

# התעשייה המושחתת ו-"אפקט גלגל העגלה": מחקר בין-מדינתי על השפעות השחיתות הממשלתית על יעילות השירות הציבורי<sup>1</sup>

יצחק ברקוביץ<sup>2</sup>

## תקציר

המחקר הנוכחי מתמקד בסוגיה שהוזנחה על ידי הספרות העוסקת במנהל ציבורי: שחיתות ממשלתית והשפעותיה על מערכות השירות הציבורי. ספציפית, מחקר זה מתמקד בצורה הממוסדת של שחיתות ממשלתית ומציע מסגרת המסבירה כיצד פועלת תעשייה מושחתת. התוצאות מצביעות על כך שבמדינות עם רמה גבוהה של שחיתות, קיים יחס הפוך בין הוצאות ציבוריות בתחום החינוך לבין תוצאות חינוכיות, מה שמייצר את "אפקט גלגל העגלה" (כלומר, מדיניות שנועדה לקדם איכות בשירות הציבורי מובילה להידרדרות שלו). במאמר נידונות ההשלכות של הממצאים לגבי מנהל השירות הציבורי.

<sup>1</sup> קובץ זה הינו תרגום של המאמר הרשום מטה, אנא השתמשו ברישום המקורי בלבד לשם אזכור:  
Berkovich, I. (2016). The corrupted industry and the "wagon-wheel effect": A cross-country exploration of the effect of government corruption on public service effectiveness. *Administration & Society*, 48(5), 559-579.

<sup>2</sup> תכתובת בנושא המאמר ניתן להפנות אל יצחק ברקוביץ, האוניברסיטה הפתוחה - izhakber@gmail.com

## 1. מבוא

ממשלות מתערבות בשווקים, בין השאר, דרך אספקה, מימון, וויסות של שירותים ציבוריים (Rhodes, 2000). שחיתות ממשלתית נחשבת לתוצר לוואי של אותה התערבות (Acemoglu & Verdier, 2000). שחיתות ממשלתית מערבת פקידים ציבוריים המשתמשים במשאבים ובסמכויות עבור רווח אישי (Rodriguez, 2005). כשהאינטרסים של פוליטיקאים ומנהלנים זוכים לקדימות על פני האינטרס הציבורי, האיכות של השירותים הממשלתיים פוחתת. המחקר על שחיתות ממשלתית פרח בשנות ה-60 וה-70, וזכה לתחייה מחודשת בתחילת שנות ה-2000 (Sandholtz & Koetzle, 2000). אף על פי כן, ידוע לנו מעט מאוד על שחיתות ממשלתית, ויש צורך רב במחקר נוסף ממספר סיבות. ראשית, חלק נרחב מהידע האמפירי הופק במחקרים שבחנו מקרים במדינה אחת (למשל, Agbiboa, 2013; Sandholtz & Koetzle, 2000). שנית, המחקר התמקד בעיקר בהשפעה של שחיתות על השלכות כלכליות (למשל, Fisman & Svensson, 2000; Wei, 2000). שלישית, החקירה השיטתית של היחסים בין שחיתות לסיפוק שירותים חברתיים כמו שירותי בריאות ושירותים חינוכיים היא חדשה יחסית (למשל, Gupta, Davoodi, & Tiongson, 2000; Lewis, 2006). רביעית, כיום רוב המחקר על שחיתות ממשלתית הינו אנקדוטי וחסר בסיס תאורטי, במיוחד זה העוסק באופן בו פועלת תעשייה ציבורית מושחתת והדרך בה היא משפיעה על היעילות של השירות הציבורי.

המחקר הנוכחי מתמקד בהשפעה של שחיתות ממשלתית על יעילות השירות הציבורי בבחינה בין-מדינית, במטרה לחקור כיצד פועלת תעשייה ציבורית מושחתת, וכיצד היא משפיעה על שירותים ממשלתיים. בתחילה יבחנו ההגדרות של שחיתות ובסקירה של עבודות העוסקות בהשפעה של שחיתות ממשלתית על תוצאות כלכליות ועל יעילות השירות הציבורי. לאחר מכן, אתמקד בשחיתות ממשלתית כדי ליצור הבחנה קונספטואלית בין שחיתות ממשלתית ספורדית (בה פעולות מושחתות מבוצעות על ידי פרטים או קבוצת אנשים במערכת הציבורית) לשחיתות ממשלתית ממוסדת (בה פעולות מושחתות זוכות ללגיטימציה בתעשיית השירות הציבורי ומשולבות בתוך פרקטיקות בשירות הציבורי). בפרט, המאמר מתרכז במצב השחיתות הממשלתית הממוסדת ומציג את תאוריית משולש אופן הפעולה של תעשייה מושחתת, ואת השפעת "גלגל העגלה" שיש לה על שירותים ממשלתיים. לאחר

מכך, אסביר מדוע התמקדות בחינוך כמייצג של שירותים ציבוריים יכולה להיות בעלת ערך. בחלקים הבאים, אני מציג את המתודה של ניתוח בין-מדינתי שיטתי ואת תוצאותיו. לבסוף, ידונו ההשלכות של הממצאים ומגבלות המחקר.

## 2. מסגרת קונספטואלית והשערות

### 2.1 שחיתות ממשלתית ותוצאותיה

בחלק זה, ידונו הגדרות של שחיתות ממשלתית והשפעותיה על החברה ועל שירותים חברתיים. הספרות מציעה כמה הגדרות עבור המושג שחיתות. הבחנה בסיסית היא בין הגדרות נורמטיביות, פוזיטיביסטיות, וחוקתיות (Khan, 1996). הפרספקטיבה הנורמטיבית מציעה שפעולות של שחיתות נבדלות מהתפיסות הרווחות בציבור; הפרספקטיבה הפוזיטיביסטית מציע שפעולות של שחיתות ניתנות לזיהוי רק דרך התוצרים שלהן; והפרספקטיבה החוקתית מציעה שפעולות של שחיתות הן אלו שחורגות מרגולציות רשמיות ומהתקנים המותרים. כל ההגדרות חולקות הנחת בסיס לפיה שחיתות כוללת פרטים אשר מתנערים מחובתם לטובת רווח כספי או פוליטי, אפשרי או מוחשי. שחיתות יכולה להשתרש בכל סוגי הארגונים, אך הבעייתית ביותר נחשבת לשחיתות הפושטת בממשלה.

יש הטוענים ששחיתות ברמות שונות היא אנדמית בכל הממשלות (Nye, 1967). שחיתות ממשלתית יכולה להתבטא בשתי צורות המערבות פרטים אשר מתנערים מחובתם הציבורית. הצורה המוכרת ביותר של שחיתות ממשלתית היא זו בה פקידי ציבוריים, אם כיחידים ואם כקבוצה מתואמת, משתמשים בכוחם המנהלתי כדי להעביר משאבים ציבוריים לעצמם במטרה להגדיל את רווחם האישי (Acemoglu, Verdier, & Robinson, 2004). דוגמא טובה לכך היא מעילה בכספי ציבור או גביית אגרות אישיות עבור שירותים ממשלתיים. צורה אחרת קשורה לפקידים ציבוריים המשתמשים בכוחם המנהלתי כדי להשפיע על החלוקה של כספי ציבור במטרה לשמר או להגדיל את כוחם הפוליטי (Rose-Ackerman, 1999). מצב זה מתרחש כאשר פקידי ממשלה ממנים אנשים למשרות ציבוריות, מעניקים רישיונות והיתרים, מקצים משאבים וחוזים, או אוכפים את החוק במטרה להרוויח תמיכה פוליטית (Fjelde & Hegre, 2011). שתי צורות אלה

של שחיתות ממשלתית תוארו באופן ציורי כ- "בזיזה" ו- "הונאה" ( Nyblade & Reed, 2008).

קשה למדוד שחיתות באופן אובייקטיבי דרך השוואה בינלאומית כי היא קשורה לחקיקה מקומית אשר לעתים קרובות מגדירה עבירות באופן שונה (Lambsdorff, 2007). בחלק מהמקרים, שחיתות לא מתועדת כי היא כבר פשטה ברשויות האכיפה, ועל כן, לעתים קרובות התיעוד של פעולות של שחיתות לא משקף את היקפן (Khan, 1996). בנוסף, מחקרים מדווחים על מקרים בהם פוליטיקאים מושחתים הפכו את השחיתות לחוקית (Jávor & Jancsics, 2013). יתר על כן, עולות ספקות בנוגע להטיה והתוקף של נתונים שעולים מסטטיסטיקות רשמיות ו/או ממומחים במדינות בעלות רמת שחיתות גבוהה. על כן, שימוש בתפיסת הציבור בנוגע לשחיתות ממשלתית נחשב לתחלופה ראויה ומתאימה (Lambsdorff, 2007).

אחד ההיבטים המהותיים של שחיתות ממשלתית נוגע לקשר שלה ליעילות. הספרות מציעה שתי היפותזות חלופיות בנוגע לקשר בין שחיתות ליעילות (Méon & Weill, 2010). הראשונה מציעה כי שחיתות ממשלתית מסייעת למוסדות ציבוריים לא יעילים לעקוף ביורוקרטיה הלוקה בתפקודה ובכך מקדמת יעילות ממשלתית (כלומר, אפקט "שימון הגלגלים") (Leff, 1964). שחיתות מהסוג הזה נחשבת לטקטיקה מוצלחת עבור הנעה של פקידי לזרז סחבת ביורוקרטית לא יעילה, או עבור התגברות על התנגדות אידיאולוגית או דעות קדומות, העומדות בבסיס מכשולים ביורוקרטיים (Méon & Weill, 2010). ההיפותזה השנייה והמקובלת יותר מציעה ששחיתות ממשלתית מונעת ממוסדות ממשלתיים להציב יעדים רלוונטיים וליישם מדיניות באופן יעיל, ובכך מקדמת חוסר יעילות מנהלתית (כלומר, אפקט "המקל בגלגלים") (Méon & Sekkat, 2005). פקידי מושחתים המנסים לסחוט שוחד יכולים לגרום לעיכובים ועיוות היגיון הכלכלי עבור רווח כספי (Kurer, 1993; Myrdal, 1968). לרוב המשחדים הגבוהים ביותר אשר "זוכים" במכרזים ציבוריים הם חסרי מוטיבציה ופיקוח, ועל כן מספקים שירותים ברמה נמוכה (Rose-Ackerman, 1997). כך, שחיתות מביאה תכופות להקצאה מחדש של כספי ציבור למטרות ותכניות פחות יעילות (Mauro, 1998). נטען גם כי לשחיתות ממשלתית השפעה עקיפה על יעילות של מערכות ציבוריות. לדוגמא, כששחיתות ממשלתית מובילה לשירותים ברמה נמוכה, ישנם אנשים שנמנעים מהשירותים הללו ומסרבים

לשלם עבורם, ובכך הם פוגעים ביכולת של הממשלה להציע שירותים איכותיים (Gupta et al., 2000).

למרות שהמחקר מציע שקיים אפקט שלילי של שחיתות ממשלתית על יעילות כלכלית, קיימת עדות אמפירית מוגבלת בלבד לקשר השלילי בין שחיתות ממשלתית וחוסר יעילות של שירותים ציבוריים. גופטה ועמיתיו (Gupta et al., 2000) מצאו שמדינות עם רמה נמוכה של שחיתות נתפשות כמספקות שירות ציבורי יעיל יותר. שחיתות ממשלתית נמצאה כקשורה לתמותת ילדים ותינוקות גבוהה יותר, כיסוי חיסוני נמוך יותר, ומשקל ילודה נמוך יותר (Gupta et al., 2000). בחינוך, רמות גבוהות של שחיתות נמצאו כקשורות לאחוז נשירה גבוה יותר של תלמידים, עד פי חמש גבוה יותר מאשר מדינות עם רמות נמוכות של שחיתות (Gupta et al., 2000). על כן, אני מציע:

*השערה 1: שחיתות ממשלתית נמצאת במתאם שלילי עם יעילות השירות הציבורי.*

### 3.2 תעשייה ציבורית מושחתת ואפקט "גלגל העגלה"

כדי להבין טוב יותר את ההשפעות של שחיתות ממשלתית, הכרחי לשים את האצבע על מופעה השונים. שחיתות היא תופעה המתרחשת בכמה רמות, המשלבת אינטראקציות בין פרטים, קבוצות, תעשיות, לאומים ומדינות (Ashforth, Gioia, Robinson, & Trevino, 2008). למטה אני מנסה להגדיר את ההבדל בין שחיתות ממשלתית ספורדית (כלומר, "תפוחים רקובים ו-" חביות רקובות": שחקנים פוליטיים ופקידים מושחתים הפועלים כפרטים או בתיאום) לשחיתות ממשלתית ממוסדת (כלומר, "תעשייה רקובה": שחיתות שפושטת ברחבי השירות הציבורי וחודרת למערכת).

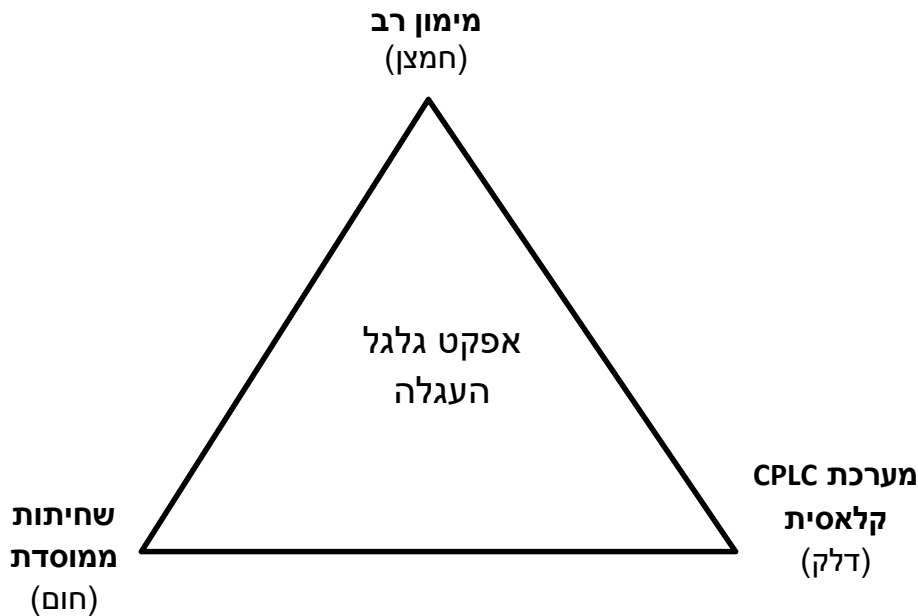
שחיתות ממשלתית ספורדית כוללת גם פרטים וגם קבוצות בתוך הממשלה ("תפוחים רקובים" ו"חביות רקובות", בהתאמה). ברמת הפרט, שחיתות מיוחסת לנטייה מוקדמת המקושרת ליושרה נמוכה, נטיות לא מוסריות (Aquino & Reed, 2002; Frost & Rafilson, 1989), ואפילו לפסיכופתולוגיה (Babiak & Hare, 2006). ההתמקדות בפרטים מוביל למסקנה שאפשר לחסל שחיתות על ידי הרחקה של אנשים מושחתים מארגונים (Lanyon & Goodstein, )

2004). אך שחיתות היא לעתים קרובות מאפיין תרבותי של קבוצה: התנהגויות אנטי-חברתיות ולא מוסריות מתפשטות לחברי קבוצה אחרים דרך למידה חברתית, עיבוד מידע וחקוי (Ashforth & Anand, 2003; Weaver, Treviño, & Agle, 2005). ההתעצבות של סביבה לא מוסרית לא רק מעודדת התנהגות מושחתת, אלא גם נותנת לה לגיטימציה. כך, במעגלים חברתיים מסוימים התנהגות מושחתת יכולה להפוך לא רק למקובלת, אלא גם לנורמטיבית (Ashforth et al., 2008).

שחיתות ממשלתית יכולה להיות אפילו יותר חודרנית ולעצב מחדש מערכת שלמה, על ידי הפיכת תעשיית השירות הציבורי ל- "מרכז" של שחיתות (כלומר, שחיתות ממשלתית ממוסדת). חוקרים מציעים שבזירות הקשורות לעסקים, העדר פיקוח ולחץ רב להגיע ליעדים פיננסיים יכולים לגרום לתעשיות להפוך לפגיעות יותר לשחיתות (Ashforth et al., 2008). הספרות מתארת גם סיטואציות בהן תעשיית השירות הציבורי הופכת למושחתת: פוליטיקאים מושחתים שואפים לתת תמריצים לבוחרים שלהם על ידי הקצאה מחדש של משאבים ציבוריים ומשרות עבורם, בכך יוצרים רשת חברתית שיטתית של חליפין המכונה לעתים קרובות כ- "פוליטיקה של פטרונות" (Acemoglu et al., 2009; Auyero, Lapegna, & Poma, 2004). בדרך זו, תעשייה של שירות ציבורי יכולה להפוך לכר פורה לשחיתות ממשלתית המערבת שחקנים ותהליכים רבים.

סביר ששחיתות ממשלתית ספורדית ושחיתות ממשלתית ממוסדת משפיעות באופן שונה על הביצוע והיעילות של המערכת הציבורית. כדי להדגים את ההבחנה הזו, אני מגדיר למטה את דרך הפעולה של תעשייה מושחתת. דרך אנלוגיה לרעיון של "משולש האש", בו נעשה לרוב שימוש כדי לתאר את שלושת היסודות הנחוצים להבערת אש (חום, דלק וחמצן), אני מציג את משולש אופן הפעולה של תעשייה מושחתת (ראה תרשים 1), שהאינדיקטור המרכזי שלו הוא אפקט "גלגל העגלה" (מדיניות שבדרך כלל תומכת במערכת ובפועל מובילה להידרדרותה). אפקט זה בא לידי ביטוי כששלושת היסודות המרכיבים תעשייה מושחתת פועלים באינטראקציה: שחיתות ממוסדת (חום) מתרחשת במערכת בה קיים מערך סבוך ורב-שכבתי, פוליטי ובעל חיבורים רופפים (configurational, political, and loosely coupled: CPLC) (דלק), ובה סכומים משמעותיים של כסף מוזרמים לתוכה (חמצן). במובן מסוים, שלושת

היסודות משפיעים זה על זה, כמו למשל כאשר כספים מוזרמים למערכת ה-CPLC הקלאסית, מה שמגביר את הסבירות להתפשטות של שחיתות ממוסדת. תעשייה מושחתת בה מופיעים שלושת היסודות מובילה לתוצאה בשטח המתבטאת באפקט גלגל העגלה.



תרשים 1. משולש אופן הפעולה של תעשייה מושחתת

היסוד הראשון במשולש הוא שחיתות ממוסדת. ההשפעה של שחיתות ממשלתית על יעילות מתרחשת כאשר שחיתות הופכת לנורמלית במערכת ומעצבת מחדש פרקטיקות שגרתיות רבות (Ashforth & Anand, 2003) באופן שמשרת אינטרסים מונעי-שחיתות במקום את האינטרס הציבורי. לדוגמא, לואיס (Lewis, 2006) מתאר את הביטויים של שחיתות ממוסדת במערכת הבריאות הציבורית. אלו חלק מהפרקטיקות המושחתות שהוא מציין: (א) מכירה של משרות ציבוריות לפרטים חסרי מוטיבציה והכשרה; (ב) מעילה בכספי ציבור שנועדו לציוד ותשתיות; ו- (ג) חיוב של לקוחות כדי להגדיל את ההכנסה של פקידי ציבוריים. לואיס מציע שמנהגים אלה מובילים לפרודוקטיביות נמוכה ולשירות גרוע. דיוקן נוסף של פני השחיתות הממוסדת צויר על ידי Heyneman (2004), אשר מתאר את דרכי הפעולה של מערכת חינוך מושחתת הכוללת את הפרקטיקות המושחתות הבאות: (א) מנגנוני סלקציה של תלמידים המעדיפים אליטות; (ב) ייפוי כוח למוסדות חינוכיים המונע תחרות; (ג) חוזים

מכורים מראש המאפשרים רק לכמה ספקים מועדפים לקחת חלק ולזכות במכרזים; (ד) התנהלות מקצועית קלוקלת ברמה הבית-ספרית, כמו מכירת ציונים תוך שימוש במשאבים בית-ספריים למטרות אישיות; ו- (ה) עשיית רווחים ממבני חינוך. היסוד השני במשולש הוא מערכת CPLC קלאסית. לין, היינריך והיל (Lynn, Heinrich, & Hill, 2000) טוענים שממשל ציבורי הוא CPLC מטבעו. לפיהם, מערכות ציבוריות הן תצורה של מגוון היבטים רב-שכבתיים ולעתים סותרים: חוקתיים ונורמטיביים, כלכליים ותוכניתיים, ארגוניים ובירוקרטיים. מבנה זה מאפשר וגם כובל את אספקת השירות הציבורי. הם סבורים גם שמערכות ציבוריות הן פוליטיות מאחר ויש בהן מספר רב של בעלי עניין עם מטרות וערכים שונים. כך, המנהל שלהן כולל התמקחות והתפשרות כשזה נוגע לחלוקת משאבים ואחריות. לין ועמיתיו מציעים כי מערכות ציבוריות הן בעלות חיבורים רופפים למרות המבנה הרשמי שלהן, כי יחידות הקצה יכולות לפעול באופן מבודד מבלי להשפיע על, או להיות מושפעות מיחידות אחרות, מה שמאפשר לצוות העבודה בשטח לפעול בדיסקרטיות רבה יחסית, ומגביל את הפיקוח ההיררכי. אני מציע שמערכת CPLC קלאסית פגיעה לשחיתות ולניצול לרעה. לדוגמא, מספר רב של שלבים היררכיים בין הממשל המרכזי לשטח הופך את העברת הכספים לפעולה מורכבת, הנותנת הזדמנויות רבות לגניבה (Dehn, Reinikka, & Svensson, 2003; Lewis, 2006).

מימון משמעותי הוא היסוד השלישי במשולש. הקשר בין הקצאה מחדש של כספי ציבור לשירותים ציבוריים לבין שחיתות הוא מורכב. מאורו (Mauro, 2002) טוען שזה אפשרי להצביע על שני הסברים סיבתיים ליחסים הללו. הראשון מציע ששחיתות מובילה להשקעה פחותה בשירותים חברתיים. לדוגמא, לעתים קרובות רמות גבוהות של שחיתות קשורות לעלייה בהוצאות צבאיות (Gupta, Mello, & Sharan, 2001) ולירידה בהוצאות על שירותי בריאות וחינוך (Mauro, 1998). מאורו מציע גם הסבר שני, לפיו ממשלה מושחתת עשויה להעלות את ההוצאות על שירותים חברתיים, אך בפועל השחיתות מובילה להסטת כספי הציבור מהמטרות הציבוריות. תחת נסיבות אלה, עולה קשר שלילי בין הוצאות ציבוריות על שירותים חברתיים לבין התוצאות הרצויות.

למיטב ידיעתי, רק עבודה אחת, שנכתבה על ידי סברוף וראג'קומאר (Swaroop & Rajkumar, 2002), מאגדת יחדיו את שלושת היסודות הללו ומציעה תובנה חדשה בנוגע לאופן בו פועלת תעשייה ציבורית מושחתת בתחום השירות



הציבורי. החוקרים מצאו שההשפעה של הוצאות ציבוריות על בריאות על תמותת ילדים קשורה לדירוג של יושרה (שחיתות נתפשת נמוכה), ושמיניות ששיפרו את הממשל שלהם בנוגע להוצאות ציבוריות על חינוך יסודי היו יעילות בהעלאת ההישגים בבתי ספר יסודיים. מחקר זה משתמש במדדים איכותניים בעייתיים (כמו שיעור תמותת ילדים והישגי בתי ספר יסודיים) שנותנים העדפה למדינות מפותחות על פני מדינות מתפתחות, ומושפעים מגורמים סוציו-אקונומיים מחוץ למערכת. אך בהנחה שממצאים אלה תקפים, נדמה שלשחיתות ממשלתית יש השפעה ממתנת על הקשר בין מימון ציבורי רחב ובין יעילותו של השירות הציבורי, אשר מובילה למצב פרדוקסלי, המתבטא בכך שבתעשייה ציבורית מושחתת, כשכספי ציבור מוזרמים למערכת, יעילות השירות מידרדרת. אני קורא למצב זה אפקט "גלגל העגלה" עקב דמיונו לאשליה האופטית המתרחשת כאשר נדמה לנו שגלגל (לרוב בסרטים) מסתובב בכיוון הנגדי לזה בו הוא מסתובב באמת. בתעשייה מושחתת, עלייה במימון ציבורי, שמבחינה לוגית אמורה לשפר את הביצועים, בפועל מביאה לתוצאות גרועות יותר.

*השערה 2:* רמת השחיתות הממשלתית ממתנת את הקשר בין הוצאות ציבוריות על שירותים לבין יעילות השירות הציבורי. כששחיתות ממשלתית מתמסדת, המתאם בין הוצאות ציבוריות על שירותים לבין יעילות השירות הציבורי הוא שלילי (אפקט גלגל העגלה).

### 3. שיטה

לא קל לכמת יעילות של ממשלות (Mauro, 2002), אך בסיסי נתונים בינלאומיים חדשים מציעים הזדמנויות עבור חקירה בין-מדינתית. כיום ניתן לבצע חקירה של יעילות השירות הציבורי בניתוח בינלאומי של שדה החינוך, כיוון שבעשורים האחרונים הישגים חינוכיים נמדדו באופן אמין ובר-השוואה. עבור המחקר הנוכחי, השתמשתי בנתונים מתוך מאגר המידע של מבחני ה-TIMSS. ספציפית, בתור רשימת המדגם, התמקדתי במדינות המשתתפות במבחני המתמטיקה לכיתות ד' בשנת 2011. הרשימה הסופית כללה 50 מדינות (להוציא ישויות אזוריות). חמש מדינות הוצאו מהמחקר עקב מחסור בנתונים על משתנים רלוונטיים, כך שהמדגם הסופי כלל 45 מדינות.

### 3.1 מדדים

השתמשתי במספר מדדים בינלאומיים כדי לבחון את השערות המחקר. הראשון היה הישגים חינוכיים. אחד האתגרים המרכזיים בעריכת ניתוח השוואתי בינלאומי, במיוחד בחינוך, הוא העדר נתונים חופפים (Nir & Kafle, 2013). מאחר וזו הייתה מגבלה מרכזית בעיצוב מערך הנתונים, המידע הבינלאומי המצוי על הישגים חינוכיים שימש כאבן הפינה של מערך הנתונים של המחקר הנוכחי. כמדד להישגים חינוכיים, השתמשתי בתוצאות ה-TIMSS. TIMSS הוא מבחן הערכה בינלאומי של ידע במתמטיקה ובמדעים בקרב תלמידים בכיתות ד' וח', בו נעשה שימוש ברחבי העולם. בחרתי להתמקד בתוצאות של תלמידי כיתה ד' כיוון שחינוך יסודי הפך לנורמה ברוב המוחלט של מדינות העולם. באזורים מתפתחים, הירשמות לחינוך יסודי הגיעה ל- 90% ב- 2012 (האו"ם, 2014). כדי להפחית את השונות הקשורה להבדלים כלכליים בין מדינות כתוצאה מיכולותיהן השונות לספק תשתית לחינוך מדעי, השתמשתי בתוצאות ה-TIMSS במתמטיקה של תלמידי כיתות ד' ב- 2011. נתוני ה-TIMSS על 2011 נאספו במהלך השנים 2010-2011. תוצאות ה-TIMSS מדורגות לפי הרמה של כל שכבת גיל. מרכז הסקאלה העומד על 500 נקודות תואם את הממוצע של פיזור ההישגים הכללי, והטווח של 100 נקודות תואם את סטיית התקן של פיזור ההישגים. מאחר ותוצאות ה-TIMSS של תלמידי כיתות ד' מייצגות את היעילות של תהליך למידה בן ארבע שנים המתרחש במערכת בתי הספר היסודיים, השתדלתי להשתמש בנתונים מהתקופה הרלוונטית (2008-2011) ככל הניתן.

המדד השני היה שחיתות ממשלתית, תוך שימוש במדד תפיסת

השחיתות (Corruption Perceptions Index: CPI) של ארגון Transparency International. דירוג ה-CPI מבוסס על תוצאות משוקללות מכמה סקרים על תפיסתם של מנהלי עסקים בנוגע לשחיתות בקרב פוליטיקאים ופקידי ציבור. ה-CPI מורכב מנתונים הקשורים לשחיתות שנאספו בסקרים שנערכו על ידי מוסדות אמינים כמו "הבנק העולמי" וארגונים לא ממשלתיים ופרטיים מכובדים אחרים. נעשה שימוש במינימום של שלושה מקורות מידע כדי לחשב את התוצאה של כל מדינה. ספציפית, השתמשתי בדירוג ה-CPI משנת 2011, הכולל נתונים שנאספו במהלך 2009-2011 (Transparency International, 2011).

תוצאות ה-CPI המקוריות נעות בין 0 (שחיתות גבוהה) ל-10 (שחיתות נמוכה מאוד). עבור המחקר הנוכחי, התוצאות עברו היפוך בסולם והוכפלו בעשר, וכך, שחיתות במחקר הנוכחי נע בין 100 (שחיתות גבוהה) ל-0 (שחיתות נמוכה מאוד).

המדד השלישי היה הוצאות ציבוריות על חינוך, אשר כולל את כל ההוצאות הציבוריות על מוסדות חינוך והסובסידיות לתלמידים. המדד משלב בתוכו את ההוצאות על חינוך שנעשו על ידי הממשל המרכזי, רשויות אזוריות (מחוז, וכו') ומקומיות (עיריות וכו') וסוכנויות ציבוריות אחרות. לעתים קרובות, הוצאות ציבוריות על חינוך מיוצגות כאחוז מסך ההוצאות הציבוריות. יחס זה מצביע על ההעדפה שהמדינה מעניקה לחינוך על פני שירותים ממשלתיים אחרים, ויחס גבוה משמעו השקעה נמוכה יחסית בתחומים כמו בריאות, רווחה ובטחון. הנתונים בנוגע להוצאות על חינוך מייצגים תוצאות ממוצעות בתקופה של 2008-2011, שנלקחו מ"מאגר הנתונים של הבנק העולמי". חוסר בנתונים במאגר הנתונים של "הבנק העולמי" על צפון אירלנד, סין, כוויית, טורקיה ואיחוד האמירויות הוביל להוצאתן מהמדגם.

### 3.2 משתני בקרה

בהתבסס על הספרות, כללתי שני משתנים בקרה בנייתוח: תמ"ג לנפש ומדד ג'יני. תמ"ג (תוצר מקומי גולמי) הוא מדד לעוצמתן של מדינות, בו נעשה שימוש לעתים קרובות במחקר בין-מדינתי. התמ"ג מייצג את ערכם של כל המוצרים והשירותים המיוצרים ברמה המקומית בשנה אחת. חישוב התמ"ג מומר לתוצאה לפי נפש על ידי חילוק התמ"ג במספר האזרחים במדינה. תמ"ג לנפש מייצג את חלקו הממוצע של אזרח מסך התמ"ג, ונחשב למדד מייצג של העושר הממוצע לנפש במדינה נתונה. לעתים קרובות, נעשה שימוש בתמ"ג לנפש כדי להמחיש את היכולת הפוטנציאלית של מדינה להשקיע בציבור. עבור מחקר זה, תוצאות התמ"ג לנפש הוצאו ממאגר הנתונים של "הבנק העולמי". כללתי גם תוצאות מדד ג'יני כביקורת. מדד ג'יני מודד את פיזור ההכנסות של מדינה ומצביע על חוסר שוויון בעושר בקרב אזרחים. בחברה שוויונית לחלוטין, כל אזרח מקבל את אותה הכנסה (מדד ג'יני=0), בעוד שבמדינה בה אי השוויון הוא הגדול ביותר, אדם אחד מקבל את כל ההכנסה והאנשים האחרים מקבלים כלום (מדד

ג'יני=1) (OECD, 2011). אי שוויון בהכנסות נחשב כמוביל לרמה נמוכה יותר של רכישת השכלה ולגישה לא שוויונית לחינוך (האו"ם, 2013). עבור המחקר הנוכחי, נעשה שימוש בציוני הג'יני של "הבנק העולמי". תוצאות אלו מקבילות בצורתן לתוצאות ג'יני הרגילות, אך הן הכפלה של תוצאות ג'יני המקוריות ב-100 (Haughton & Khandker, 2009). תוצאות אלו לא נאספות באופן שגרתי, לפיכך נעשה שימוש רק בתוצאות העדכניות ביותר של מאגר הנתונים של "הבנק העולמי" עבור כל מדינה.

### 3.3 ניתוח נתונים

כדי לבחון את השערות המחקר שפורטו מעלה, הנתונים נותחו בשלושה שלבים. ראשית, נעשה שימוש במבחן t למדגמים בלתי תלויים כדי לבחון את ההבדלים בין מדינות מושחתות ולא מושחתות ברקע הסוציו-אקונומי שלהן ובאיכות החינוך בהן. שנית, נערך ניתוח רגרסיה כדי לקבוע את המידה בה הוצאות ציבוריות על חינוך ושחיתות ממשלתית הם מנבאים מובהקים של יעילות חינוכית, תוך שליטה במשתנים של מאפיינים חברתיים וכלכליים (כלומר, תוצאות ג'יני ותמ"ג לנפש). שלישית, בוצע ניתוח מיתון כדי לבחון את ההשערה לפיה שחיתות ממשלתית ממתנת את הקשר בין הוצאות ציבוריות על חינוך לבין יעילות חינוכית.

## 4. ממצאים

טבלה 1 מציגה את המתאמים בין משתני המחקר בהם התעניינו: שחיתות ממשלתית, יעילות חינוכית ואחוז ההוצאות הציבוריות על חינוך מתוך סך ההוצאות הממשלתיות, כמו גם מאפיינים לאומיים כגון תמ"ג לנפש ומדד ג'יני. ניתוח של המתאמים מראה על תמיכה ראשונית בקשר השלילי המשוער בין שחיתות ממשלתית והישגים חינוכיים, כשמדינות שממשלתן נתפשת כמושחתת נמצאו כפחות סבירות להתאפיין בהישגים חינוכיים גבוהים יותר. המטריצה מצביעה גם על כך שרמת התפוקה הכלכלית של מדינה, הבאה לידי ביטוי בתמ"ג לנפש, נמצאת בקשר חיובי עם הישגים חינוכיים.

טבלה 1. מתאמים בין משתני המחקר (N=45)

|                                      | 5 | 4     | 3     | 2       | 1       |  |
|--------------------------------------|---|-------|-------|---------|---------|--|
| 1. הישגים<br>חינוכיים                |   |       |       |         | 1       |  |
| 2. שחיתות<br>ממשלתית                 |   |       |       | 1       | -.**517 |  |
| 3. אחוז<br>ההוצאות<br>הציבוריות      |   |       | 1     | -.163   | 023.    |  |
| 4. תמ"ג<br>לנפש                      |   | 1     | -.071 | **-.829 | **404.  |  |
| 5. אי-שוויון<br>חברתי<br>(מדד ג'יני) | 1 | -.263 | 292.  | 137.    | -.207   |  |

הערה. \*  $p < 0.05$  \*\*  $p < 0.01$ 

בהמשך, כדי לבחון את ההבדלים בין מדינות בעלות רמת שחיתות גבוהה ונמוכה, נערך מבחן t למדגמים בלתי תלויים. תוצאות הניתוח מוצגות בטבלה 2. התוצאות הממוצעות של ההישגים החינוכיים במדינות עם רמת שחיתות גבוהה יותר היו נמוכות יותר מאשר במדינות מושחתות פחות. הבדל דומה נמצא בתמ"ג לנפש בין מדינות עם רמות שונות של שחיתות: במדינות מושחתות יותר התמ"ג לנפש היה נמוך באופן מובהק מאשר במדינות מושחתות פחות. אין זה אפשרי להסיק על סיבתיות בהתבסס על ממצאים אלה, אך שני הסברים חלופיים יכולים להינתן לקשר בין תמ"ג לנפש ושחיתות ממשלתית. הראשון הוא ששחיתות ממשלתית פוגעת בעוצמה הכלכלית של מדינות, השני הוא שסביבות כלכליות חלשות מצמיחות שחיתות ומניעות פרטים חסרי תמריצים כספיים ומגבלות נורמטיביות לצדד בשחיתות. עוד עלה שלא קיים הבדל מובהק בחוסר שוויון בין מדינות כפונקציה של רמת השחיתות הממשלתית.

טבלה 2. תוצאות מבחן  $t$ : השוואה בין מדינות עם רמת שחיתות נמוכה וגבוהה

|      |       | מדינות עם<br>רמת שחיתות<br>ממשלתית<br>נמוכה<br>(N=23) | מדינות עם<br>רמת שחיתות<br>ממשלתית<br>גבוהה<br>(N=22) |                                       |
|------|-------|---|---|---------------------------------------|
| $P$  | $t$   |   |   |                                       |
| .003 | 3.166 | 521.30<br>(43.81)                                     | 460.81<br>(78.69)                                     | הישגים<br>חינוכיים                    |
| .743 | 330.  | 13.29<br>(2.98)                                       | 12.93<br>(4.13)                                       | אחוז ההוצאות<br>הציבוריות על<br>חינוך |
| .000 | 7.185 | 43165.04<br>(18531.50)                                | 12104.21<br>(9091.27)                                 | תמ"ג לנפש                             |
| .911 | 112.  | 34.52<br>(8.07)                                       | 34.27<br>(5.30)                                       | אי-שוויון<br>חברתי (מדד<br>גי'ני)     |

בהמשך, בוצע ניתוח רגרסיה כדי לקבוע את המידה בה שחיתות ממשלתית עשויה להיות מנבאת של הישגים חינוכיים, והאם קיימת אינטראקציה בין אחוז ההוצאות הציבוריות על חינוך ושחיתות ממשלתית המשפיעה על הישגים חינוכיים (ראה טבלה 3). בשלב הראשון, תמ"ג לנפש הוזן כמנבא של הישגים חינוכיים, והוא היה אחראי ל-16% מהשונות במשתנה הקריטריון  $F(1, 43) = 8.383, p < 0.001$ . בשלב השני, שחיתות ממשלתית, אחוז ההוצאות הציבוריות על חינוך, והאינטראקציה ביניהם הוספו למשוואת הרגרסיה. במודל השני עלה שיפור כתוצאה מההוספה של המשתנה של שחיתות ממשלתית  $[Fchange(3, 40) = 3.202, p < 0.05]$ , שהיה אחראי ל-32% מהשונות בהישגים חינוכיים  $F(4,40) = 4.819, p < 0.01$ . התוצאות מצביעות על כך ששחיתות ממשלתית היא מנבאת שלילית של הישגים חינוכיים ( $p < 0.05$ ), ממצא זה תומך בהשערה 1. בנוסף, תוצאות ניתוח הרגרסיה מראות שהאינטראקציה בין אחוז

ההוצאות הציבוריות על חינוך ושחיתות ממשלתית ניבאה באופן חלקי הישגים חינוכיים ( $p < 0.1$ ), מה שתומך בהשערה 2.

טבלה 3. ניתוחי רגרסיה מרובה של האינטראקציה בין הישגים חינוכיים

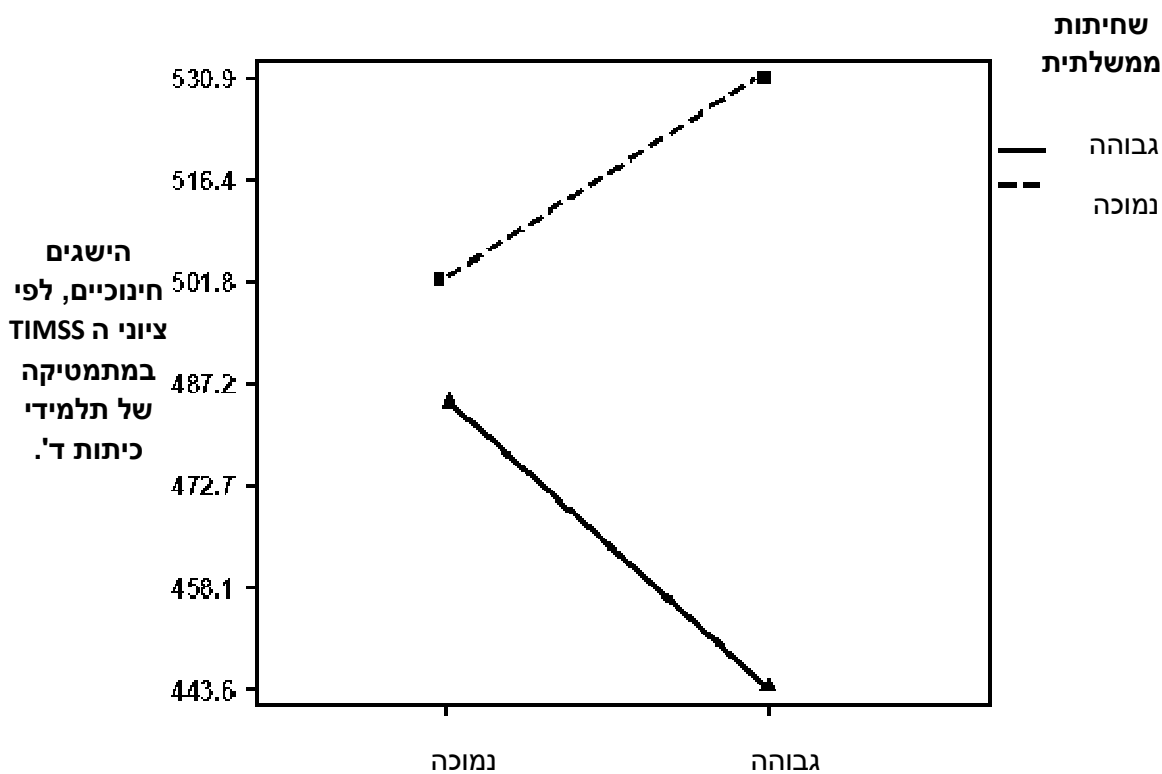
ומנבאים

| <i>p</i> | <i>t</i> | Beta  | Std. Error | B       | ΔR2                              |
|----------|----------|-------|------------|---------|----------------------------------|
|          |          |       |            |         | מודל 1: .16**                    |
| .000     | 28.559   |       | 15.930     | 454.944 | קבוע                             |
| .006     | 2.895    | .404  | .000       | .001    | תמ"ג לנפש                        |
|          |          |       |            |         | מודל 2: .16*                     |
| .000     | 19.522   |       | 25.293     | 493.775 | קבוע                             |
| .836     | -.209    | -.053 | .001       | .000    | תמ"ג לנפש                        |
| .772     | -.292    | -.042 | 2.837      | -.827   | אחוז ההוצאות הציבוריות על חינוך  |
| .047     | -2.048   | -.536 | .776       | -1.590  | שחיתות ממשלתית                   |
| .096     | -1.704   | -.230 | .125       | -.212   | הוצאות ציבוריות x שחיתות ממשלתית |
|          |          |       |            |         | Total R2 .32**                   |

הערה. \*  $p < 0.05$  \*\*  $p < 0.01$

לאחר מכן, אפקט האינטראקציה נבחן בהתאם להליך שהוצע ע"י אייקן ו-ווסט (Aiken & West, 1991). קווי הרגרסיה חושבו ברמות הגבוהות והנמוכות של שחיתות ממשלתית (סטיית תקן אחת מעל הממוצע, וסטיית תקן אחת נמוכה מהממוצע), כפי שמומלץ לעשות כדי למנוע הטיות במקדמים. תרשים 2 מראה את טבעו של אפקט האינטראקציה. עבור מדינות עם רמת שחיתות

ממשלתית נמוכה, נמצא מתאם חיובי בין הוצאות ציבוריות על חינוך (כאחוז מההוצאות הממשלתיות) לבין הישגים חינוכיים; עבור מדינות עם רמה גבוהה של שחיתות ממשלתית, קשר זה היה שלילי. למרות המובהקות, הרמה של אפקט האינטראקציה הייתה גבולית; לכן ממצא זה ראוי להתייחסות זהירה. עם זאת, יש לציין כי מגבלות גודל המדגם, שהן חלק אינהרנטי ממחקר השוואתי בינלאומי, מקשות מאוד על קבלת ממצאים סטטיסטיים חזקים, אך המדגם הנוכחי מכיל כרבע ממדינות העולם.



ההוצאות הציבוריות על חינוך (כאחוז מההוצאות הממשלתיות)

**תרשים 2.** האפקט הממתן של שחיתות ממשלתית על הקשר בין הוצאות ציבוריות על חינוך לאיכות החינוך

## 5. דיון

התחייבות הממשלה לקדם אינטרסים ציבוריים ולהבטיח את יעילות השירות הציבורי, היא הבסיס לגיטימיות שלה. אך עד היום ההבנה שלנו בנוגע לקשר בין השניים הוגבל על ידי חוסר בנתונים ברי השוואה, מדדי יעילות מתאימים



ותאוריה מתאימה, במיוחד בנסיבות של תעשייה ממשלתית מושחתת. כדי להתייחס לנושא זה, המחקר הבין-מדינתי הנוכחי בחן את דרך הפעולה של תעשייה מושחתת. הממצאים מראים ששחיתות ממשלתית ממוסדת, המונעת על ידי מימון ציבורי רחב במערכת ציבורית הבנויה ממערך CPLC קלאסי, מובילה לירידה ביעילות של השירות הציבורי (אפקט גלגל העגלה). מחקר זה הוא בין הראשונים להגדיר ולתעד אפקט זה בספרות של המנהל הציבורי, וככזה, יש לו השלכות תאורטיות ומעשיות חשובות על חוקרים וקובעי מדיניות.

התאוריה שפותחה במאמר זה מדגישה את אופן הפעולה של תעשייה ציבורית מושחתת. ראשית, המחקר שם דגש על הצורך בהבחנה ברורה יותר בין שחיתות ספורדית וממוסדת, ומראה ששני הסוגים פועלים בצורה שונה ומובילים לתוצאות שונות. אימוץ של ההשקפה המבחינה בין שני הסוגים יכולה להפיק תובנות חשובות בנוגע לסימנים המוקדמים והפתרונות המקושרים לביטויים של שחיתות ממשלתית. שחיתות ממשלתית ספורדית היא בעיה חבויה של "תפוחים רקובים" ו-"חביות רקובות", שבמידה זוהו יכולים להיות מוסרים מהמערכת. בניגוד לכך, שחיתות ממשלתית ממוסדת היא תופעה גלויה לעין ועמוקה הרבה יותר, מפני ששחיתות הופכת להיות טבועה בשחקנים, רמות ותהליכים רבים. שחיתות ממשלתית ממוסדת מונעת את היכולת של שירותים ממשלתיים לשמש כ-"מוצר ציבורי" (Heyneman, 2011), כי השחתה של שירותים פוגעת ביכולת של אחרים להשתמש בהם וליהנות מגישה, שוויון ואיכות מלאים של השירותים (Heyneman, 2011). מחקר נוסף על שני הביטויים של שחיתות ממשלתית ועל הקשרים ביניהם יוכל לתרום רבות.

שנית, טבעו הבין-מדינתי של המחקר מציע הבנה חדשה בנוגע לשחיתות ממשלתית, שעשוי לתרום לתפיסה של שחיתות לא רק כמצב נתון, אלא כתהליך. האופי הסודי של השחיתות, והעדר כלים שיכולים להעריך במדויק את היקפה, לעתים קרובות מגבילים את ההבנה שלנו בנוגע לתופעה. אך מאחר ו-"שחיתות היא גם מצב וגם תהליך" (Ashforth et al., 2008, p. 671), יש חשיבות גדולה להבנה של הדרך בה פועלת שחיתות ממשלתית. אופן הפעולה ותוצאותיו יכולים לשרת כמדדים חשובים למידת היקפה של השחיתות הממשלתית. אפקט גלגל העגלה שהתגלה במחקר הנוכחי מציע ששחיתות ממשלתית ממוסדת יכולה להשתרש ו-"לכרסם מבפנים" תהליכים יסודיים במערכת הציבורית. ממצא זה תומך בטענות קודמות לפיהן שחיתות ממשלתית

ממוסדת פועלת באופן ויראלי ו- "מדבק", עם מעגלי השפעה הולכים ומתרחבים (Ashforth et al., 2008). תיאור אפשרי למעבר כזה משחיתות ספורדית לממוסדת עשוי להכיל שינוי בסיטואציה, מזו בה פעולות מושחתות מתרחשות בכמה אזורים ארגוניים פריפריאליים, לזו בה הן נטמעות בכל ההיבטים של הפעולה הארגונית. כך, בחינה של המעבר משחיתות ספורדית לממוסדת עשויה להיות מועילה. חקירה כזו עשויה להיות פרודוקטיבית במיוחד במדינות בהן חלה קריסה של משטר ריכוזי או בהן יש לחצים גוברים על הצלחה אישית, מפני שהקשרים אלה נטענו כמגבירים את הסיכוי למעבר שכזה (Heyneman, 2011).

שלישית, המחקר הנוכחי תורם ספציפית להבנה של הדרך בה שחיתות ממוסדת משפיעה על יעילות השירותים החינוכיים. יתר על כן, התאוריה שהוצגה במאמר זה עשויה לשפוך אור על המחיר הכלכלי האפשרי של שחיתות ממוסדת בתחום החינוך. נטען כי חינוך מפתח ידע ויכולות (כלומר, הון אנושי) שמביא לתוצאות כלכליות רצויות גם עבור החברה ככלל וגם עבור פרטים בה (Becker, 1993; Lutz & Samir, 2011). אולם, נדמה כי ההשפעות של שחיתות בתחום החינוך על תוצאות כלכליות עשויות להיות פחות ברורות כשיחידת הניתוח היא החברה על היקפה הרחב (Osipian, 2012). אולי מפני שגורמים אחרים, כמו משאבים טבעיים, משפיעים על הכלכלה הלאומית. בניגוד לכך, ברמת הניתוח של הפרט, ההשפעות הללו הן יותר ישירות. בחינוך, רק התפיסה של המערכת כמושחתת היא הרסנית, כי לעתים קרובות נמנעים מפרטים היתרונות הסוציאליים המקושרים לחינוך (Heyneman, 2013). היינמן, אנדרסון ונוראליווה (Heyneman, Anderson, & Nuraliyeva, 2008) מצאו שכאשר שחיתות רווחת, לאנשים משכילים יש פחות סיכוי להיות בעלי הכנסה גבוהה במדינות בהן ההכנסה היא גבוהה, ויותר סיכוי להיות עניים במדינות בהן ההכנסה היא נמוכה. שילוב ממצאים אלה עם אלו של המחקר הנוכחי מציע שהעלויות הכלכליות שישולמו בעתיד, כתוצאה משחיתות ממשלתית ממוסדת בחינוך, בהקשר ל- (א) כלכלת ידע, בה הון אנושי הוא בין אמצעי התפוקה העיקריים, ול- (ב) אנשים משכילים, הן לא קבועות. עלויות אלה עשויות להיות שונות עקב פעולות של קובעי מדיניות המשפיעות על גובה המימון הציבורי הניתן למערכות החינוך הארציות, או על פי רמות מרכיבי ה- CPLC במבנה המערכת. לפיכך, חקירה נוספת של השלכות התאוריה הנוכחית על המחירים הכלכליים שגובה שחיתות בחינוך עשויה להיות בעלת ערך.

### 5.1 השלכות פרקטיות

הגדרת אופן הפעולה של תעשייה מושחתת מציעה כמה דרכי התערבות בעלות פוטנציאל להגביל ולהסיר את אפקט גלגל העגלה במערכות ציבוריות (תרשים 1). למרות שניתן להתייחס לכל קודקוד בנפרד, אין זה מומלץ שממשלות יפחיתו הוצאות על שירותים ציבוריים, כמו חינוך, או יורידו את מקומו בסדר העדיפויות, כי כאשר נעשה שימוש יעיל במשאבים נוספים, הם יכולים לתרום רבות לעוצמה החברתית והכלכלית של המדינה. כך, בפועל, זה הגיוני להתייחס רק לשני קדקודים בניסיון לקדם יעילות בשירות הציבורי.

דרך פעולה אחת מתבססת על שינוי מערך ה-CPLC של המערכת הציבורית. מאמץ זה חייב לכלול כמה פעולות, כולל ארגון המבנה כדי להפחית אוטונומיה מצד אחד, וחקיקת חוקים נגד שחיתות ואכיפתם באמצעות עונשים כבדים מצד שני (Lange, 2008). לואיס (Lewis, 2006) מציע מספר הצעות להידוק הציבורים הרופפים של המערכת הציבורית במקרה של שחיתות ממשלתית. לדוגמא, הוא מציע להפוך את התגמול של אנשי מקצוע פרופורציונאלי לזמן שהם השקיעו בשירות הלקוחות שלהם. הוא מציע גם להגביל השפעות פוליטיות על המערכת על ידי הצבת קריטריונים ברורים למינויים וקידומים, ועל ידי הכנסה של מנגנונים מרכזיים למינוי, קידום ופריסה של כוח האדם שנועדו לנטרל שונות מקומית לא רצויה. חוקרים אחרים מציעים רפורמות מבניות שיאפשרו ביקורת חיצונית אוטונומית על המערכת ופיקוח ציבורי על ניהול המערכת, כדי להגביל את האופי הסבוך של המערכת הציבורית, ובכך להגביל את ההשפעות של שחיתות על השירות (Heyneman, 2004). לדוגמא, מחקר קודם מצביע על כך שקמפיין עיתונאי המיידע בנוגע להקצאה של משאבים הוא אמצעי יעיל לקידום של פיקוח ציבורי על מימון (Reinikka & Svensson, 2005). עבור המטרה של שיפור העברת השירות ויעילותו, הכרחי שיהיו נתונים טובים יותר על הביצוע, נתונים שקופים בנוגע להקצאה ממשלתית של משאבים, ומערכת הקצאה ישירה יותר העוקפת את רמות הביניים (Lewis, 2006). בכך, ככל שעולה הסבירות להיתפס, כך עולה גם ההרתעה נגד התנהגות מושחתת.

דרך התערבות אפשרית נוספת לפירוק השחיתות הממוסדת, כוללת גם פגיעה בתהליך הנורמליזציה של שחיתות במערכת הציבורית. הספרות מזהה תהליכים מחזקים הדדיים המקדמים את הנורמליזציה של שחיתות (Ashforth & Anand, 2003). על שניים משלושת התהליכים יכולים להתגבר מנהיגים ציבוריים נחושים, שמטרתם להפחית את השחיתות: הרציונליזציה של שחיתות על ידי עובדים, כשהם מפתחים אידיאולוגיות כדי להצדיק שחיתות; וחיברות של עובדים חדשים, כשמעודדים אותם להתייחס לשחיתות כתופעה רצויה. בעניין זה, חינוך אתי יכול להיות מועיל (Piotrowski, 2014). היינמן (Heyneman, 2004) מתאר את הפרקטיקות של מערכת חינוך נקייה משחיתות ככאלו המבטיחות: (א) גישה שווה לכל השירותים; (ב) חלוקה הוגנת של חומרים חינוכיים; (ג) שקיפות בבחירה ובהכשרה של אנשי מקצוע; (ד) ייפוי כוח הוגן למוסדות חינוך; (ה) התנהלות מקצוענית של עובדים במשרות של שירות אנושי; (ו) הגינות ברכישה של שירותים חינוכיים; ו- (ז) טיפול צודק במיעוטים תרבותיים. פירוק השחיתות הממוסדת משנה אותה ממנהג מקובל למנהג סוטה המקושר לתכונות אישיות (Meon & Weill, 2010). כששחיתות חוזרת להיות תופעה ספורדית, ההשפעה של אנשים מושחתים וקבוצות מושחתות על יעילות המערכת מוגבלת, ופרטים מושחתים יכולים להיות מוצאים מהמערכת במידה זיהו אותם.

לסיכום, כשתעשיית השירות הציבורי מושחתת, מימון נוסף שמוזרק למערכת חייב להיות מלווה באמצעים הנוגעים לשני ההיבטים האחרים במשולש אופן הפעולה של תעשייה מושחתת: מערך CPLC קלאסי ושחיתות ממוסדת. פתרון זה תואם את ההכרה הגוברת בשחיתות כתופעה מורכבת שהיא תוצאה של אינטראקציה בין גורמים רבים (Misangyi, Weaver, & Elms, 2008).

## 5.2 מגבלות ומחקרי המשך

למחקר הנוכחי יש כמה מגבלות. מגבלה אחת היא שתפיסות לגבי שחיתות לא מהוות רישום מדויק של שחיתות מכיוון שגורמים כמו המשטר במדינה או מסורות דתיות יכולים להשפיע על האופן בו נתפסת שחיתות (Donchev & Ujhelyi, 2013). כשיפתחו אמצעי השוואתי חדש מבטיח לאומדן שחיתות, יהיה

---

זה מועיל לשחזר את המחקר הנוכחי. מגבלה נוספת נוגעת להתמקדות במערכת החינוך, שיכולה להיתפש כבעלת מערך CPLC מובהק יותר מאשר שירותים ציבוריים אחרים, כמו מערכת שירותי הרווחה למשל. למרות שאפשר לראות בשחקנים מרכזיים בשתי המערכות חצי-מקצועיים (Eyzioni, 1969), ניתן לטעון שמערכת החינוך היא יותר פוליטית ומערבת יותר תהליכים ותוצאות מופשטים (Elboim-Dror, 1971) מאשר מערכת הרווחה. לפיכך, למחקרי העתיד כדאי להתמקד בהשוואה בין מערכות שירות ציבורי שונות ובמציאת מדדים שטרם הורכבו ליעילות של שירותים ציבוריים מגוונים. מגבלה חשובה אחרונה קשורה למערך הבין-מדינתי של המחקר, המגביל את האפשרות להסקת סיבתיות מהמחקר ומצריך זהירות בפירוש הממצאים. בעתיד, מחקרים יוכלו להרוויח מהתמקדות בהקשרים מדינתיים נבחרים ומתיאור ההשפעות לאורך זמן. אולם, גם בהתחשב במגבלה זו, המחקר הנוכחי מספק מסגרת קונספטואלית לחקר אופן הפעולה של תעשייה ציבורית מושחתת, ובכך פותח דלת לבחינה עתידית של הנושא.

---

## רשימת מקורות

- Acemoglu, D., & Verdier, T. (2000). The choice between market failures and corruption. *American Economic Review*, 194-211.
- Acemoglu, D., Verdier, T., & Robinson, J. A. (2004). Kleptocracy and divide-and-rule: a model of personal rule. *Journal of the European Economic Association*, 2(2-3), 162-192.
- Agbibo, D. E. (2013). Protectors or predators? The embedded problem of police corruption and deviance in Nigeria. *Administration & Society*, 0095399713513142.
- Aiken, L. S., & West, S. G. (1991). *Multiple regression: Testing and interpreting interactions*. Thousand Oaks: Sage.
- Aquino, K., & Reed II, A. (2002). The self-importance of moral identity. *Journal of Personality and Social Psychology*, 83(6), 1423.
- Ashforth, B. E., & Anand, V. (2003). The normalization of corruption in organizations. *Research in Organizational Behavior*, 25, 1-52.
- Ashforth, B. E., Gioia, D. A., Robinson, S. L., & Trevino, L. K. (2008). Re-viewing organizational corruption. *Academy of Management Review*, 33(3), 670-684.
- Auyero, J., Lapegna, P., & Poma, F. P. (2009). Patronage politics and contentious collective action: a recursive relationship. *Latin American Politics and Society*, 51(3), 1-31.

- 
- Becker, G. (1993). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education* (3rd ed.). Chicago: University of Chicago Press.
- Dehn, J., Reinikka, R., & Svensson, J. (2003). Survey tools for assessing performance in service delivery. *The impact of economic policies on poverty and income distribution: evaluation techniques and tools*, 191-212.
- Donchev, D. & Ujhelyi, G. (2013). What do corruption indices measure? University of Houston  
[www.class.uh.edu/faculty/gujhelyi/corrmeasures.pdf](http://www.class.uh.edu/faculty/gujhelyi/corrmeasures.pdf).
- Elboim-Dror, R. (1971). The resistance to change of educational administration. *Futures*, 3(3), 201-214.
- Etzioni, A. (1969). *The semi-professions and their organization: Teachers, nurses and social workers*. New York, NY: Free Press.
- Fisman, R., & Svensson, J. (2000). *Are corruption and taxation really harmful to growth? Firm level evidence. Policy Research Working Paper 2485*. Washington, D.C: World Bank, Development Research Group.
- Frost, A. G., & Rafilson, F. M. (1989). Overt integrity tests versus personality-based measures of delinquency: An empirical comparison. *Journal of Business and Psychology*, 3(3), 269-277.
- Gupta, S., Davoodi, H. R., & Tiongson, E. (2000). *Corruption and the provision of health care and education services (No. 2000-2116)*. International Monetary Fund.

- 
- Gupta, S., De Mello, L., & Sharan, R. (2001). Corruption and military spending, *European Journal of Political Economy*, 17(4), 749-777.
- Haughton, J. H., & Khandker, S. R. (2009). *Handbook on poverty and inequality*. World Bank Publications.
- Hegre, H., & Fjelde, H. (2011). *Political Corruption and Institutional Stability*. URL: <http://folk.uio.no/hahegre/Papers/DemDep10032011.pdf>.
- Heyneman, S. P. (2004). Education and corruption. *International Journal of Educational Development*, 24(6), 637-648.
- Heyneman, S. P. (2009). *Buying your way into heaven: Education and corruption in international perspective*. Sense Publisher: Rotterdam/Taipei.
- Heyneman, S. P. (2011). The concern with corruption in higher education. In B. G. Tricia (Ed.), *Creating the ethical academy: A systems approach to understanding misconduct and empowering change* (pp. 13-26). Routledge.
- Heyneman, S. P. (2013). Higher education institutions: Why they matter and why corruption puts them at risk. In Transparency International (Ed.), *Global corruption report: Education* (pp. 101-108). Routledge.
- Heyneman, S. P., Anderson, K. H., & Nuraliyeva, N. (2008). The cost of corruption in higher education. *Comparative Education Review*, 52(1), 1-25.
- Jávor, I., & Jancsics, D. (2013). The role of power in organizational corruption: an empirical study. *Administration & Society*, 0095399713514845.



- 
- Khan, M. H. (1996). The efficiency implications of corruption. *Journal of International Development*, 8(5), 683-696.
- Kurer, O. (1993). Clientelism, corruption and the allocation of resources. *Public Choice*, 77, 259–273.
- Lambsdorff, J. G. (2007). *The institutional economics of corruption and reform: theory, evidence and policy*. Cambridge University Press.
- Lange, D. (2008). A multidimensional conceptualization of organizational corruption control. *Academy of Management Review*, 33(3), 710-729.
- Lanyon, R. I., & Goodstein, L. D. (2004). Validity and reliability of a pre-employment screening test: the counterproductive behavior index (CBI). *Journal of Business and Psychology*, 18(4), 533-553.
- Leff, N. H. (1964). Economic development through bureaucratic corruption, *American Behavioral Scientist*, 8(3), 8-14.
- Lewis, M. (2006). *Governance and corruption in public health care systems*. Working paper 78. Center for Global Development.
- Lutz, W., & Samir, K. C. (2011). Global human capital: Integrating education and population. *Science*, 333(6042), 587-592.
- Lynn, L. E., Heinrich, C. J., & Hill, C. J. (2000). Studying governance and public management: Challenges and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 233-262.
- Mauro, P. (1998). Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of Public Economics*, 69 (2), 263-279.
- Mauro, P. (2002). *The persistence of corruption and slow economic growth*.

- 
- Méon, P. G., & Sekkat, K. (2005). Does corruption grease or sand the wheels of growth?, *Public choice*, 122 (1-2), 69-97.
- Méon, P. G., & Weill, L. (2010). Is corruption an efficient grease?. *World Development*, 38(3), 244-259.
- Misangyi, V. F., Weaver, G. R., & Elms, H. (2008). Ending corruption: The interplay among institutional logics, resources, and institutional entrepreneurs. *Academy of Management Review*, 33(3), 750-770.
- Myrdal, G. (1968). *Asian drama: An enquiry into the poverty of nations, vol 2*. New York: The Twentieth Century Fund.
- Nir, A. E., & Sharma Kafle, B. (2013). The effect of political stability on public education quality. *International Journal of Educational Management*, 27(2), 110-126.
- Nyblade, B., & Reed, S. R. (2008). Who cheats? Who loots? Political competition and corruption in Japan, 1947–1993. *American Journal of Political Science*, 52(4), 926-941.
- Nye, J. S. (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *American Political Science Review*, 61(2), 417-427.
- Osipian, A. L. (2012). Education corruption, reform, and growth: Case of Post-Soviet Russia. *Journal of Eurasian Studies*, 3(1), 20-29.
- Piotrowski, S. J. (2014). Transparency: A regime value linked with ethics. *Administration & Society*, 0095399713519098.
- Reinikka, R., & Svensson, J. (2005). Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda. *Journal of the European Economic Association*, 3(2-3), 259-267.

- 
- Rhodes, R. A. (2000). *Governance and public administration*. Oxford: Oxford University Press.
- Rodriguez, P., Uhlenbruck, K., & Eden, L. (2005). Government corruption and the entry strategies of multinationals. *Academy of Management Review*, 30(2), 383-396.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge university press.
- Sandholtz, W., & Koetzle, W. (2000). Accounting for corruption: Economic structure, democracy, and trade. *International Studies Quarterly*, 44(1), 31-50.
- Swaroop, V., & Rajkumar, A. S. (2002). *Public spending and outcomes: does governance matter?. Policy Research Working Paper, (2840)*. World Bank.
- Transparency International (2011). *Corruption perceptions index*.
- United Nations (2013). *Inequality matters*. New York: United Nations.
- United Nations (2014). *The millennium development Goals Report*. New York: United Nations.
- Weaver, G. R., Treviño, L. K., & Agle, B. (2005). "Somebody I look up to:" Ethical role models in organizations. *Organizational Dynamics*, 34(4), 313-330.
- Wei, S. J. (2000). How taxing is corruption on international investors?. *Review of Economics and Statistics*, 82(1), 1-11.