

מינהל הספורט

תקציר

מינהל הספורט (להלן - המינהל), במשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - המשרד) מסייע לרשויות מקומיות, להתאחדויות ולאיגודי ספורט בפיתוח הספורט על כל ענפיו ורמותיו (ספורט עממי, קהילתי, תחרותי והישגי).

בין השנים 2005-2000 תקציב המינהל קטן בכ-38.6%. בשנים 2003-2000 ירד תקציב המינהל בכ-13%, באותן שנים היה המינהל במשרד המדע, בסוף שנת 2003 חזר המינהל למשרד. השוואה בין שנת 2005 לשנת 2003 העלתה, שבאותה תקופה תקציב המינהל ירד בכ-30%.

בפברואר 2003 הציע המינהל לאחד מחדש את היחידות המופקדות על הספורט ועל החינוך הגופני כדי לרכז את יחידות המטה ולצמצם את מספר המפקחים. ההצעה לא התבצעה.

בהנהלת המשרד לא נדונה הצעה שהכין ראש המינהל בנובמבר 2003 לחלוקת תפקידים בין המינהל ובין המועצה להסדר הימורים בספורט.

בשנת 2005 הסתכמה התקנה "מתקני ספורט" בתקציב המינהל ב-448,000 ש"ח, בשעה שלמשרד הוגשו 32 בקשות מגופים המבקשים תמיכה, בסכום כולל של כ-3.1 מיליון ש"ח. ועדת ההקצבות של המשרד אישרה לחלק את ההקצבות לחמישה מיזמים, אך לא פירטה מדוע בחרה בהם דווקא. עם החמישה נמנה שיפוץ אולם הספורט בכפר תבור, שהסתכם ב-50,000 ש"ח. ראש המינהל (ד"ר יהושע דקל) היה תושב כפר תבור עד שנת 1997, אך הוא לא חשף את הזיקה שיש לו למקום בפני הוועדה. יצוין כי כבר בדצמבר 2001 אישרה ועדת המתקנים של המועצה הקצבה בסך 280,000 ש"ח להקמת חדר כושר בכפר תבור, שראש המועצה המקומית החליט לקרוא לו על שמו של ראש המינהל. גם אז נמנע ראש המינהל, ששימש יו"ר הוועדה, מלחשוף את זיקתו למקום.

המינהל לא קבע נוהל לטיפול בדוחות ביקורת שמכינים רואי חשבון מטעמו באיגודי הספורט הנתמכים. דוחות הביקורת שהוכנו כמעט לא נדונו במינהל.

המשרד והמינהל לא קבעו לנציגיהם באיגודי הספורט הנחיות כיצד עליהם לפעול; נציגי המשרד אינם מחויבים לדווח למשרד ולמינהל על החלטות שהתקבלו בהנהלות האיגודים, ועקב זאת הידע הנצבר במינהל על האיגודים אינו מלא.

במרס 2005 החליטה הממשלה להקים מועצה ציבורית לקידום ספורט הנשים בישראל. על פי תכנית שהכין המינהל, המועצה להסדר הימורים בספורט אמורה להעביר למינהל את עיקר התקציב לפיתוח ספורט הנשים. נקבע שהיא תעביר כ-80 מיליון ש"ח בשמונה שנים. עד דצמבר 2005 לא הסתיים הליך הקמת המועצה האמורה, והמועצה לא העבירה את התקציב.

קיום מירוצי סוסים בישראל הוא נושא השב ועולה זה כמה שנים. משרד מבקר המדינה אינו נוקט עמדה ואינו קובע אם יש לקיים בישראל מירוצי סוסים. יחד עם

זאת, על אף שראש המינהל ראה חשיבות רבה בקיום המירוצים בישראל, לא השקיע המינהל מאמצים רבים כדי להסדיר את העניין.

חוק הספורט התשמ"ח-1988 קובע ששר החינוך, התרבות והספורט הממונה על ביצוע החוק רשאי לקבוע תקנים למתקני ספורט ולמכשירי ספורט במוסדות חינוך. עד נובמבר 2005, לא פורסם מכרז להוצאת אוגדן שיכלול את התקנים, וממילא לא נקבעו התקנים הנחוצים להפעלת מתקני הספורט.

עוד בשנת 1997 ציין משרד מבקר המדינה שיש ניגוד עניינים מוסדי בפעילותו של עובד בכיר במשרד ממשלתי שבתוקף תפקידו ממונה על מתן המלצה לתמיכה ומפקח מטעם המשרד על המוסד הנתמך, ובה בעת נמנה עם הנהלת אותו מוסד. על אף זאת, ראש המינהל משמש יו"ר מכון וינגייט לחינוך גופני ולספורט, שהוא עמותה נתמכת בידי המשרד.

במרוצת השנים מינו שרי החינוך ועדות לבדיקת מצב הספורט ובכללן את ועדת מליניאק, שמונתה בשנת 1993. עיקר המלצות הוועדה בנושא מבנה הספורט בישראל, לא יושם, והוא נשאר כשהיה. כעבור כשלוש שנים הקים המשרד ועדה נוספת לעניין זה.

בשנת 1998 המליצה ועדת לוי להקים מועצה לספורט, שתקדם את הספורט בישראל. בשנת 1998 נרתמו המשרד ולאחר מכן משרד המדע להקמת המועצה לספורט, אולם בפועל גנז המשרד את המלצות הוועדה, אף על פי שלא החליט על כך רשמית.



מינהל הספורט במשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - המשרד), מסייע בקידום הספורט על ידי מתן הקצבות לרשויות מקומיות, ומתן תמיכות להתאחדויות, לאיגודים ולאגודות ספורט¹ ובפיתוח הספורט על כל ענפיו ורמותיו (ספורט עממי, קהילתי, תחרותי והישגי). עד אוקטובר 1999 היה הספורט באחריות רשות הספורט במשרד. באותו מועד הועברה האחריות על מינהל הספורט ועל מינהל התרבות (המעביר תמיכות למוסדות תרבות ואמנות), מהמשרד למשרד המדע². האחריות לחינוך הגופני במוסדות החינוך נשארה בידי המשרד, ושמה של רשות הספורט הוחלף למינהל הספורט (להלן - המינהל). בפברואר 2003 חזרו המינהלים לאחריות המשרד.

ביולי 1988 התקבל בכנסת חוק הספורט, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק הספורט). בחוק הספורט נקבע, בין השאר, ש"ארגון ספורט" הוא תאגיד שלא למטרת רווח שמכונסות בו כמה אגודות ספורט שכל אחת עוסקת בענף ספורט כלשהו. "אגודת ספורט" היא חבר בני אדם העוסק בענף או בענפי ספורט מסוימים, ומסונף לארגון ספורט או פועל כתאגיד עצמאי. "התאחדות" או "איגוד ספורט" הם תאגידים שלא למטרת רווח, המרכזים ומייצגים ענף או ענפי ספורט בישראל, שהגופים הבין-לאומיים המייצגים ענפים אלה מכירים בהם.

1 העברת כספים לרשויות מקומיות מוגדרת הקצבה, והעברת כספים לעמותות (איגודים, התאחדויות ואגודות) מוגדרת תמיכה.
2 לאחר שמינהל התרבות ומינהל הספורט הועברו למשרד המדע הוא נקרא משרד המדע, התרבות והספורט.

בחודשים מרס-אוקטובר 2005 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת במינהל. בביקורת נבדקו הליכי המינהל למתן הקצבות ותמיכות, ופעולות המינהל בכל הנוגע ליוזמות בתחום הספורט.

תקציב המינהל

1. בשנת 2005 הסתכם תקציב המינהל בכ-48 מיליון ש"ח. 26 מיליון ש"ח מסכום זה הוקצבו לכ-250 רשויות מקומיות לקידום פעילויות של ספורט עממי, וכן לארגון אירועי ספורט, ליגות וטורנירים מקומיים; יתרת הסכום - 22 מיליון ש"ח - נועדה לתמיכה בארגוני ספורט, באיגודים ובהתאחדויות ספורט הפועלים לקידום הספורט התחרותי וההישגי.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על תקציב המינהל בשנים 2000-2005 ועל שיעור שינויו בכל שנה לעומת השנה שקדמה לה:

השנה	התקציב (באלפי ש"ח)	שיעור השינוי (באחוזים)
2000	77,871	-
2001	82,040	5.4
2002	82,745	0.9
2003	68,014	(17.8)
2004	47,949	(29.5)
2005	47,787	(0.3)

בשנים 2003-2000 ירד תקציב המינהל בכ-13%, באותן שנים היה המינהל במשרד המדע. בסוף שנת 2003 חזר המינהל למשרד, השוואה בין שנת 2005 לשנת 2003 העלתה, שבאותה תקופה תקציב המינהל ירד בכ-30%. בין השנים 2005-2000 תקציב המינהל קטן בכ-39%.

בינואר 2004 כתב ראש המינהל (ד"ר יהושע דקל) למנכ"ל המשרד בעניין תקציב המינהל, כי "זה לא הגיוני ובלתי אפשרי לקיים את מטרות הספורט בישראל בתקציב עם 49 מיליון ש"ח. ממש בלתי אפשרי", וכי "גם השרה [הגב' לימור לבנת] נדהמה וביקשה לדעת מתי והיכן נעשה הקיצוץ". ראש המינהל ציין שכדי למנוע את התמוטטות הספורט בישראל יש להוסיף לבסיס התקציב 25 מיליון ש"ח לפחות.

2. בספטמבר 1996 מינה מר משה פלד, סגן שר החינוך דאז, ועדה ציבורית לבחינת מבנה הספורט בישראל. בראש הוועדה עמד שופט בית המשפט העליון בדימוס, השופט דב לוין (להלן - ועדת לוין). במרס 1998 הגישה הוועדה דוח ובו המלצות גם בנושאים האלה: מבנה הספורט בישראל, התאחדויות ואיגודים, חינוך גופני וספורט בבתי הספר, ספורט עממי, ספורט נשים, מכון וינגייט, ומשאבים כספיים.

ועדת לוין קבעה, ש"המערכת הממלכתית המופקדת על הספורט והפעילות הגופנית... פועלת בתקציב חסר שאינו תואם את הצרכים הבסיסיים... המשאבים הדלים המופנים ומוקצבים על ידי משרד החינוך התרבות והספורט לחינוך הגופני ולספורט עומדים בסתירה בולטת לחשיבות הערכית

והחינוכית של הספורט בחיי הקהילה לרבות במוסדות החינוך". הוועדה המליצה להגדיל את תקציב המינהל לשיעור של כ-1% מתקציב המשרד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2005 השיבה מנכ"לית המשרד, שעקב הקיצוצים הרבים בתקציב המשרד אין הוא יכול לקבוע סכום מזערי שיש להקצות לספורט.

3. בהצעת התקציב לשנת 2005 הציג המינהל את המטרות ששם לו לאותה שנה, ובהן: פיתוח ספורט לכול וספורט עממי, פיתוח תשתיות נוער למצוינות, טיפוח ספורט הישגי ותחרותי לקראת שנת 2008, קידום ספורט נשים, פיתוח מתקני ספורט בישראל, קביעת תקן למתקני ספורט בישראל, פיתוח צלילה ספורטיבית, הסדרת נהיגה ספורטיבית, קידום חקיקת חוקי ספורט ואכיפתם, טיפוח קשרים בין-לאומיים בספורט וקידום מיזמים ייחודיים לשנת 2005.

בדיקת תכנית העבודה של המינהל לשנת 2005, המפרטת את דרכי הפעולה ואת לוחות הזמנים להשגת המטרות שפורטו בהצעת התקציב, העלתה שלא נקבעו דרכי פעולה לפיתוח ענף הצלילה הספורטיבית ולהסדרת ענף הנהיגה הספורטיבית, ולא נקבעו מועדים לסיום הפיתוח של הענפים האלה. כמה מהתכניות שצוינו בהצעת התקציב והקשורות ל"פיתוח תשתיות נוער למצוינות" טרם בוצעו, על אף שהן היו אמורות להסתיים עוד בשנת 2004, וגם בשנת 2005 אין לדעת אם יבוצעו. יוצא אפוא שלעיתים מטרות המינהל המפורטות בהצעת התקציב של המשרד אינן עולות בקנה אחד עם תכנית העבודה של המינהל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2005 השיב ראש המינהל, כי ביצוע התכניות מותנה בשיעור המשאבים שיוקצבו למינהל, וכי ביצוען של כמה מהתכניות מתעכב וייתכן שהן לא יצאו לפועל בגלל חוסר אמצעים וכוח אדם.

4. עד שנת 2000 הייתה חלוקת התקציב כלהלן: כ-25% להקצבות לפעילויות ספורט וכ-75% לתמיכה בגופים העוסקים בספורט. בשנת 2001 הגדיל משרד המדע את שיעור ההקצבות לפעילויות ספורט בכ-140% וצמצם בכ-36% את השיעור של התמיכה בגופים העוסקים בספורט. החלוקה שקבע משרד המדע בשנת 2001 נותרה בעינה גם בשנת 2005. בהצעת התקציב לשנת 2005 נקבע כי 55% מתקציב המינהל מיועד להקצבות לפעילויות ספורט וכ-45% מתקציב המינהל - לתמיכה בגופים העוסקים בספורט.

מאז שנת 2001 לא בדק המשרד את היחס בין שיעור התקציב שהוקצה להקצבות לפעילויות ספורט, בעיקר ספורט עממי, ובין השיעור שהוקצה לתמיכה בספורט התחרותי. לבדיקה זו חשיבות לאור שינויים בסך ההוצאה לספורט ובהתפתחויות שחלו על פני זמן בפעילות בשני מקטעי ספורט אלה.

המינהל, היחידה לחינוך גופני והתאחדות הספורט לבתי הספר

1. ממסמכי המשרד עולה, שלפי מחקרים יש לקדם את הספורט בהקניית הרגלים לעסוק בספורט כבר מילדות. כדי להטמיע את תרבות הספורט יש להקנותה לילדים ולבני הנוער ולהתמיד בכך שנים רבות. באוקטובר 1999 נעשה פיצול בין המינהל ובין היחידה לחינוך גופני, המופקדת על הוראת שיעורי ההתעמלות בבתי הספר, המינהל הועבר למשרד המדע ואילו היחידה לחינוך גופני נשארה

במשרד. גם רוב המפקחים על החינוך הגופני נשארו במשרד. עקב הנתק בין המינהל ובין היחידה לחינוך גופני, שהוא מלאכותי בעיקרו, נוצרו שתי מערכות נפרדות: האחת לספורט והשנייה לחינוך גופני.

(א) כאמור, בפברואר 2003 הוחזר המינהל למשרד, וביוני אותה שנה הכין המינהל הצעה לארגון מחדש של הספורט ושל החינוך הגופני. מטרת ההצעה הייתה להביא לידי ריכוז יחידות המטה וצמצום מספר המפקחים. ההצעה לא יושמה.

(ב) בינואר 2004 מינתה מנכ"לית המשרד ועדה לבחינת המבנה הרצוי לניהול הספורט והחינוך הגופני. גם ועדה זו המליצה לאחד את המינהל ואת היחידה לחינוך גופני לגוף אחד, במטה ובמחוזות, כדי שמערכת החינוך תשמש בסיס לטיפוח הספורטאים בישראל. בסיכום המלצותיה ציינה הוועדה שבמשך השנים צומצמו במידה ניכרת המשאבים הכספיים המוקצים לספורט, ועקב זאת חלה ירידה חדה במעמדם של הספורט ושל החינוך הגופני הן במשרד והן בארגוני הספורט למיניהם. לדבריה, ירידה של ממש ניכרת בעיקר במעמד המינהל ובהשפעתו על הרשויות המקומיות.

(ג) בעקבות המלצת הוועדה הכין המינהל הצעה נוספת לאיחוד המינהל עם היחידה לחינוך גופני באופן שיחסוך שבע משרות של מפקחים. באוקטובר 2004 הודיעה המנכ"לית כי החליטה לאמץ את עיקרי הדוח של הוועדה. עד אוקטובר 2005, מועד סיום הביקורת, לא יושמו המלצות הוועדה והצעות שהכין המינהל.

2. באפריל 1994 נרשמה התאחדות הספורט לבתי הספר (להלן - ההתאחדות) כעמותה, שמטרתה לעודד ילדים ובני נוער לעסוק בספורט על מגוון ענפיו. העמותה שמה דגש מיוחד על טיפוח ענפי ספורט שבהם, לדעתה, לא הושקעו בעבר משאבים מספיקים, וביניהם: כדורעף, אתלטיקה קלה, ניווט ספורטיבי, שחמט וטניס שולחן. ההתאחדות מקיימת תחרויות בין בתי ספר במחוזות המשרד, ותחרויות גמר בכל הענפים שבהם היא עוסקת. היא גם מסייעת לייסד בבתי ספר מועדונים לפעילויות ספורטיביות של התלמידים.

המשרד אישר את מינויו של ראש המינהל לכלכלה ולתקציבים ליו"ר ההתאחדות. ראש המינהל לכלכלה ולתקציבים אחראי בין היתר לסעיף התקציבי לתמיכה בהתאחדות. המשרד לא נתן דעתו על העובדה שבנסיונות אלה יש חשש לניגוד עניינים, ובמצב זה יתכן שראש המינהל לכלכלה ולתקציבים יעדיף את ההתאחדות על פני גופי ספורט נתמכים אחרים.

בעקבות הביקורת הודיעה המנכ"לית, בדצמבר 2005, שהיא פעלה להפסקת כהונתו של ראש מינהל כלכלה ותקציבים בתפקיד יו"ר ההתאחדות.

3. ראש המינהל חבר בהתאחדות העולמית לספורט לבתי הספר משנת 1996 וחברותו חודשה בשנת 2003 בידי המנכ"לית, הגם שבאותו מועד לא היה המינהל ממונה על תקצוב ההתאחדות. במשרד לא נמצא הסבר לכך מדוע בחרה המנכ"לית בראש המינהל לשמש חבר ההתאחדות העולמית ולא בחרה במפקח המרכז הממונה על החינוך הגופני, שאחראי לתקצוב ההתאחדות.

בתשובתו מנובמבר 2005 מסר ראש המינהל, שההתאחדות העולמית בחרה בו בשנת 1996, בעת ששימש גם ממונה על החינוך הגופני. לדבריו מנכ"לית המשרד קבעה שהוא יוסיף לשמש חבר ההתאחדות העולמית.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר והמינהל אינו ממונה על ההתאחדות, ומאחר שהיחידה לחינוך גופני אחראית לתקציב שהמשרד מעביר להתאחדות, היה על מנכ"לית המשרד למנות לחבר בהתאחדות העולמית את מי שקשור ישירות לעניין. במצב הקיים היום במשרד, הקשר בין ההתאחדות בארץ לבין ההתאחדות העולמית הוא קשר עקיף בלבד.

4. בפברואר 2005 נסע ראש המינהל לגרמניה, במימון התאחדות הסקי העולמית (F.I.S.), לאליפות העולם "בסקי קפיצות וסקי של ריצה על שלג למרחקים ארוכים". התאחדות הסקי בארץ מוכרת בידי התאחדות הסקי העולמית ונתמכת בידי המינהל. עניין זה הצריך בדיקה מקיפה של סוגיית המימון בידי היועצת המשפטית של המשרד, כמפורט להלן:

הוראות התקשיר קובעות, שנסיעה של עובד הממונת שלא על חשבונו ולא מתקציב המשרד, תיבחן בידי היועץ המשפטי של המשרד וחוות דעתו תובא לפני מנכ"ל המשרד בטרם קבלת החלטה בנדון. היועץ המשפטי יבדוק אם אין במימון הנסיעה בידי גוף חיצוני משום ניגוד עניינים או פגיעה בטוהר המידות ואם הדבר מנוגד לסדרי המינהל התקין.

בשנת 1991 כתבה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ליועצים המשפטיים של משרדי הממשלה מכתב המפרט מה ראוי לכלול בחוות הדעת בעניין נסיעה בתפקיד במימון גוף חיצוני, כדלקמן: פרטים על המממן; קשריו עם המשרד, עם העובד ועם משרדי ממשלה אחרים; הקשר של העובד לעניין שלשמו נעשית הנסיעה, ובעיקר אם קבלת המימון עלולה לעורר חשש לניגוד עניינים או להשפיע השפעה לא הוגנת.

בשנת 2001³ ציין מבקר המדינה שרוב חוות הדעת שנתנו היועצים המשפטיים של המשרדים בעניין נסיעה במימון גוף חיצוני היו קצרות מאוד - "מאשר" או "אין מניעה לאשר הבקשה". מבקר המדינה כתב, כי מן הראוי שהיועצים המשפטיים במשרדי הממשלה יישמו את הנחיות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ויכללו בחוות הדעת נימוקים לאישור ההמלצה או לדחייתה. חוות דעת משפטית מפורטת ומנומקת אמורה לספק למנכ"ל המשרדים מידע הנחוץ להם כדי לקבוע אם לאשר בקשות לנסיעה במימון גוף חיצוני, גם בנסיבות שבהן לדעת היועץ המשפטי של המשרד אין חשש לניגוד עניינים.

לפני נסיעתו של ראש המינהל מכתב לוועדת הנסיעות של המשרד וביקש את אישורה לנסיעה. המכתב הופנה גם ליועצת המשפטית. על אף הנחיות היועץ המשפטי לממשלה כתבה היועצת המשפטית של המשרד על המכתב, בכתב ידה: "אין כל התנגדות כי הנסיעה בנדון תמומן ע"י הארגון הבינלאומי".

בתשובתה מדצמבר 2005 הסבירה היועצת המשפטית של המשרד כי לפני שהגישה את חוות דעתה ביררה עם ראש המינהל ולא מצאה בבקשתו חשש לניגוד עניינים או לפגיעה בטוהר המידות. היא הוסיפה כי מפברואר 2005 היא מעבירה לוועדת הנסיעות במשרד חוות דעת מפורטת בעניין כל נסיעה.

3 בעניין זה ראו דוח שנתי 251 של מבקר המדינה (2001), עמ' 192.

מבחנים לחלוקת כספי תמיכות והקצבות

סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע את המסגרת החוקית לחלוקת התמיכות. באותו סעיף נאמר כי שיעור התקציב שתקצה הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים. הממונה על סעיף התקציב יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה את המבחנים לחלוקת הסכום. בחוק יסודות התקציב נקבע שמבחנים שוויוניים יפורסמו ב'רשומות', יהיו גלויים, ולפיהם יחולקו התמיכות.

1. בספטמבר 1992 פורסמו בילקוט הפרסומים מבחנים לקבלת תמיכות מהמינהל. במבחנים נקבעו מי זכאי לתמיכה, התנאים לחלוקת התמיכה, המדדים המשפיעים על קביעת שיעור התמיכה וכן אופן חישובה. תיקונים קלים למבחנים נעשו בשנים 1992, 1995 ו-1998.

בפרק הזמן שהמינהל היה חלק ממשרד המדע הוא קבע מבחנים חדשים, והם פורסמו בילקוט הפרסומים באפריל 2001. החידוש העיקרי שייחד את המבחנים החדשים היה חלוקת התמיכות בצורה מדורגת לפי סוגי הפעילות של הגוף הנחמך: ככל שהפעילות שנדרשה לה תמיכה הייתה הישגית יותר כן הוקצה סכום כסף גדול יותר לביצועה. במבחנים החדשים דורגו ההתאחדויות ואיגודי ספורט שארגונים בין-לאומיים מכירים בהם; גופים אלה דורגו אחת לשנה לפי ארבע רמות, באמצעות סולם ניקוד, שנקבע בין היתר לפי מספר הקבוצות או הספורטאים שזקוקים לתמיכה, תכניות העומדות על הפרק והישגים בזירה הבין-לאומית. עוד נקבע שתוגדל התמיכה לענף ספורט אולימפי או לגוף שזכה בהישגים אולימפיים.

בנובמבר 2004 פנתה היועצת המשפטית של המשרד לראש תחום תמיכות במשרד המשפטים והגישה לו להתייעצות הצעה למבחנים חדשים לשם חישוב שיעור התמיכה. במבחנים החדשים הוספו עוד תנאים שלפיהם ייקבע דירוג שיעור התמיכה שתינתן להתאחדויות ואיגודי ספורט. מאז ועד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2005, עברה כשנה ומשרד המשפטים לא הודיע למשרד שחובת ההתייעצות קוימה.

בנובמבר 2005 הודיעה היועצת המשפטית של המשרד למשרד מבקר המדינה, שמשרד המשפטים מסר לה שחובת ההתייעצות קוימה. עוד הודיעה כי המבחנים הועברו לציבור ולגופי ספורט לשם קבלת הערות, וכי בשנת 2006 יחולקו כספי תמיכות לפי המבחנים החדשים.

2. המינהל אינו הגוף היחיד התומך כספית בגופי ספורט. המועצה להסדר הימורים בספורט (להלן - המועצה) תומכת גם היא בגופי ספורט. בשנת 2004 חילק המינהל להתאחדויות ואיגודי ספורט כ-9.9 מיליון ש"ח, שהם כ-58% מתקציב התמיכות שלו באותה שנה, והמועצה חילקה להם כ-51.7 מיליון ש"ח, שהם כ-19% מתקציב התמיכות שלה בשנת 2004.

המועצה פועלת על פי החוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967. בחוק נקבע כי המועצה תחלק את התמיכות על פי אמות מידה שתקבע ועדה ציבורית ששר החינוך ממנה לאחר שנועץ במועצה, ובאישור השר והמועצה.

(א) המועצה והמינהל משתמשים במבחנים שונים כדי לקבוע את שיעור התמיכה שתינתן לכל אחד מגופי הספורט. במבחנים שקבע המינהל צוין שלקראת כל שנת תקציב יגישו ההתאחדויות ואיגודי הספורט תכנית עבודה לאישור המינהל. המינהל מתנה את תמיכתו באישור התכנית שהוגשה ובבדיקת ביצועה. אין במבחני המועצה תנאי דומה ואין לה דרך לדעת מה מתוכנן להיעשות בכספי התמיכה.

המינהל גם קובע את שיעורי התמיכה בגופים האמורים על סמך רשימה של שמות הספורטאים החברים בהם ושל התחרויות שבהן הם השתתפו והישגיהם, לפי שיעור התמיכה שנקבע בשנה

הקודמת ולפי הפעילויות המתוכננות בשנה הבאה. לעומת זאת המועצה קובעת בכל שנה את שיעור התמיכה לפי שיעור התמיכה שנקבע בשנה הקודמת בלא לאמת שהפעילויות אכן בוצעו ובלא לבדוק את הפעילויות המתוכננות לאותה שנה.

בתשובתו מדצמבר 2005 למשרד מבקר המדינה כתב יו"ר המועצה, שבמליאת המועצה "יש חוסר נחת מאמות המידה, ולעתים גם מתיקונים שהוצעו לאמות המידה... המועצה הקימה ועדה מייעצת שנתבקשה לבחון את מדדי ה'הדרכה' וה'פופולריות' שבאמות המידה, וליתן הצעות בקשר לכימותם או אולי אף בקשר לשינויים". יו"ר המועצה הוסיף, ש"על פי אמות המידה התקפות היום נושא ההוצאה לפועל של תכניות העבודה כאמור איננו חלק מתנאי התקצוב. אף על פי כן, המועצה מבקשת ומקבלת מהאיגודים את תכניות העבודה שלהם ובדקת אותם מדגמית (זאת מעבר לבדיקה שצורך מנהל הספורט)".

(ב) בנובמבר 2003 הגיש ראש המינהל למנכ"לית המשרד הצעה לרפורמה במועצה, ובה כמה המלצות: המשרד יפתח את הספורט ויקדמו על פי מדיניותו; המועצה תארגן את כל ההימורים החוקיים בספורט ותפקח עליהם; המועצה תעביר למשרד מדי שנה בשנה כ-300 מיליון ש"ח, חלק מכספי ההימורים, והמשרד יחלק את התקציב לפעילויות ספורט ולגופים העוסקים בספורט לפי מבחנים ואמות מידה שוויוניים. בהצעתו ציין ראש המינהל כי לדעתו אם יתקבלו המלצותיו יושם קץ לתלותו של תקציב הספורט בתקציב המדינה, ובעקבות זאת תוסר חרב הקיצוצים מצווארו של תקציב הספורט.

ההצעה של ראש המינהל לא נדונה בהנהלת המשרד. מן הראוי היה שהמשרד יבחן את ההצעה ויחליט אם לאמצה או לדחותה.

(ג) החשב הכללי במשרד האוצר קבע כללים בעניין שיעור השכר ו"הוצאות הנהלה וכלליות" בגופים הנתמכים, כדי להבטיח שרוב כספי התמיכות מתקציב המדינה אכן שימשו למטרה שלשמה ניתנו. המינהל התנה את התמיכה בגופים שפנו אליו בהעברת הצעת התקציב שלהם לבדיקתו.

באוגוסט 2005 כתב יו"ר המועצה לשר האוצר דאז (מר אהוד אולמרט) ולשרת החינוך דאז (הגב' לימור לבנת), כי לתדהמתו נוכח ש"הסכומים האדירים מתוך הקצבות המועצה משמשים בפועל למטרות מינהל ותשלום משכורות ולא מגיעות לידי של מי שראוי לקבלן". יו"ר המועצה ציין כי "השימושים הללו מחטיאים את כוונת המחוקק ומעוותים את מטרות החוק".

בדצמבר 2005 הסביר יו"ר המועצה למשרד מבקר המדינה, כי "לפי אמות המידה היום אין הגבלה בנושא שיעור הוצאות ההנהלה והכלליות של הגופים המתוקצבים על ידי המועצה, בדומה להגבלה עליה החליט החשב הכללי... במליאת המועצה מיום 27.10.05 הוחלט להקים ועדה שתבחן את הנושא".

3. באוקטובר 2003 פרסם המינהל את "נוהל סל הספורט", שעל פיו יסייע המינהל במתן הקצבות לרשויות מקומיות לקיים פעילויות ספורט עממיות, בכללן תחרויות. מטרת הנוהל היא לקדם יזמות של אירועי ספורט המיועדים לכלל האוכלוסייה, בייחוד ביישובי פריפריה, ביישובים שמצבם הכלכלי קשה וביישובי המיעוטים.

המבחנים שקבע המינהל כללו מבחנים למתן הקצבה בתחום "מתקני ספורט וציוד ספורט". במבחנים אלה נקבעו שיעור הסיוע הכספי למתקני הספורט, התנאים לקבלת הקצבה ונוהל הגשת הבקשה להקצבה. בשנת 2005 הסתכם התקציב בתקנה העוסקת במתקני ספורט ב-448,000 ש"ח.

הבקשות לתמיכה נדונות בוועדת ההקצבות של המשרד, שעם חבריה נמנים ראש המינהל המשמש יו"ר הוועדה, סגנית חשב המשרד ומנהל גף באגף התקציבים במשרד. לוועדת ההקצבות הוגשו 32 בקשות לקבלת הקצבה, בסכום כולל של כ-3.1 מיליון ש"ח. הוועדה החליטה לחלק את ההקצבות לחמישה מיזמים, בלא שפירטה מדוע בחרה בהם דווקא ומדוע דחתה את הבקשות האחרות.

הביקורת העלתה שבין החמישה נמנה גם שיפוץ אולם הספורט בכפר תבור. בבקשה האמורה צוין סכום של 53,500 ש"ח, והוועדה אישרה 50,000 ש"ח. יצוין, שראש המינהל (ד"ר יהושע דקל) היה תושב כפר תבור עד שנת 1997. ראש המינהל לא חשף בפני ועדת ההקצבות את הזיקה שיש לו למקום. יצוין כי כבר בדצמבר 2001 אישרה ועדת המתקנים של המועצה הקצבה בסך 280,000 ש"ח להקמת חדר כושר בכפר תבור, שראש המועצה המקומית החליט לקרוא לו על שמו של ראש המינהל. גם אז נמנע ראש המינהל, ששימש יו"ר הוועדה, מלחשוף את זיקתו למקום.

ביקורת בגופים נתמכים

החלטת הממשלה (291) מספטמבר 1999 עניינה בייעול מערך התמיכות הממשלתי, ונקבע בה שעל כל משרד לקיים ביקורת כספים וביקורת תפעולית על המוסדות שהוא תומך בהם. הביקורת נועדה לוודא שכספי התמיכה הוצאו למטרה שלשמה הוקצו, שהמוסד הנתמך עומד בתנאים ובאמות המידה שנקבעו ושהדיווחים שהוא מוסר נכונים ומהימנים. הביקורות הכספיות והתפעוליות ייעשו באמצעות משרדי רואי חשבון חיצוניים שישכור המשרד. הביקורת הכספית תיעשה באופן שוטף בכל שנה. הביקורת התפעולית תיעשה לפחות אחת לשלוש שנים בכל אחד מהגופים הנתמכים.

1. המינהל תומך ב-120 גופים, כדי למלא את דרישות החשב הכללי היה על רואי החשבון מטעם המשרד להכין 40 דוחות בשנה. בשנת 2004 עשו רואי חשבון ביקורות ב-20 גופי ספורט בלבד (17% מהגופים הנתמכים), ובשנת 2005 ב-12 גופים בלבד (10% מהגופים הנתמכים).

יוצא אפוא, שהמשרד והמינהל אינם מיישמים את החלטת הממשלה ואינם מקיימים פיקוח מלא על השימוש בכספי התמיכה שהם מעניקים.

2. המינהל לא קבע נוהל בדבר תהליך הטיפול בדוחות הביקורת. נוהל כזה צריך לקבוע בין היתר: מי מעובדי המינהל ממונה על ריכוז הדוחות המתקבלים מרואי החשבון; כיצד עליו לטפל בדוחות; כיצד לקיים מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו; ואילו סנקציות יש להטיל אם מצאו רואי החשבון ליקויים חמורים. נמצא שרוב דוחות הביקורת כמעט לא נדונו במינהל.

בתשובתו מנובמבר 2005 הודיע ראש המינהל, ש"לאור דוח המבקר, מינהל הספורט ביחד עם חשבנות המשרד, יפעלו להכנת נוהל מסודר וברור לקביעת תהליך ושלבים בטיפול ובמעקב אחר דוחות הביקורת".

פעולות המינהל

משרד מבקר המדינה בדק את פעולות המינהל ואת טיפולו בעניינים הקשורים לפעילויות ספורט שעלו על סדר היום הציבורי, והעלה את הממצאים אלה:

תפקיד עובדי המינהל באיגודי הספורט ובהתאחדויות

מנהלי היחידות והמפקחים במינהל משמשים גם נציגי המינהל ומשקיפים באיגודי הספורט ובהתאחדויות. בדרך זו עובדי המינהל עוקבים אחר התנהלות הגופים האלה ומבקרים את פעילותם. ממסמכי המינהל עולה, שסגן ראש המינהל משמש נציג בשלושה איגודים; מפקח מחוז המרכז ומפקח מחוז הדרום משמשים, כל אחד, נציגים בארבעה איגודים; מפקח מחוז חיפה והצפון משמש נציג בשבעה איגודים; מנהלת היחידה לקידום ספורט נשים וספורט עממי נציגה בתשעה איגודים; ומנהל המחלקה לספורט תחרותי נציג ב-44 איגודים, בהם איגודים והתאחדויות גדולים כמו כדורגל, היאבקות וטניס. כל זאת נוסף על עבודתם השוטפת.

הביקורת העלתה שהמשרד והמינהל לא קבעו הנחיות כיצד על נציגיהם לפעול באיגודים. יתר על כן, נציגי המדינה אינם חייבים לדווח על החלטות שהתקבלו בהנהלות האיגודים, ועקב זאת הידע שצובר המינהל על האיגודים אינו מלא. עוד הועלה, שהמשרד לא נתן את דעתו על השאלה בכמה איגודים עובד יכול להיות נציג באופן ששיג את המטרות שלשמן מונה, ויוכל למלא את עבודתו כראוי.

בתשובתו הודיע ראש המינהל כי בעקבות הביקורת הוחלט כי המינהל יכין הצעה להגדרת תפקידים וחובותיהם של נציגי המינהל באיגוד, ובכלל זה חובת הדיווח, כדי שהפיקוח והמעקב ייעשו כראוי.

ספורט נשים

בשנים האחרונות נקט המשרד אמצעים לקידום ספורט הנשים בישראל. בשנת 2000 שינה המינהל את המבחנים לתמיכה באגודות ספורט וקבע שההקצבה שתינתן לקבוצות נשים תהיה גדולה פי 1.5 מזו שתינתן לקבוצות גברים. בשנת 2003 תוקן חוק הספורט ונוספה בו הוראה המחייבת את כל אגודות הספורט, ארגוני הספורט, האיגודים וההתאחדויות, המקבלים תמיכה לתת ביטוי לייצוגן של נשים במשרות השונות ובהנהלה, ואף לתת להן העדפה מתקנת.

1. לבקשת שרת החינוך, התרבות והספורט דאז (הגב' לימור לבנת) (להלן - השרה) הכינה המחלקה לספורט נשים במינהל "תכנית לאומית לספורט נשים לשנים 2005 - 2012". התכנית הוגשה לשרה בפברואר 2005, וממנה עולה שבמשך שנים הופלו הנשים לרעה בכל הנוגע לחלוקת המשאבים לספורט בהתחשב בשיעורן באוכלוסייה. רק 15% מכלל הספורטאים בישראל הם נשים, ורק 10% מן החברים בהנהלות האיגודים הם נשים. התכנית נועדה להבטיח שילדות, נערות ונשים ישתתפו בכל ענפי הספורט ובכל הרמות, ליצור תשתית איכותית של ספורטאיות בכל הארץ, לטפח מנהיגות של נשים בספורט ולהביא לידי שינוי עמדות בכל הנוגע לספורט נשים.

התכנית הייתה אמורה להסתיים באפריל 2005. נמצא שרק באוגוסט 2005 הכין המינהל הצעה ליישום התכנית לקידום ספורט הנשים בישראל. את התכנית היו אמורים להחיל בארבעה תחומים: הקמת קבוצות חדשות; ארגון תחרויות; תגבור הסיוע לענפים של ספורט אישי בסגל האולימפי; והגדלת הסיוע בענפים של ספורט קבוצתי.

על פי התכנית את עיקר התקציב ליישומה בסך כ-80 מיליון ש"ח לשמונה שנים (כ-10 מיליון ש"ח בשנה), תיתן המועצה. בשנת 2005 החליטה המועצה להקצות לתכנית 9 מיליון ש"ח.

2. במרס 2005 הטילה הממשלה (החלטה 3416) על השרה להקים מועצה ציבורית לקידום ספורט הנשים בישראל. מועצה זו תשמש בין היתר גוף מייצג לממשלה, למשרד ולשרה בכל הנוגע לקידום ולפיתוח ספורט בקרב ילדות, נערות ונשים, ותייעץ לשרה בכל הנוגע לקביעת אמות מידה לתמיכה בספורט נשים.

עד סוף אוקטובר 2005 מונתה רק יו"ר למועצה האמורה, וטרם הסתיים הליך הקמת המועצה. השלבים ליישום התכנית עדיין לא נדונו בהנהלת המשרד, והמועצה להסדר הימורים בספורט לא העבירה למשרד את התמיכה שנקבעה. ספורט הנשים, שנדחק כל השנים לשוליים, לא קיבל גם בשנת 2005 תמריצים לקידומו, על אף כל ההחלטות שפורטו לעיל.

ספורט מוטורי

בשנת 1970 חתם שר התחבורה דאז (מר שמעון פרס), על תקנה בדבר הסדרת מירוצי מכוניות. התקנה הותקנה לצורך קיום מירוצי מכוניות באשקלון, ותוקפה היה חודשיים בלבד. בשנת 1996 סיכם שר התחבורה דיון שהתקיים בלשכתו ואמר שאפשר לקיים פעילויות של ספורט מוטורי ותחרויות פנים-ארציות ובלבד שהן מתנהלות על פי כללי ארגון בין-לאומי מוכר.

לאחר שעבר המינהל למשרד המדע מינה שר המדע דאז (מר מתן וילנאי), ועדה בין-משרדית שתבחן את עניין הספורט המוטורי. ביוני 2000 הגישה לו הוועדה דוח בנושא וציינה בו: "מירוצי מכוניות ורכב דו-גלגלי נערכים בשטחים שונים בארץ ללא אישור, ובאופן בלתי חוקי... התחרויות נערכות ללא תקנון וללא כללים אחידים. עקב העדר הסדרה חוקית וארגונית מבוצעות התחרויות באופן בלתי מבוקר, ללא אמצעי בטיחות, תוך סיכון הנהגים והמשתמשים בדרך". הוועדה המליצה להכיר בספורט המוטורי כענף ספורט, לאמץ את הכללים הבין-לאומיים ולקיים על פיהם תחרויות, לקיים הליך חקיקה למיסוד הספורט המוטורי, להקים התאחדות לספורט מוטורי שתאגד את כל הגופים העוסקים בספורט הזה ולקבוע כללים לקיום תחרויות בארץ.

בהעדר חוק המסדיר את הנהיגה הספורטיבית אין תקנים בעניין מסלולי המירוצים ואין הוראות בטיחות. במרס 2005 כתב ראש המינהל לשני אזרחים שפנו אליו: "הספורט המוטורי במדינת ישראל באופן מעשי מתקיים אבל הוא לא חוקי... הסדרת הנהיגה הספורטיבית תכשיר את כל השתוללויות של נהגים, רכבי שטח ואופנועים, בכל מיני מקומות בלתי מוסדרים".

בדצמבר 2005 הודיעה היועצת המשפטית של המשרד למשרד מבקר המדינה, שגובשה הצעת חוק בנושא הספורט המוטורי. ב-29.12.05 התקבל ופורסם ב'רשומות' חוק הנהיגה הספורטיבית, התשס"ו-2005.

מירוצי סוסים

הניסיון הממשי הראשון להנהיג מירוצי סוסים בארץ החל בשנת 1993, אז יזמים החלו לגייס משקיעים לבניית היפודרום בכפר דניאל. בסוף שנת 2000 הפסיקה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה את ביצוע התכנית, בנימוק שיש לתכנן את פיתוח כל אזור עמק איילון בטרם יישקל להקים בו היפודרום. במאי 1997 פנה סגן שר החינוך דאז (מר משה פלד), לשר דאז (מר זבולון המר ז"ל), וציין שזה כמה שנים עולה מפעם לפעם הרעיון לקיים מירוצי סוסים בישראל. לדבריו מדובר בענף ספורט תיירותי וחקלאי.

בנובמבר 1998 פנה יו"ר המועצה, לשר החינוך, התרבות והספורט דאז (מר יצחק לוי), וביקשו לאשר תקנות להסדרת הימורים על מירוצי סוסים. לדבריו, ההחלטה בדבר הצורך להנהיג הימורים

על מרוצי סוסים התקבלה ואושרה בעבר: כבר במאי 1989 מינה שר האוצר דאז (מר שמעון פרס), ועדה בעניין זה והיא המליצה להנהיג מירוצי סוסים. בינואר 1992 מינה סגן שר החינוך והתרבות דאז (מר פנחס גולדשטיין) ועדה לבדיקת התשתית והתנאים להפעלת תכנית הימורים על מירוצי סוסים.

גם ועדת לוי (על ועדה זו - ראו להלן) דנה בנושא זה וציננה בדוח שהגישה ב-1998: "למרות אי שביעות רצוננו מביסוס תקציב הספורט בישראל בעיקר על הימורים ומהמרים, אך מתוך הכרת המציאות שאין כיום סיכוי ואפשרות ריאלית שהמדינה תקציב ממקורותיה את כל המשאבים שהספורט זקוק לו, רואה הוועדה חשיבות רבה במתן אישור לקיום מירוצי סוסים בישראל. רואים אנו להדגיש כי... מתברר על פי בדיקות וסקרי שוק וכדאיות כלכלית, כי פיתוח ענף זה בישראל יתרום להשקעות כספיות משמעותיות מבחוץ ואף עשוי ליצור מקורות פרנסה... ליווי המירוצים בהימורים טעון בחינה מעמיקה, אך על-פי הניסיון המצטבר בעולם ניתן לקיים הימורים אלה בצורה חוקית ומכובדת והתרומה שיביאו לקיום צורכי הספורט עשויה להיות ניכרת וחשובה עד מאוד".

במאי 2003 כתב ראש המינהל למנכ"לית המשרד: "יש הרבה הימורים בלתי חוקיים גם על מירוצי סוסים. אישור הימורים חוקיים יקטין את הנגע של הימורים לא חוקיים ויגדיל את ההכנסות לספורט. פיתוח ענף הסוסים, יביא עמו הכנסה וגם הרבה מקומות עבודה, גידול מספוא, גידול סוסים, וטרינריה, תרבות הרכיבה, רכיבה עממית, רכיבה טיפולית ועוד".

משרד מבקר המדינה אינו נוקט עמדה ואינו קובע אם יש לקיים בישראל מירוצי סוסים. יחד עם זאת, על אף שראש המינהל ראה חשיבות רבה בקיום המירוצים בישראל, לא השקיע המינהל מאמצים רבים כדי להסדיר את העניין. מאז 1989, השנה שבה נדון העניין לראשונה, עברו יותר מ-16 שנה ועדיין לא הגיע הנושא לידי גמר.

תקינה של מתקני ספורט

סעיף 13(ה) בחוק הספורט קובע שהשר רשאי לקבוע תקנים למתקני ספורט ולמכשירי ספורט במוסדות חינוך. עוד בשנת 2002 החליט משרד המדע להכין אוגדן שיכיל קובץ נהלים, תקנים ודרישות בכל הקשור לבניית מתקני ספורט ולקניית ציוד ספורט. באוגדן היו אמורים להיכלל תקנים בנושאים רבים, ובהם: הדרישות המקצועיות בנוגע לענפי הספורט, לציוד הספורט, לבטיחות ולביטחון, לשירותים לקהל ולתקשורת. האוגדן היה אמור להכיל חוקים ותקנות קיימים ונהלים חדשים שיוכנו בתיאום עם רשויות מקומיות, משטרת ישראל ושירותי הכבאות.

המשרד הגדיר את הדרישות המקצועיות לאוגדן, שהתבססו על צורכי האיגודים ועל ספרות מקצועית בארץ ובעולם. שלבי העבודה עד לפרסום המכרז והכנת האוגדן היו אמורים להימשך 26 שבועות ולהסתיים במרס 2003.

עד ספטמבר 2005 לא פעל המינהל לקידום המכרז להכנת האוגדן, וממילא לא נקבעו כל התקנים הנחוצים להפעלת מתקני הספורט.

ספורט הישגי

הוועד האולימפי בישראל פועל מכוח האמנה האולימפית של הוועד האולימפי הבין-לאומי. יעדיו העיקריים של הוועד האולימפי בישראל הם כדלקמן: הפצת הרעיונות האולימפיים בישראל, קידום הספורט בזירה האולימפית הבין-לאומית והכנתן ושיגורן של משלחות ישראל למשחקים האולימפיים. עוד משנת 1984 טיפלו המשרד והוועד האולימפי בישראל בספורטאים האולימפיים.

כדי למסד את הקשר ביניהם חתמו משרד המדע והוועד האולימפי בשנים 2001-2003 על אמנה ועל הסכמים המסדירים את פעילותם המשותפת לקידום הספורט ההישגי. על פי האמנה, משרד המדע באמצעות המינהל והוועד האולימפי יפעילו ויממנו במשותף את מינהלת הספורט ההישגי (להלן - המינהלת), שתקבע מדיניות ותיתן הנחיות בנוגע לפיקוח על הכשרת ספורטאים של הסגל האולימפי, ותקבע את המדיניות למבחנים לבחירת המשתתפים במשחקים האולימפיים. את החלטות המינהלת תבצע היחידה לספורט הישגי.

האמנה קבעה שהמינהלת תמנה תשעה חברים: יו"ר שהוא איש ציבור שימונה בידי השר באישור הוועד האולימפי, שלושה נציגים של הוועד האולימפי, שלושה נציגים של המינהל, ספורטאי אולימפי לשעבר ונציג מכון וינגייט. היחידה לספורט הישגי תדאג לביצוע החלטות המינהלת ותפקח על הכשרת ספורטאים. כדי ליישם את החלטות המינהלת משתתפת היחידה לספורט הישגי פעולה עם המאמנים ואנשי המקצוע באיגודים, באגודות ובהתאחדויות.

בפועל מנתה המינהלת 11 חברים, כדלקמן: יו"ר, מנכ"ל הוועד האולימפי, שלושה נציגים של הוועד האולימפי, שלושה נציגים של המינהל, נציג ועד הספורטאים, נציג ציבור ומנכ"ל מכון וינגייט. עקב הרכב זה נוצר חוסר איזון ביחסי הכוחות שבין הוועד האולימפי, שמטעמו השתתפו במינהלת ארבעה חברים, ובין המינהל, שמטעמו השתתפו שלושה חברים. ראש המינהל לא עמד על כך שמספר נציגי המינהל יהיה שווה למספר נציגי הוועד האולימפי, כפי שנקבע באמנה. לאחר אולימפיאדת אתונה, שהתקיימה בדצמבר 2004, הפסיקה המינהלת לפעול. באותו מועד שלח יו"ר הוועד האולימפי (מר צבי ורשביאק) לחברי המינהלת מכתב בדבר פיזור, אף על פי שלא תיאם זאת עם המינהל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2005 הודיע הוועד האולימפי בישראל שבישיבת הנהלת הוועד ב-20.11.05 נבחרה מינהלת חדשה ובה יו"ר, שני נציגים של המינהל, שני נציגים של הוועד האולימפי, נציג הספורטאים האולימפיים, מנכ"ל הוועד האולימפי, נציג מכון וינגייט ונציג העמותה למען הוועד האולימפי.

יצוין שגם במינהלת החדשה אין איזון בין מספר נציגי הוועד האולימפי ובין מספר נציגי המינהל. בתשובת ראש המינהל מנובמבר 2005 נכתב שהמינהלת החדשה מונתה באופן חד-צדדי בידי הוועד האולימפי בלא דיון והסכמה של המינהל המתנגד להחלטה למינוי המינהלת החדשה. עוד נאמר בתשובה כי השר הוא שצריך למנות את היו"ר למינהלת ועל הוועד האולימפי לאשר את המינוי, ולא כך נעשה. ראש המינהל הוסיף שהמינהל ישקול להתנתק מהשותפות עם הוועד האולימפי ויפעל בשיתוף פעולה עם האיגודים.



פעולות המינהל שנדונו לעיל אינן קשורות לפעילות השוטפת שלו, כלומר לחלוקת תמיכות והקצבות, אלא לפעולות שנועדו לעצב את הספורט בישראל בשנים הבאות. פעולות אלו נדונו בעבר בפורומים שונים, ונמצא שהן חשובות ויש צורך לבצען. לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר שהתקבלו ההחלטות בדבר פעולות אלה היה על המינהל לפעול במשנה מרץ לקידומן ולביצוען.

כפל תפקידים

עניין חברותם של עובדי מדינה בהנהלות של מוסדות נתמכים נדון בשנת 1997 ובשנת 2002 בדוחות של מבקר המדינה⁴. בדוחות צוין: "יש חשש לניגוד עניינים בפעילותם של כמה עובדים, אחדים בדרגים בכירים, בשל חברותם בהנהלות של עמותות שיש להן קשרים עם משרדיהם". עוד צוין "יש ניגוד עניינים מוסדי בפעילותו של עובד בכיר במשרד ממשלתי שבתוקף תפקידו ממונה על מתן המלצה לתמיכה ומפקח מטעם המשרד על המוסד הנתמך, ובה בעת הוא נמנה עם הנהלת המוסד המקבל תמיכה, וכמורשה חתימה מטעמו אף ממונה על השימוש בכספי התמיכה. יתר על כן, מבקרת המדינה דאז קבעה שיש אפשרות ממשית לניגוד עניינים כאשר מנהל אגף הממונה על העמותה ממליץ על התמיכה שתינתן לעמותה שהוא גם היו"ר שלה".

ראש המינהל משמש יו"ר מכון וינגייט (להלן - המכון), שהוא עמותה; גם ראש מינהל לכלכלה ותקציבים במשרד הוא חבר הנהלת המכון ויו"ר ועדת הכספים שלו. למרות האמור בדוחות מבקר המדינה בדבר הבעייתיות שיש בהשתתפותם של עובדי מדינה (ממשרד המדע בעבר וממשרד החינוך) בוועד מנהל של גופים המקבלים תמיכה מאותו משרד, המצב נמשך ולא תוקן.

יצוין, שבבג"ץ תלויה ועומדת עתירה⁵, שבה הועלתה בין היתר הטענה שיש ניגוד עניינים פסול בכך שמחד גיסא המשרד אחראי למכון לצורך הכרה על פי חוק הספורט, ובעניין מתן תקציבים, ומאידך גיסא ראש המינהל משמש גם יו"ר הוועד המנהל של המכון.

בתשובת היועצת המשפטית של המשרד מדצמבר 2005 נכתב: "ביום 14.8.05 הועברה ליועצת המשפטית של רשות החברות הממשלתיות, חוות דעת של משרדנו בה נאמר כי מכון וינגייט הינו עמותה ממשלתית. ביום 6.11.05 אישרה רשות החברות הממשלתיות את חוות דעתנו כי מכון וינגייט הנו עמותה ממשלתית. חוות הדעת הועברה למכון וינגייט. בימים אלו אנו מצפים לקבל את תגובתם בנושא ולאחר מכן יש להעביר את ההחלטה בעניין לממשלה, שכן לצורך קביעת מעמדו הסופי של המכון כעמותה ממשלתית יש צורך בהחלטת ממשלה. במסגרת הפיכת המכון לעמותה ממשלתית, ישתנה תקנון העמותה של מכון וינגייט וכך גם הסעיף בתקנון הקובע כי ראש מינהל הספורט יכהן כראש הוועד המנהל. במסגרת זו, ייבדק, בין היתר, גם נושא ניגוד העניינים".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שראש המינהל מוסיף לשמש יו"ר המכון, אף על פי שיש חשש לניגוד עניינים. כך למשל, כשראש המינהל יתבקש לקבל החלטות מקצועיות בתוקף תפקידו כראש המינהל, הוא עלול להביא בחשבון את שיקוליו של המכון, אף כי ייתכן שאינם מתאימים עם שיקולי המינהל. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד להקפיד שעובדים מטעמה לא ימלאו תפקידים נוספים שעלולים ליצור מצב של ניגוד עניינים, ועליה להסדיר זאת לאלתר.

4 בעניין זה ראו דוח שנתי 47 של מבקר המדינה (1997), עמ' 489, ודוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2002), עמ' 600 - 602.

5 בג"ץ 6976/05, המכללה לחינוך גופני ע"ש זינמן במכון וינגייט בע"מ נ' משרד החינוך התרבות והספורט, שרת החינוך התרבות והספורט, מר יהושע דקל בתוקף תפקידיו כראש מינהל הספורט וכיו"ר הוועד המנהל של מכון וינגייט, ועדת ההדרכה העליונה במשרד, ועדת התמיכות במשרד ומכון וינגייט לחינוך גופני ולספורט (טרם הוכרע).

ועדות לבדיקת מצב הספורט בישראל

במרצת השנים מינו שרי החינוך ועדות לבדיקת מצב הספורט בישראל. להלן סקירה של חלק מהדוחות שפרסמו הוועדות שמונו בשנים האחרונות.

ועדת מליניאק

ב-1992 מינתה שרת החינוך דאז (הגב' שולמית אלוני) ועדה בראשות מר אריה מליניאק (להלן - ועדת מליניאק) שתציע רפורמה מקיפה בספורט בישראל. באוגוסט 1993 הגישה הוועדה דוח ובו המלצות.

דוח ועדת מליניאק הציג תמונה עגומה של מצב הספורט בישראל. בין היתר כתבה הוועדה: "המבנה הבסיסי של מערכת הספורט, שיטות הפעולה, מקורות גיוס כוח האדם בתפקידי ניהול ותפקידים ציבוריים ומקורות המימון הם תוצר של התפתחות היסטורית. על חלק גדול מיסודות הפעולה של המערכת אבד הכלח: חלקם לא מתפקדים, ורק חלק מהם התאים עצמו לצרכים המשתנים... מערכת הספורט עוד לא עברה לשלב הממלכתיות ועדיין לא השתחררה מתלות פוליטית... מבנה מערכת הספורט בישראל הוא פוליטי ביסודו עד היום. הסמיכות והתלות של הספורט בעולם הפוליטי יוצרים לעתים מדיניות המבוססת על שיקולים, שבינם לבין הספורט אין ולא כלום".

לדעת ועדת מליניאק אחת הבעיות החמורות של מבנה הספורט בישראל היא שיטת מינוי לא נאותה של בעלי תפקידים בכירים. לדברי הוועדה, "בניגוד למצב הקיים זה שנים בעולם הרחב ממשלת ישראל לא התייחסה מעולם לספורט כאל גורם בעל חשיבות לאומית. גיוס כוח אדם לתפקידים ניהוליים ולהנהלות ציבוריות ומינוי בעלי תפקידים, לא נעשה בהכרח על פי קריטריונים מקצועיים. במגורים רבים של המערכת, מהווה השיקול המפלגתי ולעתים אף הפנים מפלגתי שיקול מרכזי במינוי אישים לתפקידים, המעניקים לנושאים אחרות לתקציבי עתק. כתוצאה מכך ברוב ענפי הספורט אין רמת ההישגים והיקף הפעילות משביעות רצון".

הוועדה ציינה: "מערכת הספורט הישראלית מנוהלת באופן ריכוזי שאין לו כמעט אח ורע בשום תחום ציבורי אחר במדינת ישראל. מרב הסמכויות מרוכזות בידי מעט מאוד מוקדי כוח. בתוך אותם מוקדי כוח מצויה השליטה בידי מספר אנשים מצומצם. התלות של הפריפריה במרכז הופכת את הפריפריה (את האיגוד או את האגודה) לנטולת סמכויות וחסרת יכולת של ממש לעצב מדיניות עצמאית".

כדי לתקן את המצב המליצה הוועדה לאמץ את העקרונות הבאים: הפרדת הספורט מן הפוליטיקה; הנהגת דמוקרטיזציה בכל מערכות הספורט (בכלל זה שיטת בחירות ישירות ופומביות של בעלי תפקידים באיגודים, בהתאחדויות ובאגודות, מניעת כפל תפקידים וניגודי עניינים, ניהול כספי הציבור בשקיפות); ניהול הספורט המקצועני על בסיס עסקי; הנהגת מבחנים למתן תמיכות; הרחבת הבסיס העממי של הספורט; קידום הישגים וטיפוח המצוינות.

המשרד יישם כמה מהמלצות ועדת מליניאק, בעיקר את אלה שעניינן קביעת מבחנים לחלוקת התמיכות, אך עיקר המלצות הוועדה בנושא מבנה הספורט בישראל לא יושם, והוא נשאר כשהיה. כעבור כשלוש שנים הקים המשרד ועדה נוספת לעניין זה.

ועדת לוי

בספטמבר 1996 מונתה ועדת לוי, ובמרס 1998 היא הגישה דוח ובו כתבה: "מבנה הספורט בישראל מהווה מזה שנים נושא השנוי במחלוקת בין ראשי הספורט... כיום אין לספורט בישראל מבנה המוסכם ומקובל על מנהיגיו ופעיליו - מבנה שיהא תואם את דרישות הספורט ככלל ואת הספורט ההישגי המודרני בפרט".

הוועדה המליצה להקים מועצה לאומית לספורט, שתהיה הגוף העליון המוסמך להתוות מדיניות, להציע דרכי פעולה, לקבוע סדרי עדיפויות בפיתוח ענפי ספורט, לטפל בגיוס משאבים כספיים ולקדם את עצמאותם של האיגודים ושל התאחדויות הספורט. אגב כך תפעל המועצה למניעת אלימות בספורט ולטיפול ההגינות וההוגנות במשחקים. המועצה תפתח ותקדם את הפעילות הספורטיבית ברמה העממית, התחרותית וההישגית.

המינהל מינה ועדה, מקרב עובדי המשרד, ותפקידה ליישם את המלצות דוח ועדת לוי. הוועדה המשרדית המליצה להשלים את הקמת המועצה עד ספטמבר 1998 והכינה רשימת מועמדים לחברות במועצה. המשרד הכין גם טיוטת הצעת חוק לפעולות המועצה. עד אוקטובר 1999 לא הוקמה המועצה. באותו מועד החליטה הממשלה להעביר את המינהל למשרד המדע.

שר המדע דאז (מר מתן וילנאי) החליט למנות צוות ציבורי-מקצועי (להלן - הצוות) כדי לבחון את דוח ועדת לוי ולהמליץ על יישומו. הצוות הציע להקים מועצה לאומית לספורט שתפעל על פי חוק שיגדיר את תפקידיה ואת סמכויותיה ויכלול הוראות בעניין סדרים הנדרשים לפעילותה. בשנת 2002 פורסמה הצעת חוק המועצה הלאומית לספורט⁶, שמטרתה לקדם את יישום המלצות דוח ועדת לוי.

הטיפול בהצעת החוק לא הסתיים עד פברואר 2003, המועד שהמינהל חזר למשרד. המשרד לא המשיך את הטיפול בחקיקת חוק המועצה הלאומית לספורט, והופסקו ההליכים להקמת המועצה.

ההמלצה החשובה בדוח לוי הייתה הקמת המועצה לספורט, שנועדה לקדם את הספורט בישראל. במשרד לא התקיימו דיונים שאפשר ללמוד מהם מדוע הוא החליט להפסיק את ההליכים להקמת המועצה שהחלו עוד בשנת 1998, ושעליהם שקדו המשרד ומשרד המדע. בפועל גנז המשרד את המלצות ועדת לוי אף על פי שלא קיבל החלטה רשמית לעשות כן.

ועדת בורוביץ

במאי 2005 מינתה שרת החינוך דאז (גב' לימור ליבנת), ועדה של 12 חברים, לבחינת מבנה הספורט בישראל. על הוועדה, בראשות פרופ' ישראל בורוביץ (להלן - ועדת בורוביץ), הוטל למפות ולקבוע אילו הם ענפי הספורט המועדפים. עוד הוטל על הוועדה לבחון את תפקידי המינהל, את תפקידי המועצה להסדר הימורים בספורט, את מעמדם של ארגוני הספורט, את יחסי הגומלין בין הספורט ובין החינוך הגופני ואת תקציב הספורט.

כשבועיים לאחר מינוי הוועדה כתבה היועצת המשפטית של המשרד לשרה ולמנכ"לית, כי יש לשקול את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה (1.1502), שבה נאמר כי מן הראוי לקבוע הסדר שלפיו יוכלו להשתתף בוועדה רק אלה שחברותם בה לא תהיה כרוכה בניגוד עניינים, וכי הוועדה תורכב

6 הצעת חוק המועצה הלאומית לספורט, התשס"ב-2002, הצ"ח 924.

מחברים שייצגו מגוון של מגזרים כדי שבדיוניה יובאו בחשבון כל השיקולים הכרוכים בקביעת המדיניות בתחום הנדון.

נמצא שהמשרד לא קבע הסדר למניעת ניגוד עניינים לפני שמינה את חברי הוועדה, וגם לא וידא שבוועדה מיוצגים כל המגזרים העוסקים בספורט. זאת ועוד, ועדת בורוביץ הוקמה אף על פי שרשמית לא התקבלה במשרד החלטה מנומקת שיש לדחות את המלצות ועדת לוין. נוסף על כך, במשרד לא נמצאו מסמכים שמהם אפשר לדעת מדוע היה צורך למנות ועדה חדשה. עד סוף ספטמבר 2005, המועד שהיה על ועדת בורוביץ להשלים את עבודתה, לא הגישה הוועדה את המלצותיה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2005 הסבירה מנכ"לית המשרד: "מעבר מינהל הספורט ממשרד החינוך למשרד המדע וחזרה למשרד החינוך יצר פגיעה ברצף המידע (כך גם הידע על קיומם של ועדות ציבוריות שונות למצב הספורט והטיפול בהמלצת הוועדות השונות). בשל הזמן שחלף הוחלט להקים את ועדת בורוביץ אשר מיועדת להתייחס גם למידת יישום ההמלצות של הוועדות השונות בעבר ולהתאים את ההמלצות למצב הקיים כיום בספורט. בעקבות מכתבה של היועצת המשפטית במשרד, הרכב הוועדה נבחן עתה בהתאם להנחיותיה. פעילות הוועדה נעצרה עד לסיום בחינת הרכב החברים בה".

בשנים האחרונות אומצו כמה מההמלצות של הוועדות שמינה המשרד, בעיקר ההמלצות בדבר קביעת מבחנים לחלוקת תמיכות והקצבות, אך לא נעשה דבר כדי לפתור את הבעיה העיקרית של מבנה הספורט בישראל. אמנם בשנים 1999-2001 ניסו המשרד ומשרד המדע להקים מועצה עליונה לספורט שתמלא את החסר שנוצר במשך השנים בכל הקשור לגיבוש ולהתוויית מדיניות כוללת בתחום הספורט, אך המשרד עצר את התהליך.

זאת ועוד, המשרד לא פעל לקבוע מדיניות כוללת לתחום הספורט. בפרק הזמן שהמינהל היה במשרד המדע הוא הכין למערכת הספורט תכנית לטווח ארוך, שמטרתה לקדם את הפעילות הספורטיבית ברמה העממית, התחרותית וההישגית. כשהוחזר המינהל למשרד לא אימץ המשרד את התכנית, וגם לא הכין תכנית אחרת במקומה.



מינהל הספורט מסייע לרשויות מקומיות בקידום הפעילות הספורטיבית בתחומן ונותן לארגוני ספורט, להתאחדויות, ולאגודים תמיכות לקידום הספורט ההישגי. משנת 2003 הולך וקטן תקציב המינהל.

המינהל פעל בעצלתיים בתחומים שאינם קשורים ישירות לפעילותו השוטפת אלא לפעולות שנועדו לעצב את הספורט בישראל בשנים הבאות, למשל פיתוח ספורט נשים ומירוצי סוסים.

המשרד עדיין לא מנע חשש לניגוד עניינים, הנובע מהעובדה שכמה מעובדי המשרד חברים בהנהלות של עמותות הקשורות אליו.

קביעת המדיניות למערכת הספורט בישראל לוקה בחסר ומצריכה יד מכוונת ומנחה. אמנם בשנים האחרונות מינה המשרד ועדות חיצוניות לבדיקת מצב הספורט בארץ, אך לא טופל שורש הבעיה הנוגע למבנה מערכת הספורט, ולפיכך אי אפשר לחולל שינוי יסודי במערכת הספורט בשנים הבאות. אמנם בשנת 2001 נעשה ניסיון להקים מועצה עליונה לספורט שנועדה למלא את החסר שנוצר במרוצת השנים בכל הקשור לגיבוש ולהתוויית מדיניות כוללת בתחום הספורט, אך המשרד עצר את התהליך והעדיף שהמצב יישאר כשהיה.