

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה ה-30

30-31 במאי 2023

ההשלכות הכלכליות
של יוזמות החקיקה של הקואליציה

איתי אטר • צחי רז • יניי שפיצר
עילי גבאי • דולב קולקה-גלבר
טיוטה לדיון

יושבי ראש הכנס: פרופ' קרנית פלוג | פרופ' יוג'ין קנדל
מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן

קרן דליה ואלי
הורביץ בע"מ



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

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

אוניברסיטת
רייכמן

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה ה-30

דברי פתיחה

שלום לכם,

אני מברך אתכם על השתתפותכם בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה. השנה אנו מציינים 30 שנה להיווסדו של הכנס. מראשיתו, מטרת הכנס הייתה להעלות לדיון את הנושאים המרכזיים והחשובים לעיצוב עתידה הכלכלי והחברתי של מדינת ישראל.

כמדי שנה אנו מתכנסים כדי לעבוד במשותף עם הממשלה, נציגי החברה האזרחית, המגזר העסקי ומעצבי המדיניות על מנת לסייע בטיוב של תהליכי קבלת ההחלטות ולשמש כר מחקרי פורה למחשבות ולהתלבטויות של מובילי המדיניות הכלכלית-חברתית בישראל.

ברור לכולנו כי השנה אנו מתמודדים עם מציאות שטרם ידענו כמותה. אומנם אי-הוודאות הפוליטית מלווה אותנו כבר למעלה מארבע שנים, וידענו בדרך גם את משבר הקורונה - ולא להייתה הייתה השפעה מרחיקת לכת על הכלכלה, אולם השנה אנו חווים משבר עמוק ושונה במהותו, שמוותר את חותמו על הפוליטיקה, החברה והכלכלה באופן שדורש התמודדות בכל החזיתות על מנת לשמר את חוסנה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית ואיתנה מבחינה כלכלית.

מדינת ישראל נמצאת בצומת קריטי לעתידה. בתקציב שאושר בממשלה אין די צעדים מעודדי צמיחה או קידום של רפורמות חשובות, ולכן עלינו לחשוב מאוד מהשפעתו העתידית. יתרה מזו - כספים רבים מושקעים בדיוק בכיוון ההפוך: בהגבהת החומות ובחינוך שאינו מספק כלים להשתלבות בתעסוקה. איננו יכולים להמשיך במדיניות של "נעסקים כרגיל" ולחשוב שלא יהיו לכך השלכות הרוות אסון על עתידנו הכלכלי והחברתי.

לדידי, תפקיד היושבים סביב השולחן הזה, בהובלת המכון הישראלי לדמוקרטיה, הוא לקדם דיונים וחשיבה שיובילו לחוזה חברתי חדש ומעודכן בין החברה הישראלית, על כל מגזריה, למדינת ישראל. חוזה חברתי חדש יהיה חייב להציע נתיב להתמודדות עם שאלת ההשתלבות של אוכלוסיות בשוק העבודה ולהעמיק את החינוך לערכים דמוקרטיים בקרב כל המגזרים. חוזה חברתי חדש יהיה חייב לכלול גם הסדרים חדשים בכל הנוגע לגיוס לצה"ל - המשך המגמה הנוכחית יוביל למיטוט מודל צבא העם ולפגיעה בביטחון המדינה.

בכנס נדון לעומק בדרכים מעשיות לשינוי כיוון ההתפתחות של המגמות הבעייתיות. לשם כך עלינו ראשית למפות ולזהות את ההשלכות העתידיות של המשבר הנוכחי. לפיכך הסוגיה הראשונה שנעסוק בה היא "עתיד המשק הישראלי" לאור תוכנית הממשלה לשינוי מערכת המשפט והשלכותיה בטווח הקצר, הבינוני והארוך. לצורך כך גם נאזין לקולות של יזמים וגורמים כלכליים כפי שהם עולים מהשטח ונשמע את הפרספקטיבה של בכירי המשק ואת תחזיותיהם הכלכליות. נוסף על כך, נעלה לדיון גם את ההשפעות הכלכליות הצפויות על המאזן החודשי של משקי הבית. בהמשך נבחן באופן ביקורתי את סוגיית יוקר המחיה בישראל ונשאל כיצד ניתן להורידו. את יומו הראשון של הכנס נסיים בדיון בסוגיה שבעינינו לא קיבלה עד כה את תשומת הלב הנדרשת: מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. בהינתן שישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר ב־OECD, נדון בדרכים לחיזוק הרשויות המקומיות והפיכתן לרשות שלטונית עצמאית ואפקטיבית.

יומו השני של הכנס ייפתח בדיון על עתידו של ענף ההייטק הישראלי, ובקשר שבין חינוך, מוביליות והייטק. בנוסף, לא נוותר על דיון בסוגיית ההיערכות למשבר האקלים ונבחן את פוטנציאל הפיתוח של ענפים מחוללי תעסוקה ירוקה; כן נברר מה התקדם בשנים האחרונות בכל הנוגע להכשרות המקצועיות בישראל. לסיום נעלה לדיון נושא חדש שהמכון מוביל לאחרונה - קידום החדשנות במגזר הציבורי.

כמדי שנה כנס אלי הורביץ הוא חלון הראווה לפעילות המכון הישראלי לדמוקרטיה לאורך כל השנה, שמשלבת מחקרי מדיניות בצד דיונים מעמיקים של צוותי עבודה וחשיבה המכנסים אליהם את כל בעלי העניין הרלוונטיים. פעילותנו בתחומי הכלכלה והחברה ממוקדת בשיפור האיתנות של הכלכלה והחברה, בקידום שוויון הזדמנויות ובהובלת השגשוג של כלל שכבות החברה.

זהו הכנס ה־11 הנושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע ומראשי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד שנים ארוכות בראש פורום קיסריה

(שמו הקודם של הכנס). עבורנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה ולכל בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה בימים כתיקונם, ועל אחת כמה וכמה בשעת משבר.

אני מבקש להודות גם לקרן דוידסון על השותפות ארוכת השנים בבניית המרכז לממשל וכלכלה, לקרן סינגר על התמיכה המתמשכת בכנס, ולקרן טראמפ על המאמץ המשותף להכין את מערכת החינוך וההשכלה הגבוהה לאתגרי העתיד של שוק העבודה.

תודתנו לצוות החוקרים ועוזרי המחקר, ליושבי הראש של המושבים ולשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת מחקרי הרקע לכנס ולכל צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה על שאפשרו את קיומו של כנס מקצועי זה.

בברכה,



יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה - 30

אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהלה.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002–2005) ויו"ר הוועדה "ישראל 2028", שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי ההחלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה



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



אוניברסיטת
רייכמן

ההשלכות הכלכליות של יוזמות החקיקה של הקואליציה

איתי אטר | צחירדז | יניי שפיצר
עילי גבאי | דולב קולקה־גלבר

תוכן העניינים

5	א. מבוא
12	ב. רקע
16	ג. מוסדות ופיתוח כלכלי: הגישה המוסדית החדשה בכלכלה
28	ד. השפעות יוזמות הקואליציה על כלכלת ישראל בטווח הארוך
50	ה. השפעות יוזמות החקיקה על הכלכלה הישראלית בטווח הזמן הקצר
65	ו. סיכום
67	נספח א: הדיון על משמעויות התוכנית
73	נספח ב: השאלות במדד ההגבלות השיפוטיות על הממשלה במדד WJPA
75	נספח ג: השאלות במדד ההגבלות השיפוטיות על הממשלה במדד V-Dem
78	רשימת המקורות

א. מבוא

בראשית חודש ינואר 2023, כשבוע לאחר השבעת ממשלת ישראל ה-37, הוצג לראשונה בפני ציבור 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, וזאת באמצעות צמצום הכוח והסמכויות של מערכת המשפט ומוסד הייעוץ המשפטי לממשלה. במקביל אליו, קידמה הקואליציה יוזמות חקיקה וצעדי מדיניות נוספים 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 הישראלית לתקופה חסרת תקדים של חוסר ודאות, אשר מטלטלת את החברה הישראלית ומעלה שאלות יסוד על יחסי הכוחות שבין קבוצות שונות, על המבנה המשטרי ועל מהות הדמוקרטיה. במסגרת המאבק של שדרות נרחבות בציבור כנגד 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 מקרב קהילת הכלכלנים בארץ ובעולם, אשר התריעו כנגד ההשלכות השליליות של יוזמות החקיקה על הכלכלה הישראלית. ב־22 בינואר פרסמו נגידי בנק ישראל לשעבר, הפרופסורים קרנית פלוג ויעקב פרנקל, מאמר דעה בו הם מזיהרים כי פגיעה בעצמאות מערכת המשפט צפויה לפגוע בצמיחה ובדירוג האשראי של ישראל.¹ ב־25 בינואר פורסם "מכתב הכלכלנים" עליו חתמו מאות כלכלנים מהאקדמיה, המתריעים כנגד הנזק הפוטנציאלי שייגרם לכלכלה הישראלית בעקבות השלמת יוזמות החקיקה, בדגש על נזק ארוך טווח לרווחה ולצמיחה הכלכלית.² למכתב זה הצטרפו חתני פרסי נובל לכלכלה, ועשרות מנכ"לים לשעבר של המשרדים הכלכליים

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

2 מכתב הכלכלנים הראשון, שכותבי מסמך זה, נמנו על יוזמיו ומנסחיו, יחד עם מסמכים נוספים העוסקים בהשפעות הכלכליות, מופיעים באתר האינטרנט של פורום הכלכלנים.

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 שיגרמו למשק, אם היוזמות יצאו אל הפועל. בחודש מרץ ותחילת אפריל פרסמו אגף התקציבים, הכלכלנית הראשית וبنק ישראל דוחות הצופים נזקים כלכליים משמעותיים למשק הישראלי בעקבות אימוץ של יוזמות החקיקה. לאחר הוצאת אזהרה מיוחדת כנגד תוכני היוזמות ב־7 במרץ 2023³, פרסמה ב־14 בחודש אפריל חברת הדירוג הבינלאומית מודי'ס הודעה לפיה היא מורידה את אופק דירוג האשראי של ישראל מחיובי לציב (Moody's Investors Service, 2023b)⁴.

מטרתו המרכזית של מסמך זה היא לספק הסבר מפורט ומנומק להתרעות רבות אלו, באופן אשר יאפשר 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 ושגשוג המשק בטווח הארוך נמצא הקונצנזוס שהתגבש בתחום זה, לפיו 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 הקו המרכזי בנייר זה שואף להבהיר את הקשר הזה ולבחון את ההשפעות הכלכליות הצפויות ליישום יוזמות הקואליציה מתוך הפריזמה של הספרות המוסדית החדשה בכלכלה, העוסקת בו בעצימות רבה העשורים האחרונים.⁵

3 Moody's Investors Service, 2023a

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

5 יש הרואים בעימות העקרוני שבין המחנה התומך ביוזמות החקיקה לבין המחנה המתנגד להן ויכוח אודות מהות הדמוקרטיה: האם הדמוקרטיה היא שיטה אשר בראש ובראשונה מיישמת את עקרון הכרעת הרוב, או כזו המשתמשת בעקרון זה לשם פחרון מחלוקות תוך שמירה וקידום של עקרונות חשובים נוספים, כגון שלטון החוק והגנה על זכויות המיעוט. הנחה המוצא של הנייר אינה מתיימרת 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 מצמום היכולת לבצע ביקורת אפקטיבית על הרשות המבצעת.

לאחר פירוט הטיעונים ומסגרות הניתוח התיאורטיות המרכזיות בספרות המחקרית, נציג סידרה של עדויות אמפיריות התומכות בקשר שבין קיומם של בלמים ואיזונים ובין פיתוח כלכלי ארוך טווח. חשוב להדגיש כי בהינתן מגבלות הזיהוי והקושי הטבוע בייצור תחזיות כלכליות אמינות על פני כמה עשורי שנים, העדויות האלה 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.⁶ יחד עם זאת, נוכח הידע הרב שנצבר במחקר הכלכלי לגבי החשיבות של מערך בלמים ואיזונים לפיתוח כלכלי, והפגיעה הקשה הצפויה במערך האיזונים והבלמים במדינת ישראל, עמדנו היא שיש לראות באומדנים המחשה לסדרי הגודל של הנזקים הכלכליים האפשריים. להבנתנו, על אף הקושי לייצר תחזיות מדויקות ואמינות, הציבור ונבחרי 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, אנו נעזרים במדדים מקובלים לאפקטיביות של מערך הבלמים והאיזונים, בדגש על מדדים של 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, נברר את המתאם בין המדדים המוסדיים ובין מדדים המשקפים כמה מערזי ההשפעה העיקריים עליהם מדברת הספרות: רמת ההשקעה בנכסי הון קבועים לנפש, רמת החדשנות, וטוהר המידות במגזר הציבורי.

את הקשר שבין המדדים המוסדיים ובין התוצר לנפש בטווח הארוך נאמוד באמצעות שתי גישות אמפיריות. הראשונה נסמכת על נתוני פאנל קצרים כאשר הזיהוי נסמך למעשה על שונות מפקחת בין מדינות בחתך רחב. גישה זו משתמשת בשונות ארוכת הטווח באיכות

6 באופן כללי, ניתוחים כלכליים מתקשים לספק תחזיות וודאיות ביחס לטווח הזמן הקצר, ולא כל שכן ביחס לטווח זמן של עשרות שנים. שתי סיבות מרכזיות לכך הן: 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 אהגרי הזיהוי האמפירי, אשר עליהם אפשר להתגבר כאן באופן חלקי.

המוסדות במדינות שונות, באופן שהולם את הידוע בספרות המחקרית על ההשלכות ארוכות הטווח של המאפיינים המוסדיים וההמשכיות שלהם על מדדי הפיתוח הכלכליים. לפי גישה זו קשה יותר לזהות באופן אמין את ההשפעה הנפרדת של מאפיינים מוסדיים בודדים. הגישה החלופית שבה אנו משתמשים עוקבת אחר האסטרטגיה האמפירית של אג'מוגלו ואחרים (2019), ובה 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 בפיקוח על המגמות הדינמיות של התוצר לנפש; חסרונותיה הוא בכך שאינה משתמשת בשונות החשובה שבין מדינות, וכן באי־זמינות של נתוני תוצר המתוקנים לפי כוח הקנייה (PPP), אשר מאלצת אותנו להשתמש בנתוני תוצר לנפש שאינם מתוקנים כך. להשקפתנו, שתי הגישות האלה משלימות האחת את השנייה. באופן כללי אומדני ההשפעה גדולים יותר בגישה הראשונה, אולם 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. לפי הגישה האחת, אנו מקישים מעצמת השינויים במדדים אלו בהונגריה ובפולין על עצמת השינויים החזויה בישראל, מתוך הנחה כי קיימים קווי דמיון רבים מאוד בין אירועי הנסיגה הדמוקרטית שם ובין אלה הצפויים בישראל. לפי הגישה השנייה, אנו נעזרים בסימולציה שערכו חוקרי מדעי המדינה בישראל כדי להעריך את השינוי במדד הביקורת השיפוטית כתוצאה מיישום 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 שנוציג, אומדני הפגיעה בתוצר לנפש בטווח הארוך הם בסדר גודל של עשרות אחוזים; אומדני הסימולציות והספציפיקציות השונות נעים בין ירידה של 9% בתרחיש האופטימי ביותר ועד לירידה של כ־45% בתרחיש הפסימי, ביחס לתרחיש חלופי בו 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.⁷ באשר לעליה ברמת השחיתות הציבורית, השלמת יוזמות החקיקה צפויה להביא את רמת השחיתות הציבורית בישראל לזו הרווחת במדינות כמו קובה וסין בתרחיש השלילי, ובסלובקיה או בפיג'י בתרחיש הפחות שלילי. כאמור, האומדנים הללו אינם תחזיות, אולם אפילו אם רמת הדיוק שלהם היא נמוכה, התמונה הכללית המתגבשת היא כי הסכנה האפשרית בה מדובר היא בסדר גודל חסר תקדים, וכי היא עלולה לעכב את הפיתוח הכלכלי של ישראל בשנים רבות ולדרדרה אל תחתית רשימת המדינות המפותחות.

ראוי לציין כי כמה מהמאפיינים של המשק הישראלי מעלים חשש שהפגיעה בו תהיה חריפה ומהירה במיוחד. ראשית, כמוסבר למטה, ענף ההיי־טק הישראלי עשוי להיות רגיש במיוחד לשינוי הסביבה המשפטית והמשטרית, בהיותו נסמך במידה רבה על זרמי השקעות ישירות המגיעות מחוץ לישראל היכולים, להיות מופנים בקלות ובמהירות ליעדים אחרים כתוצאה מהידרדרות בסביבה זו. על כך יש להוסיף את הסכנה ארוכת הטווח לבריחת מוחות הדרגתית אך משמעותית, של עובדים עתירי־מיומנויות המהווים את היסוד העמוק לתעשיית ההיי־טק המקומית, בעוד שאפשרויות הניידות הגלובלית שלהם הן הגבוהות ביותר.⁸

סיבה נוספת לדאגה היתרה במקרה הישראלי היא המבנה הסקטוריאלי של החברה המקומית. הספרות מדגישה, בין היתר, כי מוסדות המאפשרים לקבוצות מצומצמות באוכלוסייה לשלוט עם מעט מדי מגבלות פוגעים בצמיחה ארוכת הטווח מכיוון שהם מתעלים משאבים כלכליים לטובת האינטרס הסקטוריאלי באופן שמונע הקצאה יעילה של משאבים ופוגע בתנאים התומכים בחדשנות. אולם המשמעות של הקצאה סקטוריאלית בישראל היא חמורה במיוחד, נוכח הריבוי הטבעי הגבוה ובעיית ההשכלה וההשתתפות הנמוכה בכוח העבודה בקרב החברה החרדית, אשר כלכלנים רבים רואים בו איום כבד ביותר על עתיד המשק הישראלי בטווח הארוך.⁹

7 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, תשפ"ג, דין וחשבון, 2022).

8 במסמך של מכון אהרן (2023) מפורטים תרחישים שונים להשפעה של משבר ההייטק העולמי והמהפכה המשפטית על הצמיחה. ראו גם חלק ב של הנייר לגבי חשיבות ההייטק למשק הישראלי.

9 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, תשפ"ג).

פטור בלא כלום אי אפשר, והמסמך מתאר ומתעד בקצרה גם נזקים כלכליים משמעותיים ביותר שכבר נגרמו למשק הישראלי בחודשים האחרונים, זאת נוכח עליית הסיכון בסביבה העסקית, התפתחות סנטימנט שלילי בשווקים והתגברות ההערכות לפיהן הנזקים העתידיים צפויים להתממש. נתייחס, בין היתר, להיווצרותם של פערי תשואות במדדי המניות בין ישראל לבין חו"ל, לפיחות של ערך השקל ביחס לדולר, ולירידה 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 למדד ה-S&P 500 האמריקני. אנחנו מראים שמגמת המדדים השונים הייתה כמעט זהה עד נובמבר 2022, החודש בו נערכו הבחירות לכנסת האחרונה. מנובמבר 2022 ניכרת התפצלות ברורה, כאשר מדד המניות הישראלי מראה נחיתות משמעותית ביחס למדד המניות האמריקני. נכון לראשית חודש מאי 2023, ביצועי החסר של מדדי תל אביב הם כ־20 אחוזים מתחת למדד ההשוואה, שלפי השערותנו משקף את התרחיש החלופי בלא זעזועי החודשים האחרונים (איבוד ערך של 12-14 אחוזים במונחים דולריים בהשוואה לעליית ערך של כ־8 אחוזים במדד האמריקאי). ביצועי החסר לא משקפים רק את הירידה השקלית במדדים הישראליים אלא בנוסף לכך גם את הפיחות שחל בערך השקל. במילים אחרות, חוסך שהיה רוכש מניות ישראליות ביום הבחירות היה נותר היום עם ערך דולרי הנמוך בכ־20 אחוז מחוסך שבחר לרכוש באותו סכום כסף מניות אמריקאיות ביום הבחירות. הנזק הנובע מכך לעושר משקי הבית הישראליים הוא בסדרי גודל של עשרות מיליארדי שקלים. כמו כן, אנחנו מזהים כי החל מסוף חודש ינואר 2023 חל פיחות חריג ומהיר בערך השקל ביחס לתחזית המבוססת על דפוס סדור שנשמר בקפדנות במשך תקופה ארוכה ביחס למדד מניות ה-S&P 500. ההתפצלות אירעה בשבועות שלאחר פרסום יוזמות החקיקה של הקואליציה, והיא העצימה ככל שהתבררו היקף החקיקה והסכנות הצפויות ממנה. באופן טבעי, לאור קצב ההתפתחויות בחודשים האחרונים, לחלקיות זמינות הנתונים העדכניים, יש לקרוא תוצאות אלה במידה של ספקנות. כמו כן, לשיטתנו, חלק ניכר מנזקים אלו הינם סימפטומים המעידים על הפגיעה העתידה להתרחש במשק הישראלי בטווח הארוך, ולא הבעיה לכשעצמה; חומרתם מעידה על כך ששווקי המימון חוזים שחורות למשק הישראלי.

מטבע הדברים, אף פריט במקבץ העדויות שאנו מציגים כאן אינו מוכיח לבדו ומכמת באופן מדויק את הנזקים הכלכליים הצפויים. אולם סך כל העדויות מצביעות על אותה התוצאה – הידע שהצטבר בספרות לגבי המתאמים שבין מוסדות ובין פיתוח כלכלי והמנגנונים המייצרים אותם, הממצאים האמפיריים המוצגים כאן לגבי הטווח הארוך

והקצר, והחשש כי מבנה המשק והחברה הישראלית הופכים את כלכלת ישראל לפגיעה במיוחד לזעזועים מוסדיים – מובילים למסקנה כי הסכנה היא ממשית וכי יתכן שהיא בעלת קנה מידה מחריד.

מבנה המסמך הוא כדלקמן. פרק ב' של המסמך כולל תיאורי רקע קצרים של יוזמות החקיקה של הקואליציה ושל מצב הכלכלה הישראלית בסוף 2022, ערב הצגת יוזמות החקיקה. פרק ג' של המסמך סוקר באופן מקיף את המחקר הכלכלי בנושא חשיבות המוסדות הכלכליים לצמיחה ולרווחה כלכלית. בפרק ד' מוצגים הניתוחים האמפיריים המתייחסים לטווח הזמן הרחוק, ופרק ה' מתמקד בנוזקים שהתממשו. פרק ו' מסכם.

ב. רקע

1.1 כלכלת ישראל לפני הצגת יוזמות הקואליציה

בשנת 2022 ישראל דורגה במקום ה־32 בעולם בגובה התוצר לנפש מתוקנן לפי שווי כוח הקנייה (IMF, 2022). המשק הישראלי התאפיין בצמיחה כלכלית ובנתונים מקרו כלכליים חיוביים המבטאים את המשך תהליך ההתאוששות של המשק ממשבר הקורונה.¹⁰ במקביל, המצב בשוק העבודה השתפר כאשר שיעור התעסוקה עלה ושיעור האבטלה ירד. הגאות בפעילות המשק הביאה לשיפור חד גם במדדים הפיסקליים: בתקציב הממשלה נרשם עודף של 0.6 אחוז תוצר והחוב הציבורי ירד ל־60.7 אחוזי תוצר. לצד הנתונים החיוביים, בשנת 2022 האינפלציה הרימה את ראשה והסתכמה ב־5.3%, משמעותית מעל ליעד האינפלציה של בנק ישראל העומד על 1%–3%. האצת האינפלציה החלה עוד בשנת 2021 והיא הושפעה במידה רבה ממגבלות ההיצע העולמיות שנבעו ממשבר הקורונה ומהמלחמה באוקראינה (בנק ישראל, תשפ"ג א'). כחלק מההתמודדות עם הלחצים האינפלציוניים, עלתה ריבית בנק ישראל במשק 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 הבניה, ולירידה בהיקף הגיוסים לתעשיית ההיי־טק. באופן כללי יותר, לצד נקודות החוזק של הכלכלה הישראלית, עומדים בפניה גם אתגרים משמעותיים, כגון יוקר המחיה בדגש על המחירים בשוק הדיור, מחסור בהשקעות בתשתיות פיזיות בדגש על תחום התחבורה, ופריון עבודה נמוך, בעיקר בקרב הציבור החרדי והערבי.

ענף ההיי־טק בכלכלה הישראלית

ענף ההיי־טק המקומי נחשב ל"קטר הצמיחה" של המשק הישראלי, במובן שסוד צמיחת הכלכלה הישראלית בעשרים השנים האחרונות טמון במידה רבה בהתבססותו ובשגשוגו. הקמתה של "אומת הסטארט־אפ" ורמת החדשנות החריגה המאפיינת אותה

¹⁰ התוצר לנפש בשנת 2022 צמח בקצב מהיר של 4.4% (למ"ס, תשפ"ג), בהשוואה בינלאומית, ישראל דורגה במקום ה־7 בקצב הצמיחה בשנת 2022 מקרב המדינות המפותחות, ששיעור הצמיחה הממוצע בהן עמד על 2.6% (OECD, 2022).

הפכו את ישראל למובילה עולמית בתחומי הטכנולוגיה והחדשנות (IATI, 2023). לפי מדד האקוסיסטמים להייטק לשנת 2022, אשר דרג מדינות לפי כמות ואיכות מרכזי ההייטק ולפי טיב הסביבה העסקית, ישראל דורגה במקום השלישי בעולם. ישראל היא גם המדינה בעלת המספר הגבוה ביותר בעולם של אקזיטים ו'חדי-קרן' 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, תשפ"ג ב') וזאת לעומת כ-10% בשנת 2011 (רשות החדשנות, תשפ"ג א'). מניתוח רכיבי הצמיחה בשנים 2017-2021, עולה כי כ-45% מצמיחת התוצר בישראל מוסברת על-ידי צמיחת תעשיית ההייטק (IATI, 2023). בשנת 2022 עמד ייצוא מגזר ההייטק מישראל על 49% מכלל ייצוא הסחורות והשירותים (ללא יהלומים) ו-56% מיצוא השירותים. ישראל היא גם שחקנית משמעותית בתחום ההון-סיכון: חברות הייטק ישראליות קיבלו בשנת 2022 כ-4% מסך השקעות ההון-סיכון בעולם, שיעור המהווה פי עשרה בערך מחלקה של ישראל בתוצר העולמי (בנק ישראל, תשפ"ג א'). ישראל נמצאת במקום הראשון בקרב מדינות ה-OECD בהוצאה למו"פ כאחוז מהתוצר. במקביל, בשנת 2022 נמשכה הירידה במספר חברות ההזנק שהוקמו בצד המשך התבססותן של חברות טכנולוגיות גדולות ושל מרכזי פיתוח בינלאומיים (רשות החדשנות, תשפ"ג א').

בענף ההייטק מועסקים למעלה מ-10% מהמועסקים במשק הישראלי. קצב הצמיחה של מספר המועסקים בהייטק הוא גבוה במיוחד ועמד על 12% בשנת 2021, שיעור גבוה באופן משמעותי מקצב צמיחת המועסקים בכלל המשק שעמד על אחוז אחד בלבד (בנק ישראל, תשפ"ג א', רשות החדשנות; SNPI, תשפ"ב). לענף זה תרומה משמעותית גם להכנסות המדינה ממיסים ומועסקיו אחראיים לכ-25% מסך תשלומי מס ההכנסה – פי 2.5 מחלקם בכוח העבודה (משרד האוצר, תשפ"ג ב'). התרומה של עובדי ההייטק להכנסות המדינה ממיסים קשורה לרמת הפיריון של עובדי ההייטק, הגבוהה משמעותית מזו הרווחת בענפים אחרים. בהיתן זאת, ברור כי פגיעה בענף ההייטק תביא לפגיעה ישירה ומשמעותית במשק הישראלי כולו.

תעשיית ההייטק מסתמנת כחוליה קריטית שעלולה להיפגע משינויי המשטר בישראל, וכגורם נוסף אשר הופך את המשק הישראלי לרגיש במיוחד לזעזועים מוסדיים. התעשייה מבוססת על הון מחו"ל ויש לצפות כי עלייה ברמת הסיכון של ישראל תסיט במהרה השקעות בתחומי הטכנולוגיה ליעדים אחרים, מחוץ לישראל. בנוסף, רמת הכישורים

הגבוהה של עובדי תעשיית ההיי־טק, העבודה בסביבה גלובלית דוברת אנגלית, הביקוש העולמי לעובדים בתחום הטכנולוגיה, והקלות על הגירת עובדים בענפי הטכנולוגיה, צפויים להקל על עובדי היי־טק ישראלים המעוניינים בכך למצוא מקומות עבודה מחוץ לישראל.

2.1 הנחת העבודה באשר ליוזמות החקיקה

בחלק זה אנו מציגים את הנחת העבודה של המסמך באשר להשפעה של יוזמות הקואליציה, ובמרכזן תוכנית החקיקה שהציג שר המשפטים בתחילת ינואר, על המוסדות בישראל. נבחר שאין כוונתנו או ביכולתנו להתייחס בנפרד לכל אחד מהסעיפים בתוכנית החקיקה והליכי החקיקה והמדיניות הנלווים לה, אלא לראות בהן חלק ממכלול שלם שלו יעד מרכזי אחד. כמו כן, גם אם הסיכויים למימושה של התוכנית המקורית של שר המשפטים פחתו באופן ניכר מאז פרסומה, המתכונת המקורית תשמש כאן כאבטיפוס לכוונות הקואליציה וליעד שאליה היא מנווטת. בנספח א' נציג ביתר פירוט את הקווים הכלליים של יוזמות החקיקה ונתאר את העמדות השונות ביחס לאותה תוכנית.

לשיטתנו, עיקרה של המחלוקת בין התומכים לבין המתנגדים ליוזמות החקיקה משקפת במידה רבה מתח בין שתי תפיסות שונות של מהות הדמוקרטיה: מצד אחד, תפיסה המדגישה מעל לכל את עיקרון הכרעת הרוב; לשם יישומו, תומכי החקיקה מבקשים להסיר חסמים בפני ההוצאה מהכוח אל הפועל של רצון הבוחר, לפחות כפי שהוא מתגלם בהרכב הקואליציה ובה רוב מבין נבחר הציבור. מן הצד השני, מבקרי החקיקה רואים בדמוקרטיה מובן רחב יותר מאשר הכרעת הרוב, כזה הכולל 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 צדי הוויכוח, וזאת מבלי להכריע בסוגיה הנורמטיבית של עקרונות הדמוקרטיה הראויה. היא מקבלת את טענות תומכי הרפורמה כי מהלכי החקיקה אכן יאפשרו לקואליציה השלטת מידה רבה מאוד של חופש לפעול כראות עיניה, ובמובן זה יוכלו לקדם את יישום עיקרון הכרעת הרוב. היא גם מקבלת את צדו השני של הוויכוח: האמצעי להשגת מטרה זו הוא הסרת איזונים ובלמים מעל כוחה של הקואליציה השלטת, וזאת כאשר 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 שהיוזמות נועדו להגביל את כוח מערכת המשפט והיועצים המשפטיים ביכולתם לפקח ולבקר את פעולות הממשלה, ובתוך כך להעצים את כוחה של הרשות המבצעת לקדם את יעדיה.

אנחנו מקבלים את החששות לפיהן תוצאות אפשריות משינוי מאזן הכוחות הזה הם פגיעה בשלטון החוק והרחבת האפשרות של הקואליציה לפעול באופן שרירותי למען יישום מדיניות אשר מעדיפה את האינטרסים שהיא רואה לנכון לקדם, וזאת 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 המנהל הציבורי ותפקודו התקיין בהתאם לחוק, באמון הציבור במערכות השלטון, ביכולת להילחם בשחיתות ולהתוות מדיניות בהתאם לחוק, ובעיקרון השוויון.

יש להדגיש כי אין וודאות שהסכנות הללו תתממשנה, אולם ההנחה היא שהסיכוי להתממשותן יגדל במידה משמעותית. כמו־כן, איננו מניחים 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 לגביהם היא שהם שחקנים בעלי־כוח במערכת, אשר לצד מילוי תפקידם במקצועיות הם עלולים לעתים להשפיע בקידום או בבלימת מדיניות לפי השקפת עולמם, וכי הם עצמאיים־חלקית מהממונים עליהם בדרג הפוליטי. מנקודת המבט הכלכלית, המשמעות החשובה הנובעת מכך היא שהם מגבירים את ביזור הכוח במערכת, בעוד שיוזמות 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 אותה קואליציה.

ג. מוסדות ופיתוח כלכלי: הגישה המוסדית החדשה בכלכלה

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

הספרות הכלכלית מגדירה מוסדות כ"כללי המשחק" בחברה.¹¹ מוסדות הם כללים ומגבלות מעשה ידי-אדם המעצבים אינטראקציה פוליטית, כלכלית וחברתית. אוסף זה של חוקים וכללים מגביל את אפשרויות הפעולה של השחקנים הכלליים וקובע את מבנה התמריצים שלהם, ומכאן חשיבותו (North, 1990, 3; North, 1981, 201-202). 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 אי-הוודאות ורמת הסיכון הכרוכה בהתקשרויות עסקיות ולכן משפיעה באופן חיובי על רמת הפעילות הכלכלית במשק; תקנות, חוקי התאגדות, תחרות, עבודה אשר מבטיחים את חופש העיסוק ומאפשרים כניסה חופשית של פירמות לשווקים הם הכרחיים לקיום שווקים תחרותיים ולהקצאה יעילה של משאבים. על אף שמחקרים מסוימים מתמקדים לעיתים בחוק בודד או היבט מוסדי יחיד, ככלל, הספרות מתמקדת במקבץ החוקים אשר יחדיו מהווים את הסביבה המוסדית.¹²

11 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, p.3)

12 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, footnote 3)

המחקר הכלכלי מקנה חשיבות מיוחדת ומרכזית למגבלות המוטלות על השלטון במדינה ולביזור הכוח המוסדי. ישנן שתי סיבות מרכזיות לדגש זה. ראשית, מדינה בעלת יכולת ביצוע ואכיפה (State Capacity) היא חיונית.¹³ המדינה משמשת כ"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 גבוהות על מנת להבטיח איכות המוסדות. אולם שנית, למחזיקים בשלטון במדינה ישנו כוח עודף וסמכויות חריגות ביחס לשחקנים הכלכליים האחרים. לדוגמה, השלטון עלול לנקוט באכיפה סלקטיבית של חוקים באופן אשר מטיב עימו ומתעל משאבים כלכליים לטובתו, לטובת מקורביו ולטובת הקבוצות התמוכות בו, על חשבון הזכויות והאינטרסים של שאר שדרות החברה. יתרה מכך, לשלטון במדינה היכולת לעצב מוסדות ולשנות את כללי המשחק "תוך כדי משחק". בהיעדר חלוקת כוח ראויה ומגבלות אפקטיביות על השלטון, קיימת סכנה שהשלטון יעשה זאת ויקבע חוקים המטיבים עימו (Grief, Milgrom, and Weingast, 1994; Hall and Jonas, 1999; Acemoglu and Robinson, 2012, 14). 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, מחד, לרשות המבצעת מוענקות עוצמה ויכולות ביצוע, ומאידך, העומד בראש הרשות המבצעת מחויב שלא להשתמש בעוצמה זו לרעה, על-אף התמריץ לעשות זאת. בלא מחויבות כזו, במוקדם או במאוחר יקום השליט אשר ינצל לרעה את הכוח שבידו, תוך דיכוי כוחן של קבוצות מתחרות ושל כלל האוכלוסייה.

13 ראו למשל, Besley and Persson (2009), Gennaioli and Voth (2015); Dincecco and Katz (2016).

14 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." (Grief, Milgrom and Weingast, 1994)

לחלופין, כאשר קבוצות מתחרות יצברו די כוח כלכלי ופוליטי, הן ישחרו 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 נתניו או שחקנים אחרים במערכת הפוליטית והכלכלית כי בנקודה כלשהי בעתיד יפעל באופן מסוים, במטרה להשפיע על פעולותיהם בהווה באופן שמטיב עימו. אולם בהגיעו לנקודת זמן עתידית זו, פעולה כזו תהיה מנוגדת לאינטרס שלו דבר 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. אולם בהגיע מועד הפירעון, יהיה להן אינטרס לעשות 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, יתכן שאותן ממשלות יתקשו לגייס חוב.¹⁵ באופן דומה, שליט המעוניין לעודד השקעות זרות במדינתו עשוי להתחייב כי בעתיד לא יפלה משקיעים זרים ביחס למקומיים, אולם בעתיד, יתכן שיהיה לו אינטרס פוליטי או כלכלי לעשות זאת. משקיע אשר מבין זאת ומפנים את הסיכונים עלול להימנע מראש מההשקעה.¹⁶ בדוגמאות אלו, לא זו בלבד שהפעילות הכלכלית במשק נפגעת, אלא האינטרס של השליט עצמו נפגע מהעדר המגבלה העתידית על יכולתו להפר את התחייביותו.

הפתרון שהספרות בכלכלה פוליטית מציעה לבעיה זו יצירת מערך מוסדי עם בלמים, איזונים ושחקנים בעלי יכולת הטלת וטו אשר מגבילים את השליט ואת יכולתו לשנות את כללי המשחק "תוך כדי משחק". אלו משמשים כ'מכשיר התחייבות' (commitment device)

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

16 למשל, נמצא כי החלשת המגבלות על השלטון בהונגריה, בפולין ובטורקיה לוו בירידה בהשקעות הזרות במדינות אלו, שעשויות להיות תוצאה של התעצמות השלטון ושל 'בעיית ההתחייבות' (פורט הירש ושוח', 2023).

ולכן מקנים אמינות להתחייבות השליט: הוא יכול להתחייב באופן אמין שלא להפר את התחייבותו המוקדמות כיוון שהמוסדות לא יאפשרו לפגוע גם אם ירצה. דווקא היכולת לקשור את היד מאחורי הגב מועילה לשליט, ולחברה בכללה (Acemoglu et al, 2005; North and Weingast, 1989; Grief, 1993).

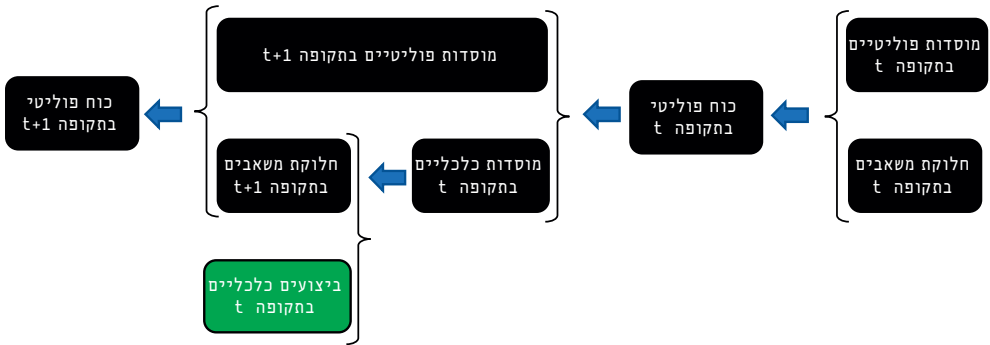
המסגרת התיאורטית של אג'מוגלו ורובינזון (2012), מבכירי חוקרי הגישה המוסדית בכלכלה ובמדע המדינה, שימושית כדי להבין את חשיבותם של מוסדות בהם יש בלמים ואיזונים ושל השתתפות מגבלות על כוחו של השלטון לפיתוח כלכלי בטווח הארוך. מסגרת זו מבחינה בין מוסדות פוליטיים ומוסדות כלכליים, וביחס לכל אחד מהם מגדירה שני 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 (2012) ושותפיהם למחקרים רבים לאורך השנים, רק מוסדות כוללניים יכולים לתמוך בפיתוח כלכלי בטווח הארוך. מוסדות כלכליים כוללניים מבטיחים זכויות קניין אפקטיביות, מקיימים מערכת משפט בלתי מוטה 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 מבנה תמריצים שמאפשר ומעודד השתתפות חלקים נרחבים באוכלוסייה בפעילות הכלכלית באופן אשר הולם את כישוריהם (Acemoglu et al, 2005; Acemoglu and Robinson, 2012).

17 כמובן כי על 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.

תרשים 1

תיאור סכמטי של דינאמיקה מוסדית והשפעתה על ביצועים כלכליים



מקור: Acemoglu, Johnson and Robinson (2005).

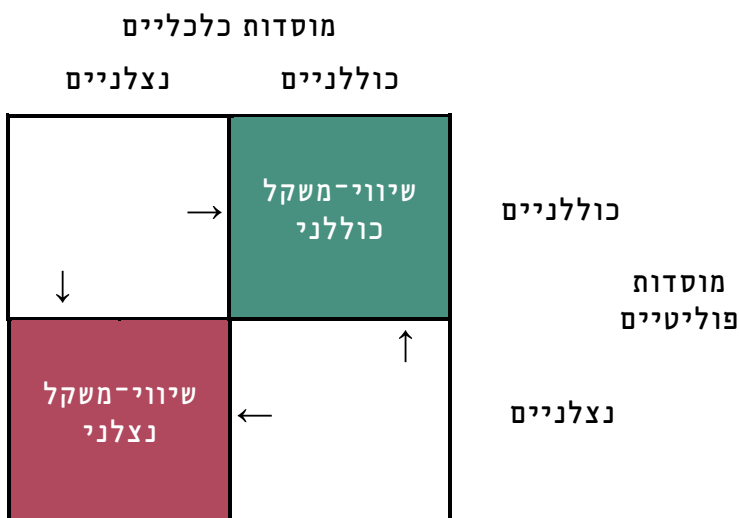
עד כה דובר ביתרונות הסטטיים של מוסדות כלכליים כוללניים, אולם מניין נובעת החשיבות של מוסדות פוליטיים כוללניים לפיתוח ושגשוג כלכלי בטווח הארוך? התשובה נעוצה בקשר הדינמי שבין מוסדות וכוח פוליטי (תרשים 1). אופי המוסדות נקבע בשדה הפוליטי, במאבק פוליטי בין שחקנים בעלי אינטרסים שונים. המוסדות הפוליטיים קובעים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

לפיכך, מצב בו אין הלימה בין אופי המוסדות הפוליטיים והכלכליים אינו יציב בטווח הארוך. לדוגמה, כאשר המוסדות הכלכליים הם כוללניים, וכך מאפשרים לשרות נרחבות בחברה לצבור משאבים כלכליים, אך המוסדות הפוליטיים הם נצלניים ומרכזים כוח פוליטי רב בידי קבוצה מצומצמת ללא מערכת של בלמים ואיזונים, יש לצפות לדינמיקה שתשנה את המצב (תרשים 2). אפשרות אחת היא כי קבוצות בעלות משאבים כלכליים ישתמשו בכוחם על מנת להביא לביזור נרחב יותר של הכוח הפוליטי ולהפוך את המוסדות הפוליטיים לכוללניים יותר. לחילופין, הקואליציה הפוליטית השלטת עלולה להשתמש בכוחה על מנת להפוך את המוסדות הכלכליים מכוללניים לנצלניים ובאופן זה להסיט

משאבים כלכליים לצרכיה. לדוגמה, היא עלולה לנקוט במדיניות 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 התיאורטית של אגימולו ורובינזון (2012)



לעומת זאת, כאשר יש הלימה בין אופי המוסדות הפוליטיים והכלכליים, מושג שיווי משקל מוסדי, בו קיימים 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 כתוצאה מ'זעזועים' חיצוניים, כגון שינויים טכנולוגיים או שינוי במארג הכוחות הבינלאומיים. בהיעדר 'זעזועים' כאלו, אופי המוסדות יטה להתמיד למשך שנים ארוכות (Acemoglu et al, 2005; Acemoglu and Robinson, 2012; Engerman et al, 2002).

במשך השנים הצטברו במחקר הכלכלי עדויות אמפיריות רבות התומכות בטענה כי מוסדות "טובים" (או "כוללניים") הם אחד הגורמים החשובים ביותר לפיתוח כלכלי בטווח הארוך (Acemoglu et al, 2005; Acemoglu and Robinson, 2012; Rodrick et al, 2004). המחקר הסמינלי של הול וג'ונס מצא כי הגורמים היסודיים אשר מסבירים 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 ורמת החיים (Hall and Jones, 1999). באופן דומה, Alfaro et al (2008) מוצאים כי איכות ירודה של מוסדות והעלייה בסיכון הנגרם מכך למשקיעים היא הגורם המרכזי אשר בניגוד השקעות הון אינו מנותבות למדינות מתפתחות.¹⁸ אופן אחר בו תפקוד לקוי של מוסדות פוגע בפרודוקטיביות הוא על ידי הסטת משאבים לטובת מקורבי ויקירי השלטון. במאמר חשוב ופורץ דרך, מוצאים שאי וקלנו כי חלק ניכר מהפערים בפריון הכולל בין מדינות מוסברים על-ידי עיוותי הקצאה של הון ועבודה בין פירמות במשק. צמצום עיוותי ההקצאה במגזר התעשייתי בסין ובהודו, הממוקדים במידה רבה בהקצאה יתרה של הון למפעלים בבעלות ממשלתית בסין ומגבלות על גודל הפירמה בהודו, לרמה הקיימת בארה"ב, תוביל לעלייה של כ-30%-50% ו-40%-60% בפריון הכולל של המגזר התעשייתי בסין ובהודו, בהתאמה (Hsieh and Klenow, 2009). הספרות גם מתעדת כי מדינות המאופיינות באיכות מוסדית ירודה, כגון היעדר בלמים ואיזונים אפקטיביים, היעדר אכיפה אפקטיבית של זכויות משקיעים, וחוסר יציבות פוליטית, נוטות לקיים מדיניות מאקר-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 הסקטור הפיננסי, ומצא כי במדינות בהן מערכת המשפט מעניקה הגנה פחותה על זכויות משקיעים הסקטור הפיננסי פחות מפותח ומבנה הבעלות יותר ריכוזי (La Porta et al, 1997; 1998).¹⁹

18 העובדה שההון הגלובלי אינו מנותב למדינות מתפתחות, למרות שיחס ההון-עובד נמוך יותר במדינות אלו ולפיכך המשואה על ההון צפויה להיות גבוהה יותר, ידוע בספרות כ"פרדוקס לוקאס", הודות למאמרו הסמינלי של הכלכלן זוכה פרס הנובל רוברט לוקאס (Lucas, 1990).

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

באופן כללי יותר, הספרות הכלכלית מלמדת כי היסטוריה מוסדית חשובה לרמת הפיתוח הכלכלי, שכן אופיים של מוסדות נוטה להתמיד, כך שפערים היסטוריים באיכות המוסדות משפיעים על תוואי הצמיחה המשקי למשך שנים ארוכות מאוד. במחקרים פורצי דרך, אג'מוגלו, ג'ונסון, ורובינזון (2001, 2002) טענו כי חלק ניכר מפערי הפיתוח ברחבי העולם בתקופתנו מוסבר על-ידי טיב המוסדות הקולוניאליים שהקימו הכובשים האירופאים ברחבי העולם, חלקם אף לפני מאות רבות של שנים. בפרט, בקולוניות מסוימות הקימו האירופאים מוסדות בעלי אופי כוללני ובאחרים נצלנו. אופי המוסדות הקולוניאליים הקדומים התמיד והיווה את הבסיס למוסדות המדינות גם לאחר עצמאותן, ועד ימינו אנו. בעוד שיתכן שהמוסדות הנצלניים היו יעילים בתעשיות מסוימות בעבר (כגון כריית מתכות וגידולים חקלאיים מסוימים), אג'מוגלו ושותפיו טוענים כי מוסדות כוללניים היו תנאי מקדים לאימוץ התיעוש לאחר המהפכה התעשייתית וכי הם הכרחיים ליעילות הכלכלית בכלכלה מודרנית המתבססת על הון אנושי, חדשנות והשקעות הון. כתוצאה מכך, כיום, קולוניות לשעבר בהן הקימו האירופאים מוסדות "טובים" או כוללניים הן משמעותית עשירות ומפותחות יותר מאלו בהן הוקמו מוסדות נצלניים. מאז, מחקרים נוספים ורבים בכלכלה תיעדו אפקט סיבתי ארוך-טווח של מוסדות, קולוניאליים ואחרים, על פיתוח כלכלי (לדוגמה, Dell, 2010; Dell et al, 2018; Dell and Olken, 2020).

דמוקרטיה ופיתוח כלכלי: בעוד שרוב 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. לאור החפיפה הרבה שבין מאפייני המשטר הדמוקרטי ובין מאפייני המוסדות הכוללניים, אנו רואים בענף זה של הספרות גישה משלימה לזו הבוחנת את השפעות טיב המוסדות. גם האמידה אמפירית של האפקט הסיבתי של דמוקרטיה על צמיחה היא מאתגרת, כיוון שקיימת אפשרות להשפעה הדדית (כלומר גם השפעה בכיוון ההפוך, דהיינו, של פיתוח כלכלי על תהליכי דמוקרטיזציה) ועקב העובדה שהשנים שלפני המעבר לדמוקרטיה מאופיינות בירידה משמעותית בשיעורי הצמיחה. במאמר חשוב משנת 2008 (Papaioannou and Siourounis) מתמודדים עם שתי בעיות אלו. תוך התמקדות ב"גל השלישי של הדמוקרטיה" שבמסגרתו מדינות רבות עברו תהליכי דמוקרטיזציה כניסוי טבעי, החוקרים מוצאים כי דמוקרטיזציה גורמת לעליה של כ-1% בצמיחה השנתית של התוצר לנפש. בעוד שבתקופת השינוי קצב הצמיחה נמוך, בטווח הבינוני והארוך הצמיחה מתייצבת על קצב גבוה יותר. אג'מוגלו ושות' (2019) משתמשים באסטרטגיה אמפירית דומה, אך מרחיבים אותה, בין היתר לכלול גם תהליכים של דמוקרטיזציה זמנית ושל נסיגה דמוקרטית. הממצאים דומים:

קשר חיובי מובהק בין דמוקרטיזציה לבין צמיחה, כאשר דמוקרטיזציה מובילה לגידול של כ-20% בתוצר לאחר 25 שנים. Imai et al. (2023) עושים שימוש באותם נתונים אך במתודולוגיה אמפירית שונה, ומוצאים, בשונה מאג'מוגלו ושות' (2019), כי בעוד שתהליכי דמוקרטיזציה לא בהכרח מביאים לעליה בקצב הצמיחה, לתהליכי נסיגה דמוקרטית יש השפעה שלילית משמעותית בטווח הקצר והבינוני. עוד נמצא כי דמוקרטיזציה נוטת לסבול פחות ממשברים כלכליים ואי-יציבות כלכלית עקב היכולת של להחליף מנהיגים כושלים ולטפל במשברים חברתיים (Imam and Temple, 2023).

בין העבודות אשר התמקדו בערוצי ההשפעה, אג'מוגלו ושות' (2019) מוצאים כי דמוקרטיזציה תורמת באמצעות עידוד השקעות, התוויית רפורמות כלכליות משמעותיות, שיפור באספקת חינוך ובריאות ויצירת יציבות חברתית. מחקרים אחרים מצאו שדמוקרטיה עוזרת למנוע עיוותים בהקצאת משאבים הנובעת 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 et al, 2010).

עצמאות מערכת המשפט ופיתוח כלכלי: חלק אחר של הספרות המחקרית התמקד בקיומה של מערכת משפט עצמאית ובעלת יכולת לבצע ביקורת חוקתית, ומצא השפעות חיוביות על צמיחה והסביבה הכלכלית וכן על איכות ואובייקטיביות של ההחלטות השיפוטיות. Feld and Voigt (2003) מצאו כי עצמאות של מערכת המשפט משפיעה באופן חיובי על צמיחת התוצר.²⁰ La Porta et al. (2004) מוצאים כי עצמאות מערכת המשפט ויכולתה להפעיל ביקורת שיפוטית או חוקתית מתואמת עם קיומן של חירויות פוליטיות וכלכליות.²¹ בנוסף, עצמאות שיפוטית מתואמת עם מסורת משפטית של המשפט המקובל הבריטי, ואחראית לחלק מהשפעותיה החיוביות אשר תועדו במחקרים קודמים.

20 עצמאות מערכת המשפט כוללת עצמאות פורמלית, דהיינו התשחית החוקתית המחייבת באופן פורמלי כי גזרי דין יקבעו על-ידי שופטים בהסתמך שיקולים משפטיים רלוונטים בלבד, לצד עצמאות בפועל, המתבטאת במנגנונים חומכים כגון כהונה ארוכה של שופטים, קושי בהדחתם, ומשכורת שאינה ניתנת לשינוי.

21 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-

קיימות עדויות אמפיריות נוספות לכך שחיזוק עצמאות מערכת המשפט מובילה לתוצאות טובות יותר. Liu et al (2022) בחנו את ההשפעה של רפורמה במערכת המשפט בסין, אשר הגבירה את עצמאות בתי המשפט המקומיים והפחיתה את תלותם הכלכלית והמנהלית בממשלה ובפוליטיקאים. החוקרים מצאו ירידה ברמת ההטיה המקומית ובהיקף הפרוטקציוניזם הכלכלי בפסקי־דין. עוד נמצא כי הירידה חזקה במיוחד בקרב שופטים מקושרים פוליטית. לאורך זמן, שינוי זה אף הביא לעליה בנטייה של פירמות קטנות ולא־מקומיות לבקש סעד משפטי כנגד פירמות מקומיות גדולות. מחישובי החוקרים עולה כי הירידה בפרוטקציוניזם המקומי כתוצאה מהרפורמה צפויה להביא לגידול של 8.5% בהשקעות מקומיות ולגידול של 2.3% בתוצר בסין. כמו כן, קשרים בין פוליטיקאים ושופטים עלולים להגביר שחיתות ולפגוע ביכולת להעניש פוליטיקאים סוררים, וזאת גם על רקע של עצמאות פורמלית של מערכת המשפט. Lambais and Sigstad (2023) מתמקדים בהשפעה של כוח פוליטי על תיקים משפטיים המתנהלים נגד פוליטיקאים מקומיים בברזיל בעבירות שעניינן התנהלות ציבורית פסולה ובלתי נאותה. החוקרים מוצאים כי ניצחון בבחירות של הפוליטיקאי נגדו קיים הליך פלילי 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. Ash and MacLeod (2021) התמקדו ברפורמות באופן הבחירה של שופטים לבתי־המשפט העליונים במדינות שונות בארה"ב, אשר הפכו את ההליך הבחירה למקצועי יותר ופוליטי פחות. בפרט, במדינות מסוימות הוחלף מנגנון הבחירה מבחירות כלליות ומפלגתיות לבחירה באמצעות וועדה מקצועית המורכבת מעורכי דין בכירים ושופטים בדימוס, ובאחרות הבחירות הכלליות לשופטים הפכה להיות בלתי־מפלגתית. מהמחקר עולה כי שופטים שנבחרו בהליכים המקצועיים יותר כותבים פסקי־דין איכותיים יותר בהשוואה לאלו שנבחרו בהליך פוליטי. באופן דומה, נמצא כי שינוי בשיטת מינוי השופטים בפקיסטן, ממינוי על־ידי הנשיא ולפי

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)

שיקול דעתו הבלעדי, למינוי על-ידי וועדה לבחירת שופטים בה יש רוב לשופטים, הוביל להכרעות דין פחות מוטות לטובת הממשלה (Mehmood, 2020; 2022).

בירוקרטיה עצמאית, פיתוח כלכלי ושחיתות: חשיבותו של מנגנון בירוקרטי עצמאי ומקצועי ליעילות ופיתוח כלכלי הוא נושא נוסף אשר נחקר בספרות הכלכלית (Mauro, 1995; Besley et al, 2022, 2). 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 שהמינהל הציבורי הוא מרכזי לפעילותה של המדינה, עצמאות מהשפעות פוליטיות מהווה נדבך חשוב נוסף במערכת הבלמים והאיזונים המוסדיים. מנגד, מערכת פטרונית, בה המנגנון הבירוקרטי אינו עצמאי אלא כפוף לפוליטיקה, פוגעת בכלכלה בשני אופנים. בעקיפין, כיוון שהיא מתירה כוח רב יותר בידי השליט, ובאופן ישיר, על ידי בחירה של משרתי ציבור פחות איכותיים ולירידה באפקטיביות של עבודת המינהל הציבורי. לדוגמה, Colonnelli et al. (2020) מצאו כי קשרים פוליטיים מסבירים חלק ניכר מהמינויים בממשל המקומי בברזיל, וזאת במיוחד במשרות בהן לראש העיר יש חופש פעולה ושיקול דעת נרחב בנוגע למינויים. התוצאה של מינויים אלה הייתה איוש המשרות במשרתי ציבור פחות איכותיים. באופן דומה, Xu (2018), אשר מתמקד במושלי מושבות באימפריה הבריטית, מוצא 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 בהן היו קשורים לשר המכהן. עוד הוא מוצא כי רפורמה אשר יצרה וועדת מינויים מקצועית והגבילה את שיקול הדעת הבלעדי של השר בקביעת מינויים העלימה את הקשר שבין קשרים פוליטיים לבין מינויים ותפקוד ירוד. דהן (2016) מוצא קשר שלילי חזק בין מינויים פוליטיים ומידת האפקטיביות של הממשלה.

מנהל ציבורי עצמאי ומקצועי תורם גם להורדת רמת השחיתות במדינה, ולמצעור השפעתה הרעה על פיתוח המשק (Shleifer and Vishny, 1993; Mauro, 1995; Aghion et al, 2016; Gründler and Potrafke, 2019). למשל, מינוי פקידי-ממשל על-סמך כישוריהם מוריד את רמת השחיתות במדינה (Dahlström et al, 2012). ממצאיהם של בקר ושות' (2016) ממחישים כי מדובר בהשפעה ארוכות טווח: פרטים המתגוררים באזורים אשר היו חשופים היסטורית למינהל ציבורי תקין ואיכותי תחת האימפריה ההבסבורגית נוטים כיום לתת אמון גבוה יותר במערכת המשפט ובמטרה ומדווחים על שימוש נמוך יותר בשוחד בהתנהלות מולם, וזאת כמאה שנה לאחר התמוטטות האימפריה והיעלמות הגבולות שהבדילו בין המשטרים שמשני עברי הגבול הקדום. תוצאה זו מדגימה כי מנגנון בירוקרטי

איכותי מעצב נורמות וציפיות של פרטים לגבי שחיתות, 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 לא נתמכות במספר מצומצם בלבד של מחקרים הנמצאים בשולי הספרות הכלכלית, אלא על-ידי גוף מחקר נרחב מאוד, הכולל מספר רב של מאמרים וספרים, אשר חלק ניכר מהם נכתב על-ידי בכירי הכלכלנים בעולם, ומורכב מתיאוריה, שלל עדויות נרטיביות, וריבוי עדויות אמפיריות, ובכלל זאת אמידת ההשפעה הסיבתית של מוסדות על פיתוח על פני מגוון 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 בסוגיות הנמצאות בלב ליבו של הדיון הציבורי הנוכחי 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 מהווה את הבסיס לאזהרותיהם של מאות מכלכלני ישראל באקדמיה, כמה מבכירי הכלכלנים בעולם, זוכי פרס נובל וסוכנויות דירוג האשראי, כי יוזמות החקיקה צפויות לפגוע בכלכלת ישראל. ערוצי ההשפעה של מוסדות על הכלכלה הם רבים ומגוונים, וכוללים, בין היתר, עידוד השקעות, חדשנות ויצרנות, מניעת שחיתות ועיוותי הקצאה, והיכולת לנקוט ולבצע מדיניות כלכלית שקולה התומכת בצמיחה.

ד. השפעות יוזמות הקואליציה על כלכלת ישראל בטווח הארוך

בפרק זה נציג ניתוחים אמפיריים אשר ידגימו את הקשר החזק שבין איכות מוסדית לפיתוח כלכלי, ויסייעו להעריך את סדרי הגודל של ההשפעה הצפויה של יוזמות החקיקה, אם יצאו לפועל, על הפיתוח הכלכלי של ישראל וביצועי 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.

הניתוח שנציג ידגים תחילה את טענת הספרות הכלכלית בדבר חשיבותם של מוסדות טובים לפיתוח כלכלי בטווח הארוך על-ידי הצגת הקשר הסטטיסטי החזק בין מדדים מקובלים להיקף הביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת לבין משתני תוצאה כלכליים, וזאת עבור מדגם רחב של מדינות. הניתוח יתמקד בארבעה משתני תוצאה של פיתוח כלכלי. בראש ובראשונה נתמקד בתוצר לנפש מתוקן לשקילות כוח הקנייה, המבטא את רמת החיים הממוצעת במדינה. בנוסף, נתמקד בשלושה משתנים כלכליים אשר יש בהם כדי להסביר חלק מהמנגנונים הכלכליים אותם הספרות 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 בהונגריה ובפולין, וכן בסימולציה של השינוי הצפוי בישראל בשל יוזמות החקיקה, כדי להציע אומדנים הממחישים את סדרי הגודל של הנזק הכלכלי שעלול להתממש בטווח הארוך בישראל.

1.1 מדדי ביקורת שיפוטית על הממשלה

קיימים מדדים שונים הבוחנים את אופי המשטרים ברחבי העולם, ובכלל זה את היקף הביקורת על רשויות השלטון, ושלטון החוק. מדדים אלו מפורסמים באופן עיתי על-ידי ארגונים בינלאומיים, ומטרתם לנטר מגמות משטריות שונות ברמת המדינה,

האזור הגיאוגרפי, וגם לאפשר השוואה בין מדינות.²² בניית המדדים מתאפיינת, ככלל, במתודולוגיה סדורה אשר כוללת איסוף נתונים מאזרחים ומומחים בנושאים הקשורים למושא המדידה, שקלול העמדות השונות לגבי מושא המדידה, ומתן ניקוד לכל מדינה לפי המדד הרלוונטי. על-אף קיומם של הבדלים מתודולוגיים בין המדדים, ולמרות שמדדים שונים מתמקדים בהיבטים שונים של הדמוקרטיה, קיים 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 בהם נשתמש:

מדד שלטון החוק (Rule of Law Index) של ארגון World Justice Project (WJP): מדד זה נוסד בין השאר לשם בחינת איכותן של המגבלות על השלטון והערכת העצמאות של מערכת המשפט ברחבי העולם. מדד זה מורכב מתוצאות שאלונים הנשלחים לאלפי מומחים מקומיים (אנשי אקדמיה, עורכי דין וכו') ולמאות אלפי אזרחים בכ-140 מדינות מדי שנה. השאלונים בוחנים את התפיסה ואת החוויה האישית של הציבור והמומחים בנושאים הקשורים לחזק שלטון החוק בשמונה קטגוריות שונות, 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 נוספים. ציוני המדד והקטגוריות מנורמלים, כך שהם ניתנים להשוואה בין המדינות השונות, ובכל מדינה לאורך זמן (WJP, 2022).

הקטגוריה הראשונה של מדד ה-WJP בוחנת את חוזקת ההגבלות על השלטון, כאשר תת-קטגוריה ייחודית מתייחסת לאפקטיביות של המגבלות השיפוטיות על השלטון. הציון בתת-קטגוריה זו מבוסס על הציון הממוצע של שמונה שאלות שנשלחו למומחים ושלוש שאלות שנשלחו לאזרחים (אך מחושב כך שמשקל כל קהילה נשאלים זהה). השאלות עוסקות במידת ביזור הכוח בין שלושת הרשויות, במידת הצייות של המדינה להחלטות

22 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 לפרוץ הלוואות (Fitch, 2019).

מערכת המשפט, במידת הביקורת החוקתית והמנהלית על-ידי מערכת המשפט ובמידת העצמאות של מערכת המשפט מלחצים פוליטיים.²³

מדד "גוני הדמוקרטיה" (Varieties of Democracy) של מכון V-Dem: מדד זה מודד את חוזק הדמוקרטיה ב-202 מדינות מדי שנה. המדד מדרג כל מדינה לפי חמישה עקרונות נפרדים, שביחד מרכיבים את מדד המשטר הדמוקרטי. ביניהם נכללים עיקרון האלקטורליות, הבוחן את קיומם של בחירות חופשיות להנהגת המדינה, עיקרון 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). כדי לקבל את הציון הסופי של כל מדינה, משוקללים הציונים של חמשת העקרונות. על בסיס הציון הסופי, כל מדינה מסווגת לקטגוריה מתאימה – החל מדמוקרטיה ליברלית ועד אוטוקרטיה סגורה (V-Dem, 2022).

האפקטיביות של מערכת המשפט נסקרת בהרחבה באינדיקטורים ובמדדים של V-Dem. הניתוח שנציג יעשה שימוש בתת רכיב של מדד ה-V-Dem, מדד המגבלה השיפוטית על הרשות המבצעת, המורכב מהערכות המומחים ביחס לחמש שאלות רלוונטיות, כגון תכיפות הפרת החוקה על-ידי הרשות המבצעת, מידת הציות של הרשות המבצעת ביחס לערכאות המשפט השונות ומידת העצמאות של ערכאות המשפט השונות.²⁴

חסרון של מדד ה-V-Dem (ביחס למדד ה-WJP) הוא שאינו כולל סקר מקיף של אזרחים ושהוא מבוסס רק על חוות דעת מומחים. מנגד, מדד ה-WJP זמין רק משנת 2012 ולכן אינו מכסה אירועים מוקדמים יותר המכוסים על ידי מדד ה-V-Dem. יתרון רלוונטי נוסף של מדד ה-V-Dem על פני מדד ה-WJP הוא שהוא סוקר את המצב בישראל.

23 נוסח השאלות מצורף כנספח ב'.

24 נוסח השאלות מצורף כנספח ג'.

2.2 הקשר הסטטיסטי בין מדדי הביקורת השיפוטית למדדי פיתוח כלכליים

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

את הניתוחים המוצגים למטה ניתן לחלק לשתי קבוצות לפי מתודולוגיית הניתוח. הראשונה מתמקדת בשונות במגבלות השיפוטיות ורמת הפיתוח הכלכלי בטווח הארוך בין מדינות, ואילו השנייה מתמקדת בשונות במגבלות השיפוטיות בתוך מדינה על פני זמן. יתרונה המרכזי של הראשונה, הוא ביכולתה לתפוס פערי פיתוח שנוצרו עקב הבדלים מוסדיים על פני טווחי זמן ארוכים מאוד, ובפרט, טרם השנים אשר עבורן קיימים נתוני תוצר לנפש, באופן אשר מבטא את הטענה בספרות ביחס להמשכיות 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.

בעוד שבמוקד העניין עומדים מדדי המגבלות השיפוטיות, יש להדגיש כי קיים מתאם חזק בין המדדים השונים המאפיינים את טיב המוסדות. היות שהניתוחים האמפיריים שנציג אינם מפקחים בנפרד על מדדים שלטון ומוסדות אחרים, לא ניתן לפרש את תוצאות האמידה ככאלו אשר בהכרח מבודדות את השפעתה של ביקורת שיפוטית בלבד, אלא מצבור רחב של מדדים דומים הנוטים להיות מתואמים אלה עם אלה. כיוון שיוזמות הקואליציה אינן מוגבלות למערכת המשפט אלא מהוות מהלך לשינוי מוסדי נרחב, אנו מפרשים את התוצאות כאופנים שונים ומשלימים לבחינת ההשפעות הצפויות של יוזמות אלו בכללן ולא של היבטים מסוימים בהן בלבד.

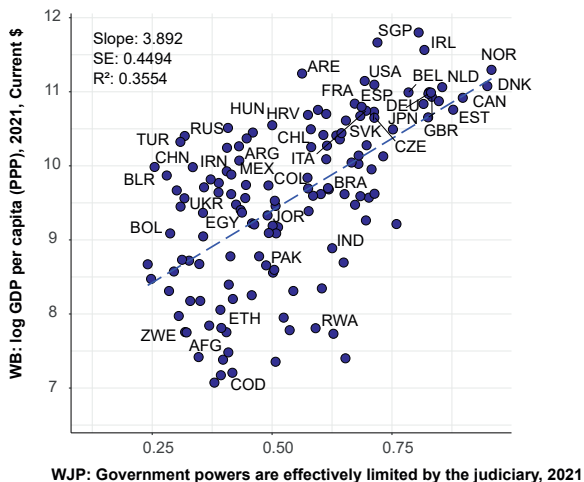
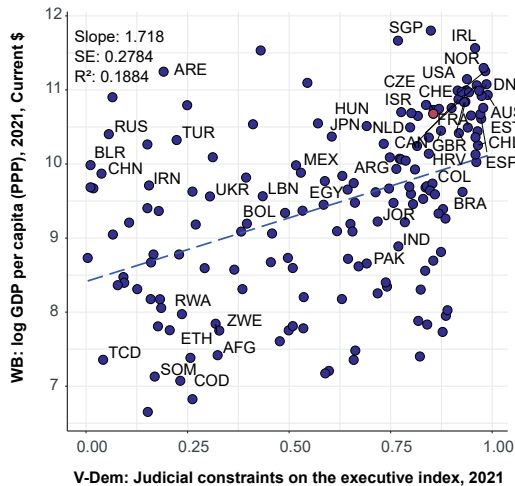
האומדנים שנציג נובעים מהקשרים הסטטיסטיים המאפיינים מדגם רחב של מדינות בעולם. אולם יש שתי סיבות לחשוש כי אומדני הנזק האלה אינם משקפים את מלוא הסכנה במקרה של המשק הישראלי. בעוד שבמדינות רבות ברחבי העולם מערכת המשפט מהווה רק גורם אחד מתוך מערכת רחבה יותר של בלמים ואיזונים על כוחה של הממשלה, בישראל, לאור חולשות או אף היעדר הגורמים האחרים, ממלאת מערכת המשפט תפקיד

חשוב במיוחד ולעתים בלבדי בריסון כוח השלטון. כאשר מוסיפים על כך את הרגישות היתרה הנובעת מההרכב הסקטוריאלי 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 משפטיות על הממשלה לבין מדדי פיתוח כלכלי בנתוני חתך רחב במדגם גדול של מדינות ברחבי העולם. פאנל א' מציג את הקשר בין מדד המגבלות המשפטיות על הממשלה לבין לוגריתם טבעי (להלן: לוג) של התוצר לנפש בשנת 2021, בדולרים, מתוקן לשקילות כוח הקנייה במדינה (PPP). התרשים הימני מתמקד במדד ה־WJP והתרשים השמאלי במדד ה־V-Dem. שני התרשימים מצביעים על קשר חיובי חזק בין היקף המגבלות המשפטיות על הממשלה במדינה לבין רמת התוצר לנפש במדינה. הקשר בתרשים הימני הוא חזק יותר מאשר בתרשים השמאלי, כאשר מדד המגבלות המשפטיות בו מסביר כ־36% מהשונות הקיימת בתוצר לנפש במדינות השונות.

תרשים 3

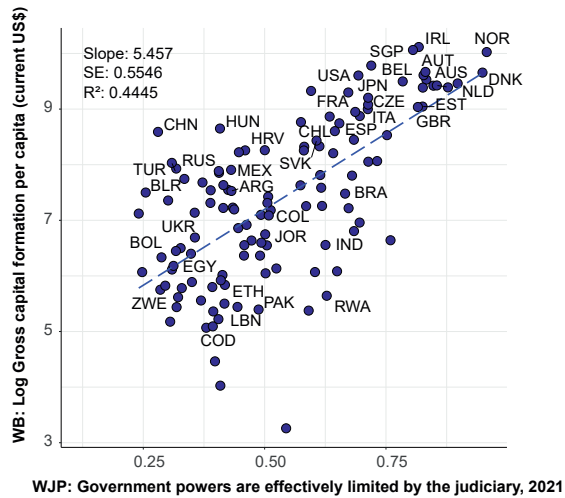
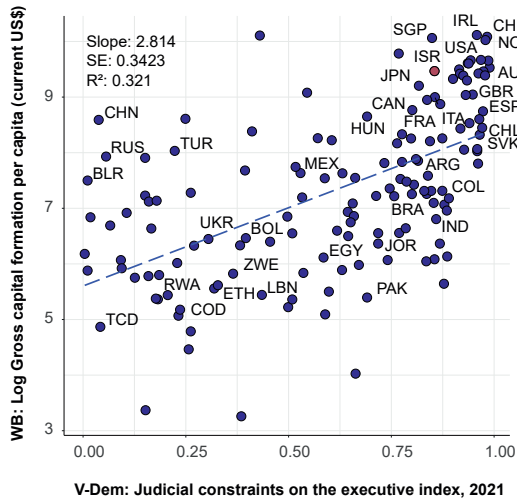
הקשר בין מגבלות שיפוטיות על הממשלה לבין פיתוח כלכלי וטביבה כלכלית בטווח-הארוך



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

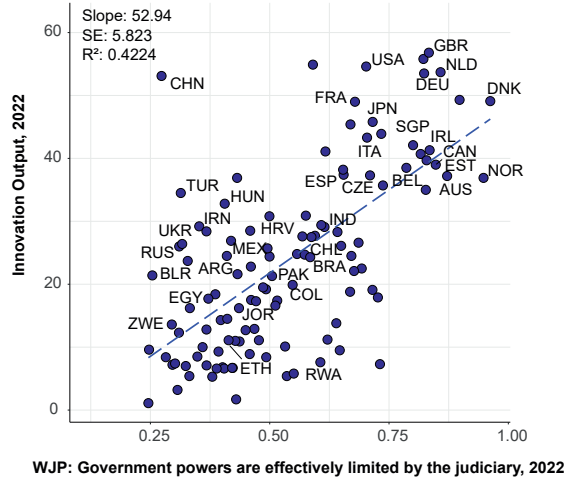
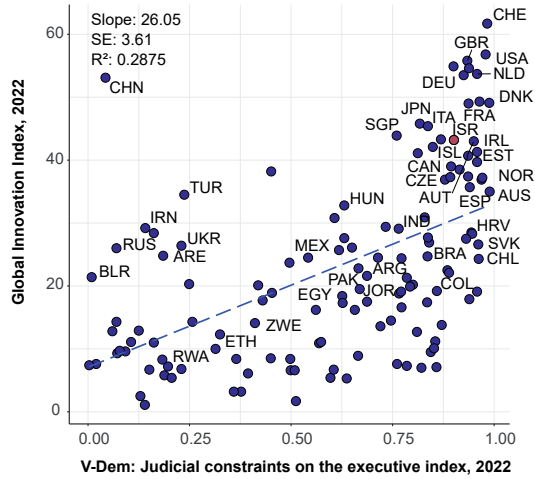


תרשים 3 (המשך)



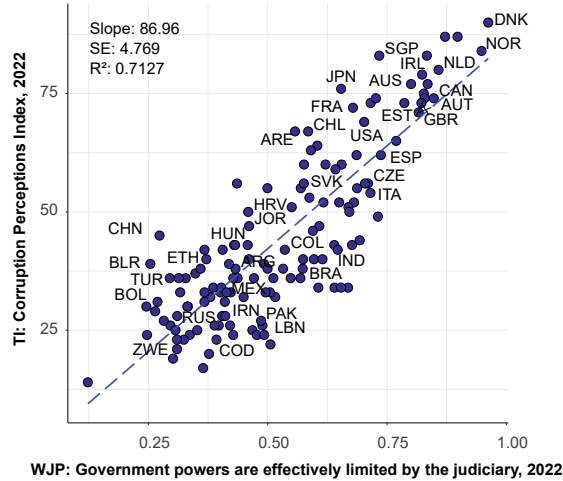
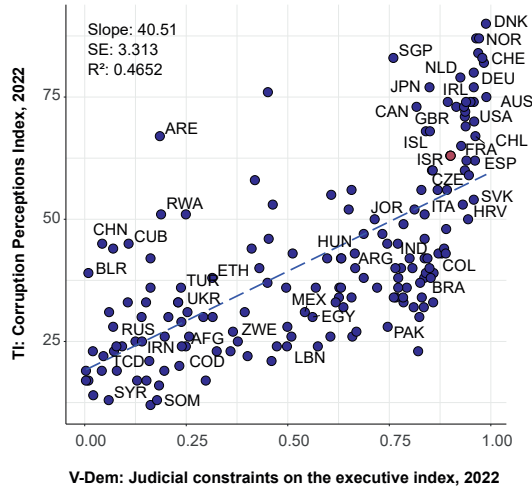
פאנל ב': לוגריטם טבעי של ההשקעה בנכסי הון קבועים לנפש בשנת 2021, בדולרים. ◀

תרשים 3 (המשך)



פאנל ג': מדד תפוקות החדשנות הגלובלי, 2022.

תרשים 3 (המשך)



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

הערות: החרשימים משתמשים בנתוני חתך רוחב של מדינות עבור השנה האחרונה בה זמינים נתוני המשטרה התלוי. קו המגמה המקווקו מייצג את הערכים החזויים מרגרסיה ליניארית עם חוֹתך וללא משתני בקרה.

פאנלים ב-D מתמקדים במשתני תוצאה אשר עשויים להסביר חלק מהמנגנונים הכלכליים האחראים לפערי הפיתוח. פאנל ב' מציג את הקשר בין מדד המגבלות המשפטיות על הממשלה לבין רמת ההשקעה בנכסי הון קבועים לנפש. כפי שניתן לראות בתרשימים, המתאם בין היקף הביקורת המשפטית על הרשות המבצעת לבין השקעה הוא חיובי וחזק. רמת השקעה נמוכה יותר מובילה לאורך זמן להצבר נמוך יותר של הון לעובד, וכתוצאה מכך, לפרודוקטיביות נמוכה יותר. פאנל ג' מציג את הקשר בין מדד המגבלות המשפטיות על הממשלה לבין חדשנות, כפי שהיא נמדדת על ידי מדד תפוקות החדשנות (Innovation Output Index) של מדד החדשנות העולמי (Global Innovation Index).²⁵ גם במקרה זה, אנחנו מזהים קשר חיובי חזק בין מגבלות שיפוטיות על הממשלה לבין רמת החדשנות במדינה.²⁶ 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 תפיסת השחיתות במגזר הציבורי, 2022, כאשר ציון גבוה מייצג רמה נמוכה של שחיתות.²⁷ כפי שניתן לראות מהתרשימים, גם כאן

25 מדד ה-GII מתפרסם כל שנה החל משנת 2007 על ידי הארגון העולמי לקניין רוחני (World Intellectual Property Organization) של האו"ם. מטרת המדד היא לייצר תמונת 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 שונים שמקובצים לפי תחומים ומחולקים לשתי קטגוריות על: תפוקות חדשנות ושומות חדשנות. קטגוריית השומות החדשנות מחולקת לחמישה קבוצות 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, <https://www.globalinnovationindex.org/>.

26 התוצאות הן דומות כאשר משתמשים במדד ה-GII, הכולל לצד תפוקות חדשנות גם את תשומות החדשנות.

27 מדד תפיסת השחיתות (The Corruption Perceptions Index) בוחן את רמת השחיתות הנחפסת על-ידי מומחים ובכירים במשק בכל מדינה תוך שימוש בנחונים מ-13 מקורות והערכות לשחיתות שנבחנו ונורמלו על-ידי הארגון, ביניהם מדדים של הבנק העולמי, מספר בנקים אזוריים, יחידת המידע של עיתון ה'אקונומיסט', ומכון המחקר 'Freedom House' (Transparency International, 2022a). המדד בוחן אם הנשאלים רואים במעשי שחיתות שונים, כגון מתן ולקיחת שוחד, נטילת כספי ציבור, נפוטיזם ועוד כנפוצים במדינתם. המדד אף בוחן את התפיסה הציבורית באשר ליכולת של המדינה להילחם בשחיתות, וזאת על-ידי בחינת היכולת של המדינה לחוקק ולאכוף חוקים המונעים שחיתות, לבצע תהליכי שקיפות מול החברה האזרחית ולהגן על עיתונאים וחופשי שחיתות. בשנת 2022 ישראל קיבלה ציון 63 מתוך 100 במדד תפיסת השחיתות, המציב אותה במקום ה-31 בעולם (Transparency International, 2023).

קיים מתאם חיובי בין היקף הביקורת המשפטית על הרשות המבצעת לבין מדד תפיסת השחיתות, כלומר במדינות בהן הביקורת השיפוטית מקיפה יותר, רמת השחיתות הנתפסת נמוכה יותר. בתרשים הימני (מדד ה-WJP), הקשר הוא חזק במיוחד ואנו מקבלים שכ-71% מהשונוות במדד השחיתות מוסברת על ידי היקף הביקורת השיפוטית, לעומת כ-47% מהשונוות במדד ה-V-Dem (התרשים השמאלי).

ניתוח אקונומטרי העושה שימוש בכל השנים בהן הנתונים הרלוונטיים הזמינים ומפקח על מגמות זמן נפרדות בין יבשות מעלה,²⁸ 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 בה 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 המשפטיות על הממשלה במדינה לבין התוצאה הכלכלית. הזיהוי של ההשפעה של המגבלות המשפטיות נסמך בעיקרו, בספציפיקציה הזו, על הבדלי חתך־רוחב ארוכי־טווח שבין המשקים. יתרונה של גישה זו היא ביכולתה לתפוס הבדלים מוסדיים אשר הצטברו 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 השונים של תרשים 3 ובאומדי הרגרסיות בלוחות 1, מבטאים מסלולי פיתוח שונים על פני תקופות ארוכות של צמיחה כלכלית. לפיכך, אין לפרש את הערכים בלוח 3 כמלמדים על נזק הצפוי בטווח הזמן הקצר או הבינוני. לדוגמה, אופי המוסדות הקיימים בישראל עוד מתקופת היישוב עיצבו נורמות והשפיעו על חלוקת המשאבים הנוכחית ורמת הפיתוח הפיתוח של המשק הישראלי היא במידה רבה תוצאה של אירועים מוקדמים אלה. לפיכך, גם אם יוזמות החקיקה יעברו בשלמותם בתקופה

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

הקרובה, בעתיד הקרוב תורגש עדיין השפעות מוסדות העבר. חסרונה הוא בכך שהיא מתקשה לבודד את השפעת המאפיינים המוסדיים של המשק מהמאפיינים האחרים שלו הקבועים 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),²⁹ עלייה של 45.3% לערך בהשקעה לנפש (טור 2),³⁰ שיפור של כ־33.0 נקודות במדד תפוקות החדשנות (טור 3), ושיפור של כ־78.4 נקודות במדד תפישות השחיתות (טור 4). כל התוצאות מובהקות ברמת וודאות סטטיסטית גבוהה ביותר, ובסך הכל 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 השונים לבין המשתנים, אנו מציגים בלוח גם את אומד הביטא המנורמל. עלייה של סטיית תקן אחת במדד המגבלות השיפוטיות על השלטון של WJP מתואמת עם עלייה של 0.39, 0.46, ו־0.74 סטיות תקן בלוג רמת החיים, לוג השקעה לנפש, מדד תפוקות החדשנות, ומדד תפישות 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).³¹ אומדי בטא המנורמלים הם 0.27, 0.35, 0.36 ו־0.61 בהתאמה.

$$e^{0.1 \times 2.522} - 1 \approx 0.287 \quad 29$$

$$e^{0.1 \times 3.739} - 1 \approx 0.453 \quad 30$$

$$e^{0.1 \times 0.956} - 1 \approx 0.100 \quad 31$$

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 ביטא (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 ביטא (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 מקובצת ברמת המדינה מוצגות בסוגריים. ***p<0.01

גישה חלופית לאומדן ההשפעה של המאפיינים המוסדיים היא באימוץ המתכונת האמפירית של אג'מולו ואחרים (2019), אשר להבנתנו היא הגישה בעלת יכולת הזיהוי הסיבתי האמינה ביותר בהקשר זה בספרות המחקרית כיום. הזיהוי האמפירי בה נובע

משינויים מוסדיים שהתרחשו בתוך המדינה, תוך פיקוח על אפקטים קבועים לכל מדינה למדינה ותוואי הצמיחה בשנים הקודמות.³² היתרון של גישה זו, מלבד האפשרות לעקוב אחר דינמיקה של ההשפעות, היא בנטרול כל ההבדלים הקבועים המאפיינים את המשק לאורך זמן. זה מאפשר לייחס באופן אמין יותר את ההשפעה הנאמדת למקבץ המאפיינים המוסדיים בו אנו מעוניינים 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 ואחרים (2019), המגבלה האחרונה מובילה אותנו להשתמש בנתוני תוצר לנפש שאינם מתוקנים לפי כוח קנייה (PPP), אולם הולכים אחורה עד לשנת 1960. כתוצאה מכך, אנו עושים שימוש רק במדד של V-Dem, הזמין עבור שנים אלו.

משוואת האמידה לפי גישה זו היא כדלקמן:³³

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

כאשר γ_j הם מקדמי 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 ובה ההשפעה של שינוי במשתנה המסביר מצטברת בהדרגה בתהליך שיכול לארוך שנים ארוכות עד להתכנסות למגמה חדשה של הטווח הארוך. למשל, אג'מוגלו ואחרים (2019) מראים כי השפעת המעבר לדמוקרטיה איננה מיידית, אלא מתגלמת בהדרגה ומגיע 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 לנפש בטווח הארוך, וברגרסיה עם פיקוח הוא מייצג את ההשפעה קצרת הטווח. אנו נתמקד בהשפעת המאפיינים המוסדיים על התוצאה של הטווח הארוך, אותה אפשר לחשב באופן פשוט מתוך המקדמים.³⁴

32 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.

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

34 אומד ההשפעה של הטווח הארוך הוא $\frac{\beta}{1 - \sum_{j=1}^p \gamma_j}$. ראו אג'מוגלו ואחרים (2019), משוואה 2, עמ' 59, וכן את ההסברים הנלווים 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 מטפסיפיקציית הבסיס של אג'מוגלו ושות' (2019), הכוללת ארבעה משתני תוצאה מעוכבים. בנוסף לדיווח על אומדי הרגרסיה הרלוונטים, אנו מדווחים גם 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, וזאת בהשוואה לעלייה של כ-10% המתקבלת מהאומדן המקביל המתקבל מלוח 1, פאנל ב', טור 1.³⁵

לוח 2

הקשר בין מגבלות שיפוטיות על הממשלה לבין תוצר לנפש בטווח-הארוך

אמידה דינאמית	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
✓		תוואי צמיחה קודם
8,105	8,822	מספר החצפיות
0.993	0.943	R ²

הערות: פיקוח על תוואי הצריכה הקודם כולל פיקוח ישיר על ערכי הלוג-תוצר לנפש בארבעת השנים הקודמות. טעויות תקן מקובצת ברמת המדינה מוצגות בסוגריים. *p<0.05, **p<0.1

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

על מנת לקבל מושג על סדרי הגודל האפשריים של עצמת הנזק הכלכלי ארוך הטווח של יוזמות הקואליציה על המשק הישראלי, נעריך תחילה את השינוי הצפוי במדדים של היקף הביקורת על הרשות המבצעת בישראל, אם יזמות החקיקה תעבורנה בכנסת. לשם כך, אנו מאמצים שתי גישות. לפי הגישה האחת, נקיש מעצמת השינויים במדדים אלו בהונגריה ובפולין בעקבות תהליכי השחיקה הדמוקרטית שאירעו שם על עצמת השינויים החזויה בישראל, מתוך הנחה כי קיים דמיון רב בין תהליכים אלה ובין יוזמות הקואליציה. לפי הגישה השנייה, ניגזר בסימולציה שערכו חוקרי מדעי המדינה בישראל כדי להעריך את השינוי במדד V-Dem. על בסיס תרחישים אלו נוכל לכמת את עצמת הירידה האפשרית במגבלות השיפוטיות על הממשלה בישראל. עקב חוסר הוודאות המובנה בשאלות אלה אנו לא רואים בכימותים אלה תחזיות מדויקות אלא דוגמאות המצביעות על הטווח הסביר אשר ישמשו אותנו לשם הערכת סדרי הגודל של הנזק הצפוי לכלכלת ישראל בטווח הארוך (תת־סעיף 2.2 בפרק זה). חשוב לציין 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 ארצות אלה כבמקרי בוחן כדי להעריך ישירות 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 (תרשים 4). בהונגריה, מפלגת פידז (Fidesz) בראשות ויקטור אורבן עלתה לשלטון בשנת 2010 ובפולין מפלגת חוק וצדק (PiS) עלתה לשלטון בשנת 2015. לאחר הניצחון בבחירות, ביצעו שתי המפלגות שינויים דרמטיים במערכת המשפט וביחסים בין הרשות השופטת לרשות המבצעת בהונגריה ובפולין. בשתיהן השלטון קיבל כוח משמעותי יותר על הנעשה במערכת המשפט, לרבות מינוי פוליטי של שופטים ואף הוצאה המונית של שופטים ותיקים אל מחוץ למערכת. בנוסף, צומצמה הביקורת השיפוטית, וזאת על־ידי הקטנת זכות העמידה ואיסור על עיסוק של מערכת המשפט בסוגיות מנהליות כמו בחירות, שחיתות והזכות להפיגין (בגבניסטי, 2023). בפולין, ירד מדד המגבלות השיפוטיות על השלטון של WJP מ־0.735 ל־0.499 משנת העלייה

לשלטון של מפלגת חוק וצדק (2015) ועד שנת 2022, כלומר ירידה של 0.236 נקודות (להלן: תרחיש WJP).³⁶ מדד ה-V-Dem, בפולין ירד המדד מ-0.959 בשנת 2014 ל-0.607, בשנת 2022, כלומר ירידה של 0.352 נקודות (להלן: תרחיש V-Dem א'). בהונגריה, ירד מדד המגבלות השיפוטיות על השלטון של V-Dem מ-0.902 בשנת 2009 ל-0.631 בשנת 2022, כלומר ירידה של 0.271 נקודות (להלן: תרחיש V-Dem ב').³⁷

ב. כחלק מעבודת חוקרי פורום מדעניות מדינה למען הדמוקרטיה הישראלית (2023). נערכה סימולציה המתמקדת במבנה ותפקוד הרשות השופטת ומערכת היחסים שלה עם שתי הרשויות האחרות על-פי מתווה רוטמן-לוי. תוך התייעצות עם הצוות המקצועי של V-Dem, בחרו החוקרים את חמשת השאלות מתוך השאלון של V-Dem המתמקדות ביחסים שבין הרשות המבצעת והרשות השופטת,³⁸ 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, תוך התאמות נדרשות. הסימולציה העלתה כי אם המתווה יעבור, צפוי מדד הביקורת השיפוטית על הממשלה לרדת מערכו הנוכחי בשנת 2022 של 0.901 לערך של 0.53, כלומר ירידה כוללת של 0.37 (להלן: תרחיש V-Dem סימולציה).³⁹

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

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

38 כאמור, נוסח השאלות מצורף כנספח ג'. בנוסף, חוקרי מדעי המדינה סקרו 153 הצעות החוק שהוגשו במושב החורף 2023 של הכנסת ובחנו את מידת השפעתם על האינדיקטורים והציונים השונים של ישראל במדדי V-Dem השונים. הבחינה מצאה כי קבלת כל הצעות החוק האלו תגרור השפעה שלילית על 418 אינדיקטורים (מתוך 473), כך שתוריד את מעמדה של ישראל מדמוקרטיה ליברלית למשטר אוטוריטרי אלקטורלי (קאהן-ניסר, 2023).

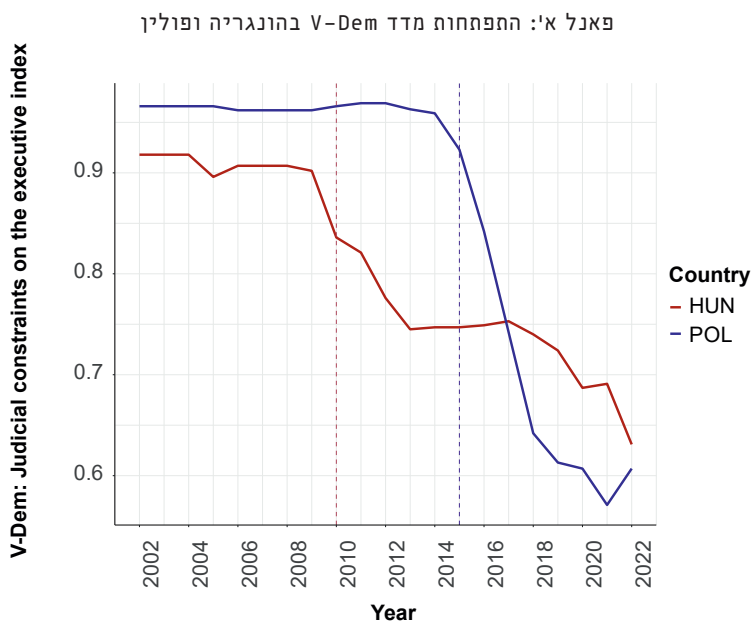
39 שני מדדים נוספים בהם ציונה של ישראל צפוי לרדת באופן משמעותי הוא המרכיב הליברלי במשטר (Liberal Component Index) ומדד הדמוקרטיה הליברלית (Liberal Democracy Index).

השפעה הצפויה על ביצועי הכלכלה הישראלית בטווח-הארוך

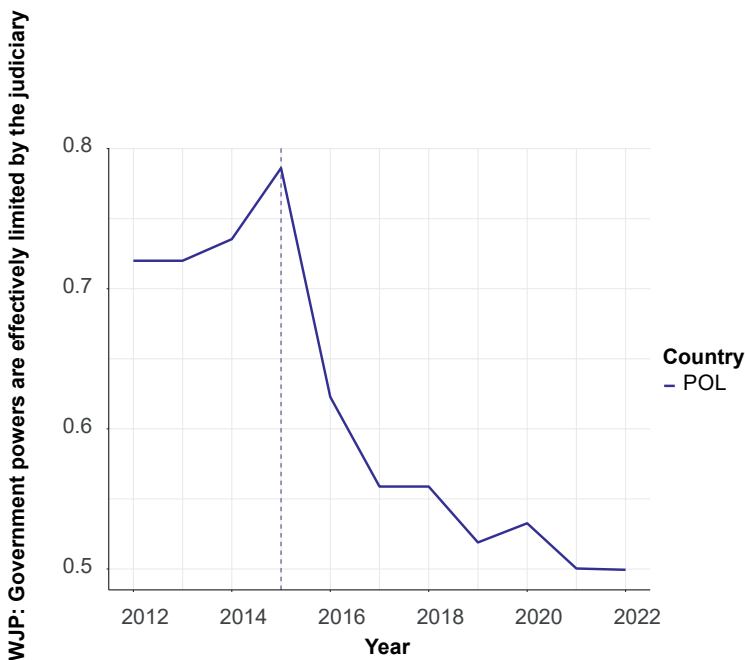
על סמך אמידת הקשר בין מדדי המגבלות השיפוטיות על הממשלה לבין משתני התוצאה בשתי הגישות, ותרחישי ההשפעה הצפויה של יוזמות החקיקה על המדדים, ניתן לספק אומדן לסדרי הגודל של הנזק הצפוי לכלכלת ישראל בטווח-הארוך.

תרשים 4

התפתחות מדדי המגבלות השיפוטיות על הממשלה בהונגריה ופולין



פאנל ב': התפתחות מדד WJP בפולין



הערות: הקווים האנכיים המקווקים בצבע אדום וכחול מציינים את השנה בה עלו לשלטון מפלגת פידז בהונגריה ומפלגת חוסר וצדק בפולין לשלטון, בהתאמה.

לוח 3 מציג אומדנים אלו עבור גישת האמידה הראשונה. תרחיש WJP (שורה 1) עושה שימוש באומדנים מפאנל א' של לוח 1, בעוד תרחישי V-Dem השונים (שורות 2-4) עושים שימוש באומדנים מפאנל ב'. כפי שניתן לראות מהלוח, הנזק הצפוי לכלכלת ישראל בטווח הארוך הוא דרמטי (טור 1). הירידה החזויה בהיקף המגבלות השיפוטיות על הממשלה בתרחישים השונים מתואמת עם ירידה שבין 23% ל-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 במהלך תקופה זו ב-0.83%

(לפי תרחיש של ירידה ב־23% בתוצר), או ב־1.5% (במקרה של צניחה של 45% בתוצר).⁴⁰ טווחים אלו גם דומים להשפעה הסיבטית של דמוקרטיה על פיתוח אשר מזהה הספרות והזכרה 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 בו יוזמות החקיקה ייגזזו. כאמור, נזק מצטבר זה צפוי להתממש בעתיד ועל פני תקופה ארוכה, עובדה אשר מקשה על היכולת להפנים את משמעות הסכנה המרחפת מעל כלכלת ישראל. כדי להמחיש את סדרי הגודל של הנזק, ניתן לשאול את השאלה הבאה: 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 לשנה זו? התשובה היא שירידה של 23% הייתה שקולה לאובדן שנתי של הכנסה של כ־42.3 אלף ש"ח לנפש, ודומה ירידה של 45% ברמת החיים שקולה לאובדן הכנסה שנתי של כ־82.7 אלף ש"ח לנפש. משמעות הדבר הוא אובדן מצטבר של בין 9-18 שנות צמיחה.⁴¹ יש להדגיש כי לא מדובר באובדן חד־פעמי, אלא בהימצאות קבועה בטווח הארוך מתחת לתוואי הצמיחה הפוטנציאלי, דהיינו אובדן בסדר גודל זה אשר מתממש בכל שנה ושנה.

40 לשם השוואה, בחחזית 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 במוצע (בנק ישראל, תשפ"ג ב').

41 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, תשפ"ג, דין וחשבון, 2022).

לוח 3

ההשפעה הצפויה של יוזמות החקיקה על ביצועי הכלכלה הישראלית
בטווח הארוך

ממד השחיתות הנחפסת	ממד תפוקות 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 מתקבלים מתוך הכפלת השינוי החזוי במדדי המגבלות השיפוטיות על הממשלה בתרחישים השונים כפול האומד הרלוונטי מלוח 1, אשר מייצג את הקשר הלינארי בין הממד לבין משתנה התוצאה הרלוונטי, ובטורים 1-2, תרגומם 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 בין 58.6% ל-35.1% ברמת ההשקעה לנפש (טור 2), של בין 7.8 ל-4.6 נקודות בממד תפוקות החדשנות (טור 3), ושל בין 18.5 ל-9.8 נקודות ברמת השחיתות הציבורית הנתפסת (טור 4). לשם השוואה, שינויים אלו שקולים לנסיגה לרמת ההשקעה לנפש הנמצאת בין זו של לטביה לזו של אוזבקיסטן, לרמת תפוקות חדשנות בין זו של פורטוגל לזו של בלגיה, ולרמת השחיתות הציבורית הדומה לבין זו השוררת בבחריין, סין וקובה, לזו שבסלובקיה או הרפובליקה של פיג'י.

לוח 4 מציג אומדנים אלו עבור גישת האמידה השנייה. אומדני הנזק המתקבלים מגישה זו נמוכים יותר, אולם גם הם דרמטיים, ומבטאים פגיעה קשה מאוד ברמת החיים בישראל בטווח הארוך. הירידה החזויה בהיקף המגבלות השיפוטיות על הממשלה בתרחישים השונים מתואמת עם ירידה שבין 8.9% ל-12.5% ברמת החיים בטווח הארוך ביחס לפוטנציאל הצמיחה של המשק. משמעות הדבר הוא אובדן של כ-16.4 עד 23.0 אלף ש"ח

לנפש, או כ־81.9 – 114.9 אלף ש"ח למשפחה בת 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 דינאמית	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 כפול האומד הרלוונטי מלוח 2, אשר מייצג את ההשפעה בטווח הארוך, ותרגומם מנקודות לוג לשינוי באחוזים.

כאמור, האומדים המוצגים בלוחות 3-4 אינם מאפשרים לייצר תחזיות מדויקות לעתיד לבוא, אלא המחשות לסדרי הגודל של הנזק המבוטסות על הנחות סבירות. התוצאות, כמו גם ספרות מחקרית ענפה בכלכלה, מעידות כי מערך מוסדי של בלמים ואיזונים הוא חיוני לפיתוח כלכלי. לפיכך, יוזמות החקיקה, אשר צפויות לפגוע במערך זה, העומד ממילא כבר היום על יסודות מועטים יחסית, עתידות לגרום לפגיעה קשה בכלכלת ישראל ורמת החיים בה בטווח הארוך. סדרי הגודל של הפגיעה בפיתוח הכלכלי של המשק הישראלי העולה מהאומדנים המוצגים מטה הם כה דרמטיים, עד כי גם אם רק התרחישים המתונים ביותר אכן יתממשו או אם ישנן הטיות באומדים, רבים מדי הסיכויים כי תהיה זו מכה אנושה לכלכלתה ולחוסנה של מדינת ישראל. באותו אופן, ובפרט נוכח הרגישויות המיוחדות של המשק הישראלי לזעזועים מסוג זה, יתכן כי הנזק בטווח הארוך עלול אף להיות גדול יותר מזה הנאמד.

ה. השפעות יוזמות החקיקה על הכלכלה הישראלית בטווח הזמן הקצר

פרק ד' התמקד בנזקים הכלכליים החמורים שעלולים להתרחש בטווח הזמן הבינוני והארוך, וזאת נוכח המחקר הכלכלי הענף אודות ההשפעה של איכות המוסדות על צמיחה ורווחה כלכלית (פרק ג'). יחד עם זאת, כבר עתה ניתן להצביע על נזקים משמעותיים שנגרמו למשק הישראלי בעקבות יוזמות החקיקה, ובאינדיקציות נוכחיות כי השווקים מגיבים לנזקים עתידיים צפויים. 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, נתייחס לחלק מהנזקים הללו כפי שניתן להעריכם במועד כתיבת המסמך. מבנה הפרק מתכתב עם הממצאים שהוצגו בפרק הקודם לגבי הטווח הארוך, כאשר נתייחס לנזקים הקשורים לפגיעה במוסדות (סעיף ה.1), ליציאת הון מישראל (ה.2), לפגיעה בהיי־טק ובחדשנות (ה.3).

ה.1 פגיעה בדירוג האשראי של ישראל

דירוג האשראי הבינלאומי של מדינה מבטא את יכולת החזר החוב של המדינה. קביעת דירוג האשראי מתבססת במידה רבה על איכות המוסדות במדינה, וכאשר זו נפגעת מתגבר החשש לגבי פוטנציאל הצמיחה העתידי של הכלכלה, ולגבי היכולת של המדינה להחזיר את חובותיה. כמתואר בפרק ב', יוזמות החקיקה יוצרות ציפיות שליליות לגבי איכות המוסדות ופוטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי. אולם הרעה בדירוג האשראי איננה רק סימפטום, אלא אירוע שצפויות להיות לו מספר השלכות כלכליות משמעותיות נוכחיות או בזמן הקרוב. ראשית, 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, באופן שיגרום לפגיעה ברווחה ובצמיחה.⁴²

42 החוב הממשלתי בשנת 2021 עמד על 1,068 מיליארד שקלים (למ"ס, 2022). עליה 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 מחיובי ליציב. 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 התוכנית המקורית של שר המשפטים לא צפויה להתממש במתכונתה המקורית, והזהירה מפני דורסנות ניסיונות החקיקה, והקרע החברתי שיצרה. ההודעה התווספה לאזהרה מיוחדת של סוכנות מודי'ס שפורסמה ב־7 במרץ, אשר התייחסה בפירוש לעיקרי תוכנית החקיקה של שר המשפטים, 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 גם חברת הדירוג הבינלאומית סטנדרד אנד פורס (S&P), אשר פירמה את הדוח העדכני שלה לגבי ישראל ב־12 לחודש מאי 2023. החלטתה הייתה לשמור בשלב זה לשמור את דירוג ותחזית האשראי של ישראל ללא שינוי, אך מתוך הנחה כי התוכנית המקורית לא תצא אל הפועל ובמקומה תתקבל תוכנית חלופית, אשר תכניה אינם ידועים, הנשענת על הסכמה רחבה.

יש לציין כי רק חלק קטן מהחוב הציבורי של ישראל, כ־15%, מונפק בדולרים ומיועד למלווים זרים. אולם אין ספק כי מדובר בכלים שלובים וכי עלות גיוס החוב ממקורות מקומיים תעלה באופן דומה: אותם גורמים המייקרים את עלות גיוס החוב החיצוני מייקרים גם את הריביות על אג"ח מקומי שקלי. כמו כן, להורדת דירוג צפויה להיות גם השפעה רחבה יותר על עלויות החוב של חברות עסקיות, ועל ההשקעות הזרות בכללותן. מכיוון שדירוג האשראי מהווה אינדיקציה לרמת הסיכון הכרוכה בהשקעה במשק, ירידה שלו צפויה להוביל לפגיעה בהשקעות הזרות בכלל, ובהיקף גיוסי ההון בסקטור ההיי־טק בפרט. כידוע, סקטור ההיי־טק מסתמך במידה רבה מאוד על גיוס הון זר, ולכן ירידת דירוג האשראי עלולה להוביל לפגיעה קשה בסקטור כולו, אשר בתורה תביא לפגיעה בהכנסות המדינה, בפיריון, בצמיחת המשק ובמשתנים כלכליים חשובים נוספים. לפי סימולציה שנערכה באגף התקציבים, נמצא כי אילו הייתה מתרחשת ירידת דירוג לישראל בשנת 2021, הדבר היה מתבטא באובדן תוצר של 1.4%-4.6% ולירידה של בין 8% ל־25% בשיעור המועסקים בסקטור ההיי־טק (משרד האוצר, תשפ"ג א').

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 למדינה ובכך תוביל להתגברות האינפלציה. עליית מחירים צפויה לאלץ את בנק ישראל להעלות את הריבית במשק שתוביל לפגיעה בצריכת משקי הבית ולהאטה בצמיחה (משרד האוצר, תשפ"ג א').

2. תנועות הון – פערי תשואות בין שוקי המניות בישראל ובחו"ל

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

ניתן להצביע שתי סיבות מרכזיות למגמה זו. ראשית, חשש מפני תנודתיות בטווח הקצר עקב חוסר הוודאות שנוצר בחודשים האחרונים. שנית, חשש לגבי הרווחיות והיציבות ארוכת הטווח של החברות הישראליות.⁴³ שתי הסיבות הללו מחזקות את הטענה לפיה המשקיעים חוששים לעתיד המשק הישראלי. במובן זה, התופעות שנתאר הן סימפטומים ולא הבעיה לכשעצמה. יחד עם זאת, המשמעות המיידית של תנועות הון היוצאות מישראל היא שמחירי השוק של ערכי הנכסים הפיננסיים בישראל חוו פיחות דרסטי אשר פגע במידה רבה בעושרם של משקי הבית הישראלים כבר עתה. זהו כבר נזק נוכחי 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 ה־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 לשווקי ההון הזרים, בפרט לאמריקאי ובעיקר למדד ה־S&P 500, הקרנות רוכשות שקלים בהיקפים משמעותיים עם כל עליה של המדדים

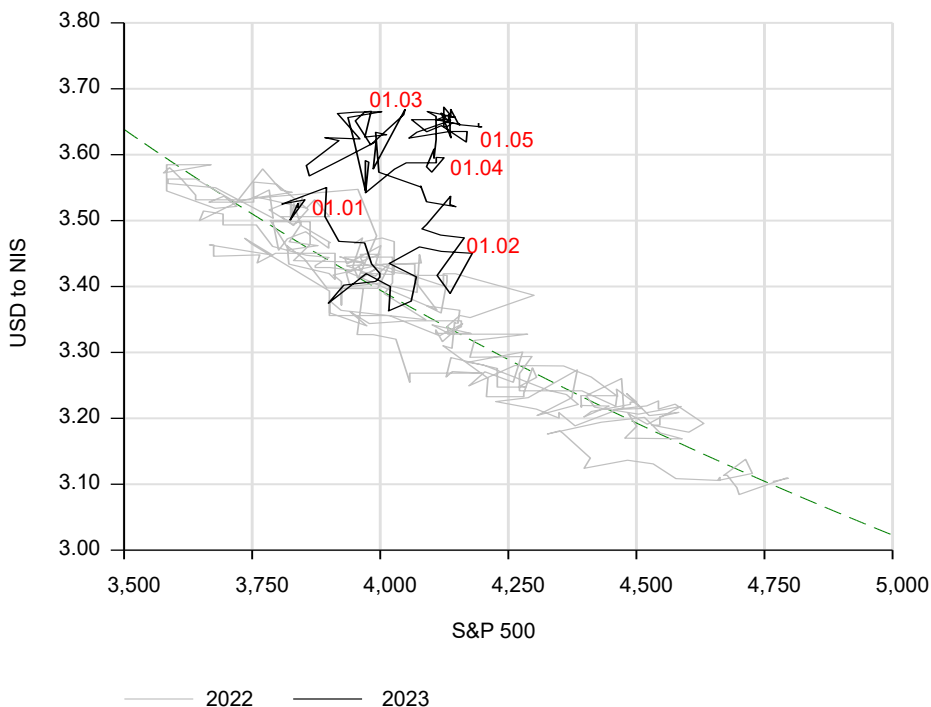
⁴³ ישנן אינדיקציות ישירות לעליית הסיכון של הסביבה העסקית בישראל, כמו עליה במדד ה־CDS, ועליית המרווחים בין התשואה על אג"ח של ממשלת ישראל לעשר שנים לתשואת אג"ח דומה של ארה"ב, אשר מצביעה על עליית הסיכון העסקי של מדינת ישראל.

הזרים (ולהפך, מוכרות בעת ירידות). תופעה זו, יחד עם גידול בהיקף ההון המנוהל על ידי הקרנות הללו, יצרה מתאם קצר-טווח שלילי וחזק ביותר בין ביצועי מדד ה-S&P 500 ובין שער הדולר ביחס לשקל (Ben Zeev and Nathan, 2022). בסעיף זה נראה כי המתאם בין הממד ובין שער הדולר בטווח הקצר הוא כה חזק, עד כי אפשר לזהות באמצעותו, במידה רבה מאוד של וודאות, אירועי פיחות או ייסוף חריגים של ערך השקל וכך להעריך את מידת הפיחות העודף שנגרם לשקל ביחס לדולר מאז היוודע יוזמות הקואליציה.

לשם המחשת עוצמת הקשר הסטטיסטי הזה, נתמקד בתקופה שמאז ינואר 2021 (תרשים 5) ועד מאי 2023. בכל התקופה שער הדולר ציית באדיקות לעקומה ברורה בעלת שיפוע שלילי ביחס לממד ה-S&P 500. אפשר לתאר את הקשר שבין שני המדדים בצורה טובה באמצעות רגרסיה 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 מדד ה-S&P 500, אפשר היה לחזות את שער הדולר עם טעות של לא יותר מ־8 אגורות בכ־90 אחוז מהימים, וכמעט באף יום לא הייתה טעות של יותר מ־10 אגורות.

תרשים 5

הקשר שבין מדד ה-S&P500 ושער הדולר ביחס לשקל מאז ראשית שנת 2022



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

כפי שעוד אפשר לראות בתרשים 5, העקומה ההדוקה שנצפתה מאז ראשית שנת 2021 נפרצה כלפי חוץ לקראת סוף חודש ינואר 2023, במקביל לעליית המדרגה בדבר החששות על הסכנות הכלכליות הכרוכות ביוזמות החקיקה. בפרט, בשבוע האחרון של חודש ינואר 2023 פורסמו אזהרות נגידי בנק ישראל לשעבר, מכתב הכלכלנים עליו חתמו מאות כלכלנים מהאקדמיה הישראלית ועשרות מנכ"לי המשרדים הכלכליים לשעבר. חשוב להדגיש כי פריצות כאלה של העקומה הן נדירות ביותר, וכי לא ניתן להצביע על

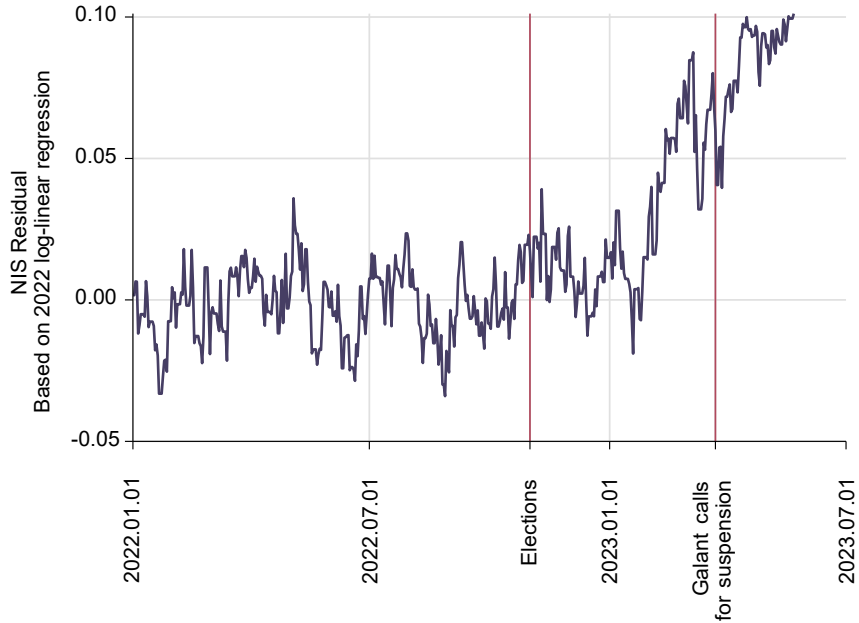
סיבה להתרחשותה דווקא בתקופה זו מלבד החששות מהשלכות של יוזמות החקירה.⁴⁴ למעשה, בחמש השנים האחרונות פריצות כאלה התרחשו רק פעמיים, ובשתייהן היה לכך הסבר ברור: פעם אחת, לתקופה של יומיים בלבד בשיא חוסר הוודאות עם פרוץ משבר הקורונה (17-18 במרץ, 2020), ופעם שנייה, בעת שינוי מדיניות רכישת המט"ח של בנק ישראל 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 מדד המניות האמריקאי. ה'טעויות' מהתחזיות המבוססות על מקדמי הרגרסיה לשנת 2022 מתוארות בתרשים 6, המציג את המגמות בהן לאורך זמן. כאמור למעלה, עד לסוף חודש ינואר 2023, שער הדולר ציית לתבנית שנקבעה לפי העקומה בקפדנות. אולם, מאז חל בו פיחות מעל ומעבר לחזוי, ונכון לכתיבת שורות אלה (ראשית מאי 2023), ניכר פיחות של כ־10% בערך השקל. בעוד ששער הדולר הצפוי על בסיס נתוני העבר הוא 3.32 ש"ח לדולר, ערכו בפועל גבוה בכ־30% (3.63 ש"ח לדולר).

44 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 ה־S&P 500.

תרשים 6

הפיחות העודף בשער השקל, על בסיס רגרסיה לוג-ליניארית
על נתוני שנת 2022



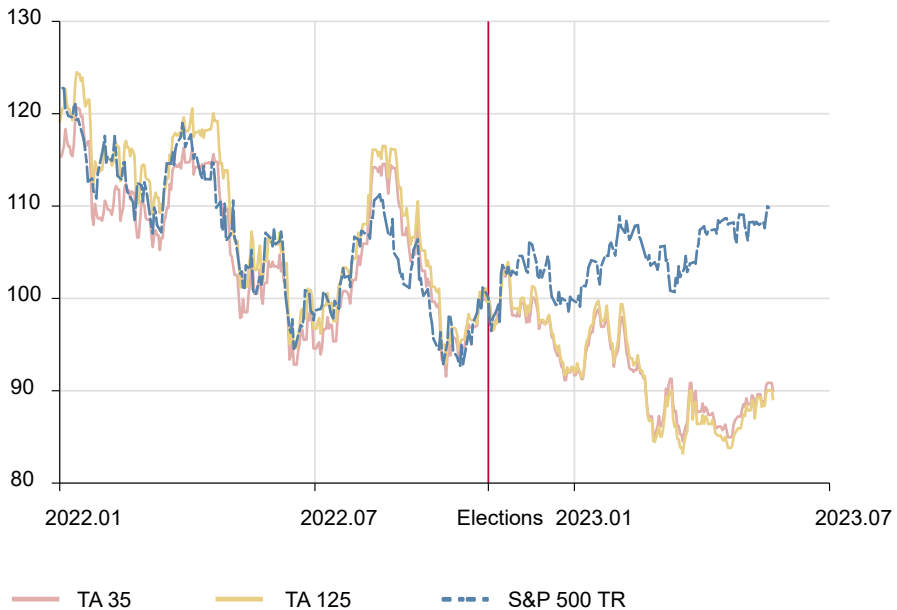
הערות: יום הבחירות (1 בנובמבר, 2022) ויום הכרזת שר הבטחון, יואב גלנט, על הצורך בעצירת החקיקה (26 במרץ, 2023) מסומנים בקווים אנכיים אדומים.

פערי תשואות בשוקי המניות

ביצועי שוק המניות הישראלי מספקים נקודת מבט נוספת על תנועת ההון היוצאות מישראל. באופן דומה לזיהוי הפיחות העודף בערך השקל, נסתמך על המתאם קצר-הטווח החזק שבין מדדי המניות האמריקאים והישראלים כדי לזהות פיחות עודף בערך המניות הישראליות. את המתאם אפשר לראות בתרשים 7. התרשים מתאר את מגמות הזמן של מדד ה-S&P 500, לצד מדדי תל אביב 35 ו-125, כאשר האחרונים מתורגמים למונחים דולריים, וכל המדדים מנורמלים ל-100 ביום הבחירות האחרונות (1 בנובמבר, 2022). כפי שניתן לראות מהתרשים, עד לסוף שנת 2022 מדדי תל אביב עקבו באופן מדויק אחר המדד האמריקאי, עם סטיות מועטות ובלא כל מגמה נפרדת. למעשה, יש

כאן מגמה קודמת (pre-trend) כמעט מושלמת, המאפשרת לנו לשער כי בהעדר זעזועים, המדדים הישראליים היו ממשיכים לעקוב אחריו במגמה זוהה. אולם, זמן קצר לאחר יום הבחירות חלה התפצלות, כאשר מדדי תל אביב נפרדו מ־S&P 500 באופן חד ביותר. נכון לראשית חודש מאי, 2023, ביצועי החסר של מדדי תל אביב הם כ־20 אחוזים מתחת למדד ההשוואה, שלפי השערותנו משקף את התרחיש החלופי בלא זעזועי החודשים האחרונים (איבוד ערך של 12-14 אחוזים במונחים דולריים בהשוואה לעליית ערך של כ־8 אחוזים במדד האמריקאי). ביצועי החסר לא משקפים רק את הירידה השקלית במדדים הישראליים אלא בנוסף לכך גם את הפיחות שחל בערך השקל. במילים אחרות, חוסך שהיה רוכש מניות ישראליות ביום הבחירות היה נותר היום עם ערך דולרי הנמוך בכ־20 אחוז מחוסך שבחר לרכוש באותו סכום מניות אמריקאיות ביום הבחירות.

תרשים 7
מדדי תל אביב ומדד S&P 500



הערות: התרשים מציג את שער מדדי המניות של מדד ת"א 125, ת"א 35 ומדד S&P 500 האמריקני, 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 האמריקני. הפער הולך וגדל עד סוף תקופת המדגם בסוף חודש אפריל, 2023.

ה.3 עליית ריבית בנק ישראל

הפיחות העודף בערך השקל ביחס לדולר צפוי לגרום לעלית מחירי המוצרים המיובאים ולהאיץ את קצב עליית המחירים והאינפלציה בישראל. לפי בנק ישראל, עליה של 10% בשער החליפין מתורגמת לעליה של 1-2 אחוז באינפלציה (בנק ישראל, תשפ"ג א'). 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, נוכח העובדה שהאינפלציה לא האטה (בין היתר בעקבות היחלשות השקל) עלתה ריבית בנק ישראל לרמה של 4.5% בחודש אפריל (וצפייות ריבית מקסימלית של 4.75%). לשם השוואה, בארה"ב האינפלציה כבר ירדה מרמת השיא, והריבית של הבנק הפדרלי עלתה בשיעור נמוך יותר, מרמה של 4.5% בחודש ינואר לרמה של 5.25% בחודש מאי. הבנק המרכזי האירופי העלה את שער הריבית באותה תקופה מרמה של 2.5% בחודש ינואר לרמה של 3.5% בחודש אפריל. כידוע, דיכוי אינפלציה באמצעות מדיניות מוניטרית מצמצמת אמור לפעול דרך צמצום הביקושים וככל הנראה במיתון הפעילות הכלכלית. כלומר, הפיחות בשער השקל יוצר בעיה שהתרופה המתחייבת לה כואבת לכשעצמה.⁴⁵

ה.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 (איגלניק, פתיר וגבאי, תשפ"ג) עולה כי ברבעון הראשון של 2023 סכומי ההשקעות בהיי־טק הישראלי עמדו על

45 לעליית הריבית המקומית השפעה מצננת חזקה על כלל הפעילות במשק, בדגש על שוק הנדל"ן. להשפעת הישירה של הריבית על ההאטה במשק נכון להוסיף מגמת האטה גלובלית בתחומי הטכנולוגיה, עליה ברמת הסיכון והתגברות החששות מנזקים עתידיים לכלכלה בשל יוזמות החקיקה. כחוצאה, נרשמה ירידה דרמטית בהיקף ההכנסות ממיסים בארבעת החודשים הראשונים של שנת 2023. לפי דוח מנהל הכנסות המדינה ממיסים, הכנסות המדינה ממיסים ירדו במונחים ריאליים בארבעת החודשים של שנת 2023 ב־7.4% בהשוואה לחודשים המקבילים ב־2022. הגביה ממיסים ישירים ירדה ב־8.1% לעומת אשחקד והגביה ממיסים עקיפים ירדה ב־1.6% לירידה בהכנסות ממיסים השפעה ישירה על היקף הגרעון הצפוי בשנת 2023.

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

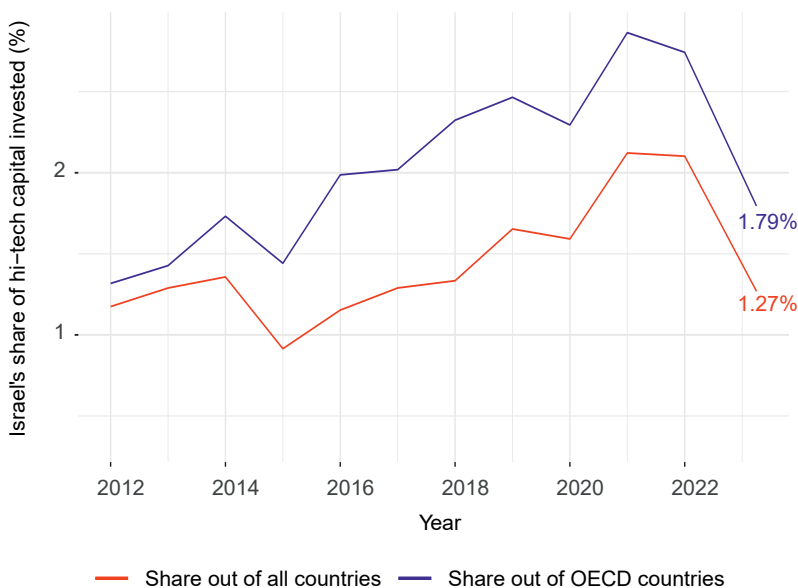
בסקר שערכה חברת Start-Up Nation Central ב־22 ו־23 במרץ 2023,⁴⁶ בקרב 1,142 בכירים המייצגים 873 חברות בתעשיית ההיי־טק הישראלית, עלו ממצאים קשים באשר לפגיעה של תוכנית החקיקה בתעשיית ההיי־טק הישראלית. למשל, 84% מהמשקיעים סבורים שהחקיקה תשפיע באופן שלילי על היכולת לגייס כסף בחו"ל. מתוכם, 40% סבורים כי בשל החקיקה הם יגייסו פחות ממחצית מהיקף הגיוס הקודם שלהם. בנוסף נמצא 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, כאשר 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, כאשר 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 כאשר 12% מתוכן צופות עצירה מוחלטת (SNC, 2023).

דרך אחת לבדוד את ההשפעה של החקיקה על תעשיית ההיי־טק הישראלית ממגמת הירידה הגלובלית, היא לבחון את השינוי בחלקה של ישראל מסך ההשקעות בתחומי ההיי־טק מתוך סך ההשקעות במדינות ה־OECD או בעולם. בתרשים 8 אנחנו משתמשים בנתוני חברת המידע הפיננסי פיצ'בווק (pitchbook.com) כדי לבחון כיצד השתנה חלקה של ישראל מסך ההשקעות בתחום הטכנולוגיה ברבעון הראשון של שנת 2023 לעומת שנים קודמות. כמו שניתן לראות בתרשים, משנת 2015 ועד 2022, חלקה של ישראל

46 הסקר נערך לפני הצהרת ראש הממשלה לגבי פיטורי שר הביטחון והחלטת ההשחות אח החקיקה.

מסך ההשקעות בתחום הטכנולוגיה הלך וגדל. אולם, ברבעון הראשון של שנת 2023 התרחשה נפילה גדולה ומשמעותית בנתח ההשקעות בישראל. כמובן שלא ניתן 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 היא יוזמות החקיקה של הקואליציה.

תרשים 8
נתח תעשיית ההיי-טק הישראלית מכלל השקעות ההיי-טק העולמיות



הערות: התרשים מתבסס על נתוני חברת פיצ'בוק ומחאר את שיעור ההשקעות בענף ההיי-טק הישראלי מתוך סך ההשקעות בענף בעולם (קו אדום) ובמדינות ה-OECD (קו כחול) עבור השנים 2012 עד 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 על סימנים מדאיגים להאטה בשוק ההיי־טק 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 מזיזים 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 בהיי־טק ברבעון הראשון של 2023, וזאת לעומת עלייה במדד המניות של הנסדא"ק ברבעון זה. בתקופות מוקדמות יותר שני מדדים אלו היו מתואמים ברמה גבוהה מאוד (רשות החדשנות, תשפ"ג ב').

הדוח גם מצביע על העדפה ברורה של מייסדי חברות חדשות לרשום את החברה החדשה בחו"ל ולא בישראל. עד שנת 2023, משיקולי מס ושיקולים אחרים, כ־80% אחוז מחברות החדשות התאגדו בישראל. לפי הדוח מחודש פברואר 2023–80% מהחברות החדשות נרשמות בחו"ל. נראה שההיפוך בהחלטה לגבי מיקום ההתאגדות של החברה החדשה מבטא את החשש העמוק של הזימים מאי הודאות ומהשלמת החקיקה. לרישום של חברה בחו"ל אין בהכרח משמעות מיידית לגבי הפעילות הריאלית שלה או לגבי ההכנסות שהמדינה עתידה לגבות ממנה, אך פעולה זו יכולה לסייע בעתיד לחברה למקם חלק או את כלל הפעילות שלה מחוץ לגבולות ישראל, ויש להניח כי היפוך המגמה החד מעיד על כוונות עתידיות לעשות זאת (רשות החדשנות, תשפ"ג ב').

ה.5 עדויות ראשוניות לפגיעה באיכות השירות הציבורי ועליה ברמת השחיתות

יזמות החקיקה צפויות גם להחליש את המנהל הציבורי, ובהתאם לפגוע באיכות השירותים, קביעת המדיניות של השירות בציבורי ויישומה בפועל. דוגמאות לפגיעה שכבר החלה להתרחש ניכרת בצעדים הנלווים לתוכנית המקורית של שר המשפטים, בהם חוק הנבצרות, חוק המתנות וחוק דרעי 2, כמו גם הניסיונות למנות מקורבים פוליטיים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי, ללא וועדת איתור מתאימה או בניגוד להמלצות וועדות המינויים.⁴⁷ חוקים וניסיונות אלו למינוי בכירים מעלים חשש אמיתי לעליה בהיקף השחיתות הציבורית. בנוסף, גם טיוטת הדוח שפרסם ה־OECD על ישראל הזהירה מפני

התגברות השחיתות בישראל עקב היחלשות מערכת המשפט בישראל.⁴⁸ עדות לפגיעה באיכות השירות הציבורי ניתן למצוא כבר עתה. בסקר שנערך לאחרונה בקרב עובדי השירות הציבורי על-ידי גלעד ואחרים (2023), נמצא כי 54% מעובדי השירות הציבורי צופים היחלשות במידת השפעתם על מדיניות המשרד, וכי 71% מהמשיבים פסימיים ביחס ליכולת למשוך ולשמר עובדים איכותיים. נתונים אלו עלולים להוביל לנשירה של עובדים מוכשרים ולהרתעה של עובדים חדשים (אילן, 2023). נוכח החשש העולה מהסקר לירידה באפקטיביות עבודת הממשלה בישראל, חשוב לציין כי כבר לפני מספר שנים האפקטיביות של הממשלה בישראל נמצאה במקום ה-21 מתוך 34 מדינות ה-OECD ומתחת למומצע שלהן (דהן, 2016, 11-12).

ה.6 האם הנזקים הפינניים?

בעת כתיבת שורות אלה קיים ספק לגבי היכולת של הקואליציה לממש בקרוב את תוכניותיה המלאות. האם תחת תרחיש כזה חלק מהנזקים קצרי-הטווח שכבר התממשו יתוקנו? האם בתרחיש כזה, הנזקים ארוכי-טווח לא יתממשו? יש יסוד לחשש שהתשובות לשתי השאלות האלה הן שליליות. 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, לכשעצמו מהווה פגיעה בחוסן המוסדי של המשק הישראלי ופוגע ביכולת לצפות את מוסדות המדינה לעתיד לבוא. המהלך המקיף להעביר את יוזמות הקואליציה בלא ניסיון לגייס הסכמה רחבה הפר את הכללים הבלתי־כתובים במערכת הפוליטית, כללים המגדירים כיצד יש לחולל שינויי עומק כאלה. לכן, גם אם תמצא פשרה בטווח הקצר, החשש הוא כי בקונסטלציות פוליטיות עתידיות, הניסיון ליישם את התוכנית המקורית יערך שוב, ויתכן כי המתנגדים לא יצליחו לעצרו או לכפות פשרה מוסכמת. כאשר משקיע זר ישקול האם לסכן את כספו בטווח הארוך ולקשור גורלו עם גורל המשק הישראלי, יהיה עליו לקחת בחשבון כי הסביבה העסקית והמסגרת החוקית בה הוא פועל עלולה להשתנות באופן מהותי ויסודי.

מנגד, האירועים הדרמטיים בישראל בחודשים האחרונים מצביעים גם על עוצמתה של החברה האזרחית בישראל ונכונותה להתגייס לשמירת 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.

1. סיכום

במסמך זה פורטו הסיבות שבעטיין יוזמות הקואליציה מעוררות דאגה רבה בקרב הרוב המכריע של הכלכלנים המכירים את המשק הישראלי והחפצים בשגשוגו. יוזמות אלה קודמו 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. יחד עם זאת, מיטב הידע העדכני בספרות הכלכלית, וכן סוללה רחבה ומצטברת של ממצאים אמפיריים, מעלים חשש כבד כי יוזמות הקואליציה עלולות לגרום לנזקים משמעותיים וחסרי תקדים לעתידו הכלכלי של המשק הישראלי, וכי אי אפשר להתעלם מההסתברות של תרחיש בלהות זה. החשש הוא כי יוזמות הקואליציה יחתרו תחת יסודותיה המוסדיים של כלכלת ישראל בהעבירן כוח רב מדי בלא מעצורים בידי קבוצת רוב צרה השולטת במערכת הפוליטית, כך שיתאפשר לה לתעל משאבים לצרכים סקטוריאליים ואישיים, לפתח 'קפיטליזם של מקורבים', לפגוע בזכויות ובאינטרסים הכלכליים של קבוצות שאינן מיוצגות באותה קואליציה, להשחית את השירות הציבורי, לעודד בריחת מוחות, וככלל, לעצב 'כללי משחק' כלכליים אשר מחבלים באפשרות להשיג צמיחה ארוכת טווח. גישות שונות לאמידת גודל הנזק הכלכלי, מצביעות בדרכים שונות על אפשרות לנזק כלכלי עצום, השקול לשנים רבות של צמיחה אבודה. עדויות קצרות טווח, מובהקות למדי, מעידות כי שווקי ההון אכן מזהים סכנות מעין אלה, וכי תגובותיהם המהירות גורמות כבר עתה לנזקים שעלותם נאמדת בעשרות מיליארדי שקלים.

ברי כי מטרת יוזמות הקואליציה הייתה לקדם רפורמות במשטר מדינת ישראל אשר יהלמו מטרות אזרחיות המקודשות בעיניי חבריה, וכי תוצאות כלכליות אינן חזות הכל. ואולם, ראוי כי מהלך כה נרחב לשינוי סדרי המשטר יעשה בתשומת לב רבה, בזהירות ובחרדת קודש, לאחר שכל השלכותיו – כולל אלו שמקדמיו לא כיוונו אליהן – יתבררו היטב. בכלל אלו, אנו רואים חובה להצביע ולהתריע על ההשפעה של יוזמות החקיקה על הפיתוח ארוך הטווח של המשק הישראלי; פיתוח שבלעדיו אי אפשר לקיים לאורך זמן חברה הפועלת בסביבה מסוכנת ברווחה ובביטחון. למרבה הצער, בחודשים האחרונים התברר כי סוגיות אלה לא נשקלו כאשר קודמו יוזמות הקואליציה. במובן זה, הנייר הנוכחי משלים עבודת מטה הכרחית שמעולם לא נעשתה.

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

נספח א: הדיון על משמעויות התוכנית

בנספח זה נסקור בתמציתיות את עיקרי המחלוקת החוקתית-משפטית שנסובה אודות יוזמות הקואליציה. עבור כל אחד מעיקרי תוכנית רוטמן-ליון, נציג כמה מהטענות הבולטות בעד ונגד קידומו. המטרה של סקירה זו היא לבסס את הנחות היסוד של הנייר, אותן פרטנו בסעיף ב.2.

עיקרי יוזמות החקיקה

המרכיב הבולט ביותר בין יוזמות החקיקה הוא השינוי המוצע בהרכב הוועדה לבחירת שופטים. על-פי ההצעה, הרכב הוועדה יורחב מ-9 ל-11 נציגים, מהם שלושה שרים, שלושה ראשי וועדות כנסת (שלפחות אחד מהם חבר אופוזיציה), שני נציגי ציבור שימונו על-ידי שר המשפטים ושלושה שופטי בית המשפט העליון. הרוב הדרוש למינוי שופטים (כולל לבית המשפט העליון) יהיה שישה חברי וועדה. כך, לממשלה תהיה שליטה בפועל על מינוי שופטים בכל הערכאות – זאת בניגוד למצב היום, בו נדרש שיתוף פעולה רחב בין מספר גורמים שונים ולאף גורם אין שליטה או וטו בפועל. בנוסף לכך, גם נשיא בית המשפט העליון ייבחר על-ידי הוועדה לבחירת שופטים, זאת בניגוד לשיטת ה'ותק' המיושמת כיום בפועל (פורום המרצות והמרצים למען הדמוקרטיה, 2023, עמ' 7, 12-14).

מטרתן של כמה מיוזמות החקיקה היא הגבלת ביקורת הרשות השופטת על הרשות המבצעת והרשות המחוקקת. כך, בג"ץ יוגבל לעסוק בחוקתיות חוק רק בהרכב מלא, ולפסול חוק רק בהינתן רוב מיוחד של 80% (12 שופטים). כמו כן, בג"ץ יוכל לקבוע שחוק אינו חוקתי רק אם הוא סותר בבירור הוראה ששורייה בחוק והוא לא יוכל לבקר חקיקת חוקי יסוד,⁴⁹ ללא קשר להליך חקיקתם. בנוסף לכל האמור, גם אם אכן יפסל חוק על-ידי בג"ץ, גירסאות שונות של הצעות לחקיקת פסקת התגברות יאפשרו, באופן כללי, לרוב של 61 ח"כים לבטל פסילה זו (ברק-קורן, 2023, עמ' 6). באשר להחלטות מנהליות אחרות שמתקבלות על-ידי נבחרי ציבור (ובחלק מהנוסחים על-ידי כלל רשויות הממשלה),

49 במצב העניינים הנוכחי, ביח המשפט מסוגל למנוע חקיקה של חוק יסוד חדש, ובכך להגביל את הסמכות המכוננת של הכנסת. ביקורת שיפוטית מסוג זה זכתה לביקורת רבה המתקדת בעיקרה בכך שביח המשפט ניכס לעצמו סמכויות שמעולם לא קיבל, וכי היא מפרה את האיזון בין הרשויות לטובת הרשות השופטת (בקשי, 2021).

מוצע כי תבוטל או תוגבל מאוד עילת הסבירות, עליה נסמך לעתים בית המשפט בפוסלו החלטות המאופיינות בחוסר סבירות קיצוני (פוקס ואחרים, 2023, עמ' 35).

לבסוף, מוצעים שני שינויים הנוגעים למוסד היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה. ראשית, היועצים יוכפפו לנבחרי הציבור ויהפכו למשרות אמון. שנית, עמדותיהם יהפכו לבלתי-מחייבות בכל הנושאים. שינויים אלו ישנו באופן מהותי את מוסד היועצים המשפטיים, אשר כיום מתמנים על-ידי מכרז ממשלתי. בנוסף, במצב העניינים הנוכחי, החלטות היועצים המשפטיים מחייבות את המשרד ואת השר הממונה והיועמ"ש יכול אף לטריב לייצג את המדינה (ברק-קורן, 2023, עמ' 6, 21-22).

במקביל לתוכנית רוטמן-לוי, נקטה הקואליציה או חברים מתוכה ביוזמות נוספות לקידום חוקים או החלטות אשר אינן חלק אינטגרלי מהתוכנית, אך טבען ומטרותיהן דומות בניסיונם לשנות את כללי המשחק והנורמות המקובלות בצורת המשטר הישראלית. בין תוכניות אלו ניתן למצוא את חקיקת חוק הנבצרות והניסיון לחוקק את החוקים המכונים 'חוק דרעי 2' ו'חוק המתנות', אשר נדמה כי נתפרו לפי מידותיהם והצרכים האישיים של יו"ר ש"ס אריה דרעי וראש הממשלה בנימין נתניהו (פרידמן 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 נוספת של הצהרות וניסיונות לקדם צעדי מדיניות שמשמעותן ריכוז כוח בידי הממשלה תוך הסרת איזונים ובלמים. למשל, ההסכמים הקואליציוניים של הממשלה ה-37 דורשים את ביטולה של 'נבחרת הדירקטורים' – מאגר מועמדים לתפקידי דירקטורים בחברות הממשלתיות שהוקם על-מנת להבטיח את ניתוק הבחירה משיקולים, מאינטרסים ומהקשרים פוליטיים (הראל-פישר, 2023). בהקשר של מינויי הבכירים יש לציין גם ניסיונות של שרי הממשלה למנות בכירים שלא עומדים בתנאי הסף לתפקיד. דוגמאות בולטות למינויים כאלה הם מינוי משה בן-זקן לסמנכ"ל משרד התחבורה לאחר שלא קיבל את המלצת ועדת המינויים למנותו למנכ"ל המשרד, משרה שטרם אוישה (זגריזק, 2023); הניסיון של רה"מ 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 (אייכנר וטרבלסי חדד, 2023). לצד אלה, נשמעו הצהרות חריגות מצד שרים אשר התפרשו כאיום על עצמאות בנק ישראל, בפרט אלה של שר החוץ ושר התקשורת (אזולאי ואייכנר, 2023).

עיקרי הטיעונים המצדדים והמתנגדים ליוזמות החקיקה

אחת הטענות כנגד השינוי המוצע בהרכב הוועדה לבחירת שופטים גורסת כי השינוי יוביל להחדרת שיקולים פוליטיים להכרעות השופטים, מפני שאלו נתונים למרותם של חברי הוועדה השולטים בקידומם ואף בהדחתם (פורום המרצות והמרצים למען הדמוקרטיה, 2023, עמ' 6, 12-14). עוד נטען כי לאור החולשה המבנית של הרשות המחוקקת, ההצעה הנידונה מעניקה כוח לא פרופורציונלי בידי הרשות המבצעת (ברק-קורן, עמ' 14). בנוסף, צוין חשש לפגיעה באיכות השופטים הנבחרים; היות והפוליטיקאים חסרים כלים להעריך את הכישורים המקצועיים של מועמד לכס השיפוט, נדרש קולם של השופטים ונציגי לשכת עורכי הדין המסוגלים לעשות זאת. המעורבות של השופטים בבחירת השופטים הבאים מובילה גם ליישום עיקרון האחריותיות – לשופטים יש אחריות כלפי הציבור באשר לאיכות מערכת המשפט, מפני שהם אלו שממנים שופטים. השינויים המוצעים עלולים להוביל למינוי שופטים נאמנים פוליטית אך פחות מקצועיים. יתר על כן, הכפפת השופטים לרוב פוליטי מזדמן יכולה להוביל לחוסר יציבות באשר לקביעותיהם בנושאים החוקתיים נוכח שינויים שיתרחשו מעת לעת בשיקולים הפוליטיים. כך, החלטותיהם יהפכו לצפויות פחות ולשרירותיות יותר (פורום המרצים והמרצות למען הדמוקרטיה, עמ' 2, 10-13 ופוקס ואחרים, עמ' 7).

מנגד, יש הטוענים כי עצמאות השופטים ועיקרון הפרדת הרשויות יובטחו בין השאר על-ידי העובדה שהאפשרות להדיח שופטים בפועל כמעט ואינה קיימת. בנוסף, נטען כי במדינות רבות שופטים נבחרים בצורה כזו או אחרת על-ידי פוליטיקאים ובשליטה של הקואליציה, וכי לא קיימות 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 וקיים חשש כי הוא מייצג אינטרסים שאינם הולמים בהכרח את טובת הציבור, אינה תורמת לאמון הציבור בהליכי המינוי. מעבר לכך, עולה הטענה כי הווסט 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 וכבר כיום שיקולים פוליטיים מעורבים ממילא בבחירת השופטים, כך נטען, יש הצדקה לחיזוק כוחם של נבחרים הציבור ומתן דומיננטיות לממשלה שיקרב את 'עולמם' של השופטים לציבור, ויחזק את אמונו במערכת המשפט. שינוי כזה גם יוביל לכך שהשליטה בהרכב הוועדה למינוי שופטים תתחלף לעיתים קרובות (נוכח השינויים התכופים בהרכב הקואליציה), ותמנע את השליטה ארוכת הטווח של מוקד כוח צר – שופטים ונציגי הלשכה – כבמצב הנוכחי (ארליך, 2023, עמ' 8-9).

באשר לביקורת השיפוטית על חקיקת הכנסת, מתנגדי התוכנית טוענים כי פסקת ההתגברות וצמצום יכולת בית המשפט לפסול חוקים רק כאשר הם סותרים הוראה מפורשת בחוק יסוד עלולים לגרום לכך שזכויות רבות, כגון הזכות לחופש הביטוי, הזכות לשוויון והזכות לחופש דת ומדת לא יהיו מובטחות עוד. הסכנה היא שכל רוב מזדמן בכנסת יוכל לגבור על הזכויות כפי שחוקקו בחוקי היסוד, וכך יפתח הפתח לחקיקה שרירותית ולכזו המסכנת את עקרונות הדמוקרטיה הבסיסיים ביותר. באשר להרכב הדרוש לפסילת חוק, הרי שדרישה לרוב מיוחס של שופטים על-מנת לפסול חוק תפגע בלגיטימיות של חוקים שלא נפסלו למרות שרוב מבין השופטים ראה לפוסלם (פוקס ואחרים, עמ' 12-25 וברק-קורן עמ' 15-19).

מנגד, עולה הטענה כי על 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, מבלי שאף שלב בתהליך לא התקבל בהסכמה חברתית רחבה. לכן, חשוב לקבוע כי הביקורת השיפוטית, העלולה לפגוע בחופש הפעולה של נבחרי הציבור, תעשה בריסון רב. בנוסף, פסילת חוקי יסוד על-ידי בית המשפט פוגעת בסיכו העתידי לחוקק חוקה, ומעורבותו הגוברת של בית המשפט בחקיקת חוקים פוגעת באמון הציבור בו (ארליך, עמ' 4-5).

באשר לביטול עילת הסבירות, יש הטוענים כי היא משמשת ככלי הפיקוח היחיד בקבלת החלטות בנושאי מדיניות קריטיים החייבים בפיקוח כלשהו. 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 בלתי שוויוני וממניעים פוליטיים. בנוסף, שינויים אלו ימנעו פיקוח מהותי על מינוי והדחת 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 בו בג"ץ מתערב בשיקול דעתה של הרשות המבצעת בהעדר מומחיות מקצועית או מנדט ציבורי לכך. יכולתו של בג"ץ להתערב בכל נושא מובילה לאי-וודאות תמידית בקרב המחוקקים ואנשי הרשות המבצעת, אשר אינם יודעים אם המדיניות שהם מתווים תישם כלשונה. מתוך כך, ברק-קורן טוענת יש לצמצם את השימוש בעילת הסבירות, כך שלא תאפשר ביקורת

שיפוטית על נושאי מדיניות מובהקים (ברק־קורן, עמ' 4, 20-21).⁵⁰ התומכים בביטולה גורסים כי עילת הסבירות משמשת את בג"ץ ואת היועץ המשפטי לממשלה לשם קידום אינטרסים פוליטיים תוך מעורבות שיקולים זרים הפוגעים ביכולתם של נבחרי הציבור ליישם את מדיניותם. כך, נטען ששופטי בית המשפט העליון מפרשים בצורה מפלה את עילת הסבירות בהתאם לשיון המפלגתי של נציגי הציבור. גם באשר 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 היועץ המשפטי, ככלל החשש הוא שהפגיעה בעצמאות ובסמכות היועצים המשפטיים תתיר את מגבלות שלטון החוק על הרשות המבצעת. נטען כי הכפפת היועצים המשפטיים לדרג הפוליטי עלול לפגוע באיכות החלטותיהם ולהחדיר שיקולים זרים מלבד השיקול המשפטי, דבר אשר יטיל ספק בתקינות, באמינות ובאפקטיביות השירות הציבורי. היועץ משמש כשומר סף בתחומי סמכותו, ותפקידו להבטיח ששלטון החוק נשמר ולכן פגיעה בעצמאותו מסכנת את תחולת שלטון החוק על הרשות המבצעת (לוריא, 2023). באופן דומה, צפויה פגיעה בשלטון החוק עם יישום ההצעה לקבוע תיקון לפיו המלצות היועצים המשפטיים לא יהיו מחייבות. עולה גם חשש בנוגע למינוי עורכי־דין פרטיים למשרות אמון; אלה עלולים להיות שרויים בניגוד עניינים ולכלול שיקולים זרים נוספים שישפיעו על חוות־הדעת המקצועית לשרים (ברק־קורן, עמ' 22-20).

מן הצד השני, נטען כי התיקונים נדרשים על־מנת למנוע מצב שבו ליועץ המשפטי יש וטו על החלטות הממשלה, באופן הסותר את עיקרון הכרעת הרוב ואת היכולת להוציא לפועל מדיניות. המצב הנוכחי אף סותר, לכאורה, את עיקרון ההתאמה בין הסמכות לאחריות – בעוד הסמכות לפסול מדיניות נתונה בידי היועץ המשפטי, האחריות על השלכות המעשה או המחדל מוטלת על הדרג הפוליטי. מתוך כך, היועץ המשפטי אינו מתומרץ לאשר מדיניות המטיבה עם הציבור (ארליך, עמ' 9-10). ביקורת מתונה יותר

50 למשל העלאת מיסים, קצבאות, החזרת שטחים, הסכמי שחרורי שבויים וכו'. חשוב להדגיש כי ברק־קורן מכירה בחשיבות של עילת הסבירות, לרבות החלטות של נבחרי ציבור, אך רק בנושאים כגון סמכות הפליה.

גורסת כי יש לאפשר למדינה ולדרג הפוליטי לחזק את יכולתם להשמיע את דעתם בנושא המשפטי, ובכלל זה לאפשר לבחור ייעוץ משפטי עצמאי שייצגם (ברק-קורן, עמ' 20-24).

אנו מקבלים את טענת מתנגדי יוזמות החקיקה כי המצב החוקתי בישראל מאופיין במחסור חריג במגבלות על השלטון כבר כעת. למשל, ישראל היא המדינה היחידה מבין 66 מדינות שנסקרו בה אין כלל מגבלות פוליטיות על השלטון. בעוד בכל המדינות שנסקרו ישנן לפחות אחת מבין המגבלות הבאות: 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 (כהן, 2018). בהקשר זה, חשוב להזכיר גם את היעדרה של חוקה כמגבלה על השלטון ואת חולשת השריון על חוקי היסוד החשופים לשינויים ברוב קטן (פוקס וקרמניצר, 2019, 68-69). טענה זו מקבלת משנה תוקף נוכח 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 יותר מנגנוני ריסון על כוחו של הפרלמנט מאשר בישראל, וכי מערכת המשפט משמשת כמגבלה 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 אל מול מעט מדי בלמים ואיזונים.

נספח ב: השאלות במדד ההגבלות השיפוטיות על הממשלה במדד WJP A

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 that the judges are able to stop the illegal decision?

נספח ג: השאלות במדד ההגבלות השיפוטיות על הממשלה במדד 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

- איגלניק, ע', פתיר א' וגבאי א' (תשפ"ג). תמונת מצב ההייטק הישראלי: סקירת נחוני הרבעון הראשון לשנת 2023 וסקר עמדות הציבור כלפי ההייטק. תל אביב: SNPI. <https://snpi.org/wp-content/uploads/2023/04/Q1-2023-Update-Hebrew.pdf>
- אילן, שחר (2023, 07 במרץ). החשש מההפיכה המשטרית: רבע מעובדי שירות המדינה היו עוזבים. אתר כלכליסט. https://www.calcalist.co.il/local_news/article/rycfdi71n
- ארליך, א' (תשפ"ג). תכנית הרפורמה המשפטית - הערות על מסמך ברק-קורן. אתר הפורום הישראלי למשפט וחירות. אוחרז מחור [/https://lawforum.org.il/erlich-reform/](https://lawforum.org.il/erlich-reform/)
- בנק ישראל (תשפ"ג א'). דין וחשבון 2022. ירושלים: יחידת ההוצאה לאור של בנק ישראל. https://www.boi.org.il/publications/regularpublications/annual_report/d2022/
- בנק ישראל, חטיבת המחקר (תשפ"ג ב'). התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר: אפריל 2023. ירושלים: בנק ישראל. [/https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/61249/](https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/61249/)
- בנבניסטי, ד' (2023, 13 באפריל). כך בישר שינוי מנגנון מינוי השופטים את שינוי המשטר הדמוקרטי בפולין ובהונגריה. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. אוחרז מחור. <https://www.idi.org.il/articles/49005>
- בקשי, א' (2021, 25 במאי). לבג"ץ אין סמכות לפסול חוקי יסוד - גם כשהם לא ראויים. אתר פורום קהלת. <https://kohelet.org.il/publication/%D7%9C%D7%91%D7%92%D7%A5-%D7%90%D7%99%D7%9F-%D7%A1%D7%9E%D7%9B%D7%95%D7%AA-%D7%9C%D7%A4%D7%A1%D7%95%D7%9C-%D7%97%D7%95%D7%A7%D7%99-%D7%99%D7%A1%D7%95%D7%93-%D7%92%D7%9D-%D7%9B%D7%A9%D7%94>
- בראלי, א' (2023, 4 במאי). ממשלה ישראלית, שביחה איטלקית: מה עושים כששרי הממשלה מפסיקים לעבוד? אתר 'דה-מרקר'. אוחרז מחור <https://www.themarker.com/news/politics/2023-05-04/ty-article/.premium/00000187-e284-d4b0-af9f-f6dc4b4e0000>
- ברק-קורן, נ' (2023, 3 בפברואר). תכנית רוטמן-לויין לשינוי מערכת המשפט: ניתוח מקיף והצעה לדיון. בלוג המרצים למשפטים באוניברסיטה העברית אוחרז מחור. <https://did.li/KzYw5>
- דהן, מ' (תשע"ז). אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה: מחקר מדיניות 114. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/books/12021>

האיגוד הישראלי לתעשיות מתקדמות (IATI) ו־Monitor Deloitte (2023). דו"ח תרומת תעשיית ההייטק לכלכלה ולחברה הישראלית: הייטק כמנוף תנופה לאומי. <https://www2.deloitte.com/il/en/pages/technology-media-and-telecommunications/articles/iatimonitor23.html>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) (תשפ"ג). החשבונות הלאומיים לשנת 2022: מצגת חשבונות לאומיים 2022. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. <https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/pages/2023>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) (תשפ"ב). שנתון סטטיסטי לישראל 2022: פרק 25 – המגזר הממשלתי. עמ' 459-469. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

כהן, ע' (תשע"ח). פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/media/10495/override-clause-w.pdf>

לוריא, ג' ובנבניסטי, ד' (2023, 14 בינואר). מינוי היועמ"שים כמשרות אמון יפגע בשלטון החוק ובאמון בממשלה. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. אוחד מחוך <https://www.idi.org.il/articles/47929>

מרדכי, נ' (2023, 10 בינואר). ביטול עילת הסבירות יחסום ביקורת על מינויים בכירים בממשלה ובקרה על החלטותיה. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. אוחד מחוך <https://www.idi.org.il/articles/47310>

משרד האוצר (תשפ"ג א'). בחינת המשמעויות הכלכליות של פרסומי חברות דירוג האשראי והסנטימנט בשווקים נוכח השינויים המוצעים במערכת המשפט – עמדת אגף החקציבים. ירושלים: משרד האוצר, אגף החקציבים.

משרד האוצר (תשפ"ג ב'). נייר עמדה של אגף הכלכלנית הראשית אודות ההשלכות הכלכליות של הרפורמה המשפטית על הכלכלה הישראלית. ירושלים: משרד האוצר, אגף הכלכלנית הראשית.

משרד האוצר (תשפ"ג ג'). ביצוע תקציב והכנסות המדינה ממסים מרץ 2023. ירושלים: משרד האוצר, אגף החשב הכללי.

נבות, ס' (2023, 06 בינואר). התוכנית המשפטית של השר יריב ליון: מספר הקסם 61 יקנה לשלטון כוח בלתי מוגבל. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. אוחד מחוך <https://www.idi.org.il/articles/47119>

נרדי, ג' (2023, 14 במרץ). הממשלה משתלטת גם על ועדות התכנון המחוזיות. אתר 'כלכליסט'. אוחד מחוך <https://www.calcalist.co.il/real-estate/article/sj4ama2kn>

פוקס, א' (2022, נובמבר). מדוע יש להתנגד לפסקת ההגברות? אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. אוחר מתוך <https://www.idi.org.il/media/18584/the-override-clause.pdf>

פוקס, ע' וקרמניצר, מ' (תש"ף). ביזור סמכויות ולא הפרדת רשויות: על מניעת כוח מוחלט מרשויות השלטון: מחקר מדיניות 133. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/media/13741/distribution-of-power-not-separation-of-branches-preventing-the-concentration-of-political-power-in-israel.pdf>

פוקס, ע'. לוריא, ג'. קרמניצר, מ' ומרדכי, נ' (תשפ"ג א'). הצעות לתיקון חוק-יסוד: השפיטה. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://did.li/NzYw5>

פוקס, ע'. לוריא, ג'. קרמניצר, מ', ומרדכי, נ' (תשפ"ג ב'). תיקוני לויין-רוטמן לחוק יסוד: השפיטה הם סכנה מיידית לדמוקרטיה. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. אוחר מתוך <https://www.idi.org.il/knesset-committees/48199>

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה (תשפ"ג). נייר עמדה מס' 7 בנושא הליכי בחירת שופטים ושופטות. https://221fecf6-5588-4c13-998e-7da055e5279b.usrfiles.com/ugd/221fec_897d8da3c4cd445c85c405166ebc60c5.pdf

פורת-הירש, נ', פלוג, ק', קנת-פורטל, ר' (2023, 22 בינואר). החלשת מערכת המשפט עלולה לפגוע בדירוג האשראי של ישראל ובהשקעות הזרות. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. אוחר מתוך <https://www.idi.org.il/articles/47448>

פרידמן, א' ופרידברג, ח' (2023, 16 באפריל). רק חיזוק הכנסת יבצר את הדמוקרטיה הישראלית. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/articles/49018>

פרידמן, א' ושפירא, א' (2023, 18 באפריל). סיכום החקיקה במושב החורף של הכנסת ה-25: השת"פ המצומצם בין הקואליציה לאופוזיציה מבטא את החרפת הקיטוב. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/articles/49049>

קאהן-ניסר, ש' (תשפ"ג). מדדי הדמוקרטיה של ישראל: היום שאחרי. מדעניות המדינה למען הדמוקרטיה.

קופל, מ' (2023, 11 בינואר). השימוש המשפטי בעילת הסבירות אינו סביר. אתר פורום קהלת. אוחר מתוך <https://did.li/PJYw5>

רשות החדשנות (תשפ"ג א'). מצב ההייטק 2022: דו"ח שנתי. ירושלים: רשות החדשנות. <https://innovationisrael.org.il/InnovationReport2022>

רשות החדשנות (תשפ"ג ב'). נייר עמדה – חשש מהתפצלות ההייטק הישראלי מהמגמות העולמיות וכיווני פעולה אפשריים. ירושלים: רשות החדשנות.

רשות החדשנות ו-SNPI (תשפ"ב). הון אנושי בהייטק הישראלי: תמונת מצב. ירושלים: רשות החדשנות. <https://innovationisrael.org.il/IsraeliHighTechHumanCapital2022>

- 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 Yunyong 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. 2005. "Institutions as a fundamental cause of long-run growth." *Handbook of economic growth* 1, 385-472.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2005. "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* (1st). New York: Crown, 529.
- 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, Ufuk Akcigit, Julia Cage, 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 US state supreme courts." *Journal of Public Economics*, 201, 104478.
- Becker, Sascha O., Katrin Boeckh, Christa Hainz, 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, P., A. Foster, and L. Putterman. 2010. "Institutions and behavior: Experimental evidence on the effects of democracy." *American Economic Review*, 100 (5), 2205–2229.

Botero, J and Ponce, A. 2010. "Measuring the Rule of Law". The World Justice Project - Working Paper Series. Washington D.C.

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, M et al. 2021. "Methodology". University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute).

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

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. 2023. "Rating Action Commentary: Fitch Affirms Israel at 'A'+ Outlook Stable". Fitch Ratings. Retrieved from: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-israel-at-a-outlook-stable-01-03-2023>

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).

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, et al. 2022. "Judicial independence, local protectionism, and economic integration: Evidence from China." National Bureau of Economic Research, Working Paper No. w30432.

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

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

Mehmood, S. 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." New York: Moody's Investor Service.

Moody's Investor Service. 2023b. "Rating Action: Moody's changes outlook on Israel to stable from positive, affirms A1 ratings." New York: Moody's Investor Service.

Nathan, D., & Ben Zeev, N. 2022. "Shorting the dollar when global stock markets roar: The equity hedging channel of exchange rate determination."

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.

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

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

OECD. 2023. "OECD Economic Surveys: Israel 2023." Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/901365a6-en>.

OECD. 2022. "OECD economic outlook, Volume 2022 Issue 2, No. 12." Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/16097408>

Papada, E et al. 2023. "Defiance in the Face of Autocratization. Democracy Report 2023". University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute).

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." <https://lp.startupblink.com/report/>

Start-up Nation Central (SNC). 2023. "Israeli high-tech ecosystem survey in light of the government's judicial legislation and civil unrest".

Transparency International. 2022a. "Corruption Perceptions Index: Frequently Asked Questions".

Transparency International. 2023. "Israel, Corruption Perception Index". <https://www.transparency.org/en/countries/israel>

Transparency International. 2022b. "Corruption Perceptions Index 2022: Full Source Description". <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

V-Dem. 2023. "Country Graph". University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute). https://www.v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/

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

World Intellectual Property Organization (WIPO). 2022. "Global Innovation Index 2022: What is the future of innovation-driven growth?". Geneva: WIPO. <https://doi.org/10.34667/tind.46596>

World Justice Project (WJP). 2022. "Methodology Snapshot: Steps to Produce the WJP Rule of Law".

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

הפניה 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 Neundorff, 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. Retrieved: February 23, 2023. <https://doi.org/10.23696/vdemds23>.

International Monetary Fund (IMF). "GDP per capita, current prices, U.S. dollars per capita, 2022". Retrieved: 29/04/2023. <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WE0/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD?year=2023>

International Monetary Fund (IMF). "GDP per capita, current prices ,Purchasing power parity; international dollars per capita, 2022". Retrieved: 29/04/2023. <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPPC@WE0/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>

Our World in Data. "Continents according to our world in data". Retrieved: April 03, 2023. <https://ourworldindata.org/grapher/continents-according-to-our-world-in-data>

PitchBook Data. (n.d.). "Deals data". Retrieved: March 2023. <https://pitchbook.com/>

Transparency International. "Corruption Perceptions Index, CPI Timeseries 2012-2022". licensed under CC BY 4.0. Retrieved: March 09, 2023. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

The World Justice Project. "WJP Rule of Law Index, Explore the Data". Retrieved: March 09, 2023. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>

World Bank. "GDP per capita, PPP (current international \$)". Retrieved: March 09, 2023. <https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.MF.ZS>

World Bank. "GDP per capita (current US \$)". Retrieved: May 10, 2023. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

World Bank. "Gross capital formation (current US\$)". Retrieved: March 30, 2023. <https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.MF.ZS>

World Bank. "Population, total". Retrieved: April 03, 2023. <https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.MF.ZS>

World Intellectual Property Organization (WIPO). "Global Innovation Index Analysis: Database and Download". Global Innovation Index Website. Retrieved: March 06, 2023. <https://www.globalinnovationindex.org/analysis-economy>

Yahoo! Finance. "S&P500 (TR) Historical Data". Retrieved: March 04, 2023. <https://finance.yahoo.com/quote/%5ESP500TR/>

Yahoo! Finance. "TA-125 Historical Data". Retrieved: March 04, 2023. <https://finance.yahoo.com/quote/%5ETA125.TA/>

Yahoo! Finance. "TA-35 Historical Data". Retrieved: March 04, 2023. <https://finance.yahoo.com/quote/TA35.TA?p=TA35.TA&.tsrc=fin-srch>

Yahoo! Finance. "USD/ILS (ILS=X) Historical Data". Retrieved: March 04, 2023. <https://finance.yahoo.com/quote/ILS=X?p=ILS=X&.tsrc=fin-srch>

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. בעל תואר דוקטור לכלכלה מאוניברסיטת הרווארד. תחומי המחקר שלו הם היסטוריה כלכלית, כלכלה פוליטית וכלכלת תרבות.

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'וסטרן והשלים פוסט-דוקטורט באוניברסיטת בראון. מחקריו עוסקים בדמוגרפיה ובהגירה היסטורית, ובמיוחד בהיסטוריה הכלכלית של עם ישראל ושל ההגרות 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 שימש עוזר מחקר בהכנת מסמך זה. סטודנט לתואר ראשון בתוכנית המשולבת לפילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה (פכ"מ) באוניברסיטה העברית בירושלים. היה עוזר מחקר בחטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

