



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## ניתוח הדוח הכספי של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לשנת הכספים 2013

מוגש לוועדה לענייני ביקורת המדינה

**כתיבה: ויקטור פתאל, כלכלן**

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ד' בתשרי תשע"ה

28 בספטמבר, 2014

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8240 / 1

פקס: 02 - 649 6103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה (להלן – הוועדה) ועניינו אישור תקציב הביצוע של משרד מבקר המדינה לשנת הכספים 2013.

## 1. ניהול התקציב של משרד מבקר המדינה<sup>1</sup>

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הוא מוסד עצמאי,<sup>2</sup> שהוקם בראשית דרכה של המדינה מתוך הכרה בחשיבות ביקורת המדינה, שכן עצמאותה ואי-תלותה של ביקורת המדינה הם עקרונות יסודיים בפעולת המדינה. על-פי חוק-יסוד: מבקר המדינה, המשרד אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה. לפיכך, את הצעת התקציב ואת שינויו במהלך השנה קובעת ועדת הכספים לפי הצעת מבקר המדינה, ואת הדוח הכספי מאשרת בדיעבד הוועדה לענייני ביקורת המדינה.<sup>3</sup> משרד מבקר המדינה מכין מדי שנה בשנה הצעת תקציב ובה חמש תקנות ראשיות: 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;
- להעביר עודפי תקציב משנת כספים אחת לזו שאחריה. במשרדי הממשלה עודפי התקציב מועברים לשנה העוקבת באישור שר האוצר ובהודעה לוועדת הכספים של הכנסת<sup>4</sup> (עודפים מחויבים מועברים ללא צורך באישור שר האוצר);

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

## 2. התקציב לשנת 2013 והוצאה למעשה בשנים קודמות

ב-25 בדצמבר 2012 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את הצעת תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2013. בלוח 1 להלן מפורטת ההוצאה למעשה בחלוקה לתחומי פעולה בשנים 2009-2013. לנוכח המלצות מבקר הפנים של משרד מבקר המדינה, רוכזו לראשונה הוצאות אמרכלות בתחום פעולה 1106 (לפני כן, חולקו הוצאות האמרכלות בין תחומי הפעולה השונים).<sup>5</sup>

<sup>1</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2006, כתבו רון תקוה ועמי צדיק, ינואר 2008.  
<sup>2</sup> 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.  
<sup>3</sup> סעיף 10 לחוק-יסוד: מבקר המדינה וסעיפים 24-25 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].  
<sup>4</sup> חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, סעיף 13.  
<sup>5</sup> משרד מבקר המדינה, דוח כספי לשנת 2013.



**לוח 1 – הוצאה למעשה בשנים 2009–2013 (באלפי ש"ח)<sup>6</sup>**

שם תחום הפעולה	2009	2010	2011	2012	2013	שינוי מצטבר 2013-2009
ניהול ומטה	23,967	26,470	28,099	29,135	20,304	-15.3%
ביצוע ביקורת	152,100	163,816	170,798	176,337	127,546	-16.1%
נציבות תלונות הציבור	36,817	38,946	40,972	42,836	29,269	-20.5%
הוצאות חד-פעמיות	15,680	26,883	6,179	24,843	21,638	+38.0%
רזרבה	-	-	-	-	-	-
אמרכלות	-	-	-	-	83,619	-
<b>סך הכול</b>	<b>228,564</b>	<b>256,115</b>	<b>246,048</b>	<b>273,151</b>	<b>282,376</b>	<b>+23.5%</b>
שיעור הגידול שנתי	9.6%	12.1%	-3.9%	11.0%	3.4%	

מהנתונים עולה כי ההוצאה למעשה בשנת 2013 גדלה בכ-3.4% לעומת שנת 2012. משנת 2009 עד שנת 2013 גדלה ההוצאה למעשה בשיעור נומינלי מצטבר של כ-23.5%, או בשיעור גידול שנתי ממוצע של כ-5.4%. יש לציין כי בתקופה זו גדל תקציב הביצוע של המדינה בשיעור נומינלי מצטבר של 28.4%, או בשיעור שנתי ממוצע של כ-6.4%<sup>7</sup>. בלוח 2 שלהלן מפורט הדוח הכספי של משרד מבקר המדינה לשנת 2013.

**לוח 2 – דוח כספי לשנת הכספים 2013 (באלפי ש"ח)<sup>8</sup>**

סעיף	תחום פעולה	התקציב המקורי	עודפי תקציב	התקציב המאושר	הוצאה למעשה	שיעור הביצוע	
						מהתקציב המקורי	מהתקציב המאושר
1101	ניהול ומטה	23,828	5,313	29,141	20,304	85.2%	69.7%
1102	ביצוע ביקורת	130,296	13,071	141,867	127,546	97.9%	89.9%
1103	נציבות תלונות הציבור	27,421	2,438	31,359	29,269	106.7%	93.3%
1104	הוצאות חד-פעמיות	13,315	116,623	129,938	21,638	162.5%	16.7%
1105	רזרבה	5,710	0	5,710	0	0.0%	0.0%
1106	אמרכלות	90,637	38,443	129,080	83,619	92.3%	64.8%
<b>11</b>	<b>סך הכול התקציב</b>	<b>291,207</b>	<b>175,888</b>	<b>467,095</b>	<b>282,376</b>	<b>97.0%</b>	<b>60.5%</b>

התקציב המאושר של משרד מבקר המדינה בשנת 2013 היה כ-467.1 מיליון ש"ח, וההוצאה למעשה באותה שנה הייתה כ-282.4 מיליון ש"ח – שיעור ניצול של כ-60.5%. שיעור ההוצאה למעשה מן התקציב המקורי היה כ-97%. עודפי התקציב בשנה זו היו כ-176 מיליון ש"ח, סכום השווה לכ-37.6% מהתקציב המאושר.

השיעור הנמוך של ההוצאה למעשה בתקציב המאושר (60.5%) בולט גם בשנת 2012 (וכן בשנים קודמות), ובעיקר בסעיף ההוצאות החד-פעמיות – 16.7% בלבד בשנת 2013. בלוח 3 שלהלן מפורט סעיף ההוצאות החד-פעמיות של משרד מבקר המדינה בשנים האחרונות.

<sup>6</sup> משרד האוצר, מערכת שאילתות מקוונת לתקציב המדינה וביצוע, תאריך כניסה: 5 באוגוסט 2014; משרד מבקר המדינה, דוח כספי לשנת 2013.

<sup>7</sup> משרד האוצר – החשב הכללי, דוחות ביצוע תקציב, שנים 2009, 2013.

<sup>8</sup> משרד מבקר המדינה, דוח כספי לשנת 2013.



לוח 3 – תקציבי סעיף הוצאות החד-פעמיות בשנים 2006–2012 (במיליוני ש"ח)<sup>9</sup>

2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	התקציב
13.3	61.6	51.1	10.5	4.5	8.0	2.5	14.6	מקורי
116.6	79.9	35	51.4	66.7	66.6	73.5	67.4	עודפים
129.9	141.5	86.1	61.9	71.1	74.6	76.0	82.0	מאושר
21.6	24.8	6.2	26.9	15.7	8.0	7.5	2.8	הוצאה למעשה
16.7%	17.5%	7.2%	43.5%	22.1%	10.7%	9.9%	3.4%	שיעור הניצול

מהנתונים עולה כי בכל שנה הועברו עודפים בסכומים גבוהים, ואלה תרמו לשיעור ניצול נמוך של תחום הפעולה הוצאות חד-פעמיות ושל תקציב המשרד כולו. תוכנית הפעולה העיקרית שבגינה הועברו העודפים לשנת 2013, היא 11-04-12, "מבנה המשרד בקריית הלאום" (ראו להלן סעיף 3.1).

### 3. ניתוח הסיבות לשיעור הביצוע הנמוך

כאמור לעיל, בשנת 2013 היה התקציב המאושר של משרד מבקר המדינה כ-467.1 מיליון ש"ח, וההוצאה למעשה הייתה כ-282.4 מיליון ש"ח – שיעור ניצול של 60.5% בלבד. להלן הערות כלליות על מבנה התקציב של משרד מבקר המדינה ועל שיעורי ביצוע התקציב בו (בהשוואה לתקציב המאושר).

#### 3.1. 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 של כלל 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.<sup>10</sup> כמוצג בלוח 2 לעיל, לרשות המשרד עודפים בכל תחומי הפעולה שבאחריותו, והם מסתכמים בכ-176 מיליון ש"ח שהועברו משנת 2012 לשנת 2013. לשם השוואה, בשנת הכספים 2012 הועברו כ-145 מיליון ש"ח משנה קודמת ובשנת הכספים 2011 הועברו כ-100 מיליון ש"ח משנה קודמת.<sup>11</sup> עם זאת, בשנים קודמות קיצץ מבקר המדינה חלק מהעודפים והחזירם לאוצר המדינה. למשל, בשנת 2014 החליט מבקר המדינה על קיצוץ בסך 15.75 מיליון ש"ח בעודף שנותר מתקציב 2013.<sup>12</sup> בשנת 2013 קוצצו כ-23.5 מיליון ש"ח מכלל העודפים; בשנת 2007 קוצצו העודפים בכ-31 מיליון ש"ח.<sup>13</sup> לוח 4 להלן מציג את פירוט העודפים שהועברו בפועל משנים קודמות (כולל קיצוצים) ואת משקלם היחסי בתקציב המקורי.

#### לוח 4 – עודפים משנים קודמות (במיליוני ש"ח)<sup>14</sup>

שנה	עודפים שהועברו משנה קודמת	תקציב מקורי	משקל העודפים שהועברו
2003	24.4	196	12.4%
2004	39.3	160	24.6%
2005	60.7	224	27.1%

<sup>9</sup> משרד מבקר המדינה, דוח כספי לשנת 2013.

<sup>10</sup> חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

<sup>11</sup> משרד מבקר המדינה, דוחות כספיים משנים שונות.

<sup>12</sup> מר אלי מרזל, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, דואר אלקטרוני, 2 בספטמבר 2014.

<sup>13</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח תקציב הביצוע של משרד מבקר המדינה לשנת 2007, כתבו מרק ויין ועמי צדיק, 14 באוגוסט 2008.

<sup>14</sup> נתוני תקציב 2003-2012: נעם גלעדי, אגף החשב הכללי במשרד האוצר, דואר אלקטרוני, 29 ביולי 2013; משרד מבקר המדינה, דוח כספי לשנת 2013.



שנה	עודפים שהועברו משנה קודמת	תקציב מקורי	משקל העודפים שהועברו
2006	102.1	222	46.0%
2007	99.4	217	45.8%
2008	99.8	227	44.0%
2009	114.1	237	48.1%
2010	99.8	266	37.5%
2011	99.9	305	32.8%
2012	145.0	332	43.7%
2013	175.9	291	60.4%
<b>שינוי מצטבר</b>	<b>620.9%</b>	<b>48.6%</b>	<b>48 נקודות האחוז</b>

מהנתונים עולה כי בשנים 2003-2013 חל גידול מתמשך בעודפים שהועברו מהשנה הקודמת בשיעור מצטבר של כ-621%, והתקציב המקורי גדל בשיעור מצטבר מתון יותר, של כ-48.6%. לפיכך, **משקל העודפים המועברים משנה קודמת בכלל התקציב המקורי גדל מ-12.4% בשנת 2003 ל-60.4% בשנת 2013 – גידול חד של 48 נקודות האחוז.**

בבחינת התקציב לשנת 2013 נמצא כי מתוך כ-175.9 מיליון ש"ח עודפים שהועברו משנים קודמות, כ-99.5 מיליון ש"ח הועברו לתוכנית פעולה 11-04-12, "מבנה המשרד בקריית הלאום" (תחת תחום פעולה 11-04, "הוצאות חד-פעמיות").<sup>15</sup> לפי המשרד, **קצב ההוצאה הכספית בגין הפרויקט הוא כקצב התקדמות הבינוי.**<sup>16</sup> יצוין כי לפי דוח משרד מבקר המדינה, לאחר שהתקיים מכרז פומבי ונבחר בו קבלן להקמת המבנה, עלות הקמת המבנה נאמדת ב-194 מיליון ש"ח. כמו כן, 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, צפוי שההוצאה תסתיים עד שנת 2015. כמו כן, בהצעת התקציב לשנת 2013 נכללה תוספת של 34 מיליון ש"ח לתקציב המבנה החדש בקריית הלאום.<sup>17</sup> בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת ציין מנכ"ל המשרד כי ההסכם עם החברה הקבלנית נחתם בחודש יולי 2012, וכי תחזית הכניסה למבנה החדש היא לקראת סוף שנת 2015. כמו כן, כלל התקציב המיועד הוא 194 מיליון ש"ח, ומהם נוצלו עד לסוף חודש יולי 2014 כ-51.6 מיליון ש"ח – כ-26.6% מהתקציב המיועד.<sup>18</sup>

### 3.2. מנגנון הרשאה להתחייב

מנגנון הרשאה להתחייב מאפשר למשרדי הממשלה להתחייב בכל שנת כספים לפרויקטים רב-שנתיים בלי ליצור עודפים גדולים הנגררים משנה לשנה.<sup>19</sup> מנגנון זה אמור להסדיר (במידה מסוימת) ניהול סעיפי תקציב רב-שנתיים ולאפשר פיקוח עליהם, בעיקר בכל הקשור **לתקציבי הפיתוח**, שבהם כספים המוקצים על פני כמה שנים. עד שנת 2009 **לא נעשה שימוש במנגנון הרשאה להתחייב בתקציב המשרד**. 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).<sup>20</sup>

<sup>15</sup> משרד מבקר המדינה, דוח כספי לשנת 2013.

<sup>16</sup> מר אלי מרזל, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, מכתב, 12 באוגוסט 2014.

<sup>17</sup> ועדת הכספים, פרוטוקול מס' 134, [הצעת תקציב משרד מבקר המדינה לשנים 2013-2014](#), 17 ביולי 2013.

<sup>18</sup> מר אלי מרזל, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, מכתב, 12 באוגוסט 2014.

<sup>19</sup> [חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985](#), סעיף 6.

<sup>20</sup> אתר האינטרנט של פרסומי ממשלת ישראל (לפי"מ), [הודעה על מעבר למשכן החדש בחיפה – משרד מבקר המדינה](#), תאריך כניסה: 22 ביוני 2010.



מרכז המחקר והמידע של הכנסת ציין במסמכים קודמים שהגיש לוועדה לביקורת 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 הרשאה להתחייב בהצעת התקציב לשנת 2009**.<sup>21</sup> למשל, בסעיף ההוצאות החד-פעמיות **בתקציב לשנת 2009** היה **תקציב הרשאה להתחייב של 157 מיליון ש"ח למימון בניית המשרד בקריית הלאום**.

#### 4. שיטות מימון של בנייה ממשלתית

קריית הממשלה בירושלים וברחבי הארץ נבנות בעיקר באחת משלוש השיטות האלה:<sup>22</sup>

- **בנייה תקציבית מלאה** – בשיטה זו מינהל הדיור הממשלתי באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר מופקד על התכנון והמימון של שלבי הבנייה;
- **בנייה בשכירות** – בשיטה זו מינהל הדיור הממשלתי מאתר שטח מתאים, עורך מכרז בקרב יזמים פרטיים לבניית המבנה לפי תוכנית המותאמת לצורכי המשרד הממשלתי ושוכר את המבנה מהיזם לתקופה ארוכה;
- **בנייה בשותפות: הממשלה והמגזר פרטי (PPP)** – בשיטה זו היזם הפרטי בונה ומתחזק את המבנה, ומינהל הדיור הממשלתי שוכר אותו לשנים רבות ואחריהן המבנה עובר לבעלות המדינה.

מנקודת ראות כלכלית, עלות ה**בנייה התקציבית** היא הנמוכה ביותר, שכן לא נכללים בה עלויות המימון (במקרה של בנייה בשיטת PPP) ושולי הרווח של הקבלן. אולם, בשל מגבלות תקציב נעשית רוב הבנייה הממשלתית בשנים האחרונות בשיטות שונות של שותפות הממשלה עם המגזר הפרטי (PPP). למשל, לפני כעשור הוקמו בקריית הלאום בירושלים משרדי ממשלה בבנייה תקציבית מלאה (משרד החוץ ובניין "גנרי", ששוכנים בו משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד התחבורה ועוד), ואילו כיכר הלאום, חניון הלאום והאגף החדש בכנסת נבנו בשיטת PPP, וכמותם רוב מבני הממשלה בשנים האחרונות. בניין מבקר המדינה בקריית הלאום נבנה בבנייה תקציבית מלאה.

#### 5. 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>23</sup>

שכר עובדי משרד מבקר המדינה נקבע על בסיס נוסחה לקביעת תוספות שכר, והממונה על השכר במשרד האוצר אינו מתערב בקביעתו. **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 הכספים<sup>24</sup> של הכנסת ועל-ידי בית-הדין לעבודה. הוועדה ביססה את הנוסחה לחישוב השכר על ארבעה מרכיבים שווים:<sup>25</sup> שכר משפטנים ופרקליטים בשירות המדינה; דירוג עובדי המח"ר (מדעי החברה והרווח); 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 78.87%. כל העובדים מקבלים תוספת זו על

<sup>21</sup> הוועדה לענייני ביקורת המדינה, פרוטוקול מס' 166, אישור הדוח הכספי של משרד מבקר המדינה לשנת הכספים 2006, 2 בינואר 2008.

<sup>22</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח תקציב הביצוע של משרד מבקר המדינה לשנת 2009, כתב תמיר אגמון, יולי 2010.

<sup>23</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>24</sup> דברי מבקר המדינה אליעזר גולדברג בישיבת ועדת הכספים, פרוטוקול מס' 284, **תקציב מס' 2 של מבקר המדינה**, 18 ביולי 2001.

<sup>25</sup> מבקר המדינה מיכה לינדנשטראוס, ישיבת ועדת הכספים, **תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 2006**, 20 בפברואר 2006.



שכרם.<sup>26</sup> בלוח 5 להלן מוצגים נתוני תעסוקה במשרד בשנים 2009 ו-2012 בחלוקה לדרגים לפי מספר המשרות, השכר הממוצע ועלות ההעסקה.

**לוח 5 – נתונים על התעסוקה והשכר הממוצע במשרד מבקר המדינה (בש"ח, מחירי 2012)**<sup>27</sup>

שינוי			2012			2009			דרג עובדים
עלות העסקה	שכר	משרות	עלות העסקה	שכר	משרות	עלות העסקה	שכר	משרות	
2.5%	2.0%	-27	15,421	12,592	94	15,050	12,342	121	מינהלי
2.7%	1.5%	25	32,982	26,543	447	32,121	26,151	422	ביקורת המדינה
46.9%	54.5%	-1	67,397	53,216	2	45,880	34,437	3	מוקבלים לשופטים
25.9%	18.6%	-1	7,049	5,867	7	5,597	4,948	8	משפטנים מתמחים
-33.8%	-9.1%	3	2,019	2,468	5	3,050	2,714	2	סטודנטים
10.9%	11.6%	0	53,294	39,501	1	48,055	35,390	1	מנכ"ל
5.9%	2.1%	4	24,803	18,943	9	23,423	18,546	5	עובדי לשכה
<b>5.4%</b>	<b>4.1%</b>	<b>3</b>	<b>29,520</b>	<b>23,764</b>	<b>565</b>	<b>28,004</b>	<b>22,828</b>	<b>562</b>	<b>סך הכול</b>

מעיון בנתונים עולה המידע הזה:

- בשנים 2009-2012 גדל במצטבר השכר הריאלי במשרד ב-4.1%, ועלות ההעסקה גדלה ריאלית ב-5.4%.
- השכר הממוצע ברוטו למשרה בשנת 2012 היה 23,764 ש"ח – עלייה בשיעור ריאלי של כ-4.1% לעומת שנת 2009. עלות העסקה ממוצעת למשרה בשנת 2012 הייתה 29,520 ש"ח – עלייה בשיעור ריאלי של כ-5.4% לעומת שנת 2009. מספר המשרות במשרד בשנת 2012 היה 565, לעומת 562 בשנת 2009 – גידול בשלוש משרות.
- רוב המשרות בשנת 2012 הן בדרג הביקורת (447 משרות) ובדרג המינהלי (94 משרות). מהשוואה בין שנת 2012 לשנת 2009 עולה שחלה ירידה של 27 משרות בדרג המינהלי, לעומת עלייה של 25 משרות בדרג הביקורת, שבו השכר הממוצע גבוה יותר מהשכר הממוצע בדרג המינהלי – כ-26,500 ש"ח לעומת כ-12,600 ש"ח בחודש. יש לציין כי בשנת 2008 מצבת העובדים בדרג המינהלי עמדה על 133, לעומת 394 עובדים בדרג הביקורת.<sup>28</sup> השוואת שנת 2012 לשנת 2008 מלמדת שחלה ירידה של 39 משרות בדרג המינהלי, לעומת עלייה של 53 משרות בדרג הביקורת. תוספת כוח-האדם לדרג הביקורת והירידה בכוח-אדם בדרג המינהלי עשויות לנבוע משני גורמים:
- תחלופה טבעית של כוח-אדם במשרד, קרי פרישה של עובדים ותיקים בדרג המינהלי וגיוס של עובדים חדשים בדרג הביקורת;
- מעבר פנימי של עובדים מהדרג המינהלי לדרג הביקורת, קרי שיפור בתנאי השכר של אותם עובדים.

<sup>26</sup> דברי מבקר המדינה אליעזר גולדברג, ישיבת ועדת הכספים, פרוטוקול מס' 284, [תקציב מס' 2 של מבקר המדינה](#), 18 ביולי 2001.

<sup>27</sup> [שכר עובדי משרד מבקר המדינה](#): דין וחשבון לפי חוק חופש המידע, [שכר עובדי משרד מבקר המדינה](#), שנים שונות, תאריך כניסה: 3 באוגוסט 2014. 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, [שנתון סטטיסטי 2012](#), לוח 13.1: [שינוי ברמת מדדי המחירים](#).

<sup>28</sup> משרד מבקר המדינה, דין וחשבון לפי חוק חופש המידע, [שכר עובדי משרד מבקר המדינה לשנת 2008](#), תאריך כניסה: 18 בספטמבר 2014.



כמו כן, לפי נתוני משרד מבקר המדינה, בשנת 2012 השכר החודשי ברוטו של 67 עובדים במשרד היה גבוה מ-35,000 ש"ח; 10 מהם השתכרו מעל 45,000 ש"ח, ושלושה מהם – יותר מ-50,000 ש"ח.<sup>29</sup>

בלוח 6 שלהלן מוצגים השינויים בשכר הממוצע ברוטו – למשרת שכיר במשק, למשרת שכיר בקרב עובדי המדינה ולמשרה במשרד מבקר המדינה, בשנת 2012 לעומת 2009.

**לוח 6 – השינוי בשכר הממוצע במשרד מבקר המדינה לעומת השכר הממוצע במשק (בש"ח, מחירי 2012)**<sup>30</sup>

שינוי ריאלי	2012	2009	שכר (ברוטו)
-1.0%	8,784	8,868	שכר ממוצע במשק
+3.7%	14,363	13,853	שכר ממוצע – עובדי מדינה השייכים לשירותי המינהל הממשלתי
+4.1%	23,764	22,828	שכר ממוצע משרד מבקר המדינה
13.1 נק' אחוז	170.5%	157.4%	שכר ממוצע משרד מבקר המדינה ביחס לשכר הממוצע במשק
0.7 נק' אחוז	65.5%	64.8%	שכר ממוצע משרד מבקר המדינה ביחס לשכר הממוצע של עובדי המדינה

מהנתונים עולה כי השכר הממוצע במשק ירד בשנים 2009–2012 בשיעור ריאלי של 1.2%, השכר הממוצע של עובדי המדינה עלה בשיעור ריאלי של 2.3% והשכר הממוצע של עובדי משרד מבקר המדינה עלה בשיעור ריאלי של 4.4%. כמו כן, בשנת 2011 שכרם הממוצע של עובדי משרד מבקר המדינה היה גבוה ב-154% מהשכר הממוצע במשק – לעומת 140.3% בשנת 2008; שכרם היה גבוה יותר, בשיעור של 61.5%, מהשכר הממוצע של עובדי המדינה – לעומת 58.2% בשנת 2008. יש כמה סיבות אפשריות לכך שהשכר הממוצע במשרד מבקר המדינה גבוה משכר עובדי המדינה:

- מתוך כלל עובדי המשרד, לכ-84.3% מהעובדים יש השכלה אקדמית: 38 הם בעלי תעודה, ל-80 יש תואר ראשון, ל-308 יש תואר שני, ל-5 יש תואר שלישי.<sup>31</sup>
- התפלגות העובדים המקצועיים במשרד מבקר המדינה היא כלהלן: כ-35% משפטנים, כ-36% בעלי השכלה בתחומי כלכלה, ראיית חשבון ומינהל עסקים, וכ-29% בעלי מקצועות אקדמיים מגוונים, כגון מערכות מידע, מדיניות ציבורית, אדריכלות, עבודה סוציאלית ומדעי המדינה.<sup>32</sup>
- הוותק המקצועי הממוצע במשרד מבקר המדינה רב יחסית, ועומד על 16.64 שנים; באוגוסט 2014 היה הגיל הממוצע במשרד 48.4.<sup>33</sup>
- משיכת חוקרים מיומנים לביקורת המדינה ובירור תלונות על הגופים הציבוריים כרוכים בעלויות שכר גבוהות, ויש צורך במנהלי ביקורת ובמבררי תלונות ציבור שיש להם יכולת מקצועית השווה לזו של בעלי המקצוע בגופים שאותם הם מבקרים.
- על עובדי משרד המבקר חלים "כללי צינון" והגבלת עיסוק לאחר פרישה מתמירים יותר מהכללים החלים על שאר העובדים בשירות הציבורי. על-פי חוק, עובד משרד המבקר, בכל דרג, שעסק בביקורת, לא יועסק בגוף מבוקר במשך שנתיים מיום שפרש.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה, [שכר עובדי משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, נתוני תעסוקה והשכר הממוצע לדירוג לשנת 2012](#), תאריך כניסה: 3 באוגוסט 2014.

<sup>30</sup> הלמ"ס, [ירחון שכר ותעסוקה](#), לוח 1.1 – שכר חודשי ממוצע למשרת שכיר, לוח 3.5 – שכר חודשי ממוצע של עובדי מדינה, שנים שונות.

<sup>31</sup> מר אלי מרזל, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, מכתב, 12 באוגוסט 2014. הנתונים מתייחסים ל-1 בינואר 2013.

<sup>32</sup> מר מתן גוטמן, עוזר בכיר למנכ"ל משרד מבקר המדינה, דואר אלקטרוני, 11 ספטמבר 2014.

<sup>33</sup> מר אלי מרזל, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, מכתב, 12 באוגוסט 2014. הנתונים מתייחסים ל-1 בינואר 2013.

<sup>34</sup> ראו סעיף 22 (ב) (2) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].





בשל הנקודות לעיל, ראוי לערוך השוואה בין שכרם של עובדי משרד המבקר לזה של עובדי המדינה המקבילים במשרתם ובהשכלתם. בלוח 7 להלן מוצגים נתוני השכר הממוצע של עובדי המשרד לעומת נתוני השכר הממוצע במשרדי הממשלה בדירוגים מתאימים. ההשוואות נעשו בין הדרג המינהלי במשרד המבקר ובין הדרג המינהלי במשרדי הממשלה; בין דרג הביקורת של משרד המבקר ובין החציון העליון של השירות המשפטי במשרדי הממשלה; בין דרג הביקורת של משרד המבקר ובין החציון העליון של דרג המח"ר במשרדי הממשלה.

**לוח 7 – נתוני שכר: משרד המבקר לעומת משרדי הממשלה (בש"ח, ברוטו, מחירי 2012)**<sup>35</sup>

שינוי	2012		2009		דרג עובדים
	שכר	עלות העסקה	שכר	עלות העסקה	
מינהלי – משרדי הממשלה	7.3%	13,403	10,869	12,365	10,126
מינהלי – מבקר המדינה	2.0%	15,421	12,592	15,050	12,342
<b>פער</b>	<b>-5.3</b>	<b>15.1%</b>	<b>15.9%</b>	<b>21.7%</b>	<b>21.9%</b>
שירות משפטי – חציון עליון	5.6%	27,548	22,633	26,080	21,442
ביקורת – מבקר המדינה	1.5%	32,982	26,543	32,121	26,151
<b>פער</b>	<b>-4.1</b>	<b>19.7%</b>	<b>17.3%</b>	<b>23.2%</b>	<b>22.0%</b>
מח"ר – חציון עליון	0.0%	21,808	17,813	21,533	17,811
ביקורת – מבקר המדינה	1.5%	32,982	26,543	32,121	26,151
<b>פער</b>	<b>+1.5</b>	<b>51.2%</b>	<b>49.0%</b>	<b>49.2%</b>	<b>46.8%</b>
מח"ר – עשירון עליון	2.8%	30,784	25,277	29,522	24,586
ביקורת – מבקר המדינה	1.5%	32,982	26,543	32,121	26,151
<b>פער</b>	<b>-1.3</b>	<b>7.1%</b>	<b>5.0%</b>	<b>8.8%</b>	<b>6.4%</b>

מהנתונים עולים הדברים הבאים:

- ממוצע השכר ברוטו של הדרג המינהלי במשרד המבקר עמד בשנת 2012 על 12,592 ש"ח, לעומת 10,869 ש"ח במשרדי הממשלה – **פער של 15.9%**, לעומת פער שכר של 21.9% בשנת 2009; בשנים 2009-2012 גדל השכר הריאלי של הדרג המינהלי במשרדי הממשלה בשיעור מצטבר של כ-7.3%, לעומת 2% במשרד המבקר.
- ממוצע השכר ברוטו של דרג הביקורת במשרד המבקר עמד בשנת 2012 על 26,543 ש"ח, לעומת 22,633 ש"ח בקרב החציון העליון של השירות המשפטי במשרדי הממשלה – **פער של 17.3%**, לעומת פער של 22% בשנת 2009. בשנים 2009-2012 גדל השכר הריאלי של החציון העליון בדרג השירות המשפטי בשיעור מצטבר של כ-5.6%, לעומת עלייה בשיעור של כ-1.5% בקרב עובדי הביקורת במשרד המבקר.
- ממוצע השכר ברוטו של דרג הביקורת במשרד המבקר עמד בשנת 2012 על 26,543 ש"ח, לעומת 17,813 ש"ח בקרב החציון העליון של עובדי דרג המח"ר במשרדי הממשלה – **פער של 49%**, לעומת פער של 46.8% בשנת 2009. בשנים 2009-2012 השכר הריאלי בקרב החציון העליון של עובדי דרג המח"ר נותר בעינו, לעומת עלייה בשיעור של כ-1.5% בקרב עובדי הביקורת במשרד המבקר.
- לטענת משרד מבקר המדינה, יש להשוות את השינוי בשכר עובדי הביקורת לשינוי בשכר העשירון העליון של עובדי דרג המח"ר במשרדי הממשלה.<sup>36</sup> לפי השוואה זו, ממוצע השכר ברוטו של דרג הביקורת במשרד המבקר עמד בשנת 2012 על 26,543 ש"ח, לעומת 25,277 ש"ח בקרב העשירון העליון של עובדי דרג המח"ר במשרדי הממשלה – **פער של 5%**, לעומת פער של 6.4% בשנת 2009. בשנים 2009-2012 גדל השכר הריאלי

<sup>35</sup> **שכר עובדי משרד מבקר המדינה:** דין וחשבון לפי חוק חופש המידע, **שכר עובדי משרד מבקר המדינה**, שנים שונות, תאריך כניסה: 3 באוגוסט 2014. 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, **שנתון סטטיסטי 2012**, לוח 13.1: **שינוי ברמת מדדי המחירים**.

**שכר עובדי משרדי הממשלה:** משרד האוצר, **דוח הממונה על השכר**, שנים 2009 ו-2012.  
<sup>36</sup> מר מתן גוטמן, עוזר בכיר למנכ"ל משרד מבקר המדינה, דואר אלקטרוני, 23 ספטמבר 2014.



של העשירון של עובדי דרג המח"ר בשיעור מצטבר של כ-2.8%, לעומת עלייה בשיעור של כ-1.5% 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.<sup>37</sup>

לדעת אילן לוי, הממונה לשעבר על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, שכרם של עובדי משרד מבקר המדינה "חייב להיקבע ולהיות מפוקח על-ידי הגורמים המוסמכים בשירות המדינה, קרי הממונה על השכר ונציב שירות המדינה".<sup>38</sup> למכתבו למרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא זה מיולי 2010, צירף הממונה לשעבר מר אילן לוי את מכתבו משנת 1994 של היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר מיכאל בן-יאיר, וכן סיכום דיון בלשכתו של היועץ המשפטי בנושא. עם זאת, עמדה זו לא התקבלה, וכאמור, מבקר המדינה אינו נתון לפיקוח הממשלה, ועל כן, בפרט, אינו כפוף לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

בדיון בוועדת הכספים של הכנסת ב-25 בנובמבר 2002, בנושא בקשת תוספת תקציב למימון הסכם השכר עם העובדים, אמר מר קובי הבר, הממונה על התקציבים במשרד האוצר דאז, כי "הנקודה לדיון היא לא אם אנחנו מסכימים או לא מסכימים לבקשת המבקר. האוצר לא מתערב, ואין לו זכות, לא חוקית ולא במהות היומיומית, לקבוע אם אנחנו בכלל צד לנושא הזה. הממונה על השכר קיבל את ההסכם, ואין על זה ויכוח". כמו כן, בהמשך הדיון ציין מר הבר כי כל תוספת תקציב למשרד מבקר המדינה שוועדת הכספים של הכנסת תחליט עליה מחייבת את משרד האוצר.<sup>39</sup>

ממשרד מבקר המדינה נמסר כי לפי חוות דעת מתאריך 9 בספטמבר 2013 של עו"ד אורית קורן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה), המקובלת על היועץ המשפטי לממשלה, "הסמכות לקבוע את שכרם של עובדי המבקר נתונה למבקר המדינה ולא לבעל תפקיד מטעם הממשלה". כמו כן נקבע בחוות הדעת כי "מעורבות הממונה על השכר עלולה להוביל להיווצרות קשר, ולו למראית עין, בין תוצאות הביקורת לבין תנאי השכר".<sup>40</sup>

לפי התקנים הבין-לאומיים של הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת המדינה (INTOSAI),<sup>41</sup> החלים על משרד מבקר המדינה, ועל-פי החלטה של העצרת הכללית של ארגון האומות המאוחדות (United Nations General Assembly), יש להביא בחשבון את את הצורך בהפרדת גופי הביקורת מן הרשויות המבצעות (המבוקרות) ובאי-תלות לשם ביקורת עצמאית, יעילה ואובייקטיבית.<sup>42</sup> עיקרון זה שאוב מהצהרת לימה והצהרת מקסיקו<sup>43</sup> אשר עוסקות בנושא, וכאמור חלות על משרד מבקר המדינה מכוח תקנים בין-לאומיים. ההפרדה מתבצעת בין השאר משום הצורך בנטרול השפעות חיצוניות העלולות להשפיע על הביקורת, ובפרט החשיבות של אי-תלות פיננסית ואי-תלות בשכר המבקרים.<sup>44</sup> כמו כן, בהצהרות לימה ומקסיקו צוין שיש להעסיק עובדי ביקורת ברמה גבוהה ולהתאים את שכרם ליכולותיהם, ויש להבטיח כי הוועדה המופקדת על מוסד הביקורת (בישראל: הוועדה לענייני ביקורת המדינה) תוודא שאכן מסופקים משאבים ראויים לביצוע המנדט שניתן לביקורת.

<sup>37</sup> אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה, [הצעת תקציב לשנת הכספים 2011-2012](#), דצמבר 2010, עמ' 11.

<sup>38</sup> מר אילן לוי, הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, מכתב, 4 ביולי 2010.

<sup>39</sup> דבריו של מר קובי הבר, הממונה לשעבר על אגף התקציבים במשרד האוצר, בישיבת ועדת הכספים, [פרוטוקול מס' 452 – תקציב מס' 2 לשנת 2002 למשרד מבקר המדינה](#), 25 בנובמבר 2002.

<sup>40</sup> מר אלי מרזל, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, דואר אלקטרוני, 2 בספטמבר 2014.

<sup>41</sup> International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), [Founding Principles, ISSAI](#), International Standards of Supreme Audit Institutions, accessed: September 23, 2014.

<sup>42</sup> United Nations General Assembly, [Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions](#), 15 March 2012.

<sup>43</sup> הצהרת לימה משנת 1977 והצהרת מקסיקו משנת 2007 עוסקות (בין השאר) במוסדות ביקורת עליונים (המקבילים למשרד מבקר המדינה בישראל). שתי ההצהרות מציגות את הצורך בהפרדת מוסדות הביקורת מפיקוח על-ידי הגוף המבוקר.

<sup>44</sup> הצהרת לימה, [קווים מנחים לעקרונות הביקורת](#), 1977; הצהרת מקסיקו, [קווים מנחים לעקרונות הביקורת](#), 2007.

