

משרד החינוך

פעולות הביקורת

במשרד החינוך נבדקו ההליכים המינהליים הנוגעים להענקת פרס ישראל. בדיקות השלמה נעשו בניצבות שירות המדינה ובחברה למתנ"סים.

נבדק ניצול שעות הלימוד בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים. הבדיקה נעשתה במטה משרד החינוך, בשלושה ממחוזותיו - מחוז צפון, מחוז תל אביב ומחוז ירושלים - ובמינהלה לחינוך ירושלים (מנח"י). הנושאים העיקריים שנבדקו הם ניצול תקן השעות והבקרה על ניצולו; הטיפול בממצאי בקרה שקיים משרד החינוך על ניצול שעות הלימוד שהקצה; תקן השעות בחינוך הממלכתי דתי; שעות הלימוד שהוקצו במסגרת רפורמת "אופק חדש".

נבדקו היבטים שונים הנוגעים לניצול משאבי ההדרכה במערכת החינוך. הבדיקה נעשתה במשרד החינוך ובשניים ממחוזותיו, מחוז המרכז ומחוז תל אביב, ובמינהל לחינוך התיישבותי. בדיקות השלמה נעשו בניצבות שירות המדינה ובמשרד האוצר. בין השאר נבדקו הנושאים האלה: העסקת מדריכים והבקרה על עבודתם; תקצוב ימי הדרכה, מימונם והקצאתם; השימוש בימי הדרכה; והכנת תכנית עבודה להדרכה.

במשרד החינוך ובבית הספר להוראת השואה ב"יד ושם" נבדק נושא הוראת השואה והנחלת לקחיה במערכת החינוך. בין היתר נבדקו נושאים אלה: ההוראות והפעולות הפדגוגיות של משרד החינוך להוראת השואה, לפי מקצועות לימוד, קבוצות גיל ומגזרים (ממלכתי, ממלכתי-דתי, עצמאי וערבי) וקשרי הגומלין של המשרד עם מכונים להנצחת זכר השואה וקרבתותיה.

נבדקו היבטים של ניהול מינהל תקשוב ומערכות מידע שבמשרד החינוך. נבדקו בעיקר תכנון תכנית העבודה ותקצובה; תפקוד ועדת ההיגוי לענייני מחשוב; סדרי העסקת עובדי חברות כוח אדם ובתי תכנה; הסכם עם חברה; ואבטחת מידע. הביקורת נעשתה במשרד החינוך, במשרד האוצר וברשות מקומית.

עוד נבדקו היבטים של ביצוע חוזה בין משרד החינוך לבין קבלן.

פרס ישראל

תקציר

פרס ישראל (להלן - הפרס) מוענק מאז 1953 בכל שנה ביום העצמאות על ידי שר החינוך לאישים שגילו מצוינות מיוחדת והגיעו להישגים ראויים להערכה. במהלך השנים קיבל הפרס מעמד ממלכתי המבטא את הערכתה ואת הוקרתה של המדינה לאזרחים ולמוסדות ישראלים אשר בפעילותם בתחומים שונים תרמו תרומה חשובה לחברה ולמדינה. משרד החינוך אחראי להליכים שבסופם מוענק הפרס. מטרת הפרס עם ייסודו הייתה לעודד ולחזק את ידי החוקרים, הסופרים והאמנים היושבים במדינת ישראל ופועלים בה. הפרס ניתן בתחומי חקר מדעי הרוח והחברה, חקר מדעי היהדות, חקר מדעי החיים והמדעים המדויקים ובתחומי האמנות והתרבות. משנת 1972 מוענק הפרס גם על מפעל חיים למי שתרמו תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה. עד מאי 2009 הוענקו כ-620 פרסים ליחידים וכ-30 לתאגידים. הזוכים בפרס נקבעים בוועדות ייעודיות שמרבית החברים בהן הם מומחים בתחומים שבהן הוא מוענק.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יוני-אוגוסט 2009 את ההליכים שבסופם מוענק הפרס. הבדיקה התמקדה בצד המנהלי של חלוקת הפרס ולא בבחירת הזוכים ובזכאותם לפרס. הביקורת נערכה במשרד החינוך: בגף פרסי ישראל; בלשכת היועצת המשפטית; בלשכת החשב; באגף מנו"ף¹. בדיקות השלמה נעשו בנציבות שירות המדינה ובחברה למתנ"סים. כמו כן התקיימו פגישות עם בעלי תפקידים שנוגעים לעניין.

עיקרי הממצאים

1. תקנון לבחירת זוכים בפרס ישראל: הזוכים בפרס נבחרים על פי תקנון לפרסי ישראל המפרט את התחומים שבעבורם מוענקים הפרסים ומתווה את הליכי בחירתם. מאז השינוי האחרון של התקנון בשנת 2002 המשרד לא עדכן אותו למרות שינויים חברתיים, כלכליים, תרבותיים וטכנולוגיים שחלו במדינה.
 2. העסקת פרופ' דב גולדברגר: בין השנים 1988-2008 הוא היה יועץ לעניין פרס ישראל, במרבית הזמן בהתנדבות. בעבודתו התרכז בעיקר בבחירת השופטים לוועדות השונות לבחירת הזוכים ובליווי עבודתן ותרם רבות למשרד בכל הנוגע להענקת הפרס.
- החשב הכללי באוצר פרסם ב-1988 חוזר בנושא העסקת יועצים שאינם עובדי מדינה ובו צוין שיש לחתום על הסכם עם כל יועץ גם אם הוא יועץ ללא שכר. נציב שירות המדינה פרסם בשנים 1996 ו-1997 הודעות בדבר הימנעות מהעסקת יועצים

1 משק, נכסים ופרסומים.

בהתנדבות, מלבד במקרים חריגים שיאושרו על ידי הנציבות מראש. אף על פי כן העסיק משרד החינוך את פרופ' גולדברג בין השנים 1990 ל-2004 בהתנדבות בלא שביקש את אישור הנציבות לכך ובלא שחתם עמו על חוזה העסקה, כנדרש לפי חוזר החשב הכללי.

3. תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, קובעות כי התקשרות לעבודה הדורשת יחסי אמון מיוחדים כמו ייעוץ אינה טעונה מכרז, אך המשרד יתקשר לשם כך עם נותן שירות "לאחר בדיקת מספר הצעות". עוד קובעות התקנות כי בפנייה למתן ייעוץ יצוינו אמות המידה ומשקלן היחסי בבחירת ההצעה הזוכה.

מספטמבר 2002 עד יולי 2003 ומ-2005 עד 2008 העסיק משרד החינוך את פרופ' גולדברג כיועץ בשכר בעניין הפרס. ועדת הרכישות במשרד החינוך אישרה את ההתקשרות עמו בשנת 2002 בלי שהמשרד פנה לקבלת הצעות מאחרים ובלי שנקבעו אמות המידה שלפיהן נבחר. בשנים 2005 ו-2006 פנה המשרד לפרופ' גולדברג ולמועמדים נוספים בבקשה להגיש הצעה לייעוץ. ועדת היועצים ששימשה כוועדת רכישות לעניין יועצים, שבה ובחרה בו. הוועדה נימקה את החלטתה בשקלול התוצאות על פי אמות המידה שהיו בפניה. בדיקת מסמכי הוועדה העלתה שלא צוינו המשקלות של אמות המידה שלפיהן נבחנו המועמדים.

לקראת הענקת הפרס ב-2009 פנה המשרד לשישה מועמדים בבקשה שיגישו הצעות לייעוץ. אחד המועמדים, עו"ד נחום לנגנטל, קיבל את הציון המשוקלל הגבוה ביותר. בטרם קיבלה ועדת הרכישות את החלטתה, ביקשה יו"ר הוועדה, הסמנכ"לית למינהל ולמשאבי אנוש, להתייעץ בנוגע לבחירה עם מנכ"לית המשרד דאז, הגב' שלומית עמיחי. הוועדה דחתה את הצעת המנכ"לית שפרופ' גולדברג ימשיך לשמש כיועץ ויחונך את עו"ד לנגנטל ובחרה לתפקיד היועץ את עו"ד לנגנטל.

עד לבחירתו של עו"ד לנגנטל עסק פרופ' גולדברג בין החודשים נובמבר 2008-ינואר 2009 בענייני הפרס, מבלי שהעסקתו אושרה והוסדרה בוועדת היועצים ובלא חוזה העסקה.

4. העסקת עו"ד לנגנטל: מפברואר עד מאי 2009 הוא הועסק בלי שהמשרד חתם עמו הסכם הכולל התחייבות לשמירת סודיות - בניגוד לאמור בחוזר החשב הכללי, ובלי ששילם לו את שכר עבודתו.

5. ועדות השופטים: קביעת החברים לוועדות השופטים נעשת בהליך חשאי נטול פרוטוקולים ובלתי-שקוף. על פי התקנון, האחריות לבחירת חברי ועדות השופטים היא בידי השר, אולם המשרד העסיק את פרופ' גולדברג לשם כך במשך שנים רבות ואפשר לו שליטה כמעט בלעדית בבחירת חברי ועדות השופטים, בלי שהמשרד קבע אמות מידה כלשהן לבחירה.

התקנון אינו קובע אמות מידה לבחירת הזוכים. התקנון קובע כי: דיוני ועדות השופטים חשאיים; אין נרשמים פרוטוקולים בדיונים אלה; כל פרטי הדיונים ושמות המועמדים, למעט שמות הזוכים בפרס, נשארים כמוסרים.

6. התפלגות הזוכים: בדיקת זהות מקבלי הפרסים מעלה שהתהליך שלפיו נבחרים הזוכים מוביל לכך שאין הלימה בין התפלגות האוכלוסייה לבין מקבלי הפרס במהלך השנים. לדוגמה, מכ-620 זוכים יחידים רק כ-90 הן נשים, ורק חמישה ממקבלי הפרס אינם יהודים.

7. ניגוד עניינים : בשנת 1988 פרסם החשב הכללי באוצר חוזר על העסקת יועצים שאינם עובדי מדינה. צוין בו שלעובד ציבור אסור להימצא במצב שיש בו אפשרות ממשית של ניגוד עניינים, וכלל זה חל גם על יועץ ; לכן לפני ההתקשרות עמו יש לבדוק אם קיים חשש לניגוד עניינים. לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מ-2006, גיבשה נציבות שירות המדינה נוהל בעניין. בשלושה מקרים שנמצאו לא הקפיד משרד החינוך על שמירת הכללים למניעת ניגוד העניינים של העוסקים בפרס, כמפורט להלן:

(א) בשנים 1990-2002 היה פרופ' גולדברגר מנכ"ל החברה למתנ"סים - חברה ממשלתית ששר החינוך אחראי לפעילותה ובמקביל יעץ בהתנדבות לשרי החינוך בעניין הפרס. כפיפותו לשר במקביל להיותו יועץ יש בה סממן של אי-תקינות וחשש למראית עין של ניגוד עניינים.

(ב) בינואר 2007 נבחר פרופ' גולדברגר לתפקיד יו"ר (בהתנדבות) של ארגון המאגד עמותות ומלכ"רים בישראל שפעילותו מומנה בחלקה על ידי חברה לתועלת הציבור העוסקת בפרויקטים חברתיים (להלן - חל"ץ). במרס אותה שנה זכתה חל"ץ בפרס על מפעל חיים. פרופ' גולדברגר היה משקיף בוועדת השיפוט שהחליטה על הענקת הפרס לחל"ץ. לא נמצאו מסמכים המעידים כי פרופ' גולדברגר הצהיר על זיקתו לחל"ץ.

(ג) במשך כשנתיים וחצי שקדמו לבחירתו לתפקיד היועץ נתן עו"ד לנגנטל שירותי ייעוץ בשכר ל"מכון הישראלי לדמוקרטיה". נמצא שלקראת חלוקת הפרס ב-2007 הציעו עו"ד לנגנטל וקבוצת ממליצים את המכון ואת נשיאו כמועמדים לפרס ישראל על מפעל חיים, אולם המכון לא זכה בפרס. לקראת חלוקת הפרס ב-2009 הוצעה שוב מועמדותו של המכון לפרס על מפעל חיים. עו"ד לנגנטל הרכיב את ועדת השופטים ובהמשך השתתף בה כמשקיף. הוועדה החליטה להעניק למכון את הפרס על מפעל חיים.

יום לפני שהתכנסה ועדת השופטים להחליטה בדבר זוכי פרס ישראל על מפעל חיים לשנת 2009, פנה עו"ד לנגנטל ליועצת המשפטית של משרד החינוך באמצעות מנהל האגף האחראי על הפרס בבקשה לקבל הנחיה כיצד עליו לפעול, מאחר שלדבריו היו בין המועמדים לפרס גופים שהוא קשור עמם. עד מועד הישיבה לא קיבל עו"ד לנגנטל את תשובת היועצת המשפטית לבקשה ואף לא הנחייה כלשהי ממנהל האגף למרות שהובא לידיעתם כי קיים חשש למראית עין של ניגוד עניינים.

סיכום והמלצות

פרס ישראל מבטא את תודת המדינה ואת הוקרתה למי שתרמו לה בתחומי עשייה מגוונים. יוקרתו של הפרס נובעת מההכרה שפעילותם של הזוכים בו היא תרומה גדולה לחברה ולמדינת ישראל.

בחירת הזוכים בפרס ישראל מקובלת על הכול וזוכה לאהדת הציבור אולם, כמה פעמים התעוררו ויכוחים ציבוריים על הזוכים, בייחוד כאלה שקיבלו פרס על מפעל חיים. יוקרתו של הפרס והעובדה שהפך להיות סמל להוקרה לאומית מחייבת שתהליך בחירת הזוכים יהיה הוגן, שוויוני, נטול כל עניין אישי ויעורר כבוד כלפי הזוכים.

ראוי שהמשרד ימנה ועדה מקצועית אשר תהיה אחראית לקביעת התקנון ולשינויים בו וכן תבחן מעת לעת את התאמתו לשינויים המתחוללים בחברה הישראלית כך שירחיבו את מעגל מקבלי הפרס ויאפשרו את הענקתו גם לבאים מקבוצות אוכלוסייה נוספות מבלי לפגוע במצוינות הנדרשת לקבלתו.

משרד מבקר המדינה סבור כי סדרי המינהל התקין מחייבים שבנושא רגיש כמו בדיון על מועמדים לפרס ראוי שינוהל פרוטוקול שיסווג "סודי" ולא יהיה חשוף למי שאינו קשור לבחירה עצמה. הדבר יאפשר קיום בקרה על התהליך אם יתעורר צורך בכך. כדאי ששר החינוך ייתן את דעתו על כך במועד שלא ירחק מדי.

הגם שלא ניתן להטיל ספק בתרומתו של פרופ' גולדברגר לניהול הליכי הפרס, כדי להבטיח שהליך בחירת הזוכים בפרס יהיה תקין ומאוזן ראוי שהאחריות על הקמת ועדות השופטים לא תינתן בידי אדם אחד - מהימן ככל שיהיה. יש לשקול הקמה של ועדה מייצגת בראשות אישיות ציבורית דוגמת שופט בדימוס של בית המשפט העליון או אישיות ממלכתית רמת מעלה אשר תרכז את התהליך בחירת השופטים.

יש מקום שהממשלה תבחן אפשרות להעברת האחריות להענקתו לגורם ממלכתי דוגמת נשיא המדינה שישמור על הצביון הממלכתי-יוקרתי שלו ואף יעצמו. אנו כותבים זאת בשולי דוח זה ומשאירים את העניין, כאמור, ב"צריך עיון".



מבוא

פרס ישראל (להלן - הפרס) מוענק על ידי שר החינוך מאז 1953 בכל שנה לזוכים שגילו מצוינות מיוחדת והישגים ראויים להערכה. במהלך השנים קיבל הפרס מעמד ממלכתי אשר מבטא את הערכתה והוקרתה של המדינה לאזרחים ולמוסדות ישראלים אשר פעילותם בתחומים שונים היא תרומה לחברה ולמדינה. קיום טקס הענקת הפרס בנוכחות ראשי המדינה במוצאי יום העצמאות חיזק מעמד זה.

מטרת הפרס עם ייסודו הייתה "לעודד ולחזק ידי החוקרים, הסופרים והאמנים היושבים במדינת-ישראל ופועלים בה". הפרס ניתן בתחומי חקר מדעי הרוח והחברה, חקר מדעי היהדות, חקר מדעי החיים והמדעים המדויקים ובתחומי האמנות והתרבות. משנת 1972 מוענק הפרס גם על מפעל חיים - תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה (להלן - מפעל חיים).

הזוכים בפרס הם ישראלים - יחידים, קבוצות או תאגידים הנבחרים על ידי ועדות שופטים. עד יום העצמאות 2009 הוענקו כ-620 פרסים ליחידים וכ-30 לתאגידים. באותה שנה הוענקו 15 פרסים; סכום כל פרס היה 75,000 ש"ח.

ביוני 1952 החליט שר החינוך דאז, פרופסור בן ציון דינור ז"ל, על חלוקת הפרס בפעם הראשונה, ונקבע לשם כך תקנון לפרסי ישראל (להלן - התקנון), שמתווה את התהליך לבחירת הזוכים ומפרט את התחומים שבעבורם מוענקים הפרסים, את דרכי הגשת מועמדות לפרס, את מינוי ועדות השופטים, את קביעת נהלי עבודתן ואת הליכי ההודעות לזוכים. התקנון שונה במהלך השנים כמה פעמים והשינוי האחרון נעשה בשנת 2002.

גף פרסי ישראל (להלן - הגף) שבמשרד החינוך (להלן - המשרד) אחראי להענקת הפרס: לפרסום התחומים שבהם יחולק, לאיסוף ולמיון של טופסי המועמדות ולסיוע בהקמת ועדות השופטים. הגף

כפוף לאגף שירות לאומי, תיאום ובקרה (להלן - האגף) שבמינהל כוח אדם בהוראה, תיאום ובקרה (להלן - המינהל).

משרד מבקר המדינה בדיק בחודשים יוני-אוגוסט 2009 את ההליכים שבסופם מוענק הפרס. הבדיקה התמקדה בצד המינהלי של חלוקת הפרס ולא בבחירת הזוכים עצמם ובזכאותם לפרס. הביקורת נערכה במשרד החינוך: בגף, בלשכת היועצת המשפטית, בלשכת החשב ובאגף מנו"ף². בדיקות השלמה נערכו בנציבות שירות המדינה ובחברה למתנ"סים (מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ). כמו כן התקיימו פגישות עם בעלי תפקידים שנוגעים לעניין (ראו להלן).

תקנון הפרס

התקנון מ-2002 שהיה תקף במועד סיום הביקורת קובע את אלה: (א) ארבעה תחומים עיקריים ומספר תחומי משנה שבכל אחד מהם יוענק הפרס במחזוריות, פעם במספר שנים: (1) חקר מדעי היהדות הרוח והחברה; (2) חקר מדעי החיים ומדעים מדויקים; (3) תרבות, אומנות, תקשורת וספורט; (4) מפעל חיים - תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה. (ב) אופן הצעת מועמדים לפרס. (ג) הליך מינוי ועדות השופטים בתחומים שבהם מוענק הפרס מדי שנה. (ד) נוהלי עבודת ועדות השופטים.

כאמור, התקנון שונה במהלך השנים כמה פעמים, אולם מאז קביעת "תקנון פרסי ישראל לשנת תשס"ב [2002] ואילך", המשרד לא חזן ולא עדכן אותו למרות שינויים חברתיים, כלכליים, תרבותיים וטכנולוגיים שחלו במדינה.

בתקנון לא צוין מי האחראי לעדכונו. בבירור שערך משרד מבקר המדינה עם פרופ' דב גולדברג, שעסק בענייני הפרס בשנים 1977-2008 (ראו להלן) הוא מסר שברוב המקרים הוא זה ששינה את התקנון. לדבריו, חלק מהשינויים נעשו עם היועצת המשפטית שכינה בתפקיד בעת הביקורת. בחשבתה של היועצת המשפטית למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 היא מסרה ש"במשך השנים הובאו לידיעתי מספר שינויים קלים ואושרו בהתייעצות עמי... אולם, לא שותפתי בכל [השינויים] מהותיים וככל שנעשו כאלה, הם לא נעשו באישורי". תשובותיהם מעידות שאי-קביעת אחראי לשינויים בתקנון פותחת פתח למי שעוסק בחלוקת הפרס לשנות את התקנון ללא בקרה מספקת.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמשרד ימנה ועדה מקצועית אשר תהיה אחראית על קביעת התקנון ועל השינויים בו ותבחן מעת לעת את התאמתו לשינויים המתחוללים בחברה הישראלית אשר בעקבותיהם ראוי לעדכונו.

יועץ לעניין הפרס

פרופ' דב גולדברגר

פרופ' דב גולדברגר היה בשנים 1977-1987 איש קשר בעניין הפרס בין השר למשרד, ובשנים 1988-2008 (פרט לשנים 1995-1996) הוא היה יועץ לשר ולגף בעניין זה. עבודתו תרמה רבות למשרד בכל הנוגע להענקת הפרס.

מנוסח התקנון שעודכן בשנת 2002 (ותקף עד היום) לא ניתן לדעת מי אחראי למינוי היועץ ומהן המשימות המוטלות עליו פרט להשתתפות כמשקיף בוועדות השופטים (ללא זכות הצבעה). למעשה, תפקידו העיקרי היה בחירת השופטים לוועדות. לאחר מינוי הוועדות על ידי השר סייע היועץ בתיאום מועדי הישיבות, ליווה את עבודתן והשתתף בכל אחת כמשקיף. בתום עבודת הוועדות סייע לשופטים בכתיבת נימוקי החלטות שלהם ובהעברת המלצותיהן לאישור השר.

ייעוץ בהתנדבות

בחזור שפרסם החשב הכללי באוצר ב-1988 על העסקת יועצים שאינם עובדי מדינה, מצוין שיש לחתום על הסכם עם כל יועץ גם אם הוא יועץ ללא שכר.

בחזור שהפיץ נציב שירות המדינה בספטמבר 1996, "העסקת יועצים חינוך או בשכר סמלי", הוא קבע שככלל, יש להימנע מהעסקת יועצים מתנדבים למעט במקרים חריגים. בעקבות דוח מבקר המדינה מ-1997 על מינויים פוליטיים ומינויים לא תקינים³ ובעקבות הנחיית היועץ המשפטי לממשלה פרסם נציב שירות המדינה הודעה נוספת בדבר הימנעות מהעסקת יועצים בהתנדבות. ההודעה הדגישה את הצורך בקבלת אישור מראש של נציבות שירות המדינה להעסקת יועץ בהתנדבות, וגם זאת רק במקרים חריגים ורק כאשר אין כל אפשרות העסקה אחרת.

בשנים 1990 - 2004 עסק פרופ' גולדברגר בעניין הפרס בהתנדבות: מספטמבר 1990 ועד דצמבר 2002, אז היה מנכ"ל החברה למתנ"סים (להלן - החברה), וממרס 2003 ועד נובמבר 2004, אז כיהן כמנכ"ל משרד הרווחה.

בירור בנציבות שירות המדינה העלה, שהמשרד לא ביקש לאשר את העסקת פרופ' גולדברגר כמתנדב בלשכת השר, ולפיכך לא היה בידי אישור מטעם הנציבות להעסקה. יש להדגיש כי במהלך השנים שבהן העסיק המשרד את פרופ' גולדברגר כמתנדב, הוא לא חתם עימו על חוזה העסקה, כנדרש לפי חוזר החשב הכללי.

ייעוץ בשכר

תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, קובעות כי התקשרות לעבודה הדורשת יחסי אופן מיוחדים כמו ייעוץ אינה טעונה מכרז. לפי התקנות, ההתקשרות תהיה לאחר בדיקת מספר הצעות הבאות בחשבון; הפנייה לקבלת הצעות תהיה, ככל הניתן, בסבב מחזורי, באופן הוגן שמעניק את מרב היתרונות למשרד. יצוינו בה פרטים על אמות המידה שלפיהן תיבחר ההצעה הזוכה. עוד קובעות התקנות שהפנייה תכלול גם את המשקל היחסי שיינתן לאמות המידה ואת אופן השקלול שלהן.

3 מבקר המדינה, דוח שנתי 47 (1997), עמ' 841.

בין ספטמבר 2002 לבין יוני 2003 (במעבר בין תפקידו כמנכ"ל החברה לבין תפקידו כמנכ"ל משרד הרווחה) ומשנת 2005 ועד לשנת 2008 העסיק משרד החינוך את פרופ' גולדברגר בשכר כיועץ להנהלת המשרד ולגף פרסי ישראל.

1. ביוני 2002, לקראת סיום עבודתו כמנכ"ל החברה, המליצה מנכ"לית המשרד דאז, חה"כ רונית תירוש, בפני ועדת הרכישות של המשרד, המשמשת ועדת מכרזים, לאשר התקשרות עם פרופ' גולדברגר לעניין הפרס מספטמבר 2002 ועד יוני 2003. ביולי אותה שנה אישרה הוועדה את ההתקשרות מבלי שפנתה למועמדים אחרים וביקשה מהם להציע את עצמם לתפקיד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסרה חה"כ תירוש כי "המשך העסקתו של פרופ' גולדברגר התבקש כמהלך טבעי לאור ניסיונו הרב, בקיאותו והצלחתו בתפקיד". לדבריה היא לא הייתה "ערה להיבטים הטכניים - ארגוניים אשר דרשו הצעות נוספות או לחילופין סיווג כהתקשרות עם ספק יחיד".

משרד מבקר המדינה מעיר כי ועדת הרכישות אישרה את ההתקשרות בהסתמכה על בקשת המנכ"לית בלבד ולא נהגה כפי שהיה עליה לנהוג לפי תקנות חובת המכרזים: היא לא פנתה לקבלת הצעות נוספות, לא צוינו אמות המידה שלפיהן נבחר פרופ' גולדברגר, ולחילופין לא סווגה ההתקשרות כהתקשרות עם ספק יחיד.

2. לקראת חלוקת הפרס בשנת 2006 פנה מנהל המינהל באוקטובר 2005 לשלושה מועמדים לקבלת הצעות למתן ייעוץ לגף בנושא הפרס. בפנייתו פירט את אמות המידה לבחירת ההצעה, אולם לא קבע את משקלה של כל אחת מהן בהחלטה הסופית.

בחירת היועץ הוטלה על ועדת הרכישות לאישור העסקת יועצים (להלן - ועדת היועצים). חברי ועדת היועצים היו סמנכ"ל משאבי אנוש, הסמנכ"לית ומנהלת המינהל הפדגוגי, סגנית היועצת המשפטית וסגנית החשב. בפני הוועדה הובאו הפרטים בנוגע לכל המועמדים לתפקיד היועץ והיא בחרה בפרופ' גולדברגר. ועדת היועצים נימקה את החלטתה בכך שהיא בחרה במועמד שהשיג את הציון הגבוה ביותר בשקלול ההצעות לפי אמות המידה. הבדיקה העלתה שבמסמכי וועדת היועצים לא צוינו המשקלות של אמות המידה שלפיהן נבחנו המועמדים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסר מנהל האגף "כי הפנייה אל המועמדים... נעשית עפ"י הנחיות ועדת היועצים", ובמקרה זה "ועדת היועצים לא ביקשה לצרף את המשקל להצעה". סגנית החשב וסגנית היועצת המשפטית שהיו חברות בוועדת היועצים מסרו בתשובתן מאותו מועד כי היו משקלות שעל פיהם נבחנו ההצעות, גם אם לא פורסמו בפניה... ועל פיהם נבחנו ההצעות".

3. לקראת חלוקת הפרס בשנת 2007 פנה מנהל המינהל בנובמבר 2006 לשישה מועמדים בבקשה להגיש הצעה למתן ייעוץ בנושא הפרס; הוועדה בחרה שוב את פרופ' גולדברגר כיועץ הגף לעניין פרס ישראל. בהחלטתה ציינה הוועדה, כי ההצעה שנבחרה "קיבלה את הציונים הגבוהים ביותר (בשקלול של מדדי איכות ומחיר)". בפרוטוקול ועדת היועצים לא הובאו הציונים שקיבלו המציעים, ובמסמכי הוועדה לא נמצא פירוט אמות מידה ומשקליהן שיעידו כי ניתן ניקוד בהתאם לאמות מידה.

סגנית החשב וסגנית היועצת המשפטית מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה שאמות המידה שוקללו, אך השקלול לא פורט בפרוטוקול ולא נשמרו המסמכים המעידים על כך.

משרד מבקר המדינה מעיר שפעילות ועדת היועצים בשתי ישיבותיה שפורטו לעיל אינה מתיישבת עם האמור בתקנות חובת המכרזים שהורו על פרסום אמות מידה ומשקלן ובחירת המציע לפיהן.

לשלושה מהמועמדים שאליהם פנה מנהל המינהל ב-2006 הוא פנה גם ב-2005, ולא קיים סבב מחזורי בין המציעים השונים, ככל שניתן, לפי הנדרש בתקנות חובת המכרזים. סגנית החשב וסגנית היועצת המשפטית מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה ש"היה ניסיון של הוועדה לפנות למספר גורמים גדול ככל הניתן (בהתחשב בכך שיש צורך בגורם שהינו בעל ניסיון והיכרות נרחבת עם גורמים פוטנציאליים להיות חברי ועדה בין אם מהאקדמיה ובין אם ממעגלים ציבוריים אחרים שישכיל להתנהל במקצועיות ובהתחשבות הראויות בכל הנוגע למטריה [לסוגיה] הרגישה של פרס ישראל) לפיכך, לא בכדי צוין בתקנה 'ככל הניתן' ולא אמירה קטגורית יותר".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא נמצא שנעשה מאמץ להרחיב את מעגל היועצים שאליהם פנה המשרד, כאמור בתקנות חובת המכרזים, והיה מקום לנסות לשתף אחרים במקום לפנות מידי שנה ליועץ מסוים.

4. לקראת חלוקת הפרס בשנת 2008 פנתה בנובמבר 2007 מנכ"לית המשרד דאז, הגב' שלומית עמיחי, ליו"ר ועדת היועצים, סמנכ"ל משאבי אנוש דאז, בבקשה למנות את פרופ' גולדברגר בהקדם כיועץ לפרסי ישראל לאור ניסיונו ומומחיותו. לדבריה "ע"פ לוח הזמנים, הוועדות לפרסי ישראל חייבות להתחיל בעבודתן מיידית, בכדי לאפשר קבלת החלטות לקראת יום העצמאות ה-60 למדינת ישראל... [ו]כדי להימנע מפעולה בדיקה ה-90". בעקבות מכתבה פנה מרכז התקציב במינהל (בינואר 2008 הוא מונה לראש האגף) לוועדת היועצים בבקשה לאשר את פרופ' גולדברגר כספק יחיד.

ועדת היועצים דחתה את בקשת המנכ"לית ודרשה מהגף לפנות למספר גורמים לצורך קבלת הצעות. הוועדה ציינה את שמותיהם של חמישה מועמדים שאליהם היה צורך לפנות; לשלושה מהם ובהם פרופ' גולדברגר פנו גם בשנים 2005 ו-2006.

בנובמבר 2007 בחרה ועדת היועצים לפי שקלול אמות המידה שהובאו בפניה בפרופ' גולדברגר, שקיבל את הציון הגבוה ביותר. במסמכי הוועדה נמצא לוח משקלות שפירט את משקלן של אמות המידה בבחירת הזוכה.

5. בספטמבר 2008, לקראת חלוקת הפרס במאי 2009, פנה מנהל המינהל לשישה מועמדים למתן ייעוץ בנושא הפרס - לפרופ' גולדברגר ולחמישה נוספים שלא פנו אליהם בשנים הקודמות. לפנייה ענו ארבעה מועמדים ובהם פרופ' גולדברגר ועו"ד נחום לנגנטל.

עם קבלת ההצעות התכנסה ועדת היועצים, שבראשה עמדה הסמנכ"לית למינהל ולמשאבי אנוש וחבריה היו נציגים מחשבות המשרד ומהלשכה המשפטית⁴. הוועדה דנה בהצעות המועמדים לתפקיד היועץ לפי אמות המידה (60% מחיר, 20% ניסיון, 20% השכלה) כפי שנקבעו בפנייה למועמדים. הדיון העלה כי עו"ד נחום לנגנטל קיבל את הציון הגבוה. יו"ר הוועדה נעלה את הישיבה מבלי שהוועדה קיבלה החלטה ופנתה למנכ"לית המשרד הגב' שלומית עמיחי להתייעצות בנוגע לבחירה.

בירור של משרד מבקר המדינה עם מנכ"לית המשרד דאז העלה שיו"ר הוועדה הודיעה לה שלפי תוצאות שקלול אמות המידה יש לבחור את עו"ד לנגנטל ולא את פרופ' גולדברגר - כפי

4 בישיבה זו לא נרשם פרוטוקול, לפיכך לא ידוע התאריך המדויק שלה אך ניתן להעריך שהתקיימה, ככל הנראה, בנובמבר או בדצמבר 2008.

שהמנכ"לית ציפתה. המנכ"לית מסרה למשרד מבקר המדינה כי בגלל לוח הזמנים הצפוף, שלא אפשר ליועץ חדש להקים ולנהל את ועדות השופטים כראוי, היא הציעה שפרופ' גולדברגר ימשיך לעבוד ויחנך את עו"ד לנגנטל, אך הצעה זו נדחתה על ידי שניהם.

בירור שערך משרד מבקר המדינה עם נציג לשכת היועצת המשפטית בוועדת היועצים העלה, שיו"ר הוועדה הציעה שלא תהיה התקשרות עם יועץ כלשהו, והגף או המינהל יבחרו בעצמם את ועדות השופטים בהתייעצות עם פרופ' גולדברגר. חוות הדעת של הלשכה המשפטית הייתה שהמשרד אינו מחויב להתקשר עם יועץ בכלל, גם אם פנה למועמדים. אולם התייעצות עם מי ששימש יועץ בעבר ולא נבחר הפעם צריכה להיות מוגבלת בהיקפה ולא ניתן להשתמש בשירותיו באופן מלא, ולפיכך לא ניתן להעסיקו לא בשכר וגם לא בהתנדבות. לאור חוות הדעת, התכנסה ועדת היועצים בינואר 2009 לשיבה נוספת ובחרה בעו"ד לנגנטל לתפקיד.

6. בין הישיבה שנעלה ללא החלטה לבין הישיבה שבה ועדת היועצים בחרה בעו"ד לנגנטל, המשיך פרופ' גולדברגר לעסוק בעניין הפרס באישור מנכ"לית המשרד דאז. הוא הרכיב ועדות שופטים בכל התחומים שבהם חולק הפרס באותה שנה, להוציא את ועדת השופטים לפרס על מפעל חיים. יצוין שההתקשרות עמו הסתיימה במאי 2008.

משרד מבקר המדינה מעיר, שפרופ' גולדברגר עבד אפוא בחודשים נובמבר 2008-ינואר 2009 בלי שהעסקתו אושרה והוסדרה בוועדת היועצים וללא חוזה העסקה.

עו"ד נחום לנגנטל

עו"ד לנגנטל הועסק כיועץ לענייני הפרס מפברואר 2009 ועד מאי 2009. במכתבו של עו"ד לנגנטל למנהל האגף ממאי 2009 הוא העריך את עבודתו בחודשים פברואר ומרס לקראת חלוקת הפרס בשנת 2009 ב-122 שעות. הוא ציין שעבודתו כללה סיוע באיתור ובהחלפת של שופטים בארבע מעשר הוועדות וסיוע בכינוסן ובבחירת הזוכים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שהמשרד לא חתם על הסכם התקשרות עמו ועד דצמבר 2009 לא שילם לו עבור עבודתו, שכאמור הסתיימה במאי 2009. חתימה על חוזה התקשרות עם יועץ למשרד כרוכה בחתימה על התחייבות לשמירת סודיות כנספח לחוזה, אך המשרד לא דרש לקבל התחייבות כזאת. עוד העלתה הבדיקה שבעת חילופי התפקידים בין היועצים לא נעשתה חפיפה מסודרת ביניהם.

משרד מבקר המדינה מעיר שהעסקת עו"ד לנגנטל בלי שהמשרד חתם עמו על הסכם הכולל התחייבות לשמירת סודיות נעשתה בניגוד לאמור בחוזר החשב הכללי מ-1988, המחייב חתימה על הסכם העסקה הכולל סעיף מפורש בדבר חובת שמירת הסודיות. הדבר חשוב במיוחד כשמדובר בנושא רגיש כמו קביעת הזוכים בפרס ישראל; על המשרד גם להקפיד לשלם ליועץ שסיפק לו שירותים את שכרו; על המשרד לגבש נוהל חפיפה מסודר ולהקפיד על ביצועו במקרה של חילופי יועצים. הדבר נחוץ במיוחד אם היועץ הפורש היה מוקד ידע משרדי.

ועדות השופטים

מינוי הוועדות

1. התקנון הראשון (1952) קבע כי שר החינוך ימנה ועדות שופטים שיחליטו על הזוכים בכל אחד מתחומי הפרס. כן קבע התקנון שהוועדות ייבחרו לתקופה של שנתיים, והן ימנו שלושה חברים שלפחות שניים מהם יהיו מומלצים על ידי מוסדות מחקר ומדע ואגודות תרבות ואמנות. בתקנון של שנת 1976 נקבע גם כי השר שימנה את השופטים רשאי להוסיף מיזמתו שני שופטים לוועדה לפי מידת גיוונו של המקצוע; כמו כן רשאית ועדה בהסכמת כל חבריה להמליץ בפני השר לעשות כן. משנת 1988 ועד 2001 הושמטה מהתקנונים הקביעה לגבי האחראי לבחירת ועדות השופטים. התקנון משנת 2002 (שכאמור, היה תקף עד מועד סיום הביקורת) קבע ששר החינוך הוא שימנה את ועדות השופטים בכל אחד מהתחומים שבהם יוענק הפרס באותה שנה, כל ועדת שופטים תהיה בת שלושה חברים לפחות, והשר רשאי במקרים מיוחדים להגדיל את מספר חבריה.

האחראי בפועל לבחירת ועדות השופטים במשך כ-20 השנים האחרונות היה פרופ' גולדברגר. הוא נהג לבחור כיו"ר ועדה לכל תחום חתן פרס ישראל לשעבר בתחום המקצועי הרלוונטי, ויחד הם בחרו את שאר חבריה והקפידו שבכל ועדה תהיה לפחות אישה אחת. לאחר שהיועץ השיג את הסכמת החברים לקחת חלק בוועדות השופטים, הוא הביא את הרכביהן לאישורו של השר.

2. בדיקה שערך משרד מבקר המדינה העלתה שהתקנונים לאורך השנים לא פירטו אמות מידה כלשהן לבחירת השופטים. למשל, לא נקבע אם שופט יכול להיות מועמד לפרס לאחר שהשתתף בוועדת שופטים או אם עליו לעבור תקופת צינון כלשהי. לדוגמה, נמצא שבשנת 2003 השתתף מנכ"ל חברה לתועלת הציבור העוסקת בפרויקטים חברתיים כשופט באחת מוועדות הפרס, וב-2007 זכתה החברה בפרס בתחום שבו הוא שפט.

אשר לניגוד עניינים אפשרי של השופטים, נקבע בתקנון של 1976 ש"שופט [בוועדת שופטים] רשאי לבקש מהשר לשחרר עצמו מהוועדה בכל שלב מעבודתה, אם סבר, שמעורבותו עלולה להשפיע על שיפוטו". בתקנונים משנת 1997 ואילך לא מופיעים סעיפים הנוגעים לניגוד עניינים אפשרי של שופטים. יודגש כי המשרד אינו דורש מהשופטים חברי הוועדות להצהיר על זיקות העלולות להביא למצב של ניגוד עניינים בנושא הפרס.

פרופ' גולדברגר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009, כי ניגוד עניינים בתחומי הפרס הוא דבר בלתי-נמנע כאשר פרופסורים ואמנים עובדים עם חבריהם, עם תלמידיהם, עם מוריהם וכותבים פרסומים משותפים. לדבריו, אין אפשרות לקבוע שמי שישפוט בשנה מסוימת לא יוכל להיות מועמד בפעם הבאה, מאחר שבתנאים אלה לא יימצאו שופטים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר סגירת רשימות המועמדים לכל תחום פרס ואחרי בחירת השופטים לוועדות, על המשרד לוודא שלשופטים אין זיקה למועמדים לפרס, כדי שלא יימצאו במצב של חשש לניגוד עניינים.

3. עוד העלתה הבדיקה שהליך הרכבת ועדות השופטים לא היה שקוף. היועץ הביא את רשימת הוועדות שהרכיב לאישור שר החינוך. הדיון ביניהם התקיים בארבע עיניים ולא נרשם כל פרוטוקול לנימוקי הבחירה.

לדוגמה, בין ועדות השופטים שהרכיב פרופ' גולדברגר לקראת חלוקת הפרס ב-2009, בטרם נבחר עו"ד לנגנטל, הייתה ועדה באחד מתחומי החקר. פרופ' גולדברגר בחר לתפקיד יו"ר הוועדה חתן פרס ישראל לשעבר (להלן - היו"ר המיועד) ושני חברים נוספים אולם לא נשלחו אליהם כתבי מינוי.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שעוד לפני בחירת חברי הוועדה פנה מנהל המינהל אל פרופ' גולדברגר וביקש ממנו לשלב חבר נוסף בוועדה (להלן - החבר הנוסף). פרופ' גולדברגר הודיע למנהל המינהל שאין אפשרות לעשות כן. עם כניסתו של עו"ד לנגנטל לתפקיד הוקמה מחדש ועדת השופטים ולראשותה נבחר החבר הנוסף במקום היו"ר המיועד. ועדה זו קיבלה כתב מינוי בפברואר 2009 משרת החינוך דאז, הגב' יולי תמיר.

עם היוודע דבר הקמת הוועדה החדשה ליו"ר המיועד ולפרופ' גולדברגר, הם פנו למנכ"לית המשרד דאז וזו התערבה במינוי. במרס 2009 הוציאה השרה כתב מינוי חדש לוועדה שמנתה ארבעה חברים: היו"ר המיועד, החבר הנוסף ושניים אחרים. היות שהליך בחירת הוועדה היה חשאי לא ניתן למצוא תיעוד כלשהו להבהרת השינויים.



מן האמור לעיל עולה שהמשרד העסיק את פרופ' גולדברגר במשך שנים רבות ואפשר לו שליטה כמעט בלעדית בבחירת חברי ועדות השופטים בלי שהמשרד קבע אמות מידה כלשהן לבחירה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש להרכיב את הוועדות על סמך שיקולים מקצועיים באופן מובנה ואחיד. יש לקבוע בתקנון כללים ברורים עם אמות המידה לבחירת השופטים, יש לתעד את הליך הבחירה ולדרוש מהשופטים גילוי זיקה למועמדים, אם יש להם, בתחום שבו הם ישפטו.

עבודת הוועדות

1. חברי ועדת השופטים מקבלים מהגף את רשימת המועמדים בצירוף ההמלצות וקורות החיים שלהם וכל מידע רלוונטי אחר שהוגש לו כמו פרסומים מדעיים וספרים. התקנון קובע כי "שופט ראשי להציע מועמד מיד עם קבלת רשימת המועמדים. השופט יציע את מועמדו בכתב, לפי המקובל בנוהל הגשת מועמדים. דין מועמד שהוצע על ידי שופט כדין כל מועמד אחר, והשופטים האחרים לא ידעו את שם המציע" (ההדגשה של משרד מבקר המדינה).

פרופ' גולדברגר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "מאחר והשיטה של הגשת מועמדים היא ע"י פנייה לציבור ולא ע"י ועדת איתור או חיפוש, יכול להיווצר מצב שמועמד ראוי מאוד לא יוגש, מחמת הזנחת חבריו ומאחר שאינו מעוניין להגיש את עצמו". לדבריו, השיטה הפועלת היא ראויה ואין בה כל הטיה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הליך כזה של הוספת מועמד על ידי אחד השופטים, ללא ידיעת השופטים האחרים, יכול לכאורה להביא לידי חשש לפגיעה באובייקטיביות של השופטים. על המשרד לדאוג להפרדה מוחלטת בין הגשת המועמדות לפרס לבין הליך השפיטה.

2. התקנון אינו קובע אמות מידה לבחירת הזוכים אך הוא מציין שעבודת הוועדות תיעשה בחשאיות ולא ירשם "פרוטוקול הדיון אלא החלטותיו בלבד", ו"כל פרטי הדיונים ושמות המועמדים, למעט שמות מקבלי הפרס, יישארו כמוסים גם אחרי כן".

בתקנון של שנת 1977 נקבע לראשונה כי כל הצעה למועמד לקבלת הפרס תימסר לשופטים בעילום שם. בתקנון של שנת 1988 נוספה הקביעה כי עד פרסום שמות הזוכים חייבים הכול, לרבות מקבלי הפרסים וחברי וועדות השיפוט לשמור על סודיות ההחלטה, וכל פרטי הדיונים ושמות המועמדים שלא זכו יישארו כמוסים. בתקנון של שנת 1997 נוספה הקביעה כי שמות השופטים יישארו חסויים עד פרסום הזוכים, ודיוני הוועדות לא יירשמו בפרוטוקולים אלא יירשמו החלטותיהן בלבד. תוספות אלה נשארו כאמור גם בתקנון העדכני משנת 2002.

שני טיעונים עיקריים תומכים בחשאיות הדיונים: ההגנה על כבודם של המועמדים שלא זכו בפרס והחשש כי שופטים לא יסכימו לכהן בוועדות אם יתפרסמו הפרוטוקולים, בגלל שיחששו מתגובות עמיתיהם שלא נבחרו לקבל את הפרס.

לדעת משרד מבקר המדינה, סדרי המנהל התקין מחייבים שגם בנושא רגיש כמו בדיון על מועמדים לפרס, ראוי שינוהל פרוטוקול תמציתי המשקף את עיקרי העמדות שהוצגו בדיון. כמו כן, ראוי שהפרוטוקול יסוג "סודי" ולא יהיה חשוף לכל גורם שאינו נוגע לבחירה עצמה. הדבר יאפשר קיום בקרה על התהליך אם יתעורר צורך בכך. כדאי ששר החינוך ייתן את דעתו על כך במועד שלא ירחק מדי.

פרס על מפעל חיים - תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה

כאמור, תחום זה נוסף לרשימת תחומי הפרס בשנת 1972 והפרס בגינו מחולק בכל שנה. במרבית השנים חולק הפרס ליותר מזווכה אחד: לדוגמה, בשנת ה-50 למדינה חולק הפרס על מפעל חיים לשלושה זוכים, ובשנת ה-60 למדינה הוא חולק לשישה תאגידים. לגף מוגשות מידי שנה בממוצע 250-300 מועמדות לפרס בתחום זה, לעומת 15-20 בכל אחד מהתחומים האחרים.

התקנון אינו קובע מהו "מפעל חיים" ואינו קובע אמות מידה לקביעת הזוכים. הואיל וההגדרה "תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה" היא הגדרה רחבה המכילה עשייה חברתית ציבורית בכל תחום אפשרי, זכו בפרס במהלך השנים הן אישים העוסקים בתחומי קהילה ורווחה, הן אנשי רוח וסופרים והן אחרים מכל קצות הקשת החברתית. פרס זה עורר פעמים רבות סערות ציבוריות בשל היות הזוכים אנשים ידועים ומפורסמים, והיו מי שחלקו על הבחירה.

לדעת משרד מבקר המדינה, עקב ייחודיותו של הפרס על מפעל חיים וכדי לצמצם את אפשרות ההשגה על הבחירה ראוי לבחון את דרך בחירתם של הזוכים בפרס זה ולקבוע אמות מידה ליצירת בסיס שווה בין המועמדים ככל הנחת.

התפלגות הזוכים

כאמור, התחומים העיקריים שבהם מוענק הפרס הם חקר מדעי הרוח והחברה וחקר המדעים המדויקים שבהם ניתנים שבעה-שמונה פרסים בשנה. יתר הפרסים מוענקים בתחומי תרבות, אמנות, תקשורת וספורט, שבהם ניתנים שניים-שלושה פרסים בשנה. בעקבות זאת מרבית הזוכים הם חוקרים בכירים באוניברסיטאות בישראל. בדיקת התפלגות מקבלי הפרסים העלתה שאין הלימה בין

התפלגות אוכלוסיית המדינה לבין מקבלי הפרס. לדוגמה, מכ-620 זוכים יחידים רק כ-90 הן נשים, ורק חמישה ממקבלי הפרס אינם יהודים.

היועצת המשפטית של המשרד מסרה בתשובתה מדצמבר 2009 כי "הפרס במהותו 'עיוור' לכל שיקול שאינו שיקול של הצטיינות בתחום העשייה הספציפי. הכנסת שיקולים נוספים, שאינם מידת ההצטיינות והתרומה הסגולית של המועמד, תחטא... [ל]מעמדו היוקרתי".

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לשמר את המעמד הממלכתי שקיבל הפרס במהלך השנים יש לרענן ולעדכן מעת לעת את התחומים שבהם הוא מוענק כך שיורחב מעגל מקבלי הפרס וכך תתאפשר הענקתו גם לבאים מקבוצות אוכלוסייה נוספות מבלי לפגוע במצוינות הנדרשת ממקבלי וממעמדו היוקרתי.

ניגוד עניינים

עובד ציבור או מועמד לתפקיד עלול להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית בשירות המדינה כאשר עניין שעליו הוא מופקד בתפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שלו או עם תפקיד אחר שהוא ממלא גם אם הוא לא יפעיל שיקול דעת פסול בהחלטותיו. לכן אין צורך להוכיח קיומו של ניגוד עניינים בפועל, אלא די בכך שקיים חשש אובייקטיבי לניגוד עניינים.

האיסור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים מבוסס על מספר מקורות ובהם כללי הצדק הטבעי האוסרים על עובד הציבור להימצא במצב שבו קיימת אפשרות למשוא פנים או לדעה משוחדת. לפיכך, הונהגו בשירות המדינה הסדרים למניעת ניגוד עניינים ולפיהם על מועמד לתפקיד להצהיר על ענייניו האחרים או על תפקידיו האחרים שעלולים לגרום לו להיות במצב של חשש לניגוד עניינים, וחווה העסקה עמו ייחתם רק לאחר שהיועץ המשפטי של הגוף הנוגע בדבר בדק את שאלת ניגוד העניינים.

1. בשנת 1988 פרסם החשב הכללי באוצר חוזר בנושא העסקת יועצים שאינם עובדי מדינה. בחוזר צוין כי "כלל היסוד, שלעובד ציבור שאסור להימצא במצב, בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים, חל גם על יועץ כמו על כל עובד ציבור... [1]בעת ההתקשרות להעסקה יש לברוק האם קיים חשש למצב של ניגוד עניינים".

עוד נאמר בחוזר ש"בתחום של ניגוד עניינים אין חשיבות לנושא התמורה החומרית... [1]יש להתחשב בעיסוקיו של היועץ המיועד שאינם תמורת תשלום... וכן ככהונתו בגופים ללא מטרות רווח". ניגוד העניינים לפי החוזר עלול להתקיים "במשך תקופת כהונתו של היועץ... [1]בתקופה שלאחר סיום כהונתו".

2. בשנת 2006 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחייה המפרטת מספר פתרונות למניעת ניגוד עניינים. בין היתר, במקרים שבהם קיים ניגוד העניינים מוגבל לנושא מסוים ניתן לדרוש מבעל התפקיד להימנע מליטול חלק בטיפול ובהחלטה באותו נושא או לשתף גורמים נוספים בהחלטותיו. במקרים אחרים ניתן למנוע את ניגוד העניינים על ידי גילוי העניין לגוף שבו יועסק בעל התפקיד טרם העסקתו ובחובת דיווח והנמקה על הפעולות שנקט בעל התפקיד בנושא.

3. בעקבות ההנחיה גיבשה במאי 2006 נציבות שירות המדינה נוהל המבטיח כי טרם העסקתם של יועצים חיצוניים במשרדי ממשלה תיבחן סוגיית ניגוד העניינים ויינקטו צעדים למניעת מצבים שבהם עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שלושה מקרים בהם לא הקפיד המשרד על שמירת הכללים למניעת ניגוד עניינים של העוסקים בנושא הפרס:

1. כאמור, בשנים 1990-2002 היה פרופ' גולדברגר יועץ בהתנדבות לשרי החינוך בעניין פרס ישראל ובמקביל היה מנכ"ל החברה למתנ"סים - חברה ממשלתית ששר החינוך אחראי לפעילותה והוקמה בשנת 1969 כדי לשמש זרוע של הממשלה לביצוע מטלות בנושאי חברה תרבות וספורט. מאז הקמתה ועד סיום הביקורת התקשר עמה המשרד בסכומים גדולים. למשל, בשנים 2000-2002 היה סכום ההתקשרות בין המשרד לחברה כ-170 מיליון ש"ח בכל שנה.

קשרי העבודה של פרופ' גולדברגר עם שרי החינוך שהיו אחראים לפעילות החברה מחד גיסא, ומתן שירותים בנושא אחר ללא תמורה לאותם שרים מאידך גיסא, עלולים היו להביא למצב של ניגוד עניינים או, למצער, למראית עין של ניגוד עניינים.

בהחלטת ועדת הרכישות של המשרד מיולי 2002, שבה אושרה ההתקשרות עם פרופ' גולדברגר, צוין ש"הוועדה מוצאת לנכון לציין כי... [היועץ שנבחר] יהיה מנוע מלייעץ בנושאים הקשורים לחברה למתנ"סים בשישה החודשים הראשונים להעסקתו כיועץ". הוועדה הייתה אפוא מודעת לניגוד העניינים בין עבודתו של פרופ' גולדברגר כיועץ במשרד לבין תפקידו כמנכ"ל החברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, במצב המתואר לעיל יש סממן של אי-תקינות וחשש לניגוד עניינים. היה על המשרד לדרוש מפרופ' גולדברגר להימנע ממצב של ניגוד עניינים בכל התקופה שבה עבד בחברה למתנ"סים והיה גם יועץ בהתנדבות לעניין הפרס, כפי שצוין בחוזר החשב הכללי.

2. בחוזה שנכרת בין המשרד לבין פרופ' גולדברגר בדצמבר 2006 לתקופת עבודתו שחלה מדצמבר 2006 ועד אפריל 2007, נקבע כי "במשך תקופת השירות לא יהיה ליועץ קשר כלשהו עם פרויקטים שמוגשים למשרד לתמיכה ו/או לרכישה, ובכל מקרה לא ימצא במצב של ניגוד עניינים עם ההתקשרות נשוא הסכם זה. היועץ מתחייב להודיע לממונה בדבר כל התקשרות נוספת ו/או שירות נוסף בקשר עם המשרד והנוגע למשרד שלא במסגרת ההתקשרות נשוא הסכם זה".

בינואר 2007 נבחר פרופ' גולדברגר לתפקיד יו"ר ארגון המאגד עמותות ומלכ"רים בישראל (בהתנדבות) שחברה לתועלת הציבור העוסקת בפרויקטים חברתיים (להלן - חל"ץ) מימנה את פעילותו. הביקורת העלתה שבשנת 2007 השתתפה חל"ץ במימון פעולותיו של הארגון בסכום של כחצי מיליון ש"ח שהיוו כרבע מהכנסותיו באותה שנה. חל"ץ אף תרמה רבות וסייעה לחברה למתנ"סים, שאותה ניהל פרופ' גולדברגר כ-12 שנים.

למרות האמור בחוזה, השתתף פרופ' גולדברגר כמשקיף בועדת השופטים שהחליטה - במרס 2007 - על הענקת פרס ישראל על מפעל חיים לחל"ץ.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שלא נמצאו מסמכים המעידים כי פרופ' גולדברגר הצהיר על זיקתו לחל"ץ, דבר שהיה בו משום חשש לניגוד עניינים או למצער, למראית עין של ניגוד עניינים.

3. בשנים שקדמו לבחירתו עסק עו"ד לנגנטל במגוון רחב של פעילויות ציבוריות. בין היתר, הוא שימש יו"ר בוועדות ממשלתיות ובוועדות פרלמנטריות והיה חבר כנסת, סגן ראש מועצה מקומית גבעת שמואל ומנכ"ל משרד התחבורה. במועד היבחרו לתפקיד היועץ לעניין הפרס, בינואר 2009 הוא היה - בין שאר עיסוקיו - יועץ בשכר ל"המכון הישראלי לדמוקרטיה" (להלן - המכון).

עו"ד לנגנטל הועסק במכון בשכר במשרה חלקית במשך כשנתיים וחצי. במסמך קורות החיים שהגיש לוועדת היועצים הוא לא ציין שהוא מועסק במכון בשכר, אך בסעיף המפרט חברות במועצות ציבוריות הוא ציין שהוא "חבר המועצה הציבורית לכינון חוקה בישראל (המכון הישראלי לדמוקרטיה)". בטופס ניגוד העניינים שנדרש למלא עם הגשת מועמדותו לתפקיד, הוא לא ציין את עבודתו במכון, ובינואר 2009, עם היבחרו ליועץ לפרסי ישראל, הפסיק את עבודתו במכון.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבאוקטובר 2006, לקראת חלוקת הפרס ב-2007, הצייעו עו"ד לנגנטל וקבוצת ממליצים את המכון ואת נשיאו, ד"ר אריק כרמון, כמועמדים לפרס ישראל על מפעל חיים. בשנה זו לא זכה המכון בפרס. בנובמבר 2008, לקראת חלוקת הפרס ב-2009, הועלתה שוב מועמדותו של המכון לפרס על מפעל חיים.

בסוף 2008, לאחר שפרופ' גולדברגר סיים את מלאכת הרכבת מרבית ועדות השופטים, הרכיב עו"ד לנגנטל את ועדת השופטים לפרס על מפעל חיים, ובתוקף תפקידו היה אמור להשתתף בישיבותיה כמשקיף.

הבדיקה העלתה שב-15.3.09, יום לפני שהתכנסה ועדת השופטים לפרס על מפעל חיים, פנה עו"ד לנגנטל אל היועצת המשפטית של המשרד בדואר אלקטרוני באמצעות מנהל האגף והסביר ש"לקראת ישיבתה הראשונה של הוועדה העוסקת בתרומה מיוחדת לחברה ולמדינה, מצאתי כי... ישנם כמה גופים שאני קשור עימהם. בדעתי להשמיע גילוי נאות בפני חבר השופטים לאחר הסינון הראשוני (אם הגופים שאני קשור עימהם יעלו לשלב זה)... אם את חושבת שעלי לנקוט בדרך אחרת אבקש את הנחיותיך".

מנהל האגף הפנה את בקשתו של עו"ד לנגנטל ליועצת המשפטית והדגיש כי "בפרס על מפעל חיים יש הרבה יותר מועמדותות ולכן יש גם סיכוי לניגוד עניינים". עד מועד הישיבה לא השיבה היועצת המשפטית לבקשה, וגם מנהל האגף לא הנחה את עו"ד לנגנטל בדבר הדרך שעליו לנקוט והוא השתתף בישיבת הוועדה.

מנהל האגף מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי הוא "אינו משתתף בדיוני הוועדה ולא אחראי על קיום הישיבה או ביטולה".

משרד מבקר המדינה מעיר שגם אם אין זה מתפקידו של מנהל האגף לעסוק בקביעת מועדי הישיבות, הרי משהובא לידיעתו כי קיים חשש לניגוד עניינים, היה עליו - בתוקף אחריותו הכוללת - לוודא שהישיבה תידחה עד לקבלת חוות דעת משפטית בעניין.

רק ב-18.3.09, יומיים לאחר שהוועדה התכנסה, ענתה היועצת המשפטית למנהל האגף וביקשה ממנו פרטים נוספים. באותו היום החליטה ועדת השופטים להעניק את הפרס למכון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 מסר עו"ד לנגנטל כי לא יכול היה לדעת עם הגשת מועמדותו את פרטי כל רשימת המועמדים לפרס במפעל חיים ובתחומים האחרים. לדבריו, אם המשרד רצה לדעת את פרטי "כל רשימת הקליינטים וכל הדירקטוריונים שאני יושב בהם ובעמותות שאני חבר בהם היה עליו לשלוח שאלון מורחב ולא את הטופס הקצר שהינו מטעה".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבפנייה למועמדים לתפקיד היועץ בשנים 2006-2009 הם נדרשו למלא טופס הצהרה "בדבר היעדר זיקה פוליטית והיעדר ניגוד עניינים" ולחתום עליו. לטופס שני חלקים: אחד העוסק בהצהרות על זיקה פוליטית, והאחר עוסק בהיעדר ניגוד עניינים לעבודת המשרד. הטופס מיועד למי שמבקש לתת שירותי ייעוץ למשרד בנושאים כלליים, אך אינו מתייחס באופן פרטני לייעוץ לעניין הפרס. החלק העוסק בניגוד עניינים לעבודת המשרד מכיל חמש שאלות המתיחסות לקשר בין המועמד או מישהו מבני משפחתו לבין המשרד, אולם הן אינן מתייחסות לייעוץ המסוים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבדוק את נושא ניגוד העניינים באמצעות גילוי זיקותיו של היועץ הנבחר למועמדים, ובמקרה שימצא ניגוד מסוג זה, יש לעשות עמו הסדר למניעת ניגוד העניינים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח חשיבותו של הפרס ורגישות הטיפול במועמדים לו ומאחר שהמשרד הוא הנושא באחריות לבדיקה המדוקדקת של המועמדים כדי למנוע חשש לניגוד עניינים, היה עליו לבדוק ברשימותיו מי הציע בעבר מועמדים לפרס ולא לפנות אליהם בבקשה להגשת מועמדות לתפקיד היועץ במשך זמן קצוב. כמו כן, היה על המשרד להבהיר בטופס הפנייה להגשת המועמדות לתפקיד היועץ כי על המועמד שייבחר להימנע מלעסוק במועמדים לפרס שאליהם היה קשור בעבר ובהווה.

לאחר שהתפרסמה ההחלטה להעניק את הפרס למכון עתרו חברי "הפורום המשפטי למען ארץ ישראל" ו"חוג הפרופסורים לחוסן מדיני וכלכלי" לבג"ץ נגד המשרד, נגד ועדת השופטים שבחרה במכון, נגד עו"ד לנגנטל ונגד המכון⁵. "תמצית טענותיהן של העותרות הינה כי בהחלטת הוועדה להעניק את פרס ישראל למכון לדמוקרטיה נפל פגם חמור של משוא פנים ששורשיו בניגוד עניינים, מן הסוג שיש בו כדי להביא לפסילת זכיותו של המכון". הטענה הייתה כי "פרס ישראל הוענק על ידי ועדת שופטים, אשר בדיוניה השתתף [עו"ד לנגנטל] [ש]היה קשור למכון... בקשר בעל משמעות מקצועית וכלכלית. שלושת השופטים, חברי ועדת הפרס... היו קשורים אף הם בדרך זו או אחרת למכון". העותרות טענו כי "הצטברות הזיקות יוצרת חשש ממשי כי ההחלטה להעניק את הפרס למכון נגועה בניגוד עניינים, ולפיכך דינה להיפסל".

בתשובה לעתירה התברר כי עו"ד לנגנטל הודיע בפתח הדיון בוועדת הפרס על "קיום קשרים קודמים בינו לבין המכון, וביקש שלא להיות נוכח בעת הדיון במועמדות המכון. לבקשת השופטים [של הוועדה], נשאר נוכח בדיון, אולם הוא לא לקח בו כל חלק, לרבות חלק טכני, הן במהלכו והן לאחריו".

בפסק הדין קבע בג"ץ כי "תחום הפעילות המיוחד הקשור בהענקת פרס ישראל מניח מעצם טיבו אפשרות קיומם של היכרות מקצועית, קשר מקצועי ואף שיתוף פעולה מקצועי במתכונות אלה ואחרות בין השופטים לבין המועמדים... יחד עם זאת, החלה מידתית וראויה של עיקרון ניגוד העניינים, על סייגיו, מחייב מעצם טיבו לשרטט קווי גבול בין מותר לבין אסור גם בנסיבות אלה... די לומר כי קו הגבול יעבור במקום שבו הקשר של חבר הוועדה למועמד לפרס חוצה את גבול הקשר המקצועי-אישי המקובל בין אנשים השותפים לעשייה מקצועית משותפת במהלך הדברים הרגיל".

בג"ץ דחה את העתירה בנימוק שלא עלה "חשש אמיתי לניגוד עניינים בהליך קבלת החלטתה של ועדת הפרס" ו"נסיבות המקרה שלפנינו... אינן מצביעות על ניגוד עניינים שיש בו כדי לפגום בהחלטת ועדת השופטים להעניק את הפרס למכון לדמוקרטיה". לגבי עו"ד לנגנטל הוסיף כי "מהלך הדברים המתואר אינו מצביע על חשש לחוסר תום לב בפעולתו של [עו"ד לנגנטל], אף כי בראייה לאחור טוב היה עושה... אילו היה נמנע ממעורבות כלשהי בהליך הנוגע להענקת פרס ישראל למפעל חיים, לאור סמיכות הקשר המקצועי המתמשך שלו עם המכון... מאחר שקשר זה היה גם בעל היבט כספי".

5 בג"ץ 3346/09 פורום משפטי למען ארץ ישראל ואח' נ' שר החינוך ואח'.

סיכום

פרס ישראל מבטא את תודת המדינה והוקרתה למי שתרמו לה בתחומי עשייה מגוונים. יוקרתו של הפרס נובעת הן מרמתם של מקבלי הפרס והן מההכרה שפעילותם של הזוכים בו היא תרומה משמעותית לחברה ולמדינת ישראל. בשנים שבו הוענק הפרס זכו בו יחידים וארגונים שתרמו תרומה גדולה למדינה בתחומי עשייה מגוונים. אולם כמה פעמים התעוררו ויכוחים ציבוריים על ההחלטה להעניק את הפרס לאישים או למוסדות מסוימים, ביחוד על מי שקיבלו פרס על מפעל חיים - תרומה לחברה ולמדינה.

לפי התקנון הנהוג כיום, אמות המידה לקביעת הזוכים אינן ברורות ולא נרשמים פרוטוקולים בוועדות השופטים. מן הראוי שהענקת הפרס תלווה באמות מידה ברורות ואחידות לבחירת השופטים והזוכים וברישום פרוטוקול שיסווג "סודי" מבלי לפגוע בשמירה על חשאיות עבודת הוועדות. דגש מיוחד יש לשים על קביעת אמות מידה עבור פרס על מפעל חיים, ככל שהדבר אפשרי, כדי שבחירת הזוכים תהיה הוגנת, שוויונית וחפה מכל עניין אישי ותעורר כבוד כלפי הזוכים.

ראוי שהמשרד ימנה ועדה מקצועית אשר תהיה אחראית לקביעת התקנון והשינויים בו ותבחן מעת לעת את התאמתו לשינויים המתחוללים בחברה הישראלית אשר דורשים את עדכוננו.

לפרס יש מעמד ממלכתי, ובשל כך יש לרענן מדי פעם את התחומים שבהם הוא מוענק כך שמעגל מקבלי הפרס יגדל, ותתאפשר הענקתו גם לבאים מקבוצות אוכלוסייה נוספות מבלי לפגוע במצוינות הנדרשת ממקבליו.

לדעת משרד מבקר המדינה, הגם שתרומתו של פרופ' גולדברגר לניהול הליכי הפרס היא רבה, כדי להבטיח שהליך בחירת הזוכים בפרס יהיה מיטבי ומאוזן ראוי שהאחריות להקמת ועדות השופטים לא תהיה בידי אדם אחד - מהימן ככל שיהיה. יש לשקול הקמה של ועדה מייעצת בראשות אישיות ציבורית דוגמת שופט בדימוס של בית המשפט העליון או אישיות ממלכתית רמת מעלה אחרת, אשר תהיה אחראית להליך בחירת השופטים.

פרס ישראל הוא פרס ממלכתי, ויש מקום שהממשלה תבחן אפשרות להעברת האחריות להענקתו לגורם ממלכתי דוגמת נשיא המדינה שישמור על הצביון הממלכתי-יוקרתי שלו ואף יעצימו. אנו כותבים זאת בשולי דוח זה ומשאירים את העניין, כאמור, ב"צריך עיון".

