

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ה | מאי 2025



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת

היבטים של ניהול ההון האנושי בוועדת הבחירות לכנסת



היבטים של ניהול ההון האנושי בוועדת הבחירות לכנסת

רקע

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת פועלת מכוח חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, והיא הגוף האחראי לארגון ולביצוע של הבחירות לכנסת, שעומדות בבסיס אופיו הדמוקרטי של המשטר בישראל. בראש ועדת הבחירות המרכזית מכהן שופט בית המשפט העליון, ונציגי הסיעות המיוצגות בכנסת משמשים חברי הוועדה. לצד ועדת הבחירות המרכזית פועל בקביעות סגל מינהלי המופקד על ההיערכות לבחירות ולניהולן, ובראשו עומדת מנכ"לית ועדת הבחירות המרכזית.

לקראת מועד הבחירות ממנה ועדת הבחירות המרכזית ועדות בחירות אזוריות וכן ועדות קלפי שתפקידן בין היתר ניהול תהליך ההצבעה בקלפיות וספירת הקולות. בבחירות לכנסת ה-25 הפעילה הוועדה המרכזית 12,495 קלפיות בישראל. בתקופת שגרה מונה המטה המינהלי של ועדת הבחירות המרכזית 37 משרות בתקן (בתקופת הבחירות לכנסת ה-25 היו 36 מהן מאוישות). בתקופת הבחירות¹ לכנסת ה-25 הועסקו על ידי הוועדה מעל 1,000 עובדים במטה המינהלי ובוועדות האזוריות. בשבוע הבחירות וביום הבחירות מועסקים עשרות אלפי עובדים נוספים בוועדות האזוריות ובוועדות הקלפי. בשבוע הבחירות לכנסת ה-25 העסיקה הוועדה כ-71,700 עובדים.

במשך כשלוש שנים וחצי, מאפריל 2019 עד נובמבר 2022, התקיימו בישראל חמש מערכות בחירות רצופות לכנסות ה-21 עד ה-25.

1 תקופת בחירות מתחילה 120 ימים לפני יום הבחירות לכנסת ומסתיימת 60 ימים לאחר יום הבחירות.



נתוני מפתח

3.5% בלבד שיעור העובדים מקרב החברה החרדית מכלל עובדי תקופת הבחירות לכנסת ה-25. שיעור נמוך מהיעד הממשלתי (7% מהעובדים הנקלטים) וביחס לשיעורם באוכלוסייה הכללית (11.8%)	4.9% בלבד שיעור העובדים מקרב החברה הערבית מכלל עובדי תקופת הבחירות לכנסת ה-25. שיעור נמוך מהיעד הממשלתי (10%) וביחס לשיעורם באוכלוסייה הכללית (21%-כ)	59% שיעור הגידול במספר עובדי ועדת הבחירות ממערכת הבחירות לכנסת ה-22 עד הכנסת ה-25 (מכ-46,000 לכ-73,000 עובדים, שהם כ-27,000 עובדים). ללא עובדי "קלפיות קורונה" גדל מספר העובדים בכ-52% (כ-24,000 עובדים)	247 מיליון ש"ח הגידול בתקציב ועדת הבחירות על שינויי ממערכת הבחירות לכנסת ה-22 משנת 2019 (336 מיליון ש"ח) עד מערכת הבחירות לכנסת ה-25 משנת 2022 (583 מיליון ש"ח)
יותר מ-16 מספר שעות העבודה הרציפה הממוצע ביממה, במשך חודש לפחות, שעבדו 30% מעובדי המדינה שהם גם עובדי תקופת הבחירות במשרה מלאה (27 מ-91 עובדים). בכך לא זכו להפסקה הנדרשת של 8 שעות לפחות בין ימי העבודה	64,686 מספר שעות העבודה שנגרעו ממשרדי הממשלה עקב עבודתם של 276 עובדי מדינה בוועדת הבחירות לתקופת הבחירות לכנסת ה-25	54% שיעור עובדי המדינה מכלל העובדים בשלושה תפקידים בכירים בוועדות האזוריות (מנהל/ת ועדה, סגנית מנהל/ת, מנהל/ת גוש) במערכת הבחירות לכנסת ה-25 (88 עובדי מדינה מ-164 עובדים בכירים)	5% - 32% בלבד שיעור הנשים בשלושה תפקידים בכירים בוועדות האזוריות (מנהל/ת ועדה, סגנית מנהל/ת ועדה, מנהל/ת גוש) במערכות הבחירות לכנסות ה-20 עד ה-25



פעולות הביקורת

מאוגוסט 2022 עד אוגוסט 2023, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה היבטים של ניהול ההון האנושי בוועדת הבחירות המרכזית. הביקורת כללה את הנושאים האלה: משאבי הוועדה לצורך קיום הבחירות; שילוב אוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם בקרב עובדי תקופת הבחירות; העסקת עובדי מדינה בתקופת הבחירות; וקציבת תקופת כהונת מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית. כמו כן, עקב משרד מבקר המדינה אחר תיקון כמה מהליקויים הנוגעים לניהול ההון האנושי שעלו בדוחות קודמים של מבקר המדינה. חלק מהנתונים שעליהם התבססה הביקורת גובשו בסיוע הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) ונציבות שירות המדינה (נש"ם).



תמונת המצב העולה מן הביקורת



גידול בתקציב הבחירות - בתוך שלוש שנים, בין מערכות הבחירות לכנסות ה-22 (2019) וה-25 (2022), גדל תקציב מערכת הבחירות (על שינויו) מ-336 מיליון ש"ח ל-583 מיליון ש"ח, עלייה של 247 מיליון ש"ח (כ-74%). הגידול בתקציב על שינויו מוסבר בהרחבת מערך הפיקוח על טוהר הבחירות (כ-16%), הוצאות קורונה (כ-7%), גידול טבעי של האוכלוסייה (כ-6%) ועליית המדד (6.85%) וכן מוסבר על ידי ועדת הבחירות בגידול במספר הקלפיות, הוצאות מחשוב, הוצאות הסברה והוצאות שכר. בביקורת קודמת עלה כי בין מערכות הבחירות לכנסות ה-20 וה-23 גדל תקציב הוועדה (תקציב מקורי) מכ-253 מיליון ש"ח לכ-392 מיליון ש"ח (כ-55%). משרד מבקר המדינה המליץ כי ועדת הבחירות המרכזית תבחן את האפשרות לגבש תוכנית להתייעלות ולצמצום העלויות לקיום מערכת בחירות, כדי שאלה ישקפו את העלויות של מערכת הבחירות הקודמת, בתוספת גידול בגין עלויות מחירים וכן בגין גידול האוכלוסייה, תוך בחינת הצורך בהפעלה ובתקצוב של פרויקטים הנדרשים לצורך קיום הבחירות. הגידול בתקציב הבחירות בדוח זה מעלה חשש משימור המצב של הוצאה ציבורית גבוהה על הבחירות, ההולכת וגדלה. בדוח ביקורת קודם עלה כי ככלל, עלות פעולה מקוונת זולה מעלות פעולה פיזית. עוד עלה בדוח כי השימוש במערכות ממוחשבות במערכות בחירות בעולם כולל בין השאר זיהוי הבחור באמצעי ממוחשב ותהליך הצבעה ממוחשב. בדוח הקודם הומלץ כי ועדת הבחירות המרכזית ושר הפנים יחדשו את פעילות הוועדה שעסקה בבחינת מחשוב מערכת הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות. עד מועד סיום הביקורת לא חודשה פעילותה של הוועדה האמורה, ונכון למערכת הבחירות לכנסת ה-25 הליכי הבחירה מבוססים על תהליכים ידניים הכרוכים בהשקעת תשומות ניכרות. הדבר בולט בעיקר בהיקפי כוח האדם שהוועדה מגייסת.



גידול בכוח אדם ובהוצאה על העסקת עובדים - בין מערכות הבחירות לכנסות ה-22 וה-25 גדל מספר העובדים שהעסיקה ועדת הבחירות המרכזית מכ-46,000 עובדים לכ-





73,000 עובדים - עלייה של כ-27,000 עובדים (כ-59%). ללא עובדי קלפיות הקורונה שהועסקו בשבוע הבחירות לכנסת ה-25 גדל מספר העובדים בכ-24,000 (כ-52%). ההוצאה על העסקת עובדים (ביצוע תקציב השכר) גדלה מ-157 מיליון ש"ח ל-257 מיליון ש"ח - עלייה של 100 מיליון ש"ח (כ-64%). ללא תוספת תקציב להעסקת עובדים בגין הקורונה, בסך של כ-3.8 מיליון ש"ח, ובניכוי שיעור עליית המדד (6.85%), גדל ביצוע תקציב השכר בכ-89 מיליון ש"ח (כ-57%).

ישום הוראות חוק המינויים בנוגע לייצוג הולם - בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, נקבע כי בקרב העובדים בשירות המדינה יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, של יוצאי אתיופיה², של בני האוכלוסייה החרדית ושל עולים חדשים. הגם שיושבי ראש לשעבר של ועדת הבחירות המרכזית ביטאו את הצורך בייצוג הולם של מגוון אוכלוסיות בקרב עובדי הוועדה, לרבות עובדי תקופת הבחירות, נקבע בנוהל מחייב של הוועדה כי חובת הייצוג ההולם שבחוק המינויים אינה חלה על עובדי תקופת הבחירות בגלל היותם עובדים זמניים. זאת, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק ועם התקנות שהותקנו מכוחו. יוצא אפוא שהלכה למעשה לא יישמה הוועדה את עיקרי הוראות חוק המינויים בנוגע לייצוג הולם בקרב עובדיה - היא לא קבעה יעדים לייצוג הולם ולחלופין לא אימצה את יעדי הממשלה, היא אינה מרכזת נתונים בדבר השתייכותם של עובדי תקופת הבחירות לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם, והיא אינה מגישה דיווח שנתי הכולל את הנתונים האמורים, כנדרש בהוראות חוק המינויים.

פעולות הוועדה לקידום ייצוג הולם - אף שוועדת הבחירות המרכזית החליטה להקצות תוספת ייעודית של עד 5% ממכסת שעות ההעסקה בכל ועדה אזורית לצורך העסקת עובדים המשתייכים לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם, במהלך חמש מערכות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-25 הצטמצם היקף ההקצאות הייעודיות לעידוד ייצוג הולם. בבחירות לכנסת ה-21 הקצתה הוועדה 2,781 שעות ל-9 ועדות אזוריות, בבחירות לכנסות ה-22 עד ה-24 הקצתה הוועדה 793 שעות, 700 שעות ו-265 שעות, בהתאמה (ובסך הכול 1,758 שעות). במערכת הבחירות לכנסת ה-25 לא הוקצו כלל שעות ייעודיות לצורך עידוד ייצוג הולם. על רקע אי-הקצאת שעות ייעודיות לוועדות האזוריות בתקופת הבחירות לכנסת ה-25 יצוין כי מנתוני ועדת הבחירות המרכזית והלמ"ס עולה שבתקופה זו חלה ירידה במספר העובדים מהאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם ביחס למספרם בתקופת הבחירות לכנסת ה-24 (46 עובדים מהחברה הערבית, 36 עובדים מהחברה החרדית ו-14 עובדים יוצאי אתיופיה לעומת 40, 29 ו-10 עובדים, בהתאמה). כמו כן, בידי ועדת הבחירות אין תיעוד מלא של הנתונים שהיו בפניה בעת אישור הבקשות שהגישו הוועדות האזוריות לתוספת משאבים במסגרת הפעולות לייצוג הולם. על פי הנתונים החלקיים של הוועדה, בעוד בתקופת הבחירות לכנסת ה-21 נקלטו 18 עובדים מהאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם באמצעות מנגנון תוספת המשאבים שקבעה הוועדה (12 עובדים מהחברה הערבית, 3 מהחברה החרדית, 1 מקרב יוצאי אתיופיה ו-2 עובדים עם מוגבלות), בכנסת ה-25 לא נעשה שימוש באותו מנגנון. זאת ועוד, עיקר פעולות הוועדה לקליטת עובדים מהחברה הערבית, מהחברה החרדית ומקרב יוצאי אתיופיה מתבטא בהקצאת תוספת שעות לוועדות האזוריות, והוועדה אינה נוקטת צעדים נוספים המקובלים בשירות הציבורי, כגון פרסום מכרזים

2 על פי הגדרת הלמ"ס: "ממוצא אתיופיה".



ייעודיים לגיוס עובדים מאוכלוסיות אלו. במערכת הבחירות לכנסת ה-25 קלטה ועדת הבחירות 4 עובדים עם מוגבלות באמצעות שיתוף פעולה עם עמותה.

שיעורי הייצוג ההולם בפועל

● **המטה המינהלי הקבוע** - מבין 36 עובדי המטה המינהלי הקבוע של ועדת הבחירות המרכזית מועסק עובד אחד מהאוכלוסייה הערבית (2.78%) - שיעור נמוך במידה ניכרת ביחס ליעד הייצוג ההולם שקבעה הממשלה (10%) ונמוך משיעור באוכלוסייה הכללית (כ-21%); לא מועסקים עובדים יוצאי אתיופיה³; מועסקים שני עובדים מהחברה החרדית (5.6%) - יעד הממשלה בנוגע לקליטת עובדים חרדים הוא 7% ושיעורם באוכלוסייה הכללית 11.8%; מועסק עובד אחד עם מוגבלות (2.78%) - יעד הממשלה לגוף המעסיק 100 עובדים ומעלה הוא 5% עובדים עם מוגבלות, ושיעורם באוכלוסייה הכללית הוא 1.6%.

● **עובדי תקופת הבחירות במטה המינהלי של ועדת הבחירות המרכזית ובוועדות האזוריות** - על פי ניתוח המבוסס על רשימות עובדי תקופת הבחירות שמסרה ועדת הבחירות המרכזית ועל מידע המצוי בידי הלמ"ס בנוגע להשתייכותם של עובדים אלה לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם, בחמש מערכות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-25 שיעור העובדים מהחברה הערבית מכלל עובדי תקופת הבחירות היה 4.9% - 6.8%, שיעור נמוך מהיעד הממשלתי (10%) ונמוך מאוד ביחס לשיעורם באוכלוסייה הכללית (כ-21%); שיעור העובדים מהחברה החרדית מכלל עובדי תקופת הבחירות היה 2.7% - 4%, שיעור נמוך מהיעד הממשלתי (7% מהעובדים הנקלטים) ונמוך מאוד ביחס לשיעורם באוכלוסייה הכללית (11.4% - 11.8%); שיעור העובדים יוצאי אתיופיה במערכת הבחירות לכנסת ה-21 היה 1.9%, שיעור גבוה מעט מהיעד הממשלתי ומשיעורם באוכלוסייה הכללית (1.7%). בארבע מערכות הבחירות העוקבות היה שיעור העובדים יוצאי אתיופיה 1.2% - 1.5%, שיעור נמוך מעט מהיעד הממשלתי ומשיעורם באוכלוסייה הכללית.

● **ייצוג הולם לנשים** - על אף הוראת חוק המיניוים בעניין חובת ייצוג הולם לבני שני המינים, נוהל ועדת הבחירות המרכזית העוסק ב"שילוב אוכלוסיות מיוחדות" בקרב עובדי תקופת הבחירות אינו עוסק בשילוב נשים. שיעורי הייצוג בפועל של נשים בקרב עובדי ועדת הבחירות: המטה המינהלי הקבוע - נכון למאי 2023, 50% מהמשרות ו-67% מתפקידי ההנהלה מאוישים על ידי נשים. עם זאת, רק 40% מתקציב השכר של הוועדה הוקצה למימון שכר העובדות, שכן חלק מהנשים בוועדה מועסקות במשרות חלקיות; עובדי תקופת הבחירות - בבחירות לכנסת ה-25 הועסקו במטה המינהלי של הוועדה, במרכז הלוגיסטי ובוועדות הבחירות האזוריות 997 עובדים מהם 406 נשים (כ-41%); תפקידים בכירים בוועדות האזוריות - בשש מערכות הבחירות לכנסות ה-20 עד ה-25 התבטא ייצוג הנשים בקרב עובדי מטות הוועדות האזוריות בשיעורים נמוכים בשלושה תפקידים בכירים ובשיעורים גבוהים בשני תפקידים זוטרים. בתפקידים בכירים: מנהל/ת ועדה אזורית - 19% - 21%; סגנית מנהל/ת ועדה אזורית - 5% - 32%; מנהל/ת גוש - 21% - 28%. בתפקידים זוטרים: מרכז/ת משאבי אנוש - 83% - 95%; רכז/ת לשכה - 75% - 96%. ייצוג הנשים

3 לנכח מספר עובדי המטה המינהלי, הוועדה עומדת ביעד שקבעה הממשלה (1.7% - זהו גם שיעורם באוכלוסייה הכללית).



בתפקידים בכירים נמוך אפוא במידה ניכרת משיעור הייצוג הנדרש בקרב הסגל הבכיר בשירות המדינה - 50%.

היקף העסקת עובדי המדינה בתקופת הבחירות - 27% מכלל עובדי תקופת הבחירות  לכנסת ה-25 (276 מ-1,033) היו עובדי מדינה, ו-68% מהם (189 מ-276) היו עובדים חוזרים שעבדו לפחות באחת מארבע תקופות הבחירות הקודמות. עובדי מדינה איישו יותר ממחצית המשרות הבכירות בוועדות האזוריות (88 מ-164 משרות, כ-54%). 50% מעובדי המדינה שהועסקו בוועדת הבחירות המרכזית בתקופת הבחירות לכנסת ה-25 מועסקים בשגרה בדרג גבוה במשרדי הממשלה. כלומר, בקרב עובדי תקופת הבחירות יש ייצוג יתר לעובדי מדינה בתפקידי ניהול (במשרדי הממשלה שיעורם של עובדים בדרגים אלה הוא 25%). זאת ועוד, בתקופת הבחירות לכנסת ה-25 נגרעו ממשרדי הממשלה 64,676 שעות עבודה (32,870 שעות חופשה ללא תשלום ו-31,806 שעות שהורדו משעות העבודה של עובדים שלא שהו בחופשה), עקב העסקתם של 276 עובדי מדינה במבצע הבחירות. בחמש תקופות הבחירות לכנסת ה-21 עד ה-25 הועסקו 267 עובדי מדינה במשרות שבתקן הוועדה בתקופת בחירות אחת או יותר, ובסך הכול הועסקו עובדי מדינה ב-678 משרות שבתקן. 319 עובדי מדינה הועסקו במשרות לפי שעות, ובסך הכול הועסקו ב-666 משרות לפי שעות. רוב העובדים האלה השתייכו לשלושה גופים ממשלתיים: הנהלת בתי המשפט, רשות האוכלוסין וההגירה ורשות המסים בישראל (60% מעובדי המדינה שהועסקו במשרות שבתקן הוועדה; 42% משעות העבודה של עובדים שהועסקו במשרות לפי שעות הן בגין העסקת עובדי הנהלת בתי המשפט ורשות האוכלוסין וההגירה).

לנוכח מבנה ועדת הבחירות המרכזית, הנסמך על מערך עובדים מצומצם שמתרחב כמעט פי 30 בתקופת הבחירות, קיימת תלות מובנית של הוועדה בעובדי מדינה המגלמים את "השדרה המרכזית" של עובדי תקופת הבחירות. תלות זו גוברת בתקופות ייחודיות כגון רצף מערכות בחירות או תקופת חירום כגון משבר הקורונה. לצד זאת, בתקופות חירום נדרש לעיתים מאמץ מוגבר של משרדי הממשלה לצורך מתן שירות חיוני לציבור. הקניית עדיפות לגיוסם של עובדים אשר הועסקו בעבר על-ידי ועדת הבחירות, ובהם עובדי המשרדים, לצורך קיום הבחירות בזמנים אלה עלולה להכביד על תפקוד המשרדים, בשים לב לכך שמדובר במקרים רבים ב"עובדים חוזרים" המועסקים בתקופת הבחירות פעם אחר פעם ובכך נגרעים באופן מלא או חלקי מכוח האדם ביחידתם, ובפרט כשמדובר בעובדים בדרגים הגבוהים של שירות המדינה. יותר ממחצית המשרות הבכירות בוועדות האזוריות בבחירות לכנסת ה-25 אוישו על ידי עובדי מדינה. במצב דברים כזה, לעובדים שאינם מקרב עובדי המדינה אין הזדמנות נאותה להיבחר לתפקידים אלה.

מספר שעות העבודה היומיות של עובדי מדינה בתקופת הבחירות - מאוגוסט עד אוקטובר 2022  שלושת החודשים שקדמו לבחירות לכנסת ה-25, הועסקו 91 עובדי מדינה על ידי ועדת הבחירות המרכזית במשרה מלאה בתקן של 10 שעות ביום. מהם 27 עובדים (כ-30%) עבדו בנוסף לכך במשרד הממשלתי שבו הם מועסקים בשגרה יותר מ-6 שעות ביום בממוצע ובסה"כ יותר מ-16 שעות עבודה ביום. זאת, במשך חודש אחד לכל עובד לפחות. במהלך אוקטובר 2022 עבדו שני עובדים כ-9 שעות ביום בממוצע, ובסך הכול כ-19 שעות בממוצע ביום. עבודה רציפה כאמור, במשך יותר מ-16 שעות ביום, בפרט כשאינה חד פעמית אלא נמשכת חודש או כמה חודשים, אינה עולה בקנה אחד עם תכלית הוראת חוק שעות עבודה ומנוחה בדבר ההפסקה הנדרשת של שמונה שעות לפחות בין יום עבודה אחד למשנהו.

**קציבת תקופת הכהונה של מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית - השיקולים לקציבת**

תקופת הכהונה של עובדים בכירים בשירות המדינה, ובהם ריענון השורות, מתן שוויון הזדמנויות על בסיס מצוינות מקצועית, מניעת שחיקת מנהלים בכירים ומניעת ריכוז כוח בידי עובד בכיר לתקופה ממושכת, רלוונטיים גם לוועדת הבחירות המרכזית. בעוד שבנוגע ל-822 המשרות הבכירות בשירות המדינה, לרבות משרות שיש בהן חשיבות לניסיון המקצועי הנצבר ולעצמאות מקצועית רבה, החליטה הממשלה לקבוע הסדרי קציבת תקופת כהונה, לא נקבע כל הסדר בעניין קציבת הכהונה של משרת מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית. מנכ"לית הוועדה לשעבר כיהנה בשנים 1988-2010 ומנכ"לית הוועדה בתקופת הביקורת מכהנת בתפקיד משנת 2010. גם מנכ"לים של משרדי הממשלה וכן מנכ"לים המכהנים בבית הנשיא ובכנסת ישראל סיימו במהלך השנים את כהונתם על פי רוב עם חילופי השר או הגורם הממונה או לכל היותר שנים אחדות לאחר מכן, גם ללא הסדר קציבת כהונה, בשל אופי תפקידם. אל מול מגמה זו המשקפת מדיניות של המערכת הציבורית בישראל, שנשענת גם על החלטות ממשלה, הכהונה של מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית ללא הגבלת זמן וללא תלות בחילופי יו"ר הוועדה היא חריגה וראויה לבחינה.

**שקיפות נתוני השכר - מעקב אחר יישום המלצות משרד מבקר המדינה בדוח קודם -**

בביקורת קודמת מאוגוסט 2021⁴ עלה כי מידת השקיפות שנוהגת ועדת הבחירות המרכזית בנוגע למספר המשרות של עובדיה ולשכרם, אינה נמצאת בהלימה למקובל בשירות הציבורי. בין היתר, הוועדה אינה מפרסמת נתונים על שכר עובדיה וממילא היא אינה מציגה את השכר של קבוצות עובדים ברמת הפירוט הנהוגה בדוח הממונה על השכר. כמו כן, הוועדה אינה מפרסמת באתר האינטרנט שלה את הנתונים המצרפיים הנכללים בהצעות התקציב שלה לגבי ההוצאה הכוללת על שכר עובדי תקופת הבחירות ועובדי שבוע הבחירות, ואף אינה מפרסמת בהצעת התקציב, או בדרך אחרת, נתונים כוללים על היקף המשרות והעובדים במסגרתה. לפיכך, נמנע מהציבור מידע המאפשר מעקב אחר השינוי בהיקף כוח האדם בוועדה ובהוצאה על העסקתו, גם על פני שנים ובמהלך מערכות בחירות. משרד מבקר המדינה המליץ כי ועדת הבחירות המרכזית תפרסם לציבור באתר האינטרנט שלה נתונים כוללים על היקף המשרות והעובדים במסגרתה וכן נתונים על שכר עובדיה, על פי כללי הפרסום הנהוגים בשירות הציבורי. יצוין כי בדוח הממונה על השכר מפורסמים גם נתוני השכר בגופים קטנים, לרבות השכר החודשי הממוצע בפועל של בעלי שכר גבוה. נתונים דומים מתפרסמים גם בנוגע לחמשת מקבלי השכר הגבוה בכל העמותות, ללא הבחנה בין העמותות השונות ומספר העובדים שבהן. לאחר הביקורת הקודמת הרחיבה ועדת הבחירות המרכזית את המידע המפורסם לציבור באתר בנוגע להיקף משאבי האנוש והשכר המשולם לבעלי תפקידים שונים. עם זאת, הנתונים המתפרסמים באתר הוועדה אינם כוללים נתוני שכר בפועל של בכירים ובעלי שכר גבוה, בשונה מהנהוג בשירות הציבורי, וכן מספרי משרות ועובדים לפי קבוצות תפקידים במטה המינהלי של הוועדה ובקרב עובדי תקופת הבחירות. כמו כן, הוועדה לא פרסמה ניתוח מגדרי של שכר עובדיה במתכונת "דוח שכר שווה לעובדת ולעובד", פרט לעובדי המטה המינהלי הקבוע. יצוין כי על פי טבלאות השכר המפורסמות באתר הוועדה, אין הבחנה בשכר על רקע מגדרי בתפקידים הנכללים בהן. נוסף לכך, רבים מהנתונים על היקף כוח אדם ושכר, המפורסמים באתר הוועדה, אינם מעודכנים לתקופת הבחירות לכנסת ה-25

4 מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א - חלק ראשון** (2021), "התקציב וההוצאות של ועדת הבחירות המרכזית".



שהסתיימה בנובמבר 2022. האמור בביקורת הקודמת בעניין שקיפות נתוני השכר של עובדי הוועדה תוקן אפוא במידה חלקית.



הייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלות - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי שיעור העובדים עם מוגבלות מקרב עובדי תקופת הבחירות במטה המינהלי של הוועדה ובוועדות האזוריות במערכות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-24 היה 8.5% - 9.7%, שיעור גבוה מהיעד הממשלתי (5%). עם זאת, השיעור נמוך ביחס לשיעורם באוכלוסייה הכללית (16%).

הקצאת משאבי כוח אדם לוועדות האזוריות - מעקב אחר יישום המלצות משרד מבקר המדינה בדוח קודם - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות ועדת הבחירות המרכזית לקביעת מודל להקצאת משאבי אנוש לוועדות האזוריות. מאחר שבתקופת הבחירות לכנסת ה-25 טרם הושלם תהליך גיבוש המודל, הוא נבחן בה כפילוט. האמור בדוח הקודם בעניין פערים בחלוקת משאבי אנוש בין הוועדות האזוריות והצורך לקבוע קריטריונים להקצאתם תוקן אפוא במידה רבה.

איוש משרות הפיקוח על טוהר הבחירות בקלפיות רגישות - מעקב אחר יישום המלצות משרד מבקר המדינה בדוח הקודם - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעולות שנקטה ועדת הבחירות המרכזית לאיוש המשרות בכלל הקלפיות, ובפרט בקלפיות אשר על פי הגדרתה הן קלפיות רגישות בהיבט של טוהר הבחירות, ואת הצלחתה בעניין זה. הליקוי שעלה בביקורת הקודמת בעניין איוש חלקי של המשרות בקלפיות הרגילות, ובייחוד בקלפיות הרגישות, תוקן באופן מלא.

עיקרי המלצות הביקורת

על רקע הגידול בתקציבה הכולל של ועדת הבחירות המרכזית בין מערכות הבחירות לכנסות ה-22 וה-25, ובפרט בהוצאות השכר, מומלץ שהוועדה תבחן את הגידול במשאביה אל מול הסיכונים הכרוכים בקיום הבחירות, באזורים השונים ובקלפיות השונות, במטרה לצמצם את העלויות הנובעות מקיום הבחירות ולחסוך בכספי הציבור. מומלץ שוועדת הבחירות המרכזית ושר הפנים יפעלו להשלמת בחינת מחשוב מערכת הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות. מומלץ כי תהליך הבחינה יתייחס לאפשרות למחשב בשלב זה את תהליכי זיהוי הבוחר ואת תהליך ההצבעה. זאת, בשים לב למקובל במדינות אחרות בעולם ולהתפתחויות הטכנולוגיות, ותוך בחינת כלל השיקולים, לרבות החסרונות הגלומים בקיום הליכים ידניים באמצעות מעטפות כפולות, היבטים כלכליים ובחינת העלויות הצפויות של מחשוב תהליכי בחירות, וכן תוך הערכת המענה לסיכונים פוטנציאליים הכרוכים במחשוב תהליכים אלה.

על ועדת הבחירות המרכזית לפעול בעניין הייצוג ההולם של כלל האוכלוסיות בקרב עובדי סגל המטה המינהלי ועובדי תקופת הבחירות, על פי חובתה בסעיף 15א לחוק המינויים. זאת בין היתר באמצעות קביעת יעדים לייצוג הולם של האוכלוסיות השונות וריכוז שיטתי



של נתונים על ביצוע הוראות הייצוג ההולם ושיעורי העובדים הזכאים לייצוג הולם בקרב עובדיה, ובשים לב למאפיינים הייחודיים של עובדי תקופת הבחירות. מומלץ כי הוועדה תפעל לפרסום מכרזים ייעודיים לקליטת עובדים מקרב אוכלוסיות אלו. מומלץ כי הוועדה תפעל לקידום הייצוג ההולם של האוכלוסיות כאמור בקרב עובדי תקופת הבחירות, לרבות בתפקידים בכירים כגון מנהל ועדה אזורית. מומלץ כי הוועדה תעקוב אחר אפקטיביות פעולותיה להשגת ייצוג הולם, ובמידת הצורך תנקוט פעולות נוספות.

מומלץ שוועדת הבחירות המרכזית תפרסם נתונים בנוגע לעובדי המטה המינהלי הקבוע, המאפשרים לבחון פערי שכר על רקע מגדרי, אם קיימים, כגון פרסום שכר לשעת עבודה או פרסום שכר למשרה מלאה. עוד מומלץ כי הוועדה תפעל לגיוס נשים לתפקידים בכירים במטות הוועדות האזוריות כדי להבטיח ייצוג הולם של נשים גם בתפקידים האלה.

מומלץ כי ועדת הבחירות המרכזית תגבש מבעוד מועד, בהתייעצות עם נש"ם, אמות מידה גם להעסקתם של עובדי המדינה בתקופת הבחירות בעת חירום, בשים לב לאיוון הנדרש בין צורכי ועדת הבחירות המרכזית ובין הצורך להבטיח את פעילותם התקינה של משרדי הממשלה. כמו כן, מומלץ כי ועדת הבחירות המרכזית, בהתייעצות עם נש"ם, תבחן אפשרויות לצמצום התלות בעובדי מדינה כעובדי תקופת הבחירות. עידוד גיוס עובדים מקרב הציבור הרחב הולם את אופיה של משימת ביצוע הבחירות, כמשימה לאומית מרכזית.

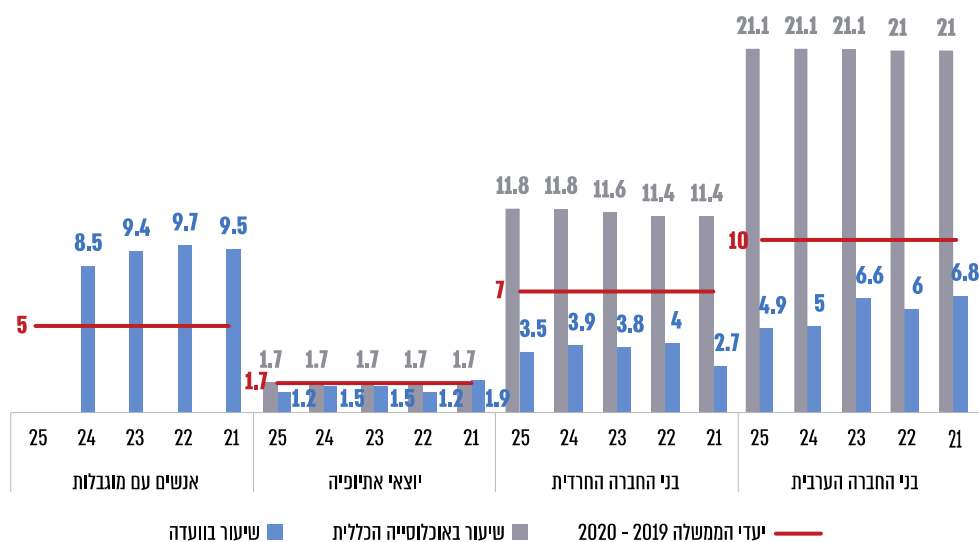
מומלץ כי ועדת הבחירות המרכזית ונש"ם, כל גוף בתחום אחריותו, יפעלו במטרה להבטיח כי עובדי מדינה המועסקים בידי הוועדה בתקופת הבחירות וממשיכים לעבוד במשרדי הממשלה שבהם הם מועסקים בשגרה, יועסקו באופן העולה בקנה אחד עם תכלית חוק שעות עבודה ומנוחה.

מומלץ כי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית יפעל לקביעת כללים בעניין סדרי מינויה ועבודתה של ועדת איתור לתפקיד מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית, ברוח נוהל עבודת הוועדה לאיתור מועמדים של נציבות שירות המדינה מינואר 2022. עוד מומלץ כי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית יבחן קביעת כללים בעניין תקופת כהונת מנכ"ל הוועדה, ויביא בחשבון במניין המטרות והשיקולים שעומדים ביסוד המדיניות הממשלתית, את מאפייניו הייחודיים של תפקיד מנכ"ל הוועדה ובמרכזם חשיבות הניסיון המצטבר להצלחת "מבצע הבחירות" ומשך הזמן שבין מערכות הבחירות. זאת למשל, באמצעות חיזוק המטה המינהלי של ועדת הבחירות המרכזית באופן שיבטיח רציפות ויציבות בעבודת הוועדה גם בעת כניסתו לתפקיד של מנכ"ל חדש, וכן קביעת תקופת חפיפה שתסייע בכניסת המחליף לתפקיד.

מומלץ כי ועדת הבחירות המרכזית תפרסם לציבור את מספר המשרות והעובדים שלה לפי קבוצות בעלי תפקידים ואת נתוני השכר בפועל של בכירים ושל בעלי שכר גבוה, כמקובל במגזר הציבורי, ותקפיד לעדכן את המידע שהיא מפרסמת לציבור באתר האינטרנט שלה, לרבות נתוני כוח אדם ושכר. עוד מומלץ כי הוועדה תבחן פרסום דוח תקופתי לידיעת הציבור, בהתייחסות מגדרית בנוגע לעובדיה, תוך פירוט פערי השכר בין גברים ונשים, במתכונת "דוח שכר שווה לעובדת ולעובד".



שילוב אוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם בקרב עובדי תקופת הבחירות - במטה המינהלי ובוועדות האזוריות - במערכות הבחירות לכנסות ה-21 עד ה-25 (באחוזים)



המקור: נתוני ועדת הבחירות המרכזית והלמ"ס, בעיבוד הלמ"ס.

* ראו הבהרות לנתוני הלמ"ס בנספח א.



סיכום

המערך המינהלי של ועדת הבחירות המרכזית מתאפיין במבנה ייחודי, המורכב ממטה מצומצם המונה בשגרה 37 משרות בתקן, והוא מתרחב בתקופת בחירות, למשך שלושה עד ארבעה חודשים, ליותר מ-1,000 עובדים (כמעט פי 30) שרובם מועסקים בוועדות הבחירות האזוריות. בשבוע הבחירות גדל המערך המינהלי בכ-72,000 עובדים נוספים שרובם מוצבים בקלפיות ברחבי הארץ (כמעט פי 2000 לעומת התקן בשגרה). בשנת 2014, במסגרת תיקון לחוק המינויים, עוגן מעמדם של עובדי סגל המטה המינהלי הקבוע של הוועדה ושל עובדי תקופת הבחירות ונקבע כי דינם יהיה כדין עובדי מדינה, בהתאמות הנדרשות. קרוב לעשור לאחר התיקון לחוק המינויים מצביע דוח זה על כללים החלים בנוגע לעובדי שירות המדינה, שלא יושמו במלואם בכל הנוגע לעובדי ועדת הבחירות המרכזית.

1. ייצוג הולם של אוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם - ועדת הבחירות המרכזית לא קבעה יעדים לייצוג הולם כנדרש וגם לא אימצה את היעדים שקבעה הממשלה. היא לא ריכזה נתונים בנוגע לשיעור העובדים הזכאים לייצוג הולם ולא וידאה שפעולותיה לקידום הייצוג ההולם משיגות את תכליתן; בפועל, בחמש תקופות הבחירות האחרונות לא עמדה הוועדה ברוב היעדים הממשלתיים שנקבעו לייצוג הולם.

2. העסקת עובדי מדינה בתקופות הבחירות לכנסת - קיימת תלות מובנית של הוועדה בעובדי מדינה המגלמים את ה"שדרה המרכזית" של עובדי תקופת הבחירות ומשמשים מוקד ידע וניסיון מקצועי. תלות זו גוברת בתקופות ייחודיות, כגון בתקופות חירום (למשל, משבר הקורונה). לצד זאת, עולה כי בעת חירום נדרש לעיתים מאמץ מוגבר של משרדי הממשלה לצורך מתן שירות חיוני לציבור, וכי הקניית עדיפות לגיוסם של עובדים חוזרים לצורך קיום הבחירות בזמנים אלה עלולה להכביד על תפקוד המשרדים, בפרט כשמדובר בעובדים בשני הדרגים הגבוהים של שירות המדינה (דרג בכיר ודרג תיכון), שלהם יש ייצוג יתר בקרב העובדים בתקן הוועדה (50% מעובדי הוועדה בהשוואה ל-25% במשרדי הממשלה). כ-30% (27 מ-91) מעובדי המדינה שהועסקו במשרה מלאה בוועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25 המשיכו באותה העת גם בתפקידם במשרד הממשלתי שבו הם מועסקים ועבדו במשך יותר מ-16 שעות ביום במצטבר, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם תכלית חוק שעות עבודה ומנוחה, וספק אם מתיישב עם הצורך להבטיח כי העבודה השוטפת של העובד בשירות המדינה לא תיפגע.

3. תקופת הכהונה של משרת מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית - השיקולים לקציבת תקופת הכהונה של עובדים בכירים בשירות המדינה, ובהם ריענון השורות, מתן שוויון הזדמנויות על בסיס מצוינות מקצועית, מניעת שחיקת מנהלים בכירים ומניעת ריכוז כוח בידי עובד בכיר לתקופה ממושכת, רלוונטיים גם לוועדת הבחירות המרכזית. על אף האמור, לא חל הסדר של קציבת כהונה לגבי משרת מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית.

4. שקיפות נתוני השכר - בבדיקת מעקב עלה כי מידת השקיפות שנוהגת ועדת הבחירות המרכזית בנוגע למספר המשרות של עובדיה ולשכרם אינה נמצאת בהלימה למקובל בשירות הציבורי. הוועדה אומנם הרחיבה את המידע המפורסם לציבור באתר האינטרנט



שלה, אך באופן חלקי, והוא אינו כולל חלק מהנתונים ואינו מעודכן לתקופת הבחירות לכנסת ה-25 שהסתיימה לפני יותר משנה.

מומלץ שוועדת הבחירות המרכזית תבחן את הגידול הניכר במשאביה ובהיקפי כוח האדם שהיא מעסיקה אל מול הסיכונים הכרוכים בקיום הבחירות, באזורים השונים ובקלפיות השונות, במטרה לצמצם ככל הניתן את העלויות הנובעות מקיום הבחירות ולחסוך בכספי הציבור. כמו כן, מומלץ שוועדת הבחירות המרכזית ושר הפנים יפעלו להשלמת בחינת מחשוב מערכות הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות. על הוועדה לקבוע יעדים לייצוג הולם של אוכלוסיות הזכאיות לכך בקרב סגל המטה המינהלי ובקרב עובדי תקופת הבחירות וכן לפעול לגיוס נשים לתפקידים בכירים במטות ועדות הבחירות האזוריות כדי להבטיח ייצוג הולם של נשים גם בתפקידים האלה. מומלץ כי הוועדה, בהתייעצות עם נש"ם, תבחן אפשרויות לצמצום התלות בעובדי מדינה כעובדי תקופת הבחירות ותגבש מבעוד מועד אמות מידה להעסקת עובדי מדינה גם בתקופת הבחירות בעת חירום. מומלץ כי הוועדה ונש"ם, כל גוף בתחומי אחריותו, יפעלו כדי להבטיח שעובדי מדינה המועסקים על ידי הוועדה בתקופת הבחירות, וממשיכים לעבוד במשרדי הממשלה שבהם הם מועסקים בשגרה, יועסקו באופן המגשים את תכלית חוק שעות עבודה ומנוחה. עוד מומלץ כי יו"ר הוועדה יבחן קביעת כללים בעניין תקופת כהונת מנכ"ל הוועדה, וכן כי הוועדה תפרסם לציבור נתונים על מספר המשרות והעובדים שלה ועל שכרם, כמקובל במגזר הציבורי.