

הבחירות
לרשויות
המקומיות
2018

הגבלת כהונה לראשי ערים

שחף זמיר | עופר קניג



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

בשנים האחרונות היינו עדים לשורה של פרשיות שחיתות בשלטון המקומי שנקשרו בעיקר לשמם של ראשי רשויות שנחשדו בפלילים ובמקרים אחדים אף הורשעו. צבי בר (רמת גן), שלומי לחיאני (בת ים), שוקי פורר (רחובות), צביקה גנדלמן (חדרה), מרים פיירברג (נתניה), איתמר שמעוני (אשקלון), יצחק רוכברגר (רמת השרון) ודב צור (ראשון לציון) הם רק חלק מרשימה ארוכה. במקרים אחדים, על אף החשדות, החשודים עומדים להתמודד בבחירות הקרובות לתקופת כהונה נוספת.

על רקע זה הוגשה הצעת חוק שעניינה הגבלת הכהונה של ראשי רשויות מקומיות. מטרתה העיקרית של ההגבלה המוצעת היא למנוע ולצמצם את נגע השחיתות בזירה זו. על פי מקדמי ההצעה, ראשי רשויות שמכהנים בתפקידם זמן רב צוברים כוח ריכוזי מופרז שעלול לפתוח פתח לניצול לרעה ולהביא לידי דפוסי פעולה בעייתיים. כך נרמז שמשך כהונה ארוך קשור לחשדות בפלילים, ולכן חשוב להגביל את משך הכהונה (חובל, 2013; שניר, 2018).

מהן המשמעויות של הצעה מהסוג הזה? האם הגבלת כהונה לראשי רשויות מקומיות נהוגה במקומות אחרים בעולם? האם השפעותיה חיוביות או שהן עשויות להביא לידי תוצאות הפוכות דווקא? את המאמר נפתח בהצגה של סוגי ההגבלות הקיימים; נמשיך במבט השוואתי שיבחן באילו מדינות נהוגה הגבלת כהונה בשלטון המקומי ומה הם חסרונותיה ויתרונותיה; ולאחר מכן ננתח את משך כהונתם של 190 ראשי הרשויות שנבחרו בבחירות המקומיות ב־2013. כמו כן נבחן אם אפשר לזהות דפוס שקושר בין כהונה ארוכה ובין מעורבות בפלילים או חשד במעורבות כזאת. בחלק האחרון נטען כי בכל הנוגע להשפעותיה הצפויות של הגבלת הכהונה בישראל רב הנסתר על הגלוי; וכי ייתכן שהחסרונות של הגבלת כהונה דווקא גוברים על השפעותיה החיוביות.

מה עומד מאחורי רעיון הגבלת כהונה?

הגבלת כהונה (term limit) היא מאפיין מוסדי שמגביל את מספר התקופות שנבחר ציבור רשאי לכהן בהן. מהבחינה של עקרונות דמוקרטיים אפשר לראות בהגבלת כהונה כלי משטרי שעולה בקנה אחד עם תורת האיזונים והריסונים (checks and balances) והגבלת הכוח הביצועי, ומונע צבירה של עוצמת יתר וריכוזיות שלטונית. בכל הנוגע לתפקידים פוליטיים יש שני סוגים של הגבלות כהונה. האחד הוא הגבלת כהונה לצמיתות: בעל תפקיד שכיהן מספר מסוים של קדנציות ברציפות לא יכול לחזור ולהתמודד לאותו תפקיד; האחר הוא הגבלה של כהונות רצופות: בעל תפקיד שכיהן מספר מסוים של קדנציות ברציפות אינו יכול להתמודד בבחירות לאותו תפקיד, ואולם לאחר תקופת צינן מסוימת הוא יכול להתמודד שוב.

בעיקרון הגבלת כהונה יכולה לחול על מגוון של משרות פוליטיות: ברמה הארצית (נשיא, ראש ממשלה, שרים, חברי פרלמנט) וברמות שלטון נמוכות יותר (מושלים, ראשי מחוזות, ראשי ערים וחברי מועצות של רשויות מקומיות). בפועל, הגבלות כהונה מוטלות כמעט תמיד על אדם שעומד בראש רשות ביצועית. אין זה מפתיע אפוא שמקורו של הכלי הזה בשיטות ממשל נשיאותיות ונשיאותיות למחצה, שבהן קיימת סכנה שנשיא חזק שנבחר ישירות ירכז בידיו עוצמה פוליטית ביצועית שתרוקן את הרשויות האחרות מתוכן.

בארצות הברית במשך שנים רבות לא הוגבלה כהונת הנשיאים. פרישתו של ג'ורג' וושינגטון אחרי שתי תקופות כהונה אומנם יצרה מסורת פוליטית שלפיה נשיא לא מכהן יותר משתי כהונות, אבל הנוהג לא עוגן בחוקה עד 1951. ארבע הכהונות הרצופות של פרנקלין ד' רוזוולט העלו את הנושא על סדר היום, וב־1951 התקבל התיקון ה־22 לחוקה האמריקאית שהגביל את הנשיאות האמריקנית לשתי כהונות בלבד. הגבלות דומות שכיחות כיום

ברוב הדמוקרטיות הנשיאותיות, ובחלקן הן אף מחמירות יותר. במקסיקו למשל הנשיא נבחר לתקופת כהונה יחידה של שש שנים. בצ'ילה נשיאים מוגבלים לתקופה כהונה יחידה של ארבע שנים, אבל לאחר תקופת צינון הם יכולים לשוב ולהיבחר מחדש לארבע שנים נוספות.

לעומת ההגבלות השכיחות הללו, בשיטות ממשל פרלמנטריות לא מקובל להגביל את כהונתם של ראשי ממשלה. ברוב הדמוקרטיות מסוג זה ראשי ממשלה אינם נהנים מתקופת כהונה קבועה והפרלמנט יכול להדיחם בכל עת, כך שמראש הסכנה שהם יצברו כוח ריכוזי מופרז ומסוכן פחותה. בכמה דמוקרטיות פרלמנטריות סמכויותיהם ועוצמתם של ראשי ממשלה אומנם התחזקו לאחרונה, בתהליך שבספרות המחקר מכונה "התנשיאותיות" (presidentialization), אבל שסתומי הביטחון המשטריים המאפשרים את החלפתם עדיין משמשים ערובה מספקת לשמירה מהסכנות של ריכוזיות יתר והשחתה.¹

את ההיגיון של הגבלת הכהונה בדגמים נשיאותיים והיעדרה בדגמים פרלמנטריים אפשר להחיל גם על רמות שלטון נמוכות יותר.² במדינות שבהן השלטון המקומי מתנהל לפי דפוסים פרלמנטריים (ראש העיר אינו נבחר ישירות, אלא ממונה על ידי הרוב הפוליטי במועצת העיר ותלוי בו) נצפה שלא למצוא הגבלות כהונה. לעומת זאת, במדינות שבהן השלטון המקומי מתנהל לפי דפוסים נשיאותיים (ראש העיר נבחר ישירות לתקופת כהונה קשיחה ואינו תלוי ביחסי הכוחות הפוליטיים במועצת העיר), ייתכן שקיימות הצדקות להגבלת כהונה. בישראל, עבר השלטון

1 בדמוקרטיות פרלמנטריות אחדות, תקופות כהונה של נשיאים (בעיקרם דמויות טקסיות בעלות סמכויות ביצועיות חלשות) דווקא מוגבלות על פי רוב. כך למשל בישראל נשיא המדינה נבחר לתקופת כהונה יחידה של שבע שנים, באירלנד הוא מוגבל לשתי כהונות של שבע שנים כל אחת, ובגרמניה לשתי כהונות של חמש שנים כל אחת.

2 על פי אותו היגיון בעידן הבחירה הישירה (1996-2003) הגביל חוק יסוד: הממשלה את תקופת כהונה של ראש הממשלה הנבחר.

המקומי באמצע שנות השבעים מדפוס פרלמנטרי לדפוס נשיאותי. עניין זה מעורר את השאלה אם ראוי להגביל את משך הכהונות של ראשי ערים וראשי מועצות.

מה קורה בעולם?

בדיקה שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת העלתה כי רק בחמש מתוך 35 המדינות שנבחנו נהוגות הגבלות כהונה בבחירות לרשויות המקומיות (ספקטורבן ארי, 2014). איטליה, פורטוגל ואנדורה מגבילות את כהונתם של ראשי הרשויות המקומיות בכל הערים. בארצות הברית ובשווייץ המבנה הפדרלי מביא לידי כך שהסדרה היא ברמת ממשל נמוכה יותר: כל מדינה (state) או קנטון קובעים את משך הכהונה ואת הגבלותיה באופן עצמאי ונפרד, ורק באחדים מהם יש הגבלת כהונה. בדיקה משלימה שערכנו העלתה שאין עוד דמוקרטיות באירופה שמגבילות את הכהונה של ראשי רשויות מקומיות. לעומת זה כמה מדינות באמריקה הלטינית, כמו ברזיל ומקסיקו, נוהגות כך. יש לזכור שבשלוש מתוך המדינות שנמצאו בהן הגבלות כהונה לראשי ערים יש משטר נשיאותי, שהנחות היסוד שלו שונות במידה ניכרת מאלו של משטרים פרלמנטריים ומבוססות על עקרונות קשיחים של איזונים ובלמים. נפרט את הנוהג בשש מהמדינות שבהן הכהונה של ראשי הרשויות המקומיות מוגבלת.

איטליה

עד 1993 לא הוגבל משך הכהונה של ראשי ערים. בשנה זו אומצה רפורמה מקיפה של השלטון המקומי, שהביאה לידי בחירה ישירה של ראשי ערים ו בד בבד - להגבלה על משך כהונתם (Dalle Nogare and Hessami, 2014). החוק המקורי קצב את משך הכהונה לשתי תקופות של ארבע שנים לכל היותר, ואולם בשנת 2000 תוקן החוק לשתי תקופות כהונה של חמש שנים לכל היותר.

פורטוגל

בניגוד לאיטליה, ראשי ערים בפורטוגל אינם נבחרים ישירות, אלא ממונים על ידי רוב של חברי מועצת העיר, ומשך כהונתם נגזר ממועדי הבחירות המקומיות: כל ארבע שנים. חוק שאומץ בשנת 2005 הגביל לראשונה את מספר הכהונות הרצופות של ראשי ערים לשלוש כהונות של ארבע שנים. הגבלת הכהונה נכנסה לתוקף בבחירות 2013 והביאה לידי מצב שבו כמעט מחצית מראשי הרשויות (150) לא יכלו להיבחר מחדש (Lopes da Fonseca, 2016).

ארצות הברית

בארצות הברית הן ראשי הערים והן חברי מועצות הערים נבחרים ישירות, אבל ההגבלות על משך הכהונה שלהם, במקרה שישנן כאלה, מוסדרות ברמת המדינה (state) או אף ברמת הערים עצמן. הסדר זה מביא לידי שונות רבה. מסקרים שנערכו ב-2006 וב-2011 ברשויות מקומיות בארצות הברית עלה כי בכ-90% מהערים שנדגמו אין הגבלה על מספר הקדנציות של ראש העיר, וההגבלות חלות בעיקר בערים גדולות (שבהן יותר מ-250 אלף תושבים). עוד נמצא כי בכ-55% מהערים הוגבל מספר הכהונות לשתיים, ובכ-25% לשלוש (ספקטורבן ארי, 2014). ההגבלות כאמור נבדלות אפילו בין ערים באותה מדינה. כך למשל, ביוסטון (טקסס) משך הכהונה של ראשי עיר הוא ארבע שנים וההגבלה היא לשתי כהונות, ואילו בסן אנטוניו (טקסס) הם מכהנים שנתיים ומוגבלים לארבע כהונות. בניגוד לשתי ערים אלה, שבשתייהן ההגבלה היא לצמיתות, באוסטין (טקסס) ההגבלה חלה רק על כהונות רצופות.

שווייץ

בשווייץ כל רשות מקומית יכולה להגביל את משך כהונתו של ראש הרשות ואת מספר הכהונות שלו לפי חוקים מקומיים או חוקים ברמת הקנטון. לפי ספקטורבן ארי (2014) שתי דוגמאות לכך הן העיר ביינה (Bienna), שבה ראש העיר מוגבל לארבע

כהונות של ארבע שנים כל אחת; ז'נבה, שם משרת ראש העיר מועברת בסבב בין חמשת חברי מועצת העיר.

ברזיל

משנת 1988 ראשי הערים בברזיל נבחרים בבחירה ישירה. בתחילה הוטלה הגבלה של תקופת כהונה אחת של ארבע שנים. רק מאוחר יותר התקבל החוק שאִפשר לראשי הערים להיבחר מחדש (Reelection Amendment), ומשנת 2000 הם יכולים להיבחר לשתי קדנציות רצופות של ארבע שנים כל אחת. אחרי תקופת צינון של ארבע שנים ראש העיר יכול להתמודד מחדש על התפקיד (Klein and Sakurai, 2015).

מקסיקו

עד לשנת 2014 ראשי ערים נבחרו לתקופת כהונה אחת של שלוש שנים ללא אפשרות להיבחר מחדש (למעט מקסיקו־סיטי, שבה נבחרו לקדנציה אחת של שש שנים). על השיטה נמתחה ביקורת רבה משום שהיא הקשתה על תפקודם של ראשי הערים ושל השלטון המקומי: בשל הכהונה הקצרה לא יכלו חברי המועצות וראשי הערים להתמחות בנושאים המוניציפליים והתקשו להפנים ולהבין את כללי המשחק המוסדיים. הגבלת הכהונה גם מנעה את האפשרות ליישם מדיניות ולפיכך פגעה ביעילותן של הרשויות המקומיות (Packel, 2008). ב־2014 נערך תיקון לחוקה במקסיקו, המאפשר לראשי ערים להיבחר מחדש לכהונה אחת נוספת.

יתרונות וחסרונות בהגבלת כהונה

כמו שראינו, הגבלת הכהונה של ראשי ערים אינה נפוצה, בייחוד לא בדמוקרטיות פרלמנטריות. זאת ועוד, ראשי ערים לא מעטים בעולם כיהנו תקופות ארוכות מאוד, כמו למשל מיכאל האופל בווינה (1994–2018), כריסטיאן אודה במינכן (1993–2014), ינס קריימר מיקלסן בקופנהאגן (1989–2004) ומל לסטמן בטורונטו (1998–2003). גם בישראל היו ראשי ערים שכיהנו זמן רב, כמו למשל טדי קולק בירושלים, שלמה להט בתל אביב ואברהם קריניצי ברמת גן. כיום, לקראת הבחירות המקומיות, 11 ראשי עיר מכהנים חמש תקופות כהונה ומעלה (ראו קניג, 2018).

ואולם אף שההגבלה של כהונה נדירה, אימוץ מנגנון כזה בשני העשורים האחרונים בשתי דמוקרטיות פרלמנטריות ים תיכוניות (איטליה ופורטוגל) מלמד כי הוא אינו מופרך מן היסוד. ננסה אפוא לעמוד על היתרונות ועל החסרונות העיקריים של הגבלת כהונה של ראשי ערים.

מדוע לא נדאי להגביל?

(1) פגיעה באחריותיות. אחד העקרונות החשובים של בחירות הוא היכולת של הבוחרים לתגמל נבחר ציבור שהפיגנו יכולות ביצועיות טובות ולהעניש כאלה שלא עשו זאת או כאלה שניצלו את משרתם והתנהגו באופן אופורטוניסטי, על ידי אי־בחירתם מחדש. נבחר הציבור אחראי לפני הבוחרים והם מתגמלים אותו באמצעות בחירה מחדש או "הדחה". במילים אחרות, במובן מסוים הגבלה של ראש הרשות גלומה ממילא בעקרון הבחירות, ולכן ספק אם דרושה הגבלה מלאכותית נוספת. זאת ועוד, במצב של הגבלת כהונה העקרונות הללו נפגעים במהלך תקופת הכהונה האחרונה של ראש העיר, כך שראשי ערים בתקופת כהונה שבסופה לא יוכלו להיבחר מחדש עלולים שלא להיות מחויבים לפעולה למען התושבים.

(2) חוסר ניסיון. ניסיון פוליטי בתפקיד ביצועי כגון ראש עיר יכול להועיל מאוד לאיכותם של השלטון, הניהול והביצוע. לראש עיר שנבחר זה עתה דרושה תקופת הסתגלות שבמהלכה הוא רוכש כלים, ידע וניסיון. מחיר זה נסבל כמובן במשטר דמוקרטי, שבו אנו מצפים לתחלופה סבירה של נבחרים ציבור. ואולם הגבלת כהונה יוצרת חסם מלאכותי שלמעשה מונע מנבחרים ציבור שרכשו ניסיון במהלך שתי כהונות לנצל אותו לטובת תושבי הרשות המקומית. לחסם כזה עלולות להיות השלכות שליליות כמו חוסר יעילות. חוסר הניסיון של מועמדים חדשים שייבחרו יכול גם להביא לידי חיזוק לא פרופורציונלי של הפקידות המקצועית, שכן הנבחרים החדשים יהיו תלויים בהם ויתקשו ליישם תוכניות חדשות.

(3) קרש קפיצה לתפקידים אחרים. הגבלת כהונה עלולה לעודד ראשי ערים מכהנים "לפזול" לתפקיד אחר ("סידור עבודה") במהלך תקופת הכהונה האחרונה שלהם. במצב כזה התנהגותו של ראש הרשות עלולה להיות מושפעת מהתמקדות בתפקיד הבא שימלא. בתנאים מסוימים התנהגות כזאת עלולה לסתור את האינטרסים של הרשות המקומית ושל התושבים. החשש שמא ירצה ראש הרשות להתקדם לתפקיד פוליטי בכיר יותר קיים גם כיום - ולראיה חברי הכנסת הרבים המגיעים מהפוליטיקה המקומית - אבל מצב שבו ראשי הרשויות אינם יכולים לרוץ לתפקיד מחדש יוצר תמריץ גדול אף יותר.

(4) פתח לשחיתות. לראשי רשויות בתקופת כהונתם האחרונה אין אופק פוליטי, והם עלולים להיות קשובים יותר להצעות של בעלי הון. במצב כזה נוצר ניגוד אינטרסים חמור שמאפשר לראשי הרשויות, השולטים על הקופה הציבורית, לפזר כספים ולתמוך למשל בעסקים מסוימים בלי שיוכלו להיענש על כך ציבורית. ואכן שני מחקרים שנעשו על רשויות מקומיות בברזיל הראו שכאשר ראשי הערים היו מוגבלים בכהונתם (בשנים האחרונות לכהונה, ללא אפשרות להיבחר מחדש), סיכוייהם להיות מעורבים

בשחיתות היו גבוהים במידה ניכרת (Ferraz and Finan, 2011; Arvate, 2013). במילים אחרות, בניגוד לטענה שרואה בהגבלת כהונה מזרז לשחיתות, בפועל התוצאות עלולות להיות הפוכות דווקא. טיעון זה מלמד שגם אם יש מתאם מסוים בין משך הכהונה של ראשי רשויות לבין חשדות לפלילים, כהונה ממושכת אינה בהכרח הסיבה להם, והגבלתה לא תביא בהכרח לידי מניעת שחיתות.

(5) יצירת תוכניות לטווח קצר בלבד. הגבלת כהונה יכולה למנוע תכנון לטווח ארוך ויישום מדיניות בעיקר בתחומים של תכנון ובנייה, שבהם נדרשת ראייה ארוכת טווח. ראשי רשויות שכהונתם מוגבלת עלולים להעדיף להשקיע בתוכניות ובפרויקטים לטווח קצר, שעשויים לקצור להם פירות באופן מיידי. ואכן, מחקר שנעשה על רשויות מקומיות בארצות הברית הראה שראשי ערים שמשך כהונתם הוגבל השקיעו פחות בפרויקטים ארוכי טווח בעיקר כשמדובר בתחום התשתיות (McGlynn and Sylvester, 2010).

מדוע נדאי להגביל?

(1) הגברת התחרותיות. שיטת הבחירות הנוכחית מעניקה יתרון למועמדים מכהנים, הן משום שהציבור נוטה לבחור במועמדים מוכרים לו, והן משום שבתקופה הקודמת לבחירות ראש הרשות המכהן יכול להפנות תקציבים לפי ראות עיניו כדי לרצות את התושבים. זאת ועוד, הגבלת תקופת הכהונה של ראש הרשות תעודד את רענון השורות מאחר ששום מועמד לא יוכל להתבסס לאורך זמן בתפקיד. הגברת התחרות גם יכולה לייצר הזדמנויות להשתתפותם של אזרחים שאילולא כן לא היו משתתפים, בין היתר מועמדים איכותיים יותר. כך גם גדלים הסיכויים שמועמדים מקבוצות מיעוט או נשים יתמודדו וייבחרו, דבר שיוביל להגברת הייצוגיות של הרשות המקומית. עם זה, מחקר שבחן כ־1,000 התמודדויות ברשויות מקומיות בחמש מדינות בארצות הברית ויותר מ־400 מועמדים הראה שכאשר

מספר הכהונות מוגבל איכות המועמדים אינה משתנה, וכי בחירה מחדש של ראשי רשויות מכהנים אינה מושפעת ממנה. אחת ממסקנות המחקר הייתה שהגבלות כהונה אינן מצדיקות את הטרחה ואת הבעיות שהן יוצרות, שכן הן עלולות להשפיע בניגוד לציפיות (Whitus, 2013).

(2) החדרת רעיונות חדשים למערכת. הגבלת כהונה יכולה למנוע קיבוען מחשבתי בכל הנוגע לתוכניות עירוניות ולניהול השוטף של העיר. רענון השורות בהנהגת הרשות עשוי להביא לידי פיתוח תוכניות ופרויקטים חדשים.

(3) רשות של התושבים ולא פוליטיקאים. פוליטיקאים שמכהנים זמן רב בתפקידם עלולים לאבד את הקשר עם הציבור שהם מזוהים עימו. הגבלת כהונה יכולה לייצר רשות מקומית של אזרחים מהשורה יותר מאשר של פוליטיקאים מקצוענים. כך הנציגים המוגבלים בכהונתם ייצגו יותר את דעת הקהל ברשות המקומית ואת קהל הבוחרים, ולא יושפעו משיקולים של היבחרות מחדש או של ריצוי גופים ועסקים לשם שרידותם הפוליטית. גם כאן יש היבט מסוים של אחריותיות, אבל כאשר בוחנים את הפגיעה באחריותיות שנוצרת בשל הגבלת הכהונה לעומת הפגיעה האפשרית באחריותיות בשל כהונות ארוכות, נראה שהפגיעה קשה יותר כאשר יש הגבלה; שכן הבחירות יכולות לתקן את הבעייתיות שתוארה. בתחרות חופשית קהל הבוחרים יכול להעניש את ראש הרשות אם אכן הרגיש שהוא התרחק ממנו; במצב של הגבלת כהונה לעומת זה לציבור אין כל אפשרות להשפיע.

(4) הגברת ההשתתפות בבחירות. בכל היתרונות שפורטו לעיל טמון פוטנציאל להגברת ההשתתפות בבחירות המקומיות. ברשויות שבהן התחרות היא סביב מועמדים חדשים והתוצאות אינן ידועות מראש, התושבים יכולים להתעניין יותר בבחירות, דבר שיעודד אותם ללכת להצביע ואולי אף להשתתף בצורות אחרות. ככל הידוע לנו רק שני מחקרים בדקו אם הגבלת הכהונה אכן

משפיעה על שיעורי ההשתתפות. מחקר שנעשה בפורטוגל השתמש באימוץ של הגבלת כהונה של ראשי ערים ונשיאי מחוזות ב־2013 כניסוי טבעי והראה כי הגבלה כזאת אכן הביאה לידי עלייה בשיעורי ההשתתפות (Veiga and Veiga, 2018). ממצאי מחקר זה עומדים בניגוד מוחלט למחקר שנעשה בקליפורניה, ארצות הברית, שהראה כי בשנים 1974–2004, בעקבות הגבלת כהונה של מחוקקים ברמת המדינה, שיעורי ההשתתפות בבחירות ירדו (Nalder, 2007). המסקנה העיקרית היא שהשפעתה של הגבלת כהונה על השתתפות בבחירות איננה ניתנת לחיזוי, וייתכן שהיא תלויה בהקשר מוסדי ותרבותי.

(5) ריסון של הוצאות ובזבוזים. הגבלת כהונה יכולה להביא לידי כך שראשי הרשויות בסוף כהונתם יבזבוז פחות כספים לצורך היבחרותם מחדש כדי לרצות קבוצות של בוחרים. ממחקרים שנעשו באיטליה ובפורטוגל עולה שראשי רשויות מכהנים שמתמודדים לכהונה נוספת מיישמים מדיניות פיסקלית בזבזנית יותר מראשי רשויות בסוף כהונתם (Dalle Nogare and Lopes da Fonseca, 2016; Hessami, 2014). מחקר אחר שבדק רשויות מקומיות בארצות הברית בשנים 1993–2003 מצא שראשי רשויות שכהונתם הוגבלה הקדישו פחות משאבים להגדלת כוח האדם של העירייה. עם זה אותו מחקר גם הראה כי הגבלת כהונה לא השפיעה על מדיניות פיסקלית בזבזנית שנוגעת להפחתת המיסוי והגדלת החוב העירוני, בניגוד לגורמים משפיעים אחרים כגון מצבה הכלכלי של העיר (McGlynn and Sylvester, 2010). מחקר חשוב אחר שבחן את השפעותיה של הגבלת כהונה על המדיניות הפיסקלית ברשויות מקומיות בארצות הברית, הראה שלא רק שראשי רשויות שיכלו להיבחר שוב פעלו ביעילות רבה יותר מראשי רשויות שהייתה הגבלה על בחירתם – דבר שמעיד על אחריותיות רבה יותר שלהם – אלא שגם כישוריהם היו מגוונים יותר והתאמתם לתפקיד גדולה יותר (Alt, Bueno de Mesquita, & Rose, 2011).

יתרונות וחסרונות להגבלת הכהונה של ראשי עיר

יתרונות	חסרונות
הגברת התחרותיות - ייכנסו מועמדים חדשים	פגיעה באחריותיות - בוחרים לא יוכלו לתגמל/להעניש מועמדים שפעלו היטב/שסרחו
החדרת רעיונות חדשים - בעקבות כניסתם של מתמודדים חדשים ייכנסו למערכת גם רעיונות חדשים	חוסר ניסיון - ייבחרו מועמדים חסרי ניסיון
יותר תושבים וכחות פוליטיקאים - את הרשות ינהיגו תושבים שיפעלו למען עצמם וכחות פוליטיקאים	קרב קפיצה לתפקידים אחרים - ההגבלה תעודד ראשי רשויות לחתור לתפקידים אחרים במהלך כהונתם
הגברת ההשתתפות בבחירות	פחת לשחיתות - בכהונה האחרונה יהיה לראשי הרשויות תמריץ לתת פחות דין וחשבון לציבור ולכן ייווצר פחת לשחיתות
ריסון של הוצאות ובזבוזים - ראשי רשויות יבזבוזו פחות כסף בייחוד בכהונה האחרונה	יצירת תוכניות לטווח קצר - ראשי רשויות מוגבלים בכהונתם ייצרו תוכניות לטווח קצר ולא לטווח ארוך

בין וותק לשחיתות פוליטית

בישראל כאמור החוק אינו מגביל את כהונתם של ראשי הרשויות המקומיות, ולכן יש מהם שצברו ותק מצטבר ארוך במיוחד. נכון לשנת 2018 שני ראשי העיר המכהנים הוותיקים ביותר הם שלמה בוחבוט (מעלות-תרשיחא) ואפי אדרעי (כפר יונה), שניהם בתפקידם ברציפות יותר מ־40 שנה (תשע קדנציות). אחריהם באים יחיאל זוהר (נתיבות), עדי אלדר (כרמיאל) וסימון אלפסי (יקנעם עילית), שניהם 29 שנים בתפקידם. מבדיקה שערכנו בקרב 190 ראשי הרשויות שנבחרו בשנת 2013 עולה כי 95 מהם (50%) נבחרו לכהונה ראשונה או לכהונה חוזרת לאחר הפסקה של לפחות קדנציה אחת (מדובר ב־9 מקרים כאלה). המחצית השנייה של ראשי הרשויות נבחרו פעם נוספת ברציפות, בחירה שנייה או יותר.

האם אפשר להצביע על קשר בין הוותק ובין שחיתות פוליטית? האם ראשי ערים ותיקים עלולים לפתח נטייה של שכרון כוח ולפעול בשולי החוק? האם פרשיות שחיתות נפוצות יותר בקרב ראשי רשויות ותיקים בהשוואה לחדשים? מהבדיקה החלקית שביצענו³ התשובה שלילית. במילים אחרות, למשך הכהונה או למספר הכהונות אין בהכרח קשר לחשד בפרשיות שחיתות. כמה מראשי הערים שנחשדו או אלה שכבר הורשעו היו ראשי רשויות בכהונתם הראשונה. לוח 2 מפרט עשרים מקרים בולטים של ראשי ערים ששמם נקשר לפרשיית שחיתות. העמודה השמאלית מראה את הוותק של ראש העיר בנקודת הזמן שהפרשייה שהיה מעורב בה התפוצצה - כשנעצר ונלקח לחקירה. כעולה מהלוח, לצד כמה שמות של ראשי עיר ותיקים, רוב ראשי הערים "הסתבכו" כבר בכהונתם השנייה (11 מקרים) ואפילו בכהונה הראשונה (5 מקרים). כלומר, הטיעון שהגבלת כהונה היא מזר לשחיתות בשלטון המקומי רעוע למדי.

3 מצד אחד הרחבנו כאן את המבט על מקרי שחיתות בשני העשורים האחרונים; מצד שני הבדיקה הוגבלה לראשי ערים, ואינה כוללת את ראשי המועצות המקומיות והמועצות האזוריות.

ראשי ערים ששמום נקשר לפרשיית שחיתות

ראש העיר	שם העיר	סטטוס	תקופת כהונה	ותק (בשנים) בתחילת הפרשה
צבי בר	רמת גן	הורשע, מרצה עונש מאסר	1989-2013	19
מרים פיירברג	נתניה	המשטרה המליצה להעמידה לדין	1998-	18
יהודה בן חמו	כפר סבא	הוגש כתב אישום	2003-2018	14
יוסי בן דוד	יהוד'מונוסון	הוגש כתב אישום	2003-2013	10
מוטי מלכה	קרית מלאכי	הורשע, נידון לעבודות שירות	2003-2013	9
דב צור	ראשון לציון	נעצר ונחקר	2008-	8
חיים אביטן	חדרה	התיק נסגר מחוסר ראיות	2005-2013	8
אילן שוחט	צפת	המשטרה המליצה להעמידו לדין	2008-	8
דוד יוסף	אור יהודה	הורשע, ריצה עונש מאסר	2007-2015	8
שמעון סויסה	חצור הגלילית	התיק נסגר מחוסר ראיות	2008-	8
נסים מלכה	קרית שמונה	נעצר ונחקר	2008-	7
חיים ברביאי	קרית שמונה	הורשע, מאסר על תנאי	1997-2008	7
ישראל סדן	חדרה	הורשע, ריצה עונש מאסר	1998-2005	6
שלמה לחיאני	בת ים	הורשע, ריצה עונש מאסר	1998-2014	6
שוקי פורר	רחובות	הורשע, נידון לעבודות שירות	1998-2009	5
צביקה גנדלמן	חדרה	נעצר ונחקר	2013-	5
איציק רוכברגר	רמת השרון	הורשע, נידון לעבודות שירות	2003-2013	4
איתמר שמעוני	אשקלון	הוגש כתב אישום	2013-2017	3
שמעון גפסו	נצרת עלית	הורשע, ריצה עונש מאסר	2008-2013	2
ישראל זינגר	רמת גן	נעצר ונחקר. נכון לכתובת שורות אלה לא צפוי לעמוד לדין	2013-	1

מסקנות

מסקירת החסרונות והיתרונות של הגבלת כהונה עולה שקשה לערוב לכך שמנגנון מוסדי זה יפיק בהכרח תוצאות חיוביות. אף שייתכן שההגבלה תגביר את ההשתתפות בבחירות ואת התחרותיות, לטעמנו המחיר של השתת מנגנון כזה גבוה מדי. הנתונים על מספר ראשי הרשויות הנבחרים מחדש לעומת אלו שנחשדים בפלילים מעידים שלא רק שהגבלת הכהונות תפגע בראשי רשויות רבים, ותיקים וטובים שלא עברו שום עבירה, היא גם עלולה לפגוע בתושביהם ובזכותם לבחור את העומד בראשם. זאת ועוד, הגבלת מספר הכהונות עלולה להקטין את מידת האחריותיות של ראשי הרשויות ואת יכולתם ליישם תוכניות לטווח הארוך ובתנאים מסוימים אף לתת תמריץ לשחיתות פוליטית דווקא.

הזכות להיבחר היא מהזכויות היסודיות בדמוקרטיה, והגבלת כהונה עלולה להצר אותה בלי לערוב לכך שההשפעות אכן יהיו חיוביות. מיעוט המדינות בעלות ממשל פרלמנטרי שאימצו הגבלת כהונה ברשויות המקומיות מעיד שלא בהכרח מדובר בכלי שממשלות מחשיבות ליעיל. גם העובדה שלא מעטים מראשי הרשויות שנחשדים במעשי שחיתות ביצעו את העבירות המיוחסות להם בשנים הראשונות לכהונתם מעידה שאין קשר בין שחיתות לוותק. במילים אחרות, כדי להיאבק בתופעת השחיתות ברשויות המקומיות יש לחשוב על היבטים אחרים, ישירים יותר, שנוגעים למשל להגברת הפיקוח על הנעשה ברשויות. כך למשל אפשר להגביר את השקיפות בנוגע לנעשה ברשויות המקומיות (שורץ־אלטשולר, 2014; וינר, 2018) או להחמיר את הסנקציה נגד עבירה על הסעיפים בחוק מימון הבחירות לרשויות המקומיות שנוגעים לתרומות, גם בלי לפגוע באלמנט הייצוגיות והאחריותיות בבחירות (בן בסט, דהן וקלור, 2013, עמ' 107). עוד אפשר לתקן את העבירה של הפרת אמונים ולשנות את

התנהלותן של ועדות התכנון והבנייה (פוקס והראל-פישר, 2018).
אפשרויות אחרות הן חיוב ראשי הרשויות להצהיר על ניגודי
עניינים סמוך למועד בחירתם, הוצאת נבחרי הציבור מוועדות
המכרזים ברשויות, חיזוק מעמדם של שומרי הסף ברשויות
המקומיות - היועץ המשפטי, הגזבר ומבקר הפנים - וכמובן
הגברת האכיפה.

בן בסט, אבי, מומי דהן ואסטבן קלור, 2013. **ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

וינר, גלעד, 2018. "שקיפות וחופש המידע ברשויות המקומיות", **פרלמנט**, גיליון 81.

חובל, רויטל, 2013. "ללא חוק מגביל: ראשי ערים מכהנים עשרות שנים בתפקידם". **הארץ**, 29 בספטמבר.

ספקטור-בן ארי, שירי, 2014. "הגבלת משך כהונתם של ראשי ערים: סקירה משווה". ירושלים: מרכז המידע והמחקר של הכנסת.

פוקס, עמיר ועדנה הראל-פישר, 2018. "תיקון עבירת האמונים", **פרלמנט**, גיליון 81.

קניג, עופר, 2018. "מי אתם, ראשי ערים?", **פרלמנט**, גיליון 81.

שוורץ-אלטשולר, תהילה, 2014. "שקיפות כמפתח לחיזוק הרשויות המקומיות", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 30 בספטמבר.

שניר, אביחי, 2018. "רוצים לצמצם את השחיתות ברשויות המקומיות? הקשיבו לכלכלנים", **וואלה**, 29 ביוני.

Alt, James, Ethan Bueno de Mesquita, and Shanna Rose, 2011. "Disentangling Accountability and Competence in Elections: Evidence from US Term Limits," *The Journal of Politics*, 73 (1): 171-186.

Arvate, Paulo Roberto, 2013. "Electoral Competition and Local Government Responsiveness in Brazil," *World Development*, 43: 67-83.

Dalle Nogare, Chiara, and Zohal Hessami, 2014. "Term Limits for Mayors and Fiscal Policy: Evidence from Italian Municipalities" (online).

Ferraz, Claudio and Frederico Finan, 2011. "Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments", *American Economic Review*, 101 (4): 1274-1311.

Klein, Fabio Alvim, and Sergio Naruhiko Sakurai, 2015. "Term Limits and Political Budget Cycles at the Local Level: Evidence from a Young Democracy," *European Journal of Political Economy*, 37: 21-36.

Lopes da Fonseca, Mariana, 2016. "Candid Lame Ducks," CESifo Working Paper Series, No. 5773.

McGlynn, Adam. J. and Dari E. Sylvester, 2010. "Assessing the Effects of Municipal Term Limit on Fiscal Policy in U.S Cities," *State and Local Government Review* 42 (2): 118-132.

Nalder, Kimberly, 2007. "The Effect of State Legislative Term Limits on Voter Turnout," *State Politics and Policy Quarterly* 7 (2): 187-220.

Packel, Daniel, 2008. *Electoral Institutions and Local Government Accountability: A Literature Review*, Social Development Working Paper (Local Governance & Accountability Series, no. 111).

Veiga, Francisco Jose and Linda Gonçalves Veiga, 2018. Term Limits and Voter Turnout. *Electoral Studies* 53: 20-28.

Whitus, Mitchell, 2013. *The Effects of Term Limits on Local Contests*, Undergraduate Honors Theses, University of Colorado Boulder. 514.

ד"ר עופר קניג הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה בכיר במכללה האקדמית אשקלון. ד"ר קניג הוא מומחה לפוליטיקה השוואתית, ובפרט: בחירות, מועמדים ומונהיגי מפלגות, שינויים בשיטות בחירה וחוקה במבט השוואתי עולמי, פוליטיקה ישראלית, מפלגות (אידיאולוגיה ומבנה) ושיטות ממשל.

שחק זמיר הוא עוזר מחקר בתוכנית לרפורמות פוליטיות, ודוקטורנט במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית ירושלים. בין השאר עוסק בחקר מפלגות, בחירות, התנהגות מחוקקים ובתופעת הפרסונליזציה והשימוש הפוליטי ברשת, בישראל ובמבט השוואתי.

המחקר רואה אור במסגרת סדרה מיוחדת של
המכון הישראלי לדמוקרטיה
לקראת הבחירות לרשויות המקומיות 2018

www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה