



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## גופי ממשל העוסקים בעיצוב מדיניות בכלים של כלכלה התנהגותית

**כתיבה: רינת בניטה ורועי גולדשמידט**

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ז' באייר תשע"ה

26 באפריל 2015

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת ה-19 בועז טופרובסקי, והוא עוסק בעיצוב מדיניות ציבורית באמצעות כלים ותובנות מתחומי הפסיכולוגיה והכלכלה ההתנהגותית.

במסמך יוצג תחילה רקע על התפתחות הכלכלה ההתנהגותית, על התפתחות הגישה של "מדיניות מבוססת-ראיות" ועל שילובן של תובנות מתחומי הכלכלה ההתנהגותית בקביעת מדיניות. בהמשך יתוארו גופים ממשלתיים במדינות בעולם שעוסקים בהטמעת תובנות התנהגותיות במדיניות ציבורית וייסקר המצב בתחום זה בישראל. לבסוף יידונו היבטים מרכזיים של הנושא.

## 1. רקע

### 1.1. התפתחות הכלכלה ההתנהגותית

אדם סמית, אבי הכלכלה המודרנית הקלאסית, גרס כי האדם הוא יצור כלכלי (Homo Economicus) ורציונלי, הפועל למקסום אינטרסים פרטיים. הגישה הכלכלית הקלאסית מניחה כי לבני-האדם יש כלים מספקים וכי הם פועלים בשיקול דעת כדי לקבל החלטות מיטביות שימקסמו את התועלת שלהם. להבדיל מהגישה הקלאסית, הכלכלה ההתנהגותית גורסת כי גורמים רבים משפיעים על התנהגותו הכלכלית של האדם, ולא רק שיקולים רציונליים.<sup>1</sup> הכלכלה ההתנהגותית נסמכת על מחקרים אמפיריים, ומציעה כי לתהליכים פסיכולוגיים, קוגניטיביים, חברתיים והתנהגותיים יש משקל גדול בתהליכי קבלת החלטות בכלל ובנושאים כלכליים בפרט. המחקר על הטיות, העדפות ומגבלות אנושיות כגורמים שיש להם השפעה על התחום הכלכלי מערער על הקביעות שבבסיס הכלכלה הקלאסית. הכלכלנים אקרלוף ושילר, לדוגמה, טוענים בספרם כי אין להמעיט בחשיבותם של גורמים פסיכולוגיים כגון ציפיות, אמון, הוגנות, הטיות קוגניטיביות אנושיות ורגשות ככל שהדבר נוגע לקבלת החלטות בתחומי הכלכלה, וכי התיאוריות הכלכליות הקלאסיות לבדן אינן מצליחות להסביר את התנהגות השווקים באופן מספק בכלכלה הגלובלית של ימינו.<sup>2</sup>

שינויים אלו בגישות הכלכליות האקדמיות, וביתר שאת מאז המשבר של שנת 2009, נותנים את אותותיהם בשיח הציבורי, והדבר משתקף באמצעי התקשורת.<sup>3</sup> ואולם, לא ברור מה השפעתן ברמת מקבלי ההחלטות וקובעי המדיניות ובאיזו מידה מקבלי ההחלטות נעזרים באנשי מקצוע מתחומים אלו. יתרה מזו, ייתכן שאף-על-פי שהתיאוריות הכלכליות ההתנהגותיות תופסות מקום רב יותר בשיח

---

<sup>1</sup> זוכה פרס נובל בכלכלה (1978) הרברט סיימון היה מ הראשונים שאתגרו את הגישה הקלאסית. הוא הציג בשנות ה-40 של המאה הקודמת את הרעיון "רציונליות מוגבלת", הנוגע למגבלות של בני-האדם מבחינת היכולת של הזיכרון, הסקת מסקנות וקבלת החלטות בשדה הכלכלי. הפסיכולוגים טברסקי וכהנמן הציגו את תיאוריית הערך, המביאה בחשבון שיקולים פסיכולוגיים דוגמת שנאת ההפסד בניבוי התנהגויות כלכליות, ובכך אתגרו גם הם את תיאוריית התועלת של הכלכלה הקלאסית. עבודתם זיכתה את כהנמן בפרס נובל בכלכלה לשנת 2002.

<sup>2</sup> George A. Akerlof and Robert Shiller, *How Human psychology drives the Economy, and why it matters for global capitalism*, Princeton University Press, 2010.

בהקשר זה, ייתכן שיש להבחין בין התנהגות רציונלית של פרטים המביאה לתוצאה שאינה אופטימלית מבחינת כלל הציבור – תופעה המוכרת בכלכלה הקלאסית בשם כשל שוק (לדוגמה, זיהום אוויר על-ידי מפעלים או פרטים או חוסר סימטריה במידע בין ספק לצרכנים) – לבין התנהגות לא רציונלית של פרטים המביאה לתוצאה שאינה אופטימלית מבחינת כלל הציבור, והיא עשויה להיות מנוגדת להנחות הקיימות במדע הכלכלה הקלאסי.

<sup>3</sup> ראו למשל סבר פלוצקר, [לא מתה, רק שונה](#), ידיעות אחרונות, 22 ביולי 2009, כניסה אחרונה: 16 בדצמבר 2014.



האקדמי, הדבר אינו מוצא את ביטויו בתוכניות הלימוד לתלמידי תואר ראשון בכלכלה.<sup>4</sup> נראה כי השיח הכלכלי הקלאסי עדיין דומיננטי בעיצוב המדיניות הציבורית.<sup>5</sup>

## 1.2. מדיניות מבוססת-ראיות ותהליכי הנגשת ידע

אחד מתפקידיהם היסודיים של המגזר הציבורי ושל שירות המדינה הוא להשתתף בתכנון, בעיצוב ובקביעה של המדיניות הציבורית ולהתוות את הדרכים ליישומה.<sup>6</sup> הסתייעות הממשלה במכוני מחקר ובאקדמיה כדי להשתמש בידע עדכני כבסיס לעיצוב מדיניות מכונה "עיצוב מדיניות מבוססת-ראיות". הרעיון המנחה של מדיניות מבוססת-ראיות הוא ביסוס המחויבות של מקבלי החלטות לזהות ולאמץ את הפרקטיקה או את המדיניות האפקטיבית ביותר בתחום מסוים על בחינה אמפירית שיטתית של מכלול ממצאי המחקר בתחום, ובתוך כך מתן משקל למחקרים לפי מידת תוקפם. גישה זו מקנה לגופי המחקר משקל במיפוי ובאיתור של תהליכים ושיטות אשר הוכחה יעילותם בהשגת מטרות חברתיות באופן שיסייע למדינה להשיג את מטרותיה.<sup>7</sup> גם למכוני מחקר, אשר על-פי רוב פועלים בתחומים מוגדרים, יש יתרון של הבנה מעמיקה בתחום ידע מסוים לצד היכרות עם המדיניות בתחומים אלו, וגם הם שחקנים מרכזיים בתחום.

מחקר העוסק בהנגשת ידע מחקרי מבוססת-ראיות לקובעי מדיניות מלמד על כמה חסמים אפשריים בתהליך:

- ההתקשרות בין האקדמיה לגופי ממשל לוקה בחסר, ולכן הידע הקיים אינו מופץ לדרג מקבלי החלטות.
- לעתים לקובעי המדיניות אין הכשרה מספקת להידרש אל הסוגיות האקדמיות במקצועיות הדרושה.
- לעתים המחקר האקדמי הוא תיאורטי ואינו מכוון לרמה היישומית. לכן, קובעי מדיניות מתקשים ליישם את הידע התיאורטי שנצבר.

גורמים אלו מקשים את גיבושה של "תרבות מחקרית" במסגרת התרבות הארגונית, ובשל כך פעמים רבות קובעי המדיניות נוטים להסתמך על מה שנעשה בעבר ואינם נעזרים בידע חדשני יותר. המחקר מעלה כי אסטרטגיות כמו הקמת פורומים פורמליים משותפים לחוקרי אקדמיה, יועצים מומחים ומקבלי החלטות ממשלתיים בנושאים רלוונטיים, מיקוד ממצאים מחקריים והצגתם בשפה פשוטה

---

<sup>4</sup> בנייר עמדה שפרסם מכון ון ליר בנושא לימודי הכלכלה בישראל נטען כי בשנים האחרונות נשמעת ביקורת על תוכנית הלימודים בכלכלה, בין השאר על קיבעון התכנים שהיא שרויה בו עשרות שנים, שבעקבותיו נוצר פער גדול בין חומר הלימוד לבין המציאות המשתנה בארץ ובעולם. אחת ההמלצות של הכותבים היא "לשלב חידושים מהמחקר הכלכלי ששינו באופן מהותי את תפיסת הכלכלה, באופן שיאתגר את לימודי הליבה ואת ההנחות שביסודם". נתן זוסמן, יובל אופק, רוני הכהן וטל וולפסון, "כלכלה למעשה: לימודי הכלכלה בישראל", **נייר עמדה מס' 4**, אוקטובר 2011, כניסה אחרונה: 16 בדצמבר 2014.

<sup>5</sup> בנק ישראל, חטיבת המחקר, **ישראל והמשבר העולמי: המלצות מדיניות לממשלה**, כניסה אחרונה: 16 בדצמבר 2014.

<sup>6</sup> יצחק גל-נור, **מנהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות**, הוצאת אקדמון, ירושלים 2007.

<sup>7</sup> Wayne Parsons, "From muddling through to muddling up- evidence based policy making and the modernization of British Government", *Public policy and administration* 17(3), 2002, pp. 43-60.



ועניינית והרחבת הידע המקצועי בקרב מקבלי ההחלטות עשויים להיות פתרונות אפקטיביים לבעיית הקשר בין השדה האקדמי לשדה המעשי של קביעת מדיניות.<sup>8</sup>

המחקר האמור אומנם התמקד בהנגשת ידע בתחום הבריאות, שהוא התחום המוביל ביישום מחקרים באמצעות אסטרטגיות של "תרגום ידע", אולם ממצאיו שופכים אור על התופעה הכללית יותר של חסמים המובילים לאי-מיצוי ידע מחקרי עדכני בקרב קובעי מדיניות,<sup>9</sup> והוא רלוונטי גם לתחום הכלכלה ההתנהגותית.

## 2. גופי ממשל המשלבים תובנות התנהגותיות בפעילותם – מדינות נבחרות

### 2.1. צוות תובנות התנהגותיות (Behavioral Insights Team) בבריטניה

בשנת 2010 הוקם בממשלת בריטניה צוות תובנות התנהגותיות – Behavioral Insights Team (להלן: BIT). הצוות הוא אחד הגופים הראשונים שהוקמו בממשלות בעולם שעיקר עיסוקו הוא התוויה שיטתית של מדיניות באמצעות כלים מתחומי הפסיכולוגיה החברתית והכלכלה ההתנהגותית. להלן יתוארו בקצרה הקמתו ופעילותו.

כבר בשנת 2004 הציע לממשלת בריטניה ד"ר דייוויד הלפרן, ששימש אנליסט ראשי של יחידת האסטרטגיה של משרד ראש הממשלה, להקים צוות שיעסוק בהטמעתן של תובנות התנהגותיות במדיניות ציבורית, אך באותה העת הצעתו לא התקבלה. שינויים פוליטיים ופרסום חיובי של תחום הפסיכולוגיה ההתנהגותית, שנבע בין השאר מהוצאה של ספר בנושא,<sup>10</sup> הציפו מחדש את הרעיון, ובשנת 2010 פנתה ממשלת בריטניה אל ד"ר הלפרן כדי שייסד את ה-BIT ויעמוד בראשו.<sup>11</sup>

לדברי מר סיימון רודה, חבר ה-BIT, בשנת הקמתו היה תקציב הצוות כמיליון לירות שטרלינג והיו בו שמונה עובדים. לטענתו, בחלוף כשנה מהקמתו של הצוות החזר על ההשקעה (ROI) היה פי-עשרה, בזכות התייעלות בתהליכים שנבעה מיישום הצעות מדיניות של הצוות. מר רודה ציין כי הצלחת היוזמה להקמת ה-BIT נבעה בין השאר מכך שלא היה צורך ברגולציה מיוחדת לצורך זה – לא נדרשה החלטת ממשלה או הליך אישור סבוך, והצוות שעבד מול גופים ממשלתיים דיווח על עבודתו ישירות לראש הממשלה.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Adnan A. Hyder et al., "National policy-makers speak out: are researchers giving them what they need?" *Health Policy and Planning* 26(1), 2010, pp. 73-82.

<sup>9</sup> Kathryn Oliver et al., [A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers](#), *BMC Health Services Research* 14(1), 2014, p. 2; Janet A. Curran, "Knowledge translation research: the science of moving research into policy and practice", *Journal of Continuing Education in the Health Professions* 31(3), 2011, pp. 174-180.

<sup>10</sup> את הספר *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and happiness* כתבו שני החוקרים האמריקנים ריצ'רד ה. טהלר וקאס ר. סאנסטיין, והוא יצא לאור בשנת 2008.

<sup>11</sup> Simon Ruda, Principal Advisor & Head, Home Affairs, Security & International Development, BIT, phone interview, February 3, 2015.

<sup>12</sup> Ibid.



בשנת 2011 פורסם דוח של ועדת המדע והטכנולוגיה של בית הלורדים בנושא שינוי התנהגותי שכותרתו "Behavioral Change",<sup>13</sup> ותיאר גם את פעילות הצוות הממשלתי בנושא. הוועדה הביעה תמיכה בצוות, אך ביקרה את הגישה של הממשלה, שכן היא התמקדה לדעתה בשימוש בתובנות התנהגותיות ככלי מרכזי לקידום מדיניות וכחלופה לשימוש ברגולציה. ועדת המדע והטכנולוגיה של בית הלורדים עסקה בנושא זה גם בשנת 2014. במכתב של יושב-ראש הוועדה לשר הממונה על המדיניות הממשלתית<sup>14</sup> הוא אמר כי יש לשבח את עבודת ה-BIT, ובעיקר את השימוש בניסויים מבוקרים כדי לבחון את האפקטיביות של תוכניות התערבות (Interventions). עם זאת, הוא ציין כי ה-BIT לא הגיש דוח שנתי מאז הדוח הראשון לשנים 2011-2012, וכי חסר מידע שיאפשר הערכה בלתי תלויה של הצלחתן של תוכניות התערבות. נוסף על כך הוא טען כי חסר מידע על תוכניות התערבות שלא הצליחו ואין מחקרי הערכה ארוכי טווח שיאפשרו לבחון את האפקטיביות של התוכניות לאורך זמן. עוד ציין היושב-ראש כי אין הכרח לראות בשימוש של הממשלה בתובנות מתחום מדעי ההתנהגות חלופה לרגולציה אלא אמצעי נוסף, וכי הוועדה חוששת משימוש מופרז בגישות שאינן רגולטיביות (כאמור לעיל).

מעניין כי במכתבו של היושב-ראש הוא מזכיר המלצה של הוועדה בראשותו למנות מדען ראשי בתחום מדעי החברה (Chief Social Scientist), מומחה בלתי תלוי במחקר חברתי, שידווח ליועץ המדעי הראשי של הממשלה. על-פי המכתב, השר הממונה על המדיניות הממשלתית השיב שד"ר הלפרן, העומד בראש ה-BIT, משמש בפועל בתפקיד זה.

ה-BIT הוקם מלכתחילה לתקופה קצובה של שנתיים. בשל מגבלות של גודל והיקף פעילות כגוף ממשלתי, וכן בשל חשש מקושי לשמור את כוח האדם במערכת הציבורית לאורך זמן, הוחלט בחלוף כשנתיים מהקמת הצוות על שינוי מעמדו ועל "הפרטה" חלקית שלו, וכך מבנה הבעלות שלו יהיה כדלקמן: 35% – הממשלה; 35% – בבעלות העובדים (ובכללם מצטרפים חדשים); 30% – חברה ציבורית. החברה הציבורית נבחרה במכרז; אומנם גם חברות מסחריות התמודדו במכרז, אך הוחלט להעדיף חברה הפועלת לתועלת הציבור, ונבחרה חברת NESTA, שהיא מעין עמותה העוסקת בפרויקטים של חדשנות לטובת הציבור.<sup>15</sup>

כדי שהממשלה תוכל להמשיך להשתמש בשירותי ה-BIT נחתם הסכם מסגרת הנותן העדפה לממשלה אל מול לקוחות אחרים (גופים ציבוריים בבריטניה, ממשלות בעולם ועוד; בדרך כלל מדובר בגופים לתועלת הציבור ולא בגופים מסחריים גרידא). נוסף על כך, כתנאי להפרטה נקבע כי השירות לממשלה יינתן במחיר מופחת, ולשם התקשרות עם הממשלה לא יידרש מכרז (דומה למודל של "ספק יחיד" בישראל). **כיום עובדים ב-BIT 60 איש.**

<sup>13</sup> House of Lords, Science and Technology Select Committee, [Behavior Change](#), Report, July 19, 2011, Accessed: March 16, 2015.

<sup>14</sup> *ibid.*, [Letter from The Chairman Earl of Selborne to the RT Hon Oliver Letwin](#), MP, Cabinet Office, July 22, 2014, Accessed: March 16, 2015.

<sup>15</sup> <http://www.nesta.org.uk/about-us>.



לדברי מר רודה,<sup>16</sup> אפשר לחלק את השירותים שהצוות נותן לארבעה תחומים עיקריים:

- **ניסויים**, ובכללם קבוצת ביקורת. לפני קידום מדיניות או שינוי מדיניות נבחן תחום הפעולה ונבחנת האפקטיביות של המדיניות המוצעת. הצוות פיתח מיומנות רבה בתכנון ובביצוע ניסויים כאלה, ולכן הוא מסייע לגופים אחרים בממשלה ומחוצה לה בתכנון ניסויים. בניסויים בבני-אדם הצוות מפעיל הליך מקוצר של ועדה לניסויים (ועדת הלסינקי).<sup>17</sup>

- **הערכה**. הצוות עוסק בהערכה של יוזמות מדיניות ומציע ייעול, שיפור ופישוט של תהליכים. הוא מחפש את דפוס ההתערבות (Intervention) היעיל ביותר לטווח הארוך ביותר. עם זאת, העיקרון המנחה הוא שתהליכי הניסוי והשינוי אינם חד-פעמיים אלא מתמשכים וחוזרים ומתאימים את עצמם לקהל היעד ולסיטואציות שונות כדי להשיג תוצאה מיטבית.

- **סיוע בגיבוש מדיניות**. מציאת פתרונות לבעיות כגון השמנת יתר וגביית מסים לא מספקת.

- **הכשרה ואימון**. ה-BIT מציע הכשרה – בעיקר לעובדי הממשל – כדי להטמיע את החשיבה ההתנהגותית בתרבות הארגונית.

על-פי מסמך של ה-BIT<sup>18</sup> אפשר לייעל את עיצוב המדיניות הציבורית על סמך תובנות התנהגותיות מספרות המחקר ומהניסיון של הצוות באמצעות ארבעה עקרונות מנחים: **EAST: Easy, Attractive, Social, Timely** (קל, מושך, חברתי, בעיתוי מתאים). להלן יוצגו בקצרה ארבעת העקרונות הללו בלוויית דוגמאות מתוך מסמכי ה-BIT.

- **קל**: שימוש בברירות מחדל, שימוש במסרים פשוטים ופישוט הפעולה הנדרשת הם כלים המאפשרים להתמודד עם הנטייה האנושית לדחות פעולות או להימנע מהן בשל המאמץ או העומס הקוגניטיבי שהן דורשות.

לדוגמה, שיעור בעלי הפנסיות בכלל המועסקים בחברות גדולות גדל מ-61% ל-83% בששת החודשים הראשונים לאחר שברירת המחדל שונתה להרשמה אוטומטית לתוכנית פנסיה.

- **מושך**: התאמה אישית של מסרים ושימוש בצבע ובתמונות הם אמצעים ליצור עניין או למשוך תשומת לב ובכך להעלות את הסיכוי שהפעולה תיעשה. גם תגמולים וקנסות עשויים להגדיל את שיעורי ההיענות.

לדוגמה, הוספת תצלום של רכבו של מי שלא שילם בעבור רישיון הרכב השנתי אל מכתב הפנייה אליו הביא להגדלת שיעורי התשלום מ-40% ל-49%.

---

<sup>16</sup> Simon Ruda, Principal Advisor & Head, Home Affairs, Security & International Development, BIT, phone interview, February 3, 2015.

<sup>17</sup> הצהרת הלסינקי, שפרסמה ההסתדרות הרפואית העולמית בשנת 1964, קבעה עקרונות יסוד לניסויים בבני-אדם. בישראל מקובל לכנות את הוועדות המאשרות ניסויים בבני-אדם, ובהם ניסויים פסיכולוגיים, ועדות הלסינקי.

<sup>18</sup> The Behavioral Insights Team, [EAST: For simple Ways to Apply Behavioral Insights](#), Accessed: March 18, 2015.



▪ **חברתי:** אנשים נוטים להתנהג כמו אנשים אחרים, ובעיקר כמו אנשים שמשמשים בעבורם קבוצת ייחוס. הדגשת דפוסי התנהגות של אחרים בסיטואציה ספציפית, שימוש בקשרים חברתיים כדי לעודד פעולה קולקטיבית, תמיכה קבוצתית או יצירת מחויבות חברתית הם כלים המבוססים על הנטייה האנושית להיות מושפע מהתנהגותם של אחרים כדי לייעל תהליכים.

לדוגמה, הוספת המשפט "רוב האנשים באזור מגוריך שהיה להם חוב מס דומה שילמו אותו בזמן" למכתב גבייה סטנדרטי הביא לעלייה של 5% בשיעור משלמי המס.

**בעיתוי מתאים:** מציאת המועד האפקטיבי ביותר להציג מידע שיניע לפעולה, יצירת מנגנונים המחצינים באופן מיידי עלות ותועלת וסיוע לאנשים לתכנן את תגובתם על אירועים יעלו את הסיכוי לביצוע הפעולה הרצויה.

לדוגמה, משלוח הודעת טקסט לחייבים בקנסות לבית-המשפט עשרה ימים לפני שפקידי ההוצאה לפועל היו אמורים לפעול הביא להכפלה של היקף התשלומים ללא צורך בהתערבות נוספת.

### 2.1.1. דוגמאות לפעילות ה-BIT

בסקירה מקיפה שפרסם ה-OECD בנושא "מדיניות רגולטורית וכלכלה התנהגותית" נסקרת פעילות צוות התובנות ההתנהגותיות הבריטי.<sup>19</sup>

על-פי הסקירה, תחומי המדיניות שהצוות פעל בהם רבים ומגוונים: שינוי ברירת המחדל בעניין תרומת איברים; יצירת הסכם להפחתה הדרגתית בכמות המלח במזון מוכן; ניסויים באסטרטגיות להפחתה בצריכת סיגריות ואלכוהול; שיפור שירותי הבריאות הציבוריים בבריטניה (בין השאר שינוי טבלאות המרשמים בבתי-החולים כדי לשפר את מידת הדיוק במתן תרופות ובחינת דפוסי תקשורת עם פצינטים כדי לצמצם את המקרים של אי-הגעה לתורים).

על-פי הסקירה, המדיניות שהותוותה בשיתוף ה-BIT מושתתת לעתים קרובות על אחד משני תחומי מחקר חברתי: "מסגור של מידע" (Framing) ו"התלכדות חברתית" (Convergence). מחקרים מלמדים שהאופן שבו מידע ממוסגר (צורת הצגה, הדגשים, פירוט, הפשטה, ברירת מחדל ועוד) משפיע על ההחלטות המתקבלות. פישוט המידע, למשל, משפיע הן על עצם הנכונות לקבל החלטה והן על סוג ההחלטה המתקבלת. בשנים האחרונות המדיניות המוצעת בתחום הגנת הצרכן מכוונת לפישוט וסטנדרטיזציה של המידע המוצג לצרכן בתחומים כגון כרטיסי אשראי, תעריפי אנרגיה, תווי צריכה אנרגטית ודירוג היגיינת מזון.

"התלכדות חברתית" או "תופעת העדר" הם מושגים המתארים את נטייתם של בני-אדם לבסס את החלטותיהם על החלטות של אחרים. אפשר להיעזר בנטייה זו של צרכנים באמצעות בדיקת דיווח צרכני

<sup>19</sup> Pete Lunn, [Regulatory Policy and Behavioral Economics](#), OECD Publishing. 2014.



והשוואת שירותים, הן בשוק המסחרי והן בשירותים ציבוריים, לשם גיבוש של מדיניות בתחום הגנת הצרכן.

## 2.2. ארצות-הברית

להלן יוצגו בקצרה גופים שעסקו בהטמעה של היבטים שונים של כלכלה התנהגותית או תובנות מתחומי מדעי החברה, ובהם צוות מדעי החברה וההתנהגות שהוקם בשנת 2014 במשרד למדיניות מדע וטכנולוגיה של הבית הלבן. יצוין כי על-פי סקירה שנכתבה בעבור ה-OECD,<sup>20</sup> השפעתה הגוברת של הכלכלה ההתנהגותית על מדינות ציבורית באה לידי ביטוי לא רק בפעילותם של גורמי ממשל בנושא אלא גם במינוי חוקרים מובילים בתחום למשרות ולתפקידי ייעוץ במוקדי קבלת החלטות ממשלתיים.

על-פי הסקירה, **המשרד למידע ולעניינים רגולטוריים בבית הלבן** עסק בהטמעתם של עקרונות מפתח של התנהגות חברתית בכמה תחומי רגולציה. בין השאר הונהג כלי רגולטורי של חובת חשיפת מידע ללקוח בצורה פשוטה, וכן נעשתה הבחנה בין חשיפת מידע תמציתית לחשיפת מידע מלאה.<sup>21</sup> הרגולציה לחשיפת מידע תמציתית מחייבת לתת ללקוח מידע שיטתי, פשוט וברור לפני קניית שירות כדי שיהיה ער להשלכות הרכישה ויוכל להשוות בין מוצרים.

כמו צוות ה-BIT, גם המשרד למידע ועניינים רגולטוריים בחן תקנות וחוקים קיימים וניטר את יעילותם של דפוסי התערבות ממשלתיים חלופיים – כאלה שנועדו להשיג יעדים שלא על בסיס חקיקה או תקינה אלא למשל על בסיס תובנות התנהגותיות.

**הלשכה להגנה פיננסית לצרכן (CFPB)**, שהוקמה על סמך חקיקה משנת 2010 בעקבות המשבר הפיננסי העולמי, נועדה להביא לכך שהשווקים של מוצרים ושירותים פיננסיים ייתנו שירות מיטבי לציבור בארה"ב. לטענת לון (Lunn), הלשכה היא גוף בעל כוח רגולטיבי של ממש העוסק במוצהר בהכללתה של כלכלה התנהגותית בעבודתו.<sup>22</sup>

ה-CFPB מציע לקבוע חובת גילוי או חשיפת מידע בנוגע למשכנתאות, הלוואות סטודנטים, כרטיסי אשראי וכו', וכן סימון אחיד של מוצרים, בעיקר מוצרי מזון ומוצרים בתחום איכות הסביבה. חובת גילוי המידע מושתתת על הסברה שהתנהגותם של צרכנים מושפעת לא רק על מהמידע הזמין אלא גם מאופן הצגת המידע, מהמסגור שלו וממועד הצגתו.

ביוני 2013 שלחה מנכ"לית **המשרד לניהול ולתקציב בבית הלבן (OMB)**, המקביל לאגף התקציבים במשרד האוצר בישראל, מזכר לראשי המחלקות והסוכנויות של הממשל האמריקני,<sup>23</sup> ובו נכתב כי במסגרת ניהול ממשלה חכמה, חדשנית ו"שקופה" יותר, וכדי להוסיף ולשפר את יישום תוכניות

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Summary disclosure and full disclosure.

<sup>22</sup> Pete Lunn, [Regulatory Policy and Behavioral Economics](#), OECD Publishing, 2014.

<sup>23</sup> Executive office of the President, Office of Management and Budget, Memorandum to the Heads of Departments and Agencies: [Next Step in the Evidence and Innovation Agenda](#), July 26, 2013, Accessed: March 18, 2015.





הממשלה, יש לבחון "מה עובד" בהתבסס הן על ראיות קיימות והן על ידע חדש, ובתוך תוך כך יש להיעזר בניסויים כדי לבחון גישות חדשות ליישומן של תוכניות.

במזכר צוין כי כדי לחזק פרקטיקות מבוססות-עובדות (Evidence-based) בהצעות התקציב לשנת התקציב 2015 המשרד לניהול ותקציב של הבית הלבן מעודד את פיתוחן של אסטרטגיות העוסקות במדידה, בניסוי, בשימוש במידע וכדומה כדי לשפר את האפקטיביות של התוכניות.

מוצע במזכר לבסס בקשות תקציב על ניסויים עם קבוצת ביקורת (Randomized control trials) או על טכניקות ניסוי אחרות כדי לבחון את השפעתן של תוכניות התערבות על תוצאות מדיניות. עוד נכתב במזכר כי מחבריו מעודדים הצעות המסתייעות **בתובנות ההתנהגותיות** כדי לשפר תוצאות ולהפחית עלויות.

כדי לסייע לסוכנויות הממשלה בגיבוש הצעות בדגשים הרצויים הוצעו סדנאות בנושאים שונים, למשל סדנה בנושא "כיצד הסוכנויות יכולות לרתום את ממצאי המחקר במדעי החברה וההתנהגות להטמעת גישות בעלות נמוכה לשיפור תוצאות התוכניות".

**בפברואר 2014 הוקם במשרד למדיניות מדע וטכנולוגיה של הבית הלבן צוות מדעי החברה וההתנהגות (Social and Behavioral Science Team)**, בעקבות הקריאה של נשיא ארצות-הברית לשפר את האפקטיביות של תוכניות הממשלה. חברים בו מומחים שגויסו לממשלה כדי לרתום תובנות מתחומי מדעי החברה לשיפור היעילות של התוכניות הפדרליות, וכך הן ישרתו את הציבור טוב יותר ויביאו לחיסכון בכספי המסים. **הצוות פועל בשיתוף המועצה לשיפור ביצועים שבמינהל הרכש הממשלתי האמריקני (GSA).**<sup>24</sup>

על-פי סקירה קצרה של ד"ר מאיה שנקר, העומדת בראש הצוות, שפורסמה בפברואר 2015<sup>25</sup> לציון שנה להקמת הצוות, בשנת הפעילות הראשונה נעשו כמה מחקרי חלוץ (Evidence-Based Pilot) בתחומים כגון תעסוקת חיילים משוחררים וסיוע לחיילים בהחזר הלוואת לימודים להבין את אפשרויות ההחזר שלהם. הצוות עסק בין השאר במחקר בעבור מחלקת ההגנה כדי לסייע לאנשי צבא להמשיך להפריש כסף לתוכנית חיסכון אחרי שינוי במערכת התשלומים של הצבא שחייב הרשמה מחודשת של כ-140,000 חברים. הצוות סייע למשרד הביטחון בתכנון תקשורת עם החוסכים בשפה ברורה, בציון הצעדים שעליהם לנקוט ובאמצעות תכתובת מותאמת אישית. לטענת ד"ר שנקר, בשבוע הראשון למשלוח הדוא"ל בנוסח החדש עלה מספר המגיבים עליו ב-22% לעומת שיעור המגיבים על הגרסה הקודמת של הדוא"ל, ובעקבות זאת הוחלט לשלוח את הנוסח המעודכן לכל החברים שנדרשו להירשם מחדש.<sup>26</sup>

בהצעת התקציב לשנת 2016 נכללות קרנות לשם תמיכה בהרחבתו של צוות מדעי החברה וההתנהגות. כיום חברים בצוות שבעה עובדים, ובהם ראש הצוות ד"ר שנקר. על-פי הצעת התקציב, הצוות כבר

<sup>24</sup> ראלף אמלן, המרכז האמריקני בשגרירות ארה"ב בישראל, דוא"ל, 17 בפברואר 2015.

<sup>25</sup> Maya Shankar, Office of Science and Technology Policy, [Using Behavioral Insights to Make Government More Effective, Simpler and More People Friendly](#), February 9, 2015, accessed: March 22, 2015.

<sup>26</sup> Ibid.



מסייע לתריסר סוכנויות פדרליות לבחון את השפעתם של תהליכי התערבות על הצלחתן של תוכניות באמצעות מחקרים מבוקרים.<sup>27</sup>

יש לציין כי לבד מפעילותם של גופים ממשלתיים בנושא, פועל בארצות-הברית ארגון מגזר שלישי ששמו "קואליציה למדיניות מבוססת-ממצאים" (Coalition for Evidence-Based policy), שמטרתו לקדם את האפקטיביות של תוכניות ממשלתיות באמצעות מחקר, ובעיקר מחקר מבוקר (Randomized Control Trials).<sup>28</sup>

### 2.3. נציבות האיחוד האירופי<sup>29</sup>

נציבות האיחוד האירופי (The European Commission) נעזרת במדעי ההתנהגות והכלכלה ההתנהגותית בעיצוב מדיניות ציבורית. הנציבות פועלת בתחומים האלה בעיקר באמצעות שני גופים: משרד הבריאות ובטיחות מזון (DG SANCO) ומרכז המחקר של הנציבות, ה-JRC (Joint Research Centre).

בשנת 2010 יצרה הנציבות הסכם מסגרת לקידום מחקרים במדעי ההתנהגות, שנועד לסייע בניהול מחקרים התנהגותיים שייתמכו בתהליכי עיצוב מדיניות באיחוד האירופי.

יחידת מחקר העוסקת ב"חברת המידע" במכון ללימודי טכנולוגיה הצופה פני עתיד (Institute for Prospective Technological Studies) מסייעת לנציבות בחשיבה, בעיצוב ובהוצאה לפועל של מחקרים התנהגותיים במסגרת שיתוף פעולה רשמי בין מרכז המחקר של הנציבות למשרד הבריאות ובטיחות המזון (BESTEP).

המכון ללימודי טכנולוגיה הצופה פני עתיד השתתף זה מכבר ב-15 מחקרים התנהגותיים שנערכו במסגרת הסכם המסגרת בנושא, ואף פרסם מסמך מדיניות כללי על השימוש במחקרים התנהגותיים ככלי לעיצוב מדיניות. כמו כן, במאי 2014 התקיימה סדנה בנושא "מחקר התנהגותי יעיל לעיצוב מדיניות באיחוד האירופי".

מן התחומים הספציפיים שמתנהלת בהם פעילות בנושא תובנות ההתנהגותיות:

1. **מידע לצרכנים בשוק המקוון**: יצירת מכניזם שיאפשר לצרכנים באינטרנט לקבל מידע חשוב ומוכן ויגרום להם לחוש ביטחון בעת רכישות מקוונות. יוזמה זו אמורה להשלים את הדירקטיבה העוסקת בזכויות צרכנים.

---

<sup>27</sup> Office of Management and Budget, [Fiscal Year 2016 – Budget of the U.S. Government](#), p. 80, accessed: March 22, 2015.

<sup>28</sup> <http://coalition4evidence.org/>, accessed: March 26, 2015.

<sup>29</sup> European Commission, Joint Research Centre, Information Society Unit, [Behavioral Economics](#), accessed: March 22, 2015.



2. **פרטיות באינטרנט:** מחקרים מלמדים שכלים משפטיים שנועדו לקדם התנהגות צרכנים שמביאה בחשבון שיקולים של פרטיות, כמו "הסכמה מדעת" והודעות בנושא פרטיות, אינם אפקטיביים. בפרויקט המחקר בנושא תיבחן השפעתם של כלים שונים על פרטיות המשתמשים, בין השאר באמצעות כלי מחקר מתחומי הכלכלה ההתנהגותית.

בסקירה שפרסם ה-OECD בנושא "מדיניות רגולטורית וכלכלה התנהגותית"<sup>30</sup> צוין כי בדירקטיבה האירופית להגנת הצרכן (The Consumer Rights Directive) מובאות הוראות המבוססות על תובנות ממדעי ההתנהגות. הגבלת השימוש בתיבות מסומנות מראש (Pre-Ticked Boxes) בהסכמים עם צרכנים נועדה למנוע מצב שצרכנים מתחייבים לתנאים ולתשלומים בלי להיות מודעים לכך משום שבברירת המחדל בחוזה (למשל בקניות באינטרנט) יש הסכמות שונות. הוראה זו מבוססת על התובנה ההתנהגותית שלברירות מחדל יש השפעה של ממש על בחירות של צרכנים. הוראה אחרת מאפשרת לצרכן "תקופת צינון" שבה הוא יכול לבטל עסקה ולקבל החזר בעבורה. הוראה זו מבוססת על תובנות התנהגותיות בדבר ההשפעה של מצב הרוח על קבלת החלטות רכישה ובדבר השפעתן של טכניקות מכירה על התנהגות צרכנים.

על-פי הסקירה, הנציבות מממנת מחקרים וניסויים בנושאים כגון רכישת מוצרי השקעה פיננסיים, זכויות צרכנים ברכישת חבילות טיולים, סימון ואריזה של טבק, מידע על תוויות על גבי מוצרי מזון, הימורים מקוונים, שקיפות עמלות בנקים והשמנת יתר.<sup>31</sup>

#### 2.4. **מדינות אחרות**<sup>32</sup>

כפי שצוין בסקירה של ה-OECD, לצד הקמתם של מיזמים ייעודיים לשימוש בתובנות מתחומי מדעי ההתנהגות, בתחומים ספציפיים מדיניות המבוססת על תובנות התנהגותיות או מסתייעת בהן נפוצה מאוד, בין השאר בנושאים האלה:

- **פנסיה.** מחקרים מלמדים שאנשים אינם חוסכים די הצורך בעבור הפנסיה שלהם, וכלים שונים לגיבוש תוכניות הפנסיה עשויים להשפיע על יעילות החיסכון הפנסיוני, ובהם הרשמה אוטומטית למסלול פנסיוני ומתן אפשרות להתחייבות מוקדמת להגדלה עתידית של שיעור ההפרשות. תובנות כאלה סייעו בהנהגת רפורמות בתחום הפנסיה במדינות רבות, ובהן ארה"ב, אוסטרליה, ניו-זילנד, בריטניה ואיטליה.
- **מכירת סיגריות וטבק.** מחקרים העוסקים בקנייה אימפולסיבית ובהשפעת הפרסום היו השראה לחקיקה המגבילה או אוסרת הצגה של מוצרי טבק על מדפים בחנויות ומגבילה פרסום של מוצרי טבק. המדינות שחוקקו חוקים בנושא הן בין השאר בריטניה, אירלנד, אוסטרליה וניו-זילנד, קנדה, פינלנד ואיסלנד.

<sup>30</sup> Pete Lunn, [Regulatory Policy and Behavioral Economics](#), OECD Publishing, 2014.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Ibid.



▪ **מיסוי.** מחקרים מלמדים שדפוסי התקשורת של רשויות המס עם האזרחים משפיעים על שיעורי גביית המס, ולכן נעשים ניסויים מבוקרים (RCT) כדי לבחון את צורת התקשורת המיטבית בכמה מדינות, ובהן אוסטרליה, בריטניה, ארה"ב, שבדיה וישראל (ראו להלן סעיף 3).

**בצרפת** פעל במשרד ראש הממשלה המרכז למחקר אסטרטגי (Centre D'analyse Stratégique), ועסק ביישום מחקר בתחום מדעי החברה לשם קידום נושאי סביבה ובריאות הציבור, ובהם עישון, השמנת יתר וקידום התנהגות סביבתית.

בשנת 2013 הוקם במקום המרכז למחקר אסטרטגי גוף ממשלתי ששמו "הנציבות הכללית לאסטרטגיה וחיזוי – אסטרטגיה צרפת" (Commissariat général à la stratégie et à la prospective, France Stratégie) כמו הארגון שקדם לו, גם גוף זה פועל במשרד ראש הממשלה, אך סמכויותיו נרחבות יותר.<sup>33</sup>

**באוסטרליה** פועלת "הנציבות לפיריון בעבודה", שהיא גוף מחקר וייעוץ ממשלתי. הנציבות פרסמה מחקרים בנושא עיצוב מדיניות בעזרת תובנות התנהגותיות.

ממשלת ניו סאות' ויילס (NSW) באוסטרליה הקימה יחידת "תובנות התנהגותיות" במרכז האסטרטגי של משרד הקבינט (Department of Premier and Cabinet). היחידה מקבלת ייעוץ מנציגים של ה-BIT הבריטי, והיא אמורה להוביל חדשנות ומדיניות מבוססת-נתונים, לספק לממשלה כלים ליישום תוכניות התערבות ולסייע לה בעריכת ניסויים התנהגותיים. על-פי אתר האינטרנט של היחידה, בצוות שלה שישה אנשים.<sup>34</sup>

שלא כמו בבריטניה, בצרפת ובאוסטרליה, שבהן גופים של הממשל (בבריטניה בזיקה לממשל) עוסקים בהטמעת מדעי ההתנהגות בעיצוב מדיניות, בנורבגיה ובדנמרק ארגונים לא ממשלתיים עוסקים בנושא. בדנמרק הארגון iNudgeYou הוא גוף מחקר העובד בממשק שבין מדע התנהגותי יישומי, מוסדות ציבור, ארגונים וגופים פרטיים בעלי עניין ועוסק בתכנון ניסויים, באימון ובתוכניות התערבות לשם השגת השינוי ההתנהגותי הנדרש. בנורבגיה הארגון GreeNudge מתמקד בנושאי סביבה.

### 3. מדיניות מבוססת-ראיות ושימוש בתובנות התנהגותיות בישראל

בפרק שלהלן יוצגו גופי מדינה שמסתייעים בשיטות הפעולה ההתנהגותיות על רקע ההקשר הרחב יותר של גופים רשמיים שתכליתם לתת ייעוץ מדעי ומבוסס-ראיות לממשלה. לאחר מכן תוצג פעילות של מרכזים אוניברסיטאיים שמבוססת על מחקר התנהגותי ותובא דוגמה ליוזמה הקשורה במדיניות מבוססת-ראיות. לבסוף תיסקר הפעילות הממשלתית להקמת צוות תובנות התנהגותיות בישראל, בשיתוף פעולה עם ה-BIT הבריטי, שנתונה במועד סגירת המסמך בשלבי תכנון אחרונים.

#### 3.1. מחקר התנהגותי בגופים מדינתיים

<sup>33</sup> <http://www.strategie.gouv.fr/presentation-de-france-strategie>, Accessed: March 29, 2015.

<sup>34</sup> Premier and Cabinet, New South Wales Government, [Behavioral Insights Community of practice – Team](#), accessed: March 23, 2015.



בישראל פועלים מרכזים בתחומי מדעי התנהגות במערך הצבאי והממשלתי, דוגמת מערך מדעי ההתנהגות בצה"ל ובמשטרה. ייתכן שגם אגפי תכנון, מחלקות מחקר ומידע ולשכות של המדען הראשי במשרדי הממשלה נעזרים בתובנות התנהגותיות במסגרת פעילותם המחקרית. מטרתם של גופים אלו היא סיוע בקביעת מדיניות ובקבלת החלטות על בסיס ידע מדעי, אך תחומי המחקר שלהם מוגבלים לסוגיות ספציפיות הנדונות ביחידה שאליה הם משויכים.

במישור הרחב יותר שני גופים ממשלתיים הוסמכו בחוק כגופים רשמיים שתכליתם מתן ייעוץ מדעי לממשלה והתוויית מדיניות בתחום המדע: האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים והמועצה הלאומית למחקר ופיתוח אזרחי. האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים הוקמה בשנת 1961 על סמך חוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, התשכ"א-1961. החוק קובע בין השאר כי תפקידה הם לייעץ לממשלה בפעולות הקשורות למחקר ולתכנון מדעי שיש בהם חשיבות לאומית, וכן לטפח פעילות מדעית ולקדמה. כיום חברים בה 94 מדענים ומלומדים בתחומי מדעי הרוח ומדעי הטבע. לפי חוק האקדמיה, האקדמיה מתכנסת לאספה כללית אחת לשנה לפחות, ובתקנון האקדמיה נקבע כי מליאת האקדמיה תקיים אספה כללית פעמיים בשנה לפחות.<sup>35</sup> המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי (המולמו"פ) הוקמה במשרד המדע, הטכנולוגיה והחלל באוגוסט 2004 על בסיס חוק המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי, התשס"ג-2002, במטרה לשמש גוף מייצע בהתוויית מדיניות לאומית בתחום המו"פ האזרחי. המועצה ממליצה לממשלה על מדיניות לאומית בנושאי מחקר ופיתוח, מפיקה דוחות ועורכת סקרים על מצב המדע והמחקר בישראל ככלים להשגת היעדים הלאומיים.<sup>36</sup>

**נוסף על כך, המשרדים עושים פעולות המבוססות באופן מובהק על מחקרים התנהגותיים, אולם כל משרד מנהל את פעולותיו באופן בלתי תלוי.** כך, מר יובל לסטר, ראש אגף מדיניות סביבתית במשרד להגנת הסביבה, ציין כי במשרדו הוחל עוד לפני החתימה על ההסכם לשיתוף הפעולה בין ישראל ל-BIT בבריטניה (שיוצג להלן) בתהליכים של מחקר התנהגותי לשם קידום נושאים שבתחומי הפעולה של המשרד. הנושאים שנבחרו למחקרים התנהגותיים הם בין השאר עידוד צרכנים לרכוש כלי רכב לא מזהמים באמצעות הצגת דירוג הרכב על-פי המיסוי הירוק<sup>37</sup> ושימוש בתו האנרגטי למכשירי חשמל לבנים (כמו מקררים, מכונות כביסה, מדיחי כלים ותנורי אפייה) כדי לעודד רכישת מוצרים שצריכת החשמל שלהם נמוכה. כמו כן נערך מחקר על עידוד מחזור והפרדה במקור במשקי הבית.<sup>38</sup> בחטיבה לתכנון וכלכלה ברשות המסים הוחל לאחרונה לערוך מחקרים התנהגותיים שנועדו לעודד עצמאים להגיש בזמן את הדוחות לרשות ולהגיש דיווח אמת.<sup>39</sup>

### 3.2. מרכזי מחקר התנהגותי באקדמיה

בישראל פועלים כמה מרכזים למחקר בין-תחומי העוסקים בקבלת החלטות, בפסיכולוגיה כלכלית ובכלכלה התנהגותית. הבולט שבהם הוא [המרכז לחקר רציונליות](#) שהוקם בשנת 1991 באוניברסיטה

<sup>35</sup> [האקדמיה הלאומית למדעים](#), כניסה אחרונה: 15 באפריל 2015.

<sup>36</sup> [המועצה הלאומית למחקר ופיתוח אזרחי](#), כניסה אחרונה: 15 באפריל 2015.

<sup>37</sup> מיסוי ירוק – מיסוי שנועד לקדם פעילות סביבתית באמצעות תמריצים כלכליים. ברכישת כלי רכב מיסוי ירוק בא לידי ביטוי בתמריצי מס לכלי רכב מזהמים פחות, על-פי דירוג של 15 דרגות. ככל שהדרגה גבוהה יותר כלי הרכב מזהם יותר ולכן המס עליו גבוה יותר. לפירוט ראו רשות המסים בישראל, [מצגת מיסוי ירוק](#), יוני 2009, כניסה אחרונה: 15 באפריל 2015.

<sup>38</sup> יובל לסטר, ראש אגף מדיניות סביבתית במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 8 במרס 2015.

<sup>39</sup> רועי דרוך, אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 23 במרס 2015; משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, מצגת בנושא "גישות התנהגותיות להעמקת גביית המסים", אוקטובר 2013.



העברית בירושלים. במרכז חברים אנשי אקדמיה בתחומי ידע שונים, ובהם כלכלה, פסיכולוגיה, מתמטיקה, פילוסופיה, משפטים וסטטיסטיקה.<sup>40</sup> [המרכז לקבלת החלטות ופסיכולוגיה כלכלית באוניברסיטת בן גוריון בנגב](#) עוסק גם הוא בחקר היבטים של תחומי הידע הללו. מרכזים אלו הם אקדמיים באופיים, פניהם אל השיח המחקרי ולאזו דווקא מחוצה לו, ועל-פי רוב הם אינם עוסקים בהתוויית מדיניות.

במישור הרחב יותר של הקשר בין גופי מחקר למקבלי ההחלטות אפשר להזכיר למשל כי בשנת 2011 הקימה האגודה הישראלית לאקולוגיה ומדעי הסביבה, בשיתוף האקדמיה הלאומית למדעים ובית-הספר לממשל ומדיניות באוניברסיטת תל-אביב, את תוכנית "ממשק", שעיקרה יישום מדע בממשל וקידום דו-שיח בין הקהילה המדעית לקובעי המדיניות הציבורית. התוכנית עוסקת בעיקר באקולוגיה וסביבה, ועמיתיה, בעלי תואר דוקטור, משמשים כיועצים במשרדי ממשלה כגון משרד הכלכלה, משרד ראש הממשלה, משרד הבריאות ומשרד הביטחון.<sup>41</sup>

### 3.3. הקמת צוות לתובנות התנהגותיות בישראל

בחודשים האחרונים החלה ממשלת ישראל בהקמה של צוות חשיבה התנהגותית בין-משרדי. פרופ' יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, עמד בראש פורום שבחן מודלים של צוותי תובנות התנהגותיות והחליט מה יהיה מודל ההקמה: הוא יורכב ממִרְפָּז, עובד משרד ראש הממשלה ומנציגים של כמה משרדי ממשלה שונים ויתקצב על-ידי משרד ראש הממשלה. שלא כמו המודל הבריטי שתואר לעיל, מוצע כי הצוות הישראלי לא יורכב בהכרח בשלב הראשון מאנשי מקצוע מתחומי הפסיכולוגיה התנהגותית אלא מעובדים שיש להם זיקה אל התחום, והם יירתמו לפרויקט הטמעת מתודות החשיבה ההתנהגותית במשרדים שלהם נוסף על תפקידיהם הנוכחיים.<sup>42</sup> כדי שהצוות יכיר את התחום מבחינה מקצועית הם יקבלו הכשרה מנציגים של ה-BIT הבריטי, והוא שיוביל את יישום שיטות הפעולה ההתנהגותיות בישראל.<sup>43</sup> על-פי המתווה, המרכז לחקר הרציונליות של האוניברסיטה העברית שהוזכר לעיל ילווה את המהלך הממשלתי מבחינה אקדמית.<sup>44</sup> הסכם הליווי עם ה-BIT נתון לקראת חתימה, ועיקריו: צוות ה-BIT ילווה את תהליך הטמעת המתודות של החשיבה ההתנהגותית בסקטור הציבורי בכמה תחומי מדיניות, ובהם מיסוי, בריאות והגנת הסביבה; צוות ה-BIT יתמוך בקישור בין הצוות הישראלי לקהילות BIT ברחבי העולם. תהליך ההקמה והליווי על-ידי צוות ה-BIT הבריטי אמור להימשך בין שנה לשנתיים,<sup>45</sup> ואחר מכן ייתכן שיוקם צוות תובנות התנהגותיות קבוע במשרד ראש הממשלה.<sup>46</sup>

<sup>40</sup> במרכז לחקר רציונליות חבר בין השאר פרופ' ישראל אומן, חתן פרס נובל לכלכלה לשנת 2005.

<sup>41</sup> אתר האינטרנט של [תוכנית ממשק](#), כניסה אחרונה: 5 בינואר 2015.

<sup>42</sup> רועי דרור, אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 23 במרס 2015.

<sup>43</sup> Simon Ruda, Principal Advisor & Head, Home Affairs, Security & International Development, BIT, phone interview, February 3, 2015.

<sup>44</sup> לדברי רועי דרור מאגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, המרכז את הקמת הצוות לתובנות התנהגותיות בישראל, המרכז לליווי אקדמי של הצוות התנהל מול המרכז לחקר רציונליות כספק יחיד, והתשלום ייעשה על-פי תעריף חש"ל לשעת ייעוץ. שיחת טלפון, 23 במרס 2015.

<sup>45</sup> יובל לסטר, ראש אגף מדיניות סביבתית במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 8 במרס 2015.

<sup>46</sup> רועי דרור, אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, שיחת טלפון, 23 במרס 2015.



#### 4. נקודות לדיון

מן המסמך עולים היבטים שנראה כי יש מקום לדון בהם כדי לבחון את הטמעתו של נושא התובנות ההתנהגותיות בעבודת הממשלה. להלן יוצגו בקצרה כמה נקודות לדיון:

- בריטניה נחשבת לאחת החלוצות בהטמעת תובנות התנהגותיות בעבודת הממשלה, ומעניין לבחון את המודל הבריטי לעומת זה הישראלי. כאמור, בבריטניה הוקמה יחידה אורגנית המורכבת מחברי צוות שזהו עיקר עיסוקם ושבזו הם בעלי הידע המקצועי. לעומת זאת, הצוות הישראלי נבנה במודל של קונסורציום שיורכב מנציגי משרדי ממשלה בעלי עניין בנושא, שיעסקו בו נוסף על תפקידם במשרד, בליווי אקדמי מקצועי חיצוני.

מחד גיסא, נראה כי הזיקה אל "הצרכנים" היא בבחינת יתרון במודל הישראלי בשל היכרותם עם הצרכים הספציפיים של כל יחידה והאפשרות להפוך למוקד ידע בעבור אנשי המשרד לשם אימוץ עתידי של תובנות במסגרת תהליכי העבודה. מאידך גיסא, חוסר האינטגרטיביות של הצוות, משאביו המוגבלים – בפרט מבחינת זמן – וההיכרות המוגבלת עם הדיסציפלינה האקדמית והיישומית בתחום עשויים להוות חסם בפיתוח ובהטמעה של תובנות התנהגותיות.

נוסף על כך, המודל הבריטי פועל כיום במתכונת של "הפרטה חלקית": הדבר מאפשר המשך צמיחה של הארגון ומתן תמריצים לעובדים בו, ובתוך כך המשך תעודף המגזר הציבורי. מנגד, במתכונת זו עשויים להיווצר ניגודי עניינים בין בקשות מן המגזר הממשלתי לבין פניות אחרות המגיעות אל הארגון. אין בידינו מידע על בחינת אפשרות למתכונת פעילות דומה בישראל.

- אחת הטענות שהעלתה ועדת המדע והטכנולוגיה של בית הלורדים על פעילותו של צוות התובנות ההתנהגותיות הבריטי הייתה שאין תיעוד ומדידה רציפים של תהליכי העבודה שלו, ותוצאות תהליכי התערבות אינן נבחנות לאורך זמן. נראה כי ככל שייבחנו ויושמו דפוסי התערבות התנהגותית בעבודת הממשלה, יש מקום לבחון את האפקטיביות שלהם בשלבים שונים של ההתערבות: לפני הפעלתה, במהלכה ולאחר הטמעתה המלאה במדיניות.<sup>47</sup> יצוין כי לא מן הנמנע שעוצמתו של אפקט שמתקבל בניסוי המאמץ תובנות התנהגותיות תלך ותרד ככל שהשימוש בו יתרחב, ולמעשה הוא ייאבד מערכו. במצב כזה תידרש עבודה מתמדת של אימוץ תובנות התנהגותיות חדשות, וייתכן שעם הזמן יהיה צורך בשימוש בשיטות חודרניות ואגרסיביות יותר מבחינה פסיכולוגית כדי להגיע לאפקט הרצוי מבחינה התנהגותית.

- יש שיראו בשימוש בתובנות התנהגותיות "פטרנליזם", פגיעה באוטונומיה של האזרח וכדומה, ויגרסו כי הפסיכולוגיה משמשת בהן ככלי של שליטה בסדר החברתי ובהתנהגות של הפרטים בחברה, נוסף על השימוש בכלים הנורמטיביים של חקיקה שבידי המדינה.<sup>48</sup>

נראה כי יש מקום לבחון את שיטות ההתערבות באופן פרטני מתוך התמקדות בחירויות הפרט ולבחון את האיזונים הנדרשים בין מידת ההתערבות והתועלת הגלומה בה לבין ההשלכות של אי-התערבות או שימוש בכלי מדיניות אחרים.

<sup>47</sup> House of Lords, Science and Technology Select Committee, [Behavior Change](#), Report, July 19, 2011, Accessed: March 16, 2015.

<sup>48</sup> Karen Young, King's College London, [Are Nudges Legitimate Regulatory Policy Instruments?](#) Presentation, Centre for Corporate Law and Securities Regulation, Melbourne Law School, April 24, 2014.



- עשויות לעלות שאלות אתיות בדבר עצם השימוש בכלים של תובנות התנהגותיות במשרדי ממשלה. שלא כמו גופי מחקר, שבהם נדרש אישורה של ועדת אתיקה מוסדית (ועדת הלסינקי) לעריכת ניסויים בבני-אדם, לא חלה חובה כזאת על גופים אחרים. כך, כאשר גופי ממשל משתמשים בתובנות התנהגותיות לא נדרשת הסכמה מדעת מצד המשתתפים בניסוי, למרות השפעתו הישירה על התנהגותם.

