



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

ניתוח הדוח הכספי של משרד מבקר המדינה לשנת הכספים 2016

מוגש לוועדה לענייני ביקורת המדינה

י"ז באב תשע"ז

9 באוגוסט, 2017

כתיבה: נטע משה, כלכלנית

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8240 / 1

פקס: 02 - 649 6103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה לקראת דיון בתקציב הביצוע לשנת 2016 של משרד מבקר המדינה. המסמך כולל תיאור תקציב הביצוע של משרד מבקר המדינה לשנת 2016 וניתוח נתוני התקציב.

1. ניהול התקציב של משרד מבקר המדינה¹

1.1. רקע כללי

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הוא מוסד עצמאי,² שהוקם בראשית דרכה של המדינה מתוך הכרה בחשיבות ביקורת המדינה. עצמאותה ואי-תלותה של ביקורת המדינה הם עקרונות יסוד בפעולתה, המשתקפים גם בחוק יסוד: מבקר המדינה, על פיו המשרד אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה. עקרונות אלו מוכרים ומעוגנים גם על ידי גופים בינלאומיים; לפי התקנים הבין-לאומיים של הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת המדינה (INTOSAI), החלים על משרד מבקר המדינה, יש להכיר בצורך בהפרדת גופי הביקורת מן הרשויות המבצעות (המבוקרות) ואי תלות לשם ביקורת עצמאית, יעילה ואובייקטיבית.³ על פי החלטה של העצרת הכללית של ארגון האומות המאוחדות (United Nations General Assembly), המבוססת על הצהרת לימה משנת 1977 והצהרת מקסיקו משנת 2007,⁴ ההפרדה מתבצעת בין השאר משום הצורך בנטרול השפעות חיצוניות העלולות להשפיע על הביקורת, ובפרט אי תלות פיננסית ואי תלות בשכר המבקרים.⁵

את הצעת התקציב ואת שינויי במהלך השנה קובעת ועדת הכספים לפי הצעת מבקר המדינה, ואת הדוח הכספי (תקציב הביצוע) מאשרת בדיעבד הוועדה לענייני ביקורת המדינה.⁶ משרד מבקר המדינה מכין מדי שנה בשנה הצעת תקציב ובה חמישה תחומים ראשיים: ניהול ומטה; ביצוע הביקורת; נציבות תלונות הציבור; הוצאות חד-פעמיות ורזרבה. בהתאם לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], קבעה ועדת הכספים של הכנסת את סמכויותיו של מבקר המדינה בכל הקשור לניהול תקציב משרדו. מבקר המדינה רשאי:

- להעביר כל סכום של הוצאה מתוכנית אחת לתוכנית אחרת בתקציב משרדו או לתוכנית חדשה שתתווסף לתקציב משרדו, ובלבד שלא ישנה בדרך זו תוכנית בסכום גדול מהסכום שנקבע מפעם לפעם לעניין סעיף 11(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (כ-2 מיליון ש"ח), ועד 15% מהתוכנית המקורית, באישור ועדת הכספים של הכנסת;
- להעביר כל מספר של משרות, יחד עם סכום ההוצאה הדרוש להן או בלעדיו, מתוכנית אחת לתוכנית אחרת בתקציב המשרד, ובלבד שלא ישנה בדרך זו תוכנית במספר גדול מ-50 משרות ועד 20% ממספר המשרות במקור, ובאישור מוקדם של ועדת הכספים של הכנסת;

¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2006, כתיבה: רון תקוה ועמי צדיק, ינואר 2008.

² סעיף 6 לחוק יסוד מבקר המדינה קובע כי "במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה". מבקר המדינה נבחר במליאת הכנסת בהצבעה חשאית לשבע שנים, והוא עצמאי בהחלטותיו בכל הקשור למושא הביקורת, לתוכן הביקורת ולאופן הניהול של משרד מבקר המדינה. לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, מבקר המדינה חייב להכין חוות דעת בכל עניין שבתחום תפקידיו, לבקשת הכנסת, הוועדה לענייני ביקורת המדינה או הממשלה.

³ International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), [Founding Principles, ISSAI1](#), International Standards of Supreme Audit Institutions, accessed: July 26, 2016.

⁴ הצהרת לימה משנת 1977 והצהרת מקסיקו משנת 2007 עוסקות (בין השאר) במוסדות ביקורת עליונים (המקבילים למשרד מבקר המדינה בישראל). שתי ההצהרות מדברות על הצורך בהפרדת מוסדות הביקורת מפיקוח על ידי הגוף המבוקר.

⁵ United Nations General Assembly, [Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions](#), 15 March 2012; [The Lima Declaration](#), 1977, [Mexico Declaration on SAI Independence](#), 2008, at ISSAI Website.

⁶ סעיף 10 לחוק יסוד: מבקר המדינה וסעיפים 24-25 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- להעביר עודפי תקציב משנת כספים אחת לזו שאחריה. במשרדי הממשלה עודפי התקציב מועברים לשנה העוקבת באישור שר האוצר ובהודעה לוועדת הכספים של הכנסת⁷ (עודפים מחויבים מועברים ללא צורך באישור שר האוצר);

מהדברים האמורים לעיל עולה כי למבקר המדינה ניתנת **גמישות ועצמאות רבה בניהול תקציבו**, ובכלל זה סמכות לקבוע שינויים בתקציב במהלך השנה ועל פני שנים, שינוי בתקני כוח אדם והעברת עודפים משנה לשנה.

1.2. עיקרי תקציב 2016 לעומת 2015

בלוח 1 להלן מוצגים נתונים עיקריים שעולים מהמסמך ומהשוואת הדוח הכספי לשנת 2016 לדוח הכספי של השנה הקודמת.

לוח 1 – נתונים עיקריים, דוח כספי לשנת 2016 לעומת דוח כספי לשנת 2015⁸

נתון	דוח כספי לשנת 2015	דוח כספי לשנת 2016	שינוי
מועד הגשת הדוח הכספי	יוני 2016	מאי 2017	
תקציב (מיליון ש"ח)			שינוי (מיליון ש"ח)
תקציב מאושר (כולל עודפים)	554.8	455.7	-89.1
הוצאה למעשה	401.3	315.8	-85.5
הוצאות חד-פעמיות (תקציב מאושר)	180	66.1	-113.9
הוצאות חד-פעמיות (הוצאה למעשה)	123	22.6	-100.4
עודפים שהתקבלו משנה קודמת	183	106.1	-76.9
כוח אדם ושכר (שנה קודמת)			שינוי ב-%
מספר משרות מאוישות	558	560	0.4%
שכר ממוצע עובדי משרד מבקר המדינה (בש"ח)	25,108	25,706	2.4%

מההשוואה בטבלה עולה כי ההוצאה עמדה בשנת 2016 על כ-315.8 מיליוני ש"ח, בהשוואה לכ-401.3 מיליוני ש"ח בשנת 2015, ירידה של כ-85.5 מיליוני ש"ח או בשיעור של כ-21.3%. ההוצאה למעשה של סעיף 'הוצאות חד-פעמיות' עמדה בשנת 2016 על כ-22.6 מיליוני ש"ח, בהשוואה לכ-123 מיליוני ש"ח בשנת 2015, ירידה של כ-100.4 מיליוני ש"ח או בשיעור של כ-81.6% (להרחבה ראו להלן בסעיף 3.1). היקף העודפים שהועברו מהשנה הקודמת ירד מ-183 מיליוני ש"ח בשנת 2015 ל-106.1 מיליוני ש"ח בשנת 2014.

1.3. תיקון הערות מהעבר להצגת תקציב משרד מבקר המדינה

מרכז המחקר והמידע של הכנסת התבקש על ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה (להלן: הוועדה), לנתח החל משנת 2006 את תקציב הביצוע של משרד מבקר המדינה. בניתוח התקציב לשנת 2006 הועלו כמה הערות בדבר אופן הצגת התקציב והצעות לשיפור ניהול התקציב, כדוגמת מנגנון ההרשאה להתחייב. בלוח 2 להלן מרוכזים עיקרי ההערות משנת 2006 והשינויים שחלו בדוחות התקציב בנושאים אלו בשנים לאחר מכן.

⁷ [חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985](#), סעיף 13.

⁸ משרד מבקר המדינה, [דוח כספי לשנת 2015](#), [דוח כספי לשנת 2016](#), [נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2014](#), [נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2015](#).



לוח 2 - הערות על תקציב משרד מבקר המדינה⁹

תקציב 2016	תקציב 2015	תקציבי 2014-2009	הערות לתקציב 2006
הדוח הכספי הוגש בחודש מאי 2017.	הדוח הכספי הוגש בחודש יוני 2016.	הדוחות הכספיים הוגשו בחודשים מאי-יולי של השנים העוקבות.	מועד הגשת הדוח הכספי: הדוח לשנת 2006 הוגש ב-30 באוקטובר 2007. סוכם בוועדה כי הדוח הכספי יוגש עד סוף חודש מאי
נכללים בדוח דברי הסבר.	נכללים בדוח דברי הסבר.	נכללים בדוח דברי הסבר.	פירוט ושקיפות: הדוח הכספי הוגש ללא דברי הסבר מפורטים כמקובל בתקציבים של משרדי הממשלה
לא קיים מנגנון בהיעדר צורך.	המנגנון קיים אך לא נעשה בו שימוש בהיעדר צורך.	נעשה שימוש במנגנון זה בתקציב הדיוור והבינוי.	הרשאה להתחייב: אין שימוש במנגנון שמסייע לשיפור ניהול התקציב
קיימת תאימות. ¹⁰	קיימת תאימות.	חוסר התאימות נותר בעינו.	התאמת הדוחות: יש חוסר תאימות בין מועד הדוח הכספי (שנה קלנדרית) למועד הדוח לפי חוק חופש המידע (מחודש יולי עד חודש יולי)

מהנתונים בלוח ניתן לראות כי כל ההערות אשר היו לתקציב 2006 תוקנו במהלך השנים, לרבות שימוש במנגנון הרשאה להתחייב והתאמת מועד הדוח הכספי לדוח לפי חוק חופש המידע.

1.4. הערות נוספות בהצגת תקציב מבקר המדינה

ניתן לציין שתי הערות נוספות בכל הקשור להצגת תקציב מבקר המדינה:

דוחות הביקורת הפנימית של משרד מבקר המדינה הנערכות על-ידי המבקר הפנימי, ודוחות ביקורת עמיתים, הנערכות על-ידי משרדי מבקר מדינה ממדינות אחרות (במסגרת INTOSAI), בכל הקשור לתקציב מבקר המדינה אינם מפורסמים לציבור. לפי תשובת משרד המבקר, אין חובה על המשרד לפרסם דוחות אלו ועד כה לא התקבלה בקשה מפורשת מהוועדה לענייני ביקורת המדינה.¹¹

בדוח לפי חוק חופש המידע קיים פילוח מגדרי של עובדי המשרד, אולם אין בדוח זה או בתקציב הכספי ניתוח מגדרי של התקציב, ובעיקר תשלומי השכר. לפי תשובת משרד המבקר, המשרד החליט להחיל על עצמו באופן וולונטארי את עקרונות החלטת הממשלה בנושא בחינה מגדרית (להרחבה ראו סעיף 5.2 להלן).¹²

2. התקציב לשנת 2016 והוצאה למעשה בשנים קודמות

ב-9 בנובמבר 2015 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את הצעת תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2016.¹³ בלוח 3 להלן מפורטת ההוצאה למעשה בחלוקה לתחומי פעולה בשנים 2011-2016. בעקבות המלצות מבקר הפנים של משרד מבקר המדינה, החל משנת 2013 רוכזו הוצאות אמרכלות בתחום פעולה נפרד במספר סעיף 1106 (לפני כן, חולקו הוצאות אמרכלות בין תחומי הפעולה השונים).¹⁴

⁹ ישיבות הוועדה לענייני ביקורת המדינה: ישיבה מיום 2 בינואר, פרוטוקול מס' 166, אישור הדוח הכספי של מבקר המדינה לשנת 2006; ישיבה מיום 29 באוקטובר 2008, פרוטוקול מס' 253, אישור הדוח הכספי של מבקר המדינה לשנת 2007; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח תקציב הביצוע של משרד מבקר המדינה לשנת 2007, כתיבה: מרק ויין ועמי צדיק, אוגוסט 2008.

¹⁰ דוח לפי חוק חופש המידע לשנת 2016 פורסם לפי שנה קלנדרית. מבקר המדינה, דין וחשבון לשנת 2016 לפי חוק חופש המידע התשנ"ח-1998, יוני 2017.

¹¹ תשובת משרד מבקר המדינה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2017.

¹² תשובת משרד מבקר המדינה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2017.

¹³ ועדת הכספים, ישיבה מיום 9 בנובמבר 2015, פרוטוקול מס' 163, תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2016.

¹⁴ משרד מבקר המדינה, דוח כספי לשנת 2013, תקציב לאחר אישור ועדת הכספים לשנת הכספים 2015, דצמבר 2014, עמ' 5.



לוח 3 – הוצאה למעשה בשנים 2012–2016 (באלפי ש"ח)¹⁵

סעיף	שם תחום הפעולה	2012	2013	2014	2015	2016	שיעור שינוי 2016-2012
1101	ניהול ומטה	29,135	20,304	19,752	23,128	24,818	-14.8%
1102	ביצוע ביקורת	176,337	127,546	125,134	132,674	138,478	-21.5%
1103	נציבות תלונות הציבור	42,836	29,269	32,425	35,362	37,912	-11.5%
1104	הוצאות חד-פעמיות (חד"פ)	24,843	21,638	35,593	122,651	21,590	-13.1%
1106	אמרכלות		83,619	85,964	87,506	93,035	11.3% (2015-13)
סך הכול		273,151	282,376	298,868	401,321	315,833	15.6%
	שיעור שינוי שנתי	11.0%	3.4%	5.8%	34.3%	-21.3%	
סך הכול ללא הוצ' חד"פ		248,308	260,738	263,275	278,670	294,243	18.5%
	שיעור שינוי ללא הוצ' חד"פ	3.5%	5.0%	1.0%	5.8%	5.6%	

מהנתונים עולה כי **ההוצאה למעשה בשנת 2016 קטנה בכ-21.3% לעומת שנת 2015**. ללא תחום פעולה 1104 'הוצאות חד-פעמיות', ההוצאה למעשה גדלה ב-5.6% לעומת שנת 2015. תחום פעילות 'הוצאות חד-פעמיות' יוצג בהרחבה בהמשך בלוח 4 להלן והוא קשור לתקציבים שהוקצו לצורך השלמת בניית מבנה המשרד בקריית הלאום בירושלים. יש לציין למעט סעיף הוצאות חד פעמיות, בכלל סעיפי ההוצאה למעשה חל גידול בין שנת 2016 לעומת שנת 2015.

משנת 2012 עד שנת 2016 גדלה ההוצאה למעשה של המשרד בשיעור נומינלי מצטבר של כ-15.6%, או בשיעור גידול שנתי ממוצע של כ-3.7%. בתקופה האמורה 2016-2012, גדל סך תקציב המדינה המקורי (לחישוב מגבלת ההוצאה) נומינלי מצטבר של כ-22.1% או בשיעור שנתי ממוצע של כ-16.5%¹⁶.

בלוח 4 להלן מפורט הדוח הכספי של משרד מבקר המדינה לשנת 2016, על פי סעיפי תחומי הפעולה השונים ועל פי מקורות התקציב והביצוע – תקציב מקורי, עודפי תקציב, תקציב מאושר, הוצאה למעשה.

לוח 4 – דוח כספי לשנת הכספים 2016 (באלפי ש"ח)¹⁷

סעיף	תחום פעולה	התקציב המקורי	עודפי תקציב שהועברו מ-2015	התקציב המאושר	הוצאה למעשה	שיעור הביצוע	
						מהתקציב המקורי	מהתקציב המאושר
1101	ניהול ומטה	27,787	5,721	33,508	24,818	89.3%	74.1%
1102	ביצוע ביקורת	140,664	11,966	152,630	138,478	98.4%	90.7%
1103	נציבות תלונות הציבור	39,269	3,500	42,769	37,912	96.5%	88.6%
1104	הוצאות חד-פעמיות	16,598	49,551	66,149	21,590	130.1%	32.6%
1105	רזרבה	6,856	0	6,856	0	0.0%	0.0%
1106	אמרכלות	118,475	35,353	153,828	93,035	78.5%	60.5%
11	סך-כול התקציב	349,649	106,091	455,740	315,833	90.3%	69.3%

¹⁵ משרד מבקר המדינה, דוח כספי לשנת 2015.

¹⁶ אתר מאגרי המידע הממשלתיים, [תקציב וביצוע](#) (שנים שונות). להרחבה ראו: אילנית בר, [נתוני תקציב המדינה בשנים 2005-2014 והצעת התקציב לשנים 2015-2016 לפי סעיפים ראשיים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ספטמבר 2015.

¹⁷ משרד מבקר המדינה, דוח כספי לשנת 2016.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

התקציב המקורי לשנת 2016 היה 349.6 מיליון ש"ח, ובתוספת עודפים שהועברו משנת 2016 בהיקף של כ-106.1 מיליון ש"ח (כ-30.3% מהתקציב המקורי), **התקציב המאושר** של משרד מבקר המדינה בשנת 2016 היה כ-455.7 מיליון ש"ח. ההוצאה למעשה באותה שנה הייתה כ-315.8 מיליון ש"ח – **שיעור ניצול של כ-69.3% מהתקציב המאושר ושל כ-90.3% מהתקציב המקורי**.

השיעור הנמוך של ההוצאה למעשה לעומת התקציב המאושר (69.3%) היה קיים גם בשנים קודמות, ובצורה בולטת יותר (56.8% בשנת 2014 ו-60.5% בשנת 2013).

3. ניתוח הסיבות לשיעור הביצוע הנמוך

כאמור לעיל, בשנת 2016 היה התקציב המאושר של משרד מבקר המדינה כ-455.7 מיליון ש"ח, וההוצאה למעשה הייתה כ-315.8 מיליון ש"ח – **שיעור ניצול של 69.3%**. להלן הערות כלליות על מבנה התקציב של משרד מבקר המדינה ועל שיעורי ביצוע התקציב בו (בהשוואה לתקציב המאושר).

3.1. סעיף הוצאות חד-פעמיות

למעט בשנת 2015, שיעורי ניצול נמוכים ביותר של התקציב נרשמו לאורך השנים בסעיף ההוצאות החד-פעמיות. להלן יוצג בלוח 5 פירוט על סעיף ההוצאות החד-פעמיות משנת 2006 ועד שנת 2016.

לוח 5 – תקציבי סעיף ההוצאות החד-פעמיות בשנים 2006–2016 (במיליוני ש"ח)¹⁸

התקציב	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
מקורי	14.6	2.5	8	4.5	10.5	51.1	61.6	13.3	73.9	54.5	16.6
עודפים	67.4	73.5	66.6	66.7	51.4	35	79.9	116.6	108.3	125.2	49.5
מאושר	82	76	74.6	71.1	61.9	86.1	141.5	129.9	182.2	179.7	66.1
הוצאה למעשה	2.8	7.5	8	15.7	26.9	6.2	24.8	21.6	35.6	122.6	21.6
שיעור הניצול	3.4%	9.9%	10.7%	22.1%	43.5%	7.2%	17.5%	16.7%	19.5%	68.2%	32.7%

מהנתונים עולה כי למעט בשנת 2015 שיעור הניצול של ההוצאות החד-פעמיות היה נמוך, בשלב שילוב של העברת עודפים בסכומים גבוהים מהשנה הקודמת ובמקביל הוצאה למעשה נמוכה (ראו להלן סעיף 3.2). בשנת 2015 ההוצאה למעשה הייתה גבוהה משמעותית לעומת השנים הקודמות, ועל כן שיעור הניצול עלה. תוכנית הפעולה העיקרית שבגינה הועברו העודפים לשנת 2015, ולשנים הקודמות, היא 11-04-12 'מבנה המשרד בקריית הלאום' (ראו להלן סעיף 3.3). בניית קריית הלאום הושלמה במהלך שנת 2016 ואכן בשנת 2016 קטן סעיף ההוצאות החד פעמיות לעומת שנים קודמות (2015 ו-2014), בתקציב המקורי, בעודפים שהועברו משנת 2015 ובהוצאה למעשה.

3.2. העברת עודפי תקציב משנה לשנה

העודפים הנותרים בתקציב משרד מבקר המדינה מועברים, באישור מבקר המדינה, לשימוש בשנה העוקבת, אלא אם כן הוא מחליט על הפחתה בסך העודפים המועברים לשנה העוקבת. העברת העודפים מביאה לגידול בעודפי התקציב הנגררים משנה לשנה, להגדלת התקציב המאושר ולהקטנת שיעור הניצול התקציבי. יש לציין כי במשרדי הממשלה העברת עודפי תקציב לשנה העוקבת דורשת אישור של שר האוצר ושל ועדת הכספים, ובלא אישור כאמור העודפים מוחזרים לאוצר המדינה.¹⁹ כמוצג בלוח 4 לעיל, לרשות המשרד עודפים בכלל תחומי הפעולה שבאחריותו, המסתכמים בכ-106.1 מיליון ש"ח, שהועברו משנת 2015 לשנת 2014. לשם השוואה, בשנת הכספים 2015 הועברו כ-182.6 מיליון ש"ח משנת 2014, בשנת 2014 הועברו כ-163 מיליון ש"ח מהשנה הקודמת ובשנת

¹⁸ משרד מבקר המדינה, דוח כספי לשנת 2016, דוחות כספיים לשנים קודמות.

¹⁹ [חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985](#).



הכספים 2013 הועברו כ-176 מיליון ש"ח משנה קודמת.²⁰ יחד עם זאת, הן בשנה הנוכחית והן בשנים קודמות קוצצו על ידי מבקר המדינה חלק מהעודפים והוחזרו לאוצר המדינה, למשל: בשנת 2017 החליט מבקר המדינה על קיצוץ בסך 70.251 מיליון ש"ח מעודפי 2016,²¹ בשנת 2016 החליט מבקר המדינה על קיצוץ בסך 40.2 מיליון ש"ח מעודפי 2015 ובשנת 2015 החליט מבקר המדינה על קיצוץ בסך 37.25 מיליון ש"ח מהעודף שנותר בתקציב 2014.²² בשנת 2014 קוצצו כ-15.75 מיליון ש"ח מהעודף שנותר מתקציב 2013.²³ ובשנת 2013 קוצצו העודפים בכ-23.5 מיליון ש"ח מתוך כלל העודפים; בשנת 2007 קוצצו העודפים בכ-31 מיליון ש"ח.²⁴ לדברי משרד מבקר המדינה, החזרת העודפים היא פועל יוצא ממדיניות תקציבית שמנהיגה הנהלת המשרד.²⁵ לוח 6 להלן מציג את פירוט העודפים שהועברו בפועל משנים קודמות (לאחר קיצוצים), ומשקלם היחסי בתקציב המקורי.

לוח 6 – עודפים משנים קודמות (במיליוני ש"ח)²⁶

שנה	עודפים שהועברו משנה קודמת	תקציב מקורי	משקל עודפים שהועברו
2006	102	222	46.0%
2007	99	217	45.8%
2008	100	227	44.0%
2009	114	237	48.1%
2010	100	266	37.5%
2011	100	305	32.8%
2012	145	332	43.7%
2013	176	291	60.4%
2014	163	363	45.0%
2015	183	372	49.1%
2016	106	350	30.3%
2017	63	359	17.5%
שינוי מצטבר	-38%	61.7%	ירידה של 28.5 נק' האחוז

מהנתונים עולה כי בשנים 2006-2017 חלה ירידה נומינלית בהיקף העודפים שהועברו משנה קודמת בשיעור מצטבר של כ-38.4%. בעוד התקציב המקורי גדל בשיעור מצטבר גבוה יותר של כ-61.7%. לפיכך, **משקל העודפים המועברים משנה קודמת בכלל התקציב המקורי ירד מ-46.0% בשנת 2006 ל-17.5% בשנת 2016 – קיטון של 28.5 נקודות האחוז.**

3.3. בניית המשרד בקריית הלאום

בבחירת התקציב לשנת 2016 נמצא כי מתוך כ-49.5 מיליון ש"ח עודפים שהועברו משנה קודמת, כ-34.7 מיליון ש"ח 2015, הועברו לטובת תוכנית פעולה 11-04-12 'מבנה המשרד בקריית הלאום' (תחת תחום פעולה 11-04

²⁰ משרד מבקר המדינה, דוחות כספיים משנים שונות.

²¹ תשובת משרד מבקר המדינה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2017.

²² משרד מבקר המדינה, דוח כספי לשנת 2016, ע' 11, דוח כספי לשנת 2015, ע' 11.

²³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [ניתוח הדוח הכספי של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לשנת הכספים 2014](#), כתיבה: ויקטור פתאל, 23 ביולי 2015.

²⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [ניתוח תקציב הביצוע של משרד מבקר המדינה לשנת 2007](#), מרק ויין ועמי צדיק, 14 באוגוסט 2008.

²⁵ תשובת משרד מבקר המדינה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2017.

²⁶ נתוני תקציב 2006-2012: נעם גלעדי, אגף החשב הכללי במשרד האוצר, דוא"ל, 29 ביולי 2013; נתוני 2013-2016 ואילך: משרד מבקר המדינה, דוחות כספיים לשנים 2013-2016. נתוני 2017: תשובת משרד המבקר, 8 באוגוסט 2017.



'הוצאות חד-פעמיות'), בעוד ההוצאה למעשה בשנת 2016 בסעיף זה הייתה כ-10.5 מיליוני ש"ח.²⁷ בשנים קודמות גם כן הועברו עודפים בסכומים גבוהים יותר לטובת סעיף זה – בשנת 2015 כ-110.2 מיליון ש"ח, בשנת 2014 כ-90 מיליון ש"ח ובשנת 2013 כ-99.5 מיליון ש"ח. לפי המשרד, **קצב ההוצאה הכספית בגין הפרויקט הוא כקצב התקדמות הבינוי**.²⁸ לפי הצעות התקציב בשנים קודמות, ההוצאה על בניית המבנה הייתה אמורה להסתיים בשנת 2013, אך לפי הצעת התקציב לשנים 2013-2014, אשר אושרה על-ידי ועדת הכספים, הוארכה ההוצאה עד שנת 2015. בשנת 2012 הסתיים המכרז ונבחר קבלן להקמת המבנה.²⁹ לפי הדוח הכספי של משרד מבקר המדינה והצעת תקציב המבקר לשנת 2017, באוקטובר 2015 עברה הלשכה הראשית של משרד מבקר המדינה למבנה החדש בקריית הלאום, בדוחות צוין כי "פרויקט הבניה עמד בלוחות הזמנים ובתקציב שאושר למשרד".³⁰ על פי נתוני משרד מבקר המדינה, אשר הוצגו בתקציב לשנת 2016, עלות הקמת המבנה בקריית הלאום נאמדה בכ-194 מיליון ש"ח. בהצעת התקציב לשנת 2017 לא תוקצבה תוכנית פעולה 11-04-12 'מבנה המשרד בקריית הלאום'.³¹

3.4. מנגנון הרשאה להתחייב

מנגנון ההרשאה להתחייב מאפשר למשרדי הממשלה להתחייב בכל שנת כספים לפרויקטים רב-שנתיים בלי ליצור עודפים גדולים הנגררים משנה לשנה.³² עד שנת 2009 לא נעשה שימוש במנגנון ההרשאה להתחייב בתקציב המשרד, אשר אמור להסדיר (במידה מסוימת) ניהול סעיפי תקציב רב-שנתיים ולאפשר פיקוח עליהם, בעיקר בכל הקשור לתקציבי הפיתוח, שבהם הכספים מוקצים על פני כמה שנים. לדוגמה, הקצאת תקציב של 28 מיליון ש"ח בשנת 2005 למימון העברת משרדי מבקר המדינה בחיפה למבנה בשימור נוצלה על-פי קצב התקדמות הפרויקט, והביאה על כן לשיעור ניצול שנתי נמוך יחסית (משרד מבקר המדינה בחיפה עבר למשכנו ביוני 2010).³³

מרכז המחקר והמידע של הכנסת ציין במסמכים קודמים שהגיש לוועדה לענייני ביקורת המדינה כי במשרד מבקר המדינה לא נעשה שימוש במנגנון הרשאה להתחייב לגבי תקציבי פיתוח משמעותיים. בעקבות בקשת יו"ר הוועדה דאז, חה"כ זבולון אורלב, החל משרד מבקר המדינה להשתמש במנגנון ההרשאה להתחייב בהצעת התקציב לשנת 2009.³⁴ למשל, בסעיף ההוצאות החד-פעמיות בתקציב לשנת 2009 היה תקציב הרשאה להתחייב של 157 מיליון ש"ח למימון בניית המשרד בקריית הלאום. בשנות התקציב 2014 ו-2015 מנגנון הרשאה להתחייב קיים אך לא נעשה בו שימוש, בהיעדר צורך (תקצוב סיום בניית המבנה החדש בקריית הלאום נעשה בתקציב השוטף). בתקציב 2016 לא מופיע המנגנון.

אחד הסעיפים הראשיים הכלולים בדוח הכספי של משרד מבקר המדינה הוא סעיף '05 רזרבה'. בסעיף זה נכללים שני רכיבים – רזרבה לשכר ורזרבה לעמידה ביעדי הגרעון. על פי משרד מבקר המדינה, רזרבה שלא נוצלה בתקציב אותה השנה תוחזר לאוצר המדינה.³⁵ בלוח 7 להלן יוצגו נתונים על תקציב הרזרבה בשנים האחרונות וניצולו.

²⁷ משרד מבקר המדינה, דוח כספי לשנת 2016.

²⁸ אלי מרזל, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, מכתב, 12 באוגוסט 2014.

²⁹ משרד מבקר המדינה, הצעת תקציב לשנת 2016, נובמבר 2015, ע' 17.

³⁰ משרד מבקר המדינה, דוח כספי לשנת 2015, ע' 13. הצעת תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2017, ע' 16.

³¹ משרד מבקר המדינה, הצעת תקציב לשנת 2017, דצמבר 2016, ע' 10.

³² חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, סעיף 6.

³³ אתר האינטרנט של פרסומי ממשלת ישראל (לפ"מ), הודעה על מעבר למשכן החדש בחיפה – משרד מבקר המדינה, תאריך כניסה: 22 ביוני 2010.

³⁴ הוועדה לענייני ביקורת המדינה, פרוטוקול מס' 166 של ישיבה בנושא אישור הדוח הכספי של משרד מבקר המדינה לשנת הכספים 2006, 2 בינואר 2008.

³⁵ משרד מבקר המדינה, דוח כספי לשנת 2015, ע' 7.



לוח 7 – תקציבי סעיף הרזרבה, 2012-2016 (באלפי ש"ח)³⁶

נתון	2012	2013	2014	2015	2016	שיעור שינוי 2016-2012
רזרבה לשכר	2,100	3,996	4,082	4,122	4,417	110.3%
הוצאה למעשה רזרבה שכר	0	0	0	0	0	
רזרבה יעדי הגרעון	1,790	1,714	2,858	3,173	2,438	36.2%
הוצאה למעשה רזרבה יעדי הגרעון	0	0	0	0	0	
סך-הכול רזרבה	3,890	5,710	6,940	7,295	6,856	76.2%

מהלוח לעיל עולה כי תקציב הרזרבה של משרד מבקר המדינה עלה בין השנים 2012-2016. תקציב הרזרבה לשנת 2016 עמד על 6.8 מיליון ש"ח, גידול של 76.2% בהשוואה לשנת 2012, וירידה של 6% בהשוואה לשנת 2015. יצוין כי בכל השנים לא נעשה שימוש בתקציב הרזרבה וההוצאה למעשה של הרזרבה, הן לשכר הן לשמירה על יעדי הגרעון הייתה 0, כמפורט בלוח לעיל.

4. שכר עובדי משרד מבקר המדינה

במשרד מבקר המדינה פועלות יחידת ניהול ומטה, חטיבות ביקורת ונציבות תלונות הציבור. כאמור, מבקר המדינה הוא עצמאי ואינו תלוי בממשלה והוא מוסמך על פי חוק לגייס את עובדי המשרד, לקבוע את שכרם ולפטורם אם ימצא לנכון לעשות כן.³⁷

שכר עובדי משרד מבקר המדינה נקבע על בסיס נוסחה לקביעת תוספות השכר, והממונה על השכר במשרד האוצר, על פי חוק, אינו מתערב בתנאי העסקתם של עובדי משרד המבקר בהתאם לעקרון העצמאות ואי-התלות ברשות המבצעת. ועדה ציבורית (**ועדת גלוברזון**) קבעה בשנת 1979 את השכר ואת תנאי השירות של עובדי משרד מבקר המדינה. החלטות ועדת גלוברזון עוגנו בהסכם קיבוצי שנחתם עם הסתדרות העובדים. ההסכם אושר על-ידי ועדת הכספים³⁸ של הכנסת ועל-ידי בית-הדין לעבודה. הוועדה ביססה את הנוסחה לחישוב השכר על ארבעה מרכיבים שווים:³⁹ שכר משפטנים ופרקליטים בשירות המדינה; דירוג עובדי המח"ר (מדעי החברה והרוח); שכר רואי-חשבון שכירים במשרדי רואי-חשבון; שכר עובדי בנק ישראל. שכר העובדים במשרד מתעדכן בכל שנתיים ומורכב משכר יסוד משולב ו**תמ"ה** (תוספת מבקר המדינה) בשיעור 129.29%.⁴⁰ בהתאם להסכמי העבודה הקיבוציים מרבית העובדים מקבלים תוספת זו על שכרם.⁴¹ יחד עם זאת, כפי שמציינים במשרד מבקר המדינה, עובדים המדורגים בדירוג הביקורת מקבלים את התוספת במלואה ואילו עובדים המדורגים בדירוג המנהלי מקבלים את התוספת באופן חלקי.⁴² בלוח 8 להלן מוצגים נתוני תעסוקה במשרד בשנים 2010 ו-2015 בחלוקה לדרגים לפי מספר המשרות, השכר הממוצע ועלות ההעסקה.

³⁶ משרד מבקר המדינה, דוחות כספיים הכלולים [בדין וחשבון לפי חוק חופש המידע התשנ"ח-1998](#), שנים שונות.

³⁷ על פי סעיף 22(א) לחוק מבקר המדינה: "עובדי משרד המבקר דינם כדין שאר עובדי המדינה, אולם בקבלת הוראות ולגבי פיטורים יהיו נתונים למרותו של המבקר בלבד".

³⁸ דברי מבקר המדינה אליעזר גולדברג, בישיבת ועדת הכספים, [פרוטוקול מס' 284 - תקציב מס' 2 של מבקר המדינה](#), 18 ביולי 2001.

³⁹ מבקר המדינה מיכה לינדנשטראוס, פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים, [תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2006](#), 20 בפברואר 2006.

⁴⁰ תשובת משרד מבקר המדינה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2017.

⁴¹ דברי מבקר המדינה אליעזר גולדברג, בישיבת ועדת הכספים, [פרוטוקול מס' 284 - תקציב מס' 2 של מבקר המדינה](#), 18 ביולי 2001. יצוין כי עובדים שאינם בדירוג המקצועי של ביקורת המדינה מקבלים תוספת תמ"ה חלקית.

⁴² תשובת משרד מבקר המדינה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2017.



לוח 8 – נתונים על התעסוקה והשכר הממוצע במשרד מבקר המדינה (בש"ח, מחירי 2015)⁴³

שינוי 2010 לעומת 2015			2015			2010			דרג עובדים
עלות העסקה	שכר	משרות	עלות העסקה	שכר	משרות	עלות העסקה	שכר	משרות	
11.2%	9.3%	38-	17,093	13,809	75	15,368	12,640	113	מינהלי
11.1%	7.5%	30+	35,928	28,351	458	32,332	26,370	428	ביקורת המדינה
38.4%	34.3%	-	82,081	62,979	2	59,289	46,888	2	מוקבלים לשופטים
12.6%	6.2%	2-	6,176	5,071	6	5,485	4,775	8	משפטיים מתמחים
-5.5%	10.9%-	8+	3,011	2,357	11	3,185	2,646	3	סטודנטים
2.5%	3.7%	-	55,606	40,870	1	54,254	39,409	1	מנכ"ל
11.3%	7.6%	3	28,521	21,633	7	25,631	20,108	4	עובדי לשכה
14.3%	10.7%	+1	32,547	25,706	560	28,464	23,221	559	סך הכול

מעיון בנתונים עולה המידע הבא:

- השכר הממוצע ברוטו למשרה בשנת 2015 היה 25,706 ש"ח – עלייה בשיעור ריאלי של כ-10.7% לעומת 2010. עלות העסקה ממוצעת למשרה בשנת 2015 הייתה 32,547 ש"ח – עלייה בשיעור ריאלי של כ-14.3% לעומת שנת 2010. מספר המשרות במשרד בשנת 2015 היה 560, לעומת 559 בשנת 2010 – עלייה של משרה אחת.
 - רוב המשרות בשנת 2015 הן בדרג הביקורת (458 משרות) ובדרג המינהלי (75 משרות). בהשוואת שנת 2015 לשנת 2010 חלה ירידה של 38 משרות בדרג המינהלי, לעומת עלייה של 30 משרות בדרג הביקורת, שבו השכר הממוצע גבוה יותר מהשכר הממוצע בדרג המינהלי – 28,351 ש"ח, לעומת 13,809 ש"ח. יש לציין כי בשנת 2008 מצבת העובדים בדרג המינהלי עמדה על 133, לעומת 394 עובדים בדרג הביקורת.⁴⁴ בהשוואת שנת 2015 לשנת 2008 חלה ירידה של 58 משרות בדרג המינהלי, לעומת עלייה של 64 משרות בדרג הביקורת. תוספת כוח האדם לדרג הביקורת והירידה בכוח אדם בדרג המינהלי עשויה לנבוע משתי סיבות:
 - תחלופה טבעית של כוח אדם במשרד, קרי פרישה של עובדים ותיקים בדרג המנהלי וגיוס של עובדים חדשים בדרג הביקורת;
 - מעבר פנימי של עובדים מהדרג המינהלי לדרג הביקורת, קרי שיפור בתנאי השכר של אותם עובדים.
- כמו כן, לפי נתוני משרד מבקר המדינה, בשנת 2015 השכר החודשי ברוטו של 87 מעובדי המשרד היה גבוה מ-35,000 ש"ח (לעומת 79 בשנת 2014 ו-83 עובדים בשנת 2013); 22 מהם השתכרו מעל 45,000 ש"ח (לעומת 15 ב-2014 ו-20 ב-2013), ו-5 מהם – יותר מ-50,000 ש"ח (לעומת 4 ב-2014 ו-6 ב-2013).⁴⁵
- בלוח 9 שלהלן מוצג השינוי בשכר הממוצע ברוטו למשרת שכיר במשק, השכר הממוצע ברוטו למשרת שכיר בקרב עובדי המדינה והשכר הממוצע במשרד מבקר המדינה בשנת 2015 לעומת 2012.

⁴³ שכר עובדי משרד מבקר המדינה: דין וחשבון לפי חוק חופש המידע, [נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2015](#), [נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2010](#), כניסה: 12 ביולי 2017. שכר ממוצע לחודש ברוטו כולל שכר משולב ותוספת מבקר המדינה (תמ"ה), שכר בעד עבודה נוספת, תשלומים שנתיים, החזר הוצאות וגילומי מס; [מדד המחירים לצרכן](#): הלמ"ס, [מאגר המחירים ומדדי המחירים של ישראל](#), מדד המחירים לצרכן, כניסה: 12 ביולי 2017.

⁴⁴ משרד מבקר המדינה, דין וחשבון לפי חוק חופש המידע, [שכר עובדי משרד מבקר המדינה לשנת 2008](#).

⁴⁵ אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה, [נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2015](#), [נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2014](#), [נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2013](#).



לוח 9 – השינוי בשכר הממוצע במשרד מבקר המדינה לעומת השכר הממוצע במשק (בש"ח, מחירי 2015)⁴⁶

שכר (ברוטו)	2012	2015	שינוי ריאלי
שכר ממוצע במשק	9,097	9,576	+5.3%
שכר ממוצע – עובדי מדינה השייכים לשירותי המינהל הממשלתי	14,568	15,271	+4.8%
שכר ממוצע משרד מבקר המדינה	24,097	25,706	+6.7%
שכר ממוצע משרד מבקר המדינה ביחס לשכר הממוצע במשק	164.9%	168.4%	1.4 נק' האחוז
שכר ממוצע משרד מבקר המדינה ביחס לשכר הממוצע של עובדי המדינה	65.4%	68.3%	1.9 נק' האחוז

מהנתונים עולה כי השכר הממוצע במשק עלה בשנים 2012-2015 בשיעור ריאלי של 5.3%, השכר הממוצע של עובדי המדינה עלה בשיעור ריאלי של 4.8% והשכר הממוצע של עובדי משרד מבקר המדינה עלה בשיעור ריאלי של 6.7%. כמו כן, בשנת 2015 שכרם הממוצע של עובדי משרד מבקר המדינה היה גבוה ב-168.4% מהשכר הממוצע במשק – לעומת 164.9% בשנת 2012; שכרם היה גבוה יותר, בשיעור של 68.3% מהשכר הממוצע של עובדי המדינה השייכים לשירותי המינהל הממשלתי (ובפיקוח שירות נציבות המדינה) – לעומת 65.4% בשנת 2012. יש כמה סיבות אפשריות לכך שהשכר הממוצע במשרד מבקר המדינה גבוה בהשוואה לשכר עובדי המדינה:

- בשנת 2015, מתוך כלל עובדי המשרד, כ-84.3% הם בעלי השכלה אקדמית: 37 בעלי תעודה, 76 בעלי תואר ראשון, 338 בעלי תואר שני, 5 בעלי תואר שלישי.⁴⁷
- נכון לשנת 2015, התפלגות העובדים המקצועיים במשרד מבקר המדינה הינה: כ-35% משפטנים, כ-38% בעלי השכלה בתחומי כלכלה, ראיית חשבון ומנהל עסקים, וכ-27% בעלי מקצועות אקדמיים מגוונים כגון מערכות מידע, מדיניות ציבורית, אדריכלות, עבודה סוציאלית ומדעי המדינה.⁴⁸
- ביולי 2015 הוותק המקצועי הממוצע במשרד מבקר המדינה היה רב יחסית ועמד על 21.06 שנים; הגיל הממוצע במשרד נכון ליולי 2015 הוא 48.4.⁴⁹
- משיכת חוקרים מיומנים לביקורת המדינה ובירור תלונות על הגופים הציבוריים כרוכה בעלויות שכר גבוהות, ויש צורך במנהלי ביקורת ומבררי תלונות ציבור בעלי יכולת מקצועית השווה לזו של בעלי המקצוע גופים שאותם הם מבקרים.
- על עובדי משרד המבקר חלים "כללי צינון" והגבלת עיסוק לאחר פרישה מחמירים יותר משאר העובדים בשירות הציבורי. על פי חוק עובד משרד המבקר, בכל דרג, שעסק בביקורת לא יועסק בגוף מבוקר במשך שנתיים מיום שפרש.⁵⁰

בשל הנקודות לעיל, ראוי להשוות את שכרם של עובדי משרד המבקר לזה של עובדי מדינה המקבילים במשרתם והשכלתם. בלוח 10 להלן מוצגים נתוני השכר הממוצע של עובדי המשרד לעומת השכר הממוצע במשרדי הממשלה בדירוגים מתאימים. ההשוואות בוצעו באופן הבא: בין הדרג המינהלי במשרד המבקר לבין הדרג המינהלי במשרדי הממשלה; בין דרג הביקורת של משרד המבקר לבין החציון העליון של השירות המשפטי במשרדי הממשלה; בין דרג הביקורת של משרד המבקר לבין החציון העליון של דרג המח"ר במשרדי הממשלה ולעשירון העליון של דרוג המח"ר במשרדי הממשלה.

⁴⁶ הלמ"ס, לוח 4.3 – שכר חודשי ממוצע למשרת שכיר במחירים שוטפים, לוח 3.15 – עובדי מדינה השייכים לשירותי המינהל הממשלתי (ענף 84) בפיקוח שירות נציבות המדינה, מחירים שוטפים, תאריך כניסה: 12 ביולי 2017. משרד מבקר המדינה, נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2015, נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2012, כניסה: 25 ביולי 2016.

⁴⁷ אלי מרזל, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, מכתב, 15 ביולי 2015, הנתונים מתייחסים ל-9 ביולי 2015.

⁴⁸ מתן גוטמן, עוזר בכיר למנכ"ל משרד מבקר המדינה, דואר אלקטרוני, 22 ביולי 2015.

⁴⁹ אלי מרזל, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, מכתב, 15 ביולי 2015, הנתונים מתייחסים ל-9 ביולי 2015.

⁵⁰ ראו סעיף 22 (ב) לחוק מבקר המדינה



לוח 10 – נתוני שכר משרד המבקר לעומת משרדי הממשלה (בש"ח, ברוטו, מחירי 2015)⁵¹

שינוי		2015		2010		דרג עובדים
עלות העסקה	שכר	עלות העסקה	שכר	עלות העסקה	שכר	
12.5%	10.1%	14,552	11,669	12,936	10,603	מינהלי – משרדי הממשלה
11.2%	9.3%	17,093	13,809	15,368	12,640	מינהלי – מבקר המדינה
-1.3%	-0.8%	17.5%	18.3%	18.8%	19.2%	פער
10.0%	7.7%	29,436	23,731	26,762	22,027	השירות המשפטי – חציון עליון
11.1%	7.5%	35,928	28,351	32,332	26,370	ביקורת – מבקר המדינה
1.1%	-0.2%	22.1%	19.5%	20.8%	19.7%	פער
4.7%	2.1%	22,782	18,358	21,759	17,972	מח"ר – חציון עליון
11.1%	7.5%	35,928	28,351	32,332	26,370	ביקורת – מבקר המדינה
6.4%	5.4%	57.7%	54.4%	48.6%	46.7%	פער
8.9%	5.8%	32,437	26,248	29,794	24,816	מח"ר – עשירון עליון
11.1%	7.5%	35,928	28,351	32,332	26,370	ביקורת – מבקר המדינה
2.2%	1.7%	10.8%	8.0%	8.5%	6.3%	פער

מהנתונים עולים הדברים הבאים :

- ממוצע השכר ברוטו של הדרג המינהלי במשרד המבקר עמד בשנת 2015 על 13,809 ש"ח ובדרג המינהלי של משרדי הממשלה היה 11,669 ש"ח, **פער של 18.3%** לעומת פער שכר של 19.2% בשנת 2010; בשנים 2015-2010 עלה השכר הריאלי של הדרג המינהלי במשרדי הממשלה בשיעור מצטבר של כ-10.1% לעומת 9.3% במשרד המבקר.
- ממוצע השכר ברוטו של דרג הביקורת במשרד המבקר עמד בשנת 2015 על 28,351 ש"ח לעומת 23,731 ש"ח בקרב החציון העליון של השירות המשפטי במשרדי הממשלה, **פער של 19.5%** לעומת פער של 19.7% בשנת 2010. בשנים 2015-2010 עלה השכר הריאלי של החציון העליון בדרג השירות המשפטי בשיעור מצטבר של כ-7.7% לעומת עלייה בשיעור של כ-7.5% בקרב עובדי הביקורת במשרד המבקר.
- ממוצע השכר ברוטו של דרג הביקורת במשרד המבקר עמד בשנת 2015 על 28,351 ש"ח לעומת 18,358 ש"ח בקרב החציון העליון של עובדי דרג המח"ר במשרדי הממשלה, **פער של 54.4%** לעומת פער של 46.7% בשנת 2010. בשנים 2015-2010 השכר הריאלי בקרב החציון העליון של עובדי דרג המח"ר עלה ב-2.1%, לעומת עלייה בשיעור של כ-7.5% בקרב עובדי הביקורת במשרד המבקר.
- בעבר נטען על-ידי משרד מבקר המדינה כי יש להשוות את השינוי בשכר עובדי הביקורת לשינוי בשכר העשירון העליון של עובדי דרג המח"ר במשרדי הממשלה.⁵² לפי השוואה זו, ממוצע השכר ברוטו של דרג הביקורת במשרד המבקר עמד בשנת 2015 על 28,351 ש"ח לעומת 26,248 ש"ח בקרב העשירון העליון של עובדי דרג המח"ר במשרדי הממשלה, **פער של 8.0%** לעומת פער של 6.3% בשנת 2010. בשנים 2015-2010

⁵¹ **שכר עובדי משרד מבקר המדינה:** דין וחשבון לפי חוק חופש המידע, [נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2015](#), [נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2010](#), כניסה: 12 ביולי 2017. שכר ממוצע לחודש ברוטו כולל שכר משולב ותוספת מבקר המדינה (תמ"ח), שכר בעד עבודה נוספת, תשלומים שנתיים, החזר הוצאות וגילומי מס; **מדד המחירים לצרכן:** הלמ"ס, [מאגר המחירים ומדדי המחירים של ישראל](#), מדד המחירים לצרכן, כניסה: 12 ביולי 2017. **שכר עובדי משרדי הממשלה:** דוחות הממונה על השכר בשנים 2010 ו-2015 משרד האוצר. המונח "השירות המשפטי" מופיע בדוחות משנת 2012 ואילך (הכולל גם את נתוני 2011), קודם לכך נעשה שימוש במונח משפטים.

⁵² מתן גוטמן, עוזר בכיר למנכ"ל משרד מבקר המדינה, דואר אלקטרוני, 23 ספטמבר 2014.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

עלה השכר הריאלי של העשירון של עובדי דרג המח"ר בשיעור מצטבר של כ-5.8% לעומת עלייה בשיעור של כ-7.5% בקרב עובדי הביקורת במשרד המבקר.

כאמור, כפועל יוצא מעקרון העצמאות של הביקורת ומאי-התלות בממשלה, שכר עובדי משרד מבקר המדינה נקבע על-ידי מבקר המדינה ואינו נתון לפיקוח הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, שלא כשכרם של יתר עובדי המגזר הציבורי. יש לציין כי באמצע שנת 2006 נעשה קיצוץ בשעות הנוספות של עובדי משרד מבקר המדינה, כדי לצמצם את עלויות השכר, בעיקר של עובדים בכירים.⁵³

יש לציין כי לפי הצהרות לימה ומקסיקו שהוזכרו לעיל, יש להעסיק עובדי ביקורת ברמה גבוהה ושכרם יהיה מותאם ליכולותיהם, ויש להבטיח כי הוועדה האחראית על מוסד הביקורת (בישראל: הוועדה לענייני ביקורת המדינה וועדת הכספים) תוודא שאכן מסופקים משאבים ראויים לביצוע מנדט הביקורת.⁵⁴

5. שקיפות

5.1. שקיפות תקציבית

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור יזם פרויקט שנקרא "מובילים את השקיפות במגזר הציבורי" שבמסגרתו מפורסמת פעילות המשרד שאינה מוצאת ביטוי בדוחות הביקורת המתפרסמים לציבור.⁵⁵ באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה ניתן למצוא מסמכים שונים וביניהם, דוחות חופש מידע; תקציב המשרד; רשימת נסיעות לחו"ל של עובדי המשרד שנעשו במסגרת עבודתם; שכר ותנאי העסקה של עובדי המשרד; הסבר על פעילות הביקורת הפנימית של משרד מבקר המדינה; החלטות על פטור ממכרז; הקוד האתי של המשרד.⁵⁶ פרסומם של מסמכים כגון טבלאות שכר ותנאי העסקה וטיסות לחו"ל של עובדי המשרד שנעשו במסגרת עבודתם מנגישים לציבור את הפעילות המשרדית ואת האופן שבו מנוצל התקציב המשרדי.

5.2. היבטים מגדריים

החלטת ממשלה מס' 2084 מיום 7 באוקטובר 2014 קבעה חובת ניתוח מגדרי על כלל תקציב המדינה.⁵⁷ ההחלטה אימצה את מסקנות דו"ח הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל, וקבעה מתווה מדורג בין השנים משנת 2015 ועד לשנת 2018, לניתוח מגדרי של התקציב.⁵⁸ משנת 2018 ואילך 100% מתקציב משרדי הממשלה ויחידות הסמך יהיה חייב בניתוח מגדרי בצד ההוצאות התקציביות ובצד ההכנסות. החלטת הממשלה לביצוע מגדרי לא כוללת את הגופים העצמאיים: הכנסת, משרד המבקר המדינה ובנק ישראל. בדיון שקיימה הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי, ביקשה יו"ר הוועדה לפנות לגופים אלה ולבקש מהם שיקיימו גם הם את החלטת הממשלה.⁵⁹ משרד מבקר המדינה השיב לוועדה כי מבקר המדינה רואה חשיבות רבה בקיומה של בחינה מגדרית של תקציב המדינה, ועל אף שאינו מחויב בקיום החלטת הממשלה, בכוונתו לקיים בחינה שכזו ביחס לתקציב משרד מבקר המדינה.⁶⁰ משרד מבקר המדינה כלל בסיכום דין וחשבון לשנת 2016 לפי חוק חופש המידע

⁵³ אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה, [הצעת תקציב לשנת הכספים 2012-2011](#), דצמבר 2010.

⁵⁴ [The Lima Declaration](#), 1977, [Mexico Declaration on SAI Independence](#), 2008, at ISSAI Website. "In recruiting staff for Supreme Audit Institutions, appropriate recognition shall be given to above-average knowledge and skills and adequate professional experience. To ensure auditing staff of excellent quality, salaries shall be commensurate with the special requirements of such employment."

⁵⁵ אלי מרזל, [דבר המנכ"ל - מובילים את השקיפות במגזר הציבורי](#), אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה, 19 ביולי 2017.

⁵⁶ משרד מבקר המדינה, [שקיפות](#), כניסה בתאריך: 9 באוגוסט 2017.

⁵⁷ החלטת ממשלה מס' 2084 מיום 7 באוקטובר 2014, [אימוץ המלצות הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל](#).

⁵⁸ אילנית בר, [בחינה מגדרית של תקציב המדינה – יישום ודרכי התקדמות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2016.

⁵⁹ ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי, פרוטוקול מס' 85 [דיווח מוועדת המעקב ליישום התקציב המגדרי](#), 1 ביוני 2016.

⁶⁰ מתן גוטמן, ראש מטה המנכ"ל, מכתב לוועדה לקידום מעמד האישה, 27 ביולי 2017.



התשנ"ח-1998,⁶¹ סעיף ובו נתונים על ייצוג מגדרי של עובדי המשרד, אשר יוצגו בלוח 11 להלן. נציין כי בדיווח המשרד לא קיים פילוח מגדרי לתשלומי השכר במשרד.

לוח 11 – נתונים מגדריים על כוח אדם במשרד מבקר המדינה, 2016⁶²

גברים		נשים		סך הכול עובדים	קטגוריה
שיעור	מספר	שיעור	מספר		
42.4%	219	57.6%	297	516	עובדים במשרד, מהם:
48.8%	197	51.2%	207	404	דירוג ביקורת
19.6%	22	80.4%	90	112	דירוג מנהלי
דרגות בכירות					
63.2%	24	36.8%	14	38	2 הדרגות הגבוהות ביותר בדירוג ביקורת
66.7%	4	33.3%	2	6	מנהלי חטיבה
-	-	-	1	1	סגן למנהלת נציבות תלונות ציבור
64.6%	31	35.4%	17	48	מנהלי אגפים ומקביליהם
56.3%	49	43.7%	38	87	סגני מנהלי אגפים ומקביליהם
השכלה					
42.9%	182	57.1%	242	424	השכלה אקדמית:
26.5%	18	73.5%	50	68	תואר ראשון
45.7%	160	54.3%	190	350	תואר שני
66.7%	4	33.3%	2	6	תואר שלישי
32.2%	19	67.8%	40	59	ללא תואר
54.5%	18	45.5%	15	33	לימודי תעודה

מהלוח עולה כי 297 נשים מועסקות במשרד והן מהוות 57.6% מהמועסקים במשרד. שיעורן של הנשים מכלל המועסקים יורד בדירוג הביקורת – 207 נשים שהן 51.2% מעובדי דירוג הביקורת - ועולה משמעותית בדירוג המנהלי – 90 נשים שהן 80.4% מעובדי הדירוג המנהלי. פילוח של בעלי הדרגות הבכירות מעלה כי נשים מאיישות כשליש מהתפקידים בשתי הדרגות הבכירות ביותר בדירוג הביקורת וכשליש מתפקידי מנהלי אגפים ומקביליהם. בקרב סגני מנהלי אגפים ומקביליהם נשים מאיישות 43.7% מהתפקידים. ל-242 עובדות, שהן 81.5% מכלל העובדות במשרד, יש השכלה אקדמית, לעומת 83.1% מהגברים שלהם תואר אקדמי (182 גברים).

6. היבטים בתקצוב ופיקוח תקציבי על מוסדות מבקר המדינה במדינות שונות⁶³

בינואר 2017 נכתב על-ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת מסמך שסקר היבטים בעבודת מוסדות מבקר המדינה ב-13 מדינות OECD: אוסטרליה, אוסטריה, קנדה, גרמניה, דנמרק, פורטוגל, פינלנד, הולנד, אירלנד, ניו-זילנד, שוודיה, שווייץ ואיטליה.⁶⁴ המסמך התבסס על תשובות לשאלון אחיד שהועבר למדינות על-ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. במסמך נדונו היבטים שונים ובהם גם היבטי תקצוב ופיקוח תקציבי הנוגעים למוסדות מבקר המדינה אותם נציג להלן בקצרה:

⁶¹ מבקר המדינה, [דן וחשבונו לשנת 2016 לפי חוק חופש המידע התשנ"ח-1998](#), יוני 2017.

⁶² שם, ע' 31.

⁶³ רוני בלנק וגדעון זעירא, [היבטים בעבודת מוסדות מבקר המדינה במדינות שונות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2017.

⁶⁴ רוני בלנק וגדעון זעירא, [היבטים בעבודת מוסדות מבקר המדינה במדינות שונות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2017.



תכנון ואישור תקציב מוסד מבקר המדינה. מרוב התשובות שהתקבלו עולה כי המבקר מגבש את הצעת התקציב של המוסד בצורה עצמאית. במקרה אחד צוין כי המבקר מגבש את תקציבו תוך כדי התייעצות עם הממשלה (הולנד), ובמקרה אחר צוין כי הממשלה מקצה למבקר את תקציבו והוא מנהל אותו עצמאית, אם כי לא ידוע לנו האם המבקר מעורב בשלב מוקדם יותר של קביעת התקציב (איטליה). אשר לאישור התקציב, מהתשובות שהתקבלו עולה כי כמעט בכל המקרים הפרלמנט הוא הגוף שמאשר את התקציב, אך לא ברור עד כמה הוא מוסמך לשנותו. בחלק מהתשובות נמסר כי גם הממשלה מעורבת בתהליך אישור התקציב בדרכים שונות. למשל, באוסטריה ובגרמניה המבקר מגיש את הצעת תקציבו למשרד האוצר, שיכול להכניס בו שינויים, ולהעביר אותו לאישור הפרלמנט. בגרמניה, על משרד האוצר להודיע לממשלה על שינויים בתקציב שהמבקר לא אישר, והפרלמנט הוא המחליט. לעומת זאת, בשווייץ התקציב מוגש לממשלה, אך זאת מעבירה אותו כפי שהוא לאישור הפרלמנט. באירלנד התקציב מוגש לפרלמנט, אך יש צורך באישורו גם בידי הממשלה. לפי ה-INTOSAI, על המבקר לנהל את תקציבו באופן עצמאי, ותקציב זה צריך להיות מאושר בידי הרשות המחוקקת ולא הרשות המבצעת.⁶⁵

פיקוח חיצוני על חשבונות מבקר המדינה – מתוך 13 מדינות שהשיבו לשאלון, 8 ציינו כי קיימת ביקורת חיצונית על חשבונות המבקר. נציין כי מהמסמך עלה כי לגבי רוב המוסדות לא ברור מי עורך את הביקורת וכיצד הוא מתמנה. בחלק מהמקרים צוין כי הביקורת מתבצעת על-ידי חברה חיצונית פרטית (למשל, דנמרק, פורטוגל ואירלנד) ובמקרים מסוימים נמסר כי ביקורת זו נתונה בידי ועדה בפרלמנט (למשל, גרמניה). באוסטרליה מבקר חיצוני עורך חשבונות על מוסד מבקר המדינה, ויכול לבחור ולערוך בכל עת גם ביקורת ביצועים. המלצותיו בנושא נבחנות על-ידי המבקר ועל-ידי הוועדה בפרלמנט האמונה על הקשר עם המבקר. נציין כי ה-INTOSAI ממליץ על העמדת הדוחות הכספיים (Financial statements) של המבקר לביקורת חיצונית עצמאית או בחינה בידי הפרלמנט.⁶⁶ לפי ה-INTOSAI, עמידה בהמלצה זו תתרום לשקיפות ומחויבות למתן דין וחשבון (Accountability) ובאופן רחב יותר תאפשר למבקר המדינה להיות דוגמה לגופים אחרים (Leading by example).⁶⁷ יש לציין כי בישראל דוח הביצוע מובא לאישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה, ומאז שנת 2006 הוועדה מבקשת מהמחלקה לפיקוח תקציבי במרכז המחקר והמידע של כנסת להכין ניתוח של התקציב, ועל-כן בפועל ישראל עומדת בתקנים הבין-לאומיים של ה-INTOSAI.

ממשרד מבקר המדינה נמסר כי במהלך 2016 נבחר משרד רו"ח חיצוני לצורך ביקורת על הדוחות הכספיים, אשר יערכו בהתאם לכללי החשבונאות הממשלתית.⁶⁸ בהקשר זה ניתן לציין כי לפי חוק בנק ישראל, התש"ע-2010, הדוח הכספי של הבנק נערך על-ידי רו"ח חיצוני, אשר רשאי להשתתף בדיוני ועדת הביקורת של הבנק.⁶⁹

⁶⁵ ISSAI, [ISSAI 10 - Mexico Declaration on SAI Independence](#), 2007.

⁶⁶ נוסף על כך, פרסום הדוחות הכספיים של המבקר לציבור. ראו:

INTOSAI, [ISSAI 21- Principles of transparency and accountability: Principles and good practices](#), 2010, Accessed: January 1, 2017, p. 7.

⁶⁷ INTOSAI, [ISSAI 21- Principles of transparency and accountability: Principles and good practices](#), 2010, Accessed: January 1, 2017, p. 3.

⁶⁸ תשובת משרד מבקר המדינה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2017.

⁶⁹ [חוק בנק ישראל](#), סעיף 75.

