

# ארכאולוגיה רגולטורית – על היחסים בין רגולציה, רגולטורים ורשות האסדרה

## יאיר חקאק<sup>1</sup>

חוק עקרונות האסדרה מהווה ציון דרך בהתפתחות "המדינה הרגולטורית" בישראל והבאת הרגולציה משולי העשייה הממשלתית אל המרכז. עם זאת, החוק מתרכז באסדרה, בעוד הרגולציה העכשווית בישראל היא תוצר של רבדים שונים של אדמיניסטרציה שהחלה בתקופת המנדט הבריטי וידעה תהפוכות רבות. תוך שימוש בגישת המוסדיות הסוציולוגית-היסטורית ניתן לזהות את מקורות המערכת הנוכחית, זאת, באמצעות התבוננות בשכבות שונות של מנהל ציבורי: הקולוניאלית-אימפריאלית; הישראלית האטטיסטית-התפתחותית; שכבת המעבר של תוכנית החירום 1985; והתפתחותה של המדינה הנאו-ליברלית. המעבר בין השכבות נעשה לרוב תוך שינויים דרמטיים, אפילו אלימים, בגישה ממשלית, אך במסגרת של המשכיות מוסדית ואדמיניסטרטיבית. על רשות האסדרה להבין את ההמשכיות הזו, המקנה למוסדות רגולטוריים השקפת עולם אקלקטית משהו, על מנת לייצר שינוי רגולטורי משמעותי.

א. מבוא. ב. הרובד הראשוני: כינונה של רגולציה אימפריאלית-קולוניאלית. ג. שכבת מעבר: המשכיות מנהלית, קרע אידאולוגי. ד. הרובד השני – משטר קולוניאלי לסה-פרבשירות מדינת הפיתוח הישראלית. ה. שכבת מעבר 2 – תקנות לשעת חירום בשירות מהפכה נאו-ליברלית: 1985. ו. הרובד השלישי: מדינת השוק הנאו-ליברלית בהתהוותה. ז. שוק התקשורת כמשל: ממחלקת הטלגרף לרגולטור נאו-ליברלי. ח. סוף דבר.

## א. מבוא

חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב–2021 מהווה קו פרשת מים משמעותי ביותר בפיתוחה של המדינה הרגולטורית הישראלית. ניתן לראות בחוק את שיאו של תהליך, שהחל באוסף של

1 ד"ר יאיר חקאק, חוקר עצמאי. תודות לעו"ד סיגל גולן-עתי, לעו"ד זיו גלעד ו למר אלון סלע על הערות וביקורת בונה בשלבים שונים של הכנת המאמר.

החלטות ממשלה שהתקבלו **אד הוק** ויוזמות לא מתואמות והגיע לבשלות מוסדית בדמות רשות האסדרה. רשות האסדרה, המוקמת מכוח החוק, תשמש כנקודה מרכזית להערכת רגולציה<sup>2</sup> בישראל. אף כי סמכויותיה של הרשות וודדו במהלך ההליך הפוליטי שהביא להעברת החוק, לרשות יהיו כלים משמעותיים לביצוע מעקב ובקרה אחר הרגולציה בישראל, בדגש על רגולציה בעלת השפעה משקית. כמו כן, יש בעצם הקמת הרשות כדי להצביע על התפקיד המרכזי של הרגולציה בארגון הכלים של קובעי המדיניות ועל חשיבותה של המדיניות הרגולטורית כחלק ממדיניות כלכלית ממשלתית.

עם זאת, ובאופן שעלול להפתיע, ההתייחסות של החוק ל**אסדרה** היא משמעותית ומפותחת הרבה יותר מההתייחסות ל**מאסדרים**. אפילו קריאה ראשונית ולא מעמיקה של לשון החוק מצביעה על כך שהמושג "אסדרה" מופיע לא פחות מ-91 פעמים, בעוד המונח "מאסדר" (על צורתיו השונות) מופיע 26 פעמים בלבד. הדבר בולט במיוחד בסעיף 7(2) לחוק, המסמיך את הרשות ליתן "ייעוץ שוטף למאסדרים", אך הסעיף מגביל את הייעוץ האמור לענייני קביעה, טיוב או יישום של אסדרה בלבד.

בהתאם לגישתם של הול וטילור<sup>3</sup> נוכל לטעון, אפוא, כי החוק נוקט באופן כללי גישה מבנית-פונקציונלית לפעילות רגולטורית. הגישה המבנית-פונקציונלית מתרכזת בתפקידים של הרגולטורים במישור הרציונלי של קביעת כללים, להבדיל, למשל, מגישות הרואות בפעילות הרגולטורית ניסיון לרכוש לגיטימציה ציבורית, יחסי כוח בין ארגונים שונים בתוך הממסד הציבורי וכולי.

לענייננו, הדגש הניתן בחוק על רגולציה **מניח** שתפקידם וזכות קיומם של הרגולטורים הם לקבוע רגולציה, ובשל העובדה כי מניעיהם אמורים להיות רציונליים, ראוי כי מיקודו של כל ייעוץ רגולטורי או בקרה רגולטורית יהיה ברגולציה עצמה (קרי, על תפוקות), ולא, למשל, על המבנים המוסדיים של הרגולטורים (תשומות) או על תפיסת עולמם. ככל שלרשות תפקיד **בייעוץ לרגולטורים**, ייעוץ זה אמור להיות מוגבל לענייני רגולציה בלבד.

חוק האסדרה, וכפי הנראה גם רשות האסדרה הקמה והשואבת את סמכויותיה מכוחו, נטוע עמוק בתוך גישה נאו-ליברלית ומבוססת-שוק למדיניות כלכלית וחברתית. הדבר ניכר ביותר בסעיף 2 לחוק, המגדיר מהי "אסדרה מיטבית". אסדרה מיטבית שואפת למקסם תועלת ולמזער עלות (2.2), לקדם תחרות (2.8), להביא בחשבון את ההשפעות של אסדרה ואי-אסדרה (2.2) ולנקוט גישה של ניהול סיכונים. כל אלה הם טכניקות המגדירות והמקדמות את "המדינה הרגולטורית" כפי שהגדיר אותה מג'ון<sup>4</sup>. מדינה זו מוגדרת בניגוד למדינה הפוזיטיבית (המכונה

2 אף שהחוק עושה שימוש במונח "אסדרה", בחרתי להמשיך ולאחוז במונח הלועזי "רגולציה". זאת, מכיוון שהמונח רגולציה כולל מרכיבי מדיניות שאינם בהכרח עונים להגדרה "אסדרה" כפי שהוגדרה בחוק – כגון רגולציה בהסכמה, האצלת סמכויות לארגונים חוץ-ממשלתיים, self-regulation וכו'.

3 Peter A. Hall & Rosemary C. R. Taylor, *Political Science and the Three New Institutionalisms*, 44 POL. STUD. 936 (1996)

4 Giandomenico Majone, *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, 17 JOURNAL OF PUBLIC POLICY 139 (1997).

מחקרי רגולציה ט ארכאולוגיה רגולטורית – על היחסים בין רגולציה, רגולטורים ורשות האסדרה

לעיתים גם "המדינה האקטיביסטית" אשר סיפקה לאזרחיה שירותים ומוצרים ציבוריים באופן ישיר.

עם זאת, יודגש כי החוק אינו קובע בשום מקום באופן פרסקריפטיבי כי יש לנקוט שיטה זו, המבוססת על כוח השוק. אלא, החוק מניח באופן תיאורי (דסקריפטיבי) כי גישה זו מקובלת (או לפחות אמורה להיות מקובלת), אפילו מובנת מאליה, על כל בעלי העניין. בניגוד להנחה זו, עצם הצורך ברשות אסדרה מרכזית חדשה ובסמכויות שניתנו לה לנקוט לעיתים גישה אדוורסרית כלפי רגולטורים אחרים מצביע באופן ברור כי הנחה זו אינה מקובלת באופן גורף, ובוודאי אינה מובנת מאליה. ההנחה הסמויה המבנית-פונקציונליסטית כי כל הרגולטורים הם שותפים במערך נאו-ליברלי מבוסס שוק אינטגרטיבי אינה, כשלעצמה, מספיקה להפוך את הדבר למציאות.

אם נסכיח למסורות קדומות יותר בסוציולוגיה ומדע המדינה, ובראשן הגישה הווקריאנית להבנת הבירוקרטיה, וכן לאסכולות בנות ימינו הממשיכות והמתפלצות ממסורת זו, נוכל להרחיב במידה ניכרת את היקף הניתוח. באופן פרטני, אני מבקש לעשות שימוש באסכולת המוסדיות ההיסטורית ובמוסדיות הסוציולוגית ולדרוש באמצעותן לטיבו של הקשר הסיבתי בין הרגולטורים (אשר, כאמור, זוכים למקום משני בלשון החוק) לבין הרגולציה, אשר לגביה החוק קובע חובה על רשות האסדרה לנתח, למדוד, לכמת (סעיף 7.5), ובמקרים מסוימים לדחות (אם באופן מוצהר ואם במשתמע) באמצעות סמכויות ההתייעצות שניתנו לה.

המוסדיות הסוציולוגית<sup>5</sup> מבקשת להתבונן על פרקטיקות בירוקרטיות במונחים תרבותיים, בהיותן תוצרים של פרקטיקות תרבותיות (מוצהרות ומשתמעות כאחד) המיועדות לאו דווקא לשם השגת היעילות הרציונלית, אלא לשם תועלות כגון לגיטימציה, חברות שחקנים שונים, הביטוס מקצועי וכולי. המוסדיות ההיסטורית, לעומת זאת, מבקשת לטעון כי המורשת ההיסטורית של הארגונים בחברה מביאה לתוצאות שהינן תלויות מסלול (path dependent), באמצעות תקופות של יציבות מוסדית, מחד גיסא, ו"צמתים קריטיים" (critical junctures) מאידך גיסא שבמסגרתם "ההתפתחות ההיסטורית עוברת לנתיב חדש".<sup>6</sup>

ערכוב מסוים בין המוסדיות הסוציולוגית להיסטורית הוא בלתי נמנע, ובהקשר של מדינה בעלת רמה גבוהה של מטען אידאולוגי כגון ישראל, לעיתים קשה להבחין בין הגישות. זאת, מכיוון שהמדינה ומבניה הבירוקרטיים ספוגים (בעבר ובהווה) ברמה גבוהה של מניעים אידאולוגיים.<sup>7</sup>

5 ראו למשל John W. Meyer & Brian Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, 83 AM. J. SOCIO. 340 (1997) וכן Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, 48 AM. SOCIO. REV. 147 (1983).

6 GIOVANNI CAPOCCIA, CRITICAL JUNCTURES (Orfeo Fioretos, Tulia G. Falletti, & Adam Sheingate eds., 2016) <https://katr.net/dd2493>

7 בהקשר זה ניתן לציין את קמפיין הפרסום של משרד התקשורת (רגולטור של שוק תחרותי שעבר ליברליזציה מלאה), המבקש לקשור באופן מוצהר בין המדיניות הרגולטורית בפריסה ואינברסלית של סיבים אופטיים לבין המפעל הציוני, באמצעות דימויים לפרויקטים לאומיים כגון

הצלחתה של רשות האסדרה תלויה במידה רבה ביכולתה לפתח תאוריית שינוי אפקטיבית ולהעמיק את תפקידה לייעוץ לרגולטורים במסגרת תיאורה כאמור. כך תוכל הרשות לקדם שינויים ארוכי טווח ולפתח תרבות רגולטורית משותפת, מבלי להסתכן בהפיכה לשחקן וטו לצד שחקני הווטו המרכזיים האחרים, המקיימים לרוב מערכת יחסית לעומתית עם הרגולטורים. לשם כך, על הרשות לפתח הבנה עמוקה בדבר הנסיבות המוסדיות שהביאו, באופן תלוי מסלול מובהק, למצב הרגולטורי העכשווי בישראל, כבסיס לשינויים מבניים שיסייעו בידי הרגולטורים השונים לטייב את הרגולציה.

על מנת להמשיג נסיבות אלו אני מציע את הדימוי של התל הארכאולוגי, הבנוי מרבדים רבים של חברות וציוויליזציות שונות שנערמו זו על גבי זו. כמו במקרה של התל, גם המוסדות הרגולטוריים בנויים ברבדים האחד על גבי השני (ארגונים ציבוריים רבים בישראל הוקמו בתקופת המנדט הבריטי, למשל, אף אם תפקידם השתנה מאז כמה וכמה פעמים), וכמו בתל הגבול בין השכבות יכול להיות חד, אפילו אלים (במטפורה של התל, כתוצאה של אירועים אלימים כגון לחימה וחורבן, שריפה, מגפה וכולי), ויכול להיות הדרגתי, תוצר של תהליכים של תחלופה והמשכיות חברתית מרובד לרובד.

במטפורה זו, הרגולציה נדמית לפיר שנחצב לעומק התל. אין לה אלא להיות מושפעת מכל הרבדים ומהגבולות שביניהם. אם נתחיל מסלע אם, נוכל לאתר את המדינה הרגולטורית-אדמיניסטרטיבית של האימפריה הבריטית, בעלת סממנים קולוניאליים מובהקים. מעל שכבה זו, וללא שכבת גבול אלימה (לפחות בהקשר המוסדי הישראלי, אף כי המדובר באירוע אלים ביותר), נמצא מעבר למדינת הפיתוח הישראלית. מעל שכבה זו נאתר שכבה דקה, אך אלימה (במונחים מוסדיים), שרידים לצומת הקריטי של תוכנית הייצוב הכלכלית של 1985. בין רובד זה לבין הקרקע דהיום נמצא את המדינה הרגולטורית הנאו-ליברלית המבוססת שוק ההולכת ונרקמת עד ימינו.

כל רובד השאיר בתורו חותם משמעותי על המבנה המוסדי ועל תפיסת העולם הבסיסית של השחקנים הרלוונטיים, ומשכך ניתן לאתר את ההשפעה של כל רובד על הרגולציה עצמה גם אם מדובר ברגולציה "מודרנית" כביכול שנקבעת בשנת 2023. רבדים מסוימים הולידו שחקנים חדשים והביאו לדעיכתם של שחקנים אחרים. ניתן למנות למשל את ההשפעה ההולכת וגוברת של אגף התקציבים במשרד האוצר מכוח חוק ההסדרים שחוקק (תחילה באמצעות תקנות לשעת חירום) במסגרת תוכנית החירום של 1985. כמו כן, ניתן לזהות שרידים למעבר החלקי יחסית ממנהל בריטי-קולוניאלי למנהל ישראלי, תוך שפקידים בכירים מהמוסדות הציוניים העוברים לאייש את מנגנון המנהל המדינתי ומבצעים שינוי משמעותי בגישה המוסדית של המדינה (laissez-faire קולוניאלי לפיתוח מואץ ואטטיזם כלכלי), אך תוך שמירה על המסגרת החוקית והאדמיניסטרטיבית הקיימת. נפנה עתה לרבדים בתל ולהשפעתם המתמשכת.

ייבוש ביצות, מוביל המים הארצי וכולי. ראו משרד התקשורת "משרד התקשורת משפר סיבים אופטימיים, לעתיד טוב יותר" YouTube (3.7.2021) <https://katr.net/5c520e>

## ב. הרובד הראשוני: כינונה של רגולציה אימפריאלית-קולוניאלית

תקופת השלטון של המנדט הבריטי בפלשתינה-א"י<sup>8</sup> (1917–1948)<sup>9</sup> מציינת את תחילתה של מדיניות "רגולטורית" במרחב שעתיד לכלול את מדינת ישראל. כמוכך שבתקופה הארוכה של שלטון עות'מאני במרחב (1516–1917 לערך) הוקמו מבנים שלטוניים ורעיוניים ששימשו כבסיס למדיניות "רגולטורית" בהמשך, בהם משטר הקרקעות ("טאבו"), החלוקה למחוזות ("סנג'ק") ועוד. עם זאת, כיוון שאני מבקש להתייחס בעיקר למוסדות ומבנים "רגולטוריים" ולתפקידם המשתנה לאורך זמן, בחרתי להתייחס לתחילת השלטון הבריטי כנקודת המוצא. זאת, מכיוון שבמהלך התקופה העות'מאנית השלטון המקומי התאפיין בריכוז סמכויות בידי מושלים מקומיים. שיטה זו, שכרכה בין תפקידי שיטור (ולעיתים שימוש שרירותי בכוח, למשל כדי להתמודד עם גילויי לאומיות ערבית במהלך מלחמת העולם הראשונה), מיסוי, זיכיונות על משאבים שונים וקביעת כללי התנהגות, לא התאפיינה בהתפתחותם של מוסדות ומבנים רגולטוריים. לעומת זאת, המעבר לשלטון בריטי הביא גם מבני שלטון חדשים, ובראשם חלוקה של השלטון המרכזי בירושלים למחלקות, כשלכל מחלקה סמכות על תחום שונה. על כן, ועל אף הבחירה (השרירותית משהו) לראות בשנת 1917 "שנת האפס" להתפתחות הרגולטורית, יש לזכור כי כמו כל פריודיזציה היסטורית, גם במקרה זה המדובר בתהליך המשכי המבוסס במידה שאינה מבוטלת על משקעים קודמים. החובה דה-יורה של הממשל המנדטורי להיצמד ל*לסטטוס קוו* ערב מלחמת העולם הראשונה (שיתואר בהמשך) הביאה גם היא לשימור משמעותי של סממני ממשל עות'מאני לאורך זמן.<sup>10</sup>

מיד עם תחילת השלטון הבריטי בשנת 1917, בעוד הצבא הבריטי עדיין עושה את דרכו ממצרים דרך המרחב בפלשתינה-א"י לכיוון צפון ומנהל קרב מאסף עם הכוחות העות'מאניים הנסוגים, קבע הממשל הצבאי שורה של פקודות "רגולטוריות" בנושאים שונים ומגוונים כגון מזון בלתי תקין, משקאות משכרים, ממכר של בגדים משומשים, פיקוח על עצי זית ונושאים רבים נוספים. כאינדיקציה למרכזיות של חשיבות קביעת הכללים במבנה המנהלי שלהן ונבנה, אציין כי פקודות אלה נקבעו מיד לאחר פקודה בדבר היחסים בין תושבי פלשתינה לבין הכוחות, ופקודה בה נקבע פורמלית מצב של משטר צבאי.

8 לצורכי נוחות אשתמש במונח הבריטי השגור "פלשתינה" כדי להתייחס לטריטוריה המנדטורית שהייתה בשליטתה של הממשלה בירושלים (קרי, ללא שטחי עבר הירדן שהופרדו באופן מנהלי ונוהלו במסגרת קולוניאלית נפרדת, אף שניתנו כשטחים מנדטוריים לבריטניה על ידי חבר הלאומים). זאת, מבלי להתייחס לתפקיד המרכזי של שם הטריטוריה בפולמוס ההיסטוריוגרפי המתמשך.

9 במאמר זה אתייחס לכל תקופת הממשל הבריטי כמקשה אחת, לרבות תקופת הממשל הצבאי (1917–1920) על ידי הארגון Occupied Enemy Territory Administration (OETA) South וכן תקופת שלטונה של ממשלת פלשתינה האזרחית, לפני ואחרי הכניסה לתוקף של המנדט על ארץ ישראל מטעם חבר הלאומים בשנת 1923. תקופה זו כללה תקופות שונות של מצבי חירום מסוגים שונים וכן תקופות של ממשל צבאי ישיר.

10 למשל, העיסוק המתמשך באגודות עות'מאניות (הפועלות מכוח חוק שחוקק בשנת 1909, שאינו כולל מנגנוני פיקוח משמעותיים) ותפקידן המרכזי בכלכלה ובחברה הישראלית.

במהלך כל תקופת השלטון הבריטי, הן הממשל הצבאי על ידי OETA דרום והן המשטר האזרחי שהחליפו, נקבעו 1,341 פקודות שונות. מתוכן, כ-250 ניתנות להגדרה כפקודות רגולטוריות מובהקות תוך שהן מחייבות גורמים חוץ-ממשלתיים לציית לכללים. ניתן אפוא לומר כי פעילות רגולטורית סיסטמטית היוותה פוקוס משמעותי של המשטר הקולוניאלי במהלך כל תקופת שלטונו.<sup>11</sup>

התפרקותה של האימפריה העות'מאנית ותחילתו של השלטון הבריטי הביאו למעבר חד ומשמעותי של הממשל בטרטוריה והפכו לראשונה את המרחב המנדטורי, שהיה בתקופה העות'מאנית חצוי בין כמה פרובינציות שונות, ליחידה מנהלית כלכלית אחת בעלת סממנים ברורים כגון גבולות מוגדרים, הנתונים לפיקוח הדוק, מטבע "לאומי" מקומי וכולי. חריס וקריסטל<sup>12</sup> הראו (בהקשר של דיני ההתאגדות השונים) איך כינונו של השלטון הבריטי הביא לניתוק חד ממוסדות עות'מאניים שהתפרקו ולהיערכות מחדש מכיוון איסטנבול לכיוון לונדון כמקור של כוח אימפריאלי. מעבר זה התבצע הן באמצעות פקודות חדשות, שהולידו מוסדות שלטון מקומיים חדשים, והן באמצעות הקמתו של המנגנון הממשלתי המרכזי בירושלים. מנגנון זה שלט בטרטוריה על פני ציר אופקי (קרי, משרדים שונים לתפקידים שונים), ובמסגרתו הוקמו מחלקות בעלות סמכות על תחום חיים מוגדר (בריאות, עבודה, הגירה, תחבורה וכולי).<sup>13</sup> כל זאת, לצד ציר שליטה אנכי של קציני מחוז ותת-מחוז (district officers) ששלטו באופן ישיר על חבלי ארץ שונים.

ממשלת פלשתינה החדשה הייתה כפופה למגבלות משמעותיות שהעיבו על סמכויותיה הרגולטוריים. ראשית, סעיף 46 לדבר המלך במועצה על ארץ-ישראל משנת 1922 (אשר היווה סוג של חוקה דה-פקטו לפלשתינה) חייב את הממשלה המנדטורית לשמר את הסטטוס קוו ששרר בשנת 1914 (קרי, את החוק העות'מאני), ערב מלחמת העולם הראשונה, ולקבוע חקיקה חדשה "רק במידה שתנאי ארץ-ישראל ותנאי תושביה וגבולות שיפוט הממשלה ירשו זאת ובהתחשב עם אותן ההגבלות שתנאי המקום יחייבו אותן".<sup>14</sup> עם זאת, בפועל, פקידים בריטיים קולוניאליים ביצעו אנגליזציה, הלכה למעשה, של תחומי משפט נרחבים.

אותם פקידים לא היססו לעשות זאת בתחום המשפט המסחרי, שכן החוק המסחרי נתפס על ידם כפחות שנוי במחלוקת מבחינה פוליטית,<sup>15</sup> שלא כמו, למשל, דיני ההגירה, הקרקעות<sup>16</sup>

11 גם מספר זה מהווה אומדן חסר לפעילות הרגולטורית שכן פקודות אחרות (כגון פיקוח על עתיקות, ארגון העדות הדתיות, סמים מסוכנים וכולי) כללו גם הן מרכיבים "רגולטוריים" משמעותיים.

12 Ron Harris & Michael Crystal, *Some Reflections on the Transplantation of British Company Law in Post-Ottoman Palestine*, 10 THEORETICAL INQUIRIES L. 561 (2009).

13 אף שלפלשתינה היה סטטוס חוקי של "Mandate A" של חבר הלאומים, סטטוס שחייב את בעלת המנדט להכין את הטריטוריה לממשל עצמי עתידי כביטוי להגדרה לאומית עצמית, וכן הציב חסמים נוספים לאינטגרציה מלאה של פלשתינה אל תוך המסגרת הבריטית האימפריאלית, הטריטוריה נשלטה, הלכה למעשה, כמושבת כתר (Crown Colony). היועצים המשפטיים של הוד מלכותו דחו על הסף את רוב ההתנגדויות שהושמעו לאינטגרציה אימפריאלית מלאה. דיון ממצה בסוגיה ניתן למצוא בביגר (1994) (GIDEON BIGER, AN EMPIRE IN THE HOLY LAND).

14 ס' 46 לדבר המלך במועצה על ארץ-ישראל, 1922–1947.

15 ASSAF LIKHOVSKI, LAW AND IDENTITY IN MANDATE PALESTINE 58 (2006).

מחקרי רגולציה ט ארכאולוגיה רגולטורית – על היחסים בין רגולציה, רגולטורים ורשות האסדרה

ותחומים נוספים בעלי השפעה ישירה ומיידית על היחסים האתנו-לאומיים בפלשתינה. אפילו בתחומים שהיו שנויים במחלוקת, שם לא יכלו הפקידים הבריטים לבצע החלפה משמעותית של סעיפי המג'לה העות'מאנית בשל מגבלות פוליטיות, הם פירשו, במקרים רבים, באופן יצירתי את אותו **סטטוס קוו**, אליו היו מחויבים לכאורה, במקום להתייחס אליו כמגבלה נוקשה.<sup>17</sup>

עם הזמן מצאה את עצמה ממשלת פלשתינה במצב שבו היא הולכת ומוגבלת לא רק "מלמעלה", מצד דברי החקיקה והכללים האימפריאליים והבין-לאומיים, אלא גם "מלמטה" (אם כי באופן פחות רשמי). זאת, כשהקהילות האתנו-לאומיות בפלשתינה העצימו את דרישותיהן להתארגן ולקיים אוטונומיה ביחס לחיי חברי הקהילות. את זה הן ביקשו להשיג באמצעות מוסדות כגון משפט השלום העברי,<sup>18</sup> פעילותה של המועצה המוסלמית העליונה ומוסדותיה המסונפים, פעילותם של הקואופרטיביים הכלכליים של תנועת העבודה העברית, מנגנון המיסוי הפנימי של היישוב (כופר היישוב)<sup>19</sup> ואחרים.

למרות מגבלות משמעותיות אלו ומרחבים הולכים וגדלים של אוטונומיה קהילתית בקביעת רגולציה פנים-קהילתית, הקפידה ממשלת פלשתינה לעמוד באופן מובהק ומתמשך על זכותה הבלעדית לקבוע כללים (גם אם בפועל הדבר נעשה דרך האצלת סמכויות לגורמים אתנו-לאומיים) ובכך קיימה את אחד מתנאי היסוד של המדינה הרגולטורית ה"פולימורפית", כפי שמגדיר אותה לוי-פאור.<sup>20</sup> במקרים שבהם הממשל לא התנגד לרמה גבוהה של אוטונומיה קהילתית בפועל, נקטה הממשלה פרקטיקות (לעיתים פרקטיקות שגבלו באקרוטיקה משפטית ומנהלית) שביקשו לטעון למידה מסוימת של שליטה דה-יורה גם אם הממשלה לא לקחה שום חלק ביישום הכללים דה-פקטו.

כך, למשל, מצא משפט השלום העברי את מקומו כהליך בוררות שאושר על ידי הממשל, אף כי שיטותיו חרגו מקונספציות של "צדק בריטי" ובשל כך לא היו מקובלות על הפקידים הקולוניאליים. באופן דומה, פקודת העדות הדתיות השאירה את הסמכות בידי אישות בידי בתי דין דתיים בהתאם לנהוג באימפריה העות'מאנית (שיטת המילת), מבלי לדרוש שינויים

16 כבר בשנת 1921, כשהספר הלבן של שר המושבות צ'רצ'יל קבע את עקרון קיבולת הקליטה הכלכלית (economic absorptive capacity) שירסן את קצב העלייה היהודית, הפכו עתודות הקרקע לחקלאות ומידת ההשפעה של רכישת הקרקע על ידי המוסדות הציוניים על תופעת הנישול של החקלאים הערביים לנקודת חיכוך קריטית בין כלל הצדדים. חיכוך זה רק הלך וגבר במשך תקופת המנדט.

17 Martin Bunton, *Inventing the Status Quo: Ottoman Land-Law during the Palestine Mandate, 1917–1936*, 21 INT'L HIST. REV. 28 (1999)

18 .RONEN SHAMIR, THE COLONIES OF LAW (2000)

19 .ASSAF LIKHOVSKI, TAX LAW AND SOCIAL NORMS IN MANDATORY PALESTINE (2017)

20 כדברי לוי-פאור, "המדינה הרגולטורית טוענת למונופול על השימוש הלגיטימי בחלוקת הכוח באמצעות קביעה, בקרה, ופיקוח על כללים". David Levi-Faur, *The Odyssey of the Regulatory State: From a "Thin" Monomorphic Concept to a "Thick" and Polymorphic Concept*, 35 L. & POL'Y 29, 30 (2013)



מהותיים בשיטת המשפט, אך חייבה אותם לשנות היבטים מוסדיים כדי להתאים את עצמם לתפיסות בריטיות בנושא צדק תהליכי, כגון ערכאות ערעור<sup>21</sup> וכולי.

המדינה הקולוניאלית הבריטית ראתה בכינונה של מערכת כללי התנהגות לא רק פרקטיקת ממשל, אלא חלק מהותי בתפקידה כשליחת הקידמה והתרבות בשטחי האימפריה, אפילו כמרכיב מרכזי בעצם הלגיטימציה לשלטונה. בניגוד לממשל הרופף ששרר באימפריה העות'מאנית, פקידים בריטים הרבו לשבח את הגישה ה"סיסטמטית" של המשטר המנדטורי. כך, למשל, בשנת 1964 כתב נורמן בנטוויץ, שכיהן כיועץ המשפטי לממשלת המנדט בין השנים 1920–1931, במבט רטרופקטיבי על התקופה, והתגאה בכך ש"התרבו הפקודות בנושאים שונים, והמנגנון האדמיניסטרטיבי של המדינה עוצב לגמרי מחדש"<sup>22,23</sup>.

המדינה הרגולטורית בהתהוות הזו הייתה שונה מאוד ממקבילתה העכשווית. חשוב מכול, מדינה רגולטורית זו הייתה, באופן בסיסי, קולוניאלית בהשקפת עולמה, ובמיוחד בכל הקשור לפרקטיקות של שליטה ומשטור. בכך, חלק ניכר מהשיח על אודות המדינה הרגולטורית המודרנית הופך ללא רלוונטי. לפלשתינה לא הייתה רשות מחוקקת, למרות כמה ניסיונות למסד אותה, או אפילו רשות מחוקקת למחצה שתפעל בתוך המסגרת הקולוניאלית של ריבונות מוגבלת. על כן, ההבחנה בין דברי חקיקה לבין הפעלת סמכות מנהלית הופכת לא רלוונטית.<sup>24</sup> הניסיונות לכוון רשות מחוקקת כשלו בעיקר בשל חששות שהיא תהפוך לזירת עימות ושליטה של קהילה אחת על פני האחרת, ולכן רעיון הפרלמנט המקומי עורר התנגדות רבה, ראשית מהתנועה הציונית, ובתקופה מאוחרת יותר, מערביי פלשתינה.<sup>25</sup> ההיסטוריה העגומה של היעדרם של מוסדות שלטון עצמי בפלשתינה נחקרה על ידי חוקרים רבים, לרוב דרך פריזמה של הסכסוך האתנו-לאומי. אך עם זאת, היעדרה של רשות מחוקקת הוליד מצב שבו הממשל התנהל כ"אוטוקרטיה טובת לב" (benevolent autocracy), כדברי היועץ"ש בנטוויץ". הנציב העליון שלט באמצעות פקודות, בכפוף רק לצורך באשרור **פררפורמה** של מלך בריטניה (הסכמה שהתקבלה לרוב דרך משרד המושבות והבירוקרטיה הקולוניאלית בלונדון)<sup>26</sup>

- 21 עמיחי רדזינר "הרב עוזיאל, רבנות תל-אביב-יפו ובית-הדין הגדול לערעורים" **מחקרי משפט כא** 129 (2004).
- 22 Norman Bentwich, *The Legal System of Israel*, 13 THE INT'L AND COMP. LAW QUARTERLY 236, 240 (1964).
- 23 עורך הדין הבכיר הערבי-פלשתיני מוגנס א. מוגנס התרשם, כנראה, קצת פחות מהפעילות הבריטית וכתב בזלזול בשנת 1932 כי הפרויקט הבריטי הוא לא יותר מ"בית חרושת לחקיקה" שייצר "כמויות עצומות של פקודות, פקודות מתקנות ופקודות מתקנות-מתקנות". ראו Mogannam E. Mogannam, *Palestine Legislation Under the British*, 164 ANNALS AM. ACAD. POL. & SOC. SCI. 47 (1932).
- 24 אף שהממשל המנדטורי הקפיד על ההבחנה בין פקודות (המקבילות לחקיקה ראשית) לבין סוגים אחרים של חקיקת משנה (הודעות מכוח פקודות וכולי, המקבילות לחקיקת משנה או לכלים אדמיניסטרטיביים אחרים), המדובר בהבחנה ללא הבדל מהותי. זאת בשל העובדה כי ללא רשות מחוקקת המדובר בשני המקרים בפעולה של הרשות המבצעת בלבד.
- 25 ANN MOSLEY LESCH, *ARAB POLITICS IN PALESTINE, 1917–1939* (1979).
- 26 את הגישה הפורמליסטית לאשרור המלכותי לפקודות ניתן לראות באמצעות האשרור המלכותי שניתן לפקודת זבל הבהמות משנת 1937. קשה להניח כי למלך ג'ורג' השישי היה עניין רב בשינוי



מחקרי רגולציה ט ארכאולוגיה רגולטורית – על היחסים בין רגולציה, רגולטורים ורשות האסדרה

ולביקורת שיפוטית מקומית, שהופקדה בידי בית משפט עליון בראשות שופט בריטי, ושהייתה לרוב רדודה ביותר.<sup>27</sup>

כמובן שמשטר שהגדיר את עצמו "אוטוקרטיה טובת לב" לא הוטרד במיוחד מהיעדרם של איזונים אלה על פעילותו, במיוחד כשפקידי המשטר היו בריטים, ותושבי פלשתינה היו נתינים קולוניאליים, לא חברים בחברה דמוקרטית ובעלי זכויות אזרחיות.<sup>28</sup> המסורת הקולוניאלית שהשתרשה עמוקות ברחבי האימפריה עוד לפני הגעת השלטון הבריטי לפלשתינה העניקה לפקידים אימפריאליים, ובמיוחד לאלו שהיו בעלי שליטה ישירה על אוכלוסיות ילידים הרחק ממרכזי ממשל קולוניאליים (ובוודאי הרחק ממבטה של לונדון עצמה), מרחב תמרון רחב ביותר הן בקביעת הכללים והן ביישומם. לרוב, מרחב תמרון זה כלל גם סמכויות שיפוטיות.<sup>29</sup> הפקידים הבריטים בירושלים חצו באין מפריע את הגבולות בין רגולציה לבין סוגים אחרים של מדיניות. כך, למשל, בבואם לקבוע מדיניות כלכלית, יכלו לשקול מס בלו, הטלת מכס, השקעה כספית או פקודה "רגולטורית" חדשה כתחליפים, ללא התייחסות לפונקצייה הרגולטורית כפונקציית ממשל נפרדת. באופן דומה, אם נבחן את המסורת המוסדית של הממשל המנדטורי לא נמצא מורשת של התפתחות מוסדית, לא את מוסדות הפיקוח (inspectories) שאפיינו את הרגולציה המטרופוליטנית בת התקופה<sup>30</sup> ובוודאי לא את

27 **בסטטוס קוו** ביחס לבעלות על זבל בהמות בטריטוריה אימפריאלית נידחת. אף כי התקבל האשרור בשמו של המלך, ניתן להניח שהעניין טופל על ידי הבירוקרטיה הקולוניאלית. במקרים מסוימים וחריגים, במיוחד כשהמדיניות הרגולטורית הפכה לכלי לאלימות שלטונית, הביקורת השיפוטית הפכה לאפקטיבית יותר. למשל, בשנת 1936 הנציב העליון וקופ עשה שימוש בכללי התכנון העירוני על מנת להרוס בתים ביפו ששימשו כמחסה לצלפים שביצעו ירי על הנמל, וזאת, במקום לעשות שימוש בכללי החירום. הניסיון כשל עקב פנייה לבתי המשפט, ונשיא בית המשפט העליון אף נזף בממשל על חוסר תום הלב בשימוש בכלים הרגולטוריים. NAOMI SHEPHERD, PLOUGHING SAND: BRITISH RULE IN PALESTINE 1917–1948, 187–188 (2000).

28 שאלת הזהות בין האינטרס הבריטי-הקולוניאלי לבין האינטרסים של התנועה הציונית והגדרתה של התנועה הציונית כתנועת התיישבות קולוניאלית שנויות במחלוקת וחורגות מגבולות מאמר זה (ראו למשל (RASHID KHALIDI, THE HUNDRED YEARS' WAR ON PALESTINE (2020)). לעניין הרגולציה, ניתן להסתפק באמירה כי אף שלמוסדות הציוניים ניתנה לעיתים עמדה מועדפת ביחס למדיניות מהותית בדבר הבית הלאומי היהודי, לרוב ראו הפקידים הבריטים המקומיים את האוכלוסייה היהודית כאוכלוסייה ילידית, הניתנת לשליטה ופיקוח על ידי הבירוקרטיה הקולוניאלית, ולא כשליחים אימפריאליים.

29 מגמה זו הייתה חזקה ביותר בקולוניות נרחבות ונטולות אמצעי תקשורת והביאה למסורת של מתן מרחב תמרון רחב ביותר לנציגי השלטון בשטח, שכונו "the man on the spot". בפלשתינה, בה המרחקים היו מצומצמים יחסית והתקשורת נוחה יותר, השליטה ההיררכית של הממשל המרכזי הייתה הדוקה יותר, אך עדיין ניתנה סמכות לקציני המחוז לקבוע "תקנות מחוז" שנקבעו ונאכפו על ידי קצין המחוז באופן אוטונומי. כמו כן, ניתנה סמכות נרחבת לנציב העליון, ומשרד המושבות היסס להתערב בהחלטותיו גם כאשר לונדון גרסה כי חרג מסמכויותיו. למשל, משרד המושבות אישר בדיעבד את השימוש בשם "פלשתינה-א"י" על ידי הנציב העליון סמואל אף שכיניו זה, שהיה רגיש ביותר, לא אושר מראש על ידי השלטון בלונדון.

30 MICHAEL MORAN, THE BRITISH REGULATORY STATE: HIGH MODERNISM AND HYPER-INNOVATION 41–55 (2003).

הסוכנויות הרגולטוריות (עצמאיות ופנים-ממשלתיות כאחת) המאפיינות יותר מכל את התפשטות המדינה הרגולטורית העכשווית.

ציר נוסף של שוני מול המדינה הרגולטורית ה"מסורתית" קשור בכך שמדינה רגולטורית זו לא עשתה שימוש בפרקטיקות רגולטוריות בשל מחויבות כלשהי למבנה כלכלי מבוסס שוק, לגישה מרוכבת בעלי עניין או לכל היבט אידאולוגי אחר של המדינה הרגולטורית המודרנית. אפילו ערכי יסוד (כגון, למשל, חופש עיסוק) לא היוו אבני יסוד במדינה הרגולטורית הקולוניאלית. יתרה מזו, ערכים אלה, הנטועים עמוק בתוך המדינה הרגולטורית בת ימינו והנחשבים כמעט מובנים מאליהם לכל בעלי העניין (רגולטורים, מפוקחים, גורמי ביקורת שיפוטית ואחרת וכולי) לא היו בהכרח מקובלים על הפקיד הקולוניאלי המצוי. אם המדינה הקולוניאלית פנתה למדיניות רגולטורית, היא עשתה זאת כי הרגולציה הייתה עדיפה, באופן אינסטרומנטלי, על פרקטיקות אחרות.

לאחר האירועים האלימים של שנת 1929 ותחילתו של השפל הגדול שגרם למשבר כלכלי חריף הן ברחבי האימפריה והן בבריטניה עצמה, התגבשה בקרב הפקידים המקומיים הבנה כי לא יתקבל סיוע כספי משמעותי ממקורות אימפריאליים. על אף המלצתה של ועדת הופ-סימפסון להתערבות משמעותית בכלכלה המקומית כדי להתמודד עם תופעה הולכת וגוברת של נישול חקלאים ערביים מאדמותיהם עקב מכירת קרקעות על ידי בעלי קרקעות לתנועה הציונית, הקבינט הבריטי לא התחייב להשקעה קונקרטיה בנושא. אומנם נוסדה "מחלקת פיתוח" (development department) בממשלת המנדט, אך היא הייתה נטולת סמכויות ומנהלה פוטר לאחר סכסוך חריף עם הנציב העליון.

אך לצד צמצום חלופות המדיניות שעמדו לרשות הפקידים הקולוניאליים, הצורך במדיניות שתבטיח את המשך קיום השלטון הבריטי במרחב לא פחת. ככל שמרחב התמרון של הפקידים המקומיים הצטמצם והוסרו חלופות פיסקליות (גם חלופות שהתבססו על מימון אימפריאלי וגם חלופות המבוססות על מיסוי מקומי, דבר שהביא לקונפליקט עם הקהילות המקומיות), כך גבר השימוש של הפקידים במדיניות "רגולטורית" להשיג את מטרותיהם – ובראשן פתרוןות לבעיות היסוד של יחסים אתנו-לאומים בפלשתינה.

לעיתים העדיפה המדינה הקולוניאלית בפלשתינה את הרגולציה בעל כורחה, תוך שהיא מעדיפה לקבוע כללים – אפילו כללים מסובכים ומתערבים ביותר – על פני פנייה למרכז המטרופוליטן כדי לקבל תמיכה (פיננסית, פוליטית, ואפילו מנהלית) למדיניות של התערבות ישירה. במקרה הספציפי של פלשתינה, הרגולציה הייתה עדיפה כפליים – לא רק שהמסד האדמיניסטרטיבי בלונדון (משרד המושבות, משרד החוץ, משרד האוצר וכולי) נרתע הרבה יותר מלבטל או להגביל מדיניות רגולטורית מאשר מדיניות פיסקלית,<sup>31</sup> אלא שהסיכוי שקביעת

31 הממשל בלונדון הביע חשש תמידי כי הקולוניות יהפכו לנטל תקציבי על הממלכה, ולכן הפעילו בקרה תקציבית נוקשה למדי. כמו בקולוניות אחרות, גם בפלשתינה הונהגה בשנת 1930 שיטת "בקרת האוצר" (Treasury Control), כחלק מההכנות למלווה פלשתינה השני (שלא יצא לבסוף אל הפועל). השיטה העניקה לאוצר הבריטי שליטה נוקשה ביותר, כשהוצאות בלתי צפויות מעל לרף של 100 לירות (כ־19,000 ליש"ט במונחי 2019) נדרשו לתהליך מפרך של אישור אימפריאלי. הדבר כמובן גרם לצמצום נוסף בנכונותם של הפקידים הקולוניאליים לבקש לבצע שינויים

מחקרי רגולציה ט ארכאולוגיה רגולטורית – על היחסים בין רגולציה, רגולטורים ורשות האסדרה

כלל תהפוך לנקודת חיכוך אתנו-לאומית מובהקת (בהשוואה להעברה תקציבית, למשל) היה נמוך באופן משמעותי. ככל שכלל או רגולציה היו אוניטריים לכאורה ונועדו להיות מושגים על כל תושבי פלשתינה באשר הם, יכלו הפקידים להתמודד עם הבדלים אתנו-לאומיים ביישום הכללים, או עם יישום לא שוויוני, באופן בלתי פורמלי,<sup>32</sup> ובכך לא לפגוע בצביונה האוניטרי, לכאורה, של המדינה.

**נחזור עתה למטפורה של התל.** שכבה זו היא העתיקה ביותר, אך גם הרחבה ביותר. המסגרת הרגולטורית שנקבעה תחת ממשלת המנדט היוותה בסיס ראשוני להתייחסות ממשלתית כוללנית לכל תחומי החיים והיא נבנתה כמעט יש מאין. מערכת זו, שהייתה בעצמה ערבוביה של פרקטיקות עות'מאניות, פרקטיקות בריטיות קולוניאליות סטנדרטיות שיובאו מרחבי האימפריה ופרקטיקות לוקליות שפותחו על ידי הממשלה המקומית (גם כתגובה לתנאי הסכסוך האתנו-לאומי המקומי), קבעה בתורה רמה גבוהה ביותר של התפתחות תלוית מסלול בהמשך. פקודות רבות ממשיכות בתוקף עד היום (גם אם תוקנו באופן משמעותי במהלך השנים), וגם בתהליך הטרנספוזיציה של הפקודות לחקיקה ישראלית סעיפים רבים הועתקו ככתבם וכלשונם. לא פחות חשוב, מוסדות שלטון רבים בני התקופה (ממשיכי דרכן של מחלקות הממשלה המנדטורית) מתקיימים עד היום.

התבוננות בשכבה זו דרך פריזמה של מוסדיות סוציולוגית-היסטורית מגלה קורפוס רגולטורי מפותח (אם כי מבוזר משהו) ומדינה שבה קביעת הרגולציה הוא מרכיב מרכזי לפעילותה, אפילו ללגיטימציה הבסיסית שלה. בהחלט ניתן למצוא שרידים למדינה רגולטורית מפותחת.

עם זאת, נגלה כי פעילות רגולטורית זו לא מוקמה בתוך מבנה מוסדי מוגדר היטב, מורשת מהותית הן של המסורת הקולוניאלית הבריטית הכללית והן של "אוטוקרטיה טובת לב" מקומית שבה הסמכות לקבוע כללים נמצאה בארגז הכלים של כמעט כל פקיד, לצד סמכויות רבות נוספות. כמו כן, לא נמצא קונספטואליזציה של רגולציה באופן המנוגד לסוגי מדיניות אחרים, הנחשבים כיום כלים מתערבים הרבה יותר. נמצא גם רמה גבוהה של לגיטימציה לשיטות לא פורמליות של יישום ופיקוח על רגולציה, כשהרגולטורים נוטלים לעצמם מרחב תמרון רחב ביותר ונוקטים גישות יישום גמישות על מנת לגשר על הפער בין רגולציה אוניטריית

בתקציבים שנקבעו. ראו Roza I. M. El-Eini, *Government Fiscal Policy in Mandatory Palestine in the 1930s*, 33 MIDDLE E. STUD. 570 (1997).

32 כך, למשל, בפקודת האגודות השיתופיות 1933 כל הקואופרטיבים, ערביים ויהודיים כאחד, היו נתונים לפיקוח הדוק יותר של רשם האגודות השיתופיות, חויבו להצטרף ל"ברית פיקוח" וכן חויבו לעמוד בכמה עקרונות מנחים כגון ממשל תאגידי דמוקרטי. הממשלה התחייבה למדיניות אקטיבית יותר של עידוד קואופרטיבים למתן אשראי בסקטור החקלאי הערבי והקימה מחלקה חדשה לצורך זה. במקביל, מונתה "ועדה מייעצת" לרשם האגודות בנושא הקואופרציה היהודית (שם, כמוכן, הממשלה לא שינתה את המדיניות והמשיכה לאפשר לקואופרציה היהודית להתפתח ללא התערבות ממשלתית), וניתנה סמכות לרשם להתלות חובות מסוימים לפי שיקול דעתו. הרשם עשה שימוש נרחב בסמכות זו, ובכך התקיימו, תחת פקודה אחת ורשם אגודות אחד, שני סקטורים קואופרטיביים למרות שוני משמעותי במבנה הסקטור, בעצם הקונספציה של הקואופרציה, ובמידת הרגולציה והפיקוח.

כביכול לבין מציאות של שתי קהילות אתנו-לאומיות בטריטוריה, ההולכות ומתפלגות זו מזו.<sup>33</sup>

לבסוף, נבחין כי בשל העובדה כי השכבה מתקיימת כולה בתוך מציאות קולוניאלית-אימפריאליסטית, הלגיטימיות של הכללים (ושל קובעי הכללים) אינה, באופן כללי, נתונה לדיון מקומי. תושבי פלשתינה (ערבים ויהודים כאחד) היוו סובייקטים רגולטוריים בלבד. גם אם היה בכוחם להתנגד באופן פסיבי לפרקטיקות מסוימות או לחתור לקבוע ספרות אוטונומיות בתוך המסגרת הרגולטורית המתפתחת לכיוון כלוב הברזל, לא עלה בדעתם של הפקידים כי יש להתייעץ עם הילידים בעת קביעת הכללים.<sup>34</sup> למרות תופעות של התקוממות אזרחית ערבית בשנים 1936–1939 ויחסים שהלכו והדרדרו בין הממשלה ליישוב היהודי בשנים שבין סיום מלחמת העולם השנייה לסוף המנדט, לא היה שינוי משמעותי בגישה הקולוניאלית הבסיסית. אומנם, נעשה שימוש נרחב בסמכויות לשעת חירום, תקנות הגנה וכלים אקסטר-לגליים אחרים, אך המבנה הבסיסי נשאר על תילו. כך, למשל, באוגוסט 1947, בעוד הטריטוריה נשלטת הלכה למעשה על ידי כוחות צבא בריטיים המתמודדים עם מצב של לחימה (אם כי בעצימות נמוכה יחסית), פרסם הנציב העליון (בהסכמת הוועדה המייעצת) את פקודת הצופים (Boy Scouts Ordinance), המבקשת להסדיר לראשונה את פעילותם של הצופים. דוגמה זו היא כמובן קיצונית, אך היא ממחישה היטב את הפער התהומי בין הדימוי העצמי של המשטר כאוטוקרטיה טובת לב, העושה שימוש בכלים רגולטוריים להשיג את מטרותיה, לבין מצב החירום שהלך והחמיר עד כדי משבר קיומי לממשלה המנדטורית.

33 היועמ"ש בנטוויץ השתמש בדימוי של רוכב הנדרש לרכב על שני סוסים ברזמנית, האחד המסרב להאט, והשני המסרב לדהור. ראו NORMAN BENTWICH, ENGLAND IN PALESTINE 272 (1932).  
 34 עד כמה היו גם היישוב היהודי וגם ערביי פלשתינה נתונים ליחס של נתינים היא שאלה פתוחה (ושנויה במחלוקת) בהיסטוריוגרפיה של התקופה. לצורכי המאמר הזה אסתפק באמירה כי גם במקרים שבהם הסוכנות היהודית לארץ ישראל (שהייתה המוסד בעל הכוח הרב ביותר מבין כל המוסדות המקומיים, יהודים וערביים כאחד) דנה עם הממשלה בנושאים רגולטוריים, היא באה במעמד של מבקשת או בקונטקסט של הספקת "ניסיון מקצועי" (כפי שמתארים שמיר וששון בהקשר של מפקד האוכלוסין של שנת 1931, Isaac Sasson & Ronen Shamir, *The 1931 Census*, 1931 MIDDLE E. STUD. 239 (2020)), קרי, בעמדה נחותה ביחס לממשלה פלשתינה. לרוב, אפילו הסוכנות לא קראה תיגר על זכותה של הממשלה לקבוע את הכללים, וכן היא הניחה שיהיה ציות לכללים בקרב חבריה. רק במקרים קיצוניים של איום קיומי על הבית הלאומי היהודי נקטה הסוכנות צעדים חריפים כגון איום באי-ציות. כמו כן, אי-ציות לחוק ולכללים היה תופעה שולית גם בקרב חוגים רוויזיוניסטיים ציוניים ולאומיים ערביים. רק ב-1936, לאחר פרוץ המרד הערבי הגדול, הפך אי-ציות לחוק לתופעה חברתית רחבה בקרב ערביי פלשתינה. ראו Jan Zouplna, *Revisionist Zionism: Image, Reality and the Quest for Historical Narrative*, 44 MIDDLE E. STUD. 3 (2008).

### ג. שכבת מעבר: המשכיות מנהלית, קרע אידאולוגי

את המעבר מממשל בריטי קולוניאלי לישראלי ניתן להגדיר כקרע חברתי משמעותי ואלים שהתרחש בתוך המשכיות משפטית ומנהלית לפחות בכל הקשור להתנהלותה של מדינת ישראל החדשה. החלטת השלטונות החדשים בישראל להשאיר על כנם את כל החוקים (פרט לאלה שהגבילו הגירה יהודית) הביאה למצב שבו גם המוסדות המנהליים המשיכו להתקיים כבעבר, ולשינויים קלים בלבד במבנה המוסדי, לפחות בכל הקשור לאזרחי המדינה היהודים. הממשל הצבאי, ששלט באופן ישיר על חלק ניכר מהאוכלוסייה הערבית בישראל, לא פעל, כמובן, במסגרת כללי הרגולציה ובכך המשיך את שיטת "מצב החירום" והשליטה הישירה (והמשך ההפרה של זכויות יסוד, ובראשן זכות התנועה) ששרר גם ערב הקמת מדינת ישראל. למרות שפקידים מנדטוריים לשעבר היו חשודים בעיני המדינה החדשה,<sup>35</sup> ועמדות בכירות אוישו בעיקר על ידי בעלי תפקידים בכירים ממוסדות היישוב, מוסדות המדינה פעלו בתוך מסגרת שירשו מממשלת המנדט. המבנה המוסדי של משרדי הממשלה החדשה היה דומה להפליא למחלקות השונות בממשלה הקודמת, בעיקר בכל הקשור לכלכלה ומימון ממשלתי (משרד האוצר, החשב הכללי, משרד המסחר והתעשייה וכולי). גם חלוקת הארץ למחוזות ולתתי-מחוזות לצרכים מנהליים לא שונתה ומתקיימת (בשינויים קלים) עד היום.

### ד. הרובד השני – משטר קולוניאלי לסה-פר בשירות מדינת הפיתוח הישראלית

אף כי המעבר לשלטון ישראלי התנהל בתוך מערכת של המשכיות מנהלית וחוקית, למדינה החדשה הייתה השקפת עולם שונה בתכלית מקודמתה. במקום המחויבות של המדינה הקולוניאלית לגישת לסה-פר אימפריאלית מובהקת, הרי שהשלטון החדש והפקידים הבכירים החדשים הביאו איתם השקפה ברורה של מדיניות פיתוח, מחויבות לסוציאליזם מדינתי וכינונה של מדינת רווחה.<sup>36</sup> אידאולוגיית הממלכתיות (סוג של אטטיזם; שבה על המדינה להיות הגורם המרכזי והשולט בכלכלה) שהלכה והתהוותה באותה תקופה הביאה לדרגה גבוהה ביותר של תכנון כלכלי מרכזי. לצד שורה של הלאמות של גורמי תעשייה ושירותים ציבוריים (כגון חברת החשמל, מפעלי ים המלח ועוד שורה של מפעלי תעשייה) וכינונה של כלכלה

35 Yael Berda, *Colonial Bureaucracy and Contemporary Citizenship* (2022)  
36 בין אבני הדרך בהקמת מדינת הרווחה ניתן למנות את הקמתו של משרד הסעד ב-1948, חוק חינוך חובה 1949 והקמת המוסד לביטוח לאומי בשנת 1953. אין כמובן בהקמת המערך המוסדי להעיד על קיומה של מדינת רווחה בפועל, בעיקר עקב הקשיים הכלכליים הרבים של הממשלה בעשור הראשון לקיומה.

היברידית,<sup>37</sup> המדינה ביצעה התערבות רחבה ועמוקה בסקטורים שונים במשק (למשל בתחום המאפיות)<sup>38</sup> בניסיון לשפר את הקצאת המשאבים ולהבטיח הספקה סדירה ויציבות מחירים. בתקופה זו המשיכה הרגולציה להיות רק כלי אחד בתוך ארסנל גדול של כלי מדיניות. ניסיונות של יועצים כלכליים זרים המזוהים עם צוות הייעוץ למשרד והאוצר ולבנק ישראל (1953–1955), בראשות אוסקר גאס ואבא לרנר, לקדם צעדים "נאו-ליברליים" לא צלחו. עבודתם של כלכלני הצוות גררה התנגדות עזה מצד כלכלנים ממשלתיים וקובעי מדיניות שהצביעו על סדר יום אסטרטגי שונה מזה של היועצים האמריקאיים, ורוב המלצות הצוות לא יושמו.<sup>39</sup>

המעבר האידאולוגי לכלכלה היברידית וריכוזית למחצה לא לוה גם הוא בתמורות משמעותיות במסגרת המנהלית והרגולטורית. פקודות מנדטוריות המשיכו להיות בתוקף, לצד הסמכות הנרחבת שירשה המדינה החדשה מתקנות ההגנה (שעת חירום) שנחקקו בידי הממשל המנדטורי בשנת 1945. בכך, נהנו פקידי המדינה גם הם, כפי שנהנו קודמיהם בתקופת המנדט, ממערכת רגולטורית בעלת מרחב תמרון רחב ומגמישות רבה ביישום ובאכיפה של הכללים. התבוננות במעבר זה בעיניים של מוסדיות היסטורית-סוציולוגית מגלה מבנה דומה להפליא לזה שהתקיים בתקופת המנדט הבריטי. על אף השינוי המשמעותי באוריינטציה המדינית, מקידום אינטרסים בריטיים-אימפריאליים תוך מזעור ההוצאה הציבורית לאוריינטציה פיתוח מובהקת ואטטזם כלכלי ומידה גבוהה של התערבות ממשלתית, נותר על כנו המבנה הרגולטורי המבוזר. משרדי הממשלה עסקו בו בזמן בפיתוח כלכלי-מדינתי (דרך השליטה הישירה במפעלי תעשייה ושירותים ציבוריים), בתכנון כלכלי מרכזי של המשק ההיברידי ובקידום ההשקעה והפיתוח המואץ באמצעות שורה של כלים כגון שיתופי פעולה עם משקיעים זרים, עידוד השקעות פרטיות וכולי.

אלמנט חדש שחדר לאתוס הרגולטורי באותה תקופה הוא הקורפורטיזם. המעבר ממערכת של שליטים קולוניאליים ונתינים רגולטוריים ילידים למצב שבו לרגולטורים ולמפוקחים יש מטרות לאומיות משותפות (לכאורה) הביא לחיזוק משמעותי בכוחם של חלק ניכר מהמפוקחים. הגורמים הנתונים לרגולציה של המדינה החדשה לא היו עוד ילידים, אלא בעלי

37 בהקשר זה אציין כי גישת פיתוח לא תורגמה בהכרח לכלכלה ריכוזית לגמרי תחת שליטה ישירה של הממשלה (command economy), אלא לכלכלה מעורבת שכללה אסטרטגיות שונות של פיתוח כלכלי, לרבות השקעה פרטית משמעותית. הסקטור הפרטי היווה כ-60% מהתוצר המקומי לאורך כל העשור הראשון של המדינה, כשהסקטור הציבורי וההסתדרותי (כ-40%) מהווים את שאר הפעילות הכלכלית. דוד לוי-פאור היד הלא נעלמה: הפוליטיקה של התיעוש בישראל 4 (2001).

38 Daniel Schiffman & Eli Goldstein, *Regulatory Reform and Shakeout in Israel's Bread Industry, 1948–1977*, SSHA (2021), <https://katzr.net/ff5bd5>

39 בין השינויים שהציע הצוות ניתן למנות מתן עצמאות משמעותית יותר לבנק ישראל, בעיקר בכל הקשור לקביעת המדיניות המוניטרית (גובה הריבית), איחוד שערי החליפין השונים למטרות שונות (מוצרי צריכה, סחורות וכולי) לשער חליפין אחד, ירידה ברמת השכר הריאלי וביטול תוספת היוקר וקביעת חוק הגבלים עסקיים שיאסור הסדרים כובלים אנכיים ואופקיים. ראו Daniel Schiffman & Eli Goldstein, *The Economic Advisory Staff and State-Building in Israel, 1953–1955*, 9 OECOLOGIA 481 (2019)

מחקרי רגולציה ט ארכאולוגיה רגולטורית – על היחסים בין רגולציה, רגולטורים ורשות האסדרה

עניין שווים (ובמקרים מסוימים עדיפים) בכוחם לרגולטורים. הדבר בולט במיוחד בכל הקשור ליחסים בין הממשלה לבין הפעילות הכלכלית של הסתדרות העובדים, שהמשיכה ליהנות ממעמד מיוחד ב"כלכלה הלאומית" גם לאחר הקמת המדינה.

אלמנטים רבים במערך המנהלי שתואר מזכירים את "רגולציית המועדון" (club regulation), כפי שהגדיר אותה מורן<sup>40</sup> במחקרו על אודות הרגולציה בממלכה המאוחדת. רגולציית המועדון פירושה מערכת רגולציה המבוססת על אינטרס משותף של הרגולטורים והמפוקחים בשימור הסטטוס קוו נגד לחצי הדמוקרטיזציה שהביאה איתה קריאות למערכת יחסית פורמלית ואדוורסרית יותר בין הצדדים. בדימוי זה, הן הרגולטורים והן המפוקחים הם חברים במועדון שחבריו חולקים מעמד חברתי, נוהגים על פי קוד התנהגות משותף (של "גינטלמנים"), ולפיכך ניתן לסמוך עליהם להגיע לשיווי משקל רגולטורי באמצעות משא ומתן וחתירה לקונסנזוס, כל זאת, במקומה של מערכת יחסית אדוורסרית בין מפקח למפוקח. למותר לציין כי אותה מערכת רגולטורית הדוגלת בגמישות ביישום ובביזור הסמכויות ואי-מיסוד של הפונקציות הרגולטוריות מסייעת מאוד בידי גורמי העניין לנהל את הרגולציה כמועדון סגור. להבדיל מ"רגולציית המועדון" הבריטית, המבוססת בעיקר על קשרי מעמד כלכלי-חברתי, ניתן לטעון כי הבסיס ל"מועדון הרגולטורי" במדינת ישראל החדשה היה מקומה של הסתדרות העובדים הכללית במשק המתגבש ובמבנה המדינה-חברתי באופן כללי. ההסתדרות, בהיותה איגוד עובדים, מעסיק גדול, גורם תעשייה מוביל, ספק שירותים חברתיים (בעיקר דרך קופת חולים כללית) וגורם מרכזי במפלגת השלטון ובמנגנון הבירוקרטי-פקידותי, הייתה מעורבת כמעט בכל נושא ובכל קביעה "רגולטורית" בשני צידי המתרס. הזהות הכמעט מוחלטת בין ההסתדרות לבין מוסדות השלטון השונים הביאה למצב שהיחסים בין מפקח למפוקח לא היו אדוורסריים כלל, כפי שהיה ניתן אולי לצפות במערכת רגולטורית "נאו-ליברלית", אלא קורפורטיסטיים.<sup>41</sup> אף שה"מועדון" של מורן הוא מועדון גברים אצילים לונדוני ויקטוריאני, והמועדון המתואר כאן התקיים בנסיבות חברתיות צנועות יותר (למשל בחדר האוכל הקיבוצי), אין הדבר ממעיט מחשיבותו של המועדון בקביעת המדיניות הרגולטורית ומאופיו האקסקלוסיבי והסגור.

אסתפק בכמה דוגמאות לאופי הקורפורטיסטי של הגישה הרגולטורית (הכלכלית) בת התקופה. שיפמן וגולדשטיין<sup>42</sup> מתארים את סירובו של שר האוצר לוי אשכול לאמץ את ההמלצה לאסור על הסדרים כובלים אנכיים בחוק ההגבלים העסקיים המתגבש, וזאת, תוך אמירות פומביות כי התנגדותו נובעת מחשש שהדבר יפגע במשק ההסתדרותי.<sup>43</sup> באופן דומה כתב בשנת 1966 הארי ויטלס,<sup>44</sup> לשעבר מנהל הבנק המרכזי למוסדות שיתופיים ודמות

40 Moran, לעיל ה"ש 30.

41 הקרבה בין ההסתדרות לממשלה באה לידי ביטוי גם באמצעות החפיפה הרבה בקרב בעלי התפקידים הבכירים. ראש הממשלה היה מזכ"ל ההסתדרות לשעבר (ונמנה בין מייסדיה), מזכ"ל הארגון המכהן (מרדכי נמיר) היה חבר כנסת ופנחס לבון שימוש מזכ"ל הארגון, עבר להיות שר בכיר בממשלה וחזר מיד עם התפטרותו בעקבות "עסק הביש" לכס המזכ"לות.

42 Schiffman & Goldstein, לעיל ה"ש 38.

43 חוק חוקק לבסוף בשנת 1959 ללא איסור על הסדרים כובלים אנכיים.

44 HARRY VITELES, A HISTORY OF THE CO-OPERATIVE MOVEMENT IN ISRAEL (1967)



מרכזית בסקטור הקואופרטיבי עוד מימי המנדט הבריטי, כי קואופרטיבים רבים המשיכו לא לציית לפקודת האגודות השיתופיות מאז 1933 בהיבטים שונים כגון חובות הפיקוח והבקרה, איסור על שליטה היררכית של קואופרטיבים בקואופרטיבים אחרים<sup>45</sup> וכולי, וכי רשם האגודות הישראלי המשיך להעניק להם את אותה רמת גמישות שהעניק הרשם המנדטורי. הכלכלה הישראלית חוותה בשנות ה-70 וה-80 של המאה הקודמת משברים חוזרים ונשנים והגיעה לרמת משבר כלכלי חריף ואקוטי, דבר שהוביל להתפוררות של ה"מועדון". באמצע שנת 1985 ביצעה הממשלה סטייה חדה הנחשבת אבן דרך משמעותית בהפיכתה של ישראל לכלכלה נאו-ליברלית, לפחות בכל הקשור לאוריינטציה כלכלית. מבחינת התפתחות מוסדית – המצב יותר אמורפי.

## ה. שכבת מעבר 2 – תקנות לשעת חירום בשירות מהפכה נאו-ליברלית: 1985

ב-30 יוני 1985, בתום ישיבה לילית מרתונית, אישרה ממשלת ישראל שורה של רפורמות כלכליות במטרה לרסן את ההיפר-אינפלציה הגואה<sup>46</sup> ולשפר את המצב הכלכלי החיצוני של המדינה, באופן ספציפי להעלות את יתרות המט"ח שהצטמצמו לשפל יחד עם זינוק משמעותי בחוב החיצוני.<sup>47</sup> כל זאת, באמצעות שורה של שינויי מדיניות חדים ואף אלימים – קיצוץ תקציבי נרחב, ירידה בסבסוד של מוצרי יסוד, פיחות מטבע משמעותי וחזרה למשטר של שער חליפין קבוע. בנוסף, הוגברה מאוד רמת העצמאות של בנק ישראל, נאסר על הבנק להלוות כסף לממשלה (צעד המכונה לעיתים "איסור הדפסה"), ובכך התאפשר לבנק לקבוע מדיניות מוניטרית עצמאית שנועדה בעיקר להבטיח יציבות מחירים. לאחר ישיבת הממשלה הדרמטית,<sup>48</sup> מטרות התוכנית עוגנו באופן מיידי בכמה כלים חוקיים, ובכללם תקנות חירום בדבר הקפאת מחירים והצגתן של התקנות שהפכו לימים לחוק ההסדרים, הנחקק מדי שנה לצד חוק התקציב. חוק ההסדרים, שעוגן תחילה כאגד של תקנות לשעת חירום,<sup>49</sup> קבע כמה שינויים כלכליים משמעותיים ותיקוני חקיקה עקיפים (הקפאת שכר בסקטור הציבורי, איסור על קליטת עובדים חדשים במשרדי הממשלה, מס הכנסה תוספתי,

- 45 חברת העובדים המשיכה לשלוט באופן היררכי בקואופרטיבים של תנועת העבודה ובכך לכוון את פעילותם, בניגוד לפקודה שקבעה חובה להתנהל על פי התפיסה one man, one vote ואסרה על קואופרטיבים להחזיק מניות של קואופרטיבים אחרים.
- 46 מדד המחירים לצרכן זינק ביותר מ-300% בשנת 1984 והגיע לקצב שיא שנתי של כ-450% באמצע 1985 (לפי נתוני בנק ישראל), ערב כניסתה לתוקף של תוכנית הייצוב.
- 47 Arie Krampf, *The Stabilization Plan*, in *THE ISRAELI PATH TO NEOLIBERALISM* Chap. 9 (2018).
- 48 שם, בעמ' 191.
- 49 כיוון שתוקפן של תקנות החירום עמד לפוג, בתחילת אוקטובר 1985 הן הובאו לכנסת, שהעבירה אותן כדבר חקיקה.

שינויים בקריטריונים לקבלת קצבאות ילדים ועוד שורה של שינויים עקיפים לחוקים קיימים) שנחשבו קריטיים ליישום תוכנית החירום.

תקנות לשעת חירום למיניהן מהוות מרכיב קבוע, פחות או יותר, במשילות הישראלית מאז היווסדה. כידוע, מצב החירום שהוכרז ביום 21.5.1948, כשבוע לאחר הכרזת המדינה עצמה, ממשיך להתקיים עד היום.<sup>50</sup> גם בתחום הכלכלי השתמשה הממשלה בכלי תקנות החירום הרבה לפני תוכנית החירום של 1985. בנוסף על שימוש בתקנות לשעת חירום בעת לחימה וכדי להסדיר ייצור ביטחוני (למשל כדי למנוע שביתות במפעלים ביטחוניים), הממשלה השתמשה בתקנות לשעת חירום לבצע פיחות מטבע מתמשך לכל אורך שנות ה-70 (בעיקר כדי להגן על כדאיות הייצוא), וכן, לאחר עליית הליכוד לשלטון בשנת 1977, לבצע ליברליזציה בשוקי המט"ח.<sup>51</sup> עם זאת, בחוק ההסדרים נעשה לראשונה שימוש כלכלי בתקנות חירום בחקיקת אומניבוס, אגד של שינויי חוק עקיפים. ניתן לראות במיסודו של חוק ההסדרים כאירוע שנתי, לצד תקציב המדינה, כמעבר לשימוש קבוע של מנגנוני חירום בתחום המדיניות הכלכלית, במטרה להביא לרשות המחוקקת שורה של תיקוני חקיקה כאגד במטרה למזער את הדיון הפרלמנטרי ולהגביל את סמכות הפיקוח של המחוקק.<sup>52</sup>

השימוש בתקנות לשעת חירום כנתיב אקסטרנה לגלי רגולטורי זכה להתייחסות של חוקרים, בין היתר תוך דגש על הפגיעה בשלטון החוק והמשילות הדמוקרטית הכרוך בכך, מורשת של מצב החירום המתמשך המשפיע לרעה על שלטון החוק ביחס לכל אזרחי ישראל, והרבה מעבר לזירה הכלכלית.<sup>53</sup> כמו כן, יש שראו באותן תקנות (ובחוק ההסדרים הממסד אותן ומוסיף רק שכבה דקה ביותר של פיקוח פרלמנטרי) כהתגלמות של פרדוקס בסיסי בליבה של המשילות הנאו-ליברלית. זאת בשל העובדה כי התפיסה הנאו-ליברלית קוראת לצמצום בהתערבות ממשלתית בכלכלה, ובו בזמן עושה שימוש בכלים מתערבים ביותר על מנת להוציא לפועל מדיניות ליברליזציה.<sup>54</sup>

ממשלות עוקבות (בראשות העבודה, הליכוד, וכן ממשלות איחוד לאומי, כולן בין 1974–1985) עשו שימוש בסמכויות החירום להעניק לעצמן גמישות ביחסי עבודה ולפגוע בזכות השביתה וכן לבצע ליברליזציה בשוקי המט"ח. ניתן לראות בכך שימוש גלוי בסמכות חירום על ידי הרשות המבצעת בשירות מדיניות כלכלית נאו-ליברלית שאלמלא אותו שימוש, הייתה אולי נתקלת בהתנגדות רבה בבית המחוקקים, הנתון בדרך כלל ללחצים גבוהים יותר מצד גורמים שונים בחברה (כגון העבודה המאורגנת).

50 דיון ממצה על אודות הסוגים השונים של תקנות חירום ניתן למצוא בניר קוסטי ויואב מחוזאי "השימוש בתקנות שעת חירום בישראל בתקופת הקורונה ובמבט היסטורי, 1948–2020" מחקרי רגולציה ה' 211 (2022).

51 שם, בעמ' 224–225.

52 יואב מחוזאי "רגולציה כלכלית באמצעות סמכויות חירום: ישראל, 1974–1985" משפט חברה ותרבות 402 (2016).

53 ראו למשל שם, בעמ' 399–400.

54 JACINT JORDANA & DAVID LEVI-FAUR, THE POLITICS OF REGULATION: INSTITUTIONS AND REGULATORY REFORMS FOR THE AGE OF GOVERNANCE 1 (2004).

לבסוף, חוקרים נוספים קוראים תיגר על עצם הקשר בין תוכנית החירום לבין ליברליזציה כלכלית. בגישה זו, יש לראות בתוכנית "נאו-מרקנטיליזם", ולא ליברליזם כלכלי, קרי, שהתוכנית נועדה "לגייס מחדש את הכלכלה הישראלית על מנת להתאימה לסביבה כלכלית פוליטית בין-לאומית חדשה".<sup>55</sup> זאת, על מנת לאפשר למדינה להמשיך להעדיף צמיחה מוטת ייצוא ולשמר את רמת ההוצאה הביטחונית הגבוהה, בעיקר על חשבון רווחה חברתית וצריכה פרטית. בקריאה זו, התפקיד המוביל בתוכנית עובר מכלכלנים לפוליטיקאים. במקום לראות בתוכנית פתרון טכני-כלכלי לבעיית מדיניות, גישה זו גורסת שהכלכלנים הבכירים סיפקו לקובעי המדיניות כלים נדרשים לקידום האינטרסים האסטרטגיים של ישראל (כפי שנוסחו על ידי הפוליטיקאים), גם כשאלה לא עלו בקנה אחד עם ליברליזציה כלכלית.

במבט לאחור, אין ספק כי התוכנית העבירה את ישראל לנתיב נאו-ליברלי יותר, בכך שכוחה של הסתדרות העובדים נפגע פגיעה קשה, ובכך שהמשלה אותה באופן ברור כי היא אינה מהססת לקצץ בסובסידיות ובתמיכות עקיפות אחרות. כמו כן, כינונו של מצב של "חירום למחצה" קבוע דרך השימוש בחוק ההסדרים הגביר את כוחה של הרשות המבצעת ביחס לכנסת. כוח זה הופקד, במידה רבה, בידי אגף התקציבים של משרד האוצר, אגף עם השקפת עולם מבוססת שוק באופן מובהק, ובאופן פרטני השקפת עולם של אסכולת שיקגו הכלכלית.<sup>56</sup> אם נתבונן בתוכנית דרך פריזמה של המוסדיות ההיסטורית-סוציולוגית, האפקט המתמשך של התוכנית פחות ברור. גם אם נראה בתוכנית מעבר חד ממדיניות מוטת פיתוח, המבוססת על תעשייה ממשלתית והסתדרותית והספקה ישירה של מוצרים ושירותים ציבוריים, למדיניות נאו-ליברלית יותר, הדבר נעשה תוך שינוי מינורי בלבד במבנה המנהלי של משרדי המשלה, למעט, כמובן, הגידול הרב בכוחו של אגף התקציבים והפיכתו משחקן וטו תקציבי גם לשחקן וטו בתחום המדיניות.

השימוש בסמכויות החירום ואימוץ שיטת התיקונים העקיפים לחקיקה קיימת (דרך חוק ההסדרים) לא יכלו שלא להביא למצב שבו האוריינטציה הכלכלית החדשה תורכב על גבי מבנים קיימים, ולא תוביל להתפתחות מוסדית משמעותית. במדינות אחרות, מעבר מדיניות דומה הביא לשינויים משמעותיים במוסדות המשלה. בשנת 1980 הממשל האמריקאי בראשות הנשיא רייגן (שנבחר באותה שנה) חוקק את חוק צמצום הניירת (1980),<sup>57</sup> חוק שהקים את המשרד לאינפורמציה ועניינים רגולטוריים (OIRA), רשות מרכזית לבקרה רגולטורית. צו נשיאותי 12291<sup>58</sup> שפורסם שנה לאחר מכן חיזק את מעמדה המוסדי של OIRA, תוך שהצו מחייב ניתוח השפעה לרגולציה משמעותית.<sup>59</sup>

55 Krampf, לעיל ה"ש 47, בעמ' 210.  
 56 פירוט על אודות תפקידם ומעמדם הארגוני של הכלכלנים בממשלת ישראל (אף שהניתוח מסתיים כמה שנים לפני תוכנית הייצוב) ניתן למצוא בקליימן, Ephraim Kleiman, *Israel: Economists in a New State*, 13 Hist. Pol. Econ. 548 (1981).  
 57 Paperwork Reduction Act, 44 U.S.C. § 3501 (1995).  
 58 Exec. Order No. 12991, 46 Fed. Reg. 13193 (Feb. 17, 1981).  
 59 לפי הצו, רגולציה משמעותית היא רגולציה בעלת השפעה משקית של 100 מיליון דולר ומעלה (כ-300 מיליון דולר במונחי 2021), בעלת השפעה מהותית על מחירים קמעונאיים וסיטונאיים, או השפעה ניכרת (שלילית) על התחרות.

באופן דומה, בממלכה המאוחדת ההפרטה המשמעותית שהתבצעה תחת משטרה של מרגרט ט'אצ'ר השמרנית לוותה בתקופה של מיסוד רגולטורי מואץ. בין הרגולטורים בני התקופה ניתן למנות את OFTEL בתקשורת (1984), OFFER ו-OFGAS בשוקי האנרגיה (1986), OFWAT בתחום המים (1988) והרגולטור של מסילות הברזל (1993). כל הרגולטורים החדשים האלה זכו לעצמאות רגולטורית דהיורה. התהליך היה כה מהפכני, עד שמונח הגדירו כ"hyper-innovation" וסמן לסופה של שיטת רגולציה המועדון לאחר עשורים רבים של סטגנציה מוסדית רגולטורית.

לעומת זאת, תוכנית החירום הישראלית השאירה עקבות מוסדיים פורמליים מעטים אם בכלל. הממשלה לא הקימה מוסדות חדשים (דוגמת הרגולטורים העצמאיים הבריטים או OIRA האמריקאית) ואף נמנעה מהקמתן של רשויות המתמחות בסקטור ספציפי<sup>60</sup> (גם כשהמדובר בארגונים פנים ממשלתיים ולא עצמאיים), ולא הפיצה החלטות ממשיכה בענייני רגולציה (כפי שעשה הנשיא רייגן). הרגולציה כמוקד מרכזי בפעילות הממשלתית לא זכתה לקונספטואליזציה משמעותית עד 2010 לפחות.<sup>61</sup>

נחזור כעת למטפורה. ניתן להתייחס לזעזוע של תוכנית החירום כשכבה בתל, אך מדובר בשכבת חורבן – דקה יחסית, עם סממנים מובהקים של שינוי ומהפכה, אך ללא מורשת ממסדית משמעותית. האוריינטציה הנאו-ליברלית, ככל שסימלה את תוכנית החירום, לא הביאה למוסדות חדשים והשקפות עולם חדשות בקרב הרגולטורים, אלא הביאה לימים לתפקידים חדשים ושינויים בסדרי עדיפויות למוסדות קיימים. בדומה לשכבה הראשונה המנדטורית, גם שכבה זו מתמקדת בסמכות המדינה לקבוע כללים הרבה יותר מאשר במוסדות הרגולטוריים. הממסד הרגולטורי המשיך להיות מבוזר, משולב עם פונקציות אחרות, ולרוב תחת אחריות מיניסטריאלית ישירה. הממסד הפנים באופן חלקי בלבד את "האמונה הנאו-ליברלית" בכוחה וחשיבותה של כלכלת השוק. באופן פרטני, מעתה הגורמים המרכזיים הנאו-ליברליים שזכו לשדרוג משמעותי במעמדם ימצאו את עצמם לרוב במערכת יחסית לעומתית עם הגורמים הרגולטוריים הפריפריאליים יותר, כשהמתח השנתי סביב תקציב המדינה וחוק ההסדרים (תוצר של מצב החירום למחצה הקבוע) רק יעמיק את העימות.

60 חריג לאמירה זו הוא חוק בנק ישראל החדש, אשר העניק לבנק סמכויות נרחבות ועצמאות משמעותית בקביעת מדיניות מוניטרית וכן ברגולציה על תעשיית הבנקאות. עם זאת, גם במקרה זה הבנק היה עצמאי לכאורה מיום היווסדו, וחלק ניכר מהגידול בעצמאותו היה דהפקטו.

61 תהליכים אלה, שהחלו בכמה משרדי ממשלה בסיוע של ארגון ה-OECD, הבשילו לכדי החלטת ממשלה (החלטה 2118) בשנת 2014 שקבעה חובה לבצע הערכת השפעה רגולטורית (RIA) וכן הורתה לבצע צעדים שונים בדבר "הפחתת הנטל הרגולטורי". החלטה 2118 של הממשלה ה-33 "הפחתת הנטל הרגולטורי" (22.10.2014).

## ו. הרובד השלישי: מדינת השוק הנאו-ליברלית בהתהוותה

התפשטותו של הקפיטליזם הרגולטורי העולמי לאחר 1985 וההשתקפות של התפשטות זו על הממסד הרגולטורי לא פסחו על ישראל, אם כי התהליך היה ונשאר קטוע ביותר. במקרים מסוימים, הדבר נעשה באופן **אד הוק**, כשמשרדי ממשלה הוסבו לתפקידי פיקוח רגולטורי, לאחר שהספקת השירותים הציבוריים הופרטה או הועברה לארגונים המנוהלים במרחק מה מהפעילות הממשלתית הישירה (כגון חברות ממשלתיות או רשויות ביצוע). זאת, על מנת לשפר את יעילות ההספקה בשוק עם מונופול טבעי מוחלט,<sup>62</sup> או כחלק ממהלך של הפרטה ו/או מעבר לשוק תחרותי.<sup>63</sup>

גם כאשר ההפרטה בישראל צברה תאוצה בסוף שנות ה-80 ובמהלך שנות ה-90 של המאה הקודמת,<sup>64</sup> הדבר לא הביא לחדשנות ארגונית משמעותית. משרדים רבים עברו באופן הדרגתי, ללא דיון פנימי או ציבורי משמעותי, מתפקידי ביצוע או ניהול ישיר של הספקת שירותים, לתפקידים רגולטוריים, ראשית על גורמים ממשלתיים ולאחר מכן, עם הגברת התחרות בתחומים השונים, גם על גורמים תחרותיים. היעדר ההפרדה בין גורמי רגולציה לגורמי ביצוע אחרים ממשיך להתקיים גם כיום. למשל, שרים בממשלה ממשיכים למנות דירקטורים ו/או מנכ"לים לחברות ממשלתיות המצויות בתחרות מול גורמים פרטיים שמפוקחים גם הם על ידם, דבר המטשטש עוד יותר את קו ההפרדה בין מדיניות כלכלית ממשלתית לבין מדיניות רגולטורית ומאפשר את המשך קיומן של אותן פרקטיקות "גמישות" של יישום שהתקיימו במהלך כל התקופות הקודמות שנסקרו כאן.

סממנים מוסדיים רבים למדיניות רגולטורית ממשיכים להיעדר מהנוף הישראלי, ובראשם הרשות הרגולטורית העצמאית (IRA), שהלכה ותפסה את מקומה כ"סממן המוסדי המרכזי של הקפיטליזם הרגולטורי".<sup>65</sup> במקרה ידוע אחד, רשות עצמאית אף איבדה את סמכויותיה ונהפכה לרשות פנים-ממשלתית, בניגוד למגמה העולמית של עצמאות רגולטורית הולכת וגוברת.<sup>66</sup>

62 למשל, דרך ההוצאה של הפעילות המסילתית מרשות הנמלים והרכבות והפיכת רכבת ישראל לחברה ממשלתית ב-2003.

63 למשל, הוצאות הספקת שירותי התקשורת ממשרד התקשורת והקמתה של חברת בזק הממשלתית בשנת 1984, הקמת רשות הדואר ב-1986, הרפורמה במשק הדלק בשנת 1988 וביטול שיטת המכסות, יישום חוק בריאות חובה בשנת 1995 ומקרים אחרים רבים. מגמה זו מתקיימת גם במישור המוניציפלי, למשל באמצעות הקמתם של תאגידי המים העירוניים עקב רפורמה שחייבה זאת בשנת 2001. במישור ההסתדרותי, הפיכתה של הסתדרות העובדים ל"הסתדרות החדשה" ב-1994 והפרדת ארגון העובדים מרוב הפעילות הכלכלית (קופ"ח כללית, סולל בונה, קונצרן כור ועוד) הן נקודת ציון משמעותית לא פחות.

64 אסף שפירא "תהליכי הפרטה מרכזיים בישראל" פרלמנט 64 (2010) <https://katzr.net/505505>

65 Fabrizio Gilardi, *The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, 598 ANNALS AM. ACAD. POL. & Soc. Sci. 84 (2005).

66 David Levi-Faur, *The Global Diffusion of Regulatory Capitalism*, 598 ANNALS AM. ACAD. POL. & Soc. Sci. 12 (2016).

למעט מקרים בודדים (כגון הקמתה של רשות ההגבלים העסקיים – כיום רשות התחרות – בשנת 1994, על בסיס חקיקה חדשה, ותוך מעבר מוסדי חד ממחלקת רשם ההגבלים העסקיים במשרד המסחר והתעשייה שהתקיים עד אז), לא הוקמו מבנים רגולטוריים חדשים לגמרי. רפורמות רגולטוריות קודמו והובלו על ידי משרדי המטה (משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד המשפטים), דבר שרק העמיק את מערכת היחסים האדוורסרית בין שחקנים מרכזיים אלה, אשר דוגלים באופן מובהק ב"אמונה הנאו-ליברלית" של כלכלת השוק, לבין רגולטורים אחרים, חלקם פריפריאליים הרבה יותר בנוף הממשלתי. במקרים רבים, ובשל ההמשכיות המוסדית שמאפיינת את הממסד בישראל כאמור, לרגולטורים אלה יש היסטוריה ארגונית ארוכה ומגוונת שכוללת תקופות שונות, זיכרון ארגוני של תפקידי עבר שונים והשקפת עולם אמביוולנטית הרבה יותר ביחס לתחרות מבוססת שוק ולתפקידו של הרגולטור בשוק.

אדגיש כי לצד היעדרם של חלק מהסממנים המוסדיים ה"מובהקים" של המדינה הרגולטורית הנאו-ליברלית, התפתחו מבנים שלטוניים אלטרנטיביים המבקשים לנהל את המעבר לכלכלת שוק. בראשם אפשר למנות כמובן את אגף התקציבים במשרד האוצר, הרואה את עצמו במובנים רבים כרגולטור על כלל ממשלתי באמצעות חוק ההסדרים, המאפשר התערבות רחבה ועמוקה בכל הנעשה בסקטור הציבורי מדי שנה. כמו כן, התעצמותם של גורמי הייעוץ המשפטי בממשלה (הן במשרד המשפטים והן במוסדות אחרים) מביאה גם היא להקפדה על כללי המנהל התקין ולחזיון הגישה הנאו-ליברלית ולמעמדה של המדינה כמפקחת על כלכלת שוק. גם המעבר לפקידות "מקצועית" המבוססת על דרישות פורמליות של השכלה וכולי, במקום קרבה אישית או מפלגתית (תחת פיקוחה של נציבות שירות המדינה), הביא לדומיננטיות הולכת וגוברת של כלכלנים ומשפטנים בכל מוסדות השלטון ולהביטוס נאו-ליברלי בקרב הפקידות הבכירה. כמו כן, החלטות ממשלה בדבר "טיוב רגולציה" והליכי בחינת השפעת הרגולציה (RIA) הביאו גם הם לעליית קרנה של הגישה הנאו-ליברלית, אף אם לא זכו לביטוי מוסדי משמעותי (לפחות עד הקמתה של רשות האסדרה).<sup>67</sup>

לסיכום, הנתיב הישראלי הייחודי לכלכלת שוק אולי לא התקדם, מבחינת פיתוח מוסדי, בהתאם למפת הדרכים של "קונסנזוס וושינגטון", אך קשה לטעון שלא מתקיימת בישראל, הלכה למעשה, כלכלת שוק נאו-ליברלית. במקום לראות בשונות המוסדות תופעה שלילית שיש למגר, על רשות הרגולציה לחקור את התהליכים שהביאו לתוצאה (אולי מפתיעה) זו ולעשות בהם שימוש להשיג את מטרותיה.

## ז. שוק התקשורת כמשל: ממחלקת הטלגרף לרגולטור נאו-ליברלי

"ממסד רגולטורי" החולש על תחומים רבים בכלכלה ובחברה מושפע, כמובן, מהנעשה בענפים השונים, ועל כן ראוי להתייחס לשאלת הסיבתיות: האם הנעשה בתחומי רגולציה רבים

67 ניתן לראות בהחלטה לבנות מערך של מובילי ומטייבי רגולציה בתוך משרדי הממשלה במקום לכונן כבר בשלבים הראשוניים של המהלך רשות אסדרה מרכזית, סוג של הכרה בנתיב ההתפתחות הישראלי הייחודי לכלכלת השוק.

מושפע ממבנה מדינתי ומשקי מסוים, או האם אותו "ממסד רגולטורי" הוא בעצם הצטברות של הנעשה בכל התחומים. לכל ענף דינמיקה שונה, המושפעת הן מהיחסים המוסדיים בו (עבר של הספקה ישירה של שירותים על ידי גורמים ציבוריים לעומת שוק שהוקם על בסיס חברות פרטיות, למשל) והן על ידי אופיו (למשל, רתיעה מסוימת של הממשלה להפעיל רגולציה קפדנית בענפים עתירי ידע מחשש ל"פגיעה בחדשנות" וכולי). עם זאת, ולאור השינויים התקופתיים באוריינטציה הבסיסית של המדינה המתקיימים בתוך מסגרת מוסדית יציבה יחסית, כפי שתוארו לעיל, אני סבור כי ניתן לאפיין מוסדיות רגולטורית ישראלית ייחודית.

כדוגמה ליחסי הגומלין בין הענפים השונים לבין המוסדיות הרגולטורית הכללית, ניתן להתייחס להיסטוריה של שוק התקשורת (הדואר והתקשורת האלקטרונית) בישראל. ראשיתו של הסקטור בשירותי הדואר שפעלו במרחב בתקופת השלטון העות'מאני. שירותי דואר ניתנו הן על ידי הדואר הרשמי והן על ידי מנהלי דואר מדינתיים של מדינות זרות, שפעלו לרוב תחת חסות של גורם עסקי זר.<sup>68</sup> עם תחילת מלחמת העולם הראשונה נסגרו מנהלי הדואר הזרים, והכיבוש הבריטי הביא איתו גישה של שירות דואר (ולמים גם שירות טלפוניה) כשירות מדינתי ליבתי, בעל סממני ריבונות מובהקים.<sup>69</sup> במהלך תקופת המנדט פותחה מערכת התקשורת ונבנו בתי דואר מרשימים בערים המרכזיות.<sup>70</sup> פקודת בתי הדואר, שנחקקה בשנת 1930, התבססה הן על תבניות קולוניאליות והן על הנעשה בממלכה והעניקה לממשלה מונופול דה־יורה בתחום, כפי שהיה נהוג בבריטניה עצמה זה מכבר. הפקודה התייחסה לרשת התקשורת כסממן ריבוני מובהק, עד כדי קביעה כי הפוגע במתקן תקשורת צפוי למאסר.

המעבר לשלטון ישראלי הביא לקרע משמעותי במערכות. בתקופת הביניים שבין שלטון בריטי לישראלי הופרדה המערכת דה־פקטו על בסיס אתנו־לאומי וחדלה להתקיים כמערכת כלל מרחבית. מדינת ישראל הכירה בחשיבות הסימבולית של מערך התקשורת והקפידה להנפיק בולים חדשים (בולי "דואר עברי"), אך המשיכה לתפעלו תחת פקודת בתי הדואר על ידי משרד התחבורה, ולימים תחת משרד הדואר שהוקם בשנת 1951, כשבראשו עומד שר בממשלה.

שירותי הדואר הישראליים פותחו במתכונת אטטיסטית, שבמסגרתה ההכנסות משירותים (דואר וטלפוניה) שימשו כמקור תקציבי כללי, ותוכנית הפיתוח נקבעה על ידי גורמי ממשלה מרכזיים (לרוב, משרד האוצר). המערכת המשיכה להתפתח בעצלתיים, אך המשברים הכלכליים של שנות ה־70 וה־80 של המאה העשרים לא פסחו על מערכת התקשורת והביאו לכך שהמדינה מתקשה להגיע לשירות טלפוניה כלל ארצי (אוניברסלי) ותוכניות הפיתוח מקוצצות שוב ושוב לטובת התמודדות עם הגירעון הממשלתי התופח.

68 כך למשל הופעל הדואר האוסטרי בחיפה, יפו וירושלים על ידי חברת הספנות Austrian Lloyd. "הדואר האוסטרי" מוזאון אלכסנדר לתולדות הבולאות והדואר, <https://katzr.net/a39310>.

69 מתקני הדואר היוו יעד לתקיפה גם על ידי מורדים ערביים וגם על ידי המחתרות היהודיות, הן על מנת לשדוד כספים והן על מנת לפגוע בריבונות הבריטית־קולוניאלית.

70 לפירוט בדבר התפתחות המערכת בתקופת המנדט ראו דניאל רוזן **התקשורת בארץ ישראל בתקופת המנדט הבריטי: דואר, מברקה, טלפון ורדיו** (2019).



כחלק מהמעבר לכלכלת שוק, הוקמה בשנת 1980 חברת "בזק" הממשלתית וקיבלה לידיה את מערך הטלפוניה, לאחר דחיות רבות, בשנת 1984. רישיונה הראשון של החברה העניק לה מונופול רחב ביותר על כל תחומי ה"בזק" (תקשורת אלקטרונית). בשנת 1986 הוצאו שירותי הדואר ממשדד התקשורת (שמו של המשרד שונה בשנת 1971) לרשות הדואר הממשלתית. בשלב זה, מעבר לסקטור תחרותי לא עמד על הפרק, אלא, הממשלה ביקשה להמשיך להפעיל את שירותי התקשורת כשירות ציבורי (public utility), אך לשפר את היעילות באמצעות מבנה ארגוני המדמה פעילות כלכלית פרטית.

לצד העברת האספקטים התפעוליים לבזק ולרשות הדואר, החל משרד התקשורת (שהורכב בתחילה מעובדים שלא הועברו לגופי הביצוע) לעבור לתפקיד רגולטורי. עם זאת, כיוון שחברת בזק הייתה במעמד של מונופול סטטוטורי, הרגולציה התמקדה בפיקוח תעריפים והספקת שירות ללקוחות, אישור תוכניות פיתוח והיבטים אחרים של רגולציה על מונופול מוחלט והתמודדות עם החשש מפני התנהגות אנטי-צרכנית. רק בשנת 1997, עם ההחלטה לעבור לשוק תחרותי בהספקת שיחות בין-לאומיות (שירות שהיווה אז כ-20% מסל הצריכה) ועם ההפרטה של חברת בזק (שהסתיימה למעשה רק בשנת 2005), החלה הרגולציה לעסוק בסוגיות תחרותיות ולאמץ פרדיגמות נאו-ליברליות. יחד עם התפתחותם של גורמים מתחרים לבזק (בשוק הטלפוניה הניידת, האינטרנט והשידורים), הפך משרד התקשורת באופן הדרגתי לרגולטור נאו-ליברלי העוסק בעיקר ברגולציה מבוססת שוק בסקטור שבו העוסקים הם לרוב חברות פרטיות.

תמורות משמעותיות אלו בענף התקשורת התקיימו בתוך מסגרת חוקית-רגולטורית יציבה למדי. כך, למשל, סעיף 2 הפותח את חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, (א) למדינה הזכות לבצע פעולות בזק ולתת שירותי בזק (ב) לא יבצע אדם פעולות בזק ולא יתן שירותי בזק אלא אם כן קיבל רשיון מאת השר לכך לפי חוק זה או מכוח היתר כללי לכך", המבטא השקפת עולם מדינתית מובהקת, נמחק רק בשנת 2022, כמעט 30 שנה לאחר תחילת המעבר לשוק נאו-ליברלי.<sup>71</sup> כמו כן, סעיפים אחרים בחוק הועתקו כלשונם מפקודת בתי הדואר (1930). כך, למשל, סעיף 29(2) לחוק, הקובע כי ה"מפריע, מונע או מעכב את המשלוח או המסירה של מסר בזק בכל דרך שהיא" צפוי למאסר של שלוש שנים, הוא סעיף שמקורו בבעלות הממשלתית על מערך התקשורת ובמעמד של עובדי המערכת כנציגי ריבונות. גם בהיבט המוסדי, הרגולציה בישראל ממשיכה להתקיים במסגרת של משרד ובראשו שר, כשהמבנה המוסדי המועדף בעולם הוא הרשות העצמאית (IRA). ניסיונות רבים לכוון רשות תקשורת בישראל לא צלחו, והרגולציה הישראלית בתחום ממשיכה להיות אידיוסנקרטית משהו, בעלת מאפיינים מסוימים של נאו-ליברליזם (למשל, קיומו של "שוק סיטונאי" בתקשורת ניחת, מבנה רגולטורי אירופי נאו-ליברלי מובהק) ומאפיינים אחרים של התערבות ממשלתית עמוקה ורחבה בנעשה בתחום.

71 חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 76), התשמ"ב-1982, ס"ח 936.

## ח. סוף דבר

מאמר זה יסתיים כפי שהתחיל: בקריאה לרשות האסדרה החדשה לשים דגש על רגולטורים לא פחות מאשר על רגולציה. בראש ובראשונה הדבר מחייב את הרשות להבין את מסלולי הפיתוח הרגולטוריים-היסטוריים השונים והמגוונים שהביאו למצב הקיים ולהכיר בחשיבותם. רגולטור עכשווי בישראל הוא לעיתים גלגול מתמשך של ארגון מנדטורי (בין אם היה ארגון ביצוע שהוסב לתפקיד רגולטורי, ובין אם ארגון שהוקם כרגולטורי מלכתחילה), לעיתים ארגון שהוקם בתקופת מדינת הפיתוח ושעבר מתפקיד קורפורטיסטי לרגולציה אדוורסרית יותר עם המעבר לכלכלת שוק ניאורליברלית וכולי. כפי שביקשתי להראות, להתפתחות זו יש השפעה מכרעת על הרגולציה המודרנית ועל תפיסת עולמם של הרגולטורים לא פחות מאשר על דברי הרגולציה הפורמליים (חקיקה ראשית ומשנית, נהלים וחוזרים וכולי).

עליה להכיר בכך שאין השקפת עולם רגולטורית אחידה בקרב כל בעלי העניין הציבוריים. התפתחות תלויה מסלול של ארגונים רגולטוריים היא אומנם תופעה אוניברסלית, המתקיימת בכל מדינה ברמה כזו או אחרת. אך "המורשת הארכאולוגית" חזקה במיוחד בישראל, שכן, כפי שביקשתי להראות, התמורות המשמעותיות במדיניות הציבורית ובתפיסות של כלכלה פוליטית נעשו באמצעות הסבה של ארגונים קיימים לתפקידים חדשים על פני זמן, ולרוב לא באמצעות הקמת מוסדות חדשים. לכן, כמעט כל ארגון רגולטורי עכשווי בישראל נושא אתו מטען היסטורי-ארגוני משמעותי.

על כן, ובאופן כמעט בלתי נמנע, הדבר הביא לקיומם של זרמים וזרמי נגד שניתן לזהותם הן בארגונים הרגולטוריים והן באינסטרומנטים הרגולטוריים. ניתן לסלוח למשרתי ציבור המשתייכים למוסדות אלה על שלא הפנימו לגמרי את ה"אמונה הנאו-ליברלית" החדשה יחסית של הגורמים הרגולטוריים המרכזיים, בוודאי בקונטקסט של השתייכות לארגון שמתקיים כבר 100 שנים ויותר. במקרים רבים, אותה אוריינטציה נאו-ליברלית היא בגדר "תורה שבעל פה" בלבד, הנתונה לגחמות של מסורת בלתי רשמית ומושפעת גם מהיבטים אחרים, "רכים" יותר, כגון השתייכות פרופסיונלית, רקע השכלתי וכולי. אימוץ של גישה המכירה בחשיבותה של המסורת המוסדית הסוציולוגית-היסטורית עשוי לאפשר לרשות האסדרה להימנע מלשחזר את מערכת היחסים הקונפליקטואלית המאפיינת את היחסים בין רגולטורים רבים לבין בעלי עניין מרכזיים כגון אגף התקציבים, משרד המשפטים ואחרים.

פרקטיקות רבות עשויות לסייע בידי הרשות בכך: קיום דיונים עם בעלי עניין על אוריינטציה ארגונית וסיוע בידי הרגולטורים להתבונן באופן ביקורתי על השקפת עולמם, ובאופן ספציפי בניסיון להבין עד כמה השקפת העולם הארגונית משותפת לכלל עובדי הרגולטור. כמו כן, הרשות תוכל לבנות טיפולוגיה של גישות רגולטוריות שונות על מנת לאתר את השורשים הפורמליים והלא-פורמליים של גישות אלו. הדבר יסייע בידיה בהרמוניזציה הדרגתית בין הגישות הקיימות ומיסודו של אתוס רגולטורי כלל ממשלתי, המקובל על כל הרגולטורים והמושרש באופן עמוק בתוכם. כפי שהרגולטורים נקראים לקדם יכולות ארגוניות אצל הגורמים המפוקחים על מנת ליצור תרבות של ציות, כך רשות האסדרה, "הרגולטור של הרגולטורים", נקראת גם היא לנהוג כך, מעבר לעיסוק בדברי רגולציה ספציפיים. העיסוק בארכאולוגיה נועד לא רק ללמד אותנו על אודות העולם החבוי מתחת לרגלינו, אלא גם להבין איך הגענו עד הלום ומה טומן בחובו עתידנו.