

הוועדה הציבורית לרפורמה בענף הכדורגל בישראל

חברי הוועדה

המפכ"ל בדימוס, דודי כהן (יו"ר)

יעקב שחר

ניר חפץ

אבי נמני

עו"ד יורם ראב"ד

פרופ' יצחק כ"ץ

מאזן גנאים

ד"ר אסתר לוצאטו

תוכן העניינים

פרק א' – מבוא.....	עמ' 3
פרק ב' – הכדורגל הישראלי בראייה לאומית.....	עמ' 14
פרק ג' – עיקר ההמלצות.....	עמ' 15
פרק ד' – המלצות:	

1. מנהלת ליגת העל.....	עמ' 20
2. מבנה הליגות.....	עמ' 27
3. מערכת בתי הדין והתביעה.....	עמ' 30
4. ההתאחדות לכדורגל.....	עמ' 34
5. נבחרות ישראל.....	עמ' 37
6. אלימות בכדורגל.....	עמ' 42
7. איגוד השופטים.....	עמ' 45
8. התוכנית האסטרטגית לכדורגל בישראל....	עמ' 51
אחרית דבר.....	עמ' 56
נספחים:	

נספח א' – כתב מינוי הוועדה.....	עמ' 59
נספח ב' – התחייבות ההתאחדות לכדורגל ליישום דו"ח	
ועדת הרפורמה.....	עמ' 61

פרק א'

מבוא

במאי 2012 מינתה ההתאחדות לכדורגל ועדה ציבורית לבחינה ולגיבוש המלצות לרפורמה בענף הכדורגל בישראל, ובכלל זה בהתאחדות לכדורגל (להלן – **ועדת הרפורמה**). הרקע למינוי הוועדה הוא אירועי עונת 2011-2012 בכדורגל הישראלי. על פי כתב המינוי, "הוועדה תבחן באופן כולל את התנהלות ענף הכדורגל בישראל, תוך התייחסות לסוגיות מרכזיות הקשורות לניהולו ולתפעולו של הענף על ידי ההתאחדות לכדורגל, על כלל הגורמים הפעילים במסגרתה, בהיבטים מקצועיים, ספורטיביים, ניהוליים, משפטיים וציבוריים" (מצורף **כנספח א'**).

כחברי ועדה התמנו המפכ"ל בדימוס דודי כהן (יו"ר), מר יעקב שחר, מר ניר חפץ, מר אבי נמני, מר מאזן גנאים, עו"ד יורם ראב"ד, ד"ר אסתר לוצאטו ופרופ' יצחק כ"ץ. עו"ד אמיר נבון, ראש המחלקה המשפטית בהתאחדות לכדורגל, ליווה את עבודת הוועדה מטעם ההתאחדות וסייע לה ככל שנדרש. עו"ד זרי חזן מונה כיועץ המשפטי של הוועדה, הגברת מרב סריג כיהנה כרכזת הוועדה, והגברת יערה אופק שימשה כמזכירת הוועדה.

ב-31.5.2012, לאחר קבלת כתב המינוי, התכנסה הוועדה בתל אביב לישיבתה הראשונה. הוועדה אישרה את כתב המינוי, דנה בנושאים שבהם תעסוק, וקבעה את מטרותיה ואת סדרי עבודתה. הוועדה שמה לעצמה למטרה לבחון את הסוגיות הבאות, כאמור בכתב המינוי:

1. **מבנה ההתאחדות לכדורגל.**
2. **אופן ניהול הליגות המקצועניות.**
3. **הנבחרות הלאומיות, ליגות הנוער והילדים.**
4. **בחינת מערכת בתי הדין והתביעה.**
5. **בחינת מעמדו של איגוד השופטים, מבנהו ואופן ניהולו.**

6. בחינת דרכי התמודדות עם האלימות בכדורגל, ובכלל זה דרכי הענישה והאכיפה.

7. גיבוש צעדים שיגבירו את אמון הציבור בענף הכדורגל ובהתאחדות לכדורגל.

8. בחינת רמתם, איכותם והתאמתם של המתקנים לליגות הרלוונטיות, והבקרה עליהם.

לצורך בחינת הסוגיות האמורות, שמעה הוועדה במשך כמה חודשים בעלי תפקידים שונים ומגוונים בענף הכדורגל, לרבות ממלאי תפקידים בהתאחדות וממלאי תפקידים בקבוצות כדורגל המסונפות להתאחדות, וכן מוזמנים אחרים על פי שיקול דעתה. נוסף על כך קיבלה הוועדה לעיונה חומר רב, לרבות התקנונים השונים של ההתאחדות לכדורגל ושל הגופים הרלוונטיים, וכן דו"חות של ועדות בדיקה קודמות, הרלוונטיים לסוגיות שבהן דנה הוועדה. הוועדה שמעה סקירה על מבנה ההתאחדות, על מבנה ומצב הליגה הישראלית, על מבנה ומצב הכדורגל בליגות האירופיות, וכן קיבלה לידיה חומרים ככל שנדרש.

הוועדה קיבלה מההתאחדות לכדורגל התחייבות, שלפיה ההתאחדות תפעל "לאישור ההמלצות בהנהלת ההתאחדות ושאר מוסדותיה בתוך 90 יום מקבלת ההמלצות וכן למינוי צוות יישום ותקציב יישום במידת הצורך, והכול במטרה להביא ליישום ההמלצות עד ולא יאוחר משנה אחת" (מצורף כנספח ב').

הוועדה רואה חשיבות עליונה במינוי צוות יישום להמלצותיה, בתוך פרק הזמן שלו התחייבה ההתאחדות. הוועדה ממליצה שצוות היישום יכלול חבר מוועדת הרפורמה, בעלי מקצוע חיצוניים להתאחדות, ואנשי התאחדות.

הרקע להקמת הוועדה

ב-15.10.2011, במהלך משחק בין הפועל באר שבע למכבי חיפה, נפתח רימון גז מדמיע בתוך יציע אוהדי באר שבע. כתוצאה מכך התפזר גז מדמיע ביציע והאוהדים נמלטו אל מחוץ לאצטדיון ולתוך המגרש. השופט הורה להפסיק את המשחק למשך חמש דקות. משליך הרימון נתפס, הורשע ונשפט לשנת מאסר.

כמה חודשים לאחר מכן, ב-5.3.2012, במהלך הדרבי התל אביבי, התפרעו אוהדי הפועל תל אביב בסוף המשחק (שבו הפסידו), והשליכו לעבר המגרש חפצים ומוטות. במקביל, שני שחקנים של הפועל תל אביב התפרצו לעבר השופט, אך בלמו עצמם בטרם הגיעו אליו. השחקנים נשפטו בבית הדין של ההתאחדות לכדורגל. בית הדין קשר את התפרצות השחקנים להתפרצות הזעם של הקהל, הרחיק אותם מהמגרש ל-12 ולשישה משחקים, וקנס את הקבוצה. הקבוצה עצמה נענשה בשלושה משחקים ללא קהל, ובהפחתה של שלוש נקודות. השחקנים והקבוצה ערערו על ההחלטה; ערעור הקבוצה נדחה, ועונשם של השחקנים הומתק במעט.

ב-31.3.2012, בסיום משחק של מכבי פתח תקווה נגד הפועל חיפה, ספג שחקן הפועל חיפה נגיחה בפניו ממאמן השוערים של מכבי פתח תקווה. אלימות זו הובילה לחבלות חמורות בגופו של שחקן הפועל חיפה. הוא פונה על אלונקה לבית חולים כשהוא מחוסר הכרה, ומאוחר יותר שב להכרתו. בטרם נלקח לבית החולים, בעודו שוכב פצוע על הדשא, רץ לעברו סדרן של מכבי פתח תקווה, בעט בו וברח מהמגרש. מכיוון שהסדרן לא היה בעל תפקיד רשמי במועדון מכבי פתח תקווה (אבל כן נשא את תג המועדון), הוא לא הועמד לדין בבית הדין המשמעותי של ההתאחדות לכדורגל (עניינו יידון בבית משפט אזרחי).

עם זאת, בית הדין המשמעותי החליט להפחית שלוש נקודות ממאזנה של מכבי פתח תקווה. מכבי פתח תקווה ביקשה מבית הדין להפעיל את עונש הפחתת הנקודות בעונה הבאה, אולם בית הדין סבר כי "היענות לבקשה משמעה כי על קבוצות הנמצאות במאבקי ירידה יש להחיל מדיניות ענישה מקלה ובלתי שוויונית [...] די אם נזכיר כי גם קבוצות נוספות המצויות במאבקי הירידה (ואף כאלה שכבר ירדו בפועל) נענשו העונה בהפחתת נקודות, ואם כך, מדוע נטיב דווקא עם הנאשמת?" (סעיף 7.2 לפסק הדין). עוד טען בית הדין, כי "הגיון הדברים מלמד כי טעמים של הרתעה מצדיקים שלא לנקוט בעניינה (כמו גם בעניין של יורדות פוטנציאליות אחרות) מדיניות מקלה, למען יראו אוהדיהן וממלאי תפקידיהן כי הם עלולים להחמיר שבעתיים את מצב קבוצתם" (סעיף 7.3 לפסק הדין).

בית הדין אף הטיל על הקבוצה קנס של 25 אלף שקלים; אותו סכום נגזר גם על הפועל חיפה, אך עליה לא הוטל עונש של הפחתת נקודות. "גיבורי" ההתפרעות הורחקו מכמה משחקים, ואילו מאמן השוערים של מכבי פתח תקווה הורחק מכל פעילות לשנה וחצי. האירועים זכו לכינוי "אירועי המושבה".

מיד לאחר שניתנה החלטת בית הדין המשמעתי של ההתאחדות בדבר העונש שהוטל על הקבוצות, ערערה מכבי פתח תקווה על ההחלטה לפני בית הדין העליון. היא ביקשה להחיל את עונש הפחתת הנקודות על העונה הבאה. בית הדין קיבל את הערעור ופסק כי הפחתת הנקודות תחול על הקבוצה בשנה הבאה.

החלטתו של בית הדין עוררה ביקורת חריפה – הן בציבור והן בקרב גורמים בכדורגל – דבר שערער את מעמדה של מערכת השפיטה של ההתאחדות בקרב המעורבים בענף. נטען כי החלטה זו משקפת את התנהלותו של הכדורגל הישראלי בשנים האחרונות, שהפך מענף ספורט פופולארי לענף אלים, נגוע באינטרסים, וחסר כל ערך ספורטיבי.

שבוע לאחר אירועי המושבה, וחרף העונשים שהטיל בית הדין על הקבוצות ועל בעלי התפקידים בליגה בעונה זו, אירעה התפרעות חמורה נוספת, הפעם בליגה הלאומית, במשחק שנערך בין הפועל רמת גן לבני לוד ב-20.4.2012 באצטדיון וינטר ברמת גן. באותו משחק, שהסתיים בתיקו 1:1, פרצה קטטה חמורה שבה היו מעורבים שחקני שתי הקבוצות ומאמן. שיאו של האירוע היה כשמאמן בני לוד הגיע לאזור, ובמהלך המהומה ספג אגרוף משחקנה של הפועל רמת גן. לאחר מכן קפץ האחרון על שחקן לוד המעורב בקטטה, שהיה מוטל על הדשא, דרך עליו במלוא העוצמה וגרם לו חתכים בבטן. בעקבות האירועים (שזכו לכינוי "אירועי וינטר") החליטה ההתאחדות לכדורגל להעמיד לדין את שתי הקבוצות בגין התפרעות, תגרה ותקיפה בנסיבות מחמירות.

בעקבות אירועי וינטר נערך דיון מיוחד בבית הדין המשמעתי של ההתאחדות. ואולם, חרף העובדה שהאירועים במשחק זה חמורים מהאירועים שהוזכרו לעיל – ומהחמורים שנראו בליגות הבכירות – פסק בית הדין למאמן שמונה חודשי הרחקה, ואילו השחקנים שהיו מעורבים בהחלפת המהלומות קיבלו עונשי הרחקה שונים של שלושה עד שבעה חודשים. כמו כן, הדיינים גזרו על כל אחת מהקבוצות קנס כספי בסך 40 אלף שקלים והפחתת שלוש נקודות ליגה.

לנוכח אירועי וינטר – והאווירה הציבורית שנוצרה בעקבותיהם – פנתה ההתאחדות לכדורגל לנשיאות בית הדין העליון כדי שיתקיים דיון נוסף בעניין דחיית העונש של מכבי פתח תקווה. בדיון, שהתקיים יום לאחר הגשת הבקשה, הוחלט להשאיר על כנה את הכרעת בית הדין המשמעתי המקורית בנוגע להפחתת הנקודות של מכבי פתח תקווה בעונה זו. מכבי פתח תקווה ערערה על ההחלטה לבית המשפט המחוזי, ואחר כך לבית המשפט העליון, שדחה את בקשת הקבוצה לביטול פסק הדין, ואף הצדיק את החלטות בית הדין העליון של ההתאחדות. בסופו של דבר, ירדה מכבי פתח תקווה ליגה במשחק האחרון בעונה. לאחר הירידה התבטא אבי לוזון, יו"ר ההתאחדות, נגד בית הדין. בהמשך התנצל על דבריו.

אירועי האלימות הקשים שהוזכרו לעיל, הפסיקות השנויות במחלוקת של בית הדין של ההתאחדות לכדורגל, התבטאויותיהם של בכירים בהתאחדות, והתנהלותם השנויה במחלוקת של גורמים בכירים בכדורגל – כל אלה, לצד רמת משחק בינונית והישגים נמוכים של הנבחרת הלאומית – טלטלו את הכדורגל הישראלי והפרו את אמון הציבור בהתאחדות לכדורגל בפרט, ובכדורגל בכלל.

ועדות קודמות לוועדת הרפורמה

הוועדה נתנה דעתה לעבודתן ולהמלצותיהן של ועדות קודמות שעסקו בכדורגל הישראלי, ובעיקר נתנה דעתה להמלצותיה של ועדת הבירור לבדיקת מצב ענף הכדורגל מ-2002 (להלן – **ועדת סטרשנוב**).

במאי 2002 מונתה ועדת סטרשנוב על ידי שר המדע, התרבות והספורט דאז, מתן וילנאי, במטרה לערוך "בחינה כוללת וביקורתית של מבנה הענף, הגופים הפועלים בו ויחסי הגומלין ביניהם", בין היתר על רקע חשיפת פרשת הטיה של תוצאות משחקי כדורגל לצורך זכייה בהימורים (פרשת "שופטים באדום"), ותופעות שליליות אחרות בענף כמו הימורים בלתי חוקיים, אלימות במגרשים ומחוצה להם, פגיעות בגוף וברכוש כתוצאה מאותה אלימות קשה, ועוד אירועים "הפוגעים בהנאה הכללית ובערך הספורטיבי של התחרויות" (עמ' 7 לדו"ח). במהלך עבודתה בחנה הוועדה את מבנה ענף הכדורגל, את הגופים העוסקים בו והאמונים עליו ואת דרך בחירתם, את המקורות הכספיים לפעילותו, את דרכי קבלת ההחלטות וההכרעות על ידי המוסדות השונים, ועוד.

דו"ח הוועדה, שהוגש בנובמבר 2002, כלל תשעה פרקים בנושאים שונים ובהם יותר מארבעים המלצות. במבוא לדו"ח נכתב כי "הוועדה הגיעה למסקנה כי מן הראוי לערוך רביזיה יסודית ומקיפה במבנה ענף הכדורגל בישראל ובדרך הפעלתו [...] על מנת להתאימו לראשית המאה ה-21 ולמצב המתקדם בעולם כולו בענף ספורט זה [...] כך, למשל, נדרשים יותר פיקוח ומעורבות של גורמים ציבוריים ובלתי תלויים במוסדות השונים המופקדים על ענף הכדורגל, ואין לראות ענף זה כנחלתו הבלעדית והפרטית של איש – יחיד או מעטים" (עמ' 6 לדו"ח).

ועדת סטרשנוב המליצה על שינויים מבניים רחבי היקף בהתאחדות לכדורגל ובמבנה הענף כולו. בין המלצותיה העיקריות:

1. הפרדת מרכזי הספורט מניהול הכדורגל המקצועני (יושם חלקית).
2. שינוי במבנה הניהולי/ארגוני של ההתאחדות לכדורגל (יושם).
3. שינוי במבנה ההנהלה והמזכירות של ההתאחדות, ובאופן הבחירה של מוסדותיה ושל בעלי התפקידים בה (לא יושם).
4. שינויים באופן מימון ענף הכדורגל ובסוגיות הקשורות לאיגוד השופטים ולאגוד המאמנים (יושם חלקית).

תגובתה של ההתאחדות לכדורגל לדו"ח ועדת סטרשנוב הייתה דואלית ובלתי עקבית: מחד גיסא ציינו נציגי ההתאחדות כי הם פועלים ליישום רבות מההמלצות שבדו"ח, ומנגד לא ניתנה כל התחייבות ליישום מלא של כלל ההמלצות שבדו"ח. בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, בפברואר 2004, ציין יו"ר ההתאחדות דאז, מר גברי לוי, כי המלצות ועדת סטרשנוב הן "הצעות להתאחדות לכדורגל, שכשהן טובות אפשר לקבל אותן, וכשלא מסכימים אי-אפשר לקבל אותן".

התנגדותה העיקרית של ההתאחדות לכדורגל הייתה ליישום המלצות לשינויים מבניים במוסדות ההתאחדות לכדורגל, ובאופן המינוי של כמה מבעלי התפקידים, לרבות יושב הראש. ועדת סטרשנוב סברה כי "יש לשאוף לכך שיו"ר ההתאחדות לכדורגל יהיה אישיות ציבורית עצמאית, בלתי תלויה במרכזי הספורט או בקבוצות הכדורגל, בעל מעמד ציבורי איתן וזיקה הולמת לנעשה בענף הכדורגל". המלצתה הייתה כי "יו"ר ההתאחדות ייבחר ישירות על ידי האסיפה הכללית של ההתאחדות בבחירות ישירות וחשאיות, וזאת בעת ההתכנסות של האסיפה לבחירת ההנהלה" (עמ' 32 לדו"ח).

לאורך השנים הייתה טענתה המרכזית של ההתאחדות לכדורגל נגד הכוונה לכפות עליה שינויים ברוח המלצות ועדת סטרשנוב, כי על פי תקנוני התאחדויות הכדורגל הבינלאומיים אסורה התערבות פוליטית בפעולותיהן של התאחדויות הכדורגל, והתערבות כזאת עלולה להוביל לנקיטת סנקציות כלפי קבוצות כדורגל ונבחרות ישראליות. חברי ועדת סטרשנוב דחו טענה זו וציינו כי אפשר לערוך שינוי מקיף במבנה ההתאחדות ובניהולה מבלי לפגוע בעצמאותה המקצועית.

מניתוח שנערך במרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2011 ("ענף הכדורגל בישראל – יישום המלצות בדו"ח ועדת סטרשנוב") עלה כי "מ-42 ההמלצות שניתנו בסעיפים הראשיים ובסעיפי המשנה בדו"ח ועדת סטרשנוב: 19 המלצות יושמו בעיקרן, או שהן מיושמות כיום (2011), ארבע המלצות יושמו חלקית או עדיין נדונות, עשר המלצות לא יושמו. לגבי תשע המלצות נוספות – בשלב זה נעדרת התייחסות אליהן [...] בשניים מהמקרים יישום ההמלצות אינו בתחום אחריותם המלאה של גופים אלה, ובשאר המקרים אין בידינו מידע מספק על מידת היישום".

בעקבות המסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כינסה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת דיון בנושא. בישיבה שנערכה ב-22.2.2011 בנוכחותם של השופט בדימוס סטרשנוב ושל מנכ"ל ההתאחדות מר אורי שילה, אמר סטרשנוב

בפתח הדברים: " ... אני מוכרח לומר שלצערי לא הרבה השתנה [...] אפשר לומר שלא יותר מ-50%-60% מהמלצות הדו"ח יושמו [...] יש כמה נושאים עקרוניים שבהם לא יושם הדו"ח" (עמ' 4 לפרוטוקול הישיבה).

בתגובה לדברים אמר מנכ"ל ההתאחדות: "ההתאחדות מהרגע הראשון שיתפה פעולה עם הוועדה, נציגיה הופיעו בפני הוועדה, וכפי שאתם רואים, בשורה התחתונה, בסופו של יום, גם חלק מאוד גדול וניכר מההמלצות, ובוודאי כפי שאנחנו סבורים, ההמלצות המהותיות יושמו על ידי ההתאחדות...".

בנוגע להמלצות שלא יושמו, אמר שילה: " ... אנחנו סבורים כי בסופו של יום יש דברים שהם בשיקול דעתנו המקצועית ואל לגופים ציבוריים אחרים להיכנס לנעלינו ולהחליף את שיקול דעתנו המקצועית, בין אם זה בשילוב שחקנים ובין אם זה מבנה הנהלת ההתאחדות כדוגמה שנייה [...] נכון שיש עשר המלצות שלא יושמו [...] מה שחשוב זה מה יושם, איך יושם, ומה לא יושם ולמה הוא לא יושם. בשביל זה אנחנו פה כדי לדון לגופם של דברים".

בסיכומו של הדיון השתכנעו חברי ועדת החינוך כי מרבית ההמלצות בדו"ח סטרשנוב יושמו, כלשון יו"ר הוועדה: "אני רוצה לברך את התאחדות הכדורגל על הפעילות ויישום המלצות הדו"ח. כמו שציין השופט בדימוס, גם אני חושב שבזה סיימנו הדיונים בוועדה על יישום ההמלצות". דברים ברוח זו השמיע מר אורי שילה גם לפני ועדת הרפורמה.

עם זאת, ועדת הרפורמה שמעה בישיבותיה עדויות שונות בנוגע ליישום – או לאי-יישום – המלצות ועדת סטרשנוב, ונראה כי עדיין ניטש ויכוח בעניין זה. בין שיושם הדו"ח במלואו ובין שיושם חלקית בלבד, חלק גדול מהתחלואים של ההתאחדות לכדורגל בפרט, ושל הכדורגל הישראלי בכלל, נותרו על כנם.

ועדות מקבילות לוועדת הרפורמה

1. הוועדה לבחינת כשרות והתאמה של יחידים ותאגידיים לרכישת זכויות בקבוצות כדורגל (להלן – ועדת שטרזמן) – הוועדה, בראשותו של השופט בדימוס אורי שטרזמן, מונתה ב-2012 על ידי ההתאחדות לכדורגל. הסיבה להקמת הוועדה, כפי שצוין בכתב המינוי, הייתה "בעקבות העובדה לפיה מתנהלת בעת האחרונה חקירה משטרתית בשל חשש לקיומם של מעשים

פסולים שנעשו על ידי בעלים של קבוצת כדורגל, מתחייבת בחינה כוללת של סוגיית רכישת זכויות בקבוצות כדורגל, ובכלל זה כשרותם והתאמתם של יחידים ותאגידי לרכישת הזכויות האמורות ושל בעלים קיימים המחזיקים בזכויות בקבוצות כדורגל, כל זאת על מנת להבטיח כי רכישת זכויות והחזקה בזכויות יתאפשרו רק על ידי יחידים ותאגידי העומדים באמות מידה ציבוריות ראויות, ושהינם בעלי עמידות כלכלית המאפשרת רכישה והפעלה של קבוצת כדורגל מקצוענית לאורך זמן".

ועדת שטרוזמן נתנה את חוות דעתה על שלושה נושאים עיקריים, ובהם: זכויות הבעלות של תאגידי הספורט בענף הכדורגל על כל היבטיהן; הליך האישור לרכישת בעלות על תאגיד ספורט במסגרת ההתאחדות; והפיקוח על התנהגותם של בעלי השליטה בתאגידיים.

בין המלצותיה:

1.1. לאפשר לבעלי קבוצות לפעול במסגרת העסקית הטובה ביותר עבורם, "בין אם היא מלכ"ר ובין אם תפעל כחברה עסקית לכל דבר".

1.2. לחייב כל מועדון לפרסם אחת לשנה דו"ח רווח-הפסד ותזרים מזומנים לידיעת הציבור, ונוסף על כך "לפרסם דו"ח שנתי המתאר את ההחלטות שהתקבלו ואת דרך קבלתן במועדון".

1.3. לאפשר שיתוף אוהדים בניהול, במקרים שבהם המועדון מעוניין בהקניית מעמד לאוהדים; "הוועדה סבורה שאין להקנות לאוהדים בעלות על המועדון מבלי שישקיעו מכספם לרכישתו".

1.4. המלצות בדבר האישיות הרוכשת: הבעלות על קבוצה תהיה רק ל"אישיות הרוכשת" – תאגיד (עמותה או חברה). הוועדה לא תאשר "אישיות רוכשת או מי מיחידה שהורשעו בעבירה אשר בית הדין העליון קבע מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה, כי אינם ראויים להיות בעליה של קבוצת כדורגל". הוועדה רשאית שלא לאשר התקשרות גם מטעמים של "פגיעה בדימוי הציבורי של ענף הכדורגל"; לקדם חקיקה שתאפשר קבלת מידע מהמטרה על האישיות הרוכשת ועל כל אחד מיחידה; לחייב

את האישיות הרוכשת להון עצמי מסוים, בהתאם לליגה שבה משחקת הקבוצה שרכש; ולהחיל על בעלי מועדונים את הדין המשמעותי של ההתאחדות לכדורגל.

אשר לסעיף א' בהמלצות, "ועדת הרפורמה סבורה כי מתפקידה של ההתאחדות לכדורגל ליצור קרקע פורייה למשיכת משקיעים איכותיים לכדורגל הישראלי – חברות או אנשים פרטיים. נציגי מכבי תל אביב ובעלים של קבוצות אחרות טענו בפנינו כי ברצונם לבחור את מסגרת וצורת ההתאגדות על פי חוק הטובה ביותר עבורם (בין אם מלכ"ר ובין אם חברה בע"מ וכיו"ב). ראש הבקרה התקציבית טען אף הוא בפנינו כי יש לאפשר למשקיעים ולבעלי קבוצות בחירה זו.

אנו מודעים לכך כי פתרון סוגיה מורכבת זו מותנה במדיניותם ובהחלטותיהם של שלטונות המס, הממשלה והכנסת. עם זאת אנו סבורים כי מתפקידה של ההתאחדות לכדורגל לפעול ככל יכולתה לפתרון הסוגיה מול הרשויות המוסמכות, וליזום מהלך רגולטורי וציבורי שיכשיר בסופו של דבר את הקרקע לכך שכל קבוצה וכל משקיע בכדורגל הישראלי יוכלו לבחור את שיטת ההתאגדות הרצויה להם וליהנות מהיתרונות הכלכליים הגלומים בה לטובת קידום הענף".

2. **ועדת זליכה** – בעקבות אירועי עונת 2011-2012 בכדורגל הישראלי, מינתה שרת החינוך והספורט לימור לבנת, ועדה ציבורית בראשות הפרופ' ירון זליכה, לבחינת המבנה הניהולי של הכדורגל הישראלי.

הוועדה טרם הגישה המלצותיה.

3. **ועדת צור** – בעקבות אירועי האלימות הקשים בעונת הכדורגל 2011-2012, מינתה שרת החינוך והספורט לימור לבנת, ועדה נוספת בראשותו של הניצב בדימוס דוד צור, לבחינת החזרת השיטור למגרשים.

ב-19.8.2012 הגישה ועדת צור את מסקנותיה והמלצותיה. להלן עיקרן:

3.1 בניגוד למה שניתן היה לחשוב, בשנתיים האחרונות חלה ירידה באלימות בכדורגל הישראלי.

3.2. יש להוציא את השוטרים מהיציע, ויחד עם זאת, על החלופה של הכנסת סדרנים ומנהלי אירוע נאמר כי "הם לא מספיק מקצועיים".

3.3. יש להקים דסק מודיעיני במטה הארצי לתחום האלימות בספורט.

3.4. יש להשתמש במצלמות ובאמצעים טכנולוגיים אחרים לאיתור ולמעקב אחר מתפרעים ומפרי חוק, ועל המשטרה להיערך לקליטת מתפרעים המורחקים מהמגרשים ולאכיפה אפקטיבית של החוק.

3.5. יש לנקוט פעולות בתחום שיפור חוויית הצפייה.

3.6. יש לשפר את מצבם הפיזי של המתקנים.

ועדת הרפורמה מברכת על עבודתן החשובה של הוועדות. צוות היישום של ועדת הרפורמה יתייחס תוך כדי עבודתו להמלצותיהן, ובמידת הצורך ישקול ליישם רעיונות ותובנות מתוכן.

פרק ב'

הכדורגל הישראלי בראייה לאומית

הכדורגל הוא ענף הספורט הפופולארי בעולם ובישראל, אולם חשיבותו ומרכזיותו אינן באות לידי ביטוי הלכה למעשה זה שנים רבות, וזאת בשל ליקויים מבניים, ניהוליים ותשתיתיים שמהם סובל הענף. בעיה זו מתעצמת ביישובים קטנים ובפריפריה, שבהם בדרך כלל הכלים המקצועיים, המתקנים והתשתיות מצומצמים, בעוד שדווקא שם נחיצותם גבוהה לאין ערוך.

שיעור המשתתפים בכדורגל הישראלי הוא מהנמוכים בעולם – הן מבחינת כמות השחקנים, הן מבחינת כמות המועדונים והמתקנים, והן מבחינת האוהדים. לפיכך, הצורך הראשון במעלה הוא הצורך להרחיב את מעגל המשתתפים בכדורגל – היינו, להרחיב את בסיס הפירמידה, לבנות מאות מתקנים ברחבי הארץ, ולהגדיל משמעותית את כמות השחקנים. הרחבת בסיס הפירמידה אינה רק צורך ספורטיבי, אלא גם צורך חינוכי, ערכי וחברתי מן המעלה הראשונה; רק כך, יוכל הכדורגל הישראלי למצות את הפוטנציאל הטמון בו.

על מנת ליישם את החזון הזה ולבצע מהפכה של ממש באיכותו של הכדורגל הישראלי ובחויית ההשתתפות והצפייה בו, וכדי למצות את הפוטנציאל העצום הטמון בענף, על כלל היבטיו – אין די ביישום המלצות דו"ח זה. אנו סבורים כי מדובר במשימה לאומית המחייבת התגייסות של כלל הגורמים: הממשלה, מערכות אכיפת הסדר והחוק, המועצה להסדר ההימורים בספורט, התקשורת הכתובה והאלקטרונית, ארגוני האוהדים, משקיעים מהסקטור הפרטי, בעלי קבוצות, וכמובן – בראש ובראשונה – ההתאחדות לכדורגל, שעליה בסופו של דבר מוטלת האחריות הכוללת למצבו של הכדורגל הישראלי.

עם זאת, מן המפורסמות שכל מסע גדול מתחיל בצעד אחד קטן. אנו סבורים כי יישום מלא של המלצות דו"ח זה בתוך שנה עד שנתיים בתוך ההתאחדות לכדורגל, יכול להניע את המהלך הלאומי הכולל, ובוודאי יהווה דוגמה אישית אשר תציב את ההתאחדות לכדורגל בעמדת הובלה, ותרתום אליה את כל הגורמים הרלוונטיים לטובת הענף.

פרק ג'

עיקר ההמלצות

המלצותינו יפורטו בהרחבה בהמשך הדו"ח. להלן עיקריהן:

1. הקמת מנהלת ליגה לליגות המקצועניות, אשר תפעל לצדה של ההתאחדות לכדורגל, בסינרגיה ובשיתוף פעולה מלאים.

הוועדה ממליצה, כי מנהלת הליגה הישראלית תחול בשלב הראשון אך ורק על ליגת העל. בתום שנתיים לפעולתה, ובהתבסס על הניסיון שייצבר בתקופה זו, תיבחן האפשרות לצרף אליה את הליגה הלאומית.

מנהלת ליגת העל תוקם על ידי צוות היגוי ייעודי, ותעוגן בתקנוני ההתאחדות לכדורגל ובהחלטות הנהלת ההתאחדות או האסיפה הכללית, בין השאר על פי העקרונות הבאים:

1.1. תפקיד המנהלת יהיה לנהל את הפעילות הכלכלית של ליגת העל, לרבות ניהול זכויות השידור של הליגה והפעילות השיווקית, התדמיתית והמיתוגית של הליגה. כמו כן, תפעל המנהלת לטיפול מחלקות הנוער, למעורבות בקהילה, להקניית ערכים חינוכיים וספורטיביים במועדוני ליגת העל, ונוסף על כך תקבע קריטריוני סף למתקני אימונים.

1.2. כל קבוצות ליגת העל יהיו חייבות להשתתף במנהלת ולעמוד בקריטריונים ובתנאי הסף שתקבע המנהלת, כתנאי להשתתפותן בליגת העל.

1.3. בראש המנהלת תעמוד הנהלה ציבורית משותפת לנציגי קבוצות ליגת העל ולהתאחדות לכדורגל על פי המפתח הבא: נציג אחד לכל קבוצה ונציג ההתאחדות לכדורגל. יו"ר ההנהלה הציבורית יהיה נציג ציבור חיצוני שאינו תלוי או קשור באף קבוצה.

1.4. ההתאחדות תעביר למנהלת את הזכויות ואת הסמכויות בעניינים הבאים: ניהול מסחרי ושיווקי משותף של ליגת העל; התקשרות בשם קבוצות ליגת העל להקניית זכויות השידור; התקשרות בשם ליגת העל להקניית זכויות לאימוץ ולמתן חסות, למיתוג ולשילוט; השתתפות עם ההתאחדות לכדורגל

במשא ומתן כספי מול המועצה להסדר ההימורים בספורט ומול הממשלה; קביעת קריטריונים איכותיים מחייבים להשתתפות בליגת העל בתחומי האצטדיונים, מתקני האימונים, מחלקות הנוער, חוויית המשחק, פעילות חינוכית וקהילתית, מאבק באלימות וכיוצא באלה.

1.5. תקציב המנהלת יהיה תקציב עצמאי ובלתי תלוי בהתאחדות לכדורגל. הוא ייקבע אחת לשנה במשותף על ידי יו"ר המנהלת ויו"ר ההתאחדות לכדורגל, ויאושר במוסדות ההתאחדות והמנהלת.

הוועדה ממליצה להקים צוות יישום להקמת המנהלת.

2. צמצום הקבוצות בליגות המקצועניות והוספת ליגה ארצית חצי מקצוענית וליגת מילואים לליגת העל, על פי המפתח הבא – ליגת על – 12 קבוצות; ליגה לאומית – 12 קבוצות; ליגת מילואים לליגת העל – 12 קבוצות; ליגה ארצית חצי מקצוענית – 12 קבוצות, שתי ליגות א', ארבע ליגות ב' ושש ליגות ג'.

3. שינוי אופן מינויו של יו"ר ההתאחדות לכדורגל – הוועדה ממליצה כי היו"ר יהיה אישיות ציבורית בעלת יכולות ניהול מוכחות, שאינה ולא הייתה קשורה בשנתיים שלפני בחירתה למרכז ספורט, למועדון או לקבוצת כדורגל בישראל.

היו"ר ייבחר על ידי הנהלת ההתאחדות לכדורגל מתוך רשימה בת שלושה עד חמישה מועמדים, שתגיש לה ועדת איתור שבה חמישה חברים. היו"ר יועסק על ידי ההתאחדות בשכר, וכהונתו תוגבל לקדנציה בת ארבע שנים, עם אפשרות להארכה לקדנציה נוספת.

בסוגיה זו ראינו לנכון להביא גם דעת מיעוט. יו"ר הוועדה, דודי כהן, ופרופ' יצחק כ"ץ, סברו כי יש להגביל את כהונתו של יו"ר ההתאחדות לכדורגל לקדנציה אחת בלבד, בת חמש שנים, ללא אפשרות להארכה. לדבריהם, הגבלת תפקיד לקדנציות, כמקובל במשרות בכירות רבות במגזר הציבורי, יוצרת יציבות ארגונית, ומאפשרת עשיית רפורמה אמיתית ובנייה ויישום של תוכנית רב-שנתית. כמו כן, קדנציות מקטינות את החשש מהיווצרות של תלות בין הגורמים הממנים לממונה, ומונעות צבירה וריכוז של כוח רב בידי נושאי תפקיד. לדידם, קציבת קדנציות לבעלי תפקידים בגוף מרכזי וחשוב בספורט כמו ההתאחדות לכדורגל "תיטיב עם הארגון, תשפר את תדמיתו ותשביח את פועלו".

4. הפרדה מוחלטת של מערכת בתי הדין והשפיטה מהתאחדות לכדורגל וקביעת סטנדרטים לענישה – הוועדה ממליצה כי תובע ההתאחדות לכדורגל ימונה על ידי ועדת איתור בלתי תלויה בדרך של מכרז, ותקופת כהונתו לא תעלה על שבע שנים. התובע לא יהיה כפוף ליועץ המשפטי של ההתאחדות ולא יישא שום תפקיד אחר בהתאחדות. כמו כן, ממליצה הוועדה כי גם מינויו של היועץ המשפטי להתאחדות ייעשה על ידי ועדת איתור, בדרך של מכרז. תקופת כהונת היועץ המשפטי לא תעלה על שבע שנים.

5. נבחרות ישראל: קביעת נהלים חדשים למינוי מאמני נבחרות ישראל (הבוגרים והצעירה) – מאמני הנבחרות ימונו על ידי ועדה בת שלושה חברים: יו"ר ההתאחדות, שחקן עבר בעל לפחות ארבעים הופעות בינלאומיות, ומאמן עבר בעל ותק של לפחות עשר שנות אימון בליגות העל. יו"ר ההתאחדות יכהן כיו"ר הוועדה; **קביעת נהלים חדשים למחלקת הנוער של הנבחרות** – ימונה מנהל מקצועי, שייבחר על ידי ועדת איתור בת ארבעה חברים: יו"ר ההתאחדות, מנכ"ל ההתאחדות, שחקן עבר בעל לפחות ארבעים הופעות בינלאומיות, ומאמן עבר בעל ותק של לפחות עשר שנות אימון בליגות העל. יו"ר ההתאחדות יכהן כיו"ר הוועדה. במקביל, תמנה הוועדה בשיתוף עם המנהל המקצועי, מאמנים ומנהלים לנבחרות הנוער, הנערים והילדים.

הוועדה ממליצה גם על הקמת ועדה מקצועית בתוך ההתאחדות, לבחינת נושא הנבחרות ולמעקב אחריהן. הוועדה תגיש להתאחדות תוכנית לקידום נבחרות ישראל, וזאת במטרה להביא את הנבחרת הבוגרת בתוך חמש שנים לאחד משני המפעלים הבינלאומיים הבכירים: מונדיאל או יורו. הוועדה המקצועית תלווה את הנבחרות הלאומיות ותגיש להתאחדות, לפחות פעם ברבעון, דו"ח על מצבן.

כמו כן, ממליצה הוועדה על הקמת מערך סקאוטינג בהתאחדות, כנהוג בעולם המערבי, שתפקידו לעקוב, לפקח ולאסוף מידע על היריבות, שמולן הנבחרות אמורות להתמודד בעתיד.

6. הוועדה קוראת לאימוץ וליישום מלאים של "התוכנית האסטרטגית לכדורגל בישראל", בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים (ההתאחדות לכדורגל, משרד התרבות והספורט, והמועצה להסדר ההימורים בספורט – הטוטו).

מהשוואה בינלאומית שערכו מחברי התוכנית (חברת רותם אסטרטגיה), "עולה בבירור שהכשל המרכזי של הכדורגל בישראל נובע מכך ש'היסודות חלשים' – היקף ותשתית הכדורגל החובבני במדינה, נמוכים בצורה קיצונית ביחס למדינות דומות באירופה: יש מעט מדי מועדוני כדורגל, במועדונים הקיימים אין תשתית פיזית מספקת, וחסרות יכולות מקצועיות וניהוליות מתאימות".

מטרת התוכנית, שהוזמנה על ידי ההתאחדות לכדורגל ונבנתה עבורה, היא "קידום הכדורגל בישראל באמצעות הרחבה והעמקה של 'בסיס הפירמידה' של מועדוני הכדורגל; הקמה ושדרוג של מאות מועדוני כדורגל חובבני איכותיים, של ילדים, של נערים, של נוער ושל בוגרים, בדגש על הפריפריה הגיאוגרפית והחברתית".

הוועדה סבורה כי נוסף על התוכנית האסטרטגית, על ההתאחדות לכדורגל לעבוד על פי תוכניות רב-שנתית ושנתית, שמהן ייגזרו יעדים מדידים לביצוע, לרבות פיקוח ובקרה.

7. אלימות בכדורגל – הוועדה ממליצה כי משחק כדורגל יוגדר כמופע ספורט לכל המשפחה, על כל המשתמע מכך – הן מבחינת איכות האצטדיונים, הן מבחינת ניהול המשחק והן מבחינת חוויית הצפייה. הוועדה קוראת ליישום מלא של חוק האלימות בספורט מ-2008 ולניהול אזרחי של משחקי הכדורגל.

כמו כן, ממליצה הוועדה על שיתוף אוהדים במודל של "מועצת לקוחות/אוהדים" או של "פרלמנט של אוהדים", וזאת כדי לסייע בטיפול בסוגיית האלימות, וכדי לחזק את הקשר ואת המעורבות התורמת של האוהדים. נוסף על כך, ממליצה הוועדה על הקמת מערך של איסוף מידע ומודיעין במסגרת עבודתה של חברת החקירות מטעם ההתאחדות, אשר תפקידה להעביר מידע גלוי בנושאי אלימות.

8. איגוד השופטים – בשל הזיקה הקיימת בין ההתאחדות לכדורגל לאיגוד השופטים, מנכ"ל האיגוד ימונה על ידי ועדה ממנה בת שלושה חברים: יו"ר האיגוד, איש ציבור בלתי תלוי, ונציג ההתאחדות. הוועדה ממליצה כי שינוי זה יעוגן בתקנון.

9. הוועדה קוראת להתאחדות לכדורגל ליצור קרקע פורייה למשיכת משקיעים איכותיים לכדורגל הישראלי – חברות או אנשים פרטיים. אנו סבורים, כי על התאחדות לכדורגל ליזום מול הרשויות מהלך רגולטורי וציבורי

שיכשיר את הקרקע לכך שכל קבוצה וכל משקיע בכדורגל הישראלי יוכלו לבחור את שיטת ההתאגדות הרצויה להם, וליהנות מהיתרונות הכלכליים הגלומים בה לטובת קידום הענף.

פרק ד'

המלצות

1. מנהלת ליגת העל

הכדורגל הוא ענף הספורט הפופולארי ביותר בארץ, וככזה, הוא טומן בחובו פוטנציאל ספורטיבי, חברתי וכלכלי עצום, שמעולם לא מוצה. בעיה מובנית זו זכתה לתשומת לב ציבורית ותקשורתית מיוחדת בעונת המשחקים האחרונה, 2011-2012, עקב שורה של אירועים אלימים במגרשים והתנהלות שנויה במחלוקת בהתאחדות לכדורגל ובמוסדות הנלווים אליה, מה שהוביל את הענף כולו למשבר של אמון ציבורי ולשפל תדמיתי חסר תקדים.

האירועים מושא המחלוקת, שעוררו את הסערה הציבורית בענף הכדורגל ובהתאחדות, התרחשו סביב קבוצות בוגרים בשתי הליגות הבכירות, שהן הליגות המקצועניות היחידות בישראל: ליגת העל והליגה הלאומית. מטבע הדברים, ליגות אלה, ובייחוד ליגת העל, הן חלון הראווה של הענף כולו. הן אלה שמרכזות את מרבית המשאבים הכספיים, מספקות את השחקנים לנבחרות הלאומיות, זוכות לחשיפה התקשורתית, מהוות מודל לחיקוי, מגדלות במחלקות הנוער את דור העתיד, ובהן תלוי, במידה רבה, עתידו של הכדורגל הישראלי כולו.

בישראל, להבדיל מרוב מדינות אירופה, מנוהל הענף על כל רבדיו על ידי ההתאחדות לכדורגל: הליגות המקצועניות, ליגות החובבים, ליגות הנוער והילדים והנבחרות הלאומיות; המשא ומתן הכספי מול הרשות להסדר ההימורים בספורט; הקניית זכויות השידור, השיווק והמיתוג; הבקרה התקציבית; ההשתתפות בליגות האירופיות; ייצוג ישראל באופ"א ובפיפ"א, וכך הלאה – כל אלה נשלטים ומנוהלים בפועל על ידי ההתאחדות לכדורגל. גם בתי הדין המשמעתיים ואיגוד השופטים, הנהנים ממידה רבה יותר של אוטונומיה ניהולית, הם בפועל יחידות סמך של ההתאחדות לכדורגל.

אנו סבורים כי מצב זה מקשה על ההתאחדות לכדורגל להקדיש את התשומות הניהוליות והמקצועיות הנדרשות למיצוי הפוטנציאל הטמון בכדורגל כענף ספורט, כפי שנשמע לא אחת לפני חברי הוועדה:

- "הליגות המקצועניות צריכות להתנהל עם מנהלת – בתוך או מחוץ להתאחדות, זה לא משנה לי. אני יכול להגיד לכם שכל הקטע של הקבוצות המקצועניות גוזל המון זמן מהיו"ר [...] אני מקווה מאוד שזה יצא לפועל, כי על יו"ר ההתאחדות לכדורגל זה יקל מאוד" (אבי לוזון, יו"ר ההתאחדות לכדורגל).
- "ההתאחדות, כמו שהיא בנויה היום, לא יכולה לנהל את הליגות המקצועניות, היא לא יכולה לנהל את הכדורגל בצורה מקצוענית, היא לא בנויה לזה [...] צריך להקים מנהלת ליגה, איזשהו גוף, לצד ההתאחדות לכדורגל..." (שטרן חלובה, סגן יו"ר ההתאחדות לכדורגל).
- "מנהלת ליגה זה משהו ששווה ניסיון. בהחלט יכול להיות שזה יעשה טוב גם להתאחדות וגם לקבוצות" (עו"ד משה אביבי, היועץ המשפטי של ההתאחדות לכדורגל).
- "הקבוצות המקצועניות חייבות להיות מנוהלות בגוף נפרד, חיצוני..." (בעל קבוצה בליגת העל).
- "חשוב ליצור מצב שלקבוצות (הגדולות) יהיה משקל יותר כבד בתהליך קבלת החלטות [...] היום, רוב כוח ההצבעה מרוכז בקבוצות של הליגות הנמוכות, ולמעשה הן יכולות לנהל את הקרקס הזה. זה יוצר איזושהי בעיה באיזון, כי הקבוצות הגדולות – קבוצות ליגת העל – לא יכולות לשלוט במוצר העיקרי, שהוא ליגת העל, שבסופו של דבר הוא התורם העיקרי להכנסות של ההתאחדות לכדורגל [...] זה משהו שצריך לטפל בו..." (יו"ר קבוצה בליגת העל).
- "המשמעות של מנהלת זה שיש לנו – מי שבאמת אחראי על הכדורגל הישראלי – הזדמנות אחת לשבוע, אחת לחודש, לשבת סביב שולחן עגול ולקבל החלטות [...] כי להגיד כדורגל ישראלי זה יפה, אבל מה לעשות שליגת העל היא 80% מתקציב הכדורגל הישראלי ו-90% מהעניין שיש סביב הכדורגל בכלל... " (בעלים של קבוצה בליגת העל).

ברובן המוחלט של מדינות אירופה, הנהנות מרמה גבוהה ומפופולאריות גואה של הכדורגל, הופרד ניהול הליגות המקצועניות – בהיותן, כאמור, חלון הראווה והמשענת העיקרית של הענף – מניהול ההתאחדות לכדורגל. מודלים שונים ומגוונים של מנהלות ליגה פועלים לצדן של ההתאחדויות לכדורגל במדינות אירופה וביניהן: אנגליה, גרמניה, ספרד, צרפת, רוסיה, פולין, פורטוגל, יוון, שווייץ, בלגיה, הולנד, פינלנד, שבדיה, אוסטריה ומדינות נוספות.

בכמה מהמודלים הנ"ל קיימת הפרדה כמעט מוחלטת בין ההתאחדות לבין המנהלת, עד כדי התנהלות לעומתית של שני הגופים זה מול זה (אנגליה), בעוד שבצד השני של הספקטרום פועלות מנהלות המהוות חלק כמעט אינטגרלי מההתאחדות (איטליה). קיימים מודלים המקנים יתרון לקבוצות הגדולות (פורטוגל), ומודלים המעודדים תחרות ושוויוניות כלכלית רבה יותר בין כמה שיותר מועדונים וקבוצות (גרמניה). קיימות מנהלות של הליגה הבכירה בלבד, ומנהלות של כל הליגות המקצועניות. קיימים מודלים מוצלחים יותר, ומוצלחים פחות – הכול לפי הנסיבות בכל מדינה ומדינה – אבל המגמה ברורה: ברוב המוחלט של המדינות החברות באופ"א, שאליה משתייך הכדורגל הישראלי ואליה הוא שואף להידמות, הוקמו מנהלות לליגות המקצועניות – כמעט בכל מדינה שבה הוקמה מנהלת ליגה, הכדורגל השתפר באופן דרמטי.

סוגיית הקמת המנהלת – הצורך או אי-הצורך בכינונה – עלתה וירדה מסדר היום הציבורי בכדורגל הישראלי פעמים רבות בעבר, אולם מעולם לא הגיעה לכלל מימוש בשטח.

ועדת הבירור לבדיקת מצב ענף הכדורגל (ועדת סטרשנוב), שפרסמה את המלצותיה בשנת 2002, בחנה אף היא את הסוגיה. הוועדה שמעה "דעות שונות ומגוונות לגבי הצורך או ההצדקה להקמת מנהלת ליגה אשר תכלול את כל נציגי הקבוצות המקצועניות בליגת העל ובליגה הלאומית. בין היתר הוצע להקים שתי מנהלות ליגה – האחת לליגת העל והאחרת לליגה הלאומית. נטען כי מטרתה ותפקידה של מנהלת הליגה יהיו לעסוק בכל ההיבטים הכספיים והכלכליים של ניהול הכדורגל המקצועני, לרבות נושאי מכירת זכויות של הקבוצות לאנשי עסקים; זכויות שידור בטלוויזיה; שיווק ומסחר וכיוצא באלה. גם אלה שתמכו בהצעה להקמת מנהלת ליגה, לא סברו כי המנהלת צריכה להחליף את ההתאחדות לכדורגל או לבוא במקומה. העיקרון של הקמת המנהלת יהיה פעילותה בתחומים הכלכליים

והכספיים, לצד ההתאחדות לכדורגל ובתיאום עם ראשיה, ולא כתחליף להתאחדות".

לאחר ששקלה את ההיבטים השונים ואת ההשלכות שיהיו להקמת מנהלת ליגה, הגיעה ועדת סטרשנוב לכלל מסקנה כי "טרם בשלה העת להמליץ המלצה חיובית חד-משמעית בנושא". ועדת סטרשנוב הציעה להקים חברה כלכלית במסגרת ההתאחדות לכדורגל ובעלותה המלאה. ועדת סטרשנוב סברה שחברה כלכלית כזאת תייתר את הצורך, "לעת הזאת", בהקמת מנהלת ליגה. המלצה זו של ועדת סטרשנוב לא יושמה מעולם. עם זאת – ואף שלא הוקמה חברה כלכלית כלשהי – מן הראוי להתעכב על השיקולים ועל ההמלצות שבדו"ח הוועדה בנושא זה.

על פי ועדת סטרשנוב, החברה הכלכלית "תעסוק בהתוויית אסטרטגיה כלכלית ובניהול עסקיה של ההתאחדות לכדורגל כמפורט להלן: כלל המשאים ומתנים בדבר הוצאות ההתאחדות, בין במסגרת הליכי מכרז ובין מחוצה לו, ייערכו על ידי מנכ"ל החברה הכלכלית, מנהליה ויועציה [...] החברה הכלכלית תעסוק גם בכל הקשור להכנסות ההתאחדות. על פי המודל המוצע, תעסוק החברה הכלכלית בפעילות שתכלול: מסחור הליגות ואיתור מפרסמים למשחקים, לרווחת הקבוצות; ניהול משא ומתן לגבי זכויות השידור וההכנסות בגינן; ניהול המשא ומתן עם המועצה להסדר ההימורים בספורט באשר לעלויות המשחקים והקבוצות; ניהול משאים ומתנים לגבי ביטוח אחיד לקבוצות, לשחקנים ולנבחרת, באופן שיוזיל את העלויות הכרוכות, מחד גיסא, ויאפשר פעילות פיננסית מתואמת מאידך גיסא; טיפול בנושאי מיסוי מטעם ההתאחדות; מיצוי זכויות ההתאחדות בשימוש באצטדיון הלאומי ברמת גן, והרחבת האפשרויות המסחריות הרבות הגלומות בו"; ועוד.

דירקטוריון החברה הכלכלית יורכב משלושה חברי הנהלת ההתאחדות, שלושה דירקטורים חיצוניים שימונו על ידי ועדה ציבורית חיצונית, ויו"ר ההתאחדות לכדורגל שיכהן גם כיו"ר דירקטוריון החברה הכלכלית. החברה תנוהל על ידי מנכ"ל מקצועי, והיא תהיה כפופה לכללי המשפט המנהלי.

כעשור לאחר פרסום המלצות ועדת סטרשנוב – לאחר שרוב הכדורגל האירופי ביסס מבנה דואלי שבו פועלות מנהלות ליגה לצד ההתאחדויות לכדורגל; מאחר שהכדורגל הישראלי הגיע עד הלום וזקוק, ללא ספק, לשינויים מבניים, אשר להערכתנו יובילו אותו להישגים טובים יותר ולמיצוי גדול יותר של הפוטנציאל הטמון בו כענף ספורט; ולאחר ששמענו עשרות עדויות של ראשי מועדונים, של

בכירים בהתאחדות לכדורגל, ושל אנשי מקצוע מתחומים שונים, הגיעה הוועדה לכלל מסקנה כי בשלה העת להקמת מנהלת ליגה מקצוענית בישראל.

המלצות

הוועדה ממליצה כי מנהלת הליגה הישראלית תחול בשלב הראשון אך ורק על ליגת העל. בתום שנתיים לפעולתה, ובהתבסס על הניסיון שייצבר בתקופה זו, תיבחן האפשרות לצרף אליה את הליגה הלאומית.

מנהלת ליגת העל תוקם על ידי צוות היגוי ייעודי, ותעוגן בתקנוני ההתאחדות לכדורגל ובהחלטות הנהלת ההתאחדות או האסיפה הכללית, על בסיס עקרונות היסוד הבאים:

1. תפקידי המנהלת יהיו לנהל באופן מקצועי, שקוף ונטול פניות את הפעילות הכלכלית של ליגת העל בכדורגל, לרבות זכויות השידור של הליגה; לנהל את הפעילות השיווקית והתדמיתית של ליגת העל, וכן לדאוג למיתוגה; להעצים את חוויית הצפייה, את העניין ואת התחרותיות בליגת העל; לפעול להחזרת אמון הציבור בכדורגל הישראלי ובאופן ניהול הכדורגל המקצועני; לפנות לקהלים חדשים ולהרחיב את מעגל הצופים והמשתתפים; לפעול לטיפוח מחלקות הנוער, למעורבות בקהילה ולהקניית ערכים חינוכיים ורוח ספורטיבית במועדוני ליגת העל; לקבוע קריטריוני סף למתקני אימונים; ולבצע כל תפקיד נוסף שיוטל עליה בידי הגורמים הממונים.

2. המנהלת תפעל לצדה של ההתאחדות לכדורגל, בסינרגיה ובשיתוף פעולה מלאים, שכן מצבו המורכב של הענף והיקפיו אינם מצדיקים ואינם יכולים להרשות לעצמם שני גופים מתחרים או לעומתיים. עם זאת, המנהלת לא תהווה חלק אינטגרלי מהמנגנון המנהלי של ההתאחדות לכדורגל, ותהיה כפופה להנהלה ציבורית משל עצמה.

3. כל קבוצות ליגת העל יהיו חייבות להשתתף במנהלת, ולעמוד בקריטריונים ובתנאי הסף שתקבע המנהלת, כתנאי להשתתפותן במשחקי ליגת העל. קבוצה אשר תרד מליגת העל, תיפסק חברותה במנהלת, וקבוצה אשר תעפיל לליגת העל תצטרף למנהלת.

4. בראש המנהלת תעמוד הנהלה ציבורית משותפת לנציגי קבוצות ליגת העל ולהתאחדות לכדורגל, על פי המפתח הבא: נציג אחד לכל קבוצה בליגת העל (בסך הכול 14 נציגים) ונציג ההתאחדות לכדורגל. יו"ר ההנהלה הציבורית (להלן – יו"ר המנהלת) יהיה נציג ציבור חיצוני שאינו תלוי או קשור באף קבוצה.

5. ההנהלה הציבורית הנ"ל תבחר מתוכה ועד מנהל בן שלושה חברים: בראשו יעמוד יו"ר המנהלת ולצדו יכהנו בוועד המנהל שני חברים מתוך ההנהלה הציבורית – נציג הקבוצות ונציג ההתאחדות. הוועד המנהל יבחר מנכ"ל למנהלת ליגת העל ויהיה אחראי ליישום מדיניות המנהלת, מטרותיה והחלטותיה.

6. מנכ"ל המנהלת ימנה צוות מקצועי שיכלול מנהל שיווק ומכירות, מנהל תפעול, יועץ משפטי, רואה חשבון ודובר.

7. ההתאחדות תעביר למנהלת את הזכויות ואת הסמכויות בעניינים המפורטים להלן: ניהול מסחרי ושיווקי משותף של ליגת העל; התקשרות בשם קבוצות ליגת העל להקניית זכויות השידור; התקשרות בשם ליגת העל להקניית זכויות לאימוץ ולמתן חסות, למיתוג ולשילוט; השתתפות עם ההתאחדות לכדורגל במשא ומתן כספי מול המועצה להסדר ההימורים בספורט ומול הממשלה; קביעת קריטריונים איכותיים מחייבים להשתתפות בליגת העל בתחומי האצטדיונים, מתקני האימונים, מחלקות הנוער, חוויית המשחק, פעילות חינוכית וקהילתית, מאבק באלימות וכיוצא באלה.

8. חלוקת הכנסות המנהלת תתבצע בשקיפות מלאה, ובמשותף על ידי מנכ"ל המנהלת ומנכ"ל ההתאחדות לכדורגל, על פי המפתח הבא: כל סכום עד לתקרת ההכנסות הכוללת שהתקבלה בפועל בעונת 2011-2012 יחולק בין כלל הקבוצות והמוסדות המשתייכים להתאחדות לכדורגל, על פי מפתח חלוקה זהה לזה שהתקיים בעונת 2011-2012; ואילו כל ההכנסות הנוספות, כלומר ההכנסות שתייצר המנהלת מעל לתקרה הנ"ל, יחולקו על פי מפתח שייקבע במשותף על ידי יו"ר המנהלת, מנכ"ל המנהלת ומנכ"ל ההתאחדות לכדורגל.

9. המנהלת תקבל מההתאחדות לכדורגל שירותים מהבקרה התקציבית, מאיגוד השיפוט, ממוסדות התביעה ומבתי הדין המשמעתיים, ובהתאם תהיה כפופה לתקנוני ההתאחדות לכדורגל ולחוקי אופ"א ופיפ"א.

10. תקציב המנהלת יהיה תקציב עצמאי ובלתי תלוי בהתאחדות לכדורגל. הוא ייקבע אחת לשנה במשותף על ידי יו"ר המנהלת ויו"ר ההתאחדות לכדורגל, ויאושר במוסדות ההתאחדות והמנהלת.

11. הוועדה ממליצה להקים צוות יישום להקמת מנהלת הליגה.

הוועדה סבורה כי ההמלצה להקים מנהלת ליגה היא חלק ממכלול רחב בהרבה של המלצות הוועדה, ואין ולא יהיה בכוחה להביא לבדה את השינוי המבוקש בענף הכדורגל. הצלחה במשימה לאומית זו תלויה ביישום משולב של כלל ההמלצות, במגוון התחומים המפורטים במסקנותינו, ובהירתמות של כלל המערכות והגופים הרלוונטיים בהתאחדות לכדורגל ובמדינה לטובת ענף הספורט החשוב בישראל.

2. מבנה הליגות

בכדורגל הישראלי מתקיימות כמה ליגות – מקצועניות, חובבניות, ילדים, נערים ונוער, ליגת נשים בכירה וליגה לנערות. ליגות אלה מנוהלות על ידי שתי ועדות: האחת, ועדת ליגה וגביע לליגות העל והלאומית – בהרכב מנכ"ל ההתאחדות, סמנכ"ל, יועץ משפטי ומנהל הליגות העליונות; והשנייה, ועדת ליגה וגביע לליגות א' ומטה + ליגת הנשים – בהרכב מנכ"ל ההתאחדות, סמנכ"ל ומנהל הליגות הנמוכות.

מבנה הליגות שונה כמה וכמה פעמים במהלך השנים. כיום, משחקות בליגות המקצועניות שלושים קבוצות – 14 קבוצות בליגת העל ו-16 קבוצות בליגה לאומית, וכן שתי ליגות א' (16X2), ארבע ליגות ב' (16X4), שש ליגות ג' (16X6), ליגות ילדים, נערים ונוער, ליגת נשים בכירה וליגה לנערות.

ואולם, המשאבים העומדים לרשות הכדורגל הישראלי בכלל, והמקצועני בפרט, מוגבלים. אין מספיק שחקנים מוכשרים לאיוש ליגת העל. נוסף על כך, הפערים שבין הקבוצות בליגת העל גדולים – הן מבחינת רמת השחקנים והן מבחינה תקציבית. כתוצאה מהאמור לעיל, רמת העניין בליגה הולכת ויורדת בהתמדה. הקהל מדיר רגליו מהמגרשים, וכפועל יוצא מכך נפגעת ההכנסה של הקבוצות.

לנוכח הדברים – וכדי להחזיר את העניין בליגות הבכירות ואת הקהל למגרשים – ממליצה הוועדה על שינוי במבנה הליגות. כמו כן, היא ממליצה לערוך הפרדה מוחלטת בין הליגות המקצועניות לבין ליגות החובבים; והדגש בליגות המקצועניות יהיה על איכות המתקנים ועל רמת המשחק, ואילו בליגות החובבים יושם דגש על הרחבת הפעילות על ידי הגדלת מספר המגרשים והמועדונים במדינה.

המלצות

1. צמצום הקבוצות בליגות המקצועניות והוספת ליגה ארצית חצי מקצוענית וליגת מילואים לליגת העל, על פי המפתח הבא: ליגת על – 12 קבוצות; ליגה לאומית – 12 קבוצות; ליגה למילואים (לליגת העל) – 12 קבוצות; ליגה ארצית חצי מקצוענית – 12 קבוצות, שתי ליגות א', ארבע ליגות ב' ושש ליגות ג'.

1.1. הוועדה סבורה כי צמצום הליגה (ל-12 קבוצות בליגת העל ו-12 קבוצות בליגה הלאומית) יביא לחלוקת משאבים בין מספר קטן יותר של קבוצות; יגדיל את כמות המשחקים של הקבוצות

הגדולות בינן לבין עצמן – דבר שייצור יותר עניין בליגה (ועקב כך יביא ליותר הימורים והכנסות לטוטו); יביא ליותר הכנסות – לקבוצות הגדולות והקטנות; ייצור יותר משחקים בין הקבוצות הגדולות לקטנות; ויביא לרמת משחק גבוהה יותר בליגה הלאומית, שכן היורדות מליגת העל מצטרפות, והפחות טובות יורדות לארצית.

1.2. בבסיס הרעיון להקמת ליגת המילואים (לליגת העל) עומדת התפיסה של הרחבת הפירמידה: בליגה זו ישותפו השחקנים שלא שיחקו בשבת בליגת העל, או בנוער, של קבוצות אלה, או שותפו בחלק קטן של המשחק. בליגת המילואים אין חשש מירידת ליגה, ולכן ניתן לשחק כדורגל משוחרר יותר, והקבוצות יתוגמלו על פי מיקומן בסוף העונה. ליגה זו תאפשר למאמנים לעקוב אחרי שחקנים שחוזרים מפציעה ואינם משותפים בליגת העל או הנוער, ותיצור פחות תסכול בספסל המחליפים, שכן כולם משחקים לפחות אחת לשבוע. גם לאיגוד השופטים תהווה ליגת המילואים במה נוספת לבדיקה ולקידום שופטים המועמדים לליגות המקצועניות הבכירות.

1.3. ליגה ארצית חצי מקצוענית תהא ליגת מעבר בין הכדורגל החובבני למקצועי. הוועדה ממליצה לקיים ליגה זו על מנת להקטין את הפערים שבין הליגות הנמוכות/ חובבניות, לבין שתי הליגות המקצועניות/ בכירות. כמו כן, יש לקבוע תקנים ובקרה לליגה זו, וזאת כדי להקל את המעבר של הקבוצות העולות והיורדות, שהרי ההתחייבויות והתקציבים משתנים. יש להנהיג מענקי ניחומים ליורדות מליגת העל ללאומית, ומענק הסתגלות לעולות – דבר הנהוג באנגליה למשל.

2. קביעת קריטריונים נוקשים להשתתפות בליגות מקצועיות – יש לקבוע קריטריונים נוקשים אשר יאפשרו את השתתפות הקבוצות בליגות המקצועניות, לצד עמידה בתקציב מינימום. קבוצות הליגות המקצועניות יחויבו לנהל מחלקת נוער ברמה שתיקבע, מספר קבוצות, מתקנים ומגרשים נאותים, על פי קריטריונים. קבוצה שלא תעמוד בקריטריונים שייקבעו לא תוכל להשתתף במשחקי הליגות המקצועיות או לא תעלה ליגה, אפילו סיימה עונה כאלופה.

הקריטריונים להשתתפות בליגות המקצועניות ייקבעו על ידי מנהלת הליגה לכשתוקם, בשיתוף עם ההתאחדות.

3. צירוף נציגים של הליגות המקצועניות לוועדת ליגה וגביע – כיום אין בוועדת ליגה וגביע נציגים של הקבוצות המקצועניות. עד שתקום מנהלת ליגה, אנו ממליצים לצרף לוועדת ליגה וגביע של המקצוענים שני נציגים: האחד מליגת העל והשני מהליגה הלאומית.

4. איחוד קבוצות מאותה עיר או מערים שכנות – הוועדה סבורה כי איחוד קבוצות יגדיל את מחנות האוהדים של הקבוצות ואת תקציביהן.

3. מערכת בתי הדין והתביעה

סוגיית מערכת בתי הדין והתביעה הייתה אחת הסוגיות המרכזיות שהביאה להקמת הוועדה. עיקר תשומת הלב ניתן לכמה משחקים: הפועל באר שבע – מכבי חיפה ב-15.10.2011 (שבו נזרק רימון); הדרבי התל אביבי ב-5.3.2012 (שבו התפרעו אוהדים ושחקנים של הפועל תל אביב); מכבי פתח תקוה – הפועל חיפה ב-31.3.2012 (שבו הייתה אלימות מצד מאמן השוערים של מכבי פתח תקוה, מצד סדרן מטעמה, וכן מצד שחקנים משתי הקבוצות); הפועל רמת גן – בני לוד ב-20.3.2012 (שבו התרחשה קטטה חמורה בין שחקני שתי הקבוצות ובעלי תפקידים בהן).

החלטות בית הדין בהקשר לאירועים הנ"ל, ובעיקר זו של בית הדין העליון בעניין מכבי פתח תקוה (דחיית העונש בדבר הפחתת הנקודות לשנה הבאה – החלטה ששונתה לבסוף בדיון נוסף לאור הביקורת) – הביאו לביקורת רבה בקרב הציבור ובקרב העוסקים בענף; נטען כי הפסיקות אינן אחידות, אינן מידתיות, ובמקרים רבים ידועות מראש. התגובות להחלטות אלה – הן של הציבור, הן של בעלי תפקידים בהתאחדות, והן של בעלי קבוצות – הביאו לשיא של חוסר אמון במוסדות השיפוט ובתביעה, ואף לביזוי המערכת השיפוטית; דבר שהביא לפגיעה בהתאחדות בפרט ובענף בכלל. סוגיה זו עלתה במרבית העדויות ששמעה ועדת הרפורמה, ולפיכך ריכזנו את מאמצינו בבחינה של מבנה בית הדין ומערכת התביעה, ושל אופן מינוי נושאי המשרה בהן.

נדגיש כי במקביל לעבודתה של ועדה זו, נתמנה כבוד השופט (בדימוס) אורי גורן לשמש כנשיא בית הדין העליון של ההתאחדות לכדורגל, ובימים אלה הוא נכנס לתפקידו. הוועדה מברכת על מינוי ראוי זה של נשיא (לשעבר) של בית המשפט המחוזי בתל אביב. הואיל ולוועדה נמסר כי בכוונת כבוד השופט (בדימוס) גורן להגיש המלצות בכל הקשור לבתי הדין, נמנעה ועדה זו מלהיכנס להמלצות פרטניות בעניין זה.

מבנה וסמכויות

תקנון היסוד, תקנון בית הדין העליון ותקנות המשמעת, מסדירים את הקמתה ואת היקף פעילותה של המערכת המשפטית בהתאחדות, קרי בית הדין העליון ובית הדין המשמעותי. התקנונים מחייבים את הקבוצות, את השחקנים, את המאמנים ואת

ממלאי התפקידים, וכן את השופטים ואת הסוכנים המורשים. המערכות התקנוניות והשיפוטיות פועלות מכוח הסמכות שהוענקה להתאחדות על ידי פיפ"א.

משנחקק חוק הספורט ב-1988, ניתנה סמכות להתאחדויות להתקין תקנונים שיסדירו את הניהול התקין של הענף שאותו הם מרכזים, ושיחייבו את אגודות הספורט, את הספורטאים ואת בעלי תפקידים; וכן ניתנה סמכות בלעדית למוסדות השיפוט הפנימיים שנקבעו בתקנונים, לדון ולהחליט בעניינים הקשורים לפעילות במסגרת ההתאחדות.

בראש המערכת השיפוטית של ההתאחדות לכדורגל עומד **בית הדין העליון**, שהוא הערכאה השיפוטית העליונה. על פי התקנון, חברי בית הדין העליון נבחרים לכהונה על ידי האסיפה הכללית. לבית הדין העליון סמכויות נרחבות מאוד. בית הדין העליון מוסמך לדון בכל בקשה או ערעור על כל החלטה של מוסד כלשהו בהתאחדות, למעט המוסד לבוררות והחלטות מנהליות. כמו כן משמש בית הדין העליון כערכאת ערעור על החלטות בית הדין המשמעתית, ועל החלטות ועדת המשמעת של איגוד השופטים. לבית הדין העליון קיימת נשיאות, שלה הוקנו סמכויות ביצועיות נרחבות מאוד, כגון דיון בבקשות רשות ערעור ודיון בבקשות חנינה (ועדת החנינות) של פרט או של קבוצה, ועוד.

בית הדין המשמעתית הוא המוסד הפעיל ביותר מבין מוסדות ההתאחדות לכדורגל. בית הדין דן בכל עניין כדן יחיד, למעט מקרים מיוחדים המפורטים בתקנון המצריכים שניים או שלושה דיינים בהתאם לעניין. אין זכות ערעור אוטומטית לפרט (שחקן או בעל תפקיד), להבדיל מקבוצה.

תובע ההתאחדות לכדורגל מופקד על התביעה המשמעתית בשם ההתאחדות, והוא המוסמך הבלעדי לקבוע אם ואת מי להעמיד לדין משמעתית. התובע ממונה על ידי הנהלת ההתאחדות או על ידי המזכירות, לתקופה קצובה לפי חוזה אישי. התובע משמש אף כממלא מקומו של היועץ המשפטי לעת מצוא.

התובע הנוכחי מכהן בתפקידו מאז שנת 1996.

היועץ המשפטי להתאחדות לכדורגל מעניק ייעוץ משפטי כללי להתאחדות, משתתף בישיבות מזכירות והנהלה, ומייצג את ההתאחדות בבית המשפט בכל עניין שהוא. כמו כן, היועץ המשפטי אחראי לתיקוני תקנון, למתן חוות דעת לוועדת החנינות, לקבלת דיווחים מחברות חקירה המועסקות על ידי ההתאחדות (ולהטלת

המשימות עליהן) ובידיו ההחלטה אם, לאור הדיווחים, יש להעביר את חומר החקירה לטיפול משטרת ישראל או למוסדות השיפוט של ההתאחדות.

היועץ המשפטי ממונה על ידי הנהלת ההתאחדות או על ידי המזכירות לתקופה קצובה לפי חוזה אישי.

היועץ המשפטי הנוכחי מכהן בתפקידו מאז שנת 1996.

אין חולק כי אמון הציבור בהתאחדות לכדורגל נפגע מאוד, וכי לערעור מעמדם של בתי הדין ושל התביעה של ההתאחדות תרומה רבה לכך. מכאן, שחיזוק מעמדם של אלה – הן מבחינת עצמאותם והן בתחום המקצועי – הוא צורך מיידי. יודגש כי בתחום הספורט בכלל, ובכדורגל בפרט, קיים עירוב מובנה של רציונל ושל אמוציות, ולעתים קרובות האמוציות גוברות. על כן קיימת חשיבות עליונה לחזק את מעמדה של מערכת בתי הדין והתביעה.

המלצות

1. הפרדה מוחלטת בין מערכת בתי הדין והשפיטה לבין ההתאחדות לכדורגל

– הוועדה ממליצה כי כבוד השופט גורן יקבע את ההליך שיבטיח כי מינויים של חברי מותב בית הדין ייעשו גם בהמשך באופן בלתי תלוי בהתאחדות, ואת גודל המותב, וכן יקצוב את תקופת כהונתם (מומלץ עד חמש שנים). כמו כן, ממליצה הוועדה להעביר את פעילותה הכוללת של מערכת בתי הדין והשפיטה ממשרדי ההתאחדות לכדורגל למבנה אחר, נפרד.

2. קביעת סטנדרטים לענישה – הוועדה ממליצה כי כבוד השופט גורן ימנה

ועדה שתקבע, ככל האפשר, סטנדרטים מנחים לענישה. זאת על מנת ליצור במידת האפשר אחידות בענישה, וכן להפחית את כמות המקרים המגיעים בסופו של יום לדיון בבתי הדין, תחת הסדרתם בזמן אמת על המגרש.

3. התובע – הוועדה ממליצה כי ההתאחדות תמנה ועדת איתור בלתי תלויה בת

שלושה חברים משפטנים, אשר תמנה את התובע מטעם ההתאחדות בדרך של מכרז, שתנאיו ייקבעו אף הם על ידי הוועדה. תקופת כהונתו של התובע לא תעלה על שבע שנים. התובע לא יהיה כפוף ליועץ המשפטי של ההתאחדות, ופיטוריו, ככל שיידרשו על ידי הנהלת ההתאחדות, ייעשו אך

ורק על ידי הוועדה ובשיקול דעתה המוחלט. התובע לא יהיה ממלא מקום של היועץ המשפטי להתאחדות, ולא יישא בשום תפקיד אחר בהתאחדות.

4. היועץ המשפטי – הגם שמינוי זה הוא משרת אמון, יש לעשותו בשקיפות. על כן, המינוי ייעשה על ידי ועדה בת שלושה חברים (חבר הנהלה, מנכ"ל ההתאחדות, וחבר חיצוני המשמש כעורך דין פעיל לפחות עשר שנים). המינוי ייעשה בדרך של מכרז, שתנאיו ייקבעו על ידי הוועדה. תקופת כהונתו של היועץ המשפטי לא תעלה על שבע שנים. פיטוריו, ככל שיידרשו על ידי הנהלת ההתאחדות, ייעשו אך ורק על ידי הוועדה, לפי שיקול דעתה המוחלט.

5. העסקת חוקרים פרטיים – לתובע תהא סמכות בלעדית להורות על העסקת חוקרים פרטיים חיצוניים בקשר לתלונה או לפנייה הנבחנת על ידיו, בטרם החלטתו בדבר הגשת כתב אישום.

4. ההתאחדות לכדורגל

הגוף המרכזי והמוביל בענף הכדורגל בישראל הוא ההתאחדות לכדורגל בישראל, שחברות בה כל אגודות הכדורגל הבוגרות המשתתפות במשחקי הליגות בארץ. ההתאחדות לכדורגל היא עמותה רשומה החברה בהתאחדות הבינלאומית לכדורגל (פיפ"א), ומאז 1994 גם בהתאחדות האירופית לכדורגל (אופ"א); ההתאחדות מחויבת לתקנונים של התאחדויות אלה. עם זאת, על פי החלטת מבקר המדינה, בהיותה גוף הנתמך בידי הממשלה ובידי המועצה להסדר ההימורים בספורט, ההתאחדות לכדורגל היא גוף מבוקר.

על פי תקנון היסוד של ההתאחדות, ההתאחדות מורכבת ממספר גופים המנהלים אותה ומאוגדים בה: **האסיפה הכללית** (המורכבת מנציגי הקבוצות בעלות זכות ההצבעה ומחברי הנהלת ההתאחדות); **הנהלת ההתאחדות** (נבחרת על ידי האסיפה הכללית אחת לארבע שנים; בסך הכול 29 חברים + שלושה נציגי ציבור); **והמזכירות** (גוף מצומצם המונה 11 חברים, המנהל בפועל ובאופן שוטף את ענייני ההתאחדות). נוסף על הגופים המנהלים, ישנם הזרוע המשפטית (המורכבת מבית דין עליון ומבית דין משמעת) והאגפים המקצועיים.

מבנה ההתאחדות לכדורגל, הליכי קבלת ההחלטות, הבחירות בה והעקרונות היסודיים של פעולתה, נבחנו לעומק ב-2002 על ידי חברי ועדת סטרשנוב, אשר הגיעו למסקנה כי יש לערוך רפורמה מקיפה במבנה ההתאחדות ובתפקודה (כמפורט בפרק המבוא לדו"ח זה). ועדת סטרשנוב המליצה על שינויים מבניים רחבי היקף בהתאחדות לכדורגל, ובהם: שינוי מבנה הנהלת ההתאחדות ומזכירות ההתאחדות; שינוי אופן בחירת יו"ר ההתאחדות ועריכת בחירות חדשות לארגון; שינוי המבנה הארגוני של היחידות המקצועיות בהתאחדות, ועוד. רבות מן ההמלצות שבדו"ח סטרשנוב יושמו על ידי ההתאחדות לכדורגל (בעיקר אלה הנוגעות למבנה הארגוני של היחידות המקצועיות); אחרות יושמו חלקית או שלא יושמו כלל. נראה כי התנגדותה העיקרית של ההתאחדות הייתה ליישום המלצות הנוגעות למוסדות ההתאחדות ולאופן המינוי של כמה מבעלי התפקידים, לרבות יושב הראש.

אין חולק על כך כי ההתאחדות לכדורגל נקטה צעדים רבים בנושאים שבהם דנה ועדת סטרשנוב. לאחרונה אף שכרה ההתאחדות את שירותיה של חברת הייעוץ

הארגוני "תפן", במטרה לשפר ולייעל עוד יותר את המבנה הארגוני שלה, לפחות בכל הנוגע לעבודת האגפים המקצועיים; הוועדה מברכת על היוזמה. עם זאת, נראה כי אירועי עונת הכדורגל 2011-2012 הציפו ליקויים בהתאחדות, הפוגעים בניהול ובתדמית הענף כולו.

משכך הם פני הדברים, אנו סבורים כי יש לקצוב קדנציות לבעלי תפקידים שבהם דנה הוועדה, ובהם יושב הראש, היועץ המשפטי והתובע (כפי שפורט בפרק העוסק במערכת בתי הדין והתביעה). אנו רואים בהגבלת תפקידים אלה לקדנציות, ערך בפני עצמו, אשר ייעל את המערכת ויסייע בשיקום תדמית ההתאחדות בפרט, והכדורגל הישראלי בכלל.

המלצות

הוועדה סבורה כי יש לערוך שינוי באופן מינויו של יו"ר ההתאחדות לכדורגל:

1. היו"ר יהיה אישיות ציבורית בעלת יכולות ניהול מוכחות, שאינה ולא הייתה קשורה בשנתיים שלפני בחירתה לאף מרכז ספורט, מועדון או קבוצת כדורגל בישראל.
2. היו"ר ייבחר על ידי הנהלת ההתאחדות לכדורגל מתוך רשימה בת שלושה עד חמישה מועמדים, שתגיש לה ועדת איתור שבה חמישה חברים: היו"ר היוצא, נשיא בית הדין של ההתאחדות, שחקן עבר בנבחרת ישראל בעל ותק של הופעות רבות (מעל עשרים לפחות) בנבחרת הלאומית ושני אישי ציבור חיצוניים, בלתי תלויים בהתאחדות לכדורגל, במועדון או במרכז ספורט כלשהו (הפועל/מכבי/ביתר), בעלי ניסיון ורקע מוכחים באחד מתחומי המשק והמדינה כגון משפט, אקדמיה, מינהל ציבורי, חינוך, כלכלה, ניהול, תקשורת, יחסים בינלאומיים וכיו"ב.
3. היו"ר יועסק על ידי ההתאחדות בשכר, וכהונתו תוגבל לקדנציה בת ארבע שנים, עם אפשרות הארכה לקדנציה נוספת. בתום שתי קדנציות לא יוכל אדם להתמודד שוב לתפקיד יו"ר ההתאחדות. ועדת האיתור תתכנס ותציע מועמדים להנהלה רק בתום שתי קדנציות של היו"ר היוצא, או במקרה שלא הוארכה כהונתו לקדנציה שנייה, או במקרה שעזב את תפקידו לפני תום

הקדנציה. במקרה שבו החליטה ההנהלה להאריך את תקופת הכהונה לקדנציה שנייה בת ארבע שנים, לא תתכנס ועדת האיתור. בסוגיה זו ראינו לנכון להביא גם דעת מיעוט. יו"ר הוועדה, דודי כהן, ופרופ' יצחק כ"ץ, סברו כי כהונתו של יו"ר ההתאחדות לכדורגל צריכה להיות מוגבלת לקדנציה אחת בלבד, בת חמש שנים. הגבלות דומות קיימות גם ביחס למשרות בכירות במגזר הציבורי כגון מבקר המדינה, היועץ המשפטי לממשלה, הרמטכ"ל והמפכ"ל.

דעת מיעוט – דודי כהן

"קדנציה היא משך כהונה, הזמן הקצוב לנושא תפקיד בארגון או בגוף ציבורי להפעלה ולשליטה בו. מניסיוני, הגבלת תפקיד לקדנציות יוצרת יציבות ארגונית, מאפשרת עשיית רפורמה אמיתית, וכן בנייה ויישום של תוכנית רב-שנתית. כמו כן, קדנציות מאפשרות את קידום של עובדים בארגון, מונעות אפשרות לשחיקה הנובעת ממילוי תפקיד במשך תקופת זמן ארוכה, מקטינות את החשש מהיווצרות של תלות בין הגורמים הממנים לממונה, ומונעות צבירה וריכוז של כוח רב בידי נושאי תפקיד. היעדר ניהול המבוסס על קדנציות מהווה מכשול במשילות. אני סבור, כי עבור גוף מרכזי וחשוב בספורט כמו ההתאחדות לכדורגל, קציבת קדנציות לבעלי תפקידים, ללא אפשרות להארכה, תיטיב עם הארגון, תשפר את תדמיתו ותשביח את פועלו".

לעומת גישה זו, סברו יתר חברי הוועדה כי יש לאפשר להנהלת ההתאחדות מרחב תמרון ושיקול דעת אם להאריך את כהונתו של יושב ראש שמילא בהצלחה את תפקידו בקדנציה ראשונה, לכהונה שנייה ואחרונה. כל זאת לאור מצבו המורכב של ענף הכדורגל, ששיקומו ופיתוחו מחייבים הצבת יעדים ארוכי טווח ויישומם באופן עקבי על פני השנים.

5. נבחרות ישראל

מתוקף תפקידה כחברה בפיפ"א, ההתאחדות לכדורגל אחראית גם לנבחרת הכדורגל הלאומית של ישראל, לקידומה ולטיפוחה, לרבות קידום ההשתתפות בתחרויות כדורגל בארץ ובעולם. בהגדרה "נבחרת ישראל" יש לכלול את נבחרת הבוגרים, את הנבחרת האולימפית הצעירה (עד גיל 21), וכן את נבחרת הנוער, הנערים והנשים. אחד מתקנוני ההתאחדות לכדורגל הוא תקנון נבחרת ישראל, העוסק בחובות ובזכויות של השחקנים, בסמכויות המאמנים ובמנהלי הנבחרת, באיסור לעשות שימוש בסמים ממריצים, באיסור להשתתף בהימורים, ועוד. בעקבות אירועים חמורים שאירעו בעבר בנבחרת הבוגרים ובנבחרת הצעירה, יצא אף קוד אתי לשחקני הנבחרות.

אף שקבוצות כדורגל ישראליות – ובראשן מכבי חיפה והפועל תל אביב – הגיעו בשנים האחרונות להישגים נאים בתחרויות בינלאומיות במסגרת האירופית, הנבחרת הלאומית לא הצליחה להביא להישגים דומים. למעשה, מאז החלה נבחרת הבוגרים של ישראל לייצג את המדינה בתחרויות בינלאומיות, התמודדה הנבחרת על הזכות להעפיל לטורניר הגמר של גביע העולם פעמים רבות, שמהן הצליחה להעפיל לטורניר זה פעם אחת בלבד ב-1970. יצוין בהקשר זה, כי עד 1990 – אז הפכה ישראל לחברה באופ"א – שיחקה נבחרת ישראל בבית האסיאתי, הנחשב לאיכותי פחות מהאירופי. עם ההצטרפות לאופ"א נדרשת מהנבחרות הישראליות מקצועיות גדולה יותר ועמידה בסטנדרטים גבוהים בהרבה.

בשנים האחרונות, בין השאר בעקבות כישלונה של הנבחרת ב-2009 להעפיל לטורניר אליפות העולם בכדורגל ב-2010 בדרום אפריקה, נשמעה ביקורת רבה על התנהלות הנבחרת הלאומית, על מאמניה ועל שחקניה. גם לאחרונה, בעקבות כישלונות חוזרים ונשנים של הנבחרת הבוגרת, הקריאות לרפורמה מקיפה בתחום הולכות ומתרבות.

הוועדה התרשמה כי בכל הקשור לנבחרות, אין להתאחדות לכדורגל תוכנית עבודה מסודרת לטווח ארוך, וכן אין מנהל מקצועי – הן לנבחרת הבוגרת והצעירה והן לנבחרת הנערים והנוער. כפועל יוצא מכך, אין פיקוח מקצועי על ההתנהלות השוטפת של הנבחרות, ואין התוויה של דרך אחידה לכל הגילאים, מתוך ראייה ארוכת טווח, כמקובל במדינות המובילות באירופה.

עם זאת, ראוי לציין לטובה את פרויקט בית הנבחרות בשפיים, שקודם ובוצע על ידי הנהגת ההתאחדות לכדורגל, תוך תכנון ארוך טווח וגיוס משאבים מאופ"א – ויוכל להיות בסיס מצוין לביצוע השינוי בנבחרות הלאומיות, אשר בסופו של דבר יבוא לידי ביטוי בתחרויות בינלאומיות.

מינוי מאמנים ומנהלים מקצועיים

אחת הסוגיות שעלו בדיוני הוועדה נגעה למינוי מאמני הנבחרות. לא אחת נשמעה ביקורת על הדרך שבה מתקבלות ההחלטות בנוגע לבחירת המאמנים. ייתכן שבבסיס הבעיה עומד "נוהל מינוי מאמנים לנבחרות ישראל" של תקנון ההתאחדות לכדורגל. על פי אותו נהל (בוגרים ואולימפית), יש לבחור מאמנים לנבחרות אלה באמצעות ועדת איתור – הוועדה מונה שלושה חברים ובהם יו"ר ההתאחדות לכדורגל (יו"ר הוועדה), ממלא מקום יו"ר ההנהלה, ומנכ"ל ההתאחדות. הנוהל קובע כי אמות המידה הנדרשות למאמן הן, בין היתר: בעל תעודת הסמכה לשמש כמאמן "פרו", מועמד אשר שיחק לפחות שישים משחקים בינלאומיים בנבחרת הבוגרת, ויתרון להשתתפות במפעלים אירופים כמאמן. הנוהל מחייב את הוועדה לאתר לפחות שני מועמדים מתאימים לכל נבחרת ולזמן אותם לריאיון לפנייה. בתום שלב הראיונות תגבש הוועדה את המלצותיה ותביא אותן לאישור לפני המזכירות וההנהלה.

"נוהל מינוי מאמנים לנבחרות ישראל" (נוער/נערים) דומה בבסיסו לנוהל הנבחרות הבוגרות, למעט שינויים קלים. בוועדת האיתור לבחירת מאמן, נוסף על הנהלת ההתאחדות, חבר גם יו"ר ועדת הנוער, ואילו אמות המידה של המועמד לאימון שונות במקצת (המועמד יהיה בעל תעודה לשמש כמאמן עם יתרון לבעל תעודת מאמן "פרו", על המועמד להיות בעל ניסיון קודם של לפחות ארבע עונות משחקים כמאמן בקבוצות נוער/נערים, וכן בעל ניסיון של לפחות שתי עונות משחקים כמאמן בקבוצות בוגרות, עם יתרון למועמד בעל ניסיון בקבוצות בוגרות בליגות המקצועניות). על הוועדה לאתר לפחות שלושה מועמדים מתאימים לכל נבחרת, ולהביאם לאישור המזכירות וההנהלה.

נראה כי נהלים אלה מאפשרים להנהלת ההתאחדות לערוך מינויים על פי שיקול דעתה בלבד, שכן ועדת האיתור מורכבת מאנשים מטעמה, ואלה אינם בהכרח בעלי הידע המקצועי הדרוש לבחירת מאמן ראוי.

המלצות**1. קביעת נהלים חדשים למינוי מאמני נבחרות ישראל (הבוגרת והצעירה) –**

מאמני הנבחרות ימונו על ידי ועדה בת שלושה חברים: יו"ר ההתאחדות, שחקן עבר בעל לפחות ארבעים הופעות בינלאומיות, ומאמן עבר בעל ותק של לפחות עשר שנות אימון בליגות העל; יו"ר ההתאחדות יכהן כיו"ר הוועדה.

הוועדה תגבש קריטריונים מקצועיים לבחירת מאמן, שיכללו בין היתר דרישות בסיסיות כגון תעודת מאמן פרו, ניסיון אימון של לפחות חמש שנים בליגת העל או בליגה אירופית, או, לחלופין, ניסיון כשחקן עם מינימום של שישים הופעות בינלאומיות, עם הישגים קבוצתיים שונים כמאמן וכדומה.

הוועדה תאתר שלושה מועמדים פוטנציאליים לאיוש התפקיד, וכן תבחן מועמדים אחרים שיגישו את מועמדותם (בין שבאופן עצמאי ובין שבאמצעות צד שלישי). לאחר בדיקה מעמיקה של כל אחד מהמועמדים, תבחר הוועדה שני מועמדים סופיים שיזמנו לריאיון נוסף. לאחר מכן, תגבש הוועדה את מסקנותיה ותגיש את המלצתה לאישור המזכירות הכללית של ההתאחדות.

מאמן נבחרות הבוגרים והצעירים ימונה לקדנציה שמשכה לא יפחת מארבע שנים, עם אפשרות להארכה בהתאם להישגיו המקצועיים.

2. קביעת נהלים חדשים למחלקת הנוער של הנבחרות – ימונה מנהל מקצועי,

שייבחר על ידי ועדת איתור בת ארבעה חברים: יו"ר ההתאחדות, מנכ"ל ההתאחדות, שחקן עבר בעל לפחות ארבעים הופעות בינלאומיות, ומאמן עבר בעל ותק של לפחות עשר שנות אימון בליגות העל; יו"ר ההתאחדות יכהן כיו"ר הוועדה. במקביל, תמנה הוועדה, בשיתוף עם המנהל המקצועי, מאמנים ומנהלים לנבחרות הנוער, הנערים והילדים.

המנהל המקצועי יעבוד בשיתוף עם יו"ר ועדת הנוער בהתאחדות (עליו להיות שחקן עבר בעל יותר מ-25 הופעות בינלאומיות בנבחרת), שאליהם יצטרף שחקן עבר בעל לפחות 25 הופעות בנבחרת הבינלאומית. השלושה יפקחו באופן שוטף על העבודה היומיומית המתבצעת בנבחרות הצעירות. המנהל המקצועי ישמש כסמכות המקצועית העליונה בכל הנוגע לנבחרות הצעירות. הוא יתווה דרך מקצועית אחידה לכל הנבחרות מגיל 13 ומעלה, לרבות שיטה וסגנון משחק אחידים, ערכים ספורטיביים, תכני אימון

וכדומה, והכול בשיתוף פעולה מלא עם מאמן הנבחרת הבוגרת ועם חברי הוועדה. המנהל המקצועי יכהן במשך חמש שנים לכל הפחות, והוועדה שמינתה אותו תהיה רשאית להחליט על המשך כהונתו לקדנציה נוספת.

כמו כן, יוקם מערך מקצועי שיעקוב באופן קבוע ורציף אחר התפתחותם של שחקני הנבחרות הצעירות (לרבות שחקנים המשתייכים לסגל המורחב באותו שנתון גיל) – הן מבחינה פיזיולוגית, הן מבחינה מקצועית והן מבחינה מנטאלית.

יחזק מערך הנבחרות המחוזיות מגיל 12 ומעלה, שבמסגרתן ישחקו השחקנים המוכשרים ביותר בנבחרות הצעירות, לפחות פעם או פעמיים בשבוע. לצורך כך תשתף הוועדה המקצועית פעולה עם הקבוצות. מסגרת זו תאפשר לדרג המקצועי לאתר את שחקני העתיד ולעקוב אחריהם מקרוב, וכן ולטפח אותם מהבחינה הפיזית, המנטאלית והערכית.

3. קביעת נהלים למינוי מנהלים לנבחרות ישראל (בוגרים, צעירה, נוער) –
מנהלי הנבחרות בכל הגילאים ימונו על ידי צוות של ארבעה אנשים: יו"ר ההתאחדות, מנכ"ל ההתאחדות ושני שחקני עבר (בעלי לפחות 25 הופעות בינלאומיות בנבחרת). הבחירה תתבצע על פי אמות מידה וקריטריונים שייקבעו מראש על ידי הצוות, ויכללו בין היתר כישורים רלוונטיים, ניסיון עבר, זיקה לענף וכדומה.

4. הקמת ועדה שתבחן הקמת מערך פיזיולוגי-רפואי של ההתאחדות, שיפקח על כל נבחרות ישראל, החל מהגילאים הצעירים.

5. ביטול הליגות לילדים עד גיל 12 – במקום ליגות אלה יתקיימו משחקי ידידות וטורנירים שיאורגנו על ידי ההתאחדות והקבוצות עצמן, תוך שימת דגש על חלוקה שווה של דקות משחק בין כל השחקנים, הקניית יסודות משחק, הקניית ערכים ספורטיביים וכדומה.

6. הקמת ועדה מקצועית בתוך ההתאחדות לבחינת נושא הנבחרות והמעקב אחריהן (הוועדה תורכב משלושה אנשים: מנכ"ל ההתאחדות ושני שחקנים בעלי לפחות ארבעים הופעות בינלאומיות בנבחרת) – הוועדה תגיש להתאחדות, במסגרת התוכנית הרב-שנתית, תוכנית לקידום נבחרות ישראל, וזאת במטרה להביא את הנבחרת הבוגרת בתוך חמש שנים לאחד משני

המפעלים הבינלאומיים הבכירים: מונדיאל או יורו. הוועדה המקצועית תלווה את הנבחרות הלאומיות, ותגיש להתאחדות, לפחות פעם ברבעון, דו"ח על מצבן.

7. יוקם מערך סקאוטינג בהתאחדות – כנהוג בעולם המערבי, בכל מועדון כדורגל ובכל נבחרת יש מערך סקאוטינג מפותח ומתקדם שתפקידו לעקוב, לפקח ולאסוף מידע על היריבות, שמולן הנבחרות אמורות להתמודד בעתיד. מערך הסקאוטינג יוקם על ידי הוועדה שתמנה את מאמני הנבחרות, כמפורט בסעיף 1.

6. אלימות בכדורגל

נדמה כי האלימות הפכה בשנים האחרונות לשחקן מרכזי בכדורגל הישראלי. אולם בניגוד לתפיסה הרווחת בציבור, ישנה דווקא מגמה של ירידה באלימות, בעיקר ביציעים. עם זאת, בעונת המשחקים 2011-2012 היינו עדים לעלייה במעורבות בעלי תפקידים בתקריות אלימות בתוך האצטדיון.

ישראל אימצה את המודל האנגלי, שלפיו השוטרים הורחקו מהיציע ובמקומם הוכנסו סדרנים, מה שהוביל להורדת הגדרות ביציעים. נראה כי הדבר השפיע לחיוב על הקהל, אך פחות על שחקנים ועל בעלי תפקידים, שהיו מעורבים ברוב התקריות האלימות בעונה החולפת.

בבואנו לבחון את סוגיית האלימות בכדורגל, ברצוננו להגדיר משחק כדורגל כמופע ספורט בעל אלמנטים אזרחיים. בשנים האחרונות עשתה המשטרה רבות במסגרת אחריותה בתחומי הסדר הציבורי וביטחון הציבור. אנו מבחינים בשני אלמנטים מרכזיים במדיניות משטרת ישראל: האחד, ניהול אזרחי – צמצום סדר הכוח המשטרתי במגרשי הכדורגל; השני, העברת האחריות הכוללת לניהול מגרשי הספורט, המתקנים והאירועים לידיים אזרחיות. משמע, מופע ספורט וניהול אזרחי.

בתחום החקיקה, פעלה משטרת ישראל רבות, ובפברואר 2008 נחקק חוק איסור אלימות בספורט. החוק מעניק סמכות ואחריות לבעלי תפקידים באירועי הספורט ומאשר החמרה בענישה. החוק גם קובע תנאים לקיום אירוע ספורט ובעלי תפקידים כגון מנהל אירוע, מנהל ביטחון, מנהל בטיחות וסדרן.

במסגרת החוק, חולקה האחריות בין משרדי הממשלה: על משרד התרבות והספורט מוטלת האחריות הכוללת ליישום החוק; על משרד התמי"ת מוטלת האחריות לבטיחות מתקני הספורט ולהכשרת המנהלים; באחריות המשרד לביטחון פנים, קרי המשטרה, האבטחה. יישום החוק ארך שלוש שנים, והחל באוגוסט 2011 דווח על סיום ההתארגנות. יצוין כי עד ליישום החוק, המשטרה ניהלה את האירועים, הפעילה את הסדרנים, וטיפלה בכל בעיות הבטיחות שנוצרו במגרשי הכדורגל.

כפועל יוצא מיישום החוק מתקבלת תמונת מצב עכשווית של ירידה בכוח המשטרתי במגרשי הכדורגל, של ניהול בעלי תפקידים מוכשרים במגרשי הכדורגל,

של ירידה באירועי האלימות במגרשים, ושל כניסת סדרנים מוכשרים לטיפול באירועי אלימות.

מנתוני המשטרה אנו למדים, כי בעונת המשחקים 2011-2012 נפתחו 240 תיקים פליליים נגד אוהדים ובעלי תפקידים, ובוצעו 186 מעצרים והרחקות ממגרשי הכדורגל. על אף יישום החוק, זוהו בעונה זו מספר פערים: אלימות בקרב סגל הקבוצות והשחקנים, הטכנולוגיה אינה מספקת מענה אפקטיבי, וכן, זוהו מנהלי אירועים שאינם מתאימים לתפקיד.

איש אינו מקל ראש בסוגיית האלימות בחברה הישראלית בכלל ובכדורגל הישראלי בפרט, והנושא נבחן לאורך השנים בעבודות ובוועדות רבות שהביאו לשינוי כזה או אחר. יחד עם זאת, סוגיית האלימות משקפת את האלימות בחברה הישראלית. תשומת לב וטיפול יעיל באלימות במגרשי הספורט עשויים להביא, להערכתנו, למיגור האלימות באופן משמעותי במדינה כולה, ובפרט בקרב בני נוער. לתפיסתנו, מניעת אלימות בכדורגל – הן במגרשים והן בקרב בעלי תפקידים ושחקנים – תהווה דוגמה ומופת לנוער הישראלי ולחברה.

הוועדה סבורה כי הטיפול באלימות במגרשי הכדורגל מחייב ראייה לאומית רחבה ומעורבות כלל הגורמים המשפיעים עליה.

המלצות

1. משחק כדורגל יוגדר כאירוע תרבותי או כמופע ספורט לכל המשפחה, על כל המשתמע מכך, הן מבחינת איכות האצטדיונים והן מבחינת ניהול המשחק.
2. יישום מלא של חוק האלימות בספורט מ-2008.
3. ניהול אזרחי של משחקי הכדורגל – מתקני הכדורגל וההתנהלות במגרשים ינוהלו על ידי גורמים אזרחיים.
4. ההתאחדות לכדורגל תפקח על יישום החוק בקרב קבוצות הכדורגל – קבוצה שלא תעמוד בסטנדרטים על פי החוק, לא תאושר לשחק במסגרת הליגות.

5. **הקמת מועצה ציבורית למניעת אלימות וגזענות בכדורגל** – לרבות בליגות הנוער והחובבנים, בראשות מנכ"ל ההתאחדות.
6. **אכיפה וענישה בהיבט הפלילי** – החמרה וסטנדרטיזציה בענישה, טיפול מקיף בסוגיית הגזענות, מעקב ופיקוח אחר מורחקים ממגרשי הכדורגל, ושיתוף הפרקליטות, התביעה המשטרתית והנהלת בתי המשפט בסוגיית האלימות בכדורגל.
7. **הקמת מערך מחשוב באצטדיונים** – הקמת מערך מחשוב באצטדיונים חדשים לפיקוח ולבקרה אחר מורחקים, סדרנים, אוהדים ובעלי תפקידים למיניהם. הקמת המערך תהיה באחריות ההתאחדות לכדורגל.
8. **הקמת מערכים טכנולוגיים במגרשים** – בהתאם לנדרש בכל מגרשי הכדורגל, על פי תנאי הרישוי של משרד התמ"ת.
9. **שיתוף אוהדים במודל של "מועצת לקוחות/אוהדים" או "פרלמנט של אוהדים"** – כדי לסייע בטיפול בסוגיית האלימות, וכדי לחזק את הקשר ואת המעורבות התורמת של האוהדים, מומלץ להקים מסגרות קבועות המקיימות דיאלוג ישיר ושוטף עם הארגון. המועצות יכוננו ויפעלו הן ברמה הארצית "ליד ההתאחדות לכדורגל", והן ברמה המקומית "ליד הקבוצות השונות".
10. **הקמת מערך איסוף מידע ומודיעין במסגרת עבודתה של חברת החקירות מטעם ההתאחדות** – תפקידו להעביר מידע גלוי בנושאי אלימות.

7. איגוד השופטים

איגוד שופטי הכדורגל (להלן – האיגוד) וחבריו, "הם חלק אינטגרלי של ההתאחדות לכדורגל וכפופים לה כפיפות ארגונית, מנהלתית ומשמעית", כאמור בסעיף 5ד(1) לתקנון היסוד של חוקת ההתאחדות לכדורגל. עם זאת, קובע סעיף 5ד(5) כי "הנהלת איגוד השופטים תפעל בענייני שיפוט באופן עצמאי ואוטונומי ולא תהיה כפופה להוראות כלשהן מהמוסדות המנהלתיים של ההתאחדות", וכל זאת כדי למנוע אפשרות של השפעות בלתי רצויות של ההתאחדות – שעם הנהלתה ועם מזכירותה נמנים נציגי הקבוצות והמועדונים – על שיפוט המשחקים ועל תוצאותיהם.

באשר לנושא שיפוט משחקים, החשש המרכזי שאותו יש למנוע תמיד הוא קיומה של השפעה בלתי הוגנת על תוצאות המשחק – בין שכתוצאה מחוסר מקצועיות השיפוט ובין שכתוצאה משיפוט מוטה ומהטיית משחקים. בעניין זה נציין, כי אמנם, בניגוד לוועדות קודמות, שבפניהן עמדו חשדות ממשיים להטיית משחקים בידי שופטים בתמורה לקבלת שוחד – חששות שנחקרו על ידי הרשויות – אין עומדים חשדות כאלה בעת הזו; אולם בחינת המצב הנוכחי העלתה כי יש לנקוט כמה צעדים על מנת לנטרל את האפשרות לקיומה של השפעה בלתי רצויה שכזו, באמצעות ניתוק הזיקות במבנה הארגוני הקיים, כפי שיפורט בהמשך.

האיגוד מאגד בתוכו שופטי כדורגל בישראל, עוזרי שופטים, מבקרים, חברי הנהלה, חברי ועדות ונושאי תפקידים אחרים. מספר החברים באיגוד בעונת 2012-2013 הוא 963 ותקציבו עומד על כ-16 מיליון שקלים. האיגוד פועל על פי תקנון מיוחד, במסגרת ההתאחדות לכדורגל, ועם תפקידיו וסמכויותיו נמנים התחומים הבאים: קיום שיפוט מקצועי במשחקי הכדורגל; שיבוץ שופטים למשחקים; קידום ענייניהם המקצועיים של השופטים; הכשרת שופטים; קיום קורסים מקצועיים; שמירה על רף של כושר גופני; וטיפול קשרים עם ארגונים דומים בחו"ל. נציין כי המלצותיהן של ועדות קודמות – ובייחוד אלה של ועדת סטרשנוב אשר קדמה לוועדה זו – יושמו מבחינות רבות ועוגנו בתקנונים. כך למשל, הוגדרו מחדש הקריטריונים לקבלת חברים לאיגוד, שונתה שיטת המינוי להנהלת האיגוד וליושב הראש, הוחלט על התקנת קוד אתי לשופטים, נקבע כי יו"ר הוועדה המקצועית יהיה שופט עבר, ועוד.

לפיכך, בחינתה של ועדה זו את נושא איגוד השופטים התרכזה בשני מישורים: טוהר השיפוט (מניעתן של השפעות בלתי רצויות על שיפוט המשחקים ועל

תוצאותיהם), ופעילותו המקצועית של האיגוד, כפי שהיא משתקפת באיכות השיפוט בענף הכדורגל, כמו גם ביכולתו לתרום למיגור אירועי אלימות במהלך המשחקים.

טוהר המשחק

הוועדה התרשמה כי אמנם האיגוד אינו כפוף להוראות ההתאחדות, אולם הלכה למעשה מתפקד האיגוד כאגף של ההתאחדות – מנכ"ל האיגוד הוא שכיר של ההתאחדות ועבודתו נעשית באותו המבנה שבו מתנהלת ההתאחדות. הוועדה התרשמה כי נושאי התפקידים הבכירים באיגוד השופטים עושים מלאכתם נאמנה ובתום לב לטובת קידום האיגוד ומטרותיו.

בשנים האחרונות נעשו כמה שינויים במבנה ובניהול האיגוד, במטרה למזער את הכפיפות ואת התלות שבין האיגוד לבין ההתאחדות. כך למשל, חברי הנהלת האיגוד ויושב הראש שלה אינם מתמנים עוד על ידי ועדה שארבעה מתוך חמשת חבריה הם חברי ההתאחדות, אלא על ידי ועדה ממנה, ששלושה מתוך חמשת חבריה הם אישי ציבור אובייקטיביים שאין להם קשר להתאחדות. כמו כן, אישור שופטים בינלאומיים או הוצאת שופט מהאיגוד אינם נעשים עוד על ידי ההתאחדות, אלא על ידי הוועדה המקצועית.

המודל שלפיו איגוד השופטים פועל – כחלק מההתאחדות – תואם את הנחיות פיפ"א. ואולם, משעה שקיימת זיקה כה חזקה בין ההתאחדות לאיגוד – ונושא משרה בכירה בעל השפעה מכרעת באיגוד (מנכ"ל) מקבל את מינויו ואת משכורתו באופן ישיר מההתאחדות, עלול להיווצר מצב בלתי רצוי שבו יתקיימו השפעות בלתי רצויות וניגוד עניינים בין שני הגופים.

ביקורת נוספת שנשמעה לפני הוועדה בהקשר זה עוסקת **בהשפעות על שיבוץ שופטים למשחקים**. משבץ השופטים הארצי למשחקים ממונה על ידי הנהלת האיגוד, וכפוף מבחינה מקצועית ליו"ר הוועדה המקצועית וליו"ר האיגוד. הוא האחראי לשיבוץ שופטים למשחקים המתנהלים במסגרת ההתאחדות בהתאם לשיקול דעתו המקצועי, ובפועל הוא משבץ את השופטים בליגות העל, הלאומית והארצית. השיבוץ ליתר הליגות מתבצע על ידי מנהלי האזורים הגיאוגרפיים (צפון, שרון, מרכז ודרום). מספר המשחקים הצפויים לעונת 2012-2013 עומד על 18,956 משחקים, ומצבת השופטים בליגות המקצועניות היא 18 שופטים ו-24 עוזרי

שופטים בליגת העל; ו-15 שופטים ו-26 עוזרי שופטים בליגה הלאומית. בליגות החובבניות מצבת השופטים עומדת על 32 שופטים בליגה א', וחמישים שופטים בליגה ב'.

לפני הוועדה נשמעו עדויות סותרות בנוגע לשיבוץ שופטים למשחקים. מחד גיסא, נשמע כי גורמים שונים הקשורים לקבוצות "מרימים טלפון" למשבץ, בבקשות שעניינן שיבוץ או אי-שיבוץ שופטים מסוימים למשחקים, וכי בקשות אלה נלקחות בחשבון. מנגד שמענו, כי פניות שעניינן שיבוץ שופטים נעשות בכתב בלבד אל יו"ר האיגוד, והוא מכריע בעניינן משיקולים מקצועיים. כמו כן, נשמע לפני הוועדה כי ההתאחדות יכולה לכפות על האיגוד לשבץ למשחקים כאלה ואחרים שופטים מחו"ל: "במזכירות הם יכולים להעביר איזו החלטה שהם רוצים" (בכיר באיגוד השופטים).

אין חולק על כך כי על שיבוץ השופטים למשחקים להיעשות על ידי האיגוד בלבד וממניעים מקצועיים ואובייקטיביים בלבד, והוא אינו יכול להיות נתון להשפעה כלשהי של בעלי עניין בענף, לרבות ההתאחדות.

לפני הוועדה עלה גם נושא שיפור איכות השיפוט ומקצועיותו. המנגנון הקיים כיום לבחינת מקצועיות השיפוט הוא מתן ציון לתפקודו המקצועי של השופט בידי גורם מקצועי ואובייקטיבי ככל שניתן. לכל משחק משובץ מבקר (שופט כדורגל לשעבר) בידי משבץ המבקרים הארצי, המזין מיד לאחר המשחק את ציון הביקורת שלו לשיפוט המשחק. ציון זה משקלל פרמטרים נוספים פרט לאיכות השפיטה, כגון דרגת הקושי של המשחק הנקבעת על ידי הוועדה המקצועית. בתום עונת משחקים נקבע הדירוג של שופטי ליגות העל, הלאומית והארצית, והם מקבלים ציון סופי, המורכב מממוצע ציוני כל הביקורות שקיבלו (85%) ומדירוג הוועדה המקצועית (15%). הדירוג של שופטי ליגות א' ו-ב' נקבע על סמך ציון הביקורת בלבד.

מעדויות ששמעה הוועדה עולה, כי פרמטרים שונים בתפקודו של השופט הקשורים לניהול המשחק – פרמטרים שחיוניים ל"לקוחותיו" הראשונים של השופט, הם שחקני הקבוצות עצמם – אינם באים לידי ביטוי במנגנון הבקרה הקיים, ולפיכך יש למצוא דרך לשקללם בציון הסופי. שנית, אין כיום, הלכה למעשה, גוף שאליו ניתן לפנות ולהגיש תלונה או קבילה על שופט בגין תפקודו, בין שמדובר בטעות שיפוט נטענת ובין שמדובר בעניינים חמורים יותר. זאת, אף שההליך לעשות כך קיים על פי תקנון היסוד של האיגוד, בדמות ועדת תלונות – אולם בפועל, זו אינה מתכנסת. הוועדה שמעה ביקורת על כך שתלונה או קבילה שכזו מוגשת באופן בלתי פורמאלי

למנכ"ל האיגוד, בעל-פה או בכתב, ועוברת לדיון בוועדה המקצועית, שכאמור לעיל העיסוק בתלונות ובקבילות אינו מתפקידה. היינו, כיום אין מנגנון מוסדר להגשה או לטיפול בתלונות או בקבילות שכאלה, והתוצאה היא שתלונות רבות נעשות באמצעות הטלפון ובכמות בלתי מבוטלת, ונדונות באופן בלתי פורמאלי.

לבסוף, אחת הסיבות המרכזיות לכינוסה של ועדה זו, היא כאמור רצף של אירועי אלימות שהתרחשו במגרשים בעונת 2011-2012; בחלק מהאירועים היו מעורבים שחקני קבוצות ומאמנים בלבד. אין צורך להכביר מילים על השפעתם של אירועים כאלה על קהל האוהדים הפוטנציאלי, אשר מדיר בגינם את רגליו מהמשחקים, או עלול לנהוג באלימות בעצמו. מעדויות שנשמעו לפני הוועדה עלו טענות, כי ביצוע עבירות של שחקנים ושל אנשי צוות על המגרש אינו גורר ענישה קשה ומיידית, והשופט אף מגלה אורך רוח – בלתי ראוי במקרה זה – ומסתפק באזהרות מילוליות בלבד. מדיניות "ויתורים" זו מעבירה מסר חברתי-ציבורי בעייתי ביותר באקלים המתואר לעיל. בידי השופט על המגרש מצויה הסמכות לדכא כל ניצוץ של אלימות באמצעות ענישה מיידית וחמורה על פי כללי המשחק. הוועדה השתכנעה, שאם ידע כל שחקן שביצוע עבירה גורר אחריו ענישה מיידית על פי הכללים, ללא משוא פנים וללא ויתורים, יועבר מסר חד-משמעי והכרחי, שבסופו של יום יגן על השחקנים ועל הקהל מפני התפתחותם של אירועים אלימים.

הפעילות המקצועית של האיגוד

בשנים האחרונות נעשו צעדים משמעותיים על ידי נושאי התפקידים הבכירים להתאים את אופן פעילות האיגוד לתקנות הבינלאומיות, ולשפר את מערך ההכשרה לשופטים, כמו גם ליצור עתודה שתבטיח את דור ההמשך. כך למשל, החל בשנת 2010 חבר איגוד השופטים ב-UEFA REFEREE CONVENTION (אמנה בינלאומית לקידום איגודי שופטים); האיגוד זוכה למענק שנתי מאופ"א עקב עמידתו בהנחיותיה לפעילות איגוד שופטים; האיגוד הוסמך בהתאם לתקן ISO 9001 לניהול מקצועי; האיגוד מנהל פרויקט חונכות ומצוינות לזיהוי ולשימור שופטים ועוזרים צעירים מסגל א' ו-ב', שבמסגרתו נערכים זיהוי, חניכה ולימוד של שופטים ושל עוזרים צעירים על מנת להכשירם לשיפוט בליגת העל, נערך אימון כושר שבועי, נערכים מבחני כושר על פי מתכונת פיפ"א, שופטים בינלאומיים מוצמדים כחונכים לשופטי ליגת העל וסגל א', נערכים צפיות וניתוחי משחקים בכל ארבעה עד שישה

שבועות, מתבצעת פעילות התנדבותית למען הקהילה; שיפוט בליגות מקצועניות מותנה בתוצאות יום הערכה במכון פיל"ת; הסגל הבכיר מצויד ב"ארגז כלים" מקצועי הכולל מאמן כושר, מאמן מנטאלי (פסיכולוג ספורט), ייעוץ שוטף ממר יו דאלאס (יועץ בכיר מוועדת השיפוט של אופ"א), מפגש מקצועי חודשי, ייעוץ עם מומחה תזונה וציוד ספורט; כיום ישנם שבעה שופטים בינלאומיים ועשרה עוזרי שופטים בינלאומיים.

הוועדה התרשמה כי אכן נעשה רבות כדי לשפר את מנגנוני הזיהוי לשופטים פוטנציאליים, הכשרתם, שימורם, שמירה על רמתם המקצועית ואספקת מערך תמיכה מקצועי נרחב, על מנת ליצור שיפוט איכותי ומקצועי.

המלצות

1. כאמור, הזיקה הקיימת בין ההתאחדות לכדורגל לאיגוד השופטים יוצרת, אף למראית עין, ניגוד עניינים פוטנציאלי ופותחת פתח להשפעות בלתי רצויות בנושאים המצויים בסמכויות האיגוד. לפיכך, הוועדה ממליצה כי מנכ"ל האיגוד ימונה אף הוא על ידי ועדה ממנה בת שלושה חברים: יו"ר האיגוד, איש ציבור בלתי תלוי, ונציג ההתאחדות. הוועדה ממליצה כי שינוי זה יעוגן בתקנון.

2. שיבוץ שופטים למשחקים בליגות המקצועניות ייעשה על ידי ועדה המונה שלושה אנשים, ולא על ידי משבץ ארצי יחיד – ועדה משבצת זו תהיה היחידה שבסמכותה לקבוע את שיבוץ השופטים, ולהתאחדות לכדורגל לא תהיה כל סמכות להוציא תחת ידיה החלטה המחייבת את הוועדה בעניין השיבוץ, בין של שופטים ישראלים ובין של שופטים מחו"ל. באופן זה, ממוזערת האפשרות להשפיע על שיבוץ שופטים באופן בלתי רצוי.

3. כל בקשה או השגה בעניין שיבוץ שופטים תועבר – מנומקת ובכתב – לוועדה המשבצת, תידון על ידי חברי הוועדה, ומסקנותיה יומצאו בכתב למבקש. הכלל יהיה כי השיבוץ, אשר מלכתחילה נעשה על פי שיקול דעת מקצועי ועל ידי גורמים אובייקטיביים, הוא סופי. ואולם, בנסיבות חריגות תוגש לוועדה בקשה מנומקת, כאמור. דיוניה של הוועדה בבקשות או בהשגות אלה ייעשו על בסיס מקצועי בלבד וללא משוא פנים. יוגדר בתקנון

כי פנייה שעניינה שיבוץ שופטים אשר תיעשה שלא על פי ההליך המוגדר לעיל, תהווה עבירת משמעת.

4. האיגוד יוביל מדיניות של החמרה בענישה בגין עבירות המתבצעות על ידי שחקנים או נושאי תפקידים על המגרש במהלך משחק. ועדה זו השתכנעה כי על השופטים להשתמש בסמכותם על המגרש במהלך המשחק ולבצע ענישה מיידית בגין עבירות פיזיות או משמעתיות, ללא ויתורים וללא משוא פנים.

5. תכונס ועדת התלונות על פי סעיף טז' לפרק א' של תקנון היסוד, ותשמש ערכאה לדיון בתלונות או בקבילות על שופטים. ערעור על החלטותיה של ועדה זו יוגש לבית הדין המשמעותי.

6. הכשרות שופטים וקידומם – האיגוד ישים לו למטרה לפעול בשיתוף פעולה נרחב ככל האפשר עם ארגונים מקבילים באירופה בעניין שופטי ליגת העל, בהכשרות שופטים ובחילופי שופטים שיגבירו את ההתנסות הבינלאומית. האיגוד ישים לו למטרה כי כל שופט בליגת העל יהיה בעל תואר אקדמי, וכי שופט בעל תואר אקדמי ראשון ירכוש תואר שני. לשם כך ממליצה ועדה זו שהאיגוד יקצה תקציב על מנת להוציא – באופן הדרגתי – כמה שופטים בכל שנה ללימודים אקדמיים.

7. עתודה – האיגוד ימשיך להשקיע את מרצו ואת המשאבים הנדרשים באיתור ובפיתוח עתודה ראויה ומקצועית של שופטים.

8. משוב שופטים – הואיל וכאמור לעיל, דירוג השופטים אינו מביא בחשבון כיום את עמדת לקוחותיו הראשונים – קבוצות הכדורגל – מצאנו לנכון להמליץ על עריכתו של משוב שופטים (במודל דומה למשוב השופטים שהונהג למשל על ידי לשכת עורכי הדין בישראל), שימולא עם תום העונה על ידי מאמני הקבוצות או השחקנים, באופן אנונימי, ויוגש ליו"ר האיגוד ולמנכ"ל האיגוד. ציון המשוב לא יפורסם או ישוקלל לציון הסופי של השופט, אלא ישמש כלי הערכה פנימי בלבד. השאלון יחובר על ידי אנשי מקצוע רלוונטיים, ויתייחס לפרמטרים קריטיים מנקודת מבטן של הקבוצות.

8. התוכנית האסטרטגית לכדורגל בישראל

ענף הכדורגל הוא ענף הספורט הפופולארי ביותר, בעולם ובישראל. חשיבות המשחק ומטרותיו ידועים ומוסכמים לכול: הכדורגל מספק גאווה לאומית, ריגוש להמונים ופיתוח אישי, במיוחד עבור ילדים ונוער. הוא מקנה ערכים ספורטיביים ומהווה מוקד חברתי (בעיקר בפריפריה וביישובים קטנים).

על אף היותו ענף ספורט מרכזי, חשיבותו ומרכזיותו אינן באות לידי ביטוי, הלכה למעשה, וזאת בשל ליקויים מבניים, ניהוליים ותשתיתיים שמהם סובל הענף. כמו כן, קשה להתעלם מהירידה המתמדת שבה נמצא הענף בעשור האחרון: פגיעה מתמשכת והולכת בתדמית המשחק, רמת משחק בינונית והישגים נמוכים של הנבחרת הלאומית; אם נרשמות הצלחות בכדורגל הישראלי, הן מקריות ואינן שיטתיות.

מתוקף תפקידה, ההתאחדות לכדורגל מייצגת את הכדורגל במדינה ובאחריותה לפתח, לקדם ולנהל את פעילות הכדורגל בישראל. עם זאת, אין להתאחדות לכדורגל תוכנית עבודה מקצועית רב-שנתית לקידום ולפיתוח הענף. אי לכך – בשל מצבו הירוד של הכדורגל במדינה ועל מנת לקדם את התחום – החליטה ההתאחדות, ביחד עם מנהל הספורט במשרד התרבות והספורט ועם המועצה להסדר ההימורים בספורט, לפעול להכנת תוכנית אסטרטגית לכדורגל בישראל. כדי לבנות תוכנית כזאת פנתה ההתאחדות לחברת רותם אסטרטגיה בע"מ.

לאחר שמיפתה את תמונת המצב ואת הגורמים לכשלים בכדורגל בישראל, פנתה רותם אסטרטגיה לבניית תוכנית אסטרטגית להתמודדות עם הכשלים ולהשגת המטרות. "התוכנית האסטרטגית לכדורגל בישראל", שעיקריה יובאו כאן, הוצגה במהלך 2012 לפני ההתאחדות לכדורגל, מנהל הספורט והמועצה להסדר ההימורים בספורט, ואושרה על ידי שלושת הגופים.

ממצאי הדו"ח

1. **מצבו של הכדורגל הישראלי בהשוואה בינלאומית** – הקבוצות הישראליות מגיעות להישגים, אך הנבחרת הבוגרת אינה מצליחה זה שנים.
2. **מספר שחקני הכדורגל בישראל בכל הגילאים ושיעורם באוכלוסייה** – נמוך מאוד יחסית למדינות מקבילות באירופה: בישראל רשומים כארבעים אלף שחקנים בכל הגילאים, לעומת 300 אלף במדינות מקבילות באירופה. כמו

כן, בישראל מהווים שחקני הכדורגל כ-0.5% מהאוכלוסייה, ואילו במדינות מקבילות באירופה כ-4% בממוצע.

3. מספר המועדונים והקבוצות בישראל – נמוך מאוד יחסית למדינות מקבילות באירופה. בישראל קיימים 280 מועדוני כדורגל, לעומת מדינות מקבילות באירופה שבהן 1,500-2,000 מועדונים. בישראל ישנם 37 מועדונים על כל מיליון תושבים, לעומת מדינות מקבילות באירופה שבהן יש כ-300. בישראל יש בממוצע כארבע קבוצות כדורגל במועדון, במדינות מקבילות באירופה יש כעשר קבוצות.

4. מספר שחקנים מקצועיים ומועדונים מקצועיים בישראל – זהה ברוב המדינות: בישראל כאלף שחקני כדורגל מקצועיים, בדומה למדינות מקבילות באירופה. בישראל כשלושים מועדוני כדורגל מקצועיים, בדומה למדינות מקבילות באירופה.

5. יחס בין מספר שחקנים בכדורגל החובבני למקצועני בישראל – נמוך מאוד לעומת מדינות מקבילות באירופה: בישראל על כל כדורגלן מקצועי ישנם שבעה שחקנים חובבנים. במדינות מקבילות באירופה על כל מקצוען יש כמאה עד מאתיים חובבנים.

6. מספר מועדונים בישראל בעונת 2011-2012 – 265 מועדונים שבהם: 219 קבוצות בוגרים, 32 קבוצות מקצועניות ו-189 קבוצות חובבניות.

7. פירמידת המועדונים בישראל – צרה ורדודה משמעותית לעומת מדינות מקבילות באירופה. בישראל 32 מועדונים מקצועיים לעומת 189 מועדונים חובבניים; במדינות מקבילות באירופה ישנם 26 מועדונים מקצועיים לעומת 2,555 מועדונים חובבניים.

8. יישובים ללא מועדונים – בכ-60% מהיישובים בישראל שבהם מעל אלף תושבים, אין מועדוני כדורגל; בכ-25% מהיישובים בישראל שבהם מעל 5,000 תושבים, אין מועדון כדורגל; ב-6% מהיישובים שבהם 10,000 תושבים ומעלה, אין מועדון כדורגל.

9. כמחצית מהמשאבים של קבוצות הכדורגל בישראל מרוכזים בארבעה מועדונים.

מהשוואה בינלאומית זו, נכתב בדו"ח, "עולה בבירור שהכשל המרכזי של הכדורגל בישראל נובע מכך ש'היסודות החלשים' – היקף ותשתית הכדורגל החובבני במדינה – נמוכים בצורה קיצונית ביחס למדינות דומות באירופה: יש מעט מדי מועדוני כדורגל, במועדונים הקיימים אין תשתית פיזית מספקת, וחסרות יכולות מקצועיות וניהוליות מתאימות. לכן, מטרת העל של התוכנית היא: קידום הכדורגל בישראל באמצעות הרחבה והעמקה של "בסיס הפירמידה" של מועדוני הכדורגל: הקמה ושדרוג של מאות מועדוני כדורגל חובבני איכותיים, של ילדים, של נערים, של נוער ושל בוגרים, בדגש על הפריפריה הגיאוגרפית והחברתית".

יעדי התוכנית

1. הכפלת מספר השחקנים הרשומים בארץ ל-80,000 שחקנים, בדגש על ילדים, על נערים ועל נוער בפריפריה.
2. הכפלת מספר המועדונים החובבניים בארץ ל-600 בתוך שלוש שנים: הקמת 300 מועדוני כדורגל חדשים, ושדרוג מאה מועדוני הכדורגל הקיימים בפריפריה לסטנדרט מתאים – היעד הוא שבכל יישוב בארץ יהיה מועדון כדורגל אחד לפחות, עד שנת 2016.
3. חיזוק המועדונים הקיימים והחדשים על ידי הקמת תשתית פיזית, מקצועית וניהולית מתאימה, והבטחת מקורות לתפעול ולתחזוקה איכותיים שלהם לאורך זמן: תשתית פיזית – מגרש אחד לפחות, בית מועדון ראוי לשחקנים ולבני משפחותיהם; תשתית מקצועית – מנהל מקצועי, מאמני קבוצות, מאמן כושר, סגל תומך; תשתית ניהולית – מנהל מועדון, מערכות ניהוליות של תכנון ושל תקצוב, עם מנגנוני ניהול ובקרה.
4. הפיכת המועדונים למוקד חברתי ביישוב ולבית לפיתוח מקצועי ואישי של ילדים ושל בני נוער בפריפריה.
5. התפיסה, התשתית והניהול של מועדוני הכדורגל החובבני צריכה להשתנות – מועדוני הכדורגל החובבני בארץ צריכים לעבור תהליך שדרוג

שיאפשר להם להשיג את המטרות: לשחק כדורגל איכותי, תחרותי ומעניין, ולטפס לליגות גבוהות יותר, לפתח ולטפח דור של ילדים, של נערים ושל נוער בהתאם לערכי ספורט, בריאות, עבודת צוות, אחריות ומשמעת; ולהוות מוקד ספורטיבי וחברתי לילדים, לנוער ולמבוגרים ביישוב או בשכונה. כל מועדון צריך לכלול קבוצות של שחקנים מגיל צעיר (בית ספר לכדורגל) ועד לבוגרים; כל מועדון צריך להתבסס על תשתיות פיזיות, ניהוליות ומקצועיות מתאימות; חייבת להיות מעורבות מהותית של חברי המועדון (אוהדים) בבעלות על המועדון.

6. הכדורגל בישראל צריך להיות בנוי מ"פירמידה מאוזנת" של מועדונים – מספר קטן של מועדונים מקצועניים גדולים מאוד (עד שלושים מועדונים מקצועניים), ומאות מועדוני כדורגל חובבני בכל רחבי הארץ, בדגש על הפריפריה.

מתווה לתוכנית יישום ולתוכנית תקציבית ראשונית למימוש התוכנית האסטרטגית

1. הוגדרו שלוש רמות של מועדונים (קטן, גדול, בינוני) בהתאם למספר הקבוצות שיש למועדון, והוגדר סטנדרט נדרש למועדון בהתאם לרמתו.

2. נקבע כי עד סוף שנת 2016 יוקמו בישראל עוד 300 מועדוני כדורגל חדשים, ישודרגו חמישים מועדונים קיימים לסטנדרט של מועדון קטן, וישודרגו חמישים מהמועדונים הקיימים לסטנדרט של מועדונים בינוניים.

3. הוערך כלל התקצוב הנדרש לפרויקט: בשלוש השנים הראשונות, שבהן תוקם תשתית המועדונים, נדרשים 2 מיליארד שקלים בסך הכול. אם התוכנית תהפוך לחמש שנתית, נדרשים 400-500 מיליון שקלים לשנה להקמה. אחרי הקמת המועדונים נדרשים לאחזקה ולתפעול כלל המועדונים 900 מיליון שקלים לשנה.

4. צוינו המקורות התקציביים ליישום התוכנית: המועצה להסדרת ההימורים בספורט, משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, דמי חבר, תרומות וחסויות עסקיות, תרומות ודמי חבר של אוהדים. נאמר כי, "קצב העמדת המקורות התקציביים יקבע את קצב ההתקדמות של התוכנית".

לאחר שקראנו את פרטי התוכנית ושמענו את מחבריה, הוועדה התרשמה כי חברת רותם אסטרטגיות עשתה עבודה רצינית ומקיפה, וסבורה כי אימוץ ויישום התוכנית על ידי ההתאחדות לכדורגל יביאו לשיפור משמעותי בכדורגל הישראלי, על כלל היבטיו. עם זאת, הוועדה סבורה כי אין ביכולתה של ההתאחדות לכדורגל להביא ליישומה של התוכנית לבדה, וכי על משרד התרבות והספורט לאמץ אותה ולהקצות משאבים ליישומה, בשיתוף עם ההתאחדות ועם המועצה להסדרת ההימורים בספורט (הטוטו).

אחרית דבר

במסגרת פעילותה של ועדת הרפורמה, נדרשנו לעמוד על השינויים שיש לבצע כדי לשפר את מצבו של הכדורגל בישראל. דומה, שבשינויים גדולים, רחבים ומהותיים ככל שיהיו, אין מספיק כדי לרומם את מצבו של הכדורגל ללא שינוי מהותי בתפיסה הנוגעת, בין השאר, למיקומו ולחשיבותו של הכדורגל בזירה הלאומית.

בעולם כבר הבינו את הפוטנציאל הטמון ביצירת חיבור בין כדורגל לבין תחושות וצרכים לאומיים, ומשום כך, נעשו לא מעט שינויים מערכתיים, תקציביים, וקונספטואליים אשר מיתגו את הכדורגל כמעין ספינת דגל המהווה מקור חשוב להזדהות, שביכולתו לסחוף אחריו אומה שלמה. הכדורגל היווה לא אחת כלי מינוף בתחומים שונים: שילוב וקידום אוכלוסיות שבדרך כלל חשות או מוגדרות כנבדלות מהרוב, פלטפורמה למוביליות חברתית ולגישור מעמדי, ומכשיר עצום לפיתוח פרויקטים ארוכי טווח השותפים ביצירת מציאות חדשה – בכדורגל בפרט, ובחברה בכלל. זאת, לצד יתרונות ברורים הקשורים לפיתוח ענפים כמו המסחר והתיירות, הכלכלה הלאומית והמקומית, ורווחה לתושבים. ואם אין די בכך, הרי לא אחת נתנו שינויים מרחיקי לכת בעולם את אותותיהם הראשונים במגרש הכדורגל, והיו מעין רמז מטרים לבאות.

למרות – ואולי בגלל – הפסיפס האנושי והחברתי שבמדינת ישראל, נדמה שהיכולת למנף רפורמה בכדורגל לעשייה לאומית היא צורך קיומי של ממש; באמצעות הבראה של כמה מהתחלואים והמכשולים המרכזיים בכדורגל הישראלי וטיפול בהם בראייה לאומית, יהיה ניתן להגיע להישגים של ממש בכדורגל. לכן, כל ניסיון לטפל בבעיות הקיימות בכדורגל, חייב להיות חלק ממערך כולל יותר.

בזירה הישראלית יש יתרונות ביצירת כדורגל איכותי:

1. סיוע לאוכלוסיות חלשות – לאחרונה, נשמעות בישראל יותר ויותר טענות על קיטוב, על פער מעמדות ועל חוסר היכולת של האזרח הקטן לשדרג את מעמדו הכלכלי והחברתי, מתוך מגוון האפשרויות המצומצם שהחיים בישראל מאפשרים לו. הדבר נכון שבעתים כאשר אנו נדרשים לטפל בסוגיות דומות בקרב הסקטורים החלשים יותר. תפיסת הכדורגל ככלי המעניק אפשרויות בלתי מוגבלות – הן ברמת כלל החברה והמדינה והן

בקרב האוכלוסיות החלשות – עשויה לסייע בעריכת שינוי אמיתי בענף ובתחושת הגאווה הלאומית שיחושו הסקטורים והמגזרים השונים. יצירת מערך שיאפשר את השתלבותם ואת קליטתם של אזרחים אלה במועדוני הכדורגל השונים היא בגדר צורך והכרח חברתי-לאומי.

2. שילוב המגזר הערבי – כבר היום אנו עדים להשתלבות רחבת היקף של כדורגלנים מהמגזר הערבי במועדוני הכדורגל המובילים בישראל ובנבחרות ישראל. על אף מגמה זו, עיקר השתלבותם היא על בסיס אישי שאינו מעיד על גישור או על דיאלוג אמיתי, שיביא להרגעת המתחים הלאומניים הקיימים בחברה הישראלית. רפורמה ממוקדת בנושא, שתכלול את השתלבותו של כלל המגזר בענף הכדורגל, עשויה לקדם את המגזר ולסייע בחיזוק תחושת השייכות שלו לחברה הישראלית.

3. שילוב נשים בכדורגל הישראלי – בעולם החותר לשוויון מלא בין גברים לנשים, הכדורגל אינו יכול להישאר מאחור. השתלבות נשים בענף צריכה להיעשות הן ברמת שיעור הצופות בקרב כלל הצופים במגרשי הכדורגל, והן ברמת השתתפותן באופן סדיר בליגות השונות. שדרוג מעמד הנשים בענף עשוי להפוך את הכדורגל לחלוצי בכל הנוגע לשוויון מלא בין המינים, ולשמש מעין רוח חיה לענף. המצב שבו נתון הכדורגל כרגע אינו מאפשר את הפיכתו לחוויה לכל המשפחה.

4. חיזוק הקשר שבין האזרח ליישוב – התבוננות בהתפלגות אוהדי הכדורגל בישראל מלמדת שמספר מצומצם יחסית של קבוצות (בעיקר ארבע הגדולות), זוכות לאהדתם של כל אוהדי הכדורגל במדינה. נוסף על כך, נראה שתחושת ההזדהות של תושבי היישובים (בעיקר הקטנים) עם קבוצת הדגל של יישובם אינה מובנת מאליה. יצירת זיקה בין התושבים לקבוצה המקומית תסייע גם לראשי הערים והמועצות להנחיל זהות ואפיון ייחודיים למקום, ולחזק את תחושת הפטריוטיות המקומית התורמת ללכידות חברתית וקהילתית.

5. פיתוח מתקנים ותשתיות – בעולם נפוצה התופעה שלפיה, לקראת אירוע ספורט גדול (אולימפיאדה, מונדיאל וכדומה) המדינה – ובעיקר העיר המארחת – עוברת שידוד מערכות, אשר מעבר לתרומה המיידית משאיר "ירושה" גם לשנים הבאות. פיתוח מתקני ספורט – וכדורגל בפרט – חשוב גם ברמה הלאומית.

6. **הכדורגל ככלי חינוכי** – שילוב הכדורגל בחיים של ילדים ושל בני נוער, לצד ובתוך המוסדות החינוכיים, מעניק ערכים חיוביים, דוגמת תחרותיות, מצוינות, כבוד הדדי וסובלנות; זאת, לצד הפעילות הגופנית הספורטיבית, שהיא ערך בפני עצמה. הכדורגל הוא ענף הספורט המוביל בישראל, וככזה מושך אליו ילדים ובני נוער מכל שכבות הגילים. אם כיום אנו עדים להשפעות השליליות של עולם הכדורגל על אוכלוסייה זו, הרי רפורמה אמיתית שתשלב את מוסדות החינוך, עשויה להוות פריצת דרך של ממש.

לסיום, הרפורמה בענף הכדורגל היא משימה חברתית-לאומית, השואפת למצוינות בכלל המישורים. רפורמת הכדורגל כמשימה לאומית תהפוך במהרה למקור לגאווה לאומית.

נספחים

נספח א' – כתב מינוי הוועדה



ההתאחדות לכדורגל בישראל
Israel Football Association

לכבוד חברת "ועדת הרפורמה"

,י.י.א.

הוועדה הציבורית לניבוש המלצות לרפורמה בענף הכדורגל - כתב מינוי

מזכירות ההתאחדות לכדורגל החליטה על הקמת ועדה ציבורית לבחינה ולניבוש המלצות לרפורמה בענף הכדורגל בישראל ובכלל זה בהתאחדות לכדורגל (להלן – "ועדת הרפורמה").

על הוועדה יימנו יהיה דודי כהן, יפתח רון טל, יעקב שחר, ניר חפץ, אבי נמני, מאזן גנאים, יורם ראביד, אתי לוצאטו, יצחק כץ - אשר יהיו רשאים לצרף לוועדה חברים נוספים עפ"י שיקול דעתם.

חברי הוועדה יקבעו את סדרי עבודת הוועדה ויבחרו את בעלי התפקידים בוועדה.

הוועדה תבחן באופן כולל את התנהלות ענף הכדורגל בישראל, תוך התייחסות לסוגיות מרכזיות הקשורות לניהול ולתפעול של הענף ע"י ההתאחדות לכדורגל על כלל הגורמים הפעילים במסגרתה, בחיבטים מקצועיים, ספורטיביים, ניהוליים, משפטיים וציבוריים.

בין חיתר תתייחס הוועדה לסוגיות המפורטות להלן:

1. בחינת מבנה ההתאחדות לכדורגל ואופן ניהול הליגות המקצועניות, הנבחרות הלאומיות וליגות הנוער והילדים.
2. בחינת מערכת בתי הדין והתביעה (בשיתוף עם השופט אורי גורן).
3. בחינת מעמדו של איגוד השופטים, מבנהו ואופן ניהולו.
4. בחינת דרכי התמודדות עם אלימות בכדורגל ובכלל זה דרכי הענישה והאכיפה.
5. בחינת דרכים לחלוקה, פיקוח ובקרה תקציבית.
6. בחינה של דרכי מניעה למעורבות והשפעה של גורמים פוליטיים בענף הכדורגל.
7. בחינת הקריטריונים והתנאים החיוניים לקיום משחקי כדורגל בישראל, ובכלל זה המתקנים השונים ומידת התאמתם למועדונים ולליגות הרלוונטיים.
8. צעדים שיגבירו את אמון הציבור בענף הכדורגל ובהתאחדות לכדורגל וניבוש דרכים להטמעת ערכים חינוכיים וספורטיביים בקרב העוסקים בענף, בני הנוער וציבור אוהדי הכדורגל.





ההתאחדות לכדורגל בישראל
Israel Football Association

לצורך בחינת הסוגיות האמורות, תוכל הוועדה להזמין בפניה בעלי תפקידים שונים בענף הכדורגל, לרבות ממלאי תפקידים בהתאחדות וממלאי תפקידים בקבוצות כדורגל המסונפות להתאחדות, וכן מוזמנים אחרים, עפ"י שיקול דעתה.

כמו כן תוכל הוועדה, ככל שתמצא לנכון, להסתייע בגורמים מקצועיים ומנהליים בהתאחדות.

מנהל המחלקה המשפטית בהתאחדות, עו"ד אמיר נבון, ישמש כמתאם פעולות הוועדה מול ההתאחדות.

הוועדה תקיים את דיוניה במקום שייקבע על ידה ותשכור שירותים של אנשי מקצוע לצורך עבודתה.

הוועדה תתבקש להגיש את מסקנותיה והמלצותיה למוכירות ההתאחדות לכדורגל בתוך פרק זמן של כשישה חודשים. אם תהליך עבודת הוועדה יתארך מעבר לכך, תשקול הוועדה לפרסם מסקנות ביניים.

ההתאחדות מודה לחברי הוועדה על הסכמתם להתמנות ולכהן כחברים בוועדה.

בכבוד רב,
אורי שילר, מנכ"ל

נספח ב' – התחייבות ההתאחדות לכדורגל ליישום דו"ח ועדת הרפורמה



ההתאחדות לכדורגל בישראל
Israel Football Association

לכבוד
חברי ועדת הרפורמה

א.נ.,

הנדון: יישום המלצות ועדת הרפורמה

בהמשך להחלטת מזכירות ההתאחדות מיום 21.5.12, במסגרתה מונתה הוועדה, הרינו לאשר כי לאחר שיתקבלו המלצות הוועדה, עפ"י המנדט שניתן לה בכתב המינוי, נפעל לאישור המלצות בהנהלת ההתאחדות לכדורגל ושאר מוסדותיה, תוך 90 יום מקבלת המלצות וכן למינוי צוות יישום ותקציב יישום במידת הצורך, והכול במטרה להביא ליישום המלצות עד ולא יאוחר משנה אחת.


אבי לירון, יו"ר

בברכה,

שטרן חלובה מ"מ יו"ר

