

TiGRE – podsumowanie wyników projektu badawczego

Projekt badań naukowych TiGRE stanowił odpowiedź na konkurs “Governance for the future” ogłoszony w ramach unijnego programu Horizon 2020 “Europe in a changing world – Inclusive, innovative and reflective societies”. Punktem wyjścia był spadek zaufania do władz i instytucji państwowych w Europie, który może negatywnie wpływać na systemy sprawowania władzy na różnych poziomach (<https://tinyurl.com/v3tnwpzx>). Dlatego też właśnie poprawa lub przywrócenie zaufania do instytucji stała się priorytetem dla państw i instytucji europejskich w dążeniu do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemów demokratycznych.

W tym kontekście główne wyniki projektu TiGRE wskazują na fakt, że relacje zaufania między organizacjami na rynkach regulowanych są silniejsze niż oczekiwano. Ponadto w TiGRE wskazujemy, że oprócz zaufania na uwagę zasługuje również pojęcie nieufności: wskazuje ono na konieczność uważności i ostrożności w relacjach między podmiotami zaangażowanymi w systemy regulacyjne lub aktorami, na których podmioty te wywierają wpływ, np. organami regulacyjnymi, ministerstwami, sądami, instytucjami pośredniczącymi w regulacjach (takimi jak jednostki certyfikujące), prawodawcami, a także grupami interesu, stowarzyszeniami konsumenckimi i organami arbitrażowymi. Główne wyniki pokazują, że wysokie zaufanie może współistnieć z uważnością i ostrożnością. Równowaga między zaufaniem i nieufnością, która odpowiada postawie „ufaj, ale weryfikuj” (tj. rozważne zaufanie), jest niezbędna do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemów regulacyjnych i istnienia stabilnych i trwałych relacji zaufania w ramach systemów regulacyjnych i między instytucjami regulacyjnymi.

/// ZAUFANIE I NIEUFNOŚĆ DO SYSTEMÓW REGULACYJNYCH I ORGANÓW REGULACYJNYCH

Projekt TiGRE miał na celu osiągnięcie dużo większej szczegółowości w badaniu relacji zaufania niż pozwala na to typowe podejście skupiające się na zaufaniu obywateli do rządzących. Aby to zrobić, wyróżniliśmy dwa główne poziomy obserwacji: pierwszy z nich bada zaufanie podmiotów z otoczenia systemu regulacyjnego - takich jak obywatele i media - które są jedynie pośrednio zaangażowane w proces regulacyjny. Aby zbadać ten poziom relacji, przeprowadziliśmy ankietę mającą na celu zmierzenie poziomu zaufania obywateli do instytucji regulacyjnych. Jak wynika z najważniejszych wniosków z tego badania, zaufanie obywateli do instytucji regulacyjnych jest przeciętnie dość wysokie, przy stosunkowo niewielkich różnicach między poszczególnymi krajami i sektorami gospodarki. Wyniki te kontrastują z powszechnym założeniem, że istnieje kryzys zaufania do władz publicznych. Ponadto badanie TiGRE opierało się na analizie doniesień medialnych, studiach przypadków i eksperymencie z użyciem ankiety, w celu określenia, w jaki sposób media wpływają na procesy budowania zaufania do organów regulacyjnych. Wyniki wskazują, że respondenci często postrzegają media jako aktywnego gracza w kształtowaniu postrzegania zaufania dla szerszej publiczności. Zazwyczaj relacje medialne przybierają negatywny ton, gdy na pierwsze strony gazet trafiają incydenty związane z zaufaniem, takie jak skandale regulacyjne (np. na rynku finansowym), wycieki danych i kryzysy związane z regulowanymi obszarami (np. bezpieczeństwo żywności). Warto zauważyć, że po takich incydentach strategie reagowania agencji regulacyjnych bywają różne. Podczas gdy w niektórych przypadkach agencje aktywnie próbują odbudować zaufanie i wykorzystują do tego media, w innych przypadkach agencje milczą, prawdopodobnie w celu zminimalizowania winy za incydent lub zaprzeczenia problemowi; badania pokazują, że ta druga strategia jest znacznie mniej skuteczna niż pierwsza.

Drugi rodzaj analizy zastosowany w projekcie TiGRE dotyczy badania relacji zaufania między podmiotami w ramach systemów regulacyjnych, obejmujących podmioty podstawowe, takie jak same instytucje regulacyjne, ustawodawcy, organy wykonawcze, sądy i instytucje pośredniczące w regulacjach, a także podmioty otoczenia, takie jak podmioty regulowane, grupy interesu i organizacje konsumenckie. W tym celu przeprowadzono zakrojone na szeroką skalę badanie w dziewięciu krajach (Belgii, Danii, Niemczech, Izraelu, Holandii, Norwegii, Polsce, Hiszpanii i Szwajcarii), które dotyczyło postrzegania przez te podmioty relacji zaufania i nieufności w trzech badanych sektorach gospodarki (bezpieczeństwo żywności, ochrona danych osobowych i finanse). Wyniki wskazują, że respondenci są przede wszystkim pewni, choć w różnym stopniu, przepisów obowiązujących w ich sektorze gospodarki. Jest to zgodne z postrzeganiem obywateli wspomnianym powyżej. Niemniej jednak, chociaż zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne w większości deklarują raczej wysokie zaufanie do instytucji, a w szczególności do krajowych agencji regulacyjnych, to jednocześnie często są wobec nich ostrożne (tj. behawioralny przejaw nieufności). Dowodzi to, że zaufanie i nieufność nie są przeciwieństwami, ale mogą współistnieć. Co najważniejsze, nasze analizy wskazują również, że kombinacja

tych elementów może korzystnie wpływać na postrzeganą skuteczność systemów regulacyjnych w zakresie ochrony obywateli przed szkodami i zapewniania wystarczającej zgodności ze strony podmiotów regulowanych. Jednak nasze wyniki sugerują również, że nadmierna czujność może osłabić legitymizację reżimu regulacyjnego i zmniejszyć akceptację procedur oraz sposobu, w jaki podmioty w ramach systemu podejmują decyzje regulacyjne. Wreszcie, kolejnym kluczowym wnioskiem opartym na analizach sieci społecznych i wywiadach jest to, że duża intensywność interakcji między podmiotami regulacyjnymi wiąże się z wysokim poziomem zaufania. Jest to nie tylko kluczowy wynik dla ujawnienia mechanizmów stojących za relacjami zaufania, ale także wskazuje na znaczenie podtrzymywania kontaktów między podmiotami w celu rozwijania i utrzymywania relacji zaufania w dobrze funkcjonujących systemach regulacyjnych.

/// WNIOSKI I IMPLIKACJE

Początkowe obawy dotyczące spadku zaufania do ładu regulacyjnego i instytucji w ugruntowanych demokracjach nie zostały potwierdzone dowodami empirycznymi w sektorach i krajach objętych projektem TiGRE, pomimo pewnych różnic międzysektorowych i międzykrajowych. Pierwszym wnioskiem TiGRE jest to, że systemy regulacyjne wydają się obecnie słabo dotknięte niskim poziomem zaufania do instytucji politycznych. Drugi wniosek jest taki, że maksymalizacja zaufania nie jest jednoznacznie pożądana: zaufanie jest korzystne, zwłaszcza gdy towarzyszy mu pewien stopień czujności. Równowaga między zaufaniem a uważnością zwiększa zdolność podmiotów powierzających zaufanie do podmiotów, które są naprawdę godne zaufania, a jednocześnie stale weryfikuje, czy ich zaufanie nie jest nadużywane. Co ciekawe, nasze badania wykazały również, że takie połączenie wysokiego zaufania z wysoką uważnością jest najsilniej związane z postrzeganiem wysokiej wydajności systemów regulacyjnych.

Podsumowując, potrzeba zapewnienia odpowiedniej równowagi między zaufaniem a czujnością ma dwie praktyczne implikacje, z których możemy wyprowadzić nasze zalecenia. Po pierwsze, oznacza to, że organy regulacyjne powinny starać się zapewnić zrównoważoną reprezentację, tworzyć możliwości integracji, oraz zapewnić mechanizmy odpowiedzialności w celu włączenia różnych interesariuszy w proces regulacyjny. Stanowi to podstawę dobrego wykształcenia się mechanizmów uważności i ostrożności. Po drugie, z perspektywy podmiotów podlegających regulacji i podmiotów czerpiących korzyści z regulacji, bycie skutecznie uważnym wymaga otwartego wyjaśnienia i wyrażenia żądań dotyczących odpowiednich sposobów regulacji, zarówno pod względem treści, jak i stylu. Innymi słowy, ostrożne podmioty regulowane (takie jak sektory regulowane), stowarzyszenia konsumenckie i inni interesariusze muszą monitorować zachowania regulacyjne instytucji i w razie potrzeby wyrażać swoje obawy.

W ostatecznym rozrachunku wydaje się, że problem nie polega obecnie na ogólnym spadku zaufania, lecz na znaczącym rozróżnieniu między podmiotami, które są postrzegane jako godne zaufania, a tymi, które mniej na to zasługują. Uważamy, że mechanizmy wzmacniające partycypację, dialog i odpowiedzialność - które są obecnie nierównomiernie rozwinięte - są niezbędne do tego celu, ponieważ oferują interesariuszom możliwość zapewnienia informacji zwrotnych. Wśród kilku zaleceń, do których odnosimy się w dokumencie „White Paper”, jest przede wszystkim wzmocnienie komunikacji i interakcji między organami nadzoru, podmiotami regulowanymi i ogółem społeczeństwa jako kluczowe dla wygenerowania optymalnego poziomu zaufania, a tym samym odpowiedniego działania systemów regulacyjnych. Właściwe strategie komunikacyjne pozwalają również organom regulacyjnym odbudować zaufanie po krytycznych incydentach: przerzucanie winy i zaprzeczanie problemom opłaca się mniej niż proaktywna postawa, wykazująca świadomość problemu i chęć uczenia się na błędach.

