

ההשלכות הכלכליות של יוזמות החקיקה של הקואליציה¹

איתי אטר | צחי רז | יניי שפיצר

תקציר

בתחילת ינואר 2023, החלה ממשלת ישראל לקדם מספר חוקים שנועדו להחליש את מערכת המשפט ולצמצם את הביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת. מאמר זה מעריך את היקף הנזקים הכלכליים הצפויים מיישום תוכנית חקיקה זו. הניתוח האמפירי עושה שימוש בנתוני פאנל של מדינות רבות על-פני תקופה ארוכה על מנת לאמוד את הקשר בין היקף הביקורת השיפוטית על הממשלה לבין מדדי פיתוח כלכלי (תוצר לנפש, השקעה, חדשנות ושחיתות). אנו נעזרים באומדים, בשילוב עם תרחישים שונים של הירידה הצפויה בהיקף הביקורת השיפוטית, כדי להציע אומדן להיקף הנזק ארוך הטווח הצפוי לכלכלת ישראל. התוצאות משקפות נזק צפוי דרמטי הנע בין ירידה של 9% ל-45% בתוצר לנפש, בהשוואה לתרחיש בו יוזמות החקיקה אינן יוצאות לפועל. לבסוף, אנו מתארים את הנזקים קצרי הטווח שכבר נגרמו לכלכלה הישראלית, בדגש על היחלשות השקל והפגיעה בנכסים הפיננסיים ובתעשיית ההייטק.

¹ גרסה מורחבת של מחקר זה התפרסמה כדוח מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה ומכון אהרון למדיניות כלכלית: אטר, רז ושפיצר (תשפ"ג/2023). "ההשלכות הכלכליות של יוזמות החקיקה של הקואליציה".

א. מבוא

בראשית חודש ינואר 2023, כשבוע לאחר השבעת ממשלת ישראל ה-37, הוצג לראשונה לפני הציבור הישראלי צבר חוקים מקיף שנועד לערוך שינוי מהותי במערכת המשפט וביחסים בין רשויות השלטון בדמוקרטיה הישראלית. צבר חוקים זה נועד להסיר, הלכה למעשה, מגבלות החלות על הרשות המבצעת באמצעות צמצום הכוח והסמכויות של מערכת המשפט ומוסד הייעוץ המשפטי לממשלה. להלן נתייחס לכלל המהלכים הללו בתור "יוזמות החקיקה". בעקבות קידומן המהיר של יוזמות החקיקה, והתגובה הציבורית הנרחבת שעוררו נשאבה המציאות בישראל לתקופה חסרת תקדים של אי-ודאות המטלטלת את החברה הישראלית ומעלה שאלות יסוד באשר ליחסי הכוחות בין קבוצות בחברה, על המבנה המשטרי ועל מהות הדמוקרטיה.

ביקורת חריפה נגד יוזמות החקיקה הגיעה גם מקרב קהילת הכלכלנים בארץ ובעולם, אשר התריעו מפני ההשלכות השליליות שלהן על הכלכלה הישראלית. ב-25 בינואר פורסם "מכתב הכלכלנים", שחתמו עליו מאות כלכלנים מהאקדמיה, חתני פרסי נובל לכלכלה ובכירים בשירות הציבורי, המתריע מפני הנזק הפוטנציאלי שייגרם לכלכלה הישראלית בעקבות השלמת יוזמות החקיקה, בדגש על נזק שייגרם בטווח הזמן הארוך.² בהמשך, בנקי השקעות וארגונים בינלאומיים, סוכנויות דירוג, ראשי מדינות, משקיעים פרטיים ובכירי הכלכלנים בעולם קראו גם הם לממשלת ישראל לשקול מחדש את קידום היוזמות והתריעו על הנזקים הכלכליים שייגרמו למשק אם יצאו אל הפועל. בחודש מרץ ובתחילת אפריל 2023 פרסמו אגף התקציבים, הכלכלנית הראשית ובנק ישראל דו"חות הצופים נזקים כלכליים משמעותיים למשק הישראלי בעקבות אימוץ יוזמות החקיקה. חברת הדירוג הבינלאומית מודייס פרסמה ב-14 באפריל הודעה שלפיה היא מורידה את אופק דירוג האשראי של ישראל מ"חיובי" ל"יציב" (Moody's Investors Service, 2023b).³

מטרתו העיקרית של מאמר זה היא לספק הסבר מפורט להתרעות הכלכלנים. המסמך כולל סיכום קצר של המחקר הכלכלי הנרחב העוסק בחשיבות המוסדות לפיתוח כלכלי בטווח הארוך, שבבסיסו נמצא הקונצנזוס המחקרי לפיו מוסדות "טובים", כאלה שתומכים בפיתוח וצמיחה כלכלית, מאופיינים במערכת של איזונים ובלמים המגבילים את כוחו של השלטון. בהמשך אנו מציגים ממצאים אמפיריים התומכים בקשר שבין קיומם של בלמים ואיזונים ובין פיתוח כלכלי ארוך טווח. ממצאים אלה לא נועדו לספק תחזיות מדויקות לקשר שבין יוזמות החקיקה ובין שגשוג המשק בטווח הארוך, אלא להמחיש את סדרי הגודל האפשריים של השפעות אלה. לשם כימות הנזקים הצפויים אנו נעזרים במדדים הבוחנים את היקף הביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת בכל מדינה במגוון רחב של מדינות ולתקופה של עשרות שנים. בשלב ראשון אנתנו מצביעים על מתאם סטטיסטי חיובי בין מדדי הביקורת השיפוטית לבין התוצר לנפש מתוקן לכוח הקנייה במדינה (PPP), רמת ההשקעה בנכסי הון קבועים לנפש, רמת החדשנות וטוהר המידות במגזר הציבורי. בהמשך, אנו משתמשים בשתי אמידות אמפיריות משלימות הבוחנות את הקשר שבין היקף

² מכתב הכלכלנים, שכותבי מסמך זה נמנו עם יוזמיו ומנסחיו, מופיע באתר [פורום הכלכלנים – שומרים על הדמוקרטיה](#).

³ שתי סוכנויות דירוג האשראי הגדולות האחרות, פיץ' ו-S&P, הזהירו גם מפני השפעות שליליות של יוזמות החקיקה על דירוג האשראי העתידי. ראו את הודעת פיץ' מ-1 במרץ 2023 (Fitch Ratings, 2023a) ואת הודעת S&P מ-12 במאי, 2023 (S&P Global Ratings, 2023).

הביקורת השיפוטית במדינה לבין התוצר לנפש בטווח הארוך. הגישה הראשונה נסמכת על נתוני פאנל קצרים ונסמכת על השונות ארוכת הטווח באיכות המוסדות במגוון מדינות באופן שהולם את הידוע בספרות המחקרית על ההשלכות ארוכות הטווח של המאפיינים המוסדיים וההמשכיות שלהם על מדדי הפיתוח הכלכליים. הגישה החלופית שבה אנו משתמשים עוקבת אחר האסטרטגיה האמפירית של אגימוגלו ושותפיו (Acemoglu et al., 2019), שבה הזיהוי מסתמך על השינויים המתרחשים במאפיינים המוסדיים בתוך מדינה על פני זמן. יתרונה של גישה זו הוא בזיהוי האמין יותר של ההשפעה המוסדית; חסרונותיה הם בכך שהיא אינה משתמשת בשונות החשובה שבין מדינות. באופן כללי אומדני ההשפעה גדולים יותר בגישה הראשונה, אבל על פי שתיהן מתקבל כי למגבלות שיפוטיות על הממשלה יש השפעה דרמטית ומסדר גודל ראשון על פיתוח כלכלי בטווח הארוך.

כדי לקשר בין המתאמים שאמדנו לבין השינויים הצפויים בישראל בעקבות יישום יוזמות הקואליציה, אנו מקישים מעוצמות השינויים במדדים אלו בהונגריה ובפולין על עוצמת השינויים החזויה בישראל, מתוך הנחה שקיימים קווי דמיון רבים מאוד בין אירועי הנסיגה הדמוקרטית שם ובין אלה שיוזמות החקיקה נועדו לקדם בישראל. בנוסף, אנו נעזרים בסימולציה שערכו חוקרי מדעי המדינה בישראל כדי להעריך את השינוי במדדי הביקורת השיפוטית בעקבות יישום יוזמות החקיקה. מתוך אלה, בשילוב המתאמים הסטטיסטיים שתוארו למעלה, מתקבלות הערכות היכולות לשקף את סדרי הגודל של הנזקים הצפויים לכלכלת ישראל בטווח הארוך. אומדני הפגיעה בתוצר לנפש בטווח הארוך הם בסדר גודל של עשרות אחוזים; הם נעים בין ירידה של 9% במקרה האופטימי ביותר ועד לירידה של כ-45% במקרה הפסימי, בהשוואה לתרחיש חלופי שבו יוזמות החקיקה אינן מיושמות. במונחי שנת 2022 המשמעות של כל 10% כאלה היא אובדן הכנסה שנתי למשק של כ-175 מיליארד ש"ח, או כ-92 אלף ש"ח למשק בית של 5 נפשות, בכל שנה ושנה.⁴ התמונה הכללית המתגבשת היא שהסכנה האפשרית שמדובר בה היא בסדר גודל חסר תקדים, ושהיא עלולה לעכב את הפיתוח הכלכלי של ישראל בשנים רבות ולדרדרה אל תחתית רשימת המדינות המפותחות.

כמה מהמאפיינים של המשק הישראלי מעלים חשש שהפגיעה בו תהיה חריפה ומהירה במיוחד. ראשית, ענף ההיי-טק הישראלי עשוי להיות רגיש במיוחד לשינוי הסביבה המשפטית והמשטרית, מאחר שהוא נסמך במידה רבה על זרמי השקעות ישירות המגיעות מחוץ לישראל, היכולים להיות מופנים בקלות ובמהירות ליעדים אחרים בעקבות ההידרדרות בסביבה זו. על כך יש להוסיף את הסכנה ארוכת הטווח לבריחת מוחות הדרגתית אך משמעותית של עובדים עתירי מיומנויות המספקים את היסוד העמוק לתעשיית ההיי-טק המקומית, בעוד אפשרויות הניידות הגלובלית שלהם הן הגבוהות ביותר. שנית, המבנה המגזרי של החברה הישראלית מהווה גם הוא גורם סיכון. הספרות מדגישה, בין היתר, כי מוסדות שמאפשרים לקבוצות מצומצמות באוכלוסייה לשלוט כאשר יש עליהן מעט מדי מגבלות פוגעים בצמיחה ארוכת הטווח, מכיוון שהן מתעלות משאבים כלכליים לטובת האינטרס המגזרי באופן שמונע הקצאה יעילה של משאבים ופוגע בתנאים

⁴ 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).

התומכים בחדשנות. המשמעות של הקצאה מגזרית בישראל היא חמורה במיוחד לנוכח הריבוי הטבעי הגבוה ובעיית ההשכלה וההשתתפות הנמוכה בכוח העבודה בקרב החברה החרדית.

המסמך גם מתאר נזקים כלכליים משמעותיים שכבר נגרמו למשק הישראלי במהלך שנת 2023. נדון, בין היתר, בהיווצרותם של פערי תשואות במדדי המניות בין ישראל לבין חו"ל, בפיחות של ערך השקל ביחס לדולר, ובירידה בהיקף ההשקעות בתעשיית ההיי-טק המקומית. בפרט, אנו בוחנים את שיעור התשואה של מדדי תל 125 ומדד תל אביב 35 לעומת מדד S&P 500 האמריקאי. אנחנו מראים שמגמת מדדים אלו הייתה כמעט זהה עד נובמבר 2022, החודש שבו נערכו הבחירות לכנסת האחרונה. ואולם מנובמבר 2022 ניכרת התפצלות ברורה, כאשר מדד המניות הישראלי מראה נחיתות ניכרת ביחס למדד המניות האמריקאי. מאז ראשית חודש יולי ועד ה-7 באוקטובר 2023, ביצועי מדדי תל אביב היו באופן עקבי נמוכים ביותר מ-20% ממדד ההשוואה, שלפי השערותנו משקף את התרחיש החלופי בלא זעזועי החודשים. הנזק אשר כבר נבע מכך לעושר משקי הבית הישראליים הוא בסדר גודל של מאות מיליארדי שקלים. כמו כן, אנחנו מזהים כי מסוף חודש ינואר 2023 חל פיחות חריג ומהיר בערך השקל ביחס לתחזית המבוססת על דפוס סדור שנשמר בקפדנות במשך תקופה ארוכה ביחס למדד המניות S&P 500. ההתפצלות אירעה בשבועות שלאחר פרסום יוזמות החקיקה של הקואליציה, והיא העצימה ככל שהתבררו היקף החקיקה והסכנות הצפויות ממנה. מאז חודש יולי ועד ה-7 באוקטובר, אומדן הפיחות העודף בטווח 15%-20%, יותר מחצי שקל חדש.

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

ב. רקע

1. כלכלת ישראל לפני הצגת יוזמות הקואליציה

בשנת 2022 דורגה ישראל במקום ה-32 בעולם בגובה התוצר לנפש מתוקנן לפי שווי כוח הקנייה (IMF, 2022). המשק הישראלי התאפיין בצמיחה כלכלית ובנתונים מקרו-כלכליים חיוביים המבטאים את המשך תהליך ההתאוששות של המשק ממשבר הקורונה.⁵ במקביל, שיעור ההשתתפות בכוח העבודה עלה ושיעור האבטלה ירד וחל שיפור חד גם במדדים הפיסקליים: בתקציב הממשלה נרשם עודף של 0.6% תוצר, והחוב הציבורי ירד ל-60.7% תוצר מרמה של כ-68%. בצד הנתונים החיוביים, בשנת 2022 האינפלציה הרימה את ראשה והסתכמה ב-5.3%.

⁵ התוצר לנפש בשנת 2022 צמח בקצב מהיר של 4.4% (הלמ"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).

משמעותית מעל ליעד האינפלציה של בנק ישראל התחום בטווח 1%-3%, ככל הנראה עקב מגבלות ההיצע העולמיות שנבעו ממשבר הקורונה ומהמלחמה באוקראינה (בנק ישראל, 2023א). כחלק מההתמודדות עם הלחצים האינפלציוניים, ריבית בנק ישראל במשק עלתה מרמה של 0.1% באפריל 2022 לרמה של 3.25% בסוף השנה. עליית הריבית בארץ ובעולם הביאה לעלייה בגובה החוזי המשכנתאות של משקי הבית, להאטה בענף הבנייה ולירידה בהיקף הגיוסים לתעשיית ההיי-טק. בצד נקודות החוזק של הכלכלה הישראלית, היא גם מתמודדת עם אתגרים משמעותיים, כגון יוקר המחיה, בדגש על המחירים בשוק הדיור, מחסור בהשקעות בתשתיות פיזיות בדגש על תחום התחבורה, 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 זה שסוד צמיחת הכלכלה הישראלית ב-20 השנים האחרונות טמון במידה רבה בהתבססותו ובשגשוגו. הקמתה של "אומת הסטארט-אפ" ורמת החדשנות החריגה המאפיינת אותה הפכו את ישראל למובילה עולמית בתחומי הטכנולוגיה והחדשנות (IATI ו-Monitor Deloitte, 2023). לפי מדד האקוסיסטמים להיי-טק לשנת 2022, אשר דירג מדינות לפי הכמות והאיכות של מרכזי ההיי-טק ולפי טיב הסביבה העסקית, ישראל דורגה במקום השלישי בעולם. ישראל היא גם המדינה שמספר האקזיטים ו"חדי הקרן" בה הוא הגבוה בעולם ביחס לאוכלוסייה (StartupBlink, 2023). לפי מדד החדשנות הגלובלי, ישראל דורגה במקום ה-16 בעולם בשנת 2022 (WIPO, 2022).

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

בענף ההיי-טק מועסקים למעלה מ-10% מהמועסקים במשק הישראלי. קצב הצמיחה של מספר המועסקים בהיי-טק הוא גבוה במיוחד ועמד בשנת 2021 על 12%, שיעור גבוה באופן ניכר מקצב צמיחת המועסקים בכלל המשק, שעמד על 1% בלבד (בנק ישראל, 2023א; רשות החדשנות ו-SNPI, 2022). לענף זה תרומה גדולה גם להכנסות המדינה ממיסים, ומועסקיו אחראים לכ-25% מסך תשלומי מס ההכנסה – פי 2.5 מחלקם בכוח העבודה (משרד האוצר, 2023ב). לנוכח נתונים אלו ברור כי פגיעה בענף ההיי-טק תביא לפגיעה ישירה ומשמעותית במשק הישראלי כולו.

ואולם תעשיית ההיי-טק מסתמנת כחוליה קריטית שעלולה להיפגע משינויי המשטר בישראל, וכגורם נוסף אשר הופך את המשק הישראלי לרגיש במיוחד לזעזועים מוסדיים. מאחר שהתעשייה מבוססת על הון מחו"ל, יש לצפות כי עלייה ברמת הסיכון של ישראל תסיט במהרה השקעות בתחומי הטכנולוגיה ליעדים אחרים מחוץ לישראל. נוסף על כך, רמת הכישורים הגבוהה של עובדי

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

ב.2 הנחת העבודה באשר ליוזמות החקיקה

בסעיף זה אנו מציגים את הנחת העבודה של המסמך באשר להשפעה של יוזמות הקואליציה, ובמרכזן תוכנית החקיקה שהציג שר המשפטים בתחילת ינואר 2023, על המוסדות בישראל. נבהיר שאין בכוונתנו או ביכולתנו לדון בנפרד בכל אחד מהסעיפים בתוכנית החקיקה והליכי החקיקה והמדיניות הנלווים לה, אלא לראות בהם חלק ממכלול שלם שלו יעד עיקרי אחד. כמו כן, גם אם הסיכויים למימוש הגירסה המקורית של תוכנית רוטמך-לויין פחתו באופן ניכר מאז פרסומה, המתכונת המקורית תשמש כאן אבטיפוס לכוונות הקואליציה וליעד שהיא מנווטת אליו. בנספח א נציג ביתר פירוט את הקווים הכלליים של יוזמות החקיקה ונתאר את העמדות בעניין תוכנית זו.

לשיטתנו, עיקר המחלוקת בין התומכים לבין המתנגדים ליוזמות החקיקה משקף במידה רבה מתח בין שתי תפיסות שונות של מהות הדמוקרטיה: מצד אחד, תפיסה המדגישה מעל לכול את עקרון הכרעת הרוב; לשם יישומו, תומכי החקיקה מבקשים להסיר חסמים העומדים בפני ההוצאה מהכוח אל הפועל של רצון הבוחר, לפחות כפי שהוא מתגלם בהרכב הקואליציה שבה שותפים רוב מקרב נבחרו הציבור. מן הצד השני, על פי מבקרי החקיקה, לדמוקרטיה מובן רחב יותר מאשר הכרעת הרוב 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 הצדדים בוויכוח בלי להכריע בסוגיה הנורמטיבית של מהם עקרונות הדמוקרטיה הראויה. היא מקבלת את הטענות של תומכי הרפורמה שמהלכי החקיקה אכן יאפשרו לקואליציה השלטת מידה רבה מאוד של חופש לפעול כראות עיניה, ובמובן זה יקדמו את היישום של עקרון הכרעת הרוב. היא גם מקבלת את הטענות של הצד השני בוויכוח: האמצעי להשגת מטרה זו הוא הסרת איזונים ובלמים מעל כוחה של הקואליציה השלטת 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 שהן נועדו להגביל את כוחם של מערכת המשפט ושל היועצים המשפטיים ביכולתם לפקח על פעולות הממשלה ולבקר אותן, ובתוך כך להעצים את כוחה של הרשות המבצעת לקדם את יעדיה.

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

נדגיש כי אין ודאות שהסכנות הללו יתממשו, אבל ההנחה היא שהסיכוי להתממשותן יגדל במידה ניכרת. איננו מניחים גם כי המערך החוקתי הנוכחי הוא נטול פגמים, ובכלל זה איננו מניחים כי השופטים, היועצים המשפטיים ופקידים אחרים הם משרתי ציבור אובייקטיביים, חסרי פניות, הממלאים את תפקידם בלא דעה קדומה או הטיה פוליטית. הנחתנו בעניינם היא שמדובר בשחקנים בעלי כוח במערכת, אשר בצד מילוי תפקידם במקצועיות הם עלולים לעיתים להשפיע על קידום או בלימת מדיניות לפי השקפת עולמם, וכי הם עצמאיים-חלקית מהממונים עליהם בדרג הפוליטי. ואולם מנקודת המבט הכלכלית, המשמעות החשובה של עצמאותם וכוחם היא שהם מגבירים את ביזור הכוח במערכת, בעוד יוזמות החקיקה נועדו לנטרלם, להכפיף למרות הקואליציה השלטת או להחליפם בנאמנים מטעמה. כלומר, אנו מפרשים את מטרת יוזמות החקיקה באשר לשירות הציבורי כחלק מהמגמה להסיר בלמים בפני כוחה של הקואליציה.

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 התורמים לפיתוח כלכלי בטווח הארוך. מוסדות "טובים" הם אלו בהם יש בהם מגבלות אפקטיביות על כוחו של השלטון, חקיקה כללית, אוניברסאלית, ושוויונית, מנגנון בירוקרטי מקצועי ועצמאי ומערכת משפט עצמאית ואפקטיבית אשר יכולה לאכוף חוזים ולהעניק הגנה וסעד משפטי לאזרחים ולפירמות. בפרק זה נציג בקצרה את הגישה הזאת וכמה מהעדויות המרכזיות התומכות בה.⁶

הספרות הכלכלית מגדירה מוסדות כ"כללי המשחק" בחברה. מוסדות הם כללים ומגבלות מעשה ידי אדם המעצבים אינטראקציות פוליטיות, כלכליות וחברתיות. אוסף זה של חוקים וכללים מגביל את אפשרויות הפעולה של השחקנים הכלכליים וקובע את מבנה התמריצים שלהם, ומכאן חשיבותו (North, 1981; 1990). אף שיש מחקרים שמתמקדים לעיתים בחוק אחד או בהיבט מוסדי יחיד, ככלל, הספרות מתמקדת במקבץ החוקים אשר יוצרים יחד את הסביבה המוסדית (Acemoglu, Johnson, and Robinson, 2001, עמ' 1370-1371, הערה 3).

אגי'מולו ורובינזון (Acemoglu and Robinson, 2012) טוענים כי רק מוסדות כוללניים, אשר יוצרים מגרש משחקים "מאוזן" המעודד ומתמרץ השתתפות של חלקים נרחבים באוכלוסייה כשווי זכויות במערכת הפוליטית, הכלכלית והחברתית, יכולים לתמוך בפיתוח כלכלי בטווח הארוך. מוסדות כאלה 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 של חלקים נרחבים באוכלוסייה בפעילות הכלכלית באופן ההולם את כישוריהם. מנגד, מוסדות נצלניים מרכזים את הכוח בידי קבוצה מצומצמת; זו

⁶ לסקירה נרחבת יותר, ראו: אטר, רז ושפיצר (תשפ"ג/2003). "ההשלכות הכלכליות של יוזמות החקיקה של הקואליציה." דוח מחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה ומכון אהרון למדיניות כלכלית.

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.

כאשר יש הלימה בין אופי המוסדות הפוליטיים לאופי המוסדות הכלכליים, מושג שיווי משקל מוסדי, שבו מתקיימים מנגנוני היזון חוזר הנוטים לשמר את שיווי המשקל ולהנציח את אופי המוסדות. במצב זה, בהיעדר זעזועים חיצוניים, אופי המוסדות ייטה להתמיד למשך שנים ארוכות (Engerman et al., 2002; Acemoglu, Johnson and Robinson, 2005a; Acemoglu and Robinson, 2012).

במשך השנים הצטברו במחקר הכלכלי עדויות אמפיריות רבות התומכות בטענה שמוסדות "טובים" (או "כוללניים") הם אחד הגורמים החשובים ביותר לפיתוח כלכלי בטווח הארוך (Rodrik, Subramanian, and Trebbi, 2004; Acemoglu, Johnson and Robinson, 2005b; Acemoglu and Robinson, 2012). איכות מוסדית מסבירה פערים במלאי ההון הפיזי והאנושי וכן את פערי הפרודוקטיביות הכללית (Hall and Jones, 1999), ומסבירה את העובדה שהשקעות הון אינן מנותבות למדינות מתפתחות (Alfaro, Kalemli-Ozcan, and Volosovych, 2008). מדינות המאופיינות באיכות מוסדית ירודה, כגון היעדר בלמים ואיזונים אפקטיביים, היעדר אכיפה אפקטיבית של זכויות משקיעים וחוסר יציבות פוליטית, נוטות לקיים מדיניות מקרו-כלכלית בלתי אחראית ומעוותת – אינפלציה גבוהה, גירעונות תקציביים וערכי מטבע מנופחים – וכן לסבול יותר ממשברים כלכליים (Acemoglu et al., 2003). היסטוריה מוסדית חשובה לרמת הפיתוח הכלכלי, שכן אופיים של מוסדות נוטה להתמיד, כך שפערים היסטוריים באיכות המוסדית משפיעים על תוואי הצמיחה המשקי למשך שנים רבות מאוד (Acemoglu, Johnson and Robinson, 2001; 2002; Dell, 2010).

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, ומצא כי דמוקרטיזציה תורמת לצמיחה כלכלית (Acemoglu, Papaioannou and Siourounis, 2008; Imai, Song Kim, and Wang, 2023). בשונה מכך, אימאי ושותפיו (et al., 2019) תהליכי דמוקרטיזציה לא בהכרח מביאים לעלייה בקצב הצמיחה, לתהליכי נסיגה דמוקרטית יש השפעה שלילית משמעותית בטווח הקצר והבינוני. דמוקרטיה נוטת לסבול פחות ממשברים כלכליים ומאי-יציבות כלכלית (Imam and Temple, 2023). כמה מערוצי ההשפעה שזוהו הם עידוד השקעות, קידום רפורמות כלכליות, שיפור באספקת חינוך ובריאות ויצירת יציבות חברתית (Acemoglu et al., 2019), מניעת עיוותים בהקצאת משאבים הנובעת מאפליה אתנית בהשקעה ציבורית בתשתיות תחבורה (Burgess et al., 2015), ושיתוף פעולה וציות מצד האזרחים (Bó, Foster, and Putterman, 2010).

ענף אחר בספרות המחקרית התמקד בקיומה של מערכת משפט עצמאית ובעלת יכולת לבצע ביקורת חוקתית, אשר נמצא כי יש לה השפעות חיוביות על הצמיחה ועל הסביבה הכלכלית וכן על איכות ההחלטות השיפוטיות והאובייקטיביות שלהן (Feld and Voigt, 2003; La Porta et al., 2004; Liu et al., 2022; Lambais and Sigstad, 2023). 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; Mehmood, 2020; 2022).

נושא נוסף שנחקר בספרות הכלכלית הוא חשיבותו של מנגנון בירוקרטי עצמאי ומקצועי לעילות ולפיתוח כלכלי (2: Mauro, 1995; Besley et al., 2022). מינהל ציבורי מקצועי ועצמאי חשוב לפיתוח הכלכלי של המדינה, שכן הוא מאפשר מערכות מיסוי ורגולציה יעילות, אכיפת חוקים שוויונית וחלוקת מוצרים ושירותים ציבוריים מושכלת וכוללנית. מנגד, מערכת פטרונית, שהמנגנון הבירוקרטי בה אינו עצמאי אלא כפוף לפוליטיקה, פוגעת בכלכלה בשני אופנים: כיוון שהיא מותירה כוח רב יותר בידי השליט; ובמישרין, על ידי בחירה של משרתי ציבור איכותיים פחות וירידה באפקטיביות של עבודת המינהל הציבורי (Xu, Colonnelli, Prem and TEso, 2020; 2018; דהן 2016). מינהל ציבורי עצמאי ומקצועי תורם גם להפחתת רמת השחיתות במדינה ולמזעור השפעתה הרעה על פיתוח המשק (Shleifer and Vishny, 1993; Mauro, 1995; Aghion et al., 2016; Gründler and Potrafke, 2019; Dahlström, Lapuente, and Teorell, 2012; Becker et al., 2016).

אם כן, ספרות מחקרית ענפה בכלכלה מדגישה את החשיבות המרכזית של מוסדות "טובים" לפיתוח כלכלי בטווח הארוך. טענה זו נתמכת בגוף מחקר נרחב מאוד, אשר תרמו לו בכירי הכלכלנים בעולם, והיא מכילה תיאוריה, שלל עדויות נרטיביות וריבוי עדויות אמפיריות, ובכלל זה אמידת ההשפעה הסיבתית של מוסדות על פיתוח במגוון אזורים ותקופות בהיסטוריה. מאפייניהם של מוסדות התומכים בפיתוח נוגעים באופן ישיר ביותר לסוגיות הנמצאות בלב ליבו של הדיון הציבורי העכשווי בישראל: מערכת של איזונים ובלמים המגבילה את כוחו של השלטון, עצמאות מערכת משפט, משטר דמוקרטי ומנגנון בירוקרטי מקצועי ועצמאי. ערוצי ההשפעה של מוסדות על הכלכלה הם רבים ומגוונים, והם כוללים, בין היתר, עידוד השקעות, חדשנות ויצרנות, מניעת שחיתות ועיוותי הקצאה, והיכולת לנקוט ולבצע מדיניות כלכלית שקולה התומכת בצמיחה. אם כן, הלקח מספרות מחקרית זו הוא כי יוזמות החקיקה עתידות לפגוע פגיעה חמורה באיכות המוסדות בישראל ובשגשוגה הכלכלי בטווח הארוך.

ד. השפעות יוזמות הקואליציה על כלכלת ישראל בטווח הארוך

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

תחילה נציג ניתוח שידגים את טענת הספרות הכלכלית בדבר חשיבותם של מוסדות טובים לפיתוח כלכלי בטווח הארוך. ניתוח זה יראה את הקשר הסטטיסטי החזק בין מדדים מקובלים להיקף הביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת לבין משתני תוצאה כלכליים במדגם רחב של מדינות. כמו

כן, נבדוק את הקשר עם משתנים כלכליים אשר יש בהם כדי להסביר חלק מהמנגנונים הכלכליים שהספרות המחקרית מזהה כערוצים המקשרים בין המאפיינים המוסדיים ובין רמת הפיתוח. בשלב השני, ניעזר בשינויים במדדי הביקורת השיפוטית בהונגריה ובפולין, וכן בסימולציה של השינוי הצפוי בישראל בשל יוזמות החקיקה, כדי להציע אומדנים שממחישים את סדרי הגודל של הנזק הכלכלי שעלול להתממש בטווח הארוך בישראל.

ד.1 מדדי ביקורת שיפוטית על הממשלה

מדדים שונים בוחנים את אופי המשטרים ברחבי העולם, ובכלל זה את היקף הביקורת על רשויות השלטון ואת שלטון החוק. מדדים אלו מפורסמים באופן עיתי על ידי ארגונים בינלאומיים, ומטרתם לנטר מגמות משטריות ברמת המדינה או האזור הגיאוגרפי, וגם לאפשר השוואה בין מדינות.⁷ ככלל, בניית המדדים מתאפיינת במתודולוגיה סדורה אשר כוללת איסוף נתונים מאזרחים וממומחים בנושאים הקשורים למושא המדידה, שקלול העמדות בעניין מושא המדידה, ומתן ציון לכל מדינה לפי המדד הרלוונטי. אף שישנם הבדלים מתודולוגיים בין המדדים, ואף שמדדים שונים מתמקדים בהיבטים שונים של הדמוקרטיה, יש מתאם גבוה בין הציונים המתקבלים מהם. כך, מדינה שקיבלה ציון גבוה במדד דמוקרטיה אחד תקבל ציון גבוה גם במדד דמוקרטיה אחר המבוסס על מתודולוגיה שונה. להלן נתאר בקצרה את שני המדדים שנשתמש בהם.

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

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

הקטגוריה הראשונה של מדד WJP בוחנת את חוזקת ההגבלות על השלטון, ותת-קטגוריה ייחודית מתייחסת לאפקטיביות של המגבלות השיפוטיות על השלטון. הציון בתת-קטגוריה זו מבוסס על הציון הממוצע של 8 שאלות שנשלחו למומחים ו-3 שאלות שנשלחו לאזרחים. השאלות עוסקות במידת ביזור הכוח בין שלוש הרשויות, במידת הציות של המדינה להחלטות מערכת המשפט, במידת הביקורת החוקתית והמינהלית של מערכת המשפט ובמידת העצמאות של מערכת המשפט מלחצים פוליטיים.⁸

⁷ השוואה זו משמשת בסיס למחקרים השוואתיים וניתוחים אקדמיים לצד שימושים מעשיים, כגון דירוגים כלכליים. כך לדוגמה, סוכנויות הדירוג משתמשות במדדים מסוג זה – למשל, מדד שלטון החוק ומדד השליטה בשחיתות של הבנק העולמי – כחלק מהערכת היכולת של המדינות לפרוע הלוואות (Fitch, 2023b).

⁸ נוסח השאלות מצורף כנספח ב.

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

מדד זה מודד מדי שנה בשנה את חוזק הדמוקרטיה ב-202 מדינות. המדד מדרג כל מדינה לפי 5 עקרונות נפרדים, שיחד מרכיבים את מדד המשטר הדמוקרטי. כל עיקרון מורכב מתתי-רכיבים, ואלו מורכבים מאינדיקטורים (Coppedge et al., 2021). הציון הסופי של כל מדינה הוא שקלול של הציונים ב-5 העקרונות. על בסיס הציון הסופי כל מדינה מסווגת לקטגוריה מתאימה – החל בדמוקרטיה ליברלית וכלה באוטוקרטיה סגורה (V-Dem, 2022). באינדיקטורים ובמדדים של V-Dem נסקרת בהרחבה האפקטיביות של מערכת המשפט. הניתוח שנציג יעשה שימוש בתת-רכיב של מדד V-Dem – מדד המגבלה השיפוטית על הרשות המבצעת, המורכב מהערכות המומחים בעניין 5 שאלות רלוונטיות.⁹ חיסרון חשוב של מדד V-Dem הוא שאינו נסמך על סקר מקיף של אזרחים אלא רק על חוות דעת של מומחים. מנגד, מדד WJP זמין רק משנת 2012, ולכן אינו סוקר אירועים מוקדמים יותר שנסקרים במדד V-Dem. יתרון רלוונטי נוסף של מדד V-Dem על פני מדד WJP הוא הבחינה של המצב בישראל.

ד.2 הקשר הסטטיסטי בין מדדי הביקורת השיפוטית למדדי פיתוח כלכליים

בסעיף זה נציג ניתוחים אמפיריים המבססים וממחישים את ההשפעה החיובית של ביקורת שיפוטית על הממשלה על פיתוח כלכלי בטווח הארוך. תוצאותינו תואמות את ממצאי הספרות רחבת היריעה בדבר השפעה סיבתית של מוסדות על פיתוח כלכלי אשר תוארה בפרק ג.

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

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

האומדנים שנציג נובעים מהקשרים הסטטיסטיים המאפיינים מדגם רחב של מדינות בעולם. אולם יש שתי סיבות לחשוש כי במקרה של המשק הישראלי אומדני הנזק האלה אינם משקפים את מלוא הסכנה. בעוד במדינות רבות ברחבי העולם מערכת המשפט היא רק גורם אחד מתוך מערכת רחבה

⁹ נוסח השאלות מצורף כנספח ג.

יותר של בלמים ואיזונים על כוחה של הממשלה, בישראל, לנוכח חולשות של הגורמים האחרים, או אף היעדרם, מערכת המשפט ממלאת תפקיד חשוב במיוחד ולעיתים בלבדי בריסון כוח השלטון. כאשר מוסיפים על כך את הרגישות היתרה הנובעת מההרכב המגזרי המיוחד של החברה הישראלית, ההשפעה של החלשת המגבלות השיפוטיות בישראל צפויה להיות דרמטית יותר בהשוואה ליתר מדינות העולם.

תרשים 3 מציג באופן גרפי את הקשרים הבלתי מפורקים 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 WJP והתרשים השמאלי במדד 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 מזה שבתרשים השמאלי, ומדד המגבלות המשפטיות בו מסביר כ-36% מהשונות הקיימת בתוצר לנפש במדינות השונות.

פאנלים ב-ד מתמקדים במשתני תוצאה אשר עשויים להסביר כמה מהמנגנונים הכלכליים האחראים לפערי הפיתוח: רמת ההשקעה בנכסי הון קבועים לנפש; חדשנות, כפי שהיא נמדדת על ידי מדד תפוקות החדשנות (Innovation Output Index) של מדד החדשנות העולמי (Global Innovation Index);¹⁰ ומדד תפיסות השחיתות במגזר הציבורי (לשנת 2022), שבו ציון גבוה מייצג רמה נמוכה של שחיתות.¹¹ כפי שניתן ללמוד מהתרשימים, יש מתאם חיובי מובהק סטטיסטית ומהותי-כלכלית בין היקף הביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת לבין כל אחד מהמדדים האלה.

¹⁰ מדד GII מתפרסם כל שנה 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 שמקובצים לפי תחומים ומחולקים לשתי קטגוריות-על: תפוקות חדשנות ותשומות חדשנות. קטגוריית תשומות החדשנות מחולקת לחמישה קבוצות של אינדיקטורים; סביבה עסקית, תחכום השוק, תשתיות, הון אנושי ומחקר ומוסדות. קטגוריית תפוקות החדשנות מחולקת לשתי קבוצות אינדיקטורים; תפוקות של ידע וטכנולוגיה ותפוקות של ידע יצירתי. האינדיקטורים במדד החדשנות לקוחים ממגוון מקורות מידע ומציגים ציון מנורמל בין 1 ל-100 (WIPO, 2022). לפירוט ראו [Global Innovation Index 2022](#). התוצאות דומות כאשר משתמשים במדד GII, הכולל לצד תפוקות חדשנות גם את תשומות החדשנות.

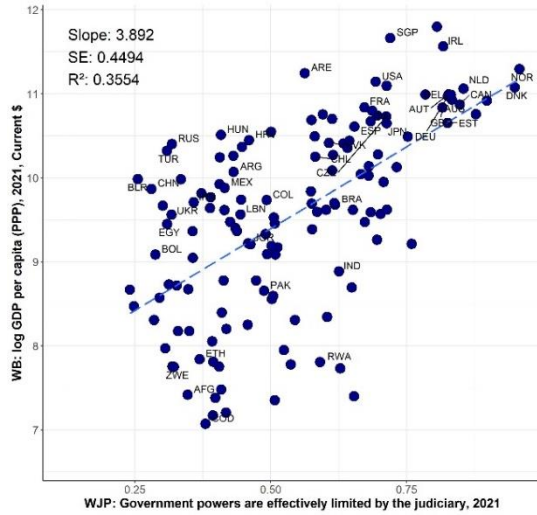
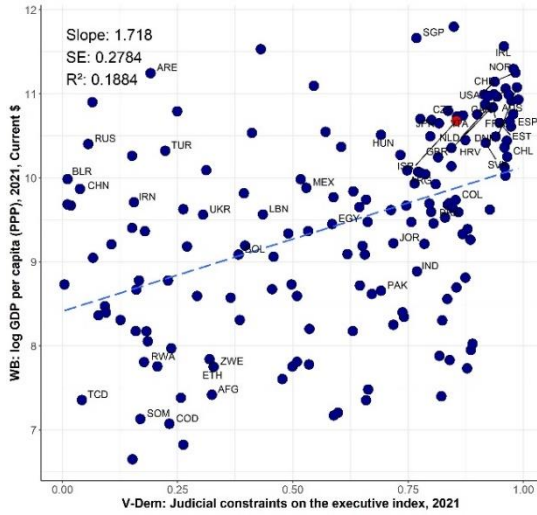
¹¹ מדד תפיסות השחיתות (The Corruption Perceptions Index) בוחן את רמת השחיתות הנתפסת על ידי מומחים ובכירים במשק בכל מדינה מתוך שימוש בנתונים מ-13 מקורות והערכות לשחיתות שנבחנו ונורמלו על ידי הארגון, בהם מדדים של הבנק העולמי, בנקים אזוריים, יחידת המידע של המגזין אקונומיסט ומכון המחקר Freedom House (Transparency International, 2022a). המדד בוחן אם הנשאלים מעריכים שמעשי שחיתות שונים, כגון מתן ולקחת שוחד, נטילת כספי ציבור, נפוטיזם ועוד נפוצים במדינתם. המדד אף בוחן את התפיסה הציבורית באשר ליכולת של המדינה להילחם בשחיתות, על ידי בחינת היכולת של המדינה לחוקק ולאכוף חוקים המונעים שחיתות, לבצע תהליכי שקיפות מול החברה האזרחית ולהגן על עיתונאים וחושפי שחיתויות. בשנת 2022 ישראל קיבלה ציון 63 מתוך 100 במדד תפיסות השחיתות, המציב אותה במקום ה-31 בעולם (Transparency International, 2023).

תרשים 1

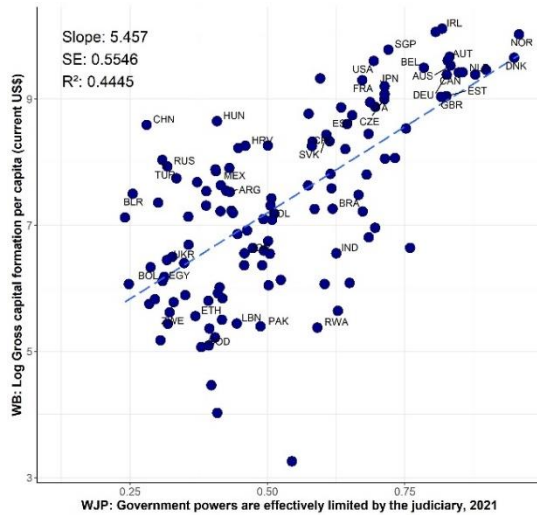
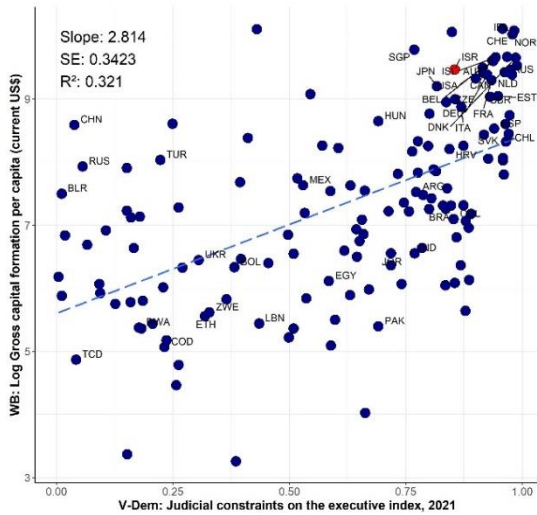
הקשר בין מגבלות שיפוטיות על הממשלה לבין פיתוח כלכלי וסביבה כלכלית בטווח הארוך

Dem-V

WJP



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



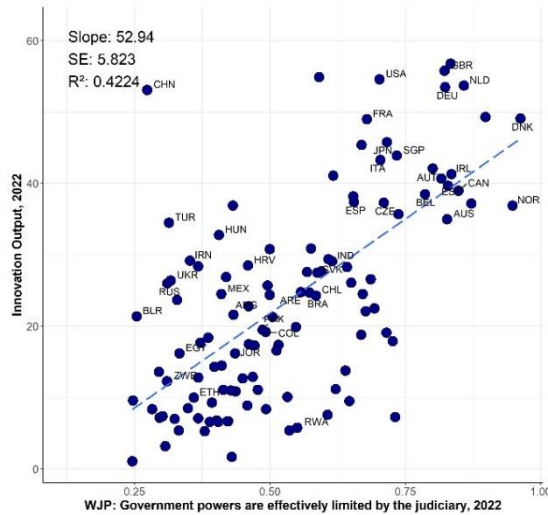
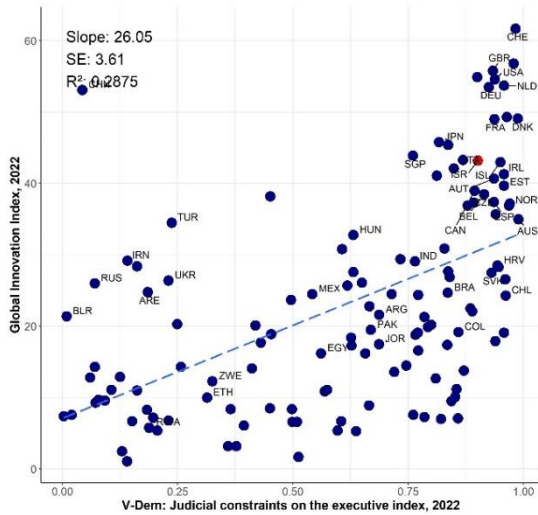
פאנל ב: לוגריתם טבעי של ההשקעה בנכסי הון קבועים לנפש בשנת 2021, בדולרים

תרשים 1 (המשך)

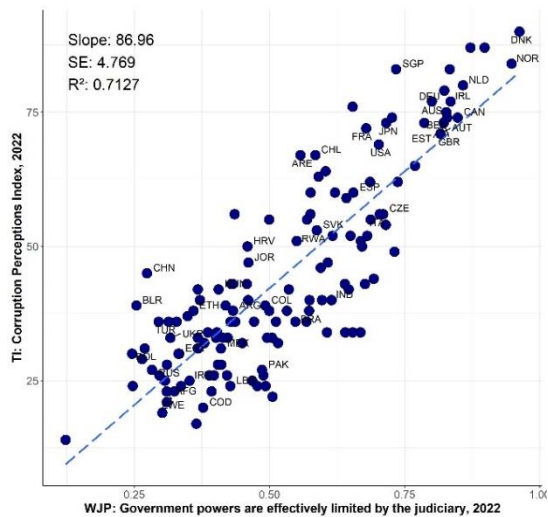
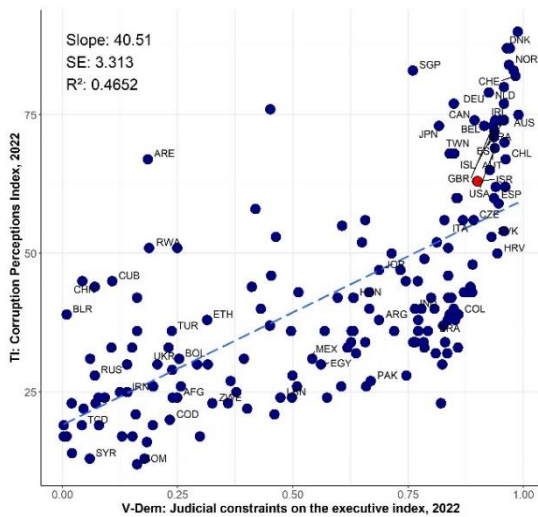
הקשר בין מגבלות שיפוטיות על הממשלה לבין פיתוח כלכלי וסביבה כלכלית בטווח-הארוך

Dem-V

WJP



פאנל ג: מדד תפוקות החדשנות הגלובלי, 2022.



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

הערות: התרשימים משתמשים בנתוני חתך רוחב של מדינות לשנה האחרונה שבה זמינים נתוני המשתנה התלוי. קו המגמה המקווקו מייצג את הערכים החזויים מרגרסייה ליניארית עם חותך וללא משתני בקרה.

ניתוח אקונומטרי העושה שימוש בכל השנים שבהן הנתונים הרלוונטיים זמינים ומפקח על מגמות זמן נפרדות בין יבשות מעלה,¹² כצפוי, תוצאות דומות. בפרט, אנו משתמשים בנתוני פאנל ואומדים את משוואת הרגרסיה הבאה:

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

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

לוח 1 מציג את התוצאות. פאנל א מתמקד במדד WJP ומוצא קשר סטטיסטי חזק ומובהק בין מגבלות שיפוטיות על השלטון ובין משתני התוצאה. בפרט, עלייה של 0.1 במדד המגבלות השיפוטיות על השלטון מתואמת עם עלייה של 28.7% לערך ברמת החיים (טור 1),¹³ עם עלייה של 45.3% לערך בהשקעה לנפש (טור 2),¹⁴ עם שיפור של כ-33.0 נקודות במדד תפוקות החדשנות (טור 3), ועם שיפור של כ-78.4 נקודות במדד תפיסות השחיתות (טור 4). כל התוצאות מובהקות ברמת ודאות סטטיסטית גבוהה ביותר, ובסך הכול מצביעות על כך שהשונויות במדדי הביקורת השיפוטית מתואמת באופן חזק ביותר עם הבדלים משמעותיים בתוצאות הכלכליות בטווח הארוך.

¹² 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.

¹³ $e^{0.1*2.522} - 1 \approx 0.287$

¹⁴ $e^{0.1*3.739} - 1 \approx 0.453$

לוח 1

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

| תוצר לנפש (לוג) | השקעה לנפש (לוג) | מדד תפוקות החדשנות | מדד תפיסות השחיתות | |
|----------------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | |
| פאנל א: נתוני WJP | | | | |
| 2.522*** | 3.739*** | 33.026*** | 78.401*** | מגבלות שיפוטיות על השלטון |
| (0.291) | (0.371) | (4.164) | (4.667) | |
| 0.394*** | 0.459*** | 0.393*** | 0.742*** | אומד בטא (מנורמל) |
| (0.046) | (0.046) | (0.050) | (0.044) | |
| ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | אפקט קבוע של יבשת X שנה |
| 1,066 | 1,014 | 1,023 | 1,207 | מספר התצפיות |
| 0.698 | 0.697 | 0.656 | 0.766 | R² |
| פאנל ב: נתוני V-Dem | | | | |
| 0.956*** | 1.595*** | 16.986*** | 36.037*** | מגבלות שיפוטיות על השלטון |
| (0.245) | (0.285) | (2.479) | (3.142) | |
| 0.267*** | 0.348*** | 0.359*** | 0.606*** | אומד בטא (מנורמל) |
| (0.068) | (0.062) | (0.052) | (0.053) | |
| ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | אפקט קבוע של יבשת X שנה |
| 5,209 | 7,597 | 1,384 | 1,887 | מספר התצפיות |
| 0.512 | 0.634 | 0.589 | 0.553 | R² |

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

על מנת לאפשר השוואה של עוצמת הקשר בין שני המדדים השונים לבין המשתנים, אנו מציגים בלוח גם את אומד הבטא המנורמל. עלייה של סטיית תקן אחת בממד המגבלות השיפוטיות על השלטון של WJP מתואמת עם עלייה של 0.39, 0.46, 0.39 ו-0.74 סטיות תקן בלוג רמת החיים, לוג

ההשקעה לנפש, מדד תפוקות החדשנות ומדד תפיסות השחיתות, בהתאמה (סטיות התקן מחושבות לפי התפלגות הנתונים של שנת 2021). פאנל ב מתמקד במדד V-Dem ומוצא תוצאות דומות, אם כי עוצמת הקשר בין מדד זה לתוצאות היא מעט חלשה יותר, אך עדיין מסדר גודל ראשון, כאשר עלייה של 0.1 במדד המגבלות השיפוטיות על השלטון מתואמת עם עלייה של 10.0% לערך ברמת החיים (טור 1).¹⁵ אומדי הבטא המנורמלים הם 0.27, 0.35, 0.36 ו-0.61, בהתאמה.

גישה חלופית לאומדן ההשפעה של המאפיינים המוסדיים היא באימוץ המתכונת האמפירית של אגימוגלו ואחרים (Acemoglu et al., 2019), שהיא להבנתנו הגישה בעלת יכולת הזיהוי הסיבתי האמינה ביותר בהקשר זה בספרות המחקרית כיום. הזיהוי האמפירי בה נובע משינויים מוסדיים שהתרחשו בתוך המדינה, תוך פיקוח על אפקטים קבועים לכל מדינה למדינה ותוואי הצמיחה בשנים הקודמות.¹⁶ היתרון של גישה זו, מלבד האפשרות לעקוב אחר הדינמיקה של ההשפעות, היא בנטרול כל ההבדלים הקבועים המאפיינים את המשק לאורך זמן. זה מאפשר ליחס באופן אמין יותר את ההשפעה הנאמדת למקבץ המאפיינים המוסדיים שאנו מעוניינים בו ולא להבדלים נלווים אחרים. חסרונותיה של גישה זו הם באובדן האפשרות להשתמש כבמקור זיהוי אמפירי בהבדלים ארוכי הטווח שבין המשקים, וכן בצורך להשתמש בפאנל נתונים ארוך ככל האפשר. בדומה לאגימוגלו ואחרים (שם), המגבלה האחרונה מובילה אותנו להשתמש בנתוני תוצר לנפש שאינם מתוקנים לפי כוח קנייה (PPP), אבל הולכים אחורה עד לשנת 1960. בשל כך אנו עושים שימוש רק במדד V-Dem, הזמין לשנים אלו.

משוואת האמידה לפי גישה זו היא כדלקמן:¹⁷

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

כאשר γ_j מייצג את המקדמים של משתני התוצאה בעיכוב של j שנים, θ_s הוא אפקט קבוע למדינה, ו- δ_t הוא אפקט קבוע של זמן. המשמעות של הכלת משתנה התוצאה בעיכוב היא שקיימת דינמיקה שבה ההשפעה של שינוי במשתנה המסביר מצטברת בהדרגה בתהליך שיכול לארוך שנים ארוכות עד להתכנסות למגמה חדשה של הטווח הארוך. למשל, אגימוגלו ושותפיו (שם) מראים כי השפעת המעבר לדמוקרטיה איננה מייידית, אלא מתגלמת בהדרגה ומגיעה להגשמה כמעט מלאה רק לאחר כ-20-25 שנה. ברגרסיה ללא פיקוח על תוואי התוצר, האומד β מייצג את ההשפעה של מגבלות שיפוטיות על תוצר לנפש בטווח הארוך; וברגרסיה עם פיקוח הוא מייצג את ההשפעה קצרת הטווח. אנו נתמקד בהשפעת המאפיינים המוסדיים על התוצאה בטווח הארוך, שאפשר לחשב באופן פשוט מתוך המקדמים.¹⁸

¹⁵ $e^{0.1 \cdot 0.956} - 1 \approx 0.100$

¹⁶ 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.

¹⁷ משוואה זו משחזרת את משוואת האמידה העיקרית אצל אגימוגלו ואחרים (Acemoglu et al., 2019): משוואה 1, עמ' 57; לוח 2, טורים 1-4.

¹⁸ אומד ההשפעה של הטווח הארוך הוא $\frac{\beta}{1 - \sum_{j=1}^p \gamma_j}$. ראו אגימוגלו ואחרים (שם): 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 מספסיפיקציית הבסיס של אג'מוגלו ושותפיו (שם), הכוללת 4 משתני תוצאה מעוכבים. נוסף לדיווח על אומדי הרגרסיה הרלוונטיים, אנו מדווחים על אומדן ההשפעה הכוללת בטווח הארוך. התוצאות המתקבלות בשני המקרים דומות. עלייה של 0.1 במדד המגבלות השיפוטיות על השלטון מתואמת עם עלייה של 3.3%-3.7% לערך בתוצר לנפש בטווח הארוך, בהשוואה לעלייה של כ-10% המתקבלת מהאומדן המקביל המתקבל מלוח 1, פאנל ב, טור 1.¹⁹ תוצאות אלו אף קרובות מאוד ואינן שונות סטטיסטית מהתוצאות המתקבלות אצל אג'מוגלו ושותפיו (שם) ביחס להשפעה ארוכות הטווח של דמוקרטיזציה באופן כללי יותר.

לוח 2

הקשר בין מגבלות שיפוטיות על הממשלה לבין תוצר לנפש בטווח הארוך

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

הערות: פיקוח על תוואי הצריכה הקודם כולל פיקוח ישיר על ערכי הלוג-תוצר לנפש ב-4 השנים הקודמות. טעויות תקן מקובצת ברמת המדינה מוצגות בסוגריים. $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *

ד.3 ההשפעה הצפויה של יוזמות החקיקה על ביצועי הכלכלה הישראלית בטווח הארוך על מנת לקבל מושג על סדרי הגודל האפשריים של הנזק הכלכלי ארוך הטווח למשק הישראלי בעקבות יוזמות הקואליציה, נעריך תחילה את השינוי הצפוי במדדים של היקף הביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת בישראל, אם יוזמות החקיקה יעברו בכנסת. לשם כך, אנו מאמצים שתי גישות. לפי הגישה האחת, נקיש מעוצמת השינויים במדדים אלו בהונגריה ובפולין בעקבות תהליכי השחיקה הדמוקרטית שאירעו שם על עוצמת השינויים החזויה בישראל, מתוך הנחה שיש דמיון

¹⁹ $e^{0.1 \times 0.329} - 1 \approx 0.033$, $e^{0.1 \times 0.361} - 1 \approx 0.037$

רב בין תהליכים אלה ובין התהליכים הצפויים מיוזמות הקואליציה. לפי הגישה השנייה, ניעזר בסימולציה שערכו חוקרי מדעי המדינה בישראל כדי להעריך את השינוי במדד V-Dem. על בסיס תרחישים אלו נוכל לכמת את עוצמת הירידה האפשרית במדדי המגבלות השיפוטיות על הממשלה בישראל. עקב אי-הוודאות המובנית בשאלות אלה, אנו לא רואים בכימותים אלה תחזיות מדויקות אלא דוגמאות המצביעות על הטווח הסביר, שישמשו אותנו לשם הערכת סדרי הגודל של הנזק הצפוי לכלכלת ישראל בטווח הארוך (תת-סעיף ד.2 בפרק זה). נציין כי על אף התרבות העדויות על הנזקים המערכתיים לכלכלה ההונגרית, אנו משתמשים בתקדימים של פולין והונגריה אך ורק כדי לכמת את השינויים המוסדיים ולא כדי לאמוד את ההשפעה הכלכלית שלהם. זאת, משתי סיבות: הראשונה, טווח הזמן מאז החלו תהליכי השחיקה הדמוקרטית בהונגריה, וכמובן בפולין, הוא קצר מכדי שאפשר יהיה להשתמש בשתי מדינות אלה כבמקרי בוחן כדי להעריך ביחס ישיר את התוצאות הכלכליות ארוכות הטווח של השחיקה הדמוקרטית במדינות אלה. לפי האמידות של אג'מוגלו ושותפיו (2019), ההשפעה מגיעה למלואה רק בחלוף עשרים וחמש שנה. השנייה היא שבשתי תצפיות בלבד, מתאימות ככל שיהיו, אי אפשר להשתמש לשם הסקה סטטיסטית. התחזית שהמודל האקונומטרי מספק היא הסתברותית ולא דטרמיניסטית; מספר קטן של תצפיות יכולות לשקף תוצאה גרועה או טובה בהרבה מההשפעה הממוצעת, אותה אפשר לזהות בקירוב טוב רק כאשר המדגם גדול דיו.

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 פידו (Fidesz) בראשות ויקטור אורבן עלתה לשלטון בשנת 2010, ובפולין מפלגת חוק וצדק (PiS) עלתה לשלטון בשנת 2015. לאחר הניצחון בבחירות, שתי המפלגות אלו ערכו שינויים דרמטיים במערכת המשפט וביחסים בין הרשות השופטת לרשות המבצעת בהונגריה ובפולין. בשתיהן השלטון קיבל כוח רב יותר בכל הקשור למערכת המשפט, לרבות מינוי פוליטי של שופטים ואף הוצאה המונית של שופטים ותיקים אל מחוץ למערכת. נוסף על כך, צומצמה הביקורת השיפוטית על ידי הקטנת זכות העמידה ואיסור על עיסוק של מערכת המשפט בסוגיות מינהליות כמו בחירות, שחיתות והזכות להפגין (בנבניסטי, 2023). בפולין, משנת העלייה לשלטון של מפלגת חוק וצדק (2015) ועד שנת 2022 ירד מדד המגבלות השיפוטיות על השלטון של WJP מ-0.735 ל-0.499, כלומר ירידה של 0.236 נקודות (להלן: תרחיש WJP).²⁰ מדד V-Dem ירד מ-0.959 בשנת 2014 ל-0.607 בשנת 2022, כלומר ירידה של 0.352 נקודות (להלן: תרחיש V-Dem א). בהונגריה, מדד המגבלות השיפוטיות על השלטון של V-Dem ירד מ-0.902 בשנת 2009 ל-0.631 בשנת 2022, כלומר ירידה של 0.271 נקודות (להלן: תרחיש V-Dem ב).²¹

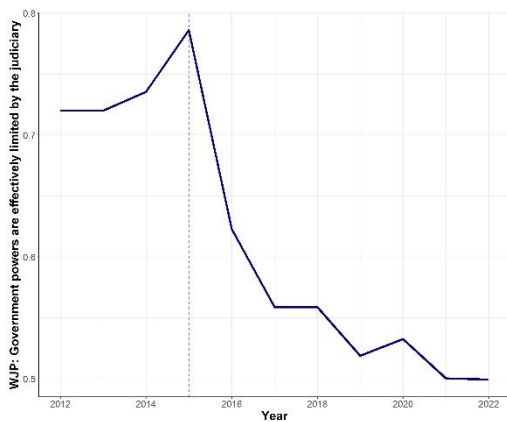
ב. כחלק מעבודת חוקרי פורום מדעני-ות מדינה למען הדמוקרטיה הישראלית (קאהן-ניסר, 2023) נערכה סימולציה המתמקדת במבנה ותפקוד הרשות השופטת ומערכת היחסים שלה עם שתי הרשויות האחרות על פי מתווה רוטמן-לוי. בהתייעצות עם הצוות המקצועי של

²⁰ נתוני WJP אינם זמינים לפני 2012, ולכן לא ניתן לבדוק את השינוי במדד זה לאחר עליית אורבן לשלטון ב-2010.
²¹ יש לשים לב כי אי-אפשר לערוך השוואה קרדינלית בין השינויים המספריים בשני המדדים.

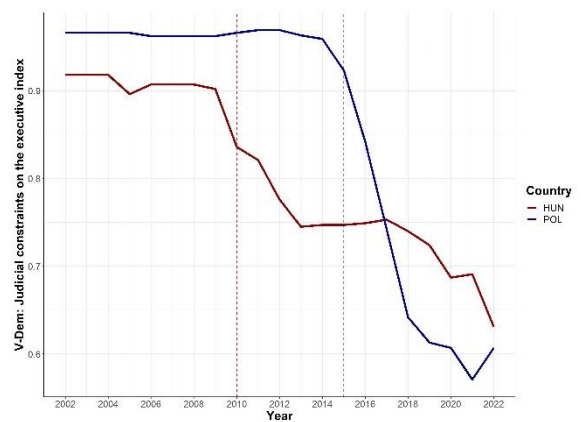
V-Dem, החוקרים בחרו את חמש השאלות מתוך השאלון של V-Dem המתמקדות ביחסים שבין הרשות המבצעת לרשות השופטת,²² וביקשו מחמישה מומחים מקומיים להשיב עליהן בהנחה שהתוכנית שהציג שר המשפטים בתחילת ינואר הייתה עוברת בכנסת. ערכי התשובות עובדו בשיטה דומה לזו שמיישם V-Dem, מתוך התאמות נדרשות. הסימולציה העלתה כי אם המתווה יעבור, מדד הביקורת השיפוטית על הממשלה צפוי לרדת מערכו הנוכחי בשנת 2022 – 0.901 – לערך של 0.53, כלומר ירידה כוללת של 0.37 (להלן: תרחיש V-Dem סימולציה).²³

תרשים 4

התפתחות מדדי המגבלות השיפוטיות על הממשלה בהונגריה ופולין



פאנל ב: התפתחות מדד WJP בפולין



פאנל א: התפתחות מדד V-Dem בהונגריה ופולין

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

ההשפעה הצפויה על ביצועי הכלכלה הישראלית בטווח הארוך

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

לוח 3 מציג אומדנים אלו עבור גישת האמידה הראשונה. תרחיש WJP (שורה 1) מתבסס על השינוי בפועל במדד WJP בפולין ואומדני ההשפעה של מדד WJP מפאנל א של לוח 1, ואילו שלושת תרחישי V-Dem (שורות 2-4) מתבססים על סימולציית השינוי הצפוי במדד V-Dem בישראל (קאהן-ניסר),

²² כאמור, נוסח השאלות מצורף כנספח ג. נוסף על כך, חוקרי מדעי המדינה סקרו 153 הצעות חוק שהוגשו במושב החורף 2023 של הכנסת ובחנו את מידת השפעתן על האינדיקטורים והציונים של ישראל במדדי V-Dem. הבחינה מצאה כי קבלת כל הצעות החוק האלה תגרור השפעה שלילית על 418 אינדיקטורים (מתוך 473), כך שתוריד את מעמדה של ישראל מ"דמוקרטיה ליברלית" ל"משטר אוטוריטרי אלקטורלי" (קאהן-ניסר, 2023).

²³ שני מדדים נוספים שציונה של ישראל צפוי לרדת בהם באופן משמעותי הם המרכיב הליברלי במשטר (Liberal Component Index) ומדד הדמוקרטיה הליברלית (Liberal Democracy Index).

2023) ועל השינוי בפועל במדדי V-Dem בפולין ובהונגריה, בהתאמה, וכן על אומדני ההשפעה של מדד V-Dem מפאנל ב. כפי שניתן לראות מהלוח, הנוק הצפוי לכלכלת ישראל בטווח הארוך הוא דרמטי (טור 1). הירידה החזויה בהיקף המגבלות השיפוטיות על הממשלה בתרחישים השונים מתואמת עם ירידה של 23%—45% ברמת החיים בטווח הארוך, ביחס לפוטנציאל הצמיחה של המשק. בהנחה שהנוק מצטבר בקצב אחיד במהלך תקופה של 25 שנה, המשמעות היא שהצמיחה השנתית תהיה נמוכה בתקופה זו ב-0.83% (לפי תרחיש של ירידה ב-23% בתוצר), או ב-1.5% (במקרה של צניחה של 45% בתוצר).²⁴ טווחים אלו גם דומים להשפעה הסיבתית של דמוקרטיה על פיתוח שהספרות מזהה והוזכרה מעלה – כ-1% לשנה (Papaioannou and Siourounis, 2008) או כ-20% לאחר 25 שנים (Acemoglu et al., 2019).

מדובר בפגיעה קשה ביותר ברמת החיים בטווח הארוך, בהשוואה לתרחיש שבו יוזמות החקיקה ייגזו. כדי להמחיש את סדרי הגודל של הנוק, ניתן לשאול את השאלה הזאת: כיצד הייתה נראית רמת החיים בישראל בשנת 2022 אילו יוזמות החקיקה היו עוברות בישראל לפני זמן רב, כך שכלל הנוק על סמך אמידה זו היה מתמש עד לשנה זו? התשובה היא שירידה של 23% הייתה שקולה לאובדן שנתי של כ-42.3 אלף ש"ח לנפש, וירידה של 45% ברמת החיים שקולה לאובדן הכנסה שנתי של כ-82.7 אלף ש"ח לנפש. משמעות הדבר היא אובדן מצטבר של 9–18 שנות צמיחה.²⁵ נדגיש כי לא מדובר באובדן חד-פעמי, אלא בהימצאות קבועה בטווח הארוך מתחת לתוואי הצמיחה הפוטנציאלי, דהיינו אובדן בסדר גודל זה שמתמש בכל שנה ושנה.

לוח 3

ההשפעה הצפויה של יוזמות החקיקה על ביצועי הכלכלה הישראלית בטווח הארוך

| מדד תפישות השחיתות | מדד תפיקות 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 מהכפלת השינוי החזוי במדדי המגבלות השיפוטיות על הממשלה בתרחישים השונים באומד הרלוונטי מלוח 1, אשר מייצג את הקשר הלינארי בין המדד לבין משתנה התוצאה הרלוונטי, ובטורים 1–2 מוצג תרגומם מנקודות לוג לשינוי באחוזים.

²⁴ לשם השוואה, בתחזית שפרסם בנק ישראל בתחילת אפריל באשר להשפעות של יוזמות החקיקה על הצמיחה, נכתב כי בתרחיש לפיו ההשפעה של השינויים נחלשת מהר יחסית, הפגיעה הממוצעת מוערכת בכ-0.8% תוצר בכל שנה. במקרה בו ההשפעה של שינוי החקיקה תתמיד, בנק ישראל מעריך שהפגיעה בתוצר תהיה כ-2.8% בשנה בממוצע (בנק ישראל, תשפ"ג ב').

²⁵ 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).

כאמור, כדי להבין מדוע עלולה להיווצר פגיעה כה חמורה ברמת החיים, ניתן לבחון את הפגיעה שעלולה להיווצר בסביבה הכלכלית ובגורמים מחוללי צמיחה עקב שינויים מוסדיים ברוח יוזמות החקיקה. לוח 3 מרמז כי הירידה החזויה במידת המגבלות השיפוטיות על הממשלה בתרחישים השונים מתואמת עם ירידה של 35.1%-58.6% ברמת ההשקעה לנפש (טור 2); ירידה של בין 4.6-7.8 נקודות בממד תפוקות החדשנות (טור 3); והרעה של 9.8-18.5 נקודות ברמת השחיתות הציבורית הנתפסת (טור 4).

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

לוח 4

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

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

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

כאמור, האומדנים המוצגים בלוחות 3-4 אינם מאפשרים לייצר תחזיות מדויקות לעתיד לבוא, אלא המחשות לסדרי הגודל של הנזק המבוססות על הנחות סבירות. התוצאות, וכן ספרות מחקרית ענפה בכלכלה, מלמדות כי מערך מוסדי של בלמים ואיזונים הוא חיוני לפיתוח כלכלי. לפיכך יוזמות החקיקה אשר צפויות לפגוע במערך זה, שממילא נשען כבר היום על יסודות מועטים יחסית, עתידות לגרום לפגיעה קשה בכלכלת ישראל וברמת החיים בה בטווח הארוך. סדרי הגודל של הפגיעה בפיתוח הכלכלי של המשק הישראלי העולים מהאומדנים המוצגים מטה הם כה דרמטיים, עד כי גם אם רק התרחישים המתונים ביותר יתממשו, או אם ישנן הטיות באומדנים, רבים מדי הסיכויים כי תהיה זו מכה אנושה לכלכלתה ולחוסנה של מדינת ישראל. באותו אופן, ובעיקר לנוכח הרגישויות המיוחדות של המשק הישראלי לזעזועים מסוג זה, ייתכן שבטווח הארוך הנזק עלול אף להיות גדול יותר מהנאמד.

ה. השפעות יוזמות החקיקה על הכלכלה הישראלית בטווח הזמן הקצר

בהמשך לממצאים מפרק ד' על השפעות שליליות בטווח הזמן הבינוני והארוך, קיימות אינדיקציות לכך שהשווקים מגיבים כבר עתה לנזקים עתידיים צפויים ואף ניתן להצביע על נזקים משמעותיים שנגרמו למשק הישראלי בעקבות יוזמות החקיקה. נזקים אלו נגרמים בעקבות עליית הסיכון בסביבה העסקית, התפתחות סנטימנט שלילי בשווקים והתגברות הציפיות להיווצרות נזק כלכלי משמעותי בטווח הזמן הבינוני והארוך. בחלק זה של המסמך נתאר חלק מהנזקים הללו, כפי שניתן להעריכם במועד כתיבת מסמך זה.

ה. 1. פגיעה בדירוג האשראי של ישראל

דירוג האשראי הבינלאומי של מדינה מבטא את יכולת החזר החוב שלה. קביעת דירוג האשראי מתבססת במידה רבה על איכות המוסדות במדינה; כאשר זו נפגעת, מתגבר החשש בעניין פוטנציאל הצמיחה העתידי של הכלכלה ובעניין היכולת של המדינה להחזיר את חובותיה. כמתואר בפרק ב, יוזמות החקיקה יוצרות ציפיות שליליות בדבר איכות המוסדות ופוטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי. ואולם הרעה בדירוג האשראי איננה רק סימפטום, אלא אירוע שצפויות להיות לו השלכות כלכליות ניכרות – בהווה או בזמן הקרוב. ירידה בדירוג צפויה לייקר את עלות גיוס החוב הממשלתי ואת נטל החוב הכולל, ולפיכך לאורך זמן להוביל לצמצום של הוצאות הממשלה ולפגיעה בשירותים הממשלתיים או להעלאות מיסים עתידיים, ובעקבותיהם צפויה פגיעה ברווחה ובצמיחה.²⁶

ב-14 באפריל 2023 הודיעה חברת הדירוג מודי'ס שהיא מורידה את תחזית דירוג האשראי של מדינת ישראל מ"חיובי" ל"יציב". הודעה זו פורסמה לאחר שהתברר כי תוכנית רוטמך-לוין לא צפויה להתממש במתכונתה המקורית, והיא הזהירה מפני הדורסנות של ניסיונות החקיקה ומפני הקרע החברתי שיצרה. ההודעה התווספה לאזהרה מיוחדת של סוכנות מודי'ס שפורסמה ב-7 במרץ אשר הזכירה במפורש את עיקרי תוכנית החקיקה והצביעה באופן ברור על הסכנות הנובעות ממנה (Moody's Investor's Service, 2023a). בין כותרות סעיפי המסמך היו אזהרות שאינן משתמעות לשני פנים: "[ה]רפורמות [ה]מוצעות עלולות להחליש את המוסדות ולהשפיע לרעה על פרופיל האשראי הריבוני [של ישראל]"; וכן, "בטווח הארוך, שינויים משפטיים עלולים לפגוע בפוטנציאל הצמיחה החזק של ישראל ולהגביר סיכונים גיאופוליטיים". בתחילת חודש מרץ, חברת דירוג האשראי פיץ' השאירה את הדירוג של ישראל ברמתו הנוכחית (A+), אך הזהירה כי לשינויים המתוכננים עלולים להיות השלכות עתידיות על הדירוג. כך עשתה גם חברת הדירוג הבינלאומית סטנדרד אנד פורס (S&P), אשר פרסמה את הדוח העדכני שלה על ישראל ב-12 במאי 2023. החלטתה הייתה לשמור בשלב זה על הדירוג ועל תחזית האשראי של ישראל ללא שינוי, אך מתוך הנחה שהתוכנית המקורית לא תצא אל הפועל ובמקומה תתקבל תוכנית חלופית, שתכניה אינם ידועים אך הנשענת על הסכמה רחבה.

²⁶ החוב הממשלתי בשנת 2021 עמד על 1,068 מיליארד שקלים (הלמ"ס, 2022). עלייה בריבית המשולמת על החוב הממשלתי משפיעה ישירות על עלות החוב הממשלתי (הנפקות חדשות ומחזור חוב) ובעקיפין על החובות של כלל המשק.

נציין כי רק חלק קטן מהחוב הציבורי של ישראל, כ-15%, מונפק בדולרים ומיועד למלווים זרים. ואולם אין ספק שעלות גיוס החוב ממקורות מקומיים תעלה באופן דומה, שהרי אותם גורמים שמייקרים את עלות גיוס החוב החיצוני מייקרים גם את הריביות על אג"ח מקומי שקלי. נוסף על כך, להורדת דירוג צפויה להיות גם השפעה רחבה יותר על עלויות החוב של חברות עסקיות ועל ההשקעות הזרות בכללותן. מכיוון שדירוג האשראי הוא אינדיקציה לרמת הסיכון הכרוכה בהשקעה במשק, ירידה בדירוג צפויה להוביל לפגיעה בהשקעות הזרות בכלל, ובהיקף גיוסי ההון בענף ההיי-טק בפרט. לפי סימולציה שנערכה באגף התקציבים, אילו ירד הדירוג של ישראל בשנת 2021, הדבר היה מתבטא באובדן תוצר של 1.4%-4.6% ולירידה של 8%-25% בשיעור המועסקים בענף ההיי-טק (משרד האוצר, 2023א).

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

ה.2 תנועות הון: פיחות ערך המטבע ופערי תשואות בין שוקי המניות בישראל ובחו"ל

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

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

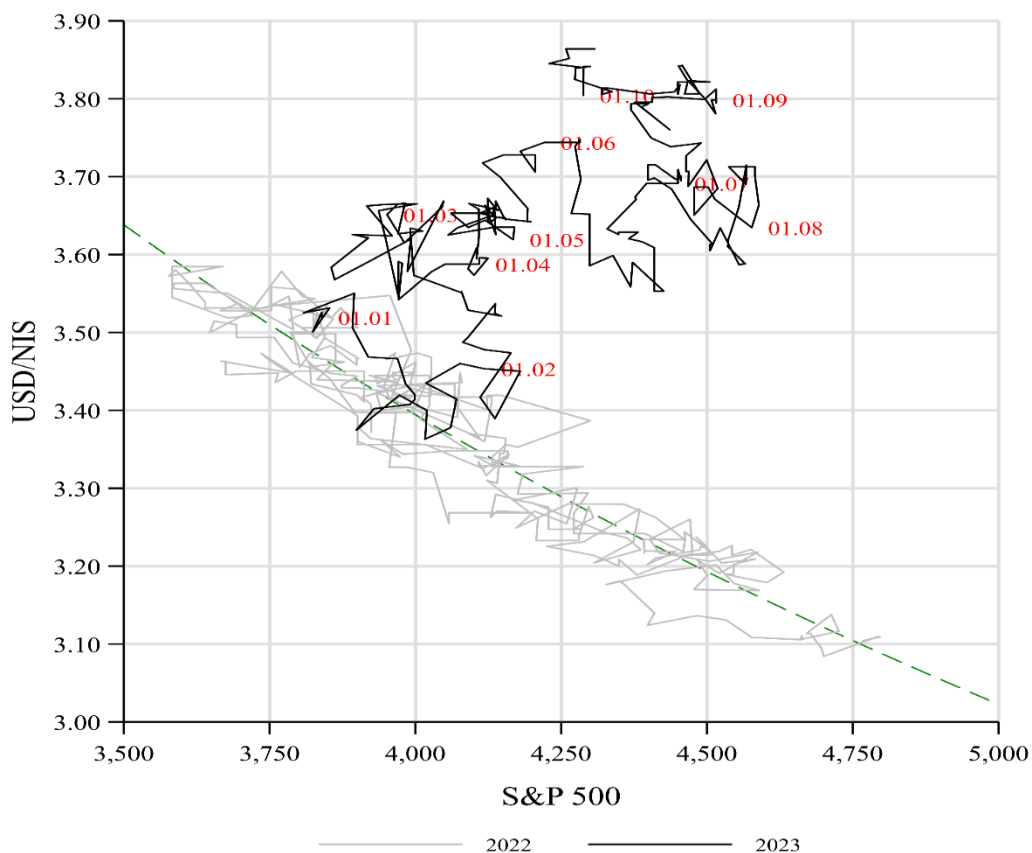
פיחות עודף בערך השקל

על מנת להעריך את מידת הפיחות העודף שנגרם לשקל ביחס לדולר מאז פרסום יוזמות הקואליציה, אנו נסמכים על המֶתאם החזק הקיים בין מדד S&P 500 לבין שער הדולר בטווח הקצר. בעשר השנים האחרונות נודעה חשיבות רבה מאוד לפתיחת קרנות ישראליות המשקיעות במדדי חו"ל ומגדרות השקעה זו כנגד תנודות בשער הדולר (קרנות מנוטרלות מט"ח). על מנת לגדר את חשיפתן לשוקי ההון הזרים, בעיקר לשוק האמריקאי ובפרט למדד S&P 500, הקרנות רוכשות שקלים בהיקפים משמעותיים בכל עלייה של המדדים הזרים (ולהפך, מוכרות בעת ירידות). תופעה

זו, בצד גידול בהיקף ההון המנוהל על ידי הקרנות הללו, יצרה מתאם קצר טווח שלילי וחזק ביותר בין ביצועי מדד S&P 500 ובין שער הדולר ביחס לשקל (Ben Zeev and Nathan, 2022). בסעיף זה נראה אפוא כי המתאם בין המדד ובין שער הדולר בטווח הקצר הוא כה חזק, עד כי אפשר לזהות באמצעותו במידה רבה מאוד של ודאות אירועי פיחות או ייסוף חריגים של ערך השקל, ובכך הוא מאפשר להעריך את מידת הפיחות העודף שנגרם לשקל ביחס לדולר מאז היוודע יוזמות הקואליציה.

תרשים 5

הקשר שבין מדד 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 המקווקוּת מייצגת את ההתאמה של רגרסיה לוג-ליניארית על בסיס נתוני שנת 2022.

לשם המחשת עוצמת הקשר הסטטיסטי הזה נתמקד בתקופה שמאז ינואר 2022 (תרשים 5) ועד ל-7 באוקטובר 2023. עד לראשית שנת 2023, שער הדולר ציית באדיקות לעקומה ברורה בעלת שיפוע שלילי ביחס למדד S&P 500. אפשר לתאר את הקשר שבין שני המדדים בצורה טובה באמצעות רגרסיה לוג-ליניארית; על בסיס נתוני שנת 2022, סטיית התקן היומית של ה"טעויות" הייתה 1.3 נקודות לוג בלבד (!), השקולות לכ-4.5 אגורות. במילים אחרות, בהינתן המדד S&P 500, אפשר היה

לחזות את שער הדולר עם טעות של לא יותר מ-8 אגורות בכ-90% מהימים, וכמעט בשום יום לא הייתה טעות של יותר מ-10 אגורות.²⁷

כפי שאפשר לראות עוד בתרשים 5, העקומה ההדוקה שנצפתה מאז ראשית שנת 2022 נפרצה כלפי חוץ לקראת סוף חודש ינואר 2023, במקביל לעליית המדרגה בחששות מפני הסכנות הכלכליות הכרוכות ביוזמות החקיקה. חשוב להדגיש כי פריצות כאלה של העקומה הן נדירות ביותר, וכי לא ניתן להצביע על סיבה להתרחשותה דווקא בתקופה זו מלבד החששות מהשלכות של יוזמות החקיקה.²⁸ למעשה, בחמש השנים האחרונות פריצות כאלה התרחשו רק פעמיים, ובשתיהן היה לכך הסבר ברור: פעם אחת לתקופה של יומיים בלבד בשיא חוסר הוודאות עם פרוץ משבר הקורונה (17-18 במרץ 2020); ופעם שנייה בעת שינוי מדיניות רכישת המט"ח של בנק ישראל בחודש ינואר 2021. כלומר, נמצא כי מראשית שנת 2023 שער השקל פוחת באופן חריג ומהיר ביחס לדפוס סדור שנשמר בקפדנות במשך תקופה ארוכה.

ניתוח הרגרסיה שתואר לעיל מאפשר גם לאמוד באופן גס את שיעור הפיחות העודף של השקל, כלומר את שינוי שער הדולר שאינו מוסבר באמצעות תנודות במדד המניות האמריקאי. ה"טעויות" מהתחזיות המבוססות על מקדמי הרגרסיה לשנת 2022 מתוארות בתרשים 6, המציג את המגמות בהן לאורך זמן. כאמור למעלה, עד לסוף חודש ינואר 2023, שער הדולר ציית בקפדנות לתבנית שנקבעה לפי העקומה והדבר ניכר בתרשים בפיחות יתר שערכו האבסולוטי כמעט תמיד קטן מ-2%. ואולם מאז חל בו פיחות מעל ומעבר לחזוי, ומאז צמצום עילת הסבירות בסוף חודש יולי ניכר פיחות עודף שנע בטווח שבין 15% ל-20%. המשמעות היא כי שער הדולר היה גבוה בכ-45-60 אגורות מעל לרמתו הצפויה.

פערי תשואות בשוקי המניות

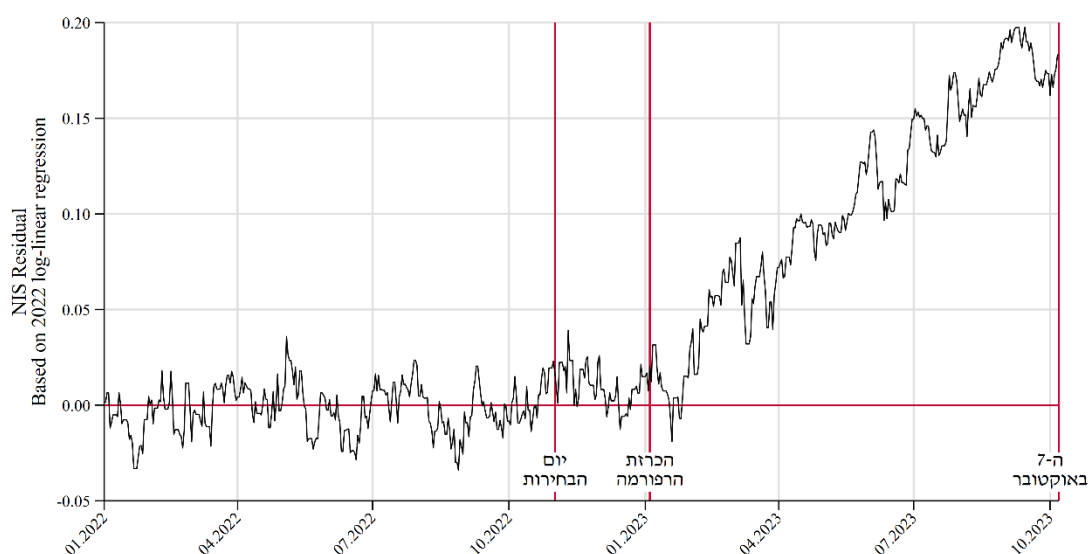
ביצועי שוק המניות הישראלי מספקים עוד נקודת מבט על תנועות ההון היוצאות מישראל. באופן דומה לזיהוי הפיחות העודף בערך השקל, נסתמך על המתאם קצר הטווח החזק שבין מדדי המניות האמריקאיים והישראליים כדי לזהות פיחות עודף בערך המניות הישראליות. את המתאם אפשר לראות בתרשים 7. התרשים מתאר את מגמות הזמן של מדד S&P 500, לצד מדדי תל אביב 35 ו-125 – האחרונים מתורגמים 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 במדויק אחר המדד האמריקאי, עם סטיות מועטות ובלא כל מגמה נפרדת. למעשה, יש כאן מגמה קודמת (pre-trend) כמעט מושלמת, המאפשרת לנו לשער כי בהיעדר זעזועים היו המדדים הישראליים מוסיפים לעקוב אחריה במגמה זהה. ואולם זמן קצר לאחר יום הבחירות חלה התפצלות, ומדדי תל אביב נפרדו מ-S&P 500 באופן חד ביותר. מאז חודש יולי 2023, ביצועי החסר

²⁷ במהלך שנת 2022 עצמה היתה מגמה מזערית של פיחות, בהינתן ערך מדד ה-S&P 500, כך שבמחצית השנייה של השנה היה ממוצע הסטייה מן התחזית גבוה בכ-0.6 נקודות לוג בלבד מאשר במחצית הראשונה ובשתי המחציות היו סטיות התקן של ה"טעויות" זהות. כלומר נתוני המחצית הראשונה של 2022 מאפשרים ליצור תחזית מדויקת מאוד לשערי החליפין של המחצית השנייה של השנה.

²⁸ 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, לא נראה כי הפיחות העודף הוא 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.

של מדדי תל אביב נמצאו בטווח 20%-25% מתחת למדד ההשוואה, שלפי השערתנו משקף את התרחיש החלופי בלא זעזועי החודשים האחרונים (איבוד ערך של כ-10% במונחים דולריים בהשוואה לעליית ערך של כ-10%-20% במדד האמריקאי). ביצועי החסר אינם משקפים רק את הירידה השקלית במדדים הישראליים אלא גם את הפיחות שחל בערך השקל. במילים אחרות, חוסך שהיה רוכש מניות ישראליות ביום הבחירות היה נותר היום עם ערך דולרי הנמוך ביותר מ-20% מחוסך שביום הבחירות בחר לרכוש באותו סכום כסף מניות אמריקאיות.

תרשים 6 הפיחות העודף בשער השקל, 2022-2023

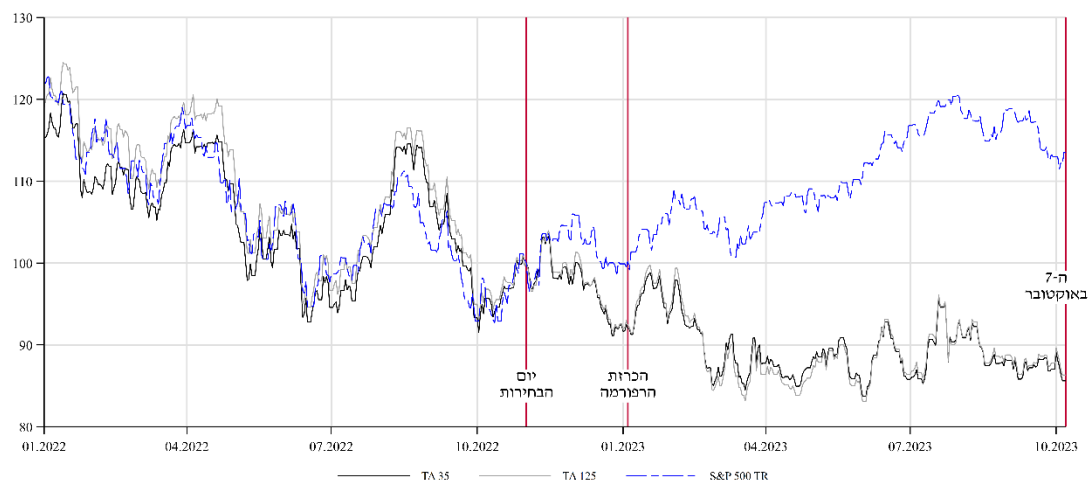


הערה: הפיחות העודף מחושב כפער הלוגריתמי שבין שער החליפין בפועל ובין זה החזוי בהינתן רמת מדד ה-S&P 500, בהתבסס על רגרסיה לוגלינארית חד-משתנית על נתוני שנת 2022.

תרשים 7 ואומדני תשואת החסר מבוססים על נתוני השנים 2022-2023 ונסמכים על מגמה-קודמת (pretrend) אפסית, כלומר, על העובדה שבשנת 2022 לא היתה כל מגמה נפרדת משמעותית של המדדים הישראליים ביחס ל-S&P 500. אולם נשאלת השאלה – כמה נפוץ הוא המקרה של היפרדות כה עוצמתית של מגמות? האם אפשר למצוא בעבר תקופות שיגרה שבהן היתה היפרדות בסדר גודל זה? החשש הוא שלמרות החריוגות של ההיפרדות בטווח הזמן הבינוני, על פני טווח ארוך היפרדות כאלה מתרחשות באופן תדיר (למשל, מדי שנה או שנתיים), ומכאן שיתכן שגם ההיפרדות הנוכחית היא אירוע שגרתי שיכול היה להיגרם מתנודות שווקים ואירועים אחרים שאינם קשורים ביוזמות החקיקה של הקואליציה.

תרשים 7

מדדי תל אביב ומדד S&P 500, 2022-2023



הערות: התרשים מציג את שער מדדי המניות של מדד ת"א 125, ת"א 35 ומדד S&P 500 האמריקאי, כאשר כל אחד מהמדדים מנורמל לרמה של 100 ביום הבחירות לכנסת, ב-1 בנובמבר. המגמה של שלושת המדדים כמעט זהה עד מועד הבחירות, ולאחריו נפתח פער בין מדדי המניות בישראל לבין מדד המניות האמריקאי שמגיע לשיא בחודשים יולי-אוקטובר, 2023.

מבט ארוך-טווח על פני שני עשורים מראה כי היפרדויות משמעותיות בתשואות המניות אכן התרחשו, אך הן אינן נפוצות וזו שהתרחשה בשנת 2023 היא הגדולה ביותר עד כה. ככלל, בעשור הראשון של המאה העשרים מניות תל אביב הפגינו ביצועי יתר ובעשור שלאחריו ביצועי חסר. בפרט, היפרדויות קצרות-טווח משמעותיות נרשמו סביב המשבר הפיננסי הגדול בשנים 2008-2009. בתרשים 8 אפשר לראות את תשואות היתר של מדדי תל אביב ביחס ל-S&P 500 על פני 365 ימים לאורך השנים 2004-2024.²⁹ כאמור, בשנות המיתון הגדול היו תשואות חסר שהגיעו ל-20% ולאחריהן תשואות יתר של יותר מ-40%. תשואות חסר משמעותיות היו גם בשנים 2012 ו-2020. תשואות החסר של שנת 2023 היו הגדולות ביותר על פני כל התקופה, אולם יש למנות אותן בין 4 אירועים חריגים בעלי סדר גודל שאינו רחוק מהן, ושלפחות את חלקן אפשר לייחס לאירועים כלכליים חריגים. אם כן, אי אפשר לפסול את האפשרות שתשואות החסר הנוכחיות הן תוצאה של אירועים כלכליים שגרתיים, אולם נראה כי ההסתברות לכך היא נמוכה.

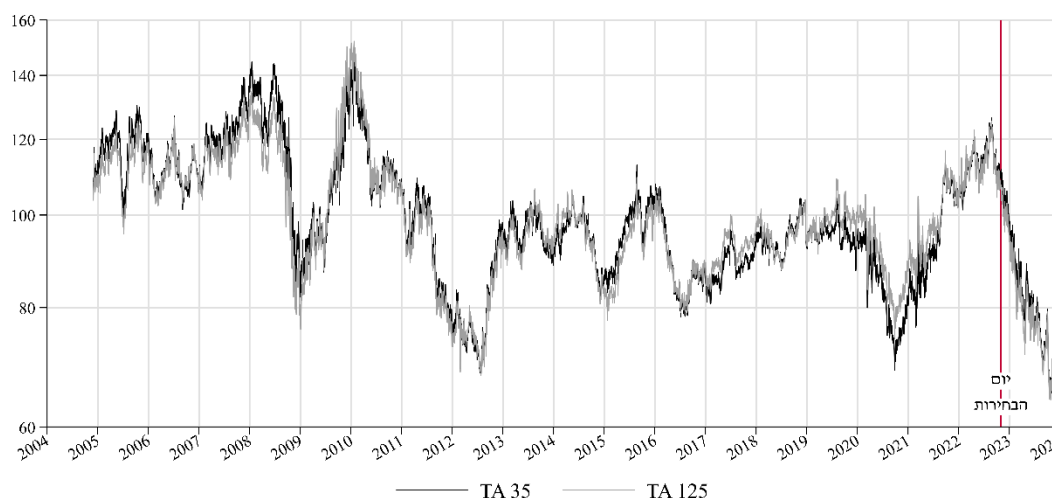
תהייה אחרת אותה אפשר להעלות כנגד אמינות הממצאים הללו נוגעת לאחת המגמות הבולטות שאפיינו את שוק המניות האמריקאי בשנת 2023: נסיקתן של מניות ה'ביג-טק' או 'שבע הגדולות' – שבע החברות הגדולות ביותר הכלולות במדד ה-S&P 500, אשר כולן חברות הייטק.³⁰ נכון לאמצע חודש נובמבר 2023, ערכן של 'שבע הגדולות' עלה שנתיית (YTD) ב-71% בהשוואה לעלייה של 6% בלבד בערך 493 המניות הנותרות במדד. היות ומשקלן במדד הגיע כמעט ל-30%, הרי שמרבית

²⁹ למשל, הנתון עבור ה-1 בינואר 2024 מראה את תשואת היתר מאז ה-1 בינואר 2023.
³⁰ אלו הן אפל, מיקרוסופט, אלפאבית (גוגל), אמזון, נבידיה, מטא (פייסבוק) וטסלה.

העלייה הכוללת במדד ה-S&P 500 מוסברת על-ידי נסיקה זו בערכן של מספר קטן של מניות מיוחדות, שלכאורה אין לצפות כי מניות תל אביב יחקו את ביצועיהן.³¹ אם כן, אפשר לשער כי שארית המדד, המכונה לעתים S&P 493, הוא קנה המידה ראוי יותר לביצועי מדדי תל אביב. ההשוואה כזו לא מעלימה את תשואות החסר של מדדי תל אביב, אבל מצמצמת אותן בכ-10 נקודות אחוז (תלוי בתזמון).

תרשים 8

פערי תשואות על פני 365 יום בין מדדי תל אביב ומדד S&P 500, 2004-2024



הערה: כל תצפית מציינת את תשואות היתר במדדי תל-אביב ביום מסוים השוואה ל-S&P 500 על פני 365 הימים שקדמו לו. כאשר ערך המדד הוא 100 תשואות היתר הן אפס וכאשר הערכו 90 תשואות החסר הן 10%.

ברם, העמדה כי מדד ההשוואה הראוי הוא זה המבוסס על 493 החברות שמתחת לשבע הגדולות אינה עומדת במבחן המציאות. לראיה, כשם ששבע הגדולות נסקו באופן חריג בשנת 2023, כך הן סבלו מביצועי חסר יחסיים של כ-30% בשנת 2022. אולם כפי שראינו, במהלך כל שנה זו עקבו מדדי תל אביב בצמידות אחר מדד ה-S&P 500 וביחס ל-493 הנותרות הם הפגינו ביצועי חסר. סבירה יותר ההנחה כי מדד ה-S&P 500 הוא קנה המידה הראוי, ושמדדי תל אביב מחקים אותו בטווח הזמן הקצר לא רק בגלל דימיון שבנתוני היסוד של הסקטורים המרכיבים את כולם, אלא בגלל הקשר המכאני שנוצר עקב מבנה שוק ההון הישראלי. כלומר, כאשר המדד האמריקאי עולה, גדלים הביקושים למניות תל אביב כתוצאה ישירה מכך ולא רק כתוצאה משיפורים במאפייני המניות.

³¹ ראו גולדמן סאקס (2023), עמ' 19.

ה. 3. 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, 2023) עולה כי ברבעון הראשון של 2023 סכומי ההשקעות בהיי-טק הישראלי עמדו על 1.7 מיליארד דולרים בלבד, לעומת השקעות של 6.7 מיליארד דולרים ברבעון המקביל בשנת 2022. הירידה הדרמטית בהשקעות נובעת משתי התפתחויות שונות – האטה גלובלית בתחומי הטכנולוגיה; והתפתחויות הכרוכות ישירות בישראל שמקורן ביוזמות החקיקה. לפי הדוח, אם ההאטה בקצב ההשקעות תימשך באותו קצב עד סוף השנה, ההשקעות בחברות הזנק ישראליות יסתכמו בכ-6.8 מיליארד דולרים בלבד בשנת 2023, דהיינו ירידה של כ-60% ביחס להשקעות בשנת 2022, וירידה של כ-75% ביחס להשקעות ב-2021.

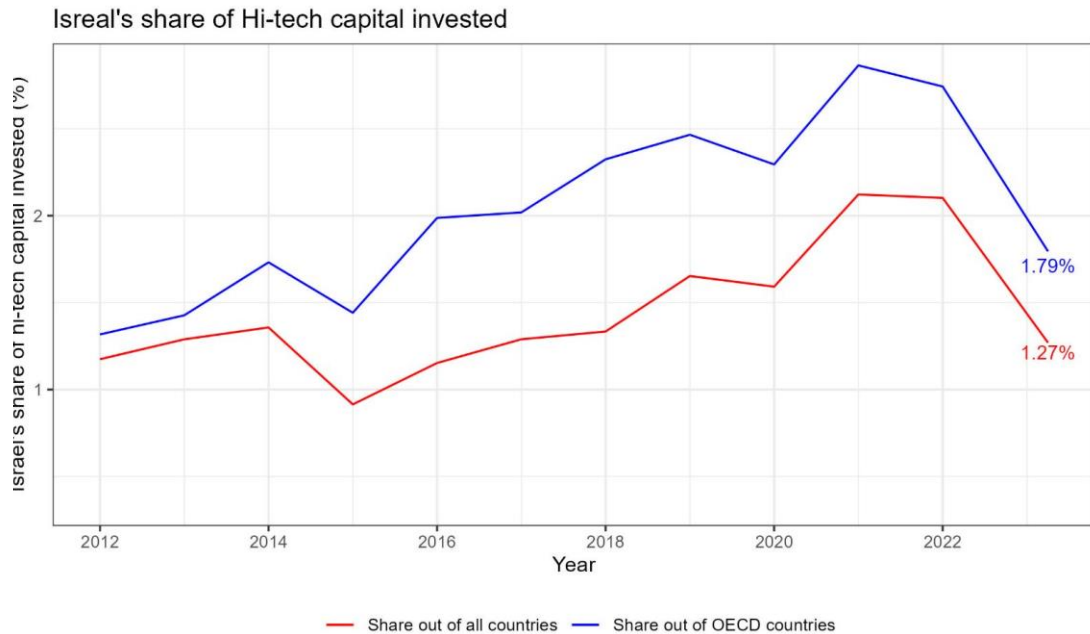
מסקר שערכה חברת Start-Up Nation Central ב-22 ו-23 במרץ 2023,³² בקרב 1,142 בכירים המייצגים 873 חברות בתעשיית ההיי-טק הישראלית, עלו ממצאים קשים באשר לפגיעה של תוכנית החקיקה בתעשיית ההיי-טק הישראלית. למשל, 84% מהמשקיעים סבורים שהחקיקה תשפיע באופן שלילי על היכולת לגייס כסף בחו"ל. מתוכם, 40% סבורים כי בשל החקיקה הם יגייסו פחות ממחצית מהיקף הגיוס הקודם שלהם. נמצא גם כי 42% מהחברות שוקלות לשנות את מקום ההתאגדות של החברה מישראל לחו"ל, ו-30% מהחברות אמרו שישקלו להעביר את עובדיהן מחוץ לישראל או יציעו להם חבילות רילוקיישן. בנוסף, 46% מהחברות דיווחו שהן מתכננות להוציא את כספיהן מחוץ לישראל, ו-58% מתוכן דיווחו על כך שהן מתכננות להוציא מעל ל-50% מההון שברשותן אל מחוץ לישראל. עוד נמצא כי 79% מבכירי החברות שנמצאות בתהליכי גיוס דיווחו על ביטולי פגישות עם משקיעים מאז תחילת החקיקה, ו-31% מתוכם דיווחו על ביטולים עד כדי עצירה מוחלטת של פגישות עם משקיעים. מבחינת החברות הבינלאומיות נמצא כי 27% מתוכן צופות ירידה של למעלה מ-50% בהשקעות בתחום המו"פ ו-12% מתוכן צופות עצירה מוחלטת (SNC, 2023).

דרך אחת לבודד 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 9 אנחנו משתמשים בנתוני חברת המידע הפיננסי פיצ'בוק (pitchbook.com) כדי לבחון כיצד השתנה חלקה של ישראל מסך ההשקעות בתחום הטכנולוגיה ברבעון הראשון של שנת 2023 לעומת שנים קודמות. כמו שניתן לראות בתרשים, משנת 2015 ועד 2022 הלך וגדל חלקה של ישראל בסך ההשקעות בתחום הטכנולוגיה. ואולם ברבעון הראשון של שנת 2023 התרחשה נפילה גדולה ומשמעותית בנתח ההשקעות בישראל. אי-אפשר כמובן להסיק באופן חד-משמעי שהירידה החדה נובעת רק מתוכנית החקיקה, אך השילוב עם ממצאי הסקר שתואר לעיל מחזק את ההערכה שגורם מרכזי לנפילה בהיקף ההשקעות בהיי-טק הישראלי הוא יוזמות החקיקה של הקואליציה.

³² הסקר נערך לפני הצהרת ראש הממשלה על פיטורי שר הביטחון וההחלטה להשהות את החקיקה.

תרשים 9

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



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

נייר עמדה של רשות החדשנות שפורסם בתחילת מאי 2023 מצביע גם הוא על סימנים מדאיגים להאטה בשוק 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 נעים במקביל למדדים בינלאומיים. מעבר לפיצול שנוצר בין מדד ת"א 125 למדדי המניות בעולם שתואר לעיל, הדוח של רשות החדשנות מזהה ירידה במספר המניות הפנויות בהיי-טק ברבעון הראשון של 2023, לעומת עלייה במדד המניות של הנסדא"ק ברבעון זה. בתקופות מוקדמות יותר היו שני המדדים האלה מתואמים ברמה גבוהה מאוד (רשות החדשנות, תשפ"ג ב).

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

ה. 4. עדויות ראשוניות לפגיעה באיכות השירות הציבורי ולעלייה ברמת השחיתות

יוזמות החקיקה צפויות גם להחליש את המינהל הציבורי, ובעקבות זאת לפגוע באיכות השירותים, ביכולת קביעת המדיניות של השירות הציבורי וביישומה בפועל. הפגיעות שכבר החלו להתרחש ניכרות בצעדים הנלווים לתוכנית המקורית של שר המשפטים, בהם חוק הנבצרות, חוק המתנות וחוק דרעי 2, וכן הניסיונות למנות מקורבים פוליטיים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי, ללא ועדת איתור מתאימה או בניגוד להמלצות ועדות המינויים.³³ חוקים וניסיונות אלו למינויי בכירים מעלים חשש אמיתי לעלייה בהיקף השחיתות הציבורית. בנוסף, גם טיוטת הדוח שפרסם ארגון OECD על ישראל הזהירה מפני התגברות השחיתות בישראל עקב היחלשות מערכת המשפט (ארלוזורוב, 2023). עדות לפגיעה באיכות השירות הציבורי ניתן למצוא כבר עתה. סקר שערכו לאחרונה חוקרים באוניברסיטה העברית (שחר, 2023) בקרב עובדי השירות הציבורי מצא כי 54% מעובדי השירות הציבורי צופים היחלשות במידת השפעתם על מדיניות המשרד, וכי 71% מהמשיבים פסימיים באשר ליכולת של השירות למשוך ולשמר עובדים איכותיים. נתונים אלו עלולים להוביל לנשירה של עובדים מוכשרים ולהרתעה של עובדים חדשים (אילן, 2023). לנוכח החשש העולה מהסקר לירידה באפקטיביות עבודת הממשלה, נציין כי כבר לפני שנים אחדות האפקטיביות של הממשלה בישראל נמצאה במקום ה-21 מתוך 34 מדינות ה-OECD ומתחת לממוצע שלהן (דהן, 2016 : 11–12).

ה. 5. האם הנזקים הפיכים?

בעת כתיבת שורות אלה היכולת של הקואליציה לממש בקרוב את תוכניותיה המלאות מוטלת בספק. האם בתרחיש כזה אחדים מהנזקים קצרי הטווח שכבר התממשו יתוקנו? האם בתרחיש כזה, הנזקים ארוכי טווח לא יתממשו? יש יסוד לחשש שהתשובה לשתי השאלות האלה היא שלילית. החשש נובע ממה שנתפס על ידי רבים כהפרה של כללי ה"מטא" – כלומר, כללי המשחק לגבי אופן שינוי כללי המשחק. הדוח של סוכנות הדירוג מודייס 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). הוא הזהיר כי הניסיון לערוך שינוי מקיף ומהותי בכללי המשחק בלא גיוס קונצנזוס רחב פוגע כשלעצמו בחוסן המוסדי של המשק הישראלי וביכולת לצפות את מוסדות המדינה לעתיד לבוא. המהלך המקיף להעביר את יוזמות הקואליציה בלא ניסיון לגייס הסכמה רחבה הפר את הכללים הבלתי כתובים במערכת הפוליטית, כללים המגדירים כיצד יש לחולל שינויי עומק כאלה. לכן, גם אם תימצא פשרה בטווח הקצר, החשש הוא כי בקונסטלציות פוליטיות עתידיות ייעשה שוב ניסיון ליישם את התוכנית המקורית, וייתכן שהמתנגדים לא יצליחו לעוצרו או לכפות פשרה מוסכמת. כאשר משקיע זר ישקול אם לסכן את כספו בטווח הארוך ולקשור את גורלו בגורל המשק הישראלי, יהיה עליו להביא בחשבון שהסביבה העסקית והמסגרת החוקית שהוא פועל בה עלולות להשתנות באופן מהותי ויסודי.

מנגד, האירועים הדרמטיים בישראל בחודשים האחרונים מצביעים גם על עוצמתה של החברה האזרחית בישראל ועל נכונותה להתגייס לשמירה על הערכים הדמוקרטיים, ודרכם על הכלכלה.

³³ ראו פירוט על יוזמות וניסיונות אלו בנספח א.

החשיבות של החברה האזרחית כגורם מאזן צויינה לשבח בדוח של חברת מודייס (Moody's Investor Service, 2023b). אם כן, ככל שעוצמתה של החברה האזרחית בישראל תישמר ואף תתעצם, ניתן יהיה להניח בזהירות שחלק מהנזקים שכבר נגרמו למשק הישראלי לא יהיו בלתי הפיכים.

ו. סיכום

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

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

נספח א: הדיון על משמעויות התוכנית

בנספח זה נסקור בתמציתיות את עיקרי המחלוקת החוקתית-משפטית בעניין יוזמות הקואליציה. הנספח יציג כמה מהטענות הבולטות בעד ונגד קידומו של כל אחד מעיקרי תוכנית רוטמן-לוי. מטרת סקירה זו היא לבסס את הנחות היסוד של המחקר, שפירטנו בסעיף ב.2.

עיקרי יוזמות החקיקה

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

מטרת כמה מיוזמות החקיקה היא להגביל את הביקורת של הרשות השופטת על הרשות המבצעת והרשות המחוקקת. כך, בג"ץ יוגבל לעסוק בחוקתיות חוק רק בהרכב מלא ויוכל לפסול רק ברוב מיוחד של 80% (12 שופטים). בג"ץ גם יוכל לקבוע שחוק אינו חוקתי רק אם הוא סותר בבירור הוראה ששוריינה בחוק ולא יוכל לבקר חקיקת חוקי יסוד,³⁴ ללא קשר להליך חקיקתם. נוסף לכל האמור, גם אם בג"ץ יפסול חוק, גרסאות אחדות של הצעות לחקיקת פסקת התגברות יאפשרו לרוב של 61 ח"כים לבטל פסילה זו (ברק-קורן, 2023 : 6). באשר להחלטות מינהליות אחרות שמתקבלות בידי נבחר ציבור (ובחלק מהנוסחים בידי כלל רשויות הממשלה), מוצע כי תבוטל או תוגבל מאוד עילת הסבירות, שעליה נסמך לעיתים בית המשפט בפוסלו החלטות המאופיינות באי-סבירות קיצונית (פוקס ואחרים, 2023 א : 35).

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

במקביל לתוכנית רוטמן-לוי נקטה הקואליציה, או חברים מתוכה, עוד יוזמות לקידום חוקים או החלטות אשר אינן חלק בלתי נפרד מהתוכנית, אך טבעם ומטרותיהם דומים לנוכח ניסיונם לשנות את כללי המשחק והנורמות המקובלות בצורת המשטר הישראלי. כך למשל, חקיקת חוק הנבצרות והניסיון לחוקק את החוקים המכונים "חוק דרעי 2" ו"חוק המתנות", אשר נדמה כי

³⁴ במצב העניינים כיום בית המשפט מסוגל למנוע חקיקה של חוק יסוד חדש, ובכך להגביל את הסמכות המכוננת של הכנסת. על ביקורת שיפוטית מסוג זה נמתחה ביקורת רבה המתמקדת בעיקרה בכך שבית המשפט ניכס לעצמו סמכויות שמעולם לא קיבל, וכי היא מפירה את האיזון בין הרשויות לטובת הרשות השופטת (בקשי, 2021).

נתפרו למידותיהם ולצרכיהם האישיים של יו"ר ש"ס אריה דרעי ושל ראש הממשלה בנימין נתניהו (פרדימן ושפירא, 2023). נוספו על אלה ההחלטה להוסיף נציגי ממשלה בוועדות התכנון המחוזיות (נרדי, 2023); היוזמה להעביר את סמכות השיפוט של בית הדין המשמעתי של נציבות שירות המדינה לידי הכנסת (בר-אלי, 2023); מתן אפשרות לכהונה של יותר משר אחד במשרד; וביטול האפשרות של ארבעה ח"כים להתפלג מסיעה (פרדימן ושפירא, 2023).

כל אלו מצטרפים לשורה של הצהרות וניסיונות לקדם צעדי מדיניות שמשמעותם ריכוז כוח בידי הממשלה מתוך הסרת איזונים ובלמים. כך למשל, ההסכמים הקואליציוניים של הממשלה ה-37 דורשים את ביטולה של "נבחרת הדירקטורים" – מאגר מועמדים לתפקידי דירקטורים בחברות הממשלתיות שהוקם על מנת להבטיח ניתוק של הבחירה משיקולים, אינטרסים והקשרים פוליטיים (הראל-פישר, 2023). בהקשר של מינוי הבכירים יש לציין גם ניסיונות של שרים בממשלה למנות בכירים שאינם עומדים בתנאי הסף לתפקיד – דוגמאות בולטות הם מינוי משה ברזקן לסמנכ"ל משרד התחבורה, לאחר שוועדת המינויים פסלה את מינויו למנכ"ל המשרד (זגריזק, 2023); הניסיון של ראש הממשלה למנות את פעיל הליכוד יוסי שלי לתפקיד מ"מ הסטטיסטיקן הראשי למרות חוסר ניסיון מקצועי רלוונטי מספק; והניסיון של שר החינוך להעביר לסמכותו את מינוי הדירקטוריון של הספרייה הלאומית (זרחיה, 2023). לצד אלה, נשמעו הצהרות חריגות מצד שרים אשר התפרשו כאיום על עצמאות בנק ישראל, בפרט הצהרותיהם של שר החוץ ושר התקשורת (אזולאי ואייכנר, 2023).

עיקרי הטיעונים של המצדדים ביוזמות החקיקה ושל מתנגדיהן

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

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

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

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

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

באשר לביטול עילת הסבירות, יש הטוענים כי היא משמשת כלי הפיקוח היחיד בקבלת החלטות בנושאי מדיניות קריטיים החייבים בפיקוח כלשהו. זאת ועוד, בעניינים שגרתיים יותר ביטולה עלול להוביל לפגיעה בזכויות יסוד, ובפרט בזכות לקניין אישי, ויעודד את הממשלה להוציא לפועל מדיניות הפוגעת ברווחת הציבור, כמו חלוקת משאבים באופן לא שוויוני וממניעים פוליטיים. שינויים אלו גם ימנעו פיקוח מהותי על מינוי והדחה של בכירים, דבר העלול לעודד מינוי מקורבים ולהגביר שחיתות בשירות הציבורי (מרדכי, 2023).

ביקורת על עילת הסבירות נשמעת גם מצד כמה ממתנגדי יוזמות החקיקה. למשל, בכל הקשור להחלטות מדיניות כלליות נטען כי אכן יש פגם במצב הנוכחי שבו בג"ץ מתערב בשיקול דעתה של הרשות המבצעת בהיעדר מומחיות מקצועית או מנדט ציבורי לכך. יכולתו של בג"ץ להתערב בכל נושא מובילה לאיזודאות תמידית בקרב המחוקקים ואנשי הרשות המבצעת, אשר אינם יודעים אם המדיניות שהם מתווים תיושם כלשונה. הואיל וכך, ברק-קורן טוענת כי יש לצמצם את השימוש בעילת הסבירות כך שלא תאפשר ביקורת שיפוטית על נושאי מדיניות מובהקים (ברק-קורן, 2023 :

4, 20–21).³⁵ התומכים בביטולה מקרב המצדדים בשינויי החקיקה גורסים כי עילת הסבירות משמשת את בג"ץ ואת היועץ המשפטי לממשלה לשם קידום אינטרסים פוליטיים, מתוך מעורבות של שיקולים זרים הפוגעים ביכולתם של נבחרי הציבור ליישם את מדיניותם. שופטי בית המשפט העליון, כך נטען, מפרשים בצורה מפלה את עילת הסבירות על פי השיוך 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 הייעוץ המשפטי – ככלל, החשש הוא שהפגיעה בעצמאות ובסמכות של היועצים המשפטיים תסיר את מגבלות שלטון החוק מעל הרשות המבצעת. נטען כי הכפפת היועצים המשפטיים לדרג הפוליטי עלולה לפגוע באיכות החלטותיהם ולהחדיר שיקולים זרים מלבד השיקול המשפטי לחוות הדעת שלהם, דבר אשר יטיל ספק בתקינות, באמינות ובאפקטיביות של השירות הציבורי. היועץ משמש שומר סף בתחומי סמכותו, ותפקידו להבטיח ששלטון החוק נשמר לכן פגיעה בעצמאותו מסכנת את תחולת שלטון החוק על הרשות המבצעת (לוריא ובנבניסטי, 2023). באופן דומה, ההצעה לקבוע תיקון שלפיו המלצות היועצים המשפטיים לא יהיו מחייבות צפויה לפגוע בשלטון החוק. עולה גם חשש בנוגע למינוי עורכי דין פרטיים למשרות אמון – אלה עלולים להיות שרויים בניגוד עניינים ולכלול בחוות דעתם לשרים שיקולים זרים נוספים שישפיעו על מקצועיותה (ברק-קורן, 2023 : 20–22).

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

אנו מקבלים את טענת מתנגדי יוזמות החקיקה שהמצב החוקתי בישראל מאופיין כבר כעת במחסור חריג במגבלות על השלטון. למשל, בעוד בכל 66 מדינות שנסקרו ישנן לפחות אחת מתוך המגבלות האלה : פיצול הרשות המחוקקת, נשיא בעל סמכות, מבנה של פדרציה, שיטת בחירות אזורית, חברות באיחוד האירופי וכפיפות לבית דין בינלאומי לזכויות אדם, בישראל אין אף לא אחת מהן (כהן, 2018). בהקשר זה, חשוב להזכיר גם את היעדרה של חוקה כמגבלה על השלטון ואת חולשת השריון של חוקי היסוד, החשופים לשינויים ברוב קטן (פוקס וקרמניצר, 2019 : 68–69). טענה זו מקבלת משנה תוקף לנוכח חולשתה של הרשות המחוקקת (הכנסת) במודל הישראלי וחוסר יכולתה לפקח על השלטון (נבות, 2023 ; פרידמן ופרידברג, 2023). מכל אלו ניתן לראות כי בכל המדינות שנבדקו יש מנגנוני ריסון רבים יותר על כוחו של הפרלמנט מאשר בישראל, וכי מערכת המשפט משמשת המגבלה היחידה על השלטון (כהן, 2018 : 34 ; פוקס ואחרים, 2023). מכאן החשש

³⁵ למשל העלאת מיסים, קצבאות, החזרת שטחים, הסכמי שחרור שבויים וכו'. חשוב להדגיש כי ברק-קורן מכירה בחשיבות של עילת הסבירות, לרבות בקשר להחלטות של נבחרי ציבור, אך רק בנושאים כגון סמכות ואפליה.

שההשפעה המכרעת של צבר החוקים אשר מגביל את הביקורת השיפוטית על הקואליציה לא תהיה מאזן בריא יותר בין הרשויות, אלא פגיעה מהותית במאפיינים דמוקרטיים חיוניים, ובפרט שינוי מאזן הכוחות כך שהקואליציה תוכל לפעול כאשר מוטלים עליה מעט מדי בלמים ואיזונים.

נספח ב: השאלות במדד ההגבלות השיפוטיות על הממשלה במדד WJP

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

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

1. In practice, the government's power is not concentrated in one person, but is distributed among different independent branches, for instance the President or Prime Minister, the Congress or Legislative body, and the judges.
2. The government always obeys the decisions of the high courts, even when they disagree with these decisions.
3. Please choose the statement that is closest to your views on how the judiciary operates in your country:
 - (a) When legal questions or possible violations are raised, the judiciary reviews executive actions and uses its powers to declare government actions illegal or unconstitutional
 - (b) The judiciary reviews executive actions, but is unwilling to take on politically sensitive issues and/or is limited in its effectiveness
 - (c) The judiciary does not effectively review executive policy
 - (d) Don't know/Not Applicable
4. In practice, the national courts in [Country] are free of political influence in their application of power.
5. Based on your experience, out of all the cases in which the government had an interest (as a litigant or third party), in what percentage (%) of them did the government exercise undue influence to affect the outcome of the case?
6. Please tell us how significant are the following problems faced by the criminal courts in the city where you live:
 - Lack of independence of the judiciary from the government's power

להלן הניסוח של השאלות הנשאלות לציבור הרחב:

1. Please assume that one day the President decides to adopt a policy that is clearly against the [COUNTRY] Constitution: How likely are the courts to be able to stop the President's illegal actions?
2. In your opinion, most judges decide cases according to: What the government tells them to do/What powerful private interests tell them to do/What the law says
3. Assume that a government officer makes a decision that is clearly illegal and unfair, and people complain against this decision before the judges: In practice, how likely is 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

אזולאי, מורן ואיתמר אייכנר, 2023, ["קרעי מגיב להעלאת הריבית: ״עם אטימות כזו, אפשר לשים רובוט בתפקיד הנגיד״"](#), Ynet, 3.04.2023.

איגלניק, ערן, אסף פתיר, ואורי גבאי, 2023. ["תמונת מצב ההיי-טק הישראלי: סקירת נתוני הרבעון הראשון לשנת 2023 וסקר עמדות הציבור כלפי ההיי-טק"](#), Start-up Nation Policy, Institute.

אילן, שחר, 2023. ["החשש מההפיכה המשטרית: רבע מעובדי שירות המדינה היו עוזבים"](#), כלכליסט, 7.3.2023.

אקשטיין, צבי, רונן ניר וסרגיי סומקין (2023), תרחישי השפעת משבר ההייטק העולמי והמהפכה המשפטית על הצמיחה, אוניברסיטת רייכמן, מכון אהרון למדיניות כלכלית.

ארלוזורוב, מירב, 2023. ["OECD רומז: ההפיכה המשטרית עלולה להגביר את השחיתות בישראל"](#), TheMarker, 18.2.2023.

ארליך, אריאל, 2023. ["תכנית הרפורמה המשפטית – הערות על מסמך ברק-קורן"](#), אתר הפורום הישראלי למשפט וחירות.

בנק ישראל, 2023א. [דין וחשבון 2022](#), ירושלים: יחידת ההוצאה לאור של בנק ישראל.

בנק ישראל, חטיבת המחקר, 2023ב. ["הודעה לעיתונות: התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר: אפריל 2023"](#), ירושלים: יחידת ההוצאה לאור של בנק ישראל.

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

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

בר-אלי, אבי, 2023. ["ממשלה ישראלית, שביתה איטלקית: מה עושים כששרי הממשלה מפסיקים לעבוד?"](#), TheMarker, 4.5.2023.

ברק-קורן, נטע, 2023. ["תוכנית רוטמן-לויין לשינוי מערכת המשפט: ניתוח מקיף והצעה לדיון"](#), בלוג המרצים למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים, 3.2.2023.

דהן, מומי, 2016. [אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה](#), מחקר מדיניות 114. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

פוקס, עמיר, גיא לוריא, מרדכי קרמניצר, ונדיב מרדכי, 2023. ["הצעות לתיקון חוק-יסוד: השפיטה"](#), אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פוקס, עמיר, גיא לוריא, מרדכי קרמניצר, ונדיב מרדכי, 2023. ["תיקוני לוי-רוטמן לחוק יסוד: השפיטה הם סכנה מיידית לדמוקרטיה"](#), אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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

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

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

קאהן-ניסר, שרה, 2023. ["מדדי הדמוקרטיה של ישראל: היום שאחרי"](#), פורם מדעני.ות מדינה למען הדמוקרטיה.

קופל, משה, 2023. ["השימוש המשפטי בעילת הסבירות אינו סביר"](#), אתר פורום קהלת, 11.1.2023.

רשות החדשנות, 2023. ["מצב ההיי-טק 2022: דו"ח שנתי"](#), ירושלים: רשות החדשנות.

רשות החדשנות, 2023. ["נייר עמדה – חשש מהתפצלות ההיי-טק הישראלי מהמגמות העולמיות וכיווני פעולה אפשריים"](#), ירושלים: רשות החדשנות.

רשות החדשנות ו-SNPI Start-Up Nation Policy Institute, 2022. ["הון אנושי בהיי-טק הישראלי: תמונת מצב"](#), ירושלים: רשות החדשנות.

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

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

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

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

Acemoglu, Daron, and James A. Robinson, 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, New York: Crown (1st edition).

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, and William R. Kerr, 2016. "Taxation, Corruption, and Growth," *European Economic Review* 86: 24-51.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Goldman Sachs, 2023. "[2024 US Equity Outlook: 'All You Had To Do Was Stay'](#)," Goldman Sachs, Portfolio Strategy Research, Nov. 15, 2023.

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

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

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

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

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

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, 2004. "Judicial Checks and Balances," *Journal of Political Economy* 112 (2): 445-470

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

Lucas, Robert E, 1990. "Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?" *The American Economic Review*, vol. 80, no. 2: 92-96.

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

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

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

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

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

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

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

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

OECD, 2023. "[OECD Economic Surveys: Israel 2023](#)," Paris: OECD Publishing.

Papada, Evie, et al., 2023. "[Defiance in the Face of Autocratization: Democracy Report 2023](#)," University of Gothenburg, Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute), *V-dem website*, 4.2.2023.

Papaoannou, Elias, and Gregorios Siourounis, 2008. "Democratisation and Growth," *The Economic Journal* 118 (532): 1520-1551.

Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi, 2004. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development," *Journal of Economic Growth* 9: 131-165.

Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny, 1993. "Corruption," *The Quarterly Journal of Economics* 108 (3): 599-617.

StartupBlink, 2023. "[Global Startup Ecosystem Index](#)," *StartupBlink website*, 1.3.2023.

Start-up Nation Central (SNC), 2023. "Israeli High-Tech Ecosystem Survey in Light of the Government's Judicial Legislation and Civil Unrest," *SNC website*, 5.6.2023.

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

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

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

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

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

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

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

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

מקורות לנתונים

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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