

הכבודת הנטל הרגולטורי ושחיתות

עומר זליבנסקי אדן
בשיתוף יובל פלדמן

דצמבר 2019



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הצעה
לסדר
28



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הכבודת הנטל הרגולטורי ושחיתות

עומר זליבנסקי אדן
בשיתוף יובל פלדמן

הצעה לסדר 28
דצמבר 2019

Heavier Regulation and Increased Corruption
Omer Selivansky Eden, with Yuval Feldman

עריכת הטקסט: תמר שקד
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-281-0 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2019
נדפס בישראל, תש"ף/ר/2019

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרר או לקלוט בכל דרך או
אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל
סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800 ; פקס: 02-5300867

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-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 וטיפול 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 ולטיפול חזן 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.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
9	מבוא
10	1. הקשר שבין רגולציה מכבידה לשחיתות
12	2. אמידת הקשר בין נטל רגולטורי לשחיתות
13	3. תאוריית הרגולטור השבוי
14	4. שחיתות של קונטקסט
16	5. המשבר הפיננסי ושבי רגולטורי־תרבותי
18	6. הצד השני של המשואה: חיוניות הרגולציה לכינון משטר תקין
19	7. היבטים המפחיתים את ההסתברות שרגולציה תעודד שחיתות
33	סיכום
38	רשימת המקורות
44	ראו אור בסדרת "הצעה לסדר"

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 המפוקח 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 למפוקחים, 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:

- איי-התאמה 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 תכופ 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.

מבוא

יחסי הגומלין הכלכליים והחברתיים במדינות המפותחות הולכים ונעשים מורכבים, ואינטראקציות רבות מתקיימות בהן בין צדדים שאינם מכירים זה את זה.¹ התפתחותן של מדינות שלובה אפוא בהתפתחותה של מערכת רגולטורית

ענפה שמטרתה לקבוע ולהסדיר כללים ברורים להתנהלות רצויה ונדרשת בחברה.² לרגולציה המדינתית 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 איסימטרי; 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.³

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.⁴

1 לסקירה כללית של השינויים בתרומת הרגולציה להסדרת ההתנהלות ראו LobeI, 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 בחור 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 ליחר פירוט על ההשפעות הכלכליות של רגולציה עודפת ראו כהן, אבירס-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,⁵ יש מי שבוחנים את התמריצים של הרגולטורים. כך, גישות אחדות שמשתייכות לאסכולה רבת השפעה שידועה בספרות כתאוריית "הבחירה הציבורית" (Public-Choice Theory), 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.⁶ 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.⁷ הגישה הביקורתית כלפי הרגולציה מצביעה אפוא על האפשרות שהכוח השלטוני מאפשר לעובדי ציבור לקדם מטרות שאינן חופפות לאינטרס הציבורי ולנקוט פרקטיקות מושחתות.⁸

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

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

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 רב-השפעה 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.⁹ 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,¹⁰ היקפים גדולים יותר של כלכלה שחורה ומוסדות ריכוזיים יותר.¹¹ 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).

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 נבו, 2008.

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 הפיתוח.

נציין שהמחקרים ההשוואתיים מלמדים על קשר מתאמי, אבל הסיביות 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 סיביות הפוכה - במדינות מושחתות יש צורך רב יותר בשומרי סף ובחסמים, כך שתרבות מושחתת מביאה לרגולציה כבדה יותר.

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 ביוזמה 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.¹² 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 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.¹³

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 בעייתית במיוחד משום שמצד אחד הוא מביא פקידי ציבור לעסוק בסוגיות שיש בהן פוטנציאל להשחתה ולהקל ראש בצורך בחסמים, ומצד שני הוא מביא

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

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

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 השבי והדלתות המסתובבות ובמעבר התכוף של הרגולטורים

בין התעשייה לגורמי הפיקוח ובין הממשל לחברות דירוג האשראי. ואולם אף שהתקשורת התמקדה במקרים שניתן להגדיר שחיתויות מכוונות, אשר התבטאו בניגודי עניינים מובהקים ובפרקטיקות נצלניות,¹⁴ 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,

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

עקב הישגים אינטלקטואליים ומקצועיים; וקרבה חברתית - רגולטורים נוטים לתמוך בפעולות שמטיבות עם עמיתים שהם חלק מהמעגל החברתי שלהם.¹⁵

בייקר (Baker) הראה כי בשנים שלפני המשבר הפיננסי נוצרה מערכת חברתית מקצועית שהיו שותפים לה עובדים מוול־סריט, 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 ייעולה 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 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 אי-אסדרת השווקים. במצב כזה פוחתות לכאורה ההזדמנויות לשחיתות, שכן אם אין אסדרה אי-אפשר 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, אג'מולו 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 אי-אסדרה 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,¹⁶ ויהיה בעייתי ליצור הפרדה בין בעלי עניין מהתעשייה לגורמים פוליטיים שעשויים להיטיב עימם.¹⁷

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.¹⁸ זאת ועוד, פעמים רבות

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

17 בסקירה של תופעת הרגולטור השבוי הראה דל באו כי פעמים רבות קבלת החלטות שנוות 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

אנשי המקצוע המתאימים ביותר לתפקיד הרגולטורי נמצאים במגזר העסקי, ובגיעה ביכולת לגייסם למגזר הציבורי צפויה כשלעצמה לפגוע באינטרס הציבורי.

ככלל, הספרות הבוחנת את היבטים 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 שהשלכות של המניעה חמורות מפוטנציאל הנזק.¹⁹ 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.

7. היבטים המפחיתים את ההסתברות שרגולציה תעודד שחיתות

בחלק זה נציג היבטים אחדים שמשפיעים על הזיקה בין התערבות רגולטורית לבין התנהגויות מושחתות. את היבטים 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 לאחריותיות;

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

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.²⁰ מנגנון כזה, שבו החוק הוא אות מתה והציבור רואה בהתנהגות שאינה חוקית לגיטימית, פוגע בפגיעה קשה בלגיטימיות של שלטון החוק.²¹ 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.²² לפיכך חיוני לייצר הלימה בין דרישות הממשל ודרכי הפיקוח והאכיפה לבין המציאות בפועל.

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 לכנות אי-הלימה בין התפיסה של האליטה בעניין הלגיטימיות של פרקטיקות מסוימות לבין תפיסת הציבור בעניינן "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

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 ההתערבויות 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.²³ 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 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 להתפשטות 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.²⁴

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 השווקים 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.²⁵ 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.²⁶

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.²⁷

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

26 גישה זו מכונה "חיקון ההטיה" (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.

הפחתת השרירותיות 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 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.²⁸ 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.²⁹

שנית, ניתן ליצור אוטומציה של האכיפה הרגולטורית באמצעות שימוש ביישומים של ממשל דיגיטלי, ובכך להקשות על הצבת חסמים מלאכותיים ושרירותיים

28 יחידות 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.

שפוגעים בפעילות של שחקנים חדשים או שאינם מקורבים לרגולטורים. בעידן המידע התאמת הפיקוח הרגולטורי למאפייני המפוקחים ולשוק קלה זמינה 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).

הפורמט הדיגיטלי מאפשר פעמים רבות עקיפה של פקידיים 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.³⁰ 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 ששורות אי־ודאות ואי־בהירות 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 אבירם־ניצן ואחרים, 2019). יתר על כן, היעדר שקיפות גם מונע את כניסתם של שחקנים חדשים, אשר מתקשים להעריך את הפוטנציאל של מיזמים, ובכך התחרות בשוק פוחתת, דבר ששלעצמו 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 מהמסטר 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.³¹

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).

אחריות ודיווחיות: דין וחשבון של הרגולטורים

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

בחירת הרגולטור ומינוי

ההשפעה מתחילה באופן המינוי ובזהות 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 עניינים³²

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

ולמנגנונים המקצועיים האמונים על בחירתם של מועמדים מתאימים בלבד, שגם
נהנים מאמון רחב בציבור ובתעשייה.³³

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 האחריותיות
והדיווחיות בפועל נהוג להתייחס לשני רכיבים עיקריים: המחויבות לספק מידע
והסברים בעניין ההתנהלות האישית או הארגונית; והסנקציות הננקטות במקרה
שהסברים אינם מניחים את הדעת.

דוח מבקר המדינה לשנת 2016 שעסק בטיפול בעבירות משמעת בשירות הציבורי
הציג תמונה עגומה למדי בכל הקשור למידת האחריותיות 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 להשית סנקציות מינוריות בלבד; ואילו בית
הדין למשמעת, המחזיק בידיו סמכויות ענישה ניכרות, מתמודד רק עם עבירות
חמורות במיוחד.³⁴

33 נקודה זו הוצגה במחקר של הבנק העולמי, אשר הראה את החשיבות של המוסדות
האמונים על אחריותיות של נבחרי 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

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

דלתות מסתובבות ושבי רגולטורי-תרבותי

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"³⁵. בקווים מנחים למדיניות לצורך מאבק בשחיתות השלטונית שפרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2019 הומלץ להחמיר את מגבלות הצינון החלות על עובדי ציבור בכירים (קרמניצר והראליפישר, 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 האכיפה של תקופת הצינון באמצעות מתן

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

גמול במסגרת חלופית לעבודה במגזר העסקי, כגון מלגת מחקר או העסקה במשרת הוראה בסיסית (שפירא, 2019).

בד בבד, יצירה וטיפוח של מסגרת מקצועית-עסקית 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 בעינן מרגע חקיקתן, ויש קושי, פרקטי ופסיכולוגי, לבטל תקנות קיימות.³⁶ נטייה זו מביאה להימצאותן של תקנות רגולטוריות אנכרוניסטיות שכבר אינן תורמות לציבור אלא רק מהוות נטל על מי שאמור לבצען. ניתן לקשור רגולציה

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.

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).

היערמותן של חובות רגולטוריות עודפות מקשה על הציבור הרחב, שאינו חלק מהמערכת השלטונית או מצוי בנבכיה, 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.³⁷

התוצאות השליליות של רגולציה בלתי מותאמת, ובכללן שחיתויות, הביאו במגוון מדינות לבחינה שיטתית של נחיצות הרגולציה וביטולה במקרה שהיא אינה מצדיקה את עצמה.³⁸ בישראל, בעקבות החלטת ממשלה 2118, נוסדה התוכנית להפחתת הנטל הרגולטורי, שבמסגרתה פועל צוות ייעודי במשרד ראש הממשלה.³⁹ הצוות הורכב מנציגים ממשרדי הממשלה המשתים 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.⁴⁰

37 נמצא שיש השקה בין הימצאותן של דרישות רגולטוריות עודפות שיש לבחון באופן שיטתי לבין הצורך להפחית בשרירותיות 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.

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:

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.⁴¹

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

השינוי הנדרש	הבעיה
<p>התאמת אופי הרגולציה לאופי השווקים והשחקנים המפוקחים (רגולציה תגובתית)</p>	<p>1. אי-התאמה בין אופי הרגולציה לאופי השוק והשחקנים המפוקחים</p>
<p>שיתוף בעלי עניין המייצגים עמדות שונות</p>	<p>2. הרגולטורים מקורבים לגורמים בתעשייה, ולכן השפעתם של אלו על עיצוב הרגולציה מופרזת (שחיתות של קונטקסט ושבי רגולטורי־תרבותי)</p>
<p>הפחתת ההשפעה של הרגולטורים עצמם על הדרישות, אמות המידה והתקנים הרגולטוריים</p>	<p>3. דרישות רגולטוריות שרירותיות מאפשרות לרגולטור לעוות את השוק</p>
<p>מיפוי הדרישות הרגולטוריות והגברת השקיפות בהתנהלות הרגולטור</p>	<p>4. היעדר שקיפות בדרישות הרגולטוריות ובאופן עבודתו של הרגולטור</p>

פעולות קונקרטיות שיש לבצע

- 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.
- הקניית 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.
- הבניית מנגנונים שיבטיחו שכלל העמדות, ובייחוד עמדות המנוגדות לעמדות שבקונצנזוס, יגיעו אל הרגולטור וייבחנו בצורה הוגנת ועניינית.
- יצירת אפיקים ישירים וחסרי פניות להעברת מלוא המידע הרלוונטי לרגולטור.
- הכשרת הרגולטור לביצוע מחקר עצמאי והנגשה של תמיכה מגופי מחקר בלתי תלויים לבחינה מהימנה של הסוגיות המקצועיות.
- אימוץ שיטות עבודה, אמות מידה ותקנים בינלאומיים ככל שאין הצדקה ברורה וספציפית לרגולציה ייחודית.
- אוטומציה של האכיפה הרגולטורית באמצעות יישומים של ממשל דיגיטלי, כך שהממשק עם הרגולטורים עצמם יהיה רק במקרים ייחודיים.
- מיפוי כלל הדרישות הרגולטוריות והצגת תמונה מהימנה ונגישה של סך הפעולות, העלויות וההשלכות של התנהגויות שונות שנובעות מהמשטר הרגולטורי של השוק.
- דרישה לחופש מידע, ככל שזה אפשרי, כך שגופים חיצוניים כגון התקשורת, ארגוני חברה אזרחית והציבור בכללותו יוכלו לזהות התנהגויות המעוררות חשד לניגודי עניינים.
- יצירת מנגנונים שמידע מסווג שלא יכול להיחשף לציבור ייבחן בהם על ידי גופים רגולטוריים מקבילים.





הבעיה

5. עובדי ציבור אינם נותנים דין וחשבון מספק על מחדליהם – מידת האחראיות והדיווחיות במגזר הציבורי לוקה בחסר

6. מעבר תכופ בין גופי הפיקוח לתעשייה עלול ליצור ניגודי עניינים ועשוי להתפס על ידי הציבור כמושחת

7. הוראות רגולטוריות הופכות בחלוף הזמן לאנכרוסניסטיות ולא־רלוונטיות

השינוי הנדרש

דרישה להספקת מידע בעניין ההחלטות הרגולטוריות והגברת הענישה למי שלא מספקים הסברים המניחים את הדעת

יצירת תהליך צינון אפקטיבי בין תפקידים במגזר הציבורי לפרטי

קיום מנגנונים לבחינה לאורך זמן של התאמת הדרישות הרגולטוריות

פעולות קונקרטיות שיש לבצע

- העדפה שהרגולטור ימונה על ידי גוף שמייצג את הציבור ולא את התעשייה.
- חיזוק מוסדות ומנגנונים, כגון הייעוץ המשפטי וגופי הביקורת, המוודאים שהרגולטורים מקצועיים, זוכים לאמון הציבור והתעשייה ונטולי פניות.
- הגברת האכיפה והענישה כלפי בעלי תפקידים ובפרט רגולטורים סוררים בשירות המדינה.
- הקמה של ערכאת ביניים בנציבות שירות המדינה אשר תשית סנקציות על עבירות שאינן פעוטות, אבל שגם לא מצדיקות את מיצוי ההליכים בבית הדין למשמעת.

- 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).
- וידוא כי מגבלות הצינון הקיימות בשירות הציבורי מיושמות.
- החמרת מגבלות הצינון החלות ומיושמות על עובדי ציבור בכירים, בהתאם לקווים מנחים למדיניות לצורך מאבק בשחיתות השלטונית שפרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2017.

- הטמעת מנגנונים שיטתיים להערכת ההשפעות של רגולציה חדשה (RIA – Regulatory Impact Assessment) לפני שהיא נכנסת לתוקף.
- בחינה שיטתית של השפעות הרגולציה לאחר כינונה על ידי שימוש בפיילוטים ומעקב לאורך זמן אחר יישום של רגולציה והשפעותיו.
- סקירה תקופתית של הרגולציה הקיימת ובחינה של התועלות לעומת העלויות שהיא משיתה.
- 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.

רשימת המקורות

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

ארבל־גנץ, אורי, נחמיאס דוד, וידידיה 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 אבירס־ניצן, יובל פלדמן, ועומר זליבנסקי, 2017. "טיוב רגולציה בישראל והקלת נטל הבירוקרטיה: 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־ארז, דורון נבות ומרדכי קרמניצר (עורכים), **ניגוד עניינים במרחב הציבורי: 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 מסחובות ומידת האפקטיביות של תקופות צינון" (מקוון).

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.

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

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.

Florini, Ann, 2007. *The Right to Know: Transparency for an Open World*, New York: Columbia University Press.

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*.

ראו אור בסדרת "הצעה לסדר"

הסדרת השדלנות בישראל, 2013 (הצעה לסדר 1)
מאת: מרדכי קרמניצר, אסף שפירא, חנן סידור

הסדרת הפיקוח על עמלות היתר בשוק הפרסום, 2013 (הצעה לסדר 2)
מאת: תהילה שוורץ אלטשולר, נדיב מרדכי

בין אוהל סיירים לאוהלה של תורה: מתווה לגיוס חרדים לצה"ל, 2013
(הצעה לסדר 3)
מאת: ידידיה צ' שטרן, חיים זיכרמן

חרדים לצהל: האחיכם יבאו למלחמה ואתם תשבו פה?, 2013 (הצעה לסדר 4)
מאת: אבי בן בסט, מומי דהן, מרדכי קרמניצר

החובה לבחון את השפעות החקיקה על זכויות ילדים, 2014 (הצעה לסדר 5)
מאת: נדיב מרדכי, משה אוסטרובסקי, מרדכי קרמניצר

תכנית ההתנתקות (انسحاب احادي الجانب) בנגב: על הצעת החוק להסדרת
התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013, 2013 (הצעה לסדר 6)
מאת: רונית לוי-שנור

הצעה לחוק גיור ממלכתי, 2014 (הצעה לסדר 7)
מאת: ידידיה צ' שטרן, שאול פרבר, אלעד קפלן

איחוד התביעה המשטרתית עם פרקליטות המדינה, 2014 (הצעה לסדר 8)
מאת: גיא לוריא, מרדכי קרמניצר

הצבעת אזרחים ישראלים מחו"ל, 2016 (הצעה לסדר 9)
מאת: עופר קניג, יוחנן פלסנר

סיקור אודיו-ויזואלי של בתי המשפט בישראל, 2016 (הצעה לסדר 10)
מאת: איתי רביד

חוק יסודות המשפט: הצעה לתיקון ודברי ביקורת, 2016 (הצעה לסדר 11)
מאת: בנימין פורת, מרדכי קרמניצר

חזקת הבעלות בעברות תעבורה: כיצד מרשיעים חפים מפשע, פוטרים אשמים ומעודדים עבריינות, 2016 (הצעה לסדר 12)
מאת: איתן לבונטין

אסדרת פעילותם של גופים חוץ־מפלגתיים בבחירות לכנסת, 2017 (הצעה לסדר 13)
מאת: אסף שפירא, גיא לוריא, יוחנן פלסנר

אתגר הפרטיות בפרסום יזום של מאגרי מידע ממשלתיים, 2018 (הצעה לסדר 14)
מאת: רחל ארידור הרשקוביץ, תהילה שוורץ אלטשולר

שימועים נושאים בוועדות הכנסת: סקירה והמלצות, 2018 (הצעה לסדר 15)
מאת: אביטל פרידמן, חן פרידברג

בירור יהדות בישראל, 2019 (הצעה לסדר 16) (בשיתוף עם עמותת עתים)
מאת: אלון שלו, אלעד קפלן, שוקי פרידמן

פריימריז פתוחים בישראל: הזדמנויות ואתגרים, 2018 (הצעה לסדר 17)
מאת: עופר קניג

מדיניות ריבוי המעצרים וכגיעתה בשוויון, 2018 (הצעה לסדר 18)
מאת: גיא לוריא

הצעה לתיקון שיטת המינוי של נציב שירות המדינה, 2018 (הצעה לסדר 19)
מאת: אסף שפירא

מתווה משפטי לפיזור גיאוגרפי של מבקשי המקלט בישראל, 2018
(הצעה לסדר 20)

מאת: אלונה וינוגרד, עודד רון, בשיתוף עם יובל שני

פסילת רשימות ומועמדים – הגנה על הדמוקרטיה או פגיעה בה?, 2019 (הצעה
לסדר 21)

מאת: עדי גל, מרדכי קרמניצר

אתיקה התנהגותית והמאבק בשחיתות שלטונית, 2019 (הצעה לסדר 22)
מאת: יובל פלדמן, גיא פריבר

חובת עובדי ציבור לדווח על עבירות של שחיתות שלטונית, 2019 (הצעה לסדר 23)
מאת: מרדכי קרמניצר, יזיד ארשיד

הסדרת ההחלטה על נקיטת פעולות צבאיות, 2019 (הצעה לסדר 24)
מאת: עמיחי כהן, לירון א' ליבמן

שקיפות מפלגות, 2019 (הצעה לסדר 25)
מאת: אלונה וינוגרד, עודד רון

שוויון הזדמנויות בהליכי בחירת מועמדים לכנסת, 2018 (הצעה לסדר 26)
מאת: עופר קניג, גדעון רהט

המאבק בשחיתות שלטונית: קווים מנחים למדיניות, 2019 (הצעה לסדר 27)
עריכה: מרדכי קרמניצר, עדנה הראל פישר

הכבדת הנטל הרגולטורי ושחיתות, 2019 (הצעה לסדר 28)
מאת: עומר זליבנסקי אדן, בשיתוף עם יובל פלדמן

עומר זליבנסקי אדן הוא חבר בצוות המחקר של המרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בוגר תואר שני בכלכלה מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב. עוסק במדיניות ציבורית.

פרופ' יובל פלדמן הוא עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופרופסור מן המניין בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר-אילן. תחומי המומחיות שלו הם ניתוח התנהגותי ואמפירי של המשפט, רגולציה, אכיפה וציות.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מסת"ב:
978-965-519-281-0