

ניתוח הדין והחשבון הכספי של משרד מבקר המדינה לשנת 2019

כתיבה: נתן שבע, כלכלן | אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי
תאריך: ל' תשרי תשפ"א, 18 באוקטובר, 2020

פיקוח תקציבי

תוכן עניינים

1.....	תמצית	
2.....	ניהול התקציב של משרד מבקר המדינה	.1
2.....	רקע כללי	1.1
3.....	עיקרי תקציב 2019 לעומת 2018	1.2
3.....	התקציב לשנת 2019 והוצאה למעשה בשנים קודמות	.2
5.....	ניתוח הסיבות לשיעור הביצוע הנמוך	.3
5.....	סעיף הוצאות חד-פעמיות	3.1
6.....	העברת עודפי תקציב משנה לשנה	3.2
7.....	מנגנון הרשאה להתחייב	3.3
8.....	שכר עובדי משרד מבקר המדינה	.4
12.....	שקיפות	.5
12.....	שקיפות תקציבית	5.1
13.....	היבטים מגדריים	5.2

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה לקראת דיון בדין וחשבון הכספי של משרד מבקר המדינה לשנת 2019. המסמך כולל תיאור תקציב הביצוע של משרד מבקר המדינה לשנת 2019, ניתוח נתוני התקציב, ניתוח הסיבות לשיעור הביצוע הנמוך, ניתוח שכר עובדי משרד מבקר המדינה, סוגיית השקיפות וניתוח תקציב מגדרי.

ההוצאה למעשה של המשרד בשנת 2019 היתה כ-**338.8** מיליון ש"ח בהשוואה ל-**317.8** מיליון ש"ח בשנת 2018, עלייה של כ-**6.6%**. התקציב המקורי בשנת 2019 היה **381.8** מיליון ש"ח, ובתוספת עודפים משנת 2018 של כ-**65.6** מיליון ש"ח (כ-17.2% מהתקציב המקורי), התקציב המאושר בשנת 2019 היה כ-**447.4** מיליון ש"ח. שיעור ניצול של ההוצאה למעשה היה כ-**75.7%** מהתקציב המאושר. העודפים המחויבים לשנה הבאה היו כ-**45.7** מיליון ש"ח, ושיעור הביצוע הכולל היה **85.9%**. שיעורי ביצוע נמוכים יחסית בתקציב היו בשנת 2019 ובשנים שעברו בסעיפי ההוצאות החד פעמיות. נרשמה גם העברת עודפים גבוהה יחסית, עודפים שבחלקם מוחזרים על ידי המבקר לקופת המדינה. משנת 2015 עד שנת 2019 גדלה ההוצאה למעשה של המשרד בשיעור נומינלי מצטבר של כ-**15.7%**, או בשיעור גידול שנתי ממוצע של כ-**3.7%**. בתקופה האמורה 2015-2019, גדל סך תקציב המדינה המקורי (לחישוב מגבלת ההוצאה) בשיעור נומינלי מצטבר של כ-**20.6%** או בשיעור שנתי ממוצע של כ-**4.8%**.

שכר עובדי משרד מבקר המדינה נקבע לפי נוסחה לקביעת תוספות שכר והממונה על השכר במשרד האוצר, על פי חוק, אינו מתערב בתנאי העסקתם של העובדים. השכר הממוצע ברוטו לעובד במשרד מבקר המדינה בשנת 2018 היה **26,848** ש"ח – עלייה בשיעור של כ-**6.8%** לעומת 2013. עלות העסקה הממוצעת לעובד עלתה מ-2013 ב-**9.1%** ל-**34,349** ש"ח בשנת 2018. מספר המשרות במשרד בשנת 2018 היה **578**, לעומת **553** בשנת 2013. בשנת 2018 שכרם הממוצע של עובדי משרד מבקר המדינה היה גבוה ב-**156.4%** מהשכר הממוצע במשק ובשיעור של **59.7%** מהשכר הממוצע של עובדי המדינה השייכים לשירות המינהל הממשלתי (ובפיקוח שירות נציבות המדינה).

בשנת 2018 היו 484 משרות בדרג הביקורת, עלייה של 90 לעומת 2008, ו-62 משרות היו בדרג המינהלי. ירידה של 71 לעומת 2008. השכר הממוצע בדרג הביקורת הוא 29,725 ש"ח, לעומת 12,636 ש"ח בדרג המינהלי. תוספת משרות בדרג הביקורת וירידה 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, וגידול בסך עלויות ההעסקה של המשרד.**

ישנן מספר סיבות אפשריות לכך שהשכר הממוצע במשרד מבקר המדינה גבוה בהשוואה לשכר עובדי המדינה, בעיקר שיעור של **90%** מכלל עובדי המשרד שהם אקדמאים; ותק מקצועי ממוצע של **21.1** שנים; גיל ממוצע של **49.9**; 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.

בשנת 2019, **56.1%** מעובדי המשרד היו נשים. משקל הנשים בקרב דירוג הביקורת היה **50.2%** ומשקלן בדירוג המנהלי היה **80.8%**.

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,¹ 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.² על פי החלטה של העצרת הכללית של ארגון האומות המאוחדות, המבוססת על הצהרת לימה משנת 1977 והצהרת מקסיקו משנת 2007,³ ההפרדה מתבצעת, בין השאר, בשל הצורך בנטרול השפעות חיצוניות העשויות להשפיע על הביקורת, ובפרט אי תלות פיננסית ואי תלות בשכר.⁴

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

את הצעת התקציב ואת שינויו במהלך השנה קובעת ועדת הכספים לפי הצעת מבקר המדינה. לאחר תום שנת הכספים מגיש המבקר את הדין וחשבון הכספי של משרדו לאישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה.⁵ משרד מבקר המדינה מכין מדי שנה 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 לגבי ניהול 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;

¹ 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.

² International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), [Founding Principles, ISSAI1](#), International Standards of Supreme Audit Institutions, accessed: August 26, 2020.

³ 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.

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

⁵ 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 הכנסת⁶ (עודפים מחויבים מועברים ללא צורך באישור שר האוצר);

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 2019 לעומת 2018

בלוח 1 להלן פירוט התקציב בשנת 2019 לעומת שנת 2018.

לוח 1 - תקציב 2019 לעומת 2018⁷

תקציב	2018	2019	שינוי
תקציב מאושר (כולל עודפים)	430.0	447.4	4.0%
הוצאה למעשה	317.8	338.8	6.6%
התחייבויות מאושרות	36.6	45.8	25.0%
הוצאה כוללת התחייבויות מאושרות	354.4	384.5	8.5%
הוצאות חד-פעמיות (תקציב מאושר)	34.9	41.4	18.6%
הוצאות חד-פעמיות (הוצאה למעשה)	11.7	16.3	39.3%
עודפים שהתקבלו משנה קודמת	61.9	65.6	6.0%
עודפים מחויבים שהתקבלו משנה קודמת	36.4	36.6	0.0%
כוח אדם ושכר	2017	2018	שינוי
מספר משרות מאוישות	558	578	3.6%
שכר ממוצע עובדי משרד מבקר המדינה (בש"ח)	26,687	26,848	0.6%

ההוצאה למעשה בשנת 2019 היתה כ- 338.8 מיליוני ש"ח, בהשוואה ל-317.8 מיליוני ש"ח בשנת 2018, עלייה בשיעור של כ-6.6%.

מההשוואה ניתן לראות כי ההוצאה למעשה בשנת 2019 היתה כ- **338.8 מיליוני ש"ח**, בהשוואה ל-317.8 מיליוני ש"ח בשנת 2018, עלייה בשיעור של כ- **6.6%**. ההוצאה למעשה של סעיף 'הוצאות חד-פעמיות' בשנת 2019 היתה כ-16.3 מיליוני ש"ח, בהשוואה לכ-11.7 מיליוני ש"ח בשנת 2018, עלייה בשיעור של כ-39.3% (להרחבה ראו להלן בסעיף 3.1). היקף העודפים שהועברו מהשנה הקודמת עלה מ-61.9 מיליון ש"ח בשנת 2018 ל-65.6 מיליון ש"ח בשנת 2019.

2. התקציב לשנת 2019 והוצאה למעשה בשנים קודמות

ב-11 במרץ 2018 אישרה ועדת הכספים את הצעת תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2019.⁸ בלוח 2 להלן מפורטת ההוצאה למעשה בחלוקה לתחומי פעולה בשנים 2015-2019. בעקבות

⁶ חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, סעיף 13.

⁷ משרד מבקר המדינה, **תקציבים לשנת 2018 ולשנת 2019**, נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2018, נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2017. התחייבויות מאושרות: ישי ועקנין, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, דוא"ל, 14 באוקטובר, 2020.

⁸ ועדת הכספים, 11 במרץ 2018, פרוטוקול מס' 996, **תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2019**.

המלצות מבקר הפנים של המשרד, החל משנת 2013 הוכזו הוצאות אמרכלות בתחום פעולה נפרד (לפני כן, חולקו הוצאות אמרכלות בין תחומי הפעולה השונים).⁹

לוח 2 – הוצאה למעשה בשנים 2015-2019 (באלפי ש"ח)¹⁰

סעיף	שם תחום הפעולה	2015	2016	2017	2018	2019	שיעור*
1101	ניהול ומטה	23,128	24,818	25,831	26,756	32,931	42.3%
1102	ביצוע ביקורת	132,674	138,478	134,498	138,948	147,127	10.9%
1103	נציבות תלונות הציבור	35,362	37,912	36,105	39,654	42,516	20.2%
1104	הוצאות חד-פעמיות	122,651	21,590	8,255	11,742	16,280	-86.7%
1106	אמרכלות	87,506	93,035	96,461	100,652	99,916	14.2%
	סך הכול	401,321	315,833	301,150	317,752	338,770	-15.6%
	שיעור שינוי שנתי	34.3%	-21.3%	-4.6%	5.5%	6.7%	
	סך הכול ללא הוצאות חד-פעמיות	278,670	294,243	292,895	306,010	322,490	15.7%
	שינוי ללא הוצאות חד-פעמיות	5.8%	5.6%	-0.5%	4.5%	5.4%	

* שיעור השינוי בין שנת 2015 לשנת 2019.

משנת 2015 עד שנת 2019 גדלה ההוצאה למעשה של המשרד בשיעור נומינלי מצטבר של כ-15.7%, או בשיעור גידול שנתי ממוצע של כ-3.7%.

מהנתונים ניתן לראות כי **ההוצאה למעשה בשנת 2019 עלתה ב-6.7% לעומת 2018**. ללא תחום פעולה 'הוצאות חד-פעמיות', ההוצאה גדלה ב-5.4% לעומת שנת 2018 (ראו בהרחבה בלוח 4 להלן). יש לציין למעט סעיף אמרכלות שירד בשיעור קל, בכל סעיפי ההוצאה למעשה חל גידול בשנת 2019 לעומת שנת 2018. משנת 2015 עד שנת 2019 גדלה ההוצאה למעשה של המשרד בשיעור נומינלי מצטבר של כ-15.7%, או בשיעור גידול שנתי ממוצע של כ-3.7% בתקופה האמורה 2019-2015, גדל סך תקציב המדינה המקורי (לחישוב מגבלת ההוצאה) בשיעור נומינלי מצטבר של כ-20.6% או בשיעור שנתי ממוצע של כ-4.8%.¹¹

בלוח 3 להלן מפורט דוח ביצוע התקציב לשנת 2019, על פי סעיפי תחומי הפעולה השונים ועל פי מקורות התקציב והביצוע – תקציב מקורי, עודפי תקציב, תקציב מאושר, הוצאה למעשה.

לוח 3 – דוח ביצוע התקציב לשנת הכספים 2019 (באלפי ש"ח)¹²

סעיף	תחום פעולה	תקציב מקורי	עודפים	תקציב מאושר	הוצאה למעשה	שיעור ביצוע	עודפים מחוייבים	שיעור ביצוע כולל
1101	ניהול ומטה	31,977	11,890	43,867	32,931	75.1%	2,570	80.9%
1102	ביצוע ביקורת	150,901	5,694	156,595	147,127	94.0%	5	94.0%
1103	נציבות תלונות הציבור	40,519	3,666	44,185	42,516	96.2%	151	96.6%
1104	הוצאות חד-פעמיות	24,486	16,941	41,427	16,280	39.3%	12,018	68.3%
1105	רזרבה	7,408	0	7,408	0	0.0%	0	0.0%
1106	אמרכלות	126,505	27,443	153,948	99,916	64.9%	31,008	85.0%
	סך הכול תקציב	381,796	65,634	447,430	338,770	75.7%	45,752	85.9%

⁹ משרד מבקר המדינה, **תקציב לשנת 2013**, תקציב לאחר אישור ועדת הכספים לשנת הכספים 2015, דצמבר 2014, עמ' 5.
¹⁰ משרד מבקר המדינה, **דוחות ביצוע תקציב, שנים שונות**.

¹¹ משרד האוצר, **עיקרי תקציב המדינה לשנת 2019**, עיקרי תקציב המדינה לשנת 2015 – 2016, כניסה 26 באוגוסט 2020; להרחבה ראו: ענת ירון, **תיאור וניתוח תקציב המדינה לשנת 2019 וההנחות המאקרו כלכליות**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2018.

¹² משרד מבקר המדינה, **דוח ביצוע התקציב לשנת 2019**, יולי 2020. שיעור ביצוע מתקציב מאושר. עודפים מחוייבים: ישי ועקנין, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, דואל, 14 באוקטובר, 2020.

ב-9 בדצמבר 2019 אישרה ועדת הכספים את תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2020 בסך של 390 מיליון ש"ח. התקציב שאושר לשנת 2020 מהווה גידול בשיעור של 2.1% בהשוואה לתקציב שאושר לשנת 2019.

התקציב המקורי לשנת 2019 היה 381.8 מיליון ש"ח, ובתוספת עודפים שהועברו משנת 2018 בהיקף של כ-65.6 מיליון ש"ח (כ-17.2% מהתקציב המקורי), **התקציב המאושר** בשנת 2019 היה **כ-447.4 מיליון ש"ח**. ההוצאה למעשה הייתה כ-338.8 מיליון ש"ח – שיעור ניצול של כ-**75.7%** מהתקציב המאושר. עודפים מחוייבים לשנה הבאה בסך 45.75 מיליון ש"ח, ושיעור הביצוע הכולל היה **85.9%**. שיעור נמוך יחסית של ההוצאה למעשה מהתקציב המאושר היה קיים גם בשנים קודמות, 56.8% בשנת 2014 ו-60.5% בשנת 2013. ב-9 בדצמבר 2019 אישרה ועדת הכספים את תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2020 בסך של 390 מיליון ש"ח.¹³ התקציב שאושר לשנת 2020 מהווה גידול בשיעור של **2.1%** בהשוואה לתקציב שאושר לשנת 2019. יש לציין כי תקציב המדינה בשנת 2020 הוא המשכי, קרי גידול בשיעור מדד המחירים לצרכן בשנת 2019 – כ-**0.6%**. תקציב משרד מבקר המדינה, בדומה לתקציב הכנסת ולתקציב ועדת הבחירות המרכזית, מאושר ישירות על-ידי הכנסת ואינו חלק מתקציב המדינה. עם זאת, אושרה הרחבה לתקציב המדינה ההמשכי במהלך שנת 2020 בסכום של 11 מיליארד ש"ח, כך שהגידול בפועל הוא **3.4%** לעומת שנת 2019.¹⁴

3. ניתוח הסיבות לשיעור הביצוע הנמוך

כאמור לעיל, בשנת 2019 שיעור הביצוע של משרד מבקר המדינה היה כ-**75.7%**. להלן הערות כלליות על מבנה התקציב ועל שיעורי ביצוע התקציב מהתקציב המאושר.

3.1 סעיף הוצאות חד-פעמיות

למעט בשנת 2015, שיעורי ניצול נמוכים של התקציב נרשמו לאורך השנים בסעיף הוצאות חד-פעמיות. להלן יוצג בלוח 4 פירוט על סעיף ההוצאות החד-פעמיות משנת 2009 ועד שנת 2019.

לוח 4 – תקציבי סעיף ההוצאות החד-פעמיות בשנים 2009–2019 (במיליוני ש"ח)¹⁵

התקציב	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
מקורי	4.5	10.5	51.1	61.6	13.3	73.9	54.5	16.6	20.1	18.9	24.5
עודפים	66.7	51.4	35	79.9	116.6	108.3	125.2	49.5	15.1	16	16.9
מאושר	71.1	61.9	86.1	141.5	129.9	182.2	179.7	66.1	35.2	34.9	41.4
הוצאה למעשה	15.7	26.9	6	24.8	21.6	35.6	122.6	21.6	8.3	11.7	16.3
עודפים מחוייבים							24.1	7.5	12.4	11.2	12.0
שיעור ביצוע	22.1%	43.5%	7.2%	17.5%	16.7%	19.5%	68.2%	32.6%	23.5%	33.6%	39.3%
שיעור ביצוע כולל						84.8%	81.6%	44.0%	58.7%	65.7%	68.4%

מהנתונים ניתן לראות כי למעט בשנת 2015, שיעור הניצול של ההוצאות החד-פעמיות היה נמוך, בשל שילוב של העברת עודפים בסכומים גבוהים מהשנה הקודמת ובמקביל הוצאה

¹³ ועדת הכספים, 9 בדצמבר 2020, פרוטוקול מס 27, [הצעת תקציב מבקר המדינה לשנת 2020](#).

¹⁴ תקציב 2019 היה כ-397.4 מיליארד ש"ח, תקציב 2020 המשכי היה כ-399.8 מיליארד ש"ח לא כולל תקציבים מיוחדים למשבר הקורונה (גידול של 0.6%), ותקציב המשכי כולל תוספת בסך 11 מיליארד ש"ח הוא 410.8 מיליארד ש"ח (גידול של 3.4% לעומת תקציב 2019). [חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון מס' 50 - הוראת שעה\)](#), 17 באוגוסט, 2020.

¹⁵ משרד מבקר המדינה, [דוחות ביצוע התקציב לשנת 2019 ושנים קודמות](#). עודפים מחוייבים: ישי ועקנין, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, דואר, 14 באוקטובר, 2020.

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 בגינה הועברו העודפים לשנת 2015 ולשנים הקודמות היא 11-04-12 'מבנה המשרד בקריית הלאום' (ראו להלן סעיף 3.3). בניית קריית הלאום הושלמה במהלך 2016, ואכן בשנת 2016 קטן סעיף הוצאות חד פעמיות לעומת שנים קודמות בתקציב המקורי, בעודפים שהועברו משנת 2015 ובהוצאה למעשה. העודפים המחויבים של המשרד המועברים משנה שוטפת לשנה הבאה הינם התחייבויות של המשרד, בגין התקשרויות עם ספקים, שטרם התממשו במלואן. בפרויקטים חד-פעמיים היקף העודפים המחויבים הינם משמעותיים.

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 העברת העודפים לאוצר המדינה.

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 העברת עודפי תקציב לשנה העוקבת דורשת אישור של שר האוצר ושל ועדת הכספים, ובלא אישור כאמור העודפים מוחזרים לאוצר המדינה.¹⁶ כמוצג בלוח 3 לעיל, לרשות המשרד עודפים בכלל תחומי הפעולה שבאחריותו, המסתכמים בכ- **65.6 מיליון ש"ח**, שהועברו משנת 2018 לשנת 2019. לשם השוואה, בשנת הכספים 2017 מדובר היה בסכום דומה (63 מיליון ש"ח) שהועברו מ-2016, בשנת הכספים הועברו 106 מיליון ש"ח משנת 2015, ובשנת 2015 הועברו כ-182.6 מיליון ש"ח משנת 2014.¹⁷ עם זאת, חלק מהעודפים הוחזרו על ידי מבקר המדינה לאוצר המדינה, כך למשל: בשנת 2018 הוחזרו 51.5 מיליון ש"ח לקופת המדינה מעודפי 2017.¹⁸ בשנת 2017 החליט מבקר המדינה על החזרת 70.3 מיליון ש"ח מעודפי 2016,¹⁹ בשנת 2016 על החזרת 40.2 מיליון ש"ח מעודפי 2015, ובשנת 2015 על החזרת 37.25 מיליון ש"ח מהעודף שנותר בתקציב 2014.²⁰ לדברי משרד מבקר המדינה, אין מדיניות מוגדרת של המשרד בנושא, בפועל המשרד מחזיר לאוצר המדינה את העודפים אשר אינם נדרשים למימוש תכניות העבודה של המשרד.²¹ לוח 5 להלן מציג את פירוט העודפים שהועברו בפועל בשנים 2006 ו-2019 (בניכוי החזרה לאוצר המדינה), ומשקלם היחסי בתקציב המקורי.

¹⁶ [חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.](#)

¹⁷ משרד מבקר המדינה, [תקציבים, שנים שונות](#).

¹⁸ מבקר המדינה, דין וחשבון לפי חופש המידע לשנת 2019, עמוד 50.

¹⁹ תשובת משרד מבקר המדינה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוגוסט 2017.

²⁰ משרד מבקר המדינה, [תקציב לשנת 2016](#), ע' 11, [תקציב לשנת 2015](#), עמוד 11.

²¹ ישי ועקנין, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, דואל, 14 באוקטובר, 2020.

לוח 5 – עודפים משנים קודמות (במיליוני ש"ח)²²

שנה	עודפים	תקציב מקורי	משקל עודפים
2006	102	222	46.0%
2019	66	382	17.3%
שינוי מצטבר	-35.3%	72.1%	-28.7 נ.א.

מהנתונים אפשר לראות כי בשנים 2006 ו-2019 חלה ירידה נומינלית בעודפים שהועברו משנה קודמת בשיעור מצטבר של כ-35%, והתקציב המקורי גדל בשיעור מצטבר של כ-72%. לפיכך, משקל העודפים ירד מ-46% בשנת 2006 ל-17.3% בשנת 2019 – קיטון של 28.7 נקודות האחוז.

3.3 מנגנון הרשאה להתחייב

מנגנון הרשאה להתחייב מאפשר למשרדי הממשלה להתחייב בכל שנת כספים לפרויקטים רב-שנתיים בלי ליצור עודפים גדולים הנגררים משנה לשנה.

מנגנון הרשאה להתחייב מאפשר למשרדי הממשלה להתחייב בכל שנת כספים לפרויקטים רב-שנתיים בלי ליצור עודפים גדולים הנגררים משנה לשנה.²³ עד שנת 2009 לא נעשה שימוש במנגנון ההרשאה להתחייב בתקציב המשרד. המנגנון נועד להסדיר ניהול סעיפי תקציב רב-שנתיים ולאפשר פיקוח עליהם, בעיקר בכל הקשור לתקציבי הפיתוח, בהם 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).

מרכז המחקר והמידע של הכנסת ציין במסמכים קודמים שהגיש לוועדה לענייני ביקורת המדינה כי במשרד לא נעשה שימוש במנגנון הרשאה להתחייב לגבי תקציבי פיתוח. עקבות בקשת יו"ר הוועדה דאז, חה"כ זבולון אורלב, החל משרד מבקר המדינה להשתמש במנגנון הרשאה להתחייב בהצעת התקציב לשנת 2009.²⁴ כך, בסעיף הוצאות חד-פעמיות היה בשנת 2009 תקציב הרשאה להתחייב של 157 מיליון ש"ח למימון בניית המשרד בקריית הלאום.

אחד הסעיפים הראשיים הכלולים בתקציב המשרד הוא סעיף '05 רזרבה', הכולל שני רכיבים: רזרבה לשכר ורזרבה לעמידה ביעדי הגרעון. על פי משרד מבקר המדינה, הרזרבה היא חלק מהתקציב המתוכנן וההחלטה לגבי החזרתה מתקבלת על ידי מבקר המדינה, כחלק בלתי נפרד מההחלטות על כלל העודפים.²⁵ בלוח 6 להלן נתונים על תקציב הרזרבה בשנים האחרונות.

²² נתוני תקציב 2006-2012: נעם גלעדי, אגף החשב הכללי במשרד האוצר, דוא"ל, 29 ביולי 2013; נתוני 2013 ואילך: משרד מבקר המדינה, תקציבים לשנים 2013 - 2019.

²³ חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, סעיף 6.

²⁴ הוועדה לענייני ביקורת המדינה, פרוטוקול מס' 166, אישור הדוח הכספי של משרד מבקר המדינה לשנת הכספים 2006, 2 בינואר 2008.

²⁵ ישי ועקנין, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, דואל, 14 באוקטובר, 2020.

לוח 6 – תקציבי סעיף הרזרבה בשנים 2015-2019 (באלפי ש"ח)²⁶

נתון	2015	2016	2017	2018	2019	שיעור שינוי
רזרבה לשכר	4,122	4,417	4,585	4,163	4,669	13.3%
רזרבה יעדי הגרעון	3,173	2,439	2,450	2,168	2,739	-13.7%
סך-הכול רזרבה	7,295	6,856	7,035	6,331	7,408	1.5%

ניתן לראות כי תקציב הרזרבה בשנת 2019 היה 7.4 מיליון ש"ח, עלייה של 1.5% בהשוואה לשנת 2018, ועלייה של 17% בהשוואה לשנת 2018. עם זאת, תקציב הרזרבה המאושר בסוף שנה היה זהה לתקציב המקורי כלומר לא נעשה בו כל שימוש.²⁷

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.²⁸

שכר עובדי משרד מבקר המדינה נקבע לפי נוסחה לקביעת תוספות השכר. הממונה על השכר במשרד האוצר, על פי חוק, אינו מתערב בתנאי העסקתם של עובדי המשרד בהתאם לעקרונות העצמאות ואי-התלות 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 על-ידי ועדת הכספים של הכנסת ועל-ידי בית-הדין לעבודה.²⁹ הוועדה ביססה את הנוסחה לחישוב השכר על ארבעה מרכיבים שווים:³⁰ שכר משפטיים 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 המדינה) בשיעור 130.64%. בהתאם להסכמי העבודה הקיבוציים עובדים בדירוג ביקורת מקבלים את התוספת במלואה ועובדים בדירוג מנהלי מקבלים באופן חלקי.³¹ בלוח 7 מוצגים נתוני תעסוקה בשנים 2013 ו-2018 בחלוקה לדרגים לפי מספר משרות, שכר ממוצע ועלות העסקה.

שכר עובדי משרד מבקר המדינה נקבע לפי נוסחה לקביעת תוספות השכר. הממונה על השכר במשרד האוצר, על פי חוק, אינו מתערב בתנאי העסקתם של עובדי המשרד.

²⁶ משרד מבקר המדינה, דוחות כספיים הכלולים [בדין וחשבון לפי חוק חופש המידע התשנ"ח-1998](#), שנים שונות.

²⁷ להרחבה: אליעזר שוורץ, [תיאור וניתוח הרזרבות בתקציב המדינה בשנים 2011 – 2018](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוגוסט 2017.

²⁸ 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"

²⁹ דברי מבקר המדינה אליעזר גולדברג בישיבת ועדת הכספים, [פרוטוקול מס' 284 - תקציב מס' 2 של מבקר המדינה](#), 18 ביולי 2001.

³⁰ מבקר המדינה מיכה לינדנשטראוס, [פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים, תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2006](#), 20 בפברואר 2006.

³¹ דברי מבקר המדינה אליעזר גולדברג בישיבת ועדת הכספים, [פרוטוקול מס' 284 - תקציב מס' 2 של מבקר המדינה](#), 18 ביולי 2001. ישי ועקנין, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, דואל, 14 באוקטובר, 2020.

לוח 7 - התעסוקה והשכר הממוצע במשרד מבקר המדינה (בש"ח, מחירים שוטפים)³²

דרג עובדים	2013			2018			שינוי		
	משרות	שכר	עלות העסקה	משרות	שכר	עלות העסקה	משרות	שכר	עלות העסקה
מינהלי	88	12,948	15,953	62	12,636	15,909	-26	-2.4%	-0.3%
ביקורת המדינה	446	27,868	34,927	484	29,725	38,009	+38	6.7%	8.8%
מוקבלים לשופטים	2	54,997	69,777	1	45,102	61,864	-1	-18.0%	-11.3%
משפטנים מתמחים	4	5,730	6,884	9	7,074	9,559	+5	23.5%	38.9%
סטודנטים	5	2,797	3,426	12	2,424	3,128	+7	-13.3%	-8.7%
אזרח ותיק				1	4,396	5,664	+1		
מנכ"ל	1	40,340	54,602	1	40,495	55,243	0	0.4%	1.2%
עובדי לשכה	7	20,437	26,811	8	20,767	28,277	+1	1.6%	5.4%
סך הכול	553	25,133	31,479	578	26,848	34,349	+25	6.8%	9.1%

יש לציין כי הנתונים בעמודות ה"משרות" משקפים את מספר העובדים שאיישו משרה ושולמה להם לפחות משכורת אחת בשנה. הנתון אינו משקף את היקף העובדים/המשרות הממוצעים לתקופה.³³ מעיון בנתונים עולה המידע הבא:

- השכר הממוצע ברוטו למשרה בשנת 2018 היה 26,848 ש"ח - עלייה בשיעור של כ-6.8% לעומת 2013. עלות העסקה ממוצעת למשרה בשנת 2018 הייתה 34,349 ש"ח - עלייה בשיעור של כ-9.1% לעומת שנת 2013. מספר המשרות במשרד בשנת 2018 היה 578, לעומת 553 בשנת 2013 - עלייה של 25 משרות המהווים עלייה בשיעור של 4.5%.
- בשנת 2018 היו 484 משרות בדרג הביקורת, עלייה של 90 משרות לעומת 2008, ו-62 משרות בדרג המינהלי, ירידה של 71 משרות לעומת 2008.³⁴ תוספת כוח האדם בדרג 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, וגידול בסך עליות ההעסקה של המשרד.

לפי נתוני משרד מבקר המדינה, בשנת 2018 השכר החודשי ברוטו של 113 מעובדי המשרד היה גבוה מ-35,000 ש"ח (לעומת 104 בשנת 2017 ו-96 בשנת 2016); 28 מהם השתכרו מעל

³² שכר עובדי משרד מבקר המדינה: דין וחשבון לפי חוק חופש המידע, נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2018, נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2013, כניסה: 25 באוגוסט 2020. שכר ממוצע לחודש ברוטו כולל שכר משולב ותוספת מבקר המדינה (תמ"ה), שכר בעד עבודה נוספת, תשלומים שנתיים, החזר הוצאות וגילומי מס; המדד עלה באותה תקופה בכ-0.2%, הלמ"ס, מחשבון מדד המחירים לצרכן, כניסה: 25 באוגוסט 2020.

³³ ישי ועקנין, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, דואל, 14 באוקטובר, 2020.

³⁴ משרד מבקר המדינה, דין וחשבון לפי חוק חופש המידע, שכר עובדי משרד מבקר המדינה לשנת 2008.

45,000 ש"ח (לעומת 26 ב-2017 ו-24 ב-2016), ו-10 מהם – יותר מ-50,000 ש"ח (לעומת 13 ב-2017 ו-10 ב-2016).³⁵

בלוח 8 להלן מוצג השינוי בשכר הממוצע ברוטו למשרת שכיר במשק, למשרת שכיר בקרב עובדי המדינה ולעובדי משרד מבקר המדינה בשנת 2018 לעומת 2013.

לוח 8 – השינוי בשכר הממוצע במשק ובמשרד מבקר המדינה (בש"ח, מחירים שוטפים)³⁶

שכר (ברוטו)	2013	2018	שינוי
שכר ממוצע במשק	9,211	10,470	13.7%
שכר ממוצע – עובדי מדינה השייכים לשירותי המינהל הממשלתי	14,821	16,805	13.4%
שכר ממוצע משרד מבקר המדינה	25,133	26,848	6.8%
שכר ממוצע משרד מבקר המדינה ביחס לשכר הממוצע במשק	172.9%	156.4%	-6.8 נ.א.
שכר ממוצע משרד מבקר המדינה ביחס לשכר הממוצע של עובדי המדינה	69.6%	59.7%	-6.6 נ.א.

בשנת 2018 שכר הממוצע של עובדי משרד מבקר המדינה היה גבוה ב-156.4% מהשכר הממוצע במשק. שכרם היה גבוה ב-59.7% מהשכר הממוצע של עובדי המדינה השייכים לשירות המינהל הממשלתי.

ניתן לראות כי השכר הממוצע במשק עלה בשנים 2013 – 2018 בשיעור של **13.7%**, השכר הממוצע של עובדי המדינה עלה בשיעור של **13.4%** והשכר הממוצע של עובדי משרד מבקר המדינה עלה בשיעור של **6.8%**. בשנת 2018 שכרם הממוצע של עובדי משרד מבקר המדינה היה גבוה ב-156.4% מהשכר הממוצע במשק – לעומת 172.9% בשנת 2013; שכרם היה גבוה יותר, בשיעור של 59.7% מהשכר הממוצע של עובדי המדינה השייכים לשירות המינהל הממשלתי (ובפיקוח שירות נציבות המדינה) – לעומת 69.6% בשנת 2013. יש כמה סיבות אפשריות לכך שהשכר הממוצע במשרד מבקר המדינה גבוה בהשוואה לשכר עובדי המדינה: נכון לשנת 2018, מתוך כלל עובדי המשרד כ-90% הם בעלי השכלה אקדמית: 36 בעלי תעודה, 79 בעלי תואר ראשון, 361 בעלי תואר שני, 7 בעלי תואר שלישי. התפלגות העובדים המקצועיים במשרד מבקר המדינה היתה: כ-41% משפטנים, כ-27% בעלי השכלה בתחומי כלכלה, ראיית חשבון ומנהל עסקים, וכ-31% בעלי מקצועות אקדמיים מגוונים כגון מערכות מידע, מדיניות ציבורית, אדריכלות, עבודה סוציאלית ומדעי המדינה. הוותק המקצועי הממוצע במשרד מבקר המדינה היה 21.1 שנים; הגיל הממוצע במשרד היה 49.9.³⁷

משיכת חוקרים מיומנים לביקורת המדינה ובירור תלונות על הגופים הציבוריים כרוכה בעלויות שר גבוהות, ויש צורך במנהלי ביקורת ובעובדים העוסקים בבירור תלונות ציבור בעלי יכולת מקצועית השווה לזו של בעלי המקצוע בגופים שאותם הם מבקרים.

³⁵ אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה, [נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2018](#), [נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2017](#), [נתוני התעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2016](#).

³⁶ הלמ"ס, [מאגר הנתונים המרכזי](#), תעסוקה ושכר על פי המוסד לביטוח לאומי, שכר חודשי ממוצע למשרת שכיר עובדים ישראלים בלבד, 2013, 2018, תאריך כניסה: 25.8.20; **שכר עובדי מדינה**: שנת 2018 - [לוח 3.4 – כלל עובדי המדינה השייכים לשירותי המינהל הממשלתי \(ענף 84\)](#); שנת 2013 - [לוח 3.15 עובדי מדינה השייכים לשירותי המינהל הממשלתי \(ענף 84\)](#) בפיקוח נציבות שירות המדינה; דין וחשבון לפי חוק חופש המידע, [נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2018](#), [נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2013](#).

³⁷ ישי ועקנין, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, דואל, 14 באוקטובר, 2020.

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,³⁸ בכפוף לאישור המבקר.

בשל סיבות אלו, ראוי להשוות את שכרם של עובדי משרד המבקר לזה של עובדי מדינה המקבילים במשרתם והשכלתם. בלוח 9 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.

לוח 9 – נתוני שכר משרד המבקר לעומת משרדי הממשלה (בש"ח, ברוטו, מחירי שוטפים)³⁹

שינוי	2018		2013		דרג עובדים	
	שכר	עלות העסקה	שכר	עלות העסקה		
	10.2%	15,774	12,504	14,052	מינהלי – משרדי הממשלה	
	-2.4%	15,909	12,636	15,953	מינהלי – מבקר המדינה	
	-12.6%	0.9%	1.1%	13.5%	14.1%	פער
	12.9%	32,016	25,689	28,013	22,748	השירות המשפטי – חציון עליון
	6.6%	38,009	29,725	34,927	27,868	ביקורת – מבקר המדינה
	-4.9%	18.7%	15.7%	24.7%	22.5%	פער
	7.2%	24,537	19,581	22,508	18,272	מח"ר – חציון עליון
	6.6%	38,009	29,725	34,927	27,868	ביקורת – מבקר המדינה
	-0.6%	54.9%	51.8%	55.2%	52.5%	פער
	9.2%	35,174	28,283	31,789	25,888	מח"ר – עשירון עליון
	6.6%	38,009	29,725	34,927	27,868	ביקורת – מבקר המדינה
	-2.6%	8.1%	5.1%	9.8%	7.6%	פער

מהנתונים ניתן לראות את הדברים הבאים:

- ממוצע השכר ברוטו של הדרג המינהלי במשרד המבקר בשנת 2018 היה 12,636 ש"ח ובדרג המינהלי של משרדי הממשלה היה 12,504 ש"ח, פער של **1.1%** לעומת פער של **14.2%** בשנת 2013; בשנים 2013-2018 עלה השכר של הדרג המינהלי במשרדי הממשלה בשיעור מצטבר של כ-10.2% לעומת ירידה של כ-2.4% במשרד המבקר.
- ממוצע השכר ברוטו של דרג הביקורת במשרד המבקר בשנת 2018 היה 29,725 ש"ח לעומת 25,689 ש"ח בקרב החציון העליון של השירות המשפטי במשרדי הממשלה, פער של **15.7%**

³⁸ ראו סעיף 22 (ב)(2) לחוק מבקר המדינה

³⁹ **שכר עובדי משרד מבקר המדינה:** דין וחשבון לפי חוק חופש המידע, **נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2018, נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2013**, כניסה: 25 באוגוסט 2020. 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:** מדד המחירים לצרכן עלה בין 2013 ל-2018 ב-0.2% ועל כן חושבו הנתונים במחירים שוטפים הלמ"ס, **מחשבון מדד המחירים לצרכן**, כניסה: 26 באוגוסט 2020. **שכר עובדי משרדי הממשלה:** דוחות הממונה על השכר **שנים שונות** משרד האוצר. המונח "השירות המשפטי" מופיע בדוחות משנת 2012 ואילך (הכולל גם את נתוני 2011), קודם לכך נעשה שימוש במונח משפטנים".

לעומת פער של **22.5%** בשנת 2013. בשנים 2013-2018 עלה השכר של החציון העליון בדרג השירות המשפטי בשיעור מצטבר של כ-12.9% לעומת עלייה בשיעור של כ-6.6% בקרב עובדי הביקורת במשרד המבקר.

- ממוצע השכר ברוטו של דרג הביקורת במשרד המבקר בשנת 2018 היה 29,725 ש"ח לעומת 19,581 ש"ח בקרב החציון העליון של עובדי דרג המח"ר במשרדי הממשלה, פער של **51.8%** לעומת פער של **52.5%** בשנת 2013. בשנים 2013-2018 השכר בקרב החציון העליון של עובדי דרג המח"ר עלה ב-7.2%, לעומת עלייה בשיעור של כ-6.6% 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.⁴⁰ לפי השוואה זו, ממוצע השכר ברוטו של דרג הביקורת במשרד המבקר היה בשנת 2018 29,725 ש"ח לעומת 28,283 ש"ח בעשירון העליון של עובדי דרג המח"ר במשרדי הממשלה, פער של **5.1%** לעומת פער של **7.6%** בשנת 2013. בשנים 2013-2018 עלה השכר של העשירון העליון של עובדי דרג המח"ר בשיעור מצטבר של כ-9.2% לעומת עלייה של כ-6.6% 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. לפי הצהרות לימה ומקסיקו, שהוזכרו לעיל, יש להעסיק עובדי ביקורת ברמה גבוהה וששכרם יהיה מותאם ליכולותיהם, ויש להבטיח כי הוועדה האחראית על מוסד 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.⁴¹

5. שקיפות

5.1 שקיפות תקציבית

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור יזם פרויקט שנקרא "מובילים את השקיפות במגזר הציבורי", במסגרתו מפורסמת פעילות המשרד שאינה מוצאת ביטוי בדוחות הביקורת המתפרסמים לציבור.⁴² באתר האינטרנט של המשרד 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

⁴⁰ מתן גוטמן, עוזר בכיר למנכ"ל משרד מבקר המדינה, דואר אלקטרוני, 23 ספטמבר 2014.

⁴¹ [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."

⁴² אלי מרזל, [דבר המנכ"ל - מובילים את השקיפות במגזר הציבורי](#), אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה, 19 ביולי 2017.

המשרד; החלטות על פטור ממכרז; הקוד האתי של המשרד.⁴³ 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. בנוסף, המשרד מפרסם גם מענה לתשובות לפניית לפי חוק חופש המידע.

5.2 היבטים מגדריים

החלטה 2084 של הממשלה ה-33 אימצה את מסקנות דו"ח הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל, וקבעה מתווה מדורג בשנים 2015 ועד 2018 לניתוח מגדרי של התקציב.⁴⁴ משנת 2018 ואילך 100% מתקציב משרדי הממשלה ויחידות הסמך 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.⁴⁵ משרד מבקר המדינה מינה ממונה על השוויון המגדרי ויועצת המנכ"ל לקידום נשים.⁴⁶ 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.⁴⁷ בסיכום דין וחשבון לשנת 2019 לפי חוק חופש המידע התשנ"ח-1998,⁴⁸ כלל המשרד סעיף ובו נתונים על ייצוג מגדרי של העובדים המוצג בלוח 10 להלן. בדיווח המשרד לא קיים פילוח מגדרי לתשלומי השכר במשרד, עם זאת, המשרד מתכוון לפרסם נתוני שכר בפילוח מגדרי בעתיד.⁴⁹

משרד מבקר המדינה מינה ממונה על השוויון המגדרי ויועצת המנכ"ל לקידום נשים. המשרד מתכוון לפרסם נתוני שכר בפילוח מגדרי בעתיד.

לוח 10 – נתונים מגדריים על כוח אדם במשרד מבקר המדינה, 2019⁵⁰

קטגוריה	סך הכול עובדים		נשים		גברים	
	מספר	משקל	מספר	משקל	מספר	משקל
עובדים במשרד, מהם:						
דירוג ביקורת	414	50.2%	208	56.1%	225	33.9%
דירוג מנהלי	99	80.8%	80		19	19.2%
2 הדרגות הגבוהות ביותר בדירוג ביקורת	47	25.5%	12		35	74.5%
מנהלי חטיבה	6	33.3%	2		4	66.7%
מנהלת נציבות תלונות ציבור	1	100%	1		-	-
מנהלי אגפים ומקביליהם	48	35.4%	17		31	64.6%

⁴³ משרד מבקר המדינה, [שקיפות](#), כניסה בתאריך: 26 באוגוסט 2020.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי, פרוטוקול מס' 85 [דיווח מוועדת המעקב ליישום התקציב המגדרי](#), 1 ביוני 2016.

⁴⁶ ישי ועקנין, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, דואל, 14 באוקטובר, 2020.

⁴⁷ מתן גוטמן, ראש מטה המנכ"ל, מכתב לוועדה לקידום מעמד האישה, 27 ביולי 2017.

⁴⁸ מבקר המדינה, [דין וחשבון לשנת 2019 לפי חוק חופש המידע התשנ"ח-1998](#), יולי 2010.

⁴⁹ ישי ועקנין, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, דואל, 14 באוקטובר, 2020.

⁵⁰ שם, ע' 31.

גברים		נשים		סך הכול עובדים	קטגוריה
משקל	מספר	משקל	מספר		
52.1%	49	47.9%	45	94	סגני מנהלי אגפים ומקביליהם
43.4%	191	56.6%	249	440	השכלה אקדמית:
28.6%	22	71.4%	55	77	תואר ראשון
46.5%	166	53.5%	191	357	תואר שני
50.0%	3	50.0%	3	6	תואר שלישי
34.1%	14	65.9%	27	41	ללא תואר
62.5%	20	37.5%	12	32	לימודי תעודה

ניתן לראות כי בשנת 2019, כ-**56.1%** מעובדי המשרד היו נשים. משקל הנשים בקרב דירוג הביקורת היה **50.2%** ומשקלן בדירוג המנהלי היה **80.8%**. משקל הנשים בקרב בעלי דרגות בכירות היה **25.5%**. ל-249 עובדות, שהן **86.4%** מכלל העובדות במשרד, יש השכלה אקדמית, לעומת 191 גברים בעלי השכלה אקדמית, שהם **84.9%** מכלל הגברים.