

האם ראוי שמוסדות שיפוטיים ייקחו בחשבון את התרחשותם של משברים כלכליים בעת קבלת החלטות שיפוטיות? משברים כלכליים הינם חלק בלתי נפרד מהכלכלה העולמית, בין אם מדובר במשבר הנובע ממגפה עולמית המשתקת את השווקים, דוגמת משבר הקורונה, במשבר פיננסי דוגמת המשבר של 2008, או במחזורי עסקים שגרתיים. ישנם כלכלנים הסבורים שהתערבות שלטונית לייצוב הכלכלה היא רצויה. לדידם, בטווח הארוך יש יתרון למדיניות פיסקלית מייצבת המורכבת מפעולות הרשות המחוקקת והרשות המבצעת בתחום מדיניות המיסים ומדיניות ההוצאות. עם זאת, לאור התחלפות המובנית בין מידת הדיוק של המייצבים הפיסקליים המקובלים למורכבותם, דהיינו לעלות העיצוב והיישום שלהם, הפעלתם כרוכה בקשיים. משכך, המאמר מתמקד בנושא שטרם זכה להתייחסות מספקת בספרות: ניתוח כלכלי של פוטנציאל הייצוב הפיסקלי הטמון בהחלטות שיפוטיות בתיקי מיסים. זאת, בהינתן ממצאים אמפיריים מבתי משפט בישראל ובארצות הברית אשר לפיהם תוצאות של החלטות שיפוטיות הושפעו ממחזורי העסקים. המאמר מציע מסגרת נורמטיבית לניתוח עלות-תועלת של הפוטנציאל הפיסקלי של הרשות השופטת, הניתנת ליישום בישראל ומדינות נוספות. מסגרת זו כוללת שלושה שלבים מצטברים: ראשית, האם מוסדות שיפוטיים יכולים לשמש כמייצבים פיסקליים בעת קבלות החלטות שיפוטיות, בפרט בתיקי מיסים? שנית, האם ראוי שישמשו כמייצבים פיסקליים? ושלישית, כיצד יש לעצב את מנגנון הייצוב הפיסקלי השיפוטי?

\* מרצה (Assistant Professor), בית הספר למשפטים, המכללה האקדמית ספיר. מרצה אורחת (Visiting Assistant Professor), בית הספר למשפטים של אוניברסיטת וילנובה, פנסילבניה (2017-2021). אני מודה למשתתפות ומשתתפי הכנסים: 2020 National Business Law Scholars Conference, ו־113<sup>th</sup> National Tax Association Annual Conference on Taxation, ומשתתפי ומשתתפות הסדנה למשפט, כלכלה ומחקרים אמפיריים של המשפט בפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, הסמינר המחלקתי של בית הספר למשפטים באוניברסיטת וילנובה, והסמינר המחלקתי של בית הספר למשפטים במכללה האקדמית ספיר, ולצוות חברי מערכת משפט, חברה ותרבות על הערותיהם הבונות למאמר זה. תודה מיוחדת שלוחה ללי אל אורן ואליוזבת סקאטרגוד על העזרה המעולה במחקר. מאמר זה מבוסס, בחלקו, על מחקר שערכתי במסגרת עבודת הדוקטורט שלי באוניברסיטת בראַאילן בהנחיית פרופ' יוסף דויטש מהמחלקה לכלכלה ופרופ' יעקב נוסים מהפקולטה למשפטים (העבודה אושרה, ינואר 2020). אורלי אורן-קולבינגר ניתוח אמפירי של פסיקת בתי המשפט בישראל בערעורי מס הכנסה: רקע חברתי, התמקצעות שיפוטיות ומחזורי עסקים (חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת בראַאילן, 2019). דוא"ל: orenkoo@mail.sapir.ac.il

## מבוא

מאמר זה דן בפוטנציאל של מוסדות שיפוטיים לשמש כמייצבים פיסקליים בעת משברים כלכליים. במוקד המאמר עומדת השאלה האם ראוי שבתי משפט יתחשבו בשיקול הכלכלי הלב-משפטי של ייצוב מחזור העסקים בעת קבלת החלטות שיפוטיות, בפרט בהליכי מיסים. משברים כלכליים הינם בלתי נמנעים ומהווים חלק בלתי נפרד מהכלכלה. בעת כתיבת שורות אלו מדינות רבות ברחבי העולם, ובכלל זה מדינת ישראל, מצויות בעיצומו של משבר עולמי שכזה: משבר הקורונה. משבר זה נגרם בעקבות התפרצות נגיף קורונה בסין בחודש דצמבר 2019, והתפשטותו במהירות ברחבי העולם. בחודש מרץ 2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי על מגפה בקנה מידה עולמי, ומדינות רבות הטילו מגבלות בתחומי החיים השונים. מגבלות אלו הובילו לירידה בתעסוקה ולהאטה ניכרת בכלכלה.<sup>1</sup>

התאוריה המקרו-כלכלית החלה להתפתח כענף עצמאי בתורת הכלכלה בשנות השלושים של המאה העשרים. זאת, בעקבות ספרו של ג'ון מיינרד קיינס משנת 1936, שנכתב על רקע "השפל הגדול" שהתרחש בעולם בין שנת 1929 לבין מלחמת העולם השנייה.<sup>2</sup> עד אותה עת משלה בכיפה התאוריה הכלכלית הקלאסית שלפיה כוחות השוק, בדמות "היד הנעלמה", הם שיביאו להקצאת משאבים יעילה ולתעסוקה מלאה ללא התערבות גוף מרכזי.<sup>3</sup> התאוריה המקרו-כלכלית הקיינסיאנית עוסקת בתהליכים כלכליים מצרפיים,<sup>4</sup> ובקשיים או משברים כלכליים המתעוררים ברמה המשקית.<sup>5</sup> אחד מהתהליכים הכלכליים האלו הוא תופעת מחזורי העסקים.<sup>6</sup> תופעה זו מייצגת חוסר יציבות במשק – דהיינו, תנודות בלתי צפויות – ברמת התוצר או בצמיחה.<sup>7</sup> חוסר יציבות בא לידי ביטוי בתקופות של גאות ושפל, המאופיינות בשינויים ברמות האינפלציה, התוצר,<sup>8</sup> התעסוקה ומשתנים מקרו-כלכליים באופן כללי. כלכלנים חלוקים באשר למדיניות התגובה הרצויה למחזורי העסקים. כך, למשל, יטענו כלכלני האסכולה הקיינסיאנית כי נדרש שהמדינה תפעיל מדיניות אנטי-מחזורית מייצבת,

- 1 מבקר המדינה דוח ביניים מיוחד בנושא התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה (2020), <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2020/COVID-19/2020-COVID-19-100-MAVO.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1>
- 2 JOHN MAYNARD KEYNES, THE GENERAL THEORY OF EMPLOYMENT, INTEREST AND MONEY (1936).
- 3 ADAM SMITH, THE WEALTH OF NATIONS (1776). ראו התייחסות נוספת לתאוריה להלן בחלק א של המאמר.
- 4 כלומר תהליכים הנוגעים למשק כולו. להרחבה בנושא ראו ישי מעוז מקרו-כלכלה כרך א(1), 17 15 (2017).
- 5 N. GREGORY MANKIW, MACROECONOMICS, 287 (7<sup>TH</sup> ED., 2010) (להלן: התאוריה המקרו-כלכלית הקיינסיאנית אוהאסכולה הקיינסיאנית). ראו התייחסות נוספת לתאוריה להלן בפרק א של המאמר.
- 6 ראו הגדרה להלן בפרק א של המאמר.
- 7 צמיחה משמעה "הגדלת אפשרויות הייצור", באמצעות "הגדלת כמויות גורמי הייצור ושיפור הטכנולוגיה שבעזרתה הם מועסקים". ראו מעוז, לעיל ה"ש 4, בעמ' 129.
- 8 אשר שווה לסך ההוצאה, המורכבת מצריכה, השקעה והוצאה ממשלתית.

כלומר כזו שתפעל לייצוב התנודות ברמת התוצר באמצעות השפעה על רמת הביקוש המצרפי במשק.<sup>9</sup> לעומתם, כלכלני האסכולה הקלסית יטענו כי אין כלל צורך בהתערבות. זאת לאור הפרדיקציה שהשוק יתקן את עצמו באמצעות "היד הנעלמה", אשר תביא להקצאת משאבים יעילה ולתעסוקה מלאה מבלי שיהיה צורך בהתערבות המדינה.<sup>10</sup>

בהנחה שאנחנו מקבלים את ההתוויה הנורמטיבית של האסכולה הקיינסיאנית כי נדרשת התערבות לשם ייצוב התנודות ברמת התוצר, ישנם שני סוגים מרכזיים של התערבות: מדיניות מוניטרית ומדיניות פיסקלית. מדיניות מוניטרית מתמקדת בפעולות הבנק המרכזי שנועדו להשפיע על שיעור הריבית והיצע הכסף.<sup>11</sup> לעומת זאת, מדיניות פיסקלית מתמקדת בפעולות הממשלה שנועדו להשפיע על הביקוש המצרפי לתוצר דרך מדיניות מיסים ודרך הוצאות הממשלה, הכוללות תשלומי העברה.<sup>12</sup> במאמר זה אתמקד בשימוש במדיניות מיסים כמייצב פיסקלי.

בעת עיצוב מדיניות מייצבת, ובכלל זה מדיניות מיסים, על מקבלי ההחלטות להתחשב בשני קריטריונים מרכזיים. הראשון הוא האם מדובר בכלי מדיניות ייצובי אוטומטי (כגון מדרגות המס הקיימות או בסיס המס) או בשיקול דעת (כגון שינוי מדרגות המס או בסיס המס בחקיקה חדשה). ככלל, מייצבים אוטומטיים הם מדויקים פחות ממייצבים בשיקול דעת. השני הוא משך הזמן שלוקח לכלי המדיניות להגיב ולהשיג את התוצאה המייצבת. פרק זמן זה כולל את הזמן הנדרש לזיהוי השלב במחזור העסקים, הזמן הנדרש לעיצוב כלי המדיניות והזמן העובר עד שהכלי ייכנס לתוקף.<sup>13</sup>

RICHARD G. LIPSEY & K. ALEC CHRYSTAL, PRINCIPLES OF ECONOMICS, AT 418 (12<sup>TH</sup> ED., 9 2011).

Strnad Jeff, *Some Macroeconomic Interactions with Tax Base Choice*, 472, 470 בעמ' 10 56 SMU L. REV. 171, 173 (2003); Finn E. Kydland & Edward C. Prescott, *Time to build and aggregate fluctuations*, 50(6) *Econometrica* 1345 (1982); John B. Long Jr. & Charles I. Plosser, *Real Business Cycles*, 91(1) *J. POL. ECON.*, 39 (1983); Robert G. King & Charles I. Plosser, *Money, Credit, and Prices in a Real Business Cycle*, 74(3) *AM. ECON. REV.* 363 (1984).

RUDIGER DORNBUSCH ET AL., *MACROECONOMICS* (11<sup>TH</sup> ED., 2010) 11

Mankiw, לעיל ה"ש 5. תשלומי העברה הינם סכומי כסף המועברים מהמדינה לפרטים בחברה 12 באופן ישיר ומתוך הכספים שנגבו על ידי רשויות כגון רשות המיסים והמוסד לביטוח לאומי, מבלי שהפרטים סיפקו תמורה ישירה לתוצר הלאומי. ישנן הגדרות שונות למושג, והן תלויות בגוף המפרש את המושג. כך, למשל, בנק ישראל מגדיר את המושג הגדרה רחבה הכוללת לא רק את הקצבאות המועברות לפרטים באמצעות המוסד לביטוח לאומי אלא גם גמלאות אחרות (כגון סל קליטה), העברות ממלכ"ר ציבורי (כגון מלגות שמעניקה האוניברסיטה) ועוד; ראו אופיר בן אסולין מסמך רקע כלכלי לדיון בנושא: תשלומי העברה, הגדרות, נתונים ואומדנים 9, 2-1 (2003). ראו גם הגדרה קצרה במילון מונחים כלכלי פיננסי של בנק ישראל, <https://www.boi.org.il/he/Education/Glossary/Pages/Default.aspx>

Yair Listokin, *Stabilizing the Economy Through the Income Tax Code*, 123 *TAX NOTES* 13 (2009) 1, 1-2 (להלן: Listokin 2009); Yair Listokin, *Equity, Efficiency, and Stability*; (Listokin 2009) 29 *YALE J. REG. The Importance of Macroeconomics for Evaluating Income Tax Policy*, 29 *YALE J. REG.* 45, 56-57, 60 (2012) (Listokin 2012).

בדרך כלל, משך הזמן שלוקח להשגת תוצאה מייצבת בעת שימוש בכלים פיסקליים בשיקול דעת הוא ארוך לעומת משך הזמן הנדרש ליישום מייצבים אוטומטיים, שהינו קצר באופן מובהק מעצם היותם "אוטומטיים". לכן, אף על פי שניתן לומר שמייצבים בשיקול דעת הם בדרך כלל מדויקים יותר ממייצבים אוטומטיים, עלות היישום שלהם יקרה ומורכבת יותר, בין היתר, לאור משך הזמן הכרוך בדבר. על כן, מדיניות מיסים מייצבת בשיקול דעת עלולה להיות לא מספקת אם על אף עלות היישום הגבוהה היא תיושם שלא בהתאמה לשלב במחזור העסקים, למשל באיחור. גם מדיניות מייצבת אוטומטית עלולה להיות לא מספקת אם על אף מהירות היישום מידת ההתערבות בפועל היא גבוהה או נמוכה מהנדרש כדי לייצב את רמת התוצר. קשיים אלו נוגעים לסוגיית התחליפיות (trade-off) בין דיוק למורכבות ובין אי דיוק לפשטות.<sup>14</sup>

במאמר זה אעמוד על הקשיים המובנים במדיניות מיסים מייצבת הנובעים מהתחליפיות האמורה בין מורכבות ודיוק. לאור קשיים אלו אתמקד במייצב פוטנציאלי שטרם זכה לתשומת לב מספקת בספרות האקדמית: מוסדות שיפוטיים.<sup>15</sup> לצורך כך אדון בשאלה האם ראוי שלמוסדות שיפוטיים יהיה תפקיד בעת הפעלת מדיניות מיסים מייצבת לצד רשויות השלטון האחרות. באופן ספציפי, האם ראוי ששופטות ושופטים ישקלו שיקולים מקור-כלכליים בעת קבלת החלטות שיפוטיות בתיקי מיסים ובדרך זו יפעילו מדיניות מיסים שנועדה לייצב את מחזורי העסקים?<sup>16</sup>

במאמר אציע מסגרת נורמטיבית לדיון בפוטנציאל הייצובי של מוסדות שיפוטיים הכוללת שלושה שלבים מצטברים. בשלב הראשון אדון בשאלה האם החלטות שיפוטיות יכולות לשמש ככלי לייצוב פיסקלי לצד כלי הייצוב המקובלים. בהקשר זה אתייחס גם לממצאים אמפיריים מישאל וארצות הברית שמהם עולה כי החלטות שיפוטיות בתיקי מיסים ובתחומי משפט אחרים מושפעות מתנודות כלכליות (או לכל הפחות מתקיים מתאם בין תנודות אלו להחלטות המתקבלות). עם זאת, בהינתן דפוסי התגובה השונים שזיהו עורכי המחקרים האמפיריים, וההסברים המגוונים שהציעו לממצאים, נראה כי שופטות ושופטים מגיבים לתנודות כלכליות באופן שהוא לעיתים לא מודע, ולעיתים גם לא מייצב. בשלב השני אדון בשאלה האם ראוי שהחלטות שיפוטיות תשמשנה לייצוב פיסקלי. הקריטריון

14 ראו למשל David A. Weisbach & Jacob Nussim, *The Integration of Tax and Spending Programs*, 113 YALE L.J. (2004).

15 עד כה התמקד המחקר המקרו-כלכלי של המשפט בניתוח ועיצוב כללים ומוסדות משפטיים, כולל בתחום המיסים. ראו, למשל, המקורות המובאים בה"ש 13. בנוסף, מחקרים אמפיריים התמקדו בהשפעות המקרו-כלכליות של חקיקת מס ומייצבי מס אוטומטיים ובשיקול דעת, אך לא התייחסו לפוטנציאל הפיסקלי של בתי המשפט המיישמים את חקיקת המס. ניתן להצביע על כתיבתו של יאיר ליסטוקין כחריג מבורך, בפרט על ספרו האחרון משנת 2019 YAIR LISTOKIN, LAW AND MACROECONOMICS LEGAL REMEDIES TO RECESSIONS (להלן: Listokin 2019).

16 ניתן להעלות טיעון דומה ביחס לרשות המיסים ולהחלטות שיפוטיות בתחומי משפט אחרים (כגון דיני עבודה ופשיטת רגל). משום שטיעונים אלו חורגים מגבולות המאמר הנוכחי, אתייחס אליהם בקצרה להלן בפרק 3.ג של המאמר ובסיכום המאמר.

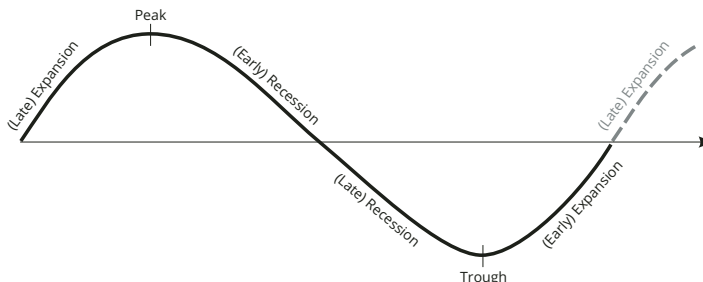
הנורמטיבי שאני מציעה הוא ניתוח של עלות-תועלת. בשלב השלישי אדון בשאלה כיצד יש לעצב את מנגנון הייצוב השיפוטי.

בפרק א של המאמר אדון במושג מחזורי עסקים ובמנגנוני ייצוב אפשריים. בפרק ב אסביר מהי מדיניות מס מייצבת, ואסביר את הקשיים המובנים בה לאור המאפיינים של דיוק ופשטות שלאורם ניתן לבחון כלי ייצוב. בפרק ג של המאמר אנתח את הפוטנציאל הייצובי של מוסדות שיפוטיים והחלטות שיפוטיות במיסים תוך התמקדות בנתונים אמפיריים, ואציע מנגנון ייצוב פיסקלי שיפוטי. בסיכום המאמר אציג כיווני מחקר עתידיים.

## א. מחזורי עסקים ומנגנוני ייצוב

תופעת מחזורי העסקים היא אחת התופעות המרכזיות שהתאוריה המקרו-כלכלית עוסקת בהן. תופעה זו מתארת חוסר יציבות במשק אשר נגרמת מתנודות במשתנים מקרו-כלכליים, כגון התרחבות והתכווצות הביקוש המצרפי לתוצר ורמת התעסוקה.<sup>17</sup> תנודות אלה מתרחשות בטווח הקצר של חודשים עד שנים בודדות. מדידת תנודות אלה נעשית באמצעות מדידת התוצר על פני זמן,<sup>18</sup> או על ידי מדידת הסטייה של משתנים מקרו-כלכליים מקו המגמה שלהם.<sup>19</sup> כפי שניתן לראות באיור 1 להלן, מחזורי עסקים מורכבים מארבעה שלבים עוקבים: הראשון הוא שלב המיתון (recession), שמתאר האטה מתמשכת בפעילות הכלכלית; השני הוא שלב השפל (trough) שבו הפעילות הכלכלית מגיעה לשיא שלילי; השלישי הוא שלב ההרחבה (expansion) המתאר האצה מתמשכת בפעילות הכלכלית; הרביעי הוא שלב השיא החיובי של הפעילות הכלכלית (peak). לאחר השיא החיובי מתחיל שלב מיתון נוסף, וחוזר חלילה.<sup>20</sup>

איור 1: מחזורי עסקים<sup>21</sup>



17 Listokin 2012, לעיל ה"ש 13, בעמ' 50.

18 Mankiw, לעיל ה"ש 5, בעמ' 257.

19 Yosi Djivre and Yossi Yakhin, *Business Cycles in Israel, 1987–2010: The Facts*, The Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel, the Hebrew University, Working Paper No. 11.02., p. 2 (להלן: **Djivre & Yakhin**).

20 Mankiw, לעיל ה"ש 5, בעמ' 258.

21 Gary Gorton & K. Geert Rouwenhorst, *Facts and Fantasies About Commodity Futures*, 62 FIN. ANALYSTS J. 47, 56 fig. 5 (2006). הציר מייצג את רמת התוצר של שיווי משקל על פני זמן.

מחזורי העסקים נבדלים זה מזה בעוצמתם ובמשכם. כפועל יוצא, קשה לזהות את השלב שהמשק נמצא בו בתוך מחזור העסקים ולנבא מתי יעבור המשק לשלב הבא. זיהוי כזה נעשה על ידי כלכלנים בדיעבד. כך למשל בישראל, בתקופה שבין הרבעון השני של 1988 לרבעון הראשון של 2008 וזהו ארבעה מחזורי עסקים.<sup>22</sup> המשך הממוצע של כל מחזור עסקים עמד על חמש שנים.<sup>23</sup> עם זאת, שלב ההרחבה בדרך כלל ארוך יותר משלב המיתון.<sup>24</sup> בישראל, למשל, תקופות מיתון נמשכו בממוצע 26 חודשים ותקופות הרחבה נמשכו בממוצע 34 חודשים.<sup>25</sup> כלכלנים חלוקים על הגורמים לתופעת מחזורי העסקים. המשותף להסברים השונים הקיימים לתופעת מחזורי העסקים הוא שהם נובעים מזעזועים או מהפרעות לפעילות הכלכלית הסדירה של המשק.<sup>26</sup> כפועל יוצא קיימת גם מחלוקת באשר לשאלה האם דרושה התערבות במחזור העסקים, ואם כן, איזה סוג של התערבות. התשובה לשאלה האם נדרשת התערבות מרכזית מצד מוסדות המדינה בתגובה למחזורי עסקים תלויה בתאוריה המסבירה את התופעה. כך, למשל, על פי תאוריות כלכליות קלאסיות מחזורי העסקים הם למעשה תגובה אופטימלית של השוק לזעזועים שהתרחשו במשק, בדומה לפעילות "היד הנעלמה", ולכן אין צורך בהתערבות נוספת.<sup>27</sup> על פי גישה זו מחזור העסקים מתאר תוצאה אופטימלית, וכל התערבות של המדינה – בפרט התערבות אנטי-מחזורית או פרו-מחזורית<sup>28</sup> – תרע את המצב.<sup>29</sup>

22 **Djivre & Yakhin**, לעיל ה"ש 19, בעמ' 13. ברבעון השני של שנת 2008 החל שלב המיתון במחזור עסקים נוסף, שהגיע לשפל ברבעון הראשון של שנת 2009, ולאחריו החל שלב ההרחבה ברבעון השני של שנת 2009. מאחר שבעת יצירת הממוצע במאמר טרם זוהה סוף מחזור עסקים זה, הוא לא נכלל בחישוב הממוצע לעיל.

23 שם.

24 הדבר יכול לקרות אם למשק לוקח יותר זמן להתאושש ולהשיג את רמת התוצר משלב השיא שקדם למיתון מאשר לקרוס, או משום שהכלכלה משגשגת בשלב ההרחבה במשך זמן רב יותר מעבר לרמת התוצר בשיא הקודם. מדובר בעניין עובדתי ותלוי במחזור הספציפי.

25 אם לוקחים בחשבון את שלב המיתון שזוהה ביחס לתקופה שבין הרבעון השני של שנת 2008 לשפל ברבעון הראשון של שנת 2009, הממוצע הוא 7.8 רבעונים, כלומר 23.4 חודשים.

26 הפרעות אלה יכולות לנבוע, למשל, מזעזוע מוניטרי (כמות הכסף במשק), זעזוע טכנולוגי (הופעת טכנולוגיות חדשות) וזעזוע פוליטי (חקיקה).

27 ראו המקורות המובאים בה"ש 10. כמו כן, ראו Lawrence J. Christiano & Martin Eichenbaum, *Is Theory Really Ahead of Measurement? Current Real Business Cycle Theories and Aggregate Labor Market Fluctuations*, 82 AM. ECON. REV. 430 (1992).

28 התערבות פרו-מחזורית היא ההפך מהתערבות אנטי-מחזורית. משמעה הוא נקיטת פעולות המקטינות עוד יותר את הביקוש המצרפי בזמני משבר, למשל בדרך של העלאת מיסים וצמצום תשלומי העברה, ומגדילות עוד יותר את הביקוש המצרפי בזמני שגשוג, למשל בדרך של הורדת מיסים והגדלת תשלומי העברה. כך, ההתרחקות מרמת התוצר של שיווי משקל מוחרפת. Graciela L. Kaminsky, Carmen M. Reinhart & Carlos A. Vegh, *When It Rains, It Pours: Pro-cyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies*, 19 NBER MACROECONOMICS ANNUAL 11, p. 11 (2005), <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1086/ma.19.3585327>.

29 שם, בעמ' 472.

לעומת זאת, על פי התאוריה המקרו-כלכלית הקיינסיאנית שפותחה על ידי ג'ון מיינרד קיינס על רקע המשבר הכלכלי הגדול שהתרחש בעולם בין שנת 1929 למלחמת העולם השנייה,<sup>30</sup> מחזורי העסקים מייצגים כישלון של המערכת הכלכלית הנובע מאותו הזעזוע או מבעיות במנגנון השוק. לפיכך, על פי האסכולה הקיינסיאנית, נדרשת תגובה ממשלתית שתתמקד בייצוב הגורם לזעזוע, וזאת בדרך של יישום מדיניות כלכלית אנטי-מחזורית מייצבת בהתאם לשלב במחזור העסקים. כלומר, מדיניות מרחיבה תהיה רצויה בשלב המיתון, כאשר רמת התוצר במשק מצויה מתחת לרמת שיווי משקל, ואילו מדיניות מצמצמת תהיה מועדפת בשלב ההרחבה, כאשר רמת התוצר במשק מצויה מעל לרמת שיווי משקל.<sup>31</sup>

מדיניות קיינסיאנית אנטי-מחזורית מייצבת יכולה להיות משני סוגים:<sup>32</sup> מדיניות מוניטרית ומדיניות פיסקלית.<sup>33</sup> כך, למשל, יכול הבנק המרכזי להפעיל מדיניות מוניטרית מרחיבה בתקופת מיתון בדרך של רכישת איגרות חוב מהציבור ובכך להזרים כסף לשוק, בעוד שבתקופת הרחבה, אשר פעמים רבות מאופיינת באינפלציה, תיושם מדיניות מוניטרית מצמצמת מסוג של מכירת איגרות חוב לציבור ועל ידי כך הקטנת כמות הכסף במשק. כמות הכסף במשק תשפיע על הביקוש המצרפי בטווח הקצר, וכפועל יוצא גם על רמות התוצר והתעסוקה.<sup>34</sup> בנוסף למדיניות מוניטרית, הממשלה יכולה להפעיל מדיניות פיסקלית אנטי-מחזורית לצורך ייצוב מחזורי העסקים. מדיניות פיסקלית נחלקת למדיניות הכנסות מחד גיסא (למשל מדיניות מיסים והלוואות) ומדיניות הוצאות ממשלתיות מאידך גיסא. גם כאן, כדי להשיג

30 Mankiw, לעיל ה"ש 5, בעמ' 287.

31 מדיניות פיסקלית מרחיבה מתבטאת בהגדלת ההוצאה הממשלתית או צמצום נטל המס בשלב המיתון. לעומתה, מדיניות פיסקלית מצמצמת מתבטאת בצמצום הוצאות או בהגדלת נטל המס בשלב ההרחבה. בשני המקרים, המדיניות הפיסקלית תשפיע באופן נוגד על הביקוש במשק ולכן תמתן את מחזור העסקים ואת השפעותיו על המשק, ראו, למשל, Jonathan A. Parker, *On Measuring the Effects of Fiscal Policy in Recessions*, 49 J. ECON. LITERATURE 703, pp. 704 (2011).

32 DAVID ROMER, *ADVANCED MACROECONOMICS*, pp. 217–259 (2<sup>ND</sup> ED. 2001); WILLIAM J. BAUMOL & ALAN S. BLINDER, *MACROECONOMICS: PRINCIPLES AND POLICY*, pp. 88–89 (5<sup>TH</sup> ED., 1991).

33 מעבר למחלוקת התאורטית בין כלכלנים לגבי תפיסת התפקיד של המדיניות הפיסקלית כגורם מייצב הרי שבפועל, לאורך השנים, ממשלים שונים נקטו את שני סוגי המדיניות, לעיתים אף במקביל, גם אם לא תמיד בהצלחה, ראו Dornbusch et al., לעיל ה"ש 11, בעמ' 270–277; John B. Taylor, *Reassessing Discretionary Fiscal Policy*, 14 J. ECON. PERS. 21 (2000) (להלן: Taylor 2000). כך לדוגמה הגיבו מדינות שונות, ובכללן ארצות הברית, למשבר הכלכלי העולמי שהחל ב-2007 באמצעות מדיניות משולבת, פיסקלית לצד מוניטרית, ראו John B. Taylor, *The Lack of Empirical Rationale for a Revival of Discretionary Fiscal Policy*, 99 AM. ECON. REV. PAPERS & PROC. 550 (2009) (להלן: Taylor 2009); Listokin 2012, לעיל ה"ש 13; Alisdair McKay & Ricardo Reis, *The Role of Automatic Stabilizers in the U.S. Business Cycle*, 84 ECONOMETRICA 141 (2016).

34 Dornbusch et al., לעיל ה"ש 11; Lipsey & Chrystal, לעיל ה"ש 9. עם זאת, כאשר שיעורי הריבית במשק נמוכים, כוחה המייצב של מדיניות מוניטרית הוא מוגבל. להרחבה בנושא ראו Listokin 2019, לעיל ה"ש 15, בעמ' 7.

תוצאה מייצבת יש להפעיל מדיניות מרחיבה בעת תקופות מיתון ומדיניות מצמצמת בעת תקופות הרחבה. דוגמה למדיניות הוצאות מרחיבה בתקופת מיתון, המאופיינת בין היתר בשיעור אבטלה גבוה, היא הגדלת קצבאות מסוגים שונים. באופן זה תוכל הממשלה להשפיע על הגדלת הביקוש המצרפי והתוצר משום שמקבלי הקצבאות יפנו את התקבולים לצריכה.<sup>35</sup> באופן כללי, ניתן לומר על מדיניות ההוצאה הממשלתית שהגדלת הוצאות אלו מגדילה את הביקוש המצרפי בטווח הקצר משום שהממשלה, למעשה, מצטרפת לשוק כצרכנית. לצד מדיניות הוצאות הממשלה יכולה להפעיל מדיניות הכנסות מצמצמת או מרחיבה, לפי הצורך, באמצעות שינויים מכוונים בכסיס המס, בשיעורי המס ובהוצאות המס,<sup>36</sup> כפי שארחיב בפרק הבא. כך, למשל, הממשלה יכולה להגדיל את שיעורי המס בשלב ההרחבה, דבר שיקטין את ההכנסה הפנויה של הפרטים וכפועל יוצא גם את הביקוש המצרפי בטווח הקצר.<sup>37</sup>

לסיכום פרק זה ניתן לומר כי כיוון פעולות הייצוב תלוי בשלב במחזור העסקים שהמשק מצוי בו, דהיינו בהתאם לשאלה האם לאור השלב הרלוונטי במחזור העסקים יש לפעול להגדלת התוצר הלאומי בטווח הקצר או להקטנתו. עם זאת, כפי שאסביר בפרק הבא, היקף פעולות הייצוב ותזמונן אינו ברור מאליו, כך שהשימוש בכלים הפיסקליים על ידי הממשלה כרוך במגבלות ובקשיים.<sup>38</sup>

## ב. מערכת המס כמייצב פיסקלי וזיהוי הבעיה

בפרק זה אתמקד בתפקיד מערכת המס בכללותה כמייצב פיסקלי, ובשימוש במייצבים משני סוגים: מייצבי מס בשיקול דעת ומייצבי מס אוטומטיים. בהקשר זה אציג את הדיון על אודות התחליפיות בין מורכבות ודיוק בעיצוב כללים משפטיים, ואתמקד בבעיה שהמאמר עוסק בה – הקושי המובנה בשימוש במייצבי מס לאור תחליפיות זו – כבסיס לחלק ג של המאמר הדין בהצעה לפתרון.

כאמור, מדיניות פיסקלית מורכבת ממדיניות מיסים והוצאות ממשלתיות. במאמר זה אני מתמקדת במדיניות מיסים. מערכת המס היא כלי פיסקלי מרכזי המשמש, בין היתר, ככלי לייצוב הכלכלה בעת מחזורי העסקים. על פי התאוריה המקרו-כלכלית הקיינסיאנית, הגדלת נטל המס מקטינה את ההכנסה הפנויה של הפרטים, כך שהצריכה שלהם יורדת וכך גם רמת התוצר במשק, והקטנת נטל המס משיגה את התוצאה ההפוכה.<sup>39</sup> מערכת המס

35 Listokin 2009, לעיל ה"ש 13, בעמ' 2.

36 המהות תחליף להוצאה ממשלתית ישירה.

37 Listokin 2012, לעיל ה"ש 13, בעמ' 52-53.

38 Lipsey & Crystal, לעיל ה"ש 9, בעמ' 418.

39 לשינויים במדיניות המס המופעלת יכול להיות אפקט מייצב גדול יותר מאשר גודל שינוי המדיניות עצמו, בשל אפקט "המכפיל הקיינסיאני" (Keynesian Multiplier Effect). המכפיל הקיינסיאני מודד את מידת הגידול בתוצר הלאומי כתוצאה מהוצאה ממשלתית בגודל מסוים. הטענה היא שהוצאה ממשלתית תגדיל, בתום תהליך מעגלי, את התוצר מעבר לגודל של ההוצאה עצמה. הדבר מתרחש באופן הבא: הוצאה ממשלתית בגודל מסוים גוררת עלייה בצריכה, זו גוררת עלייה בהכנסות (למשל של העסקים שמהם רכשו הצרכנים), זו גוררת עלייה בצריכה



מגדירה את נטל המס באמצעות בסיס המס (tax base) ושיעורי המס (tax rates).<sup>40</sup> בנוסף, מערכת המס כוללת גם הוצאות מס (tax expenditures) אשר מצמצמות את סך המס הנגבה, ומהוות תחליף להוצאה ממשלתית.<sup>41</sup>

ישנם שני פרמטרים מרכזיים לאפיון מדיניות מיסים מייצבת.<sup>42</sup> הראשון הוא מהירות השפעת התגובה, כלומר האם הכלל המיסויי משיג את המטרה המייצבת במהירות או שמא ישנו פער זמן בין המועד שבו זוהה הצורך הייצובי והופעל הכלל המיסויי לבין המועד שבו הושגה התוצאה המייצבת. השני הוא אופן הפעלת המייצב, כלומר האם מדובר בכלי ייצובי אוטומטי או בשיקול דעת. בדרך כלל תגובה אוטומטית היא פשוטה (זולה) ומהירה יותר אך עלולה להיות לא מדויקת, ואילו תגובה בשיקול דעת היא מורכבת (יקרה) יותר ונמשכת זמן רב יותר, אך גם מדויקת יותר.

מערכת המס יכולה לשמש ככלי מייצב בשני אופנים מרכזיים: האחד הוא תגובה בשיקול דעת, והאחר הוא תגובה אוטומטית. התגובה בשיקול דעת מתבטאת בחקיקת מס חדשה כתגובה למחזורי עסקים. התגובה האוטומטית באה לידי ביטוי בעיצוב מראש של מנגנונים במערכת המס (למשל באמצעות חקיקה) שיגיבו באופן אוטומטי למחזורי עסקים, כלומר מבלי שתידרש התערבות נוספת מצד קובעי מדיניות. כך, למשל, בסיס המס כשלעצמו מהווה מנגנון ייצוב פיסקלי אוטומטי. זאת משום שאם רמת התוצר במשק יורדת בשל המיתון, גם הכנסות הפרטים יורדות, וכפועל יוצא שיעורי המס הממוצעים המוטלים בחוק על הכנסה יורדים וכך גם נטל המס, באופן אנטי-מחזורי מייצב.

ראשית אסביר מהי תגובה פיסקלית בשיקול דעת. באמצעות חקיקה חדשה ניתן לשנות את שיעורי המס ואת בסיס המס באופן שייצב את הכלכלה. כלומר ניתן להגדיל או להפחית את שיעורי המס, ולהרחיב או לצמצם את בסיס המס באופן שיביא להגדלת או להקטנת הביקוש המצרפי לתוצר בהתאם לשלב במחזור העסקים, וכפועל יוצא להשגת התוצאה

חוזר חלילה, כך שבסופו של דבר התוצר יגדל ביותר מגודל ההוצאה הממשלתית המקורית. להרחבה בנושא ראו Mankiw, לעיל ה"ש 5, בעמ' 292-295; Listokin 2012, לעיל ה"ש 13, בעמ' 51-53.

40 בעת עיצוב מערכת המס יש לקבוע על מה יוטל המס – כלומר מהו "בסיס המס" – ומה יהיו שיעורי המס שיוטלו על התנהגות כלכלית הנכללת בגרדי בסיס המס. המכפלה של בסיס המס בשיעורי המס היא סך המס הנגבה. בסיס מס נפוץ ומקובל הוא בסיס מס הכנסה, אם כי נעשה שימוש תדיר גם במיסוי צריכה (למשל, מס ערך מוסף בישראל). ניתן לומר שככל שבסיס המס רחב יותר, דהיינו כולל מגוון רחב של פעולות כלכליות, ניתן יהיה להסתפק בשיעורי מס נמוכים יותר על מנת לגבות את המס הנדרש לפעילות המדינה, ולהפך. להרחבה בנושא ראו יוסף מ' ארדעי "בסיס מס כולל בישראל" משפטים יב 431, 432-446 (1983); יעקב נוסים "דיני מסים בישראל: הלכה לפני מעשה (עיונים בתאוריה של דיני מסים בעקבות ספרו של יוסף ארדעי מבוא לתורת המסים)" משפט וממשל יד, 324-346 (2012); JOEL SLEMRUD & JON BAKIJA, TAXING OURSELVES, CHAPTER 3, pp. 85-95 (5<sup>TH</sup> ED., 2017).

41 בכללן של הוצאות מס ניתן למנות ניכויים, זיכויים, פטורים, שיעורי מס מופחתים ודחיית עיתוי החיוב במס. לדוגמה, התרת ניכוי הוצאות ביטוח בריאות מההכנסה באופן שמקטין את ההכנסה החייבת במס; Listokin 2012, לעיל ה"ש 13, בעמ' 60-61.

42 ראו המקורות המובאים בה"ש 13.

המייצבת הרצויה. ככלל, ההחלטות המתקבלות בחקיקה ביחס לשינוי שיעורי המס או צמצום בסיס המס – למשל בדרך של מתן פטור להכנסות מסוימות או התרת ניכוי הוצאות לצורכי מס – מהוות תגובה פיסקלית בשיקול דעת. זאת משום שנדרשת החלטה קונקרטי של גופי השלטון – למשל בדרך של חקיקה – לצורך אימוצן ויישומן. להליך החקיקה יש יתרון על פני החלטות אוטומטיות משום שהפעלת שיקול דעת בעת עיצוב המייצבים יכולה להשיג תוצאה מדויקת יותר, המותאמת למצב הכלכלי במשק. הפעלת שיקול הדעת מאפשרת שילוב מומחים בתהליך לשם אפיון מדויק של מחזור העסקים, למשל זיהוי השלב במחזור העסקים שהמשק מצוי בו, משכו הצפוי של השלב הנוכחי, דרגתו והתגובה המתאימה, בין אם פיסקלית ובין אם אחרת. לכן, הפעלת מייצבים בשיקול דעת בתגובה למחזורי עסקים היא בעלת פוטנציאל להתאמת המכשיר המייצב, וכפועל יוצא להשגת התוצאה המבוקשת של ייצוב רמת התוצר.

יחד עם זאת, הגם שהפנייה למייצבים בשיקול דעת עשויה להביא לתוצאה מדויקת יותר, זהו תהליך שצורך זמן. זאת משום שבתהליך עיצוב החקיקה המייצבת יש לקחת בחשבון את פרקי הזמן הבאים: משך הזמן עד לזיהוי המיקום בזמן על פני מחזור העסקים,<sup>43</sup> משך הזמן הנדרש לעיצוב כלי הייצוב המתאים וניסוח הצעת חוק, ולבסוף משך הזמן הנדרש להשלמת הליך החקיקה, שעלול להיות ארוך בשל מחלוקות פוליטיות או בעיות טכניות.<sup>44</sup> לכך יש להוסיף גם את משך הזמן שלוקח לחקיקת המס החדשה להשפיע על הביקוש המצרפי ורמת התוצר. משכי הזמן עלולים להיות ארוכים עד כדי כך שבהחלטה ייתכן כי התגובה המייצבת שעוצבה בהתאם לצורך המקורי לא תופעל כלל במועד אלא באיחור, וכפועל יוצא אף באופן אנטי-ייצובי, בניגוד לכוונת המחוקק.<sup>45</sup> אך גם אם החקיקה לא נמשכה זמן רב או אף אם הושלמה במועד, ייתכן שהכלי הפיסקלי שנקבע לבסוף שונה מזה שנכלל בתוכנית המקורית ואינו מדויק, בין היתר משיקולים של כלכלה פוליטית.<sup>46</sup> הקשיים המובנים ביחס לתהליך החקיקה מחזקים את הטענה כי אף על פי שמנגנון הייצוב מעוצב בשיקול דעת ומשכך יוכל להיות מדויק יותר, הרי שלא תמיד יהיה ניתן ליישמו במועד הנדרש לצורך השגת המטרה הייצובית.

עתה אמחיש כיצד אי ההלימה המתוארת לעיל בין הכלי הפיסקלי לבין מועד יישומו עשויה לבוא לידי ביטוי במציאות. במקרה של מחזורי העסקים שזוהו בישראל בין השנים 1993–2012, פרק הזמן הממוצע שחלף בין נקודת השיא לנקודת השפל עמד על מעט יותר משנתיים. משך הזמן הממוצע שחלף בין נקודת השפל לנקודת השיא עמד על כמעט שלוש שנים.<sup>47</sup> במהלך פרקי זמן אלו, בין כל שתי נקודות של שיא ושפל או שפל ושיא במחזור

43 אם נעשה שימוש באינדיקטורים כלכליים לזיהוי מחזור העסקים, פרק הזמן המקובל למדידת אינדיקטורים אלה הוא שני רבעונים לפחות. ראו המידע באתר ה-NBER: [www.nber.org/cycles/cyclesmain.html](http://www.nber.org/cycles/cyclesmain.html) [www.nber.org/cycles/recessions\\_faq.html](http://www.nber.org/cycles/recessions_faq.html)

44 Taylor 2009, לעיל ה"ש 33.

45 Listokin 2009, לעיל ה"ש 13, בעמ' 15; Listokin 2012, לעיל ה"ש 13; Joseph Stiglitz, *Economics of the Public Sector* (3<sup>rd</sup> ed., 2000) (להלן: Stiglitz); Taylor 2000, לעיל ה"ש 33; Strnad, לעיל ה"ש 10.

46 Listokin 2019, לעיל ה"ש 15, בעמ' 9–10.

47 לעיל ה"ש 22.

העסקים יש להשלים את כל השלבים בתהליך: לזהות את השלב במחזור העסקים, לעצב את המייצב המתאים ולהשלים את תהליך החקיקה, וכן להפעיל את החקיקה ולהמתין עד שתשיג תוצאה מייצבת. זאת על מנת שהתוצאה המייצבת תושג במועד הרלוונטי במהלך מחזור העסקים.

אם נתמקד באופן ספציפי בעשור הראשון של שנות האלפיים, נראה כי המשק נכנס לתקופת מיתון ברבעון האחרון של שנת 2000 עד לשיא השלילי ברבעון השני של שנת 2003, כלומר המיתון נמשך 44 חודשים. בהתאם, תקופת ההרחבה העוקבת החלה ברבעון השלישי של שנת 2003 עד להגעה לשיא חיובי ברבעון הראשון של שנת 2008, כלומר ההרחבה נמשכה 76 חודשים.<sup>48</sup>

בחודש פברואר 2002, דהיינו במחצית השנייה של תקופת המיתון האמורה, מינה סגן ראש הממשלה ושר האוצר דאז, סילבן שלום, ועדה שתגבש המלצות לרפורמה במערכת המיסוי הישיר של מדינת ישראל תוך 90 יום.<sup>49</sup> הוועדה הגישה את המלצותיה בחודש יוני 2002, כאשר הרו"ח התמקד בהפחתת נטל המס הישיר על הכנסות מ"גייעה אישית", לצד הרחבת בסיס המס על הכנסות מהון, וכן במיסוי הכנסות במישור הבינלאומי.<sup>50</sup> הוועדה המליצה, בין היתר, להפחית את נטל המס על הכנסה מיגיעה אישית בדרך של הפחתת שיעורי המס השוליים החלים על שכבות הביניים, שהיו גבוהים באותה עת בהשוואה למקובל במדינות אחרות,<sup>51</sup> זאת באופן הדרגתי על פני השנים 2003 עד 2008.<sup>52</sup> על פי הוועדה, מימון הפחתת שיעורי המס כאמור היה צפוי להיעשות באמצעות הצמיחה החזויה ברמת התוצר כתוצאה מהפחתה זו, ובאמצעות הרחבת בסיס המס על הכנסות מהון.<sup>53</sup> ואכן, כבר בתחילת חודש יולי 2002 הוגשה הצעת החוק לתיקון פקודת מס הכנסה – המוכר כתיקון 132 לפקודה – בהתאם להמלצות ועדת רבינוביץ',<sup>54</sup> וכעבור כשבועיים התקבל החוק בכנסת.<sup>55</sup>

מהלך זה משול למדיניות פיסקלית מרחיבה הרצויה בעת מיתון, אך לא בעת הרחבה. עם זאת, שיעורי המס הוסיפו לרדת אף על פי שהמשק עבר לשלב ההרחבה והתגבר על המיתון כבר ברבעון השלישי של 2003. באופן כללי, נטל המס הישיר ירד עד שנת 2009 ואז החל לעלות, אף על פי שבשנת 2009 עבר כבר המשק למחזור חדש לאחר מעבר מהשיא למיתון. שינויים אלה לא היו מתואמים עם מחזור העסקים.<sup>56</sup>

48 Djivre & Yakhin, לעיל ה"ש 19, בעמ' 13.

49 הוועדה לרפורמה במס הכנסה רו"ח הוועדה 4 (2002), [https://www.gov.il/BlobFolder/unit/tax-reforma-committee/ha/Vaadot\\_ahchud\\_TaxReformaCommittee\\_Report\\_Full.PDF](https://www.gov.il/BlobFolder/unit/tax-reforma-committee/ha/Vaadot_ahchud_TaxReformaCommittee_Report_Full.PDF)

50 שם, בעמ' 12-13.

51 שם, בעמ' 21-25.

52 שם, בעמ' 26-33.

53 שם, בעמ' 34-35.

54 הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה, התשס"ב-2002, ה"ח 770.

55 פרוטוקול ישיבה 335 של הכנסת ה-15 (24.7.2002).

56 מכתב מוויקטור פתאל, כלכלן מהמחלקה לפיקוח תקציבי אל רות לבוש מספריית הקונגרס האמריקאי, בעניין שינוי בשיעורי המס ונטל המס בעשורים האחרונים בישראל [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/8e4a8271-2d11-e611-80da-\(9.5.2016\).00155d010ede/2\\_8e4a8271-2d11-e611-80da-00155d010ede\\_11\\_17687.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/8e4a8271-2d11-e611-80da-(9.5.2016).00155d010ede/2_8e4a8271-2d11-e611-80da-00155d010ede_11_17687.pdf)

שנית, לצד עיצוב כלי ייצוב פיסקליים בשיקול דעת, ניתן לעצב גם כלי ייצוב פיסקליים שיפעלו באופן אוטומטי. הטענה המקובלת בספרות הכלכלית היא שלכלי ייצוב פיסקליים אוטומטיים יש יתרון על פני מייצבים בשיקול דעת בשל מהירות התגובה שלהם למצבי חוסר יציבות מקרו-כלכליים.<sup>57</sup> כך, למשל, ניתן לעצב כללי מיסוי המגיבים באופן אוטומטי ומיידית למשתנים מקרו-כלכליים שקשורים למחזורי עסקים. גם תשלומי העברה, כגון דמי אבטלה, יכולים לשמש כמייצבים אוטומטיים, שהרי היקפם גדל באופן אוטומטי עם הירידה בתוצר וירידת רמת התעסוקה וההכנסות.<sup>58</sup>

מערכות המס השונות, כגון מערכת מס ההכנסה ומערכת מס צריכה, כמו מס קנייה או מס ערך מוסף, מגייבות במידה רבה באופן אוטומטי למשתנים מקרו-כלכליים הקשורים למחזורי עסקים. כך, למשל, בסיס המס פועל כמייצב פיסקלי אוטומטי בפני עצמו, שכן הוא מגיב באופן מיידית לשינויים בהכנסה הנגרמים מתנודות כלכליות. זאת מאחר שכדי להפעילו אין צורך בזיהוי השלב במחזור העסקים או בהליך חקיקה נוסף.<sup>59</sup> כך, אם כפועל יוצא של מיתון במשק רמת התוצר יורדת, הרי שהכנסות הפרטים תרדנה אף הן. אך כתוצאה מהירידה בהכנסות גם שיעורי המס הממוצעים שיחולו על הפרטים ירדו,<sup>60</sup> כך שנטל המס יפחת באופן מייצב ואנטי-מחזורי.<sup>61</sup>

לצד היתרון הפוטנציאלי שהצגתי, הטמון בפשטותם של המייצבים האוטומטיים – דהיינו, עלות יישום נמוכה לצד מהירות התגובה שלהם לחוסר היציבות במשק – הרי שהחסרון הפוטנציאלי שלהם הוא בהיותם לא מדויקים. זאת משום שהם אינם מתאימים בהכרח לשלב במחזור העסקים מבחינת עיתוי התגובה, אופי התגובה או היקפה. ניבוי מועד המעבר בין השלבים השונים במחזור העסקים או זיהוי השלב הנוכחי חשובים במיוחד בהינתן העמדה הנורמטיבית כי נדרשת תגובה אנטי-מחזורית מייצבת של השלטון המרכזי. עם זאת, ניבוי זיהוי כאמור אינם פעולות טריוויאליות. הגם שכלכלנים מציעים מדדים מקרו-כלכליים מגוונים לניבוי, זיהוי ואפיון של מחזורי עסקים, אף אחד מהם אינו עושה זאת בצורה מדויקת. המדדים הללו אינם אפקטיביים ומדויקים באותה מידה עבור מחזורי עסקים שונים. לכן, ניתן גם לצפות שכלים פיסקליים אוטומטיים המבוססים על אחד או יותר ממדדים אלו לא יספקו פתרון בדמות ייצוב מדויק דיו של מחזורי העסקים.

תגובות אוטומטיות מבוססות על מעקב אחר משתנים מקרו-כלכליים, אשר כאמור אף לא אחד מהם מהווה מדד טוב מספיק לניבוי או לזיהוי מחזורי עסקים. בנוסף, מייצבים אוטומטיים בחקיקה מבוססים במקרים רבים על מדד כלכלי יחיד, בעוד שכלכלנים מתבססים בעיקר על שילוב בין מדדים כלכליים. לכן, אף על פי שניתן לצפות שתתרחש תגובה אוטומטית של מערכת מס הכנסה, למשל, לירידה בשכר, הרי שהשפעה על מחזורי עסקים לא תהיה

Milton Friedman, *A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability* in THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW 38, 245 (1948); Robert M. Solow, *Rethinking Fiscal Policy* .in OXFORD REVIEW OF ECONOMIC POLICY 21, 509–514 (2005)

Taylor 2000, לעיל ה"ש 33. 58

Listokin 2012, לעיל ה"ש 13, בעמ' 53, 56. 59

בהנחה שמערכת המס היא פרוגרסיבית, כלומר שיעורי המס השוליים עולים עם ההכנסה. ראו למשל ס' 121 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן: **פקודת מס הכנסה**). 60

Strnad, לעיל ה"ש 10; Mankiw, לעיל ה"ש 5; Stiglitz, לעיל ה"ש 45. 61

בהכרח מייצבת, או לא בהכרח במידה הנכונה, או לא בהכרח בעיתוי הנכון. לפיכך, הגם שניתן לצפות לתגובה מהירה יותר של מנגנוני ייצוב אוטומטיים לעומת מנגנוני ייצוב בשיקול דעת, הרי שניתן גם לצפות לרמת דיוק נמוכה יותר של מימוש המטרה הייצובית תחת מנגנוני ייצוב אוטומטיים.

לכן אציע להתמקד במוסדות שיפוטיים ולברוק האם יש להם פוטנציאל לשמש כמייצבים פיסקליים, ואולי יוכלו להשיג תוצאה טובה יותר מבחינת רווחה חברתית במקום שהמייצבים הקלטיים – בין אם בשיקול דעת ובין אם אוטומטיים – אינם מצליחים. אדגיש כי איני טוענת שעל מוסדות שיפוטיים להחליף את יתר רשויות השלטון לשם יישום מדיניות כלכלית, אלא שראוי שבתי המשפט יצטרפו וישלימו פעולות אלו כאשר יש בכך כדי לשפר את הרווחה המצרפית. לאור ההתמקדות במאמר הנוכחי בכלי הייצובי של מדיניות מיסים אבחן את הפוטנציאל הייצובי של החלטות אלו כמפעילות מדיניות מיסים.

### ג. הפתרון המוצע: בתי המשפט כמייצבים פיסקליים

במאמר זה אני מציעה נקודת מבט חדשה על האופן שבו מוסדות משפטיים – ובהקשר זה מדובר בהחלטות שיפוטיות המתקבלות על ידי שופטות ושופטים – עשויים להשפיע על הצריכה המצרפית במשק ולהביא לתוצאה כלכלית מייצבת, בהכרעהם בסכסוכי מיסים בין הנישומה ורשות המיסים.<sup>62</sup> הניתוח המוצע מורכב משלושה שלבים מצטברים. בשלב ראשון אבחן את פוטנציאל הייצוב הפיסקלי של הרשות השופטת, כלומר האם הרשות השופטת יכולה לשמש כמייצב פיסקלי באמצעות הכרעה בסכסוכים כספיים בין הנישומה ורשות המיסים. אם התשובה לשאלה הראשונה היא חיובית, אעבור לשלב השני ובו אתמקד בשאלה האם ראוי ששופטי מיסים ישמשו כמייצבים פיסקליים, כשהקריטריון הנורמטיבי המוצע הוא ניתוח עלות-תועלת. בהקשר זה אדון בקשיים אפשריים הנוגעים לקשרי הגומלין המוסדיים בין רשויות השלטון ובתוך הרשות השופטת. אם גם התשובה לשאלה השנייה היא חיובית,<sup>63</sup> אעבור לשלב השלישי ובו אדון בשאלה כיצד יש לעצב את מנגנון הייצוב הפיסקלי השיפוטי בכל הנוגע לקבלת החלטות שיפוטיות בסכסוכי מיסים.

אך גם אם נענה על השאלה השנייה בשלילה, אין בכך כדי להביא לסוף הדיון. לאור הממצאים האמפיריים שלפיהם החלטות שיפוטיות מושפעות בין במודע ובין שלא במודע ממחזורי העסקים, הרי שאם מצאנו שלא ראוי שהשיקול הלב-משפטי של המצב הכלכלי במשק יילקח בחשבון בעת קבלת החלטות שיפוטיות הרי שיש לוודא ששופטות ושופטים אינם לוקחים אותו בחשבון, על מנת שלהחלטותיהם לא תהיה השפעה שלילית על הצעדים שננקטים לייצוב הכלכלה.

62 ליסטוקין מסביר כיצד הכרעות שיפוטיות בהליכי פשיטת רגל יכולות להשפיע על הביקוש המצרפי ורמת התוצר מבלי לשבש את פעילות שוק האשראי. להרחבה בנושא ראו Listokin 2019, לעיל ה"ש 15, בעמ' 19-20.

63 ראו טיעון דומה אצל Listokin 2019, לעיל ה"ש 15, בעמ' 16.

## 1. השלב הראשון: האם החלטות שיפוטיות בסכסוכי מיסים בין הנישומה ורשות המיסים יכולות לשמש ככלי לייצוב פסקי?

במסגרת השלב הראשון של הניתוח אתאר תחילה את ההליך האזרחי בין הנישומה לרשות המיסים בישראל כדי לספק הקשר למקומם של בתי המשפט בתהליך. לאחר מכן אסביר מדוע להחלטות שיפוטיות במיסים יש פוטנציאל ייצובי, ומה נדרש כדי להוציא את הפוטנציאל מהכוח אל הפועל. לבסוף אציג ממצאים ממחקרים אמפיריים קודמים אשר בחנו תגובות של שופטות ושופטים בישראל ובארצות הברית למשתנים מקרו-כלכליים בעת קבלת החלטות בהליכי מיסים.<sup>64</sup>

### (א) ההליך האזרחי בין הנישומה לרשות המיסים בישראל

תחילה, הנישומה מגישה דו"ח מס שנתי ביחס למקורות ההכנסות וההוצאות שלה במהלך שנת המס.<sup>65</sup> פקיד המס יכול לאשר את הדו"ח של הנישומה או להכין לה שומה חדשה ומנומקת, הנקראת "שומה לפי מיטב השפיטה", וזאת תוך שלוש שנים מתום שנת המס שבה הגישה הנישומה את הדו"ח.<sup>66</sup> אם הנישומה מסכימה עם השומה שערך פקיד המס ההליך מסתיים, אך אם לא, הנישומה יכולה לחלוק על השומה תוך שלושים יום, במסגרת הליך

64 כפי שאפרט בפרק ג.1.1.ג. להלן, ממחקרים אלו עלה שפוזיטיבית, משתנים לבר-משפטיים מתחום הכלכלה כבר נוכחים בתהליך קבלת ההחלטות השיפוטיות, בין במודע ובין שלא במודע. כבר עתה אעיר כי מציאת קשר בין המצב הכלכלי במשק לתוצאות הליכים שיפוטיים אינה תנאי הכרחי לטיעון שאני מציגה במאמר בדבר הפוטנציאל הפיסקלי של החלטות שיפוטיות. פוטנציאל זה נובע ממאפייני ההחלטה השיפוטית כהחלטה בשיקול דעת הניתנת ליישום במהירות. מימוש הפוטנציאל הפיסקלי תלוי בהיקף סכומי המס המוכרעים בסכסוכי מיסים בין הנישומה לרשות המיסים, לצד ההשפעה העקיפה שיכולה להיות להחלטות שיפוטיות על התנהגות רשות המיסים, "בצל המשפט". המטרה של הצגת הממצאים האמפיריים היא להראות שמשתנים כלכליים אינם זרים להחלטות שיפוטיות, בין אם שופטים חושבים על הכלכלה באופן מודע, בסוברים שיש בכך כדי להטיב עם המצב הכלכלי במשק, או שבאופן לא מודע, בדומה למשתנים חוץ-משפטיים אחרים שנדרונו בספרות על אודות הטיות שיפוטיות בקבלת החלטות. בנוסף, הממצאים יעמדו ברקע הדיון בשלב השלישי, של עיצוב מנגנון הייצוב השיפוטי.

65 ס' 131 לפקודת מס הכנסה, לעיל ה"ש 60. יצוין כי הכוונה היא לנישומים עצמאים המדווחים בעצמם למס הכנסה. ההסדר ביחס לנישומים שכירים שונה, והם כפופים להוראות ניכוי מס במקור, דהיינו המעסיקה מנכה מהשכר את סכום המס הנדרש ומעבירה אותו ישירות אל רשות המס, וזאת מטעמי יעילות וחסכון בעלויות דיווח, ראו ס' 164 לפקודת מס הכנסה. בהקשר זה אעיר כי העובדה שמדובר בנישומים עצמאים אינה מעלה ואינה מורידה מהפוטנציאל הייצובי של ההחלטות השיפוטיות. נישומים שכירים ממילא מעורבים הרבה פחות בהליכי שומה, השגה וערעור על החלטות רשות המיסים מנישומים עצמאים. זאת משום שמנגנון הדיווח על הכנסות שכירים הוא לרוב דיווח באמצעות צד שלישי (המעסיקה) שמהווה מנגנון אכיפה פנימי. מהבחינה המהותית, סכומי המס שבמחלוקת בעניינם של נישומים עצמאים עשויים להיות משמעותיים דיים ביחס לרמת התוצר; וזהו הנתון הרלוונטי בעת דיון בפוטנציאל הייצובי של ההחלטות השיפוטיות. ראו התייחסות נוספת לעניין בפרק ג.1.1.ב. להלן.

66 ס' 145 לפקודת מס הכנסה (סמכות השומה והליך השומה), שם.

"השגה" לרשויות המס. ההשגה תיבחן על ידי פקיד מס אחר מזה שערך את השומה.<sup>67</sup> הליך ההשגה הוא הליך מעין שיפוטי, ובמסגרתו הנישומה יכולה להיות מיוצגת על ידי מייצג בהליכי מס: עורך דין, רואה חשבון או יועץ מס, ועליה לשתף פעולה עם פקיד השומה, אשר מוסמך גם לזמן ולחקור עדים לצורך בירור חבות המס שלה.<sup>68</sup> פקיד המס יכול להכריע בהשגה תוך שלוש שנים מתום שנת המס שלגביה הוגשה ההשגה או תוך שנה מיום הגשת ההשגה, לפי המאוחר.<sup>69</sup>

אם השגת הנישומה נדחתה, והיא אינה מסכימה עם תוצאה זו, היא יכולה להגיש ערעור בזכות על ההחלטה לבית המשפט המחוזי, המשמש ערכאה שיפוטית ראשונה לדיון בהליכים אלה.<sup>70</sup> ההליך קרוי "ערעור מס הכנסה" (עמ"ה). ערעורים אלו נדונים בפני דן יחיד, אלא אם נשיא בית המשפט המחוזי מורה אחרת, בהתאם לסמכותו.<sup>71</sup> על פסק הדין של בית המשפט המחוזי יכולים הן הנישומה והן רשויות המס להגיש ערעור, אף הוא בזכות, לבית המשפט העליון.<sup>72</sup>

### (ב) פוטנציאל הייצוב של החלטות שיפוטיות בהליכי מיסים – שילוב בין הפעלת שיקול דעת ויישום מהיר

כאמור, אני טוענת כי לבתי המשפט בכלל, וככל שמדובר בקבלת החלטות בהליכי מיסים בפרט, יש פוטנציאל ייצובי פיסקלי שטרם זכה להתייחסות מספקת בספרות. פוטנציאל זה נובע משני מאפיינים עיקריים של ההחלטה השיפוטית: א. מדובר בהחלטה המתקבלת בשיקול דעת ולכן מדויקת יותר; ב. מדובר בהחלטה הניתנת ליישום במהירות ולכן פשוטה (זולה) יותר. בניגוד לכלי ייצוב פיסקליים אחרים, הרי שבעניינין של החלטות שיפוטיות שני מאפיינים אלו אינם באים האחד על חשבון האחר אלא מתקיימים במקביל. לכן, יש בהחלטות שיפוטיות יתרון מובנה.

אך מעבר לכך, אני טוענת שהפוטנציאל הוא גם בר מימוש אם סכומי המס שבמחלוקת, המחולקים מחדש בין הנישומות לרשויות המס במסגרת ההליכים המשפטיים, בצירוף ההשפעה העקיפה של פסיקת בתי המשפט על ההחלטות המתקבלות על ידי רשות המיסים "בצל המשפט", הם משמעותיים מספיק כדי להניע את הביקוש המצרפי בכיוון הנדרש להשגת תוצאה ייצובית. במקרים אלו, הוספת הפסיקה לארסנל כלי הייצוב הפיסקליים תוכל לשפר את המצב הקיים מבחינת הרווחה החברתית.

במהותה, ההחלטה השיפוטית היא החלטה בהליך אזרחי ספציפי בין הנישומה ורשות המיסים המתקבלת לאחר הפעלת שיקול דעת שיפוטי.<sup>73</sup> במסגרת ההחלטה בית המשפט מכריע האם להקצות כספי מיסים לנישומה או לקופת המדינה. כאשר שיקול הדעת מופעל על פני

67 ס' 150-150א לפקודת מס הכנסה (זכות ההשגה בפני פקיד שומה), שם.  
 68 ס' 151 לפקודת מס הכנסה, שם.  
 69 ס' 152(ג) לפקודת מס הכנסה, שם.  
 70 ס' 153 לפקודת מס הכנסה (זכות הערעור לבית המשפט המחוזי), שם.  
 71 ס' 154 לפקודת מס הכנסה (הדיון בבית המשפט המחוזי), שם.  
 72 ס' 157 לפקודת מס הכנסה (זכות הערעור לבית המשפט העליון), שם.  
 73 וככל שמדובר בשופטת או שופט מיסים, הנחה סבירה תהיה שמדובר במי שצברו מומחיות פיסקלית.

החלטות רבות המתקבלות באופן שוטף ורציף על פני ציר הזמן, צירוף תוצאות ההחלטות יכול להשיג תוצאה ייצובית מדויקת, אם יופעל בהתאמה לשלב הרלוונטי במחזור העסקים. לצד הדיוק, מדובר בכלי בעל פוטנציאל לתגובה מהירה יותר לעומת תהליך החקיקה, ומשכך מדובר בכלי ייצובי פשוט (זול). זאת משום שההחלטה השיפוטית יכולה ואמורה להיות מיושמת באופן מיידי, בעוד שתהליך החקיקה כרוך ברצף של החלטות של גופים אחדים המורכבים מפרטים רבים. אומנם עשוי להיווצר פער זמן מהרגע שבו נוצר הסכסוך המשפטי בין הנישומה לרשות המיסים עד להכרעה בבית המשפט, עם זאת, וכפי שאטען בשלב השלישי של הניתוח, נקודת הזמן הרלוונטית שבית המשפט צריך לקחת בחשבון כנקודת ייחוס במסגרת מנגנון הייצוב השיפוטי צריכה להיות המצב הכלכלי בעת קבלת ההחלטה, ולא המועד שבו נוצר הסכסוך או נשמעו טיעוני הצדדים. אם בית המשפט יסתמך על המצב הכלכלי במשק בנקודת הזמן של ביצוע ההפרה ולא בעת ההחלטה התוצאה שתיושם עלולה להיות לא מתואמת עם המצב הכלכלי הנוכחי במשק. בהינתן צבר החלטות שכזה עלול להתרחש דווקא אפקט אנטי-ייצובי. בנקודת זמן זו הציפייה היא שההחלטה תיושם באופן מיידי, דבר המהווה יתרון מבחינת מהירות התגובה. כך, ניתן יהיה למצות את הפוטנציאל הייצובי של ההחלטות השיפוטיות ולהימנע משחזור הקושי האינהרנטי הטמון בתגובה מושהית כגון חקיקה. לשם כך, על השופטות והשופטים לזהות את השלב במחזור העסקים שהמשק מצוי בו ולהגיב בהתאם. הגם שמשימה זו אינה טריוויאלית לכלכלנים, לא כל שכן למשפטנים, היא בהחלט אפשרית. אתייחס לנקודה זו בשלבים השני והשלישי של הניתוח. במאמר מוסגר אציין כי ניתן גם לטעון שעל השופטת לשקול אך ורק את מערכת היחסים בין הצדדים לסכסוך, אחרת ייווצר פער בדמות מזל מוסרי בין נישומה אחת לרעותה. זאת משום שהליך שהתנהל בתקופה מסוימת במחזור העסקים יסתיים בתוצאה אחת, בעוד שהליך שהתנהל בתקופה שונה יסתיים בתוצאה אחרת. לטעון זה אשיב שאני לוקחת בחשבון פער פוטנציאלי זה כחלק מהעלות של בתי משפט כמייצבים פסקליים, ואני מתייחסת לכך בשלב השני של הניתוח. אך בכל מקרה, המהלך שאני עורכת במאמר אינו שונה במהותו מהמצב שקיים ממילא כבר עתה. זאת משום שגם כיום הנישומה יכולה לטעון במועד ההחלטה בפני השופטת שיש לה קושי לשלם את חבות המס שהוטלה עליה בשל קושי כלכלי. אני מציעה להרחיב טיעון זה אל המצב הכלכלי במשק ומעבר לקושי הכלכלי הספציפי של הנישומה. בנוסף, ניתן להעלות את טיעון הנגד בעניין מזל מוסרי בכל מקרה שבו נישומים מבקשים הקלה בשל הנסיבות הכלכליות שלהם, שהרי נישומה שאינה סובלת מקושי כלכלי לא תזכה להקלה בשל "נסיבות אישיות" ואילו נישומה שכן סובלת מקושי כלכלי תזכה להקלה. לכן, טיעון זה אינו טיעון נגד משמעותי למהלך המוצע במאמר.

לדעת ליסטוקין בספרו, המשמעות המעשית של ההחלטה השיפוטית היא שהיא עשויה להוביל להגדלת הביקוש המצרפי אם הצד הזוכה יוציא את המשאבים שהוקצו לו על צריכה, בין אם מדובר בצריכה פרטית ובין אם ממשלתית. צריכה מוגברת זו תגדיל את הביקוש



המצרפי, וזו הרי הפעילות הייצובית הנדרשת במהלך משבר כלכלי. לכן, ליסטוקין טוען, במהלך שלב המיתון יש להעדיף את הצד בעל הנטייה השולית לצורך<sup>74</sup> הגבוהה מבין השניים.<sup>75</sup> לעומת זאת, במהלך שלב ההרחבה הפעילות הייצובית הנדרשת היא כזו שתוביל להקטנת הביקוש המצרפי כדי שהשוק יחזור לרמת התוצר של שיווי משקל. מאחר שהתוצאה הרצויה היא הקטנת הצריכה במשק, אני מבקשת לגזור מהמלצתו לעיל של ליסטוקין את ההמלצה ההפוכה לשלב ההרחבה. כלומר, בשלב זה רצוי שהצד הזוכה יותיר את המשאבים שהוקצו לו בידיו וימנע מצריכה. כך יקטן הביקוש המצרפי והשוק יתכנס לרמת התוצר של שיווי משקל. לכן, במהלך שלב ההרחבה, יש להעדיף את הצד בעל הנטייה השולית הנמוכה יותר לצורך מבין השניים.

לסיכום חלק זה של הדיון, אציין כי לצד הדיון התאורטי ביכולתם של בתי המשפט לשמש כמייצבים פיסקליים בעת הכרעה בסכסוכי מיסים, יש לערוך בחינה אמפירית משלימה של יכולת זו כדי לברוק עד כמה הפוטנציאל בר מימוש. זאת משום שההשפעה בפועל של החלטות בתי המשפט על ייצוב מחזור העסקים תלויה במספר הסכסוכים המובאים לפתחם ובהיקף הכספי שלהם. לכן, יש לבחון נתונים אלו ביחס לתקופה ולכלכלה שבמוקד הדיון. בהתאם, גם ההמלצה הנורמטיבית תהיה תלויה זמן ומקום. כך, למשל, במקרים שיש בהם אינדיקציה להיקף ליטיגציה גדול דיו, כלומר לקיומה של תועלת במסגרת ניתוח עלות-תועלת, תהיה הצדקה להמשיך לשלב השני של הניתוח, שהיא בחינת העלות במסגרת ניתוח זה.<sup>76</sup> אך גם במקרים שבהם תעלה הבדיקה האמפירית כי היקף הליטיגציה, ככל שמדובר בתחום דיני המס, אינו משמעותי ושנישומים מתאמצים דווקא להימנע מליטיגציה לפתרון

74 נטייה שולית לצורך היא העלייה בצריכה עבור כל יחידת הכנסה. לדוגמה, כאשר הנישומה קיבלה 1 ₪ נוספים להכנסתה, וצרכה 80 אגורות ממנו, הנטייה השולית שלה לצורך היא 80%. ראו Dornbusch et al., לעיל ה"ש 11, בעמ' 59, 65; Lipsey & Chrystal, לעיל ה"ש 9, בעמ' 369.

75 Listokin 2019, לעיל ה"ש 15, בעמ' 186, 189.

76 לצורך ביצוע הערכה זו אציע כי ייאספו נתונים מכל התיקים שנדונו בבתי המשפט המחוזיים בישראל (לצד בדיקה משלימה של פסיקת בית המשפט העליון) במהלך מחזור עסקים אופייני על אודות היקף סכומי המס שחולקו מחדש, ואיזה אחוז הם מהתוצר הלאומי. בנוסף, יש לאסוף נתונים על אודות תוצאות הליכי ההשגה והערעור שנדונו על ידי רשות המיסים, אם כי נראה כי נתונים אלו חוסים תחת חובת הסודיות שחלה על רשות המיסים לפי סעיף 231(א) לפקודת מס הכנסה. בכל אופן, יש לזכור כי היקף ההתדיינות במסגרות השונות בוודאי אינו קבוע בכל שנה. יחד עם זאת, ברור כי די בתיקים מספר שבהם חבות המס הייתה משמעותית כדי להשפיע על רמת התוצר. כך, למשל, בחודש נובמבר 2020 הכריע בית המשפט למיסים האמריקאי (U.S. Tax Court) בסכסוך בין חברת קוקה קולה לבין רשות המיסים האמריקאית (IRS) בסוגיה הנוגעת למחירי העברה (transfer pricing). בית המשפט הכריע לטובת ה-IRS – וזאת לאחר שה-IRS לא זכה בתיק משמעותי דומה מאז שנת 1979 – וקבע כי יש לחייב את קוקה קולה במס על הכנסה בגובה 3.3 מיליארד דולר. Coca-Cola Co. v. Commissioner, 155 T.C. No. 10 (Nov. 18, 2020). בסיכום מאמרם העלו אבי-יונה ומאזוני את הסברה כי בית המשפט הכריע לטובת ה-IRS על רקע משבר הקורונה, שהינו משבר כלכלי חריג בהיקפו, והצורך לממן את הגירעון בתקופה זו. Reuven S. Avi-Yonah & Gianluca Mazzoni, *Coca-Cola: A Decisive IRS Transfer Pricing Victory, At Last*, 169 TAX NOTES FED. 1739 (2020).

המחלוקת עם רשות המיסים, יש לזכור כי הכרעות רשות המיסים בעניינם של נישומים נעשות ב"צל המשפט"<sup>77</sup>. הן נישומים והן רשות המיסים מפנימים את החלטות בתי המשפט ופועלים בהתאם לאופן שבו הם צופים שיכריעו בעניינם. לפיכך, להכרעות בתי המשפט יש השפעה גם על בחירות שעורכים צדדים לסכסוך עתידי. לכן, יש טעם בהערכת היקף הליטיגציה גם בהקשר זה לצורך בירור התועלת מייצוב הכלכלה.

(ג) האם שופטי מיסים חושבים על הכלכלה? ממצאים אמפיריים מישראל ומארצות הברית

למעשה, יש בנמצא כבר ממצאים אמפיריים על כך שהחלטות של שופטים בתחום של דיני מיסים מושפעות, או לכל הפחות מתואמות, עם המצב הכלכלי במשק. ממצאים אלה וההסברים שניתנו להם אינם עקביים, ומאפיינים שיטות משפט שונות בתקופות שונות בהיסטוריה.<sup>78</sup> יחד עם זאת, הממצאים יכולים לספק לנו תמונה ראשונית לגבי פוטנציאל

- 77 מונח זה נדון במאמרם של Robert H. Mnookin & Lewis Kornhauser, *Bargaining in the Shadow of the Law: The Case of Divorce*, 88 YALE L.J. 950 (1979). דוגמה לדיון במונח בהקשר של הסדרי טיעון במשפט פלילי ניתן למצוא במחקרם של בר-גיל וגזל-אייל Oren Bar-Gill & Oren Gazal Ayal, *Plea Bargains Only for the Guilty*, 49 J. L. & ECON. 353 (2006); Stephanos Bibas, *Plea Bargaining Outside the Shadow of Trial*, 117 HARV. L. REV. 2463, 2466 (2004). ראו גם Robert Cooter et al., *Bargaining in the Shadow of the Law: A Testable Model of Strategic Behavior*, 11 J. LEGAL STUD. 225 (1982); George L. Priest & Benjamin Klein, *The Selection of Disputes for Litigation*, 13 J. LEGAL STUD. 1, 1-2 (1984); Steven Shavell, *Suit, Settlement, and Trial: A Theoretical Analysis Under Alternative Methods for the Allocation of Legal Costs*, 11 J. LEGAL STUD. 55, 56 (1982).
- 78 לצד המאמרים שתת-פרק זה מתמקד בהם אציין כי למיטב ידיעתי שני מחקרים אמפיריים בלבד עסקו בקשר הפוטנציאלי שבין הליכים משפטיים ובין מחזורי עסקים, והם נערכו בנוגע לתחומי משפט אחרים שאינם דיני מיסים. דונהיו וסיגלמן בחנו כיצד מושפע היקף הליטיגציה בתיקים העוסקים באפליה בעבודה ממחזורי העסקים (השתמשו באינדיקטור המקרו-כלכלי של אבטלה). במחקר נמצא אפקט אנטי-מחזורי: משום שתקופות מיתון מתואמות עם תקופות ארוכות יותר של אבטלה של עובדים, הפיצויים שנפסקו בבתי המשפט בתביעות האפליה בגין תקופות האבטלה עלו. הפוטנציאל הרב לקבלת פיצויים גבוהים בתביעות בתקופות מיתון גורם לעלייה במספר התביעות המוגשות לבתי המשפט. אך במקביל אפקט זה גורם להגשת תביעות חלשות, דבר שבא לידי ביטוי בירידה בשיעורי הזכייה בתביעות מסוג זה בתקופות מיתון. ראו John J. Donohue III & Peter Siegelman, *Law and Macroeconomics: Employment Discrimination Litigation Over the Business Cycle*, 66 S. CAL. L. REV. 709 (1993).
- באכמאיר, גוגן וסונוסון מצאו ממצאים דומים במחקרם ביחס להשפעת חמישה אינדיקטורים מקרו-כלכליים (תמ"ג, צריכה, אינפלציה, שיעורי האבטלה ושער הריבית) על היקף הליטיגציה בתחומים המשפטיים של הגבלים עסקיים, פשיטת רגל, חוזים, נזקי גוף ואחריות למוצרים. הברדיקה נעשתה באמצעות מודלים נפרדים, כאשר בכל פעם נעשה שימוש במשתנה מסביר מקרו-כלכלי אחר. מהמחקר האמפירי עלה כי המדדים המקרו-כלכליים של תוצר, צריכה ואינפלציה השפיעו על היקף הליטיגציה באופן אנטי-מחזורי, כלומר כאשר התרחש זעזוע כלכלי ביחס לשלושת המדדים הללו עלה היקף התביעות בתחומים שנבדקו. Lance Bachmeier,

הייצוב של בתי המשפט. זאת מאחר שהם מלמדים אותנו שהמשנתנה הלבר-משפטי של מחזור העסקים כבר נוכח ממילא בתהליך קבלת ההחלטות השיפוטית, בין אם מדובר בתגובה מודעת ובין אם בכזו שאינה מודעת של השופטת.

בהקשר הישראלי, במחקר אמפירי קודם כחנתי האם תוצאות החלטות בתי המשפט המחוזיים בישראל בהליכי ערעור מס הכנסה (עמ"ה) הושפעו מהשלב במחזור העסקים שבמהלכו הן התקבלו, ואם כן – באיזה אופן.<sup>79</sup> לצורך כך בניתי מדגם של 207 פסקי דין בהליכי ערעור מס הכנסה (עמ"ה).<sup>80</sup> פסקי הדין ניתנו בבתי המשפט המחוזיים, בין תחילת הרבעון השני של 1993 לסוף הרבעון השלישי של 2010, על ידי תשעה שופטים ושופטות שהתמקצעו כשופטי מיסים.<sup>81</sup> במהלך התקופה האמורה זוהו בכלכלה הישראלית ארבעה מחזורי עסקים מלאים ועוד חצי מחזור נוסף.<sup>82</sup>

במסגרת המחקר ניסחתי שתי השערות חלופיות. הראשונה על בסיס התאוריה הכלכלית הקלסית,<sup>83</sup> ולפיה תוצאות ההחלטות תהיינה א-מחזוריות ולא תושפענה כלל מהמצב

Patrick Gaughan & Norman R. Swanson, *The Volume of Federal Litigation and the Macroeconomy*, 24 INTL REV. OF L. AND ECONOMICS 191 (2004)

Orli Oren-Kolbinger, *Do Tax Judges Think About the Economy?*, 52 LOY. U. CHI. L. J. 79 (2021)

437. ההליך המשפטי שתיארת לי לעיל סיפק לי קרקע פורייה לעריכת מחקר אמפירי כמותי על אודות ישראל. ראשית, כל התיקים בהליכי עמ"ה מוכרעים על ידי מותב יחיד בבתי המשפט המחוזיים, כך שלא היה צריך לכלול במסגרת הניתוח הכמותי משתנים לייצוג ההשפעות ההדריות של שופטות והרכב זו על זו (Panel Effects). שנית, רק הנישומה יכולה לזוּם את פתיחת ההליך בבית המשפט המחוזי בעוד שרשות המיסים היא המשיבה, כך שנקודת הפתיחה של כל התיקים שנכללו במדגם היא זהה. זאת בשונה, למשל, מהליכי הערעור על הליכי עמ"ה שיכולים להיות מוגשים לבית המשפט העליון הן על ידי הנישומה והן על ידי רשות המיסים. מבחינה זו יש למדגם יתרון פרקטי על פני מדגמים הכוללים תיקים שנפתחו ביוזמת שחקנים שונים במהותם. שלישית, הליך מינוי השופטים בישראל שונה באופיו מהליך מינוי השופטים בארצות הברית, שם האופי הפוליטי של ההליך הוא הדומיננטי. רביעית, ההשפעה של המשבר הכלכלי העולמי שהתרחש בין השנים 2007 ל-2009 על הכלכלה הישראלית הייתה מינורית לעומת ההשפעה על הכלכלה האמריקאית, למשל. עובדה זו סייעה לנטרל השפעה של זעזוע חיצוני על הנתונים. כך עולה מכתבתו של מתיוס, אשר מציין שרמת התוצר במשק הישראלי ירדה רק במשך רבעון אחד, הרבעון השני של 2009, בשיעור זניח של 0.2%, בעוד שהכלכלה האמריקאית התכווצה בשיעור שנתי של 4.6% ובמדינות אחרות אף יותר, דוגמת גרמניה ואנגליה.

Dylan Matthews, *Stanley Fischer Saved Israel from the Great Recession. Now.* *Janet Yellen Wants Him to Help Save the U.S.*, WASH. POST (Jan. 13, 2014)

לפירוט על אודות איסוף הנתונים ושיטת הדגימה במחקרי ראו שם, בעמ' 453-454.

Orli Oren- 81

Kolbinger, *Measuring the Effect of Social Background on Judicial Decision-Making in Tax Cases*, 22 FLA. TAX REV. 579, 589-596 (2019)

82 פרק הזמן שהמחקר מכסה תואם את פרק הזמן שהיו לי נתונים אמפיריים מהמינים לגביו ביחס למחזורי העסקים. לעיל ה"ש 79, בה"ש 55. לנתונים על אודות מחזורי העסקים הללו ראו Djivre & Yakhin, לעיל ה"ש 19, בעמ' 13.

83 ראו הדיון על התאוריה הקלסית בחלק הראשון של המאמר.

הכלכלי, והשנייה על בסיס התאוריה הקיינסיאנית,<sup>84</sup> ולפיה למחזור העסקים תהיה השפעה אנטי-מחזורית מייצבת. כלומר, בית המשפט ייטה להכריע לטובת רשות המיסים בתקופת ההרחבה ולטובת הנישומה בתקופת המיתון.

לצורך עריכת הניתוח אספתי וקודדתי נתונים על אודות מחזור העסקים,<sup>85</sup> הרקע המקצועי והרקע האישי של השופטים שהחלטותיהם נכללו במדגם,<sup>86</sup> מאפייני הצדדים ומאפייני הפרת חוקי המס מצד הנישומה כפי שהשתקפו בפסק הדין, ופרטים על אודות ההליך וההחלטה.<sup>87</sup> המשתנה המוסבר היה תוצאת ההליך, כלומר האם בית המשפט קיבל את הערעור והתערב בהחלטת רשות המיסים לטובת הנישומה, או שמא דחה את הערעור.<sup>88</sup> המשתנה המסביר המרכזי היה מחזור העסקים.<sup>89</sup> המשתנים המסבירים האחרים, ששימשו כמשתני הבקרה, כללו את מגדר השופט או השופטת, העיסוק הקודם טרם המינוי לשיפוט, ותק שיפוט, סוג הנישומה ומחוז השיפוט.<sup>90</sup>

ממצאי המחקר, שהיו מובהקים מבחינה סטטיסטית, היו מפתיעים, שכן אף אחת מבין ההשערות ביחס לכיוון הקשר (או היעדרו) בין מחזור העסקים לתוצאת ההליך לא אוששה. מהניתוח האמפירי עלה כי מחזורי העסקים אכן השפיעו על קבלת החלטות שיפוטיות בסכסוכי מיסים בבתי המשפט המחוזיים בישראל, ומשכך יש לדחות את ההיפותזה המבוססת על התאוריה הקלסית. עם זאת, דפוס ההשפעה היה אנטי-ייצובי ופרו-מחזורי דווקא, ולא בהתאם להתוויה המקרו-כלכלית הקיינסיאנית המייצבת. בניגוד לפרדיקציה התאורטית, השופטים נטו להכריע יותר לטובת רשות המיסים בתקופות מיתון ולטובת הנישומים בתקופות הרחבה.<sup>91</sup> דפוס שכזה עלול להחריף את חוסר היציבות הכלכלית בתקופות שבהן

- 84 ראו הדיון על התאוריה הקיינסיאנית בחלק הראשון של המאמר.
- 85 למקור הנתונים ראו לעיל ה"ש 82. להסבר על אודות ההסתמכות שלי על הנתונים של Djivre and Yakhin, ראו Oren-Kolbinger, לעיל ה"ש 79, בעמ' 457-456.
- 86 ראו מנוע חיפוש מידע על אודות שופטות ושופטים בהווה ובעבר בישראל באתר הרשמי של הרשות השופטת, <https://judgescv.court.gov.il/>.
- 87 לפירוט על אודות המידע שנאסף ראו Oren-Kolbinger, לעיל ה"ש 79, בעמ' 460-453.
- 88 שם, בעמ' 455-454.
- 89 שם, בעמ' 459-455. אפיון וקידוד משתנה מחזור העסקים עבור המחקר האמפירי היה תהליך מורכב, שכן הוא היה צריך לייצג את האופן ששופטות ושופטים מזוהים בו את המעבר בין שלבי המחזור בעת ההכרעה בתיק, וזאת בניגוד לתהליך זיהוי המעברים בין שלבי מחזור העסקים על ידי כלכלנים, אשר נעשה בדיעבד ורק לאחר הצטברות נתונים במהלך תקופה מוגדרת. ההנחה התאורטית שלי במחקר הייתה כי שופטים יכולים לזהות את המגמה במשק, גם אם בעיכוב מסוים, ולכן כפי שאני דנה במאמר, הגדרתי את משתנה מחזור העסקים כפי שהוא מזוהה על ידי השופטים ככולל הזחה בזמן של רבעון. כך, למשל, החלטות שניתנו במהלך הרבעון הראשון של שנה כלשהי שויכו לרבעון השני של אותה שנה מבחינת השלב במחזור העסקים.
- 90 שם, בעמ' 460.
- 91 שם, בעמ' 465-464, 469. כפי שאני מסבירה במאמר האמפירי, 16.9% מהשונות בתוצאות ההליכים יכולה להיות מוסברת על ידי המשתנים המסבירים. ניתן לפרש ערך זה כך שיש משתנה או משתנים פוטנציאליים אחרים אשר עשויים להסביר את המשתנה המוסבר. בהקשר של קבלת החלטות שיפוטיות סביר לטעון שהמשתנים האחרים הם משתנים הנוגעים לעובדות

היקף הליטיגציה בבית המשפט, ועוד קודם לכן בהליכי השומה וההשגה הנערכים "בצל המשפט", הוא משמעותי.<sup>92</sup>

ההסבר שהצעתי למצאים הינו פוזיטיבי, ונשען על בחינה היסטורית של הכלכלה הישראלית והמדיניות הכלכלית שננקטה על ידי מקבלי ההחלטות במשק הישראלי בזמנים של חוסר יציבות משקית.<sup>93</sup> ככלל, מדינות בעלות כלכלות מפותחות מתמודדות עם תופעת מחזורי העסקים באמצעות מדיניות פיסקלית מייצבת, אנטי-מחזורית. לעומת זאת, במדינות המוגדרות כבעלות כלכלות מתפתחות ניתן לאפיין את המדיניות הפיסקלית כפרו-מחזורית שאינה מייצבת.<sup>94</sup> הגם שמדינת ישראל נחשבת כבעלת כלכלה מפותחת, ממחקרים כלכליים עולה כי המדיניות הפיסקלית המיושמת בה היא דווקא פרו-מחזורית, בניגוד לפרדיקציה הכלכלית.<sup>95</sup> כך, למשל, בתקופות מיתון מופעלת מדיניות פיסקלית אנטי-יציבית מצמצמת המתבטאת בעיקר בצמצום ההוצאה הממשלתית, אך עלולה להחריף את המיתון.

סטרבצ'ינסקי וזעירא מצאו כי מידת פרו-המחזוריות פחתה החל מהפעלת תוכנית היישוב בשנת 1985 ושיפור במצב הגירעון.<sup>96</sup> לדבריהם, הכלכלה הישראלית חוותה טראומה שנבעה מהמדיניות הפיסקלית שיצאה מכלל שליטה בין השנים 1973-1985.<sup>97</sup> המדיניות שננקטה הובילה להוצאה ממשלתית וגירעון גבוהים מאוד, אלו יצרו חוב לאומי גבוה,<sup>98</sup> ואותו ניסתה ממשלת ישראל לצמצם לאורך השנים.<sup>99</sup> כך, בתקופות מיתון, כאשר גביית המיסים פחתה,

של התיק ויישום הוראות החוק עליהן, כלומר משתנים מ"עולם המשפט". ממצא זה עולה בקנה אחד גם עם הדיון התאורטי המקרו-כלכלי, משום שהטענה איננה ששופטים מקבלים או צריכים לקבל החלטות שיפוטיות אך ורק על סמך משתנים מקרו-כלכליים, אלא כי אלו האחרונים משפיעים על החלטות שיפוטיות לצד משתנים משפטיים גרידא.

92 שם, בעמ' 465-466.

93 שם, בעמ' 466-468.

94 ראו Michel Strawczynski & Joseph Zeira, *Cyclicality of Fiscal Policy in Israel*, 5 ISRAEL ECONOMIC REVIEW 50 (להלן: **סטרבצ'ינסקי וזעירא**).

95 שם, בעמ' 55. למחקרים מוקדמים יותר ראו רפי מלניק ויהודית גולן "מדידה של מחזורי עסקים בישראל" סקר בנק ישראל 67, 3 (1992); רפי מלניק "מחזורי עסקים בישראל" רבעון לכלכלה 49(2) 219 (2002); Arie Marom, Yigal Menashe & Tanya Suhoy, *The State-of-the-Economy Index and the Probability of Recession: The Markov Regime-Switching Model*, Research Department, Bank of Israel, Discussion Paper No. 2003.05 (2003) <https://www.boi.org.il/deptdata/mehkar/papers/dp0305e.pdf>; מישל סטרבצ'ינסקי וקרנית פלוג "צמיחה מתמשכת ומדיניות מקרו-כלכלית בישראל" סקר בנק ישראל 80 73-103 (2007); פולינה רובמן "מחזורי המיתון בישראל וזעזועים פיננסיים ומקרו-כלכליים – עיתוים ועצמתם" סדרת מאמרים לדיון 08.2010 2010, Djivre & Yakhin, לעיל ה"ש 19.

96 ראו סטרבצ'ינסקי וזעירא, לעיל ה"ש 94, בעמ' 56.

97 שם, בעמ' 53.

98 שם, בעמ' 59-60.

99 שם, בעמ' 64-65.

הקטינה הממשלה את היקף ההוצאה הממשלתית כדי להמשיך ולצמצם את החוב הלאומי. אך המשמעות של מדיניות זו היא נקיטת מדיניות פיסקלית פרו-מחזורית.<sup>100</sup> במחקר האמפירי הצעתי לאמץ הסבר דומה לתגובה הפרו-מחזורית שזיהיתי של שופטים ושופטים בעת קבלת החלטות שיפוטיות בתיקי מיסים. לפי הסבר זה, השופטים בישראל אימצו מדיניות מצמצמת בדומה למקבלי ההחלטות במשק, כפועל יוצא של הטראומה הכלכלית שתוארה לעיל, מה שעשוי להסביר את התגובה הפרו-מחזורית שלהם למחזורי העסקים בעת קבלת החלטות שיפוטיות בתיקי מיסים. שישה מבין תשעת השופטים במסד הנתונים החלו את הקריירה השיפוטית שלהם בשנות ה-70 וה-80, כך שניתן להניח שספגו בחייהם הבוגרים ידע על אודות מדיניות הממשלה בעת תקופות של מיתון או צמיחה.<sup>101</sup> בנוסף, שישה מבין תשעת השופטים רכשו ניסיון מקצועי, בהיקף מצומצם או רחב, בשירות הציבורי, דבר שיכול לחזק את מידת החשיפה שלהם למדיניות הממשלה בנושאים כלכליים.<sup>102</sup> בהקשר האמריקאי ניתן להביא כדוגמה את מחקריהם של ברנן, אפסטין וסטאודט, אשר בדקו בשני מחקרים אמפיריים עוקבים, שהתבססו על אותו בסיס נתונים, שתי היפותזות פוזיטיביות בעניין התגובה של שופטים למחזורי עסקים אשר אינן מבוססות כלל על תאוריה מקרו-כלכלית.<sup>103</sup> בסיס הנתונים כלל החלטות של בית המשפט העליון האמריקאי שהתקבלו בשנות העשרים והשלושים של המאה העשרים.<sup>104</sup> ההיפותזה במחקר הראשון הייתה שבעיות מיתון שופטים ישתפו פעולה עם יתר רשויות השלטון בדרך של מתן עדיפות (deference) לרשות המיסים בהכרעה בתיקי מיסים לאור היעדר מומחיות כלכלית מצידם.<sup>105</sup> ההיפותזה במחקר השני הייתה שלשופטים – כמו ליתר הפרטים בחברה – יש העדפה לכלכלה צומחת מאשר לכלכלה המצויה במיתון. הדרך של השופטים להביע את דעתם על פעולות הממשל היא באמצעות הכרעות שיפוטיות, ולכן במהלך מחזורי עסקים "רגילים" (ולא בתקופות משבר חריפות) ייתנו עדיפות לנישומים בשלב המיתון ולרשות

100 סטרבצ'נסקי וזעירא מסיימים את מחקרם בתהייה מתי תפוג השפעת הטראומה האמורה, וטוענים כי הצמצום במידת פרו-מחזוריות הפיסקלית היא הצעד הראשון בדרכה של הכלכלה הישראלית למעבר להפעלת מדיניות פיסקלית אנטי-מחזורית, כמצופה ממנה כמדינה מפותחת. ראו שם, בעמ' 65.

101 ראו גם אסף לחובסקי "בתי המשפט והימנעות ממס בשנים הראשונות לאחר קום המדינה: אינטרסים מעמדיים או שיקולים מעשיים" **מחקרי משפט** 21, 575, 592 (2005). המחבר מפנה למאמר של השופט ויתקון משנת 1971, שם נכתב כי "לא כל שכן במדינתנו, שבנסיונותיה המיוחדות מיסוי מרבי הוא ממש צו וצורך השעה". זאת בהתייחסו למעבר מגישה פורמליסטית (לטובת הנישום) לגישה מהותית החל משנות השישים של המאה העשרים. אלפרד ויתקון "בעית הפרשנות דיני המיסים" **רבעון לענייני מיסים** 9-11 (1971).

102 Orli Oren-Kolbinger, לעיל ה"ש 79, בעמ' 467.

103 Thomas Brennan, Lee Epstein & Nancy Staudt, *Economic Trends and Judicial Outcomes: A Macrotheory of the Court*, 58 DUKE L.J. 1191 (2009); Thomas Brennan, Lee Epstein & Nancy Staudt, *The Political Economy of Judging*, 93 MINN. L. REV. 1503 (2009)

104 Thomas Brennan, Lee Epstein & Nancy Staudt, *The Political Economy of Judging*, 93 MINN. L. REV. 1503, pp. 1516-1517 (2009).

105 שם.

המיסים בשלב ההרחבה. עם זאת, בעיתות חירום ישתפו פעולה עם יתר רשויות השלטון כדי לסייע ביציאה מהמשבר וייתנו עדיפות לרשות המיסים.<sup>106</sup> הממצאים האמפיריים איששו רק את ההיפותזה מהמחקר השני. גם כאן, הממצאים מלמדים על נוכחות משתנים כלכליים בתהליך קבלת החלטות השיפוטיות, אם כי דרך מנגנון שונה מהמנגנון שזיהיתי ביחס לבתי המשפט המחוזיים בישראל.

לסיכום חלק זה, ניתן לומר שלצד הפוטנציאל התאורטי יש אינדיקציות אמפיריות לכך ששופטות ושופטים אכן מגיבים למחזור העסקים. שאלה אמפירית מעניינת נוספת, המצויה מחוץ למסגרת המחקר הנוכחי, נוגעת לזיהוי המנגנון המניע את התגובה. כלומר, האם התגובה היא מודעת או לא מודעת, ומה מקורה? למשל, ייצוב הכלכלה, שיתוף פעולה עם יתר רשויות השלטון או אולי דווקא סימפטיה כלפי נישומים בתקופות מיתון?

## 2. השלב השני: האם ראוי שבתי המשפט ישמשו כמייצב פסקלי?

כאמור, הניתוח שנערך בשלב הראשון עניינו בכימות התועלת משימוש בבתי המשפט כמייצב פסקלי. בשלב השני יש לבחון את העלות הכרוכה בכך. לשם כך אסקור סדרה של טיעונים נורמטיביים שאציע לשקול בהקשר זה, ואחלק אותם לשלוש קבוצות. הקבוצה הראשונה כוללת טיעונים הקשורים למערכת היחסים בין הרשות השופטת ורשויות השלטון הנוספות. הקבוצה השנייה כוללת טיעונים הקשורים למערכת היחסים בתוך הרשות השופטת, כלומר בין החלטות שיפוטיות במיסים לבין החלטות שיפוטיות בתחומים אחרים. הקבוצה השלישית כוללת טיעונים הקשורים למערכת היחסים בין הצדדים המתדיינים לבין הרשות השופטת. אציין כי כפי שבחינת התועלת במסגרת השלב הראשון היא תלויה זמן ומקום, כך גם בחינת העלות במסגרת השלב השני.

### (א) מישור מערכת היחסים בין הרשות השופטת לרשות המחוקקת והרשות המבצעת

הקושי המרכזי בהיבט של מערכת היחסים בין שלוש רשויות השלטון נוגע לעקרון היסוד של הפרדת הרשויות.<sup>107</sup> זאת משום שהתפקיד השיפוטי הוא הכרעה בסכסוכים וקבלת החלטות המבוססות על המשפט ופרשנות המשפט,<sup>108</sup> ולא על שיקולים חוץ-משפטיים כגון משתני רקע אישיים ומקצועיים של השופטים או הצדדים או עיצוב מדיניות כלכלית. עם זאת, קיימת ספרות אמפירית ענפה המאששת היפותזות המבוססות על גישות ביקורתיות וריאליסטיות למשפט שלפיהן שופטים שוקלים גם משתנים חוץ-משפטיים – ובכלל זה שיקולים ומשתנים כלכליים – בעת קבלת החלטות שיפוטיות.<sup>109</sup> בנוסף, הפרדת רשויות

106 Brennan, Epstein & Staudt, לעיל ה"ש 103, בעמ' 1212.

107 אהרן ברק "על תפקיד השופט בחברה המוקרטית" מבחר כתבים כרך ד – על בית המשפט ושופטיו 41, 47 (2017).

108 שם.

109 Frank B. Cross, Decision Making in משל, אלן ברוק גישות אלן ברוק, *THE U.S. COURTS OF APPEALS* 6 (2007); Forrest Maltzman et al., *Crafting Law on the Supreme Court: The Collegial Game* 10–26 (2000); Richard A. Posner, *How Judges*

אין משמעה "...דווקא יצירתו של חיץ...<sup>110</sup> אלא "...איזון ובקרה הדדיים בין הרשויות השונות".<sup>111</sup> לפיכך, יש לבחון את העלות של הפרת העיקרון של הפרדת הרשויות הנובעת מפגיעה ביכולת של הרשות השופטת לבקר את פעולות הרשויות האחרות ומפגיעה באמון הציבור במערכת המשפט.<sup>112</sup>

קושי נוסף נוגע למידת התיאום ושיתוף הפעולה בין הרשויות. בהקשר זה אציע לשאול שתי שאלות לצורך בחינת העלות. ראשית, האם במקרה הספציפי ניתן לתאם בין פעולות הרשויות ולשתף פעולה כך שסך הפעולות המייצבות הננקטות תהיינה מדויקות ותתאמנה לשלב במחזור העסקים? שנית, לצד התיאום בין הרשויות, האם ניתן לקדם גם שיתוף פעולה ביניהן? כלומר שהרשויות תדענה מה כל אחת עושה כך שתוכלנה לפעול בצורה משלימה (complement), ובמידת הצורך בצורה תחליפית (substitute).

### (ב) מישור שיקולי מדיניות ברשות השופטת

בהקשר זה ניתן להצביע על קשיים מספר, אך אלו אינם מטילים עלות משמעותית, בייחוד בהשוואה לקשיים שעליהם עמדתי בנוגע למערכת היחסים בין הרשויות השונות. ראשית, מה מידת ההתמקצעות הרצויה של שופטים בקבלת החלטות העוסקות בכלכלה וניתוח של מידע כלכלי? האם על השופטת להיות מומחית בתחום זה על מנת לקבל החלטה המיישמת מדיניות כלכלית? לדעתי על השופטת להתמקצע בתיקים אלו, אך לא נדרש שתהיה לה מומחיות בתחום הכלכלה. למעשה, שופטות ושופטים מכריעים באופן תדיר בסכסוכים הנוגעים לתחומים שאינם בהכרח בקיאים בהם, בין היתר כאלו שהם בעלי אופי כלכלי. כך, למשל, מעריכים שווי של חברות, מחשבים פיצויים בגין אובדן הכנסות עתידיות ומכריעים בדבר קבילות ומשקל ראיות מדעיות.<sup>113</sup> לכן, ככל שמתחם הפעילות השיפוטית אינו מוגבל ליישום טכני של הוראות חקיקה, אין הצדקה לשלול א-פריורית את יכולת השופטים להתחשב בשיקולים הנוגעים למדיניות כלכלית. כמובן, ככל שקיים חשש שמא

- THINK 19–56 (2008). באשר למודל האטיטודינלי של קבלת החלטות שיפוטיות, ראו למשל  
 JEFFREY A. SEGAL & HAROLD J. SPAETH, THE SUPREME COURT AND THE ATTITUDINAL MODEL  
 Tracey E. George & Taylor ראו למשל REVISITED 86–96 (2002). באשר למודל הרקע החברתי, ראו למשל  
 Grace Weaver, *The Role of Personal Attributes and Social Backgrounds on Judging*  
 in THE OXFORD HANDBOOK OF U.S. JUDICIAL BEHAVIOR 286 (Lee Epstein & Stefanie A.  
 LEE EPSTEIN & JACK KNIGHT, ראו למשל Lindquist eds., 2017). באשר למודל האסטרטגי, ראו למשל  
 THE CHOICES JUSTICES MAKE 10–18 (1998); Lee Epstein & Tonja Jacobi, *The Strategic*  
*Analysis of Judicial Decisions*, 6 ANN. REV. L. & SOC. SCI. 341, 343 (2010).  
 110 ברק, לעיל ה"ש 107; בג"ץ 306/81 פלאטו שרון נ' ועדת הכנסת, פ"ד לה(4) 118, 141 (1981).  
 111 בג"ץ 73/85 סיעת "כך" נ' יו"ר הכנסת, פ"ד לט(3) 141, 158 (1985).  
 112 מאידך גיסא, הפרדת הרשויות היא ממילא לא הרמטית. ראו למשל יצחק זמיר הסמכות  
 המינהלית כרך א 94–95 (מהדורה שנייה מורחבת, 2010). ראו גם ורד דשא מערכת המשפט  
 בישראל 217–214 (2019).  
 113 שם, בעמ' 371–372 (סמכות השפיטה הכללית של הערכאות הדיוניות).



היעדר הבנה מוקדמת בתאוריות כלכליות ויישומן יוביל להחלטות מוטעות, ניתן להכשיר את השופטות והשופטים, או לחלופין להיעזר בחוות דעת מומחים.

שנית, איזו נקודת זמן במהלך מחזור העסקים צריכה להיות נקודת הייחוס הרלוונטית בעת שקילת המצב הכלכלי? ניתן להצביע על ארבע נקודות זמן רלוונטיות: בעת הפרת הוראת החוק, בעת הגשת הערעור על החלטת פקיד שומה לבית המשפט המחוזי, בעת הסיכומים בעל פה או בעת ההחלטה. כזכור, היתרון של החלטות שיפוטיות לעומת חקיקה, שעליו הצבעתי לעיל, הוא פוטנציאל היישום המיידי שלהן. לכן, ככל שהמטרה היא השגת תוצאה פסקלת מייצבת הרי שיש להתייחס למצב הכלכלי בעת קבלת ההחלטה ולא בנקודת זמן אחרת.

השאלה השנייה מובילה לשאלה השלישית: האם לא נוצר פתח לניצול לרעה של המערכת על ידי מי מהצדדים כדי להשיג תוצאה מיטיבה באמצעות תזמון מועדי הדיונים וההחלטה? כפי שהראיתי בתחילת המאמר, מחזורי העסקים אינם בעלי מבנה או משך קבוע, וזיהוי השלבים או המעבר ביניהם אינו טריוויאלי, גם כאשר ידוע שהמשק נמצא במגמת מיתון או הרחבה. לכן, גם אם אחד הצדדים יבקש לשנות את מועדי הדיונים אין בכך כדי להבטיח את השלב במחזור העסקים שבמהלכו תתקיים ההכרעה. בכל מקרה, בית המשפט הוא זה ששולט על תאריכי הדיונים ויוכל לסרב לבקשות דחייה בלתי סבירות.<sup>114</sup>

רביעית, מה מידת התיאום הרצויה בין בתי משפט שונים או שופטים שונים באותו בית משפט המכריעים בסכסוכים בתחומים שונים? תיאום כשלעצמו הוא כמובן דבר רצוי על מנת שתופעל מדיניות מייצבת במידה הרצויה. ניתן להשיג תיאום שכזה באמצעות שימוש במערכת מידע מאורגנת ונגישה להעברת מידע בתוך מערכת המשפט, הן על אודות מחזור העסקים והן על אודות ההכרעות השונות שהתקבלו.

חמישית, מה תהיינה ההשלכות על עקרון התקדים והוודאות המשפטית במערכת המשפט? מרבית הסכסוכים בין הנישומים ורשות המיסים מתבררים בערכאות הנמוכות; במקרה של ישראל, בתי המשפט המחוזיים. בהתאם, הכרעות אלו אינן מחייבות את בתי המשפט המקבילים.<sup>115</sup> אך גם אם מדובר בתקדימים של ערכאות ערעור, הרי שאם השלב במחזור העסקים יהיה אחד מהשיקולים שעליהם ניתן לבסס את ההכרעה השיפוטית, ניתן גם יהיה להקיש או להבחין מהחלטות קודמות בהתאם למצב הכלכלי במשק בעת ההכרעה בהחלטה המאוחרת. באשר לוודאות המשפטית, ניתן לטעון כי זו עלולה להיפגע לאור הקושי בזיהוי

114 ראו תקנה 175א לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018, אשר עיגנה את נוהל הנשיא גרוניס בעניין שינוי מועדי דיון (ס' 175א(א)): ככלל יש לקיים כל דיון הקבוע בבית המשפט במועד שנקבע; ס' 175א(ג): טעמים כגון שיקולי נוחות, הסכמת בעלי הדין, עומס עבודה, קיום משא ומתן לפשרה או הליך גישור שנמשך למעלה משישה חודשים או תקופה ארוכה יותר כפי שהורה בית המשפט לפי סעיף 179 לחוק, לא יהוו, ככלל, עילה מספקת לשינוי מועד הדין). התקנה חלה בהליכי ע"מ" מכוח תקנות בית משפט (ערעורים בעניני מס הכנסה), תשל"ט-1978, ק"ת תשפ"א 3786.

115 ס' 20 לחוק יסוד: השפיטה. עקרון התקדים במשפט הישראלי קובע כי בעוד שהלכה של בית המשפט העליון מחייבת ערכאות נמוכות ממנו, הלכה שנפסקה בבית המשפט המחוזי תנחה בלבד החלטות בית משפט השלום. כפועל יוצא, הלכה שנפסקה בבית המשפט המחוזי אינה מחייבת את בתי המשפט המקבילים לו או ערכאות נמוכות ממנו. לחשיבות עקרון התקדים במשפט ראו אהרן ברק "חקיקה שיפוטית" מבחר כתבים כרך א 821 (2000).

בזמן אמת את השלב במחזור העסקים שבו אנו נמצאים על ידי כלל הגורמים הרלוונטיים להליך השיפוטי. עם זאת, כפי שהראיתי באמצעות הממצאים האמפיריים ממחקרי על אודות ישראל, שופטי מיסים אכן הבחינו בין השלבים השונים במחזור העסקים, הגם שלהחלטות שקיבלו היה אופי פרו-מחזורי דווקא. כלומר, במקרה הישראלי לא היה קושי בזיהוי מחזור העסקים, אלא ביישום מייצב. קושי נוסף שניתן להעלות יכול לנבוע מחוסר היכולת לחזות מה יהיה משך ההליך המשפטי ובאיזה שלב הוא צפוי להסתיים ביחס למחזור העסקים. עם זאת, הדבר יכול לספק תמריץ שלילי לצדדים שירצו לנצל את התנודות לטובתם, לאור כללי סדרי הדין בדבר מועדי הדיונים.

### (ג) מישור מערכת היחסים בין הצדדים המתדיינים לבין הרשות השופטת

בהקשר זה ניתן להעלות שני קשיים, אם כי אסביר להלן מדוע גם הם, בדומה לקשיים שהוצגו בפרק ג.2.ב., אינם יוצרים עלות משמעותית. הראשון הוא החשש מפני יצירת יתרון מובנה לנישומות מתוחכמות על פני נישומות חלשות, זאת משום שלראשונות משאבים שיאפשרו להן לנהוג בצורה אסטרטגית מבחינת תזמון ההליך המשפטי, משאבים שאינם מצויים ברשות אלו האחרונות. הדבר עלול להביא לכך שייפגע האמון של קבוצת הנישומות החלשות בבית המשפט, והן תימנענה מערעור על החלטות רשות המיסים בעניינן לאור החשש מהטיה נגדן. לדעתי לא מדובר בחשש של ממש, הן מההיבט הטכני של תזמון ההליך והן מההיבט המהותי של ההכרעה. מבחינה טכנית, על הנישומה להגיש ערעור תוך 30 יום מתום הליך השומה וההשגה מול רשות המיסים.<sup>116</sup> לאחר שהחל הליך הערעור בית המשפט יכול לנטרל דחיות סרק, כפי שהסברתי לעיל.<sup>117</sup> אך גם מהבחינה המהותית, התאוריה הכלכלית והנתונים האמפיריים מלמדים אותנו כי נישומות חלשות הן בעלות נטייה שולית גבוהה יותר לצרוך מזו של נישומות מתוחכמות.<sup>118</sup> כלומר, הן מוציאות אחוז גבוה יותר מההכנסה שלהן על צריכה. לכן, ככל שמנגנון הייצוב יאמץ את ההנחיה הנורמטיבית שהציע ליסטוקין לתת עדיפות לצד בסכסוך בעל הנטייה השולית הגבוהה יותר לצרוך,<sup>119</sup> הרי שבתקופות מיתון תהיה לנישומות החלשות עדיפות מול רשות המיסים יותר מאשר לנישומות המתוחכמות. כאשר לתקופות הרחבה, ממילא תינתן אז עדיפות לרשות המיסים, ומאחר שסכומי המס שבמחלוקת בין רשות המיסים לנישומות מתוחכמות גדולים יותר, הרי שהיתרון היחסי שיש לרשות המיסים מולן הוא משמעותי יותר בהשוואה ליתרון שיש לרשות המיסים מול נישומות חלשות. כמובן אינני מתעלמת מקיומם של פערי הכוח המובנים בין צדדים מתוחכמים לצדדים חלשים שעשויים לבוא לידי ביטוי במסגרת ההליך המשפטי, אך לא נראה שיש סיבה להניח כי דווקא בתחום המיסים המצב חמור יותר מבתחומי משפט אחרים.

116 ראו ס' 150-153 לפקודת מס הכנסה, לעיל ה"ש 60; תקנה 2 לתקנות בית משפט (ערעורים בענייני מס הכנסה), תשל"ט-1978.

117 ראו לעיל ה"ש 113.

118 ראו לעיל ה"ש 74; Christopher Carroll et al., *The distribution of wealth and the marginal propensity to consume*, *Quantitative Economics* 8 (3), pp. 978, 982-985 (2017).

119 ראו לעיל פרק ג.1.ב.

הקושי השני עניינו בפגיעה האפשרית של יכולת בית המשפט להכווין את התנהגות הצדדים, כי הפסיקה אינה יציבה לאורך מחזור העסקים. גם כאן החשש אינו משמעותי, כפי שאסביר להלן. תחילה, כל עוד בית המשפט מתחשב בשיקולי ייצוב הכלכלה באופן עקבי, גם תוצאות פסקי הדין תהיינה עקביות. ככל שהצדדים ירצו לאבחן את עניינם ממקרה קודם, למשל כי המצב הכלכלי השתנה, הם עדיין יוכלו לעשות כן. אך מעבר לכך, לאור השיעור הנמוך של סכסוכי המס המגיעים לפתחו של בית המשפט<sup>120</sup> – בין אם לערכאה הדיונית ובין אם לערכאת הערעור – הרי שעיקר הכוונת ההתנהגות מתרחשת ממילא "בצל המשפט"<sup>121</sup>, ואין סיבה להניח שהדבר ישתנה אם בית המשפט יתחשב באופן גלוי בשלב במחזור העסקים השורר בעת קבלת ההחלטה. זאת משום שבפועל רשות המיסים היא שמחליטה בחלק הארי של סכסוכי המס במסגרת הליכי השומה וההשגה, והיא זו שתצטרך ליישם את הפסיקה המייצבת בעבודתה השוטפת מול הנישומות באופן שתואם את הפסיקה ואת חובותיה כרשות מנהלית.

לסיכום, הערכת העלות הנובעת מהסמכת בתי המשפט לשקול את המצב הכלכלי במשק בעת קבלת החלטות בסכסוכי מיסים תלויה בשורת שיקולים נורמטיביים ומערכתיים, כמפורט לעיל. גם כאן מדובר בשאלה אמפירית התלויה בזמן ובכלכלה הספציפית, בדומה להערכת התועלת שתנבע ממהלך שכזה.

### 3. השלב השלישי: כיצד יש לעצב את מנגנון הייצוב השיפוטי?

לאחר השלמת שני השלבים הראשונים של הניתוח, ובהנחה שהתוצאה שהתקבלה היא כי יישום הפוטנציאל הפיסקלי של בתי המשפט בכלכלה הנדונה יגדיל את הרווחה המצרפית, אתקדם לשלב השלישי. במסגרתו, אציע שתי דרכים להפעלת שיקול דעת שיפוטי בכל הנוגע להתחשבות במצב הכלכלי במשק בעת ההכרעה השיפוטית.

120 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "דמוגרפיה של עסקים של עצמאים בשנת 2019 ומאפייני בעלי העסקים" (הודעה לתקשורת 11.7.2021), [https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2021/225/29\\_21\\_225b.pdf](https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2021/225/29_21_225b.pdf). על פי ההודעה, "מתוך 614,108 העסקים הפעילים בשנת 2019, 414,845 (כ־68%) הם עסקים של עצמאים". על פי מסמך שנכתב על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין שיטות התגמול והמדירה הנהוגות באגף מס הכנסה, כ־90% מדו"חות העצמאים אינם נבדקים בהליך של ביקורת שומה. ראו יהודה תמר "שיטות התגמול והמדירה הנהוגות באגף מס הכנסה – השלכות ציבוריות", 5 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2010) [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/295a6b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977\\_11\\_7262.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/295a6b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977_11_7262.pdf). מכאן ניתן להעריך את מספר הליכי השומה בכ־40,000. לעומת הערכה זו, ממחקר קודם שערכתי אני יכולה להעריך שמספר פסקי הדין שניתנו על ידי בתי המשפט המחוזיים בהליכי עמ"ה בשנה הוא כ־70. גם אם הערכת מספר הליכי השומה בשנה היא הערכת יתר והערכת מספר פסקי הדין בשנה היא הערכת חסר, הרי שהפער בין שני הנתונים הוא גדול מאוד. Orli Oren-Kolbinger, לעיל ה"ש 81, בהסבר בטקסט שלידי ה"ש 96-99.

הדרך הראשונה היא מנגנון שיבוסס על הבניית שיקול הדעת השיפוטי בעת גיבוש מתחם חבות המס של הנישומים.<sup>122</sup> מתחם זה יאפשר התחשבות במצב הכלכלי בעת ההכרעה בסכסוך אזרחי בין הנישומה ורשות המיסים בהתאם לשלב במחזור העסקים. כלומר, הנוסחאות שבהן נעשה שימוש בעת חישוב חבות מס וקנסות תעודכנה כך שתכלולנה מרכיב של הקלה או החמרה בהתאם לשלב במחזור העסקים. בהתאם לתאוריה הקיינסיאנית, יש הצדקה לאפשר הקטנת חבות המס בשלב המיתון והגדלת חבות המס בשלב ההרחבה.<sup>123</sup> ניתן לעצב את מתחם חבות המס באופן ליניארי, כלומר שמרכיב ההקלה ילך ויגדל ככל שהמיתון ילך ויחריף, בעוד שמרכיב החמרה ילך ויגדל ככל שההרחבה תתחזק. במסגרת מנגנון זה, בתי המשפט הם אלו שיאתרו את הנתונים הכלכליים העדכניים.

הדרך השנייה היא קביעת כלל ברירת מחדל בהתאם לתאוריה הקיינסיאנית, שלפיו יש ליישם מדיניות מרחיבה ולהעדיף את הנישומה בעת תקופות מיתון ומדיניות מצמצמת הנותנת עדיפות לרשות המיסים בעת תקופות הרחבה. ניתן יהיה לסטות מכלל ברירת המחדל בהתאם להנחיה הנורמטיבית שהציע ליסטוקין בספרו, ולהעדיף את רשות המיסים בעת מיתון אם ניתן יהיה להראות כי היא הצד לסכסוך בעל הנטייה השולית הגבוהה יותר לצורך.<sup>124</sup> במסגרת מנגנון זה, בניגוד למנגנון הקודם, הצדדים הם אלו שיביאו ראיות על אודות הנטייה השולית לצורך. כך, למשל, במהלך מיתון תציג רשות המיסים תוכניות של הוצאה ממשלתית כדי לשכנע את בית המשפט שיש להעדיף את המדינה בעת חלוקת כספי המיסים בין הצדדים.

דרכים אלו אינן חפות מקשיים. ראשית, כל הנחיה לשופטים להתחשב בשיקולים כלכליים תחייב הכשרה על מנת שהמנגנון ייושם במודע ובעקביות. הדבר מקבל משנה תוקף לאור הממצאים האמפיריים שהצגתי לעיל שלפיהם הגם ששופטים מגיבים למצב הכלכלי במשק, אופי התגובה תלוי בזמן ומקום. שנית, משום שהכרעות רשות המיסים מתקיימות "בצל המשפט", והיקפן הכספי גדול באופן משמעותי מההכרעות המגיעות לבית המשפט, הרי שיש טעם בכך שרשות המיסים תאמץ מנגנון קבלת החלטות דומה כדי להשיג תוצאה מייצבת.

#### ד. סיכום וכיווני מחקר עתידיים

משברים כלכליים הם בלתי נמנעים. הדיון בספרות במחזורי העסקים ובמדיניות ייצוב פיסקלית התמקד בעיקר בפעולות הייצוב המצויות בארסנל של הרשות המחוקקת והרשות המבצעת ובשאלה כיצד הן מפעילות מדיניות זו בשלבים השונים של מחזור העסקים. כלי הייצוב הפיסקליים מאופיינים במידת שיקול הדעת הכרוכה בהפעלתם ובמשך הזמן שלוקח להם לפעול ולהשיג את התוצאה המייצבת. ככלל, ישנה תחליפיות בין שני מאפיינים אלו: ככל שמידת שיקול הדעת המופעלת בעיצוב המייצבים רבה יותר, כך התוצאה המושגת מדויקת יותר אך משך הזמן להשגת התוצאה המייצבת ארוך יותר; וכאשר מדובר במייצבים אוטומטיים, התוצאה מושגת מהר יותר אך הינה מדויקת פחות.

122 בדומה להבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה. ראו למשל ענת הורוויץ "חוקק להבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה" שורשים במשפט 837 (דינה זילבר עורכת 2020).

123 ראו דיון בפרק א לעיל על אודות מדיניות פיסקלית מרחיבה ומצמצמת.

124 לעיל ה"ש 75.

לאור תחליפיות זו, הצעתי לבחון את פוטנציאל הייצוב של בתי המשפט בהכריעם בסכסוכי מיסים בין הנישומים ורשות המיסים, פוטנציאל אשר טרם זכה להתייחסות מספקת בספרות האקדמית. להחלטות שיפוטיות יש יתרון מובנה בכך שהן מתקבלות בשיקול דעת ומיושמות באופן מידי. לכן הצגתי מסגרת נורמטיבית הנשענת על ניתוח עלות-תועלת לביחנת פוטנציאל הייצוב הניתנת ליישום מעשי, ולפיה במקרים שבהם התועלת החברתית עולה על העלות ראוי יהיה ליישם מנגנון ייצוב משפטי כדי לסייע בייצוב הכלכלה.

את המחקר הנוכחי ארצה להרחיב בכמה מישורים. ראשית, אערוך בחינה אמפירית של הטיעון התאורטי שפיתחתי במקרים של משברים כלכליים שנובעים מסיבות שונות. באופן ספציפי, אשווה בין המשבר הכלכלי העולמי של 2007-2008 לבין משבר הקורונה העולמי שאנו חווים כעת, ואבחן את דפוסי ההחלטות של בתי המשפט בתקופות אלו: האם אלו דפוסים שמקדמים צמצום גירעון או סימפטיה למצבם הכלכלי של הנישומים?

בנוסף, ארחיב את הטיעון התאורטי לתחומים אחרים במשפט, למשל פשיטת רגל וביטוח לאומי, ולערכאות מתמחות כגון בית המשפט הכלכלי ובית הדין לעבודה. זאת משום שהסכסוכים המובאים להכרעה במקרים אלה מסתכמים בסכומי כסף גדולים, כך שפוטנציאל הייצוב הפיסקלי שלהם משמעותי. בהתאם, אטען כי ניתן ליישם את המסגרת הנורמטיבית המוצעת במאמר גם בהקשרים נוספים כדי להשיג תוצאה המגדילה את הרווחה החברתית.

