



Lauder School  
of Government,  
Diplomacy & Strategy

Program on  
Democratic Resilience  
& Development



# Parliamentary Oversight Tools: A Comparative Overview

אמצעי פיקוח פרלמנטריים על הרשות המבצעת בראייה  
השוואתית

Mr. Yuval Bartov

## Working Paper 8/21

AUGUST 2021

## תוכן עניינים

4.....	1. הקדמה
6.....	2. כלי פיקוח פרלמנטריים
7.....	2.1 כלי פיקוח פנימיים
7.....	וועדות חקירה פרלמנטריות וועדות חקירה מיוחדות
8.....	אישור על מינויים, אי אמון, גינויים והדחה
9.....	שאלות ושאליות בפרלמנט
10.....	דיונים במליאה
11.....	2.2 כלי פיקוח חיצוניים
11.....	מוסדות לביקורת המדינה
11.....	נציבות קבילות הציבור
12.....	סוכנויות נגד שחיתות
13.....	3. שימוש בכלי פיקוח בראייה השוואתית
17.....	4. סיכום ודין
18.....	5. ביבליוגרפיה

## English Abstract

This paper identifies and reviews existing parliamentary oversight tools in democratic regimes. Parliaments, or legislatures, employ various oversight tools to impose accountability, responsiveness and effectiveness on the executive and the state bureaucracy. The literature regarding parliaments tends to divide oversight tools into internal and external tools. Internal oversight tools include parliamentary and special commissions of inquiry, approval of appointments, no-confidence votes, condemnation, and dismissal of government politicians and bureaucrats. They also include questions, queries, and debates taking place in the parliament's plenum and committees. Parliamentary external oversight tools include state audit institutions and anti-corruption agencies. While these depend less on intra-parliament political balance of powers in comparison to the first type of tools, they do lean on parliament for supporting their activities. From the various oversight tools parliaments have over governments, written and oral questions and committee hearings are the most frequently used oversight tools. Furthermore, countries' tendency to offer and use such tools coincide with their regime type, political culture, and institutional path dependence.

## 1. הקדמה<sup>1</sup>

בתי מחוקקים בשיטות ממשל דמוקרטיות שונות נוקטים אמצעי פיקוח מגוונים על הרשות המבצעת.<sup>2</sup> כחלק מרעיון הפרדת הרשויות, נחשבת הרשות המחוקקת כזו שמסמיכה את הרשות המבצעת להוביל מדיניות ציבורית, תוך שהרשות המחוקקת, מאשרת את תקציבה של הרשות המבצעת וכך למעשה מאשרת את סדר ההעדפות שלה. אך מהו פיקוח פרלמנטרי וכיצד הוא מתבצע? הקונגרס האמריקאי מגדיר את הפיקוח הפרלמנטרי כ"סקירה, השגחה ופיקוח על רשויות ממשלתיות וציבוריות, כולל יישום מדיניות וחקיקה"<sup>3</sup>. מהגדרה זו ניתן לתאר את תפקידי המפתח של פיקוח פרלמנטרי:

- לאתר ולמנוע שימוש לרעה, התנהגות שרירותית או התנהלות בלתי חוקית ולא חוקתית מצד הממשלה והרשויות הציבוריות. ביסוד תפקיד זה הוא ההגנה על זכויות וחירויות של האזרחים.
- לקבל דין וחשבון מהממשלה בגין אופן השימוש בכספי משלמי המיסים. בכך, הפרלמנט מאתר בזבזים במנגנון הממשלתי והרשויות הממשלתיות. הפרלמנט יכול בכך לשפר את היעילות, הכלכלה והאפקטיביות של פעולות הממשלה.
- להבטיח שמדיניות שהוכרזה על ידי הממשלה ואושרה על ידי הפרלמנט תישם בפועל. פונקציה זו כוללת מעקב אחר השגת היעדים שנקבעו בחקיקה ובתכנוניות הממשלה עצמה. ניתן דרך פעולה זאת לשפר את שקיפות פעולות הממשלה ולשפר את אמון הציבור בממשלה ופרלמנט<sup>4</sup>.

יכולת הפיקוח של בתי מחוקקים על הממשלה קשורה לתנאים אחרים כגון רמת הפיתוח החברתי-כלכלי של המדינה ומידת היות הדמוקרטיה בה חלק בלתי נפרד מהרקמה החברתית והממשלית שלה ( embedded democracy). יכולת פיקוח רחבה יותר של מחוקקים לא קשורה רק לרמות גבוהות יותר של איכות הדמוקרטיה, אלא למעשה איכות דמוקרטיה גבוהה יותר מעמידה לרשות המחוקקת כלי פיקוח מרובים יותר<sup>5</sup>. מחוקקים חזקים מאמינים כי הם מצוידים יותר לפקח על פעילויות הממשלה, לדון בהצעות חוק ממשלתיות, להעריך את מדיניות

<sup>1</sup> נייר עמדה זה נכתב בהנחיית ד"ר מעוז רוזנטל, ב"ס לאודר לממשל דיפלומטיה ואסטרטגיה, אוניברסיטת רייכמן.

<sup>2</sup> לאורך הנייר אני משתמש בביטויים בתי מחוקקים ופרלמנטים כביטויים חלופיים אחד לשני. יש לציין כי הביטוי פרלמנט שמור בדרך כלל לבתי מחוקקים במשטר פרלמנטרי, כאשר במשטר נשיאותי מקובל לדבר על בתי מחוקקים וקונגרסים ולא על פרלמנטים. לטובת פשטות הצגת הדברים אני דבק כאן בביטוי פרלמנטים.

<sup>3</sup> Halchin, L. E., & Kaiser, F. M. (2012). *Congressional oversight*. Washington, D.C.: Congressional Research Service

<sup>4</sup> Yamamoto, H. (Ed.). (2007). *Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*. Geneva: Inter-parliamentary union.

<sup>5</sup> Pelizzo, R. & Stapenhurst, R. (2008). Tools for Legislative Oversight." In R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. Olson & L. von Trapp (eds), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective* (pp. 9–22). Washington, DC: World Bank.

הממשלה, לפקח על יישום המדיניות, למנוע הקצאה לא נכונה של משאבים ועל ידי כך לסייע לשיפור הממשל, למניעת שחיתות, ליצור תנאים לצמיחה חברתית-כלכלית ולהפחית את העוני במדינה<sup>6</sup>. כך, שחיזוק המחוקקים באמצעות כלי פיקוח הוא מרכיב חיוני בכל מאמץ לקידום דמוקרטיה ו/או ממשל תקין<sup>7</sup>.

עד כמה כלי פיקוח פרלמנטריים משפרים את היכולת של חברי פרלמנט להשפיע על תהליך המדיניות? במשטרים נשיאותיים, חברי בית המחוקקים יכולים להתנהל באופן המאזן את הרשות המבצעת, היות והם אינם תלויים במפלגה השלטת ברשות המבצעת בכדי להיבחר מחדש. לעומת זאת, במשטרים פרלמנטריים במרבית המקרים המפלגות המובילות את הרשות המבצעת נשענות על רוב ברשות המחוקקת, וחברי פרלמנט תלויים לרוב במפלגתם בכדי להיבחר מחדש. כך למעשה היכולת של חברי פרלמנט ומפלגות שאינן מפלגות אופוזיציה לנסות ולשנות מדיניות ציבורית שהתקבלה על ידי הנהגת הקואליציה (המהווה למעשה את הממשלה) היא מוגבלת ביותר. אם כן אמצעי הפיקוח הפרלמנטריים לא יהיו בהכרח מכשירים שיכולים לאפשר בלימת מדיניות ושינוי כיוון שלה, אך הם יכולים להיות מכשיר לעיצוב סדר יום והסבת תשומת הלב של הרשות המבצעת אל בעיות מדיניות שלא נכללו מלכתחילה בסדר היום שלה<sup>8</sup>. כך, העיסוק בכלי פיקוח פרלמנטריים צריך לבחון את הדרך בה הם מסייעים להעלאת נושאים על סדר היום הציבורי, גם אם הם לא מגיעים למימוש מדיניות מלא.

לעניין בכלי פיקוח וניטור פרלמנטריים בעידן הנוכחי יש הקשר הרחב מעבר להיכרות עם כלים אלה גרידא. מגמת הנשיאותיזציה של הפוליטיקה המתרחשת בעולם הפרלמנטרי, באה לידי ביטוי בחיזוק הדרגתי של הנהגת הרשות המבצעת, במקביל להיחלשות המעמד הציבורי של המפלגות שהובילו את אותה הנהגה לשלטון<sup>9</sup>. ניתוח כלי הפיקוח הפרלמנטריים יכול לאפשר לנו להבין מהן האפשרויות העומדות לרשות המפלגות המיוצגות בפרלמנט הרוצות להגביר את השפעתן על מהלכי הרשות המבצעת ככלל ולעיתים על הנהגת המפלגות עצמן. לטובת שרטוט מתווה ראשוני זה, נייר זה יסקור בקצרה את כלי הפיקוח הפרלמנטרי במשטרים דמוקרטיים. תחילה, אציג את ההגדרות השונות של כלי פיקוח פרלמנטרי במחקר. לאחר מכן, אפרט מגוון של כלי הפיקוח

<sup>6</sup> Staphenurst, R. & Titsworth, J. (2002). *Features and functions of supreme audit institutions*. Washington, D.C.: World Bank.

<sup>7</sup> Fish, M. S. (2006). Stronger legislatures, stronger democracies. *Journal of democracy*, 17(1), 5-20.

Burnell, P. (2009). Legislative strengthening meets party support in international assistance: a closer relationship?. *The Journal of Legislative Studies*, 15(4), 460-480.

<sup>8</sup> Cavari, A., Rosenthal, M. and Shpaizman, I. (2021), "Beyond Lawmaking and Electoral Signaling: Private Member Bills as an Issue-Attention Tool in Parliamentary Democracies", *Southern Political Science Association Annual Conference*.

<sup>9</sup> על מגמה זו ראו את סדרת ניירות העמדה האחרים בכלולים בפרויקט "The Executive and Political Parties in Twenty-First Century Parliamentary Democracies" הפועל במסגרת ה-PDRD ראו פרסומים אלה כאן: <https://www.idc.ac.il/en/schools/government/research/pdrd/pages/publications.aspx>

הקיימים בחלוקה לכלי פיקוח פנימיים וחיצוניים. ננסה לעמוד על יכולת השימוש בכלים אלה להשפיע על תהליך המדיניות ועל הנסיבות בהן חברי פרלמנט יטו לעשות בהם שימוש.

## 2. כלי פיקוח פרלמנטריים

קיימות טענות שונות לגבי אופי ומשמעות הפיקוח הפרלמנטרי על פעולות הממשלה ועל הדרך בה יש לעשות שימוש בכלים המיועדים לכך. Schick<sup>10</sup> טען כי כלי הפיקוח מורכבים מפיקוח חקיקתי על המדיניות והתוכניות שנחקקו על ידי הממשלה. מוסיפים לכך Ogul<sup>11</sup> ו-Maffio<sup>12</sup> הטוענים כי לא מדובר רק בפיקוח על מה שבוצע על ידי הממשלה אלא גם בפיקוח על הצעות החקיקה הממשלתיות. לעומתם, McCubbins<sup>13</sup> ו-Schwartz<sup>14</sup>, Olson<sup>14</sup> ו-Mezzey מציעים כי פיקוח מתייחס למכלול הפעילויות שמבצע פרלמנט כדי להעריך את יישום המדיניות על ידי הממשלה. חוקרים נוספים, כמו Blondel<sup>15</sup>, Drewry<sup>16</sup>, Döring<sup>17</sup> ו-Olson<sup>18</sup> מבחינים בין פיקוח פרלמנטרי המתייחס לתפקידים של מחוקקים לפקח על מדיניות הממשלה בדיעבד, לבין בדיקה

<sup>10</sup> Schick, A. (1976). Congress and the "Details" of Administration. *Public Administration Review*, 36(5), 516-528.

<sup>11</sup> Ogul, M. S. (1976). *Congress oversees the bureaucracy*. Pennsylvania: University of Pittsburgh Pre.

<sup>12</sup> Maffio, R. (2002). Quis custodiet ipsos custodes? Il controllo parlamentare dell'attività di governo in prospettiva comparata. *Quaderni di Scienza Politica*, 9(2), 333-83.

<sup>13</sup> McCubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American journal of political science*, 28(1), 165-179.

<sup>14</sup> Olson, D. M., & Mezzey, M. L. (Eds.). (1991). *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

<sup>15</sup> Blondel, J. (1973). *Comparative legislatures*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

<sup>16</sup> Drewry, G. (Ed.). (1989). *The new select committees*. Oxford: Clarendon Press.

<sup>17</sup> Döring, H. (1995). Time as a scarce resource: Government control of the agenda. In H. Döring (Ed.), *Parliaments and majority rule in Western Europe* (pp. 223-46). Frankfurt: Campus

<sup>18</sup> Olson, D. M. (2008). Administrative review and oversight: The experience of postcommunist legislatures. In R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. M. Olson, & L. von Trapp (Eds.), *Legislative oversight and budgeting: A world perspective* (pp. 161-169). Washington, DC: World Bank.

פרלמנטרית המתייחסת לתפקיד זה בעת עיצוב המדיניות. <sup>19</sup> Olson ו-Norton (1996), <sup>20</sup> Norton ו-Ahmed, ו-<sup>21</sup> Crowther ו-Olson מוסיפים לכך ומבחינים בין גורמים פנימיים לבין גורמים חיצוניים או קונטקסטואליים המשפיעים על הפיקוח. נהוג לחלק את כלי הפיקוח הפרלמנטרי על ממשלות לכלים חיצוניים ופנימיים. הכלים הפנימיים כוללים וועדות חקירה פרלמנטריות וועדות חקירה מיוחדות, אישור על מינויים, אי אמון, גינויים והדחה, שאלות, שאילתות ודיונים במליאת הפרלמנט. הכלים החיצוניים כוללים מוסדות לביקורת המדינה, נציבות קבילות הציבור וסוכנויות נגד שחיתות.<sup>22</sup> חלוקה זו מסייעת להבנת הנושא היות ואמצעי הפיקוח הפנימיים תלויים בעבודה של חברי הפרלמנט כשלעצמם ובדרך בה עוצמתם הפוליטית מאפשרת להם להוביל מהלכים מול הרשות המבצעת. סוג כלי הפיקוח השני מבוסס על העברת סמכויות מהפרלמנט אל קבוצה של שחקנים שאינם בהכרח חברי פרלמנט, אך אמורים לסייע להם בפעילות הפיקוח על הרשות המבצעת. הבחנה זו חשובה בהתייחס אל האפשרות של כלי פיקוח להשפיע על מדיניות ציבורית. השאלה כאן תהיה לגבי מידת השפעת הכלים השונים על תהליך המדיניות בהינתן מידת עצמאות המחקקים לפעול מול הממשלה.

## 2.1 כלי פיקוח פנימיים

### ועדות חקירה פרלמנטריות וועדות חקירה מיוחדות<sup>23</sup>

- תוצאות של ועדות חקירה פרלמנטריות בדרך כלל לובשות צורה של דו"ח לפרלמנט. ניתן לדון בדו"ח ובהמלצותיו במליאה, והפרלמנט עשוי לדרוש תגובה או פעולות המשך מהממשלה. בעוד שכל הוועדות מבצעות פיקוח ברמה מסוימת, יש פרלמנטים שהקימו ועדות חקירה מיוחדות העובדות בשיתוף פעולה הדוק עם מוסדות ביקורת של רשויות שלטון אחרות. ועדות אלה יכולות לשפר את הפיקוח על התקציב בדיעבד, ולהשלים את הפיקוח על המדיניות של ועדות אחרות. בכמה פרלמנטים, כמו לדוגמה בניגריה,

<sup>19</sup> Olson, D. M., & Norton, P. (1996). Legislatures in democratic transition. *The journal of legislative studies*, 2(1), 1-15.

<sup>20</sup> Norton, P., & Ahmed, N. (1999). Legislatures in Asia: Exploring Diversity. In P. Norton & N. Ahmed (Eds.), *Legislatures in developmental perspective* (pp. 1–12). London: Frank Cass.

<sup>21</sup> Crowther, W., & Olson, D. (2002). Committees in new democratic parliaments; comparative institutionalization. In D. Olson & W. Crowther (Eds.), *Committees in post-communist democratic parliaments: Comparative institutionalization* (pp. 171–205). Columbus, OH: Ohio State University.

<sup>22</sup> Wang, V. (2005). *The accountability function of parliament in new democracies: Tanzanian perspectives*. Chr. Michelsen Institute

Pelizzo, R. & Staphenurst, F. (2013). *Government Accountability and Legislative Oversight*. London, U.K.: Routledge.

<sup>23</sup> Pelizzo, R. & Staphenurst, F. (2011). Theoretical foundations of legislative oversight. In F. Staphenurst & R. Pelizzo, *Legislative oversight tools* (pp. 28-56). London: Routledge.

בולגריה וחלק ממדינות אוסטרליה, הוקמו גם ועדות למניעת שחיתות שנועדו לעבוד בשיתוף פעולה הדוק עם הסוכנויות למניעת שחיתות.

- ועדות החקירה הפרלמנטריות מבצעות לעיתים קרובות פעילויות הסברה על מנת להנגיש ולשתף את הציבור בהליך. פעילויות הסברה אלה יכולות לסייע ביצירת סינרגיה בין המודעות האזרחית לבין תפקידי הפיקוח של הפרלמנט על הממשלה, ובכך ליצור את הקשר בין פיקוח פרלמנטרי לבין מעורבות ציבורית. בנוסף, ועדות פרלמנטריות עשויות לנסות לפצות על חברי ועדה לא מספיק מיומנים על ידי פנייה אל מומחים חיצוניים מהחברה האזרחית והאקדמיה. ארגוני החברה האזרחית לעיתים קרובות מסייעים לפרלמנטים ולוועדותיו.

- מעבר לכך, הפרלמנט רשאי להקים ועדות חקירה רגילות או מיוחדות, לבחינת נושאים הנוגעים לציבור ולהמליץ על מדיניות וחקירה עכשווית ועתידית. ועדות אלו מוגבלות בזמן ונושאיהן בדרך כלל חוצים את האחריות של כמה משרדים ממשלתיים וכמה ועדות פרלמנטריות. הוועדות מוסמכות בדרך כלל לזמן עדים שיעידו בשבועה, כולל פקידי ממשל, לדרוש מסמכים, להורות על בדיקות במקום ואיסוף הראיות עשויים להתקיים בפומבי. במדיניות מסוימות, לוועדות יש סמכויות חקירה רחבות, בדומה לאלה של שופט חוקר או תובע. בתום חקירתן, הוועדות בדרך כלל מוציאות דו"ח לממשלה ולפרלמנט ו/או לציבור.

כמובן שלמפלגות פוליטיות יש השפעה משמעותית על תפקוד הוועדות בכך שמשמעת מפלגתית חזקה ו/או שליטה של מפלגה אחת, עשויה להחליש את הוועדות ואת פוטנציאל הפיקוח שלהן. לעיתים קרובות, עצמאות חברי ועדה היא נושא שנוי במחלוקת, מכיוון שמפלגות/ות השלטון יכולות להדיח חברי ועדה שנחשבים "ביקורתיים" מדי. גם מגמה זו כמובן שתושפע ממתחים תוך מפלגתיים המשפיעים על עוצמת המפלגה, ויכולת המפלגות המרכיבות את הקואליציה הממשלתית למנוע דיון ביקורתי במדיניות הממשלה. מכאן שכל שחברי הפרלמנט יהיו תלויים פחות להישרדותם הפוליטית בהנהגת הקואליציה, כך הם יוכלו להשתמש בוועדות כאמצעי פיקוח ובקרה יעיל יותר (ומאיים יותר) אל מול תקלות שביצעה הממשלה. גם כמובן ההיפך הוא הנכון: יותר תלות הביקורת שתתבסס על ועדות חקירה פרלמנטרית תהיה פחות מאיימת מבחינת יכולתה להשפיע על תהליך המדיניות בפועל.

#### אישור מינויים, הצעות אי אמון, גינויים והדחת בעלי תפקיד<sup>24</sup>

- כלי פיקוח זה טמון בשאלה עד כמה הפרלמנט ממלא תפקיד בהליך המינויים בממשלה. סמכות הפרלמנט עשויה להשתנות – מהכוח לייעץ ועד דחייה של מועמד. אישור פרלמנטרי על מינויים בממשלה כלל ומבחינת עצמאותו בפרט, שכיח יותר בשיטות ממשל נשיאותיות וחצי-נשיאותיות (כמו לדוגמה דרום קוריא, ניגריה, הפיליפינים וארצות הברית), ונוטה לכלול חקירות מקיפות של המועמד המוצע על ידי הממשלה. בחלק משיטות הממשל המשולבות יש נהלים לפיקוח על מינויים של עובדי מדינה בכירים. גם לאחר שהמינויים בוצעו בפועל, ייתכן שלפרלמנט תהיה הסמכות להסירם או להעמידם לדיון.

- בחלק מהמדינות, בכוח הפרלמנט להדיח את הממשלה מתפקידה באמצעות הדחה או הצבעת אי אמון. הדחה, שבדרך כלל נפוצה יותר בשיטות ממשל נשיאותיות, משמשת לרוב כמוצא אחרון, כאשר נראה כי

<sup>24</sup> Ibid.



הנשיא ביצע הפרה משמעותית של החוק או החוקה. בשיטות ממשל פרלמנטריות, הצבעות אי אמון נוטה יותר להצביע על אובדן תמיכה פוליטית מאשר פעולות בלתי חוקיות מצד הממשלה.

- חלק משיטות הממשל הפרלמנטריות מאפשרות גם הצבעות אי אמון אישי על שרים בודדים; הצעות כאלה אינן נחשבות למשאל עם על מדיניות הממשלה הכוללת, אלא על ביצועיו של אותו אדם בתפקיד. האיום בהצבעת אי אמון, הנפוץ יותר מהצבעות אי האמון, עשוי גם להוביל להתפטרותם של שרים בודדים.<sup>25</sup> Nirel ו-Bauman טוענות כי באופן נורמטיבי, כלי זה יכול לשרת מטרה הצהרתית לבדוק את תפקודו של שר מסוים, וכך גם שאלות פרלמנטריות ושימוע בוועדות. הן מצאו שלמרות שהאפשרות להצבעת אי-אמון אישית קיימת בדמוקרטיאות שונות, הקואליציה הממשלתית בדרך כלל בולמת שימוש בכלי זה לטובת פיטורי שרים על ידי הפרלמנט. כלומר, שוב ברגע שהעוצמה של הנהגת הקואליציה גוברת על זו של חברי הפרלמנט, אזי כלי זה מיועד להגביר את תשומת הלב הציבורית לנושא מדיניות מסוים ופחות להשפעה קונקרטיית עליו.

#### שאלות ושאליות בפרלמנט

- הזכות להציג שאלות לשרי הממשלה, בעל פה ובכתב, היא בין צורות הפיקוח המסורתיות ביותר בשיטות ממשל פרלמנטריות וחצי נשיאותיות, בהן גם השרים חברים בפרלמנט. השאלות משמשות להשגת מידע, בקשות פעולה לממשלה לפתרון בעיות, ביקורת על הממשלה, חשיפות שימוש לרעה וחיפוש אחר תיקון בעיות בתפקוד הממשל. מענה פומבי שכזה נתפס כתרומה לאחריותיות והוא תוצאה ישירה של אחריותיות של השרים כחלק מהממשלה.<sup>26</sup>

- שאליות (interpellations) דומות לשאלות פרלמנטריות, אך לרוב רשמיות ונרחבות יותר.<sup>27</sup> נועדו לעורר דיון מקיף בנושא או במקרה מסוים של הזנחה על ידי שרים. חלק מהפרלמנטים דורשים יותר ממחוקק אחד להגיש שאליות; לדוגמה, בגרמניה רק קבוצה של לפחות 34 מחוקקים יכולה להגיש שאליות, לעומת לפחות 10 בהודו ו-20 בפילנד.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Nirel, L. R. & Bauman, M. (2021). *Ministerial Non-Confidence Votes in Parliamentary Systems: A Comparative Analysis*. Working Paper, *The Program for Democratic Resilience and Development*, Reichman University IDC Herzliya.

<sup>26</sup> Mulgan, R. (2003). *Holding power to account: accountability in modern democracies*. Berlin: Springer.

<sup>27</sup> בישראל אין הבחנה בין שאלות לשאליות, אם כי תקנון הכנסת מבחין בין סוגי שאליות בעיקר מבחינת <https://www.knesset.gov.il/rules/heb/bchap3.htm> מידת רשמיות הגשתן ואופי הדיון בהן:

<sup>28</sup> Pelizzo, R. & Stapenhurst, F. (2011). Theoretical foundations of legislative oversight. In F. Stapenhurst & R. Pelizzo, *Legislative oversight tools* (pp. 28-56). London: Routledge.

- לעיתים, השאלות מסתיימות בהחלטה רשימת או בהצעה כי השר צריך להתפטר מתפקידו, אם כי לעיתים רחוקות החלטות מסוג אלו מתקבלות בפרלמנטים עם רוב לממשלה<sup>29</sup>. שאלות כשלעצמן מהוות מכשיר מצוין להעלאת בעיות על סדר היום הציבורי והסבת תשומת לב ציבורית לנושאי מדיניות שונים<sup>30</sup>.

### דיונים במליאה

- דיונים במליאת פרלמנטים הם למעשה חלופי דעות פתוחים שנועדו להקל על קבלת ההחלטות הקולקטיבית של הפרלמנט בנושאים מסוימים. הדיונים יכולים להתקיים באירועים מיוחדים כמו נאומי פתיחה או בשלבים שונים של טיוטת חקיקה. הנאומים יכולים להתייחס לנושאים שנבחרו על ידי חברי הפרלמנט בעצמם או בהתייחס לעבודת הוועדות הפרלמנטריות. האפקטיביות של דיוני המליאה כמנגנון פיקוח מושפעת מהזמן המותר לדיונים, בין אם האופוזיציה שמרה זמן לדיונים בנושאים בחברה, בין אם הדיונים פתוחים לציבור, מידת האי מפלגתיות והמקצועיות של הדיון, ועוד.

- בחלק משיטות הממשל הפרלמנטריות, לא רק שיש ימי "אופוזיציה" במליאת הפרלמנט בהם מנהיג האופוזיציה קובע אילו דיונים יתקיימו, אלא שקיימים גם דיונים בכל נושא מבלי להעלות להצבעה. דיונים אלה מתקיימים בסוף כל מושב ויזם אותם בדרך כלל מחוקק בודד. מקובל שדיונים כאלה מתמקדים בבעיות במחוזות בחירה או בתלונות פרטניות ולא בסוגיות לאומיות<sup>31</sup>. השוני בין דיונים אלו לבין שאלות הוא שבדיונים אלה מקור ההתייחסות הוא לחקיקה בשלב מסוים, אך מתוך בחירה לא להעלות את הצעת החקיקה להצבעה בשלב זה.

לסיכום חלק זה, ניתן לקבוע שמבחינה רשמית, הפרלמנט יכול לפקח על עיצוב ויישום מדיניות ציבורית, תוך לקיחת חלק מרכזי בהערכתה. כלומר, ככלי שלטוני הפועל מול הרשות המבצעת וגם אם לא תמיד יכול לבלום אותה, הוא יכול לקבוע מסמרות לפעילותה ולחייב אותה להציג מול הציבור את הסיבות לעיצוב מדיניות ציבורית ויישומה. כמובן שברגע בו קיימת קואליציה ממשלתית בעלת רוב בפרלמנט פעולות הפיקוח הפרלמנטרי יהיו מוגבלות לעיצוב סדר יום והסבת תשומת לב ציבורית לנושאים מסוימים. יש לשוב ולהדגיש כאן: גם אם תשומת לב למדיניות ציבורית אינה מדיניות ציבורית, היא בהחלט יכולה להפוך למהלך ראשון המוביל לעיצוב ויישום מדיניות ציבורית שונה מהסטטוס קוו<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Ibid

<sup>30</sup> Van Santen, R., Helfer, L., & Van Aelst, P. (2015). When politics becomes news: An analysis of parliamentary questions and press coverage in three West European countries. *Acta Politica*, 50(1), 45-63.

<sup>31</sup> Yamamoto, H. (Ed.). (2007). *Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*. Geneva: Inter-parliamentary union.

<sup>32</sup> Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. University of Chicago Press.

## 2.2 כלי פיקוח חיצוניים

### מוסדות לביקורת המדינה

- מוסדות הביקורת במדינה השייכים לפרלמנט, מבצעים ביקורת בדיעבד על פעילות הממשלה, ביקורת החיונית ליכולת הפיקוח של הפרלמנט על הממשלה. המוסדות מבצעים ביקורת פיננסית, תאימות חוקית, וביצועים של הכנסות הממשלה והוצאותיה. היחסים בין הפרלמנט למוסדות הביקורת הם לעיתים קרובות סימביוטיים בכך שהפרלמנט תלוי במוסדות שיגישו מידע מהימן ובזמן, ואילו המוסדות תלויים בפרלמנט שיספק פורום להצגה ולדיון על תוצאות הביקורת וההמלצות לתיקון<sup>33</sup>.
- במדינות רבות, החוקה מחייבת את מוסדות הביקורת לדווח ישירות לפרלמנט ובכך להבטיח את עצמאותם. בהקשר זה, על מנת להבטיח עצמאות זאת, הפרלמנט מאשר את תקציב מוסדות הביקורת ולעיתים קרובות ממנה או מאשר את מינוי ראש מוסדות הביקורת<sup>34</sup>.
- בחלק מהמערכות הפרלמנטריות, מוסדות הביקורת עובדים בשיתוף פעולה הדוק עם ועדה פרלמנטרית ייעודית ומספקים לוועדות סיוע לפי דרישה הכולל הכנת הצעות חקיקה בנושא ביקורת המדינה או נושאים שעברו ביקורת<sup>35</sup>.

### נציבות קבילות הציבור<sup>36</sup>

- תפקידה של הנציבות היא לייצג את האינטרסים של הציבור על ידי חקירה וטיפול בתלונות שדיווחו אזרחים נגד רשויות ציבוריות. במדינות מסוימות יש לנציבות מנדטים החורגים מעבר לפיקוח על חוקיות וממשל תקין; כמו לדוגמה זכויות אדם וגישור בין אזרחים לרשויות ציבוריות. במדינות אפריקה מסוימות, לנציבות יש גם מנדט מפורשת נגד שחיתות. במדינות אחרות, כמו בבלגיה לדוגמה, רשאית הנציבות לחקור רשות ציבורית מסוימת על פי בקשת הפרלמנט.
- ניתן לחזק את הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה באמצעות הבטחת זמינות ופרסום נרחב לתקשורת ולציבור מידע מחקירותיה של הנציבות.

<sup>33</sup> Pelizzo, R. & Stapenhurst, F. (2011). Theoretical foundations of legislative oversight. In F. Stapenhurst & R. Pelizzo, *Legislative oversight tools* (pp. 28-56). London: Routledge.

<sup>34</sup> Stapenhurst, R. & Titsworth, J. (2002). *Features and functions of supreme audit institutions*. Washington, D.C.: World Bank.

Mazur, J., & Vella, B. (2003). Relations between SAs and parliamentary committees. *International Journal of Government Auditing*, 30(1), 16-20.

<sup>35</sup> Pelizzo, R. & Stapenhurst, F. (2011). Theoretical foundations of legislative oversight. In F. Stapenhurst & R. Pelizzo, *Legislative oversight tools* (pp. 28-56). London: Routledge.

<sup>36</sup> Ibid.

- ההחלטות של הנציבות ברוב המדינות אינן מחייבות וסמכויותיה לפעול הן יותר בתחומי הגישור והפשרה, מתן הנחיות, המלצות ונזיפות. עם זאת, במדינות ספורות, כמו לדוגמה פינלנד ושבדיה, יש לנציבות הכוח ליזום העמדה לדין פלילי.

#### סוכנויות נגד שחיתות

- נהוג לסווג סוכנויות למניעת שחיתות לארבעה מודלים: המודל האוניברסלי, המשלב פונקציות חקירה, מניעה ותקשורת; מודל החקירה, המאופיין בוועדת חקירה קטנה ומרכזית; המודל הרב-סוכני, הכולל מספר משרדים במחלקות ממשלתיות המובדלים זה מזה אך מהווים יחד רשת של סוכנויות לריסון שחיתות; המודל הפרלמנטרי, הכולל סוכנויות למניעת שחיתות המדווחות ישירות לפרלמנט ואינן תלויות בממשלה וברשות השופטת<sup>37</sup>.

- למרות שסוכנויות נגד שחיתות יכולות למלא תפקיד חשוב בהפחתת השחיתות, הן לעיתים קרובות נתפסות על ידי הממשלה ככלי שיכול לסייע לה להגן על הנהגתה ו/או להטריד את מנהיגי האופוזיציה. על כן, כמו שקורה בכלי פיקוח חיצוניים אחרים, סוכנויות נגד שחיתות יעילות ביותר כאשר אינן תלויות בממשלה וללא הפרעה פוליטית בנוגע לפעילותן<sup>38</sup>.

אם כן, לסיכום חלק זה ניתן לראות כי גם הכלים החיצוניים בדרך כלל יסייעו במלאכת הפיקוח הפרלמנטרית כאשר הם יכולים לגבש עמדה עצמאית מול הממשלה, ולמעט מקרים ספציפיים שבהם הם יכולים לקדם חקירות גם למישורים פליליים, נראה כי העוצמה המרכזית שהם נותנים לפרלמנט היא לממש את יכולתו להיות זירת מדיניות בה יזמי מדיניות יכולים לעצב סדר יום לעיצוב והערכת מדיניות ציבורית המנוגד לזה של הממשלה. כמובן שבמידה והקואליציה שולטת על סדר היום הפרלמנטרי הרי שגם אפשרות זו לא תבוא לידי ביטוי. עם זאת, אם קיימת הבחנה בין הנהגת המפלגה לנציגיה בפרלמנט בשל מגמת הנשיאותיזציה אותה הזכרתי למעלה, הרי שנצפה כי בדומה לבתי מחוקקים במשטרים נשיאותיים, פרלמנטים במשטרים פרלמנטריים גם יפתחו סדר יום עצמאי השונה מזה של הממשלה. השימוש בכלי הפיקוח השונים ייתן להם את האפשרות להוביל סדר יום זה מול הקואליציה. יש לציין כי גם במצב בו הקואליציה דומיננטית בתוך הפרלמנט, ורק מפלגות האופוזיציה מבקשות לפקח על פעולות הרשות המבצעת, הרי שכלי הפיקוח מאפשרים להם נגישות אל סדר היום הציבורי. נגישות זו בחברה פתוחה יכולה להתבסס על שיתוף פעולה עם אמצעי התקשורת<sup>39</sup> או עם קבוצות

<sup>37</sup> Heilbrunn, J. R. (2004). *Anti-corruption commissions: Panacea or real medicine to fight corruption*. Washington, D.C.: World Bank Institute.

<sup>38</sup> Pelizzo, R. & Stapenhurst, F. (2011). Theoretical foundations of legislative oversight. In F. Stapenhurst & R. Pelizzo, *Legislative oversight tools* (pp. 28-56). London: Routledge.

<sup>39</sup> Van Santen, R., Helfer, L., & Van Aelst, P. (2015). When politics becomes news: An analysis of parliamentary questions and press coverage in three West European countries. *Acta Politica*, 50(1), 45-63.

אינטרס המקדמות נושאים במספר זירות ציבוריות<sup>40</sup> בכדי לוודא שתשומת הלב של הממשלה מופנית אל נושאי המדיניות מהם ביקשה להתעלם.

### 3. שימוש בכלי פיקוח בראייה השוואתית

בבחינה של IPU-WBI<sup>41</sup> משנת 2009, שבוצע על 97 מדינות, ניתן לראות את חלוקת השימוש בשמונה כלי פיקוח פרלמנטריים (טבלה 1). הטבלה מתארת באחוזים, מתוך 97 המדינות שנבדקו, את השימוש בכל כלי פיקוח.

טבלה 1 : אמצעי פיקוח פרלמנטריים ותדירות השימוש בהם

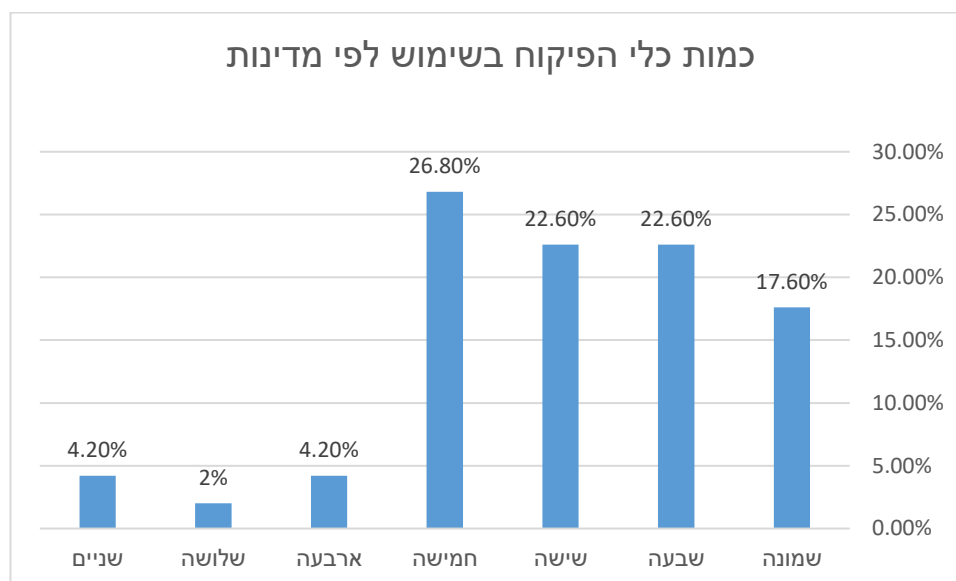
שיעור השימוש באמצעים במדינות הכלולות במדגם	אמצעי פיקוח
96.90%	שאלות בכתב ובעל פה
94.80%	שימועים בוועדות
88.70%	וועדות חקירה
81.40%	נציב תלונות הציבור
74.20%	שאלות
71.10%	דו"חות
67.00%	הצעות לדיון
38.10%	הוראות משימתיות למשרדי ממשלה

ניתן לראות כי כלי הפיקוח שנעשה בהם השימוש הנרחב ביותר הם שאלות בכתב ובכל פה ושימועים בוועדות; 94 ו-92 מדינות מתוך 97 בהתאמה. לצידם, נעשה שימוש נרחב בוועדות חקירה (86 מדינות), נציב תלונות הציבור (79 מדינות). בשלושת הכלים נוספים נעשה שימוש נרחב אך מדינה פחותה יותר; שאלות (72 מדינות), דו"חות (69 מדינות) והצעות לדיון (65 מדינות). הכלי שנעשה בו השימוש הנמוך ביותר, ובפער ניכר משאר שבעת כלי הפיקוח, הינו הוראות משימתיות למשרדי הממשלה; 37 מדינות מתוך 97 בלבד. כלומר, ככל שכלי הפיקוח יהיה מאיים פחות כך הוא יהיה נפוץ יותר. ככל שהשפעת כלי הפיקוח על מדיניות ממשלתית גבוהה יותר, כך פחות מדינות ייטו לאמצו.

<sup>40</sup> Dotan, Y., & Hofnung, M. (2005). Legal Defeats—Political Wins: Why Do Elected Representatives Go to Court?. *Comparative Political Studies*, 38(1), 75-103.

<sup>41</sup> Ibid

נתון נוסף העולה מהסקר של IPU-WBI<sup>42</sup> משנת 2009 הוא כמות כלי הפיקוח שנעשה ב-97 הפרלמנטים שנבדקו (טבלה 2). הטבלה מתארת באחוזים, מתוך 97 המדינות שנבדקו, את השימוש בכמות כלי פיקוח.



איור 1: כמות כלי הפיקוח בשימוש במדינות המדגם

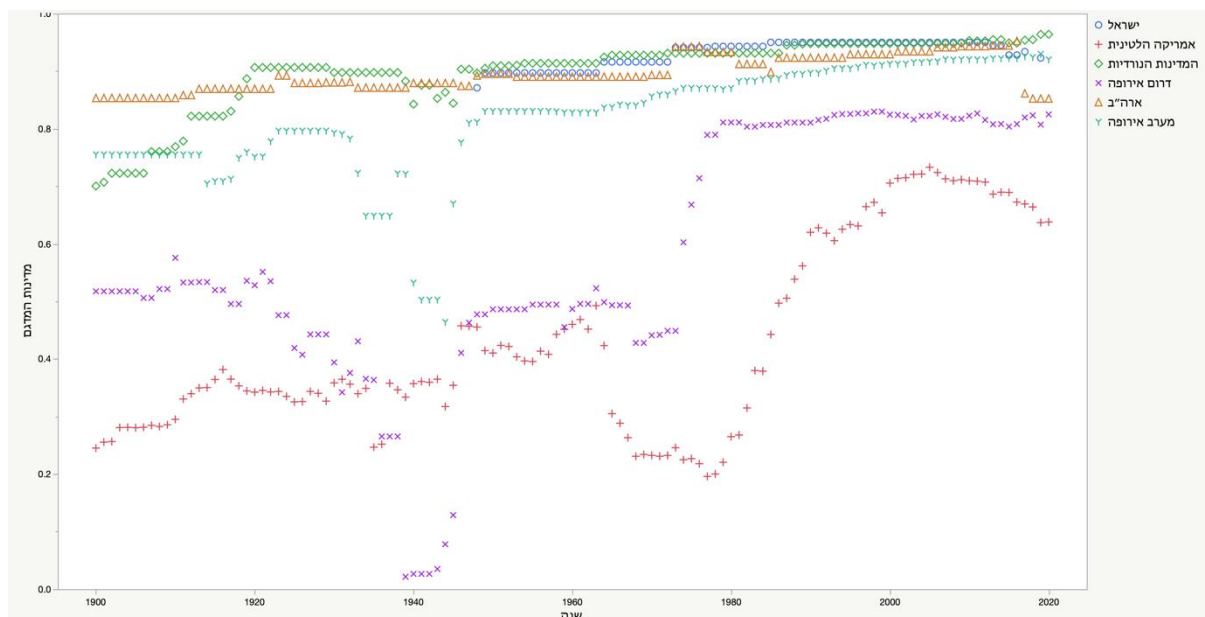
ניתן לראות כי רוב המדינות עושות שימוש בין 5 ל-8 כלי פיקוח; 87 מדינות מתוך 97. הכי הרבה מדינות עושות שימוש בחמישה כלי פיקוח (26 מדינות), לאחר מכן בשישה או שבעה (22 מדינות) ולבסוף שמונה (17 מדינות). השימוש בכלי אחד לא קיים במדינות שנבדקו, כאשר מיעוט מהמדינות עושות שימוש ב-2 עד 4 כלי פיקוח; 10 מתוך 97 מדינות. הכמות הקטנה ביותר של מדינות עושות שימוש בשלושה כלי פיקוח (2 מדינות), כאשר מעט יותר עושות שימוש בשניים או ארבעה (4 מדינות).

שאלה עקרונית מתייחסת לנסיבות בהן בתי מחוקקים אכן יהיו בעלי יכולות מוסדיות לפקח על הרשות המבצעת ואף ישתמשו ביכולת זו. ניתן לאתר מגמות עקרוניות שיכולות להוות מענה ראשוני לשאלה זו, בעזרת נתוני הפרויקט הבינלאומי Varieties of Democracies. במסגרת מיזם מקיף זה של אמידת מצב הדמוקרטיה העולמי<sup>43</sup>, עיצבו מספר חוקרים אינדקס של מגבלות של בתי מחוקקים על הרשות המבצעת. אינדקס זה מורכב

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, Nazifa Alizada, David Altman, Michael Bernhard, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerløw, Adam Glynn, Allen Hicken, Garry Hindle, Nina Ilchenko, Joshua Krusell, Anna Luhrmann, Seraphine F. Maerz, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Juraj Medzihorsky, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Josefine Pernes, Johannes von Römer, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Aksel Sundström, Eitan Tzelgov, Yi-ting Wang, Tore Wig, Steven Wilson and Daniel Ziblatt. 2021. "V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v11.1" Varieties of Democracy Project. <https://doi.org/10.23696/vdemds21>

מהיכולת להציג שאילותות בפרלמנט, רמת הפיקוח על הרשות המבצעת, עד כמה הפרלמנט חוקר את הרשות המבצעת הלכה למעשה ועד כמה קיימות בפרלמנט מפלגות אופוזיציה (שמבחינתנו כאמור מהוות את הבסיס לסדר יום עצמאי בפרלמנט)<sup>44</sup>. כלומר, יש כאן פחות בחינה ספציפית של כלי הפיקוח הפרלמנטריים והשימוש בהם ויותר אמידיה של הפרלמנט כמפקח על הממשלה מבחינה מוסדית, הן פורמלית והן הלכה למעשה. האיור הבא מבוסס על הכלים החזותיים של V-Dem המסייעים לבחון את מגמות הפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת בזירות שונות.



איור 2: יכולת פיקוח של בתי מחוקקים על ממשלות בראייה השוואתית

לצורך הבחינה ההשוואתית בחרנו ראשית כל את ישראל בשל העניין שלנו במקרה הישראלי הספציפי. מקבוצת המשטרים הפרלמנטריים, בחנו את מדינות מערב אירופה והמדינות הנורדיות שנחשבות כמעין נקודת ייחוס לדמוקרטיה ליברלית מלאה. כהשוואה למקרים אלה בחרנו שני טיפוסים שונים של משטרים נשיאותיים: הצפון אמריקני (ארה"ב) לצד אמריקה הלטינית כמקשה אחת (למרות מורכבותה). הציר האנכי נע מ 0 רמת פיקוח נמוכה מאוד עד 1 רמת הפיקוח הגבוהה ביותר. מעניין לראות שהמקרה הישראלי כבר מנקודת הפתיחה שלו התאפיין ברמת פיקוח פרלמנטרית גבוהה באופן יחסי. במהלך שנות השבעים והשמונים הגיעה המערכת

<sup>44</sup> Pemstein, Daniel, Kyle L. Marquardt, Eitan Tzelgov, Yi-ting Wang, Juraj Medzihorsky, Joshua Krusell, Farhad Miri, and Johannes von Römer. 2021. "The V-Dem Measurement Model: Latent Variable Analysis for Cross-National and Cross-Temporal Expert-Coded Data". [V-Dem Working Paper No. 21](#), 6th edition. University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute.

הפוליטית בישראל לרמות גבוהות מאוד של פיקוח פרלמנטרי. אך החל מ-2015 עם השחיקה הדמוקרטית הכללית שחלה בשנים 2015-2018, גם כוחות אלה ירדו במידת-מה. מגמה זו לא נפסקה בתקופת המשבר הפוליטי המתמיד של ממשלות המעבר וממשלת החילופין של נתניהו וגנץ, ולו רק בשל השיתוק החלקי שאחז בכנסת שתיפקדה באופן חלקי בעיקר סביב נושאי מגיפת ה-COVID-19.

המדינות הנורדיות וארצות הברית נמצאות במקביל לישראל ברמת הפיקוח הגבוהה ביותר. לגבי ארה"ב ניתן לראות כיצד מ-2016 ואילך החלה להישחק גם שם רמת הפיקוח הפרלמנטרית. יכולת הפיקוח הפרלמנטרי של מדינות מערב אירופה החלה לעלות החל מ-1980 ואילך, משנת 2000 הן באותה רמה כמו ישראל וארה"ב ובחלק מהזמן מתקרבות אל המדינות הנורדיות. מעניינת גם ההשוואה בין דרום אירופה, אזור המבוסס על משטר פרלמנטרי אך מאופיין במשברי משילות, לאמריקה הלטינית אשר ברוב מדינותיה קיים משטר נשיאותי. בהשוואה המאוד בסיסית הזו בין שני אזורים גיאוגרפיים המאופיינים במשברי משילות מתמשכים אך בעלי מערכת ממשלית שונה, ניתן לראות כי דרום אירופה הפרלמנטרית עדיין מסוגלת לפקח באופן הדוק יותר על הרשות המבצעת מאשר מדינות אמריקה הלטינית.

במילים אחרות, מדינות השייכות למשטרים פרלמנטריים שונים מצליחות להראות רמת פיקוח גבוהה מאוד על הרשות המבצעת. זו תופעה שהיינו מצפים לראותה בעיקר במשטר הנשיאותי הצפון אמריקני עם הקונגרס החזק והפרדת הרשויות היחסית חדה. בפועל אנו רואים אותו במשטרים פרלמנטריים החל משנות ה-80 של המאה הקודמת ואילך. ברגע בו נשלב היסטוריה פוליטית מורכבת ומשברי משילות (דרום אירופה ואמריקה הלטינית), נראה ששם נשמר היתרון של המשטר הפרלמנטרי למרות הדומיננטיות של קואליציות מפלגתיות בפרלמנטים. על פניו, נראה כי משתנים של מעורבות פוליטית ותרבות פוליטית השתתפותית מבחינים בתוך מקרים שונים בקרב שיטות ממשל דומות, ויוצרים משטרי פיקוח פרלמנטריים שונים. יוצאת הדופן המעניינת היא ישראל, עם רמת פיקוח גבוהה של הפרלמנט על הממשלה (ושחיקה בה החל מ-2015) במקביל למשברי משילות רבים. אם כן, השימוש באמצעי פיקוח פרלמנטריים שונה ומגוון בקרב שיטות ממשל ואזורים בעולם, והוא מביא עמו קשרים מורכבים לרמות משילות שונות. נותר את הניסיון למצוא סיבתיות בקשר מורכב זה למחקרי המשך בנושא.



## 4. סיכום ודין

נייר זה למעשה מהווה מבוא אל תכנית מחקר מורכבת, שתבקש לבחון את הדרך בה פרלמנטים מפקחים על הרשות המבצעת בעיקר בהינתן השינויים ביחסי הכוחות בתוך המפלגות המובילות את שתי הרשויות הללו. במסגרת פתיחת הצוהר אל מערך תכנים זה דרך הצגת מערך כלי הפיקוח הקיים בפרלמנטים, ראינו כאן כי כלי הפיקוח הפרלמנטריים נחלקים לכלים פנימיים וחיצוניים. כלי פיקוח פנימיים כוללים ועדות חקירה פרלמנטריות, ועדות חקירה מיוחדות, אישור על מינויים, אי אמון, גינויים והדחה, שאלות, שאלות ודיונים במליאת הפרלמנט. כלי הפיקוח החיצוניים כוללים ארגונים עצמאיים יחסית כמו מוסדות לביקורת המדינה, נציבות קבילות הציבור וסוכנויות נגד שחיתות. עמדנו על כך שבמשטרים פרלמנטריים ברגע שהקואליציה דומיננטית, הרי שכלי פיקוח פנימיים וחיצוניים כאחד הופכים להיות אמצעים להשפעה על סדר יום, גם אם הם לא מובילים להשפעה על ביצוע הלכה למעשה של מדיניות ציבורית. כלומר עוצמת הפיקוח נעוצה בעיצוב סדר יום ובהפניית תשומת הלב הציבורית לסדרת נושאים מסוימת ולא אחרת. עם זאת, אין בכך מלהפחית בחשיבות כלים אלה. הסבת תשומת לב לנושאי מדיניות שהרשות המבצעת לא עוסקת בהם בכוונת מכוון או בשל סיבות מוסדיות או קוגניטיביות, יכולה להיות פתח לתהליך מדיניות שלם ומלא.

לאחר הצגה של כלי פיקוח פרלמנטריים נפוצים ובחינת השפעתם הפוטנציאלית ביקשתי לסמן דפוסי שימוש בכלים אלה ולהציע סיבות ראשוניות לכך שפרלמנטים שונים יותר יטו לעשות שימוש בכלים אלה יחסית לאחרים. הראיתי שהכלים הנפוצים ביותר הם הצגת שאלות במליאת הפרלמנט בוועדותיו והכלי הפחות נפוץ הוא שימוש בכלים ישירים נגד הממשלה. הדבר מבהיר עד כמה כוחה המרכזי של הרשות המחוקקת במהלך הפיקוח על הממשלה בא לידי ביטוי בעיצוב סדר יום ובהסבת תשומת לב ופחות בקביעת מדיניות הלכה למעשה. ראינו גם שהסיבות לשימוש בכלים אלה עולים בקנה אחד עם פתיחות מערכתית ונורמות של דמוקרטיה השתתפותית כאשר משטרים פרלמנטריים יראו מחויבות נמשכת ויציבה יותר לשימוש בכלי פיקוח אלה יחסית למשטרים נשיאותיים. עם זאת, הותרנו את בדיקת הסיבתיות המדוקדקת בנושא של שימוש בכלי פיקוח כ'צריך עיון' למחקר המשכי.

לסיכום, אפקטיביות השימוש בכלי פיקוח פרלמנטריים על הרשות המבצעת תלויה בעוצמתם הפוליטית של חברי הפרלמנט, השימוש הנפוץ יותר בכלים אלה הוא בכלים המהווים סיכון נמוך יותר להישרדות הפוליטית של הממשלה. גם כאשר העוצמה האינדיבידואלית של חברי הפרלמנט נמוכה הרי שהם יכולים להוות אמצעי יעיל להשפיע על סדר היום הציבורי ותשומת הלב המופנית אל נושאי מדיניות. מעבר לכך, השימוש בהם ותדירותם משקפים תרבות פוליטית דמוקרטית והשתתפותית, המושפעת כשלעצמה מנסיבות היסטוריות ומוסדיות שונות ונראה כי שכיחותה עולה במשטרים פרלמנטריים.

## 5. ביבליוגרפיה

- Blondel, J. (1973). *Comparative legislatures*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Beetham, D. (Ed.). (2006). *Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice*. Switzerland: Inter-Parliamentary Union.
- Burnell, P. (2009). Legislative strengthening meets party support in international assistance: a closer relationship?. *The Journal of Legislative Studies*, 15(4), 460-480.
- Cavari, A., Rosenthal, M. and Shpaizman, I. (2021), "Beyond Lawmaking and Electoral Signaling: Private Member Bills as an Issue-Attention Tool in Parliamentary Democracies", Southern Political Science Association Annual Conference.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, Nazifa Alizada, David Altman, Michael Bernhard, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerløw, Adam Glynn, Allen Hicken, Garry Hindle, Nina Ilchenko, Joshua Krusell, Anna Luhrmann, Seraphine F. Maerz, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Juraj Medzihorsky, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Josefine Pernes, Johannes von Römer, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Aksel Sundström, Eitan Tzelgov, Yi-ting Wang, Tore Wig, Steven Wilson and Daniel Ziblatt. 2021. "V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset 11.1" Varieties of Democracy Project. <https://doi.org/10.23696/vdemds21>
- Crowther, W., & Olson, D. (2002). Committees in new democratic parliaments; comparative institutionalization. In D. Olson & W. Crowther (Eds.), *Committees in post-communist democratic parliaments: Comparative institutionalization* (pp. 171–205). Columbus, OH: Ohio State University.
- Döring, H. (1995). Time as a scarce resource: Government control of the agenda. In H. Döring (Ed.), *Parliaments and majority rule in Western Europe* (pp. 223-46). Frankfurt: Campus
- Drewry, G. (Ed.). (1989). *The new select committees*. Oxford: Clarendon Press.
- Fish, M. S. (2006). Stronger legislatures, stronger democracies. *Journal of democracy*, 17(1), 5-20.
- Halchin, L. E., & Kaiser, F. M. (2012). *Congressional oversight*. Washington, D.C.:

## Congressional Research Service

- Heilbrunn, J. R. (2004). *Anti-corruption commissions: Panacea or real medicine to fight corruption*. Washington, D.C.: World Bank Institute.
- Dotan, Y., & Hofnung, M. (2005). *Legal Defeats—Political Wins: Why Do Elected Representatives Go to Court?*. *Comparative Political Studies*, 38(1), 75-103.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. University of Chicago Press.
- Maffio, R. (2002). *Quis custodiet ipsos custodes? Il controllo parlamentare dell' attività di governo in prospettiva comparata*. *Quaderni di Scienza Politica*, 9(2), 333–83.
- Mazur, J., & Vella, B. (2003). *Relations between SAIs and parliamentary committees*. *International Journal of Government Auditing*, 30(1), 16-20.
- McCubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984). *Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms*. *American journal of political science*, 28(1), 165-179.
- Mulgan, R. (2003). *Holding power to account: accountability in modern democracies*. Berlin: Springer.
- Nirel, L. R. & Bauman, M. (2021). *Ministerial Non-Confidence Votes in Parliamentary Systems: A Comparative Analysis*. Working Paper, *The Program for Democratic Resilience and Development*, Reichman University, IDC Herzliya.
- Norton, P., & Ahmed, N. (1999). *Legislatures in Asia: Exploring Diversity*. In P. Norton & N. Ahmed (Eds.), *Legislatures in developmental perspective* (pp. 1–12). London: Frank Cass.
- Ogul, M. S. (1976). *Congress oversees the bureaucracy*. Pennsylvania: University of Pittsburgh Pre.
- Olson, D. M. (2008). *Administrative review and oversight: The experience of postcommunist legislatures*. In R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. M. Olson, & L. von Trapp (Eds.), *Legislative oversight and budgeting: A world perspective* (pp. 161–169). Washington, DC: World Bank.
- Olson, D. M., & Mezey, M. L. (Eds.). (1991). *Legislatures in the Policy Process: The*

*Dilemmas of Economic Policy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Olson, D. M., & Norton, P. (1996). Legislatures in democratic transition. *The journal of legislative studies*, 2(1), 1-15.

Pelizzo, R. & Staphenurst, R. (2008). Tools for Legislative Oversight." In R. Staphenurst, R. Pelizzo, D. Olson & L. von Trapp (eds), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective* (pp. 9–22). Washington, DC: World Bank.

Pelizzo, R. & Staphenurst, F. (2011). Theoretical foundations of legislative oversight. In F. Staphenurst & R. Pelizzo, *Legislative oversight tools* (pp. 28-56). London: Routledge.

Pelizzo, R. & Staphenurst, F. (2013). *Government Accountability and Legislative Oversight*. London, U.K.: Routledge.

Pemstein, Daniel, Kyle L. Marquardt, Eitan Tzelgov, Yi-ting Wang, Juraj Medzihorsky, Joshua Krusell, Farhad Miri, and Johannes von Römer. 2021. "The V-Dem Measurement Model: Latent Variable Analysis for Cross-National and Cross-Temporal Expert-Coded Data". [V-Dem Working Paper No. 21](#), 6th edition. University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute.

Power, G. (2012). *Global Parliamentary Report: The changing nature of parliamentary representation*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.

Schick, A. (1976). Congress and the "Details" of Administration. *Public Administration Review*, 36(5), 516-528.

Staphenurst, F. (2011). Theoretical foundations of legislative oversight. In F. Staphenurst & R. Pelizzo, *Parliamentary Oversight Tools* (pp. 14-27). London: Routledge.

Staphenurst, R. & Titsworth, J. (2002). *Features and functions of supreme audit institutions*. Washington, D.C.: World Bank.

Van Santen, R., Helfer, L., & Van Aelst, P. (2015). *When politics becomes news: An analysis of parliamentary questions and press coverage in three West European countries*. *Acta Politica*, 50(1), 45-63.

Wang, V. (2005). *The accountability function of parliament in new democracies: Tanzanian perspectives*. Chr. Michelsen Institute

Yamamoto, H. (Ed.). (2007). *Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*. Geneva: Inter-parliamentary union.

---

Find out more about the Democratic Resilience and Development Program at:

<https://www.idc.ac.il/en/schools/government/research/PDRD>