

פרויקט TiGRE תוכנן להיענות לקריאה "ממשל לעתיד", שהייתה חלק מתכנית העבודה H2020 "אירופה בעולם משתנה - חברות כוללניות, חדשניות ומשקפות". בקריאה זו, הירידה באמון בממשלות ובמוסדות מייצגת דאגה עיקרית, שעלולה להשפיע לרעה על הממשל ברמות שונות.¹ לפיכך, שיפור האמון או החזרתו במוסדות הפכו להיות בראש סדר העדיפויות של ממשלות לאומיות ומוסדות אירופיים כדי להבטיח את תפקודן התקין של מערכות דמוקרטיות. על רקע זה, התוצאות העיקריות של פרויקט TiGRE מצביעות על העובדה שיחסי אמון המתגלים במשטרים רגולטוריים חזקים מהצפוי. בנוסף, ב-TiGRE, אנו מציעים שגם המושג חוסר אמון ראוי לתשומת לב: משולל מההקשרים השליליים הייחודיות לו, הוא מתאר יחס זהיר בין שחקנים המעורבים במשטרים רגולטוריים או מושפעים מהם, כגון פוליטיקאים, מחוקקים, רשויות רגולטוריות, משרדים, בתי משפט, מתווכים רגולטוריים (כמו גופי אישור), ולרבות קבוצות אינטרס, איגודי צרכנים וגופי בוררות. התוצאות העיקריות מראות שאמון גבוה יכול להתקיים יחד עם רמות של זהירות. שילוב מאוזן של אמון לצד חוסר אמון, התואם גישה של "האמן אך וודא" (כלומר, אמון זהיר), מספיק כדי להבטיח את תפקודם התקין של משטרים רגולטוריים ואת קיומם של יחסי אמון חזקים בתוך משטרים רגולטוריים, ובין מוסדות רגולטוריים לאזרחים. עם זאת, בעיני שחקני המשטר, יותר מדי זהירות בין שחקנים מסכנת את הלגיטימיות של קבלת נהלים ואת האופן שבו מתקבלות החלטות רגולטוריות.

1. אמון וחוסר אמון במשטרים רגולטוריים וברשויות רגולטוריות

פרויקט TiGRE שם לו למטרה להשיג פירוט רב יותר במחקר של יחסי אמון מאשר ההתמקדות הרגילה באמון האזרחים בממשלה. לצורך כך, הבחנו בשתי רמות עיקריות של תצפית: הראשונה חוקרת אמון של גורמים חיצוניים למשטר כמו אזרחים ותקשורת, כשני סוגי שחקנים המעורבים רק בעקיפין בתהליך הרגולציה. בהקשר זה, נערך סקר למדידת רמת האמון של האזרחים ברשויות הרגולטוריות. לפי הממצאים העיקריים של סקר זה, אמון האזרחים בסוכנויות הרגולציה הוא במוצע גבוה למדי, עם שונות קלה יחסית בין מדינות ובין מגזרי מדיניות. ממצאים אלו מנוגדים להנחה המקובלת כי קיים משבר אמון ברשויות הציבוריות. יתרה מכך, TiGRE הסתמכה על ניתוח הדיווחים בתקשורת, מקרי בוחן וניסוי סקר כדי לזהות כיצד התקשורת משפיעה על תהליכי בניית אמון כלפי הרגולטורים. התוצאות מצביעות על כך שהמשיבים תופשים לעתים קרובות את התקשורת כשחקן פעיל במסגור תפישות אמון עבור קהלים רחבים יותר. בדרך כלל, הסיקור התקשורתי מקבל נימה שלילית כאשר תקריות אמון כמו שערוריות בנקאיות, דליפות נתונים ומשברי בטיחות מזון מגיעות לכותרות. במיוחד ראוי לציין שלאחר תקריות מעין אלו, עולה שוני באסטרטגיות בקרב סוכנויות הרגולציה; בעוד שבמקרים מסוימים, אלו מנסות לבנות אמון מחדש באופן פעיל תוך שימוש בתקשורת לשם כך, במקרים אחרים הן שותקות, אולי כדי להימנע מהאשמה באירוע או כדי להכחיש את הבעיה – כשאסטרטגיה זו יעילה פחות מאשר הראשונה.

רמת התצפית השנייה המיושמת בפרויקט TiGRE נוגעת לבחינת יחסי האמון בין שחקנים בתוך משטרים רגולטוריים, הכוללים גורמי ליבה כגון הסוכנויות הרגולטוריות עצמן, מחוקקים, גופים מבצעים, בתי משפט ומתווכים רגולטוריים, כמו גם פריפריאליים יותר, כגון הארגונים המפוקחים, קבוצות אינטרס וארגוני

¹ https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2018-2020/main/h2020-wp1820-societies_en.pdf



צרכנים. לצורך כך, נערך סקר רחב היקף בקרב תשע מדינות (בלגיה, דנמרק, גרמניה, ישראל, הולנד, נורבגיה, פולין, ספרד ושווייץ), אשר התעמק בתפישות השחקנים לגבי יחסי אמון וחוסר אמון בשלושה סקטורים של מדיניות שתחת מחקר (בטיחות מזון, הגנת מידע וכספים). על פי התוצאות, המשיבים בטוחים בעיקר, אם כי בדרגות שונות, בהסדרת סקטור המדיניות שלהם. זה עולה בקנה אחד עם תפישות האזרחים שהוזכרו לעיל. עם זאת, על אף שגורמים ציבוריים ופרטיים כאחד מדווחים לרוב על אמון גבוה למדי במוסדות ובמיוחד ברשויות הרגולטוריות הלאומיות, בו זמנית הם זהירים כלפיהם (כלומר, ביטוי התנהגותי של חוסר אמון). זה מוכיח שאמון וחוסר אמון אינם מנוגדים זה לזה ויכולים להתקיים במקביל. באופן מכריע, הניתוחים שלנו גם מצביעים על כך שהשילוב ביניהם עשוי להועיל לביצועים הנתפשים של משטרים רגולטוריים בשמירה על ביטחון האזרחים מפני נזק ובהבטחת ציות מספק של הגופים המפוקחים. אף על פי כן, התוצאות שלנו מצביעות גם על כך שהקפדה יתרה עלולה לשחוק את הלגיטימיות של המשטר הרגולטורי ולצמצם את קבלת הנהלים ואת הדרך שבה גורמי המשטר מקבלים החלטות רגולטוריות. לבסוף, ממצא מרכזי נוסף המבוסס על ניתוחים וראיונות ברשת החברתית הוא שעוצמה גבוהה של אינטראקציות בין גורמים רגולטוריים קשורה לרמות גבוהות של אמון. זו לא רק תוצאה מרכזית לחשיפת המנגנונים העומדים מאחורי יחסי אמון, אלא היא גם מעידה על החשיבות של קיום קשרים בין שחקנים עבור פיתוח ועבור שימור יחסי אמון במשטרים רגולטוריים שמתפקדים היטב.

2. מסקנות והשלכות

החששות הראשוניים לגבי דעיכת האמון ביחס לממשל רגולטורי ולמוסדות במדינות דמוקרטיות מבוססות לא אושרו על ידי עדויות אמפיריות במגזרים ובמדינות הנכללות בפרויקט TiGRE, למרות קיום מגוון וריאציות חוצות מגזרים ומדינות. המסקנה הראשונה של TiGRE היא שנראה כי משטרי הרגולציה כיום מושפעים באופן חלש מרמות נמוכות של אמון במוסדות פוליטיים. המסקנה השנייה היא שמקסום אמון אינו רצוי באופן חד משמעי: אמון מועיל, במיוחד כשעולה לצד מידה מסוימת של זהירות. שילוב מאוזן של אמון ושל זהירות משפר את יכולת המאמינים להביע אמון בנאמנים שהם אכן אמינים, תוך בדיקה מתמדת אם אמון הראשוני בהם אינו שגוי. מעניין לציין שהמחקר שלנו גם הראה ששילוב זה של אמון גבוה לצד זהירות גבוהה הוא השילוב החזק ביותר המזוהה עם תפישות ביצועים גבוהים בקרב משטרים רגולטוריים.

בסך הכל, לדרישה להבטחת איזון הולם בין אמון לזהירות יש שתי השלכות מעשיות, מהן נוכל לגזור את המלצותינו. ראשית, הדבר כרוך בכך שרגולטורים ישאפו להשיג הכלה מספקת, להבטיח ייצוג מאוזן ולספק מנגנוני אחריות לשילוב בעלי עניין שונים בתהליך הרגולציה כדי לאפשר זהירות יעילה. זה גם אומר שעליהם לקבל טיעונים סותרים מדיון רב-משתתפים של שחקנים העשויים להשתנות בבחינת תחומי עניין ומשאבים וכן להיות פתוחים אליהם. שנית, מנקודת המבט של אלה המוסדרים והנהנים מהרגולציה, זהירות אפקטיבית דורשת להבהיר דרישות לאופני רגולציה מתאימים ולהביע אותן, הן לגבי המהות והן לגבי הסגנון. במילים אחרות, גופים מפוקחים זהירים (כגון התעשיות המפוקחות), איגודי צרכנים ובעלי עניין אחרים צריכים לפקח על ההתנהגות הרגולטורית של המוסדות ולהביע חששות במידת הצורך.

בסופו של דבר, נראה שהבעיה כיום היא פחות של ירידה באמון ויותר של אפליה משמעותית בין שחקנים שנתפשים באופן לגיטימי כאמינים לבין אלו שפחות ראויים להיחשב כך. אנו חושבים שמנגנונים המתחזקים השתתפות, דיון ואחריותיות - המפותחים בצורה בלתי-אחידה - נחוצים למטרה זו מכיוון שהם מציעים הזדמנויות לבעלי עניין לספק תשומות ומשוב. בין מספר ההמלצות אליהן אנו מתייחסים, אנו מציעים כי חיזוק התקשורת והאינטראקציות בין הרגולטורים, הגופים המפוקחים והציבור בכללותו חשוב כדי ליצור



רמות אמון מיטביות וכדי להבטיח ציות ובכך, להבטיח ביצועים נאותים של משטרי רגולציה. אסטרטגיות תקשורת מתאימות גם מאפשרות לרגולטורים לתקן אמון לאחר תקריות קריטיות: העברת האשמה והכחשת בעיות משתלמות פחות מאשר גישה פרואקטיבית, המדגימה מודעות לבעיה ונכונות ללמוד מתקלות.

