

ההפיכה המשפטית: ישראל נסחפת בגל האוטוקרטי (טרומ המלחמה)

מאת

אפרים צדקה ואסף רזין

15 בנובמבר, 2023

מבוא

ישראל חווה שסע חברתי-פוליטי-כלכלי עמוק לנוכח ממשלה שנשענת על רוב קואליציוני פריך בראשות הליכוד, בשותפות עם חרדים, דתיים לאומיים, וחסיד העליונות היהודית. העמדה האידיאולוגית של רבים מחברי הקואליציה עומדת בסתירה חדה לנורמות הדמוקרטיות והליברליות המושרשות בעולם החופשי: הפרדת רשויות, עצמאות מערכת המשפטית, ומארג ענף של ארגונים פוליטיים אזרחיים וחברתיים שהתפתחו מאז עידן הנאורות¹. נורמות בנות מאות שנים אלו היוו את התשתית לשגשוג כלכלי וחברתי שהינו חסר תקדים.

ויקטור אורבן, בראשות ממשלת פידש ההונגרית, העביר בבית הנבחרים שינויים משפטיים גורפים, עורר אזהרות מפני התערבות פוליטית, צמצם את האוטונומיה השיפוטית והחליש את האיזונים והבלמים. כמו כן, מפלגת החוק והצדק של פולין (PiS) עוררה חששות באמצעות "רפורמות לכאורה" שפגעו בהפרדת הרשויות. הרפורמה המשפטית המוצעת בישראל, בהובלת ממשלת קואליציה הנשענת על רוב אלקטורלי שברירי, מציגה נרטיב דומה. קואליציה זו, המורכבת ממפלגת הליכוד, בראשות בנימין נתניהו (העומד לדין על מספר אישומים), האורתודוקסים, הדתיים הלאומיים והמפלגות הקטנות הדוגלות בעליונות יהודית סוטה מנורמות דמוקרטיות מערביות המושרשות ברעיונות הנאורות של הפרדת רשויות, עצמאות שיפוטית ומסגרות פוליטיות, אזרחיות וחברתיות מורכבות שטיפחו שגשוג שאין שני לו. מטרתם העיקרית היא לכייל מחדש את מערכת המשפט בישראל, ובכך לטשטש למעשה את גבולות הפרדת הרשויות ולפתוח עידן של אוטוקרטיה פוטנציאלית. עם זאת, תנועת המחאה הישראלית הצליחה עד כה לסכל את המרכיבים העיקריים של רפורמה משפטית זו.

¹ הנאורות (Enlightenment) התגבשה בגישה הפילוסופית של עמנואל קאנט והיא כוללת מקבץ של רעיונות המתמקדים בכבוד האדם לצד הרדיפה אחר ידע מבוסס רציונאליות ועובדות מוכחות.

הונגריה ופולין ראו גם הן מחאות שפרצו בשל פגיעה לכאורה בעצמאות השיפוטית. אזרחים ומשפטנים כאחד חוששים כי הרשות המבצעת והרשות המחוקקת יפעילו השפעה מופרזת על הרשות השופטת, דבר שעלול לפגוע בתפקידה כבלם לכוח השלטוני והחוקתי. החברה האזרחית מילאה תפקיד מרכזי בכל תנועה. מחאות ועצרות הפכו לפלטפורמות לאזרחים להשמיע את חששותיהם ולדרוש שמירה על שלטון החוק. ארגונים עממיים, איגודים משפטיים ואנשים הנוגעים בדבר התאחדו כדי להתמודד עם מה שנתפס כאיומים על יושרה ועצמאותה של הרשות השופטת. תנועות אלה לא רק משכו תשומת לב פנימית; הם הדדו בקנה מידה בינלאומי. מוסדות האיחוד האירופי, ארגוני זכויות אדם וישויות משפטיות גלובליות הביעו דאגה משינויים אלה ומהשלכותיהם על הנורמות הדמוקרטיות ושלטון החוק.

הסנטימנט הציבורי כלפי תנועות המחאה היה מגוון. דוגמאות בולטות למחאות ציבוריות הן המחאה שהתקיימה בכיכר טיאננמן, מחאת האביב של פראג, מחאת המטריות של הונג קונג, התקוממויות האביב הערבי – כולן דוכאו; לעומתן, "מהפכת הקטיפה" של פראג ומחאת ארגון הסולידריות הפולני חוו הצלחה ראויה לציון. בישראל קיבלה תנועת המחאה גיבוי ממגזרים דמוגרפיים מגוונים - מתנדבי מילואים, מומחי היי-טק, ההסתדרות הרפואית, התקשורת, האקדמיה וחתך רחב של החברה האזרחית. בין המפגינים, היו גם חברים בולטים לשעבר במרכיבי הקואליציה ותומכי המפלגות שבקואליציה.

רפורמות משפטיות שבוצעו על ידי PIS של פולין וממשלות פידס של הונגריה הציתו התנגשויות עם גופים של האיחוד האירופי והפעילו את הליכי סעיף 7 בהסכם האיחוד האירופי, דבר אשר הדגיש את ההשלכות האפשריות של ערעור שלטון החוק בתוך האיחוד האירופי. למרות ההתנגדות, רפורמות אלה המשיכו לפעול, והעלו שאלות לגבי יכולתו של האיחוד האירופי לאכוף נורמות דמוקרטיות בקרב המדינות החברות בו. אף על פי כן, לאיחוד האירופי הייתה השפעה מרסנת מסוימת על הרפורמה השיפוטית. למרבה הצער, שום אמצעי הגנה כזה אינו חל על ישראל. בפולין, ניצחה בבחירות 2013 הקואליציה הפרו אירופית, אשר סילקה מהשלטון את ממשלת PIS לאחר יותר מעשור. הונגריה ופולין נתקלו בתגובות ממשלתיות חריפות יותר למחאות, ולעתים קרובות התעלמו מהמחאה וקידמו רפורמות למרות התנגדות פנימית ובינלאומית. בניגוד להונגריה, הפגנות הענק בישראל, מוסדותיה האזרחיים החזקים וההתקוממות הציבורית המסיבית היו עד כה בעלי השפעה מרסנת. הרפורמה המשפטית אשר הוצעה על ידי הממשלה המכהנת בישראל עוררה התנגדות עזה בקרב המבנים הדמוקרטיים של

האומה ובקרב אנשי צה"ל. באוקטובר 7, 2023 החלה מלחמת ישראל-עזה שהפסיקה את גל החקיקה האנטי-דמוקרטי.

2. דמוקרטיה וצמיחה

מנועי הצמיחה שהובילו את המשק הישראלי לרמה יוצאת דופן, כמעט חסרת תקדים בקרב כלכלות ה-OECD - מגזר ההיי-טק, לימודי הליבה, המדע, היזמות, מדינת רווחה ושאר המאפיינים החברתיים והכלכליים של הכלכלות הליברליות - כולם נשענים על קונצנזוס מסורתי של מערכת משפט חופשית ועצמאית ודמוקרטיה ליברלית. "הנס הכלכלי" של מדינת ישראל בת ה-75 בא לידי ביטוי בהפיכתה מכלכלה חקלאית ענייה לכלכלה עתירת טכנולוגיה/מתועשת, המשולבת היטב בכלכלה העולמית, עם תוצר לנפש בצמרת כלכלות ה-OECD. כל זה נמצא כעת בסכנה בשל הרפורמה המשפטית המוצעת.

(Acemoglu and Robinson 2017) גורסים כי סוג מוסדות המדינה - בין אם מכלילים או מנצלים - הם גורם מרכזי לקביעת מסלולה הכלכלי-פוליטי של מדינה. מוסדות מכלילים, הם טוענים, מאפשרים לאזרחים גישה רחבה להזדמנויות כלכליות ופוליטיות עם מעורבות פעילה בקבלת החלטות בדרגים השונים. לעומת זאת, מוסדות ניצול מרכזים כוח ועושר בקרב מעטים נבחרים, מה שמוביל לעתים קרובות לקיפאון ולשגשוג כלכלי מרוסן. אצלמוגלו ורובינסון טוענים כי אוטוקרטיה מולידה לעתים קרובות מוסדות ניצול המעניקים יתרונות למגזר קטן, תוך פגיעה באוכלוסייה הרחבה. קבוצת שליטה זו מפעילה את השפעתה כדי לנצל את משאבי המדינה ולקיים את המעמד הגבוה, מה שמעכב חדשנות ומגביל את הצמיחה הכוללת. מוסדות מכלילים מטפחים חדשנות והתרחבות כלכלית על ידי טיפוח תחרות, שמירה על זכויות קניין ותמרוץ השקעות במאמצים יצרניים.

(Acemoglu et al 2019) מתמקדים במחקר פורץ הדרך שלהם בשאלה האם דמוקרטיה גורמת לצמיחה ואם צמיחה מחזקת דמוקרטיה. הניתוח שלהם מכסה 193 מדינות על פני תקופה של 50 שנה, בין 1960 ל-2010. הם משווים את קצב הצמיחה (או הירידה) של התמ"ג של מדינות בעלות משטרים דמוקרטיים ליברליים יציבים עם מדינות אחרות שעברו מדמוקרטיה למשטר תיאוקרטי לא ליברלי. מכיוון שהמחקר מבוסס על תקופה של 50 שנה, הוא כולל גם מדינות שחזרו למשטר דמוקרטי, כמו צ'ילה (אחרי פינושה) ויוון אחרי סילוק משטר הגנרלים שתפסו את השלטון בהפיכה. כמו כן נכללות בניתוח מדינות ברית המועצות לשעבר ומדינות הלוויין, שעברו

לדמוקרטיה מערבית, וכן מדינות שנסוגו למשטר אוטוקרטי, כמו פולין והונגריה. הם מצאו כי הדמוקרטיזציה, מבחינה היסטורית, הכשירה מדינות להשיג הישגים כלכליים מהירים יותר בתוך 5-10 שנים, מה שהביא להשקעות מוגברות בחינוך, בריאות ושירותים ציבוריים אחרים, והפחתת התסיסה החברתית. החוקרים הראו גם כי רמת השחיתות הכלכלית במדינות דמוקרטיות קטנה בהרבה מאשר באוטוקרטיות.²

שינוי שיטת המשטר (לכיוון אוטוקרטי) לרוב מוביל לבריחת הון מהמדינה, היחלשות המטבע, לחצים אינפלציוניים והורדת דירוג האשראי של המדינה. כל אלו מערערים את היציבות הפיננסית. לחצים אינפלציוניים מחייבים צמצום מוניטרי של הבנק המרכזי, דבר אשר מוביל להחזרי משכנתא גבוהים יותר של משקי הבית ותשלומי ריבית גבוהים יותר של הפירמות. ערוץ נוסף שפועל הוא קיטון במתן אשראי על ידי הבנקים, אשר צריכים לשמור על יחס הון/סיכון נאות בסביבה שבה סיכון האשראי עולה. כל אלו תורמים לצמצום הפעילות הכלכלית ולקיטון נוסף בגבייה ממיסים (שמביא לפגיעה נוספת ביכולתה של הממשלה לשרת את החוב שלה).

3. קפיטליזם של מקורבים (קרוניזם) ורדיפת רנטות

קרוניזם כלכלי מאופיין ביחסי תן-תקח בין קבוצות מקורבות לממשל, כאשר לרוב מקורבים אלו יתמכו פוליטית/כספית בפוליטיקאים בתמורה לסביבה עסקית אשר מטיבה עמם. הפגיעה ברווחת הציבור ביחסים כאלו היא גדולה בכך שהיא מייצרת סביבה עסקית שמונעת צמיחה ושוויון, כמו כן, היא גם פוגעת ישירות ברווחת הציבור בצורה של מחירים גבוהים וכמות/איכות נמוכה ביחס למצב של תחרות משוכללת. פגיעה בעצמאותה של מערכת המשפט וביכולת שלה להתערב כאשר יחסים מסוג אלו נוצרים היא הכרחית עבור פוליטיקאים אשר מעוניינים ביחסים מסוג אלו.

(Acemoglu (2017) | Acemoglu (2019) מצביעים על כך שהחלשת מערכת המשפט מביאה לפגיעה בזכות הקניין של משקיעים ולהתפתחותה של סביבה עסקית מושחתת. סביבה עסקית מהסוג המתואר מתמרצת פירמות להעביר משאבים מייצור מקדם שגשוג אל המערכת הפוליטית, דבר אשר פוגע פגיעה נוספת בפרודקטיביות של

²Eichengreen (2023), במאמר הסקירה שלו (מהדורה זו), מצביע על קורלציה בין צמיחה כלכלית למאפיינים דמוקרטיים. Acemoglu (2019) מתייחסים להבדל בין קורלציה לסיבתיות ומנסים להתגבר על בעיית האנדוגניות האינהרנטית במחקר מסוג זה על ידי שימוש בשיטת זיהוי של פאנל דינאמי תוך שימוש ב country fixed effects.

המשק. בנוסף, להחלשת המערכת המשפטית יש השפעות בטווח הקצר – בריחת הון - אשר מקשה על חברות לגייס הון וחוב, וכן השפעות בטווח הארוך. (Shleifer and Vishny (1998) מתמקדים בהשפעות ארוכות הטווח. הם אמדו את ההשפעה של מערכות משפט שונות על תפקודה של המערכת הפיננסית במדינות דמוקרטיות שונות. הם מראים כיצד מערכת המשפט שומרת על זכויותיהם של משקיעים בחברות ציבוריות ופרטיות במדינות האנגלו-סקסיות, שבהן השימוש ב Common Law לעומת מדינות כמו צרפת וגרמניה, שבהן מערכת המשפט נשענת על ה Civil Law. מעניין לראות שאפילו בין מדינות דמוקרטיות מתקדמות, עם מערכות משפט עצמאיות שאינן סובלות מהבעיות שצוינו לעיל, הבדלים דקים במערכת המשפט משפיעים מאוד על המערכת הפיננסית ועל יזמות וחדשנות. במדינות האנגלו-סקסיות גיוס ההון והחוב נעשה בעיקר דרך הבורסה לניירות ערך. בצרפת וגרמניה גיוסים אלו נעשים דרך המערכת הבנקאית. במערכת האנגלו-סקסית, לדוגמא, לבעלי המניות בד"כ מחולק דיבידנד, היות ובעלי המניות יכולים לפטר את הדירקטורים. בעלי החוב מקבלים תשלומי קרן עקב יכולתם המשפטית למכור את הבטוחות על החוב. פרקטיקות אלו פחות מקובלות תחת ה Civil Law. מחקרם מדגיש את חשיבות עצמאותה ואמינותה של המערכת המשפטית לתפקוד המערכת הפיננסית. אלו קריטיים ביצירת סביבה שמאפשרת יזמות, תיעוש, התפתחות כלכלית ושגשוג. במדינות א-ליברליות, מערכת המשפט אפילו גרועה בהקשר הזה ממדינות ה Civil Law.

צ'יכה, לדוגמא, היא מדינה דמוקרטית עם הפרדת רשויות ברורה. שכנתה הקרובה, הונגריה (האוטוקרטית, בהנהגת ויקטור אורבן) אשר פועלת בפרקטיקות קרוניזם שתוארו לעיל, הביאה למשיכה מסיבית של כספי משקיעים זרים (של גרמניה בפרט). למרות ששתי כלכלות אלו נמצאות בסביבה גיאוגרפית דומה, והיו חשופות לזעזועים כלכליים דומים, הונגריה נמצאת מרחק רב מאחורי צ'יכה במונחים של רווחה כלכלית של תושביה. כמו כן, דירוג האשראי של מדינת הונגריה נמצא שתי מדרגות דירוג מתחת לדירוגה של צ'יכה.

4. העדפת מקורבים - הגרסה הישראלית

האוכלוסייה החרדית מונה כ-12% מהאוכלוסייה בישראל. שיעור העוני באוכלוסייה החרדית גבוה משמעותית משאר האוכלוסייה. כמו כן, קצב גידול האוכלוסייה החרדית נאמד בכ-3.6%, גבוה משמעותית מקצב גידול כלל האוכלוסייה, שהוא כ-1.9%. מספר הנפשות הרב במשפחה חרדית מביא להכנסה לנפש (ליתר דיוק, למבוגר

סטנדרטי) נמוכה יחסית. בנוסף, ישנם מאפיינים נוספים שמביאים לכך שההכנסה לנפש נמוכה במשפחות מסוג אלו. צעירים בקהילה החרדית נוטים להקדיש זמן רב בלימוד תורה. בכך נמנעת מהם השכלה ופיתוח יכולות הרלוונטיות לשוק העבודה, במיוחד לשוק העבודה היותר מתוחכם (המשלם שכר גבוה). בנוסף, על מנת להימנע מגיוס לצבא, הגברים לרוב נשארים בישיבות הלמידה גם אחרי גיל 18. לאור קיומן של מפלגות סקטוריאליות המייצגות את האוכלוסייה החרדית (ש"ס ויהדות התורה), חרדים מקבלים קצבאות נוספות מהמדינה, כאלה המתמצות אותם לא להצטרף לשוק העבודה. כתוצאה מכך, שיעור ההשתתפות של חרדים בשוק העבודה נמוך מאוד. בנוסף, אלו שאכן עובדים נוטים לעבוד בעבודות בעלות שכר נמוך. נשים חרדיות נוטות להיות משכילות יותר, אך לאור פריון הילודה הגבוה שלהן הן בעלות שיעור השתתפות נמוך יותר ממקבילותיהן הלא-חרדיות (אך עדיין בעלות שיעור השתתפות בשוק העבודה גבוה משמעותית מזה של גברים חרדים).

מאפיינים אלו מקשים על תפקודה של מדינת הרווחה בישראל, הן בצד ההוצאות - הוצאת יתר על חינוך, בריאות ורווחה על משפחות מרובות ילדים שראשי משק הבית בהם אינם עובדים, והן בצד ההכנסות - תשלום נמוך של מיסים ממשפחות חרדיות. נוסף על כך, לחצים פוליטיים מביאים לתקצוב יתר של האוכלוסייה החרדית, לפעמים ממש בצורה ישירה, דבר אשר מייצר חוסר שוויון בחלוקה.

בהינתן המגמות הדמוגרפיות המתוארות לעיל, שיעורה של האוכלוסייה החרדית ביחס לשאר האוכלוסייה צפוי לגדול משמעותית. גידולה של האוכלוסייה החרדית ביחס לאוכלוסייה צפוי להכביד על מדינת הרווחה עוד יותר עם השנים, ולהקצין עוד יותר את הפער שבין נטל המס לקבלת שירותים מהמדינה למשפחות לא-חרדיות. בכנסת הנוכחית, הממשלה אף הגדילה את תשלומי ההעברה הישירים למשפחות חרדיות, דרך תוספות מחוץ לתקציב המדינה. העברות מסוג אלו מגדילות את התמריץ לא להצטרף לשוק העבודה, הקיים כבר ממילא, ומקטינות את התמריץ של מערכת החינוך החרדית לכלול נושאי לימוד כגון מתמטיקה, אנגלית ומדעים. לפי הערכות של הכלכלן הראשי במשרד הכלכלה, צעדים אלו צפויים להקטין את צמיחת התוצר לנפש בכ- 0.8 נקודות האחוז בתקופה של חמש שנים, ולהקטין את ההכנסות ממיסים בכ- 0.22% מהתוצר בתקופה של חמש עשרה שנים. צעדים מסוג אלו, המתעדפים קבוצות סקטוריאליות על פני קבוצות אחרות, צפויים להתגבר לנוכח היחלשותה של מערכת המשפט אשר נועדה, בין השאר, למנוע צעדים לא שוויוניים מסוג אלו.

להלן כמה דוגמאות לפערים בתקצוב של קבוצות אוכלוסייה, בפרט לאוכלוסייה החרדית. הראשונה, הממשלה מקציבה חלק ניכר מתקציב המדינה ישירות לאוכלוסייה החרדית. זוהי תוצאה של היותן של מפלגות החרדים

חריגות במבנה הפוליטיקה הישראלית בכך שהן סקטוריאליות לחלוטין – המפלגות החרדיות דורשות תקציבים ישירים לאוכלוסייה החרדית תמורת חברותם בממשלה. דבר זה מביא לכך שיש תקצוב יתר לאוכלוסייה החרדית (בהינתן ששאר המפלגות לא פועלות גם בצורה זו). שנית, לעיתים הממשלה מקציבה כספים שאמנם לא מיועדים רק לאוכלוסייה החרדית באופן רשמי, אך מעשית לשם הם מיועדים. דוגמא מהתקופה האחרונה היא כרטיסי מזון נטענים שהובילה מפלגת ש"ס כאמצעי למלחמה בעוני, כאשר אחד הקריטריונים לקבלת כרטיסים אלו היא זכאות להנחה של למעלה מ-70% בארנונה. על פי אגף התקציבים של משרד האוצר, קריטריון זה מביא לכך ש-32% מהאוכלוסייה החרדית הייתה זכאית לכרטיסים אלו, למרות שרק 5% מהם נמצאים תחת ההגדרה של חוסר ביטחון תזונתי חמור (שלשמה נועדו כרטיסי המזון). יתרה מכך, אוכלוסיות המקבלות הבטחת הכנסה מביטוח לאומי (כלומר אוכלוסיות עובדות), יזכו רק לכ-50% משווי ההטבה (כאמור, האוכלוסייה הגברית החרדית בעיקרה לא עובדת). שוברים אלו, ששווקו כמאבק בעוני, הגיעו רק ל-14% משפחות שעומדות בהגדרה של חוסר ביטחון תזונתי, כאשר חלקו העיקרי של התקציב חולק למשפחות חרדיות. דוגמא נוספת ומרכזית הינה חוק הפטור מגיוס לצבא לחרדים שמיועד לעבור בימים אלו, חוק שאינו חוקתי מטעמים של שוויון, ויכול לעבור רק בהיעדרה של מערכת משפט עצמאית.

שלישית, מערכת החינוך החרדית מונעת מחרדים צעירים גישה למקצועות קריטיים להשתלבות בשוק העבודה, כגון: מתמטיקה, אנגלית ומדעים. עובדה זו מגדילה את הפערים בהכנסה בעתיד וכולאת את החרדים ב"מלכודת עוני".

החלשת מערכת המשפט, הגוף אשר בין תפקידיו נועד למנוע עיוותים מהסוג שצוין, תביא להאצה של תופעות אלו, שבה קבוצת אוכלוסייה מסוימת יכולה לנצל את כוחה הפוליטי לטובת משיכת דיבידנד ישיר מהממשלה, בצורה שאינה חוקית במשטרים דמוקרטיים תקינים. תהליכים אלו, אם יימשכו וגם יואצו, צפויים לפגוע אנושות בצמיחה הכלכלית וברוחת הכלל.

5. השקעות זרות, טכנולוגיה ויזמות

כלכלת ישראל היא הכלכלה התלויה ביותר במגזר ההייטק מכל כלכלות העולם. 13% מהתוצר המקומי ו-31% מסך הייצוא מיוחסים לתעשיית ההייטק; לכן, ההאטה הגלובלית בסקטור זה, ב-2022-2023, פגעה בישראל

פגיעה יתרה. יתר על כן, חששות מפגיעה בעצמאותה ואיכותה של מערכת המשפט המקומית פוגעים ישירות בהשקעות, יזמות וחדשנות, שהם המנועים של סקטור זה.

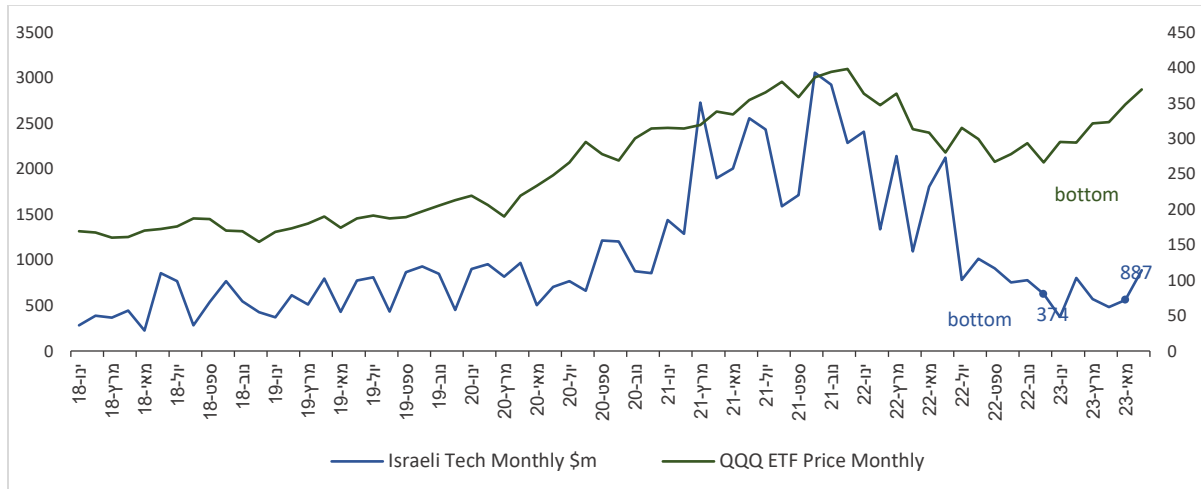
כמות גדולה של השקעות פיננסיות חיצוניות עלולה להיחשב כמסוכנת, בעיקר לאור חוויות המשברים פיננסיים של העשורים האחרונים. יחד עם זאת, בעשור האחרון, היוו סכומים גדולים של השקעות זרות (מתוכם חלק מהשקעות VC) את מנוע הצמיחה של תעשיית ההיי-טק זה בישראל³. ישראל, עם השנים, הלכה והתבססה כחממת הייטק גלובלית, בעיקר בתחום החדשנות והיזמות, והיותה רכיב משמעותי בקרנות ה-VC הגדולות בעולם. יתרה מכך, בישראל נוצרה תרבות של יזמות, כזאת שיזמים ומשקיעים רצו ללמוד ולחקות. עד תחילת שנת 2023, ישראל הייתה הרביעית בעולם בהשקעות FDI ביחס לגודל הכלכלה (FDI מוערך בכ- 4% מהתוצר בישראל, לעומת ממוצע ה-OECD של כ- 1.4%).

תעשיית ההיי-טק בישראל היא ייחודית גם בכך שמשמשת בעיקר לפיתוח ויזמות, כאשר הטמעת המוצר נעשית בשווקים הגלובליים. כלכלת ישראל קטנה מדי בשביל לקיים תעשיית היי-טק כה גדולה ועתירת השקעות. ללא השקעות FDI והקשר לשווקים הגלובליים, תעשיית ההיי-טק הישראלית לא תוכל להמשיך להתקיים במתכונתה הנוכחית.

מאז הצגת הרפורמה המשפטית המתוכננת בתחילת 2023, ישראל חוותה ירידה משמעותית בהשקעות הזרות. ברבעון השני של 2023 סך ההשקעות הזרות קטנו בכ- 62%, לעומת הרבעון המקביל בשנה הקודמת. לעומת 2021, סך ההשקעות הזרות קטנו בכ- 71%. איור 1 מציג את ביצועיה של קרן מחקה של מדד ה-Nasdaq 100 (עתיר הטכנולוגיה) לצד השקעות זרות במדינת ישראל (ברמה חודשית). שני משתנים אלו הגיעו לתחתית בסוף שנת 2022 (בעקבות הריסון המוניטרי של בנקים מרכזיים ברחבי העולם). בניגוד למדד מניות הטכנולוגיה אליו מתבצעת השוואה, השקעות זרות בישראל לא התאוששו בתחילת 2023 (הכרזת הרפורמה).

³ ראו Longani and Razin (2001) ו-Razin (2018) על תפקידם של FDI והשקעות VC בפיתוח תעשיית ההיי-טק

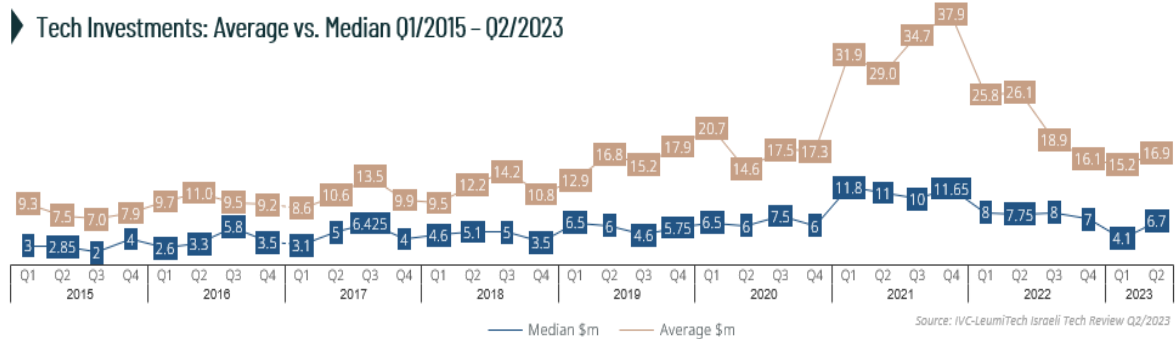
איור 1: קרן מחקה Nasdaq 100 (ציר ימין) כנגד סך השקעות זרות בישראל (חודשי, במיליוני דולרים, ציר שמאל)



מקור: Israel Venture Capital (IVC)

איור 2 מציג את סך ההשקעות בסקטור ההיי-טק משנת 2015. ניתן לראות ירידה חדה בהשקעות מתחילת 2022, עד לרמה נמוכה יותר משנת 2019 (טרום משבר הקורונה).

איור 2: השקעות זרות בסקטור ההיי-טק בישראל (חצי שנתי, מיליארדי דולרים)



מקור: IVC

6. התנגדות ציבורית

הונגריה, פולין וישראל חוו מחאות נרחבות נוכח האיום על מערכת המשפט. אזרחים ומומחי משפט הביעו את חששם מערעור האיזון הכה נחוץ במערכת דמוקרטית בין הרשות השופטת לרשות המחוקקת. תנועות אזרחיות שיחקו תפקיד מרכזי בהתנגדות, כאשר הפגנות ומפגנים שימשו כפלטפורמות לאזרחים מודאגים להתאחד ולהביע את חששם והתנגדותם. תנועות שורשיות, ארגונים משפטיים ואזרחים מודאגים שיתפו פעולה במטרה למנוע את מה שהוא לתפיסתם איום על הדמוקרטיה.

Yuchtman (2023) בוחן את ההשפעות העמוקות של ערעור העצמאות השיפוטית על ידי ממשלת ישראל, בשני היבטים. תחילה, הוא מתמקד בשאלה מדוע ערעור שכזה מהווה איום על המרקם הליברלי והדמוקרטי של החברה. שנית, הוא עוסק בשאלת המוטיבציה של המחאה הציבורית. יסוד מרכזי בטיעונו הוא ההכרה בכוחות דה-פקטו הקיימים בחברה דמוקרטית, המעצבים ושומרים על היותה דמוקרטית. מעבר לבחירות תקופתיות, אשר הינן הביטוי המוחשי ביותר של דמוקרטיה, דמוקרטיה ליברלית נשענת על שילוב סבוך בין מוסדות רשמיים ולא-רשמיים, גופים ממשלתיים, גופים לא-ממשלתיים (NGOs), חוקים ונורמות. הבנתן של תלויות הדדיות בין גורמים אלו הינה קריטית בהבנת המשבר החברתי בישראל.

באופן כללי, גיוס מילואים אפשרי רק כאשר כל שכבות החברה, במיוחד אלה שאינן אליטה, מיוצגות במרחב הפוליטי. היכולת לארגן ולבצע מחאות ציבוריות מן הסוג שנצפה בישראל הן בדיוק ביטוי לאותו כוח דה-פקטו. תובנה זו מבטיחה בהקשר של יכולת המחאה בישראל להיות מכריעה בפתרון הקונפליקט בין המוסדות השונים במדינה. מחאות נרחבות אינן רק שיקוף של הנורמות בחברה, אלא גם סיגנל למחאות עתידיות, דבר אשר יקשה על ממשלות עתידיות לפעול נגד אותן נורמות, בין אם דרך חקיקה ישירה, או דרך מינוי שופטים.

המחאה המקומית, בהובלת תנועות אלו, הדהדה גם אל מחוץ לישראל. ארגונים של האיחוד האירופי, ארגוני זכויות אדם וארגוני משפט בינלאומי הביעו את חששם אודות השינויים הקיצוניים המוצעים והשפעתם הפוטנציאלית על הדמוקרטיה ושלטון החוק בישראל.

הסנטימנט הציבורי כלפי המחאה היה מגוון. בתוך ישראל, המחאה נתמכה על ידי מגוון דמוגרפי רחב, ביניהם מתנדבי צבא המילואים וארגונים אזרחיים נוספים. גם בפולין והונגריה המחאה נתמכה על ידי מגוון רחב של האוכלוסייה.

המחאה בהונגריה נתקלה בקשיים רבים בניסיונות להשיב את האיזון הדמוקרטי, במיוחד לאור ריכוז הסמכויות של הממשלה לאחר הרפורמה. תוצאה זו המחישה בדיוק את חששותיהם של המוחים מכך שברגע שהמרקם הדמוקרטי נפגע, קשה מאוד להשיבו.

הרפורמה המשפטית בפולין נתקלה בהתנגשויות עם ארגונים של האיחוד האירופי, אשר הפעיל בפרט את סעיף 7 של האמנה האירופית, דבר אשר הדגיש את הנזק הפוטנציאלי מערעור שלטון החוק במדינה זו. למרות ההתנגדויות (והקונפליקטים המשפטיים), רפורמה זו בכל זאת עברה, עובדה אשר מטילה ספק ביכולתו של האיחוד האירופי לאכוף חוקים אלו. עם זאת, ניתן לומר שלאיחוד האירופי הייתה השפעה מרסנת כלשהי על הרפורמה. בפולין, בבחירות 2023, ניצחה הקואליציה הפרו-אירופאית לאחר 8 שנות שלטון של PiS, המפלגה האוטוקראטית האנטי-אירופאית. עם זאת, את השינויים במערכת המשפט הפולנית שכבר נעשו, קשה יהיה להשיב לאחור.

גם בפולין וגם בהונגריה המחאות נתקלו בממשלות תקיפות, אשר לרוב התעלמו מהחששות שהועלו והמשיכו לקדם את החוקים המוצעים למרות ביקורת מקומית ובינלאומית. לעומת זאת, המחאה בישראל הייתה יותר אפקטיבית והביאה לעצירה (זמנית) וגם לריסון של החוקים המוצעים. בנוסף, הרשות השופטת בישראל היוותה גורם מרסן בפני עצמו של חוקים אלו (על ידי עתירות של גופים אזרחיים). עם זאת, מלחמת ישראל בעזה כנראה סיימה את גל החקיקה הנוכחי.

לרפורמה המשפטית שהוצעה על ידי הממשלה צפויה השפעה ניכרת על הכלכלה, השפעה שמאמר זה מנסה לסקור. מדינת ישראל, אשר הצלחתה הכלכלית ("הנס הכלכלי") הייתה ועדיין תלויה ישירות בקשרים גלובליים, נמצאת בסיכון אמיתי נוכח הרפורמה המשפטית. למרות שרפורמה זו טרם הועברה (לפחות לא בחלקיה העיקריים) עקב מחאה נרחבת ועיקשת, ניתן כבר כעת לראות חלק מהשפעותיה. ירידה משמעותית בהשקעות זרות, פיחות המטבע המקומי, ביצועי חסר של שוק המניות המקומי, ירידה בגביית המיסים וגידול הגרעון הממשלתי נצפו ומהווים קריאת כיוון להשפעותיה הפוטנציאליות של רפורמה זו. כפי שכבר צוין, כלכלת ישראל רגישה לביטחון משקיעים זרים וגישה לשוקי הון בינלאומיים, ביטחון אשר כבר בימים אלו חווה זעזוע לנוכח האיום על עצמאותה של מערכת המשפט בישראל.

7. מה הלאה?

באוקטובר 7, 2023, החלה מלחמת ישראל-עזה שקטעה את גל החקיקה האנטי-דמוקרטי. האם ההפיכה

המשפטית הייתה אירוע חד פעמי?

מנועי הקיטוב הפוליטי שתדלקו את ההפיכה המשטרית שהיו בתוקף בישראל לא חלפו עם התפרצות המלחמה ב 7 לאוקטובר 2023. לכן גם החשש ששלטון פוליטי בעתיד ינסה לבצע הפיכה משפטית בנוסח 4 לינואר 2023 לא חלף. להלן כמה גורמים מרכזיים אשר מעצימים את הקיטוב הפוליטי והגל הפופוליסטי בישראל:

1. **פערים במערכת החינוך:** הבדלים ברמת ההשכלה ובנגישות לחינוך איכותי יכולים לתרום לקיטוב הפוליטי. קיומה של מערכת חינוך דואלית בישראל (ממלכתית ולא ממלכתית) מביאה לפערי חינוך גדולים ההולכים וגוברים. Ben-David and Kimchi (2023) מצביעים על כך שתלמידים ומורים ישראלים מדורגים מאוד נמוך (לעיתים הכי נמוך) ביכולות קריאה, מתמטיקה ומדעים, כפי שנמדדים במבחנים בינלאומיים. יתרה מכך, הפער ביכולות בין בעלי הציונים הגבוהים לנמוכים, בתוך ישראל, היה הגבוה ביותר מכל המדינות הנמדדות.
2. **פוליטיקה של זהויות:** כאשר מפלגות או תנועות פוליטיות מיישרות קו עם זהויות חברתיות או תרבותיות ספציפיות, זה יכול להוביל לקיטוב. פוליטיקת הזהויות מדגישה לעתים קרובות את ההבדלים בין חרדים וחילונים, ספרדים ואשכנזים, פריפריה מול מרכז ועוד.
3. **פירוד גיאוגרפי-אתני-תרבותי:** הפרדה בשכונות מגורים, שבה אנשים בעלי דעות דומות חיים ביחד (אורתודוקסים מול חילונים, למשל), יכולה לערער את ההומוגניות הפוליטית והחברתית. Yashiv (2023) מצביע על הגידול הדמוגרפי של האוכלוסייה הדתית בישראל (חרדים ודתיים-לאומיים), ביחד עם התגברות הפופוליזם במרחב הפוליטי, כגורמים מרכזיים בניסיון הממשלה להחליש את אופייה הדמוקרטי של ישראל.
4. **גלובליזציה ושינויים טכנולוגיים ותרבותיים:** גלובליזציה ושינויים טכנולוגיים ותרבותיים מהירים יכולים ליצור חרדה והתנגדות בקרב קבוצות מסוימות, מהחשש לאבד מקומות עבודה וערכים מסורתיים. בנוסף, גלובליזציה ושינויים טכנולוגיים מייצרים "מרוויחים ומפסידים" ברורים, דבר אשר מגדיל את אי השוויון

הכלכלי. בישראל דבר זה בא לידי ביטוי בצורה יתרה עקב גודלו של סקטור ההיי-טק הישראלי, בהשוואה לרמת המיומנות הטכנולוגית הנמוכה בפריפריה.

5. **מטענים היסטוריים:** אירועים היסטוריים, סכסוכים לא פתורים או מטענים של מחלוקות מן העבר יכולים ליצור גם הם קיטוב פוליטי. שימוש במטענים אלו על ידי פוליטיקאים/פופוליסטים המנסים לגרוף הון פוליטי מגדיל עוד יותר את התסיסה בחברה.

6. **חוסר אמון במוסדות השלטון:** ערעור האמון במוסדות הממשלה ובתפקידם החשוב של ארגונים חברתיים ואזרחיים עלול לגרום לסחף פוליטי פופוליסטי. (Szeidl and Szucs (2023) חוקרים את תפקידה של התקשורת והשפעתה של פרופגנדה ממשלתית, בין היתר על אמון במוסדות ובדעות מומחים. הם מתארים כיצד השתלטות של הממשלה בהונגריה על גופי התקשורת והפצה של פרופגנדה ממשלתית דרכם, הביאה לשחיקה באמון הציבור במוסדות ובדעות מומחים. שחיקה זו של אמון הביאה בתורה לקבלת החלטות גרועה יותר של הציבור (כדוגמא, התמודדות עם נגיף הקורונה).

7. **רטוריקה פופוליסטית:** פוליטיקאים ומנהיגים פוליטיים יכולים לתרום לקיטוב באמצעות נאומיהם, מדיניותם ואסטרטגיות הקמפיין שלהם. שימוש בשפה מסיתה או במסגור נושאים באופן מפלג עלול להעמיק את המחלוקות הקיימות וליצור עוינות בין קבוצות שונות.

8. **מדיה חברתית ופלטפורמות מקוונות:** אלגוריתמים של מדיה חברתית יכולים ליצור בועות הניזונות מעצמן, ולחשוף אנשים לתוכן שמחזק את אמונותיהם. אפקט של תיבת תהודה זה יכול להוביל לביסוס נקודות מבט קיצוניות ולהפחית את החשיפה לנקודות מבט אחרות, מה שתורם לקיטוב הפוליטי.

בהינתן מגמות אלו, ייתכן בהחלט שהגל האוטוקרטי בישראל אינו נעלם לתמיד.

References

Acemoglu, Daron, and James Robinson (2017), Why Nations Fail — the Origins of Prosperity, Power and Poverty, Random House.

Acemoglu, Daron, Suresh Naidu, Pascual Restrepo, and James A. Robinson, in “Democracy Does Cause Growth”, Journal of Political Economy, Volume 127, Number 1 (February 2019)

Ben-David, Dan and Ayal Kimhi (2023), “A comparative look at education and its impact in Israel”, Razin Assaf (ed.), (2023) “Transition from Liberal Democracy to Illiberal Democracy: Multifaceted Economic Shifts”, Manuscript.

Eichengreen, Barry (2023), “Judicial Independence and Economic Prospects,” mimeo.

Loungani, Prakash, and Assaf Razin (2001), How Beneficial Is Foreign Direct Investment for Developing Countries?, Finance and Development

Razin, Assaf, (2018), Israel and the World Economy: Power of Globalization, MIT Press.

Razin, Assaf (2018) Book Review: Israel and the World Economy by Assaf Razin, Finance and Development, | December 2018

Shleifer, Andrei, and Robert Vishny, (1998) Law and Finance, Journal of Political Economy Volume 106, Number 6 (December 1998)

Szeidl, Adam and Ferenc Szucs (2023), “Media Capture and Beliefs in Alternative Realities”, Razin Assaf (ed.), (2023) “Transition from Liberal Democracy to Illiberal Democracy: Multifaceted Economic Shifts”, Manuscript.

Yashiv, Eran (2023), "When Populism Meets Religion: Economic Lessons from Israel's Existential Crisis", Razin Assaf (ed.), (2023) "Transition from Liberal Democracy to Illiberal Democracy: Multifaceted Economic Shifts", Manuscript.

Yuchtman, Noam (2023), "Fight Fire with Fire: The Erosion of Israel's Democracy and the Popular Response", Razin Assaf (ed.), (2023) "Transition from Liberal Democracy to Illiberal Democracy: Multifaceted Economic Shifts", Manuscript.