

מחלוקות, אינטרסים ופוליטיקה ברפורמות מבניות
Conflicts, Interest Groups and Politics in Structural Reforms
אבי בן בסט¹

* נוסח מקוצר של מאמר זה יפורסם בקרוב ב- Journal of Law and Economics

תמצית

במאמר זה מנותחים המניעים לרפורמות מבניות, ומאזן הכוחות בין השחקנים המשפיעים על יישומן – הפוליטיקאים, הרגולטורים, ובעלי העניין. תרומתו הייחודית של המחקר היא בבחינת השפעת המחלוקות בקרב הרגולטורים והפקידות הבכירה. מחלוקות מקצועיות מאותתות לפוליטיקאים כי רמת הסיכון בביצוע הרפורמה גבוהה ומחלישה את ביטחונם בהצעה. מחלוקת גם מקילה על 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 השפעה חשובה ומובהקת על ההסתברות לביצוע רפורמה מבנית. המחלוקות ועוצמת האינטרסנטים גרמו לניסיונות חוזרים עד לאישור הרפורמות, ובממוצע נדרשו כ- 10 שנים עד ליישומה של כל רפורמה.

¹ המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית, המכון הישראלי לדמוקרטיה והמרכז ללימודים אקדמיים. אני מודה לעוזרי המחקר - מיקי יפרח ואלי ברגלס על עבודה מדויקת ומעולה, וכן לצבי אקשטיין, מומי דהן, שאול לאד, 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 ימצאו להם מתנגדים, חלק בשל ספקנותם ורובם מתוך רצון לשמר את הרנטות שהמבנה הקיים מעניק להם. כתוצאה מכך 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 קונסנסוס בין הרגולטורים והעוצמה של בעלי העניין.

השאלה מדוע רפורמות המגדילות את רווחת הציבור נדחות תקופה ממושכת מעסיקה את החוקרים זמן רב. הדיון התמקד בשני סוגי רפורמות – תכניות כלכליות לייצוב המשק ושינויים מבניים שנועדו ליצור תחרות בענפים מונופוליסטיים, או לצמצם 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 מאשר תכניות ייצוב. בעוד שמתכניות ייצוב נהנים כולם, אם כי לא במידה שווה, הרי שרפורמות מבניות מגדילות את הרווחה של רוב הציבור על חשבון קבוצה קטנה, שנדרשת לוותר על הרנטות שמבנה הענף הקיים מעניק להם. מטבע הדברים האינטרסנטים יאבקו נגד היוזמות לשנות את מבנה הענף וינסו לסכלן, או לפחות להקשות.

עד שנות השבעים של המאה הקודמת רווחה הגישה שרפורמות במבנה הענף והסדרה של הפעילות בו מונעים על ידי האינטרס הציבורי, כלומר מטרת הממשלה היא להביא למכסימום 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 במטרה למכסם את התועלת האישית שלהם מהסדרת הפעילות בענפים אלה. אמנם חובתם של הפוליטיקאים והמפקחים להגן על האינטרס הציבורי, אבל קיים חשש כבד שהתעשייה המפוקחת, שהיא בעלת עניין, תשבה אותם באמצעות שוחד בהווה או בעתיד. Stigler (1971, 1988) טען כי אמנם בעלי העניין רוצים למכסם את תועלתם, אך יש להם הוצאות התארגנות ואיסוף מידע על מנת לספק לפוליטיקאים קולות ותרומות. לפיכך הרגולציה שתיושם תלויה גם ביכולת ההתארגנות של בעלי העניין ובגודלם. (Peltzman 1976, 1989) הוסיף כי גם לצרכנים יש כוח מסוים באמצעות הצבעה 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 המרבית. (Becker, 1983) הוסיף כי ההתערבות של הפוליטיקאים באמצעות הסדרה גורמת לעיוותים, הפוגעים בתוצר ולפיכך האופטימיזציה של הפוליטיקאים תתחשב גם במחיר העיוותים.

בעוד שכל החוקרים מייחסים חשיבות רבה למאזן הכוחות בין הפוליטיקאים לבין האינטרסנטים, קיימת מחלוקת באשר לחשיבותם של פקידי השירות הציבורי בזירה. חלק מהחוקרים למשל, Weingast (1984), Weingast and Moran (1983), McCubbis and Shwartz (1984) מציינים כי המפקחים מיישמים את מדיניות הקונגרס וכי אין בכוחם להכתיב מדיניות עצמאית (גישה הידועה בשם Congressional dominance). אחרים כמו (Rothenberg 1988), (Moe 1985, 1987), (Niskanen 1971) מחדש את הממצאים הללו ודחו את מסקנותיהם. יתרה מזו, חוקרים אחרים כמו (Clarkson and Muris 1981) הדגישו דווקא את בעיית הסוכן, כלומר מרגע שהמפקח מונה על ידי הפרלמנט או הממשלה, הוא מנצל את כוחו ליישם את סדר היום שלו, או אפילו להגשים את מטרותיו האישיות. (Spiller 1990) טוען כי שתי הגישות הן פינתיות ולמעשה האינטרסנטים והמחוקקים מתחרים ביניהם על משיכת החלטות המפקחים לצידם.

גם החוקרים התומכים בתיאורית הסוכן מגבילים אותה לחופש הפעולה של המפקחים ליישם את החוק, ולא ליוזמות חקיקה רפורמטיביות. תפיסות אלה נגזרות בעיקר ממבנה המערכת הפוליטית והממשלית בארה"ב, בה שורר משטר נשיאותי. גם הביסוס האמפירי להשערות אלה נסמך ברובו על הניסיון האמריקאי. במדינות אירופה, וכן במדינות אחרות בעלות משטר פרלמנטרי, למפקחים ולפקידות הבכירה במשרדי הממשלה יש משקל נכבד בתהליך הרפורמות, הן כיזמים 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 שלהערכתם לחץ האינטרסנטים על הפוליטיקאים וחששותיהם של הפוליטיקאים מכישלון מקטינים את הסיכוי לרפורמות מבניות. ואכן שינוי זה עמד ביסוד ההצלחה של הרפורמות המבניות ליצור תחרות בשווקים מונופוליסטיים באיחוד האירופי החל משנות התשעים (Boeri 2005).

הספרות, גם זו שמדגישה את תרומתו של הדרג המקצועי, וגם זו המבליטה את סכנת המפקח השבוי, מתייחסת לדרג המקצועי כאילו היה עשוי מעור אחד. אולם רפורמה במבנה שוק של ענף מסוים נוגעת במספר 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 (בין מסיבות מקצועיות, או בין מסיבות תועלתניות), העלולים לגרום למניעת הרפורמה, או לדחייתה לזמן רב. לדוגמה, הויכוח בין המפקחים הפיננסיים בארה"ב לגבי הגדרת בנק ומרחב פעולתו נמשך שמונה שנים, בהן שותקו שינויי החקיקה בנושא (Woolly 1993). תרומתו הייחודית של המחקר הנוכחי היא בבחינת השפעת 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.

הבחינה האמפירית של ההשערות תיערך באמצעות 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 וכתוצאה ממנו תהליך הליברליזציה של השוק הפיננסי נמשך כבר 20 שנים. יש הצעות שלא זכו למימוש עד היום, ויש הצעות שזכו להצלחה 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 היה 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, תוך 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, ואתח את כוחם של האינטרסנטים, עמדותיהם של המפקחים, והכוח הפוליטי של הממשלה. באמצעות נתונים אלה אאמוד 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, לפיה מטרת הממשלה היא מיכסום הרווחה החברתית ולכן היא תפעל להגברת התחרות והיעילות בשווקים גם במחיר פגיעה באינטרסים קיימים. השנייה, גישת האינטרס הפרטי, לפיה קבוצות אינטרסים יפעילו את כוחם כדי לשבות את קובעי המדיניות, כך שהם ייהנו מרנטות על חשבון אחרים. בשנים האחרונות התפתחה ספרות ענפה המראה כי גישת האינטרס הפרטי מסבירה טוב יותר את הרפורמות בשווקים הפיננסיים. (Krosner and Strahan (1999) מוכיחים זאת לגבי עיתוי רפורמת הסינוף של בנקים במדינות שונות של ארה"ב. (Rajan and Zingales (2003) וכן

Braun and Raddatz (2008) מראים כי ההתפתחות הפיננסית של משקים שונים גדלה כאשר הם פתוחים יותר לתנועות בינ"ל של סחר והון. Benmelech and Moskowitz (2010) מצביעים על תקפות גישת האינטרס הפרטי באמצעות חקירת חוקי ריבית הנשך (Usury laws) במאה ה-19 בארה"ב.

אני ממשיך באותו קו מחקר. אני בוחן את מאזן הכוחות – הציבורי והפרטי - שהביאו לכישלון, או הצלחה, של הצעות שונות 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 גם הם משפיעים על הביקוש לרפורמות. משבר כלכלי, המתבטא באבטלה, חוב חיצוני ואינפלציה גבוהים יוצרים אווירה של דחיפות ופתיחות לשינויים מבניים. רקע משברי תורם בעיקר לאימוצן של תכניות ייצוב, אולם המשבר מהווה גם שעת כושר לכרוך יחד איתן רפורמות לשינוי בשיטה הכלכלית.²

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

ב.1. הפקידות המקצועית וחשיבות הקונצנזוס

קבוצת הגורמים השנייה, שהיא הליבה של מאמר זה, משקפת את מאבק הכוחות החרף בין האינטרסנטים לבין הציבור. כל הרפורמות מחייבות חקיקה על ידי הפרלמנט, או לפחות אישור הממשלה, כך שהכוח הפורמלי מצוי בידי הפוליטיקאים. אולם לפקידות הבכירה במשרדי הממשלה ולממונים על רשויות מפקחות יש משקל נכבד במאזן הכוחות החורצים את גורלן של רפורמות מבניות.

לעתים קרובות הפקידים והמפקחים הם היזמים של רפורמות מבניות. לממונים על רשויות הפיקוח יש תפישת עולם משלהם וסביר להניח שישאפו ליישמה. אולם גם כאשר הם מיישמים את

² חוקרים אחרים, כמו Kruger Harberger Rodrik(1994) and Bates(1993) Pereira (1993), Williamson (1994) Sachs (1994) (1993), and מציינים גם כי משבר כלכלי מעורר את יצר הלמידה ממשקים שמתפקדים בהצלחה לאורך זמן ותורם ליבוא המבנה והמדיניות השוררים בהם.

האידיאולוגיה של הפוליטיקאים שבחרו בהם, השפעתם על פרטי הפתרון המוצע ותוצאותיו גדולה מאוד. רפורמות בענפים מונופוליסטיים, או אוליגופוליסטיים הן מורכבות מאוד ומחייבות מומחיות רבה. לגיבוש מתכון הרפורמה, שמטבע הדברים מופקד בידי הפקידות המקצועית, השלכה מהותית על הנוסח הסופי של החוק. זאת ועוד, בשל מורכבות הבעיות הקשורות במבנה שוק, גם היוזמה לרפורמות מקורה במקרים רבים במפקחים. לדוגמה ההצעות לרפורמה בארה"ב ב-1982 בהגדרתו של "בנק שאינו בנק" ובהגבלות הגיאוגרפיות על מרחב ההתרחבות של הבנקים, נולדו ביוזמת הפדרל ריזרב בורד, המפקח על המטבע, וביטוח הפיקדונות הפדרלי (FDIC). רק בעקבות הויכוח בין הרגולטורים החל הדיון בוועדות הקונגרס והסנט (ראה Woolly 1993).

חוקרים רבים הדגישו את יחסי הגומלין בין האינטרסנטים לבין המפקחים, כאשר הגישה שרווחה במשך שנים רבות היא תיאורית המפקח השבוי. כלומר המפקחים מקילים על המפוקחים, ואולי אף בולמים רפורמות שעלולות לפגוע באינטרסים שלהם תמורת שוחד ישיר, או מתוך תקווה לזכות במשרה עתידית בתעשייה המפוקחת. יתכן גם שהמפקחים ייכנעו ללחצם של האינטרסנטים מחשש שהאחרונים יפגעו בשמם הטוב, יערערו על יכולתם המקצועית וכך יקטינו את סיכויי העסקתם בעתיד. (Dal Bo (2006) סיכם את הידע המחקרי בסוגיה זו ומצא כי אין תמיכה אמפירית מספקת לתפיסה זו ורוב הטענות מתבססות על ממצאים עקיפים, כמו הקשר בין מדדי שחיתות ויעילות.

העדר ממצאים אמפיריים לפעולות שביסודן הן פליליות אינו בהכרח הוכחה לאי קיומן. אולם נראה כי יש נטייה להפריז בחשיבותו של היבט המפקח השבוי (Dal Bo 2006), בהשוואה למניעים אחרים המשפיעים על דרכי הפעולה של הפקידות הבכירה בשירות הציבורי והמפקחים. ראשית, עמידה על עקרונות עשויה להניב למפקח תמורות חליפיות, כמו מעמד בקהילה, יוקרה, וקידום מקצועי למשרות בכירות יותר. יתכן אף שכושר עמידתו של המפקח מול התעשייה המפוקחת ובקיאותו יחשבו לנכסים 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 עליהם חונכנו והתפיסה הכלכלית בה אנו דוגלים (Akerlof and Kranton 2000).

גם כאשר מבנה הענף ומצב המשק מחייבים רפורמות מבניות יתכנו מחלוקות בין אנשי המקצוע על תוכן של הרפורמות, על העיתוי הרצוי ועל קצב הביצוע³. המחלוקות על תוכן הרפורמות נובעים מסיבות שונות – הערכות שונות לגבי חומרת הבעיה, היכולת ליישם תכנית שאפתנית, מחיר ההתאמה של הענף והמשק למצב החדש, ושונות בתפישת העולם הכלכלית, או משום שחלק מהמפקחים מצפים למשרה עתידית בענף.

³לסיכום הדעות בנושא ראה בן-בסט (2002).

הדיון בקונצנזוס בספרות הרפורמות הכלכליות התמקד בחשיבותו של הקונצנזוס החברתי⁴. הדיון במאמר זה מתמקד בהערכת מידת ההסכמה בקרב הפקידות המקצועית ובאמידת השפעתה על אימוץ של רפורמות מבניות. כמעט בכל הרפורמות מעורבים מספר פקידי ציבור ומפקחים. למשל בענף הפיננסי יש במדינות רבות שלושה מפקחים, ובדרך כלל גם לרשות להגבלים עסקיים יש אמירה בנוגע לתחרות בענף. בנוסף, גם ראשי משרד האוצר והבנק המרכזי מעורבים בתהליך. לקונצנזוס בקרב אנשי המקצוע יש חשיבות מכרעת לגבי סיכויי ישימותה של הצעה לרפורמה. לפוליטיקאים אין כלים להכריע במחלוקות מקצועיות. יתרה מזו, מחלוקת מאותתת לפוליטיקאים כי רמת הסיכון בביצוע הרפורמה גבוהה ומחלישה את ביטחונם העצמי של המחליטים. רפורמות מבניות נתקלות גם בהתנגדות של בעלי עניין. מחלוקת בין אנשי המקצוע מקילה על 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 רבת פקידים ומפקחים די לתעשייה המפוקחת לשבות 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

קבוצת האינטרסנטים הנהנות מהמצב הקיים ילחמו בכל כוחם לסכל את הרפורמות בקשת של אמצעים: תרומות למסעי הבחירות של הפוליטיקאים, שוחד, והבטחת משרות עתידיות. כאשר המתנגדים לרפורמה הם ועדי עובדים הם עלולים להשבית שירותים חיוניים ולגרום לתסיסה ציבורית המרתיעה את הפוליטיקאים⁵.

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

עוצמת ההתנגדות של קבוצת האינטרסנטים תלויה במספר 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 פחות תחרותי כוחה רב יותר.

⁴ אין הסכמה בין החוקרים לגבי חשיבותו של הקונצנזוס החברתי באימוץ של רפורמות כלכליות. לפירוט ראה Williamson and Haggard (1994). Haggard (1994). כן ראה Bruno (1993). Williamson and Haggard (1994) מנו, בין הגורמים הדרושים להצלחת רפורמה לייצוב וליברליזציה, גם את ההסכמה בקרב הצוות הכלכלי. המחברים לא אמדו את מידת ההסכמה ולא בחנו את חשיבותה היחסית. אלא ציינו כי ב-11 מדינות בהן בוצעו רפורמות מקרו-כלכליות לייצוב וליברליזציה, שהתמידו לאורך זמן, התקיים קונצנזוס בקרב הצוות הכלכלי.

⁵ לסקירת מכלול אמצעי השפעה שיש לבעלי עניין על תהליך קבלת ההחלטות במישרין ובעקיפין ראה Spiller and Liao (2006).

ב.3. הכוח הפוליטי

המחליטים על ביצוע הרפורמות הם הפוליטיקאים. אימוץ רפורמות כלכליות תלוי במידה רבה בתפישת עולמם של הפוליטיקאים, ובהקשר שלנו בחשיבות שהם מייחסים להגברת התחרות ולצמצום מעורבות הממשלה בפעילות הסקטור העסקי.

החלטות הנשיא או הממשלה מושפעות לא רק מהשכנוע בטובת המשק, אלא גם מאפשרותם לזכות בנקודות אישיות ובהכרה ציבורית, ובעיקר כיצד ישפיעו החלטותיהם על יכולתם להיבחר מחדש. רכיב ההצלחה האישית מושפע ממידת ההסכמה בקרב הפקידות המקצועית - מחלוקת חריפה תערער את ביטחונם בהצלחת התכנית והם ימנעו מלאשרה.

הכוח הפוליטי ליישם רפורמות תלוי לא רק בעמדותיהם של השרים הנוגעים בדבר, אלא גם בעוצמתו ויציבותו של השלטון. מחקרים אמפיריים מראים כי סיכויי יישומן של רפורמות גדול יותר במשטרים נשיאותיים, או במשטרים פרלמנטריים בהם לממשלה יש רוב מוצק בפרלמנט (Alsina and others 2006, Mudambi and others 2002, Hamman and Prate 2002, Veiga 2000).

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

ג. הניתוח האמפירי

הבחינה האמפירית של ההשערות תיערך באמצעות בחינת תהליך הליברליזציה של השוק הפיננסי בישראל. עד אמצע 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 הבין-לאומיות. שנית, המבנה האוליגופוליסטי של מערכת התיווך הפיננסי.

ג.1. מעורבות הממשלה בשוק הפיננסי

הממשלה התערבה בכל הפעילויות בשוק — בגיוס הון, בהקצאתו ובקביעת התשואות. הסיבות להתערבות המסיבית של הממשלה היו מגוונות והשתנו במרוצת הזמן. עד 1973 המטרה העיקרית הייתה קידום יעדים חברתיים, כמו אכלוס אזורי הפיתוח, מגורים לעולים ולזוגות צעירים, יעדים כלכליים מועדפים במגזר העסקי, כמו יצוא והשקעות בנכסים קבועים וכן על מנת להזייל את עלות המימון של הגירעון בתקציב הממשלה. כדי להשיג את יעדיה, ניתבה הממשלה חלק מכריע מהחיסכון הפרטי לקופתה באמצעים מנהליים, ובמחיר זול יותר מזה שהיה נקבע 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 בין-לאומיות, ושיעורי מס וסבסוד מפלים. למעשה השוק הפיננסי היה כמעט מולאם. על מנת להמחיש את מימדי 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). כתוצאה מכך התייקר מחיר המימון הממוצע לסקטור הפרטי ושונותו גדלה (Ben-Bassat 2002).

ג.2. התחרות בשוק הפיננסי

מערכת הבנקאות בישראל מאופיינת במבנה אוליגופוליסטי, קריא בנקים ספורים שולטים בחלק ניכר מהפעילות הפיננסית במשק. לדוגמה, כשני שלישים מסך הנכסים במערכת הבנקאות מרוכזים בידי שני הבנקים הגדולים. השוואה בין-לאומית מורה, כי הריכוזיות 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% אחוזים מהיקף השוק. ואכן הפער בין הריבית על אשראי לטווח קצר לבין ריבית הפיקדונות בישראל היה גבוה בשיעור יוצא דופן ובשיא הגיע לכ-41% בשנת 1985 (לוח 1).

לוח 1: המניעים לרפורמה בשוק הפיננסי

שנה	מדד הרפינדל לריכוזיות בענף הבנקאות		מדד החופש הכלכלי בשוק הפיננסי		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	40.7	6.7
1990	0.29	0.17	3.8	-4.4	16.4	9.6
1995	0.22	0.11	4.9	-3.1	9.2	6.8
2000	0.21	0.07	6.1	-2.0	7.8	8.8
2004	0.23	0.07	7.2	-1.3	7.1	10.4

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

נוסף על כך הבנקים בישראל עסקו בקשת הפעילויות הרחבה ביותר בשוק ההון, לרבות ניהול קופות גמל, המהוות חלק ממערך הפנסיה בישראל. שני הבנקים הגדולים גם שלטו בתאגידי ריאליים רבים, שמשקלם בתוצר גבוה יחסית. פעולות תיווך פיננסיות באמצעות קופות גמל וקרנות נאמנות מהוות תחליף לפעילות הבנקאית הקלאסית. לכן שליטת הבנקים בהן מצמצמת את התחרות (Yosha, 1995). שליטת הבנקים בתאגידי ריאליים יוצרת שוק שבוי ולכן גם היא פוגעת בתחרות ומהווה מחסום כניסה לענף. בנוסף, השילוב של היעדר תחרות יחד עם מגוון עיסוקים רחב מגדיל את הסיכויים לניצול ניגודי עניינים פוטנציאליים. ואכן מספר מחקרים מצביעים על ניצול ניגודי עניינים בפועל גם בשנות התשעים (ראה בלס 1996, Bar, Yafeh and Yosha 1997).

ג.3. הרפורמות בשוק הפיננסי

בעקבות תכנית הייצוב ב-1985, ובמיוחד מתחילת 1987 פעלה הממשלה בהדרגה לשכלול השווקים הפיננסיים. 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, תכנית לאיזון אקטוארי של קופות הפנסיה ועוד. 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. לדוגמה, משקל האשראי הבנקאי המוכוון פחת 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 אלה היו כרוכות במאבקים חריפים בין האינטרסנטים לבין יוזמי הרפורמות, וכתוצאה מהם תהליך הליברליזציה של השוק הפיננסי נמשך כבר 20 שנים⁶. ההצעות לרפורמה בהן דן המאמר הן רק אלו שהוצעו על ידי ועדות ציבוריות או ממשלתיות שהוסמכו לכך. יש הצעות שלא זכו למימוש עד היום, ויש הצעות שזכו להצלחה רק בניסיון השלישי, או אפילו השישי. ריבוי הניסיונות עד להצלחה אפשר לי לבנות מאגר נתונים ייחודי המספק הזדמנות להשוות את התנאים הכלכליים והפוליטיים ששררו בכל אחד מהם, לבחון מה היה חסר בניסיונות שכשלו ומה המשותף לניסיונות המוצלחים.

כל אחת מהרפורמות בשווקים הפיננסיים מכילה צעדים 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. לדוגמה, קבלת ההצעה למסות את רווחי ההון על מניות תלויה בעצם ההצעה למסות אותם ובשיעור המס עליהם, ולא בפרטים

⁶לתיאור רחב של המשק הישראלי ערב תכנית הייצוב ב-1985, הרפורמות המבניות, המכשולים בדרך ליישומן ותוצאותיהן ראה Ben-Bassat (2002).

לוח 2: הרפורמות בשוק הפיננסי בישראל

התחום	הפרמטרים העיקריים
א. צמצום מעורבות הממשלה	
שוק הכספים	-הסרת הגבלות מנהליות על פיקדונות ואשראי -ביטול אשראי מוכוון וסבסודו -צמצום דרסטי בחובות הנזילות ובפערים ביניהם
שוק ההון	-ביטול הדרגתי של חובת ההשקעה באג"ח 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 באג"ח 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 והון -הטבות מס יוענקו לחיסכון לגיל פרישה בלבד
ב. תחרות בבנקאות	
פיצול תאגידיים ריאליים	-משקל אחזקות בנק בתאגיד ריאלי הוגבל ל-10% מהון התאגיד -נאסר על בנק לשלוט בתאגיד ריאלי בכל אמצעי -סך כל אחזקות בנק בתאגידיים ריאליים הוגבל ל-25% מהון הבנק -מחויבות למכור לפחות קונצרן ריאלי אחד גדול בשלמותו -פיצול 2 חברות בת בנקאיות
פיצול 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

טכניים, כמו מועד גביית המס – האם באופן שוטף או רק בעת מימוש הנכס וכדומה. אין ספק שפרטים אלה חשובים מאוד, ובלעדי מתכון ברור ויעיל הרפורמה נידונה לכישלון, אך לא עליהם נסב המאבק בין האינטרסנטים לבין יוזמי הרפורמה.⁷ חשוב להדגיש שהניסיונות שנכשלו כללו בדרך כלל צעדים דומים, אך שונים בעוצמתם, בהשוואה לניסיון שהצליח. לעתים הם היו רכים יותר ולעתים חריפים יותר, ולעתים אופי הפתרון המוצע היה שונה. בסוגיה זו ארחיב בהמשך, במסגרת הדיון האקונומטרי.

בלוח 3 מוצגים מספר הניסיונות שנערכו בכל נושא עד לאישורה של הרפורמה, וכן משך הזמן הממוצע שנדרש מיום שהרפורמה הוצגה לממשלה בפעם הראשונה ועד להשלמת החקיקה. בסך הכל 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 להם נדרשו 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 מספר פעמים. מספר השנים הממוצע שנדרש מהיום בו הרפורמה הוצעה לממשלה ועד אשר כל רכיביה המחייבים חקיקה נחקקו בכנסת הוא כ-10 שנים. מחקר זה מתמקד בתהליך אישור ההצעות לרפורמה ולא בתהליך יישומן. חלקן בוצעו מיד לאחר אישורן, אך לגבי חלק מהן הוחלט מראש לבצען בהדרגה במשך מספר שנים, לדוגמה ההצעה לפיצול קופות הגמל וקרנות הנאמנות יושמה תוך 3 שנים מיום אישורה וזו של שוק הכספים במשך 8 שנים.

התארכות התהליך על פני שנים רבות נובע בדרך כלל מכישלון היזמים להביא לאישור הצעתם בממשלה, או בכנסת. אולם גם ביצוע ההצעות שאושרו בניסיון הראשון נפרס על פני שנים רבות. הרפורמות שאושרו במהירות עסקו בצמצום מעורבות הממשלה בשוק הפיננסי. לרפורמות אלה הייתה הסכמה עקרונית בין פקידי הציבור כבר בעת הצגתן, אולם לפחות לחלק מהרגולטורים היו חששות שיישום מהיר של הרפורמות עלול לגרום לכישלון, ולכן ביצען נפרס בהדרגה על פני שנים רבות. לדוגמה, הסרת ההגבלות על תנועות הון במטבע חוץ נמשכה 11 שנים ובממוצע 5.5 שנים.⁸

⁷ 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. ⁸ הניסיון הראשון לבצע ליברליזציה סוחפת במטבע חוץ נערך ב-1977 (לפני התקופה בה עוסק מחקר זה). מהלך זה בוצע על רקע בעיות כלכליות חמורות במשק ולכן נכשל. : גירעון גדול בתקציב המדינה ובמאזן התשלומים, אינפלציה דוהרת, וחוב חיצוני ניכר. כתוצאה מכך המהלך נכשל ובסופו של דבר הממשלה לא רק נסוגה ממנו, אלא שתוך מספר שנים הפיקוח על מטבע חוץ אף הוחמר מאוד, בהשוואה למצב ערב הליברליזציה. כישלון רפורמה זו גרם לזהירות רבה בקרב קובעי המדיניות בניסיון השני לשחרר את שוק מטבע החוץ ממגבלות. גורם נוסף היה החשש מבריחת הון. תהליך הליברליזציה של שוק המט"ח נפרס בהדרגה על פני 11 שנים, כלומר הרפורמה בוצעה בממוצע ב-5.5 שנים.

לוח 3 : מספר הניסיונות לרפורמה וטווח הזמן עד לאישורן, לפי פעילות פיננסית

ממוצע התנגדות בעלי עניין	ממוצע קונצנזוס	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 בבנקאות					
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

4.ג. המודל האקונומטרי

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

הגדרת המשתנים

הצעה לרפורמה: הצעה המקיימת שני תנאים :

(א) היא גובשה על ידי מי שהוסמכו לכך פורמאלית, כלומר ועדות ציבוריות⁹, או וועדות של פקידי ציבור ומפקחים שמונו על ידי הממשלה, או על ידי שר האוצר (ולעתים בשיתוף נגיד הבנק המרכזי).

(ב) ההצעה הוצגה למי שהוסמך לאשרה על פי החוק, נידונה בפורום האמור, והדיון סוכם בהחלטה. בדרך כלל הפורום המוסמך הוא הממשלה. לעתים הממשלה מאצילה את סמכותה לועדת שרים, או לשר מסוים. בחלק מהנושאים נדרש גם אישור הכנסת.

עיתוי ההחלטה: המועד בו 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 הכנסת¹⁰.

H = פוטנציאל השיפור ברווחה חברתית. וקטור של משתנים המבטאים 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 והמפקחים המעורבים בתהליך הרפורמה.

GP = הכוח הפוליטי של הממשלה.

D = משתנה ההחלטה. משתנה דמי המקבל ערך 1 כאשר הרפורמה מאושרת, וערך 0 כאשר הרפורמה נידחת¹¹.

⁹ ועדה ציבורית כוללת בדרך כלל פקידי ציבור, מומחים מהאקדמיה ולעתים אף מומחים מהסקטור העסקי שאינם בעלי עניין.

¹⁰ לא מעט הצעות רפורמה אושרו על ידי הממשלה, אך נדחו על ידי הכנסת ולכן לא בוצעו.

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

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

ההשערות הן :

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

ג.4.א. הנתונים

הביקוש לרפורמה

הריכוזיות בבנקאות בישראל נאמדה באמצעות מדד הרפינדל . החופש הכלכלי בשוק הפיננסי בישראל נאמד באמצעות המדד של מכון פרייזר (2006). המצב המקרו-כלכלי במשק נאמד באמצעות שיעור האבטלה, מאחר ועיקר תרומתן של רפורמות מבניות הוא לצמיחה ולתעסוקה.

מידת ההסכמה בקרב הפקידות לכל רפורמה

מידת ההסכמה בקרב הפקידות המקצועית ביחס לצעדי הליבה של כל הצעה לרפורמה נאמדה על בסיס העמדות הפורמאליות שהביעו חברי הוועדה הציבורית, או הממשלתית, בדו"ח הוועדה שפורסם לציבור וכן על בסיס עמדות המפקחים שהובעו בדיונים שנערכו בממשלה ו/או בכנסת¹². חישוב זה נערך לכל ניסיון רפורמה בכל אחת מהשנים. מידת ההסכמה בין חברי הוועדה והמפקחים מוינה לשלוש רמות כדלקמן :

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

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

3 = קונסנזוס של כל המפקחים ביחס לכל צעדי הליבה של הרפורמה.

¹¹ במספר ניסיונות הצעת הרפורמה בוצעה באופן חלקי. כאשר שיעור הביצוע עלה על 50% ניתן ערך 1 (5 ניסיונות, ב-3 מהם שיעור הביצוע היה 90% ומעלה) וכאשר שיעור הביצוע היה קטן מ-50% ניתן ערך 0 (3 ניסיונות). ניסיון להשתמש בטכניקה של פונקציית לוגיט מדורגת על ידי דירוג שיעור ההצלחה ל-3 קטגוריות אינו תורם דבר, משום שרק 2 תצפיות נכנסות לקטגוריה האמצעית.

¹² חברי וועדות ציבוריות שאינם עובדי המוסדות המפקחים לא הופיעו בדרך כלל בפני הממשלה והכנסת ועמדתם מצויה רק בדוחו"ת. בחלק מהוועדות לא שותפו כל המפקחים, אך הם הביעו את עמדתם בדיון בממשלה ו/או בכנסת.

עוצמת ההתנגדות של האינטרסנטים לרפורמה

עוצמת ההתנגדות לרפורמות נאמדה בסולם בן 5 דרגות על בסיס הקריטריונים שצוינו בסעיף ב.2. לפירוט וליישום הקריטריונים ראה נספח א.

הכוח הפוליטי

מאחר והניתוח האמפירי מתמקד במשטר פרלמנטרי, אמדתי את הכוח הפוליטי ליישם רפורמה מבנית באמצעות שני משתנים חליפיים: (א) אחוז 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 (ראה למשל Veiga 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 (ראה למשל Ardagna 2004, Alesina, Ardagna and Trebbi 2006). בישראל הפערים בתפיסת העולם הכלכלית של שתי המפלגות הגדולות מאז תכנית הייצוב ב-1985 היא קטנה יחסית. למעשה הרפורמות המבניות במשק החלו בממשלת אחדות לאומית שכללה את שתי המפלגות הגדולות. אף על פי כן בחנתי את השפעת המפלגה המובילה בממשלה (ליכוד מול עבודה) על הסיכוי ליישום רפורמה.

ג.4.ב. התוצאות

בלוח 4 מוצג סיכום סטטיסטי של הנתונים המסבירים במודל. בלוח 5 מוצגים אומדני מודל הלוגיט כאשר המשתנה התלוי שווה ל-1 אם הרפורמה אושרה, ואפס 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 הקונסנסוס בקרב הפקידות המקצועית והרגולטורים ועוצמת ההתנגדות של האינטרסנטים. שניהם משפיעים בכיוון הצפוי ורמת מובהקותם היא 1% בכל הספסיפיקציות. גם גודלם של המשתנים בכל הספציפיקציות הוא יציב למדי. על מנת להעריך את חשיבותם הכמותית, כפלתי את המקדמים בסטיית התקן של המשתנים המסבירים. עלייה בסטיית תקן אחת בדרגת הקונצנזוס בין הרגולטורים תגדיל את ההסתברות לאמץ את הרפורמה ב-17% (על פי ממוצע המקדמים בספציפיקציות 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, באופן חיובי על ההסתברות לאשר את הרפורמה, אך המקדם אינו יציב והוא מובהק בספציפיקציה 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 עברה, אחרת 0
3.00	1.00	0.91	1.94	קונצנזוס
5.00	1.00	0.97	3.78	עוצמת התנגדות בעלי עניין
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

לוח 5: האפקטים השוליים מרגרסיות לוג'יט על ההסתברות לאימוץ הרפורמה

ספציפיקציה						משתנה
6	5	4	3	2	1	
0.18***	0.18***	0.14***	0.20***	0.25**	0.18***	קונצנזוס
(0.03)	(0.03)	(0.05)	(0.05)	(0.11)	(0.06)	
-0.15***	-0.15***	-0.15***	-0.12***	-0.13***	-0.12***	עוצמת התנגדות בעלי עניין
(0.02)	(0.02)	(0.03)	(0.04)	(0.04)	(0.04)	
0.03*				0.08		הריכוזיות בבנקאות
(0.02)				(0.08)		
0.05	0.06*		0.06			אבטלה
(0.04)	(0.04)		(0.07)			
0.64***	0.67**	0.69*				ריכוזיות הקואליציה
(0.25)	(0.28)	(0.39)				
0.02**	0.01**	0.02**	0.00	0.03*	0.01	מגמת הזמן
(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.02)	(0.01)	
-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-Squared

המקדמים 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, *** עד 1%, ** עד 5%, * עד 10%.

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

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 ב-8%¹³. 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. יחד עם זאת לא ניתן לזהות סטטיסטית את השפעת השייכות המפלגתית של ראש הממשלה ושר האוצר, משום שבשני הניסיונות לרפורמה שיושמו על ידי ראש ממשלה או שר אוצר ממפלגת העבודה, לא הייתה שונות בדרגת הקונצנזוס בקרב הפקידות המקצועית.

אמידת אפקטים קבועים לשנה בקובץ בן 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 מאחוז אחד (ראה מובהקות יחס הנראות LR).

עמידות התוצאות

על מנת לבדוק את עמידות התוצאות ורגישותם הרצתי חלופות נוספות ללוח :

(א) **ההתנגדות של האינטרסנטים** : בחנתי את רגישות המדרג על ידי 4 סולמות חליפיים. במקום הסולם בן 5 הקטגוריות – הצבתי שני סולמות בני 4 קטגוריות ושני סולמות בני שלוש קטגוריות¹⁴. בכל ארבעת החלופות המקדמים של הרגרסיות כמעט ולא השתנו וכן רמת מובהקותם נותרה ללא שינוי. מבחן נוסף לעוצמת הסקטור המתנגד, העולה בקנה אחד עם שינוי מספר השלבים בסולם, היא החלפת משתנה ההתנגדות בזהות הסקטורים המתנגדים. מאחר ויש שלושה סקטורים נכלול שני משתני דמי¹⁵. כאשר הסקטור הנפגע הוא בנקאות הוא יקבל ערך 1, והיתר יקבלו ערך אפס. וכאשר הסקטור הנפגע הם עובדי הסקטור הציבורי הוא יקבל ערך 1 והיתר יקבלו ערך אפס. כצפוי, המקדמים של שני משתני הדמי לסקטורים הם שליליים, אם כי מקדם הבנקים אינו מובהק. כלומר ההסתברות לאשר רפורמה בשני סקטורים אלה קטנה יותר מאשר אימוץ רפורמה הפוגעת באינטרסים של חברות פרטיות לא פיננסיות. כמו כן ההסתברות לאשר רפורמה הפוגעת בועדי

¹³ בחינת ההשפעה של שני אינדיקטורים חליפיים לכוחה של הממשלה – משקל חברי הקואליציה הממשלתית בכנסת והשרידות של הקואליציה (אורך הקדנציה בפועל) לא נמצאו מובהקים.

¹⁴ את הסולמות בני 4 הקטגוריות בניתי, כאשר פעם אחת איחדתי את דרגות ההתנגדות בקצה התחתון (1 ו-2) ופעם שנייה איחדתי את דרגות ההתנגדות בקצה העליון (4 ו-5). את הסולמות בני 3 הקטגוריות בניתי, כאשר פעם 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).

¹⁵ על היחסיות של עוצמת ההתנגדות של שלושת הסקטורים ראה נספח א.

העובדים החזקים נמוכה יותר מזו 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.

ג.4.ג. השפעת גודל הרפורמה המוצעת

יתכן שסיכויי יישום הרפורמה מושפעים גם מגודל הצעת הרפורמה. כלומר, רפורמות קטנות המתבססות על צעדים רכים יאושרו בקלות רבה יותר מאשר רפורמות גדולות ושאפתניות. גודל הרפורמה המוצעת (S) דורג בסקלה שבין 0 ל-1. הדירוג של ההצעות הוא בתוך כל נושא ולא בין הנושאים, בגלל הקושי ליישר קו בין נושאים בעלי אופי שונה. יצוין שכל נושאי הרפורמה המוצגים בלוח 2 מהווים רפורמות דרמטיות וגדולות ודי קשה לדרג ביניהן, למעט רפורמות החיתום והייעוץ, שהן קטנות יותר בהיקפן מהרפורמות האחרות. בכל נושא הרפורמה הגדולה ביותר האפשרית קיבלה את הניקוד המרבי. הניקוד של ההצעות האחרות נקבע יחסית לרפורמה זו. לדוגמה, בתחום פיצול חברות בנק בנקאיות - ההצעה הקיצונית ביותר הייתה לפצל 7 חברות בת בנקאיות משלושת הבנקים הגדולים ביותר, הצעה זו זכתה בציון 1. ההצעה המתונה ביותר הייתה לפצל 3 חברות בת בנקאיות מהבנקים הגדולים, הצעה זו זכתה לציון 0.429 (3/7). חלק מההצעות לרפורמה כללו מספר צעדי ליבה, כמו ההצעה לצמצם את אחזקות הבנקים בתאגידים ריאליים¹⁶. 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 לאשר את הרפורמה את גודל הרפורמה המוצעת כמשתנה מסביר. בלוח 6 מוצגים האפקטים השוליים של המשתנים המסבירים.

המשוואה שנאמדה היא:

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

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

¹⁶ ההצעות לפצל תאגידים ריאליים מהבנקים כללו ארבעה רכיבים – איסור שליטה בתאגיד ריאלי בודד, הגבלת שיעור האחזקה המותר לבנק בתאגיד ריאלי בודד כהשקעה פיננסית, הגבלת משקל כל אחזקות הבנק בתאגידים ריאליים יחסית להון הבנק, פיצול קונצרן גדול מאחזקות הבנק.

ההשערות הן :

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

הממצא המפתיע הוא כי לגודל הרפורמה, יש השפעה חיובית ומובהקת על סיכויי אישורה (לוח 6). עלייה בסטיית תקן אחת 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, המאפשר לפוליטיקאים לצבור נקודות רבות יותר בקרב קהל הבוחרים.

הכללת גודל הרפורמה המוצעת במשתנים המסבירים משנה את המקדמים האחרים במידה קטנה ואינה פוגעת במובהקותם. למעשה, תהליך קבלת ההחלטות על הרפורמות המבניות בנוי משני שלבים – בשלב הראשון וועדה 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. כאשר יש ביניהם קונסנזוס התעוזה של הפקידים תגדל, הן משום שהיכולת לשכנע את הפוליטיקאים תשתפר, והן משום שקל יותר יהיה להדוף את המתקפה של האינטרסנטים. כאשר יש 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. שכן ההסתברות ליישום הרפורמה תלויה גם באירועים פוליטיים בלתי צפויים¹⁷, כך שאין כאן סימולטניות בין D לבין S .

¹⁷ לדוגמה, בשנת 2000 תוכננה רפורמה במיסוי הכנסות מנכסים פיננסיים שהוצגה לממשלה בחודש מאי ואף אושרה על ידה. אולם בחודש יולי הממשלה איבדה את הרוב שהיה לה בכנסת וכתוצאה מכך 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)	קונצנזוס
-0.13*** (0.03)	-0.10** (0.04)	-0.13*** (0.05)	-0.09*** (0.04)	עוצמת התנגדות בעלי עניין
		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-Squared

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)	קונצנזוס
-0.08** (0.04)	-0.08*** (0.03)	-0.08*** (0.03)	עוצמת התנגדות בעלי עניין
	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	Adj R-Squared

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

בלוח 7 ניתן לראות כי רק לשני משתני המפתח במודל השפעה מובהקת על גודלה של הרפורמה המוצעת. ככל שרמת הקונסנסוס 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 לקונצנזוס 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) וממשוואת ההסתברות ליישומה (D) עולה כי לא ניתן לבדוד את השפעת גודל הרפורמה המוצעת על ההסתברות ליישומה, משום שהגורמים המשפיעים על גודל הרפורמה המוצעת הם בין הגורמים המשפיעים על הסיכוי ליישומה. אולם ברור לחלוטין כי שני משתני המפתח בשני השלבים של תהליך קבלת ההחלטות על הרפורמות הם הקונצנזוס בין הרגולטורים ועוצמת ההתנגדות של האינטרסנטים. אלה משפיעים הן על גודל הרפורמה המוצעת והן על הסיכוי לאישורה על ידי הממשלה והפרלמנט.

ג.4.ד. עיתוי הרפורמה (Hazard Model)

בסעיף זה אאמוד את מספר הניסיונות שנדרשו עד אשר הרפורמה בשוק הפיננסי אושרה. אני הולך בעקבות מאמרם של (Kroszner and Strahan, 1999), אך קיימים מספר הבדלים הנובעים מאופי הסוגיה בשני המאמרים. 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 – הקונסנסוס 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 בקונסנסוס תקטין את מספר הניסיונות שידרשו עד לאישור הרפורמה ב-55 אחוזים. ואילו עלייה בהתנגדות האינטרסנטים בסטיית תקן אחת תגדיל את מספר הניסיונות שידרשו עד להצלחה ב-60 אחוזים. עלייה בסטיית תקן אחת בריכוזיות הקואליציה תקטין את מספר הניסיונות הנדרשים ב-23 אחוזים. יש להתייחס לתוצאות אלה בהסתייגות, משום שטווח הניסיונות במדגם אינו משתנה רציף והוא נע בין 1 ל-6.¹⁸

¹⁸ניסיון לאמוד את המשוואה בגישת Cox לא צלח.

לוח 8: מס' 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)	קונצנזוס
0.59*** (0.15)	0.67*** (0.13)	0.63*** (0.14)	0.53*** (0.17)	0.64*** (0.13)	עוצמת התנגדות בעלי עניין
-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

פונקציית הסיכון היא מצורת Weibull. המקדמים המדווחים מייצגים את אחוז השינוי במספר הניסיונות הדרושים על מנת לאמץ את הרפורמה, עבור שינוי ביחידה אחת של המשתנים הבלתי תלויים. האפקט של שנה לא היה מובהק ולכן הושמט. 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, *** עד 1%, ** עד 5%, * עד 10%.

כאמור, שני המשתנים העיקריים המשפיעים על אימוצן של רפורמות הם הקונסנסוס המקצועי והתנגדות האינטרסנטים, לכן אנתח את השפעתם מזווית נוספת. בלוח 9 מוצגות ההתפלגויות של הניסיונות לרפורמה שאומצו והניסיונות שנכשלו, על פי דרגת הקונסנסוס המקצועי ועוצמת ההתנגדות של האינטרסנטים¹⁹. על חשיבות הקונסנסוס בקרב הפקידות המקצועית מעידים הממצאים הבאים: ראשית, אין אף ניסיון לרפורמה שיושם באופן מלא בהעדר קונסנסוס. ב-9 מתוך 11 הניסיונות המוצלחים התקיים קונסנסוס מלא ובשני ניסיונות ההסכמה הייתה חלקית. את חשיבות הקונסנסוס רואים גם בניתוח תמונת הראי, כלומר במאפייני הניסיונות שנכשלו. מתוך 21 ניסיונות שנכשלו 14 סבלו מהעדר הסכמה ובארבעה הייתה הסכמה חלקית בלבד.

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

לוח 9: השפעת האינטראקציה בין ההתנגדות האינטרסנטים לבין הקונסנסוס המקצועי

ניסיונות סה"כ	הצלחות			כישלונות			עוצמת התנגדות בעלי עניין		
	סה"כ	קונצנזוס העדר קונצנזוס	קונצנזוס חלקי	קונצנזוס	סה"כ	קונצנזוס העדר קונצנזוס		קונצנזוס חלקי	קונצנזוס
3	3		2	1	0				1-2
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	סה"כ

¹⁹ בלוח זה הבאתי בחשבון את שיעור הביצוע בשמונה הרפורמות שבהן הביצוע היה חלקי.

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 ממספר גורמים. 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, על מנת להאיץ את הצמיחה במשק.

ייחודו של מאמר זה בבחינת ההשפעה של מאזן הכוחות בין השחקנים בזירה על יישומה של הרפורמה, ובמיוחד בהשלכות של מחלוקות בין פקידי הציבור. לפקידות הבכירה במשרדי הממשלה ולממונים על רשויות מפקחות יש משקל נכבד במאזן הכוחות החורצים את גורלן של רפורמות מבניות, משום שרפורמות אלה 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.

לקונצנזוס בקרב אנשי המקצוע יש חשיבות מכרעת לגבי סיכויי ישימותה של הצעה לרפורמה. לפוליטיקאים אין כלים להכריע במחלוקות מקצועיות. מחלוקת מאותתת לפוליטיקאים כי רמת הסיכון בביצוע הרפורמה גבוהה ומחליש את ביטחונם העצמי של המחליטים. מחלוקת בין אנשי המקצוע מקילה גם על מלאכתם של האינטרסנטים ומגבירה את האפקטיביות שלהם מול הפוליטיקאים.

השלכות 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 הקונסנסוס בין הפקידים המקצועיים (השפעה חיובית) ועוצמת ההתנגדות של בעלי העניין (השפעה שלילית).

כן נראה כי ככל שרמת ההתנגדות של בעלי העניין לרפורמה גדולה יותר ורמת הקונסנסוס קטנה יותר נדרשו ניסיונות רבים יותר עד לאישורה. בממוצע חלפו 10.7 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 א: דירוג עוצמת ההתנגדות של האינטרסנטים לרפורמה

רפורמות להגברת התחרות בסקטור הפיננסי יפגעו בבנקים ויגדילו את רווחת ייתר הסקטורים במשק. לעומת זאת, רפורמות לצמצום מעורבות הממשלה בשוק הפיננסי יפגעו בחברות פרטיות לא פיננסיות ובאיגודי עובדים שבעבר נהנו ממעורבות הממשלה. עוצמת ההתנגדות של קבוצות האינטרסנטים תלויה במספר 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 פחות תחרותי כוחה רב יותר. על מנת לדרג את יכולת הפגיעה של הסקטורים השונים מיינו אותם לשלוש קטגוריות על בסיס הקריטריונים הללו (לוח נספח 2). יצוין שכל האינדיקטורים משפיעים על עוצמת ההתנגדות באותו כיוון.

לוח נספח 2: 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

* המקור: משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, היחידה ליחסי עבודה, סקר עמדות הציבור (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, מגוון גדלים ומשווקים 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 שקיימת תחרות בענפי הסקטור וכן משום שהשירותים והמוצרים שהם מספקים אינם חיוניים (ראה אחוז התומכים באיסור שביתות בענף). בנוסף, הם מנועים מלתרום למפלגות.

הסקטור השני בעוצמתו הם הבנקים. עיקר יכולתם לפגוע בפוליטיקאים היא בהספקת אשראי בתקופות בחירות. מבנה הענף הוא אוליגופוליסטי - גורם המעניק להם כוח רב יותר מאשר ענף בתחרות. זהות האינטרסים בין הבנקים גבוהה, אך אינה מלאה, משום שבתחומים מסוימים לבנקים הקטנים אינטרס שונה מאשר לבנקים הגדולים.

הסקטור בעל העוצמה הגדולה ביותר הם עובדי המדינה, היונקים את כוחם בעיקר מועדי העובדים בשירותים החיוניים כמו חשמל, נמלים, מים וכדומה. בניגוד לחברות עסקיות, העובדים רשאים לתרום למפלגות, אך עיקר כוחם נובע מיכולתם לשבש את הפעילות במשק (ראה אחוז התומכים באיסור שביתות בשירותים אלה). מבנה הענף הוא מונופוליסטי, זהות האינטרסים של חברי האיגוד ומחויבותם לוועד היא מוחלטת.

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

1 = רפורמות המשפרות את מצבם של כל האזרחים, או של חלק מהם ולכן אין להם 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 במקביל לביטול 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 שולב נטל יחד עם הטבות.

רשימת המקורות

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: אבי בן בסט (עורך), **ממעורבות
 ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי, 1985-1998**, ירושלים: האוניברסיטה העברית
 בירושלים, המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק: 1-48.
 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*, MIT Press, 115.3: 715-753.
- Alesina, Alberto, Silvia Ardagna, and Francesco Trebbi, 2006. "Who adjusts and when? On the political economy of reform", Harvard University
- Alesina, Alberto, and Drazen Allan, 1991. "Why are Stabilizations Delayed?", *American Economic Review*, 81(5): 1170-88.
- Ardagna Silvia (2004), "Fiscal Stabilizations: When Do They Work and Why", *European Economic Review*, vol. 48, No. 5, October 2004, pp. 1047-1074.
- Bates, Robert H., and Anne O. Krueger, 1993. *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*, Oxford: Basil Blackwell.
- Ben-Bassat, Avi, 2002. "The Obstacle Course to a Market Economy in Israel", Ben-Bassat (ed.), 'The Israeli Economy, 1985-1998, From Government Intervention to Market Economics', MIT Press, Cambridge.
- 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: Tel Aviv University.
- Blass, Asher, 1996. "The Performance of the Provident Funds and Market Structure, 1987-1994," *Economic Quarterly*, 43, 260-279 (Hebrew).
- Blei, Sharon, and Avi Ben-Bassat, 2007. "Potential conflicts of interest between the conduct of monetary policy and the supervision of banks", Ben-Bassat (ed.),

- 'Regulation of the Capital Market', the Israel Democracy Institute Publication, Jerusalem.
- Boeri, Tito, 2005. "Reforming Labor and Product Markets: Some Lessons from Two Decades of Experiments in Europe", *IMF Working Paper*, No. WP/05/97.
- 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 University Press.
- Courtis, Neil (ed.), 2004. *How Countries Supervise their Banks, Insurers and Securities Markets*, Central Banking Publications.
- Dal Bo, Ernesto, 2006. "Regulatory Capture: A Review", mimeo, Haas School of Business, University of California, Berkeley.
- Fernandez, Raquel, and Rodrik Dani, 1991. "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty", *American Economic Review*, 81(5): 1146-55.
- Fraser Institute: Economic Freedom of the World, 2006 Dataset. Available on line: 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 n. 02/228.
- Harberger Arnold C., 1993. "Secrets of Success: A Handful of Heroes", *American Economic Review*, 83.2: 343-50.
- Martinelli, C., and M. Tommasi, 1993. "Sequencing of Economic Reforms in the Presence of Political Constrains", *IRIS Report #100*, University of Maryland.
- 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: 1,094-1,116.
- Moe, Terry M., 1987. "An Assessment of the Positive Theory of 'Congressional Dominance'", *Legislative Studies Quarterly*, 12: 475-520.
- Mudambi, R, Navarra, P and Paul, C., 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*. Edward Elgar Press.
- Peltzman, Sam, 1976. "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, 19:211-248.
- Pereira , L. C. Bresser ,1993. "Economic Reforms and Cycles of State Intervention", *World Development*, Vol. 21. Nr. 8.
- 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.
- Ruthenberg, David, 1994, "The Optimal Structure of Israel's Banking System: Theory and Practice," *Banking Review* 12 (November), 47-79 (Hebrew).
- Sachs, Jeffrey, 1994. "The Political Challenge of Economic Transition: The Case of Poland", Unpublished paper (Jan.).
- 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), Cambridge, 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.
- Veiga Francisco Jose, 2000. "Delays of Inflation Stabilizations", *Journal of Economics and Politics*, 12, 275-96.

- 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.
- Weingast, Barry R. 1984. "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective with Applications to the SEC", *Public Choice*, 44: 91-147.
- Williamson, John (editor), 1994. *The political economy of policy reform*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Williamson, J. and S. Haggard, 1994. "The Political Conditions for Economic Reforms", J. 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, O., 1995. 'Privatizing Multi-Product Banks', *Economic Journal* 105: 1435-1453.