

הרבעון לכלכלה

מהדורה מיוחדת: היבטים כלכליים של החלשת מוסדות
דמוקרטיים בישראל ובעולם

אורים הוצאה לאור, ת"ד 52287 ירושלים 91521

rivon@UrimPublications.com

www.UrimPublications.com

המו"ל

שמואל אברמזון, אלכס אילק, יעל אלסטר, נדב בן זאב, גבי גייר,
דרור גולדברג, נעמי גרשוני, שרית וייסבורד, יוסי טובול, מולי סאן,
אייל קמחי, אנה רובינצ'יק

המערכת

איתי אטר, יניב ידיד-לוי, איתי ספורטא אקשטין

עורכים

דן הלוי

הגהה

ג'ולייט טרסגאלו

סדר

השל פרומקין ז"ל ויוסף רונן ז"ל

עורכיו הראשונים

הדעות המובאות במאמרים המתפרסמים ברבעון לכלכלה אינן
זהות תמיד לדעת המערכת או לדעת האגודה הישראלית לכלכלה.
הרבעון רואה עניין בפרסום מאמרים המביעים השקפות שונות
כדי לעודד בירור ולהעשיר את המחשבה בתחום זה.

אתר האינטרנט: <https://ieca.org.il>

יוצא לאור על ידי האגודה הישראלית לכלכלה בחסות בנק
ישראל, הפורום למדיניות כלכלית ע"ש פנחס ספיר מיסודו של
סם רוטברג, סטארט אפ ניישן פוליסי אינסטיטיוט, אוניברסיטת
אריאל בשומרון, אוניברסיטת בר אילן, בית הספר למנהל עסקים
באוניברסיטת בר אילן, אוניברסיטת חיפה, המכון למחקר כלכלי
ע"ש מוריס פאלק באוניברסיטה העברית, המרכז לפיתוח ע"ש
פנחס ספיר ליד אוניברסיטת תל אביב, המכון למחקר עסקים
ע"ש הנרי קראון בפקולטה לניהול ע"ש קולר באוניברסיטת תל
אביב, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, אוניברסיטת רייכמן, המחלקה
לכלכלת סביבה וניהול באוניברסיטה העברית, המכללה האקדמית
גליל מערבי, המכללה האקדמית תל-אביב-יפו, המכללה
האקדמית תל חי, הפקולטה לכלכלה ומנהל עסקים במרכז
האקדמי רופין, האוניברסיטה הפתוחה.

אורים הוצאה לאור

תוכן העניינים

5	הקדמה
7	Barry Eichengreen : עצמאות שיפוטית והשפעות כלכליות
13	Adam Szeidl and Ferenc Szucs : אחיזה בתקשורת ואמונות במציאות אלטרנטיבית
21	אפרים צדקה ואסף רזין : ההפיכה המשפטית – ישראל נסחפת בגל האוטוקרטי (טרם המלחמה)
31	דן בן-דוד ואיל קמחי : מצב החינוך בישראל בהשוואה בינלאומית ודמוגרפית
45	איתי אטר, צחי רז ויניי שפיצר : ההשלכות הכלכליות של יוזמות החקיקה של הקואליציה

המשתתפים בחוברת

תואר	משפחה	שם	מוסד
פרופ'	Barry	Eichengreen	University of California, Berkeley
פרופ'	Adam	Szeidl	Central European University
פרופ'	Ferenc	Szucs	Central European University
פרופ'	אפרים	צדקה	אוניברסיטת תל אביב
פרופ'	אסף	רזין	אוניברסיטת תל אביב
			אוניברסיטת תל אביב ומוסד שורש
פרופ'	דן	בן-דוד	למחקר כלכלי-חברתי
			האוניברסיטה העברית ומוסד שורש
פרופ'	איל	קמחי	למחקר כלכלי-חברתי
פרופ'	איתי	אטר	אוניברסיטת תל אביב
ד"ר	צחי	רז	האוניברסיטה העברית
ד"ר	יני	שפיצר	האוניברסיטה העברית

הקדמה

בחודש ינואר 2023 הכריזה ממשלת ישראל על שורה של צעדים שמטרתם להביא לשינוי משטרי דרמטי, בדגש על האיזון בין הרשויות וצמצום כוחה של הרשות השופטת. הרפורמה הוצגה כשורת צעדים נדרשים לחיזוק הדמוקרטיה והשבת הכוח לידי הבוחר. עם זאת, היא עוררה התנגדות עזה בקרב מרבית המשפטנים, הטוענים שהמטרה המרכזית היא להעביר כוח לרשות המבצעת ולעקר את היכולת של הרשויות האחרות לפקח על השלטון. בכך, לטענתם, הרפורמה פוגעת באלמנטים הבסיסיים של הדמוקרטיה הליברלית בישראל ולכן עלולה לערער את שלטון החוק ולהביא לפריחה של שחיתות שלטונית והעדפת מקורבים.

היחלשות הדמוקרטיה הליברלית בישראל אינה תופעה ייחודית, וקדמו לה רפורמות דומות בטורקיה, בהונגריה ובפולין (שבה חל לאחרונה שינוי פוליטי שעשוי להוות היפוך מגמה). גיליון זה מורכב ממאמרי דעה שנכתבו בידי כלכלנים בכירים מישראל ומהעולם, המתייחסים להשלכות כלכליות של תהליכי ההיחלשות של הדמוקרטיה הליברלית.

הגיליון מבוסס בעיקרו על תרגומים של מאמרים שנאספו בקובץ "The Transition to Illiberal Democracy: Economic Drivers and Consequences" על ידי:

Barry Eichengreen (University of California, Berkeley),

Adam Szeidl (Central European University),

Ferenc Szucs (Central European University),

איתי אטר (אוניברסיטת תל אביב),

דן בן-דוד (אוניברסיטת תל אביב),

אפרים צדקה (אוניברסיטת תל אביב),

איל קמחי (האוניברסיטה העברית),

צחי רז (האוניברסיטה העברית),

אסף רזין (אוניברסיטת תל אביב)

וינני שפיצר (האוניברסיטה העברית).

בחלקו הראשון של הגיליון שני מאמרים שאינם עוסקים ישירות בישראל ומתייחסים לקשר שבין עצמאות מערכת המשפט והתקשורת, שלטון דמוקרטי, והתפתחות כלכלית. מאמרו של

1 ראו קישור למקור:

<https://cepr.org/publications/books-and-reports/transition-illiberal-democracy-economic-drivers-and-consequences>. המאמרים לא עברו ביקורת עמיתים. תודתנו לניר לביא עבור עבודת התרגום המצוינת.

Eichengreen סוקר את הספרות האקדמית העוסקת בקשר שבין דמוקרטיה וצמיחה כלכלית. בעוד שהמחבר מסיק שהקשרים הסיבתיים בין דמוקרטיה לצמיחה אינם חד-משמעיים, הקשר בין עצמאות שיפוטית לצמיחה כלכלית ברור יותר. בפרט, מאחר שעצמאות שיפוטית היא מונח צר יותר וקל יותר למדידה, הספרות מבססת את הקשר החיובי בין עצמאות שיפוטית וצמיחה כלכלית באופן חד יותר. Szeidl ו-Szucs מנתחים כיצד השלטון בהונגריה משפיע על כלי התקשורת במדינה ועושה בהם שימוש כדי להפיץ תעמולה, ולערער את אמון הציבור במוסדות המדינה ובמומחים. הם מדגימים כיצד לפגיעה כזו בעצמאות התקשורת – הרשות הרביעית – השלכות ישירות על אופן קבלת ההחלטות. לדוגמה, ערעור האמון במומחים הביא לאחוזי אמון נמוכים בחיסון לקורונה בקרב תומכי המשטר.

חלקו השני של הגיליון מחבר את הדיון למציאות הישראלית הנוכחית באמצעות ניתוח מגמות ערב הרפורמה ותחזיות אפשריות להשפעותיה.

צדקה ורזין מנתחים את השינויים המוצעים במסגרת הרפורמה בישראל ומגבשים תחזיות להשפעותיה על דרך השוואה לרפורמות דומות שקרו בהונגריה ובפולין. בפרט, הם מתייחסים לתהליכים הנוגעים לקפיטליזם למקורבים, העדפה של סקטורים המחוברים לשלטון, שחיתות ורדיפת רנטות, וכיצד תהליכים אלה עשויים להשפיע על יזמות והשקעות זרות.

מאמרם של בן-דוד וקמחי מנתח את מצבה של מערכת החינוך בישראל, בראייה ארוכת טווח. הם מדגישים את ההבדלים הגדולים בין מערכות חינוך בסקטורים השונים בישראל, ומצביעים על שתי בעיות קשורות. ראשית, איכות נמוכה יחסית של המיומנויות שתלמידי ישראל רוכשים במתמטיקה, מדעים והבנת הנקרא. שנית, הפערים הניכרים בין הסקטורים השונים, כך שכמחצית מהתלמידים בישראל זוכים לחינוך ברמה של מדינות עולם שלישי. מאחר שמשקלם של סקטורים אלה באוכלוסייה צפוי לעלות על פני זמן, שמירה על המצב הקיים צפויה לדרדר את מצבה של הכלכלה הישראלית. לסקטורים אלה כוח פוליטי מכריע, הנובע גם מהסכמתם לקיומה של ממשלה הנגועה בשחיתות. לכן ביכולתם לכפות ניהול אוטונומי של מערכת חינוך שאינה נתונה לפיקוח ושאינה מעניקה לתלמידים מיומנויות בסיסיות המקובלות במדינות מפותחות. העדר ביקורת שיפוטית או מנהלית על התנהלות זו צפוי להעצים עוד יותר את התופעה.

המאמר של אטר, רז ושיפצ'ר מעריך אמפירית את היקף הנזקים הכלכליים הצפויים מיישום החקיקה שקידמה הקואליציה לשינוי שיטת המשטר הישראלית. הכותבים עושים שימוש בנתוני פאנל של מדינות רבות על פני תקופה ארוכה כדי לאמוד את הקשר בין היקף הביקורת השיפוטית על הממשלה לבין מדדי פיתוח כלכלי (תוצר לנפש, השקעה, חדשנות ושחיתות). על בסיס תוצאות האמידה, ובשילוב תרחישים שונים של הירידה הצפויה בהיקף הביקורת השיפוטית, הם מציעים אומדן להיקף הנזק ארוך הטווח הצפוי לכלכלת ישראל. התוצאות משקפות נזק צפוי דרמטי הנע בין ירידה של 9% ל-45% בתוצר לנפש, וזאת בהשוואה לתרחיש שבו יוזמות החקיקה אינן יוצאות לפועל. בנוסף, הם מתארים את הנזקים קצרי הטווח שכבר נגרמו לכלכלה הישראלית, בדגש על היחלשות השקל והפגיעה בנכסים הפיננסיים ובתעשיית ההייטק.

איתי אטר, אוניברסיטת תל אביב, עורך הרבעון לכלכלה
 יניב ידיד-לוי, אוניברסיטת רייכמן, עורך הרבעון לכלכלה
 איתי ספורטא-אקשטין, אוניברסיטת תל אביב, עורך הרבעון לכלכלה
 אסף רזין, אוניברסיטת תל אביב, עורך אורח

עצמאות שיפוטית והשפעות כלכליות

Barry Eichengreen*

במאמר זה אני מתייחס לקשר בין דמוקרטיה לצמיחה כלכלית כלא פתור. קשר זה אינו פתור מארבע סיבות. ראשית, "תאוריית המודרניזציה" מצביעה על כך שהסיבות יכולה לפעול בשני הכיוונים. דמוקרטיזציה יכולה לתרום לצמיחה כלכלית, אבל גם צמיחה כלכלית יכולה לתרום לדמוקרטיזציה. צמיחה כלכלית בעבר, שהובילה להכנסה גבוהה כיום, מתואמת-חיובית עם דמוקרטיזציה, ולכן מציאת קשר חיובי בין דמוקרטיזציה לצמיחה כלכלית לא בהכרח מעיד שדמוקרטיה מעודדת צמיחה כלכלית.

אכן, הספרות על מודרניזציה (modernization) מראה שצמיחה כלכלית יכולה להשפיע על דמוקרטיזציה ולהפך. במאמרו החלוצי שטבע את הרעיון מצא Lipset (1959) השפעה חיובית של התפתחות כלכלית וחברתית על דמוקרטיזציה.¹ Barro (1999), במחקר אקונומטרי של למעלה מ-100 מדינות, מצא ש"שיפורים באיכות החיים חוזים (predict) קדמה דמוקרטית, 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. דמוקרטיות מופיעות בצורות שונות (נשיאותית, פרלמנטרית וכו') ושונות בדרכי ההצבעה שלהן (בחירות בשיטה היחסית, בחירה בנציג בודד, סיבוב בחירות אחד, שני סיבובים וכו'). חלק מהמחקרים מתמקדים ביכולת של הבוחר להשפיע על הגוף המחוקק (האם הגוף המחוקק נבחר על ידי הציבור? האם הוא חותמת גומי?), מחקרים אחרים מתמקדים במידת התחרות האלקטורלית (מהם 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 אינה 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 הסיבות, וחלק מצפים שהקשר יהיה שונה בין, לדוגמה, מדינות עשירות יותר ומדינות עשירות פחות. חלק מניחים שההשפעה היא ליניארית, ואחרים גורסים שההשפעה היא לא-ליניארית – חיובית ברמות נמוכות

* University of California-Berkeley

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

של דמוקרטיה ושליטת ברמות גבוהות. בנוסף, התזמון של ההשפעה אינו ברור. האם אנחנו צריכים לצפות שקיומה של מערכת פוליטית מסוימת תשפיע על הכלכלה באותה תקופה? או שמא סביר יותר 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. אף על פי ש-Barro מפריד בין שלוש תקופות (1965–1975, 1975–1985, 1985–1990), 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) מטילים 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.²

רביעית, הספרות התאורטית 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 הפיננסיים 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 משפיעה על צמיחה בעיקר 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) בדמוקרטיות, הנעשה על ידי קבוצות אינטרס מתחרות, עלול להוביל למבוי סתום בקביעת מדיניות (policy gridlock) או להוצאת יתר של

2 (2005) Gerring, Bond, Barndt and Moreno מוצאים ש"התפיסה הרווחת היא שלדמוקרטיה יש השפעה שלילית על צמיחה כלכלית, או שאין לה השפעה כלל". 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.

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

כותבים שונים בנו מודלים שמבטאים קשרים אלו. הכלכלן Rivera-Batiz (2001) אפיין ופטר מודל שיווי משקל כללי עם צמיחה אנדוגנית שבו מוסדות דמוקרטיים 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 תאורטיים 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 כברור יותר. תחילה, עצמאות שיפוטית היא מושג צר הרבה יותר מדמוקרטיה. עובדה זו מקילה על היכולת להבין מושג זה ולמדוד אותו.³ שנית, הספרות הכלכלית מלאה בטיעונים תאורטיים 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 ובמשתני אמידה שונים על אודות השפעה של דמוקרטיה על צמיחה כלכלית מגיעים למסקנות סותרות, המחקר האמפירי של עצמאות שיפוטית וצמיחה, עם היותו מצומצם יותר, מציג תוצאות חד-משמעיות יותר.

כפי ש-Klerman (2006) מסכם, "בתי משפט טובים ועצמאיים 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 (2015) ורבים אחרים טוענים שבתי משפט עצמאיים 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. ראוי לשים לב לכך שבניגוד לטיעונים התאורטיים על קשרים בין דמוקרטיה לצמיחה כלכלית, כל הטיעונים הללו בנוגע לקשרים בין עצמאות שיפוטית לצמיחה נעים באותו כיוון (החיובי).

מהם הממצאים? Feld and Voigt (2003) ו-Voigt, Gutmann and Feld (2015) 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.⁴ המחברים (LaPorta et al. (2004 מוצאים קשר חיובי חזק בין עצמאות שיפוטית וחופש כלכלי,

3 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 בית המשפט העליון בהקצאת תיקים, וחובת בתי המשפט בפרסום החלטותיהם ושיקוליהם. (Klerman (2006 מסכם שעצמאות שיפוטית "קלה למדידה באופן יחסי".

4 הכותבים מפרידים בין עצמאות שיפוטית להלכה, אשר נגזרת ממבנה מערכת המשפט, לעצמאות שיפוטית למעשה, המתקבלת משאלונים אשר נענו על ידי מומחים.

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 האירופי; 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 מתואמת חיובית עם שווי שוק המניות המקומי (מדד שלהם לחוזקה כלכלית).⁵ יש לשים לב שכל האומדנים האלו של ההשפעה הם באותו כיוון: חיובי מבחינה כלכלית.

סין אינה יוצאת דופן. בעוד שספרות קודמת הצביעה על כך שסין היא דוגמה 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 הצרה יותר 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 שקל יותר למדוד לעומת דמוקרטיזציה, אך אי הסכמות בנוגע למשתני המדידה הנבחרים בכל זאת קיימות (ראו לדוגמה Rios-Figueroa and Staton, 2012). יש 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.

5 הפרץ של הספרות ההיסטורית על מערכת המשפט באנגליה של המאה ה-18 הוא תוצאה של שינויים משפטיים שהיו בעיקר אקסוגניים לשוק המניות.

מקורות

- Acemoglu D. and Robinson J. (2006), "De Facto Political Power and Institutional Persistence", *American Economic Review* 96, 325–330.
- Acemoglu D. and Robinson J. (2008), "Persistence of Power, Elites, and Institutions", *American Economic Review* 98, 267–293.
- Acemoglu D., Naidu S., Restrepo P. and Robinson J. (2019), "Democracy Does Cause Growth", *Journal of Political Economy* 127, 47–100.
- Barro R. (1996), "Democracy and Growth", *Journal of Economic Growth* 1, 1–27.
- Barro R. (1999), "Determinants of Democracy", *Journal of Political Economy* 107, S158–S183.
- Boix C. (2003), *Democracy and Redistribution*, Cambridge.
- Bove V. and Elia L. (2017), "The Judicial System and Economic Development across EU Member States", *Technical Report, Joint Research Centre*, European Commission.
- Feld L. and Voigt S. (2003), "Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators", *European Journal of Political Economy* 19, 497–527.
- Geissel B., Kneuer M. and Lauth H.-J. (2016), "Measuring the Quality of Democracy: Introduction", *International Political Science Review* 37, 571–579.
- Gerring J., Bond P., Barndt W. and Moreno C. (2005), "Democracy and Economic Growth: A Historical Perspective", *World Politics* 57, 323–364.
- Islam R. (2003), "Institutional Reform and the Judiciary: Which Way Forward?", *World Bank Policy Research*, Working Paper no. 3134.
- Kleman D. and Mahoney P. (2005), "The Value of Judicial Independence", *American Law and Economics Review* 7, 1–27.
- Klerman D. (2006), "Legal Infrastructure, Judicial Independence and Economic Development", *Law and Economics Working Paper* 43, University of Southern California School of Law.
- LaPorta R., Lopez-de-Silanes F., Pop-Eleches C. and Shleifer A. (2004), "Judicial Checks and Balances", *Journal of Political Economy* 112, 445–470.
- Lipstet S. M. (1959), "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review* 53, 69–105.
- Liu E., Wenwei Peng Y. L. and Wang S. (2022), "Judicial Independence, Local Protectionism, and Economic Integration: Evidence from China", *NBER Working Paper* no. 30432.
- Mohammad F. (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 Staton J. (2012), "An Evaluation of Cross-National Measures of Judicial Independence", *Journal of Law and Economic Organization* 30, 104–137.
- Rivera-Batiz F. (2001), "Democracy, Governance and Economic Growth: Theory and Evidence", *Review of Development Economics* 6, 225–247.
- Ruiz Pozuelo J., Slipowitz A. and Vuletin G. (2016), "Democracy Does not Cause Growth: The Importance of Endogeneity", *IDB Working paper* no. 694.
- Sirowy L. and Inkeles A. (1990), "The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review", *Studies in Comparative Development* 25, 126–157.
- Voigt S., Gutmann J. and Feld L. (2015), "Economic Growth and Judicial Independence, a Dozen Years On: An Updated Set of Indicators", *European Journal of Political Economy* 38, 197–211.
- Wucherpfennig J. and Deutsch F. (2009), "Modernization and Democracy: Theories and Evidence Revisited", *Living Reviews in Democracy*, 1, 1–9.

אחיזה בתקשורת ואמונות במציאות אלטרנטיבית

Adam Szeidl and Ferenc Szucs

יסוד מרכזי בדמוקרטיה מתפקדת הוא קיומה של תקשורת אמינה ועצמאית. בפרק זה אנו מתארים את השחיקה של חופש התקשורת בהונגריה, ואת השפעותיה על אמונות מצביעים, אחריות פוליטית ואמון במומחים. הנרטיב שאנו מציגים יכול להיות שימושי למדינת ישראל ולמדינות אחרות אשר נמצאות בסיכון של היחלשות המוסדות הדמוקרטיים.

כמעט רוב מצביעיו של ראש ממשלת הונגריה, ויקטור אורבן, מאמינים, בצורה שגויה, שממשלת הונגריה לא תמכה בסנקציות נגד רוסיה (Political Capital, 2022). רוב מצביעיו של אורבן מאמינים בקיומה של "תוכנית סורוס" להעלאת מוסלמים לאירופה (Hvg.hu, 2017). האמונות השגויות הללו לא נוצרו בריק: הן משתלבות עם תפיסה אלטרנטיבית, לכידה אך שגויה, של המציאות שבה קואליציה הכוללת את התקשורת הליברלית, ארגונים לא-ממשלתיים (NGOs) ופקידי האיחוד האירופי מבקרים את אורבן על היותו לא-דמוקרטי מכיוון שהם אינם מסכימים עם מדיניות ההגירה שלו. אורבן מדבר על הקונספירציה הזו בצורה מפורשת: "ואנחנו מבינים מה קורה. ג'ורג' סורוס קנה אנשים, הוא קנה ארגונים, הוא מאכיל אותם מכף ידו, בריסל תחת השפעתו, וזוהי התוכנית שלו שמכוננת בריסל מקדמת בהקשר של הגירה. הם רוצים להוריד את הגדר, הם רוצים לאפשר כניסה של מילוני מהגרים" (Kocsis, 2017).

קונספירציות של מציאויות אלטרנטיביות הן תוצאה של פופוליזם ברמה עמוקה. בישראל, לדוגמה, נרטיב מרכזי במערכת הפוליטית הוא שנתניהו נמצא במרכזו של ניסיון הפיכה המובל על ידי מפלגות השמאל, התקשורת והפרקליטות בעקבות אידאולוגיית ימין שהוא מנסה לקדם (Horovitz, 2020).

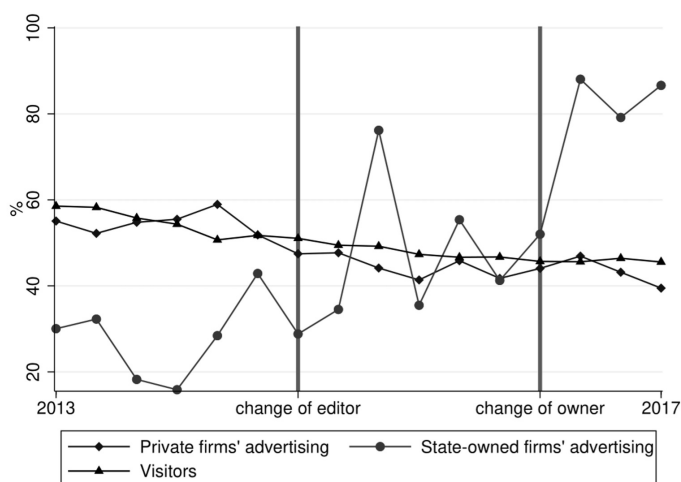
כיצד תפיסות אלטרנטיביות אלו נוצרות, ומהן המשמעויות שלהן? בהתבסס על מחקרים קודמים שלנו (Szeidl and Szucs, 2021, 2023), במאמר זה נטען שבהונגריה נוצרו תפיסות אלטרנטיביות אלו על ידי תעמולה ממשלתית שהופצה בעזרת תקשורת שבויה; תפיסות אלו ביטלו את הלגיטימיות של ביקורות מומחים ומוסדות ובכך אפשרו לממשלה לשמור על כוחה; שחיקת האמון במומחים ובמוסדות הביאה לפגיעה באיכות קבלת ההחלטות בחברה.

הממשלה משתלטת על התקשורת הפרטית

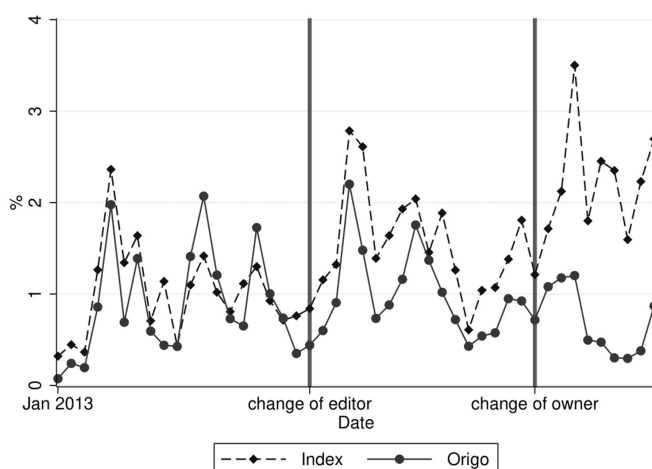
כבר זמן רב שממשלת הונגריה רואה את השליטה על התקשורת כבעלת חשיבות מרכזית. במילותיו של אחד משותפיו הפוליטיים של אורבן: "...זה ששולט בתקשורת המדינה שולט באופן שבו המדינה חושבת, ובכך במדינה עצמה" (Barnoczki, 2023). ב-Szeidl and Szucs (2021) אנו מתעדים

את השתלטות המדינה על התקשורת דרך המנגנון של פרסום ממשלתי בעיתונים פרטיים בתמורה לסיקור ממשלתי אוהד. לצורך המחשה ניתן לראות את איור 1, המתמקד בשני העיתונים המקוונים המובילים בהונגריה, אינדקס (Index) ואוריגו (Origo). אינדקס היה עיתון עצמאי במהלך כל תקופת המדגם המוצגת (2013–2017). באוריגו, לעומת זאת, קרו שני אירועים משמעותיים בתקופה זו. באוגוסט 2014 הוחלף עורך העיתון, לכאורה בעקבות לחץ של הממשלה, ובנואר 2016 העיתון נמכר למשפחתו של נגיד הבנק המרכזי, מקורבו של אורבן.

איור 1 – החלפת טובות בין הממשלה והתקשורת



(a) Gov spends more in Origo after capture.



(b) Origo covers corruption less after capture.

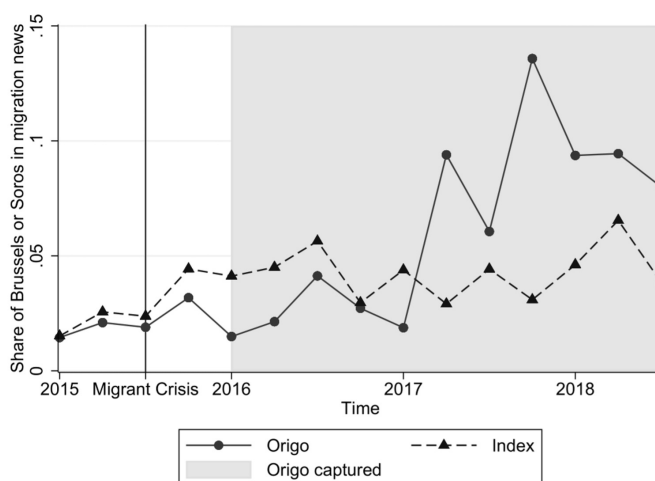
איור 1a מציג את שיעור הפרסומות החודשי באוריגו מתוך סך הפרסומות של שני העיתונים, בנפרד עבור מפרסמים פרטיים ומפרסמים ממשלתיים. לצורך השוואה, אנו מציגים גם את שיעור המבקרים באוריגו. ניתן לראות שכמות המפרסמים הממשלתיים גדלה משמעותית באוריגו (לעומת אינדקס), בעוד ששינוי כזה לא קרה עבור המפרסמים הפרטיים. ניתן לראות שגידול זה החל לאחר החלפת העורך ב-2014, וגדל אף יותר לאחר שינוי הבעלים ב-2016. ממצא זה עשוי להצביע על תמיכה ממשלתית גוברת באוריגו. איור 1b בוחן את ה"תגמולים" על גידול היקף הפרסום הממשלתי בעיתון. האיור מציג את שיעור הכתבות העוסקות בשחיתות ממשלתית באוריגו ובאינדקס באותה תקופה. בתחילת התקופה הנמדדת, אוריגו היה מעט יותר ביקורתי כלפי הממשלה; לאחר החלפת העורך, הסיקור של שחיתות ממשלתית ירד מתחת לזה של אינדקס; שיעור הכתבות העוסקות בשחיתות ממשלתית ירד עוד יותר לאחר שינוי הבעלים בעיתון. אנו מוצאים דפוסים דומים גם בהשוואה לעיתונים אחרים.

לאורך זמן, האחיזה בתקשורת הלכה והתגברה. ב-2018 מוזגו רוב גופי התקשורת לקונגלומרט, ה-Central European Press-וה-Media Foundation, המקורבים לסביבתו של ויקטור אורבן (Gorondi, 2018). ב-2020 נקנה אינדקס, העיתון העצמאי הגדול ביותר דאז, על ידי אוליגרך תומך הממשלה והצטרף גם הוא למערך התקשורתי אשר נמצא תחת שליטת הממשלה (Renyi, 2022). אנו מעריכים שכיום ממשלת הונגריה שולטת, **דה פקטו**, בחצי מגופי הטלוויזיה ובשני שלישי מהעיתונות המודפסת, המקוונת וגופי הרדיו.

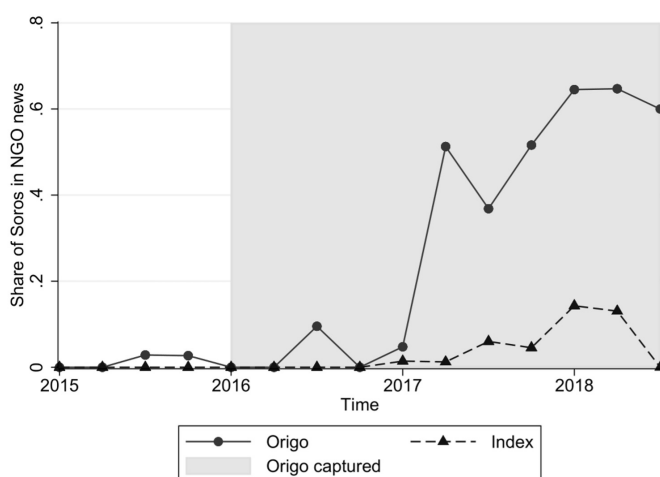
הפצת תעמולה דרך התקשורת הנשלטת

כיצד הממשלה משתמשת באחיזתה בתקשורת? אנו טוענים שמעבר לדיכוי סיקור של שחיתות ממשלתית, הממשלה השתמשה בגופי התקשורת שבשליטתה ככלי תעמולה, על ידי הפצה של נרטיבים קונספירטיביים. כפי שכבר הדגשנו, הנרטיב שהממשלה רצתה להטמיע הוא שארגונים לא-ממשלתיים (NGOs) ופקידים של האיחוד האירופי, מגובים על ידי ג'ורג' סורוס, מבקרים את הונגריה על כך שהיא מערערת את המוסדות הדמוקרטיים שלה מכיוון שהם אינם מסכימים עם מדיניות ההגירה של ממשלתה.

איור 2 – הממשלה מפיצה נרטיבים דרך התקשורת הנשלטת



(a) Brussels/Soros mentions in migration news



(b) Soros mentions in NGO news

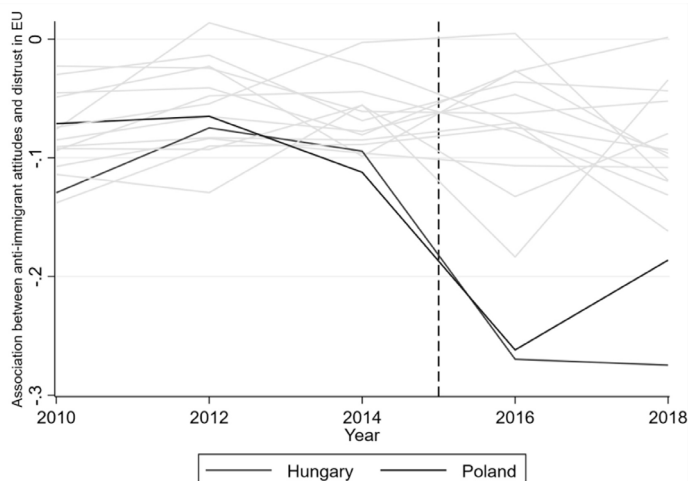
איור 2 מציג כיצד הממשל השתמש בתקשורת שבשליטתו על מנת להפיץ נרטיב אלטרנטיבי. באיור 2a אנו מציגים את שיעור האזכורים של מי שהממשל רוצה להציג כחשודי הקונספירציה – ג'ורג' סורוס או בריסל – בכותרות מאמרים העוסקים בנושאי הגירה. עד 2017 הוזכרו מושגים אלו ב-2%-5% מהמאמרים על הגירה בעיתונים אוריוגו ואינדקס. בתחילת 2017, כאשר הממשלה החלה בקמפיין "עצרו את קמפיין סורוס", אשר האשים את ההונגרי המיליונר בארגון הגירה המונית, אוריוגו (הנשלט בידי הממשל) הגביר בצורה חדה את האזכור של סורוס ובריסל במאמרים העוסקים בהגירה. בעיתון אינדקס העצמאי לא נצפתה עלייה דומה. באיור 2b אנו סוקרים אזכורים משותפים

של סורוס וארגונים לא-ממשלתיים (NGOs). בנרטיב של הממשלה, הקונספירציה כוללת ארגונים לא-ממשלתיים העוסקים בשחיתות ממשלתית וזכויות אדם. האיור מציג את שיעור הכתבות הדנות באחד מארבעת הארגונים הלא-ממשלתיים אשר כוללות את שמו של סורוס בכותרת.¹ אף על פי שחלק מארגונים אלה אכן מקבלים תמיכה כלכלית מארגון בבעלותו של סורוס – Open Society Foundation – שיעור הכתבות שאזכרו את שמו לפני 2017 היה כמעט אפסי, ונותר נמוך מאוד בעיתון אינדקס (העצמאי) גם אחרי 2017. עם תחילתו של הקמפיין הממשלתי נגד סורוס, אזכורו של סורוס בהקשר זה בעיתון אוריגו עלו בחדות. נתונים אלו מחזקים את הטענה שהממשל השתמש באחיותו בתקשורת על מנת להפיץ את הנרטיב האלטרנטיבי שאותו רצה להטמיע בציבור.

תעמולה מביאה לשחיקת האמון במומחים ובמוסדות

אנו טוענים שהממשלה ייצרה והפיצה מציאות אלטרנטיבית זו על מנת לבטל את הלגיטימיות של דעות מומחים ומוסדות. כך מתקבלת התוצאה שביקורת מבריסל לא תקטין, ואף למעשה תגדיל, את התמיכה של בוחריו של אורבן, המאמינים שביקורת כזו נובעת מאי הסכמה אידאולוגית גרידא, הקשורה רק להגירה. בישראל, ביקורת המגיעה ממערכת המשפט צפויה להגדיל את התמיכה בממשלה הימנית אם תומכי הממשלה מאמינים שמערכת המשפט היא "שמאלנית", שמניעה אינם מקצועיים אלא אידאולוגיים; אך עד כמה משפיעה התעמולה הממשלתית על עיצוב תפיסותיהם של המצביעים בנושא של מומחים ומוסדות? אנו מציגים עדויות לכך שנרטיבים קונספירטיביים אכן שוחקים את האמון במוסדות קריטיים. אנו בוחנים רעיון זה על ידי שימוש בנתונים של ה-European Social Survey (ESS) עבור התקופה 2010–2018.

איור 3 – הקשר בין נטייה לאנטי-הגירה ואי-אמון בפרלמנט האיחוד האירופי

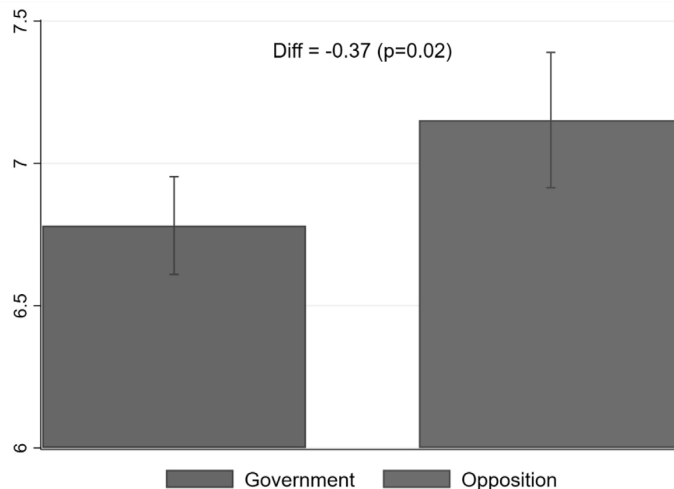


The NGOs are Transparency International, Amnesty International, Hungarian Helsinki Committee, and Társaság a Szabadságjogokért (TASZ). 1

איור 3 מציג את הקשר בין נטייה לאנטי-הגירה ואמון בפרלמנט האיחוד האירופי עבור 16 מדינות האיחוד האירופי (הונגריה ופולין מודגשות). האיור מציג קשר זה לאחר שליטה במשתנים כגון מין הנשאל, גיל, השכלה, אמון בפוליטיקאים בכלליות, ואמון בפרלמנט המדינה של הנשאל. ברוב המדינות קיים קשר שלילי אך קטן בין נטייה לאנטי-הגירה ואמון בפרלמנט האיחוד האירופי (כלומר ככל שהנשאל מתנגד יותר להגירה כך האמון שלו בפרלמנט האיחוד האירופי נמוך יותר). שתי מדינות בולטות מן השאר: הונגריה ופולין. בשתי מדינות אלו, לאחר משבר הפליטים בשנת 2015 הקשר הפך להיות חזק יותר. כלומר, לאחר 2015, אזרחים הנוטים להתנגד להגירה הקטינו במידה ניכרת את האמון שלהם במוסדות האיחוד האירופי. הונגריה ופולין אומנם לא קיבלו מהגרים רבים בשנים אלו, אך הממשלות הפופוליסטיות שלהן השתמשו בנרטיבים קונספירטיביים המאשימים את האיחוד האירופי בהגעתם של מהגרים אלו. במקביל, שתי מדינות אלו היו תחת ביקורת מתמשכת של מוסדות האיחוד האירופי על כך שהן שוחקות את מנגנוני האיזון והבקרה הדמוקרטיים שלהן.² ממצאים אלו עקביים עם טענתנו שממשלת הונגריה הטמיעה בצורה מוצלחת מציאות אלטרנטיבית, שתוצאתה היא שחיקה באמון במוסדות.

אי-אמון בקולות מבקרים עלול לזלוג לתחומים נוספים. איור 4 מציג את האמון במדע – מתוך ה-European Social Survey – עבור תומכי הממשלה ותומכי האופוזיציה בהונגריה (לאחר שאנו שולטים במין הנשאל, גיל, השכלה, אמון בפוליטיקאים בכלליות, ואמון בפרלמנט ההונגרי). בהתאם לטענתנו, לתומכי הממשלה יש פחות אמון במדע. הבדלים אלו באמונות מתורגמים להבדלים במעשים. ב-2021, 59% מתומכי האופוזיציה, אך רק 51% מתומכי הממשלה, תכננו להתחסן נגד וירוס הקורונה (Doros, 2021). נתונים אלו מראים ששחיקת האמון במוסדות על ידי הממשלה בהונגריה פגעה ממש באיכות קבלת ההחלטות של אזרחי הונגריה, וגבתה מחיר חברתי גבוה.

איור 4 – אמון במדע, תומכי הממשלה לעומת תומכי האופוזיציה, בהונגריה



2 הוועד האירופי והפרלמנט הפעילו את סעיף 7 נגד פולין (ב-2017) והונגריה (ב-2018) על הפרה של ערכי יסוד של האיחוד האירופי.

סיכום

במאמר זה טענו שממשלת הונגריה השתלטה על התקשורת העצמאית; השתמשה בשליטה זו על מנת להפיץ מציאות אלטרנטיבית של קונספירציית אליטות; מציאות אלטרנטיבית זו שחקה את האמון במוסדות ובדעתם של מומחים; הירידה באמון גם הביאה להחלטות גרועות. ישראל, וכך גם דמוקרטיות נוספות, עלולות להימצא בסיכון דומה של הפצת מציאויות אלטרנטיביות דרך תעמולה. הניתוח שלנו מוצא שבהונגריה, ההשתלטות המוקדמת על גופי תקשורת עצמאיים הייתה קריטית, מכיוון שאפשרה את הפצתם הרחבה של נרטיבים אלו. לכן, שמירה על עצמאותם של גופי תקשורת צריכה להיות בעדיפות עליונה של מדינות המעוניינות לשמור על אופיים הדמוקרטי.

מקורות

- Barnoczki B. (2023), "Orbán Balázs: Aki uralja egy ország médiáját, az uralja annak az országnak a gondolkodását", *Telex.hu*, <https://telex.hu/belfold/2023/01/25/orban-balazs-mcc-media-konferencia>
- Doros J. (2021), "Propaganda ellen beoltva – Az ellenzéki szavazóknál nagyobb az oltási hajlandóság", *Népszava*, https://nepszava.hu/3115794_propaganda-ellen-beoltva-az-ellenzeki-szavazoknal-nagyobb-az-oltasi-hajlandosag
- Gorondi P. (2018), "Huge Pro-government Media Conglomerate Formed in Hungary", *AP*, <https://apnews.com/article/39028d9c44b64e08a6609b60a8bf7a13>
- Horovitz D. (2022), "Victim of a Left-wing Coup? Why Netanyahu's Conspiracy Theory is Foul and Absurd", *The Times of Israel*, <https://www.timesofisrael.com/victim-of-a-left-wing-coup-why-netanyahus-conspiracy-theory-is-foul-and-absurd>
- Hvg.hu (2017), "A magyarok csaknem fele nem is hisz a Soros-tervben", *hvg.hu*, https://hvg.hu/itthon/20171020_A_magyarok_kozel_fele_nem_is_hisz_a_Sorostervben
- Kocsis E. (2017), "Orban Viktor a Kossuth Radio '180 perc' cimü musoraban", [Radio broadcast transcript] *Website of the Hungarian Government*, <https://2015-2019.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-a-kossuth-radio-180-perc-cimu-musoraban-20171006>
- Political Capital (2022), https://politicalcapital.hu/news.php?article_read=1&article_id=3120
- Renyi P. D. (2022), "The Art of Media War – This is how Viktor Orban Captured the Free Press in Hungary", *444.hu*, <https://444.hu/tldr/2022/02/28/the-art-of-media-war-this-is-how-viktor-orban-captured-the-free-press-in-hungary>
- Szeidl A. and Szucs F. (2021), "Media Capture Through Favor Exchange", *Econometrica* 89, 281–310.
- Szeidl A. and Szucs F. (2023), "The Political Economy of Alternative Realities", Working paper.

ההפיכה המשפטית: ישראל נסחפת בגל האוטוקרטי (טרור המלחמה)

אפרים צדקה ואסף רזין

מבוא

ישראל חווה שסע חברתי-פוליטי-כלכלי עמוק לנוכח ממשלה שנשענת על רוב קואליציוני פריך בראשות הליכוד, בשותפות עם חרדים, דתיים לאומיים, וחסידים העליונות היהודית. העמדה האידאולוגית של רבים מחברי הקואליציה עומדת בסתירה חדה לנורמות הדמוקרטיות והליברליות המושרשות בעולם החופשי: הפרדת רשויות, עצמאות המערכת המשפטית, ומארג ענף של ארגונים פוליטיים אזרחיים וחברתיים שהתפתחו מאז עידן הנאורות.¹ 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 כמה 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.

הונגריה ופולין ראו גם הן מחאות שפרצו בשל פגיעה לכאורה בעצמאות השיפוטית. אזרחים ומשפטנים כאחד חוששים כי הרשות המבצעת והרשות המחוקקת תפעלנה 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 כאיום על יושרה ועצמאותה של הרשות השופטת. תנועות אלה לא רק משכו תשומת לב פנימית; הן דהדו בקנה מידה בינלאומי. מוסדות האיחוד

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

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, ולעיתים 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. ב-7 באוקטובר 2023 החלה מלחמת ישראל-עזה וזו הפסיקה 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 – 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 לעיתים קרובות לקיפאון ולשגשוג כלכלי מרוסן. אצ'מוגלו ורובינסון טוענים כי אוטוקרטיות מולידה לעיתים 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, והאם 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 תאוקרטי 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 תוך 5–10 שנים, מה שהביא להשקעות מוגברות בחינוך, בבריאות ובשירותים ציבוריים אחרים, והפחתת התסיסה החברתית. החוקרים הראו גם כי רמת השחיתות הכלכלית במדינות דמוקרטיות קטנה בהרבה מאשר באוטוקרטיות.²

שינוי שיטת המשטר (לכיוון אוטוקרטי) מוביל לרוב לבריחת הון מהמדינה, להיחלשות המטבע, ללחצים אינפלציוניים ולהורדת 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-קח בין קבוצות מקורבות לממשל, כאשר לרוב מקורבים אלו יתמכו פוליטית/כספית בפוליטיקאים בתמורה לסביבה עסקית אשר מטיבה עימם. הפגיעה ברווחת הציבור ביחסים כאלו היא גדולה בכך שהיא מייצרת סביבה עסקית שמונעת צמיחה ושוויון, וכמו כן היא פוגעת ישירות ברווחת הציבור בצורה של מחירים גבוהים וכמות/איכות נמוכה בהשוואה 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 זה.

Acemoglu וחבריו (2017, 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 בפגיעה נוספת בפרודוקטיביות של המשק. בנוסף, להחלשת המערכת המשפטית יש השפעות בטווח הקצר – בריחת הון – אשר מקשה על חברות לגייס הון וחוב, וכן השפעות בטווח הארוך.

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

(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 הוא 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, ואילו בצרפת ובגרמניה גיוסים אלו נעשים דרך המערכת הבנקאית. במערכת האנגלו-סקסית, לדוגמה, לבעלי המניות בדרך כלל מחולק דיבידנד, היות שבעלי 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. מחקר 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'כיה, לדוגמה, היא מדינה דמוקרטית עם הפרדת רשויות ברורה. שכנתה הקרובה, הונגריה (האוטוקרטית, בהנהגת ויקטור אורבן), אשר פועלת בפרקטיקות קורניזם שתוארו לעיל, הביאה למשיכה מסיבית של כספי משקיעים זרים (של גרמניה בפרט). אף על פי ששתי כלכלות אלו נמצאות בסביבה גאוגרפית דומה, והיו חשופות לזעזועים כלכליים דומים, הונגריה נמצאת מרחק רב מאחורי צ'כיה במונחים של רווחה כלכלית של תושביה. כמו כן, דירוג האשראי של מדינת הונגריה נמצא שתי מדרגות מתחת לדירוגה של צ'כיה.

4. העדפת מקורבים – הגרסה הישראלית

האוכלוסייה החרדית מונה כ-12% מהאוכלוסייה בישראל. שיעור העוני באוכלוסייה החרדית גבוה במידה ניכרת משיעורו בשאר האוכלוסייה. כמו כן, קצב גידול האוכלוסייה החרדית נאמד בכ-3.6%, גבוה במידה ניכרת 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 ללימוד תורה. בכך נמנעת מהם השכלה ופיתוח יכולות הרלוונטיות לשוק העבודה, בייחוד לשוק העבודה המתוחכם יותר (המשלם שכר גבוה). בנוסף, על מנת להימנע מגיוס לצבא, הגברים נשארים לרוב 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 המתמרצות 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 במידה ניכרת 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 במידה ניכרת. 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 זה 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 זה, המתעדפים קבוצות סקטוראליות על פני קבוצות אחרות, צפויים להתגבר לנוכח היחלשותה של מערכת המשפט אשר נועדה, בין השאר, למנוע צעדים לא-שוויוניים מסוג זה.

להלן כמה דוגמאות לפערים בתקצוב של קבוצות אוכלוסייה, בפרט של האוכלוסייה החרדית. הראשונה, הממשלה מקציבה חלק ניכר מתקציב המדינה ישירות לאוכלוסייה החרדית. זוהי תוצאה של היותן של מפלגות החרדים חריגות במבנה הפוליטיקה הישראלית בכך שהן סקטוראליות לחלוטין – המפלגות החרדיות דורשות תקציבים ישירים לאוכלוסייה החרדית תמורת חברותן בממשלה. דבר זה מביא לכך שיש תקצוב יתר לאוכלוסייה החרדית (בהינתן ששאר המפלגות אינן פועלות גם הן בצורה זו). שנית, לעיתים הממשלה מקציבה כספים שאומנם אינם מיועדים רק לאוכלוסייה החרדית באופן רשמי, אך מעשית לשם הם מיועדים. דוגמה מהתקופה האחרונה היא כרטיסי מזון נטענים שהובילה מפלגת ש"ס כאמצעי למלחמה בעוני, כאשר אחד הקריטריונים לקבלת כרטיסים אלו הוא 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, אף על פי 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) תזכנה רק לכ-50% משווי ההטבה (כאמור, האוכלוסייה הגברית החרדית בעיקרה אינה עובדת). שוברים אלו, ששווקו כמאבק בעוני, הגיעו רק ל-14% מהמשפחות שעומדות בהגדרה של חוסר ביטחון תזונתי, כאשר חלקו העיקרי של התקציב חולק למשפחות חרדיות. דוגמה 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 וברווחת הכלל.

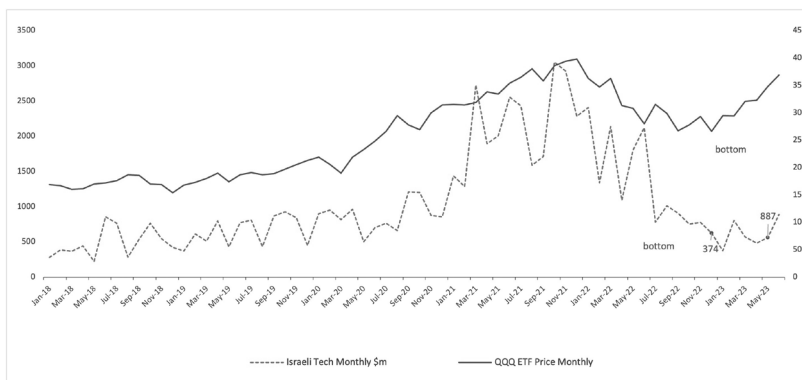
5. השקעות זרות, טכנולוגיה ויזמות

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 ובאיכותה של מערכת המשפט המקומית פוגעים ישירות בהשקעות, ביזמות ובחדשנות, שהם המנועים של סקטור זה.

כמות גדולה של השקעות פיננסיות חיצוניות עלולה להיחשב כמסוכנת, בעיקר לנוכח חוויות המשברים הפיננסיים של העשורים האחרונים. יחד עם זאת, בעשור האחרון היו סכומים גדולים של השקעות זרות (מתוכם חלק כהשקעות VC) את מנוע הצמיחה של תעשיית ההיי-טק בישראל.³ ישראל, עם השנים, הלכה והתבססה כחממת הייטק גלובלית, בעיקר בתחום החדשנות והיזמות, והיזמות רכיב משמעותי בקרנות ה-VC הגדולות בעולם. יתרה מכך, בישראל נוצרה תרבות של יזמות, כזאת שיזמים ומשקיעים רצו ללמוד ולחקות. עד תחילת שנת 2023 הייתה ישראל 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 ייחודית גם בכך שהיא משמשת 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 חוותה ישראל ירידה ניכרת בהשקעות הזרות. ברבעון השני של 2023 קטן סך ההשקעות הזרות בכ-62%, לעומת הרבעון המקביל בשנה הקודמת. לעומת 2021, סך ההשקעות הזרות קטן 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 שאליו ההשוואה מתבצעת, השקעות זרות בישראל לא התאוששו בתחילת 2023 (הכרזת הרפורמה).

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



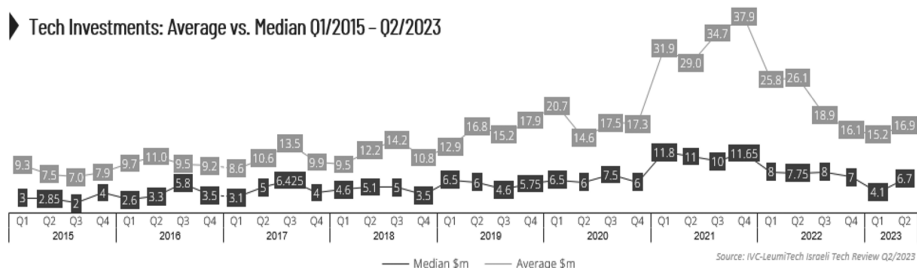
מקור: Israel Venture Capital (IVC)

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

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)

► Tech Investments: Average vs. Median Q1/2015 – Q2/2023



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 מילאו תפקיד מרכזי בהתנגדות, כאשר הפגנות 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 ושוברים על היותה דמוקרטית. מעבר לבחירות תקופתיות, אשר הינן הביטוי המוחשי ביותר של דמוקרטיה, דמוקרטיות ליברליות נשענות 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, בייחוד אלה שאינן עילית, 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 אות למחאות עתידיות, דבר אשר יקשה על ממשלות עתידיות לפעול נגד אותן נורמות, בין אם דרך חקיקה ישירה ובין אם 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 לגבי 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 נתמכה המחאה על ידי מגוון רחב של האוכלוסייה.

המחאה בהונגריה נתקלה בקשיים רבים בניסיונות להשיב את האיזון הדמוקרטי, בייחוד לנוכח ריכוז הסמכויות של הממשלה לאחר הרפורמה. תוצאה זו המחשה 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 האוטוקרטית 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. בישראל, לעומת זאת, המחאה הייתה אפקטיבית יותר 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 סייעה 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. אף על פי שרפורמה זו טרם הועברה (לפחות לא בחלקיה העיקריים) עקב מחאה נרחבת ועיקשת, ניתן כבר כעת לראות חלק מהשפעותיה. ירידה ניכרת בהשקעות זרות, פיחות המטבע המקומי, ביצועי חסר של שוק המניות המקומי, ירידה בגביית המיסים וגידול הגירעון 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?

ב-7 באוקטובר 2023 החלה מלחמת ישראל-עזה וקטעה 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 באוקטובר 2023. לכן גם החשש ששלטון פוליטי בעתיד ינסה לבצע הפיכה משפטית בנוסח 4 בינואר 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 נמוך מאוד (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 לעיתים קרובות את ההבדלים בין חרדים וחילונים, ספרדים ואשכנזים, פריפריה מול מרכז ועוד.
 3. **פירוד גאוגרפי-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 מפני החשש 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 במידה 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 תעמולה ממשלתית, בין היתר על אמון במוסדות ובדעות מומחים. הם מתארים כיצד השתלטות של הממשלה בהונגריה על גופי התקשורת והפצה של תעמולה ממשלתית דרכם הביאה לשחיקה באמון הציבור במוסדות ובדעות מומחים. שחיקה זו של אמון הביאה בתורה לקבלת החלטות גרועה יותר של הציבור (כדוגמה, התמודדות עם נגיף הקורונה).
 7. **רטוריקה פופוליסטית:** פוליטיקאים ומנהיגים פוליטיים יכולים לתרום לקיטוב באמצעות נאוניהם, 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 לא נעלם לתמיד.

מקורות

- Acemoglu D. and Robinson J. (2017), *Why Nations Fail – the Origins of Prosperity, Power and Poverty*, New York.
- Acemoglu D., Naidu S., Restrepo P. and Robinson J. A. (2019), "Democracy Does Cause Growth", *Journal of Political Economy* 127(1).
- Ben-David D. and Kimchi A. (2023), "A Comparative Look at Education and its Impact in Israel", A. Razin (ed.), *Transition from Liberal Democracy to Illiberal Democracy: Multifaceted Economic Shifts*, Manuscript.
- Eichengreen B. (2023), "Judicial Independence and Economic Prospects", mimeo.
- Loungani P. and Razin A. (2001), "How Beneficial Is Foreign Direct Investment for Developing Countries?", *Finance and Development* 38(2), 1–3.
- Razin A. (2018), *Israel and the World Economy: Power of Globalization*, Cambridge, MA.
- Shleifer A. and Vishny R. (1998), "Law and Finance", *Journal of Political Economy* 106(6), 1113–1155.
- Swagel P. and Razin A. (2018), "Book Review: Israel and the World Economy by Assaf Razin", *Finance and Development*, 3–4.
- Szeidl A. and Szucs F. (2023), "Media Capture and Beliefs in Alternative Realities", A. Razin (ed.), *Transition from Liberal Democracy to Illiberal Democracy: Multifaceted Economic Shifts*, Manuscript.
- Yashiv E. (2023), "When Populism Meets Religion: Economic Lessons from Israel's Existential Crisis", A. Razin (ed.), *Transition from Liberal Democracy to Illiberal Democracy: Multifaceted Economic Shifts*, Manuscript.
- Yuchtman N. (2023), "Fight Fire with Fire: The Erosion of Israel's Democracy and the Popular Response", A. Razin (ed.), *Transition from Liberal Democracy to Illiberal Democracy: Multifaceted Economic Shifts*, Manuscript.

מצב החינוך בישראל בהשוואה בינלאומית ודמוגרפית

דן בן-דוד ואיל קמחי*

תקציר

רמת הידע הממוצעת של ילדי ישראל במתמטיקה, מדע וקריאה נמוכה מהרמה בכל מדינה מפותחת אחרת, וזאת גם ללא הילדים החרדים במדינה, שמרביתם אינם לומדים את החומר ואינם משתתפים בבחינות. כמחצית מילדי ישראל מקבלים היום חינוך ברמה של עולם שלישי, והם משתייכים לקבוצות האוכלוסייה בעלות קצב הגידול המהיר ביותר במדינה. ביטויים לתהליך הדמוגרפי-חינוכי הזה כבר החלו לבוא לידי ביטוי בציבוריות הישראלית – לאחרונה בבחירות שנערכו בנובמבר 2022 שהביאו להקמת הממשלה הקיצונית ביותר בתולדות המדינה, שחותרת תחת יסודות הדמוקרטיה. אם תמונה זו לא תשתנה, ההשלכות ארוכות הטווח על עתידה של ישראל תהיינה קיומיות.

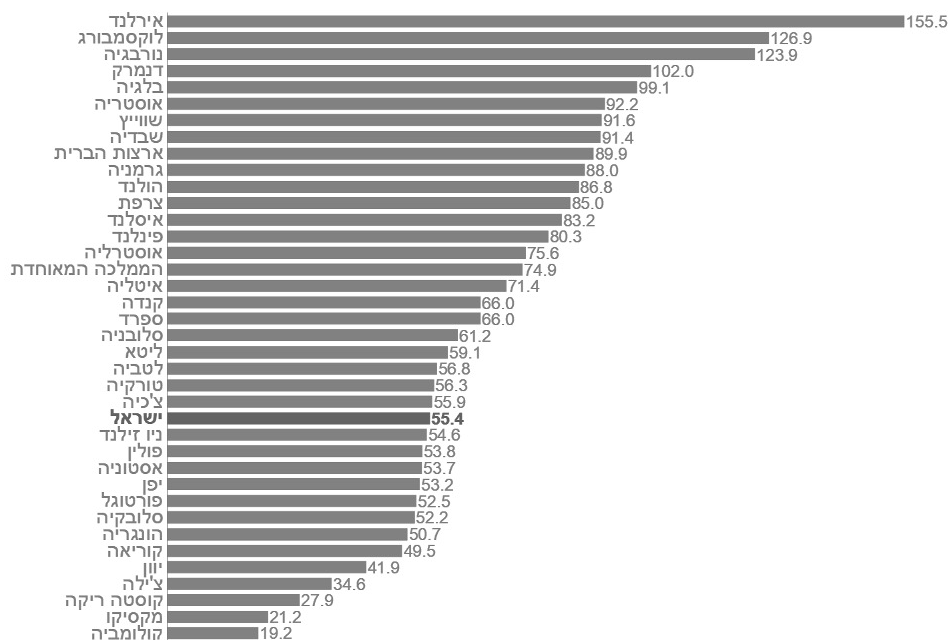
1. מבוא

אף על פי שבישראל נמצא אחד ממגזרי ההיי-טק המתקדמים בעולם, פריון העבודה במדינה נמוך בהרבה מן הממוצע ב-OECD. בעוד שהערך המוסף לעובד בהיי-טק הישראלי ב-2018 היה גבוה ב-25% מהממוצע במגזר העסקי של ה-OECD, פריון העבודה הממוצע של כל שאר המגזר העסקי בישראל היה נמוך ב-40% – מה שמתבטא בפריון עבודה בכלל המגזר העסקי בישראל הנמוך ב-32% מזה שב-OECD (OECD, 2023). באופן כללי, פריון העבודה (הנמדד בתמ"ג לשעת עבודה) בישראל נמצא מתחת לכמעט שני שליש ממדינות ה-OECD (איור 1).

למערכת החינוך יש תפקיד מפתח בקביעת פריון העבודה. לכאורה נראה כי האוכלוסייה בישראל היא אחת מהמשכילות ביותר ב-OECD. שיעור הישראלים בעלי השכלה אקדמית הוא מהגבוהים בעולם המפותח, וכך גם מספר שנות הלימוד הממוצע של ישראלים בגילי העבודה העיקריים (בן-דוד, 2017). הבעיה, כפי שהראו (Hanushek and Kimko, 2000) (Hanushek and Woessmann, 2015), בן-דוד וקמחי (2021) ורבים אחרים היא שכאשר מדובר בצמיחה כלכלית ושכר עבודה, מה שחשוב אינו כמות ההשכלה אלא איכותה.

* פרופ' דן בן-דוד הוא נשיא מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי וחבר החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב. פרופ' איל קמחי הוא סגן נשיא מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי וחבר המחלקה לכלכלת סביבה וניהול באוניברסיטה העברית בירושלים.

איור 1: פריון עבודה ב-2022 תמ"ג לשעת עבודה ב-38 מדינות OECD



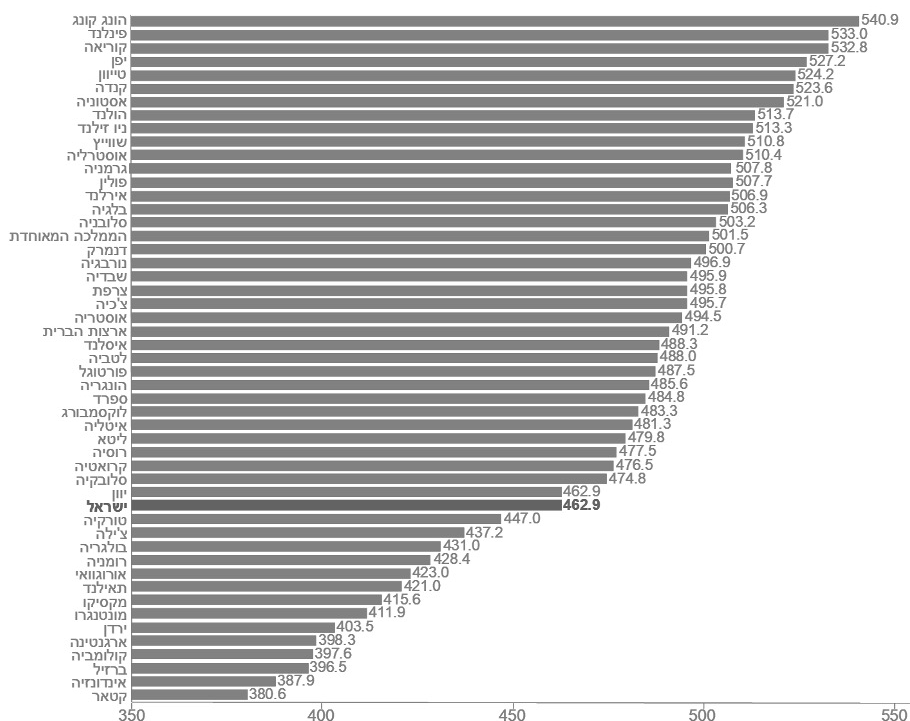
*בדולרים שוטפים לפי יחס כוח קנייה.
מקור: דן בן-דוד ואיל קמחי, מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי
נתונים: OECD

2. רמת החינוך בישראל

מבחני פיז"ה, הנערכים אחת לשלוש שנים במתמטיקה, במדע ובקריאה מדגימים עד כמה נמוכה איכות החינוך בישראל. סבין, קמחי ובן-דוד (2023) ביצעו השוואה של כל 51 המדינות שהשתתפו לפחות ב-14 מבחנים מתוך 15 מבחני הפיז"ה שניתנו בשנים 2006–2018. הציון הישראלי הממוצע במבחנים אלה נמצא מתחת ל-36 מ-50 המדינות האחרות – כלומר, ישראל נמצאת מתחת לכל המדינות המפותחות שהשתתפו במבחנים (איור 2).

מה שהופך את התוצאה הזו לחמורה עוד יותר הוא העובדה שרוב הילדים החרדים בישראל אינם לומדים לימודי ליבה מלאים ואינם משתתפים במבחנים הבינלאומיים. בעוד שהבנות לומדות תוכנית ליבה חלקית עד סוף התיכון, הרי שהמצב בקרב הבנים חמור במידה ניכרת. אפילו תוכנית הליבה המאוד חלקית שהם לומדים מסתיימת בכיתה ח'. לאור מספרם הגדול של התלמידים החרדים, והרמה הנמוכה מאוד של לימודי הליבה שהם מקבלים (פירוט בהמשך), ניתן להניח כי לו היו משתתפים במבחנים, הציון הממוצע הכללי של תלמידי ישראל היה נמוך אף יותר מן המוצג באיור 2.

איור 2: ציון ממוצע רב-שנתי במבחני הפיזה
 כל 51 המדינות שהשתתפו לפחות ב-14 מ-15 המבחנים, 2006-2018*



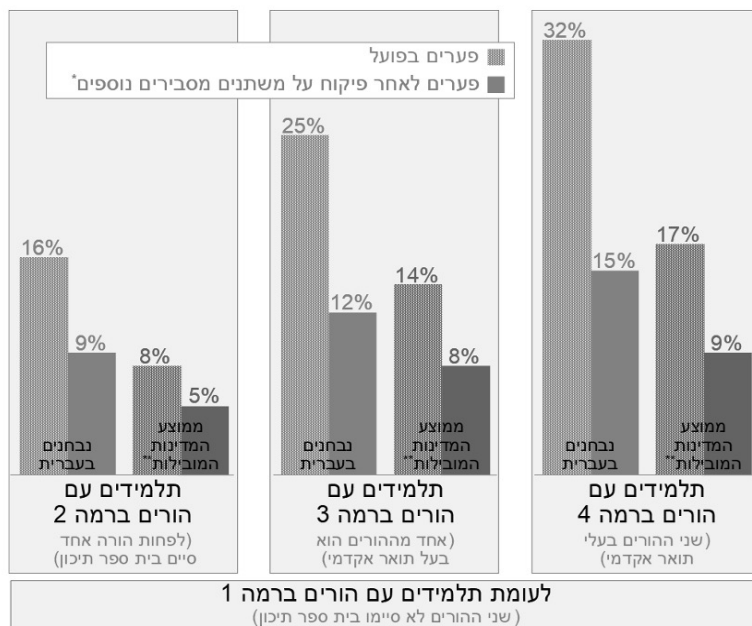
*ציונים ממוצעים במתמטיקה, מדע וקריאה.
 מקור: סבין, קמחי ובן-דוד (2023)

בנוסף לזרם החינוך החרדי, מערכת החינוך בישראל מחולקת לעוד שלושה זרמים עיקריים: הזרם הממלכתי, הזרם הממלכתי-דתי והזרם הערבי. בן-דוד וקמחי (2021) הראו כי במבחני פיז"ה האחרונים שנערכו ב-2018, הציון הממוצע של תלמידי הזרם הממלכתי בשלושת מקצועות הליבה היה גבוה מזה שבקצת יותר ממחצית המדינות המפותחות. הציון הממוצע של תלמידי הזרם הממלכתי-דתי היה נמוך יותר במידה ניכרת, מתחת ל-80% מהמדינות המפותחות. הציון הממוצע של דוברי הערבית היה נמוך יותר מזה שבמדינות עולם שלישי רבות. למעשה, הם מוקמו מתחת לתשע מעשר המדינות המוסלמיות שהשתתפו במבחן ב-2018.

השפעתן של משפחות על הישגי ילדיהן בלימודים תועדה היטב במשך שנים רבות (למשל Coleman et al., 1966; לוי, בוקעי וקרני, 2021; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2019). בעוד שלא ניתן לבטל לחלוטין את הקשר בין השכלת הורים להישגי ילדיהם, מערכות החינוך בחלק מהמדינות הצליחו להחליש מאוד את הקשר.

מתוך קבוצת 51 המדינות שהוזכרו לעיל יצרו סבין, קמחי ובן-דוד (2023) קבוצת ביקורת המורכבת מחמש מדינות שהשיגו באופן עקבי את הציונים הגבוהים ביותר ב-15 המבחנים.¹ התלמידים במדינות אלה ובישראל חולקו לארבע קבוצות על בסיס השכלת הוריהם:²

איור 3: פערי ממוצע הציונים בין תלמידים שלפחות אחד מהוריהם בעל השכלה תיכונית ומעלה לבין תלמידים ששני הוריהם לא סיימו בית ספר תיכון
מבחני פיזה, 2006-2018



*המשתנים מסבירים המפוקחים כוללים מגדר, הימצאותם של פריטים שונים בבית, ילידי המדינה, והשפעות קבוצות. התוצאות מובהקות ברמה של 1%.

**פינלנד, יפן, טייוון, קנדה ואסטוניה

מקור: סבין, קמחי ובן-דוד (2023)

1 המדינות המובילות הן פינלנד, יפן, טאיוואן, קנדה ואסטוניה.

2 השכלת ההורים נקבעה על בסיס דיווח עצמי של התלמידים. בעוד ששיטה זו התגלתה כמדויקת יחסית באופן כללי, הופיעו סתירות משמעותיות בין מה שדיווחו התלמידים דוברי הערבית בישראל לבין רמות ההשכלה הממוצעות במגזר הערבי המדווחות על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לכן הניתוח של ישראל התבסס רק על תלמידים דוברי עברית.

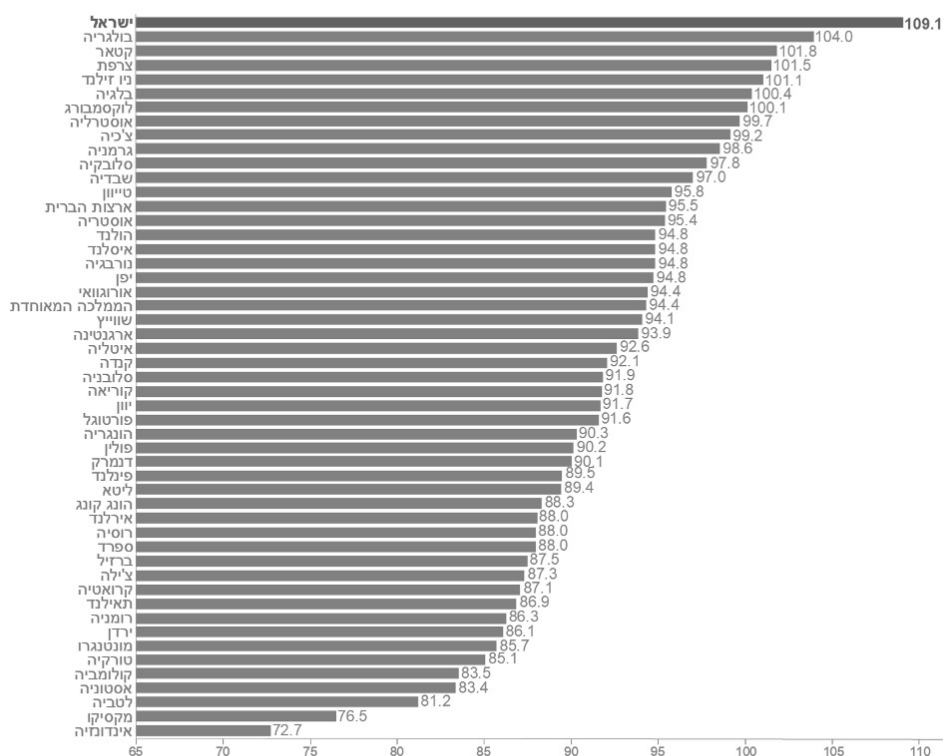
- רמה 1: תלמידים שלהוריהם אין תואר אקדמי ולא סיימו בית ספר תיכון.
- רמה 2: תלמידים שלהוריהם אין תואר אקדמי ולפחות אחד מהם סיים בית ספר תיכון.
- רמה 3: תלמידים שאחד מהוריהם הוא בעל תואר אקדמי.
- רמה 4: תלמידים ששני הוריהם בעלי תואר אקדמי.

איור 3 מציג את פערי ההישגים בין תלמידים ברמות 2, 3 ו-4 לבין תלמידים ברמה 1. ככלל, ככל שרמת ההשכלה של ההורים גבוהה יותר, כן גדל פער הציונים בין ילדיהם לבין הילדים בקבוצת הבסיס של רמה 1. בעוד שתופעה זו מתקיימת גם במדינות המובילות, הפערים שם הם רק כמחצית מהפערים בקרב התלמידים הישראליים.

קיים מתאם גדול בין השכלת ההורים לבין מאפיינים אחרים של משפחות התלמידים וסביבתם הביתית. כפי שמוצג באיור 3, פיקוח סטטיסטי על מאפיינים אלה מסביר חלק משמעותי של הפער

איור 4: פערים בתוך המדינה בציונים של מבחני הפיזה

ממוצע רב-שנתי בכל המדינות שהשתתפו לפחות ב-14 מ-15 המבחנים, 2006-2018*



*סטיות תקן ממוצעות בתוך המדינות במתמטיקה, מדע וקריאה.
מקור: סבין, קמחי ובן-דוד (2023)

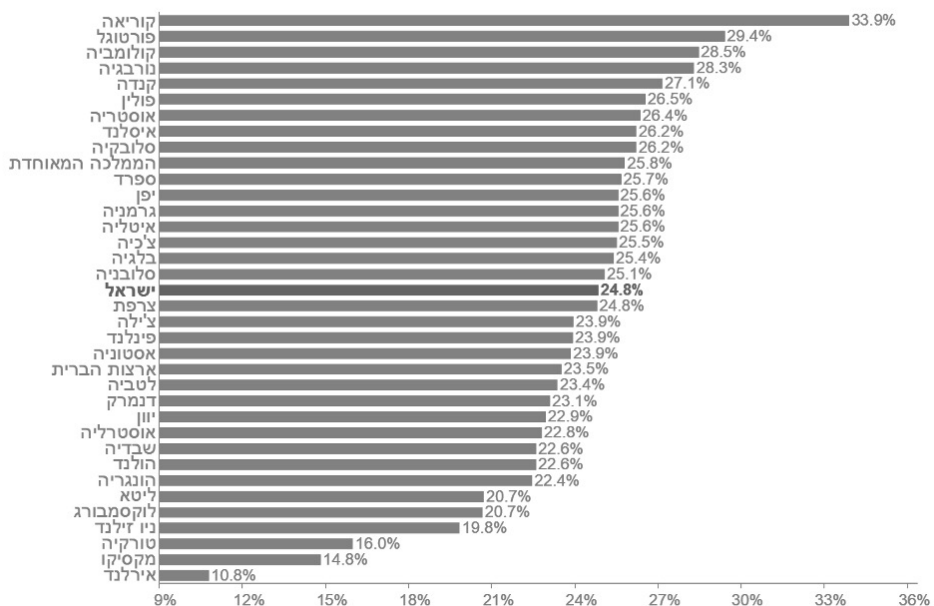
בציונים הנובע מהשכלת ההורים. בעוד שממצא זה מתקיים גם בקבוצת הביקורת של המדינות המובילות וגם בישראל, הקשר שנותר בין השכלת הורים לבין הישגי ילדיהם גבוה משמעותית בישראל – מה שמדגיש את כישלונה היחסי של מערכת החינוך הישראלית. לכישלון זה בהקטנת הקשר בין השכלת הורים להישגים הלימודיים של ילדיהם יש השלכות כלכליות נרחבות.

(Chetty et al. 2011) מציינים כי ממצאיהם מצביעים על כך שפערים באיכות החינוך בבתי הספר מנצחים את אי-השוויון בהכנסות. (Chetty and Friedman 2011) מצאו כי הקשר הבין-דורי בהכנסות היה פוחת בשליש אילו היו כל ילדי ארה"ב לומדים בבתי ספר באיכות זהה.

אי לכך, בעוד שהציונים הממוצעים משקפים את מידת ההצלחה של כל מדינה בהכנת ילדיה להתחרות אלה מול אלה בשוק הכלכלי העולמי, פערי הציונים בתוך המדינה מרמזים על אי-שוויון עתידי בהכנסות. כפי שניתן לראות באיור 4, סטיית התקן של הציונים של תלמידי ישראל היא הגבוהה ביותר – במידה ניכרת – מבין כל 51 המדינות שהשתתפו לפחות ב-14 מתוך 15 מבחני הפיז"ה בשנים 2006 עד 2018. גם כאן, חשוב לציין כי תוצאה זו התקבלה בהינתן השתתפות חלקית ביותר של התלמידים החרדים. לאור העובדה שמרבית החרדים אינם לומדים את מקצועות הליבה, הפערים האמיתיים באיכות ההשכלה בקרב ילדי ישראל הם קרוב לוודאי גבוהים יותר מהמופיע באיור 4.

איור 5: הוצאה לאומית לתלמיד בחינוך היסודי והעל-יסודי

כאחוז מהתמ"ג לנפש, 2020



מקור: דן בן-דוד ואיל קמחי (2021)

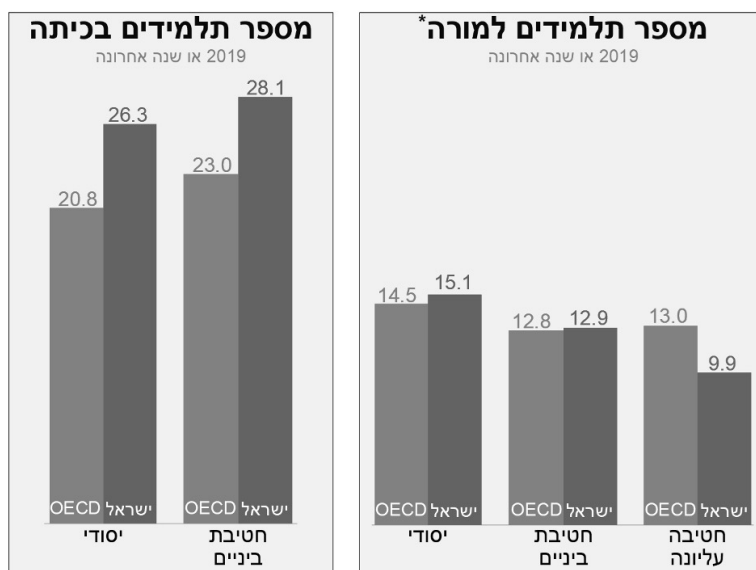
3. על המכניקה של החינוך בישראל

תקציב החינוך בישראל גדול יותר מכל שאר סעיפי התקציב, כולל ביטחון. ההוצאה הלאומית על חינוך יסודי ועל-יסודי, כאחוז מהתמ"ג, נמצאת במקום השני ב-OECD. כשלעצמה, אין זו אינדיקציה למתן עדיפות גבוהה לחינוך בתוך העדיפויות הלאומיות, וגם לא למידה גבוהה יחסית של חוסר יעילות. זה משקף בעיקר את פריון הילודה הגבוה בישראל ואת העובדה כי שיעורם של תלמידי בתי הספר היסודיים והעל-יסודיים מתוך האוכלוסייה הוא השלישי בגודלו ב-OECD.

ניכוי ההוצאה על חינוך יסודי ועל-יסודי כאחוז מהתמ"ג על ידי שיעור התלמידים בחינוך היסודי והעל-יסודי באוכלוסייה זהה לניכוי ההוצאה לתלמיד בתמ"ג לנפש (המשקף רמת חיים במדינה). התוצאה המתקבלת מצביעה על כך שההוצאה על חינוך יסודי ועל-יסודי בישראל אינה גבוהה או נמוכה בהשוואה למדינות OECD אחרות (איור 5). במילים אחרות, למערכת החינוך בישראל לא חסרים משאבים כשמשווים אותה למדינות אחרות ב-OECD.

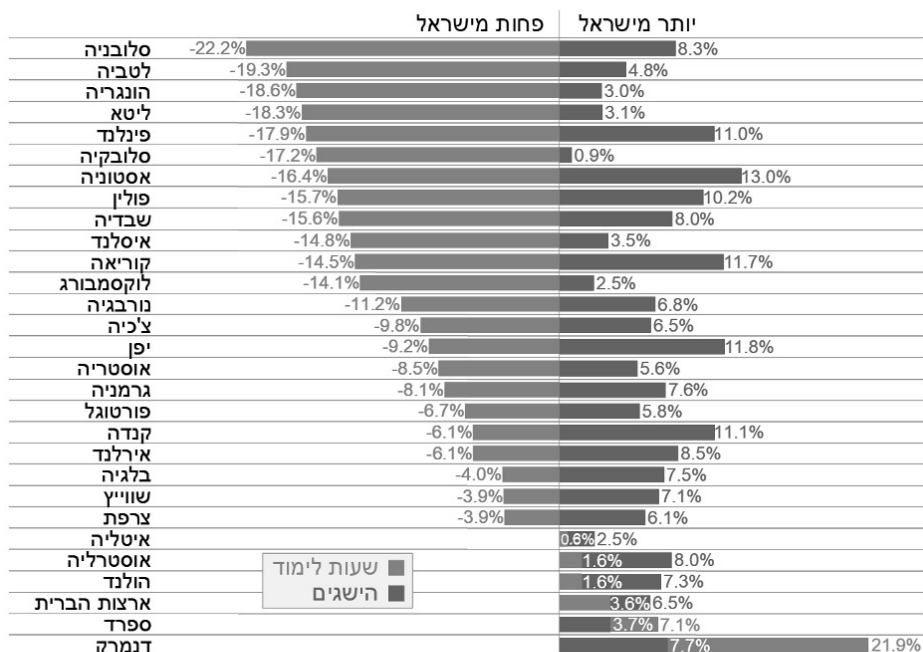
לעיתים קרובות, הכיתות הצפופות בישראל מוצגות כסיבה עיקרית לרמת ההישגים הנמוכה. בעוד שהגודל של כיתה ממוצעת בישראל אכן גבוה (איור 6), מספר התלמידים בישראל לכל מורה (שווה ערך משרה מלאה) אינו שונה בהרבה ממוצע ה-OECD בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים – והוא נמוך במידה ניכרת בבתי הספר התיכונים. במילים אחרות, לא נראה כי מחסור בכוח אדם בהוראה הוא המקור לבעיה. ישראל מממנת מספר מספיק של מורים, ובכל זאת הכיתות שלה צפופות הרבה יותר מהממוצע ב-OECD.

איור 6



*לפי שווה ערך זמן מלא.
מקור: דן בן-דוד (2021)

איור 7: שעות לימוד מול הישגים*
29 מדינות OECD לעומת ישראל



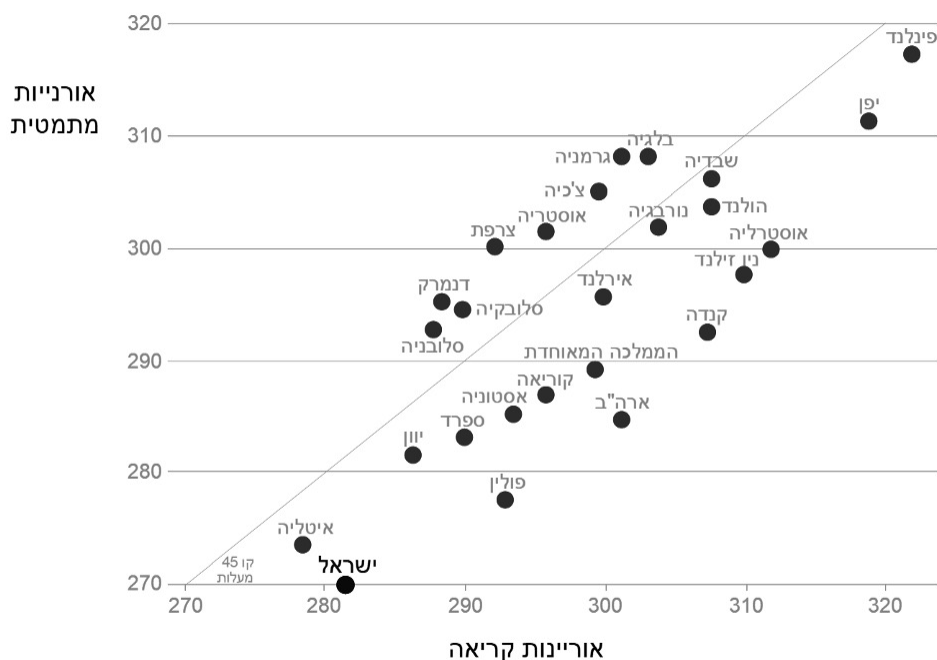
*מספר שעות לימוד כולל בתחומי לימוד חובה בחטיבות הביניים ב-2019 (ב-2018 עבור ארה"ב) וההישג הארצי הממוצע במתמטיקה, מדע וקריאה ב-PISA 2018. מקור: דן בן-דוד (2021)

מספר ימי הלימוד השנתיים בישראל גבוה במידה ניכרת ממספרם בכל שאר מדינות ה-OECD, מכיוון שבתי הספר בישראל פועלים שישה ימים בשבוע. השוואה מדויקת יותר הינה של שעות הוראה שנתיות. איור 7 מציג את מספר שעות ההוראה במדינות המפותחות בהשוואה לישראל. רוב גדול של המדינות מלמד פחות שעות מאשר ישראל. בכל אחת מן המדינות הללו, הציונים הממוצעים במתמטיקה, מדע וקריאה במבחן פיז"ה של 2018 היו גבוהים מהציונים בישראל. גם כאן, לא נראה כי היעדר משאבים הוא הסיבה העיקרית להישגים הלימודיים הנמוכים בישראל. יתרה מכך, אין קשר בין מספר שעות ההוראה לבין רמות ההישגים באופן כללי. ישנן מדינות עם שעות הוראה מעטות וציונים גבוהים יחסית, בעוד שיש מדינות אחרות עם שעות הוראה רבות ללא הישגים יוצאי דופן במבחנים.

79% מהסטודנטים לתואר ראשון בחינוך לומדים במכללות להוראה. 17% נוספים לומדים במכללות כלליות, ואילו ארבעת האחוזים הנותרים לומדים חינוך באוניברסיטאות המחקר. המבחנים הפסיכומטריים מספקים השוואה מעניינת בין מי שמיועדים להיות מורים לבין הסטודנט הממוצע בשנה הראשונה באוניברסיטאות המחקר. סטודנטים לחינוך באוניברסיטאות מגיעים עם ציונים פסיכומטריים הנמוכים ב-9% מהסטודנטים האחרים באוניברסיטה. סטודנטים במכללות להוראה מגיעים עם ציונים הנמוכים ב-23%, ואילו סטודנטים לחינוך במכללות הכלליות מגיעים עם ציונים הנמוכים ב-32% מאלה של הסטודנט הממוצע באוניברסיטה.

איור 8: רמת הידע של מורים במדינות המפותחות

הישגים חציוניים של מורים במבחני PIAAC ב-2011/2012 וב-2014/2015*



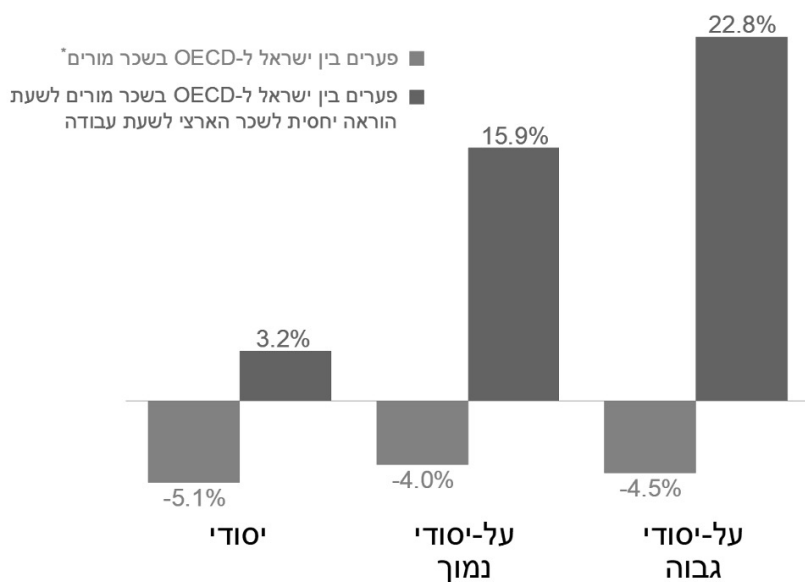
אוריינות קריאה

*לא כולל צילה וטורקיה

מקור: Hanushek, Piopiunuk and Wiederhold (2019)

כאשר זוהי הרמה היחסית של המורים העתידיים, אין זה מפתיע שרמת הידע הכללית של המורים בישראל נמוכה למדי. Hanushek, Piopiunuk and Wiederhold (2019) מצאו כי אוריינות הקריאה והמתמטיקה של המורים בישראל קרובה לתחתית (בקריאה), או מצויה ממש בתחתית (במתמטיקה), של רשימת המדינות המפותחות (איור 8).

איור 9: שכר מורים בישראל לעומת ה-OECD פער באחוזים בין ישראל לממוצע של ה-OECD, 2019

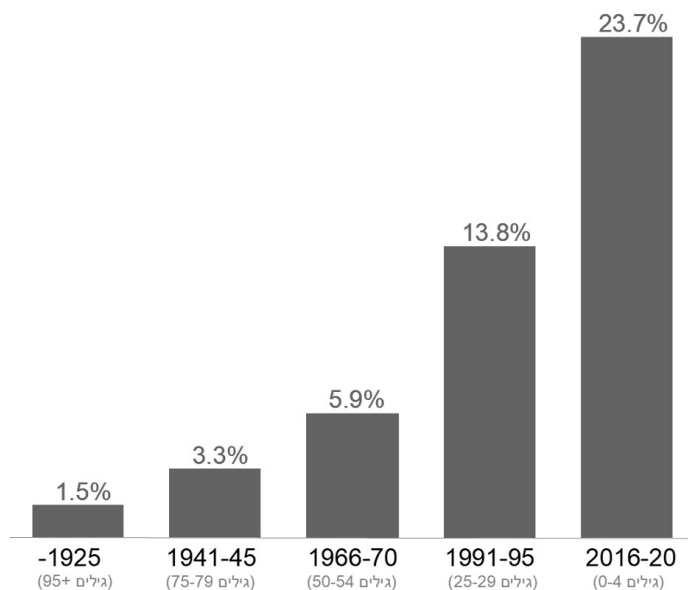


*השוואה לפי יחס כוח קנייה
 מקור: דן בן-דוד (2021)

לעיתים קרובות נשמעת הטענה כי איכות המורים בישראל נובעת מן המשכורות הנמוכות שלהם. שכרם החודשי של מורים בישראל אכן נמוך ב-4%–5% מן הממוצע ב-OECD (איור 9). עם זאת, השכר משקף רק את מה שניתן למורים ואינו מביא בחשבון את מה שמתקבל מהם. השוואה של משכורות מורים לשעת הוראה לעומת השכר הממוצע לשעת עבודה במדינות ה-OECD אינה תומכת בטענה ששכרם של המורים בישראל נמוך. להפך, הוא גבוה יותר הן בחינוך היסודי והן בחינוך העל-יסודי, כאשר בבתי הספר התיכוניים הוא גבוה ב-23% מהממוצע ב-OECD.

4. החרדים

איור 10: שיעור החרדים בכל דור
ישראל, 2020



שנות לידה (דור אחד כל 25 שנה)

מקור: בן-דוד (2021)

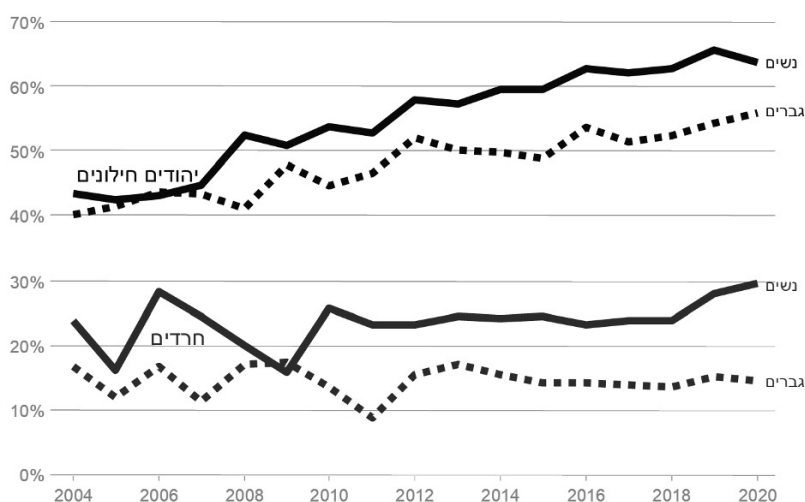
התלמידים החרדים אינם משתתפים במידה מייצגת במבחנים הארציים בישראל ולא במבחנים הבינלאומיים, מה שמקשה להעריך את חומרת הבעיה של איכות ההשכלה שלהם. ליפנר וזוסמן (2021) מספקים מבט מעניין על ההתדרדרות בהישגים ההשכלתיים והכלכליים של תלמידים שלמדו בבתי ספר חרדיים שנוסדו על ידי מפלגת ש"ס. כשמפלגה זו גדלה והתפתחה לקראת סוף המאה ה-20, היא פיתחה את "מעין החינוך התורני", רשת של בתי ספר חרדיים שמשכה אליה ילדים רבים ממשפחות מסורתיות ודתיות שחיו בפריפריה הגאוגרפית והחברתית של ישראל. המחקר של ליפנר וזוסמן התמקד בבנים שהחלו את כיתה א' בשנים 1992–2003. הוא השווה בנים שלמדו ברשת ש"ס לבנים בעלי מאפיינים דומים שלמדו בזרמים אחרים של החינוך העברי, תוך פיקוח על משתנים נוספים (כולל השוואות בין אחים – כאשר המבוגרים מביניהם למדו בבתי ספר שלא היו חרדיים והצעירים יותר למדו בבתי ספר חרדיים של ש"ס). בהשוואה לבנים שלמדו בחינוך הלא-חרדי, הבנים שלמדו ברשת החרדית התאפיינו בשיעורי נשירה מתיכון שהיו גבוהים ב-10%, ושיעור בעלי תעודת בגרות בקרבם היה נמוך ב-15%. כבוגרים, שיעורי התעסוקה של בוגרי מעיין החינוך התורני היו נמוכים ב-14% מאלה של הקבוצה השנייה, ושכרם השנתי היה נמוך ב-19%.

באופן כללי, החרדים הם אחת האוכלוסיות העניות ביותר בישראל. רוב עצום מילדיהם לומדים בבתי ספר המנוהלים על ידי מפלגות פוליטיות המונעות מהם במתכוון השכלה שהייתה יכולה לספק להם הזדמנויות כמבוגרים. כתוצאה מכך, מערכת החינוך החרדית מבטיחה שהבוגרים החרדים יישארו במצב של תלות תמידית בקצבאות ממשלתיות שמשיגות המפלגות החרדיות החזקות. החרדים אינם קבוצה חסרת משקל בחברה הישראלית. חלקם באוכלוסייה מכפיל את עצמו בכל 25 שנה – כלומר, בכל דור (איור 10). בעוד שהם מהווים רק 6% מבני החמישים, החרדים הם כמעט רבע (24%) מהתינוקות. בקצב הגידול האקספוננציאלי הזה, בתוך 25 שנה בלבד כמעט מחצית מהתינוקות בישראל יהיו חרדים.

מספר קטן, אך גדול, של חרדים מנסה להתגבר על היעדר השכלה משמעותית בתחומי היסוד על ידי כניסה למסלול אקדמי – ממכינה ועד לימודים אקדמיים בפועל. אך מרביתם אינם מצליחים להתגבר על פערי הידע והם נושרים בדרך. על פי מבקר המדינה (2019), מעל מחצית (53%) מהנשנים ומעל שלושה רבעים (76%) מהגברים נשרו מהלימודים האקדמיים, למרות הרמה האקדמית הנמוכה של המכללות שבהן רובם למדו. כתוצאה מכך, חלקם של החרדים בגילי 35–54 המחזיקים בתואר אקדמי נותר נמוך מאוד ויציב למדי (איור 11) כבר כמעט שני עשורים (עם עלייה קלה בקרב נשים בשנתיים האחרונות של המדגם). מעטים מסוגלים – בין אם הם חרדים ובין אם הם אינם חרדים – לדלג על תחומי ליבה הכרחיים בבית הספר ולהשיג תואר אקדמי בגיל מאוחר יותר.

איור 11: שיעור בעלי תואר אקדמי בגילי העבודה העיקריים

גילים 35-54, 2004-2020*



*נתונים עבור חילונים מהסקר החברתי. נתונים עבור החרדים מ-2014 מסקר כוח אדם ולפני כן מהסקר החברתי משורשים אחורה.
מקור: בן-דוד וקמחי, 2021 (מעודכן)

5. מסקנות

רמת הידע הממוצעת של ילדי ישראל במתמטיקה, מדע וקריאה היא אחת מן הנמוכות מבין המדינות שהשתתפו בעקביות במבחני הפיז"ה מאז 2006. בה בעת, הפערים בהישגים בקרב הילדים בישראל הם הגבוהים ביותר, בהפרש גדול, מבין מדינות אלה. לא ניתן לתלות את שתי התוצאות העגומות הללו בתלמידים החרדים, שרובם אינם לומדים את החומר ואינם משתתפים בבחינות. ככל הנראה, אילו היו הילדים החרדים נבחנו, היו התוצאות בישראל גרועות אף יותר ממה שדווח כאן.

לא נראה כי הסיבה להישגים הנמוכים של תלמידי ישראל נעוצה בהיעדר משאבים. לאחר ניכוי הבדלים ברמת החיים, כפי שזו נמדדת על ידי התמ"ג לנפש, ההוצאה הלאומית לחינוך לתלמיד אינה שונה בהרבה מהממוצע של מדינות ה-OECD. מספר התלמידים למורה (שווה ערך משרה מלאה) הוא דומה, או נמוך (תלוי ברמת בית הספר) מממוצע ה-OECD. איכות המורים נמוכה יחסית, למרות שכר שעתי מעל הממוצע ב-OECD (יחסית לשכר השעתי בכלל המדינה). נראה כי הבעיה העיקרית היא מערכת חינוך שופעת בירוקרטיה ובלתי יעילה באופן יוצא דופן.

ב-2022, 23% מתלמידי כיתה א' היו דוברי ערבית. בגילים מבוגרים יותר, ההישגים של דוברי הערבית במבחני הפיז"ה היו מתחת למדינות עולם שלישי רבות – כולל תשע מעשר המדינות המוסלמיות שהשתתפו במבחן האחרון ב-2018. עוד 21% מתלמידי כיתה א' למדו בבתי ספר חרדיים שבהם הרוב אינו זוכה ללימודי ליבה מלאים. בנוסף לשתי קבוצות אלה, קיימים תלמידים רבים בורם הממלכתי ובורם הממלכתי-דתי המשתייכים לפריפריה החברתית והגאוגרפית וזוכים גם הם לחינוך ברמה נמוכה מאוד בתחומי הליבה.

במילים אחרות, כמחצית מהילדים בישראל זוכים כיום לחינוך ברמה של עולם שלישי, והם משתייכים לקבוצות האוכלוסייה בעלות קצב הגידול המהיר ביותר. כבוגרים הם יוכלו לקיים רק משק של עולם שלישי, שלא יוכל לתמוך במערכות בריאות ורווחה של עולם ראשון, שלא לדבר על יכולות הגנה ברמה של מדינת עולם ראשון באזור המסוכן ביותר בעולם.

למפלגות החרדיות והדתיות – שמייצגות את שתי קבוצות האוכלוסייה בעלות קצב הגידול המהיר ביותר בישראל, עם למעלה משישה ילדים במשפחה חרדית ולמעלה מארבעה ילדים במשפחה דתית – יש השפעה יוצאת דופן על זרמי החינוך במגזרים שלהן. הדבר משתקף לא רק ברמת ידע נמוכה במקצועות חיוניים לעבודה כמבוגרים במשק עולמי תחרותי, אלא גם בהבנה לקויה של העקרונות הבסיסיים של דמוקרטיה ליברלית.

ביטויים לתמהיל דמוגרפי-חינוכי זה כבר החלו לעלות מעל לפני השטח – לאחרונה בתוצאות הבחירות מה-1 בנובמבר 2022 שהביאו להקמת הממשלה הקיצונית ביותר בתולדות המדינה. כתוצאה מכך שראש הממשלה עומד למשפט פלילי על שחיתות, הוא נאלץ להקים ממשלה עם המפלגות היחידות שהסכימו ללכת עם אדם כזה: שתי מפלגות חרדיות ושלוש מפלגות דתיות הדוגלות בעליונות יהודית. הדמוגרפיה הנוכחית, אם לא תשתנה, תאפשר לנציגים עתידיים של קבוצות אלה להקים ממשלה גם ללא ראש ממשלה העומד למשפט פלילי – עם כל ההשלכות הקיומיות ארוכות הטווח שתהיינה לכך על עתידה של ישראל.

המפתח לשינוי הכיוון הדמוגרפי הנוכחי של ישראל טמון במהפך מקיף במערכת החינוך, לצד שינוי יסודי במערכת הקצבאות שמאפשרת כיום בחירה באורח חיים של אי-עבודה. בעוד שאלה אינם תנאים מספיקים על מנת לוודא שיתרחש שינוי במגמות הדמוגרפיות, הם בהחלט תנאים הכרחיים.

מקורות

בן-דוד ד' (2021), מדריך שורש: מערכת החינוך של ישראל – תמונת מצב, מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי, תל אביב.

בן-דוד ד' וקמחי א' (2021), "כלכלת החינוך בישראל: תשומות, תפוקות וביצועים", א' בן-בסט, ר' גרונאו וא' זוסמן (עורכים), אורות וצללים בכלכלת שוק: המשק הישראלי 1995–2017, תל אביב, 575–633.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2019), "הודעה לתקשורת: לקט נתונים מתוך הסקר החברתי 2018, מוביליות בין דורית: השכלה, תעסוקת ושינויים במידת הדתיות".

לוי א', בוקעי י' וקרני ד' (2021), מוביליות חברתית כלכלית, ג'וינט ישראל אשלים, ירושלים.

ליפניר ע' וזוסמן נ' (2021), "כמעין המתגבר? השפעות הקמת מעיין החינוך התורני בטווחים הקצר והארוך", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון 2021.07.

משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור (2019), "הנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי: 2011", דו"ח שנתי 69.

סבין א', קמחי א' ובן-דוד ד' (2023), "ההשפעה של השכלת הורים על הישגי ילדיהם – השוואת ישראל למדינות המובילות במבחני הפיזה בשנים 2006–2018", מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי, תל אביב.

- Chetty R. and Friedman J. N. (2011), "Does Local Tax Financing of Public Schools Perpetuate Inequality?", National Tax Association Proceedings.
- Chetty R., Friedman J. N., Hilger N., Saez E., Whitmore Schanzenbach D. and Yagan D. (2011), "How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project STAR", *Quarterly Journal of Economics* 126(4), 1593–1660.
- Coleman J., Campbell E., Hobson C., McPartland J., Mood A., Weinfeld F. and York R. (1966), *Equality of Educational Opportunity*, US Department of Health, Education and Welfare.
- Hanushek E. A. and Kimko D. D. (2000), "Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations", *American Economic Review* 90(5), 1184–1208.
- Hanushek E. A. and Woessmann L. (2015), *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*, Cambridge, MA.
- Hanushek E. A., Piopiunik M. and Wiederhold S. (2019), "The Value of Smarter Teachers: International Evidence on Teacher Cognitive Skills and Student Performance", *Journal of Human Resources* 54(4), 857–899.
- OECD Economic Surveys: *Israel 2023*.
- OECD Statistical Extracts. <http://stats.oecd.org>.

ההשלכות הכלכליות של יוזמות החקיקה של הקואליציה*

איתי אטר, צחי רז ויניי 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 שבו יוזמות החקיקה אינן יוצאות לפועל. לבסוף, אנו מתארים את הנזקים קצרי הטווח שכבר נגרמו לכלכלה הישראלית, בדגש על היחלשות השקל והפגיעה בנכסים הפיננסיים ובתעשיית ההיי-טק.

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

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

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.¹ בהמשך קראו בנקי השקעות וארגונים בינלאומיים, סוכנויות דירוג, ראשי מדינות, משקיעים פרטיים ובכירי הכלכלנים בעולם 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 מודי'ס פרסמה ב-14 באפריל הודעה שלפיה היא מורידה את אופק דירוג האשראי של ישראל מ"חובי" ל"יציב" (Moody's Investors Service, 2023b).²

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 שלפיו מוסדות "טובים", כאלה שתומכים בפיתוח ובצמיחה כלכלית, מאופיינים במערכת של איוונים ובלמים המגבילים את כוחו של השלטון. בהמשך אנו מציגים ממצאים אמפיריים התומכים בקשר שבין קיומם של בלמים ואיוונים 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 אנחנו מצביעים על מתאם סטטיסטי חיובי בין מדדי הביקורת השיפוטית לבין התוצר לנפש מתוקנן 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 הביקורת השיפוטית במדינה לבין התוצר לנפש בטווח הארוך. הגישה הראשונה נסמכת על נתוני פאנל קצרים ונסמכת על השוואת 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 אג'מוגלו ושותפיו (Acemoglu et al., 2019), שבה הזיהוי מסתמך על השינויים המתרחשים במאפיינים המוסדיים בתוך מדינה על פני זמן. יתרונה של גישה זו הוא בזיהוי האמין יותר של ההשפעה המוסדית; חסרונותיה הם בכך שהיא אינה משתמשת בשונוח 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

1 מכתב הכלכלנים, שכותבי מסמך זה נמנו עם יוזמיו ומנסחיו, מופיע באתר פורום הכלכלנים – שומרים על הדמוקרטיה.

2 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 מה-12 במאי, 2023 (S&P Global Ratings, 2023).

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.³ 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 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, בפיתוח 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 התשואה, שלפי השערותנו משקף את התרחיש החלופי בלא זעזועי החודשים האלה. 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 פיתוח 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 הפיתוח העודף הוא בטווח 15%-20%, יותר מחצי שקל חדש.

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

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.⁴ 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 הרימה האינפלציה את ראשה והסתכמה ב-5.3%, במידה ניכרת 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 במשך עלתה מרמה של 0.1% באפריל 2022 לרמה של 3.25% בסוף השנה. עליית הריבית בארץ ובעולם הביאה לעלייה בגובה החזרי המשכנתאות של משקי הבית, להאטה בענף הבנייה ולירידה בהיקף הגיוסים לתעשיית ההיי-טק. 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).

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

בשנת 2022 היה ההי-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 ההי-טק מסבירה כ-45% מצמיחת התוצר בישראל (IATI ו-Monitor, 2023, Deloitte). בשנת 2022 עמד ייצוא מגזר ההי-טק מישראל על 49% מכלל ייצוא הסחורות והשירותים (ללא יהלומים) ו-56% מסך ייצוא השירותים. ישראל היא גם שחקנית משמעותית בתחום ההון סיכון: חברות היי-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 ההונק שהוקמו, בצד המשך התבססותן של חברות טכנולוגיה גדולות ושל מרכזי פיתוח בינלאומיים (רשות החדשנות, 2023א).

בענף ההי-טק מועסקים למעלה מ-10% מהמועסקים במשק הישראלי. קצב הצמיחה של מספר המועסקים בהי-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 ממסים, ומועסקיו אחראים לכ-25% מסך תשלומי מס ההכנסה – פי 2.5 מחלקם בכוח העבודה (משרד האוצר, 2023ב). לנוכח נתונים אלו ברור כי פגיעה בענף ההי-טק תביא לפגיעה ישירה ומשמעותית במשק הישראלי כולו.

ואולם תעשיית ההי-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 תסתי במהרה השקעות בתחומי הטכנולוגיה ליעדים אחרים מחוץ לישראל. נוסף על כך, רמת הכישורים הגבוהה של עובדי תעשיית ההי-טק, העבודה בסביבה גלובלית דוברת אנגלית, הביקוש העולמי לעובדים בתחום הטכנולוגיה וההקלות על הגירת עובדים בענפי הטכנולוגיה צפויים להקל על עובדי היי-טק ישראלים המעוניינים בכך למצוא מקומות עבודה מחוץ לישראל.

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 הגרסה המקורית של תוכנית רוטמן-לוין פחתו באופן ניכר מאז פרסומה, המתכונת המקורית תשמש כאן אבטיפוס לכוונות הקואליציה וליעד שהיא מנווטת אליו. בנספח א נציג ביתר פירוט את הקווים הכלליים של יוזמות החקיקה ונתאר את העמדות בעניין תוכנית זו.

לשיטתנו, עיקר המחלוקת בין התומכים לבין המתנגדים ליוזמות החקיקה משקף במידה רבה מתח בין שתי תפיסות שונות של מהות הדמוקרטיה: מצד אחד, תפיסה המדגישה מעל לכול את עקרון הכרעת הרוב; לשם יישומו, תומכי החקיקה מבקשים להסיר חסמים העומדים בפני ההוצאה מהכוח אל הפועל של רצון הבוחר, לפחות כפי שהוא מתגלם בהרכב הקואליציה שבה שותפים רוב מקרב נבחרי הציבור. מן הצד השני, על פי מבקרי החקיקה, לדמוקרטיה מובן רחב יותר מאשר הכרעת הרוב 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 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 ממינוע 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 תהיינה 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 המנהל הציבורי ותפקודו התקין בהתאם לחוק, באמון הציבור במערכות השלטון, ביכולת להילחם בשחיתות ולהתוות מדיניות בהתאם לחוק ובעקרון השוויון. נדגיש כי אין ודאות שהסכנות הללו תתממשנה, 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 אוניקטיביים, 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 שיוזמות החקיקה נועדו לנטרלם, להכפיפם 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 שיש בהם מגבלות אפקטיביות על כוחו של השלטון, חקיקה כללית, אוניברסלית ושוויונית, מנגנון בירוקרטי מקצועי ועצמאי ומערכת משפט עצמאית ואפקטיבית אשר יכולה לאכוף חוזים ולהעניק הגנה וסעד משפטי לאזרחים ולפירמות. בפרק זה נציג בקצרה את הגישה הזאת וכמה מהעדויות המרכזיות התומכות בה.⁵

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

5 לסקירה נרחבת יותר ראו אטר, רו ושפיצר (תשפ"ג/2023).

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, הע' 3).

אג'מולגו 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 יכולה להיות, בין היתר, משפחה שלטת, קבוצת מיעוט או רוב אתני או גאוגרפי, 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 (Papaioannou and Siourounis, 2008; Acemoglu et al., 2019). בשונה מכך, אימאי ושותפיו (Imai, Song Kim and Wang, 2021) מצאו כי בעוד שתהליכי דמוקרטיזציה לא בהכרח מביאים לעלייה בקצב הצמיחה, לתהליכי נסיגה דמוקרטית יש השפעה שלילית משמעותית בטווח הקצר והבינוני. דמוקרטיות נוטות לסבול פחות ממשברים כלכליים ומא-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 ליעילות ולפיתוח כלכלי (2; Mauro, 1995; Besley et al., 2022). מנהל 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: בעקיפין, כיוון שהיא מותירה כוח רב יותר בידי השליט; ובמישרין, על ידי בחירה של משרתי ציבור איכותיים פחות וירידה באפקטיביות של עבודת המנהל הציבורי (Colonnelli, Prem and Teso, 2020; Xu, 2018; דהן, 2016). מנהל 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 תאוריה, 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 המשפט, 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 תצאנה 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 הגאוגרפי, וגם לאפשר השוואה בין מדינות.⁶ 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 World Justice Project (WJP)

מדד זה נוסד בין השאר לשם בחינת איכותן של המגבלות על השלטון והערכת העצמאות של מערכת המשפט במדינות ברחבי העולם. הוא מסתמך על תוצאות שאלונים הנשלחים לאלפי מומחים מקומיים (אנשי אקדמיה, עורכי דין וכדומה) ולמאות אלפי אזרחים בכ-140 מדינות מדי שנה בשנה. השאלונים בוחנים את התפיסה ואת החוויה האישית של הציבור ושל המומחים בנושאים הקשורים לחזק שלטון החוק. 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 והמנהלית של מערכת המשפט ובמידת העצמאות של מערכת המשפט מלחצים פוליטיים.⁷

6 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).

7 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 מתת-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.⁸ חיסרון חשוב של מדד V-Dem הוא שאין הוא 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.

2.2 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 שמבטא 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 במקד 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 אינן מבטאות בהכרח 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 שבמדינות רבות ברחבי העולם מערכת המשפט היא רק גורם אחד מתוך מערכת רחבה יותר של בלמים ואיזונים על כוחה של הממשלה, בישראל, לנוכח חולשות של הגורמים האחרים,

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

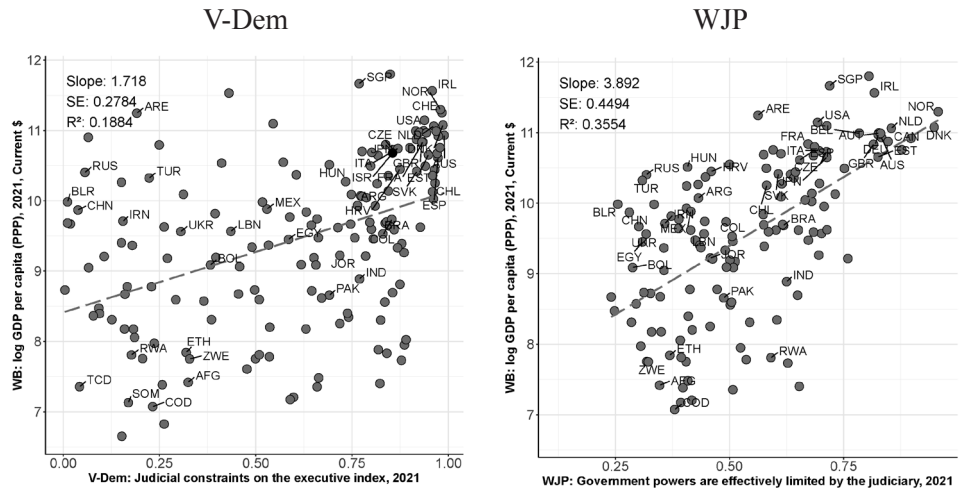
איור 1 מציג באופן גרפי את הקשרים הבלתי מפקחים בין מדדים של מגבלות משפטיות על הממשלה לבין מדדי פיתוח כלכלי בנתוני חתך רוחב, במדגם גדול של מדינות ברחבי העולם. פאנל א מציג את הקשר בין מדד המגבלות המשפטיות על הממשלה לבין לוגריתם טבעי (להלן: לוג) של התוצר לנפש בשנת 2021 – בדולרים, מתוקן לשקילות כוח הקנייה במדינה (PPP). האיור הימני מתמקד במדד WJP, והאיור השמאלי במדד V-Dem. שני התרשימים מצביעים על קשר חיובי חזק בין היקף המגבלות המשפטיות על הממשלה במדינה לבין רמת התוצר לנפש במדינה. הקשר באיור הימני הוא חזק יותר מזה שבאיור 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);⁹ ומדד תפיסות השחיתות במגזר הציבורי (לשנת 2022), שבו ציון גבוה מייצג רמה נמוכה של שחיתות.¹⁰ כפי שניתן ללמוד מהתרשימים, יש מתאם חיובי מובהק סטטיסטית ומהותי-כלכלית בין היקף הביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת לבין כל אחד מהמדדים האלה.

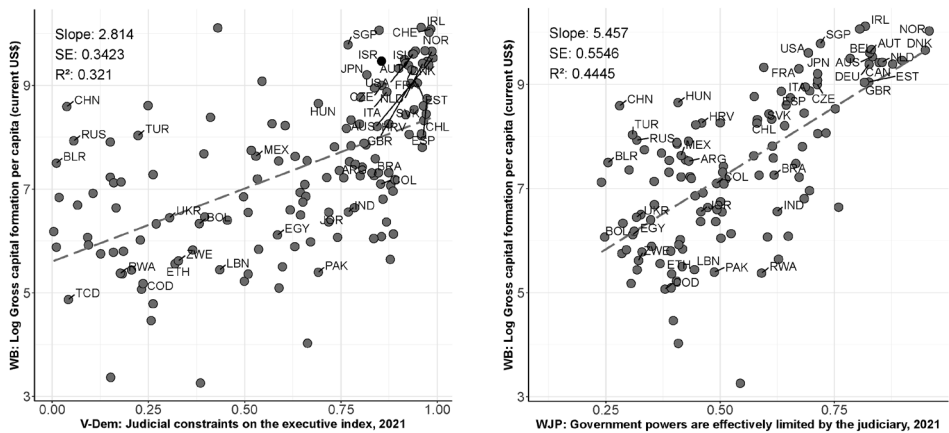
9 מדד GII מתפרסם כל שנה משנת 2007 על ידי הארגון העולמי לקניין רוחני (World Intellectual Property Organization) של האו"ם. מטרת המדד היא לייצר תמונת עומק של מצב החדשנות בעולם ובכל מדינה, על בסיס ניתוח של כלל הגורמים המשפיעים על רמת החדשנות. המדד בוחן 132 מדינות ומורכב מ-81 אינדיקטורים שמקובצים לפי תחומים ומחולקים לשתי קטגוריות-על: תפוקות חדשנות ותשומות חדשנות. קטגוריית תשומות החדשנות מחולקת לחמש 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.

10 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, נפוטים 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).

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

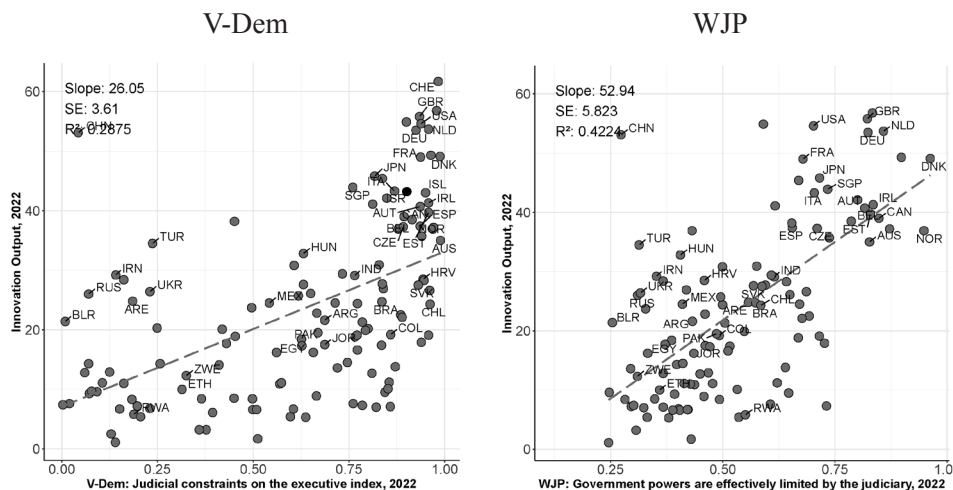


פאנל א: לוגריתם טבעי של התוצר לנפש בשנת 2021, בדולרים, מתוקן לכוח הקנייה (PPP).

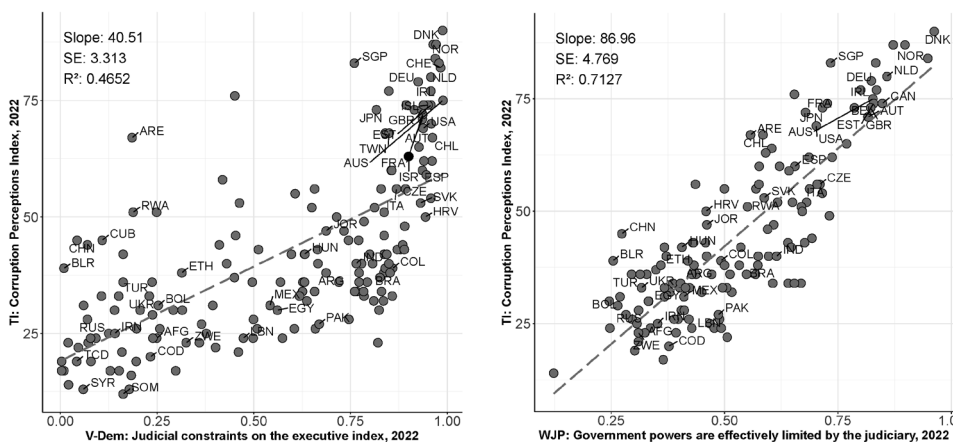


פאנל ב: לוגריתם טבעי של ההשקעה בנכסי הון קבועים לנפש בשנת 2021, בדולרים

איור 1 (המשך): הקשר בין מגבלות שיפוטיות על הממשלה לבין פיתוח כלכלי וסביבה כלכלית בטווח-הארך



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 נתוני המשתנה התלוי זמינים. קו המגמה המקווקו מייצג את הערכים החזויים מרגרסיה ליניארית עם חותך וללא משתני בקרה.

ניתוח אקונומטרי העושה שימוש בכל השנים שבהן הנתונים הרלוונטיים זמינים ומפקח על מגמות זמן נפרדות בין יבשות מעלה,¹¹ 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 הרוחב ארוכי הטווח בין המשקים. יתרונה של גישה זו הוא 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 איור 1 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),¹² עם עלייה של 45.3% לערך בהשקעה לנפש (טור 2),¹³ 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 ניכרים בתוצאות הכלכליות בטווח הארוך.

11 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.

12 $e^{0.1*2.522} - 1 \approx 0.287$

13 $e^{0.1*3.739} - 1 \approx 0.453$

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

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

הערות: טעויות תקן מקובצות 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 במדד המגבלות השיפוטיות על השלטון של WJP מתואמת עם עלייה של 0.39, 0.46, 0.39 ו-0.74 סטיות תקן בלוג רמת החיים, לוג ההשקעה לנפש, מדד תפוקות החדשנות ומדד תפיסות השחיתות, בהתאמה (סטיות התקן מחושבות לפי התפלגות הנתונים של שנת 2021). פאנל ב מתמקד במדד V-Dem ומוצא תוצאות דומות, אם כי עוצמת הקשר בין מדד זה לתוצאות היא מעט חלשה יותר, אך עדיין מסדר גודל ראשון, כאשר עלייה של 0.1 במדד המגבלות השיפוטיות על השלטון מתואמת עם עלייה של 10.0% לערך ברמת החיים (טור 1).¹⁴ 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 אג'מוגלו 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.¹⁵ היתרון של גישה זו, מלבד האפשרות לעקוב אחר הדינמיקה של ההשפעות, היא בנטרול כל ההבדלים הקבועים המאפיינים את המשק לאורך זמן. זה מאפשר לייחס באופן אמין יותר את ההשפעה הנאמדת למקבץ המאפיינים המוסדיים שאנו מעוניינים בו ולא להבדלים נלווים אחרים. חסרונותיה של גישה זו הם באובדן האפשרות להשתמש כבמקור זיהוי אמפירי בהבדלים ארוכי הטווח שבין המשקים, וכן בצורך להשתמש בפאנל נתונים ארוך ככל האפשר. בדומה לאג'מולו 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:¹⁶

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

כאשר γ_j מייצג את המקדמים של משתני התוצאה בעיכוב של j שנים, θ_s הוא אפקט קבוע למדינה, ו- δ_t הוא אפקט קבוע של זמן. המשמעות של הכלת משתנה התוצאה בעיכוב היא שקיימת דינמיקה שבה ההשפעה של שינוי במשתנה המסביר מצטברת בהדרגה בתהליך שיכול לארוך שנים ארוכות עד להתכנסות למגמה חדשה של הטווח הארוך. למשל, אג'מולו ושותפיו (שם) מראים כי השפעת המעבר לדמוקרטיה איננה מיידי, 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.¹⁷

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 מספסיפיקצית הבסיס של אג'מולו 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 1.¹⁸ תוצאות אלו אף קרובות מאוד ואינן שונות סטטיסטית מהתוצאות המתקבלות אצל אג'מולו ושותפיו (שם) ביחס להשפעה ארוכות הטווח של דמוקרטיזציה באופן כללי יותר.

15 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.

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

17 אומד ההשפעה של הטווח הארוך הוא $\frac{\beta}{1 - \sum_{j=1}^p \gamma_j}$. ראו אג'מולו ואחרים (שם): משוואה 2, עמ' 59, וכן את ההסברים הנלווים בסעיף A.III.

18 $e^{0.1 \times 0.329} - 1 \approx 0.033$, $e^{0.1 \times 0.361} - 1 \approx 0.037$

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

אמידה דינמית (2)	אמידה סטטית (1)	
0.029* (0.017)	0.329** (0.153)	מגבלות שיפוטיות על השלטון
0.361* (0.189)	0.329** (0.153)	השפעה בטווח הארוך
✓	✓	אפקט קבוע של מדינה
✓	✓	אפקט קבוע של שנה
✓		תוואי צמיחה קודם
8,105	8,822	מספר 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. $p < 0.1$, $p < 0.05$, $p < 0.01$

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 תעבורנה בכנסת. לשם כך, אנו מאמצים שתי גישות. לפי הגישה האחת, נקיש מעוצמת השינויים במדדים אלו בהונגריה ובפולין בעקבות תהליכי השחיקה הדמוקרטית שאירעו שם על עוצמת השינויים החזויה בישראל, מתוך הנחה שיש דמיון רב בין תהליכים אלה ובין התהליכים הצפויים מיוזמות הקואליציה. לפי הגישה האחרת, 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, איננו רואים בכימותים אלה תחזיות מדויקות אלא דוגמאות המצביעות על הטווח הסביר, שתשמשה 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 שהחלו תהליכי השחיקה הדמוקרטית בהונגריה, וכמובן בפולין, הוא קצר מכדי שתהיה אפשרות 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 שתהיינה, 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, שאותה אפשר לזהות בקירוב טוב רק כאשר המדגם גדול דיו.

ההשפעה הצפויה על דירוג ישראל במדדי ביקורת שיפוטית על הממשלה

א. איור 2 מתאר את השינוי במדדי המגבלות השיפוטיות בשנים האחרונות בהונגריה ובפולין (איור 2). בהונגריה, מפלגת פידז (Fidesz) בראשות ויקטור אורבן עלתה לשלטון בשנת 2010, ובפולין מפלגת חוק וצדק (PiS) עלתה לשלטון בשנת 2015. לאחר הניצחון בבחירות, שתי המפלגות האלו 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 מנהליות 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).¹⁹ 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).²⁰

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 V-Dem, החוקרים בחרו את חמש השאלות מתוך השאלון של V-Dem המתמקדות ביחסים שבין הרשות המבצעת לרשות השופטת,²¹ 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).²²

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

20 יש לשים לב כי אי-אפשר לערוך השוואה קרדינלית בין השינויים המספריים בשני המדדים.
21 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).
22 שני מדדים נוספים שציונה של ישראל צפוי לרדת בהם באופן משמעותי הם המרכיב הליברלי במשטר (Liberal Component Index) ומדד הדמוקרטיה הליברלית (Liberal Democracy Index).

איור 2: התפתחות מדדי המגבלות השיפוטיות על הממשלה בהונגריה ופולין



פאנל א: התפתחות מדד V-Dem בהונגריה ופולין



פאנל ב: התפתחות מדד WJP בפולין

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, 2023) ועל השינוי בפועל במדדי V-Dem בפולין ובהונגריה, בהתאמה, וכן על אומדני ההשפעה של מדד V-Dem מפאנל ב. כפי שניתן לראות מהלוח, הנזק הצפוי לכלכלת ישראל בטווח הארוך הוא דרמטי (טור 1). הירידה החזויה בהיקף המגבלות השיפוטיות על הממשלה בתרחישים השונים מתואמת עם ירידה של 23%–45% ברמת החיים בטווח הארוך, ביחס לפוטנציאל הצמיחה של המשק. בהנחה שהנזק מצטבר בקצב אחיד במהלך תקופה של 25 שנה, המשמעות היא שהצמיחה השנתית תהיה נמוכה בתקופה זו ב-0.83% (לפי תרחיש של ירידה ב-23% בתוצר), או ב-1.5% (במקרה של צניחה של 45% בתוצר).²³ 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 תיגננה. כדי להמחיש את סדרי הגודל של הנזק, ניתן לשאול את השאלה הזאת: כיצד הייתה נראית רמת החיים בישראל בשנת 2022 אילו היו יוזמות החקיקה עוברות בישראל לפני זמן רב, כך שכלל הנזק על סמך אמידה זו היה מתממש עד לשנה זו? התשובה היא שירידה של 23% הייתה שקולה לאובדן שנתי של 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.²⁴ נדגיש כי לא מדובר באובדן חד-פעמי, אלא בהימצאות קבועה בטווח הארוך מתחת לתוואי הצמיחה הפוטנציאלי, דהיינו אובדן בסדר גודל זה שמתממש בכל שנה ושנה.

לוח 3: ההשפעה הצפויה של יוזמות החקיקה על ביצועי הכלכלה הישראלית בטווח הארוך

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

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.

²³ לשם השוואה, בתחזית שפרסם בנק ישראל בתחילת אפריל באשר להשפעות של יוזמות החקיקה על הצמיחה, נכתב כי בתרחיש שלפיו ההשפעה של השינויים נחלשת מהר יחסית, הפגיעה הממוצעת מוערכת בכ-0.8% תוצר בכל שנה. במקרה שבו ההשפעה של שינוי החקיקה תתמיד, בנק ישראל מעריך שהפגיעה בתוצר תהיה כ-2.8% בשנה בממוצע (בנק ישראל, 2023ב).

²⁴ בשנת 2022 עמד התוצר המקומי הגולמי של ישראל על כ-1,756 מיליארד ש"ח, כלומר כ-184 אלף ש"ח לנפש (במחירים שוטפים; בנק ישראל, 2023א).

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 במדד 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 היא אובדן של כ-16.4–23.0 אלף ש"ח לנפש, או כ-81.8–114.9 אלף ש"ח למשפחה של 5 נפשות, בשנת 2022 לבדה, ואובדן בסדר גודל יחסי דומה בכל שנה ושנה.

לוח 4: ההשפעה הצפויה של הסרת מגבלות שיפוטיות על הממשלה על תוצר לנפש בטווח הארוך

אמידה דינמית (2)	אמידה סטטית (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 באומדן 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.²⁵

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 רוטמן-לויין אינה 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 גאו-פוליטיים".

בתחילת חודש מרץ, חברת דירוג האשראי פיץ' השאירה את הדירוג של ישראל ברמתו הנוכחית (A+), אך הזהירה כי לשינויים המתוכננים עלולות להיות השלכות עתידיות על הדירוג. כך עשתה גם חברת הדירוג הבינלאומית סטנדרד אנד פורס (S&P), אשר פרסמה את הדוח העדכני שלה על ישראל ב-12 במאי 2023. החלטתה הייתה לשמור בשלב זה על הדירוג ועל תחזית האשראי של ישראל ללא שינוי, אך מתוך הנחה שהתוכנית המקורית לא תצא אל הפועל ובמקומה תתקבל תוכנית חלופית, שתכניה אינם ידועים אך הנשענת על הסכמה רחבה. נציין כי רק חלק קטן מהחוב הציבורי של ישראל, כ-15%, מונפק בדולרים ומיועד למלווים

25 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.

זרים. אולם אין ספק שעלויות 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 היה הדבר 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, 2023א).

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 ככנסת והחשש מפגיעה בסביבה העסקית בישראל הובילה משקיעים מקומיים, ובכלל זה השחקנים הגדולים בשוק ההון הישראלי ("מוסדיים"), להפחית במידה ניכרת 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.

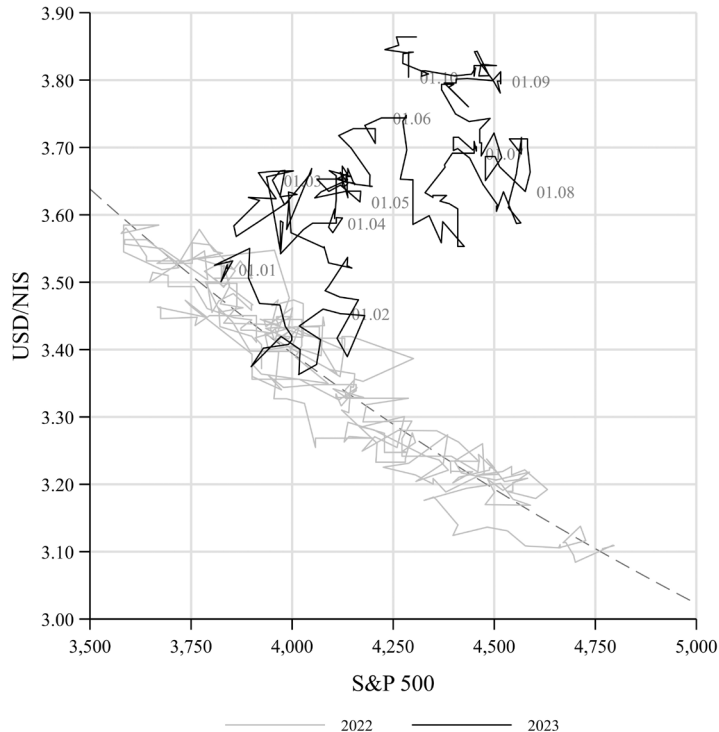
ניתן להצביע על שתי סיבות מרכזיות למגמה זו. ראשית, החשש מפני תנודתיות בטווח הקצר עקב אי-הוודאות שנוצרה בחודשים האחרונים; שנית, החשש בעניין הרווחיות והיציבות ארוכת הטווח של החברות הישראליות. שתי הסיבות הללו מחזקות את הטענה שהמשקיעים חוששים לעתיד המשק הישראלי. במובן זה, התופעות שנתאר הן סימפטומים ולא הבעיה 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 ניכרים בכל עלייה של המדדים הזרים (ול הפך, 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 (Nathan and Ben Zeev, 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.

איור 3: 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 המקווקו מייצגת את ההתאמה של רגרסיה לוג'לינארית על בסיס נתוני שנת 2022.

לשם המחשת עוצמת הקשר הסטטיסטי הזה נתמקד בתקופה שמאז ינואר 2022 (איור 3) 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'לינארית; על בסיס נתוני שנת 2022, סטיית התקן היומית של ה"טעויות" הייתה 1.3 נקודות לוג בלבד (!), השקולות לכ-4.5 אגורות. במילים אחרות, בהינתן המדד S&P 500, אפשר היה לחזות את שער הדולר עם טעות של לא יותר מ-8 אגורות בכ-90% מהימים, וכמעט בשום יום לא הייתה טעות של יותר מ-10 אגורות.²⁶

26 במהלך שנת 2022 עצמה הייתה מגמה מזערית של פיחות, בהינתן ערך מדד ה-S&P 500, כך שבמחצית

כפי שאפשר לראות עוד באיור 3, 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.²⁷ למעשה, בחמש השנים האחרונות פריצות כאלה התרחשו רק פעמיים, ובשתייהן היה לכך הסבר ברור: פעם אחת לתקופה של יומיים בלבד בשיא חוסר הוודאות עם פרוץ משבר הקורונה (17–18 במרץ 2020); ופעם שנייה בעת שינוי מדיניות רכישת המט"ח של בנק ישראל בחודש ינואר 2021. כלומר, נמצא כי 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 באיור 4, המציג את המגמות בהן לאורך זמן. כאמור למעלה, עד לסוף חודש ינואר 2023, שער הדולר ציית בקפדנות לתבנית שנקבעה לפי העקומה, והדבר ניכר באיור בפיחות יתר שערכו האבסולוטי כמעט תמיד קטן מ-2%. אולם 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

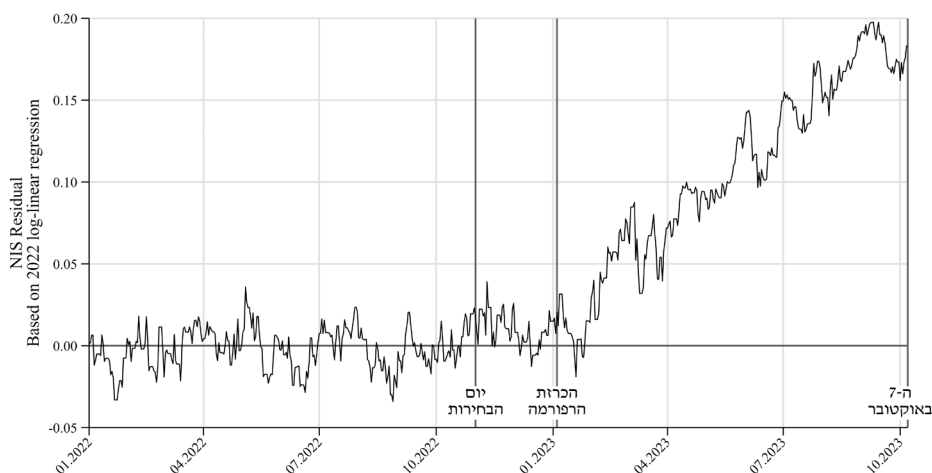
ביצועי שוק המניות הישראלי מספקים עוד נקודת מבט על תנועות ההון היוצאות מישראל. באופן דומה לזיהוי הפיחות העודף בערך השקל, נסתמך על המתאם קצר הטווח החזק שבין מדדי המניות האמריקאיים והישראליים כדי לזהות פיחות עודף בערך המניות הישראליות. את המתאם אפשר לראות באיור 5. האיור מתאר את מגמות הזמן של מדד S&P 500, 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 מהאיור, עד לסוף שנת 2022 עקבו מדדי תל אביב 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 זוה. 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 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

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.

27 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.

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.

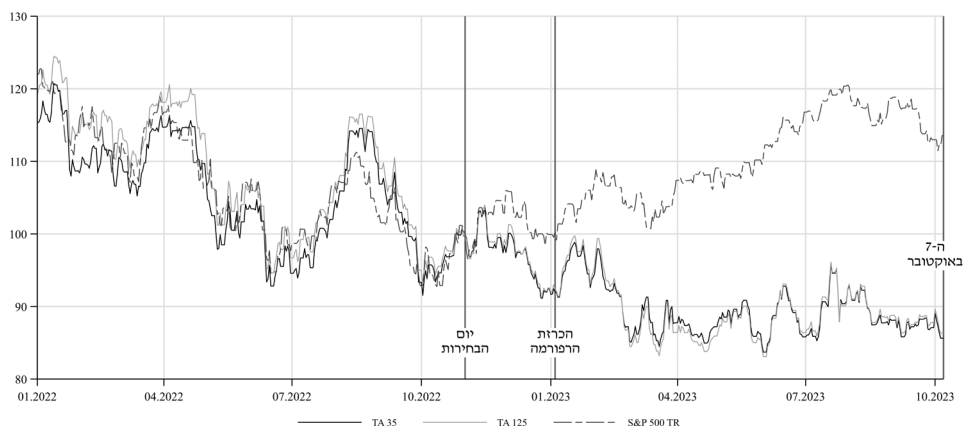
איור 4: הפיחות העודף בשער השקל, 2022–2023



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

איור 5 ואומדני תשואת החסר מבוססים על נתוני השנים 2022–2023 ונסמכים על מגמה-קודמת (pretrend) אפסית, כלומר על העובדה שבשנת 2022 לא הייתה כל מגמה נפרדת משמעותית של המדדים הישראליים ביחס ל-S&P 500. אולם נשאלת השאלה – כמה נפוץ הוא המקרה של הפרדות כה עוצמתית של מגמות? האם אפשר למצוא בעבר תקופות שגרה שבהן הייתה הפרדות בסדר גודל זה? החשש הוא שלמרות החריגות של ההפרדות בטווח הזמן הבינוני, על פני טווח ארוך הפרדות כאלה מתרחשות באופן תדיר (למשל, מדי שנה או שנתיים), ומכאן שיתכן שגם ההפרדות הנוכחית היא אירוע שגרתי שיכול היה להיגרם מתנודות שווקים ואירועים אחרים שאינם קשורים ביוזמות החקיקה של הקואליציה.

איור 5: מדדי תל אביב ומדד S&P 500, 2022–2023



הערות: האיור 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 היפרדות ממשעותיות בתשואות המניות אכן התרחשו, אך הן אינן נפוצות וזו שהתרחשה בשנת 2023 היא הגדולה ביותר עד כה. ככלל, בעשור הראשון של המאה העשרים הפגינו מניות תל אביב ביצועי יתר ובעשור שלאחריו ביצועי חסר. בפרט, היפרדות קצרות-טווח ממשעותיות נרשמו סביב המשבר הפיננסי הגדול בשנים 2008–2009. באיור 6 אפשר לראות את תשואות היתר של מדדי תל אביב ביחס ל-S&P 500 על פני 365 ימים לאורך השנים 2004–2024.²⁸ כאמור, בשנות המיתון הגדול היו תשואות חסר שהגיעו ל-20% ולאחריהן תשואות יתר של יותר מ-40%. תשואות חסר ממשעותיות 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 חלקם 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.

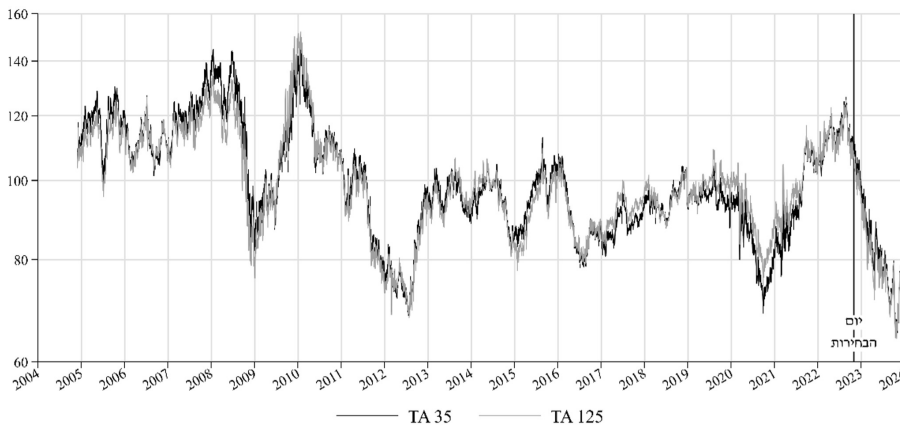
תהיה אחרת שאפשר להעלות נגד אמינות הממצאים הללו נוגעת לאחת המגמות הבולטות שאפיינו את שוק המניות האמריקאי בשנת 2023: נסיקתן של מניות ה"ביג-טק" או "שבע הגדולות" – שבע החברות הגדולות ביותר הכלולות במדד ה-S&P 500, אשר כולן חברות היי-טק.²⁹ נכון לאמצע חודש נובמבר 2023, ערכן של "שבע הגדולות" עלה שנתי (YTD) ב-71%, בהשוואה לעלייה של 6% בלבד בערך 493 המניות הנותרות במדד. היות שמשקלן במדד הגיע כמעט ל-30%, הרי שמרבית העלייה הכוללת במדד ה-S&P 500 מוסברת על ידי נסיקה זו בערכן של מספר קטן

28 למשל, הנתון עבור ה-1 בינואר 2024 מראה את תשואת היתר מאז ה-1 בינואר 2023.

29 אלו הן אפל, מיקרוסופט, אלפאבית (גוגל), אמזון, נבידיה, מטא (פייסבוק) וטסלה.

של מניות מיוחדות, שלכאורה אין לצפות כי מניות תל אביב תחקנה את ביצועיהן.³⁰ אם כן, אפשר לשער כי שארית המדד, המכונה לעיתים S&P 493, היא קנה מידה ראוי יותר לביצועי מדדי תל אביב. השוואה כזו זה אינה מעלימה את תשואות החסר של מדדי תל אביב, אבל מצמצמת אותן בכ- 10 נקודות אחוז (תלוי בתזמון).

איור 6: 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 בשוואה ל-S&P 500 על פני 365 הימים שקדמו לו. כאשר ערך המדד הוא 100 תשואות היתר הן אפס, וכאשר הערך הוא 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, ובנוגע 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 הדמיון 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.

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 עמדו סכומי ההשקעות בהיי-טק הישראלי 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,

30 ראו (2023) Goldman Sachs, עמ' 19.

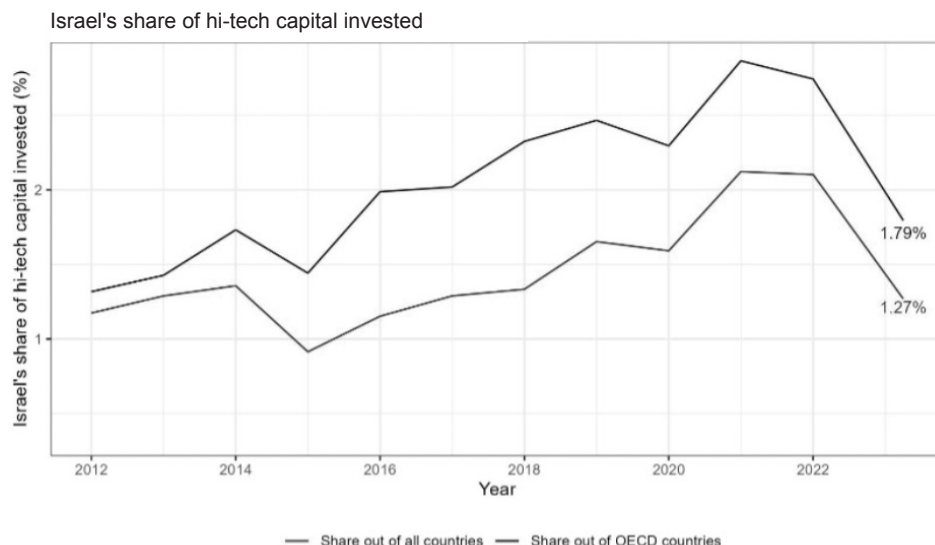
והתפתחויות הכרוכות ישירות בישראל שמקורן ביוזמות החקיקה. לפי הדוח, אם ההאטה בקצב ההשקעות תימשך באותו קצב עד סוף השנה, ההשקעות בחברות הזנק ישראליות תסתכמנה בכ-6.8 מיליארד דולרים בלבד בשנת 2023, דהיינו ירידה של כ-60% בהשוואה להשקעות בשנת 2022, וירידה של כ-75% בהשוואה להשקעות ב-2021.

מסקר שערכה חברת Start-Up Nation Central ב-22 ו-23 במרץ 2023,³¹ 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 ממצצית 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. באיור 7 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 באיור, 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.

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

איור 7: נתח תעשיית ההיי-טק הישראלית מכלל השקעות ההיי-טק העולמיות



הערות: האיור מתבסס על נתוני חברת פיז'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 האיור, ברבעון הראשון של שנת 2023 חלה נפילה ניכרת בשיעור ההשקעות בישראל, מרמה של 2.86% משיעור ההשקעות ב-OECD לשיעור של 1.79% ברבעון הראשון של שנת 2023, ומרמה של 2.12% משיעור ההשקעות העולמי לרמה של 1.27% משיעור ההשקעות ברבעון הראשון של שנת 2023.

נייר עמדה של רשות החדשנות שפורסם בתחילת מאי 2023 מצביע גם הוא על סימנים מדאיגים להאטה בשוק 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 המשרות 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, 2023).

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, 2023).

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

יוזמות החקיקה צפויות גם להחליש את המנהל 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.³² 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 (אילן, 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 נמצאה האפקטיביות של הממשלה בישראל 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 יתקנו? האם בתרחיש כזה, הנזקים ארוכי טווח לא יתממשו? יש יסוד לחשש שהתשובה לשתי השאלות האלה היא שלילית. החשש נובע ממה שנתפס על ידי רבים כהפרה של כללי ה"מטא" – כלומר, כללי המשחק לגבי אופן שינוי כללי המשחק. הדוח של סוכנות הדירוג מודי'ס מחודש אפריל 2023 הדגיש את האופן הדורסני שבו ניסתה הקואליציה 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.

32 ראו פירוט על יוזמות וניסיונות אלו בנספח א.

החשיבות של החברה האזרחית כגורם מאזן צוינה לשבח בדוח של חברת מודי's (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.

1. 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 ניכרים וחסרי תקדים לעתידו הכלכלי של המשק הישראלי, וכי אי-אפשר להתעלם מההסתברות של תרחיש בלהות זה. החשש הוא שיוזמות הקואליציה תחתורנה 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 מטרת אזרחיות 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 ביטחונית בלתי יציבה. למרבה הצער, בחודשים האחרונים התברר כי סוגיות אלה לא נשקלו כאשר קודמו יוזמות הקואליציה. במובן זה, המחקר הנוכחי משלים עבודת מטה הכרחית שמעולם לא נעשתה.

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 ששורינה בחוק ולא יוכל לבקר חקיקת חוקי יסוד,³³ ללא קשר להליך חקיקתם. נוסף לכל האמור, גם אם אכן בג"ץ יפסול חוק, גרסאות אחדות של הצעות לחקיקת פסקת התגברות יאפשרו לרוב של 61 ח"כים לבטל פסילה זו (ברק-קורן, 2023: 6). באשר להחלטות מנהליות 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, 2023א: 35).

לבסוף, מוצעים שני שינויים הנוגעים למוסד היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה. ראשית, היועצים יוכפפו לנבחר ציבור ויהפכו למשרות אמון. שנית, עמדותיהם תהיינה 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, והיועצ"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 טבען ומטרותיהן דומים לנוכח ניסיון לשנות את כללי המשחק והנורמות המקובלות בצורת המשטר הישראלית. כך למשל, חקיקת חוק הנבצרות והניסיון לחוקק את החוקים המכונים "חוק דרעי 2" ו"חוק המתנות", אשר נדמה כי נתפרו למידותיהם ולצורכיהם האישיים של יו"ר ש"ס אריה דרעי ושל ראש הממשלה בנימין נתניהו (פרדימן ושיפרא, 2023). נוספו על אלה ההחלטה להוסיף נציגי ממשלה בוועדות התכנון המחוזיות

33 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).

(נרדי, 2023); היוזמה להעביר את סמכות השיפוט של בית הדין המשמעתי של נציבות שירות המדינה לידי הכנסת (בר-אלי, 2023); מתן אפשרות לכהונה של יותר משר אחד במשרד; וביטול האפשרות של ארבעה ח"כים להתפלג מסיעה (פרידמן ושמירא, 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 מינויי הבכירים יש לציין גם ניסיונות של שרים בממשלה למנות בכירים שאינם עומדים בתנאי הסף לתפקיד – דוגמאות בולטות הן מינוי משה בן-זקן לסמנכ"ל משרד התחבורה, לאחר שוועדת המינויים פסלה את מינויו למנכ"ל המשרד (זגריזק, 2023); הניסיון של ראש הממשלה למנות את פעיל הליכוד יוסי שלי לתפקיד מ"מ הסטטיסטיקן הראשי למרות חוסר ניסיון מקצועי רלוונטי מספק; והניסיון של שר החינוך להעביר לסמכותו את מינוי הדירקטוריון של הספרייה הלאומית (זרחיה, 2023). לצד אלה, נשמעו הצהרות חריגות מצד שרים אשר התפרשו כאיום על עצמאות בנק ישראל, בפרט הצהרותיהם של שר החוץ ושר התקשורת (אזולאי ואייכנר, 2023).

עיקרי 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 הנידונה מעניקה כוח לא פרופורציונלי לרשות המבצעת (ברק-קורן, 2023: 14). צוין גם חשש לפגיעה באיכות השופטים הנבחרים – היות שאין בידי הפוליטיקאים כלים להעריך את הכישורים המקצועיים של מועמד לכס השיפוט, נדרש קולם של השופטים ושל נציגי לשכת עורכי הדין. המעורבות של השופטים בבחירת השופטים הבאים מובילה גם ליישום עקרון האחידות – לשופטים יש אחריות כלפי הציבור באשר לאיכות מערכת המשפט, מפני שהם אלו שממנים שופטים. השינויים המוצעים עלולים להוביל למינוי שופטים נאמנים פוליטית אך מקצועיים פחות. יתר על כן, הכפפת השופטים לרוב פוליטי מזדמן יכולה להוביל לאי-יציבות בכל הנוגע לקביעותיהם בנושאים החוקתיים לנוכח שינויים שיתרחשו מעת לעת בשיקולים הפוליטיים. כך, החלטותיהם תיעשנה צפויות פחות ושרירותיות יותר (פורום המרצים והמרצות למען הדמוקרטיה, 2023: 2, 10–13; פוקס ואחרים, 2023א: 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 שופטים נבחרים בצורה כזאת או אחרת על ידי פוליטיקאים ובשליטה של הקואליציה, וכי לא נשמעות במדינות אלו טענות על פגיעה באיכות המקצועית של השופטים. יתר על כן, החברות של נציגי לשכת עורכי הדין בוועדה, גוף שאינו ידוע בהיעדר משוא פנים פוליטי ויש חשש שהוא מייצג אינטרסים שאינם תואמים בהכרח את טובת הציבור, אינה תורמת לאמון הציבור בהליכי המינוי. מעבר לכך עולה הטענה שהווטו המובנה של נציגי מערכת המשפט בהרכב הקיים של הוועדה (השופטים ונציגי לשכת עורכי הדין יחד) הוביל בעבר לפסילת מועמדים ראויים, בין השאר על סמך עמדותיהם הפוליטיות. היות שכבר כיום ממילא שיקולים פוליטיים מעורבים בבחירת השופטים, כך נטען, יש הצדקה לחיזוק כוחם של

נבחרי הציבור ומתן דומיננטיות לממשלה, דבר שיקרב את עולמם של השופטים לעולם הציבור ויחזק את אמונו במערכת המשפט. שינוי כזה גם יוביל לכך שהשליטה בהרכב הוועדה למינוי שופטים תתחלף לעיתים קרובות, לנוכח השינויים התכופים בהרכב הקואליציה, ותימנע השליטה ארוכת הטווח של מוקד כוח צר – שופטים ונציגי הלשכה – כבמצב 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 תהיינה מובטחות עוד. הסכנה היא שכל רוב מזדמן בכנסת יוכל לגבור על הזכויות כפי שחוקקו בחוקי היסוד, ובכך ייפתח פתח לחקיקה שרירותית המסכנת את עקרונות הדמוקרטיה הבסיסיים ביותר. באשר להרכב הדרוש לפסילת חוק, 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 נבחרי הציבור, תיעשה בריסון רב. נוסף על כך, פסילת חוקי יסוד על ידי בית המשפט פוגעת בסיכויו העתידי לחוקק חוקה, ומעורבות הגוברת של בית המשפט בחקיקת חוקים פוגעת באמון הציבור בו (ארליך, 2023: 4–5).

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

ביקורת על עילת הסבירות נשמעת גם מצד כמה ממתנגדי יוזמות החקיקה. למשל, בכל הקשור להחלטות מדיניות כלליות נטען כי אכן יש פגם במצב הנוכחי שבו בג"ץ מתערב בשיקול דעתה של הרשות המבצעת בהיעדר מומחיות מקצועית או מנדט ציבורי לכך. יכולתו של בג"ץ להתערב בכל נושא מובילה לאי-ודאות תמידית בקרב המחוקקים ואנשי הרשות המבצעת, אשר אינם יודעים אם המדיניות שהם מתווים תיושם כלשונה. הואיל וכך, 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).³⁴ 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 השייך המפלגתי של נציגי הציבור. גם באשר למינויים הטענה היא שבג"ץ והיועץ המשפטי משתמשים בעילת הסבירות באופן

34 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.

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 ולהחזיר 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 תהיינה 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 שהסמכות לפסול מדיניות נתונה בידי היועץ המשפטי, האחריות על השלכות המעשה או המחזק 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 שבכל 66 המדינות שנסקרו ישנה לפחות אחת מתוך המגבלות האלה: פיצול הרשות המחוקקת, נשיא בעל סמכות, מבנה של פדרציה, שיטת בחירות אזורית, חברות באיחוד האירופי וכפיפות לבית דין בינלאומי לזכויות אדם, בישראל אין אף לא אחת מהן (כהן, 2018). בהקשר זה, חשוב להזכיר גם את היעדרה של חוקה כמגבלה על השלטון ואת חולשת השריון של חוקי היסוד, החשופים לשינויים ברוב קטן (פוקס וקרמניצר, 2019: 68–69). טענה זו מקבלת משנה תוקף לנוכח חולשתה של הרשות המחוקקת (הכנסת) במודל הישראלי וחוסר יכולתה לפקח על השלטון (נבות, 2023; פרידמן ופרידברג, 2023). מכל אלו ניתן לראות כי בכל המדינות שנבדקו יש מנגנוני ריסון רבים יותר על כוחו של הפרלמנט מאשר בישראל, וכי מערכת המשפט משמשת המגבלה היחידה על השלטון (כהן, 2018: 34; פוקס ואחרים, 2023). מכאן החשש שההשפעה המכרעת של צבר החוקים אשר מגביל את הביקורת השיפוטית על הקואליציה לא תהיה מאזן בריא יותר בין הרשויות, אלא פגיעה מהותית במאפיינים דמוקרטיים חיוניים, ובפרט שינוי מאזן הכוחות כך שהקואליציה תוכל לפעול כאשר מוטלים עליה מעט מדי בלמים ואיזונים.

נספח ב: השאלות במדד ההגבלות השיפוטיות על הממשלה במדד WJP

המדד מחושב על ידי ממוצע הממוצעים של חמש השאלות הנשלחות למומחים ושל שלוש 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.

מקורות

- אזולאי מ' ואייכנר א' (2023), "קרעי מגיב להעלאת הריבית: 'עם אטימות כזו, אפשר לשים רובוט בתפקיד הנגיד' Ynet, 3.04.2023.
- אטר א', רוז' ושיפציר י' (2023), "ההשלכות הכלכליות של יוזמות החקיקה של הקואליציה", המכון הישראלי לדמוקרטיה ומכון אהרן למדיניות כלכלית.
- איגלניק ע', פתיר א' וגבאי א' (2023), "תמונת מצב ההיי-טק הישראלי: סקירת נתוני הרבעון הראשון לשנת 2023 וסקר עמדות הציבור כלפי ההיי-טק", Start-up Nation Policy Institute, אילן ש' (2023), "החשש מההפיכה המשטרית: רבע מעובדי שירות המדינה היו עוזבים", כלכליסט, 7.3.2023.
- ארלוזורוב מ' (2023), "OECD רומז: ההפיכה המשטרית עלולה להגביר את השחיתות בישראל", 18.2.2023, TheMarker.
- ארליך א' (2023), "תכנית הרפורמה המשפטית – הערות על מסמך ברק-קורן", אתר הפורום הישראלי למשפט וחירות.
- בנבניסטי ד' (2023), "כך בישר שינוי מנגנון מינוי השופטים את שינוי המשטר הדמוקרטי בפולין ובהונגריה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 13.4.2023.
- בנק ישראל (2023א), דין וחשבון 2022, יחידת ההוצאה לאור של בנק ישראל, ירושלים.
- בנק ישראל, חטיבת המחקר (2023ב), "הודעה לעיתונות: התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר: אפריל 2023", יחידת ההוצאה לאור של בנק ישראל, ירושלים.
- בקשי א' (2021), "לבג"ץ אין סמכות לפסול חוקי יסוד – גם כשהם לא ראויים", אתר פורום קהלת, 25.5.2021.
- בר-אלי א' (2023), "ממשלה ישראלית, שביתה איטלקית: מה עושים כששרי הממשלה מפסיקים לעבוד?", TheMarker, 4.5.2023.
- ברק-קורן נ' (2023), "תוכנית רוטמן-לוין לשינוי מערכת המשפט: ניתוח מקיף והצעה לדיון", בלוג המרצים למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים, 3.2.2023.
- דהן מ' (2016), אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה, מחקר מדיניות 114, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
- 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 ישראל 2022, פרק 25: המגזר הממשלתי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים, עמ' 459–469.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) (2023), "החשבונות הלאומיים לשנת 2022: מצגת חשבונות לאומיים 2022", אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- הראל-פישר ע' (2023), "ההסכמים הקואליציוניים של הממשלה ה-37: ביטול "נבחרת הדירקטורים" וביטולן ועצירתן של ועדות איתור", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 4.1.2023.
- זגריץ א' (2023), "קיימת מניעה לאישור": היעוץ המשפטי מזהיר ממינוי המועמד של מירי רגב למנכ"ל משרד התחבורה", גלובס, 6.1.2023.
- זרחיה צ' (2023), "משרד רה"מ דורש לעצור מינויים בלמ"ס עד לבחירת הסטטיסטיקן הלאומי", כלכליסט, 13.03.2023.
- כהן ע' (2018), "פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט",

המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.

לוריא ג' ובנבניסטי ד' (2023), "מינוי היועמ"שים כמשרות אמן יפגע בשלטון החוק ובאמון בממשלה", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 14.2.2023.

מרדכי נ' (2023), "ביטול עילת הסבירות יחסום ביקורת על מינויים בכירים בממשלה ובקרה על החלטותיה", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 10.1.2023.

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

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

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

נרדי ג' (2023), "הממשלה משתלטת גם על ועדות התכנון המחוזיות", **כלכליסט**, 14.3.2023.

פוקס ע', לוריא ג', קרמניצר מ' ומרדכי (2023א), "הצעות לתיקון חוק-יסוד: השפיטה", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

פוקס ע', לוריא ג', קרמניצר מ' ומרדכי (2023ב), "תיקוני לוין-רוטמן לחוק יסוד: השפיטה הם סכנה מיידית לדמוקרטיה", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

פוקס ע' וקרמניצר מ' (2019), ביזור סמכויות ולא הפרדת רשויות: על מניעת כוח מוחלט מרשויות השלטון, מחקר מדיניות 133, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.

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 א' ושפירא א' (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.

פרידמן א' ופרידברג ח' (2023), "רק חיזוק הכנסת יבצר את הדמוקרטיה הישראלית", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 16.4.2023.

קאהן-ניסר ש' (2023), "מדדי הדמוקרטיה של ישראל: היום שאחרי", פורום מדעני/ות מדינה למען הדמוקרטיה.

קופל מ' (2023), "השימוש המשפטי בעילת הסבירות אינו סביר", **אתר פורום קהלת**, 11.1.2023.

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

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

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

- Acemoglu D., Johnson S. and Robinson J. A. (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *American Economic Review* 91(5), 1369–1401.
- Acemoglu D., Johnson S. and Robinson J. A. (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 D., Johnson S., Robinson J. A. and Thaicharoen Y. (2003), "Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth", *Journal of Monetary Economics* 50(1), 49–123.
- Acemoglu D., Johnson S. and Robinson J. A. (2005a), "Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth", *Handbook of Economic Growth* 1, 385–472.
- Acemoglu D., Johnson S. and Robinson J. A. (2005b), "The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change, and Economic Growth", *American Economic Review* 95(3), 546–579.
- Acemoglu D. and Robinson J. A. (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, New York (1st edition).
- Acemoglu D., Naidu S., Restrepo P. and Robinson J. A. (2019), "Democracy Does Cause Growth", *Journal of Political Economy* 127(1), 47–100.
- Aghion P., Akcigit U., Cage J. and Kerr W. R. (2016), "Taxation, Corruption, and Growth", *European Economic Review* 86, 24–51.
- Alfaro L., Kalemli-Ozcan S. and Volosovych V. (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 E. and MacLeod W. B. (2021), "Reducing Partisanship in Judicial Elections Can Improve Judge Quality: Evidence from U.S. State Supreme Courts", *Journal of Public Economics* 201, 104478.
- Becker S. O., Boeckh K., Hainz C. and Woessmann L. (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 T., Burgess R., Khan A. and Xu G. (2022), "Bureaucracy and Development", *Annual Review of Economics* 14(1), 397–424.
- Bó P., Foster A. and Putterman L. (2010), "Institutions and Behavior: Experimental Evidence on the Effects of Democracy", *American Economic Review* 100(5), 2205–2229.
- Botero J. C. and Ponce A. (2010), "Measuring the Rule of Law", The World Justice Project – Working Paper Series, WPS No. 001. *SSRN website*, 4.3.2023.
- Burgess R., Jedwab R., Miguel E., Morjaria A. and Padró i Miquel G. (2015), "The Value of Democracy: Evidence from Road Building in Kenya", *American Economic Review* 105(6), 1817–1851.

- Colonnelli E., Prem M. and Teso E. (2020), "Patronage and Selection in Public Sector Organizations", *American Economic Review* 110(10), 3071–3099.
- Coppedge M. et al. (2021), "Methodology", Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute), University of Gothenburg. *V-dem website*, 4.4.2023.
- Dahlström C., Lapuente V. and Teorell J. (2012), "The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption", *Political Research Quarterly* 65(3), 656–668.
- Dell M. (2010), "The Persistent Effects of Peru's Mining Mita", *Econometrica* 78(6), 1863–1903.
- Engerman S. L., Sokoloff K. L., Murillo Urquiola M. V. and Acemoglu D. (2002), "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies", *Economía* 3(1), 41–109.
- Feld L. P. and Voigt S. (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 K. and Potrafke N. (2019), "Corruption and Economic Growth: New Empirical Evidence", *European Journal of Political Economy* 60.
- Hall R. and Jones C. (1999), "Why do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker than Others?", *The Quarterly Journal of Economics* 114(1), 83–116.
- Imai K., Kim I. S. and Wang E. H. (2021), "Matching Methods for Causal Inference with Time-Series Cross-Sectional Data", *American Journal of Political Science* 67(3), 587–605.
- Imam P. A. and Temple J. R. W. (2023), "Political Institutions and Output Collapses", *IMF Working Papers*, 2023 (36), IMF website, 1.3.2023.
- La Porta R., Lopez-De-Silanes F., Shleifer A. and Vishny R. W. (2004), "Judicial Checks and Balances", *Journal of Political Economy* 112(2), 445–470.
- Lambais G. and Sigstad H. (2023), "Judicial Subversion: The Effects of Political Power on Court Outcomes", *Journal of Public Economics* 217.
- Liu E., Lu Y., Peng W. and Wang S. (2022), "Judicial Independence, Local Protectionism, and Economic Integration: Evidence from China", *National Bureau of Economic Research*, Working Paper No. w30432.
- Mauro P. (1995), "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics* 110(3), 681–712.

- Mehmood S. (2020), "Judicial Independence and Development: Evidence from Pakistan", AMSE Working Papers 2041, *Aix-Marseille School of Economics*, France.
- Mehmood S. (2022), "The Impact of Presidential Appointment of Judges: Montesquieu or the Federalists?", *American Economic Journal: Applied Economics* 14(4), 411–445.
- Moody's Investor Service (2023a), "Government of Israel: Planned Judicial Changes Could Weaken Israel's Institutional Strength", *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 D. and Ben Zeev N. (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 D. C. (1981), *Structure and Change in Economic Economy*, New York.
- North D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York.
- OECD (2023), "OECD Economic Surveys: Israel 2023", Paris.
- Papada E. et al. (2023), "Defiance in the Face of Autocratization: Democracy Report 2023", University of Gothenburg, Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute), *V-dem website*, 4.2.2023.
- Papaioannou E. and Siourounis G. (2008), "Democratisation and Growth", *The Economic Journal* 118(532), 1520–1551.
- Rodrik D., Subramanian A. and Trebbi F. (2004), "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development", *Journal of Economic Growth* 9, 131–165.
- Shleifer A. and Vishny R. W. (1993), "Corruption", *The Quarterly Journal of Economics* 108(3), 599–617.
- 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.
- StartupBlink (2023), "Global Startup Ecosystem Index", *StartupBlink website*, 1.3.2023.
- 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), *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 G. (2018), "The Costs of Patronage: Evidence from the British Empire", *American Economic Review* 108(11), 3170–3198.

מקורות לנתונים

- Coppedge M., Gerring J., Knutsen C. H., Lindberg S. I., Teorell J., Altman D., Bernhard M., Cornell A., Fish M. S., Gastaldi L., Gjerløw H., Glynn A., Good God A., Grahn S., Hicken A., Kinzelbach K., Krusell J., Marquardt K. L., McMann K., Mechkova V., Medzihorsky J., Natsika N., Neundorf A., Paxton P., Pemstein D., Pernes J., Rydén O., von Römer J., Seim B., Sigman R., Skaaning S.-E., Staton J., Sundström A., Tzelgov E., Wang Y-t., Wig T., Wilson S. and Ziblatt D. (2023), "V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v13", Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- Coppedge M. et al. (2023), "V-Dem Codebook v13", Varieties of Democracy (V-Dem) Project, University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute, *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.

Publications: Urim Publications P.O. Box 52287 Jerusalem 91521 Israel
Printed in Israel. Copyright © 2025
rivon@UrimPublications.com
www.UrimPublications.com

Board: Shmuel Abramzon, Alex Ilek, Yael Elster, Nadav Ben-Zeev, Gabriella Gayer, Dror Goldberg, Naomi Gershoni, Sarit Weisburd, Yossi Tobol, Shmuel San, Ayal Kimhi, Anna Rubinchik

Editors: Itai Ater, Yaniv Yedid-Levi, Itay Saporta Eksten

Proofreading: Dan Halevy

Layout: Juliet Tresgallo

First Editors: Heshel Frumkin and Yosef Ronen

The views brought in the papers published in the Economic Quarterly are not always identical to either the board's or the Israel Economic Association's view. The Economic Quarterly finds interest in publishing papers that present different view in order to encourage and enrich the economic discussion.

Website: <https://ieca.org.il/>

Published by the Israel Economic Association sponsored by Bank of Israel, The Pinhas Sapir Economic Policy Forum Founded by Samuel Rothberg, Start-Up Nation Policy Institute, Ariel University, Bar-Ilan University, School of Business Administration at Bar-Ilan University, University of Haifa, The Maurice Falk Institute for Economic Research at The Hebrew University, The Pinhas Sapir Center for Development at Tel Aviv University, The Henry Crown Institute of Business Research in Israel at Coller School of Management at Tel Aviv University, Ben-Gurion University of the Negev, Reichman University, Department of Environmental Economics and Management at The Hebrew University, The Western Galilee Academic College, The Academic College of Tel Aviv-Yaffo, Tel-Hai College, Faculty of Economics and Business Administration at Ruppin Academic Center, The Open University of Israel.

THE ECONOMIC QUARTERLY

Special Edition: Economic Aspects of
Democratic Backsliding in Israel and
Around the World

TABLE OF CONTENTS

Introduction	5
<i>Barry Eichengreen</i> • Judicial Independence and Economic Prospects	7
<i>Adam Szeidl and Ferenc Szucs</i> • Media Capture and Beliefs in Alternative Realities	13
<i>Efraim Sadka and Assaf Razin</i> • Economics of Regime Change: Impact on Foreign Investment	21
<i>Dan Ben-David and Ayal Kimhi</i> • Education in Israel – An International and Demographic Perspective	31
<i>Itai Ater, Itzhak Tzachi Raz and Yannay Spitzer</i> • The Economic Consequences of Democratic Backsliding: Israel's Judicial Overhaul	45

URIM
PUBLICATIONS

P.O.Box 52287, Jerusalem
9342105 Israel

Tel: 02-679-7633

www.UrimPublications.com

Published in cooperation with
The Israel Economic
Association