

דוח מחקר
אוגוסט 2023

מכון אהרן
למדיניות כלכלית
ע"ש אהרן זוברת ז"ל

אוניברסיטת
רייכמן

המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ההשלכות הכלכליות של יוזמות החקיקה של הקואליציה

איתי אטר | צחי רז | יניי שפיצר

עילי גבאי | דולב קולקה-גלבר

ההשלכות הכלכליות של יוזמות החקיקה של הקואליציה

דוח מחקר

איתי אטר | צחי רז | יניי שפיצר

עילי גבאי | דולב קולקה-גלבר

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 9-431-519-965-978

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

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) ולמכון אהרן למדיניות כלכלית, 2023
נדפס בישראל, תשפ"ג/2023

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

מכון אהרן למדיניות כלכלית

אוניברסיטת רייכמן, ת"ד 167, הרצליה 4610101
טל': 09-9527272
אתר האינטרנט: www.aiep.runi.ac.il

הדברים המובאים בדוח מחקר זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה או את עמדת מכון אהרן למדיניות כלכלית.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפול שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפול חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מיעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

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

מכון אהרן למדיניות כלכלית

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית בבית ספר טיומקין לכלכלה הוא לתמוך בצמיחה כלכלית וחזקת חברתי בנייקיימא ובצמצום העוני, באמצעות עיצוב אסטרטגיה מבוססת יעדים מדידים בני השוואה בינלאומית והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן. אנו מתמקדים ברפורמות לצמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה ומהעלאת התוצר לשעת עבודה (הפיריון) בישראל.

המדד המרכזי לצמיחה כלכלית בתייקיימא – התוצר לנפש – נמצא עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח, וכמוהו גם הפיריון במשק. המכון, באמצעות מחקרים כלכליים, מציע יעדים, כלי מדיניות חדשניים ורפורמות לקידום הצמיחה, התעסוקה האיכותית והפיריון.

מטרת המכון היא להשפיע על המדיניות הכלכלית-חברתית בישראל, מתוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות במשק, ובייחוד בקרב משפחות בחצי התחתון של התפלגות ההכנסות. אלו כוללות חלקים נכבדים מהאוכלוסיות הערבית והחרדית, ועליית התעסוקה והפיריון בהן תתרום רבות להשגת יעדי הצמיחה, החזקת החברתי וצמצום העוני.

תוכן העניינים

7	תקציר
9	פרק 1. מבוא
16	פרק 2. רקע
21	פרק 3. מוסדות ופיתוח כלכלי: הגישה המוסדית החדשה בכלכלה
34	פרק 4. השפעות יוזמות הקואליציה על כלכלת ישראל בטווח הארוך
56	פרק 5. ההשפעות של יוזמות החקיקה על הכלכלה הישראלית בטווח הזמן הקצר
71	פרק 6. סיכום
73	נספח א. הדיון על משמעויות התוכנית
79	נספח ב. השאלות במדד ההגבלות השיפוטיות על הממשלה של WJP
81	נספח ג. השאלות במדד ההגבלות השיפוטיות על הממשלה של V-Dem
84	רשימת המקורות

ת ק צ י ר

בתחילת ינואר 2023 הציגה הממשלה ה־37 את תוכניתה לערוך שינויים מרחיקי לכת במערכת המשפט. שינויים אלו צפויים להגדיר מחדש את היחסים בין רשויות השלטון באופן שישנה את האיזון ביניהן ויעצים במידה רבה את כוחה של הקואליציה, השולטת ברשות המחוקקת וברשות המבצעת, על חשבון כוחם ועצמאותם של הרשות השופטת ושל השירות הציבורי. מחקר זה מנסה לראשונה להעריך את ההשלכות הכלכליות הצפויות, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך, ליוזמות חקיקה אלו, מתוך שימוש בידע העדכני ביותר בספרות הכלכלית.

המחקר בודק תחילה את ההשפעות הצפויות של יוזמות החקיקה בטווח הארוך. בחינה זו מתבססת על הספרות הכלכלית הענפה בנוגע לחשיבות של מוסדות איכותיים ועצמאיים לפיתוח כלכלי בטווח הארוך. מוסדות כוללניים (או משתפים) המקיימים ביזור של כוח פוליטי על פני שדרות נרחבות של החברה ידועים כמוסדות "טובים"; הם מעודדים השקעות וחדשנות, מונעים שחיתות ומבטיחים זכויות קניין.

כדי להעריך את איכות המוסדות במדינה בהקשר המשפטי, המחקר משתמש במדדים מקובלים לבחינת רמת המגבלות על השלטון מצד הרשות השופטת. באמצעות ניתוח נתונים עבור מדגם גדול של מדינות ולאורך תקופות זמן ממושכות, המחקר מוצא כי קיים קשר חיובי חזק בין רמת המגבלות על השלטון לבין רמת החדשנות, גובה התוצר לנפש, היעדר השחיתות ורמת ההשקעות

במדינה. כמו כן, המחקר משער את רמת הפגיעה הצפויה במדדי המגבלות על השלטון בישראל אם הרפורמה תעבור, על בסיס כמה תרחישים אפשריים; ואומד את מידת הפגיעה הכלכלית הצפויה בישראל לנוכח הירידה המשוערת במדדים אלו ועל בסיס הקשר שנמצא בין המדדים לבין המשתנים הכלכליים שצוינו.

ממצאי המחקר צופים כי אם ייושמו השינויים המוצעים במערכת המשפט, התוצר לנפש בישראל צפוי לרדת בטווח הארוך בסדרי גודל עצומים: 9% באומדן האופטימי ביותר ו־45% באומדן הפסימי. במונחי שנת 2022, המשמעות של כל 10% ירידה בתוצר לנפש היא אובדן הכנסה שנתי למשק של כ־175 מיליארד ש"ח, או כ־92 אלף ש"ח למשק בית של 5 נפשות, בכל שנה.

באשר לטווח הקצר, המחקר מתאר תופעות אחדות שקרו בחצי השנה האחרונה מאז הוכרזה הרפורמה הממחישות את הפגיעה שכבר התרחשה בעקבות הציפיות לחקיקה והמשבר הפוליטי שיצרו. ראשית, **מאז יום הבחירות בנובמבר 2022 ניכרת התפצלות מגמה ברורה וחריגה בין מדדי הבורסה בתל אביב לבין מדד המניות האמריקאי S&P 500.** נכון לראשית יולי 2023, ביצועי החסר של מדדי תל אביב הם כ־23% מתחת למדד ההשוואה, שלפי השערת המחקר משקף את התרחיש החלופי בלא זעזועי החודשים האחרונים. שנית, **מסוף ינואר 2023 חל פיחות עודף חריג ומהיר בערך השקל, ובראשית חודש יולי אומדן הפיחות העודף עמד על 13%-15%.** בתרגום לשקלים, שער הדולר עמד בתקופה זו על כמעט חצי שקל יותר מערכו הצפוי אלמלא הייתה מקודמת התוכנית על ידי הקואליציה. לבסוף, ברבעון הראשון של שנת 2023 נפל חלקה של ישראל מתוך מדינות ה־OECD בהשקעות בהיי־טק מ־2.86% ל־1.79%, נסיגה יחסית שמעידה על פגיעה בענף רגיש זה מעל ומעבר למשבר העולמי שהוא שרוי בו.

ממצאי המחקר מלמדים כי יש חשש אמיתי להשלכות כלכליות חמורות ביותר בטווח הארוך אם תקודם תוכנית החקיקה של הקואליציה במתכונת שהוצגה. ממצאים אלו מעידים כי גם בתרחישים האופטימיים והזהירים ביותר הפגיעה צפויה להיות קשה ומשמעותית. נוסף על כך, כבר כעת ניתן לזהות פגיעה לא מבוטלת במאפיינים כלכליים חשובים של המשק הישראלי. הדרך למזער נזקים אלו, שייתכן מאוד שכמה מהם בלתי הפיכים, היא באמצעות גניחת תוכנית החקיקה של הקואליציה והקפדה על כך שכל שינוי מקיף במבנה המשטרי של מדינת ישראל יותיר מערך אפקטיבי של איזונים ובלמים המגביל את כוחה של הקואליציה השלטת.

מבוא

בראשית ינואר 2023, כשבוע לאחר השבעת ממשלת ישראל ה־37, הוצג לראשונה לפני הציבור הישראלי צבר חוקים מקיף שנועד לערוך שינוי עמוק, יסודי ומהותי במערכת המשפט בישראל וביחסים בין רשויות השלטון בדמוקרטיה הישראלית. צבר חוקים זה נועד להסיר, הלכה למעשה, מגבלות החלות על הרשות המבצעת באמצעות צמצום הכוח והסמכויות של מערכת המשפט ומוסד הייעוץ המשפטי לממשלה. בד בבד, הקואליציה קידמה עוד יוזמות חקיקה וצעדי מדיניות שרוחם ומשמעותם דומה. להלן נתייחס לכלל המהלכים הללו בתור "יוזמות הקואליציה" או "יוזמות החקיקה". בעקבות הצגת יוזמות אלה, קידומן המהיר בכנסת והמחאה הנרחבת שעוררו נשאבה המציאות בישראל לתקופה חסרת תקדים של איזודאות המטלטלת את החברה הישראלית ומעלה שאלות יסוד על יחסי הכוחות בין קבוצות בחברה, על המבנה המשפטי ועל מהות הדמוקרטיה. במסגרת המאבק של שדרות נרחבות בציבור נגד יוזמות הקואליציה נשמעה ביקורת חריפה מצד גורמים בכירים בקהילה העסקית, המשפטית, האקדמית והפוליטית. מנגד, תומכי יוזמות הקואליציה נהנים גם הם מתמיכה ציבורית רחבה, ומרוב בקרב חברי הכנסת אשר נבחרו בבחירות שנערכו ב־1 בנובמבר 2022.

ביקורת חריפה נגד יוזמות החקיקה הגיעה גם מקרב קהילת הכלכלנים בארץ ובעולם, אשר התריעו מפני השלכות השליליות שלהן על הכלכלה הישראלית. ב־22 בינואר 2023 פרסמו נגידי בנק ישראל לשעבר, הפרופסורים קרנית פלוג ויעקב פרנקל, מאמר דעה שבו הם מזהירים כי בגיעה בעצמאות מערכת המשפט צפויה לפגוע בצמיחה ובדירוג האשראי של ישראל.¹ ב־25 בינואר פורסם "מכתב הכלכלנים", שחתמו עליו מאות כלכלנים מהאקדמיה, המתריע מפני הנזק הפוטנציאלי שייגרם לכלכלה הישראלית בעקבות השלמת יוזמות החקיקה, בדגש על נזק ארוך טווח לרווחה ולצמיחה הכלכלית.² למכתב זה הצטרפו חתני פרס

1 קרנית פלוג ויעקב פרנקל, "אזהרת הנגידים: כך המהפכה המשפטית יכולה לפגוע בדירוג האשראי – ובכלכלה", ynet, 22 בינואר 2023. ראו גם פורת הירש, פלוג וקנת פורטל (2023) שפורסם באותו היום ועסק בהשפעה האפשרית של היוזמות המשפטיות על דירוג האשראי של ישראל וההשקעות הזרות.

2 מכתב הכלכלנים הראשון, שכותבי מסמך זה נמנו עם יוזמיו ומנסחיו, בצד מסמכים אחרים העוסקים בהשפעות הכלכליות, מופיעים באתר פורום הכלכלנים – שומרים על הדמוקרטיה.

נובל לכלכלה ועשרות מנכ"לים לשעבר של המשרדים הכלכליים בממשלות ישראל. בהמשך, בנקי השקעות וארגונים בינלאומיים, סוכנויות דירוג, ראשי מדינות, משקיעים פרטיים ובכירי הכלכלנים בעולם קראו גם הם לממשלת ישראל לשקול מחדש את יוזמות החקיקה והתריעו על הנזקים הכלכליים שייגרמו למשק אם היוזמות יצאו אל הפועל. בחודש מרץ ובתחילת אפריל פרסמו אגף התקציבים, הכלכלנית הראשית ובנק ישראל דוחות הצופים נזקים כלכליים משמעותיים למשק הישראלי בעקבות אימוץ יוזמות החקיקה. לאחר הוצאת אזהרה מיוחדת נגד תוכני היוזמות ב־7 במרץ 2023 (Moody's Investors Service, 2023a), חברת הדירוג הבינלאומית מודי'ס פרסמה ב־14 באפריל הודעה שלפיה היא מורידה את אופק דירוג האשראי של ישראל מ"חיובי" ל"יציב" (Moody's Investors Service, 2023b).³

מטרתו העיקרית של מסמך זה היא לספק הסבר מפורט ומנומק להתרעות רבות אלו באופן שיאפשר לציבור רחב בישראל להבין את טענות הכלכלנים לעומקן. המסמך מציג את המחקר הכלכלי הענף העוסק בחשיבותם של מוסדות לפיתוח כלכלי בטווח הארוך. במוקד הקשר שבין מוסדות המשטר לבין שגשוג המשק בטווח הארוך נמצא הקונצנזוס שהתגבש בתחום זה שלפיו מוסדות "טובים", כאלה שתומכים בפיתוח וצמיחה כלכלית, מאופיינים במערכת של איזונים ובלמים המגבילה את כוחו של השלטון. בכלל זה נודעת חשיבות רבה למנגנוני בקרה ופיקוח, כגון סייגים חוקתיים, מערכת משפט עצמאית, עליונות שלטון החוק ומנגנון בירוקרטי מקצועי ועצמאי. מאפיינים אלו קשורים קשר הדוק ליוזמות החקיקה ולסוגיות הנמצאות בלב ליבו של הדיון הציבורי. על כן מחקר זה שואף בעיקר להבהיר את הקשר הזה ולבחון את ההשפעות הכלכליות הצפויות בעקבות יישום יוזמות הקואליציה מנקודת המבט של הספרות המוסדית החדשה בכלכלה, העוסקת בו רבות בעשורים האחרונים.⁴

3 דוחות מטעם שתי סוכנויות דירוג האשראי הגדולות האחרות, פיץ' ו־S&P, הזהירו גם הן מפני השפעות שליליות של יוזמות החקיקה על דירוג האשראי העתידי או ניסיון לכפות מהלך כזה בלא הסכמה רחבה. ראו את הודעת פיץ' מ־1 במרץ 2023 (Fitch Ratings, 2023a) ואת הודעת S&P מ־12 במאי, 2023 (S&P Global Ratings, 2023).

4 יש הרואים בעימות העקרוני שבין המחנה התומך ביוזמות החקיקה לבין המחנה המתנגד להן ויכוח על מהות הדמוקרטיה: האם הדמוקרטיה היא שיטה אשר בראש ובראשונה מיישמת את עקרון הכרעת הרוב, או שיטה שמשתמשת בעיקרון זה לשם פתרון

לאחר פירוט הטיעונים ומסגרות הניתוח התאורטיות המרכזיות בספרות המחקרית נציג סדרה של עדויות אמפיריות התומכות בקשר שבין קיומם של בלמים ואיזונים ובין פיתוח כלכלי ארוך טווח. חשוב להדגיש כי לאור מגבלות הזיהוי והקושי הטבוע ביצירת תחזיות כלכליות אמינות לטווח של כמה עשורי שנים, עדויות אלו לא נועדו לספק תחזיות מדויקות לקשר שבין תוכני יוזמות הקואליציה ובין שגשוג המשק בטווח הארוך, אלא להמחיש את הכיוון ואת סדרי הגודל האפשריים של השפעות כאלה.⁵ עם זאת, לנוכח הידע הרב שנצבר במחקר הכלכלי בעניין החשיבות של מערך בלמים ואיזונים לפיתוח כלכלי, והפגיעה הקשה הצפויה למערך זה במדינת ישראל, עמדתנו היא שיש לראות באומדנים אלו המחשה לסדרי הגודל של הנזקים הכלכליים האפשריים. להבנתנו, על אף הקושי ליצור תחזיות מדויקות ואמינות, הציבור ונבחריו חייבים להכיר את סדרי הגודל האלה על מנת לאפשר דיון רציני וקבלת החלטות מושכלת, בוודאי כאשר ההשלכות של ההחלטות העומדות על הפרק הן דרמטיות והרות גורל.

לשם כימות המאפיינים המוסדיים או נעזרים במדדים מקובלים לבדיקת האפקטיביות של מערך הבלמים והאיזונים, בדגש על מדדים הבוחנים את היקף הביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת בכל מדינה במגוון רחב של מדינות ולתקופה של עשרות שנים. בשלב הראשון של הניתוח, ובאופן עקבי עם הספרות המחקרית בתחום, אנחנו מצביעים על מתאם סטטיסטי חיובי בין מדדי הביקורת השיפוטית לבין המדד המקובל החשוב ביותר לפיתוח כלכלי ארוך טווח: התוצר לנפש מתוקנן לכוח הקנייה במדינה (PPP). כמו כן, אנו מבררים את

מחלוקות מתוך שמירה וקידום של עקרונות חשובים נוספים, כגון שלטון החוק והגנה על זכויות המיעוט. הנחת המוצא של מסמך זה אינה מתימרת לעסוק בשאלה הזו, לפחות לא במובן המקובל, אלא מניחה שהתוצאה המכוונת של יוזמות הקואליציה היא הסרת בלמים ואיזונים מעל קבוצות הכוח השולטות במערכת הפוליטית, ובהתאם צמצום היכולת לבצע ביקורת אפקטיבית על הרשות המבצעת.

5 באופן כללי, ניתוחים כלכליים מתקשים לספק תחזיות ודאיות לטווח הזמן הקצר, ולא כל שכן לטווח זמן של עשרות שנים. לכך יש שתי סיבות עיקריות: ראשית, הכימות של השפעת יוזמות הקואליציה על המדדים המאפיינים את שיטת המשטר כרוך בקושי ובמידה מסוימת של אי-ודאות; שנית, המורכבות המובנית של מערכות כלכליות, כמו מדינות, הופכת כל ניסיון לערוך תחזיות מספריות מדויקות לגבי טווח זמן של עשרות שנים קדימה למשימה יומרנית מאוד. על שתי סיבות אלה נוספים אתגרי הזיהוי האמפירי, אשר עליהם אפשר להתגבר כאן באופן חלקי.

המתאם בין המדדים המוסדיים ובין מדדים המשקפים כמה מערוצי ההשפעה העיקריים שהספרות מדברת עליהם – רמת ההשקעה בנכסי הון קבועים לנפש, רמת החדשנות וטוהר המידות במגזר הציבורי.

את הקשר שבין המדדים המוסדיים ובין התוצר לנפש בטווח הארוך אנו אומדים באמצעות שתי גישות אמפיריות. הראשונה נסמכת על נתוני פאנל קצרים, והזיהוי נסמך למעשה על שונות מפקחת בין מדינות בחתך רוחב. גישה זו משתמשת בשונות ארוכת הטווח באיכות המוסדות במגוון מדינות באופן שהולם את הידוע בספרות המחקרית על ההשלכות ארוכות הטווח של המאפיינים המוסדיים וההמשכיות שלהם על מדדי הפיתוח הכלכליים. ואולם לפי גישה זו, קשה יותר לזהות באופן אמין את ההשפעה הנפרדת של מאפיינים מוסדיים יחידים. לפיכך הגישה החלופית שאנו משתמשים בה עוקבת אחר האסטרטגיה האמפירית של אג'מוגלו ושותפיו (Acemoglu et al., 2019), שבה הזיהוי מסתמך על השינויים המתרחשים במאפיינים המוסדיים בתוך מדינה על פני זמן. יתרונה של גישה זו הוא בזיהוי האמין יותר של ההשפעה המוסדית, ביכולת לבודד אותה מהשפעות אחרות, וכן בפקוח על המגמות הדינמיות של התוצר לנפש; חסרונותיה הם בכך שהיא אינה משתמשת בשונות החשובה שבין מדינות, וכן באיזמיות של נתוני תוצר המתוקנים לפי כוח הקנייה (PPP), המאלצת אותנו להשתמש בנתוני תוצר לנפש שאינם מתוקנים כך. להשקפתנו, שתי הגישות האלה משלימות זו את זו. באופן כללי אומדני ההשפעה גדולים יותר בגישה הראשונה, אבל על פי שתייהן מתקבל כי למגבלות שיפוטיות על הממשלה יש השפעה דרמטית ומסדר גודל ראשון על פיתוח כלכלי בטווח הארוך.

כדי לקשר את המתאמים האלה לשינויים הצפויים בישראל בעקבות יישום יוזמות הקואליציה, אנו מאמצים שתי גישות לכימות השינויים המוסדיים. בהסתמך על הגישה האחת, אנו מקישים מעוצמת השינויים במדדים אלו בהונגריה ובפולין על עוצמת השינויים החזויה בישראל, מתוך הנחה שקיימים קווי דמיון רבים מאוד בין אירועי הנסיגה הדמוקרטית שם ובין אלה הצפויים בישראל. בהסתמך על הגישה השנייה, אנו נעזרים בסימולציה שערכו חוקרי מדעי המדינה בישראל כדי להעריך את השינוי במדדי הביקורת השיפוטית בעקבות יישום יוזמות הקואליציה. מתוך אלה, בשילוב המתאמים הסטטיסטיים שתוארו למעלה, מתקבלות הערכות היכולות לשקף את סדרי הגודל של הנזקים הצפויים לכלכלת ישראל בטווח הארוך.

לפי החישובים שנציג, אומדני הפגיעה בתוצר לנפש בטווח הארוך הם בסדר גודל של עשרות אחוזים; האומדנים הנובעים מהסימולציות והספציפיקציות למיניהן נעים בין ירידה של 9% במקרה האופטימי ביותר ועד ירידה של כ-45% במקרה הפסימי, בהשוואה לתרחיש חלופי שבו יוזמות החקיקה אינן מיושמות. במונחי שנת 2022 המשמעות של כל 10% כאלה היא אובדן הכנסה שנתי למשק של כ-175 מיליארד ש"ח, או כ-92 אלף ש"ח למשק בית של 5 נפשות, בכל שנה ושנה.⁶ באשר לעלייה ברמת השחיתות הציבורית, השלמת יוזמות החקיקה צפויה להביא את רמת השחיתות הציבורית בישראל לרמה הרווחת במדינות כמו קובה וסין בתרחיש השלילי, וסלובקיה או פיג'י בתרחיש הפחות שלילי. כאמור, האומדנים הללו אינם תחזיות, אבל אפילו אם רמת הדיקוק שלהם נמוכה, התמונה הכללית המתגבשת היא שהסכנה האפשרית שמדובר בה היא בסדר גודל חסר תקדים, ושהיא עלולה לעכב את הפיתוח הכלכלי של ישראל בשנים רבות ולדרדרה אל תחתית רשימת המדינות המפותחות.

עוד נציין כי כמה מהמאפיינים של המשק הישראלי מעלים חשש שהפגיעה בו תהיה חריפה ומהירה במיוחד. ראשית, כמוסבר להלן, ענף ההייטק הישראלי עשוי להיות רגיש במיוחד לשינוי הסביבה המשפטית והמשטרית, מאחר שהוא נסמך במידה רבה על זרמי השקעות ישירות המגיעות מחוץ לישראל, היכולות להיות מופנות בקלות ובמהירות ליעדים אחרים בעקבות ההידרדרות בסביבה זו. על כך יש להוסיף את הסכנה ארוכת הטווח לבריחת מוחות הדרגתית אך משמעותית של עובדים עתירי מיומנויות המספקים את היסוד העמוק לתעשיית ההייטק המקומית, בעוד אפשרויות הניידות הגלובלית שלהם הן הגבוהות ביותר.⁷

סיבה נוספת לדאגה היתרה במקרה הישראלי היא המבנה המגזרי של החברה המקומית. הספרות מדגישה, בין היתר, כי מוסדות שמאפשרים לקבוצות

6 בשנת 2022 התוצר המקומי הגולמי של ישראל עמד על כ-1,756 מיליארד ש"ח, כלומר כ-184 אלף ש"ח לנפש (במחירים שוטפים; בנק ישראל, 2023, דיו וחשבון, 2022).

7 במסמך של מכון אהרן (אקשטיין, ניר וסומקין, 2023) מפורטים תרחישים שונים להשפעה של משבר ההייטק העולמי והמהפכה המשפטית על הצמיחה. ראו גם פרק 2 של המחקר על חשיבות ההייטק למשק הישראלי.

מצומצמות באוכלוסייה לשלוט כאשר יש עליהן מעט מדי מגבלות פוגעים בצמיחה ארוכת הטווח, מכיוון שהן מתעלות משאבים כלכליים לטובת האינטרס המגזרי באופן שמונע הקצאה יעילה של משאבים ופוגע בתנאים התומכים בחדשנות. ואולם המשמעות של הקצאה מגזרית בישראל היא חמורה במיוחד לנוכח הריבוי הטבעי הגבוה ובעיית ההשכלה וההשתתפות הנמוכה בכוח העבודה בקרב החברה החרדית, אשר כלכלנים רבים רואים בהם איום כבד ביותר על עתיד המשק הישראלי בטווח הארוך.⁸

פטור בלא כלום אי־אפשר, והמסמך מתאר ומתעד בקצרה גם נזקים כלכליים משמעותיים ביותר שכבר נגרמו למשק הישראלי בחודשים האחרונים, לנוכח עליית הסיכון בסביבה העסקית, התפתחות סנטימנט שלילי בשווקים והתגברות ההערכות שהנזקים העתידיים צפויים להתמשש. נדון, בין היתר, בהיווצרותם של פערי תשואות במדדי המניות בין ישראל לבין חו"ל, בפיחות של ערך השקל ביחס לדולר, ובירידה בהיקף ההשקעות בתעשיית ההייטק המקומית מעל ומעבר למגמת הנסיגה העולמית בתעשייה זו.

בפרט, אנו בוחנים את שיעור התשואה של מדדי תל 125 ומדד תל אביב 35 לעומת מדד S&P 500 האמריקאי. אנחנו מראים שמגמת מדדים אלו הייתה כמעט זהה עד נובמבר 2022, החודש שבו נערכו הבחירות לכנסת האחרונה. ואולם מנובמבר 2022 ניכרת התפצלות ברורה, ומדד המניות הישראלי מראה נחיתות ניכרת ביחס למדד המניות האמריקאי. נכון לראשית חודש יולי 2023, ביצועי החסר של מדדי תל אביב הם כ־23% מתחת למדד ההשוואה, שלפי השערותנו משקף את התרחיש החלופי בלא זעזועי החודשים האחרונים (איבוד ערך של כ־10% במונחים דולריים בהשוואה לעליית ערך של כ־17% במדד האמריקאי). ביצועי החסר אינם משקפים רק את הירידה השקלית במדדים הישראליים אלא גם את הפיחות שחל בערך השקל. במילים אחרות, חוסך שרכש מניות ישראליות ביום הבחירות נותר היום עם ערך דולרי הנמוך בכ־23% מחוסך שביום הבחירות בחר לרכוש באותו סכום כסף מניות אמריקאיות. הנזק אשר כבר נבע מכך לעושר

8 על משמעות ההעברות הקואליציונית לטובת החינוך החרדי ראו את חוות הדעת הכלכלית הנלווית להחלטת הממשלה שפורסמה על ידי אגף התקציבים ב־12 במאי 2023 (משרד האוצר, 2023).

משקי הבית הישראליים הוא בסדר גודל של מאות מיליארדי שקלים. כמו כן, אנחנו מזהים כי מסוף חודש ינואר 2023 חל פיחות חריג ומהיר בערך השקל ביחס לתחזית המבוססת על דפוס סדור שנשמר בקפדנות במשך תקופה ארוכה ביחס למדד המניות S&P 500. ההתפצלות אירעה בשבועות שלאחר פרסום יוזמות החקיקה של הקואליציה, והיא העצימה ככל שהתבררו היקף החקיקה והסכנות הצפויות ממנה. בראשית חודש יולי נד אומדן הפיחות העודף בין 13% ל-15%, כמעט חצי ש"ח. באופן טבעי, לנוכח קצב ההתפתחויות בחודשים האחרונים, ולחלקיות של זמינות הנתונים העדכניים, יש לקרוא תוצאות אלה במידה של ספקנות. כמו כן, לשיטתנו, חלק ניכר מנזקים אלו הם סימפטומים המעידים על הפגיעה העתידה להתרחש במשק הישראלי בטווח הארוך ולא הבעיה כשלעצמה; חומרתם מעידה על כך ששוקי המימון חוזים שחורות למשק הישראלי.

מטבע הדברים, שום פריט במקבץ העדויות שאנו מציגים כאן אינו מוכיח לבדו, או מכמת באופן מדויק, את הנזקים הכלכליים הצפויים. ואולם סך כל העדויות מצביע על אותה התוצאה – הידע שהצטבר בספרות בדבר המתאמים שבין מוסדות ובין פיתוח כלכלי והמנגנונים המייצרים אותם, הממצאים האמפיריים המוצגים כאן באשר לטווח הארוך והקצר, והחשש שמבנה המשק והחברה הישראליים הופכים את כלכלת ישראל לפגיעה במיוחד לזעזועים מוסדיים – מובילים למסקנה שהסכנה היא ממשית וייתכן אף שהיא בקנה מידה מחריד.

מבנה המסמך הוא כדלקמן. פרק 2 של המסמך מביא תיאורי רקע קצרים של יוזמות החקיקה של הקואליציה ושל מצב הכלכלה הישראלית בסוף 2022, ערב הצגת יוזמות החקיקה. פרק 3 של המסמך סוקר באופן מקיף את המחקר הכלכלי בנושא חשיבות המוסדות הכלכליים לצמיחה ולרווחה כלכלית. בפרק 4 מוצגים הניתוחים האמפיריים המתייחסים לטווח הזמן הרחוק, ופרק 5 מתמקד בנזקים שהתממשו. פרק 6 מסכם.

פרק 2

רקע

2.1. כלכלת ישראל לפני הצגת יוזמות הקואליציה

בשנת 2022 דורגה ישראל במקום ה־32 בעולם בגובה התוצר לנפש מתוקנן לפי שווי כוח הקנייה (IMF, 2022). המשק הישראלי התאפיין בצמיחה כלכלית ובנתונים מקור־כלכליים חיוביים המבטאים את המשך תהליך ההתאוששות של המשק ממשבר הקורונה.⁹ במקביל, המצב בשוק העבודה השתפר – שיעור ההשתתפות בכוח העבודה עלה ושיעור האבטלה ירד. הגאות בפעילות המשק הביאה לשיפור חד גם במדדים הפיסקליים: בתקציב הממשלה נרשם עודף של 0.6% תוצר, והחוב הציבורי ירד ל־60.7% תוצר. בצד הנתונים החיוביים, בשנת 2022 האינפלציה הרימה את ראשה והסתכמה ב־5.3%, משמעותית מעל ליעד האינפלציה של בנק ישראל התחום בטווח של 1%–3%. האצת האינפלציה החלה עוד בשנת 2021, והיא הושפעה במידה רבה ממגבלות ההיצע העולמיות שנבעו ממשבר הקורונה ומהמלחמה באוקראינה (בנק ישראל, 2023א). כחלק מההתמודדות עם הלחצים האינפלציוניים, ריבית בנק ישראל במשק עלתה מרמה של 0.1% באפריל 2022 לרמה של 3.25% בסוף השנה. עליית הריבית בארץ ובעולם הביאה לעלייה בגובה החזרי המשכנתאות של משקי הבית, להאטה בענף הבנייה ולירידה בהיקף הגיוסים לתעשיית ההיי־טק. באופן כללי יותר, בצד נקודות החוזק של הכלכלה הישראלית, היא גם מתמודדת עם אתגרים משמעותיים, כגון יוקר המחיה בדגש על המחירים בשוק הדיור, מחסור בהשקעות בתשתיות פיזיות בדגש על תחום התחבורה, ופיריון עבודה נמוך, בעיקר בקרב הציבור החרדי והערבי.

9 התוצר לנפש בשנת 2022 צמח בקצב מהיר של 4.4% (הלמ"ס, 2023), בהשוואה בינלאומית, ישראל דורגה במקום ה־7 בקצב הצמיחה בשנת 2022 מקרב המדינות המפותחות, ששיעור הצמיחה הממוצע בהן עמד על 2.6% (OECD, 2022).

ענף ההייטק בכלכלה הישראלית

ענף ההייטק המקומי נחשב ל"קטר הצמיחה" של המשק הישראלי, במובן זה שסוד צמיחת הכלכלה הישראלית ב־20 השנים האחרונות טמון במידה רבה בהתבססותו ובשגשוגו. הקמתה של "אומת הסטארט־אפ" ורמת החדשנות החרیגה המאפיינת אותה הפכו את ישראל למובילה עולמית בתחומי הטכנולוגיה והחדשנות (IATI ו־Monitor Deloitte, 2023). לפי מדד האקוסיסטמים להייטק לשנת 2022, אשר דירג מדינות לפי הכמות והאיכות של מרכזי ההייטק ולפי טיב הסביבה העסקית, ישראל דורגה במקום השלישי בעולם. ישראל היא גם המדינה שמספר האקזיטים ו"חדי הקרן" בה הוא הגבוה בעולם ביחס לאוכלוסייה (StartupBlink, 2023). לפי מדד החדשנות הגלובלי, ישראל דורגה במקום ה־16 בעולם בשנת 2022 (WIPO, 2022).

בשנת 2022 היה ההייטק הישראלי אחראי לכ־17% מהתוצר (משרד האוצר, 2023), לעומת כ־10% בשנת 2011 (רשות החדשנות, 2023א). מניתוח רכיבי הצמיחה בשנים 2017–2021 עולה כי הצמיחה של תעשיית ההייטק מסבירה כ־45% מצמיחת התוצר בישראל (IATI ו־Monitor Deloitte, 2023). בשנת 2022 עמד ייצוא מגזר ההייטק מישראל על 49% מכלל ייצוא הסחורות והשירותים (ללא יהלומים) ו־56% מסך ייצוא השירותים. ישראל היא גם שחקנית משמעותית בתחום ההון סיכון: חברות הייטק ישראליות קיבלו בשנת 2022 כ־4% מסך השקעות ההון סיכון בעולם, שיעור שהוא פי 10 בערך מחלקה של ישראל בתוצר העולמי (בנק ישראל, 2023א). ישראל נמצאת במקום הראשון בקרב מדינות ה־OECD בהוצאה למו"פ כאחוז מהתוצר. בד בבד, בשנת 2022 נמשכה הירידה במספר חברות ההזנק שהוקמו, בצד המשך התבססותן של חברות טכנולוגיה גדולות ושל מרכזי פיתוח בינלאומיים (רשות החדשנות, 2023א).

בענף ההייטק מועסקים למעלה מ־10% מהמועסקים במשק הישראלי. קצב הצמיחה של מספר המועסקים בהייטק גבוה במיוחד ובשנת 2021 עמד על 12%, שיעור גבוה באופן ניכר מקצב צמיחת המועסקים בכלל המשק, שעמד על 1% בלבד (רשות החדשנות ו־SNPI, 2022; בנק ישראל, 2023א). לענף זה תרומה גדולה גם להכנסות המדינה ממיסים, ומועסקיו אחראים לכ־25% מסך תשלומי מס ההכנסה – פי 2.5 מחלקם בכוח העבודה (משרד האוצר, 2023ב). התרומה של עובדי ההייטק להכנסות המדינה ממיסים קשורה לרמת הפריון

של עובדי ההייטק, הגבוהה משמעותית מזו הרווחת בענפים אחרים. לנוכח נתונים אלו ברור כי פגיעה בענף ההייטק תביא לפגיעה ישירה ומשמעותית במשק הישראלי כולו.

ואולם תעשיית ההייטק מסתמנת כחוליה קריטית שעלולה להיפגע משינויי המשטר בישראל, וכגורם נוסף אשר הופך את המשק הישראלי לרגיש במיוחד לזעזועים מוסדיים. מאחר שהתעשייה מבוססת על הון מחו"ל, יש לצפות כי עלייה ברמת הסיכון של ישראל תסיט במהרה השקעות בתחומי הטכנולוגיה ליעדים אחרים מחוץ לישראל. נוסף על כך, רמת הכישורים הגבוהה של עובדי תעשיית ההייטק, העבודה בסביבה גלובלית דוברת אנגלית, הביקוש העולמי לעובדים בתחום הטכנולוגיה וההקלות על הגירת עובדים בענפי הטכנולוגיה צפויים להקל על עובדי הייטק ישראלים המעוניינים בכך למצוא מקומות עבודה מחוץ לישראל.

2.2 הנחת העבודה **באשר ליוזמות החקיקה**

בסעיף זה אנו מציגים את הנחת העבודה של המסמך באשר להשפעה של יוזמות הקואליציה, ובמרכזן תוכנית החקיקה שהציג שר המשפטים בתחילת ינואר, על המוסדות בישראל. נבהיר שאין בכוונתנו או ביכולתנו לדון בנפרד בכל אחד מהסעיפים בתוכנית החקיקה והליכי החקיקה והמדיניות הנלווים לה, אלא לראות בהם חלק ממכלול שלם שלו יעד עיקרי אחד. כמו כן, גם אם הסיכויים למימוש הגרסה המקורית של תוכנית רוטמן-לויין פחתו באופן ניכר מאז פרסומה, המתכונת המקורית תשמש כאן אבטיפוס לכוונות הקואליציה וליעד שהיא מנווטת אליו. בנספח א נציג ביתר פירוט את הקווים הכלליים של יוזמות החקיקה ונתאר את העמדות בעניין תוכנית זו.

לשיטתנו, עיקר המחלוקת בין התומכים לבין המתנגדים ליוזמות החקיקה משקף במידה רבה מתח בין שתי תפיסות שונות של מהות הדמוקרטיה: מצד אחד, תפיסה המדגישה מעל לכול את עקרון הכרעת הרוב; לשם יישומו, תומכי החקיקה מבקשים להסיר חסמים העומדים בפני ההוצאה מהכוח אל הפועל של רצון הבוחר, לפחות כפי שהוא מתגלם בהרכב הקואליציה שבה שותפים רוב

מקרב נבחרי הציבור. מן הצד השני, על פי מבקרי החקיקה, לדמוקרטיה מובן רחב יותר מאשר הכרעת הרוב, הטומן בחובו עקרונות כמו שלטון החוק, שמירה על זכויות המיעוט וייצוג משמעותי גם לאינטרסים של קבוצות בציבור אשר אינן מיוצגות בקואליציה השלטת.

נקודת המוצא שלנו מכירה בטענות של שני הצדדים בוויכוח בלי להכריע בסוגיה הנורמטיבית של מהם עקרונות הדמוקרטיה הראויה. היא מקבלת את הטענות של תומכי הרפורמה שמהלכי החקיקה אכן יאפשרו לקואליציה השלטת מידה רבה מאוד של חופש לפעול כראות עיניה, ובמובן זה יקדמו את היישום של עקרון הכרעת הרוב. היא גם מקבלת את הטענות של הצד השני בוויכוח: האמצעי להשגת מטרה זו הוא הסרת איזונים ובלמים מעל כוחה של הקואליציה השלטת, במצב שבו המערך החוקתי של ישראל כבר סובל ממיעוט של בלמים ואיזונים בהשוואה לשיטות משטר אחרות בעולם. בהתאם, נקודת המוצא של המסמך היא שהן התומכים ביוזמות החקיקה והן המתנגדים להן מכירים בכך שהן נועדו להגביל את כוחם של מערכת המשפט ושל היועצים המשפטיים ביכולתם לפקח על פעולות הממשלה ולבקר אותן ובתוך כך להעצים את כוחה של הרשות המבצעת לקדם את יעדיה.

לעומת זאת, אנחנו מקבלים את החששות שלפיהם תוצאות אפשריות של השינוי במאזן הכוחות הזה יהיו פגיעה בשלטון החוק והרחבת האפשרות של הקואליציה לפעול באופן שרירותי למען יישום מדיניות המקדמת את האינטרסים המועדפים עליה על חשבון זכויות המיעוט והאינטרסים של קבוצות אשר אינן מיוצגות בה. בכלל זה, הרפורמה והליכי החקיקה והמדיניות הנלווים לה עתידים לסכן באופן ישיר או עקיף זכויות בסיסיות רבות, כגון זכות הקניין, היעדר אפליה וחופש הביטוי. כמו כן, יש חשש לפגיעה באיכות המינהל הציבורי ותפקודו התקין בהתאם לחוק, באמון הציבור במערכות השלטון, ביכולת להילחם בשחיתות ולהתוות מדיניות בהתאם לחוק ובעקרון השוויון.

נדגיש כי אין ודאות שהסכנות הללו יתממשו, אבל ההנחה היא שהסיכוי להתממשותן יגדל במידה ניכרת. איננו מניחים גם כי המערך החוקתי הנוכחי הוא נטול פגמים, ובכלל זה איננו מניחים כי השופטים, היועצים המשפטיים ופקידים אחרים הם משרתי ציבור אובייקטיביים, חסרי פניות, הממלאים את תפקידם בלא דעה קדומה או הטיה פוליטית. הנחתנו בעניינם היא שמדובר

בשחקנים בעלי כוח במערכת, אשר בצד מילוי תפקידם במקצועיות הם עלולים לעיתים להשפיע על קידום או בלימת מדיניות לפי השקפת עולמם, וכי הם עצמאיים־חלקית מהממונים עליהם בדרג הפוליטי. ואולם מנקודת המבט הכלכלית, המשמעות החשובה של עצמאותם וכוחם של שחקנים אלו היא שהם מגבירים את ביזור הכוח במערכת, בעוד יוזמות החקיקה נועדו לנטרלם, להכפיפם למרות הקואליציה השלטת או להחליפם בנאמנים מטעמה. כלומר, אנו מפרשים את מטרת יוזמות החקיקה כחלק מהמגמה להסיר בלמים בפני כוחה של הקואליציה.

מוסדות ופיתוח כלכלי: הגישה המוסדית החדשה בכלכלה

לפי אחת הגישות המרכזיות ביותר במחקר הכלכלי כיום, קיומם של מוסדות "טובים" הוא אחד הגורמים החשובים ביותר התורמים לפיתוח כלכלי בטווח הארוך. מוסדות "טובים" הם מוסדות שיש בהם מגבלות אפקטיביות על כוחו של השלטון, חקיקה כללית, אוניברסלית ושוויונית, מנגנון בירוקרטי מקצועי ועצמאי ומערכת משפט עצמאית ואפקטיבית אשר יכולה לאכוף חוזים ולהעניק הגנה וסעד משפטי לאזרחים ולפירמות. בפרק זה נציג את הגישה הזאת וכמה מהעדויות המרכזיות התומכות בה.

הספרות הכלכלית מגדירה מוסדות כ"כללי המשחק" בחברה.¹⁰ מוסדות הם כללים ומגבלות מעשה ידי אדם המעצבים אינטראקציות פוליטיות, כלכליות וחברתיות. אוסף זה של חוקים וכללים מגביל את אפשרויות הפעולה של השחקנים הכלכליים וקובע את מבנה התמריצים שלהם, ומכאן חשיבותו (North, 1981; 1990). לדוגמה, חוקים אשר מקנים הגנה אפקטיבית על קניין פרטי משפיעים באופן חיובי על החלטותיהם של פרטים לחסוך, ליזום השקעות ולפתח חידושים טכנולוגיים; מערכת משפט אשר אוכפת חוזים מפחיתה את אייחודאות ואת רמת הסיכון הכרוכה בהתקשרויות עסקיות ולכן משפיעה באופן חיובי על רמת הפעילות הכלכלית במשק; תקנות, חוקי התאגדות, תחרות ועבודה אשר מבטיחים את חופש העיסוק ומאפשרים כניסה חופשית של פירמות לשווקים הכרחיים לצורך קיום שווקים תחרותיים ולהקצאה יעילה של משאבים. אף שיש מחקרים שמתמקדים לעיתים בחוק אחד או בהיבט מוסדי יחיד, ככלל הספרות מתמקדת במקבץ החוקים אשר יוצרים יחד את הסביבה המוסדית.¹¹

10 ראו לדוגמה: "Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic" (North, 1990: 3)

11 ראו לדוגמה: "Our view is that there is a 'cluster of institutions,' [...] that are important to encourage investment and growth" (Acemoglu, Johnson, and Robinson, 2001, n. 3)

המחקר הכלכלי מקנה חשיבות מיוחדת לכוחו של השלטון במדינה, למגבלות המוטלות עליו ולביזור הכוח המוסדי. ישנן שתי סיבות מרכזיות לדגש זה. ראשית, מדינה בעלת יכולת ביצוע ואכיפה (state capacity) היא חיונית.¹² המדינה משמשת "מוסד של סדר ציבורי" האוכף חוקים ומספק תשתיות ומוצרים ציבוריים אשר הכרחיים לתפקודם התקין של שווקים. משמעות הדבר היא שיש צורך במדינה בעלת יכולת ביצוע ואכיפה גבוהה על מנת להבטיח את איכות המוסדות. ואולם שנית, למחזיקים בשלטון במדינה ישנו כוח עודף וסמכויות חריגות ביחס לשחקנים הכלכליים האחרים. לדוגמה, השלטון עלול לנקוט אכיפה סלקטיבית של חוקים באופן אשר מיטיב עימו ומתעל משאבים כלכליים לטובתו, לטובת מקורביו ולטובת הקבוצות התומכות בו, על חשבון הזכויות והאינטרסים של שאר שדרות החברה. יתרה מזו, לשלטון במדינה היכולת לעצב מוסדות ולשנות את כללי המשחק "תוך כדי משחק". בהיעדר חלוקת כוח ראויה ומגבלות אפקטיביות על השלטון, יש סכנה שהשלטון יעשה זאת ויקבע חוקים המטיבים עימו (Acemoglu and Robinson, 2012).¹³ אם כן, סוגיית המפתח היא האיזון הנכון בין עוצמת המדינה ויכולת השלטון לממש את מדיניותו ובין המגבלות המונעות ניצול לרעה של עוצמה זו (Aghion, Alesina, and Trebbi, 2004).

חברות אשר הצליחו לעצב מערך מוסדי נאות המאפשר גישה שוויונית למשאבים פוליטיים וכלכליים נדרשו לפתרון שבו, מצד אחד, לרשות המבצעת מוענקות עוצמה ויכולות ביצוע, ומצד שני, העומדים בראש הרשות המבצעת מחויבים שלא להשתמש לרעה בעוצמה זו, על אף התמריץ לעשות זאת. בלא

12 ראו למשל, Besley and Persson, 2009; Gennaioli and Voth, 2015; Dincecco and Katz, 2016

13 ראו לדוגמה:

One of the central questions about the institutional foundations of markets concerns the power of the state. The simplest economic view of the state as an institution that enforces contracts and property rights and provides public goods poses a dilemma: A state with sufficient coercive power to do these things also has the power to withhold protection or confiscate private wealth, undermining the foundations of the market economy (Greif, Milgrom and Weingast, 1994)

מחויבות כזאת, במוקדם או במאוחר יקום השליט אשר ינצל לרעה את הכוח שבידו, מתוך דיכוי כוחן של קבוצות מתחרות ושל כלל האוכלוסייה. לחלופין, כאשר קבוצות מתחרות יצברו די כוח כלכלי ופוליטי, הן יִשחרו להזדמנות לקרוא תיגר על השלטון הנוכחי ולהחליפו.

המכשול העיקרי העומד בפני הגעה לפתרון זה הוא הבעיה הידועה בספרות הכלכלית כ"בעיית ההתחייבות של השליט". בעיה זו מתארת שליט אשר מתחייב בפני נתיניו, או שחקנים אחרים במערכת הפוליטית והכלכלית, כי בנקודת זמן כלשהי בעתיד יפעל באופן מסוים, במטרה להשפיע על פעולותיהם בהווה באופן שמיטיב עימו. ואולם בהגיעו לנקודת זמן עתידית זו, פעולה כזאת תהיה מנוגדת לאינטרס שלו ודבר לא ימנע ממנו מלהפר את התחייבותו הראשונית. השחקנים העומדים מולו מבינים זאת, ולכן מראש אינם מקנים אמינות להתחייבותו לפעול בעתיד כמובטח.

לדוגמה, ממשלות הזקוקות ללוות כספים מהציבור עשויות להתחייב לשלם את חובן ולהקפיד על תנאי המלווה לאחר מעשה. ואולם בהגיע מועד הפירעון יהיה להן אינטרס לשמוט את חובן או להרע את תנאי ההחזר. בהיעדר מנגנונים אשר ימנעו זאת, משקיעים ידרשו פיצוי על סכנה זו בדמות ריבית גבוהה יותר. בתנאים אלו ייתכן שאותן ממשלות יתקשו לגייס חוב.¹⁴ באופן דומה, שליט המעוניין לעודד השקעות זרות במדינתו עשוי להתחייב כי בעתיד לא יפלה משקיעים זרים לעומת המקומיים, אבל בעתיד ייתכן שיהיה לו אינטרס פוליטי או כלכלי לעשות זאת. משקיע אשר מבין זאת ומפנים את הסיכונים עלול להימנע מראש מההשקעה.¹⁵ בדוגמאות אלו, הפעילות הכלכלית במשק נפגעת, ולא זו בלבד אלא שהאינטרס של השליט עצמו נפגע מהיעדר המגבלה העתידית על יכולתו להפר את התחייבויותיו.

14 נורת' וויינגאסט מדגישים סוגיה זו בהקשר של השינוי בהסדר המוסדי באנגליה בעקבות "המהפכה המהוללת" (North and Weingast, 1989). גם דירוגי אשראי, הבוחנים את רמת הסיכון במתן השקעה למדינות, מושפעים מסביבה מוסדית ומהאפקטיביות של המגבלות על השלטון, בין היתר עקב הסיכון העולה מ"בעית ההתחייבות" (ראו לדוגמה הודעת סוכנות הדירוג מודייס, אשר פורסמה ב-7 במרץ 2023).

15 למשל, נמצא כי החלשת המגבלות על השלטון בהונגריה, בפולין ובטורקיה לוותה בירידה בהשקעות הזרות במדינות אלו, שעשויה להיות תוצאה של התעצמות השלטון ושל "בעיית ההתחייבות" (פורת הירש, פלוג וקנת פורטל, 2023).

הפתרון שהספרות בכלכלה פוליטית מציעה לבעיה זו הוא יצירת מערך מוסדי עם בלמים, איזונים ושחקנים בעלי יכולת הטלת וטו שמגבילים את השליט ואת יכולתו לשנות את כללי המשחק "תוך כדי משחק". אלו משמשים "מכשיר התחייבות" (commitment device), ולכן מקנים אמינות להתחייבות השליט: הוא יכול להתחייב באופן אמין שלא להפר את התחייבותו המוקדמת, כיוון שהמוסדות לא יאפשרו לו לעשות זאת גם אם ירצה. דווקא היכולת לקשור את היד מאחורי הגב מועילה לשליט, ולחברה בכללותה (North and Greif, 1993; Weingast, 1989; Acemoglu, Johnson and Robinson, 2005a).¹⁶

המסגרת התאורטית של אג'מוגלו ורובינזון (Acemoglu and Robinson, 2012), מבכירי חוקרי הגישה המוסדית בכלכלה ובמדע המדינה, שימושית כדי להבין את חשיבותם של מוסדות שיש בהם בלמים ואיזונים ושל החשיבות של השתתפות מגבלות על כוחו של השלטון לפיתוח כלכלי בטווח הארוך. מסגרת זו מבחינה בין מוסדות פוליטיים לבין מוסדות כלכליים, ולגבי כל אחד מהם מגדירה שני טיפוסים: מוסדות "כוללניים" (inclusive) ומוסדות "נצלניים" (extractive). מוסדות כוללניים יוצרים מגרש משחקים "מאוזן" המעודד ומתמרץ השתתפות של חלקים נרחבים באוכלוסייה כשווי זכויות במערכת הפוליטית, הכלכלית והחברתית. מנגד, מוסדות נצלניים מרכזים את הכוח בידי קבוצה מצומצמת; זו יכולה להיות, בין היתר, משפחה שלטת, קבוצת מיעוט או רוב אתני או גיאוגרפי, קבוצה דתית, מעמד חברתי-כלכלי מובחן, מפלגת שלטון, חונטה צבאית או קואליציה של כמה מגזרים כאלה.

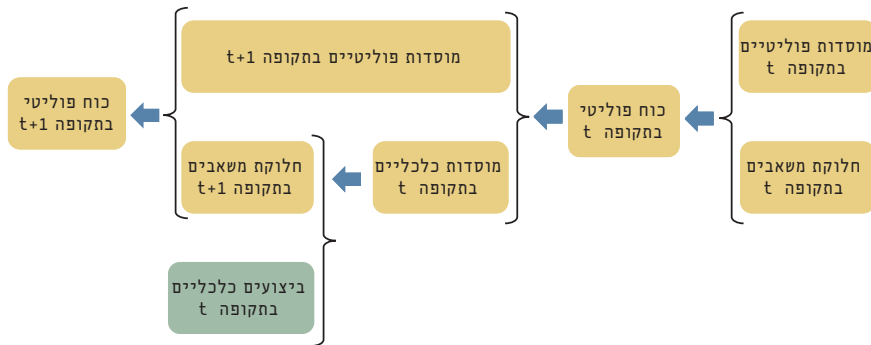
לטענתם של אג'מוגלו ורובינזון (שם), ושל שותפיהם למחקרים רבים לאורך השנים, רק מוסדות כוללניים יכולים לתמוך בפיתוח כלכלי בטווח הארוך. מוסדות כלכליים כוללניים מביחים זכויות קניין אפקטיביות, מקיימים מערכת משפט בלתי מוטת שאוכפת חוזים והסכמים, מספקים שירותים התומכים בשווקים, בחדשנות ובפעילות כלכלית של שדרות רחבות בחברה, וכן מאפשרים כניסה חופשית של שחקנים לשווקים וגישה רחבה להשכלה. בכך הם יוצרים

16 מובן שעל מנת לפתור את בעיית ההתחייבות, השליט צריך להיות גם מוגבל ביכולתו לשנות את המערך המוסדי עצמו, שכן אם הוא יכול "להתיר את ידיו" מן הכבלים המוסדיים, חזרנו לנקודת ההתחלה. במובן זה, פתרון בעיית ההתחייבות של השליט מחייבת גם יציבות של מערך הבלמים והאיזונים המוסדי עצמו.

מבנה תמריצים שמאפשר ומעודד השתתפות של חלקים נרחבים באוכלוסייה בפעילות הכלכלית באופן ההולם את כישוריהם (Acemoglu, Johnson and Robinson, 2005a; Acemoglu and Robinson, 2012).

1 חרשים

תיאור סכמטי של דינמיקה מוסדית והשפעתה על ביצועים כלכליים



מקור: Acemoglu, Johnson and Robinson, 2005a

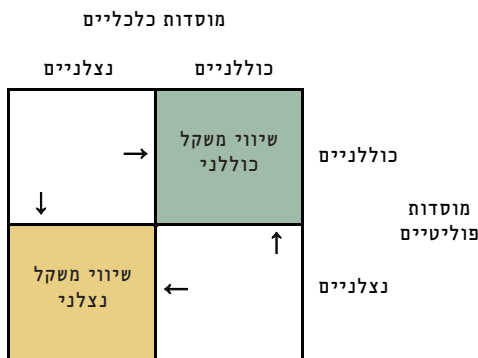
עד כה דובר ביתרונות הסטטיים של מוסדות כלכליים כוללניים, אבל מניין נובעת החשיבות של מוסדות פוליטיים כוללניים לפיתוח ושגשוג כלכלי בטווח הארוך? התשובה נעוצה בקשר הדינמי שבין מוסדות לכוח פוליטי (תרשים 1). אופי המוסדות נקבע בשדה הפוליטי, במאבק פוליטי בין שחקנים בעלי אינטרסים שונים. המוסדות הפוליטיים קובעים את "כללי המשחק" הפוליטיים ולכן משפיעים על חלוקת הכוח הפוליטי. בד בבד, המוסדות הכלכליים קובעים לא רק את התפקוד של השווקים הכלכליים, אלא גם את חלוקת המשאבים העתידית, שמשפיעה, לצד המוסדות הפוליטיים העתידיים, על חלוקת הכוח הפוליטי בעתיד. ביודעם זאת ישאפו בעלי הכוח הפוליטי בכל תקופה לעצב את המוסדות הכלכליים באופן שיגביר את כוחם הפוליטי העתיד.

לפיכך מצב שאין בו הלימה בין אופי המוסדות הפוליטיים לאופי המוסדות הכלכליים אינו יציב בטווח הארוך. לדוגמה, כאשר המוסדות הכלכליים הם

כוללניים, וכך מאפשרים לשדרות נרחבות בחברה לצבור משאבים כלכליים, אך המוסדות הפוליטיים הם נצלניים ומרכזים כוח פוליטי רב בידי קבוצה קטנה ללא מערכת של בלמים ואיזונים, יש לצפות לדינמיקה שתשנה את המצב (תרשים 2). אפשרות אחת היא שקבוצות בעלות משאבים כלכליים ישתמשו בכוחן על מנת להביא לביזור נרחב יותר של הכוח הפוליטי ולהפוך את המוסדות הפוליטיים לכוללניים יותר. לחלופין, הקואליציה הפוליטית השלטת עלולה להשתמש בכוחה על מנת להפוך את המוסדות הכלכליים מכוללניים לנצלניים ובאופן זה להסיט משאבים כלכליים לצרכיה. לדוגמה, היא עלולה לנוקט מדיניות של הפקעות רכוש, להטיל מגבלות על שימוש והעברה של משאבים, לחוקק חוקים שרירותיים ומפלים ולמנוע כניסה חופשית לשווקים חדשים וצומחים.

תרשים 2

תיאור סכמטי של שיווי משקל מוסדי דינמי, בהתאם למסגרת התאורטית של אגימולו ורובינזון (2012)



לעומת זאת, כאשר יש הלימה בין אופי המוסדות הפוליטיים לאופי המוסדות הכלכליים, מושג שיווי משקל מוסדי, שבו מתקיימים מנגנוני היזון חוזר הנוטים לשמר את שיווי המשקל ולהנציח את אופי המוסדות. לדוגמה, בשיווי משקל כוללני חלק נרחב באוכלוסייה מחזיק במשאבים כלכליים ובתפקידי מפתח בחברה ובכלכלה, ולפיכך ביכולתו להתנגד לניסיונות של בעלי הכוח הפוליטי

לשנות את אופי המוסדות ולהפוך אותם לנצלניים יותר. במצב זה, שינויים בשיווי המשקל המוסדי יתרחשו פעמים רבות בעקבות זעזועים חיצוניים, כגון שינויים טכנולוגיים או שינוי במארג הכוחות הבינלאומיים. בהיעדר זעזועים כאלה, אופי המוסדות ייטה להתמיד למשך שנים ארוכות (Engerman et al., 2002; Acemoglu, Johnson and Robinson, 2005a; Acemoglu and Robinson, 2012).

במשך השנים הצטברו במחקר הכלכלי עדויות אמפיריות רבות התומכות בטענה שמוסדות "טובים" (או "כוללניים") הם אחד הגורמים החשובים ביותר לפיתוח כלכלי בטווח הארוך (Rodrik, Subramanian, and Trebbi, 2004; Acemoglu, Johnson and Robinson, 2005b; Acemoglu and Robinson, 2012). המחקר הסמינלי של הול וג'ונס מצא כי הגורמים היסודיים המסבירים את פערי הפרודוקטיביות בין מדינות ברחבי העולם כיום הם איכות מוסדית ואופי המדיניות הממשלתית. בפרט, הפערים בגורמים יסודיים אלו בין מדינות מסבירים את הפערים בגורמי הייצור – מלאי ההון הפיזי והאנושי – וכן את פערי הפרודוקטיביות הכללית, ולכן גם את הפערים בפיתוח הכלכלי וברמת החיים (Hall and Jones, 1999). באופן דומה, אלפרו ושותפיו (Alfaro, Kalemli-Ozcan, and Volosovych, 2008) מצאו כי איכות ירודה של מוסדות, והעלייה בסיכון הנגרמת מכך למשקיעים, היא הגורם המרכזי אשר בגינו השקעות הון אינן מנותבות למדינות מתפתחות.¹⁷ אופן אחר שבו תפקוד לקוי של מוסדות פוגע בפרודוקטיביות הוא על ידי הסטת משאבים לטובת מקורבי השלטון ויקיריו. במאמר חשוב ופורץ דרך מצאו שיה וקלנוב (Hsieh and Klenow, 2009) כי עיוותי הקצאה של הון ועבודה בין פירמות במשק מסבירים חלק ניכר מהפערים בפרייון הכולל בין מדינות. צמצום עיוותי ההקצאה במגזר התעשייתי בסין ובהודו, הממוקדים במידה רבה בהקצאה יתרה של הון למפעלים בבעלות ממשלתית בסין ובמגבלות על גודל הפירמה בהודו, לרמה הקיימת בארצות הברית יוביל לעלייה של כ-30%-50% ו-40%-60% בפרייון הכולל של המגזר התעשייתי בסין ובהודו, בהתאמה. הספרות מתעדת גם כי מדינות המאופיינות

17 העובדה שההון הגלובלי אינו מנותב למדינות מתפתחות, אף שיחס ההון-עובד בהן נמוך יותר ולפיכך התשואה על ההון צפויה להיות גבוהה יותר, ידועה בספרות כ"פרדוקס לוקאס", הודות למאמרו הסמינלי של הכלכלן זוכה פרס נובל רוברט לוקאס (Lucas, 1990).

באיכות מוסדית ירודה, כגון היעדר בלמים ואיזונים אפקטיביים, היעדר אכיפה אפקטיבית של זכויות משקיעים וחוסר יציבות פוליטית, נוטות לקיים מדיניות מקור כלכלית בלתי אחראית ומעוותת – אינפלציה גבוהה, גירעונות תקציביים וערכי מטבע מנופחים – וכן לסבול יותר ממשברים כלכליים (Acemoglu et al., 2003). ענף נוסף בספרות זו התמקד בחקר הקשר שבין מוסדות לבין פיתוח המגזר הפיננסי ומצא כי במדינות שמערכת המשפט בהן מעניקה הגנה פחותה על זכויות משקיעים המגזר הפיננסי מפותח פחות ומבנה הבעלות ריכוזי יותר (La Porta et al., 1997; 1998)¹⁸.

באופן כללי יותר, הספרות הכלכלית מלמדת כי היסטוריה מוסדית חשובה לרמת הפיתוח הכלכלי, שכן אופיים של מוסדות נוטה להתמיד, כך שפערים היסטוריים באיכות המוסדית משפיעים על תוואי הצמיחה המשקי למשך שנים רבות מאוד. במחקרים פורצי דרך, אג'מוגלו, ג'ונסון ורובינזון (Acemoglu, Johnson and Robinson, 2001; 2002) טוענים כי טיב המוסדות הקולוניאליים שהקימו הכובשים האירופאים ברחבי העולם, אחדים מהם אף לפני מאות רבות של שנים, מסביר חלק ניכר מפערי הפיתוח ברחבי העולם בתקופתנו. בפרט, בקולוניות מסוימות הקימו האירופאים מוסדות בעלי אופי כוללני ובאחרות – נצלני. אופי המוסדות הקולוניאליים הקדומים התמיד ושימש בסיס למוסדות של המדינות גם לאחר עצמאותן ועד ימינו אנו. אומנם ייתכן שהמוסדות הנצלניים היו יעילים בתעשיות מסוימות בעבר (כגון כריית מתכות וגידולים חקלאיים מסוימים), אך אג'מוגלו ושותפיו טוענים כי מוסדות כוללניים היו תנאי מקדים לאימוץ התיעוש לאחר המהפכה התעשייתית וכי הם הכרחיים לייעילות הכלכלית בכלכלה מודרנית המתבססת על הון אנושי, חדשנות והשקעות הון. בעקבות זאת, קולוניות לשעבר שהאירופאים הקימו בהן מוסדות "טובים" או כוללניים הן משמעותית עשירות ומפותחות יותר כיום מאלו שהוקמו בהן מוסדות נצלניים. מאז תיעדו מחקרים נוספים ורבים בכלכלה אפקט סיבתי ארוך טווח של מוסדות, קולוניאליים ואחרים, על פיתוח כלכלי (למשל Dell, 2010; Dell, Lane, and Querubin, 2018; Dell and Olken, 2020).

18 עוד נמצא כי חלק ניכר מהפער בהגנה על זכויות משקיעים בין מדינות נעוץ במקור במסורת המשפטית. במדינות שבהן המקור ההיסטורי למסורת המשפטית הוא המשפט המקובל הבריטי ההגנה על זכויות משקיעים היא הגבוהה ביותר.

3.1. דמוקרטיה ופיתוח כלכלי

בעוד רוב הספרות המחקרית בכלכלה התמקדה באיכות מוסדית באופן רחב ולא בהכרח בשיטת משטר מסוימת, חלק קטן יותר של הספרות התמקד בהשפעה של משטר דמוקרטי על פיתוח כלכלי. לנוכח החפיפה הרבה שבין מאפייני המשטר הדמוקרטי ובין מאפייני המוסדות הכוללניים, אנו רואים בענף זה של הספרות גישה משלימה לגישה הבוחנת את ההשפעות של טיב המוסדות. האמידה האמפירית של האפקט הסיבתי של דמוקרטיה על צמיחה היא מאתגרת, כיוון שתיתכן השפעה הדדית (כלומר, גם השפעה בכיוון ההפוך של פיתוח כלכלי על תהליכי דמוקרטיזציה), וכיוון שהשנים שלפני המעבר לדמוקרטיה מאופיינות ברידה ניכרת בשיעורי הצמיחה. במאמר חשוב משנת 2008 התמודדו בפיואנו וסירוניס (Papaiouannou and Siourounis) עם שתי בעיות אלו, מתוך התמקדות ב"גל השלישי של הדמוקרטיה", שבמסגרתו מדינות רבות עברו תהליכי דמוקרטיזציה, כניסוי טבעי. החוקרים מצאו כי דמוקרטיזציה הביאה לעלייה של כ-1% בצמיחה השנתית של התוצר לנפש. בתקופת השינוי קצב הצמיחה נמוך, אבל בטווח הבינוני והארוך הצמיחה מתייצבת על קצב גבוה יותר. אג'מוגלו ושותפיו (Acemoglu et al., 2019) השתמשו באסטרטגיה אמפירית דומה אך הרכיבו אותה, בין היתר כך שתכלול גם תהליכים של דמוקרטיזציה זמנית ושל נסיגה דמוקרטית. הממצאים דומים: קשר חיובי מובהק בין דמוקרטיזציה לבין צמיחה – דמוקרטיזציה מובילה לגידול של כ-20% בתוצר לאחר 25 שנים. אימאי ושותפיו (Imai, Song Kim, and Wang, 2023) עשו שימוש באותם נתונים אך במתודולוגיה אמפירית שונה ומצאו, שלא כמו אג'מוגלו ושותפיו (Acemoglu et al., 2019), כי בעוד תהליכי דמוקרטיזציה לא בהכרח מביאים לעלייה בקצב הצמיחה, לתהליכי נסיגה דמוקרטית יש השפעה שלילית משמעותית בטווח הקצר והבינוני. עוד נמצא כי דמוקרטיה נוטת לסבול פחות ממשברים כלכליים ומאייציבות כלכלית עקב היכולת שלהן להחליף מנהיגים כושלים ולטפל במשברים חברתיים (Imam and Temple, 2023).

מתוך העבודות אשר התמקדו בערוצי ההשפעה, אג'מוגלו ושותפיו (Acemoglu et al., 2019) מצאו כי דמוקרטיזציה תורמת באמצעות עידוד השקעות, התוויית רפורמות כלכליות משמעותיות, שיפור באספקת חינוך ובריאות ויצירת

יציבות חברתית. מחקרים אחרים מלמדים שדמוקרטיה עוזרת למנוע עיוותים בהקצאת משאבים הנובעים מאפליה אתנית בהשקעה ציבורית בתשתיות תחבורה (Burgess et al., 2015), ושקבלת החלטות בצורה דמוקרטית עוזרת לשיתוף פעולה ולציות מצד האזרחים ומעודדת אותם להיות אזרחים התורמים לחברה (Bó, Foster, and Putterman, 2010).

3.2. עצמאות מערכת המשפט ופיתוח כלכלי

ענף אחר בספרות המחקרית התמקד בקיומה של מערכת משפט עצמאית ובעלת יכולת לבצע ביקורת חוקתית. נמצא כי למערכת כזאת יש השפעות חיוביות על הצמיחה ועל הסביבה הכלכלית וכן על איכות ההחלטות השיפוטיות והאובייקטיביות שלהן. פלד ופויגט (Feld and Voigt, 2003) מצאו כי עצמאות של מערכת המשפט משפיעה באופן חיובי על צמיחת התוצר;¹⁹ ולה פורטה ושותפיו (La Porta et al., 2004) מצאו כי עצמאות מערכת המשפט ויכולתה להפעיל ביקורת שיפוטית או חוקתית מתואמת עם קיומן של חירויות פוליטיות וכלכליות.²⁰ עצמאות שיפוטית מתואמת גם עם מסורת משפטית של

19 עצמאות מערכת המשפט כוללת עצמאות פורמלית, דהיינו התשתית החוקתית המייבט באופן פורמלי כי גזרי דין יקבעו על ידי שופטים בהסתמך שיקולים משפטיים רלוונטיים בלבד, לצד עצמאות בפועל, המתבטא במנגנונים חומכים כגון כהונה ארוכה של שופטים, קושי בהדחתם, ומשכורת שאינה ניתנת לשינוי.

20 ראו לדוגמה:

Besides seeking to influence judges, the executive and the legislature would also wish to pursue policies and pass laws that benefit themselves, democratic majorities, or allied interest groups. Constitutional review is intended to limit these powers. By checking laws against a rigid constitution, a court—particularly a supreme or a constitutional court—can limit such self-serving efforts. In effect, courts rather than legislators become final arbiters of what is law. Because constitutional review is used to counter the tyranny of the majority, it may be of particular benefit in securing political and human rights, as well as preserving democracy (La Porta et al., 2004, p. 447)

המשפט המקובל הבריטי, וזו אחראית לחלק מההשפעות החיוביות אשר תועדו במחקרים קודמים.

זאת ועוד, עדויות אמפיריות מלמדות שחיזוק העצמאות של מערכת המשפט מוביל לתוצאות טובות יותר. כך, ליו ושותפיו (Liu et al., 2022), שבחנו את ההשפעה של רפורמה במערכת המשפט בסין שהגבירה את עצמאות בתי המשפט המקומיים והפחיתה את תלותם הכלכלית והמינהלית בממשלה ובפוליטיקאים, מצאו ירידה ברמת ההטיה המקומית ובהיקף הפרוטקציוניזם הכלכלי בפסקי הדין. עוד נמצא כי הירידה חזקה במיוחד בקרב שופטים מקושרים פוליטית. לאורך זמן, שינוי זה אף הביא לעלייה בנטייה של פירמות קטנות ולא מקומיות לבקש סעד משפטי נגד פירמות מקומיות גדולות. מחישובי החוקרים עולה כי הירידה בפרוטקציוניזם המקומי בעקבות הרפורמה צפויה להביא לגידול של 8.5% בהשקעות המקומיות ולגידול של 2.3% בתוצר בסין.

כמו כן, קשרים בין פוליטיקאים לשופטים עלולים להגביר שחיתות ולפגוע ביכולת להעניש פוליטיקאים סוררים, גם במדינות שבהן למערכת המשפט יש עצמאות פורמלית. למבייס וזיגסטד (Lambais and Sigstad, 2023) התמקדו במחקרם בהשפעה של כוח פוליטי על תיקים משפטיים המתנהלים נגד פוליטיקאים מקומיים בברזיל בעבירות שעניינן התנהלות ציבורית פסולה ובלתי נאותה. החוקרים מצאו כי ניצחון בבחירות של הפוליטיקאי שנגדו מתנהל הליך פילי מפחית באופן משמעותי את סיכויי ההרשעה. אפקט זה חזק במיוחד כאשר עתידו המקצועי של השופט המכהן בתיק אינו מובטח.

מחקרים אחרים התמקדו באופן הבחירה של שופטים ומצאו כי מנגנון בחירה פוליטי מוביל לתוצאות בלתי רצויות בהשוואה למנגנוני בחירה מקצועיים יותר. אש ומקלוד (Ash and MacLeod, 2021) התמקדו ברפורמות באופן הבחירה של שופטים לבתי משפט עליונים במדינות בארצות הברית, אשר הפכו את הליך הבחירה למקצועי יותר ופוליטי פחות. בפרט, במדינות מסוימות שונה מנגנון הבחירה מבחירות כלליות ומפלגתיות לבחירה באמצעות ועדה מקצועית המורכבת מעורכי דין בכירים ושופטים בדימוס, ובאחרות הבחירות הכלליות לשופטים הפכו להיות לא מפלגתיות. מהמחקר עולה כי שופטים שנבחרו בהליכים המקצועיים יותר כותבים פסקי דין איכותיים יותר בהשוואה לשופטים שנבחרו בהליך פוליטי. באופן דומה נמצא כי שינוי בשיטת מינוי השופטים

בפקיסטן, ממינוי על ידי הנשיא ולפי שיקול דעתו הבלעדי למינוי על ידי ועדה לבחירת שופטים שבה יש רוב לשופטים, הוביל להכרעות דין מוטות פחות לטובת הממשלה (Mehmood, 2020; 2022).

3.3. בירוקרטיה עצמאית, פיתוח כלכלי ושחיתות

נושא נוסף שנחקר בספרות הכלכלית הוא חשיבותו של מנגנון בירוקרטי עצמאי ומקצועי ליעילות ולפיתוח כלכלי (2: Mauro, 1995; Besley et al., 2022). מינהל ציבורי מקצועי ועצמאי חשוב לפיתוח הכלכלי של המדינה, שכן הוא מאפשר מערכות מיסוי ורגולציה יעילות, אכיפת חוקים שוויונית וחלוקת מוצרים ושירותים ציבוריים מושכלת וכוללנית. כיוון שלמינהל הציבורי יש חשיבות עליונה בכל הקשור לפעילותה של המדינה, עצמאות מהשפעות פוליטיות היא נדבך חשוב נוסף במערכת הבלמים והאיזונים המוסדיים. מנגד, מערכת פטרונית, שהמנגנון הבירוקרטי בה אינו עצמאי אלא כפוף לפוליטיקה, פוגעת בכלכלה בשני אופנים: בעקיפין, כיוון שהיא מותירה כוח רב יותר בידי השליט; ובמישרין, על ידי בחירה של משרתי ציבור איכותיים פחות וירידה באפקטיביות של עבודת המינהל הציבורי. קולונלי ושותפיו למחקר (Colonnelli, Prem, and Teso, 2020) מצאו למשל כי קשרים פוליטיים מסבירים חלק ניכר מהמינויים בממשל המקומי בברזיל, בעיקר במשרות שבהן לראש העירייה יש חופש פעולה ושיקול דעת נרחב בנוגע למינויים. התוצאה של מינויים אלו הייתה איוש המשרות במשרתי ציבור איכותיים פחות. באופן דומה, שו (Xu, 2018), שהתמקד במושלי מושבות באימפריה הבריטית, מצא כי מושלים אשר היו מקשורים לשרים המכהנים זכו למינויים בקולוניות נחשקות יותר ובשכר גבוה יותר, אך הקשרים הפוליטיים שלהם פגעו בתמריציהם, כך שתפקודם המקצועי היה גרוע יותר בתקופות שבהן הם היו קשורים לשר המכהן. מחקרו מלמד גם כי רפורמה אשר יצרה ועדת מינויים מקצועית והגבילה את שיקול הדעת הבלעדי של השר בקביעת מינויים העלימה את הקשר שבין קשרים פוליטיים לבין מינויים ותפקוד ירוד. דהן (2016) מצא קשר שלילי חזק בין מינויים פוליטיים ומידת האפקטיביות של הממשלה.

מינהל ציבורי עצמאי ומקצועי תורם גם להפחתת רמת השחיתות במדינה ולמזעור השפעתה הרעה על פיתוח המשק (Shleifer and Vishny, 1993; Mauro, 1995; Aghion et al., 2016; Gründler and Potrafke, 2019). כך למשל, מינוי פקידי ממשל על סמך כישוריהם מפחית את רמת השחיתות במדינה (Dahlström, Lapuente, and Teorell, 2012). ממצאיהם של בקר ושותפיו (Becker et al., 2016) ממחישים כי מדובר בהשפעה ארוכת טווח: פרטים המתגוררים באזורים אשר היו חשופים היסטורית למינהל ציבורי תקין ואיכותי באימפריה ההבסבורגית נוטים כיום לתת אמון רב יותר במערכת המשפט ובמשטרה ומדווחים על שימוש נמוך יותר בשוחד בהתנהלות מולם, גם כמאה שנה לאחר התמוטטות האימפריה והיעלמות הגבולות שהבדילו בין המשטרים שמשני עברי הגבול ההיסטורי. תוצאה זו מדגימה כי מנגנון בירוקרטי איכותי מעצב נורמות וציפיות של פרטים בכל הנוגע לשחיתות, וכי מאפיינים תרבותיים אלו עוברים מדור לדור ולכן עשויים להתמיד בטווח הארוך.

אם כן, ספרות מחקרית ענפה בכלכלה מדגישה את החשיבות המרכזית של מוסדות "טובים" לפיתוח כלכלי בטווח הארוך. טענה זו אינה נתמכת רק במספר קטן של מחקרים הנמצאים בשולי הספרות הכלכלית, אלא על ידי גוף מחקר נרחב מאוד, הכולל מספר רב של מאמרים וספרים. חלק ניכר מספרות זו נכתבה בידי בכירי הכלכלנים בעולם, והיא מכילה תאוריה, שלל עדויות נרטיביות וריבוי עדויות אמפיריות, ובכלל זה אמידת ההשפעה הסיבתית של מוסדות על פיתוח במגוון אזורים ותקופות בהיסטוריה. למעשה, תחום מחקר זה הוא מהחשובים, המרכזיים והפוריים ביותר במדע הכלכלה ב-25 השנים האחרונות. מאפייניהם של מוסדות התומכים בפיתוח נוגעים באופן ישיר ביותר לסוגיות הנמצאות בלב ליבו של הדיון הציבורי העכשווי בישראל: מערכת של איזונים ובלמים המגבילה את כוחו של השלטון, עצמאות מערכת משפט, משטר דמוקרטי ומנגנון בירוקרטי מקצועי ועצמאי. מנקודת המבט של ספרות מחקרית זו אין כל ספק כי יוזמות החקיקה עתידות לפגוע פגיעה חמורה באיכות המוסדות בישראל. תובנה מבוססת זו משמשת בסיס לאזהרותיהם של מאות מכלכלני ישראל באקדמיה, של כמה מבכירי הכלכלנים בעולם, של זוכי פרס נובל ושל סוכנויות דירוג האשראי, שיוזמות החקיקה צפויות לפגוע בכלכלת ישראל. ערוצי ההשפעה של מוסדות על הכלכלה הם רבים ומגוונים, והם כוללים, בין היתר, עידוד השקעות, חדשנות ויצרנות, מניעת שחיתות ועיוותי הקצאה, והיכולת לנקוט ולבצע מדיניות כלכלית שקולה התומכת בצמיחה.

השפעות יוזמות הקואליציה על כלכלת ישראל בטווח הארוך

בפרק זה נציג ניתוחים אמפיריים אשר ידגימו את הקשר החזק שבין איכות מוסדית ובין פיתוח כלכלי ויסייעו להעריך את סדרי הגודל של ההשפעה הצפויה של יוזמות החקיקה, אם יצאו לפועל, על הפיתוח הכלכלי של ישראל ועל ביצועי הכלכלה הישראלית בטווח הארוך. הנחת המוצא של הניתוח היא שהשלמת החקיקה תפגע בהיקף הביקורת השיפוטית האפקטיבית על הרשות המבצעת ובטווח הארוך תביא להתדרדרות כוללת באיכות המוסדות בישראל.

תחילה נציג ניתוח שידגים את טענת הספרות הכלכלית בדבר חשיבותם של מוסדות טובים לפיתוח כלכלי בטווח הארוך. ניתוח זה יראה את הקשר הסטטיסטי החזק בין מדדים מקובלים להיקף הביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת לבין משתני תוצאה כלכליים במדגם רחב של מדינות. הניתוח יתמקד בארבעה משתני תוצאה של פיתוח כלכלי – בראש ובראשונה בתוצר לנפש מתוקן לשקילות כוח הקנייה, המבטא את רמת החיים הממוצעת במדינה. נוסף על כך נציג שלושה משתנים כלכליים אשר יש בהם כדי להסביר חלק מהמנגנונים הכלכליים שהספרות המחקרית מזהה כערוצים המקשרים בין המאפיינים המוסדיים ובין רמת הפיתוח: רמת ההשקעה בנכסי הון קבועים לנפש; רמת החדשנות; והיקף השחיתות במגזר הציבורי. בשלב השני ניעזר בשינויים במדדי הביקורת השיפוטית בהונגריה ובפולין, וכן בסימולציה של השינוי הצפוי בישראל בשל יוזמות החקיקה, כדי להציע אומדנים שממחישים את סדרי הגודל של הנזק הכלכלי שעלול להתממש בטווח הארוך בישראל.

4.1. מדדי ביקורת שיפוטית על הממשלה

מדדים שונים בוחנים את אופי המשטרים ברחבי העולם, ובכלל זה את היקף הביקורת על רשויות השלטון ואת שלטון החוק. מדדים אלו מפורסמים באופן עיתי על ידי ארגונים בינלאומיים, ומטרתם לנטר מגמות משטריות ברמת המדינה

או האזור הגיאוגרפי, וגם לאפשר השוואה בין מדינות.²¹ ככלל, בניית המדדים מתאפיינת במתודולוגיה סדורה אשר כוללת איסוף נתונים מאזרחים וממומחים בנושאים הקשורים למושא המדידה, שקלול העמדות בעניין מושא המדידה, ומתן ציון לכל מדינה לפי המדד הרלוונטי. אף שישנם הבדלים מתודולוגיים בין המדדים, ואף שמדדים שונים מתמקדים בהיבטים שונים של הדמוקרטיה, יש מתאם גבוה בין הציונים המתקבלים מהם. כך, מדינה שקיבלה ציון גבוה במדד דמוקרטיה אחד, תקבל ציון גבוה גם במדד דמוקרטיה אחר המבוסס על מתודולוגיה שונה. להלן נתאר בקצרה את שני המדדים שנשתמש בהם.

מדד שלטון החוק (Rule of Law Index) של ארגון (WJP) World Justice Project

מדד זה נוסד בין השאר לשם בחינת איכותן של המגבלות על השלטון והערכת העצמאות של מערכת המשפט במדינות ברחבי העולם. הוא מסתמך על תוצאות שאלונים הנשלחים לאלפי מומחים מקומיים (אנשי אקדמיה, עורכי דין וכדומה) ולמאות אלפי אזרחים בכ־140 מדינות מדי שנה בשנה. השאלונים בוחנים את התפיסה ואת החוויה האישית של הציבור ושל המומחים בנושאים הקשורים לחזק שלטון החוק ב־8 קטגוריות, ב־44 תתי־קטגוריות וביותר מ־500 משתנים. לבסוף, הנתונים מהמומחים ומהאזרחים מעובדים לכדי ציון שמשקף את דעת הקהל באוכלוסייה, ולאחר מכן ציונים אלו מאומתים מול מקורות אחרים. ציוני המדד והקטגוריות מנורמלים, כך שהם ניתנים להשוואה בין מדינות ובכל מדינה לאורך זמן (WJP, 2022).

הקטגוריה הראשונה של מדד WJP בוחנת את חוזקת ההגבלות על השלטון, ותתי־קטגוריה ייחודית מתייחסת לאפקטיביות של המגבלות השיפוטיות על השלטון (שמו של המדד שהשתמשנו בו הוא: "Government powers are effectively limited by the judiciary"). הציון בתתי־קטגוריה זו מבוסס על

21 השוואה זו משמשת בסיס למחקרים השוואתיים וניתוחים אקדמיים לצד שימושים מעשיים, כגון דירוגים כלכליים. כך לדוגמה, סוכנויות הדירוג משתמשות במדדים מסוג זה – למשל, מדד שלטון החוק ומדד השליטה בשחיתות של הבנק העולמי – כחלק מהערכת היכולת של המדינות לפרוע הלוואות (Fitch, 2023b).

הציון הממוצע של 8 שאלות שנשלחו למומחים ו־3 שאלות שנשלחו לאזרחים (אך מחושב כך שמשקל כל קהל נשאלים זהה). השאלות עוסקות במידת ביזור הכוח בין שלוש הרשויות, במידת הציות של המדינה להחלטות מערכת המשפט, במידת הביקורת החוקתית והמינהלית של מערכת המשפט ובמידת העצמאות של מערכת המשפט מלחצים פוליטיים.²²

מדד "גוני הדמוקרטיה" (Varieties of Democracy) של מכוון V-Dem

מדד זה מודד מדי שנה בשנה את חוזק הדמוקרטיה ב־202 מדינות. המדד מדרג כל מדינה לפי 5 עקרונות נפרדים, שיחד מרכיבים את מדד המשטר הדמוקרטי. נכללים בהם עקרון האלקטורליות, הבוחן את קיומם של בחירות חופשיות להנהגת המדינה; ועקרון הליברליות, המודד את קיומם של הגבלות על השלטון ושמירה על זכויות אדם המונעים את עריצות הרוב. כל עיקרון מורכב מתת־רכיבים (87 בכל המדד), ואלו מורכבים מאינדיקטורים (473 בכל המדד) (Coppedge et al., 2021). הציון הסופי של כל מדינה הוא שקלול של הציונים ב־5 העקרונות. על בסיס הציון הסופי, כל מדינה מסווגת לקטגוריה מתאימה – החל בדמוקרטיה ליברלית וכלה באוטוקרטיה סגורה (V-Dem, 2022).

באינדיקטורים ובמדדים של V-Dem נסקרת בהרחבה האפקטיביות של מערכת המשפט. הניתוח שנציג יעשה שימוש בתת־רכיב של מדד V-Dem – מדד המגבלה השיפוטית על הרשות המבצעת, המורכב מהערכות המומחים בעניין 5 שאלות רלוונטיות, כגון תכיפות הפרת החוקה על ידי הרשות המבצעת, מידת הציות של הרשות המבצעת לערכאות המשפט ומידת העצמאות של ערכאות המשפט (שמו של המדד שהשתמשו בו הוא: "Judicial constraints on the executive index").²³

למדד V-Dem חיסרון ראוי לציון בהשוואה למדד WJP – הוא אינו כולל סקר מקיף של אזרחים ומבוסס רק על חוות דעת של מומחים. מנגד, מדד WJP

22 נוסח השאלות מצורף כנספח ב.

23 נוסח השאלות מצורף כנספח ג.

זמין רק משנת 2012, ולכן אינו סוקר אירועים מוקדמים יותר שנסקרים במדד V-Dem. יתרון רלוונטי נוסף של מדד V-Dem על פני מדד WJP הוא הבחינה של המצב בישראל.

4.2. הקשר הסטטיסטי בין מדדי הביקורת השיפוטית למדדי פיתוח כלכליים

בסעיף זה נציג ניתוחים אמפיריים המבססים וממחישים את ההשפעה החיובית של ביקורת שיפוטית על הממשלה על פיתוח כלכלי בטווח הארוך. בפרט, נציג את הקשר הסטטיסטי בין ערכים של מדדי הביקורת השיפוטית שתוארו לעיל לבין כמה מדדי פיתוח כלכליים, ובראשם המדד של תוצר לנפש, שהוא מדד מקובל לרווחה כלכלית. תוצאותינו תואמות את ממצאי הספרות רחבת היריעה בדבר השפעה סיבתית של מוסדות על פיתוח כלכלי אשר תוארה בפרק ג.

את הניתוחים המוצגים להלן ניתן לחלק לשתי קבוצות, לפי מתודולוגיית הניתוח. הראשונה מתמקדת בשונוות במגבלות השיפוטיות וברמת הפיתוח הכלכלי בטווח הארוך בין מדינות, ואילו השנייה מתמקדת בשונוות במגבלות השיפוטיות בתוך מדינה על פני זמן. יתרונה המרכזי של הראשונה הוא ביכולתה להראות פערי פיתוח שנוצרו עקב הבדלים מוסדיים על פני טווחי זמן ארוכים מאוד, ובפרט בשנים שעבורן עדיין לא היו נתוני תוצר לנפש, באופן אשר מבטא את הטענה בספרות בעניין ההמשכיות ארוכת הטווח של מוסדות. לעומת זאת, יתרונה של השנייה הוא בזיהוי אמפירי מיטבי של ההשפעה הסיבתית של מגבלות שיפוטיות על פיתוח כלכלי בתוך שנות המדגם.

אומנם במוקד הדיון כאן עומדים מדדי המגבלות השיפוטיות, אבל נדגיש כי יש מתאם חזק בין המדדים השונים המאפיינים את טיב המוסדות. היות שהניתוחים האמפיריים שנוציג אינם מפקחים בנפרד על מדדי שלטון ומוסדות אחרים, תוצאות האמידה לא בהכרח מבטאות במבודד רק את השפעתה של ביקורת שיפוטית, אלא של מצבור רחב של מדדים דומים הנוטים כאמור להיות מתואמים זה עם זה. כיוון שיזומות הקואליציה אינן מוגבלות למערכת המשפט אלא הן משום מהלך לשינוי מוסדי נרחב, אנו מפרשים את התוצאות כאופנים

שונים ומשלימים לבחינת ההשפעות הצפויות ליוזמות אלו בכללן ולא של היבטים מסוימים בהן בלבד.

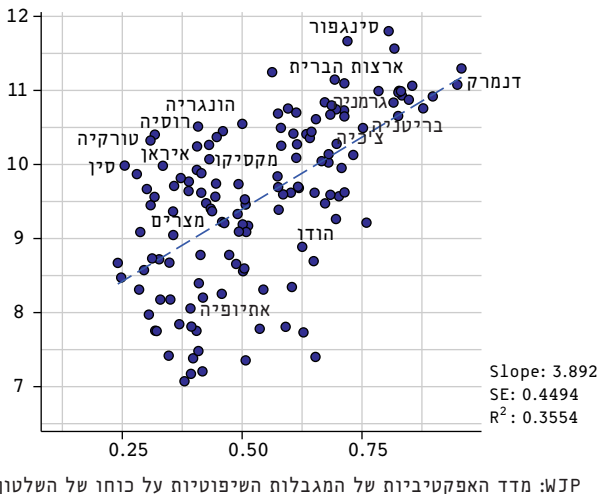
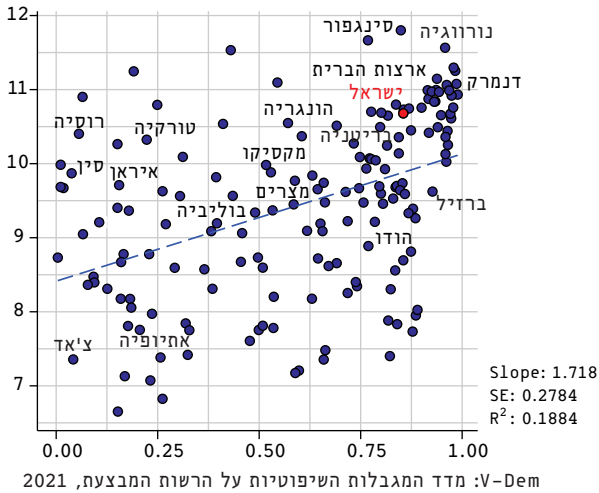
האומדנים שנציג נובעים מהקשרים הסטטיסטיים המאפיינים מדגם רחב של מדינות בעולם. אולם יש שתי סיבות לחשוש כי במקרה של המשק הישראלי אומדני הנזק האלה אינם משקפים את מלוא הסכנה. בעוד במדינות רבות ברחבי העולם מערכת המשפט היא רק גורם אחד מתוך מערכת רחבה יותר של בלמים ואיזונים על כוחה של הממשלה, בישראל, לנוכח חולשות של הגורמים האחרים או אף היעדרם, מערכת המשפט ממלאת תפקיד חשוב במיוחד ולעיתים בלבדי בריסון כוח השלטון. כאשר מוסיפים על כך את הרגישות היתרה הנובעת מההרכב המגזרי המיוחד של החברה הישראלית, ההשפעה של החלשת המגבלות השיפוטיות בישראל צפויה להיות דרמטית יותר בהשוואה ליתר מדינות העולם.

תרשים 3 מציג באופן גרפי את הקשרים הבלתי מפוקחים בין מדדים של מגבלות שיפוטיות על הממשלה לבין מדדי פיתוח כלכלי בנתוני חתך רוחב, במדגם גדול של מדינות ברחבי העולם. פאנל א מציג את הקשר בין מדד המגבלות השיפוטיות על הממשלה לבין לוגריתם טבעי (להלן: לוג) של התוצר לנפש בשנת 2021 – בדולרים, מתוקן לשקילות כוח הקנייה במדינה (PPP). התרשים העליון מתמקד במדד V-Dem והתרשים התחתון במדד WJP. שני התרשימים מצביעים על קשר חיובי חזק בין היקף המגבלות השיפוטיות על הממשלה במדינה לבין רמת התוצר לנפש במדינה. הקשר בתרשימים התחתון הוא חזק יותר מזה שבתרשימים העליון, ומדד המגבלות השיפוטיות בו מסביר כ-36% מהשונות הקיימת בתוצר לנפש במדינות השונות.

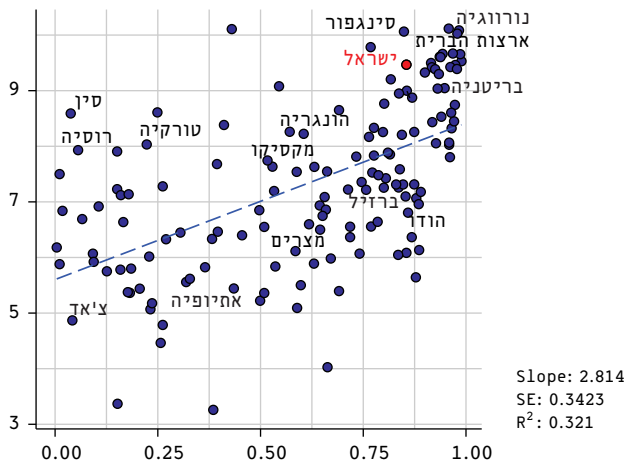
תרשים 3

הקשר בין מגבלות שיפוטיות על הממשלה לבין פיתוח כלכלי וסביבה כלכלית בטווח הארוך

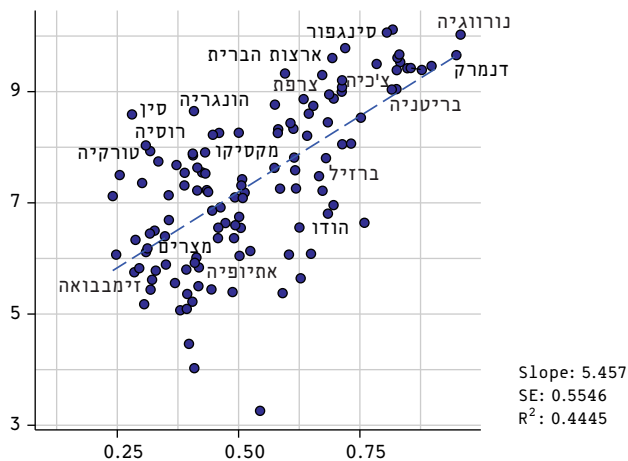
פאנל א: לוגריתם טבעי של התוצר לנפש בשנת 2021, בדולרים, מתוקן לכוח הקנייה (PPP)



פאנל ב: לוגריתם טבעי של ההשקעה בנכסי הון קבועים לנפש בשנת 2021, בדולרים

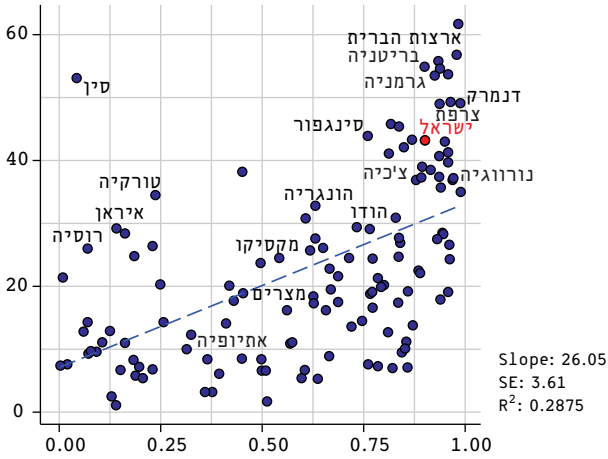


2021 :V-Dem מדד המגבלות השיפוטיות על הרשות המבצעת,

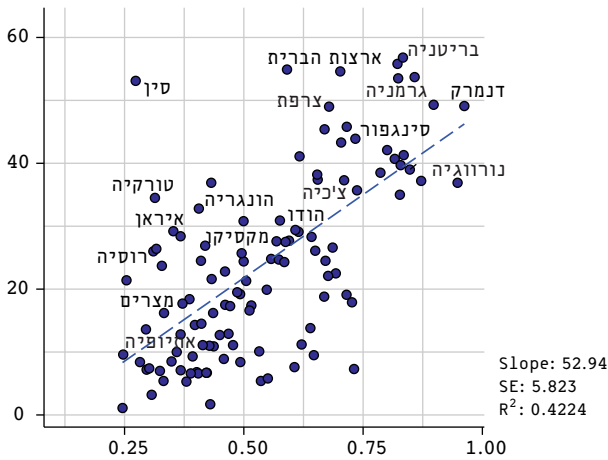


WJP: מדד האפקטיביות של המגבלות השיפוטיות על כוחו של השלטון

פאנל ג: מדד תפוקות החדשנות הגלובלי, 2022

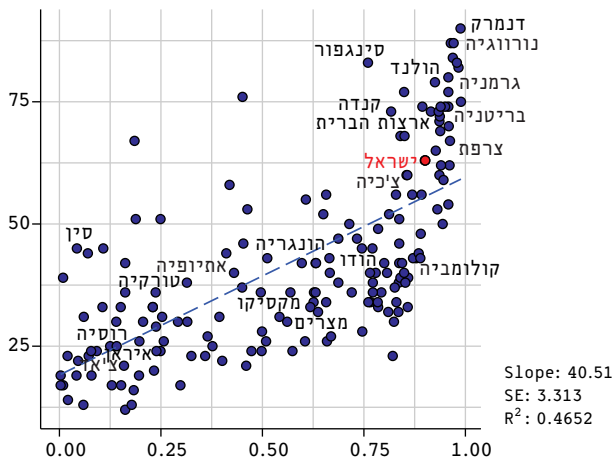


2021 :V-Dem מדד המגבלות השיפוטיות על הרשות המבצעת,

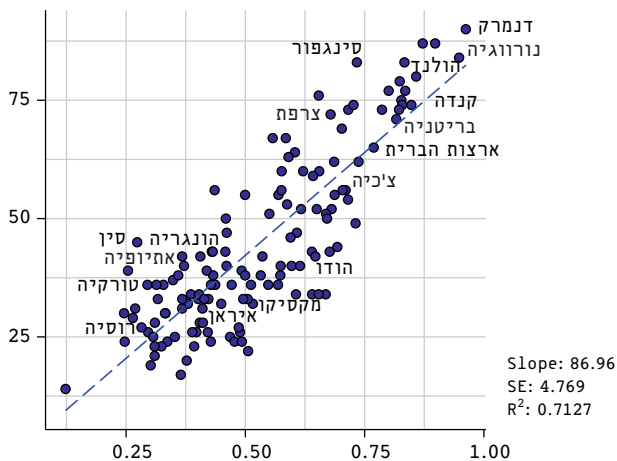


WJP: מדד האפקטיביות של המגבלות השיפוטיות על כוחו של השלטון

פאנל ד: מדד תפיסות השחיתות במגזר הציבורי, 2022. ציון גבוה מייצג רמה נמוכה של שחיתות



V-Dem: מדד המגבלות השיפוטיות על הרשות המבצעת, 2021



WJP: מדד האפקטיביות של המגבלות השיפוטיות על כוחו של השלטון

הערות: החרשימים משתמשים בנתוני חתך רחב של מדינות לשנה האחרונה שבה זמינים נתוני המשתנה התלוי. קו המגמה המקווקו מייצג את הערכים החזויים מרגרסיה לינארית עם חותר וללא משתני בקרה.

פאנלים ב-D מתמקדים במשתני תוצאה אשר עשויים להסביר כמה מהמנגנונים הכלכליים האחראים לפערי הפיתוח. פאנל ב מציג את הקשר בין מדד המגבלות השיפוטיות על הממשלה לבין רמת ההשקעה בנכסי הון קבועים לנפש. כפי שניתן לראות בתרשימים, המתאם בין היקף הביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת לבין השקעה הוא חיובי וחזק. רמת השקעה נמוכה יותר מובילה לאורך זמן להצבר נמוך יותר של הון לעובד, ובעקבות זאת – לפרודוקטיביות נמוכה יותר. פאנל ג מציג את הקשר בין מדד המגבלות השיפוטיות על הממשלה לבין חדשנות, כפי שהיא נמדדת על ידי מדד תפוקות החדשנות (Innovation Output Index) של מדד החדשנות העולמי (Global Innovation Index).²⁴ גם במקרה זה אנחנו מזהים קשר חיובי חזק בין מגבלות שיפוטיות על הממשלה לבין רמת החדשנות במדינה²⁵ – מגבלות שיפוטיות אפקטיביות על הממשלה מתואמות עם רמה גבוהה יותר של חדשנות, אשר תורמת לפרודוקטיביות גבוהה יותר. לבסוף, פאנל ד מציג קשר דומה בין מגבלות שיפוטיות על הממשלה לבין מדד תפיסות השחיתות במגזר הציבורי (לשנת 2022), שבו ציון גבוה מייצג רמה נמוכה של שחיתות.²⁶ כפי שניתן ללמוד מהתרשימים, גם כאן יש מתאם חיובי בין היקף

24 מדד GII מתפרסם כל שנה משנת 2007 על ידי הארגון העולמי לקניין רוחני (World Intellectual Property Organization) של האו"ם. מטרת המדד היא לייצר תמונה עומק של מצב החדשנות בעולם ובכל מדינה, על בסיס ניתוח של כלל הגורמים המשפיעים על רמת החדשנות. המדד בוחן 132 מדינות ומורכב מ-81 אינדיקטורים שמקובצים לפי תחומים ומחולקים לשתי קטגוריות-על: תפוקות חדשנות ותשומות חדשנות. קטגוריית תשומות החדשנות מחולקת לחמישה קבוצות של אינדיקטורים: סביבה עסקית, תחכום השוק, תשתיות, הון אנושי ומחקר ומוסדות. קטגוריית תפוקות החדשנות מחולקת לשתי קבוצות אינדיקטורים; תפוקות של ידע וטכנולוגיה ותפוקות של ידע יצירתי. האינדיקטורים במדד החדשנות לקוחים ממגוון מקורות מידע ומציגים ציון מנורמל בין 1 ל-100 (WIPO, 2022). לפירוט ראו [Global Innovation Index 2022](#).

25 התוצאות דומות כאשר משתמשים במדד GII, הכולל לצד תפוקות חדשנות גם את תשומות החדשנות.

26 מדד תפיסות השחיתות (Corruption Perceptions Index) בוחן את רמת השחיתות הנתפסת על ידי מומחים ובכירים במשק בכל מדינה מחוץ שימוש בנחונים מ-13 מקורות והערכות לשחיתות שנבחנו ונורמלו על ידי הארגון, בהם מדדים של הבנק העולמי, בנקים אזוריים, יחידת המידע של המגזין אקונומיסט ומכון המחקר Freedom House (Transparency International, 2022a). המדד בוחן אם הנשאלים מעריכים שמעשי שחיתות שונים, כגון מתן ולקיחת שוחד, נטילת כספי ציבור, נפוטיזם ועוד נפוצים במדינתם. המדד אף בוחן את התפיסה הציבורית באשר ליכולת של המדינה להילחם בשחיתות, על ידי בחינת היכולת של המדינה לחוקק ולאכוף חוקים המונעים

הביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת לבין מדד תפיסות השחיתות, כלומר במדינות שהביקורת השיפוטית בהן מקיפה יותר, רמת השחיתות הנתפסת נמוכה יותר. בתרשים התחתון (מדד WJP) הקשר הוא חזק במיוחד, ואנו מקבלים שכ־71% מהשונות במדד השחיתות מוסברים על ידי היקף הביקורת השיפוטית, לעומת כ־47% מהשונות במדד V-Dem (התרשים העליון).

ניתוח אקונומטרי העושה שימוש בכל השנים שבהן הנתונים הרלוונטיים זמינים ומפקח על מגמות זמן נפרדות בין יבשות מעלה,²⁷ כצפוי, תוצאות דומות. בפרט, אנו משתמשים בנתוני פאנל ואומדים את משוואת הרגרסיה הבאה:

$$EconomicOutcome_{st} = \beta JudicialConstraints_{st} + \theta_{ct} + \varepsilon_{st}$$

כאשר $EconomicOutcome_{st}$ מייצג את משתנה התוצאה (לוג התוצר לנפש, לוג ההשקעה לנפש, מדד תפוקות החדשנות ומדד תפיסות השחיתות) במדינה s בשנה t , θ_{ct} הוא האפקט הקבוע של יבשת c שבה נמצאת מדינה s בשנה t , ו־ ε_{st} הוא הטעות. אנו מקבצים את טעויות התקן ברמת המדינה s על מנת לאפשר מתאם סדרתי של נתוני כל מדינה. מוקד העניין שלנו הוא האומד β , אשר מייצג את הקשר הסטטיסטי בטווח הארוך בין היקף המגבלות השיפוטיות על הממשלה במדינה לבין התוצאה הכלכלית. הזיהוי של השפעת המגבלות השיפוטיות נסמך בעיקרו, בספציפיקציה הזאת, על הבדלי חתך רחב ארוכי הטווח בין המשקים. יתרונה של גישה זו היא ביכולתה לתפוס הבדלים מוסדיים אשר התפתחו בכל משק במשך תקופות זמן ארוכות מאוד באופן שהולם את הידע שנצבר בספרות על העומק וההמשכיות ארוכת הטווח של המערכים המוסדיים. במילים אחרות, הפערים בין מדינות, והמתאם בין פערים אלו לבין מגבלות שיפוטיות על השלטון, אשר משתקפים בפאנלים של תרשים 3 ובאומדי הרגרסיות בלוח 1, מבטאים מסלולי פיתוח שונים על פני תקופות ארוכות של צמיחה כלכלית. לפיכך אין לפרש את הערכים בלוח 3 כמלמדים

שחיתות, לבצע תהליכי שקיפות מול החברה האזרחית ולהגן על עיתונאים וחושפי שחיתות. בשנת 2022 ישראל קיבלה ציון 63 מתוך 100 במדד תפיסות השחיתות, המציב אותה במקום ה־31 בעולם (Transparency International, 2023).

27 משמעות הדבר היא כי אמידת ההשפעה של מגבלות שיפוטיות על הממשלה מחבצעת "בתוך" יבשות, באופן שמשווה בין מדינות עם יותר פוחות מגבלות שיפוטיות רק בתוך אותה יבשת ומאפשר מגמות זמן מיוחדות לכל יבשת בנפרד.

על נזק הצפוי בטווח הזמן הקצר או הבינוני. לדוגמה, אופי המוסדות הקיימים בישראל עוד מתקופת היישוב עיצב נורמות והשפיע על חלוקת המשאבים הנוכחית, ורמת הפיתוח של המשק הישראלי היא במידה רבה תוצאה של אירועים מוקדמים אלה. לפיכך גם אם יוזמות החקיקה יעברו בשלמותן בתקופה הקרובה, בעתיד הקרוב עדיין יורגשו ההשפעות של מוסדות העבר. חסרונה של גישה זו הוא בכך שהיא מתקשה לבודד את השפעת המאפיינים המוסדיים של המשק מהמאפיינים האחרים שלו שנשארים קבועים על פני זמן.

לוח 1 מציג את התוצאות. פאנל א מתמקד במדד WJP ומוצא קשר סטטיסטי חזק ומובהק בין מגבלות שיפוטיות על השלטון ובין משתני התוצאה. בפרט, עלייה של 0.1 במדד המגבלות השיפוטיות על השלטון מתואמת עם עלייה של 28.7% לערך ברמת החיים (טור 1)²⁸, עם עלייה של 45.3% לערך בהשקעה לנפש (טור 2)²⁹, עם שיפור של כ-33.0 נקודות במדד תפוקות החדשנות (טור 3), ועם שיפור של כ-78.4 נקודות במדד תפיסות השחיתות (טור 4). כל התוצאות מובהקות ברמת ודאות סטטיסטית גבוהה ביותר, ובסך הכול מצביעות על כך שהשונות במדדי הביקורת השיפוטית מתואמת באופן חזק ביותר עם הבדלים משמעותיים בתוצאות הכלכליות בטווח הארוך.

על מנת לאפשר השוואה של עוצמת הקשר בין שני המדדים לבין המשתנים, אנו מציגים בלוח גם את אומד הבטא המנורמל. עלייה של סטיית תקן אחת במדד המגבלות השיפוטיות על השלטון של WJP מתואמת עם עלייה של 0.39, 0.46, 0.39 ו-0.74 סטיות תקן בלוג רמת החיים, לוג ההשקעה לנפש, מדד תפוקות החדשנות ומדד תפיסות השחיתות, בהתאמה (סטיות התקן מחושבות לפי התפלגות הנתונים של שנת 2021). פאנל ב מתמקד במדד V-Dem ומוצא תוצאות דומות, אם כי עוצמת הקשר בין מדד זה לתוצאות היא מעט חלשה יותר, אך עדיין מסדר גודל ראשון, כאשר עלייה של 0.1 במדד המגבלות השיפוטיות על השלטון מתואמת עם עלייה של 10.0% לערך ברמת החיים (טור 1)³⁰. אומדי הבטא המנורמלים הם 0.27, 0.35, 0.36 ו-0.61, בהתאמה.

$$e^{0.1 \times 2.522} - 1 \approx 0.287 \quad 28$$

$$e^{0.1 \times 3.739} - 1 \approx 0.453 \quad 29$$

$$e^{0.1 \times 0.956} - 1 \approx 0.100 \quad 30$$

לוח 1
הקשר בין מגבלות שיפוטיות על הממשלה
לבין פיתוח כלכלי וסביבה כלכלית בטווח הארוך

מדד תפיסות השחיתות	מדד תפוקות החדשנות	השקעה לנפש (לוג)	תוצר לנפש (לוג)	
(4)	(3)	(2)	(1)	
פאנל א: נתוני WJP				
78.401*** (4.667)	33.026*** (4.164)	3.739*** (0.371)	2.522*** (0.291)	מגבלות שיפוטיות על השלטון
0.742*** (0.044)	0.393*** (0.050)	0.459*** (0.046)	0.394*** (0.046)	אומד בטא (מנורמל)
✓	✓	✓	✓	אפקט קבוע של יבשת X שנה
1,207	1,023	1,014	1,066	מספר התצפיות
0.766	0.656	0.697	0.698	R ²
פאנל ב: נתוני V-Dem				
36.037*** (3.142)	16.986*** (2.479)	1.595*** (0.285)	0.956*** (0.245)	מגבלות שיפוטיות על השלטון
0.606*** (0.053)	0.359*** (0.052)	0.348*** (0.062)	0.267*** (0.068)	אומד בטא (מנורמל)
✓	✓	✓	✓	אפקט קבוע של יבשת X שנה
1,887	1,384	7,597	5,209	מספר התצפיות
0.553	0.589	0.634	0.512	R ²

הערות: טעויות תקן מקובצות ברמת המדינה מוצגות בסוגריים. $p < 0.01$ ***

גישה חלופית לאומדן של השפעת המאפיינים המוסדיים היא באימוץ המתכונת האמפירית של אג'מולגו ושותפיו (Acemoglu et al., 2019), שהיא להבנתנו הגישה בעלת יכולת הזיהוי הסיבתי האמינה ביותר בהקשר זה בספרות המחקרית כיום. הזיהוי האמפירי בה נובע משינויים מוסדיים שהתרחשו בתוך המדינה, מתוך פיקוח על אפקטים קבועים לכל מדינה למדינה ותוואי הצמיחה בשנים הקודמות.³¹

31 לטענתם, פיקוח על תוואי הצמיחה חשוב במיוחד, שכן תהליכים של מעבר אל דמוקרטיה בדרך כלל מלווים במגמות קודמות של צמיחה איטית; התעלמות ממגמות אלה עלולה להטות כלפי מטה את אומדני השפעת הדמוקרטיה על פיתוח המשק.

היתרון של גישה זו, מלבד האפשרות לעקוב אחר הדינמיקה של ההשפעות, היא בנטרול כל ההבדלים הקבועים המאפיינים את המשק לאורך זמן. דבר זה מאפשר לייחס באופן אמין יותר את ההשפעה הנאמדת למקבץ המאפיינים המוסדיים שאנו מעוניינים בו ולא להבדלים נלווים אחרים. חסרונותיה של גישה זו הם באובדן האפשרות להשתמש כבמקור זיהוי אמפירי בהבדלים ארוכי הטווח שבין המשקים, וכן בצורך להשתמש בפאנל נתונים ארוך ככל האפשר. בדומה לאג'מוגלו ושותפיו (שם), המגבלה האחרונה מובילה אותנו להשתמש בנתוני תוצר נפיש שאינם מתוקנים לפי כוח קנייה (PPP) אבל הולכים אחורה עד לשנת 1960. בשל כך אנו עושים שימוש רק במדד V-Dem, הזמין לשנים אלו.

משוואת האמידה לפי גישה זו היא כדלקמן:³²

$$GDPpc_{st} = \beta JudicialConstraints_{st} + \sum_{j=1}^p \gamma_j GDPpc_{s,t-j} + \theta_s + \delta_t + \varepsilon_{st}$$

כאשר γ_j מייצג את המקדמים של משתני התוצאה בעיכוב של j שנים, θ_s הוא אפקט קבוע למדינה, ו- δ_t הוא אפקט קבוע של זמן. המשמעות של הכלת משתנה התוצאה בעיכוב היא שקיימת דינמיקה שבה ההשפעה של שינוי במשתנה המסביר מצטברת בהדרגה בתהליך שיכול לארוך שנים ארוכות עד להתכנסות למגמה חדשה של הטווח הארוך. למשל, אג'מוגלו ושותפיו (שם) מראים כי השפעת המעבר לדמוקרטיה איננה מיידית, אלא מתגלמת בהדרגה ומגיעה להגשמה כמעט מלאה רק לאחר כ-20-25 שנה. ברגרסיה ללא פיקוח על תוואי התוצר, האומד β מייצג את ההשפעה של מגבלות שיפוטיות על תוצר נפיש בטווח הארוך; וברגרסיה עם פיקוח הוא מייצג את ההשפעה קצרת הטווח. אנו מתמקדים בהשפעת המאפיינים המוסדיים על התוצאה בטווח הארוך, שאפשר לחשב באופן פשוט מתוך המקדמים.³³

32 משוואה זו משחזרת את משוואת האמידה העיקרית אצל אג'מוגלו ואחרים (Acemoglu et al., 2019, משוואה 1, עמ' 57; לוח 2, טורים 1-4).

33 אומד ההשפעה של הטווח הארוך הוא $\frac{\beta}{1 - \sum_{j=1}^p \gamma_j}$. ראו אג'מוגלו ואחרים (שם): משוואה 2, עמ' 59, וההסבר הנלווה בסעיף A.III.

לוח 2 מציג את התוצאות. טור 1 מציג את תוצאות האמידה עם אפקטים קבועים למדינה אך ללא פיקוח על משתנה התוצאה בעיכוב, ואילו טור 2 מציג את תוצאות האמידה מספסיפיקציית הבסיס של אג'מוגלו ושותפיו (שם), הכוללת 4 משתני תוצאה מעוכבים. נוסף לדיווח על אומדי הרגרסיה הרלוונטיים, אנו מדווחים על אומדן ההשפעה הכוללת בטווח הארוך. התוצאות המתקבלות בשני המקרים דומות. עלייה של 0.1 במדד המגבלות השיפוטיות על השלטון מתואמת עם עלייה של 3.3%-3.7% לערך בתוצר לנפש בטווח הארוך, בהשוואה לעלייה של כ-10% המתקבלת מהאומדן המקביל המתקבל מלוח 1, פאנל ב, טור 1.³⁴

לוח 2
הקשר בין מגבלות שיפוטיות על הממשלה
לבין תוצר לנפש בטווח הארוך

אמידה דינמית	אמידה סטטית	
(2)	(1)	
0.029* (0.017)	0.329** (0.153)	מגבלות שיפוטיות על השלטון
0.361* (0.189)	0.329** (0.153)	השפעה בטווח הארוך
✓	✓	אפקט קבוע של מדינה
✓	✓	אפקט קבוע של שנה
✓		חזאי צמיחה קודם
8,105	8,822	מספר התצפיות
0.993	0.943	R ²

הערות: פיקוח על חזאי הצריכה הקודם כולל פיקוח ישיר על ערכי הלוג-תוצר לנפש ב-4 השנים הקודמות. טעויות חקן מקובצות ברמת המדינה מוצגות בסוגריים. $p < 0.05^{**}$, $p < 0.143^*$.

$e^{0.1 \times 0.329} - 1 \approx 0.033$, $e^{0.1 \times 0.361} - 1 \approx 0.037$ 34

4.3. ההשפעה הצפויה של יוזמות החקיקה על ביצועי הכלכלה הישראלית בטווח הארוך

על מנת לקבל מושג על סדרי הגודל האפשריים של הנזק הכלכלי ארוך הטווח למשק הישראלי בעקבות יוזמות הקואליציה, נעריך תחילה את השינוי הצפוי במדדים של היקף הביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת בישראל, אם יוזמות החקיקה יעברו בכנסת. לשם כך, אנו מאמצים שתי גישות. לפי הגישה האחת, נקיש מעוצמת השינויים במדדים אלו בהונגריה ובפולין בעקבות תהליכי השחיקה הדמוקרטית שאירעו שם על עוצמת השינויים החזויה בישראל, מתוך הנחה שיש דמיון רב בין תהליכים אלה ובין התהליכים הצפויים מיוזמות הקואליציה. לפי הגישה השנייה, ניעזר בסימולציה שערכו חוקרי מדעי המדינה בישראל כדי להעריך את השינוי במדד V-Dem. על בסיס תרחישים אלו נוכל לכמת את עוצמת הירידה האפשרית במדדי המגבלות השיפוטיות על הממשלה בישראל. עקב אי־הוודאות המובנית בשאלות אלה, אנו לא רואים בכימותים אלה תחזיות מדויקות אלא דוגמאות המצביעות על הטווח הסביר, שישמשו אותנו לשם הערכת סדרי הגודל של הנזק הצפוי לכלכלת ישראל בטווח הארוך (תתי־סעיף 4.2 בפרק זה). נציין כי על אף התרבות העדויות על הנזקים המערכתיים לכלכלה ההונגרית, טווח הזמן מאז החלו תהליכי השחיקה הדמוקרטית שם, וכמובן בפולין, הוא קצר מכדי שאפשר יהיה להשתמש בשתי מדינות אלה כבמקרי בוחן כדי להעריך ביחס ישיר את התוצאות הכלכליות ארוכות הטווח של השחיקה הדמוקרטית במדינות אלה.

ההשפעה הצפויה על דירוג ישראל במדדי ביקורת שיפוטית על הממשלה

(א) תרשים 4 מתאר את השינוי במדדי המגבלות השיפוטיות בשנים האחרונות בהונגריה ובפולין. בהונגריה, מפלגת פידז (Fidesz) בראשות ויקטור אורבן עלתה לשלטון בשנת 2010, ובפולין מפלגת חוק וצדק (PiS) עלתה לשלטון בשנת 2015. לאחר הניצחון בבחירות, שתי המפלגות האלה ערכו שינויים דרמטיים במערכת המשפט וביחסים בין הרשות השופטת לרשות המבצעת בהונגריה ובפולין. בשתיהן השלטון קיבל כוח רב יותר בכל הקשור למערכת המשפט, לרבות מינוי פוליטי של שופטים ואף הוצאה המונית של שופטים ותיקים אל מחוץ למערכת. נוסף על כך, צומצמה הביקורת השיפוטית על ידי הקטנת זכות העמידה ואיסור

על עיסוק של מערכת המשפט בסוגיות מינהליות כמו בחירות, שחיתות והזכות להפגין (בבניסטי, 2023). בפולין, משנת העלייה לשלטון של מפלגת חוק וצדק (2015) ועד שנת 2022 ירד מדד המגבלות השיפוטיות על השלטון של WJP מ־0.735 ל־0.499, כלומר ירידה של 0.236 נקודות (להלן: תרחיש WJP).³⁵ מדד V-Dem ירד מ־0.959 בשנת 2014 ל־0.607 בשנת 2022, כלומר ירידה של 0.352 נקודות (להלן: תרחיש V-Dem א). בהונגריה, מדד המגבלות השיפוטיות על השלטון של V-Dem ירד מ־0.902 בשנת 2009 ל־0.631 בשנת 2022, כלומר ירידה של 0.271 נקודות (להלן: תרחיש V-Dem ב).³⁶

(ב) כחלק מעבודת חוקרי פורום מדעניות מדינה למען הדמוקרטיה הישראלית (קאהן־ניסר, 2023) נערכה סימולציה המתמקדת במבנה ותפקוד הרשות השופטת ומערכת היחסים שלה עם שתי הרשויות האחרות על פי מתווה רוטמן־ליון. בהתייעצות עם הצוות המקצועי של V-Dem, החוקרים בחרו את חמש השאלות מתוך השאלון של V-Dem המתמקדות ביחסים שבין הרשות המבצעת לרשות השופטת³⁷ וביקשו מחמישה מומחים מקומיים להשיב עליהן בהנחה שהתוכנית שהציג שר המשפטים בתחילת ינואר הייתה עוברת בכנסת. ערכי התשובות עובדו בשיטה דומה לזו שמיישם V-Dem, מתוך התאמות נדרשות. הסימולציה העלתה כי אם המתווה יעבור, מדד הביקורת השיפוטית על הממשלה צפוי לרדת מערכו הנוכחי בשנת 2022 – 0.901 – לערך של 0.53, כלומר ירידה כוללת של 0.37 (להלן: תרחיש V-Dem סימולציה).³⁸

35 נחוני WJP אינם זמינים לפני 2012, ולכן לא ניתן לבדוק את השינוי במדד זה לאחר עליית אורבן לשלטון ב־2010.

36 יש לשים לב כי אי־אפשר לערוך השוואה קרדינלית בין השינויים המספריים בשני המדדים.

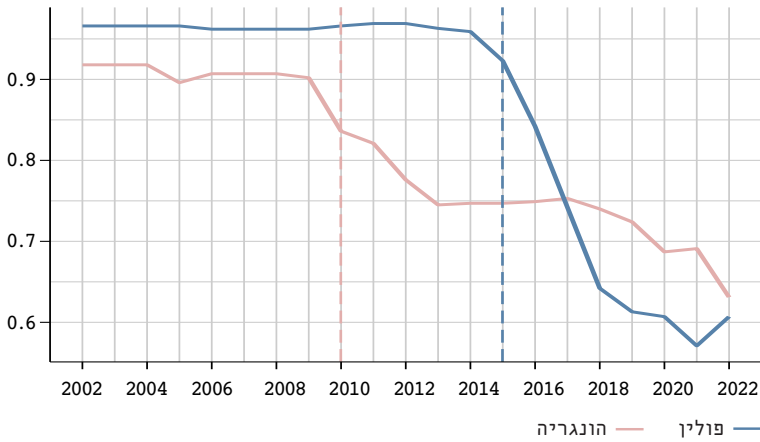
37 כאמור, נוסח השאלות מצורף כנספח ג. נוסף על כך, חוקרי מדעי המדינה סקרו 153 הצעות חוק שהוגשו במושב החורף 2023 של הכנסת ובחנו את מידת השפעתן על האינדיקטורים והציונים של ישראל במדדי V-Dem. הבחינה מצאה כי קבלת כל הצעות החוק האלה תגרור השפעה שלילית על 418 אינדיקטורים (מתוך 473), כך שתוריד את מעמדה של ישראל מ"דמוקרטיה ליברלית" ל"משטר אוטוריטרי אלקטורלי" (קאהן־ניסר, 2023).

38 שני מדדים נוספים שציונה של ישראל צפוי לרדת בהם באופן משמעותי הם המרכיב הליברלי במשטר (Liberal Component Index) ומדד הדמוקרטיה הליברלית (Liberal Democracy Index).

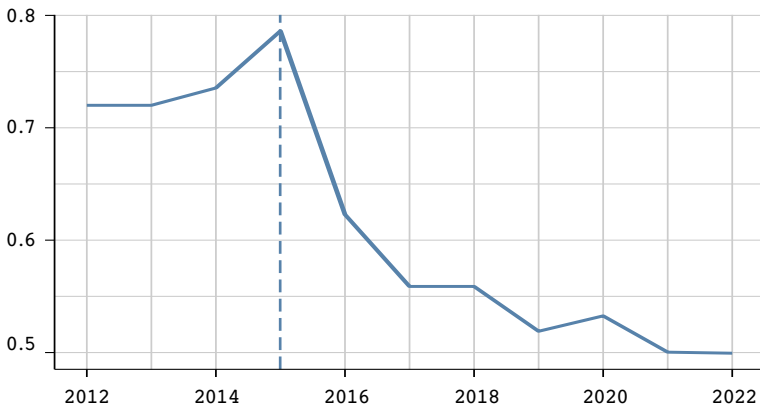
תרשים 4

התפתחות מדדי המגבלות השיפוטיות על הממשלה בהונגריה ופולין

פאנל א: התפתחות מדד V-Dem בהונגריה ופולין



פאנל ב: התפתחות מדד WJP בפולין



הערות: הקווים האנכיים המקווקים בצבע ורוד וכחול מציינים את השנה שבה עלו לשלטון מפלגת פידז בהונגריה ומפלגת חוק וצדק בפולין לשלטון, בהתאמה.

ההשפעה הצפויה על ביצועי הכלכלה הישראלית בטווח הארוך

על סמך אמידת הקשר בין מדדי המגבלות השיפוטיות על הממשלה לבין משתני התוצאה בשתי הגישות, ועל סמך תרחישי ההשפעה הצפויה של יוזמות החקיקה על המדדים, ניתן לספק אומדן לסדרי הגודל של הנזק הצפוי לכלכלת ישראל בטווח הארוך.

לוח 3 מציג אומדנים אלו עבור גישת האמידה הראשונה. תרחיש WJP (שורה 1) עושה שימוש באומדנים מפאנל א של לוח 1, ואילו שלושת תרחישי V-Dem (שורות 2-4) עושים שימוש באומדנים מפאנל ב. כפי שניתן ללמוד מהלוח, הנזק הצפוי לכלכלת ישראל בטווח הארוך הוא דרמטי (טור 1). הירידה החזויה בהיקף המגבלות השיפוטיות על הממשלה בתרחישים השונים מתואמת עם ירידה של 23%-45% ברמת החיים בטווח הארוך, ביחס לפוטנציאל הצמיחה של המשק. בהנחה שהנזק מצטבר בקצב אחיד במהלך תקופה של 25 שנה, המשמעות היא שהצמיחה השנתית תהיה נמוכה בתקופה זו ב־0.83% (לפי תרחיש של ירידה ב־23% בתוצר), או ב־1.5% (במקרה של צניחה של 45% בתוצר).³⁹ טווחים אלו גם דומים להשפעה הסיבתית של דמוקרטיה על פיתוח שהספרות מזהה והוזכרה מעלה – כ־1% לשנה (Papaioannou and Siourounis, 2008) או כ־20% לאחר 25 שנים (Acemoglu et al., 2019).

מדובר בפגיעה קשה ביותר ברמת החיים בטווח הארוך, בהשוואה לתרחיש שבו יוזמות החקיקה ייגזו. כאמור, מאחר שנזק מצטבר זה צפוי להתממש בעתיד ועל פני תקופה ארוכה, קשה להפנים את משמעות הסכנה המרחפת מעל כלכלת ישראל. כדי להמחיש את סדרי הגודל של הנזק, ניתן לשאול את השאלה הזאת: כיצד הייתה נראית רמת החיים בישראל בשנת 2022 אילו יוזמות החקיקה היו עוברות בישראל לפני זמן רב, כך שכלל הנזק על סמך אמידה זו היה מתממש עד שנה זו? התשובה היא שירידה של 23% הייתה שקולה לאובדן שנתי של הכנסה

39 לשם השוואה, בתחזית שפרסם בנק ישראל בתחילת אפריל באשר להשפעות של יוזמות החקיקה על הצמיחה, נכתב כי בתרחיש לפיו ההשפעה של השינויים נחלשת מהר יחסית, הפגיעה הממוצעת מוערכת בכ־0.8% תוצר בכל שנה. במקרה בו ההשפעה של שינוי החקיקה תתמיד, בנק ישראל מעריך שהפגיעה בתוצר תהיה כ־2.8% בשנה בממוצע (בנק ישראל, 2023).

של כ־42.3 אלף ש"ח לנפש, וירידה של 45% ברמת החיים שקולה לאובדן הכנסה שנתי של כ־82.7 אלף ש"ח לנפש. משמעות הדבר היא אובדן מצטבר של 9-18 שנות צמיחה.⁴⁰ נדגיש כי לא מדובר באובדן חד־פעמי, אלא בהימצאות קבועה בטווח הארוך מתחת לתוואי הצמיחה הפוטנציאלי, דהיינו אובדן בסדר גדול זה שמתממש בכל שנה ושנה.

לוח 3

ההשפעה הצפויה של יוזמות החקיקה על ביצועי הכלכלה הישראלית בטווח הארוך

מדד תפישות השחיתות	מדד תפישות החדשנות	השקעה לנפש	תוצר לנפש	
(4)	(3)	(2)	(1)	
-18.502	-7.794	-58.6%	-44.9%	תרחיש WJP
-13.334	-6.285	-44.6%	-29.8%	תרחיש V-Dem סימולציה
-12.685	-5.979	-43.8%	-28.6%	תרחיש V-Dem א
-9.766	-4.603	-35.1%	-22.8%	תרחיש V-Dem ב

הערות: הערכים המוצגים בלוח מחקבלים מהכפלת השינוי החזוי במדדי המגבלות השיפוטיות על הממשלה בתרחישים השונים באומד הרלוונטי מלוח 1, אשר מייצג את הקשר הלינארי בין המדד לבין משחנה התוצאה הרלוונטי, ובטורים 1-2 מוצג תרגום מנקודות לוג לשינוי באחוזים.

כאמור, כדי להבין מדוע עלולה להיווצר פגיעה כה חמורה ברמת החיים, ניתן לבחון את הפגיעה שעלולה להיווצר בסביבה הכלכלית ובגורמים מחוללי צמיחה עקב שינויים מוסדיים ברוח יוזמות החקיקה. לוח 3 מרמז כי הירידה החזויה במידת המגבלות השיפוטיות על הממשלה בתרחישים השונים מתואמת עם ירידה של 35.1%-58.6% ברמת ההשקעה לנפש (טור 2); ירידה של 4.6-7.8 נקודות במדד תפיקות החדשנות (טור 3); וירידה של 9.8-18.5 נקודות ברמת

40 בשנת 2022 התוצר המקומי הגולמי של ישראל עמד על כ־1,756 מיליארד ש"ח, כלומר כ־184 אלף ש"ח לנפש (במחירים שוטפים; בנק ישראל, 2023, דין וחשבון, 2022).

השחיתות הציבורית הנתפסת (טור 4). לשם השוואה, שינויים אלו שקולים לנסיגה לרמת השקעה לנפש בין זו של לטביה לזו של אחזקיטון; לרמת תפוקות חדשנות בין זו של פורטוגל לזו של בלגיה; ולרמת השחיתות הציבורית בין זו השוררת בבחריין, סין וקובה לבין זו שבסלובקיה או הרפובליקה של פיג'י.

לוח 4 מציג אומדנים אלו עבור גישת האמידה השנייה. אומדני הנזק המתקבלים מגישה זו נמוכים יותר, אך גם הם דרמטיים ומבטאים פגיעה קשה מאוד ברמת החיים בישראל בטווח הארוך. הירידה החזויה בהיקף המגבלות השיפוטיות על הממשלה בתרחישים השונים מתואמת עם ירידה של 8.9%-12.5% ברמת החיים בטווח הארוך ביחס לפוטנציאל הצמיחה של המשק. משמעות הדבר היא אובדן של כ־16.4-23.0 אלף ש"ח לנפש, או כ־81.8-114.9 אלף ש"ח למשפחה של 5 נפשות, בשנת 2022 לבדה, ואובדן בסדר גודל יחסי דומה בכל שנה ושנה.

לוח 4

ההשפעה הצפויה של הסרת מגבלות שיפוטיות על הממשלה על תוצר לנפש בטווח הארוך

אמידה דינמית	אמידה סטטית	
(2)	(1)	
-12.5%	-12.2%	תרחיש V-Dem סימולציה
-11.9%	-11.6%	תרחיש V-Dem א
-9.3%	-8.9%	תרחיש V-Dem ב

הערות: הערכים המוצגים בלוח מתקבלים מתוך הכפלת השינוי החזוי במדדי המגבלות השיפוטיות על הממשלה בתרחישים השונים באומד הרלוונטי מלוח 2, אשר מייצג את ההשפעה בטווח הארוך, ותרגומם מנקודות לוג לשינוי באחוזים.

כאמור, האומדנים המוצגים בלוחות 3-4 אינם מאפשרים לייצר תחזיות מדויקות לעתיד לבוא, אלא המחשות לסדרי הגודל של הנזק המבוססות על הנחות

סבירות. התוצאות, וכן ספרות מחקרית ענפה בכלכלה, מלמדות כי מערך מוסדי של בלמים ואיזונים הוא חיוני לפיתוח כלכלי. לפיכך יוזמות החקיקה אשר צפויות לפגוע במערך זה, שממילא כבר היום נשען על יסודות מועטים יחסית, עתידות לגרום פגיעה קשה בכלכלת ישראל וברמת החיים בה בטווח הארוך. סדרי הגודל של הפגיעה בפיתוח הכלכלי של המשק הישראלי העולים מהאומדנים המוצגים מטה הם כה דרמטיים, עד כי גם אם רק התרחישים המתונים ביותר יתממשו, או אם ישנן הטיות באומדנים, רבים מדי הסיכויים שתהיה זו מכה אנושה לכלכלתה ולחוסנה של מדינת ישראל. באותו אופן, ובעיקר לנוכח הרגישויות המיוחדות של המשק הישראלי לזעזועים מסוג זה, ייתכן שבטווח הארוך הנזק אף עלול להיות גדול יותר מהנאמד.

השפעות של יוזמות החקיקה על הכלכלה הישראלית בטווח הזמן הקצר

פרק ד התמקד בנזקים הכלכליים החמורים שעלולים להתרחש בטווח הזמן הבינוני והארוך, לנוכח המחקר הכלכלי הענף על ההשפעה של איכות המוסדות על צמיחה ורווחה כלכלית (פרק 3). ואולם קיימות אינדיקציות לכך שהשווקים מגיבים כבר עתה לנזקים עתידיים צפויים, וניתן אף להצביע על נזקים משמעותיים שנגרמו למשק הישראלי בעקבות יוזמות החקיקה. נזקים אלו נגרמים בעקבות עליית הסיכון בסביבה העסקית, התפתחות סנטימנט שלילי בשווקים והתגברות הציפיות להיווצרות נזק כלכלי משמעותי בטווח הזמן הבינוני והארוך. בחלק זה של המסמך נתאר חלק מהנזקים הללו, כפי שניתן להעריכם במועד כתיבת מסמך זה. מבנה הפרק תואם לממצאים שהוצגו בפרק הקודם בעניין הטווח הארוך, והוא דן בנזקים הקשורים לפגיעה במוסדות (סעיף 5.1), ליציאה של הון מישראל (5.2) ולפגיעה בהייטק ובחדשנות (5.3).

5.1. פגיעה בדירוג האשראי של ישראל

דירוג האשראי הבינלאומי של מדינה מבטא את יכולת החזר החוב שלה. קביעת דירוג האשראי מתבססת במידה רבה על איכות המוסדות במדינה; כאשר זו נפגעת, מתגבר החשש בעניין פוטנציאל הצמיחה העתידי של הכלכלה ובעניין היכולת של המדינה להחזיר את חובותיה. כמתואר בפרק ב, יוזמות החקיקה יוצרות ציפיות שליליות בדבר איכות המוסדות ופוטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי. ואולם הרעה בדירוג האשראי איננה רק סימפטום, אלא אירוע שצפויות להיות לו השלכות כלכליות ניכרות – בהווה או בזמן הקרוב. ירידה בדירוג צפויה לייקר את עלות גיוס החוב הממשלתי ואת נטל החוב הכולל, ולפיכך לאורך זמן להוביל לצמצום של הוצאות הממשלה ולפגיעה בשירותים הממשלתיים או להעלאות מיסים עתידיים, ובעקבותיהם צפויה פגיעה ברווחה ובצמיחה.⁴¹

41 החוב הממשלתי בשנת 2021 עמד על 1,068 מיליארד שקלים (הל"מ"ס, 2022). עלייה בריבית המשולמת על החוב הממשלתי משפיעה ישירות על עלות החוב הממשלתי (הנפקות חדשות ומחזור חוב) ובעקיפין על החובות של כלל המשק.

ב־14 באפריל 2023 הודיעה חברת הדירוג מודי'ס שהיא מורידה את תחזית דירוג האשראי של מדינת ישראל מ"חיובי" ל"ציב". בהודעה שפרסמה מודי'ס נכתב:
(Moody's Investor Service, 2023b)

The change of outlook to stable from positive reflects a deterioration of Israel's governance, as illustrated by the recent events around the government's proposal for overhauling the country's judiciary.

עוד נכתב בהודעה של מודי'ס:

More specifically, the government's plans for an overhaul of the judiciary and the manner in which this reform has been handled have exposed some weakness in Israel's executive and legislative institutions. Compared to many other countries, Israel's institutional set-up relies to an important extent on judicial oversight and review.

הודעה זו פורסמה לאחר שהתברר כי תוכנית רוטמן-לויין לא צפויה להתממש במתכונתה המקורית, והיא הזהירה מפני הדורסנות של ניסיונות החקיקה ומפני הקרע החברתי שיצרה. ההודעה התווספה לאזהרה מיוחדת של סוכנות מודי'ס שפורסמה ב־7 במרץ אשר הזכירה במפורש את עיקרי תוכנית החקיקה והצביעה באופן ברור על הסכנות הנובעות ממנה (Moody's Investor's Service, 2023a):

In our view, if implemented in full, the proposed changes could materially weaken the strength of the judiciary and as such be credit negative. The planned changes could also pose longer-term risks for Israel's economic prospects, particularly capital inflows into the important high-tech sector.

בין כותרות סעיפי המסמך היו אזהרות שאינן משתמעות לשני פנים:

Proposed reforms could weaken institutions and negatively impact its sovereign credit profile.

וכן -

Over the longer term, judicial changes could also damage Israel's strong economic growth potential and raise geopolitical risks.

בתחילת חודש מרץ, חברת דירוג האשראי פיץ' השאירה את הדירוג של ישראל ברמתו הנוכחית (A+), אך הזהירה כי לשינויים המתוכננים עלולים להיות השלכות עתידיות על הדירוג. כך עשתה גם חברת הדירוג הבינלאומית סטנדרד אנד פורס (S&P), אשר פרסמה את הדוח העדכני שלה על ישראל ב־12 במאי 2023. החלטתה הייתה לשמור בשלב זה על הדירוג ועל תחזית האשראי של ישראל ללא שינוי, אך מתוך הנחה שהתוכנית המקורית לא תצא אל הפועל ובמקומה תתקבל תוכנית חלופית, שתכניה אינם ידועים אך הנשענת על הסכמה רחבה.

נציין כי רק חלק קטן מהחוב הציבורי של ישראל, כ־15%, מונפק בדולרים ומיועד למלווים זרים. ואולם אין ספק שמדובר בכלים שלובים ושעלות גיוס החוב ממקורות מקומיים תעלה באופן דומה: אותם גורמים שמייקרים את עלות גיוס החוב החיצוני מייקרים גם את הריביות על אג"ח מקומי שקלי. נוסף על כך, להורדת דירוג צפויה להיות גם השפעה רחבה יותר על עלויות החוב של חברות עסקיות ועל ההשקעות הזרות בכללותן. מכיוון שדירוג האשראי הוא אינדיקציה לרמת הסיכון הכרוכה בהשקעה במשק, ירידה בדירוג צפויה להוביל לפגיעה בהשקעות הזרות בכלל ובהיקף גיוסי ההון בענף ההייטק בפרט. כידוע, ענף ההייטק מסתמך במידה רבה מאוד על גיוס הון זר, ולכן ירידה בדירוג האשראי עלולה להוביל לפגיעה קשה בענף כולו, אשר בתורה תביא לפגיעה בהכנסות המדינה, בפירון, בצמיחת המשק ובמשתנים כלכליים חשובים אחרים. לפי סימולציה שנערכה באגף התקציבים, אילו ירד הדירוג של ישראל בשנת 2021, הדבר היה מתבטא באובדן תוצר של 1.4%-4.6% ולירידה של 8%-25% בשיעור המועסקים בענף ההייטק (משרד האוצר, 2023).

לבסוף, פגיעה בדירוג האשראי עלולה להביא להחלשת המטבע המקומי עקב ירידה בביקושים אליו מצד משקיעים זרים ומקומיים. החלשת המטבע המקומי תוביל לגל התייקרות של המוצרים המיובאים ובכך להתגברות האינפלציה. עליית מחירים צפויה לאלץ את בנק ישראל להעלות את הריבית במשק, ועלייה זו תוביל לפגיעה בצריכה של משקי הבית ולהאטה בצמיחה (משרד האוצר, 2023א).

5.2. תנועות הון: פערי תשואות בין שוקי המניות בישראל ובחו"ל

בסעיף זה נציג עדויות חזקות ביותר לתנועות הון מהירות וחריפות שהתרחשו מאז הובאו לידיעת הציבור יוזמות החקיקה של הקואליציה בתחילת ינואר 2023. הערכה סבירה היא שקידום יוזמות החקיקה בכנסת והחשש מפגיעה בסביבה העסקית בישראל הובילו משקיעים מקומיים, ובכלל זה השחקנים הגדולים בשוק ההון הישראלי ("מוסדיים"), להפחית בצורה משמעותית את החשיפה שלהם לשוק ההון הישראלי. בעקבות זאת הם הציעו למכירה נכסים פיננסיים ישראליים, הגבירו את היצע השקל ביחס למטבעות הזרים, ובכך גרמו לפיחות ערך נכסים אלו ולפיחות יחסי בערך השקל באופן שלא היה מתרחש אלמלא כן.

ניתן להצביע על שתי סיבות מרכזיות למגמה זו. ראשית, החשש מפני תנודתיות בטווח הקצר עקב אי-הוודאות שנוצרה בחודשים האחרונים; שנית, החשש בעניין הרווחיות והיציבות ארוכות הטווח של החברות הישראליות.⁴² שתי הסיבות הללו מחזקות את הטענה שהמשקיעים חוששים לעתיד המשק הישראלי. במובן זה, התופעות שנתאר הן סימפטומים ולא הבעיה כשלעצמה. עם זאת, המשמעות המיידית של תנועות ההון היוצאות מישראל היא שערכי השוק של הנכסים הפיננסיים בישראל חוו פיחות דרסטי אשר פגע במידה רבה בעושרם של משקי

42 ישנן אינדיקציות ישירות לעליית הסיכון של הסביבה העסקית בישראל, כמו עלייה במדד CDS ועליית המרווחים בין התשואה על אג"ח של ממשלת ישראל ל-10 שנים לתשואת אג"ח דומה של ארצות ברית, אשר מצביעה על עליית הסיכון העסקי של מדינת ישראל.

הבית הישראליים כבר עתה. מדובר אפוא כבר כעת באובדן עושר רב שבהמשך ננסה לאמוד את גודלו.

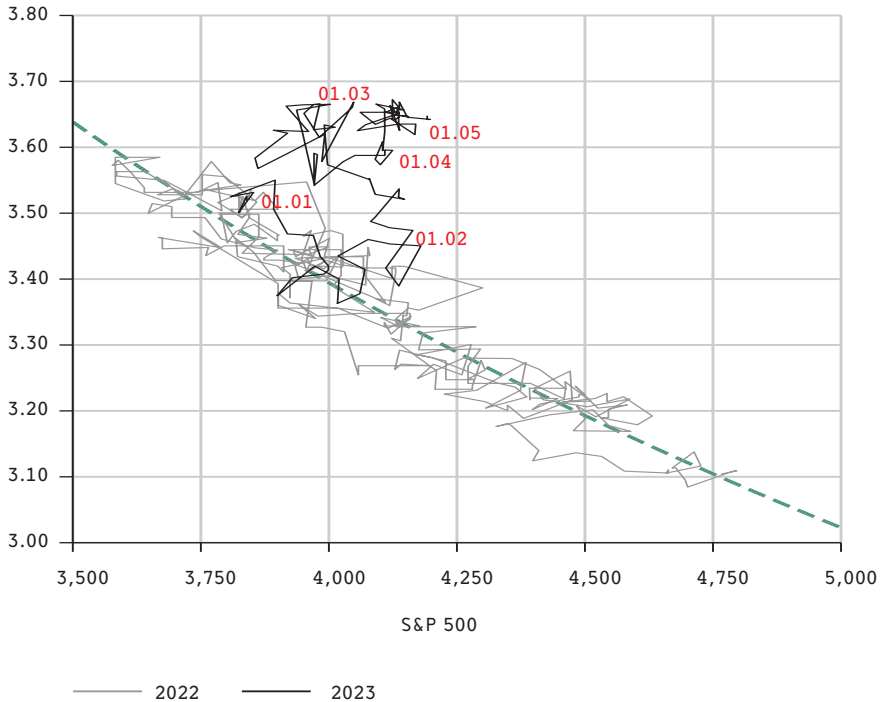
פיחות עודף בערך השקל

על מנת להעריך את מידת הפיחות העודף שנגרם לשקל ביחס לדולר מאז פרסום יוזמות הקואליציה, אנו נסמכים על המתאם החזק הקיים בין מדד S&P 500 לבין שער הדולר בטווח הקצר. בעשר השנים האחרונות נודעה חשיבות רבה מאוד לפתיחת קרנות ישראליות המשקיעות במדדי חו"ל ומגדרות השקעה זו כנגד תנודות בשער הדולר (קרנות מנוטרלות מט"ח). על מנת לגדר את חשיפתן לשוקי ההון הזרים, בעיקר לשוק האמריקאי ובפרט למדד S&P 500, הקרנות רוכשות שקלים בהיקפים משמעותיים בכל עלייה של המדדים הזרים (ולהפך, מוכרות בעת ירידות). תופעה זו, בצד גידול בהיקף ההון המנוהל על ידי הקרנות הללו, יצרה מתאם קצר טווח שלילי וחזק ביותר בין ביצועי מדד S&P 500 ובין שער הדולר ביחס לשקל (Ben Zeev and Nathan, 2022). בסעיף זה נראה אפוא כי המתאם בין המדד ובין שער הדולר בטווח הקצר הוא כה חזק, עד כי אפשר לזהות באמצעותו במידה רבה מאוד של ודאות אירועי פיחות או ייסוף חריגים של ערך השקל, ובכך הוא מאפשר להעריך את מידת הפיחות העודף שנגרם לשקל ביחס לדולר מאז היוודע יוזמות הקואליציה.

לשם המחשת עוצמת הקשר הסטטיסטי הזה נתמקד בתקופה שמאז ינואר 2022 (תרשים 5) ועד יולי 2023. עד ראשית שנת 2023, שער הדולר ציית באדיקות לעקומה ברורה בעלת שיפוע שלילי ביחס למדד S&P 500. אפשר לתאר את הקשר שבין שני המדדים בצורה טובה באמצעות גרסיה לוג'לינארית; על בסיס נתוני שנת 2022, סטיית התקן היומית של ה"טעויות" הייתה 1.3 נקודות לוג בלבד (!), השקולות לכ־4.5 אגורות. במילים אחרות, בהינתן המדד S&P 500, אפשר היה לחזות את שער הדולר עם טעות של לא יותר מ־8 אגורות בכ־90% מהימים, וכמעט בשום יום לא הייתה טעות של יותר מ־10 אגורות.

תרשים 5
הקשר שבין מדד S&P 500 ושער הדולר ביחס לשקל
מאז ראשית שנת 2022

שער הדולר
 ביחס לשקל



הערות: נחוני שנת 2023 מודגשים בשחור, ומסומנים אדום יום שני של כל שבוע בשנה זו. העקומה המקווקו מייצגת את ההתאמה של רגרסיה לוג-ליניארית על בסיס נחוני שנת 2022.

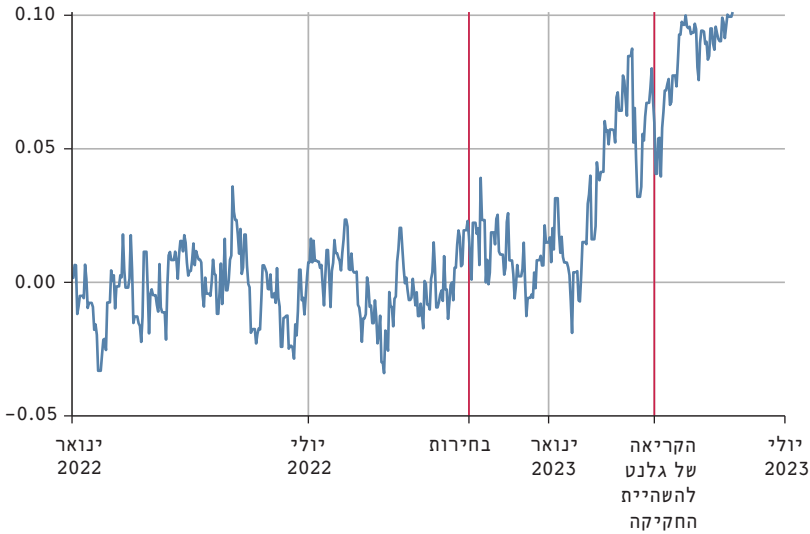
כפי שאפשר לראות עוד בתרשים 5, העקומה ההדוקה שנצפתה מאז ראשית שנת 2021 נפרצה כלפי חוץ לקראת סוף חודש ינואר 2023, במקביל לעליית המדרגה בחששות מפני הסכנות הכלכליות הכרוכות ביוזמות החקיקה. בפרט,

בשבוע האחרון של חודש ינואר 2023 פורסמו אזהרות נגידי בנק ישראל לשעבר ו"מכתב הכלכלנים" שחתמו עליו מאות כלכלנים מהאקדמיה הישראלית ועשרות מנכ"לים לשעבר של משרדים כלכליים. חשוב להדגיש כי פריצות כאלה של העקומה הן נדירות ביותר, וכי לא ניתן להצביע על סיבה להתרחשותה דווקא בתקופה זו מלבד החששות מהשלכות של יוזמות החקיקה.⁴³ למעשה, בחמש השנים האחרונות פריצות כאלה התרחשו רק פעמיים, ובשתיהן היה לכך הסבר ברור: פעם אחת לתקופה של יומיים בלבד בשיא חוסר הוודאות עם פרוץ משבר הקורונה (17-18 במרץ 2020); ופעם שנייה בעת שינוי מדיניות רכישת המט"ח של בנק ישראל בחודש ינואר 2021. כלומר, נמצא כי בראשית שנת 2023 שער השקל פוחת באופן חריג ומהיר ביחס לדפוס סדור שנשמר בקפדנות במשך תקופה ארוכה.

ניתוח הרגרסיה שתואר לעיל מאפשר גם לאמוד באופן גס את שיעור הפיחות העודף של השקל, כלומר את שינוי שער הדולר שאינו מוסבר באמצעות תנודות במדד המניות האמריקאי. ה"טעויות" מהתחזיות המבוססות על מקדמי הרגרסיה לשנת 2022 מתוארות בתרשים 6, המציג את המגמות בהן לאורך זמן. כאמור למעלה, עד סוף חודש ינואר 2023, שער הדולר ציית בקפדנות לתבנית שנקבעה לפי העקומה, והדבר ניכר בתרשים בפיחות יתר שערכו האבסולוטי כמעט תמיד קטן מ-2%. ואולם מאז חל בו פיחות מעל ומעבר לחזוי, ונכון לעד המחצית הראשונה של חודש יולי ניכר פיחות עודף שנע בטווח של 13%-15%. בעוד שער הדולר הצפוי על בסיס נתוני העבר נע בתקופה זו בטווח 3.19-3.23 ש"ח לדולר, ערכו בפועל היה גבוה בכ-40% 50-40 אגורות (3.62-3.72 ש"ח לדולר).

⁴³ למשל, בשנה האחרונה התרחשה עלייה הדרגתית בריבית הבנקים המרכזיים בישראל ובארה"ב. עלייה זו הייתה צפויה והדרגתית, וחשוב מכך – היא התרחשה כמעט במקביל בשני המשקים. כמו כן, הפיחות העודף אינו תוצאה של פעילות בנק ישראל, שכן לא חל כל שינוי חריג ברזרבות המט"ח שלו. על כן, גורמים אלה אינם יכולים להסביר את הפיחות החד בשער השקל ביחס לתחזית המבוססת על מדד S&P 500.

תרשים 6
הפיחות העודף בשער השקל, על בסיס רגרסיה לוג-לינארית
על נתוני שנת 2022



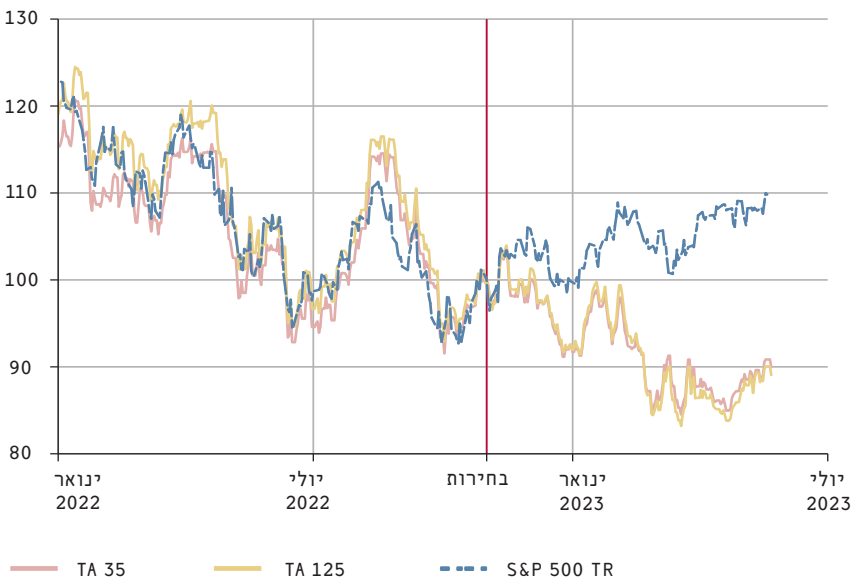
הערות: יום הבחירות (1 בנובמבר 2022) ויום הכרזת שר הביטחון יואב גלנט על הצורך בעצירת החקיקה (26 במרץ 2023) מסומנים בקווים אנכיים אדומים.

פערי תשואות בשוקי המניות

ביצועי שוק המניות הישראלי מספקים עוד נקודת מבט על תנועות ההון היוצאות מישראל. באופן דומה לזיהוי הפיחות העודף בערך השקל, נסתמך על המתאם קצר הטווח החזק שבין מדדי המניות האמריקאיים והישראליים כדי לזהות פיחות עודף בערך המניות הישראליות. את המתאם אפשר לראות בתרשים 7. התרשים מתאר את מגמות הזמן של מדד S&P 500 לצד מדדי תל אביב 35 ו-125 – האחרונים מתורגמים למנוחים דולריים, וכל המדדים מנורמלים ל-100 ביום הבחירות האחרונות (1 בנובמבר 2022). כפי שניתן לראות מהתרשים, עד סוף שנת 2022 מדדי תל אביב עקבו במדויק אחר המדד האמריקאי, עם סטיות מועטות ובלא כל מגמה נפרדת. למעשה, יש כאן מגמה קודמת (pre-trend) כמעט מושלמת, המאפשרת לנו לשער כי בהיעדר זעזועים היו המדדים הישראליים מוסיפים לעקוב אחריה במגמה זהה.

ואולם זמן קצר לאחר יום הבחירות חלה התפצלות, ומדדי תל אביב נפרדו מ־S&P 500 באופן חד ביותר. נכון לראשית חודש יולי 2023, ביצועי החסר של מדדי תל אביב נמצאו בטווח של 23%-26% מתחת למדד ההשוואה, שלפי השערותנו משקף את התרחיש החלופי בלא זעזועי החודשים האחרונים (איבוד ערך של כ־10%-15% במונחים דולריים בהשוואה לעליית ערך של כ־16%-18% במדד האמריקאי). ביצועי החסר אינם משקפים רק את הירידה השקלית במדדים הישראליים אלא גם את הפיחות שחל בערך השקל. במילים אחרות, חוסך שהיה רוכש מניות ישראליות ביום הבחירות היה נותר היום עם ערך דולרי הנמוך ביותר מ־23% מחוסך שביום הבחירות בחר לרכוש באותו סכום כסף מניות אמריקאיות.

תרשים 7
מדדי תל אביב ומדד S&P 500



הערה: התרשים מציג את שער מדדי המניות של מדד ת"א 125, ת"א 35 ומדד S&P 500 האמריקאי, כאשר כל אחד מהמדדים מנורמל לרמה של 100 ביום הבחירות לכנסת, ב־1 בנובמבר. המגמה של שלושת המדדים כמעט זהה עד מועד הבחירות, ולאחריו נפתח פער בין מדדי המניות בישראל לבין מדד המניות האמריקאי. הפער הולך וגדל עד סוף תקופת המדגם בסוף חודש אפריל, 2023.

5.3. עליית ריבית בנק ישראל

הפיחות העודף בערך השקל ביחס לדולר צפוי לגרום לעליית מחירי המוצרים המיובאים ולהאיץ את קצב עליית המחירים והאינפלציה בישראל. לפי בנק ישראל, עלייה של 10% בשער החליפין מתורגמת לעלייה של 1%-2% באינפלציה (בנק ישראל, 2023א). עליית האינפלציה בישראל היא חלק מתופעה גלובלית שהחלה עם משבר מגפת הקורונה ובהמשך – מלחמת רוסיה-אוקראינה. כדי להתמודד עם הלחצים האינפלציוניים שנוצרו, בנקים מרכזיים בישראל ובעולם אימצו מדיניות מוניטרית מצמצמת במהלך שנת 2022 והעלו את שערי הריבית. בישראל עלה שער הריבית מרמה של 0.1% באפריל 2022 לרמה של 3.25% בסוף שנת 2022. מתחילת 2023, לנוכח העובדה שהאינפלציה לא האטה (בין היתר בעקבות היחלשות השקל), עלתה ריבית בנק ישראל לרמה של 4.75% בחודש מאי. כידוע, דיכוי אינפלציה באמצעות מדיניות מוניטרית מצמצמת אמור לפעול דרך צמצום הביקושים וככל הנראה באמצעות מיתון הפעילות הכלכלית. כלומר, הפיחות בשער השקל יוצר בעיה שהתרופה המתחייבת לה כואבת כשלעצמה.⁴⁴

5.4. היקף ההשקעות בענף ההיי־טק בישראל

הרבעון הראשון של שנת 2023 התאפיין בירידה דרמטית בהיקף ההשקעות בתחום ההיי־טק בישראל. מסקירה של מכון Start-Up Nation Policy Institute (איגילניק, פתיר וגבאי, 2023) עולה כי ברבעון הראשון של 2023 סכומי ההשקעות

⁴⁴ לעליית הריבית המקומית השפעה מצננת חזקה על כלל הפעילות במשק, בדגש על שוק הנדל"ן. להשפעה הישירה של הריבית על ההאטה במשק נכון להוסיף מגמת האטה גלובלית בחומי הטכנולוגיה, עלייה ברמת הסיכון וההגברות החששות מנזקים עתידיים לכלכלה בשל יוזמות החקיקה. בעקבות זאת נרשמה ירידה דרמטית בהיקף ההכנסות ממיסים בארבעת החודשים הראשונים של שנת 2023. לפי דוח מינהל הכנסות המדינה ממיסים, הכנסות המדינה ממיסים ירדו במונחים ריאליים בארבעת החודשים של שנת 2023 ב-7.4% בהשוואה לחודשים המקבילים ב-2022. הגבייה ממיסים ישירים ירדה ב-8.1% לעומת אשתקד והגבייה ממיסים עקיפים ירדה ב-1.6%. לירידה בהכנסות ממיסים השפעה ישירה על היקף הגירעון הצפוי בשנת 2023.

בהייטק הישראלי עמדו על 1.7 מיליארד דולרים בלבד, לעומת השקעות של 6.7 מיליארד דולרים ברבעון המקביל בשנת 2022. הירידה הדרמטית בהשקעות נובעת משתי התפתחויות שונות – האטה גלובלית בתחומי הטכנולוגיה; והתפתחויות הכרוכות ישירות בישראל שמקורן ביוזמות החקיקה. לפי הדוח, אם ההאטה בקצב ההשקעות תימשך באותו קצב עד סוף השנה, ההשקעות בחברות הזנק ישראליות יסתכמו בכ־6.8 מיליארד דולרים בלבד בשנת 2023, דהיינו ירידה של כ־60% ביחס להשקעות בשנת 2022, וירידה של כ־75% ביחס להשקעות ב־2021.

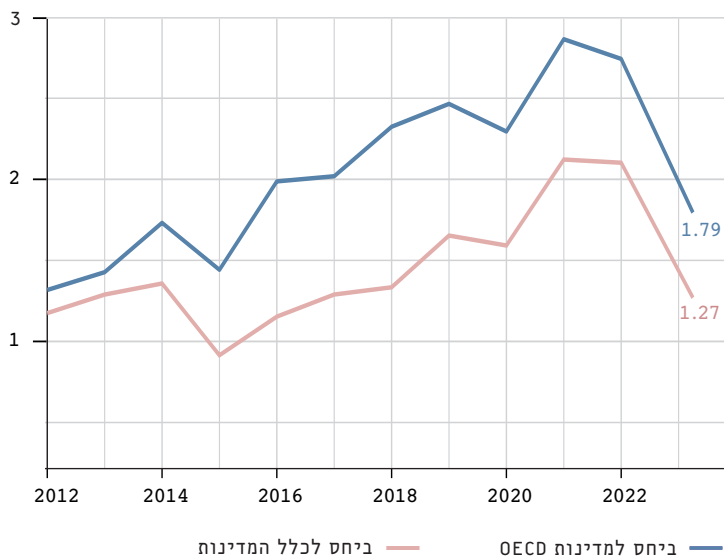
מסקר שערכה חברת Start-Up Nation Central ב־22 ו־23 במרץ 2023,⁴⁵ בקרב 1,142 בכירים המייצגים 873 חברות בתעשיית ההייטק הישראלית, עלו ממצאים קשים באשר לפגיעה של תוכנית החקיקה בתעשיית ההייטק הישראלית. למשל, 84% מהמשקיעים סבורים שהחקיקה תשפיע באופן שלילי על היכולת לגייס כסף בחו"ל. מתוכם, 40% סבורים כי בשל החקיקה הם יגייסו פחות ממחצית מהיקף הגיוס הקודם שלהם. נמצא גם כי 42% מהחברות שוקלות לשנות את מקום ההתאגדות של החברה מישראל לחו"ל, ו־30% מהחברות אמרו שישקלו להעביר את עובדיהן מחוץ לישראל או יציעו להם חבילות רילוקיישן. בנוסף, 46% מהחברות דיווחו שהן מתכננות להוציא את כספיהן מחוץ לישראל, ו־58% מתוכן דיווחו על כך שהן מתכננות להוציא מעל ל־50% מההון שברשותן אל מחוץ לישראל. עוד נמצא כי 79% מבכירי החברות שנמצאות בתהליכי גיוס דיווחו על ביטולי פגישות עם משקיעים מאז תחילת החקיקה, ו־31% מתוכם דיווחו על ביטולים עד כדי עצירה מוחלטת של פגישות עם משקיעים. מבחינת החברות הבינלאומיות נמצא כי 27% מתוכן צופות ירידה של למעלה מ־50% בהשקעות בתחום המו"פ ו־12% מתוכן צופות עצירה מוחלטת (SNC, 2023).

דרך אחת לבדוד את ההשפעה של החקיקה על תעשיית ההייטק הישראלית ממגמת הירידה הגלובלית היא לבחון את השינוי בחלקה של ישראל מסך ההשקעות בתחומי ההייטק מתוך סך ההשקעות במדינות ה־OECD או בעולם. בתרשים 8 אנחנו משתמשים בנתוני חברת המידע הפיננסי פיצ'בוק (pitchbook.com) כדי לבחון כיצד השתנה חלקה של ישראל מסך ההשקעות בתחום הטכנולוגיה ברבעון הראשון של שנת 2023 לעומת שנים קודמות. כמו

45 הסקר נערך לפני הצהרת ראש הממשלה על פיטורי שר הביטחון וההחלטה להשהות את החקיקה.

שניתן לראות בתרשים, משנת 2015 ועד 2022 הלך וגדל חלקה של ישראל בסך ההשקעות בתחום הטכנולוגיה. ואולם ברבעון הראשון של שנת 2023 התרחשה נפילה גדולה ומשמעותית בנתח ההשקעות בישראל. אי־אפשר כמובן להסיק באופן חד־משמעי שהירידה החדה נובעת רק מתוכנית החקיקה, אך השילוב עם ממצאי הסקר שתואר לעיל מחזק את ההערכה שגורם מרכזי לנפילה בהיקף ההשקעות בהיי־טק הישראלי הוא יוזמות החקיקה של הקואליציה.

תרשים 8
נתח תעשיית ההיי־טק הישראלית מכלל השקעות ההיי־טק
העולמיות (ב־%)



הערות: התרשים מתבסס על נתוני חברת פיצ'בוק ומחאר את שיעור ההשקעות בענף ההיי־טק הישראלי מתוך סך ההשקעות בענף בעולם (קו ורוד) ובמדינות ה־OECD (קו כחול) לשנים 2012-2023. לפי התרשים, ברבעון הראשון של שנת 2023 חלה נפילה משמעותית בשיעור ההשקעות בישראל מרמה של 2.86% משיעור ההשקעות ב־OECD לשיעור של 1.79% ברבעון הראשון של שנת 2023, ומרמה של 2.12% משיעור ההשקעות העולמי לרמה של 1.27% משיעור ההשקעות ברבעון הראשון של שנת 2023.

נייר עמדה של רשות החדשנות שפורסם בתחילת מאי 2023 מצביע גם הוא על סימנים מדאיגים להאטה בשוק ההייטק המקומי, שאינם פועל יוצא של ההאטה הגלובלית בענף. בפרט, הדוח מתאר תופעה של התפצלות (decoupling) בין השוק המקומי לבין העולם, כאשר מתחילת השנה המדדים המקומיים אינם נעים במקביל למדדים בינלאומיים. מעבר לפיצול שנוצר בין מדד ת"א 125 למדדי המניות בעולם שתואר לעיל, הדוח של רשות החדשנות מזהה ירידה במספר המשרות הפנויות בהייטק ברבעון הראשון של 2023, לעומת עלייה במדד המניות של הנאסד"ק ברבעון זה. בתקופות מוקדמות יותר היו שני המדדים האלה מתואמים ברמה גבוהה מאוד (רשות החדשנות, 2023ב).

הדוח מלמד גם על העדפה ברורה של מייסדי חברות חדשות לרשום את החברה החדשה בחו"ל ולא בישראל. עד שנת 2023, משיקולי מס ומשיקולים אחרים, כ-80% מהחברות החדשות התאגדו בישראל. לפי הדוח, מחודש פברואר נרשמות 50%-80% מהחברות החדשות בחו"ל. נראה שההיפוך בהחלטה בעניין מיקום ההתאגדות של החברה החדשה מבטא את החשש העמוק של היזמים מאי-הוודאות ומהשלמת יוזמות החקיקה. לרישום של חברה בחו"ל אין בהכרח משמעות מיידיית בכל הנוגע לפעילות הריאלית שלה או להכנסות שהמדינה עתידה לגבות ממנה, אך פעולה זו יכולה לסייע בעתיד לחברה למקם חלק מהפעילות שלה או את כולה מחוץ לגבולות ישראל, ויש להניח כי היפוך המגמה החד מעיד על כוונות עתידיות לעשות זאת (רשות החדשנות, 2023ב).

5.5. עדויות ראשוניות לפגיעה באיכות השירות הציבורי ולעלייה ברמת השחיתות

יוזמות החקיקה צפויות גם להחליש את המינהל הציבורי, ובעקבות זאת לפגוע באיכות השירותים, ביכולת קביעת המדיניות של השירות הציבורי וביישומה בפועל. הפגיעות שכבר החלו להתרחש ניכרות בצעדים הנלווים לתוכנית המקורית של שר המשפטים, בהם חוק הנבצרות, חוק המתנות וחוק דרעי 2, וכן הניסיונות למנות מקורבים פוליטיים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי, ללא

ועדת איתור מתאימה או בניגוד להמלצות ועדות המינויים.⁴⁶ חוקים וניסיונות אלו למינוי בכירים מעלים חשש אמיתי לעלייה בהיקף השחיתות הציבורית. נוסף על כך, גם טיוטת הדוח שפרסם ארגון OECD על ישראל הזהירה מפני התגברות השחיתות בישראל עקב היחלשות מערכת המשפט (ארלזרוב, 2023). עדות לפגיעה באיכות השירות הציבורי ניתן למצוא כבר עתה. סקר שערכו לאחרונה חוקרים באוניברסיטה העברית בקרב עובדי השירות הציבורי מצא כי 54% מהם צופים היחלשות במידת השפעתם על מדיניות המשרד, וכי 71% מהמשיבים פסימיים באשר ליכולת של השירות למשוך ולשמר עובדים איכותיים. נתונים אלו עלולים להוביל לנשירה של עובדים מוכשרים ולהרתעה של עובדים חדשים (אילן, 2023). לנוכח החשש העולה מהסקר לירידה באפקטיביות עבודת הממשלה, נציין כי כבר לפני שנים אחדות האפקטיביות של הממשלה בישראל דורגה במקום ה־21 מתוך 34 מדינות ה־OECD ומתחת למוצע שלהן (דהן, 2016: 11-12).

5.6. האם הנזקים הפיניים?

בעת כתיבת שורות אלה היכולת של הקואליציה לממש בקרוב את תוכניותיה המלאות מוטלת בספק. האם בתרחיש כזה אחדים מהנזקים קצרי הטווח שכבר התממשו יתוקנו? האם בתרחיש כזה, הנזקים ארוכי טווח לא יתממשו? יש יסוד לחשש שהתשובה לשתי השאלות האלה היא שלילית. החשש נובע ממה שנתפס על ידי רבים כהפרה של כללי ה"מטא" – כלומר, כללי המשחק לגבי אופן שינוי כללי המשחק. הדוח של סוכנות הדירוג מודי'ס מחודש אפריל 2023 הדגיש את האופן הדורסני שבו הקואליציה ניסתה לקדם שינוי מהותי בסדרי המשטר בלא ניסיון להגיע להסכמה רחבה (Moody's Investor Service, 2023b):

The wide-ranging nature of the originally proposed changes and the speed with which the government attempted to push them through the Knesset, Israel's parliament, without an attempt to achieve broad

consensus point, to a weakening of institutions. Also, the predictability of the country's executive and legislative institutions has declined.

דהיינו, הניסיון לערוך שינוי מקיף ומהותי בכללי המשחק בלא גיוס קונצנזוס רחב פוגע כשלעצמו בחוסן המוסדי של המשק הישראלי וביכולת לצפות את מוסדות המדינה לעתיד לבוא. המהלך המקיף להעביר את יוזמות הקואליציה בלא ניסיון לגייס הסכמה רחבה הפר את הכללים הבלתי כתובים במערכת הפוליטית המגדירים כיצד יש לחולל שינויי עומק כאלה. לכן, גם אם תימצא פשרה בטווח הקצר, החשש הוא כי בקונסטלציות פוליטיות עתידיות ייעשה שוב ניסיון ליישם את התוכנית המקורית, וייתכן שהמתנגדים לה לא יצליחו לעוצרו או לכפות פשרה מוסכמת. כאשר משקיע זר ישקול אם לסכן את כספו בטווח הארוך ולקשור את גורלו בגורל המשק הישראלי, יהיה עליו להביא בחשבון שהסביבה העסקית והמסגרת החוקית שהוא פועל בה עלולות להשתנות באופן מהותי ויסודי.

מנגד, האירועים הדרמטיים בישראל בחודשים האחרונים מצביעים גם על עוצמתה של החברה האזרחית בישראל ועל נכונותה להתגייס לשמירה על הערכים הדמוקרטיים, ודרכם על הכלכלה. בדוח שפרסמה חברת מודי'ס נכתב (Moody's Investor Service, 2023b):

Civil society and other institutions such as the security establishment have shown themselves to be highly effective checks on the exercise of government power, while it remains to be seen how the strength and independence of the judiciary will evolve going forward.

ככל שעוצמתה של החברה האזרחית בישראל תישמר ואף תתעצם, ניתן יהיה להניח בזהירות שחלק מהנזקים שכבר נגרמו למשק הישראלי לא יהיו בלתי הפיכים.

במסמך זה פורטו הסיבות שבעטיין יוזמות הקואליציה מעוררות דאגה רבה בקרב הרוב המכריע של הכלכלנים המכירים את המשק הישראלי והחפצים בשגשוגו. יוזמות אלה מקודמות בלא כל תשומת לב לאפשרות שתוצאתן הבלתי מכוונת תהיה פגיעה עמוקה וארוכת טווח בפיתוח הכלכלי של ישראל. היכולת לחזות תוצאות כלכליות עתידיות, בפרט בטווח הארוך, היא מוגבלת מאוד. עם זאת, מיטב הידע העדכני בספרות הכלכלית, וכן סוללה רחבה ומצטברת של ממצאים אמפיריים, מעלים חשש כבד כי יוזמות הקואליציה עלולות לגרום נזקים משמעותיים וחסרי תקדים לעתידו הכלכלי של המשק הישראלי, וכי אי־אפשר להתעלם מההסתברות של תרחיש בלהות זה. החשש הוא שיוזמות הקואליציה יחתרו תחת יסודותיה המוסדיים של כלכלת ישראל בהעבירן כוח רב מדי בלא מעצורים לידי קבוצת רוב צרה השולטת במערכת הפוליטית, כך שיתאפשר לה לתעל משאבים לצרכים מגזריים ואישיים, לפתח "קפיטליזם של מקורבים", לפגוע בזכויות ובאינטרסים הכלכליים של קבוצות שאינן מיוצגות בקואליציה זו, להשחית את השירות הציבורי, לעודד בריחת מוחות, וככלל לעצב "כללי משחק" כלכליים אשר יחבלו באפשרות להשיג צמיחה ארוכת טווח. גישות שונות לאמידת גודל הנזק הכלכלי מצביעות בכל מיני דרכים על האפשרות לנזק כלכלי עצום, השקול לשנים רבות של צמיחה אבודה. עדויות קצרות טווח, מובהקות למדי, מורות כי שוקי ההון אכן מזהים סכנות מעין אלה, וכי תגובותיהם המהירות גורמות כבר עתה נזקים שעלותם נאמדת בעשרות מיליארדי שקלים.

ברי כי מטרת יוזמות הקואליציה הייתה לקדם רפורמות במשטר מדינת ישראל אשר יהלמו מטרות אזרחיות המקודשות בעיני חבריה, וכי תוצאות כלכליות אינן חזות הכול. ואולם ראוי כי מהלך כה נרחב לשינוי סדרי משטר ייעשה בתשומת לב רבה, בזהירות ובחרדת קודש, לאחר שכל השלכותיו – בכלל זה ההשלכות שמקדמיו לא כיוונו אליהן – יתבררו היטב. לפיכך אנו רואים חובה להצביע על ההשפעות של יוזמות החקיקה על הפיתוח ארוך הטווח של המשק הישראלי ולהתריע מפניהן; פיתוח שבלעדיו אי־אפשר לקיים לאורך זמן חברה מורכבת הפועלת ממילא בסביבה ביטחונית בלתי יציבה. למרבה הצער, בחודשים האחרונים התברר כי סוגיות אלה לא נשקלו כאשר קודמו יוזמות הקואליציה. במובן זה, המחקר הנוכחי משלים עבודת מטה הכרחית שמעולם לא נעשתה.

מסקנת המדיניות ממחקר זה היא שיוזמות הקואליציה, במתכונתן המקורית או במתכונת אחרת הדומה לה, חייבות להיעצר ולהיגנז. לאחר מכן כל יוזמה אחרת לשינוי מהותי בסדרי המשטר של מדינת ישראל חייבת להיעשות מתוך שקלול השלכותיה על עתיד המשק הישראלי והחברה הישראלית.

הדיון על משמעויות התוכנית

בנספח זה נסקור בתמציתיות את עיקרי המחלוקת החוקתית־משפטית בעניין יוזמות הקואליציה. הנספח יציג כמה מהטענות הבולטות בעד ונגד קידומו של כל אחד מעיקרי תוכנית רוטמן־לויין. מטרת סקירה זו היא לבסס את הנחות היסוד של המחקר שפירטנו בסעיף 2.2.

עיקרי יוזמות החקיקה

המרכיב הבולט ביותר ביוזמות החקיקה הוא השינוי המוצע בהרכב הוועדה לבחירת שופטים. על פי ההצעה, הרכב הוועדה יורחב מ־9 ל־11 נציגים, בהם שלושה שרים, שלושה ראשי ועדות כנסת (שלפחות אחד מהם חבר אופוזיציה), שני נציגי ציבור שימנה שר המשפטים ושלושה שופטי בית המשפט העליון. הרוב הדרוש למינוי שופטים (בכלל זה לבית המשפט העליון) יהיה שישה חברי ועדה. מהצעה זו משתמע שלממשלה תהיה שליטה בפועל על מינוי שופטים בכל הערכאות – בניגוד למצב היום, שבו נדרש שיתוף פעולה רחב בין כמה גורמים ולשום גורם אין שליטה או וטו בפועל. נוסף על כך, גם נשיא בית המשפט העליון ייבחר על ידי הוועדה לבחירת שופטים, בניגוד לשיטת ה"ותק" המיושמת כיום בפועל (פורום המרצות והמרצים למען הדמוקרטיה, 2023: 7, 12–14).

מטרת כמה מיוזמות החקיקה היא להגביל את הביקורת של הרשות השופטת על הרשות המבצעת והרשות המחוקקת. כך, בג"ץ יוגבל לעסוק בחוקתיות חוק רק בהרכב מלא ויוכל לפוסלו רק ברוב מיוחד של 80% (12 שופטים). בג"ץ גם יוכל לקבוע שחוק אינו חוקתי רק אם הוא סותר בבירור הוראה ששוריינה בחוק ולא יוכל לבקר חקיקת חוקי יסוד,⁴⁷ ללא קשר להליך חקיקתם. נוסף לכל האמור, גם אם אכן בג"ץ יפסול חוק, גרסאות אחדות של הצעות לחקיקת פסקת התגברות יאפשרו לרוב של 61 ח"כים לבטל פסילה זו (ברק־קורן, 2023: 6). באשר להחלטות מינהליות אחרות שמתקבלות בידי נבחר ציבור (ובחלק

47 במצב העניינים כיום בית המשפט מסוגל למנוע חקיקה של חוק יסוד חדש, ובכך להגביל את הסמכות המכוננת של הכנסת. על ביקורת שיפוטית מסוג זה נמתחה ביקורת רבה המתמקדת בעיקרה בכך שבית המשפט ניכס לעצמו סמכויות שמעולם לא קיבל, וכי היא מפירה את האיזון בין הרשויות לטובת הרשות השופטת (בקשי, 2021).

מהנוסחים בידי כלל רשויות הממשלה), מוצע כי תבוטל או תוגבל מאוד עילת הסבירות, שעליה נסמך לעיתים בית המשפט בפוסלו החלטות המאופיינות באי־סבירות קיצונית (פוקס ואחרים, 2023א: 35).

לבסוף, מוצעים שני שינויים הנוגעים למוסד היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה. ראשית, היועצים יוכפפו לנבחרי הציבור ויהפכו למשרות אמון. שנית, עמדותיהם יהיו בלתי מחייבות בכל הנושאים. שינויים אלו ישנו באופן מהותי את מוסד היועצים המשפטיים, אשר כיום מתמנים בעקבות מכרז ממשלתי. נוסף על כך, על פי הנהוג כיום החלטות היועצים המשפטיים מחייבות את המשרד ואת השר הממונה, והיועמ"ש אף יכול לסרב לייצג את המדינה (ברק־קורן, 2023: 6, 21-22).

במקביל לתוכנית רוטמן־לוי נקטה הקואליציה, או חברים מתוכה, עוד יוזמות לקידום חוקים או החלטות אשר אינן חלק בלתי נפרד מהתוכנית אך טבעם ומטרותיהם דומים לנוכח ניסיונם לשנות את כללי המשחק והנורמות המקובלות בצורת המשטר הישראלית. כך למשל, חקיקת חוק הנבצרות והניסיון לחוקק את החוקים המכונים "חוק דרעי 2" ו"חוק המתנות", אשר נדמה כי נתפרו למידותיהם ולצרכיהם האישיים של יו"ר ש"ס אריה דרעי ושל ראש הממשלה בנימין נתניהו (פרדימן ושפירא, 2023). נוספו על אלה ההחלטה להוסיף נציגי ממשלה בוועדות התכנון המחוזיות (נרדי, 2023); היוזמה להעביר את סמכות השיפוט של בית הדין המשמעתי של נציבות שירות המדינה לידי הכנסת (בר־אלי, 2023); מתן אפשרות לכהונה של יותר משר אחד במשרד; וביטול האפשרות של ארבעה ח"כים להתפלג מסיעה (פרידמן ושפירא, 2023).

כל אלו מצטרפים לשורה של הצהרות וניסיונות לקדם צעדי מדיניות שמשמעותם ריכוז כוח בידי הממשלה מתוך הסרת איזונים ובלמים. כך למשל, ההסכמים הקואליציוניים של הממשלה ה־37 דורשים את ביטולה של "נבחרת הדירקטורים" – מאגר מועמדים לתפקידי דירקטורים בחברות הממשלתיות שהוקם על מנת להבטיח ניתוק של הבחירה משיקולים, אינטרסים והקשרים פוליטיים (הראל־פישר, 2023). בהקשר של מינוי הבכירים יש לציין גם ניסיונות של שרים בממשלה למנות בכירים שאינם עומדים בתנאי הסף לתפקיד – דוגמאות בולטות הם מינוי משה בן־זקן לסמנכ"ל משרד התחבורה, לאחר שוועדת המינויים פסלה את מינויו למנכ"ל המשרד (זגריזק, 2023); הניסיון של

ראש הממשלה למנות את פעיל הליכוד יוסי שלי לתפקיד מ"מ הסטטיסטיקן הראשי למרות חוסר ניסיון מקצועי רלוונטי מספק; והניסיון של שר החינוך להעביר לסמכותו את מינוי הדירקטוריון של הספרייה הלאומית (זרחיה, 2023). לצד אלה נשמעו הצהרות חריגות מצד שרים אשר התפרשו כאיום על עצמאות בנק ישראל, בפרט הצהרותיהם של שר החוץ ושר התקשורת (אזולאי ואייכנר, 2023).

עיקרי הטענות של המצדדים ביוזמות החקיקה ושל מתנגדיהן

אחת הטענות נגד השינוי המוצע בהרכב הוועדה לבחירת שופטים היא שהשינוי יוביל להחזרת שיקולים פוליטיים להכרעות השופטים, מאחר שאלו יהיו נתונים למרותם של חברי הוועדה, השולטים בקידומם ואף בהדחתם (פורום המרצות והמרצים למען הדמוקרטיה, 2023: 6, 12-14). עוד נטען כי לנוכח החולשה המבנית של הרשות המחוקקת, ההצעה הנידונה מעניקה כוח לא פרופורציונלי לרשות המבצעת (ברק־קורן, 2023: 14). צוין גם חשש לפגיעה באיכות השופטים הנבחרים – היות שאין בידי הפוליטיקאים כלים להעריך את הכישורים המקצועיים של מועמד לכס השיפוט, נדרש קולם של השופטים ושל נציגי לשכת עורכי הדין. המעורבות של השופטים בבחירת השופטים הבאים מובילה גם ליישום עקרון האחידות – לשופטים יש אחריות כלפי הציבור באשר לאיכות מערכת המשפט, מפני שהם אלו שממנים שופטים. השינויים המוצעים עלולים להוביל למינוי שופטים נאמנים פוליטית אך מקצועיים פחות. יתר על כן, הכפפת השופטים לרוב פוליטי מזדמן יכולה להוביל לאי־יציבות בכל הנוגע לקביעותיהם בנושאים החוקתיים לנוכח שינויים שיתרחשו מעת לעת בשיקולים הפוליטיים. כך, החלטותיהם יעשו צפויות פחות ושרירותיות יותר (פוקס ואחרים, 2023: 7; פורום המרצים והמרצות למען הדמוקרטיה, 2023: 2, 10-13).

מנגד, יש הטוענים כי עצמאות השופטים ועקרון הפרדת הרשויות יובטחו בין השאר מאחר שבפועל כמעט אי־אפשר להדיח שופטים. נטען גם כי במדינות רבות שופטים נבחרים בצורה כזאת או אחרת על ידי פוליטיקאים ובשליטה של הקואליציה, וכי לא נשמעות במדינות אלו טענות על פגיעה באיכות המקצועית של השופטים. יתר על כן, החברות של נציגי לשכת עורכי הדין בוועדה, גוף שאינו ידוע בהיעדר משוא פנים פוליטי ויש חשש שהוא מייצג אינטרסים שאינם תואמים בהכרח את טובת הציבור, אינה תורמת לאמון הציבור בהליכי המינוי. מעבר

לכך עולה הטענה שהווטו המובנה של נציגי מערכת המשפט בהרכב הקיים של הוועדה (השופטים ונציגי לשכת עורכי הדין יחד) הוביל בעבר לפסילת מועמדים ראויים, בין השאר על סמך עמדותיהם הפוליטיות. היות שכבר כיום ממילא שיקולים פוליטיים מעורבים בבחירת השופטים, כך נטען, יש הצדקה לחיזוק כוחם של נבחרי הציבור ומתן דומיננטיות לממשלה, דבר שיקרב את עולמם של השופטים לעולם הציבור ויחזק את אמונו במערכת המשפט. שינוי כזה גם יוביל לכך שהשליטה בהרכב הוועדה למינוי שופטים תתחלף לעיתים קרובות, לנוכח השינויים התכופים בהרכב הקואליציה, ותימנע השליטה ארוכת הטווח של מוקד כוח צר – שופטים ונציגי הלשכה – כבמצב כיום (ארליך, 2023: 8-9).

באשר לביקורת השיפוטית על חקיקת הכנסת, מתנגדי התוכנית טוענים כי פסקת ההתגברות וצמצום היכולת של בית המשפט לפסול חוקים רק למקרים שבהם הם סותרים הוראה מפורשת בחוק יסוד עלולים להביא לידי כך שזכויות רבות, כגון הזכות לחופש הביטוי, הזכות לשוויון והזכויות לחופש דת והחופש מדת לא יהיו מובטחות עוד. הסכנה היא שכל רוב מזדמן בכנסת יוכל לגבור על הזכויות כפי שחוקקו בחוקי היסוד, ובכך ייפתח פתח לחקיקה שרירותית המסכנת את עקרונות הדמוקרטיה הבסיסיים ביותר. באשר להרכב הדרוש לפסילת חוק, הדרשה לרוב מיוחס של שופטים לפסילה כזאת תפגע בלגיטימיות של חוקים שלא נפסלו אף שרוב מקרב השופטים ראה לנכון לפוסלם (ברק-קורן, 2023: 15-19; פוקס ואחרים, 2023א: 12-25).

מנגד, עולה הטענה כי אף שמדינת ישראל מעולם לא חוקקה חוקה או העניקה מעמד חוקתי מפורש לחוקי היסוד, בית המשפט העליון הלכה למעשה חיזק בלא סמכות את חוקי היסוד, הרחיב את פרשנותם באופן בלתי סביר ואף נטל לעצמו את הזכות לפסול באמצעותם חוקים; כל זאת, בלי ששום שלב בתהליך התקבל בהסכמה חברתית רחבה. לכן חשוב לקבוע כי הביקורת השיפוטית, העלולה לפגוע בחופש הפעולה של נבחרי הציבור, תיעשה בריסון רב. נוסף על כך, פסילת חוקי יסוד על ידי בית המשפט פוגעת בסיכוי העתידי לחוקק חוקה, ומעורבותו הגוברת של בית המשפט בחקיקת חוקים פוגעת באמון הציבור בו (ארליך, 2023: 4-5).

באשר לביטול עילת הסבירות, יש הטוענים כי היא משמשת כלי הפיקוח היחיד בקבלת החלטות בנושאי מדיניות קריטיים החייבים בפיקוח כלשהו. זאת ועוד, בעניינים שגרתיים יותר ביטולה עלול להוביל לפגיעה בזכויות יסוד, ובפרט בזכות

לקניין אישי, ויעודד את הממשלה להוציא לפועל מדיניות הפוגעת ברווחת הציבור, כמו חלוקת משאבים באופן לא שוויוני וממניעים פוליטיים. שינויים אלו גם ימנעו פיקוח מהותי על מינוי והדחה של בכירים, דבר העלול לעודד מינוי מקורבים ולהגביר שחיתות בשירות הציבורי (מרדכי, 2023).

ביקורת על עילת הסבירות נשמעת גם מצד כמה ממתנגדי יוזמות החקיקה. למשל, בכל הקשור להחלטות מדיניות כלליות נטען כי אכן יש פגם במצב הנוכחי שבו בג"ץ מתערב בשיקול דעתה של הרשות המבצעת בהיעדר מומחיות מקצועית או מנדט ציבורי לכך. יכולתו של בג"ץ להתערב בכל נושא מובילה לאי־ודאות תמידית בקרב המחוקקים ואנשי הרשות המבצעת, אשר אינם יודעים אם המדיניות שהם מתווים תיושם כלשונה. הואיל וכך, נטע ברק־קורן טוענת כי יש לצמצם את השימוש בעילת הסבירות כך שלא תאפשר ביקורת שיפוטית על נושאי מדיניות מובהקים (ברק־קורן, 2023: 4, 20–21).⁴⁸ התומכים בביטולה מקרב המצדדים בשינויי החקיקה גורסים כי עילת הסבירות משמשת את בג"ץ ואת היועץ המשפטי לממשלה לשם קידום אינטרסים פוליטיים, מתוך מעורבות של שיקולים זרים הפוגעים ביכולתם של נבחרים הציבור ליישם את מדיניותם. שופטי בית המשפט העליון, כך נטען, מפרשים בצורה מפלה את עילת הסבירות על פי השיוך המפלגתי של נציגי הציבור. גם כאשר למינויים הטענה היא שבג"ץ והיועץ המשפטי משתמשים בעילת הסבירות באופן לא־שוויוני בפוסלם מינויים מסוימים במטרה להשפיע על זהות בעלי התפקידים הבכירים במגזר הציבורי (קופל, 2023).

באשר לשינויים המוצעים במוסד הייעוץ המשפטי – ככלל, החשש הוא שהפגיעה בעצמאות ובסמכות של היועצים המשפטיים תסיר את מגבלות שלטון החוק מעל הרשות המבצעת. נטען כי הכפפת היועצים המשפטיים לדרג הפוליטי עלולה לפגוע באיכות החלטותיהם ולהחדיר שיקולים זרים מלבד השיקול המשפטי לחוות הדעת שלהם, דבר אשר יטיל ספק בתקינות, באמינות ובאפקטיביות של השירות הציבורי. היועץ משמש שומר סף בתחומי סמכותו, ותפקידו להבטיח ששלטון החוק נשמר, ולכן פגיעה בעצמאותו מסכנת את תחולת שלטון החוק

48 למשל העלאת מיסים, קצבאות, החזרת שטחים, הסכמי שחרור שבויים וכו'. חשוב להדגיש כי ברק־קורן מכירה בחשיבות של עילת הסבירות, לרבות בקשר להחלטות של נבחרים ציבורי, אך רק בנושאים כגון סמכות ואפליה.

על הרשות המבצעת (לוריא ובנבניסטי, 2023). באופן דומה, ההצעה לקבוע תיקון שלפיו המלצות היועצים המשפטיים לא יהיו מחייבות צפויה לפגוע בשלטון החוק. עולה גם חשש בנוגע למינוי עורכי דין פרטיים למשרות אמן – אלה עלולים להיות שרויים בניגוד עניינים ולכלול בחוות דעתם לשרים שיקולים זרים נוספים שישפיעו על מקצועיותה (ברק־קורן, 2023: 20-22).

מן הצד השני נטען כי התיקונים נדרשים על מנת למנוע מצב שבו ליועץ המשפטי יש וטו על החלטות הממשלה באופן שסותר את עקרון הכרעת הרוב ואת היכולת להוציא לפועל מדיניות. המצב הנוכחי אך סותר לכאורה את עקרון ההתאמה בין סמכות לאחריות – בעוד הסמכות לפסול מדיניות נתונה בידי היועץ המשפטי, האחריות על השלכות המעשה או המחדל מוטלת על הדרג הפוליטי. היועץ המשפטי אינו מתומרץ אפוא לאשר מדיניות המטיבה עם הציבור (ארלין, 2023: 9-10). ביקורת מתונה יותר גורסת כי יש לאפשר למדינה ולדרג הפוליטי לחזק את יכולתם להשמיע את דעתם בנושא המשפטי, ובכלל זה לאפשר להם לבחור ייעוץ משפטי עצמאי שייצגם (ברק־קורן, 2023: 20-24).

אנו מקבלים את טענת מתנגדי יוזמות החקיקה שהמצב החוקתי בישראל מאופיין כבר כעת במחסור חריג במגבלות על השלטון. למשל, בעוד בכל 66 מדינות שנסקרו באחד המחקרים ישנן לפחות אחת מתוך המגבלות האלה: פיצול הרשות המחוקקת, נשיא בעל סמכות, מבנה של פדרציה, שיטת בחירות אזורית, חברות באיחוד האירופי וכפיפות לבית דין בינלאומי לזכויות אדם; בישראל אין אף לא אחת מהן (כהן, 2018). בהקשר זה חשוב להזכיר גם את היעדרה של חוקה כמגבלה על השלטון ואת חולשת השריון של חוקי היסוד, החשופים לשינויים ברוב קטן (פוקס וקרמניצר, 2019: 68-69). טענה זו מקבלת משנה תוקף לנוכח חולשתה של הרשות המחוקקת (הכנסת) במודל הישראלי וחוסר יכולתה לפקח על השלטון (נבות, 2023; פרידמן ופרידברג, 2023). מכל אלו ניתן לראות כי בכל המדינות שנבדקו יש מנגנוני ריסון רבים יותר על כוחו של הפרלמנט מאשר בישראל, וכי מערכת המשפט משמשת המגבלה היחידה על השלטון (כהן, 2018: 34; פוקס ואחרים, 2023). מכאן החשש שההשפעה המכרעת של צבר החוקים אשר מגביל את הביקורת השיפוטית על הקואליציה לא תהיה מאזן בריא יותר בין הרשויות, אלא פגיעה מהותית במאפיינים דמוקרטיים חיוניים, ובפרט שינוי מאזן הכוחות כך שהקואליציה תוכל לפעול כאשר מוטלים עליה מעט מדי בלמים ואיזונים.

השאלות במדד ההגבלות השיפוטיות על הממשלה של WJP

המדד מחושב על ידי ממוצע הממוצעים של חמשת השאלות הנשלחות למומחים ושל שלושת השאלות הנשלחות לאזרחים (Botero and Ponce, 2010: 39).

להלן הניסוח של השאלות הנשלחות למומחים (היכן שלא מצוין אחרת, יש לבחור את מידת ההסכמה עם ההיגד):

1. In practice, the government's power is not concentrated in one person, but is distributed among different independent branches, for instance the President or Prime Minister, the Congress or Legislative body, and the judges.

2. The government always obeys the decisions of the high courts, even when they disagree with these decisions.

3. Please choose the statement that is closest to your views on how the judiciary operates in your country:

(a) When legal questions or possible violations are raised, the judiciary reviews executive actions and uses its powers to declare government actions illegal or unconstitutional

(b) The judiciary reviews executive actions, but is unwilling to take on politically sensitive issues and/or is limited in its effectiveness

(c) The judiciary does not effectively review executive policy

(d) Don't know/Not Applicable

4. In practice, the national courts in [Country] are free of political influence in their application of power.

5. Based on your experience, out of all the cases in which the government had an interest (as a litigant or third party), in what percentage (%) of them did the government exercise undue influence to affect the outcome of the case?

6. Please tell us how significant are the following problems faced by the criminal courts in the city where you live:

- Lack of independence of the judiciary from the government's power

להלן הניסוח של השאלות הנשאלות לציבור הרחב:

1. Please assume that one day the President decides to adopt a policy that is clearly against the [COUNTRY] Constitution: How likely are the courts to be able to stop the President's illegal actions?

2. In your opinion, most judges decide cases according to: What the government tells them to do/What powerful private interests tell them to do/What the law says

3. Assume that a government officer makes a decision that is clearly illegal and unfair, and people complain against this decision before the judges: In practice, how likely is it that the judges are able to stop the illegal decision?

השאלות במדד ההגבלות השיפוטיות על הממשלה של V-Dem

A. Question: Do members of the executive (the head of state, the head of government, and cabinet ministers) respect the constitution?

Responses:

0: Members of the executive violate the constitution whenever they want to, without legal consequences.

1: Members of the executive violate most provisions of the constitution without legal consequences, but still must respect certain provisions.

2: Somewhere in between (1) and (3). Members of the executive would face legal consequences for violating most provisions of the constitution, but can disregard some provisions without any legal consequences.

3: Members of the executive rarely violate the constitution, and when it happens they face legal charges.

4: Members of the executive never violate the constitution.

B. Question: How often would you say the government complies with important decisions by other courts with which it disagrees?

Clarification: We are looking for a summary judgment for the entire judiciary, excluding the high court. You should consider judges on both ordinary courts and specialized courts.

Responses:

0: Never.

1: Seldom.

2: About half of the time.

3: Usually.

4: Always.

C. Question: How often would you say the government complies with important decisions of the high court with which it disagrees?

Responses:

0: Never.

1: Seldom.

2: About half of the time.

3: Usually.

4: Always.

D. Question: When the high court in the judicial system is ruling in cases that are salient to the government, how often would you say that it makes decisions that merely reflect government wishes regardless of its sincere view of the legal record?

Clarification: We are seeking to identify autonomous judicial decision-making and its absence. Decisions certainly can reflect government wishes without “merely reflecting” those wishes, i.e. a court can be autonomous when its decisions support the government’s position. This is because a court can be fairly persuaded that the government’s position is meritorious. By “merely reflect the wishes of the government” we mean that the court’s own view of the record, its sincere evaluation of the record, is irrelevant to the outcome. The court simply adopts the government’s position regardless of its sincere view of the record.

Responses:

0: Always.

1: Usually.

2: About half of the time.

3: Seldom.

4: Never.

E. Question: When judges not on the high court are ruling in cases that are salient to the government, how often would you say that their decisions merely reflect government wishes regardless of their sincere view of the legal record?

Responses:

0: Always.

1: Usually.

2: About half of the time.

3: Seldom.

4: Never.

רשימת המקורות

- אזולאי, מורן, ואיתמר אייכנר, 2023. "קרעי מגיב להעלאת הריבית: 'עם אטימות כזו, אפשר לשים רובוט בחפקיד הנגידי'", *ynet*, 3.04.2023.
- איגלניק, ערן, אסף פתיר, ואורי גבאי, 2023. "תמונת מצב ההיי־טק הישראלי: סקירת נחוני הרבעון הראשון לשנת 2023 וסקר עמדות הציבור כלפי ההיי־טק", *Start-up Nation Policy Institute*.
- אילן, שחר, 2023. "החשש מההפיכה המשטרית: רבע מעובדי שירות המדינה היו עוזבים", *כלכליסט*, 7.3.2023.
- אקשטיין, צבי, רונן ניר, וסרגיי סומקין, 2023. "תרחישי השפעת משבר ההייטק העולמי והמהפכה המשפטית על הצמיחה", מכון אהרן למדיניות כלכלית, אוניברסיטת רייכמן.
- ארלוזורוב, מירב, 2023. "OECD רומז: ההפיכה המשטרית עלולה להגביר את השחיתות בישראל", *TheMarker*, 18.2.2023.
- ארליך, אריאל, 2023. "תכנית הרפורמה המשפטית – הערות על מסמך ברק־קורן", אתר הפורום הישראלי למשפט וחירות.
- בנק ישראל, 2023. **דין וחשבון 2022**, ירושלים: יחידת ההוצאה לאור של בנק ישראל.
- בנק ישראל, חטיבת המחקר, 2023. "הודעה לעיתונות: התחזית המקרו־כלכלית של חטיבת המחקר: אפריל 2023".

בנבניסטי, דפני, 2023. "כך בישר שינוי מנגנון מינוי השופטים את שינוי המשטר הדמוקרטי בפולין ובהונגריה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 13.4.2023.

בקשי, אביעד, 2021. "לבג"ץ אין סמכות לפסול חוקי יסוד – גם כשהם לא ראויים", אתר פורום קהלת, 25.5.2021.

בר־אלי, אבי, 2023. "ממשלה ישראלית, שביתה איטלקית: מה עושים כששרי הממשלה מפסיקים לעבוד?", TheMarker, 4.5.2023.

ברק־קורן, נטע, 2023. "תוכנית רוטמן־לויין לשינוי מערכת המשפט: ניתוח מקיף והצעה לדיון", בלוג המרצים למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים, 3.2.2023.

דהן, מומי, 2016. אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה, מחקר מדיניות 114. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

האיגוד הישראלי לתעשיות מתקדמות (IATI) ו־Monitor Deloitte, 2023. "דו"ח תרומת תעשיית ההיי־טק לכלכלה ולחברה הישראלית: היי־טק כמנוף תנופה לאומי".

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), 2022. שנתון סטטיסטי לישראל 2022, פרק 25: המגזר הממשלתי, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עמ' 459–469.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), 2023. "החשבונות הלאומיים לשנת 2022: מצגת חשבונות לאומיים 2022", אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הראל־פישר, עדנה, 2023. "ההסכמים הקואליציוניים של הממשלה ה־37: ביטול 'נבחרת הדירקטורים' וביטולן ועצירתן של ועדות איתור", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 4.1.2023.

כהן, עמיחי, 2018. "פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט", המכון הישראלי לדמוקרטיה.

זגריזק, אסף, 2023. "יקיימת מניעה לאישור": הייעוץ המשפטי מזהיר ממינוי המועמד של מירי רגב למנכ"ל משרד התחבורה", גלובס, 6.1.2023.

זרחיה, צבי, 2023. "משרד רה"מ דורש לעצור מינויים בלמ"ס עד לבחירת הסטטיסטיקן הלאומי", כלכליסט, 13.03.2023.

לוריא, גיא, ודפני בנבניסטי, 2023. "מינוי היועמ"שים כמשרות אמן יפגע בשלטון החוק ובאמון בממשלה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 14.2.2023.

מרדכי, נדיב, 2023. "ביטול עילת הסבירות יחסום ביקורת על מינויים בכירים בממשלה ובקרה על החלטותיה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 10.1.2023.

משרד האוצר, אגף התקציבים, 2023א. "בחינת המשמעויות הכלכליות של פרסומי חברות דירוג האשראי והסנטימנט בשווקים נוכח השינויים המוצעים במערכת המשפט – עמדת אגף התקציבים".

משרד האוצר, אגף הכלכלנית הראשית, 2023ב. "נייר עמדה של אגף הכלכלנית הראשית אודות ההשלכות הכלכליות של הרפורמה המשפטית על הכלכלה הישראלית".

משרד האוצר, אגף החשב הכללי, 2023ג. "ביצוע תקציב והכנסות המדינה ממסים מרץ 2023".

נבות, סוזי, 2023. "התוכנית המשפטית של השר יריב לוי: מספר הקסם 61 יקנה לשלטון כוח בלתי מוגבל", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 6.1.2023.

נרדי, גיא, 2023. "הממשלה משתלעת גם על ועדות התכנון המחוזיות", כלכליסט, 14.3.2023.

פוקס, עמיר, ומרדכי קרמניצר, 2019. **ביזור סמכויות ולא הפרדת רשויות: על מניעת כוח מוחלט מרשויות השלטון**, מחקר מדיניות 133, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פוקס, עמיר, גיא לוריא, מרדכי קרמניצר, ונדיב מרדכי, 2023א. "הצעות לתיקון חוק-יסוד: השפיטה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פוקס, עמיר, גיא לוריא, מרדכי קרמניצר, ונדיב מרדכי, 2023ב. "תיקוני לויין-רוטמן לחוק יסוד: השפיטה הם סכנה מיידית לדמוקרטיה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה, 2023. "נייר עמדה מס' 7 בנושא הליכי בחירת שופטים ושופטות", אתר פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה, 4.4.2023.

פורת הירש, נדב, קרנית פלוג, ורועי קנת פורטל, 2023. "החלשת מערכת המשפט עלולה לפגוע בדירוג האשראי של ישראל ובהשקעות הזרות", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 22.1.2023.

פרידמן, אביטל, וחן פרידברג, 2023. "רק חיזוק הכנסת יבצר את הדמוקרטיה הישראלית", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 16.4.2023.

פרידמן, אביטל, ואסף שפירא, 2023. "סיכום החקיקה במושב החורף של הכנסת ה-25: השת"פ המצומצם בין הקואליציה לאופוזיציה מבטא את החרפת הקיטוב", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 18.4.2023.

קאהן-ניסר, שרה, 2023. "מדדי הדמוקרטיה של ישראל: היום שאחרי", פורום מדעניות מדינה למען הדמוקרטיה.

קופל, משה, 2023. "השימוש המשפטי בעילת הסבירות אינו סביר", אתר פורום קהלת, 11.1.2023.

רשות החדשנות, 2023א. "מצב ההיי־טק 2022: דו"ח שנתי", רשות החדשנות.

רשות החדשנות, 2023ב. "נייר עמדה – חשש מהתפצלות ההיי־טק הישראלי מהמגמות העולמיות וכיווני פעולה אפשריים", רשות החדשנות.

רשות החדשנות ו־SNPI Start-Up Nation Policy Institute, 2022. "הון אנושי בהיי־טק הישראלי: תמונת מצב", רשות החדשנות.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson, 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," *American Economic Review* 91 (5): 1369-1401.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson, 2002. "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in The Making of The Modern World Income Distribution," *The Quarterly Journal of Economics* 117 (4): 1231-1294.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James Robinson, and Yungyong Thaicharoen, 2003. "Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth," *Journal of Monetary Economics* 50 (1): 49-123.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson, 2005a. "Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth," *Handbook of Economic Growth* 1: 385-472.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2005b. "The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change, and Economic Growth," *American Economic Review* 95 (3): 546-579.

Acemoglu, Daron, and James A. Robinson, 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, New York: Crown.

Acemoglu, Daron, Suresh Naidu, Pascual Restrepo, and James A. Robinson, 2019. "Democracy Does Cause Growth," *Journal of Political Economy* 127 (1): 47-100.

Aghion, Philippe, Alberto Alesina, and Francesco Trebbi. 2004. "Endogenous Political Institutions," *The Quarterly Journal of Economics* 119 (2): 565-611.

Aghion, Philippe, Ufuk Akcigit, Julia Cage, and William R. Kerr, 2016. "Taxation, Corruption, and Growth," *European Economic Review* 86: 24–51.

Alfaro, Laura, Sebnem Kalemli-Ozcan, and Vadym Volosovych, 2008. "Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries? An Empirical Investigation," *The Review of Economics and Statistics* 90 (2): 347–368.

Ash, Elliott, and W. Bentley MacLeod, 2021. "Reducing Partisanship in Judicial Elections Can Improve Judge Quality: Evidence from U.S. State Supreme Courts," *Journal of Public Economics* 201, 104478.

Becker, Sascha O., Katrin Boeckh, Christa Hainz, and Ludger Woessmann, 2016. "The Empire is Dead, Long Live the Empire! Long-run Persistence of Trust and Corruption in the Bureaucracy," *The Economic Journal* 126 (590): 40–74

Besley, Timothy, Robin Burgess, Adnan Khan, and Guo Xu, 2022. "Bureaucracy and Development," *Annual Review of Economics* 14 (1): 397–424.

Besley, Timothy, and Torsten Persson, 2009. "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics," *American Economic Review* 99 (4): 1218–1244.

Bó, Pedro, Andrew Foster, and Louis Putterman, 2010. "Institutions and Behavior: Experimental Evidence on the Effects of Democracy," *American Economic Review* 100 (5): 2205–2229.

Botero, Juan Carlos, and Alejandro Ponce, 2010. "[Measuring the Rule of Law](#)," The World Justice Project – Working Paper Series, WPS No. 001. *SSRN website*, 4.3.2023.

Burgess, Robin, Remi Jedwab, Edward Miguel, Ameet Morjaria, and Gerard Padró i Miquel, 2015. "The Value of Democracy: Evidence from Road Building in Kenya," *American Economic Review* 105 (6): 1817–1851.

Colonnelli, Emanuele, Mounu Prem, and Edoardo Teso, 2020. "Patronage and Selection in Public Sector Organizations," *American Economic Review* 110 (10): 3071–3099.

Coppedge, Michael et al., 2021. "Methodology," Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute), University of Gothenburg. *V-dem website*, 4.4.2023.

Dahlström, Carl, Victor Lapuente, and Jan Teorell, 2012. "The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption," *Political Research Quarterly* 65 (3): 656–668.

Dell, Melissa, 2010. "The Persistent Effects of Peru's Mining Mita," *Econometrica* 78 (6): 1863–1903.

Dell, Melissa, Nathan Lane, and Pablo Querubin, 2018. "The Historical State, Local Collective Action, and Economic Development in Vietnam," *Econometrica* 86 (6): 2083–2121.

Dell, Melissa, and Benjamin Olken, 2020. "The Development Effects of the Extractive Colonial Economy: The Dutch Cultivation System in Java," *Review of Economic Studies*, 87 (1): 164–203.

Engerman, Stanley L., Kenneth L. Sokoloff, Maria Victoria Murillo Urquiola, and Daron Acemoglu, 2002. "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies," *Economía* 3 (1): 41–109.

Feld, Lars P., and Stefan Voigt, 2003. "Economic Growth and Judicial Independence: Cross-Country Evidence Using a New Set of Indicators," *European Journal of Political Economy* 19 (3): 497-527.

Fitch Ratings, 2023a. "[Rating Action Commentary: Fitch Affirms Israel at 'A+'; Outlook Stable](#)," *Fitch Ratings website*, 1.3.2023.

Fitch Ratings, 2023b. "[Sovereign Rating Criteria: Master Criteria](#)," *Fitch Ratings website*, 1.4.2023.

Gennaioli, Nicola, and Hans-Joachim Voth, 2015. "State Capacity and Military Conflict," *The Review of Economic Studies* 82 (4): 1409-1448.

Greif, Avner, 1993. "Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalition," *The American Economic Review* 83 (3): 525-548.

Greif, Avner, Paul Milgrom, and Barry R. Weingast, 1994. "Coordination, Commitment, and Enforcement: The Case of the Merchant Guild," *Journal of Political Economy* 102 (4): 745-776.

Gründler, Klaus, and Niklas Potrafke, 2019. "Corruption and Economic Growth: New Empirical Evidence," *European Journal of Political Economy* 60.

Hall, Robert, and Charles Jones, 1999. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?" *The Quarterly Journal of Economics* 114 (1): 83-116.

Hsieh, Chang-Tai, and Peter J. Klenow, 2009. "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India," *The Quarterly Journal of Economics* 124 (4): 1403-1448.

Imai, Kosuke, In Song Kim, and Erik H. Wang, 2021. "Matching Methods for Causal Inference with Time-Series Cross-Sectional Data," *American Journal of Political Science*.

Imam, Patrick A., and James R. W. Temple. 2023. "[Political Institutions and Output Collapses](#)", *IMF Working Papers*, 2023 (36), *IMF website*, 1.3.2023.

Katz, Gabriel, and Mark Dincecco, 2016. "State Capacity and Long-run Economic Performance," *The Economic Journal* 126 (590): 189-218.

Lambais, Guilherme, and Henrik Sigstad, 2023. "Judicial Subversion: The Effects of Political Power on Court Outcomes," *Journal of Public Economics* 217.

La Porta, Rafael, Florencio Lopez-De-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, 1997. "Legal Determinants of External Finance," *The Journal of Finance* 52 (3): 1131-1150.

La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, 1998. "Law and Finance," *Journal of Political Economy* 106 (6): 1113-1155.

La Porta, Rafael, Florencio Lopez-De-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, 2004. "Judicial Checks and Balances," *Journal of Political Economy* 112 (2): 445-470

Liu, Ernest, Yi Lu, Wenwei Peng, and Shaoda Wang, 2022. "Judicial Independence, Local Protectionism, and Economic Integration: Evidence from China," *National Bureau of Economic Research*, Working Paper No. w30432.

Lucas, Robert E., 1990. "Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?" *The American Economic Review* 80 (2): 92-96.

Mauro, Paolo, 1995. "Corruption and Growth," *The Quarterly Journal of Economics*, 110 (3): 681-712.

Mehmood, Sultan, 2020. "Judicial Independence and Development: Evidence from Pakistan," AMSE Working Papers 2041, *Aix-Marseille School of Economics*, France.

Mehmood, Sultan, 2022. "The Impact of Presidential Appointment of Judges: Montesquieu or the Federalists?" *American Economic Journal: Applied Economics* 14 (4): 411-445.

Moody's Investor Service, 2023a. "[Government of Israel: Planned Judicial Changes Could Weaken Israel's Institutional Strength](#)," *Moody's Investor Service website*, 7.3.2023.

Moody's Investor Service, 2023b. "[Rating Action: Moody's Changes Outlook on Israel to Stable from Positive, Affirms A1 Ratings](#)," *Moody's Investor Service website*, 14.4.2023.

Nathan, Daniel, and Nadav Ben Zeev, 2022. "Shorting the Dollar When Global Stock Markets Roar: The Equity Hedging Channel of Exchange Rate Determination," MPRA Paper 112909, University Library of Munich, Germany.

North, Douglass C., 1981. *Structure and Change in Economic Economy*, New York: Norton.

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.

- North, Douglass C., and Barry R. Weingast, 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England," *The Journal of Economic History* 49 (4): 803–832.
- OECD, 2022. "OECD economic outlook, Volume 2022 Issue 2, No. 12," Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2023. "OECD Economic Surveys: Israel 2023," Paris: OECD Publishing.
- Papada, Evie, et al., 2023. "Defiance in the Face of Autocratization: Democracy Report 2023," University of Gothenburg, Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute), *V-dem website*, 4.2.2023.
- Papaioannou, Elias, and Gregorios Siourounis, 2008. "Democratisation and Growth," *The Economic Journal* 118 (532): 1520–1551.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi, 2004. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development," *Journal of Economic Growth* 9: 131–165.
- Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny, 1993. "Corruption," *The Quarterly Journal of Economics* 108 (3): 599–617.
- StartupBlink, 2023. "Global Startup Ecosystem Index," *StartupBlink website*, 1.3.2023.
- Start-up Nation Central (SNC), 2023. "Israeli High-Tech Ecosystem Survey in Light of the Government's Judicial Legislation and Civil Unrest," *SNC website*, 5.6.2023.

Transparency International, 2022a. "[Corruption Perceptions Index: Frequently Asked Questions](#)," *Transparency International website*, 1.4.2023.

Transparency International. 2022b. "[Corruption Perceptions Index 2022: Full Source Description](#)," *Transparency International website*, 1.4.2023.

Transparency International, 2023. "[Israel, Corruption Perception Index](#)," *Transparency International website*, 1.4.2023.

V-Dem, 2022. "Structure of V-Dem Indices, Components, and Indicators," University of Gothenburg, Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute), *V-dem website*, 1.4.2023.

V-Dem, 2023. "[Country Graph](#)," University of Gothenburg, Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute), *V-dem website*, 1.4.2023.

World Intellectual Property Organization (WIPO), 2022. "[Global Innovation Index 2022: What is the future of innovation-driven growth?](#)", *WIPO website*, 20.3.2023.

World Justice Project (WJP), 2022. "[Methodology Snapshot: Steps to Produce the WJP Rule of Law](#)," *WJP website*, 20.3.2023.

Xu, Guo, 2018. "The Costs of Patronage: Evidence from the British Empire," *American Economic Review* 108 (11): 3170–3198.

המקורות לנתונים

Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerløw, Adam Glynn, Ana Good God, Sandra Grahn, Allen Hicken, Katrin Kinzelbach, Joshua Krusell, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Juraj Medzihorsky, Natalia Natsika, Anja Neundorf, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Josefine Pernes, Oskar Rydén, Johannes von Römer, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Aksel Sundström, Eitan Tzelgov, Yi-ting Wang, Tore Wig, Steven Wilson and Daniel Ziblatt. 2023. "[V-Dem \[Country-Year/Country-Date\] Dataset v13](#)," Varieties of Democracy (V-Dem) Project.

Coppedge, Michael M. et al., 2023. "V-Dem Codebook v13," Varieties of Democracy (V-Dem) Project, University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute), University of Gothenburg, *V-Dem website*, 4.3.2023.

International Monetary Fund (IMF). "[Gdp Per Capita, Current Prices, U.S. Dollars Per Capita, 2022](#)," *IMF website*, 20.3.2023.

International Monetary Fund (IMF). "[GDP Per Capita, Current Prices ,Purchasing Power Parity; International Dollars Per Capita, 2022](#)," *IMF website*, 24.3.2023.

Our World in Data. "[Continents According to our World in Data](#)," *Our World in Data*, 20.3.2023.

PitchBook Data. "[Deals Data](#)," *PitchBook website*, 22.3.2023.

Transparency International. "[Corruption Perceptions Index, CPI Timeseries 2012–2022.](#)" licensed under CC BY 4.0, *Transparency International website*, 15.3.2023.

The World Justice Project. "[WJP Rule of Law Index, Explore the Data,](#)" *WJP website*, 1.3.2023.

World Bank. "[GDP Per Capita, PPP \(current international \\$\),](#)" *World Bank website*, 12.3.2023.

World Bank. "[GDP Per Capita \(current US \\$\),](#)" *World Bank website*, 12.3.2023.

World Bank. "[Gross Capital Formation \(current US \\$\),](#)" *World Bank website*, 12.3.2023.

World Bank. "[Population, Total,](#)" *World Bank website*, 12.3.2023

World Intellectual Property Organization (WIPO). "[Global Innovation Index Analysis: Database And Download,](#)" *Global Innovation Index website*, 2.3.2023.

Yahoo! Finance. "[S&P500 \(TR\) Historical Data,](#)" *Yahoo! Finance website*, 25.3.2023.

Yahoo! Finance. "[TA-125 Historical Data,](#)" *Yahoo! Finance website*, 25.3.2023.

Yahoo! Finance. "[TA-35 Historical Data,](#)" *Yahoo! Finance website*, 25.3.2023.

Yahoo! Finance. "[USD/ILS \(ILS=X\) Historical Data,](#)" *Yahoo! Finance website*, 25.3.2023.

פרופ' איתי אטר הוא עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וחבר סגל בכיר בפקולטה לניהול ע"ש קולר באוניברסיטת תל אביב; עורך הרבעון לכלכלה, עמית מחקר במרכז האירופי למדיניות כלכלית ומוביל יוזמת מכתבי הכלכלנים. בעל תואר דוקטור לכלכלה מאוניברסיטת סטנפורד. מחקר מתמקד בנושאי יוקר המחיה ותחרות ורגולציה במשק הישראלי.

ד"ר צחי רז הוא מרצה במחלקה לכלכלה ע"ש משפחת בוגן ובתוכנית המשולבת לפילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה (פכ"מ) באוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי המחקר שלו הם היסטוריה כלכלית, כלכלה פוליטית וכלכלת תרבות. בעל תואר דוקטור לכלכלה מאוניברסיטת הרווארד.

ד"ר יניי שפיצר הוא מרצה במחלקה לכלכלה ובתוכנית המשולבת לפילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה (פכ"מ) באוניברסיטה העברית בירושלים. בעל תואר דוקטור לכלכלה מאוניברסיטת נורת'ווסטרן והשלים פוסט־דוקטורט באוניברסיטת בראון. מחקריו עוסקים בדמוגרפיה ובהגירה היסטורית, ובעיקר ההיסטוריה הכלכלית של עם ישראל ושל ההגירות ההמוניות לעולם החדש.

עילי גבאי הוא עוזר מחקר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. סטודנט לתואר ראשון בתוכנית המשולבת לפילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה (פכ"מ) באוניברסיטה העברית בירושלים. היה עוזר מחקר בצוות הסכמי השקעות וסחר באגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר.

דולב קולקה־גלבר הוא סטודנט לתואר ראשון בתוכנית המשולבת לפילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה (פכ"מ) באוניברסיטה העברית בירושלים. שימש עוזר מחקר בהכנת מסמך זה והיה עוזר מחקר בחטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים.

