

השלכות אתיות של הדלת המסתובבת על חקיקה תאגידי

פרופי אליס ברזיס

מרכז ACEP, אוניברסיטת בר-אילן

Elise S. Brezis
TAU

December, 2012

הקדמה

- מהי דלת מסתובבת?
- ומהן הבעיות האתיות של תופעה זו?
- כאשר עובד בכיר בשרות הציבורי, כגון רגולטור, לאחר שעוזב את משרתו, מצטרף לסקטור שהוא היה אחראי עליו.
- תופעה זו שכיחה בישראל אך גם שכיחה בעולם כולו.
- It is termed “pantouflage” in French,
- “revolving door” in English
- and “amakudari” in Japanese.

הקדמה

• הדוגמאות הם רבות :

Dick Cheney: Defense Secretary

SCE (company who got some contracts from the Defense Department)

Glenn Hubbard: Treasury Department
KKR Financial Co.

Larry Summers
Robert Zoellick

• אך גם בישראל, תופעה זו שכיחה :

• אוהד מרני

• יוסי בכר

• ניר גלעד

• גליה מאור

הקדמה

- למה תופעה זו בעייתית – ולא אתית?

- שלוש סיבות

1. Regulatory Capture (נלכד)
2. Lobbying Capture
3. Abuse of power

- התופעה הראשונה היא הידועה ביותר ונכתבו מאמרים רבים בנושא זה.
(זוכה פרס נובל) Georges Stigler הוא הראשון שחקר תופעה זו.

- רגולטור יודע שירצה לעבוד בחברה שהוא מפקח עליה, ולכן הוא יכול להתנהג איתה ב"רכות" ולא לעשות את עבודתו נאמנה. (תופעה זו אינה חוקית, אך אין דרך להוכיח שעברו על החוק).

• התופעה השנייה: נלכד על ידי לובינג.

• זו תופעה שאינה שכיחה בישראל, אך בארה"ב היא מאוד שכיחה.

• חבר כנסת (או עובד ציבור) לאחר שסיים לעבוד בסקטור הציבורי, הולך לעבוד בחברת לובינג.

The bureaucrat will influence former associates to implement or shape policy to benefit the clients of the lobbying firm.

Conflict of interest, also for Politicians.

Senator Breaux: "My vote can't be bought, but it can be rented"

His clients: Citigroup, Goldman Sachs, GE, AT&T, PhRMA

the most referring 2001 Lobbyists in 2009 & 2010

| Organization | Number of "Revolving Door Lobbyists Employed in 2009 and 2010" |
|--|--|
| Citigroup Inc | 60 |
| Visa Inc | 50 |
| American Bankers Assn | 49 |
| Prudential Financial | 47 |
| Goldman Sachs | 47 |
| Securities Industry & Financial Mkt Assn | 43 |
| Natl Assn Real Estate Investment Trusts | 39 |
| SLM Corp | 36 |
| Private Equity Council | 36 |
| Managed Funds Assn | 34 |
| JPMorgan Chase & Co | 33 |
| Investment Co Institute | 33 |
| Genworth Financial | 32 |
| Zurich Financial Services | 32 |
| Credit Suisse Group | 31 |
| Ernst & Young | 30 |

• הנושא השלישי הוא Abuse of Power "צבירת כוח".

• ניגוד עניינים זה קורה כאשר הביורוקרט משתמש בכוח שלו על מנת להשיג משהו בעתיד, כאשר יעבור לעבוד בסקטור הפרטי.

• מהו סוג הכוח שיכול לצבור בכדי שהוא יוכל להשתמש בעתיד?

• האם המחוקק יכול ורוצה למנוע התנהגות לא אתית זו?

• מפקח או מנכ"ל משרד ממשלתי צובר כוח במספר אופנים :

•1. הוא מפתח קשרים עם כל הדרגות השונות של המשרדים שהוא בקשר איתם.

•כאשר יפנה אליהם בעתיד, התיאוריות ההתנהגותיות הראו שהוא יקבל תגובה אחרת מאשר אם לא היה במשרה יוקרתית בעבר.

•2. הוא בעצמו מפתח רגולציה, ותקנות שהוא אכן מומחה בהם. וכך נוצר "עודף רגולציה".

•ידע זה הוא בעל ערך לחברות בסקטור זה במשק, ולכן יהיו מעוניינים לשכור אותו בעתיד.

•תופעת ה"עודף-רגולציה" נבחנה לעומק בספרות על :

• נשאלת השאלה : האם המחוקק רוצה למנוע תופעה זו של Abuse of Power?

• התשובה היא לא.

• מבחינת המשק, עדיף לאפשר התנהגות לא אתית זו מאשר למנוע אותה.

• למה?

סיבות

- טובת המשק היא לבחור מפקחים ברמה גבוהה.
- אך מפקחים ברמה גבוהה, יבואו לעבוד בסקטור הציבורי, רק בתנאי שכר גבוהים.
- השכר בסקטור הציבורי הוא יחסית נמוך ביחס לשכר בסקטור הפרטי.
- אם כן, יש צורך לאפשר להם לצבור בעתיד שכר גבוה יותר.
- על כך שמאפשרים למפקח (או למנכ"ל) לצבור "כוח", מאפשר למשק לקבל מפקחים ברמה גבוהה יותר מאשר אם המפקח היה נשאר כל חייו בסקטור הציבורי, בו השכר נמוך יחסית.

סיבות

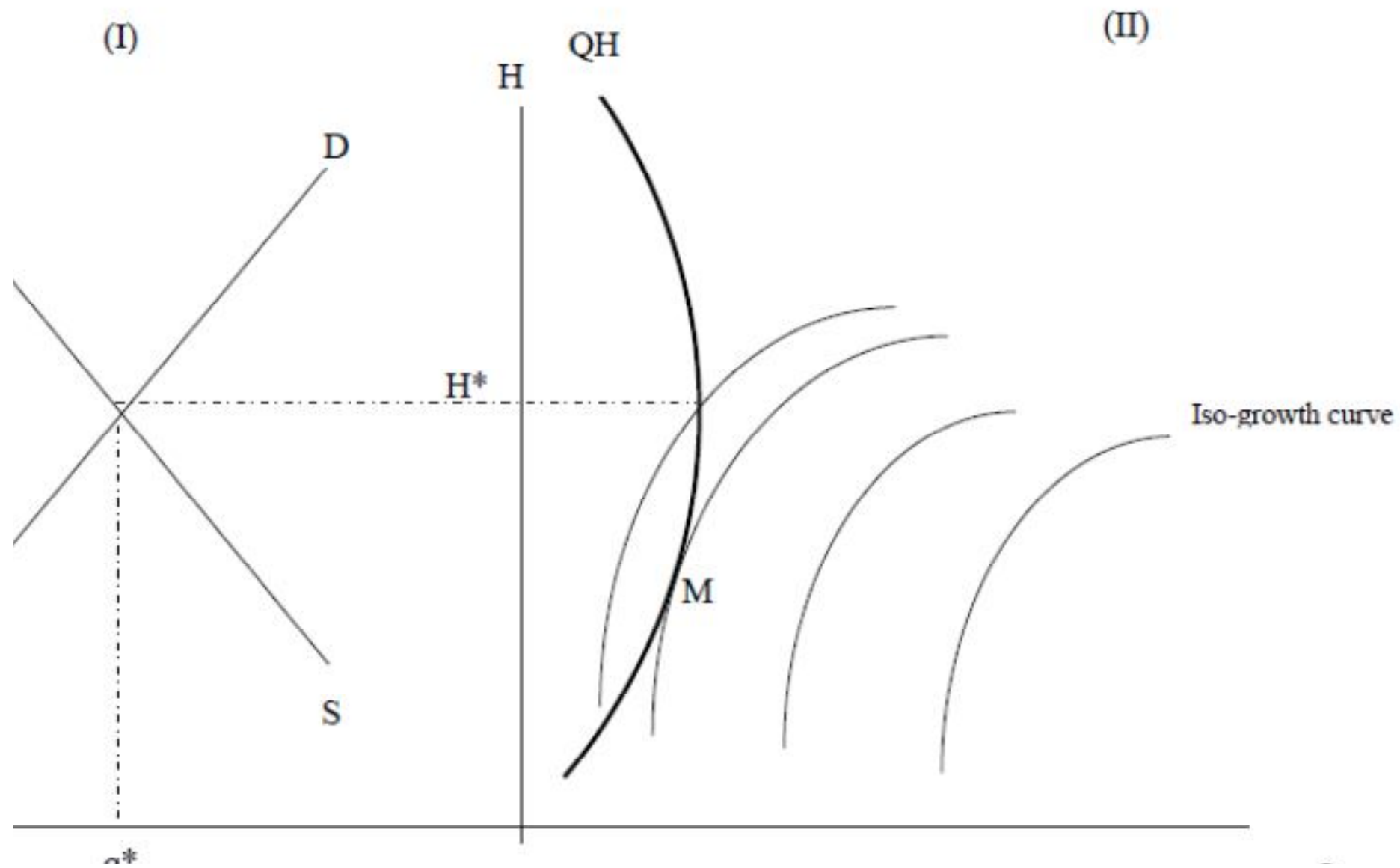
- אם כן, מניעת תופעה של "צבירת כוח" אינו אופטימאלי למשק.
 - מניעת הדלת המסתובבת תגרום לכך שרמת כוח האדם בסקטור הציבורי תהיה יותר נמוכה.
 - במילים אחרות, יש trade-off בין לאפשר Abuse of Power ויצירת "עודף-רגולציה",
 - לבין איכות גבוהה של האליטה הבירוקראטית.
-
- אם כן, אין למנוע בצורה רדיקאלית תופעות לא-אתיות של Abuse of Power.
 - זהו המסקנה הראשונה של המאמר.

• המסקנה השנייה שאני מוכיחה (ואראה לכם בעזרת גרף) היא :

• בשיווי משקל, האליטה הבירוקרטית יוצרת "עודך-רגולציה" שהיא מעל הנקודה האופטימאלית מבחינת טובת המשק.

• במילים אחרות, יש צורך בלאפשר קצת Abuse of Power .
• אך כאשר מאפשרים דלת מסתובבת נוצר Abuse of Power גבוה יותר מאשר הכמות האופטימאלית.

Figure 1. Supply and Demand of Bureaucratic Capital, and the Trade-off between Quality and Bureaucratic Capital



Conclusion

• הספרות על האליטות (בתחום של סוציולוגיה) מדגישה שאחת הבעיות האתיות למשק נוצרת כתוצאה מהקשר בין האליטות השונות: האליטה העסקית, הבירוקראטית והפוליטית.

• במצגת זו, הדגשתי את הקשר בין 2 אליטות: הבירוקראטית והעסקית.

• הקשר שלהם נוצר במיוחד על ידי תופעת ה"דלת המסתובבת".

• הראתי שתופעה זו מאפשרת לשכור בירוקראטים באיכות גבוהה יותר, למרות השכר שהוא יחסית נמוך בסקטור הציבורי.

• אך גם הראיתי שכמות חוסר-האתיות הינה גבוהה מאוד, ועוברת את הכמות שעדיפה על המשק כולו.

Conclusion

- איך למנוע זאת?
- על ידי העלת שכר בסקטור הציבורי.
- אך בתקופות של קיצוצים בהוצאות הממשלה, הצעה זו לא נראית הגיונית.
- אם כן, ישנו trade-off בין : העלאת מיסים
- לבין : למנוע תופעות לא אתיות אלו.
- ישנם מדינות עם שכר גבוה בסקטור הציבורי עם המונח של civil service.
- וישנם מדינות עם התופעה של "הדלת המסתובבת".