

כדי לצמצם את ההוצאה של ההורים על ספרי לימוד, הגביל המשרד את תדירות החלפת המהדורות ואת השימוש בספרים חד-פעמיים ובכללם חוברות העבודה. אולם הוא לא הצליח לאכוף את הוראותיו ולכן הנטל הכספי על ההורים לא פחת.

המשרד מסר את הפעלת תכנית השאלת ספרי לימוד בבתי ספר לידי החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ והיא החלה להפעילה בשנת הלימודים התשנ"ג. הועלה, שרק כ- 10% בלבד מכלל בתי הספר שצורפו לתכנית עד שנת הלימודים התשנ"ח מסתייעים במתנ"סים המקומיים בהפעלת התכנית, והיתר נאלצים להתמודד בכל הכרוך בהפעלת התכנית, בכוחות עצמם. זאת בניגוד לציפיית המשרד שהחברה למתנ"סים, באמצעות 160 המתנ"סים המקומיים ברחבי הארץ, היא שתסייע לבתי הספר.

משרד מבקר המדינה התריע על ניצול לקוי של הכספים שהעביר המשרד לחברה למתנ"סים לשם מימון שכר העובדים, ועל כך שהמשרד לא פיקח כראוי על השימוש שעשתה החברה למתנ"סים בכספים אלה. על המשרד לפקח על הפעלת התכנית בידי החברה למתנ"סים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להחיש את קצב ההצטרפות של בתי הספר לתכנית.

הרשות לצלילה ספורטיבית

1. ב- 30 השנים האחרונות התפתח העיסוק בצלילה בישראל לענף ספורט עממי בחופי הים התיכון, מפרץ אילת וחצי האי סיני. באמצע שנות השישים היו בארץ כ- 8,000 צוללים, ובשנת 1998 - כ- 88,000, מהם כ- 35,000 פעילים. בד בבד גדל גם מספר העסקים בתחום שירותי הצלילה. בשנת 1998 פעלו בארץ 37 מרכזי צלילה, רובם היו גם בתי ספר לצלילה; כ- 370 מדריכי צלילה; 5 תחנות למילוי מכלי צלילה באוויר; 2 תאי לחץ לטיפול בצוללים שנפגעו בתאונות צלילה; ו- 6 נציגויות של ארגוני צלילה בין-לאומיים (להלן - ארגוני צלילה).

בשנת 1979 נחקק חוק הצלילה הספורטיבית, התשל"ט- 1979 (להלן - החוק), עקב ריבוי תאונות צלילה בשל חוסר ידע מקצועי, אי-הקפדה על כללי זהירות נאותים ושימוש בציוד צלילה לא תקין. הוא נחקק כדי להבטיח שהעיסוק בצלילה יהיה לפי תכנים, כללים ומבחנים מקצועיים מוגדרים וברורים ובפיקוח מתמיד וקפדני. השר הממונה על ביצוע החוק הוא שר החינוך, התרבות והספורט (להלן - השר). בשנים 1980 ו- 1993 התקין השר תקנות מכוח החוק (להלן - התקנות), שמטילות חובת ביטוח על צוללים, מגדירות מכשירי צלילה אישיים ושירותי צלילה, ועוסקות בכל הנוגע למתן תעודות לצוללים ולמדריכי צלילה ורישיונות למרכזי צלילה ולתשלום אגרה בעדם. בחוק נקבע, כי תמונה "רשות מוסמכת" שהיא "יחיד או תאגיד שמינהו השר לעניין חוק זה, לתקופה שקבע" (להלן - רשות הצלילה).

החוק מקנה לרשות הצלילה סמכויות שונות, בהן פיקוח (באמצעות פקחים) על ביצוע הוראות החוק והתקנות שעל פיו, ואילו התקנות מקנות לרשות הצלילה סמכויות בנוגע להסמכת צוללים ומדריכי צלילה ורישוי מרכזי צלילה ובתי ספר לצלילה.

מאז חוקק החוק ועד שנת 1998 מינה השר, לסירוגין, שלושה גופים לתפקיד רשות הצלילה: (א) מפברואר 1980 עד סוף פברואר 1995 ומאמצע מאי עד סוף אוגוסט 1995 - את ההתאחדות הישראלית לצלילה (להלן - ההתאחדות); (ב) מספטמבר 1995 עד אמצע אפריל 1996 - את מכון וינגייט לחינוך גופני ולספורט (להלן - מכון וינגייט); (ג) מאמצע אפריל 1996 עד אמצע דצמבר 1997 - את ההתאחדות; (ד) מאמצע דצמבר 1997 עד אמצע דצמבר 2002 - את מנהל רשות הספורט והחינוך הגופני (להלן - רשות הספורט) במשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - המשרד).

ההתאחדות הוקמה בשנת 1966 ונרשמה כעמותה ב-1984; מקום מושבה בתל אביב. בשנת 1998 היה מספר חברי העמותה כ-24,000 איש. בתקנון העמותה נרשמו מטרותיה: לפתח, לעודד ולארגן פעולות תת-מימיות על ענפיהן השונים, לרבות פעולות מחקר, הדרכה, צלילה וצילום; לשמש מוסד גג ארצי לכל הארגונים הישראליים העוסקים בפעולות תת-מימיות ולייצג את ישראל בתחומים הללו בארץ ובחו"ל. מוסדות ההתאחדות הם: אסיפה כללית, הנהלה, ועדת ביקורת, ועדת כספים, ועדת הדרכה וועדת צילום.

רשות הצלילה נתונה לפיקוח רשות הספורט.

2. בינואר 1998 התקבלה במשרד מבקר המדינה תלונה על אי-סדרים בניהול ענייני רשות הצלילה. בחודשים מאי-נובמבר אותה שנה בדק משרד מבקר המדינה ברשות הספורט את סדרי המינהל של ההתאחדות, מכון וינגייט ומנהל רשות הספורט לשמש רשות הצלילה ואת תקציב הרשות והשימוש שנעשה בו. בדיקות השלמה נעשו בהתאחדות, במשרד המשפטים ואצל רשם העמותות.

מינוי ההתאחדות

ניגוד עניינים

מינוי ההתאחדות לשמש רשות הצלילה, על כל סמכויותיה בחוק ובתקנות, היה לקוי מיסודו בשל ניגוד עניינים. שכן, הוטל על ההתאחדות בתפקיד הרשות לפקח על עצמה.

1. הבדיקה העלתה, כי הנהלת ההתאחדות וועדותיה היו גם הגופים המנהלים של רשות הצלילה, וכיהנו בהן ספורטאים חובבים ואנשים המתפרנסים מספורט הצלילה - בעלי מועדוני צלילה, מדריכי צלילה ובעלי עסקים שסיפקו להתאחדות טובין ושירותים. בתקנון ההתאחדות נקבעה מכסת נציגים לכל אחד מהמגזרים האלה בהנהלה. לדוגמה, ההנהלה שנבחרה במאי 1994 מנתה 15 חברים, מהם 6 המתפרנסים מספורט הצלילה.

2. ביוני 1994 ביקשה רשות הספורט מההתאחדות לשנות תוך שלושה חודשים את התקנון כך שרק ספורטאים חובבים יוכלו להיבחר להנהלה, או להפריד בין מוסדות ההתאחדות למוסדות רשות הצלילה. רשות הספורט הודיעה להתאחדות שאם הפעולות האלה לא יינקטו ימונה גוף אחר לתפקיד הרשות.

בעקבות זאת החליטה הנהלת ההתאחדות בספטמבר 1994 שנציגי בעלי העניין יהיו 40% מהמניין החוקי בעת שהיא דנה בענייני רשות הצלילה. אולם ההחלטה לא יושמה, והליקויים בתפקוד ההנהלה לא זו בלבד שלא תוקנו אלא אף החמירו: באוקטובר ובדצמבר כתב יו"ר ההנהלה

דאז לרשות הספורט, כי בעלי העניין נאבקים בהחלטה. לדבריו, הם נוקטים אלימות פיזית ומסע הכפשות נגד בעלי תפקידים בהתאחדות, ולדעתו יש להקים בהקדם רשות "עצמאית וחופשית מכל אינטרס", כיוון שתפקוד ההנהלה לקוי עד כדי כך שאיננו ניתן כלל לתיקון.

זאת ועוד, בסוף אותה שנה ביקשו שבעה מחברי ההנהלה מיו"ר ההנהלה לכנס ישיבת חירום כדי לדון בדרישתם לבחור יו"ר אחר. באמצע פברואר 1995, לפני כינוס הישיבה, הגיש יו"ר ההנהלה מכתב התפטרות, ובו נאמר שאפשר ללמוד על מניעי ההתפטרות מן הדברים שכתב לרשות הספורט בשלהי 1994.

בישיבת ההנהלה שהתכנסה מיד לאחר מכן, הודיע גם היועץ המשפטי של ההתאחדות על התפטרותו, והנהלה פיטרה את מנכ"ל ההתאחדות, ומינתה בו במקום יו"ר, יועץ משפטי ומנכ"ל חדשים.

ההתאחדות הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי יו"ר ההנהלה ממונה הן על ענייניה והן על ענייני רשות הצלילה, וכי החלטתו נדרשה משום שלא דאג להתאחדות, ואף פעל מאחורי גבה של הנהלתה.

יו"ר ההנהלה שהתפטר מסר למשרד מבקר המדינה, כי פעל לפי דרישת רשות הספורט למנוע מבעלי עניין לנהל את רשות הצלילה, וכי דרישה זו קדמה למינויו ליו"ר; הנהלת ההתאחדות קיבלה החלטה בהתאם לדרישה, אולם בעלי העניין סיכלו את ההחלטה. היו"ר שהתפטר הדגיש, כי התריע שוב ושוב לפני הנהלת ההתאחדות שהיא "כורתת את הענף שהיא יושבת עליו ומביאה כליה על עצמה", אך ללא הועיל.

3. נוכח המצב המתואר לעיל ביקשה רשות הספורט בפברואר 1995 מהמבקר הפנימי של המשרד לבדוק את תפקודה של ההתאחדות. מהדיווח של המבקר הפנימי בסוף אותו חודש עולה, כי הנהלת ההתאחדות לא תפקדה בצורה תקינה עקב סכסוכים בין חבריה, שמקצתם רואים בצלילה ספורט חובבני ומקצתם מעוניינים לקדם את עסקיהם בענף הצלילה. לפיכך המליץ המבקר הפנימי להפסיק את מינוי ההתאחדות לתפקיד רשות הצלילה ולהקים את הרשות כיחידה במשרד או במתכונת אחרת (כגון רשות העתיקות).

מינוי מכון וינגייט

בתחילת מארס 1995 הסכימו רשות הספורט וההתאחדות להפריד בין רשות הצלילה להתאחדות. בתחילת אפריל אותה שנה החליט השר דאז, אמנון רובינשטיין, להטיל את תפקיד רשות הצלילה על מכון וינגייט, וביוני הוא מינה את מכון וינגייט לשנתיים החל ב-1.9.95. בחודשים מאי-אוגוסט 1995 דנו נציגי מכון וינגייט עם נציגי ההתאחדות על העברת סמכויות רשות הצלילה למכון. בדיונים אלה דרשה ההתאחדות להמשיך ולהסמך צוללים, ואילו מכון וינגייט גרס שלפי התקנות הסמכת צוללים מסורה לרשות הצלילה. מאחר ומכון וינגייט לא נאות לדרישת ההתאחדות, סירבה זו להעביר אליו את הכלים הניהוליים הדרושים להפעלת רשות הצלילה, כגון: רשימת הצוללים, אוגדן הצלילה, רכוש קבוע וכספי אגרות (להלן - הכלים הניהוליים). בנסיבות אלה לא עלה בידי מכון וינגייט לממש את הסמכויות שהוקנו לו כחוק, אולם השר לא עשה דבר בעניין זה.

בדצמבר 1995, אחרי שהיה ברור שנכשל מינוי מכון וינגייט לתפקיד רשות הצלילה, הציעה רשות הספורט לשר למנותה לתפקיד רשות הצלילה, ועד אז למנות לתפקיד את ההתאחדות לתקופת ביניים של שלושה חודשים. בינואר 1996 אישר השר את ההצעה ומינה את ההתאחדות

לתפקיד הזה מ-15.4.96 עד 15.7.96; בתום פרק זמן זה שוב מינה השר אותה לחמישה וחצי חודשים עד סוף 1996, ושוב מינואר עד אמצע דצמבר 1997.

יוצא, שמכון וינגייט מונה לתפקיד רשות הצלילה למשך שנתיים, אולם שימש בתפקיד רק 7.5 חודשים וגם אז לא עלה בידיו למלא את תפקידו. למרות סירובה של ההתאחדות לקבל את מרות החוק ולהעביר את הכלים הניהוליים למכון וינגייט, ואף על פי שסוגית ניגוד העניינים לא נפתרה, שב השר ומינה אותה לתפקיד.

כספים

הכנסות רשות הצלילה מקורן בכספי אגרות ובריבית על פיקדונות בבנקים. לפי התקנות, האגרה נגבית בעד מתן תעודה לצולל ולמדריך צלילה, ומתן רישיון למרכז צלילה ולבית ספר לצלילה. הכנסות ההתאחדות מקורן בתקורה שרשות הספורט מקצה לה מכספי האגרות, מדמי מנוי לעיתון ההתאחדות ופרסומים בו ומריבית על פיקדונות בבנקים.

1. צירוף חברים להתאחדות. התברר שההתאחדות צירפה אוטומטית לחברים בה את הצוללים שקיבלו תעודה ושילמו בעדה אגרה. ולא זו בלבד, היא גם הסבירה להם שהאגרה כוללת "דמי חבר לעמותה" (להלן - דמי חבר) ושחברותם בהתאחדות היא תנאי להסמכתם להיות צוללים ולקבלת תעודה.

בתשובתה מאוקטובר 1998 למשרד מבקר המדינה מסרה ההתאחדות, כי סברה שהאגרה כוללת דמי חבר ולכן צירפה לשורותיה את הצוללים ששילמו אגרה. לסברה זו לא היה כל יסוד, כשברור הוא כי אין כל קשר בין תשלום אגרה בעד תעודה מטעם המדינה לבין צרוף בעל התעודה שלא מרצון להתאחדות.

2. העברת כספי רשות הצלילה להתאחדות. בשנת 1988 עתרו עיתון העוסק בנושא הצלילה ובעליו נגד השר, ההתאחדות, ואחרים¹. העותרים טענו, בין היתר, שההתאחדות השתמשה לרעה בסמכויות ובכספים של רשות הצלילה כדי לקדם את המכירות של עיתון אחר.

בתצהיר שצורף לתשובת המדינה לעתירה כתב מנהל רשות הספורט, בין היתר: "בעבר סוכם כי כספי האגרות ישמשו את [ההתאחדות] לצורך מימון תפקידיה וסמכויותיה על פי החוק, ובמידה ויישארו יתרות כספיות הן ישמשו למימון תקציב [העמותה] ולקידום נושא הצלילה".

עוד נאמר בתצהיר: "בישיבה שקיימתי עם [ההתאחדות] סוכם כי בנוסף למסמכים שהועברו אלי על ידי בעבר, כגון החלטות הנהלה ומאזן, הרי שמדי שנה יועברו אלי באופן סדיר: (1) תקציב שנתי מתוכנן; (2) דוח ביצוע לגבי השנה שנסתיימה; (3) מאזן שנתי מאושר כדין. הנני משוכנע כי אמצעי פיקוח אלו, לרבות דרישה כי הוצאות תקציביות מיוחדות יהיו טעונות אישור מראש, יש בהם כדי להבטיח שימוש ראוי ועל פי סדרי מינהל תקינים בכספי האגרות...".

האמור בתצהיר עוגן בהסדר פשרה שקיבל תוקף של פסק דין באוקטובר 1989.

באוגוסט 1991 דנה רשות הספורט עם ההתאחדות בחלוקת כספי האגרות בין הצדדים. בדצמבר אותה שנה הודיעה רשות הספורט להתאחדות, שרשות הצלילה תקבל 80% מהכספים שייגבו בכל

1 בג"ץ 903/88 "אל הים" תקשורת בע"מ ואילן גור נ' שר החינוך, התרבות והספורט, ההתאחדות הישראלית לצלילה ודוד פילוסוף (לא פורסם).

שנה, והיתר ישולם לעמותה בתור תקורה. היא גם הנחתה אותה להוציא עודפים שיוותרו מכספי רשות הצלילה על תכניות פיתוח צלילה בקרב הנוער. אולם את העודפים שנותרו בשנים 1992, 1993 ו-1994 הפקידה ההתאחדות ב"קרן שמורה" של הרשות. בסוף 1994 היו בקרן 491,715 ש"ח.

במאי 1996 הטיל סגן השר, מיכה גולדמן, על המבקר הפנימי של המשרד לבדוק מה נעשה ביתרות הכספים של רשות הצלילה בתקופה שקדמה למינוי מכון וינגייט. בדוח של המבקר הפנימי מנובמבר אותה שנה נאמר, כי ב-28.2.95 היתה היתרה בחשבון הבנק של הרשות בסך 1,308,139 ש"ח, ובחשבון הבנק של ההתאחדות - 5,347 ש"ח. אולם ב-31.8.95 (קודם שנכנס לתוקף מינוי המכון) היו היתרות 293,748 ש"ח ו-1,274,741 ש"ח, בהתאמה. אשר לעודפי הכספים שנצברו ב"קרן שמורה" של הרשות, עולה מהדוח שההתאחדות העבירה אותם ל"קרן שמורה" שלה. לפי הדוח הכספי המבוקר של ההתאחדות לשנת 1994, היו בקרן של הרשות 491,715 ש"ח ובקרן של ההתאחדות 248,521 ש"ח, ואילו לפי הדוח הכספי המבוקר לשנת 1995 היו בקרן של ההתאחדות 1,358,784 ש"ח (כולל עודפים מכספי רשות הצלילה באותה שנה) ולא נותרו כספים בקרן של הרשות והיא חדלה להתקיים.

מתשובתה של ההתאחדות מאוקטובר 1998 למשרד מבקר המדינה עולה, כי לדעתה לא היה כל פסול בהעברת הכספים לחשבונותיה ולקרנותיה, שכן הם היו שלה לפי הצהרת מנהל רשות הספורט לבג"ץ.

משרד מבקר המדינה העיר להתאחדות, כי גם אם כך הבינה את התצהיר משנת 1988 הרי שלפחות משנת 1995 לא יכלה כך להבינו, היות והחלטת רשות ספורט מאפריל 1995 קובעת ש"עם העברת הסמכות מההתאחדות למכון וינגייט יועברו הכספים של רשות הצלילה לחשבון שיפתח ע"י מכון וינגייט ...".

3. הפסקת גבייה של אגרות. מ-1.9.95 עד 14.4.96 לא היתה ההתאחדות רשות הצלילה עקב מינוי מכון וינגייט לתפקיד. אולם כל אותה העת היא הסמיכה צוללים, נתנה תעודות וגבתה תמורתם דמי חבר במקום אגרה. ב-15.4.96, עם מינויה מחדש לתפקיד רשות הצלילה, המשיכה ההתאחדות לגבות דמי חבר במקום אגרה עד תום המינוי ב-14.12.97, ולא סרה מדרך זו גם בשנת 1998.

משרד מבקר המדינה העיר להתאחדות, כי בעת שחדלה לשמש בתפקיד רשות הצלילה, היה אסור לה לעשות את הפעולות אשר על פי התקנות מסורות לרשות הצלילה ולגבות בעדן דמי חבר, ואילו בהיותה רשות הצלילה היה עליה לגבות אגרות ולא דמי חבר.

בתשובתה הסבירה ההתאחדות, כי חדלה לגבות אגרות בעת היותה רשות הצלילה, משום שהשר אמנון רובינשטיין הורה לה כך. לדבריה, היא הסתמכה על שתי החלטות של השר. ההחלטה הראשונה מ-8.11.95 קובעת, ש"תבוטל גביית האגרה מן הספורטאי הבודד, ותישאר לגבי מדריכים, בתי ספר והתאחדויות". ההחלטה השנייה מ-3.1.96 קובעת, ש"תבוטל גביית אגרות מן הספורטאי, הצולל היחיד. תימשך גביית אגרה מן העוסקים בתחום זה - בתי ספר מרכזי צלילה והמדריכים. תיבדק האפשרות לגבות אגרה מן האגודות בתחום זה. היועץ המשפטי של המשרד יכין את התקנות הנדרשות לצורך שינוי זה". עוד הסבירה ההתאחדות, כי בכל המסמכים הובהר שהגבייה תופסק לאלתר וכי ההליך הפורמלי הנדרש לביטול האגרות מן התקנות ייעשה בידי המשרד כנדרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום לפרש את החלטות השר כבאות לשחרר את ההתאחדות כרשות הצלילה מגביית אגרה מצולל, לאלתר וטרם שבוטלה האגרה בתקנות. על אחת כמה וכמה שלא היה עליה לחדול מגביית יתר האגרות שהשר הורה בפירוש להשאיר על כנו. יתר על כן, מתחילת שנת 1996 עד סוף 1997 עודכנו האגרות האמורות ארבע פעמים וסכומן המעודכן פורסם ב"רשומות", ועובדה זו בוודאי שאינה מתיישבת עם פרשנותה של ההתאחדות כי עליה להפסיק את גבייתן.

מאידך גיסא יש לציין, כי במהלך שנת 1996 שלחה ההתאחדות כמה מכתבים לרשות הספורט, ומהם עולה שהיא חדלה לגבות אגרות עקב ביטולן. לדוגמה, במכתב מסוף מאי נאמר, ש"ההתאחדות ... מונתה [לתפקיד רשות הצלילה] שוב לאחרונה לפרק זמן קצר אך לא נגבים כל כספי ציבור שכן האגרה בוטלה [וההתאחדות] ממשיכה לממן את כל הפונקציות מתוך דמי החבר בעמותה". ואילו רשות הספורט לא העמידה את ההתאחדות על טעותה ולא הורתה לה לשוב ולגבות אגרות.

4. משעה שהפסיקה ההתאחדות לגבות אגרות והחלה לגבות דמי חבר, היא סברה שהכספים שהיא גובה שייכים לה. משום כך בשנים 1996 ו-1997 היא אישרה רק תקציב לעצמה וחדלה לאשר ולנהל תקציב נפרד לרשות הצלילה. בדיקת הדוחות המבוקרים של ההתאחדות לשתי השנים האמורות מראה, כי גם לאחר שהשר שב ומינה אותה לשמש רשות הצלילה, היו חשבוניות ההוצאות שלה מאוחדים עם הוצאות רשות הצלילה ונוספו להן סעיפים חדשים שהם לכאורה פעולות מובהקות שלה, כגון "הפקות שונות של ההתאחדות", "הפקת ידיעון צלילה", "חגיגות 30 שנה להתאחדות" ו"השתתפות בכנסים ובוועדות בין-לאומיים". עוד מראה הבדיקה, שההוצאות בסעיפי תקציב גדלו בתוך שנתיים בעשרות עד מאות אחוזים, לעומת שנים קודמות.

בתשובתה ציינה ההתאחדות, כי לא הוציאה את הכספים על "מטרות זרות", וכי ההנהלה שכיהנה בשנים 1996-1997 הוציאה סכומים גדולים בהרבה מקודמותיה על הפיקוח, שהוא אחד מתפקידיה העיקריים של רשות הצלילה.

משרד מבקר המדינה העיר להתאחדות, כי הדוחות המבוקרים מראים שההוצאות הניהוליות של ההנהלה גדלו בתוך שנתיים במידה שעל פניה אינה סבירה. לדוגמה, הגידול בסעיף "משכורות ונלוות" היה בשיעור 60.8%; ובסעיף "אחזקה, משרדיות ושונות" - 106.6%.

מינוי רשות הספורט

בסוף נובמבר 1997 מינה השר, זבולון המר ז"ל, את רשות הספורט לתפקיד רשות הצלילה לחמש שנים מ-15.12.97. ניהול רשות הצלילה הוטל על סמנכ"ל בכיר מעובדי המשרד.

מיד עם מינוי רשות הספורט לתפקיד רשות הצלילה התגלעו מחלוקות קשות בינה לבין ההתאחדות בנוגע להעברת הכלים הניהוליים אליה, בסוגית ההסמכה של צוללים, גביית האגרות, ועוד. עקב כך לא עלה בידי הרשות להתארגן כנדרש ובשנת 1998 היא לא הסמיכה צוללים ולא גבתה אגרות.

פעולות המשרד לקבלת כספי הרשות

בפברואר 1998 הודיעה רשות הצלילה להתאחדות, כי "כספים שהצטברו בעבר בהתאחדות בהיותה רשות [הצלילה] יטופלו ע"י חשבות המשרד, הלשכה המשפטית והאגף לביקורת פנים". במאוס השיבה ההתאחדות, שאין בידה כספים השייכים למדינה, ולא זו בלבד אלא שהיא מימנה מכספי חבריה את פעולות הרשות.

בעקבות התשובה הודיע המשרד להתאחדות באמצע אוגוסט 1998, כי הוא דורש לקבל ממנה בתוך 15 יום סך של 8,080,952 ש"ח (כולל ריבית בשיעורים שקבע החשב הכללי שבמשרד האוצר) בתוספת הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן ממאי אותה שנה, מזה סך של 1,650,723 ש"ח שהעבירה ההתאחדות ב-1995 מחשבון רשות הצלילה לחשבונה; 4,330,229 ש"ח שגבתה ההתאחדות בשנים 1996 ו-1997 בהיותה רשות הצלילה בעד הנפקת תעודות לצוללים; ו-2,100,000 ש"ח שגבתה ההתאחדות בשנת 1998 כשלא מונתה לרשות. עוד הודיע המשרד, כי הוא שומר לעצמו זכות לדרוש גם כספים שהוציאה ההתאחדות מינואר 1994 עד אמצע דצמבר 1997 בניגוד להנחיות רשות הספורט.

בתשובתה מספטמבר 1998 הבטיחה ההתאחדות למשרד להגיב על דרישתו תוך פרק זמן סביר. אולם עד מועד סיום הביקורת, ינואר 1999, לא ניתנה התגובה.

עוד ביולי 1998 נועץ המשרד בפרקליטות המדינה בעניין דרכים לקבלת הכספים מן ההתאחדות. באוקטובר אותה שנה ביקש המשרד מהפרקליטות לפתוח בהליכים משפטיים נגד ההתאחדות. במועד סיכום הביקורת קיימו המשרד והפרקליטות דיונים בנדון.

מחלוקת בדבר בעלות על רכוש

1. *רשימת צוללים*: ההתאחדות מנהלת רישום של צוללים ומדריכי צלילה (להלן - הרשימה). באמצע שנת 1998 מנתה הרשימה כ-88,000 צוללים ומדריכים, מהם כ-68,000 שהוסמכו בארץ והיתר ישראלים ותיירים שהוסמכו בחו"ל.

הרשימה דרושה לרשות הצלילה בעיקר לצורך גביית אגרות וכדי לחקור תאונות צלילה. אולם ההתאחדות אינה מוכנה להעביר לרשות הצלילה את הרשימה, ומתחילת שנת 1998 אין רשות הצלילה יכולה לגבות אגרות, אין לה הכנסות והיא מממנת את הוצאותיה מכספי התקציב השוטף של המשרד.

בתשובתה הסבירה ההתאחדות, שברשימה כלולים שמות חבריה, והיא חוששת שרשות הצלילה תעביר אותם לארגוני צלילה מתחרים. לדבריה, הרשות אכן תיירה לאחד מארגוני הצלילה להשתמש ברשימה.

רשות הצלילה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי לא קיבלה את הרשימה וכמובן שלא העבירה אותה לארגון אחר.

2. *ארגון צלילה*: הארגון מאגד את אמות המידה והנהלים להדרכה ולמתן שירותים בענף הצלילה בישראל. הוא דרוש לרשות הצלילה בעיקר כדי לאכוף את החוק בתחומים הנוגעים להסמכת צוללים ולבטיחות הצלילה. התברר שההתאחדות אינה מוכנה לתיתו לרשות,

בנימוק שזכויות היוצרים והבעלות עליו הם שלה, ואילו רשות הצלילה טוענת שהאוגדן עודכן במרוצת השנים והוא שלה.

3. *רכוש קבוע*: במרוצת השנים רכשה ההתאחדות בכספי רשות הצלילה רכוש קבוע, כגון מכונית, מחשבים, תוכנות מחשב ורהיטים משרדיים. ביוני 1998 ביקשה הרשות שההתאחדות תעביר אליה את הרכוש האמור, אולם לא נענתה.

הסמכת צוללים

1. בינואר 1998 התקשר המשרד עם חברה לייעוץ ולניהול פרויקטים והטיל עליה לגבש תכנית להקמת מאגרי נתונים ומערכות גבייה, הדרכה, בקרה ואכיפה, שינוהלו בשביל רשות הצלילה בידי קבלן שייבחר במכרז פומבי. במאי אותה שנה פרסם המשרד מכרז ל"ניהול פרויקטים ובקרה בנושא צלילה ספורטיבית", וביקש מגופים העוסקים בניהול פרויקטים להגיש את הצעותיהם. במועד סיכום הביקורת, ינואר 1999, קיים המשרד משא ומתן על תנאי ההתקשרות עם הקבלן שזכה במכרז.

2. בפברואר 1998 הודיעה רשות הצלילה להתאחדות, כי לפי החוק נעשית ההסמכה לפי כללים שנקבעו בתקנות ואסור להתאחדות לפעול בתחום זה. באותו חודש החליטה רשות הצלילה כי תעודות שהנפיקה ההתאחדות יוחלפו במשך השנה בתעודות חדשות.

בעקבות החלטת רשות הצלילה כתבה ההתאחדות למנהלי בתי ספר לצלילה ולמדריכים כי הינם "רשאים להמשיך ולהסמיך על פי מערכי ההדרכה של ההתאחדות ... התעודות [שלה] הינן תעודות שמונפקות בארץ מזה 31 שנה ... ומוכרות על ידי ההתאחדות העולמית לפעילות תת-מימית".

נוכח מחלוקת זו הטיל סגן השר, משה פלד, בתחילת מארס 1998 על ועדה בראשות מנהל רשות הספורט, למצוא פתרון חוקי שיאפשר להתאחדות להסמיך צוללים. בתחילת אפריל אישר סגן השר את המלצות הוועדה להתיר להתאחדות ולארגוני הצלילה להסמיך צוללים למפרע מיום מינוי רשות הספורט לתפקיד רשות הצלילה. ההיתר יינתן מכוח תקנה 36 לתקנות הצלילה הספורטיבית (תעודות), התש"ם-1980, ויפורסם ב"רשומות". בתקנה זאת נקבע כי "הרשות רשאית לפטור בהיתר בכתב, באופן כללי או למקרה מסוים, מתחולת כל תקנה מתקנות פרק זה, ולקבוע בו תנאים, לבטלו או לשנות תנאיו".

בסוף יוני 1998 כתבה ההתאחדות למשרד שההיתר טרם ניתן. מתשובת המשרד להתאחדות מסוף יולי אותה שנה עולה, שההיתר לא ניתן, בין היתר, משום שההתאחדות הגישה תביעה משפטית לביטול המכרז ל"ניהול פרויקטים ובקרה בנושא צלילה ספורטיבית", הנזכר לעיל, והיא גם מסרבת להחזיר את כספי רשות הצלילה.

3. בעקבות המחלוקת המתמשכת בין הצדדים הטיל סגן השר בתחילת יוני 1998 על ועדה שחבריה אנשי ציבור (להלן - ועדת שיק) לבחון את הסוגיה.

באמצע אוגוסט 1998 הגישה ועדת שיק דוח לסגן השר, והמלצותיה אושרו מיד. בדוח נאמר, בין היתר, שיש להפריד בין תחומי הפעילות של רשות הצלילה לבין תחומי הפעילות של ארגוני הצלילה, כדי לאזן בין הצורך לשמור על הבטיחות ולמנוע סיכון חיי צוללים, לבין הצורך לקיים תחרות חופשית בענף; לשם כך יש לתקן את החוק ואת תקנותיו באופן שיטיל על רשות הצלילה לטפל בכל ענייני הצלילה, למעט הסמכת צוללים ומדריכים ומתן תעודות - פעולות שיהיו בידי הארגונים. רשות הצלילה תטפל, בין היתר, בנושאים אלה: קיום בקרה ופיקוח, מתן אישורים

והיתרים לארגונים, לבתי הספר ולמדריכים, קיום תחקירים והפקת לקחים בנוגע לתאונות, וקיום קשרים עם גופים בתחום הצלילה בארץ ובחו"ל.

עוד המליצה ועדת שיק, שרשות הצלילה תקבל מידע מן הארגונים ותשתמש בו בהתחשב בהגנת הפרטיות, בצנעת הפרט ובזכויות הארגונים.

אשר לגביית אגרות קבעה הוועדה, שהצוללים ישלמו לרשות הצלילה אגרה חד-פעמית בעת הסמכתם לראשונה לצלול; יתר האגרות, לרבות אגרה חדשה שתוטל על ארגונים, ישולמו בכל שנה.

במועד סיכום הביקורת עסק המשרד בהכנת הצעה לתיקון החוק והתקנות, והסוגיות שבמחלוקת המתמשכת בין רשות הצלילה להתאחדות, ששורשן בהענקת סמכות של רשות הצלילה להתאחדות על אף ניגוד העניינים, טרם באו על פתרונן.

סדרי רכישת השתלמויות לעובדי הוראה

1. משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - המשרד) מארגן ומממן השתלמויות לעובדי הוראה (להלן - עו"ה). גף השתלמויות עובדי הוראה (להלן - גף השתלמויות) שבאגף הכשרה והשתלמות עובדי הוראה ויחידות אחרות במשרד יוזמים ומתכננים השתלמויות לעו"ה. ההשתלמויות מתקיימות במסגרות לימוד, כגון: מרכזי השתלמות ארציים, מחוזיים ואזוריים. המשרד רוכש שירותי השתלמות מגופים חיצוניים באמצעות מכרזים פומביים, לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.

2. במהלך שנת 1997 פרסם המשרד מכרזים לקבלת שירותי השתלמויות לשנת הלימודים התשנ"ח (ספטמבר-1997 אוגוסט 1998), ובהם שני מכרזים אלה:

(א) מכרז להפעלת סמינרים, ימי עיון, השתלמויות וכנסים לעו"ה במקומות שונים (להלן - המכרז הכללי). ההיקף הכספי הכולל של החוזים שנחתמו עם ארבעת הזוכים במכרז (להלן - זכיינים א'-ד') הוא כ- 62.5 מיליון ש"ח. הטיפול בהשתלמות, לרבות התקצוב והפיקוח, הוא באחריות היחידה המזמינה אותה.

(ב) מכרז להפעלת מרכז ארצי בדרום הארץ להדרכה והשתלמות לעו"ה במקצועות ההומניים וביהדות (להלן - המכרז בבאר שבע). במכרז נבחר זכיין ה' ונחתם עמו חוזה בסכום של כ- 4.5 מיליון ש"ח (ללא מע"מ). הטיפול בהשתלמויות, כולל התקצוב והפיקוח, הוא באחריות גף השתלמויות.

3. בחודשים ינואר-יוני 1998 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי ההתקשרות של המשרד עם הזכיינים שזכו בשני המכרזים האמורים. נבדקו בעיקר סדרי ביצוע העבודה; התשלומים לזכיינים; הבקרה והפיקוח של המשרד על ביצוע התשלומים ועל סדרי גביית דמי הרשמה מהמשתלמים.

הבדיקה נעשתה במשרד - בגף השתלמויות, בגף מחשבים בחינוך, במחלקה לתרבות תורנית ובחשבות המשרד. בדיקות השלמה במשרד נעשו במחלקות ההשתלמות של מחוז ירושלים ושל מחוז הדרום, במרכז הארצי להדרכה והשתלמות עו"ה במקצועות ההומניים והיהדות, וכן אצל הזכיינים.