

קרון דליה ואלי  
הורביץ בע"מ



כנס אלי הורביץ  
לכלכלה וחברה



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# שתי כלכלות – חברה אחת

## הקלה בנטל הרגולטורי - האומנם?

18-17 בדצמבר 2019

חומרי רקע לדיוני הכנס  
תקצירי המחקרים ועבודות הצוותים

יו"ר הכנס: פרופ' יוג'ין קנדל  
מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן

## דבר נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוחנן פלסנר

דצמבר 2019

שלום לכם.

זו השנה ה-26 שהמכון הישראלי לדמוקרטיה מקיים את כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה. אנו נמצאים היום בעיצומו של תהליך רב-שנתי, שהתנענו לפני כשלוש שנים, בשיתוף עם בכירים מהממשל, נציגי המגזר העסקי, חוקרים מהאקדמיה וממכוני מחקר ונציגים מהמגזר החברתי-אזרחי. ליבת התהליך: יצירת רצף מחקרי וחישיבה אסטרטגית משותפת, בשאיפה להוביל יחדיו שינוי ממשי בתחומים שבחרנו להתמקד בהם.

תוצרי הביניים של צוותי העבודה, אשר יוצגו במהלך הכנס, מתייחסים לכמה נושאים אסטרטגיים, בכללם: חשיבותה של חשיבה לטווח ארוך בממשלה, מתוך ראייה אסטרטגית להתמודדות עם אתגרי המשק, לרבות גיבוש תוכנית אסטרטגית להשגת כלכלה משגשגת בסביבה מקיימת ודלת פחמן עד לשנת 2050; היערכות לאתגרי שוק העבודה העתידי, בדגש על מערכות החינוך, ההשכלה הגבוהה ומערך ההכשרות המקצועיות; שינויי חקיקה נדרשים לנוכח המציאות המשתנה בשוק העבודה; וטיוב הרגולציה והקלת הנטל הברוקרטי המוטל על המגזר העסקי ומהווה חסם למשיכת משקיעים למשק.

מושב הפתיחה של הכנס יעסוק בשאלת המקרו – כיצד הממשלה יכולה לפתח וליישם בישראל חזון כלכלי-חברתי לאורה של חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח. הדיון יתמקד באתגרים המבניים והתהליכיים הנדרשים, בעיקר במציאות הפוליטית הנוכחית, כדי לאפשר את הפיכתם של החשיבה והתכנון האסטרטגיים לממד קבוע של התנהלות הממשלה.

**אנו מאמינים שהכנס הוא הזדמנות מצוינת למפגש בלתי אמצעי, מקצועי ומפרה של מובילי המשק מהמגזרים השונים. הכנס מאפשר שיח פתוח ביניהם ומאתגר תפיסות עולם והרגלים.**

השנה יהיה זה הכנס השביעי שנושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע וממובילי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד שנים ארוכות בראש פורום קיסריה (שמו הקודם של הכנס). בשבילנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה וליתר בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה.

תודתי נתונה לכל החוקרים ועוזרי המחקר, ליושבי הראש של הצוותים, לשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת המחקרים, למנהלת הכנס, דפנה אבירם-ניצן, ולכל צוות עובדי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תודה מיוחדת לפרופ' יוג'ין קנדל, יו"ר הכנס, על המקצוענות, היסודיות וההירתמות חסרת הפשרות להצלחת הכנס.

בברכה,



יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

## אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהלה.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין

השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) ויו"ר הוועדה "ישראל 2028", שמשקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי ההחלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

קרן דליה ואלי  
הורביץ בע"מ



# כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה



## תוכן העניינים

7	פתח דבר – דפנה אבירם ניצן, מנהלת הכנס
11	השימוש בהצהרות ככלי להקלה בנטל הרגולציה ולייעולה
57	הכבדת הנטל הרגולטורי ושחיתות



## פתח דבר - מנהלת הכנס, דפנה אבירם ניצן

דצמבר 2019

בשנתיים החולפות נרשם שיפור ניכר במיקומה של ישראל בדירוגים הבינלאומיים הבוחנים את נטל הברוקרטיה הממשלתית ואת מידת הנוחות של עשיית עסקים, לאחר כעשור שבו דורגה ישראל במקום לא מחמיא. זינוק של 19 מקומות נרשם בדוח נוחות עשיית העסקים של הבנק העולמי (דוח ה-Doing Business) – מהמקום ה-54 בשנת 2017, ועד למקום ה-35 בשנת 2019.

שיפור זה הוא תוצאה של פעילות אינטנסיבית ונחושה של ממשלת ישראל בשנים האחרונות, שהתמקדה בהקלת הנטל הברוקרטי ובטיוב הרגולציה. לצורך כך נעשתה פעילות ממשית לייעול התהליכים, מתוך אימוץ זהיר של רגולציה רכה המבוססת על שיטות מתחום הכלכלה ההתנהגותית, בצד שיפור אופן המדידה והשיקוף של המצב לפני הגופים הבינלאומיים המדרגים.

אולם למרות הפעילות הנרחבת ושיפור הדירוג, נציגי המגזר העסקי ממשיכים לדווח על נטל בירוקרטי כבד וסבוך לצד רגולציה לא יעילה ומורכבת לציות. מחקרים מראים שנטל כבד זה פוגע בנכונות לציית לחוק ויוצר תחושת חוסר הוגנות לנוכח פערי המידע והנגישות בין עסקים גדולים לקטנים.

לפני כשלוש שנים קיבל המכון הישראלי לדמוקרטיה החלטה אסטרטגית להיכנס לפעילות רב-שנתית בתחום טיוב עבודת הממשל, במטרה לסייע לגורמי הממשל לקדם את פעילותם בתחום, ומתוך יצירת שיתופי פעולה חוצי-משרדים ומגזרים והעשרת הידע המקצועי. במסגרת התוכנית קידם המכון בשנה שעברה את פרויקט **מפת דרכים**



**רגולטורית למשקיע**, בהובלה משותפת עם משרד הכלכלה והתעשייה, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה, משרד המשפטים והתאחדות התעשיינים.

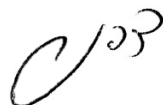
פרויקט זה הוא פיילוט ראשון מסוגו. במהלכו נבחר הליך בירוקרטי מורכב אחד שבעניינו נעשה ניתוח עומק באמצעות צוות מומחים לתחום וגובשו המלצות לטיוב. המלצות הצוות, אשר הוצגו בכנס אלי הורביץ ביוני 2018, אושרו במסגרת החלטת ממשלה 4108 לשיפור הסביבה העסקית לתעשייה מאוגוסט 2018 ושולבו בתוכניות העבודה של משרד הכלכלה והתעשייה. תוכנית העבודה תורגמה לעשייה ממשית שנמשכת עד למועד כתיבת שורות אלו. יישום מוצלח של המלצות הצוות, אשר צפויות להיכנס להילוך מהיר עם הקמת הממשלה הבאה, יביא לשיפור ממשי בתהליך הקמת מפעל בישראל ובכך לסייע למשיכת משקיעים זרים ומקומיים, להאיץ את הצמיחה והתעסוקה ולשפר את פרוץ העבודה.

נוסף על כך, המכון הישראלי לדמוקרטיה עוסק בשלוש השנים החולפות בייעוץ לגורמי הממשל באשר לדרכים לשיפור הרגולציה ולהקטנת הנטל הבירוקרטי באמצעות **שיטות מתחום הכלכלה ההתנהגותית ויישום כלים של רגולציה רכה**. במסגרת זו ערך צוות חוקרי המכון מחקר אשר בחן את ההשפעה של מעבר להצהרות ככלי חלופי לדרישה הנוקשה להצגת אסמכתאות ואת השפעת מעבר זה על שיעור הרמאויות. חוברת זו מציגה לעיונכם את עיקרי המחקר בנושא הצהרות ומסקנותיו, בצד סקירה מקיפה הבוחנת את הקשר שבין רגולציה לשחיתות.

**אנו סבורים שהאתגר הבא שעל ממשלת ישראל להוביל הוא הקמת digital one stop shop.** הכוונה היא ליישום מערכת ממחושבת אשר דרכה יתנהלו כל (או רוב) ממשקי המגזר העסקי עם גורמי הממשל. יישום כזה יביא לקפיצת מדרגה נוספת בדרך להקלת הנטל הבירוקרטי, בדגש על הגדלת השקיפות וההוגנות בתהליכים ובממשקים של העסקים עם גורמי הממשל; חיזוק שוויון ההזדמנויות בין עסקים (גדולים מול קטנים); והקטנת המניעים וההזדמנויות להתנהלות מושחתת. אנו מאמינים שהקמת מערכת כזאת היא הכרח בעידן הנוכחי, במיוחד באומת סטארט-אפ כמו ישראל.

הקלה בנטל הרגולטורי – האומנם?

אני מודה לכל שותפינו בממשלה ובמגזר העסקי, אשר בכוחות משותפים ובצעדים זהירים אך נחוצים פועלים יד ביד לשיפור הסביבה העסקית בישראל ולהקלת הנטל הבירוקרטי והרגולטורי. המשך פעילותכם צפוי להוביל בשנים הקרובות לשיפור ממשי ומורגש בסביבה העסקית, בצד שיפור נוסף של הדירוג במדדים הבינלאומיים.



דפנה אבירם-ניצן

מנהלת כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2019

מנהלת המרכז לממשל וכלכלה, המכון הישראלי לדמוקרטיה





# **השימוש בהצהרות ככלי להקלה בנטל הרגולציה ולייעולה**





המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

## השימוש בהצהרות ככלי להקלה בנטל הרגולציה ולייעולה

עמית מחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה ; מרצה בכיר בבית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל באוניברסיטה העברית בירושלים	<b>ד"ר איל פאר</b>
עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה ; פרופסור מן המניין בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר-אילן	<b>פרופ' יובל פלדמן</b>
חבר בצוות המחקר של המרכז לממשל וכלכלה, המכון הישראלי לדמוקרטיה	<b>עומר זליבנסקי אדן</b>
מנהלת המרכז לממשל וכלכלה, המכון הישראלי לדמוקרטיה	<b>דפנה אבירם ניצן</b>



## תקציר

הפחתת הנטל הרגולטורי היא יעד מרכזי של משרדי ממשלה רבים, ובשנים האחרונות ננקטות פעולות בכיוון זה בארץ ובעולם. ואולם הקלה בתהליכים רגולטוריים עלולה לעיתים לחשוף את הציבור לסיכונים, עקב האפשרות שהמפוקחים (אזרחים, יזמים ועסקים) יפעלו באופן לא-אתי ולא-רצוי בהיעדר בקרה או פיקוח. כדי לפתור בעיה זו ניתן להשתמש בכלים התנהגותיים כתחליף או כתוספת לכלי האכיפה המסורתיים יותר. פעולה כזאת מאמצת עקרונות של "רגולציה תגובתית", אשר מתאימה את דרישות הרגולציה לגוף המפוקח. אחד הכלים ההתנהגותיים הללו הוא השימוש בתצהירים (המלווים באישור ע"ד) או בהצהרות (המלוות לרוב בחתימה בלבד): הגוף המפוקח (למשל יזם שמבקש רישיון עסק) מתחייב מראש לעמוד בכללים ובהנחיות הרגולטוריות, ובעקבות זאת נהנה מהקלה משמעותית בתהליך הבירוקרטי. למשל, על פי הרפורמה לרישוי עסקים של משרד הפנים, סוגים מסוימים של עסקים בסיכון נמוך יכולים לקבל היתר זמני לפתיחת עסק על סמך תצהיר הכולל התחייבות מראש. מחקרים בכלכלה התנהגותית אכן הראו שכאשר אנשים מתבקשים להצהיר מראש כי יתנהגו באופן מוסרי, הנטייה שלהם לדווח דיווח שקרי פוחתת באופן משמעותי. השימוש בתצהירים (או הצהרות) עשוי, אם כך, להגשים שתי מטרות בו בזמן: להפחית את הנטל הרגולטורי על מפוקחים ולמנוע התנהגות לא-אתית שלהם.

ואולם בעוד הפוטנציאל להפחתה בנטל הרגולציה – למשל המעבר מדרישה להמציא אישורים להסתפקות בהצהרה מראש – נראה ברור ואינו במחלוקת, עדיין לא ברורה מידת ההשפעה בפועל של הצהרות על היקף ההתנהגות הלא-אתית הפוטנציאלית. כמו כן, יש לבחון ולקבוע באילו תנאים, אם בכלל, עשויות הצהרות להפחית התנהגות לא-אתית ולהצדיק את ההקלה בשימוש בכלי פיקוח, אכיפה וענישה באופן שעדיין תימנע הפגיעה באינטרס הציבורי. יתרה מזו, שום מחקר בארץ או בעולם לא בחן עד כה את השפעת הצהרות לאורך זמן ואת האפשרות להשתמש בכלי זה באופן בר-קיימא וללא פגיעה בביטחון או באינטרס הציבורי. נוסף על כך, חשוב לזהות את האוכלוסיות השונות שהצהרות עשויות להיות אפקטיביות בקרבן במיוחד או לא אפקטיביות כלל, בעיקר בהקשר של הנטייה המוקדמת לציות ולשמירה על הכללים.



מסמך זה מתאר שני ניסויים רחבי היקף שנעשו בתנאי מעבדה כדי לבחון שאלות אלו. שני הניסויים מראים כי הצהרות מפחיתות התנהגות לא-אתית באופן משמעותי, גם בהשוואה לכלי ענישה מסורתיים (קנסות). כמו כן, נמצא כי השפעת הצהרות היא עקבית ואינה דועכת לאורך זמן. המסמך מפרט את ההשלכות של יישום בפועל של הצהרות על המדיניות הציבורית. כן אנו ממליצים על ביצוע של מחקר שדה רחב היקף כדי לבחון את הישימות של השימוש בהצהרות בפועל ואת השפעתן על היבטים אחרים של הרגולציה, כגון שיקום יחסי האמון בין מפקחים למפוקחים כדרך להגביר עוד יותר את היכולת של משרדי הממשלה להקל בנטל הרגולטורי ולעודד צמיחה ורווחה בעתיד.

## מבוא

אחת הדילמות העיקריות הנוגעות לרגולציה עוסקת בשאלת האמון ובמידת הפיקוח הנדרש. מצד אחד, גוף מפקח צריך להפעיל כלים של רישוי, בקרה, אכיפה וענישה על הגוף המפוקח כדי להפחית ככל האפשר את הסיכון לפגיעה באינטרס הציבורי; מצד שני, דרישות חמורות מדי בתהליכי הרישוי ודרישות גבוהות לבקרה ודיווח עלולות לעיתים להוביל לפגיעה ממשית באפשרות של אזרחים לממש את זכויותיהם או ביכולת הצמיחה והחדשנות של עסקים. על פי החוק, יזמים של עסקים שמעוניינים לפתוח עסק חדש נדרשים, למשל, לעמוד בתנאים רבים ומגוונים טרם קבלת רישיון העסק. מדובר בנטל כבד ביותר, במיוחד לעסקים קטנים ובינוניים. על רקע זה, דוח שפרסם אגף רישוי ועסקים במשרד הפנים במאי 2019 מצא כי כ-30% מהעסקים טעונו הרישוי במדינת ישראל פועלים ללא רישיון עסק בפועל. על פי הדוח, מעבר לחריגות של תכנון ובנייה, שמסבירות פחות משליש מהמקרים, לרוב מתן רישיון העסק מעוכב או נדחה בגלל אי-עמידה בדרישות של גורמים שונים כמו כיבוי אש, בריאות, משטרה, הגנת הסביבה ורשויות אחרות. ביטוי לנטל הרגולטורי הזה ניתן לראות גם בדירוגים הבינלאומיים של ישראל: בדוח קלות עשיית העסקים של הבנק העולמי אשר פורסם בשנת 2019 ישראל דורגה במקום ה-35, לעומת המקום ה-29 שבו דורגה בשנת 2008 (World Bank, 2019). בשנת 2018 דורגה ישראל עוד נמוך יותר במקום ה-49 ומניתוח הדוח שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה נבע כי מיקומה הנמוך של ישראל נובע במידה רבה מן הדרישה מהיזמים בישראל לקיים אינטראקציות רבות מהמקובל בממוצע מדינות OECD אל מול הרגולטורים ולהמתין זמן רב לקבלת אישורים מהמפקחים למיניהם. הניתוח מצא שהפחתת מספר האינטראקציות המנדטוריות עם גורמים חיצוניים וקיצור משכי הזמן הנדרשים לקבלת אישורים בתחומי עשיית העסקים, כך שאלה יהיו זהים לממוצע במדינות OECD, היו מזניקים את ישראל למקום ה-31 בדירוג עשיית העסקים הבינלאומי.<sup>1</sup> כלומר, נראה שעשיית העסקים בישראל מאופיינת בחיכוך רב של היזם עם הרגולטורים, ומכלול האינטראקציות והבדיקות הרגולטוריות הממושכות שכרוכות בהן פוגעים באופן ניכר בסביבה העסקית ובקלות עשיית העסקים.

1 הניתוח מפורט במצגת אשר הוצגה לחשב הכללי בשדולת התעשייה בכנסת בנושא "קופצים במדד ה-Doing Business: הצעדים הנדרשים כדי להפוך את ישראל למקום שקל לעשות בו עסקים", 12.11.2018.

הפער בין ישראל למדינות אחרות בדרישות הרגולטוריות מרמז כי במקרים רבים אפשרי לאמץ מדיניות רגולטורית מקילה יותר: ממדיניות הדורשת מכל מפוקח להמציא לרגולטור מסמכים שמוכיחים כי הוא עומד בחובותיו, להמתין לבדיקת המסמכים על ידי הרגולטור ובעקבותיה לקבלת האישור, למדיניות השמה דגש גדול יותר על אמון, שבה המפוקח מדווח כי הוא עומד בחובותיו הרגולטוריות ומקבל אישור על בסיס דיווח זה, והרגולטור נוקט אסטרטגיות שונות לשם אימות הדיווח בדיעבד. אכן, ברוח גישה זו פותחה וקודמה בשנים האחרונה "הרפורמה ברישוי עסקים" מטעם משרד הפנים ומשרד ראש הממשלה, הכוללת גם הוספת מסלול – לעסקים שהוגדרו מראש כבעלי סיכון נמוך – המתבסס על תצהירים לקבלת "היתר מזורז" בתוך 21 יום. במסלול זה נדרשים בעלי העסקים להצהיר מראש (בחתימת עו"ד) כי הם מודעים לכל כללי הרישיון שחלים עליהם, וכי הם עומדים בהם ומתכוונים להמשיך לעמוד בהם. על סמך הצהרה משפטית זו הם מקבלים היתר זמני להפעלת העסק ואינם נדרשים לחכות שבועות ולעיתים חודשים ארוכים לביקור הפקחים השונים בבית העסק שלהם ולקבלת כל האישורים הנדרשים כדי להשיג את רישיון העסק המיוחל.

המשמעות של צעד זה יכולה להיות דרמטית מאוד לבעלי עסקים רבים, מכיוון שהוא יחול גם על עסקים קיימים שמגישים בקשות לחידוש רישיון העסק. בקשות לחידוש במסלולים הזכאים לכך יטופלו באופן מהיר יותר, ורישיון העסק יחודש ל-5 או אפילו 10 שנים במקרים מסוימים, במקום החידוש החד-שנתי הנהוג היום ברוב המקרים. הרפורמה הזאת צפויה, אם כך, לחולל שינוי של ממש בהפחתת הנטל הרגולטורי על יזמים ובעלי עסקים באופן שיכול לייצר השפעות כלכליות חיוביות בהיקף רחב. אולם ההקלה בביקוח טרם מתן הרישיון מעלה מיד שאלה בנוגע למידת האמון שניתן לתת ביזמים ובעלי עסקים. האם לא ניתן לצפות שחלק מהיזמים ובעלי העסקים יראו ברפורמה זו דווקא פתח לניצול ואפשרות לקבלת רישיון עסק בלי לעמוד בכל הכללים הבטיחותיים, התברואתיים או האחרים הנדרשים בדרך כלל? במילים אחרות, האם רפורמה זו לא עלולה למעשה לעודד יזמים להתעלם מרגולציה חשובה שמטרתה לשמור על ביטחון הציבור? לכאורה, התשובה על שאלה זו נענית במסגרת הרפורמה בהוספת השימוש בתצהירים. תצהירים אלו אמורים למנוע מראש מבעלי עסקים להתעלם מכללי הרישיון וגם לאפשר בדיעבד לרשויות כלי אכיפה יעילים יותר במקרה של חריגה מכללי

הרישיון. התצהירים גם מכוונים להדגיש את האחזיות לעמידה בתקנים ובחובות הרגולטוריים של בעל עסק, במקום שהאחזיות לבקרה תהיה של הגוף המפקח בלבד. אלא שלא ברור באיזו מידה, ותחת אילו תנאים, התצהירים אכן יכולים לעמוד במטרות אלו. לכאורה, קשה לסמוך על היכולת של תצהיר שנחתם מראש שיהיה מספיק כדי לחסן יזמים מפני הפיתוי להשיג רווח גדול יותר באמצעות חריגה מכללי הרישיון או הפרה של תקנות כלשהן. למשל, האם אכן ניתן לצפות שבעל מסעדה שרואה אפשרות לרווח על ידי הוספת כמה שולחנות על המדרכה הציבורית, לא יעשה זאת רק מכיוון שחתם על תצהיר כלשהו לפני כמה שנים?

מטרותיו של המחקר המוצג כאן הן אפוא לבחון כיצד השימוש בתצהירים או הצהרות משפיע על מידת האתיות של ההתנהגות של המפוקחים ולנסות ולהבין את התנאים שבהם להצהרות תהיה השפעה חיובית, ולחלופין, מתי הצהרות עלולות דווקא להוביל לתוצאה הפוכה של ניצול ורמאות גדולה יותר.<sup>2</sup> נוסף על כך, בדקנו אם ישנה ירידה בהשפעה של ההצהרה לאורך זמן, ואם הוספה של תזכורת לגבי ההצהרה יכולה למנוע ירידה כזאת. המחקר גם ניסה לאבחן מיהם סוגי האנשים שעשויים להיות מושפעים יותר או פחות מכלים אלו, בהתמקדות בנטייה של אנשים לציית לכללים ולשמור על החוק. המחקר מאפשר לגבש תמונה כללית בעניין ההשפעה הרצויה של הצהרות על עידוד התנהגות אתית והפחתת רמאות, באופן שמוביל להמלצה על השימוש בהן במקרים מסוימים כגישה יעילה ואחראית לרגולציה ומדיניות ציבורית, אבל אנו ממליצים על ביצוע מחקר המשך בשדה לצורך בחינה של ישימות ותקפות השימוש בהצהרות בפועל.

בפרקים הבאים נתאר, תחת המסגרת של גישת הרגולציה התגובתית, את השימוש בהצהרות ככלי רגולטורי. תיאור זה יעשה על רקע הקריאות לאימוץ שיטות של רגולציה רכה באמצעות גישות התנהגותיות לרגולציה, על סמך ממצאי מחקרים והתערבויות שונות מעולם הכלכלה ההתנהגותית והחיבור שלה עם מדיניות ציבורית. לאחר מכן נתאר את שיטת המחקר המוצג כאן ונסביר את תוצאותיו. לסיום, נדון בהשלכות ובמגבלות של המחקר ובכיוונים למחקרי המשך, ונציג המלצות לעיצוב מדיניות העולות מתוצאות המחקר.

2 בעוד שתצהירים דורשים בדרך כלל חתימת עו"ד ויש להם תוקף משפטי חזק יותר, המחקר מתמקד בשימוש בהצהרות (שלא דורשות אימות עו"ד) כאומדן שמרני להשפעה הפוטנציאלית גם של תצהירים, מתוך הנחה שכל השפעה שיכולה להיות להצהרות ("חלשות" יותר) תתקבל קל וחומר גם מתצהירים.

## 1. גישת הרגולציה התגובתית

במדינות אחדות התבססה פרקטיקה של המרת בדיקות מנדטוריות מראש במנגנונים מתוחכמים יותר של ניטור חריגות מהחובות הרגולטוריות, בין היתר כפועל יוצא של הצלחת הגישה של רגולציה תגובתית (responsive regulation). גישה זו, אשר הגו החוקרים איירס וברייתווייט (Ayres and Braithwaite, 1995), שמה דגש על הצורך להתאים בין אופי המגזר המפוקח לאופי וסגנון הרגולציה המושתת עליו. על פי גישה זו יש לעבור מרגולציה מסורתית שמבוססת על בדיקות תדירות ודרישות נוקשות ומוגדרות מהמפוקחים, לרגולציה שמבוססת על כלים של הערכת סיכונים שבוחנים את השלכות הרחביות של ההתערבות הרגולטורית.<sup>3</sup> כלים אלו נועדו לבחון את ההתאמה של סוגי רגולציה למאפייני השווקים ולעודד המרה של דרישות רגולטוריות מכבידות במנגנונים המבוססים על שיתוף פעולה ורגולציה עצמית.

המצדדים בגישת הרגולציה התגובתית טוענים כי המעבר לשימוש בה הוא מחויב המציאות וכי יש להפחית בגישה המבוססת על רגולציה מסורתית מכמה סיבות. ראשית, נטען כי היות שהמשאבים הציבוריים מוגבלים, המדינה לא מסוגלת לפקח באופן הדוק על כלל המגזרים המחייבים רגולציה, דבר שבמקרים רבים הופך את הרגולציה ל"אות מתה" שאינה נאכפת. שנית, רגולציה תגובתית מאפשרת מיקוד של המאמץ הרגולטורי בתחומים שהוא חיוני בהם, על חשבון תחומים שניתן להסתפק בהם בשיטות חלופיות. שלישית, הגישה התגובתית תורמת לשיפור מערכת היחסים בין הרגולטור לבין המגזר העסקי. גישה זו מדגישה שפעמים רבות המטרות של הרגולציה הממשלתית ושל החברות העסקיות משולבות, כך שלמגזר העסקי יש אינטרס לשמור על האינטרס הציבורי, ורצוי ליצור תמריצים לשיתוף פעולה.<sup>4</sup>

על מנת להמחיש את גישת הרגולציה התגובתית הציגו איירס וברייתווייט מודל של פירמידת אכיפה המתווה את הכמות ואת המידה של החודרנות של הבדיקות

3 האגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה מקדם גישה של ניהול סיכונים בעבודה הרגולטורית בישראל. במסגרת זו פורסם ב-2018 המדריך לניהול סיכונים ברגולציה ובמדיניות ציבורית (עורך: גיא מור).

4 ההגיונות שמאחורי המעבר לגישה של רגולציה תגובתית נוסחו בדוח שכתב הבריטי פיליפ המפטון (Hampton, 2005: 76).

הרגולטוריות, המשתנות בהתאם למאפיינים של המפוקחים. לפי מודל זה, בקודקוד הפירמידה נמצאים מעט מפוקחים, הנדרשים לפיקוח צמוד ומדוקדק ונעשים בחומרה בגין הפרות רגולטוריות; ככל שיורדים בשלבי הפירמידה כך האוכלוסייה המפוקחת גדולה יותר, מספר הבדיקות פוחת והרגולציה מתבססת יותר על שיתוף פעולה עם המפוקחים; השלב התחתון מתבסס על רגולציה עצמית ופועל לעידוד של שיתוף פעולה וולונטרי.<sup>5</sup> תרשים 1 מציג את המודל, שבו המיקום בפירמידה נקבע על ידי שלושה פרמטרים:<sup>6</sup> היכולת לסבול אי-שיתוף פעולה מצד המפוקח – ככל שהנזק מחוסר שיתוף פעולה גבוה יותר, כך התחום המפוקח נמצא בשלבים גבוהים יותר על הפירמידה; גודל האוכלוסייה המפוקחת – ככל שהאוכלוסייה קטנה יותר, כך ניתן להכיל עליה פיקוח הדוק ואפקטיבי, והתחום יכול להימצא בשלבים גבוהים יותר בפירמידה; ומידת המוטיבציה של המפוקחים לשתף פעולה ולפעול בהתאם להנחיות הרגולטוריות – ככל שהמוטיבציה של המפוקחים נמוכה יותר, כך הם יוצבו בשלבים גבוהים יותר של הפירמידה.

גישת הרגולציה התגובתית מדגישה את האחריות של הרגולטור לא רק לפקח אלא גם לזהות את מאפייני השחקנים המפוקחים, להתאים להם דפוס פיקוח מיטבי ולנטר שינויים במאפייניהם של השחקנים ושל השוק, כך שהמיקום על הפירמידה יהיה דינמי ותגובתי, על פי ההתנהגות והצרכים הרגולטוריים המשתנים. כמו כן, על הרגולטור לשכלל ולגוון את הכלים הרגולטוריים העומדים לרשותו, כך שהשחקנים השונים יקבלו מענה מתאים להתנהלותם מתוך מזעור העלויות הרגולטוריות של הצדדים.<sup>7</sup>

5 מודל הפירמידה שהציגו איירס וברייתווייט יושם במגוון תחומים של מדיניות רגולטורית, על ידי סוגי פירמידות שונים: פירמידות המתמקדות באכיפה תגובתית, בענישה תגובתית ופירמידות המותאמות לרגולציה במגזרים מסוימים (לפירוט יישומים שונים ראו Parker, 2013).

6 ניתן להכיל עוד מגוון פרמטרים במודל, כגון סוג הענישה, מידת ההסלמה של ההתערבות הרגולטורית, מידת המעורבות הרגולטורית בהתנהלות השוק ועוד (לפירוט מודלים שונים ראו Ivec and Braithwaite, 2015). כמו כן, כאשר מכילים את המודל בתחום ספציפי ניתן ליצור מדרג בין הפרמטרים השונים על מנת להגדיר את המיקום הרצוי על הפירמידה על סמך הפרמטרים החשובים ביותר.

7 ברייתווייט (Braithwaite, 2008) פירט את היחס בין גישת הרגולציה התגובתית לדרישות הרגולטוריות הנובעות ממאפייניו המודרניים של השוק.

תרשים 1  
פירמידת אכיפה



## 2. יישום של הרגולציה התגובתית: דוח המפטון בבריטניה

יישומי הרגולציה התגובתית נפוצו ברחבי העולם והשפיעו רבות על הרגולציה הממשלתית. איבק וברייתווייט (Ivack and Braithwaite, 2015) סקרו עשרות יישומים של הגישה באוסטרליה, בריטניה, קנדה, ניו זילנד, הולנד, ארצות הברית והאיחוד האירופי.<sup>8</sup> בבריטניה, הגישה באה לידי ביטוי בשינוי של מספר האינטראקציות בין הפקחים למפוקחים ובהמרת פיקוח רגולטורי הדוק ותכופ באכיפה תגובתית. הרפורמה נעשתה על בסיס דוח המפטון (Hampton, 2005), אשר ביקש לחולל שינוי בסיסי בדפוסי הביקורת והאכיפה של הרשויות הרגולטוריות בבריטניה ולהוביל לטיוב הרגולציה הממשלתית.<sup>9</sup> על פי דוח המפטון הונחו כל היחידות הרגולטוריות בבריטניה לעבור ממשטר רגולטורי מבוסס כללים ברורים (rule-based), השואף לבדוק את ביצוען של כל הדרישות הרגולטוריות באופן גורף, למשטר המבוסס על רגולציה תגובתית, שבו דפוס הבדיקות נקבע על בסיס מאפייני התחום או הגוף המפוקח.<sup>10</sup> מימוש הדוח והשפעת השינוי בדפוס הבדיקות הרגולטוריות נבחנו באופן שיטתי בהקשר של הפיקוח על בטיחות ובריאות בעבודה, ועל שוק המזון.

### בטיחות ובריאות בעבודה

חוקי הבטיחות והבריאות בעבודה בבריטניה התבססו על העיקרון שיש לבצע פעולות למניעת סיכונים בהלימה להיקף הסיכון ולחומרתו. כלומר, סיכונים שלא-סביר שיתממשו או שהטיפול בהם לא-סביר לעומת חומרתם – לא נדרש לספק להם מענה. על רקע זה, הגוף האמון על הפיקוח והאכיפה של חוקי הבריאות והבטיחות בעבודה

8 נציין כי ברוב הגדול של המדינות יישום הגישה התבטא בתחום הענישה, כאשר נוצרה פירמידת ענישה המתאימה בין סוג ההפרה הרגולטורית ומידת החזרתיות שבה לאופי הענישה. במסמך זה אנו מתמקדים בהיבט של האכיפה התגובתית העוסק בהתאמת סוגי הכלים הרגולטוריים לאופי המגזר המפוקח וסוגי ההפרות הרגולטוריות האפשריות.

9 בעקבות דוח המפטון נוסח תסקיר מקרורי אשר התמקד באימוץ הגישה התגובתית בהיבטים של ענישה – "Regulatory Justice: Making Sanctions Effective, 2006", Macrory Review. בעקבות שני הדוחות אומצה באופן רשמי פירמידת האכיפה של איירס וברייתווייט בחוק הבריטי, וכלל הרשויות נדרשו להתאים בין מאפייני הגוף המפוקח למאפייני הפיקוח.

10 הנחיה זו ניתנה במסגרת (BERR, 2007) Statutory Regulators Compliance Code



(Health and Safety Executive – HSE) יצר מתודות שיטתיות לניהול סיכונים, בין היתר על בסיס גישת הרגולציה התגובתית, ופעל להפצתן בקרב כלל יחידות הממשל (Demeritt et al., 2015). HSE נחשב לגוף אשר יישם את דוח המפטון ואת גישת הרגולציה התגובתית באופן הנרחב ביותר. בעקבות הדוח פעל HSE באופן שיטתי להמרת רגולציה המבוססת על בדיקות ואינטראקציות ישירות בין מפקחים למפוקחים, בכלים אלטרנטיביים של ניטור התנהגויות פסולות מתוך אמון רב יותר במגזר העסקי ובציבור. כך, בשנים 1999–2009 מספר החקירות מטעם HSE של פציעות קשות פחת ב-49%; ומספר החקירות של פציעות שבגינן הייתה היעדרות מהעבודה פחת ב-89%. בשנים אלו חל שינוי בולט במדיניות, וחקירות נפתחו רק במקרה שהייתה אינדיקציה ראשונית להתנהלות פושעת. נקודת המוצא של הרשויות הייתה שדיווחי המעסיקים והמועסקים אמינים.<sup>11</sup>

### הפיקוח על מוצרי מזון

לאחר ששנים רבות נקטו בבריטניה גישות רגולטוריות נוקשות מאוד בכל הקשור לבדיקות מזון ושיווק,<sup>12</sup> מתחילת שנות האלפיים החלה לחלחל התובנה שנדרש להבחין בין סוגי מזון והסיכונים הנובעים מהם. הממשל הבריטי פעל כדי לעודד גישה תגובתית בפיקוח על המזון, ונעשתה הבחנה בין מוצרי בשר לסוגיו ליתר מוצרי המזון. סוגים שונים של מזון נדרשים לרגולציה שונה, בהתאם לסיכונים הנובעים מהם. מוצרי הבשר מפוקחים על ידי גוף עצמאי, וטרם שיווקם עליהם לעבור בדיקות וטרינריות קפדניות על פי נהלים בני עשרות שנים. לעומת זאת, יתר מוצרי המזון נבדקים על ידי גוף נפרד, על פי גישת הרגולציה התגובתית.<sup>13</sup>

11 לפירוט הנתונים ראו Tombs and Whyte, 2013. טומבס וווייט טוענים כי הפחתת כמות הבדיקות פגעה באיכות הפיקוח הרגולטורי, כאשר לטענתם התנהלות פושעת לא מתגלה עד שהיא גוררת אסון.

12 כך למשל, בחוק בריאות המזון משנת 1990 (Food Safety Act) נקבע באופן חד-משמעי כי "food shall not be placed on the market if it is unsafe". ראו Demeritt et al., 2015.

13 התמורות בפיקוח על המזון בבריטניה חלו בד בבד עם התמורות שאפיינו את כל השוק האירופי, ובעקבות הקמת הרשות האירופית לבטיחות במזון (European Food Safety Authority) אשר עודדה אימוץ של גישות מתקדמות יותר של ניהול סיכונים.

### 3. הצהרות, אתיקה וכלכלה התנהגותית

גישת הרגולציה התגובתית מדגישה את השלבים הנמוכים ושלבי הביניים בפירמידת האכיפה: המקרים שבהם אי-אפשר, או לא רצוי, להחיל פיקוח הדוק וחודרני, ויש צורך בכלים אלטרנטיביים המבוססים על שיתוף פעולה ומתן אמון. זאת ועוד, הרגולציה התגובתית דורשת לאמוד בפועל את התנהגות הפרטים וליצור מנגנונים הקושרים בין המוטיבציה ודפוס ההתנהגות של המפוקחים לבין דפוס האכיפה המתאים ביותר.

תחום המחקר המכונה "אתיקה התנהגותית" מספק תשתית תאורטית עשירה המסבירה את המנגנונים שעשויים להצדיק את האי-ציות בשלבים הנמוכים יותר ולהציע התערבויות שעשויות לגרום לאנשים לשפר את התנהלותם (Shalvi, Eldar, and Bereby, 2012). הפרות אתיות אלו הן ברמות הנמוכות יותר (Feldman, 2018), ומדובר למעשה בהפרות שגרתיות יותר, כגון חריגות בנייה, מילוי חלקי של טופסי מס למיניהם, התנהלות בניגודי עניינים, עבירות תנועה או מצגים לא מדויקים באינטראקציות מסחריות. ואולם האפקט המצטבר של הפרות מסוג זה והשפעתן על הנורמות החברתיות הופכים אותן לבעיה חברתית ראשונה במעלה (Ariely, 2012). מקובל לומר כי במקרים רבים הפרות אלו לא נעשות מתוך מחשבה ברורה לעבור על החוק אלא מתוך מודעות חלקית למשמעות המשפטית והאתית של ההפרה. לכן הוצעו בספרות סוגי התערבות רכים יותר שמטרתם לגרום לאנשים להיות מודעים יותר למשמעות של פעולתם ולהציף בהם תחושה עצמית שהתנהלותם שונה מן המצופה ומהווה למעשה הפרה של מחויבות מוסרית (Ayal et al., 2015). אחת הדרכים המוצעות בספרות היא השימוש בהצהרות. מחקרים הראו שכאשר אנשים חותמים על נוסח מדויק שבו הם מתחייבים לפעול על פי החוק או הנהלים או לומר אמת, רמת האתיות של התנהגותם עולה (Shu et al., 2012).

מבחינה פסיכולוגית והתנהגותית, הצהרות פועלות בכמה ערוצים. ראשית, הן גורמות לאדם לקבוע לעצמו מטרות, דבר אשר מגדיל את הסיכוי שיעמוד בהן. כך למשל, מחקר שדה שנעשה בארצות הברית מצא שכאשר מבקשים ממצביעים פוטנציאליים לענות על שאלות הנוגעות להשתתפות בבחירות עתידיות – האם, מתי וכיצד יצביעו – עולה הסיכוי שיממשו את זכותם להצביע (Nickerson and Rogers, 2010). ככל הנראה, עצם ההמשגה של המטרה (במקרה זה להצביע) עשויה להתניע את ההתנהגות הרצויה. שנית, הצהרות

עובדות כי הן מפעילות את הצורך האנושי בעקביות פנימית. רובנו מעדיפים בדרך כלל לפעול לפי העמדות והכוונות שלנו, וכאשר אנו סוטים מכך, אנו חווים דיסוננס קוגניטיבי. בהיעדר הצהרה, כל התנהגות של האדם עשויה להיחשב בעיניו, ובעיני אחרים, לעקבית ומכוונת. אך כאשר אדם מצהיר מראש על אופן פעולה מסוים (למשל להתנהג באופן ששומר על הסביבה) כל סטייה מאופן הפעולה המוצהר תיחשב לפגיעה בעקביות הפנימית ובאמינות שלו בעיני עצמו ובעיני אחרים (אם ההצהרה נעשתה באופן פומבי) (Baca-Motes, et al., 2012). מסיבה זו מומלץ לאנשים שמבקשים להיגמל מעישון, למשל, להצהיר מראש על כוונתם ולפרסם אותה בפומבי, כך שאם לא יעמדו בהצהרתם יספגו מחיר חברתי. נוסף לכך, הצהרות מגבירות את התפיסה שהאדם יידרש לתת דין וחשבון (accountability) על התנהגותו (Lerner and Tetlock, 1999), והן גם פועלות כתזכורת לחשיבותם של ערכים מוסריים. כל אלה תורמים לאפקטיביות של הצהרה מראש, אך נראה שהגורם המשפיע ביותר קשור לשימוש הנכון במרחק הטמפורלי (בזמן) המובנה בין ההצהרה לפעולה: במקרים רבים אנשים מוטים כלפי ההווה (present bias) ומעדיפים אופציות שמעניקות תגמול נמוך ומיידי, עם מחיר בעתיד, על פני אופציות שמעניקות תגמול גבוה יותר בעתיד, אך עם מחיר מסוים בהווה (למשל, העדפה של אוכל מתוק אך מזיק על פני אוכל בריא שמספק פחות). אולם בעת ההצהרה המחיר שבדרך כלל נלווה לתגמול הרחוק יותר נהפך לבולט פחות, ולכן לאנשים קל יותר להתחייב על אופן הפעולה שמוביל לתגמול בטווח רחוק יותר. כך למשל, במודל החיסכון הפנסיוני המפורסם "Save More Tomorrow", שפיתחו ריצ'רד תיילר, זוכה פרס נובל לכלכלה, ושלמה בן-ארצי, עובדים אשר התחייבו מראש להעלאה של שיעור ההפרשה לפנסיה שלהם כאשר המשכורת שלהם תעלה, אכן עמדו בהתחייבותם כשהגיע המועד; לעומת עובדים שהעלאה כזאת הוצעה להם בלי שהתחייבו לה מראש (Thaler, Benartzi, 2004). כלומר, הצהרה יכולה לייצר התחייבות מוקדמת למטרה מסוימת או לאופן פעולה מוגדר כך שתעלה הסבירות שאנשים יעמדו בהתחייבותם בבוא הזמן.

## 4. המטרות וההשערות של המחקר

מטרת המחקר הייתה לבחון כיצד השימוש בהצהרות יכול להשפיע על מידת האתיקה בהתנהגות ולהשוות את ההשפעה של הצהרות אלו לכלים מסורתיים יותר של רגולציה, כגון קנסות או שימוש מעורב בהצהרות ובקנסות. נוסף על כך, המחקר ביקש לזהות באילו תנאים השימוש בהצהרות מביא להפחתה ברמת ההתנהגות הלא-אתית (הרמאות).

כדי למדוד התנהגות לא-אתית המחקר התמקד בזיהוי ומדידה של דיווח-יתר בעניין ביצוע של משימה, אשר הוביל לרווח כלכלי גבוה יותר. המחקר ניסה לדמות ככל הניתן את המציאות ואת מערכת התמריצים שאזרחים, יזמים ובעלי עסקים מתמודדים איתה תכופות. המשתתפים נדרשו לפתור בעיות חשבוניות פשוטות באופן סדרתי ולדווח אם הצליחו לפתור כל אחת מהבעיות, וקיבלו תגמול על פי הדיווח שלהם (ולא הביצוע בפועל). דיווחים אלה הושוו לקבוצת ביקורת של משתתפים שנדרשו לספק פתרון בפועל לכל בעיה. ההפרש הנצפה בין כמות הבעיות הפתורות המדווחת (בקבוצת הניסוי) לעומת כמות הבעיות הפתורות בפועל (בקבוצת הביקורת) הוגדר "דיווח-יתר" ושימש כדי להעריך את מידת הרמאות בקרב הקבוצה. בשלב הבא של הניסוי התאפשר לבדוק באיזו מידה הוספה של הצהרה מראש (בקבוצת הניסוי) יכולה למתן את הנטייה לרמות.

ההשערה העיקרית של המחקר הייתה שהצהרות יפחיתו את מידת הרמאות (שכאמור נמדדה על פי שיעור דיווחי היתר על פתרון נכון) של המשתתפים בניסוי באופן שיהיה גם מובהק סטטיסטית וגם משמעותי מבחינה מעשית. שיערנו כי הצהרות יפחיתו רמאות גם כאשר לא ניתן קנס משמעותי במקרה שבו המשיב ייתפס בדיווח-יתר. זאת ועוד, שיערנו שלהוספה של קנס למי שנתפס ברמאות תהיה השפעה משמעותית בהפחתת שיעור הרמאות. בחנו גם את ההשפעה המשולבת של שני הכלים (הצהרות וקנסות) ושיערנו כי זו עשויה להיות גבוהה יותר מההשפעה הייחודית של כל אחד מהם בנפרד.

רכיב חשוב בשאלת ההשפעה של ההצהרות היא המידה שבה השפעה זו נשארת יציבה או דועכת לאורך זמן. ניתן לשער שכלל שהמרחק הטמפורלי (בזמן) בין מתן ההצהרה לבין הפיתוי לבצע עבירה יהיה גדול יותר, כך עלולה ההצהרה לאבד מיעילותה. בחנו אפוא את התנהגות המשתתפים במטלה סדרתית שחוזרת לאורך זמן כדי לאמוד את מידת

ההיחלשות שיכולה להיות להשפעה של ההצהרה, לעומת ההשפעה של קנס לבדו ולעומת ההשפעה של שני הכלים יחדיו (במקרה זה אפשריות השערות סותרות – בין עלייה שמצופה לפי ניבויים רציונליים לבין ירידה שמצופה לפי תאוריות של דחיקה לשוליים של מוטיבציה פנימית – crowding-out motivation) (Frey and Jegen, 2001). בחנו גם אם ניתן להפחית את אפקט הדעיכה לאורך זמן (אם יימצא כזה) באמצעות הוספה של תזכורת במרוצת תקופת זמן המחקר.

לבסוף, בחנו אם ההשפעות של ההצהרות, עם או בלי קנסות, הן הומוגניות באוכלוסיית המחקר, או שמא מוגבלות לסוג מסוים של אנשים. לצורך כך התמקדנו באבחון התנאים שאנשים נוטים בהם לציית לחוקים ולכללים, ובדקנו אם ההשפעה של הצהרה עשויה להיות חזקה יותר או פחות על אנשים שנמצאים בנקודות שונות על טווח הציות והשמירה על החוק.

לצורך בחינת שאלות מחקר אלו ערכנו שני ניסויים רחבי היקף. הניסוי הראשון נעשה על מדגם של כמעט 1,200 משתתפים אשר נדגמו מפאנל אינטרנטי בינלאומי ובוצע באנגלית; הניסוי השני נעשה על מדגם של כ-500 משתתפים מישראל ובוצע בעברית. שיטת המחקר הייתה דומה ברובה בשני הניסויים וכך גם התוצאות והמסקנות הנגזרות מהם.

## 5. ניסוי 1

הניסוי הראשון בוצע באמצעות פאנל אינטרנטי של משיבים באנגלית, שבשנים האחרונות נעשה בו שימוש רב למחקרים התנהגותיים ונמצא כבעל איכות נתונים גבוהה (Peer et al., 2017).<sup>14</sup> המדגם כלל 1,158 משתתפים מארצות הברית ומאנגליה. הגיל במדגם עמד על 18–86, עם ממוצע של 34 (סטיית תקן = 12.3); מתוכם 54% היו נשים. המשתתפים קיבלו תגמול כספי שהיה שווה ערך לעד 10 ש"ח, בהתאם לביצוע שלהם במטלה.<sup>15</sup>

14 ראו באתר *prolific.ac*.

15 אנו מודים לחן רחמים-שמעוני על הסיוע בביצוע הניסויים בפועל ובעיבוד הנתונים.

## המטלה

המשתתפים התבקשו לפתור 15 בעיות כמותיות המכונות "בעיות מטריצה", שבשנים האחרונות נעשה בהן שימוש נרחב במחקרים על התנהגות לא-אתית (Mazar, On, and Ariely, 2008). כל בעיה הציגה מטריצה (טבלה) של 12 מספרים, עם שתי ספרות אחרי הנקודה העשרונית. המטלה של הנבדק הייתה למצוא את זוג המספרים אשר סכומם יחד הוא 10 בדיוק (למשל, 3.42 ו-6.58). בכל מטריצה הוקצבו 20 שניות למציאת הפתרון. אם הנבדק מצא את הפתרון, היה עליו לסמן זאת במסך לפני תום הזמן. תמורת כל בעיה שנפתרה זכה הנבדק בבונוס של 0.10 ליש"ט, אך אופן צבירת התגמול היה שונה על פי התנאים בניסוי. ב"מסלול הרגיל" של המחקר התבקש הנבדק, לאחר כל סימון של פתרון בעיה, להזין את ערכי הפתרון (שני המספרים שסכומם הוא 10) בתיבות טקסט ייעודיות. רק אם הנבדק הזין את הפתרון הנכון, הוא זכה בבונוס. תנאי זה נחשב לקבוצת ביקורת ואפשר למדוד את רמת הדיוק והקושי של כל בעיה לצורכי השוואה לקבוצות הניסוי.

### איור 1

#### דוגמה לבעיה שהמשתתפים התבקשו לפתור במחקר

20

Can you find two numbers that add up to exactly 10 in the table below?

0.46	0.53	3.42
6.13	5.11	1.88
6.58	5.43	4.15
7.15	5.76	4.77

Found it

No

Next

בקבוצות הניסוי אופן צבירת הבונוס היה שונה. קבוצות אלו שויכו למסלול שכונה "מסלול מהיר", שבו הנבדקים התבקשו לסמן אם מצאו את הפתרון לבעיה, אך נאמר להם כי הם עשויים להידרש לספק את פרטי הפתרון ב-10% מהמקרים. כלומר, נבדקים אלה יכלו להבין מראש כי הם יכולים "לרמות" בניסוי ולדווח כי פתרו יותר בעיות ממה שהם פתרו באמת. המטרה של תנאי ניסוי זה הייתה למדוד את רמת האמינות/רמאות היחסית באופן קבוצתי, אך לא אינדיווידואלי, באמצעות השוואה של שיעור ההצלחה בפועל בקבוצת הביקורת לשיעור ההצלחה המדווח בקבוצות הניסוי. בכל הקבוצות הוצגו 15 בעיות זהות באותו הסדר (אשר נקבע מראש באופן רנדומלי), וכל בעיה הוצגה למשך 20 שניות.

### תפעול הצהרות וקנסות

הניסוי כלל 9 קבוצות שבהן תופעל השימוש בהצהרות ו/או קנסות כאמצעים להפחתת הרמאות (כלומר דיווח-יתר). הקנס תופעל בשתי רמות: קנס מלא – נאמר למשתתפים כי אם הם יתבקשו לספק את ערכי הפתרון של הבעיה ולא יעשו זאת, הם יאבדו את כל הבונוס שצברו במטלה; או קנס מינימלי – נאמר למשתתפים כי אם לא יספקו פתרון נכון, הם יאבדו את הבונוס של הבעיה הספציפית שנבדקה. לתפעול ההצהרה התבקשו חלק מהמשתתפים לקרוא ולכתוב מחדש הצהרה שנוסחה באופן ספציפי ולא-רשמי (ראו איור 2). ההצהרה נוסחה בהסתמך על מחקר מקדים שביצענו שמצא כי הצהרה בנוסח כזה עשויה להיות אפקטיבית ביותר בהקשר זה. בהצהרה הבטיחו המשתתפים כי הם מתחייבים לדווח כי פתרו נכונה את הבעיה רק אם אכן מצאו שני מספרים שסכומם הוא 10 בדיוק, וכי הם מבינים שהתגמול שלהם ניתן על סמך דיווח אישי ולכן הם מבטיחים לדווח באופן כן.

## איור 2

### נוסח ההצהרה שהמשתתפים בניסוי 1 התבקשו להעתיק

I promise that I will only report a solution to a problem after verifying carefully that indeed I have found two numbers that add up to 10. I know that I will be paid based on my reporting and hence will take it very seriously to be accurate in my reporting.

### הצגת תזכורת

כאמור, המהלך כלל ביצוע של 15 בעיות שהוצגו זו אחר זו באופן סדרתי. בחלק מהקבוצות הוספנו באמצע המטלה (בבעיה מס' 9) תזכורת שהופיעה על המסך והציגה, בתנאי הרלוונטי, את ההצהרה שעליה התחייבו הנבדקים ו/או תזכורת בעניין הקנס במקרה של היתפסות ברמאות. השילוב של תפעול שלושת הגורמים האלה (הצהרה, קנס, תזכורת) יצר 9 קבוצות ניסוי, לפי המפרט הזה:

הצהרה / קנס	קנס מינימלי	קנס מלא	קנס מלא עם תזכורת
ללא הצהרה	1	4	7
עם הצהרה מראש	2	5	8
הצהרה עם תזכורת	3	6	9

נוסף על כך, תנאי הביקורת שהוזכר לעיל ("מסלול רגיל") קודד כתנאי 0 כך שהניסוי כלל 10 תנאים, כ-115 נבדקים בכל תנאי בממוצע.



## מהלך הניסוי

הניסוי נפתח בטופס הסכמה מדעת סטנדרטי שלאחריו הופיע הסבר על מטלת המטריצה. ההסבר כלל גם ביצוע של בעיה אחת לדוגמה, עם הצגת הפתרון שלה. לאחר מכן הוצגו למשתתפים הפרטים על שני המסלולים במחקר (המסלול הרגיל והמסלול המהיר) ובמסלול המהיר תואר הקנס על פתרון שגוי בהתאם לתנאי הניסוי שאליו הוקצה המשתתף, כפי שפורט לעיל. המשתתפים התבקשו לסכם את ההוראות במילים שלהם ולענות על שאלה שבחנה אם הבינו נכון את ההוראות. כמעט 90% מהמשתתפים ענו נכון על השאלה, בלי הבדלים מובהקים סטטיסטית בין תנאי הניסוי השונים. הנבדקים בתנאי ההצהרה התבקשו להקליד מחדש את ההצהרה (אשר הופיעה כקובץ תמונה בלי אפשרות להעתיק ולהדביק את הכתוב) לפני ביצוע המטלה. כל הנבדקים ביצעו את 15 הבעיות כאמור לעיל.

בתום 15 הבעיות נשאלו המשתתפים שאלות אחדות בנוגע למטלה. ראשית, המשתתפים נשאלו אם היו מעדיפים, אילו ניתנה להם הבחירה, לבצע את המטלה במסלול הרגיל או במסלול המהיר, בסולם של 1 (בטוח במסלול הרגיל) עד 5 (בטוח במסלול המהיר). לאחר מכן התבקשו המשתתפים להביע את מידת הסכמתם עם כמה היגדים: המטלה הייתה קשה עבורי, הייתי רוצה לעשות את המטלה שוב בעתיד, אמליץ על המטלה לאחרים, הניסוי היה הוגן לדעתי, אני בטוח שפתרתי את הבעיות נכון, השקעתי מאמץ אמיתי בפתרון הבעיות, ניסיתי לענות באופן הכן ביותר שיכולתי, אני מאמין כי תשובותיי יימצאו מספקות. לסיום, המשתתפים מילאו פרטים דמוגרפיים שכללו מגדר, גיל, הכנסה, השכלה ומצב תעסוקתי.

## מדידת הנטייה האישית לציות

לאחר כ-10 ימים שלחנו לכל המשתתפים הזמנה למלא סקר נוסף ולזכות בתגמול נוסף. כ-90% (1,039) מהמשתתפים חזרו ומילאו את סקר ההמשך, שכלל כמה שאלונים ששימשו מדדים פוטנציאליים למידה שבה אנשים נוהגים לשמור על החוק ולציית לכללים, בהסתמך על מחקר קודם בתחום. השילוב של מדדים אלה יצר סולם בעל ציון של 5–20 שכינינו "מדד הנטייה לציות" (lawfulness). סולם זה אפשר למדוד את הנטייה

האישית (בדיווח עצמי, כמובן) של כל משתתף לשמור על החוקים בדרך כלל ולהבחין בין משתתפים שנוטים מראש לרמות במקרים כגון אלו לבין משתתפים שאינם נוטים לכך.

## תוצאות

לוח 1 מציג את השיעור הממוצע של בעיות שדווחו כפתורות בכל אחת מקבוצות, בסדר יורד לפי הממוצע. כפי שניתן לראות, בקבוצת הביקורת של ה"מסלול הרגיל", המשתתפים פתרו נכונה את הבעיות בממוצע בכ-30% מהמקרים. בכל שאר הקבוצות השיעור הממוצע היה גבוה יותר, באופן שמעיד על כך שבמקרים אחדים משתתפים דיווחו על בעיות כפתורות אף שלא פתרו אותן באמת. הפער בין שיעור הפתרון בפועל בקבוצת הביקורת לשיעור הפתרון המדווח בכל אחת מהקבוצות האחרות משמש מדד לשיעור הרמאות, שמוצג באופן יחסי בעמודה האחרונה בלוח 1. כפי שניתן לראות, שיעור הרמאות היה הגבוה ביותר בקבוצת הניסוי שבה לא נעשה שימוש בהצהרה או בקנס כלשהם. המשתתפים בקבוצה זו דיווחו על שיעור ממוצע של כמעט 60% בעיות פתורות, כפול מהשיעור שנפתר בפועל בקבוצת הביקורת (30%). הפער בין שני ממוצעים אלו משמש למעשה ההערכה של שיעור הרמאות, שהיה כ-30 נקודות אחוז. לעומת זאת, בתנאי שבו הייתה הצהרה מראש (אך ללא קנס) ירד שיעור הבעיות שדווחו כפתורות ל-49%. כלומר, הפער בינם לקבוצת הביקורת היה רק 19 נקודות אחוז, נמוך בערך בשליש מהפער שנמצא כאשר לא הייתה הצהרה. הוספה של קנס, אך ללא הצהרה, הפחיתה את שיעור הדיווח על בעיות פתורות לכ-48%, כלומר שיעור רמאות של כ-18 נקודות אחוז. השילוב של הצהרה מראש עם קנס מלא הפחית את שיעור הדיווח על בעיות פתורות ל-38% – הקרוב ביותר לקבוצת הביקורת – כלומר שיעור רמאות של כ-8 נקודות אחוז בלבד.

תרשים 2 מציג את הפערים בין הקבוצות בצירוף רווחי סמך של 95% ביטחון. ניתוח שונות הראה כי ההשפעה של ההצהרה הייתה מובהקת וכך גם של הקנס –  $F(2, 1034) = 19.92, 20.43, p < 0.01$  – אך לא נמצאה אינטראקציה מובהקת בין שני הגורמים. כלומר, גם בעקבות ההצהרה וגם בעקבות הקנס, באופן בלתי תלוי, המשתתפים מיתנו את ההתנהגות הלא-אתית שלהם ואת דיווח השקר על בעיות פתורות, לעומת המצב שבו לא הייתה הצהרה או קנס. כאמור, השילוב של שני הכלים – הצהרה וקנס – הוביל להפחתה הגבוהה ביותר בשיעור הרמאות שנצפה. היעדר האינטראקציה

מעיד על כך שההשפעה של ההצהרה היא דומה (הפחתה של 12 נקודות אחוז בממוצע) בין שקיים קנס או לא, וההשפעה של הקנס היא גם כן דומה (גם בשיעור של 12 נקודות) בין שנדרשה הצהרה או לא.

### לוח 1

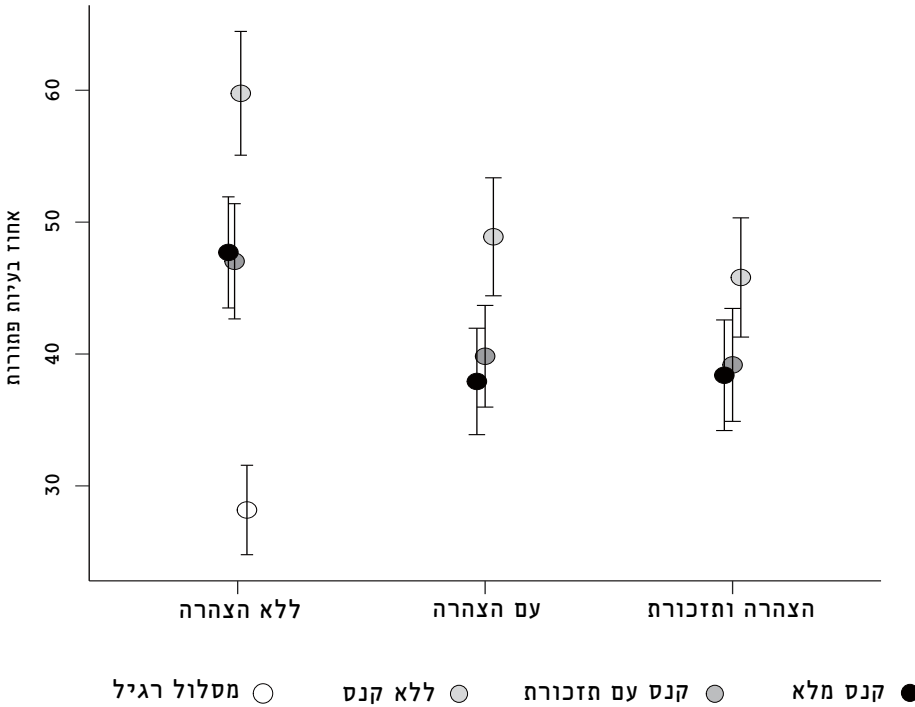
שיעורי הבעיות שדווחו כפתורות בין קבוצות, בסדר ממוצע יורד

הצהרה	קנס	N	ממוצע	סטיית תקן	חציון	שיעור רמאות*
ללא	ללא	94	59.86	25.68	53.33	200%
מראש	ללא	98	49.32	24.53	46.67	165%
ללא	מלא	107	48.54	22.94	46.67	162%
מראש + תזכורת	ללא	95	48.21	25.40	46.67	161%
ללא	מלא + תזכורת	115	47.77	25.71	46.67	160%
מראש	מלא + תזכורת	108	39.69	21.25	33.33	133%
מראש + תזכורת	מלא + תזכורת	94	38.79	22.29	40.00	130%
מראש	מלא	91	38.10	20.78	40.00	127%
מראש + תזכורת	מלא	99	37.24	21.9	33.33	125%
מסלול רגיל		93	29.89	17.87	33.33	

\* הפרש באחוזים של כמות הבעיות שדווחו כפתורות לעומת כמות הבעיות שנפתרו נכונה בפועל בתנאי המסלול הרגיל.

תרשים 2

שיעור הבעיות שדווחו כפתורות בין קבוצות (ממוצעים עם רווח בר-סמך 95% ביטחון)



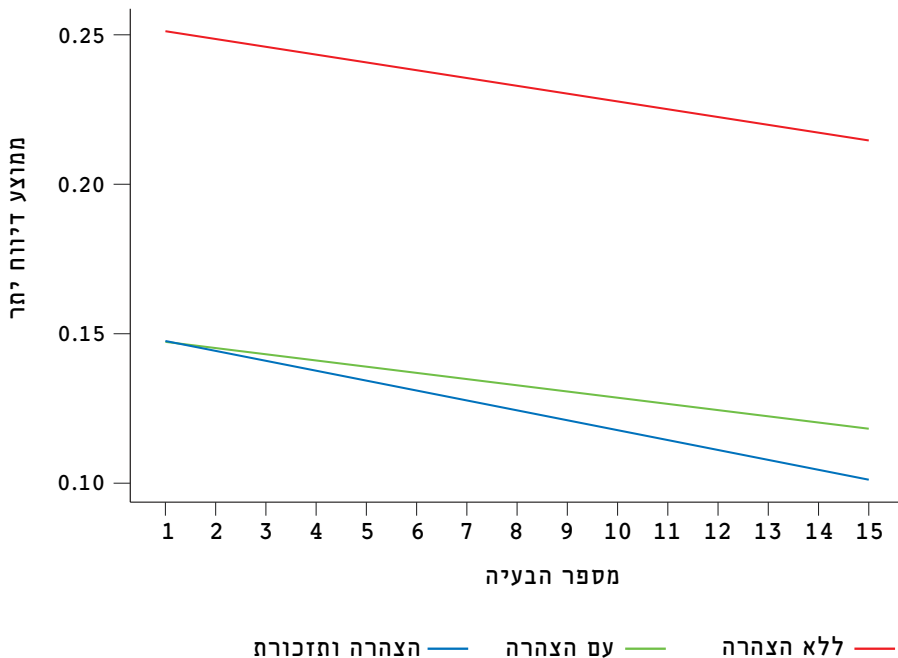
ההשפעה של התזכורת הייתה הרבה יותר קטנה ולא-מובהקת סטטיסטית. כפי שניתן לראות בתרשים 2, ההצהרה הפחיתה רמאות בשיעור דומה מאוד אם ניתנה תזכורת או לא ניתנה תזכורת (ירידה של 14 לעומת 12 נקודות אחוז במוצע, בהתאמה). ואולם נראה כי התזכורת בעניין ההצהרה הפחיתה במעט את ההשפעה של הקנס: הקנס הפחית כ-12 נקודות אחוז כאשר לא הייתה הצהרה או כאשר הייתה הצהרה רק מראש, ולעומת זאת, כאשר הייתה תזכורת על ההצהרה ההפחתה ירדה ל-9 נקודות אחוז. ניתוח שונות על הבדל זה הראה כי אפקט האינטראקציה שנצפה כאן אכן היה מובהק סטטיסטית –  $F(4, 1034) = 5.19, p < .001$ . כלומר, בנוכחות הצהרה עם תזכורת האפקט של הקנס קטן ואיננו מובהק יותר, בתנאים שנבחנו כאן.

## דעיכה לאורך זמן

באופן כללי מצאנו כי שיעור הרמאות (דיווח-יתר) הראה מגמת ירידה לאורך זמן, וניתוחי רגרסיה על שיעור דיווח היתר בין התנאים הראו על שיפוע שלילי בקרב קבוצת הביקורת (ללא הצהרה), עם הצהרה או עם הצהרה ותזכורת. כפי שניתן לראות בתרשים 3, היה הבדל משמעותי בין קבוצת הביקורת שלא הייתה בה הצהרה לעומת הקבוצות שבהן הנבדקים התבקשו להצהיר מראש (עם או בלי תזכורת). ואולם השיפועים של הירידה ברמת הרמאות היו דומים מאוד בין התנאים, ללא הבדל מובהק סטטיסטי. כלומר, ההשפעה של ההצהרה (אם או בלי תזכורת) נשמרה לאורך זמן ולא נמצאה שום עדות לדעיכת האפקט של ההצהרה על הפחתת מידת הרמאות לעומת קבוצת הביקורת, שבה הייתה רמאות גבוהה יותר.

### תרשים 3

קווי ניבוי (רגרסיה) של שיעור הרמאות (דיווח יתר) לאורך זמן

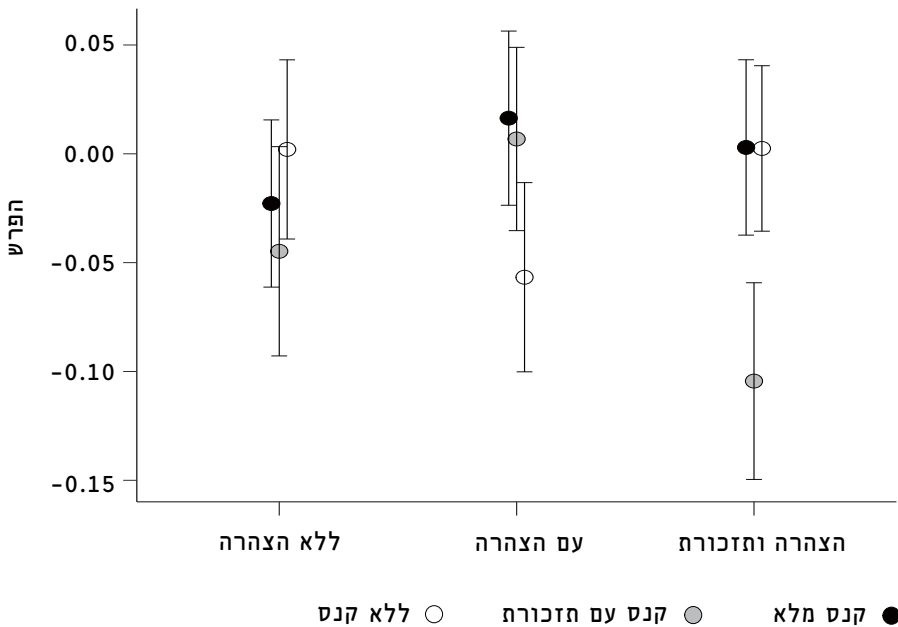


### השפעת התזכורת לאורך זמן

כאמור, באופן כללי לא נצפו הבדלים משמעותיים באפקט הממוצע של ההצהרה או הקנס כאשר הם לוו בתזכורת או לא. אולם התזכורת אמורה להשפיע רק על ההתנהגות של המשתתפים לאחר הופעתה, כלומר מבעיה 9 ואילך. לכן, כדי לבחון את השפעת התזכורת לאורך ביצוע המטלה חישבנו את ציון הפרש של שיעור הבעיות שדווחו כפתורות בכל תנאי בבעיות 1–8 לעומת בעיות 10–15 (לא כולל בעיה 9 שבה הופיעה התזכורת עצמה). ניתוח שונות הראה כי יש הבדלים מובהקים במשתנה הפרש זה בין התנאים –  $F(4, 1034) = 5.19, p < .001$  – כפי שמציג תרשים 4, רק במקרה שהתזכורת הייתה גם בעניין ההצהרה וגם בעניין הקנס נצפה הפרש שלילי, ששונה באופן מובהק סטטיסטית מאפס (שמציין אי-השפעה של התזכורת). כלומר, תזכורת על ההצהרה בלבד אינה מוסיפה לאפקט הבסיסי של ההצהרה, אם אין גם קנס שמוזכר אף הוא בתזכורת.

תרשים 4

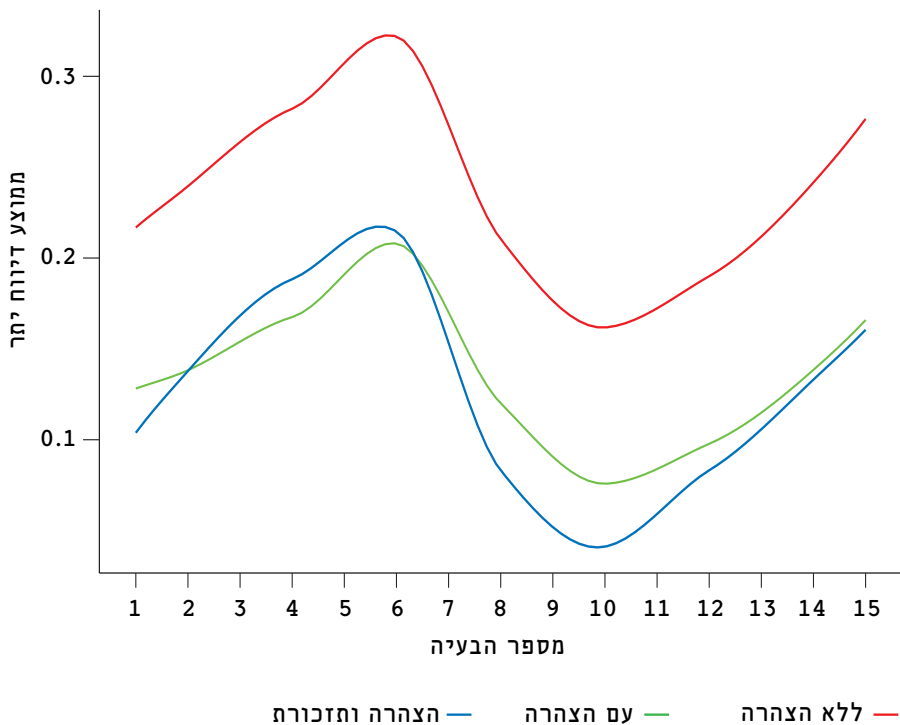
**הפרש בשיעור הבעיות שדווחו כפתורות לפני ואחרי התזכורת בתנאים השונים (ממוצעים עם רווח בר-סמך של 95% ביטחון)**



תרשים 5 מראה כי גם אם בוחנים רק את שיעור הרמאות (כלומר, את דיווח היתר שמתבטא בהפרש הממוצע לעומת המסלול הרגיל) לאורך כל הבעיות, בתנאים של ההצהרות, המצב דומה: נראה שיש ירידה מסוימת בשיעור הרמאות בבעיה 9, מייד אחרי התזכורת, אך ירידה זו מתבטלת מהר מאוד אחרי הופעת התזכורת. סטטיסטית, לא הצלחנו למצוא עדות להשפעה כלשהי של התזכורת על אפקטיביות ההצהרה להפחתת הרמאות.

תרשים 5

**שיעור הרמאות (ממוצע דיווח יתר לעומת תנאי המסלול הרגיל) לאורך 15 הבעיות  
בניסוי בתנאים השונים של ההצהרות**



## כישלון בביקורת

בבעיה האחרונה (מס' 15) התבקשו כל המשתתפים בכל המסלולים לספק את ערכי הפתרון של הבעיה, ובחנו כמה מהמשתתפים בכל תנאי נכשלו בביקורת זו. ניתוח שונות מצא כי גם ההצהרה וגם הקנס הורידו את מידת הכישלון בביקורת בבעיה זו –  $F(2, 1034) = 2.95, 10.65, p < 0.05$  – באופן מובהק. בממוצע, נמצא כי בתנאי שבו לא הייתה הצהרה כ-41% נכשלו בביקורת (סיפקו פתרון שגוי או כלל לא), וכי שיעור זה ירד לכ-29% כאשר הייתה הצהרה (עם או בלי תזכורת). גם הקנס (עם או בלי תזכורת) הוריד את שיעור הכישלון בביקורת לכ-30%. אף שהאינטראקציה בין הקנס להצהרה לא הייתה מובהקת סטטיסטית –  $p = 0.7$  – נראה כי בתנאי שבו היה שילוב של הצהרה וקנס ירד שיעור הכישלון בביקורת לכ-10% בלבד. כלומר, גם במקרה זה הגורמים של ההצהרה והקנס השפיעו באופן מצרפי.

## השלכות על העדפות בעתיד

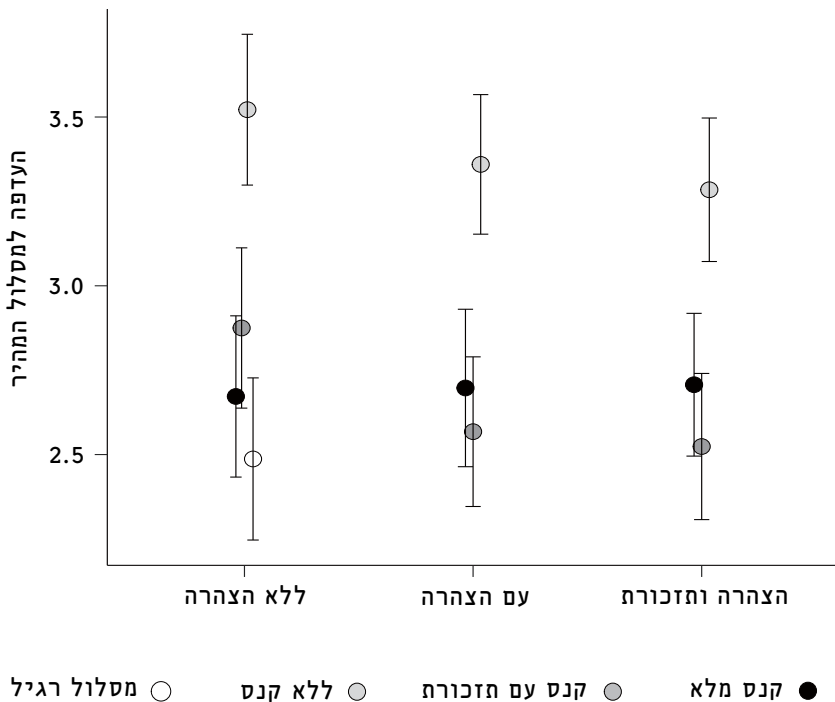
כאמור, בניסוי זה הקצאת המשתתפים למסלול הרגיל או המהיר הייתה כפויה ולא ניתנה להם אפשרות בחירה. ואולם בחיים האמיתיים יש מקרים שבהם אנשים צריכים לבחור בעצמם את המסלול (למשל במכס לחוזרים מחו"ל בנמל התעופה). כדי לבחון מה עשויה להיות ההשפעה של הצהרה ו/או קנס על העדפות של אנשים לבחירה במסלול רגיל (עם בידוק) או מהיר (ללא בידוק אך עם הצהרה או קנס) נשאלו המשתתפים שאלה היפותטית: במקרה שהייתם יכולים לבחור באיזה מסלול לבצע את הניסוי בשנית, האם הייתם בוחרים במסלול הרגיל או המהיר, בסולם של 1 (בטוח במסלול הרגיל) עד 5 (בטוח במסלול המהיר)? תרשים 5 מציג את ממוצע ההעדפה למסלול המהיר. ניתן לראות כי בכל הקבוצות שבהן לא היה קנס על היתפסות ברמאות הייתה העדפה למסלול המהיר (ממוצע מעל 3, שהיה אמצע הסולם, באופן מובהק). בכל שאר המקרים שבהם היה קנס, ההעדפה הייתה גבוהה יותר למסלול הרגיל. חשוב מזה, הנוכחות של הצהרה מראש (בהנחה שהמשתתפים הבינו כי יתבקשו להצהיר שוב) לא השפיעה בשום מקרה על ההעדפה למסלול המהיר או הרגיל. ניתוח שונות נמצא כי אכן ההשפעה של קנס הייתה מובהקת סטטיסטית –  $p < .001$  – ואילו להצהרה או לאינטראקציה לא הייתה השפעה מובהקת סטטיסטית. כלומר, לא נראה שנוכחותה של הצהרה מרתיעה אנשים מלהשתמש במסלול המהיר. השיקול המרכזי שלהם בבחירת המסלול הוא קיומו (או היעדרו) של קנס על היתפסות בדיווח שקרי, אף שהאפקטיביות של קנס לעומת הצהרה בהפחתת הרמאות הייתה דומה.



תרשים 6

ממוצע העדפה למסלול המהיר

(ציון גבוה מ-3 מעיד על העדפה למסלול המהיר על פני המסלול הרגיל)



הבדלים בינאישיים על פי מדד הנטייה לציות

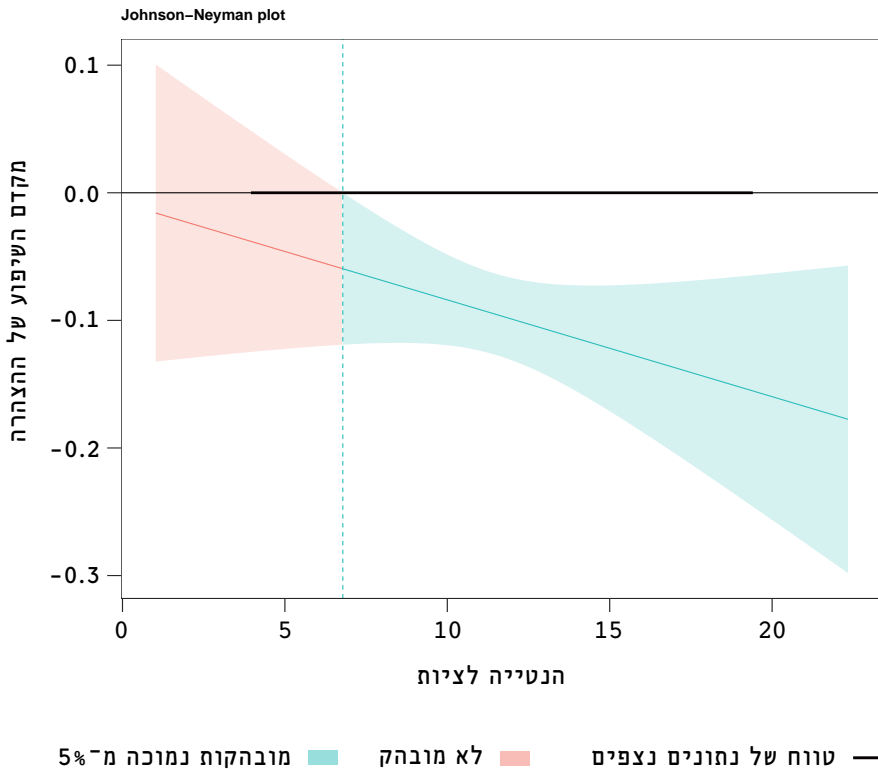
כאמור, כ-90% מהמשתתפים מילאו גם שאלונים שמודדים את נטייתם האישית לשמור על הכללים ולציית לחוק בכל מיני סיטואציות. מדד זה אפשר לנו לבחון אם קיימת הטרוגניות בתגובה של הנבדקים לגורמים שנבדקו בניסוי (ההצהרה, הקנס והתזכורת) ואם גורמים אלו משפיעים באופן שונה על אנשים שנוטים יותר או פחות לציית לכללים. כדי לבחון שאלה זו ביצענו ניתוח בשיטת ג'ונסון-נימן (Preacher, Curran, and Bauer, 2006) שבו נאמד האפקט של הגורם הנבדק (למשל ההצהרה) על פני הערכים השונים של המשתנה המתערב (הנטייה לציות). תרשים 7 מציג את תוצאות הניתוח של השפעת

השימוש בהצהרות ככלי להקלה בנטל הרגולטורי ולייעולה

ההצהרה ברמות השונות של נטייה לציות. ניתן ללמוד מן התרשים שככל שהנטייה האישית לציות (הציר האופקי) גבוהה יותר, האפקט של ההצהרה על הרמאות (שמבוטא ביחידות של קורלציה על הציר האנכי) מתחזק לכיוון השלילי ונהפך מאפקט לא-מובהק סטטיסטית (השטח הוורוד בתרשים), עד רמה של בערך 10 במדד הנטייה לציות, לאפקט שלילי מובהק כאשר מדד הנטייה לציות הוא גבוה מ-10 (השטח התכלה). כלומר, אצל אנשים שמדד הנטייה לציות שלהם הוא מעל 10 (שהוא מעט מתחת לחציון במדגם, שהיה 11.63), ניכרת השפעה מובהקת סטטיסטית של ההצהרה, וזו מורידה את מידת הרמאות לעומת תנאי הביקורת.

### תרשים 7

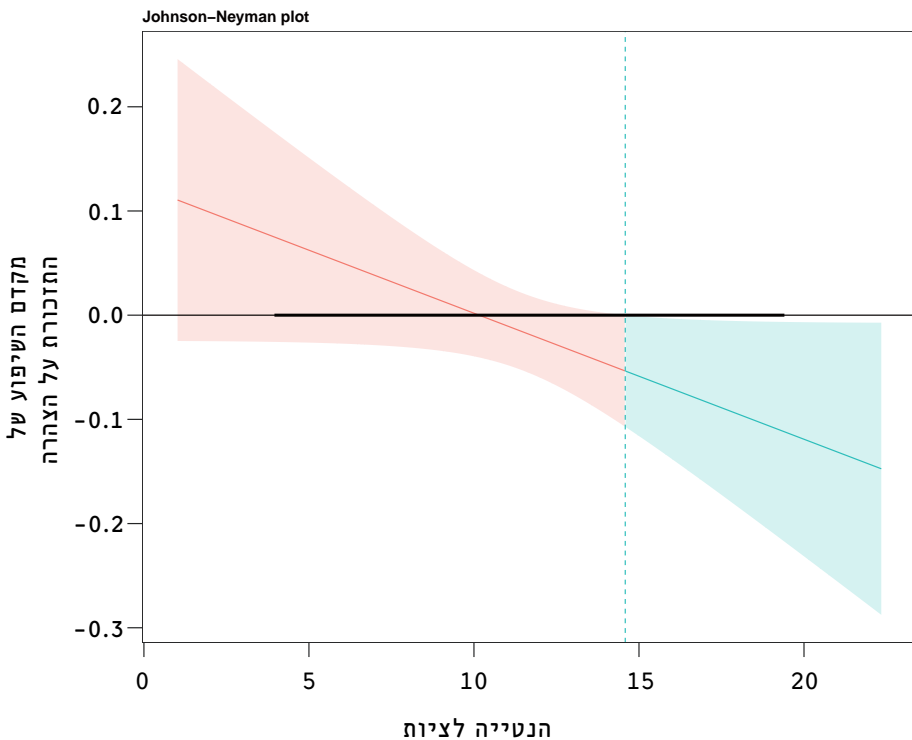
#### הגודל והמובהקות של השפעת ההצהרה על הפחתת שיעור הרמאות ברמות שונות של מדד הנטייה לציות



באופן דומה, בחנו גם את ההשפעה השולית של הוספת תזכורת להצהרה על אנשים בעלי רמות שונות של נטייה לציות. כפי שניתן לראות בתרשים 8, ההשפעה השולית של תזכורת להצהרה הייתה מובהקת סטטיסטית רק לתת-קבוצה קטנה יחסית של המדגם, שהראו נטייה גבוהה לציות (כ-15 בסולם ומעלה). ניתן דומה על ההטרוגניות של השפעת הקנס הראה כי בכל הרמות של הנטייה לציות הייתה לקנס השפעה שלילית (הפחתת רמאות) מובהקת סטטיסטית.

תרשים 8

הגודל והמובהקות של ההשפעה השולית של תזכורת  
ברמות השונות של הנטייה לציות



## 6. ניסוי 2

לצורך תיקוף ורפליקציה של תוצאות הניסוי הראשון, ביצענו ניסוי נוסף, הפעם על משיבים מישראל.<sup>16</sup> המדגם כלל 491 משיבים, מתוכם 42% נשים, בטווח הגילאים 18–70, עם גיל ממוצע של 39 וסטיית תקן של 11.8. מרבית המשיבים (62.5%) דיווחו כי הם חילונים, 28% זיהו עצמם כמסורתיים או דתיים ו-12% כחרדים. כל הנבדקים דיווחו כי הם בעלי תואר ראשון.

שיטת המחקר של ניסוי זה הייתה דומה מאוד לזו של הניסוי הראשון, אך עם ההבדלים האלה: ראשית, כל הניסוי וההוראות שלו נוסחו בעברית. שנית, מכיוון שלא נמצאה השפעה לתזכורת בניסוי הראשון, כללנו בניסוי רק 4 מהתנאים של הניסוי הראשון: (1) תנאי ביקורת ("מסלול רגילי") שבו לא היה ניתן לרמות; (2) "מסלול מהיר" (שבו ניתן היה לרמות); (3) מסלול מהיר עם הצהרה מראש; (4) מסלול מהיר עם הצהרה מראש וקנס (איבוד כלל הבונוסים במקרה של תשובה שגויה). שלישית, החלטנו הפעם שלא לכלול בעיות שאינן ניתנות לפתרון (מכיוון שהממצאים בעניין היו עקביים עם שאר הממצאים), ולכן מטלת הרמאות כללה 10 (במקום 15) בעיות שנלקחו מהניסוי הראשון. רביעית, בניסוי הראשון הסדר של הבעיות היה קבוע אצל כל הנבדקים, ואילו בניסוי זה סדר הבעיות השתנה רנדומלית. עקב זאת הבדיקה של אחת הבעיות מתוך ה-10 (במסלול המהיר) נעשתה לכל נבדק בנקודה שונה על הרצף של 10 הבעיות. לסיום, ניסוי זה לא כלל מדידה של הבדלים בינאישיים במידת הציות; אולם במקום זאת נאספו מדדים דמוגרפיים – מגדר, גיל, השכלה, הכנסה ורמת דתיות – לצורך ניתוחים של הבדלים בינאישיים. נוסח ההצהרה שהתבקשו המשתתפים (בתנאי זה) להעתיק היה: "אני מצהיר/ה כי אדווח על בעיה כפתורה רק לאחר שווידאתי כי אכן מצאתי את שני המספרים שהסכום שלהם הוא 10 בדיוק. בהצהרתי זו אני מאשר/ת כי אני מודעת/לכך שהתגמול שלי הוא על בסיס הדיווח העצמי שלי ולכן אקפיד לדווח במדויק ובכנות".

---

16 באמצעות חברת ipanel של מכון הסקרים "מדגם".

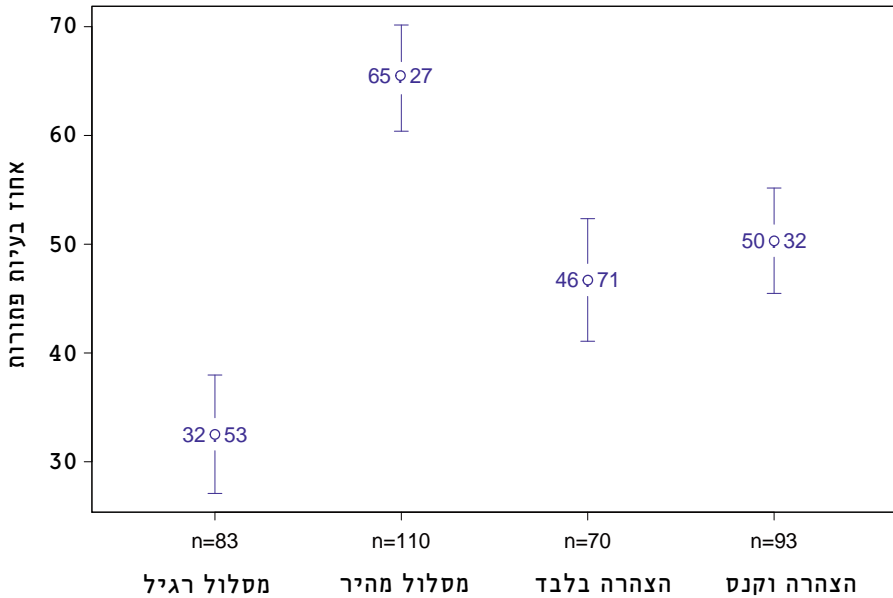
## תוצאות

מתוך 491 המשתתפים, גילינו 11 רשומות כפולות (בעלות אותה כתובת מחשב) והסרנו אותן מהמדגם. נוסף על כך, בדקנו באמצעות שאלה נוספת אם הנבדקים הבינו נכון את ההוראות של הניסוי בתנאי שבו השתתפו. מצאנו כי 82 משיבים בתנאי שבו היה קנס מלא ו-42 משיבים בתנאי שבו לא היה קנס, לא השיבו נכון על השאלה בהתאם לתנאי שלהם ולכן הסרנו אותם מהמשך הניתוחים. ואולם התוצאות שידווחו להלן נשארו דומות הן במגמה והן במידת המובהקות שלהן גם כאשר כללנו את הנבדקים האלה.

מצאנו כי הנבדקים במסלול הרגיל הצליחו לפתור בממוצע 32.5% מהבעיות (ס"ת=24.5). לעומת זאת, הנבדקים במסלול המהיר, אשר לא נדרשו להצהיר מראש, דיווחו כי הצליחו לפתור 65.3% מהבעיות שקיבלו (ס"ת=25.8). כלומר, שיעור הרמאות במסלול המהיר (ללא הצהרה או קנס) היה כ-33 נקודות אחוז. לעומת זאת, הנבדקים במסלול המהיר אשר נדרשו להצהיר מראש, דיווחו כי הצליחו לפתור רק 46.7% מהבעיות (ס"ת=23.3); כלומר, מדובר בשיעור רמאות של 14 נקודות אחוז בלבד, שהוא פחות מחצי משיעור הרמאות שנצפה בקבוצה ללא הצהרה. הנבדקים במסלול המהיר, אשר נדרשו להצהיר מראש וגם הוזהרו כי תשובה לא נכונה עלולה להוביל לקנס על כל הבונוסים, דיווחו כי הצליחו לפתור מעט יותר – 50.3% מהבעיות (ס"ת=23.5), כלומר שיעור רמאות של 17 נקודות אחוז. ההבדלים הללו בין הקבוצות היו מובהקים סטטיסטית –  $F(3, 352) = 28.49, p < 0.01$ . כמו כן, ההבדל בין שיעור הבעיות הפתורות במסלול הרגיל לבין המסלול המהיר היה מובהק סטטיסטית –  $p < 0.01$  – אך ההבדל בין שני התנאים האחרונים (מסלול מהיר עם הצהרה בלי קנס לעומת עם קנס) לא היה מובהק סטטיסטית –  $p = 0.79$ . תרשים 9 מציג את ההבדלים בין הקבוצות בשיעור הבעיות המדווחות כפתורות ומראה כיצד הפער בין קבוצת המסלול הרגיל למסלול המהיר (שהוא שיעור הרמאות) מצטמצם משמעותית כאשר נדרשת הצהרה מראש, עם או ללא קנס.

תרשים 9

שיעור הבעיות הפתורות (או שדווחו כפתורות) במסלולים למיניהם  
ברמת ביטחון של 95%

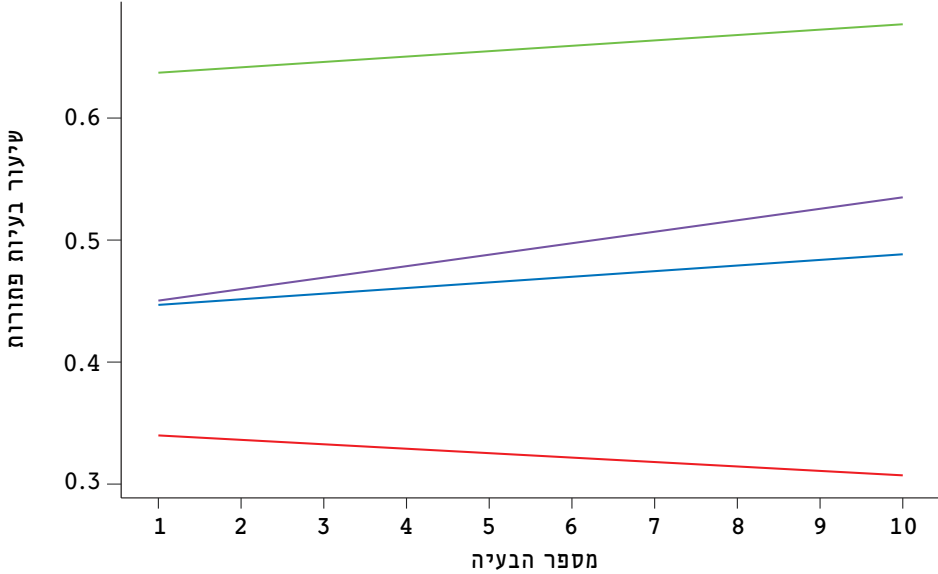


דעיכה לאורך זמן

תרשים 10 מראה את קו הניבוי (רגרסיה) של שיעור הבעיות שדווחו כפתורות ב-4 התנאים השונים. כפי שניתן לראות, יש ירידה קלה ( $\beta = -0.02$ ) בקרב המשתתפים במסלול הרגיל (שלא יכלו לרמות), ולעומת זאת עלייה קלה ( $\beta = 0.05$ ) בקרב המשתתפים במסלול המהיר (ללא הצהרה או קנס). ניתן לראות כי גם בקרב המשתתפים שהתבקשו להצהיר מראש, עם או בלי קנס, הייתה עלייה קטנה מאוד ( $\beta = 0.03$ ) בשיעור הבעיות שדווחו כפתורות (כלומר, בשיעור הרמאות לכאורה). אולם, ניתוחי רגרסיה הראו כי מגמות אלו לא היו מובהקות סטטיסטית ( $p > 0.09$ ) ולא ניתן לומר שהשפעת ההצהרה, או שאר התנאים, דעכה לאורך זמן.

תרשים 10

קווי הניבוי (רגרסיה) של שיעור הבעיות הפתורות



— מסלול רגיל — מסלול מהיר — הצהרה בלבד — הצהרה וקנס

כישלון בביקורת

כפי שתואר לעיל, באחת הבעיות מתוך ה-10 התבקשו גם הנבדקים בתנאי המסלול המהיר (עם או בלי הצהרה או קנס) לדווח על ערכי הפתרון המתאימים, עם הסיכון לספוג קנס לפי תנאי הניסוי שבו השתתפו. מקרב כלל המשתתפים בתנאי המסלול המהיר 159 "עלו לביקורת", כלומר סימנו "מצאתי" בבעיה 1 מתוך 10 שנבחרה להיבדק. מתוך אלו, כמחצית (50.9%) נכשלו בביקורת זו (כלומר, סיפקו פתרון שגוי או לא סיפקו פתרון). שיעור הכישלון בביקורת היה הגבוה ביותר בתנאי המסלול המהיר שבו לא הייתה הצהרה או קנס (58.9%), ולאחר מכן בתנאי שבו הייתה הצהרה וקנס (46.9%), והשיעור הנמוך ביותר של כישלון היה בקרב מי שרק התבקשו להצהיר, ללא קנס (40.5%). ואולם הבדלים אלו לא היו מובהקים סטטיסטית –  $\chi^2(2) = 3.76, p = 0.15$ . מכיוון שהביקורת נעשתה על אחת הבעיות מתוך ה-10 באופן מקרי, ועקב מגבלה טכנית לא תועד מיקום

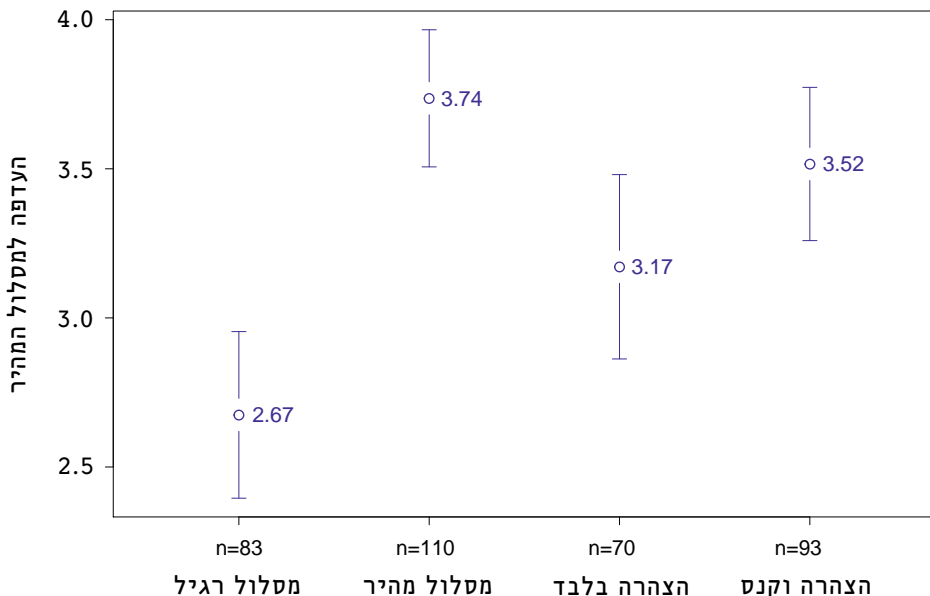
הביקורת בסדר הבעיות לכל נבדק, לא היה אפשר לבחון באופן סטטיסטי את ההשפעה של הביקורת על התנהגות הנבדקים אחרי הביקורת. נציין ששיעור הכישלון הבסיסי הגבוה יחסית (כמחצית) מעיד שאכן נבדקים רבים ניסו לרמות כדי להשיג רווח כספי גבוה יותר, וממצא זה מחזק את התוקף של ההליך המחקרי בניסוי הזה ובניסוי הקודם.

### השלכות על העדפות בעתיד

המשתתפים נשאלו באיזו מידה היו מעוניינים להשתתף בניסוי דומה בעתיד. אומנם לא נמצאו הבדלים בדירוג זה בין התנאים, אבל נמצאו הבדלים בין בכל הנוגע לשאלה באיזה מסלול (רגיל או מהיר) היית מעדיף להשתתף בניסוי עתידי. כפי שניתן לראות בתרשים 11, המשתתפים במסלול המהיר, ללא הצהרה וללא קנס, הראו את ההעדפה החזקה ביותר למסלול המהיר, אך גם בתנאים האחרים (למעט המסלול הרגיל), ההעדפה הממוצעת נטתה לטובת המסלול המהיר.

תרשים 11

ממוצע העדפה למסלול המהיר (בסולם של 1-5 – מביע העדפה גבוהה); עם רווח בר-סמך של 95% רמת ביטחון)





## הבדלים בינאישיים בהשפעת ההצהרה

מבחינת רמת הדתיות של הנבדקים, לא נמצאו הבדלים מובהקים בכמות הבעיות שדווחו כפתורות (רמת הרמאות לכאורה), ולא נמצאה אינטראקציה בין רמת הדתיות לרמת הרמאות, כלומר ההצהרות פעלו באותה מידה על אנשים ברמת דתיות מוצהרת שונה. כך גם בעניין רמת ההשכלה. בכל הנוגע למגדר, נמצא שגברים דיווחו בממוצע על יותר בעיות פתורות מנשים (%52.92 לעומת %45.68, ס"ת=27.4, 26.9, בהתאמה), אך לא נמצאה אינטראקציה של המגדר עם תנאי הניסוי, דבר המעיד כי השפעת ההצהרה הייתה דומה בקרב גברים ונשים.

## 7. סיכום ומסקנות

במסמך זה הצגנו מחקר חדשני שבחן לראשונה באופן משולב ושיטתי את ההשפעה של הצהרה מראש על מידת האתיות של התנהגות בפועל שמובילה לרווחים אמיתיים ולאורך זמן. המחקר נעשה באופן שמאפשר הכללה של ממצאי המחקר לסיטואציות מקבילות מסוימות במציאות. לצורך המחקר ביצענו שני ניסויים ולהלן נציג את מסקנות המחקר ואת ההשלכות והמגבלות שלו.

### מסקנה 1: הצהרות מפחיתות רמאות באופן מובהק ומשמעותי

ההפחתה ברמאות שנוצרה בעקבות ההצהרה (לעומת התנאי שבו לא נדרשה הצהרה) הייתה מובהקת סטטיסטית וגם משמעותית מבחינה מעשית. במחקר הראשון השפעת ההצהרה הייתה הפחתה של בערך שליש ברמת הרמאות, והייתה למעשה שוות ערך לאפקט שנצפה (כאשר לא הייתה הצהרה) לאיום בקנס מלא שיגזול מהמשתתף את כל הרווחים למי שייטפס ברמאות. במחקר השני ההשפעה של ההצהרה הייתה אף גדולה יותר (הפחתה של יותר מחצי בשיעור הרמאות), וגם במקרה זה היא לא נעלמה בנוכחות הקנס. ממצאים דומים עלו גם בבדיקת שיעור הכישלון בשאלה שבה נעשתה ביקורת בשני הניסויים: הצהרה מראש הפחיתה באופן ניכר את שיעור המשתתפים שנתפסו ברמאות בשאלה זו. הפחתה זו גם נשארה קבועה לאורך זמן. ממצאים אלו, שמעידים על

היציבות והחוסן של השפעת ההצהרות, חשובים במיוחד. אילו היה מתגלה רק אפקט חלש או לא יציב יחסית של ההצהרות היה קשה להצדיק את השימוש בהן כאמצעי להפחתת נטל רגולטורי של פיקוח ואכיפה. נציין כי ההצהרות שהיו בשימוש בניסויים אלו היו מהסוג ה"חלש" יותר, לעומת תצהירים משפטיים שמאפשרים גם העמדה לדין במקרה הצורך. יש לצפות אפוא שהצהרות ותצהירים שישמשו בפועל יהיו בעלי יכולת הרתעה גדולה יותר, ולכן יש להתייחס לתוצאות מחקר זה כאומדנים שמרניים לאפקט שיכול להיות לתצהירים והצהרות בפועל, כאשר הם מגובים בכלים משפטיים. למרות הנאמר, כדי לקבל אומדנים מדויקים יותר על מידת ההשפעה הצפויה בפועל של הצהרות ותצהירים, חשוב לתכנן ולבצע מחקרי שדה מסודרים ושיטתיים על התנהגות בפועל של מפוקחים. מחקרים כאלה יאפשרו לקובעי המדיניות לשקול באופן אחראי ויעיל את השימוש בכלי זה במגוון מקרים.

## **מסקנה 2: הצהרות וקנסות יכולים להפחית יחד, באופן מצרפי, רמאות**

הניסוי הראשון מצא כי השילוב של הצהרה וקנס הוביל להפחתה הגבוהה ביותר של רמאות (כ-70%), לעומת קבוצת הביקורת. כלומר, נראה כי להצהרה ולקנס יש אפקט מצרפי, וקיומו של אחד איננו מבטל או מפחית משמעותית מקיומו של האחר. הניסוי השני (שנערך בעברית על נדגמים ישראלים) מצא כי הוספה של קנס הפחיתה במעט את גודל ההשפעה של ההצהרה, אך לא באופן מובהק סטטיסטית. ממצא זה הוא חשוב, מכיוון שהיה אפשר לשער כי קיומו של קנס (כבד יחסית) עלול להעלים לחלוטין את האפקט של הצהרה במנגנון של "דחיקה לשוליים" (crowding-out), שבו קיומה של מוטיבציה חיצונית מקטין את מידת ההשפעה של המוטיבציה הפנימית (Frey and Oberholzer-Gee, 1997). אלא שהממצא היה הפוך: גם ההצהרה וגם הקנס פעלו באופן בלתי-תלוי ומצרפי על הפחתת הרמאות, והשילוב ביניהם היה האפקטיבי ביותר מבחינת התוצאה הסופית. רק בניסוי השני נמצאה עדות חלשה להשפעה שלילית של הקנס על האפקטיביות של ההצהרה, אך זו כאמור לא הייתה מובהקת סטטיסטית, ונדרשת בדיקה נוספת של אפשרות זו.

בכל הנוגע למדיניות – בשילוב בין הצהרות לקנסות יש גם כדי לרצות קולות סותרים במדיניות הרגולטורית הנהוגה היום בעולם. מאחר שרגולטורים הם מטבעם שונאי

סיכון, ומאחר שאמון הציבור ברגולטורים קשור במוכנותם להשית עונשים כבדים, ייתכן בהחלט שלשילוב זה יש גם יתרונות מוסדיים העולים בקנה אחד עם הרגולציה התגובתית וגם עם ציווי המדיניות המיוחס לנשיא רוזוולט "Speak softly and carry a big stick". באופן השוטף והיומיומי המפוקחים יפעלו על בסיס הצהרות, אשר יגבירו את מידת היכולת של הרגולטור לבטוח באמינות הדיווחים העצמיים שלהם. בד בבד, המפוקחים ידעו שמופעלת מערכת ניטור שתבחן את התנהלותם באופן רנדומלי ותענישם בחומרה במקרה של סטייה מן ההצהרות. פרשנות אפשרית אחרת של ממצאי מחקר זה יכולה להוביל למסקנה ההפוכה: מאחר ששימוש בקנסות דורש השקעת משאבים לצורך אכיפה, היעילות היחסית שלו נמוכה יותר לעומת הצהרה, שדורשת מעט מאוד משאבים לביצוע אם בכלל; לכן ייתכן שאף שהשילוב של הצהרה וקנס מוביל להפחתה גדולה יותר ברמאות במונחים אבסולוטיים, בהתחשב בשיקולים של עלות-תועלת, השימוש בהצהרה לבדה עשוי להוביל לתוצאה אופטימלית יותר.

### מסקנה 3: השפעת ההצהרות אינה דועכת לאורך זמן

בשני הניסויים לא מצאנו עדות לעלייה או ל"פיצוי" ברמת הרמאות לאחר זמן ממועד מתן ההצהרה. למעשה, בשני הניסויים נראה כי דפוסי הרמאות של המשתתפים בכל הקבוצות נשארו עקביים לאורך סדרת הבעיות, ומידת הרמאות שלהם לא עלתה או ירדה באופן משמעותי לאורך זמן. כלומר, נראה שההצהרה משפיעה בעיקר על קביעת רף התחלתי למידת הרמאות, וברגע שרף זה נקבע, האדם ממשיך להתנהג באופן דומה גם לאורך זמן. מסקנה זו חשובה במיוחד במקרים שבהם להצהרות אין יכולת הרתעה גבוהה בפני עצמן. בדרך כלל, מדובר בחיסרון מובנה באפקטיביות של הינדים (nudges) אתיים, כדוגמת הצהרות, אשר צפויים להראות דעיכה מהירה יותר באפקטיביות שלהם לאורך זמן. בניגוד לתפיסה זו, בשני הניסויים שערכנו לא מצאנו כאמור עדות לדעיכה כלשהי באפקט של ההצהרה. ואולם יש להודות כי טווח הזמן שנבחן בשני הניסויים היה מוגבל יחסית. נוסף על כך, לא תופעל טווח הזמן שבין מועד החתימה על ההצהרה לבין המועד של ההזדמנות להתנהג באופן לא-אתי. לכן חשוב ומומלץ לחקור היבטים אלה במחקר עתידי.

#### **מסקנה 4: נמצאה הטרוגניות במידת ההשפעה של הצהרות**

בניסוי הראשון בחנו את השונות בהשפעה של ההצהרות בין אנשים שהנטייה שלהם לציאות ושמירה על הכללים שונה. בהבחנה סכמתית בין אנשים "טובים" ל"רעים", נראה שהצהרות היו אפקטיביות בעיקר בהפחתת הרמאות בקרב אנשים שהיו יחסית "טובים" (בסביבות ומעל החציון במדד הנטייה לציאות), ואילו להצהרה לא הייתה השפעה מובהקת בקרב אנשים "רעים", שנמצאו בקצה התחתון יותר של מדד הנטייה לציאות. לכאורה, ממצא זה תואם את החשש הרווח בקרב המתנגדים לרגולציה רכה, שכן למעשה דווקא בקרב האנשים בעלי הפוטנציאל הגבוה ביותר לשקר, ההצהרות לא היו אפקטיביות. מנגד, מכשיר התמריצים (הקנס) השפיע באופן דומה על כל סוגי האנשים, כלומר מדובר ביתרון נוסף לשימוש באמצעי רגולציה מסורתיים. לעומת זאת, ניתן לומר שממצא זה בדבר ההטרוגניות של העדפות הציבור יכול להעלות את הצורך, אשר תואר כבר במבוא, ברגולציה תגובתית. רגולציה כזאת תוכל להבחין בין סיטואציות שבהן רוב האנשים נוטים מראש לציית, ובאלו ניתן יהיה להסתפק בהצהרה בלבד (בגלל היחס הגבוה שיש לה בין אפקטיביות לעלות), לבין סיטואציות שבהן רוב האנשים אינם נוטים לציית, ובאלו עדיף להשקיע משאבים באכיפה ובענישה כבדות יותר.

#### **מסקנה 5: שימוש בהצהרות נתפס כאטרקטיבי ומועדף**

בשני הניסויים, משתתפים אשר התבקשו להצהיר מראש על התנהגות אתית הביעו העדפה חזקה יותר להצהיר הצהרה כזאת מראש גם בניסוי עתידי. ממצאים אלו גם תואמים את הממצאים של סקר שבוצע בעבר במכון הישראלי לדמוקרטיה, שבו נמצא כי 92% מבעלי העסקים בישראל תומכים במעבר להיתרים אוטומטיים ("מסלול מהיר"), וכי 75% מהם תומכים במתן רישיון לצמיתות, גם אם הדבר מלווה בהחמרה באכיפה ובענישה (פאר, טיקוצקי, ופלדמן, 2018). אף שממצאים האלה הם מתאמיים בלבד, הדבר יכול לרמז כי לשימוש בהצהרות יכול להיות אפקט לטווח הרחוק על היחסים בין מפקחים למפוקחים, וכי ייתכן שהצהרות יוכלו לשמש צעדים בוני-אמון ראשוניים. ואולם יש לבחון אם העדפה מוצהרת זו, שנמצאה בשני הניסויים, אכן מיתרגמת לבחירות בפועל, וכיצד, אם בכלל, היא משפיעה על ההתנהגות לאורך זמן.

## 8. מגבלות

את המסקנות שהובאו לעיל יש לסייג בשל כמה מגבלות חשובות. ראשית, הניסוי הראשון בוצע בקרב מדגם מקרי אך לא-מייצג מקרב פאנל אינטרנטי של משתתפים במחקרים שבסיסו באנגליה. מרבית המשתתפים בפאנל זה הם מארצות הברית או בריטניה, ולכן לא היה ברור מראש שיהיה אפשר להסיק מהאומדנים המספריים שהתקבלו במחקר בכל הנוגע להתנהגות של אזרחים בישראל. אולם המחקר התמקד בעיקר בהשפעה היחסית של ההצהרה ושאר הגורמים שנבדקו. ניתן אפוא לאמץ את ההמלצות העולות מהממצאים על ההשפעה היחסית המצופה של ההצהרה כמפחיתה רמאות לאורך זמן, בלי להסתמך באופן ספציפי על האומדנים הנקודתיים שבו. יתרה מזו, הניסוי השני, אשר כלל מדגם מקרי של משיבים מישראל בלבד, שכפל למעשה את התוצאות של הניסוי הראשון ואף הוסיף עליהן. לכן אנו סבורים כי ניתן, ברמת ביטחון גבוהה, להסיק מממצאי כלל הניסויים על ההתנהגות הצפויה של אזרחים ומפוקחים בישראל בסיטואציות דומות. עם זאת, ברור כי רצוי וראוי לבחון את מידת ההשפעה הכמותית המדויקת על אזרחים ומפוקחים בישראל בסיטואציות שונות, מכיוון שאי-אפשר להניח שלהצהרות יהיו השפעות דומות בכל הסיטואציות. למשל, אין דין הצהרה של חוזרים מחו"ל על עמידה במגבלות המכס כדין הצהרה של קבלנים על עמידה בכללי הבטיחות בבנייה. כמו כן, הניסוי השני (שנערך בישראל) לא כלל ייצוג מספק של אוכלוסיות מיוחדות (כגון חרדים וערבים) באופן שהיה מאפשר לבחון הבדלים בין קבוצות אלה. לכן רצוי בעתיד להרחיב את המחקר לא רק לסיטואציות אחרות, אלא גם לאוכלוסיות אשר עשויות להתנהג באופן שונה בסיטואציות השונות.

מגבלה נוספת של ממצאי המחקר נובעת מכך שהסכומים שהמשתתפים יכלו להרוויח (או להפסיד כקנס) היו נמוכים יחסית. במציאות, הרווח שניתן להשיג מרמאות הוא גבוה יותר וגם הקנסות והתוצאות של היתפסות ברמאות גדולים יותר. לפיכך רצוי לתת משקל גדול יותר לממצאים היחסיים של המחקר (איזה גורם משפיע או לא, ואילו גורמים משפיעים יותר מגורמים אחרים) ולא לאומדנים המספריים שבו. אנו מקווים כי מחקרים ניסויים שיערכו בתנאי שטח יאפשרו לשפר את התוקף החיצוני של הממצאים ולסייע למקבלי ההחלטות לעשות שימוש הולך וגובר בכלי זה.

## 9. המלצות

ממצאי מחקר זה מלמדים על הפוטנציאל הגלום בהצהרות בכל הקשור להפחתת הנטל הרגולטורי אגב שמירה, או אף הגברה, של מידת הציות ומניעת רמאות והתנהגות לא-אתית. כאמור, להצהרות יש יתרון גם משיקולים של יחסי עלות-תועלת, והשפעה חיובית נוספת שלהן יכולה להיות שיקום יחסי האמון בין מפקחים למפוקחים. ככל שמפוקחים ירגישו את ההפחתה בנטל הרגולטורי באמצעות, למשל, ההסכמה של המפקחים להסתמך על הצהרות ומכשירי אמון דומים, כך צפוי שתעלה המוטיבציה של מפוקחים למלא אחר הוראות הרגולציה בצורה אמינה יותר; דבר שיאפשר לרגולטורים להוסיף ולהרחיב את השימוש בכלים בוני אמון, וחוזר חלילה. בתחזית אופטימית במיוחד, ייתכן שהשימוש בהצהרות יוכל לייצר מערכת יחסים חדשה וחיובית יותר בין מפקחים למפוקחים באופן שיאפשר לאזרחים, יזמים ובעלי עסקים להשיג את מטרותיהם בצורה קלה ואפקטיבית יותר, ולמדינה לשמור על האינטרס הציבורי באופן אפקטיבי יותר.

אנו רואים צורך במחקרי המשך, שיכולים להתבצע כניסויי שדה מבוקרים או כפיילוט אזורי בתחומי רגולציה ספציפיים, עם קבוצת ביקורת באזורים אחרים, אשר יבחנו את האפקטיביות של ההצהרות בכמה מישורים. ראשית, מחקרים שיבחנו בצורה מדוקדקת יותר את הנוסח האופטימלי של ההצהרה, על הציר שבין כלליות לעומת ספציפיות, או בין שימוש בשפת הדיוטות לעומת שפה משפטית. כמו כן, מאחר שבמציאות יש למעשה מגוון רחב של סוגי הצהרות, הנע בין חתימה בלבד, הצהרה של אדם פרטי, הצהרה של נושאי משרה ותצהירים מלאים באישור עו"ד, יש מקום לברור בצורה טובה יותר את סוג המכשיר המתאים לכל סיטואציה. יש מקום לבחון, במקרים של שחקנים חוזרים, גם היבטים של מוניטין והשלכות ארוכות טווח של מצב שבו נמצא כי ההצהרה אינה מדויקת. כדי לבחון את כל אלה ועוד, יש לבצע מחקר שכולל ניסויי שדה לבחינת ההשפעה של ההצהרה על התנהגות לא-אתית בעולם האמיתי.

## רשימת המקורות

פאר, איל, אריאל טיקוצקי, ויובל פלדמן, 2018. "רגולציה 'רכה' סקר נכונות בעלי עסקים בישראל", כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה.

Ariely, Dan, 2012. *The (Honest) Truth about Dishonesty*, New York, NY: Harper Collins.

Ayal, Shahar, Francesca Gino, Rachel Barkan, and Dan Ariely, 2015. "Three Principles to REVISE People's Unethical Behavior," *Perspectives on Psychological Science* 10 (6): 738-741.

Ayres, Ian, and John Braithwaite, 1995. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford: Oxford University Press.

Baca-Motes, Katie, Amber Brown, Ayelet Gneezy, Elizabeth A. Keenan, and Leif D. Nelson, 2012. "Commitment and Behavior Change: Evidence from the Field," *Journal of Consumer Research* 39 (5): 1070-1084.

Braithwaite, John, 2008. *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Demeritt, David, Henry Rothstein, Anne-Laure Beaussier, and Michael Howard, 2015. "Mobilizing Risk: Explaining Policy Transfer in Food and Occupational Safety Regulation in the UK," *Environment and Planning A* 47 (2): 373-391.

Feldman, Yuval, 2018. *The Law of Good People: Challenging States' Ability to Regulate Human Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

Frey, Bruno S., and Reto Jegen, 2001. "Motivation Crowding Theory," *Journal of Economic Surveys* 15 (5): 589-611.

Frey, Bruno S., and Felix Oberholzer-Gee, 1997. "The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-out," *The American Economic Review* 87 (4): 746-755.

Hampton, Philip, 2005. *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement*, HM Treasury.

Ivec, Mary, and Valerie Braithwaite, 2015. "Applications of Responsive Regulatory Theory in Australia and Overseas: Update," *RegNet Occasional Paper* 23.

Lerner, Jennifer S., and Philip E. Tetlock, 1999. "Accounting for the Effects of Accountability," *Psychological Bulletin* 125 (2): 255-275.

- Mazar, Nina, On Amir, and Dan Ariely, 2008. "The Dishonesty of Honest People: A Theory of Self-Concept Maintenance," *Journal of Marketing Research* 45 (6): 633-644.
- Nickerson, David W., and Todd Rogers, 2010. "Do You Have a Voting Plan? Implementation Intentions, Voter Turnout, and Organic Plan Making," *Psychological Science* 21 (2): 194-199.
- Parker, Christine, 2013. "Twenty Years of Responsive Regulation: An Appreciation and Appraisal," *Regulation & Governance* 7 (1): 2-13.
- Peer, Eyal, Laura Brandimarte, Sonam Samat, and Alessandro Acquisti, 2017. "Beyond the Turk: Alternative Platforms for crowdsourcing Behavioral Research," *Journal of Experimental Social Psychology* 70: 153-163.
- Preacher, Kristopher J., Patrick J. Curran, and Daniel J. Bauer, 2006. "Computational Tools for Probing Interactions in Multiple Linear Regression, Multilevel Modeling, and Latent Curve Analysis," *Journal of Educational and Behavioral Statistics* 31 (4): 437-448.
- Tombs, Steve, and David Whyte, 2013. "Transcending the Deregulation Debate? Regulation, Risk, and the Enforcement of Health and Safety Law in the UK," *Regulation & Governance* 7 (1): 61-79.
- Shalvi, Shaul, Ori Eldar, and Yoella Bereby-Meyer, 2012. "Honesty Requires Time (and Lack of Justifications)," *Psychological Science* 23 (10): 1264-1270.
- Shu, Lisa L., Nina Mazar, Francesca Gino, Dan Ariely, and Max H. Bazerman, 2012. "Signing at the Beginning Makes Ethics Salient and Decreases Dishonest Self-Reports in Comparison to Signing at the End," *Proceedings of the National Academy of Sciences* 109 (38): 15197-15200.
- Thaler, Richard H., and Shlomo Benartzi, 2004. "Save More Tomorrow™: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving," *Journal of Political Economy* 112 (S1): S164-S187.
- World Bank, 2019. Reforming to Create Jobs: Comparing Business Regulation for Domestic Firms in 190 Economies, World Bank Group Flagship Report.







## **הכבדת הנטל הרגולטורי ושחיתות**





המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

## הכבדת הנטל הרגולטורי ושחיתות

חבר בצוות המחקר של המרכז לממשל וכלכלה, המכון  
הישראלי לדמוקרטיה

**עומר זליבנסקי אדן**

עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה ; פרופסור מן המניין  
בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר-אילן

**פרופ' יובל פלדמן**



## תקציר

התפתחותן של מדינות שלובה בהתפתחותה של מערכת רגולטורית ענפה שמטרתה לקבוע ולהסדיר כללים ברורים להתנהלות רצויה ונדרשת בחברה, הנחוצה לצורך הסדרת ההתנהלות הכלכלית ולקידום של ערכים חברתיים. ואולם על רקע התפתחות המשטר הרגולטורי ועלייתם של גופים שעוסקים באסדרה, התעצמו בעשורים האחרונים של המאה ה־20 קולות המבקרים את התפשטות הרגולציה. בין היתר נטען שרגולציה מכבידה עלולה להרע את המצב דווקא באותם היבטים שהיא נועדה לשפר, כמו חיזוק הממשל התקין והפחתתן של פרקטיקות מושחתות. קולות אלו התחזקו לנוכח ממצאים שמראים כי מדינות שהרגולציה על עסקים בהן כבדה יותר מאופיינות כמושחתות יותר.

ממצאים אלה יכולים להיות מוסברים באמצעות תאוריית הרגולטור השבוי, המנסה להסביר את האופן שבו רגולטורים עשויים לנצל את כוחם לשם קידום מטרות אישיות או מטרות של מקורביהם. היא מדגישה כי בעוד התועלת הצומחת לכל אחד מהאזרחים מהתנהלות רגולטורית ששומרת על האינטרס הציבורי היא מוגבלת, התועלת הצומחת לכל מפוקח מכך שהרגולציה תיטה לטובתו היא משמעותית ביותר. על כן, סביר כי מעט השחקנים הדומיננטיים בכל שוק ישקיעו משאבים רבים בהטיית הרגולטורים, ואילו הציבור הרחב יימנע מלנסות להשפיע עליהם. תאוריה זו דנה בעיקר בתמריצים הניתנים באופן ישיר, ברור ומוסכם, תמורת שמירה על האינטרסים של המפוקח כגון שוחד או טובת הנאה אחרת.

לעומת תאוריית הרגולטור השבוי המדגישה שחיתות מובהקת הנובעת מקבלת החלטות מושכלת לחלוטין, תחום האתיקה ההתנהגותית מדגיש את השפעת יחסי הגומלין בין המפקח למפוקחים והמסגרת שבה פועל הרגולטור באופן שמטה אותו לטובת המפוקחים – מה שמכונה "שחיתות של קונטקסט". כך, המפוקחים עשויים לזכות ליחס מיטיב עקב קיומן של מסגרות מקצועיות-חברתיות היוצרות קרבה בין המפוקחים למפקחים, תפיסה של הרגולטור שהוא והמפוקחים חולקים זהות מקצועית משותפת כמומחים לתחום המפוקח, קרבה חברתית והפיכת המפוקחים לסמכות מקצועית שהרגולטור נסמך עליה – תופעה אשר מכונה "שבי תרבותי".

בעוד רוב מאמצי האכיפה מושקעים בסוגי שחיתות מובהקים, מחקר ענף מצביע על כך שמרבית עבירות הצווארון הלבן שניתן לראות בהן מופעים של שחיתות נעשות על ידי אנשים נורמטיביים אשר מדחיקים את הבעייתיות הכרוכה בפעילותם. ההתמודדות עם "שחיתות של קונטקסט" שמה דגש על זיהוי של מצבים והסדרים בעייתיים, מתוך הנחה שעצם הבהרת המקרים שבהם נאמן הציבור פוגע באינטרס הציבורי צפויה להוביל רגולטורים רבים לפעול ביתר שאת למען אינטרס זה ולהימנע מלשים עצמם בסיטואציות בעייתיות.

הספרות מציינת מאפיינים אחדים של אופי הרגולציה והסביבה הרגולטורית אשר מעודדים ניגודי עניינים והתנהלות בעייתית של הרגולטור, בהם:

- איהתאמה בין אופי השוק והשחקנים המפוקחים לאופי הרגולציה;
- קרבה בין הרגולטורים לגורמים בתעשייה המושפעים מהרגולציה;
- דרישות רגולטוריות שרירותיות שהשפעת המאסדרים עליהן ניכרת;
- היעדר שקיפות בדרישות הרגולטוריות ובאופן עבודת הרגולטור;
- אחריותיות מועטה, המאפיינת את המגזר הציבורי;
- מעבר תכוף ובלתי מוסדר בין גופי הפיקוח לתעשייה;
- הוראות רגולטוריות שאינן מתעדכנות.

במסמך זה מוצגות הפעולות הנדרשות לצורך הפחתת המאפיינים המוסדיים שמחזקים את הזיקה שבין רגולציה לשחיתות.

יחסי הגומלין הכלכליים והחברתיים במדינות המפותחות הולכים ונעשים מורכבים, ואינטראקציות רבות מתקיימות בהן בין צדדים שאינם מכירים זה את זה.<sup>1</sup> התפתחותן של מדינות שלובה אפוא בהתפתחותה של מערכת רגולטורית ענפה שמטרתה לקבוע ולהסדיר כללים ברורים להתנהלות רצויה ונדרשת בחברה.<sup>2</sup> לרגולציה המדינית מגוון מטרות, מקצתן תועלתניות כלכליות ומקצתן נורמטיביות חברתיות. התערבויות רגולטוריות מיועדות להקל את ההתנהלות הכלכלית ולשפרה על ידי מניעת כשלי שוק כגון התפתחותם של גופים מונופוליסטיים; הבטחת תפוצתו של מידע הדרוש להתנהלות כלכלית תקינה; הפחתת כשלים הנובעים ממידע אסימטרי; ויסות פעולות כלכליות שמגדילות תועלת של שחקנים מסוימים על חשבונם של אחרים; שמירה על זכויות קניין; והבטחת קיומם של מוצרים ציבוריים אשר מייצרים תועלת לאנשים רבים אך קשה לממנם במסגרת יוזמה פרטית. נוסף להסדרת הפעילות הכלכלית, התערבויות רגולטוריות מיועדות פעמים רבות לקדם ערכים חברתיים, כגון חלוקה הוגנת יותר של משאבים ומניעת התנהגויות הנוגדות את הנורמות החברתיות.<sup>3</sup>

ואולם על רקע התפתחות המשטר הרגולטורי ועלייתם של הגופים העוסקים באסדרה התעצמו בעשורים האחרונים של המאה ה-20 הקולות המבקרים את התפשטות הרגולציה. עיקר הביקורת נוגעת לנזקים הכלכליים שהרגולציה גורמת עקב פגיעה ביעילות מנגנון השוק תוך כדי השתת עלויות למיניהן ומניעת אינטראקציות כלכליות בעלות פוטנציאל לתועלת.<sup>4</sup>

- 1 לסקירה כללית של השינויים בתרומת הרגולציה להסדרת ההתנהגות ראו Lobel, 2004
- 2 היבטים רבים במגוון רחב של תחומי חיים כרוכים ברגולציה. יצחק זמיר הראה את ההשפעות המרובות של הרגולציה, שהופכת לחלק בלתי נפרד ממהלך החיים: השימוש בחשמל, הספקת המים, הבטחת איכות המזון, החינוך בבית הספר, הנסיעה ברכב ועוד – כולם נדרשים בתוך המינהל הציבורי, המספק אותם, מפקח על ייצורם, קובע את מחירם, מחייב ברישיון או מסדיר אותם בדרך אחרת. ראו זמיר, 1992.
- 3 להרחבה בעניין הבסיס התאורטי של המשטר הרגולטורי ולרקע ההיסטורי של התפתחות הרגולציה בישראל ובמדינות נוספות ראו ארבל-גנץ, נחמיאס ושטרן, 2003.
- 4 ליתר פירוט על ההשפעות הכלכליות של רגולציה עודפת ראו כהן, אבירם-ניצן, פלדמן וזליבנסקי, 2017.



מלבד הביקורות הנוגעות לפגיעה ביעילות הכלכלית הועלו גם טענות שרגולציה מכבידה עלולה להרע את המצב דווקא באותם היבטים שהיא נועדה לשפר, כמו חיזוק הממשל התקין והפחתתן של פרקטיקות מושחתות. ביקורות אלו מתבססות בעיקרן על ממצאים שמלמדים כי מדינות שהרגולציה על עסקים בהן כבדה יותר מאופיינות כמושחתות יותר (Rose-Ackerman and Palifka, 2016).

מסמך זה בוחן את הקשר האפשרי בין רגולציה לבין שחיתות. תחילה נסקרים מחקרים אמפיריים אשר קושרים בין רגולציה כבדה לעלייה בתפוצת השחיתות, הנבחנת על ידי מדדים אחדים; בהמשך מוצגות תאוריית "הרגולטור השבוי" ותופעת "הדלתות המסתובבות", המסבירות מקרים שבהם הרגולטורים מנצלים את כוחם על מנת להיטיב עם התעשייה על חשבון הציבור, ונבחנים מקרים שבהם המסגרת שהרגולטורים פועלים בה מעודדת אותם לפעול למען המפוקחים על חשבון הציבור. בסיום, על בסיס הספרות, מסמך זה מציע פעולות אחדות שצפויות להפחית את הזיקה בין רגולציה לשחיתות.

## 1. הקשר שבין רגולציה מכבידה לשחיתות

הדרישה למשטר רגולטורי הדוק נובעת בין השאר מן ההנחה שפיקוח מחמיר על עסקים ייטיב עם האינטרס הציבורי וימנע הזדמנויות ששחקנים תאגידיים ינצלו בהן את כוחם השוקי ואת פערי הידע על מנת להשיא את רווחתם הכלכלית אגב פגיעה בגורמים חיצוניים לתאגיד כגון הציבור הרחב. לפי הנחה זו, משטר רגולטורי כזה מוצדק גם במחיר של הגדלת עלויות הפיקוח מצד הממשלה ועלויות הציות מצד הגופים המפוקחים. ואולם לעומת תאוריות המצדדות ברגולציה ורואות ברגולטורים נאמני ציבור המגינים על אינטרסים כלליים אל מול כוחות השוק,<sup>5</sup> יש מי שבוחנים את התמריצים של הרגולטורים. כך, גישות אחדות שמשתייכות לאסכולה רבת השפעה

5 למשל, לפי הגישה הפלורליסטית לרגולציה, הרגולטור הוא מייצג האינטרס הציבורי אל מול קבוצות אינטרס, לצורך יצירת איזון בין האינטרסים השונים בחברה. ראו Hancher and Moran, 1989

שידועה בספרות כתאוריית "הבחירה הציבורית" (Choice Theory-Public), טוענות כי רגולטורים מעוניינים בעיקר בחיזוק מעמדם ובהגדלת המשאבים שניתנים להם באופן אישי או לארגון הרגולטורי שהם משתייכים אליו (Niskanen, 1970). להשקפתן, רגולציה מרובה מספקת אפשרויות למפקחים להטות את עבודתם לטובת הגורמים המספקים להם טובות הנאה (Rose-Ackerman and Palifka, 2016).

בד בבד, משטר רגולטורי נוקשה מתמרץ גם את המפוקחים להשקיע משאבים בהגדלת חלקם בנתח השוק ובחסימת מתחרים, על חשבון השקעת המשאבים בפיתוח השוק והרחבתו.<sup>6</sup> המחקר מלמד כי התנהגות כזאת נוטה להחריף, כך שבשוק שיש בו פוטנציאל להגדלת רווחים על ידי יצירת חסמים מלאכותיים בפני מתחרים, יפחת התמריץ לכלל השחקנים להשקיע משאבים ביזמות ובפיתוח ויגבר התמריץ להשקיע בביצור המעמד המונופוליסטי באמצעות בפעולה מול הרגולטורים הרלוונטים (Murphy, Shleifer, and Vishny, 1993). תאוריה זו קיבלה חיזוק במחקרים אחדים אשר הראו כי במדינות שבהן לשלטון ולאליטות הייתה השפעה גדולה על חלוקת המשאבים ועל יחסי הגומלין הכלכליים, המוביליות החברתית הייתה נמוכה, והאליטות מנעו צמיחה כלכלית של קבוצות אחרות במדינה; עקב כך מדינות אלו נטו להתפתח באיטיות רבה יותר לעומת מדינות שבהן התערבות הממשל בשווקים הייתה מועטה.<sup>7</sup> הגישה הביקורתית כלפי הרגולציה מצביעה אפוא על האפשרות שהכוח השלטוני מאפשר לעובדי ציבור לקדם מטרות שאינן חופפות לאינטרס הציבורי ולנקוט פרקטיקות מושחתות.<sup>8</sup>

6 התנהגות כזאת ידועה כ"רדיפת רנטות" (Rent-Seeking). ראו Krueger, 1974.

7 בסקירה היסטורית של דפוסי פיתוח כלכלי במדינות שונות הראו אג'מולו, ג'ונסון ורובינסון כי מדינות אשר התאפיינו במוסדות רגולטוריים נוקשים שהציבו חסמים רבים לא הצליחו למצות את פוטנציאל הצמיחה ארוך הטווח שלהן. ראו Acemoglu, Johnson, and Robinson, 2005.

8 בספרות מופיעות הגדרות שונות לשחיתות שלטונית. בעבודה זו שחיתות מוגדרת כפעולה שבמסגרתה יש ניצול של סמכויות התפקיד הציבורי. קריטריון זה מבוסס על ההנחה שעובד ציבור אמור לשמש נאמן של הציבור ולפעול במסגרת תפקידו לרווחת הכלל, ועל כן ניצול של סמכויות התפקיד לשם קבלת כסף או שווה כסף נחשב לשחיתות. לפירוט הגדרת השחיתות כניצול סמכויות התפקיד הציבורי ולפירוט הגדרות נוספות לשחיתות המקובלות בספרות ראו נבות, 2008.

## 2. אמידת הקשר בין נטל רגולטורי לשחיתות

הראשונים שאמדו באופן אמפירי את הקשר שבין נטל רגולטורי לבין שחיתות היו דז'נקוב ועמיתיו (Djankov et al., 2002). במאמר רבהשפעה הם יצרו בסיס להשוואה בינלאומית של החובות הרגולטוריות הנדרשות לשם פתיחת עסק. כך, נבחנו הדרישות הרשמיות בכל מדינה, בכללן מספר התהליכים שיש לעבור, סך העלויות ומשך הזמן הנדרש לפתיחת עסק.<sup>9</sup> על בסיס נתונים אלו נבחן הקשר בין העומס הרגולטורי בכל מדינה לבין מאפיינים של המוסדות הפוליטיים והכלכליים וצורת התנהלותם. המחקר מצא מתאם בין מדינות שבהן הנטל הרגולטורי היה כבד במיוחד לבין רמה גבוהה של תפיסת שחיתות,<sup>10</sup> היקפים גדולים יותר של כלכלה שחורה ומוסדות ריכוזיים יותר.<sup>11</sup> בעקבות עבודתם של דז'נקוב ועמיתיו, מחקרים רבים שחזרו בתנאים שונים את הקשר שנמצא בין רגולציה כבדה על עסקים לבין שחיתות מרובה (ראו למשל Hopkin and Rodríguez-Pose, 2007; Treisman, 2007). ממצאים מסוג זה הובילו ארגונים בינלאומיים להמליץ על הקלה בנטל הרגולטורי לשם מאבק בשחיתות (The World Bank, 2009; IMF, 2016; OECD, 2017a).

נציין שהמחקרים ההשוואתיים מלמדים על קשר מתאמי, אבל הסיבתיות לרוב אינה מובחנת. כלומר, ניתן להסיק מן המחקר כי דרישות רגולטוריות מרובות מעודדות אינטראקציות מושחתות בין המגזר העסקי לגורמי השלטון; אבל לחלופין ניתן להצביע על סיבתיות הפוכה – במדינות מושחתות יש צורך רב יותר בשומרי סף ובחסמים, כך שתרבות מושחתת מביאה לרגולציה כבדה יותר.

9 עבודתם של דז'נקוב ועמיתיו שימשה בסיס למדד קלות עשיית העסקים של הבנק העולמי (Doing-Business index). המדד מתבסס על השיטה שהוצגה במאמר ובוחר על פיה את הנטל הרגולטורי ב-10 תחומים החיוניים לפעילות העסקית בכל מדינה: רישום נכס, תשלומי מיסים, אכיפת חוזים, חיבור לחשמל, קבלת היתרי בנייה, סחר בינלאומי, קבלת אשראי, פתיחת עסק, פתרון חדלות פירעון והגנה על משקיעי מיעוט. מדד קלות עשיית העסקים נחשב למדד המוביל לבחינת הנטל הרגולטורי בהשוואה בינלאומית.

10 רמת השחיתות נאמדה על בסיס מדד תפיסת השחיתות הבינלאומי (Corruption Perceptions Index) שעורך ארגון השקיפות הבינלאומית (Transparency International).

11 במחקר הייתה שליטה על רמת הפיתוח הכלכלי של כל מדינה – כלומר, הובאה בחשבון ההשפעה שנובעת מהבדלים בין מדינות ברמות פיתוח שונות.

הממצאים האמפיריים מחזקים אפוא את ההבחנה שרגולציה עודפת עשויה לפעול נגד האינטרס הציבורי ולספק לרגולטורים תמריצים ואפשרויות לנצל את הסמכויות המוקנות להם לצורך פרקטיקות מושחתות.

### 3. תאוריית הרגולטור השבוי

הגישה הביקורתית המרכזית בנוגע לרגולציה שצמחה על בסיס תאוריית הבחירה הציבורית מכונה "תאוריית הרגולטור השבוי" (Regulatory-Capture). תאוריה זו מנסה להסביר את האופן שבו רגולטורים עשויים לנצל את כוחם לשם קידום מטרות אישיות או מטרות של מקורביהם. היא מדגישה את הפער בין התמריצים של המפוקחים להשפיע על עבודת הרגולטור היחיד או הגוף הרגולטורי לבין התמריצים של הציבור הרחב. בעוד התועלת הצומחת לכל אחד מהאזרחים מהתנהלות רגולטורית ששומרת על האינטרס הציבורי היא מוגבלת, התועלת הצומחת לכל מפוקח מכך שהרגולציה תיטה לטובתו היא משמעותית ביותר. על כן, סביר כי מעט השחקנים הדומיננטיים בכל שוק ישקיעו משאבים רבים בהטיית הרגולטורים, ואילו הציבור הרחב יימנע מלנסות ולהשפיע עליהם (Stigler, 1971).

המפוקחים עשויים לעשות שימוש בסוגים שונים של תמריצים על מנת לשבות את הרגולטור. הבסיסי ביותר הוא שוחד או טובת הנאה אחרת שניתנת באופן ישיר, ברור ומוסכם תמורת שמירה על האינטרסים של המפוקח. התמריץ עשוי להיות גם עקיף וקשור בהמשך הקריירה של הרגולטור ובאפשרות שישתלב בעתיד במגזר הפרטי, תופעה הידועה בשם "הדלת המסתובבת". רגולטור שמעוניין להשתלב בתעשייה עשוי לפעול לטובתה באופן הדומה לקבלת שוחד, מתוך הסכמה או בהנחה שפעילותו תתוגמל בעתיד כאשר יעבור לעבוד בגוף המפוקח. מעבר לכך, ניגוד העניינים עשוי לנבוע גם מהזדהות שהרגולטור מפתח עם המפוקחים, שבהם הוא רואה עמיתים לעתיד (Dal Bó, 2006). זאת ועוד, הרגולטור עשוי לחשוש כי התנהלות לעומתית והתכתשות עם המפוקחים עשויות להוביל לפגיעה במוניטין שלו אל מול הדרג הפוליטי האחראי עליו וליצור לחץ שעשוי לפגוע בקידומו המקצועי ובהמשך הקריירה שלו (Dal Bó, Dal Bó and Di Tella, 2006).

## 4. שחיתות של קונטקסט

בהקשר הרגולטורי גישת הבחירה הציבורית מניחה שהתנהלות הרגולטור מבוססת על קבלת החלטות מושכלת לחלוטין ועל קביעה חדה אם ברצונו לפעול למען הציבור כמתחייב מתפקידו או למען המפוקחים תמורת ההטבות שיתקבלו מהם. לעומת זאת, המחקר ההתנהגותי מלמד כי לרוב ההתנהגות מודעת ומוכוונת פחות. מחקר ענף מצביע על כך שמרבית עבירות הצווארון הלבן שניתן לראות בהן מופעים של שחיתות נעשות על ידי אנשים נורמטיביים אשר מדחיקים את הבעייתיות הכרוכה בפעילותם (Van Slyke, Benson, and Cullen, 2016). תחום האתיקה ההתנהגותית, למשל, שם דגש על המאפיינים של יחסי הגומלין והמסגרת שבה פועל הרגולטור, המעודדים עיגול פינות והחלת נורמות ייחודיות שלרוב היו נראות פסולות, מתוך הפעלת מנגנונים פסיכולוגיים שמספקים הצדקות להתנהגות הבעייתית (Feldman, 2018).

ואולם אף שהמחקר מלמד שמרבית המופעים של שחיתות נובעים מהתנהגויות שהמודעות לבעייתיות שבהן מוגבלת, רשויות האכיפה נוקטות מדיניות שמטפלת בעיקר בעבירות מובהקות שנעשות ביוזעין וגוררות ענישה חמורה. אומנם ההתמודדות עם עבירות מובהקות חיונית, ואולם המיקוד הבלעדי בהן מחטיא כאמור את חלק הארי של ההתנהגויות הפוגעות באינטרס הציבורי. נוסף על כך, תרומתו של מיקוד זה בהיבט הפוזיטיבי מועטה, שכן חוסר המודעות להתנהגות הנדרשת במקרים גבוליים נותרת בעינה.<sup>12</sup> יתר על כן, מתן לגיטימציה להתנהגויות גבוליות יוצרת שחיקה של הנורמות החברתיות ומביאה לתפוצתן של ההתנהגויות הבעייתיות, ואלו הופכות להיות מקובלות בקנה מידה רחב (Ashforth and Anand, 2003).

לעומת הגישות המסורתיות למאבק בשחיתות שמתבססות על הרתעה, הגישה ההתנהגותית שמה דגש על זיהוי של מצבים והסדרים בעייתיים שצפויים לעודד התנהגויות הפוגעות באינטרס הציבורי לצורך מניעתם מבעוד מועד. לפי גישה זו, עצם הבהרת המקרים שבהם נאמן הציבור פוגע באינטרס הציבורי צפויה להוביל רגולטורים

12 לפירוט על מגמה זו במערכת האכיפה הישראלית ראו פלדמן ופריבר, 2019.

רבים לפעול ביתר שאת למען אינטרס זה ולהימנע מלשים עצמם בסיטואציות בעייתיות. כלומר, גישה זו מבקשת להתמודד גם עם מקרים שבהם אין מקום לאכיפה נוקשה ומיצוי של מלוא ההליכים.<sup>13</sup>

הגישה ששמה דגש על שחיתות שאינה מובהקת – שחיתות של קונטקסט – מדגישה אפוא את הפער הניכר בין האופן שבו בעלי התפקיד הרגולטורי תופסים התנהגויות והסדרים מסוימים לבין האופן שבו הציבור תופס אותם. כך, ספרות ענפה מראה כי אנשים שמחשיבים את עצמם ערכיים ומשרתי ציבור נוטים להקל ראש בצורך לשים בפניהם ובפני עמיתיהם חסמים למניעת ניגודי עניינים ונוטים לפרש התנהגויות שיש בהן בעייתיות כתקינות ונדרשות, אגב הפניית תשומת הלב להיבטים שמצדיקים את ההתנהגות הזאת והדחת הבעייתיות הכרוכה בה (Tyler, 2006). לעומת הטיית האופטימיות של בעלי הסמכות, הציבור הרחב נוטה דווקא לפסימיות יתר ולאמונה שעובדי ציבור נוטים לנצל את תפקידם לתועלת עצמית ככל שהדבר מתאפשר להם, כלומר עצם קיומה של המסגרת הבעייתית פוגעת במידה רבה באמון הציבור במערכת. ואולם מחקרים מראים כי ההתנהגות בפועל נמצאת בתווך בין שתי ההתנהגויות האלה (פלדמן, 2009). חוסר הלימה זה בעייתי במיוחד משום שמצד אחד הוא מביא פקידי ציבור לעסוק בסוגיות שיש בהן פוטנציאל להשחתה ולהקל ראש בצורך בחסמים, ומצד שני הוא מביא את הציבור לאמונה מוגזמת בדבר ההשחתה של המערכת הציבורית ולתפיסה שכל פוטנציאל לשחיתות הוא משום שחיתות בפועל.

## 5. המשבר הפיננסי ושבי רגולטורי-תרבותי

החשיבות שבעיצוב מסגרת העבודה של הרגולטור באה לידי ביטוי בדיון בלקחי המשבר הפיננסי שפרץ בשנת 2008. בעקבות המשבר נוצר שיח ער בעניין תופעת הרגולטור השבוי והדלתות המסתובבות ובמעבר התכוף של הרגולטורים בין התעשייה לגורמי הפיקוח

13 פירוט גישה זו והדרכים להתמודדות עם התנהגויות גבוליות של נאמני ציבור המחשיבים את עצמם לישראלים ראו Feldman, 2018

ובין הממשל לחברות דירוג האשראי. ואולם אף שהתקשורת התמקדה במקרים שניתן להגדיר שחיתויות מכוונות, אשר התבטאו בניגודי עניינים מובהקים ובפרקטיקות נצלניות,<sup>14</sup> נראה שמקרים אלו לא עמדו בשורשי המשבר. קווק (Kwak) טוען כי השינויים הרגולטורים הבסיסיים אשר עיקרו את הפיקוח הפיננסי ועודדו לקיחת סיכונים מופרזים נעשו על ידי רגולטורים אשר האמינו כי פעולותיהם מקדמות את האינטרס הציבורי בד בבד עם האינטרס של התעשייה. קווק טוען כי מסגרת הפעילות של הרגולטורים הובילה אותם להרגיש קרבה, הזדהות והערכה כלפי המפוקחים, ורגשות אלו הובילו לאימוץ נרחב של עמדות שהיטיבו עם התעשייה, מתוך אמונה שטובת התעשייה מקבילה לחלוטין לטובת הציבור. קווק כינה את התופעה הזאת "שבי תרבותי" – הרגולטור פועל לטובת המפוקחים מאחר שהתרבות הסובבת אותו מעודדת אותו לנהוג כך. השבי התרבותי מתבסס על שלושה סוגים של השפעות: זהות – הרגולטורים משייכים את עצמם לקבוצת מומחים בתחום ונוטים לקדם מהלכים התומכים בקבוצת הזהות שלהם; מעמד – הרגולטורים נוטים לאמץ עמדות המובעות על ידי אנשים בעלי מעמד מקצועי גבוה מקרב המפוקחים, עקב הישגים אינטלקטואליים ומקצועיים; וקרבה חברתית – רגולטורים נוטים לתמוך בפעולות שמטיבות עם עמיתים שהם חלק מהמעגל החברתי שלהם.<sup>15</sup>

בייקר (Baker) הראה כי בשנים שלפני המשבר הפיננסי נוצרה מערכת חברתית-מקצועית שהיו שותפים לה עובדים מוולסטרט, מאגפי הפיקוח הרגולטורי, מחברות דירוג האשראי ומהאקדמיה. לפי בייקר, קליקה זו פעלה כמעין תיבת תהודה, והשיח המקצועי הושתת על טרמינולוגיה טכנית אשר הקשתה על גורמים חיצוניים לקחת בו חלק. התפיסה הרווחת בקרב הרגולטורים הייתה שהסוגיות העומדות על הפרק הן מקצועיות גרידא, וכלל הגורמים עמלים על יעולה של המערכת. לעומת זאת, לא ניתנה תשומת לב מספקת לכך שהאינטרסים של המגזר העסקי ושל הציבור מנוגדים לעיתים. על רקע זה, המעבר התכוף בין התעשייה לתפקידי הפיקוח נתפס כטבעי, וההנחיות הרגולטוריות נוסחו פעמים רבות

14 בין היתר, הסרט זוכה האוסקר "עבודה מבפנים" (Inside Job) עסק בקשרי הון-שלטון ושחיתות עמוקה שכביכול הביאו לרגולציה בלתי מספקת ולמשבר הפיננסי.

15 לפירוט על תופעת השבי התרבותי ראו Kwak, 2013

בשיתוף עם התעשייה ולעיתים אף באופן ישיר על ידי נציגיה. לדברי בייקר, התנהלות זו הביאה לכך שהרגולציה לא הציבה חסמים מספיקים על התעשייה ואפשרה התנהלות מופקרת (Baker, 2010). נציין כי שיתוף התעשייה בקביעת הרגולציה הוא פעמים רבות חיוני, אבל בייקר מדגיש שנחוץ לוודא שהתעשייה לא תשתלט על הפונקציות הרגולטוריות, ושהשחקנים הדומיננטיים בשוק לא יתפקדו כמפקחים בפועל.

לטענת קווק, אין אפשרות להתמודד עם מקרים מעין אלו באמצעות כלי אכיפה סטנדרטיים כמו תביעה משפטית, משום שהרגולטורים לא תופסים את פעולותיהם כבעייתיות, לא מבקשים לגרום נזק לציבור, וככלל מדובר בהתנהגות שהיא חלק מהטבע האנושי. על כן הפחתת התנהגויות כאלה דורשת התאמה של ההקשר שבו מתבצעת האינטראקציה בין הרגולטורים לנציגי התעשייה, מתוך הבהרת המקרים שבהם עשויים לחול ניגודי עניינים.

## 6. הצד השני של המשוואה: חיוניות הרגולציה לכינון משטר תקין

כאשר מותחים ביקורת על משטרים רגולטוריים מכבידים ועל תרומתם לשחיתות, יש להתייחס לחלופה של איאסדרת השווקים. במצב כזה פוחתות לכאורה ההזדמנויות לשחיתות, שכן אם אין אסדרה איאפשר לעשות בה שימוש לרעה. ואולם בהיעדר רגולציה הציבור צפוי להיפגע ממגוון כשלי שוק שהממשלה הייתה יכולה למנוע ומנזקים שייגרמו לאינטרסים ציבוריים אחרים. על רקע זה, אגימולו וורדייר טוענים שיש לבחון את שקלול התמורות (trade-off) שבין שוק עם משטר רגולטורי הדוק, הכרוך בפוטנציאל רב יותר לשחיתות, לעומת שוק עם משטר רגולטורי מקל, הכרוך באי-הסדרה של כשלי שוק (Acemoglu and Verdier, 2000). יתרה מזו, לעיתים ההבחנה בין איאסדרה של השוק לבין שחיתות אינה ברורה, והיעדר מנגנון מקצועי שמפקח על השוק עשוי לעודד שחיתות. כך, בהיעדרם של אנשי מקצוע וללא מיסוד של תהליכים בירוקרטיים, מקבלי החלטות יתקשו לקבל החלטות ענייניות בתחומים מורכבים,<sup>16</sup>

16 לפירוט מקרים שבהם היעדר אמצעים רגולטוריים מספקים הביא גורמים פוליטיים להיכנס לחלל ולפעול למען גורמים מהתעשייה ראו Estache and Wren-Lewis, 2011



ויהיה בעייתי ליצור הפרדה בין בעלי עניין מהתעשייה לגורמים פוליטיים שעשויים להיטיב עימם.<sup>17</sup>

גם המעבר של מומחים בין המגזר הציבורי לפרטי אינו כרוך בהכרח בזניחת האינטרס הציבורי. סקירת תופעת הדלתות המסתובבות מלמדת שפעמים רבות היא מתמרצת נאמני ציבור לפעול ביתר שאת לטובת האינטרס הציבורי על מנת ליצור לעצמם מוניטין מקצועי; שכן חברות עסקיות נוטות להעדיף עובדים שהוכיחו כי הם שומרים על האינטרסים של באי כוחם.<sup>18</sup> זאת ועוד, פעמים רבות אנשי המקצוע המתאימים ביותר לתפקיד הרגולטורי נמצאים במגזר העסקי, ופגיעה ביכולת לגייסם למגזר הציבורי צפויה כשלעצמה לפגוע באינטרס הציבורי.

ככלל, הספרות הבוחנת את ההיבטים ההתנהגותיים-מצביים שמעודדים שחיתות (שחיתות של קונטקסט) מתארת מאפיינים מסוימים של התערבויות ממשלתיות שמעודדים שחיתות. ואולם עיקרי הפתרונות המוצעים בגישה זו אינם נוגעים בהכרח להפחתת ההוראות הרגולטוריות, אלא לבחינה מעמיקה שלהן ולהפחתת הרכיבים שמעודדים התנהגויות לא רצויות. מודגש כי לעיתים לא ניתן, או לא רצוי, למנוע מצבים שפותחים פתח לשחיתות משום שההשלכות של המניעה חמורות מפוטנציאל הנזק.<sup>19</sup> לתפיסתנו, גישה זו, שמבקשת לבחון את מאפייני ההתערבויות הרגולטוריות ולהצביע על היבטים שנוטים לעודד שחיתות, עדיפה על פני מתיחת קו ישר הקושר בין היקפי הרגולציה לבין רמת השחיתות. על כן, בהמשך המסמך נבקש לתאר מאפיינים שיש לשים לב לקיומם על מנת להפחית את ההסתברות שהתערבויות רגולטוריות יעודדו ניצול לרעה של הכוח השלטוני.

17 בסקירה של תופעת הרגולטור השבוי הראה דל באו כי פעמים רבות קבלת החלטות שנוטה לטובת המגזר העסקי אינה נובעת מרצון להיטיב עימו על חשבון הציבור, אלא מהיעדר כלים רגולטוריים ומומחיות הנדרשים לניהול של השוק. לפירוט ראו Dal Bó, 2006

18 לסקירת ההיבטים השונים של תופעת הדלתות המסתובבות ראו Che, 1995

19 למשל, במסגרת השיח שעסק בשבי רגולטורי-תרבותי טען קווק שלא נכון לנסות למנוע או לאסור את ההתנהגויות שבשושי תופעה זו, שכן האדם מטבעו מושפע מהמעגלים הקרובים לו, ועל איש מקצוע להיות מעודכן בשיח המקצועי הנפוץ. ואולם יש לשים לב להטיות שעשויות לנבוע מתופעת השבי התרבותי ולפעול לשם מזעורן. ראו Kwak, 2013

## 7. היבטים המפחיתים את ההסתברות שרגולציה תעודד שחיתות

בחלק זה נציג היבטים אחדים שמשפיעים על הזיקה בין התערבות רגולטורית לבין התנהגויות מושחתות. את ההיבטים נחלק לשלושת הסוגים האלה: היבטים הרלוונטיים בעת גיבוש הרגולציה, בכלל זה התאמת אופי הרגולציה לשוק המפוקח והתחשבות בחוות דעת על השפעותיה מצד גורמים חיצוניים ומצד המתנגדים לה; היבטים הקשורים לעבודתו הסדירה של הרגולטור – מניעת אכיפה שרירותית, הבטחת השקיפות ודרישה לאחראיות; והיבטים הקשורים ליצירת מסגרת מוסדית שמפחיתה תמריצים לשחיתות, בכלל זה יצירת מסגרת מקצועית-תעסוקתית שתפחית את הממשק בין הרגולטורים למפוקחים ובחינה שיטתית של הרלוונטיות של הרגולציה ושל התועלת שלה לעומת העלויות הנובעות ממנה.

### התאמת אופי הרגולציה לאופי השוק המפוקח (רגולציה תגובתית)

פעמים רבות רגולטורים שמטים רגולציה לטובת מפוקחים מסוימים אינם מחשיבים את עצמם למושחתים או רואים בכך פגיעה באינטרס הציבורי. נהפוך הוא, השיקול שמדריך אותם הוא התפיסה שהרגולציה אינה מידתית ונוקשה מדי, ועל כן הם עשויים להעלים עין על מנת לאפשר אינטראקציות כלכליות.<sup>20</sup> מנגנון כזה, שבו החוק הוא אות מתה והציבור רואה בהתנהגות שאינה חוקית לגיטימית, פוגע פגיעה קשה בלגיטימיות של שלטון החוק.<sup>21</sup> זאת ועוד, אי-הלימה בין דרישות הרגולציה למתרחש בשטח צפויה ליצור התנגדות בסיסית לשיתוף פעולה עם השלטון ואף להפחית את ההיענות של הציבור לקידומן של המטרות החברתיות שלשמן נקבעה הרגולציה.<sup>22</sup>

20 למשל, במחקר שנערך בדנמרק נמצא שחקלאים ומגדלי בקר נמנעים מלשמור על חוקים סביבתיים, והרגולטורים מצידם נמנעים מלאכוף את החוקים האלה, מאחר ששני הצדדים חושבים שהחוקים נוקשים ובלתי סבירים. ראו Winter and May, 2001

21 נהוג לכוון אי-הלימה בין התפיסה של האליטה בעניין הלגיטימיות של פרקטיקות מסוימות לבין תפיסת הציבור בעניין "שחיתות אפורה". שחיתות מסוג זה נחשבת למסוכנת ביותר למשטר הדמוקרטי, והיא מובילה להתדרדרות באמון הציבור. ראו Heidenheimer and Johnston, 2017

22 תופעה זו, שבעקבותיה רגולציה ממשלתית מפחיתה את המוטיבציה הפנימית של אנשים לקדם מטרות חברתיות שלשמן נקבעה הרגולציה, מכונה "דחיקה החוצה" (crowding out), ולעיתים היא אף מפחיתה את ההתנהגות הרצויה, כאשר התמריצים הרגולטוריים חלשים. ראו Feldman, 2011

לפיכך חיוני לייצר הלימה בין דרישות הממשל ודרכי הפיקוח והאכיפה לבין המציאות בפועל.

בשנים האחרונות עולה קרנה של גישה ששמה דגש על הצורך לבחון בשיטתיות את מידת ההתאמה של ההתערבויות ושל הענישה הרגולטוריות למאפייני השחקנים והשווקים המפוקחים. גישה זו, הידועה בשם "רגולציה תגובתית" (responsive regulation), גורסת שבמגוון תחומים הכרחי להפחית ברגולציה המסורתית, המבוססת על התערבויות מנדטוריות חודרניות ומחייבות, ובמקומה להתאים את תפוקות הפיקוח למאפייני השוק והשחקנים. לפי גישה זו, יש לבחון באופן שיטתי את המפוקחים על פי מאפיינים שונים כמו גודל האוכלוסייה המפוקחת, פוטנציאל הנזק שעשוי לנבוע מההתנהגות הבלתי רצויה והמוטיבציה של המפוקחים לשתף פעולה עם הדרישות הרגולטוריות.<sup>23</sup> על בסיס זה יש לקבוע את אופי האכיפה הרגולטורית ואת סוג הענישה. למשל, ייצור תרופות יפוקח באופן הדוק, וחריגה מהנהלים תגרור ענישה חמורה; לעומת זאת, המעורבות הרגולטורית בגידולים חקלאיים תתבסס בעיקרה על הסברה ועל מתן תמריצים חיוביים למעבר לשיטות גידול חסכוניות ואקולוגיות יותר. בפועל, היות שהמשאבים הציבוריים מוגבלים, המדינה לא מסוגלת לפקח באופן הדוק על כלל המגזרים המחייבים רגולציה, ולכן במקרים רבים היא הופכת לאות מתה שאינה נאכפת. מצב כזה מאפשר לרגולטורים לאכוף את הרגולציה באופן בררני ומתוך העלמת עין מהפרות של מקורביהם מצד אחד, והקשחת האכיפה על מי שלא משתף עימם פעולה מצד שני.

זאת ועוד, על פי הגישה התגובתית שיטות של רגולציה מסורתית שמבוססות על מתן הוראות ופיקוח הדוק אינן מיטביות תמיד לקידום מטרות הרגולטור, ונחוץ להתאים בין המטרות לשיטות הפיקוח והאכיפה. במקרים אחדים יש צורך בשיתוף פעולה של הציבור כולו לצורך מימוש מטרות הרגולציה, ולעיתים נכון יותר לתמרץ שיתוף פעולה של חלק מהציבור או פעולה אקטיבית של יחידים בלבד. ניתן להבחין בין פיקוח שנועד

23 לפירוט על גישת הרגולציה התגובתית ראו Ayres and Braithwaite, 1995

למנוע עבירות מובהקות ומצריך רגולציה מסורתית ונוקשה, לבין פיקוח שמטרתו לקדם מטרות רגולטוריות אחרות, שרגולציה עדינה ומותאמת אפקטיבית יותר בעניינן. למשל, התמודדות עם עבירות מובהקות של שוחד דורשת אכיפה גורפת וענישה נוקשה ובלתי מתפשרת; לעומת זאת, במקרים שבהם מנסים לתמרץ חושפי שחיתויות, תמריצים מותאמים שמכוונים למספר קטן של משתפי פעולה יעילים יותר; ואילו במקרים שמנסים בהם להניע את הציבור הרחב להתנהגות כלשהי, כגון עידוד שמירה על הסביבה, תמריצים חיוביים והסברתיים מתאימים יותר. במילים אחרות, התאמת סט התמריצים וההתערבויות הרגולטוריות למטרה המבוקשת, לאוכלוסיית היעד ולאופי הדרישות הרגולטוריות עשויה פעמים רבות לתרום למטרות הרגולציה אף יותר מרגולציה מסורתית ונוקשה (לפירוט ראו Feldman, 2011).

סקירה שערך אריאל פינקלשטיין על עבירות שחיתות בענף התכנון והבנייה בישראל מתארת את האופן שבו רגולציה שאינה מותאמת הביאה להתפשטותן של פרקטיקות מושחתות. בסקירה נטען כי שחיתויות רבות שנמצאו בענף התכנון והבנייה נבעו מכך שהדרישות הרגולטוריות והבירוקרטיות היו מופרזות לעומת תשומות הפיקוח הרגולטורי. בעקבות זאת הרגישו יזמים רבים שעליהם לשלם שוחד על מנת לזרז את התהליכים הלגיטימיים ולהביא את המפקחים לבצע את תפקידם בהקדם. נראה אפוא שהצורך של היזמים לחפש קיצורי דרך באמצעות פרקטיקות מושחתות נבע מהאי-התאמה בין הדרישות הרגולטוריות ליכולת הפיקוח והאכיפה הנדרשת.<sup>24</sup>

אם כן, הפחתת הקשר בין רגולציה לשחיתות כרוכה במידה רבה בהתאמת הרגולציה למאפייני השוק המפוקח וליכולות הפיקוח והאכיפה של הרגולטורים בפועל. במילים אחרות, נוסף לתרומתן ליעילות השוק, בחינה שיטתית של מאפייני השוקים והתאמת שיטות הרגולציה ואופיין תורמות גם להפחתת פרקטיקות מושחתות.

24 פינקלשטיין הגדיר שחיתות מסוג זה "שחיתות פונקציונלית", שלא נועדה להביא רווחים על חשבון הציבור אלא להתמודד עם חסמים בירוקרטיים ורגולטוריים לא-יעילים. ראו פינקלשטיין, 2018.

## שחיתות של קונטקסט ושבי רגולטורי-תרבותי

שחיתות של קונטקסט ושבי תרבותי נחשבים לתופעות שקשה במיוחד להתמודד עימן, שכן לרוב הן אינן נחוות על ידי הרגולטורים עצמם כבעייתיות.<sup>25</sup> כך, קווק טוען שלא ניתן למנוע באופן מוחלט את תופעת השבי התרבותי, משום שבבסיסה היא נובעת מהטבע האנושי. ואולם עם זיהוי התופעה וההטיות השיטתיות שכרוכות בה, ניתן לנקוט פעולות שמפחיתות את השפעתן ועוזרות לרגולטור לגבש נקודת מבט מפוכחת יותר.<sup>26</sup>

תופעת השבי התרבותי קשורה בעיקר לאחדות הדעים שהחוג הקרוב אל הרגולטור מציג, באופן שמונע ממנו לבחון בצורה עניינית עמדות מנוגדות. למעשה, נוצרת מעין תיבת תהודה המסננת את המידע, או לחלופין יוצרת דה־לגיטימציה למידע שאינו משרת את החברים בקבוצה. על מנת להתמודד עם תופעה זו יש ליצור מנגנונים שיבטיחו כי כלל העמדות המקצועיות יגיעו אל הרגולטור, ובמיוחד עמדות הנוגדות את המקובל, ויבחנו בצורה הוגנת ועניינית. ראשית, יש להבטיח שקיימים ערוצים מקצועיים וחסרי פניות שיעבירו אל הרגולטור את כלל המידע הרלוונטי, כך שהוא לא יידרש להסתמך על מידע שמגיע מהמפוקחים (Kwak, 2013). נוסף על כך, יש לעודד בחינה אקטיבית ומעמיקה של כלל העמדות המקצועיות, ובמיוחד עמדות שמקבלות ביטוי חסר ועמדות ביקורתיות.<sup>27</sup>

## הפחתת השירותיות של הדרישות הרגולטוריות

ככל שלרגולטור יש סמכות ושיקול דעת בקביעת הדרישות הרגולטוריות, כך גוברת יכולתו להשפיע על השוק ולעוותו לטובת מקורביו. היבט זה קשור במידה רבה למידת השקיפות ולמידת הוודאות המאפיינות שווקים שונים. כך למשל, סקירה בינלאומית של רגולציה על שוק תשתיות התקשורת מצאה כי במדינות שבהן האסדרה הייתה ייחודית לעומת המקובל בעולם, הרגולציה הייתה שרירותית ונעשו בה שינויים רבים

25 ראו לעיל במסמך זה בסעיפים "שחיתות של קונטקסט" ו"המשבר הפיננסי ושבי רגולטורי-תרבותי".

26 גישה זו מכונה "תיקון ההטייה" (debiasing). ראו Jolls and Sunstein, 2006.

27 יש לשים דגש על כך שהרגולטור יאסוף באופן אקטיבי ובלתי תלוי את העמדות השונות ולא יסתפק בבחינה של פניות של בעלי עניין, שכן סביר שלציבור הרחב יש פחות גישה לרגולטור לעומת בעלי העניין מהתעשייה.

ותכופים ; התנהלות זו הביאה לכך שמרבית הגופים העסקיים היו מקורבים לשלטון ונמנעה מהציבור תחרות אמיתית (Levy and Spiller, 1994).

להלן נציין פרקטיקות אחדות שמטרתן להפחית את היכולת של המפקח להטות את הרגולציה. ראשית, נמצא כי יש תועלת רבה באימוץ שיטות עבודה, אמות מידה ותקנים בינלאומיים באופן שמקשה על פקידי הציבור להתאים את האסדרה לצרכים של שחקנים מקומיים. זאת ועוד, רצוי להיעזר בגופי פיקוח בינלאומיים שבוחנים פרקטיקות מקומיות ומספקים תובנות על הדרכים לטיוב הרגולציה מתוך נקודת מבט רחבה ובלתי תלויה.<sup>28</sup> נציין כי עצם הקרבה לגורמים המקומיים וההיכרות עם הטענות שהם שוטחים צפויות להטות את הרגולציה לטובת הגורמים הדומיננטיים בתעשייה, גם כשהרגולטור תופס את התנהגותו כעניינית ובלתי תלויה.<sup>29</sup>

שנית, ניתן ליצור אוטומציה של האכיפה הרגולטורית באמצעות שימוש ביישומים של ממשל דיגיטלי, ובכך להקשות על הצבת חסמים מלאכותיים ושרירותיים שפוגעים בפעילות של שחקנים חדשים או שאינם מקורבים לרגולטורים. בעידן המידע התאמת הפיקוח הרגולטורי למאפייני המפוקחים ולשוק קלה וזמינה יותר. כך, רבות מהדרישות הרגולטוריות נועדו לספק מידע למפקחים, אך כיום ניתן במקרים רבים להמיר דרישות רגולטוריות שמשמשות לאיסוף מידע בכלים ממוחשבים של ניתוח צברי נתונים ולהשאיר את הפיקוח האישי, המועד להטיות, רק למקרים ייחודיים. למשל, בכמה מדינות OECD דיווח המס נעשה באופן אוטומטי בהתבסס על מאגרי מידע ממשלתיים, כך שהאזרח נדרש רק לחתום על דיווח המס, במקרה שאין לו השגות על הפרטים בדיווח. שיטה זו מאפשרת להפריד בין רוב הציבור, שאינו דורש התייחסות פרטנית, לבין מקרים ייחודיים שבהם נדרשת בחינה של הצהרות הפרטים (OECD, 2017b).

28 יתרונות הסטנדרטיזציה הבינלאומית הוצגו בדוח קרן המטבע הבינלאומית. ראו IMF, 2016. בהתאם, בנק ישראל מזמין ביקורות תקופתיות מקרן המטבע לשם בחינת התנהלותו בכל הקשור לפיקוח על הבנקים.

29 נציין שלעיתים סטנדרטים רגולטוריים בינלאומיים אינם מתאימים למדינות מסוימות, ויש הצדקה להתאים את הרגולציה למאפיינים המקומיים. לכן אין לפסול רגולציה ייחודית אלא לדרוש הסברים מנומקים לסיבות שבגינן יש להחיל רגולציה ייחודית, מתוך שימת דגש על כך שהרגולציה לא תהיה מוטה לטובת השחקנים הדומיננטיים בשוק ולא תהווה חסם לכניסתם של שחקנים חדשים.

הפורמט הדיגיטלי מאפשר פעמים רבות עקיפה של פקידים וקבלה אוטומטית של שירותים, דבר שמונע דרישות שרירותיות או העדפה של מקורבים. זאת ועוד, הנגשת המידע והדרישות הרגולטוריות בפורמט דיגיטלי מייצרת שקיפות ובהירות ומאפשרת לזהות בקלות חריגות בפיקוח או באכיפה שעשויות להצביע על התנהלות שיש מאחוריה אינטרס.<sup>30</sup> התבססות על יישומים אוטומטיים, שאינם דורשים מגע של עובדי ציבור עם המפוקחים אלא במקרים ייחודיים, צפויה להקטין במידה רבה את הסיכוי לניצול הכוח השלטוני (Elbahnasawy, 2014).

### **שקיפות בעבודת הרגולטור**

ככלל, הגברת השקיפות נחשבת לאחת הפעולות האפקטיביות ביותר למיגור השחיתות השלטונית ושחיתות בכלל. בהקשר הרגולטורי ניתן לבחון שקיפות משני היבטים עיקריים – השקיפות בדרישות הרגולטוריות והשקיפות בעניין אופן עבודתו של הרגולטור והגורמים המשפיעים על החלטותיו.

### **שקיפות בדרישות הרגולטוריות**

פעמים רבות כאשר הרגולציה נקבעת טלאי על טלאי, ללא גורם מרכז ומתכלל, הדרישות הרגולטוריות אינן ברורות ואינן שקופות לכלל השחקנים שיש להם פוטנציאל להשתתף בשוק המפוקח.

בישראל נראה ששוררות איזודאות ואיבהירות בכל הקשור לדרישות הרגולטוריות בשווקים למיניהם. עניין זה עלה בפרויקט שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה: צוות המכון זיהה שליזמים המעוניינים להקים מפעל בישראל אין מפת דרכים סדורה המבהירה את מלוא הדרישות, השלבים והתהליכים שעליהם לבצע בממשק עם הרגולטור כדי להקים מפעל. לאחר שהצוות ערך מיפוי של התהליך, התגלו קשיים וליקויים רבים בתהליך עצמו – שעלולים לעודד את המפוקחים לחפש קיצורי דרך באמצעות פעולות לא תקינות (ראו אבירס־ניצן ואחרים, 2019). יתר על כן, היעדר

30 ליתרונות הפורמט הדיגיטלי להנגשת מידע ממשלתי ראו Magro, 2012

שקיפות גם מונע את כניסתם של שחקנים חדשים, אשר מתקשים להעריך את הפוטנציאל של מיזמים, ובכך התחרות בשוק פוחתת, דבר שכשלעצמו מעודד שחיתות (Emerson, 2006).

נדרש אפוא למפות באופן שיטתי וברור את כלל הדרישות הרגולטוריות ולהציג לפני השחקנים בשוק תמונה מהימנה של סך הפעולות, העלויות וההשלכות של התנהגויות שונות הנובעות מהמשטר הרגולטורי של השוק.

### שקיפות בעבודת הרגולטורים

היבט נוסף של שקיפות קשור בעבודתם של הרגולטורים והיכולת לפקח עליה. שימוש לרעה בכוח שלטוני והשחיתויות הכרוכות בו עשויים להימנע על ידי חשיפה (Florini, 2007). כך, חקיקה שמחייבת חופש מידע מקילה על אמצעי התקשורת ועל ארגוני חברה אזרחית להצביע על ניגודי עניינים של רגולטורים ועל התנהגויות חשודות.<sup>31</sup>

נציין כי לעיתים קיים מידע מסווג שלא ניתן לפרסמו בקנה מידה נרחב. במקרים כאלה יש צורך בקביעת מנגנונים שיאפשרו בחינה של המידע על ידי מגוון של דרגים מוסמכים שאינם קשורים זה בזה. הניסיון מלמד כי פיקוח הדדי בין רגולטורים יוצר הרתעה אפקטיבית ומפחית את היקפי השחיתות (Hopkin and Rodríguez-Pose, 2007).

### אחריותיות ודיווחיות: דין וחשבון של הרגולטורים

עניין נוסף שיש לו השפעה ניכרת על ההסתברות שרגולציה כבדה תוביל לשחיתות הוא מידת האחריותיות של הרגולטור – המידה שבה הרגולטור נדרש לתת דין וחשבון על פעולותיו ועל מחדליו. היבט האחריותיות משיק במידה רבה להיבט השקיפות ולמעשה משלים אותו: רגולציה שקופה מקילה על חשיפת ניגודי עניינים וחשדות לשחיתות; ודרישה לאחריותיות מאפשרת למצות את בדיקת החשדות ולהרתיע נאמני ציבור סוררים. הספרות מדגישה את ההשפעה של יחסי הגומלין בין הציבור, הדרג הפוליטי והמגזר הציבורי על מידת האחריותיות של משרתי הציבור.

31 להשפעה החיובית של חוקי חופש המידע על המאבק בשחיתות ראו Berliner, 2014



## בחירת הרגולטור ומינוי

ההשפעה מתחילה באופן המינוי ובהוות הגורם הממנה, שלו חייב הרגולטור דין וחשבון. המחקר מלמד שרגולטורים אשר ממונים על ידי הציבור או נבחרו נוטים יותר לקבל החלטות לטובת הצרכנים ולפעול פחות כרגולטורים שבויים ולטובת התעשייה (Dal Bó, 2006). ואולם העברת מלוא סמכויות המינוי לדרג הפוליטי עשויה להוביל למינוי רגולטורים נוחים להשפעה אשר אינם מתאימים לתפקיד. לפיכך מידת האחריות והשפעתה על ממדי השחיתות קשורה במידה רבה למוסדות הדמוקרטיים האמונים על שמירת האינטרס הציבורי ועל מניעת ניגודי עניינים<sup>32</sup> ולמנגנונים המקצועיים האמונים על בחירתם של מועמדים מתאימים בלבד, שגם נהנים מאמון רחב בציבור ובתעשייה.<sup>33</sup>

## יחסי גומלין בין רגולטורים וזליגה של אחריות

כמות הרגולטורים ויחסי הגומלין ביניהם משפיעים במידה רבה על השקיפות ועל היכולת לדרוש אחריות מכל אחד מהם. עודף רגולטורים מקשה על קשירתם של אנשים מסוימים למחדלים ושחיתויות ומקל על גלגול האחריות (לפירוט ראו Schwindt- Bayer and Tavits, 2016). כאשר בוחנים את רמת האחריות והדיווחיות בפועל נהוג להתייחס לשני רכיבים עיקריים: המחויבות לספק מידע והסברים בעניין ההתנהלות האישית או הארגונית; והסנקציות הננקטות במקרה שההסברים אינם מניחים את הדעת.

דוח מבקר המדינה לשנת 2016 שעסק בטיפול בעבירות משמעת בשירות הציבורי הציג תמונה עגומה למדי בכל הקשור למידת האחריות בשירות המדינה בישראל. בכל הקשור למיצוי הבדיקה של עבירות משמעת נמצא שבכמחצית מהתלונות לא מוצו הליכי הבדיקה כמתחייב על פי הנהלים, והבדיקות לא הועברו לאגף החקירות האמון על מיצוין. כך גם בעניין הענישה – נמצא כי רוב העבירות נפתרות ברמת המשרד, המורשה

32 מוסדות אלה כוללים יועצים משפטיים, גופי ביקורת בשירות המדינה ומנגנונים מקבילים.

33 נקודה זו הוצגה במחקר של הבנק העולמי, אשר הראה את החשיבות של המוסדות האמונים על אחריותיות של נבחרו הציבור בכל הקשור לשחיתות. המחקר מלמד שבמדינות שבהן הפרלמנט והתקשורת חזקים ויש יציבות פוליטית גבוהה, רמת השחיתות נמוכה יותר. לפירוט ראו Lederman,

Loayza, and Soares, 2005

להשית סנקציות מינוריות בלבד; ואילו בית הדין למשמעת, המחזיק בידיו סמכויות ענישה ניכרות, מתמודד רק עם עבירות חמורות במיוחד.<sup>34</sup>

### דלתות מסתובבות ושבי רגולטורי-תרבות

החששות לניגודי עניינים בעקבות קשרים שנוצרים בין הממונים במגזר הציבורי לגורמים במגזר העסקי כרוכים בסוגיות מורכבות בעניין טיב היחסים הרצוי בין הממשל למגזר העסקי. מצד אחד, קשר הדוק עלול לעודד מצב של שבי רגולטורי ושבי תרבותי; ואולם מצד שני, יחסי גומלין עם המגזר העסקי או הציבור המפוקח חיוניים מבחינה מקצועית ולצורך שמירה על הרלוונטיות של הרגולציה. באותו אופן, תופעת הדלתות המסתובבות פותחת פתח לניגודי עניינים, ובשיח הציבורי היא עלולה לעיתים להיתפס כשחיתות ובכך לפגוע באמון הציבור במערכת; אלא שמתבקש שמי שפיתח מומחיות בתחום מסוים יעסוק בתחום זה גם לאחר שיסיים את עבודתו בשירות המדינה, אגב ניצול מיטבי של כישוריו גם בהמשך חייו המקצועיים. הגבלת המעבר בין המגזר העסקי לציבורי גם עלולה להרתיע אנשי מקצוע מוערכים מלהגיע לשירות הציבורי. יתרה מזו, המניעה מעובד לעסוק במשלח יד פוגעת בזכות היסוד של חופש העיסוק.

על מנת להפחית את הפוטנציאל לניגוד עניינים במעבר בין משרות נקבעו בחוק שירות הציבור בישראל תקנות שמגבילות מעבר של עובדי ציבור לתעשיות שעליהן פיקחו, מה שמוגדר "תקופת צינון".<sup>35</sup> בקווים מנחים למדיניות לצורך מאבק בשחיתות השלטונית שפרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2019 הומלץ להחמיר את מגבלות הצינון החלות על עובדי ציבור בכירים (קרמניצר והראל'פישר, 2019).

נציין שבמקרים רבים גם המגבלות הנהוגות היום אינן מיושמות בפועל. כך למשל, מחקר שערך רועי שפירא מצא שגם במקרים שהרגולטור עוסק באופן אישי בענייניו של גוף מפוקח, פעמים רבות תקופת הצינון שלו מקוצרת עקב רגישות לנזק שעשוי להיגרם לו אם ייוותר ללא תעסוקה ראויה בסיום תפקידו הציבורי. שפירא המליץ להגביר את

34 בהקשר זה, בדוח מבקר המדינה הובלט חסרונה של ערכאת ביניים אשר תשית סנקציות על עבירות שאינן חמורות במיוחד. ראו מבקר המדינה, 2016.

35 ראו חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969; והחלטת ממשלה 2715 מיום 6.5.2017.

האכיפה של תקופת הצינון באמצעות מתן גמול במסגרת חלופית לעבודה במגזר העסקי, כגון מלגת מחקר או העסקה במשרת הוראה בסיסית (שפירא, 2019).

בד בבד, יצירה וטיפוח של מסגרת מקצועית-תעסוקתית שתגשר בין עבודת הרגולטור בשירות הציבורי ליציאתו למגזר העסקי תוכל להפחית את ההשפעה של תופעת השבי התרבותי. שבי תרבותי נובע במידה רבה מכך שמיטב הידע והמומחיות בתחומים שונים מצטבר במגזר העסקי, שאליו עוברים עובדי הציבור המוצלחים ובעלי הניסיון. יצירת מסגרת חלופית שמתבססת על עובדי ציבור בעלי ניסיון וגורמים שאינם מייצגים את המגזר העסקי (למשל, חוקרים רלוונטיים מהאקדמיה ועובדים המגיעים להשתלמויות מחו"ל), צפויה לאפשר התפתחותה של קליקה מקצועית שאינה מייצגת דווקא את האינטרסים של המגזר העסקי.

### **ייסוד מנגנונים לבחינה שיטתית של התאמת ההוראות הרגולטוריות, הצורך בהן והעדכניות שלהן**

בעיית יסוד של הוראות רגולטוריות ממשלתיות קשורה בתהליך עדכון. לרוב, התערבויות ממשלתיות נובעות מצרכים שעלו בעת כינון, אלא שלעיתים בחלוף הזמן הצרכים נעשים לא-רלוונטיים, או שהם מתבטאים באופן שונה, כך שהרגולציה נעשית רלוונטית פחות. ואולם תקנות רגולטוריות נותרות לרוב בעיני מרגע חקיקתן, ויש קושי, פרקטי ופסיכולוגי, לבטל תקנות קיימות.<sup>36</sup> נטייה זו מביאה להימצאותן של תקנות רגולטוריות אנכרוניסיות שכבר אינן תורמות לציבור אלא רק מהוות נטל על מי שאמור לבצען. ניתן לקשור רגולציה שאבד עליה הכלח למושג Sludge שטבע קייס סנסטין – דרישות רגולטוריות-בירוקרטיות שבעיקר יוצרות סרבול וחיכוך בין האזרחים לנציגי המדינה ואין בהן כדי לקדם מטרות ציבוריות (Sunstein, 2019).

36 ברמה הפסיכולוגית, מחקר ענף מלמד על כוחו של הסטטוס-קוו, ועל כך שאנשים נוטים לדבוק בו גם כאשר ישנן אלטרנטיבות עדיפות. ראו Kahneman, Knetsch, and Thaler, 1991. ברמה הפרקטית, מעבר למאמץ הכרוך בשינוי ובהקלה בהוראות רגולטוריות, שינוי המצב הקיים מעמיד את הרגולטור בפני סכנה שאם בעקבות השינוי ייגרם נזק, הוא יהיה אחראי על כך ויידרש לתת דין וחשבון.

היערמותן של חובות רגולטוריות עודפות מקשה על הציבור הרחב, שאינו חלק מהמערכת השלטונית או מצוי בנבכייה, להתנהל באופן תקין ולעשות שימוש בשירותים הממשלתיים; יתר על כן, דרישות עודפות כאלה, העשויות להיות גם שרירותיות, מאפשרות לגורמים מתוך המערכת להצר את צעדיהם של חלק מהשחקנים לשם מניעת תחרות.<sup>37</sup>

התוצאות השליליות של רגולציה בלתי מותאמת, ובכללן שחיתויות, הביאו במגוון מדינות לבחינה שיטתית של נחיצות הרגולציה וביטולה במקרה שהיא אינה מצדיקה את עצמה.<sup>38</sup> בישראל, בעקבות החלטת ממשלה 2118, נוסדה התוכנית להפחתת הנטל הרגולטורי, שבמסגרתה פועל צוות ייעודי במשרד ראש הממשלה.<sup>39</sup> הצוות הורכב מנציגים ממשרדי הממשלה המשייתים רגולציה. אחת משתי מטרותיו המרכזיות היא למפות את כלל הדרישות הרגולטוריות במשרדים השונים ולהפחית בדרישות רגולטוריות שאין להן הצדקה או בדרישות שעלותן אינה הולמת את התועלת שהן מניבות.<sup>40</sup>

נוסף לבחינתה של רגולציה קיימת ושל מידת נחיצותה, בשנים האחרונות מושם דגש על בחינה שיטתית של רגולציה חדשה. ניתן לחלק את הבחינה של הרגולציה לשלושה שלבים:

37 נמצא שיש השקה בין הימצאותן של דרישות רגולטוריות עודפות שיש לבחון באופן שיטתי לבין הצורך להפחית בשירותיות הדרישות הרגולטוריות, שכן פעמים רבות רגולטורים נמנעים מלאכוף רגולציה שנראית מיותרת. ראו Winter and May, 2001

38 כבר בשנות ה-70 של המאה ה-20 החלה מגמה של בחינה שיטתית של רגולציה לצורך ביטולה, שנקראה "דה-רגולציה" (deregulation). ואולם בעקבות כשלים מרובים שנבעו מביטולה של רגולציה נדרשת, המיקוד עבר לבחינה שיטתית של המשטר הרגולטורי וטיוב הרגולציה (better-regulation). הדגש הושם על בחינה שיטתית של רגולציה טרם יישומה, אימוץ כלים של ניהול סיכונים להערכת רגולציה, פישוט ההוראות הרגולטוריות, הסרת חסמים בירוקרטיים והפחתת העלויות שהרגולציה מייצרת. לפירוט ראו Wiener, 2006

39 החלטה מספר 2118 של הממשלה מיום 22.10.2014

40 ראו תוכנית החומש הממשלתית, אתר הרגולציה הממשלתי.

**1. הערכה שיטתית מראש של השפעות הרגולציה.** המטרה המרכזית השנייה של התוכנית להפחתת הנטל הרגולטורי, שכאמור הוקמה בעקבות החלטת הממשלה, הייתה להטמיע מנגנונים שיטתיים להערכת ההשפעות של רגולציה חדשה (RIA – Regulatory Impact Assessment) בטרם היא נכנסת לתוקף. שלבי ההערכה כוללים הגדרה ברורה של תכלית הרגולציה והצורך בהתערבות, ניסוח חלופות, ניתוח והשוואה ביניהן, ניהול סיכונים שיטתי לרבות בחינת עלויות לעומת תועלות ושיח עם בעלי עניין.<sup>41</sup>

**2. בחינה שיטתית של השפעות הרגולציה לאחר כינונה.** מאחר שקשה לחזות באופן מהימן את ההשפעות הרגולטוריות בפועל, במדינות מפותחות רבות מוקמים מערכים לבדיקה שיטתית של השפעות הרגולציה. מערכים אלו כוללים ניסויים מובנים שמחילים את הרגולציה רק על חלק מהשחקנים, כך שניתן לבדוד את השפעותיה ולאמוד אותן באופן מהימן (Greenstone, 2009).

**3. בחינה תקופתית של השפעות הרגולציה.** כאמור, פעמים רבות רגולציה שהייתה נדרשת עם כינונה הופכת למיותרת בחלוף הזמן. לכן יש צורך לקבוע מנגנונים שיבטיחו כי נחיצות הרגולציה תיבדק גם כעבור זמן. למעשה, נדרשת בחינה שיטתית של השפעות הרגולציה בכל תקופת זמן על מנת לוודא שהיא עדיין נחוצה.

דרך נוספת למניעת רגולציה שאינה נדרשת קשורה לברירת המחדל של הימשכותה או התבטלותה: במקרים המתאימים ניתן לקבוע מנגנון של פקיעה אוטומטית של הרגולציה – במקרה שלא נעשו פעולות אקטיביות להבטחת התמשכותה עד מועד מסוים, היא מתבטלת באופן אוטומטי.

41 לפירוט של הערכת השפעות הרגולציה ראו משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, מדריך ממשלתי: הערכת השפעות רגולציה - מדריך RIA.

## סיכום

החיים בעידן המודרני כרוכים במעורבות הדוקה של המדינה במגוון תחומי חיים. העולם כיום מורכב באופן חסר תקדים, והתנהלות תקינה דורשת אינטראקציות מרובות וסדירות עם שחקנים וגופים שונים. בעולם המפותח מתקיימים גם כשלי שוק רבים היוצרים עיוותים כלכליים ומאפשרים ניצול לרעה של המערכות הכלכליות והחברתיות לצורך אינטרסים שאינם נחלת הציבור הרחב. במציאות כזאת המדינה נדרשת לאסדר את יחסי הגומלין בחברה באמצעות המנגנון הממשלתי.

ואולם סמכות שלטונית לקביעה של רגולציה ואכיפתה, ככל סמכות שלטונית אחרת, עלולה להיות מלווה במצבים שבהם תנוצל לרעה לצורך קידום פרקטיקות מושחתות או תעודד ניגודי עניינים, בין שמדובר בפרקטיקות של המפקחים ובין של המפוקחים. המחקר מלמד שכשלים אחדים יכולים להביא לכך שהרגולציה לא רק שלא תמנע כשלי שוק אלא אף תעצימם ותפגע באמון הציבור במנגנון המדינתי. לפיכך ראוי לבחון אם הרגולציה מותאמת לאופיו של השוק המפוקח; אם היא כרוכה ביחסי קרבה בין המפקחים למפוקחים ולא מתקיים מנגנון מתאים החוצץ ביניהם; אם היא שרירותית והתאמתה לקורה בשטח אינה נבדקת באופן שיטתי; ואם חסרים בה מנגנונים המבטיחים שקיפות ואחריותיות. יש לבחון אפוא באופן מעמיק, שיטתי ומתמיד את מאפייני הרגולציה הממשלתית, את המטרות שהיא מקדמת בפועל ואת הפרצות שעלולות להתקיים בה המאפשרות ניצול לרעה שלה.

לוח מסכם

פעולות להפחתת הזיקה בין רגולציה לשחיתות

הבעיה	השינוי הנדרש	פעולות קונקרטיות שיש לבצע
1. אי-התאמה בין אופי הרגולציה לאופי השוק והשחקנים המפוקחים	התאמת אופי הרגולציה לאופי השווקים והשחקנים המפוקחים (רגולציה תגובתית)	<ul style="list-style-type: none"> <li>יצירת מדרג של התאמה בין יכולות האכיפה, מאפייני האוכלוסייה המפוקחת, פוטנציאל הנזק שעשוי לנבוע מהתנהגות בלתי רצויה והמוטיבציה של המפוקחים לשתף פעולה עם הדרישות הרגולטוריות, לאופי וסוג האכיפה והענישה הרגולטורית.</li> <li>קניית כלים חדשים נוסף לכלי האכיפה והענישה המסורתיים בסט הכלים הרגולטורי, כגון: כלים של רגולציה רכה, כלים המתבססים על הסברה ואכיפה חלקית בהתבסס על ניתוח סיכונים.</li> </ul>
2. הרגולטורים מקורבים לגורמים בתעשייה, ולכן השפעתם של אלו על עיצוב הרגולציה מופרזת (שחיתות של קונטקסט ושבי רגולטורי-תרבותי)	שיתוף בעלי עניין המייצגים עמדות שונות	<ul style="list-style-type: none"> <li>הבניית מנגנונים שיבטיחו שכלל העמדות, ובייחוד עמדות המנוגדות לעמדות שבקונצנזוס, יגיעו אל הרגולטור ויבחנו בצורה הוגנת ועניינית.</li> <li>יצירת אפיקים ישירים וחסרי פניות להעברת מלוא המידע הרלוונטי לרגולטור.</li> <li>הכשרת הרגולטור לביצוע מחקר עצמאי והנגשה של תמיכה מגופי מחקר בלתי תלויים לבחינה מהימנה של הסוגיות המקצועיות.</li> </ul>
3. דרישות רגולטוריות שרירותיות מאפשרות לרגולטור לעוות את השוק	הפחתת ההשפעה של הרגולטורים עצמם על הדרישות, אמות המידה והתקנים הרגולטוריים	<ul style="list-style-type: none"> <li>אימוץ שיטות עבודה, אמות מידה ותקנים בינלאומיים ככל שאין הצדקה ברורה וספציפית לרגולציה ייחודית.</li> <li>אוטומציה של האכיפה הרגולטורית באמצעות יישומים של ממשל דיגיטלי, כך שהממשק עם הרגולטורים עצמם יהיה רק במקרים ייחודיים.</li> </ul>
4. היעדר שקיפות בדרישות הרגולטוריות ובאופן עבודתו של הרגולטור	מיפוי הדרישות הרגולטוריות והגברת השקיפות בהתנהלות הרגולטור	<ul style="list-style-type: none"> <li>מיפוי כלל הדרישות הרגולטוריות והצגת תמונה מהימנה ונגישה של סך הפעולות, העלויות וההשלכות של התנהגויות שונות שנובעות מהמשטר הרגולטורי של השוק.</li> </ul>

הבעיה	השינוי הנדרש	פעולות קונקרטיות שיש לבצע
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• דרישה לחופש מידע, ככל שזה אפשרי, כך שגופים חיצוניים כגון התקשורת, ארגוני חברה אזרחית והציבור בכללותו יוכלו לזהות התנהגויות המעוררות חשד לניגודי עניינים.</li> <li>• יצירת מנגנונים שמידע מסווג שלא יכול להיחשף לציבור ייבחן בהם על ידי גופים רגולטוריים מקבילים.</li> </ul>
<p>5. עובדי ציבור אינם נותנים דין וחשבון מספק על מחדליהם – מידת האחריות והדיווחיות במגזר הציבורי לוקה בחסר</p>	<p>דרישה להספקת מידע בעניין ההחלטות הרגולטוריות והגברת הענישה למי שלא מספקים הסברים המניחים את הדעת</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• העדפה שהרגולטור ימונה על ידי גוף שמייצג את הציבור ולא את התעשייה.</li> <li>• חיזוק מוסדות ומנגנונים, כגון הייעוץ המשפטי וגופי הביקורת, המוודאים שהרגולטורים מקצועיים, זוכים לאמון הציבור והתעשייה ונטולי פניות.</li> <li>• הגברת האכיפה והענישה כלפי בעלי תפקידים ובפרט רגולטורים סוררים בשירות המדינה.</li> <li>• הקמה של ערכאת ביניים בנציבות שירות המדינה אשר תשית סנקציות על עבירות שאינן פעוטות, אבל שגם לא מצדיקות את מיצוי ההליכים בבית הדין למשמעת.</li> </ul>
<p>6. מעבר תכופ בין גופי הפיקוח לתעשייה עלול ליצור ניגודי עניינים ועשוי להיתפס על ידי הציבור כמושחת</p>	<p>יצירת תהליך צינון אפקטיבי בין תפקידים במגזר הציבורי לפרטי</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• יצירת מסגרת מקצועית לגישור בין עבודת הרגולטור בממשלה למעבר לשוק הפרטי. הרגולטור יקבל גמול בסיום עבודתו במגזר הציבורי לצורך עבודה במסגרת זו (כגון מלגת מחקר או העסקה במשרת הוראה להעברת הידע שהרגולטור צבר).</li> <li>• וידוא כי מגבלות הצינון הקיימות בשירות הציבורי מיושמות.</li> <li>• החמרת מגבלות הצינון החלות ומיושמות על עובדי ציבור בכירים, בהתאם לקווים מנחים למדיניות לצורך מאבק בשחיתות השלטונית שפרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2017.</li> </ul>



הבעיה	השינוי הנדרש	פעולות קונקרטיות שיש לבצע
<p>7. הוראות רגולטוריות הופכות בחלוף הזמן לאנכרוסניסטיות ולא-רלוונטיות</p>	<p>קיום מנגנונים לבחינה לאורך זמן של התאמת הדרישות הרגולטוריות</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• הטמעת מנגנונים שיטתיים להערכת ההשפעות של רגולציה חדשה (RIA – Regulatory Impact Assessment) לפני שהיא נכנסת לתוקף.</li> <li>• בחינה שיטתית של השפעות הרגולציה לאחר כינונה על ידי שימוש בפיילוטים ומעקב לאורך זמן אחר יישום של רגולציה והשפעותיו.</li> <li>• סקירה תקופתית של הרגולציה הקיימת ובחינה של התועלות לעומת העלויות שהיא משיתה.</li> <li>• בעת כינון רגולציה חדשה – הגדרת ברירת המחדל להתמשכותה לאורך זמן. רגולציה שמידת התועלת ארוכת הטווח שנובעת ממנה אינה ברורה תכלול מנגנוני פקיעה אוטומטית: ללא פעולות אקטיביות לשימור הרגולציה היא תבוטל באופן אוטומטי כעבור זמן מוגדר.</li> </ul>

## רשימת המקורות

אבירם-ניצן, דפנה, ואחרים, 2019. "מפת דרכים רגולטורית למשקיע: המצב הקיים והמלצות לשיפור", דוח מחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ארבל-גנץ, אורי, נחמיאס דוד, וידידה שטרן, 2003. **רגולציה: הרשות המפקחת**, נייר עמדה 37, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

זמיר, יצחק, 1992. "הסמכות המינהלית", **משפט וממשל** א (1): 81-143.

כהן, אסף, דפנה אבירם-ניצן, יובל פלדמן ועומר זליבנסקי, 2017. "טיוב רגולציה בישראל והקלת נטל הביורוקרטיה: הצעה לתכנית רב-שנתית", **כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2017**.

מבקר המדינה, 2016. "הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה", דוח ביקורת מיוחד: הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה.

נבות, דורון, 2008. **שחיתות פוליטית**, כרך א: תולדותיו של מושג שנוי במחלוקת, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל, 2018. "על גלגלים חלודים ושמן אסור", **השילוח** 8: 51-74.

פלדמן, יובל, 2009. "הפסיכולוגיה של ניגוד עניינים", בתוך: דפנה ברק-ארוז, דורון נבות, מרדכי קרמניצר (עורכים), **ניגוד עניינים במרחב הציבורי עורכים: משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 57-111.

פלדמן, יובל, וגיא פריבר, 2019. **אתיקה התנהגותית והמאבק בשחיתות שלטונית**, הצעה לסדר 22, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קרמניצר, מרדכי, ועדנה, הראל פישר, 2019. **המאבק בשחיתות שלטונית: קווים מנחים למדיניות**, הצעה לסדר 27, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא, רועי, 2019. "דלתות מסתובבות ומידת האפקטיביות של תקופת צינון" (מקוון).

Acemoglu, Daron, and Thierry Verdier, 2000. "The Choice between Market Failures and Corruption," *American Economic Review* 90 (1): 194-211.

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

Ashforth, Blake E., and Vikas Anand, 2003. "The Normalization of Corruption in Organizations," *Research in Organizational Behavior* 25: 1-52.

Ayres, Ian, and John Braithwaite, 1995. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford: Oxford University Press.

Baker, Andrew, 2010. "Restraining Regulatory Capture? Anglo-America, Crisis Politics and Trajectories of Change in Global Financial Governance," *International Affairs* 86 (3): 647-663.

- Berliner, Daniel, 2014. "The Political Origins of Transparency," *The Journal of Politics* 76 (2): 479-491.
- Che, Yeon-Koo, 1995. "Revolving Doors and the Optimal Tolerance for Agency Collusion," *The Rand Journal of Economics* 26 (3): 378-397.
- Dal Bó, Ernesto, 2006. "Regulatory Capture: A Review," *Oxford Review of Economic Policy* 22 (2): 203-225.
- Dal Bó, Ernesto, Pedro Dal Bó, and Rafael Di Tella, 2006. "'Plata o Plomo?': Bribe and Punishment in a Theory of Political Influence," *American Political Science Review* 100 (1): 41-53.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, 2002. "The Regulation of Entry," *The Quarterly Journal of Economics* 117 (1): 1-37.
- Elbahnasawy, Nasr G., 2014. "E-Government, Internet Adoption, and Corruption: An Empirical Investigation," *World Development* 57: 114-126.
- Emerson, Patrick M., 2006. "Corruption, Competition and Democracy," *Journal of Development Economics* 81 (1): 193-212.
- Estache, Antonio, and Liam Wren-Lewis, 2011. "Anti-Corruption Policy in Theories of Sector Regulation," in: Susan Rose-Ackerman and Tina Soreide (eds.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Vol. 2, Cheltenham UK: Edward Elgar, pp. 269-298.
- Feldman, Yuval, 2011. "The Complexity of Disentangling Intrinsic and Extrinsic Compliance Motivations: Theoretical and Empirical Insights from the Behavioral Analysis of Law," *Washington University Journal of Urban and Contemporary Law* 35: 11-51.
- Feldman, Yuval, 2018. *The Law of Good People: Challenging States' Ability to Regulate Human Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- Florini, Ann, 2007. *The Right to Know: Transparency for an Open World*, New York: Columbia University Press, 2007.
- Greenstone, Michael, 2009. "Toward a Culture of Persistent Regulatory Experimentation and Evaluation," in: David Moss and John Cisternino (eds.), *New Perspectives on Regulation*, Cambridge, MA: The Tobin Project, pp. 111-125.
- Hancher, Leigh, and Michael Moran, 1989. *Capitalism, Culture, and Economic Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- Heidenheimer, Arnold J., and Michael Johnston (eds.), 2017. *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New York: Routledge.

Hopkin, Jonathan, and Andrés Rodríguez-Pose, 2007. "'Grabbing Hand' or 'Helping Hand'? Corruption and the Economic Role of the State," *Governance* 20 (2): 187-208.

IMF (International Monetary Fund), 2016. "Corruption: Costs and Mitigating Strategies," Staff Discussion Note No. 16/05.

Jolls, Christine, and Cass R. Sunstein, 2006. "Debiasing through Law," *The Journal of Legal Studies* 35 (1): 199-242.

Kahneman, Daniel, Jack L. Knetsch, and Richard H. Thaler, 1991. "Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias," *Journal of Economic Perspectives* 5 (1): 193-206.

Krueger, Anne O., 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *The American Economic Review* 64 (3): 291-303.

Kwak, James, 2013. "Cultural Capture and the Financial Crisis," in: Daniel Carpenter and David A. Moss (eds.), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit it*, New York: Cambridge University Press, pp. 71-98.

Lederman, Daniel, Norman V. Loayza, and Rodrigo R. Soares, 2005. "Accountability and Corruption: Political Institutions Matter," *Economics & Politics* 17 (1): 1-35.

Levy, Brian, and Pablo T. Spiller, 1994. "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation," *The Journal of Law, Economics, and Organization* 10 (2): 201-246.

Lobel, Orly, 2004. "The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought," *Minnesota Law Review* 89: 342.

Magro, Michael J., 2012. "A Review of Social Media Use in E-Government," *Administrative Sciences* 2 (2): 148-161.

Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, 1993. "Why is Rent-Seeking so Costly to Growth?" *The American Economic Review* 83 (2): 409-414.

Niskanen, William A., 1970. *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine, Atherton.

OECD, 2017a. "Improving Regulatory Governance: Trends, Practices and the Way Forward," OECD Publishing.

OECD, 2017b. "The Changing Tax Compliance Environment and the Role of Audit," OECD Publishing.

- Rose-Ackerman, Susan, and Bonnie J. Palifka, 2016. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schwindt-Bayer, Leslie A., and Margit Tavits, 2016. *Corruption, Accountability, and Clarity of Responsibility*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Stigler, George J., 1971. "The Theory of Economic Regulation," *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2 (1): 3-21.
- Sunstein, Cass R., 2019. "Sludge and Ordeals," *Duke Law Journal* 68: 1843-1883.
- Treisman, Daniel, 2007. "What Have We Learned about the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?" *Annual Review of Political Science* 10 (1): 211-244.
- Tyler, Tom R., 2006. "Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation," *Annual Review of Psychology* 57 (1): 375-400.
- Van Slyke, Shanna R., Michael L. Benson, and Francis T. Cullen (eds.), 2016. *The Oxford Handbook of White-Collar Crime*, Oxford: Oxford University Press.
- Wiener, Jonathan B., 2006. "Better Regulation in Europe," *Current Legal Problems* 59 (1): 447-518.
- Winter, Søren C., and Peter J. May, 2001. "Motivation for Compliance with Environmental Regulations," *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management* 20 (4): 675-698.
- World Bank, 2009. "Restrictive Regulation is Positively Correlated to Corruption," *Private Sector Development, The World Bank Blogs*.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים -  
תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

