

האוניברסיטה העברית בירושלים

הפקולטה למדעי החברה

בית הספר למדיניות ציבורית וממשל

מוניטין, עצמאות ותגובתיות

הגורמים המשפיעים על נטיית רגולטורים להגיב לביקורות ציבוריות

עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית

בהדרכת ד"ר שרון גלעד

אליסף אסולין

031525504

ירושלים, אייר התשע"ג, מאי 2013

3.....	מבוא
5.....	הסוכנויות הרגולטוריות העצמאיות ובעיית הלגיטימיות שלהן
7.....	דיווחיות ותשובתיות
10.....	המוניטין הארגוני והשפעתו על התנהגות הרגולטורים
14.....	גרף 1: תגובתיות הרגולטורים – מוניטין מול עצמאות
15.....	מערך המחקר
16.....	חטיבת הפיקוח על הבנקים ואגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון – יעדים, סמכויות ומוניטין
16.....	נושאי פעילות, יעדים ו"מוניטין מובחן"
19.....	מדדים לפעילות המפקחת ומוניטין רשויות הפיקוח בתקופת המחקר
20.....	לוח 1: סמכויות ומשאבי המפקחים, 2003
20.....	גרף 2: סמכויות ומשאבי המפקחים, 2003
21.....	לוח 2: שנות הכהונה של המפקחים, 1992-2010
24.....	שיטת המחקר ומסד הנתונים
25.....	המשתנה התלוי
26.....	המשתנים הבלתי תלויים
27.....	משתני בקרה
30.....	ממצאי המחקר
31.....	לוח 1: נטיית הרגולטורים להגיב על דעות שהובעו בכתבות המופיעות במאגר
34.....	לוח 2: נתוני המודל הטוב ביותר אודות נטיית הרגולטורים להגיב על ביקורות כלפיהם
36.....	לוח 3: הסתברויות חזויות של נטיית הרגולטור להגיב לביקורות ציבוריות
38.....	סיכום ומסקנות
42.....	ביבליוגרפיה

מה מביא רגולטורים להגיב לביקורות ציבוריות מסוימות ולשתוק אל מול ביקורות ציבוריות אחרות? האם נטייתו של רגולטור להגיב לביקורות ציבוריות תלויה בעצמאותו (או בחוסר עצמאותו) מהדרג הפוליטי? ואולי דווקא לעוצמת המוניטין שלו בקרב הציבור יש השפעה מכרעת על כך?

תגובתיות של סוכנויות רגולטוריות לסביבתן הפוליטית מהווה עניין מפתח במחקרים עכשוויים, המתמקדים בדרך בה רגולטורים מעצבים את פעילותם ואת התקשורת שלהם עם הקהלים השונים כאסטרטגיה לניהול המוניטין שלהם. מחקרים אלה יוצאים מנקודת הנחה שמוסדות רגולטוריים הינם גופים בעלי מודעות פוליטית, הפועלים על פי רוב בצורה רציונאלית ובונים בזהירות את המוניטין הייחודי להם ומגנים עליו (Maor et al. 2012).

עבודה זו סוקרת שתי תיאוריות אודות נטייתם של רגולטורים להגיב לביקורות ציבוריות. האחת גורסת כי רגולטורים עצמאיים, אשר אינם תלויים בדרג הפוליטי, מבקשים להפריך את הטענה כי עצמאותם מנוגדת לכאורה לעקרונות המשטר הדמוקרטי, ולכן רגולטורים אלה יבקשו לשקף את פעילותם בצורה טובה יותר לציבור על ידי תגובתיות גבוהה יותר לביקורות ציבוריות. התיאוריה השנייה סבורה כי נטייתם של רגולטורים להגיב לביקורות ציבוריות מושפעת דווקא מעוצמת המוניטין שלהם; ככל שעוצמת המוניטין שלהם גבוהה יותר, כך נטייתם להגיב לביקורות ציבוריות נמוכה יותר.

באמצעות מאגר נתונים מקיף ונרחב, מחקר זה משווה בין תגובות שני רגולטורים מתחום שוק ההון בישראל – המפקח על הבנקים והממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון – לביקורות ציבוריות שהופיעו בשנים 2005-2008 בעיתונות הכלכלית. תרומתה המרכזית של עבודה זו היא בבחינה של שלב נוסף בנטיית רגולטורים להגיב לביקורות ציבוריות – היא מבצעת לראשונה השוואה בין תגובות של שתי רשויות פיקוח בתחום שוק ההון, האחת עצמאית והשנייה תלויה בדרג פוליטי, לביקורות ציבוריות, ומראה כי למוניטין של רגולטור, לעצמאותו הניהולית ולסמכויות הפיקוח שלו יש השפעה ודאית על כמות ואופן התגובה לביקורות ציבוריות – ובכך מרחיבה את המחקר הנוכחי, אשר אינו מקיף דיו, אודות תקשורת של רגולטורים וסוכנויות עם הקהלים שלהם.

ממצאי המחקר מראים כי הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, אשר מחד הינו רגולטור התלוי בדרג פוליטי (שר האוצר), אך מאידך הינו בעל משאבים ומוניטין חלשים יחסית למפקח על

הבנקים, נוטה יותר באופן מובהק להגיב לביקורות ציבוריות. לכן, אחת המסקנות המרכזיות של עבודה זו היא כי עוצמת המוניטין היחסית של רגולטור משפיעה רבות על נטייתו להגיב או לשתוק אל מול ביקורות ציבוריות, אף יותר מאשר מרכיב עצמאות הרגולטור מהדרג הפוליטי.

בחלק הראשון של העבודה אסקור את התיאוריות המרכזיות של העבודה ואת מסקנתן בנוגע לתגובתיות של ארגונים ורגולטורים לביקורות ציבוריות. בהמשך, אציג את השערות המחקר שלי ואת מערך המחקר. לאחר מכן ארחיב על פעילותם של שני הרגולטורים – הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון והמפקח על הבנקים – על היקפי התקציבים והמשאבים שלהם, על סמכויותיהם ומטרותיהם השונות ועל המוניטין המובחן שלהם (אשר קיים או לא קיים). בחלק הרביעי אפרוש את היריעה אודות שיטת המחקר ומסד הנתונים של העבודה – בניית מאגר הנתונים, המשתנה התלוי, המשתנים הבלתי תלויים ומשתני הבקרה וכמובן ממצאי המחקר – כל זאת באמצעות לוחות מפורטים המלווים בהסברים. בסיום העבודה יופיעו כמובן הסיכום והמסקנות.

הסוכנויות הרגולטוריות העצמאיות ובעיית הלגיטימיות שלהן

רבות נכתב על המעבר שהתרחש בעשורים האחרונים מהמדינה המתערבת למדינה הרגולטורית ולמדיניות הנאו-ליברלית¹ (Majone 1994, 1997, 1999; Gilardi 2002, 2005; Levy-Faur and Gilad 2004; Jordana and Levi-Faur 2005, 2006; Maman and Rosenhek 2008; Maggetti 2010). המדינה המתערבת, שפעלה באירופה ואף בישראל עד לפני מספר עשורים, אופיינה במידה רבה של ריכוזיות באדמיניסטרציה וביישום מדיניות, כאשר מרבית השירותים הציבוריים (utilities) – כמו תקשורת, דואר, גז, מים, חשמל, ביטוח ובנקאות – היו בבעלות המדינה, דבר שייתר כמעט לגמרי את תחום הרגולציה. בעוד שהרגולציה עצמה אינה דבר חדש כלל ועיקר, הרי ששלושת העשורים האחרונים היו עידן של חידושים רגולטוריים מוסדיים (Levy-Faur and Gilad 2004): השימוש הגובר בהפרטה, החל משנות ה-80 המאוחרות של המאה שעברה, הביא לכך שיותר ויותר שירותים המשפיעים על האינטרס הציבורי סופקו על ידי גופים פרטיים. על מנת לווסת את פעולות גופים אלה ולפקח עליהם, הוקמו סוכנויות מטעם המדינה שאכפו את החוקים שחוקק השלטון המרכזי. הקמת סוכנויות אלה היוותה דרך חלופית של שליטה ציבורית (Majone 1997, 1999), אשר התפתחה על ידי האצלה רחבת-היקף של סמכויות וכוחות רגולטוריים – כמו שיקול דעת, עיצוב ויישום מדיניות וקבלת החלטות – ממוסדות דמוקרטיות וגופים ממשלתיים המנוהלים על ידי נבחרים לציבור לסוכנויות רגולציה עצמאיות (IRAs – Independent Regulatory Agencies) המנוהלות על ידי גורמים מקצועיים (Gilardi 2002; Majone 1999; Maggetti 2009).

ישנן מספר הגדרות ל-IRAs, רובן ככולן מתנקזות להגדרה הבאה:

‘governmental entities that possess and exercise some grant of specialized public authority, separate from that of other institutions, but [. . .] neither directly elected by the people, nor directly managed by elected officials’
(Thatcher and Stone Sweet 2002).

לסוכנויות העצמאיות ניתנו במסגרת חוקים שונים כוחות-מדיניות משמעותיים, כמו הסמכות לאשר או לעצור מיזוג בין חברות עסקיות, לעצור פרקטיקות אנטי תחרותיות, לספק ולאכוף רשיונות (Thatcher 2002), סמכויות של הנחיה, פיקוח, ענישה ואף שפיטה חלקית (Maggetti 2009). הן יכלו להתמקד בנושאים רגולטוריים ספציפיים כמו אכיפת חוק התחרות או הגנת

¹ (או לקפיטליזם הרגולטורי, כפי שמגדיר זאת לוי-פאור 2005).

אינטרסים כלכליים או בריאותיים של צרכנים (Thatcher 2002) ותוך זמן קצר הן הפכו להיות שחקן משמעותי מאוד בזירה המקצועית ובקבלת החלטות חשובות הרלוונטיות לאינטרס הציבורי.

מה מביא פוליטיקאים ומחוקקים, אשר בדרך כלל מחפשים להגביר את כוחם ולא להחליש, להקים סוכנויות עצמאיות ולהעביר אליהן סמכויות מהותיות כל כך? הסבר אחד טוען כי לפוליטיקאים אין את המומחיות לתכנן מדיניות בפרטי פרטים כפי שיש לפקידים מקצועיים. הסבר אחר מתמקד בעובדה כי ההאצלה המדוברת מפחיתה את עלויות קבלת ההחלטות וביצוען על ידי צמצום הזמן והמאמצים הנדרשים למחוקקים ולמדינאים ללטש את סעיפי החקיקה (Majone 1999). על פי Fiorina (1982), פוליטיקאים עושים זאת כדי שהם לא יקבלו החלטות לא פופולאריות בעלות השלכה שלילית עליהם בבחירות הבאות. ג'ורדנה ולוי-פאור (2005) מתמקדים בהסבר הנוגע לתחום הסוציולוגי, וטוענים כי הקמת סוכנויות עצמאיות כיום כמעט מובנת מאליה ונתפסת כדבר שנכון לעשותו על מנת לפקח על תחומים כלכליים מסוימים, ולכן קיימת זליגה והפצה של מדיניות (policy diffusion) ושל צורת פיקוח זו על ידי סוכנויות עצמאיות (הקרויות במאמרם "סוכנויות אוטונומיות") ממדינה למדינה ומסקטור לסקטור בתוך אותה מדינה. ג'ורדנה ולוי-פאור מצאו שהחלטה של מדינה להקים רשות רגולטורית מושפעת על ידי החלטות קודמות של אותה מדינה להקים סוכנויות עצמאיות ועל ידי החלטות קודמות של מדינות אחרות להקים סוכנויות עצמאיות באותו תחום (שכן תהליך הזליגה, לטענתם, מעוצב במידה רבה בערוצים הפנים-סקטוריאליים).

ההסבר הרווח בספרות המחקרית-כלכלית קשור דווקא לנושא בעיית האמינות (credibility) של הפוליטיקאים בעיני הציבור: האצלת הכוחות לסוכנויות מקצועיות בלתי-תלויות מאפשרת לממשלות לחייב את עצמן לאסטרטגיות רגולטוריות ארוכות טווח, אשר בהעדרה אסטרטגיות אלה לא יהיו אמינות (Gatsios and Seabright 1989; Gilardi 2002). העובדה כי בסוכנויות אלה מרכיב הבחירות לא רלוונטי לחילופי הגברי של ממלאי התפקידים, יחד עם המומחיות המקצועית של ממלאי התפקידים בסוכנויות וסמכות קבלת ההחלטות הנתונה להן, מאפשרות לסוכנויות לספק המשכיות ועקביות גדולה יותר ולכן גם ליצור מדיניות לטווח ארוך ולהביא לאמינות הממשלה בקרב הציבור ולוודאות רגולטורית בשוק. ניתן אף לומר יותר מכך; ככל שהסוכנות עצמאית יותר, הפעילות הרגולטורית שלה נתפסת כאיכותית יותר (Bertelli and Whitford, 2009).

דא עקא, עצמאות הסוכנויות מפוליטיקאים נבחרים ואי תלותן בהם יצרה לפחות שתי בעיות. הראשונה הוצגה במודלים של סוכן-מנהל, בהם מודגשת הסכנה כי הסוכן (הפקיד בסוכנות העצמאית) לא תמיד חולק את אותן דעות כמו המנהל שלו (הפוליטיקאי) ולכן יכול לפעול בניגוד לכוונותיו של המנהל (Moe 1985; Majone 1999). הבעיה השנייה, עליה ארחיב מעט, היא בעיית הלגיטימיות² ויצירת "גירעון דמוקרטי" (Majone 1997, 1999, 2001; Lodge 2004): בדמוקרטיה הייצוגית הקלאסית קיים שרשור של סמכויות – מהעם לפרלמנט, מהפרלמנט לממשלה, לשרים ואף לפקידים הבירוקרטים האמורים להוציא לפועל את המדיניות שקובעים השרים (Storm, Müller and Bergman 2003). במדינה הרגולטורית קיים שרשור נוסף, השונה בצורה מהותית ואיכותנית מהשרשורים האחרים. כאמור לעיל, שרשור זה מאפשר לגופים אשר אינם חייבים מבחינה פורמאלית-משפטית בדין וחשבון לציבור וגם אינם כפופים לפוליטיקאים הנבחרים למלא תפקידים ציבוריים ולהחליט החלטות הרלוונטיות לאינטרס הציבורי (Stern, 1997; Stern and Gilardi 2009; Holder, 1999; Majone, 1996; Thatcher, 1998). מאפיין מרכזי זה של המדינה הרגולטורית מערער לכאורה את עקרונות הדמוקרטיה הייצוגית עד כדי הצגת הסוכנויות העצמאיות כ:

"constitutional anomalies which do not fit well into the traditional framework of controls, checks and balances" (Veljanovski 1991)

דיווחיות ותשובתיות

כדי לצמצם את בעיית הלגיטימיות ואת "הגירעון הדמוקרטי" שתוארו לעיל, הספרות המחקרית מציעה לחזק את מבנה אחריות הדיווח ואת הדיווחיות (Accountability) של מוסדות אלה, דבר שיביא לקבלת החלטות באמצעות תהליכי מדיניות יותר שקופים ויותר פלורליסטיים מזו שבוצעה לפני כן על ידי גופים הכפופים לפוליטיקאים נבחרים (Baldwin, Scott and Hood 1998; Majone 1999; Flinders and Buller 2006).

² על פי Suchman (1995), לגיטימציה היא "תפישה או הנחה כללית שפעולותיה של ישות הן רצויות, ראויות או מתאימות בתוך מערכת מובנית חברתית של נורמות, ערכים, אמונות, והגדרות". לאור הגדרה זו, משמעותה של "בעיית הלגיטימיות" היא שקיימת תפישה כללית כי פעולותיהן של הסוכנויות העצמאיות אינן תואמות את הנורמות, הערכים והאמונות במשטר הדמוקרטי.

מהי אותה דיווחיות? לדידו של Majone (1999), דרישת הדיווחיות כוללת לפחות ארבעה מנגנונים אשר יש בהם כדי להשפיע על שיקול הדעת הרגולטורי ועל הגדלת הלגיטימיות הרגולטורית: שיתוף ציבור ודיון ציבורי, הערכת עמיתים, נהלי תלונה וביקורת שיפוטית. על פי Mulgan, הדיווחיות יכולה לכלול **תשובתיות** (answerability), אחריות, שליטה, תגובתיות, פתיחות ודיאלוג עם אזרחים (Mulgan 1997). גם Stern (1997) ו-Thatcher (1998) ציינו שרגולטורים בבריטניה השתמשו בשקיפות וב**תשובתיות** כאסטרטגיה חשובה כדי לענות על בעיית הלגיטימיות והדרישה לדיווחיות. Thatcher (2002) בחן את תהליך קבלת ההחלטות על ידי סוכנויות עצמאיות בארבע מדינות מרכזיות באירופה, ומצא שבפועל התפתחו מספר אסטרטגיות ממוסדות שמטרתן הגברת הלגיטימיות והדיווחיות בסוכנויות העצמאיות, כאשר החשובה שבהן היא **התשובתיות** – סוכנויות הסבירו את הפעולות שלהן והרגישו מחויבות להתמודד עם שאלות וביקורות שהופנו כלפיהן – הן מאת המחוקקים והן מאת מפקחים וצרכנים (Thatcher 2002). אציין כאן כי כל המחקרים המופיעים לעיל, כולל מחקרו של Thatcher, מתייחסים אך ורק לסוכנויות רגולטוריות עצמאיות. נראה כי בתחום זה חסרים מחקרים המשווים בין סוכנויות רגולטוריות עצמאיות לבין סוכנויות שאינן עצמאיות ואשר כפופות לדרג הפוליטי. המחקר שלי מבקש לתרום לספרות הקיימת על ידי בחינה והשוואה בין תגובתיות ותשובתיות (נטיה לענות לביקורות ציבוריות) של סוכנויות בלתי תלויות לתגובתיות ותשובתיות של סוכנויות הכפופות לדרג פוליטי נבחר.

מחקר שפורסם לאחרונה על ידי Maggetti, Ingold and Varone (2013) מציע שיטה אמפירית לבדיקה אם סוכנויות עצמאיות יכולות להיות גם בעלות מנגנונים של דיווחיות ותשובתיות. ראיות אמפיריות המוצגות במחקר מאששות את העובדה שסוכנויות רגולטוריות יכולות להיות עצמאיות ובאותה העת גם כאלה הנותנות דין וחשבון לציבור, וכי התאימות בין שני מאפיינים אלה גדלה ככל שמדובר בענף בעל ליברליזציה גדולה יותר³. יחד עם זאת, המחקר מראה כי ייתכן מצב (המתרחש בעיקר בענפים בהם תהליך הליברליזציה לא הושלם) בו סוכנויות יכולות להיות עצמאיות ובאותה העת גם לא-דיווחיות, דבר המאשש את החשש בדבר הלגיטימיות שלהן והאפקטיביות שלהן.

³ אולם לא מתקיים בהכרח שככל שהסוכנות עצמאית יותר כך היא דיווחית יותר.

לאור המחקרים המוזכרים לעיל, נראה כי סוכנויות עצמאיות מבקשות להראות כי עצמאותן מהדרג הפוליטי אינה גוררת בעיית לגיטימיות ואינה יוצרת "גירעון" למשטר הדמוקרטי ולכן הן יפעלו בצורה "תשובתית" ו"תגובתית", קרי, ייטו לענות לביקורות חיצוניות וציבוריות המופנות אליהן יותר מאשר סוכנויות שאינן עצמאיות.

אם כן, הניסוח הרשמי של השערה זו יהיה:

השערה H1a: כאשר נשווה בין תגובתיות ותשובתיות של שני רגולטורים לביקורות ציבוריות – אשר אחד מהם בלתי תלוי בדרג הפוליטי (סוכנות עצמאית), והאחר תלוי בדרג הפוליטי – הרגולטור העצמאי, שאינו כפוף פוליטית לשר הנושא באחריות מול הציבור, ייטה פחות לשתוק ויותר להגיב לביקורות ציבוריות תקשורתיות בהשוואה לרגולטור שאינו עצמאי.

עתה אעבור לדון בספרות המחקרית אודות הקשר בין מוניטין של ארגון והנטיה שלו להגיב או לשתוק לביקורות ציבוריות. ספרות זו תטען טענה העשויה להיות הפוכה מהטענה המפורטת לעיל העולה מהספרות אודות סוכנויות עצמאיות ובעיית הלגיטימיות שלהן.

המוניטין הארגוני והשפעתו על התנהגות הרגולטורים

המוניטין הארגוני מהווה את הביטוי החיצוני של זהות הארגון, כפי שמובן ומפורש על ידי אלה שמחוץ לארגון. ביתר פירוט, מוניטין של ארגון הוא:

A set of symbolic beliefs held by audience networks about the actual performance of an organization, as well as its capacities, roles, and obligations to accomplish its primary organizational mission"⁴

מחקרים המתמקדים בדרך בה רגולטורים מעצבים את פעילותם ואת התקשורת שלהם עם הקהלים השונים כאסטרטגיה לניהול המוניטין שלהם יוצאים מנקודת הנחה שמוסדות רגולטוריים הינם גופים בעלי מודעות פוליטית, הפועלים על פי רוב בצורה רציונאלית ובונים בזהירות את המוניטין הייחודי להם ומגנים עליו (Carpenter 2001, 2004, 2010a, 2010b; Gilad 2012; Gilad and Yogevev 2011; Krause and Douglas 2005; Maor 2007, 2010, 2011; Maor et al. 2012; Whitford 2002; Wilson 1989).

רגולטורים נבחרים ונשפטים ללא הרף על ידי קהלים שונים ומגוונים, הכוללים פוליטיקאים, משרדי ממשלה, אנשי תקשורת, חברות מפקחות, ארגוני צרכנים ואזרחים מן השורה (Gilad and Yogevev 2011; Carpenter 2001; 2002; 2004; 2010; Olson 1995; Krause and Corder 2007; Krause and Douglas 2005; Maor 2010a). הרגולטורים אינם אדישים לקהלים אלה אלא קשובים אליהם (Carpenter 2010a), ועשויים אף לעצב את הפעולות התקשורתיות שלהם על מנת לבנות את הדרך בה קהלים אלה שופטים את הצלחתם או כישלונם של הרגולטורים (Maor et al. 2012). הם יכולים, למשל, לשנות ולעצב את סגנון הדיבור שלהם או את תוכנו כדי להגדיל את פופולאריות הרגולטור (Carpenter 2010a).

כפי שארחיב בהמשך, החשיבות הרבה שארגונים מייחסים לעיצוב ולשימור המוניטין הייחודי שלהם משפיעה רבות על פעולותיהם ועל התנהלותם, בין היתר בנוגע לתעדוף המשימות של הארגון ותגובתיות (responsiveness) הארגון כלפי ביקורות ציבוריות וסיגנלים חיצוניים. חשיבותו הרבה של המוניטין נובעת, בין היתר, בשל השלכותיו על יכולתו של הרגולטור "לגייס תמיכה ציבורית, להשיג האצלה של שיקול דעת מהדרג הנבחר, להגן על הסוכנות מתקיפה פוליטית, ולגייס ולשמר עובדים מוערכים" (Carpenter 2002). מוניטין של ארגון יכול להגדיל את

⁴ הגדרה המופיעה אצל Maor (2010) ומבוססת על Ruef and Scott (1998) ועל Carpenter (2001).

האוטונומיה הבירוקראטית שלו (Carpenter 2001; Rourke 1984; Whitford 2002; Wilson 1989),
לכן רגולטורים שומרים על המוניטין שלהם ומתחזקים אותו (Carpenter 2001; Heimann 1997;)
בניית (Krause and Douglas 2005; Maor 2007; Maor and Sulitzeanu-Kenan 2013; Quirk 1980).
ושימור המוניטין הבירוקראטי יכול לצמצם משמעותית את הלחץ הפוליטי המופעל על הארגון
ולחפוף את הארגון לשחקן מדיניות אמין וחיוני שאינו תלוי במוסדות הפוליטיים (Rourke 1984;
Whitford 2002; Wilson 1989).

תגובתיות הסוכנויות הרגולטוריות וגופים בירוקראטיים אחרים לסביבתם הפוליטית מהווה עניין
מפתח במחקרים אלה. החיפוש של רגולטורים אחר מוניטין חיובי מעצב את התגובתיות שלהם
לסיגנלים חיצוניים ולדרך בה הם בוחרים להגיב (Gilad 2012). בבואם לתעדף את המשימות
שלהם, רגולטורים יחפשו להגן על ליבת המוניטין והזהות שלהם. התגובתיות שלהם לסיגנלים
מסוימים וחוסר תגובתיות לסיגנלים אחרים יונחו על ידי התשובות המוסדיות שלהם לשאלות
כמו "מי אנחנו?" "מה אחרים מצפים מאיתנו?" ו-"כיצד אנו רוצים שאחרים יתפשו אותנו?"
(Gilad 2012).

בהתבסס על המקרה של נציב תלונות הציבור הפיננסי בבריטניה, Gilad and Yogev מוכיחות כי
למוניטין יש תפקיד מפתח בתהליכים ובהחלטות הרגולטוריות. הרגולטורים מכלכלים את
צעדיהם על פי המוניטין שהם חושבים שיש להם או שיהיה להם אם יעשו צעד כזה או אחר (Gilad
and Yogev 2011). בנוסף, טוענות Gilad and Yogev, אסטרטגיות ניהול המוניטין של רגולטורים
משתייכות לשלושה תחומים רחבים, אשר במסגרת אחד מהם – תקשורת רגולטורית – הרגולטור
גם עונה ומגיב לביקורות עליו (Gilad and Yogev 2011).

בדיוק כמו ששיקולי מוניטין מכתבים לעתים עבור הרגולטורים את הצורך לדבר ולהגיב
לביקורות עליהם, שיקולים אלה יכולים להכתיב להם שתיקה אסטרטגית (Ehrmann and
Fratzcher 2009). בספרות על תקשורת של בנקים מרכזיים מצוין כי לעתים תגובה של בנק מרכזי
לביקורת ציבורית יכולה רק להזיק ולגרום לזעזוע בשוק הפיננסי. כמו כן, אפילו הכרזת הרגולטור
כי "אין תגובה" יכולה לעתים להתפרש כהודאה באשמה וכתוצאה מכך להזיק בטווח הקצר. לכן,
מציעה ספרות זו, לשתיקה אסטרטגית ומושכלת ישנם יתרונות רבים עבור רגולטורים. ההחלטה
לבחור בשתיקה יכולה להיות מובנת על ידי הציבור כביטחון של הרגולטור במה שהוא עושה

ובשלווה שלו (Smith 2005). כמו כן, השתיקה מצביעה על כך שהרגולטור עכשיו עסוק בפתירת הבעיה ולא מעוניין רק לדבר עליה (Maor et al. 2012).

מעבר לסיבות הרשומות לעיל, מאור ואחרים (2012) סבורים שקיימת סיבה נוספת ומרכזית לשתיקה של רגולטורים:

regulators' choice between silence and talk is directly related
to the likely impact of external judgments on their distinct
reputation (p. 7).

מאור ואחרים (2012) מצביעים על כך שסוכנות יכולה להרשות לעצמה להישאר שקטה ולא להגיב לכל ביקורת כאשר היא מתמודדת עם ביקורת בתחומים בהם היא נהנית ממוניטין חזק או בתחומים הנמצאים בתחום שיפוטה של סוכנות נוספת, כיוון שביקורת כזו מציבה איום חלש יחסית על המוניטין הכללי שלה. לעומת זאת, בתחומים בהם יש לה מוניטין שלה חלש או כזה אשר עדיין בהתפתחות, הסוכנות תהיה מחויבת לספק סיבות לפעולות שלה ולכן תיטה להגיב יותר לביקורות בתחומים אלה (Maor et al. 2012).

מאור ואחרים (2012) ביצעו השוואה בין נטיה של רגולטור מסוים להגיב לביקורת בהינתן שונות במוניטין שלו בתחומי פעילות שונים שתחת אחריותו. מממצא זה, ומהלוגיקה התיאורטית שבבסיסו, נובע שכאשר אנו משווים בין רגולטורים שונים, אשר להם רמה שונה של מוניטין, נצפה לראות כי לרגולטור בעל המוניטין החלש יותר באופן כללי (ואפילו ללא קשר לנושאים השונים שבתחומי אחריותו) תהיה נטיה גדולה יותר להגיב לביקורות חיצוניות וציבוריות מאשר לרגולטור בעל המוניטין החזק יותר. מעין ראייה להקשר נסיבתי שכזה ניתן למצוא אצל Marcussen: בהתייחסו לתגובות ולתקשורת של בנקים מרכזיים, טוען Marcussen כי בנקים מרכזיים עם היסטוריה ארוכה של מדיניות יעילה ואמינה לא נדרשים בהכרח להגיב כמו בנקים מרכזיים עם דרגה נמוכה של אמינות. דבר זה רומז כי רגולטורים הנהנים ממוניטין חזק ככל הנראה לא ייזקו מביקורת ציבורית סבירה, דבר שיכול להסביר את השתיקה שלהם. בהתאמה, רגולטורים בעלי מוניטין חלש או דרגת אמינות נמוכה בעיני הקהלים השונים, יבקשו לחזק את המוניטין שלהם על ידי הצדקה פומבית ותקשורתית של פעולותיהם ולכן ייטו יותר להגיב לביקורות עליהם.

לסיכום, מן התיאוריות העוסקות במוניטין של ארגונים עולה כי ארגונים בירוקרטיים בעלי מוניטין חלש יחסית, יבקשו לעצב את דעת הקהל ולשנות את המוניטין שלהם דרך אסטרטגיה של עיצוב התקשורת מול הציבור ולכן ייטו להגיב יותר ולשתוק פחות בתגובה לביקורות ציבוריות. הדבר נכון גם מהכיוון השני: ארגונים בירוקרטיים בעלי מוניטין חזק יחסית לא יחששו מכל ביקורת ציבורית ולכן ייטו לשתוק יותר ולהגיב פחות לביקורות ציבוריות.

הניסוח הרשמי של השערה זו יהיה:

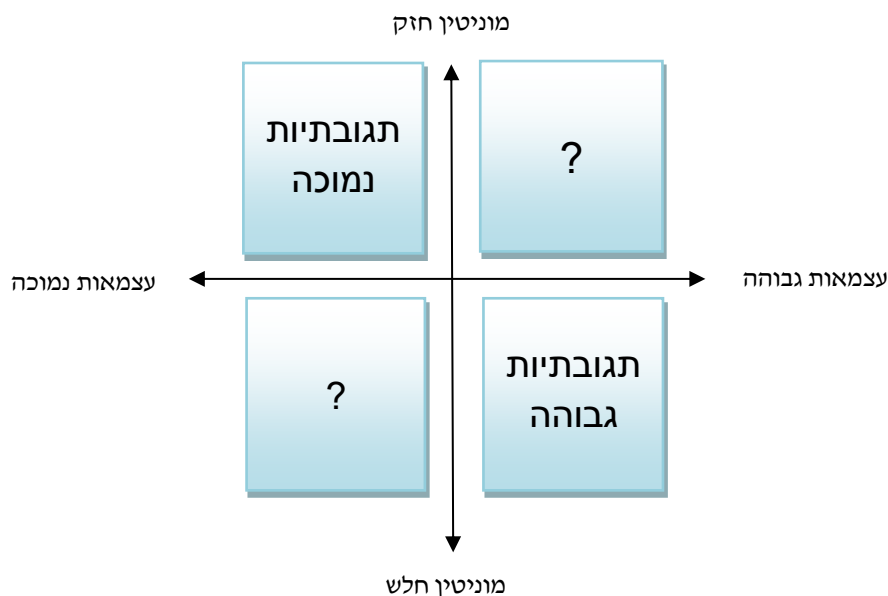
השערה H1b: כאשר נשווה בין תגובתיות ותשובתיות של שני רגולטורים לביקורות ציבוריות, אשר אחד מהם הינו בעל מוניטין חזק, והאחר הינו בעל מוניטין חלש או שנמצא בפיתוח ועיצוב המוניטין שלו, לרגולטור בעל המוניטין החלש תהיה נטיה פחות לשתוק ויותר להגיב לביקורות ציבוריות תקשורתיות בהשוואה לרגולטור בעל המוניטין החזק.

בניגוד למחקרים אחרים אשר בדקו את התגובתיות של רגולטור אחד בלבד או של סוכנויות עצמאיות בלבד, עבודה זו לוקחת צעד אחד נוסף ועוסקת בשני רגולטורים אשר אחד מהם הינו סוכנות בלתי תלויה בדרג הפוליטי והשני הינו סוכנות התלויה וכפופה לשר מכהן. כמו כן, הרגולטורים שונים במוניטין היחסי שלהם. בצורה זו, העבודה מבקשת להשוות את הנטיה של שני רגולטורים השונים זה מזה בשני הפרמטרים – עצמאות ומוניטין – להגיב לביקורות ציבוריות. המחקר בודק איזו תיאוריה דומיננטית יותר; זו הסבורה כי מרכיב עצמאות הארגון הברוקרטי מהדרג הפוליטי (ובעקבותיו בעיית הלגיטימיות) יביא לתגובתיות גדולה יותר של הסוכנות לביקורות ציבוריות או זו הסבורה כי מרכיב מוניטין הארגון הברוקרטי דומיננטי יותר ולכן יביא לתגובתיות ולתשובתיות גדולה יותר.

על פי שתי התיאוריות, ניתן לצפות שסוכנות אשר אינה תלויה בדרג הפוליטי ואשר הינה בעלת מוניטין חלש יחסית (כפי שמוצג בריבוע הימני התחתון בגרף 1 להלן) תיטה לשתוק פחות ולהגיב יותר לביקורות ציבוריות. כמו כן, על פי תיאוריות אלה, סוכנות התלויה בדרג הפוליטי ובעלת מוניטין חזק יחסית (ריבוע שמאלי עליון בגרף 1 להלן) תיטה לשתוק יותר ולהגיב פחות לביקורות ציבוריות.

אך מה קורה במצבי הביניים, קרי, במצב בו הסוכנות בלתי תלויה בדרג הפוליטי אך עם זאת היא בעלת מוניטין חזק יחסית או במצב בו הסוכנות תלויה בדרג הפוליטי אך הינה בעלת מוניטין חלש יחסית (ריבוע ימני עליון וריבוע שמאלי תחתון בגרף 1 להלן)?

גרף 1: תגובתיות הרגולטורים – מוניטין מול עצמאות



אם כן, אנו נבקש לבדוק איזו השערה תאומת על ידי הנתונים; האם השערה H1a, לפיה סוכנות בלתי תלויה תיטה פחות לשתוק ויותר להגיב לביקורות ציבוריות או השערה H1b, לפיה סוכנות בעלת מוניטין חלש יחסית תיטה פחות לשתוק ויותר להגיב לביקורות ציבוריות?

בנוסף, ובהמשך לספרות המחקרית אודות מוניטין שהוצגה לעיל, ההשערה השנייה של עבודה זו היא:

H2: א. רגולטור העוסק במספר תחומים, יטה לשתוק פחות ולהגיב יותר לביקורת ציבורית-תקשורתית הנוגעת לנושאים בהם המוניטין שלו חלש, ולשתוק יותר ולהגיב פחות כאשר הביקורת נוגעת לתחומים בהם המוניטין שלו חזק או שנמצא תחת אחריות של רגולטור נוסף. ב. במקרים בהם מוניטין הארגון טרם עוצב / נמצא בהתפתחות או שלארגון עצמו אין משנה סדורה לגבי עדיפות היעדים, לא נראה שונות בנטיית הרגולטור לענות לביקורות ציבוריות בתחומים השונים.

מערך המחקר

על מנת לבדוק את נכונות ההשערות המופיעות לעיל, המחקר מתייחס לשני רגולטורים אשר דומים זה לזה במאפיינים רבים (most similar systems design) – שני ארגונים רגולטוריים בישראל, הפועלים בתחום הפיננסי, בעלי סמכויות פורמאליות דומות – אך שונים זה מזה בהיבט של העצמאות מהדרג הפוליטי ובהיבט של עוצמת המוניטין שלהם כפי שהיא מתבטאת בעצמאותם הניהולית ובמשאביהם הפיקוחיים. מבנה מחקר זה מאפשר "להפחית רעש" במחקר ולצמצם שונות שאינה רלוונטית להשערות המחקר ולהתמקד בשונות הרלוונטית למחקר זה.

העבודה משווה בין תגובתיות האגף לפיקוח על שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר – רגולטור שאינו עצמאי מהדרג הפוליטי ובעל מוניטין ומשאבים נמוכים יחסית, לבין תגובתיות המפקח על הבנקים בבנק ישראל – רגולטור עצמאי ובעל מוניטין כבעל מומחיות גבוהה ומשאבים הולמים ומוניטין מובחן בסוגיית יציבות המערכת הפיננסית. הפרק הבא יסקור את מאפייני שני הגופים ויבסס את הטענה בדבר עוצמת המוניטין שלהם.

חטיבת הפיקוח על הבנקים ואגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון – יעדים, סמכויות ומוניטין

חמש רשויות מפקחות על הפעילות בשוק הכספים וההון בישראל: הפיקוח על הבנקים, הממונה על שוק ההון והחיסכון, המפקח על הביטוח, הרשות לניירות ערך והממונה על ההגבלים העסקיים. בעבודה זו אתמקד בשלוש הרשויות הראשונות: הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, הממונה על שוק ההון והחיסכון והמפקח על הביטוח.

הפיקוח על הבנקים הינה חטיבה סטטוטורית בבנק ישראל, כאשר את המפקח על הבנקים ממנה נגיד הבנק.⁵ סמכויותיו של המפקח על הבנקים מעוגנות בכמה מסגרות חוק,⁶ ואת תפקידיו הוא ממלא באמצעות מגוון רחב של כלים: הליכי רישוי, קביעת נורמות והגבלות, ביקורת והערכה, עידוד פיקוח השוק, טיפול בפניות הציבור, מחקר, מידע ודיווח.⁷

הפיקוח על הביטוח והפיקוח על שוק ההון והחיסכון מאוגדים תחת אגף אחד במשרד האוצר – אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון. את העומד בראש האגף – הממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון – ממנה שר האוצר. האגף פועל על פי מספר חוקים⁸ ובין הגופים הפיננסיים הנמצאים בפיקוח האגף ניתן למצוא חברות לניהול קרנות פנסיה, חברות לניהול קופות גמל וקרנות השתלמות, חברות ביטוח וגופים המפעילים תוכניות חיסכון.

נושאי פעילות, יעדים ו"מוניטין מובחן"

קיים דמיון רב במטרות של רשויות הפיקוח בכלל, ושל הפיקוח על הבנקים ואגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון בפרט: הגנת הצרכן, יציבות המערכת הפיננסית ושמירה על תחרות. עיקר ההבדלים בין יעדי רשויות הפיקוח מתמצה בסדר החשיבות שהן מעניקות למטרותיהן (בן בסט 2007). עיון במטרות רשויות הפיקוח האמורות ובתעדופים הפנימיים שהן מגדירות לעצמן מגלה כי אצל הפיקוח על הבנקים שוררת משנה סדורה וקבועה של חשיבות הנושאים והיעדים שלה ואילו אצל אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון חלים מדי פעם שינויים בחשיבות הנושאים ובתעדוף שניתן להם.

⁵ סעיף 5 (א) לפקודת הבנקאות, 1941.

⁶ פקודת הבנקאות, 1941; חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981; חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981; חוק שקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981; חוק בנק ישראל, התש"ע-2010.

⁷ <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Pages/about.aspx>

⁸ חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981; חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005; חוק חוזה הביטוח, התשמ"א-1981.

על פי אתר האינטרנט של הפיקוח על הבנקים, תפקידה העיקרי של רשות זו הם: לפקח על **יציבות** התאגידים הבנקאיים, לשמור על **הניהול התקין** של התאגידים הבנקאיים ועל **ההגיינות ביחסים העסקיים** שבין הבנקים ללקוחותיהם.⁹ לתפישת הפיקוח על הבנקים, השמירה על היציבות הפיננסית של המערכת הבנקאית היא מטרתה העיקרית, ואילו הגנת הצרכן והשמירה על התחרות הן מטרותיה המשניות (בן בסט, 25). על מנת לשמור על יציבות המערכת הבנקאית, המפקח על הבנקים מעודד מיזוגים בין בנקים קטנים לגדולים על חשבון תחרות בין גופים בנקאיים (בן בסט 2007, יפה 2007, קנות 1986, רוטנברג 2002)¹⁰ ועל כך הוא ספג ביקורת מגופים שונים, כמו המועצה הישראלית לצרכנות¹¹, פוליטיקאים ועיתונאים הנוטים לבקר את ביצועי המפקח בתחום הגנת הצרכן (Maor et al. 2012). ביקורת חריפה על התנהלות זו ניתן למצוא אצל יושע, בליי ויפה (2004):

"מקטעים שונים בתולדות הבנקאות המרכזית בישראל עולה, כי הגם שהבנק המרכזי היה מודע היטב לריכוזיות ההולכת וגוברת בענף – לא זו בלבד שלא התנגד למגמה זו, ולא נקט אמצעי כלשהו כדי לבלמה, אלא נראה כי אף עודד אותה במתכוון"

גם ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עמלות הבנקים (2007) התייחסה לנושא זה וקבעה כי *"בעשורים האחרונים נתן המפקח על הבנקים ביטוי-יתר לאינטרס היציבות, בעוד ההיבט הצרכני זכה להתייחסות חלקית"*

על פי אתר האינטרנט של אגף שוק ההון הביטוח והחיסכון, יעוד האגף הוא **"להבטיח רמה אופטימאלית של ביטחון פיננסי לצרכנים של השירותים הפיננסיים המפוקחים על ידי האגף במדינת ישראל"**.¹² דברים מעין אלה ניתן למצוא גם בהקדמתו של הממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון לדו"ח השנתי של האגף לשנת 2011: **"מטרתו של אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון בראש ובראשונה להגן על מבוטחים וחוסכים, בשמם אנו פועלים ושאת טובתם אנו רואים תמיד לנגד עינינו [...]. בנוסף לדאגה להוגנות בשוק הביטוח והחיסכון הפנסיוני, אגף שוק ההון, ביטוח**

⁹ <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Pages/about.aspx>

¹⁰ לדוגמא: בשנת 2004 רצה בנק לאומי, שנתח השוק שלו היה אז 30%, לרכוש את השליטה בשני בנקים קטנים – בנק ירושלים ובנק אינווסטק. למרות הריכוזיות הגבוהה בשוק הבנקאות, המפקח על הבנקים תמך באישור עסקאות אלה. רכישה זו לא יצאה אל הפועל כיוון שהממונה על הגבלים עסקיים התנגד לה בשל השפעתה על הריכוזיות בשוק.

¹¹ <http://www.consumers.org.il/?catid={2F1EFBB0-FCB5-4BB4-9007-0D7783EA684C}&itemid={E4688676-BD3C-4FE8-AC8E-0EFCCE9F36EB}>

¹² http://ozar.mof.gov.il/hon/2001/general/odot_1.asp

וחיסכון מחויב גם לשמירה על יציבותם של גופים מוסדיים.¹³ גם סגן המפקח על הביטוח סיפר לגלובס כי מטרת הרגולציה היא לשפר את רווחת הצרכן, וכי "הדאגה ליציבותן של חברות הביטוח הינה אמצעי לצורך השגת מטרה זו".¹⁴

יחד עם זאת, בתוכנית האסטרטגית של אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון משנת 2006 (התוכנית העדכנית ביותר המופיעה באתר האינטרנט של האגף), נכתב כי "לאור השינויים המהותיים שחלו בשנים האחרונות בשוק ההון בישראל, פעלה הנהלת אגף שוק ההון לעדכון התוכנית האסטרטגית שלה לשנים הקרובות וכן להתאמת מבנה האגף ליישום התוכנית האסטרטגית".¹⁵ על פי תוכנית זו, הנושאים המרכזיים של האגף הינם (על פי סדר הופעתם): **פיקוח על היציבות וניהול הסיכונים**, בניית משמעת שוק באמצעות אכיפה, יישום הרפורמה בשוק ההון, ניהול החיסכון הפנסיוני ועוד. בסוף הרשימה מצוינת הערה כי "האגף ימשיך לטפל בהיבטים של חיזוק הצרכן הפיננסי ובנושאים הקשורים לגלובליזציה של השווקים הפיננסיים". מכאן עולה כי בתקופה הרלוונטית לעבודה זו (2003-2008), לפחות פעם אחת התרחש שינוי מהותי בתעדוף המשימות ובחשיבות שמעניק אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון ליעדים שלו, קרי, מעבר חד לכיוון היציבות הפיננסית – ככל הנראה על חשבון חיזוק והגנת הצרכן. בנוסף, מסקירתו השנתית של המפקח על הביטוח לשנת 2003 עולה כי המפקח מעניק משקל שווה למטרות היציבות ולהגנת הצרכן. בסקירה זו צוין כי המפקח החליט להסיט את הדגש לסוגיית היציבות, משום שההגנה על המבוטחים זכתה לתשומת לב רבה בעבר (בן בסט 2007, עמוד 27).

כאמור לעיל, שינוי זה מצביע על הבדל בין שתי הרשויות בהיבט של "מוניטין מובחן", או של משנה סדורה בתעדופים של המשימות השונות: בעוד שהיעד המרכזי של המפקח על הבנקים (יציבות המערכת הפיננסית) אינו משתנה ונמצא ראשון במעלה מבחינת חשיבותו, הרי שהיעד המרכזי של אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון נמצא בהתפתחות ואינו עקבי לאורך זמן.¹⁶

¹³ אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון, דו"ח שנתי 2011, משרד האוצר, ירושלים, אב תשע"ב, יולי 2012

¹⁴ גלובס, כתבה מיום 26 בפברואר 2007.

¹⁵ http://ozar.mof.gov.il/hon/2001/general/odot_plan.asp

¹⁶ יש לציין כי בעקבות רפורמת בכר, אשר ביקשה להפחית את ריכוזיות המערכת הבנקאית בשוק ההון והביאה לקניית קופות הגמל וקרנות הנאמנות (שהיו עד אז בבעלות הבנקים) על ידי חברות ביטוח וקרנות השקעות, קיבל הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון סמכויות רגולטוריות על חברות פנסיה וקופות גמל. סמכויות אלה השפיעו רבות על יעדי אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון ועל התנהלותו בשנים הרלוונטיות למחקר שלי וייתכן שהן אלה אשר גרמו לעיכוב בהתייחסות היעד המרכזי של האגף.

מדדים לפעילות המפוקחת ומוניטין רשויות הפיקוח בתקופת המחקר

סמכויות הארגון, כמו גם משאביו התקציביים והמקצועיים, עצמאותו הניהולית והיקף הפיקוח הנתון לו עשויים להוות מדד טוב למרחב הסמכות שלו כלפי הציבור ולכן גם מדד לעוצמת המוניטין שלו בקרב הקהלים השונים.

השוואה בין המפקח על הבנקים והממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון, מגלה כי משאבי המפקח על הבנקים, עצמאותו הניהולית, תקציבו וסמכויותיו עולים בשיעורים ניכרים על אלה של הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון; בשנת 2003, שכרם הממוצע של עובדי הפיקוח על הבנקים היה גבוה בכ-70% משכרם של עובדי הפיקוח על שוק ההון. תקציב הפיקוח של המפקח על הבנקים עמד על כמעט פי ארבע מתקציבו של אגף שוק ההון¹⁷. מספר העובדים בפיקוח באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון היה קטן ממחצית עובדי הפיקוח על הבנקים ואף הוותק המקצועי הממוצע של עובדי המפקח על הבנקים היה גבוה מפי שניים מזה של עובדי אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון¹⁸.

על הבדלים נוספים בסמכויות ובמוניטין של מפקחים אלה ניתן למצוא אצל בן בסט:

“בישראל יש פערים גדולים בעצמאות הניהולית¹⁹ של המפקחים. העצמאות הרבה ביותר הוענקה למפקח על הבנקים, ולמעשה היא כמעט מושלמת. העצמאות הניהולית של יתר הרשויות נמוכה הרבה יותר, בעיקר משום שהן כפופות לאחד משרי הממשלה וכן משום שאין להן עצמאות בקביעת תקציבן. **העצמאות הניהולית הנמוכה ביותר מאפיינת את שתי הרשויות במשרד האוצר – המפקח על הביטוח והמפקח על שוק ההון** (ההדגשה אינה במקור).²⁰

להלן פירוט ההשוואה בין נתוני המפקחים:

¹⁷ 22 מיליון ש"ח ו-81 מיליון ש"ח בהתאמה.

¹⁸ הנתונים מתוך ספרו של אבי בן בסט, עדכניים לשנים 2003-2004, כאשר עבודה זו מתייחסת להתנהגות הרגולטורים בשנים 2005-2008.

¹⁹ על פי בן בסט, הערכת העצמאות של המפקחים על שוק הכספים וההון בישראל מתבססת על המאפיינים המגדירים את מידת חופש הפעולה של המפקח להשיג את מטרות הפיקוח (עמוד 42).

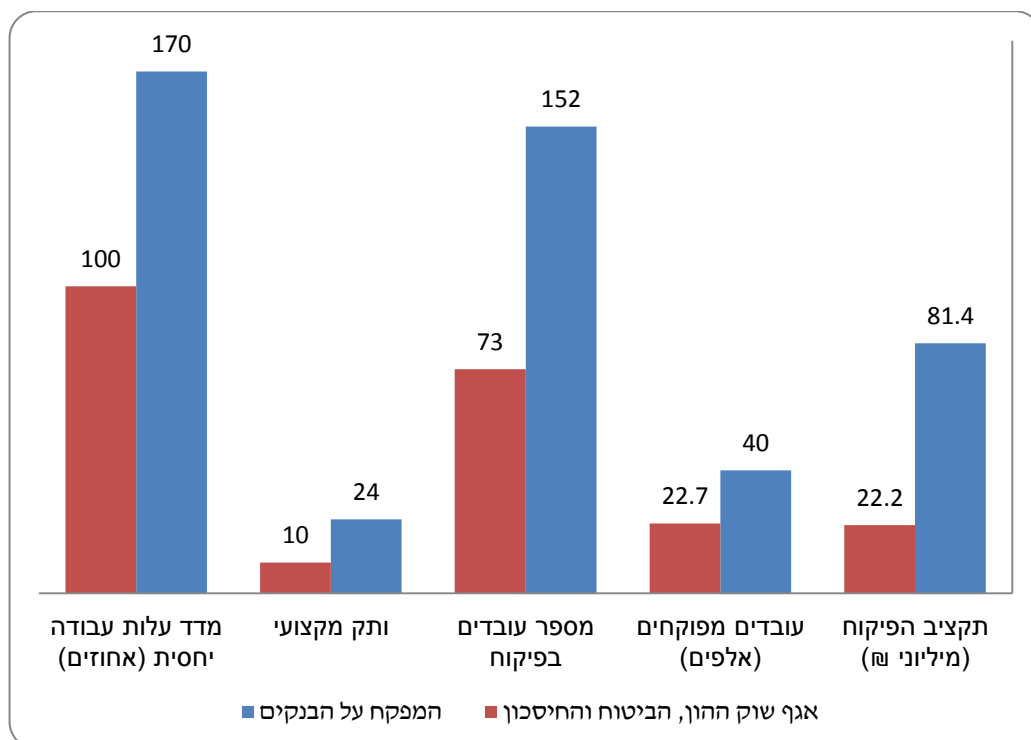
²⁰ שם, עמוד 43

לוח 1 - סמכויות ומשאבי המפקחים, 2003

המפקח על הבנקים	אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון	
81.4	22.2	תקציב הפיקוח (מיליוני ₪)
40	22.7	מספר העובדים בחברות המפוקחות (אלפים)
152	73	מספר עובדים בפיקוח
24	10	ממוצע שנות ותק מקצועי של עובדי הארגון
170	100	מדד עלות עבודה יחסית ²¹ (אחוזים)

מקור: לוח 10 ולוח 11, אבי בן בסט עמוד 52

גרף 2 – סמכויות ומשאבי המפקחים, 2003



²¹ עלות עבודה למעביד = שכר בתוספת הוצאות נלוות. במדד זה בוצע נרמול של שכר העובדים ברשויות המדוברות, כך שהשכר הממוצע של עובדי האגף לפיקוח שוק ההון, ביטוח וחיסכון מוצג כ-100% ושכר הממוצע של עובדי הפיקוח על הבנקים עומד על 170% משכרם של הראשונים, קרי, פי 1.7.

נתונים נוספים אשר יכולים להצביע על עוצמת המוניטין של הרגולטורים הם אורך הכהונה הממוצעת של המפקח ומקום העבודה ממנו הוא מגיע לתפקיד המפקח.

משך הכהונה הממוצע של הרגולטורים – הבדיקה העלתה כי במהלך עשרים השנים האחרונות, דהיינו, בין השנים 1992-2012, משך הכהונה הממוצע של המפקח על הבנקים היה כחמש שנים - גבוה בכ-36% ממשך הכהונה הממוצע של הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון (כ-3.6 שנים).²²

לוח 2 – שנות הכהונה של המפקחים, 1992-2010

השנה	המפקח על הבנקים	הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון
1992	זאב אבולס	מאיר שביט
1993		
1994		
1995		רו"ח דורון שורר
1996		
1997		
1998	ד"ר יצחק טל	ציפי סמט
1999		
2000		
2001		
2002		אייל בן שלוש
2003	יואב להמן	
2004		
2005		רו"ח ידן ענתבי
2006	רוני חזקיהו	
2007		
2008		
2009		פרופ' עודד שריג
2010	דוד זקן	

המקום ממנו מגיע המפקח – לאורך כל התקופה הנבדקת, ואף לפני כן, המפקח על הבנקים התמנה מתוך עובדי רשות הפיקוח על הבנקים. היוצא מן הכלל היחיד הוא רוני חזקיהו, אשר לא הגיע מתוך בנק ישראל ואשר התמנה לתפקיד לאחר שקודמו, יואב להמן, פוטר על ידי נגיד הבנק

²² למעט כהונתו של יואב להמן, אשר פוטר על ידי נגיד הבנק.

על רקע חילוקי דעות. לא כך הם הדברים באגף שוק ההון, ביטוח וחסכון: שלושה²³ מתוך ששת הממונים בתקופה המדוברת הגיעו מחוץ לאגף. ניתן לייחס זאת לרצון להביא מישהו מקצועי אשר ייתכן ולא היה ניתן למצוא בתוך האגף. נתונים אלה מעידים על חוזקתה של רשות הפיקוח על הבנקים, על אמון נגיד הבנק באיכות עובדי הרשות ובמקצועיותם, על יציבות המערכת ועל התנהלות תקינה יותר של רשות זו לעומת התנהלות אגף הפיקוח על שוק ההון, ביטוח וחסכון.

ראיות נוספות למוניטין החלש יחסית של אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון עולות מתוך תמימות הדעים אשר שררה בזמנו בין כל העיתונאים הפיננסיים של 'גלובס' אודות סמכויותיו ומשאביו:

- "אגף שוק ההון באוצר קטן ומשאביו מועטים, בטח יחסית לרשות ניירות ערך או

הפיקוח על הבנקים. מיעוט המשאבים מקשה על אכיפה אפקטיבית ואין לאגף יכולת

לעשות ביקורות ברמה של גופי רגולציה אחרים"²⁴.

- "ענתבי, הדל במשאבים ובסמכויות [...]"²⁵

- "למרות שמשאבי אגף שוק ההון דלים ויכולת האכיפה שלו מועטה [...]"²⁶

בנוסף, בן בסט מציין כי "המפקח על הביטוח רשאי להטיל קנסות על כל המפוקחים תחתיו [...]. אך פעולה זו מחייבת את אישור שר האוצר. משום כך עצמאות המפקח על הביטוח בעניין זה מוגבלת מאוד". לעומת זאת, בהתייחסותם למומחיותו ומקצועיותו, ציינו ממך ורוזנהק שאחד המקורות החשובים לכוח של בנק ישראל היה ההצלחה שלו להציב את עצמו כסוכנות א-פוליטית עם מומחיות בעניינים כלכליים (Maman and Rosenhek 2011).

לאור כל האמור לעיל, ככל שהשערה H1a נכונה, הרי שאנו נמצא שבאופן כללי למפקח על הבנקים יש נטיה להגיב יותר באופן יחסי לביקורות ציבוריות בהשוואה לממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון לאור בעיית הלגיטימציה שיוצרת עצמאותו הפוליטית.

ככל שהשערה H1b נכונה, הרי שאנו נמצא שבאופן כללי לממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון יש נטיה להגיב יותר באופן יחסי לביקורות ציבוריות בהשוואה למפקח על הבנקים, זאת כיוון

²³ מאיר שביט, דורון שורר ופרופ' עודד שריג.

²⁴ כתבה של עירן פאר ורון שטיין מיום 8 בנובמבר 2007 – "באוצר שמעו, ראו – והתמהמהו".

²⁵ כתבה של רועי מלצר מיום 15 בנובמבר 2007 – "הקנאה בנו מעבירה אנשים על דעתם".

²⁶ כתבה של עירן פאר מיום 1 באוגוסט 2007 – "סופו של המשחק האובייקטיבי".

שהמוניטין של הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון למומחיות, כמו גם משאביו החומריים, קטנים בשיעור ניכר מאלה של המפקח על הבנקים.

ככל שהשערה H2 נכונה, הרי שאנו נמצא כי באופן כללי למפקח על הבנקים יש נטיה גדולה יותר להגיב לביקורות בתחומים הנמצאים תחת אחריות של גוף נוסף (כמו תחום התחרות בין הבנקים אשר נמצא גם תחת טיפול הרשות להגבלים עסקיים) או בתחומים בהם יש לו מוניטין חלש (כמו תחום הגנת הצרכן), ונטיה גדולה יותר לא להגיב לביקורות בתחום בו המוניטין שלו חזק (שמירה על יציבות המערכת הפיננסית). כמו כן, כיוון שהמוניטין של הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון טרם התייצב בתקופה המדוברת בעבודה זו (וגם בוצעו שינויים בתעדוף של האגף בתחומים השונים) אנו נמצא שנטיית הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון להגיב לביקורות לא תשתנה בצורה מהותית בין התחומים השונים.

שיטת המחקר ומסד הנתונים

פרק זה מתבסס על שיטת המחקר המופיעה בעבודה של מאור ואחרים 2012. הן בחירת המשתנה התלוי והמשתנים הבלתי תלויים והן ההחלטה לבנות מאגר נתונים מתוך הכתבות המופיעות בגלובס הושפעו מעבודה זו, זאת, בין היתר, כדי להתבסס על שיטת מחקר בעל תוקף מחקרי מוכח, וכדי לוודא כי ההשוואות הנעשות בין המחקר שלי למחקר של מאור ואחרים אודות תגובות המפקחים נשענות על כר משותף.

על מנת לבחון את ההשערות המפורטות בפרק הקודם, יצרתי מאגר נתונים הכולל נתונים שונים אודות תגובות הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון על ביקורות ציבוריות שהתייחסו אליו. כמו כן, השתמשתי בחלק ממאגר נתונים קיים של תגובותיו של המפקח על הבנקים על ביקורות ציבוריות אודותיו, אשר יצרו כאמור מאור ואחרים 2012.

בניית מאגר הנתונים מאפשרת ליצור רשימה מסודרת של הדעות והביקורות לשנים הרלוונטיות למחקר. במאגר הנתונים המשותף כללתי את כל הכתבות המזכירות את המפקח על הבנקים והממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון בין אם בכותרת הכתבה ובין אם בגוף הכתבה, שפורסמו בעיתון גלובס בשנים 2005 ו-2007 ואת כל הכתבות המזכירות את המפקח על הבנקים בעיתון גלובס בין השנים 2005-2008.²⁷

הסיבה להבדל בין מספר השנים של הכתבות העוסקות במפקח על הבנקים ובין הכתבות העוסקות בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון נעוצה בכך שמחד ביקשתי לבדוק את ההשערות על שני בעלי תפקידים בכל רשות (יואב להמן ורוני חזקיהו בפקוח על הבנקים ואייל בן שלוש וידין ענתבי באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון) ומאידך רציתי לבדוק מספר דומה של ביקורות על כל מפקח (כ-150 ביקורות על כל רשות פיקוח).

בניית מאגר הנתונים דרשה עבודה יסודית ומסודרת בעלת מספר שלבים: בשלב ראשון הורדתי מתוך ארכיון אתר גלובס את כל הכתבות המזכירות את המפקח על הביטוח או את הממונה על שוק ההון והחיסכון בשנים 2005 ו-2007 (869 במספר). לאחר מכן בחרתי מתוך כתבות אלה את הכתבות בהן מופיעות דעות – בין אם חיוביות ובין אם שליליות – אודות המפקח על הביטוח או הממונה על שוק ההון והחיסכון והביצועים שלו. ככתבות רלוונטיות כללתי גם כאלה בהן מביע הביקורת עשה זאת באמצעות ראיון, דיווח של עיתונאי על דעה או ביקורת של שחקן כלשהו

²⁷ הבחירה ליצור מאגר נתונים מתוך הכתבות בעיתון גלובס היתה בעיקר פרקטית - כדי להפחית "רעשים" בהשוואה בין נתוני תגובות הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון לתגובות המפקח על הבנקים המופיעים במאגר של מאור ואחרים 2012

שנעשה במקום מסוים (לדוגמא: ועדת כנסת, דוח ציבורי, כנס וכד'). תהליך זה יצר מאגר נתונים של 134 כתבות הכוללות דעה אחת או יותר (להבדיל מתיאורים של עובדות או אירועים) אודות הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון. בשלב השלישי, בו קודדתי כל כתבה בפני עצמה, יצרתי שורה נפרדת לכל דעה או מקור של דעה, כך שמאגר הנתונים הסופי של הדעות אודות הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון כלל 151 שורות של דעות. כל הכתבות הנוגעות לממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון קודדו על ידי. במקרים לא מובנים או לא ברורים, התייעצתי עם המנחה שלי, ד"ר שרון גלעד, וביחד הגענו לכלל החלטה.

לגבי הכתבות אודות המפקח על הבנקים, מדובר כאמור בנתונים שנלקחו מתוך מאגר גדול יותר שיצרו מאור ואחרים 2012. מתוך 1,311 כתבות המזכירות את המפקח על הבנקים בשנים הרלוונטיות למחקר שלי (2005-2008), קיימות 144 כתבות הכוללות 157 דעות אודות המפקח על הבנקים. לכן, סך הדעות אודות המפקח על הבנקים או הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון במאגר בו השתמשתי בעבודה זו הינו 308.

המשתנה התלוי

המשתנה המוסבר הוא אינדיקטור בינארי המצביע על תגובת המפקחים. הניתוח התמקד בתגובות המפקחים (קודדה כ-1) או שתיקתם (קודדה כ-0), המופיעות בכתבות הכוללות דעה אודות פעילותם. המפקח על הבנקים ענה ל-29 ביקורות מתוך סך של 157 ביקורות (18%) והממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון ענה ל-32 ביקורות מתוך סך של 151 ביקורות (22%). לכן, ניתן לראות כי באופן כללי שתיקה היא התגובה הדומיננטית של שתי סוכנויות הפיקוח, וזאת בשיעור דומה יחסית. יחד עם זאת, הניתוחים הסטטיסטיים להלן יראו כי במצבים מסוימים השונות בנטיית המפקחים לשתוק או להגיב לביקורות ציבוריות גדולה מאוד.

כתגובות המפקחים כללתי גם את התשובות הישירות של המפקחים לשאלות העיתונאים וגם את תגובותיהם לדעות ולביקורות הציבור כפי שצוטט על ידי העיתונאים (ולאו דווקא תגובה ישירה – לדוגמא: תגובת המפקח לחבר כנסת במהלך דיון בוועדת כנסת כלשהי). על מנת ליצור ניתוח סטטיסטי משמעותי, כללתי גם את התגובות הישירות של המפקחים וגם את התגובות העקיפות (שצוטטו על ידי עיתונאים) תחת קטגוריה אחת.

המשתנים הבלתי תלויים

הניתוח מתמקד בהשפעה של שני משתנים מרכזיים על תגובת המפקחים: (1) הרגולטור אודותיו ניתנה הביקורת ו-(2) הנושא לגביו ניתנה הביקורת על המפקחים ומוניטין המפקח בנושא זה:

(1) הרגולטור אודותיו ניתנה הביקורת. דעות המתייחסות לממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון

(n=151) קודדו כ-1 ודעות המתייחסות למפקח על הבנקים (n=157) קודדו כ-2.

(2) הנושא לגביו הובעה הדעה ומוניטין המפקח בנושא זה. הנושאים השונים יכולים להוות מדד לשונות במוניטין של המפקחים. כפי שראינו בפרק הקודם, אודות יעדי המפקחים והמוניטין המובחן שלהם, המפקח על הבנקים ידוע כבעל מוניטין חזק וחיובי בתחום הרגולציה על יציבות המערכת הפיננסית ובעל מוניטין חלש בתחומי התחרות והגנת הצרכן. לעומת זאת, במקרים מסוימים הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון נראה ככזה שיש לו מוניטין חזק בתחומי הגנת הצרכן ומוניטין חלש בתחומי התחרות והיציבות של הפיננסית של הגופים המפוקחים שלו, אך כיוון שהממונה עצמו שינה במהלך התקופה הנבדקת את אסטרטגיית האגף ואת תעדוף הנושאים בהם האגף מתמקד, לא ניתן לייחס לממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון נושא אחד כמועדף או ככזה אשר יש לו בו מוניטין מובחן. כדי לבחון את השפעת השונות הזו, קודדתי כל דעה ככזו המתייחסת לאחד או יותר מהתחומים הבאים: (1) יציבות המערכת הפיננסית: דעות המתייחסות לדרישות הלימות ההון של המפקחים והפיקוח שלהם על יציבות הגופים המפוקחים (בנקים, חברות ביטוח, גופי פנסיה ועוד) (במפקח על הבנקים n=27, בממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון n=0); (2) הגנת הצרכן: דעות המתייחסות להתערבות המפקחים בנושאים צרכניים כמו גובה עמלות, גובה פוליסה וכדו'. (המפקח על הבנקים n=74, הממונה על שוק ההון הביטוח וחסכון n=58); (3) מרמה והונאה: דעות המתייחסות לסוכני ביטוח שזייפו מסמכים או עובדי בנק שרימו לקוחות וכדו'. (המפקח על הבנקים n=4, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון n=10); (4) שליטה וניהול פנימי: דעות המתייחסות לניהול הפנימי של הגופים המפוקחים (המפקח על הבנקים n=9, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון n=1); (5) תחרות: דעות המתייחסות לרגולציה של המפקחים אודות תחרות בין הבנקים או בין חברות הביטוח או בין גופים פיננסיים אחרים (המפקח על הבנקים n=17, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון n=54) ו-(6) אחר: דעות המתייחסות לנושאים אחרים (המפקח על הבנקים n=28, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון n=28).

משתני בקרה

בנוסף לשני המשתנים הבלתי תלויים, בדקתי משתנים נוספים:

(1) הכיוון השיפוטי של הדעה, הנחלקת לדעה חיובית, שלילית או מעורבת (במפקח על הבנקים

16, 43, 98, n= בהתאמה, בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון 20, 92, 39, n= בהתאמה);

(2) השנה בה הכתבה פורסמה (במפקח על הבנקים 2005-2008, בממונה על שוק ההון 2005 או 2007);

(3) היקף הסיקור התקשורתי. עבור כל כתבה, צוין מספר הכתבות שפורסמו אודות המפקחים באותו החודש (כל מפקח בנפרד). נתונים אלה נלקחו מהמאגר הגדול יותר (1,311 כתבות המתייחסות למפקח על הבנקים ו-869 כתבות המתייחסות לממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון). את השפעת משתנה זה בחנתי כמשתנה בינארי (0 עבור סיקור בהיקף הנמוך מהחציון ו-1 עבור סיקור בהיקף הגבוה מהחציון).

(4) מקור הדעה. כל כתבה קודדה בהתאם לגורם שהביע את הדעה, באופן הבא: (1) העיתונאי (במפקח על הבנקים 51, n= בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון 38, n=); (2) גופים פיננסיים – בנקים, חברות ביטוח או מפקחים אחרים של המפקח על הבנקים או של הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון וואו נציגים שלהם (במפקח על הבנקים 28, n= בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון 68, n=); (3) מנהל בכיר בבנק ישראל או במשרד האוצר – כאשר בכיר במשרד האוצר או בבנק ישראל מצהיר הצהרה בנוגע למפקח על הבנקים או על הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון (במפקח על הבנקים 12, n= בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון 1, n=); (4) פוליטיקאי (חברי כנסת או שרים) (במפקח על הבנקים 17, n= בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון 15, n=); (5) מומחה (מהאקדמיה או אנליסט פיננסי) (במפקח על הבנקים 15, n= בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון 7, n=); (6) צרכן, משקיע קמעונאי וואו הנציגים שלהם (במפקח על הבנקים 8, n= בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון 0, n=); (7) משרד ממשלתי אחר (במפקח על הבנקים 9, n= בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון 17, n=); (8) עסק שאינו פיננסי או אינו קשר לביטוח או לשוק ההון וואו הנציגים שלהם (במפקח על הבנקים 9, n= בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון 2, n=); (9) אחר (במפקח על הבנקים 6, n= בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון 3, n=);

את השחקנים הללו קיבצתי לארבע קבוצות: א. שחקנים בעלי כוח אשר אינם תלויים במפקח. שחקנים בעלי כוח פוליטי או כאלה שאינם נדרשים לפעול על פי הוראות המפקח ולכן למפקחים יש שליטה מועטה עליהם, אם בכלל (פוליטיקאים ועסקים שאינם פיננסיים); ב. שחקנים בעלי

כוח אך כאלה שתלויים במפקח (גופים עסקיים מפוקחים ומשרדי ממשלה); ג. שחקנים חלשים אך בלתי תלויים במפקח. צרכנים קמעונאיים, אנליסטים פיננסיים ומומחים אחרים; ו-ד. שחקנים אחרים.

(5) *המיקום או האירוע בו נאמרה הדעה*, על פי הקטגוריות הבאות: (א) דעות שנמסרו במהלך ראיון עם מקור הדעה או במסגרת מסיבת עיתונאים רשמית (במפקח על הבנקים $n=36$, בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון $n=18$); (ב) דעות שנמסרו במהלך ועדות בכנסת (במפקח על הבנקים $n=21$, בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון $n=7$); (ג) דעות שנמסרו במהלך דיונים בבית משפט (במפקח על הבנקים $n=6$, בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון $n=10$); (ד) דעות שנמסרו במהלך התכתבות רשמית או בפגישה פנים מול פנים עם המפקח על הבנקים/בנק ישראל או עם הממונה על שוק ההון/משרד האוצר (במפקח על הבנקים $n=5$, בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון $n=1$); (ה) דעות שנמסרו במסגרת דוח ממשלתי או מעין-ממשלתי (במפקח על הבנקים $n=4$, בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון $n=0$); (ו) דעות שנמסרו במהלך כנס (במפקח על הבנקים $n=7$, בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון $n=8$); (ז) דעות שנמסרו במיקום לא ברור אחר (במפקח על הבנקים $n=21$, בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון $n=65$); (ח) דעות שנמסרו במיקום ברור אחר (במפקח על הבנקים $n=6$, בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון $n=2$); (ט) דעות שנמסרו במהלך התכתבות רשמית או פגישה בין המקור לגורם ממשלתי (במפקח על הבנקים $n=0$, בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון $n=1$); (י) דעות של העיתונאי עצמו (במפקח על הבנקים $n=51$, בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון $n=39$);

(6) *הטון הכללי של הכתבה בה הופיעה הביקורת*. קביעת משתנה בקרה זה נעשתה ראשית על ידי הכותרת הראשית או כותרת המשנה של הכתבה. ככל שלא היה ניתן להבין מתוך הכותרות, הקידוד נעשה לאור קריאת כל הכתבה. משתנה זה כולל שתי קטגוריות בלבד: טון חיובי (במפקח על הבנקים $n=52$, בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון $n=67$) וטון שלילי (במפקח על הבנקים $n=104$, בממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון $n=80$).²⁸ (מספר הביקורות מסתכם ל-303 כיוון שבחמש כתבות לא היה ניתן לקבוע אם הטון הכללי הינו חיובי או שלילי).

²⁸ במקרה זה מספר הכתבות מסתכם ל-303 כיוון שבחמש כתבות לא היה ניתן לקבוע אם הטון הכללי הינו חיובי או שלילי.

בבדיקת השפעת המשתנים הבלתי-תלויים על נטייתו של מפקח להגיב לביקורת עליו, המשתנה התלוי (המוסבר) מצביע על העובדה אם המפקח הגיב או לא הגיב, ועל כן הוא בינארי (0 או 1).²⁹ על מנת להסביר משתנה תלוי בינארי בעזרת מספר משתנים יש להשתמש ברגרסיה לוגיסטית, אשר הינה רגרסיה מרובה האומדת את הסיכוי להתרחשות אירוע מסוים (המשתנה התלוי). לדוגמא: כדי לנתח את השאלה "מהי ההשפעה השולית של היות הביקורת על המפקח בתחום יציבות המערכת הפיננסית על הסיכוי של המפקח להגיב לביקורת, אל מול הסיכוי של המפקח להגיב על ביקורת בתחום שאינו יציבות המערכת הפיננסית?" נצטרך לבצע ניתוח אודות השפעת המשתנה הבלתי תלוי "תחום יציבות המערכת הפיננסית" ברגרסיה לוגיסטית, כאשר המשתנה התלוי הוא תגובת המפקח. הסיכוי להתרחשות האירוע מתקבל בטווח ערכים של 0-1, כאשר ערך קרוב לאפס מבטא סיכוי נמוך להתרחשות האירוע וערך קרוב לאחד מבטא סיכוי גבוה להתרחשות האירוע. הרגרסיה הלוגיסטית מחשבת מקדם עבור כל אחד מהחזאים (משתנים מסבירים או משתנים בלתי-תלויים), אשר ממנו נוכל לדעת את מידת התרומה של כל חזאי להסבר המשתנה התלוי.

²⁹ במהלך בניית מאגר הנתונים, קודדתי את תגובת המפקח ב-7 קטגוריות שונות, אולם על מנת ליצור נתונים בעלי משמעות סטטיסטית איחדתי את התגובות לשתי קטגוריות בלבד: "הגיב" או "לא הגיב".

ממצאי המחקר

לוח 1 מציג את התוצאות של רגרסיה לוגיסטית רב-משתנית הבוחנת את נטיית המפקח על הבנקים בבנק ישראל או את נטיית הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר להגיב לביקורת שהובעה עליהם (בהשוואה לנטייתם שלא להגיב), כתלות במספר משתנים מסבירים ומשתני בקרה. בוצעו מספר מודלים של רגרסיות רב-משתניות, זאת על מנת להבין מהי ההשפעה הסגולית של כל משתנה בלתי תלוי על תגובת המפקח (המשתנה התלוי), תוך נטרול השפעות המשתנים הבלתי תלויים האחרים. עבור כל אחד מהמשתנים הבלתי תלויים וממשתני הבקרה מוצגים מקדמי הרגרסיה הגולמיים (לא מתוקננים), אשר משמעותם עונה על השאלה: "בכמה יחידות עולה הסבירות לשינוי במשתנה התלוי כאשר המשתנה הבלתי תלוי עולה ביחידה אחת?"³⁰. בסוגריים מוצגת טעות התקן (Standard Error), המראה את מידת המהימנות של מקדמי הרגרסיה הלא מתוקננים. יחד עם מקדמי הרגרסיה הגולמיים, מוצגות גם כוכביות לסימון המובהקות של השפעת המשתנה (***) - 99% מובהקות, ** - 95% מובהקות, * - 90% מובהקות. ללא כוכבית – לא מובהק). כמו כן, בוצעו מבחנים לבדיקת מובהקות ההשפעה של כל משתנה בודד, על נטיית המפקח לשתוק או להגיב לביקורת שהובעה כלפיו.

³⁰ לדוגמא: על פי המודל הראשון, דעה שנאמרה בכנסת מעלה ב-3.149 יחידות את הסיכוי שהמפקח יגיב על דעה זו.

לוח 1: נטיית הרגולטורים להגיב על דעות שהובעו בכתבות המופיעות במאגר

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
the tone of the source (ref=negative/neutral)	-2.218 (.649)***	-2.218 (.656)***	-2.122 (.643)***	-2.14 (.648)***
year (ref=2005)				
2006	0.51 (.482)	1.454 (.641)**	1.537 (.614)**	1.666 (.634)***
2007	0.108 (.423)	-0.245 (.448)	-.263 (.438)	-0.246 (.438)
2008	0.133 (.663)	1.090 (.796)	1.304 (.721)*	1.385 (.742)*
venue (ref=interview)				
Knesset	3.149 (.798)***	3.222 (.832)***	3.235 (.755)***	3.055 (.776)***
Conference	2.062 (.84)**	1.784 (.846)**	1.742 (.834)**	1.791 (.846)**
indistinct other	1.373 (.671)**	1.023 (.688)	1.126 (.673)*	1.179 (.683)*
Journalist	0.906 (.917)	0.602 (.924)	0.569 (.740)	.622 (.749)
Other	2.623 (.736)***	2.388 (.745)***	2.206 (.724)***	2.197 (.732)***
salience (ref=under mediation)	0.283 (.37)	0.357 (.380)		
source (ref=powerful & dependent)				
powerful and independent	-0.067 (.527)	0.147 (.553)		
weak and independent	0.513 (.566)	0.76 (.578)		
Other	0.032 (.664)	0.269 (.670)		
Regulator (ref=Supervisor of Banks)		1.598 (.612)***	1.451 (.586)**	2.146 (.752)***
issue (ref=prudential)				
consumer protection				0.583 (.968)
other				-0.397 (1.009)
issue*regulator (ref=prudential* Supervisor of Banks)				
Consumer protection by Commissioner of the Capital Markets, Insurance and Savings and Insurance Supervisor				-1.142 (.736)
Constant	-3.026 (.69)***	-2.399 (.719)***	-3.577 (.763)***	-3.845 (1.146)***
N	306	306	308	308
Model Chi Square	$\chi^2(13)=64.18, p<0.01$	$\chi^2(14)=72.16, p<0.01$	$\chi^2(10)=69.38, p<0.01$	$\chi^2(13)=72.58, p<0.01$
Pseudo R Square				
Cox & Snell R Square	19%	21%	20%	21%
Naglekerke R Square	30%	34%	32%	34%
Hosmer and Lemeshow test	0.585	0.481	0.784	0.694
*p<.1; **p<0.05; ***p<0.01				

הלוח כולל ארבעה מודלים: מודל 1 כולל את כל משתני הבקרה הרלוונטיים, קרי, הטון השיפוטי של הדעה (חיובי או שלילי/נייטרלי); השנה בה הובעה הדעה; המיקום או האירוע בו נאמרה הדעה; היקף הסיקור התקשורתי (מעל לחציון או מתחת לחציון) והגוף או האישיות שהביע את הדעה. מודל 2 כולל את משתני הבקרה המופיעים במודל 1 וגם את המשתנה הבלתי תלוי המרכזי של מחקר זה: זהות הרגולטור (המפקח על הבנקים או הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון). מודל 3 כולל רק את משתני הבקרה שנמצאה בהם מובהקות סטטיסטית ואת המשתנה הבלתי תלוי אודות זהות הרגולטור. מודל 4 מוסיף על מודל 3 את המשתנה הבלתי תלוי השני של עבודה זו – הנושא אודותיו הובעה הדעה – ואינטראקציה בין הנושא והרגולטור (בהתאם להשערה השנייה).

מודל 1 לניבוי תגובת הרגולטור נמצא מובהק ($\chi^2(13)=64.18, p<0.01$), ומראה שביקורת חיובית מורידה ב-2.218 יחידות את הסיכוי שהמפקח יגיב לביקורת ($p<0.01$). כמו כן, המודל מראה שישנה חשיבות למיקום או לאירוע בו נאמרת הביקורת: דעה שנאמרת בכנסת מעלה ב-3.149 יחידות את הסיכוי שהמפקח יגיב אליה ($p<0.01$) ודעה שנאמרת בכנס מעלה ב-2.062 יחידות את הסיכוי שהמפקח יגיב אליה ($p<0.01$). המודל גם מראה שלהיקף הסיקור התקשורתי ולגוף שהביע את הדעה אין מובהקות להשפיע על נטיית המפקח להגיב לדעה. במודל זה, אחוז השונות המוסברת של המשתנה התלוי על ידי משתני הבקרה והמשתנים הבלתי תלויים הוא 30% ($\text{Naglekerke R Square} = .30$), ומבחן Hosmer and Lemeshow מצביע על התאמה טובה של המודל.

מודל 2, אשר כאמור מוסיף למודל 1 את המשתנה הבלתי תלוי המרכזי של העבודה, מראה כי משתנה זה מובהק ($\chi^2(1)=7.97, p<0.01$), וכי עובדת היות הרגולטור הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, מעלה את הסיכוי לתגובה על הביקורת ב-1.598 יחידות ($p<0.01$). מובהקות (ואי מובהקות) שאר המשתנים נשארת דומה לממצאי מודל 1. אחוז השונות המוסברת על ידי משתני הבקרה והמשתנים הבלתי תלויים עולה במעט ($\text{Naglekerke R Square} = .34$) ומבחן Hosmer and Lemeshow מצביע על התאמה טובה קצת פחות של המודל.

מודל 3, אשר אינו כולל את משתני הבקרה אשר נמצאו בלתי מובהקים (היקף הסיקור התקשורתי והגוף/האישיות שהביעו את הביקורת), נמצא מובהק ($\chi^2(10)=69.38, p<0.01$). אחוז השונות המוסברת של המשתנה התלוי, על ידי משתני הבקרה והמשתנים הבלתי תלויים הוא 32%

32). Naglekerke R Square = 0.32) ומבחן Hosmer and Lemeshow מצביע על התאמה טובה מאוד של המודל.

מודל 4, המוסיף למודל 3 את המשתנה הבלתי תלוי השני של המודל (הנושא אודותיו הובעה הביקורת) ואת האינטראקציה בין הנושא והרגולטור, נמצא מובהק ($\chi^2(13)=72.58, p<0.01$). אחוז השונות המוסברת של המשתנה התלוי, על ידי משתני הבקרה והמשתנים הבלתי תלויים הוא 34% (34). Naglekerke R Square = 0.34) ומבחן Hosmer and Lemeshow מצביע על התאמה טובה מאוד של המודל. יחד עם זאת, למשתנה הנושא – הגנת הצרכן ו"אחר" לעומת קבוצת היחס של יציבות פיננסית – לא נמצאה מובהקות סטטיסטית ($p<0.6$ ו- $p<0.4$ בהתאמה). כמו כן, האינטראקציה בין הנושא לרגולטור לא נמצאה מובהקת במודל ($p<0.13$) ואינה מובהקת גם כאשר מבצעים מודל מדורג. ממצאים אלה אינם תומכים בהשערה השנייה שלי, לפיה יש לנושא השפעה על נטיית הרגולטור להגיב לביקורות עליו.

לוח 2 מציג את המודל הטוב ביותר (best fit model) היוצא מהרגרסיה הלוגיסטית אודות נטיית הרגולטורים להגיב לביקורות ציבוריות המופיעות במאגר הנתונים. בלוח זה מוצגים, בדומה ללוח 1, מקדמי הרגרסיה הגולמיים לכל משתנה, טעות התקן עבור מקדמים אלה ורמת המובהקות של כל מקדם. בנוסף, מוצגים גם הנתונים הבאים: (1) מבחן Wald, המהווה מבחן מובהקות לכל משתנה במודל³¹; (2) מדד $\text{Exp}(B)$, המבטא את יחס הסיכויים, כאשר ערך גבוה מ-1 משמעו שעליה בערכי המשתנה הבלתי תלוי כרוכה בעליה בסיכוי להופעת האירוע במשתנה התלוי, ואילו ערך נמוך מ-1 משמעו שעליה בערך המשתנה הבלתי תלוי כרוכה בירידת הסיכוי להופעת האירוע במשתנה התלוי. המדד מראה פי כמה השינוי ביחידה אחת של המשתנה הבלתי תלוי מגביר את הסיכוי לשינוי במשתנה התלוי. (3) 95% C.I for $\text{Exp}(B)$ – רווח בר סמך עבור ערכי ה- $\text{Exp}(B)$. משמעות נתון זה היא שאילו היינו עורכים 100 פעמים את אותו מחקר ומחשבים את יחס הסיכויים, עבור 95 מהפעמים היינו מוצאים שהערך של יחס הסיכויים נמצא בטווח של אותו רווח בר סמך. כאשר הערכים הקיצוניים של הטווח בעלי כיוון דומה (שניהם גדולים מ-1 או קטנים מ-1) הדבר מצביע על מהימנות נתוני יחס הסיכויים. ערכים קיצוניים בעלי כיוון שונה (האחד גדול

$$Wald = \frac{B^2}{SE_B^2} \quad 31$$

מ-1 והשני קטן מ-1) מצביעים על חוסר מהימנות של נתוני יחס הסיכויים, שכן על פיהם בתוך 95 הפעמים של עריכת המחקר חלק מהמקרים יתנו השפעה הפוכה.

לוח 2: נתוני המודל הטוב ביותר אודות נטיית הרגולטורים להגיב על ביקורות כלפיהם

	B (Standard Error)	Wald	Exp(B)	95% C.I. for EXP(B)	
				Lower	Upper
the tone of the source	-2.122 (.643)***	10.881	.120	.034	.423
year (ref=2005)		7.427			
2006	1.537 (.614)**	6.262	4.650	1.395	15.495
2007	-.263 (.438)	.359	.769	.326	1.816
2008	1.304 (.721)*	3.270	3.683	.896	15.128
venue (ref=interview)		30.577			
knesset	3.235 (.755)***	18.376	25.409	5.789	111.526
conference	1.742 (.834)**	4.365	5.708	1.114	29.252
indistinct other	1.126 (.673)*	2.802	3.085	.825	11.537
journalist	0.569 (.740)	.590	1.766	.414	7.529
Other	2.206 (.724)***	9.282	9.082	2.197	37.547
regulator (ref=Supervisor of Banks)	1.451 (.586)**	6.140	4.268	1.354	13.449
Constant	-3.577 (.763)***	21.993	.028		
N			308		
Model Chi Square		$\chi^2(10)=69.38$	$p<0.01$		
Pseudo R Square					
Cox & Snell R Square			20%		
Naglekerke R Square			32%		
Hosmer and Lemeshow test			0.784		
*p<.1; **p<0.05; ***p<0.01					

יחס הסיכויים המופיע בשורת הרגולטור בלוח 2 מראה כי הסיכוי של הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון להגיב לביקורת גבוה פי 4.268 מהסיכוי שרגולטור שאינו הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון (במקרה דנן – המפקח על הבנקים) יגיב לביקורת. רווח בר הסמך עבור המשתנה

רגולטור הינו 1.354 עד 13.449, ומשמעותו כי ב-95% מהמדגמים היינו מוצאים ערך של יחס הסיכויים בין שני ערכים אלה (אשר שניהם גדולים מ-1 ובעלי כיוון דומה), דבר המצביע על מהימנות התוצאה – ולכן ממצא זה תומך בצורה מובהקת ($p < 0.05$) בהשערה הראשונה שלי, כי רגולטור בעל מוניטין חלש יותר, גם אם הוא אינו גוף עצמאי, יטה פחות לשתוק ויותר להגיב לביקורות ציבוריות תקשורתיות בהשוואה לרגולטור בעל המוניטין.

יחס הסיכויים המופיע בשורת הטון השיפוטי של הביקורת (חיובי או שלילי/ניטרלי) מראה כי הסיכוי שרגולטור יגיב לביקורת ציבורית בעלת טון חיובי קטן פי 8 ($\frac{1}{0.120}$) מהסיכוי שהוא יגיב לביקורת ציבורית בעלת טון שלילי/ניטרלי. נתוני רווח בר סמך עבור משתנה זה מאשרים את מהימנות תוצאת יחס הסיכויים, שכן התוצאות ברווח התחתון וברווח העליון מראות השפעות דומות ולא מנוגדות (0.034 עד 0.423).

ניתוח תוצאות הקיצון (Residuals Diagnostics) מעלה כי במאגר הכתבות קיימות שלוש תוצאות קיצון, שמרחקן מקו הרגרסיה גדול יחסית³². בחנתי מחדש את הקידוד של כתבות אלה ומצאתי כי הן קודדו כהלכה. כמו כן, הרצת מבחני Analog of Cook's Influence Statistics ו-Leverage Value על רשומות אלה החזירה ערך קטן בהרבה מכדי ליצור חשש להשפעתם על הממצאים.

³² בין 4.5 ל-6.3

לוח 3 - הסתברויות חזויות של נטיית הרגולטור להגיב לביקורות ציבוריות

	$P(y=1 x_k=0, x_{baseline}=1) \ P(y=1 x_k=1) \ \text{Range } 0 \rightarrow 1$		
the tone of the source (ref=negative/neutral)	0.188	0.027	-0.161
year (ref=2005)			
2006	0.089	0.314	0.224
2007	0.089	0.070	-0.019
2008	0.089	0.266	0.176
venue (ref=interview)			
Knesset	0.042	0.525	0.483
Conference	0.042	0.199	0.157
indistinct other	0.042	0.118	0.077
Journalist	0.042	0.071	0.030
Other	0.042	0.283	0.241
regulator (ref=Supervisor of Banks)	0.061	0.217	0.156

התוצאות בטבלה הן הסתברויות חזויות, כאשר מאפשרים לכל משתנה להשתנות בין המינימום שלו (אפס), כאשר כל שאר הקטגוריות של המשתנה הפקטור מוצבים כאפס גם כן, כך שקטגוריית הייחוס של משתנה הפקטור מוצבת כאחד) והמקסימום שלו (אחד), כאשר כל שאר הקטגוריות במשתנה הפקטור מוצבות לאפס) כאשר כל שאר המשתנים הבלתי תלויים קבועים על הממוצע שלהם, והשינוי החזוי בהסתברות כאשר המשתנה משתנה מהמינימום שלה אפס (כאשר קטגוריית הבסיס שווה לאחד) למקסימום שלה אחד.

לוח 3 מציג את ההסתברות החזויה של תגובת הרגולטורים. מאחר וכל המשתנים במודל הם קטגוריאליים, ביצעתי השוואה של ההסתברות החזויה של תגובה בכל אחת מהאפשרויות המופיעות במשתנה הבלתי תלוי אל מול ההסתברות החזויה בקטגוריית הבסיס, כאשר כל שאר המשתנים קבועים. (הלוח אינו מתייחס להשערה השנייה, שכן כבר ראינו שתוצאות הרגרסיה אינן תומכות בהשערה זו).

נתוני הלוח מראים כי כאשר הדעה של המקור הופכת מניטראלית/שלילית לחיובית, נטיית הרגולטור להגיב יורדת בצורה משמעותית מאוד – מ-19% ל-3%. כמו כן, כאשר המשתנה הבלתי תלוי אודות המיקום או האירוע בו נאמרה הדעה משתנה מקטגוריית הבסיס (ראיון) לכנסת,

ההסתברות לתגובת הרגולטור עולה מ-4% ל-52% (!). והעיקר – כאשר משנים את המשתנה הבלתי תלוי אודות הרגולטור מהמפקח על הבנקים לממונה על שוק ההון, ההסתברות לתגובת הרגולטור עולה מ-6% ל-22%.

סיכום ומסקנות

עבודה זו בחנה שתי תיאוריות שונות העוסקות במאפיינים המשפיעים על תגובתיות של ארגונים ורגולטורים לביקורות ציבוריות, והראתה כיצד מוניטין של רגולטור, עצמאותו מן הדרג הפוליטי ומשאביו החומריים משפיעים על כמות ואופן התגובה שלו לביקורות ציבוריות.

העבודה מהווה המשך לעבודתם של מאור ואחרים (2012), אשר הראו כי סוכנות רגולטורית יכולה להרשות לעצמה להישאר שקטה ולא להגיב לכל ביקורת כאשר היא מתמודדת עם ביקורת בתחומים בהם היא נהנית ממוניטין חיובי או בתחומים הנמצאים בתחום שיפוטה של סוכנות נוספת, כיוון שביקורת כזו מציבה איום חלש יחסית על המוניטין הכללי שלה. העבודה מהווה המשך גם למחקר של Marcussen (2009) לגבי תגובות בנקים מרכזיים לביקורות ציבוריות, המראה כי בנקים עם מוניטין חיובי יותר יכולים להרשות לעצמם להגיב פחות לביקורות כאמור. תרומתה המרכזית של עבודה זו מתבטאת בבחינת שלב נוסף בנטיית רגולטורים להגיב לביקורות ציבוריות; היא מבצעת לראשונה השוואה בין תגובות של שתי רשויות פיקוח בתחום שוק ההון, האחת עצמאית והשנייה תלויה בדרג פוליטי, לביקורות ציבוריות, ומראה כי למוניטין של רגולטור, לעצמאותו הניהולית ולסמכויות הפיקוח שלו יש השפעה ודאית על כמות ואופן התגובה לביקורות ציבוריות – ובכך מרחיבה את המחקר הנוכחי, אשר אינו מקיף דיו, אודות תקשורת של רגולטורים וסוכנויות עם הקהלים שלהם.

ההשערה המרכזית שלי נחלקה לשני חלקים אשר במידה מסוימת עשויים להיות מנוגדים זה לזה – מעין 'השערה והיפוכה'. על פי החלק הראשון של ההשערה, רגולטור שאינו תלוי בדרג הפוליטי יבקש להראות כי קיומו עולה בקנה אחד עם המשטר הדמוקרטי ולכן ייטה להגיב לביקורות ציבוריות יותר מרגולטורים התלויים בדרג הפוליטי (אף אם הם בעלי מוניטין חלש ביחס אליו). על פי החלק השני של ההשערה המרכזית, רגולטור אשר המוניטין שלו חלש יחסית, ייטה להגיב לביקורות ציבוריות יותר מרגולטורים בעלי מוניטין גבוה יחסית (אף אם הם סובלים מ"גרעון דמוקרטי"). ההשערה השנייה שלי ביקשה לבדוק אם יש קשר בין הנושא אודותיו ניתנה הביקורת – באינטראקציה עם מוניטין הרגולטור באותו נושא – ובין התגובתיות של הרגולטור לביקורות ציבוריות.

ממצאי המחקר, אשר נשענו על מאגר נתונים מקיף ונרחב, לא תמכו בהשערה השנייה, אך תמכו בצורה מובהקת בחלק השני של ההשערה המרכזית של העבודה והראו כי למרכיב עוצמת המוניטין של הרגולטור קיימת השפעה משמעותית על נטיית הרגולטור להגיב לביקורות ציבוריות – אף יותר ממרכיב העצמאות (או התלות) של הרגולטור.

מהי הסיבה לתמיכת הממצאים בתיאוריית המוניטין יותר מאשר בתיאוריה לפיה עצמאות פורמאלית גוררת עמה לגיטימציה נמוכה?

תשובה אפשרית היא לומר כי הרגולטורים הישראליים שהוצגו בעבודה זו אינם מתנהגים ואינם מתנהלים כפי שמתנהלות הסוכנויות עליהן התבססו התיאוריות; אולי הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, כחלק מהבירוקרטיה האוצרית, לא נתפס על ידי הציבור ככפוף פוליטית ולכן סובל הלכה למעשה מגרעון דמוקרטי ומתנהג יותר כסוכנות בעלת עצמאות פורמאלית ולא כסוכנות הכפופה לדרג פוליטי. באותו אופן, ניתן אולי לחשוב שהציבור אינו תופס את הפיקוח על הבנקים כגוף עצמאי ובלתי תלוי בדרג פוליטי, ולכן זו הסיבה שהבנק לא מרגיש צורך להגיב לביקורות ציבוריות בצורה שתפתור את בעיית הלגיטימיות שקיימת לכאורה.

אני סבור כי תשובה זו אינה מציירת את המצב לאשורו, וברי כי הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון מושפע רבות מכפיפותו לשר האוצר וכך הוא גם נתפס בקרב יודעי דבר. באופן מובהק אף יותר ניתן לומר את הדבר ההפוך על עצמאותו של המפקח על הבנקים – עצמאותו בפני הדרג הפוליטי לא ניתנת לערעור. המפקח על הבנקים מתמנה על ידי נגיד בנק ישראל ולא על ידי פוליטיקאי נבחר, ולכן קשה לצייר מצב של תלות שלו בדרג הפוליטי.

לדידי, הסיבה העיקרית לתמיכת הממצאים בתיאוריית המוניטין ולא בתיאוריית העצמאות, היא שהמחקר התיאורטי אודות בעיית הלגיטימיות של הסוכנויות העצמאיות אינו עומד בקנה אחד עם המציאות וכי סוכנויות אלה אכן מהוות המשך ישיר לדמוקרטיה הייצוגית בעיני ציבור האזרחים, המהווה את מגוון הקהלים של הרגולטורים. נראה כי הציבור משדר לסוכנויות העצמאיות שדווקא עליהן ועל העומדים בראשן הוא סומך, אולי אף יותר מהפוליטיקאים הנבחרים, ולכן הסוכנויות העצמאיות אינן חוששות למעמדן במשטר הדמוקרטי ומרשות לעצמן לשתוק יותר ולדבר פחות.

תמיכה להשערת זו ניתן למצוא גם אצל ויגודה-גדות ומזרחי (2012), אשר במשך למעלה מעשור, החל משנת 2001, עוקבים אחר ביצועי המגזר הציבורי מזווית הראיה האזרחית, זאת במטרה לזהות מגמות והתפתחויות בעמדות הציבור כלפי השירות הציבורי. עבודתם מתבססת על דיווחים של מדגם מקרב אזרחי ישראל הבוגרים ובודקת, בין היתר, את מידת האמון שחש הציבור כלפי מוסדות וארגונים ציבוריים וכלפי משרתי הציבור. מממצאי העבודה עולה כי באופן עקבי לאורך השנים מידת אמון האזרחים במוסדות וארגונים ציבוריים גבוהה יותר ממידת

האמון שחש הציבור כלפי משרתי הציבור הפוליטיקאים³³. ניתן לראות, בנוסף, כי מידת האמון בעובדי בנק ישראל (סוכנות עצמאית) גבוהה יותר באופן עקבי ממידת האמון בעובדי משרד האוצר (סוכנות תלויה). באותו אופן, מידת האמון במוסד בנק ישראל גבוהה יותר אף ממידת האמון בממסד של אוצר המדינה, מרשות המסים ואף מגופים פרטיים כמו בנקים מסחריים³⁴. על פי המחקרים של ויגודה-גדות ומזרחי, נראה כי על פי עמדות הציבור, דווקא למשרתי הציבור הפוליטיקאים קיימת בעיית לגיטימציה, וזאת על אף שהם נבחרים על ידי הציבור³⁵. ייתכן שהסיבות לבעיית לגיטימציה זו הן אי קיום ההבטחות שניתנו לציבור בתקופת הבחירות, חוסר במינהל תקין או התנהלות על פי טווח קצר בלבד וללא אסטרטגיה ארוכת טווח (ואולי בגלל כל הסיבות גם יחד). לעומת זאת, דווקא לסוכנויות הרגולטוריות, המנוהלות על ידי פקידים שאינם נבחרים ואשר אינם חייבים בנתינת דין וחשבון יום-יומי, קיימת לגיטימציה גדולה יותר ואמון רב יותר על ידי הציבור, ככל הנראה כיוון שהן פועלות על פי תוכניות מסודרות וארוכות טווח, ועובדיהן כמעט שאינם נתונים ללחץ פוליטי או תקשורתי אשר יכול להביא לסטייה מהתוכניות המקוריות.

ניתן אף לומר יותר מכך; דווקא העצמאות הפורמאלית של הסוכנות ואי תלותה בדרג הפוליטי היא זו שעשויה להביא להגדלת סמכויותיה עם השנים ולהתרחבות משאביה האנושיים והחומריים (כמו היקף גדול של עובדים, משכורות גבוהות וייחודיות לפקידים המקצועיים ותקציבי פיקוח גדולים). כפי שציינתי לעיל בפרק אודות המדדים והמוניטין של רשויות הפיקוח, אחד המקורות החשובים לכוחו של בנק ישראל וליכולתו לפתח את עצמו ולכן גם לקבלת סמכויות רבות יותר ומשאבים נרחבים יותר היה ההצלחה שלו להציב את עצמו כסוכנות א-פוליטית ובלתי מוטית עם מומחיות בעניינים כלכליים (Maman and Rosenhek 2011). כשהדרג המדיני נוכח כי העצמאות הפורמאלית של הבנק אכן מביאה לתוצאות חיוביות ולשמירה על יציבות המערכת הפיננסית של הבנקים, האמון בו גדל ולכן גם סמכויותיו ומשאביו.

מהממצאים לעיל ניתן ללמוד שתי נקודות חשובות: הראשונה נאמרה בקצרה בתחילת העבודה, ואף נכתבה במאמר של מאור ואחרים, והיא שהתקשורת משחקת תפקיד חשוב במאמצם של הארגונים הרגולטוריים להבנות את המוניטין שלהם ולהגן עליו, ושתגובה או אי תגובה בתקשורת

³³ ויגודה-גדות ומזרחי (2012), תרשים 22.

³⁴ ויגודה-גדות ומזרחי (2012), תרשים 24.

³⁵ אמנם רוב הפוליטיקאים אינם נבחרים ישירות על ידי כל מצביעי מפלגתם (כי אם על ידי ועדה מסדרת, או בשיטת הפריימריז) אך אין זה המקום להאריך בכך.

של הסוכנות שקולה לפעולות של ממש ("words are actions"³⁶). דווקא בעניין האבחנה בין התחומים השונים קיים הבדל בין העבודה של מאור ואחרים לבין העבודה שלי, שכן ממצאי המחקר שלי לא תמכו בהשערה לעניין האבחנה בין התחומים השונים.

הנקודה השניה העולה מהממצאים לעיל היא, שכיוון שעל פי הממצאים עולה שהציבור מאפשר לסוכנויות העצמאיות להגיב פחות לביקורות ציבוריות (ככל שהסוכנויות אכן קוראות היטב את המפה העולה מתגובות הציבור), ניתן ללמוד כי הציבור מוכן לקבל כלגיטימי ארגון פחות דיווחי בתנאי שיש לציבור אמון בו; כאשר הציבור יודע שפעילות הרגולטור מתנהלת בצורה טובה, ללא שינויים תכופים ועם אסטרטגיה לטווח ארוך, הוא רגוע יותר ולא מבקש דיווח על כל צעד ושעל. אישוש נקודה זו יכול להתבצע על ידי מחקר מעמיק יותר ממחקרם של ויגודה-גדות ומזרחי, שינסה להבין את עמדות הציבור לגבי ההבדלים בדיווחיות בין סוכנויות עצמאיות לסוכנויות תלויות.

בנוסף, יש מקום לבצע מחקר-המשך אודות השינוי בתגובתיות של סוכנות אשר היתה בעבר תלויה בדרג הפוליטי וכעת היא עצמאית בשתי תקופות זמן אלה ולבדוק את נכונות התיאוריה בדבר השפעת עצמאותה של סוכנות על נטייתה להגיב לביקורות ציבוריות. מחקר שכזה, אשר למיטב ידיעתי לא קיים כיום, יאפשר לנטרל "רעשים" שונים בהשוואה אשר אולי קיימים במחקר המשווה בין שני רגולטורים שונים, דומים ככל שיהיו.

³⁶ Maor et al. 2012, p. 2

ביבליוגרפיה

בן בסט, אבי. הסמכויות של רשויות הפיקוח על שוק ההון בישראל ועצמאותן, בתוך: אבי בן בסט (עורך), הפיקוח על שוק ההון בהוצאות המכון הישראלי לדמוקרטיה 2007 (עמודים 74-21).

הדוח השנתי של אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון לשנת 2011.

ויגודה-גדות, ערן ומזרחי, שלמה. ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית. נובמבר 2012.

יושע, עובד. בליי, שרון ויפה, ישי. מערכת הבנקאות הישראלית בראייה היסטורית: תחרות מול פיזור סיכונים, בתוך: ניסן לוויטן וחיים ברקאי (עורכים), ספר היובל: חמישים שנות חתירה לשליטה מוניטרית, כרך ב: נושאים נבחרים במדיניות מוניטרית, ירושלים 2004

פקודת הבנקאות, 1941

אתר שוק ההון, הביטוח והחיסכון – <http://ozar.mof.gov.il/hon/2001/general/mainpage.asp>

אתר המועצה הישראלית לצרכנות – <http://www.consumers.org.il>

אתר ארכיון גלובס – <http://www.globes.co.il/news/search.aspx>

אתר הפיקוח על הבנקים – <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Pages/Default.aspx>

אתר המרכז למחקר ומידע של הכנסת – <http://www.knesset.gov.il/mmm/heb/index.asp>

Baldwin, R., Scott, C. D., & Hood, C. (1998). A reader on regulation. Oxford Univ Pr.

Bertelli, A. M., & Whitford, A. B. (2009). Perceiving credible commitments: How independent regulators shape elite perceptions of regulatory quality. *British Journal of Political Science*, 39(3), 517-37.

Carpenter, D. (2010). Institutional strangulation: bureaucratic politics and financial reform in the Obama administration. *Perspectives on Politics*, 8(3), 825-46.

Carpenter, D. (2010). Reputation and power: organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA. Princeton University Press.

Carpenter, D. P. (2001). The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928. Princeton University Press.

Carpenter, D. P. (2002). Groups, the media, agency waiting costs, and FDA drug approval. *American Journal of Political Science*, 490-505.

Carpenter, D. P. (2004). Protection without capture: Product approval by a politically responsive, learning regulator. *American Political Science Review*, 98(4), 613-31.

Ehrmann, M., & Fratzscher, M. (2009). Purdah—On the rationale for central bank silence around policy meetings. *Journal of Money, Credit and Banking*, 41(2-3), 517-528.

Fiorina, M. P. (1982). Legislative choice of regulatory forms: legal process or administrative process?. *Public Choice*, 39(1), 33-66.

Flinders, M., & Buller, J. (2006). Depoliticization, democracy and arena shifting. *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, 53-80.

Gatsios, K., & Seabright, P. (1989). Regulation in the European community. *Oxford Review of Economic Policy*, 5(2), 37-60.

Gilad, S. (2012). Attention and reputation: Linking regulators' internal and external worlds. *Executive Politics in Times of Crisis*, 157.

Gilad, S., & Yogev, T. (2011). How Reputation Regulates Regulators: Illustrations from the Regulation of Retail Finance. *Oxford Handbook of Corporate Reputation*. Oxford University Press, Oxford.

Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 873-893.

Gilardi, F. (2005). The institutional foundations of regulatory capitalism: the diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 84-101.

Gilardi, F. (2009). *Delegation in the regulatory state: Independent regulatory agencies in Western Europe*. Edward Elgar Publishing.

Heimann, C. F. (1997). *Acceptable risks: politics, policy, and risky technologies*. Univ of Michigan Pr.

Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2004). The politics of regulation in the age of governance. *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*, 1-28.

Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2005). The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: Sectoral and national channels in the making of a new order. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 102-124.

Krause, G. A., & Corder, J. K. (2007). Explaining bureaucratic optimism: Theory and evidence from US executive agency macroeconomic forecasts. *American Political Science Review*, 101(1), 129.

Krause, G. A., & Douglas, J. W. (2005). Institutional design versus reputational effects on bureaucratic performance: Evidence from US government macroeconomic and fiscal projections. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 281-306.

Levi-Faur, D., & Gilad, S. (2004). The rise of the British regulatory state: Transcending the privatization debate. *Comparative Politics*, 105-124.

Levi-Faur, D., & Jordana, J. (2006). Toward a Latin American regulatory state? The diffusion of autonomous regulatory agencies across countries and sectors. *Intl Journal of Public Administration*, 29(4-6), 335-366.

Lodge, M. (2004). Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments. *Politics of Regulation*, 124-144.

Maggetti, M. (2009). The role of independent regulatory agencies in policy-making: a comparative analysis. *Journal of European Public Policy*, 16(3), 450-470.

Maggetti, M. (2010). Legitimacy and accountability of independent regulatory agencies: A critical review. *Living Reviews in Democracy*, 2.

Maggetti, M., Ingold, K., & Varone, F. (2013). Having Your Cake and Eating It, Too: Can Regulatory Agencies Be Both Independent and Accountable?. *Swiss Political Science Review*, 19(1), 1-25.

Majone, G. (1994). The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 17(3), 77-101.

Majone, G. (1996). Temporal consistency and policy credibility: why democracies need non-majoritarian institutions.

Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of public policy*, 139-167.

Majone, G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics*, 22(1), 1-24.

Majone, G. (2001). Regulatory legitimacy in the United States and the European Union. *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU.*, 252-74.

Maman, D., & Rosenhek, Z. (2011). The Israeli central bank: political economy, global logics and local actors. *Taylor & Francis*.

Maor, M. (2007). A Scientific Standard and an Agency's Legal Independence: Which of These Reputation-Protection Mechanisms is Less Susceptible to Political Moves?, *Public Administration*, 85(4): 961-978.

Maor, M. (2010). Organizational reputation and jurisdictional claims: The case of the US food and drug administration. *Governance*, 23(1), 133-159.

Maor, M. (2011). Organizational reputations and the observability of public warnings in 10 pharmaceutical markets. *Governance*, 24(3), 557-582.

Maor, M., & Sulitzeanu-Kenan, R. (2013). The Effect of Salient Reputational Threats on the Pace of FDA Enforcement. *Governance*, 26(1), 31-61.

Maor, M., Gilad, S., & Bloom, P. B. N. (2012). Organizational Reputation, Regulatory Talk, and Strategic Silence. *Journal of Public Administration Research and Theory*.

Marcussen, M. (2009). Scientization of central banking: The politics of a-politicization. *Central Banks in the Age of the Euro: Europeanization, Convergence and Power*.

Moe, T. M. (1985). Control and feedback in economic regulation: The case of the NLRB. *The American Political Science Review*, 1094-1116.

Mulgan, R. (1997). The processes of public accountability. *Australian Journal of Public Administration*, 56(1), 25-36. Mulgan, R. 1997. "The Processes of Public Accountability. " *Australian Journal of Public Administration* 56:25-36

Olson, M. K. (1995). Regulatory agency discretion among competing industries: inside the FDA. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 379-405.

Quirk, P. J. (1980). *The Food and Drug Administration. The Politics of Regulation*. James Q. Wilson, ed. New York: Basic Books, pp. 192-201.

Rourke, F. E. (1984). *Bureaucracy, politics, and public policy*. Harpercollins College Div.

Smith, R. D. (2005). *Strategic planning for public relations*.

Stern, J. (1997). What makes an independent regulator independent?. *Business Strategy Review*, 8(2), 67-74.

Stern, J., & Holder, S. (1999). Regulatory governance: criteria for assessing the performance of regulatory systems: an application to infrastructure industries in the developing countries of Asia. *Utilities Policy*, 8(1), 33-50.

Storm, K., Muller, W. C., & Bergman, T. (2003). Delegation and accountability in parliamentary democracies.

Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of management review*, 20(3), 571-610.

Thatcher, M. (1998). The development of policy network analyses from modest origins to overarching frameworks. *Journal of Theoretical Politics*, 10(4), 389-416.

Thatcher, M. (2002). Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 954-972.

Thatcher, M., & Sweet, A. S. (2002). Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. *West European Politics*, 25(1), 1-22.

Veljanovski, C. (1991). *The Regulation Game in Regulators and the Market. An Assessment of the Growth of Regulation in the UK.* IEA series, Edward Elgar, Cheltenham.

Whitford, A. B. (2002). Bureaucratic discretion, agency structure, and democratic responsiveness: The case of the United States attorneys. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(1), 3-27.

Wilson, J. Q., 1989, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It.*