



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

יישומים של כלכלה התנהגותית לשיפור והפחתת רגולציה סקירה

עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש התכנית לרפורמות בשירות הציבורי. פרופסור מן המניין בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בראיילן וחבר באקדמיה הישראלית הצעירה למדעים.

פרופ' יובל פלדמן

עוזר מחקר בתכנית לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר שני בכלכלה מאוניברסיטת בריגוריון בנגב.

עומר זליבנסקי

מסמך זה מתבסס על מחקר מקיף שנכתב בנושא שיטות התנהגותיות לטיוב עבודת הממשל, במסגרת המרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה

עיקרי הדברים

שיטות מתחום הכלכלה ההתנהגותית הן כלי חדש בארגו הכלים הרגולטורי. כלי זה מאפשר לריבון לפעול לקידום רווחת הציבור במקרים שאין הצדקה לרגולציה נוקשה ולחקל בכך את הנטל המושת על הציבור (אנשים פרטיים ומגזר עסקי גם יחד). השיטות ההתנהגותיות מאפשרות המרה של התערבויות המאופיינות בכפייה לכאלה המבוססות על בחירה וולונטרית. כך ניתן לרגולטור כלי חדש לבחינה שיטתית, לטיוב הרגולציה הממשלתית ולהפחתת העול שבא יחד עם הציות לרגולציה.

כלכלה התנהגותית בשירות המדינה

בעשורים האחרונים עולה קרנה של הכלכלה ההתנהגותית, תחום שנמצא בתפר שבין כלכלה ופסיכולוגיה ואשר מראה באמצעים אמפיריים את מגבלות הניבוי של הכלכלה המסורתית. הכלכלה ההתנהגותית מדגישה את היתרון שבהבנה עמוקה של המנגנונים ודפוסי החשיבה העומדים בבסיס ההתנהגות האנושית ואת ההשלכות של המחקר ההתנהגותי על קביעת המדיניות.

הכלכלה ההתנהגותית הפכה לבסיס של כמה וכמה שיטות שמשמשות בתובנות התנהגותיות כדי לשפר את האפקטיביות של הממשל. שיטות אלו מתבססות בעיקר על **רגולציה רכה**, שמטרתה לכוון את הציבור לבחור במה שמקדם את רווחתו כקבוצה ובה בעת להותיר את הבחירה הסופית בידי הפרטים ולהימנע משינוי משמעותי במערכת התמריצים. הרגולציה הרכה מתבססת על מגוון כלים, כגון קביעת בררת מחדל, מתן תזכורות ופישוט מידע מורכב. הכלים ההתנהגותיים הוכיחו את עצמם כיעילים לשיפור ההתנהלות של הציבור במגוון תחומים, בהם: התנהלות פנסיונית, איכות סביבה, חיסכון באנרגיה והתנהגות בריאה.

במסגרת אימוץ השיטה ההתנהגותית בשירות המדינה אומצו גם כלים מחקריים ומתודולוגיים מהמדעים ההתנהגותיים. המחקר ההתנהגותי משתדל להימנע מלהתבסס על אקסיומות בדבר ההתנהגות האנושית. במקום זה הוא מתבסס על בחינה אמפירית-ניסויית של ההתנהגות. לכן אימוץ השיטה ההתנהגותית בשירות המדינה בא לידי ביטוי בבחינה אמפירית של התערבויות רגולטוריות, בדגש על ביצוע ניסויים מבוקרים המבוססים על דגימה מקרית של נבדקים (RCTs). בכך השיטה מתבססת על גישת המדיניות מבוססת הראיות, שלפיה קודם שקובעים מדיניות יש לבחון אותה, ככל שהדבר אפשרי, מול סוגי מדיניות אחרים ומול קבוצת ביקורת – שעליה אין מחילים את המדיניות.

אימוץ תוכנות התנהגותיות בשירות המדינה בעולם

בריטניה

בשנת 2010 הוקם במשרד ראש הממשלה הבריטי צוות שהתמקד באימוץ תוכנות התנהגותיות בשירות המדינה (Behavioral Insight Team). הצוות הוקם בתקופה של משבר כלכלי וקיצוצים תקציביים, ולכן הוא פעל במתכונת ניסויית. בשנתיים הראשונות לקיומו הוא עבד במסגרת של פיילוט, ונקבע שאם לא יימצאו אינדיקציות לכך שתרומתו לשירות הציבורי ניכרת – הוא ייסגר כבררת מחדל. הבדיקה כעבור שנתיים העלתה כי הצלחתו הייתה יוצאת דופן:

- (1) ההחזר על ההשקעה (ROI) בעקבות פעילותו במשך שנתיים היה פי 22, בזכות התייעלות בעבודת הממשל שנבעה מהמלצות הצוות.
- (2) משרדי ממשלה רבים אימצו כלים ההתנהגותיים בפעילותם.
- (3) מספר המחקרים האמפיריים במגזר הציבורי מסוג RCT שבוצעו בשנתיים הראשונות לפעולתו של הצוות היה גדול מכל המחקרים האמפיריים שבוצעו בכל ההיסטוריה של הממלכה המאוחדת.

ארצות הברית

ממשל אובמה קידם מאוד את גישת התוכנות ההתנהגותיות. כחלק מהתהליך מונה מומחה מוביל למשפטים וכלכלה התנהגותית, קייס סנסטיין (Cass Sunstein), לעמוד בראש היחידה שהופקדה על בחינה וביצוע רגולציה בממשל הפדרלי. נוסף על כך פרסם הנשיא שני צווים נשיאותיים והנחה בהם את יחידות הממשל להתבסס בעבודתן על תוכנות התנהגותיות.¹ בשנת 2014 הוקם צוות ייעודי אשר עסק באימוץ תוכנות התנהגותיות ביחידות הממשל השונות, על בסיס הצוות הבריטי.

ארגונים בינלאומיים

נציבות האיחוד האירופי הקימה צוות תוכנות התנהגותיות ייעודי שקיבל עליו להפיץ את השיטה במדינות האיחוד ולקדם שיתופי פעולה;² ארגונים בינלאומיים פועלים לקידום השיטה; ארגון OECD הפיק כמה מסמכים וקיים כנסים בעניין השימוש

1 The White House, Office of the Press Secretary, "Executive Order – Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People," September 15, 2015

2 The European Commission's Science and Knowledge Service, Behavioural Insights ראו

בתובנות התנהגותיות כחלק מהאג'נדה של טיוב הרגולציה במדינות הארגון;³ והבנק העולמי הקדיש את הדוח השנתי של 2015 לשיטות התנהגותיות ולשימושים בהן להפחתת העוני ולקידום הרווחה במדינות מתפתחות.⁴

בעקבות ההצלחה בבריטניה הקימו מדינות רבות נוספות צוותים משלהן לאימוץ תובנות התנהגותיות בשירות המדינה (בהן: אוסטרליה, גרמניה, הולנד, סינגפור, פינלנד, צרפת, קטר, קנדה).

ישראל

גם בישראל קודמו יוזמות לאימוץ תובנות התנהגותיות בשירות המדינה. משרד ראש הממשלה מוביל את השימוש בכלים ההתנהגותיים בשיתוף פעולה עם המרכז לחקר הרציונליות שבאוניברסיטה העברית. בד בבד מקיימות יחידות ממשלתיות (בכללן: משרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות, משרד המשפטים, המוסד לביטוח לאומי והרשות להגנת הצרכן) שיתופי פעולה עם חוקרים רבים מהאקדמיה, בכללם חוקרים מן המכון הישראלי לדמוקרטיה, ובמסגרתם נבחנים ומאומצים כלים התנהגותיים למיניהם.

תוכנות התנהגותיות וטיוב הרגולציה

שיטת התובנות ההתנהגותיות הביאה לשיפור בעבודת הממשל: מתן השירותים יעיל יותר, והדבר מביא לחיסכון כספי ולשיפור השירות לציבור. השיטה אף ממלאת תפקיד מרכזי ככלי לטיוב הרגולציה וההפחתה בעול הרגולטורי. יישומי השיטה יכולים לבוא לידי ביטוי בכמה אינטראקציות: קובעי המדיניות יכולים להשתמש בה על מנת לגרום לרגולטורים שפועלים תחתיהם להמעט ברגולציה; ניתן להשתמש בה על מנת לטייב ולהקל את האינטראקציה בין הרגולטורים למגזר העסקי שהם מפקחים עליו; וניתן להשתמש בה גם לצורך שיפור האינטראקציה בין המגזר העסקי לצרכנים כך שהדרישות הרגולטוריות יהיו נוקשות פחות.

3 לסקירת פעולות שנעשו במדינות ארגון OECD ראו OECD, "Behavioral Insights and Public Policy Lessons from Around the World," March 1, 2017

4 The World Bank, "World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior"

אפיקים שהשיטה תורמת בהם לטיוב הרגולציה

(1) **הפחתת הרגולציה על ידי בדיקה שיטתית.** התבססות על הגישה הניסויית יעילה בהפחתת הרגולציה בכך שהיא מקדמת בחינה שיטתית של רגולציות קיימות. תקנות רבות נקבעות בלי שנעשית בחינה מספקת של השפעותיהן, ולכן בחינה אמפירית צפויה להביא לביטול תקנות מיותרות. יתר על כן, הדרישה לביצוע מחקר אמפירי חוסמת קביעת רגולציה חדשה וקובעת כי זו תקודם רק כאשר יתקבלו ממצאים ברורים לקיומו של כשל שוק ולכך שההתערבות צפויה להביא לשיפור מוגדר ומובהק בתפקודו של השוק.⁵

(2) **המרת רגולציה קשיחה ברגולציה רכה.** כאמור, השיטה ההתנהגותית מעלה על נס את יתרונותיה של הרגולציה הרכה לקידום רווחת הציבור. בכך ניתן דגש לכלים וולונטריים ולהמרת הנחיות רגולטוריות מפורטות ומחייבות בתקנות מינהלתיות המבוססות על כללים פשוטים. כך ניתן גם להתבסס על תקנות המיועדות לכוון את היצרן להתנהגות המצופה ממנו בד בבד עם הגדלת החופש של השחקנים המפוקחים כך שיוכלו לפעול לפי שיקול דעתם. התנהלות שכזו מתבססת על שיתוף פעולה בין המפקח למפוקח ועל בחינה משותפת של האפשרויות לטובת מקסום התועלת שיפיקו כל הצדדים.⁶

(3) **פישוט ההנחיות הרגולטוריות והבהרתן.** תרומה משמעותית של גישת התובנות ההתנהגותיות לצרכנים היא בפישוט הרגולציה הממשלתית, בהנגשתה לציבור ובהצגתה באופן ברור ונהיר יותר במטרה להקל על מילוי מיטבי של הנחיותיה.⁷

(4) **התאמת הדרישות הרגולטוריות לצורכי הציבור המפוקח /או העסקים המפוקחים.** המחקר מלמד כי פעמים רבות התקנות הרגולטוריות נקבעות על סמך ההנחה שהציבור פועל כמו שחקן רציונלי אשר קורא ומבין כל מידע המוצג לפניו, מה שמביא עמו בהכרח דרישות משפטיות מרובות והתנהלות חוזית מסורבלת.⁸ לעומת גישה זו, הגישה ההתנהגותית גורסת כי יש להתאים את הרגולציה להתנהגות האנושית

5 בהקשר זה נציין כי הממשל האמריקאי הנחה לתת עדיפות גבוהה מבחינת משאבים לרגולציות ולהתערבויות שנבחנו אמפירית לעומת כאלה שלא נבחנו בחינה שיטתית. ראו The White House, Office of Management and Budget, "Commission on Evidence Based Policymaking"

6 ראו Ian Ayres and John Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford: Oxford University Press on Demand, 1992

7 Cass R. Sunstein, *Simpler: The Future of Government*, New York: Simon and Schuster, 2013

8 Korobkin and Ulen, למשל, מציגים את ההשפעה הרחבה של הנחת הרציונליות על חקיקה ואת הבעייתיות הנובעת ממנה. ראו Russell B. Korobkin and Thomas S. Ulen, "Law and Behavioral Science: Removing the Rationality Assumption from Law and Economics," *California Law Review* (2000): 1051-1144

כך שהיא תהיה פשוטה ונהירה לציבור הרחב ותבטל דרישות שלא תורמות דבר לאדם הסביר.⁹ על כן התבססות על הגישה ההתנהגותית צפויה להפחית את מספר הדרישות הרגולטוריות המכבידות ולהמירן בדרישות מקלות ויעילות יותר.

(5) **התאמת הרגולציה להתנהלות השווקים והשחקנים.** המתודולוגיה ההתנהגותית מאפשרת להתאים את הרגולציה המושתתת על שווקים בהתאם למאפיין הייחודי של כל אחד מהם. ולכן בחינה אמפירית ושיטתית של ההתנהגות מאפשרת להפיק נתונים על התנהלות השוק והשחקנים השונים בו ולהתאים את האמצעי הרגולטורי לסיטואציה. נתונים אלו מאפשרים לקבוע קריטריונים מוגדרים ואובייקטיביים להצדקת התערבות הרגולטור בשוק ובכך להפחית את חוסר הוודאות הנובע מהענקת שיקול דעת רב מדי בעניין אסדרה ממשלתית בידיהם של פקידים.¹⁰

(6) **מניעת שחיתות ועידוד השמירה על כללי הרגולציה.** על ידי יצירת מצב שבו ההוראות הרגולטוריות מותאמות ובהירות יותר ובה בעת האכיפה כלפי מפרי הכללים תקיפה ויעילה אפשר ליצור הבחנה בין המפעלים ובעלי העסקים המעוניינים לשמור על החוק ובין אלו המנסים לעקוף אותו. במצב שבו הרגולציה סבוכה ומסורבלת, גם שומרי החוק וגם מפרי החוק חווים אותו תסכול ומתקשים לפעול כראוי. כך נוצר כר פורה לשחיתות שמתווכים למיניהם מעורבים בו כדי להפוך את הרגולציה לפשוטה יותר עבור שולחיהם. רגולציה פשוטה וברורה בצד אכיפה נחושה וסנקציות חזקות יש בכוחה להתוות מסלול ירוק ומהיר שיאפשר למרבית המפעלים לפעול בדרך הטובה ביותר ובד בבד "לאיים" על המעוניינים לסטות מכללי הרגולציה.¹¹

(7) **שיפור עבודתו של הרגולטור.** השיטות ההתנהגותיות מציעות כלים להשפעה על שחקנים לפעול בדרכים המקדמות מטרות חברתיות. כך אפשר להשפיע בין היתר גם על

9 ליתר פירוט ראו Elisabeth Costa, Katy King, Ravi Dutta, and Felicity Algate, "Applying

Behavioural Insights to Regulated Markets," Behavioural Insights LTD, May 26, 2016
10 Costa ואח' (שם) מציגים שלושה קריטריונים אמפיריים שיש לבדוק על מנת להצדיק התערבות רגולטורית בשוק מסוים: (1) הפער בין מחיר סל המוצרים הממוצע שהצרכנים רוכשים לסל מקביל שהיה מתקבל אילו היו בוחרים את הצעות המחיר הנמוכות ביותר; (2) בחינה של הידע וההתמצאות של הציבור במאפיינים המהותיים של העסקאות בשוק; (3) מדד שביעות הרצון של הצרכנים מהתנהלות השוק. לשיטתם, רק אם נמצא פער בקריטריונים אלו לעומת התנהלות סבירה של השוק, רק אז יש הצדקה להתערבות רגולטורית המותאמת לקריטריון ו/או לאוכלוסייה שבה נמצא הפער.

11 לדיון ביכולת של כללים משפטיים להבחין בין אוכלוסיות של משרתי חוק לאוכלוסיות של מפרי חוק ראו למשל Yuval Feldman and Henry Smith, "Behavioral Equity," *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 170 (1) (2014): 137-159

קבלת ההחלטות של הרגולטורים עצמם ולהפוך בכך את התנהגותם להגונה יותר, אפקטיבית יותר ורגישה לחובה לאזן בין צורכי השוק לציבור הרחב.

דוגמאות לכלים מבוססי תובנות התנהגותיות שיש בכוחם לשפר את העבודה הרגולטורית:

- i. קביעת מסגרות זמן שעל הרגולטור לתת בהן מענה לסוגים שונים של פניות.
- ii. קביעת בררת מחדל שלפיה אם אין התערבות ממשית או אישור מדרג גבוה יותר, האישור הרגולטורי יהיה חייב להינתן אוטומטית.
- iii. יצירת אחריות אישית של עובד ציבור למתן אישורים והתנהלות מול עסק, במקום שהאישורים יינתנו באופן מבוזר על ידי אגף כללי. גישה זו תגדיל את האחריות (accountability) של עובדי הציבור.
- iv. מעבר לרגולציה העצמית בצירוף הטלת קנסות כבדים על החורגים ממנה יפנה כוח אדם גדול יותר למקרים שנדרשת בהם רגולציה ישירה.
- v. מתן בונוסים לנושאי משרות על פעולה מהירה ויעילה, ולהפך – כתיבת הערות בתיק האישי במקרים של איחור או תפקוד לקוי.
- vi. מעבר לשימוש ממוחשב ושקוף ככל האפשר כדי שהאחראי יוכל לבדוק בכל עת נתונים על משך הזמן שעבר עד קבלת האישור ובאיזו "תחנה" הוא נתקע.

(8) **בחינת כשלי חשיבה המאפיינים רגולטורים.** המחקר ההתנהגותי עוסק בין השאר בכשלי חשיבה הגורמים הטיה שיטתית של ההתנהגות. מקצת מההטיות קשורות לעבודה רגולטורית לא טובה. למשל, אנשים נוטים לתת משקל רב לתוצאות המתקבלות בטווח הזמן הקצר (לדוגמה, הנזק המידי מרגולציה בלתי מספקת) ומשקל חסר למטרות ארוכות טווח (לדוגמה, הקלה ברגולציה ומשיכת משקיעים לישראל). אנשים גם נוטים לדבוק בסטטוס קוו ולהימנע משינויים, מה שעלול לעודד הותרת תקנות רגולטוריות על כנף, אפילו כשהן נעשות מיותרות. ועוד: במחקר שעשה הבנק העולמי התברר כי רגולטורים נוטים לתפוס מידע באופן מוטה כך שהם נוטים להאמין כי התערבותם הכרחית וחיונית, גם במקרים שלא מצריכים התערבות.¹² בהקשרים אחרים נמצא כי מדינות משקיעות משאבים גדולים מדי בסכנות בולטות, אך לא שכיחות, בשל הטיית זמינות (availability bias).¹³

Banco Mundial, "World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior," The World Bank, 2015

Timur Kuran and Cass R. Sunstein. "Availability Cascades and Risk Regulation," *Stanford Law Review* (1999): 683-768

מכל האמור יוצא שחקר ההטיות של הרגולטורים ובחינת הכלים להפחתתן צפויים לתרום להקלה בעול הרגולטורי.

סיכום

בשנים האחרונות השימוש בשיטות התנהגותיות לטיוב ולהקלת הרגולציה הממשלתית הולך ונהיה שכיח ומוכיח עצמו כאפקטיבי בקידום רגולציה יעילה שמפחיתה את הנטל ואת הסיאוב הממשלתי. הגישה ההתנהגותית עשויה לתרום לטיוב ולהפחתת הנטל הרגולטורי על ידי הפיכת העבודה הרגולטורית למבוססת ראיות. השיטה גם נותנת כלים המאפשרים להקל על העול שהרגולטור משית על המגזר העסקי על ידי המרת רגולציה נוקשה ברגולציה רכה, יצירת רגולציה מובחנת המתמקדת בעיקר בשוקים או בשחקנים המועדים לפורענות והתאמת הרגולציה לצורכי הציבור בפועל. מעבר לכך, השיטה מאפשרת לדרג מקבלי ההחלטות ליצור מסגרת המעודדת את הרגולטור להפחית ברגולציה שאינה הכרחית אגב יישום כלים המעודדים הפחתה של הרגולציה ובחינת הטיות המעודדות רגולציה עודפת והתמודדות עם הטיות אלה. **שימוש נכון בתובנות התנהגותיות ובניסיון המצטבר בעולם לשימוש בתובנות אלו יש בכוחו להביא להשפעה דרמטית על טיוב והפחתת הרגולציה בישראל.**