד בבד עם הגבלות מחמירות יותר על גיוס תרומות. המודל הסטטיסטי שנאמד מניח כי ההשפעה של ההגבלות על גיוס תרומות על רמת השחיתות אינה תלויה ברמת המימון הציבורי. הנוהג לשנות את סל הרגולציה מצדיק בחינה עדינה יותר, הכוללת גם אינטראקציה בין הממדים השונים של הרגולציה.

לשם כך הוספנו למשוואה הנאמדת אינטראקציה בין המימון הציבורי לבין ההגבלות על תרומות פרטיות:

$$(2) \text{CPI}_i = \beta_0 + \beta_1 x_i + \beta_2 \text{PF}_i + \beta_3 \text{DC}_i + \beta_4 \text{TR}_i + \beta_5 \text{PF}_i \text{DC}_i + \\ + \beta_6 \text{TR}_i \text{DC}_i + v_i$$

כמובן, הפירוש של המקדמים במקרה שיש אינטראקציה בין שני מדדים כמותיים הוא מורכב יותר מהפירוש במקרה שאחד מהם הוא משתנה דמה. ההשפעה של כל אחד ממדדי הרגולציה של מימון פעילות פוליטית על השחיתות תלויה בערכם של שני מדדי הרגולציה האחרים.

על מנת לאמוד את ההשפעה המותנית של מדרד ההגבלות על תרומות פרטיות עבור ערכים שונים של מדרד מימון ציבורי הרצנו כמה פעמים טרנספורמציה ממורכזת של הרגרסיה שמופיעה במשוואה 2, כל פעם סביב אחד הערכים האפשריים של מדרד המימון הציבורי. כלומר, המשתנה המסביר ברגרסיה זו אינו מדרד המימון הציבורי אלא ההפרש בין מדרד המימון הציבורי בפועל $-\text{PF}_i$ לבין הערך שנבחר $-\text{PF}_0$.

המקדם γ_1 בטרנספורמציה זו (משוואה 3) מייצג את ההשפעה המותנית של מדרד ההגבלות על גיוס תרומות על רמת השחיתות הנתפסת, בהינתן הערך שנבחר עבור מדרד המימון הציבורי $-\text{PF}_0$.

$$(3) \text{CPI}_i = \gamma_0 + \gamma_1 \text{DC}_i + \gamma_2 (\text{PF}_i - \text{PF}_0) + \gamma_3 (\text{PF}_i - \text{PF}_0) \text{DC}_i + \dots$$

$$d\text{CPI}_i / d\text{DC}_i (\text{PF} = \text{PF}_0) = \gamma_1$$

לוח 5 מציג את תוצאות האמידה (בשיטת OLS), הכוללות משתני אינטראקציה בין מדרד ההגבלות למדדי המימון הציבורי והשקיפות. כפי שניתן לראות, המקדם של משתנה אינטראקציה בין מדרד ההגבלות למדרד המימון הציבורי הוא חיובי ומובהק, ואילו לאינטראקציה בין מדרד ההגבלות לשקיפות אין השפעה מובהקת.

לוח 5

השפעת הרגולציה של מימון פעילות פוליטית על שחיתות,
שילוב האינטראקציה בין מדדי הרגולציה

המשתנה המוסבר				
מדד השחיתות CC, 2010		מדד השחיתות CPI, 2010		
(4)	(3)	(2)	(1)	
0.407 (0.624)	***0.918 (0.310)	0.005 (1.290)	***1.912 (0.648)	מדד ההגבלות, 2002
** -0.943 (0.370)	-0.352 (0.250)	*** -2.317 (0.764)	* -0.876 (0.522)	מדד המימון הציבורי, 2002
-0.033 (0.264)	-0.268 (0.201)	-0.314 (0.546)	-0.681 (0.421)	מדד השקיפות, 2002
**1.911 (0.900)		**4.731 (1.860)		מדד ההגבלות x מדד המימון הציבורי
-0.804 (0.862)		-0.832 (1.782)		מדד ההגבלות x מדד השקיפות
***-0.47 (0.063)	***-0.476 (0.063)	***-1.136 (0.130)	***-1.166 (0.132)	תוצר לנפש (במונחי PPP)
***-0.315 (0.064)	***-0.315 (0.064)	***-0.574 (0.132)	***-0.563 (0.135)	מדד הדמוקרטיה
***0.008 (0.003)	***0.009 (0.003)	***0.02 (0.005)	***0.021 (0.006)	שיעור הקתולים
0.003 (0.004)	0.003 (0.004)	0.008 (0.008)	0.007 (0.008)	שיעור המוסלמים
0.008 (0.003)	**0.008 (0.003)	*0.018 (0.006)	***0.018 (0.006)	שיעור בני דתות אחרות
***1.809 (0.614)	***1.799 (0.620)	***4.075 (1.269)	***4.151 (1.299)	אי-יציבות פוליטית
** -0.319 (0.141)	-0.225 (0.136)	** -0.651 (0.292)	-0.442 (0.285)	מערכת הצבעה רובית

לוח 5

השפעת הרגולציה של מימון פעילות פוליטית על שחיתות,
שילוב האינטראקציה בין מדדי הרגולציה (המשך)

המשתנה המוסבר				
מדד השחיתות CC, 2010		מדד השחיתות CPI, 2010		
(4)	(3)	(2)	(1)	
-0.012 (0.164)	0.017 (0.164)	-0.192 (0.338)	-0.085 (0.343)	קולוניה בריטית לשעבר
***5.064 (0.603)	***4.907 (0.609)	***17.378 (1.246)	***17.000 (1.275)	קבוע
85	85	85	85	מספר התצפיות
0.77	0.77	0.80	0.79	Adjusted R ²

הערות: ככל שערך מדד השחיתות גבוה יותר, כך רמת השחיתות גבוהה יותר; הרגרסיה נאמדה בשיטת OLS; * מסמן מובהקות בדרגה של 10%, ** מסמן מובהקות בדרגה של 5%, *** מסמן מובהקות בדרגה של 1%; סטיות התקן של המקדמים מופיעות בסוגריים.

כדי לבחון את מידת ההשפעה של מדרד ההגבלות על תרומות על רמת השחיתות נעזרנו בתוצאות האמידה של משוואה 3 (החישובים נעשו ללא משתנה האינטראקציה בין מדרד ההגבלות למדרד השקיפות, שנמצא בלתי מבוהק). נמצא שהשפעת מדרד ההגבלות על רמת השחיתות הנתפסת מתעצמת ככל שמדרד המימון הציבורי גדול יותר (לוח 5א). יתרה מזו, מובהקות המקדם של מדרד ההגבלות הולכת וגדלה עם עליית מדרד המימון הציבורי. ההשפעה של מדרד ההגבלות על השחיתות אינה מובהקת אם הערך שנבחר למדרד המימון הציבורי הוא מתחת ל-0.33. החל בערך זה ואילך מדרד ההגבלות מגביר באופן מובהק את רמת השחיתות עם עליית מדרד המימון הציבורי, ורמת המובהקות גדלה במידה ניכרת.

לוח 5א
ההשפעה המוחנית של מימון פוליטיקה על מדד השחיתות CPI

א. השפעת ההגבלות על מימון פרטי המותנית בהיקף הזכאות למימון ציבורי									
				ערך ממוצע					
				0.416	0.500	0.670	0.830		מימון ציבורי
1				0.167	0.333	0.167	0		
				1.534	*1.910	***2.653	***3.397		הגבלות על מימון פרטי
***4.14				(0.643)	(0.626)	(0.690)	(0.857)		
(1.078)				(0.691)	(0.858)	(1.080)			
ב. השפעת היקף הזכאות למימון ציבורי המותנית בהיקף ההגבלות על מימון פרטי									
				ערך ממוצע					הגבלות על מימון פרטי
				0.255	0.300	0.700	0.900		
1				0.100	0.500	0.700	0.900		
				***-1.773	*-0.881	0.903	1.795		מימון ציבורי
***-2.219				(0.510)	(0.613)	(0.864)	(1.167)		
(0.731)				(0.616)					

הערות: ההגדרות נאמדו בשיטת OLS; רגסיות אלה הן טרנספורמציה ממוזכת של משוואה (2) שהורצה כמה פעמים, בכל פעם סביב אחד הערכים האפשריים של הזכאות למימון ציבורי או ההגבלות על המימון הפרטי, בהתאמה. באמידת כל הרגסיות נכללו משתני הבקרה והרולציה המופיעים בלוח 5 בעמודה 2, למעט האינטראקציה בין מדד ההגבלות למדד השיקום; * מסמן מובהקות בדרגה של 10%, ** מסמן מובהקות בדרגה של 5%, *** מסמן מובהקות בדרגה של 1%; טסיות התקן של המקדמים מופיעות בסוגריים.

במדינה שבה הרמה של מדד המימון הציבורי ממוצעת (ערכו שווה 0.416 באוכלוסיית המחקר), עלייה ב-1 סטיית תקן במדד ההגבלות מגדילה את מדד השחיתות ב-0.44¹⁶. במדינות שבהן הערך של מדד המימון הציבורי במערכת הפוליטית הוא מרבי, עלייה ב-1 סטיית תקן בהגבלות על תרומות פרטיות תגדיל את מדד השחיתות ביותר מציון שלם. התוצאות שהתקבלו הן זהות ללא תלות במדד השחיתות שהשתמשנו בו.

ההשפעה המותנית של המימון הציבורי על השחיתות היא שלילית ומובהקת במקרה שהערך הנבחר למדד ההגבלות על תרומות פרטיות הוא נמוך. ההשפעה הממתנת של המימון הציבורי על השחיתות הולכת ופוחתת ככל שמספר ההגבלות על תרומות פרטיות גדל, והשפעה זו מתאפסת כאשר הערך הנבחר למדד ההגבלות על תרומות פרטיות הוא 0.5 (הגבוה בהרבה מהערך הממוצע של מדד ההגבלות על תרומות פרטיות – 0.25). מעבר לערך זה ההשפעה של המימון הציבורי על מדד השחיתות היא חיובית אך לא מובהקת.

ג.4.ג. השפעה דיפרנציאלית של התוצר והדמוקרטיה

לוח 6 מציג את תוצאות האמידה בשיטת OLS של השפעת מדדי הרגולציה על רמת השחיתות כאשר המדגם פוצל לשתי קבוצות של מדינות: פעם אחת המדגם חולק לשניים לפי רמת התוצר, ופעם אחרת הוא חולק לשתי קבוצות בהתאם לרמת הדמוקרטיה. באופן טבעי חלוקה זו הופכת את האמידה לפחות מדויקת משום הירידה החדה במספר התצפיות.

16 המקדם של ההגבלות על תרומות פרטיות הוא 1.534 עבור הערך הממוצע של מדד המימון הציבורי (הוא שווה 0.416 באוכלוסיית המחקר). לפיכך עלייה בסטיית תקן אחת במימון הציבורי (0.29) תגדיל את מדד השחיתות ב- $0.44 = 0.29 * 1.534$.

הרגולציה של מימון פעילות פוליטית ושיחיות, ניתוח רגישות (המשך)
 כוח 6

המשתנה המוסבר					
מדד השיחיות גבוה יותר, CPI, 2010					
מדד הדמוקרטיה מתחת לחציון	מדד הדמוקרטיה מעל לחציון	תוצר לנפש מתחת לחציון	תוצר לנפש מעל לחציון	תוצר לנפש מעל לחציון	כל המדינות
(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
** 3.915 (1.828)	2.303 (1.663)	1.994 (1.183)	3.010 (2.097)	*** 4.151 (1.299)	אי-יציבות פוליטית
-0.349 (0.380)	-0.630 (0.378)	-0.127 (0.250)	-0.774 (0.461)	-0.442 (0.285)	מערכת הצבעה רובית
-0.671 (0.481)	-0.125 (0.440)	0.035 (0.284)	0.198 (0.572)	-0.085 (0.343)	קולנויה בריטית לשעבר
*** 12.581 (2.068)	*** 25.939 (3.166)	*** 11.54 (1.432)	*** 33.374 (5.392)	*** 17.000 (1.275)	קבוע
93	64	24	34	58	מספר התצפיות
83.0	77.0	23.0	96.0	97.0	Adjusted R ²

הערות: ככל שערך מדד השיחיות גבוה יותר, כך רמת השיחיות גבוהה יותר; הרגרסיה נאמדה בשיטת OLS; * מסמן מובהקות בדרגה של 10%, ** מסמן מובהקות בדרגה של 5%, *** מסמן מובהקות בדרגה של 1%; סטיות התקן של המקדמים מופיעות בסוגריים.

לוח 6 הרגולציה של מימון פעילות פוליטית ושחיתות, ניתוח רגישות

המשתנה המוסבר						
מדד השחיתות CPI, 2010						
מדד הדמוקרטיה מתחת לחציון	מדד הדמוקרטיה מעל לחציון	תוצר לנפש לחציון	תוצר לנפש מתחת לחציון	תוצר לנפש מעל לחציון	כל המדינות	
(5)	(4)	(3)	(2)	(1)		
*1.823 (0.977)	*1.463 (0.765)	*1.237 (0.673)	1.439 (0.903)	***1.912 (0.648)	מדד ההגבלות, 2002	
-1.151 (0.763)	-0.636 (0.664)	-0.617 (0.470)	0.017 (0.794)	*-0.876 (0.522)	מדד המימון הציבורי, 2002	
-0.894 (0.566)	-0.438 (0.552)	-0.271 (0.334)	-0.377 (0.681)	-0.681 (0.421)	מדד השקיפות, 2002	
***-0.718 (0.173)	***-0.891 (0.268)	***-0.413 (0.141)	***-2.725 (0.513)	***-1.166 (0.132)	תוצר לנפש (במונחי PPP)	
0.066 (0.211)	***-2.234 (0.524)	***-0.366 (0.107)	**0.595 (0.280)	***-0.563 (0.135)	מדד הדמוקרטיה	
0.001 (0.014)	***0.021 (0.006)	0.003 (0.008)	**0.016 (0.008)	***0.021 (0.006)	שיעור הקתולים	
-0.005 (0.013)	0.041 (0.040)	-0.001 (0.008)	0.007 (0.030)	0.007 (0.008)	שיעור המוסלמים	
-0.003 (0.013)	*0.015 (0.008)	0.003 (0.008)	0.009 (0.010)	***0.018 (0.006)	שיעור בני דתות אחרות	

לוח 7
 ניתוח רגישות: הרגולציה של מימון פעילות פוליטית ושחיתות (המשך)

		המשתנה המוסבר				מדד השחיתות 2010, CPI		מדד השחיתות 2010, CC	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
שיעור המוסלמים		0.005 (0.010)	0.008 (0.008)	0.010 (0.008)	0.001 (0.005)	0.004 (0.004)	0.005 (0.004)	0.004 (0.004)	0.005 (0.005)
שיעור בני דתות אחרות		*0.014 (0.008)	***0.019 (0.006)	***0.020 (0.006)	*0.007 (0.004)	***0.008 (0.003)	***0.009 (0.003)	***0.008 (0.003)	***0.009 (0.003)
אי-יציבות פוליטית		**3.511 (1.654)	***4.054 (1.307)	***4.245 (1.315)	**1.604 (0.763)	***1.749 (0.622)	***1.843 (0.625)	***1.749 (0.622)	***1.843 (0.625)
מערכת הצבעה רובית		*-0.672 (0.364)	-0.45 (0.286)	-0.46 (0.289)	** -0.345 (0.168)	*-0.229 (0.136)	*-0.234 (0.137)	*-0.229 (0.136)	*-0.234 (0.137)
קולנויה בריטית לשעבר		-0.068 (0.432)	-0.073 (0.346)	-0.094 (0.348)	0.006 (0.199)	0.026 (0.164)	0.017 (0.166)	0.026 (0.164)	0.017 (0.166)
קבוע		***17.709 (1.861)	***16.827 (1.272)	***16.646 (1.275)	***5.658 (0.858)	***4.832 (0.605)	***4.744 (0.607)	***4.832 (0.605)	***4.744 (0.607)
מספר התצפיות		65	85	85	65	85	85	85	85
Adjusted R ²		0.79	0.78	0.78	0.79	0.76	0.76	0.76	0.76

הערות: ככל שערך מדד השחיתות גבוה יותר, כך רמת השחיתות גבוהה יותר; הרגולציה נאמדה בשיטת OLS; * מסמן מובהקות בדרגה של 10%, ** מסמן מובהקות בדרגה של 5%, *** מסמן מובהקות בדרגה של 1%; סטיות התוכן של המקדמים מופיעות בסוגריים; מדד רציפות הדמוקרטיה הוא משתנה דמי שמקבל ערך 1 אם המדינה הייתה דמוקרטית בכל השנים 1950-1995, ו-0 אם אחרת.

כוח 7
ניתוח רגישות: הרגולציה של מימון פעילות פוליטית ושחיתות

המשתנה המוסבר						
CC, 2010		CPI, 2010				
(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
		*0.659 (0.33)			*1.347 (0.715)	מדד ההגבלות, 2002
	***0.855 (0.294)			***1.722 (0.611)		מדד ההגבלות ללא תקרת ההוצאות
***0.737 (0.271)			**1.469 (0.57)			מדד ההגבלות ללא תקרת ההוצאות ותקרת התרומות
		** -0.413 (0.194)			** -1.048 (0.421)	מדד רציפות הדמוקרטיה
-0.330 (0.251)	-0.329 (0.248)	-0.295 (0.285)	-0.819 (0.527)	-0.821 (0.522)	-0.553 (0.618)	מדד המימון הציבורי, 2002
-0.208 (0.196)	-0.239 (0.197)	-0.096 (0.238)	-0.538 (0.413)	-0.605 (0.414)	-0.113 (0.515)	מדד השקיפות, 2002
*** -0.466 (0.063)	*** -0.469 (0.063)	*** -0.575 (0.092)	*** -1.145 (0.133)	*** -1.151 (0.132)	*** -1.287 (0.2)	תוצר לנפש (במונחי PPP)
*** -0.314 (0.065)	*** -0.316 (0.064)	** -0.221 (0.084)	*** -0.563 (0.137)	*** -0.566 (0.135)	** -0.370 (0.181)	מדד הדמוקרטיה
***0.010 (300.0)	***0.009 (300.0)	**0.007 (300.0)	***0.0230 (600.0)	***0.022 (600.0)	**0.016 (700.0)	שיעור הקתולים

כפי שניתן לראות, סימני המקדמים של מדדי הרגולציה (למעט מקדם אחד) נותרים יציבים, אבל ישנה ירידה במידת המובהקות של המקדמים. יש לשער כי הצטמקות המדגם אחראית לעלייה בשונות המקדמים, ולכן קשה להסיק מכך מסקנות ברורות.

ד. סיכום

במרוצת מאה השנים האחרונות התרחבה באופן ניכר הרגולציה של מימון פעילות פוליטית בכל העולם, וריסון השחיתות הוא אחד המניעים המרכזיים למגמה זו. למרות העניין הרב של הציבור באינטראקציה בין מימון פוליטיקה לבין שחיתות אין מסגרת תאורטית, ואין כמעט עבודות אמפיריות שיטתיות, שמנסות לפענח את קשרי הגומלין בין שתי תופעות אלו.

עבודה זו מציעה מסגרת תאורטית חדשה ופשוטה, שמסייעת לנתח את ההשפעה של הממדים השונים של הרגולציה של מימון פעילות פוליטית. מסגרת זו מלמדת כי ההגבלה על גיוס תרומות או הרחבת המימון הציבורי אינן זהות בכיוון השפעתן על שחיתות כמו הגברת השקיפות. המודל מראה כי השפעת ממדי הרגולציה השונים על שחיתות עוברת דרך מידת שנאת הסיכון, העלות של גיוס תרומות אסורות לעומת תרומות חוקיות, הסיכויים של מפרי חוקי מימון פעילות פוליטית להיתפס ועוצמת הסנקציות נגד פוליטיקאים שסרחו.

תאורטית, לא ניתן לקבוע כיצד תשפיע החרפת הרגולציה של תרומות פוליטיות על רמת השחיתות. הטלת מגבלות מפחיתה תרומות חוקיות ואתן את פוטנציאל השחיתות הנלווה לתרומות כאלה, אך בד בבד היא עלולה להגביר את הגיוס של תרומות אסורות, הגורר בעקבותיו פוטנציאל לשחיתות חריפה יותר. רק חקירה אמפירית מאפשרת ללמוד על השפעת הרגולציה של תרומות על רמת השחיתות. גם ההשפעה התאורטית של המימון הציבורי אינה חד-משמעית. הגדלת המימון הציבורי מצננת שחיתות על ידי הפחתת ההיקף הרצוי של גיוס תרומות פרטיות, אבל היא מגדילה את הנטייה לקבל תרומות אסורות בגלל הירידה בשנאת הסיכון.

מצוידים במסגרת תאורטית שמדריכה את הניתוח האמפירי בנינו שלושה מדדי רגולציה של מימון פעילות פוליטית עבור ההגבלות על גיוס תרומות, על מימון ציבורי ועל דרגת השקיפות. מדדים אלו מבוססים על נתוני סקר IDEA

שנערך בשנת 2002. הניתוח האמפירי מלמד כי החרפת הרגולציה, שמתבטאת בהרחבת האיסורים והמגבלות על גיוס תרומות פרטיות, מגבירה באופן מובהק את השחיתות הנתפסת. אמידה רגילה (OLS) בחנה את הקשר בין מידת השחיתות הנתפסת היום לעוצמת הרגולציה של מימון פעילות פוליטית של מפלגות כפי שתועדה לפני עשור או יותר ביותר מ-80 מדינות. פיגור הזמן הניכר בין מועד מדידת הרגולציה למועד מדידת השחיתות הנתפסת, בצד הכללת רשימה נרחבת של משתנים המייצגים גורמים כמו נורמות ותרבות, מפחיתה את החשש שהממצאים אינם מעידים על קשר סיבתי. תוצאה זו נשמרת גם כאשר השתמשנו בעבר הסוציאליסטי של המדינה כמשתנה עזר לרמת הרגולציה. ההשפעה של מגבלות על תרומות להגברת השחיתות נותרת בעינה (בדרך כלל) גם אם חצינו את המדגם לפי רמת התוצר או לפי רמת הדמוקרטיה.

עבודה זו מוצאת גם שהמימון הציבורי מפחית את השחיתות, אך השפעה זו אינה מובהקת סטטיסטית באמידה כשיטת OLS. לפי העבודה שלנו, הגברת השקיפות של מימון הפעילות הפוליטית מרסנת את מידת השחיתות הנתפסת בהתאם לחיזוי של המסגרת התאורטית, אך השפעה זו מובהקת מבחינה סטטיסטית רק כאשר משתמשים במשתנה עזר.

מעניין לציין כי השילוב של החרפת ההגבלות על גיוס תרומות בד בבד עם הרחבת המימון הציבורי, שהוא תמהיל שכיח בהצעות לרפורמה בחוקי המימון של פעילות פוליטית, נוטה להגביר את השחיתות הנתפסת. למעשה, בבחירות לנשיאות ארצות הברית יש זיקה מובנית בין מימון ציבורי להגבלות. מועמד לנשיאות משוחרר מהגבלות על היקף גיוס התרומות אם אינו מקבל מימון ציבורי, ולעומתו מועמד שבחר לקבל מימון ציבורי כפוף לתקרת גיוס. בעבודה זו מצאנו כי ההגבלות על גיוס תרומות מגבירות את השחיתות, והשפעה זו מתחזקת עם עליית מדד המימון הציבורי. לעומת זאת ההשפעה המרסנת של המימון הציבורי על שחיתות נעלמת כבר ברמות נמוכות של הגבלות על גיוס תרומות. לפיכך, לפי ממצאי עבודה זו, מדינות עם מימון ציבורי בהיקף נרחב נדרשות לזהירות רבה יותר כאשר הן שוקלות להחריף את הרגולציה על גיוס תרומות.

נספח

לוח נ-1

שאלון הרגולציה של מימון פעילות פוליטית, IDEA 2002

השאלה	כלולה במדד	שיעור המדינות שענו בחיוב
1. Is there a system of regulation for the financing of political parties?	–	72
2. What body is responsible for administration and enforcement of the regulations?	–	
3. Is there provision for disclosure of contributions to political parties?	*	59
4. Do donors have to disclose contributions made?	TR	15
5. Do political parties have to disclose contributions received?	TR	58
6. Is there a ceiling on contributions to political parties?	–	32
7. Is there a ceiling on how much a donor can contribute?	DC1	31
8. Is there a ceiling on how much a party can raise?	DC1	8
9. Is there a ban on any type of donation to political parties?	–	63
10. Is there a ban on foreign donations to political parties?	DC2	41
11. Is there a ban on corporate donations to political parties?	DC2	23
12. Is there a ban on donations from government contractors to political parties?	DC2	26
13. Is there a ban on trade union donations to political parties?	DC2	16
14. Is there a ban on anonymous donations to political parties?	DC2	50
15. Is there a ban on in-kind donations to political parties?	DC2	5

השאלה	כלולה במדד	שיעור המדינות שענו בחיוב
16. Is there a ban on any other type of donation to political parties?	DC2	28
17. Is there provision for public disclosure of expenditure by political parties?	TR	53
18. Is there a ceiling on party election expenditure?	DC3	28
19. Do political parties receive direct public funding?	-	64
20. 20. When do political parties receive direct public funding? Answers: 0-No public funding, 1-Only during elections, 2- Both between and during elections.	DPF	1-55, 2-47
21. What is the purpose of the direct public funding?	-	
22. What is the basis for direct public funding?	-	
23. Do political parties receive indirect public funding?	-	80
24. Are political parties entitled to free media access?	IDPF	70
25. What are the criteria for allocating broadcast time?	-	
26. Are political parties entitled to special taxation status?	IDPF	30
27. Are donors to parties entitled to any tax relief?	IDPF	21
28. Are political parties entitled to any other form of indirect public funding?	IDPF	25

* זהה לשאלה 5 ולכן לא נכלל במדד

TR מדד השקיפות

DC1 מדד תקרות על תרומות

DC2 מדד האיסורים על התרומות

DC3 מדד תקרת ההוצאות

DPF מדד מימון ציבורי ישיר

IDPF מדד מימון ציבורי עקיף

מקורות

- Abrams, Burton A., and Russell F. Settle, 2004. "Campaign Finance Reform: A Public Choice Perspective." *Public Choice* 120 (3–4): 379–400.
- Alt, James E., and David D. Lassen, 2003. "The Political Economy of Institutions and Corruption in American States." *Journal of Theoretical Politics* 15 (3): 365–341.
- Ben-Bassat, Avi, Momi Dahan, and Esteban F. Klor, 2012. "Does Campaign Spending Affect Electoral Outcomes?" http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2159209.
- Chang, Eric C.C., 2005. "Electoral Incentives for Political Corruption under Open-List Proportional Representation." *The Journal of Politics* 67 (3): 716–730.
- Clift, Ben, and Justin Fisher, 2004. "Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain." *Party Politics* 10 (6): 677–699.
- Da Silveira, Bernardo S., and João M. De Mello, 2011. "Campaign Advertising and Election Outcomes: Quasi-natural Experiment Evidence from Gubernatorial Elections in Brazil." *Review of Economic Studies* 78: 590–612.
- Donnay, Patrick D., and Graham P. Ramsden, 1995. "Public Financing of Legislative Elections: Lessons from Minnesota." *Legislative Studies Quarterly* 20: 351–364.
- Gerber, Alan, 1998. "Estimating the Effect of Campaign Spending on Senate Election Outcomes Using Instrumental Variables." *American Political Science Review* 92: 401–411.
- , 2004. "Does Campaign Spending Work?" *American Behavioral Scientist* 47 (5): 541–574.
- Gerring, John, and Strom C. Thacker, 2004. "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism." *British Journal of Political Science* 34: 295–330.
- Golden, Miriam, and Eric C. C. Chang, 2001. "Competitive Corruption: Factional Conflict and Political Malfeasance in Postwar Italian Christian Democracy." *World Politics* 53 (4): 588–622.
- International IDEA, Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003. *Political Party Finance Database*.
- , 2012. *Political Finance Database*.

- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, 2010. "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues." *World Bank Policy Research Working Paper* No. 5430.
- Koskela, Erkki, 1983. "A Note on Progression, Penalty Schemes and Tax Evasion." *Journal of Public Economics* 22: 127–133.
- Kunicova, Jana, and Susan Rose-Ackerman, 2005. "Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption." *British Journal of Political Science* 35 (4): 573–606.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-De-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, 1997. "Trust in Large Organizations." *The American Economic Review* 87 (2): 333–338.
- Levitt, Steven D., 1994. "Using Repeat Challengers to Estimate the Effect of Campaign Spending on Election Outcomes in the U.S. House." *Journal of Political Economy* 102 (4): 777–798.
- , 1999. "The Quality of Government." *Journal of Law Economics and Organization* 15 (1): 222–279.
- Malhotra, Neil, 2008. "The Impact of Public Financing on Electoral Competition: Evidence from Arizona and Maine." *State Politics and Policy Quarterly* 8: 263–281.
- Mayer, Kenneth R., and John M. Wood, 1995. "The Impact of Public Financing on Electoral Competitiveness: Evidence from Wisconsin, 1964–1990." *Legislative Studies Quarterly* 20: 69–88.
- Nassmacher, Karl-Heinz, 2003. "Introduction: Political Parties, Funding and Democracy." In: Reginald Austin and Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Handbook Series, Stockholm: International IDEA.
- Persily, Nathaniel, and Kelli Lammie, 2004. "Perceptions of Corruption and Campaign Finance: When Public Opinion Determines Constitutional Law." *Pennsylvania Law Review* 53: 119–180.
- Persson, Torsten, Guido Tabellini, and Francesco Trebbi, 2003. "Electoral Rules and Corruption." *Journal of the European Economic Association* 1 (4): 958–989.
- Pinto-Duschinsky, Michael, 2002. "Financing Politics: A Global View." *Journal of Democracy* 13: 69–86.

- Primo, David M., and Jeffrey Milyo, 2006. "Campaign Finance Laws and Political Efficacy." *Election Law Journal* 5: 23–40.
- Rosenson, Beth A., 2009. "The Effect of Political Reform Measures on Perceptions of Corruption." *Election Law Journal* 8: 31–46.
- Scarrow, Susan E., 2007. "Political Finance in Comparative Perspective." *Annual Review of Political Science* 10: 193–210.
- Serra, Danila, 2006. "Empirical Determinants of Corruption: A Sensitivity Analysis." *Public Choice* 126 (1/2): 225–256.
- Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny, 1993. "Corruption." *Quarterly Journal of Economics* 108 (3): 599–617.
- Stock, James H., and Motohiro Yogo, 2002. "Testing for Weak Instruments in Linear IV Regression." *NBER Technical Working Paper* 284.
- Treisman, Daniel, 2000. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study." *Journal of Public Economics* 76: 399–457.
- , 2007. "What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?" *Annual Review of Political Science* 10: 211–244.
- Witko, Christopher, 2007. "Explaining Increases in the Stringency of Campaign Finance Regulation, 1993–2002." *State Politics and Policy Quarterly* 7: 369–393.

פרק חמישי

מימון הפעילות הפוליטית בישראל במבט בינלאומי

אבי בן בסט ומומי דהן

תקציר

בחלק הראשון של פרק זה מנותחים חוקי מימון המפלגות בישראל בהשוואה לחוקים הנהוגים במדינות המפותחות. מדיניות מימון הפוליטיקה בישראל שונה מאוד מזו שאומצה ברוב המדינות המפותחות. ישראל מטילה מגבלות חמורות על גיוס תרומות פרטיות וכפיצוי מעניקה מימון ציבורי נדיב מאוד. ההוצאה הציבורית הכוללת למימון פוליטיקה בישראל יחסית למספר הבוחרים היא במקום השביעי מתוך המדינות המפותחות. ישראל חריגה במיוחד בהיקף המימון המוקצה לבחירות – ההוצאה הציבורית יחסית למספר בוחרים גבוה יותר מכל מדינה אחרת. בד בבד אימצה ישראל את כל האיסורים הנהוגים בעולם על תרומות פרטיות, והיקף התרומות שהיא מאפשרת ליחידים הוא מהנמוכים ביותר. בחלק השני של הפרק בחנו את תרומתם של גורמים מרכזיים להסבר ההבדלים בין חוקי המימון של פוליטיקה בכ-140 מדינות שרמת הדמוקרטיה בהן מוגדרת "חופשית" או "חופשית למחצה". ההסבר העיקרי להבדלים נעוץ במסורת המשפט הנהוגה במדינות שונות. מדד המימון הציבורי ועוצמת האיסורים וההגבלות על תרומות פרטיות גבוהים יותר במדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית ולמסורת המשפט הסוציאליסטית, בהשוואה למדינות השייכות למסורת המשפט האנגלית. כן נמצא שלרמת הדמוקרטיה יש השפעה חיובית ומובהקת רק על מדד המימון הציבורי הישיר; ואילו לתוצר לנפש יש השפעה חיובית הן על מדד המימון הציבורי הישיר והן על היקף האיסורים וההגבלות החלות על תרומות פרטיות, אך מובהקותו גבולית.

* אנחנו מודים לאלי ברגלס, אריאל גולדשטיין, רותם הורוביץ ומולי סן על עזרתם בהכנת המחקר.

תמהיל המימון שישראל אימצה, הכולל מימון ציבורי נדיב במיוחד לפעילות פוליטית ומגבלות חמורות על תרומות פרטיות, הוא חריג גם בהשוואה למדינות בעלות מאפיינים דומים מבחינת רמת התוצר לנפש, עוצמת הדמוקרטיה והמסורת המשפטית.

א. מבוא

עד שנת 1969 מומנה פעילות המפלגות ומערכות הבחירות בישראל ממקורות המפלגות בלבד, אולם העלות הגבוהה של מערכת הבחירות של 1965 דחפה את המפלגות לזום מימון ציבורי. מלחמת ששת הימים הביאה להצטרפות מפלגת האופוזיציה הראשית גח"ל לממשלה ולהפחתת תחושת האיום על שלטון מפלגת המערך, ובנסיבות אלו הסכימה המערך להנהיג באופן ניסיוני מימון ציבורי ופיקוח על הוצאות המפלגות (הופנונג, 1993). בעקבות הניסיון, שמומש בבחירות של 1969, הסדירה הכנסת את מימון המפלגות בחוק בשנת 1973. חוק זה קבע את היקף המימון הציבורי ודרכי הקצאתו, הגבלת ההוצאות של המפלגות והפיקוח עליהן. מאז הונהג החוק לראשונה חלו שינויים מהותיים ברכיביו הראשוניים ואף נוספו לו רכיבים חדשים, כמו מימון ציבורי עקיף באמצעות זמן שידור והגבלות על היקף התרומות של יחידים וחברות.

הרגולציה של מימון מפלגות עברה שינויים רבים הן בישראל והן במדינות החברות בארגון המדינות המפותחות OECD.¹ הואיל וכך הניתוח של מימון הפעילות הפוליטית בישראל בהשוואה בינלאומית יתבסס בעיקר על תמונת המצב של השנים האחרונות. נערוך תחילה השוואה של תחומי הפעולה המוסדרים בחוק בישראל ובמדינות המפותחות, ולאחר מכן נבחן את הביטוי הכספי שלהם. השוואת כללי המימון הנהוגים תתבסס על סקר שערך לאחרונה מכון IDEA (2012).² הסקר בדק את הרגולציה הנהוגה במדינות רבות בשנת

1 מאחר שאין בידנו מידע מלא על הרגולציה של בחירות מקדימות (פריימריז), עניין זה לא נכלל בסקירה.

2 International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance); המכון לקידום דמוקרטיה ותהליכי בחירה) הוא ארגון בין-ממשלתי שמושב בשטוקהולם. הוא תומך בקידום הדמוקרטיה בכל העולם.

2011 בכל תחומי הפעולה המוסדרים – המימון הציבורי, ההגבלות על מימון פרטי, דרישות הדיווח והפיקוח עליהן והסנקציות על מפרי חוקי המימון. עצם הסדרת מקורות המימון אינה מעידה על היקפם, לפיכך ניתוח היקף המימון הציבורי וההגבלות הכמותיות על מימון פרטי יתבסס על נתוני מכון GRECO.³

ב. המימון הציבורי

כמעט כל מדינות OECD נוהגות לממן פעילות פוליטית, אולם ישנה שונות רבה באשר לאופי הפעילות הממומנת ובאשר לאמצעי המימון. 85% מהמדינות מעניקות תמיכה כספית ישירה למפלגות למימון מערכת הבחירות, אולם רק מחצית מהמדינות מממנות גם את פעילותן השוטפת (תרשים 1). נדיר עוד יותר הוא המימון של פעילות פוליטית בעין, כמו הענקת שירותי דואר ותחבורה חנם. ישראל מעניקה מימון כספי הן לבחירות והן לפעילות שוטפת, אך נמנעת מכל התמיכות העקיפות, למעט הענקת זמן שידור חנם ברדיו ובטלוויזיה. למרות ההבחנה בין מימון שוטף למימון שנועד למסעי הבחירות, המפלגות בישראל רשאיות לחסוך את כספי המימון השוטף על מנת להשתמש בהם במערכת הבחירות, אולם סך הוצאה של כל מפלגה במערכת בחירות מוגבלת.

עצם הענקת מימון ציבורי עדיין אינו מעיד על היקפו. המימון הציבורי בישראל למימון פעילותן השוטפת של המפלגות ולמימון תעמולת הבחירות מתבסס על אינדקטורים לשיעור ייצוגה של המפלגה בכנסת. כבסיס להקצאת המקורות הוגדרה בחוק יחידת מימון, והיקף המימון הכולל לכל מפלגה מחושב על ידי מכפלה של יחידה זו במדד כמותי המבטא את כוחה היחסי של כל מפלגה. יחידת המימון הציבורי בישראל עברה תהפוכות מהותיות לאורך זמן. בין 1973 ל-1980 פחתה יחידת המימון מכ-836 אלף ש"ח ל-400 אלף ש"ח במחירי 2012 (תרשים 2). שנה לאחר מכן היא החלה לעלות בתלילות והגיעה לשיא של 1.8 מיליון ש"ח ב-1997.⁴ מנקודה זו ואילך היא ירדה במתינות והתייצבה על

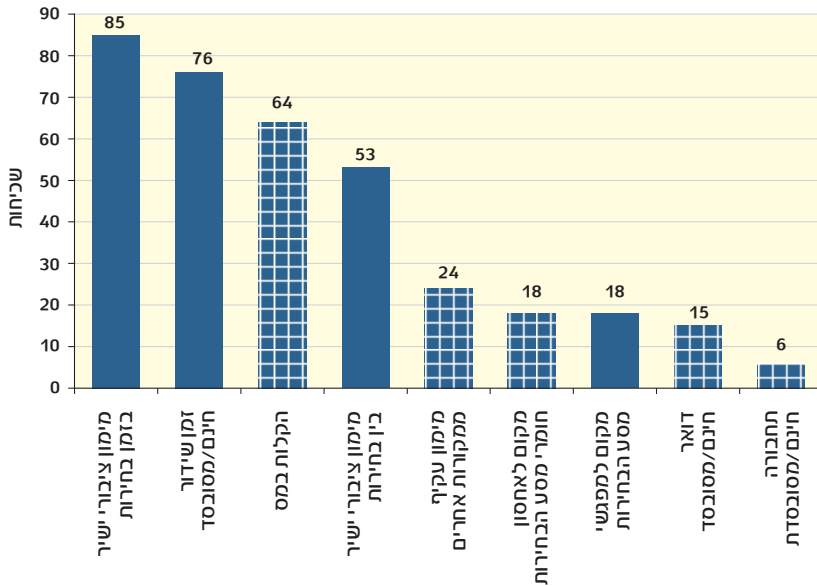
3 GRECO (Group of States against Corruption); ארגון מדינות נגד שחיתות) – המועצה האירופית לניתור שחיתות שמושבה בשטרסבורג.

4 בשנים 1991-1993 הייתה תנודה חריפה ביחידת המימון. מקור התנודה בהחלטה של הכנסת במאי 1991 להגדיל בדיעבד את יחידת המימון ובביטול החלטה זו על ידי בג"ץ ביולי 1992. החזר המימון שניתן למפלגות שלא כדין נפרש על פני כמה שנים.

רמה של 1.3 מיליון ש"ח. יחידת המימון יחסית לתוצר פחתה מאוד, אגב תנודות חריפות שהושפעו מאוד גם מקצב צמיחת התוצר, ובעיקר מאז החל גל העלייה מברית המועצות לשעבר. בתחילת 2013 הייתה יחידת המימון במונחי תוצר רק כ-31% מרמתה ערב גל העלייה מברית המועצות לשעבר ב-1989.

תרשים 1

רגולציה של מימון בישראל ובמדינות OECD, 2011 (באחוזים)



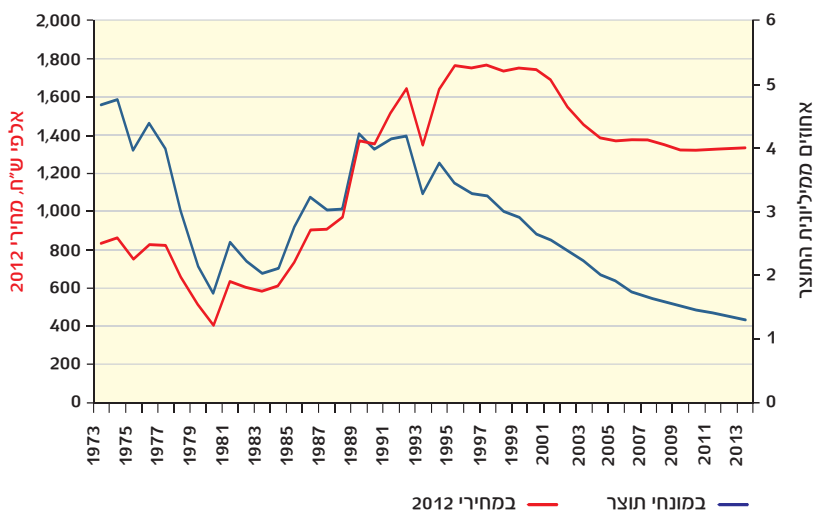
כללים שאינם נהוגים בישראל

מקור: עיבוד לנתוני IDEA International, 2012.

כאמור, סך המימון הציבורי שקיבלה כל מפלגה הושפע גם מגודלה היחסי, אך שיטת החישוב השתנתה פעמים אחדות מאז חוקק החוק לראשונה. ב-1973 המימון למערכת הבחירות חושב על ידי הכפלת יחידת המימון במספר חברי הכנסת שכל סיעה קיבלה במערכת הבחירות שהתקיימה באותה עת (לוח 1). סיעות שכיחנו בכנסת הקודמת היו זכאיות גם למקדמה בהיקף של 60% מיחידת

המימון לכל חבר כנסת. מחשש שלסיעות קטנות וחדשות לא יהיו מספיק מקורות לפרוע את המקדמה, נכללו בחוק שתי הגבלות מדורגות: אם הסיעה מנתה פחות מ-5 חברי כנסת, המקדמה הותנתה בערבות בנקאית; סיעות חדשות לא היו זכאיות כלל למקדמה. כמו כן כל מפלגה קיבלה מדי שנה מימון לפעילותה השוטפת בשיעור של 60% מהמימון למערכת בחירות.

תרשים 2
יחידת המימון במחירי 2012 ובמונחי תוצר



הערות: הנתון במחירי 2012 מחושב למועד הבחירות (ינואר 2013); הנתון במונחי תוצר מחושב במחירי 2012, בהנחה שהתוצר הראלי ב-2013 יגדל ב-3.6% (על פי תחזית בנק ישראל).

מקור: עיבודי המחברים.

ב-1994 הוכנס לחוק המימון מנגנון המשמר את כוחן של סיעות קיימות וכן הוענק יתרון מסוים לסיעות קטנות. ממועד זה המימון הציבורי לסיעות קיימות התבסס על ממוצע מספר חברי הכנסת שלהן בבחירות הקודמות ובבחירות הנוכחיות בתוספת 1 יחידה (לוח 1). לעומת זאת המימון של סיעות חדשות חושב על בסיס מספר חברי הכנסת בבחירות הנוכחיות בתוספת 1 יחידה. הוספת

יחידת מימון מעבר למניין חברי הכנסת של כל סיעה מעניקה יתרון יחסי לסיעות קטנות. לעומת זאת ההתחשבות בתוצאות הבחירות הקודמות מסייעת למפלגות קיימות לשמור על כוחן בכנסת. למעשה, שינוי זה הגדיל בפועל את יחידת המימון הממוצעת לחבר כנסת. מאז נחקק החוק נע מספר הסיעות שנבחרו לכנסת בין 10 ל-15. כלומר, הוספת יחידת מימון לכל סיעה תרמה להגדלת יחידת המימון האפקטיבית לחבר כנסת בשיעור של 8.3%-12.5%, כך שיחידת המימון האפקטיבית בכנסת האחרונה נמוכה רק ב-17% מנקודת השיא ב-1997.

לוח 1

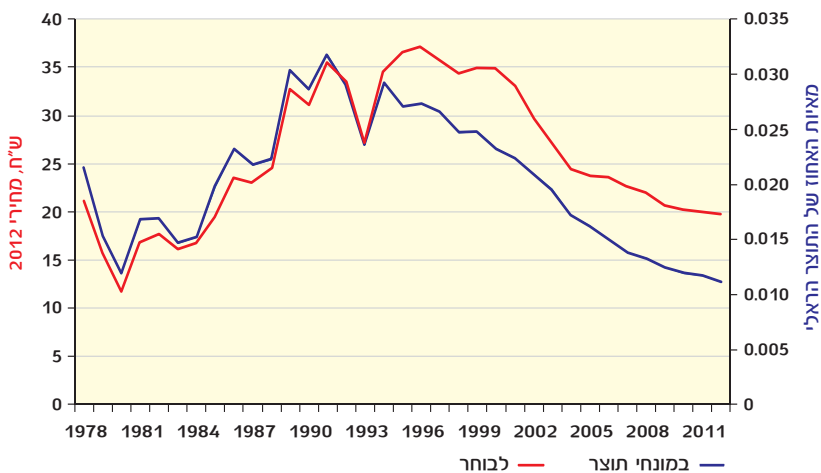
המימון הציבורי כפונקציה של יחידת המימון

שנים	מימון בחירות לסיעה קיימת	מימון בחירות לסיעה חדשה	מימון שוטף לשנה
1973-1948	אין כללים למימון ציבורי של מפלגות		
1994-1973	מספר חברי הכנסת בבחירות הנוכחיות		60% ממספר חברי הכנסת
-1994	ממוצע חברי הכנסת בבחירות הקודמות ובבחירות הנוכחיות + 1	מספר חברי הכנסת בבחירות הנוכחיות + 1	60% ממספר חברי הכנסת + 1

בתרשימים 3 ו-4 מוצגים סך המקורות הציבוריים שהוקצו לפעילות השוטפת של המפלגות ולמערכת הבחירות. בשני התרשימים ההוצאה חושבה הן ביחס למספר הבוחרים והן יחסית לתוצר. ההתפתחות במימון הפעילות השוטפת דומה למהלך ההתפתחות ביחידת המימון – ירידה עד 1980, אחר כך עלייה תלולה עד 1995, ומנקודה זו ואילך ירידה חריפה – כך שההוצאה הציבורית לבוחר במחירים קבועים היום דומה לזו ששררה בראשית שנות השמונים. מהלך ההתפתחות בהוצאה השוטפת במונחי תוצר עד 1995 דומה מאוד להוצאה לבוחר, אולם מ-1995 ואילך מגמת הירידה שהסתמנה בהוצאה במונחי תוצר חריפה יותר מזו של ההוצאה לבוחר בשל העלייה הניכרת בתוצר בתקופה זו. המימון הציבורי למערכות הבחירות של המפלגות החל לרדת כבר בראשית שנות התשעים, והוא נמוך היום יותר מבראשית שנות השמונים. למרות זאת הסכום הכולל שישראל מקצה למימון ציבורי של המערכת הפוליטית בישראל הוא מהגבוהים במדינות המפותחות גם היום.

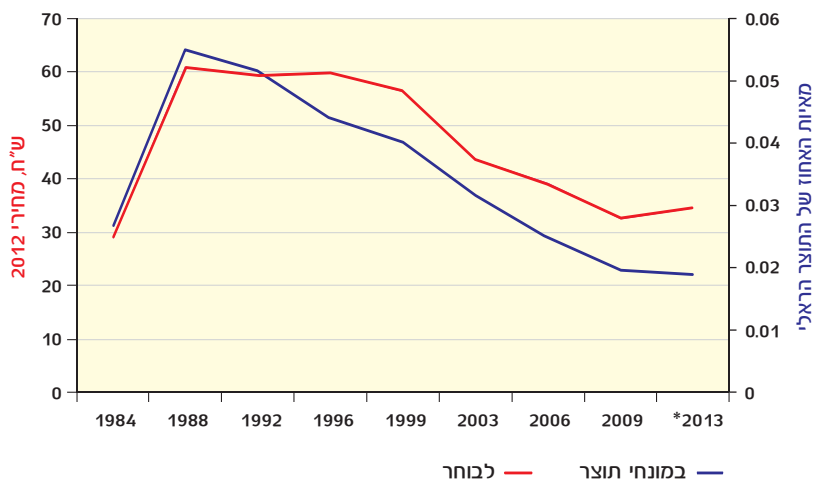
תרשים 3

סך ההוצאה הציבורית השוטפת למימון מפלגות לבוחר ובמונחי תוצר



תרשים 4

סך ההוצאה הציבורית למימון בחירות לבוחר ובמונחי תוצר

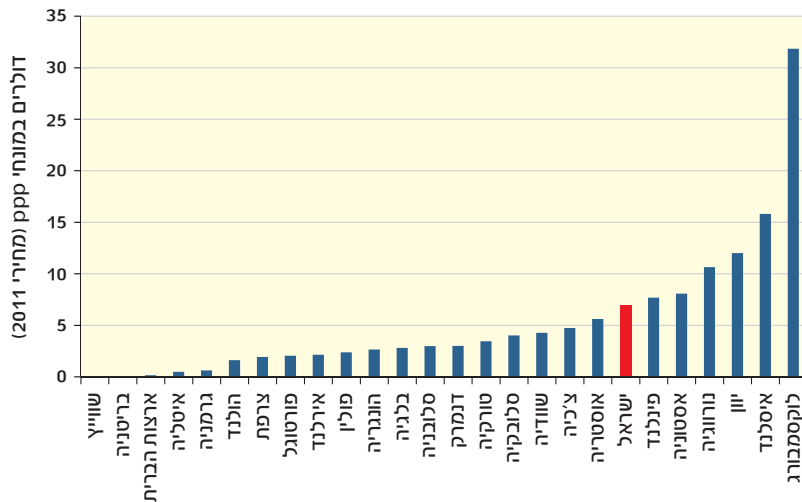


הערות: הנתון במחירי 2012 מחושב למועד הבחירות (ינואר 2013); הנתון במונחי תוצר מחושב במחירי 2012, בהנחה שהתוצר הלאומי ב-2013 יגדל ב-3.6% (על פי תחזית בנק ישראל).
 מקור (של שני התרשימים): עיבודי המחברים.

בין המדינות המממנות מקופתן פעילות פוליטית יש שונות רבה בהיקף המימון יחסית למספר הבוחרים. בתרשים 5 מוצגת ההוצאה השנתית הכוללת לבוחר. להוצאה השוטפת למימון פעילות פוליטית הוספנו את המימון הציבורי בשנת בחירות מחולק במספר השנים הקצוב בחוק לכהונה אחת של הפרלמנט. מהתרשים עולה כי ההוצאה הציבורית בישראל יחסית למספר הבוחרים היא מהגבוהות ביותר במדינות המפותחות. יש לציין כי במימון פעילות פוליטית, ובייחוד במימון מסעי בחירות, יש יתרונות לגודל, שכן בעידן המודרני פחת מאוד השיווק באמצעות אספות בחירות, ועיקר השיווק של רעיונות ואישים מתבצע באמצעי התקשורת האלקטרוניים. לכן בצמרת דירוג ההוצאה לבוחר נמצאות מדינות שמספר בוחריהן קטן יחסית, כמו לוקסמבורג ואיסלנד. אולם גם בהשוואה למדינות קטנות כמו דנמרק ובלגיה המימון הציבורי בישראל לבוחר הוא גבוה מאוד. ישראל חריגה במיוחד בהיקף המימון המוקצה לבחירות, והיא מקצה מקורות ציבוריים למימון בחירות יחסית למספר בוחריה יותר מכל מדינה אחרת (תרשים 6).

תרשים 5

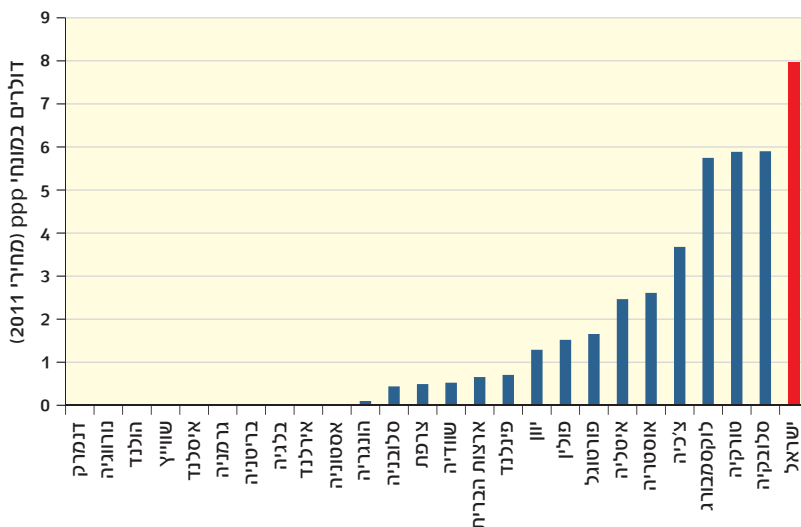
סך המימון הציבורי השנתי למפלגות לבוחר בישראל ובמדינות OECD



הערה: סך המימון הציבורי למפלגות כולל את המימון השוטף ואת המימון בשנת בחירות מחולק במספר שנות הכהונה בכל מדינה בממוצע PPP (מחירי 2011).
מקור: עיבוד המחברים לנתוני GRECO, 2007-2011; הנתונים לישראל הם מתוך דוח מבקר המדינה 2011.

תרשים 6

סך המימון הציבורי למפלגות בשנת בחירות לבחור בישראל ובמדינות OECD



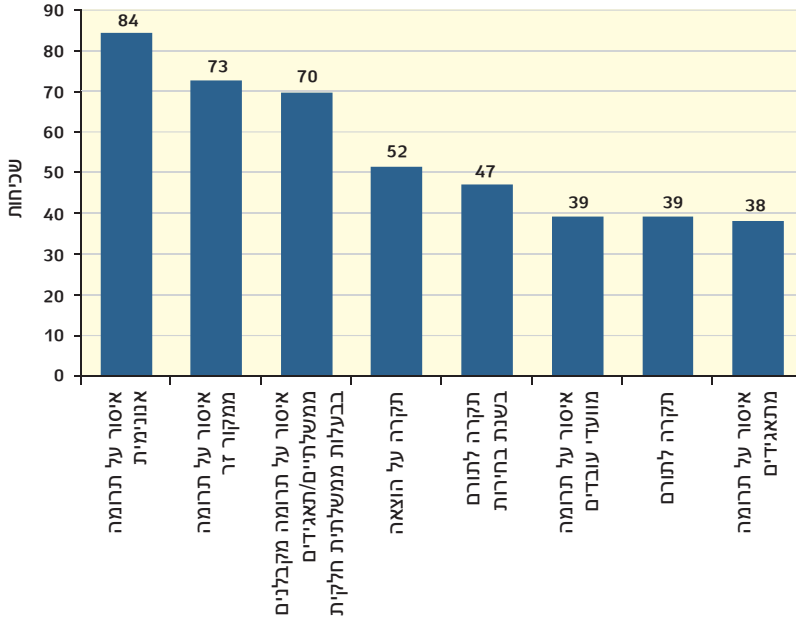
הערה: המימון הציבורי למפלגות בשנת בחירות כולל את המימון השוטף באותה השנה ואת המימון הייחודי לבחירות.
 מקור: המחברים לנתוני GRECO, 2007-2011; הנתונים לישראל הם מתוך דוח מבקר המדינה 2011.

ג. המימון הפרטי

מימון לפעילות פוליטית מקופת הציבור נועד להגדיל את שוויון ההזדמנויות ולהקטין את תלותם של נבחרי הציבורי בבעלי ממון פרטיים. לכן בצד המימון הציבורי מדינות רבות נוהגות להגביל את מקורות המימון הפרטיים ואת היקפם. ההגבלות על גיוס תרומות פרטיות בישראל עברו את התהפוכות הגדולות ביותר. חוק המימון הראשון שנחקק ב-1973 אסר על קבלת תרומות מתאגיד בארץ, בין במישרין ובין בעקיפין, אך לא הגביל כלל את היקף התרומות של יחידים לפעילותן של המפלגות בישראל והסתפק בהגבלת סך ההוצאה המותרת הן בפעילות השוטפת והן במערכת הבחירות. מאחר שסך ההוצאה הציבורית הוגבל בחוק, נגזרת ממנו מגבלה על סך התרומות הפרטיות שמפלגה רשאית לקבל, אך לא על תרומתו של יחיד או תאגיד זר.

תרשים 7

הרגולציה של גיוס תרומות בישראל ובמדינות OECD, 2011 (באחוזים)



מקור: עיבוד לנתוני 2012, International IDEA.

דוח מבקר המדינה מינואר 1987 ביקר בחריפות את היעדר התקרה על תרומות של יחיד. כביקורת התגלה כי יחידים תרמו סכומים ניכרים, שהגיעו עד כדי חצי מיליון דולר לאדם. המבקר טען כי תרומות יחיד בהיקף כזה נועדו, כנראה, לעקוף את האיסור על תרומות של תאגידים. כן טען המבקר כי אין כל הבדל בין תרומות בסדר גודל כזה לבין תרומות של תאגידים וכי היקפן יוצר תלות בלתי רצויה של המפלגה בתורמים. בעקבות הביקורת הגבילה הכנסת ב-1990 את התרומה של יחיד ל-123,651 ש"ח.

ב-1994 החליטה הכנסת על רפורמה מקיפה במימון מפלגות ובחירות. כדי לצמצם את השפעת התורמים על פעילותן של המפלגות היא הפחיתה בשיעור דרסטי את היקף התרומה המותרת ליחיד, וזו הועמדה על 2,208 ש"ח בלבד בשנת בחירות. היקף התרומה המותרת ליחיד בשנה שלא מתקיימות בה

בחירות הוא מחצית מסכום זה (לוח 2). על מנת לפצות את המפלגות על הקטנת התרומות הפרטיות ולאפשר את המשך פעילותן הוגדל המימון מקופת המדינה, כפי שתואר קודם. בד בבד הוקמה ועדה ציבורית בראשות שופט שמתפקידה היה לקבוע את היקף יחידת המימון המשמשת בסיס לחישוב הזכאות למימון ציבורי של כל מפלגה (משרד המשפטים, 2000). מאז מונתה הוועדה ירדה יחידת המימון האפקטיבית בכ-11% ריאלית.

לוח 2

מגבלות על תרומות יחיד למפלגה* (ש"ח, במחירי 2012)

שנים	תרומות בשנת בחירות**	תרומות בשנה רגילה
1973-1948	המדינה אינה מעורבת בפיקוח על מימון המפלגות	
1990-1973	אין הגבלה	
1994-1990	123,651	61,826
-1994	2,208	1,104

הערות:

* חל איסור על קבלת תרומה מתאגידים.

** שנה שבה נערכות בחירות ברשויות המקומיות תיחשב שנת בחירות.

הסכומים מתעדכנים לפי מדד המחירים לצרכן מדי שנה.

היום ישראל היא אחת המדינות המחמירות ביותר בהגבלת המימון הפרטי. למעשה, היא אימצה את כל ההגבלות הנהוגות בתחום זה. התקרה הנוהגת בה לתרומת יחיד, הן לפעילות פוליטית שוטפת והן למימון בחירות, היא הנמוכה ביותר מתוך המדינות המפותחות שמגבילות את היקף התרומה (לוח 3). כמו כן ישראל, ו-8 מדינות מפותחות אחרות, אוסרת תרומה של חברות עסקיות למימון פעילות פוליטית (לוח 4).⁵

5 במאגר GRECO, המתבסס על מידע כמותי, יש מידע על תרומות של חברות ב-26 מדינות בלבד, ואילו בתרשימים 7, המתבסס על מאגר IDEA, נכללו 34 מדינות מפותחות.

לוח 3

תקרת התרומות השנתית לאדם בישראל במדינות OECD, 2011,
דולרים במונחי PPP (מחירי 2011)

מדינה	תקרה שוטפת	תקרה לבחירות
ישראל	249	498
בלגיה	575	575
איסלנד	2,862	2,862
אירלנד	7,558	7,558
צרפת	8,621	8,621
פולין*	11,425	11,425
סלובניה	20,936	20,936
יוון	21,127	21,127
פורטוגל	22,454	76,342
טורקיה	24,264	24,264
ארצות הברית	30,800	30,800
פינלנד	31,915	31,915
ספרד	138,889	147,222
איטליה	∞	∞
סלובקיה	∞	∞
צ'כיה	∞	∞
הונגריה	∞	∞
אסטוניה	∞	∞
אוסטריה	∞	∞
בריטניה	∞	∞
גרמניה	∞	∞
לוקסמבורג	∞	∞
שווייץ	∞	∞
הולנד	∞	∞
נורווגיה	∞	∞
שוודיה	∞	∞
דנמרק	∞	∞

* מדינה שבה יש תקרה שונה בשנת בחירות שמחליפה את התקרה השוטפת
הערות: הנתונים עבור ישראל, איסלנד ופינלנד עודכנו על בסיס נתוני International IDEA, 2011;
התקרה בסלובניה מתייחסת לשנת 2007; התקרה בטורקיה מתייחסת לשנת 2009.
מקור: עיבוד לנתוני GRECO, שנים שונות.

לוח 4

תקרת התרומות השנתית לחברה בישראל ובמדינות OECD, 2011,

דולרים במונחי PPP (מחירי 2011)

מדינה	תקרה שוטפת	תקרה לבחירות
בלגיה	0	0
ארצות הברית	0	0
צרפת	0	0
אסטוניה	0	0
פורטוגל	0	0
סלובניה	0	0
ישראל	0	0
פולין	0	0
יוון	0	0
איסלנד	2,862	2,862
אירלנד	7,558	7,558
טורקיה	24,264	24,264
פינלנד	31,915	31,915
ספרד	138,889	147,222
איטליה	∞	∞
סלובקיה	∞	∞
צ'כיה	∞	∞
הונגריה	∞	∞
אוסטריה	∞	∞
בריטניה	∞	∞
גרמניה	∞	∞
לוקסמבורג	∞	∞
שווייץ	∞	∞
הולנד	∞	∞
נורווגיה	∞	∞
שוודיה	∞	∞
דנמרק	∞	∞

הערות: הנתונים עבור ישראל, איסלנד ופינלנד עודכנו על בסיס נתוני International IDEA, 2011;

התקרה בטורקיה מתייחסת לשנת 2009.

מקור: עיבוד לנתוני GRECO, שנים שונות.

תקרת ההוצאות במערכת הבחירות בישראל עברה כמה שינויים – החישוב התבסס על שני מדדים: מספר חברי הכנסת היוצאת בכל סיעה ומנת מימון לכל חבר כנסת, שנגזרה מיחידת המימון הבסיסית (לוח 5). תקרת ההוצאה לכל חבר כנסת שונתה שלוש פעמים, והיא גדלה בהדרגה מ-1.3 יחידות מימון ב-1973 לשתי יחידות מימון ב-1994. במקביל התרחבה גם תקרת ההוצאות המותרת בבחירות לסייעות קטנות. שינוי זה אינו עולה בקנה אחד עם המגמה של המפלגות הגדולות בכנסת לצמצם את הפיצול הפוליטי ולהגדיל את אחוז החסימה.

לוח 5

תקרת ההוצאה למפלגות בבחירות*, במונחי מספר יחידות המימון לכל חברי הכנסת

מספר חברי כנסת שנים	התקרה לסייעה בסיסית**	התקרה לסייעות קטנות	התקרה לסייעות מעל 10 חברי כנסת
1980-1973	1½	4 לסייעה שיש בה פחות מ-3 חברי כנסת	-
1982-1980	1½	4½ לסייעה שיש בה פחות מ-3 חברי כנסת	-
1982***-1994	2	-	-
-1994	2	10 לסייעה שיש בה פחות מ-6 חברי כנסת	2 ל-10 חברי הכנסת הראשונים
			1½ לחבר הכנסת ה-11 ואילך

הערות:

* תקופת הבחירות - 100 ימים לפני הבחירות לכנסת.

** סיעה שגודלה לא סויג בחוק.

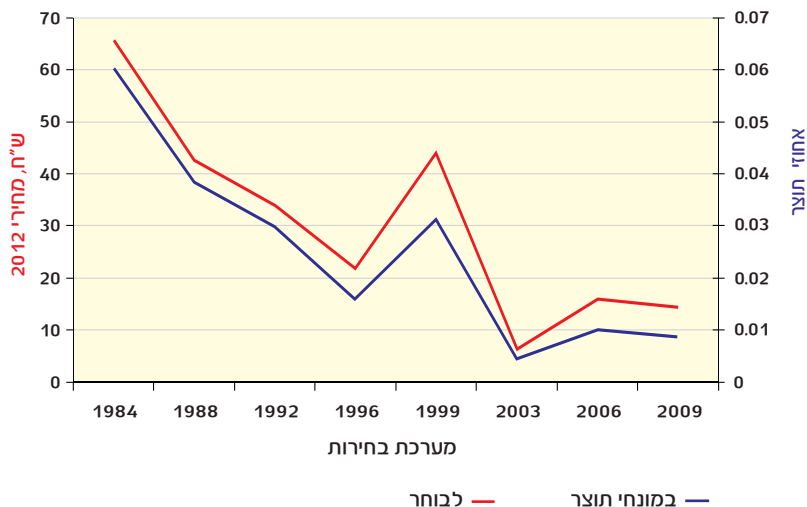
*** בסיס החישוב הוא מספר חברי הכנסת בכנסת היוצאת, מלבד התיקון לחוק מ-1982 שעל פיו בסיס החישוב הוא המספר הגבוה יותר של חברי כנסת מבין הכנסת הנכנסת או היוצאת.

תקרת ההוצאה השנתית לפעילות שוטפת (ממקורות ציבוריים ופרטיים יחדיו) נוסחה באחוזים מסך המימון הציבורי שכל מפלגה זכאית לו. גם בתחום זה חלו שינויים, אולם הם אינם עקביים. בתחילה הותר למפלגות להוציא בסך הכול 50% מעבר למימון הציבורי, ב-1980 התקרה הועלתה מאוד, וב-1994 היא הופחתה שוב ל-60% מעל המימון הציבורי (ראו לוח נ-1).

סך המימון הפרטי לבחירות יחסית למספר הבוחרים נמצא במגמת ירידה חריפה ומתמדת מ־1984 ועד היום (תרשים 8). סך המקורות למימון המערכת הפוליטית בישראל בשנות האלפיים נע סביב כ־200 מיליון ש"ח בשנים רגילות וכ־300 מיליון ש"ח בשנת בחירות. בשנים רגילות המימון הציבורי מממן את כל הפעילות הפוליטית. התרומות הפרטיות מתרכזות בשנות בחירות, והן מממנות חלק קטן מההוצאה בשנים אלו, כ־10% בלבד. יש לציין כי יש מפלגות שאינן מקיימות פעילות שוטפת וחוסכות את המימון השוטף לתעמולת הבחירות.

תרשים 8

סך ההוצאה ממקורות פרטיים על מימון בחירות לבוחר ובמונחי תוצר



מקור: עיבודי המחברים.

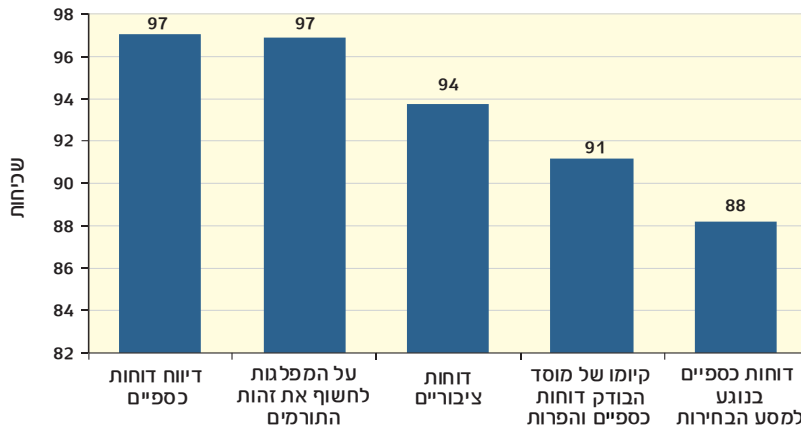
ד. פיקוח וענישה

כמעט כל מדינות OECD, ובכלל זה ישראל, דורשות דיווחים כספיים ממפלגות על הוצאותיהן ועל מקורות הכנסותיהן (תרשים 9). כ־90% מהמדינות יש גם מוסד הבוחן את הדוחות הכספיים ומפקח עליהם. בישראל הגוף הממונה על בחינת הדוחות הכספיים של המפלגות הוא מבקר המדינה.

המדינות נוקטות שלוש סנקציות על הפרת חוקי מימון הבחירות: העונש השכיח ביותר הוא קנס כספי; במידה פחותה בהרבה סנקציה פוליטית כמו שלילת כהונה באופן זמני או לתמיד; ובמקרים חמורים במיוחד – מאסר (תרשים 10). רוב המדינות מטילות סנקציות בעיקר על הפרת כללי השקיפות, ורק מיעוטן מטילות סנקציות על עברות חמורות יותר, כמו קבלת תרומות שלא כדין או חריגה מתקרת ההוצאות. ייתכן שהשונות נובעת מפערים ביכולת לאכוף את החוקים – הרבה יותר קשה לאכוף עברות שחיתות מעברות דיווח. כמו כן מדינות רבות הפקידו את הפיקוח והבקרה על הדוחות הכספיים בידי מוסדות מיוחדים, כמו מבקר המדינה בישראל. אך ייתכן שמיעוט הסנקציות על עברות שחיתות נובע מהפקדת החקיקה והשמירה על שמנת המימון בידי החתולים. נסמצ'ר (Nassmacher, 2003) מציין כי גם כאשר יש חקיקה הולמת, המופקדים על שמירת החוק אינם תומכים באכיפתה.

תרשים 9

הרגולציה של השקיפות בישראל ובמדינות OECD, 2011 (באחוזים)

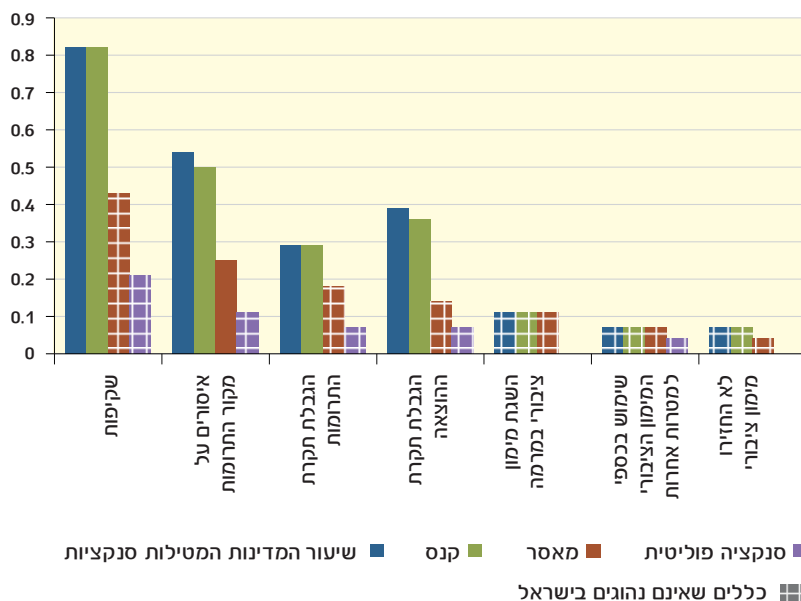


מקור: עיבוד לנתוני International IDEA, 2012.

לכאורה, יש מדינות שהגבילו בחקיקה מקורות מימון מסוימים בלי להטיל סנקציות על מי שהפך את המגבלה. לדוגמה, ארצות הברית ומקסיקו הגבילו את תקרת התרומות, אך לא הטילו סנקציות על הפרתה. בעיקר יש להדגיש ש-37% מהמדינות שאסרו על קבלת תרומה מגוף שעלול לנצל לרעה ניגוד עניינים, כמו חברות עסקיות ואזרחים זרים, לא הטילו סנקציה כלשהי על הפרת האיסור – כמו איטליה, אוקראינה ואקוודור. השיעור הנמוך ביותר של הטלת סנקציות הוא על שימוש במקורות ציבוריים למטרות זרות. הסיבה אינה הקלת ראש בחוקים אלה, אלא קיומה של סנקציה כללית בחוקיהן של מדינות רבות על קבלת דבר במרמה.

תרשים 10

שכיחות המדינות ב־OECD המטילות סנקציות על הפרת חוקי המימון והתפלגותן, לפי סוג הסנקציה, 2011



מקור: עיבוד לנתוני International IDEA, 2012.

ה. חוקי מימון מפלגות בישראל ובעולם על רקע המסורות המשפטיות⁶

בפרק הרביעי הראינו כי יש שונות רבה ברגולציה של מימון פעילות פוליטית שאימצו מדינות שונות, גם כאלה שאינן משתייכות ל-OECD. למרות שונות זו רבים מהחוקרים התמקדו במחקר תיאורי של חוקי המימון של פעילות פוליטית במדינות יחידות או בקבוצות קטנות של מדינות, כמו אירופה וצפון אמריקה.⁷ כמה מן החוקרים בחנו את תרומתו של משתנה יחיד להסבר ההבדלים ברגולציה בין מדינות, כמו שיטת הבחירות או רמת הדמוקרטיה. פרק זה מנסה להסביר את ההבדלים ברגולציה של מימון פעילות פוליטית בין המדינות. הבנת הגורמים שהשפיעו על שונות זו תסייע בידינו לבחון את תמהיל החוקים שישאל בחרה בו. על מנת לבחון באופן שיטתי ורב-משתני את תרומתם של גורמים מרכזיים להסבר ההבדלים בין מדינות השתמשנו בסעיף זה במדגם רחב יותר ממדינות OECD. עם זאת הגבלנו את הבחינה לכ-140 מדינות שרמת הדמוקרטיה בהן הוגדרה בשנת 2008 "חופשית", או "חופשית למחצה" (על פי מכון Freedom House). הניתוח שלנו יכלול התייחסות לגורמים שהוזכרו בעבודות התיאוריות, כמו דרגת הדמוקרטיה והתוצר לנפש. כמו כן ניחד, לראשונה, מקום להשפעת מגוון המסורות המשפטיות על השונות בין מדינות בהסדרת המימון של פוליטיקה.⁸

- 6 סעיף זה מתייחס לרגולציה של מימון מפלגות. בנספח 1 מובאים מדדים גם לרגולציה של מימון מועמדים.
- 7 בארצות הברית נערכו כמה מחקרים על הגורמים המאפיינים את השונות בחוקי המימון של פעילות פוליטית בין מדינות. ויטקו (Witko, 2007) ערך בחינה שכללה את כל המדינות בארצות הברית ומצא שהגורמים העיקריים שהשפיעו על החקיקה הם האידאולוגיה הממשלתית ושערוריות פוליטיות בפיגור. לסקירה רחבה של המחקרים התיאוריים ראו Scarrow, 2007.
- 8 פינטו-דושנסקי (Pinto-Duschinsky, 2001) ערך במחקרו מיון החופף חלקית לפילוח המדינות לפי מסורת משפטית, כפי שנעשה כאן. מחקר זה הראה כי שיעור המדינות שאימצו רגולציה של המימון הפרטי במדינות השייכות לחבר העמים הבריטי נמוך במידה רבה משל יתר המדינות, למעט ההגבלה על סך ההוצאה במערכת בחירות, שהיא נפוצה מעט יותר במדינות אלו. כן הוא מצא כי שיעור המדינות המעניקות מימון ציבורי במדינות אלו נמוך הרבה יותר מזה שביתר המדינות. אולם המחבר מציין כי קבוצת המדינות שאינה שייכת לחבר העמים הבריטי אינה מיוצגת כהלכה – שיעורן במדגם קטן, ויש משקל יתר למדינות גדולות ומפותחות. מחקר זה לא בחן אם הפערים

עם פרסום מאמרם של לה פורטה ועמיתיו (La Porta et al., 1997) התפתחה ספרות כלכלית ענפה שמצאה כי יש מתאם גבוה בין המסורת המשפטית של המדינה לבין ההסדרה של שווקים, מגוון חוקים והביצועים הכלכליים של המדינה.⁹ שתי המסורות העיקריות שהשפיעו על המערכות המשפטיות במדינות רבות הן מסורת המשפט האנגלי (Common Law), המזוהה עם התערבות ממשלתית רזה, ומסורת החוק האזרחי (Civil Law), המאופיינת בהתערבות ממשלתית רחבה. מסורת החוק האזרחי התפלגה לשלוש תת-קבוצות – הצרפתית, הסקנדינבית והגרמנית. הדמיון בין מסורת המשפט הצרפתית למסורות המשפטיות הסקנדינבית והגרמנית הוא חלקי בלבד, למרות שהמקור של שלושתן הוא החוק הרומי. מאז התפרקות ברית המועצות נוצרה קטגוריה נוספת, שהושפעה מתפיסת העולם הקומוניסטית. קטגוריה זו מרחיקה לכת יותר מהמדינות השייכות למשפחת החוק האזרחי במשקל שהיא מעניקה למעורבות של הממשלה.¹⁰

על מנת לאמוד את ההשפעה של הגורמים השונים על השונות ברגולציה של מימון פוליטיקה בנינו מדדים לרגולציה זו על בסיס סקר של מכון IDEA שפורסם בשנת 2012. הסקר כלל 43 שאלות על חוקי מימון פעילות פוליטית של מפלגות ומועמדים בשנת 2011 עבור 180 מדינות. עוצמת ההסדרה של מימון הפעילות הפוליטית נאמדה באמצעות ארבעה מדדים: מדד הגבלות על גיוס תרומות; מדד המימון הציבורי; מדד השקיפות; ומדד הסנקציות על הפרת חוקי המימון. כל אחד ממדדי ההסדרה נורמל בין 0 ל-1 על מנת שניתן יהיה להשוות ביניהם. חשוב להדגיש שמדדי ההסדרה אינם מייצגים את המצב בפועל, אלא הם צילום המצב החוקי בכל מדינה. בעיקר יש להזהיר כי מדד המימון הציבורי אינו מעיד על ההיקף הכספי של המימון הציבורי שמספקת כל מדינה. בנספח 1 לפרק זה מתוארת בפירוט שיטת בניית המדדים. כן צירפנו את הרשימה המלאה של השאלות שנכללו בסקר, וסומנו בה השאלות שנכללו בכל אחד מן המדדים של הרגולציה (לוח נ-2).

ברגולציה בין קבוצות המדינות הם מובהקים, וכן אין פיקוח שיטתי על גורמים אחרים, כמו התוצר לנפש ודמוקרטיה.

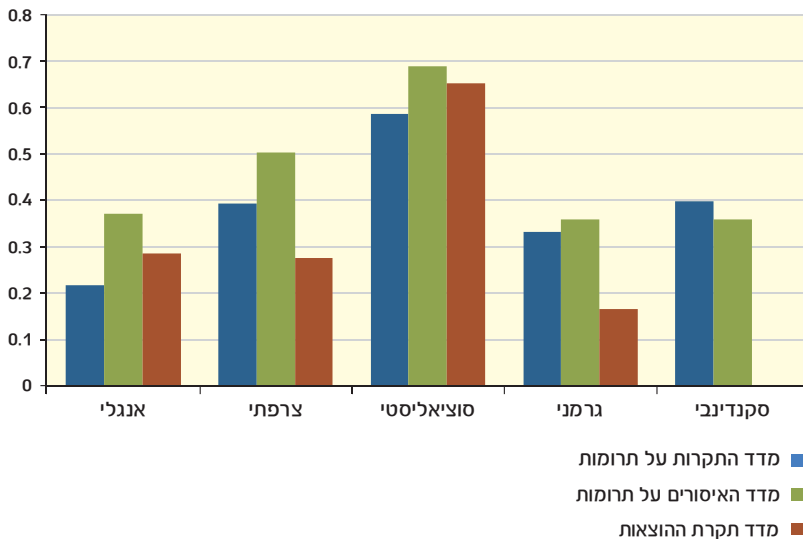
9 לסיכום מצוין של המחקרים בתחום ראו, La Porta, Lopez-De-Silanes, and Shleifer, 2008. המימון של מדינות לפי מסורת משפטית הוא לפי Reynolds and Flores, 1989.

10 חוקרים במדינות הסוציאליסטיות לשעבר טוענים כי יש לסווגן על פי השתייכותן לאחת המסורות המשפטיות בתקופה שקדמה למלחמת העולם השנייה (La Porta, Lopez-De-Silanes, and Shleifer, 2008).

בתרשים 11 מוצגים מדדי הרגולציה של שלושה תחומים במימון המערכת הפוליטית: איסור על תרומות מסקטורים שיש חשש שינצלו לרעה ניגוד עניינים; הגבלה על גובה התרומות של הרשאים להעניקן; והגבלה על גובה ההוצאות המותרות למפלגה. להתפלגות של כל אחד משלושת המדדים לפי המקור המשפטי יש תבנית דומה. ההגבלות על גיוס תרומות ועל גובה ההוצאות של המפלגות במדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית ולמסורת המשפט הסוציאליסטית לשעבר גבוהות לאין ערוך מאותן ההגבלות במדינות השייכות למסורת המשפט האנגלי. לדוגמה, שיעור האיסורים הממוצע על מקור התרומות במדינות השייכות למסורת האנגלית הוא 37%, ואילו במדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית הוא 50%, ובמדינות הסוציאליסטיות לשעבר הוא מטפס ל-69%. במדינות הסקנדינביות אין כלל הגבלות על גובה התרומות ועל גובה ההוצאה המותר למפלגה.

תרשים 11

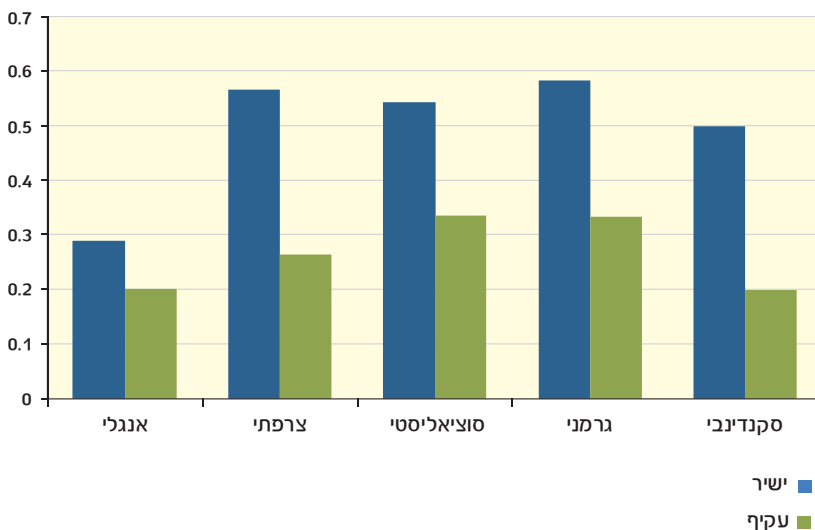
מדד הרגולציה של הכנסות והוצאות לפי המקור המשפטי
(שיעור ההגבלות הממוצע בכל קבוצת מדינות)



מקור: עיבוד לנתוני International IDEA, 2012, על פי לוח נ-2.

התפלגות מדד החוקים המקצים מימון מתקציב המדינה למפלגות (תרשים 12) שונה במידה מסוימת מהתפלגות הרגולציה של התרומות הפרטיות. גם כאן שיעור חוקי המימון הציבורי במדינות השייכות למסורת המשפט האנגלי הוא הקטן ביותר. הוא גבוה במידה רבה במדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית והסוציאליסטית, והוא מטפס לרמה הגבוהה ביותר במדינות השייכות למסורת המשפט הגרמנית.

תרשים 12
מדד הזכאות למימון ציבורי לפי המקור המשפטי
(שיעור המדד הממוצע בכל קבוצת מדינות)



מקור: עיבוד לנתוני International IDEA, 2012, על פי לוח נ-2.

התפלגות מדד הדרישות לשקיפות הדוחות הכספיים מציגה תמונה דומה לרגולציה של תרומות פרטיות ותקרת הוצאות, אם כי השונות בין מגוון מסורות המשפט מתונה הרבה יותר. בדומה למגבלות על גיוס תרומות, גם הדרישות

לשקיפות במדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית ולמסורת המשפט הסוציאליסטית לשעבר גבוהות משל כל יתר המדינות.¹¹

בלוח 6 בחנו באמצעות רגרסיות OLS את הקשר בין מגוון החוקים המסדירים את מימון המפלגות לבין המקור המשפטי של המדינה, ובמודל האקונומטרי כללנו גם את עוצמת הדמוקרטיה ורמת התוצר לנפש כמשתני בקרה. נמצא שלרמת הדמוקרטיה יש השפעה חיובית ומובהקת ב-5% רק על מדד המימון הציבורי הישיר; ואילו לתוצר לנפש יש השפעה חיובית הן על מדד המימון הציבורי הישיר והן על מדד ההגבלות המסכם את האיסורים והתקרות החלות על תרומות פרטיות, אך מובהקותו היא 10% בלבד.

עוצמת הרגולציה של המימון הפרטי במדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית ולמסורת המשפט הסוציאליסטית היא הגבוהה ביותר. שיעור ההגבלות על קבלת תרומות ועל ההוצאות במדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית גבוה משיעורן אצל המדינות השייכות למסורת המשפט האנגלית ב-11%, ושיעורן במדינות השייכות למסורת המשפט הסוציאליסטית גבוה ב-28%. הפערים מתבטאים הן בשיעור הסקטורים שמהם אסור לקבל תרומות הן במספר ההגבלות על גובה התרומה ממי שרשאים לתרום. במדינות הסוציאליסטיות לשעבר יש פער גדול ומובהק גם בתקרת ההוצאות המותרת. ההגבלות על תרומות פרטיות במדינות השייכות למסורת המשפט הגרמנית והסקנדינבית אינן שונות במובהק מההגבלות על תרומות במסורת המשפט האנגלית.

תמונה דומה מתקבלת בכל הקשור למימון הציבורי. מדד המימון הציבורי הישיר במדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית ובמדינות שמוצאן סוציאליסטי הוא הגבוה ביותר, הרבה מעל המדינות האחרות. גם מגוון אמצעי המימון הציבורי העקיף, כמו זמן שידור ושימוש במתקני הממשלה, גבוה יותר במדינות אלו, אם כי אמצעי המימון העקיפים במדינות הסוציאליסטיות לשעבר רבים יותר גם מאמצעים אלה במדינות בעלות מסורת המשפט הצרפתית.¹²

11 השיעור הנמוך ביותר בדרישה מהמפלגה לשקיפות של התרומות הוא במדינות הסקנדינביות, והוא נמוך במעט מזה של המדינות השייכות למסורת המשפט האנגלי.

12 בחינת ההשפעה של המסורת המשפטית על השונות במדדי הרגולציה של 2002, הן של המימון הציבורי והן של מדד ההגבלות על מימון פרטי, הניבה תוצאות דומות.

לוח 6
 חוקי מימון פעילות מפלגות והמקור המשפטי, 2011
 מדינות שהוגדרו "חופשיות" או "חופשיות למחצה" על ידי מכון Freedom House (2008)

מדד השקיפות	מדד המימון הציבורי	מדד המימון העקיף	מדד המימון הציבורי הישיר	מדד ההגבלות	מדד תקרת ההוצאות	מדד האיסורים על התרומות	מדד תקרות על תחמות	מדד התרומות	מדד תקרות על תחמות
0.006 (0.025)	0.011 (0.015)	0.003 (0.016)	*0.05 (0.029)	*0.052 (0.029)	0.013 (0.04)	0.044 (0.03)	0.047 (0.04)	0.044 (0.03)	0.047 (0.04)
0.03 (0.02)	**0.024 (0.012)	0.013 (0.013)	**0.05 (0.023)	0.007 (0.023)	*0.059 (0.032)	0.004 (0.024)	0.007 (0.031)	0.004 (0.024)	0.007 (0.031)
-0.07 (0.058)	***0.105 (0.034)	*0.065 (0.036)	***0.306 (0.064)	*0.113 (0.065)	0.015 (0.09)	**0.136 (0.067)	**0.187 (0.088)	**0.136 (0.067)	**0.187 (0.088)
*0.119 (0.071)	***0.147 (0.043)	***0.133 (0.045)	***0.242 (0.084)	***0.285 (0.081)	***0.372 (0.117)	***0.301 (0.084)	***0.351 (0.116)	***0.301 (0.084)	***0.351 (0.116)
0.03 (0.124)	0.099 (0.073)	0.105 (0.077)	0.134 (0.146)	-0.126 (0.144)	-0.229 (0.201)	-0.096 (0.152)	0.026 (0.202)	-0.096 (0.152)	0.026 (0.202)
-0.06 (0.125)	-0.031 (0.079)	-0.032 (0.083)	0.031 (0.158)	-0.133 (0.145)	*-0.413 (0.218)	-0.102 (0.153)	0.084 (0.219)	-0.102 (0.153)	0.084 (0.219)
***0.62 (0.177)	0.006 (0.106)	0.11 (0.111)	*-0.407 (0.21)	-0.139 (0.209)	-0.139 (0.292)	-0.027 (0.219)	-0.225 (0.291)	-0.027 (0.219)	-0.225 (0.291)

הערות: המשתנים החלטיים הם מדדי הרגולציה של מימון מפלגות (ראו נספח 1); הרגרסיות נאמדו בשיטת OLS; מסמן מובהקות בדרגה של 10%, ** בדרגה של 5%, *** בדרגה של 1%. בסוגריים מצוינות סטיות התקן של המקדמים.

הזיקה ההדוקה בין חוקי המימון של פוליטיקה למסורת המשפטית עולה בקנה אחד עם תוצאות מחקרים בתחומים אחרים, המצביעים על מעורבות ממשלתית גדולה יותר במדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית ובמדינות הסוציאליסטיות בהשוואה למדינות בעלות מסורת משפטית אנגלית.

לדוגמה, שני המחקרים של לה פורטה ועמיתיו (La Porta et al., 1997) מצאו כי מדינות השייכות למסורת המשפט האנגלי נוטות יותר להגן על הזכויות של בעלי המניות ועל זכויות הקניין, בהשוואה למדינות השייכות למסורת המשפט האחרות.¹³ בוטרו ועמיתיו (Botero et al., 2004) מצאו כי היקף הרגולציה של שוק העבודה במדינות השייכות למסורת המשפט האנגלי נמוכה מזה שבמסורת המשפט האחרות. אנחנו מצאנו (Ben Bassat and Dahan, 2008) כי מדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית ולמסורת המשפט הסוציאליסטית לשעבר מבטיחות בחוקותיהן יותר זכויות חברתיות ממדינות השייכות למסורת המשפט האנגלי.

ממצאים אלה מצביעים על שתי תפיסות עולם כלכליות שלמות, השומרות על עקביות פנימית בהתייחסותן לזכויות קניין מצד אחד ולזכויות חברתיות של האזרחים והעובדים מצד שני. גם המדיניות התקציבית של מדינות אלו עולה בקנה אחד עם נטייתן של הממשלות השייכות למסורת המשפט האנגלי לאמץ הוצאה ציבורית קטנה יותר יחסית לתוצר. ההוצאה של הממשלה יחסית לתוצר במדינות הסוציאליסטיות לשעבר גבוהה מזו של המדינות השייכות למסורת המשפט האנגלית; וההוצאה הציבורית הממוצעת של המדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית אינה שונה מאוד מזו האנגלית.

חשוב להדגיש כי המדינות השייכות למסורת המשפט הגרמנית והסקנדינבית הן קבוצות בפני עצמן, והן אינן זהות בהתנהגותן למדינות השייכות למסורת המשפט האנגלית או הצרפתית. כלומר, מדינות בעלות מסורת סקנדינבית או גרמנית נוטות לאמץ מודל מעניין – מימון ציבורי של הפעילות הפוליטית עם אוטונומיה רבה למפלגות. אולם מפאת מספרן הקטן לא ניתן לבחון את מובהקות ההבדלים בינן לבין מדינות אחרות.

13 ד'נקוב ועמיתיו (Djankov et al., 2008) מסכמים את הסוגיה מחדש בהתחשב בהערות שהתקבלו במחקרים אחרים, ובכל זאת הם מגיעים למסקנות זהות.

לוח 7

מדדי הרגולציה של מימון מפלגות בישראל – חזויים ובפועל, 2011
(על בסיס הרגרסיות בלוח 6)

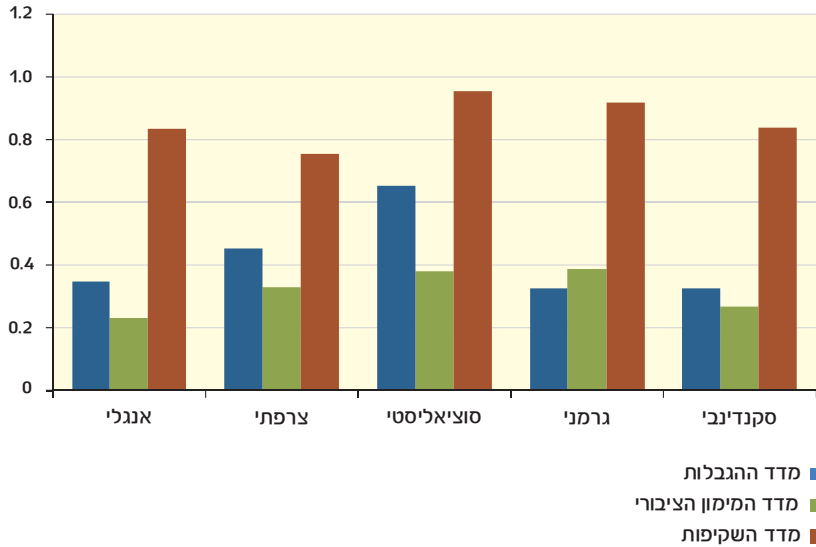
ערכים בפועל	ערכים חזויים	
1.000	0.297	מדד התקררות על תרומות
1.000	0.445	מדד האיסורים על התרומות
1.000	0.379	מדד תקרת ההוצאות
1.000	0.437	מדד ההגבלות
1.000	0.427	מדד המימון הציבורי הישיר
0.286	0.224	מדד המימון הציבורי העקיף
0.444	0.282	מדד המימון הציבורי
1.000	0.883	מדד השקיפות

ישראל מקוטלגת במשפחת המדינות שאימצו את מסורת המשפט האנגלית. על בסיס אפיון זה, ובהתחשב בעוצמת הדמוקרטיה וברמת התוצר לנפש בישראל ועל פי המשוואות שנאמדו לעיל, חישבנו את הערך החזוי של חוקי המימון השונים בישראל והשווינו אותם לערכים שישראל בחרה בפועל (לוח 7). מההשוואה עולה כי מדר הזכאות למימון ציבורי בישראל מצביע על נדיבות גבוהה לאין ערוך מהנגזר מהתנהגותן של מדינות בעלות מאפיינים דומים. מנגד, ישראל הטילה מגבלות חמורות על מימון פרטי – הרבה יותר מהנגזר ממאפייניה – בהשוואה למדינות דומות. ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם הממצאים שהוצגו בסעיפים הקודמים של פרק זה. זאת ועוד, בפרק הרביעי בספר זה עמדנו על החשיבות של בחירת סל הרגולציה. ישראל נמנית עם אותן מדינות שהחליטו להילחם בשחיתות הכרוכה במימון פעילות פוליטית על ידי הענקת מימון ציבורי נדיב, שיקטין את הזדקקותם של הפוליטיקאים למימון פרטי, ולכן גם הגבילה מאוד את המימון הפרטי. אולם מתרשים 5 (שם) ניתן לראות כי ישראל נמצאת הרחק מעל קו הרגרסיה. כלומר, בהינתן המימון הציבורי, ההגבלות על מימון פרטי בישראל מחמירות יותר בהשוואה למדינות אחרות. סביר להניח כי אילו היינו משתמשים בנתוני המימון הציבורי בפועל ובגובה התקרה המותרת לתורם,

במקום במדרי הרגולציה, היינו מגלים שישראל אימצה תמהיל קיצוני עוד יותר מהמקובל במדינות אחרות, כפי שניתן להתרשם מן הנתונים בלוחות 3 ו-4.

תרשים 13

מדדי ההגבלות, המימון הציבורי והשקיפות לפי המקור המשפטי
(שיעור המדד הממוצע בכל קבוצת מדינות)



מקור: עיבוד מנתוני IDEA International, 2012, על פי לוח נ-2.

נספח: בניית מדדי הרגולציה של שנת 2011

בשנת 2012 פרסם מכון IDEA סקר הכולל 43 שאלות על חוקי מימון פעילות פוליטית של מפלגות ומועמדים בשנת 2011 עבור 180 מדינות. על מנת לאמוד את עוצמת ההסדרה של מימון הפעילות הפוליטית בשנת 2011 בנינו ארבעה מדדים: מדד הגבלות על גיוס תרומות; מדד המימון הציבורי; מדד השקיפות; ונוסף על כך יצרנו מדד סנקציות, המספק מידע בנוגע לעונשים על הפרות חוקי המימון.

מדד ההגבלות על גיוס תרומות של מפלגות כולל חמישה איטורים על גיוס תרומות ממקורות שונים (זרים, חברות, ספקים ממשלתיים, איגודי עובדים ותרומות אנונימיות), שתי תקרות על גיוס תרומות ותקרת הוצאה אחת. כל אחד משמונת המאפיינים הללו קיבל 1 נקודה בבניית מדד ההגבלות של המפלגות. במדד מקביל להגבלות על גיוס תרומות של מועמדים נכללו כל המאפיינים כמו במפלגות, מלבד תקרת תרומות בתקופה שבין מערכות בחירות (שעליה אין שאלה בסקר). מדד המימון הציבורי של מפלגות כלל שני מאפיינים של מימון ציבורי ישיר (הניקוד היה 0 אם אין מימון ציבורי, 1 אם יש מימון ציבורי לבחירות, ו-2 אם המימון הציבורי ניתן בבחירות ובין שנות בחירות). כמו כן נכללו שבעה מאפיינים של מימון ציבורי עקיף (זמן שידור, הקלות מס למפלגות, העמדת מקומות כינוס לבחירות, מקומות אחסון לחומרי תעמולה, מימון מלא או חלקי של דברי דואר, מימון מלא או חלקי של הוצאות נסיעה ומימון ציבורי עקיף אחר). כל אחד משבעת המאפיינים קיבל 1 נקודה, כך שמספר הנקודות המרבי למימון ציבורי ישיר ועקיף למפלגות הוא 9. מדד המימון הציבורי למועמדים התבסס על מאפיין אחד בלבד – זמן שידור בחינם או מסובסד. מדד השקיפות של מפלגות הורכב מחמישה מאפיינים (חובה של המפלגות לדווח, חובה של המפלגות לדווח בהקשר של בחירות, חיוב המפלגות או המועמדים להציג את התרומות, חיוב המפלגות או המועמדים לדווח על זהות התורמים וכן קיומו של מוסד האחראי לבחינת הדוחות הכספיים ולחקירה של עברות מימון). למעשה, כמה מן המאפיינים שנכללו במדד השקיפות של מפלגות הם משותפים למפלגות ולמועמדים. מדד השקיפות של מועמדים מבוסס על מאפיין יחיד – החובה לדווח על מימון מערכת הבחירות.

כמו כן בנינו מדד רביעי של הסדרה לשנת 2011 – מדד הסנקציות על הפרת חוקי המימון. מדד זה התבסס על מאפיין אחד (עצם קיומה של סנקציה כלשהי על הפרת חוקי המימון של פעילות פוליטית). מדינות לא קיבלו ניקוד אם הסנקציה היא נגד קניית קולות, משום שזו אינה הפרה של חוקי המימון. הסנקציות הרווחות הן קנס כספי, מאסר ושליטת כהונה לפרק זמן מוגבל או לתמיד.

כל אחד ממדרי ההסדרה נורמל בין 0 ל-1 על מנת שניתן יהיה להשוות ביניהם. חשוב להדגיש שמדרי ההסדרה אינם מייצגים את המצב בפועל, אלא צילום המצב החוקי בכל מדינה. בעיקר יש להזהיר כי מדד המימון הציבורי אינו מעיד על ההיקף הכספי של המימון הציבורי שמספקת כל מדינה.

לוח נ-1

תקרת הוצאה השוטפת

שנים	תקרת הוצאה השוטפת באחוזים מהמימון הציבורי שהסיעה זכאית לו
1973-1948	אין הגבלה של הוצאה
1980-1973	*150
1994-1980	*180
-1994	**160

הערות:

* תקרת הוצאה המינימלית חושבה לפי המימון הציבורי שזכאית לו סיעה של 3 חברי כנסת.

** תקרת הוצאה המינימלית חושבה לפי המימון הציבורי שזכאית לו סיעה של 5 חברי כנסת.

לוח נ-2

מאפייני משתני הרגולציה (IDEA, 2011)

השאלה	כלולה במדד	אחוז המדינות שענו בחיוב
1. Is there a ban on donations from foreign interests to political parties?	DC2	67
2. Is there a ban on donations from foreign interests to candidates?	DCC2	51
3. Is there a ban on corporate donations to political parties?	DC2	21
4. Is there a ban on corporate donations to candidates?	DCC2	25
5. Is there a ban on donations from corporations with government contracts or partial government ownership to political parties?	DC2	52
6. Is there a ban on donations from corporations with government contracts or partial government ownership to candidates?	DCC2	40
7. Is there a ban on donations from trade unions to political parties?	DC2	25
8. Is there a ban on donations from trade unions to candidates?	DCC2	27
9. Is there a ban on anonymous donations to political parties?	DC2	72
10. Is there a ban on anonymous donations to candidates?	DCC2	64
11. Is there a ban on state resources being given to or received by political parties or candidates (excluding regulated public funding)?	*	85
12. Is there a ban on any other form of donation?	–	54
13. Is there a limit on the amount a donor can contribute to a political party over a time period (not election specific)?	DC1	34
14. If there is a limit on the amount a donor can contribute to a political party over a time period (not election specific), what is the limit?	–	
15. Is there a limit on the amount a donor can contribute to a political party in relation to an election?	DC1	18

* מדד האיסורים על התרומות אינו כולל את שאלה 11, מאחר שמדינות רבות לא ענו עליה.

השאלה	כלולה במדד	אחוז המדינות שענו בחיוב
16. If there is a limit on the amount a donor can contribute to a political party in relation to an election, what is the limit?	-	
17. Is there a limit on the amount a donor can contribute to a candidate?	DCC1	31
18. If there is a limit on the amount a donor can contribute to a candidate, what is the limit?	-	
19. Are there provisions for direct public funding to political parties? Answers: 0-No, 1-Only regularly provided funding , 2- Both regularly and in relation to campaigns.	DPF	2-36,1-63
20. If there are provisions for direct public funding to political parties, what are the eligibility criteria?	-	
21. If there are provisions for direct public funding to political parties, what is the allocation calculation?	-	
22. If there are provisions for direct public funding to political parties, are there provisions for how it should be used ("earmarking")?	-	
23. Are there provisions for free or subsidized access to media for political parties?	IDPF	79
24. If there are provisions for political parties' free or subsidized access to media, what criteria determine access allocation?	-	
25. Are there provisions for free or subsidized access to media for candidates?	IDPFC	44
26. Are there provisions for any other form of indirect public funding?	IDPF	76
27. Is the provision of direct public funding to political parties related to gender equality among candidates?	-	13
28. Are there provisions for other financial advantages to encourage gender equality in political parties?	-	8
29. Is there a ban on vote buying?	-	93
30. Are there bans on state resources being used in favor or against a political party or candidate?	-	93
31. Are there limits on the amount a political party can spend?	DC3	38

השאלה	כלולה במדד	אחוז המדינות שענו בחיוב
32. If there are limits on the amount a political party can spend, what is the limit?	-	
33. Are there limits on the amount a candidate can spend?	DCC3	51
34. If there are limits on the amount a candidate can spend, what is the limit for spending?	-	
35. Do political parties have to report regularly on their finances?	TR	79
36. Do political parties have to report on their finances in relation to election campaigns?	TR	74
37. Do candidates have to report on their campaigns finances?	TRC	69
38. Is information in reports from political parties and/or candidates to be made public?	TR	79
39. Must reports from political parties and/or candidates reveal the identity of donors?	TR	77
40. What institution(s) receives financial reports from political parties and/or candidates?	-	
41. Is it specified that a particular institution(s) is responsible for examining financial reports and/or investigating violations?	TR	75
42. What other institutions have a formal role in political finance oversight?	-	
43. What sanctions are provided for political finance infractions?	S	82*

* מדינות עם סנקציות מכל סוג שהוא

מדד תקרות על תרומות	DC1
מדד האיסורים על התרומות	DC2
מדד תקרת ההוצאות	DC3
מדד תקרות על תרומות למתמודדים	DCC1
מדד האיסורים על התרומות למתמודדים	DCC2
מדד תקרת ההוצאות למתמודדים	DCC3
מימון ציבורי ישיר	DPF
מימון ציבורי עקיף	IDPF
מדד המימון הציבורי העקיף למתמודדים	IDPFC
מדד השקיפות	TR
מדד השקיפות למתמודדים	TRC
מדד הסנקציות	S

לוח נ-3

סטטיסטיקה תיאורית: מדדי הרגולציה בשנת 2011

התחום	מספר המאפיינים	מספר התצפיות	ממוצע המדינות	סטיית התקן	ערך מינימלי	ערך מקסימלי
מפלגות						
מדד המימון הציבורי הישיר	2	157	0.48	0.36	0	1
מדד המימון הציבורי העקיף	7	143	0.26	0.17	0	0.71
מדד המימון הציבורי	9	143	0.31	0.17	0	0.78
מדד התקרות על תרומות	2	154	0.26	0.35	0	1
מדד האיסורים על התרומות	5	134	0.48	0.32	0	1
מדד תקרת הוצאות	1	154	0.31	0.46	0	1
מדד ההגבלות	8	131	0.42	0.29	0	1
מדד השקיפות	5	123	0.82	0.26	0	1
מועמדים						
מדד המימון הציבורי (העקיף)	1	149	0.52	0.50	0	1
מדד התקרות על תרומות	1	152	0.30	0.46	0	1
מדד האיסורים על התרומות	5	102	0.48	0.39	0	1
מדד תקרת הוצאות	1	154	0.46	0.50	0	1
מדד ההגבלות	7	100	0.47	0.36	0	1
מדד השקיפות	1	152	0.65	0.48	0	1
סנקציות						
מדד הסנקציות	1	164	0.96	0.19	0	1
מדד הסנקציות למעט קניית קולות	1	149	0.78	0.42	0	1

הערות: מדדי מימון הפוליטיקה בכל מדינה חושבו על בסיס מספר הזכאויות במימון הציבורי ומספר ההגבלות על תרומות הפרטיות, בהתאמה; כך גם בנוגע למדד השקיפות; המדדים נורמלו לסולם שבין 0 ל-1; הסנקציות הן משתנה דמה שמקבל ערך 1 אם הוטלה סנקציה כלשהי על אחד מחוקי המימון; מדד האיסורים על התרומות (ולכן גם מדד ההגבלות) אינו כולל את שאלה 11, מאחר שמדינות רבות לא ענו עליה.

מקור: מדדי הרגולציה של הזכאות למימון ציבורי חושבו על בסיס International IDEA, 2012.

מקורות

- הופנונג, מנחם, 1993. *מימון מפלגות ומימון בחירות בישראל*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- משרד המשפטים, 2000. "רוח הוועדה הציבורית לבחינת מימון פעילות פוליטית בראשות השופט בדימוס דב לוין".
- Ben Bassat, Avi, and Momi Dahan, 2008. "Social Rights in the Constitution and in Practice." *Journal of Comparative Economics* 36: 103–119.
- Botero, Juan C., Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, 2004. "The Regulation of Labor." *Quarterly Journal of Economics* 119: 1339–1382.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, 2008. "The Law and Economics of Self-dealing." *Journal of Financial Economics* 88: 430–465.
- GRECO (Group of States against Corruption), *Third Evaluation Round*. Various years.
- IDEA International, 2012. *Political Finance Database*.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-De-Silanes, and Andrei Shleifer, 2008. "The Economic Consequences of Legal Origins." *Journal of Economic Literature* 46: 285–332.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-De-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, 1997. "Legal Determinants of External Finance." *Journal of Finance* 52: 1131–1150.
- , 1999. "The Quality of Government." *Journal of Law Economics and Organization* 15 (1): 222–279.
- Nassmacher, Karl-Heinz, 2003. "Introduction: Political Parties, Funding and Democracy." In: Reginald Austin and Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Handbook Series, Stockholm: International IDEA.
- Pinto-Duschinsky, Michael, 2001. "Political Financing in the Commonwealth." *Taking Democracy Seriously*, The Democracy Unit, Political Affairs Division, Commonwealth Secretariat.

- Reynolds, Thomas H., and Arturo Flores, 1989. *Foreign Law: Current Sources of Codes and Basic Legislation in Jurisdictions of the World*. Littleton, CO: Rothman.
- Scarrow, Susan E., 2007. "Political Finance in Comparative Perspective." *Annual Review of Political Science* 10: 193–210.
- Witko, Christopher, 2007. "Explaining Increases in the Stringency of Campaign Finance Regulation, 1993–2002." *State Politics and Policy Quarterly* 7: 369–393.

פרק שישי
המלצות למימון פעילות פוליטית
אבי בן בסט ומומי דהן

המטרה העיקרית של מימון הפוליטיקה היא להבטיח פעילות סדירה, הוגנת ודמוקרטית של מפלגות. על מנת שתהליך התיווך בין הציבור לבין המוסדות הפוליטיים יהיה יעיל, המפלגות זקוקות למימון שיאפשר ניתוח הבעיות הלאומיות, גיבוש מצע למדיניות, העברה אפקטיבית ורציפה של הידע לבוחרים והיכרות מעמיקה עם המועמדים למגוון המשרות. אחת הסוגיות המרכזיות במימון פעילות פוליטית היא התמהיל הרצוי בין מימון ציבורי לבין מימון פרטי. בשני סוגי המימון גלומים יתרונות וחסרונות.

הסתמכות על מימון ממקורות פרטיים בלבד עלולה לעוות את העיקרון הדמוקרטי "אדם אחד, קול אחד". שימוש במקורות פרטיים ללא מגבלה מקנה יתרון למפלגות המייצגות את עמדות בעלי ההון, והוא עלול ליצור תמריץ גם למפלגות כלליות לפעול לטובת האינטרסים של בעלי ההון כדי לגייס תרומות. יתרה מזו, מימון פרטי עלול לגרום לשחיתות – הפוליטיקאים עלולים להעניק טובות הנאה לתורמים על חשבון קופת הציבור. לכן מדינות רבות אסרו על תרומות שעלולות להיות מותנות בטובת הנאה, כמו תרומות של תאגידים עסקיים ואיגודי עובדים, וכמה מהן אף הגבילו את סכום התרומה של הזכאים לתרום. אולם ככל שהאיסורים וההגבלות על תרומות פרטיות מתרבים, מועמדים עלולים לפנות לגיוס תרומות לא חוקיות, שהשחיתות הגלומה בהן גדולה יותר. האמצעי השני שמדינות רבות נקטו לצמצום אי-השוויון בהזדמנויות הוא הענקת מימון ציבורי לפעילות פוליטית. אחדות ייחדו את המימון הציבורי למערכת הבחירות בלבד, ואחרות מממנות גם את הפעילות הפוליטית שבין מרוצי בחירות. אולם עלותו של המימון מקופת המדינה גדולה, והוא מעורר התנגדות ציבורית. זאת ועוד, מאחר שמימון ציבורי ניתן על בסיס קריטריונים שוויוניים לכל המתמודדים, הוא מעצים את התחרות ביניהם ואת ההזדקקות למימון פרטי כדי להכריע את המערכה.

המחקר שערכנו העלה כמה מסקנות:

1. מימון ציבורי מקטין את רמת השחיתות הנתפסת.
2. הגדלת האיסורים והחרפת ההגבלות על גיוס תרומות פרטיות מגבירות באופן מובהק את השחיתות הנתפסת.
3. מדינות אחדות ניסו למתן את השחיתות על ידי הגדלת האיסורים וההגבלות על גיוס תרומות ופיצוי המתמודדים באמצעות מימון ציבורי נדיב יותר. אולם מחקרנו מראה שהשילוב של החרפת ההגבלות על גיוס תרומות והרחבת המימון הציבורי נוטה דווקא להגביר את השחיתות הנתפסת.
4. במחקר קודם¹ מצאנו כי, בשוליים, יש למשאבים הכספיים השפעה מוגבלת למדי על תוצאות הבחירות ברשויות המקומיות.

בחינת תמהיל המימון הרווח בישראל מלמדת כי ישראל בחרה בתמהיל מימון קיצוני מאוד. המימון הציבורי לבחירות בישראל הוא הגבוה ביותר מתוך מדינות OECD יחסית למספר הבוחרים. אם מסכמים את כלל המימון הציבורי לפעילות שוטפת ולבחירות, ישראל נמצאת במקום השביעי. מנגד, ישראל היא אחת המדינות המחמירות ביותר בכל הנוגע לאיסורים והגבלות על המימון הפרטי. למעשה, היא אימצה את כל האיסורים וההגבלות הנהוגים בתחום זה ואף את אלה ששכיחותם קטנה יחסית. תקרת התרומות המותרת ליחיד בישראל, הן למימון שוטף והן למימון בחירות, היא הנמוכה ביותר במדינות OECD. על רקע מסקנות המחקרים שצוינו לעיל, נראה שהתמהיל שישראל בחרה עלול לגרום לשחיתות רבה, בעוד השלכותיו על תוצאות הבחירות זניחה.

לנוכח כל האמור לעיל אנו ממליצים להקטין את המימון מקופת המדינה הן לבחירות והן לפעילות שוטפת. מנגד, מומלץ להגדיל את תקרת התרומות המותרת ליחידים. אנו מציעים להשאיר על כנם את כל האיסורים הקיימים בחוק על הענקת תרומות לפעילות פוליטית.

1 אבי בן בסט, מומי דהן ואסטבן קלור, "האם רמת ההוצאות של המתמודדים משפיעה על תוצאות הבחירות?", בתוך: ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013, עמ' 106-143.

גם הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המימון של הליכים פוליטיים בישראל, בראשות השופט דב לוין, שמינה שר המשפטים בשנת 2000, הגיעה למסקנה שיש להקטין הן את ההגבלות על התרומות הפרטיות והן את המימון הציבורי, אם כי חברי הוועדה נחלקו ביניהם באשר למינון הרצוי.

Reforms, Politics, and Corruption

Avi Ben-Bassat | Momi Dahan



THE ISRAEL
DEMOCRACY
INSTITUTE

Text Editor: Tamar Shaked

Series Design: Tartakover Design, Tal Harda

Cover Design: Yossi Arza

Cover Photo: *Dollars in the Envelope*, Filip Mráz, dreamstime.com

Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk

Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN 978-965-519-142-4

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the expression written consent of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2014 by the Israel Democracy Institute (R. A.)

Printed in Israel

The Israel Democracy Institute

4 Pinsker st., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Tel: (972)-2-5300-888

Website: <http://en.idi.org.il>

To order books:

Online Book Store: <http://tinyurl.com/en-idi-store>

E-mail: orders@idi.org.il

Tel: 1-800-20-2222, (972)-2-5300-800; Fax: (972)-2-5300-867

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

Introduction

Avi Ben-Bassat and Momi Dahan

Economic policy entails decisions on many subjects. The two central components are (1) budget policy and (2) reforms in the structure of the economy and in the ways government authorities operate. Both require, foremost, thorough groundwork – analysis and diagnosis of the problem at hand, study of the experiences of other countries, and analysis of the policy alternatives and their cost-benefit implications for all of the economic units. Three different models can be used to prepare an economic plan: internal work in the government ministries, headed by the Ministry of Finance; a government committee; or a public committee. The approval of proposals requires a government decision and, subsequently, the Knesset's approval.

In each of the models of action, many players are involved. When the preparatory work is internal, the range of players is relatively small and usually includes the workers in the ministry responsible for the subject. In Israel, the Ministry of Finance has disproportionate power relative to the ministries dependent upon it for budget allocations, and it usually plays a much larger role in all planning stages than the other ministries. However, when the task is assigned to a government committee, the circle of participants is much wider and includes representatives of all of the ministries responsible for the subject. Moreover, if the committee is public, its members will include experts from academia and sometimes from other sectors. Extra-governmental entities – whether non-profit institutions or stakeholders – are usually not partners in the preparation and decision-making process, but there are various ways for them to influence the outcome of the process, including presentation of their case to the planners and decision makers, and public and media activity.

* Translated by Ira Moskowitz

A larger array of partners enriches the discussion and facilitates an examination of the matter at hand from a range of perspectives. Naturally, however, this entails disagreements and sometimes even contradictory objectives. During debate on the state budget, the funded ministries will lobby to enlarge the pie, and especially their piece of it. On the other hand, they have less interest in the cost of the pie – that is, the taxes that need to be imposed on the citizens, or the budget deficit – because their success is measured by the scope of services they provide to the public. Representatives of the Ministry of Finance, on the other hand, are also concerned about the budget deficit and its repercussions on economic stability as well as the tax burden. When a structural issue is on the agenda, such as a reform aimed at creating competition in one of the branches of the economy, the disagreements can be even more complex. There may also be professional disagreements between the regulators responsible for the subject. For example, in the financial branch, regulators and a number of senior supervisors are involved; this may include, for instance, the five financial-market supervisors, the director-general of the Ministry of Finance, and the deputy attorney general.

Moreover, groups with vested interests, which enjoy the status quo, will fight as hard as they can, and through various means, to undermine reforms that are unfavorable to them: preparing position papers, hiring lobbyists, besmirching the reputation of the reform's planners, and disrupting economic activity in the branch that is targeted for reform. When the opponents of the reform are labor unions in government enterprises, they are also liable to shut down essential services such as ports and electricity and stir public unrest that deters the politicians. The biggest fear of all is that stakeholders may “buy” the decision-makers through legal and illegal contributions to the politicians' election campaigns, personal bribes, and promises of future jobs to regulators.

The fear that private contributions to politicians would corrupt the election process and government activity arose as early as the beginning of the twentieth century. Consequently, the United States prohibited commercial companies from contributing to election campaigns. The limitations were gradually expanded, and demands for reporting and transparency were added. The process of regulating political financing also spread to other countries. This trend continued to grow throughout nearly all of the twentieth century, and we have also witnessed changes in these laws in several countries in

recent years. Regulation has not prevented corruption, and in many countries – developing and developed – numerous political scandals involving election campaign financing have occurred. The list of scandals also includes Israel. A few countries attempted to confront the problem by amending the regulation of funding of political activity; this may include allocating more public funding for political parties and candidates, on the one hand, and tightening the restrictions on private contributions, on the other. Public financing improves the equality of opportunities in the political system, enabling those who are not independently wealthy to compete for political positions. Yet, it intensifies the competition between the candidates because public funding is allocated according to uniform criteria and thus generates demand for private contributions. Limiting private contributions reduces both the scope of contributions and corruption, while at the same time increasing the demand for illegal contributions that entail even greater corruption. The question is, what is the best mix of public and private financing of political activity?

This book focuses on two central issues described above: the first – the decision-making process for economic policy; and the second – the fear that this process will be corrupted by stakeholders who bribe the politicians via campaign contributions and are later rewarded by the politicians at the public's expense. The first three chapters in the book discuss the nature of the decision-making process and the balance of power among the decision-makers and between the decision-makers and the stakeholders. The last three chapters focus on the regulation of political campaign financing in the world and in Israel, its benefits for democratic structure, and its impact on corruption.

The first chapter analyzes the motives for structural reforms and the balance of power between the players operating in the arena – the politicians, the regulators, and the stakeholders. The unique contribution of this analysis is in examining the impact of the disagreements among the regulators and senior officials on the chances for implementing structural reform. The chapter examines 32 attempts to reform the financial market in Israel and finds that the extent of agreement between regulators and the intensity of opposition by interested parties have an important and significant impact on the likelihood of implementing structural reform. Due to the disagreements and the power of those with vested interests, repeated attempts were made

to approve reforms, and it took about ten years on average to implement each reform.

The second chapter presents recommendations for advocates of reforms on how to improve the chances of implementing their proposals. The recommendations are based on the results of research conducted for implementing reforms in the financial market, as well as on the extensive experience of reform initiatives in other branches in Israel. The recommendations focus on the documents needed for starting the process, the best timing for advancing an initiative (while distinguishing between expected windows of opportunity, such as the first year of a new government), the date for submitting the budget, and ways to prepare for the chance opening of unforeseen windows of opportunity.

The third chapter examines the process of analyzing Ministry of Finance policies. The formulation of economic policy is based on three work models: an internal team, an inter-ministerial committee, and a public committee. The main weakness lies in the internal work of the Budgets Division, which does not always conduct an orderly cost-benefit analysis or a thorough assessment of the repercussions of the proposed policy. Deficiencies are also evident in the work of the committees – there is no uniform, organized methodology for analyzing the problems and there is no assessment of alternative solutions. Thus, the quality of the reports is uneven and depends on the composition of the committee and its chairperson.

The fourth chapter presents a theoretical framework for analyzing how various ways of financing political activity affect corruption. The model's assumptions were examined through data on the regulation of financing political parties and elections in 85 countries. Indexes were formulated to characterize the regulation vis-à-vis a range of public financing methods, the extent of restrictions and prohibitions on private contributions, and the transparency of the reports. An analysis of the indexes indicates that the greater the public financing, the lower the perceived extent of corruption. Conversely, the tightening of prohibitions and restrictions on private contributions increases perceived corruption. This analysis also found that the strengthening of restrictions on private contributions, together with an expansion of public funding – a common combination in political finance reforms – tends to increase perceived corruption.

The fifth chapter surveys the development of laws governing the finance of political activity in Israel and compares the laws and the actual funding to what is customary in other developed countries. Public financing of political activity in Israel is among the most generous of the developed countries. Israel is exceptional in the scope of funding allotted to elections – the public outlay relative to the number of voters is higher than in any other country. In contrast, Israel has adopted all of the prohibitions on private contributions that are customary in the world, and the scope of contributions it allows for individuals is the lowest. The chapter also examines the factors behind the differences in election-finance regulations in various countries and finds that the principal explanation for the differences lies in the legal tradition followed in each country.

The sixth and final chapter presents our recommendations for changing the formula of financing political activity in Israel based on the aforementioned research:

1. We recommend reducing state financing for both elections and ongoing political activity.
2. On the other hand, we recommend raising the permitted ceiling for individual contributions.
3. We propose maintaining all of the existing legal prohibitions on financial contributions to political activity.

Abstracts

Chapter One

Disagreements, Interests, and Politics in Structural Reforms

Avi Ben-Bassat

This chapter presents an analysis of the motives for structural reforms as well as of the balance of power between the players who influence the implementation of these reforms – the politicians, the regulators, and the stakeholders. The unique contribution of the research discussed here is its focus on the impact of disagreements among regulators and senior officials over the implementation of reforms. Professional disagreements over a proposed reform indicate to the politicians that there is a high level of risk associated with its implementation; therefore, these disagreements weaken their confidence in the proposed reform. Disagreement also makes the work easier for parties with vested interests and strengthens their effectiveness vis-à-vis the politicians. This research analyzes 32 attempts to reform the financial market in Israel. It finds that the extent of agreement between regulators and the intensity of opposition by interested parties have an important, significant impact on the likelihood of implementing a structural reform. Due to the disagreements and the power of those with vested interests, repeated attempts had to be made to approve reforms, and it took about ten years on average to implement each reform.

Chapter Two

Recommendations for Marketing Structural Reforms

Avi Ben-Bassat

The implementation of reforms is a long process that requires perseverance and persistence. We should not be deterred by failures, but instead draw lessons from them for the next attempt.

Comprehensive research and the study of efforts by other countries are of primary importance for both formulating the reform and marketing it to the decision-makers and the general public.

The timing of the proposal for a new initiative, or even an old one, is a key factor in winning its approval. We must always be ready for the window of opportunity that will make it easier to advance the idea. The window of opportunity is a critical factor in drawing the attention of decision-makers and the public, and is usually open for only a very short time. Sometimes the timing can be anticipated, such as the date for submitting the state budget or the first year of a new government, and sometimes it is random. Therefore, it is important to prepare in advance all of the input needed to promote the desirable solution.

The process of marketing the ideas must include the entire chain of decision-makers – the professional officials, the ministers, and the Knesset – but it is also important to mobilize the support of the media. The political system is very attentive to the response of the media, both as a reflection of public support for the idea and as an indication of the benefits the decision-makers will reap if they adopt it.

We should place personal success aside and adopt the most effective track for achieving the objective. The rewards should be left primarily to the decision-makers.

Chapter Three Policy Analysis in the Ministry of Finance

Momi Dahan

The goal of this chapter is to study the process of policy analysis in the Ministry of Finance, which plays a central role in the initiation, design, and implementation of economic policy in Israel. Previous studies have shown that in comparison to the practice in most countries, the Ministry of Finance has disproportionate power relative to the ministries that are dependent on it for budget allocations. This article describes three models of policy analysis used by the Budgets Division or on its behalf: internal work, an inter-ministerial committee, and a public committee. An examination of the three models from the perspective of the “bounded rationality” theory of decision-making, a theory that appears in textbooks on policy analysis, indicates that the main weaknesses of policy analysis are more salient in the internal work of the Budgets Division. The division fails to properly assess the anticipated impact of policy measures on costs and benefits. In practice, it has not developed professional infrastructure that is proficient in the accepted techniques of assessing expected ramifications. The inter-ministerial committees and the public committees do not operate according to a set methodology, so the quality of their analyses work is uneven, as it depends on the particular people who lead those committees. All of the models studied also lack a tradition of presenting a menu of alternatives to the government; in any case, the rules for choosing the best alternative are also unclear.

Chapter Four

Regulating the Funding of Political Activity and Corruption

Avi Ben-Bassat and Momi Dahan

This article offers a theoretical framework for analyzing the impact of regulation, such as limits on contributions, public funding, and the level of transparency, on the financing of political activity. Theoretically, it is impossible to know how the tightening of regulation of political contributions and the boosting of public financing will affect the level of corruption. Imposing limits reduces the legal contributions and their potential for corruption, but at the same time is liable to encourage the collection of illegal contributions that are associated with even greater corruption.

Empirical analysis shows that the tightening of prohibitions and limitations on private contributions significantly increases the perceived corruption in a broad cross-section of over 80 countries. This result is still evident when using a country's socialist past as an auxiliary variable for the level of regulation. Conversely, public financing reduces the extent of perceived corruption, but this impact is significant at the required level only when using an auxiliary variable.

It is interesting to note that the tightening of regulation together with the expansion of public financing, a common mix in proposals for reforming legislation on the financing of political activity, tends to increase perceived corruption. This study found that boosting the transparency of financing political activity lowers the extent of perceived corruption, as predicted by the theoretical framework, but this impact is only significant if using an auxiliary variable.

Chapter Five

The Financing of Political Activity in Israel in International Perspective

Avi Ben-Bassat and Momi Dahan

The first part of this chapter analyzes the laws of party financing in Israel in comparison to the laws in effect in developed countries. The policy of financing politics in Israel is very different from the policy adopted in most of the developed countries. Israel imposes severe limitations on private contributions and compensates for this by awarding very generous public funding. Total public expenditure on financing politics in Israel relative to the number of voters is seventh-highest among the developed countries. In particular, Israel is exceptional in the scope of financing elections – public expenditure relative to the number of voters is higher than any other country. At the same time, Israel has adopted all of the world’s customary prohibitions on private contributions, and the sum it allows individuals to contribute is one of the lowest.

In the second part of the article, the authors examine the contribution of key factors that help explain the differences between the laws of financing politics in about 140 countries whose level of democracy is defined as “free” or “semi-free.” The main explanation for the differences lies in the legal framework that exists in the various countries. Public financing and the strength of prohibitions and limitations on private contributions are higher in countries associated with the French legal tradition and the socialist legal tradition in comparison to countries that belong to the English legal tradition. Thus, it was found that the level of democracy has a positive and significant impact only on the index of direct public financing, while per capita GDP has a positive impact on both the index of direct public financing and on the extent of prohibitions and limitations on private contributions, though the significance of this impact is marginal.

The combination of financing that Israel has adopted, which includes extremely generous public financing for political activity and severe limitations on private contributions, is also exceptional in comparison to countries that have similar characteristics in terms of per capita GDP, the strength of the democracy, and the legal tradition.

Chapter Six

Recommendations for Financing Political Activity¹

Avi Ben-Bassat and Momi Dahan

The main objective of financing politics is to ensure the regular, fair, and democratic operation of political parties. For the process of mediating between the public and the political institutions to be effective, the parties need funding to enable them to analyze national problems, formulate a policy platform, and effectively and continually communicate the results of these endeavors to the voters, including in-depth information about the candidates for the various positions. One of the central issues in financing political activity is achieving the desirable mix of public and private financing. Each type of financing has its advantages and disadvantages.

Relying solely on financing from private sources is liable to distort the democratic principle of “one person, one vote.” The unlimited use of private resources provides an advantage to parties that represent the views of the wealthy and is liable to create an incentive for other parties to also promote the interests of the wealthy in order to garner contributions. Moreover, private financing is liable to induce corruption – the politicians are likely to grant favors to contributors at the expense of the public coffers. Therefore, many countries have prohibited contributions that could be conditioned on receiving a benefit in return – for example, contributions from business corporations and labor unions – and some countries have also limited the sum contributable by those who are entitled to provide them. The more limitations and prohibitions are imposed, however, the more likely candidates are to resort to illegal contributions, which entail greater corruption.

The second measure that many countries have adopted for reducing inequality in opportunities is to allocate public funds for political activity.

1 The recommendations do not refer to primary elections, since we lack full data on the regulation of these elections in various countries – data that is required for this research.

Some have designated public funding for elections only, while others also finance political activity between election races. Yet providing funds from the state's coffers is costly and stirs public opposition. Moreover, since public funding is allocated based on equal criteria for all candidates, it intensifies the competition between them and increases the need for private financing in order to win the election.

The research we conducted led to several conclusions:

1. Public financing reduces the level of perceived corruption.
2. Imposing additional prohibitions and severe limitations on private fund-raising significantly increases perceived corruption.
3. Some countries have tried to counter corruption by strengthening the prohibitions and limitations on contributions and by compensating the candidates through very generous public funding. Our research, however, shows that the combination of strengthening limitations on contributions and expanding public financing tends to actually increase perceived corruption.
4. In a previous study,² we found that financial resources have a limited impact on the results of local elections.

A study of the current mix of funding in Israel indicates that Israel has chosen a very extreme one. Public financing for elections in Israel is the highest among OECD countries relative to the number of voters. If we add up all of the public financing for elections and ongoing activity, Israel is in seventh place. On the other hand, Israel is one of the strictest countries in regard to prohibitions and limitations on private financing. In fact, Israel has adopted all of the prohibitions and limitations used in this area, including even those that are relatively uncommon. The permitted ceiling for an individual's contribution in Israel, for both ongoing financing and election financing, is the lowest among OECD countries.

2 Avi Ben-Bassat, Momi Dahan, Esteban Klor, "Does Campaign Spending Affect Electoral Outcomes?" In: *Representativeness and Efficiency in Local Government*. Jerusalem: Israel Democracy Institute, 2013 [Hebrew].

In light of the conclusions of the research cited above, it seems that the mix Israel has chosen is likely to generate considerable corruption, while its impact on election results is negligible.

Consequently, we recommend reducing the amount of public financing for both elections and ongoing activity. We do recommend, however, raising the ceiling of permitted contributions for individuals. We propose maintaining all of the existing legal prohibitions on contributing to political activity.

The public committee appointed by the minister of justice in 2000, chaired by Justice Dov Levin, to study ways of financing political processes in Israel reached the conclusion that both the limitations on private contributions and the scope of public financing should be reduced. However, the members of the committee were divided regarding the optimum scope of this reduction.



מדוע הממשלה אינה יוצרת תחרות בחשמל, בנמלים, בתקשורת ובמזון? ולמה היא אינה משנה את מבנה הסקטור הציבורי, למרות הדוחות הרבים המונחים במגירתה? ומדוע מיסוי הכנסות פיננסיות חייב שישה דוחות של ועדות ציבוריות ושמונה עשרה שנות דיונים?

הספר מנתח את מאזן הכוחות בין האינטרסנטים, שנלחמים בכל כוחם לסכל רפורמות שייטלו מהם רווחים מופרזים או כוח עודף, לבין הציבור, שיצא נשכר מתיקון העיוותים. בתווך נמצאים מקבלי ההחלטות – הפוליטיקאים והרגולטורים. עד כמה התנהגותם מונעת מדאגה לטובת הציבור, מה תרומת המחלוקות לעיכובן של רפורמות חשובות, והאם תלותם במימון ובמשרות עתידיות משפיעה על שיקול דעתם?

חוקי מימון המפלגות נועדו למזער את הסכנות הטמונות בתרומות של בעלי הון לפוליטיקאים. האם חוקים אלה אכן מצליחים ליצור תחרות פוליטית הוגנת אגב צמצום השחיתות? האם ישראל בחרה בשילוב הנכון של מימון ציבורי ומגבלות על תרומות פרטיות לפעילות פוליטית לנוכח הניסיון הבינלאומי?

פרקי הספר מנתחים את הבעיות הללו וגם מציעים פתרונות. מטרות ההמלצות המפורטות בהם הן לשפר את תהליך קבלת ההחלטות של הממשלה, להגדיל את האפקטיביות של יזמי רפורמות בסקטור הציבורי ומחוצה לו ולסרטט קווים מנחים לעריכת הרפורמה הנדרשת בחוקי מימון המפלגות בישראל.

בזמן כתיבת הספר שימש פרופ' אבי בן בסט עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה. הוא חבר סגל המחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים.

פרופ' מומי דהן הוא עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל באוניברסיטה העברית בירושלים.

מחיר מומלץ: 60 ש"ח
הודפס ביולי 2014

מסת"ב: 4-142-519-965-978

www.idi.org.il



0 450001128 1
דאנאקוד 450-1128

