



טקס חנוכת יחידת הכת"ף

19.2.2018

ד"ר שירלי אברמי, מנהלת היחידה:

"מדברים פיקוח"

יושב ראש הכנסת יולי (יואל) אדלשטיין, מנכ"ל הכנסת מר אלברט סחרוביץ, מזכירת הכנסת ירדנה מלר הורוביץ, היועץ המשפטי לכנסת איל ינון, מכובדי כולם,

ראשית אני מבקשת להודות ליושב ראש הכנסת, ולך אדוני מנכ"ל הכנסת, על האמון שניתן לי, ובי, ועל ההזדמנות והאתגר להקים משהו חדש וחדשני, מהיסודות.

בפתיחת המושב הנוכחי של הכנסת, המושב הרביעי של הכנסת העשרים, אמר יושב ראש הכנסת, כי פיזור הכוח בין שלוש הרשויות, ועצמאות הכנסת, הם יסודות מכווננים של השלטון שלנו; והוסיף, כי "תפקיד הפיקוח הינו אחת מהחובות העיקריות של חברי הרשות המחוקקת".

הקמת יחידת הכת"ף נושקת לתהליכים ודיונים ציבוריים רבים, שמתקיימים בכנסת ומחוצה לה. בין אם מדובר בדיונים על הצורך בחיזוק מעמד הכנסת, ובהגברת אמון הציבור בה; בחיזוק יכולות הפיקוח שלה; בהתאמת תהליכי עבודה משתנים למציאויות מתחלפות, ועוד. ובעיקר, משיקה הקמת היחידה לדיונים על מהות הדמוקרטיה, רשויות השלטון, והיחסים ביניהן, שהם לחם חוקן של דמוקרטיה, ושל הוגי הדעות שעיצבו אותן, במאות השנים האחרונות.

גיון סטיוארט מיל, שהיה הוגה דעות, מדינאי, פילוסוף (וגם פמיניסט), כתב ב-1861, דהיינו לפני מאה וחמישים שנה, "תפקידו הנאות של הפרלמנט אינו - לנהל את המדינה, אלא להשגיח ולפקח על הממשלה, להאיר את מעשיה באור פומבי, לכפות עליה לתת הסבר מלא, וגם הצדקה, לכל מעשיה; לגנות אותה, אם מוצאים שהיא ראויה לכך... הרי זו בלי ספק סמכות רחבה, וערובה מספקת לחירותה של אומה".

עוד לפני כן, בספרו "על רוח החוקים" מ-1748, שנכתב בדיוק מאתיים שנה לפני שהוקמה מדינת ישראל, טבע הפילוסוף הצרפתי מונטסקיה את תפיסת הפרדת הרשויות: "במדינה חופשית יש לרשות המחוקקת הזכות, וצריך שתהיה לה האפשרות, לבחון באיזה אופן החוקים שחוקקה בוצעו; זה היתרון שלה על פני משטרים שלא חויבו לתת דין וחשבון על דרך ניהול השלטון...".

אבוד יאבד הכל, אם אדם אחד ויחיד, או גוף אחד ויחיד, יפעיל לבדו את שלוש הסמכויות האלה: הסמכות לחוקק חוקים, הסמכות להוציא לפועל החלטות, והסמכות לשפוט...".

הדיון על רוחב ויעילות כלי הפיקוח הניע את הכנסת הנוכחית לקיים דיונים בדבר הצורך בחיזוק הכנסת, בהגברת אמון הציבור בה, ובקידום האפקטיביות של פעולותיה. יושב ראש הכנסת, כמוביל המהלך בכנסת, רואה בחיזוק יכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה, תהליך שישפר את הפעילות הפרלמנטרית, ואת יעילותה. וכך הוסיף היו"ר ואמר לחברי הכנסת, באותו נאום, בפתיחת המושב הנוכחי של הכנסת: "אל תברחו מן התפקיד של פיקוח על עבודת הממשלה. זוהי אחת מחובותינו העיקריות כחברי הרשות המחוקקת. אם נוותר עליה, נמעל בתפקידנו, פשוטו כמשמעו".

ברוח זו, חיזוק תפקיד הפיקוח של הכנסת בא לידי ביטוי בייזום מודל חדשני, באמצעות היחידה שהוקמה לשם כך, יחידת כת"ף - יחידת הכנסת לתיאום הפיקוח הפרלמנטרי.

יעדי היחידה, הנגזרים מתפקיד הכנסת שאותו היא מיועדת לחזק, הינם, בין השאר, העמקת והרחבת פיקוח הכנסת על עבודת הממשלה; מתן כלים לוועדות הכנסת ולחברי הכנסת, במטרה לאפשר להם לחזק את יכולות הפיקוח של הכנסת על הממשלה; ושיפור התיאום בין הכנסת לגורמי הממשלה השונים. כל אלו יוכלו לקרות אם נושא הפיקוח יעלה למודעות, אם הציבור יהיה שותף לו, אם הכנסת תצליח להעלותו למקום מרכזי בדיון הציבורי, ועל כן אנחנו, בשתי מילים: "מדברים פיקוח".



נשיא בית המשפט העליון לשעבר, מאיר שמגר, אמר ב-1988, לפני שלושים שנה, כי "הפרדת הרשויות נוצרה כדי ליצור איזון בין הרשויות, שכן רק בדרך זו, דהיינו על ידי מניעת ריכוזו היתר של הכוח באופן בלעדי בידי רשות אחת, מובטחת הדמוקרטיה, ונשמרת חירותם של הפרט ושל הכלל. לשון אחר, הביזור של הסמכויות בין הרשויות, תוך השלטת עקרונות חוקתיים, בדבר פיקוח ובקרה הדדיים, וקביעתם למטרה זו של קשרים וגשרים בין הרשויות השונות, הם שיצרו את הבסיס בעל המרכיבים המשולבים, החובקים את כל זרועות השלטון. כך נוצרת מקבילית הכוחות, המקימה ומייצבת את האיזון, שהוא תנאי לקיום החירות ולקיום תקינות הממשל, על כל זרועותיו". בשנת 2017 בג"צ אף קבע שבאופן אינהרנטי לשיטת הממשל בישראל, הממשלה נתמכת בידי מרבית חברי הכנסת, הבאים מקרב סיעות הקואליציה, מה שמחליש את יכולת פיקוח הכנסת עליה; וכך, למעשה, נוצר מעין "כשל-שוק" פיקוחי, שבו לא בטוח שנעשה שימוש מיטבי במשאבי כלי הפיקוח השונים.

את תהליך ההקמה, שהחל לפני כמה חודשים, התחלנו בבחינה מה יש בעולם. שמענו בהרצאתה המרתקת של עו"ד רות לבוש על הפיקוח הפרלמנטרי בעולם, על גופים ויחידות שמהם גם נמשיך ונחכים לאורך הדרך.

לאחר מכן פתחנו באפיון צרכים, ובגיבוש כלים לחיזוק תהליך הפיקוח, ויצירת תורת עבודה.

לשם כך התחלנו בשלב הראשון במפגשי היכרות עם גורמי המפתח בכנסת, מזכירת הכנסת, היועץ המשפטי, יושבי ראש ומנהלי הוועדות; עם גורמים בממשלה, ובחברה האזרחית, ועוד. זו ההזדמנות לברך נציגים מכל המגזרים שיושבים כאן – שותפינו מהכנסת, ואורחינו מהממשלה, מהחברה האזרחית, מהמגזר הפרטי, ומהציבור. המטרה היא לאפיין את הצרכים, ובעקבותיהם לגבש מענים מתאימים.

אלו יכללו, למשל, סיוע לוועדות בבניית כלי פיקוח על יישום החלטותיהן, בדגש על פיקוח קבוע ושיטתי, ובהתייחסות, בין השאר, להחלטות מורכבות, ארוכות-טווח וחוצות-משרדים; ייזום ויצירת כלי פיקוח חדשים, ויידוע הציבור באשר לתהליכים אלו; והעלאה למודעות ציבורית את חשיבות הפיקוח של הכנסת על הממשלה.

מתוך ראיית הציבור כחלק מתמונת הפיקוח הרחבה, היחידה תקיים גם הליך שיתוף ציבור: יצירת ממשק למפגש ודיון, וירטואלי וממשי, באמצעות פנייה לציבור ושיתופו בהיבטי פיקוח הכנסת על יישום החלטותיה, כפי שהם נראים בעיניו. שיתוף ציבור בהליכי ממשל הינו תהליך התופס תאוצה בעולם כיום, ופרלמנטים שונים מתחילים לבנות כלי של Open Governance Partnership – שותפות ממשל פתוח. צריך לזכור שהפיקוח פירושו שהכנסת דואגת לכך שמה שהיא מחליטה ומחוקקת – אכן בא לידי ביטוי, מיושם ונאכף. את עבודת הכנסת חש האזרח על בשרו, בחיי היום-יום, ולכן הציבור הוא שותף משמעותי כל כך, וחלק מחיזוק הפיקוח יצטרך להיות תרגום החלטות הכנסת ותהליך הפיקוח על כך שהן מתבצעות, לנגיש עבור הציבור.

עיקר המלאכה בחיזוק יכולות הפיקוח של הכנסת יצטרך להיות שינוי תרבותי, שבו הכנסת תראה לציבור, כי היא רואה בו שותף, הנמצא בראש מעייניה, כי טובתו היא זו שעומדת לנגד עיני נבחרי הציבור, ואשר על כן, לו הם חייבים דין וחשבון. וכאן הרשו לי לצטט את ראש הממשלה לשעבר, מנחם בגין, אשר אמר: "מהי מדיניות? פירושה הוא – דאגה לאדם... בני אדם הדואגים לעמם – דאגה זו היא המדיניות, במשמעותה הפשוטה והעמוקה והרוממה. בעצם, אין מלאכה נשגבה ממנה..."

שינוי נוסף, שאנחנו רואים כאפשרי, הוא בתקשורת בין הכנסת לממשלה. גם כאן יש מה לעשות. ואני מאמינה שזה אפשרי, בצד התהליכים אותם תשאף היחידה להניע.

אחת הדילמות המרתקות ביצירת יחידה חדשה, יש מאין, היא הדילמה של תהליך – מול תוצר. האם חיזוק הפיקוח ייבחר ביצירת תוצרי פיקוח נוספים, אחרים וחדשים, או שמא בגיבוש תהליכים? התשובה היא – גם וגם.

על כך אמר לאחרונה נשיא ארצות הברית לשעבר, ברק אובמה, : "מישל הבינה, מבחינות מסוימות עוד לפני, שחלק מהיכולת שלך להנהיג את המדינה לא קשור לחקיקה ולתקנות, אלא לעיצוב של עמדות, לעיצוב של תרבות, להעלאת המודעות".

שאלות של שינוי תרבותי, של תהליך מול תוצר, הן שאלות מורכבות. אבל פירושן הוא שהכנסת, בראשות יושב ראש הכנסת, לוקחת על עצמה הובלת שינוי, שלכבוד הוא לנו להיות בין מעצביו.

תודה רבה לכולם