

דוח מחקר  
אוגוסט 2022



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

---

# שחיתות והצבעה

יואב דותן | רענן סוליציאנו־קינן | עומר יעיר



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

## שחיתות והצבעה

---

יואב דותן | רענן סוליציאנו-קינן | עומר יעיר

דוח מחקר

אוגוסט 2022

Corruption and Voting

Yoav Dotan | Raanan Sulitzeanu-Kenan | Omer Yair

עריכת טקסט: לילך צ'לנוב

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabeess

ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק

דפוס: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 0-405-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022

נדפס בישראל, תשפ"ב/2022

**המכון הישראלי לדמוקרטיה**

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

**להזמנת ספרים:**

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)

דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)

טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

# המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים בדוח מחקר זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

# תוכן העניינים

7	תקציר
9	מבוא: דמוקרטיה ושחיתות
11	המחקר על הקשר בין שחיתות להצבעה
13	מידע על שחיתות והשפעתו על ענישה אלקטורלית
17	מעבר למידע – על החשיבות של שיקולי יושרה בהחלטות הצבעה
19	פרק 1. בחירות ושחיתות ברשויות המקומיות בישראל
	פרק 2. פסיקת בג"ץ מ־2013 בעניין ראשי הערים
24	והשפעתה על ענישה אלקטורלית
24	2.1. עקרון טוהר המידות בפסיקת בג"ץ
27	2.2. פסקי הדין בפרשת ראשי הערים
31	2.3. השפעתן של החלטות בג"ץ על ענישה אלקטורלית
36	סיכום



## ת ק צ י ר

אף שבחירות דמוקרטיות חופשיות מאפשרות לציבור להעדיף מועמדים ומפלגות נקיי כפיים על פני פוליטיקאים מושחתים, מחקרים רבים מצאו כי בוחרים בדמוקרטיות רבות ממשיכים לבחור בפוליטיקאים המעורבים בשחיתות. דוח מחקר זה סוקר את הספרות המחקרית שבחנה את הסיבות המרכזיות לכך – המחסור במידע זמין ואמין על פרשיות שחיתות והשפעתם של שיקולים אחרים, כגון העדפות מפלגתיות ואידאולוגיות, הגוברת על נטייתם של אזרחים להעניש בקלפי פוליטיקאים מכהנים המעורבים בשחיתות. נוסף על כך, המסמך סוקר את ממצאיו של מחקר ראשון מסוגו בישראל, שבחן את השפעתן של החלטות שיפוטיות של בית המשפט העליון הישראלי ב־2013 על שיעור ההצבעה לראשי ערים החשודים בשחיתות בבחירות לרשויות המקומיות. המסמך סוקר את ההחלטות בית המשפט – החלטות תקדימיות שכללו גם מסרים נורמטיביים חזקים נגד שחיתות – ולאחר מכן מציג את הניתוח האמפירי של השפעת ההחלטות האלה על הצבעה לראשי ערים מכהנים שנחשדו בשחיתות. ממצאי המחקר מראים כי החלטות אלו של בית המשפט העליון הובילו לירידה של ממש בתמיכה האלקטורלית בראשי ערים שנחשדו בשחיתות. ומכאן שקביעות נורמטיביות בולטות של גופים ציבוריים הזוכים לאמון ציבורי יכולות להגביר ענישה אלקטורלית של פוליטיקאים החשודים בשחיתות.





## דמוקרטיה ושחיתות

ימיה של תופעת השחיתות הפוליטית הם כימי המין האנושי, והוגי דעות, פילוסופים ואנשי דת עסקו בה מראשית ימיה של החברה האנושית המאורגנת.<sup>1</sup> לשם הדיון הנוכחי נאמץ את ההגדרה ששחיתות שלטונית היא ניצול של כוח שלטוני לקידום תועלת פרטית כלכלית או אחרת של נושא משרה שלטונית.<sup>2</sup> על פי הגדרה זו, קבלת שוחד או טובות הנאה, או פעולה מתוך ניגוד עניינים בוטה בין התפקיד הציבורי לאינטרסים הפרטיים היא שחיתות. אין כיום כמעט מחלוקת שלשחיתות הפוליטית השלכות קשות, ושהיא גובה מחיר כלכלי, חברתי, פוליטי ומוסרי כבד.<sup>3</sup> ואולם, שאלות מרכזיות הנוגעות לתופעת השחיתות – כגון, מהם הגורמים לשחיתות פוליטית, מהם התנאים להיווצרותה, ומהם האמצעים להתמודד עם התופעה – שרריות במחלוקת בין כלכלנים, סוציולוגים ומומחים למדיניות ציבורית.<sup>4</sup>

1 על שחיתות כתופעה שנדונה על ידי נביאי ישראל בתנ"ך, ראו למשל הרב יובל שלרן, "מלוכה, שחיתות והמאבק נגדה", נייר עמדה, כנס שדרות לחברה, 2007, וכן, Lorenzo Pellegrini, *Corruption, Development and the Environment*, Dordrecht: Springer, 2011, pp. 1-2

2 Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, "Corruption," *Quarterly Journal of Economics* 108 (3) (1993), pp. 599-617; John Gardiner, "Defining Corruption," in: Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts & Contexts*, London: Transaction, 2002, pp. 25-40

3 לסקירה מקיפה של מחקרים המעידים על ההשלכות ההרסניות של השחיתות על הצמיחה הכלכלית, מעמד המדינה בשווקים הבינלאומיים, היכולת למשוך משקיעים, איכות כוח האדם במגזר הציבורי, חלוקה יעילה של משאבים וכוח אדם, ואפילו על איכות הסביבה, ראו Johann Graf Lambsdorff, "Causes and Consequences of Corruption: What Do We Know from a Cross-section of Countries," in: Susan Rose-Ackerman (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham: Elgar, 2006, pp. 1, 8-10

4 להגדרות השונות של שחיתות ולקשיים בהגדרה, ראו דורון נבות, *שחיתות פוליטית בישראל, כרך א: חולדותיו של מושג שנוי במחלוקת*, בהנחיית מרדכי קרמניצר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008, עמ' 111-166.

לכאורה, שיטת הבחירות הדמוקרטית מציעה מנגנון נשיאה באחריות (accountability) המאפשר לציבור להעדיף מועמדים ומפלגות נקיי כפיים ולהעניש נושאי משרות מושחתים בקלפי, ולכן היא עשויה לצמצם שחיתות, בוודאי בהשוואה למשטרים דיקטטוריים, שבהם היעדר תחרות פוליטית משמעו שאין לבעלי השררה תמריץ פוליטי להימנע מניצול משרותיהם להשגת רווח אישי.<sup>5</sup> ממצאי מחקרים שנערכו בנושא מראים שבדמוקרטיות רבות בוחרים ממשכים לבחור במועמדים המעורבים בשחיתות. יתרה מזו, מחקרים השוואתיים מצביעים על כך שהקשר בין תהליכי דמוקרטיזציה לבין הקטנת השחיתות מורכבים הרבה יותר, וכי הלכה למעשה, בחלק מהמדינות שעברו דמוקרטיזציה רמת השחיתות עלתה דווקא, לכל הפחות בשלבים הראשונים של התהליך.<sup>6</sup> מחקרים אחרים מצביעים על ההשפעה האפשרית של מבנה השיטה הדמוקרטית ושל שיטת הבחירות על היקף תופעת השחיתות. לפי מחקרים אלו, רמת השחיתות בממשלים פרלמנטריים נוטה להיות נמוכה יותר בהשוואה לשיטות ממשל נשיאותיות, במיוחד אם השיטה הנשיאותית מעניקה כוח רב למי שעומד בראש הרשות המבצעת.<sup>7</sup> מחקרים אחרים מצביעים על קשרים

5 ראו Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy*, New York: Academic Press, 1978, וכן Lamsdorff (לעיל הערה 3), עמ' 10.

6 ראו John Gerring and Strom Thacker, "Political Institutions and Governance: Pluralism versus Centralism," *British Journal of Political Science* 34 (2) (2004), pp. 295-330; John Gerring and Strom Thacker, "Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption?," *International Organization* 59 (2005), pp. 233-251, וכן Lamsdorff (לעיל הערה 3), עמ' 10-11.

7 Daniel Lederman, Norman Loayza, and Rodrigo Reis Soares, "Accountability and Corruption: Political Institutions," World Bank Working Paper no. 2708, 2001; Ugo Panizza, "Electoral Rules, Political Systems, and Institutional Quality," *Economics and Politics* 13 (3) (2001), pp. 311-342; Jana Kunicová and Susan Rose-Ackerman, "Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption," *British Journal of Political Science* 35 (4) (2005), pp. 573-606; Jana Kunicová, "Are Presidential Systems More Susceptible to Political Corruption?," mimeo, Department of Political Science, Yale University, New Haven, CT (2005). המחקרים האלה מתבססים על שני מדדי שחיתות הבינלאומיים המרכזיים: Control of Corruption Index (COCOR) ו-Corruption Index (CORRWB), ו-Transparency International (TI). העורכים סקרים במרבית המדינות בעולם על מידת השכיחות של פרקטיקות מושחתות (כגון שוחד ומעילה בכספי ציבור).

מורכבים בין מאפיינים מוסדיים, כגון שיטת הבחירות (יחסית או רובנית), גודל אזורי הבחירה, מבנה פדרטיבי, רמת התחרותיות של הבחירות ועוד, לבין היקף השחיתות.<sup>8</sup>

כדי לתרום להבנת הקשר המורכב בין דמוקרטיה לשחיתות, סקירה זו מתמקדת בהשפעת רמת השחיתות של מועמדים בבחירות על מידת התמיכה האלקטורלית בהם – מידת התמיכה משפיעה, כמובן, על סיכוייהם של מועמדים פוליטיים המעורבים או חשודים בשחיתות להמשיך לכהן בתפקידם. מעבר לאמידת ההשפעה של שחיתות על הצבעה, המחקר בתחום מצביע על שני גורמים המווסתים את השפעת השחיתות על הצבעה: זמינות המידע על מעורבותם של מועמדים בשחיתות, והחשיבות היחסית של שיקולי יושרה במסגרת החלטות של המצביעים. לאחר סקירת ספרות המחקר שעסקה בשאלות אלו, אנו מציגים כאן נתונים על השפעת שחיתות על הצבעה בישראל ברמה המוניציפלית בשנים 2003–2013, וכן מנתחים אירוע ייחודי שהתרחש ב־2013, המאפשר להעריך את השפעתם של מוסדות – במקרה זה, בית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ) – על המשקל היחסי הניתן לשיקולי יושרה בהחלטות של מצביעים.

## המחקר על הקשר בין שחיתות להצבעה

את התפתחות המחקר על הקשר בין שחיתות להצבעה אפשר לחלק לכמה שלבים. השלב הראשון מתאפיין בניסיונות לזהות את השפעת המעורבות בשחיתות של מועמדים או מפלגות (או את קיום החשדות לכך) על שיעור ההצבעה למועמדים ולמפלגות אלו. השפעת השחיתות על שיעור התמיכה במועמד או במפלגה מכונה "ענישה אלקטורלית" (electoral sanctioning). בעקבות ממצאי המחקרים האלה, אפשר להצביע על השלב השני בחקר התחום, המתמקד בתפקיד המידע על שחיתות – זמינותו ואמינותו – בקביעת

8 לסקירה ראו אצל Lamsdorff (לעיל הערה 3), עמ' 14–15, וכן Randall G. Holcombe and Christopher J. Boudreaux, "Regulation and Corruption," *Public Choice* 164 (1) (2015), pp. 75–85

שיעורה של הענישה האלקטורלית. השלב השלישי, שלב שהוא רק בתחילתו, ונערכו בו עד כה מחקרים ספורים בלבד, עוסק בשאלת החשיבות, או המשקל, של שיקולי יושרה במערכת השיקולים של בוחרים.

המחקרים הכמותיים הראשונים בשלב הראשון נערכו בארצות הברית בשנות ה־70 וה־80 של המאה ה־20, ומצאו ששיעור ההצבעה לחברי קונגרס המעורבים בפרשיות שחיתות היה נמוך ב־4.3 נקודות אחוז במוצע בהשוואה לשיעור ההצבעה לחברי קונגרס שלא היו חשודים.<sup>9</sup> מחקר מאוחר יותר בבריטניה מצא כי התנהגות לא אתית של חברי פרלמנט בבריטניה הובילה לענישה אלקטורלית של כ־1.9% נקודות אחוז,<sup>10</sup> ובמאמר סקירה של מחקרים דומים בברזיל, בספרד, ביפן ובצרפת, מסכמים הכותבים כי נבחרים בדמוקרטיות משלמים מחיר אלקטורלי על ביצועים כלכליים, אך לא על מעורבות בשחיתות.<sup>11</sup>

John G. Peters and Susan Welch, "The Effects of Charges of 9  
Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections," *The American Political Science Review* 74 (3) (1980), pp. 697-708; Susan Welch and John R. Hibbing, "The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections, 1982-1990," *The Journal of Politics* 59 (1) (1997), pp. 226-239. יש לציין שיש שתי שיטות לחישוב שיעור הענישה האלקטורלית. שיטה אחת מחשבת את השיעור על בסיס סך כל קולות המצביעים, ואילו השיטה השנייה מחשיבה את מספר המצביעים הפוטנציאליים (כולל אזרחים שלא הצביעו). בסקירה זו אנו מציגים את הנתונים על פי השיטה השנייה, העדיפה בעינינו, מכיוון שהיא מאפשרת לזהות גם ירידה בשיעור התמיכה במועמדים המעורבים בשחיתות הנובעת מהימנעות מהצבעה, ולא רק עקב העברת התמיכה למועמדים או למפלגות אחרות.

Nick Vivyan, Marcus Wagner, and Jessica Tarlov, "Representative 10  
Misconduct, Voter Perceptions and Accountability: Evidence from the 2009 House of Commons Expenses Scandal," *Electoral Studies* 31 (2012), pp. 750-763. יש לציין שההתנהגות הפסולה שהייתה המעורבת בפרשה הזאת משקפת התנהגות לא אתית (דרישות מופרזות או לא ראיות להחזר הוצאות של חברי פרלמנט), שהיא ברמה חומרה נמוכה יחסית למעשי שחיתות אחרים, המערבים לעיתים עבירות פליליות של ממש.

Luis De Sousa and Marcelo Moriconi, "Why Voters Do Not Throw 11  
the Rascals Out? A Conceptual Framework for Analysing Electoral Punishment of Corruption," *Crime, Law and Social Change* 60 (5) (2013), pp. 471-502

## מידע על שחיתות והשפעתו על ענישה אלקטורלית

כאמור, השלב השני במחקר על ענישה אלקטורלית של מועמדים המעורבים בשחיתות מתמקד בתפקיד המידע בתהליך. כדי שאזרחים יבחרו לשנות את דפוס הצבעתם לפוליטיקאים מושחתים, הם צריכים להיחשף למידע על השחיתות של אותם פוליטיקאים. ולכן אפשר ששיעור הנמוך של הענישה האלקטורלית שנמצאה במדינות רבות נובע מחוסר מידע איכותי ואמין על כך. הבנה זו הניעה חוקרים לשכלל את דרך הבחינה של ענישה אלקטורלית. לא עוד בחינה של הקשר שבין מעורבות בשחיתות של מועמדים לתמיכה האלקטורלית בהם, בהנחה (מובלעת בדרך כלל) שהבוחרים מודעים לרמת היושרה של המועמדים; אלא השוואות מבוקרות של מידת הענישה האלקטורלית בתנאים שונים של זמינות מידע על יושרתם של מועמדים. שורה של מחקרים מראים שכאשר אזרחים במדינות שונות נחשפו למידע על התנהגות לא אתית או מושחתת של פוליטיקאים מכהנים הם נטו להצביע פחות לפוליטיקאי המושחת, אולם השפעתה של חשיפה למידע כזה הייתה קטנה מאוד בדרך כלל, וכפי שנראה בהמשך, יש פערים בין ממצאים שהתקבלו בשיטות מחקר שונות.

במחקר מ־2008 הראו חוקרים בברזיל שחשיפה של שחיתויות ברמה המוניציפלית על ידי גוף ביקורת עצמאי גרמה לירידה של כ־8% בשיעור ההצבעה למועמד שנמצא שפעל שלא כשורה.<sup>12</sup> יתרה מזו, מועמדים מושחתים נענשו בקלפי בשיעור גבוה עוד יותר אם פעלו באזור יותר תחנות רדיו שהפיצו את המידע בדרך יעילה יותר. במחקר אחר מ־2010 הראו חוקרים כי מקרי שחיתות של פוליטיקאים מכהנים בבית הנבחרים באיטליה לא הובילו לענישה אלקטורלית אם לא הייתה למקרי השחיתות האלה חשיפה תקשורתית. אולם כאשר התקשורת סיקרה בהרחבה מקרי שחיתות של פוליטיקאים, נענשו האחרונים בקלפי במידה רבה יותר – במיוחד באזורים שהייתה בהם תפוצה רחבה יחסית של עיתונים.<sup>13</sup>

Claudio Ferraz and Frederico Finan, "Exposing Corrupt Politicians: 12  
The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral  
Outcomes," *The Quarterly Journal of Economics* 123 (2) (2008), pp. 703-745

Eric C. C. Chang, Miriam A. Golden, and Seth J. Hill, "Legislative 13  
Malfeasance and Political Accountability," *World Politics* 62 (2) (2010),  
pp. 177-220

ממצאים דומים עולים ממחקר מ־2012 בספרד, שהראה כי בוחרים הענישו אלקטורלית פוליטיקאים שנחשדו בשחיתות ברמה המוניציפלית, ובמידה רבה יותר ככל שהתקשורת סיקרה את מקרי השחיתות הספציפיים. סיקור נרחב יותר.<sup>14</sup> נוסף על כך, מחקר זה מראה כי כאשר הוגש כתב אישום נגד הפוליטיקאי הייתה הירידה בתמיכה האלקטורלית בו רבה יותר. לדעת החוקרים ממצא זה מעיד שהציבור אינו מושפע מכל האשמה של פוליטיקאי מכהן בשחיתות, אך פעולות ומסרים של מוסדות שיפוטיים עצמאיים בעניין שחיתות של פוליטיקאים נחשבים אמינים – וכפועל יוצא מכך הם מגבירים את הענישה האלקטורלית של מועמדים החשודים בשחיתות.<sup>15</sup> כמו כן, שורה של ניסויים הראתה שחשיפה למידע אמין בנוגע לשחיתות של פוליטיקאי – אבל לא כל חשיפה למידע בנוגע לשחיתות – היא שמגבירה הענשה אלקטורלית.<sup>16</sup>

עם זאת, יש לציין כי מחקר שערך ניתוח מצטבר של השפעת המידע על שחיתות על הצבעה ב־28 מחקרים (מטא־אנליזה) מצא הבדלים משמעותיים הקשורים בשיטת המחקר.<sup>17</sup> במחקרים מסוג ניסוי שדה, שבהם נבחנה השפעת המידע על הצבעה בפועל, נמצאה השפעה ממוצעת קרובה ל־0, ואילו במחקרים

Elena Costas-Perez, Albert Solé-Ollé, and Pilar Sorribas-Navarro, 14  
"Corruption Scandals, Voter Information, and Accountability,"  
*European Journal of Political Economy* 28 (4) (2012), pp. 469-484

15 שם, עמ' 469, 482.

Matthew S. Winters and Rebecca Weitz-Shapiro, "Lacking 16  
Information or Condoning Corruption: When Do Voters Support Corrupt  
Politicians?," *Comparative Politics* 45 (4) (2013), pp. 418-436; Sandra  
Botero, Rodrigo Castro Cornejo, Laura Gamboa, Nara Pavão, and David W.  
Nickerson, "Says Who? An experiment on Allegations of Corruption and  
Credibility of Sources," *Political Research Quarterly* 68 (3) (2015),  
pp. 493-504; Rebecca Weitz-Shapiro and Mathew Winters, "Can Citizens  
Discern? Information Credibility, Political Sophistication, and the  
Punishment of Corruption in Brazil," *The Journal of Politics* 79 (1)  
(2017), pp. 60-74

Trevor Incerti, "Corruption Information and Vote Share: A Meta- 17  
Analysis and Lessons for Experimental Design," *American Political  
Science Review* 114 (3) (2020), pp. 761-774

מסוג ניסויי סקר, שבהם נבחנה השפעת המידע על הצבעה למועמד היפותטי, נמצאה השפעה ממוצעת שלילית גדולה של כ־32 נקודות אחוז.

המחקרים על השפעת מידע ביחס ליושרתם של מועמדים על ענישה אלקטורלית מצביעים על כמה גורמים המתנים או מווסתים את ההשפעה הזאת. ראשית, מידת השפעתו של מידע על שחיתות של פוליטיקאים על שיעור ההצבעה להם תלויה באיכותו של המידע. אזרחים רבים מבינים שליריבים פוליטיים יש לעיתים אינטרס בהאשמת פוליטיקאים מכהנים בשחיתות, ולכן הם נוטים לעיתים לייחס אמינות נמוכה להאשמות כאלה. לעומת זאת, למידע הנחשב אמין – לדוגמה, כזה המגיע ממוסדות ביקורת ניטריים, כגון גופי ביקורת רשמיים ובתי משפט – יש יותר השפעה על ענישה אלקטורלית של פוליטיקאים מושחתים.<sup>18</sup>

שנית, שיקולי מדיניות ונאמנות מפלגתית עשויים גם הם לווסת את השפעת היושרה של פוליטיקאים על רמת התמיכה בהם. מועמדים המקדמים מדיניות רצויה בעיני הבוחרים,<sup>19</sup> או שהם מהמפלגה האהודה עליהם,<sup>20</sup> נפגעים פחות

18 ראו Ferraz and Finan (לעיל הערה 12); Chang et al. (לעיל הערה 13); Winters and Weitz-Shapiro (לעיל הערה 16); Botero et al. (לעיל הערה 16); Abhijit Banerjee, Donald P. Green, Jeffery McManus, and Rohini Pande, "Are Poor Voters Indifferent to Whether Elected Leaders Are Criminal or Corrupt? A Vignette Experiment in Rural India," *Political Communication* 31(3) (2014), pp. 391-407; Hector Solaz, Catherine E. De Vries, and Roosmarijn A. de Geus, "In-Group Loyalty and the Punishment of Corruption," *Comparative Political Studies* 52 (6) (2019), pp. 896-926

19 Barry S. Rundquist, Gerald S. Strom, and John G. Peters, "Corrupt Politicians and Their Electoral Support: Some Experimental Observations," *American Political Science Review* 71 (3) (1977), pp. 954-963; Fabio Franchino and Francesco Zucchini, "Voting in a Multi-Dimensional Space: A Conjoint Analysis Employing Valence and Ideology Attributes of Candidates," *Political Science Research and Methods* 3 (2) (2015), pp. 221-241

20 Eva Anduiza, Aina Gallego, and Jordi Muñoz, "Turning a Blind Eye: Experimental Evidence of Partisan Bias in Attitudes toward Corruption," *Comparative Political Studies* 46 (12) (2013), pp. 1664-1692; Sofia Breitenstein, "Choosing the Crook: A Conjoint Experiment

מבחינה אלקטורלית כאשר נחשפת מעורבותם בשחיתות. עדות לכך ניתן למצוא בממצאים שלפיהם בוחרים מענישים פחות מועמדים המעורבים בשחיתות אם יש להסרת התמיכה הזאת מחיר של ויתור על מדיניות או של פגיעה בכוחה של המפלגה שהם תומכים בה.<sup>21</sup>

ההבנה שבהחלטות על תמיכה במועמדים פוליטיים שיקולי יושרה עשויים להתחרות בשיקולים אחרים, כגון העדפות מדיניות, אידאולוגיה ומחויבות מפלגתית, מאפשרת גם להסביר את הפערים שנמצאו בשיעור הענישה האלקטורלית במחקרים שנערכו בשיטות מחקר שונות, שכן השיטות האלה נבדלות ביכולתן לתת ביטוי להשפעת השיקולים המתחרים האלה. לדוגמה, בניסויי סקר, המבוססים על סיטואציות היפותטיות, אותם שיקולים מתחרים משפיעים פחות על המשיבים בהשוואה לשיקול השחיתות ובהשוואה לנסיבות מציאותיות, ומחקרים מסוג זה אכן מוצאים שיעור גבוה יחסית של ענישה אלקטורלית (כ־31.5% נקודות אחוז); לעומת זאת בניסויי שדה, האומדים את השפעת מידע לגבי שחיתות על הצבעה בפועל, שיעור הענישה האלקטורלית שנמצא הוא בממוצע אפס.<sup>22</sup>

---

on Voting for Corrupt Politicians," *Research & Politics* 6 (1) (2019), pp. 1-8; Taylor C. Boas, F. Daniel Hidalgo, and Marcus André Melo, "Norms versus Action: Why Voters Fail to Sanction Malfeasance in Brazil," *American Journal of Political Science* 63 (2) (2019), pp. 385-400; Mattias Agerberg, "The Lesser Evil? Corruption Voting and the Importance of Clean Alternatives," *Comparative Political Studies* 53 (2) (2020), pp. 253-287; Iannis Konstantinidis and Georgios Rundquist et al. (לעיל הערה 19); Xezonakis, "Sources of Tolerance towards Corrupted Politicians in Greece: The Role of Trade Offs and Individual Benefits," *Crime, Law and Social Change* 60 (5) (2013), pp. 549-563

21 מגוון מנגנונים יכולים לגרום לתוצאה זו, למשל עיבוד מידע מוטעה (motivated reasoning), המשתקף בנטייה של אזרחים לייחס אמינות או חשיבות נמוכות יותר למידע על שחיתות של מועמדים פוליטיים שהם תומכים בהם.

22 Vivyan et al. (לעיל הערה 10); Boas et al. (לעיל הערה 20); Incerti (לעיל הערה 17).



אם כן, ספרות המחקר מראה כי לחשיפה למידע בנוגע לשחיתות של נבחר ציבור, ובמיוחד לחשיפה למידע אמין, יש פוטנציאל להגביר ענישה אלקטורלית של פוליטיקאים מושחתים. לצד זאת, גם כאשר המידע על מקרי שחיתות זמין ונפוץ לא תמיד אנו חוזים בענישה אלקטורלית ניכרת. לפיכך נדמה שהשיקול של מידת היושרה (או השחיתות) של פוליטיקאים מכהנים הוא שיקול אחד בלבד ששוקלים מצביעים בבואם לבחור מועמדים פוליטיים.

## מעבר למידע - על חשיבות שיקולי יושרה בהחלטות הצבעה

---

כאמור, יושרתם של מועמדים היא רק אחד השיקולים שבוחרים מביאים בחשבון בבואם להחליט למי לתת את קולם, ולעיתים אין זה השיקול הדומיננטי.<sup>23</sup> מכך נובע שמעבר להשפעת המידע על השחיתות, מידת הענישה האלקטורלית צפויה להיות מושפעת מהמשקל היחסי של שיקולי יושרה בהשוואה לשיקולים אחרים.

לדוגמה, במחקר בבריטניה נמצאה ענישה אלקטורלית נמוכה למדי של מועמדים במחוזות שבהם ההתמודדות היא בין מפלגות שיש ביניהן מחלוקת אידאולוגית משמעותית (לייבור מול שמרנים), שכן השיקולים המתחרים ביחס לאידאולוגיה ולמדיניות זכו למשקל גדול יחסית; לעומת זאת, במחוזות שבהם ההתמודדות הייתה בין מפלגות שהמחלוקת האידאולוגית ביניהן מצומצמת יותר (לייבור מול ליברל-דמוקרטים) קיבל שיקול היושרה משקל יחסי גבוה יותר, והוא השתקף בענישה אלקטורלית גבוהה יותר של מועמדים המעורבים בשחיתות.<sup>24</sup> כך, מחקר בגרמניה מצא שיעור ענישה אלקטורלית גבוה יותר במחוזות שבהם ההצבעה

Omer Yair, Raanan Sulitzeanu-Kenan and Yoav Dotan, "Can 23  
Institutions Make Voters Care about Corruption?," *Journal of  
Politics* 82 (4) (2020), pp. 1430-1442

Andrew C. Eggers, "Partisanship and Electoral Accountability: 24  
Evidence from the UK Expenses Scandal," *Quarterly Journal of  
Political Science* 9 (4) (2014), pp. 441-472

הייתה בשיטת רשימה פתוחה יחסית (open-list proportional representation), המאפשרת למצביעים להשפיע על הרכב המועמדים מהמפלגה וסדרם; בהשוואה למחוזות שבהם הייתה שיטת מועמד יחיד (single-member district system).<sup>25</sup> השיטה הראשונה מאפשרת לבוחרים להעניש מועמד המעורב בשחיתות בלי לפגוע בסיכויי המפלגה (על ידי החלפה במועמד או במועמדת אחרים), ואילו השיטה השנייה אינה מאפשרת זאת.

שאלה פתוחה, שלא זכתה עדיין למענה בספרות המחקרית, היא אם המניעים העומדים מאחורי ענישה אלקטורלית הם פנימיים (intrinsic) או חיצוניים (extrinsic).<sup>26</sup> מניעים חיצוניים מתייחסים לתמריצים חומריים (כגון גמול או עונש) שמקורם מחוץ לאדם; ואילו מניעים פנימיים מקורם באדם עצמו, ופעולתם מאפיינת מצבים שבהם אדם מונע (motivated) לעשות פעולה מסוימת ללא קשר לגמול כלשהו זולת הפעולה עצמה.<sup>27</sup> לנוכח הבחנה זו, מצד אחד, אפשר לשער שהתנהגות הבוחרים נובעת משיקולים נורמטיביים המניעים אותם להעניש אלקטורלית מועמדים המעורבים בשחיתות. מצד שני, בוחרים עשויים להסיר את תמיכתם ממועמדים המעורבים בשחיתות ממניעים אסטרטגיים או אינסטרומנטליים – מכיוון שמועמדים כאלה עשויים לפגוע בסיכויי הצלחתה של מפלגתם, באפשרות לקדם תוכניות מדיניות מסוימות, או פשוט מכיוון שיש סיכוי גבוה יותר שיודחו מתפקידם.

בישראל נערך עד כה רק מחקר אחד שאמד את שיעור הענישה האלקטורלית – בהקשר של בחירות לרשויות המקומיות.<sup>28</sup> בפרק הבא נסקור את הדמוקרטיה והשחיתות ברשויות המקומית בישראל, ונציג את תוצאות המחקר הזה.

Lukas Rudolph and Thomas Däubler, "Holding Individual Representatives Accountable: The Role of Electoral Systems," *Journal of Politics* 78 (3) (2016), pp. 746-762

Bruno S. Frey and Reto Jegen, "Motivation Crowding Theory," *Journal of Economic Surveys* 15 (5) (2001), pp. 589-611

Edward L. Deci, "Effect of Externally Mediated Rewards on Intrinsic Motivation," *Journal of Personality and Social Psychology* 18 (1) (1971), pp. 105-115

Yair et al. (לעיל הערה 23).

## בחירות ושחיתות ברשויות המקומיות בישראל

שחיתות פוליטית היא נושא המעסיק מאוד את המערכת הפוליטית, הכלכלית והמשפטית בישראל, ואף עומד לא פעם בראש הכותרות בתקשורת. חקירות פליליות נגד פקידי ציבור, נבחרי ציבור, וחקירות המובילות להעמדה לדין ולהרשעות בגין עבירות שחיתות, רחוקות, למרבה הצער, מלהיות חזיון נדיר בישראל.<sup>29</sup> עם זאת, אם נבחן את היקף השחיתות הפוליטית בישראל ואת שכיחותה על פי מדדים בינלאומיים השוואתיים לא נגיע בהכרח למסקנה שישראל היא מדינה מושחתת במיוחד. על פי המדדים האלה ישראל היא בין המדינות המושחתות פחות מתוך כלל המדינות בעולם. אם כי בין המדינות המפותחות (מדינות ה-OECD) ישראל ממוקמת מתחת לחציון, ומיקומה זה יציב למדי בשנים האחרונות.<sup>30</sup> דומה שאחד המאפיינים העיקריים של שיטת המשטר והמשפט בישראל המבחין בינה לבין מדינות שרמת השחיתות בהן חמורה יותר, הוא הרמה הגבוהה יחסית של עצמאות ואי־תלות של מערכת המשפט ואכיפת החוק בישראל, המאפשרת להן להתמודד עם שחיתות פוליטית במקומות שבהן היא מתגלה.<sup>31</sup>

29 דוגמאות בולטות הן פרשת האי היווני בתחילת שנות ה-2000, שבה נוהלו חקירות מקיפות נגד ראש הממשלה אריאל שרון, ופרקליטות המדינה אף המליצה על הגשת כתבי אישום נגדו; החקירות הפליליות נגד ראש הממשלה אהוד אולמרט בפרשת "מעטפות הכסף" שהובילו לסיום כהונתו בשנת 2008; והחקירות והמשפט הפלילי המתנהלים נגד ראש הממשלה בנימין נתניהו בכמה פרשות שחיתות.

30 ראו תמר הרמן, אור ענבי, ירון קפלן ואינה אורלי ספוז'ניקוב, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2021, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021, עמ' 53-54. ישראל ממוקמת באחוזון ה-34 במדד השחיתות של מכון Transparency International, ובמקום ה-37 במדד השליטה בשחיתות של הבנק העולמי. ראוי לציין כי המדדים האלה הם מדדי פרספציה, כלומר הם מודדים את עמדת הציבור (או את עמדת נשאלים מסקטורים מסוימים) בעניין מצב השחיתות, להבדיל ממדדים ישירים הבוחנים את הופעת השחיתות עצמה.

31 בישראל מערכת המשפט נהנית ממידה גבוהה של עצמאות ואי־תלות, הבאה לידי ביטוי גם במדדים בינלאומיים השוואתיים, ראו למשל המדד של הבנק העולמי, The World Bank – IBRD/IBA. גם המנגנון של התביעה הכללית והיועץ המשפטי לממשלה בישראל מבוססים על עובדי ציבור מקצועיים הנהנים מאוטונומיה רבה ביחס למנגנון הפוליטי, ראו Yoav Dotan, *Lawyering for the Rule of Law: Government Lawyers and the Rise of Judicial Power in Israel*, New York: Cambridge

אף על פי שתשומת הלב הציבורית והתקשורתית נוטה להתמקד בנבחרי ציבור ברמה הארצית, מספרם של נבחרי הציבור ברמה המקומית גדול הרבה יותר, ולכן חלק ניכר מהמחקר על שחיתות פוליטית נשען על ניתוח אירועי שחיתות במישור הזה. על פי מחקרו של נבות, בשנת 2009 התנהלו בישראל חקירות משטרתיות נגד 40 ראשי ערים ונבחרי ציבור ברשויות מקומיות,<sup>32</sup> ובעיתונות מהשנים האחרונות דווח על עשרות פרשיות שחיתות שבהן היו מעורבים בעיקר ראשי רשויות מקומיות, אך גם נבחרי ציבורי אחרים במישור המוניציפלי.<sup>33</sup>

בין הסיבות לשכיחות תופעת השחיתות ברשויות המקומיות אפשר למנות, בראש וראשונה, את העוצמה השלטונית ואת יכולת ההשפעה העצומה הנתונה בידי ראשי הערים. בשיטה הפוליטית בישראל ראשי הערים הם נבחרי הציבור היחידים הנבחרים בבחירה ישירה, בעוד שנבחרי ציבורי אחרים – כגון חברי הכנסת וחברי מועצות ערים – נבחרים בדרך של רשימות מפלגתיות. כמו כן, החקיקה בתחום מעניקה לראשי הערים היקף רחב יחסית של סמכויות שלטוניות. הכוח השלטוני המופקד בידי הרשויות המקומיות בא לידי ביטוי בראש וראשונה בתחום המקרקעין והתכנון. להחלטות של ועדות תכנון ובנייה מקומיות, שלראשי הרשויות יש השפעה רבה על דרכי פעולתן, יש משמעות כלכליות מרחיקות לכת על ניצול משאבי הקרקע בתחום המוניציפלי. החלטות של גופי התכנון המוניציפליים עשויות להיות שוות הון עתק ולהעשיר את בעלי הקרקע והיזמים (או למנוע את התעשרותם). משום שמקבלי החלטות בתחום זה הם גופים פוליטיים במהותם (קרי ראשי ערים וחברי המועצות העירוניות

---

54-55, pp. University Press, 2014. גם מוסד מבקר המדינה בישראל הוא מוסד עצמאי, והוא נהנה מסמכויות רחבות של ביקורת. ראו מיכל טמיר, **מבט ביקורתי על ביקורת המדינה**, בהנחיית מרדכי קרמניצר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009, עמ' 25, 97, 131-133. ואולם ראו הרמן ואחי' (לעיל הערה 30), **תרשים 5.7**, עמ' 109: אף שמערכת המשפט נתפסת כמושחתה הרבה פחות מהרשויות הפוליטיות, רמת האמון בניקיון הכפיים של מערכת אכיפת החוק מושפעת מאוד מהעמדות הפוליטיות של הנשאלים (**שם**, לוח 5.5, עמ' 110). על חשיבותה של אי-תלות שיפוטית ואי-תלות דה פקטו של חובעים להקטנת שחיתות, ראו Lambsdorff (לעיל הערה 3), עמ' 40-41.

32 ראו דורון נבות, **שחיתות פוליטית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012, עמ' 399-400.

33 ראו למשל שני מזרחי, "35 תיקים נגד ראשי רשויות וערים נפתחו בשנה האחרונה", **דה מרקר**, 8.2.2011; איתמר לוין, "מכת מדינה", **גלובס**, 8.12.2017.

והמקומיות, שהם נבחרו ציבור), הפוטנציאל להשפעות בעייתיות של אינטרסים פוליטיים וכלכליים מקומיים על תהליכי קבלת ההחלטות האלה ניכר.<sup>34</sup> לכך ניתן להוסיף את העובדה שבניגוד למצב בשלטון המרכזי, שומרי הסף ברשויות המקומיות, קרי היועצים המשפטיים ומבקרי הפנים, חלשים יחסית ותלויים במשרתם בראש הרשות.<sup>35</sup>

לאמור לעיל ניתן להוסיף שהליכי התכנון וההקצאה של משאבים קרקעיים בישראל סובלים מסיבוך וסרבול, עודף בירוקרטיה ותשתית תכנונית וסטטוטורית מיושנת ובלתי מעודכנת. בעקבות זאת, הליכים אלו אורכים זמן ממושך, ולכן גם משיתים על המעורבים בדבר עלויות כלכליות כבדות וגורמים איזודאות בקרב היזמים ומבקשי ההיתרים למיניהם.<sup>36</sup> הפיתוי העומד אפוא לפני שני הצדדים – הרשות המקומית והיזמים הפרטיים – "לקצר תהליכים" ולעקוף את הדרישות החוקיות – גדול במיוחד. על רקע זה לא ייפלא שמרבית תופעות השחיתות במישור המוניציפלי מתגלות בתחום התכנון והבנייה והקצאת המשאבים הקרקעיים. נוסף על כך, גם במישור היחסים בין הרשויות המקומיות לבין הממשל המרכזי טמון פוטנציאל ניכר לשחיתות. לרשויות המקומיות מוקצות אומנם סמכויות רחבות, והן מופקדות, מטעם השלטון המרכזי, על תחומי פעולה ואחריות רחבים, אך בכל הנוגע לתקצוב הציבורי של פעולות אלו, השלטון המקומי תלוי מאוד בהחלטות המתקבלות בשלטון המרכזי ובתקציבים המוזרמים אליו מהממשלה. לא פעם תקציבים המופנים מהממשלה לצרכים מסוימים מוצאים את דרכם ברשויות המקומיות לשימושים אחרים ובלתי חוקיים.<sup>37</sup>

34 ראו נבות (לעיל הערה 32), עמ' 404-405, וכן שם, עמ' 423.

35 שם, עמ' 407; הצורך בחיזוק שומרי הסף ברשויות המקומיות עלה בשנת 2016 בהמלצות הצוות שהקים היועץ המשפטי לממשלה יהודה וינשטיין "לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי" (ועדת זילבר).

36 כך למשל מדדים השוואתיים בינלאומיים מראים כי ישראל מדורגת מתחת למרבית המדינות המפותחות בכל הנוגע למשך ההליכים למתן אישורי בניה וליעילותם, ראו The World Bank, "Doing Business Reports," 2019, וראו הדיון לעיל, בטקסט שליד הערה 6.

37 נבות (לעיל הערה 32), עמ' 401-404.

אחת השאלות העיקריות הנוגעות לתופעת השחיתות ברשויות המקומיות היא אם המנגנון הדמוקרטי הנהוג במישור המוניציפלי יכול למנוע שחיתות, או לפחות לתקן בדיעבד תופעות של שחיתות, ואם כן, באיזו מידה. כפי שכבר צוין, ראשי רשויות מקומיות נבחרים ישירות על ידי הציבור, ולכן, לכאורה, דרך המלך להתמודד עם תופעות של שחיתות ברשות המקומית היא להימנע מבחירתם של נבחרים ציבור שסרחו. שיטת הבחירות האישיות של ראשי רשויות, מאפשרת, לכאורה, לציבור הבוחרים להגיב באופן ישיר בקלפי, ולהעניש ראשי רשויות מושחתים.

ואולם, כפי שעולה גם מהמחקר על השפעת שחיתות על הצבעה במקומות אחרים בעולם, הקשרים בין השיטה הדמוקרטית לבין ההתמודדות עם השחיתות ברשויות המקומיות מורכבים הרבה יותר. מי שמצפה שחשיפת פרשיות שחיתות בתקשורת, חקירה משטרתית, או אפילו העמדה לדין פלילי של ראשי רשויות, יובילו לסיום הקריירה הפוליטית של הנוגעים בדבר, או לפחות להשעייתם, עלול לנחול אכזבה. בחינה של מצב הדברים בתחום בשני העשורים האחרונים מראה שלא פעם ראשי ערים שהתנהלו נגדם חקירות פליליות המשיכו בתפקידם בזמן החקירה, ולמרות עננת החקירות אף התמודדו בהצלחה בבחירות.<sup>38</sup> זאת ועוד, לעיתים גם החלטות של רשויות התביעה להעמיד את ראשי הרשויות לדין פלילי לא מנעו מראשי הערים להתמודד בבחירות, ואף לנצח בהן,<sup>39</sup> ובמקרים מסוימים ראשי רשויות התמודדו בבחירות גם לאחר הרשעה חלוטה בדין פלילי, שלא מנעה מהם לנצח בבחירות ולהמשיך בכהונתם.<sup>40</sup>

38 ראו למשל יפעת זמיר, "אדישים לשחיתות ברשויות המקומיות", דה מרקר, 19.9.2016; יהושע (ג'וש) בריינר, "בבחירות המקומיות, עננה פלילית לא מפריעה לשאיפות פוליטיות, אולי להיפך", הארץ, 4.12.2018.

39 ראו אסמכתאות בערה 38 לעיל, וכן הדיון להלן בפרשת שלושת ראשי הערים. יצוין כי ב-2017 תוקן החוק, ומאז העמדה לדין של ראש עיר מובילה להשעיה, זמנית לפחות, דבר העשוי לגרום להימנעות מהתמודדות בבחירות, שכן הוא אינו יכול לכהן כל עוד נמשכת ההשעיה, ראו להלן הערה 57.

40 ראו בריינר (לעיל הערה 38). כאן המקום לציין כי סעיף 20 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975 קובע כי הרשעה של ראש רשות בעבירה שיש עימה קלון גוררת את פקיעת כהונתו. עם זאת, בחלק מהמקרים בחי המשפט נמנעו מלקבוע קלון עם ההרשעה גם כשהרשעה נגעה לעבירות שחיתות, כך למשל לאחר הרשעתו של ראש עיריית נצרת שמעון גפסו בעבירות של שוחד בחירות

המציאות המתוארת מעוררת שורה של שאלות ותהיות בדבר היחס שבין המנגנון הדמוקרטי לתופעת השחיתות, ובדבר האפקטיביות של מנגנון הבחירות בהתמודדות עם התופעה. כאמור לעיל, שיטת הבחירות האישיות לראשי רשויות יוצרת לכאורה כר נוח לתגובה ישירה של הבוחרים נגד מועמדים מושחתים. נוסף על כך, הבחירות לראשות רשויות המקומיות בישראל אינן מושפעות (או לכל היותר מושפעות במידה מועטה) משיוך מפלגתי ומעמדות אידאולוגיות כלליות של הבוחרים, הבאות לידי ביטוי רב הרבה יותר בבחירות הכלליות (כגון שאלות בתחום ביטחון, יחסי חוץ, דת ומדינה וכדומה).<sup>41</sup> כלומר, הבחירות המוניציפליות מוכרעות בדרך כלל לפי עמדתם של הבוחרים בשאלה מי יוכל או תוכל לנהל טוב יותר את הרשות המקומית ולהעניק להם שירותים מוניציפליים. עניין זה מחזק עוד יותר את התהייה מדוע ציבור הבוחרים אינו מגיב באופן משמעותי יותר בהצבעתו קלפי למעשי שחיתות. התהיות בעניין זה קשות יותר לנוכח ממצאים בסקרי דעת קהל שנערכו בשנים האחרונות, המצביעים על כך שהציבור הכללי מתנגד לאפשרות שמועמדים מושחתים ייבחרו למשרות שלטוניות ברשויות המקומיות. מרביתם המכרעת של המשתתפים בסקרים האלה היו מוכנים להצהיר שלא יצביעו בבחירות למועמד שטוהר המידות שלו מוטל בספק.<sup>42</sup> הפער בין עמדות הנשאלים בסוגיית התמיכה במועמדים מושחתים כאשר היא מועלית באופן היפותטי ומופשט, לבין התנהגות ציבור הבוחרים בבחירות עצמן, מצביע על דפוס דומה לזה שנמצא במחקרים אחרים בעולם, כפי שתואר לעיל, והוא מהווה עדות ראשונית לכך שגם בבחירות מקומיות בישראל שיקולי יושרה אינם בלעדיים, והם נשקלים לצד שיקולים אחרים. המחקר להלן מתמקד בבחינת המנגנון המשפיע על המשקל הניתן לשיקולי יושרה בהתנהגות בוחרים.

---

נמנע בית המשפט המחוזי מלהטיל עליו קלון, אם כי לאחר מכן הפך בית המשפט העליון את ההחלטה. ראו אלה לוי-וינריב, "העליון הכריע: יוטל קלון על שמעון גפסו, ירצה 6 חודשי מאסר", גלובס, 31.3.2016.

41 ראו דנה בלאנדר, "האם יש קשר בין הבחירות המקומיות ב-2008 לבחירות הארציות ב-2009?", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 31.12.2008. עם זאת, לבחירות למועצות הרשויות יש זיקה למפלגות ארציות ולקבוצות אידאולוגיות ולמגזרים חברתיים.

42 ראו למשל דנה ירקצי, "הבחירות לרשויות: יותר מ-50% לא יצביעו לראש עיר שהוגש נגדו כתב אישום", וואלה, 13.8.2018; דנה ירקצי, "לא מצביעים שחיתות: בבחירות המקומיות הקרובות בוחרים נקי", דה מרקר, 15.8.2018.

## פסיקת בג"ץ מ־2013 בעניין ראשי הערים והשפעתה על ענישה אלקטורלית

במרכז המחקר המתואר כאן עומדות שתי החלטות של בג"ץ שניתנו בשנת 2013, שבועות ספורים לפני הבחירות לרשויות המקומיות, והורו על הדחתם של שלושה ראשי ערים: שלמה לחיאני – ראש עיריית בת ים, שמואל רוכברגר – ראש עיריית רמת השרון, ושמעון גפסו – ראש עיריית נצרת עילית, לאחר שהיועץ המשפטי לממשלה הודיע כי בכונתו להגיש כתב אישום בגין עבירות שחיתות שונות נגד השלושה.<sup>43</sup> החלטות אלו של בג"ץ התבססו על עיקרון שפותח בבג"ץ משנות ה־90 וידוע כ"עקרון טוהר המידות".<sup>44</sup> להלן נסקור את התפתחות העיקרון הזה כרקע לתיאור פסקי הדין והדילמות שיצר עיקרון זה ביחסים שבין בית המשפט למנגנון הדמוקרטי של הבחירות ברשויות המקומיות.

### 2.1. עקרון טוהר המידות בפסיקת בג"ץ

עקרון טוהר המידות קובע כי לבג"ץ יש סמכות להדיח ממשרתם או לפסול את מינויים של נושאי משרה ציבורית שהיו מעורבים בפגיעה בטוהר המידות ההופכת את מינויים או את המשך כהונתם לבלתי סביר באופן קיצוני. העיקרון פותח בפסיקת בג"ץ החל בתחילת שנות ה־90. נקודת הציון הראשונה והחשובה

43 בג"ץ 4921/13 תנועת אומ"ץ אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי נ' רוכברגר (נבו 10.9.2013) (להלן: פרשת אומ"ץ); בג"ץ 6549/13 תנועת אומ"ץ אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' ראש עיריית בת ים (נבו 20.10.2013) (להלן: פרשת לחיאני).

44 העיקרון מכונה לעיתים גם "עקרון שלטון החוק וטוהר המידות". להלן נשתמש במינוח "עקרון טוהר המידות" משום שהוא מיוחד לקו זה של פסיקת בג"ץ, ואילו המונח "שלטון החוק" מתייחס לעקרונות ולתחומים אחרים; Yoav Dotan, "Impeachment: by Judicial Review: Israel's Odd System of Checks and Balances," *Theoretical Inquiries in Law* 19 (2) (2018), pp. 705–744



היה פסק הדין בעניינו של יוסי גינוסר.<sup>45</sup> גינוסר מונה למנכ"ל משרד הבינוי והשיכון על ידי השר דאז בנימין בן אליעזר, אלא שנגד החלטת המינוי הוגשה עתירה, ובה נטען כי ההחלטה היא בלתי סבירה באופן קיצוני משום שהיא מתעלמת מהעובדה שגינור היה מעורב עד צוואר בפרשת קו 300, פרשה שבה שיקרו אנשי שירות הביטחון הכללי באופן מתואם ובידו ראיות בעת שהעידו בפני ועדת חקירה שעסקה בנסיבות הריגתם של שניים מהמחבלים שהשתתפו בהתקפת הטרור על אוטובוס אגד.<sup>46</sup> בג"ץ קיבל את העתירה וקבע, בפעם הראשונה, כי ניתן לפסול מינוי למשרה ממשלתית בכירה אם נפל פגם חמור בטוהר המידות של הנוגע בדבר, פגם ההופך את המינוי לבלתי סביר באופן קיצוני.

חודשים מספר לאחר מכן הרחיב בג"ץ את עקרון טוהר המידות והחיל אותו לא רק על פקידיים בכירים (כבעניינו של גינוסר) אלא גם על נבחרים ציבור. הוא עשה זאת בשני פסקי דין, בעניינו של אריה דרעי, שר הפנים בממשלתו של רבין, ובעניינו של רפאל פנחסי, סגן שר הדתות.<sup>47</sup> בפרשת דרעי הורה בג"ץ לראש הממשלה דאז יצחק רבין להפעיל את סמכותו על פי סעיף 21 לחוק יסוד: הממשלה ולפטר את השר דרעי ממשרת שר הפנים, בעקבות החלטת היועץ המשפטי לממשלה להעמיד את דרעי לדין בגין עבירות של קבלת שוחד, מרמה והפרת אמונים ועבירות חמורות נוספות. בפרשת פנחסי הורה בג"ץ לראש

45 בג"ץ 6163/92 יואל אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229 (1993) (להלן: פרשת גינוסר).

46 פרשת קו 300 עסקה בהשחלטות ארבעה פלסטינים על קו אוטובוס של חברת אגד שנסע מתל אביב לאשקלון באפריל 1984. החוטפים החזיקו בנוסעים כבני ערובה בתמורה לשחרורם של 500 מחבלים מידי מדינת ישראל. שניים מהחוטפים נהרגו במהלך פעולת הכיתור של האוטובוס, והשניים הנוספים נהרגו בהוראת ראש השב"כ דאז אברהם שלום. יוסי גינוסר התמנה לחקור את נסיבות מותם של שני החוטפים, ובמסגרת זאת פעל להעלמת חלקם של אנשי השב"כ בהריגתם. גינוסר הודה במעשיו במסגרת בקשתו לחנינה מנשיא המדינה, והבהיר כי פעל בהנחיית הממונים עליו (פרשת גינוסר, לעיל הערה 45, פסי' 24-25 לפסק הדין של השופט ברק).

47 בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404 (1993) (להלן: פרשת דרעי); בג"ץ 4267/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441 (1993) (להלן: פרשת פנחסי).

הממשלה לעשות שימוש בסמכותו על פי סעיף 36א(א) לחוק יסוד: הממשלה, ולהעביר את פנחסי מתפקיד סגן שר הדתות, בגין העובדה שהיועץ המשפטי לממשלה החליט להגיש נגדו כתב אישום בגין עבירות של רישום כוזב במסמכי תאגיד וניסיון לקבל דבר במרמה, הכול במסגרת פעילותו של פנחסי כגזבר תנועת ש"ס במערכת הבחירות לכנסת ה-12.<sup>48</sup>

מאז פרשות **דרעי** ו**פנחסי** התקבע עקרון טוהר המידות כאחד העקרונות החשובים ביחסים שבין בג"ץ לבין המערכת הפוליטית והמנהלית בישראל. לבג"ץ הוגשו בשלושת העשורים האחרונים מאות עתירות שעסקו במינויים של פקידי מיונהל, קציני צבא ונבחרי ציבור למשרות ממשלתיות, ולא פעם התערב בג"ץ ופסל מינויים כאלה או הורה על פיטורי נושאי משרה, לרבות נושאי משרה בכירים ושרי ממשלה.<sup>49</sup> זאת ועוד, במקרים רבים עצם האיום בעתירה לבג"ץ גרם להכשלה של מינוי ממשלתי עוד לפני שהבשיל והושלם.<sup>50</sup>

**48** ראו פרשת **פנחסי**, **שס**, פס' 1 לפסק הדין; פרשת **דרעי**, **שס**, פס' 2 לפסק הדין.

**49** כך למשל עתירות לבג"ץ הובילו להפסקת כהונתם של שרי המשפטים יעקב נאמן וחיים רמון, השר לביטחון פנים אביגדור קהלני והשר רפאל איתן (רפול), שמינויו לשר לביטחון פנים הוכשל באמצעות עתירה לבג"ץ. לתיאור הפרשיות הנוגעות בדבר, ראו דניאל פרידמן, **הארנק והחרב: המהפכה המשפטית ושרה**, חל אביב: משכל, 2013, עמ' 292-296. עם זאת, בעת האחרונה פסק בג"ץ כי עקרון טוהר המידות אינו חל על החלטת רוב חברי הכנסת להטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על חבר כנסת שתלוי נגדו כתב אישום, ובכך נמנע בית המשפט למעשה מלהחיל את העיקרון על כהונת ראש הממשלה, ראו בג"ץ 2592/20 **התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה** (2020).

**50** כך למשל בשנת 2010, בחוק תקופה קצרה ביותר, סוכלו באמצעות עתירות לבג"ץ שלושה מינויים בכירים במערכת הביטחון: מינויו של האלוף יואב גלנט לרמטכ"ל, מינויו של ניצב אורי בר לב למפקח המשטרה ומינויו של גונדר אלי גביזון לנציב שירות בתי הסוהר. ראו שמואל מיטלמן, "עתירה: לבטל את מינוי גלנט לרמטכ"ל", **nrg**, 15.9.2010; גלעד גרוסמן, "בר-לב: יוצא לחופשה, מסיר מועמדותי למפקח"ל", **וואלה**, 28.11.2010; אבי אשכנזי, "מח"ש הודיעה לאינס: התיק נגד בר לב נסגר", **nrg**, 4.4.2011; עדנה אדטו והדס שטייף, "ניצב בר-לב התנצל ויפרוש מהמשטרה", **ישראל היום**, 8.4.2011; ראו שמואל מיטלמן, "בעקבות המלצת בג"ץ גביזון משך את עתירתו", **nrg**, 6.4.2011; יצחק אהרונוביץ', "גונדר אלי גביזון מודה: קיימתי בעבר יחסים עם עובדת", **גלובס**, 28.23.2011.

## 2.2. פסקי הדין בפרשת ראשי הערים

שבועות ספורים לפני מועד הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013 הודיע היועץ המשפטי לממשלה כי בכוונתו להעמיד לדין את שלושת ראשי הערים שנזכרו לעיל בגין עבירות שחיתות. נגד רוכברגר, ראש עיריית רמת השרון, הוגש כתב אישום בגין עבירות של מרמה והפרת אמונים בתאגיד ורישום כוזב במסמכי תאגיד; ראש עיריית נצרת עילית גפסו הואשם בקבלת שוחד, ונגד לחיאני, ראש עיריית בת ים, הוגש כתב אישום בגין עבירות של שוחד והפרת אמונים. בעקבות הודעת היועץ המשפטי הוגשו עתירות לבג"ץ שבהן התבקש בית המשפט להורות על הדחתם מכהונה של שלושת ראשי הערים. אומנם הוראות החוק הנוגעות לכהונת ראשי הערים קבעו כי כהונתו של ראש עיר פוקעת רק לאחר שהורשע בבית משפט שקבע כי העבירה נושאת עמה קלון.<sup>51</sup> ואולם, כבר בפרשת גינוסר קבע בית המשפט כי הוראות החוק קובעות רק את "הרף התחתון", כלומר את הרף שאחריו החוק מחייב את פקיעת הכהונה, אך הוראה זו אינה מונעת מבית המשפט לקבוע רף גבוה יותר מכוח הלכת הסבירות.

אלא שהדרישה בעתירות להדחת ראשי הערים כללה בכל זאת שורה של חידושים. היא ביקשה מבג"ץ לפתח את עקרון טוהר המידות ולעבור משוכות משפטיות שבית המשפט לא עבר אותן עד אותו השלב. ראשית, פסיקות קודמות של בג"ץ אומנם לא הסתפקו בפסילת מינוים של פקידים, אלא גם של בעלי משרות פוליטיות, כגון שרים וסגני שרים. ואולם, כל אלו מונו לתפקידם על ידי נושאי משרה אחרים, ואילו ראשי ערים בישראל נבחרים ישירות על ידי הציבור. כלומר, בעתירות אלו נתבקש בג"ץ, בפעם הראשונה, להורות למועצת הרשות להעביר מתפקידם ראשי ערים שנבחרו בבחירות אישיות ישירות.

שנית, אף על פי שהחקירות המשטרתיות נגד ראשי הערים החלו חודשים רבים לפני מועד הגשת העתירות, החלטת היועץ המשפטי להגיש כתב האישום

51 סעיף 20 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הראשות וסגניו וכהונתם),  
התשל"ה-1975 כפי שהיה בעת שהעותרות הוגשו. וראו להלן הערה 53.

התקבלה, כאמור, שבועות ספורים לפני הבחירות. עובדה זו מגבירה את המתח שבין התערבות בית המשפט לבין העיקרון הדמוקרטי הבסיסי, משום שהיה אפשר לטעון שהואיל וכהונתם הנוכחית של ראשי הערים עומדת להסתיים ממילא בתוך זמן קצר, אין מקום להתערבות מיידית של בג"ץ. שלישית, ובהתאם, היה ברור כי גם אם בג"ץ יחליט להדיח את ראשי הערים מכהונתם הנוכחית, אין בכוחו למנוע מראשי הערים להעמיד את עצמם לבחירה מחדש בבחירות העומדות בפתח, ואכן כל שלושת ראשי הערים הנוגעים בדבר הודיעו, עוד לפני הדיונים בבג"ץ, כי בכוונתם לעשות זאת בכל מקרה, תהא פסיקת בג"ץ אשר תהא.

מכאן שהמצב שנוצר בפרשת ראשי הערים העמיד את בג"ץ בפני שורה של דילמות רציניות והביאה לשיא את המתח שבין המדיניות השיפוטית המעוגנת בעיקרון טוהר המידות, לבין העיקרון הדמוקרטי הבסיסי של ממשל עצמי. לבית המשפט היה ברור כי אם יורה על הדחה מיידית של ראשי הערים הוא עלול למצוא את עצמו בתוך זמן קצר מתמודד עם דילמה נוספת שהייתה עתידה להיווצר אם שלושת ראשי הערים ייבחרו שוב בקלפי (מה שאכן קרה). בית המשפט ידע שבמקרה כזה שוב יוגשו עתירות לבג"ץ, ובהן הוא ייתבע לשוב ולהדיח את ראשי הערים, וזאת מייד לאחר שיקבלו מנדט מחדש וישיר מציבור הבוחרים, שיבחר בהם אף שיהיה מודע היטב הן להאשמות נגדם והן לפסק הדין הקודם שהדיח אותם. במילים אחרות, קשה לתאר עימות חריף יותר בין עקרון טוהר המידות לבין העיקרון הדמוקרטי הבסיסי מזה שהתעורר בפרשה זו.

אלא שבאמור לעיל עדיין לא מיצינו את עומק הדילמה שעמדה לפני בג"ץ. מרכיב נוסף ומכריע בדילמה זו קשור לתוכן הדוקטרינה הבג"צית עצמה ולטעמים שעליהם התבססה. לעיקרון שלפיו בג"ץ צריך להתערב ולהעביר מכהונתם נושאי משרה המעורבים בפרשות שחיתות יש הצדקות אפשריות רבות, אולם בפועל ביסס בג"ץ את עקרון טוהר המידות על רציונל מרכזי אחד – הצורך לשמור על אמון הציבור במוסדות השלטון. לאורך השנים חזרה בפסיקת בג"ץ הקביעה שאם בית המשפט יימנע מלהתערב וישאיר את נושא המשרה החשוד בשחיתות על כיסאו, ייפגע אמון הציבור במוסדות השלטון ויתערער ללא תקנה. כך למשל קבע השופט ברק כבר בפרשת גינוסר:

אכן, בלא אמון הציבור ברשויות הציבור יעמדו הרשויות ככלי ריק. אמון הציבור הוא המשענת של רשויות הציבור, והוא המאפשר להן למלא את תפקידן. מינויו של בעל עבר פלילי – ובעיקר בעל עבר פלילי מכביד כגון מי שעבר עבירה שיש עמה קלון פוגע באינטרסים החיוניים של השירות הציבורי. הוא פוגע בביצוע הראוי של התפקיד. הוא פוגע בסמכותו המוסרית והאישית של בעל התפקיד ובכוחו לשכנע ולהנהיג. הוא פוגע באמון שהציבור הרחב רוחש לרשויות השלטון.<sup>52</sup>

המצב שנוצר בפרשת ראשי הערים העמיד אפוא במבחן את הצידוקים לדוקטרינה הבג"צית – שהרי אם המטרה העיקרית של התערבות בג"ץ במינויים ובהדחות של נושאי משרה היא להגן על אמון הציבור בנבחרי הציבור ובמוסדות השלטון, כיצד אפשר להסביר את העובדה שהציבור ממשיך לתת אמון בראשי עיר בדרך של תמיכה אלקטורלית, לא רק לאחר שהוגשו נגדם אישומים על שחיתות, אלא גם לאחר שבג"ץ הורה על העברתם מתפקידם שבועות ספורים לפני הבחירות? כלומר, כיצד יוכל בג"ץ להמשיך ולהתיימר להגן על "אמון הציבור" לאחר שהציבור, שעל אמונו במוסדות השלטון בית המשפט מגן כביכול, ממשיך להביע אמון ישיר, באמצעות הבחירות, באותם נושאי משרה שבג"ץ הדיח משרתם?

ואכן, מקריאת פסקי הדין בפרשת ראשי הערים ברור כי הסיטואציה שנוצרה גרמה לטלטלה של ממש אצל השופטים. אומנם בית המשפט דבק בדוקטרינה, ובסופו של דבר הורה על הדחתם המיידית של ראשי הערים ממשרותיהם,<sup>53</sup> אבל

52 פרשת גינוסר (לעיל הערה 45), סעיף 46 לפסק הדין של ברק. וראו למשל גם בפרשת פנחס (לעיל הערה 47), סעיף 29 לפסק הדין.

53 כל שלושת ראשי הערים שהודחו נבחרו מחדש, אם כי ברוב קטן הרבה יותר מזה שבו נבחרו בבחירות שקדמו להדחה. בסופו של דבר תוקן החוק והוסף לו סעיף 19א, שמכוחו הוקמה ועדה מיוחדת להשעיית ראשי רשויות במקרה של העמדה לדין. יהונתן ליס ורויטל חובל, "אושר סופית: ועדה מיוחדת תבחן השעיית ראשי ערים", הארץ, 19.12.2013. הוועדה דנה בעניינם של לחיאני וגפסו, ואילו רוכברגר התפטר מרצונו. להרחבה, ראו רויטל חובל, "ועדת משרד הפנים החליטה להשעות את לחיאני מראשות העיר בת ים לשנה", הארץ, 6.2.2014; רויטל חובל ואלי אשכנזי, "ראש העיר נצרת עילית גפסו הושעה מתפקידו לארבעה חודשים", הארץ, 5.3.2014.

הקושי ליישב בין הרציונל של ההגנה על אמון הציבור מחד גיסא, לבין החשש הברור שהציבור עומד להביע את אמונו הישיר בתוך זמן קצר בשלושת המודחים, בא לידי ביטוי בפסקי הדין של כל השופטים שישבו בדין. כמה מהשופטים המשיכו לדבוק בטענה ש"אמון הציבור" הוא תופעה אמפירית וממשית, שביית המשפט אמור להגן עליה.<sup>54</sup> כמה מהם עברו לדבר על "אמון הציבור" כמונח נורמטיבי, ערטילאי וכוללני, שאין לו קשר ישיר להשקפות של ציבור הבוחרים הממשי בנקודת זמן נתונה,<sup>55</sup> ואילו שופטים אחרים, ובראשם המשנה לנשיאה, השופט רובינשטיין, הודו בפה מלא כי בית המשפט אינו יכול עוד להמשיך להשתמש ברציונל של אמון הציבור כבסיס לעיקרון טוהר המידות.<sup>56</sup>

פרשת ראשי הערים העמידה אפוא זה מול זה את עקרון טוהר המידות, שהנחה את פסיקת בג"ץ, ואת העיקרון הדמוקרטי של ממשל עצמי. מעבר לכך, היא יצרה תנאים לבחינת השפעתה של ההחלטה השיפוטית על התנהגות בוחרים בבחירות לרשויות המקומיות. שופטי בג"ץ ביטאו אומנם בפסק דינם פסימיות רבה ביחס ליכולת של בית המשפט להשפיע על התנהגות הבוחרים, ולכאורה, תוצאות הבחירות שבמסגרתן שבו ראשי הערים שהועמדו לדין ונבחרו, אכן מאמתות את חששות בית המשפט. ואולם, כפי שנראה להלן, תוצאות המחקר שבחן את השאלה הזאת בחינה מעמיקה יותר מראות כי השלכותיה של פסיקת

54 זו הייתה עמדתה של השופטת נאור שכתבה את פסק הדין המרכזי בפרשת אומ"ץ (לעיל הערה 43). ראו למשל סעיף 35 לפסק הדין של נאור. עם זאת, לקראת סיום פסק דינה נאור מציינת כי היא מודעת היטב לעובדה שנסיונות המקרה מביאות לידי ביטוי קיצוני את הקונפליקט שבין התערבות בית המשפט (במובלע, ולכאורה, בשם השאיפה להגן על "אמון הציבור") – לבין הכרעה דמוקרטית ישירה של הציבור. היא קובעת בהתאם כי באותם מקרים שבהם "עינו האחת של הציבור מכוסה" לא יוכל בית המשפט להשלים עם תופעות שהציבור משלים עימן, ראו פרשת אומ"ץ (לעיל הערה 43), סעיף 58 לפסק הדין.

55 ראו שם, דברי השופט הנדל בסעיף 3: "בהזדמנות זו, אציין כי מסכים אני עם הנשיא [גרונס] שהשיקול של אמון הציבור – ודאי כנתון אמפירי – איננו רלוונטי להכרעה"; וכן דברי השופט חיות בתחילת סעיף 3: "מראית פניו של השלטון המקומי במדינת ישראל אינו עניינם הפרטי של תושבי נצרת עילית, רמת השרון או כל רשות מקומית אחרת אשר להם הזכות לבחור ולהיבחר לאותה רשות". וראו גם סעיפים 6, ו-7 לפסק הדין של השופטת ארבל.

56 ראו שם, סעיף י' לפסק הדין של רובינשטיין, שבו הוא מזהיר מפני "הרדיפה" אחר אמון הציבור כעניין שאל לבית המשפט לעסוק בו.

בית המשפט על התנהגות הבוחרים מורכבות הרבה יותר ממה שניתן לשער ממבט ראשון.

## 2.3 השפעתן של החלטות בג"ץ על ענישה אלקטורלית

במחקר זה ניצלנו את העובדה שהחלטות אלו של בג"ץ להדיח את שלושת ראשי הערים התקבלו שבועות ספורים לפני הבחירות המקומיות של 2013, כדי לבחון אם פעולה תקיפה של מוסד ציבורי בולט נגד שחיתות ציבורית תשפיע על אזרחים להעניש בקלפי פוליטיקאים החשודים בשחיתות.<sup>57</sup> מחקרים מספר הראו כי פסיקות של בית המשפט העליון בארצות הברית יכולות להשפיע על דעת הקהל האמריקאית בנושאים שונים.<sup>58</sup> על רקע זה שיערנו שהחלטות בג"ץ להדיח את שלושת ראשי הערים בשל חשדות למעורבות בשחיתות, החלטות שיש בהן מסר נורמטיבי חזק ביותר נגד נבחרי ציבור החשודים בשחיתות זמן קצר לפני הבחירות המקומיות, אכן יגרמו לאזרחים רבים שלא לבחור בראשי עיר החשודים בשחיתות.

נקודה חשובה במבנה המחקר היא העובדה שהחלטות אלו של בג"ץ עסקו בשלושת ראשי הערים הרלוונטיות (בת ים, נצרת עילית ורמת השרון), אך מן הסתם לא דנו במעורבות בשחיתות של ראשי ערים אחרות – היבט המוצג בתרשים 1. תושבי שלוש הערים שראשיהם הודחו בהוראת בג"ץ נחשפו לשני סוגי מסרים: (1) מסר אינפורמטיבי – כלומר מידע מוסמך על החשדות כלפי כל אחד משלושת ראשי הערים; ו(2) מסר נורמטיבי – בדבר החומרה שבשחיתות של ראשי ערים, המשתקפת בהחלטה להעבירם מתפקידם. לעומת זאת, תושבי כל הערים האחרות בישראל (להוציא השלוש שנדונו בבג"ץ), נחשפו רק למסר הנורמטיבי בדבר חומרתה של שחיתות, שכן החלטות בג"ץ לא כללו כל מידע ביחס ליושרתם של ראשי עריהם. משום כך לא נכללו במחקר הערים המעורבות

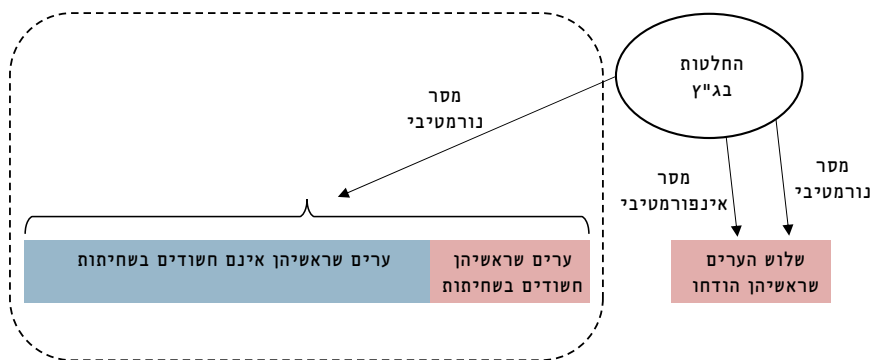
57 Yair et al. (לעיל הערה 23).

58 לסקירה בעניין ראו James L. Gibson and Michael J. Nelson, "The Legitimacy of the US Supreme Court: Conventional Wisdoms and Recent Challenges Thereto," *Annual Review of Law and Social Science* 10 (1) (2014), pp. 201-219

בהחלטות בג"ץ, אלא שאר הערים בארץ – ובהן כמה ערים שראשיהן חשודים בשחיתות, וגם ערים שראשיהן אינם חשודים. בנסיבות אלו ניתן להניח שאם פסיקת בג"ץ השפיעה על דפוס הצבעה של תושבים הערים שנכללו במחקר, השפעה זו הייתה תוצאה של המסר הנורמטיבי בדבר חשיבותם של שיקולי יושרה, ולא של מידע קונקרטי חדש על שחיתות.

**1 חרשים**

**ההשפעות המשוערות של החלטות בג"ץ על תושבי הערים בישראל\***



\* השפעות אלו מיוצגות על ידי החיצים. את הערים הכלולות במחקר מייצג המלבן המקווקו משמאל, והן כוללות ערים שראשיהן חשודים בשחיתות (בוורוד) וערים שראשיהן אינם חשודים בשחיתות (בתכלת).

לצורך המחקר אספנו נתונים על הצבעה בכל מערכות הבחירות המקומיות בישראל בשנים 2003, 2008 ו-2013 שבהן השתתפו ראשי עיר מכהנים שהחליטו להתמודד פעם נוספת. כאמור, הוצאנו מהניתוח את תוצאות הבחירות ב-2013 בבת ים, בנצרת עילית וברמת השרון. נתוני המחקר כוללים תוצאות הצבעה של 174 מערכות בחירות מקומיות. נוסף על כך, אספנו נתונים שונים על ראשי העיר שהתמודדו בכל מערכות הבחירות האלה – בראש ובראשונה – אם היו בעת



הבחירות חשדות לשחיתות מצידם, ונתונים נוספים (למשל, גיל ומשך כהונה); וכן נתונים על הערים עצמן (למשל, אוכלוסיית העיר והמשכורת הממוצעת לשכיר בעיר), ועל מספר היריבים שהתמודדו נגד ראש העיר המכהן בכל מערכת בחירות.

ראש או ראשת עיר מכהנים הוגדרו בעלי "יושרה נמוכה" אם במהלך חמש השנים שלפני הבחירות הרלוונטיות נפתחה נגדם חקירת משטרה פומבית בחשד לשחיתות ולא נסגרה עד מועד הבחירות. קריטריון זה נקבע בהנחה שחקירת משטרה גלויה – ולא כל חשד המועלה נגד ראש העיר – מעידה על מידת היתכנות לא מבוטלת שראש העיר אכן עבר עבירת שחיתות כלשהי. מידע על רמת היושרה של ראש העיר הושג באמצעות חיפושים בשני מאגרי מידע ראשית, אספנו נתונים בארכיון המקוון של העיתון "ידיעות אחרונות"; והשלמנו את איסוף הנתונים בחיפוש מקוון של מקרי שחיתות של ראשי ערים שונים. בסך הכול נמצאו חמישה 5 מקרים כאלה לפני בחירות 2003 (מתוך 53 ראשי ערים מכהנים שהתמודדו פעם נוספת בבחירות האלה), 14 מקרים לפני בחירות 2008 (מתוך 60 ראשי ערים מכהנים) ו-5 מקרים לפני בחירות 2013 (מתוך 61 ראשי ערים מכהנים – לא כולל ראשי הערים של בת ים, נצרת עילית ורמת השרון).

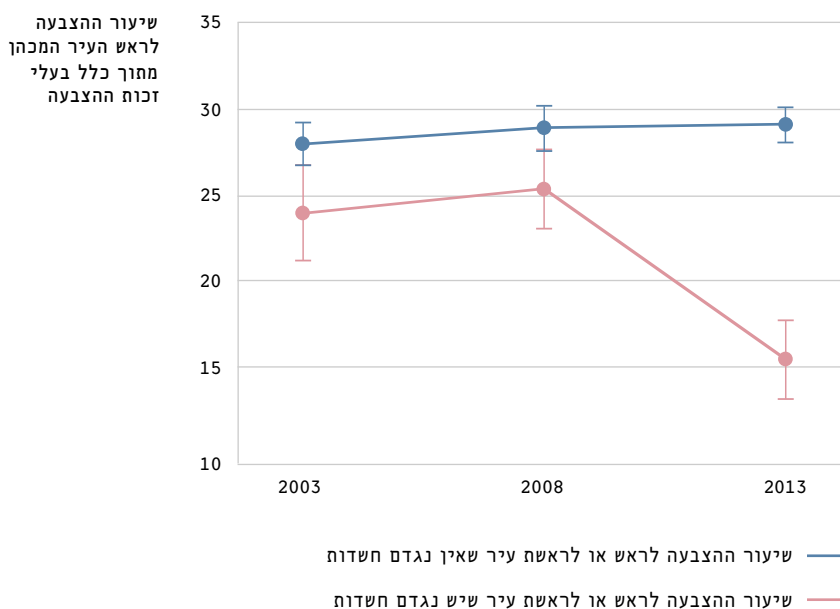
כדי למדוד את שיעור הענישה האלקטורלית, חושב ההבדל באחוזים בין שיעור ההצבעה לראשי ערים בעלי יושרה גבוהה (אלו שלא היו חשודים בשחיתות במועד הבחירות) לבין שיעור ההצבעה לראשי ערים בעלי יושרה נמוכה (מי שהיו חשודים בשחיתות במועד הבחירות).<sup>59</sup> הרכב נתונים זה אפשר לנו לאמוד את שיעור הענישה האלקטורלית במערכות הבחירות של 2003, 2008 ו-2013, ולבחון אם חל שנוי בשיעור זה בבחירות 2013 – מייד לאחר החלטות בג"ץ. מערכות הבחירות ב-2003 וב-2008 היו מקרי "בקרה", שהתרחשו לפני החלטות בג"ץ בעניין ראשי הערים, ואילו מערכות הבחירות של 2013 מאפשרות לאמוד את השפעת החלטות בג"ץ.

59 שיעור ההצבעה בכל מערכת בחירות (עיר-שנה) חושב על בסיס מספר הקולות שקיבלו ראש או ראשת העיר המכהנים חלקי מספר בעלי זכות ההצבעה בעיר (ולא מחוץ המצביעים בפועל). גישה זו מאפשרת לזהות שינויים בתמיכה בעקבות הימנעות או השתתפות בהצבעה, ולא רק בעקבות העברת תמיכה ממועמד אחד לאחר. יובהר כי בניחות נכללו רק תוצאות הסיבובים הראשונים במערכות הבחירות, ולא "סיבובים שניים" בערים שבהם התקיימו כאלה.

ניתוח הנתונים מוצג בתרשים 2. ניכר ששיעור התמיכה הממוצע בראשי ערים שלא היו נגדם חשדות (אומדנים בתכלת) גבוה יותר משיעור התמיכה בראשי ערים שהיו נגדם חשדות (אומדנים בוורוד) – מה שמעיד על ענישה אלקטורלית. עם זאת, פער זה בתמיכה היה שונה מאוד בין 2003 ו־2008 לבין 2013. שיעורי הענישה האלקטורלית הממוצעים בבחירות 2003 ו־2008 נעו בין 3.5% ל־4%, ואומדנים אלו אינם שונים באופן מובהק סטטיסטית מ־0. לעומת זאת, שיעור הענישה האלקטורלית בבחירות 2013 גדל באופן מובהק סטטיסטית ועמד על כ־13.5%.

## תרשים 2

**שיעור הענישה האלקטורלית הממוצע בבחירות מקומיות בישראל, והשפעת החלטות בג"ץ עליו בשנת 2013 (ב-%)\***



\* ציר ה-Y מציג את שיעור הענישה לראש העיר המכהן מתוך כלל הזכאים להצביע בכל עיר; אומדנים בתכלת מייצגים את שיעור התמיכה הממוצע בערים שראשיהן אינם חשודים בשחיתות, ואומדנים בוורוד מייצגים את שיעור התמיכה הממוצע בערים שראשיהן חשודים בשחיתות.

תוצאות אלו תומכות בהשערה שחשיפה של אזרחים להחלטה מוסדית המעבירה מסר בדבר חשיבותם של שיקולי יושרה (או שחיתות), מגבירה ענישה אלקטורלית. יודגש שהחלטות בג"ץ לא השפיעו על המידע שעמד לרשות מצביעים פוטנציאליים ביחס ליושרתם של ראשי עריהם,<sup>60</sup> ולפיכך, השינוי הניכר בענישה האלקטורלית מעיד שהמסר הנורמטיבי הוא שהשפיע על המשקל שנתנו המצביעים האלה לשיקולי יושרה. כאמור, שיעור הענישה האלקטורלית ב-2003 וב-2008 היו 3%-4%, ואינם מובהקים סטטיסטית – כפי שעולה גם ממחקרים דומים בעולם. לעומת זאת, שיעור הענישה ב-2013 היה גבוה ומובהק סטטיסטית, ולכן מהווה מקרה קיצוני של ענישה האלקטורלית בהשוואה בינלאומית.

כמו הממצאים האחרים על ענישה אלקטורלית בעולם, גם במקרה זה נותרת השאלה אם החלטות בג"ץ השפיעו על התנהגות הבוחרים ממניעים פנימיים או חיצוניים.<sup>61</sup> האפשרות הראשונה משמעה שהחשיפה של מצביעים להחלטות בג"ץ הגבירו את החשיבות שהם מייחסים לשיקולי יושרה, ובעקבות זאת את רצונם לתת ביטוי לשיקולים האלה בדרך הצבעתם. אפשרות זו עולה בקנה אחד עם מחקרים אחרים, שמצאו השפעה של פסיקות בית המשפט העליון האמריקאי על עמדות הציבור בסוגיות ערכיות שונות.<sup>62</sup> לחילופין, ייתכן שהחלטות בג"ץ ביחס לשלושת ראשי הערים השפיעו על התנהגות הבוחרים עקב הגברת הסיכון הנתפס של אכיפה נגד נושאי משרה המעורבים בשחיתות – אכיפה שתוצאותיה עשויות להביא לקיצור כהונתם של נושאי המשרה האלה.

60 במחקר נבדקה האפשרות שהחלטות בג"ץ ביחס לראשי הערים גרמה לעלייה בסיקור התקשורתי של אירועי שחיתות ברשויות המקומיות ב-2013, וכך השפיעו בעקיפין על רמת המידע של מצביעים פוטנציאליים. לא נמצאה עדות לשינויים כאלה בסיקור התקשורתי של אירועי שחיתות אחרים. ראו Yair et al. (לעיל הערה 23), עמ' 1436-1437.

61 ראו לעיל הערה 26.

62 לדוגמה Gibson and Nelson (לעיל הערה 58); Margaret E., Tankard, and Elizabeth Levy Paluck, "The Effect of a Supreme Court Decision Regarding Gay Marriage on Social Norms and Personal Attitudes," *Psychological Science* 28 (9) (2017). pp. 1334-1344

ענישה אלקטורלית – קרי, ההנחה שמועמדים המעורבים בשחיתות ישלמו על כך מחיר אלקטורלי – מחייבת כמה תנאים. ראשית, מידע על יושרתם של מועמדים צריך להיות זמין לבוחרים; ושנית, שיקולי יושרה צריכים לקבל משקל יחסי גבוה כדי שיגברו על שיקולים פוליטיים אחרים, כגון העדפות מדיניות, נאמנות מפלגתית ועוד. סקירת ספרות המחקר בשאלת שיעור הענישה האלקטורלית במדינות שונות מצביעה על כך ששיעור זה נמוך למדי. כמה מחקרים אכן מראים שרמת הזמינות של המידע על שחיתות משפיעה על שיעור הענישה האלקטורלית, כלומר שבקרוב בוחרים החשופים יותר למידע כזה נמצאו הבדלים גדולים יותר בין רמת התמיכה במועמדים המעורבים בשחיתות לבין רמת התמיכה במועמדים שאינם מעורבים בשחיתות. מחקרים אחרים מצביעים על כך שמועמדים המעורבים בשחיתות מאבדים יותר תמיכה בנסיבות שבהן הפגיעה במפלגה צפויה להיות קטנה יותר, או שזכייה של היריבים הפוליטיים צפויה להיות בעלת השפעה קטנה יותר על מדיניות.

מחקר זה, שנערך בישראל, מצא ששיעור הענישה האלקטורלית במערכות בחירות מוניציפליות ב־2003 וב־2008 היה נמוך, בדומה לממצאים בארצות אחרות. עם זאת, במערכות הבחירות המקומיות של 2013, שנערכו מייד לאחר שתי החלטות בג"ץ שפסקו שיש להדיח ראשי ערים המעורבים בשחיתות, נמצא שיעור גבוה של ענישה אלקטורלית השיעור הגבוה ביותר המתועד בספרות המחקרית. הממצאים האלה מצביעים על כך שמצד אחד ישראל אינה מקרה ייחודי (לנוכח הממצאים מ־2003 ומ־2008), ומצד שני שלצעדים מוסדיים משמעותיים נגד שחיתות (במקרה הנדון – החלטות בג"ץ) עשויה להיות השפעה על המשקל היחסי של שיקולי יושרה בהחלטות בוחרים, ובעקבות זאת, הם יכולים לגרום לענישה אלקטורלית מוגברת. אומנם זה ממצא ראשוני ונדרשים מחקרים נוספים כדי לבססו, אך הוא מצביע על קשרים מעניינים בין מדיניות נגד שחיתות שנוקטים מוסדות לבין התנהגות הבוחרים. מעבר למחקר זה, ערכנו ניתוח דומה גם למערכת הבחירות המקומיות בשנת 2018. ממצאינו מניחו זה מצביעים על ענישה האלקטורלית של כ־5%, אך היא אינה מובהקת מבחינה סטטיסטית. כלומר, חלה ירידה של ממש בשיעור הענישה האלקטורלית בהשוואה לשיעור ב־2013. פרשנות אפשרית לממצאים אלו היא שבהיעדר צעד תקיף נגד שחיתות סמוך לבחירות 2018 חזר הציבור הישראלי לרמת ענישה אלקטורלית נמוכה ודומה יותר לרמה במדינות אחרות, אם כי היא גבוהה מעט מהרמה שנמדדה בבחירות 2003 ו־2008.

**פרופ' יואב דותן** הוא פרופסור מן המניין, פרודיקן ומופקד הקתדרה למשפט ציבורי ע"ש אדווין א' גודמן בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית. תחומי העניין העיקריים שלו הם משפט מינהלי, משפט ציבורי, התנהגות שיפוטית ורגולציה.

**פרופ' רענן סוליציאנוֹקיִן** הוא פרופסור למדע המדינה ומדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית. שימש מנהל שותף של התוכנית למידתיות בקבלת החלטות שלטוניות במכון הישראלי לדמוקרטיה, והיה ראש בית ספר פדרמן למדיניות ציבורית וממשל באוניברסיטה העברית בירושלים (2017-2021). מומחה להתנהגות פוליטית, מינהל ציבורי התנהגותי ומחקר אמפירי של המשפט.

**ד"ר עומר יעיר** הוא עמית מחקר במכון לחירות ואחריות בבית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה באוניברסיטת רייכמן. תחומי העניין העיקריים שלו הם דעת קהל, התנהגות פוליטית ופסיכולוגיה פוליטית, בעיקר בפוליטיקה הישראלית.

