



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

## נכונות בעלי עסקים בישראל לרגולציה "רכה"

המכון הישראלי לדמוקרטיה ; בית הספר למינהל עסקים, אוניברסיטת בר-אילן	<b>ד"ר איל פאר</b>
בית הספר למינהל עסקים, אוניברסיטת בר-אילן	<b>אריאל טיקוצקי</b>
המכון הישראלי לדמוקרטיה ; הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן	<b>פרופ' יובל פלדמן</b>



## מבוא

זה כמה שנים שבעולם, וגם בישראל, מתקיים שיח ער בשאלה כיצד ניתן להשיג איזון בין חובת המדינה להגן באמצעות רגולציה על הצרכן ועל האזרח לבין הרצון לעודד עסקים לזמות, יצירתיות ושיפור התחרותיות. מציאת האיזון בסוגיה זו היא מן הסבוכות והקשות בתחום חקר הרגולציה ויישומה. אחד הקשיים נובע מהתנגדותם של בעלי עסקים להתערבות ממשלתית שיכולה להשפיע על ניהול עסקיהם (כמובן, פרט למקרים שאותה התערבות עולה בקנה אחד עם האינטרסים העסקיים שלהם).

בשנים האחרונות החלו להשתמש בעולם בתובנות מתחום הכלכלה ההתנהגותית כאמצעי של רגולציה "רכה" המכוונת בעיקר כלפי אזרחים וצרכנים במטרה לסייע להם לקבל החלטות טובות יותר לעצמם ולחברה. בבריטניה, למשל, שבה אין חובה חוקית על העובד להפריש כספים לפנסיה, הונהגה תוכנית פנסיה ממשלתית כברירת מחדל. התוכנית מבוססת על יעילותן המוכחת של ברירות מחדל ועל העובדה שהתערבות ממשלתית כזאת משמרת את חופש הבחירה של העובד שכן היא מאפשרת לו יציאה קלה מהתוכנית. בד בבד צצו במדינות רבות יוזמות של רגולציה "רכה" המתבססות על עקרונות הכלכלה ההתנהגותית גם כלפי בעלי עסקים. למשל, בתחילת 2018 פרסמו משרד הפנים ומשרד ראש הממשלה של ישראל רפורמה בתהליכי רישוי עסקים שכוללת, בין היתר, הסתפקות בתצהירים חתומים לצורך קבלת היתרים במקרים שאינם מסכני חיים.

היות שהנכונות של בעלי העסקים להיענות לרגולציה היא קריטית ליישום מוצלח של רפורמות של רגולציה "רכה" (שלא כמו הרגולציה המסורתית, אשר אינה מאפשרת להם שיקול דעת; ושלא כמו מנגנוני מיסוי, המשנים את מערכת התמריצים הכלכליים לעסק), ניסינו לבחון את עמדותיהם של בעלי עסקים בישראל כלפי התערבויות התנהגותיות כגון אלה. בדיקה כזאת היא הכרחית כדי להבין עד כמה המרת אמצעי הרגולציה עשויה להביא לתמיכה רבה יותר של בעלי העסקים, דבר שיכול להביא לשיפור יחסי האמון ומידת הנכונות לשיתוף פעולה בין המפקחים והמפוקחים.

## הסקר הנוכחי

בסקר שנעשה בשיתוף מכון גיאוקרטוגרפיה בחודשים מרץ-מאי 2018 השתתפו 309 בעלי עסקים קטנים ובינוניים (ברובם בין 5 ל-100 מועסקים) שנדגמו אקראית מרשימות דגימה מייצגות של עסקים המספקים שירות וממכר לצרכנים בתחומים שונים ומגוונים באזורים שונים בישראל. כמעט כל המשיבים בסקר היו בעלים,

מנכ"לים או סמנכ"לים של עסקים, ברמות שונות של השכלה, של הכנסה ושל מאפיינים דמוגרפיים אחרים. המשיבים הביעו את דעתם על התערבויות "רכות" למיניהן, בסדר אקראי, וענו על שאלות נוספות באותו עניין. לוח 1 מציג את ההתערבויות שעליהן נשאלו בעלי העסקים.

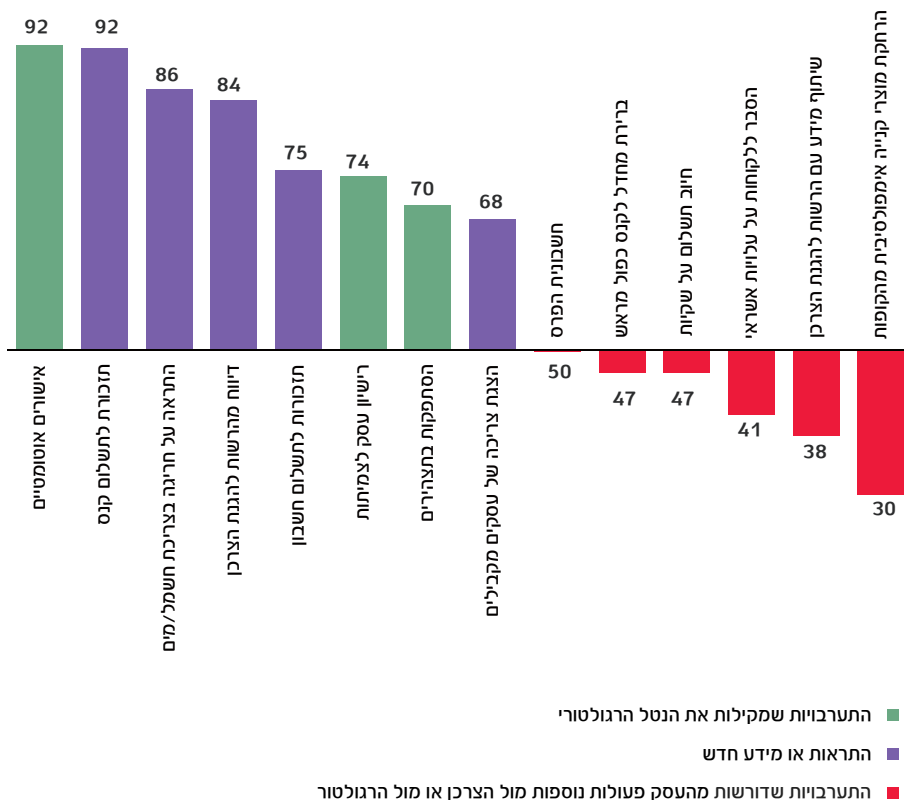
**לוח 1 ההתערבויות שהוצגו**

בקשה לרישוי או היתר שהגיש בית העסק תאושר אוטומטית בתוך תקופה ידועה מראש אלא אם נשלחה לבית העסק הודעה אחרת.	<b>אישורים אוטומטיים</b>
לבתי עסק שיקבלו קנס תישלח תזכורת בסמס כמה ימים לפני המועד האחרון לתשלום הקנס.	<b>תזכורת לתשלום קנס</b>
בית העסק יקבל התראות כאשר צריכת החשמל/מים עולה על הממוצע הרב-שנתי לחודש מסוים. ההתראות תישלחנה במייל או בסמס.	<b>התראה על חריגה בצריכת חשמל/מים</b>
בית העסק יקבל מדי חודש דוח מהרשות להגנת הצרכן על כל התלונות שהתקבלו אצלם מלקוחות של העסק, בחלוקה לפי תחומי התלונה.	<b>דיווח מהרשות להגנת הצרכן</b>
בית העסק יקבל תזכורות על מועדי תשלום קרובים של חשבונות שוטפים (מים, חשמל, ביטוח לאומי וכו'). ההתראות תישלחנה במייל/ SMS לבחירת העסק.	<b>תזכורות לתשלום חשבון</b>
רישיון לעסק יינתן לצמיתות ולא יהיה צורך לחדשו כל כמה שנים כנהוג היום. בתמורה, תוחמר בצורה משמעותית האכיפה והענישה על אי-ציות לדרישות הרישיון.	<b>רישיון עסק לצמיתות</b>
רשויות הרישוי יסתפקו בהצהרה של בית העסק שהוא עומד בדרישות החוק, ללא חובה של הגשת מסמכים המוכיחים זאת (למעט במקרים מסכני חיים).	<b>הסתפקות בתצהירים</b>
בית העסק יקבל בחשבונות המים והחשמל נתונים על הצריכה הממוצעת של בתי עסק הדומים לו (באופי, בגודל ובמיקום).	<b>הצגת צריכה של עסקים מקבילים</b>
רשות המיסים תפעיל מחדש את תוכנית "חשבונית הפרס" שבה נותני שירותים ובתי עסק שישלחו העתקי חשבוניות ייכנסו להגרלה של פרס כספי משמעותי.	<b>חשבונית הפרס</b>
במקרה שבית עסק יקבל קנס מרשויות המדינה, ברירת המחדל בקנס תהיה לתשלום סכום מוכפל, עם אפשרות לביטול כפל הקנס אם ישולם בתוך חודש.	<b>ברירת מחדל לקנס כפול מראש</b>
כל חנות, ולא רק רשתות מזון גדולות, תחויב לגבות מלקוחותיה 10 אג' על כל שקית ניילון שניתנת ללקוחות.	<b>חיוב תשלום על שקיות</b>
לפני שלקוח משלם באשראי (בפריסת תשלומים), בית העסק יחויב בחוק לתת לו הסבר על עלויות האשראי והריבית בכל חלופה.	<b>הסבר ללקוחות על עלויות אשראי</b>
בתי עסק יחויבו להעניק גישה לרשות להגנת הצרכן לרשומות ותיעוד של שיחות עם לקוחות (כגון הקלטות של שיחות טלפוניות, היסטוריית צ'אט ברשתות חברתיות או באתר החברה, חילופי מיילים וכו').	<b>שיתוף מידע עם הרשות להגנת הצרכן</b>
בתי עסק יחויבו שלא להציב מוצרים שמועדים לקנייה אימפולסיבית (כגון ממתקים, חטיפים, סוללות וכו') ליד הקופות.	<b>הרחקת מוצרי קניה אימפולסיבית מהקופות</b>

## תוצאות הסקר

בתגובה על שאלות על המצב הנוכחי רק כ-8% מהמשיבים אמרו כי הרגולציה הקיימת היום מסייעת להם או ללקוחות שלהם. הרוב טענו כי הרגולציה הנוהגת היום מפריעה (24%) או מפריעה מאוד (31%) לביצועים העסקיים שלהם. לעומת זאת נרשמה תמיכה ממוצעת גבוהה ("בעד" או "מאוד בעד") למרבית ההתערבויות ההתנהגותיות; ארבע מהן קיבלו אפילו תמיכה גבוהה מאוד (מעל 80%). שש התערבויות קיבלו פחות מ-50% תמיכה (תרשים 1).

תרשים 1 (%)



כפי שניתן לראות, ההתערבויות שקיבלו שיעורי תמיכה גבוהים –

- מספקות **תזכורות והתראות** לעסק (למשל, על צריכה גבוהה של מים וחשמל או על מועד התשלום של חשבונות ושל קנסות);
- מספקות **מידע חדש לעסק** (למשל, דיווח על תלונות שנאספו אודותיו ברשות להגנת הצרכן או על צריכת חשמל ממוצעת של עסקים דומים)
- נותנות **אמון בעסק** ולמעשה מקילות את הנטל הרגולטורי ומעבירות חלק ממנו לרשויות (למשל, אישור אוטומטי של בקשות או הסתפקות בתצהירים). נעיר כי אחת מהתערבויות האמון כרכה הקלה (מתן רישיון עסק לצמיתות במקום הצורך לחדשו בפרקי זמן קבועים) בהחמרת האכיפה והענישה (במקרה של הפרה מצד בית העסק). ממצא חשוב, בעינינו, הוא שגם התערבות זו נהנתה מתמיכה גבוהה (74%).

לעומת זאת, רוב ההתערבויות שקיבלו תמיכה **מעטה** דורשות מהעסק להוסיף חיוב או מידע מול הצרכן (חיוב תשלום על שקיות או מתן הסבר על עלויות אשראי) או מול הרגולטור (ברירת מחדל לקנס כפול מראש ושיתוף מידע עם הרשות להגנת הצרכן).

ככלל, לא מצאנו הבדל ברמות התמיכה בהתערבויות המוצעות בין עסקים במרכז לעומת עסקים בפריפריה או בין עסקים קטנים וקטנים מאוד לבין עסקים בינוניים. גם בניתוח לפי מאפיינים אישיים של המשיבים (תפקיד בעסק, השכלה) לא מצאנו הבדלים ברמת התמיכה.

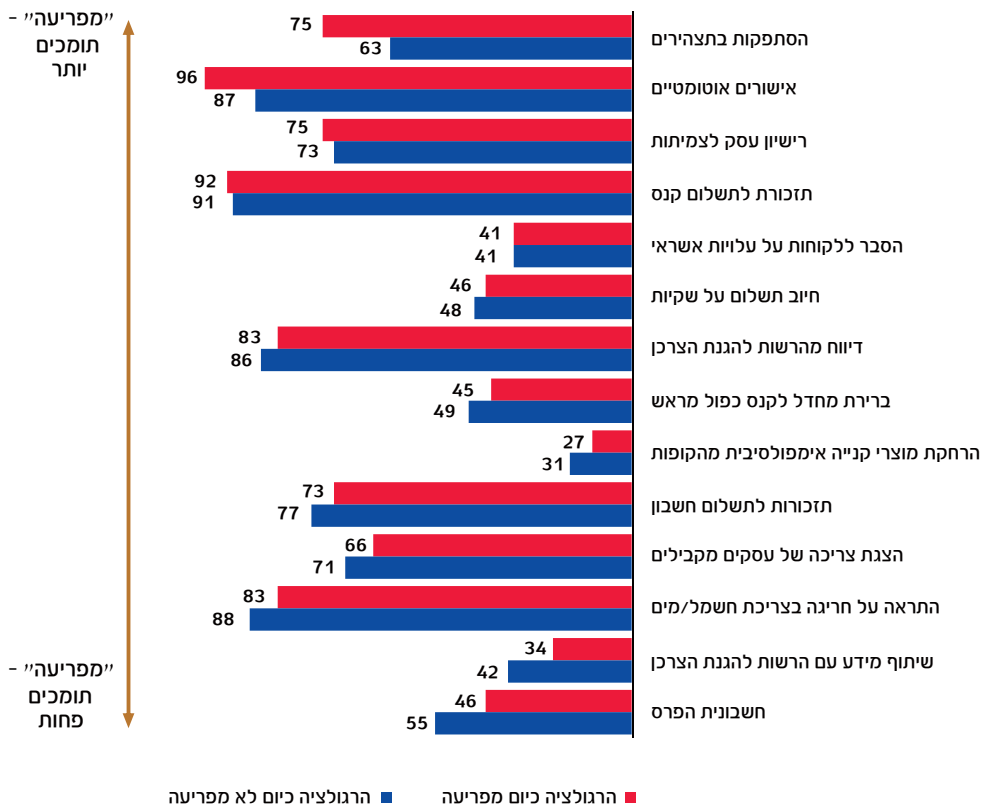
**משמעות ממצאים אלה היא שיישום התערבויות "רכות" לא ייתפס בעיני בעלי עסקים כגורם לאפליה.**

עוד נציין כי רמת התמיכה הגבוהה במרבית ההתערבויות אינה מובנת מאליה; אפשר היה לחשוב, למשל, כי מתן מידע והתראות ייתפס כפטרנליסטי או מטריד, ולא היא.

## הקשר בין העמדה כלפי רגולציה כיום לתמיכה בהתערבויות "רכות"

בעלי עסקים שטענו כי הרגולציה כיום **מפריעה או מפריעה מאוד** (כ-55% מהמדגם) תמכו יותר בעיקר בהתערבויות שמטרתן להעביר את הנטל הרגולטורי למפקח (הסתפקות בתצהירים, אישורים אוטומטיים, מתן רישיון עסק לצמיתות). לעומת זאת, בעלי עסקים שטענו כי הרגולציה **אינה מפריעה מאוד** (כ-45% מהמדגם, אך מתוכם רק כ-8% שהסכימו עם הקביעה שרגולציה מסייעת) תמכו יותר בהתערבויות כגון חשבונית הפרס, שיתוף מידע עם הרשות להגנת הצרכן, קבלת תזכורות לתשלום חשבונות או הרחקת מוצרי קנייה אימפולסיבית מהקופות.

### תרשים 2 (%)



נראה אפוא שככל שהעמדה של בעלי העסקים כלפי הרגולציה כיום היא שלילית יותר, כך הם תומכים יותר ברפורמות שייטיבו עימם ומתנגדים יותר לרפורמות שייטיבו בעיקר עם הצרכנים. קובעי מדיניות יכולים, אם כך, לרכז את מאמצי האסדרה בהתאם או, לחלופין, לנסות ולאגד התערבויות כך שהתמיכה בהתערבות אחת תוכל, אולי, לקזז את ההתנגדות להתערבות האחרת. אפשר להחליט, לדוגמה, לבחון רפורמה שתחייב את בעלי העסקים לשתף מידע עם הרשות להגנת הצרכן ובתמורה תתיר להם לקבל דיווחים מהרשות להגנת הצרכן על תלונות שנאספות עליהם מלקוחותיהם.

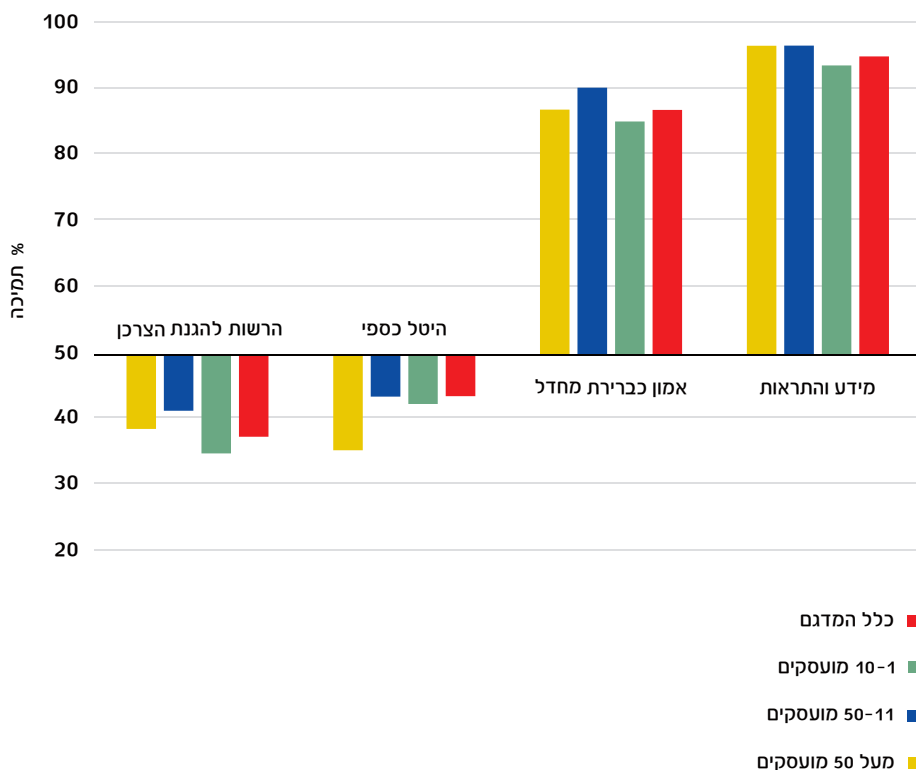
### ברגולציה "רכה" הגודל (של העסק) לא חשוב

את ההתערבויות שבחנו ניתן לחלק לקטגוריות שיש בתוכן קשר – תוכני וגם סטטיסטי. ואכן, כפי שמוצג בתרשים 3, התמיכה של בעלי עסקים בקטגוריות אלה שונה לגמרי: יש **נכונות גבוהה מאוד** לשימוש בתזכורות, התראות והודעות ובהתערבויות שנותנות אמון בבית העסק (אישור אוטומטי, הסתפקות בתצהירים) לעומת **נכונות נמוכה** להתערבויות שמיטיבות ישירות עם הצרכנים או שכרוכות בהיטל כספי כלשהו. ועוד: **גודל העסק אינו משנה את שיעור התמיכה** בהתערבויות בקטגוריות השונות. ייתכן, אם כך, שלא הכרחי שמדיניות חדשה שתכלול התערבויות כאלה תביא בחשבון את מספר המועסקים או הצרכנים (שקשור לגודל העסק) המושפעים מהן.

תמיכה גבוהה עד גבוהה מאוד התקבלה, כאמור, בהתערבויות שנותנות אמון בעסקים ומעבירות חלק מהנטל הרגולטורי למשרדי הממשלה, בדומה לרפורמה ברישוי עסקים שהובילו משרד הפנים ומשרד ראש הממשלה לאחרונה. ואולם למרות התמיכה הגבוהה מאוד באישור אוטומטי של בקשות לאחר תקופה שנקבעה מראש (92% בעד) הופתענו מעט לגלות שהתערבויות כגון מתן רישיון עסק לצמיתות או הסתפקות בתצהירים קיבלו תמיכה נמוכה יותר יחסית (רק 72% במוצע). גם כאן לא מצאנו הבדלים בתמיכה בין עסקים קטנים לעסקים בינוניים.



### תרשים 3

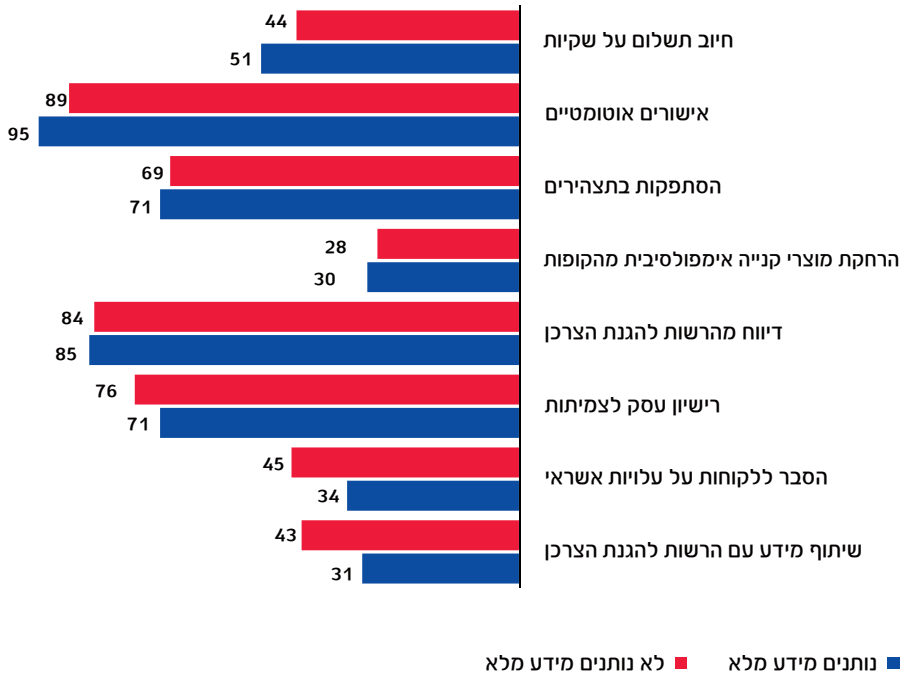


### עסקים בענפים "שקופים" יותר תומכים בכמה מההתערבויות ה"רכות" פחות

שאלנו בסקר את בעלי העסקים אם לדעתם רוב בתי העסק בענף שלהם מספקים ללקוחותיהם מידע מלא או אינם מספקים מידע מלא (כלומר, מספקים מידע חלקי או מסתירים מידע חשוב). 39% מהנשאלים השיבו שהם סבורים כי רוב בתי העסק בענף שלהם מגלים מידע מלא ללקוחותיהם, לעומת 50.5% שהשיבו כי רוב בתי העסק באותו ענף מספקים רק מידע חלקי ללקוחותיהם או אפילו מסתירים מידע מהלקוחות (9.5%). מצאנו כי בעלי עסקים שאמרו כי לדעתם המידע שניתן הוא מלא תמכו מעט יותר במתן אישורים אוטומטיים ובהסתפקות בתצהירים אך תמכו מעט פחות במתן רישיון עסק

לצמיתות. עוד מצאנו כי בעלי עסקים שלדעתם המידע שניתן לצרכנים הוא מלא תמכו מעט יותר בחיוב 10 אג' על שקיות ניילון, אבל, שלא כצפוי, תמכו פחות במתן גישה לרשות להגנת הצרכן לתיעוד של שיחות עם לקוחות וגם במתן הסבר ללקוח על עלויות אשראי. למרות שהבדלים אלו לא נמצאו מובהקים סטטיסטית, נראה שככל שבעלי העסקים סבורים יותר כי בתחום שלהם נותנים מידע מלא, כך הם מוכנים פחות לשתף פעולה עם הרשויות בשינויים שיגרמו להם לחלוק עוד מידע עם הצרכנים או עם הרשויות.

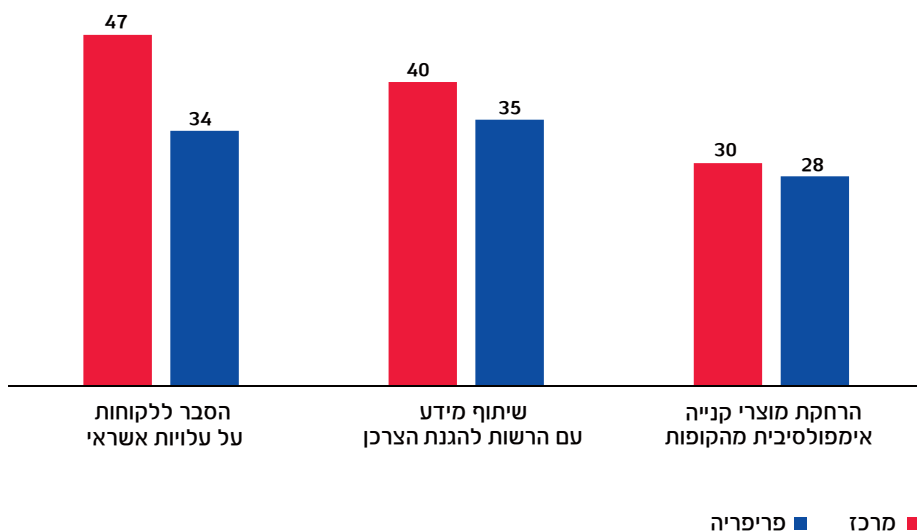
**תרשים 4 (%)**



## אין (כמעט) פער בעמדות בין המרכז לפריפריה

ההתנגדות של בעלי עסקים התמקדה בעיקר בהתערבויות שמועילות לצרכן אך אינן מביאות תועלת מיידית לעסק: הרחקת ממתקים מהקופה, מתן גישה לרשות להגנת הצרכן לתיעוד שיחות של העסק עם לקוחותיו או הסבר ללקוחות על עלויות אשראי. מתוך שלוש ההתערבויות הללו התברר לנו כי בעלי העסקים במרכז תומכים קצת יותר במתן הסבר ללקוחות על עלויות אשראי ובשיתוף מידע עם הרשות להגנת הצרכן. לא מצאנו הבדלים בכל שאר ההתערבויות שנבחנו בסקר.

תרשים 5 (%)



## סיכום

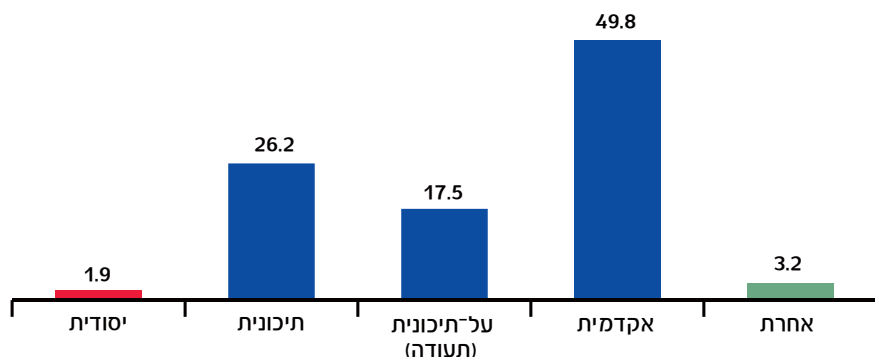
ממצאי הסקר מצביעים על תמיכה ניכרת בהתערבויות "רכות" במגוון תחומי ממשל, בלי הבדלים של ממש בין עסקים בפריפריה לעסקים במרכז או בין עסקים קטנים לעסקים בינוניים. ההתערבויות שמקבלות את שיעורי התמיכה הנמוכים, יחסית, הן ההתערבויות שנתפסות כמסייעות לצרכן או לממשלה אך אינן מביאות תועלת מובהקת ומיידית לעסק.

לנוכח היישום ההולך וגובר של ההתערבויות התנהגותיות על ידי ממשלות רבות בעולם, ועל רקע תפיסת הרגולציה כגורם מכביד (כולל בעיני בעלי העסקים, כפי שעולה בבירור מממצאי סקר זה), נראה כי תמיכת בעלי העסקים בישראל ביישום ההתערבויות "רכות" פותחת פתח לשימוש באמצעי זה על ידי הממשלה. עם זאת, לפני כל תכנון ליישום כזה, יש לבדוק בדיקה מדעית את רמת התמיכה של בעלי העסקים במהלך.

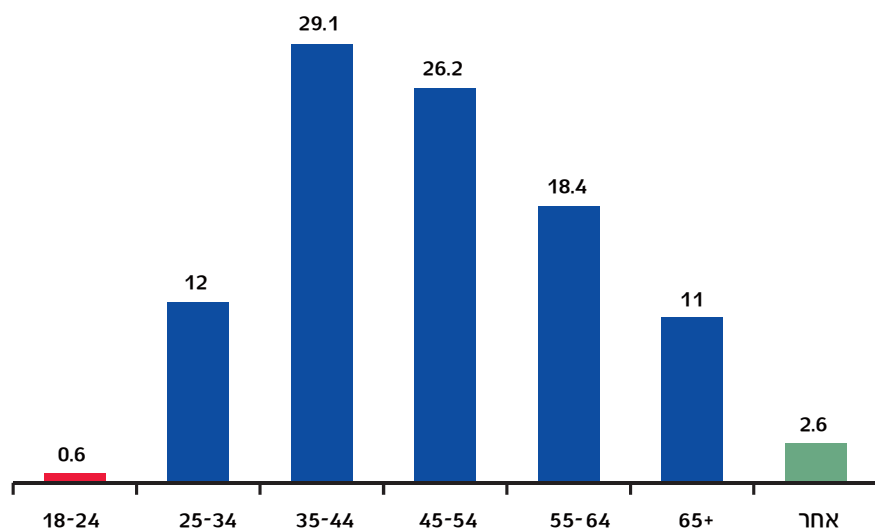
## נספח: תיאור המדגם

באמצעות סקר טלפוני (שנערך על ידי מכון המחקר גיאוקרטוגרפיה בחודשים אפריל ומאי 2018) וסקר אינטרנטי (בחודש מרץ 2018) נאספו תשובותיהם של 309 משיבים שהם בעלים או מנהלים של עסקים קטנים וקטנים מאוד או בינוניים.

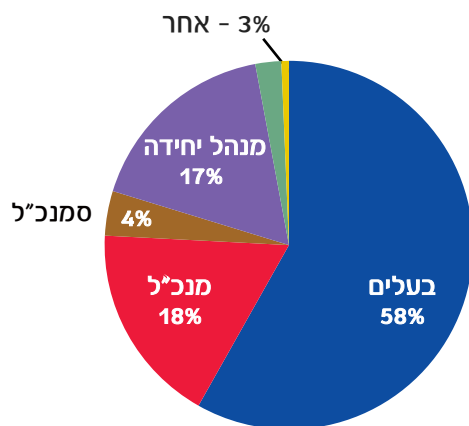
השכלת המשיבים (%)



גיל המשיבים (%)



### תפקידו של המשיב בבית העסק



### מספר העובדים בעסק

