



# מבקר המדינה

הצעת תקציב  
לשנת הכספים

2009

מוגשת לוועדת הכספים של הכנסת

ירושלים, נסלו התשס"ט, דצמבר 2008



מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

סעיף 10 לחוק יסוד מבקר המדינה קובע:

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

**המחוקק קבע דרך זו בקביעת התקציב כדי לשמור על עצמאותו של משרד מבקר המדינה ואי תלותו ברשות המבצעת.**

## מבוא להצעת תקציב 2009

משרד מבקר המדינה הציב לעצמו כמה יעדים מרכזיים לשנת 2009, וזאת לצד המשך עריכת דוחות ביקורת מפורטים בנושאים שבתחומי סמכותו על פי חוק יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב].

נושא מרכזי בפעילות המשרד בשנה הקרובה יהיה הביקורת על מימון המפלגות והבחירות. בנובמבר 2008 התקיימו בחירות ב-163 רשויות מקומיות. הביקורת על בחירות אלו נמשכת והדוחות בנושא זה יפורסמו במהלך שנת 2009. בימים אלה מתקיימות הבחירות המקדימות במפלגות לבחירת מועמדיהן לכנסת ה-18, לקראת הבחירות שתתקיימנה בפברואר 2009. מערכות הבחירות המקדימות והבחירות לכנסת מבוקרות בידי משרד מבקר המדינה, אשר מקצה משאבים ניכרים לפיקוח על טוהר הבחירות ועל תקינותן. לשם כך הוקצה כוח אדם מקצועי מקרב עובדי המשרד, והוקם מאגר של משרדי רואי חשבון חיצוניים שיסייעו למשרד בהתאם לחוק.

נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה תמשיך גם השנה במאמץ המרוכז לתת מענה לאלפי הפניות מן הציבור המוגשות לה. הנציבות תמשיך להפעיל משרדי קבלת קהל גם בבאר שבע ובנצרת ולתת מענה מיוחד לאוכלוסיות שונות, ובכלל זה עולי חבר העמים, עולי אתיופיה והמגזר הערבי והדרוזי. בימים אלה בוחן המשרד את האפשרות לפתיחת משרד נוסף לקבלת קהל בפריפריה של איזור המרכז, על מנת לתת מענה גם לאוכלוסיה חלשה באזור זה.

בשנת 2009 ימשיך משרד מבקר המדינה בקיום הקשר ההדוק עם הכנסת ועם ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה. הוועדה דנה באורח קבוע ורצוף בדוחות מבקר המדינה, ולא אחת 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.

בשנת 2008 השלים משרד מבקר המדינה את קביעת תקן המשרד. המשרד משקיע משאבים רבים בהכשרת העובדים לביצוע הביקורת באורח יעיל ומיטבי, וזאת תוך שימוש בתכניות הדרכה מקצועיות. בשנה הקרובה צפוי המשרד לקלוט עובדים נוספים לצורך מילוי כל המשרות שנקבעו בתקן. בנוסף לכך, מתבקשת הגדלת התקן ב-12 משרות נוספות, כתוצאה מהגדלת היקף פעילותו של המשרד ולצורך מילוי המשימות הנוספות שהוטלו עליו במסגרת הביקורת על מימון המפלגות והבחירות.

בשנה הקרובה ימשיך המשרד בביצוע פרויקט שיפוץ ושימור הבניין ההיסטורי של בית המשפט המחוזי הישן בחיפה, אשר עם סיומו יאכלס את משרדי לשכת חיפה של המשרד. פרויקט זה תוקצב בתקציב השנים הקודמות. בשנת 2009 יתחיל המשרד בתהליכי התכנון והביצוע של פרויקט בניית משרד מבקר המדינה בקריית הלאום בירושלים, בהתאם להחלטת הכנסת. לצורך כך, מתבקשת הרשאה להתחייב בעלותו הכספית של הפרויקט בפריסה למספר שנים.

משרד מבקר המדינה ימשיך גם השנה ביישום יעדיו בתחומי חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכן בביצוע ביקורות בזמן אמת. תיקון הליקויים שנחשפו בדוחות מבקר המדינה הוא חלק מרכזי בשמירה על איכות השירות הציבורי במדינה. משרד מבקר המדינה מייחס אפוא חשיבות רבה למעקב אחר תיקון הליקויים שנתגלו בדוחות המבקר, וחלק נכבד ממטלות הביקורת בשנה הקרובה יוקדשו למעקב ולוודוא ביצוע התיקונים המתחייבים.



**מיכה לינדנשטראוס, שופט (בדימ')**

מבקר המדינה  
נציב תלונות הציבור

ירושלים, כסלו התשס"ט  
דצמבר 2008

## הצעת תקציב 2009

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2007	תקציב מקורי 2008	2009			סעיף
		שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	
202,088	227,154	567	157,000	237,486	11 משרד מבקר המדינה
=====	=====	====	=====	=====	=====
24,642	27,760	58		28,851	01 ניהול ומטה
137,509	151,694	410		160,626	02 ביצוע הביקורת
32,446	37,300	99		38,904	03 נציבות תלונות הציבור
7,491	8,000			4,450	04 הוצ' חד פעמיות
	2,400			4,655	05 רזרבה

## הצעת תקציב 2009 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2007	תקציב מקורי 2008	2009			סעיף
		שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	
24,642	27,760	58		28,851	01 ניהול ומטה
=====	=====	====	=====	=====	=====
5,161	4,829	15		5,142	01 01 הנהלה
8,709	9,809	28		10,021	01 02 תכנון, עריכה וייעוץ
181	355			300	01 03 אורחים ושיתוף פעולה בינלאומי
3,176	3,776	5		3,975	01 04 הדרכה
1,700	1,812	10		1,955	01 05 אמרכלות שיא כוח אדם
5,715	7,179			7,458	01 06 אמרכלות רכישות

## הצעת תקציב 2009 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2007	תקציב מקורי 2008	2009			סעיף
		שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	
137,509	151,694	410		160,626	02 ביצוע הביקורת
=====	=====	====	=====	=====	=====
48,202	51,102	195		54,491	02 01 ביקורת משרדי ממשלה
17,991	18,864	65		19,284	02 02 ביקורת מערכת הביטחון
18,456	19,510	75		22,240	02 03 ביקורת השלטון המקומי
6,988	7,404	25		6,485	02 05 ביקורת פעולות עני"א
30	50			50	02 06 ביקורת בחו"ל
10,512	11,036	50		11,969	02 07 אמרכלות שיא כ"א
35,330	43,728			46,107	02 08 אמרכלות רכישות

## הצעת תקציב 2009 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2007	תקציב מקורי 2008	2009			סעיף
		שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	
32,446	37,300	99		38,904	03 נציבות תלונות הציבור
=====	=====	==	=====	=====	=====
2,159	2,291	7		2,273	03 01 הנהלה
16,130	17,027	73		18,660	03 02 הטיפול בתלונות
3,246	3,624	19		3,732	03 03 אמרכלות שיא כ"א
10,911	14,358			14239	03 04 אמרכלות רכישות

## הצעת תקציב 2009 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2007	תקציב מקורי 2008	2009			סעיף
		שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב 2009	
7,491	8,000		157,000	4,450	04 הוצ' חד פעמיות
=====	=====		=====	=====	=====
				1,450	04 03 ביקורת על בחירות מקדימות (פריימריס)
2,168					04 04 פיתוח המחשוב
11	8,000				04 07 ביקורת על מימון בחירות - תשלום לרואי חשבון
99					04 08 ביקורת על מימון בחירות - הוצ' אחרות
90					04 10 אבטחה
			157,000	3,000	04 12 מבנה המשרד בקרית הלאום
4,669					04 13 דיור ובינוי (*)
					04 14 מעבר למבנה חדש בתל אביב (*)
454					04 15 פורשים
					04 16 רכישת רכב

(\*) לגבי העברת עודפים מסעיף לסעיף מתבקש אישור הוועדה. ראה בדברי ההסבר לתקציב, נושא בינוי ודיור סעיף 4.

## הצעת תקציב 2009 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

הוצאה למעשה בשנת 2007	תקציב מקורי 2008	2009			סעיף
		שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	
	2,400			4,655	05 רזרבה
	=====		=====	=====	=====
	1,580			3,140	05 01 רזרבה לשכר
	820			1,515	05 02 רזרבה לעמידה ביעדי הגירעון

1. מבקר המדינה רשאי להעביר כל סכום של הוצאה מתכנית אחת לתכנית אחרת בתקציב משרד מבקר המדינה (להלן - המשך), או לתכנית חדשה שתיווסף 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 שתיווסף לתקציב המשרד, ובלבד שהוא לא ישנה בדרך זו תכנית במספר העולה על 50 ועל 20% ממספר המשרות בתכנית המקורית, אלא באישורה המוקדם של הוועדה.
3. נותר סכום עודף בתקציב המשרד לשנת הכספים 2008, רשאי מבקר המדינה להתיר את השימוש באותו סכום בשנת 2009 לתכנית שבה נכלל או לתכנית אחרת שבאותו תקציב. הותר שימוש בסכום עודף כאמור, ייוסף הסכום לתקציב של שנת הכספים 2009 בהתאמה כאילו היה חלק ממנו.

## משרד מבקר המדינה

### דגשים מרכזיים בהצעת התקציב לשנת 2009

הצעת התקציב למשרד מבקר המדינה לשנת התקציב 2009 מסתכמת ב-237,486 אלפי ש"ח, ושיא כוח אדם - 567 עובדים.

הצעת התקציב נבנתה כך שניתן יהיה למלא אחר היעדים המרכזיים של המשרד לשנת 2009.

### ניתוח הצעת התקציב

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

תקציב מקורי 2008	תקציב 2009	
147,904	157,098	שכר
68,850	71,283	רכישות
<b>216,754</b>	<b>228,381</b>	<b>סה"כ שוטף</b>
8,000	4,450	חד פעמי
<b>224,754</b>	<b>232,831</b>	<b>סה"כ לפני רזרבות</b>
1,580	3,140	רזרבה לשכר
820	1,515	רזרבה לרכישות
<b>227,154</b>	<b>237,486</b>	<b>סה"כ</b>

## שכר

1. שיעור ניכר (כשני שלישי) מתקציב משרד מבקר המדינה מיועד להוצאות שכר.
2. בשנת 2008 אישר מבקר המדינה תקן עובדים מעודכן למשרד. התקן הוכן כך שיענה על צרכי המשרד בשנים הקרובות, תוך שהוא לוקח בחשבון את הדגשים החשובים בעבודת ביקורת המדינה ואת היעדים בעבודת מבקר המדינה. כך לדוגמא ניתן דגש על קביעת התקן המתאים לנציבות תלונות הציבור שיענה על הצרכים ההולכים וגדלים של ציבור האזרחים הפונים לעזרת הנציבות, והיחידה לביקורת בחירות ומימון מפלגות הוגדלה בעקבות החשיבות הרבה של הנושא לדמוקרטיה הישראלית.
3. בהתחשב בגידול שחל במטלות שהוטלו על המבקר מבקש המבקר להגדיל את שיא כוח האדם במשרד מ-555 תקנים ל-567.
4. בשנת 2008 פרסם המשרד מכרזים פומביים לאיוש 25 משרות של עובדים שפרשו מהמשרד. הליך מיון ובחינת המועמדים נמצא בעיצומו, והעובדים החדשים אמורים להיקלט במשרד במהלך שנת 2009. בתחילת שנת 2009 עתיד המשרד לקיים מכרז פומבי נוסף לאיוש של לפחות חמש משרות, שייקלטו במשרד במחצית השנייה של השנה.
5. החל ממחצית שנת 2006 קוצץ סך השעות הנוספות השנתיות לכלל עובדי המשרד, וזאת על מנת להפחית בעלויות השכר. ניתן דגש לגבי הפחתת שעות נוספות לעובדים הבכירים במשרד.

## **הדרכה**

המשרד שם דגש על הדרכת העובדים, הן העובדים החדשים, והן העובדים הוותיקים - וזאת בכדי לשמור על רמתם המקצועית הגבוהה של העובדים העוסקים בביקורת. הדרכת העובדים כוללת השתלמויות שתורמות ידע, כלים ומיומנויות במסגרת ימי עיון, קורסים פנים מוסדיים בסיוע מרצים מומחים והשתתפות בלימודים חוץ מוסדיים. כמו כן מעודד המשרד את העובדים – ובכלל זה את העובדים המינהליים להשלים ולהרחיב את השכלתם האקדמאית.

## מיחשוב

1. למערך המיחשוב, הוגדרו כבר בשנים קודמות מספר יעדים ובהם:

- מעבר לניהול ממוחשב של תיק הביקורת.
- חיזוק יכולות האיסוף והעיבוד של נתונים לצורכי הביקורת והטיפול בתלונות הציבור.
- יצירת תשתית לביקורת מדינה זמינה שבמסגרתה תתאפשר תקשורת ישירה עם האזרח והגופים המבוקרים.

במהלך שנת 2008, בעקבות ההתקדמות הטכנולוגית בעולם התקשוב, הוחל בבחינה מחדש ובעידכון תכניות העבודה לקראת השגת יעדים אלו.

2. בשנת 2008 נמשך תהליך של הטמעת דפוסי עבודה חדשים בעבודת הביקורת, המשתלבים בניהול ממוחשב של תיק הביקורת. תהליך שידרוג התשתיות והתקשורת בין לשכות המשרד הולך ומתקדם. הליך זה יימשך גם בשנת 2009.

3. בשנת 2008 הושלם פיתוחה של רשת לניהול מידע מסווג ביטחונית (הרשת האדומה). פרויקט חיבור המשרד למאגרי מידע ביטחוניים נמצא בעיצומו.

4. הביקורת על מערכות הבחירות השונות נערכת, בין השאר, באמצעות מערכות מיחשוב תומכות ביקורת בפיתוח עצמי של המשרד. פיתוח מערכות אלו החל כבר בשנת 2008, ויימשך ב-2009. עם מערכות אלו ניתן למנות את מערכת הביקורת על הבחירות ברשויות המקומיות, את המערכת לביקורת הבחירות המקדימות (פריימריס) ואת המערכת לדיווח ולפרסום תרומות.

5. לפיתוח מערך התקשוב ולתחזוקתו נמשיך ונסתייע בשירותים חיצוניים כולל יועצים וכוח אדם מקצועי על פי מכרזי חשכ"ל לתחום זה.

## ביקורת על הבחירות ומימון מפלגות

הנושא של ביקורת הבחירות ומימון מפלגות הוא בלב ליבה של הדמוקרטיה הישראלית. החוק הטיל על מבקר המדינה לבקר את חשבונותיהם של הסיעות והמועמדים המתמודדים בבחירות לכנסת, לרשויות המקומיות וכן את מערכת החשבונות של המועמדים בבחירות המקדימות (פריימריז) למפלגות השונות.

שנת 2009 תהיה גדושה בפעילות של ביקורת בתחום מימון בחירות ומפלגות.

1. בחודש נובמבר 2008 התקיימו בחירות ב-163 רשויות מקומיות ובחירות חוזרות ב-31 מהן. לצורך הביקורת על הבחירות הוקצו בשנת 2008 משאבים ניכרים, הוקצה כוח אדם מקצועי מקרב עובדי המשרד, והוקם מאגר של משרדי רואי חשבון חיצוניים שיסייעו למשרד בהתאם לחוק. עיקר עבודת הביקורת על בחירות אלו תעשה בשנת 2009. במהלך שנת 2009 צפויות להתקיים בחירות בכ-15 רשויות מקומיות שלא השתתפו במערכת הבחירות בנובמבר 2008, וב-26 מועצות אזוריות. גם מערכות בחירות אלו יבדקו על ידי המשרד בסיוע רואי חשבון ממימון חוץ.

2. במהלך החודשים דצמבר 2008 - ינואר 2009 יערכו בחירות מקדימות (פריימריז) בחלק מהמפלגות. בהתאם לתפקיד שהוטל על משרד מבקר המדינה בחוק יקיים המשרד ביקורת על בחירות אלו באמצעות עובדי המשרד ובעזרת רואי חשבון במיקור חוץ.

3. הבחירות לכנסת ה-18 יערכו בפברואר 2009. הביקורת על מערכת הבחירות תיערך הן בזמן הבחירות עצמן, ובמהלך התקופה שלאחר הבחירות. לצרכי הביקורת ישנה היערכות מיוחדת במשרד, כך שמערך כוח האדם העוסק בביקורת זו יתוגבר ככל האפשר.

4. המשרד ימשיך לקיים פיקוח וביקורת גם על המועמדים לבחירות המקדימות (פריימריז) במפלגות השונות וגם על המפלגות והסיעות, וזאת בהתאם לתפקיד שהוטל עליו בחוק.

הביקורת על מערכות הבחירות השונות נערכות גם באמצעות מערכות מיחשוב תומכות, שפיתחו אנשי אגף מערכות מידע שבמשרד. בשנת 2009 ימשיך המשרד לפתח ולשדרג מערכות אלו.

## בינוי ודיור

1. משרד מבקר המדינה פועל בחמש לשכות: בירושלים, תל אביב, חיפה, נצרת ובאר שבע. הלשכות בנצרת ובאר שבע נפתחו בשנת 2006, בעקבות החלטת המבקר בדבר הרחבת פעילות הביקורת והטיפול בתלונות מן הציבור.

2. לשכת המשרד בחיפה עתידה לעבור ממיקומה הנוכחי לבניין שאותר למטרה זו, ולצורך כך אושר בתקציב לשנת 2005 סך 28 מיליון ש"ח. יש לציין כי הבניין אליו עתידה הלשכה לעבור הוא מבנה לשימור, ומכך נגזרים הליכי הבינוי. בשנת 2009 נערך מכרז, ונבחר קבלן לבניית המשרד. הבנייה אמורה להסתיים בשנת 2010.

3. הלשכה הראשית של המשרד בירושלים עתידה לעבור ממיקומה הנוכחי לקריית הלאום ובכך ימוקם משרד מבקר המדינה לצידן של רשויות המדינה - הכנסת, בית המשפט העליון ומשרדי הממשלה השונים. הערכת עלויות הקמת המבנה בקריית הלאום נאמדת בכ-160 מיליון ש"ח. לצורך ביצוע הליך התכנון והיערכות לקראת יציאה למכרז מבקש מבקר המדינה תקציב של 3 מיליון ש"ח לשנת 2009, והרשאה להתחייב בסכום נוסף של 157 מיליון ש"ח, המיועד להוצאה בשנים 2009-2013. פעולות המשרד לעניין ההיערכות למעבר אל המבנה החדש בקריית הלאום הינן בתיאום עם מינהלת הקמת קריות ממשלה ובתי משפט ובהתחשב בשמירה הנדרשת על פי החוק על עצמאותו של מבקר המדינה ואי תלותו ברשות המבצעת.

4. לשכת מבקר המדינה בתל אביב עברה בשנת 2004 למשכנה החדש בתל אביב. מהתקציב שהועמד לצורך כך נותר בסעיף הוצאה חד פעמי (מעבר למבנה חדש תל אביב) עודף בסך של 2,202 אלפי ש"ח. מתבקש אישור הוועדה להעברת סכום זה לסעיף דיור ובינוי (0414) הכלול אף הוא בתקציב ההוצאה החד פעמי של המשרד.