

האוניברסיטה העברית בירושלים
הפקולטה למדעי החברה
בית הספר למדיניות ציבורית וממשל ע"ש פדרמן

מחאה ציבורית ואסטרטגיות של ניהול מוניטין

השפעת מחאה ציבורית על המדיניות התקשורתית
והעשייה הרגולטורית של הארגון הביורוקרטי

עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית
בהנחיית ד"ר שרון גלעד

מגישה : יעל שיינין ; ת.ז. 066070004

דצמבר 2013

תקציר

האם וכיצד משפיעה מחאת המונים על אסטרטגיות לניהול מוניטין של הארגון הביורוקרטי? בפרט, כיצד מושפעות המדיניות התקשורתית והעשייה הרגולטורית של הארגון הביורוקרטי ממחאה ציבורית? באמצעות חקר מקרה של המחאה החברתית של קיץ 2011 בישראל והשפעתה על המפקח על הבנקים שבבנק ישראל, מבקש מחקר זה לענות על השאלות הללו. לצורך כך עושה המחקר שימוש במתודולוגיה של ניתוח תוכן וניתוח כמותני של השינוי בתגובת המפקח על הבנקים לעמדות שהובעו כלפיו בתקשורת ושל השינוי בתפוקות של המפקח על הבנקים לאחר המחאה החברתית של קיץ 2011.

בשונה ממחקרים קודמים, המחקר מצא, שהארגון הביורוקרטי מגיב לביקורת בתקשורת לא רק במצבים בהם קיימת בולטות תקשורתית לפעולותיו של הארגון הביורוקרטי אלא גם במצב הפוך שבו הבולטות התקשורתית של הארגון הביורוקרטי נמוכה. ממצאים אלה חשובים להעמקת הדיון המתפתח בספרות העוסקת בתיאוריות מוניטין ומניעת אשם בנוגע לאסטרטגיות לניהול מוניטין ארגוני ולאופן שבו ארגון ביורוקרטי מגיב ל"איתותים חיצוניים".

ממצאי המחקר אף תורמים להבנת האופן שבו האסטרטגיות השונות לניהול מוניטין ארגוני – הצהרות לתקשורת ועשייה רגולטורית – מתכתבות זו עם זו. נראה שתוצאות המחקר מלמדות שקיים פער באופן שבו מיישם הארגון הביורוקרטי את האסטרטגיות השונות לניהול מוניטין. פער זה עשוי להצביע על כך שכל אסטרטגיה משרתת סיכון מוניטין מסוג אחר: המדיניות התקשורתית את איומי המוניטין לטווח הקצר ואילו עשייה רגולטורית את איומי המוניטין לטווח הארוך.

תוכן עניינים

4.....	א. מבוא
8.....	ב. סקירת ספרות
8.....	תעדוף בין מטרות על ידי ארגונים ביורוקרטים
10.....	תיאוריות של מוניטין ביורוקרטי והתחמקות מאשמה
12.....	אסטרטגיה של ניהול מוניטין הצהרות פומביות ומדיניות תקשורתית
13.....	אסטרטגיה של ניהול מוניטין באמצעות עשייה רגולטורית ותעדוף בין משימות
16.....	ג. המסגרת התאורטית והשערת המחקר
18.....	ד. חקר מקרה - המפקח על הבנקים והמחאה החברתית
18.....	המחאה החברתית - קיץ 2011
20.....	המפקח על הבנקים
24.....	ה. מתודולוגיה ותיאור המחקר
24.....	(1) השפעת המחאה החברתית על המדיניות התקשורתית של המפקח על הבנקים
24.....	איסוף הנתונים
24.....	תיאור המחקר
25.....	המשתנה התלוי
25.....	המשתנים הבלתי תלויים
28.....	משתני בקרה
29.....	ממצאי המחקר
39.....	(2) השפעת המחאה החברתית על העשייה הרגולטורית של המפקח על הבנקים
39.....	איסוף הנתונים
40.....	תיאור וממצאי המחקר
45.....	ו. דיון ומסקנות
49.....	ז. ביבליוגרפיה

א. מבוא

כאשר הציבור מוחה באופן מאורגן והמוני האם הארגון הביורוקרטי מקשיב לו? ואם כן – האם וכיצד מגיב אותו ארגון?

במרכזו של מחקר זה עומד חקר מקרה של השפעת המחאה החברתית של קיץ 2011 בישראל על המדיניות התקשורתית ועל העשייה הרגולטורית של המפקח על הבנקים שבבנק ישראל. באמצעות המחקר יעשה ניסיון לענות על השאלות הללו ובכך, לתרום לספרות המחקרית הקיימת בנוגע לאסטרטגיות לניהול מוניטין של ארגונים ביורוקרטים. כמו כן, המחקר ינסה לסייע בהבנת המאפיינים שעשויים לגרום לארגון הביורוקרטי להפנים את עיקרי הדיון הציבורי ולהעמיק את הדיון אל מעבר לדפי העיתון, כלומר – לליבת העשייה הרגולטורית.

התאוריה שבבסיס מחקר זה הינה תאוריה של מוניטין ארגוני. תאוריה זו גורסת שמוניטין ארגוני הוא נכס פוליטי בעל ערך, אשר ארגונים רציונליים ירצו לבסס אותו ולהגן עליו (Carpenter, 1996; Olson 1995; 2002; Carpenter & Krause, 2012). נוכח שאיפתו של הארגון הביורוקרטי לקבל תגובות חיוביות ותמיכה מהציבור, איתותים על חוסר שביעות רצון של הציבור מתפקודו של הארגון יביאו את הארגון לתגובה שמטרתה לשנות את דעת הקהל (Jennings, 1991; Wood & Waterman, 1996; Olson, 1995; Noll, 1985; Moe, 1985; 2009).

מחאה ציבורית מהווה אירוע בעל פוטנציאל מאיים על המוניטין של הארגון הביורוקרטי. מדובר ב"איתות חיצוני" משמעותי בדבר חוסר שביעות הרצון של ציבור המוחים. איתות זה, מעצם טיבו עלול להתעצם לתחומי חיים מגוונים ולהדהד אצל פוליטיקאים ונבחרי הציבור. האחרונים עשויים לנסות ולתקן את חוסר שביעות הרצון הציבורי באמצעות צמצום סמכויות הארגון הביורוקרטי או כפיית סדר עדיפויות על הארגון.

לכן, יבקש הארגון הביורוקרטי לעשות ככל הניתן על מנת לשנות את הביקורת הציבורית או את חוסר שביעות הרצון של הציבור. הספרות זיהתה שלוש אסטרטגיות לניהול מוניטין אשר משמשות את הארגון הביורוקרטי נוכח איומי מוניטין (Gilad & Yogev, 2012): (1) ניהול מוניטין באמצעות הגדרת גבולותיה של המשימה הרגולטורית; (2) ניהול מוניטין באמצעות הצהרות פומביות; (3) ניהול מוניטין באמצעות עשייה רגולטורית. מחקר זה יבחן כיצד הארגון הביורוקרטי מנהל את שתי האסטרטגיות האחרונות – הצהרות פומביות ועשייה רגולטורית – נוכח קיומה של מחאה ציבורית.

בכל הנוגע לאסטרטגיה של הצהרות פומביות, בהמשך למחקרם של מאור ואח' (Maor et al., 2013) הועלו מספר השערות מחקר: האחת, שבעקבות מחאה ציבורית ארגון ביורוקרטי יגיב יותר לביקורת בתקשורת. השנייה, שבעקבות המחאה הציבורית הארגון הביורוקרטי יגיב יותר לביקורת בתקשורת לגבי תחומים שבהם יש לו מוניטין שלילי או בשלבי עיצוב ויגייב פחות לביקורת בתקשורת לגבי תחומים שבהם הוא נהנה ממוניטין חיובי חזק.

בכל הנוגע לאסטרטגיה של עשייה רגולטורית, הספרות מצביעה על כך שגם אם הארגון הביורוקרטי ישנה את המדיניות התקשורתית שלו, שיקולי מוניטין ומאפיינים מוסדיים לא יאפשרו בטווח הקצר שינוי בעשייה הרגולטורית (Jennings, 2009). לכן השערת מחקר נוספת היא שבעקבות מחאה ציבורית לא ימצא שינוי במספר התפוקות של הארגון הביורוקרטי בטווח הקצר-בינוני ולא תשתנה חלוקת המשאבים בין נושאי המדיניות השונים.

לצורך בחינת השערות המחקר נבחר המקרה של המחאה החברתית של קיץ 2011 והשפעתה על המפקח על הבנקים שבבנק ישראל. "המחאה החברתית", אשר כונתה גם "מחאת האוהלים" פרצה בקיץ 2011 במפגן ספונטני של הקמת מאהלי אוהלים בשדרות רוטשילד בתל אביב ובערים נוספות בארץ. היא עסקה ב"יוקר המחיה" ובדרישת המפגינים ל"צדק חברתי". המחאה זכתה לסיקור תקשורתי נרחב שכלל מאות כתבות בעיתונות הכתובה ושידורים חיים מההפגנות בערוצים המסחריים. המחאה הציבורית אף הובילה לתגובות רבות של נבחרי הציבור בתקשורת והודעה של ממשלת ישראל על נקיטת שורה של צעדים בתחומי המחיה השונים ועל הקמת "הועדה לשינוי חברתי כלכלי".

המפקח על הבנקים הוא יחידה סטטוטורית, הממוקמת בתוך בנק ישראל שהוא בנק מרכזי עצמאי. הפיקוח על הבנקים נהנה מעצמאות ניהולית ותקציבית והוא אחראי באופן בלעדי על יציבות המערכת הבנקאית (בן בסט, 2007; Gilad et al., Forthcoming; Maor et al., 2013). תפקיד נוסף של הפיקוח על הבנקים הנתפס על ידו כתפקיד משני, הוא טיפול בכל הנוגע להגיינות ביחסים בין הבנקים לבין לקוחותיהם והגנה על זכויות הצרכן הבנקאי. למפקח על הבנקים יש מוניטין חיובי מבוסס בכל הנוגע לשמירה על יציבות המערכת הבנקאית. לעומת זאת, המפקח על הבנקים ספג ביקורת ציבורית בכל הנוגע לפועלו בתחום הגנת הצרכן וקידום התחרות בענף הבנקאות (בן בסט, 2007; רוטנברג, 2002; Gilad et al., Forthcoming) והוא נתפס כמי שמעדיף יציבות על חשבון התחרותיות במערכת.

במסגרת המחקר בניתי שני מאגרי נתונים: מאגר עמדות ומאגר תפוקות. לצורך בניית מאגר העמדות ריכזתי את כל הכתבות אשר כללו עמדה כלפי המפקח על הבנקים בין חודש יוני 2009 ועד לחודש יוני (כולל) שנת 2013 ואשר פורסמו במאגר העיתון "גלובס". לצורך בניית מאגר התפוקות ריכזתי את כל המכתבים והחוזרים שפורסמו על ידי המפקח על הבנקים בין חודש יוני 2009 ועד לחודש יוני (כולל) שנת 2013.

על מנת לבחון את תגובת המפקח על הבנקים לעמדות שהובעו כלפיו בתקשורת, לפני ואחרי המחאה החברתית, נעשה שימוש ברגרסיה לוגיסטית רב-משתנית. הרגרסיה בוחנת את נטיית המפקח להגיב או שלא להגיב לביקורת כתלות במספר משתנים מסבירים (המחאה החברתית ונושאי האחריות של המפקח על הבנקים) ומשתני בקרה (מקום הבעת העמדה, טיב העמדה והיקף הסיקור התקשורתי).

תוצאות המחקר מאששות את ההיפותזה הראשונה לפיה בעקבות מחאה ציבורית ארגון ביורוקרטי יגיב יותר לביקורת בתקשורת ובפרט, בנושאים שבהם יש לו מוניטין שלילי. נמצא שלאחר המחאה החברתית של קיץ 2011 המפקח על הבנקים הגיב לביקורת שהושמעה כלפיו יותר מאשר הגיב לפני המחאה החברתית. עוד נמצא כי המפקח על הבנקים הגיב יותר לעמדות שהובעו בנושא הגנת הצרכן, נושא שבו יש לו מוניטין שלילי.

כמו כן ובשונה ממחקרים קודמים, מחקר זה מצא, כי השפעת המחאה החברתית של קיץ 2011 על נטיית המפקח על הבנקים להגיב לביקורת נובעת בעקיפין מהירידה בהיקף הסיקור התקשורתי של המפקח על הבנקים ולא במישרין מהמחאה החברתית. וזאת, בשונה ממחקרים קודמים שמצאו שירידה בבולטות התקשורתית של ארגון ביורוקרטי מקטינה את הנטייה שלו להגיב לביקורת (Maor et al., 2013; Maor & Sulitzeanu-Kenan, 2013).

ממצאים אלה תורמים לדיון המתפתח בספרות בנוגע לאסטרטגיות לניהול מוניטין ארגוני ולאופן שבו ארגון ביורוקרטי מגיב ל"איתותים חיצוניים". בפרט, מציעות תוצאות אלה שגם בולטות תקשורתית נמוכה מהווה איתות חיצוני משמעותי עבור הארגון הביורוקרטי.

מעבר לממצאים שתוארו עד כאן, תוצאות המחקר אף מאששות את ההיפותזה השנייה שלפיה, בעקבות מחאה ציבורית לא יגדלו מספר התפוקות של הארגון הביורוקרטי בטווח הקצר. נמצא שבטווח של פחות משנתיים לאחר המחאה החברתית של קיץ 2011 לא עלו מספר התפוקות של המפקח על הבנקים באופן מובהק. בכל הנוגע לחלוקת המשאבים בין נושאי המדיניות השונים, תוצאות המחקר מאששות את השערת המחקר לפיה בטווח הקצר-בינוני לא ימצא שינוי בנושאי

המדיניות של העשייה הרגולטורית לאחר המחאה הציבורית. יחד עם זאת, לצורך הבחינה של העשייה הרגולטורית מוצע להרחיב את המחקר גם לטווח הזמן הבינוני-ארוך שלאחר המחאה החברתית.

ממצאים אלה נוספים תורמים לספרות הקיימת בדבר עשייה רגולטורית. יש בממצאים גם תרומה נוספת להבנת האופן שבו האסטרטגיות השונות לניהול מוניטין ארגוני – הצהרות לתקשורת ועשייה רגולטורית – מתכתבות זו עם זו. נראה שתוצאות המחקר מלמדות שקיים פער באופן שבו מיישם הארגון הביורוקרטי את האסטרטגיות השונות לניהול מוניטין. פער זה עשוי להצביע על כך שכל אסטרטגיה משרתת סיכון מוניטין מסוג אחר.

הצגת הדברים בעבודה הינה כלהלן: תחילה נסקור את הספרות הרלוונטית למחקר, את המסגרת התיאורטית ואת השערות המחקר; בהמשך, נציג את חקר המקרה; לאחר מכן, נפרט את מתודולוגיית המחקר ונתאר את המחקר ואת תוצאותיו; נסיים בדיון ומסקנות.

ב. סקירת ספרות

מחקר זה עוסק באופן שבו משפיעה מחאה ציבורית על התנהגותו של ארגון ביורוקרטי על-פי נקודת מבט של תיאוריות מוניטין ומניעת אשם. באמצעות חקר מקרה נבקש לבחון האם וכיצד שינה המפקח על הבנקים שבבנק ישראל את התנהלותו בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011 והאם למוניטין הייחודי של המפקח על הבנקים תפקיד בעיצוב תגובותיו למחאה החברתית.

לכן תעסוק סקירת הספרות בתאוריות של מוניטין ביורוקרטי והאופן שבו מוניטין ביורוקרטי מעצב את התגובות של ארגונים ביורוקרטים לביקורת ציבורית ואת פעולותיהם של הארגונים הביורוקרטים.

תעדוף בין מטרות על ידי ארגונים ביורוקרטים

נבחרי הציבור נוהגים להאציל סמכויות לארגונים ביורוקרטים ולדרוש מהם הגשמת מטרות שונות וביצוע משימות מגוונות. אולם, לעיתים קרובות יתקשה הארגון הביורוקרטי לעמוד בכל המטרות והמשימות שהונחו בפניו. במרבית המקרים הארגונים מתקשים להגשים את כל המשימות שמוטלות עליהם בשל מגבלות תקציב וכוח אדם. כמו כן, לעיתים המטרות שמוצבות בפני הארגונים טומנות בחובן פוטנציאל לסתור זו את זו (כמו במקרה של דרישה לאישור מהיר של תרופות חדשות ובמקביל דרישה להבטחת בטיחותן של תרופות חדשות 2001; 2004, Carpenter). במקרה כזה נדרש הארגון הביורוקרטי לקבוע סדרי עדיפויות ולהעדיף מטרה אחת על פני האחרת.

כיצד מחליטים ארגונים ביורוקרטים באיזה אופן לתעדף בין מטרותיהן השונות? מה גורם לארגון ביורוקרטי להשקיע משאבים בביצוע משימה אחת על חשבון רעותה?

נבחרי ציבור מבקשים לקבוע את סדר העדיפויות בין אותן מטרות ומשימות באמצעים שונים כגון: חקיקה, מגבלות תקצוב, פיקוח ובקרה (Gilad, 2012). אך, מחקרים שונים הצביעו על כך שהאופן שבו ארגונים ביורוקרטים מגיבים לניסיונות נבחרי הציבור לקבוע סדרי עדיפויות מושפע מגורמים שונים ומגוונים ולא רק מכוחו של נבחר הציבור כלפיהם.

הספרות הכלכלית העוסקת בהגשמת מטרות באמצעות האצלת סמכויות והספרות של מדע המדינה הבוחנת את סוגית האצלת סמכויות שלטון לגורמים מבצעים, מלמדות שארגונים ביורוקרטים, יעדיפו לבצע משימות שהתמריצים לגביהם גבוהים ושתהליך השלמתן קל (Biber,)

2009). כמו כן, אותם ארגונים יעדיפו לבצע משימות שאת רמת השלמתן קל למדוד וימעיטו לבצע משימות שמידת השלמתן קשה למדידה (Biber, 2009).

תיאוריות שמתמקדות בסוגית התעדוף בין מטרות באמצעות "רגולציה מבוססת סיכון" (Risk base regulation) מטפלות בשאלות אלה מנקודת מבט שונה במעט. על פי תאוריות אלה ארגונים ביורוקרטים אמונים על מניעת סיכונים לציבור, כגון: קריסת גופים פיננסיים, מכירת תרופות מזיקות, זיהום אוויר ומים וכיוצ"ב ("סיכון חברתי"). במידה וסיכון לציבור מתממש (למשל: בנק קורס, מאגר מים מזדהם), הארגון הביורוקרטי חשוף לסיכונים מוניטין כמי שנכשל במילוי תפקידו ולאפשרות שהארגון הביורוקרטי יאבד ממעמדו או מסמכויותיו ("סיכון מוסדי").

על כן, לפי תאוריות אלה, בקביעת סדר העדיפויות ובהתמודדות עם סיכונים חברתיים – אותם סיכונים שיגרם נזק לציבור – ישקול הארגון הביורוקרטי גם את ה"סיכון המוסדי" – הסיכון שכתוצאה מהתממשות הסיכון החברתי יגרם נזק לארגון הביורוקרטי עצמו (Black et al., 2012; Rothstein et al., 2006a; 200b). ארגון ביורוקרטי יתעדף בין משימות באופן שנועד למנוע את התממשות ה"סיכון המוסדי", אותו סיכון למוניטין הארגון ולעצמאותו.

הספרות שעוסקת בתאוריות הסיכון המוסדי גורסת שארגונים ביורוקרטים יעדיפו לטפל ב"סיכונים חברתיים" בעלי נראות גבוהה וסבירות נמוכה להתממשות על פני טיפול ב"סיכונים חברתיים" בעלי נראות נמוכה וסבירות גבוהה להתממשות. הסיבה לכך היא המשמעות הדרמטית של התממשות הסיכון החברתי בעל הנראות הגבוהה למוניטין הארגון וליכולתו של הארגון לשרוד את התממשות הסיכון.

יחד עם זאת יש לזכור כי תעדוף בין מטרות אינו מצב סטטי וארגונים ביורוקרטים משנים את סדר העדיפויות שלהם מעת לעת. גלעד (Gilad, 2012), למשל, הצביעה על התהליך הדינמי שעבר הרגולטור הפיננסי הבריטי ה-FSA (Financial Services Authority) על פני רצף של זמן. על פי גלעד, ה-FSA עבר תהליך של שינוי המיקוד הארגוני מהתמקדות ביציבות המגזר הפיננסי להגנת הצרכן ובחזרה להתמקדות ביציבות (Gilad, 2012). נשאלת השאלה – מה גורם לשינוי בסדר העדיפויות של הארגון הביורוקרטי? מה גורם לארגון ביורוקרטי להסיט את תשומת הלב הניהולית שלו ממשימה אחת לאחרת?

הספרות שעוסקת ב"איתותים חיצוניים" (External signals) מנסה להשיב על שאלה זו. נול (Noll, 1985) גרס שארגונים ביורוקרטים שופטים את מידת שביעות הרצון של הציבור או את הצלחת המדיניות על ידי בחינת התגובות למדיניות שלהם. כך נבחנות התגובות של בתי המשפט, הפרלמנט, הגופים המתקצבים, התקשורת וקבוצות אינטרס (Noll, 1985). תגובות או איתותים אלה מייצרים תגובה של הארגון הביורוקרטי, נוכח שאיפתו למקסם תמיכה ותגובות חיוביות מהציבור (Jennings, 2009; Moe, 1985; Noll, 1985; Olson, 1995; 1996; Wood & Waterman, 1991). איתותים על חוסר שביעות רצון כלפי האופן שבו הארגון הביורוקרטי מתעדף בין מטרותיו יביאו את הארגון הביורוקרטי לתגובה שמטרתה לשנות את חוסר שביעות הרצון.

למעשה, מדובר בתהליך דינמי שבמסגרתו הארגון הביורוקרטי מבצע פעולה רגולטורית, הפעולה זוכה למשוב מהציבור ומקבוצות אינטרס, הארגון הביורוקרטי מגיב למשוב וחוזר חלילה. משוב מהציבור יכול לבוא לידי ביטוי ברעש תקשורתי שמבטא את החשיבות שהציבור מייחס לפעולה או באופן הפוך של היעדר סיקור תקשורתי שמבטא היעדר חשיבות בעבור הציבור (Eisner et al. 1996; Gilad et al., Forthcoming; Gormely 1986; Maor & Sulitzeanu-Kenan, 2013; Ringquist et al. 2003). משוב מהציבור יכול להתאפיין בביקורת שלילית על המהלך הרגולטורי או בתמיכה במהלך. מחקרים קודמים הצביעו על כך שתוכן שלילי גורר תשומת לב פוליטית וציבורית רבה יותר ופוגע במוניטין של הארגון הביורוקרטי (Gilad et al., Forthcoming; Hood 2011; Kahneman and Tversky 1979).

יחד עם זאת לא לכל "איתות" או תגובה ציבורית יש משקל או השפעה זהים על הארגון הביורוקרטי. האופן שבוא הארגון הביורוקרטי מגיב לאיתותים החיצוניים תלוי במידה רבה במאפייני הארגון הביורוקרטי עצמו.

בחלק הבא, נדון בתיאוריות של מוניטין ביורוקרטי ושל התחמקות מאשמה. תיאוריות אלה בוחנות את אופן ההשפעה של "איתותים חיצוניים" ואת מידת השפעתם על ארגונים ביורוקרטים כפועל יוצא של המוניטין הארגוני.

תיאוריות של מוניטין ביורוקרטי והתחמקות מאשמה

הספרות שעוסקת ב"איתותים חיצוניים" מניחה שפרט למגבלות תקציביות, כל האיתותים החיצוניים שווים במשקלם ובהשפעתם. בשונה מדעה זו, וכפי שהצביעו גלעד ואח' (Gilad et al.,

(Forthcoming), הספרות שמתמקדת במוניטין גורסת שלאיתותים חיצוניים שונים, השפעות שונות על הארגון הביורוקרטי. האופן שבו איתותים חיצוניים משפיעים על הארגון הביורוקרטי, הינו פועל יוצא של המוניטין האירגוני.

גלעד ויוגב (Gilad & Yogev, 2012) הצביעו על כך ששתי תיאוריות מסבירות את האופן שבו ארגונים ביורוקרטים מנהלים את המוניטין הארגוני שלהם: תאוריית "המוניטין הרגולטורי" ותאוריית "ההתחמקות מאשמה" (Gilad & Yogev, 2012).

על פי תאוריית "המוניטין הרגולטורי", ארגונים ביורוקרטים מבקשים לעצב לעצמם מוניטין כמי שמחזיקים ביכולת ייחודית ובתכונות בלעדיות (Carpenter, 2001; 2012; Gilad & Yogev, 2012). קרפנטר (Carpenter, 2001; 2002) הגדיר מוניטין ייחודי (Reputation Uniqueness) כיכולת של הארגון להראות שהוא יכול לספק פתרונות ושירותים שאף גורם ממשלתי אחר אינו יכול לספקם (Carpenter, 2001; 2002; Carpenter & Krause, 2012).

על פי תאוריית "ההתחמקות מאשמה", התחמקות מאשמה הינה אסטרטגיה שמטרתה למנוע או לצמצם את הזנק למוניטין במקרה של משבר, ולחדש מוניטין פגוע לאחר קרות המשבר. הוד (Hood, 2011) הגדיר את המונח "אשמה" כשיוך של דבר מה הנתפס כרע או כשגוי לאדם או לארגון. קיומה של אשמה ידאיג את הארגון הביורוקרטי ככל שהאשמה תשפיע על מעמדו של הארגון (Hood, 2011).

ניתן לטעון, במידה רבה של הפשטה, כי תיאורית "המוניטין הרגולטורי" עוסקת בהתנהלות הארגון הביורוקרטי טרם קרות משבר. בשלב זה מכוונות פעולותיו של הארגון למניעת המשבר או לצמצום נזקיו היה ויתממש. מנגד, התיאוריה של "ההתחמקות מאשמה" מתמקדת בהתנהלות הארגון הביורוקרטי לאחר התממשות המשבר, במטרה למנוע או לצמצם את נזקיו לארגון בדיעבד. אף על פי כן, בין שתי התאוריות מתקיימת מידה רבה של חפיפה באופן שבו הן מנתחות את ניהול המוניטין של הארגון הביורוקרטי.

מוניטין ארגוני הוא נכס פוליטי בעל ערך, אשר ארגונים רציונליים ירצו לשמר. מוניטין ארגוני משמש לצורך גיוס תמיכה ציבורית, לצורך קבלת מעמד עצמאי ושימור היכולת להפעיל שיקול

דעת א-פוליטי ומהתקפתם וכן לצורך גיוס ולשימור כוח אדם איכותי (Carpenter, 2001; 2002;).
(Carpenter & Krause, 2012; Olson 1995; 1996).

כלומר, מוניטין ארגוני הוא מכשיר לניהול "איתותים חיצוניים" ולשליטה באופן שבו הם מייצרים איומים עבור הארגון הביורוקרטי. על כן, ארגונים ביורוקרטים משקיעים משאבים רבים בניהול המוניטין שלהם.

גלעד ויוגב (Gilad & Yogev) טענו שניהול מוניטין מתבצע באמצעות שלוש אסטרטגיות: (1) ניהול מוניטין באמצעות הגדרת **גבולות המשימה הרגולטורית** כך שהיא תוגבל רק למשימות התואמות את לב הזהות הארגונית ואשר אינן מייצרות מוניטין שלילי; (2) ניהול מוניטין באמצעות **הצהרות פומביות** המעוררות מודעות, מעצבות את תפיסות הציבור ומאפשרות להגיב לביקורת; (3) ניהול מוניטין באמצעות **עשייה רגולטורית** הקובעת את סדר העדיפויות בין המשימות הרגולטוריות, את כלי העבודה ואת הנהלים (Gilad & Yogev, 2012).

מחקר זה יתמקד בשתי האסטרטגיות האחרונות: הצהרות פומביות ועשייה רגולטורית.

אסטרטגיה של ניהול מוניטין הצהרות פומביות ומדיניות תקשורתית

הנחת היסוד של הספרות העוסקת במדיניות תקשורתית של ארגונים ביורוקרטים היא שככלל, ארגונים ביורוקרטים הם רציונליים ומודעים פוליטית (Carpenter, 2001; Krause et al., 2005;). על בסיס הנחה זו מוסברים המדיניות התקשורתית של ארגונים ביורוקרטים, תוכן התגובות הפומביות שלהם ועצם בחירתם האם להגיב או לשתוק. כל אלה הם פועל יוצא של אסטרטגיות לניהול המוניטין הארגוני ולא גחמה מקרית.

כאשר ארגון ביורוקרטי נתקל בביקורת תקשורתית עומדת בפניו הבחירה האם להגיב לביקורת או להימנע מתגובה. על פי מאור ואח' (Maor et al., 2013) היעדר תגובה ושמירה על שתיקה כמוהן כתגובה שיש בידיה כדי לעצב את דעת הקהל. שתיקה עשויה לנבוע מהרצון שלא לייצר נזק בטווח הקצר כגון זעזוע בשווקים פיננסיים (Blinder et al., 2008). שתיקה אף משדרת לציבור שהארגון הביורוקרטי עסוק בפתרון הבעיה ולא בפתרון הביקורת הציבורית עליה (Maor et al., 2013). מאור וסוליציאנו-קין (Maor & Sulitzeanu-Kenan, 2013) מציינים ששיקולים של התחמקות מאשמה והגנה על מוניטין משפיעים על תוכן התגובה לביקורת או על היעדרה (Maor

(Sulitzeanu-Kenan, 2010; Sulitzeanu-Kenan, 2013). אך מעבר לכך, מחקרים מראים כי הבחירה בין תגובה לשתיקה קשורה בטבורה במוניטין הארגוני.

כך, במקרים של ביקורת על תחומים שבהם לארגון הביורוקרטי יש מוניטין חיובי, הביקורת מהווה איום מזערי ולכן, הארגון אינו חש צורך להגיב לביקורת. כך הדבר גם במקרים שבהם הביקורת מופנית כלפי נושאים שהם בעיקרם בתחום סמכותה הייחודי של ארגון ביורוקרטי אחר. התגובה תהיה שונה כאשר הביקורת הינה כלפי תחומים שבנוגע להם יש לארגון הביורוקרטי מוניטין שלילי או כאשר המוניטין מצוי בשלבי עיצוב. במצבים מסוג זה הארגון יטה להגיב לביקורת מאחר שיש בכוחה כדי לפגוע בו (Maor et al., 2013; Gilad et al., Forthcoming).

על פי מאור ואח' (Maor et al., 2013) ארגון ביורוקרטי בעל מספר מטרות, יענה בסבירות גבוהה יותר לביקורת המופנית כלפיו בהקשר של מטרות שלגביהן יש לו מוניטין שלילי או בשלבי גיבוש ולא יענה לביקורת כלפיו בהקשר של מטרות שלגביהן יש לו מוניטין חיובי ויציב (Maor et al., 2013).

אסטרטגיה של ניהול מוניטין באמצעות עשייה רגולטורית ותעדוף בין משימות

אסטרטגיה שנייה לניהול מוניטין הינה עשייה רגולטורית הקובעת את סדרי העדיפויות של הארגון הביורוקרטי ואת האמצעים להגשמת מטרותיו (Gilad & Yogev, 2012). ניהול סיכוני מוניטין מוטבע באופן קבלת ההחלטות של הארגון הביורוקרטי ובמעשיו (Carpenter, 2002; Gilad et al., Forthcoming; Krause et al., 2005; Maor & Sulitzeanu-Kenan, 2013). על פי תיאוריות העוסקות במוניטין, תעדוף בין מטרות הארגון הביורוקרטי הינו תוצר של שקלול הסיכון לציבור, מחד גיסא והסיכון למוניטין שייווצר כתוצאה מטעות בהערכת הסיכון ומהתמודדות עמו, מאידך גיסא (Olson, 1996; Gilad, 2012).

השאיפה להגן על המוניטין הייחודי ועל דעת קהל חיובית, מביאה בנסיבות מסוימות להתנהגות שנוגדת את דעת הקהל ועשויה להביא לביקורת שלילית בטווח הקצר. קרי, לא כל "איתות חיצוני" יביא בהכרח לשינוי בהתנהגות הרגולטור אשר שוקל שיקולי מוניטין לטווח הארוך. בתעדוף בין משימות רגולטוריות יפעלו על מנת להגן על מוניטין הליבה של הארגון (Gilad, 2012). כמו כן, תיאוריות סוציו-פוליטיות גורסות שתעדוף בין מטרות שארגונים ביורוקרטים עורכים בתגובה לאיתותים חיצוניים, הם פונקציה של המבנה הפנימי של הארגון והשלכתו על חלוקת

הקשב הארגוני (Carpenter, 1996; May et al. 2008; Workman et al. 2009). במקרים רבים שינויים במדיניות מתרחשים בעקבות שינויים בדעת הקהל. אולם לרוב, ישנו פער זמנים שנובע מהזמן שצורך היישום של שינוי המדיניות (Jennings, 2009).

שינויים במדיניות הרגולטורית הינם, אם כן, פועל יוצא של המבנה המוסדי של הארגון הביורוקרטי (Olson, 1996). ארגונים ביורוקרטיים הם קשיחים ובלתי גמישים בהתנהלותם. הם איטיים בהפנמת שינויים ובאימוץ מדיניות חדשה המותאמת לשינויים אלה (Noll, 1985).

בארגונים ביורוקרטים בעלי מבנה ארגוני מבוזר או ביורוקרטי מאוד, המבנה הארגוני מעכב ואף שולל את השפעתם של איתותים חיצוניים על קבלת ההחלטות, זאת משום ששינוי וחידוש נהלים מצריך זמן רב. למעשה, בארגונים ביורוקרטיים בעלי מבנה היררכי מורכב, מרבית הפקידים העובדים בארגון אינם מושפעים מאיתותים חיצוניים (Moe, 1985).

מנגד, ארגונים ביורוקרטים בעלי מבנה ארגוני ריכוזי או גמיש יותר מבחינה ביורוקרטית, רגישים יותר לאיתותים חיצוניים. ארגונים כאלה מגיבים בעשיית יתר לאיתותים חיצוניים בעלי נראות ציבורית ומגיבים בעשיית חסר לאיתותים חיצוניים שגרתיים, לאור תשומת הלב המוגבלת של ההנהלה. בארגונים ביורוקרטים בעלי מבנה ארגוני ריכוזי ובעלי אמצעי יישום מובנים ופורמאליים, נצפה לרגישות לאיתותים חיצוניים שתלויה בתהליך איטי של הפנמה ושל יישום, תהליך שיוצר "תגובת שיווי משקל" (Baumgartner & Jones, 1993, 2002; Jones & Baumgartner, 2005). קרי, בעקבות איתות חיצוני משמעותי, תשומת הלב של ההנהלה בארגון תוסט לכיוון הביקורת ויחל תהליך ארגוני איטי במורד ההיררכיה הארגונית. תהליך זה יפסק כאשר תשומת הלב הציבורית תופנה לכיוון משמעותי אחר (Gilad, 2012).

סקירת הספרות נפתחה בשאלה: כיצד ארגון ביורוקרטי מתעדף בין מטרות? הספרות מלמדת שסדר העדיפויות של הארגון הביורוקרטי מושפע מ"איתותים חיצוניים" של הציבור הרחב.

עוד ראינו שההשפעה של ה"איתותים החיצוניים" תלויה במוניטין הארגוני. את המוניטין הארגוני מעצב הארגון הביורוקרטי בשלוש אסטרטגיות אשר משפיעות על התעדוף בין מטרות (בין במישרין ובין בעקיפין). עד כאן סקרנו שתי אסטרטגיות לניהול מוניטין: הצהרות פומביות; ועשייה רגולטורית. מדיניות תקשורתית והצהרות פומביות, נקבעות במרבית המקרים בדרגי קבלת ההחלטות הגבוהים של הארגון הביורוקרטי. לעומת זאת תרגום איתותים חיצוניים

לעשייה רגולטורית הינו מהלך מורכב יותר אשר מחייב שיתוף פעולה של הדרגים המקצועיים בארגון הביורוקרטי.

נושא שלמיטב ידיעתנו טרם נדון בספרות הוא כיצד פועלות האסטרטגיות לניהול מוניטין של הארגון הביורוקרטי זו לצד זו? האם אסטרטגיה לניהול מוניטין באמצעות הצהרות פומביות לגבי המדיניות התקשורתית זהה לאסטרטגיה לניהול מוניטין באמצעות עשייה רגולטורית? האם הצהרות פומביות מתורגמות בהכרח לעשייה רגולטורית ברוח אותן הצהרות פומביות? נושא נוסף שלמיטב ידיעתנו טרם נדון בספרות הוא עד כמה הארגון הביורוקרטי קשוב להלך הרוח הציבורי בנושאים שאינם בהכרח בגדר סמכויותיו הישירות. קרי, האם ל"איתותים חיצוניים" רחוקים השפעה על הארגון הביורוקרטי.

מחקר זה יבקש להתמקד בשאלות אלה.

ג. המסגרת התאורטית והשערת המחקר

ההיסטוריה של המאה העשרים ואחת רצופה אירועים שסחפו את ההמון לצאת במחאה ציבורית כנגד הממשל. אירוע של מחאה ציבורית המונים בעלת נראות תקשורתית גבוהה מהווה "איתות חיצוני" לארגון הביורוקרטי בדבר חוסר שביעות הרצון של המוחים מהתנהלות הממשל.

גם אם המחאה הציבורית אינה מכוונת באופן ישיר כלפי התנהלות הארגון הביורוקרטי, היא מהווה איום על מעמדו במספר היבטים: ראשית, הארגון הביורוקרטי מהווה חלק מהממשל הקיים. מחאה ציבורית שמבקשת להחליף "ישן" ב"חדש" מהווה איום גם עבורו. שנית, טיבו של השיח הציבורי להתפתח ולהתרחב לכיוונים שונים ובלתי צפויים. חוסר שביעות רצון מעשייה בתחום מסוים עלול לשנות כיוון לתחום או לארגון ביורוקרטי אחר. לכן, ככל שהיקף הסיקור של המחאה הציבורית גדל וככל שעולה הלגיטימציה של המחאה הציבורית, נצפה שתשומת הלב של הארגון הביורוקרטי תופנה אליה.

במסגרת מחקר זה נבקש לבחון כיצד אירוע בעל פוטנציאל מאיים על המוניטין של הארגון הביורוקרטי – מחאת המונים – ישפיע על ניהול המוניטין שלו. השאלות בהן יתמקד המחקר יהיו:

- האם בעקבות מחאה ציבורית ישנה הארגון הביורוקרטי את המדיניות התקשורתית שלו (היינו, נטייתו לענות או לא לענות לביקורת)?
- אם ימצא שינוי במדיניות התקשורתית, האם הוא יתבטא גם בשינוי בעשייה הרגולטורית של הארגון הביורוקרטי?

במטרה להפחית סיכוני מוניטין הנובעים מהמחאה הציבורית, נצפה לראות את הארגון הביורוקרטי נוקט באחת או יותר משלוש אסטרטגיות לניהול מוניטין: (1) הגדרת גבולות המשימה הרגולטורית; (2) הצהרות פומביות; (3) עשייה רגולטורית (Gilad & Yogev, 2012). מחקר זה יבחן את שתי האסטרטגיות האחרונות: הצהרות פומביות ועשייה רגולטורית.

השערת המחקר היא שככל שהמחאה הציבורית תזכה לסיקור תקשורתי נרחב תשומת הלב של הארגון הביורוקרטי תופנה אליה והארגון ייטה להגיב יותר לביקורת בתקשורת. התגובות יתבטאו בעיקר בנושאים שבהם המוניטין שלו חלש או בשלבי עיצוב. כמו כן, ככל שהמחאה הציבורית תאיים על מוניטין הליבה של הארגון הביורוקרטי או תערער את המוניטין החזק של

הארגון הביורוקרטי לפני פרוץ המחאה, נצפה לראות את הארגון מגיב יותר לביקורות המופנית כלפיו.

ההיפותזה הראשונה הינה לכן, **H1.1 בעקבות מחאה ציבורית ארגון ביורוקרטי יגיב יותר לביקורת בתקשורת; H1.2 בעקבות המחאה הציבורית הארגון ביורוקרטי יגיב יותר לביקורת בתקשורת לגבי תחומים שבהם יש לו מוניטין שלילי או בשלבי עיצוב וגיב פחות לביקורת בתקשורת לגבי תחומים שבהם הוא נהנה ממוניטין חיובי ויציב.**

יחד עם זאת, בתעודף בין משימות, רגולטורים יפעלו על מנת להגן על מוניטין הליבה של הארגון (Gilad, 2012) לכן, גם אם הארגון הביורוקרטי ישנה את המדיניות התקשורתית שלו בטווח הקצר לא נצפה לראות שינוי בעשייה הרגולטורית. יש לזכור כי ארגונים ביורוקרטיים איטיים בהפנמת שינויים ובאימוץ מדיניות חדשה המותאמת לשינויים אלה (Noll, 1985). לכן, נצפה לראות פער זמנים שנובע מהליכי הפנמה ויישום של שינוי המדיניות (Jennings, 2009). בנסיבות אלה, לא נצפה לראות שינוי במדיניות הארגון הביורוקרטי כתוצאה מהמחאה החברתית בטווח הקצר. ההיפותזה השנייה הינה, אם כן, **2H בעקבות מחאה ציבורית לא יגדל מספר התפוקות של הארגון הביורוקרטי בטווח הקצר ולא תשתנה חלוקת המשאבים בין נושאי המדיניות השונים.**

בחינת שאלות המחקר הללו עשויה לתרום לספרות המחקרית הקיימת בנוגע לניהול מוניטין של ארגונים ביורוקרטיים ולהעמקת ההבנה של השפעת מחאה ציבורית על ארגון ביורוקרטי, הן בהיבט התקשורתי והן בהיבט הביצועי. כמו כן, המחקר יוכל לסייע להבנת המאפיינים שעשויים לגרום לארגון הביורוקרטי להפנים את הדיון הציבורי ולהעמיק אותו אל מעבר לדפי העיתון, כלומר - לליבת העשייה הרגולטורית.

ד. חקר מקרה - המפקח על הבנקים והמחאה החברתית

לצורך בחינת השערות המחקר שפורטו לעיל, הוחלט לבחון את השפעת המחאה החברתית של קיץ 2011 על המדיניות התקשורתית והעשייה הרגולטורית של המפקח על הבנקים. נרחיב כעת על אירוע המחאה הציבורית הארגון הביורוקרטי הנבחנים.

המחאה החברתית - קיץ 2011

"המחאה החברתית", אשר כונתה גם "מחאת האוהלים" פרצה בקיץ 2011 במפגן ספונטני של הקמת מאהלי אוהלים בשדרות רוטשילד בתל אביב ובערים נוספות בארץ. המאהל הראשון הוקם ב-14 ביולי 2011. המחאה סחפה אחריה מאות אלפי בני אדם בהפגנות ענק בימים 23 ביולי 2011 ו-3 בספטמבר 2011. היא עסקה ב"יוקר המחיה" ובדרישת המפגינים ל"צדק חברתי".

המחאה זכתה לסיקור תקשורתי נרחב לרבות שידורים חיים מההפגנות בערוצים המסחריים. בחודש וחצי שבין הימים 23 ביולי 2011 וה-3 בספטמבר 2011 פורסמו כ-400 כתבות שעסקו במחאה החברתית בעיתון גלובס.¹

בדו"ח שערכו מן ולב-און (מן ולב-און, 2012) נמצא שהמונח "צדק חברתי", שהיה לסיסמה המרכזית של תנועת המחאה, חדר לשיח הציבורי במהלך שנת 2011 והגיע לשיא אזכורים בתקשורת בחודש אוגוסט 2011. הזינוק הגדול במספר האזכורים החל ביולי עם הקמת האוהלים הראשונים בשדרות רוטשילד. מחודש יוני 2011 לחודש יולי 2011 גדל האזכור של המונח "צדק חברתי" בעיתונות המודפסת בכ-650% (מן ולב-און, 2012).

נראה שהמונח "צדק חברתי" טומן בחובו ביקורת אמורפית שקשה ליחסה לנושא רגולטורי אחד או לארגון ביורוקרטי יחיד. במסגרת המחאה החברתית עלו שוב ושוב טענות כנגד "יוקר המחיה", קרי, מחירם הגבוה של מוצרים ושל שירותים ובפרט, מחירי הדיור. לצד זה עסקה המחאה בגורמים ליוקר המחיה ובכלל זה תחרות נמוכה וריכוז הבעלות בידי מספר קטן של בעלי הון ("הטייקונים").

הגם שתחום הבנקאות לא עמד במרכז המחאה, הבנקים ובעליהם נתפסים בציבוריות הישראלית כמקרה נוסף ומובהק של ענף ריכוזי הנשלט בידי אליטה קטנה ובעלת השפעה על מגוון סקטורים

¹ המאגר האינטרנטי של העיתון "גלובס" בכתובת (מועד כניסה: 14.10.13): <http://www.globes.co.il/news/search.aspx?author=&all=&exact=&any=%D7%9E%D7%97%D7%90%D7%94&nowords=&ling=False&time=other&start=2011%2f7%2f23&end=2011%2f9%2f3&count=10&nadlan=&accuracy=False&page=0>

אחרים. כך למשל, בראיון עם פרופ' אבי בן בסט, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר בעיצומה של המחאה החברתית, הוא הבהיר את הצורך בהתערבות ממשלתית בענף הבנקאות על רקע המחאה :

"יש בעיות רבות, בעיקר בתחום המחירים, שהפתרון להן מצוי בשינוי המבנה המונופוליסטי בענפים רבים ובצמצום משמעותי בכוחן של הפירמידות העסקיות בישראל", הוא מסביר. "למשל, לגבי מונופולים ואוליגופולים עסקיים, כמו בענף המלט, הסלולר, הביטוח והבנקאות - נדרשת מעורבות ממשלתית כי יש שם כשל שוק ובמקום תחרות משוכללת יש שם תחרות בין מעטים. צריך מאמץ ממשלתי מתמיד להגדלת התחרות בתחומים הללו. מדובר בריכוזיות ענפית." (אדריאן פילוט, "צריך לבחון מחדש את הפטורים ממס לעשירונים העליונים", 1.8.2011 #4929)

בנק ישראל, גם אם לא המפקח על הבנקים עצמו, הותקף גם הוא במהלך המחאה החברתית. להמחשה, במאמר דעה שפורסם בעיתון גלובס נמתחה ביקורת על מדיניות בנק ישראל והשפעתה על הנדל"ן :

"הכול טמון בבעייתיות השוק שנקרא נדל"ן. בעייתיות שהוציאה כבר לפני יותר מעשור את מחירי הדירור מתוך מדד המחירים לצרכן, והיא שאפשרה למעשה למחירי הדירות להשתולל פה במשך שלוש שנים, בזמן שהאינפלציה, שעליה אמון הנגיד פישר, המשיכה לנוע בגבול הסביר והרגוע. מחירי הדירות עלו בשנה שעברה (נומינלית) ביותר מ-18%? זה לא הפריע למדד המחירים לצרכן להסתפק בעלייה שנתית כוללת של 2.7%.

.....

3. הבעיה היא שבכלכלה אי אפשר ללכת אחורה. לא בכדי אמר הבוקר פישר שהוא "מקווה שלא נראה כאן ירידה של 30% במחירי הדירות". תחזית לדפלציה (ירידת מחירים), חזונו של יושבי האוהלים ומארגני המחאה, היא בפועל מכה אנושה לכלכלת מדינה: אם מחר יהיה יותר זול, אין שום סיבה לקנות היום. בשלב ראשון לקבלנים/מתווכים/שמאים/אדריכלים לא יהיה יותר מקום עבודה, ובשלב הבא יצטרפו אליהם עוד ועוד מעגלים שיסבלו מההאטה...." (דרור מרמור, הסוסים של פישר כבר ברחו מהאורווה, 1.8.2011 #4930)

בעקבות המחאה והפגנות הענק, הודיעה ממשלת ישראל על שורת צעדים שיינקטו לפתרון מצוקת הדיור והוקמה "הועדה לשינוי חברתי כלכלי" בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. ב 26 בספטמבר 2011 פרסמה הוועדה שורה של המלצות אשר חלקן התקבלו בהמשך על ידי הממשלה.

הוועדה עסקה בתחומי מחייה שונים שבהם עסקה המחאה החברתית וגם בתחומים אחרים שבהם השיח הציבורי של המחאה לא נגע באופן מפורש, כגון ענף הבנקאות. כלומר, על אף שהשיח הציבורי לא ביטא במפורש ביקורת או איום כלפי ענף הבנקאות, הניחו חברי הוועדה כי יש במחאה החברתית דרישה לשינוי גם בתחומי הבנקאות.

בכל הנוגע לענף הבנקאות הציעה הועדה :

"...להקים ועדה שתציע פתרונות לפישוט המוצר הבנקאי, להעצמת כוח המיקוח של הלקוחות ולחקמת Credit Bureaus, במגזר משקי הבית והעסקים הקטנים. הועדה תכלול נציגי הפיקוח על הבנקים מבנק ישראל, משרד המשפטים, משרד האוצר ורשות ההגבלים העסקיים, ותגיש את המלצותיה לנגיד בנק ישראל ושר האוצר בתוך 120 יום ממועד הקמתה" (דו"ח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, עיקרי ההמלצות, בעמ' 187).

בעקבות הצעה זו, הקימו ב-7 בדצמבר 2011 שר האוצר ונגיד בנק ישראל את "הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות" בראשות המפקח על הבנקים, מר דוד זקן. הצוות הגיש דו"ח ביניים ביום 15 ביולי 2012 ודו"ח סופי ביום 19 במרץ 2013. הדו"ח כלל המלצות שונות אשר מטרתן "הגברת התחרות, חיזוק כוחו ושיפור מצבו של הלקוח הקמעונאי" (דוח ביניים של הצוות להגברת התחרותיות במערכת הבנקאות - תקציר, 2012).

המפקח על הבנקים

המפקח על הבנקים הוא יחידה סטטוטורית, הממוקמת בתוך בנק ישראל שהוא בנק מרכזי עצמאי. המפקח על בנקים ממונה על ידי נגיד בנק ישראל (סעיף 5 לפקודת בנקאות, 1941). לצד המפקח על הבנקים פועלות שתי ועדות: ועדת הרישיונות, המייעצת לנגיד ולמפקח בנושאים הקשורים למתן היתרים להקמת תאגיד בנקאי, לרכישת אמצעי שליטה בתאגיד בנקאי ולרישוי סניפים בנקאיים. כמו כן עוסקת הועדה בנקיטת אמצעים לשם שמירת יציבותו של בנק שבפעולתו נתגלו פגמים. הוועדה השנייה היא הוועדה המייעצת בעניינים הנוגעים לעסקי בנקאות, שבה נועץ המפקח על הבנקים באשר להוראות חדשות. במסגרת הפיקוח על הבנקים מצויה גם היחידה

לפניות הציבור אשר הוקמה מכוח הוראות סעיף 16 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981.²

לצד הפיקוח על הבנקים פועלים שלושה רגולטורים פיננסיים נוספים: הממונה על שוק ההון הבטוח והחיסכון במשרד האוצר אשר מפקח על הגופים המוסדיים – חברות ביטוח ופנסיה; רשות ניירות הערך אשר מפקחת על חברות ציבוריות וקרנות נאמנות; ורשות ההגבלים העסקיים המופקדת על קידום התחרות בכל ענפי המשק לרבות הענפים הפיננסיים. קיימת חפיפה מסוימת בין תחומי האחריות של המפקח על הבנקים לבין תחומי האחריות של שלושת הרגולטורים הנוספים, אולם נושא היציבות של המערכת הבנקאית מצוי באחריותו הבלעדית של הפיקוח על הבנקים. (בן בסט, 2007; Gilad et al., Forthcoming; Maor et al., 2013). הפיקוח על הבנקים נהנה מעצמאות ניהולית מרבית והוא מדורג במקום השני, לאחר רשות ניירות הערך, בהיקף התקציב שעומד לרשותו (בן בסט, 2007; Gilad et al., Forthcoming).

המטרות העיקריות של בנק ישראל מוגדרות בחוק בנק ישראל, התש"ע-2010 (להלן: "חוק בנק ישראל")³ תוך קביעת מדרג ביניהן: שמירה על יציבות מחירים וזאת כ"יעד מרכזי", תמיכה במטרות אחרות של המדיניות הכלכלית של הממשלה - בעיקר צמיחה, תעסוקה וצמצום פערים חברתיים - ותמיכה ביציבות המערכת הפיננסית (סעיף 3 לחוק בנק ישראל). מטרותיו של הפיקוח על הבנקים אינן מוגדרות בחקיקה אולם, ממסמכים שונים שמפרסמים בנק ישראל והפיקוח על הבנקים ניתן ללמוד שהפיקוח על הבנקים רואה עצמו מופקד בראש ובראשונה על יציבות המערכת הבנקאית. תפקיד נוסף ומשני לכך, הוא טיפול בכל הנוגע ל"יחסי בנק לקוח" – הגינות ביחסים בין הבנקים לבין לקוחותיהם והגנה על זכויות הצרכן הבנקאי. זאת, באמצעות הסדרת נושאים הנוגעים להגנת הצרכן והתחרותיות במערכת הבנקאית (בן בסט, 2007).

כך, אתר בנק ישראל מציין שהפיקוח על הבנקים ממלא את תפקיד הפיקוח והסדרה של מערכת הבנקאות, על פי סעיף 4(7) לחוק בנק ישראל, באמצעות: פיקוח על יציבות התאגידים הבנקאיים מהיבט ההגנה על כספי המפקידים; שמירה על הניהול התקין של התאגידים הבנקאיים; ושמירת ההגינות ביחסים העסקיים שבין הבנקים ללקוחותיהם.⁴

² ס"ח 1023, התשמ"א (26.4.1981), עמ' 258.

³ ס"ח 2237, התש"ע (24.3.2010), עמ' 452.

⁴ מתוך אתר בנק ישראל, בכתובת (מועד כניסה: 4.5.2013):

כמו כן, במסמך "בנק ישראל מחזון ליעדים" אשר פורסם בשנת 2011 מפורטים יעדי הפיקוח על הבנקים לשנים הבאות:⁵ שמירה על יציבות המערכת הבנקאית; הידוק קשרים עם רגולטורים בחו"ל וגופים בין-לאומיים; שמירה על הוגנות כלפי הלקוחות ועידוד התחרות; היערכות לשעת חירום; טיפוח המשאב האנושי; פיתוח כלים לפיקוח מקרו-יציבותי (macro-prudential); עדכון חוקי הבנקאות; ושיפור התשתיות בחטיבה.

הדברים אף עולים מפורשות מדוח הממונה על חוק חופש המידע בבנק ישראל לשנת 2011:

"תפקידו העיקרי של הפיקוח על הבנקים הוא שמירה על יציבותה וחוסנה של המערכת הבנקאית. במסגרת זו הוא חותר לחיזוק מסגרת ניהול הסיכונים וההון בבנקים. נוסף על כך אחראי הפיקוח על שמירת ההוגנות ביחסים שבין הבנקים ללקוחותיהם ועל קידום התחרות והיעילות במערכת הבנקאית."⁶

לבנק ישראל יש מוניטין חיובי מבוסס בכל הנוגע לשמירה על יציבות המערכת הבנקאית. העובדה שהמשק הישראלי יצא כמעט ללא פגע מהמשבר הפיננסי העולמי בשנים 2007-2009 חיזקה את המוניטין של המפקח על הבנקים בהקשר זה (Gilad et al., Forthcoming). עם זאת, המוניטין של הפיקוח על הבנקים כמי שמגן על יציבותם של בנקים הושג על חשבון המוניטין שלו בביצוע משימות אחרות. הפיקוח על הבנקים ספג ביקורת ציבורית בכל הנוגע לפועלו בתחום הגנת הצרכן (Gilad et al., Forthcoming). לדוגמא, ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עמלות הבנקים משנת 2007 קבעה:

"הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל רואה את עצמו כיום אחראי, בראש ובראשונה, ליציבות הבנקים. ועדת החקירה מצאה כי בעשורים האחרונים נתן המפקח על הבנקים ביטוי-יתר לאינטרס היציבות, בעוד ההיבט הצרכני זכה להתייחסות חלקית....ועדת החקירה ממליצה לבחון את שאלת תפקידיו של בנק ישראל כממונה הן על היציבות במערכת הבנקאית והן על זכויות הצרכנים..." (ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עמלות הבנקים - דין וחשבון מסכם, 2007, בעמ' 12)

<http://www.boi.org.il/he/AboutTheBank/ObjectivesAndFunctions/Pages/supervisingandregulating.aspx>

⁵ מתוך אתר בנק ישראל, בכתובת (מועד כניסה: 4.5.2013):

http://www.boi.org.il/he/AboutTheBank/VisionValuesObjectives/Documents/vision_heb.pdf
⁶ הממונה על חוק חופש המידע, דוח שנתי 2011 (מידע שוטף על בנק ישראל), יוני 2012, בעמ' 12. זמין באתר בנק ישראל, בכתובת (מועד כניסה: 4.5.2013):

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Documents/HofeshMeyda/hofesh11.pdf>

הוועדה אף המליצה להעביר את האחריות על הגנת הצרכן מחוץ לפיקוח על הבנקים ליחידה אחרת בבנק ישראל או לרגולטור ייעודי אחר (ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עמלות הבנקים - דין וחשבון מסכם, 2007, בעמ' 12; Gilad et al., Forthcoming).

גם ארגוני צרכנים ביקרו את פעילותו של המפקח על הבנקים בתחום זה. כך למשל, בדיון ועדת הכלכלה ביום 17 ביולי 2012 בנושא המלצות הוועדה להגברת התחרותיות בבנקים מתח מר אהוד פלד, מנכ"ל המועצה הישראלית לצרכנות, ביקורת קשה על המפקח על הבנקים:

"... דוח ועדת זקן, שמוגש היום, מכיל המלצות שאת כולן בלי יוצא מן הכלל בנק ישראל, כרגולטור, היה מוסמך לבצע כל השנים האלה. אבל הוא נרדם בשמירה. ולכן, עד כמה שזה ייראה מוזר לאור מי שעומד בראש הוועדה הזאת, דוח הוועדה, למרבה האירוניה, הוא כתב אישם חמור נגד מחדלי בנק ישראל בהגנת הצרכנים במשך השנים האלה. ומחיר ההזנחה של הגנת הצרכנים נמדד במיליארדים רבים של שקלים בעמלות ובריביות שהצרכנים היו צריכים לשלם, ובפגיעה בזכות הבסיסית ביותר שלהם, שהיא היכולת לבצע השוואה בין הבנקים כדי לקבל החלטות צרכניות נבונות" (פרוטוקול דיון בועדת הכלכלה מיום 17 ביולי 2012 בנושא המלצות הוועדה להגברת התחרותיות, בעמ' 11).

לפיקוח על הבנקים אף מוניטין שלילי בכל הנוגע לקידום התחרות בענף הבנקאות, אשר סובל מרכזיות גבוהה (בן בסט, 2007; רוטנברג 2002; Gilad et al., Forthcoming) והוא נתפס כמי שמעדיף יציבות על חשבון התחרותיות במערכת.

במחקרם של מאור ואח' (Maor et al., 2013), נותחה הבחירה של המפקח על הבנקים להגיב או לא להגיב לביקורת תקשורתית בהינתן המשימה הביורוקרטית שבמוקד הביקורת. המחקר הראה שהמפקח על הבנקים נוטה שלא להגיב לביקורת כלפי פעולותיו בתחום היציבות, תחום שבו הוא נהנה ממוניטין חיובי. מנגד, נוטה המפקח להגיב לביקורות בנוגע לפעולותיו בתחום הגנת הצרכן שבו יש לו מוניטין שלילי ולא להגיב לביקורת כלפי פעולותיו בתחום התחרות מאחר שהוא נתפס כמטרה משנית שעיקרה מצוי בידי רגולטור אחר, הלוא היא רשות ההגבלים העסקיים (Maor et al., 2013).

ה. מתודולוגיה ותיאור המחקר

(1) השפעת המחאה החברתית על המדיניות התקשורתית של המפקח על הבנקים

איסוף הנתונים

לצורך בחינת השערת המחקר הראשונה בניתי במסגרת עבודת המחקר מאגר עמדות. לצורך בניית מאגר העמדות ריכזתי את כל הכתבות⁷ אשר כללו עמדה כלפי המפקח על הבנקים בין חודש יוני 2009 ועד לחודש יוני (כולל) שנת 2013 ואשר פורסמו במאגר העיתון "גלובס". מאגר "גלובס" נבחר מאחר שהוא מאגר הנתונים האינטרנטי החינמי היחיד של עיתון המתמחה בנושאים כלכליים-עסקיים. מאגר זה כולל את כל הכתבות שפורסמו בעיתון המודפס והאינטרנטי החל משנת 1996.

סך הכול נמצאו 173 כתבות עמדה במהלך התקופה הנבחרת. כל עמדה שהובעה בכתבה כלפי המפקח על הבנקים, בין אם על ידי מחבר הכתבה ובין אם על ידי גורם המוזכר בכתבה, קודדה בנפרד. במקרה שאותו גורם הביע מספר עמדות בנושאים שונים, קודדה כל עמדה בנפרד. בסך הכל נאספו 225 עמדות.

כמו כן, לצורך תיקוף מאגר הנתונים, נעשה שימוש במסד נתונים אשר קודד על ידי ד"ר שרון גלעד, תוך שימוש באותן קטגוריות, לצורך מחקר אחר וביחס לאותה תקופה.⁸ תוצאות מבחן Krippendorff-Alpha שבוצע על המשתנים הרלוונטיים נמצא גבוה מ-7 (בטווח שבין -0.9097- 0.7427), עבור 151 עמדות מתוך 225 עמדות שקודדו על ידי, באופן שמצביע על מידת מהימנות גבוהה של המאגר שנבנה.

תיאור המחקר

לצורך בחינת השערות המחקר בנוגע להשפעת אירוע של מחאה ציבורית על המדיניות התקשורתית של ארגון ביורוקרטי (1.1H, 2.1H), נבחרה שיטת מחקר הדומה למפורט במאמרם של מאור ואח' (Maor et al., 2013).

⁷ הכתובת אותרו על ידי הקשת המונח "המפקח על הבנקים" במאגר החיפוש המתקדם באתר האינטרנט של העיתון גלובס בכתובת: <http://www.globes.co.il/news/search.aspx>. מתוך התוצאות סוננו החוצה כתבות שלא כללו הבעת דעה אלא רק תיאור עובדתי שהזכיר את המפקח על הבנקים וכתבות שהופיעו יותר מפעם אחת.

⁸ אני מבקשת להודות לד"ר שרון גלעד שהעניקה לי גישה למסד הנתונים והתירה לי לעשות בו שימוש לצורך מחקר זה.

על מנת לבחון את תגובת המפקח על הבנקים לעמדות שהובעו כלפיו בתקשורת, לפני ואחרי המחאה החברתית, נעשה שימוש ברגרסיה לוגיסטית (בינארית) רב-משתנית. הרגרסיה בוחנת את נטיית המפקח להגיב או שלא להגיב לביקורת כתלות במספר משתנים מסבירים ומשתני בקרה, אשר ניתן להציגה כך:

$$\text{Logit}(\text{Response}_i) = \alpha_0 + \alpha_1 \text{Protest}_i + \alpha_2 \text{Reputation}_i + \alpha_3 \text{Controls}_i + \varepsilon$$

כאשר $\text{Logit}(\text{Response}_i)$ הוא ההסתברות שהמפקח על הבנקים יגיב או לא יגיב לביקורת i שהובעה כלפיו; Protest_i הוא משתנה מסביר בינארי המבטא האם ביקורת i הובעה לפני או אחרי המחאה החברתית של קיץ 2011; Reputation_i הוא משתנה מסביר קטגוריאל על פי נושאי האחריות של המפקח על הבנקים, כלפיו הובעה ביקורת i ; ו- Controls_i מתייחס למספר משתני ביקורת עליהם נרחיב להלן.

המשתנה התלוי

המשתנה התלוי הוא משתנה מוסבר בינארי המייצג את המדיניות התקשורתית של המפקח על הבנקים. המשתנה הוא תגובת המפקח על הבנקים לעמדה שהובעה בנוגע לפעילותו או היעדר תגובה לעמדה כאמור. תגובה שהובאה בכתבה כלפי עמדה שהובעה בכתבה קודדה כתגובה⁹ (1) גם אם התגובה לא הובעה באופן ישיר לכתבה אלא לעמדה שהובעה בכתבה (למשל בתגובה לעמדה שהובעה בדיון בכנסת וזכתה לתגובה במהלך הדיון בכנסת). היעדר תגובה בכתבה כלפי עמדה שהובעה בכתבה קודדה כהיעדר תגובה (0).¹⁰

המשתנים הבלתי תלויים

המשתנים הבלתי תלויים הם: קיומו של איתות חיצוני משמעותי אודות דעת הקהל הציבורית; והמוניטין הארגוני.

(1) איתות חיצוני

המחאה החברתית שפרצה בקיץ של שנת 2011 מהווה איתות חיצוני משמעותי הנותן ביטוי לדעת הקהל הציבורית. המשתנה המסביר בוחן את המצב לפני ואחרי המחאה החברתית. "המחאה

⁹ בכתבות שנבחנו לא הופיעו אמירות מסוג "אין תגובה" מפי המפקח על הבנקים על אף שהללו עשויות להיחשב כתגובה דווקא.

¹⁰ משמעות הדבר היא שתגובה מאוחרת של המפקח על הבנקים לביקורת שהובעה כלפיו בכתבה לא קודדו במסגרת אותה כתבה אלא תופיע כשורה נפרדת. נראה שאין בכך בכדי להטות את המחקר לאור בדיקת הרגישות שערכו מאור ואח' (Maor et al., 2013) ואשר הצביעה על כך שתגובה מאוחרת אינה תופעה נפוצה של המפקח על הבנקים.

החברתית" פרצה ב-14 ביולי והגיעה לשיאה ביום 3 בספטמבר בהפגנת ענק שכונתה בתקשורת "צעדת המיליון". מאחר שהמחאה נפרשה על פני תקופה של חודש וחצי, נקבע כמועד המבחין בין "לפני" ו"אחרי" המחאה החברתית, התאריך 3 בספטמבר 2011. תאריך זה מהווה את המועד האחרון שזכה לסיקור תקשורתי אינטנסיבי כולל שידור ישיר בשלש תחנות הטלוויזיה המובילות. לאחריו, הודיעו מארגני המחאה על פירוק האוהלים והחלה דעיכה בסיקור התקשורתי.¹¹

מאחר שהמחקר בוחן שינויי מדיניות של ארגון ביורוקרטי (מדיניות תקשורתית ובהמשך הפרק, עשייה רגולטורית) לא מדובר בשינויים מהירים שנעשים תוך ימים בודדים. על כן, ספק אם יש משמעות לחריגה של מספר ימים מהמועד המדויק שנבחר לייצג את המחאה החברתית.

משך הזמן שנבחן כ"לפני" המחאה החברתית הוא שנתיים ושלושה חודשיים ומשך הזמן שנבחן כ"אחרי" המחאה החברתית הוא שנה ותשעה חודשים. מספר העמדות שהובעו בקשר עם המפקח על הבנקים בתוקפה שקדמה למחאה החברתית הינו 132 ואילו בתקופה שלאחר המחאה החברתית 93.

(2) המוניטין האירגוני

כפי שפרטנו לעיל, השערת המחקר היא שהמוניטין האירגוני משפיע על בחירת הארגון הביורוקרטי להגיב או לא להגיב לביקורת. על מנת לבחון את השפעת המוניטין של הארגון הביורוקרטי על המוטיבציה שלו להגיב או לא להגיב לביקורת, יצרנו משתנה קטגוריאלי על פי נושאי האחריות של המפקח על הבנקים כמייצגים את המוניטין האירגוני: (1) יציבות – עמדות כלפי התנהלות המפקח בכל הנוגע לשמירה על יציבות המערכת הבנקאית, דרישות הון, הגבלת פעילויות בתחומים מסוימים וכיוצ"ב; (2) הגנת הצרכן – עמדות הנוגעות להגנת המפקח על הבנקים על לקוחות הבנקים (ולא צרכנים באופן כללי); (3) תחרות – עמדות הנוגעות להתנהלות המפקח על הבנקים בכל הנוגע ליצירת או למניעת תחרות במערכת הבנקאית; (4) ממשל תאגידי – עמדות הנוגעות לפיקוח על בעלי המניות והמנהלים של בנקים ועל אופן קבלת ההחלטות בבנק; ו-(5) אחר. כל עמדה סווגה בהתאם לנושא האחריות שאליו היא מתייחסת.

¹¹ כאמור לעיל בחודש וחצי שבין הימים 23 ביולי 2011 וה- 3 בספטמבר 2011 פורסמו כ-400 כתבות שעסקו במחאה החברתית בעיתון "גלובס". לשם השוואה בחודש שבין 4 בספטמבר 2011 וה- 3 באוקטובר 2011 פורסמו 48 כתבות בנושא.

במסגרת הקידוד נדרשנו לעיתים להכריע בין מספר נושאי אחריות, כאשר ההכרעה התבססה על אופן מסגור הנושא בכתבה. ניתן היה לזהות שנושאים שונים שעמדו על סדר היום עברו תהליך של שינויי מסגור כך, שבהתחלה תוארו כמתייחסים לרכיב אחד של אחריות המפקח על הבנקים ובהמשך, עם התפתחות השיח הציבורי בנושא, תוארו כמתייחסים לרכיב אחריות אחר.

דוגמא לכך נמצאה סביב העיסוק בנושא ענף הדיור. בתקופה הנבחנת עסק השיח הציבורי רבות במחירי הנדל"ן. המפקח על הבנקים ונגיד בנק ישראל נקטו במספר פעולות הנוגעות לענף הדיור. בחלק מהמקרים תוארו פעולות אלה כניסיון לצנן את מחירי הנדל"ן לטובת הציבור. כך, למשל, בדברים שהובאו מפיו של נשיא התאחדות בוני הארץ ויו"ר הנהלת לשכת התאום של הארגונים הכלכליים:

"במקביל, המגבלות שהטיל בנק ישראל על נוטלי המשכנתאות, לא מסייעות בהקטנת

הביקושים, אלא רק ממשיכות לפגוע בזוגות הצעירים שאינם יכולים לרכוש דירה."

(קובי ישעיהו, תגובות לבנק ישראל: "צעד נוסף בכיוון הלא נכון", 19.2.2013, #5141)

במצב זה שויכו העמדות לנושא "אחר" מאחר שלא נגעו בטובת לקוחות הבנקים במסגרת דאגת המפקח על הבנקים להיבטים הצרכניים ביחסי בנק-לקוח, אלא בטובת ציבור רוכשי הדירות. במקרים אחרים, במיוחד כאשר בנק ישראל היה הדובר, הוצגו המהלכים כמהלכים שנועדו לצמצם את חשיפת הבנקים בענף הנדל"ן ולשמור על היציבות שלהם. כפי שהסביר הנגיד היוצא, פרופ' סטנלי פישר, בראיון פרידה מיום 2.4.2013:

"עליית מחירי הדירות והגידול בהיקף המשכנתאות מגדילים את הסיכונים שהפעילות

בתחום המשכנתאות עלולה להציב למערכת הבנקאות. כדי להקטין סיכונים אלה

המפקח על הבנקים השית, לקראת סוף 2012 ובתחילת 2013, מגבלות נוספות הנוגעות

להלוואות לדיור. מגבלות אלה, יחד עם הצעדים המקרו-יציבותיים שננקטו בשנים

קודמות, מחזקים את עמידות המערכת הבנקאית בפני זעזועים." (עיריית אבישר,

פישר: "צריך להשקיע את הכסף מתקבולי הגז בחו"ל", 2.4.2013, #5163)

לכן, שויכו עמדות מאוחרות אלה לנושא "יציבות".

מתוך 225 עמדות 23% מהעמדות עסקו ביציבות (52), 26% עסקו בהגנת הצרכן (58), 7% עסקו בתחרות (15), 16% עסקו בממשל תאגידי (37) ו-28% מהעמדות הוגדרו כשייכות לנושא אחר (63).

משתני בקרה

בנוסף למשתנים שפרטנו, נבחנו גם השפעתם של המשתנים הבאים: טיב העמדה (חיובית או שלילית), המקום שבו הובעה הדעה ובולטות תקשורתית.

(1) טיב העמדה (חיובי/ שלילי)

המחקר משער כי לטיב העמדה והיותה שלילית או חיובית תהיה השפעה על התגובה לביקורת של המפקח על הבנקים. בדומה לממצאים של מחקרים קודמים (Gilad et al., Forthcoming; Hood 1979; Kahneman and Tversky 2011; Maor et al., 2013) ניתן לשער כי עמדה שלילית תשפיע על תגובת המפקח יותר מאשר עמדה חיובית. בעבור כל עמדה נבחן האם הדעה הינה שלילית (0), חיובית (1) או מעורבות (2). מתוך סך כל העמדות נמצאו 109 עמדות שליליות, 74 עמדות חיוביות ו-42 עמדות מעורבות.

(2) מקום הבעת העמדה

בדומה למחקרים קודמים (Maor et al., 2013), בעבור כל עמדה נבחן המקום או האירוע שבו היא הובעה. תחילה קודדו 10 קטגוריות של מקום הבעת העמדה אשר בשלב מאוחר יותר צומצמו ל-4 קטגוריות רלוונטיות בלבד: עמדות שהובעו במהלך ראיון או במסגרת מסיבת עיתונאים ($n=65$), עמדות שהובעו במהלך דיונים בכנסת ($n=10$), עמדות שהובעו במהלך תכתובות רשמיות או פגישות פנים אל פנים עם הארגון הביורוקרטי ($n=4$) ועמדות שהובעו במקומות אחרים ($n=146$).

(3) בולטות תקשורתית

לצורך ביטוי הבולטות התקשורתית של המפקח על הבנקים בחנו את כלל היקף הסיקור התקשורתי בנוגע אליו, כפי שזה בא לידי ביטוי בעיתון גלובס. עבור כל כתבה ספרנו את מספר הכתבות האחרות שפורסמו באותו חודש ואשר הזכירו את המפקח על הבנקים, בין שהכילו עמדה כלפי המפקח ובין אם לאו. משתנה זה בוחן את השפעת הבולטות הציבורית של הארגון הביורוקרטי ולא של נושא המדיניות. זאת, בדומה למאור ואח' (Maor et al., 2013) ובשונה מעמדה שהובעה על ידי גרומלי (Gormley, 1986) לפיה נכון יותר לבחון בולטות ציבורית של נושאי מדיניות ולא של ארגונים בירוקרטיים. הסיבה שהמחקר בוחן את היקף הסיקור התקשורתי של הארגון הביורוקרטי דווקא היא ההערכה שלבולטות הציבורית של ארגון

ביורוקרטי קיימת השפעה עצמאית על הארגון הביורוקרטי במנותק מהבולטות הציבורית של נושא המדיניות. כלומר, ארגון ביורוקרטי יושפע מהבולטות הציבורית בתגובותיו לתקשורת גם אם נושא המדיניות לגביו הובעה העמדה לא בולט תקשורתית.

סך הכל נמצאו 1093 כתבות שבהן אוזכר המפקח על הבנקים, כאשר מספר הכתבות הממוצע בחודש עמד על 28.13 והחציון עמד על 28 כתבות בחודש. השפעת המשתנה נבחן כמשתנה רציף.

ממצאי המחקר

לוח 1 מרכז את הנתונים שנאספו במאגר העמדות.

סך הכל המפקח על הבנקים הגיב ל-44 מתוך 225 עמדות (20%). כלומר, היעדר תגובה מהווה פרקטיקה רווחת של המפקח על הבנקים. גם במחקרם של מאור ואח' (Maor et al., 2013), שנגע לתקופה מוקדמת יותר (1998 עד אמצע 2009), נמצאה תוצאה קרובה.¹²

שיעור התגובות של המפקח על הבנקים לעמדות שהובעו כלפיו בתקופה שקדמה למחאה החברתית הינו 11% מסך העמדות שהובעו לפני המחאה (15 תגובות מתוך 132 עמדות) ואילו בתקופה שלאחר המחאה החברתית המפקח הגיב ל-31% מסך העמדות שהובעו אחרי המחאה (29 תגובות מתוך 93 עמדות). כלומר, שיעור תגובות המפקח על הבנקים שילש את עצמו לאחר המחאה החברתית.

המפקח הגיב ל-8% מהעמדות הנוגעות ליציבות לפני המחאה ולמספר זהה לאחר המחאה. המפקח הגיב ל-27% מהעמדות הנוגעות להגנת הצרכן לפני המחאה החברתית ול-33% מהעמדות הנוגעות לנושא זה לאחר המחאה החברתית. כן, הגיב המפקח הגיב ל-17% מהעמדות הנוגעות לממשל תאגידי לפני המחאה החברתית ול-53% מהעמדות הנוגעות לממשל תאגידי לאחר המחאה החברתית. המפקח הגיב ל-25% מהעמדות הנוגעות לתחרות לפני המחאה החברתית ול-18% מהעמדות לאחר המחאה החברתית.

כלומר, לאחר המחאה החברתית המפקח על הבנקים הגיב יותר לביקורת אשר כוונה לתפקודו בכל הנוגע להגנת הצרכן וממשל תאגידי. מנגד, המפקח הגיב פחות לביקורת אשר כוונה לתפקודו בנוגע לתחרות לאחר המחאה החברתית. כמו כן, לא נמצא שינוי בשיעור התגובות לעמדות שהובעו בנושא יציבות המערכת הבנקאית לאחר המחאה החברתית.

¹² במחקרם של מאור ואח' (Maor et al., 2013) המפקח הגיב ב-19% מהמקרים הנבחנו בין השנים 1998 ומחצית 2009.

לוח 1: עמדות – סטטיסטיקה תיאורית¹³

	Overall	Before Protest	After Protest
	225	132	93
Response			
Response	20% (44)	11% (15);	31% (29)
Non-Response	80% (181)	89% (117)	69% (64)
Opinion content			
Negative	48%(109)	19.5% (44)	29% (65)
Positive	33% (74)	21% (47)	12% (27)
Mix	19% (42)	11% (25)	7.5% (17)
Regulatory tasks			
Competition	7% (15)	4 (Response=25%)	11 (Response=18%)
Consumer Protection	26% (58)	22 (Response=27%)	36 (Response=33%)
Prudential	23% (52)	26 (Response=8%)	26 (Response=8%)
Internal Control	16% (37)	18 (Response=17%)	19 (Response=53%)
Other	28% (63)		
Venue			
Interview	29% (65)		
Knesset	4% (10)		
Correspondence	2% (4)		
Other	65% (146)		

בחינה איכותנית של התגובות שהביע המפקח על הבנקים מלמדת שלפני המחאה החברתית מעט מהתגובות של המפקח על הבנקים היו תגובות ישירות לכתבה ורוב התגובות לכתבות הובאו מתגובת המפקח על הבנקים או בנק ישראל במקומות אחרים. לאחר המחאה החברתית מספר התגובות הישירות לעמדות שהובעו בתקשורת גדל פי ארבע (3 תגובות לפני המחאה החברתית לעומת 13 לאחריה).

להמחשה, בכתבה שפורסמה לפני המחאה החברתית ושסיקרה דיון שהתקיים בוועדת הכלכלה של הכנסת בעניין הרפורמה בעמלות הבנקים הובעה ביקורת על המפקח על הבנקים מפי המועצה לצרכנות:

"המועצה לצרכנות הציגה היום (ב') בדיון על עמלות הבנקים בוועדת הכלכלה ממצאים שסותרים את נתוני בנק ישראל. לפי המועצה לצרכנות 70% ממשקי הבית משלמים היום לבנקים סכומים גבוהים יותר עבור העמלות." (לילך ויסמן ועירן פאר, "70% משלמים לבנקים יותר עמלות מאז הרפורמה", 28.12.2009 #4306)

¹³ לשם נוחות ההצגה הנתונים מוצגים ללא מספרים אחרי הנקודה.

תגובת המפקח מופיעה בכתבה כסיקור דבריו בכנסת מבלי שהוא מביע עמדתו ישירות לכתבה :

"לעומת זאת המפקח על הבנקים, רוני חזקיהו, סבור כי הרפורמה בעמלות היא הצלחה. "מטרת הרפורמה היתה שקיפות, כדי שהלקוח ידע על מה הוא משלם. כשנודע לו הוא קצת נדהם", כך אמר חזקיהו.... "מיסדנו את השקיפות על ידי צמצום מספר העמלות באופן דרסטי. בנוסף, יצרנו שימוש זהה במונחים בכל הבנקים כדי שניתן יהיה לעשות השוואה בין בנק לבנק", אמר חזקיהו. " (שם)

בכתבה אחרת שסיכמה את פועלו של המפקח היוצא, רוני חזקיהו, הובעה עמדה ביחס לתרומתו לאיתנות המערכת הפיננסית :

"ביום חמישי יחתום רוני חזקיהו, המפקח על הבנקים, את כהונתו בת 4 השנים בבנק ישראל. חזקיהו, שלזכותו נזקפת בשיעור לא קטן איתנות המערכת הפיננסית בישראל גם בתקופת משבר האשראי ומפולת 2008, התייצב גם מול בועת מחירי הדירות כאשר החל להקשיח את תנאי המשכנתאות ביולי האחרון, מהלך שנמשך עד היום כמעין "מבצע מתגלגל" של בנק ישראל. " (עדי בן ישראל ועירן פאר, חזקיהו : "לא ננקוט צעדים דרסטיים בשוק המשכנתאות", 28.12.2010 #4792)

תגובת המפקח מופיעה בכתבה מתוך דבריו במסיבת עיתונאים לסיכום כהונתו כמפקח על הבנקים :

"חזקיהו דיבר על הצעדים בהם נקט במהלך המשבר הגלובלי של 2008, ובכללם הגברת הפיקוח על הנכסים המסוכנים שלהם בחו"ל, ואמר : "השגנו את הדבר הכי חשוב שבארה"ב ניסו להשיג אותו בעלות גבוהה של הזרמת כספים, וזה החזרת האמון. גם בארה"ב ראו את הבעיה של הסאב-פריים ולאן הולכת המערכת - אך לקח זמן עד שפעלו. לקח ראשון להתמודדות עם משברים הוא שאתה צריך להיכנס בצורה אקטיבית לפעולות ולא רק להשגיח". " (שם)

לאחר המחאה החברתית פורסמה כתבה שעסקה בכניעת המפקח על הבנקים ללחץ של הבנקים לדחות את ההוראות שלו ביחס לעמלת ערבות בנקאית. הוראות שהיו אמורות להקל על הצרכנים הזקוקים לערבות בנקאית. בתגובה, מספק בנק ישראל תגובה רשמית לאמור בכתבה ומנמק את דחיית ההוראות בסיבות תפעוליות :

"בתגובה נמסר מבנק ישראל כי "הבנקים אכן ביקשו ארכות כדי להכין את מערכותיהם לשינוי. היערכות מעין זו דרושה כדי לייצר בקרות ולוודא שההקלה תינתן לכלל הלקוחות הזכאים לה. המפקח אישר ארכה קצרה, עד 1 במארכ". (עירן פאר, בלחץ הבנקים: בנק ישראל אישר דחייה של ההקלות לצרכן בעמלת ערבות בנקאית, 25.1.2012 #5077)

בכתבה נוספת שפורסמה לאחר המחאה החברתית, נמתחה ביקורת על התנהלות המפקח על הבנקים בכל הנוגע למתן רישיון לסולקים חדשים בתחום כרטיסי האשראי:

"...בנק ישראל קובר את הרפורמה להגדלת התחרות בשוק הסליקה", אומר בצער מקור באחד הגופים שרצה להיכנס לפעילות בתחום. הסיבה לפסימיות היא שכדי לעמוד ברישיון להיות סולק (גוף שתפקידו להעביר את הכספים ממנפיק כרטיס האשראי לבית העסק), צריך לעמוד בכל התנאים שחלים על בנק

.....

"משמעות התנאים שקבע בנק ישראל היא שהסולק נתפס כבנק. זה לא נכון - לא מקצועית ולא עניינית. הסולק הוא גוף תפעולי, ולא בנק. ברגע שנקבע על סולק רגולציה של בנק, אין סיכוי שיקום סולק חדש. עובדה שכבר עשרות שנים לא קם בנק חדש", אומר אייל גבאי. (עירית אבישר, אל תצפו לתחרות: סיכוי נמוך שגופים חדשים ייכנסו לסליקה, 12.6.2013 #5204)

בתגובה מסר בנק ישראל תגובה ישירה ארוכה ומנומקת:

"מבנק ישראל נמסר בתגובה: "הפיקוח על הבנקים גיבש מסגרת לניהול, רישוי ופיקוח על חברות סליקה. מסגרת זו גובשה לאחר בחינת הוראות רלוונטיות של גופי רגולציה בינלאומיים ורשויות פיקוח בעולם, וכן, לאור ההוראות המסדירות את פעילות התאגידים בנקאיים וחברות כרטיסי האשראי בישראל.

"מטרתה של המסגרת הינה להביא לכניסה של מתחרים חדשים תוך הבטחת היציבות של החברות הסולקות ומערך התשלומים במשק. יצוין כי הדרישות בטיוטה גובשו בשים לב לפעילויות השונות הנלוות לפעילות הסליקה ולסיכונים הנגזרים מפעילויות אלו, לרבות ביחס להון השוטף.

"בנק ישראל פועל לתיקון חוק הבנקאות, על מנת הדרישות יחולו רק על סולקים שפעילותם משמעותית ובהתחשב בסיכונים הנגזרים ממנה. בכדי לוודא עמידה בסטנדרטים המקובלים ביותר בשוק הסליקה וכן בכדי שתהיה בידי הסולקים המפוקחים האפשרות לסלוק את מגוון העסקאות בשוק (ובכך לאפשר תחרות אמיתית במקטע רחב של פעילות) נדרש זיכיון מצד הארגונים הבינלאומיים". (שם)

מהדוגמאות הללו ניתן לראות שלאחר המחאה החברתית השתנו מאפייני התגובות כך שהמפקח על הבנקים מגיב יותר באופן ישיר לנאמר בכתבה ותגובותיו הופכות למפורטות יותר.

גם ניתוח כמותני מצביע על שינוי במדיניות התגובות לתקשורת של המפקח על הבנקים. לוח 2 מציג את התוצאות של רגרסיה לוגיסטית רב-משתנית הבוחנת את נטיית המפקח על הבנקים להגיב לביקורת שהובעה כלפיו (בהשוואה לנטייה שלא להגיב) כתלות במספר משתנים מסבירים ומשתני בקרה.

בוצעו שני מודלים של הרגרסיה על מנת להבין את ההשפעה של כל משתנה בנטרול השפעות משתנים בלתי תלויים אחרים: מודל I כולל רק את שני משתני הבקרה הראשונים: מקום הבעת העמדה וטיב העמדה; מודל II כולל בנוסף לכל המשתנים שמופיעים במודל I גם את משתנה הבקרה של בולטות תקשורתית, דהיינו ההיקף הכולל של סיקור תקשורתי הנוגע למפקח על הבנקים.

עבור כל אחד מהמשתנים הבלתי תלויים ומשתני הבקרה מוצג הסיכוי לשינוי במשתנה התלוי בעבור שינוי של יחידה אחת במשתנה הבלתי תלוי (Log Odds). בסוגריים מוצגת טעות התקן (Standard Error). מובהקות השפעת המשתנה סומנה בכוכביות, כאשר *** מבטא 99% מובהקות, ** מבטא 95% מובהקות ו-* מבטא 90% מובהקות.

לוח 2 – נטיית המפקח על הבנקים להגיב לעמדות שהובעו במאגר הכתובת

	Model I	Model II
Protest (ref=Before protest)	0.851 (0.411)**	-0.551 (0.603)
Opinion content (ref=Negative)		
Positive	0.023 (0.436)	-0.048 (0.456)
Mix	-1.043 (0.623)*	-1.281 (0.647)**
Regulatory tasks (ref=Other)		
Competition	0.323 (0.826)	0.172 (0.848)
Consumer Protection	0.946 (0.568)*	1.224 (0.604)**
Prudential	-0.281 (0.700)	-0.230 (0.718)
Internal Control	1.577 (0.598)***	1.622 (0.617)***
Venue (ref=Other)		
Interview	2.172 (0.830)***	2.483 (0.858)***
Knesset	1.554 (1.250)	1.019 (1.295)
Correspondence	-0.228 (0.442)	-0.298 (0.456)
Salience		-0.082 (0.27)***
Constant	-2.395 (0.574)***	0.454 (1.041)
N	225	225
Model Chi Square	$X^2(10)=40.427$, $p<0.01$ ***	$X^2(11)=50.643$, $p<0.01$ ***
Percentage Correct	83.1	84.9
-2 Log Likelihood	181.954	171.7373
Pseudo R Squares		
Cox&Snell R Square	0.164	0.202
Nagelkerke R Square	0.262	0.321

* $p<0.1$ ** $p<0.05$ *** $p<0.01$

מודל I לניבוי תגובת המפקח על הבנקים לעמדה שהובעה בתקשורת נמצא מובהק ($X^2(10)=40.427$, $p<0.01$). על פי המודל בעקבות המחאה החברתית גדל ב-0.851 הלוג של יחס ההסתברויות (Log Odds) שהמפקח על הבנקים יגיב לעמדה שהובעה כלפיו בתקשורת לעומת האפשרות של העדר תגובה ($p<0.05$). בכל הנוגע למוניטין הארגוני נמצאו תוצאות מובהקות בנוגע לביקורת המופנית כלפי המפקח על הבנקים בקשר עם תפקידו ביחס להגנת הצרכן וממשל תאגידי של עלייה של 0.946 ו-1.577 יחידות, בהתאמה, בנטיית המפקח על הבנקים להגיב לביקורת ($p<0.01$; $p<0.01$, בהתאמה).

בכל הנוגע למשתני הביקורת, נמצא שרק מקום הבעת העמדה הוא ראיון או מסיבת עיתונאים יש לכך השפעה מובהקת על נטיית המפקח לענות לביקורת ($p<0.01$). בניגוד למחקרים

קודמים (Maor et al., 2013) לא נמצא שלטיב הביקורת (חיובית או שלילית) יש השפעה מובהקת על נטיית המפקח על הבנקים להגיב לביקורת (למעט נטייה שלא להגיב על דעות מורכבות הכוללות הבטים חיוביים ושלילים כאחד).

מבחן Pseudo R Squares עומד על 26% ($Nagelkerke R Square=0.262$) ואחוז המקרים הנכונים החזויים עומד על 83.1%.

גם מודל II נמצא מובהק ($X^2(11)=50.643, p<0.01$). בדומה למודל I, יש למוניטין הארגוני ביחס להגנת הצרכן וממשל תאגידי השפעה מובהקת על נטיית המפקח להגיב לביקורת. ביקורת המופנית כלפי המפקח על הבנקים ועוסקת בהגנת הצרכן מעלה את נטיית המפקח להגיב לביקורת ב-1.224 יחידות ($p<0.1$). ביקורת המופנית כלפי המפקח על הבנקים העוסקת בממשל תאגידי מעלה ב-1.622 יחידות את לוג יחס ההסתברויות לתגובה לעומת העדר תגובה ($p<0.01$).

בכל הנוגע למשתני הביקורת, נמצאה תוצאה דומה למודל I. מבחן Pseudo R Squares עומד על 32% ($Nagelkerke R Square=0.321$) ואחוז המקרים הנכונים החזויים עומד על 84.9%. מבחן - 2 Log Likelihood נמוך יותר במודל II ממודל I מה שעשוי להצביע על כך שמודל I מתאים יותר. מנגד, אחוז המקרים החזויים במודל II גבוה יותר.

כפי שתיארנו לעיל, מודל II נבדל ממודל I במשתנה הביקורת של היקף הסיקור התקשורתי. על פי מודל II להיקף הסיקור התקשורתי של המפקח השפעה מובהקת על נטיית המפקח להגיב לביקורת, כך שעלייה בהיקף הסיקור דווקא מורידה ב-0.082 יחידות את לוג יחס ההסתברויות לתגובה לביקורת לעומת העדר תגובה ($p<0.01$). לשון אחר, הקשר שבין בולטות והנטייה להגיב הוא שלילי, דו כיווני, כך שגם ירידה בבולטות גוררת דווקא עלייה בנטייה להגיב לביקורת. לצד זה, נמצא שבעקבות הוספת המשתנה של היקף הסיקור התקשורתי המשתנה של המחאה החברתית איבד את השפעתו המובהקת על נטיית המפקח להגיב לביקורת בתקשורת כלפיו, בניגוד לממצאי מודל I.

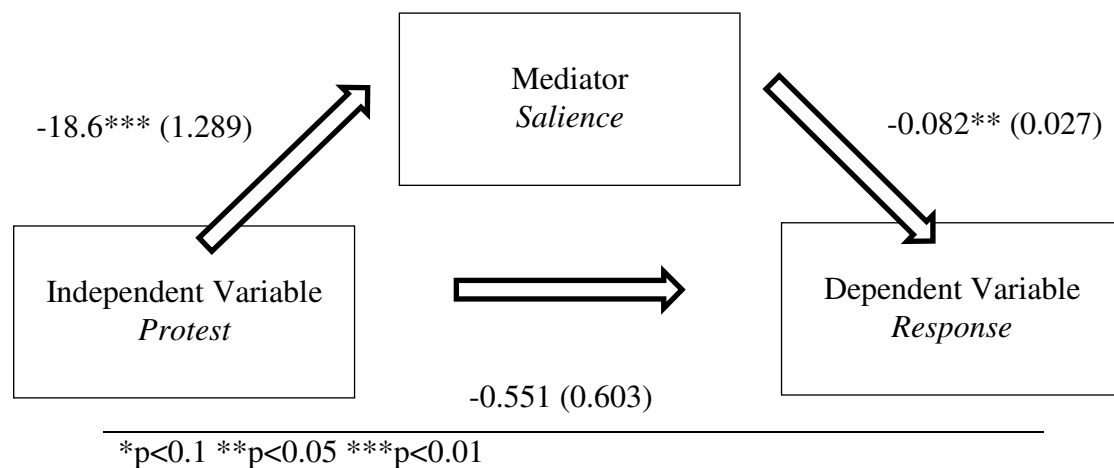
ממצא זה הינו מפתיע והוא סותר את השערת המחקר כמו גם ממצאי מחקרים קודמים בנושא, על פיהם עליה בבולטות תביא לכאורה לעלייה בתגובתיות. בעקבות ממצא זה נבחנה האפשרות שקיים קשר של תיווך בין המחאה החברתית, בולטות המפקח על הבנקים בתקשורת ותגובתו לביקורת.

לצורך כך, נעשה שימוש בניתוח קשר תיווך הבוחן את השפעת המשתנה הבלתי תלוי – המחאה החברתית – על הנטייה של המפקח להגיב לביקורת, כאשר היא מתווכת על ידי בולטות הפיקוח על הבנקים בתקשורת (היקף הסיקור התקשורתי). תוצאות מודל התיווך מלמדות שהקשר בין המחאה החברתית להיקף הסיקור התקשורתי שלילי (כך שבממוצע בתקופה שלאחר המחאה החברתית מספר הכתבות המסקרות את הפיקוח על הבנקים נמוך בכ-19 כתבות) ואפקט זה מובהק סטטיסטית ($p < 0.01$). לצד זה, כמתואר בלוח 2 לעיל, הקשר שבין בולטות לתגובתיות הוא שלילי ומובהק ($p < 0.05$), כך שירידה בסיקור התקשורתי גוררת עמה עליה בתגובתיות ולהפך.

הצגה גרפית של הקשר הנבחן, מפורטת בתרשים 1.

תרשים 1 – הצגה גרפית של הקשר בין המחאה החברתית, היקף הסיקור התקשורתי ותגובת

המפקח על הבנקים



בעולה מתרשים מספר 1, המחאה חברתית הביאה לירידה בהיקף הסיקור התקשורתי של הפיקוח על הבנקים ולעלייה עקיפה בתגובתיות הקשורה קשר ישיר (ושלילי) לירידה בסיקור. כמו כן, עולה מן התרשים שכאשר שולטים על ההשפעה העקיפה באמצעות היקף הסיקור התקשורתי, לא נותרת למחאה החברתית כל השפעה ישירה על תגובתיות המפקח.

יישום מבחן סובל (Sobel, 1982) הניב תוצאה מובהקת התומכת בקיומו של קשר של תיווך ¹⁴ ($p < 0.01$; 2.971). כמו כן, בוצעה אנליזה אשר אינה מניחה התפלגות נורמלית באמצעות דגימה

¹⁴ האנליזה נעשתה באמצעות

Preacher, K. J., & Leonardelli, Geoffrey J., An interactive calculation tool for mediation tests, available at (accessed 30.9.13): <http://quantpsy.org/sobel/sobel.htm>

חוזרת (Bootstrapping)¹⁵ ונמצא שלמחאה החברתית השפעה עקיפה על תגובת המפקח על הבנקים. ההשפעה העקיפה של המחאה החברתית על תגובת המפקח על הבנקים שונה מ-0 והינה 1.5317 ($p < 0.01$; S.E. 0.5204), כאשר טווח הטעות הוא בין 0.2922 לבין 2.8680 ומבחן סובל Z: 2.94 (5000 חזרות) (Preacher & Hayes, 2004; 2008).

לוח 3 מציג את המודל הטוב ביותר (best fit model), לרבות ההשפעה העקיפה של המחאה חברתית באמצעות בולטות (היקף הסיקור התקשורית). בלוח מוצגים מקדמי הבתה של כל אחד מן המשתנים הבלתי תלויים (Log Odds). בסוגריים מוצגת טעות התקן של כל מקדם (Standard Error). מובהקות השפעת המשתנה סומנה בכוכביות, כאשר *** מבטא 99% מובהקות, ** מבטא 95% מובהקות ו-* מבטא 90% מובהקות. כמו כן, מוצגים מדד יחס ההסתברויות ($\exp(B)$) ומבחן Wald, המהווה מבחן מובהקות לכל אחד ממקדמי המשתנים, ורווח בר סמך עבור ערכי מדד יחס ההסתברויות.

¹⁵ האנליזה נעשתה באמצעות PROCESS for SPSS: Andrew F. Hayes 2013. Introduction to Mediation, Moderation, and Conditional Process Analysis: A Regression-Based Approach, available at (accessed 30.9.13): <http://www.afhayes.com/introduction-to-mediation-moderation-and-conditional-process-analysis.html#process>

לוח 3 המודל הטוב ביותר (Best Fit Model)

	B (Standard Error)	Wald	Exp(B)	95% C.I.for EXP(B) Lower Upper	
Protest (ref=Before protest)	-0.551 (0.603)	0.837	0.576	0.177	1.878
Opinion content (ref=Negative)					
Positive	-0.048 (0.456)	0.11	0.953	0.390	2.329
Mix	-1.281 (0.647)**	3.923	0.278	0.78	0.987
Regulatory tasks (ref=Other)					
Competition	0.172 (0.848)	0.41	1.188	0.226	6.255
Consumer Protection	1.224 (0.604)**	4.109	3.401	1.041	11.106
Prudential	-0.230 (0.718)	0.102	0.795	0.195	3.246
Internal Control	1.622 (0.617)***	6.917	5.062	1.512	16.954
Venue (ref=Other)					
Interview	2.483 (0.858)***	8.366	11.975	2.226	64.408
Knesset	1.019 (1.295)	0.619	2.771	0.219	35.097
Correspondence	-0.298 (0.456)	0.426	0.742	0.303	1.816
Salience	-0.082 (0.27)***	9.081	0.921	0.873	0.972
Constant	0.454 (1.041)	0.190	1.574		
Indirect effect of protest	1.53 (0.520)***	Sobel test: Z=2.943		Bootstrap (5000 iterations) 0.292 to 2.868	
N	225				
Model Chi Square	X2(11)=50.643, p<0.01***				
Percentage Correct	84.9				
-2 Log Likelihood	171.7373				
Pseudo R Squares					
Cox&Snell R Square	0.202				
Nagelkerke R Square	0.321				

*p<0.1 **p<0.05 ***p<0.01

כמתואר בלוח מספר 3, מקדם ההשפעה העקיפה של מחאה חברתית הוא 1.53¹⁶. דהיינו עליה של פי 4.6 במדד יחס ההסתברויות (להלן: "ההסתברות") לתגובה לעומת העדר תגובה. ניתן לראות כי עמדה המובעת ביחס להגנת הצרכן מגדילה את ההסתברות שהמפקח יגיב לביקורת כלפיו פי

¹⁶ 18.6- (ירידה ממוצעת בהיקף הסיקור) כפול -0.082- מקדם ההשפעה של היקף הסיקור על תגובתיות המפקח.

3.401 $(Exp(B) > 1)$ ועמדה המובעת ביחס לממשל תאגידי מגדילה את ההסתברות שהמפקח יגיב לביקורת כלפיו פי 5.062 $(Exp(B) > 1)$. בחינת הרווח בר סמך מלמדת, כי הנתונים מהימנים וגדולים מ-1 (בין 1.041 ל-11.106 ובין 1.512 לבין 16.954, בהתאמה). עמדה המובעת במסגרת ראיון או מסיבת עיתונאים מעלה פי 11.975 $(Exp(B) > 1)$ את הסיכוי שהמפקח יגיב לביקורת (בין 2.226 לבין 64.408).

כמו כן, עלייה בהיקף הסיקור התקשורתי מקטינה את ההסתברות שהמפקח יגיב על ביקורת שמופנית כלפיו פי 0.921 $(Exp(B) < 1)$. גם בחינת הרווח בר סמך מלמדת, כי לא קיימות השפעות מנוגדות בין הטווח העליון לטווח התחתון (בין 0.878 ל-0.972).

ניתוח שאריות (Residuals Diagnostics) במודל זיהה תצפית קיצון אחת במאגר העמדות. הקידוד של העמדה נבחן מחדש ונמצא כי היא קודדה כראוי. כמו כן, מבחני Analog of Cook's Influence Statistics ו-Leverage Value הניבו תוצאות בעלות ערך נמוך המצביעות על היעדר השפעה ממשית על הממצאים.

(2) השפעת המחאה החברתית על העשייה הרגולטורית של המפקח על הבנקים

איסוף הנתונים

לצורך בחינת השערת המחקר השנייה בניתי במסגרת עבודת המחקר מאגר תפוקות. לצורך כך, ריכזתי את כל המכתבים והחוזרים שפורסמו על ידי המפקח על הבנקים בין חודש יוני 2009 ועד לחודש יוני (כולל) שנת 2013.

מכתבים וחוזרים מהווים הוראות רשמיות של המפקח על הבנקים כלפי התאגידים הבנקאיים המפוקחים על ידו והם מבטאים את עמדותיו הרשמיות בתחומי פעילותו. בהיעדר גישה להנחיות לא רשמיות שמוציא במפקח על הבנקים (מכתבים והנחיות פרטניים, שיחות טלפון ופגישות בלתי פורמליות וכיוצ"ב) לא נכללו הללו במחקר.¹⁷ החוזרים מבטאים את הוראות המפקח על הבנקים: הוראות ניהול תקין, הוראות הדיווח לציבור והוראות הדיווח לפיקוח על הבנקים ואילו המכתבים כוללים הנחיות למפוקחים.

¹⁷ ניתן להניח שהנחיות לא רשמיות לא יבטאו שינויי מדיניות אלא יהיו הנחיות פרטניות אד-הוק. משכך, לא נראה שיש בכך בכדי לגרוע מתוקף המחקר.

בדומה לקידוד הכתבות העיתונאיות, ותוך הפעלת אופרציונליזציה זהה, קודדו גם חוזרי ומכתבי הפיקוח בהתאם לתחום הפעילות בו הם דנים (דהיינו: יציבות, הגנת הצרכן, תחרות, ממשל תאגידי ואחר). בקידוד המסמכים, בדומה לקידוד הכתבות, כל שורה מייצגת מסמך. ככל שהמסמך נוגע לכמה נושאים, קודד כל נושא בשורה שונה. בסך הכל נאספו 90 מכתבים ו-157 חוזרים אשר יחדיו כוללים 247 תפוקות.

תיאור וממצאי המחקר

לוח 4 מרכז את הנתונים שנאספו במאגר התפוקות.

כפי שנעשה בנוגע להשפעת המחאה החברתית על המדיניות התקשורתית, התאריך 3 בספטמבר 2011, נקבע כמועד המבחין בין "לפני" ו"אחרי" המחאה החברתית. משך הזמן שנבחן כ"לפני" המחאה החברתית הוא שנתיים ושלושה חודשיים ומשך הזמן שנבחן כ"אחרי" המחאה החברתית הוא שנה ותשעה חודשים.

מתוך 247 תפוקות, 134 פורסמו בתקופה שקדמה למחאה החברתית (27 חודשים) בקצב ממוצע של 4.9 תפוקות בחודש. לעומת זאת 113 תפוקות פורסמו בתקופה שלאחר המחאה החברתית (22 חודשים) בקצב ממוצע של 5.1 תפוקות בחודש.

כמו כן, לפני המחאה החברתית שיעור התפוקות שנגעו ליציבות מתוך ככל התפוקות באותה תקופה עמד על 46% ואילו לאחר המחאה החברתית עלה ל-48%. גם שיעור התפוקות הנוגעות לתחרות עלה אולם מספר התפוקות הנומינאלי נותר ללא שינוי (1). שיעור התפוקות שנגעו להגנת הצרכן מתוך ככל התפוקות באותה תקופה עמד על 20% ואילו לאחר המחאה החברתית ירד ל-15%. שיעור התפוקות שנוגעות לממשל תאגידי נותרו ללא שינוי לאחר המחאה החברתית ואילו שיעור התפוקות שנוגות לנושאים אחרים (כגון: חובת עמידה בתקני חשבונאות שונים ואיסור הלבנת הון) עלה מ-18% לפני המחאה החברתית ל-27% לאחריה.

לוח 4: תפוקות – סטטיסטיקה תיאורית¹⁸

	N	Before Protest	After Protest
Outputs	247	4.9 Per Month (134)	5.1 Per Month (113)
Regulatory tasks			
Competition	2	0.75% (1)	0.88% (1)
Consumer Protection	44	20% (27)	15% (17)
Prudential	115	46% (61)	48% (54)
Internal Control	32	13% (17)	13% (15)
Other	54	18% (24)	27% (30)

לא נמצא שינוי מובהק במספר התפוקות לפני ואחרי המחאה החברתית כמו גם, בנושא המדיניות של התפוקות. גם בחינה איכותנית של הנושאים בהם עסק המפקח על הבנקים מביאה למסקנות דומות.

בכל הנוגע ליציבות, המחאה החברתית לא שינתה את העשייה הרגולטורית של הפיקוח על הבנקים. בתקופה שקדמה למחאה החברתית עסק הפיקוח על הבנקים רבות ביישום הוראות באזל II העוסקות, בין השאר, ביעדי הלימות הון של הבנקים לצורך שמירה על יציבותם במקרה של התממשות סיכונים שונים.¹⁹ לאחר המחאה החברתית המשיך הפיקוח על הבנקים ועסק בהערכות לקראת יישום הוראות באזל III שפורסמו ביוני 2011.

נושא נוסף שהעסיק רבות את הפיקוח על הבנקים, הן לפני המחאה החברתית והן לאחריה, הוא הלוואות הבנקים לדיור. נושא זה אף העסיק רבות את התקשורת, כפי שפורט לעיל. האסדרה של תחום ההלוואות לדיור משפיעה הן על יציבות המערכת הבנקאית והן על עלויות רכישת דירה ללקוח. בהיבט של יציבות המערכת הבנקאית הלוואות לדיור מעוררות חשש של "בועת נדל"ן" אשר עלולה להביא לפגיעה ביציבות הבנקים כתוצאה ממשבר רוחבי ביכולת של הלקוחות להחזיר את ההלוואות. לכן, הן לפני המחאה החברתית והן לאחריה, פעל הפיקוח על הבנקים רבות על מנת להגדיל את האמצעים בהם נוקטים הבנקים בכדי להבטיח את החזר ההלוואה וכן, לצמצם את הסיכונים בהלוואות שהם מעניקים ללקוחות ולקבוצות רכישה. כפי שעולה ממכתב המפקח

¹⁸ לשם נוחות ההצגה הנתונים מוצגים ללא מספרים אחרי הנקודה.

¹⁹ הוראות "באזל" הן תקנים בינלאומיים שמפרסמת ועדת באזל לפיקוח על הבנקים שיושבת בבנק לסילוקין בינלאומיים (BIS). התקנים זמינים בכתובת (מועד כניסה : 26.11.13): <http://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>

על הבנקים מיום 1 בנובמבר 2011, לאחר המחאה החברתית, בנושא הגבלת שיעור המימון בהלוואות לדיור :

"בשנים האחרונות חלה עליה משמעותית במחירי הדירות, שהגיעו לרמות גבוהות בראיה היסטורית. חלק מאותה עליה נובע מפעילות משקיעים, אשר הועצם על ידי הלוואות לדיור בשיעורי מימון גבוהים...גידול מואץ זה עלול לטמון בחובו סיכונים ליציבות המערכת הבנקאית ובעיקר נוכח מתאם בין תיק האשראי לדיור ותיק האשראי לענף הבינוי והנדל"ן. אלו מהווים נכון ל-30.6.2012 כ-40% מסך סיכון האשראי המאזני הבנקאי, נתון שאינו כולל אשראי אחר שניתן בשעבוד מקרקעין. לנוכח האמור ולנוכח הסיכון הגלום בלקיחת הלוואות לדיור בשיעור מימון גבוה, נוצר הצורך לנקוט בצעד יציבותי..."

פעולות שנוקט הפיקוח בהיבט היציבותי משפיעות גם על היכולת של הלקוחות לקבל הלוואות לדיור מאחר והן מקטינות את תמריץ הבנקים לתת הלוואה לדיור מיקרות את עלויות ההלוואה. אולם, על אף שהמחאה החברתית עסקה ביוקר המחיה בכלל ויוקר הדיור בפרט, לא שינה הפיקוח על הבנקים את מדיניותו בתחום ההלוואות לדיור בעקבות המחאה החברתית.

גם בכל הנוגע לפעילותו בתחום הגנת הצרכן לא שינה המפקח על הבנקים את מדיניותו בעקבות המחאה החברתית. עיקר פעולות הפיקוח על הבנקים הן לפני המחאה החברתית והן לאחריה התמקדו בתיקון סעיפים בחוזים האחידים שבין הלקוח לבין הבנק ושקיפות עמלות. בהקשר של הלוואות לדיור, פעל הפיקוח על הבנקים בהקשר הצרכני מעט הן לפני המחאה החברתית והן לאחריה. עיקר העשייה התמקדה בתניות בחוזה ההלוואה וגילוי נאות ללקוח.

נושא נוסף שטופל לפני המחאה החברתית נוגע לסגירת חשבונות בנק והעברת הוראות קבע מבנק אחד לאחר. מדובר באסדרה שנועדה להטיב עם הצרכנים ולהקטין את חסמי המעבר בין הבנקים במטרה לייצר תחרות ביניהם. אולם, כפי שעולה מהדוח המסכם של הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות, לאחר המחאה החברתית, מהלך זה לא הגשים את מטרותיו :

"במסגרת עבודת הצוות זוהה תהליך העברת חיוכים על-פי הרשאה מחשבון ישן לחשבון חדש בבנק אחר, כאחד החסמים המרכזיים העומדים בפני לקוחות המעוניינים להעביר חשבונם מבנק לבנק ולשפר את תנאי התקשרותם עם הבנקים, ועל כן גובשה ההמלצה לפשטו." (בעמ' 87)

ממצאים אלה מתיישבים עם השערת המחקר לפיה בעקבות המחאה החברתית לא תשתנה העשייה הרגולטורית של המפקח על הבנקים.

ממצאים אלה מתיישבים גם עם העובדה שבתקופה הנבחנת שלאחר המחאה החברתית ישב המפקח בראש "הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות". הצוות הגיש דו"ח סופי רק ב- 19 במרץ 2013, לקראת תום התקופה הנבחנת במחקר זה. הדו"ח כלל המלצות שנוגעות להגנת הצרכן ולתחרות בענף הבנקאות. עובדה זו מעלה את ההשערה שהעשייה הרגולטורית המושפעת מהמחאה החברתית תבוא לידי ביטוי רק בתקופה שחלה לאחר שהצוות סיים את עבודתו.

לכן, הוחלט להוסיף ולבחון "טיוטות לדיון" שפרסם המפקח על הבנקים עד לחודש יוני 2013. "טיוטות לדיון" הינן טיוטות של מכתבים וחוזרים שמפורסמים להערות הציבור טרם ישתכללו לכדי מסמך רשמי מחייב. כלומר, מדובר בעשייה רגולטורית בקנה אשר עשויה גם היא ללמד על שינוי במדיניות הארגון הביורוקרטית, ככל שישנה. אמנם, יתכן וכתוצאה מהערות הציבור או שיקולים אחרים לא תהפוך בסופו של יום הטיוטה לכדי מסמך מחייב אך עדיין יש בה בכדי להצביע על כוונות הארגון הביורוקרטי ועל שינוי אפשרי בעשייה הרגולטורית.

נכון לחודש יוני 2013 נמצאו 12 טיוטות לדיון שכולן פורסמו לאחר המחאה החברתית. ניתוח נושאי המדיניות של הטיוטות לדיון העלה ש-3 טיוטות עסקו בהגנת הצרכן, 5 בנושא יציבות, 3 בנושא ממשל תאגידי, וטיוטה 1 בנושא תחרות.

לאחר צירוף הטיוטות לדיון למאגר התפוקות, נמצא שמתוך 259 תפוקות, 134 פורסמו בתקופה שקדמה למחאה החברתית (27 חודשים) בקצב ממוצע של 4.9 תפוקות בחודש ו-125 פורסמו בתקופה שלאחר המחאה החברתית (22 חודשים) בקצב ממוצע של 5.6 תפוקות בחודש. כלומר, נמצאה עלייה במספר התפוקות פר חודש לאחר המחאה החברתית. יחד עם זאת, ממצא זה לא נמצא מובהק.

בנוסף, נמצא ששיעור התפוקות שנגעו ליציבות מתוך ככל התפוקות עלה רק ל-47% לאחר המחאה החברתית (לעומת 48% ללא טיוטות לדיון). שיעור התפוקות שנגעו להגנת הצרכן מתוך ככל התפוקות באותה תקופה ירד ל-16% לאחר המחאה החברתית (לעומת ירידה ל-15% ללא טיוטות לדיון). שיעור התפוקות שנוגעות לתחרות עלה ל-1.6% מכלל התפוקות לאחר המחאה החברתית. שיעור התפוקות הנוגעות לממשל תאגידי עלה ל-14% מכלל התפוקות לאחר המחאה החברתית ואילו שיעור התפוקות שנוגות לנושאים אחרים עלה לשיעור של 24% בלבד (לעומת 27% ללא טיוטות לדיון).

בחינה איכותנית של הנושאים בהם עסקו הטיוטות לדיון מלמדת שבכל הנוגע להגנת הצרכן ניתן לזהות שינוי אפשרי בעשייה הרגולטורית של הפיקוח על הבנקים לאחר המחאה החברתית. כך למשל, נמצאה טיוטה של תיקון לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) בנוגע לעסק קטן וזאת בשונה מהעיסוק לפני המחאה החברתית רק במשקי בית בהקשר הצרכני. כמו כן, בהקשר של הלוואות לדויר, נמצאה טיוטת תיקון לצו הבנקאות (עמלות פירעון מוקדם), התשס"ב, 2002 שעוסקת בהיבטים הצרכניים של הלוואות לדויר ומתערבת במישרין בגובה העמלה שתגבה מהלקוח. זאת, בשונה ממדיניות עבר שהסתפקה בגילוי נאות ללקוח ובהתמקדות בהיבט היציבות של הנושא:

"אנו סבורים כי יש לקבוע מחיר אחיד לפעולת הפירעון המוקדם ללא תלות באופי הלווה הספציפי. באופן זה ימנעו מקרים בהם על אף שבמועד ביצוע פירעון מוקדם של ההלוואה למעשה לא מתממש הסיכון, לווים שהסיכון בגינם הוערך ביום לקיחת ההלוואה כגבוה, ישלמו עמלת פירעון מוקדם גבוהה יותר מלווים אחרים."

ממצאים אלה מתיישבים עם השערת המחקר לפיה בעקבות המחאה הציבורית לא תשתנה העשייה הרגולטורית של הארגון הביורוקרטי בטווח הקצר-בינוני. לעומת זאת, בטווח הארוך יתכן שלמחאה הציבורית תהיה השפעה על העשייה הרגולטורית. נראה שבטווח הזמן של שנתיים לאחר המחאה החברתית ישנם ניצנים של שינוי בעשייה הרגולטורית. יחד עם זאת, יש צורך במחקר המשך לתקופת זמן ארוכה יותר לאחר המחאה החברתית על מנת לקבוע כי אכן נעשה שינוי כאמור.

ו. דיון ומסקנות

בעבודה זו ביקשנו לבחון כיצד אירוע של מחאת המונים ישפיע על אסטרטגיות ניהול המוניטין של הארגון הביורוקרטי ובפרט, האם בעקבות מחאה ציבורית ישנה הארגון הביורוקרטי את המדיניות התקשורתית שלו ואת העשייה הרגולטורית שלו.

חלק מממצאי המחקר תואם ממצאי מחקרים דומים בתחום וחלקם מפתיעים ומציעים זווית הסתכלות שונה על האופן שבו תאוריות של מדיניות ציבורית מתייחסות להשפעת "איתותים חיצוניים" על ארגונים ביורוקרטים.

תוצאות המחקר מאששות את ההיפותזה הראשונה שלפיה בעקבות מחאת המונים ארגון ביורוקרטי יגיב יותר לביקורת בתקשורת (H1.1). נמצא שלאחר המחאה החברתית של קיץ 2011 הגיב המפקח על הבנקים לביקורת שהושמעה כלפיו יותר מאשר הגיב לפני המחאה החברתית. תוצאות אלה תואמות תוצאות של מחקרים קודמים בתחום (Maor et al., 2013).

יחד עם זאת, תוצאות המחקר מלמדות, כי יתכן שהשפעת המחאה החברתית של קיץ 2011 על נטיית המפקח על הבנקים להגיב לביקורת נובעת בעקיפין מהירידה בבולטות הציבורית של המפקח על הבנקים ולא במישרין מהמחאה החברתית. נראה שבעקבות המחאה החברתית הוסטה תשומת הלב הציבורית לנושאים אחרים. הנראות התקשורתית של המפקח על הבנקים שעמדה על 37.33 בממוצע (חציון: 37) לפני המחאה החברתית, פחתה ל-18.33 בממוצע (חציון: 21) לאחריה. באופן מפתיע הירידה בנראות הציבורית הביאה דווקא לעלייה בנטיית המפקח על הבנקים להגיב לביקורת (מ-11% מהמקרים לפני המחאה ל-31% המקרים אחרי המחאה). וזאת, בשונה ממחקרים קודמים שמצאו שירידה בנראות התקשורתית של ארגון ביורוקרטי מקטינה את הנטייה שלו להגיב לביקורת (Maor et al., 2013; Maor & Sulitzeanu-Kenan, 2013).

בואנו למצוא הסברים לממצאים אלה נלך בדרכו של קרפנטר (Carpenter, 2010): "When trying to account for a regulator's behavior, look at the audience, and look at the threats" (Carpenter, 2010:382). ניתן לחשוב על מספר הסברים אפשריים לממצאים אלה:

ראשית, לאחר המחאה החברתית ירדה אמנם הבולטות הציבורית של המפקח על הבנקים אולם, השיח התקשורתי בנוגע אליו הפך לשלילי יותר מאשר טרם המחאה החברתית. בהשוואה לתקופה שקדמה למחאה החברתית, לאחר המחאה החברתית גדל מספר העמדות השליליות שהובעו

בקשר למפקח על הבנקים (מ-38% מכלל העמדות שהובעו לפני המחאה ל-60% מכלל העמדות שהובעו לאחר המחאה).

יתכן, שעל אף העובדה שהבולטות התקשורתית של המפקח על הבנקים ירדה, העובדה שהביקורת שהושמעה כלפיו הפכה לשלילית יותר דרבנה את המפקח להגיב יותר לביקורת. זאת, במטרה לצמצם את הביקורת הציבורית השלילית ולנסות ולשנות את תפיסות הציבור. מכאן, עולה האפשרות שלאיכות העמדות שמובעות בנוגע למפקח על הבנקים ולתוכן השפעה רבה יותר מאשר לכמות העמדות שמובעות כלפיו. הסבר זה מתיישב עם מחקרים קודמים (Gilad et al., 1979; Kahneman and Tversky 1979; Maor et al., 2011; Hood 2011; Forthcoming) שמצאו שביקורת שלילית מגדילה את ההסתברות לתגובת הארגון הביורוקרטי.

שנית, יתכן שהממצאים מלמדים שהארגון הביורוקרטי מקשיב לא רק לרעש אלא גם לשקט. כלומר, להיקף הסיקור התקשורתי השפעה על הארגון הביורוקרטי הן כאשר היקף הסיקור גבוה במיוחד והן כאשר היקף הסיקור נמוך במיוחד. בניגוד אולי לאופן שבו ראו זאת כותבים קודמים, לא רק בולטות הציבורית אלא גם היעדרה מהווה "איתות חיצוני". ירידה בבולטות התקשורתית אינה מאותתת בהכרח לארגון הביורוקרטי שלא קיים איום כלפיו אלא שקיים איום מסוג אחר.

בהקשר של המחאה החברתית של קיץ 2011, יתכן שהמפקח על הבנקים ראה בירידה בבולטות התקשורתית איתות שהציבור אינו רואה אותו כחלק מהפתרון של מצוקותיו הצרכניות. כמי שהמוניטין שלו בכל הנוגע להגנה על הצרכנים ירוד, יתכן שבולטות תקשורתית נמוכה אותה למפקח על הבנקים שקיימת סכנה למעמדו. על כן, המפקח על הבנקים בוחר להגיב יותר לביקורת בתקשורת על מנת לחזק את המוניטין שלו ולמנוע פגיעה עתידית במעמדו.

בהקשר הזה ניתן להסתכל על מחאה ציבורית, כפי שהיא נתפסת על ידי הארגון, לא רק כסיכון אלא גם כאפשרות: אפשרות להרחבת סמכויות הארגון הביורוקרטי ולקבלת משאבים נוספים. בעקבות מחאה ציבורית יתכן שייעשה שינוי בסדרי העדיפויות הממשלתי כך שתקציבים ותשומת לב יופנו מתחום אחריות אחד לאחר. כפי שנעשה למשל בהקשר של הממונה על הגבלים עסקיים. לאחר המחאה החברתית הוקמה חטיבה חדשה במחלקה הכלכלית של רשות ההגבלים העסקיים ונוספו לה תקנים נוספים. במצב זה, אף ארגון ביורוקרטי לא רוצה להישאר מחוץ לשיח.

יתכן שהפיקוח על הבנקים מעוניין שגם לו יוקצו תקנים ויגדלו סמכויותיו ומנגד, שלא לאבד מהסמכויות ומהמשאבים המצויים בידיו. בכל הנוגע לפיקוח על הבנקים קיימת גם הסכנה

שיקבלו את מבוקשם אותם קולות שביקשו להוציא את יחידת "יחסי בנק לקוח", האמונה על הגנת צרכני הבנקים, אל מחוץ לסמכות הפיקוח על הבנקים. על כן, נדרש הפיקוח על הבנקים להיתפס בציבור כמי שפועל לפתרון הבעיות שהעלתה המחאה החברתית וכדי שיוכל לפעול לפתרון הבעיות יש לו צורך בסמכויות המצויות בידו ובכוח האדם והמשאבים שעומדים לרשותו.

מעבר לממצאים אלו, בדומה למחקרים קודמים (Maor et al., 2013), תוצאות המחקר מאששות את ההיפותזה שלפיה בעקבות המחאה הציבורית הארגון ביורוקרטי יגיב יותר לביקורת בתקשורת לגבי תחומים שבהם יש לו מוניטין חלש (2.1H). המפקח הגיב יותר לעמדות הנוגעות להגנת הצרכן ולאופן שבו הוא מפקח על הממשל התאגידי של הבנקים המפוקחים על ידו לאחר המחאה החברתית, נושאים שבהם יש לו מוניטין שלילי. מנגד, המפקח על הבנקים הגיב פחות לעמדות הנוגעות לנושאי תחרות, אשר לא נתפס כנושא מדיניות שהמפקח אמון עליו. כמו כן, המפקח לא שינה את תגובותיו ביחס לנושא היציבות, נושא שבו יש לו מוניטין חזק וחיובי.

תוצאות המחקר מאששות גם את ההיפותזה השנייה שלפיה, בעקבות מחאה ציבורית לא יגדלו מספר התפוקות של הארגון הביורוקרטי בטווח הקצר (H2). נמצא שבטווח של פחות משנתיים לאחר המחאה החברתית של קיץ 2011 לא עלה מספר התפוקות של המפקח על הבנקים באופן מובהק.

ממצא זה מתיישב עם הספרות שקדמה למחקר ואשר הצביעה על כך ששינוי בעשייה הרגולטורית כפועל יוצא של איתות חיצוני מחייב הליך של הפנמה ויישום בארגון הביורוקרטי (Jennings, 2009). לכן, בטווח הקצר-בינוני שלאחר המחאה הציבורית לא נמצא שינוי בכמות העשייה הרגולטורית.

בכל הנוגע לחלוקת המשאבים בין נושאי המדיניות השונים, תוצאות המחקר מאששות את ההיפותזה השנייה לפיה בטווח הקצר-בינוני לא ימצא שינוי בנושאי המדיניות של העשייה הרגולטורית לאחר המחאה הציבורית. יחד עם זאת, בחינה איכותנית של התפוקות מצביעה על שינוי מגמה אפשרי בכל הנוגע לעשייה הרגולטורית בתחום הגנת הצרכן. לצורך השלמת התמונה יש צורך להרחיב את המחקר גם לטווח הזמן הבינוני-ארוך שלאחר המחאה החברתית. זאת, על מנת להוסיף ולבחון האם לאחר תקופת זמן של יישום והטמעה נמצא שינוי בעשייה הרגולטורית ובכדי להעמיק את ההבנה בדבר העשייה הרגולטורית של ארגון ביורוקרטי כאמצעי לניהול סיכונים מוניטין.

לאור כל זאת, נראה שממצאי המחקר מצביעים על כך ש"דיבורים לחוד ועשייה לחוד". הארגון הביורוקרטי ממחר להגיב תקשורתית לקולות שנשמעים מהציבור אך מאט ואולי אף ממעט לשנות את העשייה הרגולטורית שלו בעקבות קולות אלה.

מעבר לכך, נראה שהעשייה הרגולטורית של המפקח על הבנקים מנותקת לא רק מהמדיניות התקשורתית שלו אלא אף מאיומי מוניטין בטווח הקצר. בטווח הארוך, הסיכון למוניטין המפקח על הבנקים כתוצאה מקריסת בנק עולה לאין שיעור על הסיכון למוניטין הפיקוח על הבנקים כתוצאה מגביית עמלות מופרזות מהציבור. יש אף שסוברים שהסיכון לקריסת בנק יגדל ככל שהמפקח על הבנקים יעודד קיומה של תחרות במערכת הבנקאית ויגביל את ההכנסות שלה. על כן, במסגרת העשייה הרגולטורית מתמיד הפיקוח על הבנקים למנוע את התממשות הסיכון היציבותי. בסיכון למוניטין שהוא פועל יוצא של היעדר תחרות ופגיעה צרכנית בלקוח בוחר הארגון הביורוקרטי לטפל באמצעות מדיניות תקשורתית.

כלומר, יתכן שהמפקח על הבנקים מתמודד עם איומי מוניטין לטווח קצר על ידי שינוי המדיניות התקשורתית שלו. אולם, עת הוא שוקל את סדר העדיפויות בעשייה הרגולטורית שלו הוא שוקל שיקולי מוניטין לטווח הארוך במטרה להגן על מוניטין הליבה של הארגון המצוי בתחום יציבות המערכת הבנקאית.

ז. ביבליוגרפיה

- בן בסט, א. (2007), **הפיקוח על שוק ההון**, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- מן, ר. ולב-און, א. (2012), דו"ח שנתי: התקשורת בישראל 2011 סדרי יום, שימושים ומגמות. **מכון לחקר מדיה חדשים, חברה ופוליטיקה**. זמין בכתובת (מועד כניסה: 2.7.2013):
http://www.openu.ac.il/Library/books_contents/153390.pdf
- דוח ביניים, הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות, יולי 2012. זמין באתר בנק ישראל, בכתובת (מועד כניסה: 4.5.2013):
<http://knesset.gov.il/committees/heb/material/data/kalkala2012-07-17-04.pdf>
- דוח מסכם, הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות, מרץ 2013. זמין באתר בנק ישראל, בכתובת (מועד כניסה: 4.5.2013):
<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99.pdf>
- הממונה על חוק חופש המידע, דוח שנתי 2011 (מידע שוטף על בנק ישראל), יוני 2012, בעמ' 12. זמין באתר בנק ישראל, בכתובת (מועד כניסה: 4.5.2013):
<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Documents/HofeshMeyda/hofesh11.pdf>
- "בנק ישראל מחזון ליעדים" 2011 מתוך אתר בנק ישראל, בכתובת (מועד כניסה: 4.5.2013):
<http://www.boi.org.il/he/AboutTheBank/VisionValuesObjectives/Documents/visionheb.pdf>
- ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עמלות הבנקים – דין וחשבון מסכם, יוני 2007, בכתובת (מועד כניסה: 4.5.2013):
http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/bank_inq.pdf
- פרוטוקול דיון בוועדת הכלכלה מיום 17 ביולי 2012 בנושא המלצות הוועדה להגברת התחרותיות, בכתובת (מועד כניסה: 4.5.2013):
http://knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx?comID=3
- המאגר האינטרנטי של העיתון "גלובס" – זירת העסקים של ישראל" בכתובת (מועד כניסה: 20.2.2013):
<http://www.globes.co.il/news/search.aspx?author=&all=&exact=&any=%D7%9E%D7%97%D7%90%D7%94&nowords=&ling=False&time=other&start=2011%2f7%2f23&end=2011%2f9%2f3&count=10&nadlan=&accuracy=False&page=0>
- המאגר מכתבים וחוזרים האינטרנטי של בנק ישראל בכתובת (מועד כניסה: 20.2.2013):
<http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/LettersAndCircularsSupervisorOfBanks/Pages/Default.aspx>
- פקודת בנקאות, 1941, ע"ר מס' 1134 מיום 9.10.1941, תוס' 1, עמ' (ע) 69, (א) 85.
- חוק בנק ישראל, התשי"ע-2010, ס"ח 2237, התשי"ע (24.3.2010), עמ' 452.
- חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, ס"ח 1023, התשמ"א (26.4.1981), עמ' 258.
- Baumgartner, F. R. and B. D. Jones (1993). Agendas and Instability in American Politics. Chicago: University of Chicago Press.
- Biber, E. (2009). Too Many Things to Do: How to Deal with the Dysfunctions of Multiple-Goal Agencies, Harvard Environmental Law Review 33:1.
- Black, J. (2006). "Managing Regulatory Risks and Defining the Parameters of Blame: A Focus on the Australian Prudential Regulator Authority." Law & Policy 28(1): 1-30

- Black, J. and R. Baldwin (2012). "When risk-based regulation aims low: Approaches and challenges". Regulation & Governance. 6(1): 2–22.
- Blinder, Alan S., Michael Ehrmann, Marcel Fratzscher, Jakob De Haan, and David Jan Jansen (2008). Central bank communication and monetary policy: A survey of theory and evidence, CEPS Working Paper No. 161, available at (accessed 6.4.2013): www.princeton.edu/~blinder/papers/08ceps161.pdf.
- (2004). ompetition in Banking: A Review of the Literature. Bank Carol Ann Northcott of Canada Working Paper 2004-24. available at (accessed 6.4.2013): <http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/02/wp04-24.pdf>
- Carpenter, D (1996). Adaptive Signal Processing, Hierarchy, and Budgetary Control in Federal Regulation. The American Political Science Review 90(2): 283-302.
- Carpenter, Daniel P. (2001). The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Carpenter, Daniel P. (2002). Groups, the media, agency waiting costs, and FDA drug approval. American Journal of Political Science 46: 490-505.
- Carpenter, Daniel P.(2004). Protection without capture: Dynamic product approval by a politically responsive, learning regulator. The American Political Science Review 98: 613-631.
- Carpenter, Daniel P. (2010). Institutional strangulation: Bureaucratic politics and financial reform in the Obama administration. Perspectives on Politics 8: 825-846.
- Carpenter, Daniel P. and George A. Krause.(2012). Reputation and public administration. Public Administration Review 72(1): 26-32.
- Eisner, Marc Allen, Jeff Worsham, and Evan Ringquist. (1996). Crossing the organizational void: The limits of agency theory in the analysis of regulatory control. Governance 9:407–28.
- Gilad Sharon, Maor Moshe and Ben-Nun Bloom Pazit (Forthcoming), Organizational Reputation, the Content of Public Allegations and Regulatory Communication. Journal of Public Administration Research and Theory
- Gilad, S. and T. Yogev. (2012). How Reputation Regulates Regulators: illustrations from the Regulation of Retail Finance. In Michael Barnett and Tim Pollock eds. Oxford Handbook of Corporate Reputation, Oxford University Press: 320-340.
- Gilad, Sharon. (2008). Exchange without capture: The UK financial ombudsman service's struggle for accepted domain. Public Administration 86(4): 907-924.
- Gormley, William T. (1986). Regulatory issue networks in a federal system. Polity 18:595–620
- Hayes, Andrew (2013). Introduction to Mediation, Moderation, and Conditional Process Analysis: A Regression-Based Approach, available at (accessed 30.9.13): <http://www.afhayes.com/introduction-to-mediation-moderation-and-conditional-process-analysis.html#process>
- Hayes, Andrew F. and Krippendorff, Klaus, (2007). Answering the Call for a Standard Reliability Measure for Coding Data, Communication Methods and Measures 1: 77–89.

- Hood, C. (2002). The Risk Game and the Blame Game. Government and Opposition 37(1): 15-37.
- Hood, C. (2007). What Happens When Transparency Meets Blame-Avoidance? Public Management Review 9(2): 191-210.
- Hood, C. (2011). The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Hood, C. and H. Rothstein (2001). Risk Regulation under Pressure: Problem Solving or Blame Shifting?. Administration & Society 33(1): 21-53.
- Hutter, B. M.(2005). The Attractions of Risk-Based Regulation: Accounting for the Emergence of Risk Ideas In Regulation Discussion Paper No. 33 London, Centre for the Analysis of Risk and Regulation.
- Jennings, W. (2009). The Public Thermostat, Political Responsiveness and Error-Correction: Border Control and Asylum in Britain, 1994–2007. British Journal of Political Science 39(4): 847-870.
- Jones B. D. and F. R. Baumgartner (2005). The Politics of Attention, Chicago: University of Chicago Press.
- Krause, George A., and James W. Douglas.(2005). Institutional design versus reputational effects on bureaucratic performance: Evidence from U.S. government macroeconomic and fiscal projections. Journal of Public Administration Research and Theory 15: 281-306.
- Maor Moshe, Gilad Sharon and Ben-Nun Bloom Pazit (2013), Organizational Reputation, Regulatory Talk and Strategic Silence, Journal of Public Administration Research and Theory 23(3): 581-608
- Maor Moshe, Sulizeanu-Kenan Raanan. (2013). The effect of salient reputational threats on the pace of FDA enforcement. Governance 26(1):31–61.
- Maor, Moshe. (2011). Organizational Reputation and the observability of public warnings in 10 pharmaceutical markets. Governance 24: 557-582.
- May, P. J., S. Workman and B.D. Jones (2008). Organizing Attention: Responses of the Bureaucracy to Agenda Disruption. Journal of Public Administration Research and Theory 18(4): 517-541.
- Moe, T. M. (1985). Control and Feedback in Economic-Regulation - the Case of the NLRB. American Political Science Review 79(4): 1094-1116.
- Noll, R. G. (1985). Government Regulatory Behavior - A Multidisciplinary Survey and Synthesis. In R. G. Noll (ed.). Regulatory Policy and the Social Sciences. Berkeley, University of California Press: 9-63.
- Olson, M. (1996). Substitution in Regulatory Agencies: FDA Enforcement Alternatives. Journal of Law, Economics, and Organization 12 (2): 376-407.
- Olson, M. K. (1995). Regulatory Agency Discretion among Competing Industries - inside the FDA. Journal of Law Economics & Organization 11(2): 379-405.
- Politicians Appoint Commissions of Inquiry? British Journal of Political Science 40 (3): 613–634.
- Power, M., T. Scheytt, S. Soin and K. Sahlin (2009). Reputational Risk as a Logic of Organizing In Late Modernity. Organization Studies 30(2-3): 301-324.

- Preacher, K. J., & Hayes, A. F. (2004). SPSS and SAS procedures for estimating indirect effects in simple mediation models. Behavior Research Methods, Instruments, & Computers 36: 717-731.
- Preacher, K. J., & Hayes, A. F. (2008). Asymptotic and resampling strategies for assessing and comparing indirect effects in multiple mediator models. Behavior Research Methods 40: 879-891
- Preacher, K. J., & Leonardelli, Geoffrey J., An interactive calculation tool for mediation tests, available at (accessed 30.9.13): <http://quantpsy.org/sobel/sobel.htm>
- Ringquist, Evan J., Jeff Worsham, and Marc Allen Eisner. 2003. Salience, complexity, and the legislative direction of regulatory bureaucracies. Journal of Public Administration Research and Theory 13:141–64.
- Rothstein, H., M. Huber, and G. Gaskell (2006A). A Theory of Risk Colonization: The Spiraling Regulatory Logics of Societal and Institutional Risk. Economy and Society 35(1): 91-112.
- Rothstein, H., P. Irving, Walden, T. and R. Yearsley (2006B). The risks of risk-based regulation: Insights from the environmental policy domain. Environment International 32(8): 1056-1065.
- Sharon Gilad (2009). Juggling Conflicting Demands: The Case of the UK Financial Ombudsman Service. Journal of Public Administration Research and Theory, 19(3), 661-680.
- Sharon Gilad (2012). Attention and Reputation: Linking Regulators' Internal and External Worlds. Executive Politics in Times of Crisis In Martin Lodge and Kai Wegrich eds. Executive Government in Crisis. Palgrave: 157-178
- Sobel, Michael E. (1982). Asymptotic Confidence Intervals for Indirect Effects in Structural Equation Models. Sociological Methodology:290-312
- Sulitzeanu-Kenan, Raanan. (2010). "Reflection in the Shadow of Blame: When Do
- Wood, B. D. and R. W. Waterman (1991). The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. American Political Science Review 85(3): 801-828.
- Wood, B. D. and R. W. Waterman (1993). The Dynamics of Political-Bureaucratic Adaptation. American Journal of Political Science 37(2): 497-528
- Workman, S., B. D. Jones, and A. E. Jochim (2009). Information Processing and Policy Dynamics. Policy Studies Journal 37(1): 75-92.