

יחידת כת"ף: סיכום פעילות בכנסת העשרים שנת פעילות ראשונה

דצמבר 2018

יחידת כת"ף הוקמה בסוף שנת 2017 ע"י יו"ר הכנסת ח"כ יולי (יואל) אדלשטיין, במטרה לחזק את יכולתה של הכנסת לקיים את תפקידה בפיקוח על עבודת הממשלה. היחידה פועלת ישירות תחת מנכ"ל הכנסת, מר אלברט סחרוביץ.

היחידה פועלת להרחבת ולהעמקת יכולות הפיקוח של הכנסת על הממשלה; ליצירה ולהטמעה של תרבות ארגונית במערכת היחסים בין הכנסת והממשלה, לשם מימוש מיטבי של עקרון הפרדת הרשויות; ולבניית מודל חדשני למתן מענה מקצועי לכנסת, כמפקחת על הממשלה. פיקוח הכנסת על הממשלה נעשה מכוח חוק יסוד: הממשלה, לפיו "הממשלה אחראית בפני הכנסת".

היחידה ניצבת בפני אתגרים רבים ומורכבים, ונדרשה למידת הזירה והכרת השחקנים הפועלים בה, מערכות היחסים בניהם וצרכיהם; למידה תיאורטית של מודלים לפיקוח פרלמנטרי בעולם, ותחילת הבנייה פרקטית של כלי פיקוח יישומיים; בניית תורות הפעלה לכלי פיקוח שניבנו ביוזמת היחידה, תחילת הפעלתן של מסורות לפיקוח עיתי וקבוע של הכנסת על הממשלה; ועוד.

היחידה החלה לפעול בכנס החורף במושב הרביעי של הכנסת העשרים, באוקטובר 2017, עם הצהרתו של יו"ר הכנסת בדיון במליאת הכנסת על הקמת היחידה, ותחילת פעילותה.

להלן עיקרי פעילותה מאז:

א. למידה והכרת הזירה

הקמת היחידה כללה שלושה תהליכים עיקריים:

- ◀ **מיפוי הזירה** - מפגש עם מגוון גורמים מיחידת הכנסת השונות, גורמי ממשלה וגורמי החברה האזרחית.
- ◀ **מיפוי צרכים** - מפגשים עם יושבי הראש של הוועדות בכנסת, חברי הכנסת ומנהלי הוועדות, שמיעת ואפיון צרכי הפיקוח שלהם.
- ◀ **איתור מענים** - גיבוש כלים ותהליכים לפיקוח, תוך התמקדות ביצירת תהליכי פיקוח עיתיים-שיטתיים, גיבוש כלי פיקוח כלליים, ושימוש ביכולות טכנולוגיות, קיימות וחדשות. בתוך כך פיתוח תחום "למידה מהעולם" להכרת מתודות וכלים ממדינות אחרות.

בנוסף לצוות היחידה, בשנה"ל תשע"ח התמחתה ביחידה סטודנטית מהמחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים, ומאוקטובר 2018 מוצבת ביחידת כת"ף מתמחה מ-MIT - Massachusetts Institute of Technology, המסייעת בתחום למידה מהעולם.

ב. בניית והפעלת כלי פיקוח וגיבוש תורות הפעלה

◀ **פיקוח על יישום התחייבויות ממשלה מורכבות:** במסגרת איתור צרכי הוועדות הועלתה בקשה לבחינת יישום דוח הוועדה למלחמה בעוני, לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות. לשם כך נערכו בניית כלי פיקוח וגיבוש תורת הפעלה. הכלי כולל מסד דיווח קבוע שמאפשר הן השוואה בין נתוני משרדי הממשלה השונים, והן השוואה עיתית, לאורך זמן. בניית כלי הפיקוח כללה קיום שלושה מועדי פיקוח בינואר ויולי 2018 ובתכנון לינואר 2019; וקיום שני דיונים בוועדה על בסיס ממצאי הליך הפיקוח.

◀ **יום הצגת תכניות עבודה של הממשלה בכנסת:** ב-2.7.2018 התקיים לראשונה יום מרוכז להצגת תכניות העבודה של משרדי הממשלה השונים, בוועדות הכנסת המפקחות על פעילות משרדיהם. יום זה מהווה, על פי הודעת יו"ר הכנסת ממאי 2018, תחילתה של מסורת שבה יידרשו השרים להציג את תכניות העבודה בכנסת בימים מרוכזים פעמיים בשנה, בכנס החורף של הכנסת (תכנון) ובכנס הקיץ (ביצוע). בנוסף להצגת תכניות העבודה של כלל משרדי הממשלה על ידי השרים, כלל יום תכניות העבודה גם כנס מקצועי של מנכ"לי משרדי הממשלה ומנהלי ועדות הכנסת, במתכונת של דיוני "שולחן עגול"; ודיון מיוחד במליאת הכנסת, שהוקדש לתכניות העבודה של הממשלה ולפיקוח הכנסת על ביצוען. יום תכניות העבודה השני נועד להתקיים ב-4.3.2019 אך יידחה עקב צאתה של הכנסת לפגרת בחירות.

◀ **פיקוח על יישום חוקים:** בחינת החוק למניעת הטרדה מינית במלאת עשרים שנה לחוק, לוועדה לענייני בקורת המדינה – בניית כלי פיקוח וגיבוש תורת הפעלה.

◀ **"שער לממשלה" – פרסום עלונים מקוונים עבור חברי הכנסת, ובהם קישורים לפרסומים, מאגרי מידע ותהליכי עבודה ממשלתיים, המסייעים בהכרת עבודתה היומיומית של הממשלה.** זאת בכדי לחשוף את חברי הכנסת לתהליכי עבודה של הממשלה עליהם יוכלו להעמיק ולחזק את הפיקוח, ולהנגיש להם את המידע הממשלתי, באופן שיקל עליהם את הליך הפיקוח הפרלמנטרי על עבודת הממשלה.

◀ **גיבוש תורות הפעלה:** ביחידה פותחו כלי פיקוח שונים שהינם פרי עבודתה. זאת לאור זיהוי צרכי הכנסת, למידה ממענים קיימים, ויצירת פתרונות חדשים. אלו מותאמים לאופי העבודה הייחודי לכנסת, ולמערכת יחסי העבודה השוטפים שלה עם הממשלה, ובכלל זה הפיקוח על פעילותה. לכלים שנוצרו ביחידה גובשו תורות הפעלה כתובות. תורות הפעלה אלו יאפשרו לפעול באופנים דומים גם בנושאים אחרים, הדורשים מעקב ופיקוח פרלמנטרי. את תורות ההפעלה המפורטות, כמו גם פירוט של כלל פעילות היחידה, ניתן למצוא בדף הבית של יחידת כת"ף באתר הכנסת.

◀ **יום להשקת פעילות היחידה:** התקיים בכנסת ב-19.2.2018, במעמד יו"ר ומנכ"ל הכנסת, השרים ח"כ איילת שקד, שרת המשפטים, וח"כ יריב לוין, שר התיירות והשר המקשר בין הממשלה לכנסת, יו"ר האופוזיציה ח"כ יצחק בוז'י הרצוג, חברי כנסת ומוזמנים רבים. יו"ר הכנסת אמר ביום זה: "הקמנו את יחידת כת"ף מתוך אמונה בחשיבות של ההליך. הצוות שלה יפעל כדי לחזק את הפעילות הפרלמנטרית של חברי הכנסת וכדי לייעל את הפיקוח על הממשלה, מתוך אמונה שכך צריכות להתקבל החלטות בדמוקרטיה. הקמנו את היחידה הזו כדי שקולם של אזרחי ישראל, כפי שהוא נשמע בין כתלי הכנסת, ימשיך להיות זה שקובע את הטון בשיר הלכת שמלווה את דרכה של מדינת ישראל".

ח"כ יריב לוין, השר המקשר בין הממשלה לכנסת אמר באותו אירוע: "אני מקווה שהצעד הזה ישים את הנושא באמת במרכז סדר היום, שבעקבות הסיוע שיחידת הכת"ף תיתן, פתאום תהיה מודעות ליכולות ולעוצמות ולחשיבות של נושא הפיקוח... חייבת להיות נגישות מלאה ועבודה מלאה מול הגורמים המקצועיים בכל משרד, מערכת מקצועית שמכירה כל משרד מבפנים... ואני מאוד מאוד מקווה שיהיה בכך כדי להציף את חשיבות הנושא; לי אין ספק שכנסת עם יכולות פיקוח תהיה פרלמנט עוצמתי, ואני יכול לומר לכם, כשר בממשלה - תעזור מאוד לעבודת הממשלה."

השרה אילת שקד ציינה אף היא כי "היעדר פיקוח על הממשלה, אמנם מקל עלינו, השרים, את החיים, אבל זה לא דבר נכון ובריא לדמוקרטיה".

◀ **יום עיון יישום מדיניות בעידן נתוני העתק (ביג-דאטה), 6.11.2018.** עידן הביג-דאטה משנה את העולם ודורש פיתוח כלים וטכנולוגיות חדשות, לצד הרחבת והטמעת השימוש בנתונים. ההרצאות בכנס הביאו לידי ביטוי מגוון רחב של משתתפים, מהמגזר הציבורי, הפרטי, החברה האזרחית והאקדמיה; של נושאים – חזון ותפיסות עתידיות של עולם הביג דאטה, במקביל להצגת פרויקטים מהשטח ושימושים עכשוויים; ושל סוגיות בממשק שבין הביג-דאטה לממשל, ביניהן אמון הציבור, תשתיות אינטגרטיביות, ייצור תובנות מתוך מידע ממשלתי, ושימוש בבינה מלאכותית ככלי מדיניות. מדובר בכנס חדשני ופורץ דרך, שהציג תפיסה לפיה חיזוק הפיקוח של הכנסת על הממשלה צריך לכלול בניית והטמעת כלי פיקוח, תוך יצירת הידברות בין הצדדים, מתוך הבנה שהפיקוח הפרלמנטרי רואה לעיניו, בראש ובראשונה, את טובת הציבור. אחת מתוצאות הלוואי של הכנס היתה יציאה להליך של שיתוף הציבור, לראשונה בכנסת, בשאלה כיצד ניתן, לדעתו, לחזק את יכולות הפיקוח של הכנסת על הממשלה, ומה צריכים להיות מאפייניו של פיקוח כזה. ההליך הניב תובנות מרתקות (ראו להלן) שיבואו לידי ביטוי ויוטמעו בפעילות היחידה בשנת 2019.

ד. פעילות בינלאומית

פעילות היחידה הוצגה בכנס **הבין לאומי של המנהלים הכלליים והמזכירים הכלליים** של פרלמנטים בעולם, שהתקיים בכנסת ב-22-20 בפברואר 2018, בראשות מזכירת הכנסת, ירדנה מלר הורוביץ, ומנכ"ל הכנסת, מר אלברט סחרוביץ, בארגון החטיבה הבין לאומית בכנסת. במסגרת הכנס נערכו מפגשים של יחידת כת"ף עם גורמי מפתח בפרלמנטים בעולם.

השתתפות בכנס **שותפות ציבור-ממשלה בגאורגיה**. הוועידה הבינלאומית לשותפות ממשל זמין (Open Government Partnership) התקיימה בטביליסי, גאורגיה, ביולי 2018, ונערכה במסגרת למידת וקידום הנושא של שיתוף הציבור בפיקוח הפרלמנטרי (ראו להלן). בוועידה לקחו חלק גורמי מקצוע מפרלמנטים, ממשלות, גופים מהחברה האזרחית, עמותות צעירים המקדמות את שיתופם בהליכי ממשל, ועוד, מעשרות מדינות. בוועידה למד צוות היחידה על הדרכים לשלב בין פעילות הממשלות לבין צרכי הציבור, כיצד לשתף את הציבור בהליכי הממשל ומה התוצרים הצפויים משיתופי פעולה אלה.

נסיעת עבודה לפרלמנט האירופי בבריסל - ביקור עבודה למטרות לימוד, יצירת קשרי עבודה ושיתופי פעולה, התקיים בנובמבר 2018. הביקור תרם לחשיפה והכרת תפיסות לפיקוח ומעקב פרלמנטרי, הכרת כלי פיקוח דיגיטליים מבוססי מאגרי נתונים, ולמידת מתודולוגיות למעקב אחר דיווחי והתחייבויות הרשות המבצעת (הנציבות האירופית ומועצת אירופה). במהלך הביקור התקיימו פגישות מקצועיות עם בעלי תפקידים בכירים ביחידות הפיקוח והמעקב של הפרלמנט האירופי. בנוסף, צוות היחידה הציג בפני עובדי הפרלמנט האירופי את פעילות הכת"ף, דרכי גיבוש והתכניות להמשך.

ה. שיתוף ציבור

הליך שיתוף ציבור ראשון בכת"ף התקיים בנובמבר 2018 בהמשך לקהילת הידע שגובשה בכנס יישום מדיניות בעידן נתוני העתק (ביג דאטה). 640 שותפים נחשפו להליך, 208 נכנסו לזירת ההיועצות, התקבלו 54 תשובות מפורטות ומהן גובשו **5 תובנות מרכזיות**:

1. הרחבת המעגל באמצעות שיתוף ושקיפות. נכון לאפשר לגורמים נוספים להשתתף בעבודת הפיקוח, שכן הנושא מהווה מוקד לעניין ציבורי רב, שיבטיח מעקב אחר הביצוע.
2. שילוב טכנולוגיה. היכולת לשלב טכנולוגיה בתהליך הפיקוח תאפשר לייצר בסיסי נתונים, לשדרג את המעקב, לשתף את בעלי העניין ולמסד נורמות עבודה.
3. חשוב להגדיר את מדדי ההצלחה והגורמים האחראים בשלב הדיון הראשוני, על מנת לאפשר מעקב בהמשך.
4. האם הפיקוח אחר יישום בוחן האם בוצעה החלטה (כן/לא), או בוחן גם את אופני היישום, מידת היישום והחסמים ליישום, במידה וקיימים.
5. מיסוד תהליכים קבועים. יצירת מופעים סדורים וידועים מראש, בתהליך הפיקוח על עבודת הממשלה, ובהצגת פעילות הממשלה בכנסת, תאפשר להבנות טוב יותר את עבודת הפיקוח.

1. תכנון פעילות לכנסת ה-21

- ◀ המשך והרחבת בניית כלי פיקוח למעקב אחר יישום החלטות הכנסת על ידי הממשלה, בשיתוף פעולה עם גורמי הכנסת השונים.
- ◀ פיקוח על דוחות RIA – Regulatory Impact Assessment (הערכת השפעה של רגולציה) ממשלתיים: התקיימו מפגשים עם הגורמים המקצועיים העוסקים בנושא זה בממשלה וסוכמו עיקרי מתווה העבודה המשותפת. נערכה גם למידה מתהליכים דומים בממשלות ופרלמנטים בעולם.
- ◀ בניית "שולחנות עגולים" למפגשים בין מגזריים.
- ◀ בניית "מדד פיקוח" לבחינת מידת ההיענות של הממשלה לחובות שמשיתה עליה הכנסת.
- ◀ המשך הלמידה והכרת מתודות פיקוח שונות.



יום השקת היחידה, 19.2.2018 (צילום: איציק הררי)



יום תוכניות עבודה, 2.7.2018 (צילום: איציק הררי)



כנס פוסטרים במסגרת יום עיון ביג דאטה, 6.11.2018



יום עיון ביג דאטה, 6.11.2018



ביקור בפרלמנט האירופי, 20-21.11.2018



ביקור בפרלמנט האירופי, 20-21.11.2018



כנס שותפות ציבור-ממשלה בגאורגיה, יולי 2018



כנס שותפות ציבור-ממשלה בגאורגיה, יולי 2018



הכנס הבין לאומי של המנהלים הכלליים והמזכירים הכלליים של פרלמנטים בעולם, בכנסת ב- 20-22.2.2018



טקס קביעת מזוזה במשרדי כת"ף, 30.10.2018