

# ניתוח דוח ביצוע תקציב משרד מבקר המדינה לשנת הכספים 2025

כתיבה: נתן שבע, כלכלן | אישור: אליעזר שוורץ, ראש צוות  
תאריך: ב' בסיוון תשפ"ו, 18 במאי 2026

פיקוח תקציבי

## תוכן עניינים

1	תמצית	
2	1.1	ניהול התקציב של משרד מבקר המדינה
2	1.1	רקע כללי
3	1.2	עיקרי תקציב 2025 לעומת 2024
4	1.3	התקציב לשנת 2025 וההוצאה למעשה בשנים קודמות
5	2	2. ניתוח מרכיבי התקציב ושיעור הביצוע
5	2.1	העברת עודפי תקציב משנה לשנה
7	2.2	רזרבות בתקציב
7	3	3. שכר עובדי משרד מבקר המדינה
10	4	4. נושאים נוספים
10	4.1	שקיפות תקציבית
11	4.2	היבטים מגדריים וגיוון תעסוקתי

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה לקראת דיון בדוח ביצוע התקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2025. המסמך כולל תיאור תקציב הביצוע של משרד מבקר המדינה לשנת 2025, ניתוח נתוני התקציב, ניתוח שיעור הביצוע, ניתוח שכר עובדי משרד מבקר המדינה, סוגיית השקיפות וניתוח תקציב מגדרי.

ההוצאה למעשה (ביצוע התקציב) של המשרד בשנת 2025 הייתה כ-**455.3** מיליון ש"ח בהשוואה ל-**433.2** מיליון ש"ח בשנת 2024, עלייה של כ-**5.1%**. התקציב המקורי בשנת 2025 היה **443.3** מיליון ש"ח, ובתוספת עודפים משנת 2024 של כ-**140.5** מיליון ש"ח (כ-31.7% מהתקציב המקורי), התקציב המאושר בשנת 2025 היה כ-**583.8** מיליון ש"ח. מתוך סך העודפים שהתקבלו משנת 2024 כ-125.8 מיליון ש"ח היו עודפים מחויבים. שיעור ההוצאה למעשה היה כ-**78%** מהתקציב המאושר, ושיעור הביצוע הכולל את העודפים המחויבים שנוצרו בשנה זו היה **95.9%**. משנת 2021 עד שנת 2025 גדלה ההוצאה למעשה של המשרד בשיעור נומינלי מצטבר של כ-**32.3%**, או בשיעור גידול שנתי ממוצע של כ-**7.2%**.

שכר עובדי משרד מבקר המדינה נקבע לפי נוסחה לקביעת תוספות שכר, והממונה על השכר במשרד האוצר אינו מתערב בתנאי העסקתם של העובדים. השכר הממוצע ברוטו לעובד במשרד מבקר המדינה בשנת 2024 היה **30,955 ש"ח** – עלייה בשיעור של כ-14% לעומת 2019. עלות העסקה הממוצעת לעובד עלתה באותה תקופה ב-14% ל-**42,337 ש"ח** בשנת 2024. בסוף שנת 2025 היו במשרד **541** עובדים, לעומת **523** בשנת 2019. בשנת 2024 שכרם הממוצע של עובדי משרד מבקר המדינה היה גבוה ב-**130%** מהשכר הממוצע במשק, לעומת **150%** בשנת 2019.

בסוף שנת 2025 היו 468 עובדים בדירוג הביקורת, ו-73 עובדים היו בדירוג המינהלי ובסך הכל 541 עובדים, קרוב למספרם מלפני עשור. בשנת 2024 השכר הממוצע בדרג הביקורת הוא 33,731 ש"ח, ובדרג המינהלי 13,934 ש"ח. לפי נתוני משרד מבקר המדינה, בשנת 2024 השכר החודשי ברוטו של 130 מעובדי המשרד היה גבוה מ-40,000 ש"ח, כ-24% מעובדי המשרד. 46 מעובדי המשרד השתכרו מעל 50 אלף ש"ח כלומר כ-9% מהעובדים.

ישנן מספר סיבות אפשריות לכך שהשכר הממוצע במשרד מבקר המדינה גבוה בהשוואה לשכר עובדי המדינה, בעיקר שיעור של **87%** מכלל עובדי המשרד שהם אקדמאים; הוותק המקצועי הממוצע במשרד מבקר המדינה בשנת 2025 הוא **14** שנים והגיל הממוצע במשרד הוא **48**. צורך במנהלי ביקורת ובעובדים העוסקים בבירור תלונות הציבור בעלי יכולת מקצועית השווה לזו של בעלי המקצוע בגופים שאותם הם מבקרים. בנוסף, חלים על העובדים כללי צינון והגבלת עיסוק לאחר פרישה מחמירים יותר משאר העובדים בשירות הציבורי.

## 1. ניהול התקציב של משרד מבקר המדינה

### 1.1 רקע כללי

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הוא מוסד עצמאי, שהוקם בראשית דרכה של המדינה מתוך הכרה בחשיבות ביקורת המדינה

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הוא מוסד עצמאי,<sup>1</sup> שהוקם בראשית דרכה של המדינה מתוך הכרה בחשיבות ביקורת המדינה. עצמאותה ואי-תלותה של ביקורת המדינה הן עקרונות יסוד בפעולתה, המשתקפים גם **בחוק-יסוד: מבקר המדינה**, שלפיו המשרד אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה. עקרונות אלו מוכרים ומעוגנים גם בגופים בין-לאומיים. לפי התקנים 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.<sup>2</sup> על פי החלטה של העצרת הכללית של ארגון האומות המאוחדות המבוססת על הצהרת לימה משנת 1977 והצהרת מקסיקו משנת 2007,<sup>3</sup> ההפרדה מתבצעת, בין השאר, בשל הצורך בנטרול השפעות חיצוניות העשויות להשפיע על הביקורת, ובפרט אי-תלות פיננסית ואי-תלות בשכר.<sup>4</sup>

את הצעת התקציב ואת השינויים בו במהלך השנה קובעת ועדת הכספים לפי הצעת מבקר המדינה. לאחר תום שנת הכספים המבקר מגיש את הדוח הכספי של משרדו לאישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה

משרד מבקר המדינה מכין מדי שנה הצעת תקציב ובה חמישה תחומים ראשיים: ניהול ומטה, ביצוע הביקורת, נציבות תלונות הציבור, הוצאות חד-פעמיות ורזרבה. את הצעת התקציב ואת השינויים בו במהלך השנה קובעת ועדת הכספים לפי הצעת מבקר המדינה, והתקציב שאושר מתפרסם יחד עם תקציב המדינה. לאחר תום שנת הכספים המבקר מגיש את הדין וחשבון הכספי של משרדו לאישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה.<sup>5</sup>

לפי **חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]**, קבעה ועדת הכספים של הכנסת את סמכויותיו של מבקר המדינה לגבי ניהול תקציב משרדו ובהן:

- 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;

<sup>1</sup> סעיף 6 לחוק-יסוד: מבקר המדינה קובע: "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.

<sup>2</sup> International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), [Founding Principles, ISSAI1](#), accessed: August 26<sup>th</sup> 2020.

<sup>3</sup> הצהרת לימה משנת 1977 והצהרת מקסיקו משנת 2007 עוסקות (בין השאר) במוסדות ביקורת עליונים (המקבילים למשרד מבקר המדינה בישראל). שתי ההצהרות עוסקות בצורך בהפרדת מוסדות הביקורת מפיקוח על ידי הגוף המבוקר.

<sup>4</sup> [Mexico Declaration on SAI Independence](#), 2008, at ISSAI Website.

<sup>5</sup> סעיף 10 **לחוק-יסוד: מבקר המדינה** וסעיפים 24-25 **לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]**.

- 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;
  - להעביר עודפי תקציב משנת כספים אחת לזו שאחריה. במשרדי הממשלה עודפי התקציב מועברים לשנה העוקבת באישור שר האוצר ובהודעה לוועדת הכספים של הכנסת.<sup>6</sup>
- מהדברים לעיל עולה כי למבקר המדינה יש **גמישות ועצמאות בניהול תקציבו**, ובכלל זה קביעת שינויים בתקציב במהלך השנה, שינוי בתקני כוח אדם והעברת עודפים משנה לשנה.

## 1.2 עיקרי תקציב 2025 לעומת 2024

בלוח 1 מופיע פירוט התקציב בשנת 2025 לעומת שנת 2024.

### לוח 1: תקציב 2025 לעומת 2024<sup>7</sup>

שינוי	2025	2024	תקציב
1.8%	583.9	573.7	תקציב מאושר (כולל עודפים)
5.1%	455.3	433.2	הוצאה למעשה
-16.9%	104.6	125.8	התחייבויות מאושרות
0.2%	<b>559.9</b>	<b>559</b>	הוצאה כוללת התחייבויות מאושרות
-16.5%	73.1	87.5	הוצאות חד-פעמיות (תקציב מאושר)
34.9%	42.9	31.8	הוצאות חד-פעמיות (הוצאה למעשה)
-45.5%	28.9	53	הוצאות חד פעמיות (התחייבויות מאושרות)
<b>-15.3%</b>	<b>71.8</b>	<b>84.8</b>	<b>הוצאות חד פעמיות כולל התחייבויות מאושרות</b>
-8.5%	140.6	153.7	עודפים שהתקבלו משנה קודמת
1.7%	125.8	123.7	עודפים מחויבים שהתקבלו משנה קודמת
			<b>כוח אדם ושכר</b>
0.6%	541	538	מספר משרות מאוישות
		30,955	שכר ממוצע עובדי משרד מבקר המדינה (בש"ח)

מההשוואה אפשר לראות כי ההוצאה למעשה בשנת 2025 הייתה כ-**455.3 מיליון ש"ח**, בהשוואה ל-**433.2 מיליון ש"ח** בשנת 2024, עלייה של כ-**5.1%**. ההוצאה למעשה בסעיף ההוצאות החד-פעמיות בשנת 2025 הייתה כ-**42.9 מיליון ש"ח** ו-**28.9 מיליון ש"ח** בהתחייבויות מאושרות לשנה הבאה, בהשוואה לכ-**31.8 מיליון ש"ח** הוצאה למעשה, ו-**53 מיליון ש"ח** בהתחייבויות מאושרות בשנת 2024, כלומר סך ההוצאות החד פעמיות ירדו מ-**84.8** בשנת 2024 ל-**71.8** בשנת 2025. סכום העודפים שהועברו מהשנה הקודמת ירד מ-**153.7 מיליון ש"ח** בשנת 2024 ל-**140.6 מיליון ש"ח** בשנת 2025.

<sup>6</sup> [חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985](#), סעיף 13.

<sup>7</sup> משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, [ביצוע התקציב לשנת 2024](#), [ביצוע התקציב לשנת 2025](#); נתונים נוספים: משרד מבקר המדינה, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 באפריל 2026.

### 1.3 התקציב לשנת 2025 והוצאה למעשה בשנים קודמות

ב-6 בינואר 2025 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את הצעת תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2025.<sup>8</sup> בלוח 2 מפורטת ההוצאה למעשה בחלוקה לתחומי פעולה בשנים 2021-2025.

**לוח 2: הוצאה למעשה בשנים 2021-2025 (באלפי ש"ח)<sup>9</sup>**

סעיף	שם תחום הפעולה	2021	2022	2023	2024	2025	שינוי
1101	ניהול ומטה	33,560	37,596	40,422	41,606	41,379	23.3%
1102	ביצוע ביקורת	142,341	149,091	157,700	167,525	168,437	18.3%
1103	נציבות תלונות הציבור	42,279	47,794	50,279	53,446	55,493	31.3%
1104	הוצאות חד-פעמיות	17,641	14,167	19,394	31,763	42,886	143.1%
1106	אמרכלות	108,240	118,979	129,651	138,850	147,135	35.9%
	<b>סך הכול</b>	<b>344,061</b>	<b>367,627</b>	<b>397,446</b>	<b>433,190</b>	<b>455,330</b>	32.3%
	<b>שיעור שינוי שנתי</b>	6.6%	6.8%	8.1%	9.0%	5.1%	
	<b>סך הכול ללא הוצאות חד-פעמיות</b>	326,420	353,460	378,052	401,427	412,444	26.4%
	שיעור שינוי ללא הוצאות חד פעמיות	4.9%	8.3%	7.0%	6.2%	2.7%	

\* שיעור השינוי משנת 2021 לשנת 2025.

**משנת 2021 עד שנת 2025 גדלה ההוצאה למעשה של המשרד בשיעור נומינלי מצטבר של כ-32.3%, או בשיעור גידול שנתי ממוצע של כ-7.2%**

בלוח אפשר לראות כי **ההוצאה למעשה בשנת 2025 עלתה ב-5.1% משנת 2024**. ללא תחום פעולה "הוצאות חד-פעמיות" גדלה ההוצאה ב-2.7% משנת 2024. סעיף ניהול ומטה וסעיף ביצוע הביקורות שמרו כמעט על יציבות, וביתר סעיפי ההוצאה למעשה חל גידול בשנת 2025 לעומת שנת 2024. משנת 2021 עד שנת 2025 גדלה ההוצאה למעשה של המשרד בשיעור נומינלי מצטבר של כ-32.3%, או בשיעור גידול שנתי ממוצע של כ-7.2%.

בלוח 3 מפורט ביצוע התקציב לשנת 2025, על פי סעיפי תחומי הפעולה השונים ועל פי מקורות התקציב והביצוע - תקציב מקורי, עודפי תקציב, תקציב מאושר, הוצאה למעשה.

<sup>8</sup> הכנסת, [ועדת הכספים אישרה את הצעת תקציב משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לשנת 2025](#), 6 בינואר 2025.

<sup>9</sup> משרד מבקר המדינה, [דוחות ביצוע תקציב, שנים שונות](#).

**לוח 3: ביצוע התקציב לשנת הכספים 2025 (באלפי ש"ח)**<sup>10</sup>

סעיף	תחום פעולה	תקציב מקורי	עודפים	העברה בין סעיפים	תקציב מאושר	הוצאה למעשה	שיעור ביצוע	עודפים מחויבים	שיעור ביצוע כולל
1101	ניהול ומטה	42,502	7,965	-808	49,659	41,379	83.3%	5,964	95.3%
1102	ביצוע ביקורת	179,530	7,267	-976	185,821	168,437	90.6%	5,735	93.7%
1103	נציבות תלונות הציבור	53,334	1,214	1,307	55,855	55,493	99.4%	238	99.8%
1104	הוצאות חד-פעמיות	15,745	57,344	0	73,089	42,886	58.7%	28,863	98.2%
1105	רזרבה	8,000	0	-2,000	6,000	0	0.0%	0	
1106	אמרכלות	144,189	66,760	2,477	213,426	147,135	68.9%	63,287	98.6%
	<b>סך הכול תקציב</b>	<b>443,300</b>	<b>140,550</b>	<b>0</b>	<b>583,850</b>	<b>455,330</b>	<b>78.0%</b>	<b>104,627</b>	<b>95.9%</b>

**התקציב המקורי** לשנת 2025 היה **443.3 מיליון ש"ח**, ובתוספת עודפים שהועברו משנת 2024 בסכום של כ-**140.5 מיליון ש"ח** (כ-32% מהתקציב המקורי) היה **התקציב המאושר** בשנת 2025 כ-**583.8 מיליון ש"ח**. ההוצאה למעשה הייתה כ-**455.3 מיליון ש"ח** – שיעור ביצוע של כ-**78%** מהתקציב המאושר. בתוספת התחייבויות מאושרות לשנה הבאה בסך 104.6 מיליון ש"ח היה שיעור הביצוע הכולל **95.9%**. ב-14 בדצמבר 2025 אישרה ועדת הכספים את תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2026 בסכום של **460.8 מיליון ש"ח**<sup>11</sup>. בתקציב שאושר לשנת 2026 חל גידול בשיעור של כ-**3.9%** בהשוואה לתקציב שאושר לשנת 2025.

התקציב המקורי לשנת 2025 היה 443.3 מיליון ש"ח, ובתוספת עודפים שהועברו משנת 2024 בסכום של כ-140.5 מיליון ש"ח (היה התקציב המאושר בשנת 2025 כ-583.8 מיליון ש"ח)

**2. ניתוח מרכיבי התקציב ושיעור הביצוע**

כאמור, בשנת 2025 היה שיעור הביצוע (במזומן) של משרד מבקר המדינה כ-**78%**, ושיעור הביצוע כולל התחייבויות עמד על **95.9%**, שיעורי ביצוע נמוכים משיעור הביצוע הכולל בתקציב המדינה בשנים קודמות. בסעיפים הבאים מופיעות הערות כלליות על מבנה התקציב ועל שיעורי ביצוע התקציב מהתקציב המאושר בתחומים השונים.

**2.1 העברת עודפי תקציב משנה לשנה**

העודפים הנותרים בתקציב מועברים, באישור מבקר המדינה, לשימוש בשנה העוקבת, אלא אם כן הוא מחליט על החזרת חלקם לאוצר המדינה. יש לציין כי במשרדי הממשלה לשם העברת עודפי תקציב לשנה העוקבת נדרש אישור של שר האוצר והודעה לוועדת הכספים של הכנסת, ובלא אישור כאמור העודפים מוחזרים לאוצר המדינה.<sup>12</sup> כמוצג בלוח 3 לעיל, בשנת 2025 עמדו לרשות המשרד עודפים בכלל תחומי הפעולה שבאחריותו בסכום של כ-**140.6 מיליון ש"ח** שהועברו משנת 2024.

<sup>10</sup> משרד מבקר המדינה, [דוח ביצוע התקציב לשנת 2025](#), מרץ 2026.

<sup>11</sup> מבקר המדינה, [הצעת תקציב משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לשנת 2026](#), לא צוין תאריך.

<sup>12</sup> [חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985](#).

לשם השוואה, בשנת הכספים 2024 היה מדובר בסכום **153.7 מיליון ש"ח** שהועבר מ-2023, בשנת הכספים 2023 הועברו **147.3 מיליון ש"ח** משנת 2022, ובשנת 2022 הועברו כ-**132.1 מיליון ש"ח** משנת 2021.<sup>13</sup> עם זאת, חלק מהעודפים הוחזרו על ידי מבקר המדינה לאוצר המדינה.

בלוח 4 חלוקת העודפים שהוחזרו לאוצר המדינה והועברו לשנה הבאה בשנים 2023-2025.

#### לוח 4: חלוקת העודפים שהוחזרו לאוצר המדינה והועברו לשנה הבאה<sup>14</sup>

2025	2024	2023	
128.5	140.6	158.8	תקציב שלא נוצל
	-	5.1	עודפים שהוחזרו לקופת המדינה
128.5	140.6	153.7	עודפים שהועברו לשנה הבאה
104.6	125.8	123.7	מתוכם עודפים מחויבים

בלוח רואים כי בשנים האחרונות לא הוחזרו עודפים לאוצר מדינה ואילו בשנת 2023 הוחזרו 5.1 מיליון ש"ח, 3.2% מסך העודפים.

לדברי משרד מבקר המדינה בעבר, למשרד אין מדיניות מוגדרת בנושא החזרת העודפים, בפועל המשרד מחזיר לאוצר המדינה את העודפים אשר אינם נדרשים למימוש תוכניות העבודה של המשרד.<sup>15</sup> בלוח 5 מוצג פירוט העודפים שהועברו בפועל בשנים 2021-2025 (בניכוי החזרה לאוצר המדינה) ומשקלם היחסי בתקציב המקורי של השנה אליה הועברו.

#### לוח 5: עודפים משנים קודמות (במיליוני ש"ח)<sup>16</sup>

משקל העודפים בשנים המוזכרות מסך התקציב הוא מעל ל-30% והיה במגמת עלייה בשנים 2021 עד 2024

משקל עודפים שהועברו	תקציב מקורי	עודפים שהועברו משנה קודמת	
30.0%	390	117	2021
33.5%	394	132	2022
35.9%	409	147	2023
36.7%	420	154	2024
31.6%	443	140	2025
עלייה של 1.6 נק' האחוז	14%	20%	שינוי מצטבר משנת 2021

בלוח אפשר לראות כי משקל העודפים בשנים המוזכרות מסך התקציב הוא מעל ל-30% והיה במגמת עלייה בשנים 2021-2024. עם זאת, בשנת 2025 משקל העודפים בתקציב ירד משנת 2024 ב-5.1 נקודות האחוז ל-31.7%.

<sup>13</sup> משרד מבקר המדינה, [תקציבים, שנים שונות](#).

<sup>14</sup> משרד מבקר המדינה, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 באפריל 2026.

<sup>15</sup> ישי וקנין, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, דוא"ל, 14 באוקטובר 2020.

<sup>16</sup> משרד מבקר המדינה, [דוחות ביצוע תקציב, שנים שונות](#).

## 2.2 רזרבות בתקציב

אחד הסעיפים הראשיים הכלולים בתקציב המשרד הוא סעיף "05 רזרבה", שבו שני רכיבים: רזרבה לשכר ורזרבה לעמידה ביעדי הגירעון. על פי משרד מבקר המדינה, הרזרבה היא חלק מהתקציב המתוכנן וההחלטה על החזרתה מתקבלת על ידי מבקר המדינה, כחלק בלתי נפרד מההחלטות על כלל העודפים.<sup>17</sup> בלוח 6 מוצגים נתונים על תקציב הרזרבה בשנים האחרונות.

**לוח 6: תקציבי סעיף הרזרבה בשנים 2022-2025 (באלפי ש"ח)**<sup>18</sup>

נתון	2021	2022	2023	2024	2025	שיעור שינוי 2025-2022
רזרבה לשכר	4,850	5,100	5,250	5,250	5,250	8.2%
רזרבה יעדי הגרעון	2,850	2,700	2,750	2,750	2,750	-3.5%
סך-הכול רזרבה	7,700	7,800	8,000	8,000	8,000	3.9%
משקל הרזרבות מהתקציב המקורי	2.0%	2.0%	2.0%	1.9%	1.8%	-0.2 נק' אחוז

אפשר לראות כי תקציב הרזרבה בשנת 2025 היה **8 מיליון ש"ח**, בדומה לשנת 2024 ועלייה של 3.9% בהשוואה לשנת 2021. בשנים שעברו בדרך כלל לא נעשה שימוש בתקציב הרזרבה אולם בשנת 2025 שני מיליון ש"ח מתקציב הרזרבה ליעדי הגרעון, הועברו לתקציב אמרכלות.<sup>19</sup>

## 3. 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.<sup>20</sup>

עדכון שכר עובדי משרד מבקר המדינה נקבע לפי נוסחה לקביעת תוספת השכר הייחודית, והממונה על השכר במשרד האוצר, אינו מתערב בתנאי העסקתם של עובדי המשרד בהתאם לעקרון העצמאות והאי-תלות ברשות המבצעת. ועדה ציבורית (ועדת גלברזון) קבעה בשנת 1978 את השכר ואת תנאי השירות של עובדי משרד מבקר המדינה. החלטות ועדת גלברזון עוגנו בהסכם קיבוצי שנחתם עם הסתדרות העובדים, אשר אושר בוועדת הכספים של הכנסת ובבית-הדין לעבודה.<sup>21</sup> הוועדה ביססה את הנוסחה לחישוב השכר על ארבעה מרכיבים שמשקלם שווה:<sup>22</sup> 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 ותמ"ה (תוספת מבקר

<sup>17</sup> ישי וקנין, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, דוא"ל, 14 באוקטובר 2020.

<sup>18</sup> משרד מבקר המדינה, דוחות כספיים הכלולים ב**דין וחשבון לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998**, שנים שונות.

<sup>19</sup> להרחבה: אליעזר שוורץ, **תיאור וניתוח הרזרבות בתקציב המדינה בשנים 2011-2018**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוגוסט 2017.

<sup>20</sup> 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".

<sup>21</sup> דברי מבקר המדינה אליעזר גולדברג בישיבת ועדת הכספים, **פרוטוקול מס' 284 - תקציב מס' 2 של מבקר המדינה**, 18 ביולי 2001.

<sup>22</sup> מבקר המדינה מיכה לינדנשטראוס, **פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים, תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2006**, 20 בפברואר 2006.

המדינה). באפריל 2024 עודכנה התוספת מ-147.07% ל-156.7%, עלייה של 9.6 נקודות האחוז. בהתאם להסכמי העבודה הקיבוציים עובדים בדירוג ביקורת מקבלים את התוספת במלואה ועובדים בדירוג מינהלי מקבלים תוספת חלקית בשיעור של 117.5%. בלוח 7 מוצגים נתוני תעסוקה ושכר בשנים 2019 ו-2024 בחלוקה לדירוגים לפי מספר משרות, שכר ממוצע ועלות העסקה.

**לוח 7: המשרות והשכר הממוצע במשרד מבקר המדינה (בש"ח)**<sup>23</sup>

דירוג עובדים	2024			2019			שינוי		
	עלות העסקה	שכר	משרות	עלות העסקה	שכר	משרות	עלות העסקה	שכר	משרות
מינהלי	17,733	12,624	53.2	19,019	13,934	34.2	7%	10%	-19
ביקורת המדינה	40,519	29,558	459.1	45,993	33,731	505.2	14%	14%	46.1
מוקבלים לשופטים	72,810	52,801	0.8	95,756	63,667	1	32%	21%	0.2
מתמחים	8,278	6,316	4.1	10,939	8,206	10.7	32%	30%	6.6
מומחים				47,447	33,561	13			13
סטודנטים	3,024	1,404	12.6	5,390	1,709	22.9	78%	22%	10.3
מנכ"ל	93,215	54,487	0.8	95,756	63,677	1	3%	17%	0.2
עובדי לשכה	24,165	16,140	3.9	24,966	18,335	2.2	3%	14%	-1.7
אזרח ותיק	7,654	5,641	0.9						-0.9
בכירים בלשכת מבקר ומנכ"ל	87,152	35,598	1.6	50,308	36,237	2	-42%	2%	0.4
חווה גלובלי				57,020	41,522	1			1
<b>סך הכול</b>	<b>37,238</b>	<b>27,048</b>	<b>538.8</b>	<b>42,337</b>	<b>30,955</b>	<b>593.1</b>	<b>14%</b>	<b>14%</b>	<b>54.3</b>

**השכר הממוצע המשוקלל ברוטו למשרה בשנת 2024 היה 30,955 ש"ח - עלייה של 14% לעומת 2019; עלות העסקה ממוצעת משוקללת למשרה בשנת 2024 הייתה 42,337 ש"ח**

יש לציין כי הנתונים בעמודות המשרות משקפים את מספר העובדים שאישו משרה וקיבלו לפחות משכורת אחת בשנה. הנתון אינו משקף את מספר העובדים או המשרות הממוצע בתקופה.<sup>24</sup> לפי הלוח:

- השכר הממוצע ברוטו למשרה (ממוצע משוקלל) בשנת 2024 היה **30,955 ש"ח** - עלייה של כ-**14%** לעומת 2019, זאת בהמשך לעדכון התוספת באפריל 2024 השכר של עובד ביקורת היה 33,731 ש"ח, עלייה של כ- 14% לעומת שנת 2019.
- עלות העסקה ממוצעת משוקללת למשרה בשנת 2024 הייתה **42,337 ש"ח** - עלייה של כ-**14%** לעומת שנת 2019. עלות השכר של עובד ביקורת הייתה 45,993 ש"ח עלייה של כ- 14% לעומת שנת 2019.
- מספר העובדים שאישו משרה לפחות חודש אחד במשרד בשנת 2024 היה 593, לעומת 539 בשנת 2019 - עלייה של 54 משרות שהיא עלייה של **10%**.

<sup>23</sup> **שכר עובדי משרד מבקר המדינה: משרד מבקר המדינה, טבלאות שכר עובדים**, כניסה: 20 באפריל 2026. בשכר ממוצע לחודש ברוטו כוללים שכר משולב ותוספת מבקר המדינה (תמ"ה), שכר בעד עבודה נוספת, תשלומים שנתיים, החרגות הוצאות וגילומי מס. **עובדי לשכה**: עוזרים ויועצים נהגים ומזכירות.

<sup>24</sup> ישי וקנין, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, דוא"ל, 14 באוקטובר 2020.

בשנת 2024 השכר החודשי ברוטו של 130 מעובדי המשרד היה גבוה מ-**40,000 ש"ח**, כ-24% מעובדי המשרד (לעומת כ-20% בשנת 2023 ו-18% מעובדי המשרד בשנת 2022); 90 מהם השתכרו יותר מ-**45,000 ש"ח**, כ-17% מעובדי המשרד (לעומת כ-11%-10% מעובדי המשרד בכל אחת מהשנים).<sup>25</sup> לפי נתוני משרד מבקר המדינה, 46 מעובדי המשרד משתכרים מעל 50 אלף ש"ח כלומר כ-9% מהעובדים (בהשוואה לכ-6%-7% בכל אחת מהשנים הקודמות שנבדקו),

בלוח 8 מוצג השינוי בשכר הממוצע ברוטו למשרת שכיר במשק, למשרת שכיר בקרב עובדי המדינה ולעובדי משרד מבקר המדינה, בשנת 2024 לעומת 2019.

**לוח 8: השינוי בשכר הממוצע במשק ובמשרד מבקר המדינה (בש"ח, מחירים שוטפים)**<sup>26</sup>

שכר (ברוטו)	2024	2019	שינוי
שכר ממוצע במשק	13,455	10,782	24.8%
שכר ממוצע של עובדי ממשלה מרכזית	16,934	14,087	20.0%
שכר ממוצע במשרד מבקר המדינה	30,955	27,048	14.4%
שכר ממוצע במשרד מבקר המדינה לעומת השכר הממוצע במשק	130.1%	150.9%	20.8- נק' אחוז

אפשר לראות כי השכר הממוצע במשק עלה בשנים 2019–2024 בשיעור של **24.8%**, והשכר הממוצע של עובדי הממשלה המרכזית עלה בשיעור של **20.0%**. השכר הממוצע של עובדי משרד מבקר המדינה בשנים אלו עלה בשיעור של **14.4%**. בשנת 2024 היה שכרם הממוצע של עובדי משרד מבקר המדינה גבוה ב-130.1% מהשכר הממוצע במשק, לעומת 150.9% בשנת 2019, שכן הגידול בשכר הממוצע במשק היה יותר מהגידול בשכר עובדי משרד מבקר המדינה.

רמת השכר במגזר הציבורי מושפעת מכמה גורמים לרבות: השכלה, ותק מקצועי, דירוג השכר וגובה התוספות לשכר הבסיסי. בבחינת פערי השכר בין משרד מבקר המדינה לשכר הממוצע של עובדי המדינה, ניתן להצביע על כמה סיבות אפשריות:

- תוספת מבקר המדינה המשולמת לרוב העובדים במשרד גבוהה יחסית. בסוף שנת 2025, כ-87% מעובדי המשרד הם בעלי דירוג ביקורות (468 עובדים) הזכאים לתוספת המלאה,<sup>27</sup> והשכר בדירוג הביקורת גבוה מהשכר בדירוג המח"ר המשולם לאקדמאים בשירות המדינה.

**השכר הממוצע במשק עלה בשנים 2019–2024 ב-24.8% הממוצע של עובדי משרד מבקר המדינה עלה בתקופה הזו ב-14.4%**

<sup>25</sup> משרד מבקר המדינה, [נתוני התעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2022](#), [נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2023](#), נתוני [התעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2024](#), כניסה: 12 באפריל 2026.

<sup>26</sup> **שכר ממוצע במשק: למ"ס**, מאגר הנתונים המרכזי תעסוקה ושכר, שכר חודשי, ממוצע למשרת שכיר (עובדים ישראלים בלבד), מקוריים במחירים שוטפים; **שכר עובדי ממשלה מרכזית**, [ירחון שכר ותעסוקה \(חודשים שונים\)](#), לוח 5.9; **משרד מבקר המדינה**: שנת 2019: [נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2019](#); שנת 2024: [נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2024](#). השכר הממוצע במשק עלה בין השנים בשיעור חד יחסית גם על רקע יציאתם של עובדים בעלי שכר נמוך ובעלי מיומנות נמוכה משוק התעסוקה בשל משבר הקורונה.

<sup>27</sup> משרד מבקר המדינה, [דוח ביצוע התקציב לשנת 2025](#), מרץ 2026.

• עובדי הביקורת הם בעלי השכלה אקדמית: 26 בעלי תואר ראשון, 16 סיימו לימודי תעודה לאחר תואר ראשון, 395 בעלי תואר שני, 23 בעלי תואר שלישי. רמת ההשכלה משפיעה גם היא כאמור על רמת השכר. במשרד מבקר המדינה מועסקים עובדים ממגוון מקצועות ובהם משפטנים, בעלי השכלה בתחומים כלכלה, ראיית חשבון ומינהל עסקים, וגם בעלי מקצועות אקדמיים מגוונים, כגון מערכות מידע, מדיניות ציבורית, אדריכלות, עבודה סוציאלית ומדע המדינה.

• הוותק המקצועי הממוצע במשרד מבקר המדינה בשנת 2025 הוא 14 שנים והגיל הממוצע במשרד הוא 48.<sup>28</sup>

• כדי לקיים ביקורת מקצועית ויעילה, יש צורך במנהלי ביקורת ובעובדים העוסקים בבירור תלונות ציבור בעלי יכולת מקצועית השווה לזו של בעלי המקצוע בגופים שאותם הם מבקרים. משיכת חוקרים מיומנים לביקורת המדינה ובירור תלונות על הגופים הציבוריים כרוכה בעלויות שכר גבוהות, בשנת 2025 נקלטו 29 עובדים חדשים. בשנה זו עזבו את המשרד 11 עובדים ופרשו 15 עובדים.

• על עובדי משרד המבקר חלים "כללי צינון" והגבלת עיסוק לאחר פרישה מחמירים יותר מהמקובל ביחס לשאר העובדים בשירות הציבורי. על פי חוק, עובד משרד מבקר המדינה בכל דירוג שעסק בביקורת לא יועסק בגוף מבוקר במשך שנתיים מיום שפרש,<sup>29</sup> אלא אם יקבל את אישור המבקר לכך.

כאמור, כפועל יוצא מעקרון העצמאות של הביקורת ומהאי-תלות בממשלה, שכר עובדי משרד מבקר המדינה נקבע על ידי מבקר המדינה, אינו נתון לפיקוח הממונה על השכר ואינו כפוף להסכמי עבודה במשרד האוצר. לפי הצהרות לימה ומקסיקו, שהוזכרו לעיל, יש להעסיק עובדי ביקורת ברמה גבוהה ושכרם יהיה מותאם ליכולותיהם, ויש להבטיח כי הוועדה האחראית למוסד הביקורת (בישראל: ועדת הכספים מאשרת את הצעת התקציב והוועדה לענייני ביקורת המדינה מאשרת את הדין וחשבון הכספי) תוודא שאכן מסופקים משאבים ראויים לביצוע מנדט הביקורת.<sup>30</sup>

## 4. נושאים נוספים

### 4.1 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

<sup>28</sup> משרד מבקר המדינה, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 באפריל 2026.

<sup>29</sup> ראו סעיף 22 (ב)(2) [לחוק מבקר המדינה, תשי"ח - 1958](#).

<sup>30</sup> [The Lima Declaration](#), 1977, [Mexico Declaration on SAI Independence](#), 2008, at ISSAI Website.

המתפרסמים לציבור.<sup>31</sup> באתר האינטרנט של המשרד אפשר למצוא מגוון מסמכים ובהם דוחות חופש מידע, תקציב המשרד, רשימת נסיעות לחו"ל של עובדי המשרד במסגרת עבודתם, שכר ותנאי העסקה של עובדי המשרד, דוח שכר שווה לעובדת ולעובד, דו"ח התקשרויות, דוחות כספיים, תכניות וסיכום פעילות משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, החלטות על פטור ממכרז והקוד האתי של המשרד.<sup>32</sup> פרסומם של מסמכים כגון טבלאות שכר ותנאי העסקה וטיסות לחו"ל של עובדי המשרד במסגרת עבודתם מנגישים לציבור את פעילות המשרד ואת האופן שבו מנוצל תקציב המשרד. נוסף על כך, המשרד מפרסם גם מענה על פניות לפי חוק חופש המידע.

## 4.2 היבטים מגדריים וגיוון תעסוקתי

החלטה 2084 של הממשלה ה-33 משנת 2014 אימצה את מסקנות דו"ח הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל, וקבעה מתווה מדורג בשנים 2015 עד 2018 לניתוח מגדרי של התקציב.<sup>33</sup> משנת 2018 ואילך 100% מתקציב משרדי הממשלה ויחידות הסמך חייב בניתוח מגדרי בצד ההוצאות התקציביות ובצד ההכנסות. **החלטת הממשלה על ניתוח מגדרי לא מחייבת את הגופים העצמאיים: הכנסת, משרד מבקר המדינה ובנק ישראל.** בדיון שקיימה הוועדה לקידום מעמד האישה ושיווין מגדרי לאחר קבלת החלטת הממשלה ביקשה יו"ר הוועדה לפנות לגופים אלה ולבקש מהם שיקיימו גם הם את החלטת הממשלה.<sup>34</sup> משרד מבקר המדינה מינה ממונה על השויון המגדרי.<sup>35</sup> משרד מבקר המדינה השיב לוועדה כי מבקר המדינה רואה חשיבות רבה בקיומה של בחינה מגדרית של תקציב המדינה, ואף על פי שאינו מחויב בקיום החלטת הממשלה, בכונתו לקיים בחינה שכזו בתקציב משרד מבקר המדינה.<sup>36</sup> בלוח 9 נתונים מגדריים על עובדי משרד מבקר המדינה לפי חתכים שונים.

<sup>31</sup> אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה, [שקיפות](#), כניסה: 5 במאי 2026.

<sup>32</sup> משרד מבקר המדינה, [שקיפות](#), כניסה: 26 באוגוסט 2020.

<sup>33</sup> החלטה 2084 של הממשלה ה-33, [אימוץ המלצות הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל](#), 7 באוקטובר 2014. להרחבה: אילנית בר, [בחינה מגדרית של תקציב המדינה – יישום ודרכי התקדמות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2016.

<sup>34</sup> הכנסת ה-20, הוועדה לקידום מעמד האישה ושיווין מגדרי, פרוטוקול 85, [דיווח מוועדת המעקב ליישום התקציב המגדרי](#), 1 ביוני 2016.

<sup>35</sup> ישי וקנין, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, דוא"ל, 14 באוקטובר 2020.

<sup>36</sup> מתן גוטמן, ראש מטה המנכ"ל, מכתב לוועדה לקידום מעמד האישה, 27 ביולי 2017.

### לוח 9: נתונים מגדריים על כוח אדם במשרד מבקר המדינה, 2024<sup>37</sup>

גברים		נשים		סך הכול עובדים	קטגוריה
משקל	מספר	משקל	מספר		
42%	232	58%	306	538	סך הכול עובדים במשרד בסוף השנה
47%	215	53%	239	454	עובדים בדירוג הביקורת
20%	17	80%	67	84	עובדים בדירוג המינהלי
64%	30	36%	17	47	עובדים בשתי הדרגות הגבוהות ביותר בביקורת <sup>38</sup>
67%	5	33%	1	6	מנהלי חטיבה
-	-	100%	1	1	מנהלת נציבות תלונות ציבור
65%	30	35%	16	46	מנהלי אגפים ומקביליהם
40%	41	60%	63	104	סגני מנהלי אגפים ומקביליהם

אפשר לראות כי בשנת 2024 58% מעובדי המשרד היו נשים. שיעור הנשים בדירוג הביקורת היה 53% ושיעורן בדירוג המינהלי היה 80%. שיעור הנשים בקרב בעלי שתי הדרגות הגבוהות בדירוג הביקורת היה 44%, ואילו שיעורן בקרב תפקידי הניהול הבכירים (מנהל אגף ומעלה) היה נמוך יותר.

בלוח 10 מוצג פילוח העובדים לפי אוכלוסיות מגוונות.

### לוח 10 - פילוח העובדים לפי גיוון תעסוקתי בשנת 2025<sup>39</sup>

עולה חדש	בני החברה החרדית	יוצאי אתיופיה	אנשים עם מוגבלות	בני החברה הערבית	דירוג
2	5	6	12	16	עובדי ביקורת
-	6	2	1	4	חטיבת מטה
-	-	-	1	1	מנהל
-	6	4	5	8	נציב תלונות הציבור
2	17	12	19	29	סך הכול
0.4%	3.1%	2.2%	3.5%	5.4%	שיעור מסך העובדים

בלוח רואים כי במשרד המבקר מועסקים: 29 בני החברה הערבית מתוכם 6 דרוזים ו-6 נוצרים המהווים כ-5% מסך העובדים (חצי מהיעד הממשלתי של 10%), 19 אנשים עם מוגבלות המהווים כ-3.5% מהעובדים (היעד הממשלתי הוא 5% מעובדי השירות הציבורי), 12 יוצאי אתיופיה (2.2% מהעובדים לעומת יעד של 1.7%) ו-17 בני העדה החרדית (3% מהעובדים החרדים, יעד של 7% מקרב הנקלטים החדשים).<sup>40</sup>

כמו כן מועסקים 2 עולים חודשים. על פי החלטת הממשלה משנת 2024, ייצוגם של עולים חדשים מכלל העובדים בשירות המדינה לא יפחתם-3% מהעובדים עד שנת 2031.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> משרד מבקר המדינה, [דין וחשבון לשנת 2024](#), 20 ביוני 2025

<sup>38</sup> העובדים בדרגה 45-46 שהוגדרה במתח הדרגות של התקן שלהם.

<sup>39</sup> משרד מבקר המדינה, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 באפריל 2026.

<sup>40</sup> איאת רחאל ואביטל גולדין, [דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תש"פ-תשפ"א, 2021](#), נציבות שירות המדינה, מאי 2022, עמ' 10.

<sup>41</sup> החלטה מספר 1750 של הממשלה ה-37, [ייצוג הולם בשירות המדינה לעולים חדשים ואצילת סמכויות לפי חוק שירות המדינה \(מינויים\) התשי"ט – 1959](#), 15 במאי 2024.