

ההתאחדות לכדורגל בישראל

דין וחשבון זה מסכם את הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה עד סוף שנת 2000 בהתאחדות לכדורגל בישראל. הממצאים שהועלו במהלך הביקורת הובאו לידיעת הנהלת ההתאחדות; בדוח זה מובאים הממצאים העיקריים. בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין בדק משרד מבקר המדינה בחודשים אפריל-יולי 2000 כמה נושאים הקשורים למיסוי ההתאחדות, והממצאים מובאים בדוח זה.

ההתאחדות היא עמותה שחברים בה קבוצות כדורגל ומרכזי ספורט, והיא עומדת לביקורת מבקר המדינה לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בהיותה גוף הנתמך בידי הממשלה ובידי המועצה להסדר ההימורים בספורט, שהיא גוף מבוקר לפי סעיף 9(2) לחוק.

ההתאחדות לכדורגל בישראל (להלן - ההתאחדות) הוקמה בשנת 1928 ורשומה כעמותה. מטרת ההתאחדות, כפי שנקבעו בתקנון שלה, הן אלה: פיתוח ענף הכדורגל בישראל וניהולו; קביעת חוקות, תקנות ונהלים בענף הכדורגל, והתאמתם לחוקות ולתקנות של ההתאחדות הבין-לאומית לכדורגל; פיתוח קשרים בין-לאומיים עם התאחדויות וספורטאים בחוץ לארץ וארגון תחרויות בין-ארציות ובין-לאומיות; סיוע בפיתוח הספורט בישראל בדרכים שונות; קיום בתי ספר וקורסים להשתלמויות לכדורגלנים, למאמנים ולשופטי כדורגל.

בהתאחדות חברות 318 אגודות כדורגל, שרובן כוללות כמה קבוצות. רוב האגודות מסונפות לשלושה מרכזי ספורט: הפועל, מכבי ובית"ר. מספר הקבוצות בעונת הכדורגל 1999-2000 היה 14 בליגת העל; 10 בליגה הלאומית; 12 בליגה הארצית; 248 בליגות א' ב' ו-ג' ו-769 קבוצות ילדים, נערים ונוער, ובהן 25,000 שחקנים פעילים. שמונה קבוצות בליגת העל ושתי קבוצות בליגה הלאומית ניהלו בעונת כדורגל זו בידי חברות ניהול.

אלה מוסדות ההתאחדות: האסיפה הכללית, ההנהלה, המזכירות, בית הדין העליון, ועדות שונות, איגוד השופטים ואיגוד מאמני הכדורגל. האסיפה הכללית בוחרת את הנהלת ההתאחדות, את בית הדין העליון, את ועדת המשמעת ואת ועדת הביקורת. בהנהלת ההתאחדות 23 חברים. ההנהלה בוחרת מבין חבריה יושב ראש, ממלא מקום וסגנים ליו"ר, מזכיר כבוד, גזבר כבוד, יו"ר ועדת הכספים, וכן מזכירות פעילה ובה שמונה חברים שמתפקידה לנהל, מטעם ההנהלה, את ענייני ההתאחדות השוטפים. המזכירות

רשאית לעשות את כל הפעולות שבסמכות ההנהלה על פי התקנון; ההחלטות מתקבלות ברוב רגיל של הנוכחים והמצביעים בכל ישיבה. ההנהלה בוחרת גם ועדות לטיפול בנושאי פעולה שונים של ההתאחדות, בהם כספים, הליגה לנוער, קשרים בין-לאומיים, ועדה מקצועית, וליגת הנשים.

לפי הדוח הכספי של ההתאחדות הסתכמו הכנסותיה בשנת 1999 ב-50.22 מיליון ש"ח והוצאותיה ב-50.23 מיליון ש"ח (ב-1998 41.8 מיליון ש"ח ו-41.8 מיליון ש"ח, בהתאמה). ואלה המקורות העיקריים של ההכנסות: מהמועצה להסדר ההימורים בספורט - 11.4 מיליון ש"ח; ממכירת כרטיסים למשחקים שאורגנו בידי ההתאחדות ומהשתתפות בהכנסות ממשחקי קבוצות - 11.7 מיליון ש"ח; השתתפות של רשות הספורט בהכנות אולימפיות ובמצעים מיוחדים, שירותים במכון וינגייט ופיתוח ענף כדורגל נשים - 4.1 מיליון ש"ח; הקצבות של פיפ"א ואופ"א⁷⁸ - 2.1 מיליון ש"ח; מקורות אחרים - 20.9 מיליון ש"ח, בין היתר מתשלומים בעבור זכויות שידור משחקים ברדיו ובטלוויזיה, הכנסות ממסים ודמי שיפוט, מקנסות, מהמכון לרפואה ספורטיבית ומזכויות שימוש באצטדיון רמת גן.

ההוצאות העיקריות היו על השתתפות בארגון של משחקים בין-לאומיים - 16.9 מיליון ש"ח; תחזוקת אצטדיון רמת גן - 4.6 מיליון ש"ח; איגוד השופטים - 10.5 מיליון ש"ח; השתתפות בארגון משחקי קבוצות מקומיות - 7 מיליון ש"ח; ייצוג וקידום ענף הכדורגל - 2.7 מיליון ש"ח ו-8.5 מיליון ש"ח הוצאות הנהלה וכלליות. הגירעון המצטבר של ההתאחדות ל-31.12.99 הסתכם ב-3.6 מיליון ש"ח.

ההתאחדות משמשת צינור להעברת כספים מהמועצה להסדר ההימורים בספורט ומזכיינים תמורת זכויות שידור של משחקי קבוצות הכדורגל בליגות השונות. סכומים אלה (78 מיליון ש"ח ב-1999) לא נכללו בהכנסות ההתאחדות היות שהם אינם מיועדים לה, אלא לקבוצות הכדורגל.

בדצמבר 2000 העסיקה ההתאחדות 114 עובדים, מהם 35 קבועים, 12 מאמנים ומנהלי נבחרות (הנבחרת הלאומית ונבחרת הנערים) ו-67 שופטים בחוזים אישיים.

המבנה הארגוני

המערכת המשפטית

סעיף 11 בחוק הספורט, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק הספורט), קובע כי "הסמכות הבלעדית לדון ולהחליט בעניינים הקשורים לפעילות במסגרת התאחדות או איגוד תהיה בידי מוסדות השיפוט הפנימיים שנקבעו בתקנון; החלטות ערכאת השיפוט הפנימית העליונה בענייני משמעת יהיו סופיות ואין לערער עליהן לפני בית משפט".

78 פיפ"א: ארגון הגג הבין-לאומי של ההתאחדויות לכדורגל; אופ"א: ארגון הגג האירופי.

המערכת המשפטית של ההתאחדות מורכבת מהמוסדות ומממלאי התפקידים האלה: בית הדין העליון; בית הדין המשמעתי; המוסד לבוררות; היועץ המשפטי; תובע ההתאחדות; ועדות חקירה.

1. בית הדין העליון של ההתאחדות הוא הערכאה השיפוטית העליונה ונבחר בידי האסיפה הכללית לכהן עד לבחירת בית דין חדש. על פי התקנון יהיה מספר חבריו בין 7 ל-11 (בהרכב הנוכחי 8 חברים). תפקידו לדון בערעורים על החלטות של בית הדין המשמעתי, של ועדת הליגה והגביע ובערעורים על החלטות של ההנהלה והמזכירות. לבית הדין העליון נשיאות של שלושה חברים, אשר נבחרת בידי מליאת בית הדין העליון. שופטי בית הדין העליון מבצעים את עבודתם ללא שכר. ההתאחדות גובה אגרת ערעור, ורשמה בשנת 1999 הכנסות מדמי ערעור בסך כ-69,000 ש"ח.

2. בית הדין המשמעתי (ועדת המשמעת) הוא המוסד השיפוטי של ההתאחדות. על פי התקנון, מניין חבריו יהיה בין שלושה לחמישה והם ייבחרו באסיפה הכללית של ההתאחדות, בהמלצת בית הדין העליון. בהרכב הנוכחי ארבעה דיינים, מהם שניים המכהנים יותר מ-20 שנה. השכר השנתי של כל דיין היה ב-1999 כ-55,000 ש"ח. בשנת 1999 רשמה ההתאחדות הכנסות מקנסות שהטיל בית הדין המשמעתי בסך 1.53 מיליון ש"ח.

3. המוסד לבוררות דן בכל הסכסוכים שבין קבוצות לשחקנים ובין הקבוצות עצמן, בין היתר בענייני רישום, העברה, ובכל הנוגע ליחסים החוזיים בין קבוצות לשחקנים ולמאמנים. על פי התקנון, הבוררות בעניינים אלה היא חובה, ומנוהלת על פי חוק הבוררות, התשכ"ח-1968, ובמסגרת תקנוני ההתאחדות. מספר חברי המוסד לבוררות, משך כהונתם ושכרם נקבעים מדי פעם בפעם בידי נשיאות בית הדין העליון. סמכויותיו של המוסד לבוררות קבועות ב"תקנון המוסד לבוררות", שאושר בהנהלת ההתאחדות ב-1988. הבוררים טיפלו בעונת הכדורגל 1998-1999 ב-241 תיקים ובעונת 1999-2000 ב-229 תיקים. בדצמבר 1996 מינתה נשיאות בית הדין העליון שלושה בוררים חדשים אשר הצטרפו לשני בוררים שהמשיכו בתפקידם מ-1988. לפי פרוטוקול ישיבת הנשיאות נבחרו הבוררים החדשים מבין כמה מועמדים שהציעו את עצמם ומועמדים שהומלצו לפניה.

ההכנסות מדמי טיפול בבוררות הגיעו ב-1999 לכ-133,000 ש"ח. הכנסות נוספות מקנסות עקב אי-קיום צווי בוררות הגיעו באותה שנה לכ-460,000 ש"ח.

על פי תקנון מוסד הבוררות, הבורר יקבע את שכר טרחתו ומי מהצדדים חייב בתשלומו. על פי אותו תקנון סכום שכר הטרחה לא יעלה על סכום מרבי שתקבע נשיאות בית הדין העליון. הביקורת העלתה, שבית הדין העליון לא קבע סכום מרבי לשכר טרחה של בורר. בעקבות הביקורת קבעה נשיאות ההתאחדות תעריף מרבי לשעת בוררות.

4. תפקידו העיקרי של תובע ההתאחדות הוא להופיע ולייצג את ההתאחדות במוסד לבוררות. הוא גם מחליט את מי יש להעמיד לדין לפני בית הדין המשמעתי בענייני המשמעת השוטפים. הוא מייצג את ההתאחדות בבית הדין העליון בערעורים על החלטות בית הדין המשמעתי וועדת המשמעת של איגוד השופטים ובערעורים אחרים. שכר טרחתו החודשי מסתכם ב-36,000 ש"ח בתוספת מע"מ, החל בינואר 2000. הועלה, שההתאחדות

לא דאגה לקבל מהתובע חשבוניות מס כחוק. בעקבות הביקורת קיבלה ההתאחדות את חשבוניות המס.

איגוד מאמני כדורגל בישראל

איגוד מאמני כדורגל בישראל (להלן - האיגוד) הוא חלק מן ההתאחדות. על פי התקנון, מוסדותיו של האיגוד הם אלה: האסיפה הכללית, שהיא המוסד העליון ומשתתפים בה חברי האיגוד ונציגי הנהלת ההתאחדות; ההנהלה; ועדת מקצועית; ועדת ביקורת. התקנון קובע, שהאיגוד יפעל בהתאם לתקציב שנתי אשר יוכן בידי הנהלת האיגוד ויאושר בידי הנהלת ההתאחדות. מקורות המימון לפעולות האיגוד הם אלה: מס חבר שאת סכומו קובעת הנהלת האיגוד; הקצבה מטעם הנהלת ההתאחדות; תרומות ומענקים. כל העניינים הכספיים של האיגוד מנוהלים בתיאום עם גזברות ההתאחדות ועל פי הנחיותיה.

תקנון האיגוד קובע, שהאסיפה הכללית תכונס לפחות פעם בשנתיים. הביקורת העלתה, שהאסיפה הכללית האחרונה כונסה בדצמבר 2000, וזו שקדמה לה כונסה באפריל 1995 - לפני יותר מחמש שנים. לאיגוד חשבון בנק משלו, הוא מתקשר במישרין עם ספקים שונים ומנהל את חשבונותיו בנפרד מחשבונות ההתאחדות. פעולותיו הכספיות של האיגוד בשנת 1999 היו כדלהלן: הכנסות בסך 105,000 ש"ח, הוצאות בסך 85,000 ש"ח, יתרות בקופות ובנקים בסך 47,000 ש"ח וחובות לספקים בסך 20,000 ש"ח. אף על פי שהאיגוד הוא חלק בלתי נפרד מההתאחדות, פעולותיו ונכסיו אינם משתקפים בדוחות הכספיים של ההתאחדות. ההתאחדות הציגה בדוחות הכספיים בסעיף הוצאות "הכשרה מקצועית למאמנים" רק את הסכום שהיא העבירה לאיגוד כתמיכה, ואת התשלומים בעבור חלק מההוצאות של האיגוד. ב-1998 הסתכמו ההוצאות ב-77,600 ש"ח וב-1999 ב-56,000 ש"ח.

ועדת הביקורת

על פי תקנון ההתאחדות על האסיפה הכללית לבחור ועדת ביקורת שמספר חבריה בין חמישה לשבעה. ואלה תפקידיה של הוועדה: (1) פיקוח וביקורת על ניהול ענייניה הכספיים והמשקיים של ההתאחדות, באופן שיבטיח כי תנוהל הנהלת חשבונות מסודרת ושלא יהיו הוצאות כספיות ללא אישור מוסד מתאים; (2) מעקב אחר ביצוע החלטות של ועדות ההתאחדות; (3) בחינת הדוח הכספי של ההתאחדות אשר יוגש לוועדה לפני האסיפה הכללית. על הוועדה להגיש לאסיפה הכללית דוח שנתי שיכלול את המלצותיה בעניין אישור הדין וחשבון הכספי; (4) להגיש למזכירות ההתאחדות, פעם בשישה חודשים, דוח תקופתי שוטף על כל פעולותיה, ולהגיש למזכירות דוח חריג בכל מועד אשר תמצא לנכון.

באסיפה הכללית באוגוסט 1997 נבחרה הוועדה הנוכחית ובה ארבעה נציגי מרכז הפועל, שניים נציגי מרכז מכבי ונציג אחד של בית"ר. הביקורת העלתה, שהאסיפות הכלליות לא דנו בדוח השנתי של הוועדה. ההתאחדות הודיעה בתשובתה, שדוח ועדת הביקורת הובא

לפני האסיפה הכללית בחלק משיבותיה וצורך לפרוטוקול האסיפה. בכוונת ההתאחדות להקפיד, שלהבא יובא הדוח האמור לפני האסיפה הכללית בכל ישיבותיה.

מבקר פנימי

ההתאחדות היא "גוף ציבורי" ועל פי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, חייבת להעסיק מבקר פנימי. עד אוגוסט 2000 לא מונה להתאחדות מבקר פנימי. באוגוסט אישרה האסיפה הכללית הוספת סעיף בתקנון ההתאחדות המחייב מינוי מבקר פנימי. על פי התיקון ייבחר המבקר הפנימי באסיפה הכללית, על פי הצעת יו"ר הנהלה, ויכהן בתפקידו פרק זמן שייקבע במועד המינוי, בכפיפות ליו"ר. על ועדת הביקורת לדון בדוח של המבקר הפנימי, בתוך 45 יום ממועד הגשתו. באותה אסיפה מסר היו"ר את שמו של המבקר הפנימי שנבחר בידי ועדה שמיינה את המועמדים.

שיבוץ שופטים

איגוד השופטים הוא גוף של ההתאחדות וכפוף לה מבחינה ארגונית, מינהלית ומשמעית. הנהלת ההתאחדות קובעת את מספר החברים בהנהלת האיגוד ואת משך כהונתם וממנה אותם ואת היושב ראש. איגוד השופטים אחראי בין היתר לשיבוץ השופטים במשחקים שמארגנת ההתאחדות. על פי תקנון איגוד השופטים, הנהלת האיגוד ממנה את האחראי לשיבוץ השופטים (להלן - המשבץ). השיבוץ נעשה על פי שיקול דעתו של המשבץ, בהתאם לדרג השופט וליכולת שהשיג במהלך העונה. המשבץ ממנה את השופטים בליגות הבכורות, ורכזי אזוריים משבצים את השופטים במשחקים בשאר הליגות. את טיטוט השיבוץ מוסר המשבץ לאישורם של יו"ר הוועדה המקצועית (ועדה זו ממונה בידי הנהלת האיגוד, ותפקידה בין היתר כולל פיקוח ואחריות לשיבוץ שופטים) ויו"ר האיגוד, אשר בסמכותם לשנות כל שיבוץ הנראה להם מוטעה.

יו"ר ההתאחדות (להלן - היו"ר) ציין בישיבת המזכירות במאוס 2000 ש"בזמן האחרון יש נוהג מאד מגונה בכדורגל, שכל יו"ר קבוצה מתקשר למשבץ השופטים... אם יש למישהו טענות הוא יכול לפנות במכתב ליו"ר הוועדה המקצועית של איגוד השופטים אבל לא למשבץ".
היו"ר ביקש מהיועץ המשפטי להוציא תקנה שלפיה כל יו"ר או נציג קבוצה, מאמן וכו' שיתקשר למשבץ יועמד לדין. תקנה כזו לא הוצאה, אך הנהלת ההתאחדות הוציאה הנחיה לקבוצות בעניין זה באפריל אותה שנה.

בדיקת המבנה הארגוני של ההתאחדות

בנובמבר 1996 הגישה חברת ייעוץ ליו"ר, על פי בקשתו, הצעה לפיתוח ארגוני בהתאחדות. בינואר 1997 החליטה המזכירות להסמיך חבר מזכירות לשאת ולתת עם החברה ולקבל את הצעתה, ללא צורך באישורה מחדש. באותו חודש הוחלט לקבל את

הצעת החברה במחיר של 12,000 דולר (לא כולל מע"מ) והוצאה הזמנה לחברה. ההתאחדות לא ביקשה הצעות מחברות ייעוץ אחרות.

בשל סמיכות מועד רישום השחקנים והקבוצות לתחילת עבודתה של חברת הייעוץ, היא התבקשה לבדוק תחילה את תהליך הרישום. במאי 1997 היא הגישה הצעה למתכונת חדשה שבאה להקטין את העומס והלהיץ על יחידת הרישום באמצעות העברת חלק מהרישום למוקדים אזוריים. ביולי הגישה חברת הייעוץ דוח כולל על המבנה הארגוני של ההתאחדות, ובו הצעות לשינויים בתחומים שונים, כיוון שהעלתה ליקויים רבים בפעילות ההתאחדות. הביקורת העלתה, שהדוח אמנם הוצג להנהלה, אך ההצעות לא נדונו.

בישיבת המזכירות באוגוסט 1999, יותר משנתיים לאחר הגשת הדוח, ביקש אחד החברים לחזור ולהציג את הדוח ולהחליט אם לדון בו או לגנוז אותו. היו"ר הודיע שיביא את הדוח לדיון במזכירות. הדוח הוצג לראשונה בישיבת המזכירות בנובמבר אותה שנה, אך הוא לא חולק לחברים לפני הישיבה, ולכן הם לא יכלו להתכונן לדיון. חברי המזכירות שמעו את פרטיו מנציג חברת הייעוץ בעת הדיון.

הדוח דן בשני נושאים עיקריים: (1) ארגון ההתאחדות לכדורגל. (2) היחסים בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי-ביצועי. ניתוח פעילות ההתאחדות העלה, שהיא פועלת בשלושה מעגלים:

הרשות המחוקקת - האסיפה הכללית, היו"ר, ההנהלה, המזכירות וכל הוועדות (שהם נבחרים) - קובעת את המדיניות ומנחה את הרשות המבצעת.

הרשות המבצעת - כל המועסקים בידי ההתאחדות, שתפקידם לבצע את החלטות הרשות המחוקקת.

הרשות השופטת - כוללת את בית הדין העליון, בית הדין למשמעת והמוסד לבוררות.

המסקנה העיקרית של הדוח היתה שיש חפיפה בין הרשויות וכל רשות מעורבת בפעילויות של האחרות. המזכירות וההנהלה נתנו הנחיות לעובדי ההתאחדות באופן ישיר, ונבחרים פנו אל בעלי תפקידים בנושאים כגון שיבוץ שופטים ומשכורות עובדים. רק למנכ"ל סמכות לתת הנחיות מסוג זה (למעט בנושאי כספים שבהם לגזבר הכבוד ולוועדת הכספים מעמד מיוחד).

בסופה של הישיבה הוחלט שכל אחד מחברי המזכירות יקבל את הדוח שהגישה חברת הייעוץ "ויכין שיעורי בית", לקראת הדיון שיתקיים במזכירות. בישיבת המזכירות הבאה חזר והודיע היו"ר שיש לייחד ישיבה לנושא הדוח. עד ינואר 2001 טרם נערך במזכירות דיון ברדוח. כיוון שבדוח ניתנו המלצות להתייעלות, יש מקום שההתאחדות תדון במסקנות הדוח במטרה לייצל את עבודת הגופים הנבחרים והגופים המקצועיים. בעקבות הביקורת הורה היו"ר, בינואר 2001, להעמיד לרשות כל אחד מחברי המזכירות עותק מהדוח, לקראת דיון נוסף שיתקיים.

פיקוח הרשות לבקרה תקציבית

מ-1992 פועלת מטעם ההתאחדות רשות לבקרה תקציבית המפקחת על קבוצות כדורגל בליגת-העל, בליגה הלאומית ובליגה הארצית (להלן - הליגות המקצועיות) ומאשרת לקבוצות חוזים ותשלומים לשחקנים ולמאמנים בהתאם ליכולתן הכספית.

הכנסות הקבוצות

להלן נתונים על ההכנסה נטו ממשחקים בעונת המשחקים 1999-2000 של הקבוצות בליגות המקצועיות (במיליוני ש"ח):

הליגה	מספר הקבוצות	ההכנסה ממשחקים נטו	ההכנסה הממוצעת לקבוצה	שיעור ההכנסה מההוצאה התפעולית (באחוזים)
על	14	55.0	3.9	31.7
לאומית	10	3.3	0.3	5.4
ארצית	12	0.8	0.1	3.8
ס"ה	36	59.1	1.6	23.1

מן הטבלה עולה, כי ההכנסה נטו ממשחקים, ההכנסה הממוצעת לקבוצה וחלקה בכיסוי ההוצאה התפעולית יורדים בשיעור ניכר ככל שהליגה נמוכה יותר; אף בליגת העל ההכנסה נטו ממשחקים כיסתה 31.7% בלבד מן ההוצאה התפעולית הכוללת של הקבוצות.

מקור מימון חשוב בכיסוי ההוצאות של קבוצות הליגות המקצועיות הוא ממימון מוסדי, מהמועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן - מועצת ההימורים) ומעיריות. להלן הפרטים (במיליוני ש"ח):

הליגה	מספר הקבוצות	סה"כ ההוצאה	ההוצאה הממוצעת לקבוצה	מימון מוסדי			
				מועצת ההימורים	עיריות	ס"ה	המימון הממוצע לקבוצה
על	14	173.6	12.4	12.7	12.0	24.7	1.76
לאומית	10	61.6	6.2	7.0	12.2	19.2	1.92
ארצית	12	20.8	1.7	3.9	9.1	13.0	1.08
ס"ה	36	256.0	7.1	23.6	33.3	56.9	1.58

מן הטבלה עולה, שהקבוצות בליגת העל מממנות 14.2% מהוצאותיהן ממימון מוסדי, וכי תלותן של קבוצות הליגה הארצית במימון המוסדי גבוהה (62.5% מהוצאותיהן ממומנות בדרך זו), כיוון שמקורות המימון העצמיים שלהן מצומצמים. היות שהוצאות הקבוצות קטנות יותר ככל שהליגה נמוכה יותר, כיסתה כלל ההכנסה ממועצת ההימורים שיעור גבוה יותר של ההוצאה. עוד עולה, שמועצת ההימורים תומכת בקבוצות מליגת העל בסכום הגבוה פי שלושה בממוצע מסכום תמיכתה בקבוצות בליגה הארצית.

חובות של הקבוצות

אחת המטרות של הפעלת הרשות לבקרה תקציבית היתה להבטיח שהקבוצות יעמדו בהתחייבויותיהן לתשלום שכר השחקנים והמאמנים, לפני פתיחת עונת המשחקים, ולא יתחייבו לתשלומים מופרזים שהם למעלה מיכולתן הכספית. אולם נמצא, כי כדי לעמוד בהתחייבויותיהן לתשלומי שכר ולרכישתם ושאלתם של שחקנים, נאלצות הקבוצות לקחת הלוואות בסכומים ניכרים מבנקים וכן מבעלי השליטה בקבוצות שמנוהלות בידי חברות ניהול. לסוף שנת 1999 הסתכם הגירעון הכולל של 36 הקבוצות שכליגות המקצועיות בכ-162 מיליון ש"ח.

ב-1992 הנהיגה ההתאחדות תקנון בקרת תקציבים שהוא חלק מתקנון ההתאחדות. לקראת עונת המשחקים 1998-1999 נוסף סעיף 10(ג) לתקנון זה, ובו נקבע כי: "קבוצה אשר לה חובות עבר חייבת לכלול במסגרת תקציבה סכום אשר שיעורו לא יפחת מ-10% מסכום התקציב התפעולי של הקבוצה באותה שנת תקציב ואשר יועד להקטנת מצבת החובות של הקבוצה".

יצוין, כי ועדת מליניאק (ועדה בראשות מר א' מליניאק שהגישה הצעה לרפורמה מקיפה בספורט) העריכה באוגוסט 1993 את סכום חובות העבר של קבוצות הכדורגל אז בכ-50 מיליון ש"ח. הביקורת העלתה, כי הרשות לבקרה תקציבית לא עשתה מעקב אחר הקטנת חובות העבר של הקבוצות שבפיקוחה; אין בקרה מובנית במערכת הממוחשבת המשמשת אותה, והיא לא בדקה ידנית את קיום ההוראה על הקטנת חובות העבר, וממילא לא אכפה מילוי ההוראה זו.

ההתאחדות הודיעה בתשובתה, שהחל בעונת המשחקים 1998-1999 חייבות הקבוצות לכלול במסגרת תקציבן השוטף סכום שלא יפחת מ-10% מתקציבן התפעולי באותה שנת תקציב. הביקורת העלתה, כי למרות זאת המשיכו החובות לגדול: גירעונן המצטבר ל-31.5.00 של חמש קבוצות בליגת העל, חמש קבוצות בליגה הלאומית ושלוש קבוצות בליגה הארצית גדל בשיעור ניכר לעומת גירעונן המצטבר ל-31.5.98, מ-44.9 מיליון ש"ח ל-66.7 מיליון ש"ח, גידול של 21.8 מיליון ש"ח. במהלך הביקורת החלה הרשות לבקרה תקציבית לתבוע מהקבוצות ערבויות לקיום התחייבויותיהן להקטנת הגירעון, לגבי עונת המשחקים 2000-2001.

הרשות לבקרה תקציבית מתמקדת בבדיקת תוצאות הפעילות של עונת משחקים אחת, בכל פעם, וביכולת הקבוצות לעמוד בהתחייבויותיהן השוטפות, הממומנות בחלקן מהלוואות נוספות. לדעת משרד מבקר המדינה, בדיקה כזו אין בה די כדי להבטיח את האיתנות הפיננסית של הקבוצות לטווח ארוך, ואין בה כדי למנוע בעתיד הסתבכות כספית של קבוצות, עד כדי פשיטת רגל.

אי-הפעלת בקרה תקציבית על קבוצות מליגות נמוכות

בפברואר 1993 החליטה המזכירות כי החל בעונת המשחקים 1993-1994 יחול תקנון בקרת התקציבים גם על קבוצות ליגה א', והחל בעונת המשחקים 1994-1995 יימסרו כרטיסי השחקנים של ליגה זו (שבלעדיהם אין השחקנים יכולים להשתתף במשחקים), רק כנגד אישור של הרשות לבקרה תקציבית להסכמי ההתקשרות של השחקנים עם קבוצותיהם.

ביוני 1993 הודיע מנכ"ל ההתאחדות לקבוצות ליגה א', כי בעקבות דיון בהנהלת ההתאחדות החליטה המזכירות, שלא להחיל את הוראות תקנון בקרת תקציבים כפי שנהוג בליגה הלאומית ובליגה הארצית, אלא לקבוע מתכונת אחרת לפיקוח על תקציבי קבוצות ליגה א', כלהלן: כל קבוצה בליגה א' חייבת להירשם כעמותה עד 30.7.93, ולהציג ליו"ר הרשות לבקרה תקציבית, עד אותו מועד, אישור מרואה חשבון שהקבוצה מנהלת כעמותה. כל קבוצה חייבת להציג לרשות מאזן מסוקר ליום 31 בדצמבר של כל שנה הכולל את פרק הזמן שמיום 1 ביוני עד יום 31 בדצמבר (שבעה חודשים), ומאזן מבוקר הכולל את התקופה מיום 1 בינואר עד יום 31 במאי (חמישה חודשים). המטרה של הגשת המסמכים הרשומים לעיל היא הכנסת קבוצות ליגה א' למסגרת של ניהול חשבונות תקין. אי-המצאתם תיחשב עבירה ובעקבותיה תועמד הקבוצה לדין משמעתי.

הביקורת העלתה, כי עד לתקופה שהסתיימה ב-31.5.97, מרבית הקבוצות בליגה א' לא קיימו הוראות אלה; עוד נמצא, כי הקבוצות שלא מילאו אחר ההוראות לא הועמדו לדין משמעתי, וממילא לא נענשו על כך. החל ביוני 1997 אף חדלה הרשות לבקרה תקציבית לדרוש מן הקבוצות למלא אחר ההוראות, ובכך נמנעה הכנסת קבוצות ליגה א' לסדר של ניהול חשבונות תקין.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה ההתאחדות, שבכוונתה להקים הנהלה נפרדת לליגות החובבים (ליגות א' ב' ו-ג') אשר תעסוק בצרכים המיוחדים של ליגות אלה, ואף תיתן את דעתה לסוגיית הפיקוח התקציבי עליהן.

מחלקות הנוער

בדין וחשבון של הוועדה הציבורית שמינתה ההתאחדות (ועדת פלד)⁷⁹ שעל פי המלצותיה הוקמה הרשות לבקרה תקציבית, נקבע, כי קשיים כספיים של קבוצות בוגרים בליגה הלאומית ובליגה הארצית הביאו את הקבוצות להפנות כספים שהיו מיועדים למחלקות הנוער לתשלומי שכר לשחקני קבוצות הבוגרים, ובכך סיכנו את קיומן של מחלקות הנוער ואת עתיד הכדורגל הישראלי הניזון מצמיחת שחקנים בקרב הנוער. מצב זה נגרם בשל הוצאות כספיות שחרגו מתקציביהן של הקבוצות ומיכולתן הכספית כפי שנחזו בתחילת העונה.

סעיף 6 בתקנון בקרת תקציבים מחייב את הקבוצות להחזיק במסגרת תקציבית, באחריותן ותחת פיקוחן, קבוצות נוער, נערים וילדים ולכלול בתקציביהן את הקצבותיהן להחזקת קבוצות אלה, זאת נוסף לתקציב המיועד להחזקת קבוצות הבוגרים.

באוגוסט 1995 מסר המנכ"ל לקבוצות הליגה הלאומית והליגה הארצית חוזר בדבר "תקנון העברת זכויות ניהול של קבוצות כדורגל" ובו נקבע, בהתאם להמלצות ועדת אביבי (היועץ המשפטי של ההתאחדות שעמד בראש ועדה שדנה בנושא), כי הגוף המנהל בקבוצות המנוהלות בידי חברות ניהול, יבטיח את קיומה וטיפוחה של מחלקת הנוער ויקצה לפעילות זאת לא פחות מ-15% מתקציבו השנתי של הגוף המנהל בכל עונת פעילות. על פי התקנון, החל ביולי 1997 תקציב מחלקת הנוער של קבוצה לא יפחת מ-10% מהתקציב התפעולי של הקבוצה.

במאי 2000 תוקן התקנון בדבר העברת זכויות בקבוצות כדורגל, ועל פיו הותרה העברת זכויות בקבוצות כדורגל גם לתאגיד עסקי. בסעיף 11 בתקנון המתוקן (עקרונות הניהול) נקבע כי התאגיד יבטיח את קיומה ופעילותה של מחלקת הנוער ויתקצב את פעולותיה כמתחייב מתקנון בקרת תקציבים; מספר הקבוצות במחלקת הנוער של קבוצה הנמנית עם ליגת-העל לא יפחת מחמש ומספר הקבוצות של קבוצה הנמנית עם הליגה הלאומית או עם הליגה הארצית לא יפחת משלוש.

הביקורת העלתה, כי הרשות לבקרה תקציבית לא בדקה אם הקבוצות הקצו למחלקות הנוער את התקציב בשיעור המתחייב מן התקנון.

ביוני 1999, בעקבות מסקנות ועדה שבדקה את נושא התמיכות לנוער, החליטה ההתאחדות כי הסכום המזערי להחזקת מחלקת הנוער יהיה 1 מיליון ש"ח; אם למחלקת הנוער של הקבוצה יש מקורות הכנסה עצמיים, יהיה על הקבוצה להעמיד ממקורותיה העצמיים לפחות את ההפרש עד לסכום המזערי.

ההחלטה האמורה לא נכללה בתקנון, ולכן הרשות לבקרה תקציבית אינה בודקת אם הקבוצות פועלות ברוח מסקנות הוועדה.

79 הדוח פורסם במאי 1990.

מאחר שחלק מן הקבוצות מציגות את הוצאותיהן על מחלקות הנוער נטו (בניכוי הכנסות), לא תמיד ניתן לבדוק זאת. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה ההתאחדות שבמקרים רבים נושא מחלקות הנוער מטופל בידי הרשויות המקומיות או מטעמן, ולפיכך מטבע הדברים, אפשרות הבקרה מוגבלת. לדעת משרד מבקר המדינה, ההוצאות של מחלקות נוער בקבוצות צריכות למצוא ביטוי בדוחות המבוקרים המוגשים לרשות לבקרה תקציבית.

על פי בקשת משרד מבקר המדינה, קיבלה הרשות לבקרה תקציבית מהקבוצות נתונים לא מבוקרים על ההוצאה ברוטו לתמיכה במחלקות הנוער. הועלה, כי שלוש מחלקות נוער של קבוצות בליגת-העל, שלוש בליגה הלאומית ושלוש בליגה הארצית קיבלו תמיכה ישירות מעיריות, או מגופים מקומיים אחרים, בלי שהרשות לבקרה תקציבית ידעה על כך ובלי שתמיכה זו השתקפה בדוחות הכספיים שהגישו הקבוצות לרשות.

עוד הועלה, שיש שוני גדול בתמיכות לנוער בין קבוצות ליגת-העל לבין קבוצות הליגה הלאומית והליגה הארצית: 1.45 מיליון ש"ח בממוצע בקבוצות ליגת-העל (11.7% מההוצאה התפעולית), 0.38 מיליון ש"ח בקבוצות הליגה הלאומית (6.2% מההוצאה), ו-0.24 מיליון ש"ח בקבוצות הליגה הארצית (13.7% מההוצאה). גם בתוך הליגות יש שוני גדול בשיעור ההוצאה המיועדת למחלקות הנוער מכלל ההוצאות: (1) בליגת-העל נע שיעור ההוצאה לנוער בין פחות מ-5% לבין 12.2% מההוצאה הכוללת. (2) בליגה הלאומית נע שיעור ההוצאה לנוער בין 1.3% לבין 10% מההוצאה הכוללת. (3) שלוש קבוצות בליגה הארצית לא השקיעו כלל במחלקת הנוער; בשאר הקבוצות היתה ההוצאה לנוער בין 10% לבין 27.5% מההוצאה הכוללת.

ממצאי הביקורת עולה לפיכך, שהיעדר של עידוד מחלקות הנוער, שהן החממה לשחקני העתיד, לא הושג במלואו, וההתאחדות לא הפעילה בקרות מספיקות כדי לוודא שמחלקות הנוער מקבלות את נתח התקציב הראוי להן.

התקשרויות

נוהל לרכישת טובין ומכירתם, למסירה וקבלה של שירותים ולמסירת עבודה אושר בהנהלת ההתאחדות באוקטובר 1989. ההתאחדות אינה מחויבת על פי חוק להתקשר במכרז, אך הנוהל קובע הליך של קבלת הצעות בנושאים אלה: רכישת טובין או מכירתם; מסירת עבודות לקבלנים; קבלת שירותים; מתן שירותים או זיכיונות לגופים פרטיים. על פי הנוהל, ההתאחדות רשאית להתקשר בחוזה ללא קבלת הצעות אם ערכה של העבודה אינו גדול מ-2,000 ש"ח (למארס 1999). לגבי ההתקשרויות שערכן יותר מ-100,000 ש"ח חלה חובה לפרסם מכרז. המזכירות יכולה לאשר התקשרות ללא מכרז בנושאים שונים.

תקופת ההתקשרות במכרז לא תעלה על שלוש שנים, אלא אם כן החליטה המזכירות אחרת. בנוהל נקבע, כי בוועדת המכרזים (להלן - הוועדה) יהיו חמישה חברים, ולפחות

שלושה מהם (לרבות יו"ר ועדת כספים) יהיו חברי הנהלת ההתאחדות. החברים הנוספים ימונו על פי שיקול דעת המזכירות.

בוועדה ארבעה חברים; לדיוניה מוזמנים דרך קבע גם המנכ"ל, החשב והיועץ המשפטי. התקנון קובע, שהמניין החוקי יהיה 50% מחברי הוועדה בכל ישיבה. אם לא יהיה מניין חוקי בישיבה מסוימת, תהיה הישיבה חוקית לאחר חצי שעה מהמועד שנקבע, בכל מספר של נוכחים. החלטות הוועדה יתקבלו ברוב קולות, והן טעונות אישור המזכירות, הרשאית לבטלן או לשנותן.

רכישת ציוד ספורט

1. **בחירת ספק:** חברה א' היתה הספקית הרשמית של ציוד ספורט להתאחדות ולאגוד השופטים החל בספטמבר 1992. במאי 1996 פרסמה ההתאחדות הזמנה להגשת הצעות להספקת ציוד ספורט ומתן חסות לנבחרות ישראל ולאגוד השופטים. ההצעות כללו שני חלקים: מחירון לציוד שההתאחדות ביקשה על פי רשימה מפורטת, ושוי הציוד שיינתן במסגרת עסקת חליפין. שתי חברות ניגשו למכרו, בהן חברה א'. חברה שלישית (להלן - חברה ב') לקחה את הטפסים, אך לא הגישה הצעה.

הוועדה בדקה את ההצעות וקבעה ששתייהן לא עמדו בתנאי המינימום שנקבעו במכרו, והמליצה לשאת ולתת עמן. ביולי אותה שנה חזרה בה המציעה השנייה מהצעתה ונשארה רק חברה א'. ביולי 1996 החליטה הוועדה לפנות לחברה ב' אף על פי שזו לא הגישה הצעה, וכתוצאה מכך שיפרה גם חברה א' את הצעתה המקורית.

הוועדה המליצה לאשר התקשרות לשנתיים נוספות עם חברה א'. בין היתר צוינו הקשרים הטובים עם החברה, ונאמר שתמיד סיפקה ציוד באיכות טובה ובזמן. עוד נאמר כי בידי הקבוצות יש ציוד מתוצרתה שהחלפתו תעלה כסף רב. המזכירות החליטה לאשר את המלצת הוועדה ולהתקשר עם חברה א' לשנתיים נוספות. בספטמבר 1996 נשלחה טיוטת הסכם לחברה א'.

בתחילת נובמבר 1996 נשלח הסכם מתוקן לחברה א' והיא התבקשה לחתום עליו בתוך שבעה ימים. למרות תום תוקפו של ההסכם הקודם והעיקוב בחתימת ההסכם החדש, המשיכה חברה א' לספק ציוד להתאחדות. בסך הכל סיפקה החברה עד 18.11.96 ציוד בשווי של 121,000 ש"ח (כולל ריבית והפרשי הצמדה). ההתאחדות המשיכה לשלב את שמה של חברה א' במערך החסויות שלה, לרבות פרסום שמה על גבי לוחות שנה, כרטיסי כניסה למשחקי הנבחרת ושימוש בכגדי חברה א' במשחקי הנבחרות הלאומיות. בסוף נובמבר 1996 טען היועץ המשפטי של חברה א', שמאז הזכייה ביולי עושה החברה מאמץ לקידום החתימה על החוזה, אולם ההתאחדות דוחה את מועד החתימה בתירוצים שונים. זאת ועוד, חברה א' טענה, שאין בחוזה התחייבות מפורשת של ההתאחדות שכל השחקנים, המאמנים ועוזריהם ילבשו בכל עת בגדים הנושאים את מותג החברה ולא נקבעו בו סנקציה על חריגה מהתחייבות כזאת. בתשובתה הודיעה ההתאחדות למשרד מבקר המדינה, שבמרכז המחלוקת עמדה דרישת חברה א' לכלול סנקציה כספית בסכום גבוה על כל הפרה של שחקן, מאמן, שופט או ממלא תפקיד בכל הקשור לשימוש בציוד. עמדה זו נדחתה בידי ההתאחדות בהיותה לדעתה בלתי סבירה.

בדצמבר 1996 דיווח היו"ר למזכירות שבשל בעיות במשא ומתן עם חברה א' החל המנכ"ל בניהול משא ומתן עם חברה ב'. היו"ר הסביר, שההצעה של חברה ב' היא לארבע-חמש שנים, והיא טובה מזו של חברה א'. המנכ"ל ציין, שהובטח לו בטלפון מגרמניה שחברה ב' העולמית "תעזור להתאחדות בדברים אחרים מעבר לחוזה" בלי שפירט באיזו דרך. הוחלט שהמנכ"ל והחשב ימשיכו במשא ומתן עם חברה ב'.

בינואר 1997 הודיע היו"ר שההתאחדות הגיעה להסכם עם חברה ב' והוסיף: "לאחר שצלצל אלי ישראלי שנמצא בארה"ב ורכש חלק גדול מהמניות של חברה ב' העולמית, והיה לו עניין גדול מאד שיחתמו עם חברה ב'. הוא התחייב בשיחת טלפון אתי שהוא ייתן מעל ומעבר לזה, ובמסגרת חברה ב' העולמית הוא ייתן כסף להתאחדות לכדורגל". עוד דיווח היו"ר, שקיבל מכתב מסוכנות של חברה מדרום אמריקה שמוכנה להציע להתאחדות 250,000 דולר לשנה במזומן, נוסף על ציוד שיינתן חינם, ושהוא ממתין להודעה מהישראלי בארה"ב שהבטיח להשוות את הצעת חברה ב' העולמית להצעה הדרום-אמריקנית. בדיון הודיע ממלא מקום היו"ר, שהישראלי בארה"ב הוא אחיינו, והצהיר שלא דיבר אתו בנושא זה, וכי הוא יימנע בהצבעה.

מפרוטוקול דיון המזכירות מ-13.1.97 עולה, שאיש מהחברים ואף לא היו"ר, לא ראה את טיוטת ההסכם עם חברה ב'. ב-14.1.97 נחתם ההסכם עם חברה ב' לקבלת ציוד ללא תמורה (אלא על ידי פרסום למותג שלה) בסכום של 2.75 מיליון ש"ח, לפרק זמן של 56 חודשים, ואילו צורך נספח בכתב יד הקובע את התנאים לביטול ההסכם לפני תום פרק הזמן הנקוב, אם תקבל ההתאחדות הצעה טובה יותר. הועלה, שלא היה דיון בנספח להסכם.

החברה הדרום-אמריקנית הציעה לשלם להתאחדות 250,000 דולר לשנה נוסף על הציוד, וחברת ב' העולמית הסכימה לשלם אף היא סכום זהה, אך לא עמדה בכך. עם החברה הדרום-אמריקנית לא נוהל משא ומתן. הנספח לחוזה מבטל למעשה חלק מהיתרון בהתקשרות עם החברה הדרום אמריקנית: אמנם ההתאחדות רשאת לסיים את החוזה עם חברה ב' ולקבל הצעות טובות יותר, אבל עליה לפצות אותה בסך של 750,000 דולר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה ההתאחדות, שמאחר שעד למועד חתימת ההסכם עם חברה ב' לא הגיע אישור מחברת ב' העולמית, נוסף נספח להסכם המשאיר להתאחדות "פתח יציאה", אם יתברר שיש ממש בהצעה החברה הדרום-אמריקנית. במקרה כזה היתה התאחדות מקבלת מהחברה הדרום-אמריקנית במשך 10 שנים סכום של 2,550,000 דולר ונוסף על כך אספקת ציוד בשווי של 2.5 מיליון דולר, ואז תשלום הפיצויים לחברה ב' בסך 750,000 דולר היה כדאי. התברר, שלא ניתן להוציא לפועל את הצעת החברה הדרום-אמריקנית או לממש את הבטחת חברת ב' העולמית.

מהמסמכים שצורפו לתשובת ההתאחדות לא ניתן לקבוע אם היא עשתה מאמץ לממש את ההתקשרות עם החברה הדרום-אמריקנית. לדעת משרד מבקר המדינה, הסכום של 750,000 דולר כפיצוי להפרת הסכם הוא מופרז נוכח היקפו של ההסכם עם חברה ב', שסכומו קטן יותר.

יוצא אפוא, שלא זו בלבד שחברה ב' העולמית לא השוותה את תנאיה לתנאי החברה הדרום-אמריקנית, אלא שבהסכמת ההתאחדות לחתום על הנספח להסכם היא התחייבה לשלם פיצוי מוסכם ללא הוכחת נזק, בשיעור גדול מהיקף ההסכם המקורי, ובכך היא שמה בפני עצמה מכשול המקשה עליה להתקשר עם חברות אחרות.

עוד הועלה בביקורת, שההסכם הסופי עם חברה ב' גרוע מההצעה המקורית שלה: על פי ההצעה היתה חברה ב' אמורה לספק להתאחדות ללא תמורה ציוד בשווי של 1,300,000 ש"ח בשנתיים, שהם כ-650,000 ש"ח בממוצע לשנה, ואילו בהסכם נקבע סכום של כ-589,000 ש"ח בממוצע לשנה בלבד. ההסכם עם חברה א' היה אמור להיחתם לשנתיים, ואילו ההסכם עם חברה ב' נחתם לפרק זמן ארוך יותר בלי שההתאחדות מיצתה את היתרונות הנובעים מכך. ההתאחדות הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, שלאחר שהמגעים עם חברה א' לא עלו יפה, לא ראתה עצמה חברה ב' קשורה להצעה שהוגשה על ידה בעבר.

2. הקמת חברת שיווק: בספטמבר 1998 דיווח היו"ר למזכירות, שההתאחדות כבר משכה כשני שלישים מהציוד שהובטח לה ללא תשלום, ולכן היא תצטרך לשלם לחברה ב' בעבור ציוד בשנים הבאות 2-3 מיליון ש"ח, אם תמשוך את כל הציוד שהיא זקוקה לו. כדי שההתאחדות לא תשלם בעבור הציוד למשך כל תקופת ההסכם, הוא סיכם עם חברה ב' שהיא תוכל להקים חנות באצטדיון רמת גן. באוקטובר אותה שנה הציעה חברה ב' להתאחדות שהיא תקים גוף נפרד שיעסוק רק בשיווק מוצרים משותפים שלה ושל ההתאחדות, כדי שההתאחדות תוכל לבקר אותו. בתמורה תשלם חברה ב' להתאחדות 7% מהתקבולים של הגוף האמור.

בדיוני המזכירות בדצמבר דיווח היו"ר, שההתאחדות תיתן לחברה ב' מקום למכירת הציוד ותתיר לה למכור חולצות עם הלוגו של נבחרת ישראל, תמורת 7% מהמחזור, כשסכום זה אמור לכסות את מלוא עלות הציוד עד לסוף תקופת ההסכם. בדיון התברר, שחברה ב' העולמית חזרה בה מן הכוונה לתת להתאחדות כסף. ב-30.12.98 חתמו חברה ב' וההתאחדות על הסכם ובו התחייבה חברה ב' להקים חברת בת לשיווק מוצרים הנושאים את סמלי ההתאחדות, ולמכור מוצרים אלו רק באמצעות חברת הבת בארץ ובחו"ל. התשלום להתאחדות יהיה רבעוני בהתאם לדוח שתגיש חברת הבת. חברה ב' תהיה זכאית לקזז מתשלומים אלה את חובות ההתאחדות על ציוד. ההתאחדות מצדה רשאית להשאיר את הסכומים בחברת הבת כנגד ציוד עתידי.

בתוספת להסכם מפברואר 1999 נקבע, שההתאחדות תקצה לחברה ב' שטח לשתי חנויות באצטדיון. עד מועד סיום הביקורת לא יצא הדבר לפועל. באפריל 2000 נחתמה תוספת שנייה להסכם, לפיה תורחב רשימת המוצרים שחברת הבת תוכל לשווק. המוצרים יאשרו בידי ההתאחדות וישווקו ויימכרו בידי חברת הבת בין במישרין ובין באמצעות צד שלישי. ההכנסות ממכירת המוצרים יתחלקו, לאחר ניכוי הוצאות המכירה, בין ההתאחדות לבין חברה ב' בחלקים שווים.

ההסכם קובע, כי ספריה של חברת הבת יהיו פתוחים לפני ההתאחדות, וההתאחדות תוכל לקבל עותק מהם על פי דרישה. פעם בשנה תמציא החברה להתאחדות אישור מרואה חשבון בדבר מחזור עסקיה. אישור רואה חשבון נשלח להתאחדות רק באוקטובר 2000, והוא אינו עוסק במחזור העסקים, אלא בסכום נטו שההתאחדות זכאית לקבל לפי ההסכם. אף על פי שההסכם מאפשר להתאחדות לקבל תשלום רבעוני מחברת הבת, היא בחרה להשאיר את הכספים בחברה על חשבון ציוד שיסופק בעתיד.

בשנת 1997 נמשך ציוד רב בסכום של כ-1.2 מיליון ש"ח, בין היתר כדי להחליף את הציוד מתוצרת חברה א' שבידי ההתאחדות. בשנים 1998 ו-1999 נמשך ציוד שערכו כ-790,000 ש"ח בכל שנה לעומת כ-590,000 ש"ח בממוצע שנקבעו בחוזה. כוונת ההתאחדות בעת חתימת ההסכם להקמת החברה המשותפת היתה שהיא לא תצטרך לשלם בעבור ציוד עד תום תקופת החוזה. הביקורת העלתה, שלפי כמיות הציוד שההתאחדות מושכת בכל שנה, והסכומים שקיבלה תמורת שיווק המוצרים, החל בשנת 2000 היא צריכה לשלם לחברה ב' בעבור ציוד שמשכה. עקב כך לא הושגה המטרה שההכנסות מהמיזם המשותף יכסו את עלות הציוד עד סוף תקופת ההסכם.

בחירת חברת נסיעות

ההתאחדות רוכשת כרטיסי טיסה ושירותי קרקע בחו"ל בעבור נבחרות ישראל ומלווייהן, נבחריה, עובדיה ואחרים שהיא מזמינה. במשך שנים ועד סוף 1996 רכשה ההתאחדות את השירותים מחברה ג'. בספטמבר 1996 החליטה הנהלת ההתאחדות שפעם בשנתיים-שלוש ייבדקו הצעות של חברות נסיעות. הנוהל לרכישת טובין ומכירתם קובע, שההתאחדות רשאית להתקשר ללא מכרז לביצוע עבודות אמנותיות או מקצועיות הדורשות ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון, ובין היתר, נסיעות ובתי מלון. בתחילת 1997 החליטה ההנהלה לקבל לפני כל נסיעה של משלחת לחו"ל הצעות משלוש חברות, ולבחור בהצעה הטובה ביותר.

במאי 1997 שינתה המזכירות את החלטתה הקודמת והחליטה לצאת במכרז סגור לארבע חברות: ג', ד', ה' ו-ו'. בין היתר נקבע שאין ההתאחדות מתחייבת למסור לזוכה את כל ההזמנות והיא שומרת לעצמה את הזכות לקבל את השירות גם מאחרים. רק שלוש חברות הגישו הצעות (ה' לא השיבה). ועדת המכרזים בדקה את תוצאות המכרז באוקטובר 1997 והגיעה למסקנה "כי בהצעות שהוגשו לא קיים מכנה משותף המאפשר בדיקה נכונה של כל ההצעות". לכן הוחלט כדלהלן: (1) לגבי כל נסיעה של שלושה נוסעים או יותר, יתבקשו הצעות משלוש החברות שניגשו למכרז. (2) נסיעות של יחידים ייעשו באמצעות שלוש החברות כפי שייקבע, מפעם לפעם, בידי המנכ"ל או החשב.

משרד מבקר המדינה בדק את טבלאות ההשוואה בין שלושת המציעים ומצא שיש בסיס להשוואה ביניהם ושהצעת חברה ד' היתה הזולה ביותר ולמרות זאת לא זכתה במכרז.

במהלך 1997 יצאו 20 משלחות לחו"ל, 17 מהן נסעו באמצעות חברה ו'. ההתאחדות שילמה כ-2 מיליון ש"ח לחברות הנסיעות, מזה כ-1.6 מיליון ש"ח לחברה ו' והשאר לשתי אחרות. משרד מבקר המדינה בדק את ההצעות שהוגשו ל-15 מ-20 נסיעות המשלחות. למשרד מבקר המדינה לא הוגשו מסמכים הנוגעים לחמש הנסיעות האחרות. נמצא, שבדרך כלל ההפרשים הכספיים בין ההצעות לא היו ניכרים. לעיתים ההצעה של חברה ו' היתה גבוהה יותר והתנאים שופרו לאחר משא ומתן. ב-1998 (עד יוני) יצאו תשע משלחות לחו"ל, שמונה באמצעות חברה ו'.

בישיבת ועדת המכרזים ביוני 1998 נדון נושא בחירת משרד הנסיעות. לוועדה דווח "כי עד למועד ישיבה זו, בוצעו רוב הטסות הנבחרות באמצעות חברה ו' ורק שלוש הטסות בוצעו על ידי חברה ד'". כמו כן דווח, כי לרוב התקבלו הצעות מחברות ו' וד'; וההצעות המעטות שהגישה חברה ג' היו יקרות. הוועדה החליטה להמשיך בבדיקת המחירים לכל נסיעה של יותר משלושה נוסעים, וזאת עד 31.12.98. באותו חודש פנתה חברה ו' אל ההתאחדות בעניין ההחלטות שהתקבלו. בין היתר היא הביעה את נכונותה "להציג מחיר נטו להתאחדות לכדורגל ולקבלת החלטה משותפת עם ההתאחדות על גובה הרווח שיישאר לחברה ו' בעת הטסת כל משלחת ומשלחת".

בדיון במזכירות בסוף יוני 1998 הוחלט, שעד שנת 2000 תמשיך חברה ו' לתת את השירות להתאחדות, בשיטה של מחיר בסיס בתוספת אחוז מסוים, ידוע מראש, זאת היות שלרוב היו הצעותיה בשנה האחרונה זולות מהצעותיהן של חברות אחרות.

כאמור, בביקורת הועלה שההצעות של החברות האחרות שהשתתפו במכרז היו לעתים טובות מהצעותיה של חברה ו'. לדעת משרד מבקר המדינה, משהחליטה ההתאחדות לשנות את שיטת קבלת ההצעות, מן הראוי היה שתפנה גם אל חברות אחרות ותנסה להשיג את התנאים הטובים ביותר. לכאורה עולה, שההתאחדות החליטה לעבוד רק עם סוכן נסיעות פלוני: כאשר עבד בחברה ג', עבדה ההתאחדות רק עמה, וכשעבר לחברה ו' נבדקו המחירים במשך שנה (ורוב הנסיעות היו באמצעות) ובסיומה החליטה ההתאחדות לעבוד רק עם חברה ו'.

בתשובתה מפברואר 2001 למשרד מבקר המדינה הסבירה ההתאחדות, שחברה ו' לבדה המשיכה לתת את השירותים להתאחדות כיוון שהשירות שניתן היה הטוב, היעיל והמקצועי ביותר.

לקראת סיום ההתקשרות עם חברה ו' החליטה ועדת המכרזים ביולי 2000 לצאת למכרז פומבי לבחירת משרד נסיעות. למכרז הגישו הצעות חמש סוכנויות נסיעות, ביניהן חברה ה' שרכשה באוגוסט את חברה ו'. לאחר שוועדת המכרזים נועצה ביועץ מקצועי, ועשתה התמחרות בין המציעים, היא החליטה בינואר 2001 לבחור בחברה ז', שהציעה את התנאים הטובים ביותר.

סדרנות ואבטחה

1. ההתאחדות התקשרה עם חברות שזכו במכרז לשירותי סדרנות ואבטחה במשחקי הנבחרות. זה שנים מתחלקות שתי חברות בעבודה - ח' ו-ט' - המבצעות נוסף על עבודות סדרנות במגרשים גם את חלוקת הכרטיסים למוזמנים והושבתם במשחקים הבין-לאומיים. באמצע 1996 פרסמה ההתאחדות מכרז לביצוע עבודת הסדרנות והאבטחה. התקבלו הצעות של שש חברות, והצעותיהן של החברות הוותיקות ח' ו-ט' היו הנמוכות ביותר. המזכירות החליטה להתקשר עם חברות אלה לשנה, עם אפשרות הארכה לשנתיים נוספות.

באמצע 1999 פרסמה ההתאחדות מכרז חדש לסדרנות ואבטחה במשחקי הנבחרות. ועדת המכרזים דנה ביוני אותה שנה בתשע הצעות שהוגשו. הוועדה דנה עם שלושת המציעים שהצעותיהם היו הנמוכות ביותר והחליטה כי החברות ט' ו-י' יועסקו במחיר שווה של 17.30 ש"ח לשעה. חברה ח' סירבה להוריד את המחיר בהצעתה ופנתה ליו"ר והסבירה, שהמחיר אינו כדאי ולא ניתן לעבוד בתנאים שנדרשו במכרז.

המזכירות דנה בהמלצת ועדת המכרזים בסוף יולי 1999, והחליטה להחזיר את הנושא לוועדת המכרזים. הוועדה שבה ודנה בנושא באוגוסט 1999, והחליטה שהחברות הזוכות הן ט' ו-י'. הוחלט לבקש משתי הזוכות להוריד את התשלום ל-17 ש"ח לשעה. המזכירות דנה בהחלטת הוועדה, אך היו"ר ביקש שהמזכירות לא תאשר את מכרז הסדרנות והאבטחה, כי ברצונו לשוחח בעניין זה עם יו"ר ועדת המכרזים. בספטמבר הודיעה חברה ח' ליו"ר ועדת המכרזים שהיא מסכימה להוריד את התשלום ל-17 ש"ח לשעה.

יש לציין שהחווה עם חברות ח' ו-ט' הסתיים כבר בסוף יולי 1999, וכתוצאה מכך הועסקו החברות ללא חוזה, בתנאי החווה שהסתיים. בסוף אוקטובר דנה שוב ועדת המכרזים בנושא, והחליטה לחלק את העבודה באופן שווה בין שלוש החברות על בסיס 17 ש"ח לשעה. ההסכם עם חברה ח' נחתם ב-23.12.99 עם חברה ט' ב-30.12.99 ועם חברה י' ב-21.2.00. ההסכמים כללו אופציה להארכה לשני פרקי זמן נוספים של שנה.

2. בהסכם עם חברות האבטחה נקבע, שההתאחדות תמסור לחברות לפחות 7 ימים לפני כל משחק, פרטים על השירותים הנדרשים לרבות מספר הסדרנים. ההתאחדות רשאית להפחית את מספר המאבטחים בכל עת שהיא, לפני תחילת האירוע, אם נוכחה לדעת כי מספר המאבטחים גדול מן הנדרש.

כל המאבטחים יהיו לאחר שירות צבאי, משרתים בשירות פעיל במערך המילואים, בעלי בריאות גופנית ונפשית תקינה, ללא רישום פלילי, וגילם לא יעלה על 45. בהסכם נקבע מנגנון בקרה ופיקוח כלהלן: לפני כל משחק תוגש רשימה שמית של המאבטחים ופריסתם באצטדיון; בתום המשחק יחתמו המאבטחים על רשימת נוכחות; לחשבון שיוגש, בנפרד לכל אירוע, תצורף רשימת הנוכחות. בפועל לא הקפידה ההתאחדות שהחברות ימלאו את הכללים שבהסכמים - לא הוגשו רשימות מראש, ולא צורפו רשימות נוכחות חתומות לכל חשבון, ולכן אין אימות לנתונים המוגשים בחשבונות. ההתאחדות אינה יכולה לוודא אם מספר המאבטחים שתמורת שירותיהם היא משלמת, אמנם נכחו במגרש, והאם הם עומדים באמות המידה להעסקתם. במצב זה נוצר גם פתח למחלוקות על דרישות התשלום של החברות.

בתחילת מאי 2000 התקיימו בארץ 30 משחקים במסגרת אליפות אירופה לנערים עד גיל 16. בטורניר השתתפו נבחרת ישראל ו-16 נבחרות מחו"ל. המשחקים התקיימו באצטדיונים שונים ברחבי הארץ. מנהל אצטדיון רמת גן הופקד על תיאום פעולות האבטחה של המשחקים. האבטחה של כל המשחקים הוזמנה מחברה ח'.

במסגרת ההכנות לטורניר החליט במאוס 2000 מנהל האצטדיון האחראי לאבטחה, שהקצאת המאבטחים תיעשה באותו היקף כמו בטורניר החורף (שהתקיים בסוף 1999). הביקורת העלתה, שבטורניר החורף הסתפקה ההתאחדות ב-10-20 מאבטחים לכל משחק רגיל, ואילו בטורניר שנערך במאי אבטחו כל משחק 47 - 120 מאבטחים, הרבה יותר מהתכנון המקורי.

מדוח של אחד המתאמים בטורניר, עולה שבמשחק בין יוון לפולין, שהתקיים בחיפה, היו כ-100 איש - צופים, שחקנים ומלווים. על פי החשבונית שהגישה חברה ח' להתאחדות, היו במגרש 68 מאבטחים. לא נמצאו דיווחים על מספר הצופים במגרשים אחרים.

במאי 2000 הגישה חברה ח' עשר חשבוניות על סכום כולל של 295,000 ש"ח (כולל מע"מ), שכללו פרטים על מקום המשחק, מספר הסדרנים והיקף שעות העבודה. לא צורפה לחשבונית רשימת נוכחות שמית של המאבטחים. החשבוניות אושרו לתשלום בידי מנהל אצטדיון רמת גן דאז, ללא בדיקה ואימות של מספר המאבטחים.

ביוני 2000 פנה חשב ההתאחדות אל חברה ח' וטען, כי מספר הסדרנים הנקוב בחשבוניות הוא "גבוה לאין שיעור" ממספר הסדרנים שנדרשו במקור, ובפועל מספר הסדרנים במגרשים היה קטן בהרבה מהמספר שבעבורו חויבה ההתאחדות. באותו מכתב הוא דרש מחברת האבטחה להגיש לו ללא דיחוי רשימת נוכחות שמית ופרטים מזהים של הסדרנים שהוצבו בכל אחד מהמשחקים. בתגובה שלחה לו חברה ח' טבלה של מספרי הסדרנים בכל משחק, שנדרשו ואושרו לטענתה בידי ההתאחדות. אשר לרשימות השמיות היא הודיעה, שעדיין לא הצליחה לקבל את כולן מהנהלת החשבוניות שלה ומקבלני המשנה שעבדו בעבורה. מספר הסדרנים שבעבורם הגישה חברה ח' חשבון, היה גדול מהמספרים בטבלה שצורפה להזמנה של ההתאחדות.

מדיון של המזכירות באוגוסט 2000 עולה, שלהתאחדות אין כלים לבדוק מי הם הסדרנים ומה היה מספרם. היועץ המשפטי של ההתאחדות ציין, שההתאחדות ביקשה פירוט שמות מחברה ח' וכל עוד לא יתקבל - לא יועבר לה התשלום.

בספטמבר אותה שנה הגישה חברה ח' רשימה שמית של סדרנים לפי מגרשים ותאריכי משחקים. לפי הרשימות היו בכל מגרש 25-35 סדרנים, למעט במשחקי חצי הגמר והגמר שבהם נדרשים יותר סדרנים. לדברי חברה ח', הרשימות שהוצגו אינן מלאות ויש קושי לאתר את השמות הנוספים. במגמה לסיים את ההתחשבוניות הציעה ההתאחדות לשלם 200,000 ש"ח בתוספת מע"מ, "בהתייחס לכמות סבירה של שומרים". ב-23.10.00 שילמה ההתאחדות לחברה ח' 234,000 ש"ח. לשם השוואה, בסוף 1999 התקיים טורניר החורף בארץ, שאובטח בידי חברה ח'. בחשבונית שהגישה החברה ב-6.1.00 היא דרשה 19,000 ש"ח (כולל מע"מ) בעבור אבטחת תשעה משחקים, דהיינו כ-2,100 ש"ח לכל משחק. בטורניר במאי עלתה העלות הממוצעת של האבטחה ל-7,800 ש"ח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה ההתאחדות, שתקציב הסדרנות והאבטחה שאישרה אופ"א, שמטעמה התקיים הטורניר, הוא 57,600 דולר. הביקורת העלתה, שהסכום שאישרה אופ"א חושב על פי 30 סדרנים למשחק, בתעריף של 10 דולר לשעה. למעשה הוזמנו בממוצע 54 סדרנים לכל משחק, ותעריף שעת עבודתם הוא 17 ש"ח, ולא 10 דולר, הגבוה פי שניים ממה ששולם למעשה. על פי הנתונים שהוגשו לאישור אופ"א היתה ההוצאה צריכה להסתכם בכ-98,000 ש"ח, ולא ב-200,000 ש"ח ששולמו לחברה ח'.

3. כאמור, בעקבות המכרז שפרסמה ההתאחדות באמצע 1999, התעריף המשולם לחברות הסדרנות והאבטחה הוא כ-17 ש"ח לשעה. המזכירות ידעה שבמחיר כזה אי אפשר לקבל כוח אדם ברמה הנדרשת. כך לדוגמה, במשחק גמר גביע המדינה ב-17.5.00 היה אי סדר בכניסת הקהל למגרש, והמשטרה נאלצה לסגור כמה מהשערים. בדיון שהתקיים ב-18.6.00, בהשתתפות נציגי ההתאחדות והמשטרה, ציין היו"ר ש"ההתאחדות לכדורגל אינה מרוצה מחברות הסדרנות היום מאחר והם מפעילים רק מספר קטן של אנשים הראויים להיות סדרנים בעלי סמכות". תפקוד הסדרנים הועלה גם במזכירות ימים מספר לאחר מכן. היו"ר הביע את דעתו, ש"יש לנו בעיה עם הנושא של שמירה באצטדיונים. אמרתי לאורך כל הדרך שב-16 ש"ח אי אפשר להרוויח כסף וזה גורם לדברים לא טובים".

בישיבת המזכירות מיולי 2000 שוב נאמר ש"אנחנו משלמים מחיר נמוך מאד ומקבלים תוצרת נמוכה מאד בנושא השמירה, וצריך לעשות חושבים מהתחלה בעניין זה". באוקטובר חתמה ההתאחדות הסכם עם חברת שירותים בתחומי אבטחה ומודיעין, כדי שהיא תספק שירותי ייעוץ, תיאום, פיקוח ובקרה בתחומי הביטחון והמודיעין של ההתאחדות וקבוצות מהליגות המקצועיות. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2000, כבר החלה החברה בעבודתה ואף הגישה דוח ראשוני על מצב המגרשים והאבטחה.

המכון הרפואי

חוק הספורט קובע, שלא יירשם שחקן בהתאחדות כשחקן חדש ולא יחודש רישומו של שחקן אלא אם נבדק בבדיקות רפואיות. כל שופט כדורגל חייב בבדיקות רפואיות כמו שחקן. מאז התקנת תקנות הספורט (בדיקות רפואיות) התשנ"ז-1991, שחקני הנבחרות, שהם גם שחקני קבוצות שונות בליגות, עוברים את הבדיקות במסגרת הקבוצות שבהן הם משחקים, במכונים שונים שאושרו לשם כך בידי משרד הבריאות, ובהם המכון הפועל בהתאחדות.

1. ההתאחדות הפעילה מכון רפואי שנתן שירותים לשחקני הנבחרות, לשחקני הליגות השונות בכדורגל ולספורטאים אחרים, לשופטי הכדורגל, לחברי הנהלת ההתאחדות ולעובדיה. במכון הועסקו שישה עובדים. עד 1996 הגיעו העלויות של הפעלת המכון לכ-1.3 מיליון ש"ח לשנה. המזכירות החליטה בספטמבר 1996 לחסוך 600,000 ש"ח על ידי תפעול שונה של המכון ולהעמיד את המקום ואת הציוד לרשות גוף חיצוני תמורת תשלום חודשי.

ביוני 1997 נחתם הסכם עם חברה י"א לשלוש שנים, עם אופציה להארכה לשלוש שנים נוספות, תמורת דמי שכירות קבועים של 10,500 דולר לחודש. על פי ההסכם, יבוצעו במכון בדיקות וטיפולים רפואיים לזכאי טיפול, ללא תמורה: שחקני נבחרות ישראל לרבות הצוותים המקצועיים והמינהליים שלהם, שופטי הכדורגל, עובדי ההתאחדות וחברי ההנהלה. בדיקות וטיפולים לספורטאים אחרים ולקהל הרחב יהיו בתשלום, כפי שייקבע מפעם לפעם. הציוד של ההתאחדות הועמד לרשות חברה י"א ללא תשלום. חלק מהצוות (רופא ושלושה מעסים) המועסק במכון בידי ההתאחדות ישתלב בעבודת המכון, בכפיפות להנהלת חברה י"א, בשעות העבודה שהיא תקבע, אך יישארו עובדי ההתאחדות, והיא תישא בכל הוצאות העסקתם.

בפברואר 2000 טען מנכ"ל חברה י"א שעובדי ההתאחדות לא נכחו בכל שעות העבודה. הרופא ושלושת המעסים שהיו אמורים לתת שירותים ללקוחותיה בזמן שאינם משרתים את שחקני הנבחרות, סירבו לעבוד ללא תמורה נוספת. חברה י"א נאלצה לשלם לרופא תשלום נוסף עבור כל אישור כשירות לפי חוק הספורט ובעבור כל בדיקה רפואית שביצע. ההתאחדות ידעה על הנוכחות החלקית של עובדים אלה ועל הבעיות שנוצרו, אך לא עשתה דבר לפתרון.

2. החוזה שנחתם עם חברה י"א ב-1997 קבע כאמור שהזכאים לטיפול יקבלו את שירותי המכון ללא תמורה, לרבות מעקב רפואי, בדיקות רפואיות וטיפולים שונים הניתנים במכון. בנספח לחוזה עם חברה י"א פורטו בין היתר השירותים שייתן המכון ללא תמורה. בסעיף ג' נקבע כי "הבדיקות הרפואיות הנערכות לשופטי הכדורגל אחת לעונת משחקים, יבוצעו בידי עובדי ההתאחדות ו/או מי מטעמה, אם במכון עצמו או במכונים אחרים המתנהלים על ידי חברה י"א במקומות שונים בארץ, הכל כפי שיתואם מדי עונת משחקים בין ההתאחדות לבין חברה י"א. שופטי הסגל⁸⁰ יעברו את הבדיקות במכון עצמו".

הביקורת העלתה, שמאז הפעלת חוק הספורט, רוב שחקני הנבחרות עברו בדיקות טרום-עונה במסגרת קבוצותיהם, ולא במכון שבהתאחדות. לעומתם, השופטים עוברים את הבדיקות על חשבון ההתאחדות במכון שאליו היא מפנה אותם. בשנת 1998 נבדקו השופטים במכון. בשנים 1999 ו-2000 הפנתה ההתאחדות את כל 900 השופטים לבדיקות תקופתיות במכון וינגייט, וחויבה בכל אחת מהשנים 1999 ו-2000 ב-106,000 ש"ח. ההתאחדות הסבירה, שרשות הספורט שבמשרד המדע, התרבות והספורט העמידה לרשותה תקציב של 1.5 מיליון ש"ח לשנה לשימוש במתקנים שונים במכון וינגייט, והיא השתמשה בחלק מהסכום לתשלום בעבור הבדיקות הרפואיות (ראו להלן), כיוון שלטענתה לא היה ניתן לנצל במלואו בדרך אחרת. מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במכון וינגייט התברר, שעל פי הרישומים של המכון לסוף 2000 ניצלה ההתאחדות את מלוא ההקצבה שעמדה לרשותה, ועליה לשלם למכון כ-96,000 ש"ח. ההתאחדות הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, שחברה י"א דרשה תשלום בעבור העמדת

80 השופטים בליגות המקצועניות.

צוותים רפואיים נוספים מטעמה, ובנסיבות אלה ביצוע הבדיקות במכון וינגייט היה זול יותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההתאחדות היתה צריכה להפנות את השופטים לבדיקות רפואיות במכון, ללא תמורה, כפי שמתחייב מתנאי ההסכם, שהרי היא שילמה את שכר הרופא ושלושה עובדים נוספים במכון בתמורה לסל שירותים חינם, הכולל גם את בדיקות השופטים. ההתאחדות יכלה להשתמש בסכומים שהועמדו לרשותה במכון וינגייט לקבלת שירותים אחרים, ולא להשתמש בהם תמורת שירות שיכלה לקבל חינם במקום אחר.

כבר מהשנה הראשונה עיכבה חברה י"א תשלומים המגיעים להתאחדות, כדרך לקזז חובות של שחקני קבוצות בליגות הנמוכות. על פי חישובי ההתאחדות הגיע החוב לתחילת 2000 לכ-513,000 ש"ח. הכנסות ההתאחדות מהשכרת המכון הסתכמו ב-521,000 ש"ח בשנת 1999 וב-301,000 ש"ח בשנת 2000 (עד אוקטובר). ההוצאות על הפעלת המכון (שכר הרופא ושלושת המעסים, תרופות, הוצאות טלפון ועוד) הסתכמו ב-1999 ב-934,000 ש"ח וב-2000 (עד אוקטובר) ב-856,000 ש"ח (בשכר ששולם לרופא ולשאר העובדים נכלל שכר עבור העבודה במכון וכן בעבור ליווי נבחרות הכדורגל). נמצא, שבשנת 1999 קיבלו שחקני הנבחרות במכון כ-300 טיפולים והשופטים כ-60 טיפולים. על פי המחירון של חברה י"א, מחיר כל טיפול הוא 120 ש"ח. יוצא אפוא, שההתאחדות קיבלה מהמכון בשנת 1999 שירותים ששווייה הכולל כ-43,200 ש"ח, ואילו העלות נטו הסתכמה ב-413,700 ש"ח. ב-2000 גדלה העלות ל-555,000 ש"ח.

3. באפריל 2000 החליטה ההתאחדות שלא להאריך את החוזה של חברה י"א בתנאים חדשים, אלא להפעיל את המכון באמצעות קופת חולים מאוחדת. המכון פונה ב-31.7.00. בספירת הציוד התברר, שחסרים פריטים רבים השייכים להתאחדות בהם: אופני כושר, מכשיר אק"ג, מכשיר למדידת לחץ דם ומקרר. בסוף דצמבר 2000 היתה חברה י"א חייבת להתאחדות סך של 280,000 ש"ח נוסף על שווי הציוד החסר.

בדצמבר 2000 נחתם חוזה עם קופת חולים מאוחדת על השכרת המכון. אף על פי שבמכון לא היתה פעילות מאז פינויו, המשיכו הרופא והמעסה, שהם עובדים קבועים של ההתאחדות, לקבל שכר מלא.

חגיגות היובל

1. המזכירות החליטה באוגוסט 1996 להקים ועדה שתציע הצעות בקשר לחגיגות היובל למדינה ו-70 שנה להתאחדות. במאי 1997 הוחלט לבדוק אפשרות להוצאת אלבום על ההתאחדות בתחילת 1998, אך התברר שאין בתקציב הקצבה לנושא זה. ביולי הוערכה העלות הכוללת של הוצאת האלבום בכ-80,000 דולר. בהעדר תקציב, הציע היו"ר למצוא כמה נותני חסות שיקנו 1,000 אלבומים במחיר של 50 דולר לאלבום. המזכירות אישרה את הפקת האלבום ואת פריסת התקציב על פני שנתיים.

כיוון שלא נמצא מי שמעוניין במימון האלבוים, הוחלט בישיבת המזכירות ביוני 1998 להטיל על ועדת הכספים למצוא דרך למכור אותם. האלבוים הוצגו במסיבת עיתונאים באוגוסט, ומחירו נקבע ל-200 ש"ח, ובקנייה מרוכזת - 100 ש"ח. בנובמבר אותה שנה התברר, שלא נעשו פעולות שיווק והאלבוים לא הופץ. באותה ישיבה הודיע היו"ר, שהוא קונה 10 אלבוים וייתן אותם במתנה בחגיגות בר-מצווה. בעקבותיו הודיעו עוד עשרה משתתפים בישיבה, שיקנו 10 אלבוים כל אחד.

היו"ר וחברי המזכירות לא קנו את האלבוים כפי שהודיעו. רק 13 אלבוים נמכרו במחיר המלא של 200 ש"ח, ושאר האלבוים נמכרו לגופים שונים במחירים מופחתים. כך למשל, נמכרו 20 אלבוים במחיר כולל של 1,500 ש"ח ו-35 במחיר כולל של 1,500 ש"ח, ועדיין נותרו במלאי אלבוים. מאחר שכל דרכי ההפצה לא הצליחו, החליטה ההנהלה בינואר 2000 לקבל הצעה של חברה לשיווק ספרים למכור את האלבוים, והתמורה להתאחדות תהיה 30 ש"ח לאלבוים. סה"כ ההוצאות על הפקת האלבוים היו כ-300,000 ש"ח, ועד אוגוסט 2000 הגיעו ההכנסות ממכירתם לכ-20,000 ש"ח.

2. בישיבת המזכירות במאוס 1998 הודיע היו"ר שבכוונת ההתאחדות לקיים אירוע לציון 70 שנה להתאחדות באצטדיון רמת גן, בעלות של 100,000 דולר, ושהוא יפיק את האירוע בהתנדבות. בתקציב 1998 לא נכללה הקצבה לעניין זה. בנובמבר הציג היו"ר את התכנית הסופית של אירוע היובל: האירוע יתקיים בדצמבר בהיכל הספורט, ויוזמנו אליו כ-4,500 איש; כ-300 מהם יוזמנו גם לארוחת ערב באוהל מיוחד שיוקם בתוך היכל הספורט. עלות האירוע נאמדה בכ-700,000 ש"ח, מהם 300,000 ש"ח יהיו על חשבון ההתאחדות והשאר ימומן בידי נתני חסות. להלן פרטים על מימון חגיגות היובל:

(א) 27 גופים שילמו יחד 301,550 ש"ח לשם פרסום מודעות ברכה להתאחדות בתכניה של האירוע; הפקת התכניה עלתה לדברי היו"ר רק 40,000 ש"ח, והשאר שימש לכיסוי הוצאות האירוע. עוד שלושה ספקים תרמו יחד 159,000 ש"ח.

(ב) מהפרוטוקולים של המזכירות עולה, שחבר מזכירות השיג תרומת יין לארוחה של 300 איש ועזר במימון שכירת האוהל. אין בהנהלת החשבונות רישום של התרומה האמורה, ולכן אין דעת מה סכומה.

(ג) על פי הסכם שנחתם בדצמבר 1998 בין ההתאחדות לבין חברת הפקה שמייצגת אמנים, נקבע שהם יופיעו באירוע ובתמורה יקבלו כרטיסי טיסה זוגיים לחו"ל, כולל שלושה לילות במלון מדרגה ראשונה. עלות כרטיסי טיסה הסתכמה ב-15,000 ש"ח. בהנהלת החשבונות היו אמורות להירשם כל ההוצאות וההכנסות הנוגעות לאירוע בסעיף נפרד. למעשה נרשמו ההוצאות להטסת האמנים לחו"ל, שהן התשלום בעבור ההופעה באירוע, בסעיף הלא נכון, וההתאחדות חייבה בהוצאות אלו את הוצאות הנבחרת הלאומית במשחקים בחו"ל.

3. בתחילת נובמבר 1998 הציעה חברה לשירותי הסעדה, שההתאחדות נהגה להזמין ממנה את הכיבוד לתא הכבוד במשחקים המתקיימים באצטדיון רמת גן מאז אוגוסט 1997,

לספק את הארוחה ל-300 איש לאירוע במחיר של 56,000 ש"ח. ההתאחדות סיכמה עם חברת ההסעדה, שתמורת הארוחה יוצב שלט פרסום באצטדיון רמת גן ויודפס הלוגו שלה על התכניות שיוצאו למשחקים המאורגנים בידי ההתאחדות; כל שירותי ההסעדה לקוקטיילים, ארוחות או כיבודים שתזמין ההתאחדות בשנים 1999-2000 יוזמנו מחברת ההסעדה; ההתאחדות תמשיך להזמין את המזון לאירועים שהיא מקיימת בקביעות בתא הכבוד במחיר שנקבע בין הצדדים.

משרד מבקר המדינה בדק את התשלומים לחברת ההסעדה בעבור המזון באירועים שקיימה בתא הכבוד לאחר ההתקשרות למתן החסות (התשלום בעבור המזון באירוע אינו תלוי במספר המוזמנים) לחברת ההסעדה והעלה, שההתאחדות שילמה סכומים גבוהים עד פי שניים מאלו ששילמה בעבור אירועים דומים לפני ההתקשרות למתן חסות. ההתאחדות הודיעה בתשובתה שהחל בקיץ 2000, ניתנים שירותי ההסעדה בידי ספק אחר.

התקשרות עם ספקים

משרד מבקר המדינה בדק התקשרויות של ההתאחדות עם כמה ספקי שירותים הקשורים עמה זה שנים רבות. להלן הממצאים:

1. עבודות ניקיון

בסוף 1994 פרסמה ההתאחדות מכרז לביצוע עבודות ניקיון במשרדה. לאחר שהפסיקה לפני תום תוקף ההסכם את עבודתה של החברה שזכתה במכרז, באמצע 1995, היא החלה להעסיק את חברה י"ב, שהצעתה דורגה שניה במכרז, בלי שחתמה על הסכם התקשרות עמה. ההתאחדות שילמה לחברה י"ב בשנת 2000, על בסיס הצעת המחיר שהוגשה עוד ב-1995 ושלא הוגבלה בזמן, סכום של כ-15,000 ש"ח לחודש. היא המשיכה אפוא לקבל שירותי ניקיון יותר מחמש שנים ללא הסכם, אף שהנוהל קובע שההתקשרות תהיה לשלוש שנים.

2. ניקיון אצטדיון רמת גן

באוגוסט 1992 פרסמה ההתאחדות מכרז לקבלת הצעות מחיר לעבודות ניקיון באצטדיון רמת גן. עד אז היא העסיקה שבעה עובדים זמניים בעבודות ניקיון ותחזוקה. בתחילת ספטמבר אותה שנה התקבלו הצעות משמונה חברות; ההתאחדות עשתה בדיקה כלכלית להשוואת ההצעות, והעלתה שכדאי לה להעסיק את העובדים הזמניים במקום חברת ניקיון, ולכן לא התקשרה עם שום חברה.

באמצע 1994 החליטה ועדת המכרזים לפנות לארבע חברות לשם קבלת הצעות מחיר לניקיון האצטדיון. מבין הארבע היתה הזולה ביותר הצעתה של חברה י"ב. ההתאחדות

העסיקה אותה עד עונת המשחקים 2000-2001 בלא שנחתם עמה הסכם, והתשלום התבסס על הצעת המחיר של החברה.

הביקורת העלתה, שההתאחדות פנתה ב-1994 רק לאחת מהחברות שהגישו הצעות ב-1992 (חברה י"ב), ולא פנתה לחברות אחרות שהצעותיהן אז היו זולות יותר. הצעת חברה י"ב היתה גבוהה פי שלושה ויותר מההצעה הזולה ביותר שהתקבלה ב-1992, וגבוהה ב-30% (נומינלית) מזו שהגישה ב-1992. ההתאחדות לא עשתה בדיקה כלכלית נוספת כדי לבחון אם לא כדאי להעסיק את עובדי האצטדיון הזמניים. ההתאחדות שילמה לחברה י"ב 12,585 ש"ח בעבור כל עבודה, לעומת 8,225 ש"ח על פי ההצעה המקורית, ובסך הכל שילמה 588,000 ש"ח בשנת 1999 ו-380,000 ש"ח בשנת 2000 (עד אמצע אוקטובר). על פי הנוהל היה על ההתאחדות לקיים מכרז אלא אם כן החליטה המזכירות אחרת. הנושא לא נדון במזכירות, וממילא לא הוחלט שלא לקיים מכרז.

3. שירותי מחשוב והדפסות

ההתקשרות בין ההתאחדות לבין חברת מחשבים החלה, כפי שנמסר למשרד מבקר המדינה, לפני כ-30 שנה. ההתאחדות מחוברת בקו נל"ן למחשב של החברה, תמורת 2,000 דולר לחודש, וכל התוכנות המשמשות את ההתאחדות (למעט הדפסת הכרטיסים) הן בבעלות החברה. החברה גובה תשלום נוסף בעבור שעות תכנון, פיקוח באיגוד השופטים, שעות רישום, והפקת משכורות של עובדי ההתאחדות, וכן בעבור הדפסת כרטיסים למשחקים לפי הכמות שהקבוצות מזמינות. ההתאחדות משלמת בעבור הכרטיסים, ולאחר מכן מחייבת את הקבוצות.

הצעת מחיר בעבור השירותים השוטפים שהחברה מספקת להתאחדות הוגשה לאחרונה ב-1990. בחוות דעת משפטית מאותה שנה בדבר קבלת שירותי מחשוב, צוין שההתקשרות עם החברה נעשתה מכוח חילופי מכתבים בלבד: הצעת החברה מדצמבר 1986 ואישור הצעתה בוועדת הכספים של ההתאחדות באותו חודש. בחוות הדעת הומלץ לבדוק את הסכומים המשולמים לחברה, ואת סבירותם בהתחשב בשירות הניתן ובהשוואה לשירותים חלופיים שניתן לקבל. המלצות חוות הדעת לא יושמו.

הביקורת העלתה שבתקציב לשנת 1999, ושוב בשנת 2000, תוקצב סך של 130,000 ש"ח לרכישת מחשב זהה לזה של החברה, אך הקנייה לא יצאה לפועל. אמנם מחיר הציוד אינו המרכיב היחיד הנשקל לצורך רכישה או שכירות, אולם הוא מעלה שאלה בדבר כדאיות ההתקשרויות עם החברה, כיוון שבשווי של 16 חודשי דמי שימוש במחשב, היה אפשר לממן רכישה עצמית. מאז 1995 ועד אמצע 2000 שילמה ההתאחדות לחברה יותר מ-5.8 מיליון ש"ח במחירים שוטפים (מסכום זה 2.9 מיליון ש"ח שיועדו להדפסת כרטיסי כניסה למשחקים, הוחזרו להתאחדות בידי הקבוצות). עלות ההתקשרות היא ניכרת, ונמשכת שנים רבות ללא הסכם, בלי שנבדקה סבירות המחירים ובלי שנבדקו חלופות אפשריות להתקשרות עם החברה או עם אחרים.

בתשובתה הודיעה ההתאחדות למשרד מבקר המדינה, שבכוונתה לבחון מחדש את דרך העבודה בתחום זה, ובין השאר להטיל על המבקר הפנימי לבדוק את העניין ולהגיש ממצאים ומסקנות. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום שההתאחדות לא תסתפק בביקורת פנימית אלא תפנה אל יועץ חיצוני כדי שיעשה בעבורה ניתוח מערכת עדכני, וימליץ לגבי המשך פעילותה של ההתאחדות בנושא. לאחר סיום הביקורת התקשרה ההתאחדות במאוס 2001 עם יועץ למחשוב.

4. קצין העיתונות

1. התקשרות עם קצין העיתונות: ב-1992 התקשרה ההתאחדות עם חברה י"ג באמצעות מנהלה (להלן - קצין העיתונות), למתן שירותי פרסום, שיווק ויחסי ציבור, ייעוץ וטיפול בתחום התקשורת ויצירת קשר עם נותני חסויות ומפרסמים, הפקת חוברות ותכניות וסיוע בשיווק כרטיסים למשחקים. ההסכם היה אמור לחול רק על חמשת משחקי קדם-הגביע העולמי בכדורגל שההתאחדות ארגנה בארץ, ועל משחקי הנבחרת הצעירה. המשחק האחרון היה בנובמבר 1993. ההתקשרות נעשתה ללא בקשת הצעות מספקים אחרים. בהסכם נקבע, שלחברה י"ג תינתן עמלה בשיעור 2% מכל סכום שההתאחדות תקבל מכל פרסום או נותן חסות, וכן 2% ממכירת כרטיסי מנוי למשחקים שהחווה חל עליהם.

באפריל 1995 הורחב ההסכם המקורי לכל המשחקים הבין-לאומיים המאורגנים בידי ההתאחדות אשר יתקיימו עד תום המשחקים המוקדמים בגביע העולם 1998. באותו מסמך הוכנסו כמה שינויים בהסכם המקורי, בהם ויתור של חברה י"ג על העמלות שנקבעו בהסכם המקורי.

במכתבו אל החשב מאפריל 1997, טען קצין העיתונות, בין היתר, שעל פי ההסכם היתה חברתו אמורה לקבל אחוזים מכל הכנסות ההתאחדות ממכירת כרטיסים ומנותני חסות, אולם ויתרה על כך בהסכמה הדדית מתוך הבנה שפעילות החברה תגולם בחשבונות השוטפות. לדבריו, ההתאחדות נהנתה משירותים שוטפים ששוויים עשרות אלפי שקלים בחודש, אך שילמה רק על פי אירועים ומשחקים. בתחילת יוני 1997 השווה החשב בין מחירי חברה י"ג לבין הצעה של ספק דברי דפוס אחר, והעלה, שמחיר הדפסת תכנייה בחברה י"ג יקר בממוצע ביותר מ-150% ומחיר הדפסת פלקטים ב-18%. החשב ביקש כמה פעמים מקצין העיתונות פירוט מחירים, ולא קיבל. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2001 הודיע קצין העיתונות, שמחירי חברה י"ג היו גבוהים יותר משום שכללו לא רק את עבודות הדפוס, אלא כללו בין היתר הוצאות נוספות, ובין היתר העסקת אנשי תקשורת נוספים והוצאות בחו"ל.

בדוח שהוגש למנכ"ל בסוף יוני 1997, מתחה ועדת הביקורת ביקורת חריפה על ההתקשרות עם חברה י"ג, בעיקר על אי-קיום מכרזים והשוואת מחירים עם ספקים אחרים, ועל אי-פירוט מספיק בחשבונות.

בישיבת המזכירות ביוני 1998 נדונה הארכת ההסכם עם חברה י"ג עד תום משחקי "יורו 2000". הוחלט, ששני חברי מזכירות יבדקו את ההסכם ויביאו את הנושא לאישור. בנובמבר אותה שנה פנה יו"ר ועדת הביקורת ליו"ר בטענה, שהארכת ההסכם לא אושרה והעניין לא הועלה לדיון למרות החלטת המזכירות. לדעתו, אין להאריך את ההסכם בלי לדון עם קצין העיתונות על ממצאי הביקורת של הוועדה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה ההתאחדות, שנוכח ממצאי הביקורת של הוועדה הוחלט להוציא את עבודות הדפוס מטיפולו של קצין העיתונות. כן הודיעה שההוצאות על עבודות הדפוס משולמות ישירות לבתי הדפוס שהיא בוחרת על בסיס הצעות מחיר.

ב-1999 נחתם עם חברה י"ד (גם היא בניהול קצין העיתונות) הסכם לשלוש שנים, ממאי אותה שנה עד אפריל 2002. בהסכם נקבע, שחברה י"ד תיתן שירותים מקצועיים שונים, ובעיקר: פרסום, שיווק ויחסי ציבור; ייעוץ וטיפול בתחום התקשורת (כולל מסירת הודעות לעיתונות וקיום מסיבות עיתונאים); והפקת חומר פרסומי ואחר. כמו כן ילווה קצין עיתונות את נבחרת הבוגרים הלאומית בעת שהייתה בחו"ל.

תמורת השירותים שפורטו בהסכם, תשלם ההתאחדות תשלום חודשי קבוע בסך 10,000 ש"ח; סכום של 12,000 ש"ח בעבור כל משחק רשמי של הנבחרת הלאומית במסגרת "מוקדמות אליפות העולם" ו"מוקדמות אליפות אירופה" ובעבור משחקים ידידותיים של הנבחרת נגד נבחרות מובילות; 8,000 ש"ח נוספים בעבור משחקי הנבחרת ומשחקי חצי גמר וגמר גביע המדינה. הסכומים יעודכנו בכל שישה חודשים על פי עליית מדד המחירים לצרכן.

בשנים 1995, 1997 ו-1998 שילמה ההתאחדות לחברות המנוהלות בידי קצין העיתונות כ-800,000 ש"ח בכל שנה. ב-1996 שולמו לו כ-1.2 מיליון ש"ח, ב-1999 וב-2000 כ-500,000 ש"ח בכל שנה.

5. התקשרויות שונות

ההתאחדות רוכשת שירותים שונים במשך שנים מאותם קבלנים. היא בחרה בקבלנים אלה על סמך בדיקות של הצעות מחיר שנעשו באמצע שנות התשעים. אף על פי שמדובר בסכומים ניכרים היא לא חתמה על הסכמים עמם, והסתפקה בהצעות המחיר שניתנו לפני שנים. להלן דוגמאות:

(א) חברה ט"ו מספקת להתאחדות עובדים להפעלה ובדיקה של מערכות התאורה והגנרטור במשחקי הכדורגל באצטדיון רמת גן. ההתאחדות שילמה לחברה 258,000 ש"ח בשנת 1999 ו-140,500 ש"ח בשנת 2000 (עד אמצע אוקטובר). ההתקשרות עם חברה זו החלה עוד ב-1992.

(ב) ההתאחדות רוכשת מחברה ט"ז שירותי הגברה למשחקי הכדורגל זה שנים רבות. ההתאחדות שילמה לחברה בעבור שירותי הגברה 456,000 ש"ח בשנת 1999 ו-396,000 ש"ח בשנת 2000 (עד אמצע אוקטובר).

(ג) ההתאחדות משלמת לחברה י"ז בעבור התקנה של מחסומים בשערי הכניסה, בחניות, ברחובות ובצמתים על פי בקשות המשטרה וההתאחדות. ההתאחדות משתמשת בשירותי החברה שנים רבות. ההתאחדות שילמה לחברה י"ז 185,500 ש"ח ב-1999 ו-200,300 ש"ח ב-2000 (עד אמצע אוקטובר).

לדעת משרד מבקר המדינה, על ההתאחדות לעגן את התקשרויותיה עם הספקים בהסכמים מחייבים, לפרקי זמן קצובים, ולנסות לשפר את תנאיהן עם תום תוקפן; לגבי התקשרויות בסכומים שקובע הנוהל, יש לפרסם מכרזים.

קשרי גומלין כספיים בין ההתאחדות לקבוצות

גביית חובות מן הקבוצות

חלק מן הקבוצות חייבות כספים, בנוסף על חובותיהן האחרים, גם להתאחדות. ב-31.1.00 הגיעה יתרת החובות להתאחדות לסכום של כשני מיליון ש"ח. החובות להתאחדות מקורם בעיקר במסים על מכירת כרטיסים למשחקים, באגרות שיפוט ובקנסות על עבירות משמעת ועל אי-קיום פסקי בוררות. על פי התקנון, ההתאחדות מקבלת 10% מההכנסות ברוטו מהמשחקים שבהם משתתפות הקבוצות החברות בהתאחדות, ממשחקי אליפות, ממשחקים ידידותיים וממשחקי גביע (חוץ מגביע המדינה); בתחרויות נגד קבוצות מחו"ל מקבלת ההתאחדות 5% מההכנסות ברוטו. הקבוצה המארחת חייבת להגיש להתאחדות דוח כספי, לא יאוחר מ-15 יום ממועד עריכת המשחק. באישור האסיפה הכללית מאוגוסט 1999 תוקן התקנון ונקבע בו שאיחור בהגשת הדוח הכספי או בתשלום המסים לפיו, יגרור אחריו ריבית בשיעור ריבית הפריים על משיכת יתר, החל במועד הקבוע להגשת הדוח הכספי ועד לתשלום המלא בפועל.

תקנון המשמעת של ההתאחדות מאפשר להטיל על הקבוצות עונשים שונים ובהם קנסות כספיים. התקנון קובע, שהקנס ישולם בתוך 30 יום מהיום שבו ניתן פסק דין לחובת הקבוצה. אי-תשלום במועד יגרור לתוספת ריבית בשיעור הנהוג בבנקים על חריגה מאשראי, וזאת בתוספת כל עונש נוסף, כמו אי-חידוש רישומה של הקבוצה לקראת עונת המשחקים הבאה.

ההתאחדות נהגה לחייב את הקבוצות בריבית פיגורים לקראת תחילת כל עונה. אף כי על פי התקנון יש לחייב את הקבוצות בריבית פיגורים, הועלה שהחויב האחרון בריבית פיגורים נעשה ביוני 1999, והקבוצות לא חויבו בריבית פיגורים לקראת העונה 2000-2001. יו"ר ועדת הביקורת העיר למנכ"ל בפברואר 1998, שהיווצרות חובות של קבוצות להתאחדות היא למעשה מתן אשראי זול לקבוצות בשעה שההתאחדות משלמת ריבית על משיכת יתר בבנק. יו"ר ועדת הביקורת הוסיף, שזה מצב בלתי נסבל, שהוא התריע עליו בדוחות ביקורת קודמים. בישיבת המזכירות מאפריל 2000 ציין יו"ר ועדת הביקורת,

שכבר שנים רבות הוא מצביע על בעיית החובות של אגודות ושל מרכזים. לא נרשמה החלטה בנדון.

ועדת הכספים של ההתאחדות אישרה בדצמבר 1999 מחיקת חובות מקבוצות שהתפרקו, בסך כ-190,000 ש"ח. למעשה נמחקו חובות בסך כ-207,000 ש"ח. כמעט מחצית מהסכום נובע מחוב של שתי קבוצות. כמו כן הוחלט שקבוצה שנמחק לה חוב, לא תוכל להירשם מחדש, אלא אם כן יכוסה החוב כולל ריבית והפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן. לגבי חוב ישן מ-1996 של אחד ממרכזי הקבוצות בסך 38,000 ש"ח הנובע ברובו מחיובי ריבית הנגררים מזה מספר שנים, קבעה הוועדה שהחוב יקוזז מכספים שיעמדו לזכותו, ואם לא תימצא הדרך לכך יידרש תשלום בנפרד. יש לציין, שעד סוף 1999 הגיע חוב המרכז ל-315,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא מיצתה ההתאחדות את האמצעים העומדים לרשותה על פי התקנון, כדי לגבות את הכספים המגיעים לה, בעיקר מהקבוצות מהליגות הנמוכות שמהן כמעט לא ניתן לקזז את החובות מכספים המגיעים להן ממקורות שונים באמצעות ההתאחדות. מתשובת ההתאחדות מפורסמת 2001 עולה, שבספטמבר 2000 היה חובן הכולל של 192 הקבוצות בליגות ב' ו-ג' 140,000 ש"ח.

עסקאות חליפין ורישום פעולות

1. ההתאחדות עושה עסקאות חליפין (barter) עם ספקים שונים. ההתאחדות מפרסמת את אותם הספקים על גבי הכרטיסים והתכניות שהיא מפיקה לקראת משחקי הנבחרות, על שלטים באצטדיון רמת גן, ובאמצעים אחרים. בעבור הפרסום היא מקבלת שירותים וטובין שונים. ההתאחדות רושמת את עסקאות החליפין מחוץ למערכת הנהלת החשבונות ברשימות מעקב אצל החשב. כתוצאה מכך לא נכללות עסקאות אלו בדוחות הכספיים⁸¹. להלן דוגמאות:

(א) אל על: להתאחדות ולחברת אל על יש הסכם לשנתיים על פיו ההתאחדות מפרסמת את אל על במסגרת פרסום משחקי הנבחרת, ובתמורה מנפיקה אל על להתאחדות כרטיסי טיסה בסכום קבוע מראש. ההסכם הראשון נחתם ב-1992 ועסק בתקופת המשחקים המוקדמים של גמר גביע העולם בכדורגל 1994. אל על התחייבה להנפיק, בתמורה לפרסום, כרטיסים בשווי כולל של 100,000 דולר.

81 בעניין היבטי המס של עסקאות חליפין, ראו בדוח זה בפרק "מיסוי ההתאחדות לכדורגל בישראל" בעמ' 120.

בשנת 1994 נחתם הסכם דומה לגבי המשחקים המוקדמים של אליפות אירופה 1996. בתמורה לפרסום התחייבה אל על להנפיק להתאחדות כרטיסי טיסה בסכום כולל של 70,000 דולר. באוגוסט 1996 הוארך תוקף ההסכם למשחקים המוקדמים של גביע העולם, בסכום של 60,000 דולר. בסוף 1997 הוארך ההסכם לשנתיים נוספות לטורניר יורו 2000, בסכום של 60,000 דולר. המזכירות אישרה באפריל 2000 את הארכת תוקף הסכם החליפין לשנתיים נוספות עד 31.12.01, בסכום של 40,000 דולר. ההתאחדות אינה רושמת כהוצאה את עלות הטיסות ששולמו באמצעות הסכם החליפין, וגם אינה רושמת כהכנסה את הסכומים שאושרו בהסכם.

(ב) חברה ב': החל ב-1992 התקשרה ההתאחדות עם חברה א' ומ-1997 עם חברה ב' לרכישת ציוד ספורט (ראו לעיל), שתמורתו נתנה להן זכויות פרסום. היות שעסקאות אלו לא היו כרוכות בהעברות כספים, הן לא נרשמו בספרי ההתאחדות ולא ניתן להן ביטוי בדוחות הכספיים. עסקאות אלו היו בסכומים מהותיים (900,000 ש"ח בממוצע בשנה). בעקבות הביקורת התחילה ההתאחדות לרשום בספריה את הספקת הציוד מחברה ב'. באוקטובר 2000 נרשם בחשבונות מקבילים כחובה וכזכות הציוד שקיבלה ההתאחדות מחברה ב' מתחילת תוקף החוזה עד אז, בסך 3.2 מיליון ש"ח. הסכום האמור לא נרשם כהכנסה וכהוצאה ובהתאם למועד הביצוע כפי שנדרש בתקן החשבונאי (ראו להלן), אלא בחשבונות חובה וזכות ובסכום כולל. בתשובתה הודיעה ההתאחדות למשרד מבקר המדינה, כי אף שאין בכך כדי להשפיע על התוצאות הכספיות, אלא רק לכשייווצר הצורך בתשלום בעבור ציוד, תשקף ההתאחדות בעתיד את העסקאות עם חברה ב' בספריה ובביאורים למאזן. משרד מבקר המדינה העיר להתאחדות, שהצורך ברישום האמור נוצר כבר בשנת 2000, שבה כבר היה עליה לשלם לחברה ב'.

(ג) חברה י"ח: מנובמבר 1986 התקשרה ההתאחדות עם חברה י"ח לשכירת מכוניות. ההתאחדות לא שילמה את מלוא דמי השכירות, שהסתכמו ב-1999 ב-23,000 ש"ח לחודש, ובתמורה נתנה לחברה י"ח שירותי פרסום בסכום של כ-9,400 ש"ח לחודש (לא כולל מע"מ). ההתאחדות לא רשמה את סכומה המלא של העסקה, אלא רק את הסכום ששילמה בפועל בעבור שכירת המכוניות, בסך 13,600 ש"ח לחודש.

(ד) תחנת רדיו: ההתאחדות התקשרה באמצע 1996 עם תחנת רדיו לשם שידור משחקי הכדורגל במשך שתי עונות וחידשה את ההתקשרות ביוני 1999 לעוד חמש עונות. זכיין תחנת הרדיו התחייב לשלם להתאחדות 555,000 דולר לעונה ולהעמיד לרשותה זמן שידור במסגרת תשדירי פרסום בשווי של 100,000 דולר בכל עונת משחקים. הוסכם כי ההתאחדות רשאית לשלב בזמן הפרסומת שיועמד לרשותה תשדירי פרסומת מטעמה, וכן למכור את זמן הפרסום לגופים חיצוניים.

הביקורת העלתה, שההתאחדות הציעה לספקים שלה זמן פרסום בשידורי תחנת הרדיו:

(1) בהסכם עם חברה ב' מדצמבר 1997 נקבע כי "ההתאחדות מתחייבת לאפשר לחברה לפרסם באמצעות תשדירי רדיו (גינגלים) בתחנת הרדיו בהיקף של עד 50 תשדירים לכל שנה משנות הסכם זה".

(2) בהסכם עם חברה י"א מיוני 1997 להפעלת המכון הרפואי התחייבה ההתאחדות "להעמיד לרשות חברה י"א 30 דקות פרסום ברדיו בכל אחת משלוש שנות ההסכם ובתקופות האופציה, ככל שתהיה".

(3) בהתקשרות עם חברה י"ח באפריל 1999 להשכרת מכונות להתאחדות, חבילת הפרסום שהעמידה ההתאחדות לרשות חברה י"ח כוללת בין היתר זמן פרסום ברדיו.

ההתאחדות אינה מנהלת רישום של החיובים בעבור פרסומת בתחנת הרדיו, ואינה עוקבת אחר השימוש בזמן הפרסום. על פי החוזה עם תחנת הרדיו עומד לרשות ההתאחדות, כאמור, סכום של 100,000 דולר לשנה, ולא ניתן לקבוע באיזה חלק מסכום זה השתמשה היא ובאיזה חלק השתמשו הספקים. בתשובתה הודיעה ההתאחדות למשרד מבקר המדינה, שאיש מהספקים לא ניצל את זמן הפרסום שהוקצב לו. למרות פניותיה, לא קיבלה ההתאחדות את החיוב בגין ניצול זמן הפרסום עבורה, ולכן אין בידה אסמכתאות לרישום ההכנסה וההוצאה במקביל. לדעת משרד מבקר המדינה על ההתאחדות לנהל מעקב אחר זמן הפרסום, כדי שתוכל לנצלו ביעילות.

2. הוועדה לתקנים בין-לאומיים בחשבונאות קבעה בתקן הבין-לאומי IAS 18 שנקבע בשנת 1982 ושעודכן ב-1993, שכאשר סחורות נמכרות או שירותים ניתנים בתמורה לסחורה או לשירותים אחרים, ההחלפה נחשבת לעסקה המייצרת הכנסה. במאסר 1997 פרסמה לשכת רואי החשבון בישראל גילוי דעת (מס' 69) בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי של מלכ"רים. גילוי הדעת הוחל על דוחות כספיים של מלכ"רים לתקופות המסתיימות לאחר 15.9.97. בדצמבר 1999 פרסם המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות תקן חשבונאות (מס' 5) בדבר תיקונים והבהרות לגילוי דעת 69 (אשר הוחל על דוחות כספיים לתקופות המתחילות ב-1.1.00).

על פי התקנים החשבונאיים וגילוי הדעת היה על ההתאחדות לכלול בדוחות הכספיים את עסקאות החליפין הן לגבי טובין והן לגבי שירותים. גם סעיף 9(א) בחוק הספורט קובע ש"אגודת ספורט, ארגון ספורט, התאחדות, איגוד ומועדון ספורט חייבים לנהל פנקסי חשבונות שישקפו בשלמות ובנאמנות את עסקאותיהם ומצבם הכספי" (ראו גם הוראות מס הכנסה ותקנות מס ערך מוסף [ניהול פנקסי חשבונות] מס' 2, התשל"ג - 1973).

3. שירותים ממכון וינגייט: בפברואר 1998 הודיע מנהל רשות הספורט והחינוך הגופני ליו"ר ההתאחדות כי "לאור פיתוח היוזמות המיוחדות בתוכניות העבודה של משרד החינוך ורשות הספורט לטיפוח ולטיפול בכדורגל נשים, ובהכנת נבחרות וסגלים אולימפיים ולאומיים, יועמדו לטובת ההתאחדות לכדורגל למטרות הנ"ל שירותים ממכון וינגייט לפי בקשת ההתאחדות. למטרות אלו יועמד על ידי רשות הספורט באמצעות מכון וינגייט, תקציב של 1.5 מיליון ש"ח לכל אחת מהשנים 1998, 1999 ו-2000". לסכומים אלו יתווספו בתחילת כל שנת תקציב הפרשי הצמדה. לדברי ההתאחדות, בפועל התקבלה הקצבה של 1.5 מיליון ש"ח בעבור 1998, 1 מיליון ש"ח בעבור 1999, והובטח לה זיכוי של 1.5 מיליון ש"ח בעבור 2000.

על פי נתונים שריכז משרד מבקר המדינה בהתאחדות ובמכון וינגייט, עולה שההתאחדות השתמשה בשנים האמורות בשירותי המכון בשווי של 2.6 מיליון ש"ח. שוויים הכספי של השירותים לא קיבל ביטוי בדוחות הכספיים של ההתאחדות (לא כהכנסה ולא כהוצאה).

על ההתאחדות היה לרשום בספריה את השירותים המתקבלים כהקצבות ואת השירותים והטובין המתקבלים מעסקאות החליפין וזאת על פי ערכם של הטובין או השירותים המתקבלים. אי-גילוי של עסקאות החליפין ושל הקצבות השירותים בדוחות הכספיים נוגד את גילוי הדעת והתקנים החשבונאיים וגם אינו עולה בקנה אחד עם חוק הספורט, שכן ספריה של ההתאחדות אינם משקפים בשלמות את עסקאותיה. ההתאחדות הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שבעתיד יקבלו עסקאות מסוג זה ביטוי בספרי הנהלת החשבונות ובדוחות הכספיים.

ענייני מינהל

מחסן ביגוד וציוד הנבחרות

יו"ר ועדת הביקורת של ההתאחדות הגיש ביוני 1996 דוח ביקורת בנושא ניהול מחסני הציוד של הנבחרות. מהדוח עולה, שכל נבחרת ניהלה מחסן נפרד, והציוד שבו שימש רק אותה. לא היה פיקוח על כמות הציוד המונפק ולא היתה אפשרות שכמה נבחרות ישתמשו בציוד דומה. יו"ר ועדת הביקורת המליץ להקים מחסן מרכזי שבו ירוכז הציוד של כל נבחרות ישראל בכל הגילאים.

באוגוסט 1998 הציע המנכ"ל להקים מחסן מרכזי שינוהל בעזרת תוכנת מחשב לניהול מחסנים, ולהכשיר אחד מעובדי האצטדיון לניהול המחסן. כל ציוד הנבחרת יירשם במערכת הממוחשבת. המזכירות הסמיכה את המנכ"ל להמשיך ולטפל בעניין.

משרד מבקר המדינה בדק את תפעול המחסן המרכזי של ההתאחדות ואת המחסן של נבחרת הנוער והעלה, שמאז בדיקת יו"ר ועדת הביקורת לא חל שינוי: כל אחד משמונת מנהלי הנבחרות מנהל מחסן נפרד הממוקם בתחומי האצטדיון. כל אחד מהמנהלים מגיש מדי פעם בפעם רשימה של ציוד נדרש לאישור החשב או הסמנכ"ל. בהתאם לרשימה ובהתחשב במלאי הנמצא במחסן המרכזי, מזמין המחסנאי את הציוד. לא נקבע תקן לכמות הציוד הנדרש באופן שוטף. הציוד מונפק למנהלי הנבחרות בהתאם להזמנתם, והציוד לאיגוד השופטים מונפק על פי הזמנה שמוציא מנהל איגוד השופטים. כל מנהל נבחרת אחראי לציוד שהונפק לו. לא נעשית ספירת מלאי של הציוד הנמצא בידי מנהלי הנבחרות.

בבדיקה שנעשתה במחסן המרכזי נמצא מלאי מת הכולל חליפות ייצוג משומשות, מעילים משומשים וציוד חדש רב מתוצרת חברה א', שההתקשרות עמה הופסקה. ציוד זה אמנם רשום בכרטיסת, אך לא נעשתה ספירת מלאי שלו, ושל שאר הציוד במחסן. אין להתאחדות מידע על ערכו הכספי של הציוד במחסן. מנהלי הנבחרות שולחים ציוד ישן שאינו בשימוש למחסן המרכזי, כדי שיישלח לנזקקים. לא נמצא רישום של ציוד זה.

המחסנאי הסביר, שחלק מהציוד נשלח לנזקקים, על פי בקשות של גופים שונים, בצירוף תעודות משלוח.

למרות החלטת המזכירות על שינוי שיטת תפעול המחסנים ועל הקמת מחסן מרכזי ממוחשב, בפועל לא נעשה דבר, והמחסנים ממשיכים להתנהל ללא פיקוח מרכזי. לדעת משרד מבקר המדינה, על ההתאחדות לדון שוב בעניין זה ולהחליט איזו דרך מתאימה לנהל את הציוד של הנבחרות, שכן מדובר בסכומים ניכרים ובציוד מבוקש.

צבירה ופדיון של ימי חופשה

1. המנכ"ל שפרש ביולי 2000 התחיל את עבודתו בהתאחדות ביוני 1972. עד מועד פרישתו צבר 317 ימי חופשה, ושולם לו פדיון ימי חופשה בסך 415,900 ש"ח, לפי 1,312 ש"ח ליום עבודה. לא הוסכם עם המנכ"ל על הסדר אחר מזה שנקבע בחוק חופשה שנתית, התשי"א-1951.

הביקורת העלתה, שיתרת ימי החופשה שעמדו לזכותו בעת עזיבתו, מחולקת בזכאות שנתית של 22 ימי חופשה לשנה, משמעותה יותר מ-14 שנות עבודה ללא ניצול חופשה. על פי התייעוד שבתיק האישי של המנכ"ל, חלק מימי החופשה נצברו כתוצאה מעבודה בימי שישי. בעבור חלק מימים אלה הוא קיבל תשלום ובעבור חלקם ימי חופשה נוספים.

2. ההפרשה החשבונאית לחופשות לא מנוצלות של עובדי ההתאחדות ל-31.12.99 הגיעה ל-1.4 מיליון ש"ח. על פי רישומי ההתאחדות, שלישי מבין 38 עובדים הזכאים לחופשה שנתית, צברו עד אותו מועד יותר מ-60 ימי חופשה כל אחד. עובד אחד המועסק מ-1975 צבר 204 ימי חופשה שערך פדיונם על פי משכורתו לדצמבר 1999 הגיע לכ-116,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ההתאחדות לפעול לכך שעובדיה לא יהיו רשאים לצבור ימי חופשה יותר ממכסה סבירה. הפעילות המינהלית פוחדת במידה ניכרת בחודשים יולי-אוגוסט בכל שנה בגלל הפגרה בליגות השונות, ועל ההתאחדות לפעול כדי שעובדיה יצאו לחופשה בחודשי הפגרה, ולמנוע ככל הניתן הוצאות גדולות ומיותרות על פדיון ימי חופשה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה ההתאחדות שכבר בסוף 1997 החלה בצעדים לצמצום מספר ימי החופשה שנצברו ולמניעת צבירת ימי חופשה חדשים.

נסיעה לקונגרס פיפ"א

1. המזכירות אישרה באפריל 1999 את נסיעתם של היו"ר, ממלא מקומו והמנכ"ל לארה"ב לקונגרס מטעם פיפ"א, לסימפוזיון לכדורגל נשים וכן לאליפות העולם לנשים שהתקיימה בעת קיומו של הקונגרס. על פי פרוטוקול הישיבה ציין היו"ר: "כפי שאתם יודעים, אנו נוסעים לקונגרס פיפ"א. מסתבר שכמה ימים לפני כן מתקיים קונגרס לכדורגל נשים, ומתקיימת גם אליפות העולם לנשים. מ"מ היו"ר, המנכ"ל ואני נוסעים לקונגרס.

אנו ניסע ב-30-29 לחודש, כדי להיות גם בקונגרס הנשים. אנו מציעים לצרף לנסיעה לקונגרס הנשים גם את הסמנכ"ל שהוא אחראי לנושא כדורגל הנשים בהתאחדות לכדורגל. משך הנסיעה הוא בערך שבועיים. הקונגרס עצמו הוא 10 ימים, וצריך עוד ימי נסיעה ללוס-אנג'לס. המשחק הוא ב-30 ביוני, והנסיעה היא מה-29 ביוני למשך 15 יום".

הביקורת העלתה, שבפועל קונגרס כדורגל הנשים היה ב-7 וב-8 ביולי, ונמשך יומיים; קונגרס פיפ"א (כולל מושב ההכנה לו) נמשך יומיים, מהם אחד חופף לקונגרס כדורגל הנשים. דהיינו מדובר בשני אירועים שנמשכו שלושה ימים.

בעת אישור הנסיעה במזכירות לא התקיים דיון ענייני בשאלה האם הכרחי במוסד ציבורי כמו ההתאחדות לשלוח משלחת ולממן את שהייתה בחו"ל במשך 15 ימים, לצורך השתתפות בקונגרס ובסימפוזיון שנמשכו שלושה ימים בלבד, ולצורך צפייה במשחקי אליפות העולם בכדורגל נשים כבר משלב רבע הגמר, נוכח ההוצאות הגדולות הכרוכות בכך.⁸²

בסוף יוני חויבה ההתאחדות בעבור ארבעה כרטיסי טיסה במחלקת עסקים. בביקורת הועלה, שהזמנת כרטיס טיסה במחלקת עסקים בעבור הסמנכ"ל נעשתה ללא אישור מראש, כמתחייב מהחלטות קודמות של המזכירות, שלפיהן כרטיסים במחלקת עסקים יוזמנו רק בעבור היו"ר, ממלא מקומו והמנכ"ל.

פיפ"א היתה אמורה לשאת בהוצאות על הטיסה במחלקת תיירות, ועל מלון וארוחות בוקר בעבור שלושת הנוסעים, ממועד הגעתם ללוס אנג'לס ב-7.7.99, עד לחזרתם ב-11.7.99. על פי חישובים שעשה משרד מבקר המדינה, הנסיעה בניכוי ההחזרים ששילמה פיפ"א, עלתה להתאחדות יותר מ-15,000 דולר.

נסיעה לקפריסין

1. בכל שנה ההתאחדות מקיימת ארוחת ערב משותפת של המזכירות עם בית הדין העליון. ביולי 1999 אישרה המזכירות יוזמה של היו"ר להזמין את חברי בית הדין העליון לנסוע לקפריסין לצפות במשחקי הנבחרת האולימפית ונבחרת הבוגרים נגד נבחרות קפריסין, שהתקיימו בספטמבר, ולקיים שם את ארוחת הערב השנתית המשותפת. הוחלט, שכל המזכירות תיסע למשחק עם חברי בית הדין העליון.

בנסיעה לקפריסין השתתפו חמישה חברי מזכירות (מ-12); שבעה חברי בית הדין העליון (מ-8; שניים מהם שילמו בעבור הנסיעה), היועץ המשפטי, התובע, המנכ"ל, יו"ר ועדת הביקורת ונציג חברת התיירות שארגנה את הנסיעה.

העלות הכוללת של הנסיעה היתה כ-56,000 ש"ח, והיא כללה טיסה, מלון, ארוחות וטיולים. לשם השוואה, ארוחת הערב של המזכירות עם חברי בית הדין העליון ב-1998 עלתה כ-5,800 ש"ח, כעשירית מעלות הנסיעה בשנה שאחריה. הביקורת העלתה,

82 שהייתה של המשלחת הוארכה כדי לצפות במשחק רבע הגמר שהתקיים ב-30.6.99.

שהוצאות הנסיעה נרשמו בסעיף הוצאות "משחקים בחו"ל - נבחרת לאומית" אף שהיה צריך לרשום אותן בסעיף "הוצאות הנהלה וכלליות".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הדגישה ההתאחדות כי "החלטה על הנסיעה לקפריסין היתה והינה החלטה חריגה שאינה בבחינת סימן לבאות, כפי שלא היה לה תקדים בעבר". ההתאחדות הוסיפה כי "מדובר בהחלטה אשר התקבלה במסגרת 70 שנה להתאחדות וכהוקרה מיוחדת של ההתאחדות לחברי ביה"ד העליון על תרומתם רבת השנים ובהתנדבות מלאה, תרומה אשר את משקלה הסגולי לא ניתן למדוד בערכים כספיים. אין מדובר בנסיעה למטרת בילוי, אלא לשם צפייה בשני משחקים חשובים של הנבחרת הלאומית והנבחרת האולימפית ובמסגרת זו גם קיום המפגש השנתי של ביה"ד העליון עם חברי מזכירות ההתאחדות".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה להימנע מהוצאה כזאת, על נסיעה של בעלי תפקידים שלא היתה חיונית למילוי תפקידם, בהתחשב בכך כי חלק ניכר מתקציב ההתאחדות ממומן בכספי ציבור.



ההתאחדות לכדורגל היא הגוף המופקד על פיתוח ענף הכדורגל בישראל וניהולו, והיא המובילה את הענף כולו באמצעות הסדרת פעילותו. הכדורגל הוא אחד מענפי הספורט המרכזיים בארץ, ובשל מספרן הרב של הקבוצות והשחקנים, והמחזור הכספי הגדול הכרוך בו, יש חשיבות בשמירה על יציבות הענף ועל אפשרויות קידומו. כדי להשליט סדר בנושאים הכספיים הכרוכים בניהול הקבוצות, ובעקבות דוח של ועדה ציבורית שמינתה ההתאחדות, היא הנהיגה ב-1992 תקנון לבקרת תקציבים והפקידה בידי רשות לבקרה תקציבית את הסמכות לאשר את תקציבי הקבוצות בשלוש הליגות העליונות.

הביקורת העלתה, שניסיונות ההתאחדות להקטין את הגירעונות של הקבוצות בליגות העליונות בחלקם לא עלו יפה, ואחדות מן הקבוצות אף הגדילו את גירעונותיהן. אשר לתמיכה הכספית במחלקות הנוער של הקבוצות, שבהן טמונות עתודות השחקנים, לא הופעלו בקרות מספיקות כדי לוודא שהן מקבלות את נתח התקציב הראוי. אשר לקבוצות מהליגות הנמוכות, ההתאחדות לא אכפה עליהן את הוראות מתכונת הפיקוח שקבעה להן.

המבנה הארגוני של ההתאחדות נבדק ב-1997 בידי חברת ייעוץ שההתאחדות הזמינה את שירותיה. חברת הייעוץ העלתה שיש חפיפה בין היחידות הארגוניות בהתאחדות, ושהנחיות לעובדים ניתנו בידי מי שלא היו מוסמכים לכך. ההתאחדות לא דנה בממצאי חברת הייעוץ, ולא עשתה את השינויים הארגוניים המתחייבים.

בעקבות הביקורת על ההתקשרויות עם חברת המחשוב, משרד מבקר המדינה ממליץ שההתאחדות תעשה ניתוח מערכת מקיף של הפעילויות הנוכחיות, תיעל אותן ותבחר על פי תוצאות הניתוח את המערכת הממוחשבת המתאימה. ההתאחדות קשורה עם ספקי שירותים וטובין שנים רבות, בלי שבדקה מפעם לפעם הצעות מחיר, ועם אחדים מהם לא חתמה על הסכמים. בחלק מן ההתקשרויות לא בחרה ההתאחדות את הספק הזול ביותר, בלי שהובאו נימוקים לכך. ההתאחדות התקשרה עם כמה ספקים ונותני שירותים בעסקאות חליפין, וקיבלה שירותים ממכון וינגייט באמצעות הקצבות מרשות הספורט, בלי שפעילויות אלו קיבלו ביטוי בדוחות הכספיים.

מיסוי ההתאחדות לכדורגל בישראל

ההתאחדות רשומה, כאמור, כעמותה וחברות בה קבוצות כדורגל המסונפות, רובן ככולן, לשלושה מרכזי ספורט: הפועל, מכבי ובית"ר.

סעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש) (להלן - הפקודה) קובע שהכנסתו של מוסד ציבורי פטורה ממס, "במידה שלא הושגה מעסק שהם עוסקים בו או מדיבידנד או מריבית או מהפרשי הצמדה ששולמו על ידי חבר בני אדם שבשליטתם העוסק בעסק". לפי אותו סעיף, "מוסד ציבורי" הוא "חבר בני אדם של שבעה לפחות שרוב חבריו אינם קרובים זה לזה... הקיימים ופועלים למטרה ציבורית ונכסיהם והכנסותיהם משמשים להשגת המטרה הציבורית בלבד והם מגישים דין וחשבון שנתי לגבי נכסיהם, הכנסותיהם והוצאותיהם להנחת דעתו של פקיד השומה על פי התקנות שהתקין שר האוצר". מטרה ציבורית הוגדרה "מטרה שעניינה דת, תרבות, חינוך, מדע, בריאות, סעד או ספורט וכן מטרה אחרת שאושרה על ידי שר האוצר כמטרה ציבורית".

לפיכך ההתאחדות וקבוצות הכדורגל הן מוסדות ציבוריים על פי הפקודה.

לפי תקנות מס הכנסה (דוחות שיגיש מוסד ציבורי), התשנ"ז-1997, על מוסד ציבורי להגיש לפקיד השומה דוחות כספיים כמפורט בהן. ההתאחדות מדווחת לנציבות בדוחותיה הכספיים כי היא פועלת כמלכ"ר ונחשבת למוסד ציבורי, כמוגדר בפקודה.

המחלקה למוסדות ציבור ומלכ"רים (להלן - ממצו"מ) שבנציבות מס הכנסה ומימיו מקרקעין (להלן - הנציבות) מופקדת על הפיקוח על פעילותם של המוסדות האמורים ונותנת להם אישורים שונים.

הכנסות מעסק של מוסד ציבורי

רבים מהמוסדות הציבוריים מקיימים גם פעילות עסקית דומה לפעילות של גופים מסחריים. הנציבות פרסמה קווים מנחים לקביעת מטרה ציבורית ומוסד ציבורי, בהתאם לפסיקה ולניסיון שצברה: פעילות עסקית של מוסד ציבורי פטורה ממס אם היקפה אינו מהותי יחסית לכלל פעילות המוסד; אם הפעילות העסקית אינה יוצרת גירעון מצטבר; ואם רווחי עסקיו של המוסד משמשים להשגת מטרותיו ולמימון פעילותו הציבורית. הנחיות נוספות הנקוטות בידי הנציבות כלולות בתשובתה מדצמבר 2000 למשרד מבקר המדינה; צוין בה כי כדי לקבוע את החבות במס יש גם לבדוק אם ההכנסות הן פסיביות או שהן אקטיביות ואז יש מקום לחייבן במס; וכן אם ההכנסות נובעות מהפעילות הציבורית.

הכנסותיה הישירות של ההתאחדות ב-1999 היו כ-50 מיליון ש"ח. כאמור לעיל, יש להתאחדות הכנסות נוספות שמקורן בפרסום מוצריהן של חברות לפי הסכמים שחתמה עמן, בכללן:

1. בתחילת שנות התשעים חתמה ההתאחדות על הסכמים לתקופות מסוימות, עם שתי חברות למוצרי ספורט שיספקן ציוד ותלבושות לנבחרת ישראל ולשופטים שישפטו במשחקיה, שהסתכמו ב-5.6 מיליון ש"ח. עם אחת החברות נחתמו הסכמים המתירים לחברה למכור מוצרים הנושאים את סמל ההתאחדות ולהקים חנויות ונקודות מכירה באצטדיון רמת-גן, תמורת אספקת ציוד להתאחדות.

2. ההתאחדות חתמה בשנים 1992-2001 על הסכמים עם חברת תעופה שתספק לה כרטיסי טיסה תמורת פרסום שם החברה במסגרת המשחקים. הסכמים אלה הסתכמו ב-330,000 דולר.

הביקורת העלתה, שההכנסות הנדונות לא באו לידי ביטוי בדיווחים הכספיים של ההתאחדות לשנים האמורות. לכן, הדוחות הכספיים של ההתאחדות לא שיקפו נכונה את פעולותיה, את מצבה הכספי ואת היקף מחזור ההכנסות וההוצאות שלה; משום כך נבצר מהנציבות לגבש דעה בקשר לסיווג הכנסות אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנציבות לבחון על פי המבחנים הנקוטים בידיה אם יש לראות בהכנסות האמורות הכנסה מעסק החייבת במס.

ההתאחדות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2000, כי הכנסותיה הנובעות מהמקורות האמורים הן חלק בלתי נפרד מפעילותה ועל כל פנים אינן מגיעות לדרגת עסק, וכי להבא היא תציין בביאורים לדוחות הכספיים, שהיא מקבלת שירותים ללא תמורה, ותפרט אותם.

הנציבות הודיעה בתשובתה מדצמבר 2000, שהנושא האמור מעורר שאלות מקצועיות שהתשובות עליהן מצריכות בדיקה ושיקול דעת מעמיק, וכי תדרוש מההתאחדות פרטים נוספים כדי להכריע בהן. כמו כן הודיעה הנציבות שהיא תשקול לבקש מההתאחדות להמציא לה דוחות מתוקנים.

העברת כספים באמצעות ההתאחדות

על פי תקנון ההתאחדות, קבוצות כדורגל החברות בה צריכות להיות קבוצות בוגרים הרשומות כתאגיד ספורט עצמאי שלא למטרות רווח או המסונפות למרכז ספורט, כאמור לעיל.

ההתאחדות מעבירה לקבוצות הכדורגל כספים שהיא מקבלת מהמועצה ומזכיינים של שידורי המשחקים. לפי הדוחות של ההתאחדות, בשנת 1998 הגיעו סכומים אלה לכ-41 מיליון ש"ח ובשנת 1999 לכ-78 מיליון ש"ח; כ-70% מהסכומים האלה הועברו לקבוצות בליגת העל ובליגה הלאומית.

על פי הקווים המנחים האמורים של הנציבות, אחד התנאים לסיווגו של מוסד ציבורי ככזה הוא שאינו מחלק כספים לאחרים אלא אם כן החלוקה האמורה היא לשם הגשמת מטרותיו הציבוריות.

בשנים האחרונות ניכרת מגמה של מעורבות גורמים עסקיים בצדדים הניהוליים והכספיים של קבוצות כדורגל. במאי 2000 אישרה ההתאחדות תקנון המאפשר העברת זכויות

בעלות או ניהול בקבוצות כדורגל לידי תאגידים עסקיים או תאגידים שלא למטרות רווח. בתקנון נקבע, כי פעילותה הכלכלית והעסקית של קבוצה שהעבירה זכויות כאמור לתאגיד עסקי, תרוכז ותנוהל במסגרתו; התאגיד רשאי לחלק רווחים, בתנאים מסוימים, וכן לגייס הון במסגרת הנפקה ורישום הקבוצה למסחר בבורסה. התקנון אינו אוסר את המשך העברת הכספים מההתאחדות לקבוצות אלה. על פי התקנון, הסכם להעברת זכויות טעון אישור של ההתאחדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, לכאורה, התקנון יאפשר העברת כספים ממוסד ציבורי - ההתאחדות - לידי תאגיד עסקי, בשעה שכספים אלה נועדו לקיום המטרה הציבורית בלבד של ההתאחדות וקבוצות הכדורגל ולא לחלוקת רווח, ובגינם נהנו ההתאחדות וקבוצות הכדורגל מפטור ממס כמוסדות ציבוריים. על הנציבות לבחון מצב אפשרי זה ולשקול את המתחייב מכך.

ההתאחדות מסרה בתשובתה, כי טרם הועברו כספים ישירות לתאגידים עסקיים המנהלים קבוצות, וכי הנושא כולו נמצא בבדיקת היועץ המשפטי שלה. הנציבות הודיעה בתשובתה כי תבחן נושא זה ותגבש עמדה.

ניכוי מס במקור מתשלומים לנבחרות שהתארחו בארץ

ההתאחדות מארגנת משחקי כדורגל בין נבחרת ישראל לנבחרות לאומיות זרות. בשנים 1994 ו-1995 ארגנה ההתאחדות שני משחקים ושילמה לשתי התאחדויות זרות לכדורגל סכומים לכיסוי כל הוצאותיהן וסכומים אחרים. מאחר שכל הסכומים האמורים הם הכנסה שהופקה בישראל והם שולמו למי שאינו תושב ישראל, או לאחר בשבילו, הרי לפי סעיף 170(א) לפקודה הדין בחובת המשלם לתושב חוץ, יש לראות בהם הכנסה של המקבל החייבת במס ולנכות ממנה מס במקור.

עד שנת 1994 נהגה הנציבות לפטור את ההתאחדות מהחובה לנכות מס במקור מתשלומים ששילמה להתאחדויות לאומיות זרות. בשנים 1994 ו-1995 ביקשה ההתאחדות ממשרד השומה ת"א 5 (להלן - המשרד) לאשר פטור מניכוי מס במקור סכומים שהסתכמו ב-480,000 דולר, שעליה להעביר לשתי התאחדויות זרות. המשרד סירב להמשיך לפטור תשלומים אלה מניכוי מס במקור. עקב ערעור שהגישה ההתאחדות לנציבות, וכדי שלא לעכב את העברת הכספים, נתן המשרד להתאחדות אישורים לפטור המבוקש, וקיבל ממנה התחייבות שהיא מסכימה מראש לכל החלטה שלו בעתיד. הנציבות החליטה, בפברואר 1996, לדחות את בקשת ההתאחדות, ותבעה ממנה לשלם את המס המתחייב.

במהלך שנת 1997 ביקשה ההתאחדות כמה פעמים לדחות את מועד תשלום המס; בשנת 1998 הוציא המשרד להתאחדות שומת ביקורת ניכויים שכללה, בין היתר, אי-ניכוי מס במקור מתשלומים לנבחרות שהתארחו בארץ, בסך של כ-488,000 ש"ח. בדיון על השגה בעניין השומה, הסכים המשרד לתת להתאחדות ארכה של חודש ימים לתשלום המס, והודיע לה שלאחר תום הארכה יוציא צו שיקבע את המס. המשרד הכין את הצו, אך לא מימש אותו עקב בקשת ההתאחדות לקיים דיון נוסף. בעקבות הדיון הנוסף חתמה

ההתאחדות, בסוף 1998, על הסכם שומות בסך כ-1 מיליון ש"ח (כולל הפרשי הצמדה וקנס על אי-תשלום). עם זאת, הודיעה ההתאחדות כי היא שומרת לעצמה את הזכות להמשיך ולפעול לחקיקה בנושא שבמחלוקת.

במארס 1999 שוב פנתה ההתאחדות לנציב מס הכנסה וביקשה פעם נוספת לפטור ממס את התשלומים האמורים. הנציבות הסכימה להקפיא את הליכי גביית החוב למשך חודש, ובמהלכו לאפשר להתאחדות להמציא בשמן של שתי ההתאחדויות הזרות מסמכים על הוצאות מותרות בניכוי. משמעות הדבר היא שההכנסה החייבת במס של ההתאחדויות הזרות תקטן בהתאם להיקף ההוצאות המותרות בניכוי שההתאחדות תדווח כי הוצאו בידי ההתאחדויות הזרות.

באוגוסט 1999 הגישה ההתאחדות דוח למשרד, באמצעות רואה החשבון שלה, ובו נתונים על הוצאות בסך 160,000 דולר של כל אחת משתי ההתאחדויות הזרות. עיקר ההוצאות נועדו לכיסוי עלויות הטיסה והוצאות שהייה שלהן בארץ. רואה החשבון ציין, כי הנתונים הם "אומדן ההוצאות שהיו לנבחרות הזרות בקשר עם קיום המשחקים בארץ, לפי מיטב ידיעתה של ההתאחדות". על פי החוזים עם ההתאחדויות הזרות, מימנה ההתאחדות את כל ההוצאות של הנבחרות הזרות.

המשרד לא הכיר בהוצאות אלה, אולם נתן להתאחדות ארכה נוספת. לאחר מכן הגישה ההתאחדות עוד נתונים על הוצאות של התאחדות זרה אחת בסך 318,000 דולר בגין קיום משחק נבחרתה בארץ, וציינה כי מדובר בתחשיבים וכי סכומים דומים הוציאה גם הנבחרת השנייה.

בישיבה שהתקיימה במארס 2000, בהשתתפות הנציב וסגנו לגבייה, סוכם שההתאחדות תשלם סך של 200,000 ש"ח על חשבון החוב, ושוב ניתנה לה אפשרות להמציא פירוט של ההוצאות בפועל של הנבחרות הזרות בגין המשחקים. באפריל 2000 שילמה ההתאחדות את הסכום האמור.

עד מועד סיום הביקורת, יולי 2000, לא המציאה ההתאחדות אסמכתאות על ההוצאות האמורות והנציבות לא נקטה צעדים לגביית החוב.

הנציבות הודיע בתשובתה, כי לאחר סיום הביקורת נקטו פעולות לגביית החוב ובעקבות זאת שילמה ההתאחדות עוד 200,000 ש"ח.

מהמתואר לעיל עולה, כי במשך חמש שנים נענתה הנציבות שוב ושוב לבקשות ההתאחדות לדחות את פירעון החוב ולהקפיא את הליכי גבייתו, וכי ההתאחדות מסרה לנציבות הערכות בלבד בדבר הוצאותיהן של ההתאחדויות הזרות.

ההתאחדות לכדורגל בישראל היא עמותה והיא "מוסד ציבורי" כהגדרתו בפקודת מס הכנסה. הביקורת העלתה, כי להתאחדות יש מקורות הכנסה שהם לכאורה בעלי אופי עסקי. על הנציבות לבחון, על פי הקריטריונים המקובלים, אם הן חייבות במס. הנתונים על מקורות הכנסה אלה לא באו לידי ביטוי בדוחות הכספיים של ההתאחדות ולכן הדוחות לא שיקפו נכונה את מקורות ההכנסה שלה ואת מצבה הכספי.

ההתאחדות מעבירה כספים לקבוצות כדורגל החברות בה; גופים אלה הם "מוסדות ציבוריים" לפי הפקודה, שאינם פועלים לחלוקת רווחים. לפי הנחיות הנציבות, מוסד ציבורי יכול ליהנות מפטור ממס רק אם הכספים הועברו אליו לשם הגשמת מטרותיו הציבוריות. במאי 2000 אישרה ההתאחדות תקנון שלכאורה יאפשר העברת כספים מההתאחדות וקבוצות החברות בה לתאגידי עסקיים. אולם, בראש סדר העדיפויות של תאגיד עסקי עומדת יצירת רווח לשם חלוקתו לבעלי מניותיו. בשנים 1994-1995 ארגנה ההתאחדות משחקי כדורגל בין נבחרת ישראל לבין שתי נבחרות לאומיות זרות. בגין משחקים אלה שילמה ההתאחדות לשתי התאחדויות זרות סכומים גדולים יותר מהוצאותיהן. בשנת 1995 החליטה הנציבות לחייב סכומים אלה בניכוי מס במקור. הנציבות נענתה שוב ושוב לבקשות ההתאחדות לדחות את תשלום חוב המס בסך כ-1 מיליון ש"ח. רק בשנת 2000 שילמה ההתאחדות חלק מהחוב.