

# האודיסאה של המדינה הרגולטורית: ממושג זה וחד-ממדי למושג עבה ורב-ממדי

הספרות העוסקת במדינה הרגולטורית מציגה מספר רב של דימויים ומאפיינים, סותרים בחלקם, של המושג "מדינה רגולטורית". על פי רוב ספרות זו גם נמנעת מדיון בתכונות ההכרחיות המגדירות את המושג, ורוב הדימויים וניסיונות האפיון המופיעים בה מבטאים תפיסה חד-ממדית שלו. מאמר זה מנתח את התפתחות המושג במאה האחרונה ואת גלגוליו ממושג רזה, "אמריקני" וחד-ממדי למושג עבה, גלובלי ורב-ממדי. המאמר מגדיר את המושג באופן המאפשר לו "לטייל" במקום ובזמן ולסייע למחקר השוואתי הממוקד בטיפוסים ובמושגים שונים של המדינה המודרנית. הגדרה כזו עשויה לסייע לנו להשתמש במושג בלי "למתוח" אותו יתר על המידה, ולשומרו כמושג תאורטי רלוונטי מעבר למגבלות של עידן, אומה, אזור או סקטור מסוימים.

הדיון התאורטי המוצע כאן במושג "מדינה רגולטורית" מאפשר להעשיר את התאוריה של המדינה המודרנית בכלל ושל המדינה הקפיטליסטית-דמוקרטית בפרט. באופן זה אפשר להבין את מקומה של הרגולציה כמוסד וככלי מדיניות בסדר הכלכלי-חברתי והפוליטי הנוכחי. המאמר מקדם תפיסה של המדינה הרגולטורית כמוסד רב-ממדי, המשתלב בממדים הרבים האחרים של המדינה הקפיטליסטית-דמוקרטית ואף תומך בהם, דוגמת מדינת הרווחה (Welfare State) והמדינה המפתחת (Developmental State). לפיכך, וכפועל יוצא מהתפיסה המושגית המוצגת במאמר, אפשר לראות בצמיחת המדינה הרגולטורית ביטוי לתפקיד המתרחב והמתפתח של המדינה הקפיטליסטית ולא ביטוי לצמצומו. תפיסה זו מוצגת כאלטרנטיבה לחלוקה הדיכוטומית בין רגולציה לבין חלוקה וחלוקה-מחדש, כתפיסתו של תאודור לואי (Lowi). כמו כן, יש בתפיסה זו משום קריאת תיגר על ההבחנה הדיכוטומית בין המדינה הרגולטורית לבין המדינה המספקת שירותים (Provider State), כפי שעשה ג'יאנדומניקו מיונה (Majone), על תפיסת המדינה הרגולטורית כמדינה נאו-ליברלית וכן על התפיסה של נאו-ליברליזם כסדר של דה-רגולציה.

\* מאמר זה הוא עיבוד ותרגום של מחקר שפורסם בכתב העת *Law and Policy*. ראו David Levi-Faur, *The Odyssey of the Regulatory State: From a "Thin" Monomorphic Concept to a "Thick" and Polymorphic Concept*, 35 L. & Pol. 29 (2013). תודות להילה בר-נר ולחנן הבר על עזרה בתרגום המאמר.

דוד לוי-פאור הוא ראש בית הספר למדיניות ציבורית וממשל על שם פדרמן וחבר סגל במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים. הוא העורך והמייסד של *Regulation & Governance*, כתב עת העוסק בחקר הרגולציה והממשליות. בין פרסומו הרלוונטיים למאמר זה אפשר לציין את הספרים *Handbook on the Politics of Regulation* (David Levi-Faur, 2011) ו-*The Oxford Handbook of Governance* (David Levi-Faur, 2012).

מאמר זה מוקדש לדיןן במקורות ובמשמעויות המשתנות של המדינה הרגולטורית – אחת התוויות המסקרנות והרלוונטיות ביותר של המדינה הקפיטליסטית הדמוקרטית. המאמר עוקב אחר התפתחות המושג לאורך זמן ומציע עבורו הגדרה חדשה, שלפיה המדינה הרגולטורית היא המדינה התובעת את המונופול הלגיטימי<sup>1</sup> על חקיקה, על אכיפה ועל ניטור של כללים רגולטוריים. הגדרה מחודשת זו נועדה לאפשר לנו להשתמש במושג המדינה הרגולטורית כמושג פוליטי בסיסי ומרכזי בהבנת הסדר הפוליטי, החברתי והכלכלי – מעבר לתקופה היסטורית זו או אחרת, לאזור גאוגרפי מסוים, לארגון ביורוקרטי או למשטר פוליטי מיוחד. במאמר אציג טיעונים התומכים בהבנה רב־ממדית של מוסדות בכלל ושל המדינה בפרט. על פי גישה זו, המדינה הרגולטורית אינה ככולה למטרה מוגדרת או לאידאולוגיה מסוימת אלא עשויה להירתם למימוש של מטרות שונות בהקשרים שונים, ובתוך כך להשתמש במגוון של סגנונות מדיניות. תפיסה רב־ממדית כזו תאפשר להשתמש בשמות תואר שונים: מדינה רגולטורית נאו־ליברלית לעומת מדינה רגולטורית סוציאל־דמוקרטית; מדינה רגולטורית מבוזרת ולעומתה מדינה רגולטורית ריכוזית וכך הלאה. באותו אופן, במסגרת תפיסה רב־ממדית של המדינה, אפשר יהיה להבין את התפקיד שרגולציה ממלאת בצורות אחרות של מדינה, דוגמת מדינת רווחה. כך למשל, תתאפשר ההבחנה בין מדינת רווחה רגולטורית, שבה יש חלוקה וכינון זכויות באמצעות רגולציה, לבין מדינת רווחה פיסקלית המכוונת למיסוי ולהוצאה תקציבית.

במאמר זה ייבחנו השינויים שעברו על מושג המדינה הרגולטורית במשך השנים. בחינה של האפיונים והדימויים שניתנו למושג זה בעבר תדגים את מגבלות הזמן והמקום שחלים עליהם. ההגדרה המופשטת יותר של המדינה הרגולטורית, המוצעת במאמר, תאפשר לראות ניסיונות קודמים להמשגה כגוונים או כטיפוסים היסטוריים של המדינה הרגולטורית, במקום כתכונות קבועות של המדינה הרגולטורית או של הרגולציה. רק כך נוכל לשקול הוספה של רכיבים והקשרים גאוגרפיים, היסטוריים או אחרים המבחינים ומסייגים את ההגדרה.

השימוש במושג "מדינה רגולטורית" הופיע לראשונה בארצות־הברית בסוף המאה התשע־עשרה וצמח שם לאטו במחצית הראשונה של המאה העשרים. המושג נהפך למרכזי בשיח התאורטי במדעי החברה בעיקר מחוץ לארצות־הברית – ובמהירות יחסית – מאז שנות התשעים של המאה העשרים. השימוש המקורי במושג נועד לבטא את תפיסת התפקיד הפדרלית בארצות־הברית ובעיקר את המבנה המבוזר של סוכנויות רגולטוריות עצמאיות יחסית במערכת זו. מאז שנות התשעים המושג משמש בעיקר לתפיסת התפקיד

1 התביעה למונופול לגיטימי על הרגולציה נעשית בקריצה להגדרת המדינה המודרנית של וובר (Weber) כמדינה התובעת את המונופול הלגיטימי על אמצעי האלימות. בתחום הרגולטורי, כמו בתחום האלימות, התביעה היא לעולם בגדר תביעה בלבד ודרגות האכיפה והלגיטימציה שלה הן יחסיות; כוחות אחרים – אזרחיים־ליברליים, מסורתיים־דתיים ועסקיים־כלכליים – קוראים עליה תיגר בעוצמה זו או אחרת. אין בתביעה זו כדי למנוע האצלת סמכויות רגולטוריות או פיתוח של רגולציה על ידי שחקנים עסקיים או על ידי שחקנים של החברה האזרחית, ללא האצלה רשמית.

ולכלי המדיניות המאפיינים את האיחוד האירופי<sup>2</sup> ואת השינוי הרחב יותר בעולם, הכולל שימוש רחב־היקף בסוכנויות רגולטוריות אוטונומיות.<sup>3</sup> בארצות־הברית המושג מציין בעיקר את הגידול המנהלי של המדינה, בעיקר בהקשרים לא מחמיאים של התפשטות ופגיעה בחופש של אנשי העסקים וביעילות השוק; לעומת זאת, מחוץ לארץ זו הוא משמש תדיר לציון של גישה נאו־ליברלית, מתערבת פחות ומשמשת בעיקר לתיקון של כשלי שוק. בהתייחס לכך, המאמר מציע בירור מושגי המאפשר להבין מצד אחד כיצד שתי התפיסות המנוגדות מתקיימות יחדיו; מצד אחר הדיון ממקם ומעגן את המושג "מדינה רגולטורית" בלב־לב של התאוריה של המדינה הקפיטליסטית בעשורים הראשונים של המאה העשרים ואחת, ובה בעת מתייחס לגידול בכמות, בחשיבות ובכולטיות של הרגולציה ככלי מדיניות וכמכשיר שליטה.

המאמר מציע הגדרה תאורטית המזהה את המדינה הרגולטורית עם יישום של חקיקה ביורוקרטית פורמלית ולא־פורמלית ועם תביעת המדינה למונופול הלגיטימי על הרגולציה.<sup>4</sup> ההגדרה המוצעת למדינה הרגולטורית מאפשרת ארבעה מהלכים נוספים. ראשית, היא מאפשרת לפתח תפיסה של המדינה כמוסד רב־ממדי, שבו מקור הסמכות אינו נובע בפשטות מן המונופול על אמצעי השימוש באלימות. במקום זאת, הטענה לגיטימציה נובעת מהמונופול על חקיקה, על ניטור ועל אכיפה של כללים. שנית, הגדרה זו מאפשרת לטעון כי העלייה של המדינה הרגולטורית אינה כרוכה בהכרח בדעיכה של מדינת הרווחה וגם לא בדעיכה של צורות אחרות של המדינה הפוזיטיבית או האקטיביסטית. טענה זו יוצאת נגד השקפות חד־ממדיות על המדינה ועל התהליך הפוליטי והכלכלי, ומטילה ספק בתדמית המדינה הרגולטורית כבת־דמותה של המדינה הנאו־ליברלית. במקום זאת, העלייה של המדינה הרגולטורית מובנת כשלב נוסף בהתרחבות של המדינה "האדמיניסטרטיבית", כלומר זאת המאופיינת באדמיניסטרציה (או "ביורוקרטיה") גדולה, מגוונת ורחבה. העמדה לפיה המדינה הרגולטורית היא צורה או שלב של המדינה הביורוקרטית, יוצאת נגד ההבנה הדומיננטית של המדינה הרגולטורית החד־ממדית כפי שזו מצטיירת בספרות העוסקת ברגולציה<sup>5</sup> ובספרות העוסקת במדינה האדמיניסטרטיבית.<sup>6</sup> כמו כן, היא מבהירה את מידת החשיבות של המדינה הרגולטורית ושל הרגולציה החברתית בזירות העוסקות ברווחה.<sup>7</sup> שלישית, ההגדרה קושרת מחדש בין האוטונומיה של הסוכנויות, ההיענות של

2 Giandomenico Majone, *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, 17 J. OF PUB. POL. 139 (1997).

3 David Levi-Faur, *The Global Diffusion of Regulatory Capitalism*, 598 ANNALS AM. ACAD. POL. & SOC. SCI. 12 (2005).

4 תביעה זו מבטאת הטיה נורמטיבית ופוליטית שמעדיפה רגולציה על פני שיקול דעת ביורוקרטי (discretion) ועל פני אספקת שירותים ושימוש בכלים של מיסוי והוצאה תקציבית.

5 Giandomenico Majone, *The Rise of the Regulatory State in Europe*, 17 W. EUR. POL. 77 (1994).

6 CHALMERS JOHNSON, MITI AND THE JAPANESE MIRACLE THE GROWTH OF INDUSTRY POLICY, 1925-1975 (1982).

7 Hanan Haber, *Regulating-for-Welfare: A Comparative Study of 'Regulatory Welfare Regimes' in the Israeli, British, and Swedish Electricity Sectors*, 33 L. POL'Y 116

גופי הרגולציה וההתפתחות של בירוקרטיה מסוג מסויים (רגולוקרטיה) לבין התאוריה של המדינה הקפיטליסטית הדמוקרטית. באופן זה היא תורמת לתאוריה קוהרנטית יותר של המדינה הרגולטורית במאה העשרים ובמאה העשרים ואחת. רביעית, הגדרה זו מדגימה כיצד תפיסת המדינה כמבנה רב־ממדי מאפשרת לפתוח אפיק חדש לניתוח השוואתי של קפיטליזם שאינו מבוסס רק – או אפילו בעיקר – על השוואה של מדינות לאום. החלק הראשון של המאמר בוחן את המקורות של מושג המדינה הרגולטורית, מראשיתו בארצות־הברית בסוף המאה התשע־עשרה ועד אימוצו הנלהב באירופה בשנות התשעים של המאה העשרים. החלק השני דן בקישור שנעשה בספרות בין מושג הממשליות (governance) לבין מושג הרגולציה (regulation). קישור זה הוביל להתפתחות של גישת הממשליות הרגולטורית (governance regulatory) לכדי תחום מחקר המחבר בין תחומי ידע משפטיים כמו משפט מנהלי ובינלאומי לבין תחומי ידע במדעי החברה – דוגמת מדע המדינה ופוליטיקה השוואתית, לימודי אירופה, מדיניות ומנהל ציבורי, כלכלה, גאוגרפיה פוליטית ואורבנית, סוציולוגיה וכלכלה פוליטית. החלק השלישי של המאמר מציג הגדרה של המדינה הרגולטורית. החלק הרביעי דן בהשלכות של ההגדרה המוצעת על האופן שבו אנו מבינים את המדינה הקפיטליסטית הדמוקרטית, כמו גם את היחסים בין רגולציה, פיתוח, רגולציה חברתית וחלוקה מחדש. לבסוף, החלק החמישי מציג סיכום.

## א. האודיסאה של המדינה הרגולטורית

### 1. המדינה הרגולטורית כתווית "רזה" בארצות־הברית

במשך זמן רב הייתה המדינה הרגולטורית בגדר מושג "רזה" או מסמן כללי לצמיחת המדינה האדמיניסטרטיבית של ארצות־הברית.<sup>8</sup> לראשונה הופיע המונח במאמר בשנת 1890, שבו נקשרה המדינה הרגולטורית עם הפרקטיקה הנגזרת מהתביעה לשליטה

(2011); *The New Regulatory State: Regulating Private Pensions in Germany and the UK* (Lutz Leisering ed., 2011)

8 אחד האזכורים הראשונים לשימוש במונח מחוץ לארצות־הברית מופיע בפרק העוסק במדיניות הכלכלית של מצרים תחת השלטון של ג'מאל עבד אל נאצר. ראו HRAIR R. DEKMEJIAN, *Egypt Under Nasir: A Study in Political Dynamics* (1971). כאן, לראשונה, הביטוי אינו מציין את הפרויקט הפרוגרסיבי של המדינה הדמוקרטית האדמיניסטרטיבית אלא מכוון לתיאור המדיניות הכלכלית המגבילה והאוטוריטרית של המשטר המצרי. השפעה רבה נודעת למחקר הקלאסי של צ'למס ג'ונסון על משרד התעשייה והסחר הבינלאומי היפני ועל הנס הכלכלי שאירע שם; ראו JOHNSON, לעיל ה"ש 6. במחקר זה, שטבע את המושג "מדינת הפיתוח" (Developmental State), המדינה הרגולטורית משמשת לציון הקוטב האחר, דהיינו: ההפך ממדינת הפיתוח שבה התמקד ג'ונסון. לדבריו, "מדינה רגולטורית או מדינה בעלת היגיון שוק, מעסיקה עצמה בצורות והליכים – אם תרצו, החוקים – של תחרות כלכלית. היא לא מעסיקה עצמה בנושאים סובסטינטיביים" (JOHNSON, שם, בעמ' 19). אחזור בהמשך לאפיון חשוב אך בעייתי זה של המדינה הרגולטורית. בספר הפופולרי עמדת השליטה מאת דניאל ירגין ויוסף סטניסלואו, המושג "המדינה הרגולטורית" משמש כדי לבטא את מאמצי ההצלחה הכלכלית של ממשלת בוריס ילצין ואת ניסיונו ליצור "מדינה רגולטורית המשמשת

פוליטית בכלכלה ועם עמדות פרוגרסיביות באשר למקום המדינה בחברה.<sup>9</sup> מאז הופיע המונח "מדינה רגולטורית" פה ושם בספרות, אך הוא לא קנה אחיזה כמושג מרכזי או פופולרי ולא זכה להמשגה שיטתית.<sup>10</sup> אכן, הרעיון של המדינה הרגולטורית מעולם לא הצית את דמיונם של חוקרים אמריקנים. מרבית מאמצי המחקריים בתחום זה מתמקדים בעלות ובתועלת של צורות אדמיניסטרטיביות של רגולציה, במאפיינים של סוכנויות, במלכודות המונחות לפתחן, ביחסים בין סוכנויות לבין ענפים אחרים של הממשלה וכן בסגנון המדיניות האמריקני הלעומתי (Adversarial style).<sup>11</sup> למרות המאמצים להחזיר את

- כשופט על מגרש המשחקים". ראו DANIEL YERGIN & JOSEPH STANISLAW, *THE COMMANDING HEIGHTS: THE BATTLE FOR THE WORLD ECONOMY* 296 (1999).
- 9 George K. Holmes, *State Control of Corporations and Industry in Massachusetts*, 5 *POL. SCI. Q.* 411 (1890).
- 10 לדוגמה, רוברט דאל וצ'רלס לינדבלום, בספרם המשפיע "פוליטיקה, כלכלה ורווחה", מזכירים בקצרה את המושג כאופן שליטה שבו המדינה, באמצעות רגולציה, מונעת הסדרים הפוגעים בשוויון סובייקטיבי. ראו ROBERT A. DAHL & CHARLES E. LINDBLOM, *POLITICS, ECONOMICS, AND WELFARE: PLANNING AND POLITICO-ECONOMIC SYSTEMS RESOLVED INTO BASIC SOCIAL PROCESSES* (1953). רק בשנות השישים של המאה העשרים קיבל המושג נראות בולטת בספרות המקצועית במדעי החברה, כשהופיע בכותרת ספרו של ג'יימס אנדרסון "הופעת המדינה הרגולטורית" JAMES E. ANDERSON, *THE EMERGENCE OF THE MODERN REGULATORY STATE* (1962). בספר זה ניתח אנדרסון את התרחבות הממשליות והביורוקרטיה דרך סוכנויות מתמחות עצמאיות כגון אלו שנוצרו בארצות־הברית בתקופה הפרוגרסיבית. אולם, אנדרסון לא הגדיר או המשיג את המונח; הוא גם לא יישם אותו באופן תאורטי או השוואתי. במקום זאת כוון הפרויקט העיקרי שלו להבנת הארגון וההתרחבות של סוכנויות ונציבויות אדמיניסטרטיביות ברמה הפדרלית בתוך ההקשר של תנועות המחאה מול כוחם של העסקים הגדולים (big business). בקצרה, המונח קנה אחיזה מעטה בארצות־הברית הן במישור של השימוש הפוליטי והציבורי במושג והן כמושג אקדמי. ייתכן כי המעמד השולי וההתפשטות האטית של המושג נבעו מכך שלמדע המדינה האמריקני ולמדעי החברה האמריקניים ככלל לא הייתה תאוריה מעמיקה של המדינה כמוסד פוליטי. חסידי תאוריות הפלורליזם, האליטות או המרקסיזם לא ראו בתאוריה של המדינה רכיב עיקרי בניחותים שערכו. ראו Desmond King & Robert C. Lieberman, *Ironies of State Building A Comparative Perspective on the American State*, 61 *WORLD POL.* 547 (2009); PATRICK DUNLEAVY & BRENDAN O'LEARY, *THEORIES OF THE STATE: THE POLITICS OF LIBERAL DEMOCRACY* (1987); Theda Skocpol, *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*, in *BRINGING THE STATE BACK IN* 3 (Peter B. Evans et al. eds., 1985). העוצמה האדירה של המדינה האדמיניסטרטיבית האמריקנית הייתה ועודנה חבויה ברובה. מצב זה אינו נובע רק מכך שהיא משקפת אמת שאינה נעימה לאוזן, אלא גם מכך שהיא מתחלקת על פני רשת מורכבת של מוסדות, תחומי שיפוט, משרדים, ענפי ממשלה, תכניות, חוקים, מנהגים, תקנות ורגולציות. ראו William J. Novak, *The Myth of the 'Weak' American State*, 113 *AM. HIST. REV.* 752 (2008).
- 11 BARDACH EUGENE & ROBERT A. KAGAN, *GOING BY THE BOOK: THE PROBLEM OF REGULATORY UNREASONABLENESS* (1982); BARRY M. MITNICK, *THE POLITICAL ECONOMY*

המדינה למרכז<sup>12</sup> זכה רעיון המדינה הרגולטורית לנראות מעטה. מצב זה נגרם, – לפחות בחלקו, – בשל הדומיננטיות הרבה של גישות אחרות: תחילה של הגישה ההתנהגותית ואחריה של הגישה הנאו־מוסרית. השימוש הרופף במונח "המדינה הרגולטורית", כותוית רזה ותו לא, עדיין נוכח בארצות־הברית, שם הוא משמש על פי רוב כדי לציין את המדינה האדמיניסטרטיבית בהקשר פרוגרסיבי.<sup>13</sup> כך, עבור ג'יימס אנדרסון,<sup>14</sup> המדינה הרגולטורית הייתה מדינה פרוגרסיבית המשתמשת בכלים של פיקוד ושליטה, מדינה שנוצרה – לפחות ברמה הפדרלית – עקב מאבקים של תנועות עממיות נגד עסקים גדולים ואשר הייתה מעין מקבילה אמריקאית להתפתחות הסוציאלי־דמוקרטית באירופה. באמצע שנות השמונים של המאה העשרים הציע הרולד זיידמן (Seidman) שינוי רדיקלי בדימוי ובאפיון של המדינה הרגולטורית.<sup>15</sup> במקום לקשור אותה לעליית האדמיניסטרציה הציבורית מאז סוף המאה התשע־עשרה, או להיותה תוצר של התנועה הפרוגרסיבית, למאבקים צרכניים ולמאבק בכוח הפוליטי והכלכלי של העסקים הגדולים, הוא טען כי הרגולציה ועליית המדינה הרגולטורית קשורה בגידול במיקור־החוץ וההפרטה (ויש להוסיף כאן הגידול בהסתמכות על תחרות בטיפוח המדינה).

מושג המדינה הרגולטורית פותח בהקשר האמריקני. היו לו משמעויות שונות בתקופות שונות ואצל כותבים שונים, אך הוא נותר שולי יחסית ולא הוגדר או הומשג באופן שיטתי. עם זאת, השימוש שעשה בו זיידמן היוו בסיס לפריחתו בהקשר האירופי, כפי שיפורט

- OF REGULATION: CREATING, DESIGNING, AND REMOVING REGULATORY FORMS (1980),  
POLITICS OF REGULATION (JAMES Q. WILSON ED., 1980)
- Theda Skocpol, *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*, 12  
in BRINGING THE STATE BACK IN 3 (Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda  
Skocpol eds., 1985)
- MARC A. EISNER, *REGULATORY POLITICS IN TRANSITION* (2<sup>nd</sup> ed., 2000) 13
- נראה כי מקור המונח הוא עבודת הדוקטורט של אנדרסון, הנושאת אותה כותרת ראשית  
(1960). למעשה, אפילו לפני כן נעשה שימוש ברעיון באגביות, אולם לא הצלחתי למצוא  
שימוש מרכזי יותר מזה שבכותרת עבודתו של אנדרסון.
- עניין מחודש במושג הופיע במעגלים האקדמיים של משפט־חברה ומשפט־כלכלה  
15 בארצות־הברית מאז שנות השמונים המאוחרות, אולם הוא עדיין נדחק לכותרות־המשנה  
של עבודות חשובות. כך, כותרת־המשנה לספר של קאס סנסטיין "לאחר מהפכת הזכויות"  
היא "המשגה מחדש של (reconceiving) המדינה הרגולטורית". ראו CASS R. SUNSTEIN,  
AFTER THE RIGHTS REVOLUTION: RECONCEIVING THE REGULATORY STATE (1990) ברומה,  
כותרת־המשנה לספר של סוזן רוז־אקרמן "חשיבה מחדש על סדר היום הפרוגרסיבי" היא  
"רפורמת המדינה הרגולטורית האמריקנית". ראו SUSAN ROSE-ACKERMAN, RETHINKING THE  
PROGRESSIVE AGENDA: THE REFORM OF THE AMERICAN REGULATORY STATE (1992) עבודות  
חשובות בתחום מדע המדינה שנכתבו באמריקה והחזירו את המדינה למרכז מתעלמות  
מהרעיון של המדינה הרגולטורית. כך, למשל, הספר המשפיע של סטפן סקורונק מזכיר את  
המדינה הרגולטורית רק פעם אחת, כבדרך אגב. ראו STEPHEN SKOWRONEK, BUILDING A NEW  
AMERICAN STATE: THE EXPANSION OF NATIONAL ADMINISTRATIVE CAPACITIES, 1877–1920  
(1982). בעבודה מאוחרת יותר שכתב עם קארן אורן לא צוין המושג כלל. ראו KAREN ORREN  
& STEPHEN SKOWRONEK, THE SEARCH FOR AMERICAN POLITICAL DEVELOPMENT (2006)

להלן. דומה כי כותרת־המשנה למהדורה הרביעית של הספר של זיידמן וגילמור, "המעבר מהמדינה הפוזיטיבית למדינה הרגולטורית", לכך את תשומת לבו של ג'יאנדומניקו מיונה (Majone). הוא אימץ דימוי חדש של המדינה הרגולטורית כמדינה נאו־ליברלית וכך פתח פרק חדש, אירופי, בסיפור של המושג.

## 2. הפרק האירופי של המדינה הרגולטורית

בסדרה של מאמרים פורצי דרך סלל מיונה את דרך המלך של מחקר הרגולציה בתקופתנו, תחילה בהקשר הספציפי של הרפורמות סביב בניית השוק המאוחד באיחוד האירופי ולאחר מכן ובעקיפין גם מעבר לכך. בעקבות עבודתו של מיונה נהפך מושג המדינה הרגולטורית לשכיח ואף ל"מושג עבה" בשיח של מדעי החברה.<sup>16</sup> במאמר קלאסי משנת 1997 אימץ מיונה במפורש את כותרת־המשנה של זיידמן ושכתב אותה לכותרת ראשית: "מהמדינה הפוזיטיבית למדינה הרגולטורית". מיונה הבין את המדינה הרגולטורית בדומה לאופן שהבין אותה זיידמן: היא מייצגת אצלו מדינה רזה ומוגבלת, שעבודתה נעשית על ידי שליחים בדמות מיקור־חוץ, לאחר הפרטה של שירותים ישירים לאורח. על פי גישתו, המדינה הרגולטורית מעדיפה יעילות אדמיניסטרטיבית וכלכלית על פני מטרות אחרות כמו שוויון. מדובר במדינה חד־ממדית המחליפה מדינה חד־ממדית אחרת – המדינה הפוזיטיבית. מיונה לא הגדיר את המדינה הרגולטורית אך במקום זאת הוא אפיין לראשונה את הפוליטיקה של הרגולציה ואת המרחב הרגולטורי, בעודו מסתמך על העבודות של תאודור לואי<sup>17</sup> וג'ימס קיו וילסון.<sup>18</sup> מיונה אימץ את ההפרדה שערך לואי בין פונקציות שונות של המדינה וטען כי המדינה הפוזיטיבית התמקדה במיסוי, בחלוקה מחדש ובייצוב מקרו־כלכלי, ולעומתה המדינה הרגולטורית מתמקדת בפונקציה של חקיקה וחקיקת־משנה. מיונה ניתח את צמיחת המדינה הרגולטורית של האיחוד האירופי על רקע ההגבלות חמורות שעמדו בפני האיחוד בכל הנוגע למיסוי ולהוצאה תקציבית. במילים אחרות הרגולציה היא אלטרנטיבה לכלי מדיניות אחרים.

בצד האפיון של המדינה הרגולטורית כפי שעשה מיונה אימץ מייקל מורן אסטרטגיה שונה לעיבוי של מושג המדינה הרגולטורית, בספרו על המדינה הרגולטורית הבריטית.<sup>19</sup> ספרו המשפיע מציע ארבעה דימויים למדינה הרגולטורית, בשונה מהאפיון החד־ממדי שהציע מיונה. בכך הניח מורן גם את התשתית לגישה הרב־ממדית שאפתח בהמשך המאמר. הדימוי הראשון של מורן מציג את המדינה הרגולטורית כ"אמריקנית" – דימוי המתבסס על "המקורות" המושגיים של הביטוי כפי שנדונו לעיל. דימוי זה מבוסס על ארבעה רכיבים עיקריים: (1) השימוש הנרחב בצורות ממשליות מבוזרות, המבוססת על סוכנויות אוטונומיות; (2) האופן שבו הרגולציה בארצות־הברית התרחבה עם הזמן מרגולציה

16 Majone, לעיל ה"ש 5.

17 Theodore J. Lowi, *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*, 16 WORLD POLITICS 677 (1964)

18 THE POLITICS OF REGULATION (James Q. Wilson ed., 1980)

19 MICHAEL MORAN, THE BRITISH REGULATORY STATE: HIGH MODERNISM AND HYPER INNOVATION (2003)

כלכלית לרגולציה חברתית; (3) הבעיות שנבעו מהמדינה הרגולטורית האמריקנית, ובכלל זה העימות בין אינטרסים שבבסיס השיטה, חוסר הגמישות שלה ותהליכי חקיקה ואכיפה שרירותיים המאפיינים אותה; (4) ההתפשטות וההשפעה של השיטה בקנה־מידה עולמי, כחלק מאמריקניזציה רחבה יותר של החברה, הכלכלה והפוליטיקה.

הדימוי השני של המדינה הרגולטורית מזהה אותה כמוסד אירופי המאופיין בדמוקרטיה על פי המודל המדיסוני. דימוי זה, המבוסס בעיקר על עבודתו של מיונה, מסמל את השינוי שחל כשההתעניינות ברגולציה ובמדינה הרגולטורית עברה מארצות־הברית לאירופה. מיונה זיהה את האתגר העיקרי של המדינה הרגולטורית כאתגר של לגיטימציה דמוקרטית.<sup>20</sup> ככל הנראה, תפיסה זו קשורה במקורה למבנה הפוליטי המיוחד של האיחוד האירופי (והקהילה בכלל). במבנה זה ערערו שיטות חדשות של קביעת מדיניות, ובהן יצירת מבנים על־לאומיים ותהליכי התמחות, את התפיסה של לגיטימציה דמוקרטית הנשענת על שלטון הרוב באמצעות נבחרי ציבור.

לטענת מיונה, הפתרון לאתגר זה טמון בתפיסת הלגיטימיות הדמוקרטית בהתבסס על המודל שהתווה ג'יימס מדיסון, כלומר: מודל של ממשלה מוגבלת והגנה על מיעוטים מפני עריצות הרוב. במילים אחרות, זו דמוקרטיה המבוססת על כך שמוסדות שאינם פועלים על פי החלטה ישירה של רוב האזרחים – דוגמת בתי המשפט – מבקרים מוסדות אחרים הפועלים על פי רציונליות דמוקרטית אחרת, מאזנים אותם ומפקחים עליהם. הדימוי השלישי הקשור למדינה הרגולטורית, כפי שהציגו מורן, הוא הדימוי של "המדינה הפיקחית (smart state)".<sup>21</sup> תבנית זו מציעה ממשליות טובה וצורות חדשניות של שליטה, ועל פיה אפשר לאמוד את המוסדות החדשים ואת ההתנהלות הכללית של המדינה. הדימוי הרביעי – זה של מדינת הסיכון (The Risk State) – מתמקד בתפקיד המדינה כמוסד הנאבק במשברים חברתיים ותרבותיים מושרשים.<sup>22</sup> לארבעת הדימויים הללו נוספת תווית של "המדינה הרגולטורית הוויקטוריאנית", המצביעה על צמיחת המדינה האדמיניסטרטיבית הבריטית במאה התשע־עשרה כצמיחה הממוקדת ברגולציה ובסוכנויות רגולטוריות.

מעבר לארבעת הדימויים של מורן, הרעיון של המדינה הרגולטורית, כפי שהוא מציג אותה, מדגיש את השינוי שחל במערכת המשילות הבריטית – ממערכת אנכרוניסטית המבוססת על אמון והבנה משותפת של האליטות העסקיות והשלטוניות למערכת מודרנית של רגולציה מרוחקת. לטענת מורן, בשני השלישים הראשונים של המאה העשרים הייתה בריטניה המדינה היציבה ביותר ובעלת רמת החדשנות הנמוכה ביותר בעולם הקפיטליסטי,

20 בניגוד לחוקרים אמריקנים כמו יוג'ין ברדך ורוברט א' קגן, קאס סנסטיין וסוזן רוז־אקרמן, שזיהו את האתגרים המרכזיים של המדינה הרגולטורית במישור האכיפה וההתנהלות מול המוסדרים, עקב סגנון האכיפה הלעומתי בארצות־הברית. ראו BARDACH EUGENE & ROBERT A. KAGAN, GOING BY THE BOOK: THE PROBLEM OF REGULATORY UNREASONABLENESS (1982); CASS R. SUNSTEIN, AFTER THE RIGHTS REVOLUTION: RECONCEIVING THE REGULATORY STATE (1990); SUSAN ROSE-ACKERMAN, RETHINKING THE PROGRESSIVE AGENDA: THE REFORM OF THE AMERICAN REGULATORY STATE (1992).

21 NEIL GUNNINGHAM & PETER N. GRABOSKY, SMART REGULATION DESIGNING ENVIRONMENTAL POLICY (1998).

22 Moran, לעיל ה"ש 19.



ומאז שנות השמונים נהפכה בריטניה לפורצת דרך בכל הקשור לשינוי מדיניות ולשינויים מוסדיים. שינויי המדיניות הללו הביאו ליצירת מערכת ממשלית מבנית והיררכית יותר, שחזקה "על ידי השקעה מחודשת משמעותית במשאבים ביורוקרטים שיבטיחו היענות".<sup>23</sup> בד בבד, באמצעות אספקה והנגשה של מידע, נהפכה המערכת ההיררכית החדשה לשקופה ולפתוחה יותר "גם לשחקנים מבפנים וגם לשחקנים מבחוץ, כמו גם על ידי מנגנונים של דיווח ושליטה המציעים אפשרות של שליטה ציבורית".<sup>24</sup> מצב זה מאפשר ומעודד רמות גבוהות יותר של פוליטיזציה.

מכאן אפשר לומר שבניגוד לדימויים המתארים את נסיגת המדינה או את הותרתה חלולה מתוכן עם העברת העוצמה לסוכנויות בינלאומיות ולשחקנים מקומיים, מורן מתאר שינוי העובר על מדינה ששאיפותיה למודרניזציה והיקף פעילותה לא פחתו. נהפוך הוא: מדינה זו משתמשת ברגולציה של פיקוד ושליטה כדי לקנות אחיזה בתחומים חדשים, לפתח סוכנויות חדשות ולערוך רפורמה בסוכנויות ישנות. הכלים שבהם היא משתמשת תואמים לחלוטין מציאות של "מודרניזציה גבוהה" (high modernization), כלומר: סטנדרטיזציה, שליטה מרכזית וניסיון לתכנון מקיף.<sup>25</sup>

המדינה הרגולטורית של מיונה מתייחסת בעיקר לכשלי שוק כתוצאה מליברליזציה ולכלי תיקון מסוימים ובהם רגולציה חברתית. לעומת זאת, המדינה הרגולטורית של מורן מתבססת על ריבונות העם, על מודרניזציה בהובלת המדינה ועל אטטיזם במסווה של מדיניות נאו־ליברלית. כל אחד מהשניים מציע קריאה חדשה של הרגולציה ושל המדינה – כזו שאינה מאששת מיידית דימוי של המדינה הרגולטורית כמדינה פרוגרסיבית אמריקנית או כל דימוי מוחלט אחר שלה; אולם יש הבדלים בולטים בין שתי הקריאות. בשונה ממיונה, מורן אינו רק מאפיין את המדינה הרגולטורית כ"מודרניסטית" וכ"מיסיונרית" אלא גם פותח את "הקופסה השחורה" של המדינה כדי להדגים את ממדיה. בהמשך אשוב למושג הפתוח יחסית של המדינה, כשאגדיר אותה.

## ב. רגולציה כמשליות, ממשליות כרגולציה

בעשור הראשון של המאה העשרים ואחת חלה תפנית מעניינת נוספת באודיסאה של המדינה הרגולטורית, כשנוצר לראשונה עניין בחיבור שבין הספרות על רגולציה לבין הספרות על ממשליות – הן באופן כללי והן בכל הנוגע לממשליות ברמה הגלובלית, האזורית והעל־לאומית.<sup>26</sup>

23 Wilson, לעיל ה"ש 18; Moran, לעיל ה"ש 19.

24 Majone, לעיל ה"ש 5.

25 ראו לעיל ה"ש 4; Johnson, לעיל ה"ש 6.

26 העניין הגובר בחקר המשילות והרגולציה ניכר גם במחקר המשילות העל־לאומית, הגלובלית והאזורית. פרספקטיבת המשילות נכנסה לתחום של חקר היחסים הבינלאומיים באופן בולט בתחילת שנות התשעים. ראו GOVERNANCE WITHOUT GOVERNMENT: ORDER AND CHANGE IN WORLD POLITICS (James N. Rosenau & Ernst-Otto Czempiel eds., 1992). בשנות האלפיים, עניין גובר בצורות פרטיות של הפעלת כוח – אורחיות ועסקיות כאחת – העניק תנופה מחודשת להתעניינות בממשליות שמעבר לגבולות המדינה. מהלך זה איחד באופן

קונספטואליזציה מלאה ומעניינת של המדינה הרגולטורית מגיעה מהמושג "המדינה הרגולטורית החדשה"<sup>27</sup>. לטענת בריית'ווייט', המדינה הרגולטורית עוסקת ב"היגוי" יותר מאשר בחתירה. לדבריו, מודל זה של המדינה הרגולטורית מנוגד מחד גיסא למדינת שומר הלילה ומאידך גיסא למדינה הרגולטורית הישנה, המאופיינת בקיינסיאניזם ובשליטה ישירה של המדינה ("המדינה הפוזיטיבית", כהגדרתו של מיונה). המדינה הרגולטורית החדשה נבדלת מזו הישנה בכך שהיא אינה נשענת על מנגנונים של פיקוד ושליטה אלא על מנגנונים וולונטריים והיענותיים כגון ארגוני רגולציה עצמית, רגולציה עצמית הנאכפת על ידי המדינה, קודים ארגוניים של התנהגות וכדומה. המדינה הרגולטורית החדשה מאופיינת אפוא בביזור של סמכויות המדינה, ב"שליטה מרחוק", במנגנונים של דירוג, בהטלת קלון ובסוגים נוספים של רגולציה רכה.<sup>28</sup>

משכנע את הממשליות העל-לאומית עם הרגולציה העל-לאומית (John Braithwaite & Peter Drahos, *Global Business Regulation* (2000); Kenneth W. Abbot & Duncan Snidal, *The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State*, In *The Politics of Global Regulation* 44 (Walter Mattli & Ngaire Woods ed., 2009); Kenneth W. Abbot & Duncan Snidal, *Strengthening International Regulation Through Transnational New Governance: Overcoming the Orchestration Deficit*, 42 *Vand. J. Transnat'l L.* 501 (2009); *Transnational Communities Shaping Global Economic Governance* (Marie-Laure Djelic & Sigrid Quack eds., 2010); Christine Overdevest & Jonathan Zeitlin, *Assembling an Experimentalist Regime: Transnational Governance Interactions in the Forest Sector*, 8 *Regulation & Governance* 22 (2012); *The Politics of Global Regulation* (Walter Mattli & Ngaire Woods eds., 2009); Colin Scott, Fabrizio Cafaggi & Linda Senden, *The Conceptual and Constitutional Challenge of Transnational Private Regulation*, 38 *J.L. Soc'y* 1 (2011).

27 ראו John Braithwaite & Peter Drahos, *Global Business Regulation* (2000). אף שאפשר לומר כי המעבר מ"ממשלה לממשליות" והמטפורה של הרגולציה כהיגוי הם בבחינת הד לעבודות מוקדמות יותר. ראו Colin Scott, *Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State*, in *The Politics of Regulation Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance* 145 (Jacint Jordana & David Levi-Faur eds., 2004); Giandomenico Majone, *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, 17 *J. of Pub. Pol.* 139 (1997); Peter N. Grabosky, *Using Non-Governmental Resources to Foster Regulatory Compliance*, 8 *Governance* 527 (2005); Harold Seidman & Robert S. Gilmour, *Politics, Position, and Power: From the Positive to the Regulatory State* (4<sup>th</sup> edition, 1986).

28 הטענה של בריית'ווייט' מניחה שיש מדינה רגולטורית "ישנה", המאופיינת במרכז של סמכויות המדינה ובטכניקות של פיקוד ושליטה. טענה זו עולה בקנה אחד עם התפיסה של מורן (Michael Moran, *From Command State to Regulatory State?*, 15 *Pub. Pol. & Admin.* 1 (2000)), שטען כי המדינה הרגולטורית (בלי להשתמש בתואר "החדשה") מסמנת מעבר מהטכניקות ההיררכיות של הביורוקרטיה הישנה לעולם של התנהלות בין ובתוך

החיבור בין הספרות על ממשליות לבין הספרות העוסקת ברגולציה התבטא גם אצל ג'סינט ג'ורדנה ולוי־פאור (2004) ומאוחר יותר אצל לוי־פאור ושרון גלעד (2004), שזיהו ארבעה מאפיינים של המדינה הרגולטורית החדשה.<sup>29</sup> ראשית, יש לציין את ההפרדה בין התפקידים הביורוקרטיים של המדינה לבין תפקידה באספקת שירותים. עם נסיגת המדינה מאספקת שירותים – למשל: בהפרטה של שירותים קיימים ובעידוד אספקה פרטית של שירותים בעלי ערך מוסף – נהפכו התפקידים הרגולטוריים של המדינה לחשובים יותר והחלו להגדיר את גבולותיה. חלוקת עבודה זו בין תפקידי המדינה השונים ניכרת בהקמת רשויות רגולטוריות עצמאיות; באופן מעט סמוי יותר – אם כי לא פחות חשוב – הדבר מתבטא בגידול במספר ובהיקף של מפקחים רגולטוריים, רובם עורכי־דין ורואי־חשבון היושבים במשרדים ממשלתיים ומעורבים בתהליכים של מיקור־חוץ.<sup>30</sup> שנית, התפקידים הרגולטוריים של הממשלה מופרדים מתפקידה בקבלת החלטות. הרגולטורים מוצבים מחוץ להישג ידם של ארגוניהם הפוליטיים. האוטונומיה של הרשויות הרגולטוריות ושל הרגולטורים עצמם מגדילה ומעצימה מרחב של קבלת החלטות א־פוליטית. רשויות רגולטוריות נהפכות למבצרים מנהליים שבהם מתבצרים רגולטורים (תפקידי־רגולציה) עצמאיים ובעלי השפעה רבה על הליך המדיניות. שלישיית, וכתוצאה משני המאפיינים הראשונים, רגולציה וחקיקה הן כעת שלבים העומדים בפני עצמם בהליך המדיניות. כתוצאה מכך נהפכה הרגולציה לפונקציה מנהלית ומקצועית. המודל של הביורוקרטיה הוובריאנית הוחלף במודל ביורוקרטי חדש: המודל הרגולטורי. אמור מעתה רגולטוריה – קרי: שלטון הרגולטורים, ולא רק ביורוקרטיה – שלטון הפקידים.

רביעית, המדינה הרגולטורית מתאפיינת בפורמליזציה של היחסים בתוך המדינה. את מקום היחסים האינטימיים והא־פורמליים בין השחקנים במערכת, ואת קבלת ההחלטות על בסיס שיקול דעת, מחליפים כעת חוזים רשמיים וכללים פורמליים. אלה מעצבים את מערכת היחסים שבין הרגולטורים לבין עצמם ואת זו שבינם לבין שחקנים אחרים במערכת.<sup>31</sup>

רשתות המתנהלות עצמאית. ראו John Braithwaite, *The New Regulatory State and the Transformation of Criminology*, 40 BRIT. J. OF CRIMINOLOGY 222 (2000)

29 David Levi-Faur & Sharon Gilad, *The Rise of the British Regulatory State: Transcending the Privatization Debate*, 37 COMP. POL. 105 (2004); THE POLITICS OF REGULATION INSTITUTIONS AND REGULATORY REFORMS FOR THE AGE OF GOVERNANCE (Jacint Jordana & David Levi-Faur eds., 2004)

30 MICHAEL POWER, *THE AUDIT SOCIETY RITUALS OF VERIFICATION* (1997)

31 בהקשר זה אפשר לציין שתי עבודות נוספות התורמות ניסוחים מעט שונים וגם הבחנות בעלות ערך להבנת המדינה הרגולטורית. המחקרים של קולין סקוט (2004) ושל אורלי לובל (2004) השתמשו בניסוחים מעט שונים לתופעות שתוארו עד כה במאמר. סקוט השתמש בביטוי "המדינה הפוסט־רגולטורית", ואילו לובל השתמשה בביטוי "נפילתה של הרגולציה ועלייתה של הממשליות" – בשני המקרים במטרה לאפיין את המערכת הפוליטית של האיחוד האירופי. ברוח אסכולת הממשליות טען סקוט כי המדינה הפוסט־רגולטורית היא "הלך רוח" הבוחן את ההנחה שהמדינה היא – או ראוי שתהיה – מוקד השליטה בחיים החברתיים והכלכליים. לטענתו, בעידן הממשליות השליטה הרגולטורית מבוזרת בחברה

ככלל, אפשר לטעון שההבדלים בין ממשליות לבין רגולציה מצטמצמים והולכים. איחוד זה התבצע במציאות שבה החלו ממשלות להשיל את אחריותן לאספקת שירותים ולהסיט את מאמציהן, באופן הולך וגובר, לרגולציה של אספקת השירותים על ידי מגוון גדל והולך של שחקנים, בהם גם שחקנים מדינתיים.<sup>32</sup> ההכרה בצמצום ההבדלים בין ממשליות לבין רגולציה התעוררה כאשר העלייה של האג'נדה המחקרית העוסקת בממשליות באיחוד האירופי<sup>33</sup> פגשה באג'נדה מקבילה על רגולציה באיחוד האירופי.<sup>34</sup> השילוב של רגולציה ומשילות אפשר פרסקטיבה רחבה יותר על האופן שבו מתקיימת רגולציה על הקפיטליזם. בעקבות זאת התהוותה קבוצה מגוונת יותר של חוקרים, בעלי מבט רחב יותר על הכלכלה הפוליטית של הקפיטליזם.<sup>35</sup> השילוב בין רגולציה למשילות ניכר בחיוניותו בכירור עם ההשקה המוצלחת של רשת המחקר השיתופית של האגודה למשפט וחברה בנושא ממשליות רגולטורית. כמו גם, עם ההשקה של קבוצת העבודה הקבוצה בנושא של הקונסורציום האירופי למחקר פוליטי (ECPR) בנושא ממשליות רגולטורית (2005), וכן עם ייסוד כתב העת "רגולציה וממשליות" ב־2006 (הגיליון הראשון ראה אור שנה מאוחר יותר, ב־2007).

## ג. הגדרה של מושג המדינה הרגולטורית

מסע ההתחקות אחר הפיכתו של מושג המדינה הרגולטורית מתווית רזה למושג מרכזי במדעי החברה כלל עד כה סקירה של מקורות המושג, מאפייניו, דימויו וההקשר ההיסטורי שממנו נבע. כדי להשלים את המסע יש להגדיר את מושג המדינה הרגולטורית בנפרד מכל אלו. ראוי להגדירו באופן דוקטיבי ותאורטי, שיאפשר לנו להבחין בין המהות ומאפייני הליכה של המושג לבין המאפיינים החיצוניים לו, הדימויים הכרוכים בו וההקשרים ההיסטוריים ותלויי הדיסציפלינה שבהם התעצב.

והדגש על ריבונות המדינה פוחת. הניסוח של אורלי לובל, "נפילתה של הרגולציה", למעשה מתייחס לסיום העידן של רגולציית הפיקוד והשליטה, והניסוח "עלייתה של הממשליות" מציין למעשה את עליית המשילות הרגולטורית החדשה.

John Braithwaite, Cary Coglianese & David Levi-Faur, *Can Regulation and Governance make a Difference?*, 1 REG. & GOVERNANCE 1 (2007); Christine Parker & John Braithwaite, *Regulation*, in THE OXFORD HANDBOOK OF LEGAL STUDIES 119 (Peter Cane & Mark Tushnet eds., 2003) 32

LIESBET HOOGHE & GARY MARKS, MULTI-LEVEL GOVERNANCE AND EUROPEAN INTEGRATION 33  
Markus Jachtenfuchs, *The Governance Approach to European Integration*, 39; (2001)  
.J. OF COMMON MARKET STUD. 245 (2001)

Sylvia Walby, *The New Regulatory State: The Social Powers of the European Union*, 34  
2. לעיל ה"ש 2; Majone; 50 BRIT. J. OF SOC. 118 (1999)

David Levi-Faur, *Regulatory Governance*, in 3; לעיל ה"ש 3; 102 (Paolo Graziano & Marten P. Vink eds., 2007) 35

האסטרטגיה המוצעת היא הגדרה של מונח המדינה הרגולטורית באופן רחב דיו כדי לאפשר שימוש בו מעבר להקשרים היסטוריים או מוסדיים ספציפיים – אבל גם צר דיו כדי לאפשר הבחנה בינו לבין המשגות מתחרות של המדינה הדמוקרטית הקפיטליסטית המודרנית, דוגמת מדינת הרווחה, מדינת הפיתוח ומדינת הסיכון. הגדרתי אינה מייחסת למדינה הרגולטורית מטרות מדיניות, חיוביות או שליליות; היא מאפשרת להבחין בין התוכן ומטרות הכללי לבין הכלי עצמו. כך, אני מגדיר את המדינה הרגולטורית על בסיס הכלים שבהם היא משתמשת, כלומר: המדינה הרגולטורית היא מדינה המחילה ומרחיבה חוקים, פיקוח על חקיקה ואכיפה של חקיקה, במישרין או בעקיפין. מקור סמכותה הוא לא רק המונפול הגליטימי על אלימות אלא גם תביעתה למונופול לגיטימי על כל הרכיבים הללו, העשויים להתבצע ישירות באמצעות המנגנון הביורוקרטי של המדינה או בעקיפין באמצעות הפיקוח על גופים רגולטוריים אחרים.<sup>36</sup>

המדינה הרגולטורית טוענת למונופול לגיטימי על ההגדרה והשימוש בכוח באמצעות חקיקה, פיקוח ואכיפה של חוקים.<sup>37</sup> תביעה זו למונופול היא הדבר המשמעותי, בין שהיא ממומשת בפועל ובין שלא, בין שהיא מואצלת ובין שהיא משותפת, מרצון או בכפייה. בכך אופייה של המדינה הרגולטורית שונה מהדגש הווקריאני על תביעת המדינה למונופול לגיטימי על אמצעי האלימות. עם זאת, ברור כי התביעה למונופול אין פירושה מונופול בפועל, כעת או בעבר. תביעה היא תביעה בלבד, לא פחות ולא יותר. תמיד יש פערים בנוגע לחלוקת הסמכות הרגולטורית בפועל, בדיוק כשם שיש פערים כאלו בנוגע למונופול על אמצעי האלימות.

להגדרה זו כמה השלכות. ראשית, ההגדרה כוללת את המדינה הרגולטורית ה"חדשה" וה"ישנה" כאחד. ההבדל בין שני הסוגים נעוץ במידת הביזור של הכוח הרגולטורי, כלומר: בהפרדה בין הכוח הפוליטי והחקיקתי לבין זה הרגולטורי, וכן בביזור של הכוח הרגולטורי עצמו בין רשויות רגולטוריות מתמחות. לעומת המדינה הרגולטורית הישנה, ההיררכית והממוכנת, למדינה החדשה אין מרכז או מרכזים מרובים (polycentered). מבנה זה מתבטא בגידול במידת הביזור, הגיוון וההתמחות של מוסדות רגולטוריים דוגמת רשויות רגולטוריות עצמאיות. עם זאת, הרשויות הללו אינן המדינה הרגולטורית עצמה אלא רק ביטוי לסוג אחד של מדינה זו.

שנית, הוד ואחרים זיהו את המדינה הרגולטורית עם דגש גובר על השימוש בסמכות, בחקיקה ובקביעת סטנדרטים, וטענו שכיום הרגולציה היא החלק הגדל ומתפתח של

36 צורה עקיפה זו של רגולציה נקראת לעתים קרובות מטא־רגולציה (CHRISTINE PARKER, THE) "מטא־ממשליות" (Bob Jessop, *Governance and Meta-governance: On Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony*, in GOVERNANCE AS SOCIAL AND POLITICAL COMMUNICATION (Henrik P. Bang ed., 2003), 101).

37 זו תביעה למונופול על האפשרות של חקיקת חוקים בעלי תחולה כללית. תביעה זו יכולה להיות מוגבלת מבחינה במדינות רגולטוריות ליברליות במשטר ליברלי. אפשר לצפות למגוון של ישויות משפטיות וסדרים רגולטוריים שיש להם תביעה להפעלה זו של סמכות, ובמילים אחרות: לפלורליזם רגולטורי. אני חב תודה על תובנה זו לקריסטין פרקר.

המדינה המודרנית.<sup>38</sup> טענה זו צודקת בכך שהיא מזהה את המדינה הרגולטורית עם כלי המדיניות שבהם היא משתמשת. עם זאת, המדינה הרגולטורית קיימת גם כשהרגולציה אינה גדלה או כשקובעי המדיניות מעדיפים כלי מדיניות מסוגים אחרים. ככל הנראה, היקף הרגולציה אכן גדל במידה ניכרת בעשורים האחרונים, אך גידול זה אינו חלק הכרחי מההגדרה המוצעת.

שלישית, לפי ההגדרה המוצעת, מהות המדינה הרגולטורית אינה נאו־ליברלית, סוציאליסטית או סוציאל־דמוקרטית – אלא יכולתה להיות כל אחת מאלו, בהתאם לתוכן החקיקה שהיא מפעילה. בכך ההגדרה המוצעת שונה מהתפיסה החד־ממדית של כותבים אחרים, ובעיקר מהתפיסה המקובלת שלפיה המדינה הרגולטורית היא אלטרנטיבה נאו־ליברלית למדינה הפוזיטיבית כפי שטען, למשל, מיונה.<sup>39</sup>

לפי הגדרתי, אין טעם בהקבלה בין כלי מדיניות לבין אידאולוגיה כלכלית מסוימת. בעלות ציבורית יכולה לשמש לכל מטרה, גם לחיזוק של שווקים. אין בה משוה סוציאליסטי יותר, למשל, מחובה רגולטורית המייחסת לארגוני עובדים מעמד מועדף במשא ומתן קולקטיבי. הדבר החשוב בקביעה אם משטר מדיניות הוא נאו־ליברלי הוא מטרתו המדינית ולא בהכרח כליו. אמנם ברור כי הבחירה בכלי מדיניות, ובכללם רגולציה, היא בחירה פוליטית, וכי הבחירה ברגולציה על פני הוצאה תקציבית היא לעתים החלטה אסטרטגית; אך הבחירה בכלי מדיניות זה ולא בכלים אחרים אין משמעה שכלי זה הוא במהותו יעיל, ליברלי או הוגן יותר בהשוואה אליהם.

רביעית, האופן שבו אני מגדיר את המדינה הרגולטורית אינו מרמז דבר על מידת האוטונומיה של המדינה או על המידה שבה היא עשויה להיות נתונה לשבי רגולטורי.<sup>40</sup> מידת האוטונומיה שלה מורכבת מהאוטונומיה של מוסדותיה הרגולטוריים ושל הסוכנויות, הנהלים, הנורמות והשחקנים שלה.<sup>41</sup> האפשרות לאוטונומיה מדינתית עשויה להיתפס

CHRISTOPHER HOOD, COLIN SCOTT, OLIVER JAMES, GEORGE JONES & TONY TRAVERS, 38  
REGULATION INSIDE GOVERNMENT WASTE-WATCHERS, QUALITY POLICE, AND SLEAZE-BUSTERS  
(1999).

39 כך למשל, טענו פרנסיס מקגאוון והלן ואלס כי המדינה הרגולטורית צפויה לחזק את השווקים במקום ההחליפם, לגרום לשווקים לעבוד טוב יותר ולתקן כשלי שוק. ראו Francis McGowan & Helen Wallace, *Towards a European Regulatory State*, 3 J. OF EUR. PUB. POL. 560, 563 (1996); טענה דומה, ברוח ביקורתית יותר, העלה קנישקה ג'יסוריה Jayasuriya, *Globalization and the Changing Architecture of the State: The Regulatory State and the Politics of Negative Co-ordination*, 8 J. OF EUROPEAN PUB. POL'Y 101 (2001); לטענתו, המדינה הרגולטורית היא תוצר של הגלובליזציה. ככזו, יש להבינה במונחים של תיאום כלכלי שלילי (דהיינו: הסרת הגבלות על סחר ועל פעילות כלכלית) במקום במונחים של תיאום כלכלי חיובי (כלומר: ניהול פעיל של הכלכלה, כפי שהדבר מוכר מהמודלים של מדינת הפיתוח והמודל המדינתי הקורפורטיסטי).

George J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, 2 BELL J. OF ECON. & MGMT. 3 (1971).

41 נוסף על כך, בשיח הציבורי – כמו גם בשיח האקדמי – סוגיית האוטונומיה של המדינה מצטמצמת לעתים לאוטונומיה של הסוכנויות שלה. כלכלנים דוגמת קוקירמן, ALEX

כטענה שאינה שנויה במחלוקת, אך היא עומדת בסתירה לקביעה של ג'ורג' סטיגלר: "ככלל, רגולציה נרכשת (acquired) בידי התעשייה ומעוצבת ומופעלת בעיקר לטובתה".<sup>42</sup> בהינתן הדומיננטיות של תפיסת השבי הרגולטורי בדיונים אודות רגולציה, עצם הרעיון של מדינה רגולטורית עצמאית, העשויה למשול בהתאם לאינטרס הציבורי, עשוי להיתפס כהצעה נועזת. עם זאת, זו הנחת היסוד שעליה מבוסס חלק גדול מהרפורמה של המדינה ברחבי העולם – הן לפני המשבר הכלכלי הגדול והן אחריו.

ההשלכה החמישית של ההגדרה המוצעת היא אולי החשובה ביותר: הגדרה זו מאפשרת לתפוס את הקשר שבין המדינה הרגולטורית לבין סוגים אחרים של המדינה במונחים של בנייה ותמיכה הדרית במקום במונחים של חלופות (trade-offs).

### ד. המדינה הרגולטורית: תפיסה פולימורפית

מושג המדינה הרגולטורית מתמקד בדרך כלל בשם התואר "רגולטורית" ופחות במושג "המדינה", אולם הדיון במושג זה מחייב הבנה והמשגה של שניהם.<sup>43</sup> ברצוני לדון ביחס שבין המדינה הפוזיטיבית לבין המדינה הרגולטורית, ובתוך כך לאמץ גישה פולימורפית. על פי רוב, עליית המדינה הרגולטורית מובנת במונחים של דעיכת צורות אחרות של מדינה, מבחינת האחד מיתר את האחר. המקורות של גישה "מונומורפית זו" להבנת המדינה הרגולטורית נטועים בכתיבה של צ'למרס ג'ונסון,<sup>44</sup> אשר טבע את המושג "מדינת הפיתוח" כדי להציג באופן אינדוקטיבי את מאפייני המדינה היפנית בתקופה של צמיחה גבוהה. ג'ונסון הנגיד את מדינת הפיתוח למה שהוא כינה "המדינה הרגולטורית", המזוהה עם ארצות־הברית. לטענתו, גישת הפיתוח והגישה הרגולטורית יוצרות שני סוגי יחסים בין המדינה לבין המגזר העסקי: גישה רגולטורית, העוסקת בצורה ובכללים של התחרות

CUKIERMAN, CENTRAL BANK STRATEGY, CREDIBILITY, AND INDEPENDENCE: THEORY AND EVIDENCE (1992) ומדעני מדינה דוגמת גילארדי ומאגטי עשו מאמצים מרשימים וקונקרטיים למדוד את העצמאות הפורמלית והמעשית של סוכנויות בתחומים ובמדינות שונות. ראו Fabrizio Gilardi & Martino Maggetti, *The Independence of Regulatory Authorities, in* HANDBOOK ON THE POLITICS OF REGULATION 201, (David Levi-Faur ed., 2011). השאלה המשתמעת ממחקרים של מדעני מדינה היא אם אוטונומיה מדינתית או רגולטורית היא אפשרית. האופן שבו נורדלינגר ממשיג את מושג האוטונומיה מתמקד בשאלה אם רגולטורים יכולים לאמץ ולקדם העדפות רגולטוריות עצמאיות; יש להם הן העדפות מדיניות והן יכולות מדיניות. ראו Eric Nordlinger, *Taking the State Seriously, in* UNDERSTANDING POLITICAL DEVELOPMENT 353 (Myron Weiner & Samuel P. Huntington eds., 1987).

42 Stigler, לעיל ה"ש 40.

43 דרך אחת לעשות זאת היא לדון ביחס שבין ההגדרה "הקלאסית" המקובלת של המדינה, כגוף המחזיק את המונופול הלגיטימי על האמצעים להפעלת אלימות, לבין ההגדרה המוצעת, המתמקדת בטענת המדינה למונופול לגיטימי על רגולציה. תחת זאת אתמקד בממדים הפונקציונליים-אינסטרומנטליים של המדינה. עם זאת, הגישה הרב־ממדית המוצעת בהמשך צריכה להיות שימושית גם בדיון העוסק במתחים בין הגדרה ממוקדת אלימות של המדינה לבין הגדרה ממוקדת רגולציה שלה.

44 JOHNSON, לעיל ה"ש 6.

בשוק אך לא בתוכן של הפעילות המתרחשת בו; וגישת הפיתוח, שבה הביורוקרטיה משתמשת בשיקול דעתה כדי "להנחות" את המגזר העסקי. מאחר שג'ונסון מבין את חוקי המדינה הרגולטורית כמונחים של צורה ולא של תוכן, הוא מתעלם מהתוכן של החוקים ומהמטען הערכי המוטמע בהם. הבנה זו מגבילה את מהלכי ההבנה המעמיקה של המדינה הרגולטורית ושל יכולותיה לחולל שינוי.<sup>45</sup>

אף כי ג'ונסון היה הראשון שהציג את ההנגדה בין המדינה הרגולטורית לבין המדינה הפוזיטיבית-מתערבת, הניסוח של מיונה הוא שהשפיע על השיח האקדמי העכשווי. מה שהמשיג ג'ונסון כניגוד בין שתי צורות מנוגדות של המדינה הוצג על ידי מיונה כמעבר מסוג אחד של המדינה למשנהו. העולה מהתיאורים של שני הכותבים הוא דימוי נאור-ליברלי של המדינה הרגולטורית שאינו מתיישב עם הרעיון של המדינה הרגולטורית כפרויקט פרוגרסיבי. בראייה זו, עידן העלייה של המדינה הרגולטורית הוא גם עידן הדעיכה של המדינה הפוזיטיבית. פירוש הדבר, בין היתר, הוא דעיכה של האקטיביזם ומעבר ממדיניות תעשייתית ישירה (לדוגמה: בחירת סקטורים לפיתוח) למדיניות המקדמת תשתיות לפיתוח תעשייתי; מעבר מהוצאה חברתית תקציבית לרגולציה חברתית; וכן מעבר ממעורבות ישירה למעורבות עקיפה. הקישור בין העלייה של המדינה הרגולטורית לבין הדעיכה של מדינת הרווחה ושל מדינת הפיתוח נהפך כיום למקובל בעיני רבים, והוא קשור בקשר סיבתי לעליית הנאו-ליברליזם והאמונה בעליונות השווקים כמנגנון למקסום הרווחה החברתית.

הגישה של ג'ונסון ומיונה למדינה הרגולטורית בעייתית משלוש סיבות. ראשית, הטענה המשתמעת – שלפיה למדינות מבוססות-חוקים אין מטרה או שהן אינן מבטאות פוליטיקה, אינטרסים, רעיונות וכוח – היא טענה בעייתית משום שכללים פרוצדורליים, כללי המשחק, מעצבים את התוצאות בשוק וקובעים מי ה"מנצחים" גם אם הם אינם נוקבים בשמם במפורש. רגולציה כוללת כללים פרוצדורליים, אך מספרם וחשיבותם של אלו אינה הגבוהה ביותר. הניסיונות השיטתיים לדה-פוליטיזציה של רגולציה ככלל ושל כללים פרוצדורליים בפרט אינם משכנעים. אפשר לערוך רגולציה לטובת פיתוח, וביכולתה לחולל שינויים משמעותיים ולהיות פולשנית מאוד.<sup>46</sup> אם שינוי בפרוצדורות יכול לשנות

45 כדי להבין את מקורות ההבחנה הזו וכדי לבחון את נקודת המבט הצרה מאוד של ג'ונסון לגבי רגולציה ולגבי תהליך החקיקה, קראתי מחדש את ספרו. מצאתי כי פרשנותו נשענת על ההבחנה של ברטראן דה ז'ובנל בין מדינה הנמשלת על ידי חוקים (נומוקרטיה) לבין מדינה הנמשלת על ידי מטרה (טלאוקרטיה). דה ז'ובנל היה אחד ממייסדי האגודה הבינלאומית הליברלית כלכלית מון־פאלארה (Mont Pèlerin Society). The Road from Mont Pèlerin. (Philip Mirowski & Dieter Plehwe eds., 2009). ג'ונסון נשען על דה ז'ובנל בעקיפין בכך שהתייחס למאמר של קלי, שהתפרסם בגיליון מיוחד של כתב העת דדאלוס (Daedalus) בנושא "המדינה". George A. Kelly, *Who Needs a Theory of Citizenship?*, 108 DAEDALUS 21 (1979). ראו גם ריימונד פלאנט (Raymond Plant), *The Neo-Liberal State* (2009), הדן בהבחנות הללו בעבודה של מיכאל אוקשוט.

46 הרגולציה של קניין רוחני מבססת את הלגיטימציה (המעוררת) שלה על תרומתה לפיתוח PETER DRAHOS, *THE GLOBAL GOVERNANCE OF KNOWLEDGE PATENT OFFICES AND THEIR*



את התוצאה הסופית, הן אינן ניטרליות. נוסף על כך, רק חלק קטן<sup>47</sup> מהכללים במדינה הרגולטורית הם פרוצדורליים ולרובם יש מטרה תוכנית. בעידן הרגולציה, המשמעות, ההיקף, העוצמה והמטרה של הליכי חקיקה ושל מוסדות חקיקה ראויים לתשומת לב רבה יותר מזו העולה מהניגוד שבין המדינה הרגולטורית למדינת הפיתוח. למעשה איני רואה ניגוד בין השניים.

שנית, בעצם הניגוד בין מדינות נשלטות על ידי חוקים לבין מדינות מוכוונות מטרה מובלעת הטענה שהאחרונות אינן יכולות להשתמש בחוקים כדי לקדם את מטרותיהן. אין זה הגיוני להשתמש בחלוקה זו. נקודה זו לא זכתה להתייחסות של ג'ונסון, מיונה וממשיכיהם. הניגוד בין שני סוגי המדינות היה בגדר מטפורה מועילה לתיאור ההבדלים בין ארצות־הברית לבין יפן, או בין הקפיטליזם האנגלו־סקסי לבין הקפיטליזם המזרח־אסייתי. ההבדלים בין המדינות הם אמתיים, אך השוני בין שתי אסטרטגיות הפיתוח אינו יכול להתמצות במונחים של אינטנסיביות השימוש בחוקים בארצות־הברית או הריכוזיות של קבלת ההחלטות במזרח־אסיה או באירופה הקונטיננטלית. הסיבה לכך פשוטה: בנטייה לשימוש בחוקים בארצות־הברית אין דבר שיכול למנוע חלוקה מחדש, ואילו במדינות הפיתוח המזרח־אסייתית אין דבר היכול למנוע שימוש בממשליות מבוססת חוקים.

שלישית, הניסיון לתפוס את מהות המדינה תוך התמקדות בעדיפות העליונה מבטל את העיסוק בעדיפויות האחרות שלה. מה אם אכן אין למדינה עדיפות עליונה אלא עדיפויות רבות התומכות זו בזו ואינן נתונות בסתירה? מה אם סוד ההצלחה של מדינות אינו המיקוד במטרה אחת אלא היכולת להשיג כמה מטרות בה בעת – החתירה הברזומנית להשגת פיתוח כלכלי ורווחה חברתית?

במקום תפיסת החלופות והתפיסה המונומורפית של המדינה שפיתחו מיונה וג'ונסון אני מציע גישה פולימורפית למדינה ולמוסדותיה. אני דוחה את ההצעה המובלעת, ולעתים המפורשת, שלפיה מדינות יכולות או צריכות להיות מוגדרות על ידי מאפיין אחד מהותי. במילים אחרות, אני דוחה את התפיסה שלפיה מדינות הן מונומורפיות. במקום זאת אני טוען, בעקבות מייקל מאן,<sup>48</sup> כי מדינות הן פולימורפיות. חלק מהצורות של המדינה משקפות "התגבשות מדרג גבוה", ואילו אחרות משקפות "התגבשות מדרג נמוך". לפי מאן, הצורות השונות אינן מתנגשות ואינן מסודרות בהכרח באופן היררכי. תפיסה זו הגיונית רק אם נחשוב על שמות העצם המרובים שבהם משתמשים כדי לתאר את המדינה: דמוקרטיה, חלשה, קורפורטיסטית, אקטיביסטית, טורפנית, אדמיניסטרטיבית, פלורליסטית, נאו־ליברלית וסוציאלי־דמוקרטית. ריבוי זה יכול לבטא בלבול, אך הוא גם משקף את אופייה הפולימורפי של המדינה. לדעתי, פרשנות פולימורפית זו הגיונית יותר, שכן מרבית התיאורים הללו של המדינה מבטאים התקרמות קונספטואלית מועילה ואינם עומדים בסתירה. ניתוח פולימורפי מאפשר גיוון בצורות של המדינה בתוך יחידה מדינית

47 (2010) CLIENTS. זוהי דוגמה מצוינת לרגולציה פולשנית ומשמעותית ביכולתה לחולל שינוי;

היא יוצרת מנצחים ומפסידים ברמה התאגידית כמו גם ברמה של חלוקת העושר הגלובלית. אין לדעת עד כמה קטן משום שלא נעשה ניסיון שיטתי לקטלג את כלל הרגולציה המדינית.

48 MICHAEL MANN, THE SOURCES OF SOCIAL POWER VOL. II: THE RISE OF CLASSES AND NATION STATES, 1760–1914 (1993).

אחת. בהסתמך על מאן, ניתוח זה גם מאפשר לתפוס את המדינה הקפיטליסטית כהתגבשות מסדר גבוה יותר בהשוואה לצורות אחרות דוגמת המדינה הרגולטורית או מדינת הפיתוח. הניתוח שהוצג לעיל עולה בקנה אחד עם הדברים של טים קנודסן ובו רות'שטיין,<sup>49</sup> שהמשיגו את המדינה לשונית אלמוגים בהיותה מוסד מורכב המעוצב בעקבות שקיעה של משקעים במשך תקופה ארוכה. ניתוח זה נקשר גם לכתיבה של ג'יימס קפורסו,<sup>50</sup> שניתח את האיחוד האירופי לאור שלוש צורות של המדינה: הווסטפאלית, הרגולטורית והפוסט־מודרנית. המחשבה על המדינה הרגולטורית ועל מדינת הפיתוח כצורות של המדינה הקפיטליסטית מאפשרת לבחון גם את האפקטים, את הגבולות ואת התוצאות הסותרות של הנאו־ליברליזם – לא כמעבר ממדינה קיינסיאנית למדינה נאו־ליברלית, אלא כהשפעה נאו־ליברלית על המדינה הרגולטורית ועל מדינת הפיתוח כאחת. בה בעת, הדבר מאפשר לנו לחשוב באופן שונה על שדה המחקר של הקפיטליזם ההשוואתי. תחום זה היה ועודנו ממוקד מתודולוגית ברמה של מדינת הלאום, אולם אם המדינה היא פולימורפית – ובמיוחד אם היא הולכת ונעשית כזו במידה הולכת וגוברת – אזי ניתוח השוואתי חד־ממדי המתמקד ביחידה של מדינת הלאום נעשה בעייתי יותר ויותר.

## ה. סיכום

הדיון שנעשה במושג "המדינה הרגולטורית" מעניק למושג עומק תאורטי ואנליטי מופשט יותר, המאפשר לחלץ אותו ממגבלות של הקשרים היסטוריים, לאומיים ואזוריים פרטיקולריים. ראשית, המדינה הרגולטורית אינה רק המדינה בארצות־הברית או בבריטניה כשם שאינה יצירה ייחודית של האיחוד האירופי. אין להגדירה רק בקשר להפצה הבינלאומית של סוכנויות רגולטוריות בעשורים האחרונים או למבנה המיוחד של האדמיניסטרציה הפדרלית בארצות־הברית. המדינה הרגולטורית היא כל המאפיינים הללו ויותר, אך אל לנו להגדירה כסך כלשהו של מאפיינים. ככל שנביט אחורה והצידה אל התרחבות השימוש ברגולציה, כך יתברר כי מושג המדינה הרגולטורית יועיל להבנתנו את המדינה ואת המערכת הקפיטליסטית מעבר לתקופתנו ומעבר לגבולות של ארצות־הברית או של אירופה. לטענתי, מושג המדינה הרגולטורית יכול להועיל בהבנה של כל מדינה המסתמכת על חקיקה, על ניטור ועל אכיפה של חוקים. הגדרה זו מאפשרת לנוע בזמן ולדון בצורות היסטוריות של המדינה הרגולטורית, שכן היא רזה יותר מהגדרותיה המתחרות והמעומעמות יותר. היא אינה כוללת סוכנויות רגולטוריות או משטר דמוקרטי או ליברליזציה כלכלית. כמו כן, הגדרה זו אינה כרוכה באופן בלעדי בתרבות האנגלו־סקסית או המערבית. הקלילות המאפשרת לה לנוע רחוק יותר, קדימה ואחורה בזמן, מאפשרת גם להאיר טוב יותר את האספקטים הרגולטוריים של הסדר הפוליטי, החברתי והכלכלי הנוכחי.

Tim Knudsen & Bo Rothstein, *State Building in Scandinavia*, 26 *COMPARATIVE POLITICS* 49 (1994).

*Regulatory*, James A. Caporaso, *The European Union and Forms of State: Westphalian or Post-Modern?*, 34 *J. OF COMMON MARKET STUD.* 29 (1996)

שנית, הגבולות של הרגולציה ושל המדינה הרגולטורית רחבים יותר ממה שנהוג לחשוב. הם רחבים יותר מן ההיבט הטכני וההיבט הפרוצדורלי וכוללים את הממד המהותי, את הממד החלוקתי ואת החלוקה מחדש. רגולציה כשלעצמה אינה כלי קל או קשה; הכול תלוי באופן שבו מיישמים אותה. בה בעת היא נהפכת לכלי המדיניות הנבחר בשלל זירות של פעילות המדינה ומעבר לה. מכאן נובע כי ההבחנה של לואי בין סוגי מדיניות – רגולציה, חלוקה וחלוקה מחדש – היא בעייתית מאוד.<sup>51</sup> אם רגולציה היא כלי של שליטה, והמדינה הרגולטורית מתמחה בשליטה באמצעות חוקים (ולא רק באמצעות מתן שירותים ומיסוי), נובעת מכאן הבנה חדשה של הפוליטיקה הרגולטורית, שבה רגולציה היא התחום של פוליטיקה מפלגתית ושל הכרעת הרוב ולא רק תחום הפעילות של קבוצות האינטרס. אפשר להיווכח כי הרגולציה משפיעה מעבר למגבלות צרות של תחומים, זירות ותקופות; היא נהפכת למסמן מרכזי של הסדר החברתי, הפוליטי והכלכלי המסתמכים עליה. יתר על כן, אנו יכולים להתחיל לחשוב על המדינה כעל מוסד פולימורפי שבו תפקיד הרגולציה הוא קריטי ומרכזי יותר מכפי שטענו לואי, ג'ונסון או מיונה. ביכולתנו גם להבין מדוע הרגולציה מתרחבת – אך מדינת הרווחה, מדינת הפיתוח והמדינה האדמיניסטרטיבית עדיין עמנו. רגולציה, ולא העברה תקציבית, היא הספר החדש של צמיחת המדינה. אין פירוש הדבר שהעברות תקציביות מצויות בירידה, אך הדבר מרמז על כך שההעברות הללו נהפכות עקיפות ומסובכות יותר לביצוע באמצעות מערכות של קביעת כללים. לתובנה זו יש שתי השלכות. ראשית, רגולציה אינה רק שדה מחקרי אלא עשויה להיות חלון הזדמנויות להבנת הדינמיקה של שינויים בתחומים החברתי, הכלכלי והפוליטי, ברמות הניתוח של המיקרו, המסו והמאקרו.<sup>52</sup> ההשלכה השנייה היא שהספרות העוסקת ברגולציה רלוונטית בתחומים שכיום עדיין רחוקים מהשפעתה. הגידול שחל לאחרונה בספרות זו עשוי לסמל עניין גובר והולך בנושא הרגולציה בעשורים הבאים. עבור החוקרים של רגולציה וממשליות, האתגר הוא לבסס דו־שיח עם שאר מדעי החברה ולהדגים כיצד התאוריות, הכלים והפרספקטיבה שבידיהם יכולים לתרום למחקר מעבר לתחומים שהם חוקרים.

שלישית, המאמר מקדם תפיסה פולימורפית של המדינה, ובמשתמע – של מוסדות באופן כללי. הבעיות באפיון המדינה הרגולטורית – בחלקן אם לא ככולן – נובעות מהתפיסה המונומורפית של המדינה. אמנם המדינה הרגולטורית עשויה (ועשויה לא) להתקיים במקביל למדינה הפוזיטיבית, אך השתיים אינן בגדר היפוך; הן אינן מחליפות זו את זו ואינן יכולות לעשות זאת. אין מדינה פוזיטיבית ללא המדינה הרגולטורית, ואין מדינה רגולטורית ללא מטרות "פוזיטיביות" – גם אם המטרות הללו אינן אלא שימור של הסדר הקיים. האופן שבו אני מבין את תהליך ההתרחבות של המדינה הרגולטורית מרמז על כך שכיום נעשה ברגולציה שימוש אינטנסיבי יותר, חכם יותר ורחב היקף יותר מאי־פעם בעבר; השימוש נעשה בידי החזקים, המקדמים את תפיסות העולם והאינטרסים שלהם

51 ראו Lowi, 1964, לעיל ה"ש 17; Theodore J. Lowi, *Four Systems of Policy, Politics and* Choice, 32 PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 298 (1972).

52 Hubert Buch-Hansen, *The Political Economy of Regulatory Change: The Case of British Merger Control*, 6 REG. & GOVERNANCE 101 (2012).

בשירות הרווחה (של הכלל או של קבוצות מסוימות), בשירות הפיתוח (בכיוונים מסוימים ולא אחרים) ובשירות ניהול הסיכונים (תוך העדפה של בעלי עניין ושל סיכונים מסוג מסוים על פני אחרים). המדינה הרגולטורית מאפשרת לנו אפוא להבין לא רק רגולציה אלא גם את הכיוון, האמצעים והתוצאות של התרחבות המדינה הקפיטליסטית הדמוקרטית בעידן הממשליות. לשם כך דרוש מחקר נוסף בדבר היחסים בין המדינה הרגולטורית לבין מדינת הרווחה, מדינת הפיתוח ומדינת הסיכון. חשוב מכך: אנו זקוקים לחזון שלפיו המדינה הרגולטורית תאפשר לקיים רווחה ופיתוח טובים יותר מאלה שאנו חווים כיום.

## ביבליוגרפיה

- Kenneth W. Abbot & Duncan Snidal, *The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State*, In *THE POLITICS OF GLOBAL REGULATION* 44 (Walter Mattli & Ngaire Woods ed., 2009).
- Kenneth W. Abbot & Duncan Snidal, *Strengthening International Regulation Through Transnational New Governance: Overcoming the Orchestration Deficit*, 42 *VAND. J. TRANSNAT'L L.* 501 (2009).
- JAMES E. ANDERSON, *THE EMERGENCE OF THE MODERN REGULATORY STATE* (1962).
- EUGENE BARDACH & ROBERT A. KAGAN, *GOING BY THE BOOK: THE PROBLEM OF REGULATORY UNREASONABLENESS* (1982).
- John Braithwaite, *The New Regulatory State and the Transformation of Criminology*, 40 *BRIT. J. OF CRIMINOLOGY* 222 (2000).
- JOHN BRAITHWAITE & PETER DRAHOS, *GLOBAL BUSINESS REGULATION* (2000).
- John Braithwaite, Cary Coglianese & David Levi-Faur, *Can Regulation and Governance make a Difference?*, 1 *REG. & GOVERNANCE* 1 (2007).
- Hubert Buch-Hansen, *The Political Economy of Regulatory Change: The Case of British Merger Control*, 6 *REG. & GOVERNANCE* 101 (2012).
- James A. Caporaso, *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?*, 34 *J. OF COMMON MARKET STUD.* 29 (1996).
- ALEX CUKIERMAN, *CENTRAL BANK STRATEGY, CREDIBILITY, AND INDEPENDENCE: THEORY AND EVIDENCE* (1992).
- ROBERT A. DAHL & CHARLES E. LINDBLOM, *POLITICS, ECONOMICS, AND WELFARE: PLANNING AND POLITICO-ECONOMIC SYSTEMS RESOLVED INTO BASIC SOCIAL PROCESSES* (1953).
- HRAIR R. DEKMEJIAN, *EGYPT UNDER NASIR: A STUDY IN POLITICAL DYNAMICS* (1971).
- TRANSNATIONAL COMMUNITIES SHAPING GLOBAL ECONOMIC GOVERNANCE* (Marie-Laure Djelic & Sigrid Quack eds., 2010).
- PETER DRAHOS, *THE GLOBAL GOVERNANCE OF KNOWLEDGE PATENT OFFICES AND THEIR CLIENTS* (2010).
- Navroz K. Dubash & Bronwen Morgan, *Understanding the Rise of the Regulatory State of the South*, 6 *REG. & GOVERNANCE* 261 (2012).
- PATRICK DUNLEAVY & BRENDAN O'LEARY, *THEORIES OF THE STATE: THE POLITICS OF LIBERAL DEMOCRACY* (1987).

- MARC A. EISNER, *REGULATORY POLITICS IN TRANSITION* (2nd ed. 2000).
- BRINGING THE STATE BACK IN (Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol eds., 1985).
- Fabrizio Gilardi & Martino Maggetti, *The Independence of Regulatory Authorities*, in *HANDBOOK ON THE POLITICS OF REGULATION* 201, (David Levi-Faur ed., 2011).
- Peter N. Grabosky, *Using Non-Governmental Resources to Foster Regulatory Compliance*, 8 *GOVERNANCE* 527 (2005).
- John Gray, *Hayek on Liberty, Rights, and Justice*, 92 *ETHICS* 73 (1981).
- NEIL GUNNINGHAM & PETER N. GRABOSKY, *SMART REGULATION DESIGNING ENVIRONMENTAL POLICY* (1998).
- Hanan Haber, *Regulating-for-Welfare: A Comparative Study of 'Regulatory Welfare Regimes' in the Israeli, British, and Swedish Electricity Sectors*, 33 *L. & POL'Y* 116 (2011).
- George K. Holmes, *State Control of Corporations and Industry in Massachusetts*, 5 *POL. SCI. Q.* 411 (1890).
- CHRISTOPHER HOOD, COLIN SCOTT, OLIVER JAMES, GEORGE JONES & TONY TRAVERS, *REGULATION INSIDE GOVERNMENT WASTE-WATCHERS, QUALITY POLICE, AND SLEAZE-BUSTERS* (1999).
- LIESBET HOOGE & GARY MARKS, *MULTI-LEVEL GOVERNANCE AND EUROPEAN INTEGRATION* (2001).
- Markus Jachtenfuchs, *The Governance Approach to European Integration*, 39 *J. OF COMMON MARKET STUD.* 245 (2001).
- Kanishka Jayasuriya, *Globalization and the Changing Architecture of the State: The Regulatory State and the Politics of Negative Co-ordination*, 8 *J. OF EUROPEAN PUB. POL'Y* 101 (2001).
- Bob Jessop, *The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?*, 24 *ECON. & SOC'Y.* 307 (1995).
- Bob Jessop, *Governance and Meta-governance: On Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony*, in *GOVERNANCE AS SOCIAL AND POLITICAL COMMUNICATION* 101 (Henrik P. Bang ed., 2003).
- CHALMERS JOHNSON, *MITI AND THE JAPANESE MIRACLE THE GROWTH OF INDUSTRY POLICY, 1925-1975* (1982).
- THE POLITICS OF REGULATION INSTITUTIONS AND REGULATORY REFORMS FOR THE AGE OF GOVERNANCE (Jacint Jordana & David Levi-Faur eds., 2004)
- Jordana Jacint, David Levi-Faur & Xavier Fernandez i Marin, *The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion*, 44 *COMP. POL. STUD.* 1343 (2011).
- Ebru Kayaalp, *Torn in Translation: An Ethnographic Study of Regulatory Decision-making in Turkey*, 6 *REG. & GOVERNANCE* 225 (2012).
- George A. Kelly, *Who Needs a Theory of Citizenship?*, 108 *DAEDALUS* 21 (1979).
- Desmond King & Robert C. Lieberman, *Ironies of State Building A Comparative Perspective on the American State*, 61 *WORLD POL.* 547 (2009).

- ROGER KING, *THE REGULATORY STATE IN AN AGE OF GOVERNANCE SOFT WORDS AND BIG STICKS* (2007).
- Tim Knudsen & Bo Rothstein, *State Building in Scandinavia*, 26 *COMPARATIVE POLITICS* 203 (1994).
- THE NEW REGULATORY STATE: REGULATING PRIVATE PENSIONS IN GERMANY AND THE UK (Lutz Leisering ed., 2011).
- REGULATIONS, INSTITUTIONS AND COMMITMENT: COMPARATIVE STUDIES OF TELECOMMUNICATIONS (Brian Levi & Pablo T. Spiller eds., 1996).
- David Levi-Faur, *Regulatory Governance*, in *EUROPEANIZATION NEW RESEARCH AGENDAS* 102 (Paolo Graziano & Marten P. Vink eds., 2007).
- David Levi-Faur & Sharon Gilad, *The Rise of the British Regulatory State: Transcending the Privatization Debate*, 37 *COMP. POL.* 105 (2004).
- Orly Lobel, *The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought*, 89 *MINN. L. REV.* 342 (2004).
- Theodore J. Lowi, *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*, 16 *WORLD POLITICS* 677 (1964).
- Theodore J. Lowi, *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, 32 *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 298 (1972).
- Deborah Mabbett, *The Regulatory Rescue of the Welfare State*, in *HANDBOOK ON THE POLITICS OF REGULATION* 215 (David Levi-Faur ed., 2011).
- Giandomenico Majone, *Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States*, 11 *J. OF PUB. POL.* 79 (1991).
- Giandomenico Majone, *The Rise of the Regulatory State in Europe*, 17 *W. EUR. POL.* 77 (1994).
- MICHAEL MANN, *THE SOURCES OF SOCIAL POWER VOL. II: THE RISE OF CLASSES AND NATION STATES, 1760–1914* (1993).
- THE POLITICS OF GLOBAL REGULATION (Walter Mattli & Ngaire Woods eds., 2009).
- Francis McGowan & Helen Wallace, *Towards a European Regulatory State*, 3 *J. OF EUR. PUB. POL.* 560 (1996).
- BARRY M. MITNICK, *THE POLITICAL ECONOMY OF REGULATION: CREATING, DESIGNING, AND REMOVING REGULATORY FORMS* (1980).
- Michael Moran, *From Command State to Regulatory State?*, 15 *PUB. POL. & ADMIN.* 1 (2000).
- MICHAEL MORAN, *THE BRITISH REGULATORY STATE: HIGH MODERNISM AND HYPER INNOVATION* (2003).
- THE ROAD FROM MONT PÈLERIN: THE MAKING OF THE NEOLIBERAL THOUGHT COLLECTIVE (Philip Mirowski & Dieter Plehwe eds., 2009).
- J. P. Nettl, *The State as a Conceptual Variable*, 20 *WORLD POL.* 559 (1968).
- Eric Nordlinger, *Taking the State Seriously*, in *UNDERSTANDING POLITICAL DEVELOPMENT* 353 (Myron Weiner & Samuel P. Huntington eds., 1987).
- William J. Novak, *The Myth of the 'Weak' American State*, 113 *AM. HIST. REV.* 752 (2008).

- KAREN ORREN & STEPHEN SKOWRONEK, THE SEARCH FOR AMERICAN POLITICAL DEVELOPMENT (2004).
- Christine Overdevest & Jonathan Zeitlin, *Assembling an Experimentalist Regime: Transnational Governance Interactions in the Forest Sector*, 8 REGULATION & GOVERNANCE 22 (2012).
- Isik Ozel, *The Politics of De-delegation: Regulatory (In)dependence in Turkey*, 6 REGULATION & GOVERNANCE 119 (2012).
- CHRISTINE PARKER, THE OPEN CORPORATION EFFECTIVE SELF-REGULATION AND DEMOCRACY (2002).
- Christine Parker & John Braithwaite, *Regulation*, in THE OXFORD HANDBOOK OF LEGAL STUDIES 119 (Peter Cane & Mark Tushnet eds., 2003).
- Michael J. Piore, *Beyond Markets: Sociology, Street-level Bureaucracy, and the Management of the Public Sector*, 5 REG. & GOV. 145 (2011).
- RAYMOND PLANT, THE NEO-LIBERAL STATE (2009).
- MICHAEL POWER, THE AUDIT SOCIETY RITUALS OF VERIFICATION (1997).
- SUSAN ROSE-ACKERMAN, RETHINKING THE PROGRESSIVE AGENDA: THE REFORM OF THE AMERICAN REGULATORY STATE (1992).
- GOVERNANCE WITHOUT GOVERNMENT: ORDER AND CHANGE IN WORLD POLITICS (James N. Rosenau & Ernst-Otto Czempiel eds., 1992).
- Colin Scott, *Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State*, in THE POLITICS OF REGULATION INSTITUTIONS AND REGULATORY REFORMS FOR THE AGE OF GOVERNANCE 145 (Jacint Jordana & David Levi-Faur eds., 2004).
- Colin Scott, Fabrizio Cafaggi & Linda Senden, *The Conceptual and Constitutional Challenge of Transnational Private Regulation*, 38 J.L. Soc'y 1 (2011).
- HAROLD SEIDMAN & ROBERT S. GILMOUR, POLITICS, POSITION, AND POWER: FROM THE POSITIVE TO THE REGULATORY STATE (4<sup>th</sup> edition, 1986).
- Theda Skocpol, *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*, in BRINGING THE STATE BACK IN 3 (Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol eds., 1985).
- STEPHEN SKOWRONEK, BUILDING A NEW AMERICAN STATE: THE EXPANSION OF NATIONAL ADMINISTRATIVE CAPACITIES, 1877–1920 (1982).
- George J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, 2 BELL J. OF ECON. & MGMT. SCI. 3 (1971).
- CASS R. SUNSTEIN, AFTER THE RIGHTS REVOLUTION: RECONCEIVING THE REGULATORY STATE (1990).
- Sylvia Walby, *The New Regulatory State: The Social Powers of the European Union*, 50 BRIT. J. OF SOC. 118 (1999)
- THE POLITICS OF REGULATION (James Q. Wilson ed., 1980).
- Daniel Wincott, *Reassessing the Social Foundations of Welfare (State) Regimes*, 6 NEW POL. ECON. 409 (2001).
- DANIEL YERGIN & JOSEPH STANISLAW, THE COMMANDING HEIGHTS: THE BATTLE FOR THE WORLD ECONOMY (1999).

