

מחזורים פוליטיים ומדיניות כלכלית בישראל – 1980 עד 1999

ניד קליין*

עיקרי הממצאים

העבודה מציגה בדיקה אמפירית של מחזוריות פוליטית בישראל, על ידי בחינת כלי המדיניות הפיסקלית וכלי המדיניות המוניטרית בעתות של בחירות. בדומה למחקרים אמפיריים דומים שנעשו בעולם, גם נתוני המשק הישראלי תומכים בתיאוריות המחזוריות הפוליטית-כלכלית. מהעבודה עולה כי בשנות השמונים והתשעים (תקופה הכוללת שש מערכות בחירות) נקטה הממשלה כשנתיים לפני הבחירות מדיניות מרחיבה, שעוצמתה התגברה לקראת מועד הבחירות: הצריכה הציבורית האזרחית עלתה באופן מובהק בשנתיים הקודמות לבחירות, ועלייתה אף החריפה כחצי שנה לפניהן. ממצאים דומים עולים מבחינת השכר הריאלי למשרת שכיר במגזר הציבורי: גם במשתנה זה נצפתה עלייה מובהקת בשנתיים הקודמות לבחירות בתקופה כולה, ובשנות השמונים – גם עלייה חדה יותר כחצי שנה לפני הבחירות. עוד נמצא כי קצב הגידול של הצריכה הציבורית והשכר הריאלי למשרת שכיר במחצית השנה שלאחר הבחירות היה שלילי, אמנם לא באופן מובהק. בניגוד לתיאוריה הכלכלית ולממצאים אמפיריים בעולם המאששים תיאוריה זו, לא נמצאה בישראל עלייה מובהקת בתשלומי ההעברה לציבור (המשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי) לפני הבחירות. אשר למדיניות המוניטרית (כפי שהיא משתקפת בריבית החח"ד) – ניכרת עלייה בממוצע של הריבית הנומינלית לקראת הבחירות וירידה בממוצע אחריהן. בניגוד לריבית הנומינלית, בחינת הריבית הריאלית בדיעבד אינה מצביעה על מגמה מסוימת בעתות בחירות.

1. הקדמה

בשני העשורים האחרונים הצביעו כלכלנים רבים על תופעה מעניינת הניכרת במדינות שונות – מחזור כלכלי הקשור בעיתוין של בחירות: לפני הבחירות מנהלת הממשלה מדיניות כלכלית בסימן של הרחבת הפעילות, המביאה לירידה במסים וברמת האבטלה ולעלייה בתוצר הלאומי הגולמי, בסובסידיות הממשלתיות ובצריכה הפרטית לנפש – ואילו לאחר הבחירות הממשלה מוכנה "להטיל גזרות" ולתבוע מן האזרחים "להדק את

* בנק ישראל, מחלקת המחקר.

עבודה זו נכתבה במסגרת חובותיי כסטודנט במחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב. תודה לחברי מחלקת המחקר על הערותיהם המועילות.

החגורה". כך נוצרת תופעה שניתן לקרוא לה מחזור עסקים פוליטי (Tuft, 1978) מחזור כזה מבוסס על שתי הנחות יסוד: הראשונה – שהבוחר הממוצע מחליט למי ייתן את קולו על פי תפיסתו את המצב הכלכלי בטווח הקצר; השנייה – שלממשלה יכולת גדולה להשפיע על רווחתו של האזרח, והיא מנצלת יכולת זו כדי ליצור אווירת רווחה לפני הבחירות.

המחזוריות הפוליטית נכנסה לתודעה עם כתיבתו של מודל בשם "Political Business Cycles", על ידי Nordhaus (1975). מודל זה, הנמנה עם המודלים האופורטוניסטיים, שלפיהם קובעי המדיניות אינם פועלים משיקולים אידיאולוגיים, מראה כי יש להם תמריץ לנקוט מדיניות מרחיבה לפני הבחירות כדי להקטין את שיעור האבטלה וכך להגדיל את סיכוייהם להיבחר מחדש. מחיר ההרחבה יהיה אינפלציה, אך זו תיווצר רק לאחר הבחירות. ממצאים דומים עולים גם ממודלים "פרטיזניים", המבחינים בין המפלגות השונות על פי מדיניותן סביב הבחירות (Hibbs, 1977; Alesina, 1987). מודל מרכזי נוסף בספרות הוא זה של Rogoff (1990), המציג לראשונה את תופעת המחזוריות הפוליטית כפועל יוצא מאינפורמציה לא סימטרית בין הציבור לקובעי המדיניות באשר ליכולתם של האחרונים. רוגוף מראה, כי כדי לאותת לציבור על יכולת גבוהה, קובעי המדיניות נוטים לנקוט מדיניות מרחיבה לפני בחירות. בצד המודלים התיאורטיים בנושא התפרסמו מחקרים אמפיריים הבודקים אם פרמטרים כלכליים מסוימים משתנים באופן מגמתי בעתות בחירות. התוצאות שהתקבלו אינן חד-משמעיות, והן משתנות ממדינה למדינה ומעת לעת. כך, למשל, בחנו Alesina, Cohen, and Roubini (1992) את השפעת הבחירות על משתנים כלכליים במדינות OECD בשנים 1960 עד 1987. ממצאיהם דוחים את קביעתו של Nordhaus בדבר ירידת האבטלה ועליית התוצר בתקופה שלפני הבחירות, אולם מצביעים על מחזוריות אלקטורלית בכלי המדיניות הפיסקליים והמוניטריים. תוצאות אלו עולות בקנה אחד עם ההנחה שקל יותר לשלוט בכלי המדיניות מאשר בתוצאותיה. בבדיקה של כל מדינה ומדינה בנפרד הם מצאו עדות למחזוריות תקציבית בחלק מהמדינות, אולם זאת רק בתת-תקופות. הממצאים הבולטים היו בגרמניה ובניו-זילנד. הבנק המרכזי של גרמניה הוא מן העצמאיים ביותר בעולם, ואף על פי כן, דווקא במדינה זו נתגלתה מחזוריות מוניטרית פוליטית: שיעור הגידול של אמצעי התשלום היה גבוה באופן מובהק לפני הבחירות. בניו-זילנד התוצאות פחות מפתיעות, משום שהבנק המרכזי שלה היה במשך שנים רבות לא עצמאי, ורק לאחרונה הוא שינה את דפוס התנהגותו הודות לרפורמה מבנית בו. Beck (1987) טען כי ישנה מחזוריות פוליטית בכמות הכסף בארה"ב, אך אין מחזוריות בכלי המדיניות המוניטרית, כלומר ביתרות ה-Fed ובשיעורי הריבית. הסיבה לכך היא, שבשנת בחירות הבנק המרכזי מתאים את עצמו למדיניות הפיסקלית, כך שנוצרת מחזוריות מוניטרית פסיבית, הנובעת מרצונו של הבנק שלא לגרום לתנודות חזקות בריבית. Drazen (2000b) מראה שבארה"ב שררה מחזוריות מוניטרית בקצב הגידול של M1 מהרביע של 1961 עד הרביע הרביעי של 1980,

אך בדומה ל-Beck, הוא אינו מוצא מחזוריות בכמות פיקדונות הבנקים בבנק המרכזי. נוסף על כך מצא Drazen עדות חזקה למחזוריות פיסקלית בשנים אלו. Heckelman ו-Berument (1998) הציגו גישה שונה מזו הרווחת בספרות. הם טענו כי ישנן מערכות בחירות המתרחשות באופן אנדוגני – כלומר מקרים שבהם הממשלה אינה עושה מניפולציה במשתנים הכלכליים לפני הבחירות כדי להגביר את סיכוייה להיבחר, אלא מקדימה את הבחירות בתקווה לנסות לחדש את כוחה, לאחר שהיא מזהה כי התנאים הכלכליים טובים די הצורך. לראיה הם מציגים את העובדה שמספר שנות הכהונה הממוצע של הממשלות ברוב מדינות OECD נמוך ממספר שנות הכהונה על פי חוק. ממצאיהם תומכים במחזוריות פוליטית-אינפלציונית בבריטניה ובמחזוריות פוליטית-מוניטרית ביפן.

בישראל הנושא נחקר בסוף שנות השבעים ובתחילת שנות השמונים על ידי יורם בן פורת ודניאל לוי, אך טרם נבדק לגבי עשרים השנה האחרונות. בן פורת (1975) ערך את המחקר הראשון בנושא מחזורי עסקים פוליטיים בישראל. הוא חילק את תקופת כהונתה של הכנסת לשתי תת-תקופות (לפני בחירות ואחריהן), ובדק אם יש מחזוריות פוליטית בשני משתנים כלכליים – הצריכה הפרטית לנפש והתל"ג לנפש. תקופת המדגם הייתה השנים 1952 עד 1973, ונמצא כי בשש מתוך שבע קדנציות גדלה הצריכה לנפש בתקופה שלפני הבחירות. לגבי התל"ג לנפש המגמות היו זהות – להוציא את הכנסת השביעית, שבה גדלה הצריכה הפרטית לנפש למרות הירידה בתל"ג לנפש. דניאל לוי (1984) מצא כי בשנת בחירות עולה השכר הממוצע לשכיר ושיעור האבטלה יורד (ביחס לשנה הקודמת), וכי בשנה הקודמת לבחירות עולה קצב הצמיחה של התל"ג. בן חנן וטמקין (על פי אהרוני, 1991) בחנו את הצריכה לנפש בתקופת כהונתן של הכנסת התשיעית והכנסת העשירית (בהמשך למחקרו של בן פורת) ומצאו כי קצב הגידול בצריכה לנפש אכן עלה בתקופות שלקראת הבחירות. ברנדר (1999), שמחקרו התמקד ברשויות המקומיות, גילה כי גירעונות מוניציפליים גדולים מקטינים את ההסתברות של ראשי הערים להיבחר שוב. מבנה העבודה: בפרק השני יוצגו המתודולוגיה, אופי המדגם ושיטת האמידה. בפרק השלישי יובא ניתוח אמפירי של כלי המדיניות הפיסקלית (הצריכה הציבורית האזרחית, השכר הריאלי למשרת שכיר במגזר הציבורי ותשלומי הביטוח הלאומי). בפרק הרביעי תנותח המדיניות המוניטרית כפי שהיא משתקפת בריבית החח"ד. הפרק החמישי יוקדש למסקנות.

2. מתודולוגיה

שיטת האמידה

כדי לבחון את השפעת הבחירות על המערכת הכלכלית בארץ, הורצה אוטו-רגרסיה מהצורה הבאה:

$$Y_t = c_0 + \alpha_1 Y_{t-1} + \alpha_2 Y_{t-2} + \alpha_3 Y_{t-3} + \dots + \alpha_n Y_{t-n} + c_1 ELE(N) + \varepsilon_t.$$

השימוש באוטו-רגרסיה (הסבר המשתנה התלוי במשתנה עצמו בפיגור) אופייני לבדיקה של מחזוריות כלכלית, שכן בקביעת משתנה המדיניות, קובעי המדיניות מתחשבים ברמתו של אותו משתנה בעבר כדי שלא לחולל זעזועים גדולים במשק. נוסף על כך הוכנסו למשוואות משתני בקרה נוספים כדי "לקבע" פרמטרים המשפיעים בגודלם על המשתנה התלוי – אולם השינוי בהם אינו נובע מהרצון להשפיע על הציבור לקראת הבחירות. יצוין כי הדגש בעבודה זו הוא בזיהוי המחזוריות הכלכלית-פוליטית בלבד, ואין בה ניסיון לזהות משתנים אחרים שעשויים להסביר טוב יותר את התפתחותו של המשתנה התלוי.

המחזוריות האלקטורלית תזוהה על ידי שימוש ב"משתנה בחירות", $ELE(N)$, המקבל את הערך אחת בעיתויי בחירות (לאופקים שונים – ראו לוח 1) ואת הערך אפס אחרת. ההסקה לגבי אופי המחזוריות תתקבל כתוצאה מסימנו ומובהקותו של משתנה זה. כך, לדוגמה, אם המקדם של משתנה זה יתקבל כמובהק ובעל ערך חיובי, נסיק כי המשתנה התלוי עולה לפני הבחירות, סימן שלילי יעיד על ירידה, וגודלו של המקדם יעיד על עוצמת השינוי בפרק הזמן הנדון. המחזוריות נבחנה בהתאם לשלושה אופקים חלופיים – חצי שנה לפני בחירות, שנה לפני ושנתיים לפני, כמפורט בלוח 1.

לוח 1

משתנה המחזוריות הפוליטית $ELE(N)$

$ELE(N)$	$N = 8$	$N = 4$	$N = 2$
$N = 2,4,8$	מקבל ערך 1 ברביע הבחירות ושבעה רביעים לפני.	מקבל ערך 1 ברביע הבחירות ובשלושה רביעים לפני.	מקבל ערך 1 ברביע הבחירות וברביע שלפניו. ככל שאר הרביעים מקבל ערך אפס.
	בכל שאר הרביעים מקבל ערך אפס.	בכל שאר הרביעים מקבל ערך אפס.	

בדיקה נוספת שנסבה על כלי המדיניות הפיסקליים נועדה לבחון אם קיימת הדרגתיות במשתנים בפרקי זמן של שנה ושנתיים לפני הבחירות. לשם כך נעשה שימוש במשתנים הבאים:

משתנה $ELEA$: קיבל ערך 1 שלושה רביעים לפני הבחירות, ערך 2 שני רביעים לפני הבחירות, ערך 3 רביע אחד לפני הבחירות וערך 4 ברביע הבחירות עצמו. ככל שאר הרביעים הוא קיבל ערך אפס.

משתנה $ELEB$: קיבל ערך 1 שבעה רביעים לפני הבחירות, ערך 2 שישה רביעים לפני הבחירות, וכן הלאה עד לערך שמונה ברביע הבחירות עצמו. ככל שאר הרביעים הוא קיבל ערך אפס.

מספר הפיגורים במשוואה נקבע על פי קריטריון שוורץ (Schwarz's Criterion); טווח הפיגורים המרבי שהובא בחשבון הוא שישה, וזאת משום שפיגורים רבים יקטינו את המדגם, וכן סביר להניח שהשפעתם על המשתנה התלוי תהיה פחותה. מאחר שמרבית מערכות הבחירות בישראל התקיימו באמצע שנה (כמפורט בנספח), וכן אפשר שבמשתנים הנבדקים היו היפוכי מגמה לפני הבחירות ואחריהן – נעשתה האמידה בנתונים בחתך רבעוני ולא קלנדררי, תוך שימוש בנתונים מנוכי עונתיות. תקופת המדגם היא מהרביע הראשון של שנת 1980 ועד הרביע הרביעי של 1999. מקור הנתונים – הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל.

3. כלי המדיניות הפיסקלית

כמקובל בבחינת מחזוריות פוליטית-כלכלית, יתמקד הניתוח בבחינת כלי המדיניות העומדים לרשותם של קובעי המדיניות. חלק זה יוקדש לניתוח המדיניות הפיסקלית בעיתוי בחירות, ודרך הניתוח היא בחינה של שלושה משתנים – הצריכה הציבורית האזורית, שהיא המצרף הכולל, השכר הריאלי למשרת שכיר במגזר הציבורי, המבטא את השפעת המחיר על המצרף הכולל, ותשלומי הביטוח הלאומי, שאינם חלק מהצריכה הציבורית, אך מהווים חלק נכבד מההוצאה הציבורית בישראל.

א. הצריכה הציבורית האזורית

ההשערה המרכזית שעומדת מאחורי התיאוריה של מחזורי עסקים פוליטיים היא שהממשלה מגדילה את הוצאותיה לפני הבחירות כדי להגדיל את הפופולריות שלה בקרב הבוחרים. עם הרכיב של הצריכה הציבורית נמנים החינוך, הבריאות, הרווחה, מוצרים ציבוריים נוספים ועוד; לפיכך גידולה של צריכה זו משפיע לחיוב, במישרין, על תועלת הפרטים, ולכן יש בו כדי להשפיע על הצבעתם בבחירות. כיוון שהצריכה הציבורית בהגדרתה המלאה כוללת גם את הרכיבים הביטחוניים (כדוגמת היבוא הביטחוני והוצאות השכר הביטחוניות), שאינם מבטאים "כלכלת בחירות", נאמדה הצריכה הציבורית האזורית (בניכוי עונתיות) ¹GCIV.

מלוח 2 עולה כי משתנה הדמה המעיד על המחזוריות האלקטורלית מובהק וחיובי בכל הרגרסיות, ומעיד על עלייה מגמתית בצריכה הציבורית האזורית לפני הבחירות בכל הטווחים הנבדקים. העובדה שהמקדם של משתנה הדמה האלקטורלי גדל ככל שפרק הזמן לפני הבחירות מתקצר, וגם מובהקותו הולכת ועולה, מעידה על התעצמותה של

¹ מבחן Dickey-Fuller לבדיקת שורש יחידתי מגלה שנתונים אלו אינם סטציונריים [מסוג I(1)]. לפיכך נוכחה מהצריכה הציבורית האזורית מגמת HP, כדי לשמור על תכונת ה-iid ולאפשר אמידת OLS פשוטה.

המדיניות המרחיבה מצד הממשלה ככל שמועד הבחירות קרב. ערכו של מקדם המשתנה האלקטורלי $ELE2$ שווה ל-178.59, והוא מהווה 147 אחוזים מערך הסטייה הממוצעת מהמגמה (בערך מוחלט). נוסף על כך נמצא כי שני משתני ההדרגתיות ($ELEA$ ו- $ELEB$) הם מובהקים – כלומר שהעלייה בצריכה הציבורית התרחשה בהדרגה לפני הבחירות.

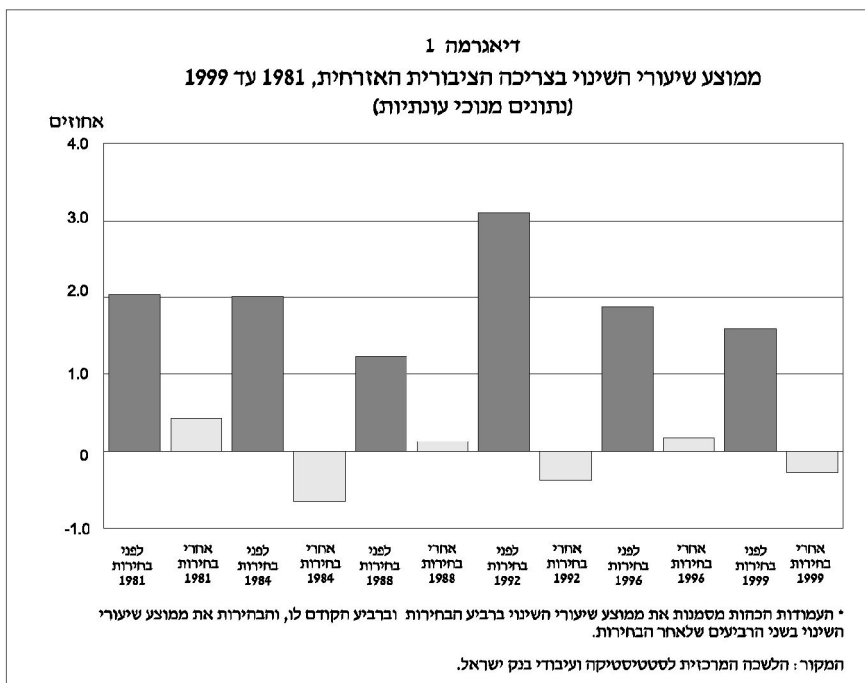
לוח 2
אמידת הצריכה הציבורית האזרחית

	$ELE2$	$ELE4$	$ELE8$	$ELEA$	$ELEB$
C	-22.18	-32.22	***-54.75	-31.75	***-56.51
$GCIV(-1)$	0.086	0.064	0.097	0.062	0.066
$GCIV(-2)$	-0.167	-0.156	-0.153	-0.163	-0.158
$GCIV(3-)$	0.066	0.060	0.092	0.064	0.075
$GCIV(4-)$	**0.216	**0.228	**0.260	***0.208	**0.227
$ELE(N)$	*178.59	*132.11	**109.25	*50.51	*24.35
$Adj-R^2$	0.174	0.152	0.135	0.178	0.195

* מציין רמת מובהקות של 1%.

** מציין רמת מובהקות של 5%.

*** מציין רמת מובהקות של 10%.



בבדיקה נוספת הוכנס למשוואה משתנה דמה, שקיבל ערך 1 עבור שני רביעים לאחר הבחירות ואפס אחרת. משתנה זה נמצא לא מובהק, אולם בניגוד לערכים החיוביים שקיבלו משתני הדמה לפני הבחירות, סימנו היה שלילי. ממצא זה מתיישב עם התיאוריה הכלכלית בדבר עלייה בצריכה הציבורית לפני הבחירות וירידה מייד אחריהן. מדיאגרמה 1 ניתן לראות בבירור כי בכל מערכות הבחירות הייתה עלייה בולטת בצריכה הציבורית האזרחית כשני רביעים לפני הבחירות, ומייד לאחר הבחירות הסתמנה ירידה, המשקפת ריסון פיסקלי. יש לציין כי ממוצע שיעורי השינוי בתקופה הכוללת עמד על 0.8%, ואילו הממוצע ברביע הקודם לבחירות וברביע הבחירות עצמו היה 2.0%. בשני הרביעים שלאחר הבחירות הממוצע עמד על -0.1%.

כ. השכר הריאלי למשרת שכיר במגזר הציבורי

אחד המנגנונים העיקריים המשפיעים על היקף הצריכה הציבורית הוא מנגנון השכר. השכר במגזר זה (WPB) נקבע בהסכמי שכר אחת לתקופה ומעודכן על ידי תוספות יוקר או כתוצאה משינויים מבניים. ההשערה שתיבדק היא שהשכר הריאלי במגזר הציבורי עולה לפני הבחירות, משום שהממשלה מעוניינת לשפר את רווחת המצביעים. בדומה לצריכה הציבורית האזרחית, גם השכר הריאלי נוכח ממגמת HP. בגלל קורלציה אפשרית בין השכר הריאלי במגזר העסקי (WBS) לזה שבמגזר הציבורי נערכה האמידה בשיטת TSLS.

לוח 3

אמידת השכר הריאלי למשרת שכיר במגזר הציבורי

	<i>ELE 2</i>	<i>ELE 4</i>	<i>ELE 8</i>	<i>ELEA</i>	<i>ELEB</i>
C	-13.83	-11.96	***-39.06	-16.17	-29.34
WPB (-1)	*0.689	*0.685	*0.639	*0.674	*0.652
WPB (-2)	0.009	-0.004	-0.000	0.010	-0.002
WPB (-3)	***-0.231	***-0.226	***-0.207	***-0.227	***-0.223
WPB (-4)	-0.023	-0.036	-0.018	-0.039	-0.025
WBS	0.096	0.075	***0.102	0.096	0.115
<i>ELE(N)</i>	*105.21	51.45	*75.81	**25.35	**12.55
<i>Adj-R²</i>	0.584	0.500	0.550	0.535	0.553

* מצוין רמת מובהקות של 1%.

** מצוין רמת מובהקות של 5%.

*** מצוין רמת מובהקות של 10%.

מלוח 3 עולה כי בדומה למגמת הצריכה הציבורית, משתני הדמה האלקטורליים *ELE2* ו-*ELE8* מובהקים וסימנם חיובי, ועל כן הם מעידים על עלייה מובהקת של השכר הריאלי כחצי שנה וכשנתיים לפני הבחירות (בהתאמה). אחד ההסברים לעליית השכר במועדים אלו עשוי להיות קשיחות נמוכה יחסית של הממשלה לדרישות שכר מצד העובדים בתקופה הסמוכה לבחירות, בשל ראייה כלכלית קצרת טווח. בדיקה נוספת, שנערכה לכל עשור בנפרד, מראה כי עיקר העלייה בשכר הריאלי לפני הבחירות התרחשה בשנות השמונים. כמו כן מצביעה התנהגותו של השכר הריאלי למשרת שכיר במגזר הציבורי כחצי שנה לאחר הבחירות על נסיגה, שכן משתנה הדמה שהוסף למשוואה קיבל ערך שלילי, אך לא נמצא מובהק (בדומה להתנהגות הצריכה הציבורית האזרחית). נוסף על כך ישנה עדות לעלייה הדרגתית של השכר הריאלי למשרת שכיר במגזר הציבורי גם שנה וגם שנתיים לפני הבחירות, שכן משתני ההדרגתיות מובהקים, וסימנם חיובי. ערכו של משתנה הדמה *ELE2* הוא 105.2, והוא מהווה כ-83 אחוזים מממוצע הסטיות של השכר הריאלי ממגמתו (בערך מוחלט). מדיאגרמה 2, המתארת את שיעורי השינוי בשכר הריאלי בעיתוי בחירות, בולט השינוי החד בהתפתחותו על פני זמן: המחזוריות הפוליטית בשכר ניכרה היטב בשנות השמונים, שבהן השכר הריאלי במגזר הציבורי



עלה עלייה חדה כחצי שנה לפני הבחירות ומייד אחריהן ירד. בשנות התשעים נחלשה עוצמת השינויים – בין היתר, בעקבות תהליך הדיסאינפלציה, שתרם להקטנת התנודתיות בשכר. בשנים אלה גם לא ניכרה ירידה בשכר הריאלי לאחר הבחירות, והפערים בשכר בין התקופה שקדמה לבחירות לזו שאחריהן היו נמוכים יחסית. יצוין כי שיעור השינוי הממוצע בתקופה כולה עמד על 0.7 אחוז לרביע, בעוד שהממוצע הרבעוני לתקופה של חצי שנה לפני הבחירות היה 3.4 אחוזים. בשנות השמונים בלבד שיעור השינוי הממוצע עמד על אחוז אחד לרביע, בעוד שהממוצע הרבעוני לתקופה של חצי שנה לפני הבחירות היה 6.1 אחוזים.

ג. תשלומי הביטוח הלאומי לציבור

את סך תשלומי ההעברה בישראל ניתן לחלק לשלוש קטגוריות: האחת – העברות שוטפות למשקי הבית ללא תמורה כלכלית, ביניהן תשלומי הביטוח הלאומי. הקטגוריה השנייה היא העברות שוטפות למלכ"ר – תשלומים של המגזר הציבורי למוסדות סוציאליים, פרטיים וציבוריים. הקטגוריה השלישית מכילה את העברות ההון, שמטרתן לאפשר למקבליהן (בעיקר פירמות) לרכוש נכסי הון פיסיים. עקרונית הממשלה יכולה לנסות ולהשפיע על הציבור לפני הבחירות דרך שלוש הקטגוריות האלה, אולם בבדיקה זו אתייחס רק לתשלומי הביטוח הלאומי (BTL), המהווים כשני שלישים מסך תשלומי ההעברה השוטפים למשקי הבית; זאת משום שהזמינות של שאר הנתונים היא שנתית בלבד, וכל חלוקה רבעונית עשויה להטות את תוצאות הבדיקה.

לוח 4

אמידת תשלומי הביטוח הלאומי

	<i>ELE 2</i>	<i>ELE 4</i>	<i>ELE 8</i>	<i>ELEA</i>	<i>ELEB</i>
<i>C</i>	0.319	0.393	0.311	0.366	0.354
<i>BTL (-1)</i>	0.06	0.036	0.083	0.054	0.045
<i>BTL (-2)</i>	*0.434	*0.456	0.447	0.333	*0.326
<i>BTL (-3)</i>	0.162	0.166	0.148	0.163	0.161
<i>BTL (-4)</i>	* 0.375	*0.373	0.352	*0.343	***0.357
<i>GDP (-1)</i>	***0.0001	***0.0002	0.0001	***0.0001	**0.0002
<i>ELE(N)</i>	-0.207	-0.321	-0.041	-0.224	-0.012
<i>Adj-R²</i>	0.983	0.984	0.983	0.981	0.982

* מציין רמת מובהקות של 1%.

** מציין רמת מובהקות של 5%.

*** מציין רמת מובהקות של 10%.

תשלומים אלו, הכוללים את קצבאות הזקנה והילדים, תשלומי המזונות, דמי האבטלה, והקצבאות של הבטחת הכנסה, נכות כללית, סיעוד ועוד – אינם ניתנים לפרטים תמורת עבודה או שירותים. הגדלת היקפם של תשלומים אלו לפני בחירות עולה בקנה אחד עם התיאוריה הכלכלית שלפיה התנהגות הממשלה מבטאת אינטרס להשפיע על הציבור כדי להישאר בשלטון. עלייה חדה בתשלומי ההעברה בכלל ובקצבאות הזקנה בפרט נמצאה בנתוני ארה"ב (Tuft, 1978; Keech ו-Pak, 1989).

מהתוצאות עולה כי המשתנים האלקטורליים אינם מובהקים, ועל כן אין עדות למתזויות בתשלומי הביטוח הלאומי. ממצאים דומים עולים מבדיקת משתני ההדרגתיות. הסיבה לכך נעוצה, ככל הנראה, בעובדה שתשלומי העברה אלה מעוגנים בחוק, ואינם ניתנים באופן שרירותי על ידי הממשלה, כך שגמישותם ביחס לעיתוי הבחירות נמוכה יחסית.

4. המדיניות המוניטרית

בחינת המדיניות המוניטרית לאורך השנים מצביעה על תמורות רבות בניהול המדיניות, במטרותיה ובכלים להשגתן. בשנות השמונים המוקדמות שימש האשראי הבנקאי אמצעי מדיניות עיקרי, ושיעורי הריבית על ההלוואות המוניטריות לבנקים המסחריים נקבעו במקביל לקביעת תקרות אפקטיביות על האשראי במטבע חוץ. כך שימשו ההלוואות המוניטריות מקור ההרחבה השולי של האשראי, ומדרגות הריבית על הלוואות אלו השפיעו במידה מכרעת על שיעורי הריביות הדביטריות בשוק לטווח הקצר. מסוף שנות השמונים ועד היום הורחב השימוש במק"ם, המאפשר להזרים ולספוג אמצעי תשלום ישירות מהציבור, ויחד עם קביעת הריבית על פיקדונות הבנקים בבנק ישראל, מתווה הבנק המרכזי את מדיניותו – בין השאר, דרך השפעתו על ריביות השוק.

בחינת המדיניות המוניטרית מחייבת שימוש באינדיקטור אחיד לכל תקופת המדגם, אולם הואיל וכלי המדיניות שבנק ישראל השתמש בהם השתנו תדירות בתקופה זו, בחרתי לערוך את הבדיקה עבור ריבית התח"ד. ריבית זו, שהיא בת השוואה לאורך השנים, נגזרת מניהול המדיניות המוניטרית, והנתונים לגביה זמינים בתדירות הרצויה.

הבדיקה לגבי המדיניות המוניטרית נערכה בשני מישורים – הריבית הריאלית והריבית הנומינלית – וזאת משני טעמים: מחד גיסא, הריבית הריאלית היא המשקפת את עוצמת הריסון או ההרחבה המוניטריים, ועל כן ראוי לבחון את רמתה כדי להעריך את המדיניות המוניטרית. מאידך, הצורך בשימור היציבות הפיננסית יצר מצבים שבהם בנק ישראל נמנע משינויים חדים בכלי מדיניותו, ולפיכך התנודתיות הגבוהה של האינפלציה (בפרט בשנות השמונים), שבאה לידי ביטוי גם בתנודתיות גבוהה של הריבית הריאלית (בדיעברד), מפחיתה את היכולת לזהות את אופי המדיניות על פי אינדיקטור זה.

בדומה לבחינת המדיניות הפיסקלית, גם בבחינת המדיניות המוניטרית נעשה שימוש באמידת משוואת רגרסיה תוך שימוש במשתני דמה אלקטורליים, המקבלים את הערך אחת סביב תקופת הבחירות ואת הערך אפס בזמנים אחרים. נגדיר את המשתנה $BFR(N)$ כמשתנה אלקטורלי לרביע הבחירות ולרביעים הקודמים לתקופת הבחירות, ובאופן דומה נגדיר את $AFT(N)$ כמשתנה אלקטורלי לתקופה שלאחר הבחירות. N יסמן את מספר הרביעים שבהם יקבל המשתנה ערך אחת. (בשאר הרביעים יקבלו המשתנים ערך אפס.) ריבית החח"ד הוסברה על ידי רמתה של הריבית בפיגור של רביע – בין היתר, כדי לתפוש את סביבת האינפלציה ששררה בכל תקופה, וכן כדי לשקף את שיקולי ההחלקה בריבית שלפיהם פועלים קובעי המדיניות. משקל גדול יותר באמידה ניתן לתקופת האינפלציה הגבוהה, שתחילתה בסוף שנות השבעים וסופה ברביע השלישי של 1985 (על ידי משתנה אינטראקציה). כן נוספו למשוואת הרגרסיה המשתנים האלקטורליים, שמטרתם לזהות את המחזוריות הפוליטית.

לוח 5
אמידת ריבית החח"ד
המשתנה התלוי – ריבית החח"ד

	הנומינלית		הריאלית	
	$N=2$	$N=4$	$N=2$	$N=4$
C	*35.16	26.07	*9.764	4.360
$HHD (-1)$	**0.373	**0.374	0.217	*0.448
$HHD (-1) *DUM(85)$	*0.282	*0.279	**0.216	0.265
$BFR (N)$	38.17	**41.65	6.914	***8.286
$AFT(N)$	** - 51.10	-18.34	-3.587	6.845
$Adj-R^2$	0.819	0.818	0.261	0.253
$D.W.$	1.80	1.85	1.82	1.79

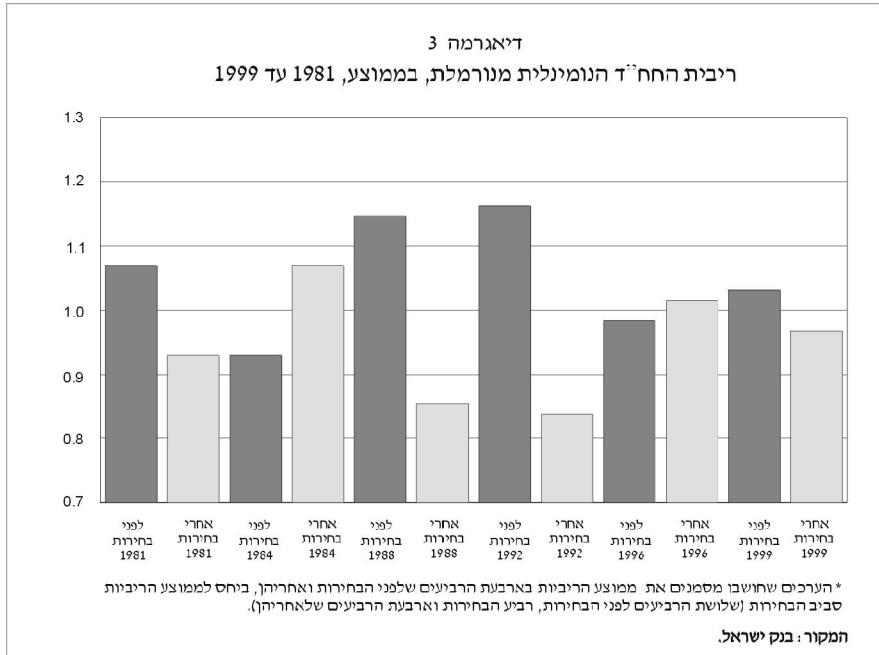
* מציין רמת מובהקות של 1%.

** מציין רמת מובהקות של 5%.

*** מציין רמת מובהקות של 10%.

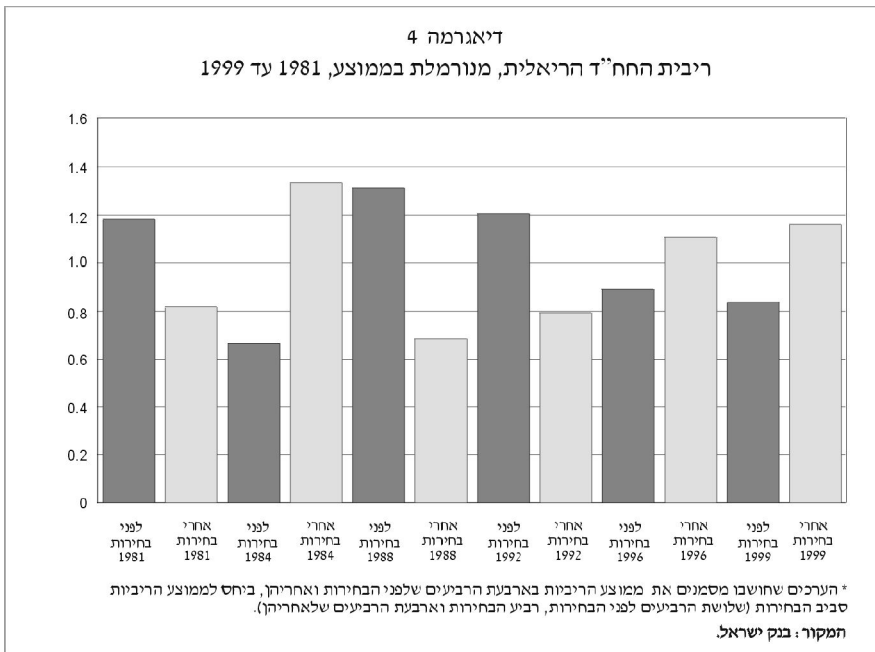
בחינת הריבית הנומינלית במהלך התקופה מצביעה על דפוס התנהגות שונה מזה של המדיניות הפיסקלית: באופן הקצר, של שני רביעים בין שתי תקופות אלו, האמידה מראה כי לאחר הבחירות הייתה ירידה מובהקת בריבית החח"ד, שכן מקדמו של המשתנה $AFT(2)$ שלילי ומובהק. בתקופה שקדמה לבחירות סימנו של מקדם המשתנה האלקטורלי הפך לחיובי, אך לא נמצא מובהק (לוח 5). בטווחים הארוכים יותר, של ארבעה רביעים לפני הבחירות ואחריהן, סימני המקדמים דומים ומעידים על התנהגות

דומה, אולם מובהקותו של המשתנה האלקטורלי עולה לפני הבחירות ויורדת אחריהן. ממצאים אלה מלמדים, שבעיתוי בחירות נטה הבנק המרכזי לנהל מדיניות מוניטרית המנוגדת למדיניות הממשלה: כשזו נקטה מדיניות מרחיבה, הוא העלה את הריבית ונקט מדיניות מרסנת.



דיאגרמה 3, המציגה את ממוצע ריביות החח"ד לפני הבחירות ואחריהן ביחס לממוצע התקופתי, מתארת את השינויים שחלו בריבית החח"ד בין שתי תקופות אלו. האומדנים שחושבו יכולים לקבל ערכים גבוהים מאחת, שווים לאחת או קטנים מאחת. אם הערכים שהתקבלו קטנים מאחת, נסיק שהמדיניות המוניטרית (לפני הבחירות או אחריהן) הייתה מרחיבה יחסית לממוצע התקופתי סביב הבחירות, שכן ריבית החח"ד לפני הבחירות הייתה נמוכה יחסית לממוצע האמור. כנגד זאת, אם הערכים שהתקבלו גבוהים מאחת, נסיק שהמדיניות המוניטרית הייתה מרסנת יחסית לאותה מערכת בחירות. מהדיאגרמה עולה כי בארבע מתוך שש מערכות בחירות (1981, 1988, 1992 ו-1999) האומדנים שחושבו גבוהים מאחת, ובכך מצביעים על עלייה ממוצעת של ריבית החח"ד ערב הבחירות, ואילו בשתיים מהן שיעורי הריביות ערב הבחירות היו נמוכים בממוצע מאשר אחריהן (1984, 1996). הממצאים המצביעים על מדיניות מוניטרית המנוגדת למדיניות הפיסקלית בעיתוי בחירות תומכים בעצמאותו של בנק

ישראל, שגברה במידה ניכרת לאחר תכנית הייצוב של שנת 1985. יוצאת דופן הייתה מגמת הריביות בשנים 1981 ו-1996. בשנת 1981, שבה עצמאותו של בנק ישראל הייתה נמוכה יחסית, בלטה עליית הריבית לפני הבחירות וירידתה לאחר מכן. בשנה זו אופיינה המדיניות הפיסקלית בהגדלת הביקושים של המגזר הציבורי, תוך הפחתה ניכרת של שיעורי המסים על היבוא והייצור המקומי ועלייה ניכרת בתשלומי ההעברה יחסית לשנים הקודמות. צעדים אלו, שהביאו לצמצום חריף בספיגה מהציבור, פעלו לעליית קצב האינפלציה, ועל כן חייבו את בנק ישראל לנהל מדיניות אשראי מרסנת, שלוותה בעלייה חדה של שיעורי הריבית הריאליים על האשראי לטווח קצר. נוסף על כך יצוין כי מגמת הריבית בשנת 1996 חריגה, משום שבשנים שלאחר תכנית הייצוב גברה עצמאותו של בנק ישראל בניהול המדיניות המוניטרית. במחצית השנה שקדמה למערכת בחירות זו² הואצו עליות המחירים והציפיות לאינפלציה וחרגו במידה ניכרת מיעד האינפלציה שקבעה הממשלה. בתגובה נקט בנק ישראל, במחצית השנייה של השנה, מדיניות מוניטרית מרסנת, שמיתנה את קצב עליית המחירים.



² מערכת הבחירות נערכה בסוף חודש מאי. (ראו נספח).

בניגוד לריבית הנומינלית, רמתה של הריבית הריאלית אינה מצביעה על מגמה מיוחדת במועדי הבחירות. אמנם נמצא כי ריבית התח"ד הריאלית נטתה לעלות בממוצע בארבעת הרביעים הקודמים לבחירות (לוח 5), אולם רמת מובהקותו של המקדם הנאמד הייתה נמוכה יחסית. כן לא ניכרת מובהקות להיפוכי המגמה לפני הבחירות ואחריהן. דיאגרמה 4, המציגה את ממוצע הריביות הריאליות בארבעת הרביעים שלפני הבחירות ואחריהן ביחס לתקופת הבחירות כולה, אכן מצביעה על העדר מגמה ברמת הריבית הריאלית: בשלוש מערכות בחירות (1981, 1988 ו-1992) הריבית הריאלית בשנה הקודמת לבחירות הייתה גבוהה יותר אשר בשנה שאחריהן, ובשאר מערכות הבחירות ניכרה מגמה הפוכה.

5. סיכום ומסקנות

עבודה זו עוסקת בשאלה אם ניתן לאבחן בישראל מחזורי עסקים פוליטיים בשנים 1980 עד 1999. כדי לענות על שאלה זו בחרתי לבחון הן את שימושם של קובעי המדיניות בכלי המדיניות הפיסקליים, כפי שמשקף מפעילותה, והן את ריבית התח"ד הנגזרת מהמדיניות המוניטרית שמנהל בנק ישראל.

בחינת המדיניות הפיסקלית מלמדת כי בישראל הייתה עלייה מובהקת בצריכה הציבורית האזרחית כשנתיים לפני הבחירות, וזו התעצמה לקראת רביע הבחירות (כפי שבא לידי ביטוי בערכו של משתנה הדמה ובמובהקותו). עובדות אלו תומכות בתיאוריה הכלכלית המרמזת על מדיניות מרחיבה לפני הבחירות ועל מדיניות מצמצמת אחריהן. השכר במגזר הציבורי הוא רכיב המחיר בצריכה הציבורית, ולכן נבחנה ההשערה שגידולה של צריכה זו הושפע, בין היתר, מעליית השכר הריאלי למשרת שכיר במגזר זה. מהתוצאות עולה, כי עליית השכר הריאלי אכן תרמה לעליית הצריכה הציבורית לפני הבחירות, שכן גם משתנה זה עולה באופן מובהק כשנתיים לפני הבחירות (בשבעת הרביעים שלפני הבחירות וברביע הבחירות עצמו), תוך האצת העלייה לקראת הבחירות. משתנה נוסף שנבחן במסגרת המדיניות הפיסקלית הוא סך תשלומי הביטוח הלאומי, שהם רוב תשלומי ההעברה השוטפים לציבור. התוצאות מראות כי לפני בחירות לא הייתה מגמה מובהקת בתשלומי הביטוח הלאומי – כנראה, משום שבהיותם מעוגנים בחוק, יכולתה של הממשלה לשנותם תדיר קטנה יחסית. הממצאים בצד המדיניות המוניטרית מעורבים ואינם מצביעים על מגמה ברורה: בניגוד לריבית הריאלית בדיעבד, שאינה מצביעה על מגמה מסוימת סביב עיתויי בחירות, מבטאים השינויים בריבית הנומינלית עלייה לקראת הבחירות וירידה אחריהן – דפוס מנוגד לזה של המדיניות הפיסקלית, אולי מתוך כוונה לקזז במידה מסוימת את תוצאותיה של האחרונה.

6. נספח

מועדי הבחירות לכנסת³

III רביע – 30/07/51	לכנסת השנייה
III רביע – 26/07/55	לכנסת השלישית
IV רביע – 03/11/59	לכנסת הרביעית
III רביע – 15/08/61	לכנסת החמישית
IV רביע – 01/11/65	לכנסת השישית
IV רביע – 28/10/69	לכנסת השביעית
IV רביע – 31/12/73	לכנסת השמינית
II רביע – 17/05/77	לכנסת התשיעית
II רביע – 30/06/81	לכנסת העשירית
III רביע – 23/07/84	לכנסת האחת-עשרה
IV רביע – 01/11/88	לכנסת השתים-עשרה
II רביע – 23/06/92	לכנסת השלוש-עשרה
II רביע – 29/05/96	לכנסת הארבע-עשרה
II רביע – 17/05/99	לכנסת החמש-עשרה

ביבליוגרפיה

- אהרוני, יאיר (1991), *הכלכלה הפוליטית בישראל*, הוצאת עם עובד, המכון על שם לוי אשכול, האוניברסיטה העברית, פרק 3.
- לוי, דניאל (1984), "כלכלת בחירות ומחזורי עסקים בישראל", *רבעון לכלכלה*, ל' (119), 875-865.
- Alesina Alberto and (Nouriel Roubini) 1997. *(Political Cycles and the Macroeconomy)*. Cambridge and London: MIT Press
- _____) 1992, "Political Cycles in OECD Economics" *(Review of Economic Studies)*, 59, 663-688.
- _____ Gerald Cohen and (Nouriel) Roubini 1997 "Macroeconomic Policy and "Elections in OECD Democracies, *Economic and Politics*, 5, 1-30.
-) Beck, Nathaniel 1990 Political Monetary Cycle. (in: (Mayer, Thomas (ed) *The Political Economy of American Monetary Policy* Cambridge University, Press 115-130.
- Belton, Willie and Richard) Cebula 1994 "Does the Federal Reserve Create" *(Political Monetary Cycles*, *Journal of Macroeconomics* 16 No 3, summer), 461-477.

³ הנתונים נלקחו מתוך אתר האינטרנט של הכנסת knesset.gov.il.

- Ben ,Porath) Yoram1975 The years of“ .(Plenty and the Years of Famine – A
 ”?Political Business Cycles *Kyklos* ,28)2 ,(400-403.
- ,Brender) Adi1999 .(The effect of Fiscal Performance on Local Government“
 :Election Results in Israel1989-1998”Bank of Israel Research .
 Department, Discussion paper99.04.
-) Drazen, A2000 b). “The Political Business Cycle after25 .”Years NBER
 .Macroeconomics Annual
- ,Heckelman Jac and Hakan) Berument1998Political Business Cycles and“ .(
 ,”Endogenous Elections*Southern Economic Journal* ,64)4 ,(987-1000.
- Hibbs) Douglas A ,1977Political Parties and Macroeconomic Policy“ .(,
American Political Science Review ,71 ,146-187.
- Keech) W. and K. Pak ,1989Electoral Cycles and Budgetary Growth in“ .(
 ,”Veterans’ Benefit Programs *American Journal of Political Science*33,
 901-911.
-) .Nordhaus, W1975The Political Business Cycle”, Review of Economic“ (,
 ,Studies169-190.
-) Stuart, Allen1986”The Federal Reserve and the Electoral Cycle“ .(*Journal of* ,
Money, credit and Banking ,18 No ,1 ,88-94.
- and, Donald) McCrickard1991 .(“The Influence of Election on Federal
 Reserve,”*BehaviorEconomic Letters* ,37 ,51-55.
- Tufte) .E ,1975Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional“ .(
 ,”Elections*American Political Science Review* ,69 ,812-26.
-)1978 .(*The Political Control of the Economy*, Princeton University
 .press
- Rogoff Kenneth and Anne ,Sibert) 1988Elections and Macroeconomic“ .(
 Policy Cycles*Review of Economic Studies* ,” ,55)1 January ,(1-16