

הגירעונות בתקציב והתפתחות המוסדות הפיסקליים בישראל בשנים 1986–2002

בן-ציון זילברפרב

1. הקדמה

הספרות הכלכלית בתחום של כלכלה ופוליטיקה עוסקת בשני העשורים האחרונים בנושא 'מוסדות פיסקליים'. בשם זה אנו מכנים את כל מערכת החוקים והתקנות שהתקציב מתגבש, מאושר ומוצא אל הפועל על פיה. מטרת עבודה זו לסקור את ההתפתחות שחלה בתחום זה במשק הישראלי מאז תכנית הייצוב שאומצה ב-1985. אין הכוונה להיכנס לניתוח כל המוסדות הפיסקליים, אלא להתמקד באלו החדשים שהוקמו בעקבות תכנית הייצוב. המאמר יסקור את המוסדות ואת השפעתם על המשמעת הפיסקלית של הממשלה.

להבנת ההתפתחויות שחלו חשוב להבין את ההתנהגות של המשק בתקופה שקדמה לתכנית הייצוב, שכן אירועים אלו הובילו להקמתם של מוסדות פיסקליים חדשים. בחלק הבא של העבודה נסקור בקצרה את ההתפתחויות העיקריות שחלו במשק הישראלי בתחום הצמיחה, האינפלציה והתעסוקה בתקופה שמקום המדינה עד 1984, ערב תכנית הייצוב. הדגש העיקרי יהיה בהתפתחותה של האינפלציה, שהגיעה ערב תכנית הייצוב למספר ארבע-ספרתי! המוסדות הפיסקליים שהתפתחו על רקע זה ייסקרו בחלקה השלישי של העבודה, ובחלק הרביעי יהיו סיכום ומסקנות.

2. המשק הישראלי 1950–1984

בעשרים וחמש השנים הראשונות לקיומו של המשק הישראלי הוא נהנה משיעורי צמיחה מהגבוהים בעולם. בשנים 1950–1972 – למעט שתי שנות האטה (1966–1967) שנכנסו

* ברצוני להודות לשופט אנונימי על הערותיו המועילות.

1. לסקירה של הקשר בין מוסדות פיסקליים לגירעונות בתקציב ראו: Alesina & Perotti 1999

ללקסיקון ההיסטורי-כלכלי כשנות המיתון – היה שיעור הצמיחה הממוצע כ-10.7% לשנה.² משנת 1950 עד 1965 צמח המשק בקצב שנתי ממוצע של 10.6%. בשנת 1966 נקלע המשק למיתון, בייחוד בשל תהליך צמצום ביקושים (בעיקר השקעות בתשתית) שיומה הממשלה. זה היה בתגובה על הגאות בשנים הקודמות, ובכללה גם עלייה של ממש בשכר הֶרְאֵלִי, שהביאה לחשש מפני התלקחות אינפלציונית. שיעור הצמיחה בשנת 1966 הגיע ל-1% בלבד לעומת 9.4% בשנה שקדמה לה. ההאטה נמשכה גם בשנת 1967, ובה היתה הצמיחה 2.3% בלבד. הצמיחה הנמוכה הביאה לגידול חד בשיעור האבטלה; זה עלה מ-3.6% מכוח העבודה במחצית הראשונה של שנות השישים ל-7.4% בשנת 1966 ול-10.4% בשנת 1967. שיעור זה היה שיעור שיא, שכן שיעור אבטלה דו־ספרתי לא נרשם מאז 1955, אז החלו לבצע סקרי כוח אדם, והמשק חזר לשיעור דומה רק 24 שנים מאוחר יותר, בתחילת שנות התשעים, בעקבות גל ההגירה הגדול מארצות ברית המועצות לשעבר. לשתי שנות המיתון (1966-1967) חשיבות רבה בניחות מדיניות הממשלה בשנים המאוחרות יותר.

ב־1967 תכננה הממשלה, שלא הבחינה מבעוד מועד בכניסת המשק למיתון ובעומק ההאטה, לנקוט צעדים כדי להאיץ את הפעילות הכלכלית במשק. בטרם היה סיפק בידה להחליט אילו צעדים לנקוט פרצה מלחמת ששת הימים והביאה לעלייה גדולה בביקושים. חלק ניכר מתוספת הביקושים נבע מהרחבת הוצאות הממשלה שהשקיעה בהקמת בסיסי צבא חדשים בחצי האי סיני ובשטחי יהודה ושומרון. הוצאות הממשלה גדלו גם עקב אמברגו הנשק שהטילה צרפת – ספקית הנשק העיקרית עד אותה עת. האמברגו הביא להחלטה אסטרטגית של פיתוח מקומי של מערכות הנשק העיקריות. השפעת הגידול בביקושים התבטאה בחזרתו של המשק לצמיחה מהירה שאפיינה את השנים שקדמו למיתון. בשנים 1968-1972 חזר המשק לצמחה בשיעור שנתי ממוצע של 11.1%.³ הגדלת הוצאות הממשלה הביאה להגדלת הגירעון השנתי הממוצע של הממשלה לרמה של כ-10.8% תוצר בשנים 1970-1972. הגידול בביקושים ובגירעון הממשלה הביאו לגידול הדרגתי באינפלציה. האינפלציה, שכמעט נעלמה ב־1967 (שיעור שנתי של 0.2% בלבד!), חזרה וטיפסה לרמה של כ-13.5% לשנה, בשנים 1971-1972 (ראו שרטוט 1 ולוח 1).⁴ שיעורה הגבוה הדאיג את קברניטי המשק, ואולם בטרם היה סיפק בידם להפעיל אמצעי מדיניות אנטי־אינפלציונית פרצה מלחמת יום כיפור באוקטובר 1973. בשל כך עלו מחירי האנרגיה בשווקים הבינ־לאומיים פי ארבעה ויצרו זעזוע היצע שלילי חריף ביותר. השפעתו התבטאה בסטגפלציה⁵ בארצות

2. קצב הצמיחה נמדד כאחוז השינוי בתוצר המקומי הגולמי, אלא אם כן צוין אחרת.
3. על השפעת מלחמת ששת הימים על הפעילות הכלכלית במשק ראו: זילברפרב 2002.
4. שיעורי האינפלציה השנתיים מבוססים על השוואת המדד בדצמבר עם המדד המקביל בשנה הקודמת.
5. סטגפלציה (stagflation) היא צירופן של המילים inflation ו-stagnation, והיא באה לציין משק הנמצא במיתון ובה בעת סובל מאינפלציה גבוהה. כדאי לציין כי עד משבר האנרגיה אפיינו תופעות של אינפלציה משקים הנמצאים בצמיחה. הצירוף של אינפלציה עם האטה כלכלית היה תופעה חדשה בהיסטוריה הכלכלית המודרנית וחיוב הגדרת מושג חדש – 'סטגפלציה'.

רבות, ובכללן ישראל. בשנים 1973-1984 ירד קצב הצמיחה של המשק לשליש מרמתו הקודמת, והיה בממוצע 3.4% לשנה. לעומת זאת, שיעור האינפלציה בישראל קפץ פי ארבעה: מרמה של כ-13% לשנה לפני משבר האנרגיה לרמה של 56.2% ב-1974 (ראו לוח 1). בעיית האינפלציה הלכה והחריפה גם בגלל תוצאות מלחמת יום כיפור - הצורך לצייד מחדש את הצבא ולבנות מחדש מחנות ובסיסים. כל אלה מומנו על ידי הגדלת גירעונות הממשלה (הדפסת כספים). הגירעון השנתי הממוצע של הממשלה עלה בשנים 1973-1975 לרמת שיא של כ-18.3% מהתוצר, והביא לקצב אינפלציה שנתי של כ-42% בממוצע בשנים 1974-1978. חילופי השלטון הדרמטיים בעקבות בחירות 1977 לא היטיבו עם בעיית האינפלציה. ממשלת הליכוד הביאה עמה מחויבות לשכבות נרחבות בציבור, שהרגישו נפגעות בשלטונה ארוך השנים של מפלגת העבודה. נקיטת צעדים אנטי-אינפלציוניים חייבה צמצום בתקציבי הממשלה, שמשמעותו חוסר יכולת להיטיב עם אותן שכבות שזכו לראשונה מאז קום המדינה להגיע לשלטון. אי-לזאת נשארו גירעונות הממשלה ברמה גבוהה של כ-13.5% מהתוצר, בממוצע שנתי, בשנים 1977-1984 (ראו לוח 2 ושרטוט 2). גירעונות הממשלה ומדיניות מוניטרית מסתגלת הביאו לעליות נוספות בשיעורי האינפלציה. זו קפצה מדרגה לרמה תלת-ספרתית ממוצעת של 119.3% לשנה בשנים 1979-1982. בשנתיים שלאחר מכן קפצה האינפלציה למדרגות גבוהות עוד יותר: 190.7% ב-1983 ו-444.9% ב-1984.⁶ רק משהגיעה האינפלציה לרמה זו נקטה ממשלת האחדות הלאומית, שהוקמה בעקבות בחירות 1984, מדיניות להורדת האינפלציה.⁷ בטרם נעבור להציג את התכנית שאומצה ואת תוצאותיה, מן הראוי לדון בשאלה מדוע נדחה הטיפול בסוגיית האינפלציה זמן כה רב. מדוע לא ננקטה פעולה של ממש להקטנת האינפלציה עד שזו טיפסה לרמה כה גבוהה? לשאלה זו תשובות מספר. הראשונה מחזירה אותנו אל שנות המיתון 1966-1967.

כאמור לעיל, המיתון של 1966-1967 הביא לקפיצה דרמטית בשיעור האבטלה. אבטלה של גורמי ייצור היא הפסד תוצר פוטנציאלי של המשק, ומלבד זאת בישראל היתה רגישות נוספת וגבוהה לנתון זה. למדני (1989) הראה כי הן רמת החיים בהווה והן זו הצפויה משפיעות על הנטייה לרדת מן הארץ. ישראל כמדינה קולטת עלייה לא יכלה אפוא להרשות לעצמה שיעורי אבטלה כה גדולים, שכן אלו מקטינים את האטרקטיביות של המשק לעולים הפוטנציאליים. יתרה מזו, ישראלים רבים שאיבדו את מקום עבודתם בשנות המיתון היגרו מהארץ. מספר היורדים הגיע בשנים 1966-1967 לשיעורים הגבוהים ביותר מאז הוחל במדידת הנתון בשנת 1959.⁸ בעיני קובעי המדיניות, נתון זה סימן כישלון במימוש החזון הציוני

6. את האינפלציה בישראל אפיינו 'מדרגות'; העלייה בשיעור האינפלציה לא היתה רציפה, אלא קפצה מדרגה מדי כמה שנים, התייצבה בה עד הקפיצה למדרגה הבאה. על הסיבות לכך ראו למשל: לויתן ופיטרמן 1989.

7. במשך השנים נעשו ניסיונות מספר להילחם באינפלציה בדרכים שלא חייבו 'גזרות כלכליות'. הקיצוץ בתקציב, עקב היותו בלתי פופולרי, לא היה חלק מתכניות אלו, ועל כן לא ייפלא שהן כשלו. רק ב-1984 העוו קובעי המדיניות לאמץ תכנית שבמרכזה קיצוץ משמעותי וכואב בתקציב הממשלה.

8. לנתונים ולהסבר על הגדרת 'יורדים' ראו: למדני 1989.

וכישלון לאומי-חברתי. בעקבות הטראומה שנגרמה בשנות המיתון נרתעו קובעי המדיניות מנקיטת צעדים שיגדילו את האבטלה. הם ראו במלחמה באינפלציה מדיניות שתביא להגדלת האבטלה, ולכן נרתעו מנקיטת הצעדים הדרושים להורדת האינפלציה.⁹ הם העדיפו משק עם אינפלציה גבוהה ועם אבטלה נמוכה יחסית ממשק עם אינפלציה נמוכה ועם שיעורי אבטלה גבוהים יותר.¹⁰

הסיבה השנייה לדחיית הטיפול באינפלציה היתה מנגנוני ההצמדה המפותחים של המשק הישראלי. מנגנונים אלו ראשיתם בתקופת מלחמת העולם השנייה. על רקע התייקרות הייבוא והוצאות המלחמה עלתה האינפלציה באותה עת לרמה של כ-30%. בעקבות זאת אומץ בשנות הארבעים הסדר תוספת היוקר בשוק העבודה, שהיה בתוקף עד היעלמה של האינפלציה בראשית שנות האלפיים.¹¹ בשנים הראשונות לאחר קום המדינה הורחבו הסדרי ההצמדה לשוק ההון. הדבר התבטא ביכולת הציבור להצמיד את חסכונותיו ב-100% לעליית המדד או לפיחות בשער המטבע המקומי לעומת הדולר.¹² הסדרים אלו הפחיתו את עצמת הפגיעה של האינפלציה בציבור הרחב ובכך הפחיתו את הלחץ הציבורי למיגורה. אין כל ספק כי לו היו במשק חסכונות לא צמודים, היתה השחיקה מאינפלציה דו-ספרתית יוצרת לחץ על קובעי המדיניות לפעולה מידית להקטנת האינפלציה.

כאמור לעיל, לקובעי המדיניות היו סיבות לדחיית הטיפול במלחמה באינפלציה, ואולם ב-1984 - עם שיעורי אינפלציה כה גבוהים - חדרה גם אליהם ההכרה שהמשק עלול להידרדר להיפר-אינפלציה כדוגמת כלכלת דרום אמריקה. זאת ועוד, הלחץ הציבורי לפעול להורדת האינפלציה הלך וגדל משום שגם הסדרי ההצמדה המשוכללים שהיו קיימים במשק לא סיפקו מענה לאינפלציות חודשיות כה גבוהות. הפיגור (גם של חודש אחד בלבד) בהתאמת תשלומים שונים לאינפלציה הביא לשחיקה של ממש בשכר או בנכסים הפיננסיים הצמודים.¹³

על רקע זה אומצה ב-1985 תכנית הייצוב.

10. כך למשל סבור גם בן-פורת. הוא כותב (1989, עמ' 30) כי 'ניסיון שנות המיתון מטיל את צילו על המדיניות הכלכלית גם בעשור האחרון' (הכוונה למחצית השנייה של שנות השבעים ולמחצית הראשונה של שנות השמונים).
11. שיעורי האבטלה בתקופת האינפלציה הגדולה (1974-1984) נעו בין 6.6% ל-7.7% לשנה, והיו בממוצע 8.8%.
12. בעת כתיבת עבודה זו התחדשה התביעה לתשלום תוספת יוקר עקב עליית המדד בשנת 2002 לרמה של 6.5%. לאחר שלוש שנים של אינפלציה בשיעור של 0%-1.3% לשנה, חזרת שיעור האינפלציה לסביבת ה-0% ב-2003 הסירה תביעה זו מסדר היום.
13. לסקירה מקיפה על מערכת ההצמדות בישראל ראו: שיפר 1999.
14. מאוקטובר 1983 עד נובמבר 1984 גרשמה מדי חודש אינפלציה דו-ספרתית, שנעה בין 11% ל-24%!

3. תכנית הייצוב והמוסדות הפיסקליים

3.1 תכנית הייצוב

במרכזה של תכנית הייצוב היה הצורך להתמודד עם הגירעון הגבוה של הממשלה, שהיה הסיבה המרכזית לאינפלציה הגבוהה. עם זאת, בתכנית היו יסודות נוספים שנראו דרושים לייצוב המקרו-כלכלי, ובכללם קיבוע שער החליפין (מעבר ממשטר של שער חליפין נייד לשער חליפין קבוע) ופיקוח זמני על שכר ועל מחירים.¹⁴ כאמור, במרכז התכנית עמד הקיצוץ בתקציב. להוגי התכנית היה ברור כי על מנת להדביר את האינפלציה ולמנוע את חזרתה יש ליצור מערכת פיסקלית שתקשה על הממשלה לאשר גירעונות גדולים בתקציב. יצירת מוסדות פיסקליים שיקשו על מימון גירעוני של התקציב נבעה גם מהצורך ליצור אמון בקרב הציבור כי הממשלה אכן מתכוונת לשנות שינוי יסודי את כללי המימון של התקציב, לאחר שנים כה רבות של גירעונות גדולים. שני החוקים הפיסקליים הראשונים שנועדו לצורך זה הוחלו עם יישום התכנית ביולי 1985. הראשון הוא החוק לאי-הדפסת כסף והשני הוא חוק ההסדרים. החוק השלישי, הוא החוק להפחתת הגירעון, אומץ רק שש שנים מאוחר יותר.

3.2 החוק לאי-הדפסת כסף

החוק לאי-הדפסת כסף נועד למנוע את הממשלה מלהשתמש במכונת הדפוס של בנק ישראל כדי לממן את גירעונותיה. לצורך זה קיבלה הכנסת ביולי 1985 תיקון לסעיף 45 לחוק בנק ישראל התשי"ד (1954), שנקבע בו כי 'הבנק לא ייתן לממשלה הלוואה למימון הוצאותיה. על אף זאת רשאי הבנק לתת לממשלה מקדמה ארעית, כדי לגשר זמנית על פערים בתזרים המזומנים של הממשלה בביצוע התקציב'. חשוב לציין כי מאז התיקון לחוק לא נעשה בו שום שינוי, והממשלה חדלה מאז מלממן את גירעונותיה באמצעות הדפסת כספים.

3.3 חוק ההסדרים¹⁵

חוק ההסדרים במשק המדינה נחקק ב-1985 כצעד משלים לתכנית הכלכלית לייצוב המשק. יסודות מסוימים בתכנית סתרו חוקים והסכמים קיימים בתחומים מרכזיים כיחסי עבודה, שכר ומסים. כדי להקנות לתכנית הכלכלית תוקף חוקי קיבוצה הממשלה תחת קורת גג אחת הסדרים חדשים (ומכאן שמו של החוק), ובהם אוסף של חוקים ושל תיקוני חקיקה מתחומים

14. לסקירה מקיפה של התכנית ראו: Bruno 1993

15. חלקים מסעיף זה לוקחים מתוך: נחמיאס וקליין 1999, וגם מתוך: זילברפרב 2001, עמ' 22-26.

רבים ושונים, והביאה אותם לאישור הכנסת כמקשה אחת. חוק ההסדרים, שנחקק כחוק חירום, היה מאז לנוהג מקובל, והוא מובא לאישור הכנסת מדי שנה עם חוק התקציב. בחוק ישנם שינויי חקיקה והסדרים המיועדים לשלוש מטרות: ראשית, דחיית יישומן של הצעות חוק שאושרו, אבל אי-אפשר לממנן במסגרת התקציב המוצע; שנית, שינויי חקיקה הנדרשים לשינוי עלות יישומם של חוקים קיימים על מנת לעמוד במסגרת התקציב; שלישית, שינויי חקיקה הנדרשים ליישומם של שינויים מבניים שהממשלה רוצה לאשרם במסגרת מדיניותה הכלכלית. לשינויים אלו אין בהכרח עלויות כספיות גדולות, אך הם חשובים לעשייתו של המשק משק תחרותי ומודרני.

חוק ההסדרים נבדל ממרבית החוקים הנחקקים בכנסת במבנהו ובהליכי חקיקתו. הצעות חוק רגילות עוסקות בנושא מוגדר ומתוחם, ואילו חוק ההסדרים משמש 'פלטפורמה' לחוקים ולתיקוני חקיקה בתחומים שונים. יתרה מכך, הצעות חוק אחרות מועברות לדיונים בוועדות הכנסת הנושאות, כמקובל בתהליכי חקיקה במערכות פרלמנטריות, ולעומתן חוק ההסדרים מועבר כיחידה אחת לוועדת הכספים, וזו דנה בכל סעיפיו בפרק זמן קצר וקצוב, ובסופו היא מחזירה אותו לאישור סופי במליאת הכנסת. חשוב לציין כי אישורו של חוק ההסדרים הוא חלק מתהליך אישור התקציב ובלעדיו אי-אפשר לאשר את התקציב.

מבנהו המיוחד של חוק ההסדרים והליכי חקיקתו המהירים והחריגים מעוררים ביקורת נוקבת בכנסת ומחוצה לה. נסקור בקצרה ארבע טענות מרכזיות של המתנגדים לחוק: טענה ראשונה היא כי פרק הזמן הקצר המוקצב לדיון בחוק ההסדרים בכלל ובסעיפיו השונים בפרט ולאישורו (חודשיים ימים בערך) מקשה על חברי הכנסת לקיים דיון מעמיק ומקצועי ולהבטיח בקרה הולמת על תהליך החקיקה.

טענה שנייה נוגעת לנוהל הפרלמנטרי של הדיון. כאמור לעיל, חוק ההסדרים נדון בוועדת הכספים של הכנסת, אך רבים מהנושאים הנכללים בו נופלים בתחום הפעילות של ועדות כנסת שאינן ועדת הכספים. בוועדות אלו יושבים חברי הכנסת המכירים את הנושא, אך בהיותם מנוטרלים מהדיון בחוק ההסדרים נפגמת איכות החקיקה.

טענה שלישית נוגעת להצמדת חוקים או ל'בעיית הטרמפיסטים'. ייעודו המקורי של החוק הוא אישור שינויים הכרחיים לביצוע התכנית הכלכלית של הממשלה ועמידה במסגרת התקציב. הטענה היא כי הממשלה מנצלת את לוח הזמנים הדחוק ואת אופיו ה'קיבוצי' של חוק ההסדרים כדי להביא לאישורם המהיר של חוקים שאינם קשורים לתכנית הכלכלית, אלא שהיא מתקשה או חוששת להעבירם בהליך חקיקה רגיל. חברי הכנסת גם הם אינם נרתעים ממחטפים ומנסים לאשר באמצעות חוק ההסדרים תיקונים וחוקים משלהם. מהלך זה מעורר חשש לפגיעה בבקרה הפרלמנטרית והציבורית על תהליך החקיקה ועל פעולות הרשות המבצעת.

טענה רביעית היא שהחוק מגביר את כוחם של משרד האוצר ושל אגף התקציבים בו (הרב בלאו הכי לדברי המתנגדים). לדברי המתנגדים לחוק, במצב הקיים נראה לעתים שאגף התקציבים מחזיק בכוח רב מזה הנתון בידי שרי הממשלה, אף שהם פקידים ממונים, ובידי חברי הכנסת, אף שהם נבחרים ציבור.

אלה טענותיהם של מתנגדי החוק, ומנגד רבים מצדדים בשימורו של חוק ההסדרים ורואים בו מכשיר חיוני לשלטון, אשר בלעדיו תתקשה הרשות המבצעת לקדם וליישם את מדיניותה ולממש את יעדיה. על פי גישה זו, יש להעניק לממשלה כלים ואמצעים שיאפשרו לה להביא לשינוי מהיר וממשי בסדרי העדיפויות בתקופת כהונתה. המצדדים בקיומו של חוק מסוגו של חוק ההסדרים חוששים כי ביטולו יפגע בגיעה ממשית ביכולת המשילות ובכושר הביצוע של הממשלה ויגביר את תלותה בשותפותיה לקואליציה. תלות זו גברה ממילא בשנים האחרונות בשל העלייה בכוחן ובהשפעתן של המפלגות הקטנות והירידה במשקלן של שתי המפלגות הגדולות.

התומכים בחוק ההסדרים מציינים נימוקים מספר. ראשון הוא הגידול הניכר שנרשם בעשור האחרון בחלקה של החקיקה בענייני תקציב בישראל. על פי הערכות אגף התקציבים במשרד האוצר, כ-60% מהתקציב, למעט הוצאות ביטחון והחזר חובות, מעוגנים היום בחקיקה. השיעור הגבוה מצמצם את היקף התקציב הניתן לשינוי בלא פעולות חקיקה דוגמת אלו המבוצעות באמצעות חוק ההסדרים. נימוק שני בזכות החוק הוא השינויים המהירים המתחוללים במערכת הפוליטית ובשלטון בישראל בעשור האחרון. אימוצן של הבחירות המקדימות במפלגות (פריימריס) והבחירה הישירה לראשות הממשלה, שהביאה לירידת כוחן של המפלגות הגדולות ולהתרופפות המשמעת במפלגה ובסיעה, כל אלה מעצימים את החשש כי בלא מנגנוני בלימה וחקיקה מתאימים יתקשו הממשלה והמערכת המקצועית לקדם את תהליך שינויו של המשק הישראלי למשק מודרני המתמודד כשווה בין שווים עם משקים מובילים בעולם. המצדדים בחוק ההסדרים חוששים כי 'חוקי המשחק' שהבחירות המקדימות במפלגות והבחירה הישירה של ראש הממשלה מכתיבות יגבירו את החיכוכים ויפחיתו את יציבות השלטון. מנגנון מסוגו של חוק ההסדרים משמש במצב זה מנגנון ויסות וייצוב, וגם אם אינו עולה תמיד בקנה אחד עם השקיפות ועם הדיווח המצופים במערכת פרלמנטרית דמוקרטית, הוא מרכיב חשוב, ובהיעדרו ישלמו המשק הישראלי ותושבי ישראל מחיר יקר מזה שהיו מוכנים לשלם המתנגדים לחוק ההסדרים לו ידעו שלכך יובילו מהלכים. לאישוש עמדתם טוענים המצדדים בחוק ההסדרים כי רבים מחברי הכנסת מתנערים מאחריות תקציבית, להבדיל מחברי פרלמנט בדמוקרטיה מערבית רבות. חברי בתי המחוקקים בארצות הברית, באנגליה, בהולנד ובמדינות אחרות נאבקים לצמצום הוצאות הממשלה ובוחנים כל הוצאה ציבורית חדשה לכל פרטיה ודקדוקיה, ובמקצת המדינות אף נהוג שהצעת חוק פרטית טעונה אישור של משרד האוצר, ולעומת זאת, חברי הכנסת מגישים הצעות חוק בלי להתעמק בשאלת עלותן או בדרך מימוןן. כך למשל נתונים שריכוז משרד האוצר ערב הגשת תקציב המדינה לשנת 1997 מלמדים כי עלות אישורן של כל הצעות החוק הפרטיות שעמדו באותה עת על שולחן הכנסת הסתכמה ביותר מעשרה מיליארד שקלים (בשנה שקוצץ בה תקציב המדינה קיצוץ של ממש בשל הגירעון בתקציב ובמאזן התשלומים). תופעה דומה חזרה ונשנתה בכל אחת מהשנים האחרונות. בשנת 2001 אושרו חוקים שעלותם יותר משני מיליארד שקלים וחצי ובצורתם היו מונחות הצעות נוספות בעלות גבוהה משבעה מיליארד שקלים.

טענה נוספת בזכות החוק היא היותו כלי מועיל בקידום שינויים מבניים. חוק ההסדרים משמש מכשיר יעיל לביצוע תיקוני חקיקה טכניים המתבקשים לנוכח מבנה מערכת החוקים המקומית. מדובר באישורם, בביטולם, בהקפאתם ובביצועם של תיקונים בחוקים שונים שתוקפם (או תוקף תקנות הנוגעות להם) פג, הסתיים או דורש עדכון.

הנימוק החזק ביותר המועלה בזכות חוק ההסדרים הוא מבחן ההישגים. התומכים בחוק מציעים לבחון את כבדת הדרך הארוכה שעשה המשק הישראלי מאז 1985, השנה שהופעל בה חוק ההסדרים לראשונה והיא המסמלת נקודת מפנה בדרך לאימוצן של רפורמות במבנה המשק הישראלי. חוק ההסדרים שימש ועדיין משמש, לפי גישה זו, מכשיר מרכזי להעברת חוקים ותיקוני חקיקה הנדרשים לביצוע רפורמות (שמקצתן עדיין שנויות במחלוקת). החשש המובע הוא כי ביטול חוק ההסדרים או תחיתו יביאו לבליתמתן של הרפורמות במשק וכי מחירה של בלימה זו עלול להיות יקר ביותר לכלכלה בישראל.

על אף ביקורת חוזרת ונשנית לא נעשו עד היום מהלכים משמעותיים לביטול חוק ההסדרים או להכנסת שינויים מהותיים במתכונתו, והוא שירת עד כה ממשלות אחדות; ממשלות ימין ושמאל כאחת.

3.4 החוק להפחתת הגירעון

בין שלושת החוקים העיקריים שהם המוסדות הפיסקליים בישראל, החוק להפחתת הגירעון הוא החדש שבהם. הוא חוקק בשנת 1991, ואמנם מאז לא השתנתה מתכונתו העקרונית, אך עודכנו בו עדכונים רבים יחסית.¹⁶

אלסינה ופרוטי (Alesina and Perotti 1999) מבחינים בין שני סוגים של מוסדות פיסקליים: חוקים המציינים יעדים כמותיים לתקציב, ובכללם החוק להפחתת הגירעון; וחוקים הנוגעים לנוהלי אישור התקציב, ובכללם חוק ההסדרים.

בתחילת שנות התשעים החלה עלייה גדולה מארצות ברית המועצות לשעבר. ברור היה שקליטת עלייה בהיקף כזה תחייב הגדלה ניכרת בהוצאות הממשלה על מנת לספק לעולים צורכי מחיה בסיסיים (סל קליטה), קורת גג, קורסי הסבה, אולפנים וכדומה. לזאת יש להוסיף הוצאות הכרוכות בגידול האוכלוסייה (שירותים ציבוריים, תמיכות ותשלומי העברה) והשקעות בתשתית. החשש היה כי הציבור בכלל והמגזר העסקי בפרט יצפו ששוב – כמו בשנות השבעים ובתחילת שנות השמונים – תוליך הממשלה לגירעונות גדולים בתקציב. הציפיות האלה עלולות היו להביא לעלייה בציפיות לאינפלציה ובכך לסכן את הישגי תכנית הייצוב שהביאה לצמצום חד בהוצאות הממשלה ולהורדת האינפלציה לרמה של כ-18% לשנה בשנים 1986-1991. חשש נוסף היה כי עם סיום קליטת גל העלייה ואף שיפחתו הוצאות הממשלה על קליטה, היא לא תצמצם את הוצאותיה. אי-לזאת היה צורך

16. סקירה על החוק, חסרונותיו והשוואה לחוקי הפחתת גירעון בארצות אחרות אפשר למצוא בתוך: דר 1999 וזילברפרב 2001, עמ' 26-32.

לשכנע את הציבור כי על אף הצרכים הגדולים לקליטת העלייה, הממשלה תנהג באחריות פיסקלית. הממשלה לא הסתפקה בהצהרות בלבד, וכדי לתת אמינות לכוונתה היא חוקקה את החוק להפחתת הגירעון.

מטרת החוק היתה לכבול את ידי הממשלה בכל הנוגע לגובה הגירעון. החוק קבע כי הגירעון המקומי של הממשלה יהיה לכל היותר 6.2% מהתוצר בשנת 1992 והוא יפחת בהדרגה (3.2% בשנת 1993 ו-2.2% בשנת 1994) עד שייצלם בשנת 1995.

החוק במתכונתו המקורית לא שונה שנתיים. הגירעונות בפועל בשנתיים אלו היו נמוכים מהיעד שנקבע. בשנת 1993 תוקן החוק וקבע כי יעד הגירעון יהיה 3% בשנת 1994 והוא יפחת בשנים 1995-1996, אך לא נקבע באיזה שיעור. בדיוני התקציב לשנת 1995 נקבע יעד גירעון של 2.75%, ובדיוני התקציב של שנת 1996 נקבע יעד של 2.5%. בדיעבד חרג הגירעון ממה שנקבע. החריגה היתה חריפה במיוחד בשנת 1996, שהיתה שנת בחירות; הגירעון בפועל הגיע ל-4.5% תוצר לעומת יעד של 2.5% בלבד. הסטייה הגדולה מהתוואי שנקבע לגירעון חייבה את הממשלה החדשה שנבחרה ב-1996 לשנות שוב את החוק. השינוי הפעם היה כפול: תחילה, כמו בשני המקרים הקודמים, נקבע תוואי חדש ליעד הגירעון: 2.8% בשנת 1997, 2.4% בשנת 1998, 2.0% בשנת 1999, 1.75% בשנת 2000 ו-1.5% בשנת 2001; ומאוחר יותר הוגדר מחדש הגירעון שחל עליו החוק. ההגדרה שונתה מהגירעון המקומי לגירעון הכולל של הממשלה.

אף שבפועל היה הגירעון בשנים 1997 ו-1998 בדיוק ברמה שנקבעה ביעד הגירעון והסטייה בשנת 1999 היתה לא גבוהה (2.5% בפועל לעומת יעד של 2.0%) נעשה שינוי נוסף בחוק בשנת 1999. הסיבה לשינוי, כמו בפעמים הקודמות שתוקן בהן החוק, היתה כי האוצר העריך כי לא יוכל לעמוד בתוואי המקורי שנקבע ליעד הגירעון בשנת 2000 (1.75%). אִי-לואת שונה החוק ונקבע כי יעד הגירעון לשנת 2000 יהיה 2.5%. עוד נקבע כי יעד הגירעון ימשיך לפחות על פי מצב המשק עד רמה של 1.5% בשנת 2003, ובלבד שלא יהיה קצב ההפחתה השנתי נמוך מ-0.25%. בדיעבד היה הגירעון בשנת 2000 0.7% בלבד, אחוז מתחת ליעד שנקבע בתיקון של 1996. הסיבה המרכזית לכך היתה שיעור הצמיחה הגבוה של המשק בשנת 2000 (6%), שהביא לגידול רב בהכנסות ממסים. תוצאות אלו מראות כי לא היה צורך בתיקון החוק בשנת 1999. עם זאת, חשוב להדגיש כי כאשר הוחל בתכנון התקציב לשנת 2000 ההערכות אשר לצמיחה בשנת 2000 היו נמוכות הרבה יותר. לאחר ארבע שנים של צמיחה נמוכה, לעומת הצמיחה של תחילת שנות התשעים, היה חשש כי העמידה ביעד המקורי שנקבע לשנת 2000 תחייב ריסון ניכר – ולא רצוי – בהוצאות המשק, הנמצא בהאטה כלכלית. אִי-לואת הוחלט על השינוי ביעד הגירעון.¹⁷ פירוט יעד הגירעון בשנים שמאז אימוץ החוק והגירעון בפועל מובאים בלוח 3 ובשרטוט 3.

17. באותה עת (יוני-יולי 1999) היו ההערכות כי הגירעון בתקציב הממשלה בשנת 1999 יגיע ל-2.5%. אִי-לואת נקבעה רמה זו גם לשנת 2000.

הנתונים הכלכליים הטובים של תחילת שנת 2000 והאופטימיות ששררה עקב זאת בעת הכנת תקציב 2001 (לפני ההסלמה במצב הביטחון) הביאו לקביעת יעד גירעון של 1.75% לשנת 2001. בפועל נרשמה בסוף שנת 2000 תפנית של ממש בפעילות הכלכלית. המיתון העולמי, הירידות בשוק הנאסד"ק, המשבר העולמי בענף ההיי־טק והשפעת ההסלמה הביטחונית, כל אלו הביאו לירידה חריפה בפעילות הכלכלית מהרבעון האחרון של שנת 2000. בשנת 2001 נרשמה, לראשונה מאז שנת 1953, ירידה בתוצר המקומי הגולמי – התמ"ג. התמ"ג ירד ב־0.6% והתוצר לנפש ב־3%. תחזית הצמיחה האופטימית לשנת 2001 לא התממשה, ובעקבות זאת חלה ירידה בהכנסות המדינה, וזו הובילה לגירעון של 4.6% בתקציב.¹⁸ זו היא הסטייה הגבוהה ביותר מהיעד שנרשמה מאז הוחל בקביעת יעד הגירעון. זהו גם השיעור הגבוה ביותר מאז שנת הבחירות – 1996. בדיונים שנערכו במשרד האוצר לקראת שנת התקציב 2002, היה ברור כי בעקבות ההתפתחויות הכלכליות לא יהיה אפשר לעמוד ביעד המקורי של 1.5% שנקבע בתקופת הגאות של שנת 2000. אִי־לואת נקבע יעד מעודכן לגירעון, גבוה מהיעד הקודם (1.5%), אבל נמוך משיעור הגירעון שנצפה בתחזית לשנת 2001. היעד שנקבע היה 3%, שהוא השיעור המרבי של הגירעון כמו שנקבע באמנת מאסטריכט. בבסיס קביעת היעד עמדה הנחה כי ההאטה שחלה במשך בשנת 2001 זמנית בלבד וכי בשנת 2002 יחזור המשק לצמות בקצב של 4%. בשנת 2002 התברר לאוצר כי תחזית זו אינה רֵאלית.¹⁹ היה חשש כבד כי הגירעון בפועל יעלה על השיעור של שנת 2001 ויסכן את הדירוג הפיננסי של המשק הישראלי, אשר ממילא עמד בסכנה גם עקב ההתפתחויות בשוק ההון, אשר שיקפו הן את חוסר הוודאות הנובע מהמצב הביטחוני והן את חוסר האמון בבנק ישראל, ששינה בתחילת שנת 2002 את מדיניותו והפחית בבת אחת את הריבית במשך ב־2%. אִי־לואת הגיש האוצר בחודש יוני תכנית קיצוצים בתקציב הממשלה, אך מכיוון שיכולת האוצר לקצץ בתקציב בשנת התקציב היתה מוגבלת, היה גם צורך לשנות שוב את יעד הגירעון ל־3.9%. זהו יעד הגירעון הגבוה ביותר שנקבע זה עשור.

לקראת תקציב 2003 שוב שונה יעד הגירעון. משרד האוצר הפנים את הטעויות שנעשו שנה קודם לכן, ושיעור הצמיחה שהונח לשנת 2003 היה שמרני ביותר (1% לעומת הערכות שנעו בין 2% ל־3%). יעד הגירעון שנקבע היה שוב 3%, כמו התוואי שנקבע שנה קודם לכן. על פי הערכות של מומחים ושל משרד האוצר עצמו, הגירעון בפועל בשנה זו (2003) עלול להיות כפול מהיעד. השינויים התכופים שנעשו בשנתיים האחרונות ביעד הגירעון והסתיות

18. העלייה בגירעון נובעת גם מעיכוב שחל בהעברת כספי הסיוע האמריקני. אלו הגיעו בתחילת 2002 במקום בסוף 2001. לִי הועברו הכספים במועד, היה הגירעון 4.1%.

19. תחזית האוצר בדבר צמיחה של 4% זכתה לביקורות מצד כלכלנים רבים. אלה התריעו עוד בשנת 2001 שהיא אינה רֵאלית. האוצר הוסיף לדבוק בה כדי להימנע ממאבק על אודות קיצוץ נוסף בתקציב, שהתחייב אם הנחת הצמיחה אינה תקיפה. בסופו של דבר נאלץ האוצר לשנות את התחזית, ובעקבות זאת לקצץ שוב בתקציב. על חסרונותיה של השיטה הקיימת להכנת התקציב ראו: זילברפרב 2002.

הגדולות ממנו מעמידות בספק את המשך היעילות של מוסד פיסקלי זה. כמה הצעות לשינויים בחוק הפחתת הגירעון הועלו בכנסים שנערכו בקיסריה בשנים האחרונות.²⁰

3.5 היעילות של המוסדות הפיסקליים

האם תרמו המוסדות הפיסקליים שנסקרו לעיל למשמעת התקציבית של הממשלה? ראשית חשוב לציין כי שני המוסדות הפיסקליים שהוקמו במסגרת תכנית הייצוב עומדים על תלם עד היום. המוסד הפיסקלי הראשון – החוק האוסר על הממשלה להדפיס כספים – לא שונה והממשלה אינה מדפיסה כספים מאז 1986. המוסד הפיסקלי השני – חוק ההסדרים – קיים עד היום על אף ביקורות רבות שנמתחו עליו וניסיונות מתמידים לבטלו או לשנותו. המוסד הפיסקלי השלישי, החוק להפחתת הגירעון, הוקם מאוחר יותר. כמו שני המוסדות הראשונים, הוא נשאר במתכונתו העקרונית עד היום. שלא כמוהם, הוא עבר שינויים תכופים: שמונה שינויים ב-12 שנות קיומו!

עיון במדדים מספר הבוחנים בצורות שונות את מעורבות הממשלה במשק נותן להערכתנו תשובה חד-משמעית בדבר היעילות של המוסדות הפיסקליים שנוסדו במסגרת תכנית הייצוב ולאחר מכן. בכל המדדים חל שיפור ניכר וברור מאז תכנית הייצוב והוספתם של המוסדות הפיסקליים שתוארו לעיל. מכאן המסקנה כי למוסדות אלו היתה תרומה חשובה ומכרעת בקיום משמעת פיסקלית ב-17 השנים האחרונות. גם ליידרמן ולויתן (1998, עמ' 701), בהתייחסם לחוק הפחתת הגירעון, קובעים כי 'ניסיון הזמן האחרון מורה שהחוק מילא תפקיד חשוב בחיזוק המשמעת של הממשלות השונות בקביעת תקציבהן'.

שרטוט 4 מתאר את החוב הציבורי (כאחוז מהתוצר) בתקופה שמאז תכנית הייצוב. קל לראות מהשרטוט שחובה של הממשלה ירד מ-167% תוצר בשנת 1986 לכ-100% תוצר בשנים האחרונות. בולט במיוחד הוא קו המגמה של החוב המצביע על ירידה ברורה וחזקה עד לשנת 2000.²¹

שרטוט 5 מתאר את חלקה של ההוצאה הציבורית בתוצר. גם כאן בולטת מגמה ברורה של ירידה, מרמה של 58% ב-1990 לרמה של כ-52% בשנים האחרונות.

שרטוט 6 מתאר את התפתחות האינפלציה מאז 1985 עד היום. הירידה הבולטת באינפלציה מרמה של כ-20% סמוך לתכנית הייצוב, לרמה של כ-10% בשנים 1992-1998, והיעלמותה של האינפלציה בשנים 1999-2001.

20. את אחת ההצעות הבולטות העלה פרופ' צ' זוסמן, ועיקרה קביעת תקרה לגידול הוצאת הממשלה. התקרה תיקבע בשיעור נמוך מקצב הצמיחה ארוך הטווח של המשק. בכך יובטח כי בטווח הארוך ירד חלקה של הממשלה בתוצר, אך תישמר התנועה האנטי-מחזורית של הגירעון בתקציב. עוד על הצעה זו ראו: זילברפרב 2002. הצעה זו אומצה לאחרונה בהצעת התקציב לשנת 2004.

21. המיתון של השנים האחרונות הביא שוב לעלייה של החוב הציבורי כאחוז מהתוצר לרמה שהיתה באמצע שנות השמונים.

שרטוט 2 מתאר את גירעון המגזר הציבורי (באחוזי תוצר) מאז 1970. הירידה בגירעון לאחר תכנית הייצוב חדה מאוד (2.3% בממוצע) לעומת גודלו בשנים 1970-1984 (13.8% בממוצע) ומצביעה בעליל על השיפור העצום שחל במשמעת של הממשלה בענייני תקציב לאחר תכנית הייצוב והקמת המוסדות הפיסקליים החדשים.

היעילות של המוסדות הפיסקליים מתבטאת גם בהצלחתם לקבוע בקרב מקבלי ההחלטות את הצורך בשמירה על משמעת תקציבית. הדברים ניכרים בתחומים אחדים: ראשית, גם כאשר הובעה בממשלה התנגדות להצעות האוצר בדבר גובה הגירעון בתקציב, הוויכוח נסב על שברי אחוזים;²² שנית, למרות כל ההתנגדויות, לא נרשם, מאז כניסת החוק להפחתת הגירעון, כל מקרה שלא אושרה בו הצעת האוצר בדבר יעד הגירעון; ושלישית, וזה אולי הדבר הבולט ביותר, בכל שנה שאירעה בה סטייה מהפרמטרים המרכזיים שנמנו לעיל: משקל התקציב בתוצר, משקל החוב הציבורי בתוצר ויעד הגירעון, הם תוקנו בשנה שלאחר מכן.

4. סיכום ומסקנות

הספרות הכלכלית בתחום של כלכלה ופוליטיקה עוסקת בשני העשורים האחרונים בנושא 'מוסדות פיסקליים'. בשם זה אנו מכנים את כל מערכת החוקים והתקנות שהתקציב מתגבש על פיהם, מאושר ומוצא אל הפועל. עבודה זו סקרה את ההתפתחות שחלה בתחום זה במשך הישראלי מאז תכנית הייצוב שאומצה ב-1985.

גירעונותיה הגבוהים של הממשלה בישראל, מאז שנות השבעים, הביאו עם העליות החדות במחירי האנרגיה ועזוועי היצע שליליים בשנת 1973 ובשנת 1979 לאינפלציות גבוהות ששיאן בשנת 1984 (אינפלציה של 44.5%). החשש מפני משבר כלכלי דוגמת זה שפקד את ארצות הדרום אמריקה הביא ביוני 1985 לאימוצה של תכנית להורדת האינפלציה. התכנית קיבלה את השם 'תכנית הייצוב', וכתה להצלחה רבה והביאה לירידה חדה בשיעור האינפלציה. במרכז התכנית עמד הקיצוץ בתקציב. להוגי התכנית היה ברור כי על מנת להדביר את האינפלציה ולמנוע את חזרתה יש ליצור מערכת פיסקלית שתקשה על הממשלה לאשר גירעונות גדולים בתקציב. יצירת מוסדות פיסקליים שיקשו על מימון גירעוני של התקציב נבעה גם מהצורך ליצור אמון בקרב הציבור כי הממשלה אכן מתכוונת לשנות שינוי יסודי את כללי המימון של התקציב, לאחר שנים כה רבות של גירעונות גדולים. שני החוקים הראשונים שנועדו לצורך זה הוחלו ביולי 1985. הראשון הוא החוק לאי-הדפסת כסף; השני הוא חוק ההסדרים; והשלישי, החוק להפחתת הגירעון, אומץ רק שש שנים מאוחר יותר. חשוב לציין כי שני המוסדות הפיסקליים שהוקמו במסגרת תכנית הייצוב עומדים על תלם עד היום. החוק האוסר על הממשלה להדפיס כספים לא שונה והממשלה אינה מדפיסה

22. כך למשל בעת דיוני התקציב לשנת 1999 היצע האוצר יעד גירעון של 2% מהתוצר. הצעה נגדית שהעלה מר שרנסקי, שר המסחר והתעשייה אז, היתה לקבוע 2.4%.

כספים מאז 1986. חוק ההסדרים קיים עד היום על אף ביקורות רבות שנמתחו עליו ולמרות ניסיונות חוזרים ונשנים לבטלו או לשנותו.

המוסד הפיסקלי השלישי, החוק להפחתת הגירעון, הוקם מאוחר יותר. כמו שני המוסדות הראשונים הוא נשאר במתכונתו העקרונית עד היום. שלא כמוהם, הוא עבר שינויים תכופים: שמונה שינויים ב-12 שנות קיומו!

ניתוח של פרמטרים מקרו-כלכליים מרכזיים כדוגמת היחס בין חוב לתוצר, משקל הוצאות הממשלה בתוצר והתפתחות האינפלציה, מצביע בבירור על שיפור עקיב ורצוף מאז הקמתם של שלושת המוסדות הפיסקליים שתוארו לעיל. אין כל ספק כי היה להם משקל חשוב בחיזוק המשמעת הפיסקלית של הממשלות השונות בקביעת תקציביהן. בכך תרמו להקטנת האינפלציה עד לרמות המקובלות בעולם המערבי ולהגדלת חלקו של המגזר הפרטי בתוצר. למשמעת הפיסקלית של הממשלה היתה גם חשיבות רבה לדירוג האשראי והסיכון של המשק הישראלי. בעולם המודרני של שנות האלפיים, עם גלובליזציה, פתיחות וניידות הון גבוהה יש חשיבות רבה לדירוג האשראי של המשק, שכן הוא משפיע על ההשקעות מבחוץ. על תנועות ההון הנכנסות והיוצאות ועל יכולתן של חברות ישראליות ובנקים מקומיים לגייס הון בשווקים הבין-לאומיים. הניתוח שערכנו מראה כי למוסדות הפיסקליים שנוצרו עקב תכנית הייצוב של 1985 היתה תרומה חשובה להתפתחותו הכלכלית של המשק.

ביבליוגרפיה

- בן-פורת, יורם, 1989. 'צמיחתם המשולבת של האוכלוסייה והתוצר 1922-1982', בתוך: יורם בן-פורת (עורך), המשק הישראלי - חבלי צמיחה, המכון למחקר כלכלי בישראל, תל אביב, עמ' 29-44.
- דר, ורד, 1999. 'החוק להפחתת הגירעון לדורותיו', הרבעון הישראלי למיסים, 27 (106), עמ' 65-74.
- זילברפרב, בן-ציון (עורך), 2001. אתגרי המשק הישראלי בתחילת שנות האלפיים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
- זילברפרב, בן-ציון, 2002. 'תהליך בניית תקציב המדינה והצעה לקביעת יעד הגירעון', ניהול.
- ליידרמן, ליאונרדו וניסן לויטן, 1998. 'הייצוב בשנת 1985 בפרספקטיבה של שנות התשעים', רבעון לכלכלה, שנה 45, חוברת 3-4, עמ' 679-705.
- לויטן, ניסן וסילביה פיטרמן, 1989. 'האצת האינפלציה ומשברים במאזן התשלומים', בתוך: יורם בן-פורת (עורך), המשק הישראלי - חבלי צמיחה, המכון למחקר כלכלי בישראל, תל אביב, עמ' 436-472.
- למדני, ראובן, 1989. 'הירידה מישראל', בתוך: יורם בן-פורת (עורך), המשק הישראלי - חבלי צמיחה, המכון למחקר כלכלי בישראל, תל אביב, עמ' 179-196.

נחמיאס, דייב וערן קליין, 1999. 'חוק ההסדרים: בין כלכלה ופוליטיקה', נייר עמדה, 17, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
 שיפר, זלמן, 1999. 'עלייתה וירידתה (החלקית) של ההצמדה בישראל', בתוך: ליאונרדו ליידרמן (עורך), אינפלציה ודיסאינפלציה בישראל, בנק ישראל, עמ' 415-476.
 Alesina, Alberto and Roberto Perotti, 1999. 'Budget Deficits and Budget Institutions', in: James M. Poterba and Jurgen von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press, Chicago, IL, Chapter 1, pp. 13-36.
 Bruno, Michael, 1993. *Crisis, Stabilization and Economic Reform: Therapy by Consensus*, Clarendon Press, Oxford.

לוח 1: קצב הצמיחה ושיעור האינפלציה בשנים 1962-2002

אינפלציה	צמיחה	השנה	אינפלציה	צמיחה	השנה
190.7	2.6	1983	10.2	10.0	1962
444.9	2.2	1984	5.0	10.5	1963
185.2	4.5	1985	4.5	9.9	1964
19.7	3.6	1986	7.1	9.4	1965
16.1	6.1	1987	7.8	1.0	1966
16.4	3.6	1988	1.2	2.3	1967
20.7	1.4	1989	1.9	15.4	1968
17.6	6.6	1990	3.9	12.7	1969
18.0	6.1	1991	10.1	7.6	1970
9.4	7.2	1992	13.4	11.3	1971
11.2	3.8	1993	12.4	12.2	1972
14.5	7.0	1994	26.4	4.9	1973
8.1	6.6	1995	56.2	5.5	1974
10.6	4.7	1996	23.5	3.8	1975
7.0	3.3	1997	38.0	1.6	1976
8.6	3.0	1998	42.5	2.0	1977
1.3	2.6	1999	48.1	4.1	1978
0.0	7.4	1000	111.4	4.7	1979
1.4	-0.9	2001	132.9	3.6	1980
6.5	-1.0	2002	101.5	4.7	1981
			131.5	4.7	1982

הצמיחה נמדדת כאחוז השינוי בתוצר המקומי הגולמי. שיעור האינפלציה הוא אחוז השינוי במדד המחירים לצרכן בין דצמבר של השנה לדצמבר של השנה הקודמת.
 המקור: שנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הגירעונות בתקציב והתפתחות המוסדות הפיסקליים בישראל

לוח 2: גירעון המגזר הציבורי (באחוזי תוצר) בשנים 1970–2001

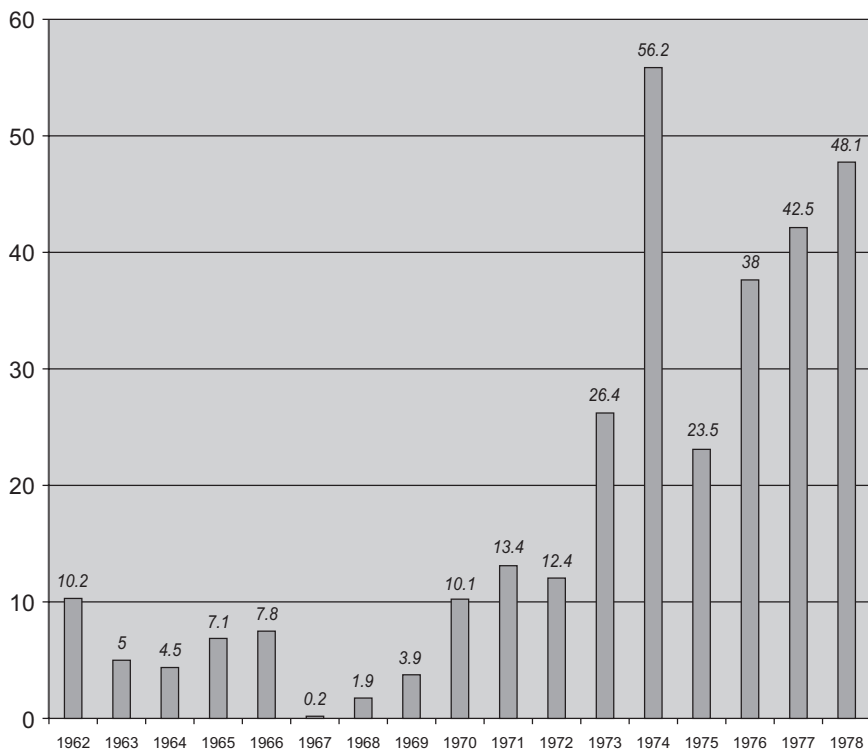
הגירעון	השנה	הגירעון	השנה
-4.0	1986	12.4	1970
-0.0	1987	9.1	1971
2.4	1988	11.0	1972
5.5	1989	14.0	1973
4.5	1990	19.2	1974
4.4	1991	21.7	1975
3.1	1992	10.2	1976
2.3	1993	14.7	1977
1.2	1994	17.5	1978
3.1	1995	10.6	1979
4.2	1996	13.3	1980
2.8	1997	18.1	1981
2.4	1998	.113	1982
2.5	1999	6.7	1983
0.7	2000	14.7	1984
4.6	2001	-1.3	1985

לוח 3: הגירעון בתקציב (באחוזי תוצר) ויעד הגירעון בשנים 1992–2002

הגירעון בפועל	יעד הגירעון	השנה
4.9	6.2	1992
2.4	3.2	1993
2.0	3.0	1994
3.2	2.8	1995
4.7	2.5	1996
2.8	2.8	1997
2.4	2.4	1998
2.5	2.0	1999
0.7	2.5	2000
4.6	1.75	2001
3.9	²³ 3.9, 3.0	2002
	3.0	2003

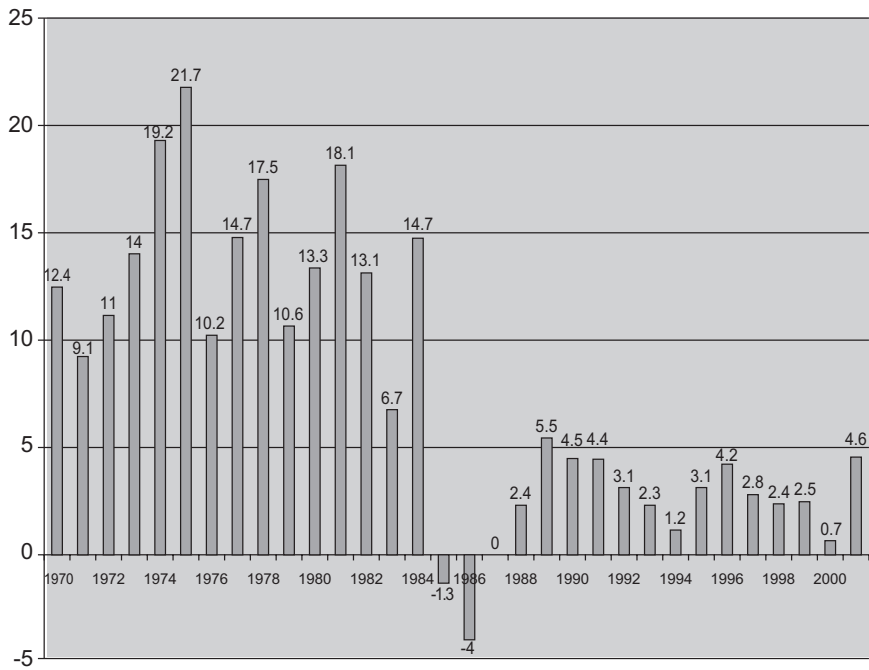
23. במשך השנה התברר לאוצר כי תחזית ההכנסות שהתבססה על הנחת צמיחה של 4% בשנת 2002 אינה ריאלית. אי-לזאת הגיש האוצר בחורש יוני תכנית קיצוצים בתקציב הממשלה ושינה את יעד הגירעון ל-3.9%.

שרטוט 1
 שיעור האינפלציה בשנים 1962–1978



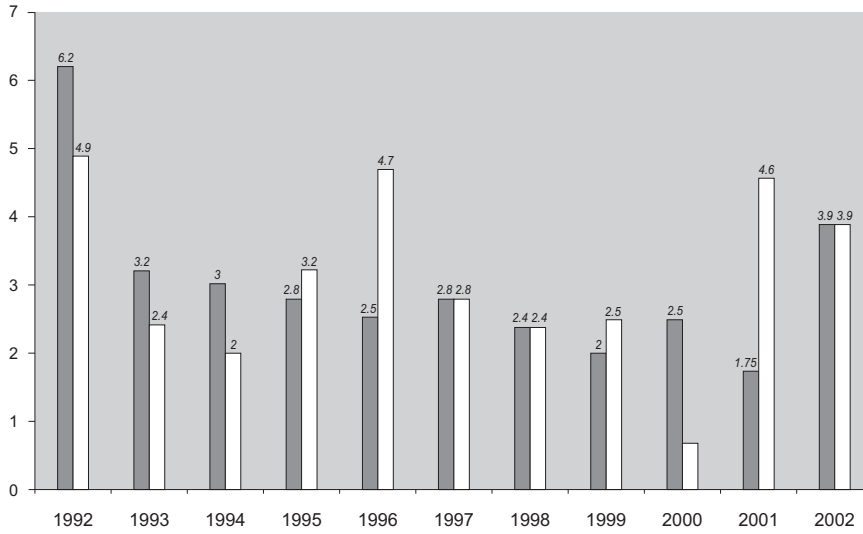
שרטוט 2

גירעון כולל של המגזר הציבורי בשנים 1970–2002



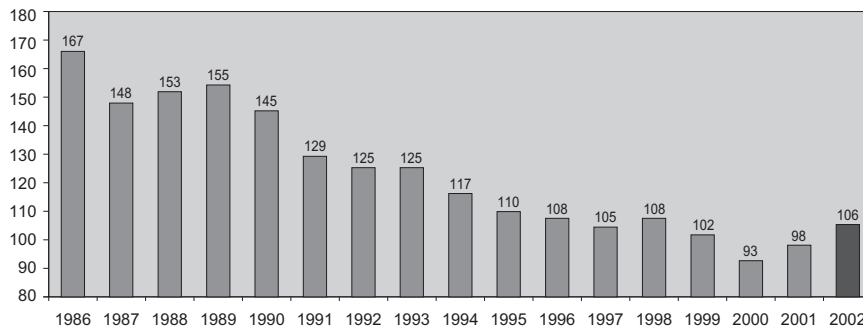
שרטוט 3

יעד הגירעון והגירעון בפועל בשנים 1992-2002



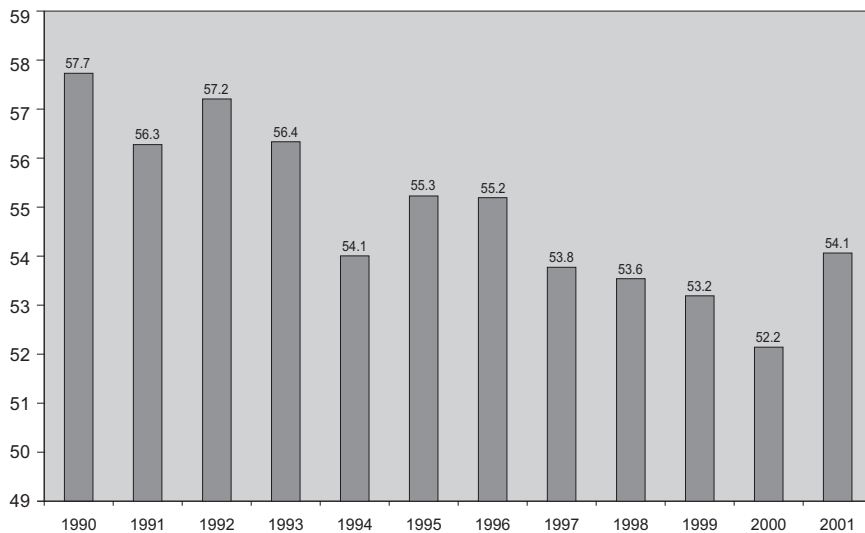
שרטוט 4

חוב ציבורי כאחוז מהתוצר 1986-2002



שרטוט 5

הוצאה ציבורית כאחוז מהתוצר: 2001–1990



שרטוט 6

שיעור האינפלציה 2002–1986

