



מדינת ישראל

# מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

דין וחשבון לשנת 2021

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

תמוז התשפ"ב

יולי 2022

ירושלים





## תוכן

5	דבר מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
6	ביקורת המדינה בישראל
9	<b>נציבות תלונות הציבור</b>
17	<b>חזון מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור</b>
18	יעדי על ומטרות
	<b>המבנה הארגוני של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ורשימת בעלי</b>
21	<b>תפקידים בכירים</b>
23	<b>ייצוג בני שני המינים במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור</b>
25	<b>גיוון תעסוקתי</b>
28	<b>רשימת בעלי תפקידים בכירים</b>
31	סקירת עיקרי הפעילות של מבקר המדינה
	תקציב משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (הנתונים מוצגים באלפי שקלים
35	חדשים)
35	א. התקציב וביצעו
42	ב. מימון ההוצאה (אלפי ש"ח)
45	טלפונים וכתובות
47	דיווח הממונה על העמדת מידע
	<b>נספח: דוח הוועדה הציבורית המייעצת לבדיקת דירוג שכר העובדים המינהליים</b>
56	<b>במשרד מבקר המדינה</b>
60	תמצית המלצות הוועדה למבקר
61	רקע
64	מדרגי שכר - ניתוח מצב קיים
66	שיקולים ומדיניות
68	המלצות
72	הוראות מעבר לעובדים קיימים



# דבר מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור


---

עם חקיקתו של חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, הוטמעה ההכרה הבסיסית כי חובת השקיפות החלה על השירות הציבורי בישראל נובעת בראש ובראשונה ממעמדה של הרשות כנאמנת הציבור, וכי המידע המצוי בידי הרשות הוא מידע ציבורי אשר לציבור יש זכות לקבלו.

עם היכנסו לתפקיד מבקר המדינה גובש החזון של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, ובהתאם לו אנו פועלים לחיזוק ולהטמעה של ערכי שקיפות, טוהר מידות ותקינות מינהלית בשירות הציבורי; להגנה על זכויות הפרט במפגשיו עם הרשות; לחיזוק מילוי החובה להנגיש את המידע המצוי ברשות הגופים המבוקרים ביוזמתם, ולמוסרו לאזרח הפונה לבקשו בלב פתוח ונפש חפצה. גם נציבות תלונות הציבור העצימה את הטיפול בכל פונה מול הרשות במסגרת בירור התלונות המובאות לפניי, כנציב תלונות הציבור.

פרסומו של דוח זה יאפשר לכל אזרחי המדינה להכיר בתמצית את תחומי הפעילות של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ואת העשייה המשמעותית הנעשית בו.

בברכה,



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

## ביקורת המדינה בישראל

### חוק יסוד: מבקר המדינה

מוסד הביקורת הממלכתי העליון של מדינת ישראל הוא משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, הפועל כיום מתוקף חוק יסוד: מבקר המדינה, אשר כונן על ידי הכנסת בשנת 1988, ושהינו גולת הכותרת בקביעת מעמדה של ביקורת המדינה בישראל. חוק יסוד זה מבסס את מעמדו החוקתי של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. מבקר המדינה נבחר בידי הכנסת בהצבעה חשאית ברוב מיוחד ומכהן תקופת כהונה אחת בת שבע שנים. במילוי תפקידיו אחראי המבקר לפני הכנסת בלבד ואינו תלוי בממשלה, והוא שקובע את הנושאים שבהם תעסוק הביקורת בכל שנה. תקציב המשרד נקבע לפי הצעתו ומאושר בידי ועדת הכספים של הכנסת בנפרד מתקציב המדינה, ואת הדוח על ביצוע תקציב משרדו מגיש המבקר לוועדה לענייני ביקורת המדינה. כמו כן, הוא עצמאי בכל הנוגע למינוי ולפיטורים של עובדי משרדו. מבקר המדינה מגיש לכנסת דוחות וחוות דעת בתחום תפקידיו ומפרסם אותם ברבים, והכול בדרך ובסייגים שקבועים בחוק.

### חוק מבקר המדינה

עוד בראשית דרכה הכירה מדינת ישראל בחשיבות ביקורת המדינה. כבר בשנת 1949 חוקק חוק מבקר המדינה, אשר התקבל בכנסת ב"ט באייר התש"ט (18 במאי 1949), ולפיו הוקם מוסד ביקורת המדינה בישראל, שהיה אחד המוסדות הראשונים שהוקמו במדינה<sup>1</sup>.

חוק מבקר המדינה בנוסחו המקורי כלל שני יסודות מרכזיים: האחד הוא הביקורת במשמעותה המסורתית - ביקורת סדירות וחוקיות, והשני הוא ביקורת החיסכון והיעילות. בתיקון לחוק משנת 1952 התווספה ביקורת על טוהר המידות. עם חקיקתו של חוק יסוד: מבקר המדינה, הוסף נדבך נוסף לחוק - המבקר יבחן גם "כל עניין אחר שיראה בו צורך", וסעיף זה שעניינו במהות ביקורת המדינה הועבר לחוק היסוד.

כך, עם השנים הורחבה הביקורת גם לבחינת האפקטיביות והביצועים של פעולות הגופים המבוקרים. משנות השמונים של המאה העשרים עוסקת ביקורת המדינה בישראל, במקרים הראויים, גם בהערכת תוצאותיהן של פעולות הממשל ומדיניותו. בד בבד עם התפתחות זו הורחבו גם תחומי הביקורת, והיא הוחלה על גופים נוספים, ובהם תאגידים ממשלתיים, רשויות מקומיות, חברות בת של גופים מבוקרים, מוסדות להשכלה גבוהה, קופות חולים וקואופרטיבים לתחבורה ציבורית.

---

1 החוק תוקן פעמים מספר, ובחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], שולב הנוסח של החוק המקורי עם התיקונים שהתקבלו עד לאותה עת.

דיווח חיובי: בדוחות מבקר המדינה יינתן ביטוי גם לפעולות חיוביות של הגוף המבוקר. בינואר 2007 תוקן חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (תיקון מס' 40), ונקבע בו כי המבקר "יציין שיפור או פעולות בולטות לטובה, הראויים לדעת המבקר להיכלל בדין וחשבון"<sup>2</sup>.

המעקב אחר תיקון ליקויים: בינואר 2011 תוקן חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (תיקון מס' 44), ונקבע בו כי אם "לא קיים עובד גוף מבוקר את שהוטל עליו מכוח סעיף 21א או 21ב, ללא הצדק סביר, יהווה הדבר עבירת משמעת לפי הדין המשמעת החל באותו גוף מבוקר". מעקב רצוף אחר תיקון הליקויים שעליהם הצביע המבקר יבטיח את השגת מטרת הביקורת.

## פרסום דוחות מבקר המדינה

מבקר המדינה מפרסם דוחות שונים, שהעיקרי שבהם הוא הדוח השנתי המוגש לכנסת על פי חוק, ובו מובא סיכום של הביקורת שנעשתה על משרדי הממשלה, על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ועל מפעלי המדינה ומוסדותיה באותה השנה. מבקר המדינה ממציא את הדוח השנתי לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה. בהמשך לכך הדוח מונח על שולחן הכנסת, ומתפרסם ברבים כעשרה שבועות לאחר מסירתו. בד בבד עם הפרסום, מונחות על שולחן הכנסת גם הערותיו של ראש הממשלה לדוח השנתי של מבקר המדינה. כיום נחלק הדוח השנתי לשלושה חלקים, המתפרסמים במועדים נפרדים. נוסף על כך מתפרסם בכל שנה דוח מקיף על השלטון המקומי במדינת ישראל.

## הקשר עם הכנסת

החוק קובע מפורשות כי במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד, והוא מדגיש את אי-תלותו של המבקר בממשלה. מבקר המדינה מספק לכנסת מידע המשמש לה אמצעי לפיקוח על הרשות המבצעת, ובכך הוא מאפשר לה למלא את חובתה, שהיא אחד מעמודי התווך של הפרדת הרשויות במדינה דמוקרטית: פיקוח הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת.

משרד מבקר המדינה מקיים קשר הדוק ושוטף עם הכנסת, ובעיקר עם הוועדה לענייני ביקורת המדינה, תוך שיתוף פעולה מלא ומוצלח. הוועדה דנה בדוחות מבקר המדינה ונציג תלונות הציבור, והנושאים המועלים לדיון מתוך הדוחות נקבעים גם בהתחשב בהמלצות מבקר המדינה. המבקר נמצא בקשר מתמיד עם הוועדה, והוא מוסר לה דין וחשבון על פעולותיו כל אימת שייראה לו, או כשהיא מבקשת זאת ממנו. התקציב השנתי של משרד מבקר המדינה נקבע בידי ועדת הכספים של הכנסת על פי הצעת המבקר, ובתום שנת הכספים מגיש המבקר דוח כספי על ביצוע תקציב משרדו לאישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה.

---

2 סעיף 15(ב)(4) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

## מוסדות ביקורת עליונים

ברוב מדינות העולם הדמוקרטי הוקם מוסד ביקורת ממלכתי עליון (Supreme Audit Institution [SAI]), בלתי תלוי, שתפקידו לבקר את המינהל הממשלתי וגופים ציבוריים אחרים ולהעריך את פעולותיהם. עקרונות הפעולה של מוסדות ביקורת מדינה עליונים מוסדרים בהצהרת לימה משנת 1977 (The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts) ובהצהרת מקסיקו משנת 2007 (The Mexico Declaration on SAI Independence), אשר התקבלו על ידי הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת המדינה (International Organization of Supreme Audit Institutions [INTOSAI]). הצהרות אלו קובעות, בין היתר, את הצורך בבסיס פעולה חוקי או חוקתי למוסד ביקורת מדינה עליון; את עצמאותו וחסינותו של העומד בראש מוסד זה; את הצורך שיהיו בידי מוסד ביקורת המדינה מנדט רחב וסמכות לפעול על פי שיקול דעתו בלבד בכל הנוגע למילוי תפקידיו; את החובה לתת לעובדי הביקורת גישה מלאה למידע; את הצורך במתן סמכות לדיווח פומבי על ממצאי הביקורת; את החובה לאפשר חופש פעולה בכל הנוגע לתחומי הביקורת, לנושאים הנבדקים ולמועד הביקורת; את החובה לייסד מנגנונים יעילים לתיקון ליקויים וכן את החובה לתת למוסד ביקורת המדינה משאבים נאותים ועצמאות ניהולית ותקציבית.

## תפקידים נוספים שהוטלו על מבקר המדינה

### ביקורת בחירות ומימון מפלגות

בשנת 1973 הטילה הכנסת על מבקר המדינה את הביקורת על החשבונות השוטפים של סיעות הכנסת ועל חשבונותיהן בתקופת הבחירות לכנסת; בשנת 1993 הוטל עליו לערוך ביקורת על החשבונות של הסיעות והרשימות המשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות; ובשנת 2005 הוטל עליו לבקר את חשבונות המועמדים בבחירות המקדימות במפלגות (הפריימריז).

## הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים

ביולי 1977 יזמה הממשלה הקמת ועדה ציבורית, בראשות שופט בית המשפט העליון שלמה אשר, והטילה עליה להמליץ על כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (להלן - הכללים). דוח הוועדה הוגש לממשלה באוגוסט 1977, וזו אישרה לראשונה את הכללים בשנת 1980. הכללים מטילים על ראש הממשלה, השרים וסגני השרים חובות ומגבלות בתחום החובה להימנע מחשש להימצאות במצב של ניגוד עניינים. בין היתר מוטלת על ראש הממשלה, שרים וסגני שרים החובה להגיש למבקר המדינה עם כניסתם לתפקיד ומדי שנה בשנה הצהרה על הכנסותיהם, על נכסיהם, על ההון שברשותם, על עיסוקיהם ועל תפקידים נוספים שהם ממלאים. למבקר המדינה ניתנו הסמכויות הקנויות לו בחוק מבקר המדינה, לצורך בדיקת מילוי הוראות הכללים בידי השרים. לצד מבקר המדינה פועלת, על פי הכללים, הוועדה למתן היתרים, אשר בסמכותה לתת היתר אישי לסטייה מהוראות הכללים, לסרב לתת היתר אישי כאמור או ליתנו בתנאים. ככלל, החלטות הוועדה למתן היתרים מתפרסמות באתר משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור במרשתת (באינטרנט) החל מיום 28.11.10.



## נציבות תלונות הציבור

### רקע כללי

במדינת הרווחה המודרנית, המספקת לתושביה מגוון רחב של שירותים, מעורב המינהל הציבורי בתחומי חיים רבים של הפרט. הקושי למצוא את הדרך במבוך המנגנון הבירוקרטי עלול למנוע מהפרט לקבל את כל הזכויות המגיעות לו, ואף לפגוע בזכויותיו. בשל כל אלה התעורר הצורך להקים מוסד ממלכתי נגיש, אובייקטיבי ויעיל שיסייע לפרט במגעיו עם הממסד השלטוני, בלי שיצטרך לפנות לבית משפט לצורך כך.

### נציב תלונות הציבור

בשנת 1971 תוקן חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (חוק מבקר המדינה), ונוסף לו הפרק השביעי, שמכוחו מונה מבקר המדינה לתפקיד נציב תלונות הציבור והוקמה נציבות תלונות הציבור. בפרק השביעי גם נקבעו כללים לגבי בירור התלונות המוגשות לנציבות. בשנת 1988 עוגן מעמדו של מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור בסעיף 4 לחוק יסוד: מבקר המדינה.

שילוב התפקידים של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הוא ייחודי לישראל. בשילוב זה גלומה תועלת רבה, מאחר שהוא מאפשר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לבדוק את תקינות פעולתן של הרשויות הציבוריות הן כנציב, דרך עיניו של הפרט המתלונן על מעשה או מחדל של רשות ציבורית אשר פגעו בו, והן מהבחינה המערכתית, כמבקר המדינה.

אם בעקבות בירור תלונה נחשפת לפני הנציב שיטת מינהל פגומה או הפרת חוק שיטתית - תפקידו הנוסף כמבקר המדינה מאפשר לו להנחות את עובדי הביקורת במשרדו לבדוק את נושא התלונה לא רק מנקודת מבטו של המתלונן, אלא גם בראייה כוללת המביאה בחשבון את האינטרס של כלל הציבור. זאת ועוד, המידע שאוספות יחידות הביקורת בנושאי התלונות מסייע בבירור בנציבות, ולהפך - מידע העולה מהתלונות המתקבלות בנציבות משמש את יחידות הביקורת בבואן לבצע ביקורת בגופים הציבוריים.

### נציבות תלונות הציבור

מבקר המדינה ממלא את תפקידו כנציב תלונות הציבור באמצעות הנציבות. מנהל הנציבות מתמנה בידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לפי הצעת הנציב. בדצמבר 2017 מונתה ד"ר עו"ד אסתר בן חיים למנהלת נציבות תלונות הציבור.

בסוף שנת 2021 מנתה הנציבות 85 עובדים מבררי תלונות, 17 עובדים מינהליים המסייעים בטיפול בתלונות, 9 סטודנטים, 3 מתמחים, 3 מבררי תלונות ממלאי מקום, 2 עובדות מינהליות ממלאות מקום ו-4 בנות שירות לאומי.

הנציבות מקפידה על ייצוג הולם לכל המגזרים בחברה הישראלית ומעסיקה עובדים הנמנים עם החברה הערבית - מוסלמים, נוצרים ודרוזים. נוסף על כך מועסקים בנציבות יוצאי אתיופיה, בני החברה החרדית ואנשים עם מוגבלות. הגיוון האמור תורם לאיכות השירות, ובמיוחד להנגשת השירות מבחינה שפתית ותרבותית למגישי התלונות.

בנציבות יש תשעה אגפים. אחד האגפים עוסק ברישום התלונות המתקבלות, במיון על פי אמות המידה לבירור תלונות הקבועות בחוק, בבירור חלק מהתלונות הדחופות ובניתובן של שאר התלונות המיועדות לבירור לשמונת האגפים האחרים. כמו כן אגף זה מרכז את תחום הגישור בנציבות.

כל אגף מברר תלונות על גופים מסוימים, ועובדיו בקיאים בדינים שמכוחם פועלים הגופים שהם מבררים תלונות עליהם וכן בנהלים ובהנחיות של גופים אלה. בזכות זאת הם יכולים לברר את התלונות ביעילות ולסייע למתלוננים למצות את זכויותיהם. אגף מיוחד בנציבות עוסק בתלונות של עובדים בגופים נילונים ובתלונות של "חושפי שחיתות". עובדי הנציבות עומדים לימינו של הפרט ודואגים כי כל מתלונן יקבל מענה ענייני על טעותיו, וכי זכויותיו לא ייפגעו.

בשנת 2021 התקבלו בנציבות 19,701 מכתבי תלונה, מהם 18,770 תלונות על גופים נילונים והשאר היו תלונות על גופים שהנציבות אינה מוסמכת לפי החוק לברר עליהם תלונות. בשנת 2021 היה שיעור התלונות המוצדקות מבין כלל התלונות שבוררו לגופו של עניין ושיעור התלונות שעניינן בא על פתרונו 43%.

## אופן הגשת תלונה

כל אדם יכול להגיש תלונה לנציב תלונות הציבור, בעצמו או באמצעות עורך דין, אם הוא נפגע במישרין ממעשה או מחדל של הגוף הנילון. על המתלונן לציין את שמו וכתובתו ולחתום על התלונה. אפשר להגיש תלונה גם בשמו של אדם אחר, בתנאי שהמתלונן קיבל את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בעניינו. חברי הכנסת רשאים להתלונן גם על מעשה שפגע במישרין בזולת. הפנייה לנציבות אינה כרוכה בתשלום אגרה כלשהי.

אפשר להגיש תלונה לנציבות בכמה דרכים: מילוי טופס תלונה מקוון באתר של הנציבות במרשתת, שליחתה באמצעות הדואר האלקטרוני, הדואר או הפקסימיליה, או הנחתה בתיבה המיועדת לכך באחת מלשכות הנציבות. קישור לטופס התלונה המקוון ניתן למצוא גם בדף הפייסבוק של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. כמו כן אפשר להגיש תלונה בעל פה באחת הלשכות לקבלת קהל של הנציבות. התלונה תירשם בידי עובד הנציבות והמתלונן יחתום עליה. במסגרת שיפור

השירות לציבור, החל משנת 2021 ניתן להגיש תלונה גם באמצעות תוכנת שיחות הווידאו Zoom (זום).

## הלשכות לקבלת קהל של הנציבות

כדי להגביר את מודעותן של אוכלוסיות הראויות לקידום לקיומה של הנציבות ואת נגישותה של הנציבות אליהן, פועלת הנציבות, בין היתר, באמצעות לשכות אזוריות לקבלת קהל בנצרת, בלוד ובבאר שבע. זאת נוסף על הלשכות לקבלת קהל הנמצאות במשרדי מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בשלוש הערים הגדולות - ירושלים, תל אביב וחיפה. פעילות הלשכות האזוריות מקלה על התושבים המתגוררים באזורים הסמוכים להן את הגשת התלונות, מזרזת את בירורן ומיעלת את הליך הבירור.

בלשכות יש עובדים דוברי ערבית, אנגלית, רוסית, אמהרית, צרפתית וספרדית, ולכן בדרך כלל הנמקקים לשירותי הנציבות מתקבלים בלשכה על ידי עובד הדובר את שפתם, והם יכולים להתייעץ עימו ולמסור לו את תלונתם בעל פה. קבלת התלונה מהמתלוננים באופן בלתי אמצעי מאפשרת לקבל מהם הבהרות בעניין התלונה, דבר שיש בו כדי לייעל מאוד את הבירור ולחסוך התכתבות מיותרת.

## נושאי התלונות

נציבות תלונות הציבור מבררת תלונות על משרדי הממשלה, רשויות מקומיות וגופים מוניציפליים אחרים, על רשויות שהוקמו על פי דין (כמו המוסד לביטוח לאומי ורשות מקרקעי ישראל), על חברות ממשלתיות ועל גופים ציבוריים מבוקרים אחרים.

אדם יכול להגיש תלונה לנציבות תלונות הציבור אם הוא נפגע במישרין ממעשה או מחדל של גוף כאמור, שהוא בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית, או שהוא מנוגד לכללי מינהל תקין או שיש בו אי-צדק בולט או נוקשות יתרה.

התלונות המתקבלות בנציבות תלונות הציבור עוסקות בתחומים רבים ומגוונים. להלן יפורטו נושאי התלונות העיקריים:

**פגיעה בזכויותיהן של אוכלוסיות מוגדרות:** זכויות אנשים עם מוגבלות, זכויות אזרחים ותיקים, זכויות עולים ועוד.

**תלונות בענייני חינוך והשכלה:** קבלה לבתי ספר, הסעות, הנגשת כיתות לימוד ושירותי הזנה.

**תלונות על שירותי בריאות:** הליכי אישור תרופות, הליכי אישור רישיונות שימוש בקנביס רפואי והליכי ועדות רפואיות.

**תלונות בנושא דיור:** זכאות לדיור ציבורי או סיוע בשכר דירה, ליקויים בדירות הדיור הציבורי וכיוצ"ב.

**תלונות בנושאים כספיים:** קבלת גמלאות ומענקים, דרישות לתשלום תשלומי חובה - ארנונה, היטלים ואגרות - ואי-קבלת הנחות או פטורים מתשלומים אלה, והליכים לגביית חובות בגין תשלומי חובה. כן מטופלות תלונות בנושא טיבם ותעריפיהם של שירותי מים, חשמל ותחבורה ציבורית.

**השירות לציבור:** עיכוב בטיפול בפניות, אי-מתן מענה לפנייה, מסירת מידע חסר או מטעה וכדומה. עוד מתקבלות תלונות בענייני עובדים ותעסוקה, ובכלל זה תלונות של עובדים שסבלו מהתנכלות בעקבות חשיפת מעשי שחיתות, פגיעה חמורה במינהל התקין או הפרה חמורה של חוק.

## הליך הבירור

נציב תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שתיראה לו, ואין הוא כפוף להוראות שבסדר דין או בדיני ראיות. הנציב מביא את התלונה לידיעת הגוף הנילון ונותן לו הזדמנות נאותה להשיב עליה. לצורך הבירור רשאי הנציב לדרוש מכל אדם או גוף לתת לו כל ידיעה או מסמך שלדעתו יסייעו לו בבירור התלונה.

משסיים הנציב את בירור התלונה, הוא מודיע על תוצאות הבירור למתלונן ולנילון, בציון נימוקיו, והוא רשאי גם להצביע על הצורך בתיקון הליקוי שהעלה הבירור וכן על הדרך והמועד לתיקונו.

אין בהחלטותיו ובממצאיו של נציב תלונות הציבור בעניין תלונה כלשהי כדי להעניק למתלונן או לכל אדם אחר זכות או סעד בבית משפט שלא היו להם לפני כן, או למנוע ממנו להשתמש בזכות אחרת השמורה לו או לבקש סעד אחר שהוא זכאי לו. בית משפט לא ייתן סעד נגד החלטותיו וממצאיו של הנציב בעניין תלונה.

יש תלונות שלא יבוררו על ידי נציב תלונות הציבור, אם בשל זהות הגוף שעליו הוגשה התלונה, אם בשל אופי המעשה העומד בבסיס התלונה ואם מסיבות אחרות הקבועות בחוק. למשל, הנציב אינו מברר תלונות על נשיא המדינה, על הכנסת וועדותיה ועל חברי כנסת בדבר פעולה שעשו במילוי תפקידם. הנציב גם אינו מברר תלונה על הממשלה או על שר משריה, למעט תלונה בדבר מעשה שעשה כממונה על משרד.

נוסף על כך, הנציב אינו מברר תלונות על פעולה שיפוטית או מעין-שיפוטית ותלונות בעניינים התלויים ועומדים בבית משפט או בבית דין. הנציב גם אינו מברר תלונות של חיילים בשירות סדיר ובמילואים ושל שוטרים וסוהרים הנוגעות לסדרי שירותם, לתנאי שירותם או למשמעת. תלונות אלה מבוררות על ידי נציב קבילות חיילים ונציב קבילות שוטרים וסוהרים.

ככלל, תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שבגינה הוגשה, ותלונה על החלטה שהיה אפשר להגיש עליה ערר או ערעור, לא תבורר - אלא אם כן מצא הנציב סיבה מיוחדת המצדיקה את הבירור.

## ההגנה על חושפי שחיתות ומתן צווי הגנה

ככלל, נציב תלונות הציבור אינו מברר תלונות של עובדים בגוף נילון הנוגעות למילוי תפקידם, אלא אם כן התלונה נסבה על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, תקשי"ר, הסכם קיבוצי או הסדר כללי. ואולם לנציב תלונות הציבור עומדת סמכות לברר תלונה של עובד על כך שהוא סופג התנכלות או פגיעה בזכויותיו עקב כך שהודיע בתום לב על מעשה שחיתות, פגיעה חמורה במינהל התקין או הפרה חמורה של חיקוק בגוף שהוא מועסק בו, וכך תלונה של מבקר פנימי שמליך על פגיעה בזכויותיו בתגובה על פעולותיו כמבקר.

במסגרת בירור תלונות אלה מוסמך הנציב לתת כל צו שימצא לנכון ולצודק כדי להגן על זכויות העובד או מבקר הפנים, ובכלל זה להורות בצו על ביטול פיטורים או על מתן פיצויים מיוחדים, בכסף או בזכויות. לצווים שנותן הנציב בעניין תלונות אלה יש תוקף מחייב. במקרים שבהם מופר צו הגנה רשאי הנציב לפנות ליועץ המשפטי לממשלה על מנת שיבחן אם יש מקום להורות על פתיחת חקירה פלילית כלפי מפר הצו.

בשנת 2021 הוגשו 41 תלונות של עובדים שטענו כי הממונים עליהם פגעו בזכויותיהם בעקבות כך שחשפו מעשי שחיתות. באותה שנה הסתיים הטיפול ב-45 תלונות, בהן תלונות שהוגשו בשנים קודמות. בד בבד, פועל משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור להגברת ההגנה על מבקרים פנימיים.

בשנים האחרונות, מתוך הבנת הקשיים הרבים שבפניהם ניצבים חושפי שחיתות, פותח בנציבות מודל לטיפול בחושפי שחיתות שבמסגרתו עובדת סוציאלית מטעם הנציבות מעניקה שירותי תמיכה וליווי לחושפים ולבני משפחותיהם, ללא קשר להליך בירור התלונה ותוצאותיו.

## יעדי נציב תלונות הציבור בתחום בירור התלונות

נציב תלונות הציבור פועל להגשמת ייעודו בחוק במקצועיות, ביעילות, באי-תלות ובשקיפות, וחותר למצוינות ולשיפור מתמיד, בהתבסס על הון אנושי איכותי וערכי. הנציבות היא כתובת אובייקטיבית, מקצועית ונגישה לבירור תלונות מכל אדם לשם הבטחת זכויותיו ולמען קידום שירות ציבורי יעיל והוגן לחברה על כלל רבדיה. ככל שמתגלה במסגרת בירור תלונה ליקוי בפעולת הגוף הנילון, הנציבות מצביעה על הליקוי ועוקבת אחר תיקונו הן ברמת הפרט והן ברמה המערכתית. הנציבות מניעה את הגוף הנילון לפעולה ומשמשת גורם מוביל ומשפיע בתחום הטיפול בתלונות הציבור בקרב כלל הגורמים העוסקים בבירור התלונות בישראל.

נציבות תלונות הציבור פועלת להבטיח שכל אדם הנזקק לשירותי המינהל הציבורי במדינת ישראל יקבל שירות איכותי והוגן, המקדם את רווחתו של הפרט. הנציבות שמה לנגד עיניה את קידום ההגנה על זכויות חברתיות, מניעת שימוש לרעה בסמכות שלטונית ובכוח משרה, ושיפור המינהל הציבורי ואיכות השירות הניתן לפרט.

## הגברת המודעות לפעולותיה של נציבות תלונות הציבור

נציבות תלונות הציבור משמשת כתובת לכל אדם המבקש להתלונן על גופים ציבוריים. לצורך מילוי תפקידה זה נוקטת הנציבות פעולות להגברת המודעות לפעולה בקרב כלל תושבי המדינה, ובעיקר בקרב אוכלוסיות הראויות לקידום.

### הנציבות פעלה להגברת המודעות לפעולותיה בכמה דרכים:

עובדי הנציבות פעלו בשיתוף פעולה עם ארגונים העוסקים במיצוי זכויות, כגון היחידה למיצוי זכויות בעיריית ירושלים, מרכזי זכויות חברתיות (מז"ח) במכללה האקדמית ספיר, עמותת אלמנארה שפונה בעיקר לאנשים עם מוגבלות באזור הצפון ועמותת שמעיה שמקדמת זכויות של ילדים עם לקות שמיעה. במסגרת שיתוף הפעולה הגיעו עובדי הנציבות ללשכות של ארגונים אלה לצורך הסברה ולקבלת תלונות מהמעוניינים להגיש תלונה לנציבות, לרבות מהפונים לאותו גוף.

ב-22.6.21, במסגרת ציון יום נציב תלונות הציבור, ערכה הנציבות 32 מפגשי הסברה לאוכלוסיית הגיל השלישי ביישובים שונים - ממג'דל שמס בצפון ועד באר שבע בדרום. ההסברות בוצעו בשפות שונות ובקרב קהילות שונות. נוסף על כך קיימה הנציבות, בשיתוף פעולה עם ביקורת המדינה, 25 הרצאות בבתי ספר תיכוניים שיועדו לבני נוער, ובהן הסבירו עובדי המשרד על תפקידיו השונים של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

הנציבות מקיימת גם שיתופי פעולה עם יחידות שונות בצבא ההגנה לישראל באמצעות מש"קיות וקצינות ת"ש, ומעבירה הסברות לחשיפת פעילותה בקרב יחידות צה"ל השונות.

נוסף על כך, עובדי הנציבות מעבירים מעת לעת הרצאות בגופים שונים כגון עמותות, קליניקות משפטיות, מתנ"סים וארגונים אזרחיים שונים. הנציבות קיימה ימי עיון לגופים נילונים אשר מעניקים שירות לאוכלוסיות ראויות לקידום, כגון הסיוע המשפטי במשרד המשפטים. במהלך ימי העיון שמעו המשתתפים על עבודת הנציבות בכלל ועל עבודת הלשכות לקבלת קהל בפרט, וכן הוצגו בפניהם תלונות שבוררו על ידי עובדי הנציבות. בשנת 2021 המשיכה בפעילותה קליניקה משפטית במכללה האקדמית צפת בשיתוף פעולה עם נציבות תלונות הציבור, שבה נחשפים הסטודנטים לעבודת הנציבות. מנהל אגף מהנציבות הוא המנחה הקליני של הקליניקה, והעבודה נעשית בשיתוף פעולה עם המנחה האקדמי.

### פרסומים שונים

בשנת 2021 פורסם הדוח השנתי לשנת 2020, שכלל חוברת סיכום פעילות בשפות שונות. בדוח השנתי הוצגו לראשונה נתונים על התלונות ובירורן בדרכים חדשניות. לראשונה פנתה הנציבות

ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה כדי לקבל ניתוח עומק של מאפייני הפונים אליה. ניתוח זה מאפשר לנציבות גם לאתר את האוכלוסיות שאינן מודעות לקיומה.

הנציבות רואה עצמה הבית המקצועי של הממונים על תלונות הציבור בגופים הנילונים, ובעקבות פרסום הדוח השנתי היא ערכה יום עיון שיועד לממונים אלה. ביום העיון הוצגו עיקרי הדוח וניתנה הזדמנות לממונים על תלונות הציבור להציג את עבודתם.

בתאריך 14 בדצמבר 2021 פורסם דוח מיוחד בנושא בירור תלונות בגל השלישי והרביעי של? משבר הקורונה. הדוח הכיל נתונים רבים הנוגעים לתלונות שהוגשו בתקופה זו, לרבות פירוט הליקויים המרכזיים שעלו מבירור תלונות אלה. מטרת הדוח הייתה להציב מראה בפני הגופים הנילונים כדי שיוכלו לטייב את השירות שהם נותנים.

לרגל ציון יובל להקמתה של הנציבות, היא פרסמה גיליון אקדמי חגיגי ובו תשעה מאמרים פרי עטם של עובדות ועובדים בנציבות, חוקרות וחוקרים בתחומים שונים ונשיא ארגון האומבודסמנים הבין-לאומי (IOI) היוצא. הגיליון מספק נדבך נוסף בהגברת החשיפה של פעילות נציבות תלונות הציבור והנגשתה לציבור, תוך הידוק הקשר בין הנציבות לאקדמיה.

בשנת 2021 פורסמו שישה עלוני מידע מקוונים לקהיליית הממונים על תלונות הציבור שעסקו בנושאים שונים, כגון אירועים שארגנה הנציבות, תלונות שנמצא בהם ליקוי מערכתי וכיו"ב.

בשנת 2021 המשיכה הנציבות במהלך של שיתוף ציבור שבמסגרתו נותח השיח ברשתות החברתיות בנוגע להנגשת שירותים ציבוריים לבני גיל השלישי.

נוסף על כך, הנציבות השיקה לראשונה באתר שלה במרשתת מערכת גיאוגרפית שמאפשרת לקבל נתונים שוטפים על התלונות שטופלו בנציבות. במערכת מוצגת פריסת התלונות לפי מקום מגורי המתלוננים ולפי רשויות מקומיות. המערכת מותאמת לשימוש גם בטלפונים חכמים.

דף הפייסבוק של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, אשר פונה לקהל יעד נוסף, תורם אף הוא להגברת המודעות למשרד. ניתן להגיש תלונות לנציבות גם באמצעותו, וכן להתעדכן דרכו באופן תדיר בפרסומי המשרד. בין היתר מפורסמות בדף הפייסבוק ובאתר המשרד במרשתת תלונות בעלות עניין ציבורי.

## השימוש בהליכי גישור

סעיף 41 (א) לחוק מבקר המדינה קובע שנציב תלונות הציבור רשאי לברר תלונה בכל דרך שיראה לנכון, והוא אינו כפוף להוראות שבסדר דין או בדיני הראיות. בהתאם לניסיון שהצטבר בנציבות, אחת הדרכים האפקטיביות לבירור התלונות היא הליך הגישור. לנוכח יתרונותיו של הליך הגישור, נציב תלונות הציבור שם לו למטרה להרחיב את השימוש בו בקרב עובדי הנציבות ולהגדיל בהתמדה את מספר התלונות שטופלו בנציבות באמצעות הליך זה. לשם כך, משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור משקיע משאבים רבים כדי להרחיב את צוות הגישור הפועל בנציבות ולהכשיר

עובדים נוספים כמגשרים מוסמכים. הליך הגישור בנציבות מתבצע בהתאם לכללים המקובלים החלים על ההליך: וולונטריות וחסיון ההליך.

הטיפול בתלונות באמצעות גישור יעיל, בין היתר, כאשר מתקיימים בין שני הצדדים יחסים מתמשכים (דוגמת יחסי עבודה), בסכסוכים שמעורבים בהם כמה גופים נילונים או כאשר התלונה היא על התנהגות עובד ציבור. הניסיון מהשנים האחרונות בשימוש בהליך הגישור לטיפול בתלונות הפרט על רשות ציבורית העלה כי הוא מביא לפתרון הסכסוך ביעילות ולשביעות רצונם של הצדדים. בתקופת הקורונה קיימה הנציבות גישורים גם בפלטפורמה מקוונת. בשנת 2021 נותבו 243 תלונות לטיפול בדרך של גישור, ו-122 מתלוננים קיבלו סעדים בעקבות עבודת צוותי הגישור.



# חזון מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

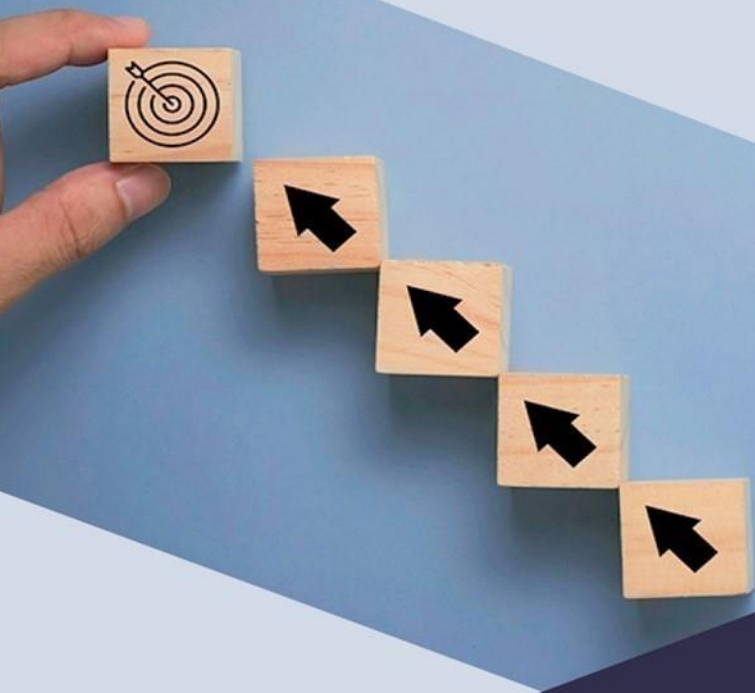


משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור פועל לשם הגשמת ייעודו בחוק **במקצועיות, ביעילות, באי-תלות ובשקיפות ארגונית**, תוך חתירה למצוינות ולשיפור מתמיד, בהתבסס על הון אנושי איכותי וערכי.

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור עורך **ביקורת בונה, אובייקטיבית ומכבדת המכוונת אל אתגרי העתיד**, מגבירה את הנשיאה באחריות של הגופים המבוקרים, מטייבת את פעילותם ומקדמת את מילוי ייעודם ואת **התועלת לציבור**.

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור משמש גוף אובייקטיבי, מקצועי ונגיש לבירור תלונות המתקבלות מכל אדם לשם הבטחת זכויותיו ולמען קידום שירות ציבורי יעיל והוגן לחברה על כלל רבדיה.





---

# יעדי-העל ומטרות המשורד

## יעד-על 1

### הגברת מועילות ביקורת המדינה בהתאם לייעודה בחוק לשם שיפור וחיזוק המערכת הציבורית ולתועלת הציבור

- 1.1 גיבוש תוכנית ביקורות מיטבית על בסיס עקרונות של תכנון, תיעודף ובחירה סדורים
- 1.2 ביצוע סוגים מגוונים של ביקורות לאור החוק והעקרונות המקצועיים הבין-לאומיים (ISSAI)
- 1.3 קידום הפעולות לשיפור התנהלות הגופים המבוקרים כתוצאה מעבודת הביקורת
- 1.4 קידום ההנגשה והחשיפה של תוצרי הביקורת לקהלי היעד השונים
- 1.5 שיפור תהליכי הלמידה והפקת הלקחים בעבודת הביקורת

## יעד-על 2

### טיוב תהליכי ביקורת

- 2.1 בניית מתודולוגיה לגיבוש תוכנית עבודה רב-שנתית
- 2.2 טיוב "מחזור החיים" של מטלות הביקורת
- 2.3 התאמת מתכונת הדיווח החיצוני על תוצרי הביקורת לצורכי המשרד ולקהלי היעד השונים
- 2.4 הרחבת התשתית המתודולוגית לביקורת מקצועית ומגוונת

## יעד-על 3

### הגברת תרומתה של נציבות תלונות הציבור להבטחת זכויות הפרט ולקידום השירות במערכת הציבורית

- 3.1 הגברת ההנגשה והחשיפה של פעילות נציבות תלונות הציבור לחברה בכלל ולאוכלוסיות ממוקדות בפרט
- 3.2 הנעת הגופים הנילונים לשיפור המינהל התקין והשירות לציבור
- 3.3 מיצוב נציב תלונות הציבור כגורם מקצועי מוביל בתחומי ברור התלונות וההגנה על הפרט ועל חושפי שחיתות

## יעד-על 4

### טיוב ופיתוח של עבודת נציבות תלונות הציבור

- 4.1 טיוב ופיתוח של תהליכי ברור תלונות הציבור
- 4.2 חיזוק הקשר ושיתוף הפעולה עם הגופים הנילונים
- 4.3 טיוב הטיפול בחושפי שחיתות
- 4.5 שיפור תהליכי הלמידה והפקת הלקחים הפנים-ארגונית
- 4.6 חיזוק שיתוף הפעולה עם אגפי הביקורת

## יעד-על 5

### חיזוק הממשקים עם גורמים מחוץ למשרד

- 5.1 טיוב יחסי הגומלין עם הכנסת
- 5.2 חיזוק הממשק עם הציבור
- 5.3 שיפור הממשקים עם הגופים המבוקרים
- 5.4 חיזוק הממשקים עם גופי ידע מקצועיים
- 5.5 חיזוק הממשקים עם ארגונים ומוסדות בין-לאומיים בתחומי הביקורת ובירור התלונות

## יעד-על 6

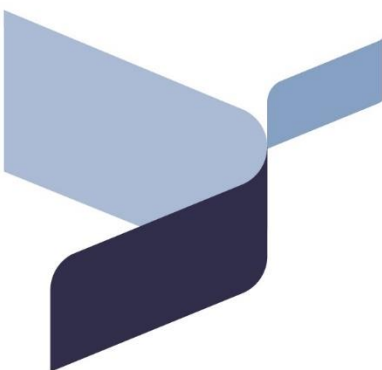
### פיתוח ההון האנושי, העצמתו ועידודו למצינות

- 6.1 שיפור תהליכי גיוס, מיון, קידום וקליטה של עובדים
- 6.2 שיפור הליך הקליטה והחניכה של עובדים חדשים ביחידה
- 6.3 טיוב הערכת עובדים ומנהלים ותמרוצם
- 6.4 חיזוק הדרג הניהולי במשרד
- 6.5 פיתוח עובדים ומנהלים והכשרתם
- 6.6 שיפור רווחת העובדים
- 6.7 טיוב תהליך פרישת העובד ושיפור רווחת הגמלאים

## יעד-על 7

### חתימה לקדמה ארגונית ולהתייעלות

- 7.1 התאמת המבנה הארגוני לצורכי הארגון וייעולו
- 7.2 שיפור תהליכים ותוצרים ארגוניים באמצעות טכנולוגיה
- 7.3 קידום והטמעה של חדשנות משפרת
- 7.4 הרחבת הידע הארגוני באמצעות ניהול, ניתוח ומיצוי של הידע
- 7.5 שילוב אבטחת מידע בכלל התהליכים הארגוניים
- 7.6 שיפור השירות הפנים-ארגוני והשקיפות הארגונית
- 7.7 פיתוח ושיפור של סביבת העבודה וחתימה לאיזון בית-עבודה



## המבנה הארגוני של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ורשימת בעלי תפקידים בכירים

במשרד מבקר המדינה פועלות חמש חטיבות המופקדות על הביקורת בתחומים השונים של המינהל הציבורי: החטיבה לביקורת משרדי הממשלה ומוסדות השלטון; החטיבה לביקורת תחומי החברה והרווחה; החטיבה לביקורת תחומי הכלכלה והתשתיות הלאומיות; החטיבה לביקורת מערכת הביטחון; החטיבה לביקורת השלטון המקומי. נוסף על כך פועל במשרד האגף לביקורת הבחירות ומימון המפלגות. נציבות תלונות הציבור היא יחידה מיוחדת במשרד, ואת מנהל הנציבות ממנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לפי המלצת מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

המשרד הראשי של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, לשכת מבקר המדינה, לשכת מנכ"ל המשרד ולשכת מנהלת נציבות תלונות הציבור נמצאים בירושלים; בירושלים נמצאות גם מרבית יחידות המטה - הלשכה המשפטית, אגף התכנון, האסטרטגיה והבקרה, אגף התמיכה המקצועית וחטיבת ההון האנושי והמינהל. בתל אביב נמצאות יחידות מטה נוספות: אגף הלמידה והפיתוח הארגוני ואגף הטכנולוגיות הדיגיטליות והמידע. למשרד לשכות גם בתל אביב, בחיפה, בנצרת, בלוד ובבאר שבע.

עובדי משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור כפופים בעניין תנאי שירותם למרותו של המבקר בלבד. כאמור, מבקר המדינה עצמאי בכל הנוגע למינויים ולפיטורים של עובדי משרדו. שכר עובדי המשרד נקבע בידי המבקר, בהתבסס על המלצותיה של ועדה ציבורית ברשות פרופ' אריה גלוברוון משנת 1978. עקרונות השכר אף עוגנו בהסכם קיבוצי שקיבל תוקף של פסק דין<sup>3</sup>.

בדצמבר 2021 מנה תקן המשרד 604 משרות קבועות. במשרד הועסקו 534 עובדים במשרות תקן, מהם 302 נשים ו-232 גברים. 437 מכלל העובדים במשרד מדורגים בדירוג הביקורת ומועסקים במשרות מקצועיות - מהן שלוש משרות אמון, שתי משרות שמדורגות בדירוג ייחודי למשרות אמון, משרה אחת בדירוג מוקבל לשופט ושתי משרות לעובדים בדירוג מומחים. כל העובדים המדורגים בדירוג הביקורת הם בעלי השכלה אקדמית במגוון רחב של תחומים, ו-85 מהם הם בעלי השכלה משפטית העובדים בנציבות תלונות הציבור. 92 מעובדי המשרד מועסקים במשרות מינהליות, ו-3 עובדים מועסקים במשרות אמון.

העובדים המקצועיים המועסקים בביקורת, בנציבות תלונות הציבור ובמשרות המקצועיות הם אקדמאים המדורגים בדירוג הביקורת - מהם 6% בעלי תואר ראשון (28 עובדים), 6.5% בעלי תעודה נוסף על התואר הראשון (26 עובדים), 84% בעלי תואר שני (373 עובדים) ו-3.5% בעלי תואר שלישי (15 עובדים).

3 ע"ס"ק (עבודה ארצי) 1017/01 מדינת ישראל - הסתדרות העובדים הכללית החדשה - הסתדרות האקדמאים במדעי החברה והרוח (פורסם בנבו, 15.08.2002)

מספרם הרב של העובדים האקדמאים, שהם בעלי תארים מתקדמים בתחומים מגוונים, נובע מהצרכים המקצועיים של המשרד, הנדרש לבצע את ביקורת המדינה במגוון נושאים והיבטים בכל תחומי העשייה באופן מקצועי, יסודי ומעמיק. מקצועיותם הגבוהה של עובדי משרד מבקר המדינה, ניסיונם העשיר ועצמאותם, הם הערובה הראויה לעומק הבדיקה, לאיכותה ולאובייקטיביות שלה. בשנת 2021 פרשו לגמלאות 16 עובדים<sup>4</sup>.

## מספר העובדים לפי דירוג בשנת 2021

המספר הכולל	שכר כולל למומחים	שופט / מוקבל לשופט	נהג שר ומנכ"ל	עובדים בדירוג המינהלי	עובדים בדירוג בכיר בלשכת שר / מנכ"ל	עובדים בדירוג הביקורת	החטיבה
55	1			5		49	ביקורת משרדי הממשלה ומוסדות השלטון
54				6		48	ביקורת תחומי הכלכלה והתשתיות הלאומיות
72	1			8		63	ביקורת השלטון המקומי
47				6		41	ביקורת מערכת הביטחון
56				6		50	ביקורת תחומי החברה והרווחה
95		1	2	19	2	71	חטיבת המטה
48				23		25	חטיבת המינהל
107				17		90	נציבות תלונות הציבור
<b>534</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>90</b>	<b>2</b>	<b>437</b>	<b>המספר הכולל</b>

## מספר העובדים שנקלטו לעבודה בשנת 2021

מספר העובדים	
11	חוזה זמני
7	מתמחים
8	סטודנטים
48	עובדים במשרות תקן
<b>74</b>	<b>המספר הכולל</b>

4 בסך הכול עזבו את המשרד באותה השנה 61 עובדים, מהם 17 סטודנטים, 6 מתמחים, 16 גמלאים, 15 עובדים בחוזה זמני, 3 עובדים במשרות אמון, 2 עובדים קבועים ו-2 עובדים בתקופת ניסיון.

## השכלת עובדים במשרות תקן שנקלטו בשנת 2021

המספר הכולל	תואר שלישי	תואר שני	תואר ראשון	תעודה	
48	8	32	5	3	מספר עובדים

## ייצוג בני שני המינים במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

בשנת 2021 עבדו במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור 534 עובדים, מהם 302 נשים ו-232 גברים. שיעור הנשים מתוך כלל עובדי המשרד היה 57%.

### מספר העובדות והעובדים במשרד מבקר המדינה

442 עובדים מועסקים בדירוג הביקורת ובמשרות מקצועיות, מהם 227 נשים, שהן 51% מכלל העובדים בדירוג הביקורת.

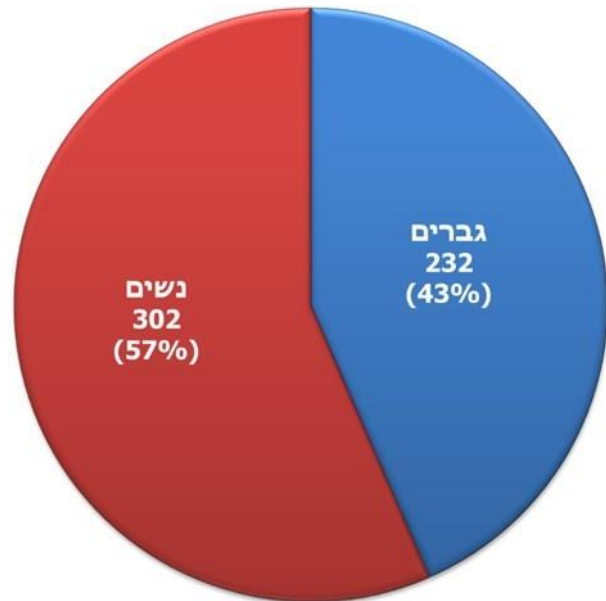
בשתי הדרגות הגבוהות בדירוג הביקורת<sup>5</sup> מכהנים 29 גברים ו-11 נשים, ובשתי הדרגות<sup>6</sup> שמתחתן 88 גברים ו-96 נשים. בדרגות הביניים<sup>7</sup> עובדים 74 גברים ו-102 נשים, ובארבע הדרגות הנמוכות<sup>8</sup> 17 גברים ו-17 נשים.

5 דרגות 45-46.

6 דרגות 43-44.

7 דרגות 39-42.

8 דרגות 36-38.



### מספר העובדות והעובדים לפי רמת דרגות הביקורת

מספר העובדים בדירוג המינהלי הוא 92, ואת מרבית התפקידים מאיישות נשים - 75 עובדות, שהן כ-81% מכלל העובדים במשרות מינהליות (כולל אישה אחת ושני גברים במשרות אמן).

בתפקיד מנהלי חטיבה מכהנים 4 גברים ו-2 נשים. בתפקיד מנהלת נציבות תלונות הציבור מכהנת אישה.

בתפקיד מנהלי אגפים ומקביליהם מכהנים 30 גברים ו-18 נשים, ובתפקיד סגני מנהלי אגפים ומקביליהם מכהנים 44 גברים ו-59 נשים.

למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור 3 עוזרים (במשרות אמן).

למנהל הכללי של המשרד 4 עוזרים (מהם 2 גברים במשרות אמן ו-2 נשים במשרות תקן), וכן מנהלת לשכה ומזכירה.

### ועדות מכרזים

בשנת 2021 פורסמו במשרד מבקר המדינה 21 מכרזים פנימיים לתפקידים שונים, בהם מנהלי אגפים וסגני מנהלי אגפים. ב-14 מהמכרזים זכו נשים.

במסגרת מכרזים פומביים נקלטו במשרד 7 עובדים מאוכלוסיות מגוונות - 2 עובדי ביקורת חרדים, 2 מבררי תלונות חרדים, 2 מבררי תלונות מיוצאי אתיופיה ועובד ביקורת עם מוגבלות. כמו כן פורסמו ארבעה מכרזי כוח אדם לאוכלוסייה מגוונת:

מנהל ביקורת בחטיבת הביטחון (עבור אוכלוסיית יוצאי אתיופיה, חרדים ואנשים עם מוגבלות);



מנהל ביקורת בחטיבה הכלכלית (עבור אוכלוסיית יוצאי אתיופיה);  
מנהל ביקורת בחטיבה הכלכלית (עבור אנשים עם מוגבלות);  
מברר תלונות בנציבות תלונות הציבור (עבור האוכלוסייה הערבית).

## גיוון תעסוקתי

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור שם לעצמו ליעד אסטרטגי לשלב עובדים מאוכלוסיות מגוונות בעבודת המשרד. המשרד מינה בשנת 2020 עובד לתפקיד הממונה על שוויון וגיוון תעסוקתי של ההון האנושי. העובד שהתקבל למשרה זו נכנס לתפקידו בשנת 2020, ומשמש גם כממונה המשרדי למניעת גזענות וכממונה על שוויון לאנשים עם מוגבלות.

באחריות הממונה שנבחר לפעול ליישום ולקיום החקיקה הרלוונטית, החלטות ממשלה והנחיות נציב שירות המדינה בתחום הגיוון התעסוקתי. בנוסף עליו למפות את המצב הקיים במשרד בנושא גיוון תעסוקתי של ההון האנושי, כולל מיפוי האקלים הארגוני ועמידה ביעדים של ייצוג הולם בכלל הדרגות. התפקיד מתמקד באיתור חסמים בהטמעת יעדי ייצוג הולם בכלל הדרגות והתפקידים וניתוחם, לרבות חסמי גיוס, איתור ומיון, חסמי התפתחות לתפקידים ניהוליים, חסמים גיאוגרפיים ועוד.

כמו כן עוסק הממונה בהעלאה וקידום של המודעות לגיוון תעסוקתי בקרב ההון האנושי במשרד על ידי העברת מידע רלוונטי לכלל העובדים, בדגש על דרגי הניהול. בתוך כך הוא אחראי על ייצוג ארגון וביצוע פעולות הדרכה, הכשרה ייעודית והסברה בתחומים שבטיפולו ובתחומים שבהם ישנם חסמים על רקע שוויון וגיוון תעסוקתי של הון אנושי.

הממונה מסייע בנושא תכנון כוח אדם תוך קבלת מידע רלוונטי מאגף משאבי אנוש, לרבות משרות העומדות להתפנות ונתוני עובדים, לצורך איתור אקטיבי של עובדים מתאימים למשרות פנויות ועידוד עובדים מקרב אוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם להתמודד במכרזים ובוועדות איתור. הממונה פועל ליישום כללי התקשי"ר, החוק והפסיקה בנושא ייצוג הולם והעדפה מתקנת לאוכלוסיות שתחת טיפולו.

נכון לדצמבר 2021, כ-1.31% מעובדי המשרד נמנים עם יוצאי אתיופיה, כ-4.31% מהעובדים הם בני החברה הערבית, כ-3% הם אנשים עם מוגבלות, וכ-1% הם בני החברה החרדית.

בשנת 2021 ביצע הממונה מיפוי של המצב הקיים במשרד בנושא גיוון תעסוקתי של הון אנושי, כולל מיפוי אקלים ארגוני ועמידה ביעדי ייצוג הולם בכלל הדרגות. בשנה זו החל הליך גיוס נרחב של עובדות ועובדים מאוכלוסיות מגוונות, אשר כלל פרסום משרות ייעודיות, מפגשי חשיפה ייעודיים למועמדים מאוכלוסיות אלה, התאמות של מבחני מיון ועוד.

נוסף על כך התקיים כנס למנהלים שעסק כולו בגיוס ובקליטה של עובדים מאוכלוסיות מגוונות בשיתוף פעולה עם זרוע העבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ועם הפורום הישראלי לגיוון בתעסוקה. הכנס העלה לדיון את האתגרים העומדים בפני המנהלים הקולטים עובדים מאוכלוסיות מגוונות, תוך הרחבה על סוגיות של כשירות תרבותית ולמידה מניסיונם של מנהלות ועובדים מאוכלוסיות מגוונות משירות המדינה.

כמו כן, בשיתוף פעולה בין אגף משאבי אנוש, הממונה על השוויון המגדרי והממונה על הגיוון התעסוקתי התקיים כנס לחברי ועדות הבחנים, שכלל הרצאות של מומחיות בנושא עבודת ועדות הבחנים בשירות המדינה, בדגש על מועמדים מאוכלוסיות מגוונות.

הממונה על השוויון והגיוון התעסוקתי, בשיתוף עם הממונה על השוויון המגדרי ואגף הלמידה והפיתוח הארגוני, הקימו את קהילת גיוון והכלה - קהילה של כ-25 עובדות ועובדים מכל אגפי המשרד אשר מקדמים מיזמים בנושאים של גיוון תעסוקתי, שוויון מגדרי והכלה.

בתקופת התפרצות מגפת הקורונה התגייס המשרד לסייע לעובדים עם לקות ראייה אשר לא יהיה ביכולתם להגיע למשרד בתחבורה ציבורית כהרגלם. המשרד גייס נהגים אשר הסיעו את העובדים מביתם למשרד בתקופה הראשונה, ובהמשך אגף מערכות מידע התאים את המחשב הנייד שלהם לעבודת המשרד באמצעות תוכנה ייעודית.

## פילוח עובדים במשרות תקן בחתך חטיבתי

בני החברה הערבית	אנשים עם מוגבלות	יוצאי אתיופיה	בני החברה החרדית	
1	3	2		ביקורת משרדי הממשלה ומוסדות השלטון
1	1	1	1	ביקורת תחומי הכלכלה והתשתיות הלאומיות
9	1		1	ביקורת השלטון המקומי
	4			ביקורת מערכת הביטחון
4				ביקורת תחומי החברה והרווחה
1		1		חטיבת המטה
1	3			חטיבת ההון האנושי והמינהל
7	4	3	2	נציבות תלונות הציבור
<b>24</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>סה"כ</b>

\* יש עובד אחד עם מוגבלות בן החברה הערבית.

**נתונים השוואתיים (ללא חוזה זמני)**

ייצוג הולם 2021				ייצוג הולם 2020			
בני החברה הערבית	יוצאי אתיופיה	אנשים עם מוגבלות	בני החברה החרדית	בני החברה הערבית	יוצאי אתיופיה	אנשים עם מוגבלות	בני החברה החרדית
24	9	16	6	24	5	16	אין מידע

## רשימת בעלי תפקידים בכירים

שם	תפקיד
מתניהו אנגלמן	מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
ישי וקנין	המנהל הכללי של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
אהובה נבו	ראשת המטה ועוזרת בכירה למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
יאיר סבן	יועץ בכיר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
פנחס וולף	יועץ בכיר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
מיה אבישי	מנהלת יחידת הדוברות, ההסברה והדיגיטל
אורן להב	ראש המטה ועוזר בכיר למנהל הכללי
בני דודיאן	עוזר למנהל הכללי וממונה על תחום התקציבים
מירי וייס	מובילה עסקית - אחראית פרויקטי מערכות מידע
ענברטל ליטינסקי	עוזרת למנהל הכללי

### יחידות המטה

עו"ד יואל הדר, היועץ המשפטי למבקר המדינה  
 רמי סלמה, חשב המשרד, מנהל אגף החשבות  
 שרון סולומון, מנהל אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע  
 אוהד דבי, מנהל אגף התכנון, האסטרטגיה והבקרה  
 אורלי בלכר, מנהלת אגף הלמידה והפיתוח הארגוני  
 חיים שרון, מנהל אגף התמיכה המקצועית

### חטיבות הביקורת

#### החטיבה לביקורת תחומי הכלכלה והתשתיות הלאומיות

יצחק סעד, סגן למנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת תחומי הכלכלה והתשתיות הלאומיות  
 מרסלו בז, מנהל אגף ב'  
 אהוד לנגרמן, מנהל אגף ג'  
 דוד בר, מנהל אגף ח'  
 חנן פוגל, מנהל אגף ט'  
 מאיר בן דוד, מנהל אגף י'

## החטיבה לביקורת משרדי הממשלה ומוסדות השלטון

יובל חיו, משנה למנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת משרדי הממשלה ומוסדות השלטון

דגנית שי, מנהלת אגף א'

ענבל מליח, מנהל אגף ו'

אהרון הלינגר, מנהל אגף י"ב

ציפי שלזינגר, מנהלת אגף ט"ז

## החטיבה לביקורת מערכת הביטחון

יוסף ביינהורן, סגן המנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון

ירדנה דורון, מנהלת אגף א'

שירה פחטר-ארד, מנהלת אגף ב'

איל זוננפלד, מנהל אגף ג'

משה שוחט, מנהל אגף ד'

יצחק לב, מנהל אגף ה'

## החטיבה לביקורת תחומי רווחה וחברה

ליאורה שמעוני, סגנית המנהל הכללי, מנהלת החטיבה לביקורת תחומי החברה והרווחה

שמעון עמר, מנהל אגף ד'

צחי בובליל, מנהל אגף ז'

עוז ברקו, מנהל אגף ה'

דן בנטל, מנהל אגף י"ג

בני גולדמן, מנהל אגף ט"ו

## החטיבה לביקורת השלטון המקומי

מירה רזין, סגנית המנהל הכללי, מנהלת החטיבה לביקורת השלטון המקומי

נדאל בלעום, מנהל אגף א'

חאסקיה עסאם, מנהל אגף ב'

זיאד אסעד, מנהל אגף ג'

שי מזרחי, מנהל אגף ד'

גד לינד, מנהל אגף ה'

## אגפים מיוחדים

חנה רותם, מנהלת האגף לביקורת הבחירות ומימון המפלגות<sup>9</sup>

## נציבות תלונות הציבור

ד"ר עו"ד אסתר בן חיים, מנהלת נציבות תלונות הציבור  
עו"ד רונית זנדברג, המשנה למנהלת נציבות תלונות הציבור  
עו"ד עידו דון יחיא, סגן מנהלת נציבות תלונות הציבור  
עו"ד טלי כהן, היועצת המשפטית לנציב תלונות הציבור  
עו"ד אוריאל הס, סגן היועצת המשפטית לנציב תלונות הציבור  
עו"ד מיכל אדר, מנהלת אגף הרישום, המיון והניתוב (רימו"ן)

עו"ד תדהר אופיר, מנהל אגף א'  
עו"ד מאיה מנחם, מנהלת אגף ב'  
עו"ד מרב לוי, מנהלת אגף ג'  
עו"ד מיכל רונן, מנהלת אגף ד'  
עו"ד יונתן מרקוביץ, מנהל אגף ה'  
עו"ד מיכל יניב, מנהלת אגף ו'  
עו"ד שרון ברשד, מנהלת אגף ז'  
עו"ד מגדי עטילה, מנהל אגף ח'  
עו"ד דינה סמט, מנהלת לשכת לוד

## חטיבת המינהל

אמיר גנאור, סמנכ"ל למינהל, מנהל חטיבת ההון האנושי והמינהל

אבידן בר סלע, מנהל אגף הביטחון  
דוד לוי, מנהל אגף המשאבים החומריים  
רויטל כהן, מנהלת אגף ההון האנושי

## סקירת עיקרי הפעילות של מבקר המדינה

### דוחות מבקר המדינה

בהתאם למדיניות מבקר המדינה, הן בתחום הנגישות והשקיפות והן בתחום ההגנה על זכויות הפרט, תורגמו המבואות לדוחות לשפה הערבית ולשפה האנגלית.

בשנת 2021 הגיש מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור את הדוחות האלה:

#### 1. דוחות שנתיים

##### דוח שנתי 71ב

**דוח הביקורת השנתי 71ב** עוסק במגוון נושאים, בהם בין היתר מקבץ פרקים בנושא התמודדות הרשויות בישראל עם אתגר המוכנות לשוק העבודה המשתנה, במניפה רחבה של היבטים הנוגעים להון האנושי של העובדים הקיימים והעתידיים. הדוח פורסם לציבור ביום 15 במרץ 2021. ביום 12.4.21 פורסם חלק נוסף של דוח שנתי 71ב שהוקדש לנושאים בתחום מערכת הביטחון, הפועלת לחיזוק ביטחונה של מדינת ישראל.

##### דוח שנתי 71ג

דוח שנתי 71ג עוסק בביקורת שנערכה במשרדי הממשלה, במוסדות המדינה, בשלטון המקומי, בחברות ממשלתיות ובתאגידים. הדוח פורסם לציבור ביום 18 במאי 2021.

##### דוח שנתי 72א - חלק ראשון

דוח הביקורת השנתי 72א - חלק ראשון עוסק בביקורת שנערכה במשרדי ממשלה ובמוסדות מדינה ובביקורת בתחומי ביטחון. פרקי הדוח העלו על סדר היום הציבורי ממצאי ביקורת חשובים במגוון תחומים. הדוח פורסם לציבור ביום 4 באוגוסט 2021.

##### דוח שנתי 72א - חלק שני

דוח הביקורת השנתי 72א - חלק שני עוסק בביקורת בתחומי הכלכלה והתשתיות הלאומיות, תחומים החיוניים לפיתוח המשק ולשיפור איכות חיי האזרחים במדינה. הדוח פורסם לציבור ביום 19 באוקטובר 2021.

## 2. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021

הדוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021 פורסמו לציבור ביום 30 ביוני 2021. פרסום זה, הכולל 11 פרקים, הביא את עיקרי הביקורת שנעשתה בשלטון המקומי.

דוח ביקורת מיוחד - ההיערכות לשיטפונות וההגנה מפניהם - "היערכות הרשויות המקומיות לשיטפונות ולהצפות ותפקודן במהלך חורף 2020". פורסם לציבור ביום 30 ביוני 2021.

דוח מיוחד - החטיבה לביקורת השלטון המקומי "היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום". פורסם לציבור במסגרת דוח שנתי 71 ביום 19 במאי 2021.

## 3. דוחות על ביקורת בחירות ומימון מפלגות

### ביקורת לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

1. דוח על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת העשרים לתקופה שבין 1.1.18 ל-31.12.18. הדוח פורסם לציבור ביום 1 בפברואר 2021.

2. דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ואחת והכנסת העשרים ושתיים, ודוח על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת לתקופה שבין 1.1.19 ל-30.4.19, ולתקופה שבין 1.5.19 ל-30.9.19. הדוח פורסם לציבור ביום 30 בנובמבר 2021.

### ביקורת על פי חוק המפלגות, התשנ"ב-1992 (בחירות מקדימות)

דוח ביקורת החשבונות של המתמודדים בבחירות המקדימות במפלגות השונות על מועמדות מטעמן לתפקיד חבר הכנסת העשרים ואחת ולתפקיד חבר הכנסת העשרים ושתיים; דוח ביקורת חשבונות המתמודדים בבחירות המקדימות לתפקיד יו"ר המפלגה במפלגות הליכוד, העבודה ומרצ. הדוח פורסם לציבור ביום 1 בפברואר 2021.

### ביקורת לפי חוק הרשויות המקומיות מימון בחירות, התשנ"ג-1993 (בחירות ברשויות המקומיות)

1. דוח על תוצאות ביקורת החשבונות של סיעות האם שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות, שהתקיימו באוקטובר 2018. הדוח פורסם לציבור ביום 1 בפברואר 2021.

2. דוחות השלמה על תוצאות ביקורת החשבונות של סיעות ורשימות מועמדים בבחירות בשלטון המקומי שהתקיימו באוקטובר 2018. הדוח פורסם לציבור ביום 30 בספטמבר 2021.



3. דוח על תוצאות ביקורת החשבונות של רשימות מועמדים שהשתתפו בבחירות ברשות המקומית תל מונד שהתקיימו בנובמבר 2020. הדוח פורסם לציבור ביום 17 באוקטובר 2021.

#### 4. דוחות מיוחדים

1. ההיערכות התקשובית של משרדי הממשלה לעבודה מרחוק ויישומה במשבר הקורונה
2. ההסברה לציבור במהלך משבר הקורונה
3. התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה
4. פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים
5. דוח בין-לאומי מיוחד בשפה האנגלית על מוכנות ישראל לשוק העבודה

#### 5. דוח נציב תלונות הציבור

הדוח השנתי לשנת 2020 - דוח מס' 47 של נציב תלונות הציבור - הונח על שולחן הכנסת ופורסם ביום 22 ביוני 2021.

דוח מיוחד בנושא בירור תלונות בגל השלישי והרביעי של משבר הקורונה הונח על שולחן הכנסת ופורסם ביום 14 בדצמבר 2021.

#### פעילות בין-לאומית

במהלך שנת 2021 לקח המשרד חלק בפעילות בין-לאומית מקוונת רבה, הן בתחומי הביקורת והן בתחומי נציבות תלונות הציבור.

במהלך שנת 2021 נבחר המבקר לכהן כנשיא הבא של ארגון מוסדות הביקורת של אירופה, EUROSAI. המבקר ייכנס לתפקיד זה בשנת 2024, וכעת מכהן כסגן הנשיא הראשון של הארגון וחבר בוועד המנהל שלו. כחלק מתפקיד זה מוביל המשרד קבוצות עבודה מגוונות, והחל לפתח את התוכנית האסטרטגית של הארגון לשנים 2024 - 2030.

המשרד השתתף בכנסים מקוונים אשר יוחדו להתמודדות העולם עם משבר הקורונה, ואף הוביל תת-קבוצה בקבוצת העבודה המיוחדת שהוקמה ב-EUROSAI אשר עוסקת בפיתוח תוכניות ביקורת בצל משברים.

עובדי המשרד לקחו חלק בפעילות קבוצות העבודה השונות של EUROSAI, (רובן מקוונות), בביקורת בתחום השלטון המקומי ובביקורת בנושא איכות סביבה, והציגו תוצרים, פרסומים ודוחות בתחומים אלה.

מבקר המדינה וצוות הביקורת הובילו אירוע ראשון מסוגו בוועידת האקלים בגלזגו, אשר עסק בהשפעת ביקורת המדינה על היערכות ממשלות למשברים גלובליים.

קבוצה מעובדי המשרד לקחה חלק בביקורת משותפת בנושא היערכות העולם לשוק העבודה העתידי, אשר לה שותפים מוסדות ביקורת מגוונים בעולם - ובכללם מוסד ביקורת המדינה של פינלנד, מוסד ביקורת המדינה של האיחוד האירופי ועוד.

עובדי החטיבה לביקורת השלטון המקומי מילאו תפקיד מרכזי בפעילות צוות המשימה האירופי לביקורת השלטון המקומי (TFMA): השתתפות בכל המחקרים שמטרתם יצירת מאגר מידע כלל-אירופי בתחום ביקורת השלטון המקומי, וכן קביעת תבחינים לשיפור האיכות של ביקורת זו; פרסום מאמרים; ניהול שולחן עגול בסמינר השנתי; הרצאות במפגשי הצוות; למידת עמיתים; ועוד.

בשנת 2021 קיימה הנציבות כנס בין-לאומי מקוון לציון יובל להקמתה, בנושא "קידום זכויות הגיל השלישי בעידן של אריכות ימים". בכנס השתתפו באופן מקוון נציגים מ-51 מדינות.

הנציבות פועלת כל העת על מנת לחזק את הקשרים עם מוסדות אומבודסמן בחו"ל: מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור נתן הרצאה מקוונת בנושא מיעוטים אתניים בכנס השנתי של הארגון הבין-לאומי של האומבודסמנים (IOI), הרצאה מקוונת בנושא קיימות ושימוש באנרגיות מתחדשות במסגרת כנס שארגן ארגון האומבודסמנים של אגן הים התיכון (AOM), וכן הרצאה בכנס של האומבודסמן הבריטי במנצ'סטר בנושא אוכלוסיות ראויות לקידום. מנהלת נציבות תלונות הציבור הרצתה בנושא התקשורת בעבודת הנציבות בכנס מקוון שיזם ארגון האומבודסמנים של מדינות אגן הים התיכון (AOM) עם נציבת זכויות האדם בארמניה. כמו כן, התקיימו מפגשי עמיתים מקוונים עם אומבודסמנים מרחבי העולם, כגון בריטניה, הולנד וקוסובו, פורסמו באופן תדיר ידיעות בעלוני המידע של הארגון הבין-לאומי של האומבודסמנים (IOI), ועובדי הנציבות השתתפו בכנסים בין-לאומיים מקוונים

## תקציב משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (הנתונים מוצגים באלפי שקלים חדשים)

### א. התקציב וביצועו

התקציב המקורי 2022	תקציב 2021 וביצועו								ההוצאה למעשה 2020	הסעיף
	יתרה	התחייבויות	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה	סה"כ התקציב המאושר	העברה בין סעיפים	עודפים שהותרו מ-2020	תקציב המקורי		
<b>394,000</b>	<b>88,174</b>	<b>74,492</b>	<b>162,666</b>	<b>344,061</b>	<b>506,727</b>	<b>0</b>	<b>116,727</b>	<b>390,000</b>	<b>322,840</b>	<b>11 משרד מבקר המדינה</b>
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
39,145	3,054	4,180	7,234	33,560	40,794	2,125	7,359	31,310	29,895	01 ניהול ומטה
160,724	23,557	3,707	27,264	142,341	169,605	(855)	17,183	153,277	139,132	02 ביצוע הביקורת
44,350	3,185	210	3,395	42,279	45,674	130	3,227	42,317	39,332	03 נציבות תלונות הציבור
129,481	18,693	41,721	60,414	108,240	168,654	(1,400)	47,582	122,472	102,839	06 אמרכלות
12,500	31,985	24,674	56,659	17,641	74,300	0	41,376	32,924	11,642	04 הוצאות חד-פעמיות
7,800	7,700	0	7,700	0	7,700	0	0	7,700	0	05 חרובה

## תקציב משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (המשך)

(הנתונים מוצגים באלפי שקלים חדשים)

התקציב המקורי 2022	תקציב 2021 וביצועו								ההוצאה למעשה 2020	הסעיף
	יתרה	התחייבויות	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה	סה"כ התקציב המאושר	העברה בין סעיפים	עודפים שהותרו מ-2020	תקציב המקורי		
39,145	3,054	4,180	7,234	33,560	40,794	2,125	7,359	31,310	29,895	01 ניהול ומטה
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
9,303	14	0	14	10,426	10,440	550	860	9,030	9,755	01 01 הנהלה
22,766	1,550	2,662	4,212	18,090	22,302	2,460	4,006	15,836	16,657	01 02 תכנון, עריכה וייעוץ
500	291	22	313	294	607	0	107	500	76	01 03 אורחים ושיתוף פעולה בין-לאומי
6,576	1,199	1,496	2,695	4,750	7,445	(885)	2,386	5,944	3,407	01 04 הדרכה

## תקציב משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (המשך)

(הנתונים מוצגים באלפי שקלים חדשים)

התקציב המקורי 2022	תקציב 2021 וביצועו								ההוצאה למעשה 2020	הסעיף
	יתרה	התחייבויות	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה	סה"כ התקציב המאושר	העברה בין סעיפים	עודפים שהותרו מ-2020	תקציב המקורי		
160,724	23,557	3,707	27,264	142,341	169,605	(855)	17,183	153,277	139,132	02 ביצוע הביקורת
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
84,925	13,844	1,325	15,169	79,600	94,769	(1,940)	10,661	86,048	78,171	02 01 ביקורת משרדי ממשלה
27,536	3,281	0	3,281	23,876	27,157	0	2,267	24,890	23,422	02 02 ביקורת מערכת הביטחון
34,180	3,614	0	3,614	31,182	34,796	1,085	1,255	32,456	30,211	02 03 ביקורת רשויות מקומיות
14,083	2,818	2,382	5,200	7,683	12,883	0	3,000	9,883	7,328	02 05 ביקורת פעולות ענ"א

## תקציב משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (המשך)

(הנתונים מוצגים באלפי שקלים חדשים)

התקציב המקורי 2022	תקציב 2021 וביצועו								ההוצאה למעשה 2020	הסעיף
	יתרה	התחייבויות	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה	סה"כ התקציב המאושר	העברה בין סעיפים	עודפים שהותרו מ-2020	תקציב המקורי		
44,350	3,185	210	3,395	42,279	45,674	130	3,227	42,317	39,332	03 נציבות תלונות הציבור
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
4,216	78	0	78	4,559	4,637	180	760	3,697	3,971	03 01 הנהלה
40,134	3,107	210	3,317	37,720	41,037	(50)	2,467	38,620	35,361	03 02 טיפול בתלונות

## תקציב משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (המשך)

(הנתונים מוצגים באלפי שקלים חדשים)

התקציב המקורי 2022	תקציב 2021 וביצועו								ההוצאה למעשה 2020	הסעיף
	יתרה	התחייבויות	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה	סה"כ התקציב המאושר	העברה בין סעיפים	עודפים שהותרו מ-2020	תקציב המקורי		
129,481	18,693	41,721	60,414	108,240	168,654	(1,400)	47,582	122,472	102,839	06 אמרכלות
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
24,361	610	0	610	23,066	23,676	0	1,730	21,946	21,760	06 01 אמרכלות - כוח האדם
105,120	18,083	41,721	59,804	85,174	144,978	(1,400)	45,852	100,526	81,079	06 02 אמרכלות - רכישות

## תקציב משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (המשך)

(הנתונים מוצגים באלפי שקלים חדשים)

התקציב המקורי 2022	תקציב 2021 וביצועו								ההוצאה למעשה 2020	הסעיף
	יתרה	התחייבויות	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה	סה"כ התקציב המאושר	העברה בין סעיפים	עודפים שהותרו מ-2020	תקציב המקורי		
12,500	31,985	24,674	56,659	17,641	74,300	0	41,376	32,924	11,642	<b>04 הוצאות חד-פעמיות</b>
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
10,900	11,136	17,828	28,964	13,914	42,878	0	24,978	17,900	8,994	04 04 פיתוח המחשוב
600	3,655	4,789	8,444	3,428	11,872	0	5,272	6,600	2,436	04 08 ביקורת מימון בחירות
0	3,424	0	3,424	0	3,424	0	0	3,424	0	04 10 אבטחה *
1,000	13,770	2,057	15,827	299	16,126	0	11,126	5,000	212	04 13 דיור ובינוי *

\* פרויקטי אבטחה, תשתית ובינוי חד-פעמיים שתוכננו ולא מומשו בשנת 2021.



התקציב המקורי 2022	תקציב 2021 וביצועו								ההוצאה למעשה 2020	הסעיף
	יתרה	התחייבויות	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה	סה"כ התקציב המאושר	העברה בין סעיפים	עודפים שהותרו מ-2020	תקציב המקורי		
7,800	7,700	0	7,700	0	7,700	0	0	7,700	0	05 רזרבה
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
5,100	4,850	0	4,850	0	4,850	0	0	4,850	0	05 01 רזרבה לשכר
2,700	2,850	0	2,850	0	2,850	0	0	2,850	0	05 02 רזרבה לעמידה ביעדי הגירעון

## ב. מימון ההוצאה (אלפי ש"ח)

344,061				<b>ההוצאה למעשה</b>
=====				
	80,000	מזומנים	תקבולים מהחשכ"ל:	<b>המימון:</b>
	247,795	משכורות ששולמו		
	16,767	בין משרדים		
	<u>344,562</u>			
	1,472	עודף מימון בסוף השנה הקודמת		<b>שינויים בחשבון החשכ"ל:</b>
	1,973	עודף מימון בסוף שנה זו		
	<u>(501)</u>			
344,061				
=====				

### דגשים מרכזיים לדין וחשבון הכספי לשנת הכספים 2021

1. ההוצאה למעשה של משרד מבקר המדינה לשנת 2021 הסתכמה ב-344,061 אלפי ש"ח, והביצוע התקציבי, כולל התחייבויות, הסתכם ב-418,553 אלפי ש"ח.
2. להלן ניתוח ההוצאה למעשה בשנת 2021 מול ההוצאה למעשה בשנת 2020 ופירוט שיעור ניצול התקציב בשנת 2021 לפי חלוקה לתקציב שכר, רכישות והוצאות חד-פעמיות (באלפי ש"ח):

תקציב 2021 וביצועו (אלפי ש"ח)									ההוצאה למעשה 2020	הנושא
שיעור הביצוע	יתרה לאחר התחייבויות	התחייבויות	שיעור ההוצאה	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה	סה"כ התקציב המאושר	עודפים שהותרו מ-2020	תקציב המקורי		
90%	25,746	230	90%	25,976	236,285	262,261	22,261	240,000	225,971	שכר
86%	22,743	49,588	55%	72,331	90,135	162,466	53,090	109,376	85,227	רכישות
<b>89%</b>	<b>48,489</b>	<b>49,818</b>	<b>77%</b>	<b>98,307</b>	<b>326,420</b>	<b>424,727</b>	<b>75,351</b>	<b>349,376</b>	<b>311,198</b>	<b>סה"כ שוטף</b>
57%	31,985	24,674	24%	56,659	17,641	74,300	41,376	32,924	11,642	הוצ' חד-פעמיות
<b>84%</b>	<b>80,474</b>	<b>74,492</b>	<b>69%</b>	<b>154,966</b>	<b>344,061</b>	<b>499,027</b>	<b>116,727</b>	<b>382,300</b>	<b>322,840</b>	<b>סה"כ לפני רזרבות</b>
0%	4,850	0	0%	4,850	0	4,850	0	4,850	0	רזרבה לשכר
0%	2,850	0	0%	2,850	0	2,850	0	2,850	0	רזרבה לרכישות
<b>83%</b>	<b>88,174</b>	<b>74,492</b>	<b>68%</b>	<b>162,666</b>	<b>344,061</b>	<b>506,727</b>	<b>116,727</b>	<b>390,000</b>	<b>322,840</b>	<b>סה"כ</b>

## כללי

בדצמבר 2020 אושר בוועדת הכספים של הכנסת תקציב משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לשנת 2021. משהסתיימה שנת הכספים 2021, הוגש דוח ביצוע תקציב לשנה זו.

מתוקף סמכותו של מבקר המדינה ועל פי הרשאות שניתנו בוועדת הכספים עם אישור תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2021, אם "נותר סכום עודף בתקציב המשרד לשנת הכספים 2020, רשאי מבקר המדינה להתיר את השימוש באותו סכום בשנת 2021 לתכנית שבה נכלל או לתוכנית אחרת שבאותו תקציב".

בסוף שנת 2020 נותרו מהתקציב עודפים בסך של 147,572 אלפי ש"ח (כולל רזרבות). מבקר המדינה התיר על פי סמכותו שימוש בעודפים בסך 116,727 אלפי ש"ח, וסך של 30,845 אלפי ש"ח הוחזר לאוצר המדינה.

## הון אנושי

שיא כוח האדם של המשרד לשנת 2021 היה 604 עובדים.

בסוף שנת 2021 הועסקו במשרד 534 עובדים, מהם 302 נשים ו-232 גברים. 437 מכלל העובדים במשרד מדורגים בדירוג הביקורת ומועסקים במשרות מקצועיות, ונוסף על כך ישנם שני עובדי ביקורת שמועסקים בחוזה מומחים (סייבר), כולם בעלי השכלה אקדמית במגוון רחב של תחומים. 93 מעובדי המשרד מועסקים במשרות מינהליות, ומרביתם בעלי השכלה אקדמית.

העובדים המקצועיים הועסקים בביקורת, בבירור תלונות ובמשרות מקצועיות הם אקדמאים המדורגים בדירוג הביקורת. 26 (6%) מעובדים אלה הם בעלי תואר ראשון, 26 (6%) מהם בעלי תעודה לאחר התואר הראשון, 370 (85%) מהם הם בעלי תואר שני ו-15 (3%) מהם הם בעלי תואר שלישי.

בשנת 2021 ביצע המשרד תהליכי קליטה ומיון של עובדים הן בתחומים המקצועיים והן בתחומי המינהל, ובסך הכול קלט המשרד 48 עובדים חדשים.

ביום 6.12.20 מינה מבקר המדינה ועדה ציבורית מייעצת, "**לבדיקת דירוג שכרם של העובדים המנהליים במשרד מבקר המדינה (להלן: הוועדה)**", אשר תפקידה יהיה לבחון את הנושא ולגבש מסקנות בעניין. במסגרת זו, תיתן הוועדה את דעתה ותבחן, בין היתר, את סוגיית דירוג השכר ותוספת השכר לעובדים מנהליים המועסקים במשרד מבקר המדינה ולאלה שיתקבלו למשרד בעתיד, ותגבש המלצות ומסקנות בעניין שיובאו לפני מבקר המדינה". בראשות הוועדה עמד כב' השופט בדימוס סטיב אדלר, והיו חברים בה גם מר יובל רכלבסקי וגב' ליטל וקסלר. מר בני דודיאן התמנה למזכיר הוועדה.

הוועדה הציבורית המייעצת השלימה את גיבוש המלצותיה במהלך שנת 2021 (מצ"ב נספח עם דוח הוועדה הציבורית). המלצות הוועדה הומצאו לנציגי ועד העובדים וליושבת ראש הסתדרות המח"ר, לצורך קבלתם התייחסותם טרם קבלת החלטת מבקר המדינה.

## טלפונים וכתובות

### משרד מבקר המדינה - כתובות, מספרי טלפון ופקס

פקס	טלפון	כתובת	
02-6529322	02-6665000	רח' מבקר המדינה 2, קריית הלאום	ירושלים
	03-6844000	רח' הארבעה 19, מגדל התיכון ת"ד 7024, מיקוד 6107001	תל אביב
	04-8604444	רח' חסן שוקרי 12, הדר ת"ד 4394, מיקוד 3104301	חיפה

### נציבות תלונות הציבור - כתובות, מספרי טלפון ופקס ושעות קבלה

פקס	טלפון	שעות קבלה	כתובת	
02-6665204	02-6665000	ימים א'-ה': 13.00-9.00 יום ד': גם 17.00-15.00	רח' מבקר המדינה 2, קריית הלאום, ירושלים	ירושלים
03-6851512	03-6843555	ימים א'-ה': 13.00-9.00 יום ד': גם 17.00-15.00	רח' הארבעה 19, מגדל התיכון, ת"ד 7024 ת"א 6107001	תל אביב
04-8649744	04-8649749	ימים א'-ה': 13.00-9.00 יום ד': גם 17.00-15.00	רח' חסן שוקרי 12, הדר, ת"ד 4394 חיפה 3104301	חיפה
04-6455040	04-6455050	ימים ב'-ה': 13.00-9.00 יום ד': גם 17.00-15.00	רח' פאולוס השישי 85, המרכז הלבן, ת"ד 50400, נצרת 1616202	נצרת
08-6234343	08-6232777	ימים א'-ה': 13.00-9.00 יום ד': גם 17.00-15.00	רח' הנרייטה סולד 8ב', בניין רסקו סיטי, ת"ד 599 באר שבע 8410402	באר שבע
08-9465567	08-9465566	ימים א'-ה': 13.00-9.00 יום ד': גם 17.00-15.00	שד' הציונות 1 מגדל הקיסר, ת"ד 727 לוד 7110603	לוד

## כתובות דואר אלקטרוני

אלה הכתובות הרשמיות של משרד מבקר המדינה לקבלת דואר אלקטרוני מהציבור:

mevaker@mevaker.gov.il - דואר כללי למשרד.

ombudsman@mevaker.gov.il - דואר שנושאו תלונות לנציבות תלונות הציבור.

information@mevaker.gov.il - דואר שנושאו פנייה לממונה על העמדת מידע לפי חוק חופש המידע.

## דיווח הממונה על העמדת מידע

הממונה על העמדת מידע לציבור: עו"ד פנחס וולף מס' טלפון: 02-6665102

דואר אלקטרוני: information@mevaker.gov.il פקס: 02-6529322

כתובת: רח' מבקר המדינה 2, ת"ד 1081, ירושלים 91010

פרטי תשלום האגרה:

ניתן לשלם את האגרה בדרך של העברת המחאה למשרדנו בצמוד לבקשה למידע או בדרך של הפקדת הסכום הנדרש לחשבון הבנק על שם משרד מבקר המדינה בבנק הדואר, סניף ראשי, רח' יפו ירושלים (סניף 001), שמספרו 0053508, ושליחת האסמכתא יחד עם הבקשה למידע. יש לצרף התחייבות בנוסח הבא: "הריני מתחייב לשאת בעלות אגרת טיפול ואגרת הפקה, ככל שיידרש לשם טיפול בבקשתי, עד לסכום של 153 ₪."

מתוקף סמכותו לפי סעיף 3 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ממנה מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על טיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות חוק זה.

לממונה על העמדת מידע במשרד מבקר המדינה הוגשו בקשות לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע כמפורט להלן. נוסף על כך התקבלו בתקופה הנסקרת - כמו בשנים קודמות - בקשות רבות, חלקן שלא על פי חוק חופש המידע, בעיקר לקבלת מידע על נושאים שהביקורת עסקה בהם ועל נושאים שממצאי ביקורת בעניינם פורסמו בדוחות מבקר המדינה. בקשות רבות כאלה נענו גם קודם שחוק חוק חופש המידע, והן נענות גם כעת, אף שאינן מבוססות על חוק זה. הבקשות האמורות אינן מפורטות להלן.

חשוב להדגיש כי סעיף 2 לחוק חופש המידע קובע שמבקר המדינה הוא "רשות ציבורית" כהגדרתה בחוק **"למעט"** לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור" (ההדגשה אינה במקור). ביסוד הוראה חוקית זו עומדים כמה טעמים, שפורטו, בין השאר, בפסק דינו של בית המשפט העליון בע"מ 8282/02 **הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' משרד מבקר המדינה**<sup>10</sup>; אחד המרכזיים שבהם הוא העובדה שמבקר המדינה מקבל לידי מידע מכוח סעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה, ואין זה ראוי להטיל עליו חובה ליתן לצד שלישי מידע שהוא עצמו קיבל מכוח חובה שהדין מטיל על הגופים המבוקרים. בה בעת, והואיל ומבקר המדינה סבור כי שקיפות פעילותו של השלטון היא מעיקרי היסוד

של המשטר הדמוקרטי, פועל משרד מבקר המדינה, בכפוף למגבלות החוקיות, לפרסום מידע הנוגע לפעולות המשרד עצמו.

### פניות לפי חוק חופש המידע בשנת 2021 ודרך הטיפול בהן

סוג הפונה	מהות הבקשה	תאריך הגשת הבקשה	החלטת הרשות	זמני טיפול בבקשה	הנימוק לדחיית הבקשה/מסירה חלקית
1	אזרח	היעדר מענה מיחידת חופש המידע במשרד ראש הממשלה	10.1.21	הבקשה נדחתה	עד 15 יום היות שהמדובר בבקשה כלפי רשות אחרת
2	אזרח	קבלת דוח שהגישה רשימה בבחירות המוניציפליות בקרית מוצקין בשנת 2018	25.2.1	הבקשה נדחתה	לפי סעיף 2(4) לחוק חופש המידע
3	עו"ד	נתונים על תלונות שהוגשו נגד שב"ס לנציב תלונות הציבור על אודות תנאי המחיה של אסירים ועצירים בשנים 2014 - 2020	2.3.21	המידע נמסר	בתוך 60 יום
4	אזרחית	מעקב ליקויים על דוח בנושא השירות לאזרח בדואר	14.3.21	הבקשה נדחתה	לפי סעיף 8(5) לחוק חופש המידע
5	עמותה	בקשה לקבלת יומנים של מבקר המדינה	20.4.21	המידע נמסר חלקית	בתוך 60 יום נמסר מידע שנמסר בעבר ולא היה כרוך בעבודה נוספת, נדרש תשלום על עבודה נוספת
6	חברה	מידע על אודות תוצאות מכרזים במשרד מבקר המדינה	5.4.21	המידע נמסר	בתוך 60 יום
7	אזרח	קבלת מידע שהוגש למבקר המדינה בעניין הבחירות המוניציפליות בפתח תקווה בשנת 2018	22.6.21	הבקשה נדחתה	עד 15 יום לפי סעיף 2(4) לחוק חופש המידע



סוג הפונה	מהות הבקשה	תאריך הגשת הבקשה	החלטת הרשות	זמני טיפול בבקשה	הנימוק לדחיית הבקשה/מסירה חלקית
8	עמותה	6.5.21	הבקשה נדחתה	בתוך 60 יום	לפי סעיף 2(4) לחוק חופש המידע. נוסף על כך, משרד מבקר המדינה לא התקשר עם חברה פרטית לשם גיבוש הדוח
9	חברה	11.8.21	הבקשה נדחתה	בתוך 15 יום	לפי סעיף 2(4) לחוק חופש המידע
10	חברה	18.8.21	המידע נמסר	בתוך 60 יום	
11	עמותה	15.8.21	המידע נמסר	בתוך 30 יום	
12	עמותה	16.8.21	המידע נמסר חלקית	בתוך 30 יום	הצהרות ההון חסויות בהתאם לכלל 11(ב) לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים
13	עמותה	22.8.21	המידע נמסר	בתוך 15 יום	
14	עמותה	26.9.21	המידע נמסר	בתוך 30 יום	
15	עו"ד	3.10.21	המידע נמסר חלקית	בתוך 60 יום	לפי סעיף 2(4) לחוק חופש המידע
16	עמותה	13.10.21	המידע נמסר	בתוך 30 יום	

סוג הפונה	מהות הבקשה	תאריך הגשת הבקשה	החלטת הרשות	זמני טיפול בבקשה	הנימוק לדחיית הבקשה/מסירה חלקית
17	עמותה	ביטול תקופת צינון של עובד משרד מבקר המדינה	13.10.21	המידע נמסר חלקית	לפי סעיפים 9(ב)(4), 9(א)(3) לחוק חופש המידע
18	עמותה	נתונים על תלונות של עובדי ציבור על התנכלות	10.10.21	המידע נמסר	בתוך 60 יום
19	אסיר	תכתובות של הפונה עם נציבות תלונות הציבור	16.10.21	המידע נמסר	בתוך 30 יום
20	עמותה	פירוט הבקשה של רה"מ החליפי השר לפיד לזוועדת ההיתרים	20.12.21	הבקשה נדחתה	לפי סעיף 9(א)(3) וסעיף 9(ב)(7) לחוק חופש המידע, ובהתאם לפסיקה ייחודית באשר למידע שמוסרת ועדת ההיתרים
21	עמותה	הגשת הצהרות ההון של שרי הממשלה ה-35 וה-36	25.11.21	המידע נמסר	בתוך 30 יום
22	עמותה	תוכניות עבודה של משרד מבקר המדינה	29.11.21	המידע נמסר	בתוך 60 יום
23	סטודנט	התייחסות גופים מבוקרים לדוח השריפה בכרמל ולחוו"ד מצב קבר רשב"י	21.12.21	הבקשה נדחתה	לפי סעיף 2(4) לחוק חופש המידע

## תמצית פסקי דין חשובים ביחס למשרד מבקר המדינה

### פסק דין בעתירה מינהלית בהתאם לחוק חופש המידע

#### עת"מ (י-ם) 5741-07-19 אלי ציפורי נ' משרד המשפטים ומשרד מבקר המדינה

עתירה שנסבה על בקשתו של עיתונאי לקבל ממשרד המשפטים תשובה שמסר המשרד למשרד מבקר המדינה, לגבי טיוטת דוח ביקורת בנושא ניגוד העניינים של ראש הממשלה בעניין חברת בזק. משרד המשפטים דחה את הבקשה בטענה כי החוק אינו חל מאחר שמדובר בחומרי חקירה. יתרה מכך, הואיל ומדובר ב"ממצאי ביקורת", מדובר במידע שאין למסרו ללא רשות מבקר המדינה; מבקר המדינה דאז סירב למסור מידע זה, וטען כי מדובר במסמכים פנימיים אשר מסירתם עלולה לפגוע בהליכי ביקורת המדינה.

בית המשפט (כבוד השופט אברהם רובין) בפסק דין מיום 14.5.20 דחה את העתירה. ביהמ"ש קיבל את טענת המשיבים, כי לפי סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע, בשילוב עם סעיף 28(א)(3) לחוק מבקר המדינה, הממונה לא רשאית למסור מידע על תגובת הגוף המבוקר לטיטוט דוח המבקר משלא ניתנה רשות המבקר לכך. ביהמ"ש קיבל את עמדת המשיבים לפיה יש לפרש את המונח "ממצאי ביקורת" ככולל - לא רק מסקנות המבקר מהחומר שנאסף על ידו, אלא כלל החומר שנאסף על ידו, כולל תגובות גופים מבוקרים לטיטוט דוחות ביקורת.

בית המשפט ציין כי מקובלת עליו טענת המשיבים לפיה אין להידרש במסגרת עתירה זו לשאלת סבירותה של החלטת המבקר שלא לאשר את פרסום המידע המבוקש.

משנמצא כי קיים איסור בדין על פרסום המידע ללא רשות מטעם מבקר המדינה, נקבע כי אף ביהמ"ש אינו רשאי למסור את המידע, בהתאם ללשון סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע, המגביל את סמכות בימה"ש הדין בעתירת חופש מידע למסור מידע שגילויו אינו אסור ע"פ דין.

לאחר שבית המשפט עיין במסמכים, נמצא כי לא כלול בהם מידע שחורג מגדר תגובה לטיטוט דוח הביקורת, וככל שכלול בהם מידע כזה, הרי שהוא שלוב כל כולו בתגובת משרד המשפטים לטיטוט הדוח עד שלא ניתן להפריד בין חלקי המסמכים, בהתאם לסעיף 11 לחוק חופש המידע.

בית המשפט דחה את טענת המשיבים שנסמכה על סעיף 9(ב)(1) לחוק, וקבע כי יש לבחון אם משרד המשפטים, להבדיל ממבקר המדינה, ייפגע בתפקודו עקב מסירת המידע, וזאת לא עלה בידיו להוכיח. כמו כן נדחתה טענת המדינה לכך שמדובר בדיונים פנימיים, בהתאם לסעיף 9(ב)(4) לחוק. מאחר שמבקר המדינה רשאי לפרסם את תגובת הגוף המבוקר במסגרת הדוח הסופי, אין מדובר בשיח פנימי. נוסף על כך, מאחר שתגובת הגוף המבוקר נועדה לשכנע כי פעל כשורה, ולכן יעלה כל טענה שבפיו, אין חשש לאפקט מצנן עקב פרסום המידע. עוד ציין בית המשפט כי תגובת הגוף המבוקר היא מערכתית, ולא אישית של עובד זה או אחר - ולכן אף מטעם זה לא חל הרציונל של סעיף 9(ב)(4) לחוק.

העתירה נדחתה, והעותר חויב בתשלום הוצאות המדינה. העותר ערער על פסק הדין לבית המשפט העליון ביום 30.6.20.

## הנחיות מינהליות

בשנת 2021 התפרסמו באתר משרד מבקר המדינה במרשתת הנחיות מינהליות עדכניות ונגישות לאנשים עם מוגבלות כדלקמן:

1. נוהל להעסקת קרובי משפחה במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.
2. נוהל בדבר יישום הוראות החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבורי.
3. נוהל סיורים של מבקר המדינה.
4. נוהל הצהרה על רכוש.
5. נוהל להעסקת עובדים בשעות נוספות חריגות על פי היתר שניתן.
6. נוהל בדבר הטיפול בבקשות להעברת מידע בין גופים ציבוריים שאינן לצורך ביקורת או בירור תלונה.

## נתוני גלישה באתר המשרד במרשתת (<http://www.mevaker.gov.il>)

בשנת 2021 נרשמו 607,554 ביקורים באתר משרד מבקר המדינה במרשתת (לעומת 572,977 ביקורים בשנת 2020 ו-337,979 ביקורים בשנת 2019) על ידי 471,655 מבקרים (לעומת 416,655 מבקרים בשנת 2020 ו-219,741 מבקרים בשנת 2019), מהם 89% מבקרים חדשים ו-11% מבקרים חוזרים (יחס דומה לשנת 2020). מספר המשתמשים באתר המשרד במרשתת הוא בממוצע יותר מ-39,000 בחודש.

## פניות למבקר המדינה ולנציב תלונות הציבור באמצעות אתר המשרד במרשתת

אתר המשרד במרשתת משמש אפיק תקשורת חשוב להעברת מידע מן הציבור. באמצעות האתר ניתן להגיש, על גבי טפסים אלקטרוניים מקוונים ונגישים, תלונות לנציב תלונות הציבור ופניות למבקר המדינה בעניינים שונים. מהנתונים עולה כי הציבור עושה שימוש רב בטפסים האלקטרוניים שבאתר. בשנת 2021 נרשמו 73,431 כניסות לטופס האלקטרוני לפנייה ללשכת המבקר ולתלונה לנציב תלונות הציבור, ו-47,046 כניסות לעמוד ההסבר על הטופס.

בין העמודים הנצפים ביותר באתר מבקר המדינה מצויים: עמוד הבית (81,173), עמוד משרות פניות (41,701), עמוד דרושים למשרות זמניות, התמחות וסטודנטים (24,988), כתובות וטלפונים (14,757), מכרזי רכש (7,169), טופס "צרו קשר" (5,983), עמוד מבקרי המדינה לדורותיהם (5,615), ההודעה לעיתונות על פרסום דוח שנתי 71 ב-5,561, עמוד התפקידים והסמכויות של מבקר המדינה (5,402) וההודעה על פרסום דוח מיוחד על "פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים" (3,202).

באתר הנפרד לנציבות תלונות הציבור נרשמו כניסות רבות: לעמוד הבית (24,326), עמוד כתובות, טלפונים ושעות קבלה של לשכות נציבות תלונות הציבור (14,514), שאלות ותשובות (5,856), עמוד האינדקס מדריך להגשת תלונה (3,485), אופן הטיפול בתלונות (3,022) וטיפים (2,063).

## שימוש בספרייה הדיגיטלית ובשירותי המידע שלה

הקמת הספרייה הדיגיטלית באתר נועדה לרתום את טכנולוגיית המידע למיצוי הידע הגלום בדוחות הביקורת. בספרייה מוצגים דוחות הביקורת שמפרסם משרד מבקר המדינה, ובאמצעות שירותיה ניתן לאתר מידע ולבחון סוגיות ונושאים. שירותי הספרייה מאפשרים לגולשים המנווטים אליה לעשות חיפוש במאגר כלל הדוחות שבה. תוצאות החיפוש מוצגות בסדר תאריכים יורד והמילים המבוקשות מודגשות להקלת העיון.

בשנת 2019 עלתה לאוויר ספרייה דיגיטלית חדשה של פרסומי המשרד, המאפשרת גישה לספרייה מהתקני קצה שונים - מחשבים, טאבלטים וטלפונים ניידים. הספרייה נבנתה כך שדוחות הביקורת יהיו נגישים יותר לגולש לאיתור ולקריאה, לעומת הספרייה הדיגיטלית הקודמת, אשר הציגה את הדוחות לפי מסגרות הפרסום, במבנה הזהה לדוחות המודפסים.

**בדפי הספרייה הדיגיטלית החדשה נרשמו 174,419 ביקורים, ובהם 16,898 צפיות בעמוד הבית של הספרייה, 14,764 צפיות ברשימת מסגרות הפרסום ו-12,369 צפיות בעמוד תוצאות החיפוש של הספרייה.**

### מסגרות הפרסום הנצפות ביותר בשנת 2021:

1. 2,967 צפיות במסגרת הפרסום של הדוח השנתי 71ב, אשר פורסם במרץ 2021.
2. 2,723 צפיות במסגרת הפרסום של הדוח השנתי 71ג, אשר פורסם במאי 2021.
3. 2,686 צפיות במסגרת הפרסום של הדוח המיוחד על פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים, אשר פורסם באוקטובר 2021.
4. 2,674 צפיות במסגרת הפרסום של הדוח השנתי 72א - חלק ראשון, אשר פורסם באוגוסט 2021.
5. 2,605 צפיות במסגרת הפרסום של הדוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021, אשר פורסם ביוני 2021.

## מימון מפלגות ומימון בחירות

בשנת 2021 נרשמו 2,699 כניסות לעמוד השער של מימון מפלגות; 3,648 כניסות לעמוד האינדקס "מידע לציבור על תרומות" ו-663 כניסות לעמוד השער של מערכות הדיווח השונות.

2,164 כניסות נרשמו לדף חוקים והנחיות בנושאי מימון ומפלגות ומימון בחירות. כמו כן, נרשמו אלפי כניסות בדפי "מידע לציבור" בקטגוריות השונות - תורמים וערבים למפלגות (2,804), תורמים בבחירות מקומיות (1,132) ותורמים בבחירות מקדימות (653). העיון בעמודים הקשורים למימון מפלגות, מימון בחירות ושירותי הדיווח המקוון מיוחס הן למדווחים והן לציבור הגולשים המתעניין בנתונים המדווחים.

## רשימת הגופים המבוקרים

באתר המשרד במרשתת מוצגת רשימת הגופים המבוקרים כמשמעותם בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], הכוללת יותר מ-1,500 גופים. רשימת הגופים המבוקרים נגישה באתר המשרד לכלל הגולשים ומובאת לפי סדר הא"ב. בשנת 2021 נרשמו כ-3,804 כניסות לדברי ההסבר ולרשימת הגופים המבוקרים.

## ביקורי גולשים באתרים המתורגמים לערבית ולאנגלית

נרשמו 5,405 ביקורים בדפים בחלקו של האתר המתורגם לשפה הערבית. המדינות הבולטות שמהן נעשו כניסות לאתר המשרד הן עירק (2,145), אינדונזיה (937), הרשות הפלסטינית (907), מצרים (292), אלג'יריה (721), ערב הסעודית (276), תוניסיה (184), מרוקו (179), ירדן (166), איחוד האמירויות (146), טורקיה (133) ותימן (117).

נרשמו 10,331 ביקורים בדפים בחלקו של האתר המתורגם לשפה האנגלית. המדינות הבולטות שמהן נעשו כניסות לאתר המשרד הן ארצות הברית (173,770, כ-37% מכלל הגולשים), גואטמלה (2,120), בריטניה (777), גרמניה (597), אירלנד (344), קנדה (326), צרפת (323), הולנד (299), רוסיה (275), סין (264), שוודיה (211) והודו (203).

## אמצעי מדיה נוספים - דף הפייסבוק, ערוץ היוטיוב ופרופיל לינקדין

בחודש מאי 2013 נפתח דף הפייסבוק של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, אשר מנגיש את המשרד בכלל ונציבות תלונות הציבור בפרט לקהלים נוספים ומספק דרכי התקשרות חדשות ומגוונות עם המשרד. נוסף על כך נעשה שימוש בדף הפייסבוק על מנת להפיץ את ממצאי הביקורת לציבור הרחב בדרכים נגישות, כגון אינפוגרפיקה וסרטונים קצרים. אמצעי המדיה החדשה משמשים גם פלטפורמה יעילה להפצת שאלונים לציבור הרחב, קבלת מידע וביצוע הליכי שיתוף ציבור בביקורת.

נכון ל-31.12.21, לעמוד הפייסבוק של משרד מבקר המדינה היו 26,816 אוהדים, והוא מקבל עשרות פניות בשבוע בנושאים הקשורים לעולם הביקורת ותלונות אישיות של הגולשים. תלונות אלו מועברות לטיפול הגורמים המתאימים במשרד מבקר המדינה, ונציגי נציבות תלונות הציבור אף עומדים בקשר עם

הפונים או עוקבים אחר המקרים שהועברו לטיפול גורמים אחרים. כמו כן, בפניות הקשורות לגופים אשר אינם מבוקרים, פועל המשרד כדי לעזור לפונים ולהפנותם לגורמים שאולי יוכלו לסייע בעניינם. כמו כן מפעיל המשרד ערוץ יוטיוב שאליו מועלים סרטוני וידאו קצרים וקליטים המבטאים את עיקרי הממצאים שפרסם המשרד בדוחות, ראיונות עם עובדי המשרד ותכנים נוספים. המשרד מפעיל גם פרופיל ברשת החברתית לינקדין, ובאמצעותו מופצות בדרך אפקטיבית מודעות דרושים, וכן מופץ מידע בדבר פעילות המשרד לקהלים רלוונטיים. בשנה האחרונה פתח המשרד גם פרופיל טוויטר.

פנחס וולף, עו"ד  
הממונה על העמדת מידע לציבור  
משרד מבקר המדינה

ירושלים, תמוז התשפ"ב  
יולי 2022

נספח:

**דוח הוועדה הציבורית המייעצת  
לבדיקת דירוג שכר העובדים  
המינהליים במשרד מבקר המדינה**

מאי 2021





לכבוד

מר מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

ירושלים

שלום רב,

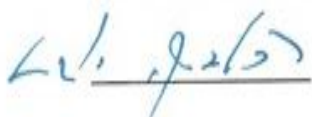
**הנדון: דוח הוועדה הציבורית המייעצת לבדיקת דירוג שכר העובדים  
המינהליים במשרד מבקר המדינה**

אנו מתכבדים להגיש בזאת את דוח הוועדה הציבורית המייעצת לבדיקת דירוג שכר העובדים המינהליים במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

בדוח זה מובאות המלצותינו ומסקנותינו באשר לסוגיות בנושא דירוג השכר ותוספת השכר לעובדים מינהליים המועסקים במשרד מבקר המדינה ולאלה שיתקבלו למשרד בעתיד.

בכבוד רב,

חבר הוועדה  
מר יובל רכלבסקי



יו"ר הוועדה  
השופט בדימוס סטיב אדלר



חברת הוועדה  
גב' ליטל וקסלר



6.5.21



## תמצית המלצות הוועדה למבקר

(א) אנו ממליצים כי עובד מינהלי במשרד המבקר יישאר בדירוג מינהלי גם כאשר הוא מקבל תואר אקדמי אם הוא ממשיך לעבוד בתפקיד (תקן) מינהלי. שכרם של עובדים אלה לא ישתנה ויישאר שכר הדירוג המינהלי במשרדי המדינה, ולכך תתווסף "תוספת מ"ה".

(ב) אנו ממליצים למבקר ליצור מסלול דירוג חדש, "דירוג אקדמי מ"ה" (להלן: דירוג אקמ"ה). לדירוג זה ישובצו עובדי המטה והמינהל המקצועיים אשר אינם בדירוג הביקורת ונדרשים בתפקידם או בתקן שלהם לתואר אקדמי, דוגמת עובדי חשבות, מערכות מידע, הדרכה, עריכה לשונית ומשאבי אנוש.

(ג) אנו ממליצים כי משרד מבקר המדינה ייערך להליך ניתוח עיסוקים ולסיווג התפקידים (התקנים) לשלושה מסלולי שכר: דירוג ביקורת, דירוג מינהלי ודירוג מקצועי-אקדמי (להלן "דירוג אקמ"ה").

## 1. ועדה מייעצת לבדיקת דירוג שכר העובדים המינהליים

ביום 6.12.20 מינה מבקר המדינה, רו"ח מתניהו אנגלמן, "ועדה ציבורית מייעצת" (להלן: **הוועדה**) לצורך:

**"לבדיקת דירוג שכרם של העובדים המנהליים במשרד מבקר המדינה (להלן: הוועדה), אשר תפקידה יהיה לבחון את הנושא ולגבש מסקנות בעניין. במסגרת זו, תיתן הוועדה את דעתה ותבחן, בין היתר, את סוגיית דירוג השכר ותוספת השכר לעובדים מנהליים המועסקים במשרד מבקר המדינה ולא לה שיתקבלו למשרד בעתיד, ותגבש המלצות ומסקנות בעניין שיובאו לפני מבקר המדינה."**

המבקר גם קבע את הרכב הוועדה: "יו"ר הוועדה - כב' השופט בדימוס סטיב אדלר, מר יובל רכלבסקי וגב' ליטל וקסלר". מר בני דודיאן התמנה למזכיר הוועדה.

הוועדה קיימה כמה ישיבות ושמעה את עמדות בעלי התפקידים השונים במשרד, ובהם:

א. מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, רו"ח מתניהו אנגלמן ורמ"ט המבקר עו"ד עדן ביזמן;

ב. מנכ"ל המשרד, מר ישי וקנין;

ג. היועץ המשפטי למשרד, עו"ד יואל הדר;

ד. עובדי אגף משאבי אנוש, גב' דנה יוסף וגב' ברוריה הופמן;

ה. עובדי אגף החשבות, רו"ח רמי סלמה ורו"ח שמעון אלמוג;

ו. המבקרים הפנימיים, רו"ח שמואל רזנבלום ורו"ח ראובן גרודצקי.

כמו כן, העובדים שהופיעו לפני הוועדה הציגו והגישו לה מסמכים רבים.

נציגי ועדי עובדים המייצגים את עובדי המשרד ונציגי הארגון היציג - ההסתדרות הכללית לעובדים - הוזמנו להביע את עמדתם, אך למרבה הצער החליטו לא להופיע לפני הוועדה. בעקבות זאת הזמינה הוועדה את נציגי העובדים להגיש בכתב את עמדתם ואת כל המסמכים הנוגעים לדבר, לדעתם, אך הם לא עשו כן.

## 2. תכלית פעילות הוועדה

הוועדה נדרשה לבדוק את דירוג שכרם של העובדים המינהליים במשרד מבקר המדינה, לרבות את סוגיית דירוג השכר ותוספת השכר לעובדים מינהליים בהווה ובעתיד.

הוועדה עסקה בשלוש סוגיות מרכזיות:

- א. מעבר עובדים מינהליים אשר סיימו לימודי תואר אקדמי לדירוג ביקורת, ללא שינוי בתפקידם, בתוך עלייה של כ-40% בשכרם;
- ב. שיבוץ עובדים מינהליים שנקלטו עם תואר אקדמי בדירוג ביקורת במקום בדירוג שכר מינהלי או בדירוג המח"ר;
- ג. בחינת רמת השכר הראויה לדירוג מינהלי (ללא תואר אקדמי) ולאקדמאים במקצועות ובעיסוקים התומכים ישירות ובעקיפין בליבת העשייה (ביקורת/בירור).

### 3. מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ומשרד מבקר המדינה (להלן: המשרד)

המשרד לביקורת המדינה הוקם בשנים הראשונות לקיום המדינה, כאחד המשרדים הראשונים בה. **חוק מבקר המדינה, התש"ט-1949**, פורסם ביום 18.5.49, ועל בסיסו הוקם מוסד ביקורת המדינה. ביום 24.2.88 נחקק **חוק יסוד: מבקר המדינה, התשמ"ו-1988**, והוא העניק מעמד חוקתי למוסד מבקר המדינה.

מבקר המדינה הוא מוסד בלתי-תלוי, אשר תפקידו לבקר את המינהל הממשלתי וגופים ציבוריים אחרים, ביקורות סדירות וחוקיות, ופרסום דוחות ביקורת. הגופים מבוקרים והיקף הביקורת נקבעו **בחוק מבקר המדינה** (סעיפים 9, 10), כולל בירור תלונות הציבור (פרק שביעי לחוק), ובחוקים אחרים כמו **חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973**.

כדי להבטיח את אי-תלותו של המבקר, תקציבו נקבע על פי ועדת הכספים של הכנסת, על-פי הצעת המבקר (**סעיף 24 לחוק מבקר המדינה**).

עובדי המשרד נתונים למרות המבקר, והוא אשר קובע, בין היתר, את קבלתם לעבודה, את פיטוריהם ואת תנאי העסקתם.

למשרד מבקר המדינה אתר אינטרנט, ובו מידע מקיף על פעילויות המשרד ומידע שימושי לציבור.

### 4. מבנה משרד מבקר המדינה

היחידות המקצועיות של המשרד נחלקות לשני זרועות: זרוע ביקורת המדינה וזרוע נציבות תלונות הציבור.

עובדי המשרד נחלקים לפי תפקידיהם לכמה קבוצות:

- א. עובדי הביקורת ובירור התלונות, העוסקים בתפקידי הביקורת ובירור התלונות ונחשבים הליבה של פעילות המשרד;
- ב. עובדים מקצועיים שאינם עובדי ביקורת, אשר על פי פרופיל התפקיד ודרישות המשרה נדרשים לתואר אקדמי ותומכים בפעילות הביקורת;

ג. עובדים מינהליים, אשר תפקידם אינו דורש תואר אקדמי.

הארגון היציג של עובדי המשרד הוא ההסתדרות הכללית, באמצעות הסתדרות המח"ר, וועדי עובדים של המשרד.

## 5. נתוני העסקה 2021

לפי הנתונים שנמסרו לוועדה, במשרד יש היום בסך הכול 604 תקנים, בהם 488 עובדי ביקורת, 108 עובדים מינהליים ו-8 תקנים מיוחדים. לא כל התקנים מאוישים, ובפועל במשרד עובדים כ-540 עובדים. כ-20 עובדים מועסקים לפי חוזה עבודה אישי.

במשרד מספר גדול (כ-260) של עובדים בעלי השכלה במשפטים או בראיית חשבון.

לפי טבלה שהוגשה לנו, יש 48 עובדים מינהליים, שאף שהם ממשיכים לבצע תפקידים מינהליים הם עברו לדירוג הביקורת, משום שרכשו תואר אקדמי ו-33 עובדים המבצעים עבודה מינהלית ומשובצים בדירוג המינהלי.

בעניין קבלה לעבודה יש הבדל בין עובדי ביקורת ובין עובדים מינהליים:

**א. עובדי ביקורת ועובדים תומכי ביקורת נדרשים לעמוד בדרישות קבלה קפדניות, והם נבחרים באמצעות מכרז והליך מיון מעמיק;**

ב. נאמר לנו כי עד שנכנס המבקר הנוכחי לתפקיד, עובדים בתפקידים מינהליים יכלו להתקבל לתפקיד ללא מכרז. הם התקבלו כעובדים ללא קביעות לתקופה של חמש שנים, ובסופה הועברו למעמד של עובדים קבועים, ללא מכרז. לדברי מנכ"ל המשרד, הוא שינה את נוהג זה לפני כשישה חודשים, והיום עובדים מינהליים מתקבלים לעבודה במכרז ועוברים תקופת ניסיון של שנה.

## מדרגי שכר - ניתוח מצב קיים

6. במשרד המבקר שני דירוגי שכר: דירוג ביקורת ודירוג מינהלי:

### א. דירוג שכר "עובדי ביקורת" (דירוג הביקורת)

השכר המשולב - בשנת 1978 התכנסה ועדה בראשות פרופ' אריה גלברזון (להלן: **ועדת גלברזון**), והמליצה לבנות:

**"סולם שכר מתואם לעובדי הביקורת והמשפטנים אשר יכלול את השכר הבסיסי לפי דירוג המח"ר, בצרוף תוספת האחוזים המצטברת לה זכאים עובדי הביקורת".**

בעקבות המלצותיה, ביום 6.12.78 נחתם הסכם שכר קיבוצי משולב וייחודי לעובדי ביקורת בלבד.

**בפועל, בדירוג הביקורת משובצים כל עובדי המשרד שלהם תואר אקדמי, ללא קשר לתקן, לתכלית תפקידם ולדרישות המקצועיות הנהוגות בו.**

**עדכון השכר המשולב (נקרא תוספת תמ"ה) - ועדת גלברזון המליצה כי שכר עובדי הביקורת יוצמד לארבעה סולמות שכר של הדירוגים הקרובים במהותם לדרישות המקצועיות והאקדמיות של עובדי הביקורת (עמ' 20 לדוח שכר ותקבולים):**

- **"המח"ר (אם כי הכוונה העיקרית: כלכלה)**
- **משפטנים**
- **רואי חשבון מוסמכים**
- **מפקחים על הבנקים (בנק ישראל)".**

בפועל, הנהלת המשרד יישמה את המלצות העדכון של ועדת גלברזון בתוך התחשבות בקבוצות שכר גבוהות בדירוגים הרשומים לעיל, דוגמת דירוג הפרקליטים (הבכירים) במקום שכר דירוג המשפטנים ושכר ר"ח בשוק הפרטי במקום ר"ח במגזר הציבורי/שירות המדינה.

היום תוספת זו היא כ-135% מהשכר המשולב בדירוג המח"ר, ובתוספת 26%, בסך הכול מקבלים עובדי המשרד שכר גבוה מאוד יחסית לעובדי מדינה העובדים במשרדים אחרים. לדעת המבקר, מנכ"ל המשרד ואנשי מקצוע במשרד, השכר הגבוה מוצדק והכרחי מהסיבות הללו: הוא מאפשר למשך כוח אדם איכותי וברמה הדרושה; מעודד עובדים להישאר שנים רבות במשרד כפיצוי על מגבלות תעסוקה החלות עליהם ועל הדרישה לתקופות צינון ארוכות בין תפקידים, וכן בהתחשב בכך שרובם בעלי מקצוע ברמה גבוהה, העוברים תהליך מיון ממושך ומורכב.

המבקר לא ביקש מאיתנו להמליץ בעניין דירוג שכר עובדי הביקורת ודרך התפתחותו לאורך השנים. לכן, איננו דנים בתנאי עבודה של עובדים המבצעים



תפקידי ביקורת, בדרך שהמשרד אימץ את תוספת של 26% בשנת 1978 או ביישום הרכיבים לעדכון התמ"ה (ראו דוחות מבקר הפנים בנושא).

## **ב. הדירוג המינהלי**

השכר המשולב של עובדים מינהליים נקבע על בסיס טבלת השכר המשולב לדירוג המינהלי במשרדי המדינה. נקבע כי העובדים המינהליים יקבלו תוספת ממ"ה שגודלה כ-2/3 מתוספת התמ"ה (העדכון הדו-שנתי של עובדי דירוג הביקורת).

כיוון שבמשרד מבקר המדינה יש רק שני דירוגים, ביקורת ומינהלי, התפתח במשך השנים נוהג להעביר עובד מינהלי שהשלים תואר אקדמי לדירוג הביקורת במקום לדירוג המח"ר (כמקובל בשירות המדינה). במשרד המבקר, כיוון שאין דירוג מח"ר, העובדים הועברו לדירוג ביקורת. נוהג זה אינו מעוגן בהסכם קיבוצי אלא בהתנהלות שאימצה הנהלת המשרד.

עם העברתם לדירוג הביקורת עובדים אלה מקבלים העלאת שכר ניכרת (כ-40%) - עד ההעברה הם קיבלו דירוג מינהלי + תוספת ממ"ה, ואילו עם העברתם הם מקבלים שכר דירוג ביקורת + תמ"ה.

יש כ-48 עובדים שהיו בדירוג המינהלי אבל הועברו לדירוג הביקורת עם קבלת תואר אקדמי, זאת אף שהם ממשיכים למלא תפקידים מינהליים לפי תקן המשרה ומהות התפקיד.

בכתב המינוי של הוועדה ביקש אותנו המבקר לתת המלצות לנושא העברת עובדים בדירוג מינהלי לדירוג הביקורת.

## שיקולים ומדיניות

7. לדידנו, המלצות הוועדה מוטב שיתאימו לעקרונות מוסד הביקורת: תקינות, חוקיות, טוהר מידות, שקיפות, ניהול יעיל ונכון ציבורית, בבחינת "נאה דורש נאה מקיים". בין היתר, נכון כי מבנה השכר של עובדי המשרד ישקף את פרופיל התפקידים האמיתיים שהם מבצעים ואת הדרישות המקצועיות הכלולות בו.

אנו מקבלים את דברי המבקר ומנכ"ל המשרד שלא לחייב החזרת סכומים שהתקבלו עד היום, בניגוד לנוהל, ולהמליץ על שינויים אשר יהיו בתוקף מהיום והלאה. כמו כן, אנו מבינים את עמדת המבקר והמנהלים, שלפיה צריך לבדל את עובדי המשרד בהיבט של תנאי העסקה. בידול זה נובע מהדרישות המקצועיות הגבוהות, מהצורך בתקופת צינון ארוכה ומהקושי לגייס ולאתר עובדים מצוינים המתאימים לתפקיד.

### 8. שינוי נוהג של העברת עובדים מינהליים לדירוג ביקורת.

בחות דעתנו של היועץ המשפטי של המשרד על דוח הביקורת בנושא תומצתו ממצאי הביקורת, כי:

**"לא נמצא מקור בהסכם קיבוצי ו/או החלטות של מבקרי המדינה בעבר לביסוס הנוהג שהיה קיים במשרד להעברת עובדים מנהליים שהשלימו תואר ראשון לדירוג ביקורת". (ע'4).**

היועץ המשפטי אינו חולק על מסקנות הביקורת, כי אין מקור להעברת עובדים מינהליים לדירוג הביקורת. והוא אומר, כי:

**"לא נמצא מקור מפורש המחייב תשלום תוספת תמ"ה מלאה לעובדים מנהליים אשר השלימו תואר אקדמי ועברו לדירוג הביקורת". (ע'5, ס'3).**

אף אנו לא מצאנו בדוח ועדת גלוברוזן או בהסכם קיבוצי מקור לנוהג העברת עובדים מינהליים בעלי תואר אקדמי לדירוג ביקורת או לנוהג לשלם להם תוספת תמ"ה.

9. פסיקת בית הדין הארצי ובית המשפט העליון אינה מונעת ממעסיק לשנות או להפסיק נוהג שאינו מעוגן בהסכם קיבוצי. הלכה זו נכונה במקרה שלנו בנוגע להעברת עובדים מינהליים לדירוג ביקורת, אף שבפועל הם ממשיכים לבצע את אותה עבודה מינהלית.

### 10. תשלום ממ"ה לעובדים מינהליים

ועדת גלוברזון המליצה לשפר את תנאי העבודה של עובדי ביקורת באמצעות דירוג ביקורת והוסיפה כי יש למצוא דרך לפצות את העובדים המינהליים. בעקבות האמור לעיל, עובדים מינהליים קיבלו תוספת ממ"ה, שהיא היום 2/3 מתוספת תמ"ה.

היועץ המשפטי הנוכחי אומר בחוות דעתו, המבוססת על חוות דעתו של היועץ המשפטי הקודם, שיש חובה משפטית לשלם תוספת ממ"ה לעובדים מינהליים. (ע'5ס'2).

עמדתו של היועץ המשפטי בנושא זה:

**"בזכרון דברים משנת 1978 שנחתם בהמשך להמלצות ועדת גלוברזון, יש התייחסות כאמור גם לעובדים מנהליים. ובסיכום הדיון מיום 18.8.02 סוכם כי שכר העובדים המנהליים יעודכן בהתאם למוסכם לנהוג - 2/3 משיעור עדכון שכר עובדי הביקורת. לפיכך, נוכח זיכרון הדברים וסיכום הדין קיימת חובה מכוח הסכם לשלם לעובדים [מנהליים] תוספת בשיעור 2/3 מתוספת תמ"ה". (ע'5ס'2)**

ואכן, בנספח להסכם קיבוצי מיום 18.8.02 נקבע:

**"...שכר העובדים המנהליים יעודכן בשיעור של 2/3 משיעור העדכון של שכר עובדי הביקורת שנקבע היום, היינו בשיעור 3.73% מהשכר הכולל, החל מיום 1.4.2000."**

מכיוון, כי שיעור תוספת הממ"ה נקבעה בהסכם קיבוצי, ניתן לשנותו בדרך שנקבעה לשינוי הסכם קיבוצי.

## המלצות

### 11. הבחנה בין עובדי ביקורת, עובדים מינהליים ועובדי מטה מקצועיים אקדמיים

אנו ממליצים כי משרד מבקר המדינה ייערך להליך ניתוח עיסוקים מקצועי וענייני ולסיווג התפקידים (התקנים) לשלושה מסלולי שכר: דירוג ביקורת, דירוג מינהלי ודירוג אקדמי. בהתאם, יסווגו התפקידים (התקנים) לשלושה מסלולי שכר: (א) דירוג ביקורת; (ב) דירוג מינהלי; (ג) דירוג אקדמי - אקמ"ה. אם כן, נוסף על שני הדירוגים הקיימים יתווסף דירוג חדש, שיוגדר "הדירוג האקדמי מבקר המדינה" (אקמ"ה).

על המשרד להגדיר היטב וברוח דוח ועדת גלוברון מי נמנה עם תפקידי הליבה של המשרד ואמור להיכלל בדירוג הביקורת, וכן אילו תפקידים מחייבים השכלה אקדמית, ובעלי תואר אקדמי המבצעים אותם אמורים להיכלל בדירוג האקדמי.

בהבחנה בין קבוצות עובדים ובהגדרות התפקידים אפשר להיעזר בתנאי סף המופיעים במכרזים בנוגע לדרישות השכלה.

### 12. ביטול העברת עובדים מינהליים לדירוג הביקורת

עובדים מינהליים מועברים לדירוג הביקורת מכוח החלטת המבקרים לדורותיהם לאמץ את **סעיפים 21.431/432 לתקשי"ר**, שזו לשונם:

**"3.21 העברה מהדירוג המנהלי לדירוג האקדמאים במדעי החברה והרוח.**

**21.43 נתמנה עובד בעל תואר ראשון כאמור בפסקה 248.24(ב) למשרה בדרגה 13 או גבוהה ממנה של הדירוג המנהלי, או קיבל עובד המשובץ בדרגה כאמור תואר אקדמי כנ"ל, יועבר לדירוג האקדמאים במדעי החברה והרוח (להלן בסעיף זה - "מח"ר") בדרגה כלהלן: הדרגה בדירוג המנהלי הדרגה בדירוג המח"ר..."**

**21.432 עובד המדורג בדרגה 13 ומעלה של הדירוג המנהלי שהוא בעל השכלה אקדמית, מועבר לדירוג האקדמאים במדעי החברה והרוח על-ידי האחראי..."**

במשרדי ממשלה מקובל להעביר עובד מינהלי שרכש תואר אקדמי לדירוג המח"ר, ושכרו מקודם בשיעור מזערי בלבד. במשרד המבקר, כיוון שאין דירוג מח"ר, העובדים הועברו לדירוג ביקורת, נוהג שאינו מעוגן בהסכם קיבוצי אלא בהתנהלות שאימצה הנהלת המשרד.

13. **אנו ממליצים למבקר לחדול מלהפעיל את סעיפים 21.431/432 לתקשי"ר** לגבי עובד בדירוג המינהלי רוכש תואר אקדמי. -

המבקר ממלא **תפקיד של נציב שירות המדינה** לעובדי משרדו ומחליט אילו סעיפי **תקשי"ר** יחולו עליהם. לדוגמה, בעבר המבקר לא אימץ את הוראות

**התקשי"ר** בעניין קבלת עובדים מינהליים באמצעות מכרז, ומשנת 1978/1981 הוא העניק תוספת שכר באופן שונה ממשרדי הממשלה.

**אנו ממליצים כי במסגרת סמכותו כנציב שירות המדינה לעובדי משרדו, יקבע המבקר כי עובד בדירוג מינהלי הממשיך לבצע תפקיד/תקן מינהלי יישאר בדירוג מינהלי גם כאשר ירכוש תואר אקדמי. שכרם של עובדים אלה יישאר שכר הדירוג המינהלי במשרדי שירות המדינה, בתוספת ממ"ה.**

14. **אין הצדקה להעביר עובד מינהלי שרכש תואר אקדמי לדירוג הביקורת, וזאת מהטעמים האלה:**

א. דירוג הביקורת הוא דירוג ייחודי, שתכליתו לשפר את תנאי עבודתם של עובדי ביקורת. עובדים אלו מבצעים עבודה ייחודית, וראוי לבדלם מעובדים אחרים. עובד מינהלי מבצע תפקיד מינהלי ולא עבודת ביקורת, ולכן יש לשבץ עובד מינהלי בתקן מינהלי ולא בתקן שאינו משקף את תפקידו;

ב. קבלת תואר אקדמי אינה משנה את מהות התפקיד;

ג. העברת עובד מינהלי המקבל תואר אקדמי לדירוג ייחודי, כזה המזכה בשכר גבוה במיוחד, היא הליך חריג בשירות המדינה, ולדעתנו כך יש לנהוג גם במשרד מבקר המדינה. אין הצדקה לבידול ולהעלאת שכר ניכרת ביותר בעת קבלת תואר אקדמי בדירוג מינהלי;

ד. אחד השיקולים המצדיקים דירוג ביקורת הוא הצינון המגביל כושר תעסוקה. שיקול זה אינו נוגע לעובדים מינהליים - אלו אינם נדרשים לתקופת צינון משמעותית אם הם מסיימים את העסקתם במשרד המבקר;

ה. הובאה לפנינו עמדת אנשי המקצוע במשרד המבקר שלפיה לא קשה לגייס עובדים מינהליים או לשמר אותם, והם אף אינם נדרשים לתהליך מיון קפדני ומעמיק ולתבחינים מקצועיים, בדומה לדרישות המיון שעומדים בהן עובדי הביקורת ובירור התלונות.

15. אשר לתוספת ממ"ה שניתנה לעובדים מינהליים, אנו ממליצים למבקר לשקול להעמיד תוספת ממ"ה לעובדים חדשים בשיעור של 50% במקום 66%. המלצתנו שומרת על פער סביר לטובת עובדי משרד מבקר המדינה כביטוי לייחודיות המשרד. ככל שהמבקר מאמץ את המלצה זו, עליו לבוא בדברים עם נציגות העובדים.

16. **המלצה בנוגע לדירוג החדש - דירוג מקצועי אקדמי (דירוג אקמ"ה)**

**אנו ממליצים למבקר ליצור מסלול דירוג חדש, "דירוג אקדמי מ"ה" (להלן: דירוג אקמ"ה). לדירוג זה ישובצו עובדי המטה והמינהל המקצועיים אשר אינם בדירוג הביקורת ונדרשים בתפקידם/בתקן שלהם לתואר אקדמי, דוגמת עובדי חשבות, מערכות מידע, הדרכה, עריכה לשונית, ומשאבי אנוש.**

תנאי הסף לשיבוץ וקליטת עובדים בדירוג אקמ"ה יהיה מינוי לתפקיד (תקן) מטה מקצועי, אשר נדרש בו תואר אקדמי לטובת ביצוע התפקיד.

בבואנו לקבוע את רמות השכר בדירוג אקמ"ה, הנחו אותנו השיקולים האלה:

- א. משיכת כוח אדם איכותי מקצועי, כנדרש במשרד המבקר;
- ב. יחסיות בשכר עובדי המטה בין שכר עובדי הביקורת לשכר העובדים המינהליים;
- ג. עידוד עובדים להישאר בארגון לאורך זמן במוטיבציה גבוהה;
- ד. שכר הולם, כנהוג בעולם התעסוקה לתפקידים שונים.

העובדים המינהליים ותומכי הביקורת הרוכשים תואר אקדמי ומועסקים בתפקיד הדורש לפי התקן השכלה אקדמית יועסקו בדירוג אקמ"ה החדש, כמוסבר להלן.

שמענו מנציגי הנהלת המשרד כי הם נועצו בוועדי עובדים בנושא העברת עובדים מינהליים לדירוג ביקורת, אך עמדת הוועדים הייתה שאין מקום לשנות דבר. אנו ממליצים כי הנהלת המשרד תקיים התייעצות עם נציגי העובדים על השינויים שהמבקר מתכוון לעשות בנושא זה.

#### 17. שכר דירוג אקמ"ה - המלצה וחלופות

נציג לשיקול דעת המבקר שתי חלופות שכר **לדירוג אקמ"ה**, שכל אחת מהן משקפת תמהיל שונה מסך השכר הנוכחי. חלופות אלה ישמשו כלי בידי מנהלי המשרד לקבלת החלטה בהתאם להמלצות הוועדה ועל פי ההבנות שאליהן יגיעו עם העובדים.

להבהרת ההמלצות עלינו לציין כי בשנת 2001 נחתם הסכם קיבוצי לעובדים במשרדי הממשלה "הבלתי ייחודיים", ונקבעה לעובדים המדורגים תוספת אחידה בשיעור 22% מעבר לטבלת השכר המשולב בדירוג המינהלי והאקדמי (מח"ר).

כיוון שעוד משלהי שנות השבעים קיבלו עובדי דירוג הביקורת במשרד מבקר המדינה תוספת בשיעור 26% על פי טבלת השכר המשולב, התוספת האחידה, בשיעור 22%, אינה חלה עליהם. יש לציין כי טבלת השכר המשולב של הדירוג המינהלי במשרד מבקר המדינה אינה כוללת תוספת 26%, והטבלה זהה לזו של עובדי המדינה. אף על פי כן, במקום התוספת 22%, העובדים מקבלים תוספת ממ"ה לשכר המשולב (נכון להיום התוספת היא כ-90% מהשכר המשולב).

החלופות לשכר הדירוג האקדמי (אקמ"ה):

חלופה ב	חלופה א	
מח"ר + 26%	מח"ר + 22%	<b>טבלת שכר משולב - מח"ר</b>
66% מהתמ"ה	66% מהתמ"ה	<b>תוספת גלוברזון - תמ"ה (כ-135% מהשכר המשולב)</b>
11,800	10,750	<b>דוגמה - אקמ"ה דרגה 42/ותק 10</b>
14,394		<b>לשם השוואה - דירוג ביקורת בדרגה 42/ ותק 10</b>
82%	75%	<b>יחסי שכר אקדמי על פי החלופות אל מול דירוג הביקורת</b>

תנאי העבודה הנלווים למדרגי השכר והתוספת המיוחדת (כפי שיפורטו בהמשך) יהיו זהים ועל פי המקובל היום כל עוד לא שונו הסכמי העבודה במשרד או כללי ההצמדה לשירות המדינה, בהתאמה. רכיב הוותק במדרגי השכר יהיה כנהוג היום ובהתאמה לסעיף 24.47 בתקשי"ר

**העסקה בחוזה אישי** - אנו ערים לכך כי יש שתפקידים מסוימים מחייבים תשלום שכר גבוה יותר **מדירוג אקמ"ה**, בהתאם לשוק התעסוקה התחרותי לתפקידים אלו. אנו ממליצים כי המבקר יעסיק עובדים חדשים בתפקידים כאלה בחוזה אישי, ובו יעניק להם תנאי שכר הולמים לשוק העבודה, כל זאת על פי המקובל בשירות המדינה, דוגמת חוזי מומחים.

## הוראות מעבר לעובדים קיימים

### 18. המשך המלצות בנושא דירוג חדש למשרד המבקר (דירוג אקמ"ה)

- א. אנו ממליצים להעביר את כלל העובדים המינהליים הקיימים אשר להם תואר אקדמי, והם מקבלים היום את דירוג הביקורת, לדירוג החדש. הדבר אמור הן בנוגע לעובדים הנדרשים לתואר אקדמי לתפקידים והן בנוגע לעובדים שאינם נדרשים לכך;
- ב. כדי שלא לפגוע בשכרם השוטף, אנו ממליצים להשלים את שכרם ברכיב שכר נוסף ונפרד, "תוספת מ"ה אישית";
- ג. אנו מציעים כי רכיב התוספת מ"ה אישית יתקבע לערך כספי נומינלי בעת השינוי ולא יוצמד לעדכוני שכר, כמפורט בטבלה:

פירוט	רכיב
מח"ר + 26% (על פי דירוג ביקורת)	שכר
בהתאם לחלופה שתיבחר בדירוג אקדמי מ"ה	תוספת גלוברזון
135% פחות תוספת גלוברזון	תוספת אישית (נשחקת)

- ד. ההמלצה שלא להעביר עובדים בדירוג המינהלי לדירוג אחר יחולו גם על עובדים הלומדים היום לתואר אקדמי, שכן אין נוהג או מקור הסכמי המחייב להעבירם לדירוג ביקורת בעתיד. עובדים הממלאים היום תפקיד/תקן מינהלי והועברו בעבר, עם רכישת תואר אקדמי, לדירוג הביקורת, ימשיכו לקבל את אותם תנאי עבודה שהם מקבלים היום, אבל יירשמו **בדירוג אקמ"ה - דור א'**.

## לסיום

### 19. אנו ממליצים למבקר ליישם את המלצותינו מיום 1.6.21

אנו מודים לעובדי המשרד אשר הופיעו לפני הוועדה ולמזכיר הוועדה מר בני דודיאן.