



על ענישה והרתעה, והאפקטיביות של מנגנון ה"עיצומים הכספיים"

החודש צפוי להיכנס לתוקפו הצו להגברת האכיפה של דיני העבודה (שינוי התוספת השנייה לחוק), התשע"ז-2017, המאפשר להטיל עיצומים כספיים על הפרות של הוראות מכוח חקיקת הבטיחות בעבודה.

פעילותו של השר לקידום חקיקה, בצל ריבוי תאונות העבודה הקטלניות בענף הבנייה, חשובה ומבורכת. אולם כדאי לשים לב, לתנאים שבהם הצו יוכל להוביל לשינוי המיוחל. במאמר זה, אנסה להסביר בקצרה את משמעות העיצומים מנקודת מבט של **הכלכלה ההתנהגותית**, ואצביע על כך **שההסתברות לענישה חשובה יותר מהעונש עצמו**. ננסה להבין מה עלינו לעשות - מדריכים, ממוני בטיחות ומנהלים - כדי להוביל לכך שמנגנון זה אכן יהיה אפקטיבי ויוביל למניעת הפרות נוהלי בטיחות ולקידום תרבות הבטיחות בעבודה.

מנגנון העיצומים הכספיים ככלי אכיפתי שכיח ומקובל בעולם המערבי. מסקירה שנעשתה במרכז המידע של המוס"ל, אפשר ללמוד, לדוגמה, כי בארצות הברית הקנסות על עברות בתחום הבטיחות בעבודה עומדות על כ-12,675\$ לכל עברה. בבריטניה קיים החוק להטלת קנסות מינהליים על עברות, אך גובה הקנס לא מוגבל בתחיקה והוא בדרך כלל נעשה בהתאם לדרג בית המשפט שבו מתקיים המשפט. בקנדה, הקנס המקסימלי עומד על 637,415.60 דולר קנדי, שם גם קיים מנגנון חישובי של הטלת קנסות כאחוז מסך השכר.

אלא שבניגוד לדעה הרווחת כי לעיצום כבד בעצמו יש קשר ישיר לצמצום הפרות החוק, מחקר בכלכלה התנהגותית מבהיר שקיימים מצבים שבהם עיצומים כבדים למפרי חוקים יעילים פחות מעונשים קלים. למשל, במחקר שנערך בטכניון נמצא שהניסיון למנוע העתקה במבחנים על ידי התמקדות בענישה קשה דווקא מגביר העתקות (ערב, אינגרם, שני ורז, 2010). נראה, שהאפקט השלילי של ההתמקדות בענישה כבדה מתרחש כאשר מתקיימים שני תנאים:

(1) ההתמקדות בענישה כבדה מקטינה את הסיכוי לעונש, ו- (2) המפרים הפוטנציאליים של החוק צוברים ניסיון עם מערכת האכיפה.

קל לראות שהתנאי הראשון, שבו ההתמקדות בענישה כבדה מקטינה את הסיכוי לעונש, מתקיים במצבים רבים. כך, לדוגמה, כדי להצדיק עיצומים כבדים, כמו קנס גבוה, יש צורך בהצגת ראיות ברורות ותהליך שיפוטי יקר. לכן, הסיכוי לעונש יורד בדרך כלל, עם גובה העיצומים. הכלל השני עוסק, כאמור, בניסיון של המפרים עם מערכת האכיפה. כלל זה חשוב, כיוון שהתנסות גורמת לשקלול חסר של אירועים נדירים, ולהתנהגות מסוג "לי זה לא יקרה" (ברון וערב, 2003). אם כך, כיצד בכל זאת ניתן להיעזר בצו האכיפה החדש כדי לשפר את תרבות הבטיחות?

עיצומים כספיים משמעותיים

המחקר המתואר גורס שהאפקט של הצו החדש תלוי בהשפעה שלו על הסיכוי לענישה. אם העיצומים הכבדים יגרמו לירידה משמעותית בסיכוי לאכיפה, האפקט של הצו עלול להיות שלילי. לעומת זאת, אם הצו החדש יגביר את סיכויי האכיפה, או לא יקטין סיכויים אלו באופן משמעותי, יהיה לו אפקט חיובי. אם כך, אפשר, למשל, להשיג אפקט חיובי על ידי התמקדות באזהרות אמינות: אם אחראי/מנהל הבטיחות ישתמש בגודל העיצום הצפוי בכל פעם שהוא מאתר ליקוי בטיחותי שדורש טיפול מהיר, יש סיכוי שלאזהרות אלו יהיה אפקט של עונשים ידידותיים שניתנים בהסתברות גבוהה, ולכן, תהיה לאזהרות השפעה חיובית. השפעת האזהרות תהיה גבוהה במיוחד, אם הן נרשמות, והרישום יגביר את הסיכוי לעיצום משמעותי.

אם כן, מדוע כניסת הצו לתוקף והטלת העיצומים בכל זאת חשובה כל כך?

תרומתה של עצם ההכרזה על העיצומים ועצם כניסתו של הצו לתוקף, גבוהה אף יותר מהעיצום עצמו וקשורה דווקא לאפקט ה"כמעט", או במקרה שלנו, ה"כמעט עיצום". היכולת של הממונה/מנהל להצביע באתר הבנייה על סיטואציה מסוכנת, שאם לא תיפתר היא עלולה להוביל לעיצום או להצגת הסיטואציה באתר הבנייה כ"כמעט עיצום", תיחשב בעצמה כמנגנון אכיפה ידידותי ואמורה להוביל להפחתת ההסתברות להפרה. המשמעות לדידנו היא שפעולת העיצומים שמוביל השר אפקטיבית בעיקר כ"כלי אזהרה", במצבים של "כמעט עיצום", ותפקידו - מדריכים, ממונים ומנהלים - למנף כלי חשוב זה ולהוביל לשיפור תרבות הבטיחות במקומות העבודה בכלל, ובאתרי הבנייה בפרט.

מקורות למאמרים אפשר למצוא באתר האינטרנט של המוס"ל:

The Description-Experience Gap in Risky Choice

https://www.osh.org.il/UploadFiles/12_2017/The%20description%20experience%20gap%20in%20risky%20choice.pdf

Behavioral Processes

https://www.osh.org.il/UploadFiles/12_2017/Behavioural%20Processes.pdf

ל"כמ,

ד"ר אורנית רז

מנכ"ל

המוסד לבטיחות ולגיהות