

המועצה להסדר ההימורים בספורט

פעולות הביקורת

בהתאחדות לכדורגל בישראל, במועצה להסדר ההימורים בספורט ובחברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי נבדקו היבטים אחדים של פרויקט הקמת מתקני ספורט למשחקי כדור. בין היתר נבדקו דרך קבלת ההחלטות והפעולות של כל אחד מהגורמים השותפים בפרויקט וההתקשרויות שנעשו במסגרתו.

פרויקט הקמת מתקני ספורט למשחקי כדור

תקציר

פרויקט הקמת מתקני מיני-פיץ' למשחקי כדור¹ (UEFA Golden Jubilee - Pitch Mini) החל ב-2004 ביזמת התאחדות הכדורגל האירופית (להלן - ההתאחדות האירופית). ההתאחדות האירופית החליטה לתת לכל אחת מ-52 ההתאחדויות החברות בה מענק בסכום של מיליון פרנקים שווייצריים (כ-3.5 מיליון ש"ח), שימש להקמה של מתקני ספורט למשחקי כדור (להלן - המגרשים או המתקנים) נגישים לציבור שיסייעו לפיתוח פעילות ספורט קהילתית-עממית.

בפברואר 2005 פנה יו"ר ההתאחדות לכדורגל בישראל (להלן - ההתאחדות) למועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן - המועצה) וביקש ממנה להשתתף בפרויקט הקמת המתקנים ולאפשר בכך את הגדלת מספר המתקנים שיוקמו במסגרתו. המועצה נענתה לבקשה וסיכמה עם ההתאחדות סיכום עקרוני שלפיו ייבנו ברחבי הארץ יותר מ-100 מתקנים בהיקף כספי כולל של 20 מיליון ש"ח, מהם 15 מיליון ש"ח תשלם המועצה ואת יתר הכספים תשלם ההתאחדות (בין היתר, באמצעות המענק מההתאחדות האירופית). המועצה גם החליטה כי היא וההתאחדות יישאו בכל ההוצאות של הקמת המתקנים, והרשויות המקומיות יישאו בהוצאות הכנת התשתית למתקנים ותחזוקתם. המועצה התקשרה עם החברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי (להלן - המשכ"ל) לשם ביצוע מכרז לרכישת המתקנים ולהתקנתם ולשם ניהול הפרויקט.

1 המתקנים הם מגרשים משולבים בעלי דשא סינתטי למשחקי קט רגל, כדור יד, כדור עף וכדורסל.

פעולות הביקורת

בנובמבר 2006-אוגוסט 2007 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין היבטים אחדים של הפרויקט. הבדיקה נערכה בהתאחדות, במועצה ובמשכ"ל. בין היתר נבדקו דרך קבלת ההחלטות של כל אחד מהגורמים השותפים בפרויקט, הפעולות שביצע כל אחד מהם וההתקשרויות שנעשו במסגרת הפרויקט.

עיקרי הממצאים

1. המידע שמסר יו"ר ההתאחדות שכיהן בעת ביצוע הפרויקט, מר איצ'ה מנחם, למזכירות ההתאחדות ולהנהלתה בעניין הפרויקט היה חלקי ולא מדויק. המזכירות לא שותפה בהחלטה להרחיב את הפרויקט ולבצע את הפעולות הקשורות בכך, והיו"ר מסר לה דיווח בעניין זה רק בדיעבד.

2. כבר בשלב הפנייה הראשונית למועצה התחייב יו"ר ההתאחדות כי ההתאחדות תתקצב את הפרויקט בסכום כולל של 5 מיליון ש"ח, שבכללו ההקצבה של ההתאחדות האירופית בסך כ-3.5 מיליון ש"ח. אף שההתאחדות הייתה מחויבת לתקצב את הפרויקט ב-1.5 מיליון ש"ח ממקורותיה העצמיים, היא לא דאגה למקור תקציבי להתחייבות זו.

3. גוף ציבורי יכול לקבל עליו התחייבות כספית רק לאחר שהובטחו המקורות התקציביים לכך. על כן היה על ההתאחדות לחתום על הסכם עם ההתאחדות האירופית שיבטיח לה את המענק לפני פנייתה למועצה לשם הרחבת הפרויקט. רק באוקטובר 2006, כשנה וחצי לאחר קיומה של הפגישה שבה התחייבה ההתאחדות לפני המועצה להשקיע בפרויקט 5 מיליון ש"ח וכשנה וחודש לאחר חתימת הסכם בין המועצה למשכ"ל לשם ביצוע הפרויקט, חתמה ההתאחדות על הסכם עם ההתאחדות האירופית בעניין הקמת המגרשים במסגרת הפרויקט וקבלת המענק בסך מיליון פרנקים שווייצריים. על פי ההסכם, ההתאחדות התחייבה להקים 105 מתקנים רב-תכליתיים עד דצמבר 2007 אף שבהסכמים של המועצה עם המשכ"ל ובהסכמים של המשכ"ל עם חברה א' שניהלה את הפרויקט לא מצוינים מספר המתקנים שיוקמו בפרויקט ומועד סיום הקמתם. זאת ועוד, לנוכח קצב ההתקדמות של הפרויקט יכולה ההתאחדות לדעת במועד החתימה שלא תוכל לקיים את התחייבותה.

4. לשם קבלת החלטות לגבי תמיכה בתשתיות יסוד בספורט (מתקני ספורט) נעזרת המועצה בוועדת קרן המתקנים (להלן - הוועדה). בוועדה חברים מספר מחברי מליאת המועצה, מנכ"ל המועצה או ממלא מקומו, סמנכ"ל הכספים של המועצה וחשב הקרן. לפי נוהלי המועצה, הנהלת קרן המתקנים עוסקת בקבלת בקשות להקצבות מהקרן ובמיון, וממליצה לוועדה על אופן חלוקת ההקצבות למבקשים. החלטות הוועדה מובאות לאישור מליאת המועצה.

תהליך קבלת החלטות תקין מחייב בחינה של כמה חלופות והתחשבות ביתרונות ובחסרונות של כל אחת מהן. בוועדה לא נעשה תהליך קבלת החלטות ראוי, והיא לא בחנה חלופות להצעות שהוצגו לפנייה לגבי הפרויקט, היקפו, תקציבו ואופן ביצועו. איש מחברי הוועדה לא ביקש לקבל הבהרות לגבי אמות המידה שנקבעו לבחירת

הרשויות המקומיות שייכללו בפרויקט ולגבי היקף השתתפות המועצה בעלות ההקמה של המתקנים.

5. מפעם לפעם עדכן מנכ"ל המועצה, מר שאול שניידר שכהן בתקופת הפרויקט (להלן מנכ"ל המועצה), את חברי המליאה לגבי התקדמות הפרויקט, אולם הדיווחים שמסר היו קצרים וחלקיים והתמקדו במספר המתקנים שהוקמו. על חברי המועצה חלה חובת נאמנות לציבור ובכללה החובה לבחון היטב את הנתונים המוגשים להם, לשאול שאלות לגביהם ולוודא את אמיתותם. לא נמצא כי מי מחברי המועצה ביקש לקבל פירוט בנוגע לנתונים שמסר המנכ"ל, או לדעת כיצד ייפתרו הבעיות שדיווח עליהן או על מה מבוססת תחזיתו לגבי מספר המתקנים הצפוי ומועד סיום הפרויקט.

6. מבקר המדינה כתב בדוח מ-2001²: "מן הראוי שתכנית העבודה של המועצה תיגזר מתכנית ארצית כוללת בתחום הקמת מתקני הספורט, שתכין המועצה בשיתוף עם כל הגופים האחרים המתקצבים הקמת מתקני ספורט (מפעל הפיס, משרד המדע והרשויות המקומיות)".

בדיקת המעקב באוגוסט 2007 העלתה כי משרד המדע והמועצה עדיין לא הכינו תכנית עבודה רב-שנתית להקמת מתקני ספורט. מכאן שהחלטות המועצה בעניין הפרויקט לא התבססו על תכנית עבודה כזאת.

7. במאי 2005 אישרה מליאת המועצה את הפרויקט והחליטה כי המתקנים יוקמו ברשויות המקומיות לפי אמות המידה האלה: רשויות מקומיות שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) סיווגה אותן כמי ששייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים³ 7-1; רשויות מקומיות שלא קיבלו מגרש משולב בסיוע המועצה בשנים 2003-2005⁴; רשויות מקומיות שיש בהן יותר מ-5,000 תושבים. מהחלטת המועצה עולה שלפרויקט הייתה מטרה חברתית: לסייע לאוכלוסיות החלשות לקבל מתקן משחקים לשימוש חופשי.

בפועל המתקנים הוקמו רק בכמהצית מהרשויות המקומיות שבאשכולות הלמ"ס 7-1. נוסף על כך, באשכולות הנמוכים ביותר (1-3), שבהם נכללים יישובים שמצבם החברתי-כלכלי קשה ביותר, שיעור הרשויות המקומיות שהוקמו בהן מתקנים (36%) נמוך משיעור הרשויות המקומיות באשכולות הלמ"ס הגבוהים יותר (5-7) שהוקמו בהן מתקנים (55%). מצב דומה נמצא גם במועצות האזוריות: שיעור המועצות האזוריות מאשכולות 1-3 שהוקמו בהן מתקנים (29%) נמוך משיעור המועצות האזוריות מאשכולות הלמ"ס 5-7 שהוקמו בהן מתקנים (34%). מכאן שהפרויקט לא הצליח להגיע במידה מספקת לשכבות החלשות הזקוקות לו ביותר.

8. הנהלת המועצה לא דיווחה למליאת המועצה או לוועדה כי תקציב הפרויקט אינו מספיק לכל הרשויות שנמצאו זכאיות למתקנים על פי אמות המידה שנקבעו.

9. במאי 2005 קבעו מנכ"ל המועצה, מנכ"ל המשכ"ל ונציגי ההתאחדות כי תוקם ועדת היגוי לפרויקט שתעסוק, בין היתר, בקביעת מיקום המתקנים, והודגש כי יגובש הסכם בין כל הצדדים.

2 דוח מבקר המדינה על איגודים, מאי 2001, עמ' 43.

3 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לפי הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסיית התושבים בהן: 10 היא הרמה הגבוהה ביותר ו-1 היא הרמה הנמוכה ביותר.

4 מגרשים משולבים היו פרויקט קודם של המועצה בשנים 2003-2005.

ועדת ההיגוי האמורה לא הוקמה, ולא נחתם הסכם בין ההתאחדות ובין המועצה. לפיכך לא מוסדרות במלואן התחייבויותיהן ההדדיות של ההתאחדות והמועצה בעניין הפרויקט. בהיעדר הסכם גם לא ברור כיצד ימומשו התחייבויותיהם הכספיות של הצדדים אם תכנית הקמת המגרשים תבוצע בהיקף חלקי בלבד.

10. בדוח מבקר המדינה על המשכ"ל מדצמבר 2005 נאמר, בין היתר, כי שיעורי העמלות שגובה המשכ"ל בגין עריכת מכרזים ובגין שירותי הניהול הם 1% עד 10.5% מעלות הפרויקט. בהסכם דלעיל נקבע כי התמורה למשכ"ל עבור ניהול הפרויקט תינתן מדי חודש בחודשו לפי משך הפרויקט. עד אוגוסט 2007 שילמה המועצה למשכ"ל בגין עריכת המכרז וניהול הפרויקט עמלה בשיעור גבוה וחרג של כ-25%.

11. לפני שהמועצה בחרה במשכ"ל לביצוע הפרויקט היא לא בחנה את האפשרות להפריד בין ההתקשרות לצורך ניהול המכרז להקמת המגרשים ובין ההתקשרות לצורך ניהול הפרויקט, ולכן היא גם לא בחנה הצעות של חברות אחרות העוסקות בניהול פרויקטים.

12. בהסכמים שנחתמו בין המועצה למשכ"ל ובין המשכ"ל לחברה א', שניהלה את הפרויקט מטעם המשכ"ל, נקבעה התמורה למשכ"ל ולחברה א' על פי משך הפרויקט ללא קשר למספר המתקנים שיוקמו ומועדי הקמתם. בהסכם עם החברה גם לא צוינו מספר המתקנים הכולל או מספר המתקנים שיוקמו בכל תקופה ומועדי הקמתם. בדרך זו לא בא לידי ביטוי אינטרס המועצה להגדיל ככל האפשר את מספר המגרשים שיוקמו בתקציב נתון ולקצר את זמן הקמתם.

13. לפני שהמשכ"ל התקשרה עם חברה א' לצורך ביצוע הפרויקט היא לא פנתה לחברות אחרות העוסקות בתחום בבקשה שיציעו הצעות להתקשרות.

14. משרד מבקר המדינה העלה כי ההסכם בין המשכ"ל לחברה א' נחתם לאחר שהחברה כבר הועסקה בביצוע עבודות עבור הפרויקט וניתנה לו תחולה רטרואקטיבית. דרך פעולה זו של המשכ"ל אינה עולה בקנה אחד עם הנורמות שהמשכ"ל מחויבת בהן כגוף שחלים עליו כללי המשפט הציבורי, והיא מעלה ספקות לגבי נאותות התשלומים ששילמה ונוגדת סדרי מינהל תקין.

15. המשכ"ל המשיכה להעסיק את חברה א' גם לאחר תום התקופה שנקבעה בחוזה בלא שתנאי ההעסקה, ובהם שכר הטרחה שישולם, הוסכמו. רק בפברואר 2007, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, סוכמה בין הצדדים התמורה שתקבל חברה א'.

16. המועצה בחנה בתחילת 2005 אפשרויות להעסקתם של שני חברי מרכז הליכוד כמתאמים (יועצים) בפרויקט. יצוין שלא נמצא במועצה מסמך שבו עלה צורך בהעסקת מתאמים בפרויקט. לאחר שהתברר כי המועצה אינה יכולה להעסיקם, המליץ מנכ"ל המועצה דאז (מר שאול שניידר) למשכ"ל להעסיקם בפרויקט. המשכ"ל העבירה את המלצתו לחברה א', וחברה א' העסיקה אותם כמתאמים.

בהעסקת המתאמים על ידי חברה א' בהמלצת מנכ"ל המועצה, יש משום ניסיון לעקוף את המגבלות החוקיות החלות על המועצה כגוף ציבורי והשפעה על גוף פרטי להעסיקם באמצעות חברה עמה התקשרה המועצה.

17. על פי תכנית העבודה של הפרויקט, שגיבשו המועצה והמשכ"ל ביולי 2005, הפרויקט היה אמור להסתיים באוקטובר 2006 לאחר הקמתם של 108 מתקנים.

במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2007, כעשרה חודשים לאחר המועד המתוכנן לסיום הפרויקט, הוקמו רק 68 מתקנים, תשעה מתקנים היו בתהליך הקמה, והמועצה והמשכ"ל ניסו לקדם את הקמת יתר המתקנים המתוכננים.

סיכום והמלצות

ההזדמנות שנקרתה לפני ההתאחדות - הקמת מגרשים למשחקי כדור (המיועדים גם למשחקי קט רגל) במימון חלקי של ההתאחדות האירופית - יצרה אפשרות לקידום הכדורגל בקרב בני נוער, בעיקר ביישובים בפריפריה.

ממצאי הביקורת עולה שההתאחדות והמועצה לא הפיקו את המרב מההזדמנות. חלו עיכובים ניכרים בהקמת המגרשים והליכי קבלת ההחלטות אצל הגורמים המעורבים בפרויקט - ההתאחדות, המועצה והמשכ"ל - לרבות הפעולות שבוצעו בעקבות ההחלטות, היו לקויים. כספים ניכרים הוצאו על העסקת חברת ניהול ועל קידום הפרויקט; בחירתם של מתאמי הקמת המגרשים עם הרשויות המקומיות נעשתה שלא בהליכים ראויים ומנימוקים פוליטיים לכאורה. הממצאים האמורים מצביעים על כשל בתפקודם של גופים אלה בניהול הפרויקט ובפיקוח עליו. גם המטרה החברתית של הפרויקט לסייע לרשויות המקומיות שבאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר הושגה באופן חלקי בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חומרת חלק מהממצאים והשאלות הנובעות מהם, על המוסדות המנהלים של ההתאחדות, המועצה והמשכ"ל לבחון ביסודיות את הסיבות לליקויים אלה כמו גם את התנהלות נושאי התפקידים שהיו מעורבים בפרויקט ולנקוט את כל הצעדים המתחייבים מכך.



מבוא

פרויקט הקמת מתקני מיני-פיץ⁵ למשחקי כדור (UEFA Golden Jubilee Mini-Pitch) החל ב-2004 בזמנת התאחדות הכדורגל האירופית (להלן - ההתאחדות האירופית). לרגל שנת היובל לקיומה החליטה ההתאחדות האירופית לתת לכל אחת מ-52 ההתאחדויות החברות בה מענק בסכום של מיליון פרנקים שווייצריים⁶ (להלן - פר"ש), שישמש להקמה של מתקני ספורט למשחקי כדור (להלן - המגרשים או המתקנים) נגישים לציבור. עוד החליטה ההתאחדות האירופית שאת המתקן הראשון בכל מדינה היא תקים על חשבונה. ההתאחדות האירופית ייחדה את המענק להקמת מגרשים בלב שכונות, בקרבת בתי ספר ובתוך מרכזי ספורט ותרבות, כדי לסייע לפעילות קהילתית-עממית. לפי מסמכי ההתאחדות האירופית, פרויקט הקמת המתקנים אמור להסתיים בכל המדינות עד סוף יולי 2008.

5 המתקנים הם מגרשים משולבים בעלי דשא סינתטי למשחקי קט רגל, כדור יד, כדור עף וכדורסל.

6 שווי המענק הוא כ-3.5 מיליון ש"ח. שער החליפין של הפרנק השווייצרי לעומת השקל בשנים 2004-2006 היה 3.55-3.6 ש"ח.

ההתאחדות האירופית ביקשה מהתאחדויות הכדורגל הלאומיות בכל מדינה לנסות להשיג תמיכה כספית מגורמים נוספים, כדי שיוקמו מתקנים רבים יותר במסגרת הפרויקט. בפברואר 2005 פנה יו"ר ההתאחדות לכדורגל בישראל⁷ (להלן - ההתאחדות או ההתאחדות לכדורגל) מר איצ'ה מנחם למועצה להסדר ההימורים בספורט⁸ (להלן - מועצת ההימורים או המועצה) וביקש ממנה להשתתף בפרויקט ולאפשר בכך את הגדלת מספר המתקנים שיוקמו במסגרתו. המועצה נענתה לבקשה וסיכמה עם ההתאחדות סיכום עקרוני שלפיו ייבנו ברחבי הארץ יותר מ-100 מתקנים בהיקף כספי כולל של 20 מיליון ש"ח, מהם 15 מיליון ש"ח תשלם המועצה ואת יתר הכספים תשלם ההתאחדות (בין היתר, באמצעות המענק מההתאחדות האירופית). המועצה גם החליטה כי היא וההתאחדות יישאו בכל ההוצאות של הקמת המתקנים, והרשויות המקומיות יישאו בהוצאות הכנת התשתית למתקנים (הקצאת שטח ייעודי והכשרתו להקמת המתקן) ותחזוקתם. המועצה התקשרה עם החברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי⁹ (להלן - המשכ"ל) לשם ביצוע מכרז לרכישת המתקנים ולהתקנתם ולשם ניהול הפרויקט. לצורך קבלת אישור המועצה להקמת מתקן נדרש אישור המשכ"ל למועצה כי הרשות המקומית שהמתקן יוקם בתחומה הקצתה לכך שטח ייעודי והמציאה את כל האישורים הדרושים מגורמי התכנון.

המשכ"ל ערכה מכרז בין-לאומי לרכישת המתקנים ולהרכבתם, וזכו בו שלוש חברות ישראליות (להלן - ספקי המתקנים). לאחר כל החלטה בדבר הקמת מתקן בתחום רשות מקומית מסוימת פנתה המשכ"ל לכל אחד מספקי המתקנים בבקשה לקבל הצעת מחיר להתקנת המתקן, ומי מהם שהגיש את ההצעה הזולה ביותר נבחר להקים את המתקן ברשות המקומית. על פי ההסכמים שעליהם חתמה המועצה עם כל אחת מהרשויות המקומיות שבתחומן הוקמו המתקנים, הרשויות המקומיות התחייבו להפעיל את המתקנים במשך עשר שנים לאחר התקנתם ולשאת באחריות לתחזוקתם ולביטוח המשתמשים בהם. הפיקוח על ביצוע הפרויקט היה בידי המשכ"ל, ולשם כך היא התקשרה עם חברה פרטית שתנהל את הקמת המתקנים ותפקח עליה (להלן - חברה א') וכן עם יועץ הנדסי.

בנובמבר 2006 - אוגוסט 2007 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין היבטים אחדים של הפרויקט. הבדיקה נעשתה בהתאחדות, במועצה ובמשכ"ל. בין היתר, נבדקו דרך קבלת ההחלטות של כל אחד מהגורמים השותפים בפרויקט, הפעולות שביצע כל אחד מהם וההתקשרויות שנעשו במסגרת הפרויקט¹⁰.

ההחלטות והפעולות בעניין הפרויקט

כדי שתהליך קבלת החלטות בעניין פרויקט יהיה תקין עליו לכלול כמה מרכיבים: קיומה של תשתית עובדתית ראויה; שקילות מלוא השיקולים הרלוונטיים; תכנון תקציבי; קביעה של לוחות זמנים להשגת אבני דרך בפרויקט ומועד לסיומו; קביעת נקודות יציאה במקרה הצורך; קביעת סדרי עדיפויות פנימיים; בדיקת חלופות תוך בחינה של היתרונות והחסרונות של כל חלופה; קבלת חוות

- 7 ההתאחדות היא גוף מבוקר לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].
- 8 המועצה להסדר ההימורים בספורט היא תאגיד שהוקם לפי החוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967. חוק זה העמיד את המועצה לביקורת המדינה לפי סעיף 9(2) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כמפעל או מוסד של המדינה.
- 9 החברה למשק וכלכלה נוסדה בשנת 1974 לשם סיפוק שירותים לרשויות המקומיות תוך הוזלה, פישוט, ייעול וקיצור של תהליכי ביצוע פרויקטים. ב-90% מהבעלות בחברה מחזיק מרכז השלטון המקומי, וב-10% ממנה מחזיק ארגון המועצות האזוריות. באוגוסט 2000 החליט מבקר המדינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 7(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], להפעיל את ביקורת המדינה על המשכ"ל. בעניין החברה ראו דוח מבקר המדינה על הרשויות המקומיות, דצמבר 2005, עמ' 283.
- 10 יצוין שבביקורת לא נבדק אם לרשויות המקומיות שנבחרו לפרויקט היה חלק בעיכוב בהשלמתו.

דעת מקצועיות טרם קבלת החלטה (כגון חוות דעת משפטיות, כלכליות וחשבונאיות, אם יש בהן צורך) וקביעת מנגנוני דיווח ובקרה על הביצוע, וכל זאת לצד תיעוד הולם.

משרד מבקר המדינה בדק את תהליך קבלת ההחלטות של ההתאחדות והמועצה לגבי הפרויקט ואת פעולותיהן בעניין זה. להלן עיקרי הממצאים:

החלטות ההתאחדות ופעולותיה

ההתאחדות לכדורגל היא עמותה שהוקמה מכוח חוק העמותות, התש"מ-1980¹¹, ומוסדותיה העיקריים הם האספה הכללית והנהלה. על פי תקנון ההתאחדות, 29 חברי הנהלה נבחרים על ידי האספה הכללית שלה, והנהלה בוחרת את מזכירות ההתאחדות (להלן - המזכירות), המורכבת ממספר מצומצם של חברי הנהלה¹². התקנון מסמיך את מזכירות ההתאחדות לקבל החלטות בפרקי הזמן שבין התכנסויות הנהלה. להלן פירוט הממצאים שהועלו לגבי תהליך קבלת ההחלטות של מזכירות ההתאחדות והנהלתה בעניין הפרויקט, הדיווחים שנמסרו להן בעת תכנון הפרויקט וביצוען של ההחלטות שקיבלו בנושא זה:

דיווחים למזכירות ההתאחדות

1. בישיבת המזכירות שהתקיימה במאי 2004 דיווח סמנכ"ל ההתאחדות על יזמתה של ההתאחדות האירופית להקמת מתקני ספורט למשחקי כדור בכתי ספר או ב"מקומות ראויים אחרים", וציין שעד שנת 2008 תקים ההתאחדות 20 מתקנים. הסמנכ"ל אמר למשתתפים שעלות ההקמה של כל מתקן היא 50,000 פר"ש (כ-175,000 ש"ח).

2. במאי 2005 דיווח בראשונה יו"ר ההתאחדות דאז, מר איצ'ה מנחם (להלן - יו"ר ההתאחדות), למזכירות כי לשם הגדלת מספר המתקנים שיוקמו בפרויקט ל-144 הוא פנה למועצת ההימורים, והיא הסכימה להקצות לפרויקט סכום של 15 מיליון ש"ח. הוא הוסיף כי המתקנים יוקמו ביישובים שיש בהם לפחות 5,000 תושבים ותינתן עדיפות למקומות שיש בהם ילדים רבים. יו"ר ההתאחדות ציין כי ההתאחדות לא תשקיע כסף בפרויקט.

משרד מבקר המדינה העלה כי המידע שמסר יו"ר ההתאחדות למזכירות בעניין הרחבת הפרויקט היה חלקי ולא מדויק: (א) מיקום המתקנים נקבע בפועל על פי אמות מידה שקבעה המועצה, ובהן הרמה החברתית-כלכלית של הרשויות המקומיות לפי סיווג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) ומספר תושביהן. אמנם נתונים אלה מושפעים ממספר הילדים, אולם אין זה הנתון הבלעדי המשפיע עליהם; (ב) על פי הסברי המועצה למשרד מבקר המדינה, כבר בשלב הפנייה הראשונית אליה התחייב יו"ר ההתאחדות כי ההתאחדות תתקצב את הפרויקט בסכום כולל של 5 מיליון ש"ח שבכללו ההקצבה של ההתאחדות האירופית. מאחר שהקצבת ההתאחדות האירופית הייתה, כאמור, כ-3.5 מיליון ש"ח, הרי ההתאחדות הייתה מחויבת מלכתחילה לתקצב את הפרויקט ב-1.5 מיליון ש"ח ממקורותיה העצמיים.

11 ראו דוח מבקר המדינה על איגודים, מאי 2001, עמ' 90.

12 על פי תקנון היסוד של ההתאחדות, מספר חברי המזכירות אינו קבוע, והוא נקבע על ידי הנהלת ההתאחדות.

נמצא שהמזכירות לא שותפה בהחלטה להרחיב את הפרויקט ולבצע את הפעולות הקשורות בכך, והיו"ר מסר לה דיווח בעניין זה רק בדיעבד. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על היו"ר לקבל מראש את אישור המזכירות לביצוען של פעולות מטעם ההתאחדות להרחבת הפרויקט ובכללן פנייה למועצה. נוסף על כך, היה עליו לקבל את אישור המזכירות להתחייבות ההתאחדות להשתתף במימון הרחבת הפרויקט.

ההתאחדות השיבה בנובמבר 2007 למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי היא מקבלת את הערת הביקורת שהיה על היו"ר לעדכן את המזכירות מראש לגבי הרחבת הפרויקט והאפשרות כי ההתאחדות תשתתף במימונה.

3. בישיבה שהתקיימה באוגוסט 2005 אמר סמנכ"ל ההתאחדות למזכירות שהמשכ"ל תכין מכרז בין-לאומי להקמת המתקנים, והוא יפורסם במהלך החודש. כן דיווח סמנכ"ל ההתאחדות שהמשכ"ל תתקשר במישרין עם כל אחת מהרשויות המקומיות שבהן יוקמו מתקנים, ותהיה מערכת הסכמים בין כל הגופים המעורבים בפרויקט. יו"ר ההתאחדות דיווח כי יהיו שלושה גדלים של מתקנים בפרויקט, וגודל המתקן שיוקם בכל רשות מקומית ייקבע לפי התשתית במקום. הוא ציין גם כי ועדה משותפת להתאחדות ולמועצה תבחר את הרשויות המקומיות שבהן יוקמו המתקנים. עוד אמר יו"ר ההתאחדות כי אנשי ההתאחדות סיירו בארץ ופנו לראשי יישובים בנושא הקמת המתקנים "וסוכם [בין ההתאחדות למועצה] שבכל ישוב שיש בו מעל מספר מסוים של תושבים, ויש בו מספר גדול של ילדים" יוקם מתקן כזה.

משרד מבקר המדינה העלה כי המידע שמסרו היו"ר והסמנכ"ל למזכירות בישיבה זו לא תאם את העובדות האלה: המועצה החליטה כי כל המתקנים שיוקמו ברשויות המקומיות יהיו בגודל אחיד; המועצה, כאמור, היא שבחרה את הרשויות המקומיות שבהן יוקמו המתקנים, ובחירתה נעשתה לפי אמות מידה שנקבעו על ידיה ולא על ידי ועדה משותפת למועצה ולהתאחדות; המשכ"ל לא התקשרה במישרין עם הרשויות המקומיות, אלא הקבלנים שזכו בביצוע הפרויקט ברשויות המקומיות; הוועדה המשותפת האמורה כלל לא הוקמה, ולא נחתם הסכם בין ההתאחדות למועצה בעניין הפרויקט.

ההתאחדות הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אמות המידה של המועצה לגבי הקמת המתקנים היו מקובלות עליה, וכי הדיווח של היו"ר "תאם באופן כללי לעובדות הגם שלא היה מדויק". עוד ציינה ההתאחדות כי "הייתה כוונה לחתום על הסכם בין ההתאחדות למועצה", אך בשל חילוקי דעות העניין לא יצא אל הפועל.

4. באוקטובר 2005 דיווח יו"ר ההתאחדות למזכירות כי פורסם מכרז בעניין הקמת המגרשים. הוא ציין שמדובר ב-140 מגרשים, ויש להתאחדות העדפות בנוגע למקומות הקמתם. בעניין השתתפות ההתאחדות במימון הפרויקט ציין היו"ר כי "בזמנו דובר על סכום של 1 מיליון פר"ש, כאשר טענתם [של מועצת ההימורים] זה פחות מ-5 מיליון ש"ח, ונראה מה עושים בעניין זה. המכרז [לבחירת ספקי המתקנים] פורסם ואנו מחכים לתוצאות שלו". מדיווח זה עולה כי טענת המועצה, ההתאחדות התחייבה לפנייה שהשתתפותה הכוללת בפרויקט תהיה בסכום של 5 מיליון ש"ח.

מפרוטוקול הישיבה עולה כי אף לא אחד מחברי המזכירות ביקש הבהרות או הגיב על הערת היו"ר בדבר הפער בין סכום ההשתתפות של ההתאחדות האירופית בפרויקט לסכום ההשתתפות הכולל של ההתאחדות בו.

ההתאחדות כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי עוד בשלב המשא ומתן עם המועצה התעוררו חילוקי דעות בינה ובין המועצה בנוגע להתחייבותה הכספית של ההתאחדות; המועצה טענה כי היא מחויבת לשלם 5 מיליון ש"ח, ואילו ההתאחדות טענה שהיא מחויבת לשלם רבע מעלות הפרויקט, ולכן אם היקפו יהיה קטן מהמתוכנן יהיה עליה לשלם פחות מ-5 מיליון ש"ח. כמו כן טענה ההתאחדות כי במועד החלטתה על הרחבת הפרויקט לא היה צורך בתקציב ממקורותיה נוסף על המענק שקיבלה מההתאחדות האירופית. ההתאחדות הוסיפה כי דברי היו"ר לא היו "התחייבות פוזיטיבית" של ההתאחדות לתשלום 5 מיליון ש"ח, ולכן לא נדרשו כבר בשלב זה קבלת החלטה ותקצוב על ידי המזכירות. ההתאחדות הוסיפה שאם התחייבותה למימון הפרויקט תהיה גבוהה מ-3.5 מיליון ש"ח היא תתקצב את הפרויקט בתקציבה לשנת 2008.

לדעת משרד מבקר המדינה, הסבר ההתאחדות אינו עולה בקנה אחד עם סדרי ניהול תקינים ועם חובתה להימנע מגירעון בקופתה. אם כבר בשלב המשא ומתן עם המועצה התעוררו חילוקי דעות, היה עליה לפעול ליישובם במהירות ולהבהיר את ההתחייבויות הכספיות שלה ושל המועצה בהסכם כתוב לפני תחילת הפרויקט. זאת ועוד, המזכירות ואף הנהלת ההתאחדות היו צריכות לבדוק אם יו"ר ההתאחדות אכן התחייב לפני המועצה שההתאחדות תקצה לפרויקט כ-5 מיליון ש"ח, שבכללם מענק ההתאחדות האירופית לפרויקט בסך כ-3.5 מיליון ש"ח. אם בבדיקה היה מתברר כי הוא אכן התחייב לכך היה עליהן לדאוג לאלתר למקורות מימון להתחייבות זו. לדעת משרד מבקר המדינה, הסברי ההתאחדות כי בשלב זה מוקדם של הפרויקט היא לא הייתה חייבת לדאוג למקור תקציבי עבורו וכי אם התחייבותה למימון הפרויקט תהיה גבוהה מ-3.5 מיליון ש"ח היא תתקצב את הפרויקט בתקציבה לשנת 2008 אינם עולים בקנה אחד עם חובת הנאמנות של המופקדים על הקופה הציבורית. על חברי המזכירות מוטלת האחריות למצבה הכספי של ההתאחדות ולמילוי התחייבויותיה, ולכן היה עליהם לקיים דיון בעניין ולגבש פתרון לבעיה זו.

דיווחים להנהלת ההתאחדות

משרד מבקר המדינה העלה שרק פעמיים במהלך ביצוע הפרויקט נמסרו להנהלת ההתאחדות דיווחים לגביה, וגם הם לא היו מדויקים:

1. באפריל 2006 דיווח יו"ר ההתאחדות לחברי הנהלה כי הפרויקט יצא לדרך: "אופ"א [ההתאחדות האירופית] פנתה אלינו והעניקה לנו 4.5 - 5 מיליון ש"ח לצורך העניין הזה, אני פניתי למועצת ההימורים והצעתי להם להוסיף עוד 15 מיליון כדי להקים מגרשים במספר גדול יותר, והיום מוקמים מגרשים בכל רחבי הארץ. כמובן שאנו שותפים להחלטה איפה ממוקמים המגרשים ומה סדר העדיפויות, ואנו נותנים עדיפות לאזורים רגישים, גם לאזורים עתירי ילדים".
2. בספטמבר 2006 דיווח היו"ר להנהלה כי עד סוף שנת 2006 יוקמו 60-70 מגרשים, ואמר כי הוא מקווה שעד יוני 2007 יסתיים הפרויקט של הקמת 130-133 מגרשים. הוא שב וציין את רצון ההתאחדות להקים את המתקנים במקומות "עתירי ילדים", כהגדרתו.

כאמור, דיווחים אלה של היו"ר לקו באי-דיוקים מהותיים: הסכום שההתאחדות האירופית העניקה להתאחדות בישראל היה כ-3.5 מיליון ש"ח בלבד; ההתאחדות לא הייתה שותפה לבחירת הרשויות המקומיות שבהן יוקמו המתקנים, שכן לא הוקמה ועדה משותפת לה ולמועצה למטרה זו, והמתקנים הוקמו על פי אמות מידה שקבעה המועצה בלבד; מספר המתקנים בפרויקט הושפע מהפרמטרים האלה: אמות מידה שקבעה כאמור המועצה, היענות הרשויות המקומיות להצעה להקים מגרש בתחומן והסכמתן להקצות לכך מקום ולשאת בהוצאות הנדרשות להכשרת השטח.

חתימה על הסכם עם ההתאחדות האירופית

גוף ציבורי יכול לקבל עליו התחייבות כספית רק לאחר שהובטחו המקורות התקציביים לכך. על כן היה על ההתאחדות לחתום על הסכם עם ההתאחדות האירופית שיבטיח לה את המענק לפני פנייתו למועצה לשם הרחבת הפרויקט. משרד מבקר המדינה העלה כי רק באוקטובר 2006, כשנה וחצי לאחר קיומה של הפגישה שבה התחייבה ההתאחדות לפני המועצה להשקיע בפרויקט 5 מיליון ש"ח וכשנה וחודש לאחר חתימת הסכם בין המועצה למשכ"ל לשם ביצוע הפרויקט, חתמה ההתאחדות על הסכם עם ההתאחדות האירופית בעניין הקמת המגרשים במסגרת הפרויקט וקבלת המענק בסך מיליון פר"ש. על פי ההסכם, ההתאחדות התחייבה להקים 105 מתקנים רב-תכליתיים עד דצמבר 2007 בלא כל סייג, אף שבהסכמים של המועצה עם המשכ"ל ובהסכמים של המשכ"ל עם חברה א' שניהלה את הפרויקט לא מצוינים מספר המתקנים שיוקמו בפרויקט ומועד סיום הקמתם. זאת ועוד, לנוכח קצב ההתקדמות של הפרויקט, יכלה ההתאחדות לדעת במועד החתימה שלא תוכל לקיים את התחייבותה.

ההתאחדות כתבה בנובמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי "מבחינתה של [ההתאחדות האירופית] הענקת הסך של מיליון פרנקים שווייצרים מותנית הייתה בהקמת 40 מגרשי מיני-פיץ'. ציון מספר המגרשים בהסכם (105) נעשה בהתייחס להערכה שהייתה קיימת, אותה עת, בדבר מספר משוער של המגרשים המתוכננים לקום, אך בשום מקרה אין מדובר בהתחייבות ההתאחדות כלפי [ההתאחדות האירופית] להקמת 105 מגרשים כתנאי לקבלת המענק בסך מיליון פרנקים שווייצריים ואין מדובר בדרישה של [ההתאחדות האירופית] להקמתם. מדובר היה בהמלצה של [ההתאחדות האירופית] להתאחדות לנסות ולהרחיב את הפרויקט מעבר ל-40 מגרשים". בנובמבר 2007 העביר מנכ"ל ההתאחדות למשרד מבקר המדינה מכתב של ההתאחדות האירופית מאותו החודש, שבו היא אישרה, לבקשת ההתאחדות, כי התאחדות החברה בהתאחדות האירופית יכולה לקבל מענק של מיליון פר"ש בתנאי שהקימה לפחות 40 מתקנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, התחלת ביצוע הפרויקט על ידי ההתאחדות ומתן התחייבות כספית למועצה לפני חתימת ההסכם עם ההתאחדות האירופית, המבטיח קבלת חלק מהסכום שההתאחדות התחייבה להקצות לפרויקט, אינם עולים בקנה אחד עם חובתה להימנע מהתחייבויות שאין להן מקור תקציבי.



משרד מבקר המדינה העלה שהמוסדות המנהלים של ההתאחדות - המזכירות והנהלה - כלל לא שותפו בקבלת החלטות בעניין יזמת ההתאחדות לביצוע הפרויקט, ולמעשה הם לא קיבלו החלטה כלשהי בעניין זה, אלא רק קיבלו דיווח בדיעבד לגבי הפעולות שבוצעו. יו"ר ההתאחדות פנה על דעתו למועצה בבקשה להרחיב את הפרויקט והתחייב שההתאחדות תשתתף במימונו, אף שלא התקיים דיון בנושא במוסדות ההתאחדות והם לא אישרו זאת. רבים מהדיווחים שמסר יו"ר ההתאחדות למזכירות ההתאחדות ולהנהלתה בעניין הפרויקט לא היו מדויקים, וחלקם אף היו לא נכונים. למעשה, ההתאחדות, שהייתה נציגתה של ההתאחדות האירופית בארץ לשם ביצוע הפרויקט ושיתפה בו את המועצה כדי להרחיבו, לא הייתה מעורבת דייה בהחלטות הקשורות בו, והמידע שהגיע אל מוסדותיה לגבי אופן ביצועו היה דל ולקה באי-דיוקים מהותיים. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את התנהלות יו"ר ההתאחדות בכל הקשור לפרויקט, ועל מוסדות ההתאחדות להפיק בהקדם את הלקחים מהתנהלותה הלקויה של ההתאחדות בעניין הפרויקט, כדי למנוע את הישנות התקלות בפרויקטים אחרים.

החלטות המועצה ופעולותיה

החוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967 (להלן - החוק), קובע שתקום מועצה להסדר ההימורים בספורט, והיא תהיה מוסמכת לארגן ולקיים הימורים על תוצאות של משחקים ותחרויות בתחום הספורט.

בסעיף 9 לחוק נקבע כי "א) הסכום שייוותר בידי המועצה להסדר ההימורים בספורט מההימורים, לאחר ניכוי התשלומים לזוכים והוצאות המועצה, ישמש לקידום ולפיתוחם של תרבות הגוף, החינוך הגופני והספורט בישראל". כן נקבע בחוק כי "מיתרת ההכנסות המיועדות לחלוקה, לפי סעיף קטן (א), תקצה המועצה מדי שנה... סכום שתקבע לחלוקה בתמיכה בתשתיות יסוד בספורט ובמטרות נוספות".

לשם קבלת החלטות לגבי תמיכה בתשתיות יסוד בספורט (מתקני ספורט) נעזרת המועצה בוועדת קרן המתקנים (להלן - הוועדה). בוועדה חברים חברי מליאת המועצה, מנכ"ל המועצה או ממלא מקומו, סמנכ"ל הכספים של המועצה וחשב הקרן. לפי נוהלי המועצה, הנהלת קרן המתקנים¹³ עוסקת בקבלת בקשות להקצבות מהקרן ובמיון, וממליצה לוועדה על אופן חלוקת ההקצבות למבקשים. החלטות הוועדה מובאות לאישור מליאת המועצה¹⁴.

- 13 בהנהלת קרן המתקנים חברים יו"ר ועדת קרן המתקנים, מנכ"ל המועצה או ממלא מקומו, מנהל הקרן, רכז הקרן וחשב הקרן.
- 14 בעניין זה ראו גם את דוחות הביקורת האלה: דוח מבקר המדינה על המועצה להסדר ההימורים בספורט, מאי 2001 (דוחות איגודים); דוחות על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, קבלת החלטות בדבר פרויקט העשור, יוני 2004; דוח שנתי של מבקר המדינה 57 (2006) בעניין הוועד האולימפי בישראל.

נוהל הוועדה

על פי נהל "הגשת בקשה למתן הקצבה בקרן המתקנים" (להלן - הנוהל) מינואר 2003¹⁵, שהיה בתוקף בעת שהמועצה קיבלה החלטות בעניין הפרויקט, תקציבה של קרן המתקנים נקבע במסגרת תקציבה הכולל של המועצה לפי תחזית הרווח לאותה שנת כספים, והגופים הזכאים לקבל הקצבה מהקרן הם תאגיד המנהל מתקן ספורט אולימפי, רשות מקומית (או חברה בשליטה), מרכז ספורט לאומי, אגודות ספורט, התאחדויות ספורט, מרכזי ספורט לאומיים וגופים נוספים שקובעת מליאת המועצה. הנוהל קבע, בין היתר, את אופן הגשת הבקשות למתן הקצבות לסוגי מתקנים שונים, את המסמכים שיש לצרף אליהן ואת התנאים לקבלת הכספים.

מהאמור לעיל עולה כי הנוהל עסק אך ורק בבקשות להקצבה המוגשות למועצה ולא ביזמות של המועצה להקים מתקנים ברשויות המקומיות לפי אמות מידה שהיא עצמה קבעה. מנהל הקרן הסביר למשרד מבקר המדינה ביולי 2007 כי מכיוון שתקציב המועצה לפרויקט מקורו ב"כסף ממוחזר" (דהיינו, הקצבות מקרן המתקנים שלא נוצלו) ומכיוון שהמועצה היא זו שיזמה וקידמה, כאמור, את הפרויקט, הוא לא התחרה בבקשות תמיכה אחרות שהוגשו לקרן המתקנים לאישור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה לקבוע נהלים לגבי תהליך קבלת ההחלטות בעניין הקצבותיה לפרויקטים שהיא יוזמת, משווקת ומבצעת בעצמה (דוגמת פרויקט הקמת המתקנים), וכן לקבוע מול אילו חלופות ייבחנו הקצבות אלו ואת אופן השימוש בכספי הקרן שלא נוצלו לפרויקטים כאלה.

קבלת החלטות בעניין הפרויקט בוועדה

1. עיקר הדיון על הפרויקט המוצע ובחינתו מול חלופות של פרויקטים אפשריים אחרים אמורים להיעשות בוועדת קרן המתקנים של המועצה. בפברואר 2005 התקיימה ישיבה של הנהלת קרן המתקנים ונכחו בה מנכ"ל המועצה, ראש המטה שלה, חשב המועצה, מנהל קרן המתקנים ורכזת הקרן. בישיבה זו הוחלט כי "על בסיס ביטולי ההקצאות [בגלל פרויקטים שבוטלו] - יופרשו כ-20 מיליון ש"ח להקמת 100 [מתקנים]. עלות ההקמה [של כל מתקן]: כ-200,000 ש"ח לא כולל תאורה. הרשות תשא בעלות הכנת התשתית למגרש. חלוקת המגרשים תעשה לאחר מיפוי אשכולות הלמ"ס¹⁶ עד 1¹⁷" (ההדגשות במקור). עוד הוחלט בישיבה כי המועצה תממן את מלוא העלויות של הקמת המתקנים, וכי להתכנסות הבאה של הוועדה יוכן דוח שבו יפורטו מספר הרשויות המקומיות בכל אשכול למ"ס, שיעורי המיעוטים והיהודים בכל רשות מקומית ומי מהרשויות המקומיות שברשימה קיבלה בעבר מהמועצה סיוע להקמת מגרש משולב (מתקן ספורט רב-תכליתי מסוג אחר). המועצה כתבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי הנתונים שהוצגו בישיבה לגבי עלות ההקמה של המגרשים התבססו על דיונים שערכה באותה עת עם ההתאחדות ובהם נבחנו, בין היתר, טיב המתקן, עלות הקמתו ועלות תחזוקתו.

-
- 15 מינואר 2006 יש לקרן המתקנים נוהל חדש, הדומה בעיקרו לנוהל מ-2003.
- 16 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לפי הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסיית התושבים בהן: 10 היא הרמה הגבוהה ביותר ו-1 היא הרמה הנמוכה ביותר.
- 17 אחר כך החליטה ועדת קרן המתקנים כי הרשויות המקומיות שבאשכולות למ"ס 7-1 יהיו זכאיות להיכלל בפרויקט (ראו בעניין זה בהמשך).

כאמור, תהליך תקין של קבלת החלטות מחייב בחינת כמה חלופות והתחשבות ביתרונות ובחסרונות של כל חלופה. משרד מבקר המדינה העלה כי בעת שהתקבלה ההחלטה האמורה בעניין השתתפות המועצה במימון הפרויקט לא הוצגו להנהלת קרן המתקנים חלופות כלשהן לשימוש בעודפי הקרן. בפרוטוקול הישיבה גם לא צוין מדוע יש צורך דווקא בכמות המתקנים שצוינה ובסכום שצוין.

המועצה כתבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי "פנייתה של ההתאחדות לכדורגל למועצה בעניין זה באה בעקבות התנאי שהציבה ההתאחדות האירופית למתן המענק, ולפיו על מנת לקבלו היה על ההתאחדות לכדורגל... להקים לפחות 40 מגרשים. פנייתה של ההתאחדות לכדורגל נתפשה בעיני המועצה כהזדמנות נדירה שנקרתה לפניה להגדיל את התמיכה בספורט הקהילתי". המועצה ציינה כי הפרויקט הוצע לה זמן קצר לאחר שגיבשה המלצות בדבר הגדלת תמיכתה בספורט הקהילתי ובבני נוער והחליטה לתמוך באופן דיפרנציאלי ברשויות המקומיות, וכי היא קיימה ישיבות רבות עם ההתאחדות לגבי הפרויקט ובהן נקבעו קריטריונים לבחירת הרשויות המקומיות שישתתפו בו. היא הוסיפה כי "קריטריונים אלו נקבעו בשים לב לעקרונות אותם אמצה המועצה לעניין זה, היינו, תמיכה ברשויות החלשות יותר מבחינה סוציו-אקונומית תוך מיכסום מספר המשתתפים הפוטנציאלי במתקן ושמירה על מדיניות הפיזור הגיאוגרפי של המתקנים".

מאחר שיש שונות רבה בצורך במגרשים של הרשויות המקומיות באשכולות שנבחרו לפרויקט וביכולתן הכלכלית, היה אפשר לצפות שהמועצה תבחן אפשרויות לסיוע דיפרנציאלי לרשויות המקומיות לפי יכולתן הכלכלית והצורך שלהן במגרשים, למשל: לסייע יותר למי שאמצעיו פחותים ולסייע פחות למי שאמצעיו רבים יותר, כדי לאפשר ליותר רשויות להקים מתקנים אלו בתחומן; לאשר הקמה של יותר מתקן אחד ברשויות מקומיות שיש בהן תושבים רבים או שמגרשים כאלה חיוניים יותר בתחומן; ולממן גם את עלות הכנת התשתית להקמת המתקן ואת תחזוקתו היכן שהדבר נחוץ. מהפרוטוקולים של ישיבות הנהלת קרן המתקנים עולה כי היא לא בחנה אפשרויות של סיוע דיפרנציאלי לרשויות המקומיות שהשתתפו בפרויקט.

בדיון שקיימה הנהלת קרן המתקנים במרס 2005 סוכם אמות המידה לבחירת הרשויות המקומיות הזכאיות להקצבה להקמת מתקן בתחומן¹⁸. עוד החליטה הנהלת הקרן כי גודלם של כל המתקנים שיוקמו במסגרת הפרויקט יהיה בינוני ועלות כל מתקן תהיה כ-140,000 ש"ח.

2. במרס 2005 הוצגה לוועדה מצגת שהכינה הנהלת הקרן בעניין הפרויקט. במצגת תוארו מטרות הפרויקט: בניית תשתית לפעילות ספורטיבית-קהילתית; יצירת גירוי לעסוק בספורט; סיוע לפעילות קהילתית-עממית של האוכלוסייה על כל גווניה. במצגת הודגש כי "זהו הפרויקט הלאומי הראשון שהמועצה יוזמת ומממנת באופן מלא [דהיינו, ללא השתתפות כספית של הגוף המבקש את הפרויקט בעלות ההקמה]¹⁹".

משרד מבקר המדינה מציין כי במצגת האמורה נכללו לפחות שתי עובדות שאינן מדויקות:

(א) במצגת צוין כי "המועצה להסדר ההימורים בספורט בשיתוף עם ההתאחדות לכדורגל ו-UEFA ובחסותו של משרד החינוך, התרבות והספורט יזמה פרויקט ייחודי להקמת מגרשי 'מיני-פיץ' למשחקי כדור ברשויות המקומיות".

18 בעניין אמות המידה לבחירת הרשויות המקומיות הזכאיות להקמת מגרש בתחומן ראו להלן עמ' 1281.
19 מלבד הכשרת הקרקע להקמת המתקן.

כאמור, היזמה לפרויקט הייתה של ההתאחדות האירופית וההתאחדות לכדורגל בישראל ולא של המועצה, ומבדיקה של משרד מבקר המדינה עולה כי משרד החינוך, התרבות והספורט או משרד המדע, התרבות והספורט לא נתנו כל חסות לפרויקט²⁰. מנכ"ל משרד המדע, התרבות והספורט כתב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2007 כי המשרד לא נתן את חסותו לפרויקט, אך הנחה את מפקחי מינהל הספורט לעודד את היישובים להגיש בקשות להיכלל בפרויקט.

(ב) במצגת צוין כי "ההתאחדות לכדורגל וההתאחדות האירופית הקצו לפרויקט כ-5 מיליון ש"ח". משרד מבקר המדינה מעיר כי ההתאחדות האירופית הקצתה לפרויקט, כאמור, מיליון פר"ש שהם כ-3.5 מיליון ש"ח, וכי עד מועד הצגת המצגת לא העבירה ההתאחדות לכדורגל למועצה התחייבות בכתב לגבי הסכום שהיא תקצה לפרויקט. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עד מועד זה היא גם לא הקצתה בתקציבה סכומים לפרויקט.

3. בדיון שקיימה הנהלת קרן המתקנים במרס 2005 הודיע מנכ"ל המועצה כי המשכ"ל תשווק את הפרויקט לרשויות המקומיות ותהיה אחראית לניהולו. חברי הוועדה אישרו את תכנית קרן המתקנים לשנים 2006-2007 ובכלל זה את השתתפות המועצה במימון הפרויקט ואת אמות המידה שנקבעו להקצאת המתקנים במסגרתו לרשויות המקומיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהמועצה אינה נוהגת ליזום פרויקטים ולהיות מעורבת בהקמתם ומאחר שלהחלטה על אופן ניהול הפרויקט ולבחירת המשכ"ל לשם ניהול הפרויקט יש השפעה ניכרת על עלותו, היה על הוועדה לקיים דיון בעניינים אלו ובמתחייב מהם. נוסף על כך, היה על המנכ"ל להציג בדיון כמה חלופות לניהול הפרויקט. מפרוטוקול הישיבה עולה שלא התקיים דיון כזה.

4. בישיבת הוועדה שהתקיימה במאי 2005 ערכן מנכ"ל המועצה שהמשכ"ל תקיים מכרז בין-לאומי לבחירת ספקים שיקימו את המתקנים בפרויקט. כן דיווח מנכ"ל המועצה כי ההתאחדות לכדורגל התחייבה להעביר למועצה מיליון פר"ש שתעביר אליה ההתאחדות האירופית בגין השתתפותה בפרויקט.

מנכ"ל המועצה לא ציין בישיבת הוועדה כי סוכם עם ההתאחדות סיכום עקרוני שהיא תקצה לפרויקט סכום של 5 מיליון ש"ח, אולם התחייבות זו אינה מוחלטת מכיוון שהמועצה לא חתמה על הסכם עם ההתאחדות לגבי השתתפותה בתקציב הפרויקט.



20 במכתב הפנייה לרשויות המקומיות ממאי 2006, שבו הוצע להן להשתתף בפרויקט, נרשם בכותרת "משרד החינוך, התרבות והספורט", ועל המכתב מופיע שמה של שרת החינוך, התרבות והספורט, אף על פי שהמשרד לא היה שותף לביצוע הפרויקט או לתקצובו.

מהמתואר לעיל עולה כי בוועדה לא נעשה תהליך קבלת החלטות ראוי והיא לא בחנה חלופות להצעות שהוצגו לפנייה לגבי הפרויקט, היקפו, תקציבו ואופן ביצועו. איש מחברי הוועדה לא ביקש לקבל הבהרות לגבי אמות המידה שנקבעו לבחירת הרשויות המקומיות שייכללו בפרויקט ולגבי היקף השתתפות המועצה בעלות ההקמה של המתקנים. לדעת משרד מבקר המדינה, דרך התנהלות זו של הוועדה יש בה כדי לפגוע באינטרס הציבורי המחייב הליך קבלת החלטות ראוי ושקוף בכל הנוגע להקצאת כספי ציבור.

אישור הפרויקט בידי מליאת המועצה ומעקב המליאה אחריו

1. במאי 2005 אישרה מליאת המועצה את המלצת הוועדה להשתתפות המועצה במימון הפרויקט. על פי פרוטוקול הישיבה, אחד מחברי המליאה פקפק ביכולת "להקים 140 [מתקנים] בשנה וחצי" ובצורך בכך, ובתגובה ציין יו"ר המועצה, מר גדעון בריקמן, כי למליאת המועצה יוגש דוח על התקדמות הפרויקט אחת לארבעה חודשים, וכי בנובמבר 2006 תיעשה הערכת מצב של הפרויקט. יצוין כי לפני שמונה ליו"ר המועצה היה מר בריקמן מעורב בפרויקט במסגרת תפקידו בהתאחדות²¹ ושותף להחלטות ההתאחדות לבצע את הפרויקט. מר בריקמן לא דיווח על כך במהלך הדיון או בכל הזדמנות אחרת.

חברי מליאת המועצה מופקדים על כספי ציבור וחלה עליהם חובת נאמנות לציבור ובכללה החובה לבחון היטב את הנתונים המוגשים להם, לשאול שאלות לגביהם ולוודא את אמיתותם. מפרוטוקול הישיבה עולה כי איש מחברי המליאה לא ביקש לקבל פירוט לגבי הפרויקט, היקפו, תקציבו ואופן ביצועו.

2. בישיבת מליאת המועצה שהתקיימה ביולי 2005 הועלה נושא הפרויקט בעקבות שאלת יו"ר ההתאחדות וחבר המועצה דאז לגבי מידת שיתוף הפעולה עם ההתאחדות בביצועו. מנכ"ל המועצה השיב שהתקיימו ישיבות משותפות וגובשו אמות מידה להקמת 140 מגרשים במסגרת הפרויקט. באוגוסט 2005 עדכן המנכ"ל את המועצה שלוח הזמנים לפרויקט כבר נקבע בשיתוף עם המשכ"ל, ולפיו בספטמבר 2005 יפורסם המכרז לספקי הפרויקט ובאוקטובר 2005 כבר יהיו תוצאותיו. המנכ"ל נימק את מסירת הפרויקט למשכ"ל בחוסר הניסיון של המועצה בהתקשרות עם קבלנים רבים, בעריכת מכרזים ובפעילות מול רשויות מקומיות ובניסיונה הרב של המשכ"ל בפעילויות כאלה.

בנובמבר 2006 דיווח מנכ"ל המועצה למליאה כי הפרויקט התעכב בשל המלחמה בצפון, והושלמה הקמתם של 40 מגרשים מתוך כ-112. הוא הוסיף כי הוא מקווה שהפרויקט יסתיים בתוך חצי שנה. בינואר 2007, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא, דיווח המנכ"ל לחברי המליאה כי "86 רשויות כבר נמצאות בנוהל עבודה. 56 מגרשים כבר הוקמו ושניים נוספים מצויים בהקמה... קיים צוואר בקבוק לגבי 20 רשויות ויחד עם מינהל הספורט [במשרד המדע, התרבות והספורט] ננסה לפתור את הבעיה... בסוף התהליך נעמוד עם 106-112 מגרשים והוא יסתיים עד פברואר 2008". בפברואר 2007 דיווח מנכ"ל המועצה לחברי המליאה כי "בשלושת השבועות האחרונים הוקמו שבעה מגרשים והבנייה נמשכת במלוא הקצב". נמצא שעד יולי 2007 לא נמסרו למליאה דיווחים נוספים על התקדמות הפרויקט, על הבעיות שהתעוררו בו ועל דרכי פתרונן.

21 במרס 2005 מונה מר בריקמן ליו"ר המועצה. במשך שנים רבות קודם לכן שימש מר בריקמן ממלא מקום יו"ר ההתאחדות לכדורגל וחבר ההנהלה והמזכירות של ההתאחדות. עם מינויו לראשות המועצה התפטר מר בריקמן מכל תפקידיו בהתאחדות.

המועצה כתבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי מנכ"ל המועצה עדכן במועדים שונים את מליאת המועצה בדבר התקדמות הפרויקט וכי המליאה "עודכנה באופן שוטף לאורך כל התקופה".

משרד מבקר המדינה העלה כי הדיווחים האמורים של מנכ"ל המועצה היו קצרים וחלקיים והתמקדו במספר המתקנים שהוקמו. לא נמצא כי מי מחברי המועצה ביקש לקבל פירוט בנוגע לנתונים שמסר המנכ"ל, או לדעת כיצד ייפתרו הבעיות שדיווח עליהן או על מה מבוססת תחזיתו לגבי מספר המתקנים הצפוי ומועד סיום הפרויקט.

תכנון הקמתם של מתקני ספורט

בדוח מבקר המדינה על המועצה מ-2001 נאמר, בין היתר, כי "אין למועצה נהלים ברורים בעניין ההקצבות [של קרן המתקנים], וועדת קרן המתקנים והמליאה מוסמכות להחליט על מתן ההקצבה, או להעדיף הקצבה אחת על פני האחרת, ללא אמות מידה. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי מן הראוי שתקבע נהלים מפורטים להפעלת הקרנות, לרבות פיקוח ובקרה עליהן, על השימוש בכספים המוקצבים ועל עמידתם של מקבלי ההקצבות בהתחייבויותיהם בקשר לבניית המתקנים".

עוד נאמר בדוח כי "משרד מבקר המדינה גם העיר למועצה, כי כדי להסדיר את פעילות הקרנות, מן הראוי שתכין תכנית עבודה רב-שנתית שתכלול, בין היתר, את יעדי הקרנות לשנים הבאות ואת תכנית ההקצבותיהן, ויפורטו בה סוגי המתקנים ומיקומם הגיאוגרפי". בדוח הומלץ כי "תכנית העבודה של המועצה תיגזר מתכנית ארצית כוללת בתחום הקמת מתקני הספורט, שתכין המועצה בשיתוף עם כל הגופים האחרים המתקצבים הקמת מתקני ספורט (מפעל הפיס, משרד המדע והרשויות המקומיות)" (ההדגשות אינן במקור).

המועצה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בעניין הדוח האמור כי ביולי 2000 היא השלימה, בשיתוף משרד המדע "סקר מתקני ספורט ארצי" ובו פירוט של מצאי מתקני הספורט בישראל, מתקני הספורט הדרושים והעלות הנדרשת להקמתם. עוד הודיעה המועצה כי בתכנית העבודה של קרן המתקנים לשנים הבאות היא תקבע את יעדיה בשיתוף ועדת ההיגוי העליונה למתקני ספורט שליד משרד המדע.

בדיקת מעקב שעשה משרד מבקר המדינה באוגוסט 2007 העלתה כי משרד המדע והמועצה לא הכינו עדיין תכנית עבודה רב-שנתית להקמת מתקני ספורט, על אף הודעת המועצה שהדבר ייעשה. מכאן שהחלטות המועצה בעניין הפרויקט לא התבססו על תכנית עבודה כזאת.

המועצה השיבה בנובמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי כמה פרויקטים שלה מתבצעים על פי תכנית רב-שנתית ובהם תכנית להקמת מתקנים, פרויקט קידום נוער כללי ופרויקט קידום נוער בתחום הכדורגל.

משרד המדע, התרבות והספורט כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי לדעתו חלוקת "כספי קרן המתקנים חייבת להתבצע בהתאם לתוכניות אב רב שנתיות שיוכנו על ידי המשרד [משרד המדע, התרבות והספורט] תוך התחשבות בכלל צרכי הספורט, סדרי עדיפויות ממלכתיים וחברתיים בשיתוף הרשויות המקומיות וגופי הספורט וכמובן, תוך קביעת אמות מידה שוויוניים שיפורסמו בציבור".

לדעת משרד מבקר המדינה, קיומה של תכנית רב-שנתית לחלק מהפרויקטים שמתקצבת המועצה אינו פוטור את המועצה מן הצורך בתכנית עבודה רב-שנתית לקביעת יעדים בתחום של הקמת מתקני ספורט. על משרד המדע, התרבות והספורט והמועצה לפעול ללא דיחוי להשלמתה של תכנית עבודה זו, כפי שהבטיחה המועצה למשרד מבקר המדינה עוד בשנת 2000, ולנקוט את האמצעים הדרושים כדי שהקצבות קרן המתקנים, ובכללן הקצבות לפרויקטים שהמועצה מעורבת בהקמתם, יתבססו על תכנית זו.

בחירת הרשויות המקומיות הזכאיות לקבל מתקנים במסגרת הפרויקט

במאי 2005 אישרה, כאמור, מליאת המועצה את הפרויקט והחליטה כי המתקנים יוקמו בכל הרשויות המקומיות מאשכולות למ"ס 1-7 שיש בהם יותר מ-5,000 תושבים ואשר לא קיבלו מגרש משולב בסיוע המועצה בשנים 2003-2005.²² מהחלטת המועצה לבחור באשכולות למ"ס הנמוכים ביותר מבחינה חברתית-כלכלית כיעד לפרויקט עולה שלפרויקט הייתה מטרה חברתית: לסייע לאוכלוסיות החלשות בקבלת מתקן משחקים לשימוש חופשי. מטרות חברתיות נוספות שהוצגו למליאת המועצה היו: בניית תשתית לפעילות ספורטיבית-קהילתית; יצירת גירוי לעסוק בספורט; סיוע לפעילות קהילתית-עממית של האוכלוסייה על כל גווניה.

להלן פירוט של מספר הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות בכל אחד מאשכולות הלמ"ס 1-7 ושל מספר המתקנים שהוקמו או היו בתהליך הקמה עד אוגוסט 2007²³ (לפי נתוני המועצה):

מועצות אזוריות			רשויות מקומיות			מספר אשכול בדירוג הלמ"ס
שיעור המועצות האזוריות שהוקם בהן מתקן (או היה בתהליך הקמה) (באחוזים)	מספר המועצות האזוריות שהוקם בהן מתקן (או היה בתהליך הקמה)	מספר המועצות האזוריות באשכול	שיעור הרשויות המקומיות שהוקם בהן מתקן (או היה בתהליך הקמה) (באחוזים)	מספר הרשויות המקומיות שהוקם בהן מתקן (או היה בתהליך הקמה)	מספר הרשויות המקומיות באשכול	
0	0	1	40	4	10	1
0	0	2	6	2	31	2
50	2	4	64	21	33	3
25	2	8	56	20	36	4
40	4	10	56	14	25	5
9	1	11	50	8	16	6
55	6	11	57	12	21	7
32	15	47	47	81	172	סך הכול

22 מגרשים משולבים היו פרויקט קודם של המועצה בשנים 2003-2005.

23 בכל רשות מקומית או מועצה אזורית שבהן הוקמו מגרשים, הוקם מגרש אחד בכל יישוב.

לצורך ניתוח הנתונים איחד משרד מבקר המדינה את הקטגוריות של אשכולות הלמ"ס לשלוש בלבד (להלן - הטבלה המרוכזת). להלן הנתונים המאוחדים:

רשויות מקומיות			מועצות אזוריות			מספר אשכול בדירוג הלמ"ס
שיעור הרשויות המקומיות שהוקם בהן מתקן (או היה בתהליך הקמה) (באחוזים)	מספר הרשויות המקומיות שהוקם בהן מתקן (או היה בתהליך הקמה) (באחוזים)	שיעור הרשויות המקומיות שהוקם בהן מתקן (או היה בתהליך הקמה) (באחוזים)	מספר המועצות האזוריות שהוקם בהן מתקן (או היה בתהליך הקמה) (באחוזים)	מספר המועצות האזוריות שהוקם בהן מתקן (או היה בתהליך הקמה) (באחוזים)	שיעור המועצות האזוריות שהוקם בהן מתקן (או היה בתהליך הקמה) (באחוזים)	
36	27	74	7	2	29	3-1
56	20	36	8	2	25	4
55	34	62	32	11	34	7-5
47	81	172	47	15	32	סך הכול

מהנתונים בטבלה המרוכזת עולה כי המתקנים הוקמו בפועל רק בכמחצית מהרשויות המקומיות שבאשכולות הלמ"ס 1-7. עוד עולה מהנתונים כי באשכולות הנמוכים ביותר (3-1), שבהם נכללים יישובים שמצבם החברתי-כלכלי קשה ביותר, שיעור הרשויות המקומיות שהוקמו בהן מתקנים (36%) נמוך משיעור הרשויות המקומיות באשכולות הלמ"ס הגבוהים יותר (7-5) שהוקמו בהן מתקנים (55%). מצב דומה נמצא גם במועצות האזוריות: שיעור המועצות האזוריות מאשכולות 3-1 שהוקמו בהן מתקנים (29%) נמוך משיעור המועצות האזוריות מאשכולות הלמ"ס 7-5 שהוקמו בהן מתקנים (34%). מכאן שהפרויקט לא הצליח להגיע במידה מספקת לשכבות החלשות הזקוקות לו ביותר.

מנהל קרן המתקנים הסביר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2007 כי רק לאחר קבלת תוצאות המכרז להקמת המתקנים שערכה המשכ"ל ידעה המועצה כמה מתקנים תוכל להקים בתקציב שלרשותה. לפיכך קבעה המועצה אמת מידה נוספת למיון הרשויות המקומיות הזכאיות להיכלל בפרויקט, והיא עדיפות לרשויות מקומיות שמספר תושביהן גדול מ-12,000. זאת על אף החלטתה של מליאת המועצה ממאי 2005 שהמתקנים יוקמו ברשויות מקומיות שיש בהן יותר מ-5,000 תושבים. רק לאחר שהמועצה הציעה לרשויות המקומיות שמספר תושביהן גדול מ-12,000 להקים מתקן בתחומן והתקבלה תשובתן, הורתה המועצה למשכ"ל לפנות גם לרשויות מקומיות שמספר תושביהן קטן יותר. מנהל קרן המתקנים הוסיף כי ברשות המקומית האחרונה ברשימת הרשויות המקומיות שהמועצה הורתה למשכ"ל לפנות אליהן התגוררו 8,000 תושבים, ורשויות מקומיות שמספר תושביהן קטן יותר לא השתתפו בפרויקט. בנובמבר 2007 כתבה המועצה למשרד מבקר המדינה כי לפי תפיסתה, לצד נקיטת העדפה של רשויות חלשות יחסית יש לדאוג שציבור גדול ככל האפשר ייהנה מהפרויקט, ולכן ניתנה עדיפות לרשויות שבתחומן מתגוררים תושבים רבים יותר, תוך שמירה על פיזור גיאוגרפי של המתקנים.

משרד מבקר המדינה העלה כי הנהלת המועצה לא דיווחה למליאת המועצה או לוועדת קרן המתקנים כי תקציב הפרויקט אינו מספיק לכל הרשויות שנמצאו זכאיות למתקנים, והיא גם לא ביקשה מהוועדה וממליאת המועצה לאשר את שינוי אמת המידה שקבעה כדי שתינתן עדיפות להקמת מגרשים ברשויות מקומיות שתושביהן רבים יותר על פני רשויות שמצבן החברתי-כלכלי קשה.

המועצה השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי הדיון שהתקיים בוועדת קרן המתקנים ובמליאת המועצה התבסס רק על תחזיות והערכות לגבי מספר הרשויות שייענו להצעה להשתתף בפרויקט ומספר המתקנים שיהיה אפשר להקים. כן ציינה המועצה כי "הדבר היה ברור לכל מי שנטל חלק באותם דיונים. מכאן, שלא היה צורך 'לשנות' קריטריונים כלשהם בשלב מאוחר יותר".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח אמות המידה שקבעו מליאת המועצה וועדת קרן המתקנים בעניין הקמת המגרשים בפרויקט, היה על הנהלת המועצה לדווח להן כי תקציב הפרויקט אינו מאפשר להקים מגרשים בכל הרשויות המקומיות שנמצאו זכאיות לכך. נוסף על כך, היה עליה לבקש מהן לדון בעניין ולהחליט כיצד להקצות את המתקנים כמצב זה, ולא לקבל החלטות על דעתה בלבד. מן הראוי שהמועצה תבחן את הצורך בעדכון הנהלים של ועדת קרן המתקנים כדי שיחייבו דיון במליאת המועצה בכל הנוגע לשינוי אמות המידה שנקבעו לתקצוב של הקמת מתקני ספורט וקבלת החלטות בעניין זה.

החלטות משותפות של ההתאחדות והמועצה בעניין הפרויקט

1. במרס 2005 התקיימה פגישה בין נציג ההתאחדות למנהל קרן המתקנים ובה הציג מנהל קרן המתקנים את אמות המידה להקצאת המגרשים בפרויקט, בהנחה שתקציב הפרויקט הוא 20 מיליון ש"ח. עלות ההקמה של כל מתקן הוערכה במועד זה בכ-182,500 ש"ח, וצוין כי לפי אמות המידה שנקבעו להקצאת המגרשים, מספר הרשויות המקומיות הזכאיות למגרש הוא 152-160.

2. בישיבה שהתקיימה במאי 2005 בהשתתפות יו"ר ההתאחדות, מנכ"ל ההתאחדות וסגנו, מנכ"ל המועצה ומנהל קרן המתקנים סוכם כי המועצה תקצה לפרויקט 15 מיליון ש"ח וההתאחדות תקצה לו 5 מיליון ש"ח. עוד סוכם כי הכללים להקצאת המגרשים לרשויות המקומיות ייקבעו על ידי המועצה, והם יאפשרו הקמה של כ-140 מגרשים ברחבי הארץ. נוסף על כך, נאמר כי בשל מגבלות התקציב כדאי להקים מגרשים בינוניים ממתכת ומעץ, וכי ספקי המתקנים ייבחרו באמצעות מכרז בין-לאומי שהמשכ"ל תפרסם ותנהל. בישיבה סוכם גם כי הרשויות המקומיות יממנו את עבודות התשתית להקמת המגרשים ויקצו את הקרקע וכן יחויבו לדאוג לאחזקת המגרש ולקיים שעות פעילות מינימליות.

3. בישיבה שהתקיימה במאי 2005 בהשתתפות מנכ"ל המועצה, מנכ"ל המשכ"ל ונציגי ההתאחדות ציין מנכ"ל המועצה כי תקציב הפרויקט יהיה 20 מיליון ש"ח (מתוכם 15 מיליון ש"ח במימון המועצה ו-5 מיליון ש"ח במימון ההתאחדות), וכי הזכאות להקמת מגרש בפרויקט תיקבע על פי אמות המידה שקבעה, כאמור, המועצה.

מנכ"ל ההתאחדות ציין בישיבה כי ההתאחדות תקצה לפרויקט את מיליון הפר"ש (כ-3.5 מיליון ש"ח) שתקבל מההתאחדות האירופית. בתגובה הבהיר מנכ"ל המועצה כי "קיימת התחייבות מצד יו"ר ההתאחדות לסכום של 5 מיליון ש"ח שיוקצו ויועברו לטובת הפרויקט המשותף". מנכ"ל

המועצה גם ציין כי "יש לעבוד במקביל על הסכם בין המועצה להתאחדות, [ועל] התקשרות משפטית מול החברה למשק וכלכלה".

בסיכום הישיבה נקבע, בין היתר, כי יוכן כתב דרישות לרשויות המקומיות שבהן יוקמו המגרשים ובו יפורטו האישורים שעליהן להמציא לשם הקמתם (אישורי גורמי התכנון ואישור המועצה), וכי עריכת המכרז לבחירת ספקי המתקנים והכנת כתב הדרישות לרשויות המקומיות יושלמו בתוך שלושה חודשים. עוד נקבע כי המשכ"ל תקבל את כל האישורים, תבדוק אותם ותדווח למועצה על הרשויות המקומיות שבתחומן יוקמו המגרשים, וכן תתקשר עם כל רשות מקומית שבה יוקם מגרש ועם קבלני המשנה בפרויקט²⁴. סוכם גם שנציג ההתאחדות יהיה הגורם המקצועי בתהליך, כדי להבטיח שהמתקנים יוקמו על פי הדרישות של ההתאחדות האירופית לגבי הפרויקט ובכללן נגישות חופשית למתקנים לכלל הציבור. עוד נאמר בסיכום הישיבה כי תוקם ועדת היגוי לפרויקט, והיא תעסוק, בין היתר, בקביעת מיקום המתקנים, והודגש כי "יגובש הסכם בין כל הצדדים - מועצה - התאחדות ובמשותף מול המשכ"ל".

משרד מבקר המדינה העלה כי שני סעיפים מרכזיים מסיכום הישיבה לא יושמו: לא הוקמה ועדת ההיגוי האמורה, ולא נחתם הסכם בין ההתאחדות למועצה. לפיכך לא מוסדרות במלואן התחייבויותיהן ההדדיות של ההתאחדות והמועצה בעניין הפרויקט, ובהן התחייבותה של ההתאחדות כלפי המועצה להקצות 5 מיליון ש"ח לפרויקט. בפועל, תרשומת סיכום הפגישה בין ראשי ההתאחדות למנכ"ל המועצה, שהתקיימה במאי 2005 ונרשמה בידי מנכ"ל המועצה, היא המסמך המשמש בסיס לשותפות בין ההתאחדות למועצה בביצוע הפרויקט.

מנכ"ל המועצה הסביר למשרד מבקר המדינה ביולי 2007 כי לנוכח "היחסים הטובים" בין ההתאחדות למועצה לא היה צורך בהסכמים בכתב בין הגופים לגבי מחויבויותיהם לפרויקט. המועצה כתבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי היא עבדה בשיתוף פעולה מלא עם ההתאחדות, ואי-הקמת ועדת ההיגוי היא עניין סמנטי במהותו.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה ולהתאחדות כי תרשומת סיכום פגישה אינה תחליף הולם להסכם מחייב בעל תוקף משפטי המפרט את זכויותיו וחובותיו של כל צד בביצוע הפרויקט, וכי אין לקבל את ההסבר ש"היחסים הטובים" בין הגופים מיייתרים הסכם ביניהם. ואכן, בהיעדר הסכם בין הגופים המעגן בכתב את התחייבויותיהם ואת אחריותם בפרויקט, נוצרה אי-בהירות לגבי התחייבותה של ההתאחדות למימון הפרויקט ומועד יישומה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה ומהודעת חשב ההתאחדות ממאי 2007 עולה כאמור כי בעת שהתקיימה הישיבה, מאי 2005, לא היה להתאחדות מקור תקציבי שיכסה את הפער של 1.5 מיליון ש"ח שבין התחייבותה למימון הפרויקט ובין המענק של ההתאחדות האירופית לביצוע. נוכח אי-קיומו של הסכם כאמור והמחלוקת בין ההתאחדות למועצה לגבי התחייבותה הכספית של ההתאחדות במקרה שתכנית הקמת המגרשים תבוצע בהיקף חלקי בלבד, לא ברור כיצד תמומש התחייבותה הכספית של ההתאחדות לגבי הפרויקט.

24 כאמור, המשכ"ל לא התקשרה במישרין עם הרשויות המקומיות, אלא עם הקבלנים שזכו בביצוע הפרויקט ברשויות המקומיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה גם את אי-הקמת ועדת ההיגוי לפרויקט, שעל הקמתה סוכם כאמור בין הצדדים. ועדה כזאת הייתה אמורה לשמש מסגרת לגופים השותפים בפרויקט לצורך תיאום וקבלת החלטות, כדי שהפרויקט יבוצע באופן תקין ועל פי הדרישות. מלבד זאת, נמצאו ליקויים העשויים להצביע על מחלוקת וחוסר תיאום בין ההתאחדות, המועצה והמשכ"ל בביצוע הפרויקט. להלן דוגמאות:

(א) רק במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא פנתה המועצה להתאחדות ודרשה שהיא תעביר את הכספים שהתחייבה להקצות למימון הפרויקט. באוקטובר 2006 כתב סמנכ"ל הכספים של המועצה לחשב ההתאחדות: "כידוע לך המועצה וההתאחדות לכדורגל סיכמו על פרויקט משותף להקמת [מתקנים]. על-פי סיכום זה המועצה הקצתה סכום של 15 מיליון ש"ח וההתאחדות הקצתה סכום של 5 מיליון ש"ח. עד היום שלמה המועצה, ממקורותיה, עבור הפרויקט 6,000,000 ש"ח. חלקכם בפרויקט הוא 25%²⁵ ולכן עליכם לשלם לנו 1,500,000 ש"ח. נא הודע לי כיצד יתבצע התשלום". ביוני 2007 פנה שוב סמנכ"ל הכספים של המועצה להתאחדות וחזר על דרישתו שההתאחדות תעביר את הסכום האמור למועצה. במכתב צוין כי "במידה ולא נקבל את התשלום עד 30/8/07, תקוז המועצה את הסכום לה היא זכאית, מסכומי ההקצבות המגיעות להתאחדות". בספטמבר 2007, לאחר שפניות חוזרות ונשנות להתאחדות לא נענו, הודיע חשב המועצה למשרד מבקר המדינה כי עד מועד זה קיזזה המועצה מכספים שהייתה אמורה להעביר להתאחדות סך של 3 מיליון ש"ח מתוך 5 מיליון ש"ח שההתאחדות התחייבה להקצות לפרויקט. בנובמבר 2007 כתבה המועצה למשרד מבקר המדינה כי קיזוז הכספים מסכומי ההקצבות להתאחדות נעשה על פי קצב התקדמות הפרויקט, וכי "עם גמר החשבון יקוזו סכום היתרה, באופן שתושלם התחייבותה של ההתאחדות להעברת 5 מיליון ש"ח לטובת הפרויקט".

(ב) משרד מבקר המדינה מעיר כי מתשובת ההתאחדות דלעיל עולה, בין היתר, שהיא סבורה כי היא מחויבת לממן 25% מעלות הפרויקט, ואם עלותה תהיה נמוכה מ-20 מיליון ש"ח היא תשלם רק את חלקה היחסי, כלומר פחות מ-5 מיליון ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, אם היה נחתם חוזה בין הצדדים והיה מצוין בו, בין היתר, היקף המימון של השותפים בפרויקט, הייתה נמנעת אי-הסכמה זו בין ההתאחדות למועצה. ההתאחדות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 כי אם חלקה במימון הפרויקט יגיע לסכום הגבוה מהסכום שקיבלה מההתאחדות האירופית, היא תתקצב את הסכום הנוסף בתקציבה לשנת 2008.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקמת ועדת היגוי משותפת להתאחדות ולמועצה הייתה עשויה להועיל בניהול הפרויקט. כאמור, למזכירות ההתאחדות ולהנהלתה נמסרו דיווחים לא מדויקים לגבי מהלך הפרויקט ואמות המידה לבחירת הרשויות המקומיות שבתחומן יוקמו המגרשים. ההתאחדות, שיזמה את הפרויקט והייתה אמורה להיות גם שותפה בביצועו, הייתה בפועל גורם שולי בביצועו והמידע שהגיע אליה בעניין ביצוע הפרויקט היה דל ולקה באי-דיוקים מהותיים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 ציינה המועצה כי החלטות לגבי הפרויקט התקבלו בשיתוף נציגי ההתאחדות, והם עודכנו לגבי מצב הפרויקט בעל פה ובכתב. משרד מבקר המדינה מציין שלא נמצא תיעוד לעדכונים שציינה המועצה בתשובתה.

יו"ר ההתאחדות דאז מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2007 כי לא היה מעורב בנושא הפרויקט וסמך על נציגי ההתאחדות בוועדת ההיגוי המשותפת לה ולמועצה שייצגו את האינטרסים

25 היקף הפרויקט הוא 20 מיליון ש"ח, ומתוכם התחייבה המועצה לשלם 15 מיליון ש"ח (75%) וההתאחדות התחייבה לשלם 5 מיליון ש"ח (25%).

שלה בפרויקט. ההתאחדות כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא רואה ביישום הפרויקט ביישובים שבהם מתגוררים ילדים רבים את מיצוי הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ועדת ההיגוי האמורה כלל לא הוקמה, ולכן תשובתו של יו"ר ההתאחדות מעוררת תמיהה. זאת ועוד, מממצאי הביקורת דלעיל עולה כי רבים מהיישובים הנזקקים המשתייכים לאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר לא נהנו מהפרויקט ויותר מגרשים הוקמו ביישובים המשתייכים לאשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים יותר, אף שמטרת הפרויקט הייתה לעזור לשכבות החלשות ביותר. מכאן שהמשאבים שהועמדו לרשות הפרויקט לא נוצלו באופן המיטבי

התקשרות המועצה עם המשכ"ל

המשכ"ל הוקמה, כאמור, כדי לתכנן ולבצע פעולות כלכליות ומשקיות עבור גופים מוניציפליים של השלטון המקומי "על מנת להביא לידי תועלת, חסכון וייעול".

בדוח מבקר המדינה על הביקורת ברשויות המקומיות מדצמבר 2005²⁶ נאמר, בין היתר:

"חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972 (להלן - חוק המכרזים המשותפים), מאפשר לרשות מקומית, על פי אשור של שר הפנים, להתקשר על פי מכרז שפרסם ארגון או מוסד ציבורי. משכ"ל והחברה הבת שלה - החברה לפיתוח משאבי אנוש בשלטון המקומי (1995) בע"מ (להלן - פמ"א) עוסקות בשני תחומי פעילות: עריכת ופרסום של מכרזי מסגרת עבור הרשויות המקומיות;²⁷ ומתן שירותי ניהול, תיאום ופיקוח (להלן - שירותי הניהול) לפרויקטים ברשויות המקומיות שבחרו להתקשר עם קבלנים וספקים שזכו במכרזי המסגרת. משכ"ל ופמ"א (להלן - החברות) גובות מן הרשויות המקומיות עמלה עבור שירותיהן".

"חוות הדעת ונוהל משרד הפנים מאפשרים לרשויות המקומיות להתקשר על פי מכרזי המסגרת, בלי להזדקק לשירותי ניהול מהחברות דווקא. הביקורת העלתה כי מאחר שהחברות רואות בשני השירותים שהן מציעות לרשויות המקומיות (עריכת מכרזי מסגרת ושירותי הניהול) מכלול אחד, נוצרה זיקה בין שני השירותים, וברוב ההתקשרויות שעשו רשויות מקומיות על פי מכרזי המסגרת, הן רכשו מהחברות גם שירותי ניהול. בפעילותן כרכו החברות, שלא על פי חוות הדעת ונוהל משרד הפנים, את השימוש במכרזי המסגרת בקבלת שירותי ניהול. החברות לא קבעו עמלות נפרדות לשימוש במכרזי המסגרת ולשירותי הניהול; משרד הפנים אישר מכרזי מסגרת אף שלא נקבעו בהם שיעורי העמלות, שלא כאמור בנוהל של משרד הפנים. החברות נהגו להעביר לרשויות מקומיות תוצאות של הליכי התמחרות בין קבלנים וספקים, כשעמלות הניהול כבר נכללו במחירי ההצעות. חלק מבעלי התפקידים ברשויות מקומיות כלל לא ידעו שהם יכולים להתקשר על פי מכרז המסגרת בלי למנות את החברות למנהלות הפרויקט שמכרז המסגרת עסק בו ובלי לקבל מהן שירותי ניהול".

26 דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, דצמבר 2005, עמ' 282.

27 מכרזי מסגרת הם מכרזים פומביים שמשכ"ל ופמ"א מפרסמות לגבי תחומים שונים בעלי עניין לכלל הרשויות המקומיות. משכ"ל ופמ"א בוחרות בכל מכרז מסגרת כמה זוכים, והרשות המקומית המעוניינת בכך מחליטה אם להתקשר עמם באמצעות המכרז.

"לדעת משרד מבקר המדינה בעצם קיומה של זיקה זו יש כדי לפגוע בתחרות החופשית במגזר ניהול הפרויקטים. על כן, ראוי למנוע מצב שבו האישורים שנותן משרד הפנים לרשויות המקומיות להתקשר על פי מכרזי מסגרת שפרסמו החברות, ישמשו כמנוף להרחבת פעילותן של החברות בשוק ניהול הפרויקטים" (ההדגשה במקור).

עמדת משרד מבקר המדינה בדוח האמור הייתה שעל המשכ"ל להפריד בין הצעת המחיר לניהול המכרז להצעת המחיר לניהול הפרויקט עצמו, כדי לאפשר לגופים המקבלים את ההצעות לשקול אם ברצונם להתקשר עם חברות אחרות לצורך ניהול פרויקטים.

המשכ"ל השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי שני תחומי עיסוקה משפיעים זה על זה ומפרים זה את זה, ויש לה יתרון בשלב הביצוע משום שהיא מכירה היטב את תנאי המכרזים שהיא מפרסמת. עוד ציינה המשכ"ל כי שילוב של עריכת מכרז וניהול פרויקט מקובל בגופים ציבוריים. היא הוסיפה שההסכם עם המועצה היה ייחודי: כל הפרויקטים נבחרו ואושרו על ידי המועצה וההתאחדות ולא על ידי הרשויות המקומיות, וההתקשרות למתן שירותי ניהול ופיקוח הייתה בין המועצה למשכ"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, המשכ"ל הייתה מחויבת להפריד בין הצעת מחיר לניהול המכרז לאספקת המתקנים בפרויקט ובין הצעת מחיר לניהול הפרויקט עצמו, והסכמה לגבי היתרונות בשילוב שני התחומים וייחודיות ההסכם עם המועצה אינם פוטרים אותה ממחויבות זו.

1. בדיון שהתקיים ביולי 2005 סיכמו המועצה והמשכ"ל את לוח הזמנים לביצוע הפרויקט. עוד סוכם בין הצדדים שכל פנייה של המשכ"ל לרשויות המקומיות בעניין הפרויקט תיעשה באישור המועצה ובתיאום מלא עמה. בדיון לא השתתף נציג מטעם ההתאחדות ולא הועלה צורך בתיאום לוח הזמנים עם ההתאחדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שההתאחדות היא שיזמה את הפרויקט, היה על המועצה להקפיד לזמן את נציגי ההתאחדות לכל דיון בעניינו, ואילו ההתאחדות הייתה צריכה לדרוש מהמועצה לשלב בקבלת ההחלטות הקשורות בפרויקט וכי כל מידע רלוונטי לגבי הפרויקט יועבר לידיעתה ולהתייחסותה. ההתאחדות לא דרשה זאת גם לאחר שהתברר לה כי היא אינה משולבת כלל בקבלת ההחלטות הנוגעות לפרויקט ולא מועבר אליה מידע רלוונטי בנושא.

2. בספטמבר 2005 חתמה המועצה על מזכר הבנות (להלן - ההסכם) עם המשכ"ל לשם ביצוע מכרז לאספקת המתקנים ולהתקנתם וניהול הפרויקט. בהסכם פורטה התמורה שתשלם המועצה למשכ"ל בגין ניהול הפרויקט.

להלן הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בעניין ההסכם בין המועצה למשכ"ל:

(א) בהסכם לא צוין המספר הכולל של המתקנים שיוקמו וגם לא צוינו כמויות המתקנים שיוקמו בכל תקופה ומועדי הקמתם. לדעת משרד מבקר המדינה, היעדרם של נתונים מהותיים אלה בהסכם היה בו כדי לפגוע בהשגה יעילה של יעדי הפרויקט ובבקרה על התקדמותו. נוסף על כך, מאחר שהצלחתו של הפרויקט הייתה תלויה במאמץ שיווקי של המבצע מן הראוי היה לבחון אם יש מקום לתמרץ את המשכ"ל באמצעות הענקת תמורה לפי מספר המגרשים שיוקמו בפועל ומועדי הקמתם.²⁸

המשכ"ל ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 כי לא היה מקום לקשור בין שכר טרחתה למספר המתקנים שיוקמו, מאחר והפרויקט אופייני בחוסר ודאות כל הקשור ליעדיו וזאת בשל התלות בגורמים שלישיים - הרשויות המקומיות. החברה נדרשה במסגרת הפרויקט לפנות לרשויות מקומיות רבות וללוות את המעוניינות שביניהן משלב איתור הקרקע לטובת הפרויקט ועד לשלב הקמת המגרש בפועל, גם אם לעיתים בשל נתונים שונים, שלא היו תלויים בחברה, לא יצא הפרויקט אל הפועל.

(ב) בדוח מבקר המדינה האמור שעסק במשכ"ל נאמר, בין היתר, כי שיעורי העמלות שגובה המשכ"ל בגין עריכת מכרזים ובגין שירותי הניהול הם 1% עד 10.5%. משרד מבקר המדינה העלה כי עד אוגוסט 2007 שילמה המועצה למשכ"ל בגין הפרויקט כ-12 מיליון ש"ח, מתוכם כ-9 מיליון ש"ח בגין הקמת המגרשים וכ-3 מיליון ש"ח בגין עמלת ניהול על פי ההסכם. מכאן שעד המועד האמור שילמה המועצה למשכ"ל בגין עריכת המכרזים וניהול הפרויקט עמלה בשיעור גבוה וחריג של כ-25%. מהמסמכים אי-אפשר לדעת מדוע שולמה עמלת ניהול בשיעור כה גבוה וחריג, אף שהפרויקט אינו מורכב, היקפו הכספי אינו גדול והתשלום למשכ"ל לא התבסס על השגת יעדים של מספר מגרשים ומועדי הקמתם.

המועצה הסבירה כי שיעור העמלה האמור נובע מתשלום חלק הארי של התמורה למשכ"ל בתחילת הפרויקט. נוסף על כך, הסבירה המועצה כי כל עוד הפרויקט לא הסתיים אי-אפשר לקבוע את שיעור העמלה ששולמה בו. לדעת המועצה, הפרויקט היה מורכב לניהול, ועמלה בשיעור 15% מהיקפו הכספי היא סבירה לחלוטין. גם המשכ"ל כתבה למשרד מבקר המדינה ש"יש להתייחס לעמלה הכוללת אשר הייתה אמורה להיות משולמת לה במסגרת הפרויקט, אל מול יעדי הפרויקט והיקפיו, וזאת במועד חתימת החוזה". עוד כתבה המשכ"ל כי לו הפרויקט היה מסתיים בתאריך היעד שלו, אוקטובר 2006, היה שיעור העמלה 13% בלבד, ושיעור זה אינו חריג בהתחשב במורכבות הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שרובם המכריע של המתקנים כבר הוקמו במועד סיום הביקורת, כבר אפשר להעריך כי שיעור העמלה יהיה גבוה ואף גבוה מן השיעור שנקבה בו המועצה. זאת ועוד, מהנתונים עולה שהעמלה הגבוהה למשכ"ל נבעה במידה רבה משיטת התשלום שנקבעה לה ולחברה א', שעמה התקשרה לצורך פיקוח על הקמת המתקנים ושיווק הפרויקט לרשויות המקומיות - תשלום לפי משך זמן הפרויקט.

28 צוין כי בהסכם לא נקבע הסכום הכולל שתקבל המשכ"ל עבור ניהול הפרויקט, אלא נקבע סכום חודשי שתקבל. בעניין זה ראו להלן עמ' 1289.

(ג) המועצה לא בחנה את האפשרות להפריד בין קבלת שירותים לניהול מכרז להקמת המגרשים ובין קבלת שירותים לניהול הפרויקט לפני שהתקשרה עם המשכ"ל. זאת ועוד, בהסכם בין המשכ"ל למועצה לא הייתה הבחנה בין התמורה שתשלם המועצה בגין השירותים לניהול המכרז לתמורה שתשלם בגין ניהול הפרויקט, ולכן אי-אפשר לדעת כיצד מתפלג התשלום האמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, המועצה הייתה צריכה לשקול להפריד בין הפעילויות, לקיים מכרז נפרד לקבלת שירותי ניהול לפרויקט, ולהתקשר למטרה זו עם הגורם שהצעתו הייתה הראויה ביותר מבחינת האינטרסים שלה. אי-הפרדה זו אפשרה למשכ"ל לממש את היתרון שהוקנה לה בתחום עריכת מכרזים עבור רשויות מקומיות ולכרוך אותו בתחום ניהול הפרויקט, שעוסקות בו חברות רבות בשוק²⁹. בכריכת מתן שני השירותים יחד נהנתה המשכ"ל מיתרון לא הוגן בנושא ניהול הפרויקט. כאמור, לצורך ניהול הפרויקט התקשרה המשכ"ל עם חברה פרטית ולמעשה שימשה בתחום זה גורם מתווך בלבד בין המועצה לחברה שניהלה את הפרויקט בפועל. מכאן שלמועצה לא היה כל יתרון בהתקשרות עם המשכ"ל לצורך ניהול הפרויקט, ואת פעולת ההתקשרות עם חברה פרטית היא יכולה לעשות בעצמה. כאמור, המשכ"ל קיבלה עמלת ניהול גבוהה וחריגה, וממסמכי המועצה והמשכ"ל אי-אפשר לדעת מדוע שילמה לה המועצה עמלת ניהול בשיעור כה חריג.

המשכ"ל כתבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי המועצה היא גוף סוברני ולא נכפו עליה שירותים שונים בכריכה אחת: "בפני המועצה הוצגו כלל השירותים שמציעה החברה ויתרונותיה היחסיים היכולים לסייע בהוצאתו לפועל וקידומו של פרויקט ייחודי זה... אין ספק כי לאור המורכבות והייחודיות של הפרויקט שנפרס במקביל על רשויות מקומיות רבות ברחבי הארץ, העדיפה המועצה באופן מושכל וסביר ביותר, לקבל את מלוא השירותים מגורם מקצועי אחד". כמו כן ציינה המשכ"ל כי סיפקה מערכת שלמה של שירותי ניהול, פיקוח ובקרה, ולא הייתה רק גורם מתווך.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהמועצה לא בחנה הצעות של חברות אחרות העוסקות בניהול פרויקטים, היא לא יכולה לדעת אם הצעת המשכ"ל הייתה ההצעה הטובה והמתאימה ביותר שהייתה יכולה לקבל לביצוע העבודה. זאת ועוד, את עיקר מערכת שירותי הניהול לפרויקט סיפקה חברה אחת שהמשכ"ל שכרה את שירותיה.

(ד) מאחר שאינטרס ההתאחדות והמועצה הוא להגדיל ככל האפשר את מספר המגרשים שיוקמו בפרויקט בתקציב נתון ולקצר את משך הקמתם, אינטרס זה היה צריך לבוא לידי ביטוי בהסכם שנחתם עם המשכ"ל ובהסכם בין המשכ"ל לחברה שניהלה עבורה את הפרויקט, אולם משרד מבקר המדינה העלה שלא כך היה. להלן הפרטים:

(1) בהסכם בין המועצה למשכ"ל (שנחתם כאמור בספטמבר 2005) נקבעה התמורה למשכ"ל כדלהלן: (1) עם חתימת ההסכם - 680,000 ש"ח; (2) במועד קביעת הזוכים במכרז - 800,000 ש"ח; (3) מינואר 2006 עד אוקטובר 2006 - סך חודשי של 120,000 ש"ח. אם הפרויקט יימשך לאחר אוקטובר 2006, תהיה החברה זכאית ל-60,000 ש"ח בגין כל חודש נוסף; אם היקף העבודה במסגרת הפרויקט יהיה גדול מ-20 מיליון ש"ח (כולל מע"מ), תהא החברה זכאית לתקורה נוספת בשיעור 8% מהיקף העבודות שיבוצעו במסגרת הפרויקט, נוסף על הסכום האמור.

29 בעניין זה ראה בדוח מבקר המדינה על הביקורת ברשויות מקומיות, דצמבר 2005.

(2) בהסכם (ללא תאריך - ראו בעניין זה להלן) בין המשכ"ל לחברה א' נקבעה התמורה כדלהלן: (1) במהלך התקופה שבין 1.5.05 ל-31.8.05 - שכר טרחה חודשי קבוע בסך 50,000 ש"ח (לא כולל מע"מ); (2) במהלך התקופה שבין 1.9.05 ל-31.10.06 - שכר טרחה חודשי קבוע בסך 68,625 ש"ח (לא כולל מע"מ).

מההסכמים דלעיל עולה כי לאחר השלב הראשוני של חתימת ההסכם וקביעת הזוכים במכרז, שבו שולמה תמורה מוגדרת למשכ"ל, התשלומים למשכ"ל ולחברה א' שולמו על פי משך זמן הפרויקט. במתכונת זו יש תמריץ להאריך את משך הפרויקט וכך להגדיל את הסכום המצטבר של שכר הטרחה.

המשכ"ל כתבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי הפרויקט אופייני בחוסר ודאות לגבי תוצאותיו, ובשל היקף המשאבים שנדרשו מטעם המשכ"ל כדי להוציאו אל הפועל, לא היה מקום להתנות את שכר הטרחה במספר המגרשים שיוקמו. עוד כתבה המשכ"ל כי היא דואגת בראש ובראשונה לאינטרס של הרשויות המקומיות, ולכן היא פועלת להשלמת הפרויקטים שהיא מנהלת בחיסכון וביעילות, לעתים קרובות בניגוד לשיקולים כלכליים.

חברה א' כתבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי היא לא התקינה בעצמה את המתקנים ולא הייתה לה שליטה על לוח הזמנים של הפרויקט, והיא פעלה במלוא המרץ כדי לקדם את הפרויקט בדרך המיטבית, ככל שהדברים היו בידיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, דווקא בפרויקטים שהצלחתם תלויה במאמץ שיווקי של הקבלן המבצע יש חשיבות לתמריץ אותו באמצעות יצירת קשר בין שכר הטרחה שלו להצלחת הפרויקט ולסיומו במועד בהתאם ללוח הזמנים שנקבע. המועצה הייתה צריכה לפרט בהסכם עם המשכ"ל את מספר המתקנים שיוקמו במסגרת הפרויקט ואת מועדי הקמתם ולקבוע בהסכם כי התשלומים ישולמו לפי מספר המתקנים שתצליח להקים בפועל ולא לפי משך זמן הפרויקט. נוסף על כך, היה עליה לוודא כי הנתונים בהתקשרויותיה של המשכ"ל עם גורמים שונים במסגרת הפרויקט יהיו תואמים לנתונים אלה בהתקשרותה של המשכ"ל עמה. על המועצה ומוסדותיה לבדוק בהקדם את הנסיבות לחתימת ההסכם עם המשכ"ל במתכונת האמורה, מה היו הסיבות לגיבוש ההסכם במתכונת זו, ואילו גורמים במועצה היו שותפים לגיבושו של ההסכם במתכונת זו. על המועצה לפעול על פי המתחייב מתוצאות בדיקה זו ולנקוט את הצעדים הדרושים למניעת הישנות הדבר בהתקשרויותיה האחרות.

התקשרויות המשכ"ל במסגרת הפרויקט

בדוח מבקר המדינה על המשכ"ל³⁰ נאמר, בין היתר, בעניין מעמדה המשפטי כדלהלן:

"בתי המשפט³¹ מצאו לנכון להחיל נורמות מתחום המשפט המנהלי על תאגידים הפועלים בתחום המשפט הפרטי ולהם מאפיינים ציבוריים, וכך לראות בתאגידים אלה גופים דו-מהותיים... משכ"ל מאוגדת כחברה פרטית בעירבון מוגבל, אך יש לה מכלול תכונות המלמדות על זיקתה לתחום הציבורי ומאפיינות גוף דו-מהותי, כאמור. משום כך אפשר לראות במשכ"ל גוף שמתקיימים בו תנאים דומים לתנאים המתקיימים בגופים שבתי המשפט מגדירים אותם בפסיקתם גופים 'דו-מהותיים'... כגופים דו-מהותיים החברות אמורות להיות כפופות לכללי המשפט המנהלי החלים על גופים ציבוריים, לרבות החובה לפעול בהגינות ובסבירות, בלי שיקולים זרים, מתוך שוויון וללא אפליה" (ההדגשה אינה במקור).

משרד מבקר המדינה בדק באיזו מידה פעלה המשכ"ל על פי הנורמות שנקבעו בדוח האמור בעניין התקשרויותיה במסגרת הפרויקט.

התקשרות עם חברה א'

בהסכם בין המשכ"ל לחברה א' (שנחתם, כאמור, ללא תאריך) הזמינה המשכ"ל מהחברה תיאום ופיקוח בכל הקשור להזמנת הפריטים הכלולים במכרז שערכה המשכ"ל לצורך הפרויקט, לאספקתם ולהתקנתם על פי תנאי המכרז. העבודות שהוזמנו מחברה א' במסגרת ההסכם היו, בין היתר, שיווק הפרויקט לרשויות המקומיות (שכנוע הרשויות שנמצאו זכאיות למגרש לבקש את הקמתו), ליווי שלבי התכנון והביצוע ודיווח תקופתי למשכ"ל, קביעת התיקונים הדרושים במתקנים שהוקמו ורישום העבודות שלא בוצעו לפי התכנית או הוראות הבטיחות של מכון התקנים.

התמורה שנקבעה לחברה א' בהסכם הייתה, כאמור, שכר טרחה חודשי קבוע. נוסף על כך, בהסכם ניתנה אפשרות למשכ"ל להעסיק את חברה א' גם בעבודות שאינן מתקצבות על ידי המועצה³², לפי שכר טרחה של 45% מעמלת המשכ"ל.

1. משרד מבקר המדינה העלה כי לפני התקשרות המשכ"ל עם חברה א' לצורך ביצוע הפרויקט לא פנתה המשכ"ל לחברות אחרות שעוסקות בבקרה ובפיקוח על פרויקטים בבקשה שיציעו הצעות להתקשרות.

המשכ"ל כתבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי היא פועלת על פי הכללים החלים על הרשויות המקומיות ותקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, וכי תקנות אלה פוטרות לחלוטין מחובת מכרז לגבי "התקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמן מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ וכיוצא באלה" (ההדגשות

30 דוח מבקר המדינה על הביקורת ברשויות המקומיות, דצמבר 2005, עמ' 283.

31 ראו בעניין זה בג"ץ 731/86 מיקרוסף נ' חברת החשמל לישראל בע"מ ו-1 אח', פ"ד מא(2) 449; ע"א מספר הליך 294/91 חברה קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום, פ"ד מו(29) 464; ע"ב (תל אביב-יפו) 300851/98 מפעל הפיס נ' גדעון גדות ואח' (מובא מתקדין).

32 הכוונה לעבודות יישור השטח והכנתו למתקנים, שנעשו על חשבון הרשויות המקומיות. אם הרשויות היו פונות למשכ"ל לביצוען, חברה א' הייתה מבצעת אותן תמורת העמלה דלעיל.

במקור). כמו כן ציינה המשכ"ל כי בפרויקט היה צורך ביועצים בעלי התמחות מולטי דיסציפלינרית שבכללה סיוע באיתור קרקע מתאימה, ביצוע עבודות תשתית ובקרה על התקנת המתקן על פי תקנים בין-לאומיים, וכי היא העסיקה בעלי מקצוע רק לאחר שבחנה את מקצועיותם ואת ניסיונם בעבודה.

לדעת משרד מבקר המדינה גם במצב בו ניתן לסווג את ההתקשרות כפטורה ממכרז, עדיף לקיים הליך תחרותי כדי להבטיח הגינות ושוויון הזדמנויות. לכן היה על המשכ"ל לקבל כמה הצעות לפני שהתקשרה עם חברה א'. בדרך זו גם הייתה המשכ"ל יכולה לוודא שבחברה בהצעה הטובה והמתאימה לה ביותר.

2. התקשרות של חברה ציבורית כדוגמת המשכ"ל עם קבלן לשם ביצוע עבודה צריכה להיעשות לפני תחילת עבודתו בפועל, על פי הסכם כתוב הקובע במדויק את משך ההתקשרות, את מועד סיומה ואת התמורה שתשולם לקבלן בכל תקופת ההתקשרות. בהסכם צריך להיות מצוין גם מועד חתימתו.

(א) משרד מבקר המדינה העלה כי ההסכם בין המשכ"ל לחברה א' נחתם בדיעבד לאחר שהחברה כבר הועסקה בביצוע עבודות עבור הפרויקט. מלבד זאת ההסכם אינו נושא כאמור תאריך של מועד חתימתו, ונקבע בו כי הוא יהיה בתוקף מיום 1.5.05³³, כנראה כדי לאפשר לכלול בו עבודות שביצעו לפני חתימתו. לדעת משרד מבקר המדינה, דרך פעולה זו של המשכ"ל אינה עולה בקנה אחד עם הנורמות שהמשכ"ל מחויבת בהן כגוף שחלים עליו כללי המשפט הציבורי, והיא מעלה ספקות לגבי נאותות התשלומים ששילמה, פוגעת באמון הציבור כלפיה ונוגדת סדרי מינהל תקין. אי-אפשר לדעת אם המועצה ידעה על חתימת ההסכם האמור עוד לפני שהיא חתמה על הסכם עם המשכ"ל בעניין זה.

על המוסדות המנהלים של המועצה והמשכ"ל לבדוק מה היו הנסיבות לחתימת ההסכם בין המשכ"ל לחברה א' במתכונת האמורה תוך החלתו לעבר, ומדוע הוא אפשר לחברה א' לקבל תשלום על עבודתה כארבעה חודשים לפני שחתמו המועצה והמשכ"ל על הסכם לביצוע הפרויקט.

(ב) כאמור, בהסכם בין המשכ"ל לחברה א' נקבעה התמורה לחברה א' כשכר טרחה חודשי קבוע עד 31.10.06. בהסכם לא נקבעה התמורה לחברה א' לאחר אוקטובר 2006 ולא נקבע בו תאריך לסיום ההתקשרות, אלא נאמר שהוא "יהא בתוקף מיום 1.5.05 ועד תום תקופת המכרז או עד להשלמת העבודות על פי הזמנות העבודה שתוצאנה למפקח בגין חוזה ההתקשרות בין הקבלנים לבין הרשויות המזמינות שנערכו במסגרת המכרז [לבחירת ספקי המגרשים] באמצעות החברה, ונמסרו למפקח [חברה א'], אפילו תארכנה לאחר תום תקופת המכרז".

משרד מבקר המדינה העלה כי המשכ"ל המשיכה להעסיק את חברה א' גם לאחר אוקטובר 2006, בלא שנתנה לה הוראה בכתב בעניין זה ובלא שנקבע ביניהן גובה שכר הטרחה שישולם לה. רק בפברואר 2007, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, סוכם בין הצדדים שהחברה תקבל בתחולה למפרע מנובמבר 2006 סך של 42,000 ש"ח לחודש במקום 68,000 ש"ח לחודש שקיבלה עד מועד זה. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המשכ"ל להסדיר את תנאי התקשרות ההמשך מראש.

33 ההסכם בין המשכ"ל למועצה נחתם, כאמור, רק בספטמבר 2005.

3. כאמור, שכר הטרחה של חברה א' הוא שכר חודשי קבוע המשולם על ידי המשכ"ל. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהמועצה, שהזמינה את הפרויקט, תנחה את המשכ"ל להתקשר עם חברה א' במתכונת שתמריץ אותה לפעול לסיום הפרויקט בהקדם ותמנע אפשרות לקבלת תמורה לאחר המועד שנקבע לסיומו.

המשכ"ל כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אכן החלה להעסיק את חברה א' בטרם נחתם החוזה עמה, וכי היא משלמת לחברה שכר טרחה חודשי קבוע מן הסיבות שהיא עצמה מקבלת תשלומים קבועים מהמועצה. עוד ציינה המשכ"ל כי שכר הטרחה לחברה א' השתנה במהלך הפרויקט לפי המשאבים שנדרשו ממנה: בתחילת הפרויקט, בשלב ניסוח המכרז, שולם שכר טרחה חודשי נמוך משכר הטרחה החודשי ששולם בתקופת ביצוע העבודות בפועל.

חברה א' כתבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי עשתה ככל יכולתה לקדם את הפרויקט במקצועיות וביעילות, אף שלוח הזמנים של הפרויקט לא היה תלוי בה. המשכ"ל ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הערכות המחיר הראשוניות למגרש היו גבוהות ב-25% מן התוצאות שהתקבלו במכרז שפרסמה החברה, וכי תוצאות המכרז הביאו לידי חיסכון ניכר בעלויות ואפשרו הקמת יותר מתקנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את התקשרותה של המשכ"ל עם חברה א' ללא בחינת הצעות אחרות ואת הנחייתה לחברה להתחיל בכיצוע העבודות בפרויקט לפני שנחתם הסכם ביניהן ולפני שהמשכ"ל חתמה על הסכם בעניין הפרויקט עם המועצה. התנהלותה הבלתי תקינה של המשכ"ל באה לידי ביטוי גם בהמשך עבודתה של חברה א' בפרויקט לאחר שפג ההסכם עמה ובלא שהמשכ"ל חתמה עמה הסכם חדש לגבי שכר טרחה. התנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם חובת הנאמנות של המשכ"ל לאינטרס הציבורי בהיותה גוף ציבורי, מעלה ספקות לגבי נאותות התשלומים ששילמה המשכ"ל לחברה א', ומעלה חשד שביסוד ההתקשרות עמדו אינטרסים זרים שאינם קשורים לצורך בניהול הפרויקט בצורה הטובה והיעילה ביותר.

התקשרות עם חברה לאספקת מתקנים

בדצמבר 2005 בחרה המשכ"ל שלושה קבלנים שהציעו את המחירים הזולים ביותר במכרז הבין-לאומי שערכה לאספקת המתקנים ולהתקנתם. יצוין כי על פי המכרז האמור נדרשו הקבלנים להתחייב למסור את המגרש מוכן לשימוש הרשות המזמינה בתוך 25 יום ממועד צו התחלת עבודה. המשכ"ל קבעה כי כל אחד מהספקים האמורים יוכל להגיש את הצעתו לאספקת המתקנים ולהתקנתם לאחר שהרשויות המקומיות יכשירו את השטחים המיועדים למתקנים וימציאו לגביהם את האישורים הדרושים מגורמי התכנון. ביוני 2006 הודיעה חברה א' למשכ"ל כי אחד הספקים (להלן - חברה ב') הודיע לה בכתב כי לא יוכל לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו לאספקת המתקנים בפרויקט ולהתקנתם עקב בעיות הקשורות בספק שלו בחו"ל.

חברה ב' כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2007 כי אי-העמידה בלוחות הזמנים נגרמה משינויים שנאלצה להכניס במתקנים שייבאה מחו"ל, לפי דרישת המשכ"ל. היא הוסיפה כי אף שלא עמדה בלוחות הזמנים לא התחייבה הפסקת פעילותה בפרויקט משום שהוא התמשך תקופה ארוכה דייה. המשכ"ל כתבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי לאחר מציאת פתרונות לאי-התאמות בין הנדרש במכרז לדוגמה שהעמידה החברה עמדה חברה ב' בהתחייבותיה ובהצעתה במכרז, ואף נחתמו עמה שלושה הסכמי התקשרות לאספקת מגרשי מיני-פיץ' ולהתקנתם.

לדעת משרד מבקר המדינה, זמן אספקת המתקנים והתקנתם היה אחד מתנאי המכרז והוא מרכיב חשוב בביצוע הפרויקט. נמצא כי על אף הודעתה של חברה ב' כאמור לעיל, המשיכה המשכ"ל לפנות אליה בבקשה שתגיש הצעות מחיר לאספקת המתקנים ולהתקנתם (בהליך התחרות בין הספקים שנבחרו במכרז).

המועצה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי קצב הקמת המתקנים בפרויקט לא נפגע, והכנסת קבלן נוסף לעבודה הייתה עלולה לעכב את הפרויקט בשל הליכים משפטיים שככל הנראה היו נקטים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מיד לאחר הודעתה של חברה ב', היה על המשכ"ל, בתיאום עם המועצה, לבחון אם קידום הפרויקט באופן יעיל אינו מחייב גיוס שלושה קבלנים - כמתוכנן - שיוכלו לעמוד בלוח הזמנים לאספקת המתקנים בפרויקט ולהתקנתם..

התקשרות עם יועץ הנדסי

לצורך בקרה הנדסית על ביצוע הפרויקט התקשרה המשכ"ל עם יועץ הנדסי. בחוזה שעליו חתמו המשכ"ל והיועץ נקבע כי שכר טרחתו יהיה 85,000 ש"ח, שישולמו לפי התקדמות הפרויקט.

משרד מבקר המדינה העלה כי המשכ"ל לא פנתה ליועצים הנדסיים אחרים כדי לקבל הצעות לביצוע הבקרה ההנדסית לפני שהתקשרה עם היועץ ההנדסי.

המשכ"ל כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היועץ נחשב לאחד המומחים המובילים בתחום, והיא העסיקה אותו לאחר שבחנה את כישוריו, את מקצועיותו ואת ניסיונו בעבודה, כפי שהיא עושה לפני שהיא מתקשרת עם בעלי מקצוע אחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שקבלת מספר הצעות מאפשרת השוואה ביניהן ובחירה של ההצעה הטובה והיעילה ביותר, ראוי היה שהמשכ"ל תפנה ליועצים נוספים בבקשה שיציעו הצעות ותשווה ביניהן. בדרך זו יכלה המשכ"ל לוודא שהיא מקבלת את ההצעה הטובה והמתאימה לה ביותר.

העסקת מתאמים בפרויקט

המועצה יכולה להעסיק כוח אדם באחת משתי הדרכים האלה: 1. במישרין או באמצעות חברות כוח אדם, על פי נוהלי המועצה בנושא; 2. כנותני שירותים או כיועצים, על פי הוראות חוק חובת המכרזים.

במאי 1993 נכנס לתוקפו חוק חובת המכרזים, ובו הוחלה על המועצה החובה שלא להתקשר בחוזה לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אלא באמצעות מכרז פומבי³⁴. באוגוסט 1995³⁵ קבע היועץ המשפטי של המועצה בחוות דעת שהכין כי חוק חובת המכרזים חל על התקשרויות המועצה, ואם המועצה אינה חפצה לקיים מכרז היא יכולה לבקש פטור מחובת מכרז להתקשרות מסוימת, ובסמכותה של ועדת הפטור³⁶ לפטור אותה מחובת מכרז מטעמים מיוחדים.

על פי נוהלי המועצה מפרוואר 2003, קליטת עובדים חדשים במועצה, בין באמצעות חברות כוח אדם ובין במישרין על ידיה, תיעשה רק לאחר מיון של כמה מועמדים. על המועמדים לעבור ריאיון אצל מנהל היחידה למשאבי אנוש ואצל מנהל היחידה שבה הם מיועדים לעבוד. במידת הצורך ייבחנו המועמדים בבחינה מעשית על ידי מנהל היחידה או בבחינה פסיכומטרית.

מהאמור לעיל עולה כי בין שהעסקה נעשית במישרין או באמצעות חברת כוח אדם ובין שהיא נעשית באמצעות התקשרות למתן שירותים, חובה על המועצה לבחון כמה מועמדים ולהעסיק את המתאים לה ביותר.

לפי מידע שמסר המשנה למנכ"ל המועצה וראש המטה שלה דאז, מר יצחק שני, למשרד מבקר המדינה, בתחילת שנת 2005 בחנה המועצה אפשרויות להעסקתם של שני חברי מרכז הליכוד כמתאמים (יועצים) בפרויקט. לא נמצא במועצה מסמך שבו עלה צורך בהעסקת מתאמים בפרויקט. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי לאחר שהתברר כי המועצה אינה יכולה להעסיקם, במישרין או באמצעות חברת כוח אדם, המליץ מנכ"ל המועצה דאז מר שאול שניידר (להלן - מנכ"ל המועצה)³⁷ למשכ"ל להעסיק בפרויקט את שני חברי מרכז הליכוד. להלן הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בבדיקת הנושא:

1. באוגוסט 2005 הודיעה חברה א' למשכ"ל כי היא בחרה במר נפתלי לוגסי ובמר יוסי לוי (להלן - המתאמים) לתיאום ביצוע הפרויקט ברשויות המקומיות. בספטמבר 2005 חתמה חברה א' על חוזה העסקה של מר לוגסי, שבו נקבע כי שכרו יהיה 25,875 ש"ח בתוספת מע"מ לחודש, ועל חוזה העסקה של מר לוי, שבו נקבע כי שכרו יהיה 21,700 ש"ח בתוספת מע"מ לחודש. בהסכמי ההעסקה של המתאמים עם חברה א' נכתב כי תפקידם יהיה, בין היתר, כדלהלן: "א. קידום ולווי הפרויקט ברשויות מקומיות. ב. ביצוע הפעולות הדרושות להערכות ולהתארגנות הגורמים השונים הקשורים לביצוע העבודות במסגרת הפרויקט, לרבות חתמת כל המסמכים וכתבי ההתחייבות הרלוונטיים ברשויות המקומיות. ג. השתתפות בדיונים הקשורים לביצוע עבודות ו/או לחוזים עם הקבלנים בקשר עם הפרויקט ו/או המכרז, כולל תיאום עם נציגי הרשויות המזמינות, לפי דרישת החברה. ד. סיוע בגביית תשלומים המגיעים מהרשויות המזמינות/או מהגופים המתקצבים במסגרת המכרז. ה. נושאים נוספים שידרשו ע"י החברה".

- 34 חוק חובת המכרזים קובע, בין היתר, כי תאגיד שהוקם בחוק לא יתקשר בחוזה לביצוע עסקה או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אלא על פי מכרז. המועצה היא תאגיד שהוקם בחוק.
- 35 בעניין זה ראו גם דוח מבקר המדינה על הביקורת באיגודים, מאי 2001, עמ' 47.
- 36 מליאת המועצה מינתה ב-5.8.93 ועדת פטור ממכרז, שבה חברים מנכ"ל המועצה (יו"ר), הסמנכ"ל לכספים ולמינהל והיועץ המשפטי.
- 37 ב-31.8.07 סיים מנכ"ל המועצה את תפקידו.

בעקבות המידע בנושא שהתקבל ב-17.9.06 (עוד לפני תחילת הביקורת) הפנה משרד מבקר המדינה למשכ"ל את השאלה "האם הייתה למועצת ההימורים או למשכ"ל מעורבות כלשהיא בקביעת בעלי התפקידים שיועסקו על ידי החברות הקשורות לפרויקט". ממלא מקום מנכ"ל המשכ"ל דאז³⁸, כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה ב-18.9.06 כי "מבירור שערכתי, המועצה להסדר ההימורים בספורט המליצה בפנינו כי מתן שירותי התאום מול הרשויות המקומיות יעשה על ידי מר נפתלי לוגסי ומר יוסי לוי, ואנו העברנו המלצה זו [לחברה א'] אשר מספקת את שירותי התיאום והפיקוח בפרויקט זה" (ההדגשה אינה במקור). העתק המכתב הומצא ליו"ר דירקטוריון המשכ"ל, למנכ"ל המשכ"ל וליועצת המשפטית של המשכ"ל וכן למנהל קרן המתקנים של המועצה.

במכתב נוסף שכתב משרד מבקר המדינה ב-19.9.06 לממלא מקום מנכ"ל המשכ"ל דאז הוא נשאל בין היתר "מיהו הגורם במועצה אשר המליץ בפניכם, כי מתן שירותי התיאום מול הרשויות המקומיות יעשה על ידי מר נפתלי לוגסי ומר יוסי לוי" (להלן - ההמלצה). אם ההמלצה הועברה לכם בכתובים, נבקשכם להמציא העתקה למשרדנו. אם לא, נבקשכם להודיענו כיצד הועברה". בתשובתו למשרד מבקר המדינה ב-26.9.06 ציין ממלא מקום מנכ"ל משכ"ל כי "ככל הזכור לגורמים שהיו מעורבים במישרין בעניין, שמם של שני המתאמים, מר לוגסי ומר יוסי לוי, הועברו [למשכ"ל] כמי שלדעת מנכ"ל המועצה יכולים להיות מתאמים לביצוע עבודות התאום, ומתאמים אלה ידועים לחברה בהיכרותם וקשריהם בתחום המוניציפאלי. שמותיהם של המתאמים הועברו לחברה [א'] לצורך בחינת התאמתם, וכל שידוע [למשכ"ל] הוא שחברה א' התקשרה עם המתאמים לאחר שבחנה אותם ואת התאמתם לתפקיד. ככל אופן, המלצה זו לא ניתנה בכתובים, אלא הועלתה במסגרת הדיונים הרבים שהתקיימו לגיבוש הפרויקט ולהפעלתו" (ההדגשה אינה במקור). העתק המכתב הועבר למנכ"ל המשכ"ל. מנהל חברה א' ציין בפגישה עם צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה באפריל 2007 כי המשכ"ל המליצה לו להעסיק את שני המתאמים האמורים, והציגה אותם כמי שמוכרים לה כבעלי ניסיון בעבודה עם רשויות מקומיות, אך "לא הופעל עליי לחץ להעסיקם". עוד ציין מנהל חברה א' שהחברה פרסמה בעיתון מודעה לקבלת הצעות לתפקיד מתאמים בפרויקט, ובעקבותיה הוא ראיין את שני המתאמים ומועמד נוסף, והם נמצאו עדיפים ממנו לביצוע העבודה.

מתשובת ממלא מקום מנכ"ל המשכ"ל עולה כי ההמלצה להעסקת שני המתאמים בפרויקט על ידי חברה א' הייתה של מנכ"ל המועצה. כאמור המתאמים הם חברי מרכז הליכוד.

בבית המשפט העליון נפסקה הלכה בדבר הראיה לקיומו של מינוי פוליטי: "הראיה בדבר קיום מינוי פוליטי - מפלגתי במינוי צריך ויהא בה כדי לעורר ספק מהותי בדבר השפעתו של מינוי פסול זה. מחד גיסא, לא די בתחושות, בהשערות והנחות בלבד, ומאידך גיסא, אין צורך בראיה מוכחת, שעל פי רוב היא אינה בנמצא ובדרך כלל אינה בהשגה. די ביצירת ספק מהותי, שיסודו בחשד סביר וממשי בדבר קיומו של מינוי פוליטי-מפלגתי פסול במינוי. משהוכח ספק מהותי כזה, עובר נטל הראיה על בעל המינוי, ועליו להוכיח שאין במינוי משום מינוי פוליטי פסול"³⁹ (ההדגשות אינן במקור).

38 החברה כתבה למשרד מבקר המדינה כי ממלא מקום המנכ"ל לא מילא, במישרין או בעקיפין, תפקיד בפרויקט או בהליכי קבלת ההחלטות הקשורים בו.

39 בג"ץ 4566/90 דקל ג' שר האוצר ואח'. פ"ד מה (1) 28; בעניין זה ראו גם דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה, אוגוסט 2004.

לדעת משרד מבקר המדינה, על פי המתואר לעיל יש ראייה לכאורה, לקיומו של מניע פוליטי-מפלגתי פסול במינוי. יש לראות בדאגה את העסקתם של המתאמים האמורים על ידי חברה א' בהמלצת מנכ"ל המועצה. זאת ועוד, מהמתואר לעיל עולה כי מדובר בניסיון לעקוף את המגבלות החוקיות החלות על המועצה כגוף ציבורי - שעל פיהן, כאמור, עליה לפרסם מכרז ולקבל כמה הצעות או לבדוק כמה מועמדים - ולהשפיע על גוף פרטי להעסיקם באמצעות חברה שעמה התקשרה המועצה.

בדצמבר 2006, במהלך הביקורת בנושא, הודיעה חברה א' למשכ"ל כי לאחר שכבר בוצעו כ-60% מעבודות התיאום ברשויות היא החליטה להפחית ב-50% את כוח האדם העוסק בתיאום עם הרשויות, ולכן הפסיקה בסוף אוקטובר 2006 את העסקתו של מר לוי. בינואר 2008 הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה כי שכרו של מר לוגסי הופחת בנובמבר 2006 ל-15,000 ש"ח בתוספת מע"מ.

בפגישה שקיים צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה עם מנכ"ל המועצה ביוני 2007 הכחיש המנכ"ל שהמליץ למשכ"ל להעסיק בפרויקט את מר לוי ואת מר לוגסי, וטען כי הוא לא פגש אותם ולא היה בקשר כלשהו אתם בעניין הפרויקט. דברי המנכ"ל נרשמו בתרשומת הפגישה שערך משרד מבקר המדינה.

2. (א) בתשובתו הראשונית של מנכ"ל המועצה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 הוא דחה מכול וכול את הטענה ששני המתאמים הועסקו על ידי חברה א' בעקבות פנייתו האישית למשכ"ל. המנכ"ל ציין כי הטענה הופצה כביכול על ידי המשנה למנכ"ל המועצה דאז, שהוא מסוכסך עמו, וכי המועצה התקשרה עם המשכ"ל כדי שתנהל עבורה את הפרויקט. "לאחר התקשרות זו פנה אלי מר יוסי לוי, וביקש לנהל את הפרויקט עבור המועצה (להבנתי הוא שמע על הפרויקט מההתאחדות לכדורגל, אך אולי אני טועה). הסברתי לו שהמועצה כבר התקשרה עם משכ"ל, וכי הוא חופשי לפנות למשכ"ל בעניין, אם הוא רוצה להיות מעורב בפרויקט. כעבור זמן התקשר אלי מנכ"ל משכ"ל ושוחח עמי על העניין. מדבריו הבנתי כי מר לוי אכן פנה למשכ"ל, וכי הוא הציג את הדברים כאילו הוא 'הופנה' אל משכ"ל בהמלצתי. אני הסברתי למנכ"ל משכ"ל, את שהיה, ואמרתי לו שמבחינתה של המועצה רשאי הוא לפעול בנושא על פי שיקול דעתו, הבלעדי. מעבר לכך לא היתה לי כל מעורבות בהעסקת 'המתאמים' במסגרת הפרויקט. לעניין זה אני מבהיר: לתפיסתי, מבחינתה של המועצה הגורם המחויב כלפיה בכל הנוגע להתקשרות האמורה היה משכ"ל בלבד. בהתאם, בחרה משכ"ל עצמה את הגורמים עימם התקשרה לשם מימוש התחייבותיה, ולמועצה ו/או [לי] לא היתה כל נגיעה בעניין" (ההדגשה במקור).

בעניין הודעתו של ממלא מקום מנכ"ל המשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי שמותיהם של שני המתאמים הועברו למשכ"ל כדי שלדעת מנכ"ל המועצה יכולים להיות מתאמים לביצוע עבודות התיאום, ציין מנכ"ל המועצה כי הוא אינו מכיר את ממלא מקום מנכ"ל המשכ"ל והוא נפגש אתו "רק פעם אחת או פעמים, וגם זאת - בפגישה או פגישות רבות משתתפים". עוד ציין מנכ"ל המועצה כי גם דברי ממלא מקום מנכ"ל המשכ"ל אינם יכולים לבסס את הטענות שהועלו כלפיו בטיוטת דוח הביקורת, שכן בתשובתו הראשונה למשרד מבקר המדינה הוא לא הבהיר, בין היתר, עם מי בירר את הנושא ומי מן המועצה המליץ כי מר לוגסי ומר לוי יהיו אחראים לתיאום עם הרשויות בפרויקט. מנכ"ל המועצה ציין כי מתשובתו השנייה של ממלא מקום מנכ"ל המשכ"ל עולה כי הוא לא שמע את הדברים במישרין ממנו וגם "הגורמים המעורבים" במשכ"ל לא שמעו המלצה זו ממנו: "לכל היותר, אולי מישו העביר למשכ"ל את תפיסתו על המחשבה שלי... המירב שיש בהמלצה - ככל שהיתה - הוא שהם יכולים להיות מתאמים לביצוע עבודות התיאום". הוא הוסיף כי גם המשכ"ל עצמה ידעה ש"מתאמים אלה ידועים לחברה בהיכרותם וקשריהם בתחום המונציפלי", ולכן היא העבירה את הנושא לבחינת חברה א'. עוד כתב מנכ"ל המועצה כי מנכ"ל חברה א' הודיע למשרד מבקר המדינה ש"המתאמים הומלצו על ידי המשכ"ל אך לא היה כל לחץ עליו" (ההדגשה במקור), ונוכח האמור לעיל לא היה לדעתו כל פסול בהתנהגותו.

מנכ"ל המועצה ציין גם כי חברה א' בחרה במתאמים "בלא כל לחץ של משכ"ל (ובטח לא של המועצה או שלי), לאחר חיפוש שכלל פרסום בעיתון, וראיון נוסף (מנכ"ל המועצה, המתאמים וחברה א' לא המציאו למשרד מבקר המדינה את הפרסום האמור). מנכ"ל חברה א' גם מציין שהם עשו את עבודתם בצורה הטובה ביותר". עוד ציין מנכ"ל המועצה כי בפגישתו ביוני 2007 עם צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה "לא טענתי בפני הביקורת שאיני מכיר את המתאמים"⁴⁰... בין כה ובין כה איני סבור כי הכרות איתי היא עילת פסילה או נימוק לאסור עליהם לעבוד בחברה שנתנה שירותים למועצה". בעניין היעדר מסמך במועצה המפרט את הצורך בהעסקת מתאמים בפרויקט ציין המנכ"ל כי "מבחינתי, לאחר ההתקשרות עם משכ"ל, לא היה כל צורך בהעסקת מתאמים". משכ"ל היתה אחראית כלפי המועצה על ביצוע כל הפרויקט, ולא התערבתי לה בדרך בו היא החליטה לבצע אותו". בסיום תשובתו ציין המנכ"ל כי לא "היו דברים מעולם, והמסקנה כאילו אני גרמתי להעסקת המתאמים - אין לה על מה לסמוך".

(ב) בא כוחה של חברה א' כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2008, בין היתר, כי החברה "בחנו את התאמתם של השניים לתפקיד מבחינה מקצועית בלבד ובוודאי שלא בהתאם לשיוכם לגוף פוליטי זה או אחר ... [וכן] המתאמים בעלי כישורים וניסיון בתחום המוניציפאלי... [לחברה] לא היתה ידיעה באשר למגבלות החוקיות החלות על המועצה, וכן באשר לשיוך ו/או זיקה פוליטית של מי מהמעורבים" (ההדגשה במקור). עוד ציין בא כוחה של חברה א' כי בהוראות ההסכם שבין המשכ"ל לחברה התחייבה החברה "להעסיק מפקחים ומתאמים מיקצועיים לפיקוח על ביצוע העבודות, במספר שיהיה דרוש לביצוע יעיל ומהיר של העבודות ולעמידה בכל התחייבויות החברה כלפי הרשות המזמינה והקבלן. [המשכ"ל] תהיה רשאית לדרוש [מהחברה] להעסיק מפקחים נוספים ככל שהעסקתם תהיה דרושה לעמידת [המשכ"ל] בכל התחייבויותיה... החברה התקשרה עם המתאמים, גם משום שנדרשה להעסיק מתאמים במסגרת ההסכם וגם משום שנדרשה לשווק את המכרז ברשויות המקומיות ולצורך כך נזקקה לכוח עבודה הבקיא בתחום המוניציפאלי. ההתקשרות עם המתאמים, נעשתה לאחר בחינת התאמתם, ובוודאי [שהחברה] לא הייתה חלק מההליך... שמטרתו לעקוף את המגבלות החוקיות החלות על המועצה... התמורה ששולמה [לחברה] סוכמה במסגרת מו"מ בין הצדדים, מדובר בתמורה אמיתית, וכמו בכל הסכם, התמורה חייבת לשקף את העלויות. בהתחשב בשקלול המטלות להן נדרשה [החברה] במסגרת הפרויקט, ובכלל זה כוח האדם הדרוש לביצועו, המדובר בתמורה סבירה... [החברה] ביצעה את עבודתה בצורה מקצועית ויעילה תוך שמירה על איכות השירותים אותם סיפקה" (ההדגשות במקור).

(ג) המשכ"ל כתבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2008, בין היתר, כי מדובר בפרויקט מורכב, שהוצאתו אל הפועל חייבה ומחייבת ניסיון, מקצועיות ויעילות בעבודה מול רשויות מקומיות רבות בזמן. המשכ"ל הוסיפה שהיא והגורמים המקצועיים מטעמה נדרשו לערוך ולפרסם מכרז ייחודי, ולנהל הליך שיווק יזום ואינטנסיבי שבכללו פנייה לרשויות המקומיות ושכנוען להקים מגרשי מיני-פיץ' בשטחן. נוסף על כך, הם נדרשו לסייע לרשויות המקומיות בהעמדת כל הנדרש כדי לאפשר את הקמת המגרשים על פי תנאי המכרז ודרישות המועצה, וכן ללוות את הליכי הקמת המגרשים עד חלוף שנת הבדק. עוד ציינה המשכ"ל בתשובתה כי "עמלת החברה נקבעה במשא ומתן ענייני ומקצועי בין הצדדים, בהתייחס גם להקצאת המשאבים הרבים אשר נדרשה החברה להעמיד לטובת הפרויקט, אם באופן ישיר ואם באמצעות העסקת יועצים מטעמה. אף פריסת התשלומים תאמה את אופיו הייחודי של הפרויקט". המשכ"ל ציינה כי אין כל קשר בין התקשרות המועצה עמה וגובה העמלה ששולמה במסגרת ההתקשרות ובין העסקתם של מתאמים אלו או אחרים בפרויקט, ודברים אלו נכונים גם לגבי העסקת היועצים בפרויקט. המשכ"ל הרחיבה בנושא זה וכתבה כי לצורך מתן חלק מהשירותים היא התקשרה עם יועצים מקצועיים המוכרים לה היטב ובעלי ניסיון רב, בעיקר בתחומים שנדרשו לפרויקט, והם קידמו את הפרויקט בצורה מיטבית. שכר הטרחה שנקבע

40 ביוני 2007 טען, כאמור, המנכ"ל לפני צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה כי הוא לא פגש את המתאמים.

ליועצים, כמו בכלל התקשוריות של המשכ"ל, נקבע על בסיס פרמטרים מקצועיים בלבד, ובהתקשוריות אלו לא הובאו בחשבון כל שיקולים זרים ובלתי מקצועיים.

(ד) מר לוי פירט בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2007 את יכולותיו ואת ניסיונו בתחום הספורט והשלטון המקומי, וציין כי לדעתו הם היו הגורם היחיד להתקשרות של חברה א' עמו לצורך ביצוע הפרויקט. מר לוי הוסיף כי ההתקשרות אינה קשורה לפעילותו הפוליטית, במישורין או בעקיפין, אלא נובעת מהכרה ביכולותיו ובניסיונו הרב בתחום.

עוד ציין מר לוי בתשובתו כי לאחר שראה פרסום שלפיו המועצה יוזמת הקמת מגרשי מיני-פיץ' הוא תיאם פגישה בנושא עם מנכ"ל המועצה, שלא הכירו לפני כן. בפגישה הוא ביקש לבחון כיצד יוכל להשתלב בניהול הפרויקט, אולם מנכ"ל המועצה הבהיר לו כי המועצה אינה מרכזת את הנושא וביצוע הפרויקט הועבר למשכ"ל. בפגישות שקיים עם המשכ"ל נאמר לו כי היא העבירה את ניהול הפרויקט לחברה א'. לפיכך הוא פנה לחברה א', ולאחר שהציג לפני מנכ"ל החברה את יכולותיו החליט המנכ"ל כי החברה תעסיק אותו כמתאם בפרויקט. מר לוי הוסיף כי היו לו הוצאות רבות בביצוע עבודתו והוא שילם אותן מכיסו.

יצוין כי מר לוי לא הכחיש בתשובתו למשרד מבקר המדינה שהוא פעיל במרכז הליכוד.

(ה) מר לוגסי כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2007 כי מילא בעבר תפקידים בכירים ברשות מקומית, ולכן כשנודע לו מפרסומים שונים על הפרויקט ועל הפעילות מול רשויות מקומיות שיש לבצע במסגרתו, "הדבר נראה בעיני כאופציה מתאימה לעבודה להענקת שירותים בתחום התמחותי למשכ"ל אשר מעסיקה יועצים חיצוניים בפרויקטים מסוימים". בעקבות זאת פנה מר לוגסי למשכ"ל והיא הפנתה אותו לחברה א'. לאחר שרואיין בחברה א' היא החליטה להעסיקו כמתאם מול הרשויות המקומיות בפרויקט. מר לוגסי ציין כי היו לו הוצאות רבות בביצוע עבודתו והוא שילם אותן מכיסו. הוא הוסיף כי הוא נבחר לתפקיד רק בשל כישוריו המקצועיים וניסיונו הרב, וחברה א' שבעת רצון מעבודתו.

יצוין כי מר לוגסי לא הכחיש בתשובתו למשרד מבקר המדינה שהוא פעיל במרכז הליכוד.

3. לפי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, עד אוגוסט 2007 הסתכמה עלות העסקתם של שני המתאמים בחברה א' בכמיליון ש"ח, שהם כשליש מעמלת המשכ"ל וכ-8.33% מעלות הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלא נמצא במועצה מסמך המפרט את הצורך בהעסקת מתאמים בפרויקט ונוכח האי-בהירות לגבי הנסיבות להתקשרות המועצה עם המשכ"ל לשם ניהול הפרויקט ולגבי הנסיבות של התקשרות המשכ"ל עם חברה א', עולות תמיהות באשר לנסיבות העסקתם של שני המתאמים ולהחלטות הקשורות בהעסקתם.



מהאמור לעיל עולה כי מעורבות מנכ"ל המועצה, שהזמינה מהמשכ"ל את ביצוע הפרויקט, הביאה לידי העסקתם של שני חברי מרכז הליכוד על ידי חברה המפקחת על ביצוע הפרויקט עבור המשכ"ל.

עולה השאלה אם העסקתם של השניים הייתה אכן מחויבת המציאות, ואם כן - אם ניתנה עדיפות להעסקתם של השניים לעומת מתאמים פוטנציאליים אחרים, ואם ההתקשרות של המועצה עם המשכ"ל לצורך ניהול הפרויקט, התקשרותה של המשכ"ל עם חברה א' והסכומים הניכרים ששולמו למתאמים עבור עבודתם בפרויקט היו אכן דרושים ומבוססים. נוסף על כך, נשאלת השאלה אם קיים קשר בין הסכום הניכר ששילמה חברה א' לשני המתאמים האמורים (יותר ממיליון ש"ח עד אוגוסט 2007) ועמלת ניהול הפרויקט הגבוהה ששילמה המועצה למשכ"ל ובין הסכמת המשכ"ל לפעול להעסקתם. האי-בהירות בנושא מעלה את החשש לכאורה כי עלות העסקת השניים נכללה בעלות ניהול הפרויקט ששילמה המועצה למשכ"ל. כאמור, מנכ"ל המועצה, המתאמים וחברה א' לא המציאו למשרד מבקר המדינה את המודעה בעיתון שלטענתם פורסמה בעניין ביצוע עבודות התיאום בפרויקט. לדעת משרד מבקר המדינה, על מוסדות המועצה והמשכ"ל לבדוק בהקדם את כל ההיבטים הקשורים בהעסקתם של שני המתאמים בחברה א', המועסקת בפרויקט שהמועצה הזמינה את ביצועו.

עמידה בלוח הזמנים לביצוע הפרויקט

1. ביולי 2005 סיכמו, כאמור, המועצה והמשכ"ל את "אבני הדרך" בביצוע הפרויקט ואת המועדים להשלמתן. להלן פירוט אבני הדרך, המועדים שתוכננו להשלמתן כפי שהוצעו בישיבה זו, מועד ביצוע בפועל והפער בין המועד המתוכנן למועד בפועל, נכון לאוגוסט 2007:

"אבן הדרך"	מועד מתוכנן ⁴¹	מועד בפועל	פער בחודשים
פרסום מכרז לאספקה ולבנייה של המתקנים	15.6.05	8.9.05	3
קביעת הזוכים במכרז לאספקה ולבנייה של המתקנים	30.11.05	11.12.05	-
סיום בניית אב-טיפוס על ידי הזוכים במכרז ואישורם*	31.12.05	2.06	2
תחילת הבנייה של המתקנים ברשויות המקומיות	1.1.06	4.06	3
סיום הפרויקט (הקמת 108 מתקנים)**	30.10.06	לא הסתיים (עד אוגוסט 2007 - עשרה חודשים לאחר מועד הסיום המתוכנן - טרם הוקמו 40 מתקנים)	

* על פי תנאי המכרז, כל אחד מהזוכים חויב לבנות אב-טיפוס של המתקן הרב-תכליתי ולבדוק את התאמתו למפרט המכרז ולדרישות ההתאחדות האירופית.

** כאמור, בהסכם בין המועצה למשכ"ל לא נקוב מספר המגרשים המתוכנן. עם זאת במכתב ששלח מנכ"ל המשכ"ל למנכ"ל המועצה באוגוסט 2006 נכתב שלפי תכנית העבודה המתוכננת לפרויקט, היעד הוא הקמת 108 מגרשים עד סוף שנת 2006.

מהטבלה עולה כי חל עיכוב ניכר בהשלמת הפרויקט, ונכון לאוגוסט 2007, כעשרה חודשים לאחר המועד המתוכנן לסיומו, הוקמו רק 68 מגרשים מתוך 108 (63%) שתוכננו במסגרת הפרויקט.⁴²

המועצה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי עיקר העיכוב נבע מהלחימה בצפון. כמו כן ציינה המועצה כי בישיבה שהתקיימה במאי 2005 אמר מנכ"ל המועצה כי תאריך הסיום הוא אוקטובר 2007.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המגרשים היו אמורים להיבנות בכל רחבי הארץ ולא רק בצפונה וכי ממסמכי המועצה והמשכ"ל עולה באופן חד-משמעי שתאריך היעד לסיום הפרויקט, לפי "אבני הדרך" שקבעו המשכ"ל והמועצה לביצועו, היה אוקטובר 2006. זאת ועוד, השבתת הפעילות בצפון הארץ עקב המלחמה ארכה פחות מחודשיים, ואילו במועד סיום הביקורת הסתכם העיכוב בהשלמת הפרויקט בעשרה חודשים.

2. כבר באוגוסט 2006 כתב מנכ"ל המשכ"ל למנכ"ל המועצה כי "תכנית העבודה המעודכנת לפרויקט קבעה יעדים חודשיים לשלבים השונים ובסך הכול סיום הקמת 108 [מתקנים] עד לסוף השנה הנוכחית. לצערנו הרב ההתקדמות בפועל אינה תואמת את התוכנית וזאת למרות המאמץ והמשאבים הגדולים שאנו משקיעים לטובת הפרויקט".

במכתבו ציין מנכ"ל המשכ"ל את הסיבות לעיכובים: דרישת רשויות מקומיות לקבל התחייבות תקציבית מהמועצה (מאחר שכל רשות מקומית חותמת על חוזה עם הקבלן שלפיו חובת התשלום בגין המגרש היא של הרשות המקומית); המועצה לא אישרה שטחים שהקצו כמה רשויות מקומיות; רשות מקומית החליפה שטח לאחר אישורו; היעדר סעיף לעלות הכנת התשתית בתקציב של הרשות המקומית והזמן הרב שנדרש למציאת פתרון לכך ולאישורו כנדרש; בחירת הספק להכנת התשתית, כניסתו לעבודה וביצועה ארכו זמן רב; חלק מהרשויות המקומיות הודיעו כי אינן מעוניינות להשתתף בפרויקט; לעתים גם לאחר כל הדחיות הללו ולאחר שנחתם החוזה והשטח הוכן כנדרש, רשויות מקומיות הודיעו על דחיית הקמתם של המגרשים.

מנכ"ל המשכ"ל ציין במכתבו כי המלחמה בצפון בקיץ 2006 עצרה את התקדמות הפרויקט בכמעט מחצית הרשויות. עוד ציין מנכ"ל המשכ"ל כי עד אוגוסט 2006 הושלמה בנייתם של שבעה מתקנים, ועל פי הצפי עד אוקטובר 2006 יוקמו 28 מתקנים נוספים.

ההתאחדות לכדורגל כתבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי אין לה ולא הייתה לה שליטה כלשהי על קצב התקדמות הפרויקט, וכי מבחינת ההתאחדות האירופית המועד הקובע להשלמת הפרויקט הוא יולי 2008 ולא דצמבר 2007. המועצה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי קיימה ישיבות רבות עם המשכ"ל ובהן נותחו הבעיות של הרשויות המקומיות שאצלן חלו עיכובים, והוצעו דרכים לפתרון בעיות אלו. עוד ציינה המועצה כי שלחה מכתבי זירוז לכל הרשויות המקומיות שלא נקטו את הצעדים הנדרשים כדי לעמוד בתנאי ההקצבה במסגרת הפרויקט. המשכ"ל המציאה למשרד מבקר המדינה את העתקי מכתביה של המועצה לרשויות המקומיות בעניין זה מאוקטובר 2006.

42 במועד סיום הביקורת היו בתהליך הקמה עוד תשעה מגרשים. המועצה והמשכ"ל עשו מאמצים לקדם את הקמת יתר המתקנים.

משרד מבקר המדינה מציין כי לא נמצאו פרוטוקולים של הישיבות שהמועצה קיימה, לדבריה, עם המשכ"ל בסוגיית העיכוב בפרויקט, וכי מכתבי זירוז לרשויות המקומיות הוצאו על ידה רק פעם אחת במהלך הפרויקט.

תחזוקת המתקנים והשימוש בהם

הרשויות המקומיות שבתחומן הוקם מגרש במסגרת הפרויקט חתמו, על פי דרישת המועצה, על כתב התחייבות, ובו התחייבו שלא להפעיל את המתקן למטרות מסחריות אלא להפעילו לרווחת האוכלוסייה וספורטאיה, וכן להעמיד את המתקן לרשות כל הציבור לפחות שישה ימים בשבוע בשעות שקבעה המועצה למשך תקופה של עשר שנים. בכתב ההתחייבות צוין כי "כל ההוצאות מכל מין וסוג שהוא, הקשורות ו/או הדרושות לשם אחזקת המתקן ו/או השימוש בו ו/או שמירתו במצב תקין - תהיינה על הרשות, ועליה בלבד. כדי להסיר ספק, מודגש במפורש כי בביטוי 'אחזקה' כוללים הצדדים את האחזקה השוטפת ואת האחזקה הקבועה, וכן את התיקונים אשר יידרשו במתקן מפעם לפעם".

משרד מבקר המדינה העלה כי עד אוגוסט 2007, כ-20 חודשים לאחר התחלת הפרויקט, לא קיבלה המועצה מהמשכ"ל דוח על הליקויים שנמצאו במגרשים שהוקמו לקראת תום שנת הבדק וגם לא דרשה ממנה לקבלו, אף שעד מועד זה כבר הוקמו כאמור 68 מגרשים. המועצה גם לא נקטה פעולות לבדיקת קיום התחייבויותיהן של הרשויות המקומיות בעניין תחזוקת המגרשים ואופן השימוש בהם, על פי כתב ההתחייבות.

המשכ"ל ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 כי היא מבצעת בקורת במגרשים טרם מסירתם לרשויות המקומיות שהשתתפו בפרויקט וגם לפני סיומה של שנת הבדק. המועצה כתבה למשרד מבקר המדינה כי תעמוד על דרישתה לקבל דוח על המתקנים שהוקמו בפרויקט בתום שנת בדק, וכי היא עומדת לפרסם מכרז בנוגע לבקרת התחזוקה במתקנים שהוקמו בסיועה, לרבות המתקנים שהוקמו במסגרת הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהקמת חלק מהמתקנים הסתיימה כבר לפני יותר משנה, על המועצה לפעול גם לקבלת דיווח על קיום התחייבויות הרשויות המקומיות בעניין תחזוקת המתקנים והשימוש בהם על פי כתב ההתחייבות, ולקבוע את מתכונת המעקב והבקרה השוטפים שתבצע מעתה ואילך בעניין זה.

פעולות המועצה והמשכ"ל בעקבות הביקורת

בנובמבר 2007, לאחר השלמת הביקורת של משרד מבקר המדינה ובעקבותיה, החליטה ועדת קרן המתקנים על סיום הפרויקט ועל מתכונת שתאפשר לרשויות מקומיות שלא מימשו את זכותן להשתלב בפרויקט עד ינואר 2008. מנהל הקרן הודיע למשכ"ל כי עליו להפסיק לטפל בהקמת מגרשים ברשויות "אשר לא עלה בידם להשלים את כל הניירת הכרוכה ו/או חתמו על הסכם ו/או

לא השלימו תשתיות או שמכל סיבה אחרת טרם קיבלו צו התחלת עבודות וזאת עד ל-15.1.08". כן ציין בהודעתו כי "רשות אשר עד התאריך הנזכר לעיל לא תשלים את כל האמור ותהא במצב בו לפחות יש בידה צו התחלת עבודה תאבד אוטומאטית את זכאותה לאלתר" (ההדגשה במקור). המשכ"ל התבקשה לגבש מכתב פנייה לרשויות המקומיות בהתבסס על העקרונות האמורים.

בתחילת דצמבר 2007 שלחה המשכ"ל את המכתב האמור ל-27 רשויות מקומיות. בינואר 2008 כתבה המשכ"ל למועצה, בין היתר, כי בעקבות הפנייה ניצלו רשויות רבות את האפשרות להקמת המתקנים ב"דקה התשעים". כן צוין כי על פי החוזה שעליו חתומים הקבלנים, התקנותיהם של 28 מגרשים שהונפק בגינם צו תחילת עבודה בחודש ינואר 2008, בעקבות ההודעה האמורה, לא יסתיימו "לפני חודשים אפריל-מאי 2008 במקרה הטוב".

בפברואר 2008 כתבה המועצה למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי לאחר שהודיעה בדצמבר 2007 לכלל הרשויות הזכאיות למתקנים על תאריך לסיום הפרויקט "חלה התקדמות מרשימה ביותר" בנושא, וכי "בפועל המצב היום הוא שמתוך 116 רשויות שעמדו בקריטריונים ונמצאו זכאיות להקמת המתקן, 9 רשויות ויתרו על הקמתו וכל 107 הנותרות הקימו או מקימות בימים אלו את מתקן המיניפיץ". ממכתב המשכ"ל מינואר 2008 ומההודעה האמורה של המועצה למשרד מבקר המדינה עולה כי עד פברואר 2008 הוקמו במסגרת הפרויקט 79 מגרשים ו-28 מגרשים היו בתהליך הקמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לשבח את המועצה על פעולתה בעקבות הביקורת, שהביאה לידי הגדלת מספר המגרשים שיוקמו במסגרת הפרויקט. נוכח תוצאותיה החיוביות של הפעולה יש להצטער שהיא לא בוצעה קודם לכן במתכונת זו, במהלך טיפולה השוטף של המועצה בפרויקט.



ההזדמנות שנקרתה לפני ההתאחדות - הקמת מגרשים למשחקי כדור (המיועדים גם למשחקי קט רגל) במימון חלקי של ההתאחדות האירופית - יצרה אפשרות לקידום הספורט העממי בקרב בני נוער. יזמתן של המועצה וההתאחדות להקים את המתקנים תוך העדפת יישובים בפריפריה שהם חלשים יותר מבחינה כלכלית-חברתית הייתה מבורכת.

מממצאי הביקורת עולה שההתאחדות והמועצה לא הפיקו את המרב מההזדמנות. חלו עיכובים ניכרים בהקמת המגרשים והליכי קבלת ההחלטות אצל הגורמים המעורבים בפרויקט - ההתאחדות, המועצה והמשכ"ל - לרבות הפעולות שבוצעו בעקבות ההחלטות, היו לקויים. כספים ניכרים הוצאו על העסקת חברת ניהול ועל קידום הפרויקט; בחירתם של מתאמי הקמת המגרשים עם הרשויות המקומיות נעשתה שלא בהליכים ראויים ומנימוקים פוליטיים לכאורה. הממצאים האמורים מצביעים על כשל בתפקודם של גופים אלה בניהול הפרויקט ובפיקוח עליו. גם המטרה החברתית של הפרויקט לסייע לרשויות המקומיות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר הושגה באופן חלקי בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חומרת חלק מהממצאים והשאלות הנובעות מהם, על המוסדות המנהלים של ההתאחדות, המועצה והמשכ"ל לבחון ביסודיות את הנסיבות לליקויים אלה כמו גם את התנהלות נושאי התפקידים שהיו מעורבים בפרויקט, ולנקוט את כל הצעדים המתחייבים מכך.

