

האיכויות הדמוקרטיות של רשויות רגולציה ואמון הציבור

ליבי ממן

תקציר הדוקטורט (מתורגם מאנגלית)

מחקר זה עוסק באיכויות הדמוקרטיות של רשויות רגולטוריות. איכויות דמוקרטיות מוגדרות כהליכים שבאמצעותם רשויות משתפות ומכלילות שחקנים חיצוניים בקבלת ההחלטות. איכויות אלו משקפות רעיונות דמוקרטיים מסוגים שונים בהתאם לסוג השחקנים המוכללים על ידי הרשות. הספרות המחקרית העוסקת ברגולציה התמקדה עד כה בעיקר באחריות, איכות שמשקפת את ערך הדמוקרטיה הייצוגית, המכוונת לכך שקבלת ההחלטות במנהל הציבורי תישאר, או לפחות תפוקח ותשלט, על ידי הדרג הנבחר. עבודה זו מציבה לצד זאת איכויות דמוקרטיות נוספות שמקיימות רשויות רגולטוריות, כגון **שקיפות, השתתפות וייצוגיות**, איכויות המשקפות רעיון פלורליסטי יותר של דמוקרטיה, הקוראת להכללת מגוון רחב יתר של שחקנים בקבלת ההחלטות, ובעיקר את הציבור הרחב. עד כה, איכויות אלו קיבלו תשומת לב מועטה בספרות והן לא נמדדו באופן שמאפשר להשוות את המידה שבה רשויות מאופיינות באיכויות כאלו או אחרות. כמו כן, הספרות המחקרית טרם פנתה לבחון את המידה שבה איכויות דמוקרטיות של רשויות רגולטוריות תורמות לפיתוח אמון ציבורי בחברות מפוקחות וברשויות עצמן.

עבודת הדוקטורט הזו נכתבה כאסופה של שלושה מאמרים. **המאמר הראשון**, "האיכויות הדמוקרטיות של סוכנויות רגולטוריות", עוסק בהמשגה ובפיתוח אינדיקטורים למדידה של שקיפות, אחריות, השתתפות וייצוגיות של רשויות רגולטוריות. מדדים אלו מאפשרים לאמוד ולהשוות את המידה שבה רשויות רגולציה מאופיינות באיכויות דמוקרטיות שונות, הן מתוקף מחויבות חוקית, והן באופן שבו הן מתנהלות בפועל. **המאמר השני**, "האם האיכויות הדמוקרטיות של רגולטורים מגדילות את הנכונות לתת אמון בחברות?" מתבסס על סקר ניסויי אינטרנטי שנערך בהקשר של מוצרי פינטק, הבוחן את תפקידן של האיכויות הדמוקרטיות של רשויות רגולטוריות בטיפול אמון הציבור בחברות פינטק וברשויות רגולטוריות. **המאמר השלישי**, "מגוון משטרי רגולציה והשפעתם על אמון הציבור בחברות", בוחן את תפקידה של סגנון הרגולציה בקידום אמון הציבור בחברות ועסקים באמצעות שני סקרי ניסויי אינטרנטיים בהקשר של מוצרי פינטק. בפרט, מאמר זה בוחן את היכולת של משטרי רגולציה עצמית ושל מתווכים רגולטוריים להבטיח את אמון הציבור בשירותי פינטק, בהשוואה לרגולציה מדינתית מסוג "ציווי ושליטה".

במבוא לעבודה זו מתוארת בעיית המחקר אותה אני מזהה כאתגר אותו מציב המנהל הציבורי לדמוקרטיה, בעיה הנובעת מהכוח הרב המופקד בידיהן של רשויות המנהל הציבורי ומשיקול הדעת הניתן

לדרג הפקידות. בעיה זו, הנקראת גם בשם החסך הדמוקרטי, מתעצמת במקרה של רשויות רגולטוריות, בשל העצמאות אשר לרוב מאפיינת אותן, שמייצרת ניתוק מהדרג הנבחר. האצלת סמכויות רגולטוריות (קביעת תקנות, פיקוח ואכיפה) לרשויות רגולטוריות עצמאיות נהיתה לנוהג מקובל בממשלות רבות בעולם לפחות מאז שנות ה-80. עם זאת, תופעה זו עוררה מחלוקת מתמשכת בדבר הלגיטימיות הדמוקרטית של גופים אלו. כפתרון אפשרי לבעיה זו, עבודת הדוקטורט הזו מציעה להתמקד באיכויות הדמוקרטיות של רשויות רגולציה, אשר מבטיחות את קיומו של עקרון הדמוקרטי של שלטון העם, באמצעות שיתוף הכוח המנהלי עם הציבור, עם בעלי עניין או עם נבחרי הציבור. **במאמר הראשון**, המתבסס על מחקר איכותני מעמיק אודות שש רשויות ממדינות וענפים שונים, פיתחתי 58 אינדיקטורים למדידת שקיפות, אחריותיות, השתתפות וייצוגיות של רשויות רגולטוריות. אינדיקטורים אלו מאפשרים, לראשונה, למדוד ולהשוות באופן שיטתי את המידה שבה רשויות מחויבות על פי חוק לפעול בהתאם לאיכויות השונות, ואת המידה שבה הן פועלות בפועל לקידומן. כבר כיום, משמשים אינדיקטורים אלו חוקרים נוספים לצורך איסוף מידע על ההתנהלות הדמוקרטית של רשויות רגולציה¹ ורשויות מנהל².

עבודה זו מזהה ועוסקת בבעיה נוספת, החוסר בידע מחקרי אודות השפעתן של איכויות דמוקרטיות של רשויות רגולטוריות על אמון הציבור. הספרות כבר ביססה שאמון בארגונים ציבוריים הינו רצוי מבחינה נורמטיבית מכיוון שהוא משקף את הלגיטימיות של הממשלה. אמון בארגונים ציבוריים נמצא גם כאמצעי שתורם להשגת תוצאות רצויות אחרות, כגון ציות ושביעות רצון. בעוד שהספרות החלה לחקור את תפקידן של איכויות אינדיבידואליות על אמון בארגונים ציבוריים, ההשפעה ההשוואתית שלהן או ההשפעה שלהן בהקשר של רגולציה כמעט לא נחקרה. בפרט, לאמון ברשויות הרגולציה עשויה להיות תוצאה חיובית נוספת: הוא יכול להוביל לאמון רב יותר בחברות ועסקים המפוקחים ובכך לקדם שגשוג כלכלי. עם זאת, עדיין לא ברור האם שקיפות, אחריותיות, ייצוגיות והשתתפות בקרב רשויות רגולציה מגבירות את האמון הציבורי ברשויות רגולציה ובחברות המפוקחות.

מסיבות אלו בחרתי במאמר השני והשלישי, תוך עריכת סדרה של סקרי ניסוי, לבחון את ההשפעה של רשויות רגולטוריות, סגנון הרגולציה, ואיכויותיהן הדמוקרטיות על אמון הציבור ברגולטורים ובחברות. **במאמר השני** מצאתי כי איכויות דמוקרטיות אינדיבידואליות אינן מספיקות כדי להבטיח אמון בחברות מפוקחות וגם לא ברשות הרגולטורית עצמה. רק במקרה בו רשות רגולטורית תוארה כבעלת כל ארבע

¹ פרוייקט TiGRE של הוריון 2020 אסף מידע על למעלה מ-45 רשויות רגולציה בהתבסס על המדדים שפיתחתי (ראו <https://www.tigre-project.eu>).

² מדד הממשלה של המרכז להעצמת האזרח, פותח בהשראת הרעיון שמציעה עבודת דוקטורט זו ומתבסס במידה משמעותית על האינדיקטורים אשר פיתחתי (ראו <https://madad-ccci.org.il>).

התכונות, אמון הציבור גדל במידה מספקת. עם זאת, ייצוגיות נמצאה כמספיקה כדי להגביר את האמון בחברה, למרות שאיכות זו לא הספיקה כדי להגביר את האמון ברשות עצמה.

במאמר השלישי, מחקרי העלה כי אמון הציבור בחברות תלוי בקיומה של רשות רגולטורית ממשלתית. רגולציה עצמית, גם כזו הכוללת מתווכים רגולטוריים שונים, איננה מניבה את אותו רמת אמון בחברה המפוקחת. כמו כן, מצאתי כי היכולת של רשויות רגולציה להקל על הנטל הרגולטורי ולהסתמך על הצהרות של החברות המפוקחות כי הן מצייתות לרגולציה, מבלי שהדבר יפגע באמון הציבור בחברות המפוקחות, תלויה ברמת האמון הציבורי כלפי רשויות הרגולציה.

לעבודת דוקטורט זו מספר תרומות חשובות. **ראשית,** היא קוראת לראשונה להסב את תשומת הלב המחקרית לאיכויות הדמוקרטיות של רשויות רגולטוריות על מנת להאיר את האופן שבו גופים אלה משתפים שחקנים שונים בקבלת ההחלטות ובעיצוב המדיניות, ובכך משקפים רעיונות דמוקרטיים. הבנה זו יכולה לתת מענה לספקות שמועלים עשורים רבים, ביחס למידת הלגיטימיות של רשויות בעלות עצמאות פוליטית. **שנית,** עבודה זו מאפשרת לראשונה למדוד באופן אמפירי וכמותני את המידה שבה רשויות רגולטוריות במדינות וסקטורים שונים מחויבות במסגרת החוק לקיום איכויות דמוקרטיות ואת המידה שבה רשויות מקיימות איכויות דמוקרטיות מסוגים שונים בפועל. **שלישית,** המדד שפותח בעבודה זו, בהתאמות מסוימות, יכול גם לשמש למדידת האיכויות הדמוקרטיות של רשויות מנהל ציבורי כלליים, כגון משרדי ממשלה, ובכך לשמש ככלי מחקרי אך גם ככלי מדיניות בפני עצמו, אשר מתמרץ גופי ממשל להגביר את האיכויות הדמוקרטיות שלהן באמצעות תחרות. **רביעית,** עבודה זו תורמת להבנת האופנים בהם רשויות רגולטוריות ורגולציה בכלל, חשובים לאופטימיזציה של השוק באמצעות הגדלת הנכונות של הציבור לתת אמון בעסקים ובטכנולוגיות חדשניות. **חמישית,** מחקר זה תורם לספרות בכך שהוא מאשש כי איכויות דמוקרטיות של רשויות רגולטוריות חשובות לא רק מבחינה נורמטיבית, לשיקוף של ערכים דמוקרטיים, אלא גם בהשפעתן החיובית על אמון הציבור בגופי שוק. מחקר זה מוצא ביסוס אמפירי לכך שעל ידי הגברת האמון בטכנולוגיות מתפתחות, כמו במקרה של הפינטק, לאיכויות דמוקרטיות של רשויות רגולציה ישנה חשיבות כלכלית – הגברת נכונות של הציבור לבטוח בטכנולוגיות חדשניות ובכך להגביר צמיחה.