



הכנסת  
מרכז המחקר והמידע

# אמון הציבור בפרלמנט – מחקר משווה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע  
קריית בן-גוריון, ירושלים 91950  
טל': 02 - 649 6016  
פקס: 02 - 649 6103

כ"ח באדר תשס"ו  
28 במארס 2006

כתיבה: ד"ר שילה הטיס רולף  
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## תוכן העניינים

עמ'	
3	תקציר.....
3	1. הקדמה.....
4	2. הירידה באמון הציבור במוסדות שלטון בכלל ובפרלמנט בפרט.....
5	2.1. אמון הציבור במוסדות שלטון.....
7	2.2. אמון הציבור בפרלמנט.....
10	2.3. אמון הציבור בחברי הפרלמנט.....
11	2.4. אמון הציבור הישראלי בכנסת.....
12	3. הספרות המקצועית.....
12	3.1. המושג "אמון".....
15	3.2. אמון הציבור במוסדות שלטון בכלל ובפרלמנט בפרט במדינות מסוימות.....
18	3.3. סיבות לירידה באמון ולרמת האמון הנמוכה במוסדות שלטון ובפרלמנט.....
19	3.3.1. הסברים הקשורים לתפקוד של המוסדות.....
21	3.3.2. הסברים המבוססים על משתנים אישיים.....
22	3.3.3. הסברים מערכתיים, סביבתיים וחברתיים.....
23	3.4. אמון הציבור בדמוקרטיה ובפרלמנט.....
24	3.5. הצעות לרפורמות.....
25	4. פעולות הננקטות בפרלמנטים לטיפול בבעיית האמון.....
25	4.1. סקרי דעת קהל.....
26	4.2. פעולות לשיפור התדמית.....
28	4.3. האם רפורמות בעבודת הממשלה והפרלמנט משפיעות על רמת האמון בהם?.....
29	5. מסקנות.....
31	6. מקורות.....
31	6.1. התשובות על השאלונים שנשלחו למזכירים הכלליים.....
32	6.2. ביבליוגרפיה.....
40	7. נספחים.....

## רשימת טבלאות

מס' 1	שיעור המביעים אמון במערכת המשפטית, בממשלה, בפרלמנט ובמפלגות במדינות אירופה, באחוזים (2005).....	5
מס' 2	שיעור המביעים אמון בפרלמנט ב-15 חברות האיחוד האירופי, באחוזים (1996-2005).....	7
מס' 3	מגמות באמון בפרלמנט במדינות בעולם לאורך זמן.....	8
מס' 4	שיעור המביעים אמון רב במנהיגי הקונגרס ובמנהיגי הממשלה הפדרלית בארה"ב, באחוזים (1966-2005).....	9
מס' 5	אינדקס אמון הציבור במנהיגי כלל מוסדות השלטון והמוסדות הציבוריים בארה"ב, באחוזים.....	9
מס' 6	שיעור המביעים אמון בפרלמנט ב-17 מדינות באמריקה הלטינית, באחוזים (2001).....	11

	מס' 7	שיעור המביעים אמון בפרלמנט במדינות מזרח אירופה שהצטרפו לאיחוד האירופי או מועמדות להצטרף, באחוזים (2003-2005).....
11		
13	מס' 8	האמון בפרלמנט והאמון בבני-אדם (2002).....
14	מס' 9	האמון בפרלמנט והאמון בבני-אדם ב-19 מדינות, באחוזים (1981, 1990, 1999).....
16	מס' 10	שיעור המביעים אמון במפלגות, בממשלה ובבונדסטג בגרמניה, באחוזים (סתיו 2003)....
17-18	מס' 11	היפותזות בדבר הסיבות לירידה באמון הציבור בממשל בארה"ב.....
21	מס' 12	השוואה בין רמת אמון הציבור ובין הערכת רמת השחיתות בפרלמנט (2005).....
22	מס' 13	שיעור המביעים אמון במוסדות המדינה באיטליה במהלך שנת 2003, באחוזים.....
22	מס' 14	שיעור המביעים אמון במוסדות שלטון בצ'כיה בין ספטמבר 2002 לספטמבר 2003, באחוזים..
	מס' 15	האמון בדמוקרטיה והאמון בפרלמנט במדינות החברות באיחוד האירופי והמועמדות לכניסה, באחוזים (2005).....
24		
	מס' 16	אמון הציבור הישראלי בכנסת על-סמך סקר ה-ESS משנת 2002 – שיעור המשיבים בכל קטגוריה, באחוזים.....
47		
	מס' 17	אמון הציבור הישראלי בכנסת על-סמך מדד הכנסת מסוף שנת 2000 – שיעור המשיבים בכל קטגוריה, באחוזים.....
47		
	מס' 18	שיעור המביעים אמון בפרלמנט ב-15 חברות האיחוד האירופי לפני ההרחבה על-פי ה"יורוברומטר", באחוזים, לעומת נתוני ה-ESS (2002).....
48		
	מס' 19	שיעור המביעים אמון בפרלמנט ב-15 חברות האיחוד האירופי לפני ההרחבה על-פי ה"יורוברומטר" ועל-פי ה-EVS, באחוזים (1999).....
49		

#### רשימת תרשימים

6	מס' 1	אמון הציבור במוסדות לאומיים: נתונים ממוצעים אזוריים.....
10	מס' 2	מידת האמון בממשלה הפדרלית בארה"ב (1958-2000).....
12	מס' 3	מידת האמון בפרלמנט ב-22 מדינות (2002).....
46	מס' 4	אמון הציבור במוסדות שלטון בשווייץ (2003).....

#### רשימת נספחים

40	מס' 1	מסקנות והמלצות של הוועדה למודרניזציה בבית-הנבחרים של בריטניה בנושא חיבור הפרלמנט לציבור.....
47	מס' 2	הפערים בתוצאות של סקרי דעת קהל.....
	מס' 3	מסקנות מחומר רקע שהכינו סטיבן ואן דה ואלה, סטיבן ואן רוסברוק וגירט בוקרט בנושא אמון בסקטור הציבורי בעבור ה-OECD.....
50		

## אמון הציבור בפרלמנט – מחקר משווה<sup>1</sup>

### תקציר

המסמך עוסק באמון הציבור בפרלמנט, ומבוסס על תשובותיהם של המזכירים הכלליים מ-21 פרלמנטים על שאלון ששלחנו אליהם, על סקרי דעת קהל שהוכנו במדינות בעולם ועל-ידי גופים העוסקים בסקרי דעת קהל בין-לאומיים השוואתיים, ועל ספרות מקצועית רחבת היקף.

נמצא שקיימת בעיה כלל-עולמית של רמת אמון נמוכה במוסדות שלטון בכלל ובפרלמנט בפרט. במסמך זה התמקדנו בתופעה במדינות הדמוקרטיות המערביות, שכן ישראל משתייכת עליהן ועליהן קיים המידע הרב ביותר. המסמך מציג ומנתח את הנתונים ולאחר מכן סוקר את הספרות המקצועית הענפה בנושא. הספרות המקצועית הרלוונטית עוסקת במושג "אמון" בתחומים שונים במדעי החברה; בהסברים ברמת המדינות וברמה הבין-לאומית לתופעה של רמת האמון הנמוכה במוסדות שלטון בכלל ופרלמנט בפרט; במידת האיום שהתופעה מעמידה בפני הדמוקרטיה; ברפורמות שאפשר להנהיג כדי לגרום לשינוי במגמה.

פרלמנטים רבים מנהלים רפורמות האמורות לשפר את הקשר בינם לבין הציבור, ויש ציפייה שהרפורמות – בתחום ההסברה, החינוך והתקשורת – ישפיעו, לפחות בעקיפין, על רמת אמון בהם. למעשה יש לרפורמות השפעה מועטה על אמון הציבור, משום שרמת האמון הנמוכה נובעת, כפי הנראה, מהתפתחויות חברתיות ותרבותיות יותר משהיא נובעת מסיבות אובייקטיביות הנוגעות לתפקוד הפרלמנטים או להשתקפותם בתקשורת. למרות התוצאות הלא-מחמיאות של מדד הכנסת משנת 2001 בדבר דעת הקהל על הכנסת, מתברר כי לעומת 15 החברות באיחוד באירופי לפני ההרחבה, המצב בישראל אינו גרוע כל כך.

## 1. הקדמה

בשנת 2001 פרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת דוח מחקר על תפיסות הציבור בנוגע לרשות המחוקקת (להלן: מדד הכנסת), שהוכן בשיתוף פרופ' אפרים יער-יוכטמן ומכון "דחף" בהנהלת ד"ר מינה צמח. המחקר בחן את דעת הקהל בדיקה מעמיקה ומפורטת, ועלו ממנו מסקנות חמורות על דעתו של הציבור בישראל על הכנסת וחבריה ועל האמון שהציבור רוחש להם. בין היתר, נמצא שרק ל-14% מהנשאלים יש אמון רב או מלא בכנסת.<sup>2</sup>

בעקבות ממצאי מדד הכנסת ביקש מזכיר הכנסת, מר אריה האן, לבדוק אם מזכירים כלליים של פרלמנטים נוספים הזמינו סקרי דעת קהל דוגמת מדד הכנסת, אם גם במדינות אחרות יש בעיה של רמת אמון נמוכה בפרלמנט, ואם ישנה – כיצד הפרלמנט מתמודד עמה. שאלון נשלח ל-30 מזכירים כלליים של פרלמנטים; נתקבלו 21 תשובות.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> תודתי למנהל הממ"מ, ד"ר יעקב ורשבסקי ולמנהלת מחלקת המחקר בממ"מ, ד"ר שירלי אברמי, על הערותיהם והארותיהם. אני נושאת באחריות המלאה לכל הכתוב במסמך זה.

<sup>2</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת ומכון המחקר "דחף", מדד הכנסת – תפיסות הציבור את הרשות המחוקקת, דוח מחקר, ירושלים, פברואר 2001, עמ' 51.

<sup>3</sup> המדינות מהן נתקבלו תשובות: אוסטריה, אוסטרליה, איטליה, אירלנד, ארה"ב, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, לוקסמבורג, נורבגיה, ניו-זילנד, ספרד, פורטוגל, פינלנד, צ'כיה, צרפת, קנדה, שבדיה ושווייץ. ראו פירוט בדבר התשובות שנתקבלו ברשימת המקורות.

לאחר שנתקבלו התשובות החלטנו לאסוף באופן עצמאי מידע נוסף מהמקורות האלה: אתרי האינטרנט של פרלמנטים המנהיגים או מתכננים רפורמות לשיפור תדמיתם והקשר שלהם עם הציבור; סקרי דעת קהל לאומיים ובין-לאומיים העוסקים בין היתר באמון הציבור במוסדות שלטון; ספרות מקצועית העוסקת בהיבטים שונים של אמון בכלל ושל אמון במוסדות השלטון בפרט.

## 2. הירידה באמון הציבור במוסדות שלטון בכלל ובפרלמנט בפרט

יש מקורות רבים של נתונים השוואתיים על הרמה של אמון הציבור במוסדות שלטון, ובכלל זה הפרלמנט. מצאנו נתונים כאלה באתרים של מכוני סקרי דעת קהל לאומיים ובאתרים של גופים בין-לאומיים העורכים סקרים השוואתיים. באחרונים ראוי לציין את ה"יורוברומטר" (Eurobarometer),<sup>4</sup> סקרי דעת קהל של ארבעה אזורים - אפריקה, מזרח אסיה, אמריקה הלטינית ומזרח אירופה - המאוגדים בגוף הנקרא Global Barometer Surveys,<sup>5</sup> ה-World Value Survey ובו ה-European Value Study<sup>6</sup> וה-European Social Survey.<sup>7</sup>

מצאנו שארגונים בין-לאומיים אחדים עוסקים בשנים האחרונות בירידה באמון הציבור במוסדות שלטון ובמשמעותה. בדוח שהוכן בשנת 2001 עבור "הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי" (OECD) נמצא שמדינות רבות החברות בארגון החלו למקד תשומת לב בחיזוק היחסים עם אזרחיהן לנוכח הירידה בשיעורי ההשתתפות בבחירות, בשיעורי החברות במפלגות ובאמון שהציבור מביע במוסדות ציבוריים מרכזיים, ובהם פרלמנטים.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> ה"יורוברומטר" הוא מערכת סקרי דעת קהל המבוצעים במדינות החברות באיחוד האירופי או מועמדות לחברות בו, המנוהלת על-ידי אגף ניתוח דעת הקהל במסגרת הנציבות האירופית מאז שנת 1973. סקרי דעת הקהל עוסקים בנושאים שונים הקשורים למהות ופעילות האיחוד, לרבות דעת הקהל לגבי מוסדות שלטון וארגונים בינלאומיים. הפרסום המרכזי של ה"יורוברומטר" הוא ה-Standard Eurobarometer, והוא מתפרסם פעמיים בשנה. [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm) (15/2/06).

<sup>5</sup> הגופים הפועלים במסגרת ה-Global Barometer Surveys הם: ה-Afrobarometer המנוהלת על-ידי קבוצת מכוני מחקר בארה"ב, דרום אפריקה וגאנה, ופרסם את הסקר הראשון שלו בשנת 2001. האפרוברומטר מקיים סקרים ב-18 מדינות (<http://www.afrobarometer.org>, 4/4/06); ה-East Asia Barometer, שהחל לפעול בשנת 2001. משתתפים בו אנשי אקדמיה ממזרח אסיה וארה"ב והוא מתואם על-ידי פרופסור מטייוואן. נסקרים על-ידו המדינות הבאות: אינדונזיה, דרום קוריאה, הונג קונג, טייוואן, יפן, מונגוליה, סין, הפיליפינים, תאילנד. <http://www.eastasiabarometer.org> (4/4/06); ה"לטינוברומטר", העוסק בסקרי דעת קהל באמריקה הלטינית, שהחל לפעול ביוזמת מכון MORI בשנת 1995. כיום הוא מנוהלת בצילה על-ידי מרתה לגוס. נסקרים על-ידו המדינות הבאות: אורוגוואי, אל-סלבדור, אקוודור, ארגנטינה, בוליביה, ברזיל, גוואטמלה, הונדורס, ונצואלה, מכסיקו, ניקרגואה, פנמה, פרגוואי, פרו, צ'ילה, קולומביה, קוסטה ריקה והרפובליקה הדומיניקנית. <http://www.latinobarometro.org/> (15.2.06). סקרים הנערכים ברוסיה (מאז 1992), במדינות הבלטיות (מאז 1993) והמדינות החדשות במזרח אירופה (מאז 1991), מנוהלות על-ידי המרכז למחקר מדיניות ציבורית באוניברסיטת אברדין בסקוטלנד בהנהלת פרופ' ריצ'רד רו. <http://www.cspabdn.ac.uk> (4/4/06).

<sup>6</sup> ה-World Value Survey Organization הוא גוף מחקר אקדמי בין-לאומי שמרכזו בשבדיה, האוסף נתונים סטטיסטיים ברחבי העולם על הערכים והאמונות של הציבור, ובכלל זה בתחום הפוליטי, מאז תחילת שנות ה-80. <http://www.worldvaluessurvey.org/> (15/2/06). ה-European Value Study הוא חלק מה-World Value Survey, ומתמקד באירופה. <http://www.europeanvalues.nl/index3.htm> (15.2.06).

<sup>7</sup> ה-European Social Survey הוא גוף אקדמי המקבל מימון מנציבות האיחוד האירופי, מהקרן האירופית למדע ומהמדינות המשתתפות. ישראל השתתפה בסקר הראשון של ה-ESS שנערך בשנת 2002 באמצעות פרופ' נח לויין-אפשטיין מהחוג לסוציולוגיה באוניברסיטת תל-אביב. <http://naticent02.uuhost.uu.net/> (15.2.06).

<sup>8</sup> OECD (2001). OECD ממשיך לעסוק בנושא, וב-28 בנובמבר 2005 התכנסה מטעמו ועידה בדרג מיניסטרילי בוטרדם שבהולנד. [http://www.oecd.org/document/5/0,2340,en\\_33873108\\_33873626\\_35760965\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/5/0,2340,en_33873108_33873626_35760965_1_1_1_1,00.html) (15/2/06).

## 2.1. אמון הציבור במוסדות שלטון

אנו מזכירים את אמון הציבור במוסדות שלטון בכלל ואת אמון הציבור בפרלמנט בנשימה אחת, כביטוי לתופעה אחת. ואכן, בסקרי דעת הקהל שבהם הנסקרים נשאלים על מידת האמון שלהם בפרלמנט הם נשאלים גם על מוסדות שלטון ועל מוסדות ציבוריים אחרים. סקרי ה"יורוברומטר" שואלים על מבחר מוסדות לאומיים ובין-לאומיים. מהסקר שנערך בשנת 2005 מוצגות התשובות הנוגעות למערכת המשפטית, לממשלה לפרלמנט ולמפלגות.

**טבלה מס' 1: שיעור המביעים אמון במערכת המשפטית, בממשלה, בפרלמנט ובמפלגות במדינות אירופה, באחוזים (2005)**

מדינה	האמון במערכת המשפטית	האמון בממשלה	האמון בפרלמנט	האמון במפלגות
15 החברות לפני ההרחבה				
אוסטריה	74	49	52	31
איטליה	43	29	35	19
אירלנד	52	40	40	24
בלגיה	48	44	49	30
בריטניה	54	34	36	22
גרמניה	58	27	35	18
דנמרק	83	55	74	51
הולנד	65	40	53	35
יוון	53	40	47	23
לוקסמבורג	65	68	64	46
ספרד	47	40	37	24
פורטוגל	41	33	40	19
פינלנד	78	68	67	37
צרפת	53	24	33	14
שבדיה	64	34	46	22
10 המדינות שהצטרפו ב-2004				
אסטוניה	49	44	41	17
הונגריה	24	32	29	11
לטביה	37	35	27	10
ליטא	30	25	15	10
מלטה	45	40	38	29
סלובניה	34	40	39	23
סלובקיה	27	22	23	11
פולין	23	11	8	5
ציכיה	32	23	17	11
קפריסין (יוונית)	64	60	54	21
מועמדות להצטרפות				
בולגריה	20	20	11	11
טורקיה	69	76	73	28
קרואטיה	24	22	20	11
רומניה	35	43	35	22
קפריסין (טורקית)	60	62	57	40

ירוק מסמן את שיעור האמון הגבוה ביותר בארבעת המוסדות, כחול את המקום השני, בורדו את המקום השלישי ואדום את המקום הרביעי.

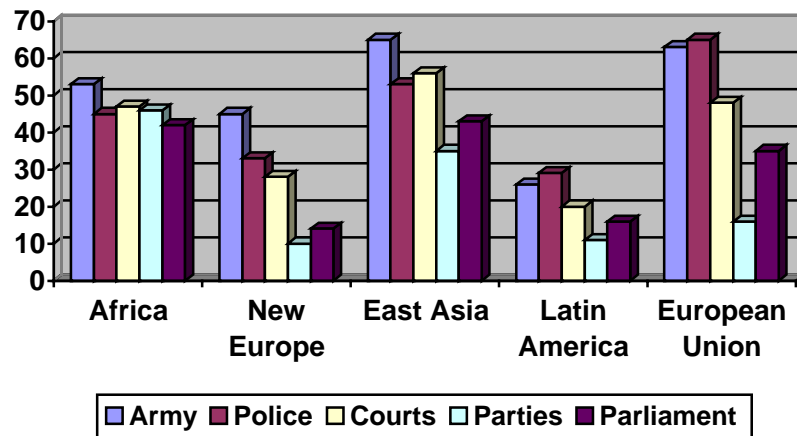
מקור: Standard Eurobarometer No. 63.

ברוב מדינות אירופה נמצא שהאמון במערכת המשפטית הוא הרב ביותר מבין הארבעה. בכולן האמון במפלגות הוא המועט ביותר. אשר לאמון בממשלה מול האמון בפרלמנט, בחלק מהמדינות האמון בממשלה רב יותר ובחלקן – בפרלמנט. ב-12 מ-15 החברות באיחוד האירופי לפני ההרחבה היה האמון בפרלמנט גבוה יותר מהאמון בממשלה (חוץ מלוקסמבורג, מספרד ומפינלנד). ברוב החברות החדשות או

המועמדות לכניסה המצב הפוך. בישראל, על-פי מדד הכנסת ועל-פי סקר מדד השלום,<sup>9</sup> האמון בממשלה רב יותר מהאמון בכנסת.

במסגרת פרויקט מחקר על פרלמנטים ודמוקרטיה שפרופ' דייוויד בית'ם מרכז עבור האיחוד הבין-פרלמנטרי (IPU) הוכן התרשים שלהלן, המשווה נתונים ממוצעים באזורים שונים על האמון בפרלמנט, במפלגות, במערכת בתי-המשפט, במשטרה ובצבא.<sup>10</sup> שוב מתברר שהאמון במפלגות הוא הנמוך ביותר בכל האזורים, חוץ מאשר באפריקה. בכל האזורים האמון בפרלמנט נמוך יותר מהאמון במערכת בתי-המשפט, במשטרה ובצבא.

#### תרשים מס' 1: אמון הציבור במוסדות לאומיים: נתונים ממוצעים אזוריים



האיחוד האירופי – 15 החברות לפני ההרחבה; אמריקה הלטינית – אורוגוואי, אל-סלוודור, אקוודור, ארגנטינה, בוליביה, ברזיל, גוואטמלה, הונדורס, ונצואלה, מקסיקו, ניקרגואה, פנמה, פרגוואי, פרו, צ'ילה, קולומביה וקוסטה-ריקה; מזרח אסיה – הונג-קונג, טייוואן, יפן, מונגוליה, סין, הפיליפינים, קוריאה הדרומית ותאילנד; "אירופה החדשה" – אסטוניה, בולגריה, הונגריה, לטביה, ליטא, סלובניה, סלובקיה, פולין, צ'כיה, רומניה ורוסיה; אפריקה – בוטסואנה, גאנה, דרום אפריקה, זמביה, טנזניה, לסותו, מאלזיה, מוזמביק, מלאווי, ניגריה, נמיביה, סנגל, קייפ-ורדה, קניה.

מקור: David Beetham, *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: a Guide to Good Practice*, to be published by the IPU in the course of 2006.

האם יש מתאם בין רמת האמון של הציבור במוסדות שונים? כשמדובר בפרלמנט ובממשלה התשובה חיובית: בכל המדינות שמצאנו עליהן נתונים, אמון הציבור בפרלמנט ובממשלה עולה או יורד במקביל (אם כי לא תמיד באותו שיעור). ההסבר לכך הוא שבמשטרים פרלמנטריים הציבור אינו מבחין בדיוק בין השניים, וחלוקת התפקידים ביניהם איננה ברורה.<sup>11</sup> אשר למערכת המשפטית, ההלימה ברורה פחות.

<sup>9</sup> סקר מדד השלום נערך אחת לחודש מאז יוני 1994 על-ידי פרופ' אפרים יוכטמן-יער ופרופ' תמר הרמן מטעם מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום ותוכנית אוונס לחקר סכסוכים באוניברסיטת תל-אביב. בסקר נשאלות שאלות קבועות ומשתנות על עמדת הציבור בנושא תהליך השלום, ומפעם בפעם גם על נושאים פוליטיים שוטפים ועל אמון הציבור במוסדות שלטון.

<sup>10</sup> תודתנו לפרופ' דייוויד בית'ם על ששלח לנו את התרשים.

<sup>11</sup> נתוני ה"יורוברומטר" וה-Harris Polls.

## 2.2. אמון הציבור בפרלמנט

מהמידע שאספנו ממקורות רבים ומגוונים עולה שחלה ירידה – אם כי לא רציפה – באמון הציבור בפרלמנטים ברוב המדינות בעשור האחרון.<sup>12</sup> מנתוני ה"יורוברומטר" על 15 המדינות שהיו חברות באיחוד האירופי לפני ההרחבה, עולה שהשיעור הממוצע של המביעים אמון בפרלמנטים שלהם ירד מ-49% בשנת 1996 ל-39% בשנת 2005, אף שבמדינות אחדות עלתה מידת האמון או נשארה יציבה.

טבלה מס' 2: שיעור המביעים אמון בפרלמנט ב-15 חברות האיחוד האירופי, באחוזים (1996-2005)

2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1997	1996	
52	41	42	50	45	46	47	41	46	אוסטריה
35	32	41	38	32	35	28	29	47	איטליה
40	40	35	45	41	38	36	38	55	אירלנד
49	38	44	43	41	42	26	20	47	בלגיה
36	25	37	37	34	34	36	46	51	בריטניה
35	29	35	42	42	41	45	35	33	גרמניה
74	63	69	63	58	58	54	61	64	דנמרק
53	43	51	58	62	58	62	64	57	הולנד
47	63	56	57	49	44	51	51	65	יוון
64	56	64	65	64	64	61	57	64	לוקסמבורג
37	42	38	46	46	58	45	45	57	ספרד
40	37	54	50	50	41	56	43	67	פורטוגל
67	58	62	53	52	57	55	48	52	פינלנד
33	35	44	32	35	40	37	38	53	צרפת
46	58	59	59	50	49	42	48	51	שבדיה
39	35	42	49	47	47	45	44	49	ממוצע האיחוד האירופי (15)

ירוק – מעל הממוצע; אדום – מתחת לממוצע.

מקור: *Europinion No 9 - Tableau 11: Confiance dans les institutions de l'Union et institutions nationales*; Standard Eurobarometer 48, 51, 54.1, 55.1, 57.1, 59, 61, 63.

בטבלה מס' 3 מוצגים נתונים על השינוי השנתי הממוצע באמון הציבור בפרלמנטים הלאומיים על סמך סקרי דעת קהל שונים. הטבלה מלמדת על ירידה באמון הציבור בפרלמנטים ברוב המדינות שנסקרו.

<sup>12</sup> ראו למשל: Inglehart (1999b).



טבלה מס' 3: מגמות באמון בפרלמנט לאורך זמן<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Dalton (2004), עמ' 38.

TABLE 2.4 Trends in confidence in Parliament

Nation	Per annum change	Period	Source (N)
Australia			
Parliament	-1.667	1981-96	WVS (2)
Belgium			
Parliament	0.055	1981-99	WVS (3)
Britain			
Parliament	-2.399*	1981-96	Gallup (8)
Parliament	-0.222	1981-99	WVS (3)
Canada			
Parliament	-1.152*	1979-96	CIPO (8)
Parliament	-0.385	1981-96	WVS (3)
Denmark			
Parliament	0.722*	1981-99	WVS(3)
Finland			
Parliament	-1.476	1981-99	WVS (4)
France			
Parliament	-0.833*	1981-99	WVS (3)
Germany			
Parliament	-0.896*	1984-99	IPOS (12)
Parliament	-1.206	1981-99	WVS (4)
Iceland			
Parliament	1.026	1984-99	WVS (3)
Ireland			
Parliament	-1.056	1981-99	WVS (3)
Italy			
Parliament	0.222	1981-99	WVS (3)
Japan			
Parliament	-1.422	1976-2001	JES (6)
Parliament	-0.302	1981-2000	WVS (4)
Netherlands			
Parliament	0.500	1981-99	WVS (3)
New Zealand			
Parliament	-1.386*	1975-93	Heylen Polls (11)
Norway			
Parliament	-0.533	1982-96	WVS (3)
Sweden			
Parliament	-2.242*	1986-96	SOM (10)
Parliament	0.111	1981-99	WVS (4)
United States			
Congress	-0.507*	1966-2000	Harris/GSS (22)
Congress	-0.917*	1973-97	Gallup (19)
Congress	-0.942	1981-2000	WVS (4)
Congress	-0.499*	1966-98	Harris (27)

Note: Table entries are the per annum change in the % expressing a great deal or quite a lot of confidence in each institution. The per annum change is the unstandardized regression coefficient.

\*Per annum changes significant at the 0.05 level.

Sources: The WVS data are from the 1981-3, 1990-4, 1995-8, and 1999-2001 World Values Survey. Other data are from individual national survey series: CIPO, Canadian Institution of Public Opinion. IPOS, Institut für praxisorientierte Sozialforschung. JES, Japanese Election Studies. SOM, SOM Institut.

הנתונים האלה מראים ממוצעים, ולכן ייתכן שהיתה ירידה חדה בתקופה מסוימת ואחריה התייצב המצב או שחלה עלייה, והדבר אינו משתקף בנתונים. בדקנו זאת בסקר של מכון האריס בארה"ב (בתחתית טבלה מס' 3). השאלה הנשאלת בסקר זה מאז שנת 1966 היא: "בכל הנוגע לאנשים האחראים לניהול הקונגרס, האם היית אומר שיש לך מידה רבה של אמון, רק אמון מסוים או כמעט אין לך אמון בהם?".

להלן הנתונים שמכון האריס מפרסם באתר שלו בנוגע לקטגוריה "אמון רב":

**טבלה מס' 4: שיעור המביעים אמון רב במנהיגי הקונגרס ובמנהיגי הבית הלבן בארה"ב, באחוזים (1966-2006)**

1982	1981	1980	1979	1978	1977	1976	1975	1974	1973	1972	1971	1966
13	16	18	18	10	17	9	13	18	א"י	21	19	42
20	28	18	15	14	31	11	א"י	28	18	א"י	א"י	א"י
1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983
10	8	12	16	א"י	14	16	15	20	21	16	28	20
13	18	23	25	15	14	20	17	23	19	30	42	23
		2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996
		10	16	13	20	22	18	15	12	12	11	10
		25	31	31	40	50	21	21	22	20	15	15

**כחול** – נתונים על הקונגרס; **ירוק** – נתונים על הבית הלבן; **א"י** – אין נתונים.

מקור: אתר האינטרנט של מכון האריס (סקר זה נערך בכל שנה בינואר או בראשית פברואר).

מקור: [http://www.harrisinteractive.com/harris\\_poll/index.asp](http://www.harrisinteractive.com/harris_poll/index.asp) (6/4/06)

מהטבלה מתברר שבין 1966 ל-1971 חלה ירידה חדה באמון הציבור, ומאז התנודות אינן משמעותיות. הדבר בה לידי ביטוי גם באינדקס אמון הציבור במנהיגי כלל מוסדות השלטון והמוסדות הציבוריים בארה"ב.

**טבלה מס' 5: אינדקס אמון הציבור במנהיגי כלל מוסדות השלטון והמוסדות הציבוריים בארה"ב (1966=100)**

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	ממוצע שנות ה-90	ממוצע שנות ה-80	ממוצע שנות ה-70	1966
52	53	55	57	65	55	59	48	51	57	100

מקור: [http://www.harrisinteractive.com/harris\\_poll/index.asp](http://www.harrisinteractive.com/harris_poll/index.asp) (6/4/06)

תרשים מס' 2 מציג את מידת האמון שהציבור רוחש לממשלה הפדרלית; כפי שצוין לעיל, יש הלימה גבוהה בין האמון בממשלה לאמון בקונגרס.

**תרשים מס' 2: מידת האמון בממשלה הפדרלית בארה"ב (1958-2000)**

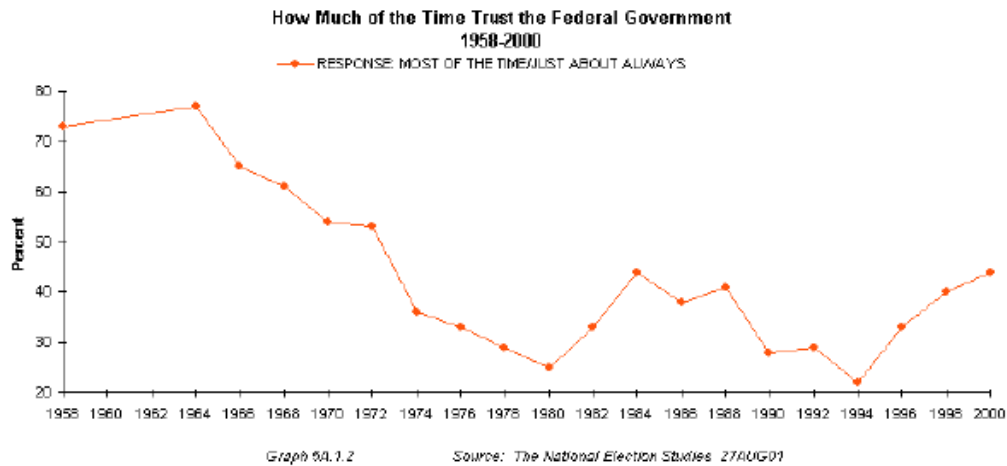


Figure 1 -- Trust-in-government through 2000

מקור: Cook & Gronke (2002); מבוסס על נתוני ה-National Election Studies.

### 2.3. אמון הציבור בחברי פרלמנט

מהנתונים מתברר שאין בהכרח הלימה בין רמת האמון שהציבור רוחש לפרלמנט לרמת האמון שהוא רוחש לחברי הפרלמנט. יש מדינות שבהן חברי הפרלמנט זוכים לאמון רב יותר מהפרלמנט – בעיקר מדינות שבהן חברי הפרלמנט נבחרים בבחירות ישירות. הסיבה העיקרית להבדל היא שהציפיות מהם שונות מהציפיות מהפרלמנט. במדינות אחרות דווקא הפרלמנט זוכה לאמון רב יותר.<sup>14</sup>

במדד הכנסת נמצא, למרבה הפלא, שבישראל האמון בחברי הכנסת רב יותר מהאמון בכנסת עצמה, אף ששיטת הבחירות בישראל יחסית. ההסבר של עורכי המדד לתופעה הוא ש"הציבור מודע לכך שיש חברי כנסת העושים מלאכתם נאמנה ועומדים במבחן התוצאה. אולם הבולטות התקשורתית הגבוהה לה זכות התנהגויות שליליות של חברי כנסת אחרים משליכה על תפקוד הכנסת כולה ותרומתה השלילית משמעותית יותר".<sup>15</sup> ייתכן שאילו נעשה מדד הכנסת במהלך הכנסת השש-עשרה היו הממצאים שונים.

בארה"ב, שם נכתבו מחקרים רבים על כך שחברי הקונגרס אהובים יותר מהקונגרס עצמו, מתברר שהמצב מסובך יותר: בדרך כלל האזרחים אוהבים את הנבחרים הישירים שלהם, ולא את כלל חברי הקונגרס.<sup>16</sup> גם בניו-זילנד נמצא שיש לציבור יותר כבוד ויותר אמון בחבר הפרלמנט המקומי מאשר חברי פרלמנט בכלל.<sup>17</sup>

### 2.4. אמון הציבור הישראלי בכנסת

<sup>14</sup> Pippa Norris (1999).

<sup>15</sup> מדד הכנסת (2001), עמ' 91.

<sup>16</sup> Roger H. Davidson (1979).

<sup>17</sup> Harrison (1998).

מהשוואה ראשונית בין ממצאי מדד הכנסת לנתונים על פרלמנטים אחרים בעולם היה אפשר להגיע למסקנה שהמצב בישראל חמור מהמצב במדינות העולם המערבי, ורמת האמון בכנסת נמוכה כמו זו שבמדינות אמריקה הלטינית (ראו טבלה מס' 6) ומדינות מזרח אירופה שהיו בעבר חלק מהגוש הסובייטי (ראו טבלה מס' 7).<sup>18</sup>

**טבלה מס' 6: אחוז המביעים אמון בפרלמנט ב-17 מדינות באמריקה הלטינית (2001)**

מדינה	% מביעי האמון	מדינה	% מביעי האמון
אורוגוואי	46	מקסיקו	25
אל-סלוודור	24	ניקרואה	24
אקוודור	9	פנמה	25
ארגנטינה	17	פרגוואי	18
בוליביה	16	פרו	23
ברזיל	23	צ'ילה	33
גוואטמלה	13	קולומביה	14
הונדורס	23	קוסטה-ריקה	29
ונצואלה	37	מוצ'קו	24

מקור: Latinobarometro 2001, ב-<http://www.latinobarometro.org/sobrepno2.htm>. המסמך נצפה בינואר 2004 אך אינו מופיע עוד באינטרנט. תודתנו לדניאל רקמיסטרק מארכיון הכנסת על שהביא נתונים אלו לתשומת לבנו.

**טבלה מס' 7: אחוז המביעים אמון בפרלמנט במדינות מזרח אירופה שהצטרפו או מועמדות להצטרף לאיחוד האירופי (2005-2003)**

מדינה	אביב 2003*	אביב 2004*	אביב 2005
אסטוניה	43	35	41
בולגריה	14	13	11
הונגריה	48	29	29
לטביה	39	20	27
ליטא	19	19	15
סלובניה	26	25	39
סלובקיה	27	19	23
פולין	18	8	8
צ'כיה	25	18	17
קרואטיה			20
רומניה	27	30	35

\* לפני ההרחבה במאי 2004

מקור: Standard Eurobarometer 2003.4, *Public Opinion in the Candidate Countries*, p. 17, and 2004 Spring p. T16, Standard Eurobarometer No. 63

ואולם, לפי הסקר הבין-לאומי היחיד שמצאנו שישראל השתתפה בו לצד מדינות אירופיות, מצבה של ישראל לעומת מדינות האחרות אינו גרוע כל כך. על-פי תרשים מס' 3, המבוסס על ממצאי הסקר של ה-European Social Survey (ESS) משנת 2002, בסולם של 0-10 אמון הציבור הישראלי (IL) בכנסת עומד על 4.7 – קצת מתחת למוצע במדינות שהשתתפו בסקר, שעמד על 4.9. הסבר אפשרי לנתונים הסותרים לכאורה הוא המתודות השונות ששימשו בסקרים (ראו נספח מס' 2).

<sup>18</sup> Torcal & Montero (2006) עוסק בדמוקרטיה במדינות אמריקה הלטינית. על מזרח ומרכז אירופה ראו: Linde & Ekman (2005). ראו גם תרשים מס' 1 בעמ' 6.

### תרשים מס' 3: מידת האמון בפרלמנט ב-22 מדינות (2002)

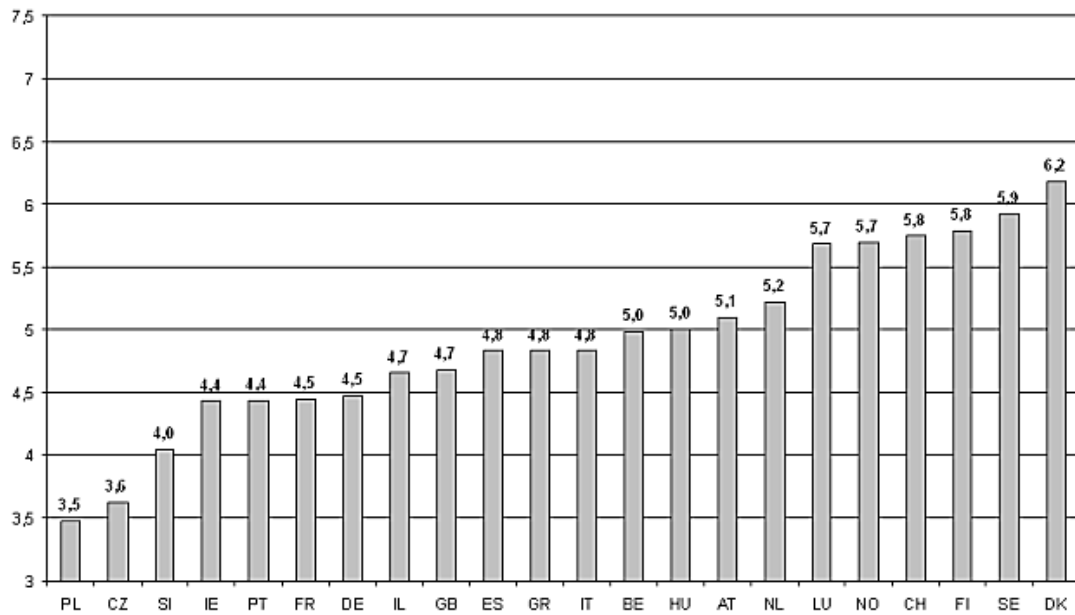


Chart 2. Trust in Parliament in 22 different countries. Country-specific averages (range of scale 0-10).

מפתח: AT - אוסטריה, BE - בלגיה, CH - שווייץ, CZ - צ'כיה, DE - גרמניה, DK - דנמרק, ES - ספרד, FI - פינלנד, FR - צרפת, GB - בריטניה, GR - יוון, HU - הונגריה, IE - אירלנד, IL - ישראל, IT - איטליה, LU - לוקסמבורג, NL - הולנד, NO - נורבגיה, PL - פולין, PT - פורטוגל, SE - שבדיה, SI - סלובניה.  
מקור: Kouvo (2005)

### 3. הספרות המקצועית

הספרות האקדמית העוסקת באמון הציבור בפרלמנטים מתמקדת בנושאים האלה: המושג התיאורטי "אמון", בעיקר במחקרים על "הון חברתי"; הסיבות לירידה באמון הציבור בפרלמנטים במדינות מסוימות מתוך התמקדות בתנאים הספציפיים באותן מדינות; הסיבות וההסברים למגמת הירידה באמון הציבור במוסדות שלטון בכלל ובפרלמנטים בפרט בכל המדינות הדמוקרטיות המערביות (מערב אירופה, צפון אמריקה, אוסטרליה וניו-זילנד). את היסודות לספרות זו הניחו בסוף שנות ה-60 חוקרים אמריקנים וחוקרים אירופיים הפועלים בארצות-הברית.

#### 3.1. המושג "אמון"

המושג "אמון" מתקשר במחקרים רבים למושג אחר מתחום הסוציולוגיה – "הון חברתי". המושג הון חברתי הופיע בספרות המקצועית בשנות ה-60, והשימוש בו נעשה נפוץ ביותר בעקבות מחקריהם של הסוציולוגים גיימס קולמן<sup>19</sup> ורוברט פטמן.<sup>20</sup> ההון החברתי מורכב מתופעות חברתיות שקיומן מבטיח שיתוף פעולה בחברה ומאפשרות, בין היתר, את קיומה של הדמוקרטיה, שגשוג כלכלי ופיתוח חברתי.<sup>21</sup> אחד ממרכיבי ההון החברתי הוא אמון בבני-אדם ואמון במוסדות חברה ושלטון.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> ראו למשל: Coleman (1988).

<sup>20</sup> ראו למשל: Putman (1993).

<sup>21</sup> סיכום טוב על נושא ההון החברתי אפשר למצוא אצל Christoforou (2004).

<sup>22</sup> Putman (1993).

סוציולוגים רבים עוסקים בהגדרת המושג "אמון" ובניתוח מקורותיו של האמון. כשמדובר באמון באופן כללי יש הבחנה בין שלוש היפותזות לניתוח מקורותיו. שתיים מהן היפותזות סוציו-פסיכולוגיות, הרואות בנטייה לתת אמון חלק אינטגרלי מאישיותו וממצבו של האדם: הראשונה מן השתיים מתמקדת בחוויות הילדות שלו, והשנייה מתמקדת במאפיינים אישיים כלליים כמו מעמד חברתי, רמת הכנסה, השכלה, מגדר, מוצא אתני וגיל. ההיפותזה השלישית אינה עוסקת בפרט אלא במאפיינים קולקטיביים של החברה.<sup>23</sup> כשמדובר באמון במוסדות שלטון הניתוח מורכב יותר, והוא יידון בהמשך.

אחת השאלות שהחוקרים שואלים נוגעת למתאם שבין האמון בבני-אדם לאמון במוסדות. אריק אוסלנר בדק 42 מדינות ומצא שהמתאם בין אמון בבני-אדם לאמון בפרלמנט נמוך ( $r = 0.154$ ).<sup>24</sup> הנתונים של ה-European Social Survey מלמדים שיש דווקא מתאם גבוה בין השניים, שכן סדר המדינות בטבלאות המשוות אמון בפרלמנטים לאמון בבני-אדם דומה:

טבלה מס' 8: האמון בפרלמנט והאמון בבני-אדם (2002)

המדינה	האמון בפרלמנט (10-1)	המדינה	האמון בבני אדם (10-1)
דנמרק	6.2	דנמרק	7.0
שבדיה	5.9	נורבגי	6.6
פינלנד	5.8	פינלנד	6.5
שווייץ	5.8	שבדיה	6.1
נורבגיה	5.7	הולנד	5.7
לוקסמבורג	5.7	שווייץ	5.6
הולנד	5.2	אירלנד	5.5
אוסטריה	5.1	לוקסמבורג	5.2
הונגריה	5.0	אוסטריה	5.1
בלגיה	5.0	בריטניה	5.1
איטליה	4.8	ישראל	4.9
יוון	4.8	ספרד	4.9
ספרד	4.8	בלגיה	4.8
בריטניה	4.7	גרמניה	4.7
ישראל	4.7	איטליה	4.5
גרמניה	4.5	צרפת	4.5
צרפת	4.5	ציכיה	4.3
פורטוגל	4.4	פורטוגל	4.2
אירלנד	4.4	הונגריה	4.1
סלובניה	4.0	סלובניה	4.0
ציכיה	3.6	פולין	3.7
פולין	3.5	יוון	3.6

מקור: European Social Surveys

המדינות שבהן המתאם בין האמון בפרלמנט לאמון בבני-אדם נמוך במיוחד הן אירלנד – לטובת אמון בבני אדם, והונגריה ויוון – לטובת הפרלמנט.

על-פי נתוני ה-World Value Survey, רק באוסטרליה, באיסלנד ובבלגיה רמת האמון שהציבור רוחש לפרלמנט גבוהה מרמת האמון בבני-אדם בכל השנים שבהן נבדקה, ורק בדנמרק האמון בבני-אדם רב יותר מהאמון בפרלמנט (ראו טבלה מס' 9).

<sup>23</sup> Delhey & Newton (2004).

<sup>24</sup> Uslaner (1999).

אחת המסקנות העולות מהמחקרים העוסקים באמון בהקשר של ההון החברתי היא שבמדינות פרוטסטנטיות, הומוגניות ושוויוניות, שיש בהן תחושת רווחה (wellbeing) ורמה נמוכה של סכסוכים – למשל מדינות סקנדינביה והולנד – רמת האמון נוטה להיות גבוהה יותר מאשר במדינות אחרות.<sup>25</sup>

טבלה מס' 9: האמון בפרלמנט והאמון בבני-אדם ב-19 מדינות, באחוזים (1981, 1990, 1999)

האמון בבני-אדם**			האמון בפרלמנט*			המדינה
1999	1990	1981	1999	1990	1981	
31.1	28.4	אין נתונים	38.6	40.3	אין נתונים	אוסטריה
40.0 (1995)	אין נתונים	48.2	40.5 (1995)	אין נתונים	55.3	אוסטרליה
31.8	33.8	25.9	33.1	30.5	30.0	איטליה
41.7	41.7	39.1	70.8	52.7	55.5	איסלנד
35.3	46.8	39.5	32.1	49.9	51.4	אירלנד
35.9	49.5	39.4 (1982)	37.1	41.7	51.5 (1982)	ארצות-הברית
27.9	30.9	25.5	37.3	41.4	33.7	בלגיה
27.7	42.4	41.6	34.6	43.5	39.4	בריטניה
35.7	31.1 מערב 22.4 מזרח	26.8 מערב	35.3	50.2 מערב 40.7 מזרח	51.0 מערב	גרמניה
מאוחדת			מאוחדת			
64.1	55.5	47.2	46.8	41.3	35.8	דנמרק
59.7	50.7	39.3	53.9	52.6	43.1	הולנד
אין נתונים	60.7	55.5 (1982)	אין נתונים	58.7	77.4 (1982)	נורבגיה
36.3	33.9	32.9	43.3	41.0	46.7	ספרד
12.0	21.0	אין נתונים	45.3	37.2	אין נתונים	פורטוגל
56.2	59.5	56.0	41.5	33.2	64.5	פינלנד
24.1	25.4	אין נתונים	12.6	37.3	אין נתונים	צ'כיה
56.2	59.5	56.0	38.6	43.4	47.1	צרפת
37.0 (2000)	53.1	48.5	39.6 (2000)	37.3	43.1	קנדה
63.6	59.6	52.1 (1982)	49.5	45.4	44.1 (1982)	שבדיה

ירוק – שיעור האמון הגבוה ביותר.

מקור: European and World Value Surveys

\* "מידה רבה של אמון" ו"ידי הרבה אמון".

\*\* "אפשר לסמוך על אנשים".

יש חוקרים המוצאים פרדוקס מובנה ביחס שבין דמוקרטיה לאמון. התיאוריה הפוליטית הליברלית הקלסית התבססה על חוסר אמון בממשלה.<sup>26</sup> טום כריסטנסן ופר לגרייד מציינים שמצד אחד הלגיטימיות של מוסדות פוליטיים ומינהליים ושל שחקנים בעלי חשיבות בתהליך הפוליטי מבוססת במידה רבה על אמון, ומצד אחר אלמנט מהותי בדמוקרטיה הוא "חוסר-אמון בריא", או לפחות סקפטיות בדבר האינטרסים של אחרים, ובעיקר של בעלי העוצמה.<sup>27</sup> במחקר שהוכן בעבור ה-OECD צוין ש"רמה מסוימת של חוסר אמון בממשלה היא בריאה, ויכולה להיות פונקציונלית משום שהיא משמשת ערבות לאחריותיות (Accountability).<sup>28</sup>

לסיום, יש לציין שלא כל אנשי האקדמיה מתרשמים מעצם העיסוק של עמיתיהם בנושא אמון הציבור במוסדות שלטון. הפילוסופית הבריטית אונורה אוניל אמרה בהקשר זה בסדרה של הרצאות שנתנה בשנת 2002 במסגרת ה-BBC בנושא "אמון", שאין הוכחה שחלה הידרדרות במידת האמון שהציבור רוחש למוסדות השלטון, אלא קיימת העובדה שהציבור אומב שחלה ירידה במידת האמון שהוא רוחש: "אנו

<sup>25</sup> ראו: Delhey & Newton (2004).

<sup>26</sup> Hardin (2002).

<sup>27</sup> Christensen & Lægred (2003), ראו גם: Warren (1999) ו-Warren (2004).

<sup>28</sup> Pollitt & Bouckaert (2000).



מספרים זאת לאלו העורכים סקרי דעת קהל, הם מספרים לתקשורת, וכך החדשות שאנחנו אומרים שאיננו רוחשים אמון ממוחזרות".<sup>29</sup>

הפילוסופית הישראלית עדנה אולמן-מרגלית מערערת על הקונספציה של אמון או אי-אמון במוסדות, שכן למוסדות ככאלה אין כוונות, ומשום כך המושג "אמון" אינו רלוונטי בכל הנוגע להם.<sup>30</sup> גבריאלה מונטינולה מוסיפה שאזרחים אינם מסוגלים לתת אמון במוסדות שלטון, שכן אין להם הידע האובייקטיבי על אותם מוסדות שעל בסיסו אפשר להגדיר אמון. לעומת זאת, לפעמים יש להם יסוד להביע חוסר אמון, בעיקר כאשר מדובר בשחיתות.<sup>31</sup>

### 3.2. אמון הציבור במוסדות שלטון בכלל ובפרלמנט בפרט במדינות מסוימות

המחקרים המתמקדים במצב במדינות מסוימות מנסים, על-פי רוב, להסביר את רמת האמון בהן על סמך התכונות והתנאים הייחודיים בכל אחת מהן. פעמים רבות החוקרים נדרשים למסגרות אנליטיות שפותחו בארה"ב במטרה לבדוק אם הממצאים בארה"ב מתאימים לממצאים בארצות הנבחרות ואם המסקנות מהממצאים ישימות בהן.<sup>32</sup>

**בבלגיה**, למשל, נטען שהסיבות לפער בין האזרחים למוסדות השלטון בכלל ולפרלמנט בפרט הן בין השאר אי-שביעות רצון מתפקוד חברי הפרלמנט והמשבר התקציבי המתמשך במדינה, ובעיקר ממדי הענק של החוב הלאומי, הגורם לזה שכ-40% מהתקציב מיועדים להחזר חובות ולריבית.<sup>33</sup>

**באירלנד** נטען שחוסר האמון בבית התחתון של הפרלמנט נובע במידה רבה מכך ששיעור גבוה מאוד של חברי הפרלמנט מכהנים גם ברשויות מקומיות ועירוניות (בבחירות של 1997 היה השיעור כ-70%), ואין הם מייחדים די מזמנם לטיפול בנושאים לאומיים.<sup>34</sup>

אשר ל**איטליה**, נטען שהרקע לרמת האמון הנמוכה בפרלמנט הוא שאף שהפרלמנט מילא תפקיד חשוב בכינונה של דמוקרטיה ליברלית לאחר מלחמת העולם השנייה, הוא מעולם לא הפך לזירה שבה "האזרח מתחבר למדינה". וינסנט דלה סאלה כינה את התופעה נתק בין ה-*palazzo* (הארמון) ל-*piazza* (הכיכר). הוא טען שב-30 השנים הראשונות של הרפובליקה חלק גדול מעבודת הפרלמנט נעשתה בחשאי, הציבור לא ידע בדיוק מה קורה בו והאמין ש"מה שהיה הוא שיהיה". בסוף שנות ה-80 החלו להכניס תיקונים בתקנון של בית-הנבחרים כדי להקנות לעבודתו יתר שקיפות, אולם בתחילת שנות ה-90 החלה סדרה אין-סופית של פרשות שחיתות (במהלך כהונת בית-הנבחרים ה-11 [1992-1994] עמדו כשליש מחברי הבית לחקירה או למשפט בגין האשמות פליליות כאלה ואחרות), ולכן לא היה אפשר לבחון את השפעת התיקונים על אמון הציבור.<sup>35</sup>

<sup>29</sup> O'Neill (2002), עמ' 44.

<sup>30</sup> Ullmann-Margalit (2004).

<sup>31</sup> Montinola (2004).

<sup>32</sup> ראו למשל את מחקרו של אלם פפדקיס על **אוסטרליה**: Papadakis (1999), וניסיון להסביר את רמת האמון הנמוכה במוסדות שלטון בכלל ובפרלמנט בפרט **בניו-זילנד**: State Services Commission of New Zealand (2000).

<sup>33</sup> de Winter (2002).

<sup>34</sup> O'Halpin (2003).

<sup>35</sup> Della Sala (1997) ו-Della Sala (2002).

כריסטינה לסטון-בנדירה טענה שבפורטוגל, אף שאמון הציבור בפרלמנט אינו נמוך במיוחד, בכל זאת יש בעיה, והיא איננה שיש לציבור דעה שלילית על הפרלמנט, אלא ש"אין לו דעה כלל". רוב האזרחים אינם מבחינים בין בית המחוקקים לרשות המבצעת. הסיבה לתופעה הזאת היא, לדעת לסטון-בנדירה, היסטורית, והיא סבורה שרפורמות בעבודת הפרלמנט ובהתייחסותו לציבור, נוסף על הרפורמות שכבר נעשו מאז חזרה פורטוגל להיות דמוקרטיה בשנת 1976, עשויות לשנות את המצב.<sup>36</sup>

בגרמניה נמצא שהסיבות לדעת הקהל השלילית כלפי הבונדסטג בעשור האחרון הן בין השאר עייפות מהפוליטיקה (הידועה בגרמנית בשם *politikverdrossenheit*)<sup>37</sup> והסיקור השטחי של הפרלמנט בתקשורת, למרות קיומו של ערוץ טלוויזיה פרלמנטרי – Phoenix.<sup>38</sup> אמון הציבור במוסדות השלטון בכלל ובבונדסטג בפרט ירד מאז איחוד גרמניה, בגלל המצב הכלכלי והחברתי הקשה במה שהיה גרמניה המזרחית.<sup>39</sup> הטבלה שלהלן מציגה את הבעיה.

**טבלה מס' 10: שיעור המביעים אמון במפלגות, בממשלה ובבונדסטג בגרמניה, באחוזים (סתיו 2003)**

הבונדסטג	הממשלה הפדרלית	מפלגות	
31	24	11	גרמניה כולה
33	25	12	מערב גרמניה
25	21	8	מזרח גרמניה

מקור: Standard Eurobarometer 60, Public Opinion in the European Union, First Results, Autumn 2003.

בשבדיה נמצאו כמה גורמים לירידה באמון הציבור בפרלמנט מסוף שנות ה-60 ועד סוף שנות ה-90: הידרדרות בכלכלת שבדיה, שהחלה בראשית שנות ה-70 והואצה בשנות ה-90; כניסת הטלוויזיה לבתים בשנות ה-60; המגמה בתקשורת לנקוט עמדה ביקורתית ושלילית הרבה יותר מבעבר כלפי המפלגות והפוליטיקאים; התפתחות משבר אמון בשתי המפלגות העיקריות, אך בעיקר במפלגה הסוציאל-דמוקרטית השלטת, שגרמה לפערים הולכים וגדלים בין ציפיות האזרחים לתפקודן של המפלגות.<sup>40</sup>

בפינלנד נטען שכיוון שהמשימות המסורתיות שהיו מוטלות על הפרלמנט בתחום ההגנה על האזרח בחיי היום-יום שלו והכלים שהיו מסורים בידי לבצע את המשימות האלה הצטמצמו, האזרח איבד את אמונו במוסד המחוקק.<sup>41</sup>

ראסל דלטון הציע הסברים ספציפיים למצבן של כמה מדינות:<sup>42</sup> בבריטניה הירידה באמון קשורה במאבק הכלכלי בתוך האומה; בקנדה היא קשורה במאבק בין האזורים דוברי האנגלית לאזורים דוברי

<sup>36</sup> Leston-Bandeira (2002a), Leston-Bandeira (2002b).

<sup>37</sup> Kepplinger (1996).

<sup>38</sup> Marschall (1998).

<sup>39</sup> ראו למשל: Fuchs (1999).

<sup>40</sup> Sören Holmberg (1999).

<sup>41</sup> Tiuhonen (1998).

<sup>42</sup> Dalton (2004).

הצרפתית;<sup>43</sup> ובאוסטריה – בהתמוטטות הקונסנזוס החברתי-ליברלי. עם זה, מסקנתו של דלטון היתה שההסברים הספציפיים אינם מספקים, שכן התופעה קיימת ברוב המדינות.

בסקירה שהכין המשרד הסקוטי בבריטניה על מעורבות החברה האזרחית בעבודת הפרלמנט בכמה ממדינות אירופה נבדקה יכולתם של האזרחים להשפיע על עבודת החקיקה. הנחת היסוד היתה שככל שהאזרחים ירגישו שיש להם יכולת רבה יותר להשפיע על החקיקה, כך יגדלו שביעות רצונם מפעילות הפרלמנט ואמונם בו. מחברי הסקירה הגיעו למסקנה שבאוסטריה שיתוף אזרחים וההתייעצות עם נציגי העובדים והמעסיקים בתהליך החקיקה הם המפותחים ביותר. לדבריהם, ההסבר של האוסטרים עצמם לתופעה זו הוא שכיוון ששנים רבות קיימה אוסטריה מדיניות חוץ נייטרלית, שבודדה את המדינה במידה מסוימת, קברניטיה השתדלו לשמור על קונסנזוס חברתי פנימי, בניסיון למלא אחר הרצונות של מרב האוכלוסייה, לרבות מיעוטים לאומיים. במשך תקופה מסוימת לאחר כניסתה של אוסטריה לאיחוד האירופי נחלשה המעורבות של הגופים הלא-ממשלתיים בתהליך החקיקה וירד אמון הציבור בפרלמנט, אך בשנים שלאחר כתיבת הסקירה של המשרד הסקוטי מגמה זו התהפכה.<sup>44</sup>

באמצע שנות ה-90 הציגו ג'וזף נאי ופיליפ זליקוב את הטבלה שלהלן, המציגה היפותזות בדבר הסיבות לירידה באמון הציבור בממשל בארה"ב, ואת המידה שבה כל אחת מההיפותזות מציעה הסבר משביע רצון לתופעה:<sup>45</sup>

**טבלה מס' 11: היפותזות בדבר הסיבות לירידה באמון הציבור בממשל בארה"ב**

הערות	רמת המתאם לתופעת הירידה באמון	ההיפותזה
ההיקף גדל מ-3% ל-20% מהתמ"ג, אך הצמיחה הגדולה ביותר היתה בתוכניות פופולריות (ביטוח סוציאלי ו-Medicare). ההיפותזה אינה מסבירה את הירידה באמון במוסדות שלטון אחרים.	נמוכה	1. היקף הממשל גדל מהר מדי (מחושב על בסיס התמ"ג)
חילוקי דעות בנוגע לנושאים תרבותיים. גידול ההיקף פופולרי בנוגע לנושאים הקשורים לתקנות בנושאי איכות הסביבה ובטיחות. 40% אומרים שיש התערבות יתר של הממשל. ההיפותזה אינה מסבירה את הירידה באמון במוסדות אחרים.	נמוכה/מעורבת	2. בגלל גדילת ההיקף, הממשל נעשה חודרני מדי לחיי הפרט (מחושב על בסיס נושאים חדשים)
81% אומרים שהממשל "בזבזן ולא יעיל", אך דרך בוק <sup>46</sup> מערער על מידת השינוי. ההיפותזה אינה מסבירה את הירידה באמון במוסדות אחרים.	נמוכה/מעורבת	3. ביצועי הממשל נחלשו
הירידה הגדולה חלה בשנים 1964-1974.	נמוכה	4. סוף המלחמה הקרה
ההיפותזה תואמת את התזמון של ההתחלה, אך דרושות היפותזות נוספות להסביר את ההתמדה. הדבר היה עשוי להשפיע על כל המוסדות.	מעורבת	5. ויטנאם וווטרגייט

<sup>43</sup> במחקר אחר על קנדה נמצא שלתופעת ההידרדרות המתמדת באמון הציבור במוסדות השלטון יש סיבות כלכליות, חברתיות ופוליטיות, וכן הסיקור של התקשורת. אשר לפרלמנט, נטען שהעדר קוד התנהגות לחברי הפרלמנט הפדרלי משפיע על דעת הקהל (Szekula & Averill, 2001).

<sup>44</sup> ראו: Scottish Office (1998), Part C, 2.2. Austria

<sup>45</sup> Nye Jr. & Zelikow (1997), עמ' 269-270.

<sup>46</sup> Bok (1997)

6.	אפקט מלחמת העולם השנייה	גבוהה	בשנות ה-50 היה האמון רב במיוחד. הדבר היה עשוי להשפיע על כל המוסדות.
	<b>ההיפותזה</b>	<b>רמת המתאם לתופעת הירידה באמון</b>	<b>הערות</b>
7.	היערכות פוליטית מחודשת וקיטוב של האליטות	גבוהה	ההיפותזה תואמת את התזמון של ההתחלה; מסבירה את צמיחת הקואליציה השמרנית; אינה מסבירה את הירידה באמון במוסדות אחרים.
8.	השפעת הטלוויזיה על הפוליטיקה (הידרדרות המפלגות, שיווק שלילי)	גבוהה	ההיפותזה תואמת את התזמון ואת ההתמדה. הרחקת האליטות.
9.	שינוי בתפקיד התקשורת	גבוהה	ההיפותזה תואמת את התזמון של ההתחלה; מתאימה למצב במוסדות אחרים.
10.	עלייה בשחיתות/חוסר יושר	מעורבת/נמוכה	ראיות מעטות לעלייה בשחיתות, אך הרושם שהתופעה קיימת מתחזק; השפעה של ויטנאם, של ווטרגייט ושל מה שקרה אחרים.
11.	האטה כלכלית כללית	מעורבת	כמה וריאציות לגבי אבטלה ואינפלציה, אך ההיפותזה אינה תואמת את תזמון ההתחלה.
12.	עלייה באי-שוויון הכלכלי	נמוכה	ההיפותזה אינה מראה הבדלים לפי "מנצחים" ו"מפסידים".
13.	גלובליזציה ואיבוד שליטה	מעורבת	משפיעה על מצב הרוח הכללי, אך ההשפעות עקיפות והתזמון אינו ברור.
14.	המהפכה התעשייתית השלישית (ההתפתחות המואצת בתחום המחשבים והתקשורת)	גבוהה	ההיפותזה מסבירה שינויים בכלכלה ובתקשורת, אך השפעות סיבתיות ישירות אינן ברורות; תואמת מוסדות אחרים במדינה וטרנס-לאומיים.
15.	ירידה בהון החברתי (נמדד על בסיס התאגדויות וולונטריות)	נמוכה	העדויות שנויות במחלוקת; הקשר הסיבתי לממשלה אינו ברור.
16.	ירידה בהון החברתי (נמדד על בסיס לכידות המשפחה)	מעורבת	התזמון מתאים פחות או יותר להתחלה ולהתמדה, אך הקשר הסיבתי מעט עקיף; יחס לא ברור למדינות ולמוסדות אחרים.
17.	תבניות סמכות וערכים פוסט-מטריאליסטיים, בעיקר מאז שנות ה-60	גבוהה	ההיפותזה מתאימה לכל המוסדות והמדינות; אינה מסבירה את כל הווריאציות.

חוקרים אחדים טוענים שייתכן שהבעיה של רמת האמון הנמוכה בקונגרס של ארה"ב היא בעיה מדומה, שכן מסוף מלחמת העולם השנייה ועד אמצע שנות ה-60 רמת אמון הציבור בקונגרס, וכן בכל שאר מוסדות השלטון, היתה גבוהה באופן חריג, והנורמה היא רמות האמון הנמוכות יותר לאחר מכן.<sup>47</sup>

תיאוריית הדורות של שטראוס והאו, שלפיה יש בארה"ב מחזור המורכב מרצף של ארבע סוגי דורות שלכל אחד מהם סממנים ייחודיים,<sup>48</sup> מאששת את הטענות האלו. לאחר תום מלחמת העולם השנייה הגיע לבגרות דור ששטראוס והאו קראו לו "הדור השקט"; דור זה נחשב לדור קונפורמיסטי, שלו ושמרון, ונטה לתת אמון במנהיגיו ובמוסדות השלטון. הדור הבא היה דור ה-baby-boomers, שנולדו בין השנים 1943 ו-1960, המזוהה עם "תרבות הסיקסטיז", "תרבות הנגד" ו"מהפכת המודעות", ונחשב לדור אידיאליסט ומתמרד. דור זה הגיע לבגרות בשנים שבהן הסתמנה ירידה חדה באמון הציבור במוסדות השלטון.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> טענה זו מוצגת במאמרים ובספרים שפרסמה הסוציולוגית פיפה נוריס בשנים 1990-2000, שבהם היא מביאה נתונים של ה-National Election Studies. ראו גם טבלה מס' 11.

<sup>48</sup> Strauss & Howe (1991).

<sup>49</sup> פנינו לשטראוס ולהאו בשאלה אם לדעתם ההסבר הזה נכון, ושניהם טענו שכן (האו, דואר אלקטרוני, 2 בנובמבר 2005; שטראוס, דואר אלקטרוני, 4 בנובמבר 2005).

### 3.3. סיבות לירידה באמון ולרמת האמון הנמוכה במוסדות שלטון ובפרלמנט

חוקרים מציעים חלוקות שונות של אסכולות והיפותזות להסבר התופעה של ירידה באמון ורמת האמון הנמוכה במוסדות שלטון. כך למשל ויליאם מישלר וריצ'רד רוז חילקו את ההיפותזות לשתי אסכולות (או "מסורות תיאורטיות"): האסכולה התרבותית והאסכולה המוסדית. לדבריהם הן אינן סותרות זו את זו בהכרח. התיאוריות בכל אחת מהאסכולות האלה נחלקות לטענתם לתיאוריות ברמת המיקרו ולתיאוריות ברמת המיקרו.<sup>50</sup>

לפי האסכולה התרבותית, רמת האמון במוסדות שלטון נובעת ממקורות חיצוניים (exogenous) למערכת הפוליטית. התיאוריות ברמת המיקרו באסכולה זו מדגישות את המגמות ההומוגניות של מסורות לאומיות כמקור לרמת האמון, ואינן משאירות מקום רב להבדלים בין בני-האדם כפרטים בכל חברה. התיאוריות ברמת המיקרו מתמקדות בהבדלים בהתנסויות חברות (socialization experiences) של הפרט כמקור לרמת האמון.

האסכולה המוסדית, לעומת זאת, טוענת שרמת האמון נובעת ממקורות פנימיים (endogenous) במערכת הפוליטית. התיאוריות ברמת המיקרו באסכולה זו מדגישות את התפקוד של מוסדות השלטון בנושאים כמו עידוד הצמיחה, אפקטיביות הממשל והימנעות משחיתות. התיאוריות ברמת המיקרו מדגישות שהערכות אישיות הנוגעות לתפקוד המוסדות מותנות בטעם ובניסיון של הפרט, למשל עמדתו של הפרט בשאלה מה חשוב יותר – יושרה פוליטית או צמיחה כלכלית – ואם האדם חווה בעצמו את התוצאות של שחיתות או את היתרונות של צמיחה כלכלית.

אנו החלטנו לחלק את ההסברים לשלוש רמות: (1) הסברים שלפיהם מוסדות השלטון איבדו את אמון הציבור כיוון שיש בעיה אובייקטיבית בתפקודם והם ראויים לרמה הנמוכה של אמון בהם; (2) הסברים העוסקים בפרט, כלומר, בסיבות לכך שכל אזרח ואזרח חש כלפי מוסדות השלטון כפי שהוא חש, כגון אישיותו, מעמדו בחברה וניסיונו האישי; (3) הסברים העוסקים בהשפעות שאפשר להגדירן השפעות מערכתיות, סביבתיות ו/או חברתיות.

#### 3.3.1. הסברים הקשורים לתפקוד של המוסדות

ברמה הראשונה הסברים שלפיהם בני-אדם איבדו את אמונם בפרלמנטים משום שהפרלמנטים והחברים בהם באמת אינם ראויים לאמון מסיבות אלו ואחרות. מחקרים רבים עוסקים בשקיעת הפרלמנטריזם בעולם הדמוקרטי כתופעה אובייקטיבית כביכול, העשויה להסביר, חלקית לפחות, את הירידה באמון שהציבור רוחש לפרלמנט, להבדיל מהאמון שהוא רוחש למוסדות שלטון אחרים.

כבר בשנת 1921 כתב ג'ון ברייס על תופעה שהוא כינה "שקיעת בתי המחוקקים". בעיניו היתה המאה ה-19 תור הזהב של הפרלמנטריזם הליברלי. שקיעתו במאה ה-20 באה לידי ביטוי בעליית כוחן של המפלגות, המגבילות את יכולתם של חברי הפרלמנט להביע את דעתם בחופשיות, בירידה באיכות המתמודדים על מקום בפרלמנט ובמיסוד יתר של עבודת הפרלמנט, הגורם להשקעת זמן בפרוצדורה על חשבון אחרות חברתיות.<sup>51</sup>

חוקר אחר שעסק בנושא מאז סוף שנות ה-20 הוא הפילוסוף הגרמני קרל שמיט. שמיט טען שהפוליטיקה המפלגתית אינה מאפשרת לפרלמנט לחַבֵּר בין החברה האזרחית למדינה, ושהפרלמנטריזם הליברלי אינו מסוגל למלא כראוי את תפקידו במדינה דמוקרטית ולנהל דיון של ממש בשאלות העומדות

<sup>50</sup> Mishler & Richard Rose (2001).

<sup>51</sup> Bryce (1921).

על סדר-היום הציבורי.<sup>52</sup> בשנות ה-50 פיתח שמיט את הקונספציה בדבר "חקיקה ממונעת" ( Motorized Legislation). קונספציה זו מבוססת על הטענה שבעולם המודרני, בגלל ההיקף הגדל של החקיקה והמהירות הגוברת שבה יש להעבירה, הפרלמנט אינו מסוגל לעסוק ברצינות במלאכת החקיקה, שהיא עיסוקו העיקרי.<sup>53</sup> אם יש אי-שביעות רצון מתהליך החקיקה בכלל, הרי כאשר מדובר באישור תקציב המדינה אי-שביעות הרצון רבה עוד יותר, מה גם שהיקף חוקי התקציב והמהירות שבה יש לאשרם גדולים במיוחד.<sup>54</sup>

יש הטוענים שהדרך שבה פרלמנטים מנהלים את ענייניהם היא ארכאית ולא רלוונטית.<sup>55</sup> אחרים מזכירים שהשורה התחתונה היא שאמון הציבור תלוי במידה שבה מוסדות ציבור, לרבות פרלמנטים, "מספקים את הסחורה", כלומר ממלאים בצורה מניחה את הדעת את תפקידיהם ומשימותיהם; אם רמת אמון הציבור נתונה בירידה, הרי כפי הנראה הם אינם עושים זאת.<sup>56</sup> התנהגות שאינה אתית ואף מושחתת של עובדי ציבור ושל חברי פרלמנט גורמת אף היא לירידה ברמת האמון במוסדות הציבור ובפרלמנט.<sup>57</sup> את ההלימה שבין הערכת הציבור בדבר רמת השחיתות בגופי שלטון ובין רמת האמון של הציבור בהם אפשר להראות על-ידי השוואת נתוני ה"יורוברומטר" לשנת 2005 על אמון הציבור במוסדות שלטון ב-15 המדינות של האיחוד האירופי לפני ההרחבה לנתונים של Transparency International<sup>58</sup> לאותה שנה על הערכת הציבור בדבר רמת השחיתות בהן. התמקדנו בנתונים הנוגעים לפרלמנט. ה"יורוברומטר" מביא נתונים על שיעור הנשאלים שענו שהם נוטים לתת אמון בפרלמנט, ואילו ה-Transparency International ביקש מן הנשאלים לבחור תשובה מ-1 – הערכה שאין שחיתות בפרלמנט – ועד 5 – הערכה שיש שחיתות רבה. נמצא מתאם גבוה בין שתי קבוצות הנתונים בכל המדינות, חוץ מיוון. ביוון לא נמצא מתאם גם בנוגע למוסדות שלטון אחרים.

<sup>52</sup> ראו למשל: Schmitt (1962).

<sup>53</sup> Scheuerman (2004).

<sup>54</sup> לדיון בנושא זה ראו למשל: Schick (2002), Stapenhutst (2004) וסבירסקי (2002).

<sup>55</sup> ראו למשל: Hansard Society (2005).

<sup>56</sup> ראו למשל: Norton (2000), Bromley, Curtis & Seyd (2001), עמ' 199-225.

<sup>57</sup> Rose-Ackerman (2001). מחקר מרתק המנתח את יחסי הגומלין בין שחיתות לאמון הוא Fieschi & Heywood (2004).

<sup>58</sup> Transparency International הוא ארגון בלתי מפלגתי, שמרכזו בברלין ויש לו סניפים ביותר מ-80 מדינות. הוא הוקם ב-1993 כדי להילחם בשחיתות בעסקאות בין-לאומיות. בין היתר הארגון מפרסם סקרי דעת קהל השוואתיים בנושא שחיתות.

טבלה מס' 12: השוואה בין רמת האמון ובין הערכת רמת השחיתות בפרלמנט (2005)

מדינה	אמון בפרלמנט, באחוזים*	הערכת רמת השחיתות בפרלמנט, בסולם 1-5**
דנמרק	74	2.5
פינלנד	67	2.7
שווייץ	א"נ	2.7
לוקסמבורג	64	2.8
הולנד	53	2.8
אוסטריה	52	3.1
בלגיה	49	א"נ
יוון	47	3.5
שבדיה	46	א"נ
אירלנד	40	3.1
פורטוגל	40	3.3
ספרד	37	3.2
בריטניה	36	3.2
גרמניה	35	3.2
איטליה	35	3.6
צרפת	33	3.4
ארצות-הברית	א"נ	3.5
ישראל	א"נ	4.2

\* מקור: Standard Eurobarometer No. 63

\*\* מקור: Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2005

### 3.3.2. הסברים המבוססים על משתנים אישיים

ברמה השנייה המוקד הוא בני-האדם המציגים את מידת האמון שלהם במוסדות שלטון. ניתוח התשובות מבוסס על מינם, רקעם החברתי, רמת השכלתם, מצבם הכלכלי וכדומה. לעתים קרובות, החוקרים העורכים מחקרים ברמה הזאת משתמשים בשיטת המתאמים (קורלציות). כך, פדרו מגלהאיס מצא שהמתאם בין רמת ההשכלה למידת האמון בפרלמנט הוא חיובי ברמה נמוכה ב-13 מ-15 המדינות שהיו חברות באיחוד האירופי לפני ההרחבה (היוצאים מהכלל היו יוון ופורטוגל). בכל המדינות המתאם בין הימצאות במצב של אבטלה לאמון בפרלמנט הוא שלילי ברמה גבוהה. אשר לשאר המשתנים, לא עלו במחקר ממצאים משמעותיים.<sup>59</sup>

ראסל דלטון מצא שבסוף שנות ה-50 ותחילת שנות ה-60 לאמריקנים בעלי השכלה גבוהה היה אמון רב יותר בממשל, אך לאורך זמן רמת האמון של בעלי השכלה הגבוהה ירדה בצורה תלולה יותר מאשר אצל המשכילים פחות. נוסף על כך, השחיקה בתמיכה הפוליטית ובאמון בפוליטיקאים בקרב אמריקנים אמידים רבה יותר מאשר בקרב העניים.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Magalhães (2004).

<sup>60</sup> Dalton (2005).

קנת ניוטון ופיפה נוריס מצאו שבדרך כלל למגדר, למעמד חברתי ולגיל יש השפעה מעטה על אמון במוסדות. עם זה, לנשים, לבני המעמד הבינוני ולקשישים יש מעט יותר אמון.<sup>61</sup> במחקר על יפן נמצא שהאמון בהיבטים שונים של החיים הפוליטיים נמוך ביותר באזורים עירוניים ובקרב צעירים ומשכילים.<sup>62</sup>

### 3.3.3. הסברים מערכתיים, סביבתיים וחברתיים

ברמה השלישית החוקרים מחפשים גורמים מערכתיים, סביבתיים וחברתיים המשפיעים על רמת האמון. בין השאר בחנו חוקרים כיצד שיטת הבחירות והממשל הנהוגה בכל מדינה ומדינה משפיעה על רמת האמון של אזרחיה במוסדות השלטון שלה. נמצא שבמדינות שבהן רמת היחסיות בתוצאות הבחירות גבוהה יותר ושיטת השלטון קונסנזואלית, רמת האמון גבוהה יותר מאשר במדינות שבהן שיטת הבחירות רב־רבית (majoritarian).<sup>63</sup>

יש המסיקים מהעובדה שברוב המדינות רמת האמון במוסדות השלטון המקומי והאזורי גבוהה יותר מרמת האמון במוסדות הלאומיים (ראו למשל הנתונים על איטליה ועל צ'כיה להלן), שככל שרשויות השלטון קטנות יותר כך האמון רב יותר.<sup>64</sup>

#### טבלה מס' 13: שיעור המביעים אמון במוסדות באיטליה באחוזים (2003)

30.12.03	2.12.03	29.10.03	30.9.03	14.7.03	20.5.03	22.4.03	25.3.03	28.1.03	
56	57	59	60	62	63	62	61	62	רשויות מקומיות
61	60	57	61	61	63	60	61	61	רשויות אזוריות
42	42	40	41	47	51	47	44	46	הממשלה המרכזית
45	44	47	46	50	50	50	49	48	סנאט הרפובליקה
39	41	39	38	43	45	46	42	42	בית-הנבחרים
23	23	21	22	22	22	24	24	24	המפלגות

מקור: העיתון *Il Messaggero*; את הנתונים שלח אלינו המזכיר הכללי שלבית הנבחרים האיטלקי.

#### טבלה מס' 14: שיעור המביעים אמון במוסדות שלטון בצ'כיה באחוזים (ספטמבר 2002 לספטמבר 2003)

09.03	06.03	05.03	04.03	03.03	02.03	01.03	11.02	10.02	09.02	
61	63	69	64	א"י	א"י	58	58	55	45	הנשיא
29	35	36	40	47	39	49	51	48	48	הממשלה
22	30	28	32	40	28	34	36	34	32	בית-הנבחרים
21	26	22	24	27	24	23	22	23	22	סנט
36	41	41	40	38	37	37	42	39	37	רשויות אזוריות
57	65	65	63	65	61	א"י	א"י	א"י	א"י	רשויות מקומיות

מקור: את הנתונים שלח אלינו המזכיר הכללי של בית הנבחרים הצ'כי.

לורנס רוז ופר ארנט פטרסון הציגו שלוש היפותזות בדבר רמת המקור: לראשונה הם קוראים היפותזת עומס היתר, ולפיה הרחבת יתר של המגזר הציבורי גרמה לעלייה בציפיות של הציבור, ומוסדות השלטון

<sup>61</sup> Newton & Norris (2000).

<sup>62</sup> Pharr (1997).

<sup>63</sup> ראו למשל: Anderson & Guillory (1997) ו-Magalhães (2002).

<sup>64</sup> ראו למשל: Denters (2002).



אינם מסוגלים לעמוד בהן.<sup>65</sup> לשנייה הם קוראים היפותזת הפוליטיקה החדשה, ולפיה האזרחים בעידן הפוסט-מטריאליסטי מתעניינים בנושאים ובתחומים חדשים שאינם באים לידי ביטוי בפוליטיקה המסורתית.<sup>66</sup> לשלישית הם קוראים היפותזת התקשורת השלילית.<sup>67</sup> רבים טוענים שאמצעי התקשורת המודרניים אשמים ברמת האמון הנמוכה, שכן הם מתמקדים בתופעות החריגות והשליליות בדיווחיהם ונוטים להיות ביקורתיים, וכך הציבור אינו מקבל תמונה מאוזנת ומדויקת.<sup>68</sup>

ניל נוויט ומבז קנגיי מחלקים את הסברים הנוגעים לרמת שביעות הרצון ולרמת האמון של האזרחים חלוקה קצת שונה. הם מציגים ארבעה הסברים, כולם משתייכים לתחום החברתי-תרבותי:<sup>69</sup> הראשון מתמקד בשינויים שחלו בערכים בחברה, ונסמך על הטענה שערכים פוסט-מטריאליסטיים גורמים לאנשים להיות ביקורתיים יותר כלפי מוסדות היררכיים מסורתיים. השני מתמקד בשינויים מבניים בחברה, הנובעים מעלייה ברמת ההשכלה ובהיקף האמצעים העומדים לרשות האזרחים. שינויים אלו אומנם מביאים לידי מעורבות ועניין רבים יותר בשלטון ובדמוקרטיה, אך גם לביקורתיות רבה יותר כלפי השלטון. ההסבר השלישי מתמקד ב**כרסום שחל בהון החברתי** (ראו לעיל), שבעטיו חל כרסום בשביעות הרצון של האזרחים מהשלטון ובאמונם בו. הרביעי מתבסס על תיאוריות שהארי אקשטיין החל לפתח בשנות ה-60, המתמקדות בשינויים שחלו בחברות שונות בנושא קבלת מרות (authority) במישור המשפחתי, במקום העבודה ובמישור הפוליטי. שינויים אלו מביאים לידי ערעור של שביעות הרצון מהממשל ולידי פגיעה באמון בו ובנאמנות כלפיו.

### 3.4. אמון הציבור בדמוקרטיה ובפרלמנט

הדאגה הגדולה ביותר של העוסקים בירידת האמון של הציבור במוסדות השלטון בכלל ובפרלמנט בפרט היא, שהדבר ישפיע על אמונו ותמיכתו של הציבור בדמוקרטיה. כבר בשנות ה-70 הוצגו שתי גישות שונות לשאלה הזאת: בשנת 1974 הציג ארתור מילר גישה שלפיה נשקפת סכנה ללגיטימיות של המערכת כולה;<sup>70</sup> בשנת 1975 הביעו מישל קרוזיאר, סמואל הנטינגטון וקוגי ווטנוקי אף הם דאגה בדבר חסינות הדמוקרטיה.<sup>71</sup> ג'ק ציטרין הציג גישה הפוכה, בלי להתעלם מהסימפטומים.<sup>72</sup> בשנות ה-80, השנים שבהן פרחו הריינגניזם בארה"ב והתאצ'ריזם בבריטניה, היה נראה שהציבור במדינות הדמוקרטיות נהיה ביקורתי קצת פחות. אחרי התמוטטות הגוש הקומוניסטי התרכזו הכול בניצחון הדמוקרטיה ובשאלה אם אומנם הגיע "קץ ההיסטוריה".<sup>73</sup> ואולם, בשנות ה-90 שוב התערער האמון של הציבור במוסדות השלטון הדמוקרטי, ושוב החלו להישאל שאלות על עמידות הדמוקרטיה.

<sup>65</sup> ראו גם את המסמך שהזמין Audit Commission, גוף בריטי ציבורי עצמאי שתפקידו להבטיח שכסף ציבורי מוצא בעילות בתחום השלטון המקומי: Duffy, Downing & Skinner (2003).

<sup>66</sup> ראו הרחבה בנושא זה אצל Inglehart (1997) ו-Dalton (2000).

<sup>67</sup> Lawrence E. Rose & Pettersen (1999).

<sup>68</sup> ראו למשל: Neustadt (1997) ו-Dalton (2004), עמ' 71-74.

<sup>69</sup> Nevitte & Kanji (2002).

<sup>70</sup> Miller (1974a) ו-Miller (1974b).

<sup>71</sup> Crozier, Huntington & Watanuki (1975).

<sup>72</sup> Citrin (1974).

<sup>73</sup> Fukuyama (1992).

כיום רוב החוקרים טוענים שחוסר אמון במוסדות השלטון אינו מעיד בהכרח על ערעור מעמדה של הדמוקרטיה. נתונים אמפיריים מאששים טענה זו. לפי טבלה מס' 15 שלהלן נראה שלפחות באירופה אין סיבה לדאגה: בכל המדינות זולת הונגריה, רומניה, טורקיה וקפריסין הטורקית שביעות הרצון מהדמוקרטיה רבה יותר מהאמון בפרלמנט. רק במדינות מעטות ההפרש בין השניים קטן מ-10%: איטליה, יוון, פורטוגל, אסטוניה, ליטא, סלובקיה, בולגריה וקרוואטיה.

טבלה מס' 15: האמון בפרלמנט ושיעור הרצון מהדמוקרטיה במדינות החברות באיחוד האירופי והמועמדות לכניסה, באחוזים (2005)

המדינה	(א) האמון בפרלמנט	(ב) שביעות רצון מן הדמוקרטיה	ההפרש בין (א) ל(ב)
<b>15 החברות לפני ההרחבה ב-2004</b>			
אוסטריה	52	68	16
איטליה	35	43	8
אירלנד	40	71	31
בלגיה	49	65	16
בריטניה	36	61	25
גרמניה	35	53	18
דנמרק	74	92	18
הולנד	53	71	18
יוון	47	53	6
לוקסמבורג	64	82	18
ספרד	37	67	30
פורטוגל	40	41	1
פינלנד	67	77	10
צרפת	33	52	19
שבדיה	46	71	25
<b>10 החברות החדשות</b>			
אסטוניה	41	44	3
הונגריה	29	27	-2
לטביה	27	43	16
ליטא	15	23	8
מלטה	38	48	10
סלובניה	39	56	17
סלובקיה	23	26	3
פולין	8	29	21
צ'כיה	17	48	31
קפריסין (יוונית)	54	68	14
<b>מועמדות לכניסה</b>			
בולגריה	11	20	9
טורקיה	73	56	-17
קפריסין (טורקית)	57	55	-2
קרוואטיה	20	21	1
רומניה	35	29	-6
ממוצע של ה-15	39	56	17
ממוצע של החברות החדשות	29	41	12
ממוצע של המועמדות	39	34	-5

מקור: Standard Eurobarometer No. 63

גם הסוציולוג רונלד אינגלהארט, שהרחיב את הדיבור על תופעת הירידה באמון הציבור במוסדות שלטון, הגיע למסקנה שאין היא פוגעת בחסינותה של הדמוקרטיה.<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Inglehart (1999a).

### 3.5. הצעות לרפורמות

חלק מהחוקרים העוסקים בניתוח של תופעת רמת האמון הירודה במוסדות שלטון בכלל ופרלמנטים בפרט מציעים גם דרכים לטפל בבעיה. כמו כן, בשנים האחרונות מתפתחת ספרות ענפה בנושא רפורמות במינהל הציבורי בכלל ובמוסדות מסוימים בפרט, ואחת המטרות של הרפורמות היא לקרב אליהם את הציבור.<sup>75</sup> במחקר שערך השבועון "האקונומיסט" על המשבר הפוקד את המדינות הדמוקרטיות בתחום אמון הציבור בשנת 2000 הוצגו הפתרונות האלה: צמצום היקף פעילותו של הממסד השלטוני, שהתרחבה מדי (לדעתו) בעשורים האחרונים, כדי שישוּב האיזון בין מה שמובטח לבוחרים ובין מה שניתן לביצוע; פיתוח צורות חדשות של השתתפות אזרחים בתהליך הדמוקרטי; רפורמות בשיטת הבחירות כפי שהוצעו במדינות כמו איטליה, בריטניה, יפן וניו-זילנד; שינויים בחוקי מימון פוליטיקאים ומפלגות; צמצום כוחם של פרלמנטים באמצעות ביקורת שיפוטית.<sup>76</sup>

בשנת 2001 טען הסוציולוג הגרמני הלמוט קלגס במסמך שהגיש בכנס של האגודה האירופית למינהל ציבורי (EGPA), לאחר שניתח היפותזות בדבר תופעת הירידה באמון הציבור בממשלה ובמוסדות ציבוריים אחרים, שיש לפעול בכיוון של פיתוח החברה האזרחית, שבה נהוגה השתתפות אזרחית פעילה בתהליכי קבלת ההחלטות הציבוריות. זאת אפשר להשיג על-ידי הסמכה והעצמה של האזרחים לפעילות כזאת. ככל שהאזרחים יהיו מעורבים יותר בתהליכי קבלת ההחלטות, כך יתמעט העיסוק בשאלת האמון במוסדות השלטון והציבור, אם כי הוא לא ייעלם. קלגס מציין שהתפתחות כזאת תלויה במידה רבה בהתנהלותן של האליטות וביכולתן להוכיח שטובת הכלל עומדת בראש מעייניהן והן נכונות להשתמש במלוא יכולתן ועוצמתן להגשים את המטרה. קלגס מוסיף התנאים להגשמת המטרה הם בין היתר שיפור ההליכים לבחירת ממלאי תפקידים, קביעת כללי אתיקה להתנהלותם ושיפור התנהלותה של התקשורת ההמונית כדי שתהיה פופוליסטית פחות בגישתה.<sup>77</sup> חוקר גרמני אחר, סטפן מרשל, הציע לפתח מערכת יחסי ציבור אפקטיבית, להנהיג רפורמות פרלמנטריות, בייחוד כאלה ש"מצטלמות טוב", ולשפר את התקשורת עם הציבור באמצעות האינטרנט.<sup>78</sup>

אשר ל"ארה"ב, ג'ון היבינג ואליוזבת תייס-מורס הציעו בשנת 1995 דרכים אחדות להתמודדות עם בעיית דעת הקהל השלילית כלפי הקונגרס. מן הפתרונות שהם דנו בהם: שינוי בנהלי עבודת הקונגרס ובתנאי הכהונה בו; שינוי במדיניות הקונגרס; הקניית ידע בנושא עבודת הקונגרס; הקניית ידע על מהות הדמוקרטיה. עם זאת, הם הזהירו מפני שינויי נוהל שלא יאפשרו לקונגרס לפעול במקצועיות.<sup>79</sup>

## 4. פעולות הנקטות בפרלמנטים לטיפול בבעיית האמון

<sup>75</sup> ראו למשל: Pollitt & Bouckaert (2000).

<sup>76</sup> *Economist* (2000).

<sup>77</sup> Klages (2001).

<sup>78</sup> Marschall (1998).

<sup>79</sup> Hibbing & Theiss-Morse (1995).

#### 4.1. סקרי דעת קהל

מ-21 התשובות שקיבלנו על השאלון ששלחנו למזכירים הכלליים של פרלמנטים שונים עולה שרק הפרלמנטים של אוסטריה ושל שבדיה יזמו סקרי דעת קהל על תדמיתם בציבור בעשור האחרון, אך לא בהיקף של מדד הכנסת. מצאנו שגם הקונגרס האמריקני הכין סקר בשנת 1977 לצורך הכנת דוח על רפורמות בעבודתו.<sup>80</sup> המדינה היחידה שבה נערך מחקר מעמיק ומפורט על דעת הקהל כלפי הפרלמנט הדומה למדד הכנסת היא שוב ארצות-הברית. מדובר במחקרם של ג'ון היבינג ואליזבת תייס-מורס משנת 1992, שהוזכר לעיל, שכמו מדד הכנסת מבוסס על מחקר כמותי ועל מחקר עומק, אך שלא כמו מדד הכנסת הוא עוסק לא רק ברשות המחוקקת, אלא גם ברשות המבצעת וברשות השופטת.<sup>81</sup> ברוב התשובות שקיבלנו צוין שסקרים נערכים במדינות אלו על-ידי מכוני פרטיים, וכמה אף שלחו לנו תוצאות של סקרים כאלה. באף אחת מהתשובות לא צוין שיש כמה גופים העורכים משאלים השוואתיים ברמה בין-לאומית, ועוסקים בין היתר באמון הציבור במוסדות השלטון, לרבות הפרלמנט.

#### 4.2. פעולות לשיפור התדמית

בכל הפרלמנטים נדרשים לתדמית הפרלמנט. לפי עדותם של המזכירים הכלליים מתנהלת בהם פעילות הסברה וחינוך ענפה: הפעלת אתר אינטרנט, שבין היתר מאפשרת קשר בין הציבור לפרלמנט; הפצת פרסומים מודפסים; ארגון ביקורים וסיורים בבניין הפרלמנט לציבור הרחב; פעילויות חינוכיות בקרב תלמידים ואזרחים וניסיונות לשפר את היחסים עם התקשורת.

אף אחד מהמזכירים הכלליים לא קשר את הפעילויות האלה ישירות לממצאים של משאלי דעת קהל, אף שהרושם שעלה מהתשובות על השאלונים היה שרוב המזכירים הכלליים ערים לזה שהציבור אינו רוחש אמון רב לפרלמנט ולמוסדות שלטון אחרים, ובדרך כלל אינו מרוצה מנבחריו.

בצרפת הירידה ברמת האמון של הציבור באספה הלאומית אינה מעסיקה במיוחד את הפרלמנט עצמו או את אנשי האקדמיה.<sup>82</sup> ובכל זאת, האספה הלאומית של צרפת שיתפה את חבריה בקביעת אסטרטגיה תקשורתית חדשה. המזכיר הכללי של הפרלמנט בניו-זילנד שלח לנו נתונים המראים שרמת האמון של הציבור בפרלמנט נמוכה מיוחדת - 17% בשנת 2001 ו-22% בשנת 2002, אך טען שהפרלמנט אינו עושה דבר בנידון.<sup>83</sup>

רק מעטים מהמזכירים הכלליים הזכירו תוכניות להנהגת רפורמות בעבודת הפרלמנט. כך למשל המזכיר הכללי של בית-הנבחרים של בלגיה כתב שננקטו צעדים בנושא האתיקה של חברי הפרלמנט: הוגבלו התפקידים שחבר פרלמנט יכול למלא והוגבל השכר שהוא רשאי לקבל מחוץ לפרלמנט.<sup>84</sup> במידע שאספנו באופן עצמאי מצאנו שבפרלמנטים רבים מתנהל דיון על רפורמות בתחומים שונים בעבודתם

<sup>80</sup> ראו: Davidson (1979).

<sup>81</sup> Hibbing and Theiss-Morse (1995).

<sup>82</sup> פרופ' Pierre Bréchon מאוניברסיטת גרנובל אישר קביעה זו בדואר אלקטרוני, 3 באוגוסט, 2005. פרופ' ברשון הוא אחד החוקרים המעטים בצרפת שעסק בצורה כלשהי בנושא במחקריו.

<sup>83</sup> בשנת 1998 פרסמה ועדה, שהורכבה מיושבי ראש לשעבר של בית הנבחרים בניו-זילנדי, דוח על "החזרת אמון הציבור בפרלמנט", אך אין אנו יודעים מה עלה בגורלו. ראו: Harrison (1998).

<sup>84</sup> אומנם נבדקה האפשרות לקבוע קוד אתי בפרלמנט של בלגיה, על בסיס קוד אתי שהתקבל בפרלמנט הלאומי הפלמי, אך עד כה לא נתקבלה החלטה בנדון (מידע ששלח היועץ המשפטי של בית-הנבחרים של בלגיה, מר מרק ון דר הולסט, ב-7 בדצמבר 2004). יש לציין שהפרלמנטים היחידים שיש בהם קוד אתי או קוד התנהגות, להבדיל מכללים אתיים וכללי התנהגות, הם הפרלמנט בבריטניה והקונגרס בארצות-הברית. נושא האתיקה נדון בהקשר של אמון בממשלה בארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD). ראו: OECD (2000).

ומונהגות רפורמות כאלה. בדיונים אלו מוזכר פעם אחר פעם הצורך לשפר את הקשר של הפרלמנט עם הציבור, אך אין התייחסות ספציפית לתוצאות של סקרי דעת קהל. יש לציין שבבריטניה, שם עסקו בחמש השנים האחרונות ועדות רבות בהצעות לרפורמות,<sup>85</sup> נרשמו בעשור האחרון רמות נמוכות במיוחד של אמון בפרלמנט.<sup>86</sup>

המזכירים הכלליים של הפרלמנט של אוסטרליה ושל הפרלמנט של צ'כיה ציינו שאין הם רואים את עצמם אחראים לתדמית של חברי הפרלמנט ושל הסיעות, אף שתדמית הפרלמנט עשויה להיות מושפעת מתדמית חברי הפרלמנט ומפלוגותיהם. המזכיר הכללי באוסטרליה, למשל, שלח לנו סקרים המראים שבתחום האתיקה והיושרה חברי הפרלמנט ניצבים במקום נמוך בדעת הקהל לעומת נושאי תפקידים ואנשי מקצוע אחרים.

כל המזכירים הכלליים ערים לחשיבות של התקשורת בנוגע לתדמית של הפרלמנטים שלהם, אך אף אחד מהם לא תיאר מה הם עושים כדי לשפר את הקשר בין הפרלמנט לתקשורת. יחסי הפרלמנט עם התקשורת נדונו בהרחבה בתבר העמים הבריטי בכנס מיוחד שהתקיים באוסטרליה בפברואר 2003. אחת המסקנות היתה שיש לעגן בחוק את חובת התקשורת לדווח על הפעילות הפרלמנטרית בהגינות ובדייקנות. עם זאת, נטען שדיווח לא מדויק אינו בגדר ביזוי של הפרלמנט, ויש להבחין בין דיווח כזה לבין דיווח שפוגע ביכולת של הפרלמנט למלא את תפקידיו.<sup>87</sup> אחדים מהפרלמנטים החליטו לטפל בתופעה של "תקשורת עוינת" באמצעות ערוצי טלוויזיה ייעודיים, שבהם משתדלים לעסוק בצורה רצינית, לא סנסציונית ומאוזנת בכל הסוגיות העולות במדינה דמוקרטית בכלל ובחיים הפרלמנטריים בפרט.<sup>88</sup> אך בפתרון זה טמונה בעיה קטנה: שיעורי הצפייה הנמוכים בערוצים הפרלמנטריים. בצרפת ובגרמניה אכן שיעורי הצפייה נמוכים ביותר.<sup>89</sup> עם זה, בישראל נמצאו בסקרי דעת קהל של מכון "דחף" שיעורי צפייה מכובדים למדי: ב-17 באפריל 2005 נמצא ש-5.9% מהציבור צופים בערוץ הכנסת לעתים קרובות ועוד 9.7% צופים לפעמים, וב-25 בינואר 2006 נמצא ש-6.7% צופים לעתים קרובות ועוד 13.2% צופים לפעמים.<sup>90</sup>

נראה שרוב היוזמות לשיפור תדמית הפרלמנט או לשיפור יחסי הפרלמנט עם הציבור באים מצד חברי הפרלמנט, ולא מצד המנגנון האדמיניסטרטיבי של הפרלמנטים. יושבי-הראש של בתי-הנבחרים של אוסטרליה, בלגיה, הולנד ושבדיה שותפים באופן פעיל בעיצוב תדמיתם. יושב-ראש בית הנבחרים של הולנד, למשל, כותב טור שבועי באתר האינטרנט של הבית. בפרלמנט של בריטניה מתנהלים דיונים על הרפורמות בגופים שחברים בהם חברי פרלמנט – ועדות פרלמנטריות ועדות חוץ-פרלמנטריות כגון אלו המוקמות

<sup>85</sup> מן הדוחות שהכינו ועדות בפרלמנט של בריטניה ומחוצה לו בשנים האחרונות בתחום זה ראויים לציון מיוחד אלה:

House of Commons Public Administration Select Committee on Public Participation (2001);  
House of Commons Information Select Committee (2002);  
House of Commons Modernisation Select Committee (2004); (ראו מסקנות הוועדה הזאת בנספח מס' 1)  
Hansard Society Commission on the Communication of Parliamentary Democracy (2005).

<sup>86</sup> ראו מסמך של היחידה האסטרטגית במשרד ראש ממשלת בריטניה: Strategy Unit (2002).

<sup>87</sup> Bouchet (2002).

<sup>88</sup> לסקירה על ערוצי טלוויזיה של פרלמנטים ראו: טביבאן-מזרחי (2003).

<sup>89</sup> על צרפת ראו: *Chaîne Parlementaire: 10,000 Euros par Telespectateur*; [http://www.libres.org/francais/actualite/archives/actualite\\_0303/chaîne\\_parlementaire\\_a8\\_1003.htm](http://www.libres.org/francais/actualite/archives/actualite_0303/chaîne_parlementaire_a8_1003.htm)  
על גרמניה ראו: Marschall (2003).

<sup>90</sup> תודה להנהלת ערוץ הכנסת ולראש לשכת יושב-ראש הכנסת, עו"ד דן לנדאו, על שהעבירו אלינו את התוצאות של שלושה סקרים שנערכו מאז הוקם הערוץ במאי 2004.

בידי ה-Hansard Society (מלכ"ר שמטרתו שיפור עבודת הפרלמנט, המסייע לפרלמנט גם בפועל בתחומים כמו פיתוח ה-e-democracy).<sup>91</sup>

מאז שנת 2000 התקבלו כמה החלטות בוועדה השלישית של האיחוד הבין-פרלמנטרי (IPU) בנושא שיתוף החברה האזרחית בעשייה הפרלמנטרית. איגוד המזכירים הכלליים של פרלמנטים (ASGP) במסגרת האיחוד הבין-פרלמנטרי העלה את הנושא לדיון.<sup>92</sup> פרופ' דוד בית'ם מכין פרויקט מחקר רחב היקף על פרלמנטים ודמוקרטיה בעבור האיחוד הבין-פרלמנטרי, העוסק בין היתר באמון בפרלמנטים.<sup>93</sup> אף אחד מהמזכירים הכלליים לא הזכיר פעילות מהסוג הזה בתשובתו.

מצאנו שבכמה פרלמנטים יש מנגנונים שנועדו לעודד שיתוף של החברה האזרחית בעשייה הפרלמנטרית. מדובר בשיתוף אזרחים, כיחידים וכקבוצות, בתהליך החקיקה, בשיתוף אזרחים בדיוני ועדות פרלמנטריות באמצעות האינטרנט (פעילות כזאת נעשתה בכנסת השש-עשרה בוועדת החוקה, חוק ומשפט, ומתנהלת גם בבריטניה<sup>94</sup> ובגרמניה<sup>95</sup>) ובוועידות אזרחים בנושאים קונקרטיים שעל סדר-היום הפרלמנטרי.<sup>96</sup> מוצאו של המוסד הנקרא "ועידות אזרחים" בדנמרק. בשנת 1986 הקים הפרלמנט הדני גוף ששמו "המועצה הדנית לטכנולוגיה" (The Danish Board of Technology) אשר תפקידו לעודד דיון מושכל בציבור ולשמש יועץ עצמאי לפרלמנט בנושאים טכנולוגיים, במטרה להשיג מעורבות של הציבור בתהליך קבלת ההחלטות. המועצה פונה למומחים בנושאים שהיא עוסקת בהם, אך בתהליך קבלת ההחלטות שלה היא מערבת אנשים מהציבור הרחב באמצעים כגון ועידות קונסנזוס (Consensus Conferences). הקשר של המועצה עם הפרלמנט הדוק. היא עונה על שאלות של חברי הפרלמנט ולפעמים יוזמת פניות אליהם, משתתפת בישיבות של ועדות פרלמנטריות ומדווחת לפרלמנט על מהלך עבודתה. לא תמיד יש למועצה השפעה ישירה, ולא כל חברי הפרלמנט מתלהבים מפעולתה.<sup>97</sup>

חוץ מהמזכיר הכללי של בית-הנבחרים בארה"ב שום מזכיר לא ציין את קיומה של ספרות אקדמית ענפה העוסקת בתופעות של רמת האמון הנמוכה במוסדות השלטון במדינות הדמוקרטיות, לרבות בפרלמנטים, ובירידה ברמת האמון בעשור האחרון. עובדה זאת אינה מוכיחה בהכרח שהפרלמנטים אינם ערים לקיומה של הספרות הזאת, שבה הם יכולים להיעזר כאשר הם באים לטפל בבעיה, אולם אפשר שערנות רבה יותר היתה מאפשרת להם לטפל בה ביתר יעילות. רק המזכיר הכללי של הפרלמנט של פורטוגל ציין שיתוף של אנשי אקדמיה בניסיון לשפר את תפקודו ואת תדמיתו של הפרלמנט, במסגרת ועדה פרלמנטרית אד-הוק לרפורמה במערכת הפוליטית. בבריטניה מצאנו שאנשי אקדמיה הופיעו לפני ועדות שעסקו ברפורמות, אך אלה היו על-פי רוב מומחים לנושאים טכניים כמו תקשורת ואינטרנט, ולא חוקרים העוסקים בסיבות לתופעה של רמת האמון הנמוכה – כלומר, אנשי מדעי החברה.

<sup>91</sup> ראו: Parry (2004) ו-Pearce (2001).

<sup>92</sup> ראו: Forsberg (2004).

<sup>93</sup> Inter-Parliamentary Union (2005). אנו תרמנו למחקר זה מידע בנושא אמון הציבור בפרלמנטים.

<sup>94</sup> ראו: <http://www.democracyforum.org.uk/edemocracy.asp>

<sup>95</sup> Marschall (2003).

<sup>96</sup> עבודה ממצה בנושא שיתוף החברה האזרחית בעבודת פרלמנטים הוכנה במשרד הסקוטי בבריטניה לקראת הקמת הפרלמנט של סקוטלנד. ראו Scottish Office (1998). מסמך דומה הוכן גם בספרייה של הפרלמנט של אוסטרליה, Verspaadonk (2001).

<sup>97</sup> Heierbacher (2002).

#### 4.3. האם רפורמות בעבודת הממשלה והפרלמנט משפיעות על רמת האמון בהם?

במחקרים שנכתבו בבריטניה, שבה הונהגו בעשור האחרון רפורמות במישור החוקתי, במישור הממשלתי ובמישור הפרלמנטרי, נמצא שההשפעה של הרפורמות היתה, במקרה הטוב, זמנית. לפיכך אפשר להסיק שרמת האמון הנמוכה אינה נובעת רק מתפקוד לקוי או מתפקוד שאינו עומד בציפיות. מחקרם של קתרין ברומלי, ג'ון קרטיס ובן סייד, העוסק ברפורמות החוקתיות שהנהיגה ממשלת הלייבור בסוף שנות ה-90, מציין שאף שהרפורמות היו פופולריות, השפעתן על רמת האמון שהציבור רוחש לממשלה היתה קצרת מועד.<sup>98</sup> על-פי מחקרן של קרוליין טולברט וקרן מוסברגר, העוסק בשיפור איכות השירות שהממשלה נותנת באמצעות שירותים מקוונים, גם פיתוח שירותים אלו לא השפיע על רמת האמון שהציבור רוחש לממשלה, למרות העלייה ברמת שביעות הרצון מנגישות הממשלה.<sup>99</sup>

בניו-זילנד נמצא שרפורמות שנועדו להביא לפתיחות רבה יותר של מוסדות השלטון לציבור בשנות ה-90 לא הצליחו לשנות את מגמת הירידה באמון.<sup>100</sup> בפורטוגל נמצא שיותר מ-25 שנים של רפורמות בעבודת הפרלמנט (בשנים 1976-2002) לא שינו דבר ברמת האמון של הציבור בפרלמנט. כריסטין לסטון-בנדירה תהתה שמא הסיבה לכך היא שמחוללי הרפורמות לא טרחו לבדוק מה הציבור חושב באמת לפני שפעלו.<sup>101</sup> טום כריסטנסן ופר לגרייד, שבדקו את המצב בנורבגיה – שם הציבור נוטה, לטענתם, לשמרנות בכל האמור ברפורמות – תהו אם שביעות הרצון מתפקוד הממשלה והדעות על רפורמות במוסדות ציבוריים הם המשפיעים על רמת האמון בהם, או להפך: הנטייה לתת אמון היא המובילה לשביעות רצון מהדרך שבה הדמוקרטיה פועלת ויוצרת גישות מסורתיות (או לחלופין מודרניסטיות) כלפי הסקטור הציבורי. מסקנתם היא שמדובר בתהליכים התלויים זה בזה במעגל קסמים,<sup>102</sup> כלומר, התשובה על השאלה אם יש סיכוי שרפורמות ישפיעו על רמת האמון של הציבור במוסדות שלטון איננה חד-משמעית.

שלושת החוקרים שהכינו חומר רקע בנושא חיזוק האמון בממשלות עבור ה-OECD לקראת ועידת השרים שהתכנסה ברוטרדם שבהולנד בנושא (ראו לעיל עמ' 4), הגיעו למסקנה שאף שרפורמות במינהל הציבורי עשויות להביא לידי עלייה ברמת האמון של הציבור, באותה מידה הן עשויות לפגוע באמון אם מתברר שהן לא תוכננו כהלכה או שהן מערערות את תחושת הביטחון של האזרחים.<sup>103</sup>

#### 5. מסקנות

מסקנות כלליות אחדות עולות מהסקירה שערכנו.

הראשונה היא שישראל אינה מיוחדת ברמת האמון הנמוכה שהציבור מביע בפרלמנט הלאומי שלה, שכן תופעה דומה קיימת ברוב המדינות הדמוקרטיות המערביות, כל שכן בדמוקרטיות החדשות. מובן

<sup>98</sup> Bromley, Curtis & Seyd (2001).

<sup>99</sup> Tolbert & Mossberger (2003). אמון במוסד מסוים ושביעות רצון ממנו אינם היינו הך, אך שביעות רצון היא תנאי לאמון.

<sup>100</sup> State Services Commission of New Zealand (2000).

<sup>101</sup> Leston-Bandeira (2002b).

<sup>102</sup> Christensen & Læg Reid (2003).

<sup>103</sup> Van de Walle, Van Roosbroeck & Bouckaert (2005). אשר למסקנות האופרטיביות של הכותבים, ראו נספח מס' 3.

שהדבר אינו מוריד מחומרת התופעות השליליות שהתגלו במדד הכנסת, אלא רק מעמיד את הדברים בפרופורציה הנכונה.

השנייה היא שאין הסבר אחד לתופעת הירידה באמון הציבור במוסדות השלטון בכלל ובפרלמנטים בפרט במדינות הדמוקרטיות, ולכן אין פתרון פשוט אחד לבעיה. עובדה זאת משפיעה גם על ציפיות שרפורמות המתנהלות במגמה לשפר את תפקוד הפרלמנטים ותדמיתם לא בהכרח יביאו לשינוי חיובי באמון שהציבור רוחש להם. אך אף שרפורמות לא יובילו בהכרח לשיפור ברמת האמון, אין להסיק מכך שהנהגת רפורמות היא ביטול זמן לריק, אלא שלא צריך לפתח ציפיות מוגזמות מרפורמות בכל הקשור ברמת האמון.

השלישית, המבוססת על התשובות שקיבלנו מהמזכירים הכלליים של 21 פרלמנטים, היא שהנהלות הפרלמנטים רואות באמון המועט בפרלמנטים בעיקר בעיה של הסברה, של חינוך ושל יחסים עם התקשורת. בדרך כלל אין להן ראייה רחבה ועמוקה יותר של התופעה והן אינן ערות למידע הרב שנאסף ולמחקר המעמיק בנושא בחוגים אקדמיים ברחבי העולם.

הרביעית היא שיש מקום לרכז את ממצאי הגופים בעולם שבחנו את נושא אמון הציבור במוסדות שלטון בכלל ובפרלמנטים בפרט והמליצו על דרכי התמודדות עם הבעיה. אנו מביאים את מסקנותיהם של שני גופים כאלה: הוועדה למודרניזציה בפרלמנט של בריטניה (ראו נספח מס' 1) וקבוצת מומחים שהכינה דוח בנושא עבור ה-OECD (ראו נספח מס' 2).

החמישית היא שגם אם נשקפת סכנה לדמוקרטיה בכמה מדינות, חוסר אמון או אמון נמוך במוסדות השלטון בכלל ובפרלמנט בפרט אינם מעידים בהכרח על קיומה של סכנה כזאת. להפך, יכול להיות שספקנות וחוסר אמון הם תופעה חיובית המבטאת מהותה ואת חוסנה של הדמוקרטיה הליברלית.



**6. מקורות****6.1. התשובות על השאלונים שנשלחו לפרלמנטים**

- אוסטריה:** תשובת הגב' ברברה בלומל (Ms. Barbara Blümel) ממחלקת המידע והפרסומים בפרלמנט, נשלחה ב-28 בנובמבר 2003.
- אוסטרליה:** תשובת המזכיר הכללי של בית-הנבחרים, מר איאן האריס (Ian Harris), נשלחה ב-2 בדצמבר 2003.
- איטליה:** תשובת המזכיר הכללי של בית-הנבחרים, ד"ר אוגו זמפטי (Dr. Ugo Zampetti), נשלחה ב-24 בפברואר 2004.
- אירלנד:** תשובת הגב' ורונה ני בריון (Ms. Verona Ní Bhroinn) ממחלקת יחסי הציבור של האויראכטס (שני בתי הפרלמנט של אירלנד), נשלחה ב-8 בדצמבר 2003.
- ארצות-הברית:** תשובת המזכיר הכללי של בית-הנבחרים, מר ג'ף טרדנהל (Mr. Jeff Trandahl), נשלחה ב-11 בדצמבר 2003.
- בלגיה:** תשובת המזכיר הכללי של בית-הנבחרים, מר רוברט מיטנאייר (Mr. Robert Myttenaere), נשלחה ב-26 בינואר 2004.
- בריטניה:** תשובת המזכיר הכללי של בית-הנבחרים, מר רוג'ר סנדז (Roger Sands), נשלחה ב-1 בדצמבר 2003.
- גרמניה:** תשובת המזכיר הכללי של הבונדסטג, ד"ר וולפגנג צה (Dr. Wolfgang Zeh), נשלחה ב-9 בדצמבר 2003.
- דנמרק:** תשובת המזכיר הכללית של הפולטינגט, מר הנריק טברנו (Mr. Henrik Tvarnø), נשלחה ב-28 בנובמבר 2003.
- הולנד:** תשובת ראש מחלקת התקשורת של בית-הנבחרים ההולנדי, מר יאן וילרן ורוילו (Mr. Jan Willern Vreuls), נשלחה ב-5 בדצמבר 2003.
- לוקסמבורג:** תשובת המזכיר הכללי של בית-הנבחרים, מר קלוד פריזייסן (Mr. Claude Frieseisen), נשלחה ב-18 בדצמבר 2003.
- נורבגיה:** תשובת ראש מחלקת המידע והדוקומנטציה בסטורטינג, גב' אינגה לורנז' פיגוד (Ms. Inger Lorange Figved), נשלחה ב-2 בדצמבר 2003.
- ניו-זילנד:** תשובת המזכיר הכללי של בית הנבחרים, מר דייוויד מקגי (Mr. David G. McGee), נשלחה ב-5 בדצמבר 2003.
- ספרד:** תשובת המזכיר הכללית של קונגרס הנבחרים, גב' פיידד גרסיה-אסודרו מרקואז (Ms. Piedad García-Esoudero Márquez), נשלחה ב-27 בפברואר 2004.
- פורטוגל:** תשובת המזכירה הכללית של אספת הרפובליקה, גב' איזבל קורטה-ריאל (Ms. Isabel Corte-Real), נשלחה ב-10 בפברואר 2004.
- פינלנד:** תשובת המזכיר הכללי של האדוסקונטה (הפרלמנט של פינלנד), מר ספו טיטinen (Mr. Seppo Titinen), נשלחה ב-25 בנובמבר 2003.
- צ'כיה:** תשובת המזכיר הכללי של הפרלמנט, מר פטר קינשטטר (Mr. Petr Kynštetr), נשלחה ב-9 בדצמבר 2003.
- צרפת:** תשובת נציג האספה הלאומית, מר איב מישל (Mr. Yves Michel), נשלחה ב-28 בדצמבר 2003.

**קנדה:** תשובת המזכיר הכללי של הפרלמנט, מר ויליאם קורבט (Mr. C. Corbett), נשלחה ב-15 בדצמבר 2003.

**שבדיה:** תשובת איש מחלקת המחקר של הריקסדג, מר מרטין ברנדורף (Mr. Martin Brandorf), שנשלחה ב-11 בדצמבר 2003; ודברי המזכיר הכללי של הריקסדג, מר אנדרס פורסברג (Anders Forsberg) בכנס של איגוד המזכירים הכלליים של פרלמנטים שנערך במקסיקו-סיטי באפריל 2004 על היחסים בין הפרלמנט לחברה האזרחית.

**שווייץ:** תשובת סגן המזכיר הכללי של הפרלמנט, מר ג'ון קלרק (Mr. John Clerc), נשלחה ב-23 בינואר 2004.

## 6.2. ביבליוגרפיה

**טביניאן-מזרחי, מיכל,** ערוצי טלוויזיה המשדרים מפרלמנטים בעולם – סקירה משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2003.

<http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m00606&type=pdf>

**יער-יוכטמן, אפרים והרמן, תמר,** פרויקט מדד השלום, מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום באוניברסיטת תל-אביב, דצמבר 2001.

**מרכז המחקר והמידע של הכנסת ומכון המחקר "דחף",** מדד הכנסת – תפיסות הציבור את הרשות המחוקקת, דוח מחקר, ירושלים, פברואר 2001.

**סבירסקי, שלמה ופרנקל, עמי,** מעמדה של הכנסת בתהליך עיצוב התקציב ואישורו – ניתוח ביקורתי והצעה לרפורמה, מרכז אדוה, ספטמבר 2000.

**פרס, יוחנן ויער-יוכטמן, אפרים,** בין הסכמה למחלוקת – דמוקרטיה, ביטחון ושלום בתודעה הישראלית, ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1998.

**Anderson Christopher J. & Guillory Christine A.,** "Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-national Analysis of Consensus and Majoritarian Systems", *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 1, March 1997, pp. 66-81.

**Beetham, David,** *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: a Guide to Good Practice*, to be published by the IPU in the course of 2006.

**Bok, Derek,** "Measuring the Performance of Government", in Joseph S. Nye, Philip D. Zelikow, & David C. King, eds., *Why People Don't Trust Government*, Cambridge Mass. & London, Harvard University Press, 1997, pp. 55-75.

**Bouchet, Nicolas,** Report of a Commonwealth Parliamentary Association Study Group on Parliament and the Media, Perth, 17-21 February 2003, at the Parliament of Western Australia. [http://www.cpahq.org/BuildinganInformedSociety\\_pdf\\_media\\_public.aspx](http://www.cpahq.org/BuildinganInformedSociety_pdf_media_public.aspx) (14/2/06)

**Bromley, Catherine, Curtis, John & Seyd, Ben,** "Political Engagement, Trust and Constitutional Reform", in A. Park, J. Curtice, K. Thomson, and C. Bromley, eds., *British Social Attitudes: the 18<sup>th</sup> Report – Public Policy, Social Ties*, London, Sage, 2001.

**Bryce, James,** *Modern Democracies*, New York, Macmillan, 1921.

**Christensen, Som & Lægreid, Per,** *Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms*, Stein Rokkan Centre for

Social Studies, Bergen University Research Foundation, April 2003.  
<http://www.ub.uib.no/elpub/rokkan/N/N07-03.pdf> (13/2/06)

**Christoforou, Asimina**, *On the Determinants of Social Capital in Countries of the European Union*, Paper prepared for the ESPAnet 2004 Conference, *European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe*, September 2004.  
<http://www.apsoc.ox.ac.uk/Espanet/espanetconference/papers/ppr.4.AC.pdf> (12/2/06)

**Citrin, Jack**, "Comment: The Political Relevance of Trust in Government", *American Political Science Review*, No. 68, pp. 973-988.

**Coleman, James S.**, "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, Vol. 94, 1988, supplement S95-S120.

**Cook, Timothy E. & Gronke, Paul**, *Trust, Distrust, Confidence, Lack of Confidence: New Evidence of Public Opinion towards Government and Institutions from 2002*, Paper prepared for delivery at the annual meeting of the Southern Political Science Association, Savannah, Georgia, November 2002.  
<http://www.reed.edu/~gronkep/docs/SPSA02-version2.pdf> (12/2/06)

**Cook, Timothy E. & Gronke, Paul**, "The Skeptical American: Revisiting the Meanings of Trust in Government and Confidence in Institutions", Timothy E. Cook & Paul Gronke, *The Journal of Politics*, Vol. 67, No. 3, August 2005, pp. 784-803.

**Crozier, Michel, Huntington, Samuel P. & Watanuki, Jōji**, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 1975.

**Dalton, Russel J.**, *Democratic Challenges, Democratic Choices – The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

**Dalton, Russel J.**, "The Social Transformation of Trust in Government", *International Review of Sociology*, Vol. 15, No. 1, March 2005, pp. 133-154.

**Dalton, Russell J.**, "Value Change in Democracy", in Susan J. Pharr & Robert D. Putnam, eds., *Disaffected Democracies*, Princeton New Jersey, Princeton University Press, 2000, Chapter 11, pp. 252-269.

**Davidson, Roger H.**, "Why Do Americans Love Their Congressmen So Much More than Their Congress?" *Legislative Studies Quarterly*, IV, 1 February 1979, pp. 53-61.

**Delhey, Jan & Newton, Kenneth**, *Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism?* Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), June 2004.  
<http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2004/i04-202.pdf> (12/2/06)

**Della Sala, Vincent**, "Italy: A Bridge Too Far?" *Parliamentary Affairs*, Oxford, July 1997, Vol. 50, No. 3, pp. 396-409.

**Della Sala, Vincent**, "Parliament and Citizens in Italy: A Distant Relationship", in Philip Norton, ed., *Parliaments and Citizens in Western Europe*, London, Frank Cass, 2002, pp. 66-88.

**Denters, Bas**, "Size and Political Trust: Evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom", *Government and Policy*, Vol. 20, 2002, pp. 793-812.

**De Winter, Lieven**, "Belgian MPs: Between Omnipotent Parties and Disenchanted Citizen-Clients", in Philip Norton, ed., *Parliaments and Citizens in Western Europe*, London, Frank Cass, 2002, pp. 89-110.

**Duffy, Bobby Downing, Philip & Skinner, Gideon**, *Trust in Public Institutions*, The Audit Commission, MORI Social Research Institute, 2003.

<http://www.mori.com/sri/pdf/final.pdf> (12/2/06)

**(The) Economist**, Politics Brief, "Is There a Crisis?" July 17, 1999, pp. 49-50.

**Fieschi, Catherine & Heywood, Paul**, "Trust, Cynicism and Populist Anti-Politics", *Journal of Political Ideologies*, Vol. 9, No. 3, 2004, pp. 289-309.

**Forsberg, Anders**, *Relations Between Parliament and Civil Society*, Contribution presented at the ASGP session at Mexico City in April 2004.

**Fuchs, Dieter**, "the Democratic Culture of Unified Germany", Chapter 6 in Pippa Norris, ed., *Critical Citizens*, Oxford University Press, 1999, pp. 123-145.

**Fukuyama, Francis**, *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992.

**Hansard Society Commission on the Communication of Parliamentary Democracy**, chaired by David Puttnam, *Members Only? Parliament in the Public Eye*, May 2005.

[http://www.hansardsociety.org.uk/programmes/puttnam\\_commission/launch](http://www.hansardsociety.org.uk/programmes/puttnam_commission/launch) (12/2/06)

**Hardin, Russell**, "Liberal Distrust", *European Review*, 2002, Vol. 10, No. 1, pp. 73-89.

**Harrison, Richard (chairman)**, *Restoring Public Confidence in Parliament*. A Report from the Committee of Former Speakers of the House (New Zealand), May 1998.

[http://www.mdl.co.nz/library/librarydocs/public\\_mmt/Restoring\\_public\\_confidence\\_parlt\\_1998.pdf](http://www.mdl.co.nz/library/librarydocs/public_mmt/Restoring_public_confidence_parlt_1998.pdf) (25/4/06)

**Heierbacher, Sandy**, "A Study of Official Danish Technology Assessment Activities", The Danish Board of Technology, 2002.

<http://www.co-intelligence.org/P-ConsensusConference2.html> (12/2/06)

**Hibbing, John R. & Theiss-Morse, Elizabeth**, *Congress as Public Enemy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

**Holmberg, Sören**, "Down and Down We Go: Political Trust in Sweden", Chapter 5 in Pippa Norris, ed., *Critical Citizens - Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 103-122.

**(The) House of Commons, Information Select Committee**, *Digital Technology: Working for Parliament and the Public*, First Report of Session 2001-02, Published on 15 July 2002. HC 1065.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cminform/1065/106503.htm> (12/2/06)

**(The) House of Commons, Modernisation Select Committee**, Report on *Connecting Parliament with the Public*, published on June 16 2004. HC 368.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmmodern/368/368.pdf> (12/2/06)

**(The) House of Commons, Public Administration Select Committee**, Sixth Report by the House of Commons Public Administration Select Committee on *Public Participation Issues and Innovations*, published on March 26 2001. HC 373-I.

**Inglehart, Ronald**, "Postmaterialist values and the Erosion of Institutional Authority", chapter 9 in Joseph S. Nye Jr., Phillip D. Zelikow & David C. King, eds., Cambridge Mass., Harvard University Press, 1997.

**Inglehart, Ronald**, "Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy", in Pippa Norris, ed., *Critical Citizens – Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1999(a), pp. 236-256.

**Inglehart, Ronald**, "Trust, Well-being and Democracy", Chapter 4 in Mark Warren, ed., *Democracy and Trust*, New York & Cambridge, Cambridge University Press, 1999(b).

**Inter-Parliamentary Union**, *Parliament and Democracy in the 21<sup>st</sup> Century*, Preliminary Report, 2005.

<http://www.ipu.org/splz-e/sp-conf05/democracy-rpt.pdf> (12/2/06)

**International IDEA**, *Ten Years of supporting Democracy Worldwide*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2005.

<http://www.idea.int/publications/anniversary/index.cfm> (4/4/06)

**Keppinger, Hans Mathias**, "Skandale und Politik Verdrossenheit – ein Langzeitvergleich", in Otfried Jarren et al., *Medien und Politische Prozeß*, Oplanden, Westdeutscher Verlag, 1996.

**Klages, Helmut**, "Antidotes Against an 'Iron Law'? Some Theoretical Considerations on the Chances of Overcoming Distrust in Governments", Draft Paper prepared for the meeting of the Study Group on Productivity and Quality at the EGPA-Conference in Vaasa, 5-8 September 2001.

[http://www.soc.kuleuven.ac.be/pol/io/egpa/qual/vaasa/paper\\_vaasa\\_klages.pdf](http://www.soc.kuleuven.ac.be/pol/io/egpa/qual/vaasa/paper_vaasa_klages.pdf) (19/2/06)

**Kouvo, Antti**, "European Social Survey in the Research of Social Capital", FSD Bulletin, Issue 15 (3/2004), 8.2.2005.

<http://www.fsd.uta.fi/tietoarkistolehti/english/15/kouvoESS.html> (12/2/06)

**Leston-Bandeira, Christina**, "Parliament and Citizens in Portugal: Still Looking for Links", in Philip Norton, ed., *Parliaments and Citizens in Western Europe*, London, Frank Cass, 2002(a), pp. 111-127.

**Leston-Bandeira, Cristina**, "The Portuguese Parliament and Public Opinion: A Case for Reform?" 2002(b).

<http://www.ics.ul.pt/ceapp/conferencias/fulbright/15CLBandeira.pdf> (16/2/06)

**Linde, Jonas & Ekman, Joakim**, *Institutional Trust and Democracy in the New EU Member States*, Paper presented at the XIV Nordic Political Science Association Conference held in Reykjavik, Iceland, August 2005.

[http://registration.yourhost.is/nopsa2005/papers/Linde%20and%20Ekman\\_Institutional%20Trust\\_NOP\\_SA2005.pdf](http://registration.yourhost.is/nopsa2005/papers/Linde%20and%20Ekman_Institutional%20Trust_NOP_SA2005.pdf) (14/2/06)

**Magalhães, Pedro C.**, "Confidence in Parliaments: Performance, Representation and Accountability", in José Ramón Montero & Mariano Tocal, eds., *Disaffected Citizens: Social capital, Institutional Bending, and Politics*, London, Routledge, 2004.

- Magalhães, Pedro C.**, *Explaining Trust in National Parliaments: Institutional Rules, Representation, and Accountability*, 2002.  
<http://www.ics.ul.pt/ceapp/english/conferences/fulbright/16PMagalhaes.pdf> (12/2/06)
- Marschall, Stefan**, "Strukturwandel der parlamentarischen Öffentlichkeit", *Zeitschrift für Politik*, Vol. 50, Dezember 2003, S. 363-482.
- Marschall, Stefan**, "The Bundestag and Public Opinion in Germany", Lecture in the course "Opinion publica y Parlamento", given at the International University Menedez Pelayo, Valencia, Spain, September 28-October 2, 1998.
- Miller, Arthur H.**, "Political Issues and Trust in Government, 1964-1970", *American Political Science Review*, 1974a, No. 68, pp. 951-72.
- Miller, Arthur H.**, "Rejoinder to 'Comment' by Jack Citrin: Political Discontent or Ritualism?" *American Political Science Review*, 1974b, No. 68, pp. 989-1001.
- Mishler, William & Rose, Richard**, "What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post Communist Societies", *Comparative Political Studies*, Vol. 34, No. 1, February 20-1, 2001.  
<http://www.nwe.ufl.edu/~jdouglas/thesisexample3.pdf> (12/2/06)
- Montinola, Gabriella**, "Corruption, Distrust, and the Deterioration of the Rule of Law", Chapter 13 in Russell Hardin, ed., *Distrust*, New York, Russell Sage Publications, 2004, pp. 298-323.
- Neustadt, Richard E.**, "The Politics of Mistrust", Chapter 7 in Joseph S. Nye Jr., Philip D. Zelikow & David C. King, eds., *Why People Don't Trust Government*, Cambridge Mass. & London, Harvard University Press, 1997, pp. 179-216.
- Nevitte, Neil & Kanji, Mebs**, "Authority Orientations and Political Support: A Cross-national Analysis of Satisfaction with Governments and Democracy", *Comparative Sociology*, Vol. 1, Nos. 3-4, 2002, pp. 387-412.
- Newton, Kenneth & Norris, Pippa**, "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance?" in Susan J. and Robert D. Putnam, eds., *Disaffected Democracies*, Princeton New Jersey, Princeton University Press, 2000, pp. 52-73.
- Norris, Pippa**, "Introduction: The Growth of Critical Citizens?" in Pippa Norris, ed., *Critical Citizens*, Oxford University Press, 1999, pp. 1-27.
- Norris, Pippa**, "The Impact of Television on Civil Malaise", Chapter 10 in Susan J. Pharr and Robert D. Putnam, *Disaffected Democracies – What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton New Jersey, Princeton University Press, 2000, pp. 231-250.
- Norton, Philip**, *Strengthening Parliament*, The Report of the Commission to Strengthen Parliament, July 2000.  
<http://www.conservatives.com/pdf/norton.pdf> (12/2/06)
- Nye Jr. Joseph S. & Zelikow, Philip D.**, "Conclusion: Reflections, Conjectures, and Puzzles", in Joseph S. Nye Jr., Philip D. Zelikow & David C. King, eds., *Why People Don't Trust Government*, Cambridge Mass. & London, Harvard University Press, 1997.



**OECD**, *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, 2001.

<http://www1.oecd.org/publications/e-book/4201131E.PDF> (12/2/06)

**OECD**, *Trust in Government – Ethics Measures in OECD Countries*, 2000.

<http://hermia.sourceoecd.org/v1=11973358/cl=12/nw=1/rpsv/cgi-bin/fulltextew.pl?prpsv=/ij/oecdthemes/99980096/v2000n8/s1/p1.idx> (12/2/06)

**O'Halpin, Eunan**, "Still Persecuting Civil Servants? Irish Parliamentarians and Citizens", in Philip Norton, ed., *Parliaments and Citizens in Western Europe*, London, Frank Cass, 2002, pp. 111-127.

**O'Neill, Onora**, *A Question of Trust*, The BBC Reith Lectures 2002, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

**Papadakis, Elim**, "Constituents of Confidence and Mistrust in Australian Institutions", *Australian Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 1, 1999.

**Parry, Keith**, *e-Democracy*, Parliament & Constitution Centre, Standard Note No. SN/PC/2600, 17 September 2004.

<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-02600.pdf> (12/2/06)

**Pearce, Sarah**, *e-Democracy: Consultations in the UK Parliament*, London, Parliamentary Office of Science and Technology, 2001.

<http://www.itas.fzk.de/e-society/preprints/egovernance/Pearce.pdf> (12/2/06)

**Perry, Paul E. & Webster, Alan C.**, *New Zealand Politics at the Turn of the Millennium: Attitudes and Values About Politics and Government*, Auckland, Alpha Publications, 1999.

**Pharr, Susan J.**, "Official's Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies", in Susan J. Pharr and Robert D. Putnam, eds., *Disaffected Democracies – What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton New Jersey, Princeton University Press, 2000.

**Pharr, Susan J.**, "Public Trust and Democracy in Japan", in Joseph S. Nye Jr., Philip D. Zelikow & David C. King, eds., *Why People Don't Trust Government*, Cambridge Mass. & London, Harvard University Press, 1997, pp. 237-252.

**Pollitt, Christopher & Bouckært, Geert**, *Public Management Reforms: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

**Putman, Robert**, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.

**Rose, Lawrence E. & Pettersen, Per Arnt**, "Confidence in Politicians and Institutions: Comparing National and Local Levels", in Hanne Marthe Narud & Toril Aalberg, eds., *Challenges to Representative Democracy: Parties, Voters and Public Opinion*, Bergen, Fagbokforlaget, 1999, pp. 98-105.

**Rose-Ackerman, Susan**, *Trust, Honesty, and Corruption: Reflection on the State-Building Process*, Yale Law School John M. Olin Center for Studies in Law, Economics, and Public Policy, Working Paper Series No. 255, 2001.

**Scheuerman, William E.**, *Liberal Democracy and the Social Acceleration of Time*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 2004.

**Schick, Allen**, "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?" *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1., No. 3, pp. 15-41, 2002.

**Schmitt, Carl**, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlin 1962.

**Scottish Office**, *Involving Civil Society in the Work of Parliaments*, 1998.  
<http://www.scotland.gov.uk/government/devolution/cpsp-00.asp> (12/2/06)

**Stapenhutst, Rick**, *The Legislature and the Budget*, Washington D.C., The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, 2004.

**State Services Commission of New Zealand**, Working Paper No. 9, "Declining Government Performance? Why Citizens Don't Trust Government", May 2000.  
<http://www.ssc.govt.nz>

**Strategy Unit**, *Risk: Improving Government's Capability to Handle Risk and Uncertainty*, 2002.  
<http://www.strategy.gov.uk/downloads/su/RISK/REPORT/01.HTM> (12/2/06)

**Strauss, William & Howe, Neil**, *Generations: The History of America's Future, 1584 to 2069*, New York, Quill William Morrow, 1991.

**Szekula, John & Averill, Nancy**, "The Conflict of Interest and Post Employment Code: Canada's Principles-Based Approach", Public Policy Forum, June 2001.  
[http://www.ppforum.com/ow/ow\\_p\\_06\\_2001B.pdf](http://www.ppforum.com/ow/ow_p_06_2001B.pdf) (14/2/06)

**Tiihonen, Paula**, "Innovation Case Study: the Need for Political Innovation", *The Innovation Journal*, April 16, 1998, updated May 26, 2001/  
<http://www.innovation.cc/case-studies/findland.htm> (26/7/05)

**Tolbert, Caroline & Mossberger, Karen**, *The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government*, 2003.  
<http://www.digitalgovernment.org/dgrc/dgo2003/cdrom/PAPERS/citsgovt/tolbert.pdf> (12/2/06)

**Torcal, Mariano & Montero, Jose Ramon**, eds., *Political Disaffection in Contemporary Democracies*, London, Routledge and Taylor & Francis Books Ltd., 2006.

**Ullmann-Margalit, Edna**, "Trust, Distrust, and in Between", Chapter 3 in Russell Hardin, ed., *Distrust*, New York, Russell Sage Publications, 2004, pp. 60-82.

**Uslaner, Eric M.**, "Trust, Democracy, and Governance: Can Government Policies Influence Generalized Trust?" Chapter 9 in Mark Warren, ed., *Democracy and Trust*, 1999.

**Van de Walle, Steven Van Roosbræk, Steven & Bouckært, Geert**, *Strengthening Trust in Government: Data on Trust in the Public Sector*, OECD, and the Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2005.

**Verspaadonk, Rose**, "Shaping Relations between Government and Citizens: Future Directions in Public Administration?" Research Paper 5 2001-02, Politics and Public Administration Group, Department of the Parliamentary Library, 3 October 2001.  
<http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/2001-02/02RP05.htm> (12/2/06)

**Vlachová, Klára**, "The Legitimacy of Democracy and Trust in the Political Institutions in the Czech Republic", *Czech Sociological Review*, Vol 9, No. 1/2001, pp. 13-33.



**Warren, Mark E.**, *Democracy and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

**Warren, Mark E.**, "Trust in Democratic Institutions", Frank Ankersmit & Henk te Velde, eds., *Trust: Cement of Democracy*, Leuven, Peeters, 2004, pp. 49-69.

מסקנות והמלצות של הוועדה למודרניזציה בבית-הנבחרים של בריטניה בנושא חיבור הפרלמנט לציבור  
(פורסם ביוני 2004)<sup>104</sup>

### Introduction

1. The House of Commons is the representative institution of the British people. It is here that our laws are made and it is from its Members that governments are formed. The sovereignty of Parliament is the fundamental expression of the sovereignty of the people. It is the apex of our democratic system. As such, it is very much a working place and at any time there are many thousands of passholders, in addition to 659 MPs and around 700 Peers. It is the purpose of this Report to make recommendations which will better reconcile the necessary purpose of Parliament with the reasonable expectation of the people to have access to the processes by which we govern ourselves (Paragraph 2)

2. It serves no-one if we make it difficult for voters to understand what their elected representatives are doing. Too often the impression is given that the House of Commons is a private club, run for the benefit of its Members, where members of the public are tolerated only on sufferance. It is beyond the influence of the House of Commons, let alone this Committee, to arrest international trends of declining participation and trust. However, the Commons can make itself more accessible to those outside, both as interested visitors and as citizens wishing to be more involved in proceedings, it can do more to make it easier for people to understand the work of Parliament, and it can do more to communicate its activity to the world outside (Paragraph 9)

### The Citizenship Curriculum

3. We recommend that Ministers in the Department for Education and Skills reexamine the balance of the citizenship curriculum because, while we recognise that the other matters covered by the curriculum such as the balance of rights and responsibilities and community involvement are crucial aspects of citizenship education, an understanding of the country's democratic institutions is also of fundamental importance to today's young people, and to the engaged voters of tomorrow (Paragraph 20)

### Educational resources at Westminster

4. We recommend that the House consider the provision of dedicated educational facilities for the use of the Education Unit, including a teaching area, as the National Assembly for Wales does (Paragraph 21)

5. We recommend that the Education Unit be given precedence in the Macmillan Room when the House is sitting in September (Paragraph 22)

6. We also think it would be desirable for the Central Tours Office to offer, in addition to its current tours, a Parliament-in-action Tour which would help visitors to understand how Parliament works and give them a brief taste of select committees, standing committees, adjournment debates and Westminster Hall as well as the Chamber (Paragraph 23)

### Outreach work with schools and colleges

7. Outreach work is the core of the Education Unit's work, and rightly so. The vast majority of young people will not have the opportunity to participate in a school visit to Parliament, and Parliament's educational activities must therefore be tailored to those who wish to learn about Parliament in the classroom. To supplement existing resources such as the website, outreach facilities such as a Parliamentary roadshow could have the potential to reach many more young people than currently are

---

.House of Commons, Modernisation Select Committee (2004)<sup>104</sup>

able to visit Parliament. We recommend that before any further consideration is given to establishing an educational roadshow, the House should examine the scope for a Parliamentary partnering scheme with, for example, local authorities. Parliament's contribution to the teaching of political literacy could be delivered to people in their own communities (in schools, libraries and council premises) by way of joint enterprise (Paragraph 27)

8. The Education Unit already does a great deal of work building links with individual teachers, schools and colleges. We recommend that it should do more to publicise its work to Members, and to build links with local education authorities (Paragraph 28)

### **Use of the Chamber**

9. We believe there is a case for reconsideration of the long-standing convention that only elected Members of Parliament may ever sit in the Chamber, which is in contrast to the practice of many other legislatures (Paragraph 29)

### **New Voters**

10. We recommend that the House devise a new voter's guide to be sent to all young people around the time of their eighteenth birthday (Paragraph 32)

### **The Internet**

11. We are convinced of the need for a radical upgrading of the website at an early opportunity, which will require significant investment in systems and staff. The financial implications of this are for the Finance and Services Committee and the House of Commons Commission to consider (Paragraph 50)

12. We recommend that the Broadcasting Committee keep under review the possibilities offered by the digital broadcasting of Parliament (Paragraph 52)

### **On-line consultations**

13. We believe that the greater use of on-line consultation is a good way for Parliament to take account of the views of the wider public (Paragraph 53)

14. There have now been several experiments with on-line consultation on an ad hoc basis, both by select committees and by all-party groups. They have generally been successful and have proved effective as a way of engaging members of the public in the work that we do and of giving a voice to those who would otherwise be excluded. We urge select committees and joint committees considering draft legislation to make on-line consultation a more regular aspect of their work (Paragraph 59)

### **A Commons newsletter**

15. We recommend that the House make available to those interested in receiving the information (by post, e-mail or other convenient method of communication) a weekly newsletter. Aimed at the general, non-specialist reader, it should summarise the business of the previous week and set out forthcoming business for the following week. In due course, it may be possible to extend this service to allow for communication of other information by e-mail (such as the daily list of papers available in the Vote Office) and regular, subject-based updates for which users could subscribe. A printed form of the newsletter should be made available to visitors at various points around the Parliamentary Estate, including the bookshop. Electronically, it should occupy a prominent position on or near the front page of the Parliamentary website (Paragraph 63)

### **Information for young people**

16. We recommend that, as development of the website progresses, the House authorities, in consultation with young people, develop the website in a form which is more accessible to them (Paragraph 65)

### **Visitors to the Parliamentary Estate**

17. To the extent that there is conflict between the needs of different groups of visitors, we believe that the House should, as a matter of principle, give priority to the needs of those who come to see and participate in the work of Parliament over those whose primary interest is the Palace of Westminster as a historical building (Paragraph 66)

#### **A visitor centre**

18. We welcome the work of the Administration and Accommodation and Works Committees and the House's endorsement of the proposals for the construction of the reception and security building. (Paragraph 80)

19. We recognise the several unique difficulties involved in establishing new visitor facilities near the Palace of Westminster, but urge that all possible options are explored (Paragraph 81)

20. Our starting point is that any Visitor Centre project should have four main objectives:

- a) it must provide a welcome to visitors;
- b) it must provide an interesting and friendly environment;
- c) it should make Parliament more accessible, allowing visitors to see at least something of what Parliament is and does without necessarily having to visit the galleries, committees or take a tour; and
- d) it must improve public understanding and knowledge of the work and role of Parliament.

The new reception and security building will help to meet the first of these objectives; it will use visitor staff so that visitors' first contact with staff of the House will come from someone whose primary concern is to greet them and make them feel welcome. A major review of signage, currently underway, should also help to make the environment more welcoming. There may also be scope to improve the current facilities designed to meet the other three objectives but in our view the need for a dedicated Visitor Centre remains. Once the overdue improvement to Parliament's welcome and access has been addressed, attention can focus on meeting the other three main objectives of the Visitor Centre Project through planning for a dedicated Visitor Centre (Paragraph 82)

21. Participants in the Hansard Society's Connecting Communities with Parliament programme suggested a number of ways in which visitors' experience of the Parliamentary Estate could be improved for a very modest cost. The main proposals were:

- a) More staff on-hand specifically to welcome visitors, tell them what they could see and point them in the right direction, handing them a written guide, perhaps including a plan and an indication of what visitors were able to do.
- b) A sign at the entrance saying 'Welcome to the Houses of Parliament'.
- c) Better signage in general, indicating such things as toilets, the Jubilee Café, the Grand Committee Room, Committee Corridor, etc.
- d) Improved queuing systems for the Gallery.
- e) The possibility of a 'viewing gallery' which would allow visitors to pass along the corridor at the back of the Gallery, seeing the House while it is sitting but not stopping to listen to the debate.

We welcome these practical suggestions and we commend them to the House authorities (Paragraph 85)

#### **'Strangers'**

22. We recommend that the term 'Strangers' be no longer used in referring to visitors to the House of Commons (Paragraph 86)

### **Access to the Gallery when the House is sitting**

23. We recommend that further consideration be given to ways in which groups of visitors touring the building might be able to pass through the gallery as part of a tour so that they are able to witness aspects of Parliament in action (Paragraph 89)

### **Saturday opening**

24. We recommend that the Administration Committee consider Saturday opening of the Line of Route – for Members’ parties as well as paying groups – to assess its feasibility (Paragraph 91)

25. We further recommend that the Administration Committee consider the feasibility of allowing Members to book guided tours of the Line of Route throughout the Summer opening on a similar basis to that on which they can book tours on sitting days (Paragraph 91)

### **Standing committees**

26. We recommend that the Procedure Committee consider how better to present the information from the bill, explanatory notes, amendment paper and selection list, either on paper or electronically, so that when an amendment is being debated Members and visitors can see the original clause, the clause as amended, and an explanatory note on both, so that the issue under debate is clear to all (Paragraph 94)

27. We recommend that a guide for visitors to standing committees on bills should also be produced (Paragraph 95)

### **Public petitions**

28. We believe that there is a case for the House to do more with public petitions which, if handled correctly, represent a potentially significant avenue for communication between the public and Parliament (Paragraph 99)

29. We recommend that the Liaison Committee and Procedure Committee consider a process whereby public petitions should automatically stand referred to the relevant select committee. It would then be for the committee to decide whether or not to conduct an inquiry into the issues raised, or to take them into account in the context of a current or forthcoming inquiry (Paragraph 100)

### **Rules governing the submission of petitions**

30. We recommend that the House accept petitions in both typescript and manuscript, although the present restriction against interlineations, deletions and insertions should be retained so that it is clear that the wording of the petition has not been changed without the petitioner’s knowledge. The top sheet – the authoritative copy of the petition – should continue to be distinguished from sheets of additional signatures by the Member presenting it signing in the top right-hand corner, as is the current practice (Paragraph 104)

### **The House of Commons and the media**

31. We welcome the progress that has been made in recent years to improve the House’s communications strategy, in particular the establishment of the posts of Communications Adviser and Media Adviser and the Select Committee Media Officers. The Group on Information for the Public has likewise played a vital role. But we believe that there is scope for greater co-ordination of the House’s media and communications resources. We therefore recommend the establishment of a central press office for the House of Commons, to take a more pro-active role in promoting the House and its work (Paragraph 121)

32. We recommend that the Board of Management and the House of Commons Commission urgently consider whether there is scope for further improving the coordination of the House’s media,

educational and communications resources and planning, with effective Member oversight and close liaison with appropriate officials and Members of the House of Lords (Paragraph 122)

### **Promoting Hansard**

**33.** We recommend that the Department of the Official Report aim to produce a simple index to the daily part of Hansard once the necessary technological changes have been seen through (Paragraph 123)

**34.** We recommend that the Hansard report of a debate should be posted on the Internet at the same time as it is sent to the printer, to be replaced with the published version the following day (Paragraph 125)

### **The Press Gallery**

**35.** Consideration should be given to allowing journalists to bring laptop computers into the Press Gallery (Paragraph 126)

Response of the House of Commons Commission to the First Report of the Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Connecting Parliament With the Public*. First Special Report of Session 2004-05. Published on 2 December 2004. HC 69

## **A. Outreach**

### **Work with schools etc. (Recommendations 5, 7 and 8)**

The Commission has agreed to fund an additional staff post within the Education Unit, to focus on outreach to young people, as sought by the Committee. It is intended that a principal focus of the new post will be on building links with local education authorities. The Commission considers that the views of the House should be sought before any further consideration of an education roadshow, noting the estimate of the Board of Management that it might cost as much as £500,000 in capital costs, with full annual costs of over £300,000.

### **A new voters' guide (Recommendation 10)**

The Commission has authorised more detailed exploration of the Committee's proposal for a new voters' guide to be sent to all young people around the time of their eighteenth birthday, so that a fully costed proposal can be worked up. The Commission would not however authorise the production and distribution of such a guide without the prior approval of the House.

### **A Commons newsletter (Recommendation 15)**

The commission has agreed in principle to the production and distribution electronically and, in limited numbers, in hard copy of a short newsletter summarising current House of Commons business in a readily accessible format, as recommended by the Committee, with a view to the first newsletter being available early in 2005.

### **Media and communications (Recommendations 31 and 32)**

The Commission has agreed to fund modest additional staffing within the media and communications team, to enable the Communications Adviser to expand significantly the support provided for the Group on Information for the Public (GIP), and so to provide for the improved co-ordination of the House's resources in this area recommended by the Committee.

The Commission acknowledges the Committee's welcome of the steps it has taken in recent years to improve and expand media and communications services, primarily but not exclusively focussed on promoting the work of select committees. Since the Committee reported, two further select committee

media officers have begun work, so that all committees now have a call on this shared resource. The media and communications team is now co-located in 7 Millbank.

The Commission believes that the House should be asked to express a view on the proposal for a 'central press office' set out in the Committee's Report.

## **B. Visitors**

### **Reception and security building (Recommendations 18, 21(a) & 21 (d))**

The recommendations in relation to reception staff and queuing arrangements will be dealt with in planning for the new reception and security building, in conjunction with the appropriate domestic committees.

### **Visitor Centre &c (Recommendations 4, 5, 19 & 20)**

The recommendations will be addressed in the development of plans for a Visitor Centre, in conjunction with the appropriate domestic committees. A number of options are being explored, and the four specific objectives identified by the Committee will be borne in mind by all those responsible. Given the pressures on space in the Estate, the best opportunity to provide dedicated educational facilities for the use of the Education Unit, as recommended by the Committee, would seem to lie in the proposed Visitor Centre. The Education Unit has priority booking over the Macmillan Room throughout the year, as recommended by the Committee (Recommendation 5).

### **Visitors (Recommendations 21(b) & (c))**

The major study of signage referred to in the Committee's Report has now been completed. There is already a welcome sign on the plasma screens at St. Stephen's Entrance and in Central Lobby.

### **'Strangers' (Recommendation 22)**

The Committee will be aware that the House decided on 26 October to remove the term 'strangers' from Standing orders. Advice has been sought from the appropriate domestic committees on the use of the term in other contexts, as referred to by the Committee in paragraph 86 of its Report.

### **Parliament-in-action (Recommendations 6, 21(e) & 23)**

The Commission has noted the Committee's linked suggestions of a 'Parliament-in-action Tour' to help visitors understand how Parliament works and give them a brief taste of select and standing committees, Westminster Hall and the Chamber: of a viewing gallery in the Chamber to enable visitors to see the House while sitting but not stop to listen to the debate: and for further study of ways to enable tours to pass through the gallery to witness the House in action.

The proposed Visitor Centre will, as the Committee recommended, have as one of its primary objectives 'allowing visitors to see at least something of what Parliament is and does without necessarily having to visit the galleries, committees or take a tour' (paragraph 82). It will of course also continue to be possible for visitors to attend Westminster Hall debates, standing committees and public meetings of select committees, as well as the chamber itself. The Commission does not consider it feasible in the current security climate to contemplate tours passing through the gallery in the Chamber. Educational tours embracing brief visits to committees or Westminster Hall may be feasible.

The Commission has also asked for further exploration of the possibility of extension of the current autumn visits programme run by the Education Unit to run all year round, and of the feasibility of a 'virtual' tour.

### **Parliamentary Tour (Recommendations 24 & 25)**

Members can book guided tours of the visitor route on specified mornings throughout the period of the Summer Opening: 307 such tours were booked in the 2004 opening out of a possible 390 slots. The prospect of Saturday opening of the Parliamentary Tour for Members' parties as well as paying groups

is being examined in detail, and the matter will come to the Administration Committee soon. There are some serious practical issues to be resolved. The proposal would also require the support of the authorities in the House of Lords.

### **C. Publications, website, &c**

#### **Website (Recommendations 11 & 16)**

The Committee's recommendation for a radical upgrading of the website is already receiving attention. In recent months there have been a number of improvements in the site's content and organisation, including the introduction of webcasting. More extensive changes are being planned for, as part of the second phase of the Parliamentary Information Management Services (PIMS) project and the third phase of the Web Centre project. A business case will be prepared for the development of external access to PIMS, which would then become the primary means of providing public access to parliamentary information. The Commission expects to be considering this issue in the first half of 2005. Research will be commissioned shortly on how the website could be better designed to reach out to target audiences, and in particular to be more accessible to young people, as the Committee recommended.

#### **Hansard (Recommendations 33 & 34)**

The Commission has authorised the publication on the Internet of the Hansard report of proceedings in the Chamber throughout the day, as and when the final version is sent to the printer, as recommended by the Committee. A simple index to the Hansard daily part will be produced by autumn 2005 as part of an existing project to bring the pagination process in-House; such an index is already provided for the internet version.



### הפערים בתוצאות של סקרי דעת קהל

בעמ' 13 לעיל ציינו שיש פער עצום בין ממצאי מדד הכנסת לממצאי הסקר של ה- European Social Survey בדבר רמת האמון של הציבור בכנסת. הסיבה לפער מתודולוגית בעיקרה. הסקר של ה-ESS אפשר לנסקרים לבחור בין 11 אפשרויות, מחוסר אמון מוחלט (0) ועד אמון מוחלט (10). התוצאה לגבי ישראל (IL) - 4.7 - גבוהה, לכאורה לפחות, הרבה יותר מזו של מדד הכנסת. הנתון על ישראל בסקר ה-ESS חושב על סמך הנתונים האלה:

#### טבלה מס' 16: אמון הציבור הישראלי בכנסת על-פי סקר ה-ESS משנת 2002 – שיעור המשיבים בכל קטגוריה, באחוזים

10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
4.9	3.9	8.2	10.5	9.9	17.9	9.7	9.7	7.5	5.7	12.2

מקור: פרופ' נח לוי-אפשטיין, אוניברסיטת תל-אביב.

במדד הכנסת השתמש מכון "דחף" בשאלון שניסחו פרופ' יוחנן פרס ופרופ' אפרים יער-יוכטמן,<sup>105</sup> המאפשר לנסקרים לבחור בין חמש אפשרויות – "יש אמון מלא", "יש אמון", "יש אמון מסוים", "כמעט אין אמון", "אין אמון כלל". בנתון הסופי על האמון בכנסת הופיעו רק שתי הקטגוריות הראשונות – 14%.

#### טבלה מס' 17: אמון הציבור הישראלי בכנסת על-פי מדד הכנסת מסוף שנת 2000 – שיעור המשיבים בכל קטגוריה, באחוזים

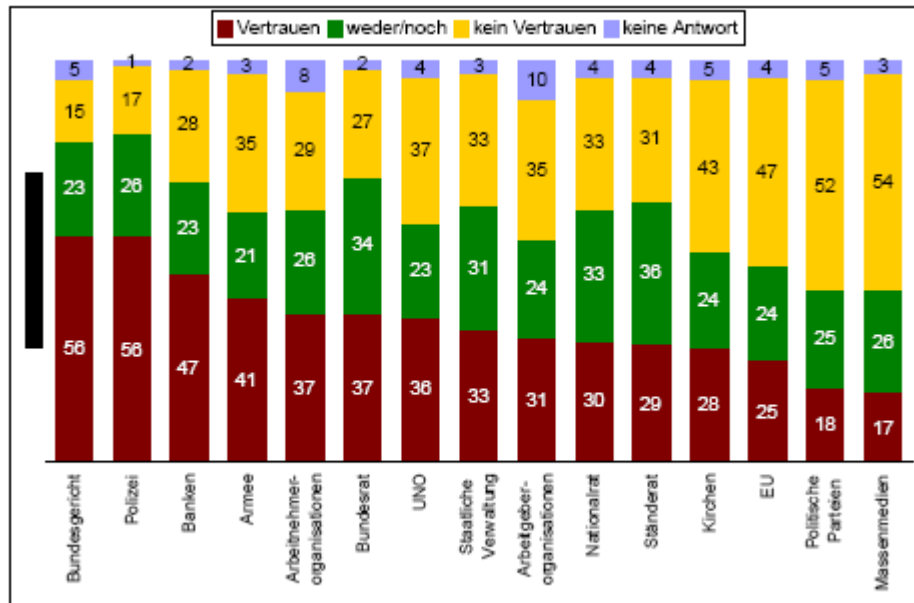
אין אמון כלל	כמעט אין אמון	יש אמון מסוים	יש אמון	יש אמון מלא
30	25	30	10	4

מקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת ומכון המחקר "דחף", מדד הכנסת – תפיסות הציבור את הרשות המחוקקת, דוח מחקר, ירושלים, פברואר 2001, עמ' 51.

אי-התאמה דומה נמצאה גם בין הממצאים של סקר ה-ESS לממצאים של סקר שערך הבנק Credit Suisse בנוגע לשווייץ. על-פי הסקר של ה-ESS האמון בפרלמנט של שווייץ (CH) עמד על 5.8 – המקום הרביעי אחרי דנמרק, שבדיה ופינלנד (ראו תרשים מס' 3 בעמ' 12). על-פי נתוני הסקר של ה-Credit Suisse, ששלח אלינו סגן המזכיר הכללי של בית-הנבחרים של שווייץ, בשנת 2003 רק 30% מהנשאלים הביעו אמון בבית התחתון ורק 29% הביעו אמון בבית העליון. בחינת תוצאות הסקר המלא שפרסם הבנק (ראו תרשים מס' 4) מסבירה את האי-התאמה כביכול בין הנתונים של ה-ESS לנתונים של הבנק. הבנק חילק את התשובות האפשרויות לשלוש: אמון רב, אמון מסוים וחוסר אמון. נשלחו אלינו נתונים רק בנוגע לתשובה הראשונה – אמון רב – אולם 63% מהמשיבים הביעו אמון רב או אמון מסוים בבית התחתון ו-65% מהמשיבים הביעו אמון רב או אמון מסוים בבית העליון.

<sup>105</sup> פרס ויער-יוכטמן (1998), עמ' 245.

תרשים מס' 4: אמון הציבור במוסדות שלטון בשווייץ (2003)



Quelle: Credit Suisse Bulletin 6-03, S. 29

מקור: Credit Suisse Bulletin 6-03 p. 29

ההשפעה של שיטות שונות לחלוקת התשובות ניכרת גם בהשוואה של נתוני ה"יורוברומטר" על אמון הציבור בפרלמנטים לנתונים של ה-ESS מחד גיסא ושל ה-European Value Study (EVS) מאידך גיסא. כפי שצוין לעיל, בסקר של ה-ESS היו 11 תשובות אפשריות. הסקרים של ה"יורוברומטר" מאפשרים לנסקרים לבחור בין שתי תשובות בלבד: "נוטה לתת אמון" ו"נוטה שלא לתת אמון". אין מקום לניואנסים. למרות ההבדל בשאלונים, תוצאות שני הסקרים בשנת 2002 על-פי רוב דומות (ראו טבלה מס' 18). ההסבר לכך הוא שבשני הסקרים החלוקה לתשובות חיוביות ולתשובות שליליות ברורה.

טבלה מס' 18: שיעור המביעים אמון בפרלמנט ב-15 חברות האיחוד האירופי לפני ההרחבה על-פי ה"יורוברומטר", באחוזים, לעומת נתוני ה-ESS (2002)

סקר היורוברומטר *	סקר ה-ESS **	
65	5.7	לוקסמבורג
63	6.2	דנמרק
59	5.9	שבדיה
58	5.2	הולנד
57	4.8	יוון
53	5.8	פינלנד
50	5.1	אוסטריה
50	4.4	פורטוגל
46	4.8	ספרד
45	4.4	אירלנד
43	5.0	בלגיה
42	4.5	גרמניה
38	4.8	איטליה
37	4.7	בריטניה
32	4.5	צרפת
49	5.1	ממוצע האיחוד האירופי (15)

ירוק – נתונים מעל הממוצע; אדום – נתונים מתחת לממוצע.

\* מקור: Standard Eurobarometer מס' 57  
 \*\* מקור: Kouvo (2005)

לעומת זאת, אם משווים את הנתונים של ה"יורוברומטר" לאלה של ה-WVS (World Value Study) (בשניהם יש נתונים לשנת 1999) חוסר ההתאמה רבה יותר.

טבלה מס' 19: שיעור המביעים אמון בפרלמנט ב-15 חברות האיחוד האירופי לפני ההרחבה על-פי ה"יורוברומטר" ועל-פי ה-EVS, באחוזים (1999)

סקר היורוברומטר *	סקר ה-EVS **	סקר ה-EVS ***	
62	53.9	54.2	הולנד
61	54.6	61.5	לוקסמבורג
56	45.3	50.5	פורטוגל
55	41.5	42.3	פינלנד
54	46.8	48.6	דנמרק
51	23.8	24.4	יוון
47	38.6	40.2	אוסטריה
45	43.3	46.4	ספרד
45	35.3	37.2	גרמניה
42	49.5	50.6	שבדיה
37	38.6	40.4	צרפת
36	34.6	36.2	בריטניה
36	32.2	32.8	אירלנד
28	33.1	34.1	איטליה
26	37.1	39.1	בלגיה
45	40.5	41.5	ממוצע האיחוד האירופי (15)

ירוק – נתונים מעל הממוצע; אדום – נתונים מתחת לממוצע.  
 \* מקור: Standard Eurobarometer מס' 52.

\*\* מקור: <http://www.europeanvalues.nl/index3.htm>, כולל נתונים על מי שלא ענו או שענו שאינם יודעים.  
 \*\*\* מקור: <http://www.europeanvalues.nl/index3.htm>, לא כולל נתונים על מי שלא ענו או שענו שאינם יודעים.

העדר החפיפה נובע מכך שבשאלון של ה"יורוברומטר" החלוקה לתשובות חיוביות ולתשובות שליליות ברורה, ואילו בסקר של ה-WVS יש ארבע תשובות אפשריות – "מידה רבה של אמון", "די הרבה אמון", "אין הרבה אמון" ו"שום אמון" – ובנתונים על מי שהביעו אמון נכללים רק מי שבחרו בשתי האופציות הראשונות; במי שבחרו באופציה "אין הרבה אמון" עשויים להיות כאלה שעל-פי השאלון של ה"יורוברומטר" היו נכללים בקטגוריה של מי שנוטים לתת אמון.

הספרות המקצועית עוסקת בבעיית התשובות האפשריות. צמד החוקרים טימותי קוק ופול גרוניקה בדקו את נושא השאלונים והתשובות האפשריות בשני מכוני סקרי דעת קהל ידועים בארה"ב, National Election Studies ו- General Social Survey, שלשניהם סדרות של סקרים העוסקות באמון הציבור בממשלה ובמוסדות שלטון המתחילות בשנות ה-50 או ה-60. הנתונים שהם פרסמו אינם תואמים. החוקרים טוענים ששני המכונים נוטים לכלול בתשובות השליליות תשובות שהן אמביוולנטיות אך מחזקות את ההתרשמות בדבר חוסר אמון וחוסר שביעות רצון.<sup>106</sup>

<sup>106</sup> Cook & Gronke (2002) ו-Cook & Gronke (2005).

מסקנות מחומר רקע שהכינו סטיבן ואן דה וואלה, סטיבן ואן רוסברוק וגירט בוקרט בנושא האמון  
 בסקטור הציבורי בעבור ה-OECD<sup>107</sup>

### **Executive Summary**

This document analyses citizens' trust in the public sector in the OECD countries. It summarizes available opinion data about trust in the civil service, and compares levels of trust between countries and institutions.

#### ***Trust in government and in the public sector: assumptions and contingencies***

1. Government should not strive for maximal trust, but for an optimal level of trust.
2. This optimal level of citizen trust in government is contingent upon the political and administrative culture of a country, and may thus be different in different countries.
3. A certain level of distrust in government is healthy and may be functional because it serves as a guarantee for accountability. In fact, balance of power and audit are institutionalised expressions of distrust.
4. A certain level of citizen distrust in the civil service may be functional for public sector reforms.

#### ***Levels of trust in government and in the public sector***

5. Despite assertions that there is a constant decline in citizens' trust in the public sector, there often are no suitable time-series data for supporting these statements.
6. In most countries, there is no solid evidence of a general decline of trust in political and administrative institutions, and there are significant fluctuations.
7. In many countries, the civil service is by no means the least trusted institution.
8. Despite many claims about changes in trust in the public sector or about citizens' preferences, empirical data supporting these claims does often not exist, is unreliable, or even contradicts this popular wisdom.
9. General statements about levels of trust in institutions ignore the wide diversity between countries and institutions.
10. Trust in the public sector is embedded in deeper citizen-state relationships. Changes in trust can therefore only be interpreted taking differences in administrative cultures and in citizens' expectations into account.

#### ***Public sector performance and trust***

11. There is no evidence of a direct causal link between the performance of government, and citizens' trust in government.
12. The accumulated evidence in OECD countries suggests that trust is a cause, precondition and consequence of reform. A well-functioning public sector is necessary, but in itself insufficient for building trust in the public sector.
13. Trust should be part of public sector reform objectives and strategies.
14. Erosion of public trust may follow from ill-designed public sector reforms.

---

.Van de Walle, Van Roosbræk & Bouckaert (2005)<sup>107</sup>

***Executive implications****Trust-building measures*

15. Different citizen expectations vis-à-vis government in OECD member countries imply that a uniform strategy for building trust or for reforming the public sector may not exist.
16. Pro-active strategies may be needed towards groups of citizens with extremely low levels of trust.
17. Trust-building measures include strategies at all levels: concrete service delivery, the broad sector policy, and strengthening core state institutions.
18. Improving service delivery quality alone is not sufficient. Specific trust management strategies need to focus on how this quality is perceived by citizens (perception management), and efforts need to be made to bring actual service delivery in line with citizens' expectations and vice-versa (expectation management).

*Trust-sustaining measures*

19. Trust is a permanent concern. Governments need to be pro-active rather than just react when there is a crisis. Sustained political interest in the functioning and perception of public services is the best strategy.
20. Absence of distrust is no reason to neglect public services. Nurturing the trust capital already present in the public sector is a much more effective and cheaper strategy than attempting to restore trust after years of neglect or after a crisis. Once lost, trust may be hard to restore.