

מדינת ישראל
משרד התרבות והספורט

דין וחשבון

הוועדה הציבורית לבדיקת המבנה הניהולי
של ענף הכדורגל בישראל

(להלן "ועדת זליכה")

תוכן עניינים

עמ' 3	1. מבוא
עמ' 5	2. כתב המינוי וחברי הוועדה
עמ' 7	3. מסקנות הוועדה והמלצותיה
עמ' 7	א. ההתאחדות לכדורגל ומוסדותיה
עמ' 19	ב. קבוצות הכדורגל
עמ' 25	ג. עבריינות ואלימות בכדורגל
עמ' 28	ד. מאמני הכדורגל
עמ' 30	ה. ילדים, נערים ונוער
עמ' 40	ו. תמיכת המדינה בהתפתחותו התקינה של ענף הכדורגל
עמ' 43	ז. תנאים לתמיכת המדינה וגופים נתמכים בכדורגל בישראל
עמ' 44	4. סיכום
עמ' 45	5. הופיעו בפני הוועדה

1. מבוא

הוועדה הציבורית לבדיקת המבנה הניהולי של ענף הכדורגל בישראל (להלן: ה"וועדה" או "ועדת זליכה") הוקמה על רקע משבר אמון חריף בין ציבור האוהדים בישראל, גורמי הממשלה השונים ובראשם משרד התרבות והספורט, הפעילים בענף (לרבות שחקנים, מאמנים, שופטים, מנהלים ובעלי קבוצות) ומוסדות הכדורגל ובראשם ההתאחדות לכדורגל.

אפשר למנות מספר אירועים שקדמו להקמת הוועדה, שהעמיקו את המשבר החריף והשפיעו על הלך הרוח הציבורי, וביניהם: אירועי האלימות לאחר משחק הדרבי התל אביבי במרץ 2012; ההתפרצות האלימה לאחר המשחק בין מכבי פ"ת להפועל חיפה באצטדיון "המושבה", שהתרחשה באותו החודש; הכאוס לגבי ההחלטה בבית הדין של ההתאחדות לכדורגל שהתחולל בעקבות אירועים אלה; וההתפרצות האלימה בסיום משחק הליגה הלאומית בין הפועל ר"ג לבני לוד, בסוף חודש אפריל 2012.

על אף אירועים אלה ועל פי הנחיית שרת התרבות והספורט לא עסקה הוועדה בבירור הגורמים הפרסונאליים וזהות האישים השונים שתרמו למשבר האמון ו/או לרמת ההישגים הנמוכה של הכדורגל, הן ברמת הנבחרות והן ברמות הקבוצות, ו/או לתרבות הקלוקלת שפשטה במקומותינו. יתר על כן, ממילא הוועדה סבורה כי בעיות אלה הן תולדה של הכשלים המבניים של התנהלות הענף לאורך שנים רבות, מכאן גם שראוי יותר להתרכז בכשלים המבניים עצמם ולא בבעיות פרסונאליות כאלו ואחרות.

על פי תפיסתנו, ההתאחדות לכדורגל מייצגת את כלל ציבור הפעילים בענף הכדורגל במדינה (שחקנים, מאמנים, שופטים, קבוצות הכדורגל, הורים לכדורגלנים צעירים, אוהדים וכיוצ"ב), ותפקידה לפתח את פעילות הענף בישראל, לקדם ולנהל אותה. יתרה מכך, הכדורגל הוא כלי חינוכי ויכול לשמש כמוקד חברתי תוך כדי כך שיפתח ויטפח דור של ילדים, נערים ונוער בהתאם לערכי ספורט, בריאות, עבודת צוות, אחריות ומשמעת. דומה כי, נכון להיום, ההתאחדות לכדורגל מתמקדת בעיקר בתחום התחרותי/הישגי, בנבחרות ובליגות המקצועניות, וזאת על חשבון התחום העממי והליגות החצי-מקצועניות.

על רקע זה, עסקה הוועדה אך ורק בכשלים המבניים שזיהתה – ובהם בלבד. יטעה מי שיראה בהמלצות הדוח, אם כן, משום המלצות אישיות או הטחת אצבע מאשימה באיש מהאישים והפעילים המעורבים בענף. עם זאת, אין לראות באמירה זו משום גישה סלחנית לכשלים המבניים החמורים שאיתרנו ועליהם נעמוד בפירוט בדוח הוועדה שלהלן. יתר על כן, אנו

קוראים לכלל הגורמים המעורבים בענף, ובראשם משרד התרבות והספורט, ההתאחדות לכדורגל והמועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן: "המועצה להסדר ההימורים בספורט" או "הטוטו-ווינר"), לאמץ לאלתר את המלצות הדוח ולהקים צוות משותף שיפעל יחד ובהרמוניה ליישום ההמלצות מהר ככל הניתן ובשים לב ללוחות הזמנים המומלצים המפורטים בדוח זה.

במהלך ישיבות הוועדה נאותו עשרות רבות של אישים, המייצגים מכלול רחב של פעילים בענף הכדורגל, להיפגש עמנו. במסגרת ישיבות הוועדה קיימנו הליך פתוח ובו הקשבנו קשב רב לזעקתם של רבים מהם, באשר לכשלים המבניים המאפיינים את ניהול הכדורגל בישראל. אנו מבקשים להודות לכל אלה שתרמו כה רבות לעבודתנו. בפרט, אנו מבקשים להודות לכבוד הנשיא (בדימוס), השופט אורי גורן, אשר מונה בעת האחרונה לאב בית הדין לערעורים של ההתאחדות לכדורגל, והואיל לפרוש בפנינו את תכניותיו, מהן למדנו רבות.

אנו מבקשים להביע גם את הערכתנו הרבה לארגוני האוהדים השונים הפועלים בענף הכדורגל. אנו סבורים כי מעורבותם של ארגוני אוהדים היא משב רוח מרענן במסגרת ההתפתחויות אשר אירעו בענף בשנים האחרונות. ככל שתגבר פעילות ארגוני האוהדים בכלל והתארגנותם יחד בפרט, כן יגבר הסיכוי כי לענף הכדורגל בישראל יהיה אופק חיובי.

בכדי לקבל תמונה מלאה על המצב בענף בשנים אלה והשוואתו למצב בעבר, הופיעו בפנינו בעלי קבוצות בהווה ובעבר, מנכ"לים של מועדונים בבעלות פרטית ושיתופית, מאמני נבחרות בעבר ובהווה, נציגי איגוד השופטים, המאמנים, נציגים מקרב האוהדים, נציגי ההתאחדות לכדורגל וכל אישיות בעלת עניין שראתה לנכון להציג בפנינו את משנתה לגבי התהליכים שהביאו את הענף למצב שבו הוא נמצא, ולמשבר האמון העמוק שהפך, למרבה הצער, למנת חלקו.

הדוח שלפנינו מסכם את הבנתנו באשר לאותם כשלים ואת עמדתנו ביחס לפתרונם. גם במובן זה של תשתית המידע שעמד בבסיס עבודת הוועדה, הדוח משקף את עבודתה של ועדה ציבורית.

2. כתב המינוי וחברי הוועדה

להלן רשימת חברי הוועדה :

פרופ' רוי"ח ירון זליכה – יו"ר

עו"ד רות דוד – חברה

עו"ד טלי ירון אלדר – חברה

מר אלי דריקס – חבר

מר זאב זלצר – חבר

רו"ח אבישי עובדיה – חבר

עו"ד נדב עשהאל – חבר

מר יצחק שום – חבר

עו"ד ורו"ח אורי שמש – חבר

מר צחי פישביין, יו"ר המועצה להסדר ההימורים בספורט

מר איציק לארי, מנכ"ל המועצה להסדר ההימורים בספורט – משקיף

ד"ר אורי שפר, ראש מינהל הספורט, משרד התרבות והספורט – משקיף

גב' שירית קייסן, יועצת למנכ"לית משרד התרבות והספורט – מרכזת הוועדה

מר ניצן בן נתן, מינהל הספורט, משרד התרבות והספורט – מרכז הוועדה

ד"ר שלומית גיא – עוזרת מיוחדת ליו"ר הוועדה

ד"ר בועז שליט – עוזר מיוחד ליו"ר הוועדה

מנדט הוועדה כמתואר בכתב המינוי :

1. מבנה ההתאחדות לכדורגל והליכי קבלת ההחלטות בה.
2. ניגודי עניינים בקרב בעלי תפקידים בהתאחדות לכדורגל ומוסדותיה.
3. מנגנוני הבקרה של ההתאחדות לכדורגל על רכישת קבוצות וזכויות בקבוצות על ידי בעלים פרטיים.
4. שקיפות תקציבית-ניהולית במוסדות ההתאחדות לכדורגל ומועדוני הכדורגל בישראל.
5. מערך מוסדות השיפוט בהתאחדות לכדורגל והבטחת עצמאות ואי-תלות מוסדות השיפוט.

אנו מבקשים להודות למספר אישים על תרומתם הרבה לעבודת הוועדה: ד"ר שלומית גיא וד"ר בועז שליט, אשר שימשו כעוזרים מיוחדים בהתנדבות ליו"ר הוועדה, ותרמו תרומה גדולה לאיכות הדיונים בוועדה, כמו גם לרמת הניתוח של הכשלים המבניים השונים. ד"ר גיא אף סייעה בכתיבת הדוח וריכזה את אחד מצוותי המשנה. מר ניר ענבר, שסייע לנו בכתיבת הפרק על מנהלת הליגה, והיה שותף פעיל בגיבוש ההמלצות בעניין זה. גברת שירית קייסן, יועצת למנכ"לית משרד התרבות והספורט ומרכזת הוועדה, אשר סייעה רבות לעבודת הוועדה ושימשה כיד ימינו של יו"ר הוועדה. מר ניצן בן נתן, מרכז הוועדה, שהצטיינותו מילאה את לבנו גאווה גדולה על כי אנשים ברמתו האישית והמקצועית מייצגים את הסקטור הציבורי. על כולם תבוא הברכה.

אנו מבקשים להודות לשרת התרבות והספורט, ח"כ לימור לבנת, על הגיבוי והאמון שנתנה בנו, כמו גם על היד החופשית שנתנה לנו במסגרת כתב מינוי רחב, ובייחוד - על גישתה המקצועית, הממלכתית והעניינית. אנו בטוחים כי גישה זו היא הגישה לניהולו של הספורט בכלל והכדורגל הישראלי בפרט.

3. מסקנות הוועדה והמלצותיה

א. ההתאחדות לכדורגל ומוסדותיה

אחד מהעקרונות החשובים ביותר בהתפתחותו התקינה של ענף ספורט הוא אי-התערבות כופה של הממשלה, ובמילים אחרות, עצמאות ההתנהלות של מוסדות הספורט. עצמאות זו מוכרת בתורת המדיניות הציבורית במקרים רבים ובכלל זה: עצמאותו המוניטארית של בנק ישראל (בקביעת מדיניותו המוניטארית), עצמאות השידור הציבורי (בקביעת תכני השידור הציבורי), ועצמאותם של רואי החשבון (בקביעת תקני החשבונאות המקובלים).

ברקע לקידוש העצמאות של גופים שונים מפני התערבות ממשלתית כופה בהחלטותיהם המקצועיות, טמונה ההבנה כי האינטרסים הממשלתיים (ובכלל זה גם אינטרסים פוליטיים) עלולים לפגוע באיכות קבלת ההחלטות המקצועיות. במסגרת זו, הודגש, כי בידוד מקבלי ההחלטות המקצועיות לשקול אך ורק את שיקול הדעת המקצועי בדבר הדרך היעילה ביותר להשיג את המטרה עליה הם אמונים, חיוני לקבלת ההחלטה האופטימאלית. משעה שהממשלה, או כל גורם אחר בעל אינטרסים נוספים, יתערבו בשיקול הדעת, אזי הוא יביא בחשבון אינטרסים זרים (העשויים להיות חשובים ולגיטימיים בפני עצמם, אולם חסרי רלבנטיות), שיביאו בהכרח להחלטה לא יעילה במישור האינטרס המקורי שבגינו נדרש כל תהליך קבלת ההחלטות מלכתחילה. מובן שברקע לתובנה זו עמד גם ניתוחו של אדם סמית על היד הנעלמה (ראה ספרו הנודע "עושר העמים", 1776), המדגיש כי רק פעולה חופשית של כל בעל אינטרס תאפשר הגעה לאופטימום.

זאת ועוד, במקביל לתורת קבלת ההחלטות עמד מאחורי קידוש עצמאותם של גופים שונים הרצון לביזור כוחה של הרשות המבצעת, והחשש כי כוח לא מבוזר, שיאזן באמצעות בלמים ואיזונים שבמוקדם הפרדת רשויות וסמכויות, הוא מסוכן. עקרון הפרדת הרשויות ידוע, כמובן, עוד מימי הפילוסוף הצרפתי מונטסקייה, אך יש המרחיקים ומקדימים את לידתו עד לימי משה רבנו (ראה ספרו הנודע של מרטין בובר, "משה", 1945).

על רקע זה, משעה שחודשה מסורת האולימפיאדות, קבעו מוסדות הספורט הבינלאומיים את עקרון עצמאותם של מוסדות הספורט. אנו מקבלים, כמובן, עיקרון זה ומכבדים אותו כמושכלות יסוד מפורסמות שאינן נדרשות להוכחה.

עם זאת, טעות רווחת בידי הנוגעים בדבר היא כי עצמאות קביעת המדיניות בידי הגופים האוטונומיים פירושה גם עצמאות לעשות ככל העולה על רוחם ולחייב את תמיכתה של הרשות

המבצעת בכל דבר עוועים העולה על רוחם. אין טעות חמורה מזו. העצמאות המקדשת את ההפרדה בין הרשות המבצעת לבין הגוף המקצועי הדדית – קרי, הן עצמאות מפני התערבות הרשות המבצעת בהחלטות מקצועיות של הגוף, והן עצמאות של הרשות המבצעת מפני התערבויות של הגוף בהחלטותיה הסוברניות של הרשות או הפעלת לחצים אינטרסנטיים עליה. במילים אחרות, הרשות המבצעת חופשית לתמוך בגוף העצמאי במשאבים שונים, וחופשית גם שלא לתמוך, או להתנות תמיכתה באימוץ וולונטארי של כללים שונים, ובפרט כללי מנהל תקינים. כמו בכל דבר בחיים – יש בעקרון העצמאות טעם אך ורק אם הוא מוחל אהדדי.

חובת הרשות המבצעת לוודא כי בכספי ציבור המועברים לגופים פרטיים, פרטיים למחצה או ציבוריים עצמאיים, נעשה שימוש ראוי המקבל ביטוי בנורמות רבות. חובה זו אינה גורעת כהוא זה מקדושת עקרון הפרדת הרשויות – נהפוך הוא: היא משלימה העיקרון ואף מחזקת אותו: כך, לדוגמה, חשב מטעם החשב הכללי, אורגן מובהק של הרשות המבצעת, יושב ברשות השופטת (למעשה, הוא יושב בית המשפט העליון עצמו, קודש הקודשים של הרשות השופטת), ומאשר כל הוצאה או התקשרות של הרשות השופטת; לחילופין, שר האוצר קובע כללי התנהלות ברשות השידור, מבלי להתערב בהחלטותיה המקצועיות – כתנאי לקבלת סיוע ממשלתי או כתנאי לזכאותה לעסוק בכספי ציבור אשר אינם תמיכה ממשלתית ישירה; ואף בבנק ישראל רשאי הממונה על השכר לבצע ביקורת על מנת לוודא כי כללי מנהל תקינים, בכל הנוגע לתשלומי שכר, נאכפים.

לא למותר לציין כי בכל הגופים הללו, וכך גם בהתאחדות לכדורגל עצמה, עורך מבקר המדינה ביקורות שוטפות, מבלי שמישהו מעלה על דעתו שבעצם הביקורת יש משום פגיעה, כביכול, בעצמאות הגוף המבוקר.

לפיכך, הוועדה סבורה, כי על אף שהממשלה אכן אינה רשאית להתערב בהחלטותיה המקצועיות של ההתאחדות לכדורגל, לא יעלה על הדעת כי לא תקיים חובתה להתנות קבלתם של כספי ציבור (בין אם תמיכה ממשלתית ישירה ובין אם כספי ציבור עקיפים באמצעות הטוטו, רשויות מקומיות או כל גוף ציבורי אחר) בכללים שעניינם ממשל תאגידי ומנהל תקין, כמפורט בדוח זה. בכך תצטרף ההתאחדות לכדורגל אחר כבוד לשורה ארוכה ומכובדת של גופים, ובראשם בית המשפט העליון. עוד יצוין, כי גם הוועדה הציבורית לרפורמה בענף הכדורגל בישראל בראשותו של המפכ"ל בדימוס דודי כהן (להלן: וועדת כהן"), שמונתה על ידי ההתאחדות לכדורגל, קבעה בעמוד 9: "כי אפשר לערוך שינוי מקיף במבנה ההתאחדות ובניהולה מבלי לפגוע

בעצמאותה המקצועית" ואין בכך משום התערבות פוליטית בפעולותיה של ההתאחדות לכדורגל. וועדת כהן הסתמכה גם על עמדת חברי ועדת כבוד השופט סטרשנוב בעניין זה. מדברים אלה עולה, כי הוועדה הגבילה עצמה להמליץ בפני הממשלה להתנות את זכאותה של ההתאחדות לקבל כספי ציבור אך ורק בתנאים הנוגעים לכללי ממשל תאגידי ומנהל תקין, כמפורט להלן:

1. הוועדה מוצאת כי הליכי הבחירות למוסדות ההתאחדות לכדורגל אינם תקינים ולוקים בריכוזיות, בחוסר שקיפות משווע, בניגודי עניינים בוטים ובחוסר דמוקרטיה (אי-מתן זכות בחירה למרבית הפעילים בענף לרבות: ספורטאים, שופטים, מאמנים, אוהדים וכיוצ"ב). כל אלה יוצרים פער בלתי נסבל בין האינטרס של כלל ציבור הפעילים בכדורגל הישראלי לבין אלקטורט ההתאחדות. יצוין, כי מדובר במקבילה פשוטה לבעיות הסוכן הקשות והחמורות המתרחשות בשוק ההון הישראלי בחברות ציבוריות רבות ובחברות פירמידאליות בפרט. הנה כי כן, לפנינו פירמידה שבמסגרתה בוחרים חלק בלבד מבעלי העניין בענף בעמותות מתווכות - הפועלות בשני רבדים, הקבוצות ומרכזי הספורט - ומשם מתמנים אלה הרשאים להשתתף בבחירות להתאחדות עצמה. למעשה, מבנה פירמידאלי זה חמור שבעתיים מהמבנים הפירמידאליים בשוק ההון הישראלי, מאחר שמעבר לשכבות הפירמידה השונות אף נשללה לחלוטין זכות ההצבעה ממרבית בעלי העניין בענף. על בעיות הסוכן החמורות המפקיעות את האינטרס הציבורי ומעמידות אותו לרשות בעלי עניין מעטים, ראה בהרחבה בספרו של יו"ר הוועדה, "שינוי בהרגלי הצריכה" (2011). לא נחזור על הדיון הרחב המצוי שם.

לפיכך, הוועדה ממליצה כי המדינה לא תתמוך במישרין או בעקיפין בהתאחדות לכדורגל אלא אם כן תשנה ההתאחדות את תהליך הבחירות באופן שיהלום את העקרונות הבאים:

א. הרחבת בסיס הבוחרים ומתן זכות בחירה לכל אזרח הזכאי לבחור לכנסת ישראל, ואשר, בנוסף, הוא בעל כרטיס שחקן בכלל הליגות, ללא יוצא מן הכלל (לרבות שחקנים בליגות לחובבים), או תעודת שופט, או מאמן, או ראש מחלקת ספורט ברשות מקומית, או שיחק בשורותיה של נבחרת הבוגרים הלאומית או האולימפית של ישראל (והכול נכון ליום הבחירות או סמוך לו). הרחבת בסיס הבוחרים נועדה להגביר את הדמוקרטיזציה בתחום ולמנוע את השתלטותם של בעלי כוח ריכוזיים על מוסדות ציבוריים. כמו כן, צעד זה נועד לעודד את פעילותו האקטיבית הסדירה (באמצעות רכישת מנויים למשחקים) של ציבור

האזהדים בישראל. אין כל ספק שהרחבת בסיס הבוחרים תגדיל את הלגיטימציה של הגוף הנבחר עצמו. לאחר שייבחרו בשיטה זו מוסדות ההתאחדות לכדורגל יהיה על המזכירות החדשה לבחון בחיוב את המלצתו כי בבחירות שלאחר מכן יצטרפו לבסיס הבוחרים גם בעלי כרטיס מנוי בשתיים מתוך ארבע השנים שקדמו לבחירות, לרבות שנת הבחירות עצמה. זאת, על מנת לאפשר קשר ישיר בין ציבור אוהדי הכדורגל לבין ההתאחדות לכדורגל באופן שיגדיל את אמון הציבור בהתאחדות ויתרום לשיפור תדמית הענף ומוסדותיו.

לעניין זה, שקלנו את המלצת וועדת כהן למינוי יו"ר ההתאחדות באמצעות ועדת איתור, אך אנו עומדים על דעתנו כי יש להרחיב את בסיס הבוחרים כמפורט בדוח זה.

ב. ההתאחדות לכדורגל תקבע סדרים לרישום פנקס הבוחרים, תיעודו והבקרה עליו, בפקוח הממונה על הבחירות (ראה להלן) ובאישורו.

ג. כל אדם בלתי תלוי בקבוצת כדורגל ספציפית המתמודדת באחת משתי הליגות המקצועניות בישראל יהיה רשאי להיבחר לכהונה. מבחן אי-התלות יהיה דומה לכללי ניגוד העניינים המקובלים במשפט המנהלי.

ד. הבחירות יתקיימו אחת לארבע שנים – לעשרה חברי מזכירות, וכן, בפתק נפרד, לחבר מזכירות (אחד מאותם עשרה), שיכהן כיו"ר ההתאחדות לכדורגל.

ה. עשרת חברי המזכירות נבחרו הציבור יבחרו שלושה אנשי מקצוע, "מומחים", שישמשו כחברי מזכירות נוספים לכל דבר ועניין למשך אותה הקדנציה. לפיכך, המזכירות תמנה 13 חברים ובהם היו"ר. על אנשי המקצוע להיות בעלי ניסיון מיוחד ועשיר בכדורגל הישראלי.

ו. הבחירות יהיו חשאיות ואישיות ויפוקחו על ידי שופט מחוזי או עליון בדימוס שימנה נשיא בית המשפט העליון (להלן "הממונה על הבחירות").

ז. הבחירות הראשונות במתכונת החדשה יתקיימו עם תום הקדנציה של המזכירות המכהנת כיום בהתאחדות לכדורגל.

ח. לא יהיו זכאים להיבחר למזכירות ההתאחדות לכדורגל בעלי עבר פלילי מסוג עוון או פשע, אלא אם נמחקו העבירות, או לחילופין אושרו על ידי בית הדין לערעורים.

ט. הממונה על הבחירות יפסול מועמדים לבחירות אם מצא שהם או קרוביהם מדרגה ראשונה, תלויים באחת מקבוצות הליגות המקצועניות או הם בעלי עבר פלילי כאמור לעיל.

י. חבר מזכירות ההתאחדות לכדורגל יהיה חייב להתפטר מחברותו במזכירות אם הפך להיות תלוי בקבוצה מקצוענית, או הורשע בעבירה פלילית מסוג עוון או פשע, כאמור לעיל.

יא. יוטל צינון של שנה אחת בין תום כהונת חבר מזכירות ההתאחדות לכדורגל לבין מינויו לתפקיד כלשהוא באחת מקבוצות הליגות המקצועניות או ההתאחדות לכדורגל עצמה.

יב. לא ייבחר למזכירות (לרבות כנבחר ציבור) או ליו"ר אדם המכהן יותר משתי תקופות כהונה רצופות. ספירת כהונות רצופות תחל בבחירות הראשונות במתכונת המומלצת ולא תיחשבנה לצורך כך כהונות קודמות.

יג. פורום הנהלת ההתאחדות יבוטל והמזכירות הנבחרת תחליף אותו.

יד. כהחזר על הוצאותיהם ותמורה על זמנם יעמוד שכרם של חברי מזכירות ההתאחדות לכדורגל על השיעור המרבי המותר בחוק או מכוחו.

טו. לאור הרגישות הציבורית של תפקיד יו"ר מזכירות ההתאחדות לכדורגל, ייאסר על היו"ר לקבל תשלומים או טובות הנאה מגופים קשורים כלשהם עם ההתאחדות לכדורגל. על היו"ר לקבל אישור מראש ובכתב מאב בית הדין לערעורים בכל מקרה של ספק לניגוד עניינים, ולתת לו גילוי נאות ציבורי מיד עם קבלת האישור.

2. הדוחות הכספיים של ההתאחדות יוכנו, הן במתכונת (סקורה על ידי רואי חשבון) של עונת פעילות המתחילה ב-1 בספטמבר בכל שנה ומסתיימת ב-31 באוגוסט של השנה העוקבת, והן המתכונת דוחות מבוקרים של שנה קלנדרית. הדוחות הכספיים (מאזן, דוח רווח והפסד/דוח ביצוע התקציב ודוח תזרים מזומנים) הקלנדריים יפורסמו לציבור לא יאוחר מ-31 במרץ כל שנה; ואילו הדוחות הסקורים יפורסמו לציבור עד 30 בנובמבר בכל שנה. התקציב השנתי יאושר עד סוף חודש מאי בכל שנה ויפורסם מיד לאחר מכן לציבור הרחב.

3. ההתאחדות תנהל אתר אינטרנט, בו יפורסמו לציבור, באופן מלא ומידי ולא יאוחר משבועיים מיום חתימתם, כל הדוחות כאמור, התקציבים, הפרוטוקולים, החלטות בתי הדין של ההתאחדות, התקנונים, כללי הקצאת הכספים וחלוקתם בפועל למועדונים.

4. על ההתאחדות לכדורגל וכן על מנהלת הליגה (ראה להלן), איגוד השופטים, איגוד המאמנים, ועדת התיאום והתקציבים (ראה להלן) וכל כיוצ"ב, לקבל על עצמם בהחלטה וולונטארית את אימוץ הוראות חוק חופש המידע ולפעול על פיו. היה והגופים יסרבו להחיל את הוראות החוק באופן וולונטארי תיזום הממשלה שינוי חקיקה בעניין, מכוח היותם גופים דו-מהותיים.

5. ועדת התיאום והתקציבים (ראה להלן), באישור הממונה על הבחירות, תמנה את אב בית הדין לערעורים, לתקופת כהונה אחת בלבד, בת שבע שנים. בהיוועצות עם אב בית הדין לערעורים, תמנה הוועדה דיינים לבתי הדין ותקבע את שכרם. גם הדיינים ימונו לתקופת כהונה אחת בלבד

בת שבע שנים. דיינים המכהנים כיום, לרבות אב בית הדין, ימשיכו בתפקידם עד תום שבע שנים מראשית כהונתם, ואילו דיינים המכהנים, כבר כיום, מעל שבע שנים ימשיכו בתפקידם לעוד שנה אחת (בכדי לאפשר הליך בחירה מסודר).

6. ועדת התיאום והתקציבים, באישור הממונה על הבחירות, תמנה תובע, אשר יהיה כפוף לה, ולה בלבד. כהונתו של התובע תהיה קצובה לתקופת כהונה אחת בת חמש שנים, ללא אפשרות להארכה. משרד החקירות, הכפוף היום להתאחדות לכדורגל, יהיה כפוף לתובע ויפעל על פי הוראותיו בלבד.

7. כל מוסדות התביעה והשיפוט יוצאו מההתאחדות לכדורגל ויתוקצבו ישירות על ידי ועדת התיאום והתקציבים. ההתאחדות לכדורגל או מנהלת הליגה (ראה להלן) לא יתערבו בהליכי התביעה והשיפוט. הוועדה גם תפעיל ישירות את משרד החקירות המועסק כיום ישירות על ידי ההתאחדות לכדורגל.

8. הוועדה ממליצה על הקמתו של בית דין לערעורים בתחום הספורט בדמות בית דין CAS. בית דין זה ישמש כערכאה עליונה לכל סכסוכי הספורט בכל ענפי הספורט ויפסוק בהתאם לחוקי מדינת ישראל, בהתאם למאפיינים הספציפיים של ענפי הספורט ואופיים.

9. המזכירות הנבחרת החדשה של ההתאחדות לכדורגל תהיה חייבת להכין/לאשר תקנון חדש למשמעת בהיוועצות עם אב בית הדין, לא יאוחר משנה מתחילת כהונתה. הוועדה מברכת על עבודתו של כבוד הנשיא בדימוס השופט אורי גורן להכנת תקנון חדש/תיקון הישן. הוועדה סבורה כי תקנון זה ראוי שיהיה מאושר על ידי המזכירות הנבחרת החדשה ולא על ידי המזכירות שנבחרה בשיטה הקיימת. במסגרת זו, אנו ממליצים כי חלק מעבירות המשמעת יוגדרו כעבירות מסוג ברירת משפט שהעונש בצדן קבוע וידוע מראש, ובכך ייחסכו דיונים בעבירות אלה. זאת ועוד, אנו ממליצים כי עונשי רדיוס ללא קהל יבוטלו ויומרו בקנסות משמעותיים. בכל מקרה, ללא אישור אקטיבי יפוג התקנון הקיים כיום במועד חלוף שנה כאמור.

10. החלטות בתי הדין של ההתאחדות ינומקו ויפורסמו בתוך שבועיים ממועד הפסיקה באתר האינטרנט של ההתאחדות, אלא אם יחליט בית הדין שלא לפרסמן מטעמים שיירשמו ויפורסמו.

11. המזכירות תמנה את כל בעלי התפקידים בהתאחדות לכדורגל תוך הקפדה על כללי המשפט המנהלי והתקשייר (תקנון שירות המדינה) בכל הנוגע למינויים, ניגודי עניינים, צינון בתום כהונה, הליכי בחירה וקבלת החלטות (ובפרט לעניין הנמקות).

12. המזכירות הנבחרת החדשה של ההתאחדות לכדורגל תהיה חייבת להכין תקנון כללי חדש להתאחדות לכדורגל בתוך שנה מיום בחירתה. בכל מקרה, ללא אישור אקטיבי יפוג התקנון הקיים כיום במועד חלוף שנה.

13. חשב ההתאחדות לכדורגל ישמש כמנהל הכספים הראשי הכפוף ישירות למנכ"ל ההתאחדות. מועד מינויו הראשון יחל שנה ממועד פרסום דוח זה. כל חמש שנים תבצע ההתאחדות רוטציה בתפקיד זה, תוך קביעת איסור העסקה עתידי בהתאחדות לכדורגל בתפקיד אחר או באחת הקבוצות למשך שלוש שנים מתום כהונתו. כל התקשרות או תשלום או מכרז (לרבות בכל הנוגע לכוח אדם ולשכר) יותנו בחתימה של חשב ההתאחדות, לצד חתימת המנכ"ל, במסגרת חובת כפל החתימות, שהיא אבן יסוד בכללי מנהל תקין. מנכ"ל ההתאחדות לא יהיה רשאי להביא לפיטורי החשב ללא אישור מליאת מזכירות ההתאחדות לכדורגל.

14. הוועדה מוצאת כי עיסוקה של ההתאחדות לכדורגל בהנהגת הליגות המקצועניות פוגע בתפקידים הציבוריים האחרים שלה, ובכלל זה הנהגת הליגות החצי-מקצועניות, הנהגת ליגות הילדים, הנערים והנוער, הבאת הנבחרות הלאומיות להישגים, עידוד פעילות כדורגל נשים, קיום תחרויות גביע המדינה וגביע הטוטו וקידום תדמית משחק הכדורגל בישראל. יתר על כן, הוועדה מוצאת כי העיסוק בליגות המקצועניות יוצר ניגודי עניינים ואינטרסים הפוגעים הן בענף ובתדמיתו והן ביכולתן של הקבוצות המקצועניות להשיא את נכסיהן המסחריים והשיווקיים. לפיכך, הוועדה קובעת כי על ההתאחדות לאפשר לקבוצות שתי הליגות המקצועניות להקים **מנהלת ליגה**, שתעסוק בארגון וברישי תחרויות המקצועניות, וכן בשיווק ובקידום האינטרסים המסחריים המשותפים, לרבות בכלי התקשורת השונים. הרחבה בדבר אופי התנהלותה של מנהלת הליגה ראה בתת-הפרק הרלוונטי בתום חלק זה.

15. על אף האמור לעיל, הוועדה מוטרדת ממתן אפשרות למנהלת הליגה לקבוע את חלוקת התקציבים וההכנסות, או מקביעת כללי עלייה וירידה של קבוצות בין שתי הליגות המקצועניות ובין לבין הליגות החצי-מקצועניות. זאת, משום החשש כי קבוצות קטנות (לרבות קבוצות פריפריה) יידחקו על ידי הקבוצות הגדולות והחזקות. לפיכך, הוועדה ממליצה על הקמתה של **ועדת תיאום ותקציבים**, שבה ייטלו חלק כל בעלי האינטרס השונים, לרבות נציגים שייצגו את האינטרס הציבורי. בוועדה יהיו חברים נציג המועצה הלאומית לספורט, נשיא לשכת המבקרים הפנימיים (או מבקר פנים מטעמו), נציג ההתאחדות לכדורגל (שתייצג, בין היתר, את האינטרס של הליגות החצי-מקצועניות ואת האינטרס הציבורי לשפר את תדמית הכדורגל הישראלי), נציג טוטו-ווינר ונציג מנהלת הליגה. כל עוד לא הוקמו מנהלת הליגה ו/או המועצה הלאומית לספורט, תפעל

הוועדה בהרכב חסר. מבלי לגרוע בהמלצות יתר סעיפי הדוח, יהיו תפקידי הוועדה, בין היתר, קביעת הקריטריונים לחלוקת תקציבי הטוטו-ווינר ויתר הכנסות הליגות המקצועניות, וכן קביעת כללי העלייה והירידה בין שתי הליגות המקצועניות ובין לבין הליגות החצי-מקצועניות. בנוסף יוטלו עליה תפקידים כאמור ביתר סעיפי דוח זה.

16. לאור ההמלצה להקים מנהלת ליגה, ברי כי המנגנון הניהולי של ההתאחדות לכדורגל יצומצם, ולכן על המועצה להסדר ההימורים בספורט לפעול להפחתת חלק מההעברות הכספיות להתאחדות לכדורגל שיעדן הסופי הוא ההתאחדות עצמה (במסגרת חוק הספורט) ולהפנות כספים אלה למנהלת הליגה.

17. על משרד התרבות והספורט להוביל הצעת חוק ממשלתית לתיקון חוק הספורט כך שיבוטל החיוב להעביר חלק מכספי קבוצות הכדורגל (4% כיום) למרכזי הספורט. כל הכספים שייחסכו מכך יועברו להגדלת חלקן של קבוצות הכדורגל.

18. לאור ההמלצה להקמת מנהלת ליגה, אין הוועדה סבורה כי קיים עוד צורך להפריד את איגוד השופטים מההתאחדות לכדורגל. משעה שנציגי הקבוצות בשתי הליגות המקצועניות יוצאים ממסגרת ההתאחדות ומתאגדים בגוף נפרד, לא קיים עוד ניגוד עניינים בין איגוד השופטים לבין ההתאחדות לכדורגל. מובן, כי חייבת להישמר הפרדה מוחלטת בין מנהלת הליגה ו/או הקבוצות ונציגיהן, לבין איגוד השופטים, ועל ההתאחדות לכדורגל לוודא קיומן של הפרדה ואי-תלות אלה.

19. נתנו דעתנו לסוגיית תקצוב מניעת אלימות ותופעות הגזענות, אך העיסוק בנושא יוחד למועצה למניעת אלימות בספורט, העושה מלאכת קודש. על כן, אנו ממליצים, כי המועצה להסדר ההימורים בספורט תוסיף לתמוך בפעילות המועצה.

20. על המועצה להסדר ההימורים בספורט, וכן על כל גוף ציבורי אחר, להעביר כספים לעידוד קבוצות כדורגל ישירות לקבוצות. כל העברת כספי קבוצות באמצעות גופים שלישיים (להלן "עמותות צינור"), לרבות ההתאחדות לכדורגל או מרכזי הספורט – תיאסר. יצוין, בהקשר זה, כי הכלל לפיו תמיכת המדינה במוסדות ציבור מיועדת לפעילות שמקיימים גופים אלה ולא לגופים עצמם יחול אף בענייננו. במקרה דנן עסקינן בפעילויות ספורט אותן מבצעות הקבוצות ולא המרכזים או ההתאחדות. ביצוע הפעילות הנתמכת על ידי גוף אחר מהגוף מקבל התמיכה, אינו ראוי בעינינו ואינו יעיל. יצוין, כי לגבי תמיכת משרדי ממשלה במוסדות ציבור הדבר נאסר מפורשות, כאקט הסותר את לשון חוק יסודות התקציב ואת תכליתו. מן הראוי שהכלל יחול גם על הקצבות המועצה להסדר ההימורים בספורט וגורמים ציבוריים אחרים. בנוסף, מנגנון תמיכה באמצעות גורם מתווך אינו מאפשר לפקח על הפעילות הנתמכת ולבצע את פעולות הביקורת הנדרשות. מצב

זה אף עלול לגרום לכך שמוסדות ציבור ישמשו מסווה או צינור לגופים ו/או לגורמים אשר כשלעצמם אינם זכאים לתמיכת המדינה, למשל, מחמת היותם פועלים באופן לא תקין, אינם עומדים בתנאי הסף או מכל סיבה אחרת. זאת ועוד, עמותות צינור עלולות לעשות שימוש בכספי הציבור בכדי לצבור כוח על חשבון המוטבים או להעדיף ביניהם באופן בלתי שוויוני ומפלה, ללא פיקוח ובקרה נאותים של הגוף הציבורי שהקצה כספים אלו במקור. לפיכך, פעילות אשר הגופים המבקשים עברה תמיכה אינם מקיימים אותה בעצמם – אלא מבוצעת בפועל על ידי אחרים, תאגידים או פרטים, אינה ראויה לתמיכה. ראה לעניין זה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.2005 מיום 18.8.09 בעניין תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

21. המועצה להסדר ההימורים בספורט תפרסם את כל נוהלי הקצאת כספים, הקצבות והעברות בפועל. נהלים אלו יעודכנו באופן שוטף ויפורסמו באתר המועצה להסדר ההימורים בספורט וכן באתר ההתאחדות לכדורגל.

מנהלת ליגה

בין יתר התפקידים שתוארו לעיל, נוטלת על עצמה, כאמור, ההתאחדות לכדורגל את ניהול, פיקוח, רישוי וארגון כלל תחרויות הכדורגל בישראל. אלא שהתחרויות בישראל, ובפרט בליגת העל, סובלות מתדמית ציבורית ירודה, מאלימות גוברת על הדשא וביציעים, ומחוסר אמון בניהול הקיים.

הוועדה מאבחנת וקובעת כי, מחד גיסא, עומס עיסוקי ההתאחדות מקשה על ההתמקדות בשליחותה החשובה ביותר: הטיפול בליגות החצי-מקצועיות ובעידוד פעילות הילדים, הנערים והנוער (ובכך נפגע אנושות בסיס הפירמידה שעליה אמור לצמוח הענף כולו); ומאידך גיסא, הכשלים המבניים בהתאחדות, המובילים לניגודי העניינים והעדר השקיפות, מאפשרים את ההתנהלות הכושלת בניהול הליגות המקצועניות שבה אנו חוזים, לדאבוננו, במשך שנים.

הליגות המקצועניות הינן נושאות הדגל של משחק הכדורגל בישראל. המועדונים המקצועניים החברים בליגות הם בבחינת גופי הניהול והביצוע של המשחק, בהיותם מנהלים ישירות את המשאבים העומדים לרשות הענף, הן בתחום תשתיות הכדורגל בישראל, הן בתחום הילדים, הנערים והנוער, והן בתחום השחקנים המקצועניים. ברם, חלק ממשאבים אלה, ובפרט משאבי הפרסום והמסחור, אינם מופקדים בידם באופן ישיר, אלא הופקעו לטובת ההתאחדות.

הוועדה מוצאת בהפקעה זו משום פגיעה בפוטנציאל פיתוח המשאבים, הבולטת במיוחד על רקע מצוקת המשאבים הכללית ממנה סובל הענף בישראל.

יתר על כן, הוועדה מצאה כי באמצעות קריטריון רישוי מגדירה אופ"א, כמו גם ליגות מתקדמות באירופה, תנאים בסיסיים להשתתפות בתחרויות, ובאמצעות זאת מקדמת את רמת הענף בכל תחומי המשחק. במסגרת זו ניתנות העדפות לאימון ולטיפוח של שחקנים צעירים, מבטיחים רמת ניהול וארגון הולמת וכן אספקת תשתיות נוחות ובטוחות לצופים ולתקשורת, מסייעים לשיפור היכולת הכלכלית של המועדונים, מגדילים את השקיפות והאמינות שלהם ומחזקים את המוניטין הנלווה למשחק, שהוא תנאי הכרחי להמשך צמיחתו של דור חדש ומבטיח ותמיכת ציבור האוהדים בו. ברם, קריטריוני רישוי המועדונים בישראל (ולמעשה, הרגולציה למועדונים בישראל), בסיסיים ורחוקים עד מאוד מהדרישות לקבוצות המשתתפות בתחרויות אופ"א, כמו גם מן הדרישות ממועדונים במדינות כדורגל מתפתחות, המבקשות גם כי באמצעות משחק הכדורגל תשתפר תשתית הספורט ויקודמו ערכים חברתיים.

נוסף לניהול הלקוי ולהעדר קריטריונים מספקים לרישוי, ההתאחדות לכדורגל אינה משווקת את ליגת העל כהלכה ומתקשרת בהסכמי טלוויזיה הפוגעים במוצר. משכך, מתקיימת בשנים האחרונות ירידה משמעותית במספר הצופים, לא רק ביציעים, אלא גם באמצעות מסכי הטלוויזיה.

בישראל שתי ליגות מקצועניות, מספר דומה למספר הליגות במדינות אירופה המפותחות, אולם ביחס למספר התושבים – מספר הגדול בהרבה מהממוצע האירופי. הדבר מפחית את יכולת הפיקוח על פשיעה, הלבנת הון ומכירת משחקים בקרב קבוצות מקצועניות.

על פי ממצאי הוועדה, בכל ליגות הכדורגל המתקדמות באירופה מונתה מנהלת ליגה לניהול הליגות המקצועניות. מנהלות הליגה מתנהלות בצורות ובאופנים שונים, אך כולן על בסיס ההנחה כי יש צורך בגוף מקצועני אשר יקדיש כל תשומת לבו לליגות המקצועניות, יקדם אותן, ינהל אותן באופן מקצועני מתקדם ובאוריינטציה מסחרית ויפקח אחר התנהלותן.

דוגמה בולטת היא מנהלת הליגה בגרמניה, המורכבת מ-36 קבוצות הבונדסליגה בליגות הראשונה והשנייה ומנוהלת על ידן. למנהלת שתי חברות-בנות - האחת אחראית לניהול התחרויות והמערך המסחרי, והאחרת להפקת המוצר והפצתו וכן לנושאי תקשורת ומדיה אחרים.

הליגה מופעלת אפוא ישירות בידי בעלי האינטרס המקצועי, כאשר ההתאחדות היא נותן שירותים בלבד. מערכות רישוי ובקרה מתקדמות מהוות בסיס להצלחה וממששות בסיס לקריטריונים לתגמול. ליגה זו תוכל להוות מודל ודוגמה באופנים רבים, בהיותה מודל לקידום הענף, לפיתוח כישרונות וכלי קהילתי מן המדרגה הראשונה, המקיים את מלוא התכליות אותן שואפת המדינה לקדם באמצעות הכדורגל.

הוועדה קובעת כי ועדת התיאום והתקציבים, אחראית לפעול בתוך ארבעה חודשים מיום פרסום דוח זה על מנת להקים מנהלת ליגה, אשר תחל לפעול ביום 1 ביוני 2013, ותנהל באופן רשמי את הליגות המקצועניות בישראל החל בתחילת עונת המשחקים 2013/14, על בסיס העקרונות המפורטים להלן:

א. בטרם תעביר המועצה להסדר ההימורים בספורט, או כל גוף ציבורי אחר, ובפרט הרשויות המקומיות, את ההקצבה או הסיוע השנתיים לקבוצות, תידרש כל קבוצה להוכיח עמידה **בתנאי בסיס** (תקנון רישוי) אשר יבטיחו השקעות מספקות בטיפול מחלקות נוער (ילדים, נערים, נוער), קהילה, קשרי אוהדים וחינוך, תשתיות ומתקנים מורשים, ניהול וארגון ובעלי תפקידים הולמים, וכן עמידה בתנאי שקיפות והתנהלות כלכלית יציבה. במסגרת זו, יצטרכו הקבוצות להראות מינוי של בעלי התפקידים הבאים לכל הפחות: מנכ"ל, מזכיר (אדמיניסטרטיבי), מנהל שיווק, ראש תוכנית פיתוח נוער (בעל תעודת B אופ"א), מנהל כספים, מאמן ראשי (בעל תעודה מקבילה לתעודת A אופ"א), קצין ביטחון, רופא, פיזיותרפיסט, מאמן נוער לכל קבוצה (בעל תעודה מקבילה לתעודת B אופ"א לכל מאמן), קצין תקשורת ונציג קשרי אוהדים וקהילה.

ב. תקנון הרישוי וכן תקנון הפעילות של מנהלת הליגה ינוסחו על ידי ועדה מקצועית שיבחרו לעצמם נציגי הקבוצות המקצועניות בליגת העל, ויובאו לאישור ועדת התיאום והתקציבים. אנו ממליצים, כי חתימת הסכם השיווק החדש של הטוטו-ווינר תותנה באישור הקמתה של מנהלת ליגה כאמור. הוועדה תגיש המלצותיה לאישור ועדת התיאום והתקציבים בתוך שישה חודשים מכינוסה, ותקנון הרישוי יחול החל בעונת המשחקים 2013/14.

ג. מעת החלת התקנונים, קבוצה מקצוענית אשר לא תעמוד בתנאיהם, תאבד זכותה לרישוי לעונת המשחקים ו/או יעוכבו כספים עבודה, בהתאם להחלטת ועדת התיאום והתקציבים.

ד. מנהלת הליגה תפעיל בטווח הארוך שתי ליגות מקצועניות בלבד. אולם, בשלב הראשון תוקם מנהלת הליגה לליגת העל בלבד. שנתיים לאחר הקמתה תבחן ועדת התיאום והתקציבים את

הרחבתה לליגה המקצוענית השנייה. יתר הליגות תהינה ליגות כדורגל חובבני/חצי-מקצועני, שינוהלו על ידי ההתאחדות לכדורגל.

ה. מנהלת הליגה תהיה חייבת לשכור מההתאחדות לכדורגל שירותי שיפוט וכן כל שירות אחר עליו תחליט ועדת התיאום והתקציבים.

ב. קבוצות הכדורגל

הוועדה בחנה את המבנה המשפטי של קבוצות הכדורגל כיום וראתה כי אין כל מבנה אחיד לקבוצות. במסגרת זו, חלק מהקבוצות פועלות כעמותות או כחברות לתועלת הציבור, ואילו חלק מהן כחברות רגילות. הבעלות בחברות לעתים מתבטאת בבעלות במניות הקבוצה, ולעתים מתבטאת בבעלות על חברת הניהול בלבד. לפיכך, בחרה הוועדה להציג את ראייתה בדבר הבעלות על הקבוצה ודרך התנהלותה ובהתאם להמליץ את המלצותיה.

הוועדה סבורה, כי קבוצת הכדורגל מהווה חלק מהקהילה, היא מהווה מקום לפעילות חיונית של ילדים ונוער, מודל לחיקוי של הסביבה, וכן מקום להזדהות של קהל רחב. הצד הציבורי של הכדורגל הוא זה המביא את המדינה על גופיה השונים לתמוך בקבוצות. לאור העובדה שנוסף על היותו של הכדורגל עסק מסחרי רגיל, הוא אמור לשמש גם מרכז קהילתי, אנו ממליצים שמבנה קבוצות הכדורגל יותאם לעקרונות אלה. ההתאמה הנדרשת קשורה למספר מישורים, בהם נעסוק להלן:

א. הבעלות בקבוצות הכדורגל.

ב. מבנה הקבוצות.

ג. מעורבות גורמים בלתי תלויים או אוהדים במסגרת הפעילות של הקבוצות.

ד. פרסום וגילוי של ההתנהלות הכספית של הקבוצות.

הבעלות בקבוצות הכדורגל

לאור ציבוריותו של הכדורגל הוועדה ממליצה לקבוע מנגנון לאישור הבעלות על קבוצת כדורגל. לדעתנו, הכללים אינם יכולים להיות מפורטים ומייצגים, שכן קביעת כללים רבים מדי עלולה להביא לאי-כניסתם של גורמים ראויים. מוצע, כי המנגנון האמור יחול על כל מי שמחזיק 5% ויותר מהבעלות בקבוצת כדורגל.

א. על כן, כל מי המבקש להיות בעלים של קבוצת כדורגל יעמוד בכללים הבאים:

ב. לא עבר עבירה מסוג עוון או פשע, וכן לא קיבל מימון מאדם שעבר עבירה מסוג עוון או פשע, אלא אם התיר זאת אב בית הדין לאחר שבחן את נסיבות העבירה ונימק את החלטתו או שהעבירה נמחקה.

ג. הוכיח את יכולתו הכלכלית בפני הבקרה התקציבית והעמיד את הערבויות הנדרשות על ידה.

ד. אינו בעלים של קבוצה אחרת בשתי הליגות העליונות.

ה. כשירותו (Fit and Proper) אושרה על ידי ועדה של שלושה בראשות אב בית הדין של ההתאחדות לכדורגל, במתכונת ועדת ההיתרים לרכישת אחזקה מהותית בבנק, הפועלת במסגרת בנק ישראל והפיקוח על הבנקים. אישור זה מטרתו לבחון (מעבר לעבר פלילי כאמור בסעיף א' לעיל) את פעילותו הנורמטיבית של הפונה ותרומתו לחברה, את מקור הונו ואת שותפיו העסקיים, לפני שהוא מבקש להיות בעלים של גוף שיש לו צד ציבורי הכולל גם אחריות לילדים, לנערים ולנוער. שיקול הדעת שיינתן לוועדה - ראוי שיהיה רחב בכדי שניתן יהיה למנוע כניסת גורמים לא נורמטיביים ו/או לא חינוכיים לענף, אשר לא ראוי לאפשר להם לשלוט בפעילות קהילתית שילדים רבים מעורבים בה, אף אם הם אינם בעלי עבר פלילי.

ו. בנוסף לאמור ראתה הוועדה מקום לקבוע כי בעלים לא יהיה רשאי לנהל קבוצת כדורגל באמצעות ייפוי כוח בלתי חוזר לגורם אחר. זאת, על מנת למנוע מצב שבו מקבל ייפוי הכוח הבלתי חוזר אינו עמד לבחינה של האמור בסעיפים א' – ד' לעיל.

ז. כמו כן מוצע כי מי שחדל להיות בעלים של קבוצה לא יהיה רשאי להיות בעלים בקבוצה אחרת לפני שחלפו שנתיים מיום שחדל להיות הבעלים של אותה קבוצה.

מבנה קבוצות הכדורגל

הוועדה בחנה את המבנים המשפטיים הקיימים של קבוצות הכדורגל וממליצה לקבוע שני מודלים למבנה בעלות בקבוצת כדורגל: מודל של קבוצות אשר להן בסיס כספי פרטי עצמאי, שאינן נהנות כלל מכספי הציבור (בין אם מדובר בכספי ממשלה, בין אם כספי רשויות מקומיות או כספי המועצה להסדר ההימורים בספורט, שאינם עבור זכויות שידור), בין בכסף ובין בשווה כסף, ומכל טובת הנאה ישירה או עקיפה (למשל, על ידי שימוש חינוך במתקנים השייכים לרשויות); ומודל של קבוצות הנהנות במישרין או בעקיפין מכספי הציבור:

קבוצות ללא תמיכה

א. קבוצות ללא תמיכה יכולות להתנהל גם כחברות בע"מ.

ב. קבוצות כאמור, בהיותן גוף עסקי, מומלץ כי רשויות מע"מ יכירו בהן כעוסק וכך יהיו רשאיות לקזז מס תשומות.

ג. לאור האופי הציבורי של הפעילות, יש לדעתנו לחייב את החברות בעלות הזכויות בקבוצה בכהונת שני דירקטורים בלתי תלויים לפחות (כהגדרתם להלן), שכהונתם אושרה על ידי אב בית הדין לערעורים, שבחן, בין היתר, את אי-תלותם ואת כשירותם לשמש כדירקטורים (בדומה למבחנים הקבועים לגבי דירקטור בחברה ממשלתית). דירקטורים אלה יהיו רוב בוועדת הביקורת של החברה, בכדי שעין ציבורית תבחן את העסקאות הנעשות בידי החברה. הדירקטורים, כמו בכל חברה, ייבחרו על ידי אסיפת בעלי המניות.

ד. בנוסף תידרש חברה כאמור, למרות היותה פרטית, לפרסם לציבור דוחות כספיים שנתיים מבוקרים על ידי רואה חשבון, עד ל-31 במרץ של כל שנה לגבי השנה הקודמת, ודוחות כספיים סקורים לעונה, כלומר לתקופה שבין 1 בספטמבר לבין 31 באוגוסט של השנה העוקבת, וזאת עד ליום 30 בנובמבר של אותה שנה. לדעת הוועדה, בקבוצות שאינן נתמכות בידי הציבור, די בדירקטורים הבלתי תלויים ובפרסום הדוחות כדי ליתן מענה להיבט הציבורי של פעילותן. קבוצות שלא תעמודנה בתנאים האמורים תיפסלנה מפעילות בכדורגל הישראלי.

קבוצות נתמכות

א. על קבוצות הבחורות ליהנות מכספי ציבור, לכלול מרכיבים ציבוריים רבים יותר בפעילותן, כמפורט להלן. הוועדה שמה לנגד עיניה את חשיבות פעילותם של אנשים פרטיים בענף ואינה מעוניינת להקשות על המשך פעילותם. המבנה המוצע בא לאזן אפוא בין האינטרסים הפרטיים של גורמים אלה לבין האינטרסים הציבוריים. לכן, לצד ההכבדה בכל הקשור לניהול קבוצה בדרך זו, הוועדה ממליצה כי הקבוצות יאושרו כמוסדות ציבור לפי סעיף 9(2) וסעיף 46 לפקודת מס הכנסה, כדי לתמרץ תורמים שיהנו מזיכוי מס בגין תרומתם. על הממשלה לוודא כי המלצה זו תאומץ.

ב. קבוצות כאמור יתאגדו במסגרת עמותה או חברה לתועלת הציבור, חל"צ, שלהן ועד מנהל של שבעה אנשים לפחות.

ג. זכויות הניהול יועברו לגוף פרטי במסגרת הסכם שיהיה לארבע שנים לכל היותר, תקופה המאפשרת ביסוס ניהולי תוך מתן אפשרות לשינוי, אם נדרש כזה, כעבור זמן סביר. בנסיבות מיוחדות, דוגמת השקעה חריגה בנוער המחייבת תקופה השקעה ארוכה יותר,

תהא העמותה רשאית לחתום על הסכם לתקופה של עד שש שנים. עם זאת, במקרה זה העמותה חייבת לנמק את ההחלטה ולפרסם ההחלטה על נימוקיה לציבור.

המפורטים להלן יהיו זכאים ללא תנאי להיות חברים באסיפה הכללית:

1. שחקני הקבוצה מעל גיל 18.
 2. הורי השחקנים שלא עברו את גיל 18.
 3. כל בעלי המנויים של הקבוצה.
 4. מאמנים וצוות מקצועי.
- חברי העמותה יבחרו ארבעה מתוך חברי הוועד המנהל, שימנה שבעה חברים. כל הארבעה יהיו בלתי תלויים (רוב בלתי תלוי). בלתי תלוי בהקשר זה משמעו מי שלא היו לו בשנתיים שקדמו למינוי קשרים אישיים, משפחתיים או עסקיים עם בעלי השליטה ו/או עם נושאי משרה בחברת הניהול של הקבוצה.

- ד. חברי הוועד המנהל הבלתי תלויים ייבחרו לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים.
- ה. שלושת חברי הוועד המנהל האחרים ייבחרו בידי חברת הניהול של הקבוצה.
- ו. הבחירות באסיפה הכללית לארבעת חברי הוועד הבלתי תלויים יהיו חשאיות ואישיות ויפוקחו בידי גורם חיצוני אובייקטיבי.

ז. הוועד המנהל יקבל את ההחלטות העקרוניות הקשורות בקבוצה, והראשונה בהן היא בחירת הגורם שינהל את הקבוצה למשך ארבע שנים. את הליך הבחירה של חברת הניהול ינהלו, מטבע הדברים, רק ארבעת חברי הוועד הבלתי תלויים, ללא נציגי חברת הניהול, שטרם מונו בעיתוי זה. בנוסף, תימסר סמכות ייחודית לוועד המנהל בנושאים הבאים:

1. עסקה בין הקבוצה לבין מי שיש לו אינטרס בחברת הניהול או בעמותה, וכן עסקאות המקנות טובות הנאה ישירות או עקיפות לחברת הניהול, או לבעל אינטרס בה, או לקרובו של בעל האינטרס, או להפך.

2. הפסקת הסכם התקשרות עם חברת ניהול במהלך תקופת ההתקשרות.
3. שינוי שם וסמל הקבוצה, שייעשו רק ברוב של 80% מחברי הוועד המנהל.

ח. הניהול השוטף יימסר לידי חברת הניהול.

- ט. כל הכנסות הקבוצה יהיו של העמותה/החל"צ, וחברת הניהול תהיה זכאית ל-2% מהכנסות הקבוצה.

י. חברת הניהול תבקר את תקציב העמותה ותעמיד ערבויות לפי דרישת הבקרה התקציבית.

יא. בכל קבוצה יועסקו בעלי התפקידים הבאים, לכל הפחות: איש כספים מבקר ואיש קשר לקהילה.

יב. קבוצה בליגה העליונה תחויב לפעול לקידום הקמת עמותת אוהדים.

יג. העמותה תהיה רשאית לבטל את הסכם הניהול באחד מן המקרים הבאים:

1. חברת הניהול כשלה בהעמדת ערבויות מתאימות לבקרה התקציבית.

2. בעלי השליטה בחברת הניהול נכנסו להליכי פירוק או פשיטת רגל.

3. הקבוצה ירדה ליגה.

4. הוגש כתב אישום בעבירה מסוג עוון או פשע כנגד מי מבעלי השליטה בחברת הניהול.

יד. העמותה תעמוד בתנאי ניהול תקין של רשם העמותות, ובנוסף תפרסם לציבור דוחות כספיים שנתיים מבוקרים עד ל-31 במרץ של כל שנה בשל השנה הקודמת, וכן דוחות כספיים סקורים לעונה, כלומר לתקופה שבין 1 בספטמבר ל-31 באוגוסט של כל שנה, שיפורסמו עד ל-30 בנובמבר של אותה שנה.

המבנה המוצע לעיל נותן, לטעמנו, מענה הולם לצרכים ולאינטרסים השונים הכרוכים בניהול קבוצת כדורגל, תוך שמירה על הפן הציבורי שלה, בשים לב לכספי הציבור המושקעים בה.

תקופת מעבר

לנוכח החידוש שבמודלים הני"ל, והעובדה שתהליך אישור הקבוצות לצורך סעיף 46 לפקודת מס הכנסה מחייב זמן, הוועדה ממליצה לקבוע תקופת מעבר של שנתיים לצורך התכנסות לאחד המודלים, כך שרק בעונת המשחקים 2014/15 יידרשו הקבוצות לפעול במתכונת המפורטת לעיל. קבוצות שלא תעמודנה בתנאים האמורים תיפסלנה מפעילות בכדורגל הישראלי. עם זאת, קבוצות שלא יחתמו על התחייבות להשלים את התכנסותן לאחד משני המודלים לא יורשו לפעול כבר בעונת המשחקים 2013/14.

הבקרה התקציבית

ככלל מצאה הוועדה לנכון (למעט יו"ר הוועדה, שלא נטל חלק בדיון או בהחלטה בכל הנוגע לבקרה התקציבית) לציין את חשיבות הפעילות של הבקרה התקציבית וכן את התנהלותה. עם זאת, הוועדה ממליצה להוסיף מספר הערות הקשורות בבקרה התקציבית :

א. כפי שנעשה בשנים האחרונות, האחראי לבקרה התקציבית מן הראוי שייבחר במכרז לתקופה מוגבלת בת חמש שנים. מי שנבחר להיות האחראי לבקרה התקציבית ראוי שיהיה בלתי תלוי בקבוצות הכדורגל או בבעלי עניין בהן, היינו שאין לו כל קשר כלכלי או אישי עם הקבוצות או עם בעליהן במישרין או בעקיפין.

ב. אנו ממליצים כי ייערכו ביקורות במהלך העונה בכדי לזהות גירעונות צפויים ומשברים עוד בטרם סיום העונה, על בסיס כללי חשבונאות מצטברת.

ג. אנו ממליצים להשאיר את העיקרון של תקציב המינימום, אך סבורים כי יש להקטינו ולהעמידו על 10 מיליון ₪ לעונה.

ד. עם זאת, אנו ממליצים כי תקציב המינימום של קבוצה בשנת הפעילות הראשונה שלה בליגה העליונה יהיה של 8 מיליון ₪ ובשנת הפעילות השנייה – 9 מיליון ₪. בה בעת, בחנו את שאלת תקציב המקסימום וסברנו, שבכדי שלא ליצור פערים גדולים מדי בין הקבוצות, להגביר את התחרותיות ולמנוע לחצים אינפלציוניים בשכר, הפוגעים בטווח הארוך בעתיד הקבוצות והענף גם יחד, ראוי לקבוע תקציב מקסימום לקבוצות, שלא יעלה על 20% מעבר לתקציב הקבוצה בשנה הקודמת או מכל המקורות התקציביים שאינם הלוואות/השקעות בעלים – לפי הסכום הנמוך בין השניים.

ה. אנו ממליצים שהבקרה התקציבית תבקר אף את עמידתן של הקבוצות בתשלומים המגיעים לשחקנים ולמאמן, לרבות הבטחת הזכויות הסוציאליות המגיעות על פי חוק למאמנים, בדגש על מאמני הילדים והנוער.

ג. עבריינות ואלימות בכדורגל

1. מהעדויות שהובאו בפנינו בנושא מיגור האלימות אנו למדים כי דוח ועדת צור, בראשות הניצב (בדימוס) דוד צור, שמינתה שרת התרבות והספורט על מנת לבחון את סוגיית האלימות במגרשי הכדורגל, נתן מענה הולם לסוגיות שהובאו לידיעתנו, ואין לנו אפוא אלא להמליץ על יישומו.

2. בה בעת, מצאנו לנכון להתייחס באופן ספציפי לסוגיית מניעת אלימות במחלקות ילדים ונוער. זאת, מעבר למסקנות ועדת צור, שנגעו לנושא האלימות בליגות המקצועניות:

א. כפי שנעשה עם אוהדי הקבוצות הבוגרות, אנו ממליצים על פגישות שתתקיימנה בתחילת העונה ובמהלכה, על מנת להביא לתיאום ציפיות. בפגישות אלה, שינוהלו בצורה תרבותית ומנומסת, יעלו הצדדים את הבעיות ויציעו פתרונות משותפים. אנו מאמינים כי דיון שבמהלכו יסבירו המאמנים את חשיבות הדרך על התוצאה, יעיל יותר מכל עונש הרחקה וסנקציות מהסוג הזה.

ב. אנו ממליצים על הקמה של ועד הורים, שיהיה אחראי הן לקשר עם המועדון והן לקשר עם ההורים. ועד מהסוג הזה יוריד את הלחץ מהמועדון מצד אחד, ויספק כתובת לפניות ההורים מהצד השני.

ג. בהמשך, אנו ממליצים על הקמה של ועד הורים ארצי, שינהל הקשר מול ההתאחדות לכדורגל וגורמי ספורט אחרים. ועד הורים כזה יוכל לתרום לתחושה הטובה של הורים, ובנוסף, יקל על ההתאחדות לכדורגל, לדוגמה, כאשר זאת זקוקה למאגר מתנדבים לקראת אירועים גדולים (למשל, בעת אירוח טורניר יורו עד 21, שיתקיים בשנה הבאה).

ד. אנו ממליצים על יצירה של ניוזלטר להורים, שיהיה באחריות המועדון או באחריות ועד ההורים. בניוזלטר, שיכול להיות מודפס או להישלח בהודעות דואר אלקטרוני בכל תקופת זמן קבועה (בין שבוע לחודש), תעדכן ההנהלה את ההורים בנושאים שונים. ניוזלטר זה יקל על ניהול הקשר עם ההורים, וייצר אצלם תחושה של חשיבות ואכפתיות מצד המועדון. בהודעה זו ניתן לשלוח

הודעות רשמיות (דרישות תשלום, שינוי שעות אימון וכדומה), כמו גם חומרי העשרה (תפריטי מזון, מידע על בריאות הילד, ספרים מומלצים לקריאה, כנסים בנושא ספורט ובריאות וכדומה).

ה. אנו ממליצים לתגמל הורים "טובים", המתנהגים על פי תיאום הציפיות מול המערכת, ותורמים מזמנם וממרחם להשגת המטרות של מחלקת הנוער בפרט ומועדון הכדורגל בכלל. תגמול יכול להיות בצורה של תעודה, ציון לשבח בניוזלטר, כרטיסים למשחקי הקבוצה הבוגרת ועוד. המטרה היא להגדיר מהם הורים "טובים", ולעודד הורים רבים ככל האפשר לבחור בדרך המתאימה.

ו. דרכים נוספות לחזק את הקשר בין מחלקות הילדים והנוער לבין ההורים הן: לארגן טורנירים בין הורים לילדים/בין הורים למאמנים; ולייצר חלוקת עבודה יעילה, לפיה ההורים יהיו אחראים להיבטים המקצועיים של הילד בבית (תזונה בריאה, שעות שינה מספקות, אימוני כושר בזמן חופשות וכדומה), והמאמן אחראי להיבטים המקצועיים של הילד בזמן שהוא באחריותו.

ז. בסיכומו של דבר אנו מאמינים כי טכניקות של הכלה חברתית יעילות במניעת אלימות יותר מטכניקות של הדרה וניכור ההורים מהתהליך. בסופו של עניין, לכל הגורמים יש מטרה משותפת אחת, ולכן יש למצוא את הדרכים לשתף פעולה בצורה האפקטיבית והנעימה ביותר.

3. על ההתאחדות לכדורגל לפעול לטובת הקמתם של מועדוני אוהדים ולתת להם במה וביטוי להבעת עמדותיהם במסגרת ההתאחדות.

4. המלצה י"ד בפרק 4.1 של דוח ועדת צור קבעה:

"תופעת ההימורים הבלתי חוקיים וההון השחור המניע אותה משפיעים על טוהר המשחק ומושכים פנימה גורמים עבריינים שעלולים להשפיע על הגינות המשחק, תוך הפעלת אמצעים אלימים כנגד ספורטאים. אנו סבורים כי קיימת הלימה בין ההימורים הבלתי חוקיים ומעורבות אותם גורמים עבריינים, לרבות נוכחותם באירועי ספורט, לבין אלימות במגרשים, בין היתר, בשל ההשפעה שיש לגורמים אלה על הטיית מהלכי משחק או משחקים שלמים.

הוועדה התרשמה כי קיימת נכונות גבוהה להקמתו של כוח משטירי ייעודי, יחידה שתעסוק בנושא ההימורים הבלתי חוקיים הנוגעים לספורט ולטוהר המידות, ואשר פעילותה תמומן מתקציב חיצוני. היחידה תכלול יכולת מבצעית ותוכל להגיע למגרשים, במדים או ככוח סמוי, בהתאם להערכת מצב ארצית, על פי הרגישות והדרישה מהיחידות בשטח וללא צורך בתשלום נוסף של הקבוצות.

פעילות היחידה תסייע למאמץ המשולב לעקירת נגע ההימורים הבלתי חוקיים ומעורבות גורמים עבריינים בספורט, כמו גם למאמץ להפחתת האלימות במגרשים ולהשבת אמון הציבור בטוהר הספורט.

נבקש להוסיף על דברים נכוחים אלה את ההמלצות הבאות:

- א. על ועדת התיאום והתקציבים להגדיל את התקציב המופנה כיום לחקירת מכירת משחקים וכיוצ"ב, כך שמשרד החקירות יעסוק גם בתופעת ההימורים הבלתי חוקיים, והכול בתיאום עם משטרת ישראל.
- ב. על ועדת התיאום והתקציבים להזמין תוכנית פעולה למלחמה בתופעת ההימורים הבלתי חוקיים, באמצעות מכרז מסודר שייערך בין משרדי חקירות שונים, וזאת בתוך שנה ממועד דוח זה.

ד. מאמני הכדורגל

1. על רקע בעיית ניגוד העניינים המובנה בקשר שבין הדרכה בתשלום לבין הענקת הרישוי, אנו ממליצים כי גוף מדריך לא יהיה עוד גוף המעניק את הרישוי. אנו ממליצים על מבחנים כלליים (בדומה למבחני רישוי לרואי חשבון או לעורכי דין) שייקבעו כתנאי לקבלת תעודה, ואילו לצורך חידוש התעודה בכל שנתיים תחייב ההתאחדות לכדורגל את המאמנים בהדרכות בהיקף ובאיכות שייקבעו על ידה. תחום האימון והמידע בנושא ספורט משתנה ומתחדש כל הזמן. חשוב שמאמנים יעברו הכשרות כדי להתמקצע בתחומם. על כן, על ההתאחדות לכדורגל לחדול לאלתר מביצוע הדרכות בתשלום למאמנים (למעט הדרכות ברמת האימון הגבוהה ביותר), ולתת באופן שוויוני ובלתי מפלה זכויות לביצוע הדרכות כאלה, כאשר בחינת ההסמכה וההרשאה תבוצע על ידי ההתאחדות לכדורגל (בדומה למודל הקיים כיום לרואי חשבון ולעורכי דין).
2. יש לשמור על זכויותיהם של מאמנים בכל הדרגים. למאמן במחלקות ילדים ונוער חשיבות עצומה בטיפול דור העתיד של כדורגלנים בישראל, ולכן אנו ממליצים כי שמירת זכויות מאמני הילדים תפוקח בידי ההתאחדות לכדורגל, כפי שהיא מפקחת ומבקרת את חוזי המאמנים בליגות המקצועניות. זהו אינטרס של המאמן, של ההנהלה ושל הילדים ובני משפחותיהם. במסגרת זו, יש להקפיד על תשלום כל זכויות המאמן, כולל ביטוח, פיצויים, הבראה והפרשה לפנסיה, כפי שקובע החוק עבור כל עובד בישראל. יש להקפיד על עיגון זכויות העובדות משנה לשנה ולא להעסיק אותם מאמנים כל עונה. זאת על מנת להבטיח צבירת זכויות. לשון אחר, לחייב העסקה סדירה ויחסי עובד-מעביד בין הקבוצה לבין המאמן.
3. על מנת לחזק את מעמדם של המאמנים, על בתי הדין למנות דיין נפרד לשיפוט מאמנים, שיקיים את הדיונים בערכאה ביום דיונים נפרד.
4. מאמן שירשע בעבירה פלילית מסוג עוון או פשע תבוטל הרשאתו, אלא אם כן מצא אב בית הדין לערעורים כי נסיבות העבירה מאפשרות חריגה מכלל זה.
5. אנו ממליצים כי עם רישום הקבוצה בהתאחדות, יקפידו באגפי הנוער ובמועדונים, להביא אישור חתום הנושא את שם המאמן ואת חוזהו, על מנת לאפשר פיקוח אחר קיום

זכויות העבודה העולות מיחסי עובד-מעביד, שהן הבסיס לניהול תקין. כמו כן, אנו ממליצים, כי בסוף שנה תדווח מחלקת הנוער של כל קבוצה להתאחדות על עובדיה ועל ההוצאות בגינם. שקיפות המערכת תגביר את האמון של הציבור במועדון, ותבטיח ניהול תקין. במקרה שמועדון כדורגל מחליט באמצע העונה על פיטורי מאמן, עליו לערוך לו הליך שימוע מסודר ולהסדיר את פיטוריו באופן פורמאלי. כאשר מופסקת עבודת מאמן באמצע העונה, על המועדון להבטיח תשלום עד תום תקופת החוזה, ללא תלות בהחלטות בית הדין של ההתאחדות.

ה. ילדים, נערים ונוער

הוועדה התרשמה מיוזמתה של בספורט עמותת "ערכים בספורט", פרי חזונו של ד"ר לורנס רובין, שהבחין כי ילדים הפעילים במסגרות ספורט תחרותיות, אינם סופגים תכנים ערכיים וחשובים במיוחד לאלימות במגרשי הספורט. על פי העמותה, חל בשנים האחרונות פחות במספר הספורטאים המקצוענים הנתפסים בציבור כמופת לרמה מוסרית וערכית גבוהה, היכולים לשמש דוגמא חיובית לבני נוער.

יצוין, כי "ערכים בספורט" מפעילה תוכנית חינוכית ייחודית, המיועדת לילדים ובני נוער המשתתפים בחוגי ספורט, לרבות במסגרת תחרותית. באמצעות שיחות, פעילות ספורטיבית, אימונים ומצבים במגרש, לומדים המשתתפים בתוכנית על ערכים ועל דרך ארץ. מטרת "ערכים בספורט" היא להפוך את הספורטאי המשתתף לאדם טוב יותר ולא רק לשפר את הישגיו בספורט. יודגש, כי בעולם העסקי והציבורי כאחד, מדידה לצורך קידום מטרות היא כלי ניהולי חשוב ומהותי. שימוש בכלי מדידה הולמים היא אפוא הדרך היחידה לקידום ערכים.

1. הוועדה מציינת לשבח את היוזמה ואף מצאה לנכון להפנות את קוראי הדוח למודל הפעולה ולתוכניות ההדרכה שהכינה העמותה. מבלי להמליץ על שימוש במודל זה או אחר, בעמותה זו או אחרת, אשר במימון ציבורי מחייב מכרז, אנו ממליצים, כי המועצה למניעת אלימות בספורט, באמצעות מבחני התמיכה של משרד התרבות והספורט, תתמוך בעמותות שעניינן קידום ערכים בספורט, לרבות מניעת אלימות. הוועדה ממליצה, כי קבוצות אשר לא יפעילו תוכניות מסוג זה לא יקבלו את מלוא התמיכה הניתנת כיום על ידי הטוטו-ווינר. בהתאם לתקנון הרישוי כאמור בתת-פרק מנהלת הליגה לעיל וכתנאי לקבלת כספים מהטוטו-ווינר או מכל גוף ציבורי אחר (ובפרט הרשויות המקומיות), תידרש כל קבוצה בליגת העל כדלקמן:

א. להקים ולהפעיל מחלקת נוער בתקציב מינימאלי שנתי שתקבע מנהלת הליגה באישור ועדת התיאום והתקציבים. מחלקות הנוער יאוגדו כעמותות נפרדות, תוך הפרדה משפטית וחשבונאית מוחלטת.

ב. להקים ולהפעיל לכל הפחות את קבוצות הנערים והנוער הבאות: גילאים 15 - 19, קבוצה אחת בגילאי 10 - 14, קבוצה אחת מתחת לגיל 10 וקבוצת נשים עד גיל 19.

ג. להגיש תוכניות לפיתוח מחלקת הנוער לתקופה שבין 3-7 שנים לאישור ועדת התיאום והתקציבים. התוכניות יכללו יעדים, מטרות, ארגון, מנהלה, תפעול, פיתוח תשתיות,

משאבים כלכליים, תוכנית חינוכית, רפואה, סקירה ומשוב. קבוצה מועמדת שלא תעמוד במבחן ועדת התיאום והתקציבים לעניין זה, ולא תוכיח התקדמות ביישום תוכנית זו, תאבד זכותה לרישוי ו/או יעוכבו כספים עבורה.

ד. לכל קבוצת נוער יהיה מאמן בעל תעודה המקבילה לתעודת אימון B של אופ"א.
ה. קבוצות אשר יקימו ויפעילו שתי קבוצות נערים, נוער ונשים נוספות, וימנו עוד שני מאמנים בעלי תעודה המקבילה לתעודת B של אופ"א, יתוגמלו על כך על ידי הטוטו-ווינר, ובמידת האפשר גם על ידי הרשויות המקומיות במגבלות תקציביות.

2. לעניין מעורבותם של ילדים בכדורגל מתחת לגיל 12, כמפורט להלן מצאה הוועדה, כי קיימת תמימות דעים גורפת בקרב מאמנים, מנהלים, שחקני עבר, פסיכולוגים ואנשי מקצוע נוספים אשר הופיעו בפני הוועדה, לפיה יש לבטל את שיטת הדירוג הקיימת. בהקשר זה, לדוגמה, משרד התרבות והספורט מצא לנכון במרבית ענפי הספורט ובכל משחקי הכדור לתמוך כספית בספורטאים מגיל 13 ומעלה בלבד. בשל כך הוועדה ממליצה, כי יבוטלו הן הליגה והן שיטת הגביע עד גיל 12, וכי מחלקות הילדים תהפוכנה לחובבניות עד גיל זה. המשחקים ייערכו בשיטת טורנירים אזוריים, אשר יאורגנו על ידי ההתאחדות לכדורגל (לצד טורנירים של משחקי ידידות, אשר יאורגנו על ידי הקבוצות עצמן), ולא במסגרת ליגות. בנוסף, לא תהיה בחינה על פי כל כלי מדידה ארציים/מחוזיים אחרים. הליגות התחרותיות תבוטלנה אפוא בהתאם.

הרקע להמלצתנו לבטל את השיטה התחרותית במסגרת ליגות הינו כדלקמן:

א. בשיטה הקיימת המאמנים עובדים ומתוגמלים על פי מדדים לטווח הקצר, קרי ניצחונות במשחקים. שיטה זו איננה שמה דגש על הכשרת הילד והפיכתו לספורטאי.

ב. בשיטה התחרותית ירכיב המאמן שחקנים טובים למשחקים וזאת במטרה לנצח את המשחק. העדפת המאמנים תהא שחקנים פחות טובים לגילם יישבו על הספסל, אף אם הפוטנציאל העתידי הגלום בהם גבוה יותר. ברם, מחקרים הוכיחו כי רק לאחר שילד עבר את גיל ההתבגרות ניתן לבחון את הצלחתו העתידית כספורטאי מקצועני. פעמים רבות, כאשר אנו "מוותרים" על ילדים בגיל מוקדם, נפסיד אותם כמקצוענים. לעומת זאת, שחקנים אשר נחשבו טובים עד גיל 12, לעתים, לאחר גיל ההתבגרות, נחלשו.

ג. הוועדה מצאה, כי שיטת התחרויות יוצרת מתח רב הן אצל השחקנים והן אצל ההורים. אצל השחקנים, הרצון העז לנצח במשחק תחרותי, עלול להוביל לאלימות פיזית או מילולית, זאת כתוצאה מתסכול. עבור ההורים, הרצון לראות את ילדיהם מנצחים מעודד אותם לקרוא ולצעוק אליהם מהציע. שיטת תגמולים, על בסיס מטרות לטווח ארוך, תקטין את המתח היומיומי בו נמצאים הורים וילדים.

ד. קיים לחץ מופרז ומעוות המונח על המאמנים, עקב הדרישה לניצחונות. מאמן ילדים, הסבור כי יוכל להתקדם במקצועו רק אם ינצח, ישים למטרה את הניצחונות במשחקים ולא את הלימוד והאימון של הילדים והצעירים והנחלת עקרונות המשחק בהם.

ה. כיום, שחקן כדורגל איננו נדרש להיות אך ורק בעל יכולות פיזיות וטכניות טובות. הדרישה מצדם של הסקאוטים ומאמני הכדורגל האירופאי היא כי השחקנים ובני משפחותיהם יתאימו עצמם למודלים של התנהגות ראויה. על שחקן כדורגל טוב לכבד את השחקנים איתם הוא משחק, לכבד את השחקנים מולם הוא משחק, את המאמן, השופט והאוהדים. כלים אלה יש להנחיל בקרב הילדים כבר בגיל מוקדם, כחלק מההכשרה למשחק, במסגרת מחלקות הילדים. בשיטת משחק ידידותית, עקרונות של חינוך, נימוס ומתן כבוד לשחקנים ולמאמנים יקבלו מקום ותשומת לב רחבה יותר.

ו. פסיכולוגים מסכימים, כי סביבה תחרותית יוצרת נזק מקצועי וחוסר יכולת מובנית לגדל שחקנים איכותיים, וכמו כן, גורמת לנזקים נפשיים ארוכי טווח לילדים. בגיל צעיר הספורטאי זקוק לסביבה בטוחה המאפשרת לו לחקור בשקט את יכולותיו, ובעיקר מאפשרת לו לטעות. בכך יוכל הספורטאי ללמוד ולהתקדם – אחרת הוא אינו מתקדם מבחינה מקצועית ואינו מפתח יכולות העוזרות לו להתמודד עם מצבי לחץ. המחסור בסביבה בטוחה פוגע מאוד בפיתוח נרחב יותר של שחקנים איכותיים.

ז. הוועדה מאמינה כי ברגע שמחלקות ילדים ונוער ישימו דגש על תהליכים חינוכיים וחברתיים, כך תגבר המוטיבציה של הורים לשלוח את ילדיהם לשחק כדורגל. בהתאמה, מערכת היחסים בין ההורה למאמן, למנהל ולמחלקת הנוער תתחזק. נראה, כי כיום שורר מצב של חוסר אמון בין הגורמים הנ"ל. חוסר אמון זה גורם לניכור המשפחה מהתהליך החינוכי והמקצועי ויוצר בלבול אצל הילד. הצבת מטרות

משותפות הן למחלקה והן למשפחה תגביר את שיתוף הפעולה והאמון בין הגורמים לטובת המטרה.

3. הוועדה ממליצה, כי הקבוצות יעברו לשיטה של תגמול מאמנים על בסיס מטרות לטווח ארוך, תוך הפיכת פירמידת האימון, כך שמאמנים של ילדים בגילאים צעירים, יהיו בעלי הכישורים הגבוהים ויזכו לתגמולים גבוהים בהתאם. על ועדת התיאום והתקציבים לתת דעתה על תמרוץ הקבוצות לעבור למודל זה.

4. הוועדה ממליצה, כי ההתאחדות לכדורגל תקיים ליגת עתודה (מילואים + שלושה שחקני בוגרים), שתיועד לצעירים בין הגילאים 18 - 23, עבור שחקנים פצועים מהקבוצות הבוגרות (ככלי לחזרה לשגרה), ואף תשמש לצורך משחקי מבחן עבור שחקנים עתידיים.

5. הוועדה ממליצה לשנות את שיטת השיפוט הקיימת כיום במחלקות ילדים ונוער, ולפעול להכשרת שופטים בליגות ילדים ונוער כדמויות חינוכיות:

א. במשחקים של ילדים עד גיל 10 ישפטו הורים שיעברו הדרכה והסמכה על ידי ההתאחדות לכדורגל, או מאמני הקבוצות, שיתחלפו במחצית. כך יתחברו ההורים למועדון, תימנע התנגדותם ותוענק למאמנים השופטים לגיטימציה. ניתן יהיה לייצר אווירה נעימה במשחק, על ידי כך שלא הופכים אותו לתחרות בה יש רק מנצח אחד. מאחר ששיטה זו עלולה ליצור התנגדות, על איגוד השופטים ומנהלי המשחקים והקבוצות להבהיר להורים ולילדים שמדובר במשחק ידידותי אשר מטרתו לתרגל את הטכניקות שנלמדו באימונים, וכי ההנאה מן המשחק היא החשובה ביותר.

קיימות טכניקות נוספות שבהן ניתן לעשות שימוש לשינוי האווירה במשחקים: עצירת המשחק באמצע להפסקת שתייה/קשירת שרוכים, עידוד הילדים למחוא כפיים על הצלחות של מי מהשחקנים (משתי הקבוצות) ואי-רישום שערים ומנצחים.

ב. במשחקים שבין הגילים 10-12 ישפטו שופטים שהוכשרו על ידי איגוד השופטים. האיגוד יהיה אחראי להכשיר את השופטים בעיקר כאנשי חינוך. לשם הדוגמה בלבד נציין טכניקות מומלצות להפיכת המשחק לכלי חינוכי: ברגע ששחקן ביצע טעות – הכניס את הכדור לא נכון, דרך על הקו וכדומה – עצירת המשחק כדי להסביר את

טעותו; שימוש בכרטיס ירוק – לעידוד שיתוף פעולה וחברות; קיום שיחה לפני המשחק ובמהלכו.

ג. מגיל 12 ישפטו שופטים רשמיים של איגוד השופטים. גם כאן יש להקפיד על אספקטים חינוכיים, בנוסף לתחרותיות. משעה שהילדים וההורים יבינו שמטרת השופט איננה להעניש, אלא לדאוג לאיכות המשחק ולמעמד הענף, תגבר תחושת הכבוד כלפי השופטים בליגות הילדים והנוער, ובהמשך, בתקווה - גם בליגות הבכירות.

6. בנושא מתקני האימון למחלקות ילדים ונוער הוועדה סברה כי מתקני האימונים אמורים לשמש גורמים שונים ולהכיל קהלים שונים, ילדים כשחקנים ומשפחות שלמות לכדורגל, כקהל הצופה במשחקים. מכאן שהקפדה על בטיחות הילד, נוחות ואווירה נעימה תגרום לילד ולהורה לכבד את המועדון ואת המחלקה בה הילד משחק, וכך יימנעו חיכוכים עתידיים בנושא הזה.

הוועדה ממליצה כי המגרשים ומתקני האימונים יוכשרו כך שישמרו על ביטחונם האישי והפיזי של כל הגורמים באופן הבא:

עבור הילדים/השחקנים:

א. יש לוודא כי לכל מחלקה יש מספר מתאים של מגרשים, וכי המגרשים והציוד המוצע בטיחותיים לילדים. מגרשים שבהם האדמה לא מיושרת, בדשא יש חורים, השערים לא יציבים וכדומה, מסכנים את החיים של הילדים! על מנהלי מחלקות הילדים והנוער ומפעיליהן מוטלת אחריות לשים לנגד עיניהם בראש ובראשונה את בטיחות המגרש והציוד.

ב. יש לדאוג לחדרי הלבשה ראויים, הכוללים מקום להחלפת בגדים, שירותים ומקלחות. המציאות, לעתים, בה ילדים מחליפים בגדים בחדרים מטונפים ומוריקים את צרכיהם באזורים ציבוריים לא ראוי שתתמשך.

ג. בכל משחק ילדים, נערים ונוער חייבים להימצא חובש, ערכת עזרה ראשונה וערכת החייאה. ברם, חובת המצאות ערכת הנחיה אינה קיימת כיום. הוועדה מדגישה את חשיבות העניין, ודורשת לקיים את הכללים וההנחיות כנדרש ולהוסיף על הכללים כאמור גם את החובה להימצאות ערכת החייאה. בנוסף, הוועדה ממליצה להרחיב את

הכללים האמורים גם לגבי אימונים, החל בחלוף תקופת התארגנות בת שנתיים, קרי מ-1.1.2015.

- ד. הוועדה ממליצה כי יוקמו חדרי טיפולים ובמידת האפשר חדרי כושר לילדים.
- ה. על ההתאחדות לכדורגל להוציא לאתר חוזר לקבוצות שבו ייקבע כי מוטלת על הקבוצות האחריות לאכוף את כל הכללים הקשורים למגרש הכדורגל ומתקניו בהתאם להנחיותיה, לתקנים החלים ולהמלצות דוח זה. ההתאחדות תעמיד לרשות הקבוצות שאינן עומדות כיום באמות המידה הנדרשות, פרק זמן של שנה מיום פרסום הדוח. מתקן כדורגל שלא יעמוד באמות המידה האמורות בפרק הזמן שנפסק, ייפסל, ופעילות הקבוצה מפעילת המתקן בהתאחדות לכדורגל תושעה. על ההתאחדות ליזום, בעזרת מפקחיה, ביקורות מיוחדות ובכך לערוך בדיקות לגילוי מפגעי בטיחות. במקרה שיתגלו כאלה, ייסגר המגרש לאלתר.
- ו. באחריות תקציבית של המועצה להסדר ההימורים בספורט לוודא כי מתקנים חדשים הממומנים על ידה יעמדו בסטנדרטים אלה.
- ז. על המועצה להסדר ההימורים בספורט לתת עדיפות להקמתם של מגרשים סינתטיים. הוועדה למדה מן המומחים אשר הופיעו בפניה, כי במגרשים סינתטיים ניתן להדריך באופן טוב יותר, וכמו כן, להעמיס עליהם אימונים לאורך כל שעות היום, מבלי ליצור נזק למשטח.
- ח. הוועדה מוצאת לנכון להדגיש את האחריות המשותפת בעניין זה של הרשויות המקומיות - מכוח מחלקות הרישוי, הבעלות במתקנים, התקצוב והתמיכה בקבוצות. הוועדה ממליצה כי משרד הפנים יוציא הנחיות מתאימות המחייבות את העיריות לכלול סעיפים מתאימים בחוזי ההרשאה/השכירות הנחתמים מול הקבוצות.

עבור המשפחות והקהל:

הוועדה מצאה, כי בחלק גדול ממחלקות הילדים והנוער, התנאים הקיימים למשפחות/ לקהל בלתי אפשריים (אין מקומות ישיבה או מקום לעמוד בו). תנאים אלה מביאים לחיכוכים אין-סופיים בין המשפחות לבין המאמנים והצוות המנהל. מחקרים הוכיחו כי במקום בו התנאים הסביבתיים אינם מכבדים את הנמצאים, יגיבו הנמצאים באלימות ובחוסר תרבות.

הוועדה מבקשת לציין בקצרה את שני מקרי המבחן הבאים :

צמצום הפשע בניו יורק

על פי תיאוריית "החלונות השבורים" של הקרימינולוגים גיימס ק. ווילסון וג'ורג' קלינג, פשיעה היא תוצאה הכרחית של אי-סדר. כאשר חלון נשבר ואיננו מתוקן, עוברי אורח עלולים להסיק כי באזור זה אין דין ואין דיין. במהרה יישברו חלונות נוספים ותחושת הפקרות תתפשט ברחוב. מאז שנות ה-90 אחוז הפשיעה בניו יורק צנח בכ-80%. ווילסון וקלינג הניחו כי על מנת לצמצם את אחוז הפשיעה בשיעור שכזה יש לנקוט מספר צעדים :

א. צמצום אחוזי האבטלה.

ב. טיפול בבעיית הסמים.

ג. טיפול בפשיעה באמצעות כליאה המונית או טרנספר של "אוכלוסיות מסוכנות" (קבוצות אתניות וגזעיות) מהעיר.

ד. הגדלת כוחות השיטור.

הנחות אלה הוכחו כמוטעות. ניו יורק, כמו גם ערים אחרות בארה"ב, הצליחה לצמצם את אחוזי הפשיעה ב-80%, וזאת על אף שלא השתנו אחוזי העוני והאבטלה, העיר נותרה בירת הסמים של ארה"ב ולא התרחש טיפול בפשיעה באמצעות כליאה המונית. לא רק שאחוז הכליאה לא עלה, בשכבות גיל מסוימות הוא אף הצטמצם. בנוסף, ההרכב האתני של האוכלוסייה בעיר לא השתנה. מספר השוטרים אומנם גדל בכ-7,000 איש בשנות ה-90 של המאה הקודמת, אך בשנת 2000 צמצמה המשטרה את מצבת כוח האדם בכ-4,000 איש. עדיין אחוז הפשיעה המשיך לצנוח.

הטענה המקובלת היום היא, כי בעיות שוליות יחסית בעיר ניו יורק, כמו ריסוס כתובות גרפיטי, הובילו לפשעים חמורים יותר. באמצע שנות ה-80 של המאה הקודמת מונה מנהל חדש לרכבת התחתית של ניו יורק, אשר אימץ את התיאוריה של ווילסון וקלינג. רבים יעצו לו שלא להקדיש את זמנו למה שהחשיבו כדבר שולי, כמו ריסוס כתובות גרפיטי על קרונות הרכבת. הוא התעקש וקבע לוח זמנים מדויק לניקוי ולצביעת כלל קרונות הרכבת. קרון שחודש ונצבע שנית בכתובות גרפיטי, הוצא משימוש עד אשר נוקה מחדש. עד 1990 נוקתה הרכבת התחתית הן מכתובות גרפיטי והן מפשיעה.

חוליגניזם באנגליה

עד שנות ה-90 של המאה הקודמת, נחשב הכדורגל האנגלי כספורט של מעמד הפועלים – וככזה, אלים ויצרי. בשנות ה-70 של אותה מאה התפתחה תופעה חדשה במגרשי הכדורגל באנגליה: החוליגניזם. החוליגנים הורכבו מצעירים, בני מעמד הפועלים, אשר הגיעו למשחקים בכדי להתעמת עם אוהדי הקבוצה היריבה ועם המשטרה. לאורך שנים כשלה המדינה במאמציה להתמודד עם התופעה. ועדות חקירה אשר הוקמו הציעו מתן עונשים חמורים יותר והגדלת מספר השוטרים במגרשים. הצעות אלה לא צלחו ואף החריפו את הבעיה. בשנת 1989, לאחר אסון הילסבורו, שבו נהרגו 96 אוהדי כדורגל, הוקמה ועדת חקירה בראשותו של השופט טיילור. דוח הוועדה שפורסם קבע כי, "דרושה גישה שונה לחלוטין בכל מגרשי הכדורגל במדינה. אנו זקוקים לסטנדרטים חדשים הן מבחינת הלבנים בהן נבנה את האצטדיונים שלנו והן מבחינת יחסי האנוש שמתקיימים בתוכם". דוח טיילור ביקר באופן קשה את התייחסות המדינה לאוהדי הכדורגל וקבע: "על אף שהאוהדים מוזמנים על ידי המועדונים ליהנות ממשחק, לרוב המתקנים גורמים לאוהדים בעיקר לסבל. האוהדים עומדים ביציעים החשופים לכל מזג אוויר, התנאים הבסיסיים שיש לצפות להם ממקום בילוי לשעות הפנאי מזוהמים. השירותים הציבוריים פרימיטיביים, אינם מתוחזקים ואינם קיימים בכמות מספקת. עובדה זו מורידה באופן אוטומטי סטנדרטים של התנהגות אצל האוהדים. השתנה מול הקיר וביציעים הפכה מחלה מדבקת ומבוצעת על ידי גברים שלא היו מתנהגים כך בשום מקום אחר. המשטרה, שהייתה עוצרת אדם שהיה משתין ברחוב, סובלת במגרש הכדורגל התנהגות זו. לכן התנהגות הקהל ממשיכה והופכת מבזה עוד יותר והתנהגויות לא תרבותיות אחרות נראות מתאימות".

המלצות הדוח התקבלו באנגליה כמעט במלואן והצליחו לחולל שינוי דרמטי בהתנהגות האוהדים.

שני המקרים אשר הובאו מעלה, מוכיחים כי אנשים הם לא פושעים/אלימים בעקבות סיבות גנטיות או פסיכולוגיות. הם אינם פונים לעבריינות משום עוני ובעיות בבית. נראה כי אנשים נורמטיביים יכולים לפנות לפשיעה מאחר שהאזור שבו הם חיים משדר אווירה של פורענות. אשר על כן הוועדה ממליצה על העקרונות הבאים:

א. יצירת מתחמים נעימים להורים ולקהל במחלקות הילדים והנוער.

ב. הסרת גדרות, כלל שניתן, למניעת תחושת "אנחנו" ו"הם", ולמניעת התחושה של תחרות וחוסר שיתוף פעולה. כמו כן מניעת האפשרות של ההורים להתלות על הגדרות ולנהוג בצורה לא מכובדת.

ג. פיתוח תנאים בסיסיים לאירוח הורים ומשפחות במגרשים: שירותים ציבוריים, מקומות ישיבה והצללה. הורים היושבים בנינוחות ובאופן מסודר יעדיפו להמשיך ולשבת מאשר לעמוד ולצעוק. הורה שיבחר לעמוד, יבלוט כחריג לעומת האחרים היושבים, אלה המדגימים התנהגות ראויה.

ד. הפעלת מזנונים, המציעים אוכל בריא ושתייה קרה במחיר נמוך, באופן שיעניק תחושה כי מדובר באירוע תרבות.

ה. תחזוקה ראויה של המתקנים, הכוללת ניכוש עשבים ושמירה על ניקיון בכל דרך אשר תתרום ליצירת סביבת פעילות נעימה ותרבותית.

ו. הוועדה מבקשת להזכיר כי משחק הכדורגל הוא "משחק", ולכן עליו לייצר הנאה ושמחה בקרב השחקנים והצופים. ניתן להשמיע בתחילת המשחק מוזיקה נעימה ברקע, לפתוח את המשחק בהענקת פרסים על התנהגות ראויה (לילדים ולהורים), ולארגן הגרלות ומשחקים להורים, כל זאת בכדי ליצור את "האירוע" כ"אירוע" תרבותי ולחזק אותו ככזה. ככל שמועדון יהפוך את החוויה לנעימה יותר, כך יזכה לאמון המשפחות ונאמנותן.

מחירי הכרטיסים

הוועדה רואה במשחק כדורגל פעילות תרבותית, היתה לקולנוע, תיאטרון או מסעדה. עם זאת, קהל היעד הרצוי לפעילות זו הינו ילדים. הוועדה התרשמה, כי מחיר כרטיס כניסה למשחק עשוי להגיע ל-80 ש"ח לכל כרטיס. מיותר לציין, כי רכישת הכרטיס איננה מסתכמת במחירו הנקוב בקופה. לרוב המשחקים נמכרים כרטיסים במכירה מוקדמת בתוספת עמלת אינטרנט של עשרה אחוזים, וכאשר נוספת על כך עמלת קניית כרטיס דרך האינטרנט או הטלפון, מחירו של כרטיס עלול להסתכם ב-95-100 ₪. לרוב הילדים בארץ אין אפשרות לשלם סכום שכזה על משחק כדורגל.

הוועדה מאמינה, כי ילד שירכוש כרטיס במחיר סביר לאמצעיו הכספיים (לדוגמה 20 ₪), יגיע לאצטדיון לעודד את קבוצתו באופן קבוע וייתכן שאף ילווה אותה לחלק ממשחקי החוץ. סך ההכנסות הצפויות ממי שהוא כרגע ילד לאורך עשרות שנים (רובן כמבוגר) נאמד בעשרות אלפי שקלים. לעומת זאת, ילד שיתבקש לרכוש כרטיס ב-80 ₪, יעדיף (או יאלץ) שלא להגיע לאצטדיון ולא ללוות את הקבוצה למשחקי חוץ. אם אותו ילד יוותר על האהדה, מדובר בהפסד כספי ארוך טווח למועדון.

זאת ועוד, נוכחות משפחות במשחקי הכדורגל (הורים על ילדיהם) תהפוך את המשחק לאירוע משפחתי-חינוכי. מכאן תיגזר התנהגות ראויה ומכובדת הן של המבוגרים והן של הילדים. התייחסות אל משחק הכדורגל כאל אירוע חברתי תגרום, בהכרח, להתנהגות המקובלת באירועים חברתיים אחרים, כמו אירועים בבית הספר, עצרות פומביות וכדומה, ותייבא לתוך עולם הכדורגל התנהגות מנומסת ואחראית כמו באירועים אחרים.

הוועדה ממליצה לנקוט את הפעולות הבאות:

א. הוועדה שמעה עדויות על כך שאין אכיפה שיטתית של כללי ההנחה שנקבעו על ידי ההתאחדות לכדורגל. לפיכך, הוועדה ממליצה כי ההתאחדות לכדורגל תוודא, גם באמצעות ביקורות שוטפות, יישום כלל זה ובפרט במשחקי הקבוצות הגדולות.

ב. על ועדת התיאום והתקציבים לקבוע מנגנון תמרוץ לקבוצות אשר ייאותרו להגדיל את מכסת הכרטיסים המוזלים אל מעבר לרמת 20% הקבועה כיום בכללי ההתאחדות לכדורגל, ואל מעבר לשיעור ההנחה הקבוע כיום על 50% בלבד.

ג. על ההתאחדות לכדורגל לכלול גם נשים במסגרת ההנחות הניתנות כיום לילדים, חיילים וסטודנטים.

ד. הוועדה ממליצה כי ההתאחדות לכדורגל תיקח על עצמה לשמש כדוגמה על ידי כך שתקבע כי במשחקי נבחרות ישראל השונות תוגדל מכסת הכרטיסים המוזלים ל-40% מכלל הכרטיסים המונפקים לאותו משחק, ושיעור ההנחה לכרטיסים אלה יעלה ל-75% ממחיר הכרטיס המקורי.

9. על ועדת התיאום והתקציבים להקים קרן מלגות למימון ילדים ונערים הבאים ממשפחות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך אשר אינו מאפשר להם להירשם למועדון כדורגל.

ו. תמיכת המדינה בהתפתחות התקינה של ענף הכדורגל

הוועדה התרשמה כי היקף התקציבים העומד לרשות הכדורגל הישראלי בכלל, ונתח התקציב המופנה לעידוד השתלבותם של ילדים, נערים ונוער בפרט (בדגש על מימון הקמת מתקני אימונים ראויים) – אינו הולם ולו בקירוב את הצרכים. יתר על כן, כל הגורמים הדגישו את מיעוטם של ילדים הפעילים בקבוצות כדורגל (כ-20,000 ילדים, נערים ונוער בלבד), שמינית בלבד מהמספרים המאפיינים את מדינות המערב בהתחשב בגודל האוכלוסייה. מיעוט הילדים הפעילים בקבוצות הכדורגל מייצר בסיס פירמידה מצומצם, שאינו מאפשר צמיחת קבוצה מגוונת דיה של כדורגלנים מקצועיים.

נתון זה מסביר את ההישגים הצנועים של הנבחרות הלאומיות, כמו גם, אולי, את מספרם המועט של הצופים במגרשים. מכאן מצאה הוועדה צורך להדגיש את חשיבות הרחבת בסיס הפירמידה של הכדורגל הישראלי לטווח הארוך. לכן, הוועדה סבורה כי יש צורך בנקיטת פעולות דחופות לאלתר שיביאו לגידול משמעותי במספר הילדים הפעילים באופן סדיר בקבוצות כדורגל. על פי הנתונים שנמסרו לוועדה, קיים פער מובנה של כ-300 אלף נש לפחות בין מקורות המימון הזמינים כיום לבין עלות הפעלת מועדון הראוי להכשיר כ-200 ילדים ובני נוער. על רקע זה אנו ממליצים, כי:

א. ההתאחדות לכדורגל תבטל את החובה להפעיל קבוצת בוגרים לצד קבוצות שייעודן לפעול במסגרות ילדים, נערים ונוער בלבד.

ב. המועצה להסדר ההימורים בספורט תקים, בשם המדינה, קרן חדשה לתמיכות, שהיקפה השנתי 30 מיליון ₪, למימון שוטף של 100 מועדוני כדורגל חדשים, שיכשירו 200 ילדים כל אחד (סך הכול כ-20 אלף ילדים, נערים ונוער). הקרן תיתן עדיפות להקמת המועדונים בפריפריה וכן במגזרי המיעוטים בישראל. לא מיותר בהקשר זה להדגיש את חשיבות הספורט כמכשיר להגברת המוביליות החברתית ולהקטנת אי-השוויון בחברה. הקרן תקבע קריטריונים (שיאושרו משפטית כקריטריונים שוויוניים ובלתי מפלים) לחלוקה על בסיס מספר הילדים בכל מועדון. כספים אלה יוענקו ישירות מקרן התמיכות לקבוצות הכדורגל.

ג. על מנת לרתום לאימון שכבות הגיל הצעירות את המאמנים הטובים ביותר, הן ברמה המקצועית והן ברמה האישית כאנשי חינוך, אנו סבורים כי יש לבנות תהליכי העצמה ומיתוג

- למאמני ילדים, וכן לתגמלם באופן משמעותי, לרבות מרכיבי תגמול על בסיס הישגים ארוכי טווח. הוועדה ממליצה אפוא כי ועדת התיאום והתקציבים תקים קרן מלגות ייעודית למאמנים בדרגה המקבילה לדרגת A של אופ"א, אשר יבואו לאמן במחלקות ילדים ונוער.
- ד. הטוטו-ווינר יבטל את מדיניותו שלא לתקצב קבוצות חדשות, אלא כעבור שנתיים לאחר תחילת פעילותן. זאת, על מנת להסיר חסמים המקשים על הקמת קבוצות חדשות, בין אם יסתייעו בקרן התמיכות החדשה ובין אם לאו.
- ה. הטוטו-ווינר יעדכן מדי שנה את "תוכנית 2020" להקמתם של מתקני אימונים, כך שתובטח הקמתם של 100 מתקני אימונים חדשים, במהלך חמש השנים 2013-2017, עבור אותם מועדונים חדשים; והכול בשיתוף ובתיאום עם הרשויות המקומיות. על הטוטו-ווינר לשקול ביטול מוחלט של חובת ההשתתפות החלקית של רשויות מוחלשות במיוחד בהקמת המתקנים (להבדיל מהבטחת התחזוקה התקינה של המתקנים שיוקמו על ידי המועדונים החדשים ישירות).
- ו. לאור החשיבות החינוכית הרבה הקיימת במשחק קבוצתי כדורגל, הוועדה ממליצה כי מפעל הפיס יוסיף 20 מיליון ₪ בשנה לקרן התמיכות החדשה.
- ז. הוועדה ממליצה, כי משרדי האוצר, התרבות והספורט ופיתוח הנגב והגליל יוסיפו 10 מיליון ₪ בשנה לקרן התמיכות החדשה. אם יאמצו מפעל הפיס ומשרדי האוצר, התרבות והספורט ופיתוח הנגב והגליל המלצה זו, יוכלו להכפיל את קרן התמיכות שיקים הטוטו-ווינר ואף לשלש את מספר הילדים, הנערים והנוער הלומדים כדורגל באופן סדיר בישראל. יודגש, כי גם אז יעמוד המספר היחסי של ילדים, נערים ונוער בכדורגל הישראלי על פחות ממחצית ממספרם ביחס לאוכלוסייה של חבריהם במדינות המערב.
- ח. הוועדה ממליצה כי עודפים בלתי צפויים כיום שייווצרו במועצה להסדר ההימורים בספורט, ובפרט עודפים שייווצרו כתוצאה מגידול בהכנסות המועצה להסדר ההימורים בספורט הנובעים מהכדורגל הישראלי, יופנו, בראש ובראשונה, להקמתם של מתקני אימונים לילדים, נערים ונוער נוספים וכן להגדלת קרן התמיכות.
- ט. לאור השדרוג המשמעותי שביצעה המועצה להסדר ההימורים בספורט ברמתם של מתקני המשחקים הרשמיים מומלץ כי לא יופנו עוד תקציבים מעבר למה שכבר הוחלט עליו להקמתם של מתקני משחקים רשמיים.

י. אנו ממליצים כי בכל בניית מתקן משחק רשמי בעתיד, תתחייב המועצה להסדר ההימורים בספורט לבניית מתקן אימונים צמוד לאותו המתקן, ולא כפי שנעשה בבניית המתקנים החדשים האחרונים (בעכו, בפ"ת, בנתניה ובחיפה).

יא. הוועדה ממליצה, כי שרת התרבות והספורט, בשיתוף עם השר הממונה על מינהל מקרקעי ישראל, יביאו לאישור הממשלה ולאחר מכן לאישור מועצת מינהל מקרקעי ישראל, החלטת מינהל התומכת בשינוי ייעוד של קרקעות חקלאיות של המינהל לטובת קרקעות שתשמשנה למטרות ספורט (מטרות ציבור). זאת, על מנת לסייע בהקמתם של מתקני האימונים הדרושים למימוש האמור בסעיף זה. בה בעת, על שר הפנים להפעיל סמכויותיו ולעודד רשויות מקומיות לאשר שינויי ייעוד אלה בוועדות המקומיות לתכנון ובנייה.

ז. תנאים לתמיכת המדינה וגופים נתמכים בכדורגל בישראל

כפי שציינו בראשית הדוח, על מוסדות הספורט בישראל לשמור על עצמאותם, ואולם, על הממשלה חלה חובה לשמור על כספי הציבור ולוודא כי אלה אינם מופנים לגופים שכללי ממשל תאגידי ו/או מנהל תקין אינם נאכפים בהם. לפיכך אנו ממליצים כי:

1. ככל שההתאחדות לכדורגל תחליט שלא ליישם המלצות אלה, כולן או חלקן, לא תעביר הממשלה או גופים נתמכים לה (לרבות המועצה להסדר ההימורים בספורט, רשות השידור, רשויות מקומיות, מפעל הפיס וכיוצ"ב) כספים כלשהם, ולא תתמוך בכל דרך אחרת בהתאחדות לכדורגל (בין אם בהעברות של כספים או הקצבות, ובין אם בהסכמים לרכישת מוצרים או שירותים). הממשלה תטיל על שר הפנים (בכל הנוגע לרשויות מקומיות) ועל החשב הכללי במשרד האוצר לאכוף איסור זה ולבקר את ביצועו.
2. ככל שקבוצות כדורגל תחלטנה שלא ליישם המלצות אלה, כולן או חלקן, לא תעביר הממשלה או גופים נתמכים לה (לרבות המועצה להסדר ההימורים בספורט, רשות השידור, רשויות מקומיות, מפעל הפיס וכיוצ"ב) כספים כלשהם, ולא תתמוך בהן בכל דרך אחרת (בין אם בהעברות של כספים או הקצבות, ובין אם בהסכמים לרכישת מוצרים או שירותים, ובין גם בהעמדת מגרשים לשימוש הקבוצות בתמורה מלאה או חלקית). הממשלה תטיל על החשב הכללי במשרד האוצר לאכוף איסור זה ולבקר את ביצועו.
3. לאור כשלי הממשל התאגידי החמורים שמצאנו, ובמידה שלא יתוקנו בהתאם להמלצות אלה, אנו ממליצים לרשם העמותות לשקול מחדש את אישורו לניהול תקין לגופים האמורים.

4. סיכום

דוח זה בא לעולם על רקע המשבר החרף בענף הכדורגל. כדי ללמוד ולהבין כיצד הידרדר הענף לשפל כה עמוק, כזה שהתגלה לעינינו והמקיף את כל ההיבטים של המשחק, שמענו עדים רבים - מקרב השחקנים, המאמנים, בעלי קבוצות, ראשי קבוצות, אנשי תקשורת הבקיאים בתחום, אוהדים (ששמחנו לגלות שמוכנים ואף מבקשים לקחת חלק רציני ואחראי בקבוצות שהם אוהדים), אנשים מתוך ההתאחדות לכדורגל ועוד. לכולם אנו מודים על שלימדו אותנו, העמיקו את הבנתנו ועזרו לנו להגיע למסקנות ולהמלצות אותם כתבנו בדוח זה.

אין ולא היה חולק שחשוב וראוי להחזיר את ענף הכדורגל לימי תפארתו – עת המונים גדשו את יציעי המגרשים, ושחקנים, בגילים שונים, במסגרות שונות, אך מתוך אהבת המשחק, נטלו בו חלק.

שוכנענו, כי חינוך והקניית ערכי המשחק בגיל צעיר יש בהם לא רק להפוך את הילדים לשחקנים טובים יותר או לאוהדים מסורים יותר בהתבגרם, אלא להפוך אותם גם לבני אדם טובים יותר.

אין גם חולק שכדורגל הינו המשחק הפופולארי ביותר והאהוב ביותר בעולם, כמו גם בישראל. לפיכך, אנו קוראים לגורמים האחראים לגלות אומץ ציבורי וליישם את המלצות הדוח, אחת לאחת, דווקא על שום שמשמעותן הוא שינוי מבני יסודי בענף כולו ובדרך התנהלותו. אנו סמוכים ובטוחים כי הציבור יגבה את הגורמים האחראים בבואם ליישם את ההמלצות, ובכך יסייע להם לגבור על התנגדותם וביקורתם של גורמים בעלי עניין שימצאו עצמם נחלשים מכוחם עקב יישום ההמלצות.

אין לנו ספק, כי שינויים קוסמטיים או חלקיים בלבד לא יביאו לשינוי משמעותי שאליו מייחלים כה רבים בציבור, וגם לא יצליחו להשלות את הציבור. זאת ועוד, אנו מבקשים להדגיש, כי מסקנותינו נגעו למכלול הגורמים הרלוונטיים בענף, לרבות גורמי הממשלה עצמם, ולכן אל לגורם זה או אחר לגלגל זה לפתחו של זה את האחריות, אלא על כולם לפעול במשותף, כל גורם בחלקת האלוהים שלו, וליישם את ההמלצות בביתו. הציבור שבע מגורמים אשר נאה דורשים אך מסרבים לקיים, או מתנים זאת בפעולתו של אחר, או משהים וגוררים רגליים בתקווה כי הכלבים ינבחו והשיירה תעבור. עליהם לזכור, כי הוועדה הציבורית מתפזרת עם הגשת הדוח אך הציבור נשאר והוא מביט בהם.

- עו"ד משה אביבי- היועץ המשפטי, התאחדות הכדורגל בישראל
- מר יורם אורנשטיין- מנכ"ל "הפועל"
- מר אריה אלטר-מנכ"ל ארגון שחקני הכדורגל
- מר ג'קי בן זקן-בעלים, מ.ס. אשדוד
- מר שלומי ברזל-עיתונאי "הארץ"
- מר אייל ברקוביץ'-שחקן עבר, נבחרת ישראל
- גבי אלונה ברקת- בעלים, הפועל ב"ש
- מר מאיר ברנשטיין- איגוד מנהלי מחלקות הספורט ברשויות המקומיות
- מר שי גולוב- ארגון האוהדים הארצי "היציע"
- כבוד השופט (בדימוס) אורי גורן – נשיא בית הדין של ההתאחדות לכדורגל
- גבי שלומית גיא-חוקרת ספורט, כותבת הספר "אימפריה" בנושא האקדמיות והאלימות באנגליה
- מר ירון דוויק- חבר הוועד המנהל הפועל קטמון ירושלים
- מר אוריאל דסקל- עיתונאי "כלכליסט"
- מר אחמד ווהב
- מר אשר ויצמן -חברת החקירות "וייצמן-יער"
- מר שהאר חלאיילה- בעלים, בני סכנין
- מר יריב טפר-מנכ"ל איגוד השופטים
- עו"ד דור ליאונד - ארגון האוהדים הארצי "היציע"
- מר עמיאל לייבוביץ'- ארגון האוהדים הארצי "היציע"
- מר גברי לוי-יו"ר ההתאחדות לכדורגל לשעבר
- חה"כ יריב לוי-יוזם "חוק השקיפות"
- מר רן מלכאי- חברת החקירות "וייצמן-יער"
- רו"ח זיו מנור-רו"ח הפועל ב"ש
- מר שלמה סביה- ראש האגף להכשרת מאמנים, משרד התרבות והספורט
- מר אמיר סולרסקי- איגוד מנהלי מחלקות הספורט ברשויות המקומיות
- כבוד השופט (בדימוס) אמנון סטרשנוב- יו"ר הוועדה לבדיקת ענף הכדורגל בישראל (2002) ויו"ר המועצה למניעת אלימות בספורט
- מר בן ציון סלמן-יו"ר איגוד השופטים
- עו"ד ניר ענבר- מנכ"ל הפועל ת"א לשעבר- בעל תואר FIFA Master
- מר עמיר פלג- עיתונאי, "ידיעות אחרונות"
- מר איתמר צ'יזיק-מנכ"ל מכבי חיפה
- מר אבי קאופמן- יו"ר וועדת ליגות נמוכות, ההתאחדות לכדורגל
- מר אבנר קופל- יו"ר איגוד הכדורסל, לשעבר חבר מזכירות ההתאחדות לכדורגל
- מר רון קופמן- עיתונאי, "ערוץ הספורט", "רדיו ללא הפסקה"
- מר איציק קורנפין- מנכ"ל בית"ר ים
- רו"ח יאיר רבינוביץ'- יו"ר הבקרה התקציבית לשעבר
- מר שחר רובינשטיין- מנכ"ל עמותת "ערכים בספורט"
- מר אמנון רז-יו"ר ארגון המאמנים
- ד"ר זאב רותם- מנכ"ל חברת "רותם אסטרטגיה"

- מר אורי שילה-מנכ"ל ההתאחדות לכדורגל
- מר אבי שטרית- בעלים, מכבי עמישב פ"ת
- ד"ר אורי שפר- ראש מינהל הספורט, משרד התרבות והספורט
- מר יאיר שר- לשעבר Sportfive- החברה שהייתה בעלת זכויות השידור של הליגה הישראלית- בעל תואר FIFA Master
- מר שלמה שרף-מאמן נבחרת ישראל לשעבר
- מר איזי שרצקי-בעלים, עירוני ק"ש