

משרד התרבות והספורט

פעולות הביקורת

במשרד התרבות והספורט, במועצה לספורט נשים, ביחידת המטה של המועצה - שהיא היחידה המקצועית לקידום נשים בספורט - אשר מפעיל מכון וינגייט לחינוך גופני ולספורט, ובמועצה להסדר ההימורים בספורט נבדקו היבטים בפעולות לקידום ספורט נשים (להלן - הפרויקט), תפקוד המועצה לספורט נשים, אופן הפיקוח של משרד התרבות והספורט על הפרויקט, התקשרויות עם ערוצי מדיה והתקשרויות להעסקת עובדים ויועצים שבוצעו במסגרת הפרויקט והיבטים הנוגעים להליכי המינוי של יו"ר המועצה ולתפקודו.

היבטים בפעולות לקידום ספורט נשים בישראל

תקציר

הספרות הבין-לאומית מונה יתרונות רבים לעיסוק של נשים בוגרות, נערות וילדות (להלן - נשים) בספורט, ובכלל זה תרומה לבריאותן ולרווחתן, העצמתן, שיפור הערכתן העצמית וסיוע לאינטגרציה החברתית שלהן, הפרכת נורמות מגדריות וסטריאוטיפים, קידום שוויון מגדרי ועידוד מנהיגות והישגיות בקרב נשים.

בפברואר 2005 הגישה המחלקה לספורט נשים במינהל הספורט שבמשרד החינוך התרבות והספורט¹ (להלן - המשרד או משרד הספורט) לשרת החינוך התרבות והספורט דאז, גב' לימור לבנת (להלן - שרת הספורט או השרה), את "התכנית הלאומית לספורט נשים בישראל 2005-2012" (להלן - התכנית הלאומית לספורט נשים או התכנית או הפרויקט). בתכנית הוצבו שלוש מטרות-על: (א) הקמת תשתית איכותית של ספורטאיות בפריסה ארצית; (ב) קידום מנהיגות נשים בספורט (מאמנות וחברות בארגוני הספורט במדינה); (ג) שינוי עמדות לגבי ספורט נשים (להלן יחד - היעדים המרכזיים של הפרויקט).

בעקבות המלצות שהגישה בפברואר 2005 ועדה מייעצת (ועדת קונסטנטיני), שמינתה שרת הספורט, ובעקבות הגשת התכנית הלאומית לספורט נשים, החליטה הממשלה במרץ 2005 (החלטה 3416) להסמיך את שרת הספורט להקים מועצה ציבורית לקידום ספורט נשים שתייעץ לממשלה, למשרד הספורט ולשרת הספורט בכל הנוגע לקידום ולפיתוח של ספורט נשים בישראל (להלן - המועצה לספורט נשים או המועצה);

1 במסגרת הקמת הממשלה ה-31 בשנת 2006 הופרדו תיקי התרבות והספורט מתיק החינוך והועברו למשרד המדע והטכנולוגיה. במסגרת הקמת הממשלה ה-32 בשנת 2009 הועברו הסמכויות בתחום התרבות והספורט ממשרד המדע והטכנולוגיה למשרד חדש - משרד התרבות והספורט.

בהחלטת הממשלה נמנו תפקידי המועצה (להלן - החלטת הממשלה או החלטת הממשלה ממרץ 2005). מקורות המימון לפעולות המועצה לספורט נשים הם הקצבות המועצה להסדר ההימורים בספורט (80 מיליון ש"ח שייפרסו על פני שמונה שנים לפחות) והקצבות משרד התרבות והספורט (1.8 מיליון ש"ח לשנה). המועצה לספורט נשים מונתה והחלה לפעול ביוני 2006. הפעולות שביצעו משרד הספורט והמועצה לספורט נשים בנושא קידום ספורט נשים יכנו בדוח זה "פרויקט קידום ספורט נשים" או "הפרויקט".

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2010-יוני 2011 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין היבטים בפעולות לקידום השגת יעדי הפרויקט שנקבעו בהחלטת הממשלה ואת אופן ביצוען של הפעולות האמורות, וכן בדק את תפקוד המועצה לספורט נשים, את אופן הפיקוח של משרד הספורט על הפרויקט, התקשרויות עם ערוצי מדיה והתקשרויות להעסקת עובדים ויועצים שבוצעו במסגרת הפרויקט, והיבטים בהליכי המינוי של יו"ר המועצה, גב' חנה גרטלר (להלן - יו"ר המועצה) ובתפקודה. הבדיקה בוצעה במשרד הספורט, במועצה לספורט נשים, ביחידת המטה של המועצה - שהיא היחידה המקצועית לקידום נשים בספורט - שמפעיל מכון וינגייט לחינוך גופני ולספורט (להלן - מכון וינגייט או המכון) ובמועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן - המועצה להסדר ההימורים). בדיקת השלמה נעשתה בוועד האולימפי בישראל.

עיקרי הממצאים

הפעולות לקידום יישומה של החלטת הממשלה בעניין הפרויקט

רק בפברואר 2007, כשנתיים לאחר קבלת החלטת הממשלה בדבר הקמת המועצה לספורט נשים וכשמונה חודשים לאחר התחלת פעילות המועצה, פרסם משרד הספורט מכרז להתקשרות עם קבלן מבצע לצורך מתן שירותים לפרויקט קידום ספורט נשים. ההתקשרות עם הקבלן הזוכה במכרז - מכון וינגייט - בוצעה רק ביוני 2007.

במכרז לא נכללו יעדים מרכזיים של התכנית הלאומית לספורט נשים ושל החלטת הממשלה ממרץ 2005: קידום מנהיגות נשים ופעולה לשינוי עמדות בקרב הציבור בכל הנוגע לספורט נשים; קידום של יעדים אלה אף לא הוטל על גורם ביצוע אחר. יעדים אלה נכללו רק במכרז השני לעניין זה שביצע משרד הספורט במרץ 2010. בשל ההתממהות בביצוע הפעולות בעניין פרסום המכרז ובהכללת כל יעדי הפרויקט במכרז חלו עיכובים בפעילות המועצה לספורט נשים ובקידום הפרויקט.

מידת השגתם של יעדי הפרויקט ואופן ביצועו

הנתונים של משרד הספורט עד שנת 2010 על מספר הספורטאיות² בענפי הכדור התבססו על אומדנים בלבד, ועל כן היעדים שקבע המשרד בעבר בתחום זה ובחינת מידת השגתם כיום אינם מדויקים.

בשנים 2007-2010 גדל מספר הספורטאים הגברים בכ-42% ובשנת 2010 הוא הסתכם בכ-54,000. יש לציין בחיוב כי בפרק הזמן האמור גדל מספר הספורטאיות בכ-62%, ובשנת 2010 הוא הסתכם בכ-13,000; וכי שיעורן של הנשים מקרב כלל העוסקים בספורט (גברים ונשים) גדל באותן שנים מכ-17.4% לכ-19.4%.

הועלה כי איגודי הספורט והתאחדויות הספורט לא דיווחו באופן סדיר לוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת על מידת קיום חובת הייצוג ההולם של נשים בהנהלות גופי ספורט כמתחייב מחוק הספורט, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק הספורט). כמו כן משרד הספורט נתן תמיכות כספיות לאגודות ספורט, לאיגודי ספורט ולהתאחדויות ספורט בלא שחייב אותם לעמוד במבחנים לעניין חובת הייצוג ההולם של נשים שאותם הנהיג בשנת 2006, לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985; רק בשנת 2010 תוקנו המבחנים ונקבעו שיעורי ייצוג הולם, אשר ניתן להפחית את התמיכה הכספית שמעניק משרד הספורט לגופים שלא עומדים בהם, והוחל באכיפתם.

משרד הספורט לא פעל ליישום הוראות חוק הספורט הקובעות שתקנונים של התאחדויות ספורט ואיגודי ספורט יכללו הוראות בעניין מתן הזדמנות שווה לפעילות נשים בספורט.

זוח מבקר המדינה משנת 2007 בנושא הוועד האולימפי בישראל העלה, בין היתר, כי בספטמבר 2006 נכללו רק שתי נשים בהנהלת הוועד האולימפי, שמנתה 31 חברים. מעקב שעשה משרד מבקר המדינה במאי 2011 במסגרת הביקורת הנוכחית העלה כי לא חל שינוי בעניין ייצוג נשים בהנהלת הוועד האולימפי.

המועצה לספורט נשים לא השתמשה די הצורך בתקשורת הכתובה והאלקטרונית לצורך שינוי עמדות כלפי ספורט נשים, על אף חשיבות השימוש בערוץ האמור להשגת יעד מרכזי זה של הפרויקט, וגם לא פעלה בהתאם ליעדים ולתחומי הפעולה המצומצמים שהגדירה בעניין זה במשך השנים.

התקציב העיקרי לקידום הפרויקט (תקציב המועצה להסדר ההימורים בסך 80 מיליון ש"ח שייפרסו על פני שמונה שנים לפחות), יועד רק למטרה מרכזית אחת של הפרויקט: הגדלת מספר הקבוצות של ספורט נשים והגדלת מספר הספורטאיות. היעדים המרכזיים האחרים של הפרויקט - שינוי עמדות כלפי ספורט נשים וקידום מנהיגות נשים - לא תוקצבו במישרין. רק בינואר 2012, לאחר סיום הביקורת בנושא, החליטה הממשלה, ביזמת המשרד, להתיר למועצה לספורט נשים להקצות לפרויקט בכל שנה 5 מיליון שקל מהקצבות המועצה להסדר ההימורים, לשם השגת היעדים המרכזיים האחרים.

עד סוף שנת 2010 ניצלה המועצה לספורט נשים רק כשני שלישי מהתקציב שלפי הערכות משרד הספורט צפוי היה שתנצל משנת 2007.

2 ספורטאית היא מי שרשומה ומשחקת במסגרת איגוד או התאחדות ספורט.

המועצה לספורט נשים עמדה באופן חלקי בלבד בהוראה שנקבעה בהחלטת הממשלה ולפיה עליה להגיש דוח שנתי על פעילותה לשרת הספורט וליו"ר הוועדה למעמד האישה של הכנסת - בשנת 2007 לא הגישה המועצה לשרת הספורט דוח כאמור לאותה שנה, ובמקום להגיש דוחות נפרדים לשנים 2008 ו-2009, היא הגישה דוח מאוחד לשתי השנים. את הדוחות ליו"ר הוועדה למעמד האישה לשנים 2007-2010 לא הגישה המועצה כלל.

המועצה לספורט נשים לא גיבשה את כל תכניות הפעולה הרב-שנתיות שהוטל עליה לגבש על פי החלטת הממשלה.

חלק מתכניות העבודה השנתיות של איגודי ספורט והתאחדויות ספורט שהם הגישו למועצה לצורך תקצובם אושרו באיחור, לאחר שהחלה שנת העבודה שלהם, ומקצת האישורים שקיבלו מהמועצה ניתנו לפרקי זמן של חצי שנה בלבד.

היחידה המקצועית לקידום נשים בספורט במכון וינגייט לא העסיקה במסגרת כוח האדם הקבוע שלה כמה בעלי תפקידים מרכזיים בפרויקט לרבות מנהלת לפרויקט (בפרק זמן מסוים), אף שהיה עליה להעסיקם לפי תנאי המכרז ממרץ 2010 שבו זכה מכון וינגייט. באי-איוש התפקידים האמורים יש כדי לפגוע בתפקוד היחידה ובהשגת יעדי הפרויקט באופן מיטבי.

תפקוד המועצה לספורט נשים

משרד הספורט לא אישר את בקשת המועצה להכנת תקנון כמתחייב מהחלטת הממשלה.

בשנים 2007 ו-2008 היה מספר התכנסויות המועצה קטן מהנדרש בהחלטת הממשלה. נוכחות חברי המועצה בישיבות המועצה בכל שנות פעילותה הייתה חלקית בלבד, דבר אשר יש בו כדי לפגוע בתפקודה התקין וביכולתה למלא את תפקידיה. מהלכים שהתכוונו משרד הספורט והמועצה לנקוט למניעת היעדרויות חברים מדיוני המועצה לא יצאו לפועל.

פיקוח משרד הספורט על הפרויקט

חלק ניכר מיעדי תכנית העבודה של משרד הספורט לשנת 2010 בתחום הפרויקט לקידום ספורט נשים לא הושגו או הושגו באופן חלקי בלבד. בעניין חלק מהיעדים לא צוינו מדדים כמותיים לביצועם, ולכן לא ניתן להעריך על סמך דוח הביצוע אם הם הושגו.

התקשרויות

המועצה לספורט נשים אינה ישות משפטית, ולכן מכון וינגייט (הקבלן המבצע של הפרויקט), הוא שחותם על הסכמים שהמועצה יוזמת עם ספקי שירות שונים ועם יועצים ועובדים שיועסקו בפרויקט. התקשרות של המכון עבור המועצה עם תכנית טלוויזיה מסוימת אושרה על ידי המועצה שלא על פי סדרי טיפול ובחינה נאותים, והחלטה על ביצוע ההתקשרות לא הובאה לידיעת משרד הספורט ולאישורו

כמתחייב מהמכרז משנת 2010. גם ההתקשרויות של המכון עבור המועצה עם ערוץ הספורט וערוץ הילדים לפרסום הפרויקט לא נבחנו בידי משרד הספורט לפני ביצוען - אמנם הנהלת משרד הספורט הייתה ערה לפעילות המשותפת המתוכננת של המועצה עם ערוצים אלה, ואולם המכון לא הביא כנדרש לאישור הגורמים המקצועיים במשרד את ההתקשרויות שבוצעו בפועל.

מליאת המועצה לא קיימה דיון ממצה לקביעת סדרי הבחינה והאישור לגבי ההתקשרויות עם תכנית הטלוויזיה האמורה ועם ערוצי הספורט והילדים בטלוויזיה.

ההתקשרות עם ערוץ הספורט והארכתה לא נעשו באופן תקין: לא קיים הליך תחרותי מסודר לקבלת הצעות; הפנייה למציעים השונים לא בוצעה באותו מועד ולא פורטו בה אמות המידה לבחירת ההצעה המועדפת; ההצעות התייחסו לסוגי שירות שונים במהותם והוגשו על ידי המציעים במועדים שונים, חלקן זמן רב קודם לקבלת הצעות של ערוץ הספורט. לפני שהוארכה ההתקשרות עם הערוץ לא בדקה המועצה את המועילות של ההתקשרות הקודמת עמו ואת תרומתה לקידום מטרות הפרויקט.

הועלו ליקויים בתהליך בחירת היועצת המלווה את הפרויקט שיש בהם כדי לפגוע בשוויון ההזדמנויות של המועמדים הנוספים לתפקיד: יו"ר המועצה, אשר שימשה גם יו"ר ועדת המכרז לתפקיד, לא הצהירה על זיקתה ליועצת ועל היכרות מוקדמת עמה; ואחת החברות בוועדת המכרז - מנהלת הכספים של המכון - רשמה את היועצת המלווה כממליצה זמן קצר לפני כן במסגרת המכרז שבו בחר משרד הספורט את המכון להפעלת הפרויקט.

המכון בחר את המועמדת לתפקיד המנהלת המקצועית של הפרויקט בלא שנבדקו והוצגו למועצה הצעות של מועמדים נוספים לאיוש המשרה, ומכאן שלא התקיים הליך תחרותי והוגן של בחירה בין כמה מציעים כדי לוודא שייבחר לתפקיד המועמד המתאים ביותר.

ביוני 2009 התקשר מכון וינגייט עם יועץ שיווק חיצוני (להלן - יועץ השיווק) לשם מתן שירותים למועצה; תפקיד זה לא נכלל במסגרת המבנה הארגוני של הפרויקט. להתקשרות לא קדם פרסום של המכון לקבלת הצעות לתפקיד, ובפועל השווה המכון את הצעת יועץ השיווק להצעות שהגישו, במשך כמה שנים, חברות פרסום ואנשי שיווק שונים למתן סוגים שונים של שירותי שיווק הדרושים למועצה; לא התקיים הליך מסודר להגשת ההצעות השונות, ההצעות לא נבחנו על פי אמות מידה שנקבעו מראש, וכל הצעה נדונה בנפרד ובפרק זמן אחר.

יו"ר המועצה והמכון אישרו לתשלום חשבוניות שהגיש יועץ השיווק אף שהן לא היו על שמו אלא על שם אביו ולעתים לא כללו פרטים מהותיים, למשל בחלקן לא צוין לאילו חודשים הן מתייחסות וכמה שעות עבד היועץ בכל חודש. החשבונית שהגיש היועץ לשנת 2010 ושולמה כללה תשלום עבור חודשים שחרגו מתקופת ההתקשרות שנקבעה בהסכם שהיה במועד הביקורת בידי המכון.

מתן מענקים על ידי המועצה לספורט נשים

יו"ר המועצה לספורט נשים הנחתה בדצמבר 2010 את מכון וינגייט להעביר לכל אחת מנבחרות הנשים של ישראל בכדורסל ובכדורעף מענק בסך 50,000 ש"ח, וזאת לדבריה בהתאם להחלטת המועצה. אולם בביקורת נמצא כי מליאת המועצה לא

החליטה לתת את המענקים האמורים, וכי בהתאם לתקציב הפרויקט ולאמות המידה שנקבעו לביצועו לא יכלה המועצה לאשר מתן מענקים אלה.

מתן המענקים לא הובא לאישור כנדרש לפני הגורמים המקצועיים הרלוונטיים במשרד הספורט, ולדעת משרד הספורט פעולות שביצעו מכון וינגייט ויו"ר המועצה בשנים 2008 ו-2009 ליצירת יתרות תקציביות שמהן מומנו, בין היתר, מענקים אלה, לא היו תקינות.

יו"ר המועצה - מסירת הודעות על זיקות והליכי מינוי

ליו"ר המועצה וליועץ השיווק שלה החזקות בחברה שיש לה מניות בחברה אחרת שבה הם משמשים כמנהלים, ומכאן שהתקיימה זיקה עסקית ביניהם. לחברה שהם משמשים בה כמנהלים קשרים עסקיים עם ערוץ הספורט שעמו התקשרה המועצה.

יו"ר המועצה הייתה מעורבת בבחירת יועץ השיווק, על אף זיקתה העסקית אליו. בפרוטוקול של מליאת המועצה לא תועד שום דיווח של יו"ר המועצה על זיקתה ליועץ השיווק ושום הודעה שמסרה יו"ר המועצה בעניין זה לכל גורם אחר במועצה או מחוצה לה.

בשאלון שמילאה יו"ר המועצה במאי 2009, לקראת תקופת כהונתה השנייה, היא לא מילאה כנדרש את שם השר שהיא בעלת זיקה אישית אליו, את סוג הקשר עמו ואת מועדי תחילת הקשר וסיומו. היועצת המשפטית של משרד הספורט לא הנחתה את יו"ר המועצה להשלים פרטים מהותיים אלה בשאלון.

יו"ר המועצה לא דיווחה כנדרש, במסגרת השאלון שמילאה, על החזקות שהיו לה (במישרין או בעקיפין) בחברות פרטיות או ציבוריות שבגינן הייתה לה השפעה על זכויות הצבעה וזכויות מינוי בחברות אלה ועל שותפותה בחברות פרטיות.

סיכום והמלצות

ספורט הוא אמצעי שיכול לקדם שוויון מגדרי ולתרום רבות לבריאותן ולרווחתן של נשים, להעצים את הערכתן העצמית, לסייע לקידום מעמדן ולהשתלבותן בחברה, לערער נורמות מגדריות וסטריאוטיפים, וכן יש בו כדי לקדם מנהיגות והישגיות. המלצות ועדת קונסטנטיני, יעדי "התכנית הלאומית לספורט נשים בישראל 2005-2012", החלטת הממשלה בדבר הקמת המועצה לספורט נשים ובדבר תפקידיה, החלטת המועצה להסדר ההימורים ומשרד הספורט בדבר תקצוב הפרויקט לקידום ספורט נשים, וחוק הספורט - כל אלה אמורים היו לספק תשתית נאותה לשינוי מהותי במצבו של ספורט נשים בארץ על היבטיו השונים ולשמש הזדמנות ראויה להצלחת הפרויקט.

ממצאי בדיקתנו של משרד מבקר המדינה עולה כי בשנים שעברו מאז התקבלה החלטת הממשלה ממרץ 2005 בעניין הקמת המועצה לספורט נשים לא פעל משרד הספורט בנחרצות ובמרץ הדרושים ליישום מיטבי של ההחלטה ולהשגת יעדי הפרויקט לקידום ספורט נשים; בפועל חל עיכוב ניכר בתחילת הפעולות לביצוע הפרויקט, ובראשן - הקמת המועצה וההתקשרות עם הקבלן המבצע של הפרויקט (מכון וינגייט). גם לאחר שהמשרד נקט את הפעולות הדרושות הוא עשה זאת באופן

מוגבל ומצומצם, לא פיקח כנדרש על המועצה לספורט נשים ועל פעולותיה להשגת היעדים שנקבעו בתכנית הלאומית לספורט נשים ובהחלטת הממשלה ולא פעל לכך שהמועצה תטפל באופן יסודי ומקיף בגורמים שעיקבו במשך השנים פיתוח וקידום ממשי של הנושא.

משרד הספורט גם לא פיקח כנדרש על התקשרויות לקבלת שירות ולהעסקת עובדים שביצע מפעיל הפרויקט שזכה במכרז - מכון וינגייט - עבור המועצה לספורט נשים ועל פי הכוונתה; המשרד לא דרש במסגרת המכרזים למתן שירותים לפרויקט שכל ההתקשרויות האלה יבוצעו באמצעות הליך תחרותי של בחינת כמה הצעות. גם המכון לא הקפיד לקיים הליכים תחרותיים כאמור, שלא לפי עיקרי הנורמות של המשפט הציבורי בתחום דיני המכרזים, למרות היותו גוף בעל מאפיינים ציבוריים, המקבל תמיכה כספית מהמדינה ונציגי המדינה משתתפים בהנהלתו, ולגבי התקשרויות מסוימות אף התעורר חשש לניגוד עניינים בפעולותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הספורט לעקוב בתשומת לב רבה יותר אחר פעולות המועצה לספורט נשים ופעולות היחידה המקצועית לקידום נשים בספורט שמפעיל מכון וינגייט ולוודא שהן מתבצעות כראוי ומכוונות להשגת כל היעדים של הפרויקט שצוינו בהחלטת הממשלה ובתכנית הלאומית לספורט נשים. כמו כן על המשרד לעקוב בקפידה אחר מספר התכנסויותיה השנתיות של המועצה ואחר נוכחות החברים בישיבותיה; עליו גם לפעול בהקדם להתקנת תקנון שיסדיר את אופן תפקודה של המועצה, לכלול בתכניות העבודה השנתיות שלו יעדים בתחום קידומו של ספורט נשים, לעקוב אחר אופן קידומם של היעדים ולפעול להשגתם.

על המועצה לספורט נשים ומשרד הספורט להשתמש באופן אפקטיבי ויעיל בתקציב שהוקצה לקידום מטרות הפרויקט; על מכון וינגייט והמועצה להקפיד שההתקשרויות עבור המועצה לקבלת שירות ולהעסקת עובדים ויועצים יבוצעו באמצעות הליך בחירה תחרותי שבמסגרתו ייבחנו כמה הצעות ועל פי כללי מינהל תקין, ולקבל את אישור משרד הספורט, כנדרש במכרז, להתקשרויות אלה. על המועצה ומשרד הספורט לוודא באופן שוטף את עדכניות מסד הנתונים המשותף שלהם בעניין פרמטרים שונים בספורט נשים ולבדוק מפעם לפעם את האפקטיביות של פעולותיהם בתחום עידוד השתתפותן של נשים בפעילויות ספורט. על משרד הספורט להמשיך לעקוב באופן שוטף אחר הנעשה באיגודי ספורט ובהתאחדויות ספורט כדי לוודא שיש ייצוג הולם של נשים בהנהלותיהם ולהפחית את תמיכתו באלה שאינם עומדים בתנאים שנקבעו בעניין זה במבחני התמיכה.

יש לציין כי בעקבות פעילות המועצה חל גידול במספר הספורטאיות וקבוצות הנשים ברוב ענפי הספורט; כמו כן הושגו כמה הישגים בין-לאומיים של ספורטאיות וקבוצות נשים אחדות בענפי ספורט מסוימים; עם זאת יש לתת את הדעת על העובדה ששיעור הנשים מקרב כלל הספורטאים נותר נמוך.

נוכח הליקויים שהועלו בביקורת זו בנוגע ליו"ר המועצה, גב' חנה גרטלר, יש מקום שמשרד הספורט יבחן את הממצאים בנושא, יפיק את הלקחים הדרושים וינקוט את הצעדים שיתחייבו מכך.

יש לברך על היזמה של שרת התרבות והספורט, גב' לימור לבנת, להקים את המועצה ולהביא להקצאת התקציב הייעודי לפרויקט חשוב זה של עידוד ספורט נשים. לנוכח העובדה שבמועד סיום הביקורת עומדת להסתיים התקופה שעליה חלה "התכנית הלאומית לספורט נשים בישראל 2005-2012", שבהתבסס עליה הוגדרו יעדי המועצה

ונקבעו תפקידיה, יש מקום שמשרד הספורט ייזום תכנית רב-שנתית חדשה שתקבע יעדים מעודכנים של הפרויקט לקידום ספורט נשים לאחר שנת 2012. ראוי שתכנית זו תתבסס על נתונים עדכניים ומדויקים ככל הניתן לגבי המצב הקיים בתחום ספורט נשים בארץ ותקבע יעדים מדידים לקידומו וכן לוחות זמנים, בטווח הקצר והארוך, להשגתם.

הממצאים המפורטים בדוח ביקורת זה לגבי ביצוע הפרויקט מלמדים כאמור כי טרם הושג חלק מהיעדים המרכזיים שלשמשם הוקם הפרויקט לקידום ספורט נשים. עוד הם מלמדים כי על משרד הספורט להסדיר את פעולותיהם ואופן תפקודם של מינהל הספורט, המועצה לספורט נשים ומכון וינגייט בענייניו של פרויקט חשוב זה ולתקן את הליקויים שהועלו בדוח ביקורת זה, כדי שיעדיו יושגו באופן המיטבי.



מבוא

הספרות הבין-לאומית מונה יתרונות רבים לעיסוק של נשים בוגרות, נערות וילדות (להלן - נשים) בספורט, ובכלל זה תרומה לבריאותן ולרווחתן, העצמתן, שיפור הערכתן העצמית וסיוע לאינטגרציה החברתית שלהן, הפרכת נורמות מגדריות וסטריאוטיפים, קידום שוויון מגדרי ועידוד מנהיגות והישגיות בקרב נשים.

באמנת האו"ם מדצמבר 1979 בדבר ביטול האפליה נגד נשים נקבע, בין היתר, כי המדינות החתומות עליה מתחייבות לתת שוויון הזדמנויות לנשים בכל הנוגע להשתתפות פעילה בספורט ובתחום החינוך הגופני. מדינת ישראל אשררה אמנה זו בנובמבר 1991 בתוספת הסתייגות מכמה סעיפים הקשורים לענייני דת³.

נושא השתתפות נשים בספורט בארץ קיבל בעבר ביטוי בדוחות של ועדות ציבוריות ובחקיקה:

1. ועדות ציבוריות שבדקו את מצב הנשים בספורט בארץ ציינו את חוסר השוויון המגדרי שקיים בתחום זה:

(א) ועדת מליניאק לבדיקת מצב הספורט בישראל (להלן - ועדת מליניאק) כתבה בדוח מאוגוסט 1993, בין היתר, כי:

"מתוך אוכלוסיית ישראל, 51% הן נשים, אולם מכלל העוסקים בספורט חלקן של הנשים הוא רק 25% [וכן] ככל שהספורט תחרותי יותר, מספר הנשים הפעילות בו יורד"⁴ (ההדגשה אינה במקור).

הוועדה המליצה להקים יחידה עצמאית לספורט נשים במינהל הספורט שבמשרד החינוך, התרבות והספורט⁵ (להלן - משרד הספורט). יחידה זו אכן הוקמה והיא פועלת במשרד הספורט.

(ב) בדוח ממרץ 1998 שכתבה ועדה בראשות השופט (בדימוס) דב לוין, שהוקמה לצורך בדיקת מבנהו ודרך פעולתו של הספורט בישראל (להלן - ועדת לוין), נאמר, בין היתר, כי:

3 כתבי אמנה 1035, כרך 31- אמנה בדבר ביטול אפליה נגד נשים לצורותיה.
4 מליניאק אריה, דין וחשבון הוועדה לרפורמה במבנה מערכת הספורט בישראל (אוגוסט 1993).
5 במסגרת הקמת הממשלה ה-31 בשנת 2006 הופרדו תיקי התרבות והספורט מתיק החינוך והועברו למשרד המדע והטכנולוגיה. במסגרת הקמת הממשלה ה-32 בשנת 2009 הועברו הסמכויות בתחום התרבות והספורט ממשרד המדע והטכנולוגיה למשרד חדש - משרד התרבות והספורט.

"תרבות הספורט מהווה בעולם המודרני חלק נכבד ומשמעותי בתרבותו של עם. מעמד האשה בספורט משקף, לא אחת את מעמדה בחברה. ככל שחברה מטפחת שוויון הזדמנויות, ככל שהיא פלורליסטית וליברלית יותר, כן זוכה בה האשה למעמדה הראוי. מהעדויות שהובאו בפנינו למדנו, על מקרים רבים בהם ספורטאיות הופלו לרעה בהשוואה לספורטאים, על גורמים החוסמים פיתוח ספורט נשים ועל ייצוג בלתי הולם של נשים בוועדות ובהנהלות איגודים⁶, התאחדויות וכד'. קידום ופיתוח נשים בספורט נראה לנו טבעי והכרחי אם ברצוננו להשתית תרבות הספורט והפעילות הגופנית על ערכים חברתיים נאורים. השתתפותן של הנשים צריכה למצוא איפוא את ביטוייה ככל הניתן בכל תחומי הספורט ובכל התפקידים"⁷ (ההדגשה אינה במקור).

ועדת לויין המליצה ברוח, בין היתר, כי "מוסדות וארגוני ספורט יקפידו, שבתקנוניהם יבואו לכלל ביטוי הצורך במתן שוויון הזדמנויות ובמיצוי הפוטנציאל ההישגי של נשים בספורט" ויקפידו שלנשים יהיה ייצוג הולם בהנהלותיהם. כמו כן המליצה הוועדה כי "רשות הספורט והחינוך הגופני⁸ תעודד פיתוח וטיפול תוכניות מיוחדות לקידום והגדלת היצע הפעילויות לילדות ולנערות בספורט..."; כי "המועצה העליונה⁹ לספורט בישראל תפעל למען הכשרת מנהיגות בקרב נשים בספורט" וכי "אמצעי התקשורת האלקטרונית והכתובה, יפעלו על מנת להגדיל באופן משמעותי את החשיפה של נשים בספורט"¹⁰.

2. בתיקון משנת התשס"ד לחוק הספורט, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק הספורט), נקבע בין היתר כי בקרב העובדים וההנהלה של גופי ספורט המקבלים תמיכה לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), יהיה ייצוג הולם לנשים בסוגי המשרות השונים. בחוק נקבע כי על גופי ספורט לדווח אחת לשנה לוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת על ביצוע הוראה זו. עוד נקבע בחוק הספורט כי התאחדות או איגוד יתקינו תקנונים שיסדירו את הניהול התקין של הענף או של ענפי הספורט שהם מרכזים, וכי בתקנונים אלה ייקבעו הוראות בעניין מתן הזדמנות שווה לפעילות נשים בספורט.

להלן יפורטו החלטות והמלצות של גופים שונים בעניין קידום ספורט נשים וכן פעולות שונות שבוצעו בעניין זה:

1. באוגוסט 2004 מינתה שרת החינוך, התרבות והספורט דאז, גב' לימור לבנת (להלן - שרת הספורט או השרה), ועדה מייצעת לעניין קידום נשים בספורט (להלן - ועדת קונסטנטיני או הוועדה). ברוח הוועדה מפברואר 2005 צוין, בין היתר, כי הרקע להקמתה היה "התוכנית הלאומית לקידום ופיתוח פעילות נשים בספורט שמינהל הספורט החל בגיבושו¹¹ ודוח הוועדה הציבורית... לשינוי אמות המידה לחלוקת כספי המועצה לתקציב 2004, אשר גרסו כי, בראי מיעוט מספרן של ספורטאיות פעילות ביחס לספורטאים, קיים צורך לפתח, בצד הפעילות הקיימת, תשתיות (ובמיוחד הון אנושי) של ספורט נשים ונערות שיהוו בסיס מקצועי מתאים לפיתוחו של ספורט הנשים על

6 איגוד כולל אגודות ספורט שבכל אחת מהן כמה קבוצות הנחלקות לפי גיל המשתתפים בהן.
7 דב לויין, ועדת השופט (בדימוס) לויין לבדיקת מבנה ודרך פעולתו של הספורט בישראל, דו"ח סיכום, (1998), עמ' 45.
8 בשנת 2000 עברה רשות הספורט והחינוך הגופני למשרד החינוך התרבות והספורט, ומאז היא נקראת מינהל הספורט.
9 ועדת לויין המליצה להקים מועצה לאומית לספורט, שתהיה הגוף העליון המוסמך להתוות מדיניות, להציע דרכי פעולה, לקבוע סדרי עדיפויות בפיתוח ענפי ספורט, לטפל בגיוס משאבים כספיים ולקדם את עצמאותם של האיגודים בהתאחדויות הספורט.
10 לעניין יישום המלצות ועדת לויין וועדת מליניאק ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 56ב (2006), עמ' 623-624.
11 בעניין תכנית זו, המלצותיה ויעדיה, ראו להלן עמ' 1490.

ענפיו השונים. בהתאם, בכתב המינוי נתבקשה הוועדה להמליץ על דרכי פעולה ליישום התוכנית הלאומית, ובוה מתמקד דוח זה¹².

עוד כתבה הוועדה בדוח שהגישה: "מצבן העגום של הנשים בספורט הינו פועל יוצא של שני כשלים עיקריים: האחד, אי-שוויון מתמשך בין המינים בהקצאת משאבים לספורט אשר הוביל באופן ישיר למיעוט מספרן של ספורטאיות ילדות, נערות ונשים; השני, העדר רצון, חזון ותכנון מסודר ומקיף לקידום פעילות של נשים בספורט כמו גם בקרה ופיקוח לקויים על השימוש שנעשה בתקציבים המיועדים לפעילות נשים בספורט".

הוועדה ציינה בדוח ארבע המלצות עיקריות: להקים מועצה לאומית לקידום נשים בספורט (ופירטה את תפקידיה); להקים יחידה ביצועית שתהיה אחראית ליישום היעדים שתגבש המועצה הלאומית לקידום נשים בספורט; לדאוג לתקציבים ייעודיים לפיתוח תשתיות לספורט ילדות, נערות ונשים; לדאוג לקידום נשים בספורט באמצעות חינוך ושינוי עמדות.

הוועדה ציינה בדוח כי הקמת מועצה לאומית לקידום נשים בספורט, כאמור בהמלצותיה, היא תנאי הכרחי להשגת המטרה; אולם חיוני להקים גם גוף "שיפעל בצורה אקטיבית ואופרטיבית ליישום, הלכה למעשה, של המטרות והיעדים שתקבע המועצה לקידום ספורט נשים כמו גם יפקח על השימוש שנעשה בתקציבים שיועדו למטרות אלה".

2. בדצמבר 2004 החליטה המועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן - המועצה להסדר ההימורים), בהמלצת שרת הספורט, להקציב לפרויקט לאומי לקידום ספורט נשים סכום של 80 מיליון ש"ח שייפרסו על פני שמונה שנים לפחות. המועצה להסדר ההימורים קבעה בהחלטתה כי "כל התשלומים יעשו על ידי המועצה על פי ביצוע בפועל וכנגד המצאת האישורים המתאימים". בספטמבר 2007 אישר משרד המשפטים אמות מידה שלפיהן יחולקו הקצבות המועצה להסדר ההימורים לקידום ספורט נשים לאיגודי ספורט והתאחדויות ספורט.

3. מינהל הספורט שבמשרד הספורט (להלן - מינהל הספורט) מסייע בקידום הספורט על ידי מתן הקצבות לרשויות המקומיות ומתן תמיכות להתאחדויות, לאיגודים ולאגודות ספורט, ובפיתוח הספורט על כל ענפיו ורמותיו (ספורט עממי, קהילתי, תחרותי והישגי). כמו כן עוסק המינהל בקביעת אמות מידה לתמיכה בגופי ספורט וברשויות מקומיות והפעלתן ומוביל מהלכי תיאום בין גופי הממשלה, גופי ספורט, רשויות מקומיות ובעלי עניין שונים בתחום הספורט. במינהל הספורט פועלת מחלקה לספורט נשים. המינהל אחראי, בין היתר, מתוקף תפקידו, לפעול לקידום ספורט נשים בישראל ולפקח על האופן שבו הגורמים הנוגעים בדבר יבצעו את הפרויקט.

בפברואר 2005 הגישה המחלקה לספורט נשים במינהל הספורט לשרת הספורט את "התכנית הלאומית לספורט נשים בישראל 2005-2012" (להלן - התכנית הלאומית לספורט נשים או התכנית). בתכנית הוצבו שלוש מטרות-על: (א) הקמת תשתית איכותית של ספורטאיות בפריסה ארצית (הגדלת מספר הספורטאיות וקבוצות הנשים); (ב) קידום מנהיגות נשים בספורט (מאמנות וחברות בארגוני הספורט במדינה); (ג) שינוי עמדות ביחס לספורט נשים (להלן - היעדים המרכזיים של הפרויקט). התכנית כללה, בין היתר, נתונים ויעדים כמותיים לגבי פרמטרים שונים בספורט הנשים ובכלל זאת בעניין גידול במספר הספורטאיות¹³.

12 משרד מבקר המדינה מציין כי משרד הספורט הודיע לו כי אין בידיו כתב המינוי של הוועדה.
13 משרד הספורט הסביר למשרד מבקר המדינה במאי 2011, כי אמות המידה שלפיהן חושבו בתכנית הלאומית לספורט נשים הנתונים בעניין מספר הספורטאיות שונו בשנים שלאחר מכן. עקב כך לא ניתן היה להשוות בין הנתונים והיעדים לגבי מספר הספורטאיות שצוינו בתכנית ובין הנתונים שרוכזו בעניין זה בשנים שלאחר מכן.

4. במרץ 2005, בעקבות המלצות דוח ועדת קונסטנטיני והגשת התכנית הלאומית לספורט נשים, התקבלה החלטת ממשלה 3416 ולפיה שרת הספורט הוסמכה להקים מועצה ציבורית לקידום ספורט נשים בישראל ליד משרד הספורט (להלן - החלטת הממשלה או החלטת הממשלה ממרץ 2005).

בהחלטת הממשלה נאמר, בין היתר, כי תפקידי המועצה הם כלהלן:

"לשמש גוף מייצג לממשלה, למשרד החינוך והתרבות והספורט ולשרה בכל הנוגע לקידום ופיתוח ספורט ילדות, נערות ונשים בישראל... ובכלל זה לייצג לשרה בכל הנוגע לקביעת אמות מידה לתמיכה בספורט נשים, לפי סעיף 3א' לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985"¹⁴.

עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי על המועצה לפעול לקידום מדיניות לפיתוח ספורט הנשים בישראל, לרבות פיתוח ענפי הספורט האולימפיים; לגבש תכניות פעולה רב-שנתיות ליצירת תשתית רחבה לפעילות ספורט נשים ולקידום ספורט הישגי, במסגרת גופי הספורט, מוסדות החינוך, הגורמים הממשלתיים והרשויות המקומיות ולקיים מעקב ובקרה לגבי יישום תכניות אלה; לגבש המלצות לפיתוח מנהיגות לספורט הנשים בישראל; לפעול לשינוי עמדות בקרב הציבור בישראל בכל הנוגע לספורט הנשים; לפעול לקידום הצעות חקיקה בתחומי פעילותה של המועצה, לרבות שינוי החוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967, ולייצג למשרדי הממשלה הרלוונטיים בנושא דרכי אכיפתם של חוקים אלה, כדי לעודד מתן הזדמנות שווה לפעילותן של נשים בענפי הספורט השונים (להלן - תפקידי המועצה על פי החלטת הממשלה). כמו כן נקבע בהחלטת הממשלה כי יהיו במועצה 15 חברים שימונו על פי כישוריהם, ניסיונם וכן תפקידם או עיסוקם בתחומי פעולתה של המועצה. תוקף מינוי חברי המועצה יהיה שלוש שנים, והשרה רשאית להאריכו בשלוש שנים נוספות.

על פי ההחלטה, המועצה תתכנס לפחות שמונה פעמים בשנה ותמסור דוח שנתי על פעולתה ופעולת ועדותיה לשרה וליו"ר הוועדה למעמד האישה בכנסת. כמו כן נקבע בהחלטה כי המועצה תקבע תקנון לפעולתה והשרה תחליט אם לאשרו, ובמידת הצורך המועצה תקבע גם נוהלי עבודה לפעולתה ולפעולת ועדותיה. פעילותה המינהלית של המועצה תמומן מתקציב משרד החינוך, התרבות והספורט.

בהתאם להחלטת הממשלה, ביוני 2006 מונתה והחלה לפעול מועצה ציבורית לקידום ספורט נשים בישראל (להלן - המועצה לספורט נשים), ומאו עומדת בראשה גב' חנה גרטלר (להלן - יו"ר המועצה).

5. בפברואר 2007, כשנתיים לאחר החלטת הממשלה וכשמונה חודשים לאחר התחלת פעילות המועצה, פרסם משרד הספורט מכרז למתן "שירותי ייעוץ לתוכניות שונות [של המועצה] לקידום קבוצות נשים ונבחרות נשים העוסקות בספורט". במכרז זכה מכון וינגייט לחינוך גופני ולספורט (להלן - המכון או מכון וינגייט או הקבלן), והסכם עמו בנושא נחתם רק ביוני 2007.

מתוקף זכיותו במכרז מפעיל המכון את יחידת המטה של המועצה - היחידה המקצועית לקידום נשים בספורט (להלן - היחידה המקצועית לקידום נשים בספורט, או היחידה המקצועית, או יחידת המטה), שתפקידה ליישם את היעדים של המועצה לספורט נשים, בהתאם למדיניות השרה ולאישור משרד הספורט. תפקידי היחידה המקצועית הם: לחתור להשגת מטרות המועצה לספורט לנשים באמצעות פעולות של חינוך, שיווק, שינוי עמדות, פיתוח מנהיגות, אכיפה, שיתופי פעולה ומלגות; להעריך את הפעולות והתנאים הנדרשים בשטח למימוש יעדי המועצה לספורט נשים; לגבש בשיתוף איגודי הספורט והתאחדויות הספורט תכניות ארוכות טווח לקידום נשים בספורט; להמליץ

14 סעיף זה עוסק בתמיכה במוסד ציבור שאינו ממוסדות המדינה, הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט וכו'.

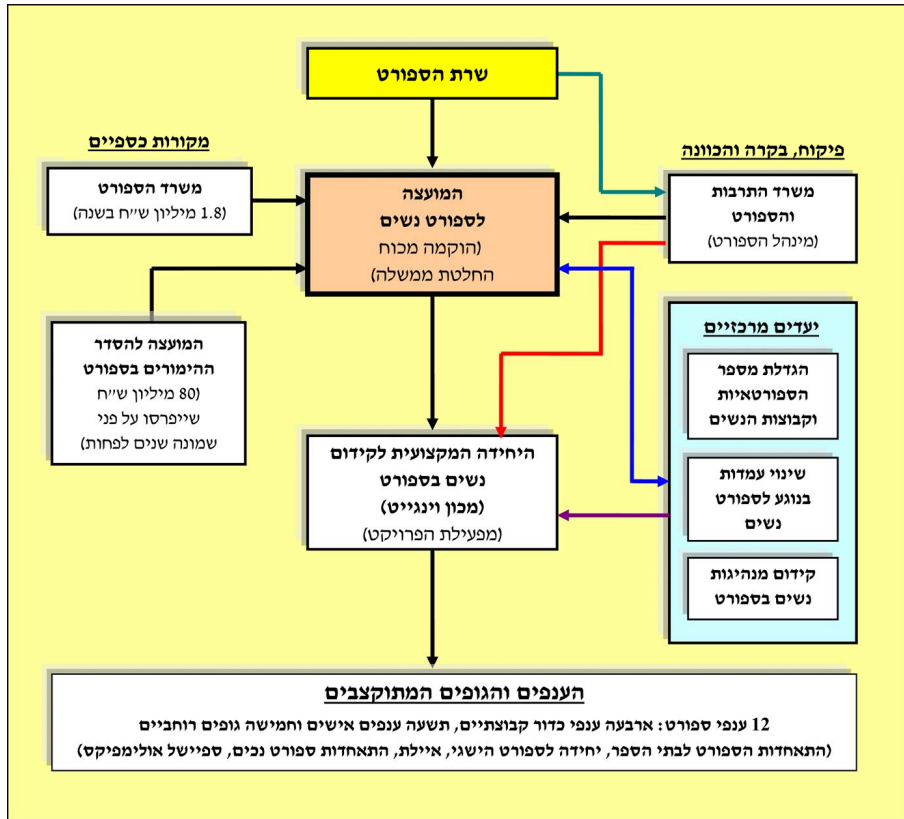
על סדרי עדיפויות לחלוקת כספי המועצה להסדר ההימורים ותקציבי המדינה המיועדים לקידום נשים בספורט; לקיים מנגנון מעקב ובקרה כדי לוודא שגופי הספורט מממשים את תכניתיהם ומעבירים את הכספים למטרות שלשמן הם נועדו. בשנת 2010, לאחר תום תקופת ההתקשרות הראשונה, זכה המכון במכרו נוסף שהוציא משרד הספורט ל"הפעלת היחידה הלאומית [המקצועית] לספורט נשים".

6. המימון לפעולות המועצה לספורט נשים הוא כאמור כלהלן: (א) הקצבות המועצה להסדר ההימורים (כ-80 מיליון ש"ח שייפרסו על פני שמונה שנים לפחות) המיועדות ליצירת תשתיות בלבד (הגדלת מספר הספורטאיות בענפים האישיים והגדלת מספר הקבוצות בענפי הספורט הקבוצתי; להלן - הגדלת מספר הספורטאיות והקבוצות) וניתנות לאיגודי ספורט והתאחדויות ספורט ולאגודות החברות בהם; (ב) בהתאם להחלטת הממשלה, משרד הספורט נושא כאמור בהוצאות על פעילויות מינהליות ואחרות של יחידת המטה של המועצה לספורט נשים ומתקצב אותה בסכום של 1.8 מיליון ש"ח לשנה.

7. בשנת 2011 תמכה המועצה לספורט נשים ב-13 איגודי ספורט והתאחדויות ספורט בענפי הספורט האלה: ארבעה ענפי כדור קבוצתיים¹⁵ ותשעה ענפים אישיים¹⁶ ובאגודות באותם תחומים, בהתאם לאמות המידה שפורסמו; וכן בחמישה "גופי רוחב"¹⁷ בשיעורים הבאים (מסך תקציב תמיכתה בספורט הנשים): 10% להתאחדות ספורט בתי הספר, 5% ליחידה לספורט הישגי¹⁸, 3% להתאחדות ספורט נכים, 1% לספיישל אולימפיקס¹⁹ ו-4% לאיילת²⁰. הפעולות שביצעו משרד הספורט והמועצה לקידום ספורט נשים יכוננו בדוח זה "פרויקט קידום ספורט הנשים" או "הפרויקט".

8. להלן תרשים המתאר את המבנה הארגוני של הפרויקט לקידום ספורט נשים, את קשרי הגומלין שלו, את מקורותיו הכספיים, את יעדיו המרכזיים, את הענפים והגופים המתוקצבים במסגרתו, את הפיקוח והבקרה על הפרויקט ואת אופן הכוונתו:

15	כדורגל, כדורסל, כדורעף וכדוריד.
16	שיט, ג'ודו, שחייה (לרבות אמנותית), טאקוונדו, התעמלות (לרבות אמנותית), אתלטיקה, טניס, טניס שולחן (משנת 2008), טריאתלון (משנת 2010).
17	גופים העוסקים בכמה ענפי ספורט.
18	גוף משותף למינהל הספורט ולוועד האולימפי בישראל.
19	ספורטאים הסובלים ממגבלות פיזיות או מנטליות קשות.
20	גוף המאגד ענפי ספורט שאינם אולימפיים.



בחודשים דצמבר 2010 - יוני 2011 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין היבטים בפעולות לקידום יישום החלטת הממשלה ולהשגת יעדי הפרויקט ואופן ביצועו, וכן בדק את תפקוד המועצה לספורט נשים, את אופן הפיקוח של משרד הספורט על הפרויקט, התקשורת עם ערוצי מדיה והתקשורת להעסקת עובדים ויועצים שבוצעו במסגרת הפרויקט, והיבטים בהליכי מינוי יו"ר המועצה ובתפקודה. הבדיקה בוצעה במשרד הספורט, במועצה לספורט נשים, ביחידת המטה של המועצה - היחידה המקצועית לקידום נשים בספורט שמפעיל מכון וינגייט, ובמועצה להסדר ההימורים. בדיקת השלמה נעשתה בוועד האולימפי בישראל.

הפעולות לקידום יישומה של החלטת הממשלה ממרץ 2005

בהחלטת הממשלה ממרץ 2005 נקבע כאמור כי שרת החינוך, התרבות והספורט הוסמכה להקים את המועצה לספורט נשים אשר תייעץ לגורמים המבצעים בתחום ספורט נשים. קידום השגתם של היעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה היה תלוי באותם גורמים מבצעים וחייב הטלת משימות מוגדרות על גורמים אלה ומעקב אחר אופן ביצוען.

להלן יפורטו המהלכים ליישום החלטת הממשלה ממרץ 2005:

1. הקמת המועצה ופרסום המכרז להפעלת הפרויקט: כאמור, כבר בדצמבר 2004, עוד לפני שהתקבלה החלטת הממשלה האמורה, הקצתה המועצה להסדר ההימורים את עיקר תקציבו של הפרויקט הלאומי לקידום ספורט נשים. אף על פי כן, רק בפברואר 2007, כשנתיים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה וכשמונה חודשים לאחר התחלת פעילות המועצה, פרסם כאמור משרד הספורט מכרז להתקשרות עם קבלן מבצע (שייתן שירותים לצורך יישום תכניות המועצה), וההסכם בין המשרד לקבלן הזוכה (מכון וינגייט) נחתם רק ביוני 2007. לאחר זכייתו במכרז הקים כאמור המכון יחידת מטה - היחידה המקצועית לקידום נשים בספורט המשמשת כזרוע המבצעת של משרד הספורט ליישום יעדי המועצה לספורט נשים שנקבעו בהחלטת הממשלה; רק בספטמבר 2007 הסתיים גיבושן של אמות המידה שלפיהן יחולקו לאיגודי ספורט והתאחדויות ספורט הקצבות המועצה להסדר ההימורים לפרויקט, ורק בתחילת שנת 2008 החלה חלוקת הקצבות אלה לקידום ספורט נשים.

בתשובת משרד הספורט למשרד מבקר המדינה מינואר 2012 נמסר כי חלק מהעיקובים ביישום החלטת הממשלה והמתחייב ממנה נגרמו מתחלופה גבוהה של השרים שהיו אחראים לתחום הספורט ומחילופי כוח אדם בהנהלת משרד זה וגם משקילה ולמידה של צורכי הפרויקט ומגיבושם.

לדעת משרד מבקר המדינה, הזמן הממושך שנדרש למשרד הספורט לפרסום המכרז להפעלת הפרויקט, ולגיבוש ההסכם עם הקבלן המבצע ולהשלמת גיבושן של אמות המידה לחלוקת הקצבות המועצה להסדר ההימורים לאיגודי ספורט ולהתאחדויות ספורט גרם לעיכוב משמעותי בהתחלת פעילות המועצה לספורט נשים ובקידום מטרות הפרויקט. היה על משרד הספורט להיערך כראוי, זמן קצר ככל האפשר לאחר החלטת הממשלה ממרץ 2005, לקידום הפרויקט. על משרד הספורט להפיק את הלקחים הדרושים בנושא כדי למנוע את הישנותם במסגרת פרויקטים עתידיים שהוא יהיה אחראי לביצועם.

2. הגדרת יעדי הפרויקט במכרז: בהסכם שנחתם ביוני 2007 עם מכון וינגייט, בעקבות זכייתו במכרז, צויין כי עליו לתת למועצה לספורט נשים ייעוץ בשלושה נושאים: "תכנון, בניה והפעלת תוכנית להגדלת מספר קבוצות ספורט נשים"; "איתור ספורטאיות, הקמה וליווי נבחרות ספורט"; ו"בניית תוכנית לביצוע הכשרות מאמנים".

משרד מבקר המדינה מציין שבתכנית הלאומית לספורט נשים ובהחלטת הממשלה ממרץ 2005 נכללו כאמור יעדים מרכזיים נוספים לפעילות המועצה לספורט נשים שלא פורטו במכרז מפברואר 2007 והזוכה בו לא נדרש לפעול להשגתם: גיבוש המלצות לקידום מנהיגות נשים ופעולה לשינוי עמדות בקרב הציבור בכל הנוגע לספורט נשים; לא נמצא כי קידום של יעדים אלה הוטל על גורם ביצוע אחר. נחוץ היה שמשרד הספורט יגבש, בסמוך לאחר שקיבלה הממשלה את ההחלטה האמורה, תכנית פעולה מעשית ומפורטת להשגת כל יעדי הפרויקט ובה יצוין מי יבצע כל משימה במסגרת יעדים אלה, כיצד היא תתקצב ותיושם ומהו לוח הזמנים לביצועה.

רק המכרז השני, שבוצע כאמור במרץ 2010, כחמש שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה האמורה, כלל את כל שלושת היעדים המרכזיים האמורים שצוינו בהחלטת הממשלה - גיבוש תכניות פעולה ליצירת תשתית רחבה לפעילות ספורט נשים, המלצות לקידום מנהיגות נשים, ופעולה לשינוי עמדות בקרב הציבור בישראל בכל הנוגע לספורט הנשים; אולם לא יועד תקציב לשני היעדים האחרונים. עקב כך נגרם עיכוב נוסף בהשגת שני היעדים האמורים.

משרד הספורט כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יועץ ארגוני ששכר הציג להפריד בין הפעילות בתחום הקמת קבוצות ספורט נשים חדשות לזו של שינוי עמדות וקידום מנהיגות נשים.

"בכל מקרה, לא הייתה תכנית עבודה מסודרת באותה התקופה לנושא שינוי עמדות, ולפיכך הקבלן לא נדרש לפעול בנושא... רק לאחר גיבוש תכנית עבודה ותכנית פעולה בנושא שינוי עמדות, נקבעו סמכויות הקבלן בנושא זה, במסגרת המכרז החדש [מ-2010], שהרי, מטבע הדברים, קודם התכנון לביצוע".

המועצה לספורט נשים כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2012 כי שנת 2008 הייתה למעשה שנת פעילותה הראשונה, והיא הייתה שנה של בחינה, למידה וגיבוש של דרכי פעולה בהתאם לצרכים וללקחים שהופקו מהפעילות במשך אותה שנה. בעקבות הניסיון שנצבר החלה המועצה בשנת 2009 בקידום מטרותיה הנוספות, בעיקר בתחום של שינוי עמדות בקרב הציבור בנוגע לספורט נשים ולעידוד מנהיגות נשים בספורט. באפריל 2012 כתבה המועצה למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי מדובר היה בפרויקט חדש וייחודי אשר במסגרת יישומו היא נדרשה להתמודד עם קשיים רבים - ובכללם "מכרז שתוכנו והיקפו לא תאמו את היקף התקציב שנקבע ולא תאמו את מטרות המועצה, ומקביעת אמות מידה תקציביות שלא כללו את כל מטרות המועצה" - שבגינם היא נדרשה להשקיע מאמצים ניכרים ולנקוט פעולות רבות, וכי עקב כך חלו עיכובים בפעולותיה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הספורט ולמועצה לספורט נשים כי אילו הם היו מתכננים כראוי את אופן ביצוע הפרויקט ומתארגנים לכך ביעילות ומבעוד מועד, היה אפשר לצמצם את פרק הזמן הממושך שנדרש להם כאמור לביצוען של פעולות לקידום כל מטרות הפרויקט.

השגת יעדי הפרויקט ואופן ביצועו

משרד מבקר המדינה בדק את מידת השגתם של יעדי הפרויקט לקידום ספורט נשים שנקבעו בהחלטת הממשלה ובתכנית הלאומית לספורט נשים; להלן עיקרי הממצאים של בדיקתו:

הגדלת מספר הספורטאיות

אחת משלוש המטרות המרכזיות של הפרויקט שנקבעו בתכנית הלאומית לספורט נשים ובהחלטת הממשלה הייתה, כאמור, פיתוח התשתיות של ספורט נשים (הגדלת מספר הספורטאיות והקבוצות).

1. להלן נתוני משרד הספורט על מספרי הספורטאים והספורטאיות בשנים 2007-2010.²¹

21 כאמור לא ניתן היה להשוות בין הנתונים והיעדים לגבי מספר הספורטאיות שצוינו בתכנית הלאומית לספורט נשים ובין הנתונים שרוכזו בעניין זה בשנים שלאחר מכן. לכן בדק משרד מבקר המדינה את השינוי שחל במספר הספורטאיות בשנים 2007-2010, לאחר התחלת פעילותה של המועצה לספורט נשים.

סה"כ		סה"כ ספורטאיות		סה"כ ספורטאים גברים		השנה
השיעור מכלל הספורטאים (באחוזים)	מספר	שיעור מכלל הספורטאים (באחוזים)	מספר	שיעור מכלל הספורטאים (באחוזים)	מספר	
100	45,843	17.4	7,995	82.6	37,848	2007
100	53,905	17.8	9,583	82.2	44,322	2008
100	54,933	20.2	11,106	79.8	43,827	2009
100	67,007	19.4	12,987	80.6	54,020	2010

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנים 2007-2010 גדל מספר הספורטאיות מכ-8,000 לכ-13,000 (גידול של 62.5%), ואולם יש מקום להבהיר כי בארבע השנים האמורות גדל כאמור גם מספר הספורטאים הגברים מכ-38,000 לכ-54,000 (גידול של כ-42%), ושיעורן הכולל של הנשים העוסקות בספורט מקרב כלל הספורטאים (גברים ונשים) עלה באותן שנים מ-17.4% ל-19.4%.

משרד הספורט כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אם מנכים מנתוני מספר הספורטאים את נתוני ענף הכדורגל, שהוא פופולרי במיוחד בקרב גברים, יוצא ששיעור הספורטאיות מקרב כלל הספורטאים בשנת 2007 היה 22.66%, ואילו בשנת 2010 היה שיעורן 28.27%.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שהמועצה לספורט נשים פועלת להגדלת מספר הנשים גם בענף הכדורגל ומתקצבת ענף זה, הרי שיש לכלול במסגרת הנתונים הכוללים גם את הנתונים בעניין מספר הנשים בענף זה.

2. להלן נתוני משרד הספורט על מספרי הספורטאיות ושיעורן בכל אחד מענפי הספורט שתקצבה המועצה לספורט נשים בשנים 2007 ו-2010:²²

השינוי בשיעור הספורטאיות בין שנת 2007 לשנת 2010 (באחוזים)	שיעורן מכלל הספורטאים (באחוזים)	מספר הספורטאיות בשנת 2010	שיעורן מכלל הספורטאים (באחוזים)	מספר הספורטאיות בשנת 2007	הענף
60	20	3,046	17.5	1,908	כדורסל
8	22.9	636	28.7	588	טניס
28	63.5	188	57.6	147	התעמלות
62	100	1,461	100	903	התעמלות אמנותית
184	2.5	579	1.9	204	כדורגל
-6	37.5	303	36	322	אתלטיקה
65	42.3	633	24.2	384	כדורעף
40	35.3	423	37.5	303	שחייה

22 ספורטאיות פעילות גם בענפי ספורט שהמועצה לספורט נשים אינה מתקצבת.

השינוי בשיעור הספורטאיות בין שנת 2007 לשנת 2010 (באחוזים)	שיעורן מכלל הספורטאים (באחוזים)	מספר הספורטאיות בשנת 2010	שיעורן מכלל הספורטאים (באחוזים)	מספר הספורטאיות בשנת 2007	הענף
75	100	315	100	180	שחייה אמנותית
83	33.5	355	27.6	194	טאקוונדו
-38	17	300	20	480	כדוריד
72	25	206	15	120	טניס שולחן
2	31.9	125	30.3	122	שיט
8	16.6	142	16.4	131	ג'ודו
92	24.9	215	17.8	112	טריאתלון
46		8,927		6,098	סה"כ

מהטבלה עולה כי במרבית ענפי הספורט שהמועצה העבירה להם הקצבות חל גידול במספר הספורטאיות בשנים 2010-2007. עם זאת על משרד הספורט והמועצה לספורט נשים לבחון את הגורמים לכך שבכמה ענפי ספורט שגם בהם תמכה המועצה כמעט לא חל שינוי במספר הספורטאיות ובכמה מהענפים אף פחת מספרן, כדי שיהיה אפשר לפעול להגדלת מספר הספורטאיות גם בענפים אלה.

3. (א) הועלה כי נתוני מינהל הספורט שבמשרד הספורט בעניין הספורטאים והספורטאיות בענפי הכדור לא התבססו על נתוני אמת אלא על אומדנים המתבססים על מספר השחקנים שניתן לרשום בטופס המשחק בענפים אלה; וכי רק החל מעונת המשחקים של שנת 2010 החל מינהל הספורט לחשב את מספר הספורטאים בהסתמך על רישום מספרי הזהות שלהם באיגודי הספורט ובהתאחדויות הספורט.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הספורט להבטיח שיהיו בידיו נתונים עדכניים ומדויקים ככל האפשר על מספר הספורטאים והספורטאיות בענפי הכדור, משום שבהסתמך עליהם הוא מציב יעדים לקידומו של ספורט נשים בענפים אלה, כוחן את מידת השגתם של יעדים אלה וקובע את סכום הקצבותיו בנושא.

(ב) המועצה לספורט נשים מסתמכת, לצורך אישור ההקצבות לאיגודים, התאחדויות ואגודות בתחום הספורט, על נתוני ספורטאיות בענפי הספורט השונים כפי שרשומים במועצה להסדר ההימורים. להלן נתונים שהציגה המועצה לספורט נשים למשרד מבקר המדינה לגבי מספר הספורטאיות בענפים שונים שבהם תמכה בשנים 2010-2007 (המבוסס כאמור על נתוני המועצה להסדר ההימורים):

השינוי בשיעורן בין שנת 2007 לשנת 2010 (באחוזים)	מספר ספורטאיות				הענף
	שנת 2010	שנת 2009	שנת 2008	שנת 2007	
100	3,182	2,809	2,000	1,590	כדורסל
20	635	848	804	528	טניס
90	1,609	1,495	1,179	845	התעמלות (לרבות התעמלות אמנותית)
86	614	597	378	330	כדורגל
-21	303	941	557	382	אתלטיקה
102	646	680	410	320	כדורעף
57	738	660	499	470	שחייה (לרבות שחייה אמנותית)
101	355	286	221	177	טאקוונדו
-7	307	291	341	330	כדוריד
66	206	333	216	124	טניס שולחן
-14	125	106	101	145	שיט
82	142	75	108	78	ג'ודו
96	264	248	171	135	טריאתלון
67	9,126	9,369	6,985	5,454	סה"כ

מהטבלאות שלעיל עולה כי נתוני המועצה להסדר ההימורים לא עלו בקנה אחד עם נתוני משרד הספורט. למשל, מנתוני משרד הספורט עולה כי בשנת 2007 השתתפו 6,098 ספורטאיות בענפים שהמועצה לספורט נשים תמכה בפעילות הנשים בהם, ואילו לפי נתוני המועצה להסדר ההימורים השתתפו בשנה זו רק 5,454 ספורטאיות בענפים אלה. בשנת 2010 השתתפו בענפים אלה לפי נתוני המשרד 8,927 ספורטאיות, ואלו לפי נתוני המועצה להסדר ההימורים השתתפו באותם ענפים 9,126 ספורטאיות בשנה זו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע משרד הספורט כי פעל לתיאום שיטת החישוב בינו ובין המועצה להסדר ההימורים לצורך הקמת מסד נתונים אחיד, וכי מאוגוסט 2010 הוחל בהסדרת הנושא. בדיקת מעקב שנעשתה באוגוסט 2012, לאחר סיום הביקורת, העלתה כי הנושא עדיין לא הוסדר במלואו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה להסדר ההימורים ומשרד הספורט להשלים בהקדם את הסדרת הנושא כדי שיוכלו להכין מאגר נתונים משותף, עדכני ואחיד בענייניו. מאגר זה ישמש כבסיס לתקצוב איגודי הספורט והתאחדויות הספורט במסגרת הפרויקט.

ייצוג הולם לנשים בהנהלות גופי ספורט

1. (א) בהחלטת הממשלה ממרץ 2005 נקבע כאמור, בין היתר, שעל המועצה לספורט נשים לגבש המלצות לפיתוח מנהיגות לספורט הנשים בישראל ולפעול, בין היתר באמצעות שינויי חקיקה, לעידוד מתן הזדמנות שווה לפעילותן של נשים בענפי הספורט השונים.

אחד הביטויים למתן הזדמנות שווה למנהיגות נשים בענפי הספורט השונים הוא ייצוג הולם שלהן בהנהלות של גופי ספורט (להלן - ייצוג הולם). בחוק הספורט נקבע, כאמור, בין היתר, כי בקרב העובדים וההנהלה של גופי ספורט המקבלים תמיכה לפי חוק יסודות התקציב, יהיה ייצוג הולם²³ לנשים בסוגי המשרות השונים, ואם לצורך כך נדרשת העדפת אישה, תינתן העדפה כאמור אם המועמדים בני שני המינים הם בעלי כישורים דומים. עוד נקבע בחוק כי גופי ספורט ידווחו בכתב, אחת לשנה, לוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת על אופן ביצוען של הוראות אלה. הדוח יימסר לוועדה, והיא תדון בו, תכתוב המלצות והערות בעניינו ותגישן לשר.

משרד מבקר המדינה העלה כי איגודי הספורט והתאחדויות הספורט לא דיווחו באופן סדיר לוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת על מידת קיום חובת הייצוג ההולם כמתחייב מחוק הספורט.

יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת, חברת הכנסת ציפי חוטובלי, כתבה בינואר 2012 למשרד מבקר המדינה כי הוועדה ממתינה לדיווחים בנוגע לשנת 2011 ותקיים בקרוב ישיבת מעקב בנושא.

(ב) להלן נתונים שקיבל משרד מבקר המדינה מהמועצה לספורט נשים ומאיגודים והתאחדות ספורט לגבי ייצוג נשים בהנהלותיהם:

שנת 2011			שנת 2006			איגוד
שיעור הנשים בהנהלות (באחוזים)	מס' הנשים בהנהלות	סה"כ חברי הנהלה	שיעור הנשים בהנהלות (באחוזים)	מס' הנשים בהנהלות	סה"כ חברי הנהלה	
12.82	5	39	10.52	4	38	איגוד הכדורסל
12.25	4	32	6.25	2	32	ההתאחדות לכדורגל
25	3	12	9.09	1	11	איגוד הכדורעף
20.00	4	20	9.09	1	11	איגוד הכדוריד
31.25	5	16	27.27	3	11	איגוד השחייה
33.33	4	12	11.11	1	9	איגוד השיט
33.33	5	15	18.18	2	11	איגוד האתלטיקה
23.00	8	35	17.14	6	35	איגוד הטניס
36.36	4	11	9.09	1	11	איגוד ההתעמלות
37.5	3	8	28.6	2	7	איגוד הטאקוונדו
-	-	(*) -	36.36	4	11	איגוד הג'ודו
22.5	45	200	14.4	27	187	סה"כ

* בעת הביקורת ביוני 2011, האיגוד נמצא בפירוק זמני, מכוח צו בית משפט מדצמבר 2010.

23 בחוק לא הוגדר המונח "ייצוג הולם"; לעניין זה ראו לעיל עמ' 1489.

מהטבלה עולה כי בשנים 2006-2011 חל גידול ממוצע של 56.25% בשיעור הנשים בהנהלות של איגודי ספורט והתאחדויות ספורט.

ראש מינהל הספורט כתב למשרד מבקר המדינה ביוני וביולי 2011 כי עד שנת 2009 ועד בכלל נתן משרד הספורט תמיכות לאיגודי ספורט בלי לוודא שהם עמדו בדרישות חוק הספורט בנושא ייצוג הולם לנשים בהנהלות האיגודים. בשנת 2010 החל המשרד לפעול בשיתוף משרד המשפטים לקביעת קנסות מדורגים לאיגודי ספורט שלא יעמדו במבחנים שנקבעו על פי הוראת שעה מיולי 2010 בנושא תיקון המבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד הספורט למוסדות ציבור לפי חוק יסודות התקציב²⁴. על פי תנאי הסף לקבלת התמיכה לפי הוראת השעה האמורה, חלה חובה של ייצוג הולם בהנהלות איגודים בשיעור של 30% או כשיעור הספורטאיות הרשומות באיגוד, לפי הקטן שבהם, ובכל מקרה תשתתף לפחות נציגה אחת בכל הנהלת איגוד.

משרד הספורט כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2012 כי בעקבות השינוי במבחני התמיכה בשנת 2006²⁵ ושינוי בנוהלי העבודה של ועדת התמיכות שלו בשנת 2010 הוחלט להפחית את סכום התמיכה בגופים שאינם מקיימים את תנאי הסף. עוד ציין המשרד כי 18 (כ-50%) מההתאחדויות ואיגודי הספורט בשנת 2010 ו-13 (כ-33%) מהם בשנת 2011 לא עמדו בתנאי הייצוג ההולם שנקבעו במבחני התמיכה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העובדה שמשרד הספורט קבע את מבחני התמיכה כבר בשנת 2006, היה עליו לפעול לאכיפתם בהקדם ולא להמתין עד שנת 2010. על משרד הספורט להתמיד בפעולות שהחל לבצע בשנת 2010, לאסוף מדי שנה בשנה מכל איגודי הספורט והתאחדויות הספורט נתונים על המידה שבה הם מיישמים את הכללים בעניין ייצוג הולם של נשים בהנהלותיהם ולהפחית, בהתאם למבחנים שנקבעו, את התמיכה לגופים שאינם עומדים בכללים.

2. חוק הספורט קובע, בין היתר, כי "התאחדות או איגוד יתקינו תקנונים שיסדירו את הניהול התקין של הענף או של ענפי הספורט שהם מרכזים... בתקנונים כאמור ייקבעו הוראות בעניין מתן הזדמנות שווה לפעילות נשים בספורט... התקנונים האמורים יחייבו את אגודות הספורט, הספורטאים ובעלי התפקידים שבאותו ענף או באותם ענפי ספורט". הועלה כי משרד הספורט לא אכף את ביצוע ההוראות האמורות שבחוק הספורט.

ראש מינהל הספורט כתב ביולי 2011 למשרד מבקר המדינה, בין היתר: "אדגיש כי גופי הספורט בישראל הינם עמותות עצמאיות, התערבות בשינוי התקנונים שלהם בכלל ולשינוי הליך הבחירות להנהלה בפרט... יש בה להבנתנו משום פגיעה בחופש ההתאגדות. יתירה מכך יש לתת את הדעת באשר להשפעת שינוי התקנון כאמור, על ארגוני הספורט השונים לאור עמדת הארגונים הבינלאומיים (כדוגמת פיפ"א ויואפ"א) אליהם הם כפופים ורגישותם להתערבות חקיקתית או ממשלתית במבנה הפנימי של ארגוני הספורט".

24 י"פ התשע"א, 4060.

25 בשנה זו פרסם משרד הספורט לראשונה מבחנים לתמיכות שהוא מעביר לאגודות ספורט והתאחדויות ספורט לפי חוק יסודות התקציב. במבחנים אלה נקבע, בין היתר, כי יהיה ייצוג הולם של נשים בהנהלת איגוד או התאחדות, בהתאם לחוק הספורט, דהיינו שיעור הנשים החברות בהנהלת האיגוד או ההתאחדות מקרב כלל חברי ההנהלה לא יפחת מחלקן היחסי של הספורטאיות הפעילות מקרב כלל הספורטאים הפעילים באותה התאחדות או איגוד ספורט, ובכל מקרה תשתתף בהנהלה לפחות חברה אחת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שעקרון השוויון המגדרי מעוגן בחוק הספורט וכן באמנה למניעת אפליית נשים, שהתקבלה כאמור באו"ם בשנת 1979 וישראל התחייבה למלאה, על משרד הספורט לפעול מול איגודי הספורט והתאחדויות הספורט לכך שהם ישלבו בתקנוניהם הוראה בעניין. כמו כן על משרד הספורט לפעול לעידוד ההנהלות של גופי הספורט לתת ייצוג הולם לנשים בארגוניהן ולבצע מעקב בנושא כדי לוודא שהן מיישמות את ההוראות האמורות בנושא.

3. מבקר המדינה התייחס בדוח שלו משנת 2007 על הוועד האולימפי בישראל²⁶ לייצוגן של הנשים בהנהלת הוועד האולימפי. בדוח נאמר, בין היתר, כי "אחת ממטרותיו של הוועד האולימפי הבין-לאומי, על פי האמנה האולימפית, היא לפעול על פי עקרון השוויון ולקדם נשים במוסדות הספורט בכל הדרגים ובייחוד בהנהלות של ארגוני הספורט הלאומיים והבין-לאומיים. בהודעה שהוציא בנובמבר 2004 הוועד האולימפי הבין-לאומי לוועדים האולימפיים המקומיים נאמר שהוא שם לו למטרה להביא לכך שמשנת 2005 לפחות 20% ממקבלי ההחלטות בגופים המנהלים של הוועדים האולימפיים המקומיים יהיו נשים. בהודעה צוין שיש מעט נשים בעמדות הנהגה בספורט, ועל התנועה האולימפית לשנות את המצב ולאפשר ליותר נשים להשתתף בקבלת ההחלטות". בינואר 2005 החליט הוועד האולימפי בישראל כי יש לשאוף לכך שכ-20% מחברי המוסדות הנבחרים של הוועד יהיו נשים, ואם לא יצליח בכך יצרף להנהלתו שתי נשים כמשקיפות (להלן - ההחלטה).

הביקורת אז העלתה כי בספטמבר 2006 כיהנו בהנהלת הוועד האולימפי שתי נשים בלבד, ושתיים נוספות השתתפו בישיבות ההנהלה כמשקיפות. בדוח צוין כי: "הימצאותן של שתי חברות בלבד בהנהלה המונה 31 חברים (כ-6%) אינה עולה בקנה אחד עם הנדרש באמנה האולימפית, ולפיה יש לקדם נשים במוסדות הספורט, ובייחוד את ייצוגן בהנהלות של ארגוני ספורט לאומיים ובין-לאומיים. צירופן של שתי משקיפות חסרות זכויות הצבעה להנהלה החדשה של הוועד האולימפי אין בו משום שינוי ממשי של המצב ששרר בשנים 2001-2004, בתקופת כהונתה של ההנהלה הקודמת, ואין בו מענה הולם לדרישת הוועד האולימפי הבין-לאומי לפעול להגדלת הייצוג של נשים בקרב מקבלי ההחלטות בגופים המנהלים של הוועדים האולימפיים המקומיים" (ההדגשה במקור). בסיכום הדוח נכתב כי ייצוג הנשים בהנהלת הוועד, שיש לו חשיבות מבחינת ייצוג האינטרסים שלהן בספורט ההישגי הנשי, רחוק מלהניח את הדעת.

מעקב שעשה משרד מבקר המדינה במאי 2011 במסגרת הביקורת הנוכחית העלה כי המצב שתואר בדוח האמור משנת 2007 בעניין ייצוג נשים בהנהלת הוועד האולימפי לא השתנה; לדעת משרד מבקר המדינה על הוועד האולימפי והתאחדויות הספורט ואיגודי הספורט החברים בו לנקוט בהקדם את הצעדים הנדרשים להסדרת עניין זה.

הוועד האולימפי כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 כי גם הוא תומך בעמדה ולפיה יש להגדיל את שיעור הנשים בוועד, אולם על פי תקנון הוועד, הגופים המשתתפים בו הם אלה שמשגרים נציגים למליאת הוועד ולהנהלתו, ולכן עליהם ליישם את החלטתו בנושא מינואר 2005. הוועד הוסיף כי הוא מסר תזכורת בעניין לגופים אלה וביקש כי תיכלל אישה אחת לפחות בין נציגיו של כל גוף השולח ארבעה נציגים או יותר למוסדות הוועד האולימפי.

26 מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, עמ' 725.

סיקור ספורט הנשים בתקשורת

כאמור, אחת משלוש מטרות-העל של הפרויקט לקידום ספורט נשים שצוינה בתכנית הלאומית לספורט נשים ובהחלטת הממשלה ממרץ 2005 היא שינוי עמדות הציבור כלפי ספורט נשים. כדי לבצע שינוי כזה נדרש, בין היתר, כי אמצעי התקשורת האלקטרונית והכתובה יגבירו סיקורים תקשורתיים שונים של ספורט נשים (כגון שידור משחקי ספורט נשים ופרסום כתבות בנושא ספורט נשים וספורטאיות) ויעודדו ילדות, נערות ונשים לעסוק בו. ועדת קונסטנטיני ציינה בדוח שהגישה כאמור בפברואר 2005 כי פחות מ-5% מכתבות הספורט בעיתונות נכתבו על ספורט נשים, וכי היקף הסיקור של פעילות ספורט נשים בשידורי הטלוויזיה באותה עת אף היה קטן מזה.

הועלה כי אף ששינוי עמדות בקרב הציבור בישראל בכל הנוגע לספורט הנשים היה אחד היעדים המרכזיים בהחלטת הממשלה לגבי פעילות המועצה, הוא לא נכלל כאמור בין יעדי הפרויקט שנקבעו במרכז משנת 2007 להפעלת הפרויקט ולא יועד תקציב לביצועו; אמנם לעתים משרד הספורט והיחידה המקצועית לקידום נשים בספורט במכון וינגייט כללו בתכניות העבודה השנתיות שלהם יעדים ופעולות מסוימים בתחום החשיפה התקשורתית של ספורט נשים, אולם הועלה כי הם פעלו רק באופן חלקי למימושם.

המועצה לספורט נשים כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "התקיים בפועל סיקור תקשורתי רחב ומגוון של ספורט נשים ביוזמת המועצה ובעקבות פעילותה" (ההדגשה במקור), כי בטלוויזיה ובעיתונות התקיימו ריאיונות עם ספורטאיות צעירות ועם גורמים מקצועיים בספורט, וכי המועצה ארגנה פעילויות ספורט המוניות ופעלה להרחבת היקף השידורים של אירועים מרכזיים של ספורט נשים.

ערוצי התקשורת האלקטרונית והכתובה הם כאמור אמצעי חשוב השימוש מושכל בו יכול להשפיע מהותית על שינוי עמדות כלפי ספורט הנשים ולעודד נשים לעסוק בספורט. הועלה כי בפועל השימוש שעשתה המועצה באמצעי זה היה מצומצם בהשוואה ליעדים ולתחומי הפעולה שהגדירה בנושא במשך השנים ואף פעלה כאמור רק באופן חלקי למימושם. שיתוף הפעולה עם ערוץ הספורט להפקת פינות שידור של המועצה בערוץ ושיתוף הפעולה עם ערוץ הילדים ועם תכנית טלוויזיה מסוימת²⁷ היו היעדים העיקריים שהושגו בתחום זה. לנוכח חשיבות אמצעי זה יש מקום כי משרד הספורט והמועצה יבחנו את הדרכים להרחבת השימוש בערוצי התקשורת האלקטרונית והכתובה לצורך סיקור ספורט נשים והעברת מסרים בדבר הישגיו, חשיבותו ותרומתו לנשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לקדם את מטרות הפרויקט על משרד הספורט והמועצה לספורט נשים להרחיב את פעולותיהם ליישום היעדים והתהליכים שנכללו בתכניות העבודה שלהם בתחום הסיקור התקשורתי; על המשרד והמועצה לספורט נשים לבצע בדיקה לגבי מצבו של ספורט נשים בתקשורת ולגבי הדרכים לשיפור מצב זה ולקבוע, בהתבסס על תוצאות הבדיקה, יעדים בתחום חשוב זה, לטווח הקצר והארוך, ולפעול למימושם.

27 בעניין ממצאי הביקורת לגבי התקשורת אלה, ראו להלן עמ' 1514-1520.

תקצוב הפרויקט ואופן ניצולו

1. כאמור, הוקצו שני מקורות תקציביים להשגת יעדי המועצה לספורט נשים ולפעילותה. המקור הראשון הוא תקציב המועצה להסדר ההימורים (80 מיליון ש"ח שיפרסו על פני שמונה שנים לפחות), המוענק לאיגודי והתאחדויות ספורט על פי אמות מידה שגובשו על ידי המועצה לספורט נשים, אושרו על ידי המועצה להסדר ההימורים בשנת 2007 ופורסמו ברשומות. אמות המידה האמורות מייעדות את תקציב המועצה להסדר ההימורים רק למטרה מרכזית אחת של הפרויקט: הקמת תשתית איכותית של ספורטאיות (דהיינו, הגדלת מספר הקבוצות של ספורט נשים והגדלת מספר הספורטאיות). המקור התקציבי השני הוא תקציב משרד הספורט בסך 1.8 מיליון ש"ח לשנה, שנועד למימון פעילויות מינהליות ואחרות של הפרויקט. יוצא אפוא כאמור כי הפעולות להשגת שני היעדים המרכזיים האחרים של הפרויקט - שינוי עמדות ומנהיגות נשים - לא תוקצבו במישרין, אף שהם נקבעו בתכנית הלאומית ובהחלטת הממשלה ממרץ 2005. עובדה זו פגעה כאמור ביכולת לקדם את השגתם של יעדים אלה.

בשנת 2009 החלה המועצה בפעולות לשינוי אמות המידה להקצאת כספי המועצה להסדר ההימורים לפרויקט, באופן שתוכל להשתמש בכספים אלה גם להשגת שני היעדים הנוספים האמורים (ראו בעניין זה גם בהמשך פרק זה).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הספורט ולמועצה לספורט נשים כי עוד בשנת 2007²⁸ היה מקום לתכנן ולתקצב פעולות להשגת המטרות המרכזיות שנקבעו כאמור בהחלטת הממשלה בעניין הפרויקט.

מנכ"לית משרד הספורט כתבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי נוסף על הפעולות האמורות לשינוי אמות המידה להקצאת כספי המועצה להסדר ההימורים, החלו משרד הספורט והמועצה להסדר ההימורים לקדם החלטת ממשלה שתאפשר להעביר 5 מיליון ש"ח בכל שנה מתקציב המועצה להסדר ההימורים המוקצה לפרויקט לקידום ספורט נשים, לצורך פיתוח מטרות-העל הנוספות של הפרויקט כמפורט בהחלטת הממשלה, ובעיקר בנושא שינוי עמדות בחברה הישראלית כלפי ספורט נשים²⁹.

2. משרד הספורט כתב בתשובתו מינואר 2012 למשרד מבקר המדינה כי השאיפה וההערכה של העוסקים במלאכה במסגרת הפרויקט לקידום ספורט נשים הייתה שבכל שנת תקציב ינוצל מתקציב המועצה להסדר ההימורים סכום של כ-10 מיליון ש"ח ליישום מטרות הפרויקט. להלן נתונים על האופן שבו המועצה לספורט נשים ניצלה את תקציב המועצה להסדר ההימורים לפיתוח תשתיות של ספורטאיות:

ניצול תקציבי הפרויקט לקידום ספורט נשים בשנים 2010-2007 (במיליוני ש"ח)				סה"כ הקצבות בשנים 2010-2007	
2010	2009	2008-1 2007	סה"כ		
1.5	2.1	2.9	6.5	אגודות ספורט	
5.8	5.4	8.1	19.3	איגודי ספורט והתאחדויות ספורט	
7.3	7.5	11	25.8	סה"כ	

28 מועד פרסום המכרז הראשון וקביעת אמות המידה להקצאת כספי המועצה להסדר ההימורים.
 29 בעניין זה, ראו להלן עמ' 1505.

מהנתונים דלעיל עולה כי שלא לפי הערכת הגורמים המקצועיים במשרד ולפיה ניצול תקציבי הפרויקט יסתכם בשנים 2007-2010 בכ-40 מיליון ש"ח (כ-10 מיליון ש"ח בשנה), ניצלה המועצה לספורט נשים בשנים אלה רק כ-64% מתקציב זה ועמדו לרשותה עוד כ-14.2 מיליון ש"ח שהיא טרם ניצלה.

משרד הספורט הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אי-הניצול מקורו, בין היתר, בהיעדר פעילות בשנת 2007 ובכך שמקבלי התמיכה (האיגודים והתאחדויות הספורט) לא פעלו באופן שמקנה להם תמיכה על פי אמות המידה (בעיקר משום שלא הקימו קבוצות חדשות), וכי היתרה שלא נוצלה נשמרת לשנות הפעילות הבאות של המועצה. המועצה כתבה באפריל 2012 למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי "בניגוד לתקציב השנתי, תקציב זה נועד לשמש לכל שנות פעילותה של המועצה, וההערכה של 10 מיליון שקלים בשנה היא רק הערכה ממוצעת, אשר אין לה כל נפקות. המועצה אמנם החלה בפעילות בסוף שנת 2007, כאשר אמות המידה שהיו קיימות באותה עת לא כללו את המטרות של שינוי עמדות וקידום מנהיגות נשים, ולפיכך נוצל רק חלק מהתקציב... המועצה פעלה באחריות והשתמשה בתקציב מתון ומדוד, כאשר במקביל פעלה להשלמת השינוי באמות המידה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-התאמת אמות המידה ליעדי הפרויקט, בסמוך לתחילת פעילותה של המועצה, הייתה אחד הגורמים המרכזיים לכך שבשנים האמורות לא נוצל שיעור ניכר מהתקציב, והדבר פגע ביכולת לקדם בהקדם ובאופן מיטבי את מימוש יעדי הפרויקט שקבעה הממשלה.

3. בהחלטת הממשלה נקבע כאמור כי המועצה לספורט נשים תשמש "גוף מייצע לממשלה, למשרד החינוך התרבות והספורט ולשרה, בכל הנוגע לקידום ופיתוח ספורט ילדות, נערות ונשים בישראל... ובכלל זה לייצג לשרה בכל הנוגע לקביעת אמות מידה לתמיכה בספורט נשים, לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985".

המועצה לספורט נשים החלה לפעול כאמור בשנת 2006, ובשנת 2007 אישרה המועצה להסדר ההימורים את אמות המידה לחלוקת הקצבותיה לקידום ספורט נשים בישראל³⁰, למשל - הישגי הענף בתחרויות בין-לאומיות, מספר הספורטאיות בענף ופוטנציאל הגידול שלו. כמו כן, במסגרת אמות המידה נקבעו תנאי סף לקבלת ההקצבות, ובהם התחייבות מקבל ההקצבה שלא לצמצם את היקף הפעילות לקידום נשים שביצע קודם לכן ולהקים ועדה מקצועית לספורט נשים באיגודי ספורט.

(א) ביוני 2009 יזמה המועצה לספורט נשים אמת מידה נוספת ולפיה ככל ששיעור הספורטאיות בענף מסוים מתוך כלל הספורטאים באותו ענף גדול יותר, יקבלו האיגודים וההתאחדויות בענף זה שיעור גדול יותר מסכום ההקצבה לענף. השינוי נועד לאפשר שימוש נכון יותר בהקצבות המועצה להסדר ההימורים לקידום הפרויקט, והוא נעשה לאחר שהמועצה לספורט נשים גילתה שאגודות הספורט ומועדוני הספורט אינן מנצלות את מלוא ההקצבות שמקצה להן המועצה להסדר ההימורים ואילו איגודי הספורט והתאחדויות הספורט מנצלות אותן כמעט במלואן. יצוין כי אמת מידה זו לא פורסמה ברשומות. מנהלת היחידה המקצועית לספורט נשים הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי כספי המועצה להסדר ההימורים לאיגודי ספורט ולהתאחדויות ספורט לשנים 2010 ו-2011 כבר הוקצו על ידי המועצה לספורט נשים על פי השינוי האמור.

30 אמות המידה לחלוקת הקצבות המועצה להסדר ההימורים בספורט לקידום ספורט נשים בישראל, י"פ התשס"ח 412.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ניתן היה להקצות באופן שונה את כספי המועצה להסדר ההימורים לפרויקט רק לאחר אישור שינוי אמות המידה על ידי המועצה להסדר ההימורים ופרסומן ברשומות, וכי על המכון, משרד הספורט, המועצה לספורט נשים והמועצה להסדר ההימורים להקפיד על כך.

(ב) בשנת 2010 גיבשה המועצה לספורט נשים שינוי באמות המידה לחלוקת הקצבות המועצה להסדר ההימורים לפרויקט, ולפיו המועצה להסדר ההימורים תייעד סכומים גדולים יותר מההקצבות לפרויקטים ייחודיים לקידום ספורטאיות. רק לאחר סיום הביקורת, בדצמבר 2011, פורסמו אמות המידה המתוקנות בעניין זה ברשומות³¹.

(ג) בינואר 2012, לאחר סיום הביקורת, החליטה הממשלה (החלטה 4189) להתיר למשרד הספורט לקבל מהמועצה להסדר ההימורים סכום של 5 מיליון ש"ח כל שנה ממסגרת התקציב שהקצתה כאמור בדצמבר 2004 לטובת פרויקט ספורט נשים. בהחלטה נקבע כי מנהל הספורט במשרד ישתמש בסכום האמור לקידום פעולות שמטרתן שינוי עמדות בקרב הציבור בכל הנוגע לספורט נשים וקידום מדיניות לפיתוח ספורט נשים ולפיתוח מנהיגות ספורט נשים בישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המועצה לספורט נשים ומשרד הספורט לא פעלו בעוד מועד להשלמת הוספת אמת המידה המפורטת לעיל ולשינוי באמות המידה הקיימות לשם שיפור אופן חלוקת הקצבות המועצה להסדר ההימורים לאיגודי הספורט ולהתאחדויות הספורט - הוספת אמת המידה האמורה לא פורסמה כנדרש ברשומות לפני הפעלתה; שינוי נוסף פורסם כאמור ברשומות רק בדצמבר 2011, כארבע שנים לאחר שהחלה פעילות המועצה; והפעולות למימוש כוונת משרד הספורט כאמור ליזום החלטת ממשלה שתאפשר למועצה להסדר ההימורים להעביר למשרד הספורט 5 מיליון ש"ח מכספי הפרויקט לשם שינוי עמדות כלפי ספורט הנשים, אשר אמורה לקדם משמעותית את השגת כל יעדי הפרויקט, הושלמו רק בינואר 2012, לאחר סיום הביקורת. העיכוב בכיצוע מכלול השינויים האמורים ובהשלמתם פגע גם הוא ביכולת לקדם בהקדם ובאופן מיטבי את מימוש יעדי הפרויקט שקבעה הממשלה.

הגשת דוח שנתי

בהחלטת הממשלה ממרץ 2005 נקבע כאמור כי המועצה לספורט נשים תגיש דוח שנתי על הפעילות שלה ושל ועדותיה לשרת הספורט וליו"ר הוועדה למעמד האישה בכנסת.

הועלה כי המועצה לספורט נשים פעלה לפי החלטה זו באופן חלקי בלבד:

1. בשנת 2007 לא הגישה המועצה לשרת הספורט את הדוח האמור, ובמקום להגיש דוחות נפרדים לשנים 2008 ו-2009 היא הגישה דוח מאוחד לשתי השנים. לשנת 2010 הגישה המועצה דוח סיכום של פעילותה לאותה שנה.

המועצה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי שנת 2007 לא הייתה שנת פעילות של ממש, וכי את הדוחות לשנים 2008 ו-2009 הגישה יחד מאחר ששנת 2008 הייתה שנת "פיילוט" של הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה גם אם בשנים האמורות פעילותה של המועצה הייתה מועטה, היה עליה לפעול בהתאם להחלטת הממשלה ולהקפיד להגיש מדי שנה בשנה דוח על הפעולות המתבצעות במסגרת הפרויקט והתקדמותו.

2. הועלה כי המועצה לא הגישה את הדוחות שהכינה ליו"ר הוועדה למעמד האישה בכנסת אלא לשרת הספורט בלבד, שלא לפי החלטת הממשלה ממרץ 2005.

בינואר 2012 הודיעה המועצה למשרד מבקר המדינה כי שלחה לוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת את הדוחות השנתיים לשנים הקודמות, ותקפיד לעשות כן גם בעתיד.

הגיבוש והביצוע של תכניות עבודה

1. בהחלטת הממשלה נקבע כאמור, בין היתר, כי על המועצה לספורט נשים "לגבש תוכניות פעולה רב-שנתיות ליצירת תשתית רחבה לפעילות ספורט נשים וקידום ספורט הישגי, במסגרת גופי הספורט, מוסדות החינוך, הגורמים הממשלתיים והרשויות המקומיות ולקיים מעקב ובקרה על יישום תוכניות אלה".

הביקורת העלתה כי המועצה לספורט נשים לא גיבשה את כל תכניות הפעולה הרב-שנתיות כאמור. המועצה הסתפקה באישור תכניות עבודה שנתיים של איגודי ספורט והתאחדויות ספורט - שהוכנו בהתאם להנחיותיה ולאמות המידה לחלוקת הקצבות שאישרה כאמור המועצה להסדר ההימורים בשנת 2007 - ובקיום מעקב אחר ביצוען. על משרד הספורט לוודא שהמועצה לספורט נשים תכין את כל התכניות האמורות.

משרד הספורט כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל בשיתוף המועצה לספורט נשים להכנת תכנית עבודה רב-שנתית למועצה אשר תשולב בתכנית העבודה של המשרד. המועצה לספורט נשים כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי התקשתה להכין תכניות רב-שנתיות מאחר שבשלבם הראשוניים של הכנת הפרויקט היא נאלצה להשקיע משאבים רבים וזמן ניכר בביצוע כמה פעולות חיוניות - בניית תשתיות לפעולות, השגת תקציב שנתי, גיבוש של אסטרטגיה לפעילות והכנת רפורמה בנושא אמות המידה להקצאת כספים לפרויקט.

2. חשוב מאוד שהכנת תכניות העבודה השנתיות של איגודי ספורט והתאחדויות ספורט ושאישורן של תכניות אלה יבוצעו עוד לפני תחילת שנת העבודה, שכן הדבר מאפשר לגופים אלה לתכנן את פעילותם ואף לתקן את התכנית המתגבשת בהתאם לדרישות המועצה לספורט נשים. יצוין כי במכרז ממרץ 2010 ובהסכם שחתם המשרד בעקבותיו עם מכון וינגייט במאי 2010 נכתב בין היתר: "תוכניות עבודה שנתיים - הקבלן יגיש את תוכניות העבודה [לכל ענף ולכל פרויקט] בחודש אוקטובר לפני כל שנת עבודה" (ההדגשה במקור).

מפרוטוקולים של המועצה לספורט נשים עולה שהיא אישרה חלק ניכר מתכניות העבודה של איגודי הספורט והתאחדויות הספורט לצורך העברת הקצבות רק לאחר שהחלה שנת העבודה, ומקצת מאישוריה היו לפרקי זמן של חצי שנה בלבד: באמצע מרץ 2008 אישרה המועצה את תכניות העבודה של איגודי הספורט לשנת 2008; בינואר 2009 אישרה המועצה לרוב ענפי הספורט, שהמועצה לספורט נשים תומכת בהם, תכניות עבודה למחצית הראשונה של השנה; בפברואר 2010 אישרה המועצה לספורט נשים את תכניות העבודה לשנת 2009 של שני איגודים ואת רוב תכניות העבודה של איגודי הספורט לשנת 2010; מקצת התכניות אושרו רק במאי 2010.

המועצה לספורט נשים כתבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 כי אמות המידה לחלוקת הקצבות המועצה להסדר ההימורים פורסמו ברשומות בסוף שנת 2007, ולכן התכניות לשנת 2008 אושרו רק לאחר תחילת השנה. אשר לתכניות שאושרו באיחור ביתר השנים מסרה המועצה כי הסיבה לאיחור היא שאיגודי הספורט לא הגישו את התכניות באופן הנדרש; וכי היא אישרה חלק מהתכניות לפרקי זמן של חצי שנה משום שרצתה לבחון לאחר חצי שנה אם יש צורך לשפרן. המועצה ציינה כי בהתכנסותיה בשנים 2009 ו-2010 היא נתנה עדיפות לאישור תכניות העבודה של איגודי הספורט.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה לספורט נשים כי עליה להקפיד שתכניות העבודה השנתיות של איגודי הספורט והתאחדויות הספורט שהם מעבירים אליה לצורך תקצובם יוגשו לה לפני תחילת שנת העבודה, כדי שיוכלו להיערך מבעוד מועד לביצוע הפעילות השוטפת המתוכננת וכדי שלא תיפגע האפקטיביות של התכניות.

איוש תפקידים ביחידה המקצועית לקידום נשים בספורט

על פי תנאי המכרז משנת 2010 להפעלת פרויקט קידום ספורט נשים וההסכם שחתם משרד הספורט עם מכון וינגייט שזכה במכרז, התחייב המכון להעסיק ארבעה בעלי תפקידים: מנהל או מנהלת פרויקט, רכזת תכניות ענפיות, רכזת שיווק ושינוי עמדות ורכזת פרויקטים מיוחדים.

הביקורת העלתה כי בנובמבר 2011 לא העסיקה היחידה המקצועית לקידום נשים בספורט שבמכון וינגייט, במסגרת כוח האדם הקבוע שלה, מנהל פרויקט (מינואר 2010), רכזת שיווק ושינוי עמדות³² ורכזת פרויקטים מיוחדים. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הספורט כי באי-איוש התפקידים המשמעותיים האמורים יש כדי לפגוע בהשגת יעדי הפרויקט באופן מיטבי.

יו"ר המועצה הסבירה למשרד מבקר המדינה ביוני 2011 כי מאחר שהיא משמשת כיו"ר פעיל אין צורך במנהל לפרויקט; כמו כן ציינה כי אין לפרויקט רכזת שיווק משום שאין למועצה לספורט נשים תקציב לשיווק.

המועצה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בעת השלמת המכרז משנת 2010 היא הייתה בעיצומו של תהליך שינוי אמות המידה לחלוקת תקציב הפרויקט ושל שינוי בתפיסה המערכתית לגבי פעילות המועצה באופן שיאפשר את השגת כל יעדי הפרויקט, וכל עוד לא הושלמו הכנת הרפורמה ויישומה, לא היה טעם במינוי מנהלת פרויקט. עוד ציינה המועצה כי היא פעלה לפי המלצות יועצת ארגונית ששכרה ולפיהן יש לדחות את איוש תפקידי מנהלת הפרויקט, רכזת השיווק ורכזת פרויקטים מיוחדים.

משרד הספורט מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בדיון שקיים עם המועצה באוקטובר 2010 סוכם כי לא ימונה באופן זמני מנהל פרויקט, כי בעלי התפקידים שצוינו במכרז ימונו בעתיד, וכי "בהעדר תוכנית פעולה מלאה ואסטרטגיה מגובשת של המועצה באשר לפרויקט לא ניתן בשלב זה לאייש את כל בעלי התפקידים המפורטים במכרז".

תשובותיהם של המועצה ומשרד הספורט בעניין אי-איושם של תפקידים מרכזיים שנקבעו במכרז משנת 2010 מלמדות שהגורמים לאי-איוש התפקידים הם, בין היתר, עיכוב בגיבוש תפיסה מערכתית לגבי פעולות המועצה והיעדר תכנית פעולה מלאה ואסטרטגיה מגובשת. משרד מבקר המדינה מעיר למועצה ולמשרד הספורט כי לנוכח הזמן הרב שעבר ממועד סיכום הדיון באוקטובר 2010 ולנוכח העובדה שחל עיכוב של כמה שנים בביצוע הפעולות לקידום מרכיבים מהותיים בפרויקט, נדרשת פעולה נמרצת מצדם לביצוע הערכה ארגונית ותפקודית של המועצה ושל תשתית העבודה שלה, כדי להבטיח שמטרותיה יושגו בהקדם ובאופן מיטבי.

תפקוד המועצה לספורט נשים

מבנה המועצה

בהחלטת הממשלה ממרץ 2005 נקבע כי במועצה לספורט נשים ישתתפו 15 חברים: יו"ר המועצה, שני נציגים ממשרד החינוך, התרבות והספורט³³, נציג משרד האוצר, שני נציגים מהמועצה להסדר ההימורים בספורט, נציג הוועד האולימפי, נציג רשות מקומית שימונה בהתייעצות עם יו"ר מרכז השלטון המקומי, נציג הוועדה הציבורית מכוח סעיף 9(ב)(2) לחוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967³⁴, ושישה נציגי ציבור מהתחומים האלה: תקשורת, כלכלה, חינוך, משפט ובריאות, ובהם נציגת העמותה לקידום נשים בספורט (להלן - העמותה)³⁵. עוד נקבע בהחלטה ששיעור הנשים מקרב חברי המועצה יהיה 50% לפחות. מינוי חברי המועצה יהיה תקף שלוש שנים, והשרה רשאית להאריך את תוקפו בשלוש שנים נוספות.

לפי הסברי משרד רואת החשבון של העמותה למשרד מבקר המדינה במאי 2011, העמותה אינה פעילה בארבע השנים האחרונות, האספה הכללית שלה לא התכנסה, ואין כסף בקופתה; עם זאת עדיין לא ננקטו שום צעדים לסגירת העמותה. לדברי רואת החשבון לא נראה שהעמותה צפויה לחדש את פעילותה. מאידך, בדצמבר 2011 כתבה יו"ר העמותה, שהיא גם מנכ"לית מכון וינגייט (להלן - המנכ"לית), למשרד מבקר המדינה בשם העמותה, כי היקף פעילות העמותה אינו כבעבר, אולם לנוכח חשיבות מטרותיה "אנו שוקלים אפשרות להרחבת פעילותה".

- 33 אחת מהם תהיה מנהלת היחידה לספורט נשים במינהל הספורט.
- 34 על פי החוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967, השר הממונה על המועצה להסדר הימורים ימנה, לאחר התייעצות עם המועצה, ועדה ציבורית לקביעת אמות מידה לחלוקת העודפים לתמיכה באיגודי ספורט, אגודות ספורט, ארגוני ספורט ומועדוני ספורט, לתמיכה בספורט נשים וספורט באזורי עדיפות לאומית, ותמיכה בספורט עממי-חובבני.
- 35 "העמותה לקידום נשים בספורט בישראל", הוקמה בשנת 1997. מטרות העמותה הן הגברתה והעמקתה של המודעות לנושא נשים בספורט, פעילות להשגת ייצוג הולם של נשים במוסדות ספורט, קידום חינוך לפעילות גופנית לנשים, קידום מחקרים על נשים בספורט, תמיכה במחקרים אלה וגיוס כספים למלגות לימודים לספורטאיות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח תשובותיהן האמורות של יו"ר העמותה ורואת החשבון, על משרד הספורט לבחון אם יש מקום להמשיך לשתף במועצה לספורט נשים נציגה של העמותה או שמא יש צורך בעדכון החלטת הממשלה בעניין מינוי זה ובקביעת מינוי נציג מטעם גוף חלופי.

משרד הספורט מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "לאור המידע אשר נמסר בטיטוט דוח הביקורת באשר למצבה של העמותה, בכוונת המשרד לתקן את החלטת הממשלה באופן אשר יבטל את החובה לכלול במועצה את נציג העמותה".

תקנון המועצה

בהחלטת הממשלה ממרץ 2005 נקבע כאמור כי "המועצה [לספורט נשים] תקבע תקנון לפעולתה, שיאושר על ידי השרה. תיקון תקנון המועצה טעון אישורה של השרה". הביקורת העלתה כי בנובמבר 2011 עדיין לא קבעה המועצה תקנון כמתחייב מהחלטת הממשלה. היועצת המשפטית של משרד הספורט הסבירה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010 כי לדעתה גופים פעילים ביצועיים צריכים תקנון שיסדיר את זרימת העבודה והסמכויות, ואילו גופים מייצגים, ובכלל זה מועצה ציבורית מייצגת, כדוגמת המועצה לספורט נשים, אינם צריכים תקנון.

באת כוחה של יו"ר המועצה כתבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2011 כי יו"ר המועצה פנתה כמה פעמים ליועצת המשפטית של משרד הספורט בבקשה שהדרג המקצועי המוסמך במשרד יכין תקנון למועצה, אולם נענתה שאין צורך בתקנון "כיוון שמדובר ביחידת סמך של המשרד".

משרד הספורט כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 כי לדעתו המועצה כגוף מייצג אינה זקוקה לתקנון, אולם בכוונתו לתקן את החלטת הממשלה ולכלול בה סעיפים רלוונטיים הנוגעים לנוכחות חברי המועצה, על מנת להבהיר את חובותיהם של החברים ולאפשר למועצה לפעול נגד מי שאינם משתתפים באופן קבוע בישיבותיה.

ביישום החלטת הממשלה ולפיה יהיה למועצה תקנון יש כדי להבטיח הליכי עבודה סדורים של המועצה לרבות בנושאים מינהליים שונים כגון היעדרות חברים מישיבותיה ומספר התכנסויותיה (ראו להלן). לדעת משרד מבקר המדינה, אם משרד הספורט סבור כי אין מקום ליישום הוראה זו, הרי שהיה עליו לדווח על כך למזכירות הממשלה ולבקש את שינוי ההחלטה ולא לקבל החלטה בנושא ולפעול על דעת עצמו.

התכנסויות המועצה

כאמור, בהחלטת הממשלה ממרץ 2005 נקבע כי המועצה תתכנס לפחות שמונה פעמים בשנה. בביקורת עלה כי בשנים 2007 ו-2008 היה מספר התכנסויותיה (בשנת 2007 שש ישיבות ובשנת 2008 שבע ישיבות) קטן מהנדרש בהחלטת הממשלה. עוד עולה כי בשנת 2009 פעלה המועצה במחצית הראשונה של השנה בלבד (והתכנסה שש פעמים) מאחר שפג תוקף כתבי המינוי של חבריה, ורק בשנת 2010 היא התכנסה שמונה פעמים כנדרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, התכנסויות מליאת המועצה בתדירות שנקבעה בהחלטת הממשלה נועדו, בין היתר, לאפשר לה למלא כראוי את תפקידיה, לקיים בקרה יעילה על קידום הפרויקט ולדון באופן שוטף בבעיות המתעוררות בענייניו ובשינויים שיש לבצע בו. משרד מבקר המדינה מעיר כי תום תקופת המינוי (הקדנציה) של חברים המכהנים במועצה ידוע מראש וניתן היה להיערך לכך מבעוד מועד. על משרד הספורט לוודא כי מספר התכנסויותיה השנתי של המועצה לא יפחת מזה שנקבע בהחלטת הממשלה.

נוכחות חברי המועצה בישיבותיה

1. מבדיקת הפרוטוקולים של דיוני המועצה מאז תחילת פעילותה עולה כי נוכחות חברי המועצה בדיונים הייתה חלקית בלבד; ברוב הדיונים חסרו שלישי ויותר מ-15 החברים, וכן התקיימו דיונים שכמחצית החברים נעדרו מהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-השתתפות חברי המועצה בישיבותיה פוגעת בתפקוד השוטף של המועצה, ביכולתה לקיים דיונים ראויים בנושאים שעל סדר היום שלה בעניין הפרויקט וביכולתה לפקח על פעולות המתבצעות בהכוונתה.

הביקורת העלתה כי נושא היעדרויות חברי המועצה מישיבותיה עלה בדיוניה חמש פעמים בשנים 2006-2010. ביוני 2008 כתב ראש מינהל הספורט במשרד הספורט ליו"ר המועצה לספורט נשים: "לאור הודעתך, על אי שביעות רצונך מהשתתפות נציגי ציבור בישיבות המועצה, סוכם כי תודיעי לשר [דאז] בכתב על אותם נציגי ציבור שאינם מגיעים לישיבות המועצה במטרה להחליפם בנציגים אחרים".

2. במאי 2010 מסרה המועצה לספורט נשים ללשכה המשפטית של משרד הספורט דוח נוכחות של חברי המועצה החדשה וביקשה שהמשרד יסייע בהוצאת הנחיה בעניין היעדרות מישיבות המועצה, כפי שנהוג, לדבריה, במועצה להסדר ההימורים ובגופים אחרים. בדצמבר 2010 פנתה שוב המועצה לספורט נשים ללשכה המשפטית של המשרד וביקשה לבחון גיבוש תקנון למועצה או למצער לגבש נהלים ברורים בעניין היעדרות חברי המועצה מישיבותיה.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הספורט להסדיר את נושא נוכחות חברי המועצה בישיבותיה באמצעות ניהול המועצה או התקנון שלה, שבהם יוגדרו המספר המרבי של ישיבות שחבר מועצה רשאי להיעדר מהן והפעולות שניתן לנקוט נגד חבר מועצה שיעדר מישיבות רבות מהמותר. מכל מקום, אם בדעת המשרד להמתין כאמור לתיקון החלטת הממשלה בנושא גיבוש תקנון למועצה, עליו לפעול לקידום הנושא.

פיקוח משרד הספורט על הפרויקט

משרד הספורט, מתוקף תפקידו, נדרש כאמור לפעול, באמצעות מינהל הספורט, למען הפרויקט לקידום ספורט נשים, לפקח על האופן שבו מבצעות אותו המועצה לספורט נשים והיחידה המקצועית לקידום נשים בספורט במכון וינגייט ולנקוט את הצעדים הדרושים לביצועו המיטבי.

1. עד מרץ 2010 לא קיים משרד הספורט פגישות סדירות עם יו"ר המועצה לספורט נשים כדי לדון בפעולות בעניין הפרויקט וקידומו.

2. מינהל הספורט לא ביצע בקרה על אופן ביצוען של תכניות העבודה שלו בנושא הפרויקט לקידום ספורט נשים לשנים 2007-2009 ובכלל זה על המידה שבה הושגו היעדים שנקבעו בהן.

3. באוגוסט 2010 הוצג למנכ"ל משרד הספורט דוח בקרה בעניין ביצוע יעדי הפרויקט לקידום ספורט נשים שנקבעו בתכנית העבודה של מינהל הספורט לשנת 2010.

מהדוח עולה כי חלק ניכר מיעדי הפרויקט לקידום ספורט נשים שנקבעו בתכנית העבודה לא הושגו או הושגו באופן חלקי בלבד, ובהם הרחבת מעגלי איתור ספורטאיות, השתתפות 120 נשים בקורס מנהיגות נשים וקידום הפעילות הספורטיבית בקרב ילדות בגילאים הצעירים. מהמידע המובא בדוח לא ניתן ללמוד מהי הסיבה לאי-הביצוע או הביצוע החלקי. יצוין כי בתכנית העבודה נכללו יעדים שלא צוינו מדדים כמותיים לביצועם (כמו "הכנת מערך שיווק על מאפייניו", "הרחבת תכנית טופ-טיין"^[36] ו"הכנת סקר עמדות ביחס להשתתפות בנות בספורט"), ולכן אי-אפשר להעריך על סמך דוח הביצוע אם הושגו יעדים אלה; כמו כן לא ניתן להעריך אם הושגו היעדים של פעולות נוספות אשר נזכרות בדוח כגון "הותנעה פעילות שיווקית" ו"טופלו 58 ספורטאיות מצטיינות באמצעות התאחדות ספורט בתי הספר", שכן לא צוינו היעדים הצפויים של פעולות אלה.

משרד הספורט כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 כי בשנת 2009 הוא התקשר עם חברה לייעוץ אסטרטגי לקבלת שירותים בתחום הכנת תכניות עבודה במתכונת שקבע משרד ראש הממשלה בעניין זה. מאז פועל מינהל הספורט להכנת תכניות עבודה, לקביעת מדדי ביצוע ולפיקוח על קידום תכניות העבודה. במסגרת מתכונת העבודה החדשה של משרד הספורט הוא מתייחס גם לאי-ביצוע יעדים ומשימות, והנהלת המשרד מקיימת מעקב רבעוני שוטף אחר תכנית העבודה והתקדמותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העובדה שגם תכנית העבודה של משרד הספורט לשנת 2010 ודוח הביצוע שלה לא כללו פירוט כנדרש של האופן שבו יש לבצע בפועל את יעדי התכנית, על משרד הספורט להבטיח כי תכניות העבודה שהוא מאשר, לרבות בעניין הפרויקט לקידום ספורט נשים, יכללו מדדים כמותיים ולוח זמנים לביצוע כל היעדים שנקבעו בהן. כמו כן, לאחר סיום שנת עבודה יש לגבש דוח ביצוע שיכלול פירוט בנוגע לנסיבות שבגינן לא הושגו יעדים שנקבעו בתכנית העבודה לאותה שנה. על המשרד גם להסדיר באופן מיטבי את פעולות הפיקוח וההכוונה שלו בנושא הפרויקט לקידום ספורט נשים.

משרד הספורט כתב למשרד מבקר המדינה באפריל 2012, בין היתר, כי בשנת 2010 חל מפנה משמעותי בקידום הפרויקט, אשר בא לידי ביטוי בכמה אופנים: כתיבת מכרז חדש לקבלת שירותי קבלן להפעלת היחידה המקצועית לקידום נשים בספורט; גיבוש אסטרטגיה חדשה לגבי הפעלת הפרויקט וביצוע שינויים בו; הידוק הפיקוח של המשרד בנושא, בין היתר באמצעות מיסוד ישיבות

לעדכון סטטוס הפרויקט בראשות מנכ"לית המשרד ובהשתתפות יו"ר המועצה; הצמדת יועץ משפטי קבוע שילווח את עבודת המועצה בהיבט המשפטי; הקמת מסד נתונים משותף למשרד ולמועצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הספורט לעקוב בתשומת לב רבה ובאופן שוטף אחר פעולות המועצה לספורט נשים ופעולות היחידה המקצועית לקידום נשים בספורט במכון וינגייט להשגת יעדי הפרויקט ולנקוט בהקדם את הצעדים הדרושים להשגתם.

התקשרויות במסגרת הפרויקט

1. המועצה אינה ישות משפטית ולכן אינה יכולה לחתום בעצמה על הסכמי התקשרות עם ספקי שירות שונים ועם יועצים ועובדים הדרושים לה לביצוע תפקידה. הגוף שחותם עבורה על ההסכמים הוא מכון וינגייט, שזכה כאמור בשני מכרזים שקיים משרד הספורט - בפברואר 2007 ובמרץ 2010 - להפעלת פרויקט לקידום ספורט נשים. המכון הוא בעל מאפיינים ציבוריים, משום שהוא משמש מכון לאומי לספורט שתפקידו להוביל קידום וטיפוח של תרבות הספורט בישראל ולייצג את האינטרסים של מדינת ישראל בתחום הספורט והחינוך הגופני, ומשום שהוא מקבל תמיכה כספית מהמדינה ונציגי המדינה אף משתתפים בהנהלתו. בהסכמים מיוני 2007 וממאי 2010 בין משרד הספורט למכון שנחתמו בעקבות ביצועם של המכרזים האמורים נקבע שהמכון מתחייב לדווח למשרד הספורט על כל פעילות המבוצעת במסגרת הפרויקט ולקבל את אישורו לעדכונים ולשינויים בתכנית. בהסכם משנת 2007 נקבע גם שלעניין ביצוע פרויקטים ולגבי העסקת יועץ מלווה לפרויקט יש לפנות לנותני שירותים ולקבל לפחות שלוש הצעות מחיר בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים). יצוין כי במכרז משנת 2010 נקבע כי בחירת יועץ מלווה לפרויקט תבצע באמצעות הליך תחרותי, אך לא נקבע כי יתר ההתקשרויות בפרויקט יתבצעו באמצעות הליך כזה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד הספורט לדרוש מהקבלן הזוכה במסגרת שני המכרזים לקיים הליך תחרותי לפני כל התקשרות, שיבטיח שוויון הזדמנויות למציעים ויאפשר למשרד לבחור בהצעה הכדאית ביותר. מכל מקום, לנוכח העובדה שהמכון הוא בעל מאפיינים ציבוריים, כאמור, הרי שראוי היה שעל התקשרויותיו של המכון עם עובדים או נותני שירותים יחולו עיקרי הנורמות של המשפט הציבורי בתחום דיני המכרזים וסדרי מינהל תקין, לרבות ביצוע התקשרויות באמצעות הליך בחירה שוויוני ותחרותי. בכלל זה ראוי היה שיפעל על פי נורמות אלה במסגרת ההתקשרויות שהוא מבצע כקבלן עבור גופים אחרים כגון המועצה לספורט נשים, אף אם משרד הספורט לא דרש זאת במכרז במפורט. יצוין כי אף לפי נהלים פנימיים של המכון יש לבחון כמה הצעות קודם לביצוע התקשרות.

משרד הספורט הסביר למשרד מבקר המדינה כי הוא רואה את הנורמות האמורות כמחייבות בעניין התקשרויות המכון במסגרת פרויקט קידום ספורט נשים, וכי במשך השנים הוא הבהיר עמדה זו למכון כמה פעמים.

המכון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 כי הוא "מקפיד על ניהולו של הליך לקבלת הצעות לצורך בחינה של מועמדים פוטנציאליים, אך יחד עם זאת, כל עת בה מונחה הוא על

ידי משרד הספורט ו/או המועצה [לספורט נשים] לעניין זהות הצד השלישי עימו עליו להתקשר, בין אם בהסכם העסקה ובין אם כיועץ חיצוני, המכון מכבד את ההנחיות שקיבל ופועל בהתאם".

משרד מבקר המדינה מעיר למכון כי מאחר שהוא כאמור גוף בעל מאפיינים ציבוריים, עליו להקפיד שהתקשרויותיו עם עובדים או נותני שירותים יבוצעו תמיד באמצעות הליך בחירה תחרותי כאמור. כן מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הספורט ולמועצה לספורט נשים כי עליהם לוודא שפעולות המכון נעשות באופן זה ולהימנע ממתן הנחיות שאינן עלולות בקנה אחד עם העקרונות האמורים.

בתשובה נוספת מאפריל 2012 הודיע המכון למשרד מבקר המדינה כי הוא מקדיש תשומת לב להערת משרד מבקר המדינה ולפיה עליו "להקפיד ליישם הליכי 'קבלת הצעות' לאיתור מועמדים פוטנציאליים" במסגרת התקשרויות שהוא מבצע.

2. בישיבה שקיימה באוגוסט 2010 מנכ"לית משרד הספורט עם עובדי מינהל הספורט ויו"ר המועצה היא הבהירה כי "הקבלן [המכון] צריך לעבוד בהתאם לנהלי העבודה של המשרד כמשרד ממשלתי". היא אף הציעה שצוות הפרויקט ישתתף בסדנה בהנחיית אנשי המקצוע של המשרד על מנת להבהיר ולחדד את נהלי העבודה של משרד ממשלתי.

משרד הספורט כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לנוכח הנחיית המנכ"לית "התקיימו מספר ישיבות עם יו"ר המועצה, היועצת המלווה של המועצה, גורמים מקצועיים נוספים מהיחידה המקצועית ונציגי המשרד (חשבות, תקציבים, משפטית ומינהל הספורט) באשר לאופן אישור תשלומים במשרד ממשלתי לרבות התייחסות לתשלומים בדיעבד וכן ניתנו הנחיות מפורשות באשר לאופן הליך אישור חשבונות לצורך תשלום ע"י המשרד... כמו כן, הוסכם כי ההתקשרויות הפרויקט, יובאו לעיון ובחינה מראש של הלשכה המשפטית במשרד בהיבט המשפטי מכרזי. בפגישות אלו נדונו הלכה למעשה, עיקרי הסוגיות בגינן הוצעה הסדנא".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הספורט כי נוכח הליקויים בתחום ההתקשרויות שנמצאו בתפקודם של כל הגורמים המשתתפים בפרויקט, עליו לוודא באופן שוטף שההנחיות מבוצעות ושמתיימות בקרות בנושא.

התקשרויות עם ספקי מדיה

בעקבות חתימת ההסכמים משנת 2007 ומשנת 2010 בין משרד הספורט למכון, התקשר המכון, בהכוונת המועצה, עם ערוצי מדיה שונים לצורך פרסום ושיווק בנושא ספורט נשים, כדי להביא לשינוי עמדות בקרב הציבור בנושא ועל מנת לעודד ילדות, נערות ונשים לעסוק בספורט. משרד מבקר המדינה בדק היבטים אחדים של התקשרויות שביצע המכון ביזמת המועצה לספורט נשים עם תכנית טלוויזיה מסוימת של אחת הזכייניות של הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (להלן - תכנית הטלוויזיה) ועם ערוץ הספורט וערוץ הילדים לצורך הפקה ושידור של פינות מטעם המועצה.

ההתקשרות עם תכנית טלוויזיה

1. ביוני 2010 קיימה המועצה לספורט נשים ישיבה מיוחדת בהשתתפות מנכ"לית משרד הספורט ויועצת שרת הספורט לצורך "דיון וגיבוש אסטרטגית המועצה לשלוש השנים הבאות". בסיום הישיבה החליטה המועצה "לשנות את חלוקת התקציב באופן שהתקציב [של המועצה] יתחלק בין השקעה בקידום ילדות ונשים בספורט דרך האיגודים ואגודות לבין השקעה דרך ערוצים אחרים שאינם איגודים ואגודות".

2. לפי סדרי מינהל תקין, התקשרות של המועצה לספורט נשים עם נותן שירות, בייחוד התקשרות בעלות ניכרת, ראוי שתיעשה רק לאחר שמליאת המועצה או ועדה שהוסמכה לכך מטעמה דנו מבעוד מועד בכל היבטי ההתקשרות - כגון נחיצותה, תרומתה ועלותה - בחנו חלופות אחרות, אם אכן היו חלופות כאלה, והחליטו לאשר את ההתקשרות. הדבר נועד להבטיח שההתקשרות אכן דרושה ושהתקבלה ההצעה הטובה והמתאימה ביותר.

(א) בספטמבר 2010 שלחה יו"ר המועצה לספורט נשים מכתב אלקטרוני (להלן - המכתב) לחברי המועצה ובו כתבה בין היתר כי בעקבות החלטתה האמורה של המועצה בישיבתה ביוני 2010 נבחנו כל החלופות הנוגעות להתקשרות עם תכניות טלוויזיה לצורך "חשיפה מאסיבית בטלוויזיה בפריים טיים" לשינוי עמדות הציבור בנושא ספורט נשים, ובסופו של דבר הוחלט לשתף פעולה עם תכנית טלוויזיה מסוימת לקידום הנושא.

במכתב לא פורטו אותן חלופות אחרות של תכניות טלוויזיה שנבדקו לצורך מתן השירות ועלותן, ולא צורפה למכתב כל אסמכתה לכך שנבדקו חלופות כאמור. יצוין כי חברי המועצה, שקיבלו את המכתב, לא דרשו מיו"ר המועצה לקבל מידע מהותי זה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מפרוטוקול הישיבה האמורה של המועצה לספורט נשים, מיוני 2010, עולה כי דובר בה על שינוי עמדות בנוגע לספורט נשים אך לא התקבלה במסגרתה החלטה בדבר האפשרות להתקשר לצורך כך דווקא עם ערוצי טלוויזיה בכלל ועם תכנית הטלוויזיה האמורה בפרט.

בישיבה שקיימה המועצה לספורט נשים באוקטובר 2010 עדכנה יו"ר המועצה בעניין "ההתקשרות והשת"פ" עם תכנית הטלוויזיה ופירטה את העלות הכספית של ההפקה ואת הסכומים הכוללים שישולמו לזכיינית שמשרתת את התכנית ולערוץ הספורט עבור ההפקה. בסיום הישיבה החליטה המועצה על "הקמת ועדה שיווקית, שתמליץ על דרכי מינוף החשיפה של [הפרויקט] בתכנית והמשך הפעילות בנושא שינוי עמדות ושיווק".

מנתוני המועצה לספורט נשים עולה כי עלות ההתקשרות עם התכנית האמורה באמצעות המכון הסתכמה ב-852,600 ש"ח (696,000 ש"ח שולמו לחברת פרסום מסוימת ו-156,600 ש"ח שולמו לערוץ הספורט, שערך את פינות השידור בתכנית³⁷). משרד מבקר המדינה לא מצא כי לפני שבוצעה ההתקשרות עם תכנית הטלוויזיה קיימו המועצה או אחת מוועדותיה דיון מפורט בנושא ובהצעה של התכנית לשיתוף פעולה עם המועצה.

37 בעניין הקשרים העסקיים בין חברה שהיו"ר שותפה בבעלות עליה ובין ערוץ הספורט, ראו להלן עמ' 1534.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ההתקשרות עם התכנית אושרה שלא על פי סדרי טיפול ובחינה נאותים. היה על מליאת המועצה לקיים בשלב הראשון דיון בנוגע לעצם הכוונה להתקשר עם התכנית. בדיון זה היה מקום כי יוצגו בין היתר מטרת ההתקשרות, ההערכה בדבר תרומתה לקידום היעדים של המועצה, החלופות הקיימות בנושא ועלותן. לאחר קבלת החלטה מסודרת בנושא היה מקום להביא את החלטה לידיעת משרד הספורט ולאישורו כמתחייב מהמכרז משנת 2010, ורק אז להתחיל בהליך גיבוש הסכם ההתקשרות עם התכנית.

(ב) הועלה כי כבר באוגוסט 2010, קודם לאישור המועצה באוקטובר 2010, בעקבות משא ומתן שהתקיים עם חברת הפרסום האמורה, שלחה החברה למכון הצעה להזמנת עבודה לשיתוף פעולה עם תכנית הטלוויזיה האמורה, וביקשה כי המועצה לספורט נשים תאשר את ההזמנה באמצעות המכון, ואכן מנהלת הכספים של המכון חתמה על הסכמתה להצעה ולהזמנת העבודה.

המכון כתב למשרד מבקר המדינה באפריל 2012, בין היתר, כי "ההצעה נחתמה על ידי מנהלת הכספים של המכון רק לאחר שנתקבל אישור המועצה להתקשרות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי שליחת הזמנת העבודה על ידי החברה למכון באוגוסט 2010 ובקשתה מהמכון לאשר את ההזמנה מעידה כי ההסכם לשיתוף פעולה עם התכנית הטלוויזיה גובש לפני שהוא נדון כאמור במליאת המועצה.

(ג) לנוכח ההשקעה הניכרת של המועצה לספורט נשים בתכנית הטלוויזיה, היה ראוי שהיא תפעל לביצוע סקר לבחינת האפקטיביות של פעולות הפרסום והשיווק באמצעות התכנית, וכן לבחינת השינוי בעמדות ביחס לספורט נשים בעקבות שידורה.

הועלה כי בינואר 2011 יזמה המועצה התקשרות לצורך ביצוע סקר שבו נבדקה רק מודעות הציבור - בעקבות שידור התשדירים - לעצם קיומה של המועצה ("אתנה")³⁸, ולא נבדק אם הושגה מטרתם העיקרית של התשדירים - השפעה על נכונותן של נשים, נערות וילדות לעסוק בספורט או על שינוי עמדות הציבור לגבי ספורט נשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמטרות הפרויקט לקידום ספורט נשים הן כאמור לעודד נשים, נערות וילדות לעסוק בספורט וכן לשנות את עמדות הציבור לגבי ספורט נשים, ראוי שסקרים שתעשה המועצה בעתיד יתמקדו במידת השגתן של מטרות עיקריות אלה על היבטיהן השונים ולא רק בבדיקת מודעות הציבור לנושא משני - מיתוג שמה.

התקשרויות עם ערוץ הספורט וערוץ הילדים

ה ס כ ם ה ה ת ק ש ר ו ת

ביוני 2009 התקשר המכון עם מומחה חיצוני לשיווק³⁹ כדי שיסייע לעבודת המועצה לספורט נשים (להלן - יועץ השיווק). ביוני אותה שנה הגיש יועץ השיווק למועצה תכנית שיווק אסטרטגית

38 הכינוי של המועצה ושל הפרויקט.

39 בעניין התקשרות זו וממצאי משרד מבקר המדינה לגבי הקשר העסקי בין היועץ ליו"ר המועצה, ראו להלן עמ' 1534-1536.

רב-שנתית בנושא שיווק ושינוי עמדות ביחס לספורט נשים. היועץ ציין בתכנית כי לצורך שינוי העמדות יש לבצע פעולות פרסום ושיווק באמצעות ערוצי הטלוויזיה והאינטרנט, וכי לדעתו ערוצי הטלוויזיה המתאימים ביותר להשגת מטרת הפרויקט הם ערוץ הילדים וערוץ הספורט. בעקבות המלצה זו חתם המכון באוקטובר 2009 על הסכם התקשרות בסך 860,000 ש"ח (כולל מע"ם) עם ערוץ הספורט לשיבוץ תשדירים לקידום ספורט נשים במסגרת שידוריו. בנובמבר אותה שנה התקשר המכון גם עם ערוץ הילדים בהסכם ובמסגרתו התחייב לשלם לערוץ 232,000 ש"ח (כולל מע"ם) עבור שיבוץ תשדירים לקידום ספורט לילדות במסגרת שידוריו. תוקף ההסכמים האמורים היה ממועד חתימתם ועד 31.12.10.

1. בהסכם שנחתם בין משרד הספורט למכון ביוני 2007 בעקבות המכרז נכתב, בין היתר, כי "כל דבר הנוגע להיקף השירותים, תוכנם, לוחות הזמנים לביצועם וכל הפרטים האחרים הקשורים לביצועם, במידה ואינם מפורטים בחוזה זה על נספחיו, יקבעו בכתב על ידי המשרד בתיאום עם נציגי צד ב' [הקבלן]". גם במכרז שפורסם לאיתור הקבלן נכתב כי "במהלך הפעילות יפעל הקבלן בשיתוף [מינהל הספורט במשרד הספורט], ויקבל את אישורו לביצוע פעולות כגון עדכונים ושינויים בתוכניות".

משרד מבקר המדינה העלה כי לפני שהתקשר המכון עם ערוץ הספורט וערוץ הילדים לא בחנו משרד הספורט ומליאת המועצה את עניין ההתקשרויות; יצוין כי בתקופה שקדמה לביצוע ההתקשרויות האמורות לא התכנסה מליאת המועצה כלל (תוקף כתבי המינוי של חברי המועצה הראשונה פג ועדיין לא מונו חברים חדשים) - הישיבה האחרונה של מליאת המועצה הראשונה התקיימה במאי 2009 ופעילותה חודשה רק עם מינוי המועצה החדשה בינואר 2010. לדעת משרד מבקר המדינה היה על המכון להקפיד לקבל כנדרש את אישור משרד הספורט להתקשרות עם ערוץ הספורט וערוץ הילדים, נוסף על האישור שהתקבל מיו"ר המועצה.

משרד הספורט כתב בתשובתו מינואר 2012 למשרד מבקר המדינה כי "הנהלת המשרד ידעה על הפעילות המשותפת המתוכננת של המועצה עם ערוצי הספורט והילדים, ואולם ההתקשרויות הספציפיות [בנושא] לא הובאו על ידי המכון לאישור הגורמים המקצועיים במשרד כנדרש".

2. הועלה כי ועדת משנה של המועצה לעניין שיווק אסטרטגי ופרסום (להלן - ועדת השיווק), שהוקמה בשנת 2008, הפסיקה את פעילותה כמה חודשים לאחר הקמתה ולא הייתה פעילה במועדי ההתקשרויות עם ערוץ הספורט וערוץ הילדים ועל כן הנושא לא הועלה לפנייה; עם כינונה של המועצה החדשה בינואר 2010 הוקמה ועדת שיווק חדשה ובה השתתפו יו"ר המועצה לספורט נשים, כמה מחברי המועצה ויועצים. ועדה זו התכנסה לראשונה רק בנובמבר 2010, סמוך לסיום תקופת ההתקשרות עם ערוץ הספורט וערוץ הילדים. לא נמצא כי הוועדה המשיכה בפעילותה לאחר התכנסות חד-פעמית זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות ההתקשרויות של המועצה עם ערוץ הספורט וערוץ הילדים להשגת יעדי הפרויקט ונוכח עלותן הגבוהה של התקשרויות אלה, היה מקום כי ההחלטה לגביהן תתקבל רק לאחר דיון ממצה של מליאת המועצה או של ועדת השיווק שלה ורק לאחר שיתועדו כנדרש מהלך הדיון וההחלטות שהתקבלו בו.

3. התקשרות עם ערוץ הספורט - טיוטת ההסכם שהתגבש בין המועצה לערוץ הספורט נמסרה לעיונה של היועצת המלווה של המועצה⁴⁰. בהערוחה של היועצת מספטמבר 2009 צוין, בין היתר,

40 בעניין ממצאי הביקורת לגבי התקשרות המועצה להעסקת יועצת זו, ראו להלן עמ' 1521-1523.

כי: (א) יש לשקול כי ההתקשרות עם הערוץ תותנה בתקופת ניסיון של כארבעה חודשים על מנת לוודא שמתאפשרת השגת היעדים שלשמם בוצעה ההתקשרות; (ב) יש לגבש צוות בהשתתפות נציגים מערוץ הספורט ומהמועצה שיקבע לוח שידורים שנתי ורבעוני של התשדירים לקידום ספורט נשים.

הועלה כי תקופת ההתקשרות עם ערוץ הספורט נקבעה מראש לפרק זמן של יותר משנה, בלא תקופת ניסיון, אם כי נקבע תנאי המאפשר לסיים את ההסכם בכל עת ומכל סיבה שהיא; אמנם המלצת היועצת להקים צוות משותף למועצה ולערוץ הספורט נכללה בהסכם שבין המכון לערוץ הספורט, אולם בפועל היא לא יושמה (ראו להלן).

4. בהסכם בין המכון לערוץ הספורט מאוקטובר 2009 נאמר, בין היתר, כי "כל התכנים יופקו בשיתוף פעולה בין הצדדים והיו כפופים להתייעצות ואישור מראש של נציגי הפרויקט ו/או מי מטעמם. לצורך כך, יגובש צוות עבודה משותף הכולל נציגי שני הצדדים".

הועלה כי מאחר שבמועד האמור לא התכנסה מליאת המועצה וועדת השיווק עדיין לא הוקמה, סוכמו התכנים האמורים בין נציגי ערוץ הספורט ליועץ השיווק בלבד. יצוין כי באותו מועד גם עדיין לא הוקם צוות עבודה משותף כשם שנקבע בהסכם.

5. ביולי 2011 הסבירה באת כוחה של יו"ר המועצה למשרד מבקר המדינה כי "המציאות בתחילת חודש דצמבר 2009 הייתה שמועצה חדשה טרם מונתה... ומאידך ההסכם [עם ערוץ הספורט], שלא בוטל... קבע תנאי תשלום שיש לעמוד בהם. מעל לכל אלו עמדה מציאות תקציבית - לפיה בשל אי מנוי מועצה ותקציב המועצה שלא נוצל לשנת 2009 עמד לרדת לטמיון, והיה כורח לנצלו. בנסיבות אלה, הוחלט לפעול על פי ההסכם, ולבצע את התשלום הראשון... תוך ידיעה שהמנגנון הקבוע בהסכם מעניק למועצה אפשרות ויכולת לקבוע את התכנים והיקפם, ואף להשתחרר מההסכם".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצאו אסמכתאות לכך שיו"ר המועצה או המכון פנו למשרד הספורט כדי לקבל את אישורו להתקשרות עם ערוץ הספורט או התייעצו עמו לגבי החשש שחלף מהתקציב לשנת 2009 ירד לטמיון אם לא ינוצל באותה שנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה כי בעת חתימת ההסכם עם ערוץ הספורט עדיין לא מונתה כאמור מועצה חדשה, היה על יו"ר המועצה לבחון בשיתוף משרד הספורט, מבעוד מועד ולפני ביצוע ההתקשרות עם ערוץ הספורט, אם יש מקום להתקשר עם הערוץ בהסכם בנסיבות אלה ואם אפשר להשתמש ביתרת תקציב המועצה לשנת 2009 בשנים שלאחר מכן ולא לפעול בעניין זה כפי שפעלה.

6. (א) על משרד הספורט היה כאמור לדרוש מהקבלן הזוכה במכרז לבצע את התקשרויותיו באמצעות קיום תהליך בחירה הוגן בין כמה הצעות מתאימות, ועל המכון - בהיותו גוף בעל מאפיינים ציבוריים - היה לפעול בדרך זו, גם אם הדבר לא נקבע במפורש במכרזים משנת 2007 ו-2010. הליך כזה צריך לכלול פרסום בקשה לקבלת הצעות שבה יפורטו, ככל הניתן, מהות השירות הנדרש ותאריך היעד להגשת הצעות. אחד המאפיינים של קיום תהליך בחירה הוגן בין הצעות הוא שמבקש השירות קובע מראש מועד מוגדר ואחיד להגשת הצעות, ורק הצעות שיגיעו עד מועד זה ייבחנו.

בעקבות בקשת משרד מבקר המדינה מהמועצה לספורט נשים להמציא לו את האסמכתאות בעניין קבלת הצעות שבעקבותיהן היא החליטה להתקשר כאמור עם ערוץ הספורט, מסרה היועצת המלווה של המועצה למשרד מבקר המדינה, באוגוסט 2011, מסמך מאוקטובר 2009 (הכתוב בכתב

יד) שלא צוין בו שם כותב המסמך, ובו נאמר כי הוחלט לקבל את ההצעה של ערוץ הספורט לאחר השוואה עם הצעות אחרות, וכי ההצעה נבחרה מאחר שהייתה "זולה משמעותית ונותנת מענה מקסימאלי מבחינת עלות-תועלת". במסמך לא צוין מי הגורם שהחליט לבחור דווקא בהצעת ערוץ הספורט, כמה הצעות מתחרות היו ומה היה תוכנו וסכום ההתקשרות שננקב בהן, ולפי אילו אמות מידה נבחרה הצעה זו.

הביקורת העלתה כי ההצעות האחרות שאליהן הושוותה לכאורה, לפי המסמך האמור, הצעת ערוץ הספורט, הוגשו במועדים שונים והתייחסו לדרישות שונות מהותית (כגון מסע שיווק כולל לספורט נשים בשלטי חוצות, ברדיו ובעיתונות, הפקת אירועים) ולא רק לפרסום הפרויקט באמצעות קמפיין טלוויזיה. לדעת משרד מבקר המדינה, בחירה הוגנת בין הצעות מתחרות צריכה להיעשות בהתאם לבסיס אחיד ושוויוני ולקריטריונים אחידים שנקבעו והוגדרו מבעוד מועד. מכאן שאין לראות בהשוואה שנעשתה בין החלופות האמורות ובין הצעת ערוץ הספורט הליך תחרותי ושוויוני כמתחייב.

(ב) הליך הבחירה - כאמור, באוגוסט 2011 מסרה היועצת המלווה של הפרויקט למשרד מבקר המדינה, לבקשתו, את רשימת ההצעות שעמן התחרתה לכאורה הצעת ערוץ הספורט; הועלה כי רשימה זו זהה לרשימת המציעים שהוגשה גם לתפקיד יועץ השיווק של הפרויקט⁴¹. משרד מבקר המדינה מעיר כי תפקיד יועץ השיווק היה לקדם את הפרויקט בדרכים שונות ובכללן באמצעות הטלוויזיה, ואילו הליך הבחירה של ערוץ הספורט התייחס לפרסום הפרויקט באמצעות הטלוויזיה בלבד. דרישות אלה שונות במהותן ועל כן חייבו פנייה נפרדת לקבלת הצעות, באופן שיאפשר לבצע בדיקה והשוואה בין ההצעות ולבחור את הטובה והמתאימה מכולן. יש בכך כדי לעורר ספק לגבי תקינותם של הליכי אישור תפקיד יועץ השיווק למועצה וההתקשרות עם ערוץ הספורט.

יצוין כי בספטמבר 2009 פנתה היועצת המלווה של המועצה ליועצת המשפטית של משרד הספורט בעניין אחר וציינה, בין היתר, כי "במסגרת הפרויקט לקידום ספורט נשים עומד להקשר הסכם לשיתוף פעולה רחב עם ערוץ הספורט שעל גיבושו עובדים הצדדים מזה מס' חודשים והמשיק לכל הענפים בפרויקט". היועצת המשפטית השיבה לה באותו יום: "כל הסכם שהמועצה רוצה לקיים צריך לעבור דרך המשרד ולעמוד בתקנות חובת המכרזים". מממצאי הביקורת דלעיל בעניין ההתקשרות עם ערוץ הספורט עולה כי המועצה והמכון לא יישמו הנחיה זו.

המועצה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "מכח המכרז [שביצע משרד הספורט] הפנייה אל ערוץ הספורט אינה מחויבת להיעשות בכפוף לקבלת הצעות. בכל מקרה, מדובר בנושא המצוי באחריותו של מכון וינגייט". עוד מסרה המועצה בתשובתה כי "על פי דיני המכרזים, ניתן היה להתקשר עם ערוץ הספורט על בסיס פטור ספק יחיד". משרד מבקר המדינה מעיר כי לשם קבלת פטור בגין עילה זו היה על המכון והמועצה לספורט נשים לפעול בדרכים שנקבעו בחוק ובתקנות בעניין זה, דבר שלא נעשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה לספורט נשים היה לבחון את ההתקשרות עם ערוץ הספורט ולאשר את ביצועה רק לאחר שמליאתה דנה בנושא וקיבלה החלטה בעניינו; על מכון וינגייט היה להקפיד לבצע את ההתקשרות רק לאחר קיום הליך בחירה תחרותי ושוויוני בין כמה מציעים ולאחר שהדבר הובא לידיעת משרד הספורט וקיבל את אישורו.

41 בעניין ממצאי הביקורת לגבי תהליך הבחירה שקיימה המועצה לתפקיד זה, ראו להלן עמ' 1526-1528.

ה א ר כ ת ת ק ו פ ת ה ס כ מ ה ה ת ק ש ר ו ת

בהסכם שבין המכון לערוץ הספורט מאוקטובר 2009, שתוקפו היה עד 31.12.10, נקבעה אופציה להארכת תקופת ההסכם בשנה נוספת. אך רק באפריל 2011, כארבעה חודשים לאחר שפג תוקפה של ההתקשרות האמורה, פנתה היועצת המלווה של המועצה אל הלשכה המשפטית של משרד הספורט בבקשה להארכת תקופת ההסכם האמור "מאחר ומדובר בהתקשרות מהשנה שעברה". היועצת המלווה ציינה בבקשתה כי הארכת תקופת ההתקשרות חשובה ביותר, מאחר שאירוע הדגל של הפרויקט מתקרב והמועצה מעוניינת לחשפו בשידורי ערוץ הספורט. יום לאחר שהגישה היועצת את הבקשה האמורה אישרה אותה הלשכה המשפטית.

(א) לפני הארכתה של תקופת התקשרות עם ספק עבור המועצה, ביחוד אם מדובר בהתקשרות בעלות כה ניכרת, ראוי כי המועצה ומשרד הספורט יבדקו באיזו מידה תרמה תקופת ההתקשרות הראשונה להשגת יעד ההתקשרות. בכל הנוגע להתקשרות עם ערוץ הספורט, היה עליהם לבדוק גם באיזו מידה תרמה תקופת ההתקשרות הראשונה להשגת היעד של שינוי עמדות בקרב הציבור והגדלת מספרי הילדות, הנערות והנשים שהצטרפו לפעילות ספורט בענפי הספורט השונים.

הועלה כי בדיקה כזאת לא בוצעה. בישיבת מליאת המועצה במאי 2011 דיווחה יו"ר המועצה כי הלשכה המשפטית של משרד הספורט אישרה להאריך בשנה את תקופת ההתקשרות עם ערוץ הספורט, אולם הועלה כי מליאת המועצה לא דנה באופן פרטני בנושא ולא בדקה ביסודיות אם ההתקשרות תרמה להשגת יעדי הפרויקט. ב-5.6.11 פנתה היועצת המלווה של הפרויקט למנהלת הכספים של המכון וביקשה ממנה, לנוכח האישור האמור להארכת תקופת ההתקשרות עם הערוץ, לשלוח לה הסכם חתום של ההתקשרות; דהיינו, המועצה ראתה את עניין הארכת תקופת ההתקשרות כעובדה מוגמרת, אף שהוא לא נדון במליאת המועצה. רק ב-14.6.11 קיימה מליאת המועצה דיון נוסף בנושא, ובסופו החליטה כי היא "מאשרת את המשך ההתקשרות עם ערוץ הספורט לשנה נוספת".

בעקבות זאת חתם המכון עם ערוץ הספורט, ביוני 2011, על הארכת תקופת ההסכם ביניהם משנת 2009 לתקופה "שתחילתה 1.5.2011 וסיומה ביום 31.4.2012" (להלן - ההסכם הנוסף). בהסכם הנוסף נקבע שהמכון ישלם במסגרתו לערוץ הספורט סכום של 900,000 ש"ח בשלושה תשלומים הכולל גם את התשלום עבור התשדירים בערוץ הילדים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המועצה לספורט נשים להקפיד לקיים במליאתה מבעוד מועד דיוני מעקב והערכה בנוגע להתקשרויות שמבצע מכון וינגייט עבורה, ביחוד לפני קבלת החלטות לגבי הארכת ההתקשרויות.

(ב) לפי סדרי מינהל תקין יש לחתום על הסכם התקשרות קודם להתחלת הפעולות הקשורות בו ולא בדיעבד, לאחר שהחלו. כאמור, הועלה שהסכם הארכת ההתקשרות עם ערוץ הספורט נחתם ביוני 2011 אף שהוא נכנס לתוקף ב-1.5.11.

לדעת משרד מבקר המדינה, מצב שבו התקשרות נחתמת או מאושרת בדיעבד, לאחר שהחלה, אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, ויש בכך כדי לרוקן מתוכן את אישורה של ההתקשרות מאחר שכבר הוחל בביצועה. ראוי שהלשכה המשפטית של משרד הספורט תוודא שהדבר לא יישנה בהתקשרויות עתידיות במסגרת הפרויקט.

משרד הספורט כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי נושא ההתקשרויות עבור המועצה וחידושן יוסדר במסגרת הנהלים שבכוונתו לגבש לעניין פעילות הקבלן המפעיל של הפרויקט.

מכון וינגייט כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי: "התקשרויות הפרויקט עם ערוץ הילדים וערוץ הספורט וכן הארכת התקשרויות אלו, נעשו בהתאם ולבקשת משרד הספורט ובתיאום מלא עם [יו"ר המועצה]. ההחלטה אודות ההתקשרות התקבלה על ידי גורמים במשרד הספורט לטובת הפרויקט והמכון נהג על פיה". המכון לא צירף לתשובתו אסמכתאות המעידות כי משרד הספורט אישר את ביצוען של התקשרויות אלה.



לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הספורט לבחון ביסודיות את הממצאים בעניין ההתקשרויות עם ערוץ הספורט, ערוץ הילדים ותכנית הטלוויזיה האמורה ולהפיק את הלקחים הדרושים. הדבר נועד להבטיח כי התקשרויות המכון עבור המועצה לספורט נשים יבוצעו רק לאחר שמליאת המועצה תבחן אותן ותקבל החלטות בעניינן, וכי התקשרויות אלה יעלו בקנה אחד עם כללי מינהל תקין ועם עיקרי הנורמות של המשפט הציבורי בתחום דיני המכרזים, ויתבצעו תוך הליך בחירה תחרותי והוגן. כך יוכל המשרד לוודא שתיבחר ההצעה הטובה ביותר, והמועצה לספורט נשים - המופקדת על הפרויקט לקידום ספורט נשים - תוכל להפיק את מרב התועלת מההתקשרות. על משרד הספורט גם לחדד לפני המכון את מכלול החובות החלות עליו במסגרת ביצוע הפרויקט בהתאם להסכם ההתקשרות משנת 2010 ובמסגרת זאת על המשרד להבהיר למכון כי עליו להביא לידיעתו כל התקשרות שבכוונתו לבצע, כדי לקבל את אישורו לכך.

המשרד ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "הוא מקבל על עצמו לקבוע נהלים לקבלן המפעיל [מכון וינגייט], שלא לחתום על התקשרויות חדשות או התקשרויות קיימות בכל צורה שהיא, אלא לאחר קבלת אישור בכתב מנציג מינהל הספורט האמון על הפיקוח בפרויקט זה... אישור זה יתקבל מנציג המשרד לאחר שיוצגו בפניו פרוטוקולים מאושרים של המועצה המעידים על קיום דיון וקבלת החלטות מתאימות". עוד ציין המשרד כי הוא יקיים ישיבה בנושא ההתקשרויות עם הקבלן בנוכחות הגורמים המקצועיים הנדרשים, לרבות נציג המחלקה המשפטית, ובתום הישיבה יוכנו הנהלים האמורים. המשרד הוסיף כי הוא "החל ביישום מיסוד והסדרת תהליכי עבודה בנושא התקשרויות ובמסגרת זו קבע כי כל התקשרות בפרויקט, תובא לעיון ובחינה מראש של הלשכה המשפטית במשרד".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הספורט כי כדי למונע אי-הבנות בנוגע לסמכויותיו במסגרת ביצוע הפרויקט ולשפר את הבקרה שלו על התקדמותו ראוי שיגבש בהקדם מסמך ובו "הגדרת תפקיד" של נציג מינהל הספורט במסגרת הפרויקט שבו יפורטו תפקידיו וסמכויותיו, ויביא מסמך זה לידיעת המכון והמועצה; ראוי גם שהנחיות המשרד למכון לגבי אופן תפקודו הנדרש של הנציג בנושאים הקשורים לפרויקט יועברו למכון בכתב והוא יידרש לדווח על ביצועם.

התקשרויות להעסקת עובדים ויועצים

מכון וינגייט (הקבלן), שזכה כאמור במכרזים מהשנים 2007 ו-2010 שפרסם משרד הספורט להפעלת הפרויקט, הוא שמתקשר עם העובדים המקצועיים של המועצה ומעסיק אותם. כאמור לעיל, המשרד לא הסדיר במכרז משנת 2007 את חובת הקבלן לקיים הליך תחרותי והוגן לפני כל התקשרות, כדי להבטיח שוויון הזדמנויות למתמודדים על תפקידים שונים במסגרת הפרויקט, ובמכרז משנת 2010 הוסדר נושא זה רק בנוגע לחלק מן התפקידים. אף שהדבר לא הוסדר במפורש, היה ראוי כי המכון יפעל על פי עיקרי הנורמות של המשפט הציבורי בתחום דיני המכרזים, בהיותו כאמור בעל סממנים ציבוריים, מה גם שנהליו הפנימיים מחייבים כאמור בחינת כמה הצעות קודם לביצוע ההתקשרות. האינטרס הציבורי הוא שלתפקיד בגוף ציבורי ייבחר המועמד המתאים ביותר, וזאת יש לעשות באמצעות הליך לבחינת כמה מועמדים ולבחירת המועמד המתאים ביותר. משרד מבקר המדינה בדק את תהליכי ההתקשרות להעסקת כמה עובדים של המועצה ויועצים מקצועיים חיצוניים שלה, כמפורט להלן:

ההתקשרות להעסקת יועצת מלווה למועצה

(א) בישיבה שהתקיימה בנובמבר 2007 בראשות מנכ"ל משרד הספורט דאז ביקשה יו"ר המועצה ממנכ"ל המשרד לאפשר לה להעסיק עורכת דין מסוימת "כיועצת או כעוזרת לכל פעילות המועצה", בלי שקדמה לכך בדיקת מועמדים נוספים לתפקיד. המנכ"ל אישר את בקשתה, ועורכת הדין החלה לכהן כיועצת מלווה למועצה מתחילת שנת 2008 (להלן - עורכת הדין או היועצת המלווה).

היועצת המלווה כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011 כי משנת 2003 ועד תחילת שנת 2008 (המועד שבו אושרה ההתקשרות עמה כיועצת בשכר לפרויקט) היא פעלה במסירות אין קץ ובהתנדבות מלאה למען הפרויקט לקידום ספורט נשים. עוד ציינה כי למיטב ידיעתה, פנייתה של יו"ר המועצה למנכ"ל המשרד בבקשה למנותה ליועצת המועצה נעשתה גם "בהמשך לפניה של חברי המועצה אשר סברו כי יש להסדיר את נושא [העסקתה] בפרויקט לאחר שנים של עבודה בהתנדבות ולאור [נחיצותה] לפרויקט". היועצת צירפה לתשובתה מכתב של יו"ר הוועדה לשעבר לקידום נשים בספורט (ועדת קונסטנטיני) מדצמבר 2011 ובו צוין, בין היתר, כי פנתה בזמנו ליו"ר המועצה בבקשה שתטפל במינויה של עורכת הדין לתפקיד בשכר.

(ב) במכרז ממרץ 2010 ובהסכם שנחתם בעקבותיו חויב הקבלן הזוכה להעסיק יועץ מלווה לריכוז פעילות המועצה, אשר יהיה אחראי ליחסי הגומלין בין המועצה ובין השותפים השונים בפרויקט, בהתאם למפורט במכרז. עוד נקבע במכרז זה שהעסקת היועץ המלווה תבוצע לאחר "פנייה לקבלת 3 הצעות מחיר או יותר, בהתאמה לחוק המכרזים ותקנותיו" וכן פורטו תנאי סף להעסקתו לרבות דרישה לכך שיהיה בעל הכשרה מינימלית לתפקיד.

ביולי 2010 פרסם המכון בקשה לקבלת הצעות לאיש תפקיד היועץ המלווה, ובעקבות כך קיבל 47 הצעות של מועמדים. בתחילת ספטמבר 2010 מוינו ההצעות הללו על פי קריטריונים שקבעה ועדת המכרז לתפקיד בראשות יו"ר המועצה ובהשתתפות מנהלת אגף הכספים של המכון והיועצת הארגונית החיצונית של הפרויקט. לאחר מיון ההצעות הוחלט לזמן לראיון את חמש המועמדות שנמצאו המתאימות ביותר. בספטמבר 2010 בחרה הוועדה לתפקיד את עורכת הדין ששימשה כאמור כיועצת מלווה למועצה כבר משנת 2008.

להלן הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה לגבי הליך בחירתה של עורכת הדין לתפקיד ולגבי התשלומים ששילם לה מכון וינגייט. יצוין כי הביקורת מתייחסת רק לפגמים שנמצאו בהליך הבחירה ואין בה משום קביעת עמדה לגבי מידת התאמתה של עורכת הדין לתפקיד:

1. (א) יו"ר המועצה, אשר שימשה כאמור יו"ר ועדת המכרז לתפקיד, לא הצהירה על זיקתה לעורכת הדין (אשר טיפלה ברישום חברה בבעלותה) ועל היכרותה המוקדמת⁴².

(ב) נמצא כי מנהלת אגף הכספים של המכרז, אשר הייתה חברה בוועדה שראיינה את המועמדים לתפקיד היועצת המלווה, ציינה בעבר את שמה של עורכת הדין כממליצה עליה בטופסי ההצעה למכרז משנת 2010⁴³, שבו זכה המכרז.

משרד מבקר המדינה העיר למנהלת אגף הכספים של המכרז כי על פי כללי מינהל תקין היה עליה לדווח ליועצת המשפטית של המכרז וליועצת המשפטית של משרד הספורט על מהות קשריה עם עורכת הדין, ועל כך שרשמה אותה כממליצה אישית שלה במכרז, ולפעול על פי הנחיותיהן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב המכרז כי "היכרותה המקצועית הקודמת [של היועצת המלווה] עם [מנהלת הכספים], הייתה ידועה לכל הנוגעים בדבר". משרד מבקר המדינה מעיר למכרז כי היה עליו להתייעץ עם היועצת המשפטית של משרד הספורט כדי לקבוע אם לנוכח ההיכרות האמורה ראוי שמנהלת הכספים שלו תמשיך להשתתף בוועדה למיון המועמדים לתפקיד זה, וכי לא ראוי שהוא קיבל את ההחלטה בנושא בעצמו.

(ג) מעיון בפרוטוקול הישיבה של ועדת המכרז שבמסגרתה נבחרה עורכת הדין לתפקיד עלה כי בישיבה לא צוינה ההשוואה בין חמש המועמדות שהוועדה בחרה כאמור לזמן לריאיון ואף לא צויין בה הניקוד המסכם שקיבלה כל מועמדת בקריטריונים השונים; ומהפרוטוקול לא ניתן לעמוד על הסיבה להעדפתה של עורכת הדין על פני ארבע המתחרות האחרות ולוודא שהליך בחירת היועצת המלווה לתפקיד היה תקין.

באפריל 2012 כתב המכרז למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי "על אף הפרוטוקול הלקוני המתעד את הישיבה, הרי שבמהלך הישיבה נערך דיון מקיף אודות המועמדות, ובין היתר, נבחן נושא הניסיון והכישורים הרלוונטיים של כל מועמדת בנפרד וניתן ניקוד לכל אחד מהמדדים שהוגדרו מראש"; המכרז צירף לתשובתו מסמך מספטמבר 2010 שכותרתו "ניקוד מועמדות למשרת יועצת פרויקט ספורט נשים" ולפיו קיבלה עורכת הדין את הניקוד הגבוה ביותר מבין המועמדות וצויין בו כי "הוחלט להעדיף [אותה] על יתר המועמדות, גם עקב המידע שצברה בעבודתה". משרד מבקר המדינה מציין כי מסמך זה, אשר צריך היה להיות בתיק המכרז במכרז, לא נמצא בתיק זה בעת הביקורת בנושא ולא הייתה הפניה אליו בפרוטוקול ישיבת הוועדה, וכי המכרז לא צירף אותו לתגובתו הקודמת על ממצאי דוח זה.

2. היועצת המלווה מקבלת את שכרה כנגד חשבונית שהיא מגישה למכרז בכל חודש. בעקבות בחירתה לתפקיד בספטמבר 2010 כתבה לה מנהלת אגף הכספים של המכרז באוקטובר אותה שנה כי היא נדרשת לעבוד בהיקף של 65 שעות לחודש, וכי התשלום שתקבל ייקבע בהתאם לתעריפי נש"מ (נציבות שירות המדינה) - 228 ש"ח לשעה.

42 בעניין ממצאי הביקורת בנושא זה ותגובת יו"ר המועצה להם, ראו להלן עמ' 1536-1537.

43 במכרז התבקשו המציעים לציין את שם מנהל הכספים שלהם שאמור לעסוק בפרויקט ולציין שם של אדם הממליץ עליו.

הביקורת העלתה כי בפועל הגישה היועצת המלווה מדי חודש בחודשו דרישות לתשלום בעד שעות עבודה רבות מכפי שנקבע במכתב שלעיל והגיעו לעתים ל-90 שעות, ונימקה זאת בעומס עבודה כבד; בעקבות כך התקיימו חילופי מכתבים בינה ובין מנהלת אגף הכספים של המכון, ובסופם לא שולמה לה תמורה בעד כל השעות שדיווחה, אך שולם לה שכר עבור יותר מ-65 שעות בחודש. לא נמצא כי ניתן אישור מראש בכתב של המועצה, משרד הספורט ומנהלת אגף הכספים של המכון לכך שהיועצת המלווה תעבוד יותר מ-65 שעות לחודש.

היועצת המלווה כתבה בתשובתה מדצמבר 2011 למשרד מבקר המדינה כי בדצמבר 2010 שלחה לה מנהלת אגף הכספים של המכון מכתב נוסף ובו צוין כי החל מפברואר 2011, שישה חודשים לאחר תחילת כהונתה בתפקיד, יופחת התעריף שתקבל לשעת עבודה, אולם היקף עבודתה הנדרש יישאר 65 שעות בחודש; באמצע שנת 2011 התקיים דין ודברים בינה ובין המכון בנוגע להארכת תקופת ההתקשרות עמה ולהיקף השירות הנדרש. לדברי היועצת, לנוכח עומס העבודה הרב סוכם בינה ובין המכון כי היקף השעות שיאושר למחצית השנייה של שנת 2011 יהיה 65-100 שעות חודשיות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצאה במכון אסמכתה לסיכום זה, וכי אף היועצת המלווה לא צירפה סיכום זה לתשובתה האמורה מדצמבר 2011 וציינה בתשובתה כי "למרות פניותיי בע"פ ובכתב [למכון וינגייט] לא נמסר לי מסמך התקשרות מעודכן". עוד ציינה היועצת בתשובתה כי לאחר שהוציאה חשבוניות עבור חמישה חודשי עבודה, נחתם עמה הסכם בתחולה רטרואקטיבית מ-1.2.11 ולפיו היקף עבודתה יהיה 75 שעות לחודש, וצירפה הסכם זה לתשובתה.

באפריל 2012 כתב המכון למשרד מבקר המדינה כי "נוכח היקף הפעילות של הפרויקט, השקיעה [היועצת] שעות רבות יותר מ-65 השעות שהוסכמו עימה בתחילה. משנוכחו הצדדים להיקף השעות הנדרש [ממנה] בפועל, תוקן ההסכם באופן לפיו עודכן סך השעות המאושרות ל-75 שעות חודשיות. תיקון ההסכם כאמור נעשה בתיאום מלא עם [יו"ר המועצה] ובהסתמך על אישורה וכן על אישורה של [היועצת האירגונית]".

לדעת משרד מבקר המדינה, אופן טיפולו האמור של המכון בעניין תנאי העסקתה של היועצת המלווה אינו תקין. גם אם מתחוויר לצדדים שאין די בהיקף השעות המאושרות יש לקבוע מראש עם נותן השירות היקף שעות מוסכם שיחול מכאן ולהבא ולתעדו ולא לבצע הסכם רטרואקטיבי עמו על סמך היקף השעות שעליו דיווח בפועל. על משרד הספורט להבהיר למכון את הכללים בעניין זה.

ההתקשרות להעסקת מנהלת מקצועית

בינואר 2011, בעקבות פרישת המנהלת המקצועית⁴⁴ של הפרויקט, שהועסקה על ידי המכון, התעורר הצורך לאייש את התפקיד.

לפי פרוטוקול ישיבת מליאת המועצה מינואר 2011, המועצה הסמיכה את יו"ר המועצה ואת ראש מינהל הספורט במשרד (החבר במועצה) לאתר מחליף או מחליפה למנהלת המקצועית הפורשת ולהביא את המלצתם לאישורה. המועמדת שעליה המליצו השניים בישיבה נוספת של מליאת המועצה שהתקיימה באותו חודש היא עובדת ביחידה לספורט הישגי במכון (להלן - המועמדת).

44 לפרויקט אין מנכ"ל; ראו לעניין זה בהמשך.

מפרוטוקול הישיבה הנוספת האמורה עולה כי יו"ר המועצה הציגה בישיבה את המועמדת וציינה "שאם המועצה תקבל החלטה לאשר את המינוי ניתן יהיה להתחיל בחפיפה בהקדם האפשרי". בהמשך הישיבה הציגה המועמדת את עצמה והשיבה לשאלות של חברי המועצה - ובהמשך הישיבה החליטה מליאת המועצה פה אחד לאשר את מינויה לתפקיד.

1. הביקורת העלתה כי לא בוצע כנדרש הליך תחרותי ושוויוני לבחירת המנהלת המקצועית החדשה, וכי למינויה לתפקיד לא קדמה בחינה של מועמדים נוספים כדי להבטיח כי ייבחר המועמד המתאים ביותר לתפקיד.

המועמדת כתבה בתשובתה מדצמבר 2011 למשרד מבקר המדינה כי בינואר אותה שנה (לפני ישיבת המועצה הנוספת) שוחחו עמה יו"ר המועצה וראש מינהל הספורט והציגו לה את התפקיד. המכון כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לפני שהחלה המועמדת לכהן בתפקיד האמור במרץ 2011 היא הועסקה ביחידה לספורט הישגי במכון; כאשר התעורר צורך במינוי מנהלת מקצועית החליטה המועצה למנות את המועמדת לתפקיד לאור המלצות שהתקבלו בעניינה ממינהל הספורט ולאחר סבב ראיונות שקיימו עמה כמה גורמים רלוונטיים.

המועצה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במסגרת המכרז משנת 2010 לא נקבעה החובה לקיים מכרז למינוי מנהלת מקצועית. מאידך הסבירה היועצת המשפטית של משרד הספורט למשרד מבקר המדינה כי בעת גיבוש המכרז משנת 2010 להפעלת הפרויקט היה תפקיד זה מאויש, ולכן לא ראה המשרד לנכון לקבוע במכרז כי חובה לקיים הליך תחרותי לאיוש התפקיד, אך הוא ציפה שכאשר יתפנה התפקיד יפעל המכון בהתאם למקובל בגוף ציבורי ויקיים הליך בחירה כזה לתפקיד.

2. במרץ 2011 חתם המכון עם המועמדת על הסכם עבודה אישי ולפיו שכרה יהיה 18,000 ש"ח לחודש (לא כולל תשלומים נוספים בעבור החזקת רכב, טלפון, ביגוד, ביטוח פנסיוני וקרן השתלמות); יצוין כי מנתוני המועצה עולה ששכרן של המנהלות המקצועיות הקודמות של הפרויקט הסתכם ב-14,000 ש"ח בלבד (לא כולל תשלומים נלווים נוספים).

בתנאי המכרז משנת 2010 נקבע כאמור כי משרד הספורט הוא שיקבע את השכר ועלויות ההעסקה של כוח האדם המקצועי להפעלת הפרויקט (הכולל ארבעה בעלי תפקידים); אולם הועלה כי בפועל המשרד לא השתתף בקביעת שכרה של המועמדת ואף לא נדרש כלל לחוות את דעתו בעניין.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הספורט כי עליו להקפיד להיות מעורב בקביעת תנאי השכר ועלויות ההעסקה של בעלי התפקידים שישתתפו בפרויקט, כשם שנקבע בתנאי המכרז כאמור.

ההתקשרות להעסקת רכזת תכניות ענפיות

רכזת תכניות ענפיות בפרויקט (להלן - הרכזת) החלה את עבודתה בפרויקט כרכזת ענף הכדורעף, וקיבלה את שכרה מאיגוד זה. בדצמבר 2009 היא החלה לעבוד בפרויקט גם כ"רכזת תכניות ענפיות" (בד בבד עם עבודתה כרכזת באיגוד הכדורעף) וקיבלה את התשלום עבור תפקיד זה - כבעלת מעמד של קבלן חיצוני - כנגד חשבונית שהגישה בכל חודש.

ביוני 2010 הועברה הרכזת, בלא שהתקיים הליך תחרותי או בקשה לקבלת הצעות, למעמד של עובדת תקן של הפרויקט באותו תפקיד - רכזת תכניות ענפיות - בהיקף משרה של 60%, ובעת ובעונה אחת המשיכה לעבוד באיגוד הכדורעף בהיקף של 40% משרה.

1. במרץ 2011 אישרה יו"ר המועצה להעסיק את הרכות בהיקף משרה מלאה בפרויקט רטרואקטיבית מ-1.1.11, ותואר משרתה שונה ל"אחראית פרויקטים"; נוסף על כך המשיכה לעבוד כאמור כרכות באיגוד הכדורעף.

לדעת משרד מבקר המדינה, משאושרה העסקתה של הרכות במשרה מלאה בפרויקט היה על המכון לבדוק אם יש מקום שהיא תמשיך לעבוד בד בבד גם כרכות באיגוד הכדורעף בהיקף של 40% משרה ואם אין חשש שהדבר יפגע ביכולתה לבצע את תפקידה בפרויקט באופן המיטבי. כמו כן יש להקפיד לקבוע את היקף העסקתו של עובד לפני תחילת עבודתו ולא בדיעבד.

במאי 2011, במהלך הביקורת, אישרה הרכות למשרד מבקר המדינה כי היא ממשיכה לשמש בתפקיד רכות באיגוד הכדורעף בעת ובעונה אחת עם עבודתה במשרה מלאה במסגרת הפרויקט; וכי בחודשים ינואר-מאי 2011 היא קיבלה משכורת משני גורמים: היחידה המקצועית לקידום נשים בספורט (משכורת בעד 100% משרה) ואיגוד הכדורעף (משכורת בעד 40% משרה). כמו כן הסבירה הרכות למשרד מבקר המדינה כי מאחר שהמועצה טרם החלה ביישום תכנית פרויקטים מסוימת שבה היא הייתה אמורה להשתלב בתפקידה החדש, היא עדיין ממשיכה לעסוק בתפקידה הקודם כרכות תכניות ענפיות ולא כאחראית פרויקטים.

בתשובתה מדצמבר 2011 למשרד מבקר המדינה ציינה הרכות כי במשך כל תקופת עבודתה בשתי המשרות "המשרה באגוד הכדורעף (40% משרה) נעשתה ברובה בסופי שבוע וכן עבודה ארגונית ותיאומים שונים באמצעות המחשב בסיום יום העבודה, מהבית, מתוך ידיעה שהמצב זמני עד למציאת מחליפה". מכון וינגייט כתב בתשובתו כי "השינויים בתפקידה ותנאי העסקתה של [הרכות], נערכו בעקבות רפורמה שנקבעה על ידי המועצה, בהנחייתן של [יו"ר המועצה והיועצת הארגונית]".

המועצה ציינה בתשובתה כי במכרז משנת 2010, שבו נקבע התפקיד של רכות פרויקטים, לא נקבעה החובה לקיים מכרז לאיש תפקיד זה, וכי "בהתאם לכך, הוגדר מחדש תפקידה של [העובדת] כרכות פרויקטים, הגם שבפועל מדובר היה באותה משרה, באותם תנאים ובאותו היקף... לפיכך, אין משמעות מעשית לטענה... בנוגע למעבר [העובדת] מתפקיד רכז תוכניות ענפיות לתפקיד רכות פרויקטים ללא הליך של קבלת הצעות, שכן מדובר רק בשינוי הגדרת התפקיד בהתאם להגדרות המכרז".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי המכרז משנת 2010 התייחס בין היתר לאישו שני תפקידים - רכות תכניות ענפיות ורכות פרויקטים מיוחדים, וכאמור הרכות המשיכה בתפקידה כרכות תכניות ענפיות ולא עבדה כרכות פרויקטים מיוחדים; זאת מאחר שנושא זה טרם הגיע כאמור לידי ביצוע בשנת 2011, ורק בתחילת שנת 2012 פרסם המשרד קול קורא להגשת הצעות לפרויקטים בנושא "קידום נערות ונשים בספורט".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום לשנות את תואר תפקידו של עובד ואת היקף משרתו ובהתאם לכך להעלות את שכרו, בלא שהתפקיד מבוצע בהיקפו החדש בפועל.

2. הועלה כי משרד הספורט לא קבע את שכרה של הרכות, אף שכך נקבע במכרז משנת 2010. על המשרד לבחון את פעולות המכון לגבי העסקתה של הרכות ואת ההשפעות האפשריות של עבודה בד בבד בשתי המשרות.

משרד הספורט ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יבחן בשיתוף המכון את נושא התשלומים לרכות בעד שני התפקידים.

ההתקשרות להעסקת יועץ שיווק

ביוני 2009 התקשר כאמור המכון, בהמלצת יו"ר המועצה, עם מומחה בתחום השיווק (להלן - יועץ השיווק) לצורך מתן שירותי ייעוץ - בתחום שיווק ושינוי עמדות - לפרויקט קידום ספורט נשים. יצוין כי תפקיד זה לא נכלל במבנה הארגוני של הפרויקט. בהסכם עמו נקבע שההתקשרות תהיה לפרק הזמן שבין 1.7.09 ל-31.12.09, ושכרו יהיה, לפי הצעתו, 271 ש"ח לשעה עבור 15-20 שעות ייעוץ חודשיות, שיסתכמו בתשלום חודשי של 4,065-5,420 ש"ח, בתוספת מע"מ⁴⁵.

1. הביקורת העלתה כי המכון והמועצה לא דיווחו מבעוד מועד למשרד הספורט על ההתקשרות עם יועץ השיווק, ועל כן לא התקבל אישור המשרד לכך כמתחייב. כמו כן הועלה כי המכון לא פרסם בקשה לקבלת הצעות לתפקיד. מנהלת הפרויקט דאז הודיעה למשרד מבקר המדינה כי יו"ר המועצה הנחתה אותה להתקשר לצורך התפקיד האמור עם יועץ השיווק⁴⁶.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא בוצע הליך תחרותי מסודר, שוויוני ומובנה לבחירת המועמד לתפקיד יועץ השיווק; ואף לא פורטו דרישות התפקיד ואמות המידה לבחירת המועמד.

2. כדאיות ההתקשרות עם ספק שירות נבחנת, בין היתר, על פי עלות השירות. ממסמכים שנמצאו במועצה עלה כי לפני שהגיש יועץ השיווק את הצעתו מסרה לו היועצת המלווה של המועצה שהתעריף המרבי שיוכל לבקש הוא 271 ש"ח לשעה, וזה אכן התעריף שלבסוף סוכם עמו.

בביקורת לא נמצאו אסמכתאות לכך שהמידע על התמורה המרבית שתשולם עבור השירות נמסר למועמדים אחרים שמועמדותם נבחנה לפי טענת המועצה. לדעת משרד מבקר המדינה, מסירת מידע מהותי רק לאחד המתחרים על התפקיד פוגעת בשוויוניות.

3. בסוף מרץ 2010 חתם המכון על הסכם הארכת תקופת ההתקשרות עם יועץ השיווק לחודשים ינואר-אפריל 2010, בלא לקבל כנדרש אישור לכך מהמועצה או מוועדה שלה וממשרד הספורט ובלא שהגורמים האמורים קיבלו מידע על הארכת תקופת ההתקשרות.

4. הסכם הארכת תקופת ההתקשרות עם יועץ השיווק בוצע כאמור בסוף מרץ 2010, כחודש לפני שהסתיימה תקופת ההארכה, אף שעל פי כללי מינהל תקין הסכם הארכת התקשרות עם נותן שירות אמור להיחתם מבעוד מועד, לפני התחלתה של תקופת ההתקשרות הנוספת, על מנת לאפשר לנוגעים בדבר לשקול באופן בלתי תלוי אם ההארכה מוצדקת. עקב כך היה בהארכת הסכם ההתקשרות כאמור משום אישור בדיעבד להעסקתו של יועץ השיווק במרבית תקופה זו.

על מכון וינגייט להקפיד שהסכמי התקשרות שהוא מבצע ייחתמו לפני תחילת תקופת ההתקשרות כמתחייב מכללי מינהל תקין.

5. על מנת שתהיה בקרה נאותה על פעילות יועץ או נותן שירות חיצוני בפרויקט ועל התשלומים הניתנים לו, יש לדרוש ממנו למסור דוח - ובו פירוט של שעות עבודתו ושל העבודה שבוצעה בהן -

45 בעניין ממצאי משרד מבקר המדינה לגבי הקשר העסקי בין יו"ר המועצה ליועץ השיווק ותגובת יו"ר המועצה לממצאים אלה, ראו להלן עמ' 1534-1535.

46 בעניין זה ובעניין תגובת יו"ר המועצה להליך ההתקשרות עם יועץ השיווק, ראו להלן עמ' 1534.

בתדירות שתיקבע לגביו או שכבר נקבעה לגבי יועצים אחרים בפרויקט. רצוי שיאשר את הדוח הגורם בפרויקט שנמצא בקשר עם היועץ. מאחר שבהסכם ההתקשרות עם יועץ השיווק מיוני 2009 הוגבל כאמור מספר שעות העסקתו ל-15-20 בחודש, ראוי היה שהמכון ידרוש מהיועץ להגיש חשבונית נפרדת עבור כל חודש, באופן שיאפשר לעקוב באמצעותה אחר היקף העסקתו החודשית והתשלום עבורה.

הביקורת העלתה כי יועץ השיווק הגיש למכון, במשך כל תקופת העסקתו, שתי חשבוניות בלבד: בחשבונית לשנת 2009 בסך 23,678 ש"ח (כולל מע"מ) לא פירט היועץ לאילו חודשים היא מתייחסת וכמה שעות עבד בכל חודש; בשנת 2010 הגיש יועץ השיווק חשבונית נוספת בסך 37,722 ש"ח (כולל מע"מ) ובה צוין כי היא ניתנה בעד ייעוץ עבור החודשים ינואר-אוגוסט 2010. על אף היעדר הפרטים המהותיים האמורים, יו"ר המועצה והמכון אישרו את החשבוניות לתשלום ותמורתן שולמה.

משרד מבקר המדינה העלה כי תקופת ההתקשרות עם יועץ השיווק הוארכה כאמור בשנת 2010, על פי ההסכם שנחתם עמו, רק עד סוף אפריל ולא עד אוגוסט אותה שנה כפי שצוין בחשבונית שהגיש; גם היועצת המלווה של הפרויקט ציינה במכתבה מיוני 2011 ללשכה המשפטית של משרד הספורט, שבו ביקשה להמשיך את העסקת יועץ השיווק גם בשנת 2011, כי הוא הועסק ארבעה חודשים בלבד בשנת 2010. מהאמור לעיל לא היה ברור מדוע אישרו יו"ר המועצה והמכון את תשלום החשבונית המתייחסת לארבעת החודשים הנוספים - מאי עד אוגוסט 2010.

משרד מבקר המדינה מציין כי מאחר שיועץ השיווק לא הגיש כאמור דיווחים חודשיים על שעות עבודתו וחשבוניות בגינן, נבצר מהמכון לבצע בקרה נאותה על שעות עבודתו החודשיות כמועצה ועל התשלומים המגיעים לו עבורן.

המכון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "ההתקשרות עם [היועץ]... נערכה לתקופה [מצטברת] בת 10 חודשים בהתייחס להיקף העבודה המבוצעת ללא התייחסות להיקף השעות המבוצע, אך הכול תחת פיקוחן של [מנהלת הפרויקט ויו"ר המועצה] ובהתאם להנחיות המועצה". המועצה צירפה לתשובתה למשרד מבקר המדינה הסכם התקשרות נוסף (ללא תאריך) שנחתם עם היועץ לפרק הזמן שבין 1.5.10 ל-13.12.10 (להלן - ההסכם הנוסף).

יש להעיר כי היועצת המלווה של המועצה מסרה במהלך הביקורת למשרד מבקר המדינה וליועצת המשפטית של המשרד שהיועץ הועסק עד אפריל 2010 בלבד ולא דיווחה על דבר קיומו של ההסכם הנוסף, וכי בביקורת לא נמצא במכון ובמשרד הספורט עותק של הסכם זה.

גם היועץ בתשובתו למשרד מבקר המדינה התייחס להסכם הארכת התקשרות אחד בלבד (עד אפריל 2010) שנחתם עמו באיחור ולא ציין את דבר קיומו של הסכם נוסף. בבירורים שעשה משרד מבקר המדינה בנושא עם משרד הספורט הבהיר המשרד כי ההסכם הנוסף לא הובא לידיעתו ולכן גם לא קיבל את אישורו.

הפרטים השונים לגבי תקופת עבודתו של יועץ השיווק והסכמי העסקתו מלמדים על ליקויים בפיקוח מצד הגורמים השונים בנושא. ראוי שמשרד הספורט יבדוק את הנושא, ובכלל זאת את משך ההתקשרות עם יועץ השיווק, את היקפה ואת דבר קיומו של ההסכם הנוסף ויבחן אם המכון והמועצה אישרו כנדרש הסכם זה ואם שולמו ליועץ השיווק סכומים עודפים.

6. הביקורת העלתה כי את שתי החשבונות שהגיש יועץ השיווק למכון (בשנת 2009 ובשנת 2010) לא הוציא היועץ עצמו אלא אביו. על החשבונות צוינו עיסוקו של האב - "מהנדס" - וכתובת מגוריו. למכון גם הומצאו שני מסמכים שניתנו לאביו של יועץ השיווק - אישור מפקיד שומה על ניהול ספרים ופטור מלא מניכוי מס במקור.

הועלה כי על אף אופן הגשת החשבונות כאמור, יו"ר המועצה והמכון אישרו אותן לתשלום, ותמורתן שולמה לאביו של יועץ השיווק.

בעקבות הברורים שעשה משרד מבקר המדינה במכון כתבה בספטמבר 2011 מנהלת אגף הכספים של המכון ליועץ השיווק כי "בבדיקה בספרי החשבונות של המכון התברר שחתמנו עמך על הסכם בשנת 2009 ובשנת 2010 והחשבונות בגין עבודתך הוגשו על ידי [אבך]. בטעות שילמנו [לך] את המגיע לך. על מנת לא לעבור על החוק, הינך נדרש להגיש לנו חשבונות על שמך בסכום זה. אנו נחזיר [לאבך] את החשבונות שהוא העביר אלינו. לחילופין, במידה ואין לך חשבונות הינך מתבקש להחזיר את הכסף ששולם ואנו נשלם לך את התמורה דרך תלוש שכר. הינך מתבקש לבצע זאת ללא דיחוי בעקבות הצורך לטפל בטעות באופן מידי". העתק המכתב נשלח גם לאביו של היועץ, ליו"ר המועצה ולרואה החשבון של המכון.

יועץ השיווק ציין בתשובתו מדצמבר 2011 למשרד מבקר המדינה כי בהצעה שמסר למועצה ב-11.6.09, לפני חתימת ההסכם, והייתה בידי המכון הוסכם שהוא ייתן לה שירותי ייעוץ באמצעות קבלן משנה, וכי אביו שימש בתפקיד זה. עוד כתב "כי לראיה כי הדבר סוכם ואושר מראש, עומדת העובדה כי החשבונות הנ"ל אושרו ושולמו". גם אביו של היועץ ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 כי שימש כקבלן משנה עבור שרותי הייעוץ שנתן בנו "ע"פ סיכום מראש שנקבע ואושר אל מול מכון ווינגייט".

משרד מבקר המדינה מעיר כי המכון לא הזכיר בתשובתו שיועץ השיווק הועסק באמצעות קבלן משנה, והסביר שהתשלום ניתן לאביו של יועץ השיווק בטעות, בשל הדמיון בין שמות יועץ השיווק ואביו; וכי גם בתשובת המועצה לא צוין כלל שהיה הסכם לכאורה עם יועץ השיווק שהתשלום עבור עבודתו יתבצע באמצעות חשבונות שיוצא אביו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המכון להשלים בהקדם את בדיקתו בעניין הוצאת החשבונות שלא על ידי יועץ השיווק ולנקוט את הצעדים הדרושים למניעת הישנות הליקוי האמור במסגרת התקשרויות אחרות שהוא צד להן.

העסקת רכזת שיווק ושינוי עמדות

במכרו משנת 2010 נקבע כי ביחידת המטה של המועצה תועסק, בין היתר, רכזת שיווק ושינוי עמדות אשר תהיה אחראית "לשוק את הפרויקט לגופים שיכולים להגדיל את מוטת ההשפעה של הפרויקט ולטפל בכל הנוגע לתקשורת כתובה והאלקטרונית וכן [לרכז] את תחום שינוי מודות ומנהיגות [תהיה אחראית] לריכוז ולניהול כל הפרויקטים המיוחדים ופעילויות בתחום העיסוק".

בנובמבר 2010 פרסם המכון מודעה בעיתון ובה ביקש לקבל הצעות ממועמדים לתפקיד "מנהל/ת תחום שינוי עמדות ושיווק". מנהלת כוח האדם של המכון מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2011 כי כמאה מועמדים הגישו את מועמדותם לתפקיד, אולם לדבריה המכון עדיין לא ביצע מיון כלשהו שלהם.

גם לאחר מועד סיום הביקורת בפברואר 2012 עדיין לא אויש תפקיד רכות השיווק, אף שמהכללת תפקיד זה במכרז עולה שהיה למועצה צורך בו והיא אף החלה כאמור בביצוע הליך פומבי לאישו. לדעת משרד מבקר המדינה על המכון להשלים בהקדם את טיפולו בבדיקת המועמדים לתפקיד זה, את דירוגם ואת בחירת המועמד המתאים לביצועו.

מנכ"ל המכון כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "ההתקשרות עם [יועץ השיווק] נעשתה בהתאם להנחיית המועצה ולפיכך מאחר שניתנו לפרויקט שרותי שיווק, התייתר הצורך בהעסקת איש שיווק נוסף במשרה, כעובד המכון".

המועצה כתבה בתשובתה כי היועצת הארגונית שלה הייתה סבורה "כי אין טעם במינוי רכות שיווק עד השלמת תהליך הרפורמה והשלמת גיבושה של האסטרטגיה השיווקית", וכי בישיבה שקיימה בנושא עם היועצת המשפטית של משרד הספורט דיווחה היועצת הארגונית למועצה על הקפאת המשרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העובדה שמשרת רכות שיווק ושינוי עמדות בפרויקט מופיעה כאמור במכרז משנת 2010 וכלולה במבנה הארגוני של הפרויקט, על משרד הספורט, המכון והמועצה לבחון אם אויש תפקיד זה מיתר את הצורך בהעסקת יועץ שיווק חיצוני, שלא נכלל כאמור במבנה הארגוני של הפרויקט, ולהכריע בעניין זה בהקדם.

מכון וינגייט מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מאחר שיועץ שיווק חיצוני נתן שירותי שיווק לפרויקט, התייתר הצורך בהעסקת איש שיווק נוסף במשרה כעובד המכון. בשונה, המועצה כתבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 כי תפקיד יועץ השיווק אינו מיתר את תפקיד רכו השיווק, שכן היועץ עוסק בגיבוש אסטרטגיית שיווק ואילו רכו השיווק אמור ליישמה.

משרד הספורט כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי בדיון עם המועצה שהתקיים באוקטובר 2010 נקבע כי המכרז משנת 2010 "נועד להיות מכרז הצופה (ככל הניתן) את עתידו של הפרויקט, וככזה כלל המכרז התייחסות לבעלי תפקידים שיידרשו בעתיד. עם זאת בהיעדר תכנית פעולה מלאה ואסטרטגיה מגובשת של המועצה באשר לפרויקט, לא ניתן בשלב זה לאיש את כל בעלי התפקידים המפורטים במכרז... הוסכם כי בהיעדר פעילות שיווקית משמעותית, מתקבלת עמדת המועצה כי לא ימונו בשלב זה, רכות שיווק ושינוי עמדות ורכות פרויקטים מיוחדים ובבוא העת יבוצע גיוס עתיד".

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העובדה שמאז קבלת ההסכמה האמורה באוקטובר 2010 עבר זמן רב ולנוכח הגידול המשמעותי שחל בפעילות הפרויקט והשינויים שבוצעו בו, על משרד הספורט לבחון כאמור בהקדם, עם המועצה והמכון, את עניין איש כלל התפקידים שצוינו במכרז.



לנוכח הליקויים שהעלתה הבדיקה לגבי כמה התקשרויות עם בעלי תפקידים ויועצים המועסקים בפרויקט ממליץ משרד מבקר המדינה שמשרד הספורט יקפיד על כך שהתקשרויות של המכון להעסקת עובדים ויועצים בפרויקט יבוצעו באמצעות הליך בחירה לאחר בחינה של כמה הצעות ועל פי כללי מינהל תקין. על המשרד לחדד לפני המכון והמועצה את הכללים המחייבים בעניין תהליכי הבחירה של עובדים ויועצים כדי שהליקויים האמורים לא יישנו.

המשרד מסר בתשובתו מדצמבר 2011 למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי בכוונתו "להסדיר נוהל לעניין בחינת קליטת עובדים לתפקידים מקצועיים בפרויקט אצל הקבלן", כי ההתקשרות עם עובדים בפרויקט תבוצע במסגרת הליך בחירה אשר יסדיר המשרד בתיאום עם המועצה, וכי ההתקשרויות עם יועצים חיצוניים יתבצעו בהתאם לחוק חובת המכרזים ותקנותיו. עוד ציין המשרד כי בעבר מינתה מנכ"לית המשרד צוות לבחינת השכר של עובדות היחידה המקצועית בפרויקט, וכי בתום הדיונים הוצע מבנה שכר מתאים לעובדי היחידה. המשרד הוסיף כי בכוונתו "לקיים דיון בנושא השכר של העובדים המקצועיים המועסקים בפרויקט, בשיתוף עם נציגי המועצה. סיכום הדיון לעניין השכר לאחר שיאושר יועבר למכון לביצוע".

מתן מענקים על ידי המועצה

התקציב הכולל של הפרויקט מורכב כאמור מהתקציבים האלה:

(א) תקציב תמיכה - תקציב פעילות בהיקף של 80 מיליון ש"ח שייפרסו על פני שמונה שנים לפחות המחולק לגופי הספורט מתקציב המועצה להסדר ההימורים על פי קריטריונים שקבעה מועצה זו.

(ב) תקציב למימון הפעילות המינהלית - נועד להפעלת הפרויקט, לרבות להעסקת כוח אדם מקצועי ולביצוע פרויקטים. את התקציב האמור מקצה משרד הספורט והיקפו 1.8 מיליון ש"ח לשנה.

בדצמבר 2010 כתבה יו"ר המועצה לספורט נשים למנהלת אגף הכספים במכון וינגייט כי "בהתאם להחלטת המועצה הציבורית לקידום נערות ונשים בספורט, למתן מענק לנבחרות הנשים של ישראל בכדורסל ובכדורעף על העפלתן לאליפות אירופה הקרובה, הריני לאשר לך להעביר לכל אחד מהגופים הנ"ל מענק בסך 50,000 ש"ח (חמישים אלף ש"ח) מתקציב [הפרויקט] במכון וינגייט" (ההדגשה אינה במקור).

מכון וינגייט, קבלן הפרויקט, ביצע באותו החודש את הנחייתה האמורה של יו"ר המועצה.

נמצא כי מליאת המועצה לספורט נשים לא החליטה לתת את המענקים האמורים, וכי היא אף לא יכלה לאשר את מתן המענקים מאחר שהדבר לא עלה בקנה אחד עם תקציב הפרויקט ועם אמות המידה שנקבעו כאמור לביצועו. כמו כן הועלה כי מכון וינגייט שילם את המענקים, בהתאם להנחיית יו"ר המועצה, בלי להביא את הדברים לידיעת הגורמים הרלוונטיים במשרד הספורט ובלי לקבל לכך אישור או הקצאה תקציבית מתאימה.

משרד הספורט הבהיר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2012, בין היתר, כי מבדיקתו עולה שבתום שנת 2009 נרשמה בכרטיסייה פנימית של המכון יתרת זכות בסך כולל של כ-943,000 ש"ח (כ-320,000 ש"ח בגין שנת 2008, וכ-623,000 ש"ח בגין שנת 2009) מהקצבות משרד הספורט למכון להפעלת הפרויקט.

משרד הספורט הסביר כי "יתרת הזכות שנרשמה על ידי מנהלת הכספים של המכון, לטובת [הפרויקט], לא הובאה לידיעת המשרד והמכון ניהל קופה נפרדת בגין יתרה זו, כאשר ניצול כספי היתרה לא דווחו למינהל הספורט גם לא בגין מימוש במהלך השנים 2010-11. ויודגש [כי] עובדות אלה לא היו ידועות כלל למשרד עד [לפניית משרד מבקר המדינה] אלינו והבדיקה שביצענו בעקבותיה" (ההדגשה אינה במקור).

משרד הספורט הוסיף, בין היתר, כי "באופן עקרוני הרצון לתגמל גופים (איגוד הכדורסל ואיגוד הכדורעף) בגין הישגים נשים בזירה התחרותית הייתה ידועה לגורמים בכירים במשרד, ברם הנושא לא הובא בפני הגורמים המקצועיים הרלוונטיים במשרד באופן מסודר, ולא התקיים דיון וממילא לא ניתן אישור; ... ניצול יתרת הזכות שהועברה למכון וינגייט ונרשמה בכרטיסייה פנימית, לא קיבלה ביטוי בדוחות הביצוע שהוגשו למשרד; המקור התקציבי אומנם נגזר מתקציב ייעודי לפרויקט, אולם אינו עומד בהלימה להחלטת הממשלה [בעניין הפרויקט]. נשוב ונציין... כי העברת מענקים כאמור לא אושרו על ידי הגורמים המקצועיים הרלוונטיים במשרד; בהתאם לעמדת הלשכה המשפטית, ככלל, קבלת החלטה על ידי יו"ר מועצה, מבלי להביא את הדברים לידיעת המשרד ולקבלת אישורו איננה תקינה. בנוסף כוונת הלשכה המשפטית [של המשרד] להעלות נושא זה במסגרת הפנייה למשרד המשפטים^[47]; ... המשרד יפנה למכון בבקשה לקבלת דוח ביצוע בגין יתרת הזכות שהועברה למכון ולא דווחה למשרד עד כה, בהיקף כספי של 944,265 ש"ח... [ויעביר] את כל הנושא לבדיקה ולבחינה של ר"ח חיצוני. עם קבלת דו"ח ר"ח כאמור, המשרד יקיים דיון בנושא ויקבל החלטה על המשך הטיפול בנושא בהתאם".

2. מכון וינגייט כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2012, בין היתר, כי "ככל שבתום שנת פעילות מסוימת נותרת יתרה תקציבית, זו נרשמת במאזני המכון ומועברת כולה לפעילות הפרויקט בשנים העוקבות, וסך כל הוצאת המכון בקשר עם הפרויקט, מדווחים בספרי החשבונות של הפרויקט כמו גם בדוחותיו הכספיים של המכון".

עוד ציין המכון בתשובתו כי הוא "השתמש בכל כספי הפרויקט לצרכי הפרויקט ולצרכיו בלבד. המכון מקפיד לבצע מעקב ולערוך דיווח מפורט ומדויק באשר לכל הוצאות הפרויקט, ואלו נערכים ומועברים למשרד הספורט, בהתאם לדרישות משרד הספורט והנחיותיו... הן בדיווחים ספציפיים בקשר עם הפרויקט, הן בדיווחים ביחס לתקציב המכון והן בדוחותיו הכספיים השנתיים". בתשובתו מאפריל 2012 למשרד מבקר המדינה כתב המכון כי יו"ר המועצה אישרה את המענקים האמורים במכתבה דלעיל מדצמבר 2010 למנהלת אגף הכספים במכון; כמו כן ציין המכון כי הוא "מנהל את הפעילות התקציבית של הפרויקט בשקיפות מלאה".

3. יו"ר המועצה כתבה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מפברואר 2012, בין היתר, כי "עד להשלמת תהליך הרפורמה התקציבית ושינוי אמות המידה... שימש התקציב השנתי השוטף בסך 1.8 מיליון ש"ח גם לקידום מטרות של שינוי עמדות וקידום מנהיגות נשים באמצעות מיזמים שונים". עוד ציינה יו"ר המועצה בתשובתה כי "באליפות הכדורסל ובאליפות הכדורעף שהתקיימו באוגוסט וספטמבר 2010 נכחו כל הגורמים הבכירים במשרד הספורט וביניהם שרת הספורט, מנכ"לית המשרד וראש מינהל הספורט, וכן יו"ר המועצה ומספר חברי מועצה נוספים. נוכח ההישגים בתחום הכדורסל והכדורעף, ועל מנת לקדם את המטרה של שינוי עמדות הציבור בנוגע לספורט נשים והצגתו כמותג בעל הישגים, הועלה במהלך אחד האירועים הללו רעיון למתן מענקים

47 משרד הספורט פנה במרץ 2012 למשרד המשפטים וביקש את חוות דעתו בעניין ממצאים שהועלו בביקורת זו בנוגע לאופן תפקודם של המועצה ויו"ר המועצה.

חד-פעמיים לאיגוד הכדורסל ולאיגוד הכדורעף, מתוך תקציבה השוטף של המועצה. גורמי המשרד, ביניהם ראש מינהל הספורט, וכל הגורמים הקשורים למועצה שנכחו במקום, הביעו את דעתם כי מדובר במטרה ראויה, והמליצו על מתן המענקים. לאחר שאיגודי הספורט פנו אל יו"ר המועצה ובקשו לקבל את המענקים שהובטחו להם באותו מעמד, נשלח מטעם יו"ר המועצה מכתב למכון וינגייט, הכולל אישור להעברת המענקים. מכתב זה נשלח על רקע המלצת גורמי המשרד הספורט וגורמי המועצה שנכחו באירוע כאמור, ביניהם ראש מינהל הספורט. יובהר, כי מינהל הספורט הוא הגורם האחראי על העברת תקציבה השנתי של המועצה, ממנו ניתנו המענקים. בנסיבות אלה, אין ממש בטענה כי העברת המענקים לא אושרה על-ידי הגורמים המקצועיים הרלוונטיים במשרד ונעשתה ללא ידיעתם... בכוונת יו"ר המועצה להקפיד בעתיד הקפדה יתרה על תיעוד החלטות בכתב במקרים דומים".

מההתייחסות שמסר משרד הספורט למשרד מבקר המדינה בנוגע למתן המענקים האמורים, לתקינותם ולאופן רישום היתרות התקציביות שמהן מומנו, מסתמנים ליקויים משמעותיים הן בנוגע לפעולות התקציביות והאחרות שביצעו יו"ר המועצה ומכון וינגייט בנושא, והן בנוגע לבקרה התקציבית והתפעולית שביצע משרד הספורט בעניין הפרויקט. מאידך בתגובות שמכון וינגייט ויו"ר המועצה מסרו למשרד מבקר המדינה בנושא זה מפורטים הסברים ונתונים שונים מהותית מאלה שהובאו בהתייחסות של משרד הספורט.

משרד הספורט כתב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2012, בין היתר, כי מכון וינגייט, כקבלן המפעיל את הפרויקט "מחויב לעמוד בדרישות משרד הספורט מה שאינו נכון ביחס לדרישות המועצה. לפיכך אין מקום [לטענת המכון שהוא] מקבל הנחיות או הוראות ביצועיות מהמועצה או מי מטעמה. המשרד מבקש לשוב ולהדגיש כי יתרת הזכות שנרשמה במכון לטובת פרויקט קידום הנשים, לא הובאה לידיעת המשרד וכן ניצול כספי היתרה לא דווחו למינהל הספורט גם לא בגין מימושם במהלך השנים 2010-11... המשרד פועל בימים אלו למינוי רו"ח מבקר במטרה לבחון את ההתנהלות הכספית של המכון בפרויקט הן ביחס לכספים שהועברו בהליך תמיכה והן ביחס לכספים שהועברו בהליך רכש... בתום הבדיקה יהיו בידי המשרד עובדות מלאות באשר להתנהלות המכון בפרויקט, כמו גם הכלים הנדרשים לצורך קבלת החלטה מושכלת באשר למשמעות והשלכה של עובדות אלה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הספורט להשלים בהקדם את בדיקתו של נושא מהותי זה על היבטיו השונים, ובכלל זה לברר ביסודיות עם המכון ויו"ר המועצה את כל העובדות הקשורות בכך, להפיק לקחים מהליקויים שהעלתה בבדיקתו ולפעול לתיקונם ולנקוט את הצעדים הדרושים לשם כך.

מסירת הודעות על זיקות של יו"ר המועצה

האיסור על ניגוד עניינים הוא מעקרונות היסוד של השיטה המשפטית בישראל, והוא חל הן בתחום המשפט הציבורי והן בתחום המשפט הפרטי. על פי עיקרון זה אסור לבעל תפקיד להעמיד את עצמו במצב שבו עלול להיות ניגוד בין חובת הנאמנות שלו לתפקיד ובין אינטרס אחר שלו או של גורם הקשור אליו. עובד ציבור או ממלא תפקיד ציבורי עלול להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים כאשר עניין שהוא מופקד עליו בתוקף תפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שיש לו או עם

תפקיד אחר שהוא ממלא; על פי פסיקת בית המשפט העליון "האיסור אינו רק על שיקול הדעת עצמו בביצוע הפעולה או התפקיד. האיסור הוא על הימצאות במצב בו עלול להיות ניגוד עניינים. מטרת הכלל היא למנוע את הרע בטרם יארע. הכלל צופה פני העתיד. אין זה מעלה ואין זה מוריד אם בפועל שיקול הדעת הוא ראוי... על כן אין צורך להוכיח בפועל קיומו של ניגוד עניינים. די בכך שקיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים. אפשרות ממשית זו נמדדת באמות מידה אובייקטיביות, ולא על פי חששותיו הסובייקטיביים של צד זה או אחר"⁴⁸ (ההדגשות אינן במקור). על פי פסיקה זו, הכלל האוסר על עובד ציבורי להיות במצב של ניגוד עניינים, מטרתו למנוע את האפשרות שבעת מילוי תפקידו הציבורי הוא יושפע מאינטרסים זרים שלו או של גורם הקשור אליו, המנוגדים לאינטרסים שהוא מופקד על שמירתם בתפקידו הציבורי⁴⁹. הפרת הכלל תיתכן כאמור גם כאשר בפועל העובד הנמצא במצב של ניגוד עניינים ממלא את תפקידו בתום לב ואינו מושפע מהאינטרס הזר.

במכתב מיוני 2005 ששלחה היועצת המשפטית של המשרד לשרת החינוך התרבות והספורט דאז, גב' לימור לבנת, היא אישרה את מועמדותה של גב' גרטלר לתפקיד יו"ר המועצה לספורט נשים. במכתב צוין, בין היתר, כי יש להחתים את חברי המועצה לספורט נשים, ובכללם יו"ר המועצה, הגב' חנה גרטלר, על "כתב התחייבות" ובו נאמר, בין היתר: "במשך כל תקופת כהונתי כחבר במועצה, אמנע מניגוד עניינים בין ענייני האישיים ועיסוקי האחרים לבין כהונתי במועצה. אם ייווצר בעתיד מצב כאמור אודיע על כך מייד ליועצת המשפטית של משרד החינוך, התרבות והספורט ואמנע מלהשתתף ולהצביע ו/או להשפיע בכל צורה שהיא על החלטות המועצה". יצוין כי לא נמצאו במשרד החינוך ובמשרד הספורט עותקים של "כתב התחייבות" בחתימת חברי המועצה ובכללם יו"ר המועצה. יו"ר המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2012 כי היא לא זוכרת אם חתמה על "כתב התחייבות" האמור, אך ראתה את עצמה "מחויבת לנהוג ביושר בכל סיטואציה ולנהוג לפי כללי מינהל תקין".

בנובמבר 2009, עם מינויה לתקופת כהונה שנייה כיו"ר המועצה (ראו להלן), חתמה יו"ר המועצה על "התחייבות להימנעות מניגוד עניינים" ומסרה אותה לשרת התרבות והספורט. בהתחייבות נאמר כדלהלן:

1. "במסגרת תפקידי במועצה לספורט נשים בישראל, אני מתחייבת, להימנע מלקבל החלטות, להשתתף בדיונים, או לטפל בכל צורה אחרת, במישרין או בעקיפין, בנושאים הבאים: א. בענייני האישיים; ב. בענייני קרובי משפחתי...; ג. בכל עניין בו עסקתי באופן אישי במסגרת עיסוקי טרם מינויי, מלבד מה שאושר לי במפורש ע"י היועצת המשפטית של המשרד;

2. בפרט, אמנע מלקבל החלטות, להשתתף בדיונים או לטפל בכל צורה אחרת, במישרין או בעקיפין בנושאים הבאים: א. כל גוף שאני חברה בהנהלתו, ועדותיו, דירקטוריון וכיוצ"ב; ב. מועצת הנשים לעיריית תל אביב, לרבות כל פעילות, התייחסות, הבעת דעה או בכל נושא קרוב;

3. אני מתחייבת כי אם ייווצר בעתיד מצב של ניגוד עניינים אפשרי, ביחס לנושא ספציפי שידון במועצה לספורט נשים בישראל או ביחס לגורם העשוי להיות מושפע מהחלטותיה,

48 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד בעיריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה ואח", פ"ד לד(2) 566, עמ' 569, 572; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1500 בנושא "בדיקת מינויים על ידי היועצים המשפטיים למשרדי ממשלה"; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000 "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים", וכן הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555 "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים".

49 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 257 (2007), הפרק "ניגוד עניינים בתחום הרכש במערכת הבריאות", עמ' 469, והפרק "היבטים בפעולות מפעל הפיס, עמ' 897.

- אודיע על כך באופן מידי ליועצת המשפטית של משרד התרבות והספורט ואפעל בהתאם להנחיותיה;
4. במקרה כזה אני מתחייבת להימנע מלהשתתף ולהצביע ו/או להשפיע בכל צורה שהיא על החלטות המועצה לספורט נשים בישראל.
5. הנני מצהירה ומתחייבת בזאת, כי אין ניגוד עניינים בין ענייני האישיים ועיסוקי האחרים לבין תפקידי כחברת המועצה לספורט נשים בישראל, פרט לנושאים המובאים לעיל.

1. כאמור, המכון סיכם, בהכוונת המועצה לספורט נשים, עם ערוצי מדיה שונים (תכנית טלוויזיה מסוימת, ערוץ הספורט וערוץ הילדים) כי יבוצעו בשיתוף אתם פעולות של פרסום ושיווק בנושא ספורט נשים. משרד מבקר המדינה העלה כי יו"ר המועצה ויועץ השיווק שעמו התקשרה כאמור המועצה ביוני 2009 הם שותפים עסקיים בחברה א' - שבבעלותה מניות של חברה ב' - ומשמשים מנהלים בחברה ב'. יצוין כי יועץ השיווק משמש גם כמנכ"ל החברה ב'⁵⁰. מהאמור לעיל עולה כי התקיימה זיקה עסקית בין יו"ר המועצה ליועץ השיווק.

יצוין כי יו"ר המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת שלחברה ב' קשרים עסקיים שוטפים, בין היתר, עם ערוץ הספורט, שעמו כאמור התקשרה המועצה. עוד יצוין כי יועץ השיווק היה מעורב בתוקף תפקידו במשא ומתן לחתימת ההסכמים בין המכון לערוץ הספורט וערוץ הילדים.

(א) באי כוחה של יו"ר המועצה מסרו בתשובתם למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011, בעניין ההתקשרות עם יועץ השיווק⁵¹, בין היתר, כי מאחר שלא צלח תהליך האיתור של יועץ שיווק מתאים מבין כמה הצעות שקיבלה המועצה, העלתה יו"ר המועצה לפני הגורמים המקצועיים במועצה את האפשרות של התקשרות עם יועץ השיווק ו"סיפרה כי היא מכירה את [יועץ השיווק] על רקע עיסוקם המשותף כבעלי [חברה ב' שיועץ השיווק] אף משמש כמנכ"ל שלה, וכי בהכירה את כישוריו המעולים, היא סבורה שיוכל לתת שירות טוב למועצה... עניין זה הובא מראש, באופן ברור לחלוטין ובשקיפות מלאה" לפני מנכ"לית המועצה דאז, היועצת המלווה של המועצה ונציגת משרד הספורט במועצה וכן לפני חברי מועצה נוספים. עוד מסרו באי כוחה של יו"ר המועצה בתשובתם כי יו"ר המועצה לא הייתה מעורבת בהליך הבחירה של יועץ השיווק, נמנעה מלהשתתף בתהליך בדיקת התאמתו לתפקיד, במינויו ובהתקשרות עמו ולא הנחתה את מנהלת הפרויקט דאז להתקשר עמו. כמו כן מסרו כי יו"ר המועצה לא הפיקה שום טובת הנאה מהעסקתו של אותו יועץ, וכי הצעתו הייתה המתאימה ביותר מהבחינה המקצועית ואף הזולה מבין ההצעות שהתקבלו.

באוגוסט ובדצמבר 2011 מסרו באי כוחה של יו"ר המועצה למשרד מבקר המדינה הודעות בכתב בנושא של שתיים מחברות המועצה (אחת מהן נציגת משרד הספורט), וכן של שתיים מיועצות המועצה (היועצת המלווה למועצה והיועצת הארגונית). בהודעות ציינו הכותבות כי זכור להן שיו"ר המועצה דיווחה, בעל פה, בישיבות שהתקיימו במועצה על קשרי עבודה שלה עם יועץ השיווק; אולם בהודעות לא צוינו המועדים שבהם נמסר הדיווח האמור ולא הייתה בהן התייחסות להליך ההתקשרות עם יועץ השיווק.

50 יו"ר המועצה ויועץ השיווק של המועצה מחזיקים, כל אחד, ב-25% ממניות חברה א', המחזיקה ב-39% ממניות חברה ב'; כלומר כל אחד מהם מחזיק בעקיפין ב-9.75% ממניות חברה ב'.

51 בעניין ממצאי הביקורת לגבי תהליך הבחירה שביצעה המועצה לאיוש תפקיד יועץ השיווק ראו לעיל, עמ' 1526.

נציגת משרד הספורט במועצה (להלן - הנציגה), אשר הודעתה צורפה כאמור לתשובת באי כוחה של יו"ר המועצה, כתבה בדצמבר 2011 למשרד מבקר המדינה כי יו"ר המועצה הציגה בישיבה של הצוות המקצועי של הפרויקט את יועץ השיווק כ"מכר עסקי" וכמומחה בתחום וציינה כי היא מכירה אותו מעבודה בפרויקטים משותפים אחרים, אך לא פירטה את מהות הקשרים ביניהם מעבר לאמור. כמו כן הבהירה הנציגה כי יו"ר המועצה לא ציינה שהיועץ, אשר נכח בישיבה, יועסק בשכר, אלא הציגה את הדברים כאילו הוא הגיע "לייעוץ קצר ולמתן הכוונה" ועל כן הבינה כי "הייעוץ הוא וולנטרי ונקודתי". עוד ציינה הנציגה כי גם בישיבות המועצה שבהן נכחה לא נאמר שיועץ השיווק יועסק בשכר בפרויקט ולכן היא לא דיווחה על הנושא לגורמי המשרד. הנציגה הבהירה כי לא ידוע לה על הליך מיון, בחינה או בחירה שבוצע בעניין העסקת יועץ השיווק במועצה, וכי לא ידעה על דבר העסקתו עד שממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא הועברו למשרד הספורט, לקבלת תגובתו בנושא.

משרד מבקר המדינה מציין כי דיווח כאמור של יו"ר המועצה על קשריה העסקיים עם יועץ השיווק לא תועד בפרוטוקול של ישיבת המועצה ואף לא תועדה שום הודעה שנתנה יו"ר המועצה בעניין זה לגורם כלשהו במועצה או מחוצה לה. לדעת משרד מבקר המדינה, דיווח על עניין רגיש זה היה צריך להיעשות בכתב. אשר לדיווח שלפי הנטען נמסר בעל פה, היה על חברי המועצה לעמוד על כך שיועבר למשרד הספורט מסמך כתוב המתעד את הדיווח האמור לצורך בחינת העניין. יו"ר המועצה הייתה צריכה למסור למשרד הספורט הודעה בכתב על קשריה עם יועץ השיווק בסמוך לישיבת המועצה שבה העלתה את מועמדותו למתן שירות הייעוץ. היא אף הייתה צריכה למסור הודעה בעניין זה ליועצת המשפטית של משרד הספורט, בנובמבר 2009, בעת שחתמה על כתב ההתחייבות האמור.

(ב) הועלה כי הסיכום של המכון עם זכיין השידור לעניין פרסום הפרויקט לקידום ספורט נשים בתכנית שהוא משרד יושם באמצעות "הזמנת עבודה" של המכון מחברת פרסום (להלן - חברת הפרסום); וכי אחד ממנהלי חברת הפרסום הוא בעל מניות בחברה שמחזיקה במניותיה של חברה ב⁵², שיו"ר המועצה ויועץ השיווק הם כאמור בעלי מניות בחברה זו בעקיפין ומשמשים מנהלים בה.

בעניין ההתקשרות של המכון עם חברת הפרסום לצורך רכישת תוכן שידור בתכנית הטלוויזיה האמורה עבור המועצה ציינו באי כוחה של יו"ר המועצה בתשובתם כי יו"ר המועצה לא הייתה ערה לכך שאחד מבעלי המניות בחברה המחזיקה במניותיה של חברה ב' משמש מנהל בחברת הפרסום. עוד מסרו בתשובתם, בין היתר, כי היה אפשר לבצע רכישה זו רק באמצעות חברות מתווכות העוסקות בכך, וכי חברת הפרסום רכשה, ביזמת יו"ר המועצה, את תוכן השידור ללא כל שכר או עמלה בגין פעולה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שחברת הפרסום לא גבתה מהמועצה תשלום עבור ביצוע ההתקשרות האמורה, היה על יו"ר המועצה לקבל את אישור מליאת המועצה ומשרד הספורט להתקשרות של המכון ביזמתה עם חברה זו מבין כלל החברות העוסקות ברכישת תוכן שידור.

2. ביוני 2011 פנתה היועצת המלווה של המועצה ללשכה המשפטית של משרד הספורט וביקשה להאריך שוב את תקופת ההתקשרות עם יועץ השיווק. היועצת המלווה ציינה בפנייתה האמורה, שנעשתה במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא, כי "בחירתו של [יועץ השיווק] נעשתה

52 אותו מנהל הוא בעל 17% ממניות של חברה מסוימת שמחזיקה ב-30.5% ממניות חברה ב'.

ע"י... מנהלת היחידה דאז, באישור [המכון] וללא מעורבות של [י"ר המועצה], אשר הצהירה כי [היועץ] מועסק בחברה בו היא בעלת מניות". עוד ציינה היועצת במכתבה כי לבקשת היועץ "חשבונית מע"מ כנגד תשלום התמורה בהסכם תועבר [למכון על ידי חברה ב'] בה הוא [יועץ השיווק] משמש מנכ"ל ואשר כאמור [י"ר המועצה] היא אחת מבעלי מניותיה".

במהלך הביקורת בנושא הפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לבו של היועצת המשפטית של משרד הספורט לחשש לניגוד העניינים בהעסקתו של יועץ השיווק, בהיותו כאמור מנכ"ל ובעל מניות בחברה שיו"ר המועצה שותפה בבעלות בה ומשמשת בה מנהלת וכן בהיותו שותף עסקי שלה בחברה אחרת. יצוין כי כאותו מועד אמורה הייתה כאמור הלשכה המשפטית של משרד הספורט לאשר את הבקשה דלעיל להארכת תקופת ההתקשרות עם יועץ השיווק שהפנתה אליה כאמור היועצת המלווה של המועצה.

בעקבות זאת ביקשה באוגוסט 2011 הלשכה המשפטית של משרד הספורט מהיועצת המלווה את המסמכים הקשורים להתקשרות הראשונה עם היועץ, ובכלל זה מסמכים שאפשר ללמוד מהם כיצד הציג את מועמדותו לתפקיד, כיצד אושר סכום ההתקשרות, מי היה הצוות שדן בקבלת ההצעות ובאיזה אופן נבחר המועמד המועדף לתפקיד.

בתגובה על כך שלחה היועצת המלווה ללשכה המשפטית טבלה המפרטת את "הליך בחירת יועץ שיווקי אסטרטגי", ובה רשימה של כל משרדי הפרסום והגורמים שאליהם פנתה המועצה בדצמבר 2007 ועד יוני 2009, מועד בחירתו של היועץ, שאותם בחן כביכול המכון לפני ההתקשרות עמו. הביקורת העלתה כי חלק מאותן הצעות שציינה היועצת בטבלה כהצעות שהוגשו לבחירת יועץ השיווק נמנו עם ההצעות שהציגה היועצת המלווה למשרד מבקר המדינה כהצעות שהוגשו למכון במועדים שונים - החל בדצמבר 2007 וכלה בנובמבר 2008 - במסגרת הליך אחר שקיימה כאמור המועצה לבחירת ספק מדיה, ובו נבחר כאמור ערוץ הספורט.

מהטבלה שהמציאה היועצת המלווה עולה כי במשך כמה שנים התבקשו חברות פרסום ואנשי שיווק להגיש הצעות למתן סוגים שונים של שירות הדרוש למועצה והתקיימו דיונים עם אותם גורמים, אולם לא נעשתה השוואה בין ההצעות השונות, וכי כל הצעה נדונה בנפרד ובפרק זמן אחר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה אישר המכון כי "טרם התקשרות המכון עם [יועץ השיווק] לא נערך הליך לבחינת מועמדים פוטנציאליים זאת מאחר וההתקשרות נעשתה בהתאם לבקשות והנחיות המועצה". גם נציגת משרד הספורט במועצה כתבה בדצמבר 2011 למשרד מבקר המדינה כי לא ידוע לה שבוצע הליך מיון ובחירה לתפקיד יועץ השיווק.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההליך לבחירת המועמד המתאים לתפקיד יועץ השיווק היה לקוי בבסיסו ועקב כך נפגעה היכולת לקיים הליך בחירה הוגן ושוויוני של ההצעה המתאימה למתן השירות הדרוש.

3. על פי נתוני רשם החברות, י"ר המועצה היא בעלת מניות (100% מהמניות) בחברה ג'. החברה הוקמה בינואר 2007, וכתובתה על פי נתוני רשם החברות היא כתובת משרדה של היועצת המלווה למועצה (המשמשת כעורכת דין במשרד פרטי).

נמצא כי היועצת המלווה טיפלה עבור יו"ר המועצה ברישום החברה שבבעלותה בינואר 2007, כעשרה חודשים לפני שיו"ר המועצה המליצה כאמור למנכ"ל המשרד על קבלתה לתפקיד יועצת המועצה.

באת כוחה של יו"ר המועצה הסבירה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2011, בין היתר, כי יו"ר המועצה "הכירה את [היועצת המלווה] במסגרת פעילותה בתחום קידום נשים בספורט [וכי ליו"ר המועצה] אין היכרות אחרת או מוקדמת יותר עם [היועצת המלווה]... למיטב הידיעה, [היועצת המלווה] הייתה פעילה אף היא בתחום הספורט הנשי הרבה טרם הקמת המועצה, לפחות החל משנת 2004, ואף נטלה חלק בתהליך שהוביל להקמתה... ההיכרות הראשונית בין [יו"ר המועצה] לבין [היועצת המלווה] הייתה על רקע פעילותן המשותפת במסגרת המועצה... [היועצת המלווה] מעולם לא הועסקה על ידי [יו"ר המועצה], מעולם לא נשכרה על ידה, ומעולם לא שולם לה סכום כלשהו... [היועצת המלווה] לא נתנה לגבי גרטלר שירותים מקצועיים או משפטיים... ביחס לציון כתובת משרדה [של היועצת המלווה] במענה הרשום של חברה ג' - יובהר כי הדבר נעשה בהיסח הדעת, וממילא אין לו כל משמעות... [היועצת המלווה] עזבה את משרדה בכתובת האמורה לפני מספר שנים, וממילא משרדה לא שימש בפועל ובאופן פעיל כמען של החברה".

בתשובת יו"ר המועצה למשרד מבקר המדינה מינואר 2012 היא חזרה על ההסברים האמורים וציינה כי מדובר היה "בסיוע טכני ונקודתי שהתחיל ונגמר במילוי הטפסים ובאישור החתימה עליהם", וכי פעולה זו בוצעה ללא תשלום.

היועצת המלווה כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011, בין היתר, כי לא התקיימה שום זיקה בינה ובין יו"ר המועצה במסגרת רישום החברה כאמור, וכי מונתה לתפקיד היועצת לנוכח כישוריה ופעילותה רבת השנים בהתנדבות בתחום ספורט נשים. היועצת חזרה בתשובתה על הסבירה כאמור של יו"ר המועצה בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה העובדה שמשרדה הרשום של חברה שבבעלות יו"ר המועצה, הממלאת תפקיד בגוף ציבורי, נמצא במשרד עורכת דין שמועמדת לשמש כיועצת מלווה של הגוף הציבורי יש בה כדי ליצור ביניהן זיקה המחייבת דיווח לצורך בחינת ניגוד עניינים. היה מקום אפוא כי יו"ר המועצה תדווח - בעת פנייתה בנובמבר 2007 למנכ"ל משרד המדע והספורט בהצעה למנות את עורכת הדין ליועצת המועצה - על זיקתה אליה, אף אם הקשרים ביניהן התמצו בחברות על רקע פעילות בתחום ספורט נשים ובחתימה על מסמכי ההקמה של החברה. כמו כן היה על יו"ר המועצה לדווח על זיקה זו למועצה וליועצת המשפטית של משרד הספורט משמונתה לעמוד בראש ועדת המיון לאיש תפקיד היועצת המלווה בספטמבר 2010, והיה עליה לפעול בעניין זה על פי הנחיותיהן.

4. בנובמבר ובדצמבר 2011 כתבו באי כוחה של יו"ר המועצה למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי "סוגיית ניגוד העניינים אינה תורה סדורה, אלא נושא המתפתח עם השנים בפסיקת בתי המשפט, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה וכן בדוחות של מבקר המדינה, וכי מדובר בנורמה שעודה מתפתחת". כמו כן ציינו כי "יו"ר המועצה אינה 'עובד ציבור' במובן הקלאסי אלא מי שמונתה על מנת למלא תפקיד ציבורי בהתנדבות וכתרומה לקהילה, וככזאת, לא חלות עליה חובות החלות על עובדי ציבור וממילא היא אינה כפופה לאותם כללים, כגון התקשי"ר וכיוצא באלה". הם ציינו גם כי ראוי שממצאי הביקורת לגבי החשש לניגוד עניינים בפעילותה של יו"ר המועצה במקרים המפורטים בדוח זה ייבחנו בשלושה מישורים: המישור הנורמטיבי-תיאורטי בכל הנוגע לניגוד העניינים, המישור הנורמטיבי בכל הנוגע לסביבת העבודה, והמישור הפרטני-התנהגותי בכל הנוגע לנשוא הבדיקה. באי כוחה של יו"ר המועצה הוסיפו כי בחינת החשש האמור בשלושת המישורים

האמורים מעלה כי התנהגותה של יו"ר המועצה במסגרת ההתקשרויות עם חברת הפרסום ובעניין העסקת יועץ השיווק "היתה תמת לב, תקינה ושקופה".

באי כוחה של יו"ר המועצה ציינו בתשובתם כי הקמת המועצה ופעילותה לא לוו ביועץ משפטי, לא ניתנו הסברים נאותים בסוגיות שונות ולעתים הלשכה המשפטית במשרד הספורט אף לא נתנה פתרון הולם וענייני לסוגיות שהועלו לפניה, בכלל זה בנושאים שממצאים לגביהם הועלו בביקורת זו של משרד מבקר המדינה. עוד נאמר בתשובה כי לא גובש הסדר ניגוד עניינים מפורט בעניינה של יו"ר המועצה, וכי "כתב ההתחייבות" משנת 2005 וה"התחייבות להימנעות מניגוד עניינים" מנובמבר 2009 אינם הסדר ניגוד עניינים שבמסגרתו מפורטים מצבים העלולים ליצור ניגוד עניינים והוראות פעולה במצבים אלה, אלא "התחייבות כללית וחסרת פירוט, שטיבה ומשמעותה אינם ברורים" שעליה הוחתמה יו"ר המועצה בלא שניתן לה כנדרש הסבר משפטי כלשהו בנושא. בתשובה גם נאמר כי ב"כתב ההתחייבות" וב"התחייבות להימנעות מניגוד עניינים" לא נקבעה שום מגבלה בנושא העיסוק של יו"ר המועצה בתחום התקשורת שבו היא פעילה, והדבר היה ידוע לגורמים במשרד הספורט. לפיכך לא ניתן להפנות ביקורת אל יו"ר המועצה בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר לגבי העניינים האמורים כלהלן:

(א) כאמור, האיסור על ניגוד עניינים הוא מעקרונות היסוד של השיטה המשפטית בישראל, ובוסס בהרחבה בהלכה הפסוקה במשך שנים. כמו כן פורסמה הנחיה של היועץ המשפטי לממשלה⁵³ (להלן - הנחיית היועץ המשפטי לממשלה) העוסקת בהסדרת הימנעות מניגוד עניינים במינויים של מועמדים המתמנים לגופים ציבוריים שלא באמצעות מכרז, אשר קבעה כי על היועצים המשפטיים לבדוק אם המינוי אינו מעמיד את המועמד בניגוד עניינים עם עיסוקיו האחרים. עוד נקבע בהנחיה כי בבדיקת המינויים יש לפעול על פי כללי המשפט הציבורי כפי שבאו לידי ביטוי בפסיקת בית המשפט העליון ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

כיוון שבעניינים אלה יש חשיבות מיוחדת למראית פני הדברים, על בעל התפקיד לדווח לגורמים הרלוונטיים על כל חשש לניגוד עניינים שבידיעתו, והגדרת מעגלי הזיקות היא גמישה ותלויה בנסיבות המקרה⁵⁴. כל אימת שמתעורר ספק או עולות סוגיות שלא נצפו מראש, יש להיוועץ ביועץ המשפטי של המשרד ולפעול על פי הנחיותיו. כמו כן יש להצהיר על שינוי בזיקות עם התרחשותו.

(ב) על פי הכללים המחייבים בעניין ניגוד עניינים ועל פי נוסחי כתבי ההתחייבות להימנעות מניגוד עניינים שהכין משרד הספורט, הכוללים התחייבות להימנע מעיסוק, במישרין או בעקיפין, בכל נושא שיוצר ניגוד עניינים אפשרי, היה על יו"ר המועצה, הגם שהתנדבה לתפקיד, לדווח על כל זיקה ליועצת המשפטית של המשרד, לפעול על פי הנחיותיה ולהימנע מכל מעורבות בהתקשרויות העלולות ליצור ניגוד עניינים עד לקבלת ההנחיות כאמור.

הנחיות ופתרונות למצבי ניגוד עניינים נקבעים בהתאם למידת ניגוד העניינים ולחומרתם ויכולים לנוע בין פסילה מוחלטת של העיסוק בתפקיד, דרך קביעת הסדר למניעת ניגוד עניינים הכולל הגבלות, כגון החובה לשתף גורמים נוספים בתהליך קבלת החלטות, ועד הסתפקות בעצם גילוי הזיקה, במקרים שבהם החשש לניגוד עניינים קלוש.

53 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1500 מיוני 1999 בנושא "בדיקת מינויים על ידי היועצים המשפטיים למשרדי ממשלה".

54 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555 "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כאמור כי ההתקשרות של המועצה עם יועץ השיווק נעשתה ביזמת יו"ר המועצה, וכי היא לא נעשתה בתהליך בחירה ראוי מבין כמה הצעות שהוגשו לאיוש התפקיד. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח היכרותה של יו"ר המועצה עם יועץ השיווק וקשריה העסקיים עמו, היה עליה להימנע מכל מעורבות בהליך הבחירה לתפקיד ובפעולות להארכת תקופת ההתקשרות עמו.

הטיפול של יו"ר המועצה והמועצה בעניין הדיווח על הזיקות האמורות לא עלתה בקנה אחד עם הכללים המחייבים בעניין ניגוד עניינים ועם ההתחייבויות להימנעות מניגוד עניינים שדרש כאמור משרד הספורט.

על משרד הספורט בשיתוף משרד המשפטים לבחון את האופן שבו פעלה יו"ר המועצה בעניין ההתקשרויות לקבלת שירות ולהעסקת עובדים ויועצים המפורטים בדוח ביקורת זה, את היעדר הדיווחים על קשריה וזיקותיה עם הגורמים השונים ואת החשש שהתקשרויות אלה היו נגועות בניגוד עניינים, ולנקוט את הצעדים הדרושים לנוכח הממצאים של בדיקה זו.

היבטים בהליכי מינוי יו"ר המועצה

החלטת הממשלה ממרץ 2005 בעניין הקמת המועצה לספורט נשים קובעת כאמור את הרכבה של המועצה ואת תפקידיה וסמכויותיה. בהחלטה נקבע כי במועצה ישתתפו 15 חברים אשר ימונו "על פי כישוריהם, ניסיונם וכן תפקידם או עיסוקם בתחומי פעולתה של המועצה". עוד נקבע בהחלטה כי "ליו"ר המועצה תמונה אישה עם מודעות ועשייה מוכחת בתחום קידום נשים".

את הבדיקה לגבי מינויים במועצה לספורט נשים, לא מבצעת הוועדה לבדיקת מינויים, הפועלת לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, אלא היועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי.

על פי ההנחיה האמורה של היועץ המשפטי לממשלה מינוי 1999, בבדיקה נבחנים ההשכלה והניסיון המקצועי של המועמד וכן השאלה אם המינוי ראוי, בין השאר מבחינת החשש לניגוד עניינים. במסגרת בדיקת מינוי זה יש לבדוק אם למועמד זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר הממנה או לחבר אחר בממשלה. אם העלתה הבדיקה שמתקיימת זיקה כאמור, ניתן להמליץ על מינוי המועמד רק אם נמצא שיש לו כישורים מיוחדים בתחום פעילותו של הגוף שאליו הוא מיועד להתמנות או אם יש שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת הנוגעים לעניינו.

מינוי יו"ר המועצה לתקופת כהונה ראשונה

ביוני 2005 כתבה היועצת המשפטית של משרד החינוך והספורט (להלן - היועצת המשפטית של משרד החינוך) לשרה דאז, בין היתר, כי בעקבות הגשת הבקשה למנות את הגב' חנה גרטלר ליו"ר המועצה לספורט נשים "לאור ניסיונה בתחום הספורט, כישוריה ולאור המפורט לעיל עולה, כי גב' גרטלר הינה אישה עם מודעות ועשייה בתחום קידום נשים וניתן למנותה כיו"ר המועצה לקידום ספורט נשים... יש להחתים את גב' גרטלר, על כתב התחייבות לפיו חבר מועצה יימנע מלעשות שימוש במידע שהודע לו תוך כדי פעילותו במועצה וכן יימנע, כל עוד הוא חבר

המועצה, מכל עיסוק שיש בו ניגוד עניינים לנושאים בהם עוסקת המועצה^[55] ... בהתאם לכך... הריני לאשר את מועמדותה של גב' גרטלר כיו"ר המועצה".

הועלה כי אף שבמינוי אחר של גב' גרטלר, שאותו בדקה היועצת המשפטית של משרד החינוך כשנה קודם לכן⁵⁶, נבחנו כישוריה המיוחדים בשל זיקתה האישית לשרה לימור לבנת, שרת החינוך התרבות והספורט דאז, הרי שבחוות הדעת האמורה, העוסקת במינוי גב' גרטלר לתפקיד יו"ר המועצה לספורט נשים, לא התייחסה היועצת המשפטית לזיקה של המועמדת לשרה ולא לנושא כישוריה המיוחדים הרלוונטיים למילוי התפקיד, שלא לפי הנחייתו האמורה של היועץ המשפטי לממשלה.

היועצת המשפטית של משרד החינוך השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011, בין היתר, כי סוגיית היכרותה האישית של הגב' חנה גרטלר עם שרת החינוך התרבות והספורט דאז "לא הופיעה בשאלונים שמלאה הן באשר למינויה למועצה הציבורית לתרבות ואומנות בשנת 2004, והן בשאלון שמולא על ידה לקראת מילוי תפקידה במועצה הציבורית לקידום ספורט נשים ביוני 2005". עוד ציינה היועצת המשפטית בתשובתה כי "באשר למינויה של הגב' גרטלר למועצה הציבורית לקידום הנשים בישראל, השאלון שנחתם בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה לא העלה ניגוד עניינים, ולא העלה קשר מיוחד עם השרה, וברוח זו נכתבה חוות הדעת". היועצת המשפטית הוסיפה בתשובתה כי לא היה צורך שתתייחס בחוות הדעת לנושא הכישורים המיוחדים של גב' גרטלר, מאחר שהזיקה בינה ובין השרה הייתה על רקע היכרות מקצועית ולא אישית.

בעקבות אישורה האמור של היועצת המשפטית מינתה שרת החינוך, התרבות והספורט ביוני 2006 את גב' גרטלר ליו"ר המועצה לספורט נשים; תוקף המינוי היה לשלוש שנים. יצוין כי גם עותק של כתב מינוי זה לא נמצא במשרד החינוך ובמשרד הספורט.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא מן הנמנע שכאשר נבחנו כישורים מיוחדים של מועמד שיש לו זיקה לשר הממנה, יימצאו כישורים כאלה מתאימים לתפקיד אחד ולא יימצאו מתאימים לתפקיד אחר. עם זאת, אין לקבל את העובדה שבבדיקת מועמדות לתפקיד אחד נבדק דבר קיומם של כישורים מיוחדים עקב זיקה לשר, ואילו בבדיקת מועמדות של אותו מועמד למינוי לתפקיד אחר על ידי אותו שר לא נבדק דבר קיומם של כישורים מיוחדים כאלה. מכל מקום, כיוון שההנחיה האמורה של היועץ המשפטי לממשלה מטילה את בדיקת המועמדים שבמינוי השרה על היועץ המשפטי של המשרד, ראוי שהדבר ייעשה באופן שיטתי ומושכל, באופן שפרטי מועמד שכבר נבדק על ידי היועץ המשפטי של המשרד יישמרו וייעשה בהם שימוש אם אותו מועמד מוצע שוב על ידי אותו שר לתפקיד המחייב בדיקה דומה.

מינוי יו"ר המועצה לתקופה כהונה שנייה

בספטמבר 2009, כשלושה חודשים לאחר שפג תוקף המינוי של גב' גרטלר ושל יתר חברי המועצה לספורט נשים ובעקבות הכוונה למנות את גב' גרטלר לתקופת כהונה שנייה כיו"ר המועצה, כתבה

55 בעניין האמור בכתב התחייבות זה, ראו לעיל עמ' 1533.

56 חברה במועצה הישראלית לתרבות ואמנות.

היועצת המשפטית של משרד התרבות והספורט (להלן - היועצת המשפטית של משרד הספורט), כי "על-פי השאלון [החדש] שמילאה גב' גרטלר¹⁵⁷ היא בעלת זיקה אישית (חברות אישית) לשרת התרבות והספורט. עם זאת, לאור ניסיונה המקצועי במגוון תחומים לרבות בתחום קידום נשים וכהונתה הקודמת במועצה נראה לי כי היא בעלת הכישרים המיוחדים הנדרשים במקרה זה. לאור האמור לעיל, אינני רואה מניעה לאשר את מועמדותה לכהן קדנציה נוספת כיו"ר המועצה".

חוות הדעת האמורה של היועצת המשפטית של משרד הספורט ניתנה בעקבות כך שיו"ר המועצה הגישה שאלון נוסף, שמילאה ביוני 2009, לקראת בחינת מועמדותה לתקופת כהונה שנייה לתפקיד יו"ר המועצה. יו"ר המועצה הצהירה לפני עורך דין, בחתימתה, כי כל המידע והפרטים שמסרה בשאלון זה הם מלאים, נכונים ואמתיים.

לנוכח האישור האמור מינתה באוקטובר 2009 שרת הספורט, גב' לימור לבנת, את יו"ר המועצה לתקופת כהונה נוספת בתפקיד; תוקף המינוי הוא לשלוש שנים עד אוקטובר 2012. בעקבות המינוי חתמה כאמור יו"ר המועצה בנובמבר 2009 על "התחייבות להימנעות מניגוד עניינים" והגישה אותה לשרת הספורט.

1. נמצא כי בשאלון האמור שהגישה יו"ר המועצה ביוני 2009 היא לא מילאה את הסעיף שבו יש לפרט את שם השר, את סוג הקשר עמו, ואת תאריך תחילת הקשר וסיומו. על אף האמור לעיל, מכיוון שהיה ידוע ליועצת המשפטית של משרד הספורט כי מדובר בשרת הספורט היא בדקה את נושא הכישרים המיוחדים של יו"ר המועצה ונתנה לדבר כאמור ביטוי בחוות הדעת שכתבה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי להקפיד שפרטים בנושא מהותי זה יהיו מתועדים כנדרש, ולכן היה על היועצת המשפטית של משרד הספורט להנחות את יו"ר המועצה להשלים פרטים מהותיים חסרים אלה בשאלון.

2. במענה לסעיף בשאלון בנושא "החזקת ניירות ערך בתאגידים אחרים" ולשאלה "האם אתה מחזיק במישרין או בעקיפין בשיעור של 5% או יותר בזכויות ההצבעה באסיפה הכללית או בזכויות למינוי דירקטורים בחברות פרטיות או ציבוריות או האם הינך שותף, במישרין או בעקיפין, בגוף עסקי" - השיבה יו"ר המועצה בשלילה.

משרד מבקר המדינה העלה כי שלא כתשובתה דלעיל של יו"ר המועצה, היא הייתה רשומה, על פי נתוני רשם החברות (במועד מילוי השאלון ולאחריו), כבעלת מניות במישרין או בעקיפין בכמה חברות פרטיות כלהלן:

- (א) 25% ממניות חברה א'; חברה זו מחזיקה כאמור ב-39% ממניות חברה ב'.
- (ב) 100% ממניות חברה ג'; חברה זו מחזיקה ב-51% ממניות חברה ד'. חברה ד' היא בעלת מניות בחברות האלה: 100% ממניות חברה ה'; 26.7% ממניות חברה ו'; 13.33% ממניות חברה ז'; וכן היא בעלת זכויות באגודה שיתופית חקלאית מסוימת.
- (ג) 100% ממניות חברה ח'; חברה זו היא בעלת מניות בחברות האלה: 40% ממניות חברה ט'; 50% ממניות חברה י'; ו-50% ממניות חברה יא'; וכן שותפה היא בשותפות רשומה מסוימת.
- (ד) 33% ממניות חברה יב' (כפירוק מרצון).

57 בעניין ממצאי הביקורת לגבי האופן שבו יו"ר המועצה מילאה שאלון זה, ראו להלן עמ' 1542-1543.

בעקבות כך ביקש משרד מבקר המדינה, ביוני 2011, מיו"ר המועצה לדווח ליועצת המשפטית של משרד הספורט על כל החזקותיה בחברות כנדרש בסעיף האמור בשאלון, כדי שתוכל לבחון את המתחייב מכך בנוגע להסדר ניגוד העניינים. כחודש לאחר מכן, ביולי 2011, דיווחה יו"ר המועצה ליועצת המשפטית של המשרד רק על החזקותיה במניותיהן של שלוש מהחברות האמורות. בעקבות זאת שב ופנה משרד מבקר המדינה באוגוסט 2011 ליו"ר המועצה וביקש כי תדווח על פרטי כל החברות כאמור, כנדרש בשאלון למועמד. בסוף אותו חודש, למעלה משנתיים לאחר מלוי השאלון, מסרה יו"ר המועצה ליועצת המשפטית של משרד הספורט ולמשרד מבקר המדינה דיווח מלא על כל החברות שהיא מחזיקה, במישרין או בעקיפין, במניותיהן, כנדרש בשאלון.

באי כוחה של יו"ר המועצה כתבו למשרד מבקר המדינה במכתבים מאוגוסט, מנובמבר ומדצמבר 2011, בין היתר, כי יו"ר המועצה החזקות בכמה חברות, וכי "גב' גרטלר סברה, בעת מילוי השאלון, שהיא נשאלת על חברות שיש לה זכויות בהן אשר קשורות לעיסוקי המועצה, ועל כן השיבה בשלילה... לגב' גרטלר אין ולא היה עניין להסתיר מידע שהינו גלוי וניתן לעיין בו במאגרי רשם החברות. כאמור, מדובר בטעות בתום לב". עוד ציינו באי כוחה של יו"ר המועצה כי היא מילאה את השאלון בלי שניתנו לה שום הנחיות או הסברים בעניינו וללא מעורבות של היועצת המשפטית של משרד הספורט אשר הייתה ערה לפעילותה העסקית של יו"ר המועצה, אך לא דרשה ממנה להסביר כיצד באות לידי ביטוי בשאלון החזקותיה בחברות האמורות במסגרת פעילות זו והאם חסרונה של ההצהרה בעניין זה נעשה בשוגג. באי כוחה של יו"ר המועצה הוסיפו כי "בפועל, נראה כי דווקא העדרה של בחינה ראויה [של היועצת המשפטית של משרד הספורט] הוא שמנע את גילוי הטעות שנעשתה בתום לב ואת תיקונה".

עוד ציינו באי כוחה של יו"ר המועצה בתשובתם כי לאחר שמשרד מבקר המדינה התריע לפניה על אי-הדיווח על החזקותיה בחברות כאמור היא מסרה ליועצת המשפטית של משרד הספורט דיווח על החברות הפעילות שיש לה החזקות בהן וגם בנושא זה לא נתנה ליועצת המשפטית הנחיה ליו"ר המועצה. לאחר שמשרד מבקר המדינה העמיד אותה על טעותה, דיווחה יו"ר המועצה ליועצת המשפטית של משרד הספורט "על כל אחזקותיה בתאגידים לרבות בחברות שאינן פעילות או המשמשות כחברות אחזקה בלבד".

היועצת המשפטית של משרד הספורט כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012, בין היתר:

(א) על בסיס השאלון וקורות החיים של יו"ר המועצה, שנתמכו בתצהיר, היא ניסחה הסדר ניגוד עניינים. בפועל התברר כי יו"ר המועצה מחזיקה בזכויות בתאגידים רבים בלא שהצהירה עליהן, והדבר גרם להטעיית היועצת המשפטית. האחריות למילוי תקין ונכון של השאלון ולמניעת ניגוד עניינים מוטלת על נציג הציבור, והוא עלול לשאת בתוצאות המינהליות, האזרחיות, המשמעתיות והפיליות שמקורן באי-הצגת מלוא המידע ובפעולה בניגוד עניינים.

(ב) מינויה של גב' גרטלר לתפקיד יו"ר המועצה וכן הארכת מינויה נבחנו על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מיוני 1999 בנושא "בדיקת מינויים על ידי היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה" ולפיה על היועץ המשפטי של המשרד לבחון אם המינוי המוצע עלול להעמיד את המועמד בניגוד עניינים עם עיסוקיו האחרים ובמידת הצורך לבצע הסדר למניעת ניגוד העניינים. זאת בהתבסס על השאלון שמילאה יו"ר המועצה אשר כולל שאלות שמטרתן לבחון את ניגוד העניינים שלה.

(ג) הסדרי ניגוד העניינים מתבססים הן על עבודת הגוף הספציפי והן על נתוני המועמד הספציפי. יו"ר המועצה לא מסרה את כל הפרטים הרלוונטיים אשר נדרשים לצורך הכנת הסדר ניגוד העניינים ולא הצהירה על עיסוקה בתחום התקשורת, הרדיו והטלוויזיה; אילו נמסרו פרטים אלו היה ההסדר מתייחס גם אליהם. יו"ר המועצה הכשילה את הלשכה המשפטית כאשר לא הצהירה על מלוא העובדות בשאלון; הנחת היסוד היא כי כל מי שרואה עצמו כשיר לכהונה

ציבורית - ובכלל זה יו"ר המועצה - ראוי שיהיה מסוגל למלא את השאלון ולהבין את הסדר ניגוד העניינים באופן שיוכל לפעול על פיו.

לדעת משרד מבקר המדינה על מועמד לתפקיד ציבורי הממלא שאלון ומצהיר שהפרטים שהוא מציין בו "מלאים נכונים ואמיניים", מוטלת החובה לברר, מבעוד מועד, את מהות השאלות ורק לאחר מכן לענות עליהן באופן מלא ומדויק. דיווח כזה נועד לאפשר לגורמים הבודקים את השאלון לבחון כראוי את מכלול הנתונים ואת המתחייב מהם - אם אכן הדבר מתחייב - בין היתר לעניין קביעת הסדר ניגוד העניינים. מאחר שיו"ר המועצה, הנושאת בתפקיד ציבורי, לא פירטה את הנתונים כנדרש ולא הקפידה על שלמות הפרטים שמסרה בשאלון, מנע הדבר את ביצוע הבחינה האמורה.

על משרד הספורט בשיתוף משרד המשפטים לבחון את האופן שבו פעלה יו"ר המועצה בעניין מילוי השאלונים ולנקוט את הצעדים הדרושים לנוכח ממצאי בדיקה זו.

משרד הספורט והיועצת המשפטית שלו כתבו בתשובותיהם מדצמבר 2011 למשרד מבקר המדינה כי הממצאים המפורטים ברוח זה לגבי האופן שבו פעלה יו"ר המועצה בעניין ההתקשרויות האמורות ובעניין מילוי השאלונים יועברו למשנה ליועץ המשפטי לממשלה, לקבלת החלטתו בנושא.

סיכום

ספורט הוא אמצעי שיוכל לקדם שוויון מגדרי ולתרום רבות לבריאותן ולרווחתן של נשים, להעצים את הערכתן העצמית, לסייע לקידום מעמדן ולהשתלבותן בחברה, לערער נורמות מגדריות וסטריאוטיפים, וכן יש בו כדי לקדם מנהיגות והישגיות. המלצות ועדת קונסטנטיני, יעדי "התכנית הלאומית לספורט נשים בישראל 2005-2012", החלטת הממשלה בדבר הקמת המועצה לספורט נשים ובדבר תפקידיה, החלטת המועצה להסדר ההימורים ומשרד הספורט בדבר תקצוב הפרויקט לקידום ספורט נשים, וחוק הספורט - כל אלה אמורים היו לספק תשתית נאותה לשינוי מהותי במצבו של ספורט נשים בארץ על היבטיו השונים ולשמש הזדמנות ראויה להצלחת הפרויקט.

ממצאי בדיקתו של משרד מבקר המדינה עולה כי בשנים שעברו מאז התקבלה החלטת הממשלה ממרץ 2005 בעניין הקמת המועצה לספורט נשים לא פעל משרד הספורט בנחרצות ובמרץ הדרושים ליישום מיטבי של ההחלטה ולהשגת יעדי הפרויקט לקידום ספורט נשים; בפועל חל עיכוב ניכר בתחילת הפעולות לביצוע הפרויקט, ובראשן - הקמת המועצה וההתקשרות עם הקבלן המבצע של הפרויקט (מכון וינגייט). גם לאחר שהמשרד נקט את הפעולות הדרושות הוא עשה זאת באופן מוגבל ומצומצם, לא פיקח כנדרש על המועצה לספורט נשים ועל פעולותיה להשגת היעדים שנקבעו בתכנית הלאומית לספורט נשים ובהחלטת הממשלה ולא פעל לכך שהמועצה תטפל באופן יסודי ומקיף בגורמים שעיכבו במשך השנים פיתוח וקידום ממשי של הנושא.

משרד הספורט גם לא פיקח כנדרש על התקשרויות לקבלת שירות ולהעסקת עובדים שביצע מפעיל הפרויקט שזכה במכרז - מכון וינגייט - עבור המועצה לספורט נשים ועל פי הכוונתה; המשרד לא דרש במסגרת המכרזים למתן שירותים לפרויקט שכל ההתקשרויות האלה יבוצעו באמצעות הליך תחרותי של בחינת כמה הצעות. גם המכון לא הקפיד לקיים הליכים תחרותיים כאמור, שלא לפי עיקרי הנורמות של המשפט הציבורי בתחום דיני המכרזים, למרות היותו גוף בעל מאפיינים ציבוריים, המקבל תמיכה כספית מהמדינה ונציגי המדינה משתתפים בהנהלתו, ולגבי התקשרויות מסוימות אף התעורר חשש לניגוד עניינים בפעולותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הספורט לעקוב בתשומת לב רבה יותר אחר פעולות המועצה לספורט נשים ופעולות היחידה המקצועית לקידום נשים בספורט שמפעיל מכון וינגייט ולוודא שהן מתבצעות כראוי ומכוונות להשגת כל היעדים של הפרויקט שצוינו בהחלטת הממשלה ובתכנית הלאומית לספורט נשים. כמו כן על המשרד לעקוב בקפידה אחר מספר התכנסויותיה השנתיות של המועצה ואחר נוכחות החברים בשיבותיה; עליו גם לפעול בהקדם להתקנת תקנון שיסדיר את אופן תפקודה של המועצה, לכלול בתכניות העבודה השנתיות שלו יעדים בתחום קידומו של ספורט נשים, לעקוב אחר אופן קידום של היעדים ולפעול להשגתם.

על המועצה לספורט נשים ומשרד הספורט להשתמש באופן אפקטיבי ויעיל בתקציב שהוקצה לקידום מטרות הפרויקט; על מכון וינגייט והמועצה להקפיד שההתקשרויות עבור המועצה לקבלת שירות ולהעסקת עובדים ויועצים יבוצעו באמצעות הליך בחירה תחרותי שבמסגרתו ייבחנו כמה הצעות ועל פי כללי מינהל תקין, ולקבל את אישור משרד הספורט, כנדרש במכרז, להתקשרויות אלה. על המועצה ומשרד הספורט לוודא באופן שוטף את עדכניות מסד הנתונים המשותף שלהם בעניין פרמטרים שונים בספורט נשים ולבדוק מפעם לפעם את האפקטיביות של פעולותיהם בתחום עידוד השתתפותן של נשים בפעילויות ספורט. על משרד הספורט להמשיך לעקוב באופן שוטף אחר הנעשה באיגודי ספורט ובהתאחדויות ספורט כדי לוודא שיש ייצוג הולם של נשים בהנהלותיהם ולהפחית את תמיכתו באלה שאינם עומדים בתנאים שנקבעו בעניין זה במבחני התמיכה.

יש לציין כי בעקבות פעילות המועצה חל גידול במספר הספורטאיות וקבוצות הנשים ברוב ענפי הספורט; כמו כן הושגו כמה הישגים בין-לאומיים של ספורטאיות וקבוצות נשים אחדות בענפי ספורט מסוימים; עם זאת יש לתת את הדעת על העובדה ששיעור הנשים מקרב כלל הספורטאים נותר נמוך.

נוכח הליקויים שהועלו בביקורת זו בנוגע ליו"ר המועצה, גב' חנה גרטלר, יש מקום שמשרד הספורט יבחן את הממצאים בנושא, יפיק את הלקחים הדרושים וינקוט את הצעדים שיתחייבו מכך.

יש לברך על היזמה של שרת התרבות והספורט, גב' לימור לבנת, להקים את המועצה ולהביא להקצאת התקציב הייעודי לפרויקט חשוב זה של עידוד ספורט נשים. לנוכח העובדה שבמועד סיום הביקורת עומדת להסתיים התקופה שעליה חלה "התכנית הלאומית לספורט נשים בישראל 2005-2012", שבהתבסס עליה הוגדרו יעדי המועצה ונקבעו תפקידיה, יש מקום שמשרד הספורט ייזום תכנית רב-שנתית חדשה שתקבע יעדים מעודכנים של הפרויקט לקידום ספורט נשים לאחר שנת 2012. ראוי שתכנית זו תתבסס על נתונים עדכניים ומדויקים ככל הניתן לגבי המצב הקיים בתחום ספורט נשים בארץ ותקבע יעדים מדידים לקידומו וכן לוחות זמנים, בטווח הקצר והארוך, להשגתם.

הממצאים המפורטים בדוח ביקורת זה לגבי ביצוע הפרויקט מלמדים כאמור כי טרם הושג חלק מהיעדים המרכזיים שלשמן הוקם הפרויקט לקידום ספורט נשים. עוד הם מלמדים כי על משרד הספורט להסדיר את פעולותיהם ואופן תפקודם של מינהל הספורט, המועצה לספורט נשים ומכון וינגייט בענייניו של פרויקט חשוב זה ולתקן את הליקויים שהועלו בדוח ביקורת זה, כדי שיעדיו יושגו באופן המיטבי.

משרד הספורט כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 כי הביקורת "הובילה לבחינה מחודשת של הדברים על ידי כל הגורמים המעורבים בפעילות זו, להפקת לקחים ולשיפור עבודת המועצה והממשקים בינה לבין המשרד... בעקבות כך ישופרו מנגנוני הפיקוח והבקרה במטרה להפיק את מירב התועלת מהביקורת...". עוד ציין המשרד בתשובתו כי "נושא קידום ספורט הנשים נמצא בעדיפות גבוהה בסדרי הקדימויות של השרה ושל המשרד. כפועל יוצא נעשו וממשיכות להיעשות פעולות של פיקוח והסדרת תהליכי עבודה מול הקבלן [מכון וינגייט] ומול המועצה מחד, וזאת לצד קביעת מטרות ויעדים חדשים כל העת, לשם העצמת נשים וקידומן בספורט בישראל. מאמצים אלה כבר החלו נושאים פרי בהיבט של הרחבת התשתיות. העוסקים במלאכה ממשיכים ועמלים ללא הרף לעדכון יעדים, תוך הקשבה לרחשי השטח. בכוונת המשרד להמשיך בפעולות אלה, בשיתוף פעולה מלא עם המועצה וגורמים מקצועיים מלווים, בהתאם לצורך, והכול על מנת ליישם את החלטת הממשלה במלואה ואף יותר מכך... שרת הספורט כיוזמת הפרויקט כולו מלכתחילה וכמי שפעלה כל העת לקידומו... [תפעל] שנושא זה לא יסור מסדר יומו של המשרד ויישאר בעדיפות גבוהה [וזאת] באמצעות הגורמים המקצועיים במשרד והמועצה הפועלת לצד המשרד, כל אחד בתחומי אחריותו".

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את ההודעה האמורה של משרד הספורט, ובכוונתו לעקוב אחר ביצוע הדברים כדי שהפרויקט לקידום ספורט נשים יקודם בדרך הטובה ביותר.

