

(לא) נגד שקיפות*

לורנס לסיג**

תודה רבה לכם על שהזמנתם אותי ונתתם לי הזדמנות לדבר על שקיפות. אני כה שמח לחזור לתחום, לאחר עשור שבו נאסר עליי לדבר על שקיפות. הסיבה בעטיה נאסר עליי לדבר על הנושא היא שחטאתי בכתיבה שאינה זהירה בנושא השקיפות לפני כעשור. אני רוצה להתוודות כאן שההאשמה כנגדי, במקומה.

כתבתי מאמר ב־New Republic תחת הכותרת "נגד שקיפות". מה שרציתי להעלות לדיון באותו מאמר היה מה שאפשר לתאר כ"בעיית טווח הקשב". בכך אני מתכוון למשהו שהוצג במאמר נהדר מאת פיטר לואיס (Peter Lewis) *Forget the Big Brother*, שפורסם ב־New York Times¹. לואיס מספר במאמרו כיצד "מצלמות אבטחה עקבו אחר הצעירה הבלונדינית נאת המראה בלובי של המלון במרכז מנהטן והמשיכו ללוות אותה במעלית עת עשתה דרכה לקומה העשרים ושלוש, חצתה את המסדרון ועד שדפקה חרישית על דלת חדרי. אני לא ראיתי את קטעי הווידאו האמורים" מספר לואיס "אולם אני יכול לשער שבתחתית הפריים הופיעו כתוביות שמציינות עבור כל חמונה את שעת צילומה. תיעוד המפגש בינינו יוכל לסייע למי שירצה לתהות בהמשך מה האישה הזו, שאינה אשתי, חיפשה בחדר המלון בו לנתי בזמן נסיעת עבודה.

בהמשך הערב המצלמה תיעדה אותנו יוצאים לארוחת ערב ולהצגת תיאטרון. גבר נשוי בגיל העמידה מטקסס, שידו כרוכה סביב צעירה מצודדת מראה מהאיסט־וילג' שכלל שניתן

* הרצאה שנשא פרופ' לורנס לסיג בכנס לרגל עשרים שנים לחקיקת חוק חופש במידע, תחת הכותרת "מהפכת השקיפות: תמונת מצב", שהתקיים בתאריך ה-20.5.2018 בבית הספר למשפטים ע"ש חיים שטריקס, המסלול האקדמי המכללה למנהל. ההרצאה תורגמה לעברית על ידי ד"ר רועי פלד, ממארגני הכנס ומעורכי חוברת זו. ניתן לצפות בהרצאה בכתובת הבאה: המסלול האקדמי המכללה למינהל "מהפכת השקיפות לרגל 20 שנה לחקיקת חופש המידע" www.youtube.com/watch?v=RpLvNYyrlFo&feature=youtu.be&fbclid=IwAR0g5V0B1UGm86-bGVV9DnIRVjRUXkZGT8yn21XAY1NXPX.GSYR8UOsFLD4s (22.5.2018) YouTube

** Roy L. Furman Professor of Law and Leadership at Harvard Law School. פרופסור לורנס לסיג הוא מרצה למשפטים ומנהיגות בבית הספר למשפטים של אוניברסיטת הרווארד, ומהחשובים שבהוגי המשפט בני זמננו. הוא מייסדו של המרכז לאינטרנט וטכנולוגיה בבית הספר למשפטים באוניברסיטת סטנפורד. הוא חבר האקדמיה האמריקאית לאמנויות ומדעים וזכה בפרסים רבים מספור על פעילותו האקדמית והציבורית. במסגרת פעילותו הציבורית היה ממייסדי ה־Creative Commons.

¹ Peter Lewis, *Forget Big Brother*, NEW YORK TIMES (March 18, 1998) <https://www.nytimes.com/1998/03/19/technology/forget-big-brother.html>

לשפוט ממראה חיצוני, יכולה על פי גילה להיות בתו". פיטר ממשיך "למען האמת, היא אכן בתי".

מה שאני לקחתי איתי מהסיפור הזה זו ההבנה שישנה בעיה מבנית עם מידע. הבעיה היא שלעיתים קרובות הזמן המוקצב לעיבוד המידע, או הזמן הפנוי מבחינת יעילות או מבחינה פוליטית לעיבוד המידע, קצר מהזמן הדרוש להבנת המידע. זאת בעיית טווח הקשב. יש לנו רעיון שלוקח כעשר שניות להבינו, אבל האדם הסביר יקדיש לו רק שנייה אחת, ולכן ייכשל מלהבינו.

מטרתי באותו מאמר הייתה שהכותרת עצמה תהווה דוגמה לבעיית טווח הקשב, כיוון שהזמן שנדרש כדי להבין מה שטענתי באותו מאמר ארוך יותר מהזמן שהקורא יקדיש לו. התקווה הנאיבית שלי הייתה שכאשר הקוראים יגיעו לשורות הסיום של המאמר אחרי שבראשית הקריאה שאלו את עצמם "איך לסיג יכול להיות נגד שקיפות?" תהיה להם הארה, והם יאמרו "א-הא! עכשיו הבנתי". קיוויתי שהקוראים יבינו שמקריאת הכותרת לבדה הם הסיקו מסקנה שאינה נכונה לגבי כוונתי, ושהסקת מסקנה נכונה אפשרית רק מקריאת המאמר כולו. אבל זה לא עבד ככה.

כך הוגליתי משיח השקיפות, וזהו הכנס הראשון מזה עשר שנים שהוזמנתי אליו לדבר על הנושא, כך שללא ספק קיבלתי את עונשי. ייתכן שאני עומד עכשיו לחטוא בנשיאת דברים שאינה זהירה, אחרי חטא הכתיבה שאינה זהירה.

כי אני רוצה לנסות ולהשיג את אותה ההשפעה, ומאותה הסיבה, בהרצאה שאני עומד לשאת כאן. חלקכם תבינו אותה כהרצאה נגד שקיפות. חמור מכך, כנגד שקיפות בדמוקרטיה. אולי חמור מכך וכדי להוסיף חטא על פשע, הרצאה נגד שקיפות בכנס שחוגג עשרים שנים לחוק חופש המידע. כפיות טובה שערורייתית במענה להזמנה נדיבה לדבר בפניכם.

אני אנסה להוכיח שגם פרופסורים מקשישים יכולים לתקן דרכיהם, ולשם כך אתחיל הפעם בניסיון להבהיר דבר מה בצורה שאינה משתמעת לשתי פנים. הכנס הזה הוא חגיגה, ובדין הוא כזה. אנו חוגגים מעשה חקיקה שממלא תפקיד חיוני בדמוקרטיה הישראלית והוא עמוד תווך במבנה שלה ובתפקיד היוצא מן הכלל שבית המשפט העליון שלכם מילא בקידום הדמוקרטיה. הוא משמש בתור בלם לכוח שמנגד. עמדתי היא ששקיפות היא תנאי בלעדיו אין לדמוקרטיה המתפקדת כראוי.

אבל אני מבקש לומר שאנחנו צריכים להכיר בכך ששקיפות אינה תכלית כשלעצמה. התכלית שאנו צריכים לשאוף לה היא הדמוקרטיה. דמוקרטיה שאנשים יכולים להאמין בה, לתת בה אמון. העובדה המביכה היא שאנחנו, הדמוקרטים, צריכים להכיר בכך שכשאנו מתבוננים בדמוקרטיה ברחבי העולם, אנו מגלים שאין אף לא אומה אחת בה הדמוקרטיה זכתה באמון הזה מהציבור.

כדי לעשות את זה מעט יותר בטוח עבורי, אני מציע שנדמיין שכל מה שאני עומד לומר מתייחס רק לארצות הברית. נאמר שהרישיון אינו מתיר שימוש בדברים מחוץ לגבולות ארצות הברית, ושימוש שכזה מהווה הפרה של זכויות יוצרים. אבל אל תתייחסו לדברים שלי כאל דרשתו של ספקן שקיפות, אלא של תומך דמוקרטיה, שפונה כאן אל עמיתיו כאן שהם בעצמם תומכי דמוקרטיה.

(לא) נגד שקיפות

בתי היא בת שמונה. היא פיתחה אובססיה מסוימת לתוכנת garage band, שכפי שרבים מכם יודעים מאפשרת לייצר מוזיקה נהדרת באמצעות מחשב. הרעיון בתוכנה הוא שהמשתמש מניח רצועה על גבי רצועה על גבי רצועה, ובסופו של התהליך מתקבלת יצירה מוזיקלית. אני מקנא ביכולות של בתי לעשות את זה. אני לא מסוגל לכך. אבל אני כן רוצה להניח כאן בפנינו כמה רצועות מטפוריות. אני רוצה להניח שלוש רצועות שבהמשך אסתמך עליהן לצורך הטיעון המרכזי שלי באשר לשקיפות ולדמוקרטיה בימינו.

הרצועה הראשונה היא קצרה מאוד. היא עוסקת במתת האל הקרויה פופקורן. תודה לך היושב במרומים, על הפופקורן. פופקורן מייצג דינמיקה של יצר לאו בר כיבוש. כאשר התחלת עם אחד, אתה פשוט לא יכול להפסיק. הבריאם שבינינו מכירים בכך ומשתלטים על היצר, אבל רובנו פשוט אינם מסוגלים לשלוט בצריכת פופקורן. מחקרים הוכיחו שאם נותנים לאנשים פופקורן בזמן שהם צופים בטלוויזיה, הם פשוט לעולם לא יפסיקו. פשוטו כמשמעו. זו, אם כך, הרצועה הראשונה.

הנה הרצועה השנייה. אני רוצה לדבר על סוכנים. לא מהשירות החשאי. סוכנים במובן המשפטי, נאמנים של שולחיהם. עמיתתי ג'ני מנסבריג' (Mansbridge) בבית הספר על שם קנדי למדיניות ציבורית באוניברסיטת הרווארד פיתחה תאוריה חשובה באופן יוצא מן הכלל באשר לאופן בו רצוי שנסתכל על הסוכנים שלנו בדמוקרטיה.² סוכנים כמו למשל נציגינו בבתי מחוקקים. היא מתארת שתי דרכים שונות מאוד בהן אנו יכולים לתפוס את הנציגים שלנו. היא מכנה את הדרך הראשונה "מודל הבחירה" ואת השנייה "מודל הסנקצייה".

במודל הבחירה של הסוכנים שלנו, אנו בוחרים אותם בזכות תכונות האישיות שלהם. בגלל מי שהם. מרגע שבחרנו אותם, אנחנו לא מפקחים על פעילותם לפרק זמן מסוים, עד שמגיעה ההזדמנות לבחור בהם מחדש. אנחנו אומרים משהו כמו "בסדר, קחי לך שנתיים, תעשי כמיטב יכולתך. בתום השנתיים אנחנו נעריך את העשייה שלך. אבל אנחנו סומכים עלייך כי את אחת משלנו. בחרנו בכך בזכות האישיות שלך".

מודל הסנקצייה הוא שונה מאוד. במודל זה אנחנו אומרים לסוכן משהו כמו "בחרנו בכך, אבל אנחנו גם נפקח עליך באופן רציף וקבוע ונטיל עליך סנקציות לעיתים קרובות. נצפה בכך מדי יום, ואם תסטה ולו במעט מהדרך שהתוונו לך, נפעיל נגדך סנקציות". הרעיון מאחורי המודל הזה הוא שסנקציות ככלי בשימוש קבוע יכולות לייצר נציגים טובים יותר, כאלה שיש להם תמריץ גדול יותר לייצג אותנו נאמנה. תחשבו על זה בהקשר האקדמי של בחירת חברי סגל. אנחנו בוחרים אותם מבין מועמדים שיש להם את הכישורים המתאימים והאופי האקדמי המתאים. אנחנו בוחרים אותם לאחר שבחנו שהם באמת יכולים לחקור ויש להם דברים מעניינים לומר. מרגע שבחרנו בהם, ונתנו להם קביעות, אנחנו אומרים להם "גשו לעבודה". יהיו פעמים בוודות בלבד בהן נבדוק את הישגיהם. מודל הסנקצייה לעומת זאת אומר "ניתן לך עבודה וניתן לך תגמולים ועונשים בהתאם למה שתייצר בעבודה. למשל מספר המאמרים

Jennie Mansbridge, A "Selection Model" of Political Representation, 17 J. POL. PHIL. 369 2
(2009).

שתכתוב, אורכם, מספר ההרצאות שתעביר, הפופולריות שלהן וכדומה. יש לנו מדדים שונים לבחון אותך בהם, ונדאג ליידע אותך באופן רציף אם אתה עומד בהם, אם לאו". אני חושב שמה שאנחנו באקדמיה יודעים הוא שלפחות בכל מה שקשור בחברי סגל אקדמי, למודל הסנקצייה יש השפעה הידודית. הסנקצייה עצמה שוחקת את האופי של אלה שבחרנו ושבגללו בחרנו אותם מלכתחילה.

ישנה תופעה פסיכולוגית מוכרת היטב המכונה "משחק מרכיבי הפאזלים". הרעיון הוא שלוקחים כמה אנשים שאוהבים להרכיב פאזלים ומחלקים אותם לשתי קבוצות. לשתי הקבוצות נותנים לעסוק בתחביב של חבריהן – הרכבת פאזלים, אבל לחברי קבוצה אחת בלבד מציעים תשלום בעבור כל פאזל שהם מרכיבים. אחרי זמן מה מפסיקים את הניסוי, וחברי שתי הקבוצות חוזרים למצבם המקורי – הרכבת פאזלים מרצון בלבד. המחקר מראה שאלה שקיבלו תשלום איבדו את הרצון שהיה להם קודם לכן לעסוק בהרכבת פאזלים. ההנעה הפנימית שלהם להרכיב פאזלים נסוגה מפני ההנעה החיצונית – התשלום. ההנעה החיצונית דחקה את ההנעה הפנימית.

כעת חישובו על תהליך הפיקוח ומה שהוא עושה. עצם פעולת הפיקוח על הסוכן מביעה בו אי-אמון. אנחנו יודעים מהמחקר הפסיכולוגי שאי-אמון בתורו מייצר מידה של בוגדנות. "אתה לא סומך עליי? אם כן אני באמת אנסה לרמות אותך. אם הייתי חושב שאתה סומך עליי, הייתי חושב שלא כדאי לרמות אותך". מה שמראים לנו החוקרים האלה הוא שאם היחס אל עובדי ציבור יהיה כאל אזרחים מדרגה שנייה או שלישית, הם ינהגו בהתאם.

הינה דרך נוספת לחשוב על התרבות שבתוכה פועלים הסוכנים מטעמנו. מה שאנחנו יודעים מהתרבות שלנו הוא שתיאור של דבר-מה בתור דבר-מה עשוי לעצב אותו בדמות אותו תיאור. כך שאם השיח הרווח הוא שמה שמניע אותנו הוא האינטרס האישי בלבד, הרי ששיח זה עצמו מייצר עולם שבו אנשים פועלים על פי האינטרס האישי שלהם בלבד, גם כשהוא נוגד את תפיסתם באשר לטובת הכלל. אם אינכם מאמינים לי, ודאי תוכל להאמין לדילברט (Dilbert)³, כשהוא אומר לעובד שלו "התגמול שלך ייקבע על פי עמידה ביעדים האלה" ותגובת העובד היא "מעולה! זה בעצם היתר להתעלם מכל שאר הדברים שאתה אומר לי לעשות".

אז זו הרצועה השנייה.

לרצועה השלישית נקרא טוידיות (Tweedism).

ישנו פילוסוף אמריקאי יוצא מן הכלל ששמו בוס טויד (Tweed). ייתכן שהוא הפילוסוף הפוליטי החשוב ביותר בחיים הציבוריים בארצות-הברית. טויד היה נוהג לומר "לא אכפת לי מי נבחר, כל עוד אני זה שקובע את המועמדים". ה"טוידאים" בעצם נסמכים על תהליך דו-שלבי שבו הם בוחרים את המועמדים, ואז הציבור יכול לבחור את מי שברצונו לבחור מבין אותם מועמדים. התוצאה של תהליך הסינון הזה ברורה. יש כאן מבנה שמיועד להשיג תוצאה, והתוצאה היא מערכת שמותאמת לצרכי הטוידאים, ולצרכיהם בלבד. לכך אני מתכוון כשאני

3 דמות מצוירת שנוצרה על ידי סקוט אדמס (Adams) ומככבת בקומיקס יומי נפוץ בארצות הברית.

(לא) נגד שקיפות

אומר "טוידיות". טויד כמובן לא באמת היה פילוסוף. הוא עמד בראש משהו שנקרא Tammany Hall, במדינת ניו-יורק, שהיה הארגון המושחת ביותר בתולדות המדינה. ברית המועצות היא דוגמה נוספת לטוידיות. בברית המועצות היו בחירות בהן התושבים יכלו לבחור. אלא שתשעה-עשר חברי הפוליטבירו היו אלה שמינו את המועמדים שמביניהם יוכלו לבחור. כך שכדי להתמודד בבחירות האלה, היית צריך להיות מקושר היטב בפוליטבירו. תשעה-עשר אנשים בחרו מאתיים מועמדים שעמדו אחר כך לבחירתם של 270 מיליון מצביעים. זו דוגמה בוטה של טוידיות, אבל יש הרבה דוגמאות עדינות יותר. בארצות-הברית למשל, בטקסס של שנת 1923, התקבל חוק לפיו רק לבנים יכלו להצביע בבחירות המקדימות במפלגה הדמוקרטית. הבחירות המקדימות במפלגה הדמוקרטית היו היחידות בעלות משמעות כי היא הייתה אז המפלגה המשמעותית היחידה. לפאנל המועמדים שהיה על טהרת הגברים לבנים הייתה השפעה ברורה. ללבנים הותר לבחור את המועמדים בסיבוב הראשון, ולכלל האזרחים הותר להצביע בסיבוב השני. אלא שכדי להגיע לסיבוב השני היית חייב לצלוח את הסיבוב הראשון, וכדי לעשות זאת היית חייב לשאת חן בעיני הלבנים. זה היה תהליך דו-שלבי בו סיננו החוצה בשלב הראשון והקריטי שישה עשר אחוזים מהבוחרים, כשהתוצאה הברורה היא דמוקרטיה שמגיבה לצרכיהם של לבנים בלבד.

תחשבו על הונג-קונג. ראיתם אולי לפני שנים ספורות את ההפגנות יוצאות הדופן שהתפרצו שם. עילת המחאה הייתה שסין הציעה חוק שהוצג כאילו מטרתו היא להביא לבחירה ישירה וחופשית של ראש הרשות המבצעת. אלא שהמועמד לבחירה היה צריך להיות מוצג בסוף הליך הצבעה שיערך במועצה בוחרת ייצוגית בת 1,200 חברים, כלומר חמישית האחוז מתושבי הונג-קונג. זה מספר קטן מאוד. קבוצה קטנטנה באוכלוסייה הייתה זוכה לבחור את המועמדים ששאר אזרחי הונג-קונג יצטרפו לבחור מביניהם. חמישית האחוז בוחרים מועמדים שמאה אחוז מהאזרחים יבחרו מביניהם. כדי שתוכל להתמודד בבחירות האלה, היית צריך לשאת חן בעיני חברי המועצה הבוחרת, ומסיבות מובנות המפגינים חשבו שהתהליך הזה יהיה מוטה. אותה קבוצה קטנטנה של אנשים, חמישית האחוז מתושבי הונג-קונג, הייתה נשלטת על ידי אנשי עסקים תומכי בייג'ינג והאליטה הפוליטית. במקרה הזה לא דובר בקבוצה של לבנים שבוחרת עבור כולם, אלא בקבוצה של אדומים שבוחרת עבור כולם. זאת כיוון שהסינים היו אלה שהיו שולטים במועמדים באופן שלדעת המפגינים היה מייצר דמוקרטיה המכוונת לאינטרסים של סין בלבד.

הדוגמאות האלה די מובנות מאליהן. נדמה שאיש לא יחלוק על כך שיש משהו פגום באופן עמוק מבחינה דמוקרטית במקרים האלה. אבל בואו ניטול דוגמה נוספת. אפשר לחשוב גם על ארצות-הברית כמקרה של טוידיות. בארצות-הברית אנחנו לוקחים כמובן מאליו שבשונה מישראל, קמפיינים פוליטיים יומגנו באופן פרטי. אפשר לחשוב על מימון קמפיינים פוליטיים כסיבוב בחירות מקדים שמטרתו כניסה לרשימת המועמדים, כמעין בחירות מקדימות. זו תחרות מאוד תובענית מבחינת משאבי זמן. חברי קונגרס ומועמדים לקונגרס משקיעים בין 30 ל-70 אחוזים מזמנם בגיוס כספים, ב"חיוג לכסף". הם מחייגים לאנשים ברחבי המדינה כדי לגייס כסף במטרה לצבור כוח. בי. אף. סקינר (Skinner) נתן לעולם את תמונת "קופסת סקינר" – אותה קופסת ניסויים מוכרת אליה מכניסים חיית ניסוי כלשהי וצופים כיצד החיה לומדת ללחוץ על אחת מכמה דוושות המצויות בקופסה ולצפות לתוצאה הנגרמת על ידי אותה

לחיצה. כל חיה חסרת בינה יכולה ללמוד על איזה כפתור צריך ללחוץ כדי לקבל את האספקה הדרושה להישרדותה.

זאת גם הקופסה בה פועלים חברי הקונגרס בארצות-הברית. כל חבר קונגרס לומד במוקדם או במאוחר על אילו כפתורים עליו ללחוץ כדי לקבל את האספקה הדרושה להישרדותו הפוליטית. לשגרת החיים הזו יש השפעה עמוקה על אותם חברי קונגרס. הם מפתחים חוש שישי, מודעות מתמדת לאופן שבו כל פעולה שלהם משפיעה על סיכוייהם לגייס כסף. במונחים של סדרת הטלוויזיה "תיקים באפלה" הם הופכים למשני צורה. הם מצליחים להתאים את דעותיהם לאור מה שהם לומדים שדרוש כדי לגייס כספים. לא בעשרת הנושאים המרכזיים, אלא באלף הנושאים שבאים אחריהם.

לזלי בייין (Byrne), חברת קונגרס דמוקרטית מוירג'יניה, תיארה פעם כיצד כשהיא נבחרה לקונגרס נאמר לה על ידי אחד מעמיתיה ש"תמיד צריך לנטות לצד הירוקים" וכדי שלא יהיו ספקות היא הבהירה "והוא לא התכוון לנושאים הסביבתיים". אז כאן אין מדובר בלבנים שבחרים את המועמדים, אלא ב"ירוקים" שבחרים את המועמדים. התורמים הפוליטיים הם אלה שבחרים את הרשימה המצומצמת של מועמדים בודדים, שלאחר מכן ארצות-הברית צריכה לבחור מתוכם את סוכניה. כך שכדי להיות מסוגל להתמודד בבחירות, אתה צריך לשאת חן בעיני בעלי הירוקים.

אז מה כל המבנה הזה מלמד אותנו על הדמוקרטיה האמריקאית? שצריך לחשוב על התורמים האלה. אפשר לדבר על התורמים הגדולים, אנשים כמו שלדון אדלסון. אפשר לחשוב עליהם בתור האנשים המשפיעים באמת, אבל אני דווקא אני רוצה לדבר על השמות הגדולים. אני רוצה לדבר על אלה שנותנים מספיק כדי להיחשב בעיני הפוליטיקאים. אלה שנותנים בדיוק את הסכום שמספיק כדי שכשהם מרימים טלפון לפוליטיקאי, הוא עונה להם והוא זוכר היטב מה הם תרמו.

יש מספר מוגדר שקובע מה הסכום שהוא גדול מספיק כדי להיות חשוב מספיק בעיני פוליטיקאי בארצות-הברית. ב-2012 זה היה חמשת אלפים ומאתיים דולר. זה היה הסכום המקסימלי המותר בתרומה ישירה למועמד בודד. כך שאם נתת את הסכום הזה למועמד מסוים, זה מספיק כדי להיחשב חשוב מספיק בעיניו. מי שבדק מגלה שבבחירות 2012 היו חמשים ושבעה אלף ושמונה מאות אמריקאים שתרמו את הסכום הזה לפחות למועמד אחד. בעלי הכישורים המתמטיים יזהו שחמשים ושבעה אלף ושמונה מאות אנשים מהווים חמישית האחוז מאוכלוסיית ארצות-הברית.

אז חמישית האחוז מתושבי ארצות-הברית תורמים את הכסף שקובע מי יהיו אותם מועמדים ששאר האמריקאים יוכלו לבחור מביניהם. חלקיק האחוז הזה שולט בשלב הראשון של הליך הבחירות. התוצאה כמובן היא שנוצרת דמוקרטיה שמגיבה לאינטרסים של התורמים בלבד. ישנו מחקר שנערך באוניברסיטת פרינסטון על ידי מרטין גילנס (Gilens) ובנג'מין פיג' (Page), ובו נערכה הסריקה הגדולה ביותר אי פעם בחקר מדע המדינה בארצות-הברית של

(לא) נגד שקיפות

החלטות שהתקבלו על ידי הממשלה.⁴ השניים בדקו את הקשר בין אותן החלטות להעדפות של האליטה הכלכלית, להעדפות של קבוצות עניין מאורגנות ולהעדפות של הבורח הממוצע. מה שהם גילו לגבי האליטה הכלכלית הוא שככל שחלק גדול יותר מן הקבוצה הזו תומך בהצעה מסוימת, הסיכוי שהיא תאושר עולה. גם לגבי קבוצות אינטרס הממצא היה דומה. ככל שיותר קבוצות אינטרס תמכו בהצעה מסוימת, כך גבר הסיכוי שהיא תתקבל ותהפוך לעובדה מוגמרת.

אבל לגבי הבורח הממוצע המצב היה שונה. לא התקיים כל קשר בין התמיכה של בוחרים מן השורה בהצעות והסיכוי שהן יאושרו. הגרף שמראה את סיכוייה של הצעה להתקבל כפונקציה של התמיכה הציבורית בה נתן קו ישר לחלוטין. המשמעות היא שאין זה משנה כמה אנשים מקרב הציבור הרחב תומכים בהצעה. אין לכך השפעה על סיכוייה להתקבל. במילותיהם שלהם: "כאשר מנטרלים את ההעדפות של האליטה הכלכלית ושל קבוצות מאורגנות, נראה שלהעדפות של האמריקאי הממוצע יש השפעה מוערית, קרובה לאפס וזניחה מבחינה סטטיסטית על המדיניות הציבורית בדמוקרטיה".⁵ עמדותיו של האזרח הממוצע אינן משפיעות על ההחלטות המתקבלות בקונגרס.

בתמונה שניסו להציג לנו כשגדלנו במערכת החינוך האמריקאית, העם שולט בהגה של אוטובוס שבו נוסע הציבור הרחב. אבל המציאות מאוד שונה. ההגה נותק מן הרכב, כיוון שאנחנו אפשרנו לשחיתות הזו להתפתח ולהרוס את הסיכוי שעמדות הציבור יקבלו משקל של ממש. זאת הרצועה השלישית.

אלה הן אפוא שלוש הרצועות. רצועה ראשונה – קיומם של יצרים שאינם בני כיבוש; רצועה שנייה – מודל הבחירה ומודל הסנקציה לניהול יחסינו עם הסוכנים מטעמנו במערכות הממשל; רצועה שלישית – טוידיות. היכולת של מעטים לשלוט בתוצאות ההליך הדמוקרטי בזכות השפעתם על המתמודדים בו.

עכשיו לטיעון שאני רוצה לקדם לגבי שקיפות.

שקיפות בדמוקרטיה היא כמובן טובין רצוי. במובן הזה היא כמו פופקורן. אבל כמו פופקורן, ברגע שאנחנו מקבלים מידה של שקיפות, אנחנו רוצים עוד. וכמו פופקורן, צריכה עודפת משנה אותנו, ולא בהכרח לטובה. כמובן שמידה של שקיפות נחוצה תמיד במדינה דמוקרטית. אבל לפעמים אפשר להגיע למצב של יותר מדי שקיפות, לפחות אם המטרה היא קידום הדמוקרטיה. למשל, יכול להיות שאתם חושבים שחשוב לדעת כמה גלידה צורכים המנהיגים שלכם. אבל חשוב לשם מה? זה ודאי חשוב כדי למכור עיתונים, או לחלק עיתונים בחינם, או להקיש על כותרות לידיעות על עיתונים חנימיים. זה חשוב לשם כך. אבל השאלה שאנחנו צריכים לשאול את עצמנו היא: עבור מה עוד זה חשוב?

האם הכרעה באשר לחשיבות האמיתית של המידע תוביל לפרסומו, או לא? אני לא יודע. זו החלטה שאתם צריכים לקבל. אבל הנה השערה, אולי שוב השערה שאינה זהירה מספיק. אני

Martin Gilens, Benjamin I. Page, Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens, 12(3) PERSPECTIVES ON POLITICS 564 (2014)

שם, בעמ' 575.

רוצה להציע כאן, כשאני ביניכם, קהל של תומכי שקיפות, שלעיתים ובלי שום קשר לגלידה, שקיפות עלולה דווקא להגביר שחיתות במדינה דמוקרטית. כשאני מדבר על שחיתות בהקשר הזה, אני מתכוון בהכרח לעבירה הפלילית. אני מתכוון לשחיתות במובן של עיוות התוצרים הדמוקרטיים. אני מניח שחלקכם מפקפקים בכך, אז הנה דוגמה פשוטה שתראה לכם זאת. בארצות-הברית במהלך המאה ה-19 ההצבעה בבחירות לנשיאות הייתה גלויה. הבוחרים באזור נתון היו מתכנסים באולם, והמארגנים היו שואלים "מי תומך בגרנט?" (Grant) ו"מי תומך במתמודד מול גרנט?" (ששמו השתנה ממערכת בחירות אחת לשנייה, אבל תמיד היה בצד המפסיד).⁶ ההצבעה הייתה בהרמת יד. אפשר לומר שזה היה מופע של שקיפות. אבל הדבר המעניין הוא שהשקיפות הזו יצרה סוג של שוק. היא אפשרה שוק לרכישת קולות, ואכן במאה ה-19 אחוז עצום מהקולות הועמד למכירה. במחוזות בחירה מסוימים מחצית מהקולות נמכרו בשוק החופשי. אנשים הסתכלו על התופעה הזו והבינו היטב שמכירה וקנייה של קולות בבחירות מהווה השחתה של הרעיון הדמוקרטי, ובאו עם פתרון: חשאויות. כך נולדה ההצבעה החשאית מאחורי פרגוד הקלפי. השיטה הזו כשלעצמה אינה מונעת קנייה ומכירה של קולות, אבל היא הופכת את ההתחייבות של המוכר לחסרת ערך. בעולם של שקיפות, אם אני מתחייב להצביע עבור מועמד מסוים ששילמו לי כדי להצביע עבורו, המשלם היה מפקח על הצבעתי. במציאות של חשאויות, ההבטחה שלי היא חסרת ערך כי איש אינו יכול לוודא שהצבעתי באופן שהתחייבתי להצביע. במצב של שקיפות אני יכול למכור את הקול שלי. במצב של חשאויות אין הרבה סיכוי לכך, כי הקונים מבינים שאם אני אדם מהסוג שמוכן למכור את הקול שלו תמורת כסף, אני כנראה אדם מהסוג שמוכן למכור את אותו הקול לעוד כמה מועמדים אחרים. העיקרון כאן הוא שהקלפי החשאית, הבלתי שקופה, הפחיתה באופן יסודי את הנוהג המגונה של קניית קולות בכסף. במובן הזה אפשר לומר שהיא הפחיתה את השחיתות הפוליטית בארצות-הברית של שלהי המאה ה-19.

זו דוגמה פשוטה. אנשים חשבו על הדוגמה הזו לאחרונה גם בהקשר של הקונגרס האמריקאי. ישנו מכון מחקר לענייני הקונגרס שצמח מתוך הרווארד. המכון הזה ביצע מחקר בנוגע לחקיקה משנת 1971 שקבעה שכל ההצבעות בקונגרס, בין אם במליאה ובין אם בוועדות, יהיו גלויות.⁷ באתר האינטרנט של מכון המחקר מופיע הציטוט הקצר והקולע שלהלן: "לאחר שבחנו את הממצאים האמפיריים בנוגע לקשר המשוער בין עקרון השקיפות לעקרון האחירותיות (accountability) הגענו לכלל מסקנה שהראשון אינו מוביל בהכרח לשני".⁸

6 יוליסס גרנט, מצביא צבא הפרציה במלחמת האזרחים, היה הנשיא ה-18 של ארצות-הברית ונבחר לכהונה זו במערכות הבחירות של 1868 ו-1872.

7 James G. D'Angelo, *Separating the Siamese Twins of 'Good' Governance: The Mat: How Increases in Transparency do not Result in Greater Electoral Accountability*, THE CONGRESSIONAL RESEARCH INSTITUTE (April 23, 2018), <http://congressionalresearch.org/DAngelo2018TheSiameseTwins.html>

8 שם, בעמ' 1.

(לא) נגד שקיפות

לטענת החוקרים מה שקרה בפועל בקונגרס היה תמונת הראי של מה שקרה עם הקלפי החשאית. השקיפות אפשרה שחיתות. לא שחיתות מהסוג הגס של קניית קולות בכסף, אלא קניית קולות מעודנת יותר, כזאת של שדלנים (לוביסטים). מה שהשקיפות עשתה הוא ליצור תנאי שוק מסוימים שבהם ניתן לוודא שעשית מה שאמרת לשדלן שתעשה. כשאתה נוהג כך, אתה משמח את השדלן ומבטיח את המשך זרימת התרומות לקמפיין שלך, בגלל האופן המסוים שבו מממנים קמפיינים בשיטה האמריקאית.

מה שהיה קשה לביצוע לפני החקיקה, טוענים החוקרים, הפך לפשוט יותר בעקבותיה. הפכנו את וידוא הצבעה לעניין זול יותר ולכן העלינו את ההיצע של עסקאות המבוססות על וידוא הצבעה שכזה. בכך שהכנסנו את העיקרון של שקיפות למערכת, הפכנו אותה לנוחה יותר להשחתה. צריך להכיר בכך, כפי שטען ג'ורג' בסט (Bessette) בשנת 1994,⁹ ש"בלתי אפשרי להפוך את תהליך החקיקה לפתוח לציבור הרחב מבלי שהוא נפתח גם עבור שדלנים וקבוצות עניין", וכי כפי שציינה מרת'ה המילטון (Hamilton) במאמר משנת 1984,¹⁰ "שדלנים ניצלו את הישיבות הפתוחות כדי לוודא שהמחוקקים עומדים בדרישותיהם באופן שלא היה קיים מעולם קודם לכן". כמובן שצריך לשים לב שהאחריות של המחוקקים גברה לא כלפי הציבור הרחב, אלא כלפי קבוצות העניין והשדלנים שהצטרפו לשולחן מרגע שהוחלה שקיפות. אז הנקודה הברורה מהדוגמאות האלה היא שיותר שקיפות אינה מנביעה בהכרח תוצאות טובות יותר מבחינה דמוקרטית. זה הטיעון של אותם חוקרים. הנקודה הזו מובנת מאליה, ואני חושב שלפחות לגבי הדוגמה הראשונה משתי אלה, יהיה קשה למצוא מי שיחלוק עליה. אבל אני חושב שאנחנו יכולים לומר יותר מכך. כאן אני חוזר לשלוש הרצועות שהנחתי בתחילת הדיון.

הדבר הראשון שאנו יכולים לומר מעבר לטענה של אותם חוקרים הוא קודם כל שכפי שאמרתי, כמו פופקורן, כשמקבלים שקיפות, תמיד רוצים יותר. אין קו תיחום טבעי לעיקרון הזה. מתחילים עם שקיפות בהצבעות שמיות, לאחר מכן שקיפות בכל הצבעות המליאה, לאחר מכן שקיפות בהצבעות בוועדות ומשם להתכתבויות בין חברי קונגרס וליומנים של חברי קונגרס, כל צעד מרחיב את הגבולות. על פניו הרווח נראה ברור. אנחנו מקבלים יותר מידע על אופן הפעולה שלהם. אנחנו יכולים לבחון אותם. אנחנו יכולים לתבוע מהם אחריות באשר לפעילות הפרלמנטרית שלהם.

אבל אני רוצה להציע את המחשבה שיש כאן גם נזק, ושהוא חומק מעינינו. אנשים שואלים "מה יש לך להסתיר? למה אתה מתנגד שנדע מה כתוב ביומן שלך?" אבל העניין הוא שבחישוב מצטבר ייתכן בהחלט שסוג השקיפות הזה מזיק בגלל בעיית טווח הקשב. בגלל שככל שהמידע הזה נכנס לתוך מעגלי השיח הציבורי, יותר ראיות, יותר נתונים, שימת הלב הדרושה כדי להבין אותו עולה על מה שיש מי שמוכן להשקיע.

JOSEPH BESSETTE, THE MILD VOICE OF REASON: DELIBERATIVE DEMOCRACY & AMERICAN NATIONAL GOVERNMENT 224 (1994) 9

Martha Hamilton, *Opening Up Congress*, THE WASHINGTON POST (may. 6, 1984), 10
<https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1984/05/06/opening-up-congress/bcfccb02-8fac-48cd-8a45-02fd897bc3b8/>

לכן במקום שהמידע יגביר את ההבנה בציבור, הוא מפחית את ההבנה. רונלד דוורקיין הגדול, זכרו לברכה, תיאר את השופטים כבני דמותו של הרקולס.¹¹ טענתי היא שתומכי שקיפות מוחלטת מתארים בני אדם מן היישוב כהרקולס. רק אנשים כאלה יכולים להעריך את כל המידע ששקיפות מזמנת להם, לאזן בין חלקיו השונים ולהגיע להכרעה נבונה על בסיסו. אני רוצה להציע שנכיר בכך שלאנשים אין זמן להיות הרקולס, ולכן הם לא יצליחו להבחין בין תוכנות לאי-הבנות.

זה היה בנוגע לרצועה הראשונה – הפופקורן משנה את הסוכנים, את הנציגים שלנו. יותר מידע מעביר את הסוכנים ממודל של בחירה למודל של סנקציות; הופך אותם מאנשים המונעים על ידי ערכים פנימיים לאנשים המונעים על ידי לחצים חיצוניים כמו עונשים בגין הכרעות בתחומי עבודתם.

הנקודה השנייה נלמדת מהמחקרים שתיארנו, לפיהם ההנעה החיצונית מגבירה את הנטייה של הסוכנים להיות מעורבים במה שאנחנו תופסים כשחיתות. ככל שנתייחס אליהם פחות כאל ראויים לתפקידם, כך הם יהפכו פחות ראויים לתפקידם. יותר ספקנות תיצר סיבות טובות להיות ספקנים. זו הנקודה השנייה.

הנקודה השלישית, זו שהנחנו עם רצועת הטוויידיות (ושוב, אני מתייחס כאן בעיקר לארצות-הברית כי אתם אינכם סובלים מהתופעה הזו), נותנת מענה לשאלה שהחוקרים מתקשים להתמודד איתה. החידה היא מדוע, במודל של טוויידיות, חברי קונגרס שנמצאים בתקופת כהונתם האחרונה, שאינם זקוקים עוד למישהו שימנה אותם להיות מועמדים כיוון שהם לא מתכוונים יותר להתמודד, אינם משנים מהתנהגותם?

הרי אם הם לא מוטרדים מתוצאות ההתנהגות שלהם, כיוון שהם לא זקוקים יותר לתרומות לקמפיין עתיד שלם יהיה, הציפייה היא שהם יצביעו באופן משוחרר בקדנציה האחרונה שלהם. אלא שהנתונים מראים בבירור שההתנהגות שלהם אינה משתנה בקדנציה האחרונה. לכאורה, אם זה נכון, מודל הבחירה מסביר את התנהגותם טוב יותר ממודל הסנקציה.

אני חושב שמה שחסר בתיאור הזה הוא ההבנה באשר למטרה שלהם, למועמדות שעיצבה אותם מלכתחילה. ההנחה בספרות האקדמית היא שבמודל הבחירה חברי קונגרס נבחרים כדי לענות על צרכי מחוז הבחירה שלהם, שהם יגיבו לאינטרסים של הבוחרים במחוז. אבל מה שנובע מגישת הטוויידיות, זו שבגללה הם משקיעים שלושים עד שבעים אחוז מזמנם בגיוס כספים, הוא שהבוחרים במחוז אינם מאוד רלוונטיים לכהונה שלהם. הם נבחרו על פי התאמתם לצרכי התורמים, לא לצרכי הבוחרים. מי שנבחרים במודל הזה הם האנשים שמיטיבים להתחנף לתורמים.

בשנת 2008, כשאני התחלתי להתעניין בנושא הזה, נפטר חבר הקונגרס שייצג את מחוז הבחירה שלי, וקבוצה של פעילים באינטרנט התחילו תנועה שנועדה לגרום לי להתמודד על מקומו בקונגרס. ג'ו טריפי (Trippi), שהיה מנהל הקמפיין של הווארד דין (Dean) והוא אחד היועצים הפוליטיים המוכשרים שיש, הופיע בדלת ביתי ואמר "אני רוצה לנהל את הקמפיין שלך". הוא נשאר לסוף שבוע שבמהלכו היו לנו שיחות רבות. במהלך השיחות שלנו הוא אמר לי "אתה צריך להבטיח לי דבר אחד. הבטחה אחת ויחידה ואני אנהל את הקמפיין שלך".

11 Ronald Dworkin, *Hard Cases*, 88 HARV. L. REV. 1057, 1083 (1975)

(לא) נגד שקיפות

ואני אמרתי "אוקי, מה אני צריך להבטיח?" הוא אמר: "אתה צריך להבטיח שתבלה בין שעתיים לארבע שעות מדי יום בשיחות טלפון לאנשים כדי לגייס מהם כסף. כל יום, החל מהיום ועד היום שבו אתה מודיע על פרישתך מהחיים הפוליטיים". אני אמרתי לו: "ג'ו, אני יכול לשלוח פניות בדואר האלקטרוני. אני לא צריך להתקשר לאנשים". הוא אמר "לא, לא. אתה צריך להתקשר לאנשים שעתיים עד ארבע שעות מדי יום, כל יום בין עכשיו ועד יום פרישתך מהחיים הפוליטיים". אמרתי לו שאם כך "ההחלטה מאוד פשוטה. אני פשוט יודע שאין סיכוי שאצליח בכך".

זה פשוט אינו האופי שלי. ברור שלא הייתי יכול לעשות את זה, אבל שאלתי אותו מי אלה האנשים שכן מסוגלים להתחייב לדבר כזה? מה האופי שלהם? אלה אנשים שהכירונן העיקרי שלהם הוא כל העת לשמור את התורמים שלהם שמחים. זה מה שהם טובים בו. יוצא שאנחנו מקבלים כמועמדים לבחירה אנשים שמוכשרים במשימות הגרועות ביותר. יוצא שהאנשים שמועמדים לבחירתנו הם למעשה קבוצה של מנהיגים עם כישורים של פסיכופטים, ואותם אנחנו בוחרים ולהם אנחנו קוראים מנהיגים, ואז אנחנו פשוט מקווים שיהיה בסדר. אנחנו הופכים את התהליך הזה, בחסות אותו עיקרון של שקיפות, לכוזה שמכשיל את עצם הרעיון הדמוקרטי של בחירות סוכנים מטעמנו שייצגו אותנו.

זה הטיעון כאן. אבל לפני שאני יורד מהבמה אני רוצה לנסות להיחלץ מהצרה שהבאתי על עצמי. מה שנובע מכל זה כמובן אינו להיות נגד שקיפות. מה שנדרש הוא להוסיף לדין הכרה בכך ששקיפות כשלעצמה לעולם אינה תנאי מספק. אם אנחנו רוצים אמון ציבורי בממשל, אנחנו צריכים לייצר ממשל שראוי לאמון הציבור. ראוי כשלעצמו, להלכה ולמעשה. לשם כך אנחנו צריכים להתמקד בגורמי ההשפעה האמיתיים על הממשל ולוודא שהם ממשל שמחויב לאינטרס הציבורי.

כך שכשהציבור יסתכל על מערכת הגורמים המניעים את הממשל תהיה לו סיבה לבטוח באנשיו. שקיפות אינה תחליף למבנה תמריצים והשפעות שכזה. היא כשלעצמה אינה מטה קסמים מחולל אמון. היא לבדה אינה מייצרת אמון. היא עלולה אפילו, כפי שתיתארתי, להפחית אמון. בדיוק כפי שיש אנשים שמאמינים שהפרטיות יכולה לבוא על סיפוקה מכך שניתן לאנשים את הזכות לבחור איזה שימוש ייעשה במידע שלהם, ואני טוען שגם פרטיות אינה מתמצית בזכות הבחירה של הפרט; בדיוק כך גם אמון אינו רק עניין של שקיפות. פרטיות צריכה להיות מעוגנת בכללים שמכבדים אותה. אמון צריך להיות בנוי על מערכות ממשל שראויות לאמון, כלומר מערכות ממשל שהמוסדות שלהן בנויים כך שהם מחויבים לאינטרסים של הציבור ומייצגים את הרצונות שלו. זה מוקד הבעיה. ודאי שאנחנו צריכים להילחם בעד שקיפות, אבל איננו יכולים להסתפק בכך. בארצות הברית יש קונצנזוס רחב סביב שקיפות, אבל הקונצנזוס הזה מכוון למנוע דיון בשחיתות העמוקה שבבסיס המערכת הפוליטית שלנו. זה מצב שאנחנו צריכים לשנות. אנחנו אוהבים שקיפות כי אנחנו יודעים שהוא עוזרת לנו להשיג דמוקרטיה ראויה לאמון, אבל היא רחוקה מלהיות ערובה לקיומה של דמוקרטיה כזו.

אנחנו צריכים לפעול במטרה להבטיח קיום דמוקרטיה שכזו, לא פחות מאשר להבטיח את השקיפות עצמה.

תודה לכם.