



Lauder School
of Government,
Diplomacy & Strategy

Program on
Democratic Resilience
& Development



Prime Ministerial Term Limits:

An Institutional-Comparative Analysis

הגבלת כהונות של ראש ממשלה: ניתוח מוסדי-השוואתי

Mr. Yishai Barak

White Paper

6/21

June 2021

תוכן עניינים¹

2.....	תוכן עניינים
3.....	ENGLISH ABSTRACT
5.....	1. מבוא
6.....	2. הגבלת כהונות של ראשי רשות מבצעת
7.....	3. הגבלת כהונות של ראשי מדינות במבט השוואתי
9.....	4. קציבת כהונה ומשילות הממשלה
9.....	4.1 קציבת כהונות וראשי רשות מבצעת כ"ברוזים צולעים"
11.....	4.2 קציבת כהונות ושחיתות ציבורית
12.....	5. דיון מסכם
14.....	6. רשימת מקורות

¹ מאמר זה נכתב בהדרכת ד"ר מעוז רוזנטל, בי"ס לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה.

ENGLISH ABSTRACT

The presidentialization of politics in parliamentary systems offers more powers to the executive rather than the legislative. The sources for this development are external threats to the nation-state alongside changes in contemporary political culture. These trends raise concerns regarding executive heads in parliamentary systems that they would abuse this increase in their power and erode democratic rights and values. Another concern is that they would engage in corrupt activities using national resources for their personal benefits. Thus, in parliamentary systems where the presidentialization of politics becomes apparent, we should carefully address this issue of prime-ministers' term limits. This paper shows that prime ministers in parliamentary systems remain in office for a long time, usually without raising concerns regarding abuse of power and corruption. A further difficulty with applying the idea of term limits to parliamentary systems is the nature of the concept 'term' in such systems. In presidential regimes, terms are fixed and hence term limits are easy to determine. However, for the most part, parliamentary systems do not use fixed terms. Moreover, the ability to initiate early elections facilitates the powers of both the coalition and the opposition to affect the other side. Seeking to examine the effects of term limits, this paper surveys models taken mostly from presidential systems at the federal level from the US and Latin America, and governors' term limits at the state level focusing on the US case. The paper also examines research dealing with two phenomena associated with term limits: government corruption, and 'lame duck' executive heads. The paper shows that the data relating to associating corruption with term limits have yet to show such a connection. However, the association between lame-duck executive heads and term limits is more evident empirically and analytically. Hence, it is not clear that

leaders without term limits would be more corrupt. However, it is quite likely that once they enter the final phases of their term, they would be 'lame ducks'.

Considering all these issues, this paper recommends that the limits on being in power in a parliamentary system should happen in systems clearly 'presidentialized' and should adapt to the flexible terms existing in such a regime. Hence, prime-ministers' re-election restrictions should be based on years' limits rather than term limits. Moreover, to avoid harsh restrictions associated with re-election restrictions, parliamentary systems can use a specified period of years before allowing prime ministers to get back to a role on the executive.

1. מבוא

1.1 הגבלת כהונה של ראשי ממשלה בדמוקרטיה פרלמנטרית- רקע

על רקע שלטונו הממושך של בנימין נתניהו, הונחו בשנים האחרונות על שולחן הכנסת מספר הצעות חוק להגבלת כהונה של ראש ממשלה בישראל. המוטיב החוזר בהצעות אלה היה חתירה להגביל את מספר כהונות של ראשי ממשלה לשתי כהונות בלבד. כחלק מדברי ההסבר באחת מהצעות אלה נכתבו הדברים הבאים:

" חוק-יסוד. הממשלה קובע במתכונתו הנוכחית שחבר הכנסת שהרכיב ממשלה יעמוד בראשה. קיימת חשיבות רבה בממשל דמוקרטי לתחלופה של האישיה העומדת בראש המערכת, על מנת למנוע ניוון וניתוק. דמוקרטיה אינה מלוכה, והכרחי שלא ייווצר שלטון שבראשו עומד אותו אדם במשך שנים ארוכות. בנוסף, הגבלה לשתי קדנציות רצופות בלבד מייצרת יציבות שלטונית. התמריץ לראש הממשלה הוא לשמר את הקואליציה שלו ולא למהר לבחירות נוספות. לפיכך מוצע לקבוע הגבלה חוקתית לפיה כהונת ראש הממשלה תוגבל לשתי קדנציות רצופות. למען הסר ספק יצוין שמגבלה זו אינה נוגעת לזהות המפלגה שהעומד בראשה ירכיב את הממשלה, וייתכן שתהא זו אותה המפלגה במשך עשרות שנים. זאת, על מנת שלא לפגוע ברצון העם, אם יש רוב שמבקש לשמר מדיניות קיימת. הדוגמה המובהקת ביותר למודל זה היא ארצות הברית, שם נקבע בחוקה שהנשיא לא יוכל לכהן יותר משתי קדנציות."²

דברי רקע אלה מייצגים תפיסה שהתפתחה בקרב משקיפים שונים לגבי הדמוקרטיה הפרלמנטרית בנות זמננו ומשבר השחיקה הדמוקרטיה לפניהן ניצבות. האתגרים המרובים של המאה ה-21 החל ממשברים כלכליים, עיצוב מדיניות חוץ מול עולם משתנה, סיכוי בטחון לאומי שאינם חולפים, משברים אפידמיולוגיים ומשברי האקלים גורמים למצביעים בדמוקרטיה מבוססות לתמוך במנהיגים המציעים מיקוד במשילות גם במחיר פגיעה בזכויות אזרח (Norris, 2017). הדבר גרם להעברת הכובד של כוחו של השלטון אל הרשות המבצעת גם במשטרים פרלמנטריים (Andeweg et al., 2020), ובכך חיזק את מגמת הנשיאותיזציה של הפוליטיקה (Poguntke & Webb, 2007), שמלכתחילה כבר הייתה קיימת בחלק ממשטרים אלה (Dowding, 2013). לצד מנהיגות ומנהיגים כמרקל או מקרון שמיתנו את הפגיעה בדמוקרטיה ובזכויות אזרח גם מול משברי טרור, הגירה ואפידמיה, בלטו מנהיגים כמו ויקטור אורבן מהונגריה ונתניהו שמשך שלטונם הממושך ושחיקת הדמוקרטיה במדינות עליהן שלטו לאורך תקופה זו, העלו את החשש כי שהותם בשלטון מסייעת להם לפגוע בסדרי שלטון בסיסיים ולבצר את שליטתם על מוסדות המדינה. לכן, יש הטוענים כי מול הנשיאותיזציה של ראשי ממשלה המוכנים לפגוע בהסדרים דמוקרטיים-ליברליים, כדאי לעשות שימוש בהסדרים מוסדיים הקיימים ממילא במשטרים נשיאותיים כגון הגבלת כהונה תוך שבירת הפרדיגמות המקובלות החוצצות בין סוגי המשטר (Albert,)

² הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון – הגבלת כהונת ראש הממשלה לשתי תקופות כהונה רצופות)- תשע"ו-2016

(2018). מי שנוקטים בעמדה מסויגת בהקשר זה מציגים שני חסרונות בולטים בהגבלת כהונות. ראשית, הגבלת כהונה תעודד שחיתות בקרב ראש ממשלה שכבר אין לו אופק פוליטי. ראשי ממשלה כאלה יהיו קשובים יותר להצעות של בעלי הון שיוכלו לתמוך בהם לאחר פרישתם. שנית, הגבלת תקופת כהונה תהפוך את ראש הממשלה "לברווז צולע" שמתקשה ליישם מדיניות ולחוסר שיתוף פעולה מהכפופים אליו (שפירא, 2021). נייר עמדה זה מבקש להוסיף מעט לידע הקיים תוך הצגת מודלים מרכזיים ומחקר עדכני הנוגע להגבלת כהונה של ראשי רשות מבצעת. לאחר הצגת מידע זה, נדון גם בחששות לגבי הגבלת כהונה והשפעתה האפשרית לגבי הגברת השחיתות והפיכת ראשי ממשלה מוגבלי כהונה ל"ברווזים צולעים".

2. הגבלת כהונות של ראשי רשות מבצעת

2.1 הגבלת כהונה של ראשי ממשלות במבט השוואתי

באף אחת מהדמוקרטיות הפרלמנטריות אין כל הגבלת כהונה על משך השנים והמשך הקדנציות. שיטת משטר זו מבוססת על מפלגות המסדירות בתוכן את מבנה המנהיגות הפנימי ופועלות במסגרת קואליציונית המגבילה הדדית את כח המפלגות לקדם את מדיניותן (Baron & Diermeier, 2001; Heller, 2001; Strøm & Müller, 1999). לכן, בשיטה זו אין כמעט צורך להציב סייגים מוסדיים על הפרסונות המכהנות בראשות הרשות המבצעת. ההנחה היא כי אם יהיה צורך להגבילם המפלגות יעשו כן ללא צורך במעורבות חיצונית המכתיבה למפלגה מי אמור לעמוד בראשה (Dalton et al., 2011). כמעט מחצית (48 אחוז) מכל החלפת ראש הממשלה בדמוקרטיות הפרלמנטריות שהיו בין 1950 ל-1990 לא התרחשו בשל הפסד אלקטורלי, אלא כתוצאה ממאבקים פנימיים במפלגת השלטון או בקרב מפלגות הקואליציה. בנוסף, 52 אחוזים מראשי הממשלות הודחו בבחירות הכלליות (Cheibub & Przeworski, 1999). מחקר שעסק בעשרים מדינות אירופיות החל מ-1945 עד 2012 מצא כי מתוך 278 מקרים של סיום כהונת קואליציה 41.3% אירעו בשל הפסד בחירות או סיום כהונה הקבוע בחוקה. 23.4% מהמקרים אירעו בשל החלפת ראש הממשלה על ידי חבר מפלגה אחר, 19.1% מהמקרים אירעו בשל החלפת ראש הממשלה על ידי שותף לקואליציה ממפלגה אחרת ו-16.2% כתוצאה מקריאה לבחירות מוקדמות (Schleiter & Evans, 2021). מכאן ניתן להבין כי יש מספיק איזונים ובלמים כלפי ראש ממשלה מכהן כדוגמת חברי מפלגתו, מפלגות שותפות לקואליציה וכן גם המצביעים (Cheibub & Przeworski, 1999).

2.2 כהונת ראשי ממשלות מעל עשור- האם נדיר?

ככלל, ראשי ממשלה בשיטה הפרלמנטרית זו מכהנים בתפקידם במוצע כ-4.45 שנים (קניג 2020), עם זאת, אין זה נדיר שראשי ממשלה במשטר פרלמנטרי יכהנו ברציפות יותר מעשר שנים, מה שאומר שהם ודאי עמדו בפני שתי בחירות לפחות בהן הם ניצחו. בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה דוגמאות לראשי ממשלה כאלה כוללות: וילפריד מרטנס (1981–1992) בבליה; סרצ'ה חאמה (1966–1980) וקווט מסייר (1980–1998) בבוצאנה; פול שלוטר (1982–1993) בדנמרק; קונרד אדנאואר (1949–1963) הלמוט קוהל (1982–1998), אנגלה מרקל (2005-היום) בגרמניה; אינדירה גנדי (1966–1977) בהודו; פייר ורנר (1959–1974), ז'אן קלוד יונקר (1995–2013), ז'אק סנטר (1984–1995) בלוקסמבורג; ויליאם דרייז (1948–1958) ורוד לוברס (1982–1994), מארק רוטה (2010- היום) בהולנד; פליפה גונזלס (1982–1996) בספרד; טייג ארלנדר (1946–1969) בשבדיה; מרגרט תאצ'ר (1979–1990) וטוני בלייר (1997–2007) בבריטניה; בנימין נתניהו (2009-2021) ישראל, פייר טרודו (קנדה, 1968-1979), ברונו קרייסקי (אוסטריה, 1970-1983). כך שאין זה חריג שבדמוקרטיה פרלמנטרית מכהן ראש ממשלה לאורך תקופה ארוכה בלי שהדבר פוגע בדמוקרטיה הליברלית בארצו (קניג 2020; שפירא 2021). מעבר לכך, מושג הכהונה במשטר פרלמנטרי הוא מושג גמיש ומהווה כלי בידי המפלגות בפרלמנט ללחוץ אחת את השנייה בעת מיקוח על נושאי מדיניות. מי שבעיקר עושה שימוש בכלי זה הן המפלגות המובילות את הקואליציה, המסתייעות בכלי של פירוק הממשלה, פיזור הכנסת והליכה לבחירות חדשות טרם זמן כמשיר לעיצוב קואליציות וקידום המשילות (Rosenthal 2016, Ch. 4). לכן, מהלך של קביעת מגבלות כהונה בחוק יכול ליצור מגבלות ברוכות על היכולת של ראש רשות מבצעת במשטר פרלמנטרי לשחוק את הדמוקרטיה ולהשחית את השלטון. עם זאת מגבלת כהונה יכולה לפגוע גם ביכולתו לעצב וליישם מדיניות ציבורית בהיותו בשלטון. בכדי להבין את דינמיקת ההשפעה של הגבלות כהונה על ראשי רשות מבצעת בהתייחס לשני אילוצים אלה, נבחן את השלכות הגבלה זו בשיטות משטר אחרות: משטרים נשיאותיים וחצי-נשיאותיים.

3. הגבלת כהונות של ראשי מדינות במבט השוואתי

השימוש בכלי קביעת מגבלות כהונה לגבי תפקיד נשיאים החל באמריקה הלטינית במאה התשע עשרה, אך הנושא צבר תאוצה לקראת סוף המאה העשרים וכיום רוב המערכות הנשיאותיות מגבילות את מספר הקדנציות שראשי המדינה יכולים לכהן בהן (Baturó & Elgie, 2019). מגבלות כהונה לנשיאות הן הוראות חוקתיות

המגבילות את משך הזמן המרבי בו יכולים הנשיאים לכהן בתפקיד במשטר נשיאותי או חצי-נשיאותי כראשי המדינה באופן רציף לפי החוקה. ההוראות קובעות את משך כהונתם של הנשיאים בין הבחירות למספר הקדנציות הרצופות או הלא רצופות המותרות. המשימה העיקרית של מגבלות כהונתה לנשיאות היא מניעת עריצות ושימוש לרעה בכוח ביצועי או חקיקתי במידה והנשיא מחזיק בו. מגבלות הכהונה ומניעת ההיבחרות מחדש לא מאפשרות שתי תופעות אלה באופן מוחלט. נשיאים שונים מצאו דרכים להתחמק או להתגבר על גבולות כאלה כדי להרחיב את כוחם. כך לדוגמה, הדרך בה עבר ולדימיר פוטין בין משרדי הנשיא וראש הממשלה מבלי לשחרר את אחיזתו בשלטון ברוסיה. יתר על כן, מגבלות כהונתו לנשיאות גוררות גם עלויות בתוכם. הן חלות, למשל, על נשיאים מוכשרים בדיוק כמו על מושחתים ותאבי כוח. הן גם משנות את התמריצים הנשיאותיים בדרכים שעשויות לעודד חשיבה ומדיניות לטווח קצר (Baturo & Elgie, 2019).

שאלת מגבלות הכהונה משפיעה על נשיאים ברחבי העולם כאשר המדינה הבולטת כדוגמה לשימוש במגבלה זו היא ארה"ב. למעשה, לא בכל המשטרים הנשיאותיים שהם חלק מהעולם הדמוקרטי קיימות הגבלות כהונה, כאשר בחלק מהמשטרים הנשיאותיים שאינם דמוקרטיים קיימת מגבלה כזו. הגבלות הכהונה על כל סוגי הנשיאים ללא קשר לאופן בו הם נבחרים לתפקיד, בין אם הם נבחרים ישירות כמו בצרפת, על ידי נבחרים ייעודיים שחבריה נבחרים באופן ישיר כמו בארצות הברית, או שמא הם נבחרים בעקיפין על ידי המחוקק³ ומרכז אמריקה) ומספקים מגוון של מקרים והסדרים הנוגעים להגבלת תקופות כהונה. בשנת 2016 היו בסך הכל עשר מדינות בהן נשיאים מכהנים יכלו להתמודד לבחירה מחודשת: ארבע שבהן הבחירה מחדש לא הוגבלה בשום צורה שהיא (קובה, הונדורס, ניקרגואה, ונצואלה) ושש בהן רק מותר היה להיבחר לשתי כהונות רצופות (ארגנטינה, בוליביה, ברזיל, קולומביה, אקוודור והאיטי). השינוי המשמעותי ביותר במגבלות הקדנציה באמריקה הלטינית שהתרחש לאורך השנים לא כיוון להגבלת הכהונה, אלא הפחתת אפשרות להתמודדות מיידית נוספת של הנשיא מיד לאחר סיום תפקידו כנשיא או לקביעת תקופת צינון. בכ-10 מהמדינות באמריקה הלטינית עדיין קיימת מגבלת כהונה לכהונה אחת בלבד (Cheibub & Medina, 2019).

ראשי רשות מבצעת נוספים שיש לגביהם הגבלות על תקופות כהונה הם מושלי המדינות והטריטוריות השונות בארה"ב. בארה"ב, מושלי המדינות אחראים ליישום חוקי המדינה ולפקח על פעולת הרשות המבצעת של המדינה. כמו כן הם אחראים על קידום מדיניות ותוכניות חדשות תוך שימוש במגוון כלים, ביניהם צווי ביצוע,

³ הבחירה העקיפה על ידי מחוקק היא לתפקידי נשיא סמליים במשטרים פרלמנטריים כמו באיטליה או בישראל.

תקציבי ביצוע, הצעות חקיקה והטלת וטו על חקיקה מדינית. מושלים מבצעים את אחריותם ויעדי וההנהגה שלהם בתמיכתם ובסיועם של ראשי מחלקות וסוכנויות המשמשים כחלק מממשלתו (Cabinet) של המושל, והמושלים הם אלו שמוסמכים למנותם. לרוב למושלים גם הסמכות למנות גם שופטי בתי משפט מדינתיים (National Governors Association, 2021). ניתן לחלק את הגבלות הכהונה לשלושה דגמים שונים בהם המושל יכול להיבחר ולהיבחר מחדש כמוגדר בחוקות המדינות השונות:

1. שתי כהונות לכל היותר שכל אחת נמשכת ברוב המקרים כ-4 שנים. רציפות הכהונות תלויה בחוקת המדינות.
2. שתי כהונות רצופות של 4 שנים כל אחת שלאחריהן נדרשות 4 או 8 שנים (קיימת בעניין זה שונות בין המדינות) של צינון על מנת להיבחר שוב למשרה זאת.
3. אין הגבלה כלל על כהונה של מושל כל עוד נבחר לתפקידו מחדש (National Governors Association, 2021).

4. קציבת כהונה ומשילות הממשלה

4.1 קציבת כהונות וראשי רשות מבצעת כ"ברוזים צולעים"

בדיון לגבי הגבלת כהונה של ראשי רשות מבצעת, המושג "ברוז צולע" (lame duck), יתייחס למצב בו ראש רשות מבצעת מכהן בתפקידו וסוף כהונתו ידוע היות ואינו יכול להתמודד לכהונה נוספת. מכיוון שכך, הוא מאבד שליטה על סדר היום במהלך כהונתו ובמיוחד לקראת סופה. הטענה התומכת בטענה זו פשוטה: שיתוף פעולה פוליטי מבוסס על אינטרסים של משתפי הפעולה. כל סוכן פוליטי (מועמד, סיעה שיכולה לעבוד באופן משותף, חלקים בתוך מפלגות, הביורוקרטיה השלטונית וכן הלאה), ישתף פעולה עם מי שאחראי על התהליך הפוליטי במידה וזה האחרון יכול לאיים על הסוכן שאם לא יעשה כן יבולע לו, ומסוגל להתחייב כי אם הסוכן ישתף עמו פעולה הרי שהוא יכול לתגמל אותו בבוא העת (Heller, 2001; Huber, 1996).

בדמוקרטיה המודרנית לא מדובר על מערך של איומים ותגמולים פרסונלי הנתון לאחראי בשל הונו האישי או הכריזמה שלו, אלא בשל נגישותו למשאבים מוסדיים: שליטה על קבלת ההחלטות במפלגתו שלו, פופולאריות ציבורית, שליטה על תקציבים ונגישות לתמונת המצב של עיצוב ויישום מדיניות בתוך הביורוקרטיה השלטונית. אם האחראי אמור להפסיד את שלטונו, הרי נגישותו למשאבים אלה מוטלת בספק, ולכן יכולתו לאיים או להתחייב לתגמול חיובי מוטלת בספק. מכאן שקציבת תקופת כהונה, המביאה לסיום את נגישות ראש הרשות המבצעת

למשאבי השלטון, יכולה ליצור מה שמכונה בהקשר זה בעיית אחראי-סוכן בין ראש הרשות המבצעת לשרים בממשלתו בין אם הם שייכים למפלגתו או למפלגות אחרות, וכן גם לחברי פרלמנט שלא יתמכו במדיניותו של ראש הרשות המבצעת. עקב כך, ראש רשות מבצעת שהופך לברווז צולע, לא יוכל לקדם את מדיניותו (במיוחד בשנתו האחרונה לתפקיד) מה שעלול ליצור מבוי סתום ושיתוק פוליטי (Ginsburg & Elkins, 2019; Klesner, 2019; Yap, 2019). נבחן את נושא השיתוק הפוליטי הן בהקשר של פעילות ראש הרשות המבצעת מול הרשות המחוקקת ומול שולחן הממשלה.

במשטרים הנשיאותיים באמריקה הלטינית, קיימת הפרדה מוסדית בענייני חקיקה בין הנשיא לבית המחוקקים. תהליך החקיקה אומנם נמצא בשליטת הנשיא, אולם למחוקקים יש השפעה רבה על תהליך המדיניות. תוצאות הליך החקיקה ורמת התמיכה בחקיקה מטעמו של הנשיא תלויה בעיקר במחוקקים. נשיאים צריכים לשנות את סדר היום בהתאם למחוקקים העומדים מולם ולדאוג לתמיכה בחקיקה שהם מעוניינים לקדם על ידי מיקוח מתמיד (Doron & Sened, 2001, Chapter 6). במחקר שנערך על מגוון מקרים ובתקופות זמן שונות, עלה כי במשטרים הנשיאותיים 25% מהצעות החוק הן מטעם הנשיא (מתוך 65% מאושרות). במידה והחקיקה לא מאושרת, יכול הנשיא לעקוף את בית המחוקקים באמצעות צווים, ובלא מעט מקרים הם נאלצים לעשות שימוש בכלי מוסדי זה. לעומת זאת, בדמוקרטיה פרלמנטרית, ראש הממשלה הינו חלק מבית המחוקקים, ו-70% מהחקיקה הנה חקיקה שמגיעה מהממשלה (80% מהצעות אלה מאושרות). לראשי ממשלה במשטרים פרלמנטריים אין את כלי הצווים המאפשר לעקוף התנגדות לחוקים אותם הוא מציע (Saiegh, 2011). בנוסף, במשטרים נשיאותיים באמריקה הלטינית, לנשיאים ב-14 מתוך 18 מדינות יש את האפשרות של הטלת וטו מלא או חלקי על חקיקה שמאושרת בבית המחוקקים וסותרת את מדיניותם או רצונם. זאת לעומת ראשי ממשלה בדמוקרטיה פרלמנטרית שאין ברשותם כלי שכזה לשליטה ישירה שאינה מבוססת קואליציה על המדיניות וסדר היום (Palanza & Sin, 2014). לכן, ניתן להניח כי ברגע בו ראש הממשלה יהפוך לברווז צולע עקב סיום כהונתו המתקרב, הוא יאבד שליטה ישירה על החקיקה בפרלמנט. ניתן להניח כי הקואליציה ככלל ואף מפלגת ראש הממשלה, יצטרכו כבר להראות תוך כדי הזמן המתקרב לסוף הכהונה מי המחליף לראש הממשלה הפורש ולהפעילו כבר, שאם לא כן תאבד הקואליציה את שליטתה על תהליך החקיקה. בהקשר זה כמובן יש להזכיר שוב את העובדה כי כהונת פרלמנטים אינה קצובה במשטר פרלמנטרי, כך שגם אם יוצג מחליף כזה לא ברור מתי כהונתו תיכנס לפועל, ומהו פרק הזמן בו הרשות המבצעת כולה הופכת לברווז צולע.

מעבר לעבודה מול מחוקקים בבית המחוקקים, בעיית שליטת ראש הרשות המבצעת בסדר היום המחריפה לקראת תום הכהונה, קיימת גם סביב שולחן הממשלה מול שריו. במינוי שרים, נדרשים ראשי רשות מבצעת

להאציל סמכויות משמעותיות בנוגע לגיבוש מדיניות, חקיקה ויישום לשרים. מה שיכול גם להגביר את בעיית האחראי-סוכן, מכיוון שלשרים יש תמריצים פוליטיים השונים מאלה של ראש הרשות המבצעת ומשתמשים בסמכות זו כדי להשיג מטרות שיכולות לסתור את מטרות ראש הרשות המבצעת. במשטרים נשיאותיים מקובל למנות שרים מקצועיים, מה שמאפשר לנשיאים להפחית את רמת הסתירה בין מטרות בינו לבין שרי הקבינט (Martínez-Gallardo & Schleiter, 2015; Strøm, 2000). לעומת זאת, במשטרים פרלמנטריים רב-מפלגתיים בעיה זו מחריפה (Carroll & Cox, 2012; Martin & Vanberg, 2004, 2011). בקואליציות רב-מפלגתיות קיימת חלוקת תיקים למפלגות השונות שלכל אחת מהן יש העדפות והשקפות שונות לגבי אידיאולוגיה ומדיניות ציבורית. כתוצאה מכך, קיים סיכוי שהשרים השונים ינסו לקדם מדיניות התואמת את השקפת המפלגה שלהם על חשבון המפלגות האחרות בקואליציה (Martin & Vanberg, 2004) פרט לכך, בעיית האחראי-סוכן יכולה להחמיר מכיוון שלכל שר יש יתרון ושליטה על מידע בתחום בו הוא עוסק. ראש הממשלה יכול להתגבר על בעיה זאת, בעזרת סדרת צעדים כגון מינוי סגני שרים מטעמו, שימוש בוועדות הפרלמנט כדי לפקח על השרים, ובמידה ומדובר על ממשלת רוב לבצע החלפת תיקים בין השרים (Indridason & Kam, 2008; Martin & Vanberg, 2004; Thies, 2001). סדרת צעדים זו מאפשרת מעין נשיאותיזציה של מבנה השליטה הראש-ממשלתי במשטר פרלמנטרי. עם זאת, היא מתבססת על המנגנון של איום ומחויבות אמינים כלפי ראש הממשלה. עם הפיכתו ל'ברוז צולע', יכולתו להפעיל לחץ המאפשר לו לעצב וליישם מדיניות ציבורית בה הוא מעוניין ולוודא שהשרים לא 'זולגים' לביצוע מדיניות אחרת מהמוסכם יכולה לרדת בצורה ממשית. כלומר, אם נושא זה מוגדר כחסרון במשטר נשיאותי, הנהגתו במשטר פרלמנטרי ודאי בזה הסבוך כמו משטר פרלמנטרי רב-מפלגתי טומנת בחובה סיכונים רבים בכל הנוגע למשילות הממשלה.

4.2 קציבת כהונות ושחיתות ציבורית

אחד מהחסרונות העלולים להיות כרוכים במגבלות כהונה לראשי ממשלות הינה שלנבחרי ציבור בתקופת כהונתם האחרונה אין אופק פוליטי, והם עלולים להיות קשובים יותר להצעות של בעלי הון שיוכלו לתמוך בהם לאחר פרישתם. במצב כזה נוצר תמריץ חיובי לנבחרים השולטים על הקופה הציבורית, לנהוג בפזרנות מבלי שיצטרכו לתת על כך את הדין בפני הבוחר, או אף להגדיל את רווחיהם האישיים מהקופה הציבורית (שפירא, 2021). באשר לפזרנות כספי הציבור, לא נמצאה הוכחה חד משמעית לכך שנשיאים בקדנציה האחרונה שלהם נוטים יותר לשנות את הוצאות הממשלה. יתכן ונשיאים, גם אם בקדנציה האחרונה שלהם, אינם יכולים להשתמש

בתקציב ממשלתי באופן שהציבור לא מסתייג ממנו, משום שהם מודאגים מההשפעה השלילית של מעשה כזה על מפלגתם, כמו על הקריירה שלהם לאחר כהונה (Suzuki, 2019).

מחקרים העוסקים בשחיתות ציבורית של ראשי רשות מבצעת עם שונות בסיכויי בחירתם המחודשת ממוקדים ברמה המקומית ובוחנים שאלה זו לגבי ראשי ערים. המחקר בנושא זה, ממוקד בדרך כלל במקרי מבחן ומראה תוצאות מגוונות שאינן חד-משמעיות. כך, בברזיל אכן נראה כי ראשי ערים שלא יכלו להיבחר מחדש התנהלו באופן מושחת (Ferraz & Finan, 2011), מחקרים אחרים הראו כי השימוש בשחיתות יכול דווקא להגדיל את סיכויי ההישרדות של ראשי ערים בתפקידם (Vuković, 2020), קשור לרשתות חברתיות בהן הם מעורבים (Ribeiro et al., 2018) ומושפע מגודל הרשות והפיקוח השיפוטי עליה (Vuković, 2020). הניסיון הישראלי בהקשר זה מראה כי ראשי ערים (שאינן עליהם מגבלת כהונה) מבצעים מעשי שחיתות בקדנציה הראשונה והשנייה שלהם, כך שמשך כהונתם בתפקיד לא נראה כי משפיע על רמת שחיתותם (זמיר וקניג 2018). כך שבנושא זה יש צורך במחקרי המשך.

5. דיון מסכם

המסקנה המרכזית העולה מסקירה זו היא שמנגנון הגבלת כהונות ראש ממשלה בדמוקרטיה פרלמנטרית הינו מנגנון זר לשיטה זאת היות והיא אינה קיימת באף מדינה עם שיטת משטר שכזאת. כמו כן, אין זה חריג שראש ממשלה מכהן מעל עשר שנים בשיטה זאת וניתן לראות זאת במגוון רחב יחסית של דמוקרטיות פרלמנטריות ברחבי העולם. גם במצבים אלה, המנגנונים הקיימים לבלמים ואיזונים הוכיחו את עצמם. הם כוללים את חברי מפלגת ראש הממשלה, מפלגות השותפות בקואליציה וכן גם המצביעים שבמידת הצורך מדיחים את ראש הממשלה מתפקידו. למעט דוגמאות הקיצון של השנים האחרונות של אורבן ונתניהו קשה למצוא דוגמאות בהן מערך האיזונים המאפיין את שיטת הממשל הפרלמנטרית הרב-מפלגתית כשל. למעשה גם במקרה של נתניהו מערך זה נראה שפעל את פעולתו. מעבר לכך, מעשי שחיתות וניצול לרעה של עוצמת השלטון, אינם תלויים בהכרח בהגבלת כהונה. מכאן שאין כל הבטחה שמנגנון שכזה יבטיח מניעת ניצול סמכות לרעה, וכן קיים הסיכוי שהגבלת כהונה תיצור אפקטים שליליים ליכולת הממשלה למשול.

דגמי ביניים אחרים המוצגים למעלה, מאפשרים לראשי רשות מבצעת לחזור ולהתמודד על תפקידם לאחר תקופת צינון מסוימת. יתכן ורעיון הצינון מהווה פשרה סבירה בין הפגיעה במשילות לבין החשש מצבירת עוצמה בידי אדם יחיד. עם הצינון יורחק אותו אדם ממוקדי כוח לתקופה נקובה, אך לא יסולק משם לעד, מה שיאפשר להפחית את אפקט ה-ברווז הצולע לקראת תום כהונת ראש הממשלה ויוכל לאפשר לאותו אדם לשמר את

יכולתו לתגמל או לפגוע על שיתוף פעולה שחקנים אחרים. הדבר כאמור מקובל בחלק מהמשטרים הנשיאותיים ובקרב חלק ממושלי המדינות בארצות הברית.

בעיה נוספת שעלתה לאורך נייר עמדה זה היא סוגיית אי ההלימה בין מועד תקופות הכהונה הקבוע בחוק (בישראל 4 שנים) לבין מימוש הכהונה בפועל (קצת יותר משנתיים בממוצע בישראל). אין כל ספק שראשי ממשלה שאינם חוששים להמשיך כהונתם נוטים לעשות שימוש בכלי פירוק הממשלה והליכה לבחירות חדשות ולכן מעלים ממוצע זה (Rosenthal, 2016, Chapter 4). מתוך כך כפי שגם הוצג בדברי ההסבר לאחד מנוסחי הצעת החוק על קציבת תקופות כהונה שהובאו למעלה, דווקא קציבת כהונות תפחית את נטיית ראשי ממשלה ליצור אי-יציבות ממשלתית בכדי להרכיב מחדש קואליציה שתהא נוחה יותר עבורם. עם זאת, חוסר ההלימה בין הגדרות תקופות הכהונה יכולים ליצור פה חוסר התאמה שרק יגביר את בעיית המשילות שממילא תגבר עם הגבלת תקופות כהונה. יתכן כי קציבת תקופות הכהונה לא צריכה לעלות בקנה אחד עם תקופת הכהונה של הכנסת אלא להיות קצובה בשנים (לדוגמה שמונה או עשר שנים). כלומר ההיגיון של מניעת אפשרות הבחירה מחדש של ראש רשות מבצעת במשטר זה, לא צריך להיגזר דווקא מהגיון תקופת הכהונה של הפרלמנט, אלא מתוך הגיון של תקופת כהונה של ראש רשות מבצעת שאמור למשול, אך לא להגיע למצב של שליטה שתכרסם תחת יסוד הדמוקרטיה. עם הסייגים שניתוח זה מציג לגבי קציבת תקופת כהונה של ראשי ממשלה במשטרים פרלמנטריים, ניתן להצביע על שתי אפשרויות למיתון ההשלכות השליליות של קציבת תקופות כהונה על משילות הממשלה במשטר הפרלמנטרי: קציבת שנות כהונה ולא תקופות כהונה (years limits rather than term limits), וקביעת צינון בין תקופות כהונה בה אדם לא יהיה ברשות המבצעת אך יוכל לשוב אליה לאחר סיום תקופת הצינון.

6. רשימת מקורות

זמיר, ש. וע. קניג (2018). הגבלת כהונה לראשי ערים. *פרלמנט* (82).
https://www.idi.org.il/parliaments/24572/24574 נצפה ב 20/6/21.

שפירא, א. (2021). הגבלת כהונת ראש הממשלה – יתרונות וחסרונות. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
https://www.idi.org.il/articles/34207 נצפה ב 20/6/21.

קניג, ע. (2020). בפעם הרביעית בתוך שנתיים – ישראל היא שיאנית הבחירות. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
https://www.idi.org.il/articles/33202 נצפה ב 20/6/21.

Albert, R. (2018). Constitutional amendment and dismemberment. *Yale Journal of International Law*, 43(1), 1–84.

Andeweg, R. B., Elgie, R., Helms, L., Kaarbo, J., & Müller- Rommel, F. (2020). The political executives returns: Re-empowerment and rediscovering. In R. B. Andeweg, R. Elgie, L. Helms, J. Kaarbo, & F. Müller- Rommel (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Executives* (pp. 1–22). Oxford University Press, Oxford.

Bäck, H., & Dumont, P. (2008). Making the first move. *Public Choice*, 135(3–4), 353–373.

Baron, D. P., & Diermeier, D. (2001). Elections, Governments, And Parliaments In Proportional Representation Systems. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(3), 933–967.

Baturo, Alexander, and Robert Elgie. 2019. "Presidential Term Limits." In *The Politics of Presidential Term Limits*, eds. Alexander Baturo and Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 1–18

Bucur, C., & Cheibub, J. A. (2017). Presidential partisanship in government formation: Do presidents favor their parties when they appoint the prime minister? *Political Research Quarterly*, 70(4), 803–817.

Carroll, R., & Cox, G. W. (2012). Shadowing Ministers Monitoring Partners in Coalition Governments. *Comparative Political Studies*, 45(2), 220–236.

Cheibub, J. A., & Medina, A. (2019). The Politics of Presidential Term Limits in Latin America: From Re-democratization to Today. In *The Politics of Presidential Term Limits* (pp. 517–534). Oxford University Press.

Cheibub, J., & Przeworski, A. (1999). Democracy, Elections, and Accountability for. *Democracy, Accountability, and Representation*, 2, 222.

Dalton, R. J., Farrell, D. M., & McAllister, I. (2011). *Political parties and democratic linkage: How parties organize democracy*. Oxford University Press.

Doron, G., & Sened, I. (2001). *Political bargaining: Theory, practice and process*. Sage.

Dowding, K. (2013). The prime ministerialisation of the British Prime Minister. *Parliamentary*

Affairs, 66(3), 617–635.

Ferraz, C., & Finan, F. (2011). Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. *American Economic Review*, 101(4), 1274–1311.

Ginsburg, T., & Elkins, Z. (2019). One Size Does Not Fit All: The Provision and Interpretation of Presidential Term Limits. In *The Politics of Presidential Term Limits* (pp. 37–52). Oxford University Press.

Glasgow, G., Golder, M., & Golder, S. N. (2011). Who “wins”? Determining the party of the prime minister. *American Journal of Political Science*, 55(4), 937–954.

Heller, W. B. (2001). Making Policy Stick: Why The Government Gets What It Wants In Multiparty Parliaments. *American Journal of Political Science*, 780–798.

Huber, J. D. (1996). The vote of confidence in parliamentary democracies. *American Political Science Review*, 90(02), 269–282.

Inridason, I. H., & Kam, C. (2008). Cabinet reshuffles and ministerial drift. *British Journal of Political Science*, 621–656.

Klesner, J. L. (2019). The Politics of Presidential Term Limits in Mexico. *The Politics of Presidential Term Limits*, 141–158.

Martin, L. W., & Vanberg, G. (2004). Policing the bargain: Coalition government and parliamentary scrutiny. *American Journal of Political Science*, 48(1), 13–27.

Martin, L. W., & Vanberg, G. (2011). *Parliaments and coalitions: The role of legislative institutions in multiparty governance*. Oxford University Press.

Martínez-Gallardo, C., & Schleiter, P. (2015). Choosing whom to trust: Agency risks and cabinet partisanship in presidential democracies. *Comparative Political Studies*, 48(2), 231–264.

National Governors Association. (2021). Governors’ Powers & Authority. *National Governors Association*. <https://www.nga.org/governors/powers-and-authority/>

Norris, P. (2017). Is Western democracy backsliding? Diagnosing the risks. *The Journal of Democracy*, *Forthcoming*.

Palanza, V., & Sin, G. (2014). Veto bargaining and the legislative process in multiparty presidential systems. *Comparative Political Studies*, 47(5), 766–792.

Poguntke, T., & Webb, P. (2007). *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Ribeiro, H. V., Alves, L. G., Martins, A. F., Lenzi, E. K., & Perc, M. (2018). The dynamical structure of political corruption networks. *Journal of Complex Networks*, 6(6), 989–1003.

Rosenthal, M. (2016). *Israel's Governability Crisis: Quandaries, Unstructured Institutions, and Adaptation*. Lexington Books.

Saiegh, S. M. (2011). *Ruling by statute: How uncertainty and vote buying shape lawmaking*. Cambridge University Press.

Schleiter, P., & Evans, G. (2021). Prime ministers, the vote of confidence and the management of coalition terminations between elections. *West European Politics*, 1–19.

Strøm, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37(3), 261–290.

Strøm, K., & Müller, W. C. (1999). The keys to togetherness: Coalition agreements in parliamentary democracies. *The Journal of Legislative Studies*, 5(3–4), 255–282.

Suzuki, A. (2019). Effects of Presidential Term Limits. In *The Politics of Presidential Term Limits* (pp. 585–606). Oxford University Press.

Thies, M. F. (2001). Keeping tabs on partners: The logic of delegation in coalition governments. *American Journal of Political Science*, 580–598.

Vuković, V. (2020). Corruption and re-election: How much can politicians steal before getting punished? *Journal of Comparative Economics*, 48(1), 124–143.

Yap, F. (2019). Term Limits in South Korea. In *The Politics of Presidential Term Limits* (pp. 451-473). Oxford University Press.