



מדיניות ציבורית הלכה למעשה

פרופ' אסף מידני, עו"ד

גב' לי ניראל

עיצוב מדיניות:

תיקון 25 לחוק הכנסת (2008) – חוק הלוביסטים

מגיש: יער אמיר

ת"ז: 032837312

22 ביולי 2016

תוכן עניינים

3	1. מבוא
4	2. גישות לניתוח מדיניות ציבורית ופעילות לובינג
5	3. גישות לניתוח רגולציה על לובינג
6	4. צמיחת הלובי המקצועי בישראל
7	5. ניסיונות להסדרת פעילות לובינג בישראל
8	6. חקיקת תיקון 25 לחוק הכנסת (2008)
10	7. הערכת החוק
12	8. דיון וסיכום
13	9. ביבליוגרפיה
15	10. נספח א' – השוואה בין נוסח הצעת החוק הפרטית לתיקון 25 לחוק הכנסת (2008)
16	11. נספח ב' – בחינת תיקון 25 לחוק הכנסת (2008) על פי המלצות OECD
17	12. נספח ג' – סיווג תיקון 25 לחוק הכנסת (2008) על פי דגמי משטרי רגולציה על לובינג
18	13. נספח ד' – תיקון 25 לחוק הכנסת (2008) : פילוח שחקנים, מטרות והישגים

לובינג הינו ניסיון להשפיע על עיצוב מדיניות והיא נפוצה בדמוקרטיות רבות. לצד תרומתה לעקרונות דמוקרטיים היא זוכה לביקורת ולכן מדינות שונות נוהגות להסדיר אותה בחקיקה. השיח הציבורי בישראל עוסק בתופעת פעילותם של הלוביסטים המקצועיים באופן נרחב יחסית בעשור האחרון לפחות.¹ הנושא ניצב, לעיתים קרובות, גם על סדר היום הציבורי ברבות מהמדינות הדמוקרטיות.

השדלנות מוגדרת כמאמץ או ניסיון להשפיע על בעלי כוח פוליטי להשתמש בכוח זה על מנת לקדם מדיניות ציבורית מסוימת (שפירא, 2010). שדלנים מקצועיים מוגדרים כמומחים אשר קבוצת אינטרס (אחת או יותר) שוכרת את שירותיהם על מנת להשפיע על המדינות הציבורית לטובתה. הם מקבלים שכר עבור עבודתם אך אינם עובדי הארגון אותו הם מייצגים (טל, 2010).

התפיסה הציבורית הרווחת, כפי שמשקפת מהתקשורת, היא כי פעילותם של הלוביסטים המקצועיים פוגעת בעקרונות דמוקרטיים ובמיוחד מגבירה את אי השוויון הכלכלי. בבסיס הטענה מובנית ההנחה כי קבוצות אינטרס פרטי חזקות ומאורגנות יכולות לשכור לוביסטים מקצועיים אשר ישפיעו על הליכי קבלת ההחלטות בתחום המדיניות הציבורית וייטו אותם לטובת אותן קבוצות אינטרס. במסמך של המכון הישראלי לדמוקרטיה שנוסח לבקשת הכנסת נכתב, כי שדלנות (לובינג) משקפת עקרונות של ייצוגיות והשתתפות ויכולה לספק למקבלי ההחלטות מידע חיוני לעבודתם. אך מצד שני יש לה השלכות שליליות בהן יכולת השפעה מוגזמת בידי בעלי הון, פגיעה בשקיפות ובהליכי קבלת ההחלטות וערעור אמון הציבור במוסדות השלטון (קרמניצר, שפירא, & סידור, 2013, עמ' 7).

ניתן לראות עיסוק הולך וגובר במדינות המפותחות בצורך ביצירת אסדרה על מנת להגביל את יכולת השפעתן של קבוצות האינטרס החזקות ושל הלוביסטים המקצועיים הפועלים בשירותן ולהבטיח ייצוג הולם לאינטרס הציבורי, כפי שהוא נתפס בשיח הציבורי. לאורך השנים, בוצעו מחקרים רבים ושונים הבוחנים את תופעת הלובינג והשפעתה על הליכי קבלת ההחלטות וגיבוש מדיניות ציבורית. כן נחקרו חוקים המסדירים את פעילות הלובינג והלוביסטים. יחד עם זאת, הביקורת הציבורית הרבה ומחקרים עדכניים מעידים כי יתכן והסדרה זו איננה מספקת או שאיננה מנוסחת באופן הנכון על מנת להשיג את יעדיה.

בשנת 2008 נחקק תיקון 25 לחוק הכנסת (2008) המהווה את ההסדרה המהותית והמשמעותית לפעילותם של הלוביסטים המקצועיים בישראל. סקנדל הקשור לתחקיר עובדה בנושא פעילות הלוביסטים המקצועיים משנת 2012 הביא להחמרת הכללים וההגבלות על פעילות הלוביסטים המקצועיים בכנסת והצעות חוק נוספות מונחות על שולחן הכנסת שמטרתן הסדרת פעילות הלוביסטים המקצועיים ופעילות הלובינג בישראל (Veksler, 2016). מאחר ועולה, לאור הביקורת הציבורית והצעות החקיקה הנוספות, כי ההסדרה איננה מספקת נדרש לבחון, **מהם הגורמים לעיצובו של תיקון 25 לחוק הכנסת? והאם החוק מספק מסגרת רגולטורית הולמת לפעילותם של הלוביסטים המקצועיים בישראל?**

בחלקה הראשון של העבודה אדון בגישות לניתוח מדיניות ציבורית בהקשר לניתוח פעילותם של לוביסטים. בחלקה השני אציג גישות לניתוח רגולציה על לובינג ופעילות לוביסטים. בחלקה השלישי אציג בקצרה את צמיחת הלובי המקצועי בישראל ואת הניסיונות המוקדמים להסדיר את פעילות הלוביסטים המקצועיים

¹ ראו למשל: זרחה, צ. (2016). 31.12.2016). כך דורסת שיטת המאכרים והמקורבים את האינטרס הציבורי. דה מרקר. זרחה, צ. (2016). 4.4.2016). לוביסט על כל ח"כ. זינוק במספר הלוביסטים בכנסת. דה מרקר.

בישראל, חלקה הרביעי של העבודה יבחן את הליך החקיקה על בסיס פרוטוקולי הדיונים מהכנסת וכתבות בתקשורת, בחלקה החמישי אנתח את החוק והליך החקיקה ולבסוף אדון ואסכם.

גישות לניתוח מדיניות ציבורית ופעילות לובינג

הגישה הפלורליסטית (גישת שיווי המשקל) טוענת כי העוצמה מבוזרת בין כלל הקבוצות והגופים השונים בחברה ולכולם אפשרות להשפיע על הליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות ציבורית. ההשתתפות הפוליטית חיונית על מנת לשמר את הדמוקרטיה המהותית ולכן נדרש כי נציגים שונים, המשקפים את העדפות האזרחים וקבוצות אינטרס שונות, ישתתפו בהליכי קבלת החלטות ועיצוב המדיניות. ככל שיש פעילות רבה יותר של קבוצות אינטרס בזירה הפוליטית גדלה כמות המידע שבידי מקבלי החלטות דבר המוביל לטיוב ההליך והשגת תוצאות מדיניות יעילות יותר (נחמיאס, ארבל-גנץ, & מידני, 2010a, עמ' 150-163).

גישת האליטות טוענת כי האליטות פועלות לשמר את מעמדן ולצורך כך פיתחו סדר חברתי המנציח אותו. נטען כי בחברה קיימות מספר אליטות המתחרות בינן לבין עצמן על חלוקת המשאבים באמצעות השפעה על המדיניות הציבורית כך שתבטא את העדפותיהן. אי לכך המדיניות הציבורית משקפת את האינטרס הפרטי של האליטות השונות (אליטות פוליטית, בירוקרטית, כלכלית, ביטחונית, אינטלקטואלית ודתית) (נחמיאס, ארבל-גנץ, & מידני, 2010a, עמ' 163-169).

טל (2009, עמ' 6-20, 72-86, 131-134), טוענת כי שתי הגישות אפשריות לניתוח פעילותם של הלוביסטים המקצועיים אך **עבור ניתוח המקרה הישראלי מתאימה גישת האליטות**. לטענתה ניתן לראות כי המערכת הישראלית ריכוזיות ומתקיימות בה נקודות גישה מעטות. ישנו מעבר של בכירים בין האליטות² והאליטה הדומיננטית והמשפיעה ביותר בישראל היא האליטה הכלכלית (לפחות בהקשר ניתוח תופעת הלובינג). טל טוענת כי מיעוט מהלוביסטים נמנים על האליטה הכלכלית וכי מרביתם יוצאי האליטות הפוליטית או הבירוקרטית והם סוכני האליטה הכלכלית. לטענתה התרחבות פעילות קבוצות אינטרס ציבורי לצד התרחבות בפעילותם של לוביסטים מקצועיים אינה מעידה על התאמתה של הגישה הפלורליסטית כמסגרת ניתוח כיוון והריכוזיות הכלכלית במשק הישראלי מהותית ומשמעותית ביותר ומרבית הפעילות במשק ובחברה הישראלית נשלטת ומכוונת על ידי האליטה הכלכלית.

לעומתה, נחמיאס, ארבל-גנץ ומידני (2010b) טוענים כי על פי **הגישה הפלורליסטית** קבוצות אינטרס פועלות להשפיע על מעצבי המדיניות ונוקטות פעילויות שונות הכוללות פעילות לובינג. פעילות זו מאפשרת ייצוג של אינטרסים שונים ומגוונים ולכן מהווה ביטוי של הדמוקרטיה. אני נוטה לבחור **בגישה הפלורליסטית** כגישה המתאימה לניתוח פעילות הלוביסטים המקצועיים כיוון וראשית מגוון הארגונים וקבוצות האינטרס הפועלים בכנסת³ מעיד, לדעתי, על חלוקת עוצמה מבוזרת. שנית על פי גישת האליטות הן אינן נזקקות ללוביסטים המקצועיים על מנת להשפיע על מדיניות ציבורית כיוון ובידיהן המשאבים, הכלים ובעלי המומחיות (יוצאי האליטות הבירוקרטית והפוליטית) להשפעה ועצם הזדקקותן לשירותי הלוביסטים המקצועיים, יתכן ומעידה כי עוצמתן מוגבלת. יותר מכך, השינוי במדיניות הציבורית בין השנים 2011-2016 מציג, לדעתי, את עוצמתן של קבוצות האינטרס השונות המובילה לגיבוש מדיניות ציבורית הפוגעת בקבוצות אינטרס פרטי כלכלי ועסקי⁴.

² מעבר הבכירים מתבצע מהאליטה הביטחונית לאליטות הפוליטית והכלכלית ומהאליטות הפוליטית והבירוקרטית לכלכלית.

³ ראוי לבחון את הנושא באופן מעמיק במחקר נפרד.

⁴ למשל הרפורמה בשוק הסלולר, חוק הריכוזיות, חוק המזון, המלצות ועדת ששינסקי הראשונה והשנייה ועוד.

גישות לניתוח רגולציה על לובינג

הסיבות לגיבוש רגולציה על פעילות לוביסטים מקצועיים נובעות מהצורך להבטיח שוויון בנגישות לתהליכי עיצוב מדיניות ציבורית, פתיחות ושקיפות הליכי קבלת ההחלטות ושליטה על המידע הנמסר למקבלי ההחלטות. הרגולציה משמעה סך חוקים וכללים המחייבת את נציגי קבוצות האינטרס השונות הפועלים אל מול מקבלי ההחלטות בממשל. יש הטוענים כי לרגולציה השפעות חיוביות כיוון והיא מאפשרת הגברת השקיפות והאחריות וצמצום ה'חורים' במערכת המאפשרים השפעה אסורה או בלתי ראויה ועל ידי כך מביאה לצמצום השחיתות (Chari, Murphy, & Hogan, 2007).

צ'ארי, מרפי והוגן (2007, עמ' 427-428) קובעים שלושה דגמים אידאליים להגדרת משטר רגולטורי על פעילות לוביסטים מקצועיים. לטענתם, לא ניתן להתאים באופן חד ערכי את הרגולציה המנותחת לאחד הדגמים אך הם מספקים מדד להבחין בין משטרים רגולטורים על פעילות לוביסטים במדינות השונות. הטבלה הבאה מציגה את שלושת הדגמים על בסיס שישה פרמטרים לניתוח הרגולציה:

רגולציה חלשה	רגולציה בינונית	רגולציה חזקה
חובות רישום חובת רישום אך הפרטים הנדרשים מועטים	חובת רישום, פרטים רבים יותר יחסית	חובת רישום ודיווח נרחבות ונדרשים פרטים רבים
חובות דיווח הכנסות/הוצאות מפעילות לובינג	חובת דיווח חלקית על הוצאות/הכנסות מפעילות לובינג	חובת דיווח נרחבות על הוצאות/הכנסות מפעילות לובינג
דיווח אלקטרוני (מקוון) מיעוט פרטים, מידע נדרש וטפסים לא מקוונים שיש למלא	מערכת מקוונת עם פירוט נרחב יחסית	מערכת מקוונת עם פירוט נרחב יחסית
גישה פתוחה למאגרי המידע גישה לרשימת לוביסטים ללא פירוט ופרטים נוספים או עדכון בתדירות נמוכה	גישה לרשימת לוביסטים הכוללת פירוט ופרטים נוספים המעודכנת בתדירות גבוהה	גישה מלאה למאגרי המידע כולל פרטים על הלוביסטים כולל הוצאות/הכנסות
אכיפה אכיפה נמוכה	קיימת סמכויות אכיפה אך לרוב לא נעשה בהן שימוש	גורמי אכיפה מבצעים בדיקות תכופות של פעילות הלוביסטים ודיווחיהם
הדלת המסתובבת⁵ אין חובות צינון	קיימת חובת צינון	קיימת חובת צינון

באמצעות שימוש במדד CPI המורכב מ-48 שאלות ניתן לבחון משטר רגולטורי, לנקד ולדרג אותו כך שציון הנע בין 0-20 יציג רגולציה חלשה, ציון בין 21-59 יציג רגולציה בינונית וציון בין 60-100 יציג משטר רגולטורי חזק. ככל שהציון גבוה יותר כך המשטר הרגולטורי מבטיח שקיפות ואחריות רבות יותר, צמצום השחיתות וגישה שוויונית יותר למוקדי קבלת ההחלטות. חשוב להדגיש כי בטבלה לא מופיעה התייחסות למרחב הפעולה של הלוביסטים אך צ'ארי, מרפי והוגן (2007) מציינים כי הרחבת החובות על פעילות המתבצעת מול הרשות המבצעת בנוסף על הרשות המחוקקת יביאו לניקוד גבוה יותר של המשטר הרגולטורי. וקסלר (2015) טוען כי 'רגולציה חברתית' נועדה להסדיר סוגיות מוסריות ולהבטיח אחריות ונורמות התנהגות ראויות במרחב הציבורי. הרגולציה על לובינג מהווה רגולציה חברתית אשר נועדה להבטיח שקיפות,

⁵ הדלת המסתובבת הינו מונח המתייחס למעבר של בכירים מהרשויות המבצעת והמחוקקת למגזר הלוביסטים המקצועיים.

לאפשר לציבור לנטר את פעולות הממשל ואת פעולות קבוצות האינטרס הפועלות להשפיע עליו, ואחריותיות. הרגולציה נועדה למנוע השפעה לא ראויה של קבוצות אינטרס, להגביל את עוצמתן ומידת השפעתן ולהבטיח את פעילותה התקינה של המערכת הדמוקרטית. מרשם לוביסטים נגיש לציבור מביא להגברת השקיפות והאחריותיות.

פוליטיקה סימבולית' מציגה את הפער בין המדיניות הציבורית המקודמת על ידי מקבלי ההחלטות ליכולת היישום שלה, פער זה יתכן והוא ידוע ונסבל אם לא מכוון. לעיתים הפוליטיקה הסימבולית נועדה לאותת לציבור על ערכים ומטרות אשר בפועל לא ניתן לממש. אך לעיתים קרובות הפוליטיקה הסימבולית נועדה להציג פעילות לכאורה של מקבלי ההחלטות אשר אין להם תמריץ לבצע שינוי בפועל ולכן השינוי הוא קטן ויתכן אף זניח (Veksler, 2015). לטענתו הרגולציה על הלובינג נובעת בד"כ מדרישה ולחץ ציבורי ובד"כ מקודמת לאחר פרסומם של סקנדלים ופרשיות שחיתות המערבות נבחר ציבור ולוביסטים. במרבית המקרים הרגולציה מהווה פוליטיקה סימבולית ומקודמת על מנת להציג ולאותת על עשייה ושינוי כאשר בפועל השינוי הוא מינורי ולרוב, לפוליטיקאים אין תמריץ לבצע שינוי מהותי במצב הקיים.

ארגון ה-OECD (2009, עמ' 105-18) פרסם דו"ח המציג מסגרת תיאורטית לגיבוש רגולציה להסדרת פעילות לובינג ולוביסטים מקצועיים. בדוח נטען כי רגולציה נועדה להבטיח שקיפות, אחריותיות, את יושר ההליך והקשר בין פקידים ונבחרים ללוביסטים וכן הגברת אמון הציבור במערכת הפוליטית ואת זכות הציבור למידע. על פי המסגרת התיאורטית שגובשה יש לקבוע סטנדרטים מדויקים ובעלי נראות התואמים את ציפיות הציבור וחשוב להבטיח ציות לכללים. את הרגולציה יש לגבש בהתאם לחוקים קיימים המסדירים אחריותיות, שקיפות, נגישות לממשל וצמצום שחיתות ותוך התחשבות בהקשר המקומי והתרבותי.⁶

ההסדרה צריכה לכלול ארבעה היבטים עיקריים :

1. ההסדרה צריכה לחול על מגעים של לוביסטים עם נבחר ציבור ובירוקרטים מן הרשות המבצעת. נדרש להגדיר באופן ברור ומדויק מהם השחקנים עליהם חלה ההסדרה על מנת למנוע מצב בו באמצעות פרשנות ניתן להתחמק מתחולתה.
2. עליה לכלול כללים ברורים אך גם ישימים לאיסוף והנגשת מידע על פעילות הלובינג אשר עליו לכלול פרטים בדבר הלוביסטים, אילו קבוצות אינטרס הם מייצגים, מטרות או נושא הפעילות, מיהם הגורמים עליהם מנסים להשפיע כמו גם חובות עדכון המידע בתדירות גבוהה וייצור מרשם לוביסטים הנגיש לציבור הרחב ומאפשר השוואה ומדידה.
3. ההסדרה תכלול יצירת כללי התנהגות על מנת לצמצם את השחיתות ולהבטיח יושרה, שקיפות, אמנות המידע המתווך למקבלי ההחלטות ומניעת ניגודי עניינים כמו גם דרישה לזיהוי עצמי של הלוביסטים הפועלים אל מול גורמי הממשל השונים.
4. יש לגבש וליצור מנגנונים שיבטיחו יישום וציות, יש למנות גורמים האחראיים על האכיפה, להעניק להם משאבים מספקים, כלי אכיפה וענישה ולהבטיח להם עצמאות.

צמיחת הלובי המקצועי בישראל

הלובי המקצועי צמח בישראל במהלך שנות ה-90 של המאה ה-20. מספר תהליכים גרמו ואפשרו את צמיחתו בהם הגלובליזציה, הליברליזציה של המשק הישראלי, כניסת חברות זרות לפעילות בישראל אשר נזקקו

⁶ נספח ב' מכיל את סט השאלות וההנחיות על פי המלצות אגרון OECD לבחינת רגולציה על לובינג.

למתווכים בעלי היכרות עם מוסדות הממשל המקומיים, החלשות המפלגות, ריבוי הנושאים בהם עוסקים המחוקקים וההתמחות הגבוהה הנדרשת בהם, אך השינוי המהותי, לדעתי, היה חקיקת חוק האוסר על חברי הכנסת לעסוק בעיסוק נוסף. לפני חקיקת החוק עסקו בפעולות לובינג בעיקר עורכי דין וחברי קבוצות אינטרס מסוימות. נוסף עליהם חברי כנסת רבים עסקו בפעילות לובינג, בעיקר כעורכי דין אשר ייצגו לקוחות ופעלו למענם בכנסת ואל מול הממשלה כך שבפועל תיפקדו במקרים רבים כלוביסטים עבור אותם לקוחות. בשנת 1995 נחקק חוק האוסר על חברי הכנסת לעסוק בעיסוק נוסף ומשנה זו ניתן לראות צמיחה משמעותית של תחום הלובי המקצועי בישראל, על מנת למלא את החלל שנוצר (Tal, 2012).

ניסיונות להסדרת פעילות הלובינג בישראל

בשנת 1993 הוגשה, על ידי ח"כ מרום, הצעת חוק פרטית שבאה להסדיר את פעילותם של הלוביסטים בכנסת. בתקופה זו פעלו בכנסת עשרה לוביסטים. הצעת החוק אושרה בוועדה, אך לא קודמה ולא הועלתה להצבעה במליאת הכנסת. על פי ההערכה, הצעת החוק לא קודמה כיוון והארגונים אשר הפעילו לוביסטים בכנסת היו קשורים פוליטית למפלגות וחברי כנסת ולכן חברי הכנסת לא היו מעוניינים להגביל את פעילותם והשפעתם (Veksler, 2016, עמ' 41-42).

בשנת 1994 תיקן יו"ר הכנסת (שבח וייס) תקנות מכוח חוק משכן הכנסת, רחבתו ומשמר הכנסת (משנת 1968) שקבעו כי על לוביסט לפעול בהיתר מיו"ר הכנסת, כללים למהימנות המידע המוצג לחברי הכנסת ולהשפעתו של הלוביסט עליהם והתנאים למתן אישור כניסה קבוע לכנסת ללוביסטים. מכוח תקנות אלו גובש נוהל המסדיר מתן היתר כניסה קבוע לכנסת עבור לוביסטים אך בפועל נטען כי חלקם, אם לא רובם, בחרו לא להצהיר על עיסוקם והמשיכו לפעול בכנסת תוך השגת אישורי כניסה בדרכים אחרות (טל, 2009, עמ' 36-37).

הצעת חוק פרטית הוגשה בשנת 2001 על ידי ח"כ נאות. שר המשפטים, בשם הממשלה, התנגד להצעת החוק וטען כי בסמכות יו"ר הכנסת להסדיר את פעילות הלוביסטים באמצעות תקנות, כפי שבוצע בשנת 1994, יו"ר הכנסת התנגד להצעת החוק וההצעה לא קודמה והפכה להצעה לסדר (Veksler, 2016, עמ' 42-43). בדיון שהתקיים בעקבות זאת בוועדת הכנסת הוחלט להקים וועדת משנה לוועדת הכנסת אשר הוסמכה להמליץ ליו"ר הכנסת לתקן תקנות שיסדירו את פעילות הלוביסטים בכנסת, אך דיוני הוועדה הסתיימו ללא כל תוצאות (טל, 2009, עמ' 137-138).

בשנת 2005 מינה יו"ר הכנסת (ראובן ריבלין) צוות בראשות סגן מזכיר הכנסת במטרה לגבש המלצות לתקנות שיסדירו את פעילותם של לוביסטים בכנסת. הצוות קיים מספר דיונים אך עבודתו לא הושלמה (טל, 2009, עמ' 138). יש לציין כי בשנת 2003 מינה יו"ר הכנסת (ריבלין) את ועדת זמיר במטרה לגבש קוד אתי לפעילות חברי הכנסת. הוועדה הגישה את המלצותיה בשנת 2007 אשר כללו פרק המתייחס ללובינג ולקשר בין חברי הכנסת ללוביסטים. המלצות הועדה לא אומצו (טל, 2009, עמ' 138-139).

בשנת 2005 התקבל תיקון לחוק העונשין⁷ שיוזם חבר הכנסת יוסי שריד, אשר נועד להגביל את יכולתם של פעילים פוליטיים לפעול כלוביסטים. החוק קובע כי חברים בגוף בוחר מפלגתי העוסקים בשדלנות (בסייגים מסוימים) מבצעים עבירה פלילית (טל, 2009, עמ' 139-140). יחד עם זאת ההסדרים שנחקקו אינם מספקים ובפועל ניתן לראות כי פעילות לובינג המבוצעת באמצעות פעילים פוליטיים, אל מול חברי הכנסת ואל מול פקידי הממשלה, נמשכת עד היום (זרחיה, 2015).

⁷ תיקון מס' 90 לחוק העונשין התשע"ה-2005.

חקיקת תיקון 25 לחוק הכנסת (2008)

בתאריך 3.12.2007 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית ביוזמת חברי הכנסת גדעון סער ושלי יחימוביץ. הצעת החוק אושרה על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה, קיבלה פטור מחובת הנחה⁸ ואושרה בקריאות שנייה ושלישית במליאת הכנסת בתאריך 2.4.2008 (טל, 2009, עמ' 141-140).

בדברי ההסבר להצעת החוק נטען כי פעילות הלוביסטים מעניקה לבעלי ההון נגישות והשפעה מהותית ובלתי מידתית על חשבון הציבור הרחב ומביאה להגברת אי השוויון בייצוג בכנסת. דרך עבודתם של השדלנים מתוארת ללא גילוי נאות, תוך הצגת מידע חד צדדי וחלקי והבאת חברי כנסת לידי התחייבויות שאינן תקינות. מובהר, בדברי ההסבר, כי הצעת החוק לא באה למנוע את פעילות הלוביסטים בכנסת אלא להסדיר אותה ולייצר שקיפות בפעילותם (הצעת חוק הכנסת (תיקון - הסדרת פעילותם של שדלנים (לוביסטים)) התשס"ח-2007). נוסח הצעת החוק כולל סעיף הגדרות הכולל הגדרות מפורטות למי ייחשב לוביסט (ומי מוחרג מהגדרה זו), מיהו הלקוח המעסיק לוביסט, אילו פעילויות מוגדרות כלובינג, כללים למתן אישור לעסוק כלוביסט בכנסת ולמתן היתר כניסה ללוביסטים, חובת צינון הכוללת איסור על פעילות כלוביסטים של חברי כנסת או שרים למשך שנה, חובת פרסום רשימת הלוביסטים לציבור על ידי הכנסת, חובת הזדהות הלוביסט בעת פעילותו בכנסת באמצעות תג ייעודי, כללים ואיסורים על פעילותם של לוביסטים, וענישה נגד לוביסטים אשר עברו על כללי ההתנהגות המוגדרים (באמצעות שלילת ההיתר לעסוק כלוביסט ושלילת אישור הכניסה לכנסת) (הצעת חוק הכנסת (תיקון - הסדרת פעילותם של שדלנים (לוביסטים)) התשס"ח-2007).

הליך ניסוח החוק – דיונים בוועדת הכנסת

בוועדת הכנסת התקיים דיון אחד לאישור פטור מחובת הנחה להצעת החוק וכן התקיימו ארבעה דיונים להכנת הצעת החוק לקריאה ראשונה ושלושה דיונים להכנתה לקריאות שנייה ושלישית.

במהלך הדיונים השתתפו חברי כנסת רבים, נציגות של עובדי הכנסת (מנכ"ל הכנסת, מזכיר הכנסת, ראש מחלקת ביקורים והיתרים ונוספים), נציג משרד המשפטים, נציגי קבוצות אינטרס ציבורי (ארגוני המגזר השלישי כאגודה לזכויות אזרח ושת"ל), נציגי לשכת עורכי הדין ונציגי לוביסטים⁹. על מנת לייעל את הליך הדיונים ביקשו חברי הכנסת מן הקבוצות השונות להתאגד ולהקים פורומים משותפים (אחד ללוביסטים והשני לקבוצות האינטרס הציבורי) כך שדובר אחד מכל פורום ייצג את עמדת הקבוצה וזאת במטרה להפחית את מספר הדוברים בדיונים (פרוטוקול מס' 187, 26.12.2006, עמ' 34-33).

בדיון בוועדת הכנסת בו אושר פטור מחובת הנחה להצעת החוק הוצגו **מטרות החוק**, משתמע, מדברי ח"כ יחימוביץ, כי הצעת החוק נועדה להגביל את פעילותם של לוביסטים המייצגים בעלי הון ולהגביר את הייצוגיות של הציבור הרחב. דחיפות קידומה ואישורה נובעת מרצון להגביל את השפעתם של הלוביסטים בעת אישור תקציב המדינה וחוק ההסדרים בכנסת וכי אישורה יהווה "תמרור אזהרה" בפני הלוביסטים, כנראה מתוך כוונה להביא להגבלה עצמית על פעילותם (פרוטוקול מס' 181, 17.12.2007, עמ' 7-6)¹⁰.

⁸ הצעת חוק פרטית (ביוזמת חבר או חברי כנסת) חייבת להמתין 45 ימים ממועד פרסומה ברשומות הכנסת ועד שניתן לקדם את הליכי החקיקה. במקרים מיוחדים ובאישור ועדת הכנסת ניתן פטור מחובת הנחה אשר מאפשר לקדם את הצעת החוק לפני תום תקופת 45 הימים. לפירוט על שלבי החקיקה ראו: שלבי החקיקה הפרטית, אתר הכנסת: <http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Pages/LegislationExplanation.aspx>

⁹ לטבלה המפרטת את השחקנים השונים, מטרותיהם והישיגיהם ראו נספח ד'.
¹⁰ זרחיה (2008) פרסם כי קידום הצעת החוק באה לאחר תחקיר שפורסם בדה מרקר שעניינו השפעת הלוביסטים המקצועיים על חקיקת חוק ההסדרים.

יוזמי הצעת החוק חברי הכנסת סער ויחימוביץ טענו כי מטרת החוק הן צמצום אי השוויון בייצוג ובנגישות הציבור הרחב אל מול בעלי ההון בפעילות בכנסת, הסדרת מערכת היחסים בין המחוקק ללוביסט והגברת השקיפות בפעילות הלוביסטים. זאת תוך הדגשה כי פעילות הלוביסטים בעיקרה היא לגיטימית וכי הצעת החוק לא באה להסדיר את מקצוע הלוביסט בישראל אלא רק להסדיר את מערכת היחסים בינו לבין המחוקק (פרוטוקול מס' 187, 26.12.2007, עמ' 11-14). חשוב לציין כי חברי כנסת רבים טענו כי פעילות הלוביסטים בכנסת חשובה כיוון והם מספקים למחוקק מידע חיוני התורם לטיוב ההליך הפרלמנטרי (פרוטוקול מס' 187, 26.12.2007). עוד הובהר כי הצעת החוק לא באה להצר או להגביל את פעילותם של הלוביסטים אלא לקבוע כללים לפעילות (פרוטוקול מס' 189, 31.12.2007, עמ' 15-18). עוד נטען כי מטרתו של החוק להגביר את השקיפות בפעילותם של הלוביסטים וכי לחוק "אין שיניים" קרי הוא חסר מנגנוני ציות ואכיפה (פרוטוקול 198, 16.1.2008, עמ' 10-11).

במרבית הדיונים עיקר הוויכוח נסב סביב **הגדרת הלוביסט** והאם לוביסטים 'אין האוס'¹¹ יוגדרו כלוביסטים או לא. נציגי קבוצת האינטרס הציבורי ביקשו להחריג עצמם מהגדרה זו כמו גם נציגי לשכת עורכי הדין אשר ביקשו להחריג עצמם ואת עורכי הדין מההגדרה. כן נדונה שאלת מעמדם של יועצים חיצוניים שאינם לוביסטים (עורכי דין, רואי חשבון, יועצים כלכליים וכד') (פרוטוקולים מס' 187, 17.12.2007; מס' 189, 31.12.2007; מס' 198, 16.1.2008; מס' 220, 17.3.2008; מס' 222, 24.3.2008). הוצעו הצעות שונות בהן יצירת הבחנה בין לוביסטים המייצגים קבוצות אינטרס ציבורי לבין אלו המייצגים קבוצות אינטרס פרטי אך הובהר כי אין כלי יעיל לביצוע הבחנות אלו. כמו כן נדונה בהרחבה שאלת פעילותם של נציגי לשכת עורכי הדין בעת שהם פועלים כמייצגי ארגון מקצועי (קבוצת אינטרס פרטי) אל מול מקרים בהם הם פועלים כקבוצת אינטרס ציבורי¹².

על פי החוק המסדיר את פעילות לשכת עורכי הדין ומביעים את עמדת הלשכה בנוגע להצעות חוק שונות כאשר במקרה זה הם פועלים כנציגי קבוצת אינטרס ציבורי (פרוטוקול מס' 220, 17.3.2008).

הועדה החליטה כי הגדרת הלוביסט לא תכלול לוביסטים 'אין האוס' וכי ההגדרה תחול על יועצים חיצוניים בלבד מן הנימוק כי מכוח היותו עובד שכיר המייצג אינטרס של ארגון אחד בלבד ברורים האינטרסים אותם הוא מייצג ופועל לקדם, כך שהח"כים מזהים אותו ואין צורך ביצירת שקיפות (עבורם) בהקשר זה. הגדרה זו מחריגה את נציגי קבוצת האינטרס הציבורי ואת נציגי לשכת עורכי הדין (גם כאשר הם פועלים כנציגי קבוצת אינטרס פרטי). יחד עם זאת עורכי דין הנשכרים לייצג לקוח ייחשבו בעת פעילותם בכנסת כלוביסטים¹³ (פרוטוקול מס' 222, 24.3.2008).

מרחב **התחולה הגאוגרפית** של החוק היה נושא מהותי נוסף אשר נדון בוועדה. חברי הכנסת התלבטו האם הצעת החוק תחול על פעילות לוביסטים בכנסת בלבד או תחול על כל פעילות לובינג המתבצעת מול הרשות המחוקקת וחבריה (גם אם היא מתבצעת מחוץ לכותלי הכנסת). חברי הכנסת ועובדי הכנסת הציגו את הבעיות בהרחבת תחולת החוק אל מחוץ לכותלי הכנסת ונטען כי אין אפשרות לבצע פיקוח ואכיפה, כן נטען כי הרחבת התחולה תוביל בהכרח לעיכוב משמעותי בקידום הצעת החוק. נציגי הלוביסטים טענו שיש חשיבות גבוהה להחיל את החוק על פעילות לובינג המתבצעת מחוץ לכנסת. (פרוטוקולים מס' 189, 31.12.2007; מס' 222, 24.3.2008).

השקיפות, למרות היותה נושא מהותי למטרות החוק לא נדון בהרחבה בדיונים. ככל הנראה, כיוון וחלק מהגורמים ראו בו חלק מהותי אשר לא ניתן לערער עליו ואחרים ניסו להחריג עצמם מגבולות השקיפות

¹¹ לוביסט אין האוס, העובד כשכיר בארגון מסוים ועיקר עבודתו מהווה עבודת לובינג, למשל מנהלי רגולציה וקשרי ממשל.

¹² על פי החוק המסדיר את פעולת לשכת עורכי הדין, היא נדרשת להביע חו"ד בנוגע להליכי חקיקה מסוימים בכנסת.

¹³ למעט במקרה זה הם מייצגים נושא משרה בהליך מעיין שיפוטי המתקיים בכנסת או בוועדותיה.

באמצעות החרגה מהגדרתם כלוביסטים. נציגי לשכת עורכי הדין ניסו למנוע את פרסום שמות לקוחות עורכי הדין הפועלים בכנסת ללא הצלחה. בין הלוביסטים התגלעו חילוקי דעות בנקודה זו, המשרדים הגדולים היו בעד שקיפות והמשרדים הקטנים התנגדו לשקיפות כיוון לטענתם הדבר יפגע בתחרות ויגרום ללקוחות לפנות למשרדים הגדולים. בנוסף נטען כי השקיפות נועדה לשרת את חברי הכנסת ולאפשר להם לזהות את הלוביסטים ואת הגופים אותם הם מייצגים (פרוטוקול מס' 198, 16.1.2008, עמ' 51-18).

אמינות המידע הנמסר לחברי הכנסת הוזכרה בדיונים. נטען כי ישנה חשיבות לתיווך המידע על ידי לוביסטים לחברי הכנסת ותרומתו של המידע להליך הפרלמנטרי. יותר מכך נאמר כי אמינות המידע חשובה ללוביסטים כתנאי לקיום מערכת יחסים ארוכת טווח עם חברי הכנסת. החלת איסור על הטעיית חבר כנסת תוביל לטיוב המידע ולכן החלת החוק על נציגי קבוצות אינטרס ציבורי תוביל בהכרח להגברת אמינות המידע הנמסר על ידם לחברי הכנסת (פרוטוקול 209, 13.2.2008).

ביצוע פעילות **לובינג על ידי עסקנים פוליטיים** נדונה גם היא. הלוביסטים הצהירו כי נדרש להסדיר היבט זה של פעילות הלובינג. בדיון נטען כי תיקון 90 לחוק העונשין מסדיר פעילות זו ומונע אותה (פרוטוקול מס' 198, 16.1.2008, עמ' 36-27). נקבע כי לוביסט החבר בגוף בוחר של מפלגה המונה מתחת ל-5000 חברים יחויב להצהיר על כך (פרוטוקול מס' 225), אך פעילות לובינג המבוצעת על ידי עסקנים פוליטיים ממפלגות בהן אין גוף בוחר (למשל ש"ס, יהדות התורה, יש עתיד, ישראל ביתנו) וממפלגות בהן הגוף הבוחר מונה יותר מ-5000 חברים לא הוסדרה באופן נוסף או אחר.

זרחיה (2008) מדווח כי החוק אושר למרות התנגדותם העזה של הלוביסטים. בפועל לא ניתן למצוא עדויות לכך והפרוטוקולים מעידים ההפך. אמסטרדמסקי (2008) מדווח כי החוק לא משנה את מצבם של הלוביסטים המקצועיים בכנסת למעט בנושא פרסום רשימת הלקוחות אך כן משפיע מהותית על פעילותם של יועצים חיצוניים אחרים כעורכי דין.

טל (2009, עמ' 144-141) טוענת כי הליך חקיקת החוק סוקר באופן נרחב יחסית על ידי **התקשורת**. בכתבות השונות לא הובעה עמדה ישירה אך הוצג תיאור שלילי של פעילות הלובינג בכנסת לפני חקיקת החוק ומרוח הדברים ניתן להסיק על תמיכה בהליך החקיקה והתנגדות לפעילות לוביסטים בכנסת. גם מהתגובות שבאו לידי במרבית הטוקבקים לכתבות השונות מובעת **עמדת הציבור** המתנגדת לפעילות הלוביסטים ותופסת אותה באופן שלילי לצד תמיכה בחוק. בנוסף טוענת טל (2009, עמ' 146-144) כי חלק מחברי הכנסת התנגדו לנוסח החוק ודרשו לשנותו. חבר הכנסת ריבלין דרש כי החוק יכלול, או שתקודם במקביל, הסדרה של חובות חברי הכנסת בפעילותם מול לוביסטים. חברות הכנסת תירוש ודוהן דרשו להוסיף לחוק, או לקדם במקביל, הסדרה של כללי אתיקה שיחייבו את הלוביסטים.

הערכת החוק

בבחינת ההבדלים בין הצעת החוק הפרטית לתיקון 25 לחוק הכנסת ניתן לראות שלושה הבדלים. הראשון עוסק בהחרגות מהגדרת הלוביסט ובמסגרתו הוחרגו לוביסטים 'אין האוס' מכלל החוק והוא חל על לוביסטים מקצועיים בלבד. חובות שהוטלו על חברי הכנסת בהצעת החוק המקורית נמחקו ואינן מופיעות בתיקון לחוק

בטענה כי הדבר יוסדר בכללי האתיקה¹⁴. הבדל שלישי הוא הוספת חובת הצהרת לוביסט מקצועי על היותו חבר בגוף בוחר של מפלגה.¹⁵
בבחינת החוק על פי המסגרת המוצעת על ידי ארגון ה-OECD עולה כי :

1. החוק אינו חל על פעילים מפלגתיים המבצעים פעילות לובינג, על מי שמבצע פעילות לובינג בהתנדבות ועל לוביסטים 'אין-האוס'. בנוסף החוק חל על עורכי דין המייצגים לקוחות בכנסת אך בפועל לא מיושם ולא נאכף לגביהם (טל, 2009, עמ' 153). החוק לא חל על פעילות לובינג המתבצעת מחוץ לכנסת שהיקפה ומהותה לא ידועים ולא על פעילות לובי המתבצעת אל מול הרשות המבצעת.
2. חובות הדיווח הכלולות בחוק מועטות ביותר וכוללות את שם הלוביסט המקצועי, הלקוחות אותם הוא מייצג, התאגיד בו הוא מועסק והאם הוא חבר בגוף בוחר של מפלגה. המקרה של שינוי העדכון צריך להיות מידי. ההצהרות אינן כוללות הצהרות על מטרות הפעילות ודיווח הכנסות/הוצאות על פעילות לובינג.
3. יושרה, אמינות וזיהוי עצמי.
4. הצעת החוק כוללת ענישה בשלילת היתרי עבודה וכניסה. היא אינה כוללת כלי פיקוח, אכיפה וציות ולמעט הטלת האחריות ליישום החוק על יו"ר הכנסת לא נקבע מנגנון האחראי על יישום החוק.¹⁶

וקסלר (2012) מנתח את החוק על פי מדד ה-CPI והדגמים של צ'ארי, מרפי והוגן. בהערכת תיקון 25 לחוק הכנסת ניתן לחוק הציון 22. וקסלר טוען כי החוק בעל מאפיינים של משטר רגולטורי חלש עם מעט מאפיינים של משטר בינוני (חובת ציון). ההסדרה חלקית וחלה על פעילות בכנסת בלבד, מרבית פעילות הלובי (מחוץ לכנסת ועל ידי גורמים שאינם לוביסטים מקצועיים) אינה מוסדרת כלל והחוק לא יוצר שוויון או איזון בנגישות בין הלוביסטים המקצועיים לציבור הרחב. לחוק יש תועלות לא מתוכננות ללוביסטים הכוללות הפיכת המקצוע למוכר, מוסדר ולגיטימי, אישורי הכניסה של הלוביסטים המקצועיים לכנסת הובטחו בחקיקה ראשית ופרסום המרשם מאפשר ללוביסטים לבדוק אילו גופים לא מיוצגים ואילו גופים מיוצגים על ידי מתחריהם ומהווים לקוחות פוטנציאליים.¹⁷

תאוריית הלובינג כשכנוע טוענת כי המחוקקים זקוקים למידע והלוביסטים מספקים למחוקקים מידע אמין, מאומת, רלוונטי ונגיש. על פי תיאורית הלובינג כסובסידיה חקיקתית הלוביסטים המקצועיים משתפים פעולה עם המחוקקים וצוותם ובנוסף לאספקת מידע מסייעים במודיעין פוליטי, גיבוש קואליציות תומכות, שכנוע מחוקקים ובירוקרטים וכיו"ב ובכך מאפשרים להם להגדיל את משאביהם ולפעול ביתר יעילות והצלחה (Hall & Deardorff, 2006). אי לכך טוען וקסלר (2012) כי השקיפות שהוסדרה בחוק מועטה וחלקית ואיננה כוללת היבטים של אחריותיות משתי סיבות. הראשונה, חברי הכנסת אינם רוצים להחיל חובות שקיפות שיפגעו בהם או שיאלצו להחיל עם על עצמם (למשל דיווח הכנסות/הוצאות של לוביסטים). שנית, חברי הכנסת הבטיחו שקיפות שתאפשר להם לזהות את הלוביסטים ואת קבוצות האינטרס הפרטי באופן שיאפשר להם לשפר את

¹⁴ יש לציין כי כללי האתיקה לחברי הכנסת, על בסיס המלצות ועדת זמיר לא הוסדרו עד היום (אביטל, 2015).

¹⁵ להשוואה בין הצעת החוק הפרטית לתיקון 25 לחוק הכנסת (2008) ראו נספח א'.

¹⁶ לפירוט עמידת החוק בכללי המסגרת של ארגון ה-OECD ראו נספח ב'.

¹⁷ מעניין לציין כי חובת הציון הורחבה בשנת 2016 וחלה עם על עובדי חברי הכנסת ועוזרים פרלמנטריים. בנוסף הורחב סעיף השקיפות וכולל חובת רישום בעת השתתפות לוביסטים בדיוני ועדות כמו גם חובת גילוי שם הלקוח המיוצג באותו הדיון (קס, 2016).

הנגישות למידע ולשתף עימם פעולה. בפועל, החוק מהווה בעיקרו פוליטיקה סימבולית במסגרתה פעלו חברי הכנסת להרגיע את הביקורת הציבורית באמצעות יצירת שקיפות לכאורה אך ללא שינוי מהותי.

דיון וסיכום

בחלקה הראשון של העבודה סקרתי שתי מסגרות ניתוח אפשריות לפעילותם של הלוביסטים המקצועיים. מבין שתי השיטות שהוצגו המתאימה ביותר לדעתי היא הגישה הפלורליסטית אשר בוחנת את השחקנים השונים ואת קבוצות האינטרס המשפיעות על עיצוב מדיניות ציבורית. בחלקה השני הצגתי את המסגרות התיאורטיות לניתוח רגולציה המסדירה את פעילותם של לוביסטים. במסגרת זו הצגתי את מדד CPI ואת שלושת דגמי המשטר של צ'ארי, מרפי והוגן. כמו כן הצגתי את המסגרת התיאורטית של ארגון OECD ואת התיאוריה בדבר מדיניות חברתית ופוליטיקה סימבולית כמתארות את הרגולציה על לובינג.

בחלקה השלישי של העבודה הצגתי את צמיחת הלובי המקצועי בישראל ובחלקה הרביעי את הניסיונות המוקדמים להסדיר את פעילות הלובינג בישראל. בחלקה החמישי בחנתי את הליכי חקיקת תיקון 25 לחוק הכנסת (2008) וניתחתי את השחקנים השונים על פי הנושאים העיקריים אשר נכללו בהצעת החוק ובחלקה השישי של העבודה הערכת את החוק על פי המודלים והתיאוריות השונות.

תיקון 25 לחוק הכנסת (2008) מהווה את ההסדרה המהותית והיחידה כיום בישראל לפעילות לובינג ולוביסטים. יחד עם זאת הסדרה זו חלקית ביותר, ועולה בקנה אחד עם דגמי משטר רגולטורי חלשים. ההסדרה אינה כוללת גורמים רבים ומשמעותיים הפועלים בשדה הפוליטי ומבצעים בפועל לובינג. יותר מכך, היא מסדירה את פעילות הלובי המתבצעת בין כותלי הכנסת בלבד ואינה מסדירה את פעילות הלובינג המתבצעת מול גורמי הרשות המחוקקת מחוץ לכנסת ולא אל מול הרשות המבצעת.

בניגוד להצהרות יוזמי החוק היא אינה מגבירה את השוויון בנגישות לשדה המשחק הפוליטי לציבור הרחב, אינה מייצרת אחריותיות ואף יוצרת שקיפות מועטה וחלקית בלבד, אשר ככל הנראה נועדה לשרת את חברי הכנסת יותר מאשר את הציבור הרחב. אי לכך ניתן להגדירה כפעולה פוליטית סימבולית אשר נועדה בעיקר להצהיר ולא לתת לבוחרים אך פחות לבצע שינוי משמעותי.

נדרש להרחיב את המחקר ולבחון את החקיקה אל מול הסדרה מקבילה במדינות שונות בעולם ועל בסיס המודלים שהוצגו והשוואה זו ניתן יהיה להציג הצעות לשיפור ותיקון החקיקה הקיימת ויצירת הסדרה מתאימה יותר.

ביבליוגרפיה

ספרים:

1. נחמיאס ד' ארבל-גנץ א' ומידני א' (2010a), מדיניות ציבורית, יסודות ועקרונות. רעננה. אוני' פתוחה.
2. נחמיאס ד' ארבל-גנץ א' ומידני א' (2010b), מדיניות ציבורית בישראל, מאפיינים, מוסדות ותהליכים. רעננה. אוני' פתוחה.
3. קרמניצר מ' שפירא א' סידור ח' (2013), הסדרת השדלנות בישראל. תל אביב. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מאמרים:

4. טל, ה' (2010), השדלנים המסחריים בישראל: צמיחת התופעה, שיטות הפעולה והסדרת הפעילות. פרלמנט. (66). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
5. שפירא, א' (2010), שדלנות ושדלנים: מבט תאורטי היסטורי ומשווה. פרלמנט. (66). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

כתבות:

6. אמסטרדםסקי ש' (2.4.2008), אושר "חוק הלוביסטים": יהפוך פעולתם לשקופה יותר. YNET. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3526686,00.html> נדלה: 18.7.2016.
7. אביטל ת' (ספט' 2015), הלוביסטים ב-2015, התדמית הפגועה, השיטות החדשות ועליית הלובי השחור. הבלוג 100 ימים של שקיפות. <https://tomervital.wordpress.com/2015/09/12/החד-נדלה-20.7.2016>
8. זרחיה צ' (2.4.2008), אושר חוק הלוביסטים, השדלנים יחויבו בענידת תגי זיהוי ופרסום רשימת לקוחותיהם באתר הכנסת. דה מרקר. <http://www.themarker.com/law/1.498290> נדלה: 18.7.2016.
9. זרחיה צ' (31.12.2015), כך דורסת שיטת המאכרים והמקורבים את האינטרס הציבורי. דה מרקר. <http://www.themarker.com/news/1.2811289> נדלה: 18.7.2016.
10. זרחיה צ' (4.4.2016), לוביסט על כל ח"כ. זינוק במספר הלוביסטים בכנסת. דה מרקר. <http://www.themarker.com/news/1.2904229> נדלה: 18.7.2016.
11. שפירא א' (11.1.2016), אל תשאירו את הלוביסטים לבד: יש להסדיר גם את פעילות העסקנים הפוליטיים. דה מרקר. <http://www.themarker.com/opinion/1.2819752> נדלה: 18.7.2016.
12. קס ז' (5.1.2016), אושר חוק הלוביסטים, יצהירו על אינטרסים בכנסת. NRG. <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/746/755.html> נדלה: 21.7.2016.

מקורות נוספים:

13. טל ה. (2009). הלובי המסחרי בישראל – הגורמים לצמיחתו ודרכי פעולתו. חיבור לקבלת תואר דוקטור. אוני' בר אילן. רמת גן.

חקיקה:

14. חוק הכנסת, התשנ"ד-1994, פרק יב', שדלנים.
15. הצעת חוק הכנסת (תיקון - הסדרת פעילותם של שדלנים (לוביסטים)) התשס"ח-2007. נדלה: 18.7.2016 <https://www.knesset.gov.il/lobbyist/heb/KnessetLawChap12.pdf>
16. הצעת חוק הכנסת (תיקון - הסדרת פעילותם של שדלנים (לוביסטים)) התשס"ח-2007. נדלה: 18.7.2016 http://knesset.gov.il/privatelaw/Plaw_display.asp?lawtp=1

פרוטוקולים:

16. פרוטוקול מס' 181 משיבת ועדת הכנסת. (17.12.2007).
17. פרוטוקול מס' 187 משיבת ועדת הכנסת. (26.12.2007).
18. פרוטוקול מס' 189 משיבת ועדת הכנסת. (31.12.2007).
19. פרוטוקול מס' 198 משיבת ועדת הכנסת. (16.1.2008).
20. פרוטוקול מס' 209 משיבת ועדת הכנסת. (13.2.2008).
21. פרוטוקול מס' 220 משיבת ועדת הכנסת. (17.3.2008).
22. פרוטוקול מס' 222 משיבת ועדת הכנסת. (24.3.2008).
23. פרוטוקול מס' 225 משיבת ועדת הכנסת. (31.3.2008).

Articles:

24. Chari R. Murphy G. & Hogen J. (2007). Regulation Lobbyists: A Comparative Analysis of the United State, Canada, Germany and the European Union. *The Political Quarterly*. 78(3). 422-438.
25. Hall R. Deardorf A. V. (2006). Lobbying as Legislative Subsidy. *American Political Science Review*. 100(1). 69-84.
26. Tal H. (2012). The Advent of Israel's Commercial Lobby. *Israel Affairs*. 18(4). 615-628.
27. Veksler A. (2012). Opaque Transparency: an Analysis of the Israeli Lobbying Regulatory Regime of 2008. *Journal of Public Affairs*. 12(4). 270-278.
28. Veksler A. (2015). Diluted Regulations – a Need to Review the Theoretical Classification of the Different Lobbying Regulatory Environments. *Journal of Public Affairs*. 15(1). 53-61.
29. Veksler A. (2016). Lobbying in the Sunshine – Hiding Behind Transparency? *Journal of Public Affairs*. 16(1). 39-49.

Reports:

30. OECD. (2009). Lobbyists, Government and Public Trust, Increasing Transparency Through Legislation. Vol. 1. <http://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1-9789264073371-en.htm>. retrieved: 15.7.2016.

השוואה בין הצעת החוק הפרטית לתיקון 25 לחוק הכנסת (2008)

השוואה בין נוסח הצעת החוק הפרטית והתיקון לחוק הכנסת		נושא
תיקון 25 לחוק הכנסת 1994-התשע"ד, פרק יב', שדלנים	הצעת החוק הפרטית	
הגדרת לקוח	הגדרת לקוח כשוכר שירותיו של לוביסט	נמחק
הגדרת פעילות לובינג	כל פעילות הקשורה בהצעת חוק ותקנות הנדונות בכנסת ובוועדות הכנסת	נמחק
הגדרת לוביסט	מי שנוקט דרך עיסוק או למען לקוח פעולות לשכנע חבר כנסת או מוסר מידע לחבר כנסת למעט עובד מדינה או רשות מקומית.	מי שדרך עיסוק או בתמורה למען לקוח פועל לשכנע חבר כנסת או מוסר מידע לחבר כנסת בכנסת וועדותיה, החלטות הכנסת וועדותיה ומינוי אדם על ידי הכנסת או גוף בו מכהן חבר כנסת למעט:
		1. עובדים שכירים בארגונים. 2. נציגי המדינה, רשויות מקומיות ותאגידים שהוקמו על פי חוק 3. עורכי דין המייצגים לקוח בהליך מעיין שיפוטי בכנסת.
היתר לפעילות בכנסת	נדרש היתר מיור הכנסת	נדרש היתר מיור הכנסת הסדרת מתן היתר זמני
הפרטים הנכללים בבקשת ההיתר	1. פרטים אישיים 2. שם התאגיד במסגרתו פועל ומס' העובדים בו 3. שמות הלקוחות אותם מבקש לייצג 4. חובה מיידית לעדכון פרטים	1. פרטים אישיים 2. שם התאגיד במסגרתו פועל ומס' העובדים בו 3. שמות הלקוחות אותם מבקש לייצג 4. הצהרה על חברות בגוף בוחר של מפלגה 5. חובה מיידית לעדכון פרטים
חובת צנזור	שנה על חברי כנסת ושרים עובדי חברי כנסת לא יוכלו לבצע עבודת לובינג	שנה על חברי כנסת ושרים עובדי כנסת ועובדי חברי כנסת לא יוכלו לבצע במקביל עבודת לובינג
שקיפות (פרסום באתר הכנסת)	פרסום כל הפרטים שנמסרו על ידי הלוביסט	פרסום שמות הלוביסטים, פרטי התאגיד בו הם עובדים, שמות הלקוחות והאם חבר בגוף בוחר של מפלגה.
זיהוי כללי התנהגות	ענידת תג מזהה ייחודי, בכל התקשורת (בע"פ או או בכתב) הצהרה על הלקוח ועל היותו שדלן	ענידת תג מזהה ייחודי, בכל התקשורת (בע"פ או בכתב) הצהרה על הלקוח ועל היותו שדלן
	1. איסור חיוב ח"כ להצבעה 2. איסור הטעייה 3. איסור מתן טובות הנאה 4. החובות חלות גם לעניין עובדי כנסת	1. איסור הענקת טובות הנאה 2. איסור הטעייה 3. נקיטת אמצעים פסולים לשכנוע 4. חיוב לפעילות מסוימת 5. החובות חלות גם על עובדי הכנסת ועובדי חברי הכנסת
חובות על חברי כנסת	איסור קבלת טובות הנאה	נמחק
ענישה	שלילת היתר עיסוק כלוביסט והיתר כניסה לכנסת	שלילת היתר עיסוק כלוביסט והיתר הכניסה לכנסת
אחריות	יו"ר הכנסת	יו"ר הכנסת

בחינת תיקון 25 לחוק הכנסת (2008) על פי המלצות ארגון ה-OECD:

נושא	נכלל בחוק	לא נכלל בחוק
על מי חלה ההסדרה	לוביסטים מקצועיים	לוביסטים אין האוס לוביסטים מתנדבים עסקנים פוליטיים המבצעים לובי (חלקית בחקיקה נפרדת) עורכי דין (חל אך לא מיושם) פעילות לובינג מחוץ לכנסת פעילות לובינג מול הרשות המבצעת
מה מדווחים, כמה ובאיזו תדירות	שם לקוח תאגיד בו מועסק האם חבר בגוף בוחר של מפלגה	דיווח על הכנסות/הוצאות המרשם לא מאפשר מדידה והשוואה
איך מפקחים	ייקבעו כללים בתקנות	אין הסדרה בחקיקה
איך מבטיחים ציות	הגדרת חובת עמידה בכללים שהוגדרו בחקיקה. ייקבעו כללים בתקנות	אין הסדרה בחקיקה
איך מבטיחים את יושרת ההליך	ייקבעו כללים בתקנות ענישה כשלילת היתר	אין הסדרה בחקיקה
הגדרות ושקופות	כן	
חובות משמעותיות וישימות	דיווח ישימות גבוהה	חובות דיווח מועטות וחלקיות
קיימים הליכים שנועדו להבטיח ציות	ייקבעו כללים בתקנות	לא מוסדר בחקיקה
קיום מסגרת מנהלית שתבטיח ויושרתו	ייקבעו הסדרים	לא מוסדר בחקיקה

סיווג תיקון 25 לחוק הכנסת (2008) על פי הדגמים של צ'ארי, מרפי והוגן:

רגולציה חלשה	רגולציה בינונית	רגולציה חזקה
חובת רישום הנדרשים מועטים	חובת רישום, פרטים רבים יחסית	חובת רישום ודיווח נרחבות ונדרשים פרטים רבים
חובת דיווח הוצאות/הכנסות מפעילות לובינג	חובת דיווח חלקית על הוצאות/הכנסות מפעילות לובינג של יחידים אך לא של מעסיקים וקבוצות אינטרס	חובת דיווח נרחבות על הוצאות/הכנסות מפעילות לובינג של יחידים, מעסיקים וקבוצות אינטרס
דיווח אלקטרוני (מקוון)	מיעוט פרטים, מידע נדרש וטפסים לא מקוונים שיש למלא	מיעוט פרטים עם פירוט נרחב יחסית
גישה פתוחה למאגרי המידע	גישה לרשימת לוביסטים הכוללת פירוט ופרטים נוספים המעודכנת בתדירות גבוהה	גישה מלאה למאגרי המידע כולל פרטים על הלוביסטים כולל הוצאות/הכנסות
אכיפה	סמכויות אכיפה נמוכות עד לא קיימות ונדיר שנעשה בהן שימוש	גורמי אכיפה מבצעים בדיקות תכופות של פעילות הלוביסטים ודיווחיהם
חובת צינון	אין חובות צינון	קיימת חובת צינון מחמירות ורחבות

תיקון 25 לחוק הכנסת (2008) שחקנים, מטרות והישגים:

קבוצת אינטרס	מטרה	מידת הצלחה
חברי כנסת	הגברת אמון הציבור	בוצע חלקית ¹⁸
	הגברת השקיפות	בוצע חלקית
	הבטחת זרימת מידע	בוצע
	הבטחת המשך שיתוף פעולה עם לוביסטים	בוצע
	צמצום השפעת לובינג לא רצוי	לא בוצע
לוביסטים	הבטחת לגיטימיות הפעילות באמצעות הסדרה בחקיקה ראשית	בוצע
	הגבלת פעילות לוביסטים לא מוצהרים	לא בוצע
	יתרון בתחרות אל מול גורמים אחרים המבצעים לובינג	בוצע חלקית
לוביסטים (משרדים קטנים ועצמאיים)	השוואת תנאי תחרות אל מול המשרדים הגדולים	לא בוצע
נציגי קבוצות אינטרס ציבורי	החרגה מהחוק	בוצע
	המשך פעילות ללא מגבלות	בוצע
קבוצות אינטרס פרטי (לא השתתפו בדיונים בפועל)	אי החלת החוק על נציגיהם (לוביסטים אין האוס)	בוצע
	המשך פעילות ללא מגבלות	בוצע
לשכת עורכי הדין	החרגת נציגי הלשכה	בוצע
	המשך פעילות ללא הגבלות	בוצע
	החרגת עורכי דין	לא בוצע
עובדי הכנסת	הרחבת סמכויות, אחריות ותקציב	בוצע

¹⁸ לאור הביקורת התקשורתית והציבורית בשנים האחרונות ניתן אף לטעון כי נכשל.