



מבקר המדינה

הצעת תקציב
לשנת הכספים

2020

מוגשת לוועדת הכספים של הכנסת

ירושלים, כסלו התש"ף, דצמבר 2019



מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

סעיף 10 לחוק יסוד מבקר המדינה קובע:

”תקציב משרד מבקר המדינה ייקבע לפי הצעת מבקר המדינה בידי ועדת הכספים של הכנסת, ויפורסם ביחד עם תקציב המדינה.”

המחוקק קבע דרך זו לקביעת התקציב כדי לשמור על עצמאותו של משרד מבקר המדינה ועל אי-תלותו ברשות המבצעת.



מדינת ישראל
משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



מתניהו אנגלמן
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

מבוא להצעת התקציב לשנת 2020

הצעת תקציב משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לשנת 2020 מוגשת בזאת לוועדת הכספים של הכנסת, והיא מבוססת על תקציב המשרד לשנת 2018 ועל תקציב שנת 2019 שאישרה ועדת הכספים ביום 11 במארכ 2018.

תקציב המשרד לשנת 2020 מבטא את תכנית העבודה של המשרד לשנה זו ומתבסס על תהליך אסטרטגי שקיימנו ובו גיבשנו חזון, יעדי-על ומטרות שיהוו את המצפן לפעולתנו בשנים הקרובות.

החזון

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

הגברת מועילות ביקורת המדינה בהתאם לייעודה בחוק לשם שיפור וחיזוק של המערכת הציבורית ולתועלת הציבור; טיוב תהליכי ביקורת; הגברת תרומתה של נציבות תלונות הציבור להבטחת זכויות הפרט וקידום השירות במערכת הציבורית; טיוב ופיתוח עבודת נציבות תלונות הציבור; פיתוח והעצמת ההון האנושי ועידודו למצוינות; חיזוק הממשקים עם גורמים מחוץ למשרד; חתירה לקדמה ארגונית והתייעלות.

במסגרת זו ימשיך המשרד בביצוע ביקורת ובבירור תלונות בהתאם לסמכויותיו על פי חוק יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], וכן ימלא, ככל שיידרש, משימות נוספות שהוטלו עליו בתחומי הביקורת על מימון המפלגות, הבחירות והבחירות המקדימות, העמידה בכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים והביקורת המערכתית על מייצגי המדינה בערכאות לפי חוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, התשע"ו-2016.

נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה תמשיך במאמץ מרוכז לטיפול באלפי פניות הציבור המוגשות לה, ביעילות ומועילות ותוך מתן שירות טוב לציבור. בשנה הקרובה נמשיך לפעול להגברת המודעות לתפקידה ולסמכויותיה של הנציבות בקרב הציבור בכלל ובקרב אוכלוסיות ייחודיות בפרט.

נפעל לקדם ביקורות מערכתיות, ביקורות מערכות מידע וסייבר וביקורות פיננסיות לצד העבודה השוטפת של הביקורת ובירור תלונות הציבור כמתחייב על פי דין.

בשנת 2020 יפעל המשרד בנושאים ובפרויקטים משמעותיים על מנת להצמיד קדימה את ביקורת המדינה ובירור תלונות הציבור וזאת בהתאם לחזון המשרד. נפעל לפתח ולהטמיע מתכונת של תוכנית עבודה תלת-שנתית משרדית ויחידתית, שבה נקבעות למשרד וליחידות השונות משימות הנגזרות מהחזון, יעדי העל והמטרות. נפעל להתאים את המבנה הארגוני של המשרד לשם הגברת הרלבנטיות של עבודת הביקורת ושל בירור התלונות ולשם שיפור המועילות והיעילות של עבודתנו. נפעל לפתח ולשדרג את מערכות המחשוב המנהליות והמקצועיות על מנת לייעל את עבודת הביקורת ובירור התלונות ועל מנת להתאים את עבודת המשרד לעידן הנוכחי וליכולות הביקורת הנדרשות בהיבטי מערכות המידע. נפעל לפיתוח ההון האנושי במשרד ולטיפוחו האישי והמקצועי. נפעל לחיזוק הקשרים עם מוסדות ביקורת ואומבודסמן והמשך שיתוף פעולה בין-לאומי הדוק למען פיתוח התורה המקצועית ולמען קיום למידה ובקרת עמיתים. נפעל להרחיב את שיתוף הציבור בעבודת הביקורת, שיתוף ציבור יעיל בביקורת הוא תהליך שבאמצעותו ההצעות של הציבור, בעיותיו, צרכיו וערכיו באים לידי ביטוי בדוחות של מוסד הביקורת. זהו תהליך דו-כיווני, והקשר המתקיים בו עם הציבור משפר משמעותית את תוצרי הביקורת ומוסיף לעבודת הביקורת תשומות המבוססות על ההתנסות של הציבור המשתתף בתהליך. נפעל להגברת השקיפות ולהנגשת המידע לציבור באמצעות פעילות בזירת התקשורת החדשה ופעילות מול האקדמיה, הארגונים המקצועיים וגופים העוסקים במגזר השלישי.

לצד הפעילות המקיפה בתחומים השונים אנו פועלים רבות לקידום החיסכון והיעילות במשרדנו. בצו השעה מבקר המדינה יבחן בשנת 2020 התכנסות במספר תקני כ"א ונמנע מאיזוש מלא של שיא כ"א. בהצעה זו מגולמת התייקרות השימושים בהיקף של 2% בלבד (משקף מקדם התייעלות של 1%). כמו כן, בשנת 2019 הוחזרו לאוצר המדינה כ-47 מלש"ח מתקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2018, ובכוונתו להמשיך ולפעול כך גם בעתיד, ככל שיתאפשר.

משרד מבקר המדינה ימשיך גם בשנת 2020 לקיים קשר הדוק עם הכנסת ועם ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה. הוועדה דנה באורח קבוע ורצוף בדוחות מבקר המדינה, ולעתים אף פונה למבקר בבקשה להכנת חוות דעת בנושאים שונים. משרד מבקר המדינה ימשיך בשיתוף הפעולה עם הוועדה הן בנושאים אלה והן בביצוע תיקוני חקיקה בתחומי ביקורת המדינה והטיפול בתלונות הציבור.

בכבוד רב,



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
נציב תלונות הציבור

ירושלים,
כסלו, התש"ף
דצמבר 2019

הצעת תקציב 2020

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2018	תקציב מקורי 2019	2020			סעיף
		שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	
317,752	381,796	604	-	390,051	11 משרד מבקר המדינה
26,756	31,902	64	-	31,852	01 ניהול ומטה
138,948	150,976	368	-	157,041	02 ביצוע הביקורת
39,654	40,519	114	-	42,168	03 נציבות תלונות הציבור
100,652	126,505	58	-	121,401	06 אמרכלות
11,742	24,486	-	-	29,860	04 הוצאות חד-פעמיות
-	7,408	-	-	7,728	05 רזרבה

הצעת תקציב 2020 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2018	תקציב מקורי 2019	2020			סעיף
		שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	
26,756	31,902	64	-	31,852	01 ניהול ומטה
8,216	8,701	22		9,055	01 01 הנהלה
14,426	17,188	34		16,791	01 02 תכנון, עריכה וייעוץ
98	890			700	01 03 שת"פ בינ"ל ובקרת עמיתים
4,016	5,123	8		5,305	01 04 הדרכה

הצעת תקציב 2020 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2018	תקציב מקורי 2019	2020			סעיף
		שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	
138,948	150,976	368	-	157,041	02 ביצוע הביקורת
79,024	85,557	202		86,039	02 01 ביקורת משרדי ממשלה
22,842	25,728	63		26,774	02 02 ביקורת מערכת הבטחון
30,082	31,932	75		33,231	02 03 ביקורת השלטון המקומי
6,996	7,684	28		10,997	02 05 ביקורת פעולות ענ"א וסייבר
4	75			-	02 06 ביקורת בחו"ל

הצעת תקציב 2020 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2018	תקציב מקורי 2019	2020			סעיף
		שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	
39,654	40,519	114	-	42,168	03 נציבות תלונות הציבור
3,834	2,661	8		2,769	03 01 הנהלה
35,820	37,858	106		39,399	03 02 הטיפול בתלונות

הצעת תקציב 2020 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2018	תקציב מקורי 2019	2020			סעיף
		שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	
100,652	126,505	58	-	121,401	06 אמרכלות
19,164	21,711	58		22,594	06 01 אמרכלות שיא כ"א
81,488	104,794			98,807	06 02 אמרכלות רכישות

הצעת תקציב 2020 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2018	תקציב מקורי 2019	2020			סעיף
		שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	
11,742	24,486	-	-	29,860	04 הוצאות חד-פעמיות
9,212	12,005			16,360	04 04 פיתוח המחשוב
649	9,963			8,500	04 08 ביקורת מימון בחירות (*)
118	2,518			2,000	04 10 ביטחון ואבטחת מידע
1,667	-			-	04 12 מבנה המשרד בקרית הלאום
96	-			3,000	04 13 בינוי

(*) איחוד סעיפי מימון בחירות (04-03 ביקורת על בחירות מקדימות, 04-07 מימון בחירות תשלום לרו"ח)

הצעת תקציב 2020 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2018	תקציב מקורי 2019	2020			סעיף
		שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	
-	7,408	-	-	7,728	05 זרבה
-	4,669			4,871	05 01 זרבה לשכר
-	2,739			2,857	05 02 זרבה לעמידה ביעדי הגרעון

1. מבקר המדינה רשאי להעביר כל סכום של הוצאה מתכנית אחת לתכנית אחרת בתקציב משרד מבקר המדינה (להלן - המשך), או לתכנית חדשה שתיוסף לתקציב המשרד ובלבד שהוא לא ישנה בדרך זו תכנית בסכום העולה על הסכום שנקבע מפעם לפעם לעניין סעיף 11 (א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה 1985, ועל 15% מהתכנית המקורית, אלא באישורה המוקדם של ועדת הכספים של הכנסת (להלן - הוועדה).
2. מבקר המדינה רשאי להעביר כל מספר משרות, ביחד עם סכום ההוצאה הדרוש להן, או בלעדיו, מתכנית אחת לתכנית אחרת בתקציב המשרד, או לתכנית חדשה שתיוסף לתקציב המשרד, ובלבד שהוא לא ישנה בדרך זו תכנית במספר העולה על 50 משרות ועל 20% ממספר המשרות בתכנית המקורית, אלא באישורה המוקדם של הוועדה.
3. נותר סכום עודף בתקציב המשרד לשנת הכספים 2019, רשאי מבקר המדינה, בהודעה לוועדת הכספים של הכנסת, להתיר את השימוש באותו סכום בשנת 2020 לתכנית שבה נכלל או לתכנית אחרת שבאותו תקציב. הותר שימוש בסכום עודף כאמור, יתווסף הסכום לתקציב של שנת הכספים 2020 בהתאמה כאילו היה חלק ממנו.

משרד מבקר המדינה

דגשים מרכזיים בהצעת התקציב לשנת 2020

הצעת התקציב למשרד מבקר המדינה לשנת התקציב 2020 מסתכמת ב-390,051 אלפי ש"ח, ושיא כוח אדם – 604 עובדים.

הצעת התקציב נבנתה כך שניתן יהיה לממש את תוכנית העבודה המשרדית לשנת 2020.

ניתוח הצעת התקציב

להלן ניתוח התקציב לפי חלוקה לתקציב שכר, רכישות שוטפות וחד-פעמי:

תקציב מקורי 2019	תקציב 2020	נושא
237,443	247,106	שכר
112,459	105,357	רכישות
349,902	352,463	סה"כ שוטף
24,486	29,860	חד-פעמי
374,388	382,323	סה"כ לפני רזרבות
4,669	4,871	רזרבה לשכר
2,739	2,857	רזרבה לרכישות
381,796	390,051	סה"כ

הון אנושי ושכר

בשנת 2020 נפעל להתאים את המבנה הארגוני של המשרד לשם הגברת הרלבנטיות של עבודת הביקורת ושל בירור התלונות ולשם שיפור המועילות והיעילות של עבודתנו. ארגון המשרד יבוצע תוך התכנסות לשיאי כוח האדם הקיימים.

בתהליך זה נפעל לחזק את יכולות המשרד בנושאי הבטחת האיכות של עבודת הביקורת ובירור התלונות; בנושאי ביקורת מערכות מידע וסייבר (כולל בדיקות חדירה); בנושאי כריית נתונים וניתוחם, בנושאי המחקר, הפיתוח והחדשנות ובתחומי ההנדסה, המדע, הכלכלה והפיננסיים. לצורך כך נפעל לגיוס כוח האדם הנחוץ, אתגר שיחייב מסלולי העסקה חדשניים בדגש על עולם מערכות המידע והסייבר והתחרות מול השוק העסקי.

בשנת 2020 מספר העובדים שהמשרד צפוי לקלוט הוא כ-40 לאורך השנה. עבור חלק מהעובדים, בתחומים יחודיים (בדגש בתחום הסייבר), נפתח ונגבש מסלולי וחוזי העסקה גמישים ואישיים.

שיעור ניכר (כשני שלישים) מתקציב משרד מבקר המדינה מיועד להוצאות שכר.

תקציב השכר לשנת 2020 מגלם בתוכו גם את הפרישה המתוכננת לפי גיל של 12 עובדים, את עדכוני השכר השוטפים ואת קליטת העובדים החדשים במשרד.

הדרכה

בשנת 2020 נפעל בתחום ההדרכה בשלושה ערוצים מרכזיים:

תפיסת ההדרכה – גיבוש תפיסת הדרכה ופיתוח תכניות הדרכה רב-שנתיות עבור עובדי המשרד בארבעת תחומי פעילותו – ביקורת, בירור תלונות, מינהל ומטה, ניהול – לשם יצירת תשתית למסלולי ההכשרה והקידום של העובדים והמנהלים. פיתוח התכניות ייעשה על פי ניתוח הצרכים המקצועיים בכל תחומי הפעילות של המשרד.

פיתוח הדרכה – פיתוח קורסים ומסלולי הדרכה בהתאם לתכנית פיתוח ההון האנושי במשרד; פיתוח אמצעי למידה מתוקשבים ושילובם במערך ההדרכה; פיתוח קורסים להכשרת העובדים המקצועיים בתחומי ידע הנדרשים לעבודתם, כגון תורת הביקורת, למידת אמצעים לביקורת בסביבה ממוחשבת, הגנת הסביבה, תכנון ובנייה ומקרקעין, עדכונים מקצועיים בתחום מערכות המידע.

הכשרה לביצוע ביקורות מתקדמות: ביקורת על מערכות מידע, ביקורת באמצעות כלים ממוחשבים, ביקורת פיננסית וביקורת באמצעות השוואות בין-לאומיות.

הקוד האתי – יישום תכנית להטמעת הקוד האתי וליצירת תרבות ארגונית של אתיקה במשרד מבקר המדינה.

אמרכלות

קיום מוסד מבקר המדינה והתמיכה השוטפת בעבודת הביקורת כוללת את הנושאים הבאים :
האחזקה והאנרגיה של תשתיות המשרד – שכירות, דמי ניהול ושימוש, ארנונה, חשמל, מים ;
שמירה, ביטחון ואבטחת המידע ; תחזוקה והפעלה של תשתיות ומערכות המחשוב ; משא"ן ורווחה,
ציוד ותפעול שוטף.
בשנת 2020 נפעל לקדם תהליכי חיסכון והתייעלות בתחומים מגוונים – קיימות, אנרגיה, הקצאת
רכבים, עידוד השימוש בתחבורה ציבורית, ניצול תשתיות ומרחבי עבודה, ניהול תקציב ומשאבים,
התקשרות ורכש ועוד.

מחשוב

אגף מערכות מידע אחראי לתקינות כלל מערך המחשוב במשרד, לתפעולו ולתחזוקתו וכן להקמתן
ולהטמעתן של מערכות וטכנולוגיות חדשות. בביצוע מטלותיו מתבסס האגף על כוח-אדם פנימי וכן
על התקשרויות עם נותני שירותים חיצוניים לביצוע משימות מוגדרות ותחומות. יצוין כי פרויקטים
מחשובים הם לרוב פרויקטים רב-שנתיים.

בשנת 2020 נפעל ונקדם את הנושאים הבאים :

יכולות – רכש ופיתוח של אמצעים ומערכות שיתמכו את פעולות הביקורת ובירור התלונות – כריית
נתונים וניתוחם, ביקורת מערכות מידע, ביקורת סייבר ובדיקות חדירה, תשתית חיבור למערכות
מקור.

מערכות מידע – הקמת מערכת לניהול תכניות עבודה ; הקמת מערכת חדשה לניהול הדרכה חדשה ;
פריסת מערך ניהול מסמכים ביחידות הביקורת וביחידות משרדיות נוספות והפעלת מערכת ניהול
המסמכים ברשת המסווגת ; סיום מהלך הקמת מודול גיוס חיצוני ; שדרוג אתר האינטרנט המשרדי
– חומרה ותוכנה ; תכנון וביצוע שיפורים ותוספות למערכות ניהול תלונות הציבור, למערכת מעקב
ליקויים, ולמערכת ניהול ביקורת מימון מפלגות ונספחיה ; רכש והקמה של מערכת בינה עסקית
לניתוח נתונים לוגיסטיים ; בניית טפסים מקוונים לתהליכי אישור ידניים ; בחינה של המשמעויות
ושל הצורך במערכת שכר לנוכח עדכון התקשרות המדינה מול חברת מ"ם.

תשתית – העברה של סביבות עבודה ומערכות שונות לסביבת ענן ; עיבוי רכיבי אבטחת מידע
ואמצעי בקרה וניטור למערך המחשוב ; הקמת מנגנוני חיפוש ואיתור מידע ; הרחבת היקפי הפעילות
(עמדות) ברשת צה"ל ; תכנון והקמת תווד מאובטח לניהול השינוע של מסמכים אל ומתוך המשרד,
ולבקרת הגישה לרשת המשרדית ; ביצוע בדיקה מקפת למנגנון ההתאוששות מאסון.

בינוי

משרד מבקר המדינה פועל בשלוש לשכות מרכזיות: ירושלים, תל-אביב יפו וחיפה; ובשלוש לשכות אזוריות: נצרת, לוד ובאר שבע. נוכח הצורך לנקוט צעדים להגברת היעילות והחיסכון בשנת 2018 נסגרה הלשכה לקבלת פניות הציבור בעיר קריית שמונה. פעילות זו הביאה לחיסכון ניכר בתקציב והשירות לציבור לא נפגע, בשל כך ואנו עומלים על תוכנית חילופית להרחבת הנגשת נציבות תלונות הציבור לפריפריה – "נציבות בקהילה".

הלשכה הראשית של המשרד בירושלים עברה באוקטובר 2015 למבנה החדש בקריית הלאום בירושלים, וכעת משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ממוקם לצדן של רשויות המדינה – הכנסת, בית המשפט העליון ומשרדי ממשלה שונים.

בשנת 2020, כחלק מתפיסת ההדרכה המתגבשת, נפעל להתאמת המענה ההדרכתי בתשתית מתקדמת וגמישה שתאפשר הדרכה יעילה ומועילה למגוון הדרישות והצרכים המתפתחים.