

דלתות מסתובבות ומידת האפקטיביות של תקופות צינון

רועי שפירא

מידת האפקטיביות של רגולציה תלויה, בין היתר, במבנה התמריצים של הרגולטורים. ומבנה התמריצים של רגולטורים מושפע משיקולי קריירה. במקרים רבים הזדמנויות תעסוקה רלוונטיות עבור רגולטורית המסיימת את תפקידה הציבורי, מגיעות מהגופים המפוקחים עצמם – אותה תעשייה שבנוגע אליה רכשה הרגולטורית ניסיון. עצם המחשבה על מקום עבודה עתידי עלול לפגוע בתקינות הרגולציה בזמן אמת. וגם בלי שהחשש למשוא פנים יתממש בפועל, מעברים תכופים ממפקח למפוקח עלולים לפגוע באמון הציבור ברגולציה. ובכל זאת, מעבר רגולטורים מהסקטור הציבורי לגופים המפוקחים בסקטור הפרטי (ולחפך – ממפוקחים למפוקחים) מהווה תופעה מוכרת בעולם כולו, שאף זכתה לכינוי שנכנס לשיח הפופולרי: *דלתות מסתובבות*.

בשנים האחרונות התפתח כמעט-קונצנזוס בקרב חוקרים וקובעי מדיניות בארצות שונות בנוגע לקיומה של התופעה, השלכותיה, ודרך האסדרה המיטבית שלה. קיימת הסכמה על כך שדלתות מסתובבות היא תופעה רווחת בענפים רבים. קיימת הסכמה על כך שעצם המחשבה על מעבר לגופים המפוקחים עלול לפגוע בתמריצי הרגולטורית ולגרום לה להעדיף אינטרסים צרים על פני האינטרס הציבורי. וקיימת אפילו הסכמה על כך שהדרך המיטבית למזער את פגעי התופעה היא לקבוע בחוק "תקופת צינון": ניתוק מסוים בין המועד שבו הרגולטורית סיימה את תפקידה כמפקחת לבין המועד שבו היא תוכל לעבור לעבוד אצל הגופים המפוקחים. אולם שאלה חשובה אחת נותרה פתוחה – האם קביעת תקופת צינון בחוק אכן משיגה את מטרותיה, ומשפרת את תקינות ואמינות הרגולציה?

[במאמר חדש](#) נשוא מחקר שמומן על ידי מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה ואשר עתיד להתפרסם ב"מחקרי משפט" (כרך לד), אני בוחן כיצד תקופת הצינון הסטטוטורית נאכפת בפועל. המאמר מתעד פער משמעותי בין תקופת הצינון שבספרים לבין תקופת הצינון שבפועל: רגולטורים בדרגים נמוכים יחסית התעלמו היסטורית מהמגבלה הסטטוטורית על מעבר לסקטור הפרטי, בעוד רגולטורים בדרגים גבוהים יותר זכו ברגיל באישור "חריגי" לקיצוץ משמעותי של תקופת הצינון. אם במטאפורה של דלתות מסתובבות עסקינן, קביעת תקופת צינון בחוק משולה למתיחת סרט סימון צהוב החוסם את הדלת המסתובבת בכניסה למגזר הציבורי, כשבפועל רגולטורים יוצאים ונכנסים ללא מפריע דרך דלת אחורית. תופעה זו מעלה חשש ממשי כי ההסדרה

הקיימת של תופעת הדלתות המסתובבות אינה משיגה את מטרותיה המוצהרות. המאמר מתעד ומסביר את הכשלים באכיפה, ומתווה דרכים לתקנם.

המאמר תורם לספרות הקיימת בחמשת המובנים הבאים. ראשית, המאמר מתאר את תופעת הדלתות המסתובבות: החל מנתונים על עד כמה התופעה מצויה, בארץ ובעולם, דרך ניתוח של עד כמה התופעה רצויה – האם מעבר תדיר ממפקח למפוקח פוגע בהכרח באפקטיביות הרגולציה, או שמא דווקא מיטיב עמה – וכלה בתיאור הפתרונות המשפטיים שאומצו בארץ ובעולם להתמודדות עם הסכנות שבתופעת הדלתות המסתובבות. שנית, המאמר פונה למשפט המשווה לבחון את אפקטיביות האכיפה של מגבלות על תופעת הדלתות המסתובבות בעולם. אני מציג נתונים המראים כי ברוב הארצות המפותחות קיימת מגבלה משפטית דומה של תקופת צינון, אך בכולן תקופת הצינון החקוקה אינה נאכפת בפועל, כל מדינה וסיבותיה.

משם, המאמר עובר לתרומה השלישית והמרכזית: הוא מציג מחקר עצמאי על קיצור תקופת הצינון בארץ. המחקר המתבסס על בחינת כל 268 ההחלטות שניתנו על-ידי "ועדת ההיתרים" (עד 2018) – מותב שמונה בחוק לבחון בקשות לקיצור תקופת הצינון; כמו גם על ראיונות שקיימתי עם אלו האמונים על אכיפת חוק הצינון (חברי ועדת ההיתרים ונציגי נציבות שירות המדינה), ועם אלו הכפופים לחוק (רגולטורים אשר סיימו תפקידם ומעוניינים לעבור תוך זמן קצר לעבוד עבור הגופים עליהם פיקחו). הממצא המרכזי הוא כי ברובן המכריע של הבקשות (כ-96%), הוועדה מקצצת את תקופת הצינון. כך, נוצר לכאורה פער משמעותי בין החוק הכתוב לבין החוק בפועל. קריאת כל החלטות הוועדה מגלה שני דפוסים מרכזיים בהנמקות המסבירים כיצד הגענו לנתון החריג של 96% קיצוץ: (1) הוועדה מתחשבת כמעט תמיד בנסיבות האישיות אותן מציג המבקש להצדקת קיצור צינון, אפילו במקומות בהם התחשבות שכזו פוגעת בתכליות חוק הצינון גם לשיטתה של הוועדה. (2) הוועדה נשענת על דוקטרינת "צינון פנימי": ספירת הזמן בו הרגולטורית אמנם מילאה תפקיד בשירות הציבורי אך הכריזה כי לא תעסוק בענייני הגוף המפוקח אליו היא מכוונת לעבור כאילו היה חלק מתקופת הצינון בה הרגולטורית חייבת.

המאמר מעריך את רציותו של הדפוס הנחזה של מתן אישור חריג לקיצור תקופת הצינון כדבר שברגיל, ומציע הסברים אפשריים לכשלי האכיפה הנחזים. למען הסר ספק, גם ניתוח של כל המקרים המגיעים לוועדת ההיתרים אינו בהכרח מספק תמונה שלמה של ההרתעה הקיימת: הרתעה עשויה להתבטא גם במקרים שכלל אינם מגיעים לפתח הוועדה, משום שהמבקש נדחה בשלב הפרה-רולינג או נמנע מלכתחילה לבקש קיצור צינון. כאן, המאמר נשען על הראיונות עם מקבלי ההחלטות כדי להשלים את התמונה ולספק תובנות על אותם היבטים שקריאה וקידוד של ההחלטות שפורסמו אינם יכול לכסות.

לבסוף, המאמר מתרגם את התובנות על הבעיות באכיפת תקופות הצינון להערכת רציותם של פתרונות אפשריים. בארץ נעשו ניסיונות רבים במהלך שני העשורים האחרונים לטייב את הסדרת תופעת הדלתות המסתובבות, כולל שינויים שהוכנסו ממש לאחרונה (אחרי שתוצאות המחקר האמפירי על החלטות ועדת ההיתרים פורסמו). כך לדוגמה, המאמר מבחין בין הצעות להאריך עוד יותר את תקופת הצינון החקוקה – ניסיונות שנועדו להיכשל, לבין הצעות להעניק גמול לרגולטורים במהלך תקופת הצינון – ניסיונות שעשויים להצליח להגביר את הצינון בפועל.

ראוי לסיים בנימה אופטימית. בארץ הוכנסו בשנים האחרונות, אחרי שהמחקר המקורי הושלם, שינויים ברוכים בהסדרת תקופות הצינון: החל מהכנסת מתווה אכיפה דיפרנציאלי השם דגש רב יותר בצינון של בכירים, דרך כניסתם של ארגונים ציבוריים לעובי הקורה והפניית זרקור תקשורתי לסוגיית הדלתות האחוריות, וכלה בגישה אחרת מצד נציבות שירות המדינה וההרכב החדש של מותב ועדת ההיתרים בראשות השופט בדימוס משה יועד הכהן. שינויים אלה מציבים את ישראל בנקודת פתיחה טובה יותר ממדינות מפותחות אחרות להכניס שיפורים לאכיפת תקופת הצינון ולהתמודד עם תופעת הדלתות המסתובבות. ועדיין, נותרו חורים בהסדרה הקיימת שניתן לשפרם באמצעות צעדים פשוטים יחסית, עליהם המאמר עומד.

המאמר המלא ניתן להורדה [כאן](#).

[ד"ר רועי שפירא הוא מרצה בכיר בבית-ספר הארי רדזינר למשפטים, המרכז הבינתחומי]