

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ד | מאי 2024



משרד התרבות והספורט

הרשות לבקרת תקציבים של ההתאחדות לכדורגל



הרשות לבקרת תקציבים של ההתאחדות לכדורגל

רקע

כדורגל הוא אחד מענפי הספורט הפופולריים ביותר בעולם, ובכלל זה בישראל - כ-270 מיליון איש ברחבי העולם משחקים כדורגל באופן סדיר, אם באופן מקצועי ואם באופן חובבני. בישראל רשומים כ-46,000 שחקנים ושחקניות בליגות השונות (ילדים, נוער, בוגרים ונשים). הכדורגל, בדומה לענפי ספורט אחרים, הוא גם כלי חינוכי וחברתי התורם לפיתוח ולטיפוח של הילדים והנוער בהתאם לערכי הספורט ולקידום של בריאות, עבודת צוות, אחריות ומשמעת. ההתאחדות לכדורגל בישראל (ההתאחדות) היא הגוף האחראי להסדרת ענף הכדורגל בישראל.

הפעלת קבוצת כדורגל מקצוענית דורשת השקעת משאבים רבים, חלק ניכר מהם עבור תשלומי שכר לשחקנים, ולכן קבוצת כדורגל שאינה יציבה מהבחינה הפיננסית עלולה להיקלע לקשיים פיננסיים שאינם מאפשרים לעמוד בתשלום התחייבויות הקבוצה, והדבר עלול להביא לפירוקה. התפרקות של קבוצה עלולה לגרום לנזקים שונים, ובהם פגיעה בתדמית ענף הכדורגל; פגיעה בשחקני הקבוצה ובעובדיה, מאחר שהם ייוותרו ללא מקור הכנסה; עוגמת נפש לאוהדים; נזק לליגה בהיבט הספורטיבי; פגיעה בהכנסות הטוטו; פגיעה במחלקות הנוער.

לנוכח מצבן הכלכלי הקשה של קבוצות הכדורגל בישראל ובמטרה לשמור על יציבותן הפיננסית, הקימה ההתאחדות בשנת 1992 את הרשות לבקרת תקציבים (הרשות). הרשות פועלת מכוח תקנון בקרת תקציבים (תקנון). לפי התקנון הרשות מפקחת על הניהול הכספי של קבוצות הכדורגל בשתי הליגות המקצועניות של הגברים (ליגת העל והליגה הלאומית)¹ ובליגת העל של הנשים². בראש המבנה הארגוני של הרשות עומד יו"ר הרשות. לפי התקנון, קבוצה אשר הרשות או מליאת הרשות לא אישרה את תקציבה לא תורשה לשחק בליגה שאליה נרשמה ותעבור לליגה נמוכה יותר. כמו כן, שחקן או מאמן שהרשות לא אישרה את ההסכם איתם לא יוכלו לשחק או לאמן באותה עונה.

1 בעונה 22/23 היו בליגת העל 14 קבוצות, ובליגה הלאומית - 16 קבוצות.

2 משנת 2006, במסגרת חובת הפיקוח שהטילה אופ"א על המועדונים אשר משחקים במשחקיה, הרשות מפקחת על הקריטריון הפיננסי. כמו כן, החל מעונה 23/24 הרשות תפקח גם על קבוצה המשתתפת במשחקי ליגה א' ורשומה בהתאחדות.



נתוני מפתח

<p>10</p> <p>קבוצות מליגה לאומית סיימו את עונה 22/23 בהפסד כספי, לעומת 4 קבוצות בעונה 19/20</p>	<p>7 מתוך 14</p> <p>קבוצות מליגת העל סיימו את עונה 22/23 בהפסד כספי מצטבר של 49 מיליון ש"ח</p>	<p>132 מיליון ש"ח</p> <p>סך ההכנסות של הקבוצות בליגה הלאומית בעונה 22/23</p>	<p>671 מיליון ש"ח</p> <p>סך ההכנסות של הקבוצות בליגת העל בעונה 22/23</p>
<p>עד 100,000 ש"ח</p> <p>שכר היסוד השנתי של 46% מהשחקנים בליגת העל ובליגה הלאומית בעונה 22/23 (195 שחקנים)</p>	<p>17 מתוך 428</p> <p>קבוצות בליגת העל ובליגה הלאומית הן עם יחס שוטף קטן מ-1, בעונה 22/23, דבר המעיד על סיכון פיננסי שמשמעו כי ייתכן שיש קבוצות שאין להן די נכסים שוטפים המאפשרים להן לפרוע את התחייבויותיהן בטווח הקצר</p>	<p>19 מתוך 328</p> <p>קבוצות בליגת העל ובליגה הלאומית הן עם הון עצמי שלילי בסיום עונה 22/23, וזהו אחד מסימני האזהרה העשויים להעיד על קשיים פיננסיים</p>	<p>281 מיליון ש"ח (18.5%)</p> <p>גירעון בהון העצמי המצרפי של הקבוצות בליגות המקצועיות (ליגת העל והליגה הלאומית) בעונה 22/23, לעומת גירעון בהון העצמי המצרפי של הקבוצות בעונה 1999/2000 שהסתכם בכ-237 מיליון ש"ח, גידול של כ-18.5%</p>

3 בעונה 22/23 שיחקו בליגת העל 14 קבוצות, ובליגה הלאומית שיחקו 16 קבוצות. שתי קבוצות מהליגה הלאומית ירדו לליגה א ולא הגישו דוחות כספיים לרשות כיון שלא היו מחויבות בכך ולכן מוצגים הדוחות הכספיים של 28 קבוצות.

4 ראו ה"ש לעיל.



פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2022 עד יולי 2023 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת פיננסית על תהליכי הבקרה של הרשות על הקבוצות, בדגש על פעולות הרשות לאיזון תקציבי של הקבוצות בשתי הליגות המקצועניות⁵, על סוגיות של ממשל תאגידי ועל יחסי הגומלין בין הרשות להתאחדות. במסגרת הביקורת נותחו הדוחות הכספיים המבוקרים של הקבוצות בליגות המקצועניות לעונות המשחקים 19/20 עד 22/23 (ארבע עונות)⁶ שהגישו הקבוצות ליו"ר הרשות, כשם שהן מחויבות לעשות לפי התקנון. דוח קודם של מבקר המדינה על הרשות פורסם בשנת 2001⁷ (דוח מבקר המדינה הקודם).

תמונת המצב העולה מן הביקורת

פעולות הרשות לשמירה על האיתנות הפיננסית של קבוצות הכדורגל בליגת העל ובליגה הלאומית - אחת הדרכים לאמוד את המצב הפיננסי של ישות חשבונאית היא באמצעות ההון העצמי, כמוצג בדוחות הכספיים (נכסים נטו בעמותה)⁸. מבקר המדינה העלה בדוח הקודם משנת 2001 כי בסוף שנת 1999 היה ההון העצמי המצרפי של 36 הקבוצות בליגות המקצועניות שלילי והסתכם בכ-162 מיליון ש"ח (במונחים ריאליים נכון למאי 2023 כ-237 מיליון ש"ח). בהסתכלות על כ-22 שנים שחלפו מעונת המשחקים 1999/2000 עד עונה 22/23, הגירעון בהון המצרפי של הקבוצות בשתי הליגות המקצועניות לא קטן ואף גדל מ-237 מיליון ש"ח ל-281 מיליון ש"ח (גידול ריאלי של כ-18.5%). כמו כן 19 מתוך 28 קבוצות הן בעלות הון עצמי שלילי שמסתכם בכ-326 מיליון ש"ח. מגמה זו הפוכה מהמגמה המצופה לנוכח הקמת הרשות, שכן זו קמה כאמור על רקע מצבן הכלכלי הקשה של קבוצות הכדורגל בישראל ועל מנת לשמור על יציבותן הפיננסית. בכך הרשות לא השיגה את היעד שלשמו הוקמה.

לפי תמונת המצב הפיננסית שעולה מדוחות רווח והפסד של הקבוצות בליגת העל, ההפסד בעונה 19/20 היה בשיעור 22%, ואילו בעונה 22/23 היה מעבר לרווחיות בשיעור של 4%; עם זאת, עלה שההפסד המצרפי של שבע הקבוצות המפסידות הסתכם בכ-49 מיליון ש"ח (שיעור ההפסד מהכנסותיהן מסתכם בכ-16%). התפנית שחלה בין עונה 21/22 לעונה 22/23 והמעבר לרווח מצרפי נבעו, בין היתר, מהכנסות חד-פעמיות משמעותיות, בסך

5 הביקורת לא עסקה בבקרה תקציבית על ליגת הנשים ועל ליגה א'.

6 הדוחות המבוקרים ליום 31 במאי לכל שנה.

7 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על איגודים** (2001), "התאחדות לכדורגל בישראל", עמ' 84 - 88.

8 העודף של סך הנכסים על סך ההתחייבויות.



עשרות מיליוני ש"ח, של שתי קבוצות (אחת מהן הכירה בהכנסה חריגה בגין מחיקת חוב של בעלי מניות).

בקרה על תשלומי שכר השחקנים והצוות המקצועי

● בקרה יזומה על תשלומי שכר ונלוות - שכר היסוד השנתי של 46% מהשחקנים בליגת העל ובליגה הלאומית בעונה 22/23 היה עד 100,000 ש"ח (שכר עבור עשרה חודשי עבודה). בחישוב של 12 חודשי עבודה בשנה, הממוצע החודשי היה כ-37,000 ש"ח בליגת העל ו-10,300 ש"ח בליגה הלאומית. לשם השוואה, השכר הממוצע במשק לשנת 2022 היה כ-12,000 ש"ח. לפי התקנון, הרשות עצמה לא נדרשת לבצע בקרה יזומה על תשלומי השכר של הקבוצות לעובדיהן. זאת אף שלדברי איגוד שחקניות ושחקני הכדורגל יש לעיתים קבוצות בליגה הלאומית שמעכבות את תשלומי השכר. לטענת האיגוד, במהלך עונת המשחקים 22/23 בשבע מתוך 16 קבוצות הכדורגל בליגה הלאומית חל עיכוב של שבוע ומעלה בתשלומי השכר לשחקנים, ולעיתים העיכוב נמשך כמה חודשים.

● טיפול בתלונות שחקנים וצוות מקצועי - אחד המנגנונים הקיימים בתחום אכיפת דיני העבודה הוא מנגנון של תלונות עובדים. ההתאחדות לא קבעה בתקנון או בדרך אחרת מנגנון מסודר (נוהל לטיפול בתלונות, הדין באופן הטיפול בהן ובאופן המענה לפונה) שיאפשר הגשת תלונות על קבוצות הכדורגל בגין אי-תשלומי שכר במועד ועל העברת המידע בנוגע לתלונה לבדיקת הרשות וזאת ללא קשר להגשת כתב תביעה למוסד לבורות של ההתאחדות (שהוא תהליך הנדרש לתשלום אגרה ופיקודון כספי).

● חקירות יזומות - הרשות מקבלת מן הקבוצות מידע פיננסי רב, ובכלל זה מידע על חוזי העסקה של כל השחקנים, והיא נדרשת לאשר כל אחד מן החוזים. המידע המצטבר ברשות על שכר השחקנים יכול לשמש לזיהוי תופעות שליליות של תשלום שכר החורג מהחוזה שהופקד וקיבל אישור של הרשות, למשל באמצעות חוזה נוסף בתשלומים במזומן או שווה כסף (חוזה כפול). כך למשל הורשעו בבית הדין המשמעתי ולאחר מכן גם בבית הדין העליון של ההתאחדות, שחקנים ובעלי תפקידים באחת מהקבוצות בעבירה לפי סעיף 6(ב)(1) לתקנון הרשות, לפיה מאחר שבעונת המשחקים 16/17 הם קיבלו תוספות תשלום שונות שלא במסגרת הסכמי השכר עימם שהופקדו ואושרו על ידי הרשות⁹. מידע זה חסוי לפי התקנון ונמצא רק בידי הרשות. נמצא כי הרשות אינה פועלת באופן יזום לניתוח המידע הנמצא ברשותה על מנת לאתר חוזים כפולים¹⁰.

● מימוש בטוחות על ידי הרשות - התקנון מחייב את הקבוצות להמציא לרשות בטוחות להבטחת ביצוע התקציב, ולכן הבטוחות נדרשות להיות זמינות למימוש מיידי. יו"ר הרשות קובע את גובה וסוג הבטוחות של כל קבוצה וקבוצה, ואישור התקציב מותנה בהפקדת הבטוחות. לפי התקנון רשאי יו"ר הרשות לקבל ערבויות מסוגים שונים, לרבות מצדדים

9 בית הדין המשמעתי של ההתאחדות לכדורגל, תיק מספר 98477; ביה"ד העליון של ההתאחדות לכדורגל, תיק מס 1-17/18 (שנת 2017).

10 תשלום מעבר לחוזה שהופקד וקיבל אישור של הרשות.



שאינם הבעלים של הקבוצה¹¹. עם זאת, ההגדרה של "בטוחה" היא כללית ומאפשרת להמציא כבטוחה גם נכסים שאינם נזילים למימוש מידי, שקשה לממשם, והשווי של נכסים כמו, נדל"ן, חפצי אומנות ומטבעות דיגיטליים, עשוי להיות תנודתי. קיים סיכון שהרשות לא תוכל לממש את הבטוחות באופן מידי ובשווי המקורי בהן הן הופקדו כך שהן ימלאו את ייעודן.

בקרת הרשות על תקציב מחלקת הנוער - אחת המטרות של ההתאחדות היא פיתוח ענף הכדורגל בישראל, ולכן ההשקעה במחלקות הנוער של הקבוצות חשובה ביותר. גם לפי תקנון רישוי מועדונים של אופ"א אחת המטרות היא לקדם ולשפר את רמת משחק הכדורגל ולהעניק עדיפות לאימון של השחקנים הצעירים ולטיפול בהם. מניתוח הדוחות הכספיים לעונה 22/23 של תשע קבוצות מליגת העל ותשע קבוצות מהליגה הלאומית (קבוצות שמהדוחות הכספיים שלהן ניתן ללמוד על הוצאות מחלקת הנוער) עלה כי שש קבוצות הסיטו תקציבים של מחלקת הנוער לצורך פעילות הקבוצה הבוגרת. בביקורת עלה שמלבד קביעה של התקציב המזערי למחלקת הנוער, לא נקבעו בתקנון כללים שבכוחם למנוע הסטת תקציבים ממחלקת הנוער לקבוצה הבוגרת, ועקב כך בפועל הרשות אינה בודקת נושא זה. לפיכך נפתח פתח לפגיעה אפשרית בפעילות מחלקת הנוער ואף בעתיד הכדורגל הישראלי, אשר ניזון מצמיחת שחקנים בקרב הנוער, חסם שאותו העלתה ועדת פלד בשנת 1990.

יחסי הגומלין בין ההתאחדות לכדורגל לבין הרשות

- **קציבת כהונת יו"ר הרשות -** התכלית של קציבת כהונה של נושאי משרות בכירות או רגישות היא למנוע תלות בין הגורם הממנה לנושא המשרה. עלה כי ההתאחדות לא קצבה את תקופת המינוי של יו"ר הרשות, וזאת להבדיל מנושאי משרות בכירות אחרות בהתאחדות. בפועל מאז הקמת הרשות בשנת 1992 עד שנת 2023 כיהנו בתפקיד שלושה יושבי ראש בלבד: הראשון כיהן כ-18 שנה, משנת 1992 עד אמצע 2009; השני כיהן כעשר שנים, ממאי 2009 עד מאי 2019; והשלישית, שמונתה ביוני 2019, מכהנת מאז בתפקיד.
- **ביקורת פנימית ברשות -** בביקורת עלה כי בכל שנות פעילות הרשות, בשנים 1992 עד 2023, לא ביצע המבקר הפנימי של ההתאחדות ביקורת פנימית על הרשות.
- **הפקת לקחים מניסיון העבר לגבי קבוצות שנקלעו לקשיים פיננסיים -** עלה כי אף שבעונה 21/22 הגיעה אחת מהקבוצות לחדלות פירעון, ואף שארבע קבוצות נוספות נקלעו לקשיים פיננסיים משמעותיים, ההתאחדות לא ביצעה הליך מסודר של הפקת לקחים ממקרים אלו ושל קביעת שיטות פעולה שיאפשרו להתריע מבעוד מועד על היתכנות למקרים כאלו ואף למנוע אותם.

דיווחים של הרשות להתאחדות - בביקורת עלה שההתאחדות לכדורגל לא פעלה לכך שתוכל לקבל מהרשות, בדרך מאובטחת ומוגנת ותוך הקפדה על מידתיות וזהירות, נתונים על המצב הפיננסי של קבוצות הכדורגל ושל מחלקות הנוער שלהן. לכן אף שעל

11 לפי תקנון העברת זכויות ניהול בקבוצות כדורגל, בעלי הקבוצה נדרש להיות ללא עבר פלילי ולעבור בדיקת נאותות כלכלית בהתאם לליגה שבה נמצאת הקבוצה.



ההתאחדות לפקח על הרשות, אין לה מידע שיאפשר לה להעריך את הישגי הרשות בכל הנוגע לצורך לשפר את האיתנות הכספית של קבוצות הכדורגל.



עדכון התקנון של הרשות - בפברואר 2019 שונה התקנון בעקבות עבודת מטה שביצעה ההתאחדות בהתייעצות עם חברת ייעוץ חיצונית.

עיקרי המלצות הביקורת

המגמה הבין-לאומית שמובילה אופ"א בתקנון רישוי מועדונים של אופ"א היא שיפור המצב הפיננסי של הקבוצות המשתתפות בתחרויות שהיא מארגנת, תוך הצבת יעדים ודרישות סף פיננסיות לקבוצות. לפי התקנון אין מניעה שקבוצה שאינה עומדת בכללים לצמצום חובות העבר או הגירעון בהון העצמי תשתתף בליגה. מומלץ להתאחדות לבחון דרכים נוספות שיתמרצו את הקבוצות לשפר את איתנותן הפיננסית, ובין היתר מוצע לשקול ברוח הכללים של אופ"א להתנות את ההשתתפות של הקבוצות בליגה בצמצום הגירעון בהון העצמי או בשיפור יחסים פיננסיים שייקבעו מראש, כגון יחס שוטף.

מומלץ כי ההתאחדות תשלב בתקנון גם מנגנון לבירור תלונות של שחקנים על אי-תשלום שכרם. מוצע שבירור כזה ככל שידרש יתבצע על ידי הרשות, שמחזיקה בבטוחות לתשלום השכר שהקבוצות המציאו לה לפי דרישתה, במידע על החוזים ובסמכויות, מתוקף התקנון לנקוט צעדים נגד הקבוצות. עוד מוצע שהרשות תפעל ביוזמתה בהתאם למידע שיצטבר אצלה על מנת לבדוק תשלום שכר במועד בהתאם להסכמים שאושרו על ידה.

מומלץ להתאחדות לקבוע בתקנון קריטריונים להיקפי הערבויות של צדדי ג' ולסוג הנכס היכול לשמש בטוחה, באופן שיתאפשר מימוש מיידי של הבטוחה. אם מדובר בבטוחות עם שווי תנודתי, חשוב שהרשות תבצע בקרה על שוויין ותבקש את השלמת הבטוחות במידת הנדרש.

כדי להבטיח את הקידום והפיתוח של מחלקות הנוער, על ההתאחדות לקבוע בתקנון כללים שיבטיחו כי הכנסות מחלקות הנוער יועברו ליעדן ולא יוסטו לטובת פעילות אחרת, וכי הרשות תפקח על כך. פעולה כזו בכוחה למנוע פגיעה בהשקעה ובפיתוח של מחלקת הנוער. מוצע להתאחדות לקבוע בתקנון כללים שיאפשרו לוודא כי הרישומים החשבונאיים בדוחות הכספיים בכוחם למנוע הסטת הוצאות ממחלקת הנוער לקבוצה הבוגרת.

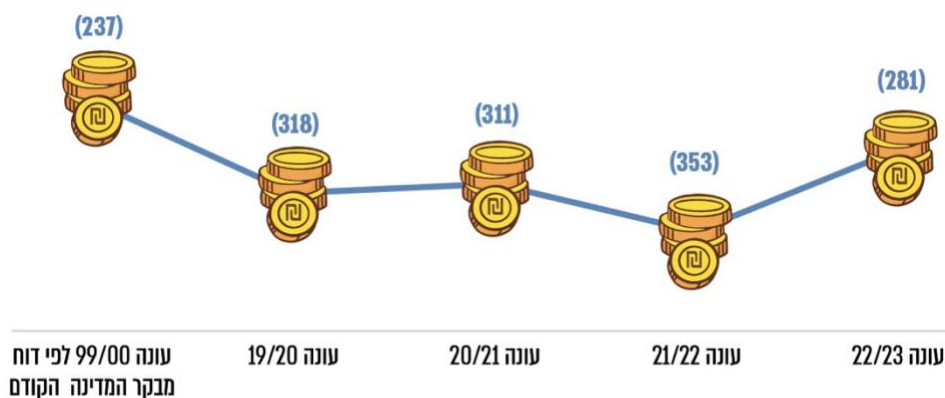
על מנת לשמור על עצמאות יו"ר הרשות מוצע שההתאחדות תקצוב את תקופת הכהונה, בדומה לנהוג לגבי משרות בכירות אחרות בהתאחדות.

מומלץ להתאחדות לבצע ביקורת פנימית על הרשות; לבצע תהליך מסודר ושיטתי של הפקת לקחים בנוגע לקבוצת כדורגל שנקלעה למצב של חדלות פירעון או קשיים פיננסיים; להקים ועדת משנה לתחום הבקרה התקציבית, שתמנה בין היתר נציגי ציבור בעלי מומחיות בתחום החשבונאי והכלכלי ותרכז את העבודה מול הרשות; עוד מומלץ



שההתאחדות תדרוש לקבל מהרשות לכל הפחות מידע פיננסי אגרגיטיבי (מצרפי) על כל הקבוצות יחד, לפי פרמטרים שונים או לפי מדדים ויחסים פיננסיים; מומלץ גם לפרסם לציבור את המידע באתר של ההתאחדות במרשתת.

היקף ההון העצמי המצרפי הריאלי של הקבוצות המקצועניות בעונה 99/00 והיקף ההון העצמי המצרפי של הקבוצות המקצועניות בעונות 19/20 - 22/23 (מעוגל למיליוני ש"ח)



על פי הדוחות הכספיים של הקבוצות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

כדורגל הוא אחד מענפי הספורט הפופולריים ביותר בעולם ובכלל זה בישראל. הכדורגל, בדומה לענפי ספורט אחרים, הוא גם כלי חינוכי וחברתי התורם לפיתוח ולטיפוח של דור הילדים והנוער בהתאם לערכי הספורט ולקידום של בריאות, עבודת צוות, אחריות ומשמעת. לנוכח מצבן הכלכלי הקשה של קבוצות הכדורגל בישראל ועל מנת לשמור על יציבותן הפיננסית, הקימה ההתאחדות את הרשות בשנת 1992. בהסתכלות על כ-22 השנים שחלפו מעונת המשחקים 1999/2000 עד עונה 22/23, הגירעון בהון המצרפי של הקבוצות של שתי הליגות המקצועניות לא קטן ואף גדל מ-237 מיליון ש"ח ל-281 מיליון ש"ח (גידול ריאלי של כ-18.5%, לפי מדד מאי 2023). לפי הדוחות הכספיים לעונה 22/23, 19 מתוך 28 קבוצות הן בעלות הון עצמי שלילי, שמתכם בכ-326 מיליון ש"ח. מגמה זו הפוכה מהמגמה המצופה לנוכח הקמת הרשות, שכן זו קמה כאמור על רקע מצבן הכלכלי הקשה של קבוצות הכדורגל בישראל ועל מנת לשמור על יציבותן הפיננסית. בכך הרשות לא השיגה את היעד שלשמו הוקמה.

המגמה הבין-לאומית שמובילה אופ"א בתקנון רישוי מועדונים של אופ"א היא שיפור המצב הפיננסי של הקבוצות המשתתפות בתחרויות שהיא מארגנת, תוך הצבת יעדים ודרישות סף פיננסיות לקבוצות. לפי התקנון אין מניעה שקבוצה שאינה עומדת בכללים לצמצום חובות העבר או לצמצום הגירעון בהון העצמי תשתתף בליגה. מומלץ להתאחדות לבחון דרכים נוספות שיתמרו את הקבוצות לשפר את איתנותן הפיננסית, ובין היתר מוצע לשקול ברוח הכללים של אופ"א להתנות את ההשתתפות של הקבוצות בליגה בצמצום הגירעון בהון העצמי של הקבוצות או בשיפור יחסים פיננסיים שייקבעו מראש, כגון יחס שוטף. על ההתאחדות לקבוע בתקנון כללים שיבטיחו כי הכנסות מחלקות הנוער יועברו ליעדן ולא יוסטו לטובת פעילות אחרת, וכי הרשות תפקח על כך. פעולה כזו בכוחה למנוע פגיעה בהשקעה במחלקת הנוער ובפיתוח המחלקה. מומלץ שההתאחדות תדרוש לקבל מהרשות לכל הפחות מידע פיננסי אגרגטיבי (מצרפי) על כל הקבוצות יחד, לפי פרמטרים שונים או לפי מדדים ויחסים פיננסיים; מומלץ גם לפרסם לציבור את המידע באתר של ההתאחדות במרשתת.