

איגוד הכדורסל בישראל

פעולות הביקורת

נבדקו כמה היבטים בפעילותו של איגוד הכדורסל בישראל. בין היתר נבדקו פעילות מוסדותיו, היחסים בינו לבין חברת מינהלת הליגה וכמה נושאים מינהליים. בדיקות השלמה נעשו במינהל הספורט שבמשרד החינוך, התרבות והספורט ואצל רשם העמותות שבמשרד המשפטים.

נבדקה פעילותם של עובדי מדינה ונושאי משרה בשירות המדינה במוסדות איגוד הכדורסל, ובכלל זה נבדק אם התפקידים שמילאו באיגוד הוסדרו כראוי, ואם פעילותם באיגוד נעשתה על פי ההוראות והכללים המחייבים ועל פי סדרי מינהל תקינים. בדיקות השלמה נעשו בהנהלת בתי המשפט, במינהל הספורט, ברשות המסים בישראל, במשרד המשפטים ובנציבות שירות המדינה.

איגוד הכדורסל בישראל

תקציר

איגוד הכדורסל בישראל (להלן - האיגוד) מרכז ומייצג את ענף הכדורסל בישראל, והוא עמותה על פי חוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות). מטרותיו הן, בין היתר: פיתוח ענף הכדורסל בישראל, קידומו, ריכוזו וניהולו; ארגון תחרויות בין-ארציות ובינלאומיות בכדורסל; ייצוג ישראל בתחרויות בינלאומיות בכדורסל; הקמת בתי ספר והעברת קורסים והשתלמויות לכדורסלנים, למאמנים ולשופטי כדורסל; ארגון תחרויות ליגה וגביע ומפעלים אחרים בכדורסל; סיוע לאגודות המסונפות לאיגוד; השגת האמצעים הדרושים לביצוע מטרות האיגוד מגופים וממוסדות מממשלתיים, עירוניים ופרטיים. בשנת 2004 ניהל האיגוד 145 ליגות, ובהן 1,650 קבוצות ו-30,000 שחקנים.

במרבית זכויות ההצבעה באסיפה הכללית של האיגוד החזיקו נציגים של מרכזי ספורט שבידיהם ייפויי כוח מהקבוצות החברות באיגוד (להלן - האגודות או הקבוצות), ולא נציגי הקבוצות עצמן. לנציגים של שני מרכזי הספורט הגדולים "הפועל" ו"מכבי" רוב מוחלט באסיפה הכללית, ובנובמבר 2004 הם חתמו על הסכם עקרונות לניהול האיגוד. ההסכם הגדיל את מספר חברי הנהלת האיגוד, וקבע כי כל מרכז יוכל להחליף את חבריו בהנהלת האיגוד. מאחר שהאינטרסים של מרכזי הספורט אינם תואמים בהכרח את האינטרסים של אגודות הספורט, העובדה שהקבוצות נותנות למרכזי הספורט ייפויי כוח כלליים שלא למטרה מסוימת ובהיקף נרחב, יש בה כדי לעורר ספק אם המרכזים אכן מייצגים נאמנה את האינטרסים של האגודות שמסרו להם ייפויי כוח, ועולה חשש כי לא כל העמדות והאינטרסים של האגודות החברות באיגוד באים לידי ביטוי באסיפה הכללית.

לא נמצא שמינוי דירקטורים מן הציבור נדון במוסדות האיגוד, בעקבות המלצות שהגישו ועדות ציבוריות שדנו בעניין זה, ולא מונו דירקטורים מן הציבור להנהלתו.

על פי חוק העמותות, השינויים שחלו עקב חתימת ההסכם בין מרכזי הספורט לניהול האיגוד חייבו את שינוי תקנון האיגוד ואת רישום התקנון המעודכן אצל רשם העמותות. האיגוד יישם את השינויים לפני שהוועדה שהוטל עליה לעדכן את תקנון האיגוד סיימה את עבודתה, ולפני שהתקנון החדש אושר באסיפה הכללית ונרשם אצל רשם העמותות.

בעקבות מחלוקת בין שני מרכזי הספורט חדל האיגוד להפעיל את מוסד הנשיאות - שלפי תקנון האיגוד הוא הגוף האופרטיבי שלו, והחל לכנס במקומה פורום של בעלי תפקידים בכירים באיגוד. ספק אם דרך פעולה זו, ללא שינוי התקנון ורישומה אצל רשם העמותות, עולה בקנה אחד עם חוק העמותות.

ליגת העל לגברים היא הליגה החשובה בין הליגות שהאיגוד מנהל, מאחר שממנה באים שחקני נבחרת ישראל, והיא גם מקור חשוב להכנסות האיגוד. באוקטובר 2001 החליטה הנהלת האיגוד על הקמת חברת "מינהלת ליגת העל בכדורסל (2002) בע"מ" (להלן - המינהלת או חברת מינהלת הליגה), וקבעה שחבריה יהיו יושבי ראש של כל קבוצות ליגת העל ושני נציגים של האיגוד. בעת הקמת המינהלת נקבע כי בישיבתו הראשונה של דירקטוריון החברה יוקם צוות שיציג בפני האיגוד את תכניתה

המפורטת לניהול ליגת העל; הצוות לא הוקם. מן הפרוטוקולים של דיוני נשיאות האיגוד וההנהלה, שבהם הוחלט על הקמת המינהלת, אי אפשר ללמוד מה היו שיקולי האיגוד שהביאו להקמת החברה.

ביוני 2002 נחתם בין האיגוד ובין המינהלת הסכם המסדיר את היחסים הכספיים ביניהם, לאחר שהניהול הכלכלי והמקצועי של ליגת העל לגברים הועבר מהאיגוד למינהלת. באוגוסט 2004 החליטה נשיאות האיגוד לאשר הפחתה במחויבות הכספית של המינהלת כלפי האיגוד, מעונת 2004/5 ואילך. משרד מבקר המדינה העלה כי בפועל כללי ההתחשבות החדשים הוחלו גם בעונת 2003/4. אבדן ההכנסות שנגרם לאיגוד בשל כך הסתכם בכ-1,600,000 ש"ח. בין חברי הנשיאות שאישרו את ההקלה בהתחייבות הכספית של המינהלת לאיגוד היו שני דירקטורים במינהלת. בשל דלות התיעוד באיגוד אי אפשר לדעת אם להחלטה קדם דיון, ומהם הנימוקים לה.

בהסכם מיוני 2002 הסמיך האיגוד את המינהלת לשנות בתקנון האליפות של האיגוד, העוסק בצדדים המינהליים של משחקי הליגה, כמה סעיפים הנוגעים לליגת העל. בין היתר, למינהלת ניתנה זכות לקבוע את מספר השחקנים הזרים שקבוצות ליגת העל יכולות לרשום. להחלטה זו יש השפעה על זמן המשחק הניתן לשחקנים ישראלים, והיא עלולה לפגוע בהתקדמותם המקצועית. לכך יש השפעה ישירה גם על רמת נבחרת ישראל ששחקניה מגיעים בעיקר מקבוצות ליגת העל.

ביולי 2002 החליטה נשיאות האיגוד שדירקטורים בחברת מינהלת הליגה אינם יכולים לשמש חברי נשיאות האיגוד, אולם בהחלטה נקבע שהיא אינה תקפה לגבי הדירקטורים שהנשיאות מינתה בתור נציגי האיגוד בחברת מינהלת הליגה. החלטת הנשיאות לא יושמה, ובדיונים שהתקיימו בשנים שלאחר מכן בין האיגוד לבין המינהלת, בעניין היחסים בין חברת מינהלת הליגה לאיגוד, השתתפו גם חברי שמשמשים דירקטורים בשני הגופים, שלא מונו לנציגי האיגוד בחברה.

על אף שלאיגוד ולמינהלת אינטרסים שונים, ולעתים אף מנוגדים, הם התקשרו עם אותו יועץ משפטי, בלי שנבדקה כראוי הבעייתיות שבדבר.

לא הוקמה קרן שמטרתה מיגור האלימות בענף הכדורסל בישראל, שהאיגוד ומינהלת הליגה סיכמו להקים בהסכם שחתמו עליו עוד בשנת 2002.

ועדת שיבוץ השופטים, שאחראית לשיבוץ השופטים למשחקים, לא התכנסה, והשיבוץ נעשה בידי משבץ שמינתה הנהלת איגוד השופטים. איגוד השופטים לא ניהל רישומים בדבר ההנמקות לשיבוץ השופטים והשינויים שנעשו בו על דעת יו"ר איגוד השופטים. רישומים כאלה חשובים כדי לוודא שבשיבוצים לא יהיו מעורבים שיקולים זרים.

האיגוד בחר לנבחרת ישראל (גברים) מאמן שטרם השלים את הסמכתו לתפקיד. האיגוד לא קבע טווח זמנים שעל המאמן המיועד להשלים בו את הסמכתו, ולא בחר במועמד חלופי שימונה אם המאמן הנבחר לא ישלים את הסמכתו בפרק הזמן שנקבע. לאחר שהמאמן המיועד לא נקט את הצעדים הדרושים להשלמת הסמכתו על פי חוק הספורט, התשמ"ח-1988, נאלץ האיגוד לפנות בדחיפות למאמן אחר, והזמן שנותר למאמן החדש להכנת הנבחרת לקראת משחקי אליפות אירופה היה קצר ביותר.

נוהלי האיגוד בדבר נסיעות לחו"ל נוגעים רק לנסיעות של נבחרות ישראל, ואינם עוסקים בנסיעות של בעלי תפקידים באיגוד.

לאיגוד אין נוהל לרכישת טובין ושירותים, וזה כמה שנים הוא לא פנה למשרדי נסיעות ולמשרדי רואי חשבון כדי לקבל את הצעותיהם.

לאיגוד אין נוהל בדבר חלוקת כרטיסי חנינם למשחקים שהוא מארגן וכרטיסים שהוא מקבל מקבוצת מכבי תל אביב למשחקי הליגה והיורוליג שהיא משתתפת בהם.

ועדת הכספים של האיגוד דנה פעם בשנה במסים ובתשלומים בגין שירותים שהאיגוד משית על האגודות והשחקנים החברים בו; לא נמצאו מסמכים המפרטים לפי מה ועדת הכספים קובעת את הסוגים והסכומים של התשלומים. הנהלת האיגוד לא ביקשה מוועדת הכספים להמציא לה אסמכתאות כלשהן לביסוס הסוגים והסכומים של התשלומים שקבעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשיבות הרבה של פעילות הספורט לסוגיה בחיי המדינה ונוכח התפקיד המרכזי והמשמעותי של איגודי הספורט בפעילות הזאת, על משרד החינוך, התרבות והספורט, בשיתוף רשם העמותות שבמשרד המשפטים, להוסיף לפעול ליישום ההמלצות של הוועדות הציבוריות שבדקו את מצב הספורט בישראל והתייחסו לאיגודי הספורט. בין ההמלצות: הגבלת השימוש בזכות ההצבעה באמצעות ייפוי כוח; הקטנת מעורבותם של מרכזי הספורט בניהול התאחדויות הספורט ואיגודי הספורט; הקטנת התלות והזיקה שבין הפוליטיקה ובין הספורט; ומינוי של נציגי ציבור להנהלות מוסדות ספורט. כמו שקבעו הוועדות, נקיטת הצעדים האלה היא תנאי להבאת כוח אדם מקצועי לניהול, לאימון ולמשחק, ולהפעלת הספורט על פי אמות מידה מקצועיות.



איגוד הכדורסל בישראל (להלן - האיגוד או איגוד הכדורסל) הוקם בשנת 1968. על פי ההגדרה בחוק הספורט, התשמ"ח-1988, האיגוד הוא איגוד לעניין ספורט, דהיינו תאגיד שלא למטרת רווח, המרכז ומייצג ענף או ענפי ספורט בישראל, והגופים הבינלאומיים המוכרים באותו ענף ספורט מכירים בו. משנת 1988 האיגוד הוא עמותה על פי חוק העמותות, התש"ם-1980 (להלן - חוק העמותות).

על פי תקנון היסוד של האיגוד, מטרותיו הן, בין היתר: פיתוח ענף הכדורסל בישראל, קידום, ריכוז וניהול; ארגון תחרויות בין-ארציות ובינלאומיות בכדורסל; ייצוג ישראל בתחרויות בינלאומיות בכדורסל; הקמת בתי ספר והעברת קורסים והשתלמויות לכדורסלנים, למאמנים ולשופטי כדורסל; ארגון תחרויות ליגה וגביע ומפעלים אחרים בכדורסל; סיוע לאגודות המסונפות לאיגוד; השגת האמצעים הדרושים לביצוע מטרות האיגוד מגופים וממוסדות ממשלתיים, עירוניים ופרטיים. ב-2004 ניהל האיגוד 145 ליגות, ובהן 1,650 קבוצות, ו-30,000 שחקנים.

ב-2004 העסיק איגוד הכדורסל 13 עובדים קבועים, וכן 40 שופטים ו-16 מאמנים ועוזרי מאמנים בחוזים אישיים. באותה שנה הסתכמו הוצאותיו לשכר בכעשרה מיליון ש"ח, לרבות הוצאות ודמי שיפוט של כ-500 שופטים בכל הליגות שהאיגוד מפעיל. האיגוד מקבל תמיכה מן המדינה ומן המועצה להסדר ההימורים בספורט, והוא גוף מבוקר לפי החלטת מבקר המדינה שניתנה מכוח סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1988 [נוסח משולב]. הכנסותיו העצמיות הן מגביית אגרות ומסים מקבוצות ושחקנים. כמו כן האיגוד מקבל שיעור קבוע מהכנסות מכירת הכרטיסים של הקבוצות המשחקות בליגות שבניהולו. נוסף לכך, האיגוד מקבל חלק מההכנסות של מינהלת ליגת העל בכדורסל לגברים (חברה בע"מ המנהלת את ליגת העל לגברים, ראו להלן). לאיגוד הסכמי

פרסום ושיווק עם כמה גופים מסחריים והסכם שידור משחקים בטלוויזיה (ערוץ 5). כמו כן, בבעלותו מבנה משרדים שהוא משכיר חלקים ממנו. בשנת 2004 היה תקציב האיגוד 18.22 מיליון ש"ח והביצוע בפועל - 19.1 מיליון ש"ח.

מוסדות האיגוד העיקריים הם: האסיפה הכללית, ההנהלה, הנשיאות¹, ועדת הביקורת, מוסדות איגוד השופטים, איגוד המאמנים, וכן כמה ועדות. לאיגוד בית דין משמעותי ובית דין עליון, שהוא הערכאה השיפוטית העליונה שלו. נוסף לאלו כונן האיגוד רשות ביקורת תקציבים (להלן - הרשות לבקרה תקציבית), שתפקידה לבדוק ולאשר את תקציבי הקבוצות ואת תזרימי המזומנים שלהן.

בחודשים ינואר-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין כמה היבטים בפעילותו של האיגוד. ביקורת משלימה נעשתה במינהל הספורט שבמשרד החינוך התרבות והספורט (להלן - מינהל הספורט), אצל רשם העמותות שבמשרד המשפטים וברשות לבקרה תקציבית של האיגוד.

מוסדות האיגוד

האסיפה הכללית

תקנון האיגוד קובע כי לאיגוד רשאית להתקבל קבוצה או אגודה² שרשומה בתור עמותה או שמסונפת לעמותה או לתאגיד משפטי המוכר על פי דין, ושעיקר מטרתה חינוך גופני ספורטיבי, לרבות כדורסל.

האסיפה הכללית היא הגוף היציג של כל החברים בעמותה, ומשתתפים בה חברי הנהלת האיגוד ונציגי האגודות (להלן - האגודות או הקבוצות) בעלות זכות ההצבעה. על פי תקנון האיגוד, זכויות ההצבעה באסיפה הכללית ניתנות לכל אגודה וקבוצת כדורסל שהשתתפה במשחקים לפחות במשך שתי עונות שלמות לפני מועד האסיפה. הזכויות ניתנות על פי מפתח המבוסס על דירוג הליגות שהקבוצות או האגודות משתייכות אליהן. נוסף לכך, כל חבר בהנהלת האיגוד הוא בעל זכות הצבעה של קול אחד. האסיפה מחליטה על עניינים מהותיים שעל סדר יומה של העמותה, ובוחרת את הנהלת האיגוד, את בית הדין העליון שלו ואת ועדת הביקורת.

יוצא אפוא שמרבית בעלי זכות ההצבעה באסיפה הכללית של האיגוד אמורים להיות נציגי הקבוצות החברות באיגוד. אולם משרד מבקר המדינה העלה כי במרבית זכויות ההצבעה באסיפה הכללית של האיגוד החזיקו נציגים של מרכזי הספורט³, שבידיהם יפויי כוח מהקבוצות החברות באיגוד, ולא נציגי הקבוצות.

מצב זה משתקף בנתונים על התפלגות ההצבעה באסיפות הכלליות של האיגוד בשנים 2001-2004, כדלהלן:

- | | |
|---|---|
| 1 | בדצמבר 2004 חדלה הנשיאות לפעול. |
| 2 | לאגודה יכולות להיות כמה קבוצות בליגות, לסוגיהן: גברים, נשים, נערים וכו'. |
| 3 | יש שישה מרכזי ספורט ארציים: הפועל, מכבי, בית"ר, אליצור, אס"א ועוצמה. לרוב האגודות יש זיקה אליהם - הם מסייעים לאגודות המסונפות אליהם ומכוונים את פעולותיהן (ראו להלן). |

מועד האסיפה	מספר קולות של נציג מרכז מכבי	מספר קולות של נציג מרכז הפועל(*)	מספר קולות של נציג מרכז בית"ר	מספר קולות של נציג מרכז אליצור	מספר קולות של נציג מרכז אסא	מספר קולות של נציגים אחרים	מספר קולות הנשיאות והנהלה	סה"כ
4 / 2001	58	96	-	98	-	-	20	272
7/2002	283	522	-	208	20	20	13	1066
11 / 2003	272	549	20	183	28	54	33	1139
10 / 2004	264	110	6	181	-	-	5	566
11-12/2004 (**)	384	510	21	176	-	80	-	1171

* בשנת 2004 חל פיצול בסיעת הפועל, וייצגו אותה שני נציגים. האחד ייצג 94 קולות, והשני ייצג 16 קולות.

** במועד זה היו יחסי הכוחות על פי ההסכם שנחתם בין גוש הפועל לגוש מכבי בנובמבר 2004 (בעניין זה ראו להלן).

מהטבלה עולה כי נציגי מרכזי הספורט מחזיקים ברוב הקולות באסיפה הכללית של האיגוד, באמצעות ייפוי כוח שקיבלו מהקבוצות; עוד עולה מהנתונים כי לנציגי שני מרכזי הספורט הגדולים, "הפועל" ו"מכבי" (להלן - "גוש הפועל" ו"גוש מכבי", "מרכזי ספורט", או "הגושים"), רוב מוחלט באסיפה הכללית.

בתקנון איגוד הכדורסל נקבע כי לכל אגודה וקבוצה יהיו נציגים באסיפה הכללית. לא נאמר בו במפורש שקבוצה יכולה לתת ייפוי כוח למרכזי הספורט. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמרכזי הספורט הם גופים בעלי עוצמה רבה, והאינטרסים שלהם אינם תואמים בהכרח את האינטרסים של אגודות הספורט, העובדה שאגודות הספורט נותנות למרכזים ייפוי כוח כלליים שלא למטרה מסוימת ובהיקף נרחב, יש בה כדי לעורר ספק אם המרכזים אכן מייצגים נאמנה את האינטרסים של האגודות שמסרו להם ייפוי כוח. על איגוד הכדורסל לבחון אם בנסיבות אלה האינטרסים של כל הקבוצות החברות באיגוד מיוצגים בו, ואם אין מקום לפעול לשינוי המצב.

אף שחוק העמותות מאפשר לקבוע בתקנון כי ההצבעה באסיפה הכללית תיעשה באמצעות נציגות, ריבוי השימוש בזכות הזאת והאופן הגורף שהדבר נעשה בו בהצבעות באסיפה הכללית של האיגוד הם בעייתיים ודורשים הסדרה. מיופה כוח הוא שליח ועליו לייצג את עמדתו של שולחו. לדעת משרד מבקר המדינה, ספק אם שליחות כזו מתקיימת שעה שנציג אחד של מרכז ספורט צריך לייצג באסיפה הכללית של האיגוד אינטרסים של אגודות ספורט רבות, השונות זו מזו: מקצתן בפרופריה, מקצתן קבוצות מקצועיות, ומקצתן קבוצות נשים. מאחר שכאמור, ההצבעה באסיפה הכללית נעשית ברובה על ידי מספר מועט של נציגי מרכזי הספורט, המצביעים באמצעות ייפוי כוח שניתנו להם, ולא על ידי נציגי האגודות, עולה חשש כי לא כל העמדות והאינטרסים של האגודות החברות באיגוד באים לידי ביטוי באסיפה הכללית (בעניין זה ראו גם בפרק על ההסכם בין מרכזי הספורט).

המצב הלא תקין הזה אינו ייחודי לאיגוד, והוא מאפיין את כל איגודי הספורט. הסוגיה נדונה בהרחבה בדוחות של ועדות ציבוריות שבדקו את מצב הספורט בישראל, ובהן: ועדת החקירה הממלכתית בעניין השמועות בדבר מתן תשלומי כסף כדי להטות משחקים בליגה הלאומית

בכדורגל, שפעלה בספטמבר 1971, בראשות השופט עציוני (להלן - ועדת עציוני); הוועדה לרפורמה במבנה מערכת הספורט בישראל, שמינתה שרת החינוך והתרבות באוגוסט 1992, ובראשה עמד מר אריה מליניאק (להלן - ועדת מליניאק); וועדת הביורור לבדיקת מצב ענף הכדורגל, שמינה שר המדע, התרבות והספורט במאי 2002, ובראשה עמד השופט אמנון סטרשנוב (להלן - ועדת סטרשנוב). להלן חלק מממצאי הוועדות וממסקנותיהן:

1. בעניין ההתאחדות לכדורגל כתבה ועדת עציוני: "אם כי, כאמור, האגודות הן הבחורות באופן פורמלי בהתאם לתקנון... הרי למעשה נקבעים הנציגים על ידי מרכזי הספורט". הוועדה המליצה "להקפיד על כך שהבחירות למוסדות ההתאחדות תעשנה ברוח דמוקרטית, מבלי שתוצאותיהן תקבענה מראש ע"י המרכזים, וכי לקבוצות תהיה זכות בחירה חופשית בהתאם לתקנון ההתאחדות".

2. בדוח ועדת מליניאק נאמר, בין היתר: "בהצבעות משתתפים לא פעם עסקנים בעלי ייפוי כוח. לאגודות כמעט שאין מה לומר בבחירת ההנהלות. מינויים, החלטות... נעשות בשיטת 'תן וקח' בין מרכזי הספורט". חברי ועדת מליניאק תמכו בהפסקת השיטה, כדי ש"לשום אגודה או לבעל זכות הצבעה, לא תהיה נתונה האפשרות להעביר את זכות ההצבעה שלו לאחר". עוד ציינה הוועדה כי "העובדה שמספר מצומצם של אנשים שולטים בעצמם או באמצעות שליחיהם הקרובים, מביאה למצב שמעט מדי אנשים ממלאים יותר מדי תפקידים. במצב זה ניגוד עניינים בלתי נמנע כמעט ופוגע קשה במערכת קבלת ההחלטות".

ועדת מליניאק המליצה כי "כל בעלי התפקידים בכל הרמות, מרמת האגודה המקומית ועד לרמת איגוד הספורט הארצי, וכן נציגי מוסדות הספורט בכל תחום ציבורי, ייבחרו בבחירות פומביות וישירות על ידי הפעילים בכל מדרג ומדרג".

3. בדוח ועדת סטרשנוב נכתב: "...הצבעה באסיפה כללית באמצעות ייפוי כוח, לעיתים כלליים ושאינם מתייחסים להצבעה פרטנית כזו או אחרת - נראית בלתי תקינה ובלתי ראויה, על פניה...". הוועדה קבעה כי ההצבעות באסיפה הכללית חייבות לייצג את רצונם האמיתי של החברים באסיפות ולא את רצונם של מרכזי הספורט או של כל גורם אחר. בסעיף בדוח הדן בנוהלי ההצבעה באסיפה הכללית כתבה הוועדה: "הננו מתקשים לראות בבחירות באמצעות ייפוי כוח המוניים שכללה משום בחירות 'חשאיות', ועל אחת כמה וכמה שקיים קושי ניכר להתייחס אל אותם מצביעים העומדים מאחורי ייפוי הכוח כאל 'נוכחים באסיפה', או שמא ב'נוכחים' - נפקדים' עסקינן... יש לבטל לאלתר את הנוהג של הצבעות ובחירות באסיפה הכללית באמצעות ייפוי כוח. ההצבעות באסיפה הכללית תהיינה 'אישיות וחשאיות', ומי שלא יהיה נוכח פיזית באסיפה הכללית - לא יהיה רשאי להצביע".

מהאמור לעיל עולה כי כל הוועדות הציבוריות שהתייחסו לייפוי הכוח ההמוניים הניתנים לנציגי המרכזים לצורך הצבעה באסיפה הכללית באיגודי הספורט, שללו את התופעה ותמכו בבחירה ישירה של מוסדות האיגודים, דהיינו, באמצעות נציגי הקבוצות. היה סביר לצפות שבעקבות הביקורת הציבורית יפעלו משרד החינוך ורשם העמותות לשינוי המצב, אולם פרט להגבלת השימוש בייפוי כוח בהתאחדות לכדורגל (ראו להלן), לא חל שינוי בתופעה שהוועדות הציבוריות התריעו עליה.

להלן תגובותיהם של הנוגעים בדבר למשרד מבקר המדינה, בעניין אופן ההצבעה באסיפות הכלליות של איגוד הכדורסל:

(א) בנובמבר 2005 כתב יו"ר איגוד הכדורסל למשרד מבקר המדינה כי: "אם משרד החינוך היה עושה פעילות חקיקה ראשית בכל הקשור למבנה הספורט בישראל והיה מתנה את התמיכה הכספית לאימוץ החקיקה, אזי המלצות הוועדות אל מול האיגודים עצמם - היו מקבלות תוקף אמיתי". בתשובה מדצמבר 2005 כתב יו"ר האיגוד, בין היתר: "המלצות הוועדות עוסקות בהקשר כללי למרכזי הספורט ובאופן ספציפי לאיגודי ספורט אחרים. הציפייה שאיגוד הכדורסל יאמץ ההמלצות

במלואן, כאשר ארגון הספורט במדינת ישראל אינו נותן לכך גיבוי - אינה במקומה...". יו"ר האיגוד נסמך על דברי רשם העמותות (ראו להלן), וציין כי ועדת התקנון של האיגוד קיימה דיונים רבים בסוגיית השימוש בייפוי הכוח, וכי אחת מהמלצותיה הייתה לצמצם במידה ניכרת את השימוש בייפוי הכוח. אולם, הוסיף יו"ר האיגוד, עם התפטרותו של יו"ר הוועדה, באוגוסט 2005, הוקפאו דיוניה.

(ב) בדצמבר 2005 כתב מנכ"ל "הפועל" למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי הבחירות לאיגוד נעשו בהתאם לחוק העמותות ולתקנון האיגוד, וכי העברת ייפוי הכוח מן הקבוצות/האגודות לנציגים מטעם מרכז הפועל נעשתה ונעשת באופן וולונטרי, על פי שיקול הדעת של כל קבוצה. באותו חודש כתב יו"ר מכבי למשרד מבקר המדינה כי "חוק העמותות אינו שולל [את ההצבעה באמצעות ייפוי כוח]... הפרת חוק אין לנו כאן...".

(ג) ביולי 2005 כתב רשם העמותות⁴ למשרד מבקר המדינה כי "אופן ההצבעה באמצעות ייפוי כוח קשור במבנה המיוחד של האיגודים, ושינוי בעניין זה עשוי לדרוש שינוי מבני מקיף ומורכב. כדי לבצע שינוי כאמור, יש לפעול עם הגורם המקצועי מטעם המדינה שאחראי על התחום, דהיינו מינהל הספורט שבמשרד החינוך".

(ד) משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) כתב למשרד מבקר המדינה כי ההתאחדות לכדורגל יישמה מקצת מהמלצותיה של ועדת סטרשנוב, וכי בוטלה בה ההצבעה בבחירות לאסיפה הכללית באמצעות ייפוי כוח. ראש מינהל הספורט במשרד כתב למשרד מבקר המדינה כי סוגיית ההצבעה באמצעות ייפוי כוח באיגודי ספורט שייכת לתחום שהוא בטיפולו של רשם העמותות, וכי מינהל הספורט יהיה מוכן לשתף פעולה עם הרשם. בנובמבר 2005 כתבה מנכ"לית משרד החינוך בתשובתה למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי: "נושא ההצבעות באמצעות ייפוי כוח הוא חוקי וכדי לשנות את נושא זה ואת דרך התנהלות האיגודים וההתאחדויות יש לפנות לרשם העמותות ולהסדיר הנושא עמו, אשר על כן אנו ממליצים לקיים דיון בעניין עם רשם העמותות על מנת להסדיר את נושא ההצבעות והתנהלות האיגודים וההתאחדויות הספורט". בינואר 2006 מסרה היועצת המשפטית של המשרד למשרד מבקר המדינה כי הצעת חוק שיוזם שר המדע והספורט לשעבר בנושא לא הגיעה לכלל מימוש; בסופו של דבר הניח משרד החינוך על שולחן הכנסת תזכיר של הצעת חוק שעסקה רק במינוי נציגי ציבור בהנהלות של איגודי הספורט ושל ההתאחדויות (ראו להלן).

(ה) בספטמבר 2005 כתב משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי: "לגישתנו, מתן ייפוי כוח כללי וקבוע ללא הגבלת זמן של מספר חברים בעמותה לגורם אחד, הנו בעייתי לאור מהותה המיוחדת של החברות בעמותה שהינה חברות אישית, ויש בו כדי לשים לאל את הוראות החוק, בין היתר כפי שהן באות לביטוי באיסור על העברת חברות והורשתה, קביעת מספר מינימלי של חברים וכיו"ב. בהתאם, עמדתו של רשם העמותות לפיה על השליחות להיות מסוימת ולא כללית, ומלווה בהוראות באשר לאופן ההצבעה נראית לנו עמדה ראויה ונכונה בנסיבות הדין הקיים".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנוגעים בדבר - משרד החינוך, האיגוד ורשם העמותות - לתת את הדעת על תופעת ההצבעה באמצעות ייפוי כוח באיגודי ספורט, לבחון את המלצותיהן של הוועדות הציבוריות שבדקו את הבעיה, ולפעול עם משרד המשפטים כדי למצוא לה פתרון.

4 על פי חוק העמותות, התש"ם-1980, הגוף הממונה על רישום העמותות והמפקח על אופן התנהלותן הוא רשם העמותות שבמשרד המשפטים.

הנהלת האיגוד

הרכב של הנהלת האיגוד

על פי תקנון האיגוד, הנהלת האיגוד נבחרת על ידי האסיפה הכללית בבחירות חשאיות ויחסיות, ויהיו בה 33 חברים. בתקנון נקבעו תפקידי ההנהלה, ובהם: לארגן בעצמה או באמצעות ועדות האיגוד את משחקי הליגה והגביע ולקבוע את מבנה הליגות; לארגן את המשחקים של נבחרות ישראל נגד נבחרות של מדינות אחרות; לנהל את ענייניו הכספיים של האיגוד, לרבות בחינת התקציב ואישורו; ולייצג את האיגוד בפני מוסדות וגורמים חיצוניים, בארץ ובחו"ל; לבחור מקרב חבריה ביו"ר, בממלא מקום ובשני סגנים ליו"ר, בגזבר וביו"רים של ועדות, בנשיאות האיגוד ובוועדותיו.

חשוב שלאיגודי הספורט ימונו נציגי ציבור, מאחר שהם אינם תלויים באגודות ובמרכזי הספורט והם יכולים לייצג את אינטרס הציבור באיגודים ולקדם את מטרות האיגודים. הוועדות הציבוריות שבדקו את מצב הספורט בישראל המליצו למנות נציגי ציבור להנהלות מוסדות הספורט. בדוח של ועדת עיצוני נכתב, בין היתר, כי יש להגדיל את השפעתם של גורמים ממלכתיים על ההתאחדות לכדורגל, כדי "להבטיח את צבינה הציבורי והדמוקרטי של ההתאחדות, וביקורת ציבורית פתוחה על כל מעשיה ומחלליה". ועדת מליניאק הציעה "לצרף להנהלות של כל מוסדות הספורט דירקטורים מן הציבור. מינויים אלה יעשו ע"י ועדה ציבורית בראשות שופט ואנשי ציבור נכבדים שתמונה על ידי שר החינוך והתרבות. הוועדה למינוי דירקטורים תקבע קריטריונים גבוהים לרמת ואי-תלות המועמדים... אנשי הציבור שיאשרו מתוך רשימת המועמדים, יוזרמו לכל מוסדות הספורט ויהיו שליש מכל הנהלה של מוסד ספורט". הוועדה הוסיפה כי "עניין צירוף נציגים מן הציבור להנהלות, מהווה נקודת מפתח בשינוי אותו אנו מציעים במבנה מערכת הספורט. הכשל הניהולי של מערכת הספורט נובע מתהליך לקוי של קבלת החלטות ונגרם כתוצאה מהרכב לא נכון ולא מאוזן של הנהלות מוסדות הספורט. מצב בו אנשים משמשים בתפקידים שונים במוסדות שקשורים ותלויים זה בזה, יוצר ריכוז כוח וסמכויות מוגזמים בידי מעטים, מעוות את מערכת השיקולים בתהליך קבלת ההחלטות ומונע כל אפשרות לבקרה ואיזון".

בפברואר 2006 כתבה היועצת המשפטית של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה כי ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת דנה ביוני 2004 בהצעת חוק פרטית שהגיש חבר כנסת מתן וילנאי - הצעת חוק הספורט (תיקון - נציגי ציבור בהנהלת איגוד והתאחדויות) (התשס"ה-2005). הוועדה ביקשה ממשרד החינוך וממשרד המשפטים לפתח ולהרחיב את הצעת החוק, ובאפריל 2005 הכין משרד החינוך בשיתוף משרד המשפטים תזכיר של הצעת חוק הספורט (נציגי ציבור בהנהלת איגוד והתאחדויות), התשס"ה-2005, שנועדה להבטיח כי לאינטרס הציבורי יהיה ייצוג באיגודים ובהתאחדויות הספורט. על פי ההצעה: נציגי הציבור ישמשו חברי הנהלה באיגודים ובהתאחדויות; באיגודי הספורט יכהנו לפחות שני נציגי ציבור, בהם לפחות אשה אחת; בהתאחדויות ובגופים גדולים יכהנו לפחות שלושה נציגי ציבור. התזכיר הועבר לוועדה לדיון, אך הדיון נדחה עקב התנגדות חברי כנסת בוועדה והצעת החוק בוטלה. מנכ"לית משרד החינוך כתבה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת היא פנתה ליו"ר איגוד הכדורסל ודרשה ממנו כי בהנהלת האיגוד יכהנו שלושה אנשי ציבור.

בינואר 2006 כתב יו"ר איגוד הכדורסל למשרד החינוך כי לא יוכל להיענות לבקשה לשלב אנשי ציבור בהנהלת האיגוד. הוא חזר על עמדתו, כי "אם משרד החינוך היה עושה פעילות חקיקה ראשית בכל הקשור למבנה הספורט בישראל והיה מתנה את התמיכה הכספית לאימוץ החקיקה, אזי המלצות הוועדות אל מול האיגודים עצמם - היו מקבלות תוקף אמיתי".

לא נמצא שמינוי דירקטורים מן הציבור נדון במוסדות האיגוד, בעקבות המלצות שהגישו ועדות ציבוריות שדנו בעניין זה, ולא מונו דירקטורים מן הציבור להנהלתו.

להלן תגובותיהם של אחדים מהגורמים המעורבים בנושא למשרד מבקר המדינה:

1. יו"ר איגוד הכדורסל כתב למשרד מבקר המדינה כי הוא נבחר למוסדות האיגוד בתור נציג של מרכז מכבי, ואין לו סמכות לשנות את המבנה הבסיסי של האיגוד שהוא חבר בו מכוח היותו נציג של המרכז. הוא הוסיף כי לדעתו, רבים מהפעילים באיגוד הכדורסל הם בבחינת אנשי ציבור ולא רק נציגי קבוצות, והוא רואה את פעילותו כיו"ר האיגוד כאיש ציבור שמשימתו לקדם את מטרות האיגוד.
2. יו"ר מכבי כתב בתשובתו דלעיל למשרד מבקר המדינה כי אין לו "התנגדות עקרונית לשילוב אנשי ציבור נוספים למערכות הספורט אך לא נראה כי 'הצנחתם' למערכת תועיל לה במשהו..."

לדעת משרד מבקר המדינה, שילוב של אנשי ציבור בהנהלות של איגודי הספורט ובחירתם בתהליך שהועדות הציבוריות המליצו עליו, יש בהם כדי לתרום לפעילות של האיגודים ולשיפור אופן קבלת ההחלטות. מן הראוי שמוסדות האיגוד יקיימו בהקדם דיון בנושא זה. על משרד החינוך, התרבות והספורט, בשיתוף רשם העמותות במשרד המשפטים, להוסיף לפעול לקידום הצעת החוק האמורה. עד למימוש הצעת החוק מן הראוי שמשרד החינוך יבחן את האפשרות להתנות את העברת התמיכה לאיגודי ספורט, בשילוב נציגי ציבור שייבחרו בתהליך האמור, בהנהלותיהם.

ההסכם בין מרכזי הספורט

משרד מבקר המדינה העלה כי בנובמבר 2004 חתמו שני מרכזי הספורט הגדולים, הפועל ומכבי⁵, על הסכם עקרונות לניהול האיגוד (להלן - ההסכם). בהסכם נקבעו בין היתר, בעלי התפקידים העיקריים באיגוד, ובהם יו"ר האיגוד וממלא מקומו, שיכהנו עד מרס 2008; מספר הקולות באסיפה הכללית של האיגוד שיהיו עד מועד זה לכל אחד מהגושים (גוש הפועל וגוש מכבי). עוד נקבע בהסכם כי מספר חברי ההנהלה יגדל מ-33 ל-38; כי ליו"ר האיגוד ימונה סגן שלישי; וכי כל אחד ממרכזי הספורט יוכל להחליף את חבריו בהנהלת האיגוד בהודעה מראש למזכירות האיגוד. הצדדים התחייבו שנציגיהם באסיפה הכללית יפעלו בהתאם להסכם.

בעקבות ההסכם התקיימה בדצמבר 2004 פגישת עבודה בין יו"ר האיגוד לראשי הפועל ומכבי - שני מרכזי הספורט הגדולים. מן התרשומות של השיחה ביניהם עולה כי סוכם כי בהיבטים רבים הקשורים להתנהלות של האיגוד: כינוס הנשיאות, ועדות האיגוד, הנסיעות לחו"ל, פעילותה של ועדת התקנון, הנציגות בוועד האולימפי, וחלוקת כרטיסי הכניסה למשחקי היורוליג של קבוצת מכבי תל אביב, שהאיגוד מקבל ממכבי. כמו כן סוכם על קיום פגישה לפני כל ישיבת הנהלה בין נציגי מרכזי הספורט ליו"ר האיגוד והמזכ"ל בה יסוכם סדר היום של ישיבת ההנהלה והנושאים שיועלו בה.

הוועדות הציבוריות התייחסו בדוחותיהן לפעילותם של מרכזי הספורט במוסדות של איגודי הספורט:

1. ברוח ועדת מליניאק נאמר: "הקטנת התלות והזיקה בין ההתאחדויות וקבוצות הספורט לבין הפוליטיקה היא חיונית ותנאי מוקדם לכל שינוי, ועשויה להבטיח הנהגת שיטות מימון וניהול חדשות, משיכת כח אדם משובח לניהול, לאימון ולמשחק ולהפעלת הספורט על פי אמות מידה מקצועיות... מרכזי הספורט ימלאו תפקיד מטה וארגון בלבד ולא יהיה להם מעמד פורמלי או מעשי

5 על ההסכם חתמו עוד מרכזים (כמו אליצור, בית"ר, ואס"א, שלצורך ההסכם חברו למכבי, וקבוצות שחברו להפועל). לכן נאמר בו שהוא נחתם בין גוש הפועל לגוש מכבי.

באיגודי הספורט ובהתאחדויות. האגודות והמועדונים ינהלו את האיגודים הענפיים, באמצעות נציגיהם הנבחרים להנהלות". במקום אחר כתבה הוועדה כי האיגוד, "כמו יתר ההתאחדויות בישראל, מורכב למעשה מנציגי מרכזי הספורט על פי מפתח. קרה שהתקבלו החלטות לא מקצועיות שנועדו לשרת קבוצות וגופים כאלה ואחרים והזיקו לכדורסל".

2. ועדת סטרשנוב כתבה: "מבלי למעט בחשיבותם של מרכזי הספורט ותרומתם לחיי הספורט במדינה - בעיקר בשנים עברו ובמיוחד בתחום הספורט העממי-החובבני - סבורה הוועדה כי מעורבותם של מרכזי הספורט בתחום הכדורגל המקצועני כיום אינה במקומה, אינה תורמת לניהול התקין של ענף הכדורגל, והיא ארכאית משהו... תופעה אנכרוניסטית זו של ניהול ענף כדורגל מקצועי על ידי מרכזי הספורט בעלי זיקה וגון פוליטיים מובהקים... אין לה מקום ותוחלת במקומותינו ומן הראוי להעבירה מן העולם".

להלן התגובות העיקריות של הגורמים הנוגעים בדבר למשרד מבקר המדינה:

(א) בדצמבר 2005 השיב מנכ"ל מרכז הפועל למשרד מבקר המדינה כי "מטרת החתימה על הסכם כזה או אחר נעשית על פי רוח תקנון איגוד הכדורסל... ומתוך כוונה להגיע להסכמות ולפעול כגוף אחד למען קידום הכדורסל בישראל". יו"ר מכבי ישראל כתב למשרד מבקר המדינה כי עדיף להגיע להסכמים מתוך הבנה ופשרה מלהקצין עמדות, וכי מדובר בתופעה המקובלת בכל מוסד דמוקרטי.

(ב) בנובמבר 2005 השיב יו"ר האיגוד למשרד מבקר המדינה כי "הייצוג במוסדות הינו של נציגי המרכזים, אולם עם התייצבותם לתפקידים - פעילותם נעשית עניינית לפי מטרות איגוד הכדורסל ובגישה תכליתית. מאז כינון ההנהלה הנוכחית לא היה ולו נושא אחד, או החלטה אחת שהתקבלה באיגוד בעקבות החלטה מוקדמת של שני המרכזים".

החלטות האסיפה הכללית של האיגוד מדצמבר 2004 בעניין שינוי מעמדם של חברי הנהלת האיגוד והפיכתם לשליחי המרכזים, שהמרכזים יכולים להחליפם; בעניין הגדלת מספר חברי הנהלת האיגוד; ובעניין מינוי של כמה בעלי תפקידים בו התקבלו בעקבות ההסכם בין המרכזים. לכן אין זה נכון לומר שלא היו החלטות שהתקבלו בעקבות סיכום קודם בין המרכזים. לדעת משרד מבקר המדינה, דרך ניהול זו של האיגוד מעלה חשש שההחלטות המתקבלות בו אינן מייצגות כראוי את האינטרס של האגודות (הקבוצות) החברות בו, אלא בעיקר את האינטרסים של מרכזי הספורט.

יישום ההסכם

1. בדצמבר 2004 החליטה האסיפה הכללית לשנות את תקנון האיגוד בהתאם להסכם דלעיל, וקבעה, בין היתר, כי: מספר חברי ההנהלה לא יעלה על 38; ההנהלה רשאית לבחור נשיאות שתמנה 22 חברים ותנהל את העניינים השוטפים של האיגוד; יש להתייחס לחברי ההנהלה שנבחרו באסיפה זו כאל מי שמונו על ידי שני מרכזי הספורט הגדולים, ואלו יוכלו להעבירם מתפקידם בהודעה בכתב למזכירות האיגוד; ועדת התקנון, בראשות חבר בית הדין העליון של האיגוד, תגיש הצעה לתיקון תקנון האיגוד על פי ההסכם בתוך 30 יום ממועד התכנסות האסיפה, אולם החלטותיה על השינויים דלעיל ייכנסו לתוקפן כבר עם קבלתן באסיפה, דהיינו לאלתר.

הביקורת העלתה כי על אף שבדצמבר 2004 הקציבה כאמור האסיפה הכללית לוועדת התקנון 30 יום ממועד התכנסות האסיפה כדי להגיש הצעה לתיקון תקנון האיגוד, עד ספטמבר 2005 טרם סיימה הוועדה את עבודתה.

יו"ר האיגוד הסביר בתשובתו לעיל מדצמבר 2005 למשרד מבקר המדינה כי העיכוב נובע ממורכבותם של כמה מהנושאים והתפטרות יו"ר הוועדה. לדעת משרד מבקר המדינה, על האיגוד לנקוט את הצעדים הדרושים להשלמת עבודתה של ועדת התקנון.

2. חוק העמותות קובע כי "עמותה רשאית לשנות את תקנונה, שמה ומטרותיה בהחלטת האסיפה הכללית שנתקבלה ברוב קולות הזכאים להצביע בה; החלטה לפי סעיף זה טעונה רישום בידי הרשם... תוקפה של ההחלטה מיום רישומה בידי הרשם".

משרד מבקר המדינה העלה כי האיגוד יישם את ההחלטה בדבר הגדלת מספר חברי ההנהלה ל-38 ומינה עוד ממלא מקום ועוד סגן ליו"ר ההנהלה, עוד בטרם סיימה ועדת התקנון את עבודתה ובטרם אושר התקנון החדש באסיפה הכללית ונרשם אצל רשם העמותות.

באוגוסט 2005 הסביר יו"ר האיגוד למשרד מבקר המדינה כי החלטת האסיפה הכללית בעניין החלפת חברי הנהלה באמצעות הודעה למזכירות האיגוד נועדה למנוע "כלנתריזם", דהיינו מצב שחבר הנהלת האיגוד שנשלח להנהלה על ידי אחד ממרכזי הספורט יעבור עם ייפוי הכוח שלו למחנה אחר. כן ציין יו"ר האיגוד כי החלטת האסיפה הכללית של האיגוד יושמה, אולם עד כה לא החליפו המרכזים חברי הנהלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטה זו מחזקת את שליטתם של מרכזי הספורט באיגוד, מאחר שהיא מאלצת את חברי ההנהלה להתחשב באינטרסים של המרכזים יותר משבאינטרסים של הקבוצות החברות באיגוד, שכן המרכזים יכולים לפטר אותם ולמנות אחרים במקומם. זאת ועוד, השינוי בתקנון המאפשר את החלפת חברי ההנהלה על ידי מרכזי הספורט מחייב את רישומו בידי רשם העמותות. הרישום כולל בדיקה אם השינוי עולה בקנה אחד עם הוראות חוק העמותות. לפיכך, העובדה שאיגוד אימץ את השינוי בתקנון בטרם נרשם השינוי בידי רשם העמותות אינה עולה בקנה אחד עם חוק העמותות.

בנובמבר 2005 הודיע רשם העמותות למשרד מבקר המדינה כי על פי חוק העמותות תוקפה של החלטה כאמור הוא מיום רישומה בידי הרשם. לפיכך, בכוונתו לבדוק את העניין ולפעול בהתאם לתוצאות הבדיקה.

נשיאות האיגוד

תקנון האיגוד קובע כי "ההנהלה בוחרת מקרב חבריה נשיאות אשר תנהל את ענייני השוטפים של האיגוד ותפעל בסמכות ההנהלה בין ישיבות הנהלה". על פי התקנון, תפקידי הנשיאות הם: "א. פיקוח על הפעלת משרד האיגוד וניהולם התקין של העניינים המנהלתיים השוטפים. ב. הוצאה לפועל של החלטות ההנהלה וועדות האיגוד. ג. קביעת לוח ישיבות. ד. ייצוג ההתאחדות כלפי מוסדות וגורמי חוץ לפי אישור ההנהלה". נוסף לאלו, הנשיאות גם מאשרת את ההחלטות של איגוד השופטים, את המינויים של שופטים בינלאומיים ואת המינויים של חברי הוועדה המקצועית של איגוד השופטים. בתקנון לא נקבע מספר חברי הנשיאות. מאחר שמוסד הנשיאות וסמכויותיו נקבעו בתקנון היסוד של האיגוד, העברת סמכויותיה למוסדות אחרים בעמותה טעונה שינוי בתקנון ואישור של רשם העמותות.

מאז נובמבר 2004 נשיאות האיגוד אינה פועלת. בישיבת הנהלת האיגוד שהתקיימה בדצמבר 2004 הודיע היו"ר כי בכוונתו לחדש את הפעילות כשמרכזי הספורט יגיעו להסכמה על הרכבה.

משרד מבקר המדינה העלה כי מרכז מכבי ביקש להגדיל את מספר חברי הנשיאות מ-22 ל-24, ואילו מרכז הפועל העדיף להוסיף לפעול בלי נשיאות, ולכנס במקומה פורום של בעלי תפקידים בכירים באיגוד. בעקבות המחלוקת חדל האיגוד להפעיל את הנשיאות - הגוף האופרטיבי שלו.

1. באוגוסט 2005 הסביר יו"ר האיגוד למשרד מבקר המדינה כי במקום הנשיאות הפעיל האיגוד פורום של בעלי תפקידים בכירים, המשמש פורום מייצג להנהלת האיגוד.

לדעת משרד מבקר המדינה, פורום של בעלי תפקידים בכירים אינו יכול לשמש תחליף לנשיאות, מאחר שהוא פורום מייצג בלבד, ואילו הנשיאות היא פורום מבצע המנהל את ענייניו השוטפים של האיגוד בין ישיבות ההנהלה. כל עוד לא שונה התקנון כדון, על האיגוד לפעול בהתאם לתקנון שבתוקף - למנות את הנשיאות ולהפעילה בהקדם.

2. באוקטובר 2005 הסביר יו"ר האיגוד למשרד מבקר המדינה כי מאז הפסיק האיגוד את פעילות הנשיאות הוא פעל, מתוקף תפקידו בתור יו"ר, להגדלת תדירותן של ישיבות ההנהלה לאחת לחודש. בתשובתו מדצמבר 2005 למשרד מבקר המדינה כתב יו"ר האיגוד כי על פי החלטת האסיפה הכללית מדצמבר 2004, "ההנהלה רשאית לבחור מקרב חבריה נשיאות... דהינו, ההנהלה אינה חייבת לבחור נשיאות ולכן החלטתה היותר מאוחרת לפעול ללא נשיאות תקפה".

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטת האסיפה הכללית אין בכוחה לשנות את הקבוע בתקנון, כל עוד שינוי זה לא נרשם אצל רשם העמותות, וספק רב אם הפסקת פעולתה של הנשיאות בדרך זו עולה בקנה אחד עם חוק העמותות.

ועדת הביקורת

חוק העמותות קובע, בין היתר, כי "לכל עמותה תהיה ועדת ביקורת, ויכול שיהיו לה מוסדות נוספים כאמור בתקנונה". עוד נקבע בחוק כי "ועדת הביקורת או הגוף המבקר יבדקו את ענייניה הכספיים והמשקיים של העמותה ואת פנקסי החשבונות שלה ויביאו לפני האסיפה הכללית את המלצותיהם לעניין אישור הדין וחשבון הכספי". החוק אינו מחייב למנות מבקר פנימי לעמותה.

על פי תקנון האיגוד, ועדת הביקורת תיבחר באסיפה הכללית הרגילה, ותפקידה הם: "פיקוח וביקורת על ניהול ענייניו הכספיים של האיגוד, באופן שיבטיח כי תנוהל הנהלת חשבונות מסודרת של ההכנסות וההוצאות וכי לא תהיינה הוצאות כספיות ללא אישור המוסד המתאים". בוועדת הביקורת של האיגוד חמישה חברים מתנדבים, וביניהם רואה חשבון ועורך דין, העורכים את הביקורת ומגישים את דוח הביקורת לאספה הכללית אחת לשנה.

1. ועדת הביקורת ציינה בדוחות שלה לשנים 2001-2004 כי תפקידה, "כמות שנקוב בתקנון היסוד, מוגבלים ביותר וכלל אין בסמכותה לערוך בדיקות וביקורת מקיפה, מעמיקה ויעילה". הוועדה ציינה גם שנוכח אי-יכולתה לבדוק ולבקר באופן יסודי את כל פעילותו של האיגוד, היא מסתפקת בבדיקה של היבטים אחדים בלבד, כמו קבלת ההחלטות, דוח המאזן הכספי, ועניינים מינהליים. לא נמצא כי בעקבות הערת הוועדה נקט האיגוד צעדים לשינוי התקנון בעניין סמכות הוועדה לקיים בדיקות וביקורת מקיפות, מעמיקות ויעילות.

2. הדוחות של ועדת הביקורת אמורים לפרט ליקויים בהתנהלותו של האיגוד, כדי שההנהלה תוכל להתייחס אליהם ולהסיק מהם מסקנות. משרד מבקר המדינה העלה כי ועדת הביקורת אכן בדקה מדי שנה היבטים ספורים בלבד - ארבעה עד חמישה. לעיתים רבות לא היו הממצאים

בנושאים שנבדקו מפורטים, ולא היה אפשר להבין מה הדיכט שנבדק, מה היו הליקויים שהועלו ומה הביסוס להם.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הערת הוועדה על המוגבלות של תפקידה ושל סמכויותיה, ונוכח ההיקף הכספי של פעולות האיגוד ומגוון פעילויותיו, על מוסדות האיגוד לשקול להרחיב את סמכויותיה של ועדת הביקורת כדי שתוכל לבצע עבודה יסודית ומקיפה ולתת לכך ביטוי ראוי בתקנון האיגוד. כמו כן, מן הראוי שהוועדה תפרט בדוחות הביקורת שלה את המקרים שהיא מסתמכת עליהם ותציין את זהותם של הגורמים המעורבים בהם, כדי שחברי האיגוד והמבוקרים יוכלו להבין במה דברים אמורים ולטפל בהם. לחלופין, על מוסדות האיגוד לשקול למנות מבקר פנימי ולתת בידו את סמכויות הביקורת באיגוד.

עדכון תקנון האיגוד

1. תקנון האיגוד קובע כי "תתקבלנה כחברות באיגוד אך ורק אגודות אשר ספורטאיהן הם חובבים. חובב הינו כל ספורטאי העוסק בספורט מתוך יחס של חיבה לספורט, ללא שכר או תשלום כלשהו, פרט לתשלומים עבור אבדן שעות עבודה או ימי עבודה או תשלומים דומים כפי שיאושרו ע"י הנהלת האיגוד".

זה שנים רבות שהפעילות של שתי הליגות העליונות לגברים ושל הליגה העליונה לנשים אינה מתאימה להגדרה "חובבנית". בעונת 2004/2005 היה תנאי הסף שהציבה הרשות לבקרה תקציבית לקבוצות בליגה העליונה לגברים תקציב של מיליון דולר לקבוצה, ושחקנים בליגה זו הם מקצוענים, והמשכורות שלהם גבוהות. יתרה מכך, כמה מקבוצות ליגת העל בכדורסל הן חברות פרטיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האיגוד לעדכן את התקנון שלו ולהתאימו למצב הקיים, שבו חברות באיגוד גם קבוצות ספורט שאינן חובבניות; על האיגוד לבחון את ההשלכות של המצב הזה על סעיפים אחרים בתקנון, ולעדכןם בהתאם לכך.

2. על פי התקנון, רואה החשבון של האיגוד הוא גם יו"ר הרשות לבקרה תקציבית - גוף שמטרתו לבדוק אם תקציבי הקבוצות ותזרימי המזומנים שלהן מאפשרים לקבוצות לקיים את פעולותיהן ולעמוד בהתחייבויותיהן. עד נובמבר 2004 שימש יו"ר הרשות בתפקיד רואה החשבון של האיגוד, כמתחייב מהתקנון.

בנובמבר 2004 נפטר רואה החשבון של האיגוד. בפברואר 2005 החליטה הנהלת האיגוד כי ליו"ר הרשות לבקרה תקציבית ימונה רואה חשבון חדש, וכי עמיתיו של רואה החשבון הקודם ישמשו רואי החשבון של האיגוד.

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטת הנהלת האיגוד אינה עולה בקנה אחד עם תקנון האיגוד, הקובע מפורשות כי רואה החשבון של האיגוד יהיה יו"ר הרשות לבקרה תקציבית. על האיגוד לנהוג בהתאם לתקנון, או לחלופין לבחון את האפשרות והמשמעות של שינוי התקנון, ולעדכן אותו כך שייקבע בו כי יו"ר הרשות יוכל להיות גם מי שאינו משמש רואה החשבון של האיגוד.

בדצמבר 2005 כתב יו"ר האיגוד למשרד מבקר המדינה כי המלצות הביקורת מקובלות על האיגוד, והוא יפעל לשינוי התקנון.

היחסים בין האיגוד לחברת מינהלת הליגה

ב-2002 הקים איגוד הכדורסל את חברת "מינהלת ליגת העל בכדורסל (2002) בע"מ" (להלן - חברת מינהלת הליגה, או המינהלת), המנהלת את ליגת העל בכדורסל. האיגוד הוא אחד מבעלי המניות בחברה. ליגת העל היא הליגה הבכירה ביותר באיגוד, והיא גם אחד ממקורות ההכנסה החשובים שלו. האיגוד העביר למינהלת את הסמכות לניהול ליגת העל, ובכלל זה את הסמכות לשנות כמה סעיפים בתקנון האליפות של האיגוד הנוגעים לליגה זו. נוכח החשיבות המרכזית שיש לליגת העל בפעילות של איגוד הכדורסל בדק משרד מבקר המדינה היבטים אחדים ביחסי הגומלין בין האיגוד לחברת מינהלת הליגה. להלן עיקרי הממצאים:

הקמת חברת מינהלת הליגה

1. באוקטובר 2001, נוכח הרצון של קבוצות ליגת העל לנהל בעצמן את ענייניהן המסחריים והמקצועיים, החליטה הנהלת האיגוד "להקים מוסד נוסף שיקרא מינהלת ליגת העל לגברים שתנוהל באמצעות ישות משפטית נפרדת אשר בה יהיו חברים כל יושבי ראש קבוצות ליגת העל ושני נציגי האיגוד. מינהלת ליגת העל תהיה אמונה על הניהול המקצועי והמסחרי/כלכלי של הליגה והחלטותיה הן הקובעות, והכל בכפיפות לכל דין ולתקנוני האיגוד ולהחלטות מוסדותיו השיפוטיים". ביוני וביוולי 2002 אישרו נשיאות האיגוד והנהלתו, בהתאמה, את הקמתה של חברת "מינהלת ליגת העל בכדורסל (2002) בע"מ". הבעלות על החברה נתונה בידי קבוצות ליגת העל. בהתאם לתקנון החברה הונפקו לאיגוד שתי מניות הנהלה, המקנות לו זכות למנות שני דירקטורים לדירקטוריון החברה. מעמדם של הדירקטורים מטעם האיגוד במינהלת זהה למעמדם של הדירקטורים שהם נציגי הקבוצות, לרבות זכות הצבעה. על פי תקנון החברה, יו"ר הדירקטוריון שלה יהיה איש ציבור שייבחר ברוב של 75% מקולות הדירקטורים.

להלן המטרות העיקריות של חברת מינהלת הליגה: (א) הפעלה, ניהול, ארגון, פיקוח והסדרת ליגת העל במסגרת האיגוד, והכל בכפוף לתקנוני האיגוד, ולמוסדותיו השיפוטיים ועל פי כל דין; (ב) ניהול מקצועי כלכלי ושיווקי של ליגת העל; (ג) התקשרות בשם ועבור הקבוצות עם גורמים חיצוניים בכל הקשור לזכויות שידור ושיווק של משחקי ליגת העל והעברת התמורה בגין מכירת הזכויות הנ"ל לקבוצות ולאגוד; (ד) פיתוח וטיפוח הקשר עם המדיה בעניין ליגת העל; (ה) הגדלת עניין הצופים במגרשים ובאמצעי התקשורת בכדורסל בכל הנוגע לליגת העל; (ו) מעורבות חברתית וקשר עם הקהילה בכל הנוגע לליגת העל.

כאמור, מטרותיו העיקריות של האיגוד הן: "פיתוח וקידום ענף הכדורסל בישראל ריכוזו וניהולו, פיתוח קשרים בין לאומיים עם התאחדויות ואיגודי ספורט, ייצוג ישראל בתחרויות בינלאומיות

6 תקנון האליפות הוא חלק מתקנון האיגוד, והוא עוסק בצדדים המינהליים של משחקי הליגה, כגון רישום שחקנים, העברתם, ערעורים על תוצאות משחקים, טופסי משחק, אחריות הקבוצות כלפי השופטים וכו'.

7 בפועל מינה האיגוד שלושה דירקטורים. בעניין זה ראו בהמשך, בפרק על כהונתם של חברי ההנהלה והנשיאות בחברת מינהלת הליגה.

בכדורסל, קיום השתלמויות לכדורסלנים, מאמנים ושופטי כדורסל, וקיום תחרויות ליגה וגביע בכדורסל".

מהאמור לעיל עולה כי לאיגוד ולמינהלת אינטרסים שונים: מטרת האיגוד רחבות יותר; הוא מייצג את האינטרסים של קבוצות ליגת העל לגברים, אך גם את האינטרסים של הקבוצות בליגות האחרות: הנשים, הנערים, הילדים, ונבחרות ישראל. לעומת זאת, מטרתיה של המינהלת מצומצמות: האינטרסים שהיא מייצגת הן של קבוצות ליגת העל לגברים בלבד; פעילותה מתמקדת כולה בניהול הליגה הזאת, ובעיקר בצדדים הכספיים והמסחריים שלה ובדאגה לרווחתן של קבוצות ליגת העל בכדורסל. זאת ועוד: בין שני הגופים יש הסדרים שמגדירים את המחויבויות הכספיות של המינהלת כלפי האיגוד, ולעיתים, לא זו בלבד שהאינטרסים של שני הגופים שונים, אלא שהם עשויים להיות גם מנוגדים (ראו להלן).

2. בהחלטת הנהלת האיגוד על הקמת חברת מינהלת הליגה מאוקטובר 2001 נאמר, בין היתר, כי בישיבתו הראשונה של דירקטוריון החברה הוא יקים צוות שיציג לאיגוד את תכניתה המפורטת של החברה לניהול ליגת העל. הביקורת העלתה כי הצוות לא הוקם, והחברה לא המציאה לאיגוד את התכנית. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שקבוצות ליגת העל הן חלק מהאיגוד, ולאיגוד יש אינטרס בניהול התקין של ליגת העל, על האיגוד לעמוד על כך שתכנית ניהול ליגת העל תוכן ותוצג לו.

ההסדרים הכספיים בין האיגוד לחברת מינהלת הליגה

1. האיגוד מתקיים בעיקר מהכנסות עצמיות - מסים, אגרות ותשלומים שהוא משית על הקבוצות והשחקנים החברים בו, וחסויות מגופים מסחריים. ב-2004 הסתכמו הכנסותיו העצמיות⁸ של האיגוד ב-13 מיליון ש"ח. מקורות הכנסה אחרים שלו הם תמיכות שהוא מקבל ממשרד החינוך ומהמועצה להסדר ההימורים בספורט. ב-2004 הסתכמו תמיכות אלה ב-5.5 מיליון ש"ח, ובשנת 2005 - ב-5.4 מיליון ש"ח.

ביוני 2002 נחתם בין האיגוד ובין חברת מינהלת הליגה הסכם המסדיר את היחסים הכספיים ביניהם לאחר שהניהול הכלכלי והמקצועי של ליגת העל לגברים הועבר מהאיגוד למינהלת. בהסכם נקבעו מטרת המינהלת שזכרו לעיל, והתמורות הכספיות שהאיגוד יקבל בעבור המחאת זכויותיו למינהלת, כלהלן:

(א) מדי עונת משחקים יקבל האיגוד 1.5 מיליון ש"ח בארבעה תשלומים, שיהיו צמודים למדד המחירים לצרכן, אולם אם בעונה הראשונה יהיו הכנסות המינהלת נמוכות מ-8.5 מיליון ש"ח, תשלם המינהלת לאיגוד מיליון ש"ח, ובכל אחת מהעונות שאחריה היא תשלם את הסכום הקבוע (1.5 מיליון ש"ח).

(ב) מעונת המשחקים 2002/2003 ואילך תשלם המינהלת לאיגוד 20% מכל הכנסה שתהיה לה מדי עונה, עד עשרה מיליון ש"ח (צמוד למדד המחירים לצרכן). אם בעונה פלונית יעלה סך ההכנסות של המינהלת על עשרה מיליון ש"ח, תשלם המינהלת לאיגוד חמישה אחוזים מכל הכנסה שעולה על עשרה מיליון ש"ח. גם סכומים אלה יהיו צמודים למדד וישולמו בארבעה תשלומים.

8 בהכנסות אלו נכללים תשלומים שעל הקבוצות והשחקנים להעביר לאיגוד: מס שנתי, מס גביע, מס העברת שחקנים, מס אישור שחקנים ואגרות טפסים; נוסף לכך, על פי תקנון האיגוד, האגודות והקבוצות המסונפות לו חייבות להעביר לו חמישה אחוזים מכלל ההכנסות מכל התחרויות שהן מקיימות במסגרת האיגוד.

(ג) המינהלת התחייבה כי לתשלומיה לאיגוד תינתן קדימות על פני כל תשלום אחר, לרבות תשלום לקבוצות ולמעט תשלום משכורות לעובדים שאינם מטעם הקבוצות. בהסכם התחייבה המינהלת גם לשעבד לטובת האיגוד בשעבוד קבוע את כל הכספים, התקבולים והתמורות שיתקבלו ממכירת זכויות שידור, אימוץ ושיווק. עוד התחייבה המינהלת כי תמחה לאיגוד 20% מהתמורה הנקובה בכל הסכם שידור, אימוץ ושיווק, וכי ההמחאה תיפרע מהתשלום הראשון שהגופים רוכשי הזכויות ישלמו ישירות לאיגוד.

2. באוגוסט 2004 החליטה נשיאות האיגוד לאשר הפחתה במחויבות הכספית של המינהלת כלפי האיגוד. בהחלטה נאמר, בין היתר, כדלהלן: "השארית מערכת יחסי הגומלין הכספיים על פי ההסכם, מבוססת על השלמת החובות הכספיים של המנהלת לאיגוד עבור הבקרה התקציבית והאיגוד נכון לסוף עונת 2004/2003 [לביצוע עד תחילת עונת 2004/2005] והמשך התחייבות להעברות כספיות בעונת 2005/2004 לפי 17% מכל תקבולי שיווק ליגת העל - ללא דיון נוסף" (להלן - כללי ההתחשבנות החדשים).

הביקורת העלתה כי בהחלטת הנשיאות מאוגוסט 2004 בדבר תשלומי המינהלת לאיגוד לא ניתנה כל התייחסות לעניין התשלום הקבוע בסך 1.5 מיליון ש"ח שהמינהלת הייתה אמורה להעביר לאיגוד מדי שנה, על פי ההסכם מיוני 2002. רואה החשבון של האיגוד ומזכיר האיגוד הסבירו למשרד מבקר המדינה כי משמעותה של החלטת הנשיאות הייתה ביטול התשלום הקבוע הנ"ל, והפחתת אחוז התקבול המגיע לאיגוד מהכנסות המינהלת מ-20% ל-17%. רואה החשבון והמזכיר הסבירו גם, כי ההחלטה התקבלה לאחר שהתברר כי המינהלת אינה יכולה לשאת בהתחייבויות הכספיות שנטלה על עצמה כלפי האיגוד, וכי חובותיה לאיגוד גדלו⁹.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח גודל הסכום הקבוע שבוטל היה על חברי הנשיאות להבהיר את החלטתם באופן מפורש, כדי שמשמעותה תהיה ברורה, ולפרט את הסיבות לקבלתה.

3. מהחלטת נשיאות האיגוד מאוגוסט 2004 עולה כי רק מעונת 2005/2004 ואילך יונהגו כללי ההתחשבנות החדשים בין חברת מינהלת הליגה לאיגוד.

משרד מבקר המדינה העלה כי כללי ההתחשבנות החדשים הוחלו בפועל גם בעונת 2003/4. על פי ההסכם בין המינהלת לאיגוד, בעונה זו הייתה המינהלת אמורה לשלם לאיגוד 1.5 מיליון ש"ח, וכן 20% מכל הכנסותיה. ואולם בפועל שילמה המינהלת לאיגוד בעונה זו 17% מהכנסותיה בלבד. אבדן הכנסות שנגרם לאיגוד בשל החלטת ההטבה בעונת 2003/4 הסתכם בכ-1,600,000 ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2005 הסביר האיגוד כי "בגלל הבעייתיות בביצוע ההסכם המקורי, תוקן ההסכם ל-17% וכתוצאה מכך נפתרו הלכה למעשה המחלוקות הכספיות בין האיגוד למינהלת. הסכם ה-17% מבוצע ועל פיו פועלים. יצוין כי הסכום המקורי שנקבע בהסכם בוטל בהסכמה משותפת לאיגוד ולמינהלת החל מעונת 2003/4". בתשובתו מדצמבר 2005 הסביר יו"ר האיגוד כי "במהלך עונת 2002/2003 התקיימו מגעים בין האיגוד למינהלת ובהם הוסכם שההסכם הכספי המקורי יתקיים רק בעונת 2002/2003 וכי כבר מעונת 2003/2004 יתפוש ההסדר לפיו תקבולי האיגוד מהמינהלת יהיו 17%".

9 על פי הדוחות הכספיים של האיגוד, ב-2002 הסתכמו חובות המינהלת כלפיו ב-336,000 ש"ח, וב-2003 הם הסתכמו ב-439,000 ש"ח.

על פי טענת האיגוד, ההקלה הכספית הוחלה רטרואקטיבית גם על עונת 2003/2004, והסיכום המקורי בוטל, בלא שהתקיים דיון בעניין זה במוסדות המוסמכים של האיגוד. דרך פעולה זאת אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל ציבורי תקין. לדעת משרד מבקר המדינה, תיקון משמעותי כגון זה צריך היה להיעשות באישור המוסדות המוסמכים של האיגוד, ולקבל ביטוי בהסכם מתוקן בכתב שבו יצוינו באופן ברור הסכום הקבוע, הסכום המשתנה (דהיינו, האחוזים מהכנסות המינהלת) ומועד תחולת ההטבה, אך אלה לא נעשו; לאור השינויים שחלו מאז חתימת ההסכם ב-2002, על האיגוד לעגן בהקדם את יחסיו עם חברת מינהלת הליגה בהסכם מחייב בכתב שיבהיר את מחויבויותיו ואת זכויותיו של כל אחד מהצדדים, ולהביא לאישורו במוסדות האיגוד.

בדצמבר 2005 כתב יו"ר האיגוד למשרד מבקר המדינה כי הנהלת האיגוד תבהיר את היחסים הכספיים בין המינהלת לאיגוד.

4. כאמור, בהסכם בין המינהלת לאיגוד התחייבה המינהלת כי לתשלומים המגיעים לאיגוד היא תיתן קדימות על פני כל תשלום אחר. עוד התחייבה המינהלת כי תשעבד לטובת האיגוד בשעבוד קבוע את כל הכספים, התקבולים והתמורות שיתקבלו ממכירת זכויות שידור, אימוץ ושיווק, ותמחה לאיגוד 20% מהתמורה הנקובה בכל הסכם שידור, אימוץ ושיווק, וכן כי ההמחאה תיפרע מהתשלום הראשון שרוכשי זכויות השידור והשיווק יעבירו לאיגוד.

הביקורת העלתה כי סעיף זה בהסכם לא יושם; המינהלת לא שעבדה לטובת האיגוד את הכספים שרוכשי זכויות השידור והשיווק העבירו לה, ולא המחיתה לטובתו 20% מהתמורות המגיעות לה בגין הסכמי שידור ושיווק. לדעת משרד מבקר המדינה, על האיגוד לפעול בהקדם ליישום סעיף זה בהסכם עם המינהלת.

נאותות רישום הפרוטוקולים

להקמת חברת מינהלת הליגה היו השלכות ניכרות על האיגוד; ליגת העל היא אחד ממקורות ההכנסה החשובים של האיגוד ושל שחקני נבחרת ישראל. ניתוקה מיתר הליגות שהאיגוד מנהל והעברת ניהולה לידי גורם חיצוני חייבו את האיגוד ליצור שיטה חדשה שהקבוצות בליגה יעבירו בה את תשלומיהן לאיגוד. כמו כן, האיגוד העביר לסמכותה של חברת מינהלת הליגה גם עניינים מינהליים, כגון אישורים רפואיים לשחקנים, העברות שחקנים וקביעת מכסות השחקנים הזרים.

כללי המינהל התקין מחייבים רישום של פרוטוקולים מדויקים ואמינים בדיונים של גופים ציבוריים, ובייחוד כשבדיונים מתקבלות החלטות שיש להן השלכה כלכלית ניכרת. על הפרוטוקול לשקף תמונה של מה שהתרחש בדיון ולהכיל את עיקרי הדברים שנאמרו, המחלוקות שהתגלעו, ההחלטות שהתקבלו, הנימוקים להן, הצעדים האופרטיביים הנדרשים, על מי מוטל הביצוע, ובאיזה לוח זמנים. ככל שהעניין חשוב ורגיש יותר, או כרוך בהוצאה כספית גדולה יותר, וכדומה - רמת הפירוט הנדרשת בפרוטוקולים גבוהה יותר.

להחלטה על הקמת חברת מינהלת הליגה היו השלכות רבות על האיגוד. על כן היה מקום לקיים דיונים מסודרים בעניינה, ולציין בפרוטוקולים שמתעדים אותם את עיקרי השיקולים, את החלופות שנדונו, את ההחלטה שהתקבלה ואת הנימוקים לקבלתה.

משרד מבקר המדינה העלה כי הפרוטוקולים של דיוני נשיאות האיגוד וההנהלה שבהם הוחלט כאמור על הקמת המינהלת, דלים, ואי אפשר ללמוד מהם על מהות הנושאים שנדונו; לדוגמה, נכתב בהם שכמה בעלי תפקידים מסרו בהם סקירות, וכי התקיים דיון בעניינן, אולם לא ניתן ללמוד מהם כלל מה התוכן של הסקירות ועל מה נסב הדיון. הפרוטוקולים אינם משקפים אפוא כראוי את הדיונים שקדמו להחלטה בדבר הקמת חברת מינהלת הליגה, ואי אפשר ללמוד מהם מה היו השיקולים שהביאו להקמת החברה. גם התיעוד שנמצא באיגוד בעניין ההקלות הכספיות שנתן לחברת מינהלת הליגה בהתחייבותיה כלפי האיגוד דל, ומצוינות בו ההחלטות בלבד; לא פורט בו אם התקיים דיון, ומהם הנימוקים להחלטה.

לדעת משרד מבקר המדינה, התיעוד החסר של דיוני מוסדות האיגוד בנושאים מהותיים אינו עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין. על האיגוד להקפיד לנהל רישום שישקף באופן נאמן את עיקרי הדיונים הנערכים בהנהלה ובנשיאות של האיגוד, ולא רק את ההחלטות המתקבלות.

כהונתם של חברי ההנהלה והנשיאות של האיגוד בחברת מינהלת הליגה

1. בהתאם לתקנון של חברת מינהלת הליגה, הונפקו כאמור לאיגוד שתי מניות הנהלה, המקנות לו זכות למנות שני דירקטורים לדירקטוריון החברה. מעמדם של הדירקטורים מטעם האיגוד במינהלת זהה למעמדם של הדירקטורים שהם נציגי קבוצות, לרבות זכות הצבעה.

ביולי 2002 החליטה הנהלת האיגוד למנות שני דירקטורים מטעמה לחברת מינהלת הליגה. באוגוסט 2004 החליטה נשיאות האיגוד כי לאיגוד יהיו שלושה נציגים בחברת מינהלת הליגה: נציג הנהלת האיגוד, שיהיה יו"ר חברת מינהלת הליגה; יו"ר הוועדה המקצועית; ויו"ר האיגוד. בפברואר 2005 אישרה הנהלת האיגוד את ההחלטה, והנציגים נכנסו לתפקידם. בהחלטות של הנשיאות ושל הנהלת האיגוד לא צוין מהו מקור הסמכות למנות עוד דירקטור מטעם האיגוד.

המספר הנוכחי של נציגי האיגוד בדירקטוריון אינו מתיישב עם התקנון של חברת מינהלת הליגה, שמאפשר לאיגוד למנות שני נציגים בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה, על האיגוד להסדיר את הסוגיה בהקדם.

2. ביולי 2002 החליטה נשיאות האיגוד שדירקטורים בחברת מינהלת הליגה אינם יכולים לשמש חברי נשיאות האיגוד, אלא אם נשיאות האיגוד מינתה אותם לנציגיה בדירקטוריון של חברת מינהלת הליגה. על אף ההחלטה התירה נשיאות האיגוד ליו"רים של קבוצות כדורסל המכהנים גם בתור חברי נשיאות להשתתף בישיבות הדירקטוריון של חברת מינהלת הליגה עד שהחברה תעלה על דרך המלך.

הביקורת העלתה כי החלטת הנשיאות מ-2002 לא יושמה, ובדיונים שהתקיימו בשנים שלאחר מכן בנשיאות האיגוד ובהנהלתו בעניין היחסים בין חברת מינהלת הליגה לאיגוד השתתפו גם חברים שמשמשים דירקטורים בשני הגופים, שלא מונו נציגי האיגוד בחברת מינהלת הליגה. לדוגמה, באישור ההחלטה בדבר מתן הקלה בהתחייבות הכספית של חברת מינהלת הליגה לאיגוד (ראו לעיל), שניתן בדיון של נשיאות האיגוד באוגוסט 2004, השתתפו שני דירקטורים של המינהלת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהאינטרסים של חברת מינהלת הליגה ושל האיגוד שונים, ולעתים (כמו בעניין היחסים הכספיים ביניהם) אף מנוגדים, הרי שעלול להיות קושי למצוא את האיזון בין חובותיהם של חברי הנהלת האיגוד כלפי כל אחד מהגופים, וראוי למנוע מצב שהם צריכים לבחור בין מחויבויותיהם - מצב שעולה ממנו חשש לניגוד עניינים.

3. בישיבת הנהלת האיגוד מאוגוסט 2004, שבה אושרה ההקלה בהתחייבויותיה הכספיות של המינהלת לאיגוד, הוטל על היועץ המשפטי של האיגוד לבחון את סוגיית החשש לניגוד האינטרסים שעולה מהשתתפותם של חברי הנשיאות בישיבותיה של חברת מינהלת הליגה.

בחוות הדעת שכתב היועץ המשפטי של האיגוד לאיגוד בספטמבר 2004 נאמר, בין היתר, כי החלטת הנשיאות מיולי 2002, כי דירקטורים במינהלת לא יוכלו להיות חברי נשיאות האיגוד, לא כובדה, וכי דירקטורים בחברת מינהלת הליגה השתתפו בישיבות של הנהלת האיגוד ושל נשיאותו. היועץ ציין כי "קיים ניגוד אינטרסים מובהק" בין המינהלת לאיגוד, וכי פעילויות השיווק והניהול המסחרי שלהם נפרדות לחלוטין, ואף הביאו למחלוקות ביניהן.

בסיכום של חוות הדעת קבע היועץ המשפטי של האיגוד כי על חברי הנהלה וחברי נשיאות האיגוד המשמשים דירקטורים בחברת מינהלת הליגה להחליט באיזה תפקיד הם מעוניינים להוסיף לכהן, וימסרו על כך הודעה בכתב למזכ"ל האיגוד ולמנכ"ל המינהלת. עם זאת, היועץ המשפטי המליץ כי חברי הנהלה שהם גם יו"רים של קבוצות בליגת העל יוכלו להמשיך להשתתף בישיבותיה של חברת מינהלת הליגה בתור משקיפים.

למרות חוות הדעת האמורה, בפברואר 2005 החליטה הנהלת האיגוד כי חברי הנהלת האיגוד שהם דירקטורים במינהלת - מכוח היותם נציגי קבוצות בליגת העל - יוסיפו לשמש דירקטורים הן במינהלת והן באיגוד, כל עוד לא התקבלה החלטה אחרת. עם זאת, בכל דיון שהיועץ המשפטי יתריע כי יש חשש שיווצר בו ניגוד עניינים כלשהוא, הם לא ישתתפו בהצבעה. בדיון אמר היועץ המשפטי של האיגוד כי זהו מצב ביניים, שיתקיים עד שהוא יגבש עמדה ברורה בנושא וינסח אותה בכתב. הביקורת העלתה כי היועץ לא הגיש לאיגוד חוות דעת חדשה בנדון.

בתשובת היועץ המשפטי של האיגוד למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2005 נאמר, בין היתר, כי הוא עדיין בודק את הנושא והוא טרם הוציא את חוות דעתו המשלימה והסופית.

העסקת יועץ משפטי משותף לאיגוד ולחברת מינהלת הליגה

באוגוסט 2004 החליטה נשיאות האיגוד, בין היתר, כי "היועץ המשפטי של האיגוד יהיה היועץ המשפטי לתפעול המינהלת במסגרת האיגוד, כאשר ליווי הפעילות השוטפת בענייני איגוד/ מינהלת יעשה ע"י עו"ד [מסוים, שעובד במשרד של היועץ המשפטי] אשר יהיה נוכח בדיוני דירקטוריון המינהלת". באותו דיון הוחלט להטיל על היועץ המשפטי של האיגוד לבחון את סוגיית החשש לניגוד העניינים שבהשתתפותם של חברי נשיאות האיגוד בישיבותיה של חברת מינהלת הליגה.

בספטמבר ובדצמבר 2005 כתב היועץ המשפטי של האיגוד למשרד מבקר המדינה כי בתחילת דרכה של המינהלת מונה לה יועץ משפטי חיצוני, אולם עם הזמן, משלא נוצרו ניגודי עניינים בין הגופים, הוחלט כי משרדו ייתן שירותים הן לאיגוד והן למינהלת, כדי לחסוך בהוצאות וכדי "להגביר את פיקוח האיגוד על פעילות המינהלת". היועץ המשפטי הוסיף כי לדעתו המינהלת היא "אורגן מאורגני האיגוד", ויו"ר המינהלת הוא נציג של הנהלת האיגוד. הוא ציין כי אם תיווצר סיטואציה של ניגוד עניינים, הוא יפעל בהתאם להוראות כל דין.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלחברת מינהלת הליגה מטרות שונות מאלה של האיגוד, ומאחר שבין שני הגופים התגלעו מחלוקות בדבר החובות הכספיים של המינהלת לאיגוד, עלולה להיות בעיה בייצוג של שני גופים אלה על ידי אותו יועץ משפטי. על האיגוד לבדוק בהקדם האם העובדה שהיועץ המשפטי שלו מייצג גם את המינהלת עלולה לפגוע באינטרסים שלו, ואם כן - האם עליו לשנות את ההחלטה או להגביל ולהגדיר מראש את התחומים שהיועץ המשפטי ייצג בהם את המינהלת.

הענקת סמכויות של האיגוד לחברת מינהלת הליגה

בנספח להסכם מיוני 2002 בין המינהלת לאיגוד העניק האיגוד למינהלת את הזכות לשנות בתקנון האליפות של האיגוד סעיפים הנוגעים לקבוצות ליגת העל. באיגוד לא נמצא תיעוד לכך שמוסדותיו דנו בשיקולים שעמדו בבסיס החלטתו להעביר למינהלת את הסמכות לשנות סעיפים אלה בתקנון.

בין סעיפי התקנון שהמינהלת הוסמכה לשנות גם כאלה שהשפעתם חורגת מ"ניהול מקצועי כלכלי ושיווקי יעיל של ליגת העל", שהוא המטרה העיקרית שלשמה היא הוקמה, על פי תקנון ההתאגדות שלה. דוגמאות בולטות לכך הן הזכות שניתנה למינהלת לקבוע את מספר השחקנים הזרים שקבוצות ליגת העל יכולות לרשום, ביישום תקנות הספורט (בדיקות רפואיות) התשנ"ז-1977, ובתנאים שעל שחקנים זרים למלא כדי שיוכלו לשחק בארץ. יצוין כי למשרד מבקר המדינה הגיעו תלונות של שחקנים בקבוצות בליגת העל על שהם אינם מקבלים "זמן משחק", ורובו ככולו ניתן לשחקנים זרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, להחלטה בדבר קביעת מספר השחקנים הזרים שקבוצות ליגת העל יכולות לרשום למשחקי הליגה בארץ, יש יתרונות - בין היתר, ההשתתפות של שחקנים זרים איכותיים במשחקים מעלה את רמת המשחק; כמו כן, היא מציבה בפני השחקנים המקומיים רף גבוה ואתגר להשתוות ברמתם לזרים. אולם להחלטה יש גם חסרונות. אחד העיקריים שבהם הוא ההשפעה הישירה שלה על זמן המשחק שניתן לשחקנים הישראלים בכל משחק, ובסופו של דבר היא עלולה לפגוע בהתקדמותם המקצועית. לכך יש השפעה ישירה גם על רמת נבחרת ישראל, ששחקניה מגיעים בעיקר מקבוצות ליגת העל.

1. בנובמבר 2005 השיב יו"ר חברת מינהלת הליגה למשרד מבקר המדינה כי "אין זה במסגרת כישוריו ומומחיותו של האיגוד להתערב בליגה מקצוענית אשר היא עצמה ואשר הקבוצות בה פועלות כעסקי 'בדור-תחרות-ספורט' לכל דבר. במקרים אלו, רצוי וראוי שליגה שכזאת תנוהל בידי מינהלת ליגה המאגדת את נציגי קבוצת הליגה המקצוענית - כמו המינהלת בענייננו". יו"ר המינהלת ציין כי לפי עמדתה של המינהלת, "שאלת מספר השחקנים הזרים שישחקו בקבוצות ליגת העל איננה שאלה לאיגוד לעסוק בו, אלא שאלה שכל כולה מסורה לסמכותה ולמומחיותה של המינהלת, באופן שנועד למקסם את האטרקטיביות של ליגת העל".

2. בדצמבר 2005 כתב יו"ר האיגוד בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בהחלטות של מינהלת ליגת העל הנוגעות לעונת 2005/2006 אין שינוי כמותי של מספר הזרים, לבד מהבדל אחד: בעונת 2005/2006 מורשים ארבעה זרים לשחק, ואילו בעבר הורשו שני זרים נושאי דרכון אמריקאי ושנים

נושאי דרכון אירופי (בוסמנים¹⁰) לשחק. יו"ר איגוד הכדורסל צירף לתשובתו את דוח הוועדה הציבורית שמינה שר המדע, התרבות והספורט דאז, מתן וילנאי, לבחינת שילובם של שחקנים זרים בספורט בישראל. בדוח שכתבה הוועדה בדצמבר 2000 היא המליצה, בין היתר, לשלב בליגה העליונה שני שחקני זרים ושני שחקני בוסמן.

בדצמבר 2005 כתב ארגון שחקני הכדורסל בישראל למשרד מבקר המדינה כי "עמדת ארגון השחקנים עשויה לתרום לכדורסל הישראלי, ובלבד שישמר המינון הנכון בין העסקת זרים לבין העסקת ישראלים. הארגון סבור כי לא צריך לאפשר העסקה של יותר משני זרים מכל קבוצה בליגת העל בכדורסל (גברים ונשים), ובליגה הלאומית לא לאפשר העסקה של יותר מזר אחד. הארגון אמנם נתן הסכמתו להעסקת מכסה גדולה יותר של זרים (ואין הוא חוזר בו מהסכמה זו), אולם זאת כתוצאה מאילוצים ובמסגרת פשרה שנעשתה בין הארגון למנהלת הליגה".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האמור, מן הראוי כי האיגוד יבחן בשנית האם מתן הזכות למינהלת לשנות בתקנון האליפות של האיגוד סעיפים הנוגעים לקבוצות ליגת העל אינו פוגע בתחומים שהאיגוד מופקד עליהם, והאם יש מקום לשנות את רשימת התחומים שבסמכותה של המינהלת לשנותם, או להתנותם בהסכמת האיגוד. מן הראוי גם שהאיגוד יבחן שוב עם ארגון שחקני הכדורסל, מינהל הספורט וכל גוף אחר שימצא לנכון את סוגיית מספר הזרים בקבוצות ליגת העל, ויתחשב בכל ההיבטים שלה.

ההסכם על הקמת הקרן למלחמה באליומות

בשנים האחרונות רווחת בישראל האלימות בספורט, ויש לה משמעויות חברתיות וחינוכיות חמורות. בשיבת ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא האלימות בספורט¹¹, שהתקיימה ביוני 2004, אמר יו"ר הוועדה, בין היתר: "אם עד לאחרונה התייחסנו לכדורסל, פרט לאירועים ספורדיים פה ושם, בגדול כמשחק שמתנהל ללא אלימות אוהדים הרי לצערי בעונה האחרונה - זה כנראה תהליך... היו מספר תופעות בעייתיות מאד. לא רק קריאות נאצה ודיבורים אלא היה כבר מעבר לאליומות". קצין משטרה בכיר ציין באותו דיון: "על בסיס הניסיון הרחב שיש לי בהתמודדות עם אירועים ספורטיביים, גם כדורסל וגם כדורגל, אני חושב שתופעת האלימות היא תופעה רחבה ועמוקה... ובכדורסל אנחנו רואים לאט לאט תופעות שמחקות את תופעת האלימות בכדורגל...".

ביוני 2002, עם הקמת חברת מינהלת הליגה, נחתם בינה ובין האיגוד הסכם בדבר הסדרת היחסים ביניהם. בהסכם נאמר, בין היתר, כי "...מוסכם כי במידה ובתי הדין המשמעתיים של האיגוד יטילו קנסות על קבוצות ליגת העל, אשר עברו על תקנון המשמעת, יועברו הקנסות לקרן שמטרתה מיגור האלימות בענף הכדורסל בישראל".

10 שחקנים זרים מהאיחוד האירופי.

11 הוועדה הוקמה על פי החלטת מליאת הכנסת מ-1.1.01. הוטל עליה לעסוק בסוגיות הבאות: למפות את ממדי האלימות בישראל, את הרשויות המעורבות ואת דרכי העבודה; לבחון את הסנקציות הקיימות נגד מעשי האלימות ואת מדיניות האכיפה הנוהגת; ולהציג המלצות בדבר הצורך ברענון הסמכויות של הגופים המעורבים בעניין. בוועדה, בראשות ח"כ אבשלום וילן, היו חברים שבעה ח"כים.

משרד מבקר המדינה העלה כי עד אוקטובר 2005 לא הוקמה הקרן. באותו חודש הסבירו יו"ר האיגוד ורואה החשבון של האיגוד למשרד מבקר המדינה כי הכספים מהקנסות שהוטלו על קבוצות ליגת העל (כ-50,000 ש"ח) שמורים בפיקדון שנושא ריבית, וכי הקרן לא הוקמה בשל חילוקי דעות בין האיגוד, חברת מינהלת הליגה ואיגוד השחקנים, ואולם האיגוד מימן ביוזמתו מתקציבו השוטף פעולות למניעת אלימות. יצוין כי בדוחות הכספיים של האיגוד לא נמצא ביטוי לפעולות אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, על האיגוד לנקוט בהקדם את כל הצעדים הדרושים להקמת הקרן, וליזום בלא דיחוי פעולות למניעת האלימות במגרשי הכדורסל.

בדצמבר 2005 השיב יו"ר האיגוד למשרד מבקר המדינה כי המלצת הביקורת בנדון מקובלת עליו, וכי הוא יפעל בהקדם למימושה.

איגוד השופטים

איגוד השופטים הוא גוף של האיגוד, והוא כפוף לו מבחינה ארגונית, מבחינה מינהלית ומבחינה משמעתית. הנהלת האיגוד קובעת את מספר החברים בהנהלת איגוד השופטים ואת משך כהונתם, וממנה אותם, את יו"ר האיגוד השופטים ואת ממלא מקומו.

1. על פי תקנון איגוד השופטים (להלן - התקנון), הנהלת האיגוד ממנה את חברי הוועדה הארצית לשיבוץ שופטים (ועדת השיבוץ), שחברים בה יו"ר איגוד השופטים, יו"ר הוועדה המקצועית וחבר הוועדה המקצועית. בתקנון נקבע כי "ועדת השיבוץ תשבץ שופטים ותהיה אחראית לשיבוץ שופטים לכל המשחקים המתנהלים במסגרת האיגוד וזאת בהתאם לשיקול דעתה הבלעדי ובהתאם לאמור בנספח 'שיבוץ שופטים'".

הביקורת העלתה כי הנספח האמור בתקנון אינו קיים; השיבוץ מתבצע בהתאם למסמך אחר, ששמו: "הוועדה המקצועית - ועדת השיבוץ". מסמך זה מתווה קווים מנחים בשיבוץ שופטים, ובהם: דרגת קושי המשחק, סידור רשימת השופטים המובילים הפנויים באותו מחזור, שיפוט במשחקים קודמים, ובעיות של השופטים עם הקבוצות. עוד הועלה כי השיבוץ אינו מתבצע בידי ועדת השיבוץ, אלא בידי משבץ (להלן - משבץ השופטים) שמינתה הנהלת איגוד השופטים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאיגוד יוסיף לתקנון את הנספח הנוגע לשיבוץ השופטים, או לחלופין יבחן אם אפשר לאשר את המסמך "הוועדה המקצועית - ועדת השיבוץ" בתור נספח שיבוץ שופטים.

2. לסוגיית שיבוץ השופטים נודעת חשיבות רבה, נוכח העובדה שלעיתים החלטותיו של השופט עשויות להשפיע במידה ניכרת על תוצאות המשחק. בענפי ספורט אחרים אף נעשו ניסיונות להטות תוצאות של משחקים באמצעות שיחוד שופטים או הפעלת לחץ עליהם. לכן יש להקפיד כי השיבוץ ייעשה בהתאמה מלאה לתקנון איגוד השופטים, וכי הליך השיבוץ והשינויים בו - אם ייעשו - יתועדו כראוי.

כאמור, התקנון קובע כי ועדת השיבוץ תשבץ את השופטים. הביקורת העלתה כי ועדת שיבוץ השופטים לא התכנסה, ותהליך השיבוץ של השופטים למשחקים של שתי הליגות העליונות (גברים ונשים) נעשה באופן הזה: משבץ השופטים נהג להעביר את שיבוצי השופטים שהכין ליו"ר איגוד השופטים, וזה היה מחליט אם לקבל את הצעת השיבוץ בתור שיבוץ סופי, או להכניס בה שינויים,

על פי שיקול דעתו בלבד. איגוד השופטים לא ניהל רישומים בדבר הנימוקים לשיבוץ והשינויים שנעשו בו על דעתו של יו"ר איגוד השופטים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על החלטת השיבוץ להתקבל בפורום שנקבע לכך בתקנון - ועדת השיבוץ. זאת ועוד, נוכח רגישות הנושא ומשמעויותיו, על איגוד השופטים לנהל תיעוד מפורט של הנימוקים לשיבוץ ולשינויים שנעשו בו, כדי לצמצם את החשש למעורבות של שיקולים זרים בהליך השיבוץ.

בדצמבר 2005 הודיע יו"ר איגוד הכדורסל למשרד מבקר המדינה כי המלצות הביקורת מקובלות עליו וכי הוא ידאג מיד כי הן יאומצו. עוד הוא כתב כי הנהלת האיגוד החליטה שהנהלת איגוד השופטים תיבחר על ידי נשיאות בית הדין העליון של האיגוד, ולא על ידי הנהלת איגוד הכדורסל, כמו שהיה עד עתה - כדי להגדיל את מידת עצמאותו של איגוד השופטים.

מינוי מאמן לאומי

1. בהתאם לתקנון האיגוד, הוקמה ועדה מקצועית שתפקידה לטפל בכל העניינים המקצועיים הכרוכים בענף הכדורסל. החלטות הוועדה טעונות אישור של ההנהלה או של הנשיאות. הביקורת העלתה כי בתקנון האיגוד לא נקבע הרכבה של הוועדה המקצועית.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבותה והשפעתה של הוועדה על ענף הכדורסל, מן הראוי שמוסדות האיגוד יקבעו את הרכב הוועדה.

2. תקנות הספורט (חייב בתעודת הסמכה), התשנ"ז-1997, קובעות כי בענף ספורט תחרותי, או בענף ספורט שיש בו סיכון גופני, כמפורט בתקנות, לא יוכל אדם לעסוק בתור מאמן או מדריך ספורט, אלא אם יש בידו תעודת הסמכה לאותו ענף. הכדורסל הוא בין הענפים שפורטו בתקנות.

בפברואר 2005 התכנסה הוועדה המקצועית כדי לדון במינוי מאמן לאומי חדש לנבחרת ישראל (גברים). הוועדה בחרה בצוות והטילה עליו לאתר מאמן מתאים. בין חברי הצוות היו יו"ר הוועדה המקצועית ושניים מחבריה. הצוות המליץ למנות מאמן ראשי (להלן - המאמן הנבחר) ושני עוזרים. באותה עת לא הייתה ברשותו של המאמן הנבחר תעודת מאמן. הוועדה המקצועית אישרה פה אחד את המלצת הצוות, אך הבהירה ש"ההתקשרות עם המאמן הינה בכפוף ולאחר השלמת המחויבויות [שלו] ותעודת הסמכה כמאמן, בתיאום ביה"ס למאמנים". באותו חודש התכנסה הנהלת האיגוד ואישרה את המינוי פה אחד.

המאמן הנבחר לא השלים את הסמכתו על פי חוק הספורט, התשמ"ח-1988. ביוני 2005, לאחר שיו"ר האיגוד הודיע בראיון לעיתון כי המאמן הנבחר לא ימונה לתפקיד אם לא ישלים את חובותיו, הודיע המאמן הנבחר כי הוא מסיר את מועמדותו וכי לא יקבל את התפקיד. בעקבות הפרישה, שנעשתה פחות משבוע לפני תחילת אימוניה של הנבחרת לקראת משחקי אליפות אירופה (ספטמבר 2005), נאלץ האיגוד למנות בדחיפות מאמן אחר במקום המאמן הנבחר, והזמן שנותר למאמן החדש להכנת הנבחרת לקראת המשחקים האמורים היה קצר ביותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, משבחרה הוועדה מאמן שטרם השלים את ההכשרה הנדרשת על פי התקנות, היה עליה לקבוע פרק זמן שבו היה עליו להשלים את הכשרתו, ולהודיע כי אם לא יעשה כן, יינתן התפקיד למועמד חלופי, שאותו הייתה הוועדה צריכה לקבוע מראש. העובדה שלמרות הזמן הקצר הצליח המאמן החדש להכין את הנבחרת לאלופות אירופה וזו קצרה בה הצלחה, אין בה כדי לגרוע מהערות הביקורת.

יו"ר האיגוד השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2005 כי בעתיד "לא יובא כמועמד מאמן שאינו מחזיק בידיו בעת הליך המיון תעודה מוסמכת".

נסיעות של בעלי תפקידים לחו"ל

בכל אחת מהשנים 2003 ו-2004 הוציא האיגוד כ-140 אלף ש"ח על נסיעות של בעלי תפקידים באיגוד לחו"ל. בין הנסיעות שאושרו: נסיעותיו של יו"ר האיגוד לגמר גביע יול"ב, למשחקי יורוליג ולמשחק בינלאומי בטורקיה; נסיעתו של מזכיר איגוד השופטים לספרד; נסיעות שופטים להשתלמויות; ונסיעות של אנשי הנהלת האיגוד לקונגרסים של פיב"א (איגוד הכדורסל האירופי). מקצת מן הנסיעות אושרו על ידי הנהלת האיגוד, מקצתן - על ידי בעלי תפקידים באיגוד, מקצתן - על ידי הוועדה המקצועית של האיגוד, ומקצתן - על ידי הנהלת איגוד השופטים.

הביקורת העלתה כי נוהלי האיגוד בדבר נסיעות לחו"ל נוגעים רק לנסיעות של נבחרות ישראל, ואינם עוסקים בנסיעות של בעלי תפקידים באיגוד. במהלך הביקורת מסר מזכ"ל האיגוד למשרד מבקר המדינה כי כל נסיעה לחו"ל, לכל מטרה, מאושרת על ידי הנהלת האיגוד או על ידי גורם המוסמך מטעמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האיגוד להגדיר בנוהל את מטרות הנסיעות לחו"ל שאפשר לאשר לבעלי תפקידים באיגוד. מן הראוי כי בנוהל זה יפורטו, בין היתר, בעלי התפקידים שייצגו את האיגוד בכל אירוע; מספר הנציגים שייצגו את האיגוד בכל אירוע ונסיעה; מי זכאי לנסוע על חשבון האיגוד לכנסים ולהשתלמויות בחו"ל, ועוד. כמו כן, יש לקבוע בנוהל מיהו הגורם באיגוד המוסמך לאשר כל אחד מסוגי הנסיעות.

התקשרויות לקבלת שירותים

התקשרויותיו של גוף שנתמך מכספי ציבור, מן הראוי שיעשו על פי נוהל פנימי לרכישת טובין ושירותים, ושיהיו יעילות ככל האפשר. לפיכך, מן הראוי שמדי פרק זמן שייקבע יפנה האיגוד לקבל הצעות חדשות מנותני השירותים הדרושים לו, וינהל הליך תחרותי הוגן לבחירת ההצעה הטובה ביותר. משרד מבקר המדינה בדק את ההתקשרויות של האיגוד עם שני ספקי שירותים המועסקים אצלו זה שנים רבות. להלן הממצאים:

התקשרות עם משרד נסיעות

בכל אחת מהשנים 2003 ו-2004 הוציא האיגוד כשני מיליון ש"ח על רכישת כרטיסי טיסה ושירותי קרקע לנסיעות של נבחרות ישראל לחו"ל ונסיעות של בעלי תפקידים באיגוד לכנסים שונים בחו"ל. בשנת 1999 פרסם האיגוד מכרז לבחירת משרד נסיעות. במכרז זכו שני משרדי נסיעות, ומאז האיגוד משתמש בשירותיהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח סכומי הכסף הניכרים שהאיגוד מוציא על נסיעות לחו"ל, והעובדה שחלפו כבר שש שנים ממועד ההתקשרות, ראוי שהאיגוד יערוך הליך תחרותי מחודש לבחירת משרדי נסיעות.

יו"ר האיגוד הודיע בנובמבר 2005 למשרד מבקר המדינה כי האיגוד יצא למכרז חדש לקבלת שירותי נסיעות לחו"ל ומסמכיו נמצאים כעת בהכנה ובבחינה.

התקשרות עם רואה חשבון

מאז שנת 1992 האיגוד מעסיק משרד רואי חשבון מסוים. על פי תקנון האיגוד, רואה החשבון שלו הוא גם יו"ר הרשות לבקרה תקציבית.

בדוח ביקורת מטעם רשם העמותות באיגוד מ-2005 נאמר, בין היתר, כי ב-2001 בחנה ועדת הכספים של האיגוד את הצעותיהם של שני משרדים של רואי חשבון - המשרד המכהן ומשרד אחר העוסק במתן שירותי חשבונאות לאיגוד. ועדת הכספים של האיגוד בחרה במשרד המכהן. בדוח הוועדה נכתב: "לאור העובדה שקיימת שביעות רצון מלאה מפעילות וליווי משרד רו"ח... עם איגוד הכדורסל והואיל ומדובר במשרה עם אמון ורמה מקצועית גבוהה וכיוון ולא הייתה כוונה מלכתחילה להחליף את משרד רו"ח של האיגוד, הוחלט להמשיך ולהתקשר עם משרד רו"ח [הנוכחי]... לגבי קבלת שירותים...". רואה החשבון מטעם רשם העמותות ציין בדוח שלו שהצעתו החדשה של המשרד המכהן הייתה גבוהה מזו של המשרד האחר, אך בעקבות משא ומתן שניהלה ועדת הכספים של האיגוד עם המשרד המכהן היא קבעה כי הוא יוסיף לספק שירותים לאיגוד בתעריף הישן, הנמוך מהצעתו של המשרד האחר.

מדוח הביקורת של רשם העמותות עולה כי האיגוד לא נהג בהגינות ובשוויון כלפי שני המשרדים של רואי החשבון שפנה אליהם ואפשר למשרד המכהן להגיש הצעת מחיר מתוקנת, שהייתה נמוכה מן ההצעה המקורית שהגיש. גם מהפרוטוקול של ועדת הכספים של האיגוד, שלפיו, "מלכתחילה לא הייתה כוונה להחליף את משרד רו"ח של האיגוד", עולה חשש כי ההליך שהאיגוד נקט בעניין זה לא היה הליך אמיתי של בחירת ההצעה הטובה ביותר. לדעת משרד מבקר המדינה, על האיגוד לפנות מדי פרק זמן שיקבע לקבל הצעות חדשות מנותני השירותים הדרושים לו, גם כשמדובר בשירותים המאופיינים ביחסי אמון, ולנהל הליך תחרותי הוגן ביניהם לבחירת ההצעה הטובה ביותר.

בדצמבר 2005 השיב יו"ר האיגוד למשרד מבקר המדינה כי מדובר במקרים שאירעו בתקופת כהונתו של היו"ר הקודם של האיגוד, וציין כי במהלך 2006 יקיים האיגוד הליך של הגשת הצעות לצורך הפעלת משרד רואי חשבון.

משרד מבקר המדינה העלה כי לאיגוד אין נוהל לרכישת טובין ושירותים. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להטיב את תנאי ההתקשרות באמצעות קיום תחרות בין ספקי טובין ונותני שירותים, על האיגוד להכין בהקדם נוהל לרכישת טובין ושירותים, שיתייחס, בין היתר, לצורך בפנייה מדי פרק זמן שיקבע בו לנותני שירותים וספקי טובין לקבלת הצעות חדשות.

חלוקת כרטיסים בלא תשלום

1. לעתים האיגוד מחלק כרטיסים למשחקי חצי-הגמר והגמר של גביע המדינה ולמשחקי הבית של נבחרות ישראל. מדובר במאות ואף באלפי הזמנות לכל משחק. בעניין חלוקת הכרטיסים ציינה ועדת סטרשנוב בדוח שכתבה על ההתאחדות לכדורגל כי נוכח תופעת חלוקת הכרטיסים בלי תמורה בכמות גדולה ושלא על פי קריטריונים נאותים, יש לקבוע קריטריונים ברורים לחלוקת כרטיסי חנינם על ידי ההתאחדות לכדורגל ולהנהיג שקיפות בהליך.

משרד מבקר המדינה העלה כי לאיגוד הכדורסל אין נוהל בדבר חלוקת כרטיסי חנינם למשחקים שהוא מארגן.

בדצמבר 2005 השיב האיגוד למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי "הגורם המוביל הינו הרצון למלא את אולמות המשחקים לפני כל תחשיב של הכנסות אפשריות". האיגוד הוסיף כי במשחקי גביע המדינה בין קבוצת מכבי תל אביב לקבוצות "קטנות" יותר נעשו פעולות שתכליתן מילוי יציעים באמצעות חלוקת כרטיסי חנינם לחיילים, לעולים, לתלמידי בתי ספר לכדורסל ולתלמידים מיישובי ספר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאיגוד יקבע בנוהל כללים ברורים לחלוקת כרטיסים בחנינם, כדי למנוע את חלוקתם למי שאינו זכאי להם, וכדי לצמצם את הפגיעה בהכנסות של הקבוצות ושל האיגוד. מן הראוי שבנוהל תהיה התייחסות, בין היתר, לנושאים האלה: פרק הזמן לפני המשחק שבו אפשר יהיה לחלק כרטיסים בלא תשלום; הגורם באיגוד שיוסמך לאשר את הקצאת הכרטיסים בלא תשלום; הגופים שיהיו זכאים לקבל כרטיסים בלא תשלום; המסמכים וההצהרות שהנציג של הגוף המקבל כרטיסים ללא תשלום יחתום עליהם; וההתחייבות של הגוף המקבל את הכרטיסים, שלא למכור אותם לגורם אחר.

האיגוד ציין בתשובתו לעיל למשרד מבקר המדינה כי יפעל לעגן בכתב עקרונות לחלוקת כרטיסי החנינם.

2. האיגוד גם מחלק לכמה בעלי תפקידים במוסדות האיגוד ולעתים אף לגורמים חיצוניים (כמו חברי המועצה להסדר ההימורים בספורט) 124 כרטיסי כניסה לכל אחד ממשחקי קבוצת מכבי תל אביב בליגת העל ובמסגרת תחרויות היורוליג. הכרטיסים מתקבלים במתכונת של 124 מינויים שנתיים, וחלק מהמינויים מועברים באופן אישי לכמה בכירים באיגוד. המינויים הם למקומות מסוימים בהיכל הכדורסל ביד אליהו. מקצתם מקומות יוקרתיים שמחירם גבוה. מהתיעוד של האיגוד עולה כי לעתים הוא מחלק לבעלי התפקידים והגופים האמורים שני כרטיסים למשחק.

בינואר 2006 כתב האיגוד למשרד מבקר המדינה כי ברשותו טבלה המפרטת את אופן חלוקת הכרטיסים שהוא מקבל מהקבוצה לבעלי התפקידים באיגוד, וכי הטבלה מתעדכנת מחדש בכל עונה. כן ציין האיגוד כי באופן עקרוני נקבע שכל אחד מבעלי התפקידים יקבל רק כרטיס אחד למשחק, ואולם כשמדובר במשחקים שהעניין בהם מועט והדבר מתאפשר, מועבר יותר מכרטיס אחד לבעל התפקיד, על פי בקשתו.

לא נמצא באיגוד נוהל לחלוקת הכרטיסים והמינויים למשחקים האמורים, שיש בו התייחסות, בין היתר, לזכאים לקבלם ולמפתח לחלוקתם - גם מבחינת תדירות קבלתם, מספרם ומקומם בהיכל הספורט. לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד קיים בתקנון האיגוד ההסדר האמור וכל עוד קיימים כרטיסים ומינויים לחלוקה, ונוכח ההשלכות האפשריות של חלוקת כרטיסי החינם¹², על האיגוד להכין בהקדם את הנוהל האמור ולנקוט את הצעדים הדרושים ליישומם. על הנוהל להתחשב, בין השאר, בדינים החלים על מי שאמור לקבל את הכרטיסים.

האיגוד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ההמלצה לנסח נוהל שאמור להשלים את טבלת החלוקה של הכרטיסים מקובלת עליו, והוא מתכוון להשלים את הכנת הנוהל לקראת העונה הבאה של משחקי היורוליג של מכבי תל אביב.

3. הביקורת העלתה כי בשנים 2004-2005 העניק האיגוד, שש פעמים, למועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן - המועצה) כרטיסי כניסה למשחקי היורוליג שקיבל מקבוצת מכבי תל אביב. כאמור, מדי שנה המועצה תומכת באיגוד הכדורסל, ובשנת 2005 הסתכמו התמיכות שקיבל האיגוד מהמועצה בכ-3.5 מיליון ש"ח. בספטמבר 2005 הסביר מנכ"ל האיגוד למשרד מבקר המדינה כי הכרטיסים הוענקו למועצה בעקבות פנייתו של המשנה למנכ"ל המועצה (להלן - המשנה למנכ"ל), וכי נוכח קשרי הגומלין של האיגוד עם המועצה החליט האיגוד להיענות לבקשה.

בספטמבר 2005 כתב המשנה למנכ"ל למשרד מבקר המדינה כי המועצה רוכשת כרטיסים למשחקים של קבוצת מכבי תל אביב בכדורסל. הוא ציין כי במקרים שבהם ביקש כרטיסים מהאיגוד הם לא נועדו למכירה, אלא לצורך הזמנות למשחקים בודדים שהמועצה הייתה זקוקה לצורכי שיווק וקידום מכירות שלה.

יצוין כי משרד מבקר המדינה העלה כי על פי הבנה (בלתי כתובה) שהושגה לפני שנים רבות, גם ההתאחדות לכדורגל בישראל (להלן - ההתאחדות), שנתמכת אף היא על ידי המועצה, מעבירה למועצה בחינם עשרות כרטיסי הזמנה לכל משחק שהיא מארגנת (משחקי נבחרת ישראל ומשחקי גביע הטוטו). בין היתר, הכרטיסים לתא הכבוד ולתא המוזמנים באצטדיון¹³ מיועדים לסגל הבכיר של המועצה (היו"ר, המנכ"ל, ממלא מקומו של המנכ"ל, וחברי מליאת המועצה¹⁴) ולמפעילים מצטיינים של תחנות טוטו. לדברי המועצה, מדובר בחלק מהפעילות השיווקית ומקידום המכירות.

12 לעניין זה ראה גם בדוח מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, התשס"ג - 2003, עמ' 51-85.

13 על כל הזכויות הנובעות מכך (חניה, ארוחה וכד').

14 מקצתם עובדי מדינה, שעל פי חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979, חלות עליהם מגבלות לעניין קבלת מתנות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהמועצה להסדר ההימורים בספורט היא גוף ציבורי התומך באיגוד הכדורסל, הרי פנייה שלה לאיגוד בבקשה שימציא לה כרטיסי כניסה למשחקי כדורסל בחינם, אינה ראויה ועלולה ליצור חשש, ולו למראית עין, כי הדבר ישפיע על החלטות המועצה בדבר התמיכה שהיא מעבירה לאיגוד ובדבר בקשות אחרות של האיגוד מהמועצה - למשל, בתחום הפרסום. על המועצה לנהוג על פי אמות מידה של גוף ציבורי.

לדעת משרד מבקר המדינה, ככלל אין זה ראוי שהמועצה תקבל מתנות מגופים שהיא תומכת בהם, כמו האיגוד. על המועצה להכין בהקדם נוהל לגבי ההתנהלות של המועצה ושל עובדיה בעניין זה כלפי גופים שהיא תומכת בהם, ובו ייקבעו כללים ברורים ומחייבים - כמו העקרונות שנקבעו בחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 - ולנקוט את הצעדים הדרושים למימושם. על ההתאחדות לכדורסל להפסיק להעביר למועצה כרטיסי כניסה בחינם למשחקים שהיא מארגנת.

בדצמבר 2005 השיב מנכ"ל המועצה להסדר ההימורים בספורט למשרד מבקר המדינה כי בעתיד תנהג המועצה בהתאם לקריטריונים של ועדה שהקים משרד החינוך לצורך בחינת חלוקת ההזמנות לאירועי ספורט, ובהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, שאסר על קבלת הכרטיסים אלא לצורכי תפקיד¹⁵. עד שהוועדה תגיש את מסקנותיה תפעל המועצה בהתאם להנחיית משרד מבקר המדינה דלעיל. בנובמבר 2005 כתבה ההתאחדות לכדורסל למשרד מבקר המדינה כי היא תפעל על פי ההנחיות של משרד מבקר המדינה, של היועץ המשפטי לממשלה, או של רשות שלטונית מוסמכת בנדון.

גביית תשלומים מאגודות ומשחקנים

ב-2004 הסתכמו הכנסות האיגוד ב-19.4 מיליון ש"ח. כ-13.8 מיליון ש"ח (71%) מתוכם היו הכנסות עצמיות. חלק מההכנסות העצמיות (כ-24%) הן הכנסות מ-18 סוגים של תשלומים בגין שירותים, שהאיגוד משית על האגודות ועל השחקנים החברים בו (לרבות תשלומים בעבור טפסים ואגרות לסוגיהן (להלן - התשלומים) ב-2004 הסתכמו התשלומים בכ-2.9 מיליון ש"ח, וב-2003 - ב-2.6 מיליון ש"ח. תקנון האיגוד מפרט את סוגי התשלומים וקובע כי סכומם ייקבע על ידי ההנהלה.

הועלה כי ועדת הכספים של האיגוד דנה פעם בשנה בסוגים ובסכומים של התשלומים, ובכל שנה הם מובאים, עם הצעת התקציב, לאישורה של הנהלת האיגוד. אולם לא נמצאו מסמכים המפרטים לפי מה ועדת הכספים קובעת את הסוגים והסכומים של התשלומים. הנהלת האיגוד גם לא ביקשה מוועדת הכספים להמציא לה אסמכתאות כלשהן לביסוס הסוגים והסכומים של התשלומים שקבעה.

בדצמבר 2005 השיב האיגוד למשרד מבקר המדינה כי בשנים האחרונות כמעט לא עודכנו תעריפי ההכנסות ממסים ומאגרות, למעט התאמות שוליות לשיעור עליית המדד, וכי האיגוד פועל ככל שביכולתו כדי להקל על הקבוצות בתחום זה (לדוגמה, הוא איחד את אגרות המשחק כדי להקטין

15 את ההנחיה בנושא פרסם היועץ ב-21.11.05.

את עלויות הקבוצות); האיגוד הוסיף כי הרציונל שבבסיס גביית האגרות והמסים הוא מימון העלויות של השירותים שהאיגוד מעניק לאגודות ולשחקנים. האיגוד טען כי מעת לעת מתקיים דיון בנושא האגרות, ובו נבחנים הן התעריפים והן סוגי האגרות, ומתקבלות החלטות על עדכון תעריפים, הוספת אגרות, הקפאת אגרות וכד'.

לדעת משרד מבקר המדינה, בכל שנה, לפני אישור התקציב, על מוסדות האיגוד לבחון ביסודיות את כל סוגי התשלומים שהאיגוד גובה ולקבוע את השיטה שהסכומים ייקבעו לפיה, כדי להבטיח שלא ייגבו סכומים גדולים מן הנדרש - בין היתר, נוכח מצבן הכספי הקשה של כמה מהקבוצות.



איגוד הכדורסל הוא הגוף המופקד על פיתוח ענף הכדורסל בישראל ועל ניהולו, והוא המוביל את הענף כולו באמצעות הסדרת פעילותו. האיגוד מקבל תמיכות מהמדינה באמצעות מינהל הספורט, ומהמועצה להסדר ההימורים בספורט, על פי אמות מידה שנקבעו בנוהלי התמיכות של גופים אלה. הכדורסל הוא אחד מענפי הספורט המרכזיים והמצליחים בארץ, ובשל מספרן הרב של הקבוצות והשחקנים והמחזור הכספי הגדול הכרוך בו, יש חשיבות רבה בניהולו המקצועי והכלכלי תלוי של הענף, בפיתוחו, בשמירה על יציבותו, ובבחינת האפשרויות לקדמו.

כדי שהאיגוד ישיג את מטרותיו בהתאם לתקנונו, ביעילות ואפקטיביות, עליו לנקוט את הצעדים הדרושים לצמצום תופעת ההצבעה באסיפה הכללית שלו באמצעות ייפוי כוח כלליים הניתנים לנציגי המרכזים, ולהקטנת מעורבותם של המרכזים בניהולו השוטף של האיגוד. בדרך זו גם יינתן לחברי האיגוד ייצוג הולם יותר בקביעת סדר העדיפויות שלו ומטרותיו. כמו כן, על האיגוד לבדוק את ההיבטים הנוגעים לקשרי הגומלין שלו עם חברת מינהלת הליגה, ולהסדיר את פעילותם של מוסדותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשיבות הרבה של פעילות הספורט לסוגיה בחיי המדינה, ונוכח התפקיד המרכזי של איגודי הספורט בפעילות זו, על משרד החינוך, התרבות והספורט, בשיתוף רשם העמותות שבמשרד המשפטים, להוסיף לפעול ליישום ההמלצות של הוועדות הציבוריות שבדקו את מצב הספורט בישראל בדבר איגודי ספורט - ביניהן: הגבלת השימוש בזכות ההצבעה באמצעות ייפוי כוח; הקטנת מעורבותם של מרכזי הספורט בניהול ההתאחדויות ואיגודי הספורט והקטנת התלות והזיקה בין הפוליטיקה והספורט; ומינוי נציגי ציבור להנהלות של מוסדות הספורט. כמו שקבעו ועדות אלו, נקיטה של צעדים אלה היא תנאי להבאת כוח אדם מקצועי לניהול, לאימון ולמשחק, ולהפעלת הספורט על פי אמות מידה מקצועיות.