

## עצמאות שיפוטית והשפעות כלכליות

Barry Eichengreen<sup>1</sup>, 2023

במאמר זה, אני מתייחס לקשר בין דמוקרטיה לצמיחה כלכלית כלא פתור. קשר זה לא פתור מארבע סיבות. ראשית, "תיאוריית המודרניזציה" מצביעה על כך שהסיבתיות (causality) יכולה לפעול בשני הכיוונים. דמוקרטיה יכולה לתרום לצמיחה כלכלית, אבל גם צמיחה כלכלית יכולה לתרום לדמוקרטיה. צמיחה כלכלית בעבר, שהובילה להכנסה גבוהה כיום, מתואמת (correlated) חיובית עם דמוקרטיה, ולכן מציאת קשר חיובי בין דמוקרטיה לצמיחה כלכלית לא בהכרח מעיד שדמוקרטיה מעודדת צמיחה כלכלית.

אכן, הספרות על מודרניזציה (modernization) מראה שצמיחה כלכלית יכולה להשפיע על דמוקרטיה ולהיפך. במאמרו החלוצי שטבע את הרעיון שההשפעה יכולה להיות דו-כיוונית, כלומר שצמיחה כלכלית יכולה להשפיע על דמוקרטיה, Lipset (1959) מצא השפעה חיובית בין התפתחות כלכלית וחברתית על דמוקרטיה.<sup>2</sup> Barro (1999), במחקר אקונומטרי של למעלה מ-100 מדינות, מצא ש"שיפורים באיכות החיים חוזים (predict) קדמה דמוקרטיה, הנמדדת במדד סובייקטיבי של זכות הבחירה (electoral rights)". Wucherpfennig and Deutsch (2009) סוקרים את הספרות הענפה בתחום, ומסכמים שלמרות השונות בין הממצאים, "רוב המאמרים אכן מוצאים קשר חיובי" בין קדמה והתפתחות כלכלית לדמוקרטיה.

**שנית**, דמוקרטיה היא דבר שקשה מאוד למדוד. דמוקרטיה מופיעה בצורות שונות (נשיאותית, פרלמנטרית, וכו') ושונות בדרכי ההצבעה שלהן (בחירות השיטה היחסית, בחירה בנציג בודד, סיבוב בחירות אחד, שני סיבובים, וכו'). חלק מהמחקרים מתמקדים ביכולת של הבוחר להשפיע על הגוף

<sup>1</sup> University of California-Berkeley

<sup>2</sup> Boix (2003) ציין שמלבד חוק דוברז'ה, טיעונו של Lipset "יכול להיות ההכללה האמפירית החזקה ביותר שיש לנו בתחום של פוליטיקה השוואתית, עד היום"

המחוקק (האם הגוף המחוקק נבחר על ידי הציבור? האם הוא חותמת גומי?), מחקרים אחרים מתמקדים במידת התחרות האלקטורלית (מהן סוגי המפלגות שיכולות להתמודד? עד כמה המערכת הפוליטית תחרותית?). (Geissel, Kneuer and Lauth (2016) מונים ומשווים עשרות משתנים המיועדים לייצג את איכותה ועומקה של דמוקרטיה. היעדר השפעה נמדדת של אחד ממשתנים אלו יכול להעיד שדמוקרטיה לא משפיעה על צמיחה כלכלית, או שלחילופין מעידה שהחוקר אינו מתמקד במשתנה הדמוקרטי "הנכון".

**שלישית**, אפיון הקשר הסיבתי בין דמוקרטיה לצמיחה כלכלית אינו חד משמעי. חלק מהחוקרים מניחים שההשפעה של דמוקרטיה על צמיחה כלכלית קבועה בכל סוגי הסביבות, וחלק מצפים שהקשר יהיה שונה בין, לדוגמה, מדינות עשירות יותר ומדינות עשירות פחות. חלק מניחים שההשפעה היא לינארית ואחרים גורסים שההשפעה היא לא לינארית - חיובית ברמות נמוכות של דמוקרטיה ושלילית ברמות גבוהות. בנוסף, התזמון של ההשפעה אינו ברור. האם אנחנו צריכים לצפות שקיומה של מערכת פוליטית מסוימת תשפיע על הכלכלה באותה תקופה? או שמא יותר סביר לחשוב שההשפעה תהיה על תקופות עתידיות? האם נכון יותר להסתכל על רמת הדמוקרטיה ברגע נתון או על סך השנים המצטברות של רמת דמוקרטיה (כפי שכלכלנים נוהגים לבחון השפעה של השכלה על משתנים כלכליים)? האם ניתן להסיק בביטחון על השפעתה של דמוקרטיה כאשר אנו משווים בין מדינות שונות, בעלות מערכות פוליטיות שונות, לאור הבעיות הפוטנציאליות הידועות של השמטת משתנים והטרוגניות של משתנים בלתי נצפים בהשוואה בין מדינות? האם אנו צריכים להאמין למחקרים אשר מודדים את השינוי בצמיחה הכלכלית לאחר הפיכת מדינה מסוימת לדמוקרטיה (או לאי-דמוקרטיה), כאשר שינוי כזה יכול להיות אנדוגני למצב הכלכלה? לרבים יש דעה חזקה בנוגע לשאלה האם דמוקרטיה טובה או רעה (או ניטרלית) לצמיחה כלכלית. עם זאת, הקשיים המתודולוגיים הללו מעלים ספק בנוגע לביסוס המדעי של דעות אלו.

מחקרים נבחרים מתוך הספרות האמפירית (הרחבה מאוד) על דמוקרטיה וצמיחה ממחישים את הנקודה השלישית שהוצגה לעיל. מאמר של Barro (1996), עם 5,634 ציטוטי Google, בוחן כ-100

מדינות בין השנים 1960 ל-1990 ומוצא השפעה חלשה ושליטת של דמוקרטיה על צמיחה. למרות ש Barro מפריד בין שלוש תקופות (1965-75, 1975-85, 1985-90), השאלה האם הרגרסיות במאמר לוקחות בחשבון את השונות הרבה בין המדינות השונות, יכולה להיות, בלשון המעטה, מוטלת בספק. (Acemoglu et al. (2019), לעומת זאת, בוחנים נתוני פאנל שנתיים של מדינות שונות ומגיעים למסקנה שמעבר מאי דמוקרטיה לדמוקרטיה מלווה בצמיחה כלכלית. Ruiz Pozuelo, Slipowitz and Vuletin (2016) מטיילים ספק בהנחה שמעבר מסוג זה (מאי דמוקרטיה לדמוקרטיה) הוא אקסוגני ולא אנדוגני; תוצאה של צמיחה כלכלית בתקופות קודמות. כאשר הם משתמשים בידע קודם על מנת לסווג מעברים מדמוקרטיה לאי-דמוקרטיה כאנדוגניים או אקסוגניים ומתמקדים רק במעברים אקסוגניים, הם אינם מוצאים השפעה של דמוקרטיה על צמיחה כלכלית.<sup>3</sup>

**רביעית**, הספרות התיאורטית אינה חד משמעית בנוגע להשפעתה של דמוקרטיה על צמיחה כלכלית. חלק מהמודלים מצביעים על ערוצים שדרכם דמוקרטיה יכולה להשפיע חיובית על צמיחה. הנחה סבירה היא שזכויות משקיעים (investor rights) מוגנות בצורה טובה יותר כאשר יש למשקיעים ייצוג פוליטי. השווקים הפיננסים מפותחים יותר. ההשקעות בחינוך גבוהות יותר. מוסדות דמוקרטיים משמשים כבולמים ומאזנים את כוח הממשלה, ובכך מגבילים את היכולת של פקידי ציבור להתעשר על חשבון הציבור. תחרות במערכת הפוליטית, שהיא תוצאה של דמוקרטיה, צפויה להקטין את השחיתות. מודלים אחרים גורסים שדמוקרטיה בעיקר משפיעה על צמיחה דרך חלוקה מחדש של ההון. קבוצות אינטרס במערכות דמוקרטיות דוחפות לחלוקה מחדש של הון והכנסה, בדרך כלל בצורה של העברת הון מעשירים לעניים, דבר אשר מקטין את ההשקעה ואת הצמיחה הכלכלית. היכן שיש בחירות דמוקרטיות ומפלגות נוטות להתחלף, מדיניות לא יציבה מובילה לכלכלה לא יציבה וצמיחה כלכלית נמוכה. השימוש בשדולות (lobbying) בדמוקרטיה, הנעשה על ידי קבוצות אינטרס מתחרות, עלול להוביל למבוי סתום בקביעת מדיניות (policy gridlock) או להוצאת יתר של הממשלה, המקטינה את הפעילות הכלכלית.

---

<sup>3</sup>Gerring, Bond, Barndt and Moreno (2005) מוצאים ש"התפיסה הרווחת היא שלדמוקרטיה יש השפעה שלילית על צמיחה כלכלית, או שאין לה השפעה בכלל." הם מציינים כמה מאמרים שמוצאים קשר חיובי אבל מסייגים ש"זוהי אינה התוצאה הסטנדרטית." בהמשך הם מציגים ממצאים נוספים אשר מחזקים תוצאה לא סטנדרטית זו.

עשירים עלולים לשחד מצביעים על מנת לקדם מצע כלכלי או פוליטי שמטיב עימם, דבר אשר מקטין את הצמיחה הכלכלית. כפי ש Barro (1996) סיכם, "ההשפעה נטו של דמוקרטיה על צמיחה כלכלית אינה חד משמעית מבחינה תיאורטית."

כותבים שונים בנו מודלים שמבטאים קשרים אלו. הכלכלן Rivera-Batiz (2022) אפיין ופתר מודל שיווי משקל כללי עם צמיחה אנדוגנית שבו מוסדות דמוקרטים חזקים יותר מגבילים את פעולותיהם של עובדי שירות ציבורי מושחתים, אשר בתורו מביא לקדמה טכנולוגית וצמיחה כלכלית גבוהה יותר. הכלכלנים Acemoglu and Robinson (2006, 2008) הציגו מודל שבו דמוקרטיה מובילה לשיפור באיכות המוסדות, אך רק בסביבות שבהן יש אי שוויון נמוך. (Sirowy and Inkeles (1990) מסכמים כך: "מודלים תיאורטיים מתחרים הוצעו, המייצגים כל אחת מן האפשרויות: דמוקרטיה כמעודדת התפתחות כלכלית, דמוקרטיה כמעכבת התפתחות כלכלית, ודמוקרטיה ככזאת שאינה משפיעה כלל על התפתחות כלכלית."

על כן, אסכם שיש סיבות טובות לחשוב שהקשר בין דמוקרטיה לצמיחה כלכלית אינו חד משמעי. בניגוד לקשר בין דמוקרטיה לצמיחה כלכלית, אני מציע להתייחס לקשר בין עצמאות שיפוטית לצמיחה כלכלית כיותר ברור. תחילה, עצמאות שיפוטית הוא מושג הרבה יותר צר מדמוקרטיה. עובדה זו מקלה על היכולת להבין מושג זה ולמדוד אותו.<sup>4</sup> שנית, הספרות הכלכלית מלאה בטיעונים תיאורטיים מדוע עצמאות שיפוטית צפויה להשפיע חיובית על צמיחה כלכלית אך – בניגוד לספרות על דמוקרטיה וצמיחה – יש מעט מאוד, אם בכלל, טיעונים מדוע צריכה להיות השפעה שלילית. לסיום, בזמן שמחקרים המשתמשים בשיטות ומשתני אמידה שונים אודות השפעה של דמוקרטיה על צמיחה כלכלית מגיעים למסקנות סותרות, המחקר האמפירי של עצמאות שיפוטית וצמיחה, עם היותו יותר מצומצם, מציג תוצאות יותר חד משמעיות.

---

<sup>4</sup>בדרך כלל המדדים נוטים להתמקד בחסמים לשנות תהליכים שיפוטיים, תהליכי מינוי, ותק שיפוטי, חידוש מינויים, עצמאות בקביעת שכר שופטים, הלימות שכר השופטים, גישה לציבור, סמכות העליון בהקצאת תיקים, וחובת בתי המשפט בפרסום החלטותיהם ושיקוליהם. (Klemen (2006) מסכם שעצמאות שיפוטית "קלה למדידה באופן יחסי".

כפי ש (2006) Klerman מסכם, "בתי משפט טובים ועצמאים אוכפים חוזים ומגנים על זכויות קניין, ועל ידי כך מעודדים השקעות, שהן קריטיות להתפתחות כלכלית." בתי משפט מתערבים על מנת לפתור בעיות של חוסר אמון בין שחקנים ומונעים הפקעה לא מוצדקת על ידי שימוש בכוח ממשלתי. Voigt, Gutmann and Feld (2016) ורבים אחרים טוענים שבתי משפט עצמאים קריטיים בהכרעת קונפליקטים בין הממשלה והאזרח: בתי משפט מוודאים שפקידי הממשלה פועלים במנהל תקין ושמירה על שלטון החוק. הם חשובים אף יותר בהכרעת קונפליקטים בין גופי הממשלה, שבהם מחסור במדיניות ברורה עלול להביא לתוצאות לא רצויות. לצד כל אלו, בתי משפט הופכים הסכמות לחוזים שניתן לאכוף ומוודאים את עליונותו של שלטון החוק. שווה לשים לב לכך, שבניגוד לטיעונים התיאורטיים על קשרים בין דמוקרטיה לצמיחה כלכלית, כל הטיעונים הללו בנוגע לקשרים בין עצמאות שיפוטית וצמיחה נעים באותו הכיוון (החיובי).

מהם הממצאים? Feld and Voigt (2003) ו Voigt, Gutmann and Feld (2016) הם החוקרים המרכזיים כאן: הם מוצאים השפעה חזקה, חיובית ומובהקת בין עצמאות שיפוטית דה פקטו לצמיחה כלכלית, גם כאשר רמות שונות של עצמאות שיפוטית וצמיחה כלכלית מתאפשרות.<sup>5</sup> המחברים LaPorta et al. (2004) מוצאים קשר חיובי חזק בין עצמאות שיפוטית וחופש כלכלי, חוזקן של זכויות קניין, ומשתנים דומים נוספים. Islam (2003) מוצא שמערכת משפט חזקה יותר מתואמת עם צמיחה מואצת של פירמות קטנות בפרט. Bova and Elia (2007) מנתחים נתונים של מדינות האיחוד האירופאי; הם מוצאים השפעה חיובית ודי מובהקת של עצמאות שיפוטית על ערך מוסף, ערך מוסף לעובד, דינמיות עסקית ומשתנים נוספים של חיוניות כלכלית. Mahammadf (2021) בוחן נתוני פאנל שנתיים של מדינות דרום ודרום-מזרח אסיה מאז 1990, ומוצא קשר חזק וחיובי על השקעות זרות (במדינה הנמדדת), גם כאשר מנטרלים את השפעת זכויות הקניין. Klerman and Mahoney (2005) מנתחים שינויים במערכת המשפט באנגליה של המאה ה-18 ומוצאים שעצמאות שיפוטית חזקה יותר

---

<sup>5</sup>הכותבים מפרידים בין עצמאות שיפוטית להלכה, אשר נגזרת ממבנה מערכת המשפט, לעצמאות שיפוטית למעשה, המתקבלת משאלונים אשר נענו על ידי מומחים.

מתואמת חיובית עם שווי שוק המניות המקומי (מדד שלהם לחוזקה כלכלית).<sup>6</sup> יש לשים לב שכל אומדנים אלו של ההשפעה באותו הכיוון: חיובי מבחינה כלכלית.

סין לא יוצאת דופן. בעוד ספרות קודמת הצביעה על כך שסין היא דוגמא לכלכלה שהתפתחה ללא מערכת משפט עצמאית, Liu, Lu, Peng and Wang (2022) מראים שההטמעה המדורגת של הרפורמה במערכת המשפט בסין מאז 2014 השפיעה בצורה חיובית וחזקה על הצמיחה הכלכלית. רפורמה זו הסירה את השליטה של ממשלות מקומיות על החלטות כוח אדם ומנהל של בתי משפט מקומיים. הכותבים מצאו שפירמות קטנות ולא מקומיות נטו ליותר זיכויים משפטיים בהשוואה לפירמות גדולות ומקומיות (בעלות קשרים פוליטיים). התוצאה הייתה עלייה ממוצעת של 8% בהשקעות זרות במחוזות שבהם בוצעה הרפורמה, וגידול פוטנציאלי של 2.3% בסך התוצר של סין, אם הרפורמה תוטמע ברחבי המדינה.

עם כל זאת, בעיות מן הספרות של דמוקרטיה וצמיחה מופיעות גם בבחינה היותר צרה של עצמאות שיפוטית וצמיחה. סיבתיות, במחקרים אמפיריים היא דבר שקשה לאמוד; יש סיבות טובות לחשוב שכאשר מדינות מתפתחות מבחינה כלכלית הן רוכשות את המשאבים הנדרשים על מנת לקיים מערכת משפט חזקה ועצמאית (Klerman 2006). עצמאות שיפוטית היא מושג שיותר קל למדוד לעומת דמוקרטיה, אך אי הסכמות בנוגע למשתני המדידה הנבחרים בכל זאת קיימות (ראו לדוגמא, Rios-Figueroa and Staton 2012). ישנו מקום למחקר נוסף, כמו תמיד. עם זאת, אני מתייחס לקביעה שעצמאות שיפוטית משפיעה חיובית על צמיחה כלכלית כחזקה.

אני מסכם בכך שמדינות שמעוניינות לשמור על יציבות כלכלית ושגשוג לוקחות סיכון רב כאשר הן עושות שינויים הנוגעים לעצמאות מערכת המשפט שלהן.

---

<sup>6</sup>הפרץ של הספרות ההיסטורית על מערכת המשפט באנגליה של המאה ה-18 היא תוצאה של שינויים משפטיים שהיו בעיקר אקסוגניים לשוק המניות.

## References

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

Acemoglu, Daron and James Robinson (2006), "De Facto Political Power and Institutional Persistence," *American Economic Review* 96, pp.325-330.

Acemoglu, Daron and James Robinson (2008), "Persistence of Power, Elites, and Institutions," *American Economic Review* 98, pp.267-293.

Boix, Carles (2003), *Democracy and Redistribution*, Cambridge: Cambridge University Press.

Barro, Robert (1996), "Democracy and Growth," *Journal of Economic Growth* 1, pp.1-27.

Barro, Robert (1999), "Determinants of Democracy," *Journal of Political Economy* 107, pp.S158-S183.

Bove, Vincenzo and Leandro Elia (2017), "The Judicial System and Economic Development across EU Member States," Technical Report, Joint Research Centre, European Commission.

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

Geissel, Brigitte, Marianne Kneuer and Hans-Joachim Lauth (2016), "Measuring the Quality of Democracy: Introduction," *International Political Science Review* 37, pp.571-579.

Gerring, John, Philip Bond, William Barndt and Carola Moreno (2005), "Democracy and Economic Growth: A Historical Perspective," *World Politics* 57, pp.323-364.

Islam, Roumeen (2003), "Institutional Reform and the Judiciary: Which Way Forward?" *World Bank Policy Research Working Paper* no.3134.

Klerman, Daniel (2006), "Legal Infrastructure, Judicial Independence and Economic Development," *Law and Economics Working Paper* 43, University of Southern California School of Law.

Kleman, Daniel and Paul Mahoney (2005), "The Value of Judicial Independence," *American Law and Economics Review* 7, pp.1-27.

LaPorta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Christian Pop-Eleches and Andrei Shleifer (2004), "Judicial Checks and Balances," *Journal of Political Economy* 112, pp.445-470.

Lipstet, Seymour Martin (1959), "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review* 53, pp.69-105.

Liu, Ernest, Yi Lu, Wenwei Peng and Shaoda Wang (2022), "Judicial Independence, Local Protectionism, and Economic Integration: Evidence from China," *NBER Working Paper* no.30432.



Mohammad, Faruque (2021), "Effect of Judicial Independence on the Foreign Direct Investment in South and South-East Asian Countries," unpublished manuscript, Supreme Court of Bangladesh.

Rios-Figueroa, J. and J Staton (2012), "An Evaluation of Cross-National Measures of Judicial Independence," *Journal of Law and Economic Organization* 30, pp.104-137.

Rivera-Batiz, Francisco (2001), "Democracy, Governance and Economic Growth: Theory and Evidence," *Review of Development Economics* 6, pp.225-247.

Ruiz Pozuelo, Julia, Amy Slipowitz and Guillermo Vuletin (2016), "Democracy Does not Cause Growth: The Importance of Endogeneity," IDB Working paper no. 694.

Sirowy, Larry and Alex Inkeles (1990), "The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review," *Studies in Comparative Development* 25, pp.126-157.

Voigt, Stefan, Jerg Gutmann and Lars Feld (2015), "Economic Growth and Judicial Independence, a Dozen Years On: An Updated Set of Indicators," *European Journal of Political Economy* 38, pp.197-211.

World Bank (2004)

Wucherpfennig, Julian and Franziska Deutsch (2009), "Modernization and Democracy: Theories and Evidence Revisited," *Living Reviews in Democracy*, pp.1-9.