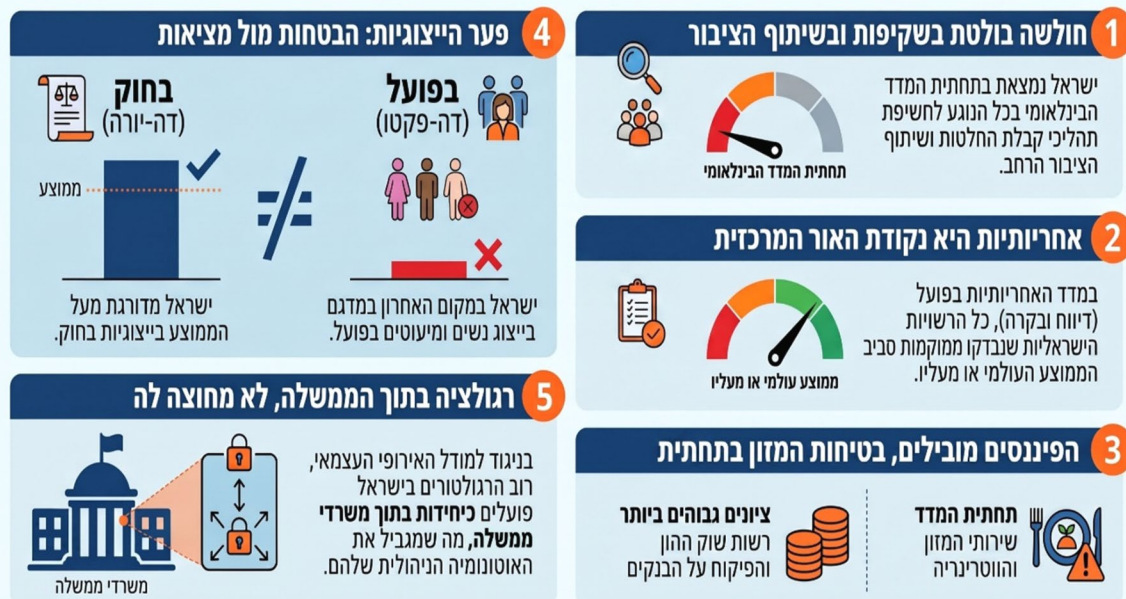




המכון הישראלי
לדמוקרטיה

האיכות הדמוקרטית של רשויות רגולטוריות בישראל: בחינה השוואתית

האיכות הדמוקרטית של הרגולטורים בישראל: הפער בין החוק למציאות
המחשת הפער המבני בישראל בין דרישות החוק (דה-יורה) לבין הביצוע הדמוקרטי בפועל (דה-פקטו) בהשוואה לעולם.



NotebookLM

ד"ר ליבי ממון | עו"ד נועה שקד

התוכנית לרפורמות בשירות הציבורי

יולי 2026

תקציר

רשויות רגולטוריות עצמאיות נהפכו לשחקניות מרכזיות בממשלים ברחבי העולם, וקיבלו סמכויות קביעת כללים, פיקוח ואכיפה בענפי שוק רבים. לנוכח מרכזיותן ועוצמתן, עלה הצורך לבחון באיזו מידה הרשויות האלה פועלות באחריותיות, בשקיפות, בייצוגיות ובשיתופיות, כדי להבטיח את הלגיטימציה שלהן ואת התאמתן לערכים דמוקרטיים. מגמה זו עולה בקנה אחד עם מאמצים רבים שנעשים בשנים האחרונות למדוד גופים ציבוריים ולהעריך את איכותם, כפי שנעשה בעת האחרונה גם במכון הישראלי לדמוקרטיה, במסגרת מפת המדדים של השירות הציבורי.

סקירה זו בוחנת מה הציונים שקיבלו גופים רגולטוריים בישראל במדדים אלו בהשוואה לגופים מקבילים במדינות אחרות בעולם. לשם כך מוצגים ממצאיו של מחקר השוואתי שנערך במסגרת פרויקט TiGRE של האיחוד האירופי, שבחן את האיכויות הדמוקרטיות של רשויות רגולטוריות בתשע מדינות, והתמקד ברשויות הפועלות בשלושה מגזרים: בטיחות מזון, פיננסים והגנה על מידע. המדידה התבססה על שילוב בין ניתוח ההסדרה המשפטית והפורמלית החלה על הרשויות (de jure, דה יורה) לבין בחינת פרקטיקות הפעולה שלהן בפועל (de facto, דה פקטו), באמצעות מערך אינדיקטורים השוואתי שפותח בפרויקט TiGRE. אינדיקטורים אלו בחנו היבטים כגון חובות דיווח ושקיפות, מנגנוני היועצות ושיתוף ציבור, מבני פיקוח ומאפייני ייצוגיות.

הסקירה מציגה את מיקומה של ישראל ביחס למדינות אירופיות במדדי האיכויות הדמוקרטיות, באמצעות הציונים שניתנו לחמש הרשויות ויחידות הסמך הישראליות שנבחנו במסגרת הפרויקט: הרשות להגנת הפרטיות, הפיקוח על הבנקים, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, השירותים הווטרינריים ושירות המזון הארצי. בהמשך לכך מוצג ניתוח מפורט של כל אחת מהרשויות, הן במישור הפורמלי והן במישור המעשי.

ממצאי הסקירה מראים כי האיכויות הדמוקרטיות של רשויות רגולטוריות בישראל, בהשוואה לתשע המדינות האחרות, מתאפיינות בחוזקה יחסית בייצוגיות דה יורה ובאחריותיות דה פקטו, לצד חולשה בולטת בשקיפות ובהשתתפות דה יורה ודה פקטו, לצד פערים עקביים בין המסגרת החוקית לפרקטיקה בפועל. בניגוד לרשויות המקבילות במדינות העולם הנהנות מעצמאות, בישראל רוב הרשויות פועלות כיחידות במשרדי ממשלה או כגופים עצמאיים למחצה. אף שהמחקר אינו מבסס קשר סיבתי בין עצמאות מוסדית או היקף ההסדרה החוקית לבין רמת האיכויות הדמוקרטיות, הוא מצביע על כך שחיזוק מנגנונים אלו, הן פורמלית והן בפועל, הוא כיוון ראוי להמשך פיתוח הממשל הרגולטורי בישראל.

מבוא

1.1. רשויות רגולטוריות עצמאיות והאתגר הדמוקרטי

רגולציה (אסדרה) היא התערבות מכוונת של המדינה בפעילות כלכלית או חברתית במטרה להשיג יעדים ציבוריים, באמצעות קביעת כללים, פיקוח על יישומם ואכיפתם. משנות ה-80 של המאה ה-20, ממשלות ברחבי העולם הרחיבו מאוד את פעולות הרגולציה, מה שהוביל להתרבות של רשויות רגולטוריות ככלי לפיקוח ואסדרה של סיכונים כלכליים, חברתיים, סביבתיים וטכנולוגיים (Jordana et al., 2018; Levi-Faur, 2005). במדינות רבות ניתנה לרשויות אלו ניתנה עצמאות פוליטית, עיקרון המאפשר להן לפעול באופן בלתי תלוי מהדרג הפוליטי (ממשלה וכנסת), במטרה להבטיח מקצועיות, ניטרליות ומניעת השפעות של בעלי עניין או לחצים פוליטיים (Maggetti, 2010). העצמאות הפוליטית נועדה גם ליצור סביבת השקעות יציבה וצפויה עבור השווקים ובכך להגביר את האפקטיביות שלהן (Thatcher & Sweet, 2002). אולם, בו בזמן, העצמאות הפוליטית של רשויות אלו העמידה אותן בפני ביקורת גוברת על הלגיטימציה הדמוקרטית שלהן (Durose et al., 2015). בפרט, יש הטוענים כי עצמאות זו מייצרת חסך דמוקרטי (Democratic Deficit), כלומר, פער בלגיטימציה הדמוקרטית הנוצר כאשר סמכויות ציבוריות מועברות למוסדות שאינם נבחרים ואינם כפופים ישירות לבחירה דמוקרטית או לפיקוח של נציגים נבחרים. ביקורת זו נדונה בהרחבה בספרות, בין היתר אצל Majone (1998), ונובעת מכך שעצמאותן מרחיקה את הרשויות מעקרון שרשרת האחריותות שבבסיס הדמוקרטיה הייצוגית, שלפיו גופי הביצוע של הממשל נדרשים לפעול תחת דרג נבחר.

ביקורת זו התגברה במיוחד לאחר המשבר הפיננסי של 2008, לצד החלשות הלגיטימציה ופגיעה במוניטין של רשויות רגולטוריות שנחשבו רשויות ש"נכשלו בתפקידן" (van Veen, 2014). ביקורת זו הובילה במקומות רבים לשתי תופעות. האחת, התעצמות הפיקוח הפרלמנטרי על רשויות רגולציה עצמאיות, והשנייה, העלאת תדירות הסיקור התקשורתי והעלאת נושא הרשויות הרגולטוריות (גופים שקודם לכן היו מוכרים פחות) לתודעת הציבור (Koop & Lodge, 2020). כתוצאה מכך, רשויות רגולטוריות רבות עברו טרנספורמציה שהובילה אותן להיות קשובות יותר לצרכים המגוונים של צרכנים ולשלב את תפיסותיהם של בעלי עניין שונים (Braun & Busuioc, 2020; Bunea & Nørbech, 2022). בעיני רבים, תגובה זו מבטאת לא רק מענה לאתגר הלגיטימציה והמוניטין של גופים אלו, אלא גם מחזקת את האיכויות הדמוקרטיות שלהן ועונה לאתגר ה"חסך הדמוקרטי" (Maman 2022).

בישראל מתח זה מקבל משנה תוקף לנוכח המבנה המוסדי המגוון של רשויות האסדרה. בעוד שחוק עקרונית האסדרה, תשפ"ב-2021, ביקש לקדם אחידות בתהליכי קביעת כללים בממשלה, רבות מן הרשויות הרגולטוריות פועלות מכוח חקיקה ייעודית המעניקה להן מידה של עצמאות ושיקול דעת מקצועי רחב. מצב זה מציב אתגר לתפיסת שרשרת האחריות המסורתית של המינהל הציבורי, ומחדד את הצורך במנגנוני בקרה משלימים, כגון שקיפות, שיתוף ציבור, אחריותיות וביקורת שיפוטית, שנועדו להתמודד עם הטענות בדבר חסך דמוקרטי בפעילותן של רשויות רגולטוריות.

הספרות התמודדה רבות עם בעיית החסך הדמוקרטי של רשויות ממשל עצמאיות ורשויות רגולטוריות והציעה כמה איכויות שיכולות לפתור בעיה זו (Durose et al., 2015; Vibert, 2007). הספרות מצביעה במיוחד על ארבע איכויות דמוקרטיות מרכזיות:

- **שקיפות.** חשיפת מידע לציבור אודות המאפיינים, התהליכים ואופן קבלת ההחלטות של הרשות הרגולטורית.
- **שיתופיות.** קיומם של תהליכים המאפשרים לציבור ולבעלי עניין שונים להיות מעורבים בקבלת ההחלטות של הרשות הרגולטורית.
- **ייצוגיות.** המידה שבה קבוצות חברתיות שונות מקרב הציבור ובעלי העניין מיוצגים בקרב עובדי הרשות הרגולטורית או גופי הייעוץ שלה.
- **אחריותיות.** מידת הדיווח, התגובתיות וההצדקה של הרשות הרגולטוריות כלפי הכנסת והממשלה.

חלוקה מושגית זו מבחינה בין האיכויות לפי שני צירים (לוח 1):

(1) הציר הראשון שואל מי הם השחקנים המעורבים בתהליכי קבלת ההחלטות של הרשות הרגולטורית? בפרט, ניתן לזהות שאיכויות אלו משקפות מעורבות של קהלי יעד שונים: שחקנים פוליטיים, גופים מפקחים, קבוצות אינטרס או הציבור הרחב;

(2) הציר השני שואל מהי מידת המעורבות המתאפשרת? בפרט ניתן לזהות שלוש רמות שונות: יידוע (informing), התייעצות (consulting), או שיתוף/מעורבות (involving) (Maman, 2022).

לוח 1: האיכויות הדמוקרטיות של רשויות רגולטוריות בחלוקה לפי קהל היעד ורמות מעורבות

קהל היעד <- רמת המעורבות ↓	הציבור הרחב	קבוצות אינטרס	גופים מפקחים	שחקנים פוליטיים/דרג נבחר
שיתוף/מעורבות	ייצוגיות			
התייעצות	השתתפות			
יידוע	שקיפות			אחריותיות

סקירה זו בוחנת שתי סוגיות מרכזיות: (1) האם ועד כמה רשויות רגולטוריות ישראליות מאופיינות בשקיפות, אחריות, ייצוגיות והשתתפות? ו-(2) כיצד רשויות רגולטוריות ישראליות ממוקמות ביחס למדינות אחרות בעולם ביחס לאיכויות הדמוקרטיה שלהן?

1.2. חיבור למדדי ממשל אחרים ולמפת המדדים של השירות הציבורי

סקירה זו היא חלק ממאמץ רחב יותר שנעשה בשנים האחרונות למדוד ולהעריך איכויות של גופים ציבוריים ואת השירות הציבורי בישראל (ממן, 2026).¹ לאחרונה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, בשיתוף ג'וינט אלכא, פיתח מפת מדדים מקיפה למדידת השירות הציבורי בישראל, המציעה מסגרת נורמטיבית ופרקטית למדידת איכות השירות הציבורי (ממן, גולשטיין-גלפרין, לשינסקי-פישר ושקד, 2025). מפת המדדים של המכון מגדירה שישה ערכי ליבה: ממלכתיות, שירותיות, טוהר המידות, מקצועיות, אחריותיות ומערכתיות (שם, 2025). ארבע האיכויות הדמוקרטיות הנבחנות בסקירה זו אינן חופפות באופן מלא לערכי מפת המדדים של השירות הציבורי, אלא משקפות מסגרת נורמטיבית ייחודית שפותחה ביחס לרשויות רגולטוריות, לנוכח אתגרי הלגיטימציה והעצמאות המאפיינים אותן. נוסף על כך, מפת המדדים של המכון מתמקדת במשרדי ממשלה ובמנגנוני ממשל רוחביים (תכנון, תקצוב, רגולציה, רכש, הון אנושי, דאטה ודיגיטל), ואילו סקירה זו מתמקדת ברשויות רגולטוריות ובמאפייני הממשל שלהן.

ההתמקדות באיכויות הדמוקרטיות במסגרת סקירה זו נובעת משני שיקולים מרכזיים. ראשית, כפי שצוין לעיל, רשויות רגולטוריות עצמאיות מתמודדות עם אתגר דמוקרטי ייחודי שמעמיד את הלגיטימציה שלהן תחת ביקורת מתמדת, דבר שמעניק חשיבות מיוחדת לאיכויות דמוקרטיות (Balla & Gormley, 2017; Majone, 1999). דווקא האיכויות הדמוקרטיות הן שמאפשרות לרשויות האלה לחזק את הלגיטימציה שלהן ולהפוך את קבלת ההחלטות שלהן לתגובתית יותר לשחקנים חברתיים מגוונים. שנית, לאחרונה פורסמו נתונים על האיכויות הדמוקרטיות של רשויות רגולטוריות במסגרת מאגר נתונים שכולל גם את ישראל (Maman et al., 2025). מאגר זה הוא הזדמנות לבחון את מעמדן של רשויות רגולטוריות בישראל אל מול מדינות אחרות.

1.3. מאגר הנתונים והמתודולוגיה

סקירה זו מתבססת על נתונים שנאספו במסגרת פרויקט מחקרי של האיחוד האירופי במסגרת תוכנית הורייזון 2020 – פרויקט TiGRE.² החוקרים בצוות הפרויקט (שאיגד חוקרים מתשע אוניברסיטאות ומוסדות, ובהם האוניברסיטה העברית בירושלים) פיתחו ותיקפו כלי למדידה של האיכויות הדמוקרטיות של 49 גופים רגולטוריים בתשע מדינות ופרסמו מאגר נתונים המציג את הציונים שניתנו לגופים הנמדדים (Maman et al., 2025). המדינות שנכללו במדגם הן שש מדינות חברות באיחוד האירופי (ספרד, גרמניה, בלגיה, דנמרק, הולנד ופולין) ושלוש מדינות שאינן חברות באיחוד (ישראל, נורווגיה ושווייץ) בהתאם למדינות של החוקרים בצוות המחקר של הפרויקט.

הפרויקט בחר להתמקד בשלושה ענפי רגולציה: פיננסים, הגנת המידע (פרטיות) ובטיחות מזון. ענפים אלו נבחרו כדי להבטיח ייצוגיות רחבה של משטרים רגולטוריים מגוונים. הענף הפיננסי משקף את הענף הוותיק ביותר מבחינה רגולטורית, והגנת המידע מייצג את התחום הצעיר ביותר. ביחס לכל ענף ומדינה במדגם אותו הרשויות הרגולטוריות המרכזיות האמונות על אסדרת התחום. מעבר לגופי האסדרה ברמה הלאומית, הפרויקט כלל במדגם גם כמה רשויות רגולטוריות ברמה העל-לאומית (האיחוד האירופי), והתת-לאומית/אזורית (במדינות שבהן סמכויות רגולטוריות מבוזרות לרמה האזורית – ספרד, שווייץ וגרמניה).

לצורך מדידת ארבע האיכויות הדמוקרטיות, פותחו 97 אינדיקטורים המחולקים לשני ממדים מרכזיים: ממד ה-de jure (דה יורה), הבוחן את רמת המחויבות החוקית או הפורמלית של הרשויות לפעול באופן

¹ בשנים האחרונות פורסמו בישראל כמה יוזמות מחקריות וממשלתיות המבקשות למדוד היבטים מגוונים של איכות הממשל והשירות הציבורי, כגון **חוזה המדינה**, מדד הדמוקרטיה המקומית, **פנימה 2025**; **יעילות השירותים הציבוריים בישראל: השוואה בינלאומית** (גולשטיין-גלפרין, מוהבן וקנת פורטל, 2024); **הקשר בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין איכות חייהם של האזרחים** (יקיר, גולשטיין-גלפרין, מוהבן, 2024); וכן יוזמות **מדידה ממשלתיות של איכות השירות לאזרח** (מערך הדיגיטל הלאומי, 2024). יוזמות אלו משקפות מגמה רחבה של פיתוח כלי מדידה אמפיריים להערכת איכות הממשל בישראל.

² TiGRE – [Trust and Governance and Regulation in Europe and Beyond](#), Horizon 2020, Grant number 870722

דמוקרטי; וממד ה-de facto (דה פקטו), המודד את המידה שבה איכויות אלו באות לידי ביטוי בפועל בעבודתן השוטפת. הפרדה זו חיונית לזיהוי פערים בין דרישות החוק לבין היישום המעשי של הרגולטורים.

איסוף הנתונים התבצע בין אביב 2021 לקיץ 2022. עבור מדדי הדה יורה, איסוף הנתונים התבסס על ניתוח של חקיקה לאומית ואזורית המסדירה את פעילות הרשות הרגולטורית. עבור מדדי הדה פקטו, איסוף הנתונים התבסס על מקורות מידע מגוונים: שקיפות וייצוגיות נמדדו באמצעות ניתוח מידע באתרי האינטרנט הרשמיים; שיתופיות ואחריות נמדדו בעיקר באמצעות ראיונות חצי-מובנים עם פקידים בכירים ברשויות הרגולטוריות.

ישנה חשיבות גדולה למדידה של איכויות דמוקרטיות הן ברמת המחויבות החוקית (דה יורה) והן ברמת הביצוע בפועל (דה פקטו). מרבית המדדים לאיכויות הממשל בכלל, ולאיכויות דמוקרטיות של איכויות דמוקרטיות, בפרט, מתעלמות מההבחנה הזאת. אך שני המדדים הללו נבדלים מבחינה מושגית-מהותית, וגם אמפירית – רשויות רגולטוריות יכולות לפעול יותר ממה שדורש החוק, או פחות מכך (Koop, 2014). לדוגמה, בתחום השקיפות: המסגרת החוקית עשויה לדרוש אך ורק פרסום של רגולציות חדשות, אך רגולטור עשוי מיוזמתו לבחור להסביר ולהצדיק את המידע שהוא מפרסם, להגיש אותו לציבור ולפרסם הודעות לעיתונות באופן תדיר.

לעומת זאת, ייתכנו מצבים שבהם הדין מחייב קיומם של מנגנוני שקיפות, השתתפות או אחריות, אך בפועל הרשויות אינן מיישמות אותם במלואן או בעקביות. בהתאם לכך, ההבחנה בין הדה יורה לדה פקטו מאפשרת לזהות הן פערים חובביים, שבהם רשויות מאמצות פרקטיקות דמוקרטיות מעבר לנדרש בחוק, והן פערים שליליים, שבהם היישום בפועל מצומצם מההסדרה הפורמלית.

פערים דומים עשויים להתקיים בכל ארבע האיכויות. לכן, הבחנה בין דה יורה לדה פקטו חיונית אם ברצוננו ללמוד דבר-מה על האיכויות הדמוקרטיות של רשויות רגולציה, שכן היא מאפשרת לזהות את שיקול הדעת והפרקטיקות הדמוקרטיות הוולונטריות של הרשויות, מעבר לחובותיהן הפורמליות.

לאחר איסוף הנתונים הגולמי, ובמטרה לתקף את המדד, החוקרים נקטו שיטת תיקוף המתבססת על תורת התגובה לפרט (Item Response Theory – IRT) ועל הסקה בייסיאנית (Maman et al., 2025). שיטה זו מאפשרת לחשב את הציון של כל אחד מהמדדים מתוך הקצאת משקלות שונים (discrimination) לכל אינדיקטור בהתאם לתרומתו למדידת המושג הנמדד (latent variable). גישה זו מונעת הנחות שרירותיות בדבר משקל שווה של כל האינדיקטורים ומבטיחה שהמדדים משקפים במדויק את המושגים התאורטיים (Gill & Witko 2013). תהליך זה תיקף 66 אינדיקטורים סך הכול (נספח א מציג את רשימת האינדיקטורים המלאה). המתודולוגיה הזו הובילה לכך שלכל רשות יש ציון עבור שמונה משתנים: שקיפות דה יורה, שקיפות דה פקטו, אחריות דה יורה, אחריות דה פקטו, ייצוגיות דה יורה, ייצוגיות דה פקטו, השתתפות דה יורה והשתתפות דה פקטו.

נספח ב מפרט את כלל הרשויות שנכללו במאגר הנתונים. בסך הכול חמש רשויות ישראליות נכללו במחקר: בענף הגנת המידע – הרשות להגנת הפרטיות; בענף הפיננסי – הפיקוח על הבנקים ורשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון; ובענף בטיחות המזון – השירותים הווטרנריים ושירות המזון הארצי. אלו זוהו כגופים הרגולטוריים המרכזיים בשלושת הענפים הנבחרים. בפרק הבא נעמיק ונפרט על אודות חמש הרשויות – מה מלמדים הממצאים על ההתנהלות הדמוקרטיות שלהן? לאחר מכן, נציג את הציונים שקיבלו הרשויות הללו בכל אחד מארבעת האיכויות הדמוקרטיות, הן בממד הדה יורה והן בממד הדה פקטו ונשווה אותם עם מקביליהם במדינות האחרות והממוצע הכללי. לבסוף, נסכם ונדון במשמעות הממצאים ובמסקנות אפשריות.

פרק 2. האיכויות הדמוקרטיות ברמת הרשויות בישראל: פרופילים מוסדיים וניתוח ממצאים מפורטים

בפרק זה נעמיק בתיאור הממצאים שעלו אודות חמש הרשויות הישראליות שנמדדו. עבור כל רשות, נתאר את מה שעלה ביחס למידת השקיפות, האחריות, ההשתתפות והייצוגיות – הן ברמת המסגרת החוקית (דה יורה) והן ברמת הביטוי שלהם בפועל (דה פקטו). פירוט של הניקוד שניתן לכל רשות ביחס לאיכויות השונות ולכל האינדיקטורים ניתן למצוא בנספח ג.

2.1. ענף הגנת המידע: הרשות להגנת הפרטיות

הרשות להגנת הפרטיות היא הרגולטור המרכזי בישראל בתחום הגנת המידע, והיא פועלת כיחידה בתוך משרד המשפטים. הרשות הוקמה מכוח החלטת ממשלה בשנת 2006, וסמכויותיה מעוגנות בעיקר בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, המסמך אותה לפקח על יישום החוק, לחקור חקירות מינהליות ופליליות, ולפרסם הנחיות לגופים המחזיקים במאגרי מידע. עם זאת, הרשות אינה מוסמכת להתקין תקנות בתחום הגנת המידע, וסמכות זו נתונה לשר המשפטים. בכך, תפקידה הרגולטורי מתמקד בפרשנות החוק, פיקוח ואכיפה. לצד זאת, הרשות מפרסמת הנחיות מינהליות ומסמכי מדיניות המפרטים את אופן יישום החוק ואת הסטנדרטים הנדרשים מגופים המחזיקים במאגרי מידע. מסמכים אלה אינם תקנות פורמליות, אך בפועל הם משמשים כלי רגולטורי מרכזי ומנחים את פעילות האכיפה והפיקוח של הרשות.

מבחינה מוסדית, הרשות היא גוף בעל עצמאות חלקית: אף כי הוענקה לה בשנת 2022 מידה מסוימת של עצמאות בהפעלת סמכויות הפיקוח והאכיפה, היא נותרה יחידה בתוך משרד המשפטים, וראש הרשות מתמנה על ידי שר המשפטים, בהמלצת ועדת איתור, לתקופת כהונה קבועה של שש שנים שאינה ניתנת לחידוש. נוסף על כך, לצד הרשות פועלת מועצה ציבורית להגנת הפרטיות, המשמשת גוף מיעוץ ומגישה את הדוח השנתי של רשם מאגרי המידע לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. במסגרת פעילותה, הרשות מקיימת אינטראקציות עם מגוון בעלי עניין, לרבות ארגוני חברה אזרחית, מומחים מקצועיים ונציגי ציבור, בין היתר באמצעות הליכי היועצות ופורומים מקצועיים. מאפיינים מוסדיים אלה מצביעים על כך שהרשות פועלת במסגרת מבנה ארגוני ממשלתי, עם סמכויות אכיפה ופיקוח משמעותיות, אך עם עצמאות רגולטורית מוגבלת ותלות מוסדית בדרג המיניסטרילי.

כאמור, הניתוח מבוסס על מאגר הנתונים של פרויקט TiGRE, המשקף את המאפיינים המוסדיים והפרוצדורליים של הרשות להגנת הפרטיות במועד איסוף הנתונים. מאז התקבל תיקון 13 לחוק הגנת הפרטיות (2024), שהרחיב את סמכויות האכיפה המינהלית של הרשות, ובמיוחד את יכולתה להטיל עיצומים כספיים ולחזק את כלי הפיקוח שברשותה. עם זאת, התיקון לא שינה את מיקומה המוסדי של הרשות כיחידה בתוך משרד המשפטים, ולא כלל שינוי במנגנוני הממשל והפיקוח הפורמליים החלים עליה. לפיכך, אף שהתיקון עשוי להשפיע על היקף האכיפה ועל יכולת הפעולה של הרשות בפועל, ההקשר המוסדי והפרוצדורלי שעל בסיסו נמדדו האיכויות הדמוקרטיות נותר רלוונטי להבנת מעמדה הרגולטורי של הרשות גם כיום.

2.1.1. אחריותיות

ממצאי המדד מצביעים על כך שמנגנוני האחריותיות של הרשות להגנת הפרטיות מעוגנים בעיקר בחובות דיווח פורמליות כלפי הכנסת ובמערכת פיקוח מתמשכת מצד משרד המשפטים, לצד קיומו של מנגנון להגשת תלונות או פניות ציבור באמצעות אתר הרשות. נוסף על הפיקוח הפרלמנטרי, הרשות כפופה גם למנגנוני אחריותיות מינהליים הנובעים מהיותה יחידה בתוך משרד המשפטים, לרבות פיקוח ארגוני, תקציבי וניהולי. הרשות כפופה גם לביקורת פנים, אך זהו אינו אינדיקטור שנכלל במאגר הנתונים של TiGRE. במישור הפורמלי (דה יורה), החוק מחייב את הרשות להגיש דוח פעילות שנתי לרשות המחוקקת, וכן להופיע בפני ועדות הכנסת ולדווח על פעילותה לפי דרישה, במסגרת דיונים פרלמנטריים. מנגנונים אלה מבססים ערוץ אחריותיות פורמלי בין הרשות לבין הכנסת, המאפשר פיקוח פרלמנטרי על פעילותה.

במישור היישומי (דה פקטו), הנתונים במאגר TiGRE מצביעים על כך שהרשות אכן מקיימת מנגנוני אחריותיות פעילים בפועל. הרשות מפעילה מערכת פניות ציבור, הכוללת מנגנון מקוון להגשת תלונות ופניות באמצעות אתר האינטרנט שלה, המאפשר לציבור לפנות אליה בנוגע לפעילותה ולהפרות של דיני הגנת הפרטיות. נוסף על כך, הרשות משתתפת בדיונים פרלמנטריים בתדירות של ארבע עד חמש פעמים בשנה, וכן מקיימת פגישות עבודה שוטפות עם משרד המשפטים – הגוף הממשלתי שבמסגרתו היא פועלת – בתדירות

גבוהה יותר משש פעמים בשנה.³ ממצאים אלה מצביעים על כך שלצד מנגנוני האחריותיות הפורמליים, מתקיימת בפועל מערכת פיקוח מתמשכת הכוללת הן פיקוח פרלמנטרי והן פיקוח מינהלי מצד משרד האם.

עם זאת, ממצאים אלו מצביעים על כך שמנגנוני האחריותיות של הרשות פועלים בעיקר במסגרת הכפיפות המוסדית שלה למשרד המשפטים, ולא במסגרת מנגנוני פיקוח ייחודיים לרגולטור עצמאי. במובן זה, אחריותיות הרשות נשענת במידה רבה על מבנה מנגנוני אחריותיות כלל-ממשלתיים, ולא על הסדרי ממשל ייחודיים המאפיינים רשויות רגולטוריות עצמאיות. במובן זה, יש טשטוש מסוים בין מנגנוני האחריותיות של הרשות לבין עצם כפיפותה המוסדית למשרד המשפטים, שכן חלק משמעותי מן הפיקוח על פעילותה נובע ממעמדה כיחידה ממשלתית ולא ממנגנוני ממשל ייעודיים לרגולטור עצמאי.

2.1.2. שקיפות

ממצאי המדד מצביעים על פער משמעותי בין היעדרם של מנגנוני שקיפות פורמליים לבין קיומן של פרקטיקות שקיפות נרחבות בפועל. במישור הפורמלי, לא זוהו מנגנוני שקיפות המעוגנים בהסדר סטטוטורי ייעודי לרשות, מעבר לחובות הכלליות החלות על יחידות ממשלתיות. כלומר, החוק כיום בישראל אינו מחייב את הרשות לפרסם באופן שיטתי סוגים מסוימים של מידע, כגון החלטות רגולטוריות, דוחות או מסמכי מדיניות.

עם זאת, במישור היישומי, הרשות מפעילה מגוון רחב של מנגנוני שקיפות בפועל. אתר האינטרנט של הרשות כולל פרסום של דוחות פעילות שנתיים, החלטות אכיפה והחלטות רגולטוריות, מידע על המבנה הארגוני של הרשות, וכן מערכת המאפשרת לציבור להגיש בקשות לקבלת מידע. נוסף על כך, הרשות מפרסמת הודעות לציבור, ובהן מידע כללי וכן מידע המסביר את ההצדקות להחלטותיה הרגולטוריות, וכן חומרי הסבר הנלווים לפרסום רגולציה חדשה והחלטות חדשות.

הרשות מקיימת גם פעילות ענפה ברשתות החברתיות, לרבות נוכחות פעילה ברשתות חברתיות, המשמשות ערוץ נוסף להפצת מידע ולהנגשת פעילותה לציבור. מכלול פרקטיקות אלה מצביע על רמת שקיפות גבוהה בפועל, אף בהיעדר חובה פורמלית מפורשת.

2.1.3. השתתפות

גם בממד ההשתתפות ניכר פער בין ההסדרה הפורמלית לבין היישום בפועל. במישור הפורמלי קיימת חובה חוקית מוגבלת להתייעץ עם הציבור או עם גורמים רלוונטיים לפני אימוץ רגולציה חדשה. עם זאת, מעבר לחובה זו, אין הסדרה פורמלית רחבה המחייבת את הרשות לשתף את הציבור בתהליכי קבלת החלטות.

לעומת זאת, במישור היישומי, ממצאי המחקר מצביעים על כך שהרשות מפעילה מנגנוני השתתפות פעילים ומגוונים. הרשות מקיימת הליכי התייעצות עם הציבור ועם גורמים מקצועיים בתדירות גבוהה, לרוב יותר משלוש פעמים בשנה, בפרט במסגרת פיתוח הנחיות רגולטוריות חדשות. כמו כן, הרשות מקיימת שימועים ציבוריים ביחס למסמכים ולהנחיות שהיא מפרסמת, מארגנת שולחנות עגולים ומפעילה פורומים מקצועיים הכוללים נציגים ממגזרים שונים.

נוסף על כך, הרשות עושה שימוש באמצעים כמותיים לשיתוף גורמים חיצוניים בתהליכי קבלת החלטות, ובפרט סקרים, בתדירות של פעם עד שלוש פעמים בשנה. מנגנונים אלה פתוחים הן לגורמים מקצועיים והן לציבור הרחב, ומצביעים על רמת השתתפות גבוהה בפועל, אף בהיעדר הסדרה פורמלית מקיפה.

דפוס זה מצביע על פער בין ההסדרה הפורמלית לבין הפרקטיקה בפועל, שבו מנגנוני אחריותיות ושקיפות במיוחד מתקיימים בפועל בהיקף רחב יותר מזה המעוגן באופן פורמלי. ממצא זה תואם את מעמדה המוסדי של הרשות כיחידה בתוך משרד המשפטים, הפועלת במסגרת מבנה ממשלתי היררכי ולא כרשות רגולטורית

³ אינדיקטור זה, הבוחן את תדירות הפגישות של הרשות עם משרד "האם", במקרה הזה משרד המשפטים, איננו מפרט איזה סוג פגישות נכללות במדידה, ובמובן זה מאגר הנתונים של TiGRE לוקה בחסר.

עצמאית. בהתאם לכך, ממצאי המדד מראים שחלק ממנגנוני הפיקוח, השקיפות ושיתוף הציבור מתקיימים בעיקר ברמת היישום הארגוני (דה פקטו), מעבר לדרישות הפורמליות שנקבעו במסגרת ההסדרה המשפטית.

2.1.4. ייצוגיות

במישור הפורמלי, המסגרת המשפטית כוללת הוראות כלליות האוסרות אפליה בהליכי מינוי, לרבות על בסיס מגדר והשתייכות לקבוצות מיעוט. הוראות אלו חלות על הרשות מתוקף היותה יחידה בשירות המדינה, ומשתקפות באינדיקטורים הנוגעים לאי-אפליה במסגרת המדד. עם זאת, לא קיימת הסדרה ייעודית לרגולטור המחייבת קידום ייצוג או הבטחת ייצוג של קבוצות שונות בהרכב הדרג הניהולי או בגופים מייעצים.

במישור היישומי, נשים הן כ-27% מחברי הגוף המייעץ. מעבר לכך, לא נאספו במסגרת המחקר נתונים על ייצוג בפועל של קבוצות מיעוט אחרות או על מאפייני הייצוגיות של כלל עובדי הרשות והדרג הניהולי. לפיכך, המידע האמפירי הזמין בנושא הייצוגיות ברמת הרגולטור מוגבל, ולא ניתן להסיק ממנו באופן שיטתי על דפוסי ייצוג רחבים מעבר להרכב הגוף המייעץ.

2.2. ענף הפיננסים: הפיקוח על הבנקים

הפיקוח על הבנקים הוא יחידה בתוך בנק ישראל, המשמשת הרגולטור המרכזי של המערכת הבנקאית בישראל. סמכויותיו מעוגנות בכמה חוקים מרכזיים, ובראשם חוק בנק ישראל, התש"ע-2010; פקודת הבנקאות, 1941; חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981; וחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981. במסגרת זו, הפיקוח אחראי להסדרת פעילותם של תאגידים בנקאיים, לרבות קביעת הוראות לניהול תקין, פיקוח על עמידה בדרישות ניהול סיכונים והלימות הון, בחינת מינויים של נושאי משרה, פיקוח על פעילותם השוטפת של הבנקים, ואכיפת הוראות רגולטוריות באמצעות מגוון כלי פיקוח וסנקציות, לרבות דרישה לתיקון ליקויים והטלת עיצומים כספיים.

מבחינה מוסדית, הפיקוח על הבנקים אינו רשות עצמאית, אלא יחידה מקצועית בתוך בנק ישראל, שהוא גוף עצמאי. בראש היחידה עומד המפקח על הבנקים, המתמנה על ידי נגיד בנק ישראל, המוסמך גם לבטל את המינוי. לצד המפקח פועלות יחידות מקצועיות שונות האחראיות על מדיניות ורגולציה, ביקורת, הערכה מוסדית, הגנת הצרכן וחדשנות פיננסית. נוסף על כך, פועלות לצד הנגיד ועדות מייעצות, ובהן הוועדה המייעצת לענייני בנקאות, שתפקידה לייעץ בקביעת הוראות לניהול תקין של בנקים, וכן ועדת רישוי הדנה במתן היתרים להקמת תאגידים בנקאיים ולפעילותם.

עם זאת, אף שהפיקוח על הבנקים פועל במסגרת בנק ישראל – גוף הנהנה ממעמד עצמאי מכוח חוק בנק ישראל – חלק מהסמכויות הרגולטוריות המרכזיות, כגון רישוי תאגידים בנקאיים ופיקוח על עמלות, נותרו בידי נגיד הבנק. נוסף על כך, בניגוד לרגולטורים אחרים בתחום הפיננסי, מטרותיו של הפיקוח על הבנקים אינן מוגדרות במפורש בחקיקה, אלא מתגבשות במסגרת פעילותו המקצועית ובפרסומים מוסדיים.

במסגרת פעילותו, הפיקוח על הבנקים מקיים אינטראקציות שוטפות עם מגוון גורמים, ובהם התאגידים המפוקחים, רגולטורים פיננסיים נוספים, משרדי ממשלה, וכן ארגוני חברה אזרחית וגופים מקצועיים. מכלול מאפיינים אלו מצביע על כך שהפיקוח על הבנקים הוא יחידה רגולטורית מקצועית בעלת סמכויות פיקוח ואכיפה נרחבות, אך במסגרת מבנה מוסדי ייחודי שבו העצמאות הרגולטורית נגזרת ממעמדו העצמאי של הבנק המרכזי, ולא ממעמד עצמאי נפרד של יחידת הפיקוח עצמה.

2.2.1. אחריותיות

ממצאי המדד מצביעים על כך שמנגנוני האחריותיות של הפיקוח על הבנקים מבוססים בעיקר על חובות דיווח פורמליות כלפי הכנסת ועל מנגנוני ביקורת מוסדיים החלים על בנק ישראל. במישור הפורמלי, החוק מחייב את הפיקוח על הבנקים להגיש דוח פעילות שנתי לרשות המחוקקת, וכן להופיע בפני הכנסת ולדווח על פעילותו לפי דרישה במסגרת דיונים פרלמנטריים. כמו כן, פעילותו התקציבית כפופה לביקורת מוסדית, בהתאם למנגנוני הבקרה החלים על בנק ישראל.

במישור היישומי, ממצאי המחקר מצביעים על כך שנציגי הפיקוח על הבנקים אכן משתתפים בדיונים פרלמנטריים, בתדירות של פעמיים עד שלוש פעמים בשנה. לצד זאת, מתקיימים קשרי עבודה שוטפים בין יחידת הפיקוח לבין הנהלת בנק ישראל, ובמסגרתם מתקיימת בקרה מוסדית שוטפת על פעילות היחידה, אף כי תדירות הפגישות אינה מתועדת בשיטתיות.

ממצאים אלה מעידים שהפיקוח על הבנקים כפוף למנגנוני אחריות פורמליים כלפי הכנסת, וכן למנגנוני בקרה מוסדיים פנימיים במסגרת הבנק המרכזי, המשקפים את מיקומו המוסדי כיחידה בתוך בנק ישראל ולא כרשות רגולטורית עצמאית נפרדת.

2.2.2 שקיפות

ממצאי המדד מצביעים על קיומם של מנגנוני שקיפות פורמליים מצומצמים יחסית. במישור הפורמלי, קיימת חובה חוקית לפרסם את הדוח השנתי של הפיקוח על הבנקים, וכן לפרסם החלטות רגולטוריות והחלטות אכיפה. עם זאת, חובות פרסום אלה אינן מעוגנות במסגרת מודרנית של פרסום מקוון, וחלק מההסדרים החוקיים מבוססים על דרישות פרסום באמצעים מסורתיים, כגון פרסום בעיתונות מודפסת. נוסף על כך, לא קיימת חובה חוקית לפרסם פרוטוקולים או החלטות של ועדות מייעצות הפועלות לצד הפיקוח.

לעומת זאת, במישור היישומי, הפיקוח על הבנקים מפעיל מגוון מנגנוני שקיפות בפועל. אתר האינטרנט של בנק ישראל כולל פרסום של דוחות פעילות, דוחות פיננסיים, החלטות אכיפה, מידע על המבנה הארגוני של יחידת הפיקוח, וכן מערכת המאפשרת לציבור להגיש בקשות מידע. כמו כן, מתפרסמים מסמכים מקצועיים והסברים הנלווים להחלטות רגולטוריות, וכן חומרי הסבר הנוגעים לפיתוח רגולציה חדשה ולאכיפת הדין הקיים. עם זאת, היקף המידע הזמין לציבור מוגבל בחלקו, ובפרט אין פרסום שיטתי של מידע מלא על כלל בעלי התפקידים או על הליכי קבלת ההחלטות הפנימיים.

ממצאים אלה מצביעים על פער מסוים בין ההסדרה הפורמלית המצומצמת לבין פרקטיקות שקיפות רחבות יותר בפועל, המתבססות במידה רבה על פרסום יזום באמצעות אתר האינטרנט של הבנק המרכזי.

2.2.3 השתתפות

ממצאי המדד מצביעים על כך שמנגנוני ההשתתפות של הפיקוח על הבנקים מעוגנים באופן חלקי בלבד במסגרת פורמלית. במישור הפורמלי, קיימת חובה להתייעץ עם גורמים מפוקחים ובעלי עניין במסגרת הליכי אכיפה מסוימים, וכן חובה כללית להתייעץ עם הציבור במסגרת פיתוח רגולציה חדשה, בהתאם לעקרונות המשפט המינהלי הכללי. מעבר לכך, לא קיימת חובה חוקית מפורשת לקיים מנגנוני השתתפות נוספים, כגון סקרים ציבוריים או הליכי שיתוף מובנים נוספים.

במישור היישומי, הפיקוח על הבנקים מקיים הליכי התייעצות תכופים עם הגופים המפוקחים, וכן מקיים פרקטיקות השתתפות איכותניות הכוללות שולחנות עגולים, ועדות מייעצות והליכי היוועצות בנוגע לרגולציה חדשה. לפי ממצאי המחקר, הליכים אלו מתקיימים בתדירות גבוהה וכוללים מגוון שחקנים, לרבות גורמים מקצועיים ונציגי ציבור. עם זאת, לא זוהה שימוש באמצעים כמותיים שיטתיים לשיתוף הציבור, כגון סקרים או מנגנוני איסוף נתונים מובנים מהציבור הרחב.

ממצאים אלה מראים שמנגנוני ההשתתפות מבוססים בעיקר על פרקטיקות היוועצות מקצועיות וענפיות, ופחות על מנגנוני השתתפות ציבוריים פורמליים ומוסדיים רחבים.

2.2.4 ייצוגיות

במישור הפורמלי לא זוהו מנגנונים משפטיים ייעודיים המחייבים ייצוג של קבוצות חברתיות שונות במסגרת מבני קבלת ההחלטות של הרשות. בניגוד לרשויות הפועלות בתוך משרדי ממשלה, הפיקוח על הבנקים פועל במסגרת בנק ישראל – גוף סטטוטורי עצמאי שאינו חלק משירות המדינה במובנו המוסדי הרגיל. בהתאם לכך, ההסדרים הכלליים החלים על שירות המדינה, לרבות הוראות בדבר ייצוג הולם בהליכי מינוי, אינם חלים עליו באותו אופן.

במישור היישומי, נשים הן כ-23% מחברי הגוף המייצג. מעבר לכך, לא קיימים נתונים נוספים על הרכב הדרג הניהולי או על מאפייני הייצוגיות של כלל עובדי הרשות. ממצאים אלה מצביעים על כך שהמידע האמפירי הזמין בנושא הייצוגיות ברמת הרגולטור מוגבל, וכי לא ניתן להסיק באופן שיטתי על דפוסי ייצוג רחבים מעבר להרכב הגוף המייצג.

2.3. ענף הפיננסים: רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון היא הרגולטור המרכזי בישראל בתחום הביטוח, הפנסיה והחיסכון הפיננסי, והיא אחראית לפיקוח על חברות ביטוח, קרנות פנסיה, קופות גמל וגופים מוסדיים נוספים. הרשות פועלת מכוח חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981; חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005; וחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדיים), התשע"ו-2016. הרשות מוסמכת לקבוע הוראות רגולטוריות מחייבות, לפקח על עמידת הגופים המפוקחים בדרישות הדין, ולנקוט צעדי אכיפה מינהליים ורגולטוריים.

מבחינה מוסדית, רשות שוק ההון היא יחידה ממשלתית במסגרת משרד האוצר, אך נהנית היא ממעמד מובחן יחסית לעומת יחידות מינהליות רגילות. הרשות הוקמה בשנת 2016 במסגרת רפורמה מוסדית שהפכה את אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר לרשות רגולטורית ייעודית. בראש הרשות עומד הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, המתמנה על ידי שר האוצר. מבנה זה משקף שילוב בין כפיפות מוסדית לדרג המיניסטריאלי לבין קיומה של סמכות מקצועית רחבה בהפעלת כלי פיקוח, קביעת הוראות רגולטוריות ואכיפתן.

הרשות מפעילה מגוון סמכויות רגולטוריות, לרבות קביעת הוראות מחייבות לגופים המפוקחים, פיקוח על יציבותם הפיננסית והתנהלותם התקינה, ואכיפת הוראות הדין באמצעות סנקציות מינהליות. במסגרת זו, הרשות מקיימת אינטראקציות שוטפות עם גופים פיננסיים מפוקחים, גורמים ממשלתיים אחרים וגורמים מקצועיים, והיא רכיב מרכזי במערך הפיקוח על המערכת הפיננסית בישראל. מכלול המאפיינים האלה מצביעים על כך שהרשות היא רגולטור פיננסי ייעודי בעל סמכויות רגולטוריות נרחבות, אך היא פועלת במסגרת מבנה מוסדי ממשלתי ובכפיפות פורמלית לשר האוצר.

2.3.1. אחריותיות

ממצאי המדד מצביעים על כך שמנגנוני האחריותיות של רשות שוק ההון מעוגנים הן במנגנונים פורמליים והן בפרקטיקות יישומיות בפועל. במישור הפורמלי, הרשות מחויבת להגיש דוחות פעילות לרשות המחוקקת ולהופיע בפני ועדות הכנסת לפי דרישה, במסגרת מנגנוני הפיקוח הפרלמנטריים החלים על רגולטורים פיננסיים. נוסף על כך, פעילותה כפופה למסגרות פיקוח ממשלתיות רחבות יותר, לרבות מנגנוני ביקורת תקציבית וביקורת מוסדית.

במישור היישומי, הרשות מקיימת בפועל אינטראקציות שוטפות עם גורמי פיקוח מוסדיים ופרלמנטריים, לרבות הופעה בדיונים פרלמנטריים וקיום מנגנונים לטיפול בפניות ציבור. המנגנונים האלה מאפשרים מידה של פיקוח חיצוני על פעילות הרשות. עם זאת, כמו רגולטורים פיננסיים אחרים הפועלים במסגרת הממשלה, מנגנוני האחריותיות נשענים בעיקר על מבנה הפיקוח הממשלתי הכללי ולא על מסגרת אחריותיות ייחודית המאפיינת רשויות רגולטוריות עצמאיות לחלוטין.

2.3.2. שקיפות

במישור הפורמלי, קיימות חובות לפרסום מידע רגולטורי, ובכלל זה החלטות רגולטוריות, הנחיות ודוחות פעילות. חובות אלה מבססות מסגרת פורמלית של שקיפות רגולטורית, שמטרתה לאפשר לציבור ולגופים המפוקחים גישה למידע על פעילות הרשות והחלטותיה.

במישור היישומי, ממצאי המחקר מצביעים על קיומן של פרקטיקות שקיפות רחבות בפועל. אתר האינטרנט של הרשות כולל פרסום של דוחות, הנחיות רגולטוריות, החלטות פיקוח ומידע מקצועי נוסף. נוסף על כך, הרשות מפרסמת חומרי הסבר הנלווים לרגולציה חדשה ולהחלטות רגולטוריות, המאפשרים הבנה טובה

יותר של מדיניותה והצדקותיה. פרקטיקות אלה מצביעות על רמת שקיפות יישומית משמעותית, המאפשרת נגישות למידע על פעילות הרשות.

2.3.3. השתתפות

במישור הפורמלי, קיימת חובה לקיים הליכי התייעצות עם גורמים רלוונטיים במסגרת גיבוש רגולציה חדשה, בהתאם לדיון החל על רגולטורים פיננסיים ועל גופים מינהליים. מנגנונים אלו מאפשרים לגופים מפקחים ולגורמים מקצועיים להביע עמדות במסגרת תהליכי קבלת החלטות רגולטוריות.

במישור היישומי, ממצאי המחקר מצביעים על קיומם של מנגנוני השתתפות פעילים בפועל. הרשות מקיימת הליכי התייעצות עם גופים מפקחים ועם גורמים מקצועיים במסגרת פיתוח רגולציה חדשה, וכן מפעילה פורומים מקצועיים והתייעצויות עם בעלי עניין. עם זאת, כמו רגולטורים פיננסיים אחרים, מנגנוני ההשתתפות מתמקדים בעיקר בגורמים מקצועיים ובגופים מפקחים, ופחות בשיתוף ציבור רחב באופן שיטתי.

2.3.4. ייצוגיות

במישור הפורמלי, המסגרת המשפטית כוללת הוראות כלליות האוסרות אפליה בהליכי מינוי עובדים, לרבות על בסיס מגדר והשתייכות לקבוצות מיעוט. הוראות אלו חלות על הרשות מתוקף היותה חלק משירות המדינה, ואינן ייחודיות לרגולטורים. עם זאת, לא קיימת הסדרה ייעודית לרגולטור המחייבת הבטחת ייצוג של קבוצות חברתיות שונות, כגון ייצוג מגדרי, גאוגרפי או חברתי בהרכב הדרג הניהולי או בגופים מייצעים. נוסף על כך, אין חובה פורמלית לכלול נציגים של הציבור, ארגוני חברה אזרחית או ארגוני עובדים במסגרת מבני הממשל של הרשות.

במישור היישומי, נשים הן כ-57% מחברי הגוף המייצג. מעבר לכך, לא קיימים נתונים נוספים על הרכב הדרג הניהולי או על מאפייני הייצוגיות של כלל עובדי הרשות. ממצאים אלה מצביעים על כך שהמידע האמפירי הזמין בנושא הייצוגיות ברמת הרגולטור מוגבל, וכי לא ניתן להסיק באופן שיטתי על דפוסי ייצוג רחבים מעבר להרכב הגוף המייצג.

2.4. ענף בטיחות המזון: השירותים הווטרנריים

השירותים הווטרנריים ובריאות בעלי חיים הם הרגולטור המרכזי בישראל בתחום בריאות בעלי החיים ובטיחות מוצרים מן החי, והם יחידה בתוך משרד החקלאות ופיתוח הכפר. סמכויותיהם מעוגנות בעיקר בפקודת מחלות בעלי חיים (1985) ובחקיקה משלימה, והן כוללות פיקוח על מחלות בעלי חיים ומחלות זואוונטיות, פיקוח על יבוא ויצוא של בעלי חיים ומוצריהם, רישוי ופיקוח על בתי מטבחים ומפעלים לעיבוד מוצרים מן החי, רישוי וטרינרים ותרופות וטרינריות, ואכיפת הוראות חוק צער בעלי חיים. במסגרת זו, השירותים הווטרנריים ממלאים תפקיד רגולטורי רחב הכולל סמכויות פיקוח, רישוי, אכיפה ופיתוח הנחיות מקצועיות.

מבחינה מוסדית, השירותים הווטרנריים הם יחידה מינהלית בתוך משרד החקלאות, ללא הפרדה מוסדית פורמלית מהמשרד. ראש היחידה מתמנה על ידי השר, בעקבות המלצת ועדת איתור, ללא תקופת כהונה קבועה ומוגדרת בחוק. מבנה זה משקף כפיפות מוסדית מלאה לדרג המיניסטרילי, הן מבחינת מינוי ההנהלה והן מבחינת המבנה הארגוני והסטטוס של עובדי היחידה, שהם עובדי מדינה. לצד זאת, היחידה מפעילה סמכויות רגולטוריות נרחבות מכוח פקודת מחלות בעלי חיים, המקנה למינהל השירותים הווטרנריים שיקול דעת מקצועי רחב יחסית בקביעת נהלים והנחיות.

פעילות השירותים הווטרנריים מתבצעת במסגרת מערך רגולטורי מבוזר, הכולל חלוקת אחריות בין כמה גופים ממשלתיים בתחום בטיחות המזון, ובכלל זה שירות המזון הארצי במשרד הבריאות וגופים נוספים. מבנה זה מחייב תיאום בין-מוסדי מתמשך, וכן אינטראקציות עם מגוון בעלי עניין, לרבות רשויות מקומיות, ארגוני חקלאים, גופים מקצועיים ומוסדות בינלאומיים. מכלול מאפיינים אלו מצביע על כך שהשירותים הווטרנריים פועלים כרגולטור ממשלתי פנימי, בעל סמכויות רגולטוריות רחבות אך עם עצמאות מוסדית מוגבלת, במסגרת מבנה היררכי של משרד ממשלתי.

2.4.1. אחריותיות

ממצאי המדד מצביעים על כך שמנגנוני האחריותיות של השירותים הוטרנריים מוגבלים יחסית במישור הפורמלי, ומבוססים בעיקר על חובות כלליות החלות על יחידות ממשלתיות. במישור הפורמלי, לא זוהתה חובה ייעודית להגשת דוחות תקופתיים או מנגנוני דיווח מוסדרים ספציפיים לרגולטור זה. מנגנון האחריותיות הפורמלי המרכזי הוא החובה הכללית לדווח לכנסת על פעילות היחידה לפי דרישה, במסגרת דיונים פרלמנטריים ובהתאם לדין הכללי החל על גופים מינהליים.

במישור היישומי, ממצאי המחקר מצביעים על קיומם של מנגנוני אחריותיות מוגבלים אך פעילים בפועל. השירותים הוטרנריים מופיעים בפני הכנסת לפי הצורך, במסגרת דיונים הנוגעים לתחומי פעילותם. נוסף על כך, קיים מנגנון המאפשר לציבור להגיש תלונות ופניות באמצעות אתר האינטרנט של משרד החקלאות, שבמסגרתו פועלת היחידה. מנגנונים אלו מאפשרים מידה מסוימת של פיקוח פרלמנטרי וציבורי, אך אינם מעוגנים במסגרת מוסדית ייעודית לרגולטור עצמאי, ומשקפים את מעמדה של היחידה כחלק אינטגרלי מהמשרד הממשלתי.

2.4.2. שקיפות

במישור הפורמלי, קיימות כמה חובות שקיפות המעוגנות בדין. השירותים הוטרנריים מחויבים לפרסם החלטות רגולטוריות והחלטות אכיפה, לרבות החלטות בדבר שלילת רישיונות, הטלת סנקציות או נקיטת הליכים משפטיים. כן ישנה חובה לפרסם את החלטותיהן של ועדות מייעצות או ועדות מדעיות הפועלות במסגרת הרגולטור. חובות אלו מהוות בסיס פורמלי לפרסום מידע על פעילות היחידה והחלטותיה.

עם זאת, במישור היישומי, רמת השקיפות בפועל מוגבלת יחסית. לשירותים הוטרנריים אין אתר אינטרנט עצמאי, והמידע על פעילותם מתפרסם במסגרת אתר משרד החקלאות. המידע הזמין כולל דוחות פעילות (שאינם תמיד עדכניים), החלטות אכיפה, והנחיות מתודולוגיות המסדירות את אופן קבלת ההחלטות והאכיפה. כמו כן, מתפרסמים חומרי הסבר ביחס לחלק מההחלטות והרגולציה החדשה. עם זאת, היקף הפרסום אינו אחיד או שיטתי, והיחידה אינה מפעילה ערוצי תקשורת עצמאיים, לרבות פעילות ברשתות חברתיות, מעבר לפעילות הכללית של משרד החקלאות. מאפיינים אלו מצביעים על רמת שקיפות פורמלית קיימת, אך עם יישום חלקי ומוגבל בפועל.

2.4.3. השתתפות

במישור הפורמלי, מנגנוני ההשתתפות מוגבלים. החובה הפורמלית המרכזית היא קיום הליכי התייעצות עם גורמים רלוונטיים בעת גיבוש רגולציה חדשה, בהתאם לדין הכללי ולהוראות ספציפיות בתחום פעילות היחידה. מעבר לכך, לא זוהו מנגנונים פורמליים נוספים המחייבים שיתוף ציבור שיטתי בתהליכי קבלת החלטות.

במישור היישומי, ממצאי המחקר מצביעים על קיומן של פרקטיקות השתתפות בפועל, בעיקר במסגרת הליכי התייעצות רגולטוריים. השירותים הוטרנריים מתייעצים עם גורמים מקצועיים ובעלי עניין ביחס לרגולציה חדשה, וכן מפעילים מנגנונים איכותניים של שיתוף, כגון שולחנות עגולים והתייעצויות מקצועיות. עם זאת, לא זוהו מנגנונים כמותיים שיטתיים לשיתוף ציבור, כגון סקרים או הליכי שיתוף ציבור מובנים. ממצאים אלו מצביעים על קיומם של מנגנוני השתתפות בפועל, אך בהיקף מוגבל וללא הסדרה מוסדית רחבה.

2.4.4. ייצוגיות

במישור הפורמלי, המסגרת המשפטית כוללת הוראות כלליות האוסרות אפליה בהליכי מינוי עובדים, החלות על השירותים הוטרנריים מתוקף היותם חלק משירות המדינה, אך אינה כוללת הוראות המחייבות ייצוג מגדרי, גאוגרפי או חברתי בהרכב הדרג הניהולי או בגופים מייעצים. נוסף על כך, אין חובה פורמלית לכלול נציגים של הציבור, ארגוני חברה אזרחית, ארגוני עובדים או גורמים עסקיים במסגרת מבני הממשל של הרשות.

במישור היישומי, אין נתונים על היקף הייצוג המגדרי בגופים מייצגים או בדרג הניהול. ממצא זה מצביע על כך שהייצוגיות אינה נמדדת באופן שיטתי במסגרת מנגנוני הממשל של הרשות.

2.5. ענף בטיחות המזון: שירות המזון הארצי

שירות המזון הארצי הוא הגוף הרגולטורי המרכזי בישראל בתחום בטיחות המזון, והוא פועל כיחידה בתוך משרד הבריאות. השירות אחראי על פיקוח על בטיחות המזון לאורך שרשרת הייצור, היבוא, השיווק והצריכה, במטרה להגן על בריאות הציבור ולמנוע סיכונים הנובעים ממזון מזוהם או בלתי בטוח. סמכויותיו מעוגנות בעיקר בפקודת בריאות הציבור [נוסח חדש]; בחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015; ובחקיקה נלווית המסדירה רישוי, פיקוח ואכיפה בתחום המזון.

במסגרת סמכויותיו, השירות אחראי לרישוי יצרני מזון, יבואנים ועסקי מזון, קביעת דרישות רגולטוריות לייצור ושיווק מזון, ביצוע ביקורות ואכיפה, וכן פרסום הנחיות מקצועיות. השירות הוא חלק ממשרד הבריאות ואינו רשות עצמאית, אלא יחידה ממשלתית הכפופה למבנה הארגוני של המשרד. ראש השירות מתמנה במסגרת מנגנוני המינוי הממשלתיים, והיחידה פועלת במסגרת המבנה הארגוני, התקציבי והניהולי של המשרד. לצד זאת, השירות מקיים אינטראקציות עם מגוון גורמים, לרבות יצרני מזון, יבואנים, ארגוני תעשייה, גורמי מקצוע וגופים ממשלתיים נוספים, וכן עם ארגונים בינלאומיים בתחום בטיחות המזון.

2.5.1. אחריות

ממצאי המדד מצביעים על כך שמנגנוני האחריות של שירות המזון הארצי מבוססים בעיקר על מנגנוני הפיקוח הכלליים החלים על יחידות ממשלתיות, ולא על מנגנוני אחריות ייעודיים לרגולטור עצמאי.

במישור הפורמלי, השירות כפוף לחובות הדיווח הכלליות החלות על משרד הבריאות, לרבות הופעה בפני ועדות הכנסת בהתאם לדרישה במסגרת מנגנוני הפיקוח הפרלמנטרי הכלליים. המנגנונים האלה מאפשרים לכנסת לפקח על פעילות השירות במסגרת הפיקוח על פעילות המשרד כולו. עם זאת, לא זוהו מנגנוני אחריות פורמליים ייעודיים המעוגנים בחוק באופן ספציפי לשירות המזון הארצי כרשות רגולטורית נפרדת.

במישור היישומי, השירות כפוף לפיקוח מתמשך במסגרת מנגנוני הניהול והפיקוח הפנימיים של משרד הבריאות, וכן משתתף בדיונים פרלמנטריים כאשר נדרש לכך. נוסף על כך, הציבור יכול לפנות לשירות באמצעות מנגנוני פניות ציבור המופעלים במסגרת משרד הבריאות. מנגנונים אלה יוצרים ערוצי אחריות בפועל, אך הם פועלים במסגרת המבנה הממשלתי הכללי ולא במסגרת הסדרים ייעודיים לרגולטור עצמאי.

2.5.2. שקיפות

ממצאי המדד מצביעים על קיומם של מנגנוני שקיפות פורמליים מוגבלים, לצד פרקטיקות שקיפות בפועל במסגרת פעילות משרד הבריאות.

במישור הפורמלי, קיימות חובות כלליות לפרסום מידע רגולטורי, לרבות פרסום תקנות, הנחיות והחלטות רגולטוריות בהתאם לדין הכללי ולחקיקה הרלוונטית בתחום המזון. עם זאת, לא זוהו מנגנוני שקיפות פורמליים ייעודיים המחייבים את השירות לפרסם באופן שיטתי סוגים רחבים של מידע רגולטורי מעבר לחובות הכלליות החלות על רשויות מינהליות.

במישור היישומי, מידע רגולטורי מתפרסם באתר האינטרנט של משרד הבריאות, לרבות הנחיות מקצועיות, דרישות רגולטוריות, מידע לציבור ולגורמים מפקחים, וכן חומרי הסבר הנוגעים לרגולציה בתחום המזון. נוסף על כך, מתפרסם מידע בדבר פעולות פיקוח, נהלים והנחיות, המאפשרים לציבור ולגורמים מפקחים להבין את הדרישות הרגולטוריות ואת פעילות השירות. עם זאת, היקף המידע המתפרסם משתנה, והוא אינו מעוגן במסגרת חובות פרסום ייעודיות ומפורטות.

2.5.3. השתתפות

במישור הפורמלי, קיימת חובה כללית לקיים הליכי היועצות במסגרת תהליכי קביעת רגולציה, בהתאם לעקרונות המשפט המינהלי ולדרישות החלות על קביעת תקנות והנחיות. עם זאת, לא זוהתה הסדרה פורמלית מקיפה המחייבת את השירות לקיים מנגנוני שיתוף ציבור שיטתיים במסגרת פעילותו הרגולטורית.

במישור היישומי, השירות מקיים אינטראקציות עם גורמים מפקחים, לרבות יצרנים, יבואנים וארגוני תעשייה, במסגרת תהליכי יישום ופיתוח רגולציה. אינטראקציות אלה כוללות התייעצויות מקצועיות, פורומים מקצועיים והליכי היועצות עם בעלי עניין. עם זאת, מנגנוני השתתפות אלה מתמקדים בעיקר בגורמים מפקחים ובעלי עניין מקצועיים, ופחות בשיתוף ישיר של הציבור הרחב באמצעים שיטתיים כגון סקרים או הליכי שיתוף ציבור פתוחים.

2.5.4. ייצוגיות

במישור הפורמלי, המסגרת המשפטית כוללת הוראות כלליות האוסרות אפליה בהליכי מינוי עובדים, החלות על שירות המזון הארצי מתוקף היותו חלק משירות המדינה, אך אינה כוללת הוראות המחייבות הבטחת ייצוג מגדרי, גאוגרפי או חברתי בהרכב הנהלת היחידה או בגופים מייעצים הפועלים לצידה.

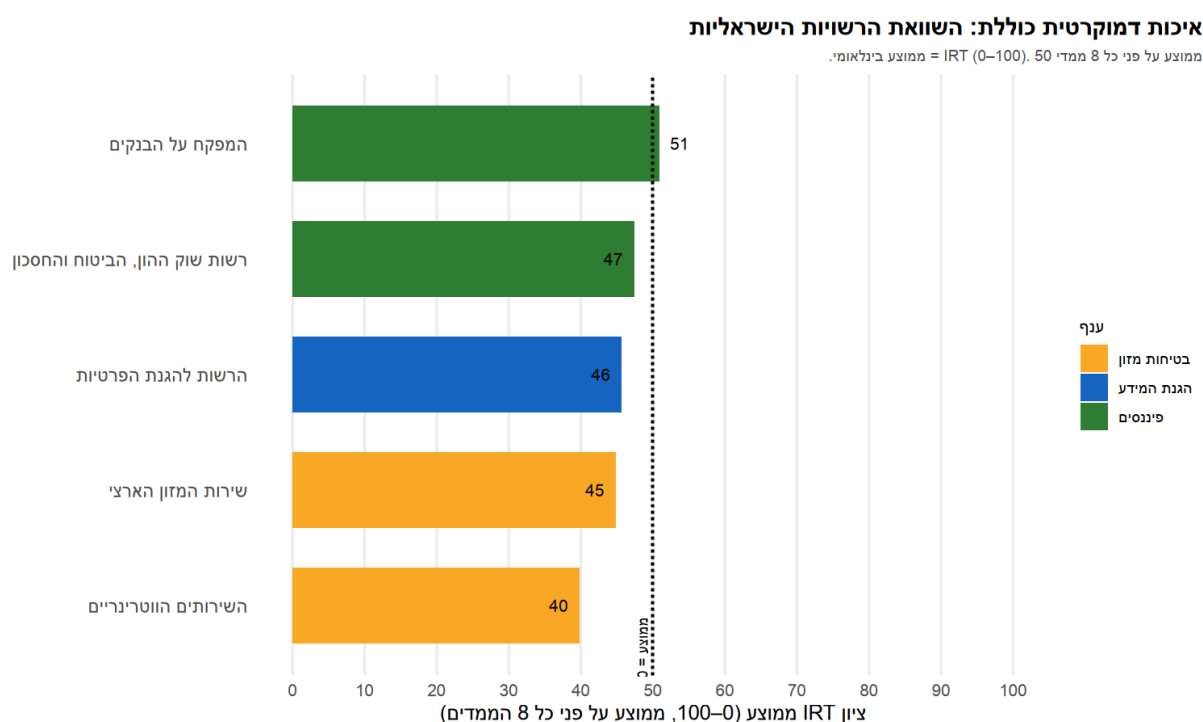
במישור היישומי, לא נמצא מידע על מאפייני הייצוגיות בפועל במסגרת היחידה. היעדר נתונים אמפיריים על ההרכב מגביל את האפשרות להעריך באופן שיטתי את היקף הייצוגיות ברמת הרגולטור.

2.6. תרשימים השוואתיים

כעת, נציג את ההשוואה בין הרשויות הישראליות ביחס לציונים הכמותיים שהם קיבלו. הציונים מוצגים בסולם סטנדרטי שבו ממוצע המדגם הוא 50 וסטיית התקן היא 16.67. משמעות הדבר היא שציון מעל 50 מעיד שהסוכנות מדורגת מעל לממוצע של כלל הסוכנויות במדגם ביחס לאיכות הדמוקרטיה הנבחנת, בעוד שציון נמוך מ-50 מצביע על דירוג מתחת לממוצע. סולם זה מתקבל מהמרה לינארית של ציוני תקן (Z-scores). הוא מאפשר השוואה משמעותית בין סוכנויות ובין מדינות: ניתן לקבוע מי ממוקמת גבוה או נמוך יותר, ולכמת את המרחק בין יחידות שונות.

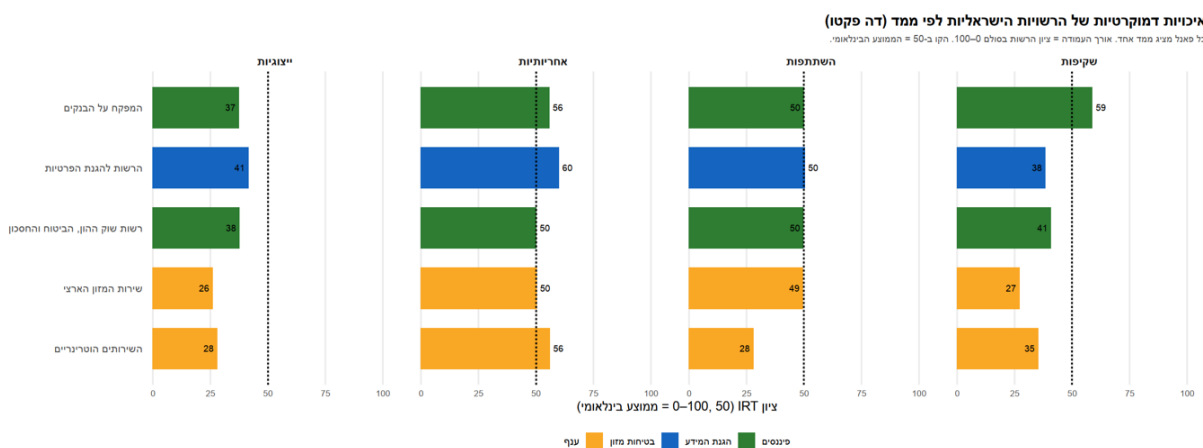
תרשים 1 מציג את הציון הכולל, שמשקף את כלל האיכויות, הן בממד הדעה יורה והן בממד הדעה פקטור. כפי שניתן לראות די בבירור, הרשויות במגזר הפיננסי נמצאות בראש, עם הציונים הגבוהים ביותר באיכות דמוקרטית כוללת. לאחר מכן, נמצא מגזר הגנת המידע (ובפרט הרשות להגנת הפרטיות), ובתחתית, עם הציונים הנמוכים ביותר, מגזר בטיחות המזון.

תרשים 1. איכות דמוקרטית כוללת: השוואת הרשויות הישראליות



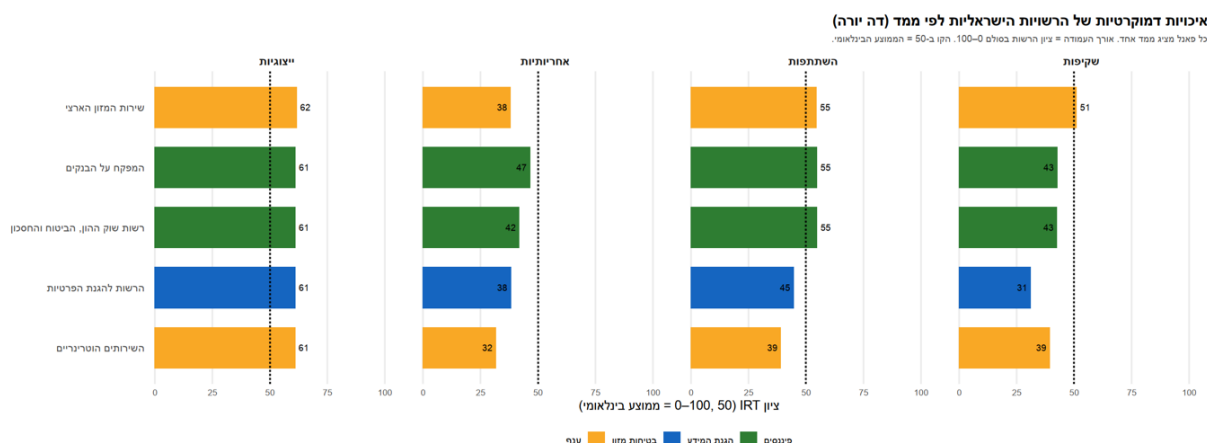
תרשים 2 מציג את ציוני הרשויות הישראליות בארבע האיכויות הדמוקרטיות בממד הזה פקטור, כלומר הישום בפועל. מהתרשים עולה שוני ניכר בין הרשויות הישראליות מבחינת האיכויות הדמוקרטיות שלהן. האיכות החזקה ביותר בקרב הרשויות הישראליות היא האחריותיות דה פקטו, שבה כל הרשויות שנמדדו בישראל ממוקמות סביב הממוצע הבינלאומי או מעליו (50 עד 60), והרשות להגנת הפרטיות מובילה. לעומת זאת, הייצוגיות דה פקטו היא האיכות החלשה ביותר: כל הרשויות מדורגות מתחת לממוצע (26 עד 41), ובתחתית ניצבות רשויות בטיחות המזון, שירות המזון הארצי והשירותים הווטרינריים. בהשתתפות דה פקטו מרבית הרשויות ממוקמות סביב הממוצע (כ-50), למעט השירותים הווטרינריים שקיבלו ציון נמוך ביותר – 28. גם בשקיפות ניכר פער ברור בין הרשויות: פיקוח על הבנקים מובילה (59), ואילו רשויות בטיחות המזון נמצאות שוב בתחתית (27 ו-35). בסך הכול, הדפוס המגזרי שעלה בתרשים הכולל חוזר גם כאן בממדים של האיכויות הדמוקרטיות בפועל: רשויות המגזר הפיננסי ומגזר הגנת המידע נוטות להוביל, ואילו רשויות בטיחות המזון ניצבות בעקבות בתחתית.

תרשים 2. השוואה בין הרשויות הישראליות: ממד דה פקטו



תרשים 3 מציג את אותן ארבע איכויות, אך הפעם בממד הזה יורה, כלומר ההסדרה הפורמלית בחוק ובתקנות. כאן התמונה כמעט מתהפכת ביחס לדה פקטו. הייצוגיות דה יורה היא האיכות החזקה ביותר דווקא: כל הרשויות מדורגות מעל הממוצע הבינלאומי (61–62), כמעט ללא הבדל ביניהן. לעומת זאת, האחריות דה יורה היא האיכות החלשה ביותר, וכל הרשויות מדורגות מתחת לממוצע (32 עד 47), והפיקוח על הבנקים מוביל אך עדיין אינו חוצה את ה-50. בהשתתפות ובשקיפות התמונה מעורבת וקרובה לממוצע: שירות המזון הארצי בולט לטובה דווקא כאן (55 ו-51 בהתאמה), ואילו השירותים הווטרינריים והרשות להגנת הפרטיות נוטים לציונים הנמוכים יותר. באופן כללי, ממד הזה יורה אחיד יותר בין הרשויות, והפערים הבולטים הם בין האיכויות עצמן ולא בין הרשויות. ממצא זה הגיוני לנוכח העובדה שממד הזה יורה בוחן את המסגרת החוקית, שהיא אכן לרוב זהה עבור כלל הרשויות. ההשוואה המעניינת יותר ביחס לממד הזה יורה תהיה בין הרשויות הישראליות לרשויות אחרות בעולם – ראו בפרק הבא.

תרשים 3. השוואה בין הרשויות הישראליות: ממד דה יורה



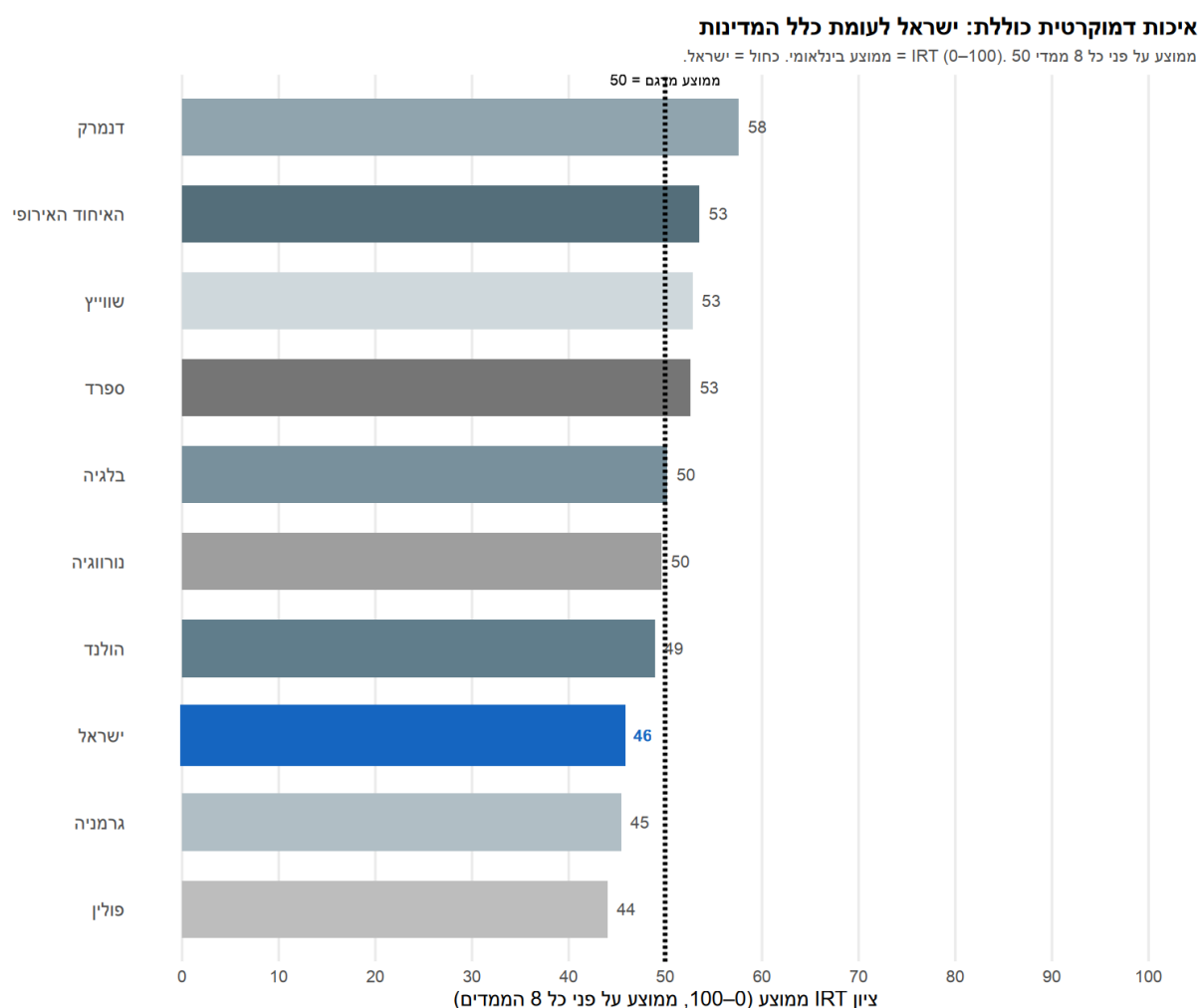
פרק 3. ישראל בהשוואה בינלאומית

בפרק זה נתחיל בהצגת תמונת המצב הכללית – היכן מדורגת ישראל ביחס למדינות אחרות. לאחר מכן נבחן את הרשויות במבט ענפי – נשווה את הרשויות הישראליות למקבילותיהן. לבסוף, נבחן את ההבדלים המבניים בין הרשויות הישראליות לאלה במדינות אחרות – בייחוד סביב סוגיית העצמאות שלהן.

3.1. ישראל מול העולם: השוואת ממוצע חמש הרשויות הישראליות מול ממוצע מדינות המדגם

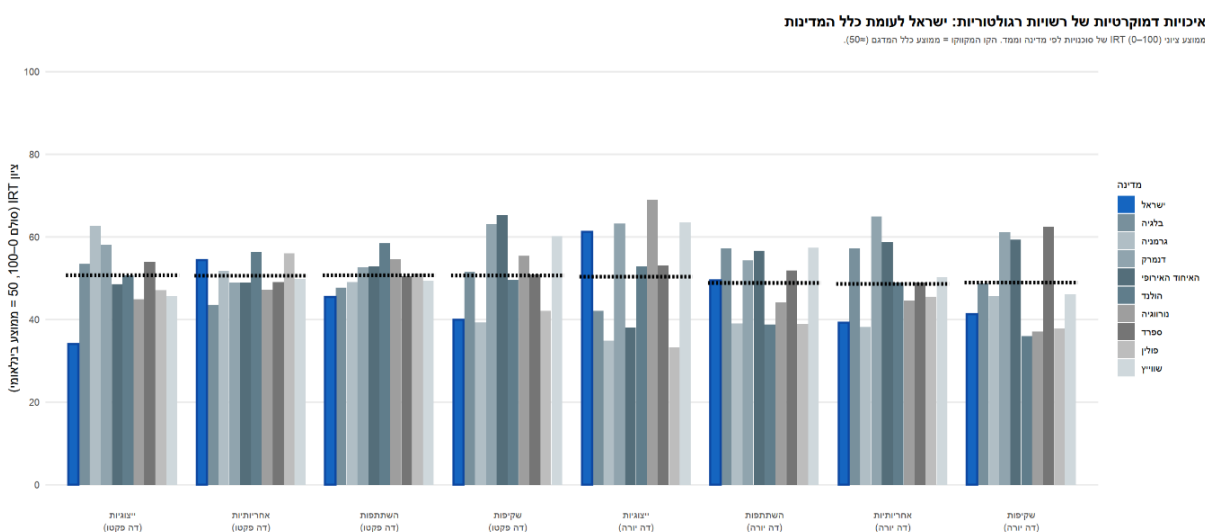
תרשים 4 מציג את הציון הממוצע של הרשויות הרגולטוריות לפי מדינה, שמחושב על פני כל 8 ממדי האיכות הדמוקרטית (דה יורה ודה פקטו). תרשים זה מאפשר השוואה בין ישראל לשאר המדינות במדגם. התרשים מראה כי ישראל מדורגת במחצית התחתונה של המדגם – ציון מתוקנן של 46. מבין תשע המדינות והאיחוד האירופי, רק גרמניה ופולין מציגות ציון כולל נמוך יותר מישראל, ופולין היא בעלת הציון הנמוך ביותר במדגם (44). לעומת זאת, דנמרק מובילה את המדגם בציון גבוה במיוחד של 58, ואחריה האיחוד האירופי, שווייץ וספרד (53).

תרשים 4. הציון הדמוקרטי הממוצע של כל מדינה



בתרשים 5 ניתן לראות את ציוני ישראל על פני כל שמות ממדי האיכות הדמוקרטית בהשוואה לכלל המדינות במדגם, והוא מאפשר לזהות באילו ממדים ישראל בולטת לחיוב או לשלילה. התמונה המצטיירת מישראל מורכבת ולא אחידה.

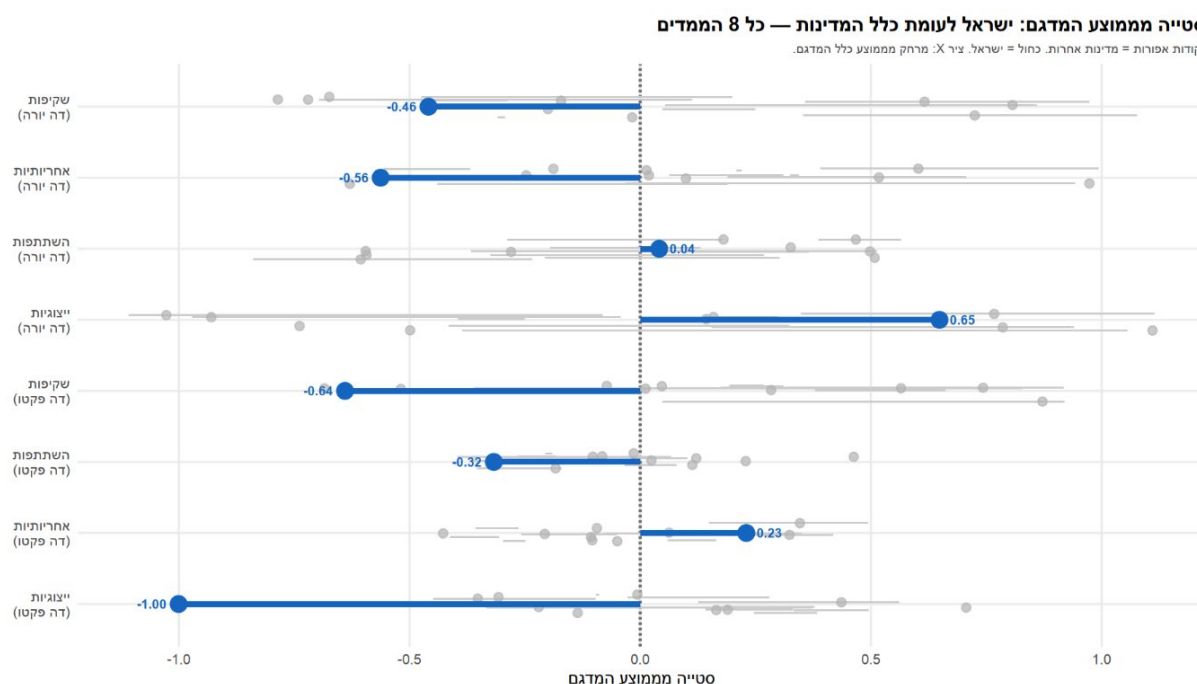
תרשים 5. ציוני ישראל על פני כל שמות ממדי האיכות הדמוקרטית



בממד הייצוגיות דה פקטו ישראל מציגה את הציון הנמוך ביותר מבין כלל המדינות, והיא גם בתחתית בשקיפות דה יורה ודה פקטו, השתתפות דה פקטו ואחריות דה יורה. לעומת זאת, ישראל מציגה ציון גבוה מהממוצע באחריות דה פקטו ובייצוגיות דה יורה.

דרך אחרת לבחון את הממצאים הללו היא לבחון את מידת הסטייה של ישראל מממוצע המדגם בכל אחד משמונת הממדים. תרשים 6 מציג זאת. בסך הכול, התרשים מחדד את הפער המבני בין המסגרת החוקית-נורמטיבית לבין הביצוע בפועל בישראל: ישראל חזקה יחסית בכללים הפורמליים שמבטיחים ייצוגיות, אך חלשה מאוד ביישומן המעשי. ישראל גם חלשה מאוד בשקיפות – בשני הממדים. ישראל חלשה בהשתתפות באופן יחסי. לעומת זאת, ישראל מדורגת גבוה בייצוגיות דה יורה ובאחריות דה פקטו.

תרשים 6. הסטייה מממוצע המדגם



3.2. השוואת רשויות רגולטוריות בישראל אל מול מקביליהן בענף

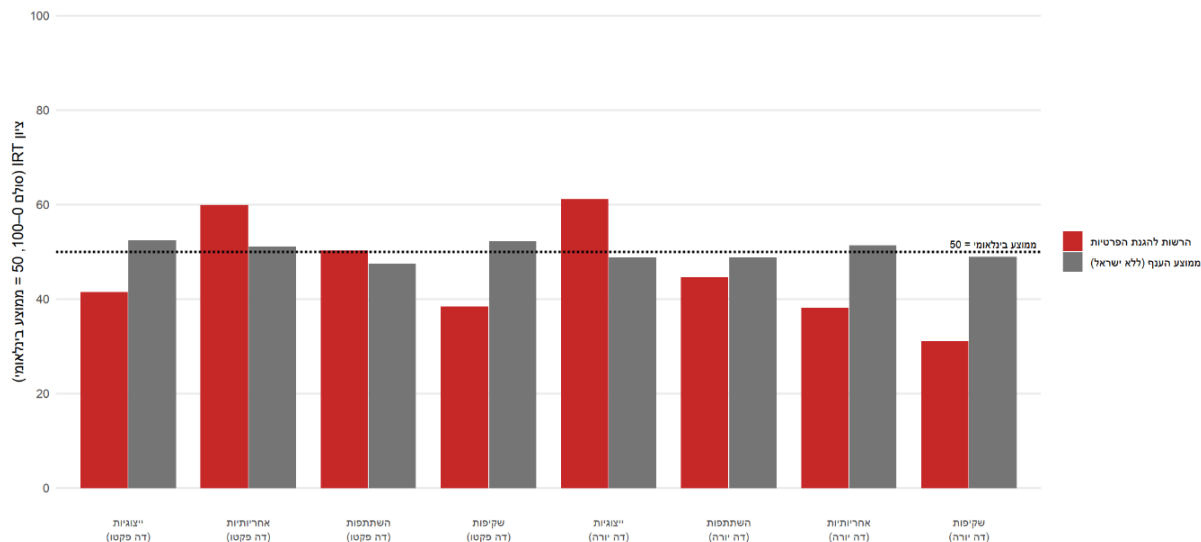
כדי להעמיק את ההשוואה, חשוב להשוות לא רק את הממוצע הישראלי המאחד את חמש הרשויות הישראליות – אלא לבחון כיצד כל אחת מהן מדורגת ביחס למקבילותיה בעולם. כעת נשווה בין חמש הרשויות הישראליות לממוצע הרשויות המקבילות במדינות האחרות באותו ענף, כדי להעריך את ביצועי הרשות הישראלית בהקשר המגזרי הרלוונטי.

בתרשים 7 אפשר לראות את הציונים של הרשות להגנת הפרטיות על פני כל שמונת הממדים בהשוואה לממוצע כלל הרשויות האחרות במדגם (הלא-ישראליות) בתחום הגנת המידע. הממצא המרכזי שעולה הוא שהרשות להגנת הפרטיות מציגה ביצועים נמוכים מממוצע המגזר ברוב הממדים, ובשקיפות דה יורה היא מציגה את הציון הנמוך ביותר מבין כלל הסוכנויות במדגם. הפער בין הרשות לממוצע המגזר גדול במיוחד בשלושה ממדים: שקיפות דה יורה, אחריות דה יורה והשתתפות דה פקטו. בכולם ממוקמת הרשות להגנת הפרטיות מתחת לממוצע בפער ניכר. לעומת זאת, הרשות מציגה ביצועים גבוהים מממוצע המגזר באחריות דה פקטו ובייצוגיות דה יורה, שבו הפער לטובתה הוא הבולט ביותר. במונחים מהותיים, ממצאים אלה מצביעים על כך שהרשות להגנת הפרטיות פועלת במסגרת מוסדית שבה מנגנוני השקיפות, ההשתתפות והאחריות הפורמליים מצומצמים יחסית לעמיתותיה האירופיות. משמעות הדבר היא שלציבור ולגורמים חיצוניים קיימות פחות נקודות גישה פורמליות למידע, להשפעה או לפיקוח על תהליכי קבלת ההחלטות של הרשות. תבנית זו חוזרת על הממצא שהופיע בתרשימים הקודמים: קיים פער מובנה בין הממד הפורמלי לממד המעשי, אך כאן הוא מתעצם ונראה כי הרשות חלשה גם בשקיפות הפורמלית-חוקית, מה שמצביע על בעיה מבנית עמוקה יותר בתחום הגנת המידע הישראלי ביחס לעמיתיה האירופיים.

תרשים 7. השוואת הרשויות הישראליות לממוצע העולם – ענף הגנת המידע

השוואת רשויות ישראליות לממוצע הענף: הגנת המידע

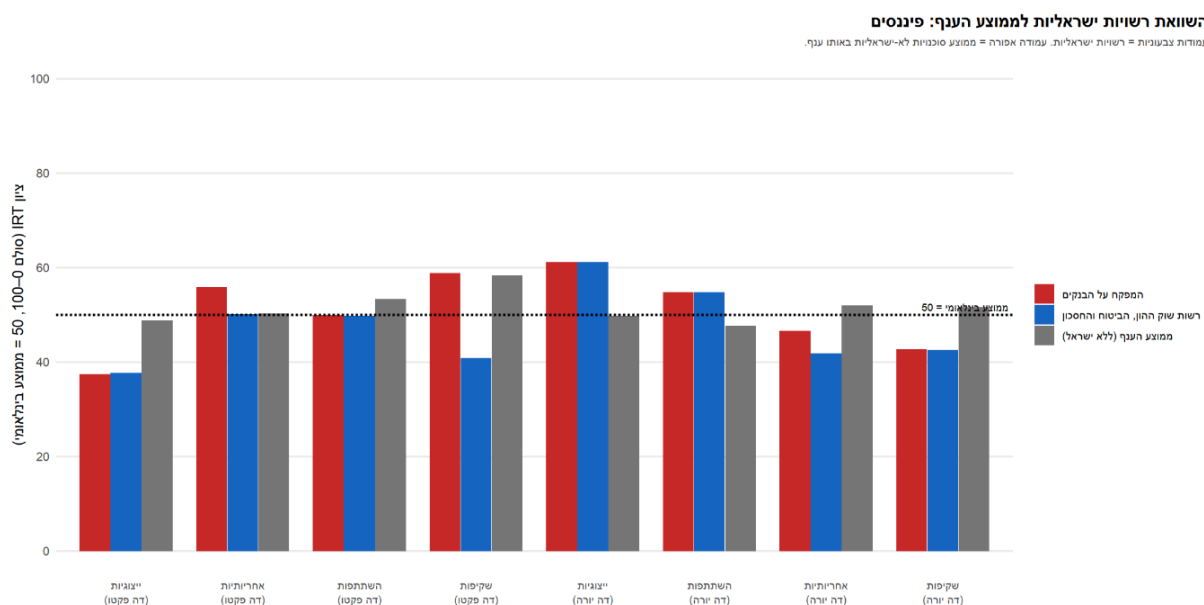
עמודות צבעוניות = רשויות ישראליות. עמודות אפורות = ממוצע סוכנויות לא-ישראליות באותו ענף.



תרשים 8 מציג את ציוני שתי הרשויות הישראליות בתחום הפיננסים: המפקח על הבנקים ורשות שוק ההון, הביטוח והחסכון, על פני כל שמונת הממדים, בהשוואה לממוצע כלל הסוכנויות הלא-ישראליות בענף הפיננסי. הממצא הבולט הוא שקיימת הטרוגניות ניכרת בין שתי הרשויות הישראליות עצמן, לא רק ביחס לממוצע הענף. בייצוגיות דה פקטו שתי הרשויות מציגות את הציונים הנמוכים ביותר מתחת לממוצע המגזר בפער ניכר. לעומת זאת, בייצוגיות דה יורה שתיהן מציגות ציונים גבוהים במיוחד, ורשות שוק ההון אף מגיעה לציון הגבוה ביותר בממד זה. משמעות הדבר היא כי אף שבמישור הפורמלי קיימות הוראות כלליות התומכות בעקרונות של שוויון ואי-אפליה, במישור היישומי לא משתקף בהכרח ייצוג מגוון בפועל בגופים שנבחנו. פער זה בין ההסדרה הפורמלית לבין ההרכב בפועל מדגיש את ההבחנה בין קיומם של מנגנונים נורמטיביים לבין מימושם בפועל במסגרת פעילות הרשויות.

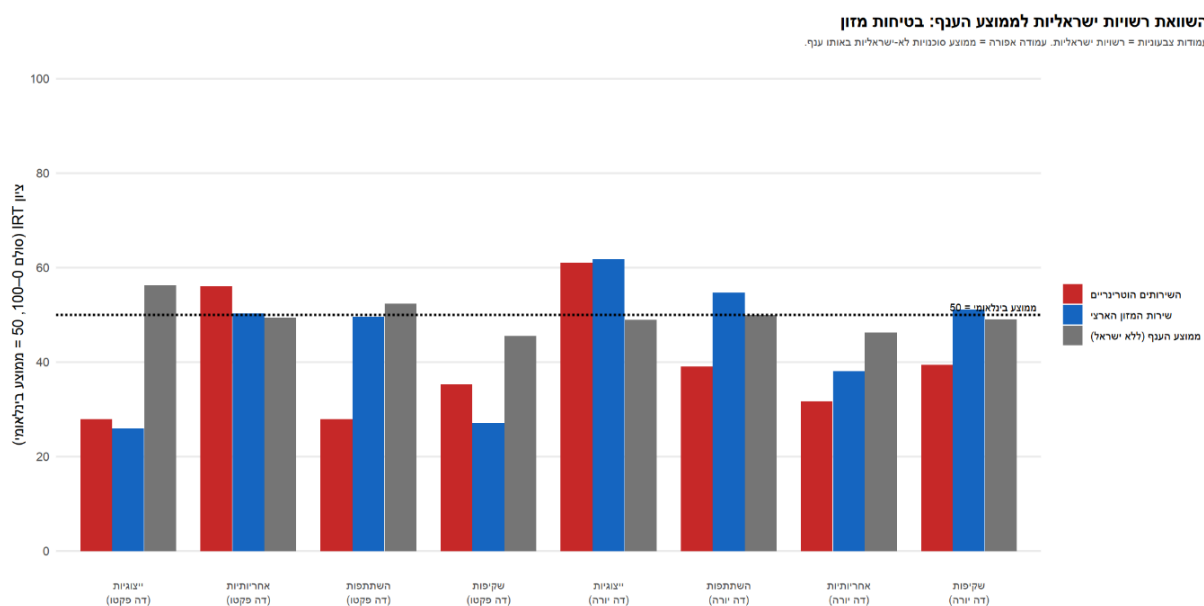
בממדי השקיפות, הן דה פקטו והן דה יורה, שתי הרשויות נמצאות מתחת לממוצע המגזר, והפער השלילי בשקיפות דה יורה בולט במיוחד. מעניין לציין כי המפקח על הבנקים מציג ביצועים גבוהים יותר מרשות שוק ההון באחריותיות דה פקטו ובהשתתפות דה יורה, ואילו רשות שוק ההון עולה עליו בייצוגיות דה יורה. בסך הכול, שתי הרשויות משקפות את הדפוס הישראלי הכללי שלפיו ישנה חוזקה יחסית בממדים פורמליים של ייצוגיות וחולשה בשקיפות ובביצוע בפועל, אך עם וריאציה פנימית משמעותית ביניהן.

תרשים 8. השוואת הרשויות הישראליות למומוצע העולם – ענף הפיננסים



לבסוף, תרשים 9 מציג את ציוני שתי הרשויות הישראליות בתחום בטיחות המזון – שירות המזון הארצי והשירותים הווטרינריים, בהשוואה למומוצע כלל הסוכנויות הלא-ישראליות בענף. הממצא המרכזי הוא שהפער בין שתי הרשויות הישראליות הוא הגדול ביותר מבין כל המגזרים שנבחנו, ומצביע על חוסר עקביות בולט בתוך ענף זה בישראל. השירותים הווטרינריים מציגים בעקביות ציונים נמוכים ברוב הממדים, במיוחד בייצוגיות דה פקטו, בשקיפות דה פקטו ובאחריות דה יורה, והם מתחת למומוצע המגזר בכל הממדים, ללא יוצא מן הכלל. לעומת זאת, שירות המזון הארצי מציג תמונה שונה לחלוטין: הוא מתקרב למומוצע המגזר או עולה עליו ברוב הממדים, ובשקיפות דה יורה הוא אף מסיים בציון חיובי קרוב למומוצע. עם זאת, בשקיפות דה פקטו ובייצוגיות דה פקטו קיבל שירות המזון הארצי את הציונים הנמוכים ביותר. משמעות הדבר היא כי אף שקיימת מסגרת פורמלית יחסית ברורה של חובות שקיפות בתחום בטיחות המזון, בפועל רמת החשיפה של מידע רגולטורי ומאפייני הייצוגיות של הגוף נותרות מוגבלות. במונחים מעשיים, הדבר עשוי לצמצם את יכולתם של הציבור ושל גורמים חיצוניים להבין את אופן קבלת ההחלטות הרגולטוריות ולהשפיע עליהן.

תרשים 9. השוואת הרשויות הישראליות למומוצע העולם – ענף בטיחות המזון



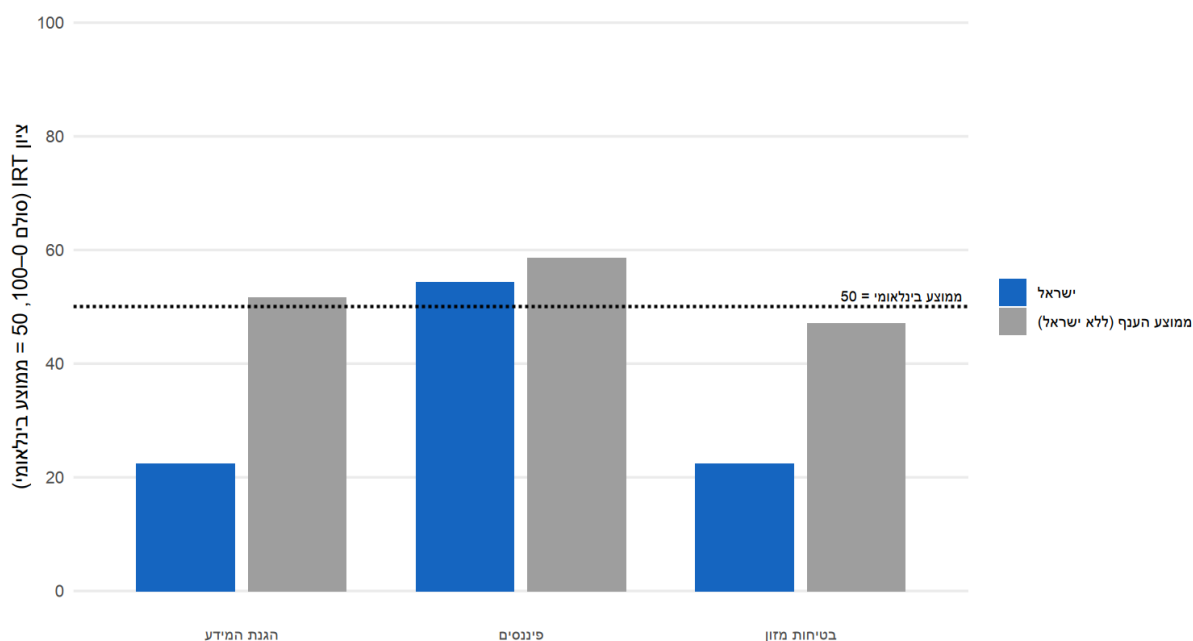
3.3. השוואת עצמאות הרשויות הרגולטוריות ביחס לרשויות דומות בעולם

לא ניתן להתעלם מנושא העצמאות של הגופים בישראל – ובשונות המהותית של גופים אלו ביחס למקביליהם בעולם מבחינה זו. תרשים 10 מציג את רמות האוטונומיה הניהולית של כל מדינה במדגם, כפי שפורסם במאגר הנתונים של TiGRE ומאפשר לבחון היכן ממוקמת ישראל ביחס לשאר המדינות בממד זה. הממצא הבולט ביותר הוא שבכל שלושת הענפים הרשויות הישראליות ממוקמות מתחת לממוצע הענף, ובפער ניכר. בענף הפיננסי, הן המפקח על הבנקים והן רשות שוק ההון ממוקמים מתחת לממוצע הענף במידת העצמאות הניהולית, אך קרובים אליו יחסית. הפער המשמעותי ביותר נמצא בענף בטיחות המזון. השירותים הווטרינריים ושירות המזון הארצי מציגים את הציונים הנמוכים ביותר בכל הענף במדגם. בתחום הגנת המידע, הרשות להגנת הפרטיות גם היא מקבלת ציון הנמוך בהרבה מממוצע הענף.

תרשים 10. ציוני הרשויות הישראליות בעצמאות ניהולית

אוטונומיה ניהולית: רשויות ישראליות לעומת ממוצע הענף

עמודה כחולה = ממוצע הרשויות הישראליות בענף. עמודה אפורה = ממוצע הסוכנויות הלא-ישראליות בענף.



פרק 4. תובנות והשלכות למדיניות רגולטורית בישראל

מן הסקירה עולה שהאיכויות הדמוקרטיות של רשויות רגולטוריות בישראל שנבחנו מתעצבות במידה רבה על ידי המבנה המוסדי שבו הם פועלים, ובעיקר על ידי השאלה אם הן יחידות בתוך משרדי ממשלה או רשויות רגולטוריות עצמאיות.

4.1. אחריותיות

ממצאי המדד מצביעים על כך שמנגנוני האחריותיות של חמשת הרגולטורים שנבחנו מבוססים בעיקר על חובות דיווח ופיקוח כלפי הדרג הממונה או כלפי גופים ממשלתיים אחרים, ולא על מנגנוני אחריותיות עצמאיים וישירים כלפי הציבור. במישור הפורמלי, ארבע מתוך חמש הרשויות שנבחנו כפופות לחובות דיווח כלליות, כגון הגשת דוחות שנתיים או הופעה בפני ועדות הכנסת לפי דרישה. עם זאת, חובות אלו הן לעיתים חלק מהסדרים כלליים החלים על גופים ממשלתיים, ואינן כוללות מנגנוני אחריותיות ייעודיים המבטיחים פיקוח שיטתי ועצמאי על פעילות הרגולטור. נוסף על כך, ברשויות שהן יחידות בתוך משרדי ממשלה, כגון הרשות להגנת הפרטיות והשירותים הווטרינריים, מנגנוני הפיקוח המרכזיים פועלים במסגרת יחסי הכפיפות הארגוניים למשרד האם.

במישור היישומי, האינטראקציות המרכזיות של הרגולטורים הן עם הדרג הממונה או עם גופים ממשלתיים אחרים, ואילו מנגנוני אחריותיות ישירים כלפי הציבור, כגון חובות דיווח מפורטות או מנגנוני בקרה ציבוריים ייעודיים, מופיעים במידה מוגבלת בלבד. ממצאים אלו מצביעים על כך שמנגנוני האחריותיות של רגולטורים שנבחנו פועלים בעיקר במסגרת מבנה ממשלתי היררכי, ולא במסגרת מנגנוני פיקוח חיצוניים ועצמאיים.

4.2. שקיפות

הנתונים מצביעים על פער בין היקף המידע שמפורסם בפועל לבין היקף חובות השקיפות המעוגנות במסגרת הפורמלית.

במישור החוקי, רוב הרשויות הישראליות שנמדדו חייבות לפרסם דוחות שנתיים והחלטות אכיפה מסוימות, אך חובות אלו אינן כוללות בהכרח דרישות לפרסום פרוטוקולים של ישיבות הנהלה, דיונים פנימיים או שיקולים שהובילו לקבלת החלטות רגולטוריות. במקרים מסוימים, המסגרת המשפטית הקיימת אינה מותאמת לפרקטיקות הפרסום הדיגיטליות הנהוגות כיום, ואינה מחייבת פרסום שיטתי של מידע מפורט על תהליכי קבלת החלטות. לעומת זאת, במישור היישומי, רשויות רבות מפרסמות מידע נרחב באתרי האינטרנט שלהן, לרבות דוחות, החלטות, הנחיות וחומרי הסבר. חשוב לציין שמידע זה מתמקד בעיקר בתוצאות הפעילות הרגולטורית ובהחלטות שהתקבלו, ואילו מידע על תהליכי קבלת ההחלטות עצמם, כגון פרוטוקולים של ישיבות, תיעוד של דיונים פנימיים או מידע על שיקולים שנשקלו במהלך גיבוש המדיניות, מופיע במידה מוגבלת יותר.

דפוס זה מעיד שהשקיפות הרגולטורית בישראל מתמקדת בעיקר בפרסום החלטות ותוצרים, בעוד שהסדרה פורמלית של שקיפות תהליכית, הכוללת פרסום שיטתי של מידע על אופן קבלת ההחלטות, מוגבלת יותר.

4.3. השתתפות

ממצאי המדד מצביעים על כך שמנגנוני השתתפות פורמליים מוגדרים באופן מצומצם יחסית, אך לצד זאת מתקיימות בפועל פרקטיקות היועצות מגוונות.

במישור החוקי, חובות ההיועצות הקבועות בחוק מתמקדות לעיתים בהתייעצות עם גורמים מפקחים או עם בעלי עניין רלוונטיים, ואינן כוללות בהכרח חובה כללית לשיתוף הציבור הרחב בתהליכי קבלת החלטות רגולטוריות. במקרים רבים חובות ההיועצות נובעות מעקרונות כלליים של המשפט המינהלי, ולא מהסדרה ייעודית של מנגנוני שיתוף ציבור רגולטוריים.

במישור היישומי, רגולטורים רבים מקיימים בפועל הליכי היועצות, שולחנות עגולים, פורומים מקצועיים והליכי שימוע, הכוללים השתתפות של גורמים מקצועיים, גופים מפקחים וגורמים נוספים. עם זאת,

השימוש בכלים המאפשרים השתתפות רחבה של הציבור, כגון סקרים ציבוריים או מנגנוני שיתוף שיטתיים, מופיע במידה מוגבלת יותר. דפוס זה מצביע על כך שמנגנוני ההשתתפות מבוססים במידה רבה על אינטראקציות מקצועיות ועל היועצות עם גורמים רלוונטיים לענף, ולא על מנגנונים פורמליים המבטיחים שיתוף ציבור רחב ושיטתי.

4.4. ייצוגיות

ממצאי המחקר מצביעים על כך שממד הייצוגיות של הרשויות הרגולטוריות שנבחנו אינו מעוגן במסגרת משפטית ייעודית המחייבת הבטחת ייצוג מגוון של קבוצות חברתיות במסגרת מבני קבלת ההחלטות.

במישור הפורמלי, המסגרות המשפטיות החלות על הרשויות כוללות הוראות כלליות בדבר איסור אפליה בהליכי מינוי, החלטות בחלק ניכר מן המקרים מתוקף השתייכותן לשירות המדינה, אך אינן כוללות ברובן דרישות מחייבות לייצוג מגדרי, גאוגרפי או חברתי בהרכב הנהלות הרשויות או בגופים מייצגים הפועלים לצידן. נוסף על כך, לא זוהתה הסדרה שיטתית המחייבת שילוב של נציגי ציבור, ארגוני חברה אזרחית או קבוצות חברתיות אחרות במבנים קולגיאליים רגולטוריים. במקרים מסוימים קיימות הוראות נקודתיות בדבר הרכב גופים מייצגים, אך אלו אינן יוצרות מסגרת כוללת של ייצוג מובנה.

במישור היישומי, נמצאו הבדלים בין הרשויות בשיעור הייצוג המגדרי בגופים מייצגים: במקרים שבהם נמדד ההרכב המגדרי של גופים מייצגים או הנהלות, נמצא כי נשים הן חלק מחברי גופים אלו, אך שיעור הייצוג משתנה בין הרשויות ואינו משקף בהכרח איזון מגדרי. נוסף על כך, עבור חלק גדול מן הרשויות היו הרבה נתונים חסרים – כלומר, לא נאסף מידע אמפירי על ההרכב, דבר המגביל את האפשרות להעריך באופן שיטתי את מידת הייצוגיות בפועל בכלל המערכת הרגולטורית. עם זאת, גם במקרים שבהם יש ייצוג מגדרי בפועל, הוא אינו מעוגן בחובה סטטוטורית ייעודית, אלא נובע מההרכב הארגוני כפי שנמדד במועד המחקר.

דפוס זה מצביע על כך שהייצוגיות ברשויות הרגולטוריות בישראל שנבחנו נשענת בעיקר על עקרונות כלליים של אי-אפליה ועל מאפייני הרכב בפועל, ולא על מנגנונים מוסדיים ייעודיים המבטיחים שילוב שיטתי של מגוון קבוצות בתהליכי קבלת ההחלטות הרגולטוריות.

4.5. סיכום

מכלול הממצאים בדבר האיכויות הדמוקרטיות של רשויות רגולציה בישראל מצביע על דפוס חוזר של פער בין המסגרת הפורמלית לבין הפרקטיקות המתקיימות בפועל – בפועל רגולטורים מסוימים מפעילים מנגנונים של שקיפות והיועצות, אולם מנגנונים אלו אינם מעוגנים תמיד במסגרת משפטית מפורשת ומחייבת. כמו כן, המבנה המוסדי של רשויות רגולטוריות בישראל, ובעיקר העובדה שהן אינן זוכות לעצמאות כמו מקבילותיהן במדינות אחרות, ולרוב הן אפילו יחידה במשרד הממשלתי, משפיעה על מאפייני פעילותן ועל היקף מנגנוני הפיקוח, השקיפות וההשתתפות. הממצאים גם העלו כי גם כאשר רגולטורים נהנים ממידה גבוהה יותר של עצמאות מוסדית, אין בכך בהכרח כדי להבטיח קיומם של מנגנונים פורמליים מקיפים של שקיפות, השתתפות וייצוגיות.

מכאן, ניתן לומר כי סקירת הממצאים העלתה כי חיזוק האיכויות הדמוקרטיות של רשויות רגולטוריות בישראל תלוי בשני היבטים: (א) חיזוק מעמדן העצמאי, ובמיוחד מתן אוטונומיה ניהולית, ו(ב) הגדלת היקף ההסדרה הפורמלית-חוקית של מנגנוני אחריות, שקיפות, השתתפות וייצוגיות. עיגון פורמלי של מנגנונים אלו עשוי לתרום להגברת הבהירות המוסדית, לחיזוק מנגנוני הפיקוח, ולהבטחת פעולה רגולטורית שקופה ומבוססת יותר.

לסיכום, סקירה זו ביקשה לבחון את האיכויות הדמוקרטיות של רשויות רגולטוריות בישראל, מתוך השוואה לרשויות מקבילות בתשע מדינות, ובמיוחד לבחון את מידת השקיפות, האחריות, הייצוגיות וההשתתפות של הרשויות הן במישור הפורמלי והן במישור המעשי. הסקירה מראה שבישראל קיימת חוזקה יחסית בייצוגיות דה יורה ובאחריות דה פקטו, אך חולשה בולטת בשקיפות ובהשתתפות, ובמיוחד פער מתמשך בין מה שמעוגן בחוק לבין מה שמתקיים בפועל.

הממצא המרכזי הוא שרוב הגופים שנבדקו פועלים בתוך מבנה של משרדי ממשלה או בתוך גופים עצמאיים למחצה, להבדיל מרשויות מקבילות במדינות אחרות שזכות לעצמאות ארגונית. לצד זאת, כמעט בכל הרשויות הישראליות ניכרת שקיפות תפעולית מסוימת באתרי האינטרנט ובפרסום החלטות והנחיות, אך השקיפות התהליכית והפורמלית מצומצמת יותר. מהממצאים עולה כי גם ההשתתפות בישראל מתקיימת בעיקר דרך התייעצויות עם גופים מפוקחים ובעלי עניין, ופחות דרך שיתוף ציבור רחב ושיטתי. הפערים הבולטים שעלו הם בין דה יורה לדה פקטו ובין הענפים עצמם. כך, הרשויות שנבחנו מציגות דפוסים שונים של חוזקות וחולשות: בעוד שבחלק מהממדים רשות שוק ההון ושירות המזון הארצי מתקרבים למוצע הבינלאומי ואף עולים עליו, בממדים אחרים – ובייחוד בשקיפות או בייצוגיות בפועל – גם הן מציגות פערים. לעומת זאת, הרשות להגנת הפרטיות והשירותים הווטרינריים מציגים ביצועים נמוכים יותר בכמה ממדים מרכזיים. בסיכום המחקר עולה גם חוסר אחידות ניכר בין הרשויות הישראליות, כלומר אין מודל רגולטורי ישראלי אחד אלא כמה דפוסים מוסדיים שונים.

התובנה המרכזית העולה מן הסקירה היא כי לא קיים דפוס אחיד של איכויות דמוקרטיות ברשויות הרגולטוריות בישראל. הרשויות שנבחנו מציגות שילובים שונים של חוזקות וחולשות בממדים הפורמליים והיישומיים, וכן פערים בין ההסדרה המשפטית לבין הפרקטיקות המתקיימות בפועל. ממצאים אלה מצביעים על קשר בין מאפייניהם המוסדיים של רגולטורים לבין האיכויות הדמוקרטיות שלהם, אך אינם מאפשרים להסיק על קיומו של קשר סיבתי בין מידת העצמאות המוסדית או היקף ההסדרה הפורמלית לבין רמת האיכויות הדמוקרטיות. בחינת טיבו של קשר זה מחייבת מחקרי המשך, ובכלל זה מחקרים איכותניים והשוואתיים.

אף שהמחקר אינו מאפשר להסיק שיש קשר סיבתי, הוא מצביע על כך שחיזוק מנגנוני האחריותיות, השקיפות, ההשתתפות והייצוגיות, הן במישור הפורמלי והן במישור היישומי, עשוי להיות כיוון ראוי להמשך פיתוחם של מנגנוני הממשל הרגולטורי בישראל.

De jure Transparency	De facto Transparency
The legal obligation to publish: 1. Strategic plans 2. Activity report 3. Financial report 4. Resolutions and enforcement decisions 5. The organizational structure of the organization 6. Information on personnel 7. Guidelines that guide the regulatory body in the development of new regulations 8. Guidelines that guide the regulatory body in the enforcement of existing rules 9. Code of conduct 10. Resolutions, minutes, or records of managing board meetings (if applicable) 11. Resolutions, minutes or records of the advisory board, stakeholder group or scientific committee (if applicable)	The official website includes: 1. Strategic plans 2. Activity report 3. Financial report 4. Resolutions and enforcement decisions 5. The organizational structure of the organization 6. Information on personnel 7. A system for the public to request information on the organization. 8. Guidelines that guide the development of new regulations 9. Guidelines that guide the enforcement of existing rules 10. Code of conduct 11. Media briefs regarding informational data 12. Media briefs regarding procedural data 13. Media briefs regarding justification data 14. Resolutions, minutes, or records of managing board meetings (if applicable) 15. Resolutions, minutes or records of the advisory board, stakeholder group or scientific committee (if applicable) 16. Explanatory material to new regulations 17. Explanatory material to new decisions
De jure Participation	De facto Participation
There is a legal obligation to: 1. Consult diverse actors on enforcement decisions. 2. Perform qualitative practices that include diverse external actors in the decision making. 3. Perform quantitative practices that include diverse external actors in the decision making. 4. Consult diverse actors on regulations before their adoption. 5. Have open board meetings	1. Whether the regulatory body consults diverse actors on enforcement decisions, and which? 2. The frequency that the regulatory body consults diverse actors on enforcement decisions (if applicable). 3. Whether the body performs qualitative practices that include diverse external actors in the decision making, and which? 4. Whether the body performs quantitative practices that include diverse external actors in the decision making, and which? 5. The frequency that the body performs quantitative practices that include diverse external actors in the decision making (if applicable). 6. Does the body consult diverse actors on regulations before their adoption, and which? 7. The frequency that the body consults diverse actors on regulations before their adoption (if applicable). 8. Whether the body holds open board meetings
De jure Inclusiveness	De facto Inclusiveness
There is a legal obligation to: 1. Use more than one language on the official website. 2. Actively promote gender equality in the personnel. 3. Not discriminate in the appointment procedures of personnel with relation to gender 4. Not discriminate in the appointment procedures of personnel with relation to minorities 5. Not discriminate in the appointment procedures of board members with relation to gender (if applicable).	1. The website includes information in more than one language. 2. The actual percentage of women in managerial boards and tope managerial level personnel. 3. The actual percentage of women in advisory board, stakeholder group or scientific committee (if applicable). 4. The regulatory body has additional regulations to ensure gender equality. 5. The regulatory body has additional regulations to ensure minority equality.



De jure Accountability	De facto Accountability
There is a legal obligation to: 1. Submit a strategic plan to the executive branch. 2. Submit an annual activity report to the legislative. 3. Submit an annual finance report to the legislative. 4. Report the actions of the regulatory body on an ad-hoc basis (on request) to the legislative in a written format. 5. Report the actions of the regulatory body on an ad-hoc basis (on request) to the legislative in a hearing format. 6. Submit a strategic plan to the executive. 7. Submit an annual activity report to the executive. 8. Submit an annual finance report to the executive. 9. Report the actions of the regulatory body on an ad-hoc basis (on request) to the executive in a written format. 10. Report the actions of the regulatory body on an ad-hoc basis (on request) to the executive in a hearing format. 11. Report public spending's to an audit office.	1. The frequency that the regulatory body appears in parliamentary hearings. 2. The frequency that the regulatory body meets with a parent ministry (if applicable). 3. Whether there is a consumer protection/complaint unit on regulated firms. 4. Whether the regulatory body has a system to submit complaints on its website.

נספח ב. רשימת הרשויות הרגולטוריות הכלולות המדגם

Code	Name	Country	Sector	Type	Level
Norway_DP	Norwegian Data Protection Authority (Datatilsynet)	Norway	Data protection	Agency	National
Norway_FN	Financial Supervisory Authority of Norway (Finanstilsynet)	Norway	Finance	Agency	National
Norway_FS	Norwegian Food Safety Authority (Mattilsynet)	Norway	Food safety	Agency	National
Poland_FS1	Agricultural and Food Quality Inspection (IJHAR)	Poland	Food safety	Ministerial unit	National
Poland_FS2	General Veterinary Inspectorate (GIW)	Poland	Food safety	Ministerial unit	National
Poland_FN	Polish Financial Supervision Authority (KNF)	Poland	Finance	Agency	National
Poland_DP	Personal Data Protection Office (UODO)	Poland	Data protection	Agency	National
Netherlands_FS	Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority	Netherlands	Food safety	Agency	National
Netherlands_FN1	Dutch Bank (DNB)	Netherlands	Finance	Agency	National
Netherlands_FN2	Dutch Authority for the Financial Markets	Netherlands	Finance	Agency	National
Netherlands_DP	Dutch Data Protection Authority	Netherlands	Data protection	Agency	National
Belgium_DP	Belgian Data Protection Authority - Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA)	Belgium	Data protection	Agency	National
Belgium_FN2	Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten	Belgium	Finance	Agency	National
Belgium_FN1	Nationale Bank van België	Belgium	Finance	Agency	National
Belgium_FS	Federal Agency for the Safety of the Food Chain	Belgium	Food safety	Agency	National
Denmark_DP	The Danish Data Protection Agency	Denmark	Data protection	Agency	National
Denmark_FN	Danish Financial Supervisory Authority	Denmark	Finance	Agency	National
Denmark_FS1	Danish Veterinary and Food Administration	Denmark	Food safety	Agency	National
EU_DP	EDPS (EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR)	EU	Data protection	Agency	Supranational
EU_FN1	European Central Bank	EU	Finance	Agency	Supranational
EU_FN2	European Banking Authority	EU	Finance	Agency	Supranational
EU_FS	European Food Safety Agency	EU	Food safety	Agency	Supranational
Germany_DP	Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information	Germany	Data protection	Agency	National
Germany_FN	Federal Financial Supervisory Authority (BaFin)	Germany	Finance	Agency	National
Germany_FS1	Federal Ministry of Food and Agriculture	Germany	Food safety	Ministry	National
Germany_FS2	Federal Office of Consumer Protection and Food Safety	Germany	Food safety	Agency	National
Germany_REG_DP	Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Baden-Württemberg	Germany	Data protection	Agency	Regional
Germany_REG_FS1	Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg	Germany	Food safety	Ministry	Regional

Israel_DP	Israeli Privacy Agency	Israel	Data protection	Ministry	National
Israel_FN1	Banking supervision in the Bank of Israel	Israel	Finance	Agency	National
Israel_FN2	Capital Market Authority, Insurance and Savings	Israel	Finance	Agency	National
Israel_FS1	Veterinary Services	Israel	Food safety	Ministry	National
Israel_FS2	Israeli National Food Services	Israel	Food safety	Ministry	National
Spain_DP	Agencia Española de Protección de Datos	Spain	Data protection	Agency	National
Spain_FN2	Comisión Nacional del Mercado de Valores	Spain	Finance	Agency	National
Spain_FN1	Banco de España	Spain	Finance	Agency	National
Spain_FN3	Secretary of State for the Economy and Business Support, Ministry of Economy and Digital Transformation	Spain	Finance	Ministry	National
Spain_FS1	Spanish Agency for Food Safety and Nutrition	Spain	Food safety	Agency	National
Spain_FS2	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	Spain	Food safety	Ministry	National
Spain_FS3	Ministry of Consumer Affairs	Spain	Food safety	Ministry	National
Spain_REG_DP	Catalan Data Protection Authority	Spain	Data protection	Agency	Regional
Spain_REG_FS	Catalan Food Safety Agency	Spain	Food safety	Agency	Regional
Switzerland_DP	Federal Data Protection and Information Commissioner	Switzerland	Data protection	Agency	National
Switzerland_FN2	Swiss Financial Market Supervisory Authority (FINMA)	Switzerland	Finance	Agency	National
Switzerland_FN1	Swiss National Bank (SNB)	Switzerland	Finance	Agency	National
Switzerland_FS	Federal Food Chain Unit and Federal Food Safety and Veterinary Office (FSVO)	Switzerland	Food safety	Ministry	National
Switzerland_REG_DP	Bureau pour la surveillance de la protection des données (Bern)	Switzerland	Data protection	Ministry	Regional
Denmark_FS2	The Danish Agricultural Agency	Denmark	Food safety	Agency	National
Germany_REG_F S2	Chemical and Veterinary Investigation Office in Stuttgart	Germany	Food safety	Agency	Regional

אחריותיות

Variable	Accountability Indicators	Israeli Privacy Agency	Banking supervision in the Bank of Israel	Capital Market Authority, Insurance and Savings	Veterinary Services	Israeli National Food Services
parl_plan_for	There is a legal obligation to submit a strategic plan to the executive branch	No	No	No	No	No
parl_act_for	There is a legal obligation to submit an annual activity report to the legislative	Yes	Yes	Yes	No	Yes
parl_fina_for	There is a legal obligation to submit an annual finance report to the legislative	No	No	No	No	No
parl_adhoc_forWRITTEN	There is a legal obligation to report the actions of the agency on an ad-hoc basis (on request) to the legislative in a WRITTEN format	No	No	No	No	No
parl_adhoc_forHEARING	There is a legal obligation to report the actions of the agency on an ad-hoc basis (on request) to the legislative in a HEARING format	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
exec_plan_for	There is a formal obligation to submit a strategic plan to the executive	No	No	No	No	No
exec_act_for	There is a legal obligation to submit an annual activity report to the executive	No	No	No	No	No
exec_fina_for	There is a legal obligation to submit an annual finance report to the executive	No	No	No	No	No
exec_adhoc_forWRITTEN	There is a legal obligation to report the actions of the agency on an ad-hoc basis (on request) to the executive in a WRITTEN format	No	No	Yes	No	No



exec_adhoc_forHEARING	There is a legal obligation to report the actions of the agency on an ad-hoc basis (on request) to the executive in a HEARING format	No	No	No	No	No
spend_for	The agency is obliged to report public spending's to an audit office	No	Yes	No	No	No
Appeal_def	Does the agency has a board of appeal operative	No	No	No	No	No
Complaint_def	Does the agency have a system to submit complaints on the website	-	Yes	-	Yes	-
parl_def	How frequent does the agency appear for parliamentary hearings	4-5 times a year	2-3 times a year	-	2-3 times a year	-
exec_def	How frequent does the agency meet with parent ministry	More than 6 times a year	-	-	More than 6 times a year	-
Consumer_def	Is there a consumer protection/complaint unit on regulated firms in the agency?	-	Yes	-	-	-
Complaint_def	Is there a process to complain on the agency's performance?	-	Yes	-	Yes	-

Variable	Transparency Indicators	Israeli Privacy Agency	Banking supervision in the Bank of Israel	Capital Market Authority / Insurance and Savings	Veterinary Services	Israeli National Food Services
strategic_rep_for	There is a legal obligation to make public a strategic plan	No	No	No	No	No
activity_rep_for	There is a legal obligation to make public an activity report	No	Yes	Yes	No	Yes
finance_rep_for	There is a legal obligation to make public a financial report	No	No	No	No	No
enforce_for	There is a legal obligation to make public resolutions and enforcement decisions	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
organ_struct_for	There is a legal obligation to make public the organizational structure of the organization	No	No	No	No	No
person_info_for	There is a legal obligation to publish information on agency personnel	No	No	No	No	No
request_info_for	There is a legal obligation that the agency has a system for the public to request information on the organization	No	No	No	No	No
methodo_for	There is a legal obligation to make public the guidelines that should guide the agency in the development of new regulations	No	No	No	No	No
Method_ex_for	There is a legal obligation to make public the guidelines that should guide the agency in the enforcement of existing rules	No	No	No	No	Yes
code_cond	There is a legal obligation to make public the organization's code of conduct	No	No	No	No	No

manag_board_min_for	There is a legal obligation to make public the resolutions, minutes, or records of managing board meetings	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.
advis_board_min_for	There is a legal obligation to make public the resolutions, minutes or records of the advisory board, stakeholder group or scientific committee	No	No	No	Yes	Yes
strategic_rep_def_	The website includes strategic plans	No	No	No	No	No
activ_rep_def	The website includes annual reports	outdated	Yes	outdated	outdated	Yes
finan_rep_def	The website includes financial reports	No	Yes seperatly	No	No	No
enforc_def	The website includes board resolutions /enforcement decisions	Yes	Yes	Yes	Yes	No
organ_struc_def	The website includes the organizational structure of the organization	Yes	Yes	No	No	No
person_info_def	The website includes information on agency personnel	No	Mixed	Advanced level - managerial level on board	No	No
request_info_def	The website includes a system for the public to request information on the organization	Yes	Yes	No	No	No
Method_def	The website includes methodological guidelines that should guide the agency in the development of new regulations	No	Yes	No	No	No
methodo_ex_def	The website includes methodological guidelines that should guide the agency in the enforcement of existing rules	No	Yes	Yes	Yes	No
code_cond_def	The website includes the organization's code of conduct	No	No	No	No	No

Media_info	The agency produces and publishes on its website media briefs regarding informational data.	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Media_proc	The agency produces and publishes on its website media briefs regarding procedural data.	No	Yes	No	No	No
Media_sub	The agency produces and publishes on its website media briefs regarding substantive – justification data	Yes	Yes	Yes	No	No
manag_board_min_def	The website includes the minutes or records of the managing board	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.
advis_board_min_def	The website includes the minutes or records of the advisory board/stakeholder group	Not app.	No	No	Not app.	Not app.
just_reg	The agency includes explanatory material to the publication of new regulations	complete- for most of regulation s	partially - for some of the regulation	complete- for most of regulation s	partially - for some of the regulation	No
just_dec	The agency includes explanatory material to the publication of new decisions	Partially - for some of the decisions	Partially - for some of the decisions	Complete - for most of decisions	Partially - for some of the decisions	Partially - for some of the decision s
Social_media_total	The number of social platform accounts that the agency holds	total number - 3	total number - 1	total number - 3	total number - 2	total number - 0
Twitter	Does the agency hold a Twitter account?	No	No	No	No	No
Facebook	Does the agency hold a Facebook account?	Yes	No	Yes	Yes	No
Youtube	Does the agency hold a Youtube account?	Yes	Yes	Yes	Yes	No
Instagram	Does the agency hold an Instagram account?	No	No	No	No	No
Linkedin	Does the agency hold a LinkedIn account?	Yes	No	No	Yes	No
Social_media_followers	Number of followers in overall accounts	13591	2110	18940	13718	0

Variable	Participation Indicators	Israeli Privacy Agency	Banking supervision in the Bank of Israel	Capital Market Authority / Insurance and Savings	Veterinary Services	Israeli National Food Services
hearing_def	The agency consults actors on enforcement decisions	No	Yes	-	No	-
hearing_def_freq	The frequency of this practice	Not app.	Very frequent	-	-	-
quali_def	The agency performs qualitative practices that include external actors in the decision making	Open to all actors and the public	Open to all actors and the public	-	Also to organized interest groups (business and consumer)	-
quali_freq	The frequency of this practice	Sometimes	Very frequent	-	Sometimes	-
quanti_def	The agency performs quantitative practices that include external actors in the decision making	Open to all actors and the public	No	-	No	-
quali_freq	The frequency of this practice	Sometimes	-	-	-	-
propos_def	The agency consults actors on regulations before their adoption	Open to all actors and the public	Open to all actors and the public	-	Open to all actors and the public	-
propos_freq	The frequency of this practice	Also to organized interest groups (business and consumer)	Also to organized interest groups (business and consumer)	-	-	-
open_board_def	The agency has open board meetings	Not app.	Not app.	-	Not app.	-
Open_board_freq	The frequency of this practice	Not app.	Not app.	-	Not app.	-
parl_plan_for	There is a legal obligation to submit a strategic plan to the executive branch	No	No	No	No	No



parl_act_for	There is a legal obligation to submit an annual activity report to the legislative	Yes	Yes	Yes	No	Yes
parl_fina_for	There is a legal obligation to submit an annual finance report to the legislative	No	No	No	No	No
parl_adhoc_forWRITTEN	There is a legal obligation to report the actions of the agency on an ad-hoc basis (on request) to the legislative in a WRITTEN format	No	No	No	No	No
parl_adhoc_forHEARING	There is a legal obligation to report the actions of the agency on an ad-hoc basis (on request) to the legislative in a HEARING format	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
exec_plan_for	There is a formal obligation to submit an strategic plan to the executive	No	No	No	No	No
exec_act_for	There is a legal obligation to submit an annual activity report to the executive	No	No	No	No	No
exec_fina_for	There is a legal obligation to submit an annual finance report to the executive	No	No	No	No	No



exec_adhoc_forWRITTE N	There is a legal obligation to report the actions of the agency on an ad-hoc basis (on request) to the executive in a WRITTEN format	No	No	Yes	No	No
exec_adhoc_forHEARIN G	There is a legal obligation to report the actions of the agency on an ad-hoc basis (on request) to the executive in a HEARING format	No	No	No	No	No
spend_for	The agency is obliged to report public spending's to an audit office	No	Yes	No	No	No

Variable	Label	Israeli Privacy Agency	Banking supervision in the Bank of Israel	Capital Market Authority / Insurance and Savings	Veterinary Services	Israeli National Food Services
lang_use	There is a legal obligation to use some languages	-	-	-	-	2 - Agency Specific Law
Gend_for	There is a legal obligation to promote gender equality in the agency personnel	No	No	No	No	No
No_dis_mino	The legal framework emphasizes non-discrimination (related to minorities) in the appointment procedures of agency officials	Yes-general for the agency employees	Yes-general for the agency employees	Yes-general for the agency employees	Yes-general for the agency employees	Yes-general for the agency employees
No_dis_gen_agency	The legal framework emphasizes non-discrimination (related to gender) in the appointment procedures of agency officials	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
No_dis_gen_board	The legal framework emphasizes non-discrimination (related to gender) in the appointment procedures of board members	No	No	No	No	No
geo_board_for	Is there a legal obligation for geographical representation in the management board	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.
cit_rep_board_for	There is a legal obligation to include citizens/consumers groups/NGOs representatives in the management board	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.
percentage_cit_board_for	Please specify the percentage of citizens/consumers groups/NGOs representatives the managing board should have according to legal obligation	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.
reg_rep_board_for	There is a legal obligation to include firms/business associations/employees representation in the agency board	-	-	-	-	-



percentage _reg_board_for	Please specify the percentage of firms/business associations/employers representatives the managing board should have according to legal obligation	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.
pro_rep_board_for	There is a legal obligation to include scientific or professional organizations representation in the management board	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.
percentage _pro_board_for	Please specify the percentage of scientific or professional organizations representatives the management board should have according to legal obligation	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.
trade_rep_board_for	There is a legal obligation to include trade unions representation in the managing board	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.
percentage _trade_board_for	Please specify the percentage of trade unions representatives the management board should have according to legal obligation	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.	Not app.
gend_advis_for	There is a legal obligation for gender equality in the advisory board/stakeholder group	No	No	No	No	No
geo_advis_for	Is there a legal obligation for geographical representation in the advisory board/stakeholder group	No	No	No	No	No
cit_rep_advis_for	There is a legal obligation to include citizens/consumers groups/NGOs representatives in the advisory board/stakeholder group	No	Yes	No	Yes	No
percentage _cit_advis_for	Please specify the percentage of citizens/consumers groups/NGOs representatives the advisory board/stakeholder group should have according to legal obligation	0	-	0.4	0.08	0



reg_rep_advis_for	There is a legal obligation to include firms/business associations/employers representation in the advisory board/stakeholder group	-	-	-	2 - Agency Specific Law	-
percentage_reg_advis_for	Please specify the percentage of firms/business associations/employers representatives the advisory board/stakeholder group should have according to legal obligation	0	0	-	0.16	0
pro_rep_advis_for	There is a legal obligation to include scientific or professional organizations representation in the advisory board/stakeholder group	-	-	2 - Agency Specific Law	-	-
percentage_pro_advis_for	Please specify the percentage of scientific or professional organizations representatives the advisory board should have according to formal obligation	0	0	0.4	0	0
trade_rep_advis_for	There is a formal obligation to include trade unions representation in the advisory board	No	No	No	Yes	No
percentage_trade_advis_for	Please specify the percentage of trade unions representatives the advisory board should have according to legal obligation	0	0	0	0.08	0

- ממון, ל', גולשטיין-גלפרין, ר', לישנסקי-פישר, ל', ושקד, נ' (2025). מפת המדדים לטיוב השירות הציבורי בישראל. כנס אלי הורביץ 2025, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ממון, ל' (2026). מדידת השירות הציבורי בארץ ובעולם. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- Balla, S. J., & Gormley, W. T. (2017). *Bureaucracy and democracy: Accountability and performance* (3rd ed.). CQ Press.
- Braun, C., & Busuioc, M. (2020). Stakeholder engagement as a conduit for regulatory legitimacy? *Policy & Politics*, 48(4), 645-665.
- Bunea, A., & Nørbech, P. T. (2022). Stakeholder diversity in European Union legislative lobbying. *Journal of European Public Policy*, 29(3), 403-423.
- Durose, C., Justice, J., & Skelcher, C. (2015). Governing at arm's length: Eroding or enhancing democracy? In C. Durose & L. Richardson (Eds.), *Designing public policy for co-production: Theory, practice and change* (pp. 23-42). Policy Press.
- Gill, J., & Witko, C. (2013). Bayesian analytical methods: A methodological prescription for public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(2), 457-494.
- Jordana, J., Fernández-i-Marín, X., & Bianculli, A. C. (2018). Agency proliferation and the globalization of the regulatory state: Introducing a data set on the institutional features of regulatory agencies. *Regulation & Governance*, 12(4), 524-540.
- Koop, C. (2014). Theorizing and explaining voluntary accountability. *Public Administration*, 92(3), 565-581.
- Koop, C., & Lodge, M. (2020). Exploring the co-ordination of economic regulation. *Journal of European Public Policy*, 27(2), 167-187.
- Levi-Faur, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 12-32.
- Maggetti, M. (2010). Legitimacy and accountability of independent regulatory agencies: A critical review. *Living Reviews in Democracy*, 2.
- Majone, G. (1998). Europe's "democratic deficit": The question of standards. *European Law Journal*, 4(1), 5-28.
- Majone, G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics*, 22(1), 1-24.
- Maman, L. (2022). The democratic qualities of regulatory agencies. *Policy & Politics*, 50(4), 461-482.
- Maman, L., Jordana, J., Levi-Faur, D., Guaschino, E., Schomaker, R., & Van-Zimmeren, E. (2025). A new measurement model and database of the democratic qualities of regulatory bodies. *Policy & Politics*, Early View.
- Thatcher, M., & Sweet, A. S. (2002). Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. *West European Politics*, 25(1), 1-22.
- van Veen, E. B. (2014). Shifting in the shadows: The rise of a diverse small firms lobby in Brussels and the challenge of its assessment. *Journal of European Public Policy*, 21(8), 1125-1142.
- Vibert, F. (2007). *The rise of the unelected: Democracy and the new separation of powers*. Cambridge University Press.