

הפרדוקס שבהסדרת שדלנות בחקיקה

מאת

שירלי נוה*

במאמר זה אבקש להצביע על פרדוקס לכאורי הנוגע להסדרת¹ תחום השדלנות בחקיקה ולהציע לו כמה הסברים. השאלה הפרדוקסלית שבמרכז המאמר היא כיצד זה שחקיקה אשר מטילה עלויות על קבוצה שיש בכוחה למנוע ולחסום הטלת עלויות אלה – נחקקת בפועל. פרדוקס לכאורי זה נשען על גישת הבחירה הציבורית בתחום החקיקה והשדלנות, שלפיה שדלנים הפועלים בשם קבוצות אינטרס הם גורם דומיננטי ובעל השפעה מכרעת על קידומם או אי-קידומם של חוקים.² למרות זאת חקיקה המסדירה את תחום השדלנות ואגב כך מטילה חובות וכופה עלויות על השדלנים עצמם מקודמת, נחקקת בפועל ואף נמצאת במגמת עלייה מתמדת.³ אם מאמצים גישה זו, נשאלת השאלה כיצד ייתכן

- * חברת הסגל האקדמי – המכללה האקדמית ספיר ומרצה מן החוץ במרכז הבינתחומי. מאמר זה נכתב במסגרת חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, בהנחיית פרופ' עלי זלצברגר. תודתי נתונה לפרופ' עלי זלצברגר ולפרופ' עמרי ידלין על הערותיהם המועילות.
- 1 במאמר זה, המונח "הסדרה" יתייחס לקיומה של חקיקה מחייבת שדלנים מחויבים לציית לה כאשר הם פועלים בניסיון להשפיע על הממשל. כלומר, הכוונה היא לעיגון של חובות השדלנים בחקיקה. חובת ציות חיונית להגדרה משום שאין מדובר על כללים וולונטריים. כללים נפוצים ששדלנים מחויבים לציית להם הם למשל חובת רישום לפני תחילת העיסוק בשדלנות; קיום מאגר מידע זמין לציבור על אודות שדלנים (כגון זהות המעסיקים של השדלנים, השמות של אנשי הממשל שבהם תמקד הפעילות השדלנית והוצאות שהוצאו בגין הפעילות השדלנית); וכן, תקופת צינון שבה מחויבים פקידי ממשל לשעבר המעוניינים לעסוק בשדלנות.
- 2 לדוגמה לשימוש בשדלנות לצורך קידום חקיקה ראו דניאל מישורי, "שילוט ושליטה במרחב הציבורי: עתירת 'פעולה ירוקה' נגד שלטי פרסום בנתיבי איילון כמאבק על נחלת הכלל", **מעשי משפט** א (תשס"ח–תשס"ט) 109.
- 3 ארצות הברית הייתה הראשונה להסדיר בחקיקה את נושא השדלנות, והיא עשתה כן לפני יותר ממאה שנה. בשנות התשעים של המאה הקודמת הצטרפו אליה גם קנדה וגרמניה; בשנות האלפיים נוספו לרשימת המדינות המסדירות מדינות רבות, ובהן פולין, הונגריה, טייוואן, ליטא, אוסטרליה, סלובניה, מונטנגרו, אוסטרליה, גאורגיה וישראל. חקיקה כזאת כוללת הטלת חובות גילוי ודיווח, ברמות שונות, על שדלנים בגין פעולותיהם אצל הגופים שאותם הם משדלים (יש מדינות אשר מטילות חובות אלה אל מול הרשות המחוקקת בלבד, ויש מדינות שמטילות חובות אלה אל מול הרשויות המחוקקת והמבצעת גם יחד); דרישות הגילוי עשויות לכלול את הדרישה לגלות את נושא השידול, להגיש דוח הוצאות מפורט, דיווח על הוצאות קמפיין וכיו"ב. להרחבה, ראו: Raj Chari, John Hogan & Gary Murphy, *Regulating Lobbying: A Global Comparison* (2012).

שחקיקה המסדירה את תחום השדלנות – ואגב כך מטילה עלויות על שדלנים – אכן נחקקת, שהרי אם שדלנים וקבוצות האינטרס שבשמך הם פועלים "שולטים" בחקיקה, אזי לא נצפה למצוא חקיקה המטילה עליהם חובות וכופה עליהם עלויות. יתרה מזו: אפשר גם לטעון שהסדרת השדלנות עומדת בניגוד לאינטרסים של המחוקקים עצמם, משום שבעטייה חירותם לנהל משאים ומתנים מצטמצמת, והרווחים המופקים מ"מכירת" חקיקה לקבוצות אינטרס – פוחתים. אם אכן כך – הן מבחינת השדלנים והן מבחינת המחוקקים – היינו מצפים שחקיקה כזו לא תעבור ואף לא תיחקק. למרות זאת חקיקה כזו נמצאת כאמור במגמת עלייה מתמדת.

תשובה אפשרית אחת לפרדוקס לכאורי זה תבקש להטיל ספק בהנחות היסוד של גישת הבחירה הציבורית – זו שלפיה שוק החקיקה נשלט בידי קבוצות אינטרס, וזו שלפיה פוליטיקאים מטבעם מבקשים לקדם אך את האינטרס האישי שלהם. בתשובה זו לא אעסוק במסגרת המאמר; יתרה מזו, הנחת המוצא שלי היא ששוק החקיקה אכן פועל כפי שמתארת התיאוריה הכלכלית של החקיקה,⁴ ולפיכך המאמר יתמקד בתשובה אפשרית אחרת, ולפיה חקיקה המגבילה את פעולתם של השדלנים צולחת פשוט משום שהיא מקדמת אינטרס המשותף לשדלנים ולמחוקקים.

מאמר זה יציג חמישה הסברים אפשריים לפרדוקס הלכאורי שהוצג לעיל ואשר מצביעים על אינטרס השדלנים והמחוקקים בקידום חקיקה המסדירה את תחום השדלנות⁵ – שלושה המתמקדים באינטרס המחוקקים ושניים המתמקדים באינטרס השדלנים.

ההסברים שיוצגו במאמר מבקשים להוסיף נדבך להתבוננות בהסדרת השדלנות – נדבך שיספק הבנה למתרחש מאחורי הקלעים ויאפשר לקשר בין ההסדרה לבין האינטרסים של השחקנים הפועלים בשוק החקיקה.

- 4 תיאוריות כלכליות העוסקות בתחום החקיקה מתייחסות לחוק כאל מוצר שנוכש ידי קבוצות מסוימות או על ידי קואליציה של קבוצות שמציעות מחיר גבוה תמורת חקיקתו וכך גוברות על קבוצות מתחרות המתנגדות לחוק או מבקשות לרכוש חוק שונה באותו תחום. תיאוריות אלה מכנות את הקבוצות המעוניינות לרכוש את החקיקה "קבוצות אינטרס" (ארגון של שני אנשים או יותר שיש להם מטרה משותפת, והם פועלים כדי להשפיע על מדיניות ציבורית כדי לקדם את אותה מטרה. ראו: יעל ישי, **קבוצות אינטרס בישראל – מבחנה של דמוקרטיה** (1987) בעמ' 13) ואת המחוקקים – "מוכרים". ה"מוכרים", המחוקקים או הפוליטיקאים מתפקדים כמעין ברוקרים בשוק החקיקה ומבקשים לחבור למחפשים אחר חקיקה מסוימת שבכוחם להציע כדי למכור להם את המוצר המבוקש. להרחבה, ראו: פרק א(3) למאמר.
- 5 השדלנות היא תחום רחב היכול להתקיים בכל זרועות הממשל, ולכן המשודלים יכולים להיות בעלי זהויות מזהויות שונות – מחוקקים, אנשי הרשות המבצעת וכיוצא באלה. הסדרת תחום השידול יכולה גם היא להתקיים ברמות שונות – כללי אתיקה פנימיים, צווים או תקנות. במאמר זה אתמקד בשידול המכוון למחוקקים ובהסדרתו באמצעות חקיקה.

לפני הצגת הפרדוקס וההסברים לו יוקדשו כמה מילים לשדלנות, להסדרתה בחקיקה ולתיאוריית הבחירה הציבורית, ובכלל זה גם לתיאוריית קבוצות האינטרס, שהיא חלק ממנה, ואשר עליה מבוססים ההסברים המוצגים במאמר.

א. מבוא: שדלנות והסדרתה בחקיקה, תיאוריות של שידול ותיאוריית הבחירה הציבורית; 1. שדלנות והסדרת התחום בחקיקה – כללי; 2. תיאוריות מרכזיות של שידול; (א) שידול כסחר חליפין; (ב) שידול כאסטרטגיה של שכנוע; (ג) שידול כסובסידיה של המחוקק; 3. תיאוריית הבחירה הציבורית ותיאוריית קבוצות האינטרס; (א) כללי; (ב) תיאוריית קבוצות האינטרס. **ב. הצגת הפרדוקס.** **ג. הצגת ההסברים האפשריים לפרדוקס;** 1. הסבר ראשון – אינטרס השדלנים: הוזלת העלויות הכרוכות בהשגת מידע; 2. הסבר שני – אינטרס השדלנים: צמצום יכולת הסחיטה של המחוקקים; 3. הסבר שלישי – אינטרס המחוקקים: מנגנון החושף את עוצמת ההעדפות של מבקשי החקיקה; 4. הסבר רביעי – אינטרס המחוקקים: הגדלת מהימנות המידע המגיע לידיהם; 5. הסבר חמישי – אינטרס המחוקקים: הוזלת העלויות הכרוכות בעבודת המחוקקים. **ד. כיווני מחשבה נוספים.**

א. מבוא: שדלנות, הסדרתה בחקיקה ותיאוריית הבחירה הציבורית

1. שדלנות והסדרתה בחקיקה – כללי

במדינות דמוקרטיות רבות נהפכה השדלנות לחלק בלתי נפרד מההליך הדמוקרטי. קבוצות אינטרס מנסות להשפיע באמצעותה על קבלת החלטות ועל החקיקה במדינה, והיא מוכרת כערוץ המאפשר לציבור השתתפות שוטפת בהליך הדמוקרטי ולא רק בתקופת בחירות. למרות זאת, על פי רוב, הציבור מייחס לשדלנות פן שלילי ורואה בה פרקטיקה העלולה להביא להשפעה לא הוגנת על הליך קבלת ההחלטות. בשל תפיסה זו ובהתחשב בכך שהשדלנות הכניסה לזירה הפוליטית שחקנים וכללים חדשים, במדינות רבות עלה נושא ההסדרה של השדלנות על סדר היום הפוליטי.

ארצות הברית הייתה הראשונה להסדיר את נושא השדלנות בחקיקה, והיא עשתה זאת לפני יותר ממאה שנה. בשנות התשעים של המאה הקודמת הצטרפו אליה גם קנדה וגרמניה; בשנות האלפיים נוספו לרשימת המדינות המסדירות מדינות רבות, ובהן פולין, הונגריה, טייוואן, ליטא, אוסטרליה, סלובניה, מונטנגרו, אוסטרליה, גאורגיה וישראל.⁶

6 תחום השדלנות מוסדר כיום בישראל בפרק י"ב לחוק הכנסת, התשנ"ד–1994, ס"ח 1462. פרק זה נחקק באמצעות תיקון 25 לחוק בשנת 2008, ובמסגרתו נקבעו בין היתר חובות גילוי ואיסורים המוטלים על שדלנים כהגדרתם בחוק. כך למשל נקבעה חובה לגלות את שמות הלקוחות שבשמן השדלן מבקש לפעול בכנסת ואת פרטיו האישיים של השדלן

בחינת החוקים שהתקבלו במדינות השונות מעלה כי החוקים נוקטים כולם רטוריקה דומה ומשתמשים באותם מונחים – שקיפות, דיווח ואחריות – אך הפירוש והיישום של מונחים אלה משתנים ממדינה למדינה. נראה כי ההבדלים נובעים מתפיסות חוקתיות, תרבותיות ופוליטיות שונות זו מזו.⁷ עם זאת הסדרות אלה מבוססות בעיקר על דרישות המבקשות לקדם שקיפות ובכך להפוך את הליך קבלת ההחלטות לגלוי ולחשוף יותר. מדינות דמוקרטיות שונות אומנם נבדלות זו מזו בהיקף הסדרות של תחום השדלנות, אך נראה כי היעד העיקרי המצוי בבסיס ההסדרים הללו הוא כאמור להגביר את שקיפותה של פעילות זו.⁸

בהסדרות הקיימות בעולם ניתן לזהות שני סוגים בסיסיים של כלים משפטיים: הטלת איסורים והצבת חובות רישום וגילוי. "איסורים" הם כללים שבהם מוגדרות פרקטיקות שההסדרה מבקשת למנוע. כללים כאלה הם, למשל, כללים שאוסרים על מסירת מידע כוזב, על קבלת מתנות והטבות וכללים הקובעים תקופות צינון. "דרישות גילוי", בניגוד לכך, לא אוסרות על פעולות מסוימות, אלא דורשות לחשוף מידע לציבור כך שזה יהיה זמין לו. לדוגמה, הצבת דרישות למסירת פרטים על אודות נושא השידול, לקוחות השדלן, סכומי הכסף המשולמים לשדלן בגין השידול, מסירת פרטים על פעולות שביצע השדלן מול המשודל וכיו"ב. הדרישה הבסיסית ביותר בין דרישות אלה, המצויה בכלל ההסדרות המסדירות את תחום השדלנות, היא דרישת הרישום של שדלנים.⁹

(סעיף 66(ב) לחוק הכנסת). כמו כן נקבע איסור להציע טובות הנאה לחברי כנסת במסגרת פעולות השידול ואיסור להטעות את חבר הכנסת בעובדה מהותית כלשהי בקשר לפעילות הפרלמנטרית של חבר הכנסת (סעיף 69(א) לחוק הכנסת). ייאמר כי נכון לכתביבת מאמר זה המונח "שדלן" בחוק הישראלי מתייחס לשדלנים מקצועיים בלבד (להבדיל למשל מ"שדלני פנים", הנוקטים פעילות זו בעבור מעבידם), ו"פעילות שדלנית" מתייחסת לניסיונות שכנוע של חברי הכנסת (סעיף 1 לחוק הכנסת).

7 לדיון במבנים החוקתיים ובמערכות ההסדרה הקיימות בפועל בארצות הברית, קנדה, גרמניה, האיחוד האירופי, טייוואן, אוסטרליה, פולין, הונגריה, ליטא, אוסטרליה וישראל, ראו: שירלי נוה, **הפרדוקס שבהסדרת שדלנות בחקיקה** (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת חיפה, תשס"ו) בעמ' 4–80.

8 Justin Greenwood & Clive S. Thomas, "The Registration of Lobbyists in Western Europe", 51 *Parliam. Aff.* 487 (1998).

הסדרה של שדלנות מבקשת לעיתים לתת מענה גם לבעיית הנציג ו"הדלת המסתובבת" – חשש מפני השחתת התהליך הדמוקרטי בשל הבטחות לנבחרים כי יזכו בתום כהונתם במשרות אצל השדלנים או אצל לקוחותיהם. כמו כן הסדרה של שדלנות יכול שתבקש להתמודד עם בעיית היעדר השוויון בכוח ההשפעה אשר נוצר בשל ההבדלים הקיימים בין קבוצות האינטרס השונות בינן לבין עצמן, בכוח ההתארגנות ובמשאבים, ובין קבוצות מאורגנות לציבור הרחב. להרחבה בסוגיות אלה ראו: יואב המר ומשה כהן-אליה, "שתדלנות וההליך הדמוקרטי", **עיוני משפט** לג (התשע"א) 593, בעמ' 601.

9 לעיתים מערכות ההסדרה מבחינות בין כמה סוגי שדלנים או צורות שידול – שדלנים המכונים "in-house lobbyists" (מכונים גם "שדלני פנים", "שדלנים פנימיים" או "שדלן

מערכות הסדרה יכולות, תיאורטית, להיות מסווגות לרמות שונות, והסיווג יכול להקל את ההשוואה בין מערכות.¹⁰ קטלוג כזה בנוי ברובו על ניתוח הכללים שהשדלנים חייבים לציית להם כשהם נרשמים, על זמינות המידע לציבור, על יכולת האכיפה של המדינה ועל תקופת הצינון שהמחוקק דורש מבעלי תפקידים ציבוריים הפונים לעיסוק בשדלנות.

מבחינה נורמטיבית המצדדים בהסדרה של שדלנות מתבססים על ההבנה שהסדרה וקביעת מגבלות על פעילות שדלנית מקדמות את אינטרס הציבור בהגברת השקיפות והשוויוניות של הליך קבלת ההחלטות של המחוקק, ולפיכך – ראוייה.¹¹ ההסדרה שואפת להגדיל את השקיפות ואת המחויבות לתת דין וחשבון על פעולות שנקטו במערכת הפוליטית, ובכך מאפשרת לציבור להיות מעורב יותר בפעילות זו. לפי טיעון

מועסק" לבין שדלנים מסחריים (המכונים גם "שדלנים חיצוניים"). שדלני פנים עובדים בגוף מסוים, חברתי או עסקי, והם מבצעים פעילות שדלנית אך ורק למען אותו גוף. שדלנים מסחריים אינם עובדי הגוף שהם מספקים לו שירותים אלא הם שכירים שלו לצורך הפעילות השדלנית. אלו הם בעצם "השדלנים המקצועיים", ששדלנות היא עיסוקם היחיד או העיקרי. שדלנים אלה מועסקים במשרד המספק שירותי שדלנות ויכולים לספק שירותים לכמה גופים בד בבד. כמו כן יש הסדרות המפרידות בין שדלנים "עסקיים" לבין שדלנים "חברתיים". העסקיים מייצגים אינטרסים של גופים עסקיים הפועלים למטרות רווח כספי, והחברתיים מייצגים אינטרסים חברתיים שאינם למטרות רווח. הבחנה נוספת נערכת בין שידול ישיר לבין שידול עקיף: שידול ישיר הוא ניסיון להשפיע על מקבלי ההחלטות ללא תיווך, בפנייה ישירה למקבל ההחלטות; שידול עקיף נעשה באמצעות מתווכים או גופים המנסים להשפיע על מקבלי ההחלטות. דוגמה לשידול ישיר היא איסוף והספקה של מידע למקבלי ההחלטות; דוגמה לשידול עקיף היא שימוש בדעת קהל (Grassroots Lobbying) כדי להשפיע על המחוקקים. להרחבה, ראו: הילה טל, **הלוכי המסחרי בישראל – הגורמים לצמיחתו ודרכי פעילותו** (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת בר-אילן, התשס"ט) בעמ' 67–88.

10 Chari, Hogan & Murphy ערכו חלוקה לשלוש רמות הסדרה: גבוהה, בינונית ונמוכה. החלוקה נקבעה על פי הניקוד שהעניק למערכות אלה ארגון Center for Public Integrity האמריקני (CPI). על פי החלוקה של CPI, מערכת הסדרה שקיבלה עד 29 נקודות מסווגת לרמה נמוכה, מערכת הסדרה שקיבלה בין 30 ל-59 נקודות מסווגת לרמה בינונית, ומערכת הסדרה שקיבלה יותר מ-60 נקודות מסווגת לרמה גבוהה. החלוקה של צ'ארי, שתידון להלן, מבוססת על ניתוח איכותני וכמותני של מערכות הסדרה קיימות. שלוש הבהרות בעניין זה: ראשית, מבחינת איכותנית צ'ארי בדק את המאפיינים של כל מערכת הסדרה ומצא שהם אכן בעלי מאפיינים בני השוואה; שנית, הסיווג נכון לזמן נתון, ואין סטטיות: מערכת הסדרה יכולה לשנות את סיווגה ולעבור מרמה לרמה; שלישית, השימוש בסיווג המשולש (גבוה, בינוני, נמוך) מבקש לתאר קטגוריות אך לא לטעון טענה נורמטיבית כלשהי. הסיווג אינו רומז נורמטיבית ש"גבוה" הוא "טוב יותר", ש"נמוך" הוא "גרוע יותר" או ש"בינונית" מציעה נקודה בטוחה ואולי גם אופטימלית. הסיווג המשולש מציע עזרה בהבנת התכונות המשותפות למערכות ההסדרה וכן כלי לסדר אותן לפי רמת החומרה שלהן. ראו: Chari, Hogan & Murphy (לעיל, הערה 3) בעמ' 104.

11 John G. Francis, *The Politics of Regulation: A comparative Perspective* (1993) p.12

זה, הגדלת השקיפות מאפשרת לדמוקרטיה לממש את עקרונות היסוד שלה – הגבלת הכוח של הנציגים הנבחרים והגנה על זכויות הפרט (ובכלל זה המיעוט) מפני עריצות הרוב וגם מפני עריצות המיעוט.¹²

טיעונים מסורתיים התומכים בשקיפות ובצורך במידע העלה בין היתר ג'יימס מדיסון (Madison), ג'רמי בנת'ם (Bentham) וג'ון סטיוארט מיל (Mill). בשנת 1822 כתב מדיסון:

A people who mean to be their own governors must arm themselves with the power Which knowledge gives. A popular government without popular information or the means of acquiring it is but a prologue to a farce or a tragedy or perhaps both.¹³

מיל הדגיש את היתרונות של השתתפות פעילה של הציבור בהליך הפוליטי ואת הערך של חירות הדיון,¹⁴ וג'רמי בנת'ם התייחס לחשיבות הפרסום הרחב של מידע ככלי המסייע למנוע השפעה של אינטרסים אישיים על החלטות הממשל.¹⁵

ככל הנוגע להסדרה של תחום השדלנות, הרי שהסדרה כזו שבבסיסה הטלת חובות גילוי תספק לאזרחים מידע על פעולות הממשל ותאפשר להם לשפוט אם מקבלי

12 "שקיפות" הוגדרה, בין היתר, כקלות שבה הציבור יכול לפקח הן על הממשל והן על האינטרסים של הפרטים המנסים להשפיע על עיצוב מדיניות וקבלת החלטות הממשל; היא נתפסת כגורם המשפר את איכות החיים הדמוקרטיים, מפחית את מידת האדישות של הפרטים כלפי העולם הפוליטי, מגדיל את ההיענות של מקבלי החלטות לדרישות הציבור, מסייע למנוע התנהגות לא ראויה של מקבלי החלטות ומעלה את הלגיטימיות של המוסדות הדמוקרטיים בעיני הציבור. שקיפות גם תורמת באופן עקיף למימוש עיקרון השוויון, בכך שהיא מחלישה את כוחן של קבוצות אינטרס צרות אך עוצמתיות לטובת סיכום הוגן יותר של העדפות האזרחים הבאות לידי ביטוי בהצבעות המחוקקים. מעלה נוספת של השקיפות היא שיישום כללים המקדמים שקיפות אינו דורש, לרוב, משאבים מיוחדים ועלויות גבוהות כך שבהשקעה סבירה מתקבל אמצעי יעיל לשיפור המערכת השלטונית. להרחבה ראו: Lawrence J. Broz, "Political Systems Transparency and Monetary Commitment Regimes", 56 *Int. Organ.* (2002) 861; Adrienne Heritier, "Elements of Democratic Legitimation in Europe: An Alternative Perspective", 6 *J. Eur. Public Policy* (1999) 269; Daniel Naurin, "Backstage Behavior? Lobbyists in Public and Private Settings in Sweden and in the European Union", 39 *Comp. Polit.* (2007) 207, p.209; Petra M. Geraats, "Central Bank Transparency", 112 *Econ. J.* (2002) 532; Adrienne Heritier, "Elements of Democratic Legitimation in Europe: An Alternative Perspective", 6 *J. Eur. Public Policy* (1999) 269.

13 מכתב שכתב ג'יימס מדיסון בשנת 1822, ומצוטט ב-*The Complete Madison* S. Padover, (1st ed. 1953).

14 John Stuart Mill, *Considerations Of Representative Government* (1861)

15 Jeremy Bentham, *The Works Of Jeremy Bentham* Vol. 7 (John Bowring ed., 1843)

ההחלטות פועלים לטובת הציבור אם לאו.¹⁶ הסדרת תחום השדלנות באמצעות חוקים אשר בבסיסם הדרישה לשקיפות הופכת את גישתו של הציבור למידע לנוחה יותר ואת הליך קבלת ההחלטות לחשוף יותר. הסדרה כזו יכול שתעלה גם את האחריות של מקבלי ההחלטות למיניהם, כלומר את מידת האחריות שאלה מקבלים עליהם לפעולותיהם ולהחלטותיהם.¹⁷ מלבד מקבלי ההחלטות עצמם, יש הטוענים כי לא רק האחריות של מקבלי ההחלטות תגדל אלא גם זו של האליטות הכלכליות שתידרשנה להצדיק את הפעולות שלהן כלפי הציבור.¹⁸ ואכן, כפי שיעלה מהסקירה שלהלן, מרבית ההסדרים מתמקדים בשדלנים עצמם לא פחות (אם לא יותר) מבמושאי השידול שלהם. המתנגדים להסדרה טוענים שהיא גוררת שלוש בעיות עיקריות: יצירה של חסמי כניסה, פגיעה ביעילות של משאים ומתנים פוליטיים והגדלת עלויות. אשר לנקודה הראשונה, הטענה הנורמטיבית היא שיצירה של חסמי כניסה מקטינה את אפשרות הפרט להיות מעורב בהליך הפוליטי, הואיל ויש בהם כדי לצמצם את חופש הגישה של הפרטים אל נציגיהם. צמצום זה עומד בניגוד לרעיון בדבר זרימת מידע חופשית וגישת הציבור לנציגיו בממשל דמוקרטי. רעיון זה מגולם בטיעונים של חוקרי הבחירה הרציונלית.¹⁹ אחת הטענות שהועלו בספרות היא שהסדרה מוסדית של שדלנות תיצור חסימה ישירה לשידול היות שהסדרה והאכיפה ישפיעו על מספר השדלנים הנרשמים בפועל בשל העלויות הכרוכות ברישום, על החובות הנלוות לו והסנקציות שבהפרתן.²⁰ מובן שתהיינה לכך השלכות על המגוון ועל המספר של הקולות הנשמעים בדיונים על מדיניות או על חקיקת חוק.

מבחינה פוזיטיבית יש ממשלות שאכן מסתייגות מיצירה של חסמי כניסה מסוג זה בשל החשש שהחסמים יתקבלו בציבור כמגבלה לא ראויה על זכות הגישה שלו לנציגיו. למסקנה זו הגיעה למשל הוועדה לבחינת הסטנדרטים של חיי הציבור באנגליה (ועדת נולאן) באמצע שנות התשעים, עת הצהירה שיש לשמור על הסטטוס קוו כשהדבר נוגע לקשר בין שדלנים לבין מקבלי החלטות. במילים אחרות: להמשיך ולהסתייע בכללים לא פורמליים ובכללי אתיקה עצמיים. הוועדה הביעה את החשש שהסדרה עלולה ליצור

16 David Stasavage, "Open-Door or Closed-Door? Transparency in Domestic and International Bargaining", 58 *Int. Organ.* (2004) 667, p. 668.

17 Joy Marie Moncrieffe, "Reconceptualizing Political Accountability", 19 *Int. Polit. Sci. Rev.* (1998) 387, p. 389.

18 Thomas Risse, "Let's Argue! Communicative Action in World Politics", 54 *Int. Organ.* (2000) 1, p. 32.

19 Scott H. Ainsworth, "Regulating Lobbyists and Interest Group Influence", 55 *J. Polit.* (1993) 41; Margaret F. Brinig, Randall G. Holcombe & Linda Schwartzstein, "The Regulation of Lobbyists", 77 *Public Choice* (1993) 377.

20 Virginia Gray & David Lowery, "State Lobbying Regulations and their Enforcement: Implications for the Diversity of Interest Communities", 30 *State Local Gov. Rev.* (1998) 78.

בציבור תחושה שלפיה הדרך הלגיטימית היחידה להשפיע על הפרלמנט היא שכירת שדלן מקצועי הרשום במרשם השדלנים המסחריים.²¹ אשר לנקודה השנייה – פגיעה ביכולת לנהל משא ומתן פוליטי – הטענה הנורמטיבית היא שכדי להגיע ליעילות בעיצוב של מדיניות או של חוק, חשאיות היא לעיתים הכרחית – ולכן שקיפות לעיתים פוגעת.²² טיעון זה אינו ייחודי למערכת היחסים שבין מחוקקים לבין שדלנים. לפי טענה זו, התוצאה היעילה עשויה להתקבל דווקא מהאפשרות של צדדים להתקשר בחופשיות מאחורי דלתיים סגורות. הסדרה ההופכת חלק מהליך השידול לשקוף דורשת החלטה נורמטיבית בעניין זה, המתייחסת לרציות או לאי-הרציות של שקיפות זו. מדינה יכולה להכריע ולקבוע העדפה להיעדר שקיפות בהליכים של קבלת החלטות. דוגמה למדינה שבה מדיניות "אטומה" ונטולת שקיפות בהקשר של פרקטיקת השדלנות היא יפן, שבה כמעט כל הליכי השדלנות החשובים מתנהלים מאחורי דלתיים סגורות.²³

הסיבה השלישית להתנגדות להסדרה של הליך השדלנות נוגעת לעלויות הנוצרות למדינה ישירות עקב ההסדרה. הסדרה בסיסית של שידול מצריכה העמדת רישום זמין לציבור, שכירת כוח אדם לשם פיקוח על ההסדרה ולשם אכיפתה ועוד כהנה וכהנה הוצאות הכרוכות בעלויות. המשמעות של עלויות אלה היא הפסד תקציב שיכול לשמש למטרות אחרות. מובן שעלויות אלה עומדות כנגד עלויות אחרות הנוצרות בהיעדר הסדרה כגון חקירות, זמן שיפוטי וכיוצא באלה.

במאמר זה לא תידונה מערכות ההסדרה הקיימות כשלעצמן, והדגש יושם על עצם קיומן של הסדרות הכופות עלויות, כאלה ואחרות, על שדלנים ועל מחוקקים. אך לפני בחינה זו, וכדי להבין את האינטראקציה של שדלנים ומחוקקים במסגרת הליך השדלנות, יוצגו שלוש תיאוריות מרכזיות של שידול.

2. תיאוריות מרכזיות של שידול

עבודות תיאורטיות שנכתבו בעשורים האחרונים ניסו להגיע להבנה טובה יותר של התנהגות שדלנים. בניסיון לאפיין שידול אפשר למצוא סיווגים שונים ודגשים שונים. למשל, חוקרים בתחום מדעי המדינה פיתחו מודלים שהתמקדו באינטראקציה שבין שדלנים לפוליטיקאים, כגון התיאוריה בדבר קבוצות אינטרס ותיאוריות חברתיות-

William Dinan, "Learning Lessons? The Registration of Lobbyists at the Scottish Parliament", 10 *J. Commun. Manag.* (2006) 55, p. 56

Roger Fisher, William Ury & Bruce Patton, *Getting to Yes: Negotiation an Agreement Without Giving In* (1999); Tim Groseclose & Nolan McCarty, "The Politics of Blame: Bargaining Before an Audience", 45 *Am. J. Polit. Sci.* (2001) 100

Ronald J. Hrebenar, Akira Nakainura & Akio Nakamura, "Lobbying Regulation in the Japanese Diet", 51 *Parliam. Aff.* (1998) 551, p. 554

פסיכולוגיות. הכלכלנים, חוקרי תיאוריות הבחירה הציבורית, הציגו מודלים של חליפין ושל העברות מידע שבמרכזם פוטנציאל ההטבות שהצדדים יכולים לקבל זה מזה וכן מודלים שבמרכזם המשאבים שאותם השדלנים יכולים לספק למשודלים, למשל מידע וחיסכון בזמן עבודה. מודלים מסוג שלישי הם המודלים המתודולוגיים המשמשים בתורת המשחקים ומתארים שחקנים רציונלים שמנסים למקסם את הרווח שלהם בהנחה של מידע מושלם. במערך הנחות כזה מתוארת האינטראקציה בין השחקנים כשיתוף פעולה או כתחרות, והתוצאות האפשריות הן רווח או הפסד.

במאמר כאן יוצגו שלושת המודלים המרכזיים שפיתחו חוקרי הבחירה הציבורית – שידול כסחר חליפין, שידול כשכנוע ושידול כסובסידיה של המחוקק. במרכזם של שני המודלים הראשונים – שידול כסחר חליפין ושידול כשכנוע – העדפות המחוקק, והם מכונים בספרות "מודלים ממוקדי-העדפות"²⁴. מודלים שבמרכזם העדפות מתבוננים על שידול שנעשה בידי קבוצות מאורגנות כמאמץ לשנות את העדפות המחוקקים או לשומרן מתוך כוונה להשיג את מטרות הקבוצה. במודלים אלה האמצעים שבהם קבוצות משתמשות כדי לשנות – או לשמר – את העדפות המחוקקים הן כסף או מידע.

במרכז המודל השלישי, הרואה בשידול סובסידיה של המחוקק, קיים משאב ארגוני, ולפיכך הספרות מתייחסת אליו כאל "מודל ממוקד-משאב". במודל זה שבמרכזו משאב ארגוני מטרת השידול היא לא לשנות את דעתם של מחוקקים "מתנגדים" אלא לסייע למחוקקים "ידידותיים" התומכים בעמדת הקבוצה לקדם את מטרותיהם באמצעות משאב הזמין לשדלנים והנחוץ למחוקקים, במקרה של שידול כסובסידיה – המשאב הוא מידע וזמן עבודה.

מודלים אלה משולבים, במלואם או בחלקם, בהסברים שניתנו לפרדוקס המוצג במאמר ואשר נדונים בפרק ג להלן.

(א) שידול כסחר חליפין

המוטיב המרכזי בתפיסות השידול כסחר חליפין הוא ההטבות ההדדיות היכולות להתקבל מהאינטראקציה שבין השדלנים לגורמים הפוליטיים. מודלים מסורתיים²⁵ של חיפוש רנטה מתבוננים על פעילות שדלנית כמצב ברור של סחר חליפין – כסף ומצביעים תמורת החלטות פוליטיות. לפי תפיסה זו, שעליה מתבססת התיאוריה של קבוצות אינטרס, קבוצות אינטרס הן קבוצות אופורטוניסטיות ורציונליות המחפשות לעצמן רנטה. ההנחה המרכזית של המודלים הנפוצים במדעי המדינה ובכלכלה היא שנציגים

Megumi Naoi & Ellis Krauss, "Who Lobbies Whom? Special Interest Politics under Alternative Electoral Systems", 53 *Am. J. Polit. Sci.* (2009) 874

Grant McConnell, *Private Power And American Democracy* (1966); Theodore Lowi, 25 George J. Stigler, "The Theory of Economic Regulation", 2 *Bell. J. Econ. Man. Sci.* (1971) 3

של קבוצות אינטרס ומחוקקים עסוקים בחיפוש אחר הטבות הדדיות מעסקאות: מהצד של קבוצות האינטרס – קידום האינטרסים שלהן באמצעות חקיקה או מניעת חקיקה, ומהצד של המחוקקים – בדרך כלל תרומות למימון מסעי בחירות.²⁶ סוכנים של קבוצות אינטרס מונחים להוציא לפועל את עסקת החליפין, אבל הכסף – לא האינפורמציה ולא הטיעונים של שדלנים – הוא המשתנה הרלוונטי להכוונת התנהגות.

ניתן לאפיין שלוש בעיות מרכזיות בתיאוריות של סחר חליפין. ראשית, הנושא התיאורטי הבעייתי בגישה הזו, המשותף למודלים של סחר חליפין, הוא שבהתקיים תמריצים אינהרנטיים של כל צד להפר הסכם חליפין כאמור ובאין אפשרות אכיפה ניטרלית של הסכמים אלה בידי צד שלישי, מה גורם לעסקאות להתקיים? המאמצים לענות על שאלה זו הלכו לכיוונים שונים והניבו כמה תוצאות. שניידר (Snyder)²⁷ למשל טען שקבוצות אינטרס משקיעות השקעה ארוכת טווח בפוליטיקאים ויוצרות אכיפה עצמית באמצעות מכניזם של משחקים חוזרים, אמון או מוניטין. בניגוד לכך, מקארתי (McCarty) ורוטנברג (Rothenberg)²⁸ הדגישו את ההבדלים בין תמריצים קצרי טווח – כאשר התמורות עתידות להתחולל מהר יחסית (כגון השגת השפעה על חוק מסוים) – לבין תמריצים ארוכי טווח – כאשר התמורות עתידות להתחולל שנים לאחר ההשקעה (כגון השגת השפעה מתמשכת על המחוקק שיבסס את מעמדו, מקומו ומומחיותו); הם אף הדגישו את הקשיים הטמונים ביכולתם של הצדדים להתחייב להתקשרות מהימנה, במיוחד בהתקשרויות ארוכות טווח, בשל היעדר ענישה מספקת ואפקטיבית, ונוצרת אפוא בעיה לאכוף את ההסכם בין הצדדים.²⁹ סטאטמן (Stratmann)³⁰ טען שחוזר שבו תשלומים נוקשים פותר את בעיית האכיפה: העסקה מתקיימת בגלל מקדמות שניתנות אקס אנטה בידי הקבוצה ורווחים אקס פוסט (תרומות נוספות) ברגע שהמחוקק מילא את חלקו.

-
- David Austen-Smith, "Interest Groups: Money, Information and Influence", in 26
Perspective on Public Choice 296 (Dennis Mueller ed., 1996); Rebecca Morton &
 Charles Cameron, "Elections and The Theory of Campaign Contributions: A Survey
 (לעיל, הערה 8).
 James Snyder, "Long Term Investing in Politicians; or, Give Early, Give Often", 35 27
J.L. & Econ. (1992)15, p.18
 Nolan McCarty & Lawrence Rothenberg, "Commitment and the Campaign 28
 Contributions Contract", 40 *Am. J. Pol. Sci.* (1996) 872
 שם, בעמ' 898–899. 29
 Thomas Stratmann, "The Market for Congressional Voters: Is Timing of 30
 Contributions Everything?", 41 *J.L. & Econ.* (1998) 85, p. 88

בעיה שנייה בתאוריות של סחר חליפין היא הבעיה האמפירית. הביסוס האמפירי של הטענה שלפיו כסף קונה מצביעים הוא חלש – במיוחד לפי ממצאים שלפיהם סביר ששדלנים ישדלו את בני הברית שלהם יותר משישדלו את המתנגדים להם.³¹ בעיה שלישית ואחרונה היא שתיאוריות של סחר חליפין אינן מסבירות מדוע קבוצות אינטרס משדלות נושאי תפקידים ממונים – ביורוקרטים – שאינם דורשים את תמיכת הציבור.

(ב) שידול כאסטרטגיה של שכנוע

גישה נוספת הנחשבת למרוכזת-העדפות היא זו הרואה בשידול אסטרטגיה של שכנוע. בספרות מאוחרת מזו שהגדירה שידול "סחר חליפין" נטען ששידול הוא למעשה אסטרטגיה של שכנוע: השדלנים מחזיקים במידע שהמחוקקים חפצים בו, והעברת המידע, אסטרטגית, היא בלב היחסים שבין השדלן למחוקק. גישה זו מניחה הנחת יסוד שמידע של מחוקקים ושל שדלנים הוא א-סימטרי. כמו כן לפי גישה זו, מחוקקים מונחים מ"בחירה מחדש", משמע: מעוניינים לקבל את ההחלטות ה"נכונות" כדי להיבחר שוב בידי הבוחרים. לצורך כך הם מבקשים להצביע "נכון" עבור החוק או המדיניות העומדים להצבעה, כאשר "נכון" מתייחס להצבעה המגלמת את התמיכה הגדולה ביותר בקרב הבוחרים. כאמור, השדלנים מחזיקים במידע רלוונטי שאינו ברשות המחוקקים, ועל כן השדלנות היא מכניזם של העברת מידע זה לידי המחוקקים. אומנם מחוקקים יכולים, אם הם רוצים, להשקיע משאבים ולהשיג את המידע שהשדלנים מספקים להם ממקור ראשון, אך לפי תפיסה זו אין להם תמריץ ממשי לעשות כן – הן בשל המשאבים המוגבלים שלהם והן משום שהשדלנים הם בבחינת מומחים בנושא המסוים העומד להצבעה. בהקשר זה, אם המחוקקים לעולם לא יבדקו את המידע שמסרו להם השדלנים, לא יהיה לשדלנים תמריץ להיות מהימנים, ולא תהא להם השפעה ממשית על החלטת המחוקק. אם מחוקקים תמיד יבדקו את המידע שמסרו להם השדלנים, אז שדלנים תמיד יהיו מהימנים, אבל המחוקקים לא יזדקקו להם, או שהידיעה שהם מהימנים תשלול מהמחוקקים את המוטיבציה להמשיך ולבדוק אותם וחוזר חלילה. שיווי המשקל מבוסס על איזון עדין בין אמון המחוקקים לבין מהימנות השדלנים, ולכן השדלנים אינם בטוחים אם המידע שהם מוסרים יאומת בידי המחוקק, והמחוקקים אינם בטוחים אם כדאי להם לבטוח בשדלנים. לכן לעיתים המחוקקים אכן יבדקו ויחקרו בעצמם, ולעיתים שדלנים ימסרו מידע שגוי או חלקי.³²

Raymond A. Bauer, Ithiel De Sola Pool & Lewis A. Dexter, *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade* (1963) 31

Eric Rasmusen, "Lobbying when the decisionmaker can acquire independent information", 77 *Public Choice* (1993) 899, p. 912 32

שאלה נוספת העולה מן המודל קשורה לחסר הלכאורי במקורות מידע הטרוגניים מלבד שדלנים. על פי הביקורת, למחוקקים יש מקורות מידע רבים – דוחות של ועדות, מידע מקולגות, מהמפלגות שלהם וכיוצא באלה – כולם אמורים לספק למחוקקים מידע הטרוגני.³³ אם כן, מה הערך המוסף שיכול המחוקק למצוא במידע המתקבל מהשדלנים – והאם הוא בעל חשיבות רבה יותר וודאי יותר מהמידע המצוי במקורות אחרים הזמינים למחוקקים?³⁴ אכן, מחוקקים יכולים לרכוש מידע ממגוון רחב של מקורות חיצוניים,³⁵ אבל לשדלנים יש כמה מאפיינים שהופכים את רכישת המידע מהם לאטרקטיבית: הם מייצגים עמדות רבות על הספקטרום של העדפות של מדיניות, ולכן הם הופכים את ה"מוצר" לנגיש עבור מחוקקים. נוסף על הספקת המידע הם יכולים לסייע במשימות ספציפיות של מחוקקים ולשמש נותני שירותים המלווים את המחוקק בקידום הנושא שהם מבקשים לקדם. על פי האל (Hall) ודרדורף (Deardorff),³⁶ שדלנים יכולים לשמש ספקים של שירותי משרד ועוזרי צוות. לפי תפיסה זו, "מידע" יכול להיות נתונים על העדפות בוחרים (הכולל דוחות, חוות דעת מומחים, ניתוח של השפעת מדיניות וכו')³⁷ ויכול שיהא "מודיעין פוליטי".³⁸

כמו בגישה הרואה בשידול סחר חליפין, גם בגישה הרואה בשידול אמצעי לשכנוע קיים קושי לביסוס אמפירי, והמחקרים האמפיריים מעטים יחסית.³⁹ עם זאת התפיסה אשר רואה בשידול שכנוע פותרת כמה אנומליות שקיימות בתפיסה הרואה בשידול סחר חליפין שתוארה לעיל. כך, היא מסייעת להבין מדוע שדלנים משדלים פוליטיקאים שנחשבים לבעלי בריחה, ומדוע הם משדלים ביורוקרטים. שתי התפיסות הללו שבמרכזן העדפות אינן חלופיות, וכאמור התפיסה הרואה בשידול שכנוע מאוחרת לתפיסה הרואה בשידול סחר חליפין. מלבד תפיסות שבמרכזן העדפות קיימות גם תפיסות שבמרכזן משאב ארגוני כלשהי המשמש כלי מרכזי ביחסים שבין השדלנים לבין המשודלים.

-
- John W. Kingdon, *Congressmen's Voting Decisions* (1989) 33
 Richard Hall & Alan V. Deardorff, "Lobbying as Legislative Subsidy", 100 *Am. Polit. Sci. Rev.* (2006) 69, p. 71 34
 David Whitman, *Communication in Congress* (1995) 35
 Hall & Deardorff (לעיל, הערה 34) בעמ' 69–84. 36
 John M. Hansen, *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919-1981* (1991); 37
 Kay Schlozman & John Tierney, *Organized Interests in American Democracy* (1986) 38
 Schlozman & Tierney, שם. 38
 Marissa M. Golden, "Interest Groups in the – למשל – Rule-Making Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard?", 8 *J. Public Adm. Res. Theory* (1998) 245; Scott R. Furlong, "Political Influence on the .Bureaucracy: The Bureaucracy Speaks", 8 *J. Public Adm. Res. Theory* (1998) 39 39

(ג) שידול כסובסידיה של המחוקק

מנוגדת לתפיסות שבמרכזן ההערפות שנדונו לעיל הגישה המתכוננת על הליך השידול כהליך שבמרכזו משאב המסייע למחוקק ומספק בידי השדלנים. אחת התיאוריות המרכזיות בגישה זו רואה בשידול סובסידיה של מידע ושל זמן העבודה של המחוקק. כך, לטענת האל ודרדורף,⁴⁰ שידול הוא למעשה סבסוד אסטרטגי של מידע ועבודה עבור מחוקקים, ומטרתו היא לא לשנות את דעתם של מחוקקים "מתנגדים" אלא לסייע למחוקקים "ידידותיים" התומכים בעמדת הקבוצה לקדם את מטרותיהם, ובתמורה לסייע זה ינתן "סיוע" לשדלנים (למשל בחקיקת החוק שהם "מסבסדים"). לפי המודל, שדלנות מוזילה עלויות עבודה, מידע ומודיעין פוליטי עבור מחוקקים שנבחרו אסטרטגית לצורך כך. המודל מדגיש את התקציב המוגבל של המחוקקים, שבעזרת השדלנים נהפך למוגבל פחות ומאפשר להם להשיג יותר. מודל הסובסידיה של האל ודרדורף מתרכז בקו התקציב של המחוקקים ומציג את השידול כמעין שירותי משרד. לפי המודל, שדלנים משדלים מחוקקים ידידותיים דווקא, הואיל והם בוחרים להקצות את המשאבים שברשותם למחוקקים שיש סבירות גבוהה שישתמשו בהם לקידום המטרה. הסבר זה, הנוגע לשידול מחוקקים ידידותיים, פותר אחת מהאנומליות המרכזיות שצוינו לעיל בדיון במודלים שבמרכזם העדפות. מודלים אלה התקשו להסביר מדוע שדלנים משקיעים משאבים עצומים בשדלנות. כאשר מתכוננים בפעולת השדלנים במונחים של סובסידיה, אפשר לענות על השאלה: הם עושים זאת מאחר שהם מגדילים את גישתם אל המחוקקים. הגדלת הגישה מתאפשרת בשל העובדה שהשדלנים יכולים לסבסד עבור המחוקקים את העלויות הכרוכות במידע ובעבודה. הוולת מחיר המוצר (עבודה ומידע) עבור המחוקק מגבירה את זמינותו ומעודדת את רכישתו. במצב זה השדלנים משתמשים בסובסידיה שבידם כאמצעי להשיג גישה אל המחוקקים, וזו מאפשרת להם להשפיע על החלטותיהם. מודל זה שונה מהמודל הרואה בשדלנות אסטרטגיה של שכנוע שנדון לעיל: לפי המודל הרואה בשדלנות אסטרטגיה של שכנוע, השדלנים מעבירים מידע בנוגע להעדפות הבוחרים, ואילו לפי המודל הרואה בשדלנות סובסידיה של המחוקק, השדלנים מעבדים ומעבירים מידע מורכב ומגוון יותר העוסק בטווח רחב של תחומים, ובכך הם עוזרים למקבלי החלטות להתגבר על המחסור שלהם במשאבים ובזמן.⁴¹

לאחר שהוצגו נתונים על אודות הליך השדלנות, ההסדרה שלו ותיאוריות של שידול, יוצג הפרדוקס הנטען במאמר וההסברים לו.

40 Hall & Deardorff (לעיל, הערה 34).

41 המר וכהן-אליה (לעיל, הערה 8) בעמ' 602-604.

3. תיאוריית הבחירה הציבורית ותיאוריית קבוצות האינטרס

(א) כללי

ההסברים המובאים במאמר זה נשענים על תיאוריית קבוצות האינטרס, שהיא חלק מתיאוריית הבחירה הציבורית. היות שכך, יוקדשו כמה מילים לתיאוריית הבחירה הציבורית בכלל ולתיאוריית קבוצות האינטרס בפרט.

תיאוריית הבחירה הציבורית הוגדרה כתיאוריה כלכלית לניתוח התנהגות פוליטית.⁴² בין היתר תיאוריה זו מיישמת בתחום הציבורי והפוליטי כלים כלכליים שפותחו לניתוח השוק הפרטי, ואפשר להגדירה תיאוריה כלכלית של קבלת החלטות מדיניות קולקטיביות.⁴³

ביוקנן (Buchanan), אחד מהחוקרים המובילים בתחום הבחירה הציבורית, כתב על תיאוריית הבחירה הציבורית את הדברים האלה:

Public choice [...] is not a method in the usual meaning of the term; it is not a set of tools [...] Public choice is a *perspective* that emerges from an extension-application of the tools and methods of the economist to collective or non-market decision-making.⁴⁴

תיאוריית הבחירה הציבורית התפתחה במאה השמונה-עשרה כתחום התמחות אוטונומי בעקבות העבודות של קנודורסה (Condorcet), בורדה (Borda) ודודג'סון (Dodgson). תחילה שויכה הדיסציפלינה החדשה לתחום מדעי המדינה והסוציולוגיה; בהמשך, למן אמצע המאה העשרים, היא התפתחה והייתה לדיסציפלינה נפרדת בכתבי האבות המייסדים של התיאוריה – בלאק (Black).⁴⁵ ביוקנן וטולוק (Tullock). ספרם המפורסם של השלושה משנת 1962 – *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*⁴⁶ – נחשב לציון דרך מרכזי בהתפתחות התיאוריה של

James M. Buchanan, "Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and its normative implication", *The Theory of Public Choice* (1984) 12

.Dennis C. Mueller, *Public Choice III* (2003) 43

James M. Buchanan, "The Public Choice Perspective", *Liberty, Markets And State: Political Economy In The 1980's* (1986) Cp. 3, p. 19

גורדון טולוק התייחס אל הנקן בלאק כאל אבי התיאוריה של הבחירה הציבורית. התייחסות זו נובעת ממאמר שפרסם בלאק בשנת 1948, ובו הניח את היסודות לתיאוריה שלימים הוכרה כתיאוריית הבחירה הציבורית; היא נובעת גם מספרו על אודות תיאוריה של ועדות ובחירות שראה אור בשנת 1958. Duncan Black, "On the Rationale of Group Decision-making", *56 J. Polit. Econ.* (1948) 23; Duncan Black, *The Theory Of Committees And Elections* (1958)

James M. Buchanan & Gordon Tullock. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (1962) 46

הבחירה הציבורית. הוגים חשובים נוספים שראו בו תחום התמחות נפרד הם קנת ארו (Kenneth Arrow), ויליאם ניסקנן (William Niskanen), מנסור אולסון (Mancur Olson), ויליאם ריקר (William Riker) ואנתוני דאונס (Anthony Downs). ההכרה בחשיבותן של התיאוריות הכלכליות בתחום הפוליטי באה לידי ביטוי, בין השאר, בהענקת פרס נובל לכלכלן האמריקני ג'יימס ביוקנן בשנת 1986 בזכות מחקריו שסייעו להבין כיצד אינטרסים אישיים של פוליטיקאים וכוחות לא כלכליים משפיעים על מדיניות של ממשלות.

אם כן, תיאוריית הבחירה הציבורית משתמשת בכלים ובמתודות שפותחו בתיאוריה הכלכלית ומחילה אותם על הסקטור הציבורי. באמצעות שימוש במודלים כלכליים התיאוריה של הבחירה הציבורית עוזרת להבין את ההליך הפוליטי ולהגדיר בעיות, תהליכים ותופעות בהליך זה. כמו בניתוח הכלכלי הקלאסי, גם תיאוריית הבחירה הציבורית מתייחסת להתנהגות של אינדיווידואלים בסקטור הציבורי (מצביעים, מועמדים, נבחרים, חברי מפלגה, בירוקרטיים וכיוצא באלה) ומנסה להבין ולהציע הסברים לאינטראקציות המורכבות שביניהם בזירה הפוליטית.⁴⁷

כגישה המבוססת על מודלים כלכליים, ובדומה לניתוח המסורתי (הנאו-קלאסי) של השוק הכלכלי, הנחת היסוד של תיאוריית הבחירה הציבורית היא שאנשים פועלים כדי למקסם את תועלתם האישית. אנשים אינם משתנים כשהם עוברים מהזירה הפרטית לזירה הפוליטית, ולכן נכון להניח הנחות אלה גם בזירה זו. כך הממשל נהפך מ"יחידה" המקבלת החלטות לאוסף של אינדיווידואלים המונחים מהאינטרס האישי שלהם ומהשאפה למקסם את רווחיהם (כ-homo economicus), ועמדותיהם מסוכמות באמצעות כלל הכרעה לכדי עמדה אחת של הממשל או של אחת מזרועותיו. השוק מוצג כפרדיגמה של אינטראקציות אנושיות, בין שנושא החליפין הוא מוצר או שירות ובין שהוא פעולה ציבורית. התיאוריה של הבחירה הציבורית מנסה להציע הבנות והסברים לאינטראקציות המורכבות שבסקטור הפוליטי. תיאוריית הבחירה הציבורית מבקשת בעיקר להאיר את הדינמיקות שבין אינדיווידואלים בעלי מוטיבציות שונות בתוככי העולם הפוליטי ואת התוצאות האפשריות של דינמיקות אלה.

הואיל ותיאוריית הבחירה הציבורית עוסקת בשוק הציבורי, יישום תיאוריות כלכליות בשוק זה יביא לתמורות בהבנת שוק זה, מאחר שהתמריצים, המוטיבציות והמגבלות שונים בין השוק הפרטי לזירה הפוליטית.

תיאוריית הבחירה הציבורית מבוססת על שתי תיאוריות עיקריות: תיאוריית הבחירה החברתית (Social Choice), הידועה גם כתיאוריית הבחירה הקולקטיבית (Collective Choice) או תיאוריית הבחירה הרציונלית (Rational Choice), והתיאוריה של קבוצות

47 Buchanan (לעיל, הערה 42) בעמ' 13.

אינטרס.⁴⁸ תיאוריית הבחירה החברתית מנתחת הליכים של קבלת החלטות קבוצתיות ואת הקשר שבינם לבין ההעדפות האינדיווידואליות של מקבלי ההחלטה (הן במישור הנורמטיבי והן במישור הפוזיטיבי). תחום זה רלוונטי מאוד לפוליטיקה ולמשפט, הואיל ורוב ההחלטות בתחומים אלה הן תוצאה קבוצתית. התיאוריה של קבוצות האינטרס מניחה שחלק ניכר מההכרעות בממשל דמוקרטי מושפע מקבוצות מאורגנות הפועלות להשאת האינטרס העצמי שלהן, והיא עוסקת בניתוח של הביקוש וההיצע להכרעות אלה. היות שההסברים המובאים בפרק הבא נשענים על התיאוריה של קבוצות האינטרס, ארחיב את ההסבר באשר לתיאוריה זו.⁴⁹

(ב) תיאוריית קבוצות האינטרס

כאמור לעיל, אחד מהנושאים שתיאוריית הבחירה הציבורית עוסקת בהם הוא תיאוריית קבוצות האינטרס. כמו תיאוריות כלכליות אחרות העוסקות בתחום החקיקה גם תיאוריה זו מתייחסת לחוק כאל מוצר שנרכש בידי קבוצות מסוימות או בידי קואליציה של קבוצות שמציעות מחיר גבוה תמורת חקיקתו, ובכך גוברות על קבוצות מתחרות המתנגדות לחוק או המבקשות לרכוש חוק שונה באותו תחום.⁵⁰ בלשונו של מקצ'סני (McChesney):

[t]he essential insight of the economic model is that, like any other good or service, regulation [i.e., legislation] will be provided to the highest bidder.⁵¹

תיאוריות אלה מכנות את הקבוצות המעוניינות לרכוש את החקיקה "קבוצות אינטרס",⁵² ואת המחוקקים – "מוכרים".⁵³ התוצאה של רכישת המוצר היא העברת עושר מהחברה

-
- 48 עלי זלצברגר, "על הפן הנורמטיבי של הגישה הכלכלית למשפט", **משפטים** כב (תשנ"ג) 261, בעמ' 267.
- 49 לקריאה נוספת על אודות תיאוריית הבחירה הציבורית ראו: נוה (לעיל, הערה 7) בעמ' 101–144.
- 50 Buchanan & Tullock (לעיל, הערה 46); Stigler (לעיל, הערה 25); עמיחי כהן, "הבחירה הציבורית ופרשנות תכליתית", **משפט וממשל** יא 313, 320–316 (2007).
- 51 Fred McChesney, "Regulation, Taxes, and Political Extortion", *Regulation and the Reagan Era: Politics, Bureaucracy and the Public Interest* (1989) 223.
- 52 קבוצת אינטרס היא ארגון של שני אנשים או יותר שיש להם מטרה משותפת, והם פועלים כדי להשפיע על מדיניות ציבורית כדי לקדם את מטרתם. ראו: ישי (לעיל, הערה 4).
- 53 Richard L. Doernberg & Fred McChesney, "On the Accelerating Rate and Decreasing Durability of Tax Reform", 71 *Minn. L. Rev.* (1987) 913, p.926; Daniel Shaviro, "Beyond Public Choice and Public Interest: A Study of The Legislative Process As Illustrated By Tax Legislation in The 1980s", 139 *U. Pa. L. Rev.* (1990) 1, p. 65.

כולה לידי הקבוצה הרוכשת. כך, קבוצות מאורגנות מצליחות להשפיע על ההחלטות המתקבלות באופן שאינו משקף את משקלן באוכלוסייה או לתוצאה הראויה מבחינת האינטרס הציבורי.⁵⁴ כך או כך, פעילות שדלנית היא למעשה אינדיקציה לקיום פעילות של חיפוש רנטה.⁵⁵

קבוצות האינטרס כוללות את כלל הקבוצות המבקשת לפעול למען קידום אינטרס מסוים, יהא אשר יהא. במונח "קבוצות אינטרס" אין כדי לרמוז על היבט שלילי כלשהו. קבוצה יכולה לנסות לקדם חוק לשם הגדלת הייצור של טובין ציבוריים או חוק סביבתי שיהפוך את העולם למקום טוב יותר לחיות בו.⁵⁶ מכל מקום מדובר בפעולה קבוצתית שנועדה לקדם מדיניות מסוימת או חקיקה של חוק מסוים, ולחלופין – למנוע חקיקת חוק או קידום מדיניות. הפעילות של קבוצות האינטרס מבוססת על עקרון היעילות: צפוי שקבוצה שתצליח להתארגן בעלות קטנה מהרווח שהיא יכולה להשיג מהמחוקק אכן תיווצר, ואילו קבוצה שעלות ההתארגנות שלה קטנה מהרווח הצפוי לה מההתארגנות לא תיווצר. קבוצות אלה יכולות להיות גם קבוצות שהתארגנו לצורך מטרה אחרת, ואז עלויות ההקמה שלהן כבר הושקעו (Cost Effective By-Product). **המוכרים** הם המחוקקים או הפוליטיקאים, המתפקדים כמעין-ברוקרים בשוק החקיקה: הם מבקשים לחבור למחפשים אחר חקיקה מסוימת שבכוחם להציע כדי למכור להם את המוצר המבוקש. חלוקה יעילה של "דורשים" ו"מציעים" תיצור שיווי משקל בשוק החקיקה. אשר לתמורה המשולמת למוכרים, יכול שהיא תהא חומרית-כלכלית (למשל מימון

את הכינוי "ברוקרים", למשל: Robert McCormick & Robert Tollison, *Politicians, Legislation, and the Economy: An Inquiry into the Interest-Group Theory of Government* (1981) 3; שבירו טוען כי זהו עניין סמנטי בלבד, שכן בין שהמחוקקים מכונים "מוכרים" ובין שהם מכונים "ברוקרים", מדובר בפוליטיקאים העורכים עסקאות לתועלת הדרת על חשבון הציבור. יש גם תפיסה אחרת, הרואה את ההבדל בין הכינויים כמהותי; ראו: Jonathan R. Macey, "Promoting Public-Regarding Legislation Through Statutory Interpretation: An Interest Group Mode", 86 *Colum. L. Rev.* (1986) 223, p. 288.

54 דפנה ברק-ארוז, **משפט מנהלי** (כרך א, תש"ע) בעמ' 29. מחד שדלנות מבטאת עוצמת העדפות שאינה באה לידי ביטוי בהליך ההצבעה עצמו, שבו יש "קול אחד לכל אחד", ולכן יש בה מן החיוב, ומאידך מכיוון שלרוב הקבוצות המבוססות בחברה יכולות להתאגד ולהשפיע – אזי טענת עוצמת העדפות אינה בהכרח נכונה (שכן מדובר בכסף מול עוצמת תועלות). כך או כך, הניתוח הנורמטיבי הנוגע לעצם השאלה אם שדלנות היא תופעה רצויה בחברה דמוקרטית אם לאו, ואם היא מקדמת את אינטרס הציבור, אינו חלק משאלת המחקר כאן. לדיון בנושא ראו: Einer R. Elhauge, "Does interest group theory justify more intrusive judicial review?", 101 *Yale L.J.* (1991) 31; Jerry L. Mashaw, *Greed, Chaos, and Governance – Using Public Choice to Improve Public Law* (1997) 55
Arye L. Hillman, *Rent Seeking, the Elgar Companion to Public Choice* (2010) 56
Robert D. Tollison, "Public Choice and Legislation", 74 *Va. L. Rev.* (1988) 339, p. 341

קמפיין בחירות), ויכול שתהא לא חומרית (למשל הבטחה לתמוך בפוליטיקאי בבחירות הבאות).

בבסיס התיאוריה מצויות שתי תופעות שהן אינהרנטיות לדמוקרטיה המבוססת על נציגים ומאפשרות עסקאות כאמור לעיל – תופעת הנציג ותופעת המשתתף (או הרוכב) החופשי.⁵⁷

כאמור לעיל, בתיאוריות הכלכליות של שוק החקיקה, קבוצות האינטרס הן ה"רוכשות" של המוצר, והמחוקקים הם ה"מוכרים" שלו, ובעקבות עסקה זו עובר עושר מהחברה כולה לידי הקבוצה הרוכשת. העברה זו מתאפשרת בשל העובדה שבממשל המבוסס על נציגים יש עלויות מידע ועלויות עסקה גבוהות. ללא עלויות אלה⁵⁸ לא יותרת המצביע האינדיווידואל מרצון על עושר, אלא אם ההעברה המוצעת היא בעלת אופי של

57 **תופעת הנציג** מתקיימת כשאדם או ישות (הנציג) יכולים לקבל החלטות המשפיעות על אדם או ישות אחרת (הישות המסמיכה או השולח). הנציג אמור לפעול לקידום האינטרס של שולחו (חבר כנסת למשל אמור לייצג את האינטרסים של בוחריו), אך ייתכנו נסיבות שבהן יבחר הנציג לפעול למען האינטרסים האישיים שלו במקום למען אלה של הגורם שהסמיך אותו (Principal). הוא יעשה זאת בנסיבות שבהן הוא צופה כי לא ייענש בגין פעולתו. כמו כן בנסיבות שבהן הנציג מחזיק במידע רב מזה שבדי השולח, השולח אינו יכול לדעת בוודאות שהנציג פועל תמיד לטובתו. לענייננו אפשר לומר שתופעת הנציג מתקיימת מכיוון שלפוליטיקאים הנבחרים ולבוחריהם אין בהכרח אותם רצונות או אינטרסים – ועובדה זו ניתנת לניצול בגלל פערי מידע בין הבוחרים לנבחרים – וכן מכיוון ששיטת ההצבעה בדמוקרטיה מאפשרת לפוליטיקאי לפעול בדרך שאינה תואמת (במלואה או בחלקה) את רצון בוחריו בלי להיענש. בשיטת ממשל המבוססת על נציגים אין לבוחרים פיקוח ישיר ויעיל על הנבחרים. לבוחר אין כל ודאות שהנציג הנבחר ינהג על פי האינטרסים שלו. יתרה מזו: בהתחשב בשיטת ההצבעה בדמוקרטיה, המחייבת יצירת קואליציות, פוליטיקאי הפועל בדרך שאינה תואמת את רצון בוחריו יכול להסוות את דרך פעולתו. לעניין זה ראו: 43 (2000) *The Strategic Constitution*; Robert C. Cooter, **תופעת הרוכב החופשי** מקורה בנטייתו של כל אדם רציונלי לא לפעול אם הוא סבור שמטרתו תושג בכל מקרה, בין שיפעל ובין שלא. תופעה זו מתעוררת כאשר פרט צורך משאב, מוצר או שירות כלשהו אך אינו סופג את כלל העלויות הנלוות לצריכה זו. תופעה זו נפוצה בצריכה של טובין ציבוריים בעלי שני מאפיינים עיקריים: המאפיין הראשון הוא שהטובין אינם אקסקלוסיביים (non excludability), כלומר ברגע שהם מסופקים לציבור, ההנאה היא לכולם, ואי אפשר למנוע מאיש ליהנות מהם. המאפיין השני הוא היעדר יריבות (non rivalry), כלומר צריכת פרט אחד את הטובין אינה מפחיתה את זמינותם לאחרים. תופעת הרוכב החופשי קשורה גם לסוגיית ההתארגנות של קבוצות אינטרס וליכולתן לקדם את מטרתיהן. כשמדובר על התארגנות של קבוצות אינטרס, תופעת הרוכב החופשי מחריפה ככל שהקבוצה גדולה יותר, וככל שהאינטרס שלה רחב יותר, שכן ההישג הקבוצתי יתחלק בין כלל היחידים בקבוצה – גם אלו שלא השקיעו דבר – ועל כן הרווח לפרטים שהשקיעו אינו שקול לרמת ההשקעה שלהם. להרחבה ראו: Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups* (1965).

58 "עלויות עסקה" במובן הרחב, המתייחסות לעלויות הנלוות לניסיון להתאגד בקבוצה ולפעול ככזו (ובכלל זה להשיג מידע, לעבד אותו וכיוצא באלה), נובעות בעיקר מתופעת המשתתף החופשי שנדונה לעיל.

שיווי משקל פארטו.⁵⁹ כך, בעולם נטול עלויות עסקה ומידע היו נחקקים, כפי הנראה, רק חוקים המשיאים את הרווחה המצרפית. בעולם שיש בו עלויות עסקה ומידע (הכוונה לעלויות במובן הרחב) יוכלו חלק מהקבוצות להתארגן ולרכוש מידע ביתר קלות מאחרות, וההבדלים הללו בין הקבוצות ייצרו עקומות של ביקוש והיצע של העברות עושר. הקבוצות הנהנות מעלויות נמוכות יותר של מידע ועסקה הן בעלות סיכויים רבים יותר לרכוש את המוצר ולהעביר לידיהן עושר על חשבון קבוצות אחרות שאינן נהנות מעלויות נמוכות כאלה.⁶⁰

מן העבר השני של המתרס ניצבים המחוקקים, היכולים להיעזר בקבוצות האינטרס כדי לקדם את האינטרסים הפרטיים שלהם. כאמור, מודל קבוצות האינטרס מניח שלפוליטיקאים הפועלים בשוק הציבורי יש אותה מוטיבציה כמו לאינדיווידואלים הפועלים בשוק הפרטי – מקסום רווחיהם.⁶¹ כך, התנהגות פוליטיקאים בתוך מוסדות ממשלתיים נתונים יכולה להיות מנותחת ביעילות על בסיס הנחה זו, שלפיה הפוליטיקאים מציינים לכלל ההשאה של האינטרס העצמי.⁶²

בהקשר זה יש לשים לב לנקודה חשובה הקשורה להבדל בין השוק הפוליטי לבין השוק הכלכלי בהקשר של נשיאת האינדיווידואלים בתוצאות. השוק הכלכלי הוא מעין מערכת קניינית שבה אינדיווידואלים נושאים בתוצאות מעשיהם במובן של שניויים במערך העושר שלהם. לעומת זאת המערכת הפוליטית אינה מערכת קניינית, ובה אינדיווידואלים לא תמיד מקבלים את הרווח המלא ולא תמיד נושאים בעלות המלאה של מעשיהם או החלטותיהם. מכאן שהתנהגות האינדיווידואלים תהא שונה בכל אחד מהמקרים, לאו דווקא בגלל מוטיבציות אישיות שונות אלא בשל ההבדל שצוין לעיל.⁶³ כאמור לעיל, הרווח שהפוליטיקאים מחפשים לעצמם יכול שיהא חומרי-כלכלי (למשל מימון של קמפיין בחירות) ויכול שיהא לא חומרי (למשל הבטחה לתמוך בפוליטיקאי בבחירות הבאות, חיזוק הכוח הפוליטי וכיוצא באלה).

59 Robert D. Tollison, "Rent Seeking: A Survey", 35 *Kyklos* (1982) 575, p. 588
 60 (לעיל, הערה 53), Robert McCormick & Robert Tollison, *Politicians, Legislation, and the Economy: An Inquiry into the Interest-Group Theory of Government* (1981) p. 25

61 שם, שם.
 62 יש המתנגדים להנחה זו וטוענים כי פוליטיקאים פועלים ממניעים של מוסר או של חיפוש הטוב. ראו: Geoffrey Brennan & Alan Hamlin, *Democratic Devices and Desires* (2000).

63 אפשר להמחיש זאת באמצעות שימוש בבעיית הנציג: נציג מסכים לבצע שירות עבור מנהל כלשהו. היות שהן הנציג והן המנהל הם ממקסמי רווח, והיות שיש מחיר לפיקוח ולשליטה על התנהגות הנציג, לא סביר שהתנהגותו תעלה תמיד בקנה אחד עם האינטרס של המנהל. נציגים פוליטיים מתמודדים עם אילוצים שונים מאלה של נציגים פרטיים משום שהתמריצים של המפקחים שלהם (למשל המצביעים) שונים מאלה של המנהלים לשלוט בהתנהגות הנציגים שלהם.

מאייהו (Mayhew) טען בהקשר זה שמחוקקים פשוט מעוניינים להיבחר מחדש.⁶⁴ לדבריו, הנחה כזו בנוגע למניעיהם של המחוקקים אינה בהכרח סותרת את הנורמות הדמוקרטיות, משום שכדי להיבחר מחדש על המחוקק להיענות לקהל הבוחרים.⁶⁵ נדמה שההצעה של פנו (Fenno) קרובה יותר למציאות: פנו טען שהתנהגותם של מחוקקים נובעת משלוש מטרות בסיסיות: היבחרות מחדש, השגת השפעה בבית המחוקקים ויצירת מדיניות ציבורית טובה.⁶⁶ על פי פנו, כל הפוליטיקאים מחזיקים בשלוש המטרות הללו, אולם סדר העדיפויות שלהן שונה מפוליטיקאי אחד למשנהו. מכל מקום, המטרות הללו שזורות זו בזו: המטרה העיקרית של המחוקק יכולה להיות השגת השפעה על קביעת המדיניות ולא היבחרות מחדש, אך מובן שהגשמת המטרה הראשונה דורשת את הגשמת המטרה השנייה.

בהנחה שאלו אכן המטרות המניעות את המחוקק (שלוש המטרות לפי פנו או המטרה היחידה לפי מאייהו), נראה שהמחוקק אכן יכול לסייע לקבוצת אינטרס מסוימת לקדם חוק שהיא מעוניינת בו, ובתמורה לזכות במימון של קמפיין בחירות או בהבטחה לקבלת הקולות של חברי הקבוצה בבחירות. המחיר שקבוצת האינטרס תהיה מוכנה לשלם עבור חוק המעביר עושר מהחברה כולה לידיה יהיה לכל היותר בשיעור הסכום שעתיד לעבור אליה בעקבות החקיקה האמורה.⁶⁷

התיאוריה הכלכלית של החקיקה אינה צופה שכלל החקיקה תשקף את הניתוח לעיל, אבל היא קובעת שזו תהיה התוצאה הדומיננטית שלה.⁶⁸ כמו כן היא צופה שחוקים ככלל ייטיבו עם מעטים על חשבון הרוב, משום שאין לאיש תמריץ לחוקק חוקים שמטייבים עם הכלל.⁶⁹

הפעולה המבוצעת בידי קבוצת האינטרס מכונה "חיפוש רנטה".⁷⁰ במסגרת חיפוש הרנטה פרטים או ארגונים מנסים להשיג עושר במניפולציה על הסביבה הפוליטית באמצעות הגדלת חלקם היחסי בעושר קיים. שדלנות היא אחד האמצעים המרכזיים

64 David R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* (1974) p.13

65 שם, בעמ' 15.

66 Richard F. Fenno, *Congressmen in Committees* (1973). פנו, שהתמקד בבית הנבחרים האמריקני, הכיר גם בשתי מטרות פוטנציאליות נוספות: האחת (הרביעית) – בניית קריירה מחוץ לקריירה הפוליטית; השנייה (החמישית) – הגדלת הרווח האישי.

67 Michael T. Hayes, *Lobbyists and Legislators: A Theory of Political Markets* (1981) pp. 18–25.

68 Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations* (1982) p. 41.

69 שם, בעמ' 41–47.

70 התופעה של חיפוש רנטה (Rent Seeking) נחקרה בהקשר של מונופולין וזוהתה על ידי גורדון טולוק בשנת 1967; Gordon Tullock, "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft", 5 *Western Econ. J.* (1967) 224 הביטוי "חיפוש רנטה" הוטבע בידי אן קרוגר בשנת 1974; Anne O. Krueger, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", 64 *Am. Econ. Rev.* (1974) 291.

להשגת רנטה בכלכלה המודרנית,⁷¹ שכן היא מופעלת להשגת הטבות מהממשל, סובסידיות או הטלת מגבלות רגולטיביות על מתחרים כדי להגדיל את נתח השוק של הקבוצה המבקשת לעצמה את הרנטה.⁷² כעיקרון, התפיסה של חיפוש רנטה מכוונת למערכת הציבורית – למקרים שבהם התערבות ממשלתית בכלכלה מובילה ליצירת רנטות ולפיכך גם לתחרות עליהן.⁷³

לצד המונח "חיפוש רנטה" הוטבע המונח "סחיטת רנטה" (Rent Extraction). מונח זה הוטבע בידי מקצ'סני,⁷⁴ אשר טען שהואיל וברור שהפוליטיקאים עצמם מחפשים אחר רווח (הצבעות, תרומות למימון קמפיין וכיוצא באלה), אזי מודל שמציב אותם רק כ"בורקרים" בין קבוצות שמחפשות, דורשות ומתחרות על רנטות מתעלם מידיעה זו, והיא אינה מתבטאת בו. מקצ'סני התבונן בהליך החיפוש של הרנטה הפוך מהמקובל: על פי גישתו, לעיתים הגלגל מתהפך והפוליטיקאים חדלים להיות פסיביים ופועלים הלכה למעשה כדי לסחוט טובות הנאה. במקרים אלה המחוקקים יוזמים הצעות חוק כדי לסחוט הטבות מהגוף או מהציבור שעלול להיפגע מהצעת החוק, ובתמורה להטבות אלו הם מושכים חזרה את הצעת החוק. זהו למעשה סוג של "איום" שבעבור הסרתו הגורם

71 מקור המונח התכוון להשגת שליטה באדמה או במשאבי טבע, אבל מאז הוא התפתח וקיבל משמעויות נוספות בכלכלה המודרנית. ראו: Tollison (לעיל, הערה 59) בעמ' 577.

72 בהגדרת המונח "חיפוש רנטה" יש להבחין, טרמינולוגית, בין חיפוש רנטה (Rent Seeking) לבין חיפוש רווח (Profit Seeking). בכלכלה "חיפוש רווח" הוא ניסיון של בעלים של משאב לקבל תשלום עודף ביחס לתשלום שהיה יכול לקבל עבור שימוש חלופי בו. רווח כלכלי הוא קבלה בעודף של מחיר של משאב. ראו: Tollison, שם בעמ' 577. לעומת זאת "חיפוש רנטה" מתייחס לשימוש במוסדות ציבוריים (הממשלה או המחוקק) לצורך חלוקת עושר בין קבוצות בחברה בלי לייצר עושר חדש. פעולה זו גורמת להפחתת העושר המצרפי היות שמשאבים מבוזבזים, ואין נוצרים משאבים חדשים. למשל, כאשר ממשלה מבקשת להעניק לגוף רישיון מונופוליסטי, הגוף המעוניין לקבל את הרישיון שוכר בעל מקצוע כגון עורך דין כדי שיעסוק בפעילות שדלנית לקבלת הרישיון. במקרה זה השדלנות עצמה לא תגדיל את התוצר, אך היא תקבע איך תתחלק העוגה. אם כן, חיפוש רנטה הוא פעילות יקרה ובזבונית כשלעצמה. חשוב להעיר כי אין משמעות הדברים שהתוצאה של חיפוש הרנטה אינה יעילה: בניגוד לדוגמה שלעיל, ייתכן שחיפוש רנטה יביא בעקבותיו חקיקה שתבטל תשלום של דמי מכס ולכן תגדיל את העושר המצרפי, או תקים מונופול טבעי שייצר עושר חדש. התוצאה של חיפוש הרנטה יכול שתהא חיובית ויכול שתהא שלילית (והעובדה שחיפוש הרנטה עצמו אינו יצרני אינה אומרת בהכרח שתוצאתו אינה יעילה). החשדנות כלפי פעולות של חיפוש רנטה נובעת מכך שבדרך כלל שדלנים מייצגים קבוצות קטנות בעלות אינטרסים צרים. להרחבה ראו: Kreuger (לעיל, הערה 70).

73 למרות זאת אפשר להעלות על הדעת את יישומו של המונח גם במערכת לא ממשלתית. ביוקן טען למשל שרירות של אחים בגלל ירושה יכולה להוביל לפעילות של חיפוש רנטה בתור משפחות. ראו: James M. Buchanan, "Rent Seeking, Noncompensated Transfers and Laws of Succession", 26 *J.L. & Econ.* (1983) 71.

74 Fred S. McChesney, *Money For Nothing: Politicians, Rent Extraction and Political* (1997).

המאזים מוכן לשלם מחיר מסוים.⁷⁵ לפי המודל הזה, הפוליטיקאים הם שחקנים בלתי תלויים בעלי דרישות משלהם שאלהן מגיבים שחקנים פרטיים. תפיסה זו של מקצ'סני תידון בפירוט במסגרת ההסבר השני שיפורט להלן בפרק ג.⁷⁶ לתשומת לב, מערכת היחסים שבין שדלנים לבין לקוחותיהם – קבוצות האינטרס – היא מערכת יחסים של "סוכן-נציג". היא מאופיינת בכמה בעיות הנובעות מכך שלצדדים אינטרסים עצמאיים שיכולים להיות נוגדים.⁷⁷ בעבודה זו, ככל שהדבר נוגע לפרדוקס המוצג בה, יתייחסו הטיעונים לשדלנים עצמם כמי שעליהם מוטלות החובות ישירות באמצעות ההסדרה.

ב. הצגת הפרדוקס

בעשור האחרון עלה במידה ניכרת השימוש של קבוצות אינטרס בשדלנים לשם השפעה על קביעת מדיניות ועל קידום חקיקה, ושדלנות נהפכה לחלק בלתי נפרד מההליך הדמוקרטי. על פי רוב, שדלנים פועלים כשכירים מטעם קבוצות אינטרס מסחריות, ופעולתם ממוקדת בקובעי מדיניות למיניהם – האנשים שהחלטותיהם עשויות להשפיע על האינטרסים של אותן קבוצות אינטרס. פעולות השדלנים עשויות לקדם חקיקה המקדמת את האינטרסים של קבוצות האינטרס או לבלום חקיקה העלולה לפגוע באינטרסים אלה. מן העבר השני של המתרס, פוליטיקאים נהנים מהפעילות השדלנית בזירה הפוליטית משום שבאמצעותה הם יכולים לקדם את האינטרסים האישיים שלהם (בחירה מחדש, הגדלת כוח פוליטי וכיוצא באלה).

הביקורת העיקרית נגד הליך השדלנות היא שהחקיקה – והחלטות ציבוריות אחרות המתקבלות בהשפעתה – משקפת את האינטרסים הצרים של השדלנים ושולחיהם ולא את אלה של הציבור הרחב. משמעות הדבר היא שפוליטיקאים הנעתרים ללחץ של קבוצות אינטרס ושדלנים מעבירים עושר מהחברה כולה לידי קבוצה מסוימת, ופעמים רבות הדבר נוגד את אינטרס הציבור.

הביקורת היא אפוא על האופן שבו המחוקקים (וקובעי מדיניות אחרים) מקבלים החלטות ועל דרכי פעולתם של השדלנים. כדי לאפשר בקרה גדולה יותר על הליך זה

75 שם, בעמ' 29–30, על אודות הטכניקה האמורה כתב מקצ'סני: "Early on my association with the California legislature, I came across the concept of 'milker bills' – proposed legislation which had nothing to do with milk to drink, and much to do with money, the 'mother's milk of politics' [...] Representative Sam, in need of campaign contributions, has a bill introduced which excites some constituency to urge Sam to work hard for its defeat (easily achieved), pouring funds into his campaign coffers and 'forever' endearing Sam to his constituency for his effectiveness"

76 לדיון מורחב בתיאורית קבוצות האינטרס ראו: נוה (לעיל, הערה 7) בעמ' 115–144.

77 להרחבה ראו: שם, בעמ' 145–148.

חוקקו מדינות רבות חוקים המסדירים את שוק השדלנות ומטילים על שדלנים חובות של גילוי, שקיפות וכללי אתיקה.⁷⁸ חקיקה כזו, המסדירה את תחום השדלנות, מגבירה את השקיפות על הליך קבלת ההחלטות וכופה עלויות על השדלנים, עומדת לכאורה בניגוד לאינטרס של השדלנים עצמם. אם כך – ואם שדלנים הפועלים בשם קבוצות אינטרס אכן "שולטים" במחוקקים – נשאלת השאלה כיצד ייתכן שחקיקה העומדת בניגוד לאינטרס שלהם עצמם אכן מתקבלת. יתרה מזו, חקיקה כזו, המטילה חובות של גילוי ודיווח ויוצרת חסמי כניסה, יכולה לעמוד גם בניגוד לאינטרס המחוקקים: פוטנציאלית אפשר שחוקים הכופים שקיפות על פעילות השדלנים והמחוקקים פוגעים בגמישות המחוקקים לפעול בחופשיות מאחורי הקלעים ועלולים לעורר ביקורת ציבורית נגדם. פעולותיהם ייחשפו לעיני הציבור, חירותם לנהל משאים ומתנים תצטמצם, והרווחים שיוכלו להשיג מ"מכירת" חקיקה לקבוצות אינטרס – יפחתו. האומנם?

כאמור לעיל, תשובה אפשרית לתהייה זו תבקש להטיל ספק בהנחות היסוד – זו שלפיה שוק החקיקה נשלט בידי קבוצות אינטרס וזו שלפיה פוליטיקאים מטבעם מבקשים לקדם רק את האינטרס האישי שלהם. לא אעסוק בתשובה זו במסגרת המחקר; יתרה מזו: הנחת המוצא שלי היא ששוק החקיקה אכן פועל כפי שמתארת התיאוריה הכלכלית של החקיקה. במחקר אתמקד בהסבר אחר לפרדוקס הלכאורי שתואר לעיל: אטען כי חקיקה המגבילה את פעולתם של השדלנים צולחת, הואיל והיא משרתת הן את האינטרס של השדלנים והן את זה של המחוקקים. על כיוון חשיבה זה יהיה להאיר את היתרונות הגלומים בחקיקה כזו עבור שני הצדדים ולהראות כי זו האפשרות היעילה מבחינתם.

ייאמר כי שדלנות היא תחום רחב היכול להתקיים בכל זרועות הממשל, ולכן המשודלים יכולים להיות בעלי זהויות מזהויות שונות – מחוקקים, אנשי הרשות המבצעת, הרשות השופטת וכיוצא באלה. הסדרתו של תחום השידול יכולה גם היא להתקיים ברמות שונות – כללי אתיקה פנימיים, צווים או תקנות. מאמר זה, המבוסס על פרדיגמת הבחירה הציבורית, יתמקד בשידול המכוון למחוקקים ובהסדרתו באמצעות

78 מדינות דמוקרטיות שונות אומנם נבדלות זו מזו בהיקף ההסדרה של תחום השדלנות, אך החוקים שנחקקו בתחום זה נוקטים רטוריקה דומה ומשתמשים באותם מונחים – שקיפות, דיווח ואחריות. ניתן לזהות שני סוגים בסיסיים של כלים משפטיים המעוגנים בחקיקות אלה: הטלת איסורים והצבת חובות רישום וגילוי. "איסורים" הם כללים שבהם מוגדרות פרקטיקות שהסדרה מבקשת למנוע. כללים כאלה הם למשל כללים שאוסרים על מסירת מידע כוזב, על קבלת מתנות והטבות וכללים הקובעים תקופות צינון. לעומת זאת "דרישות גילוי" אינן אוסרות על פעולות מסוימות אלא דורשות לחשוף מידע לציבור כדי שזה יהיה זמין לו. לדוגמה, הצבת דרישות למסירת פרטים על אודות נושא השידול, על לקוחות השדלן, על סכומי הכסף המשולמים לשדלן בגין השידול, מסירת פרטים על פעולות שביצע השדלן עם המשודל וכיו"ב. הדרישה הבסיסית ביותר מבין דרישות אלה, המצויה בכלל ההסדרות המסדירות את תחום השדלנות היא דרישת הרישום של שדלנים. להרחבה בנושא ראו: נוה (לעיל, הערה 7) בעמ' 92–94.

חקיקה, שכן התיאוריה של הבחירה הציבורית סבורה שהמחוקקים הם מקבלי ההחלטות המרכזיים,⁷⁹ ולפיכך הם המטרה הראשית של פעילות קבוצות האינטרס והשדלנים הפועלים בשמן.⁸⁰ מאמר זה יתמקד בשידול המכוון למחוקקים ובהסדרתו באמצעות חקיקה.

ג. הצגת ההסברים האפשריים לפרדוקס

בחלק זה של המאמר יוצגו חמישה הסברים המצביעים על יתרונות המוטמעים בהסדרתו של תחום השדלנות הן עבור המחוקקים והן עבור השדלנים – שבזכותם ניתן להסביר את קידומה של חקיקה המטילה עלויות על מי שבכווחו למנוע אותה. שני ההסברים הראשונים נוגעים לאינטרס השדלנים, ושלושת הבאים לאחריהם – לאינטרס המחוקקים. **ההסבר הראשון** נוגע לאינטרס השדלנים בהוזלת העלויות הכרוכות בהשגת מידע החיוני להם לקבלת ההחלטה אם לשדל אם לאו; **ההסבר השני** נוגע לאינטרס השדלנים בהפחתת יכולת הסחיטה שלהם בידי המחוקקים; **ההסבר השלישי** נוגע לאינטרס המחוקקים בהסדרת תחום השדלנות בחקיקה כמנגנון החושף את עוצמת ההעדפות של מבקשי החקיקה; **ההסבר הרביעי** נוגע לאינטרס המחוקקים בהגדלת מהימנותה של המידע המגיע לידיהם מהשדלנים; **ההסבר החמישי** נוגע לאינטרס המחוקקים בהוזלת העלויות הכרוכות בהשגת מידע.

- הסברים אלה יתבססו על כמה הנחות כלליות המקובלות בספרות:⁸¹
 (1) שדלנים ומחוקקים הם בעלי משאבים מוגבלים.⁸²
 (2) מחוקקים הם בעיקר (ולא בהכרח בלעדית) מונחי "בחירה מחדש".⁸³

Richard A. Posner, "Theories of Economic Regulation", 5 *Bell J.E.M.S.* (1974) 335, 79
 p. 347
 Steven Croley, "Interest Groups and Public Choice", *Research Handbook On Public* 80
Choice And Public Law (Daniel A. Farber & Anne Joseph O'Connell eds, 2010) 49, p. 72
 David Austen-Smith & John R. Wright, "Competitive Lobbying for Legislators' 81
Votes", 9 *Soc. Choice Welf* (1992) 229, p. 230
 Hall & Deardorff (לעיל, הערה 34) בעמ' 71–72. 82
 בביטוי "בחירה מחדש" הכוונה היא שמחוקקים מצביעים עבור החוק שטמונה בו התמיכה 83
 הגדולה ביותר בקרב הבוחרים. במצב שבו על מחוקק להשקיע באחד משני חוקים, הוא
 יבחר בזה שיבטיח לו את התמיכה האלקטורלית הגדולה יותר. במקרים רבים נושא החוק
 רלוונטי רק למיעוט, אך גם במצב כזה ההנחה היא שהצבעת המחוקק נעוצה בשיקול
 הקשור לחשיבותו האלקטורלית של מיעוט אחד לעומת אחר; ראו: לעיל הערה 64;
 Warren E. Miller & Donald E. Stokes, "Constituency influence in Congress", 57 *Am.*
Pol. Sci. Rev. (1963) 45

- (3) למחוקקים אין מידע ודאי על התשובה לשאלה איזה חוק או איזו מדיניות יבטיחו תמיכה רחבה יותר. יש להם דעות מוקדמות בדבר רמות של תמיכה, אבל אלה יכולות להשתנות כשמתקבל מידע נוסף.⁸⁴
- (4) על פי רוב קבוצות אינטרס מחפשות השפעה צרה על הצבעת מחוקקים בנוגע לאג'נדה מסוימת, בניגוד להשפעה רחבה בנוגע לפילוסופיה כללית.
- (5) לעיתים קרובות שדלנים מעבדים מידע שהמחוקקים אינם מעבדים.⁸⁵
- (6) מידע ששדלן מספק יהיה בעל השפעה רק אם מדובר במידע שאין למחוקק.
- (7) מידע ששדלן מספק יהיה בעל השפעה רק אם יש אינדיקציה כלשהי למהימנותו. העובדה שקבוצה קיבלה עליה עלות כלשהי לרכישת המידע היא אינדיקציה למהימנותו. רק אם יש למידע עלות תהיה א-סימטרייה בין השדלן למחוקק שאם לא כן המחוקק מיועד במלוא המידע.
- (8) מחוקקים יכולים, אם הם רוצים, לחקור ולאמת את המידע שהשדלנים מספקים להם בעצמם, אך אין להם תמריץ לעשות כן. הם יעדיפו לא להשקיע בכך את המשאבים הדרושים ולא לרכוש את המידע בעקיפין ובעלויות נמוכות יותר, אך העובדה שביכולתם לעשות כן משפיעה על התנהגותם של שדלנים.
- (9) מחוקק משודל לרוב על ידי קבוצה אחת או על ידי שתי קבוצות בעלות תפיסות מנוגדות.⁸⁶
- כאשר ההנחות הללו ברקע, להלן יוצגו ההסברים האפשריים:

1. הסבר ראשון – אינטרס השדלנים: הוזלת העלויות הכרוכות בהשגת מידע

על פי הסבר זה, חקיקה מוזילה את העלויות הכרוכות בהשגת המידע החיוני לשדלנים לקבלת ההחלטה אם לשדל מחוקק המסכים עם עמדת הקבוצה, אקס אנטה, או להימנע משידול כזה. טענה זו מבוססת על המודל שפיתחו סמית' (Smith) ורייט (Wright).⁸⁷ על פי המודל, שדלנים מחליטים לשדל מחוקק "ידידותי" התומך בעמדתם אקס אנטה רק אם אותו מחוקק כבר משודל על ידי קבוצה אחרת, שמטרתה לשנות את עמדתו. שידול מסוג זה מכונה "שידול מניעתי" (Counteractive Lobbying).⁸⁸ לענייננו, הטענה היא שהחקיקה משרתת שדלנים בכך שהיא מוזילה את העלויות הכרוכות בהשגת המידע החיוני לקבלת ההחלטה אם לשדל שידול מניעתי. הנחת יסוד היא שהעלויות הכרוכות

84 Austen-Smith & Wright (לעיל, הערה 81) בעמ' 231.

85 יש הסבורים ששידול הוא הליך דו-שלבי: בשלב הראשון מעורבים איסוף וחקירה של מידע ספציפי, ובשלב השני מעורבת תקשורת אסטרטגית בין השדלן למחוקק על בסיס המידע שנאסף ונחקר בשלב הראשון. שם, שם.

86 Austen-Smith & Wright (לעיל, הערה 81) בעמ' 236–245.

87 David Austen-Smith & John R. Wright, "Counteractive Lobbying", 38 *A.J.P.S.* 25 (1994).

88 שם, בעמ' 29.

בהשגת המידע באופן עצמאי, ללא חקיקה, גבוהות מהעלויות הנכפות על שדלנים באמצעות חקיקה הכופה עליהם חובת גילוי.

כעיקרון, קבוצת אינטרס יכולה לכוון את מאמצי השידול שלה כלפי שלושה סוגי מחוקקים:

- (1) מחוקקים שעמדתם אקס אנטה תואמת את עמדת הקבוצה (מחוקקים ידידותיים).
- (2) מחוקקים שעמדתם אקס אנטה נוגדת את עמדת הקבוצה (מחוקקים לא ידידותיים).
- (3) מחוקקים שטרם גיבשו עמדה ואינם מחויבים לקבוצה כלשהי (מחוקקים לא מחויבים).

לפי התיאוריה והממצאים האמפיריים של סמית' ורייט, קבוצות אינטרס משדלות את שלושת סוגי המחוקקים הללו.⁸⁹ שידול של מחוקקים שאינם מחויבים ושידול של מחוקקים לא ידידותיים אפשר להסבירם אינטואיטיבית: קבוצות שואפות להפחית את מספר המתנגדים למדיניות המועדפת עליהן ולהגדיל את מספר התומכים בה. לכן קבוצות אלה משקיעות מאמצי שידול בגיוס מחוקקים שטרם גיבשו עמדה ובניסיון לשנות את העמדה של מחוקקים לא ידידותיים. לעומת זאת שידול של מחוקקים ידידותיים התומכים מלכתחילה בעמדת הקבוצה הוא אינטואיטיבי פחות. על פי סמית' ורייט, כאשר קבוצת אינטרס משדלת מחוקק ידידותי, היא עושה כן רק כדי למנוע השפעה אפשרית של קבוצה בעלת עמדה הנוגדת את זו של המחוקק וכדי לשמור על המחוקק "בצד שלה". אם כן, כאשר שדלנים מחליטים לשדל מחוקק לא ידידותי, החלטתם אינה תלויה בשאלה אם הקבוצה הנגדית משדלת אם לאו, אך כאשר הם מחליטים לשדל מחוקק ידידותי, החלטה זו תלויה בשאלה אם הקבוצה הנגדית משדלת אותו אם לאו.

בהתבסס על המודל ועל מסקנותיו אפשר לטעון, לענייננו, כי מידע על קיומה של קבוצה נגדית משדלת בפועל חיוני לקבלת ההחלטה אם לנקוט שידול מניעתי. טענה כזו יכול שתוביל למסקנה שחקיקה הכופה גילוי של מידע זה מיטיבה עם שדלנים.⁹⁰ מבחינת סמית' ורייט, הרעיון של שידול מניעתי הוא אינטואיטיבי וברור: קבוצות משדלות מחוקקים ידידותיים כדי להתנגד למאמצי השידול של קבוצות מתחרות. הם העלו במחקרם שלוש היפותזות והוכיחו אותן בנתונים שאספו על מאמצי השידול של ארגונים בעניין המינוי של רוברט בורק לבית המשפט העליון בארצות הברית בשנת 1987.⁹¹

לצורך הצגת ההיפותזות הציגו סמית' ורייט מודל של שידול כהליך אסטרטגי של העברת מידע בין שתי קבוצות (Gb ו-Ga) המחזיקות כל אחת בעמדה המנוגדת לחברתה

89 שם, שם בעמ' 25–26.

90 טענה זו נכונה אך ורק במצב שבו העלויות שהחקיקה כופה בגין גילוי ודיווח נמוכות מעלויות הריגול לגילוי עצמי של מידע חיוני זה על קבוצה נגדית משדלת.

91 Smith & Wright (לעיל, הערה 87) בעמ' 35–44.

a) (b-1 בהתאמה), לבין מחוקק (L). שתי הקבוצות מציעות למחוקק מידע על עמדותיהן. המחוקק אינו בטוח באשר להחלטה ה"נכונה" שעליו לקבל. כזכור, החלטה "נכונה" היא זו שתקנה לו את תמיכת הבוחרים ותעלה את סיכוייו להיבחר מחדש (או החלטה שתגרום פחות נזק לסיכוייו להיבחר). הקבוצות רוכשות מידע על העדפות הבוחרים. אם קבוצה מגלה שהעדפת הבוחרים תואמת את עמדתה, היא בוודאי תרצה להדגיש עובדה זו בתקשורת ישירה עם המחוקק; אם קבוצה מגלה שהעדפת הבוחרים אינה תואמת את עמדתה, היא לא תרצה למסור את המידע בקלות ואולי אף תמסור מידע חלקי או מוטעה. המחוקק צופה שמאמצי הקבוצות יסייעו לו לקבל את ההחלטה ה"נכונה". מובן שהוא יכול לאסוף את המידע בעצמו, אבל מהלך כזה הוא יקר, ולכן הוא יעדיף לשמור על משאביו. מכיוון שמחוקקים מעדיפים לא לאסוף את המידע בעצמם גם אם הם מסתכנים בקבלת החלטה שגויה, והם מעוניינים ששדלנים יעשו זאת עבורם וידווחו להם דיווח מהימן על המידע, הם יאמתו את המידע מעת לעת ויטילו עונש (למשל שלילת גישה) על קבוצות שמסרו מידע שגוי.

על פי ההיפותזה הראשונה, הצד המשדל הוא הקבוצה שמתנגדת לעמדת המחוקק אקס אנטה. האינטואיציה המונחת בבסיס ההיפותזה הזאת היא די פשוטה: אם מחוקק L תומך בתפיסה b, כי אז ללא שידול נגדי מצד קבוצה Ga יצביע המחוקק בוודאות לפי האינטרסים של קבוצה Gb. הואיל ולשידול יש עלויות, במצב זה קבוצה Gb תעדיף לא לשדל כלל.⁹² כאשר אף קבוצה אחת אינה משדלת, יצביע המחוקק L לפי המידע הזמין לו, שהוא, במקרה הזה, לטובת קבוצה Gb, ולכן קבוצה Gb תימנע מעלויות השידול ולא תשדל. מכאן שכאשר רק קבוצה אחת משדלת, תהא זו הקבוצה שעמדת המחוקק נוגדת את עמדתה.

לפי ההיפותזה השנייה, ההחלטה של קבוצות לשדל מחוקק לא ידידותי אינה תלויה בשאלה אם קבוצות אחרות משדלות אותו. ההיפותזה הזו נכונה בהתקיים שני תנאים: התנאי הראשון נוגע לתפיסה המוקדמת של המחוקק, והוא מניח שהיא בת-שינוי, שהרי אם התפיסה המוקדמת של המחוקק (P) היא חזקה מאוד – עד כדי כך שמעבר מהעדפה b להעדפה a אינה סבירה – אז אף אחת מהקבוצות לא תשקיע משאבים בשידול.⁹³ התנאי הבסיסי השני נוגע לעלות של רכישת המידע: אם עלות זו (C) גבוהה מאוד – גם כאן אף קבוצה אחת לא תשדל: המחוקק יבטח במידע שסיפקו הקבוצות באמצעות שידול רק אם אפשר לבדוק את מהימנותו. אם העלות של רכישת המידע בידי המחוקק

92 ככלל, ככל שהנושא חשוב יותר לתומכי המחוקק, כך יקשה יותר על קבוצות אינטרס לגרום למחוקק להצביע בניגוד לאינטרס הבוחרים. כמו כן ככל שנושא חשוב יותר לקבוצות, המידע שיעבור למחוקק יהיה מהימן יותר, ולכן תגדל הסבירות שהמחוקק יצביע כשברשותו מידע מלא.

93 ערך גבוה של P רומז שהמחוקק משוכנע מראש ובעוצמה שיש העדפה למדיניות B על פני A, ולכן לא סביר ששידול כלשהו ישנה את דעתו. לפיכך אפילו קבוצה Ga לא תראה מצב כזה כאפקטיבי לשידול מצידה.

גבוהה מאוד, לא יהא כדאי למחוקק לאמת את המידע. לפיכך לקבוצה יש תמריץ חזק לעוות את המידע שבידה או להציגו באופן שגוי. בהבינו את מהלך הדברים יבחר המחוקק לא לבטוח במידע זה, במיוחד אם הוא מנוגד לתפיסתו ההתחלתית (ואפילו אם הקבוצה מציגה את העובדות לאשורן). לפיכך ההחלטה של Ga לשדל תלויה בערך של שני הפרמטרים הללו – עוצמת תפיסתו המוקדמת של המחוקק והעלות של רכישת המידע – ואינה תלויה בקבוצה Gb.

ההיפותזה השלישית קובעת שכאשר מחוקק ידירותי משודל בידי קבוצה בעלת עמדה הפוכה לעמדתו, ההחלטה של קבוצה בעלת עמדה הזזה לזו של המחוקק לשדל אותו היא מניעתית טהורה. ההסבר לכך הוא שקבוצה B תשדל כדי למנוע השפעה של קבוצה Ga על עמדת המחוקק רק אם היא משוכנעת שההסתברות שקבוצה Ga תשפיע על המחוקק אינה נמוכה. ברור שכאשר מצביעים מעדיפים במובהק את מדיניות b על פני מדיניות a, התמריץ של קבוצה Ga לשדל נמוך יחסית. עם זאת קבוצה Ga יכולה לנסות לשדל גם במצב כזה ולהחליט להציג מידע שגוי או חלקי. במצב של שיווי משקל תציג קבוצה את המידע שלה – במרבית המקרים במדויק אבל לעיתים היא תספק מידע מוטעה כדי לנסות ולהשפיע על עמדת המחוקק. המחוקק יודע שברוב המקרים המידע של הקבוצה מדויק, ולעיתים הוא יצביע לטובת אינטרס הקבוצה אפילו אם המידע סותר את התפיסה ההתחלתית שלו. מחוקק שנאמר לו על ידי קבוצה Ga שהצבעה עבור עמדה a היא הנכונה, ינסה לאמת את המידע ספוראדית, ולכן יספק לקבוצה Ga התמריץ להציג מידע מהימן. בסיכומו של דבר יקבל המחוקק את ההחלטה ה"נכונה" במרבית המקרים, אבל מעת לעת הוא יקבל החלטה שגויה.

הצבעה על תלות בין קיומו של שידול בפועל לבין קבלת ההחלטה על שידול מעלה את הצורך בקבלת המידע על שידול קיים. חקיקה המחייבת צד משדל לחשוף את פעילותו השדלנית מייתרת את הצורך ב"גילוי עצמי" של קבוצה Gb ובכך מוזילה את עלויות הגילוי של מידע זה.

כך, אם העלויות של קבוצה Gb מורכבות מהעלויות הכרוכות באיסוף המידע בדבר העדפות בוחרים ומהעלויות הכרוכות באיסוף המידע בדבר הפעילות של קבוצה Ga, חקיקה הכופה גילוי מידע על פעילות הקבוצה (אם היא משדלת, באיזה נושא, זהות הגורם המשודל) מאיינת את הצורך של קבוצה Gb לאסוף מידע זה בעצמה. לאור המודל של סמית' ורייט, הוזלה זו עשויה להיות ניכרת כשמדובר בשידול מניעתי, הואיל והחלטת הקבוצה המבקשת לנקוט שידול מניעתי תלויה, כנגזר מההיפותזות שלעיל, בשאלה אם קבוצה Ga משדלת אם לאו.

שדלנים יכולים לתמוך בחקיקה כזו כדי לקבל את המידע ללא כל השקעה של מאמץ מצידם. טיעון זה נכון כל עוד עלויות הגילוי העצמי שהחקיקה כופה נמוכות מ"עלויות הריגול" שקבוצה צריכה להשקיע כדי לגלות את המידע בכוחות עצמה.

לפני סיום הצגת הטיעון ראוי להקדיש תשומת לב להנחה שבבסיס המודל של סמית' ורייט, שלפיה יש לשידול השפעה ממשית על המחוקקים. הנחה זו אינה מובנת מאליה, והיא עומדת בניגוד לתפיסות שהובעו במשך שנים ארוכות בספרות. אחת מהמסקנות העולות מהמודל של סמית' ורייט היא לשידול יש השפעה ממשית על החלטות של מחוקקים. מסקנה זו עומדת בניגוד לתפיסה הכללית שהייתה דומיננטית משנות השישים ועד שנות התשעים, שלפיה ההשפעה של קבוצות אינטרס על המחוקקים היא קטנה, אם בכלל קיימת, ומתמצה לכל היותר בחיזוק עמדות קיימות. תפיסה זו התבססה על כמה גישות והסברים.

אחת מהגישות המרכזיות לשידול מאז שנות השישים המוקדמות הייתה הגישה התקשורתית (communication approach) של מילבראת' (Milbrath)⁹⁴. לפי גישה זו, קבוצות אינטרס הן בעלות השפעה קטנה על מחוקקים ועל תוצאות החקיקה, הואיל ורוב רובו של השידול נועד לחזק עמדות קיימות של המחוקקים ולא לשנות אותן. גישה זו הניחה שלנבחרים יש עמדות מוקדמות שגורמות להם להתייחס בסלקטיביות לגירויים מסוימים ולהתעלם מאחרים. כך המחוקקים קובעים מראש אילו ערוצי תקשורת יהיו פתוחים לפנייהם ואילו לא. קביעה זו מתווה לקבוצות האינטרס מציאות מסוימת, שבה הן יכולות להעביר מסר רק אם יש ערוץ תקשורת פתוח שיכול לקלוט אותו. לפי מילבראת', קבוצות אינטרס יוצרות הודעות ובוחרות אמצעים להעברתן באופן שיתקבלו בברכה על ידי המקבל,⁹⁵ ולכן אינן טורחות לתקשר עם מחוקקים המתנגדים להן.⁹⁶ גם מתיוס (Matthews)⁹⁷ טען שהשידול מופנה ברובו למחוקקים משוכנעים בעלי עמדות ברורות, וזיגלר (Zeigler)⁹⁸ גרס שהצלחת השידול מושפעת ממידת ההסכמה של המחוקקים עם הרעיונות המוצגים של הקבוצה יותר מאשר עם יכולות השכנוע והמניפולציה שלה.⁹⁹ באואר, פול ודקסטר¹⁰⁰ הסבירו את הנטייה הזו – לשדל את המשוכנעים – בנטייה האנושית לבחור בדרך הקלה:

It is so much easier to carry on activities within the circle of those who agree and encourage you than it is to break out and find potential

-
- .Lester M. Milbrath, *The Washington Lobbyists* (1963) 94
 שם, בעמ' 189. 95
 שם, בעמ' 217. 96
 .Donald R. Matthews, *U.S. Senators and Their World* (1960) 97
 .Harmon Zeigler, *Interest Groups in American Society* (1964) 98
 שם, בעמ' 267–268. טענה זו הושמעה גם על ידי דקסטר, ראו: Lewis A. Dexter, *How Organizations Are Represented in Washington* (1969) 99
 Bauer (לעיל, הערה 31). 100

proselytes, that the day-to-day routine and pressure of business tend to shunt those more painful activities aside.¹⁰¹

מאוחר יותר טען דקסטר¹⁰² ששידול של מחוקקים לא ידידותיים או של מחוקקים שאינם מחויבים לעמדה כלשהי לא רק שאין בכוחו להשפיע, אלא הוא אף יכול לגרום נזק ממשי. דקסטר טען שנזק יכול להיגרם אם שידול הקבוצה המתנגדת לעמדת המחוקק יעורר את המחוקק המשוּדל לטעון נגד עמדת הקבוצה, ובכך לגייס תומכים נוספים בעמדתו ונגד עמדת הקבוצה המשדלת.

בשנת 1981 טען הייס (Hayes)¹⁰³ שקבוצות אינטרס יתנהגו כפי שצפו באוּר, פול ודקסטר, מאחר שקבוצות האינטרס חייבות להוכיח את הרלוונטיות שלהן בעיני הציבור, והן עושות כן בהראותן לציבור שיש להן גישה לבית המחוקקים. באמצעות גישה נחזית זו לבית המחוקקים הקבוצה שומרת על חבריה ומגייסת חברים נוספים. לפי הייס, שמירה על גישה למחוקק חשובה מ"זכייה" (למשל: שינוי בעמדה של מחוקק פלוני). לכן קבוצות יפעלו לחיזוק הגישה למחוקק ויימנעו מלעורר התנגדות לקבוצה – מאחר שכאמור קבוצות המעוררות התנגדות עלולות להיפך לקבוצות ללא גישה – ולהפסיד את ההטבות הכרוכות בה (למשל השתתפות בדיוני ועדות). לפי תפיסה זו, גישה למחוקק היא ביטוי מובהק לרלוונטיות של הקבוצה, ומכאן חשיבותה.¹⁰⁴

כל ההסברים הללו גורסים שלשידול יש השפעה מעטה או כזו שאינה ניתנת למדידה, ומתבססים על ההנחה שהמחוקקים כבר מחזיקים בעמדה מסוימת טרם שידול, והקבוצה חוברת אליהם בשל עמדתם זו. אשר לקבוצות האינטרס עצמן, ההנחה היא שהן שואפות להימנע מעימות (טיעון "הדרך הקלה" של דקסטר), ולכן שדלנות היא למעשה חד-צדדית: מחוקקים לא משודלים על ידי קבוצות מתחרות אלא רק על ידי קבוצות שמסכימות איתם.

לדעת סמית' ורייט, המסקנות הללו משאירות את שאלת השאלות פתוחה: מדוע אפוא שמישהו בכלל יטרח לשדל? אם השפעת השידול על מחוקקים היא זניחה, ואם קבוצות משפיעות לעיתים נדירות – מדוע ניכרת עלייה מתמדת של קבוצות אינטרס? סמית' ורייט הציעו פרשנות חלופית לתפיסה הזאת, הנותנת מענה לשאלה שלעיל. לדבריהם, ארגונים משדלים הן מחוקקים ידידותיים והן מחוקקים לא ידידותיים, ושידול מחוקקים ידידותיים הוא גם אקט אסטרטגי וגם אקט מניעת. בהנחה שיש קבוצות אינטרס משני צידי המתרס, התיאוריה של סמית' ורייט צופה שרק קבוצה אחת היא בעלת כוונה מוקדמת להשקיע משאבים גדולים בשידול – הקבוצה שנגדה יצביע המחוקק בהיעדר שידול. קבוצה זו משדלת מתוך מאמץ לשכנע את המחוקק לשנות את

101 שם, בעמ' 353.

102 Dexter (לעיל, הערה 99).

103 (לעיל, הערה 67) בעמ' 18–25.

104 שם, בעמ' 86.

דעתו, ובשיווי משקל, בממוצע, המחוקק אכן ישתכנע. מכל מקום, הקבוצה שלעמדתה המחוקק נוטה להצביע מלכתחילה היא נטולת תמריץ לשדל בהיעדר שידול של קבוצה מתחרה. כך, מאחר ששידול הוא בעל עלות גבוהה, ובהיעדר כל פעילות שידול מתחרה המחוקק ממילא יצביע לפי עמדתו המקורית. במצב כזה ברור שהקבוצה שהמחוקק תומך בעמדתה גם ללא שידול חסרה תמריץ לשדלו.

לפיכך אם שתי הקבוצות בוחרות לשדל מחוקק מסוים, התיאוריה צופה שהקבוצה המשדלת השנייה חייבת לעסוק אקסקלוסיבית במניעה, כלומר: בהספקת מידע שמטרתו לאזן את ההשפעה האפשרית של הקבוצה הראשונה על עמדת המחוקק. התיאוריה של סמית' ורייט צופה גם ששידול מניעתי יגרום להגדלת המהימנות של שתי הקבוצות, וכך לא יהיה על המחוקקים לאמת טענות, הואיל ובמצב כזה הם יקבלו מידע מהימן יותר.

ייאמר שחולשתו של טיעון זה מצויה בדר־הכיווניות של גילוי הנתונים. השדלנים אומנם מוזילים עלויות של השגת מידע הנוגע לשדלנים אחרים ופעולותיהם, אך בה בעת חושפים מידע הנוגע לפעילותם. מנגנון הכופה גילוי ישתלם לשדלנים רק אם עלויות הריגול והשגת המידע עולות על העלויות (הישירות והעקיפות) הנלוות לגילוי מידע עצמי. ניתן לטעון ששדלנים שלהם משאבים מספיקים להשגת מידע בעצמם יעדיפו אולי להימנע ממנגנון כזה השולל את היתרון היחסי שלהם. יתר על כן, לפי התפיסה של הבחירה הציבורית, שדלנים בעלי משאבים הם השדלנים החזקים, בעלי ההשפעה על מקבלי ההחלטות. אם השפעתם על ההליך היא מכרעת, ואם אין להם אינטרס בקידום מנגנון כזה בהיותו מנגנון הפוגע ביתרון היחסי שלהם, אזי ניתן לטעון נגד תוקפו של הסבר זה.

לסיכום: בשל אפיון זה מידע על קבוצה משדלת הוא חיוני עבור כל קבוצה פוטנציאלית לשידול מניעתי. חקיקה החושפת את ההחלטה של קבוצה Ga לשדל, חוסכת את עלויות הריגול של קבוצה Gb ומאפשרת לה לקבל החלטה אם לשדל אם לאו ללא עלויות אלה.

2. הסבר שני – אינטרס השדלנים: צמצום יכולת הסחיטה של המחוקקים

ההסבר השני לפרדוקס הלכאורי בהסדרת השדלנות מתמקד בצמצום היכולת של המחוקק לסחוט את השדלנים. הסבר זה נשען על מודל שפיתח פרד מקצ'סני והמכונה המודל של סחיטת הרנטה (Extraction Rent).¹⁰⁵ מודל סחיטת הרנטה הפוך למודל חיפוש הרנטה. לפי מודל חיפוש הרנטה פוליטיקאים הם שחקנים מסתוריים ופסיביים, וקבוצות האינטרס הן מחזרות אקטיביות שפעילותן מכוונת למקבלי ההחלטות. לעומת זאת המודל של סחיטת הרנטה מתייחס לפוליטיקאים כשחקנים פעילים ולקבוצות האינטרס כמחזרות על ידיהם. על פי מקצ'סני, פוליטיקאים אינם "ברוקרים" פשוטים

105 McChesney (לעיל, הערה 75).

המחלקים עושר בתגובה לדרישות פוליטיות מתחרות, אלא הם שחקנים עצמאיים המציבים דרישות ואיומים ששחקנים אחרים מגיבים אליהם. הידיעה שהפוליטיקאים עצמם מחפשים אחר רווח (הצבעות, תרומות למימון קמפיין וכיוצא באלה) הולכת לאיבוד במודל המציב אותם כשחקנים פסיביים המשמשים "ברוקרים" בין קבוצות הדורשות רנטות ומתחרות עליהן. לדברי מקצ'סני, יש לפוליטיקאים דרכים נוספות להרוויח חוץ מיצירת רנטות: הם יכולים לדרוש לקבל קולות מצביעים או כסף ולהציע בתמורה את הרנטות אשר עשויות להיווצר מחקיקה המיטיבה עם קבוצת האינטרס;¹⁰⁶ הם יכולים להרוויח גם באמצעות איום לכפות עלויות על גורמים בשוק הפרטי (והסכמה להסיר איום זה בתמורה כלשהי), שהיא צורה של סחיטה פוליטית.¹⁰⁷ התפיסה של מקצ'סני אינה מפחיתה דבר מהמודל המסורתי של סחיטת רנטות המתואר לעיל. המודל של מקצ'סני תומך במודל המסורתי ומעשיר אותו בכך שהוא מכיר בקיום של מקורות חלופיים לקבלת רווחים פוליטיים. אף במאמר המקורי של סטיגלר¹⁰⁸ יש התייחסות להיבט זה, המגלם את הכוח האינהרנטי של המדינה לאיים על רנטות פרטיות. בלשונו של סטיגלר:

The state-the machinery and power of the state-is a potential resource or threat to every industry in the society. With its power to prohibit or compel, to take or give money, the state can and does selectively help or hurt a vast number of industries [...] Regulation may be actively sought by an industry, or it may be thrust upon it.¹⁰⁹

אם כן, מבחינת מקצ'סני, משרה פוליטית מעניקה זכות מעין קניינית לא רק לרנטות מחקיקה אלא גם לכפיית עלויות. פוליטיקאי יכול להרוויח משימוש בזכותו לכפות הגבלות חקיקתיות על שחקנים פרטיים. כאשר פוליטיקאי מאיים להעלות מס על תעשייה

106 כך למשל חוק שמעניק מונופול לחברת תעופה על "קו" טיסות מסוים מאפשר לחברת התעופה ליהנות מהרווחים המופקים בגין מונופול זה; חוק הקובע מחיר הגבוה ממחיר השוק למוצר מסוים – יגדיל את הרווחים בעבור אותו מוצר לחברה המוכרת אותו.

107 Fred S. McChesney, "Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation", 16 *J. Legal Stud.* (1987) 101, p.104

108 לעיל, הערה 25; סטיגלר נודע בעיקר בשל תרומתו לפיתוח התיאוריה הכלכלית של החקיקה. לפי התיאוריה שלו, קבוצות אינטרס ישתמשו ברגולטור לעיצוב מדיניות וחקיקה שתטיב עימם. סטיגלר הציג את התיאוריה של קבוצות האינטרס במונחים של עלויות ורווחים עבור מגוון של קבוצות המשתמשות במדינה כדי להגדיל את רווחיהן. החידוש של סטיגלר בעניין זה היה בהצעתו להתבונן על חקיקה במונחים של מודלים כלכליים מוכרים של סחר חליפין. הוא מיקד את הדיון בשאלה אילו הטבות המדינה יכולה לספק לתעשייה, ומהן העלויות הכרוכות בקבלת הטבות הללו. להרחבה ראו: נוה (לעיל, הערה 7) בעמ' 115–136.

109 Stigler, שם בעמ' 3.

מסוימת, אותה תעשייה – כדי להגן על ההון שלה – תתומרץ לשלם למחוקק סכום המגיע עד לסכום שהיא תפסיד אם יוטל עליה המס. לפיכך מחוקק יכול להרוויח באמצעות איום בהפעלת זכותו לכפות על שחקנים בשוק עלויות שיפחיתו רנטות מההון שהם מייצרים או משקיעים.

אם כן, התבוננותו של מקצ'סני בהליך של חיפוש הרנטה הפוכה מהמקובל. על פי גישתו, לעיתים הגלגל מתהפך, ואז הפוליטיקאים חדלים להיות פסיביים ופועלים אקטיבית לסחיטה של טובות הנאה. על פי הגישה של סחיטת הרנטה, מחוקקים יזמים הצעות חוק כדי לסחוט הטבות מהגוף או מהציבור העלולים להיפגע מהן, ובתמורה לטובות ההנאה הם מושכים את הצעת החוק. למעשה מדובר בסוג של "איום", שהגורם המאיים מוכן לשלם מחיר מסוים עבור הסרתו. לפי מודל זה, הפוליטיקאים הם שחקנים בלתי תלויים, בעלי דרישות משלהם, שאליהן מגיבים שחקנים פרטיים.

מרגע שהפוליטיקאי נתפס כשחקן עצמאי בחקיקה, כבר אי אפשר להתייחס לפונקציית המטרה שלו כבעלת ערך אחד. הוא ימקסם את סך ההחזרים לעצמו על כשישווה את הערך השולי של ההחזרים מההצבעות, מתרומות, משוחד וממקורות אחרים של רווח אישי. כל אלה הן פונקציות חיוביות לא רק של הטבות אישיות שהוא מעניק אלא גם של עלויות שהוא מסכים לא לכפות. אסטרטגיה של עלויות הימנעות יכולה ללבוש כמה צורות. ייתכן שהברורה שבהן היא חקיקה מחדש לתעשייה שקיבלה בעבר רישיון לקרטל או למונופולין. אם פתאום יחליט הפוליטיקאי להגביל את הרישיון או לשלול אותו, התגובה להפסד העושר הצפוי מהשינוי העתידי תהא מידית. לפוליטיקאי שלא היה צד להסכם המקורי בין אותה תעשייה לממשל יהיה תמריץ קטן יותר לציית לעסקה יוצרת הרנטות – אלא אם יפוצה. כך, שאלת התוקף של ההסכם המקורי היא בבחינת איום שאפשר להשתמש בו בסחיטת רנטות. איומים אפשריים נוספים היוצרים סחיטת רנטות הם למשל איום להורדת מחירים¹¹⁰ ולהגדלת עלויות.¹¹¹ על פי המודל של מקצ'סני, המשיכה היחסית לסחיטת רנטות תגדל ככל שההגנה החוקתית על זכויות במדינה קטנה יותר.

על בסיס המודל של סחיטת הרנטה אפשר לטעון שתי טענות המצביעות על היותה של החקיקה כדאית לשדלנים. הטענה הראשונה היא שחובות הגילוי והדיווח מקשות על המחוקק לסחוט את השדלן, שכן הן מעלות את הסבירות שסחיטה כזו תיחשף לעיני הציבור. הסדרה הדורשת פרטים על התקשרויות עם המחוקקים, חושפת ישירות את קיומה של תקשורת בין השדלן למחוקק ואת נושא השידול. המחוקק מודע לכך שפרטים אלה חושפים אותו ביתר קלות לעיני הציבור הרחב. נניח למשל מצב שבו מחוקק מציע הצעת חוק המטילה מס על תעשייה פלוגית ואף מנמק את ההצעה בדברי ההסבר. במצב

110 לניתוח כלכלי של הורדת מחירים במקרה זה ראו: McChesney (לעיל, הערה 107) בעמ' 112.

111 לניתוח כלכלי של הגדלת עלויות במקרה זה, שם, בעמ' 115.

כזה הסרת ההצעה מעל סדר היום, כאשר במרשם השדלנים נרשם כי שדלן של אותה תעשייה שידל את המחוקק המציע להסיר את הצעת החוק מעל סדר היום, חושפת את המחוקק לעיני הציבור ולעיני התקשורת החוקרת ללא עלויות (לפחות ללא עלויות הכרוכות בהשגת מידע זה). חשיפה נטולת עלויות זו עשויה לגרום למחוקק להיות זהיר יותר בהתנהלותו בקשר עם השדלן. עם זאת יש לזכור כי הסדרה כזו – מאותה סיבה בדיוק – גם מקשה על השדלן לשחד את המחוקק. למשל, אם עלות הסחיטה לשדלן גבוהה מהתועלת שטמונה ביכולתו לשחד מחוקק, אפשר שבכך יוסבר מדוע יחפצו שדלנים בחקיקה.

הטענה השנייה המבוססת על מודל זה, ושיש בכוחה להסביר מדוע יחפצו שדלנים בחקיקה, היא ששדלנים חוששים מסחיטה, ובעיקר שדלנים של גופים חזקים. לעיתים, כדי להפחית את יכולת הסחיטה של המחוקק ישאפו שדלנים המייצגים גופים מתחרים לחבור ולהציג לפני המחוקק "מוצר מוסכם" – "חבילת חקיקה" המקובלת עליהם – כבקרסל.¹¹² בתגובה לחבירה כזו המחוקק יכול לנסות לסחוט את הצדדים להסכם כשיציע לכל אחד מהם לערוק מההסכם ולתת לו, בתמורה לעריקה, טובות הנאה צדדיות. חובת הגילוי עשויה לחשוף את טובות ההנאה הצדדיות הללו, ועל כן היא עשויה גם לייצב את ההסכם ולשמש בטוחה לקיומו. נמצא כי חובות הגילוי החלות על הצדדים מכוח החקיקה מחלישות את יכולת המחוקק לסחוט את הצדדים במצב של הסכמה, והחקיקה יכולה לשמש כלי אכיפה להסכם שבין קבוצות האינטרס המתחרות. לצורך טיעון זה יש להבחין בין מצבים שבהם הצדדים המשדלים מחזיקים בעמדות מתחרות קיצוניות לבין מצבים שבהם עמדותיהם אינן מנוגדות לחלוטין אך גם אינן זהות. במצב הראשון, המתאפיין בקוטביות של האינטרסים והעמדות של הצדדים המתחרים, סביר פחות שהצדדים יחברו ויציעו חבילת חקיקה מוסכמת כמתואר לעיל. במצב כזה הרווח של צד אחד הוא בהכרח הפסדו של הצד הנגדי (משחק סכום אפס; Zero-sum game), וכל צד הוא בעל מוטיבציה להפחית את הרווח של יריבו כדי להגדיל את רווחו שלו. דוגמה למצב כזה היא למשל סוגיית הפלואת: שדלן המשדל נגד חוק המתיר הפלות יפסיד אם יתקבל חוק המתיר אותן, ולהפך.

לעומת זאת יש מצבים שבהם האינטרסים והעמדות של הצדדים אינם מנוגדים אלה לאלה או מוסכמים לחלוטין. במצב כזה (כבמשחק של אסטרטגיות מעורבות; Mixed Strategy Games) הצדדים חותרים לתוצאה שתטיב עם כלל השחקנים במידה מרבית

¹¹² דוגמה למצב כזה היא למשל עמדתן של הזכייניות של ערוץ 2, קשת ורשת וערוץ 10, שתואמה לקראת הופעתן בפני ועדת פילבר, שדנה בהסדרה חדשה של שוק המדיה הישראלי. ראו: לי-אור אברבך, "רשת, קשת וערוץ 10 מבקשים להופיע יחד בפני ועדת פילבר", גלובס – נתח שוק וצרכנות (30.11.2015). www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001084714

דוגמאות נוספות הן הקמתם של איגודים כאיגוד חברות הביטוח ואיגוד הבנקים, איגוד יבואני הרכב, המתאמים עמדות בפני הרגולטור.

בלי לפגוע בשום שחקן. מצב זה מאפשר לצדדים לגבש מעין קרטל באשר לחקיקה המבוקשת.

הבחנה נדרשת נוספת היא באשר למספר ה"מפגשים" בין הצדדים. יש הבדל בין מצב שבו צדדים משדלים חד-פעמית לבין מצב שבו צדדים משדלים שוב ושוב זה נגד זה. במובן זה שידול יכול להיות דומה למשחקים חוזרים במצב שבו אותם צדדים משחקים שוב ושוב מספר רב או לא ידוע של סבבים; בה במידה הוא יכול להיות דומה למשחק חד-פעמי שבו הצדדים משחקים סבב אחד בלבד.

השאלה אם שחקנים משחקים במשחק יחיד או במשחקים חוזרים רבים רלוונטית לעניין הפיתוי לעריקה. הפיתוי לערוק גדול יותר במצב של משחקים חד-פעמיים, משום שטובת ההנאה שאפשר להפיק מסטייה כזו בטווח הקצר היא גדולה. במצב כזה יהיה למחוקק קל יותר לסחוט צד להסכם ולגרום לו לערוק. הסדרה המסייעת למחוקק לחשוף את העורק בשל הדברים שאוזכרו לעיל יכולה להפחית את טובת ההנאה שצד עורק יכול להפיק מעריקתו בשל פגיעה במוניטין שלו; הפחתה זו עלולה להשפיע על יכולתו להגיע להסכם עם שותפים עתידיים אחרים. כך, בניגוד למצב של משחקים חוזרים – שבהם צד יודע כי אם יערוק יענש מיד בסיבוב הבא,¹¹³ וידיעה זו אמורה לייצב במידה מסוימת את ההסכמה – המשחקים בסיבוב אחד חפים מידעה זו.

113 אפשר להקביל טענה זו למודל בדבר דילמת אסיר מרובת סבבים (כלומר: הצדדים משחקים את אותו משחק שוב ושוב), ללא אופק (כלומר ללא משחק אחרון) קבוע מראש. במודל כזה, בניגוד למודל הבסיסי של דילמת האסיר, הצדדים יכולים לאמץ אסטרטגיות של שיתוף פעולה ביניהם שיהיו בשיווי משקל, במודל הבסיסי של דילמת האסיר, כאשר השחקנים משחקים פעם אחת בלבד, אף ששניהם ירוויחו משיתוף הפעולה, בשיווי משקל שניהם עורקים ואינם משתפים פעולה. להלן דוגמה לדילמת אסיר בעלת סיבוב משחק אחד (המספרים בטבלה מייצגים שנות מאסר – המספר הימני של שחקן 1 והמספר השמאלי של שחקן 2):

		שחקן 2			
		מודה	לא מודה		
שחקן 1	מודה	3, 3	5, 0		
	לא מודה	0, 5	1, 1		

הנחת המוצא במשחק היא שאין לצדדים יכולת לאכוף זה על זה התחייבות מראש לא להודות. אי לכך אפשר לראות שכל אחד מהשחקנים יבחר להודות: מנקודת מבטו של שחקן 1, אם שחקן 2 לא יודה כדאי לשחקן 1 להודות, מכיוון שאז במקום שנת מאסר אחת הוא ישוחרר לגמרי; אם שחקן 2 יודה, מוטב לשחקן 1 להודות, משום שאז הוא מפחית את עונשו מחמש שנות מאסר (אם לא יודה) לשלוש שנות מאסר. אם כן, מבחינת שחקן 1 תמיד כדאי להודות. הניתוח שיעשה שחקן 2 זהה לזה של שחקן 1, ולפיכך התוצאה תהא ששני השחקנים יודו, ולכן שניהם ירצו שלוש שנות מאסר אף על פי שאילו היו שניהם משתפים פעולה ושותקים, הם היו מרצים שנת מאסר אחת בלבד.

עם זאת אם הצדדים משחקים את אותו משחק שחקן וחזור, ללא אופק קבוע מראש, הם יכולים לנהוג אחרת ולשתף פעולה כדי לקבל תוצאה טובה יותר מבחינתם. אסטרטגיה

לסיכום טיעון זה: הסדרה המציבה דרישות גילוי עשויה לסייע לשדלנים לצמצם את יכולת המחוקקים לסחוט אותם. טענה אחת היא שהסדרה כזו עשויה להעלות את הסיכויים שהסחיטה תיחשף לעיני הציבור. בהנחה שמחוקקים מבקשים להיבחר מחדש, ידיעה זו תקטין את התמריץ שלהם לסחוט. טענה נוספת היא ששדלנים ישאפו לחבור ולהציג למחוקק מוצר מוסכם. אפשר שבתגובה לחבירה כזו המחוקקים ינסו לסחוט את הצדדים להסכם כשיציעו לכל אחד מהם לערוק מההסכם ולתת לו, בתמורה לעריקה, טובות הנאה צדדיות. חובת הגילוי עשויה לחשוף את טובות ההנאה הצדדיות הללו, ועל כן היא עשויה לייצב את ההסכם ולשמש בטוחה לקיומו, וכך חובות הגילוי החלות על הצדדים מכוח החקיקה יחלישו את יכולת המחוקק לסחוט אותם במצב של הסכמה. נמצא אפוא שהסדרה עשויה לשמש כלי אכיפה להסכם בין קבוצות אינטרס מתחרות.

3. הסבר שלישי – אינטרס המחוקקים: מנגנון החושף את עוצמת ההעדפות של מבקשי החקיקה

הסדרה של תחום השדלנות למעשה יוצרת מנגנון החושף את עוצמת ההעדפות של הקבוצות המתחרות על החקיקה. מאחר שהמשאבים של המחוקקים מוגבלים, ומאחר שהם פועלים כשחקנים רציונליים המבקשים למקסם את רווחיהם, מנגנון כזה הוא חשוב עבורם.¹¹⁴

"עוצמת העדפות" של קבוצה המתחרה על חקיקה מתייחסת לשאלה איזו חקיקה מבקשת הקבוצה לקדם, ועד כמה היא חפצה בקידומה. ניתן ללמוד על עוצמת ההעדפות של קבוצה באמצעים שונים. אחד מהם הוא כמובן סכומי הכסף שהשקיעה הקבוצה בשידול.

שידול הוא חלק חשוב במודל של קבוצות אינטרס, משום שבאמצעותו הן מעבירות את דרישותיהן למחוקק. במודל של קבוצות אינטרס מחוקקים סוחרים בחקיקה ומקבלים תמורתה הטבות שמסייעות להם להיבחר מחדש. אחת הבעיות שעמה המחוקקים מתמודדים, מאחר שמשאביהם מוגבלים, קשורה למיון הדרישות המופנות כלפיהם

אפשרית אחת של שיתוף פעולה מכונה TIT FOR TAT. על פי אסטרטגיה זו, על השחקנים לשתף פעולה בסיבוב המשחקים הראשון, ומהסיבוב השני ואילך לשחק את הפעולה שנקט היריב בסיבוב הקודם. בהקשר זה הראה רוברט אקסלרוד (Axelrod) כי בסוג זה של משחקים אסטרטגיית TIT FOR TAT משיגה את התוצאות הטובות ביותר לצדדים המשחקים. המשמעות שלה מבחינת השחקן במשחק היא לעולם לא לערוק ראשון, להגיב מיד ובתקיפות על עריקה של האחר ולהיות נכון להמשיך לשתף פעולה במשחקים הבאים, לאחר עריקה של השחקן השני. לעניין זה ראו: Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (1984); A. Dixit & S. Skeath, *Games of Strategy* (2004) pp. 262–278.

114 הסבר זה מופיע בספרות; ראו: Brinig, Holcombe & Schwartzstein (לעיל, הערה 19).

מקבוצות האינטרס ולסיווגן. המחוקקים, כשחקנים רציונליים, שואפים להגדיל את התמורה שהם מקבלים בגין המוצר שהם מוכרים וכן את הסיכויים לקבלה. לשם כך הם מחפשים דרך להבחין איזו מההצעות המופנות אליהם עשויה לתת להם תמורה גבוהה יותר ואיזו פחות. הסדרה יכולה לשמש כלי המסייע למחוקקים לזהות את בעלי ההעדפות החזקות מקרב המתמודדים על החקיקה. באמצעות ההסדרה יוכלו המחוקקים ליצור חסמי כניסה המייקרים את ההליך, ואלה יותירו בחוץ את בעלי ההעדפות החלשות. אם כך, הסדרה תהפוך את ההליך ליקר יותר ואת הכניסה לתחום למצומצמת יותר, והמחוקקים יוכלו לדעת אילו קבוצות הצליחו להתארגן ולשלם את מחיר השידול שנקבע בהסדרה. נוסף על כך, סביר להניח כי שדלנים שיעברו את המחסום – כלומר ישלמו את דמי הכניסה – אכן יספקו את התמורה.

הסדרה של תחום השדלנות – המטילה חובות של רישום, גילוי ודיווח – כופה עלויות על שדלנים המעוניינים לפעול בזירת השידול ויוצרת חסמי כניסה, שהם על פי פרנקלין פישר –

A barrier to entry is anything that prevents entry when entry is socially beneficial.¹¹⁵

ציות להסדרה כזו הוא יקר, ולכן קיומה יסגן דורשי חקיקה בעלי עוצמת העדפה חזקה ודורשי חקיקה בעלי עוצמת העדפה חזקה פחות ויפריד ביניהם. סינון זה יסייע למחוקק להעריך את עוצמות הדרישה לחקיקה בקרב הקבוצות המתחרות עליה ויאפשר לו לקבל החלטה "נכונה" יותר (לעניין זה הכוונה להחלטה המקדמת אותו אל מטרתו) ולהקטין את סיכויי לטעות ולהשקיע בחקיקה שלא תקדם את מטרותיו או שתקדם את מטרותיו פחות. על פי התיאוריה של הבחירה הציבורית, מטרתו של המחוקק היא מקסום כוחו האישי, אך גם אם מניחים, כמו ברנן והמלין,¹¹⁶ שמחוקקים מבקשים לקדם את מה שהם תופסים כטובת הציבור בכפוף להיבחרם מחדש, ההסבר תקף.

אם כן, הסדרה של תחום השדלנות מסייעת לזהות שדלנים שיממשו את סחר החליפין שבבסיס התיאוריה הכלכלית של שוק החקיקה, הואיל ודרך ההסדרה המחוקקים בוררים את הקבוצות שמוכנות לשלם עבור החקיקה יותר מאחרות. שדלן המוכן לשלם את העלויות הקבועות בהסדרה מאותת למחוקק כי ההטבה שיתן לו שווה לפחות למחיר השידול. כך ההסדרה של תחום השדלנות מסייעת למחוקקים לסגן בקשות לחקיקה ולאחר את ההצעות היעילות פוליטית עבורם.

כמו כן הסדרה היוצרת חסם כניסה הופכת את השידול ליקר יותר ומעלה את הערך של שימור המוניטין של השדלנים. מאחר שהם השקיעו כסף בכניסה לתחום, איבוד

¹¹⁵ Franklin M. Fisher, "Diagnosing Monopoly", 19 *Q. Rev. Econ. Bus.* (1979) 7, p. 23
¹¹⁶ (לעיל, הערה 62); Abner J. Mikva, "Forword", 74 *Va. L. Rev.* (1988) 167;

המוניטין כעת יקר יותר, וכך מתרבים הסיכויים שהתמורה אכן תשולם למחוקק על ידי קבוצה האינטרס.¹¹⁷

נוסף על העלאת היכולת לזהות את עוצמת ההעדפות של מבקשי החקיקה, ההסדרה מעלה גם את מחיר החקיקה. לפי המודל שהוצע בספרות בעניין זה,¹¹⁸ הסדרת השדלנות אמורה להיות בעלת השפעה מעטה על היקף החקיקה המוצעת מאחר שהעלויות של הצעת חוקים נמוכות יחסית. עם זאת הסדרה כאמור תקטין את החלק היחסי של הצעות חוק הנהפכות לחקיקה בפועל, מאחר שקידום חקיקה הוא יקר.¹¹⁹ הסדרת השדלנות תאפשר למחוקקים לזהות את החוקים שכדאי לקדם (אלה שבצידם תמורה גדולה יותר) ביתר יעילות, להתמקד בהם ולהימנע מהשקעה בקידום חוקים שאין בצידם תמורה כזו. מכאן הציפייה להפחתה במספר הצעות החוק שייחפכו לחקיקה. צמצום זה יעלה את מחיר השוק של חקיקה ויאפשר למחוקקים רנטות גבוהות יותר בגין המאמצים שלהם בשם קבוצות האינטרס.

יצירה של חסמי כניסה אינה פשוטה ודורשת תשומת לב רבה. חסם נמוך מדי לא ייצור את הסינון המיוחל; חסם גבוה מדי עלול ליצור סינון מוגזם שיוביל לחסימה של הצעות חקיקה, והמחוקקים יאבדו את ההטבות שאלה נשאו עימן.

מספר המחוקקים האמפיריים שעסקו בהשפעתה של הסדרה בפועל של השידול על מספר השדלנים הרשומים כשדלנים פעילים – מועט.¹²⁰ מועטים עוד יותר המחוקקים שמנסים לקשור בין הנתונים הללו לבין הטיעון המובא כאן, שהסדרה יוצרת חסמי כניסה אשר מסייעים למחוקקים ללמוד על עוצמת ההעדפות של השדלנים. מחקר אמפירי שעשו בנושא ברינג, הולקומב ושוורטצשטיין בחן את היחס בין מספר הצעות החוק לבין מספר החוקים שעברו בפועל בארצות הברית. החוקרים ביקשו לבסס את הרעיון שהוצג לעיל – שהסדרה של שידול יוצרת חסמי כניסה בהוצאתה קבוצות שהן בעלות עוצמת העדפה נמוכה מהזירה. בעקבות זאת מחוקקים ידרשו להגיב למספר קטן יותר ואיכותי יותר (במובן של עוצמת העדפות) של פניות; מצב זה ייצר רנטות גבוהות יותר למחוקקים. במחקרם הם טוענים, ומבססים את טענתם, כי שיעור הצעות החוק שהסדרה

117 Brinig, Holcombe & Schwartzstein (לעיל, הערה 19) בעמ' 378.

118 שם.

119 קידום חקיקה הוא הליך מורכב וארוך (מובן שהדבר תלוי בהסדרים הקיימים בכל מדינה ומדינה), הדורש משאבים: לצורך קידום החוק נדרשת פעילות שדלנית בקרב המחוקקים וקובעי המדיניות. כדי לשכנעם בצורך לקדם את החוק, נדרש מידע מקצועי ועבודה שוטפת על החוק המקודם עד להפיכתו לחוק בפועל (בדרך כלל הליך המתפרס על פני כמה הצבעות ועבודה בוועדות). השלב הראשון בתהליך – הגשתה של הצעת חוק – קצר ביחס להליך זה (הגם שיש הבדלים בדרישות הסף בעצם הגשת הצעת חוק (יש מדינות שבהן לשם הצעת חוק נדרש מינימום של מחוקקים התומכים בהצעה).

120 Kenneth G. Hunter, Laura Ann Wilson and Gregory G. Brunk, "Societal complexity and interest-group lobbying in the American States", 53 *J.P.* (1991) 488.

תייצר ושיעברו יהיה נמוך משיעורן של אלה שהוצעו.¹²¹ מחקר שביקש להטיל ספק בממצאי מחקר זה נעשה בידי לוורי וגריי,¹²² אשר טענו שהסדרה של תחום השדלנות יוצרת חסמי כניסה מינימליים וזניחים, ושל מחוקקים יש דרכים אחרות, מלבד ההסדרה, לברר את עוצמת ההעדפות של קבוצות. התוצאות של המחקר שלהם מעידות כי מחוקקים אינם ערים לעוצמות ההעדפה, ושדלנים אינם רגישים לכל עלויות השידול. לפי מחקר זה, להסדרה יש השפעה מעטה על מספר השדלנים הנרשמים במרשם השדלנים. במחקר נטען כי הממצאים שנמצאו במחקר של ברינג, הולקומב ושוורטצשטיין – קלושים.

לסיכום: לפי הסבר זה, הסדרה המאפשרת למחוקקים לזהות את עוצמת ההעדפות של מבקשי החקיקה מעלה את הסבירות לקבל תמורה בפועל למוצר בשל העלאת שווי המוניטין של קבוצות האינטרס, ומייקרת את מחירו בשל צמצום ההיצע שלו בשוק.

4. הסבר רביעי – אינטרס המחוקקים: הגדלת המהימנות של המידע המגיע לידיהם

לפי טיעון זה, חקיקה המטילה על שדלנים חובות לגילוי ולדיווח ולצידן קובעת סנקציות בגין אי-קיום חובות אלה, עשויה לתמרץ את השדלנים להימנע מדיווח שקרי, ובכך להפחית את הצורך באימות המידע בידי מחוקקים.

מחוקקים סוחרים בעלות הרכישה של מידע בתמורה לרווח שהם מקבלים – הגדלת הסיכויים להיבחר מחדש.¹²³ בסחר זה תמיד תהא בידם הבחירה אם לאסוף את המידע שייסייע להם לקבל את ההחלטה הנכונה ביותר עבורם בכוחות עצמם או להיעזר לשם כך בשדלנים. לאיסוף המידע יש עלות, ולכן מבחינת המחוקקים, שדלנים מקיימים את הפונקצייה היעילה של הספקת מידע בלי שמוטלת עליהם עצמם עלות ישירה. אולם לרכישת מידע בעקיפין, באמצעות שדלנים, יש עלות פוטנציאלית הקשורה למהימנות המידע הנרכש מהשדלנים: מידע זה עלול להיות מוטעה ולא מהימן.

אחת הדרכים להגביר את מהימנות המידע הנמסר למחוקקים היא לאמת אותו. אם המחוקקים תמיד יאמתו את המידע, שדלנים תמיד יהיו מהימנים, אבל אימות קבוע כאמור כרוך בעלויות גבוהות למחוקקים, ולכן הם יעדיפו להימנע ממנו. בשיווי משקל ייערך איזון עדין בין אמון המחוקקים לבין מהימנות השדלנים, שבו השדלנים לעולם אינם בטוחים אם המידע שהם מוכרים למחוקקים מהימן בעיניהם, והמחוקקים לעולם אינם בטוחים אם כדאי להם לבטוח בשדלנים.¹²⁴ נוסף על אימות מידע ישירות כאמצעי

121 Brinig, Holcombe & Schwartzstein (לעיל, הערה 19) בעמ' 382–380.

122 David Lowery & Virginia Gray, "How Some Rules Just Don't Matter: The Regulation of Lobbyists", 91 *Public Choice* (1997) 139.

123 (לעיל, הערה 32) בעמ' 899.

124 שם, בעמ' 912.

המבסס מהימנות, אפשר לטעון שגם הסדרת תחום השדלנות עשויה למלא את אותה פונקצייה ולהקטין את תמריץ השדלנים למסור מידע מוטא ושקרי. הסדרה בתחום השדלנות, המטילה חובות לשקיפות ולדיווח ומטילה גם סנקציות בגין הפרתן, יכולה לתמרץ את השדלנים להימנע מדיווח שקרי בשם ההגנה על המוניטין שלהם – שהוא מצרך יקר – בכמה אופנים.

ראשית, אם יש הסדרה הקובעת איסור על דיווח שקרי או מטעה וקובעת גם סנקצייה בגין הפרת האיסור, מדובר בתמריץ ישיר. במצב כזה הפגיעה במוניטין של שדלן שעבר על האיסור ונחשף היא מיידית ומעוגנת בחוק. הסדרה כזו קיימת למשל בליטא. החוק בליטא קובע כי שדלנות תיחשב לא חוקית, בין היתר כשהשדלן ביצע הטעיה מכוונת של נבחר ציבור, של נושא משרה ציבורית או של עובד ציבור באמצעות ציון עובדות או נסיבות מטעות שמטרתן לקדם קבלת חקיקה או תיקון או ביטול של חקיקה קיימת.¹²⁵ הסדרה כזו מתמרצת את השדלן ישירות להימנע מדיווח שקרי.

אולם עיון במשפט המשווה מעלה שברוב המדינות ההסדרה אינה מתייחסת לאיסור לדווח דיווח מטעה או שקרי ועוסקת בעיקר בחובות לרישום ולגילוי פרטים כמו שם השדלן, שם המעסיק שבשמו הוא פועל, נושא השידול וזהות המשודל.¹²⁶ לכאורה הסדרה כזו אינה יוצרת תמריץ ישיר לשדלנים לדווח דיווח מהימן, אך אפשר לטעון שהיא יוצרת תמריץ עקיף לעשות כן. במקרים שבהם אין בהסדרה התייחסות ישירה לסוגיית המהימנות של המידע המדווח – ואלה רוב המקרים – ההסבר לקיומו של תמריץ להימנעות ממסירת מידע לא מהימן הוא מורכב יותר. נניח ששדלן פלוני משדל מחוקק אלמוני ומוסר לו מידע שקרי. המחוקק האלמוני, המתבסס על המידע השקרי, מנסה לקדם, לבלום או לשנות חקיקה ומעביר את המידע השקרי למחוקקים אחרים. במצב כזה גם ללא הסדרה כלשהי יש סיכון שהמידע יתגלה כשקרי. אולם כשיש הסדרה הדורשת גילוי של זהות השדלן ושל מעסיקיו, של הגורם המשודל ושל נושא השידול – עלויות הגילוי של זהות המשדל (והקשר שלו למשודל ולחוק הקונקרטי) נמוכות בהרבה מבמצב נטול הסדרה. גם המקור שמסר מידע שקרי מתגלה בעלויות נמוכות, ולכן הסדרה מסוג זה מגדילה את הסיכון לפגיעה במוניטין של השדלן ושל שולחיו. לפיכך הסדרה כזו עשויה ליצור עבור השדלן תמריץ להסתכן פחות במסירת מידע לא מהימן.

הסבר אפשרי נוסף לקשר שבין הסדרה הדורשת רישום וגילוי (גם אם אינה מתייחסת ישירות למהימנות המידע הנמסר) לבין הוזלה של עלויות המידע יכול להתבסס על המודל של סמית' ורייט שהוצג לעיל במסגרת ההסבר הראשון. לפי הסבר זה, מהימנות המידע הנמסר למחוקק גדלה כשמחוקק משודל בעת ובעונה אחת בידי שדלנים המציגים כל אחד עמדות הנוגדות את אלה של חברו. על פי מודל זה, החלטתה של קבוצה לשדל

125 לסקירה של החוק הקיים בליטא ראו Chari, Hogan & Murphy (לעיל, הערה 3) בעמ' 71–76; וכך: נוה (לעיל, הערה 7) בעמ' 65–70.

126 שם בעמ' 11–81.

מחוקק לא ידירותי אינה תלויה בשאלה אם הקבוצה הנגדית משדלת אותו אם לאו, אך ההחלטה לשדל מחוקק ידירותי נגזרת מהשאלה מה עושה הקבוצה הנגדית. אם כן, המידע על פעולת הקבוצה שעמדתה נוגדת את עמדת המחוקק (טרם שידול) חיוני לקבוצה המחזיקה בעמדת המחוקק. חקיקה הכופה דיווח וגילוי חושפת מידע חיוני זה לעיני הקבוצה המחזיקה בעמדת המחוקק ללא עלויות (או בעלויות נמוכות). נמצא כי חקיקה כזו תגדיל, פוטנציאלית, את מספר המקרים שבהם מחוקק ישודל בידי שני הצדדים.

כדי לבסס טיעון זה יש להסביר שתי נקודות: האחת נוגעת לעצם האמירה שמהימנות המידע גדלה כשהמחוקק משודל בידי שתי קבוצות המציגות שתי עמדות נוגדות; האחרת נוגעת להנחה המוטמעת בטיעון, שלפיה ההחלטה לשדל מחוקק תלויה (במלוואה או בחלקה) בידיעה שיש קבוצה אחרת המשדלת את המחוקק.

אשר לנקודה הראשונה, מחקרים הראו שמחוקקים מיודעים בדבר העדפות הבוחרים בהתקיים שידול (גם בידי צד אחד) יותר מאשר בהיעדרו, והם גם מצביעים "נכון" יותר בהתקיים שידול.¹²⁷ הדבר מקבל משנה תוקף כשהשידול נעשה בידי שני צדדים בעלי תפיסות מנוגדות, שכן שידול כזה מגדיל את סיכויי המחוקק לקבל מידע מלא¹²⁸ ומגדיל פוטנציאלית גם את מספר ההצבעות ה"נכונות" שלו.

אשר לנקודה השנייה: ההנחה שהחלטה לשדל מחוקק תלויה (במלוואה או בחלקה) בידיעה שיש קבוצה אחרת שכבר משדלת את המחוקק מבוססת על המאמר של סמית' ורייט ועל המודל שהוצג בו (והוצג בהרחבה לעיל). הטענה היא אינטואיטיבית מאוד, ולפיה כשיש קבוצה אחת המשדלת את המחוקק, הקבוצה המשדלת היא זו שעמדתה שונה מעמדת המחוקק – מאחר שלקבוצה הנגדית, זו שהמחוקק תומך בעמדתה, אין מה להרוויח משידול מחוקק המסכים איתה, ובהיעדר שידול נגדי הוא ממילא יתמוך בעמדתה. כאמור, לקבוצה כזו יש תמריץ לשדל רק אם הקבוצה השנייה משדלת, ולכן ההחלטה לשדל תלויה בשאלה אם הקבוצה שעמדתה אינה כעמדת המחוקק משדלת אם לאו. כזכור, שידול מסוג זה, הנעשה בתגובה לשידול של קבוצה אחרת שעמדתה מנוגדת לזו של המחוקק, מכונה "שידול מניעתי". לפי הסבר זה, הסדרה של שידול בחקיקה הכופה חובות של גילוי ושל דיווח מאותתת לשדלנים ידירותיים למחוקק שהוא משודל בידי קבוצה נגדית, ושהוא עלול לשנות את עמדתו בעקבות שידול זה. מידע זה, המתקבל באמצעות חקיקה ללא עלות, מגביר כאמור את נגישות המידע ולפיכך מעלה את ההסתברות לשידול דו-צדדי, המגדיל את מהימנות המידע ומקטין את הסיכוי שהמחוקק יקבל החלטה "שגויה". במצב כזה ייעזר המחוקק בשדלנים כדי לקבל החלטה "נכונה": שידול בו-זמני בידי שני הצדדים יביא את החלטות המחוקקים להיות קרובות יותר לאלה של הבוחרים.

127 Austen-Smith & Wright (לעיל, הערה 81) בעמ' 245.

128 שם, בעמ' 245; כן ראו: Austen-Smith & Wright (לעיל, הערה 87) בעמ' 35.

נוסף על כך, כפי שנאמר בהסבר הראשון שהוצג לעיל, חסם הכניסה שההסדרה יוצרת בכניסה לשוק החקיקה מעלה את ערך המונויטין של השדלנים ויוצר תמריץ גדול יותר לשמור עליו. המחיר שההסדרה גובה מעלה את עלותו של הליך השידול ולפיכך גם את ערך המונויטין של השדלן.

לפיכך לפי טיעון זה כדאי למחוקקים ליצור הסדרה שתתמריץ את השדלנים לשמור על המונויטין שלהם, למשל באמצעות יצירת תמריץ ישיר – הטלת סנקציה על דיווח שקרי או באמצעות יצירת תמריץ עקיף – העלאת עלות השידול. הסדרה כזו תתמריץ את השדלנים למסור מידע מהימן בשל החשש לפגיעה במונויטין. מנגד, העלאה גבוהה מדי של עלויות השידול עלולה לפגוע פגיעה ניכרת במשאבים הזמינים לשדלנים לצורך השגת מידע ובכדאיות של קבוצות לשדל, מצב שאינו רצוי מבחינת המחוקקים. מציאת נקודת שיווי המשקל בין יצירת התמריץ לבין כדאיות השידול או השגת המידע אינו דבר פשוט. נראה כי לא בכדי ליטא היא המדינה היחידה שבה מוטלת סנקציה ישירה על דיווח שקרי, והסדר זה אינו מאומץ בנקל במדינות השונות.

לסיכום: חקיקה לא תבטיח הימנעות מדיווח שקרי, אך היא עשויה להפוך את הדיווח השקרי או החלקי לכדאי פחות, ובכך להעלות את הסבירות למסירת מידע מהימן. בראשית נפרסו ההנחות הגורסות כי למחוקקים משאבים מוגבלים, וכי הם אומנם יכולים לחקור ולאמת מידע בעצמם, אבל הם יעדיפו להימנע מכך או לעשות כן בעלויות נמוכות יותר באמצעות מי שכבר עיבד את המידע. לאור הנחות אלה נראה שחקיקה עשויה לשמש כלי אכיפה יעיל להכוונה של התנהגות השדלנים. אם כן, חסם הכניסה שההסדרה יוצרת מעלה גם את ערך המונויטין של השדלנים, וגם נתון זה יכול לבסס את נחיצות ההסדרה.

5. הסבר חמישי – אינטרס המחוקקים: הוזלת העלויות הכרוכות בעבודת המחוקקים

הסבר זה גורס שהסדרתו של תחום השדלנות עשויה להועיל למחוקקים בהוזלת העלויות הכרוכות בעבודת המחוקקים ובכלל זה בהשגת מידע. אינטרס זה יכול לגרום למחוקקים לקדם חקיקה המסדירה את תחום השדלנות ופועלת לטובתם. אפשר לבסס הסבר זה על המודל שפיתחו ריצ'רד האל ואלן דרדורף.¹²⁹ בשונה מהמודלים המקובלים שנדונו לעיל בפרק א, הרואים בשידול סחר חליפין (רכישה של קולות מצביעים) או שכנוע (איתות אינפורמטיבי), האל ודרדורף ראו בשדלנות צורה של סובסידיה. לטענתם, שידול הוא למעשה סבסוד אסטרטגי של מידע ועבודה עבור המחוקקים, ולמעשה מטרת השידול היא לסייע למחוקקים ידידותיים התומכים בעמדת הקבוצה לקדם את מטרותיהם ולא לשנות את דעתם של מחוקקים לא ידידותיים. לפי המודל, שדלנות מוזילה את העלויות

129 Hall & Deardorff (לעיל, הערה 34) בעמ' 71.

הכרוכות בעבודה, באיסוף מידע ובמודיעין פוליטי עבור מחוקקים שנבחרו אסטרטגית לצורך זה על ידי השדלנים. המודל שם דגש על התקציב המוגבל של המחוקקים, שבעזרת השדלנים נהפך למוגבל פחות ומאפשר להם להשיג יותר. כך, לעומת הספרות העוסקת באיתות¹³⁰ שמיקדה את תשומת הלב בתפקיד השדלנים כספקי מידע, ולעומת המודלים שעסקו בחליפין¹³¹ ושריכזו את תשומת הלב בסחר בהעדפות, מודל הסובסידיה של האל ודרדורף מתרכז בקו התקציב של המחוקקים ומציג את השידול כמעין שירותי משרד שהשדלנים מספקים למחוקקים.

לפי המודל, שדלנים משדלים דווקא מחוקקים ידידותיים מאחר שהם בוחרים להקצות את המשאבים שברשותם למחוקקים שהסבירות שישתמשו בהם לקידום מטרתם היא הגבוהה ביותר. במילים אחרות, הקבוצות רוכשות מידע יקר העשוי לעניין מחוקקים ומעבירות אותו אסטרטגית למחוקקים בעלי השפעה שיכולים לקדם את האינטרסים שלהם.

האל ודרדורף סבורים שהבנת השידול כסובסידיה פותרת לא מעט אנומליות שמודלים אחרים מותירים. למשל, התבוננות זו נותנת מענה לתהייה של מילבראט', שטען כי מחוקקים קשובים רק לשדלנים שאומרים להם מה שהם רוצים לשמוע, והסיק מכך ששדלנים משיגים מעט.¹³² לאור דברים אלה היה קשה להסביר מדוע שדלנים משקיעים משאבים עצומים בשדלנות, ומדוע מספרם במגמת עלייה מתמדת. כאשר מתבוננים בפעולת השדלנים במונחים של סובסידיה, אפשר לענות על השאלה: שדלנים משקיעים משאבים רבים בשידול מאחר שהם מגדילים את גישתם אל המחוקקים. הגדלת נגישות המחוקקים מתאפשרת משום שהשדלנים יכולים לסבסד עבור המחוקקים את העלויות הכרוכות במידע ובעבודה. הוזלת מחיר המוצר (עבודה ומידע) עבור המחוקק מגבירה את זמינותו ומעודדת את רכישתו. במצב זה השדלנים משתמשים בסובסידיה שבידם כאמצעי להשיג גישה אל המחוקקים, וזו מאפשרת להם להשפיע על החלטותיהם.

המודל מושתת על חמש הנחות המבוססות מצידן על "ידיעות קיימות" בנוגע למחוקקים.¹³³ על פי ההנחה הראשונה, כדי שתהא למחוקק השפעה על מדיניות, עליו

130 Austen-Smith (לעיל, הערה 26).

131 Arthur Denzau & Michael Munger, "Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented", 80 *A.J.P.S.* (1986) 89; Richard L. Hall & Frank Wayman, "Buying Time: Moneyed Interests and the Mobilization of Bias in Congressional Committees", 84 *Am.J. Pol. Sci.* (1990) 797.

132 (לעיל, הערה 94).

133 חלק מן ההנחות הללו מצוינות במסגרת ההנחות הכלליות המנויות בתחילת הפרק העוסק בהסברים לפרדוקס.

להשקיע מאמצים גדולים בהליך החקיקה עצמו.¹³⁴ המאמצים יכולים לכלול השתתפות בוועדות;¹³⁵ הגשת הצעות חוק או הצעות לתיקוני חקיקה;¹³⁶ ניסיונות לבנות קואליציות או לפרקן, לנהל משאים ומתנים ולשדל מחוקקים אחרים לתמוך בעמדה הרצויה.¹³⁷ מכל מקום, הדגש הוא על **המאמץ המתמשך** המושקע לקראת ההצבעה על החוק ולא רק על ההצבעה עצמה.

על פי **ההנחה השנייה**, שהונחה גם בכלליות בתחילת הפרק, המשאבים של מחוקקים מוגבלים: צוות, זמן, מידע ועבודה – כל אלה נתונים במחסור תמידי אצל מחוקקים, ולכן המחוקקים אינם יכולים לעסוק בכלל הנושאים הנדרשים ולהשיג בכלם התקדמות מרבית.¹³⁸

ההנחה השלישית גורסת כי עבור כל תקופת כהונה נתונה למחוקקים אינדיווידואלים חשובה ההשפעה הכללית יותר מההשפעה בנושא אחד. המשמעות של הנחה זו היא שמחוקקים מתעניינים בכמה נושאים בד בבד (או בכלל הנושאים שמגוון הבוחרים שלהם מתעניינים בהם).¹³⁹

לפי **ההנחה הרביעית**, למחוקקים יש העדפות בנושאים שהם מעוניינים לקדם.¹⁴⁰ בחירת הנושאים אף היא כרוכה במשאבים, כגון התייעצות עם בעלי אינטרסים, למידת הכיוון והעוצמה של העדפות הבוחרים וכיוצא באלה. העדפות המחוקקים משתקפות במודל זה במידת המוכנות שלהם להתקדם בנושא אחד יותר מבנושאים אחרים (מחוקק מעוניין להקצות משאבים לקידום נושא X, ולכן מופחתים המשאבים המוקצים באותה עת לקידום נושא Y).

לפי ההנחה **החמישית** והאחרונה, לעומת המחוקקים, שדלנים הם מומחים בתחומם.¹⁴¹ המחוקקים מתעניינים סימולטנית במגוון של נושאים, ואילו שדלנים מתמקדים במספר קטן יחסית של נושאים, ובנושאים אלה עומדים לרשותם זמן, ניסיון ומומחיות גדולים משל אלה של המחוקקים. בהתבסס על חמש ההנחות הללו, הרכיבים המרכזיים של התיאוריה מוצגים במסגרת מיקרו-כלכלית פשוטה יחסית, שבה, כפי

-
- Lawrence C. Evans, *Influence in Congressional Committees In Congressional Politics* (1989); Richard L. Hall, *Participation in Congress* (1996); Gregory Wawro, *Legislative Entrepreneurship in the U.S. House of Representatives* (2000) 134
- Kenneth A. Sheepsle, *The Giant Jigsaw Puzzle: Committee Assignments in the Modern House* (1978) 135
(לעיל, הערה 66).
- Barbara Sinclair, *The Transformation of the U.S. Senate* (1989) 136
- R. Douglas Arnold, *The Logic Of Congressional Action* (1990); Gary W. Cox & Mathew D. McCubbins, *Legislative Leviathan* (1993) 137
- Hall & Deardorff (לעיל, הערה 34) בעמ' 72. 138
- Lawrence C. Evans, *Influence in Congressional Committees In Congressional Politics* (1989) 139
- Hall (לעיל, הערה 134); Wawro (לעיל, הערה 134). 140
- Kevin M. Esterling, *The Political Economy of Expertise* (2004) 141

שנאמר לעיל, השדלנים משפיעים על קו התקציב של המחוקק ולא על הפרמטרים המרכיבים את פונקציית התועלת שלו. במצב כזה, אם נושאים A, B ו-C מונחים על שולחנו של המחוקק, קבוצה שתבקש לקדם את נושא A – למשל בהגשת הצעת חוק – תאסוף את המידע הנדרש לצורך ניסוח הצעת החוק, תנסח את הצעת החוק עבור המחוקק ותאפשר לו להתקדם בנושא A בהקצאת משאבים מעטים מאלה שהיה נדרש להשקיע אלמלא מאמצי הקבוצה.¹⁴² עם זאת ייתכן שמחוקקים יסתייעו בשדלנים דווקא בנושאים שאינם בראש סדר העדיפויות שלהם, כדי לפנות משאבים למחקר עצמאי בנושאים שבהם הם מוכנים להשקיע משאבים ישירות כדי להימנע מהחלטות שגויות בנושאים אלה.

עד כאן הוסבר מדוע יש למחוקקים עניין בשידול, אך כיצד קיומה של חקיקה העוסקת בחובות גילוי ושקיפות של שדלנים יכולה לסייע למחוקקים בסבסוד המשאבים שלהם? כדי לענות על שאלה זו יש לציין כמה נקודות נוספות העולות מן המודל ומנוסחות בו כהשלכות אפשריות או כהיפותוזות. הנקודה הראשונה, שכבר הוזכרה, היא ששדלנים ישדלו את בני הברית שלהם (מחוקקים שעמדתם כעמדת הקבוצה) הואיל ואלה ישתמשו במשאבים כדי לעבוד להשגת המטרה ולא נגדה. הנקודה השנייה גורסת ששדלנים ישדלו יותר את בני הברית החזקים שלהם; "חזק" מתייחס לרצון השולי של המחוקק לשלם עבור התקדמות לקראת המדיניות שהוא והקבוצה שותפים לה. נקודה זו מדגישה ששדלנים ישקיעו בעניין הכדאי ביותר להשקעה. לפי היפותזה שלישית המיוחסת למודל, ככל שהשידול רב יותר, גם המאמץ שישקיעו בני הברית בקידום הנושא גדל. נקודה נוספת ראויה לציון היא קבוצות אינטרס שאינן נמנות עם השוק הפרטי: שידול בידי קבוצות אינטרס ציבוריות, שאין להן משאבים להציע למחוקק לצורך בחירתו מחדש, יגדילו את השתתפותם ואת מאמציהם של בעלי ברית. לפי ברי, קבוצות כאלה רואות עצמן בעלות יתרונות יחסיים אל מול המחוקק במחקר, בהשגת מידע ובעיקר בשל המוניטין שהן מבססות בגין הצגת מידע מדויק ומהימן.¹⁴³ לעיתים קרובות הקבוצות הללו יוזמות את המחקרים בעצמן. סביר כי דיווחיהן יסוקרו בעיתונות יותר ממידע שמספקים תאגידים, איגודי סחר או צדדים פיננסיים.¹⁴⁴ מלבד זאת, לקבוצות אינטרסים ציבוריות אולי אין מטבע לשלם למחוקק, אך למעשה הן יכולות לגבות ממנו תשלום שלילי באמצעות חשיפת פרטים על התנהגותו, העלולים לפגוע

142 טענה אפשרית כאז היא שהקבוצה המסייעת לקדם את נושא A מאפשרת למחוקק לפנות משאבים לקידום נושאים B ו-C שאולי לא היו מקודמים אלמלא כן. במילים אחרות, אפשר לטעון שהסובסידיות של קבוצה אחת משחררות משאבים של המחוקק לטיפול בנושאים שאולי היו נזנחים.

143 Jeffrey M. Berry, *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups* (1999); William P. Browne, *Cultivating Congress: Constituencies, Issues and Interests in Agricultural Policymaking* (1995).

144 שם, בעמ' 120–142.

בתמיכה האלקטורלית בו בבחירות הבאות. המהימנות שקבוצות אינטרסים ציבוריות מתהדרות בה תועיל להן גם אל מול הציבור.

אפשר לטעון כי הסדרה המחייבת שקיפות וכופה חשיפה של נתונים הקשורים לשידול – כגון הנושאים המקודמים, זהות המשדלים וזהות המחוקקים המשודלים – מוזילה את העלויות הכרוכות בהשגת המידע המסוים הזה עבור השדלנים המעוניינים במידע על מתחריהם, ולכן משאירה בידיהם משאבים רבים יותר לשלב השידול עצמו. כך, ההסדרה יכולה לשמש כלי בידי המחוקקים לקבלת סובסידיות גבוהות יותר, שכן היא מפנה חלק ממשאבי השדלנים לצורך כך. מנגד אפשר לטעון שההסדרה עצמה מטילה על השדלנים עלויות, אך טענה זו נכונה רק אם עלויות הריגול גבוהות מהעלויות הכרוכות במסירת הפרטים שההסדרה דורשת.

נוסף על הגדלת הסובסידיות באופן המתואר לעיל אפשר לחשוב על עוד דרך להגדלתן. על בסיס ההיפותזות שלעיל, הקובעות ששדלנות גוררת פניות של שדלנים נוספים, וששדלנים ייטו לחפש אחר בעלי הברית החזקים שלהם, המחוקקים יכולים להשתמש בחקיקה ככלי המפרסם אותם כבעלי ברית שכדאי לחבור אליהם. באמצעות החקיקה, החושפת התקשרויות עימם, הם יוכלו לאותת לשדלנים נוספים כי הם בעלי ברית ומשתפי פעולה המקדמים חוקים. כך יוכלו להגדיל את ההתקשרויות עימם, ומכאן – גם את הסבסוד הצפוי של עבודה ושל מידע.

ד. כיווני מחשבה נוספים

במאמר זה הוצעו חמישה הסברים תיאורטיים המצביעים על תועלות אשר שדלנים ומחוקקים יכולים להפיק מחקיקה המסדירה את תחום השדלנות – חלקם נעוצים בתועלת שהמחוקקים יכולים להפיק מהסדרה כזו, וחלקם בתועלת אשר שהשדלנים עצמם יכולים להפיק. מאמר זה התמקד בתועלות שהצדדים ל"עסקה" מפיקים מהסדרת תחום השדלנות והצביע על קיומן של תועלות לכאורה כאלה. עם זאת הצבעה על תועלות אלה אינה מאיינת בהכרח את התועלת שהציבור יכול להפיק מהסדרת תחום השדלנות בחקיקה. הסדרת תחום השדלנות בחקיקה מסדירה את מערכת היחסים שבין מקבלי ההחלטות לבין המבקשים להשפיע עליהם במסגרת מילוי תפקידם. היא לא נועדה לחסום כל גישה אל מקבלי ההחלטות אלא לנסות ולהגדיר כיצד יש לעשות זאת ולהימנע מניגוד עניינים ומהשפעה לא הוגנת. המטרה של חקיקה כזו יכול שתהא נעוצה ברצון להפחית השפעת יתר של קבוצות מסוימות על מקבלי ההחלטות. המחקרים האמפיריים (הלא רבים) שנעשו בתחום הצביעו על תוצאות סותרות לעיתים, אך מחקר

שנעשה בשנת 2010 בארצות הברית¹⁴⁵ העלה כי יש קשר בין הסדרת תחום השדלנות בחקיקה לבין מידת ההשפעה של קבוצות אינטרס על מחוקקים. המסקנה של מחקר זה הייתה שכשמדינות העלו את רמת ההסדרה של תחום השדלנות, ירדה ההשפעה של קבוצות האינטרס. כמו כן מדינות שהפחיתו את רמת ההסדרה חוו עלייה במידת ההשפעה של קבוצות אינטרסים על המחוקקים. ייאמר כי המאמר לא עסק במהות ההשפעה הקיימת ואם השתנתה, אלא הצביע על קשר בין קיומה של הסדרה של תחום השדלנות לבין עצמאות החקיקה.

שאלה מעניינת שנבדקה מבחינה אמפירית היא שאלת ההשפעה של הסדרת תחום השדלנות בחקיקה על מגוון הקבוצות הפועלות אצל מקבלי ההחלטות.¹⁴⁶ במסגרת מחקר זה נבדקה הטענה שהסדרת תחום השדלנות ומידת אכיפתה יוצרות חסמי כניסה אשר עלולים ליצור הפליה בין קבוצות אינטרסים שונות, כשהיוו מחסום כניסה ממשי יותר בפני קבוצות חזקות. הממצאים של מחקר זה העלו כי מידת השפעתה של הסדרת תחום השדלנות בחקיקה על מידת השוונות של הקבוצות הפועלות אצל מקבלי ההחלטות היא זניחה. כפי שנדון במסגרת הטיעון הראשון שהובא לעיל, המחקרים האמפיריים הקיימים על השפעת ההסדרה על מספר השדלנים הרשומים – סותרים זה את זה.

נקודה חשובה נוספת היא ההבחנה שבין שדלנים לבין לקוחותיהם בהקשר הקונקרטי של הסדרת תחום השדלנות: הפרדוקס הלכאורי שהוצג והוסבר כאן מתמקד באינטרסים של השדלנים ושל המחוקקים, היות שהתכונות במשפט המשווה מעלה כי הם הם החבים בחובות על פי החקיקה המסדירה את התחום (בצד הממשל – בחלק מהמדינות החובות מוטלות לא רק על המחוקקים אלא גם על נבחרי ציבור ופקידי ציבור אחרים).¹⁴⁷ כך למשל חובות הרישום, הדיווח והגילוי מוטלות על השדלנים עצמם, ומגבלות הצינון וקבלת טובות ההנאה מוטלות על מקבלי ההחלטות. הפרת החובות מטילה סנקציות על צדדים אלה ועליהם בלבד. לפיכך המאמר התמקד באינטרסים העצמאיים של צדדים אלה. נכון הדבר שלחקיקה כזו השלכות עקיפות על קבוצות האינטרס ועל הציבור בכללו, אך שאלת המאמר היא כיצד חקיקה המטילה חובות ועלויות על שדלנים ועל מחוקקים מקודמת אף שיש לכאורה בכוחם של אלה להתנגד לה או למנוע אותה.

בדיון במאמר זה לא נעשתה הבחנה בין שדלנים לבין שולחיהם כמי שיכולים להחזיק באינטרסים שונים, היות שהטענות כאן מתבססות על האינטרס המשותף של הגופים המאורגנים והמיוצגים (להבדיל מהציבור הלא מאורגן והלא מיוצג). במובן הזה

Joshua Ozymy, "Assessing the impact of legislative lobbying regulations on interest group influence in US state legislatures", 10 *State Politics & Policy Quarterly* (2010) 397.

146 (לעיל, הערה 20).

147 Chari, Hogan & Murphy (לעיל, הערה 3); וכן נוה (לעיל, הערה 7).

האינטרסים של השדלנים ושל שולחיהם זהים: שתי הקבוצות מבקשות להגדיל את הגישה למקבלי ההחלטות, להגדיל את ההשפעה עליהם ולהוזיל עלויות (למשל בגין השגת מידע על פעולות מתחריהם). ההתייחסות אל תחום השדלנות כאן וכן בספרות העוסקת בתחום היא כאל תעשיית הקבוצות המאורגנות והמיוצגות, בשונה מהציבור הלא מאורגן והלא מיוצג. בניתוח זה, שבמרכזו הסדרת תחום השדלנות בחקיקה, ההתבוננות על השדלנים ולקוחותיהם היא כעל תעשייה המפיקה תועלת מפעילותה אצל מקבלי ההחלטות, ובמקרה זה – המחוקקים. התעשייה הזאת כשלעצמה אמורה להתנגד לחקיקה הכופה עליה עלויות, חובות גילוי ודיווח וסנקציות, ובמובן הזה האינטרס של התעשייה אינו מבוזר אלא קוהרנטי. למרות זאת ולמרות כוחה הנטען של תעשייה זו בקרב מקבלי ההחלטות חקיקה כזאת אכן מיושמת ביותר ויותר מדינות. ההסברים מבקשים להאיר תועלות אופציונליות של שני הצדדים – תעשיית השדלנות והמחוקקים מהסדרת התחום בחקיקה.

עם זאת הבחנה בין שדלנים לבין לקוחותיהם יכולה להניב כמה כיווני מחשבה נוספים באשר לאינטרסים הנוגעים להסדרת תחום השדלנות. ללקוחות השדלנים יכול שיהיו אינטרסים עצמאיים בקידום הסדרת התחום בחקיקה. ההסברים שהוצעו במאמר זה ככאלה שבבסיסם אינטרס של השדלנים לקידום הסדרת תחום השדלנות – הוזלת העלויות הכרוכות בהשגת מידע וצמצום יכולת הסחיטה של המחוקקים – הם בבחינת אינטרסים משותפים לשדלנים וללקוחותיהם, היות ששניהם מביאים להוזלת עלות השידול גם בעבור הלקוחות עצמם. אולם ניתן לחשוב גם על אינטרסים עצמאיים שעשויים להיות ללקוחות השדלנים בקידום חקיקה המסדירה את תחום השדלנות. כך למשל הסדרה כזאת עשויה להפחית את עלויות הפיקוח של קבוצות האינטרס על השדלנים הפועלים מטעמם. פיקוח כזה הוא מורכב. חוק שבצידו סנקציות מייצר לשדלנים תמריץ לפעול בתוך כדי שמירה על המוניטין שלהם. אינטרס זה מתחזק כאשר מתבוננים על שדלנות כעל עיסוק המבקש לרצות שני "קהלי יעד" – הן את לקוחות השדלנים והן את מקבלי ההחלטות אשר משלמים לשדלנים בשווה כסף – במתן גישה אליהם, אשר תביא עימה לקוחות נוספים ותגדיל את ערך המוניטין שלהם.¹⁴⁸ לפי גישה זו, שדלן דואג להיטיב סימולטנית הן עם מקבלי ההחלטות והן עם לקוחותיו. תפיסה זו, הרואה בשדלן בעל אינטרס עצמאי מגדילה את הסכנה האינהרנטית ליחסי מנהל-נציג שמאפיינת את היחסים שבין השדלן ללקוחותיו. הגדלת הסכנה הפוטנציאלית מעלה את הצורך בפיקוח על פעולות השדלנים – צורך שהסדרה עשויה לספק.

כמו כן ניתן לחשוב על אינטרס נוסף שעשוי להיות לקבוצות אינטרס חזקות בקידום חקיקה המסדירה את תחום השדלנות. אפשר להתבונן על החלטת השדלן – אם לייצג קבוצת אינטרס אם לאו – כעל איתות בעל חשיבות למחוקקים אך גם לקבוצות האינטרס

148 גישה כזו בוטאה בספרות – ראו: Scott Ainsworth & Itai Sened, "The Role of Lobbyists: Entrepreneurs with Two Audiences", 37 *Am. J. Pol. Sci.* (1993) 834.

החזקות. מנקודת המבט של מקבלי ההחלטות השדלן מפחית את סיכויים של מקבלי החלטות לטעות ולהשקיע בהצבעה שלא תניב להם רווח אלקטורלי. הוא מסייע למחוקקים להבין מתי מספר המוטבים מהחלטה שיקבלו גדול מספיק כדי לייצר רווח כזה. לממשל מידע חלקי על גודל הקבוצה ועל הרווח הפוטנציאלי שהוא יכול להפיק ממנה, והשדלן מסייע לממשל לקבל מידע כזה ולהפחית את אי-הוודאות המלווה את ההחלטות שהוא מקבל. ממשל יספק טובין לקבוצה אם הוא מאמין שהרווח הצפוי מזה גדול מעלויות ההספקה. מבחינת קבוצות האינטרס, הן מתמודדת עם בעיית המשתתף החופשי והקושי להתאגד. השדלן מסייע להן להתגבר על בעיות אלה, ונוכחותו יכולה להפחיתן. נוכחותו של שדלן כנציג של קבוצת אינטרס מאותתת למקבלי ההחלטות כי להערכת השדלן, מדובר בקבוצה בעלת פוטנציאל רווחי, שאם לא כן הוא לא היה חובר אליה. במצב זה הקבוצה מרוויחה אף היא, שכן נוכחותו מעידה כי היא בעלת ערך, ולפיכך היא מגדילה את הסיכוי שמקבלי ההחלטות יגיבו על דרישותיה. מנגד, אם שדלן מסרב לייצג קבוצת אינטרס, מקבלי ההחלטות יכולים להסיק מסירוב זה שהשדלן צופה שרווחיות הקבוצה נמוכה. מכל מקום, נוכחות שדלן לפי תפיסה זו היא איתות המעביר מסר בעל ערך לשני הצדדים. קבוצות אינטרס חזקות יכולות לחפוץ בקידום הסדרת תחום השדלנות, שכן במסגרת הסדרה זו ההודעה על הקשר שבין השדלן לקבוצה היא פומבית. איתות כזה הוא בעל ערך לקבוצות אינטרס חזקות, ואלה יכולות לבקש לקדם חקיקה המסדירה את התחום כדי להשתמש בו כאיתות פומבי לערכן, שיש בו כדי להעלות את סיכויי הצלחתן אצל מקבלי ההחלטות.¹⁴⁹

בנושא פתיחת שוק השדלנות לתחרות נראה כי לשדלנים וללקוחותיהם אינטרסים מנוגדים: שדלנים מעוניינים בצמצום התחרות, ואילו לקוחותיהם מעוניינים בהרחבתה. הסדרה היוצרת חסמי כניסה גבוהים לשוק השדלנות עלולה להפחית את התחרות במידה המנוגדת לאינטרס של לקוחות השדלנים. תחרות מיטיבה עם לקוחות השדלנים, היות שהיא משפרת הן את מחיר המוצר והן את איכותו. מנגד, שדלנים הפועלים לקידום הסדרה יכולים לנסות ולייצר חסמי כניסה גבוהים אשר יאפשרו להם למזער את התחרות וליצור מעין קרטל.

כך או כך, היות שהכפופים להסדרות הקיימות הם השדלנים עצמם ומקבלי ההחלטות – התמקד המאמר באינטרס של אלה לקדם חקיקה המטילה עלויות עליהם. לבסוף, ניתן לתהות אם שדלנות אפקטיבית, כלומר אם שדלנים אכן משפיעים בפועל. מבחינה אמפירית מדובר בשאלה מאתגרת ביותר, היות שמדידת האפקטיביות של פעולות השדלנים מערבת מספר רב מאוד של גורמים אשר קשה, עד בלתי אפשרי,

149 שם. במחקר שערכו Scott ו-Sened, נבנה מודל אשר בוחן את שיווי המשקל הנוצר במצב שבו אין שדלן המייצג את הקבוצה לבין מצב שבו שדלן כזה נוכח, ובין היתר הראו שנוכחותו של שדלן משמשת איתות המעלה או מוריד את ערך הקבוצה.

לבוודד אותם.¹⁵⁰ בשל כך יש לראות את הספרות הקיימת בתחום בעין ביקורתית תוך הבנת הקושי הקיים בבחינת סוגיה זו. בספרות אכן נעשו ניסיונות להעריך את מידת השפעת השדלנים בפועל. ניסיונות אלה נעשו בתחומי הסחר הבין-לאומי,¹⁵¹ החקיקה הפיננסית,¹⁵² הקצאת התקציבים,¹⁵³ המיסוי,¹⁵⁴ מדיניות ההגירה¹⁵⁵ וכיוצא באלה.¹⁵⁶

-
- John M. De Figueiredo and Brian Kelleher Richter, "Advancing the empirical 150
research on lobbying", *National Bureau Of Economic Research* (2013)
- Grasse Nathan and Brianne Heidbreder, "The Influence of Lobbying Activity in State 151
Legislatures: Evidence from Wisconsin", 36 *L.S.Q.* (2011) 567; Gawande Kishore,
Krishna Pravin, Olarreaga Marcelo, "Lobbying Competition Over Trade Policy", 53
Inter. Econ. Rev. (2012) 115; Gawande Kishore, Krishna Pravin, Michael J. Robbins,
"Foreign Lobbies and U.S. Trade Policy", 88 *Rev. Econ. Stat.* (2006) 563; Andrey
Stoyanov, "Trade Policy of a Free Trade Agreement in the Presence of Foreign
Lobbying", 77 *J. Inter. Econ.* (2009) 37; Sean D. Ehrlich, "The Tariff and the
Lobbyist: Political Institutions, Interest Group Politics, and U.S. Trade Policy", 52
Inter. Stud. Q. (2008) 427; Jeffrey M. Drope, Wendy L. Hansen, "Purchasing
Protection? The Effect of Political Spending on U.S. Trade Policy", 57 *Polit. Res. Q.*
(2004) 27; Kathy Baylis and Hartley Furtan, "Free-Riding on Federalism: Trade
Protection and the Canadian Dairy Industry", 29 *C.P.P* 145 (2003); Samia Costa
Tavares, "The Political Economy of the European Customs Classification", 129 *Public
Choice* (2006) 107; Lee Seung-Hyun and Yoon-Suk Baik, "Corporate Lobbying in
Antidumping Cases: Looking into the Continued Dumping and Subsidy Offset Act",
96 *J. BUS. ETHICS* (2010) 467
- Atif Mian and Amir Sufi, "The Political Economy of the US Mortgage Default 152
Crisis", 100 *Am. Econ. Rev.* (2010) 1967; Yael V. Hochberg, Paola Sapienza, Annette
Vissing-Jørgensen, "A Lobbying Approach to Evaluating the Sarbanes-Oxley Act of
2002", 47 *J.A.R.* 519 (2009); Frank Yu and Xiaoyun Yu, "Corporate Lobbying and
Fraud Detection", 46 *J. Fin. Quant. Analysis.* (2011) 1865; Scott Gehlbach, "The
Consequences of Collective Action: An Incomplete-Contracts Approach", 50 *Am.
J.P.S.* (2006) 802
- Diana Evans, "Before the Roll Call: Interest Group Lobbying and Public Policy 153
Outcomes in House Committees", 49 *Polit. Res. Q.* (1996) 287; Leif Helland,
"Lobbying with Conflicting Interests: Norwegian Local-central Relations", 47 *Euro. J.
Polit. Res.* (2008) 184; Christine A. Kelleher, Yackee Susan Webb, "A Political
Consequence of Contracting: Organized Interests and State Agency Decision
Making", 19 *J. Pub. Admin. Res. Theory* (2009) 579; John M. de Figueiredo Brian, S.
Silverman, "Academic Earmarks and the Returns to Lobbying", 49 *J. Law Econ.*
(2006) 597
- Brian Kelleher Richter, Krislert Samphantharak and Jeffrey F. Timmons, "Lobbying 154
and Taxes", 53 *AM. J.P.S.* (2009) 893
- Giovanni Facchini and Anna Maria Mayda, Prachi Mishra, "Do interest groups affect 155
US Immigration policy?", 85 *J. Inter. Econ.* 114 (2011)
- Frank R. Baumgartner et al., *Lobbying And Policy* : לבחינת הנושא באופן מקיף, ראו: 156
Change: Who Wins, Who Loses, and Why (2009)

ספרות זו העלתה כי שדלנות אכן אפקטיבית (אם כי משתנה) בנושאים שנבחנו בה.¹⁵⁷ ניתן לטעון כי די בכך שהשדלנים סבורים שפעולתם משפיעה, ושבלעדיה היה מצבם טוב פחות. כלומר, נראה כי השאלה החשובה כאן היא אם שדלנים, או שולחיהם, סבורים שמאמצי השדלנות שלהם אפקטיביים (ולא אם שדלנות היא אפקטיבית מבחינה אובייקטיבית). ראייה לכך ששדלנים, או שולחיהם, סבורים שמאמצי השדלנות שלהם אפקטיביים יכולה לעלות מתוך הנתונים המתייחסים לסכומי הכסף הגדולים המושקעים בשידול או למספר הגדול של השדלנים הפועלים במדינות השונות.¹⁵⁸

לסיום, אשר לנסקר במאמר זה, החקיקה המסדירה את תחום השדלנות מצויה במגמת עלייה מתמדת. אם נקבל את מודל הניתוח הכלכלי של שוק החקיקה, נראה כי הסדרה כזאת מתאפשרת בשל היתרונות הגלומים בה הן לשדלנים והן למחוקקים. את היתרונות הללו ביקשתי להאיר, ובכך חידושו של המאמר ההסברים שהוצגו מבקשים להוסיף נדבך להתבוננות בהסדרת השדלנות – נדבך שיספק הבנה למתרחש מאחורי הקלעים ויאפשר לקשר בין ההסדרה לבין האינטרסים של השחקנים הפועלים בשוק החקיקה.

157 De Figueiredo and Kelleher (לעיל, הערה 150).

158 כך למשל ההוצאות על שידול בארצות הברית בשנת 2014 היו 3.23 ביליון דולר; הוצאות אלה הן, במגמת עלייה מסוף שנות התשעים ועד עתה. לצד זאת מספר השדלנים משתנה מעט משנה לשנה, אך בשינויים קלים ביחס להוצאות. לריכוז נתונים אלה, ראו האתר של www.opensecrets.org/lobby "opensecrets". לתיאור התפתחותה של תופעת השדלנות במדינות השונות ראו: המר וכהן-אליה (לעיל, הערה 8) בעמ' 601.