

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



משרד התרבות והספורט

הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם



הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

רקע

מתקני ספורט הם פלטפורמה חשובה שמאפשרת לספורטאים להתאמן בסביבה ספורטיבית איכותית, ומכאן שהם רכיב הכרחי לקידום הספורט. לפיכך, פיתוח מתקני ספורט הוא אחד מארבעה תחומים שבהם החליט משרד התרבות והספורט להתמקד בתוכנית האסטרטגית לספורט שגובשה על ידו בשנת 2021. משרד הספורט קבע בתוכנית האסטרטגית שלו כי יפעל להנגשת מתקני ספורט המתאימים לפעילות גופנית ולספורט קהילתי, תחרותי והישגי לכלל האוכלוסיות. עבור כל אחד מסוגי הספורט יש צורך בהקמת מתקני ספורט המתאימים לתחרויות ולאיוונים, ובעיקר אצטדיונים, אולמות התעמלות, אולמות ספורט, מגרשים ובריכות שחייה.

שר התרבות והספורט אחראי¹ לפיתוח תשתיות הספורט בישראל. חוק הספורט קובע כי שר התרבות והספורט ושר האוצר, לאחר התייעצות עם השרים הממונים על משרדי הממשלה המקצים משאבים להקמה ולשדרוג של מתקני ספורט, ובהתייעצות עם המועצה הלאומית לספורט, יקבעו את תוכנית המתקנים הלאומית (תוכנית המתקנים). החל בינואר 2019 עברה האחריות לתוכנית המתקנים מהטוטו למשרד הספורט, ומאז הוא הגורם המתכלל המרכזי להקמת מתקני ספורט. הרשויות המקומיות מקימות מתקני ספורט בשטחן, מתחזקות ומפעילות אותם. חלק מהמתקנים שמוקמים מקבלים תמיכה במסגרת תוכנית המתקנים וחלקם מוקמים ללא תמיכה מתוכנית המתקנים וממומנים מתקציב הרשויות ולעיתים מגורמים נוספים.

משרד הספורט מיישם את מדיניות תוכנית המתקנים באמצעות סיוע לרשויות המקומיות בהקמה ושדרוג של מתקני ספורט. הסיוע לרשויות המקומיות מועבר בהסתמך על מבחני תמיכה שמפרסם המשרד על פי מדיניות תוכנית המתקנים.

1 חוק הספורט, התשמ"ח-1988.

נתוני מפתח

2.89
מיליארד
ש"ח מול
כ-14.9
מיליארד
ש"ח

תקציב תוכנית המתקנים הלאומית 2031 לעשר שנים לעומת ההיקף הכספי של צורכי הספורט ההישגי והתחרותי כפי שהעלו האיגודים בענפי הספורט השונים נכון לשנת 2021

8,794

מספר מתקני הספורט שמיפה משרד הספורט נכון לינואר 2022

בכ-66%

מבתי הספר אין אולם ספורט (בכ-3,500 מתוך כ-5,300 בתי ספר)

אלפי מתקני כדורסל

לפי מרכז השלטון המקומי, יש אלפי מתקני כדורסל שאינם עומדים בתקן ישראלי 5515

כ-20%

ממתקני הספורט שיכולים לשמש את הקהילה אינם זמינים באופן מלא לציבור, ונדרש תיאום לצורך שימוש בהם (665 מתוך 3,284) על פי משרד הספורט

40%

הפער בין מספר מתקני הספורט ל-1,000 תושבים ברשויות באשכול כלכלי חברתי 1 - 4 (0.64) לבין רשויות באשכול כלכלי חברתי 8 - 10 (1.07)

כ-12,000

שחקני כדורגל רשומים נוספו בין עונת המשחקים 2011 - 2012 לעונת המשחקים 2021 - 2022 (עלייה בשיעור של 34%). לעומת זאת מספר המגרשים גדל רק ב-15 (עלייה בשיעור של 6%)

543 מגרשים למיליון איש

היחס בין מספר התושבים למספר מגרשי הכדורגל באיסלנד (190 מגרשים לכ-350,000 תושבים). בישראל לעומת זאת היחס הוא 44 מגרשי כדורגל למיליון איש². ב-2018 איסלנד העפילה למונדיאל; ישראל לא העפילה למונדיאל מ-1970

2 לפי תוכנית אסטרטגית לשיפור הכדורגל הישראלי שהוכנה למשרד הספורט בינואר 2019.



פעולות הביקורת

בחדשים ינואר עד ספטמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את נושא מתקני הספורט. במסגרת הביקורת נבדקו כמה נושאים, ובהם תכנון הקמת מתקני הספורט, שדרוג ושיפוץ מתקני הספורט, פיקוח ובקרה של משרד הספורט והפעלה של מתקני הספורט על ידי הרשויות. הביקורת נעשתה במשרד הספורט, במשרד החינוך, באגף התקציבים שבמשרד האוצר, במועצה להסדר ההימורים בספורט ובמפעל הפיס. בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון שבמשרד הפנים, בכמה איגודי ספורט ובהם ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל, במרכז השלטון המקומי וברשויות מקומיות אחדות (עיריית פתח תקווה, עיריית חולון ועיריית ראש העין).

תמונת המצב העולה מן הביקורת

פערים מגזריים ודמוגרפיים בפריסת מתקני ספורט - נגישות המתקנים לתושבי רשויות מקומיות המשתייכות לאשכולות כלכליים חברתיים 1 - 4 (0.64 מתקנים ל-1,000 תושבים) נמוכה בכ-40% מנגישותם לתושבי רשויות שדירוגן הכלכלי חברתי גבוה יותר (1.07 מתקנים ל-1,000 תושבים). כך גם בנוגע להיבט המגזרי - הנגישות של מתקני הספורט לתושבי רשויות ערביות (0.66 מתקנים ל-1,000 תושבים) נמוכה בכ-38% לעומת נגישותם לתושבי רשויות יהודיות (1.05 מתקנים ל-1,000 תושבים), ומספר המתקנים הממוקמים ברשויות החרדיות (0.08 מתקנים ל-1,000 תושבים) קטן בכ-90% ממספר המתקנים הממוקמים ברשויות יהודיות שאינן חרדיות. עוד עלה כי למעט פער קטן של כ-10% לטובת הרשויות הערביות במספר מגרשי הכדורגל לתושב, יש ברשויות היהודיות יותר מפי שלושה מתקני אתלטיקה ויותר מפי שבעה מגרשי טניס ובריכות שחייה לתושב לעומת הרשויות הערביות. כמו כן, מספר מגרשי הטניס העומדים לרשות תושבי רשויות המשתייכות לאשכול כלכלי חברתי גבוה גדול פי חמישה ממספר המגרשים העומדים לרשות תושבי הרשויות המשתייכות לאשכולות הנמוכים, ומספר בריכות השחייה גבוה פי ארבעה.

תקציב תוכנית המתקנים - לפי נתוני משרד הספורט העלות הכוללת של צורכי מתקני הספורט של הספורט ההישגי והתחרותי מסתכמת ביותר מ-14.9 מיליארד ש"ח. היקף התקצוב של תוכנית 2031 עומד על 2.89 מיליארד ש"ח. נכון לאוגוסט 2022, מתוך סך ההתחייבויות שהעביר הטוטו למשרד הספורט עם החלת הרפורמה בשנת 2019, בוטלו כ-16.5% מסך ההתחייבויות (225 מיליון ש"ח מתוך 1.36 מיליארד ש"ח). בפועל נוצלו כ-59% מסכום ההתחייבויות (804 מיליון ש"ח מתוך 1.36 מיליארד ש"ח). פערים אלו מעידים על חסמים שעמדו בפני הרשויות המקומיות למימוש תוכניות המתקנים הקודמות.

הקמת אולמות ומגרשי ספורט בבתי הספר - הפרוגרמה להקמת בית הספר מחייבת ייעוד קרקע עתידית לבניית אולם ספורט, אבל בפועל אין חובה להקימו, לפיכך וכפי שעולה מנתוני משרד הספורט נכון לדצמבר 2021, לכ-66% מבתי הספר (כ-3,500 מתוך כ-5,300) אין אולם ספורט. כמו כן, אין למשרד החינוך ולמשרד הספורט מיפוי של הנתונים



בנוגע לקירוי או הצללה של המגרשים החיצוניים בבתי הספר, והפרוגרמה הבסיסית המתוכננת והמתוקצבת ע"י משרד החינוך איננה כוללת קירוי.

מיפוי מתקני ספורט - מסד הנתונים שמנהל משרד הספורט לגבי מתקני הספורט הקיימים ("קובץ המתקנים") אינו שלם וחסר בו מידע הנוחו לשם ניהול המתקנים, הערכתם וקבלת החלטות על בסיס הקובץ. בבדיקה שעשה צוות הביקורת על חלק מהשדות של קובץ המתקנים - 8,794 מתקנים בסך הכול, נמצאו 7,650 מקרים של אי-תקינות בהזנת הנתונים. נמצא שיש מתקנים שסיווגם לא נכון - למשל מגרשי כדורסל או כדורגל המסווגים כ"אחר". בדיקת קובץ המתקנים מעלה גם שחסר בו מידע חשוב על מצב המתקנים. נכון לספטמבר 2022 לא החל עדיין משרד הספורט באפיון מערכת חדשה שתמפה כנדרש את מתקני הספורט.

תכנון עתידי של שטחים המיועדים למתקני ספורט - נכון לספטמבר 2022, משרד הספורט לא גיבש תפיסה בנוגע לתכנון והקצאה של שטחים עתידיים המיועדים למתקני הספורט ולא הכין תוכנית ארוכת טווח של תשתיות הספורט.

מספר מגרשי הכדורגל בישראל בהשוואה בין-לאומית - בהשוואה בין-לאומית של מספר מגרשי כדורגל עולה כי בישראל יש רק 44 מגרשים למיליון תושבים לעומת גרמניה שבה יש 607 מגרשים למיליון תושבים; באנגליה - 547; בבלגיה - 348; ובאיסלנד 543. כמו כן איסלנד הפעילה תכנית להקמת מגרשי כדורגל, וב-2018 הצליחה להעפיל למונדיאל. ישראל לעומת זאת לא העפילה למונדיאל מ-1970.

שדרוג ושיפוץ מגרשי כדורגל - בעוד שמספר השחקנים הרשומים בין עונת המשחקים 2011 - 2012 לעונת המשחקים 2021 - 2022 עלה בקרוב ל-12,000 שחקנים (עלייה בשיעור של 34%), מספר המגרשים הפעילים ומאושרים למשחקי ליגה עלה ב-15 (עלייה בשיעור של 6%). משמעות הדבר שהיחס בין מספר השחקנים למספר המגרשים הורע בשנים האחרונות, דבר שלאורך זמן יכול לפגוע בפיתוח ענף הכדורגל. ביחס לעונת הכדורגל 2019 - 2020, מתוך כ-265 מגרשים המשמשים קבוצות כדורגל, ב-84 מגרשים השתמשו יותר מ-10 קבוצות כדורגל שונות וב-74 מגרשים השתמשו 6 - 10 קבוצות שונות. התוכנית שהכינה ההתאחדות עסקה בעיקר בתכנון והקמה של מגרשים חדשים נוכח המחסור הקיים במתקנים אלו - אולם היא לא כללה מיפוי של מגרשי כדורגל קיימים שלאחר שדרוג ושיפוץ יוכלו להיות מגרשים תקינים או מתאימים לאימון של קבוצות כדורגל תחרותיות. מניתוח של מספר המגרשים בקובץ המתקנים למול מספר המגרשים המאושרים למשחק על ידי ההתאחדות ניתן להצביע על פוטנציאל השדרוג של עד כ-150 מגרשים. נוסף על כך, לפי קובץ המתקנים יש כ-350 מגרשי כדורגל נוספים שאינם במידות תקינות (אולם ניתן להשתמש לפחות בחלקם לצורך אימוני כדורגל) - חצי מהם ללא תאורה.

בטיחות מתקני כדורסל ושער-סל - לפי מרכז השלטון המקומי, יש אלפי מתקני כדורסל שאינם עומדים בת"י 5515 המגדיר את דרישות התפקוד, הבטיחות ושיטות הבדיקה של מתקני כדורסל. אומנם ת"י 5515 אינו תקן מחייב, אך עם זאת הדבר מדגיש את הסיכונים, לרבות סיכונים בטיחותיים במתקנים שאינם כלולים או אינם עומדים בתקן. עוד עלה כי השימוש במתקן שער-סל שאינו נכלל בתקן ואשר קיים במגרשי המיני פיץ' אף הוא עלול לעלות לכדי סיכון בטיחותי. כפי שהצביע גם משרד הספורט; מדובר במאות מתקני שער-סל במגרשי מיני פיץ', לרבות אלו שהקים המשרד לפיתוח הפריפריה או שהוא מתכוון להקים.



פיקוח ובקרה של משרד הספורט על עמידת הרשויות בהתחייבויותיהן בעת קבלת התמיכה - עלה שהטוטו לא הקים מערך פיקוח ובקרה על התחייבות הרשויות בעת שהיה אחראי לתוכניות המתקנים 2020 ו-2027; גם משרד הספורט לא הקים מערך כזה.

הפעלת מתקני ספורט על ידי הרשויות המקומיות - לפי קובץ המתקנים נכון ל-31.1.22, 20% מתוך 3,284 מתקני הספורט שיכולים לשמש את הקהילה ופרוסים ב-134 רשויות אינם זמינים באופן מלא לציבור, ולשם השימוש בהם יש צורך בתיאום מול האחראי למתקן מטעם הרשות המקומית. קושי זה מתגבר כאשר מדובר בקטינים שמבקשים להשתמש במתקני הספורט ושפעמים רבות אינם יכולים לבצע את התיאום בעצמם. בסיוורים שערך צוות ממשד מבקר המדינה בפתח תקווה, חולון, ראש העין, רמת גן ותל אביב ניתן לראות מגרשים חיצוניים נעולים שאף שהם יכולים לשמש את הקהילה, הציבור אינו יכול להיכנס אליהם, ושמלבד פתח תקווה, שמנגישה בשילוט בכניסה למגרש את המידע הרלוונטי על זמינות המגרשים, בחלק מהמתקנים שבתל אביב-יפו, בראש העין וחולון, אין שילוט בכניסה למגרש, המפרט את השעות שבהן המתקן חופשי לשימוש. באתרי האינטרנט של חולון וראש העין לא מפורטים תקנון השימוש במתקנים ושעות פתיחתם לשימוש הציבור.

הקצאת מגרשי כדורגל לנשים - בדיוני ועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת באוקטובר 2020 ובוועדה המיוחדת לפניות הציבור של הכנסת ממרץ 2022 עלו טענות בדבר התשתיות הפיזיות לכדורגל נשים אשר מצביעות בין היתר ש-95% מהשחקניות בליגת העל לנשים מתאמנות על חצי מגרש; ברוב מגרשי הכדורגל שבהם מתאמנות הנשים (60% - 70%) אין מלתחה, אין שירותים ואין מקום להשאיר ציוד במגרש; ילדות נדחקות להתאמן בשעות הערב המאוחרות או שמקצים להן מגרש לא ראוי. בביקורת עלה שלמרות מצבו של כדורגל הנשים בארץ, משרד הספורט וההתאחדות לכדורגל לא פעלו כדי לאפשר הזדמנות נאותה לכדורגלניות בכל הגילים להתאמן ולשחק במגרשי הכדורגל באופן שוויוני ומכבד. לשם השוואה - על פי נתוני UEFA, בשנת 2017 היו במדינות החברות ב-UEFA 0.157 שחקניות בממוצע ל-1,000 נשים. בישראל היו רשומות בשנת 2017 1,294 שחקניות כדורגל, כלומר 0.015 ל-1,000 נשים (כעשירית מהממוצע במדינות החברות ב-UEFA).



תוכנית מתקנים לאומית 2031 - יש לראות בחיוב את פעולת המשרד לקידום תוכנית המתקנים 2031, בייחוד נוכח העובדה שגובשה בתקופתן של כמה מערכות בחירות ואף בתקופת מגפת הקורונה.

תקציב תוכנית המתקנים - היקף התקצוב של תוכנית 2031 גדול ב-62% מתקצוב תוכנית 2020 ועומד על 2.89 מיליארד ש"ח. יצוין לחיוב כי בהשוואה לתוכניות המתקנים הקודמות, תוכנית 2031 ייעדה לראשונה תקציב לפיתוח תשתיות בחברה הערבית - כ-18.5% מסך התקציב בהתאם להחלטות ממשלה. עוד יצוין לחיוב המיזם המשותף לליווי רשויות בדירוג כלכלי חברתי נמוך, שעשוי לסייע לרשויות המקומיות בדירוג הכלכלי חברתי הנמוך, ובכלל זה רשויות מהחברה הערבית, להוציא אל הפועל פרויקטים מתוקצבים.



עיקרי המלצות הביקורת

כיוון שלפי מחקרים יש קשר ישיר בין עיסוק בספורט להשפעות כלכליות וחברתיות חיוביות, מומלץ שהגופים הנוגעים לנושא - משרד הספורט, משרד החינוך, משרד האוצר, המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל והרשויות המקומיות - יפעלו לצמצום הפערים במתקני הספורט השונים ברשויות הנמצאות בדירוג כלכלי חברתי נמוך, רשויות ערביות וחרדיות.

כדי לתכנן ולנהל באופן מושכל את מתקני הספורט מומלץ שמינהל הספורט יבצע מיפוי מקיף ומהימן של מתקני הספורט, זמינותם ופרטים על המשתמשים בהם וכן של צורכי ענפי הספורט השונים. מיפוי כזה יוכל לשמש לצורך בחינת בקשות להקמה ושדרוג של מתקנים על פי אמות המידה לתמיכות שנקבעו בתוכניות המתקנים. כדי שהמיפוי יהיה מעודכן, על המשרד לוודא שמנהלי מחלקות הספורט ברשויות המקומיות יעדכנו את הקובץ באופן תדיר ואחיד ועל פי הנחיות קבועות. מומלץ לבחון שימוש בשדות חובה מתוך רשימה סגורה בכדי לטייב את הנתונים ולייצר אחידות. מומלץ גם שהמשרד יקדם את פיתוח מערכת המידע החדשה ויקבע לוח זמנים להשלמתה.

מומלץ שמשרד הספורט יפעל עם המועצה הלאומית לספורט ומינהל התכנון לקידום תכנון ארוך טווח שיכלול התייחסות להקצאת שטחים עבור המתקנים בהתחשב בצורכי הספורט, הגידול באוכלוסייה, תשתיות התחבורה העתידיות ובנייה של ערים ושכונות חדשות. מומלץ גם שבמסגרת התכנון יישקל עירוב שימושים כדי למצות ביעילות את הקרקע המתוכננת.

נוכח המחסור במגרשי הכדורגל, מומלץ למשרד הספורט ולהתאחדות לכדורגל למפות את מגרשי הכדורגל שלהם פוטנציאל לשיפוץ ושדרוג, ולהכין עם משרד הספורט והרשויות המקומיות הרלוונטיות תוכנית עבודה מתאימה לשדרוג ולשיפוץ של המגרשים המתאימים בהתאם לסדרי עדיפויות ולצורכי הענף.

מומלץ למשרד הספורט, משרד החינוך והמרכז לשלטון המקומי לפעול מול הרשויות המקומיות כדי שיאותרו מתקני כדורסל שעלולים ליצור סיכון בטיחותי ושתיקבע תוכנית להחלפתם במתקנים בטיחותיים המתאימים לתקן. כמו כן, על משרד הספורט לבדוק מול המשרד לפיתוח הפריפריה את בטיחות מגרשי המיני-פיץ שהם מקימים ובכלל זה מתקני שער-סל שבהם. מומלץ כי המשרד יגבש תיק מוצר למתקני המיני-פיץ הפזורים בארץ.

על המשרד להבטיח כי הרשויות המקומיות שקיבלו את תמיכתו בהקמה של מתקני ספורט או בשיפוצם ושדרוגם יעמדו בתנאי הסף שקבע לקבלת התמיכה. בכלל זה מומלץ שיקים מערך פיקוח ובקרה לוודא את עמידת הרשויות בהתחייבויותיהן.

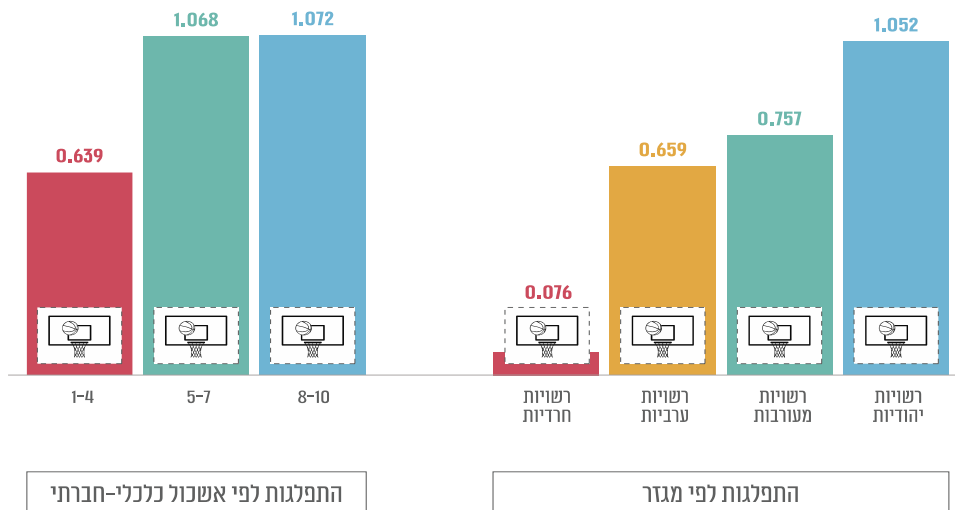
מומלץ שהמשרד יפעל מול מרכז השלטון המקומי ומול הרשויות עצמן כדי לאפשר את זמינותם של מתקני הספורט לציבור ככל שניתן, לרבות ללא עלות, וכך ישפר את השירות שניתן לציבור. מומלץ שמשרד הספורט, שפועל לקדם את פעילות הספורט בקהילה ויש לו מערך של מפקחים בכל הרשויות המקומיות, יודא מול הרשויות שכל המידע על זמינות מגרשי הספורט שפתוחים לשימוש הקהילה יפורסם הן באתר האינטרנט שלהן והן בשילוט מתאים במתקני הספורט עצמם.



מומלץ שמשרד הספורט וההתאחדות לכדורגל יפעלו כדי לקדם הזדמנות שווה לכדורגלניות ולאפשר להן להתאמן ולשחק כדורגל בשעות נוחות ובמגרשים ראויים, בדומה לתנאיהם של הכדורגלנים. מומלץ שהוועדה שהוקמה לקידום ספורט נשים תעסוק גם בהקצאה שוויונית של מגרשי כדורגל לנשים. על המשרד גם לפעול ליישום התחייבות הרשויות להעמיד את מגרשי הכדורגל שנבנו במימונו ונמצאים בתקופת ההתחייבות לרשות אגודות ספורט ומועדוני ספורט תוך ייצוג הולם והעדפה לספורט ילדות, נערות ונשים.



מספר מתקני הספורט ל-1,000 תושבים ברשויות המקומיות, לפי אשכול כלכלי חברתי ולפי מגזר



על פי נתוני קובץ המתקנים של משרד הספורט והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מתקן כדורסל שנפל בבית ספר בדצמבר 2015



המקור: תחקיר בטיחות של משרד החינוך שנערך ב-29.12.15.



סיכום

החל בינואר 2019 עברה האחריות לתוכנית המתקנים מהטוטו למשרד הספורט, ומאז הוא הגורם המתכלל המרכזי להקמת מתקני ספורט. בחודש אפריל 2022 אושרה תוכנית המתקנים הלאומית 2031 המיועדת לתקופה של כעשר שנים. תקציבה הוא 2.89 מיליארד ש"ח לכל התקופה למול פערים שמוערכים ב-14.9 מיליארד ש"ח.

נכון למועד סיום הביקורת, בספטמבר 2022, משרד הספורט לא הכין תוכנית פיזית ארוכת טווח להקמת תשתיות הספורט ולא גיבש את תפיסתו בנוגע לתכנון ולהקצאה של השטחים העתידיים המיועדים למתקני הספורט. הצורך בתוכנית ארוכת טווח מתחדד נוכח החסמים המקשים על הקמת מתקני ספורט ובראשם מחסור בקרקע זמינה. המשרד גם לא הקים מערך לפיקוח ובקרה על השימוש של הרשויות במתקנים שמוקמים במסגרת תוכניות המתקנים.

מומלץ שמשרד הספורט יפעל עם המועצה הלאומית לספורט לקידום תכנון ארוך טווח של מתקני הספורט והקצאת השטחים למתקני הספורט בהתחשב בצורכי הספורט, בגידול באוכלוסייה, בתשתיות התחבורה העתידיות ובבנייה של ערים ושכונות חדשות. מוצע גם שהמשרד יקדם עם הרשויות תוכנית מקיפה לשדרוג ושיפוץ של מתקני הספורט כדי שינוצלו באופן יעיל יותר לאורך השנה ובאופן שיעמוד בתקני בטיחות, וכן פתיחה של מגרשי הספורט החיצוניים לקהילה ככל שניתן כדי לנצלם באופן יעיל יותר לטובת הציבור. עוד מומלץ שמשרד הספורט יקים מערך פיקוח ובקרה לוודא את עמידת הרשויות בהתחייבויותיהן, ויוודא מול הרשויות שכל המידע על אודות זמינות מתקני הספורט שפתוחים לשימוש הקהילה יפורסם הן על גבי שילוט מתאים במתקני הספורט עצמם והן באתר האינטרנט שלהן.



הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

מבוא

מתקני ספורט³ הם פלטפורמה חשובה שמאפשרת לספורטאים להתאמן בסביבה ספורטיבית איכותית⁴, ומכאן שהם רכיב הכרחי לקידום הספורט. לפיכך, פיתוח מתקני ספורט הוא אחד מארבעה תחומים שבהם החליט משרד התרבות והספורט (להלן - משרד הספורט) להתמקד בתוכנית האסטרטגית לספורט שהוא גיבש בשנת 2021.

הספורט נחלק לשלושה סוגים עיקריים⁵: **ספורט קהילתי**, שבו עוסק מי שאינו ספורטאי במסגרת מאורגנת; **ספורט תחרותי**, שבו עוסקים קבוצות או ספורטאים יחידים במסגרת איגודי ספורט; ו**ספורט הישגי**, שבו עוסקים ספורטאים השואפים להישגים ספורטיביים ברמות הגבוהות ביותר, לרבות במשחקים האולימפיים והפאראולימפיים, בתחרויות בין-לאומיות ובאליפויות עולם, אליפויות אירופה או תחרויות המקבילות להן. עבור כל אחד מסוגי הספורט יש צורך בהקמת מתקני ספורט המתאימים לתחרויות ולאיוונים, ובעיקר אצטדיונים, אולמות התעמלות, אולמות ספורט, מגרשים ובריכות שחייה⁶. משרד הספורט קבע בתוכנית האסטרטגית שלו כי יפעל להנגשת מתקני ספורט המתאימים לפעילות גופנית ולספורט קהילתי, תחרותי והישגי לכלל האוכלוסיות.

שר התרבות והספורט (להלן - שר הספורט או השר) אחראי מכוח חוק הספורט, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק הספורט), לפיתוח תשתיות הספורט בישראל. המועצה הלאומית לספורט (להלן - המועצה) הוקמה מכוח חוק הספורט. חוק הספורט קובע כי "השרים (שר הספורט ושר האוצר), לאחר התייעצות עם השרים הממונים על משרדי הממשלה המקצים משאבים להקמה ולשדרוג של מתקני ספורט ובהתייעצות עם המועצה, יקבעו את תכנית המיתקנים הלאומית" (להלן - תוכנית המתקנים). סעיף 17(ב) לחוק הספורט קובע:

"תוכנית המיתקנים הלאומית תכלול, בין השאר:

- (1) תוכנית כוללת וארוכת טווח להקמת מתקני ספורט חדשים;
- (2) סדרי עדיפויות להקצאת משאבים להקמה ולשדרוג של מתקני ספורט; בסעיף זה, "הקצאת משאבים" - לרבות באמצעות תמיכה, השתתפות בתקציב והקמה ושדרוג של מתקני ספורט;
- (3) כללים לתקינות ולבטיחות של מתקני ספורט, אשר יהיו הוראות התקנונים הרשמיים הנוהגים בגופים הבין-לאומיים המוכרים בענף מענפי הספורט,

3 לפי חוק הספורט מתקני ספורט הם מתקנים המשמשים או המיועדים לשמש לפעילות ספורט.

4 Dr. Veerle De Bosscher, **Elite sport policy evaluation in Israel**, P. 18

5 כפי שהוגדר בסעיף "הגדרות" בתוכנית המתקנים הלאומית 2031 של המשרד.

6 תחרויות ספורט מאורגנות יכולות להתקיים רק במתקני ספורט שנחשבים תקינים לפי הכללים של איגודי הספורט שפועלים בהתאם לתקנים בין-לאומיים. כך למשל, משחקי כדורגל יכולים להתקיים רק במגרש תקני בגודל מסוים עם חדרי הלבשה ואיכות משטח מסוימת. יחד עם זאת, ניתן לקיים אימונים של ספורט תחרותי גם במתקנים שאינם מתאימים לקיום תחרויות.



והוראות הכללים שעליהם החליטו התאחדות או איגוד לפי התקנונים האמורים."

משרד הספורט פועל לקידום הספורט ההישגי, התחרותי והקהילתי⁷ באמצעות מינהל הספורט ופועל לפיתוח מתקני ספורט באמצעות אגף מתקנים שהוא חלק ממינהל הספורט. הצורך בפיתוח מתקני ספורט כדי לצמצם את המחסור וכדי לעמוד בגידול האוכלוסייה ובפיתוח ענפי הספורט השונים הביא לתקצוב ייעודי של תוכניות לפיתוח מתקני ספורט. שר הספורט ושר האוצר אחראים לקבוע את תוכנית המתקנים הלאומית (להלן - תוכנית המתקנים). באמצעות תוכנית המתקנים, נקבעים יעדים לאומיים לטווח ארוך לפריסה ראויה ומתאימה של מתקני ספורט ברחבי הארץ.

הרשויות המקומיות (להלן גם - הרשויות) מקימות מתקני הספורט בשטחן, מתחזקות ומפעילות אותם. חלק מהמתקנים שמוקמים מקבלים תמיכה במסגרת תוכנית המתקנים וחלקם מוקמים ללא תמיכה מתוכנית המתקנים וממומנים מתקציב הרשויות ולעיתים מגורמים נוספים, כגון מפעל הפיס, שמקיים הימורים על פי היתר שקיבל משר האוצר⁸ ומחלק את רווחיו מההימורים, בין היתר, כמענקים לרשויות שנועדו להקמת פרויקטים לרווחת הציבור, ובכלל זה מתקני ספורט, מרכזי פיס קהילתי, אצטדיוני ספורט ובריכות שחייה⁹. משרדי ממשלה אחרים, ובכלל זה משרד הבינוי והשיכון והמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל (להלן - המשרד לפיתוח הפריפריה)¹⁰ - עשויים להשתתף גם הם בתקצוב הקמת מתקני ספורט אם ימצאו כי הדבר מתיישב עם תפקידם. המדינה והרשויות המקומיות אחראים מכוח חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), להקמת בתי ספר, משרד החינוך קובע את הפרוגרמות להקמת בתי ספר ואחראי לוודא שיכללו בהם מתקני ספורט שימשו את התלמידים¹¹.

תוכנית המתקנים הלאומית: המועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן - הטוטו) הפעילה עד לשנת 2019 את תוכנית המתקנים ומימנה אותה באמצעות כספים שקיבלה מכוח החוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967. בשנת 2010 השיק הטוטו תוכנית לעשר שנים שנועדה להעניק תמיכה כספית לרשויות המקומיות לצורך בנייה או שדרוג של מתקני ספורט (להלן - תוכנית 2020). בשנת 2016, בעקבות תיקון לחוק הספורט¹², נקבעה תוכנית מתקנים לאומית חדשה אשר החליפה את תוכנית 2020 (להלן - תוכנית 2027).

בשנת 2018, בעקבות חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 (חוק ההסדרים), ותיקון מספר 14 והוראת שעה לחוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967 (שני החוקים יכוננו יחד להלן - הרפורמה) נקבע כי החל ב-1.1.19 יועברו כספי ההימורים שחילק הטוטו לצורך תמיכה בספורט בישראל למדינה¹³, והיא

7 https://www.gov.il/he/departments/about/about_ministry_of_culture_education

8 חוק העונשין, התשל"ז-1977.

9 עוד בעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2014** (2014), "מפעל הפיס", עמ' 1353.

10 ב-5.2.23 החליטה הממשלה לשנות את שם המשרד למשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי.

11 מתקני הספורט אשר משרד החינוך מממן את בנייתם נקבעים בפרוגרמות שמפרסם משרד החינוך, ראו הרחבה בפרק הקמת אולמות ספורט בבתי ספר.

12 תיקון מס' 6 לחוק הספורט. אשר בין השאר הגדיר כי תוכנית המתקנים תהיה תוכנית מתקנים לאומית שתיקבע על ידי המועצה הלאומית לספורט ותהיה כפופה לאישור שר הספורט ושר האוצר.

13 בהתאם לחוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967.



תחלקם בעצמה. עוד נקבע ברפורמה כי אמות המידה שנקבעו בתוכנית 2027 ימשיכו לעמוד בתוקפם עד סוף שנת 2019, והכנת תוכנית המתקנים תיקבע על ידי שר הספורט ושר האוצר.

בשנת 2019 החל משרד הספורט לעבוד על תוכנית מתקנים לאומית חדשה אשר נועדה להחליף את תוכנית 2027. התוכנית החדשה אושרה באפריל 2022 והיא תקפה עד לשנת 2031 (להלן - תוכנית 2031¹⁴). כדי לתת מענה לצורכי הספורט השוטפים (בתקופה שעד אפריל 2022, מועד אישור התוכנית החדשה) בהתאם לסעיף 17ד(ה) לחוק הספורט, אישרו שר הספורט ושר האוצר למשרד הספורט להשתמש בתקציבו כדי להקים או לשדרג מתקני ספורט שלא לפי תוכנית המתקנים הלאומית¹⁵. להלן בתרשים 1 אבני הדרך המרכזיות בהתפתחות תוכניות המתקנים השונות.

תרשים 1: אבני הדרך המרכזיות בהתפתחות תוכניות המתקנים, 2022 - 2009



על פי נתוני משרד הספורט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לצורך הכנת תוכנית 2031 הקים משרד הספורט ועדת היגוי (להלן - ועדת ההיגוי) שבה היו חברים נציגי המשרד ומשרדי ממשלה אחרים הפועלים לתמיכה בבניית מתקני ספורט, נציגי איגודי הספורט השונים, נציגי מפעל הפיס ונציגי רשויות מקומיות. ועדת ההיגוי פעלה בין נובמבר 2020 לינואר 2021 בליווי ייעוץ חיצוני. הוועדה ניתחה את מצב מתקני הספורט ואת צורכי הרשויות המקומיות ואיגודי הספורט, הפיקה לקחים ותובנות מהשוואה בין-לאומית ומניתוח תוכניות המתקנים הקודמות וגיבשה יחד עם המשרד את מדיניותו בתחום מתקני הספורט ואת תוכנית המתקנים 2031.

תקציב תוכנית 2031 הוא 2.89 מיליארד ש"ח לעשר שנים. התקציב נחלק לשלושה אשכולות: אשכול הישגי, אשכול תחרותי ואשכול קהילתי, בחלוקה ל-20%, 60% ו-20% בהתאמה¹⁶. משרד הספורט מיישם את מדיניות תוכנית המתקנים באמצעות סיוע לרשויות המקומיות בהקמה ושדרוג של מתקני ספורט. הסיוע לרשויות המקומיות מועבר בהסתמך על מבחני תמיכה שמפרסם המשרד על פי מדיניות תוכנית המתקנים. הסכום שיעביר המשרד לצורך הקמה או שדרוג של

14 עם תחילת העבודה על התוכנית היא נקראה תוכנית 2030 ובעת אישורה שונה שמה לתוכנית 2031.

15 חובת ההיוועצות במועצה הלאומית לספורט מולאה בישיבת המועצה ב-20.3.8.

16 לפי תוכנית 2031 ניתן לסטות מחלוקה זו ב-5% לכל כיוון.



מתקן ספורט ייקבע בהתאמה לתיק המוצר¹⁷ ולכללי מבחני התמיכה. הרשויות נדרשות להשלים את שאר הסכום (להלן - מימון משלים)¹⁸.

על פי נתוני משרד הספורט, נכון לינואר 2022, מופו ברחבי הארץ 8,794 מתקני ספורט. רוב המתקנים שייכים לרשויות המקומיות והשאר בבעלות גופים ציבוריים, למשל האוניברסיטאות, ובבעלות פרטית, למשל של מועדוני ספורט, בתי מלון ומכוני כושר וספורט פרטיים.

כחלק מהדיונים לקראת תוכנית 2031 שהתקיימו במרץ 2021, הוצג לשר ריכזו הצרכים בתחומי הספורט ההישגי והספורט התחרותי שהעלו האיגודים בענפי הספורט השונים. להלן לוח 1 המציג את המחסור במתקנים שנועדו לצורכי הספורט ההישגי והספורט התחרותי בהתבסס על הצרכים שהציגו איגודי הספורט בענפים שונים. העלות הכוללת של הצרכים שהוצגו מסתכמת ביותר מ-14.9 מיליארד ש"ח.

לוח 1: הצרכים בתחומי הספורט ההישגי והספורט התחרותי בענפים שונים נכון ל-2021

מספר המתקנים	סוג המתקן החסר	הענף
1	שדרוג תשתיות במכון וינגייט	מכון וינגייט
174	אצטדיונים, מרכזי מצוינות, מגרשי כדורגל ומרכזי כדורגל	כדורגל
513	אולמות בגדלים שונים ומרכזי אימון	ענפי הכדור
35	הקמה ושדרוג של מתקנים ייעודיים לאימון ולתחרות	התעמלות (מכשירים ואומנותית)
14	הקמה ושדרוג של מתקנים	אתלטיקה
42	הקמה ושדרוג של בריכות	שחייה וכדור מים
10	מרכזים אזוריים	ענפי הקרב
50	מתקנים אזוריים	טניס
21	הצטיידות והקמת בית לאומי	שיט
5	מתקנים אזוריים	כדורעף חופים

17 תיק הכולל אפיונים מפורטים של המתקן שעבורו ניתנת התמיכה, ובכלל זה התייחסות לבטיחות המתקנים, להוראות התקנונים הרשמיים הנוהגים בגופים הבין-לאומיים המוכרים בענף הספורט ולהוראות שעליהן החליטו איגודי הספורט בישראל וכן אומדן המשרד לעלות המתקן המרבית.

18 סכום המימון המשלים, שעל מקבל התמיכה לממן בעצמו, נקבע על פי ייעוד מתקן הספורט הנתמך (האם ישמש לספורט הישגי, תחרותי או קהילתי), על פי דירוג האשכול הכלכלי חברתי (ככל שהרשות המקומית נמצאת באשכול כלכלי חברתי נמוך יותר כך שיעור המימון המשלים שעל הרשות המקומית להשלים קטן יותר) שאליו משתייכת הרשות הנתמכת והימצאות המתקן באזור עדיפות לאומית או ביישובי עוטף עזה. המימון המשלים מחושב כמכפלה של שיעור המימון המשלים ועלות ההקמה המרבית. טבלאות שיעור המימון המשלים מפורסמות בתוכנית 2031.



מספר המתקנים	סוג המתקן החסר	הענף
3	מתקני סקי מים בכבלים	סקי מים
26	מתקנים	אופניים
1		ספורט מוטורי

על פי נתוני משרד הספורט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד ספטמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את נושא מתקני הספורט. במסגרת הביקורת נבדקו כמה נושאים, ובהם תכנון הקמת מתקני הספורט, שדרוג ושיפוץ מתקני הספורט, פיקוח ובקרה של משרד הספורט והפעלה של מתקני הספורט על ידי הרשויות. הביקורת נעשתה במשרד הספורט, במשרד החינוך, באגף התקציבים שבמשרד האוצר, במועצה להסדר ההימורים בספורט ובמפעל הפיס. בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון שבמשרד הפנים, בכמה איגודי ספורט ובהם ההתאחדות לכדורגל ואיגוד הכדורסל, במרכז השלטון המקומי בישראל (להלן - מרכז השלטון המקומי) וברשויות מקומיות אחדות (עיריית פתח תקווה, עיריית חולון ועיריית ראש העין).

פערים מגזריים ודמוגרפיים בפריסת מתקני הספורט

מחקרים מצביעים על קשר ישיר בין עיסוק בספורט לבין השפעות כלכליות, חברתיות (כגון צמצום פשיעה), דמוגרפיות, סביבתיות ובריאותיות. שיטת המדידה המקובלת בעולם לבחינת ההשפעות של השקעות בתשתיות ובשירותים חברתיים היא באמצעות מדידת ההחזר, או התשואה (להלן - $^{19}SROI$) על ההשקעה. שיטת מדידה זו החלה לאחרונה לחלחל גם לתחום ההשקעה החברתית בספורט, והיא מצביעה על תועלות רבות של השקעה בספורט²⁰. כיוון שעיסוק בספורט תורם לבריאות, לרווחה ולהעצמה, הקמת מתקני ספורט ברמה גבוהה היא שירות חשוב לתושבים²¹. הקמת מתקני ספורט ראויים לכלל האוכלוסייה, בפיזור גיאוגרפי מתאים, הכרחית לקידום הספורט, להגדלת התועלות הנובעות ממנו והיכולת של כלל

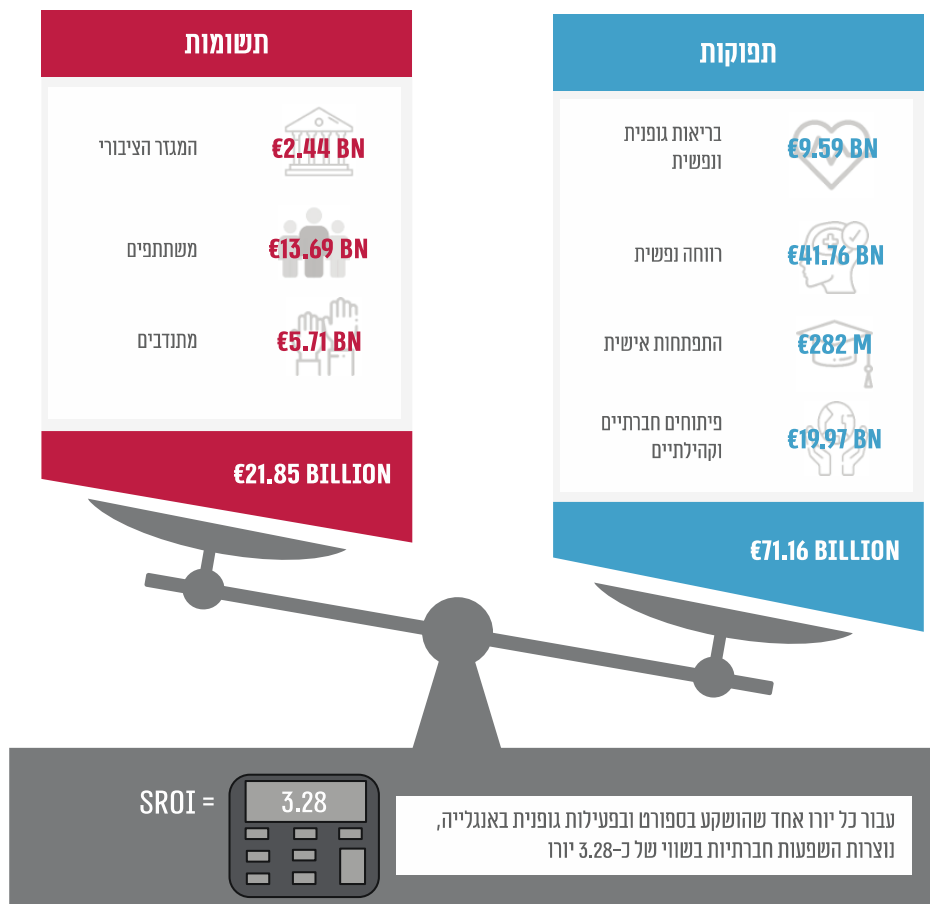
19 .Social Return on Investment

20 Larissa E. Davies, Peter Taylor, Girish Ramchandani and Elizabeth Christy (2019), **Social return on investment in sport: A model for measuring the value of participation in England**. Sheffield Hallam University; Sport Industry Research Sheffield Hallam University (2018), **Social return on investment of sport and physical activity in England**

21 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014**, "מתקני ספורט ציבוריים ברשויות המקומיות".

האוכלוסייה ליהנות מיתרונות אלו²². ראו להלך דוגמה למחקר שמציג את התועלות של הספורט בלונדון.

תרשים 2: תשואה חברתית על השקעה בספורט ופעילות גופנית באנגליה



המקור: **Social Return on Investment of sport and physical activity in England**, Sheffield Hallam University, sport industry research center.

22 עוד בעניין חשיבות הספורט ראו במאמרו של ד"ר איציק בן מלך <https://www.wincol.ac.il>. בנוגע לתרומת הספורט לבריאות ראו גם התייחסות של ארגון הבריאות העולמי: <https://www.who.int/initiatives/sports-and-health>



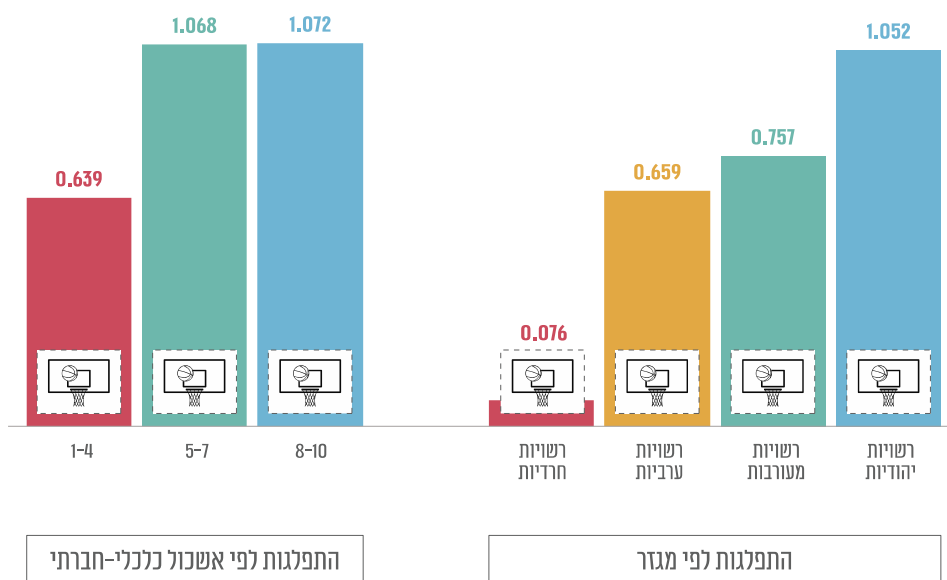
לפי המחקר המוצג בתרשים החוזר ההשקעה בספורט באנגלייה הוא ביחס של 1 ל-3.28 בתחומי בריאות²³, רווחה²⁴, פיתוח אישי²⁵ ופיתוח קהילתי²⁶.

כדי לאתר את הפערים בפריסת המתקנים, ניתח משרד מבקר המדינה את הנתונים שמרכז משרד הספורט על המתקנים וסוגיהם ועל פריסתם הארצית (להלן - קובץ המתקנים²⁷). רוב המידע הכלול בקובץ זה מוצג לציבור באתר האינטרנט של המשרד - כשכבת מידע גיאוגרפי במסגרת אתר המפות הממשלתי²⁸ וכקובץ נתונים באתר המידע הממשלתי²⁹. להלן בתרשים 3 השוואה בין מספר מתקני הספורט לכל 1,000 תושבים³⁰ ברשויות המקומיות בחלוקה לפי המדד הכלכלי חברתי (להלן - אשכול כלכלי חברתי)³¹ של הרשות ולפי מגזר הרשות - יהודי, ערבי³² או חרדי³³.

23	הקטנת הסיכון לחלות במחלות לב, סרטן וסכרת ושיפור בריאותי כללי.
24	שיפור ברווחה האישית של העוסקים בספורט.
25	שיפור בהישגים בלימודים והגדלת ההון האנושי של העוסקים בספורט.
26	שיפור בבכונות להתנדב לארגונים חברתיים והקטנת פגיעה.
27	הקובץ מתאריך 31.1.22.
28	https://www.govmap.gov.il
29	https://data.gov.il/dataset/?organization=culture_and_sports
30	התרשימים בפרק זה לא כוללים נתונים לגבי מתקני ספורט הנמצאים בבתי מלון ובמכונים לכשר גופני.
31	הרשויות בישראל נחלקות לעשרה אשכולות, לפי רמתן הכלכליות חברתיות. לאשכול 1 משתייכות הרשויות שרמתן הכלכלית חברתית היא הנמוכה ביותר ולאשכול 10 אלה שרמתן היא הגבוהה ביותר.
32	בדוח זה, רשויות ערביות הן רשויות שבהן יותר מ-80% מהאוכלוסייה אינם יהודים לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. רשויות מעורבות הן רשויות שבהן בין 10% ל-80% מהאוכלוסייה מוגדרים לא יהודים לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בקטגוריית רשויות מעורבות נכללו בדוח זה הערים ירושלים, חיפה, עכו, לוד, נוף הגליל, רמלה ומעלות תרשיחא והמועצות האזוריות הגלבע, זבולון, משגב, מנשה, מרום הגליל ומטה אשר. רשויות שבהן מתחת ל-10% מהאוכלוסייה אינם יהודים הוגדרו כרשויות יהודיות.
33	בקטגוריית הרשויות החרדיות נכללו בדוח זה הערים בני ברק, אלעד, מודיעין עילית וביתר עילית והמועצות המקומיות עמנואל, קריית יערים ורכסים.



תרשים 3: מספר מתקני הספורט ל-1,000 תושבים ברשויות המקומיות, לפי אשכול כלכלי חברתי ולפי מגזר



על פי נתוני קובץ המתקנים של משרד הספורט ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים לעיל ניתן ללמוד על הנגישות של מתקני הספורט לתושבי הרשויות השונות. נגישות המתקנים לתושבי רשויות מקומיות המשתייכות לאשכולות כלכליים חברתיים 1 - 4 נמוכה בכ-40% מנגישותם לתושבי רשויות שדירוגן הכלכלי חברתי גבוה יותר. כך גם בנוגע להיבט המגזרי - הנגישות של מתקני הספורט לתושבי רשויות ערביות נמוכה בכ-38% לעומת נגישותם לתושבי רשויות יהודיות, ומספר המתקנים הממוקמים ברשויות החרדיות קטן בכ-90% ממספר המתקנים הממוקמים ברשויות יהודיות שאינן חרדיות.

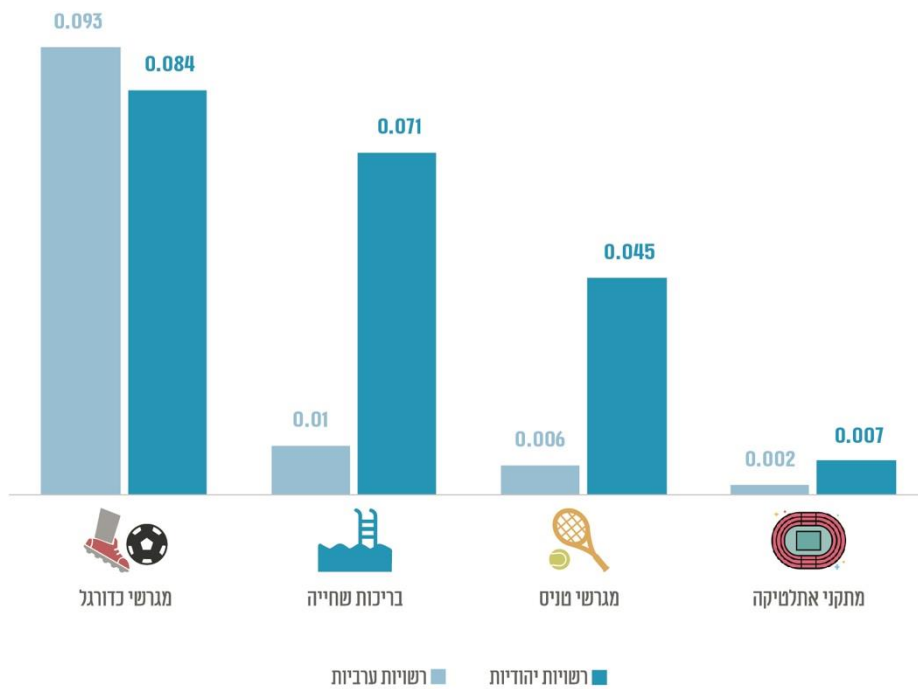
דרך נוספת לנתח את הפערים היא הבחנה בין סוגי המתקנים השונים שמשרתים ענפי ספורט שונים. פיזור שוויוני של מתקני הספורט מעניק לאוכלוסייה הזדמנות שווה לעסוק בענפי ספורט שונים, ובכוחו של היצע מתקנים המתאימים לענף ספורט מסוים לעודד את העיסוק בו. להלן בתרשימים הבאים השוואה בין מספר מגרשי הכדורגל³⁴, בריכות השחייה³⁵, מגרשי הטניס

34 אצטדיוני כדורגל שגודלם 105*70 מטרים, מגרשי כדורגל שגודלם 90*45 מטרים ומגרשי כדורגל לא תקינים.
 35 בריכות שחייה שגודלן 25*12.5 מטרים, בריכות שחייה שגודלן 50*20 מטרים ובריכות שחייה במידות אחרות. לא נכללו בריכות הנמצאות בבתי מלון.



ומתקני האתלטיקה³⁶ לכל 1,000 תושבים ברשויות ערביות וברשויות יהודיות ובין מספרם ברשויות המשתייכות לאשכולות כלכליים חברתיים שונים.

תרשים 4: מספר מתקני ספורט ל-1,000 תושבים ברשויות ערביות וברשויות יהודיות, לפי סוג המתקן



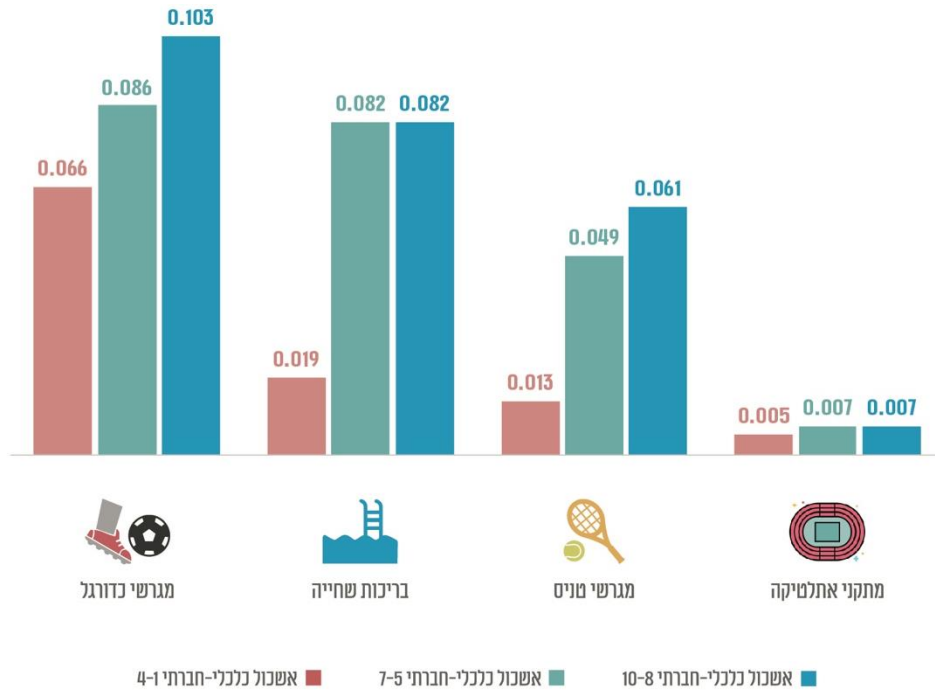
על פי נתוני קובץ המתקנים של משרד הספורט ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 4 עולה שלמעט פער קטן של כ-10% לטובת הרשויות הערביות במספר מגרשי הכדורגל לתושב, יש ברשויות היהודיות יותר מפי שלושה מתקני אתלטיקה ויותר מפי שבעה מגרשי טניס ובריכות שחייה לתושב לעומת הרשויות הערביות.

36 אצטדיונים או מסלולי אתלטיקה קלה תקניים שבהם 8 מסלולים שאורכם 400 מטרים ואצטדיונים או מסלולי אתלטיקה קלה שבהם 4 - 6 מסלולים שאורכם 250 או 300 מטרים.



תרשים 5: מספר מתקני הספורט ל-1,000 תושבים ברשויות המשתייכות לאשכולות כלכליים חברתיים שונים, לפי סוג המתקן



על פי נתוני קובץ המתקנים של משרד הספורט ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 5 עולה כי בניתוח לפי סוגי המתקנים, מספר מגרשי הטניס העומדים לרשות תושבי רשויות המשתייכות לאשכול כלכלי חברתי גבוה גדול פי חמישה ממספר המגרשים העומדים לרשות תושבי הרשויות המשתייכות לאשכולות הנמוכים, ומספר בריכות השחייה גבוה פי ארבעה.

להלן לוח 2 המראה את התפלגות מספר הספורטאים ברשויות ערביות בענף הכדורגל ובענפי ספורט שאינם כדורגל.



לוח 2: ספורטאים בגילי 10 - 19 העוסקים בספורט תחרותי קבוצתי ברשויות ערביות וברשויות לא ערביות, 2020

ספורטאים שאינם כדורגלנים ל-10,000 תושבים בגילי 10 - 19	כדורגלנים	ספורטאים שאינם כדורגלנים ל-10,000 תושבים בגילי 10 - 19	ספורטאים שאינם כדורגלנים	
234	6,313	103	2,766	רשויות ערביות
167	20,331	238	28,981	רשויות יהודיות ומעורבות

המקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אולמות ספורט ומגרשי כדורגל - השוואה בין רשויות מקומיות ערביות ושאין ערביות, 9.6.21.

כפי שעולה מלוח 2, מספר הכדורגלנים ל-10,000 תושבים ברשויות ערביות גבוה פי 1.4 ממספרם ברשויות לא ערביות. לעומת זאת, בענפי ספורט אחרים התמונה הפוכה, ומספר הספורטאים שאינם כדורגלנים ל-10,000 תושבים ברשויות ערביות הוא פחות ממחצית ממספרם ברשויות לא ערביות. לשם ההמחשה, יצוין שבכל המשלחות הישראליות לאולימפיאדות השתתפו רק שני נציגים מהמגזר הערבי³⁷.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו מינואר 2023 (להלן - תשובת מרכז השלטון המקומי) כי הרשויות מתקצבות בתקצוב חלקי עבור הקמת מתקני ספורט והן נדרשות למימון משלים בשיעורים גבוהים (למשל, רשויות באשכול כלכלי חברתי 1 - 4 שהן הרשויות המקומיות החלשות ביותר, נדרשות למימון משלים בשיעור של 10% עד 30%). כמו כן, יש מרכיבי עלות שאינם מתקצבים כגון תכנון, פיקוח ופיתוח, והאומדן שעל פיו נקבע גובה התקצוב אינו צמוד למדד, כך שפערי העלויות הנגזרים מההתייקרויות מוטלים על הרשות. יוצא מכך כי רשויות באשכול כלכלי חברתי 1 - 4 נדרשות לממן יותר מ-50% מעלות הקמת המתקן. וכך, כשמסויפים על עלות הקמת המתקן את עלויות האבזור, התפעול והתחזוקה של המתקן אין ביכולת הרשויות האלו להשלים את פערי העלויות הנדרשים לצורך ההקמה, התחזוקה והתפעול של מתקני הספורט.

משרד הספורט מסר בתשובתו מינואר 2023 (להלן - תשובת משרד הספורט) כי הוא פעל במטרה לצמצם את הפערים המוצגים בדוח, בין השאר באמצעות דרישה למימון משלים בשיעור נמוך לרשויות מקומיות שהדירוג הכלכלי חברתי שלהן נמוך, העדפה לרשויות שבאזורי עדיפות לאומית וזאת בהתאם להחלטות ממשלה³⁸ וכן פרסום קולות קוראים ייעודיים לרשויות אלו. נוסף

37 מרים משקלות שהשתתף באולימפיאדת רומא 1960, ושחקן בנבחרת ישראל בכדורגל באולימפיאדת מונטריאול 1976.

38 החלטת ממשלה 3738 מיום 15 לאפריל 2018 בנושא "הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית - המשך דיון", החלטת ממשלה 550 מיום 24 לאוקטובר 2021 בנושא "התכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026", החלטת ממשלה 716 מיום 28 לנובמבר 2021 בנושא "תוכנית להעצמה ולפיתוח כלכלי-חברתי ביישובים דרוזיים והצ'רקסיים בגליל ובכרמל לשנים 2021 עד 2023 ותיקון החלטות ממשלה", החלטת ממשלה 717 מיום 28 לנובמבר 2021 בנושא "תוכנית להעצמה ולפיתוח כלכלי-חברתי ביישובים הדרוזיים ברמת הגולן לשנים 2021 עד 2023 ותיקון החלטות ממשלה", החלטת ממשלה 1279 מיום 14 למרץ 2022 בנושא "תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022-2026 ותיקון החלטות ממשלה".



על כך, כחלק מהליך הכנת תוכנית המתקנים 2031, שנעשה בשיתוף הרשויות המקומיות, בחן משרד הספורט אפשרות למתן מענה למתקנים החסרים לפי מגזרי האוכלוסייה ולפי המקום הגיאוגרפי.

הקמת אולמות ספורט בבתי הספר

החינוך הגופני הוא מקצוע ליבה במערכת החינוך, הנלמד מכיתה א' עד כיתה י"ב. להוראת המקצוע כמה מטרות: הקניית מיומנויות מוטוריות והתנסות בענפי ספורט שונים, עידוד הפעילות הגופנית וקידום בריאות התלמידים יחד עם חינוך להתנהגות ערכית-חברתית³⁹. אחת ממטרות שיעורי החינוך הגופני היא לחשוף את התלמידים למגוון רחב של סוגי פעילות גופנית⁴⁰.

משרד החינוך והרשויות אחראים מכוח חוק לימוד חובה להקמת בתי ספר. עבור כל אחד מהסוגים השונים של מוסדות החינוך הקיימים במערכת החינוך בישראל קיימת פרוגרמה. הפרוגרמה היא הכרה עקרונית בצורך בבנייה ומשמשת כמסמך שעל פיו יש להכין את התוכניות האדריכליות של המוסד. לפי הפרוגרמה, בשלבי הקמת בית הספר יש לייעד קרקע עתידית לבניית אולם ספורט⁴¹. יצוין בהקשר זה שבנייה של אולם ספורט לאחר שכבר הוקם בית הספר יכולה להביא לניצול לא יעיל של קרקע מבחינה תכנונית, שכן לא ניתן לבנות אולם ספורט במפלסים התחתונים של המבנה (בנייה אנכית⁴²) לאחר שהוקם. יתרה מכך, בנייה של אולם ספורט בבית ספר רק לאחר שהוקם יכולה להביא לגידול בעלויות הבנייה ולמטרדים סביבתיים ומפגעים בטיחותיים בזמן שבית הספר פועל.

רוב אולמות הספורט נמצאים בבתי הספר⁴³, אולם ספורט הוא הפתרון האופטימלי לקיום שיעורי חינוך גופני ללא מגבלות מזג אוויר. אך לפי תפיסת משרד החינוך, הקמת אולמות הספורט אינה באחריותו, הוא אינו מתקצב את הקמתם והמימון לכך מגיע מן הרשויות המקומיות או ממפעל הפיס⁴⁴.

תפיסה זו באה לידי ביטוי בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך⁴⁵, שלפיהם די בקיום שיעורי חינוך גופני במקום מתאים לכך הנקי ממפגעים ומכשולים ואין חובה לקיימם באולם ספורט דווקא. עם זאת, על פי חוזר זה חלות מגבלות רבות על קיום שיעורי החינוך הגופני בזמני מזג אוויר קיצוני בתקופת

39 **חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0214, החינוך הגופני במוסדות החינוך - היערכות להוראתו והנחיית כלליות**, 6.5.19, סעיף 1.

40 **חינוך גופני, תוכנית לימודים לכיתות ג'-י"ב ולחינוך המיוחד בחינוך הממלכתי, הממלכתי-דתי, הערבי והדרוזי**, משרד החינוך, המזכירות הפדגוגית, האגף לתכנון ולפיתוח תוכניות לימודים, ירושלים התשס"ו, עמ' 11.

41 כדוגמה, הפרוגרמה לבית ספר חטיבה עליונה מקיפה אשר בה 42 כיתות, בהערות לתכנון סעיף 4.ג נכתב: איתור לבניית אולם ספורט בעתיד במידות 19*32 מ', בהתאם לתקנים של רשות הספורט. הפרוגרמה מעודכנת לתאריך 12.9.22.

42 ראו הפרסום **בתי ספר אנכיים**, משרד החינוך, המינהל לפיתוח מערכות החינוך, 2007.

43 משרד הספורט קבע שלושה גדלים של אולמות בתיקי המוצר (קטן, בינוני וגדול). תיקי המוצר הם סטנדרט שגם מפעל הפיס עובד לפיו והם מתואמים עם משרד החינוך בתכנון הקמת בתי הספר.

44 ראו גם אסף ויניגר ויובל וורגן, **המחסור באולמות התעמלות בבתי הספר**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט, אוקטובר 2010.

45 חוזר מנכ"ל משרד החינוך, **הבטחת שלום התלמידים ובטיחותם בשיעורי החינוך הגופני במערכת החינוך**, מאי 2019.

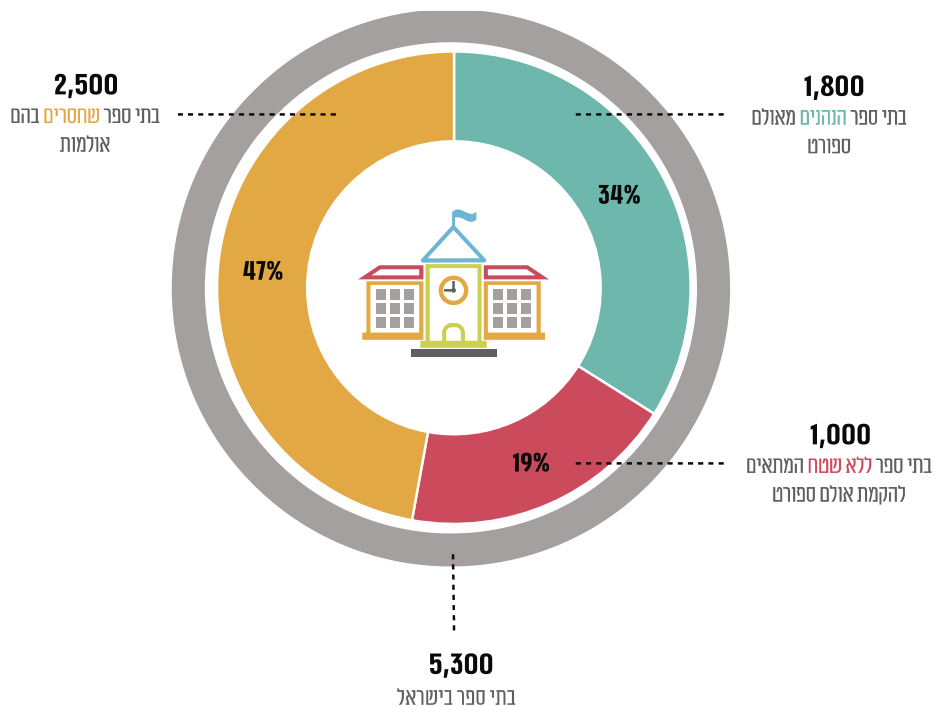


הקיץ (בימים חמים שבהם מעל ל-30 מעלות) ובתקופת החורף. משמעות המגבלות הנובעות מחוזרי המנכ"ל היא כי בבתי ספר ללא אולמות ספורט תיתכן פגיעה באיכותם של שיעורי החינוך הגופני.

המחסור הגדול באולמות ספורט בבתי ספר ידוע מזה שנים רבות. כך, ב-1998 קבעה "הוועדה הציבורית לבחינת מבנה הספורט בישראל" (ועדת לוי) כי "בישראל יש מחסור של יותר מ-2,000 אולמות ספורט תקינים בבתי-הספר"⁴⁶. מחסור זה עלה גם במחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מ-2010, שלפיו רק לכ-30% מבתי הספר במערכת החינוך יש גישה לאולם התעמלות או אולם ספורט⁴⁷. נציג משרד החינוך - הממונה על החינוך הגופני - העריך בדיון של ועדת המשנה של ועדת החינוך, התרבות והספורט, בדצמבר 2021 כי לכמחצית מבתי הספר אין אולמות ספורט.

לפי נתונים עדכניים שהציג משרד הספורט לשר האוצר בדיון בדצמבר 2021, מתוך כ-5,300 בתי ספר, כ-1,800 נהנים מאולם ספורט (חלק מהאולמות משמשים יותר מבית ספר אחד). בכ-1,000 בתי ספר אין שטח המאפשר להקים אולם ספורט ובכ-2,500 בתי ספר נוספים חסרים אולמות ספורט.

תרשים 6: מיפוי אולמות הספורט בבתי הספר נכון לשנת 2020



46 דו"ח ועדת לוי לבחינת מבנה הספורט בישראל, 1998.

47 המחסור באולמות התעמלות בבתי ספר, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2010.

אולמות הספורט בבתי הספר משמשים את התלמידים הלומדים בבית הספר בשעות הבוקר, ובשעות אחר הצהריים והערב הם יכולים לשמש את הקהילה, למשל את אגודות הספורט המקומיות לפיתוח הספורט התחרותי, את חוגי הספורט ואת הספורט הקהילתי. כך ינוצלו וימוצו התקציבים שהוקצו להפעלת האולמות וכן הקרקע שנמצאת אף היא במחסור.

יוצא אפוא, שאומנם הפרוגרמה להקמת בית הספר מחייבת ייעוד קרקע עתידית לבניית אולם ספורט, אבל בפועל אין חובה להקימו; כפי שעולה מנתוני משרד הספורט נכון לדצמבר 2021, לכ-66% מבתי הספר (כ-3,500 מתוך כ-5,300) אין אולם ספורט.

להלן בתרשים 7 פירוט מספרי אולמות הספורט בבתי הספר ל-1,000 תלמידים ברשויות שונות, לפי האשכול הכלכלי חברתי ולפי המגזר.

תרשים 7: מספר אולמות הספורט בבתי הספר ל-1,000 תלמידים, לפי אשכול כלכלי חברתי ולפי מגזר



על פי נתוני קובץ המתקנים של משרד הספורט, נתוני משרד החינוך ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה שמספר אולמות הספורט בבתי הספר ל-1,000 תלמידים ברשויות המשתייכות לאשכולות כלכליים חברתיים 8 - 10 כפול ממספרם ברשויות המשתייכות לאשכולות הנמוכים. כך, מספרם ברשויות היהודיות גדול פי 2.4 ממספרם ברשויות הערביות. כמו כן, מספר אולמות הספורט לכל 1,000 תלמידים ברשויות היהודיות שאינן חרדיות גדול פי יותר מ-17 ממספרם ברשויות החרדיות.

משרד האוצר מסר בתשובתו מינואר 2023 כי מדיניות משרד החינוך מבטאת תיעודף בינוי כיתות על פני בינוי אולמות ספורט. מימון בניית אולמות ספורט כבר בשלבים הראשוניים של הקמת בתי ספר בהכרח יביא להאטה בקצב בינוי כיתות לימוד ובתי ספר חדשים.

משרד החינוך מסר בתשובתו מינואר 2023 (להלן - תשובת משרד החינוך) כי הוא רואה חשיבות רבה לכך שיהיו מתקני ספורט תקינים במוסדות החינוך, וכי הוא פועל לשם כך בכל הכלים העומדים לרשותו. עם זאת, הוא "לא מקבל לידי את הכלי המרכזי של תקצוב הקמת אולמות ספורט", ולכן אין באפשרותו לפעול בנושא זה. אם יקבל תקציב לפעילות זו הוא יפעל בנושא.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי בפרוגרמה להקמת בתי ספר מוקצה שטח עבור הקמת אולמות ספורט, אך משרדי החינוך והאוצר לא תקצבו מרכיב זה בפרוגרמה. עמדתו היא שיש לקדם שיח עם משרדי החינוך והאוצר כדי שיקצו מיידית תקציב לבינוי אולם ספורט בכל בית ספר שנבנה, וכי נדרש להכין תוכנית תקציבית רב-שנתית להקמת אולמות ספורט בבתי הספר החרדים אותם. הוא ציין גם שהציג את הנושא פעמים רבות לפני שרי החינוך, שרי הספורט ובדיוני הוועדות בכנסת.



ניכר פער משמעותי (כ-40%) בנגישות של מתקני ספורט לאוכלוסייה, לרעת רשויות שדירוגן הכלכלי חברתי נמוך ולרעת רשויות ערביות וחרדיות (פער של כ-40% וכ-90% בהתאמה, שלמעשה רבות מהן משתייכות לאשכולות כלכליים חברתיים נמוכים). לחברה הערבית יש יתרון קל במספר מגרשי הכדורגל ביחס לחברה היהודית, אך בנוגע לשאר סוגי המתקנים קיים פער משמעותי לרעת החברה הערבית. כתוצאה מכך נפגע שוויון ההזדמנויות, וילדים ובני נוער המתגוררים ברשויות אלו אינם מקבלים הזדמנות שווה לעסוק בענפי הספורט השונים (למעט בענף הכדורגל במגזר הערבי) ולמצות את הפוטנציאל הספורטיבי שלהם.

כיוון שלפי מחקרים יש קשר ישיר בין עיסוק בספורט להשפעות כלכליות וחברתיות חיוביות, מומלץ שהגופים הנוגעים לנושא - משרד האוצר, משרד הספורט, משרד החינוך, משרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל והרשויות המקומיות יפעלו לצמצום הפערים במתקני הספורט השונים ברשויות הנמצאות בדירוג כלכלי חברתי נמוך ובכללן ברשויות ערביות וחרדיות.



יצוין לחיוב כי בהשוואה לתוכניות המתקנים הקודמות, תוכנית 2031 ייעדה לראשונה תקציב לפיתוח תשתיות בחברה הערבית בהתאם להחלטות ממשלה⁴⁸, ומומלץ לוודא שתקציבים אלו אכן ימומשו בפועל. מוצע שמשד הספורט יודא כי תוכנית 2031 פועלת לצמצום פערים אלו גם בתכנון וגם בפועל, יעקוב לאורך שנות התוכנית אחר היכולת של הרשויות בדירוג כלכלי חברתי נמוך והרשויות בחברה הערבית להקים מתקני ספורט ויודא כי הכלים שנועדו לעזור לרשויות בדירוג כלכלי חברתי נמוך לצמצם פערים, כגון מימון משלים נמוך, פועלים וכי הפער בין הרשויות בדירוג הכלכלי חברתי הנמוך לרשויות בדירוג הכלכלי חברתי גבוה מצטמצם.

בכל הנוגע למחסור באולמות ספורט בבתי הספר - כיוון שכבר לפני שנים הפסיק משרד החינוך לתקצב בנייה של אולמות ספורט כחלק מהקמתם של בתי ספר חדשים, אין גורם ממשלתי שאחראי לכך שהאולמות אכן ייבנו. בפועל, הרשויות המקומיות הן שיוזמות את בניית האולמות והן שבונות אותם לאחר הקמת בית הספר, בהתאם למקורות המימון שלהן. כדי להביא לניצול יעיל יותר של הקרקע מבחינה תכנונית, מומלץ שמשד האוצר יבחן יחד עם משרד החינוך, משרד הספורט והרשויות המקומיות מודל של מימון בניית אולמות ספורט כבר בשלבים הראשוניים של הקמת בית הספר, בהתאם לפערים הקיימים בין הרשויות ובהתאם לקביעת סדרי עדיפויות של בינוי בתחום החינוך.

תכנון הקמתם של מתקני ספורט

מיפוי מתקני הספורט

1. **פער בין מספר המתקנים לפי קובץ המתקנים לבין מספרם בפועל ברשויות המקומיות:** חוק הספורט קובע שבהקמה או שדרוג של מתקני ספורט ניתן לשקול, בין היתר, את סוגי המתקנים, כמותם ומיקומם, בשים לב לפריסתם הגיאוגרפית. השלב הראשון של הכנת תוכנית המתקנים הוא ניתוח תמונת המצב והפיזור הגיאוגרפי הנוכחי של המתקנים, כפי שמשד הספורט החל לעשות בשנת 2009 לקראת השקת תוכנית המתקנים 2020. מיפוי המתקנים מתעדכן כל העת, באמצעות מערכת ממוחשבת שמאפשרת לרשויות המקומיות לעדכן באופן שוטף את פרטי המתקנים שבשטחן. את הנתונים הללו משרד הספורט מרכז בקובץ המתקנים. במועד הביקורת כלל הקובץ 8,794 מתקנים.

מיפוי מתקני הספורט עשוי לתרום בשני מישורים: **ברמה המערכתית** (מאקרו) - בין היתר, כבסיס עובדתי לקביעת מדיניות לאומית בתחום מתקני הספורט, למשל בנוגע להכנת תוכניות לאומיות להקמת מתקני ספורט⁴⁹; **ברמה הפרטנית** (מיקרו) - בין היתר, כבסיס עובדתי לדיון בכל בקשה פרטנית של רשות מקומית לקבלת סיוע מהמדינה בהקמת מתקן

48 החלטת הממשלה 550, "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026" (24.10.21), החלטת הממשלה 716, "תוכנית להעצמה ולפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים בגליל ובכרמל לשנים 2021 עד 2023 ותיקון החלטות ממשלה" (28.11.21) החלטת הממשלה 717, "תוכנית להעצמה ולפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים ברמת הגולן לשנים 2021 עד 2023" (28.11.21) והחלטת הממשלה 1279, "תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022-2026 ותיקון החלטות ממשלה" (14.03.22).

49 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014**, "מתקני ספורט ציבוריים ברשויות המקומיות".



ספורט בתחומה ולצורכי בקרה ופיקוח לאחר שהמתקן הוקם (ראו פירוט בפרק העוסק בפיקוח ובקרה של משרד הספורט).

מיפוי מקיף של המתקנים חיוני גם לשם מימוש תוכנית 2031, שכן לצורך קביעת אמות מידה או סדרי עדיפויות באשכול התחרותי וההישגי, יובאו בחשבון, בין היתר, קיומם, מספרם ופיזורם של מתקנים המיועדים לאותה מטרה וכן מספר ענפי הספורט המוכרים שהמתקנים יכולים לשמש אותם וצורכי הפיתוח של הענפים הללו.

משרד מבקר המדינה המליץ למשרד הספורט בדוח מבקר המדינה בנושא מתקני ספורט ציבוריים ברשויות המקומיות משנת 2014⁵⁰ כי עליו לעדכן את מיפוי המתקנים כדי שיוכל לשמש בסיס מהימן לקבלת החלטות בנוגע להקצאת משאבים לרשויות המקומיות לצורך פיתוח מתקני הספורט המצויים בתחומי שיפוטן.

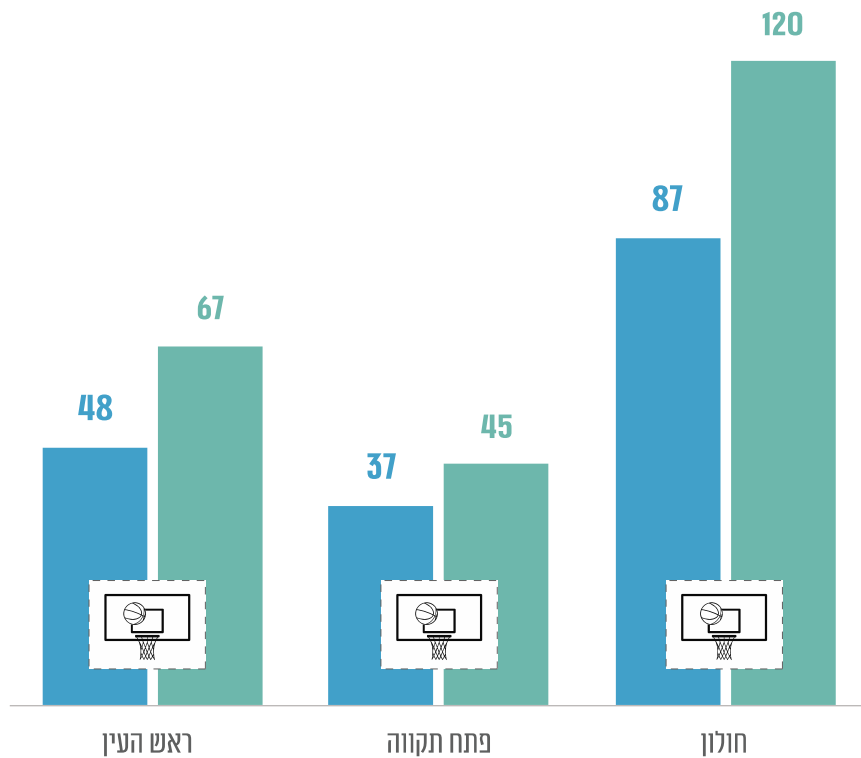
בביקורת עלה כי אומנם משרד הספורט פיתח מערכת שמאפשרת לרשויות המקומיות לעדכן באופן שוטף את קובץ המתקנים, אך בנוגע לשלוש הרשויות המקומיות שנבדקו (פתח תקווה, חולון וראש העין), קובץ המתקנים אינו מעודכן ולא מכיל את כל המתקנים.

להלן בתרשים 8 השוואה בין מספר המתקנים לפי דיווח של מחלקות הספורט בעיריות פתח תקווה, חולון וראש העין למשרד מבקר המדינה לבין מספר המתקנים המצוין בקובץ המתקנים:

50 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014**, "מתקני ספורט ציבוריים ברשויות המקומיות", עמ' 342.



תרשים 8: השוואה בין מספר המתקנים⁵¹ בפתח תקווה, חולון וראש העין למספר המתקנים המצוין בקובץ המתקנים



■ על פי דיווחי הרשות למשרד מבקר המדינה ■ על פי קובץ המתקנים

על פי דיווחי הרשויות למשרד מבקר המדינה וקובץ המתקנים (מעודכן ל-31.1.22), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 8 עולה כי קיים פער בין מספר המתקנים על פי דיווחי הרשויות המקומיות ראש העין פתח תקווה וחולון לבין הנתונים המופיעים בקובץ המתקנים. בראש העין הפער הוא כ-40% (19 מתקנים), בפתח תקווה הפער הוא כ-22% (8 מתקנים) ובחולון הפער הוא כ-38% (33 מתקנים).

עיריית ראש העין מסרה בתשובתה מינואר 2023 (להלן - תשובת עיריית ראש העין) כי היא תעדכן את מתקני הספורט בקובץ המתקנים.

51 ההשוואה לא בוצעה על מתקני כושר חיצוניים.



עיריית חולון מסרה בתשובתה מינואר 2022 (להלן - תשובת עיריית חולון) כי במסגרת הנהלים העירוניים חודדה ההנחיה לעדכון קובץ המתקנים של משרד הספורט.

2. **שלמות המידע בקובץ המתקנים:** נוסף על החשיבות שבמיפוי מלא ומדויק של כלל המתקנים נדרש גם שהמידע שיוזן בנוגע אליהם יהיה בהתאם לאפיון שדות הקובץ שהתבקשו הרשויות המקומיות למלא במערכת, למשל מידות המתקן וזהות הציבור המשתמש בו.

להלן בלוח 3 מוצגים חלק מהפערים שעלו בבדיקת קובץ המתקנים.

לוח 3: פערים בהזנת נתונים לשדות בקובץ המתקנים

שם השדה	הפער במיפוי	מספר המקרים והשיעור מכלל המתקנים
כתובת המתקן	לא צוינה כתובת שלמה של המתקן	2,456 (28%)
שנת הקמה	חסרה שנת הקמה	2,029 (23%)
סוג מתקן	חוסר בסיווג המתקן*	688 (8%)
בעלי המתקן	לא צוינה זהות הבעלים	2,477 (28%)
סה"כ מקרים		7,650

על פי קובץ המתקנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נרשם בקובץ המתקנים כ"מתקן אחר" או כ"מגרש ספורט במידות אחרות".

מלוח 3 עולה כי בבדיקה שעשה צוות הביקורת על חלק מהשדות של קובץ המתקנים - 8,794 מתקנים בסך הכול, נמצאו 7,650 מקרים של אי-תקינות בהזנת הנתונים. יוצא אפוא שקובץ המתקנים אינו שלם וחוסר בו מידע הנחוץ לשם ניהול המתקנים, הערכתם וקבלת החלטות על בסיס הקובץ.

בבדיקת הקובץ עלה גם שיש מתקנים שסיווגם לא נכון - למשל מגרשי כדורסל או כדורגל המסווגים כ"אחר".

לפי הסברי מנהל אגף המתקנים, הסיבה למידע החסר בקובץ המתקנים היא שיטת הזנת הנתונים - הזנת כל הפרטים אינה מחייבת והיא מתבצעת בחלקה במילוי חופשי של הנתונים, לפי שיקול הדעת של מנהלי מחלקות הספורט ברשויות המזינים אותם.

3. בדיקת קובץ המתקנים מעלה גם שחסר בו מידע חשוב של מצב המתקנים. בין השאר, אין בו שדות הנוגעים לתנאים הפיזיים, למשל קירוי של מגרשי קטרגל וכדורסל חיצוניים; לעונות השנה והשעות האפשריות לשימוש במתקן - למשל תקופות שימוש אפשריות בבריכות שחייה או שעות שימוש אפשריות באולמות ספורט בבתי הספר שלא בשעות הלימודים; לענפי הספורט הפועלים במתקן;



לייעוד המתקן - ספורט תחרותי, קהילתי, חוגי ספורט או פעילות אחרות שאינה ספורט מוכר.

במאי 2022 מסר מנהל אגף מתקנים במשרד הספורט למשרד מבקר המדינה, כי משרד הספורט גיבש את קובץ המתקנים עוד בשנת 2009, בעת שהאחריות להקמת המתקנים עוד הייתה בידי הטוטו. לאחר העברת האחריות למשרד הספורט ב-2019 החליט המשרד להחליף את המערכת במערכת מתקדמת יותר שתכלול מידע מלא על המתקנים. המערכת החדשה תוקצבה בחצי מיליון ש"ח והיא נמצאת בשלב שלפני אפיון ראשוני.

נכון לספטמבר 2022 משרד הספורט עדיין לא החל באפיון של מערכת חדשה שתמפה כנדרש את מתקני הספורט.

כדי לתכנן ולנהל באופן מושכל את מתקני הספורט מומלץ שמינהל הספורט יבצע מיפוי מקיף ומהימן של מתקני הספורט, זמינותם ופרטים על המשתמשים בהם וכן של צורכי ענפי הספורט השונים. מיפוי כזה יוכל לשמש לצורך בחינת בקשות להקמה ושדרוג של מתקנים על פי אמות המידה לתמיכות שנקבעו בתוכניות המתקנים. כדי שהמיפוי יהיה מעודכן, על המשרד לוודא שמנהלי מחלקות הספורט ברשויות המקומיות יעדכנו את הקובץ באופן תדיר ואחיד ועל פי הנחיות קבועות. מומלץ לבחון שימוש בשדות חובה מתוך רשימה סגורה בכדי לטייב את הנתונים ולייצר אחידות. מומלץ גם שהמשרד יקדם את פיתוח המערכת החדשה ויקבע לוח זמנים להשלמתה.

משרד הספורט מסר בתשובתו כי עם העברת האחריות להקמה ולשיפוץ של מתקני הספורט למשרד ולנוכח ההתמודדות שלו עם אתגרי שנת ההקמה, הוא יפעל לביצוע מיפוי המתקנים במערכת החדשה ובכוונתו לשתף פעולה טוב יותר עם הרשויות המקומיות וכלל הגופים בעולם הספורט בישראל.

תכנון עתידי של שטחים המיועדים למתקני ספורט

תכנון פיזי של קרקע הוא תרגום של מטרות, יעדים וסדרי עדיפויות בתחומים רבים, ובהם התחום הכלכלי, החברתי, המדיני והדמוגרפי, לתוכניות החלות על קרקע.

לכל תוכנית הכוללת תכנון ברמת היישוב או חלקים ממנו (הקמת שכונות חדשות לדוגמה) נערכת פרוגרמה להקצאת שטחים לצורכי ציבור, לרבות לנושא שטחי ספורט, בהתאם לצורכי היישוב ולעקרונות המנחים שעל פי "מדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור". לאחר אישור התכנון (הקצאת שטחים בתוכנית והמיקום במרחב), המימוש של שטחים אלה הוא באחריות הרשות המקומית ובסמכותה.

על משרד הספורט, המוביל והמתכלל את העיסוק במתקני הספורט, להיות מעורב גם בתכנון הפיזי של מתקני הספורט ברמה האזורית או הכלל-ארצית, ובכלל זה בהקצאה של קרקע לצורך הקמת מתקני ספורט, בייצוג צורכי הספורט במועצה הארצית לתכנון ולבנייה ובוועדות המחוזיות



לתכנון ולבנייה ובתיאום עם גופים ממשלתיים אחרים כגון רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) ומינהל התכנון.

כדי שמתקני הספורט ישמשו את האוכלוסייה באופן מיטבי, יש לוודא שיימצאו בקרבה לריכוזי האוכלוסייה ולתשתיות תחבורה ושתכנונם יתחשב בצורכי הספורט העתידיים, בצפי גידול האוכלוסייה, בפיתוח תשתיות תחבורה ובבנייה של ערים ושכונות חדשות. חלק ממתקני הספורט דורשים מטבעם שטח קרקע נרחב, למשל מגרשי כדורגל (לפחות 10 דונם⁵²), קומפלקסים של מתקני ספורט שכוללים כמה ענפים (להלן - מתקנים רב-תכליתיים), אצטדיוני אתלטיקה (20 דונם⁵³), מרכזי מצוינות לספורט וכדומה. חלק מהמתקנים שדורשים שטחים נרחבים מיועדים לשמש מספר רשויות, דבר המחייב גם הוא הסתכלות כוללת ברמה ארצית. אשר לכך, נקבע בתוכנית 2031 שבסוגי מתקנים מסוימים תינתן תמיכה רק לביצוע משותף של רשויות מקומיות או איגוד ערים.

ההתאחדות לכדורגל מסרה בתשובתה לדוח בינואר 2023 (להלן - תשובת ההתאחדות) שמצוקת עתודות הקרקעות בישראל היא בעיה מוכרת, ורק הקצאת עתודות קרקע ייעודיות למתקני ספורט בכלל ומגרשי כדורגל בפרט, תביא לגידול משמעותי בהקמת מגרשי כדורגל בישראל.

ראייה תכנונית מתכללת וארוכת טווח תאפשר ניצול מיטבי של הקרקע, מענה לצרכים ממגוון תחומים וכן תכנון נכון של מערך התחזוקה וההפעלה של המתקנים. כך למשל, בשלב התכנון ניתן גם לשקול "עירוב שימושים" בקרקע המתוכננת⁵⁴, כך שתכנון מתקני ספורט ישלב גם תכנון מענה לצרכים אחרים, וכך למצות ביעילות את הקרקע.

הצורך בתכנון ארוך טווח של מתקני ספורט בא לידי ביטוי בחוק הספורט, שבו נקבע, בין היתר, שהמועצה הלאומית לספורט תייעץ לשר בדבר קביעת מדיניות כוללת וארוכת טווח בתחום הספורט לשם קידוםם ופיתוחם של הפעילות הגופנית והספורט בישראל. לפי החוק שר הספורט ושר האוצר יקבעו תוכנית מתקנים כוללת וארוכת טווח להקמת מתקני ספורט חדשים. בהתאם, נקבע ששר הספורט ושר האוצר יבחנו, מפעם לפעם, את תוכנית המתקנים, ולפחות אחת לחמש שנים. עם זאת, לעיתים נדרשת ראייה לטווח ארוך מחמש שנים, בעיקר במקומות שבהם יש מחסור בקרקע לבנייה, וזאת מכיוון שהליכי התכנון אורכים זמן רב. תכנון עתידי של שטחים ייעודיים למתקני הספורט נדרש גם לשם תכנון תוכנית התקציב המתאימה, כדי למנוע מצב שבו יוקצה תקציב להקמת מתקני ספורט אך לא יהיה ניתן לממשו בגלל מחסור בקרקע זמינה ומתוכננת. בעיה זו גם עלתה כחלק מהפקת הלקחים של תוכנית המתקנים 2027.

הצורך בתכנון ארוך טווח עולה בקנה אחד גם עם המלצות ועדת ההיגוי לתוכנית 2031 שהוגשה לשר, שלפיה יש לבחון אפשרות להכין בשיתוף עם מינהל התכנון תוכנית מתאר מחוזיות למגרשי ספורט ולמרכזי ספורט לאומיים ואזוריים ולבחון אפשרות להשתמש בקרקעות לא מנוצלות להקמת מגרשים ומרכזי ספורט ביישובים או בצמוד להם.

52 מדרך להקצאת שטחים לצורכי ציבור, מינהל תיכנון, אוגוסט 2018, עמ' 100.

53 מדרך להקצאת שטחים לצורכי ציבור, מינהל תיכנון, אוגוסט 2018, עמ' 99.

54 "עירוב שימושים" הוא מושג המתאר שילוב של כמה שימושי קרקע באותו מגרש או מתחם. לדוגמה שילוב של מגורים, מסחר, מוסדות ציבור ואף תעשייה קלה. ראו למשל מבקר המדינה, **דוח מיוחד על משבר התחבורה הציבורית**, "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית".

יש לראות בחיוב את פעולת המשרד לקידום תוכנית המתקנים 2031, במיוחד נוכח העובדה שגובשה בתקופתן של כמה מערכות בחירות ואף בתקופת מגפת הקורונה, עם זאת, נכון למועד סיום הביקורת בספטמבר 2022 (להלן - מועד סיום הביקורת), המשרד לא גיבש את תפיסתו בנוגע לתכנון והקצאה של השטחים העתידיים המיועדים למתקני הספורט ולא הכין תוכנית ארוכת טווח של תשתיות הספורט.

משרד הספורט מסר למשרד מבקר המדינה כי יש חלופות לקידום תכנון ארוך טווח למתקני ספורט, כמו למשל קבלת שירותי ייעוץ הנדסי במיקור חוץ, הקמת מערך הנדסי פנימי ועוד.

מינהל התכנון מסר בתשובתו מינואר 2023 כי הדבר הראוי הוא שבשלב הראשון משרד הספורט יגבש ראייה תכנונית עדכנית וארוכת טווח לפריסת מתקני ספורט שעבורם נדרשת הקצאת שטח בהיקף גדול בדגש על מתן מענה לצרכים ברמה האזורית והארצית, ובהסתמך על תחזיות גידול האוכלוסייה, על יעדי התוכנית האסטרטגית לדיור שאישרה הממשלה, על השטחים המאפשרים שימושי ספורט בתוכניות מאושרות ברמת התכנון השונות ועל תשתיות תומכות (דוגמת מערכות הסעת המונים). על בסיס מדיניות זו שתגובש ניתן יהיה להטמיע פתרונות תכנוניים גם עבור הצרכים ברמה האזורית והארצית, במסגרת תוכניות ברמות התכנון השונות, תוכניות מתאר מחוזיות, תוכניות מתאר כוללניות ותוכניות מפורטות שנגזרות מהן.

מומלץ שמשרד הספורט יפעל יחד עם המועצה הלאומית לספורט ומינהל התכנון לקידום תכנון ארוך טווח שיכלול תוכניות ייעודיות להקצאת שטחים עבור המתקנים בהתחשב בצורכי הספורט, הגידול באוכלוסייה, תשתיות התחבורה העתידיות ובנייה של ערים ושכונות חדשות. מומלץ גם שבמסגרת התכנון יישקל עירוב שימושים כדי למצות ביעילות את הקרקע המתוכננת.

משרד הספורט מסר בתשובתו שבשנת 2023 הוא יפעל לקדם שיח עם מינהל התכנון בכדי למצוא דרכים לשיתופי פעולה במטרה לקדם הקצאת שטחים עתידית לאותם סוגי המתקנים הנדרשים. המשרד הוסיף שהוא פעל מול רמ"י ומשרד האוצר בכדי לכלול הקמה של מתקני הספורט בשכונות אשר מוקמות במסגרת "הסכמי גג"⁵⁵, וכי הוא מתכנן להמשיך בכך בשנת 2023.

תיאום בין-משרדי לצורך הקמת מתקני ספורט

חוק הספורט קובע כי תוכנית המתקנים תחייב את משרד הספורט, את משרדי הממשלה המקצים משאבים להקמה ולשדרוג של מתקני ספורט ואת מפעל הפיס. עם זאת, לפי החוק השרים רשאים לאשר לגופים אלו להשתמש בתקציבם כדי להקים או לשדרג מתקני ספורט שלא לפי תוכנית המתקנים, ובלבד שיעמדו בכללי התקינות והבטיחות.

55 הסכם בין רמ"י או משרד הבינוי והשיכון ובין רשות מקומית בדבר שיווק של קרקעות לבניה למגורים. החלטת ממשלה 768, "הסכמי גג עם רשויות מקומיות לטובת הסרת חסמי שיווק ופיתוח", 9.10.13.



השרים האחראים לתוכניות המתקנים 2027 ו-2031 (שר הספורט ושר האוצר) השתמשו בסמכותם לפי חוק ואיפשרו למשרדי הממשלה ולמפעל הפיס לחרוג מתחולת התוכנית ובלבד שיעמדו בכללי התקינות והבטיחות.

ריבוי הגופים העוסקים בתמיכה ובהקמה של מתקני ספורט מצריך תיאום ביניהם כדי למצות ביעילות את התקציבים המוקצים לתחום. כך, בחוות הדעת של היועצת המשפטית של משרד הספורט צוין כי מטרת תוכנית המתקנים הייתה למנוע מצב שבו מספר משרדי ממשלה המקצים תקציב לטובת בנייה ושדרוג מתקני ספורט פועלים באופן עצמאי ללא יד מכוונת ואחידה.

נוכח האישור שנתנו השרים לגופים האמורים להשתמש בתקציבם כדי להקים או לשדרג מתקני ספורט שלא לפי תוכנית המתקנים הלאומית ונוכח ריבוי הגופים העוסקים בהקמת מתקני ספורט ובתמיכה בהם, חשוב שיתקיים תיאום בין כלל הגופים שעוסקים בנושא. מלבד משרד הספורט יש עוד כמה גופים רלוונטיים: מפעל הפיס; משרד הבינוי והשיכון; המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל; משרד החינוך ורמ"י.

תרשים 9: הגופים המעורבים בהקמת מתקני ספורט



בדצמבר 2021 התקיים דיון אצל שר האוצר בנושא תוכנית המתקנים הלאומית והתיאום הבין-משרדי לצורך בינוי מתקני ספורט. אחד הנושאים שנדונו היה חוסר התיאום הבין-משרדי. בדיון דווח שהוקמו מתקני ספורט רבים, בהם אולמות ספורט ומגרשי ספורט, שאינם תקינים ואינם עונים לדרישות לקיום תחרויות. כך למשל, הוקמו מגרשי ספורט שיש בהם מפגעי בטיחות



למשתמשים ובריכות שחייה שאינן מתאימות לספורט תחרותי. בדיון נמסר גם כי הוקמו מתקני ספורט באופן אקראי, לא שוויוני ולא תואם לצרכים וכי לא התקיים שיתוף פעולה כדי לתת מענה למחסור הרב באולמות ספורט במוסדות החינוך. בעניין שיתוף פעולה עם רמ"י נדון הצורך ביצירת מנגנון קשר שוטף לצורך פתרון בעיות והסרת חסמים.

בדיון עם שר האוצר סוכם שמשרד הספורט יהיה המשרד המתכלל לכל נושא ההקמה, השדרוג ושיפוץ מתקני הספורט בישראל⁵⁶. עוד סוכם כי משרד האוצר יזמן אחת לשלושה חודשים פורום משותף לקידום התיאום הבין-משרדי ולקידום הקמת מתקני הספורט⁵⁷ ובדיונים אלו יינתן דיווח שוטף על התקדמות תהליכי העבודה.

עלה כי עד ספטמבר 2022, בחלוף כעשרה חודשים מן הדיון במשרד האוצר, התכנס פורום משותף זה פעם אחת בלבד, ולא כל שלושה חודשים כפי שהוחלט. כתוצאה מכך נפגעת היכולת לשתף פעולה ולקבל החלטות שיקדמו הקמת מתקני ספורט.

משרד הספורט מסר בתשובתו שהוא פעל לקיום שיתופי פעולה ולקיום צוות בין-משרדי לקידום מטרות משותפות, שיתוף ידע, איגום תקציבי, ייעול העבודה בחלוקת תחומי פעילות וכדומה. לנוכח חילופי הממשלות עלה קושי בקיום המסגרת המשותפת, אך כיום לאחר כינון הממשלה החדשה ניתן להמשיך ולקדם פורום זה.

מומלץ כי משרד האוצר יזמן את הפורום המשותף אחת לשלושה חודשים כפי שסוכם כדי לקדם את התיאום הבין-משרדי בנושא הקמת מתקני הספורט.

תקציב תוכניות המתקנים

החל בשנת 2010, עם השקת תוכנית המתקנים הראשונה, פיתוח מתקני הספורט מתקצב על פי תוכניות רב-שנתיות. להלן בלוח 4 השוואה בין היבטים תקציביים בתוכניות המתקנים השונות.

56 כהגדרתו בסעיף 17 יד(ח) לחוק בו הוחרגו מגדר מתקן ספורט מגרש, בור קפיצה ומסלול ריצה שנבנו מתקציב משרד החינוך בשטח מוסד חינוך.

57 בהשתתפות משרד האוצר, משרד התרבות והספורט, משרד הבינוי והשיכון, משרד החינוך, רמ"י, מפעל הפיס, מינהל התכנון והטוטו.

לוח 4: היבטים תקציביים בתוכניות המתקנים 2020, 2027 ו-2031⁵⁸

תוכנית 2031	תוכנית 2027	תוכנית 2020	
2.890 מיליארד ש"ח	3.063 מיליארד ש"ח	1.78 מיליארד ש"ח	היקף התוכנית
10	12	10	מספר שנים מתוכננות
התוכנית מבוצעת החל משנת 2022	2019 - 2016	2015 - 2010	שנות פעילות בפועל
289 מיליון ש"ח	255 מיליון ש"ח	178 מיליון ש"ח	היקף תוכנית שנתי
540 מיליון ש"ח	0	0	תקציב ייעודי לחברה הערבית

על פי מצגת שהוכנה עבור מינהל הספורט בנובמבר 2020 ונתוני משרד הספורט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לפי נתוני משרד הספורט העלות הכוללת של צורכי הספורט ההישגי והתחרותי מסתכמת ביותר מ-14.9 מיליארד ש"ח. מלוח 4 עולה שחל גידול בתקציב השנתי של תוכניות המתקנים - היקף התקצוב של תוכנית 2031 גדול ב-62% מתקצוב תוכנית 2020 ועומד על 2.89 מיליארד ש"ח. עוד עולה שתוכנית 2031 ייעדה לראשונה תקציב לחברה הערבית - כ-18.5% מסך התקציב. יצוין שהתקציב שיועד לחברה הערבית מיועד למימוש בחמש השנים הראשונות לתוכנית.

משרד הספורט מסר בתשובתו שהגידול בתקציב המתקנים אינו מספק והפערים שהוצגו לא ייסגרו ללא גידול משמעותי בתקציב המיועד עבור הקמה, שדרוג ושיפוץ של מתקני ספורט. עוד הוסיף שיפעל גם בשנת התקציב 2023 ובשנים שלאחריה להגדלת התקציב באופן משמעותי יותר, זאת בכדי לתת מענה נרחב יותר לצורכי הספורט בישראל.

עם החלת הרפורמה בינואר 2019 והעברת האחריות לתוכנית המתקנים למשרד, עמד היקף התחייבויות הטוטו להקמת מתקני ספורט בגין תוכניות המתקנים 2020 ו-2027 על כ-1.36 מיליארד ש"ח. להלן בלוח 5 נתונים עדכניים על יתרת ההתחייבויות שהעביר הטוטו למשרד הספורט.

58 משנת 2020 ועד אפריל 2022 תקצב המשרד הקמת מתקנים שלא במסגרת תוכנית מתקנים.



לוח 5: יתרת ההתחייבויות שהעביר הטוטו למשרד הספורט מאז החלת הרפורמה נכון לאוגוסט 2022 (במיליוני ש"ח)

סך הכול	תוכנית 2027	תוכנית 2020	
1,360	960	400	סך ההתחייבויות שהועברו למשרד הספורט
804	591	213	סכום שנוצל
225	102	123	סך ההתחייבויות שבוטלו
331	267	64	יתרה לביצוע

על פי נתוני משרד הספורט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה מלוח 5 שנכון לאוגוסט 2022, מתוך סך ההתחייבויות שהעביר הטוטו למשרד הספורט עם החלת הרפורמה בשנת 2019, בוטלו כ-16.5% (225 מיליון ש"ח מתוך 1.36 מיליארד ש"ח). בפועל נוצלו כ-59% מסכום ההתחייבויות (804 מיליון ש"ח מתוך 1.36 מיליארד ש"ח). פערים אלו מעידים על חסמים שעמדו בפני הרשויות המקומיות למימוש תוכניות המתקנים הקודמות.

משרד האוצר מסר בתגובתו כי ביטול ההתחייבויות נבע מחוסר התקדמות במימוש ההתחייבויות. התחייבויות שבוטלו ניתנו מחדש לבינוי מתקני ספורט.

מומלץ שהמשרד יפעל להסרת חסמים שמקשים על הרשויות לממש את התקציבים שכבר אושרו וכך לפתח את מתקני הספורט לרווחת התושבים ולצורכי הספורט.

חסמים למימוש תקציבים להקמה ושיפוץ של מתקני ספורט בחברה הערבית: כאמור, תוכנית 2031 כוללת תקציב ייעודי בסך 540 מיליון ש"ח עבור בנייה או שיפוץ של מתקני ספורט ברשויות ערביות במשך חמש השנים הראשונות לתוכנית. זאת בהתאם להחלטות ממשלה 59550⁵⁹, 60716⁶⁰, 61717⁶¹ ו-1279⁶² העוסקות בתוכניות לקידום החברה הערבית על מגזריה השונים ולפיתוח כלכלי חברתי ביישובי חברה זו.

59 החלטה ממשלה מספר 550 מיום י"ח בחשוון התשפ"ב (24 באוקטובר 2021) בנושא "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026".

60 החלטה ממשלה מספר 716 מיום כ"ד בכסלו התשפ"ב (28 בנובמבר 2021) בנושא "תוכנית להעצמה ולפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים בגליל ובכרמל לשנים 2021 עד 2023 ותיקון החלטות ממשלה".

61 החלטה ממשלה מספר 717 מיום כ"ד בכסלו התשפ"ב (28 בנובמבר 2021) בנושא "תוכנית להעצמה ולפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים ברמת הגולן לשנים 2021 עד 2023 ותיקון החלטות ממשלה".

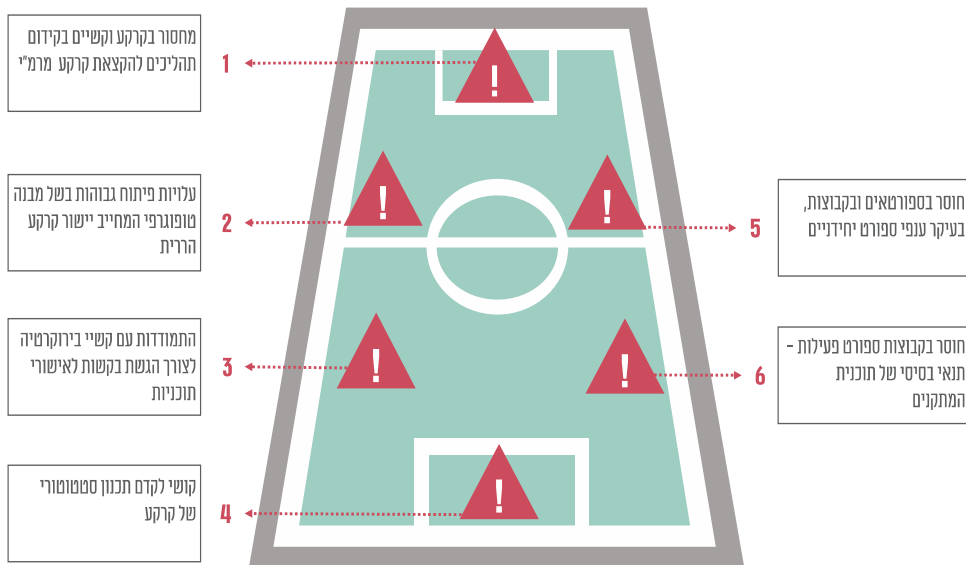
62 החלטת ממשלה מספר 1279 מיום י"א באדר ב התשפ"ב (14 במרס 2022) בנושא "תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022-2026".



הקשיים והחסמים שעומדים בפני הישובים הערביים בנוגע לתכנון קרקע ולזמינותה אופיינו בעבר במחקרים רבים שעסקו בתכנון⁶³, פיתוח והקמה של תשתיות, מוסדות ומבנים ציבוריים. בכלל זה אפשר למנות גם את מתקני הספורט. מרבית הקרקעות ביישובים הערביים הן קרקעות בבעלות פרטית, ובעליהן מתקשים או אינם מעוניינים לזום בהן תכנון ובנייה⁶⁴.

להלן תרשים 10 המציג את החסמים העיקריים להקמת מתקני ספורט ברשויות הערביות.

תרשים 10: חסמים עיקריים להקמת מתקני ספורט ברשויות ערביות



על פי עבודת המטה להכנת תוכנית 2031.

אשר להליכים הבירוקרטיים, ובהם הגשת בקשות ואישורים, ביצוע תהליכים מורכבים והוצאה לפועל של מיזמים הנדסיים⁶⁵, עלה כי המשרד זיהה שזהו חסם המונע מהחברה הערבית למצות את התקציבים שמוקצים לה לפעילויות שונות, כולל הקמת מתקני ספורט. כדי לסייע בהסרת החסם, אישר המשרד באוגוסט 2022 מיזם משותף עם מלכ"ר (מוסד ללא כוונת רווח) שמטרתו ליווי רשויות בדירוג כלכלי חברתי נמוך למיצוי תקציבים בתחומי התרבות והספורט (להלן - המיזם המשותף). זאת באמצעות סיוע וליזוי בתהליכי הגשת הבקשות ובביצוע המיזמים וניהולם

63 ראו למשל, ראסם חמאסי, **חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, נובמבר 2004 וכן ראסם חמאסי, **תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל -- תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה**, המכון למחקרי ביטחון לאומי באוניברסיטת תל אביב ונוספים, מאי 2019.

64 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2019**, "פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיוור ביישובי המיעוטים", עמ' 573.

65 רשויות ביישובים ערביים מאופיינות במחלקת הנדסה (ככל שקיימת) שחסרה ניסיון בהובלת מיזמי בנייה מורכבים - משלב הקצאת הקרקע, דרך האפיון למתקן והתכנון הראשוני ועד ליווי ההקמה בהתאם לתכנון.



הארגוני והתקציבי לאחר אישור הבקשות⁶⁶. עלותו הכספית של המיזם היא 1.6 מיליון ש"ח לשנה⁶⁷ למשך שנתיים (סך הכול 3.2 מיליון ש"ח).

יצוין לחיוב המיזם המשותף, שעשוי לסייע לרשויות המקומיות בדירוג הכלכלי חברתי הנמוך, ובכלל זה רשויות מהחברה הערבית, להוציא אל הפועל פרויקטים מתוקצבים. עם זאת, סיוע כזה אומנם יכול לתרום לפרויקטים להקמת מתקני ספורט, אך מדובר במיזם בהיקף קטן ביחס לכספים המיועדים לתמיכה ברשויות הערביות בסך 540 מיליון ש"ח (פחות מ-1% מסך התקציב המיועד לתמיכה).

נוכח החסמים המעכבים את פיתוח הספורט והקמת מתקני הספורט ברשויות הערביות וכדי להבטיח שהתקציב שמוקצה לשם כך בתוכנית 2031 (כחצי מיליארד ש"ח) ימומש - נדרשת תוכנית סדורה להסרת החסמים שתבטיח את מימוש התקציבים הייעודיים. מומלץ שהמשרד יחד עם הרשויות הערביות ובהתייעצות עם מינהל התכנון ורמ"י תוכנית שתבטיח את מימוש התקציבים שהוקצו לחברה הערבית במסגרת תוכנית 2031. מומלץ גם שהמשרד יבצע מעקב שוטף אחר מימוש התקציבים להקמת המתקנים ביישובי החברה הערבית.

שדרוג ושיפוץ של מתקני הספורט

כדי להבטיח את תקינות מתקני הספורט, בטיחותם והתאמתם לצרכים, יש לתחזקם באופן שוטף ומעת לעת גם לשדרגם ולשפצם. שמירה על איכות מתקני הספורט יכולה להביא למיצוי טוב של המשאבים שהושקעו בהקמתם ושל הקרקע המצויה במחסור ולייתור, לפחות חלקי, של הצורך להתמודד עם הקמה של מתקנים חדשים, לרבות עם החסמים הנלווים לכך. אפשר לשדרג מתקני ספורט כדי להתאימם לכללים ולהנחיות של מתקן תקני ואפשר לשדרג מתקנים שאינם עומדים בתקן לקיום תחרויות כדי שישמשו לצורך אימונים של קבוצות תחרותיות או ספורט קהילתי.

לפי תוכנית 2031, משרד הספורט יזום ויעודד שיפוץ ושדרוג של מתקני ספורט (להלן - גם שדרוג) ההישגיים והתחרותיים, למשל קירוי מגרשי חוץ, הנגשת מבנים, התאמת בריכות לתקן לקיום תחרויות שחייה וכדור-מים וכד'.

במסגרת תהליך גיבוש תוכנית המתקנים 2031 פנה המשרד לאיגודי הספורט כדי שיציגו לו את הצרכים שלהם בכל הנוגע למתקנים. בפועל כוללת תוכנית המתקנים שדרוג של מתקנים בענפים מסוימים, ובהם התעמלות, אתלטיקה, שחייה וכדור-מים, וכן שדרוג של מגרשי כדורגל ברשויות ערביות.

66 סיוע בהתמודדות עם מחסור במשאבים ועם יכולת נמוכה לאיגום תקציבי הנדרש לביצוע מיזמי הבנייה, ליווי המיזם בפן התקציבי וסיוע בעמידה במסגרת התקציבית.

67 750,000 ש"ח מתקציב המשרד ו-850,000 ש"ח במימון המלכ"ר.



שדרוג ושיפוץ של מגרשי כדורגל

מגרשי כדורגל דורשים שטחי קרקע גדולים, ומחסור בהם יוצר עומס רב על המגרשים הקיימים. על פי תקנון ההתאחדות לכדורגל (להלן - ההתאחדות), בין מטרותיה נכלל פיתוח ענף הכדורגל בישראל. לפיכך, לצד משרד הספורט, גם ההתאחדות היא בעלת עניין בשדרוג ובשיפוץ מגרשי הכדורגל הקיימים כדי לנצל טוב יותר את תשתיות המגרשים הקיימים לצד הקמת מגרשי כדורגל חדשים.

ענף הכדורגל הוא ענף הספורט הפופולרי ביותר בישראל, ולפי נתוני ההתאחדות, בעונת הכדורגל 2021 - 2022 רשומים כ-46,000 כדורגלנים, כולל בליגות הנשים והילדים.

לפי נתונים שהעבירה ההתאחדות למשרד מבקר המדינה ביחס לעונת הכדורגל 2019 - 2020, מתוך כ-265 מגרשים המשמשים קבוצות כדורגל, ב-84 מגרשים השתמשו יותר מ-10 קבוצות כדורגל שונות⁶⁸ וב-74 מגרשים השתמשו 6 - 10 קבוצות שונות.

לפי ההתאחדות, בשנים האחרונות נרשמה עלייה במספר השחקנים הרשומים, אך מנגד לא נרשמה עלייה משמעותית במספר המגרשים הפעילים. להלן לוח 6 השוואה בין השינוי במספר השחקנים הרשומים למספר המגרשים הפעילים בעונה 2011 - 2012 לעונה 2021 - 2022.

לוח 6: השוואה בין השינוי במספר השחקנים הרשומים למספר המגרשים הפעילים בעונה 2011 - 2012 לעונה 2021 - 2022

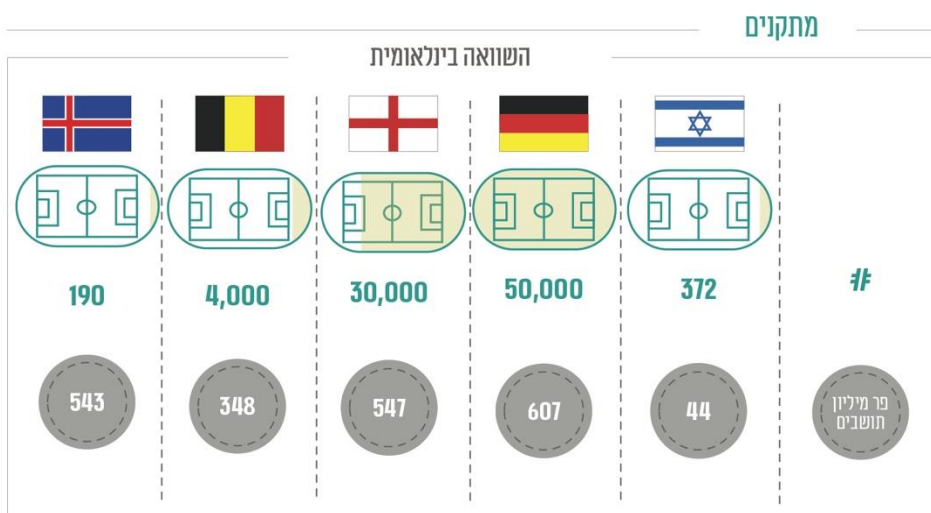
הפרק בין עונות המשחקים	עונה 2021 - 2022	עונה 2011 - 2012	
11,762	46,325	34,563	מספר שחקנים רשומים
15	255	240	מספר מגרשים פעילים בהם שיחקו משחקי ליגה

מלוח 6 עולה שבעוד שמספר השחקנים הרשומים בין עונת המשחקים 2011 - 2012 לעונת המשחקים 2021 - 2022 עלה בקרוב ל-12,000 שחקנים (עלייה בשיעור של 34%), מספר המגרשים הפעילים ומאושרים למשחקי ליגה עלה ב-15 (עלייה בשיעור של 6%). משמעות הדבר שהיחס בין מספר השחקנים למספר המגרשים הורע בשנים האחרונות, דבר שלאורך זמן יכול לפגוע בפיתוח ענף הכדורגל.

68 קבוצת כדורגל מובדלת בשם המועדון או בשנתון של השחקנים או השחקניות.

גם בהשוואה בין-לאומית מספר המגרשים למיליון תושבים בישראל הוא נמוך יחסית. להלן בתרשים 11 השוואה בין מספר המגרשים בישראל למספרם במדינות גרמניה, אנגלייה, בלגיה ואיסלנד.

תרשים 11: השוואה בין מספר המגרשים בישראל למיליון תושבים למספרם בגרמניה, באנגלייה, בבלגיה ובאיסלנד



המקור: תוכנית אסטרטגית לשיפור הכדורגל הישראלי שהוכנה למשרד הספורט בינואר 2019.

מתרשים 11 עולה שמספר מגרשי הכדורגל בישראל הוא 44 למיליון תושבים, כעשירית מהמוצע במדגם המדינות שנבדקו (כ-500 מגרשים). לשם השוואה היחס בין מספר התושבים למספר מגרשי הכדורגל באיסלנד הוא 190 מגרשים לכ-350,000 תושבים (543 מגרשים למיליון תושבים). היא הפעילה תוכנית להקמת מגרשי כדורגל, וב-2018 העפילה למונדיאל; ישראל לעומת זאת לא העפילה למונדיאל מ-1970.

כדי לנצל ביעילות את מגרשי הכדורגל, בהם קיים מחסור⁶⁹, חשוב למצות את השימוש בהם לאורך שעות היממה. לשם כך נחוץ שהמגרשים יהיו תקינים, לרבות משטח דשא איכותי (דשא טבעי או סינטטי) שיאפשר שימוש לאורך זמן, וכן שניתן יהיה להאיר אותם וכך לאפשר להתאמן ולשחק בהם גם בשעות הערב והחשיכה. נוסף על כך ישנה גם חשיבות לתנאים הולמים, כולל קיום חדרי הלבשה וחדרי ספח (למשל חדרי כושר ומחסני ציוד) במגרשי הכדורגל.

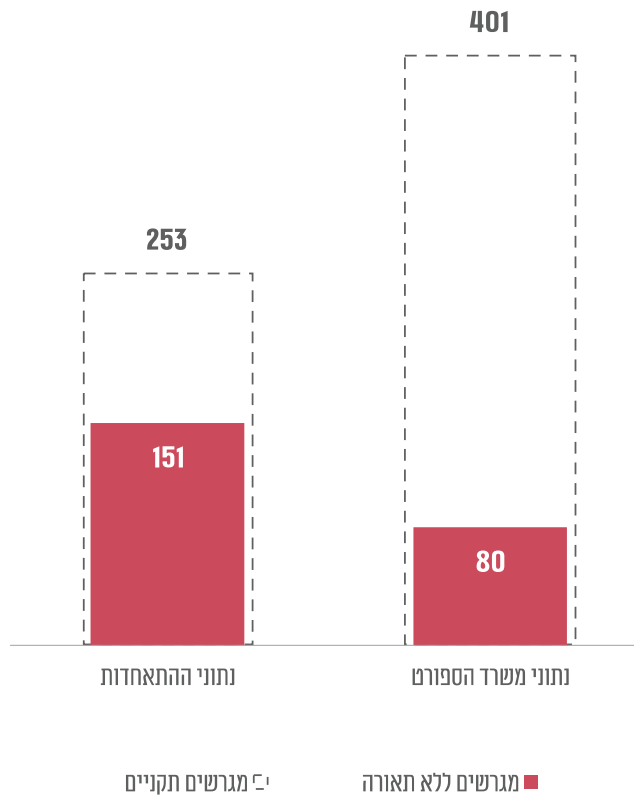
מגרשי כדורגל תקינים: כדי לאפשר משחקי ליגה בכדורגל נדרש שמגרשי הכדורגל יהיו תקינים ויקבלו את אישורה של ההתאחדות לכדורגל. להלן תרשים 12 המציג את מספר מגרשי

69 לפי נתוני משרד הספורט, המחסור מוערך בכ-170 מגרשי כדורגל.



הכדורגל התקניים⁷⁰ ומצב התאורה⁷¹ בהם על פי נתוני ההתאחדות ועל פי נתוני משרד הספורט⁷².

תרשים 12: מספר מגרשי הכדורגל התקניים בעונת הכדורגל 2021 - 2022



על פי נתוני ההתאחדות לכדורגל לעונה 2021 - 2022 ונתוני משרד הספורט המעודכנים ל-31.1.22, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הפער נכון לינואר 2022 בין מספר המגרשים שמתאימים במידותיהם למשחקי ליגה לפי קובץ המתקנים (401) לבין מספר המגרשים התקניים לפי ההתאחדות לכדורגל (253) יכול להצביע על פוטנציאל השדרוג של עד כ-150 מגרשים. נוסף על כך, לפי קובץ המתקנים יש כ-350 מגרשי כדורגל נוספים שאינם במידות תקניות (אולם ניתן להשתמש לפחות בחלקם לצורך אימוני כדורגל) - חצי מהם ללא תאורה.

70 נתוני ההתאחדות מתייחסים למגרשים תקניים שאושרו למשחקי ליגה על פי תקנוני ההתאחדות.
 71 משרד הספורט אישר מימון תאורה ב-71 מגרשים במהלך שנת 2022.
 72 119 מגרשים בגודל 105*70 מ"ר, ו-282 מגרשים בגודל 90*45 מ"ר.



ההתאחדות לכדורגל מסרה בתשובתה כי האחריות לשרדוג המגרשים והתקנת תאורה היא של הרשויות המקומיות. עם זאת, היא פעלה ביחד עם משרד הספורט להוצאת קול קורא לשרדוג התאורה במגרשי הכדורגל.

משרד הספורט מסר בתשובתו שבמיפוי המגרשים שהוא עשה עם ההתאחדות לכדורגל נמצא כי מתוך כ-270 מגרשי כדורגל מאושרים למשחקים, רק בכ-70 מהם קיימת תאורה תקנית. נוכח זאת הוא הקצה תקציב ייעודי להתקנה ולשרדוג התאורה בכ-90 מגרשים. המשרד הוסיף שבשנת התקציב 2023 הוא מתכוון לעודד את הרשויות המקומיות להתקין גם ביתר המגרשים תאורה בכדי לאפשר פעילות בכל המגרשים גם בשעות החשיכה ובכך להאריך משמעותית את פרקי הזמן האפשריים לאימונים ולמשחקים במגרשים.

בינואר 2021 הכינה ההתאחדות, תוכנית כוללת שנועדה לשפר את הישגי הכדורגל בישראל ועסקה גם בנושא המחסור במגרשי כדורגל.

התוכנית שהכינה ההתאחדות עסקה בעיקר בתכנון והקמה של מגרשים חדשים נוכח המחסור הקיים במתקנים אלו - אולם היא לא כללה מיפוי של מגרשי כדורגל קיימים שלאחר שדרוג ושיפוץ יוכלו להיות מגרשים תקינים או מתאימים לאימון של קבוצות כדורגל תחרותיות⁷³. כיוון שכך, לא מופה הפוטנציאל הגלום במגרשים קיימים שאינם תקינים אך אפשר לשפצם והדבר יועיל לפיתוח הענף. עוד עלה כי לפי ההתאחדות לכדורגל יש פערים בין הנתונים שלה לבין המיפוי של משרד הספורט בכל הנוגע למגרשי כדורגל, והיא הצביעה על כך בפני משרד הספורט בפברואר 2021.

ההתאחדות מסרה בתשובתה כי הפער בין הנתונים נובע מכך שבמערכתיה רשומים רק מגרשים תקינים המאושרים למשחק. מגרשים לא מאושרים אינם רשומים אצלה.

נוכח המחסור במגרשי הכדורגל, מומלץ להתאחדות לכדורגל למפות את מגרשי הכדורגל שלהם פוטנציאל לשיפוץ ושרדוג, בין היתר באמצעות תוספת תאורה וניצול שטחים לטובת חדרי ספח וחדרי הלבשה והקמת שירותים ראויים. לפי נתוני משרד הספורט מדובר (על פי קובץ המתקנים) בעד כ-150 מגרשים בעלי פוטנציאל לשרדוג ושיפוץ שיוכלו לשמש למשחקי ליגה ולאימון של קבוצות הכדורגל התחרותיות. מומלץ שההתאחדות תכין יחד עם משרד הספורט והרשויות המקומיות הרלוונטיות תוכנית עבודה מתאימה לשרדוג ולשיפוץ של המגרשים המתאימים בהתאם לסדרי עדיפויות ולצרכי הענף.

משרד הספורט מסר בתשובתו כי יפעל בשיתוף ההתאחדות לכדורגל למפות את המגרשים שאינם תקינים ויבחן מה נדרש בכדי להביאם למצב שמיש ותקני, אם הרשויות והמחזיקים במתקנים ימצאו לנכון לקדם את המהלך הזה.

ההתאחדות לכדורגל מסרה בתשובתה שדוח הביקורת מציג תמונה אמיתית ומדויקת של מחסור ומצוקה במגרשי הכדורגל בישראל, וכי היא מסכימה עם עיקרי מסקנותיו. ההתאחדות ציינה שחרף העלייה במספר השחקניות והשחקנים הפעילים, לא נרשמה עלייה דומה בהקצאת

73 לבקשת משרד הספורט שלחה ההתאחדות בפברואר 2021 מסמך דרישות לתוכנית 2031 בנושא תשתיות כדורגל, אולם מסמך זה לא עסק בפוטנציאל השרדוג של המגרשים הקיימים.



שטחים ייעודיים ברשויות המקומיות להקמת מגרשים ולא נרשמה עליה בהקמתם בפועל. בנסיבות אלו מדובר, על פי ההתאחדות, ב"הרעת התנאים לפיתוח ענף הכדורגל (גברים ונשים כאחד)", אשר מציבה את ישראל במקום נמוך ביחס לרוב מדינות אירופה. ההתאחדות הוסיפה וציינה שנדרשת תוכנית אסטרטגית לאומית לקידום ופיתוח ענף הכדורגל. על משרד הספורט להוביל את התוכנית בשיתוף הגורמים הרלוונטיים: משרדי האוצר, הפנים, השלטון המקומי, רמ"י וההתאחדות לכדורגל. על התוכנית לכלול תכנון של הקצאת קרקע ייעודית להקמת מגרשי כדורגל ולצידו הקצאה תקציבית מתאימה, זאת נוסף על תקציב תוכנית המתקנים.

שדרוג בריכות קיץ כדי שיתאימו לשימוש בכל עונות השנה

לפי כללי איגוד השחייה הבין-לאומי, אורכה של בריכה אולימפית הוא 50 מטר ואורכה של בריכה חצי אולימפית הוא 25 מטר. יש גם כללים הנוגעים למספר המסלולים ולעומק המים בבריכה. אורך בריכה שמתאימה לכדור-מים הוא 33 מטר ורוחבה 25 מטר. לפי איגוד השחייה, מרבית אגודות השחייה מתאמנות בתנאים נחותים. מספר השחינים למסלול בישראל גדול פי ארבעה ממספרם במדינות אירופה, והדבר אינו מאפשר גידול של מספר השחינים באגודות. חוסר זה בתנאי אימון מונע קידום של השחינים הפעילים מבחינה מקצועית. לפי מכתב בנושא הקמת בריכות שחייה חדשות בישראל ששלח יו"ר איגוד הכדור-מים למנכ"ל משרד הספורט באוגוסט 2020, יש בישראל עשרות רבות של בריכות שחייה המיועדות לשימוש רק בעונת הקיץ, ואין בבריכות אלו כל פעילות ספורט ביתר השנה, והן עומדות ריקות ואף מוזנחות.

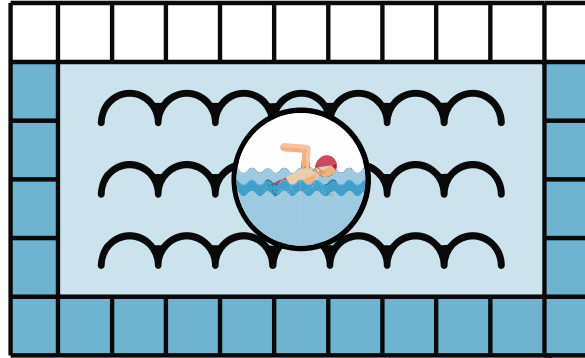
לפי קובץ המתקנים, בישראל כ-530 בריכות, לא כולל בריכות בבתי מלון⁷⁴. להלן בתרשים 13 שיעור הבריכות שאינן מחוממות.

74 ולא כולל בריכות בבעלות של אנשים פרטיים.

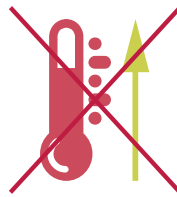


תרשים 13: שיעור הבריכות שאינן מחוממות לפי קובץ המתקנים

81%



בריכות לא מחוממות



על פי נתוני קובץ המתקנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי לפי קובץ המתקנים כ-81% מהבריכות (כ-430 מתוך כ-530 בריכות) אינן מחוממות. משמעות הדבר היא שאת רוב הבריכות לא ניתן להפעיל ברצף בכל עונות השנה, דבר שנדרש לצורך אימוני שחייה תחרותית של אגודות השחייה. עוד עלה כי לא ניתן לדעת כמה חודשים בשנה הבריכות פעילות לפי הנתונים בקובץ.

כן עלה כי במסגרת תוכנית המתקנים 2027, שהחלה ב-2016, הוקצו 25 מיליון ש"ח להקמת בריכות שחייה, אך בפועל לא נבנו בריכות⁷⁵. לפי תוכנית המתקנים, עד 2031 מתוכננים שדרוג של 10 בריכות שחייה ובניית 12 בריכות חדשות.

נוכח המחסור בבריכות שחייה לענף השחייה והכדור-מים, מוצע שמשרד הספורט יפעל יחד עם איגודי השחייה והכדור-מים לאיתור בריכות קיץ שלהן פוטנציאל לשדרוג, כך שניתן יהיה להפעילן במשך כל עונות השנה לטובת ענף השחייה והכדור-מים. מומלץ גם שהמשרד יפעל ביחד עם הרשויות המקומיות שבשטחן מצויות בריכות כאלו כדי לקדם תוכנית לתמרוצן ועידודן לשדרג את הבריכות, וכך לקדם את פיתוח ענפי השחייה והכדור-מים.

75 בריכה אחת נמצאת בתהליכי הקמה.



שדרוג מגרשי הספורט החיצוניים בבתי הספר

הפרוגרמה הפיזית לבניית בתי ספר מגדירה את מספר מגרשי הספורט שיש להקים במרחב הפתוח של כל בית ספר ואת גודלם. המגרשים החיצוניים בבתי הספר משמשים בשעות היום לפעילות הבית-ספרית ולשיעורי החינוך הגופני. לאחר שעות בית הספר הם יכולים לשמש את הקהילה הן לספורט תחרותי בענפי הכדור (אימונים או משחקים) והן לספורט קהילתי. בשל מחסור באולמות ספורט ובמגרשי ספורט, נוצרות לעיתים מחלוקות על השימוש בהם לאחר שעות הלימודים - עבור ספורט תחרותי, ספורט קהילתי או חוגי ספורט שאינם נערכים במסגרת תחרותית⁷⁶.

היקף השימוש במגרשים במהלך שעות היממה ועונות השנה תלוי בכך שתהיה במגרש תאורה ושהוא יהיה מקורה באופן שימנע חדירת גשמים בחורף ויאפשר הצללה בקיץ, אחרת יהיה ניצולו חלקי ולא יעיל. יצוין שמפעל הפיס מסייע לרשויות המקומיות בקירוי מגרשי ספורט⁷⁷.

מערכות סולאריות (פוטו-וולטאיות): אחד הפתרונות לשדרוג מגרש ספורט ולמיצוי השימוש בהם הוא פריסה של מערכות סולאריות (פוטו-וולטאיות) שיכולות לייצר אנרגיה מתחדשת במוסדות ציבור⁷⁸ ובכלל זה במגרשי ספורט בבתי הספר. לקירוי זה כמה יתרונות: הצללת המגרש כנגד קרינת שמש, הגנה מפני הגשם ותאורה מתקדמת. נוסף על כך, פתרון זה מביא ליעילות אנרגטית ולהחזרה של עלות ההשקעה שבהקמת קונסטרוקציה מורכבת⁷⁹. יצוין לחיוב שעריית חולון החלה בקירוי פוטו-וולטאי של מגרשי ספורט בשני בתי ספר בעיר.

76 בדיונים להכנת תוכנית המתקנים 2031 צוין שלעיתים אופן השימוש במתקן נבחר על פי אינטרסים כלכליים וצרכים נוספים של הרשות המקומית. לדוגמה קיום חוגים על חשבון ספורט תחרותי. בפועל האגודות והקבוצות התחרותיות סובלות ממצוקת "שעות מתקן".

77 <https://www.pais.co.il/info/AreasOfAssistanc.aspx>

78 מערכת סולארית שמשמשת באנרגיית השמש לצורך ייצור אנרגיה חשמלית.

79 עיריית כפר סבא, לדוגמה, כבר הקימה כ-40 מערכות כאלו על מבני חינוך ומבני ציבור בעיר. <https://www.kfar-saba.muni.il>



תמונה 1: מגרש בבית ספר בכפר סבא עם קירוי שעליו מערכות סולאריות (פוטו-וולטאיות)⁸⁰



המקור: הפורטל הישראלי לרשויות מקומיות, 13.10.20 <http://www.rashuiot.co.il>
גגות סולאריים במוסדות חינוך וציבור בעיר. צילומים: עיריית כפר סבא.

יתרון נוסף לקירוי מגרשי ספורט הוא יצירת גמישות בהקצאת אולמות הספורט הן לספורט קהילתי ולחוגי ספורט שאינם במסגרת תחרותית והן לספורט התחרותי.

בביקורת עלה שאין למשרד החינוך ולמשרד הספורט מיפוי נתונים ביחס לקירוי או הצללה של המגרשים החיצוניים בבתי הספר. כמו כן עלה כי הפרוגרמה הבסיסית המתוכננת והמתקצבת ע"י משרד החינוך איננה כוללת קירוי.

תמונה 2: מגרשים חיצוניים ללא תאורה או קירוי בבתי ספר בחולון



בתמונה הימנית - תיכון קוגל בחולון, בתמונה השמאלית תיכון קציר בחולון.
צולם על ידי צוות הביקורת באוגוסט 2022.



עיריית חולון מסרה בתשובתה כי נכון למועד תשובתה קיימת תאורה ב-20 מגרשי ספורט בבתי ספר, וכי לשנת 2023 היא תקצבה התקנת תאורה בשישה מגרשים נוספים. נוסף על כך, היא פועלת לקרות חמישה מגרשי ספורט בבתי ספר כולל התקנת תאורה ומערכות סולאריות על גגות המבנים, ובכוונתה לקרות כך תשעה מגרשי ספורט בבתי ספר נוספים (העירייה מתמודדת על קול קורא של משרד הכלכלה). היא הוסיפה שבמהלך השנים הקרובות היא מתכוונת לקרות את כל מגרשי הספורט שבעיר.

משרד הספורט מסר בתשובתו כי קירוי מגרשי ספורט חיצוניים בבתי הספר נמצא באחריות הרשויות המקומיות ובפיקוח ובאחריות של משרד החינוך. ללא מגבלה תקציבית הוא היה פועל לעודד את הרשויות המקומיות לקרות את כל המגרשים, ואולם הוא פועל בהתאם לסדר עדיפות ההולם את מסגרת התקציב שהוקצתה לו.

מומלץ למשרד הספורט, בשיתוף משרד החינוך והרשויות המקומיות, למפות את מגרשי הספורט החיצוניים בבתי הספר ולזהות את אלו שניתן לקדם עבורם פתרונות קירוי, הצללה ותאורה. מומלץ גם שגורמים אלו יבחנו את הפרוגרמות להקמת מגרשי ספורט בבתי ספר ובהתאם איגום תקציבי נדרש כדי לייעל את השימוש במגרשים באמצעות התקנת תאורה וקירוי וכך יאפשרו קידום של פעילויות ספורט.

שדרוג מתקני כדורסל הממוקמים במגרשי הספורט החיצוניים בבתי הספר ואינם עומדים בתקן

בעבר אירעו מקרים של קריסת מתקני כדורסל. חלקם היו קטלניים - במרץ 2006 נהרג נער בן 13 מקריסת מתקן כדורסל בחיפה ובאוגוסט 2012 נהרג כך נער בן 15 בתל אביב⁸¹. להלן בתמונה 3 דוגמה למתקן כדורסל שנפל בבית ספר בדצמבר 2015

81 <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4265762,00.html>
<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3234422,00.html>



תמונה 3: מתקן כדורסל שנפל בבית ספר בדצמבר 2015



המקור: תחקיר בטיחות של משרד החינוך שנערך בדצמבר 2015.

בפברואר 2017 הפיץ מכון התקנים הישראלי (מת"י) את "תקן ישראלי 5515 חלק 1, ציוד ספורט: מתקני כדורסל - דרישות תפקוד ובטיחות ושיטות בדיקה" (להלן - ת"י 5515 חלק 1). התקן מגדיר הנחיות לתכנון, לתפקוד ולבטיחות של מתקני כדורסל ושיטות לבדיקת תקינותם. התקן אינו מוגדר כתקן מחייב וכל גוף יכול להחליט אם לאמצו.

דוגמה למתקן כדורסל לא תקני הוא שער-סל. שער-סל הוא מתקן משולב, הכולל שער עבור משחק קטרגל שעליו מורכב לוח סל המתאים למשחקי כדורסל. מתקנים מסוג זה מצויים בקהילה ובמוסדות חינוך, אך אינם נכללים כמתקנים תקינים בת"י 5515 חלק 1. ראו להלן בתמונה 4 מתקן שער-סל הממוקם בבית ספר יסודי בפתח תקווה.



תמונה 4: מתקן שער-סל בבית ספר אלימלך כנר בפתח תקווה



צולם על ידי צוות הביקורת באוגוסט 2022.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה מדצמבר 2022 (להלן - תשובת עיריית פתח תקווה) כי אין חובה להתקין מתקני ספורט בעלי תקן. העירייה בודקת את המתקנים אחת לשנה על פי כרטיס מידע שהפיץ משרד החינוך המתווה קווים מנחים לבדיקת מתקני שער-סל. היא איתרה את מתקני הסל הלא תקינים וממתינה להחלטת הנהלת העירייה להחלפתם.

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך⁸² האחריות לתקינות של מתקני הספורט מוטלת על רשות החינוך המקומית או על הבעלות על המוסד, ועליה לדאוג שהם יעמדו בדרישות מכון התקנים.

משרד החינוך ער לכך שמתקני שער-סל לא נכללים במסגרת ת"י 5515 חלק 1, ולפי אגף בטיחות סביבתית במשרד החינוך (להלן - אגף בטיחות סביבתית) לא קיים פתרון מקצועי מערכתי לאותם אלפי מתקנים שנבנו בעבר במוסדות חינוך ואינם נכללים בתקן הקיים. עם זאת, האגף קבע בקווים המנחים שלו כי הוא ממליץ לרשויות המקומיות להתקין מתקני כדור סל העומדים בדרישות ת"י 5515⁸³.

לפי מכתב של מרכז השלטון המקומי שנשלח לראשי הרשויות בשנת 2016, לאחר קביעת התקן נוצר מצב שאלפי מתקני כדורסל המצויים במרכזי ספורט, בספורטקים, במוסדות חינוך ובמסגרות אחרות אינם עומדים בתקן החדש. עוד צוין במכתב כי בעבר התרחשו מספר קריסות של מתקני כדורסל כאלו, בדרך כלל בעקבות קורוזיה וחלודה בבסיס המתקן שהחלישו את

82 חוזר מנכ"ל משרד החינוך, **הבטחת שלום התלמידים ובטיחותם בשיעורי החינוך הגופני במערכת החינוך**, מאי 2019.

83 כרטיס מידע, קווים מנחים לבדיקת מתקני סל משולבים עם שערי קטרגל (שער-סל), משרד החינוך, אגף הבטיחות. <https://docisolation.prod.fire.glass/?quid=eac3477e-19d4-4e66-e210-8add48ba4d4e>



יכולתו לעמוד בעומסים הנדרשים. ההמלצה במכתב היא להחליף את המתקנים הישנים כדי למנוע הישנות מקרים כאלו.

יוצא אפוא, שלפי מרכז השלטון המקומי, יש אלפי מתקני כדורסל שאינם עומדים בת"י 5515.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי האחריות הישירה למבנים, לתשתיות ולמתקנים במוסדות החינוך, כולל מתקני ספורט וסל, חלה על הרשות המקומית או על מי שהמוסד החינוכי בבעלותו. המשרד אימץ את ת"י 5515 כתקן מחייב בכל הקשור להתקנה של מתקני סל חדשים; הוא מעביר קורסי הדרכה לקב"טים ומנהלי בטיחות של מוסדות חינוך ורשויות; מפיץ כרטיסי מידע בנושאי בטיחות ובודק אירועים חריגים; ומפיק לקחים בנושאי תחזוקה ובדיקה של מתקני סל.

משרד הספורט מסר בתשובתו כי הנושא נמצא בסמכות הרשויות המקומיות שהן הבעלים של מרבית מתקני הספורט בישראל.

מרכז השלטון המקומי מסר בתגובתו כי נדרש תקציב ממשלתי לתמיכה ברשויות המקומיות לצורך החלפת מתקני הסל הלא תקינים.

מומלץ למשרד הספורט, משרד החינוך והמרכז לשלטון המקומי לפעול מול הרשויות המקומיות כדי שיאותרו מתקני כדורסל שעלולים ליצור סיכון בטיחותי וכי תיקבע תוכנית להחלפתם במתקנים בטיחותיים המתאימים לתקן.

שדרוג מגרשי מיני פיץ' קהילתיים

מגרש מיני פיץ' הוא מגרש משולב קטרגל עם דשא סינטטי וסל מעל השער (שער סל) שנועד לשימוש הקהילה. מגרשים אלו מומנו בעבר על ידי הטוטו, אולם מזה כמה שנים הפסיקו הטוטו ומשרד הספורט לממן את הקמתם. לפי משרד הספורט מגרשי מיני פיץ' אינם בטיחותיים. מדובר במגרש סגור המגודר בגדר העשויה קורות עץ ומתכת הממוקמות בגובה ראשי הילדים המשתמשים במגרש ומסכנות אותם. במרבית המגרשים אין שער ייעודי לכניסה ויציאה מהמגרש, והמשתמשים במגרש עוברים דרך שערי המשחק. בשל כך קיימת סכנה שילדים הנכנסים או יוצאים מהמגרש ייפגעו מהכדור או מהתנגשות עם ילדים אחרים שמשחקים. איכות משטח המגרש ירודה, זמן קצר לאחר התחלת השימוש בו הוא מתבלה, נקרע ויוצר סיכון בטיחותי למשתמשים בו. מתקני שער-סל מהסוג שמצויים במרבית מגרשי המיני פיץ' אומנם מצויים בקהילה ובמוסדות חינוך, אך אינם נכללים כמתקנים תקינים בת"י 5515 חלק 1.

המשרד היחיד שנכון למועד הביקורת מממן בנייה של מגרשי מיני פיץ' הוא המשרד לפיתוח הפריפריה, שפרסם בשנת 2019 קול קורא להקמת מגרשים כאלו⁸⁴. לפי נתונים שהועברו

84 קול קורא להתקנת מגרשי מיני פיץ' ביישובי הנגב, הגליל והפריפריה החברתית, פברואר 2019 ופירסום נוסף אוקטובר 2019. אתר המשרד לפיתוח נגב וגליל <https://negev-galil.gov.il/leisure-and-community/mini-fitch>



למשרד מבקר המדינה, משנת 2019 עד אוקטובר 2022 בנה המשרד לפיתוח הפריפריה, 134 מגרשי מיני פיץ' מתוך 266 מגרשים מתוכננים.

המשרד לפיתוח הפריפריה מסר בתשובתו מדצמבר 2022 כי "המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל מקים ודורש כי יעמדו [מגרשי מיני פיץ'] בתקן". המשרד צירף לתשובתו מסמך לדוגמה של אישור מהנדס למתקן מיני פיץ' לפי המפרט שנקבע לרבות אישור שמתקן הכדורסל נמצא תקין ועומד בת"י 5155 (חלק 1 ציוד ספורט: ציוד כדורסל). בתשובתו הנוספת מפברואר 2023 מסר המשרד כי "תקן 5515 ישנו על כל הסלים שהותקנו ויותקנו וישנם אישורים בנושא".

אומנם ת"י 5515 אינו תקן מחייב, אך עם זאת הדבר מדגיש את הסיכונים, לרבות סיכוני בטיחות, בשימוש במתקן שער-סל שאינו נכלל בתקן ואשר קיים במגרשי המיני פיץ'. על סיכונים אלו ועל סיכונים נוספים הצביע גם משרד הספורט; מדובר במאות מתקני שער-סל במגרשי מיני פיץ', לרבות אלו שהקים המשרד לפיתוח הפריפריה או שהוא מתכוון להקים. יצוין כי, לפי נתוני קובץ המתקנים של משרד הספורט, קיימים 234 מגרשי מיני פיץ'; 43 מהם רשומים כמגרשים לא תקינים או כאלו שדורשים שיפוץ⁸⁵.

ראו להלן בתמונות דוגמה של מגרש מיני פיץ' בחולון עם סל חלוד המורכב מעל שער קטרגל ומסביבו גדר עץ שבורה. המתקן אינו עומד בת"י 5515 (חלק 1), אך לפי קובץ המתקנים הוא תקין ופעיל.

85 נתוני קובץ המתקנים מ-31.1.22 אינם מעודכנים ולא כוללים את רוב מגרשי המיני פיץ' שהוקמו על ידי משרד הפריפריה, הנגב והגליל.

תמונה 5: מגרש מיני פיץ' בחולון



צולם על ידי צוות הביקורת באוגוסט 2022.

עיריית חולון מסרה בתשובתה כי העירייה לא הייתה מודעת לשינוי מדיניות משרד הספורט, ובעקבות הביקורת היא פועלת מיידית להפסקת השימוש ולפירוק המגרשים. במהלך שנת 2023 היא מתכוונת לפרק את מגרש המיני פיץ' שמופיע בתמונה לעיל (נוסף על עוד שני מגרשי מיני פיץ') ולהקים במקומם מגרש דשא סינטטי תקני כולל תאורה.

משרד הספורט מסר בתשובתו שהוא סבור שיש לפרק מגרשי מיני פיץ' לא בטיחותיים ולהקים מתקנים **תקניים** כדוגמת מגרשי דשא סינטטי לקהילה ("שחבק") שלהם קיים תיק מוצר תקני.



על משרד הספורט לבדוק מול המשרד לפיתוח הפריפריה את בטיחות מגרשי המיני פיץ' שהם מקימים ובכלל זה מתקני שער-סל שבהם. כמו כן, על המשרד לפיתוח הפריפריה לוודא את בטיחותם של מתקני ספורט המוקמים על ידו.

מומלץ שמשרד הספורט, האחראי מתוקף חוק הספורט לקבוע כללים לבטיחות ותקינות של מתקני ספורט, יגבש תיק מוצר למגרשי המיני פיץ' הפזורים ברחבי הארץ, וזאת בשם לב לגודלם הקטן יחסית של מגרשי המיני פיץ' ביחס למגרשי "שחבק" ועלותם וכן לייעוד השימוש הקהילתי של המגרשים שיוקמו.

פיקוח ובקרה של משרד הספורט על עמידת הרשויות בהתחייבויותיהן בעת קבלת התמיכה

לאחר הקמת מתקן ספורט שמומנה בכספי תמיכה עוברת האחריות להפעלתו ולתחזוקתו לגוף שקיבל את התמיכה. על פי נוהל המשרד לתמיכה בהקמת מתקני ספורט או בשדרוגם (להלן - נוהל אגף המתקנים)⁸⁶, במסגרת הגשת בקשת תמיכה, הרשות חותמת על כתב התחייבות (להלן - כתב ההתחייבות) שבו מצוין בין היתר כי המשרד רשאי לפקח בכל עת על השימוש במתקן. כך גם בכתבי ההתחייבות של הרשויות שנחתמו מול הטוטו בזמן שתוכניות המתקנים היו באחריותו ועברו לאחריות המשרד.

הדרישות בכתב ההתחייבות: כתב ההתחייבות שעליו חותמות הרשויות מבקשות התמיכה מתייחס לחובות החלות על מקבל התמיכה בכל הנוגע לתחזוקת המתקן ולהפעלתו, וזאת במטרה להבטיח כי השימוש במתקן יהיה בהתאם לייעוד התמיכה שניתנה. בין היתר נקבע בכתב ההתחייבות כלהלן: (א) המתקן יופעל לרווחת הציבור והספורטאים ושלא על בסיס מסחרי; (ב) במקרה של מתן תמיכה לצורך קידום הספורט העממי או הקהילתי (או מטרה דומה לזו) או אם דרשה זאת ועדת התמיכות בכתב האישור, מתחייב הגוף הנתמך להעמיד את המתקן לרשות כלל הציבור ללא עלות, בין השעות 7:00 ל-22:00 מדי יום במשך עשר שנים לפחות; (ג) הגוף הנתמך מתחייב להעמיד את המתקן, במחירי עלות ההפעלה - הוצאות ישירות הקשורות בהפעלה השוטפת של המתקן, ללא עלויות שכר וכיוצא בזה, לגורמים אלו: אגודות ספורט ומועדוני ספורט כהגדרתם בחוק הספורט, זאת למטרות פעילות ספורט, קידום ופיתוח תרבות הגוף והחינוך הגופני, מפגנים ספורטיביים או תחרויות, תוך ייצוג הולם והעדפה לספורט ילדות, נערות ונשים ולספורטאים עם מוגבלויות. תינתן עדיפות בשימוש במתקן לאגודות ספורט ולמועדוני ספורט עירוניים או לספורטאי הישג; (ד) הגוף הנתמך מתחייב לתחזק על חשבונו את המתקן ולשמרו במצב תקין. הגוף הנתמך מתחייב כי רמת התחזוקה של המתקן תאפשר להשתמש בו לצורך פעילות ספורטיבית במהלך תקופת ההתחייבות.

הפקת הלקחים מתוכניות המתקנים הקודמות שערכה ועדת ההיגוי הצביעה על כך שלעיתים הרשות המקומית לא עומדת בהתחייבויותיה להפעלת המתקנים ומשתמשת במתקן על פי

86 נוהל משרד התרבות והספורט להגשת בקשות ולתשלום תמיכה להקמה ושדרוג מתקני ספורט לגופים ציבוריים, רשויות מקומיות וגופים אחרים, גרסה 2.0.2, אפריל 2021.



אינטרסים כלכליים וצרכים נוספים שלה, לדוגמה קיום חוגים על חשבון ספורט תחרותי. כמו כן, לעיתים תחזוקת המתקן לא תקינה. עוד צוין שלחלק מהרשויות המקומיות אין יכולת וכלים לנהל את המתקנים באופן שימחה את השימוש בהם, לעקוב אחר מצבם ולבחון את השימוש שנעשה בהם בפועל (לדוגמה בדיקה אילו ענפי ספורט הם משמשים, האם השימוש הוא לצורך ספורט הישגי או תחרותי או לצורך ספורט קהילתי, האם השימוש במתקן שוויוני והאם ניתנת העדפה לספורט נשים, נערות וילדות).

בביקורת עלה שהטוטו לא הקים מערך פיקוח ובקרה על התחייבות הרשויות בעת שהיה אחראי לתוכניות המתקנים 2020 ו-2027 וכי גם משרד הספורט לא הקים מערך כזה. עוד עלה שהצורך בהקמת מערך בקרה על התחייבות הרשויות עלה כבר בשנת 2006 בדיונים בין הטוטו למשרד הספורט, כאשר האחריות להקמת מתקני הספורט הייתה בידי הטוטו.

הטוטו מסר בתשובתו מדצמבר 2022 (להלן - תשובת הטוטו) כי צוות מצומצם מטעם הטוטו ניהל את התמיכה במתקנים ובמסגרת זו הוא טיפל במאות בקשות חדשות כל שנה. בשל מגבלות כוח אדם הטוטו לא יכל להיות אחראי גם לפיקוח השוטף, הרציף והזיזום על עמידת הגופים בהתחייבויות שהם לקחו על עצמם. הטוטו הוסיף שרכיזי השטח בדקו את עמידת הגופים הנתמכים בהתחייבויותיהם בהתאם לזמן שעמד לרשותם ולתלונות שהתקבלו. עוד הוא הוסיף כי שקל להרחיב את פעילות תוכנית המתקנים כך שהיא תבצע גם את הפיקוח הנדרש, ואולם נוכח המחסור הגדול שהיה אז במתקני ספורט ונוכח העלויות הכרוכות בכך, הוחלט שלא לעשות כן.

גם במסגרת גיבוש תוכנית המתקנים 2031, במרץ 2021, הועלה הצורך בפיקוח ובקרה על הקמת המתקנים התחרותיים וההישגיים, השימוש בהם ותחזוקתם, והוצגה לשר הספורט הצעה לתקצב תחום זה בשיעור של 0.5% מהתקציב השנתי. במאי 2022 מסר מנהל אגף מתקנים שבמשרד לצוות הביקורת כי באגף שוקלים מודלים שונים של פיקוח ובקרה.

לשם ההשוואה, נמצא כי מפעל הפיס, שאף הוא מממן בנייה של מתקני ספורט, הקים מערך פיקוח ובקרה שבודק את בטיחות המתקנים ואת השימוש בהם בהתאם למטרות התמיכה. כך למשל, מפעל הפיס דורש מהרשות לקבל על עצמה את מלוא האחריות לבטיחות המתקן. כדי לוודא את עמידתה בהתחייבות זו הוא דורש מהרשות לבצע אחת לשנה מבדק בטיחות מקיף בידי גורם מקצועי שתמנה ולהעביר לו דוח סיכום של המבדק חתום בידי ממונה הבטיחות המאשר את אכלוס המתקן. נוסף על כך, מפעל הפיס עורך אחת לשלוש שנים סקר שימושים הבודק אם המתקנים ממלאים את ייעודם המקורי בהתאם להתחייבות הרשות המקומית.

משרד הספורט מסר בתשובתו כי תכנן לקיים ולהעמיק את הליכי הפיקוח והבקרה על מתקני הספורט באמצעות הפעלת תוכנית בקרה מוסדרת כפי שמופיעה גם בעקרונות תוכנית המתקנים הלאומית 2031 אך הדבר נדחה לביצוע בשנת 2023.



על המשרד להבטיח כי הרשויות המקומיות שקיבלו את תמיכתו בהקמה של מתקני ספורט או בשיפוצם ושדרוגם יעמדו בתנאי הסף שקבע לקבלת התמיכה. בכלל זה מומלץ שיקים מערך פיקוח ובקרה לוודא את עמידת הרשויות בהתחייבויותיהן. בנוגע להפעלה של מתקני הספורט - עלות ההפעלה למשתמשים, זמינות המתקנים לציבור וההקצאה לספורט ילדות, נערות ונשים ולספורטאים עם מוגבלויות. כמו כן עליו לוודא כי הן פועלות לכך שהמתקנים יהיו תקינים ובטיחותיים.

גביית תשלום לצורך שימוש הקהילה במתקן ספורט: כאמור, במקרה של מתן תמיכה לצורך שימוש קהילתי מתחייב הגוף הנתמך להעמיד את המתקן לרשות כלל הציבור ללא עלות בין השעות 7:00 ל-22:00 בכל יום במשך עשר שנים לפחות.

עלה בביקורת שעיריית ראש העין משכירה לציבור מגרש קטרגל סינטטי שמיועד לקהילה בעלות של 140 - 180 ש"ח לשעה, זאת שלא בהתאם לכתב ההתחייבות הקובע כי מתקנים המיועדים לקהילה יש להעמיד לרשות כלל הציבור ללא עלות.

עיריית ראש העין מסרה בתשובתה כי אחד ממגרשי הקטרגל הסינטטי הוקם בסיוע הטוטו בשנת 2009 (לפני יותר מ-13 שנים במועד הביקורת) ולכן הוא אינו תחת תוקף ההתחייבות. מגרש הקטרגל השני הוקם בסיוע כספי הטוטו בשנת 2018 (לפני יותר מארבע שנים במועד הביקורת), וכי ההתחייבות להנגשתו לציבור ללא עלות נמצאת בשנה החמישית, ועל פי עמדתה - האחרונה, לתוקפה. העירייה הוסיפה שהמגרש משמש במהלך היום לשיעורי חינוך גופני בבית הספר הסמוך ומשעות אחר הצהריים - לאימוני כדורגל של קבוצות ליגה וחוגים לילדי הקהילה. בשעות הערב העירייה גובה עבור השימוש בו תשלום שהוא במחיר עלות האת לצורך תחזוקתו כראוי. העירייה סבורה כי היא פועלת כראוי לשילוב צורכי הקהילה עם הצורך בטיוב המגרשים עבור המשתמשים.

על עיריית ראש העין לפעול בהתאם לכתב התחייבותה ולא לגבות תשלום בעבור מתקן המיועד לשימוש קהילה.

לפי הנוהל תקופת ההתחייבות במקרה של מתן תמיכה לשימוש קהילתי עומדת על עשר שנים לפחות. נוכח טענת העירייה שבהתאם לגובה המימון היא מחויבת לחמש שנים בלבד מומלץ שמשרד הספורט יבחן את הוראות הנוהל ואת כתב ההתחייבות וינחה את עיריית ראש העין ואת הגופים הנתמכים בהתאם.

תקופת ההתחייבות של מקבל התמיכה

הן משרד הספורט והן הטוטו לפניו קבעו בכתב ההתחייבות תקופת התחייבות של לפחות חמש שנים אם סכום התמיכה שהועבר לצורך הקמת המתקן או שדרוגו נמוך מ-600,000 ש"ח ולפחות עשר שנים אם הסכום עולה על 600,000 ש"ח.



לעומת זאת מפעל הפיס דורש מהרשויות התחייבות לתקופה שנעה בין 25 שנה (עבור תמיכה בקירוי מגרש ספורט) ל-50 שנה (עבור תמיכה בהקמת אולם ספורט, בריכת שחייה או אצטדיון).

לשם השוואה בנוהל תמיכות מתקציב המדינה⁸⁷ נקבע כי ככלל יש לרשום בפנקס המקרקעין זיקת הנאה ממבנה המיועד לטובת הציבור בקשר למטרה שלה ניתנה התמיכה לתקופה שלא תפחת מ-20 שנים.

הטוטו מסר בתשובתו כי נוהל תמיכות מתקציב המדינה לא חל עליו, והוא פעל בהתאם לנהלים שקבע דירקטוריון הטוטו. הוא הוסיף כי במקרים פרטניים נדרשו גופים נתמכים לחתום על התחייבות לזמן ארוך מעשר שנים, למשל במקרים שבהם הוקמו אצטדיונים.

משרד הספורט מסר בתשובתו כי נוהל תמיכות מתקציב המדינה לא חל על תמיכה שמקבלות רשויות מקומיות ולא על תמיכה ברשויות להקמת מתקני ספורט.

נוכח העלויות הגבוהות הכרוכות בהקמה ואף בשדרוג ובשיפוץ של מתקני ספורט, מומלץ שהמשרד יבחן אם תקופות ההתחייבות שקבע בכתב ההתחייבות הולמות את גובה התמיכה ומבטיחות הפעלה, תחזוקה ובטיחות ראויות לתקופות זמן מספקות. מומלץ כי תקופות שקבעו כבר גורמים אחרים, בהם מפעל הפיס, ישמשו מדד להשוואה.

מיפוי המתקנים שנמצאים בתקופת ההתחייבות: כדי שהליך הבקרה יהיה אפקטיבי, נדרש למפות את כל אותם מתקני ספורט שקיבלו תמיכה ממשרד הספורט ונמצאים עדיין בתקופת ההתחייבות.

בביקורת עלה שלמשרד הספורט אין מיפוי מסודר של המתקנים שניתנה עבורם תמיכה ושל תקופת ההתחייבות לגביהם.

מוצע שהמשרד ימפה את כל אותם מתקנים שהוקמו או שופצו בתמיכתו או בתמיכת הטוטו ונמצאים בתקופת ההתחייבות. מומלץ גם שהמיפוי יכלול את ייעוד המתקנים - מתקנים שנועדו לשימוש הקהילה ללא עלות או מתקנים שיועדו לספורט תחרותי או הישגי. מוצע לפרסם את המידע לציבור באתר המשרד כדי שיוכל לדרוש את מימוש ההתחייבות ולפנות למשרד אם אינה מתקיימת בפועל.

הפעלת מתקני הספורט על ידי הרשויות

רוב מתקני הספורט נמצאים בבעלות הרשויות⁸⁸. חלק ממתקני הספורט החיצוניים המיועדים לשימוש הקהילה הם מתקנים פתוחים ללא גדרות שאי אפשר לנעול, למשל מתקני כושר חיצוניים או מגרשי מיני פיץ'. מתקנים חיצוניים אחרים, למשל מגרשי קטרגל ומגרשי כדורסל, מגודרים וניתן לנעול אותם. חלקם נמצאים בתוך שטחי בתי ספר.

87 נוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

88 יש גם מתקנים בבעלות פרטית כגון בקאנטרי קלאבים לסוגיהם.



מתקני ספורט קהילתיים שסגורים לציבור

העמדת מתקני ספורט קהילתיים לטובת שימוש הציבור נגזרת מסמכויותיה של הרשות המקומית לפעול לתועלת הציבור וגם מחובתה למצות ביעילות משאביה, בהם גם מתקני הספורט שהיא הקימה. חלק ממתקני הספורט הוקמו כאמור במימון משרד הספורט ולכן חל לגביהם כתב ההתחייבות של הרשות המקומית למשרד הספורט. חלקם הוקמו שלא במימון משרד הספורט ואין לגביהם כתב התחייבות. כל עוד כתב ההתחייבות עומד בתוקפו, על הרשויות המקומיות שקיבלו כספי תמיכה לצורך הקמת מתקני ספורט לפעול על פיו ולאפשר לציבור שימוש חופשי זמין במתקנים שהוקמו לטובת הקהילה. ניתן ללמוד מכתב ההתחייבות של הרשויות למשרד הספורט על החשיבות שבפתיחת מתקני הספורט לקהילה גם אם אלו הוקמו על ידי הרשות ללא מימון של משרד הספורט או שתמה תקופת ההתחייבות לגביהם.

להלן בלוח 7 מספרם של מתקני ספורט מסוגים שונים⁸⁹ הפרוסים ב-134 רשויות מקומיות ושיכולים לשמש את הקהילה אך בפועל כדי להשתמש בהם נדרשים הרשאה מיוחדת או תיאום מול האחראי למתקן, דבר שפוגע בזמינותם לציבור.

לוח 7: מתקני ספורט חיצוניים שניתן להשתמש בהם בתיאום בלבד

סוג המתקן	מספר המתקנים לפי הקובץ	מספר המתקנים הפנויים לפעילות בתיאום בלבד
מגרש קטרגל שחב"ק (שחקו בקהילה)	158	46 (29%)
מגרש כדורסל חיצוני	1,539	341 (22%)
מגרש ספורט משולב ⁹⁰	1,353	237 (17.5%)
מגרש קטרגל מיני פיץ'	234	41 (17.5%)
סך הכול	3,284	665 (20%)

על פי נתוני קובץ המתקנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

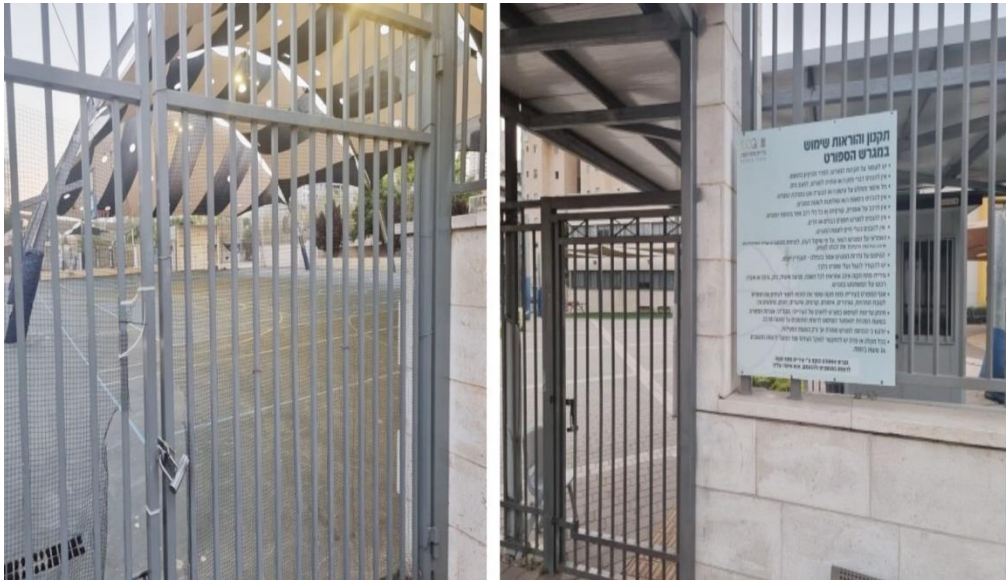
מהלוח עולה שלפי קובץ המתקנים נכון ל-31.1.22, 20% מתוך 3,284 מתקני הספורט שיכולים לשמש את הקהילה ופרוסים ב-134 רשויות אינם זמינים לציבור ולשם השימוש בהם יש צורך בתיאום מול האחראי למתקן מטעם הרשות המקומית. קושי זה מתגבר כאשר מדובר בקטינים שמבקשים להשתמש במתקני הספורט ושפעמים רבות אינם יכולים לבצע את התיאום בעצמם.

89 למשרד הספורט אין רישום של המתקנים המצויים תחת תקופת ההתחייבות.

90 כדורסל וקטרגל.

להלן דוגמאות למתקני ספורט קהילתיים כגון מגרשי קטרגל סינטטיים (שחב"ק) ומגרשי כדורסל שנמצאו סגורים לציבור.

**תמונה 6: מגרש כדורסל וקטרגל סגור בבית הספר דבורה עומר
בפתח תקווה**



בית הספר דבורה עומר. מצד ימין הכניסה הקדמית לבית הספר ומצד שמאל הכניסה האחורית. צולם על ידי צוות הביקורת ביולי 2022.



תמונה 7: שני מגרשי קטרגל סגורים בחולון



מימין מגרש שחב"ק ליד בית העלמין בחולון. משמאל מגרש מיני פיץ' ליד תיכון שרת. צולם על ידי צוות הביקורת באוגוסט 2022.

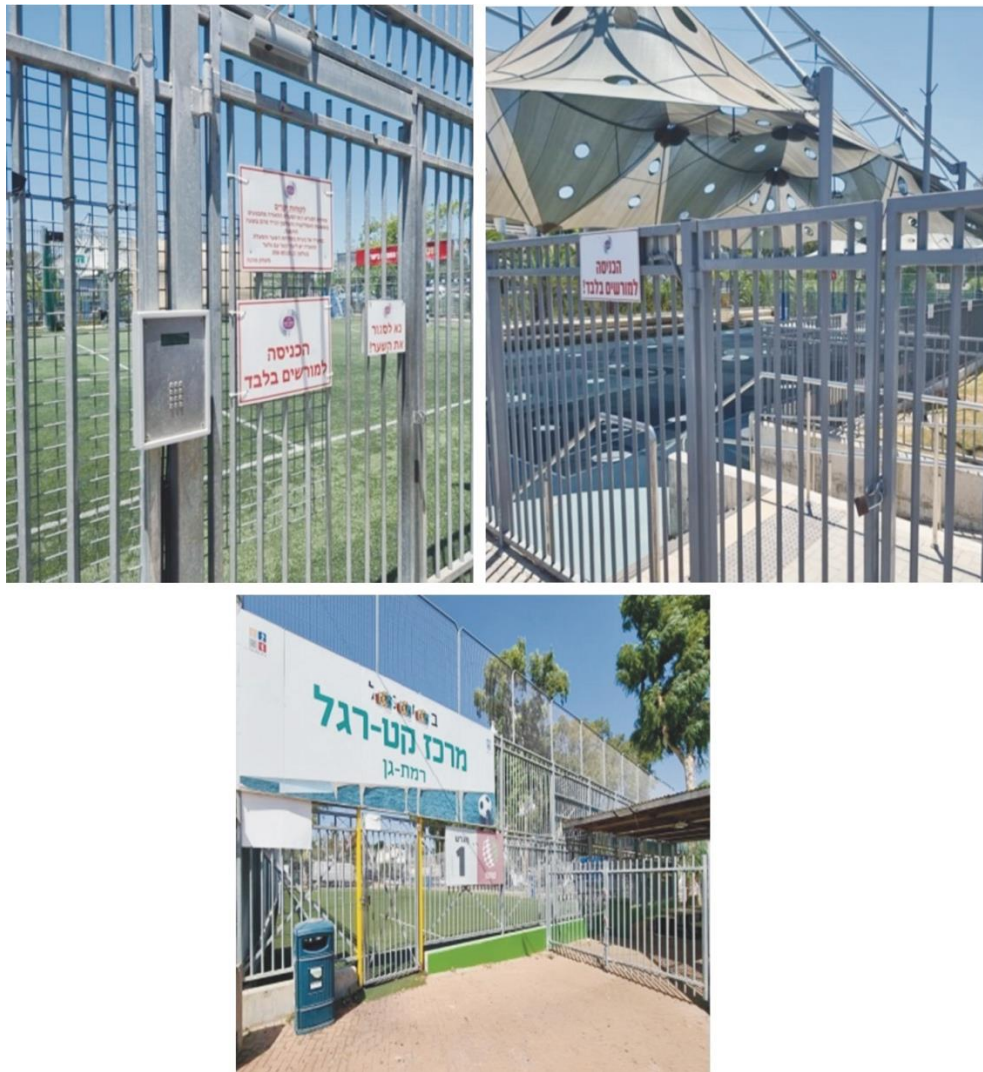
תמונה 8: מגרש קטרגל שחב"ק בראש העין



צולם על ידי צוות הביקורת באוגוסט 2022.



תמונה 9: מגרשי קטרגל וכדורסל סגורים בתל אביב וברמת גן



למעלה: מימין מגרש כדורסל, משמאל מגרש קטרגל סינטטי, רחוב שטרית, הדר יוסף, תל אביב. צולם על ידי צוות הביקורת ביולי 2022.
למטה: מתחם מגרשי קטרגל סינטטי ליד אצטדיון וינר, רמת גן. צולם על ידי צוות הביקורת באוגוסט 2022.

מהתמונות שמוצגות לעיל וצולמו במסגרת סיורים שערך צוות ממשרד מבקר המדינה בפתח תקווה, חולון, ראש העין, רמת גן ותל אביב ניתן לראות מגרשים חיצוניים נעולים שיכולים לשמש את הקהילה, הציבור אינו יכול להיכנס אליהם.



עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי לעיתים בתי ספר סוגרים את שער הכניסה למתקן והעירייה פותחת אותם כאשר מתקבלת תלונה. כמו כן יש מתקנים שנסגרים לפי החלטת העירייה בשל ונדליזם.

עיריית חולון מסרה בתשובתה כי השימוש במגרשים נעשה בתיאום מראש בכדי למנוע ונדליזם.

עיריית ראש העין מסרה בתשובתה לגבי המגרש שבתמונה שלעיל שמשעות אחר הצהריים מתקיימים בו אימוני כדורגל של קבוצות ליגה וחוגים לילדי הקהילה במסגרת תאגיד הספורט העירוני. בשעות הערב ניתן להשכיר את המגרש במחירי עלות לשימוש קבוצות בוגרים שעוסקות בספורט עממי.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה מדצמבר 2022 כי מגרשי הספורט בעיר עומדים לרשות הקהילה כמה שעות בכל יום, ללא עלות ובפיקוח של מנהל המתקן, בסך הכול 13 שעות בשבוע, מהן שעתיים ביום שישי ושעתיים במוצאי שבת; בשאר הזמן העירייה משכירה את המגרשים. עוד מסרה העירייה כי לוחות הזמנים אינם מוצגים במגרש עצמו אלא בפרסום שנמצא במתנ"ס השכונתי הסמוך למגרש.

עיריית תל אביב מסרה בתשובתה מינואר 2023 (להלן - תשובת עיריית תל אביב) כי ככלל, המגרשים החיצוניים בבתי הספר פתוחים לקהל הרחב למעט ימים ושעות המושכרים לפעילות מוסדרת מול הנהלת בית הספר; השימוש במתקנים הנמצאים במרכז הספורט הלאומי נעשה בתיאום עם הנהלת המרכז; והשימוש במתקנים שבמרכזים הקהילתיים נעשה בתיאום מול מנהלי המרכזים. עוד ציינה העירייה כי רוב המתקנים בספורטק צפון ודרום פתוחים לקהל הרחב 24/7 למעט מגרשי הכדורגל שיש לתאם את השימוש בהם מול הנהלת הספורטקים.

ראו בעניין זה החלטת ממשלה 2873 מיום 28 לינואר 2001 בנושא "ייעול השימוש בקרקע ליעוד ציבורי", שקבעה בין היתר ששירותי החינוך, הספורט והקהילה יפעלו כיחידה תפקודית הפועלת במשותף במתקנים ובמבנים תוך שימוש רצוף, במרבית שעות היממה, במבני הציבור והשטחים הפתוחים. עוד קבעה ההחלטה שמשדד החינוך יבטיח בין היתר במכרזי ניהול של בתי ספר כי מבני מוסדות החינוך יוכלו לפעול לשירות הקהילה לאחר תום יום הלימודים הפורמלי.

על משרד הספורט לפעול מול הרשויות המקומיות כדי להבטיח שמגרשי הספורט החיצוניים שבקהילה, שקיים לגביהם כתב ההתחייבות תקף, יהיו פתוחים וזמינים לציבור במלוא ההיקף המחויב מכוח כתב ההתחייבות. אשר למתקנים שההתחייבות לגביהם פגה או שלא מומנו בתמיכת המשרד, מומלץ שהמשרד יפעל מול מרכז השלטון המקומי ומול הרשויות עצמן כדי לאפשר את זמינותם לציבור ככל שניתן, לרבות ללא עלות, וכך ישופר את השירות שניתן לציבור.

מלבד מגרשי הקטרגל והכדורסל החיצוניים, יש עוד מתקני ספורט בענפים שונים שבהם משתמשות אגודות הספורט התחרותי, כגון אצטדיוני אתלטיקה ומגרשי טניס. חלקם נמצאים בבעלות הרשויות⁹¹.

91 חלק אחר נמצא בבעלות פרטית, כגון מתקנים בקאנטרי קלאבים לסוגיהם.



על מנת למצות את השימוש במתקנים, מוצע שמשדד הספורט יקדם, בשיתוף הרשויות המקומיות, תוכנית שתאפשר לקהילה להשתמש במתקנים שהם לשימוש ספורט תחרותי, לפחות באותם פרקי זמן, שהם לא בשימוש אגודות הספורט כגון אצטדיוני אתלטיקה, מגרשי טניס, וכיוצ"ב.

הנגשת המידע על זמינות מתקני הספורט לציבור

כדי שהציבור יוכל להשתמש במתקנים שמיועדים לקהילה חשוב שהמידע על זמינותם יוגש לו, במיוחד כאשר מדובר במתקנים שהם תחת תוקף כתב ההתחייבות שאותם על הרשות להעמיד ללא עלות לשימוש הציבור בין השעות 7:00 עד 22:00. כדי ליידע את הציבור על שעות הפתיחה של מתקני ספורט אפשר להשתמש בשילוט המוצב במקום עבור מי שהגיע למתקן וכך במידע באתר האינטרנט של הרשות.

הנגשה באתר האינטרנט של הרשות: במסגרת הביקורת נבדקו אתרי האינטרנט של שלוש רשויות מקומיות (ראש העין, פתח תקווה וחולון).

בביקורת עלה שבאתרי העיריות של חולון וראש העין לא מפורטים תקנון השימוש במתקנים ושעות פתיחתם לשימוש הציבור. עיריית פתח תקווה מנגישה את המידע כנדרש באתר האינטרנט שלה.

עיריית חולון ועיריית ראש העין מסרו בתשובותיהן כי יפרסמו באתר האינטרנט שלהן את תקנון השימוש במתקנים.

שילוט במתקני ספורט קהילתיים: במסגרת הביקורת בחן משרד מבקר המדינה את השילוט במתקני ספורט המיועדים לקהילה בכמה ערים שנבחרו באופן אקראי: ראש העין, חולון, פתח תקווה ותל אביב-יפו.

בביקורת עלה שמלבד פתח תקווה, שמנגישה בשילוט בכניסה למגרש את המידע הרלוונטי על זמינות המגרשים, בחלק מהמתקנים שבתל אביב-יפו, בראש העין וחולון, אין שילוט בכניסה למגרש, המפרט את השעות שבהן המתקן חופשי לשימוש.

עיריית חולון ועיריית ראש העין מסרו בתשובתן כי יציבו שילוט במתקנים כנדרש.

להלן דוגמה לשילוט בשני מתקני ספורט בתל אביב: מגרש בבית הספר היסודי גיבורי ישראל שבו מוצגות כנדרש שעות הפתיחה ומגרש כדורגל סינטטי חדש בספורטק צפון, שבו נמצא אומנם שילוט עם תקנון השימוש במתקן, אך לא מצוינות עליו שעות הפעילות, מורשים לשימוש במתקן והדרך שבה ניתן לתאם את השימוש בו.



תמונה 10: שילוט במגרשי ספורט בתל אביב



מימין: מגרש בבית ספר גיבורי ישראל בתל אביב. משמאל: מגרש כדורגל סינטטי בספורטק צפון. צולם על ידי צוות הביקורת באוקטובר 2022.

לפי נוהל אגף המתקנים (סעיף 14), על הרשות לתלות בכניסה למתקן שלט בגודל מטר*מטר שמציין את תמיכת המשרד במימון הקמתו. בביקורת עלה שבנוהל אגף מתקנים אין התייחסות לצורך להנגיש לציבור באמצעות שילוט מידע על כללי השימוש במתקן ספורט קהילתי, לרבות שעות פתיחתו.

עריית תל אביב מסרה בתשובתה שהמגרש בספורטק צפון נבנה מתקציב עירוני, וכי השימוש בו נעשה בתיאום מול מנהל הספורטק הנמצא בסמוך למגרש.

מתקני הספורט הקהילתיים הוקמו, ברובם, מתקציבי מדינה או מתקציבי רשויות ציבוריות אחרות, ומטרתם לשמש את הציבור ולעמוד לרשותו. מומלץ על כך שהרשויות המקומיות ינגישו את המידע על זמינות המתקנים באופן נוח לכל. כמו כן, מומלץ שמשרד הספורט יעדכן את נוהל אגף המתקנים וידרוש שבמסגרת כתב ההתחייבות תיכלל דרישה להתקנת שילוט במתקן ובו מידע על שעות פתיחתו לציבור ושתיכלל בכתב ההתחייבות דרישה לפרסום המידע באתר האינטרנט של הרשות. עוד מומלץ שמשרד הספורט, שפועל לקדם את פעילות הספורט בקהילה ויש לו מערך של מפקחים בכל הרשויות המקומיות, יודא מול הרשויות המקומיות שכל המידע על זמינות מגרשי הספורט שפתוחים לשימוש הקהילה יפורסם הן באתר האינטרנט שלהן והן בשילוט מתאים במתקני הספורט עצמם.

הקצאת מגרשי כדורגל לנשים

ענף כדורגל הנשים מתפתח בעולם וצובר פופולריות רבה⁹². באירופה היו רשומות בשנת 2017 כ-1.365 מיליון שחקניות, מהן כ-960,000 שחקניות צעירות מתחת לגיל 18. בשש מהמדינות (גרמניה, הולנד, צרפת, שוודיה, נורבגיה ואנגלייה) היו רשומות יותר מ-100,000 שחקניות בכל מדינה⁹³.

בשנת 2017 היו במדינות החברות ב-UEFA⁹⁴ 0.157 שחקניות ל-1,000 נשים. על פי נתוני UEFA, בישראל היו רשומות בשנת 2017 1,294 שחקניות כדורגל, 0.015 ל-1,000 נשים (כעשירית מהממוצע במדינות החברות ב-UEFA). להלן בתרשים 14 שיעור שחקניות הכדורגל הרשומות ביחס לגודל האוכלוסייה.

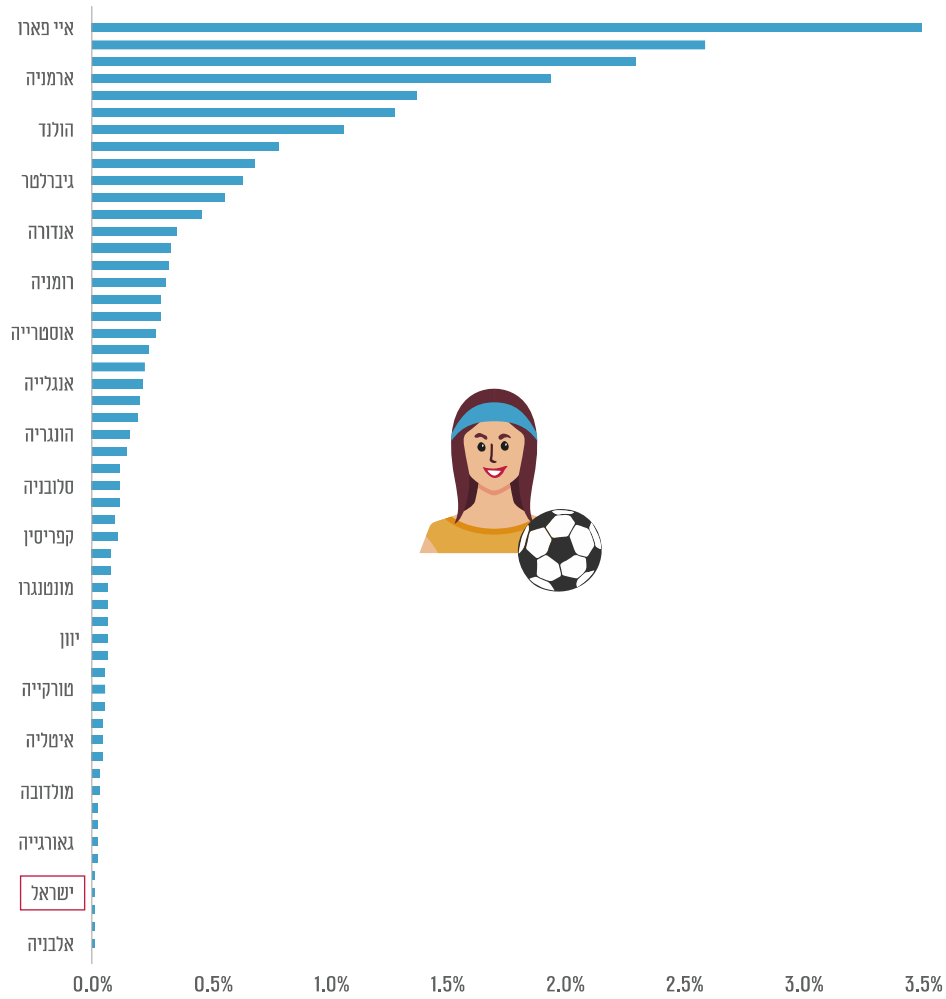
[/https://www.uefa.com/insideuefa/football-development/womens-football](https://www.uefa.com/insideuefa/football-development/womens-football) 92

.UEFA: Women's football across the national associations 2017 93

.UEFA - Union of European Football Associations 94



תרשים 14: שיעור שחקניות הכדורגל הרשומות ביחס לגודל האוכלוסייה במדינות שונות



על פי UEFA: Women's football across the national associations 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

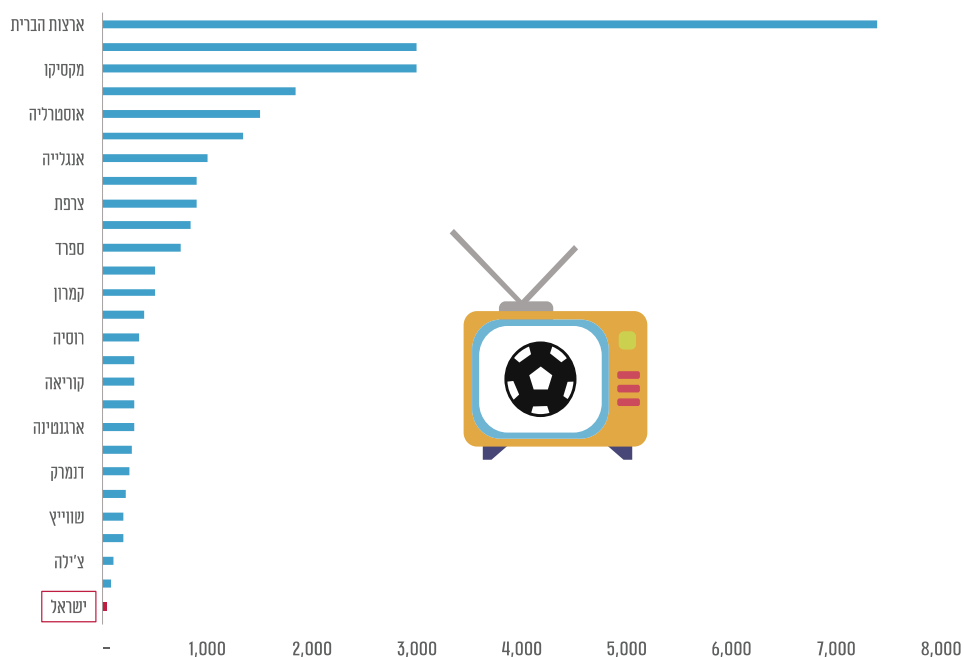
לצד שיעור שחקניות הכדורגל הנמוך בישראל, גם מידת התעניינות הציבור בכדורגל נשים נמוכה ביחס לזו שבעולם. כך, בעוד שממוצע הצופים בעולם במשחקי ליגת כדורגל נשים הוא 1,061 צופים, בישראל מספר הצופים הממוצע למשחק הוא כ-50 בלבד⁹⁵.

95 ממוצע משחקים בצפיית שיא בעונת המשחקים 2018 - 2019. ב-28 ליגות שנסקרו על ידי FIFA נכחו בממוצע 12,476 צופים במגרש.



שיא מספר הצופים נשבר לאחרונה במשחק בין ברצלונה לריאל מדריד באצטדיון קאמפ נאו, שבו צפו 91,553 איש⁹⁶. להלן בתרשים 15 מספרם הממוצע של הצופים הנוכחים במגרש בעונת המשחקים 2018 - 2019 ובשנת 2019.

תרשים 15: מספרם הממוצע של הצופים בעונת המשחקים 2018 - 2019 ובשנת 2019



על פי FIFA Deloitte analysis, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

FIFA⁹⁷, התאחדות הכדורגל הבין-לאומית המאגדת 211 התאחדויות כדורגל לאומיות⁹⁸, זיהתה את כדורגל הנשים כהזדמנות הצמיחה הגדולה ביותר כיום, וקבעה כי יש להציב תחום זה בעדיפות עליונה⁹⁹.

אחד החסמים המרכזיים המקשים על התפתחות ענף כדורגל הנשים בישראל הוא מחסור במגרשי כדורגל ובתשתיות הפיסיות הנלוות להם. במחקר שערכה FIFA נמצא כי קבוצות כדורגל הנהנות מגישה ליותר מתקני אימון איכותיים מצליחות להגיע להישגים גבוהים יותר בליגה¹⁰⁰.

<https://sports.walla.co.il/item/3497802> 96

FIFA - Federation Internationale de Football Association 97

<https://www.fifa.com/about-fifa/associations> 98

<https://www.fifa.com/womens-football> 99

FIFA Benchmarking report Women's Football, 2021 100



כאמור, על פי נוהל אגף מתקנים, גוף המקבל התמיכה מתחייב, בין השאר, להעמיד את המתקן במחירי עלות ההפעלה לרשות אגודות ספורט ולמטרות פעילות ספורט ולהעניק ייצוג הולם והעדפה לספורט ילדות, נערות ונשים.

בנובמבר 2018 החליטה הנהלת ההתאחדות על הקמת ועדה לבחינת מצב כדורגל הנשים בארץ. מדיוני הוועדה עולות הסיבות למצב הירוד שבו מצוי כדורגל הנשים בישראל. בין היתר מחסור בתשתיות פיסיות ראויות: חוסר במגרשים ראויים למשחק, היעדר חדרי הלבשה ומקלחות עבור קבוצות אורחות או חדרי הלבשה קטנים שאינם מתאימים למספר השחקניות ומגרשים שבהם אין לשחקניות זמן לחימום לפני משחק (בשל אימונים של קבוצות אחרות, בדרך כלל קבוצות גברים, עד שעת המשחק).

החוסר בתשתיות פיזיות עבור כדורגל נשים עלה גם בדיוני הכנסת - בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט מאוקטובר 2020, שעסקה בנושא אפליית כדורגלניות נשים, ובישיבת הוועדה המיוחדת לפניות הציבור של הכנסת ממרץ 2022, שעסקה ב"ספורט נשים - מחסור ואפליה במתקני ספורט לנשים". להלן תרשים 16 ובו ממצאי הדיונים.

תרשים 16: ממצאי דיונים בכנסת בנושא תשתיות פיזיות לכדורגל נשים

<p>ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט בחודש אוקטובר 2020 בנושא אפלייתן של כדורגלניות נשים בישראל</p>			<p>ישיבת הוועדה המיוחדת לפניות הציבור של הכנסת בחודש מרץ 2022 בנושא "ספורט נשים - מחסור ואפליה במתקני ספורט לנשים"</p>	
<p>המגרשים שבהם מתאמנות הקבוצות בענף אינם באיכות טובה</p>			<p>95% מהשחקניות בליגת העל בכדורגל נשים מתאמנות על חצי מגרש</p>	
<p>הנשים (כולל קבוצות ילדות ונערות) נמצאות בתחתית סדר העדיפויות בשימוש במגרשים</p>			<p>ברוב (60% - 75%) מהמגרשים אין מלתחה, אין שירותים ואין מקום להשאיר ציוד במגרש</p>	
<p>מרבית הקבוצות (נשים, ילדות ונערות) מתאמנות ומשחקות דווקא בשעות הערב המאוחרות</p>			<p>ילדות שרוצות להתקדם בתחום על אף המכשולים והחסמים נדחקות לשחק בשעות הערב המאוחרות, או שמקצים להן מגרש לא ראוי עם חורים במגרש או עם שערים קטנים</p>	
<p>מנכ"ל ההתאחדות לכדורגל שהשתתף בדיון ציין שאחת הבעיות הקשות בכדורגל נשים היא מצב המתקנים וזמינותם לשחקניות</p>		<p>המפקחת על ספורט נשים במשרד ציינה בישיבה כי המשרד מכיר את הסוגיות שעלו ויידרש להתייחס לכן</p>		

הטענות שעלו בדבר התשתיות הפיזיות לכדורגל נשים מצביעות בין היתר ש-95% מהשחקניות בליגת העל לנשים מתאמנות על חצי מגרש; ברוב מגרשי הכדורגל בהם מתאמנות הנשים (60% - 70%) אין מלתחה, אין שירותים ואין מקום להשאיר ציוד במגרש; ילדות נדחקות להתאמן בשעות הערב המאוחרות או שמקצים להן מגרש לא ראוי.

בביקורת עלה שלמרות מצבו של כדורגל הנשים בארץ משרד הספורט וההתאחדות לכדורגל לא פעלו כדי לאפשר הזדמנות נאותה לכדורגלניות בכל הגילים להתאמן ולשחק במגרשי הכדורגל באופן שוויוני ומכבד.



ההתאחדות לכדורגל מסרה בתשובתה שהיא אינה הבעלים של מגרשי הכדורגל אלא הרשויות המקומיות. היא הוסיפה שאין להתאחדות יכולת או כלי שיכול לאפשר לה לכפות על הרשויות המקומיות את אופן חלוקת שעות הפעילות במגרשים שבבעלותם, וכי רק הרשויות עצמן יכולות לעשות זאת; עוד הוסיפה, כי האחריות, הרגולציה ויכולת האכיפה נתונים בידי משרד הפנים ומשרד הספורט אשר הם שמחלקים את כספי התמיכה להקמת המתקנים.

בדצמבר 2021 התקבלה החלטת ממשלה בנושא קידום ספורט נשים¹⁰¹. בהחלטה נקבע כי תוקם ועדה שבין חבריה נציגים של ההתאחדות לכדורגל, משרד הספורט, מרכז השלטון המקומי ומשרד המשפטים. הועדה תגיש לשר התרבות והספורט המלצות בדבר המדיניות הרצויה לקידום ספורט הנשים בישראל, לרבות באמצעות חקיקה, מחקר והקצאת משאבים, ותציע דרכים חדשות לקידום נשים בספורט בישראל. הוטל על הוועדה גם לבחון באופן מעמיק את מצב ענף הכדורגל וענף כדורסל הנשים בישראל ("ענפי העל") - אשר "למרות תנאי הפתיחה הטובים, מאופיינים בשיעור השתתפות נמוך", למפות את הקשיים והחסמים המרכזיים העומדים בפני צמיחת ענפים אלו ולהמליץ על השינויים הנדרשים כדי להגדיל את שיעור השתתפות הנשים בהם. על הוועדה להגיש את המלצותיה לשר בתוך שנה מיום אישור החלטה, דהיינו עד דצמבר 2022.

מומלץ שמשרד הספורט וההתאחדות לכדורגל שבין מטרותיה נכלל פיתוח ענף הכדורגל בישראל - יפעלו כדי לקדם הזדמנות שווה לכדורגלניות ולאפשר להן להתאמן ולשחק כדורגל בשעות נוחות ובמגרשים ראויים, בדומה לתנאיהם של הכדורגלנים. מומלץ שהוועדה שהוקמה לקידום ספורט נשים תעסוק גם בהקצאה שוויונית של מגרשי כדורגל לנשים. על המשרד גם לפעול ליישום התחייבות הרשויות להעמיד את מגרשי הכדורגל שנבנו במימונו ונמצאים בתקופת ההתחייבות לרשות אגודות ספורט ומועדוני ספורט תוך ייצוג הולם והעדפה לספורט ילדות, נערות ונשים.

משרד הספורט מסר בתשובתו כי הוועדה הציבורית לקידום ספורט נשים סיימה את דיוניה אך טרם הגישה את הדוח הסופי שלה. במסגרת הדוח צפויות להיכלל התייחסות והמלצות גם לצורך להקצות את מתקני הספורט לשימוש לפי מגדר. המשרד הוסיף שהוא פועל למתן העדפה בתוכנית המתקנים ובמבחני התמיכה בכדי לעודד רשויות מקומיות להקצאה שוויונית של זמני השימוש במתקני הספורט לפעילות של ספורט נשים בכל ענפי הספורט. עוד מסר המשרד כי הנושא יהיה מרכיב חשוב בתכנון החדש של מערך הבקרה והאכיפה לגבי התחייבויות הרשויות.

101 החלטת ממשלה מספר 740 מיום 2 בדצמבר 2021 בנושא "הקמת ועדה ציבורית לקידום ספורט הנשים בישראל וביטול החלטות ממשלה".



מימון התחזוקה וההפעלה של מתקני ספורט שהוקמו בתמיכה משותפת של משרד הספורט ומפעל הפיס

השכרת מתקני הספורט לשימוש מסחרי יכולה לסייע לרשויות המקומיות לממן את עלות תחזוקתם והפעלתם. עם זאת, חשוב לאזן בין צורך זה לבין הצורך של הציבור בנגישות וזמינות למתקנים שנבנו לצורכי הקהילה.

בכל הנוגע לפעילות מסחרית של מתקני ספורט שנבנו בתמיכת כספי ציבור, קיים פער בין מגבלות ההשכרה החלות על מתקנים שהוקמו במימון המשרד לבין אלו שהוקמו במימון מפעל הפיס. כאמור, לפי כתב ההתחייבות מול משרד הספורט חייבות הרשויות להפעיל את המתקנים שלא על בסיס מסחרי. מתקנים שנועדו לספורט תחרותי עומדים לרשות אגודות ספורט ומועדוני ספורט במחירי עלות ההפעלה ומתקנים שנועדו לקהילה עומדים לשימוש הציבור ללא עלות.

לעומת זאת, בנוגע למתקנים שהוקמו במימון מפעל הפיס ניתנת יותר גמישות. הפעילות המסחרית אפשרית ומותנית באישור ממפעל הפיס שיינתן מראש ובכתב, בהתאם לכללים שקבע הדירקטוריון ובכפוף לחתימת הרשות המקומית על כתב התחייבות שיקבע מפעל הפיס. באוגוסט 2022, בעקבות החלטת דירקטוריון, הוציא מפעל הפיס הנחייה לרשויות המקומיות שמאפשרת שימוש עסקי במבני ציבור שהפיס שותף להקמתם, בין היתר גם במתקני ספורט¹⁰². לפי ההנחיה, החלק שיוקצה לפעילות העסקית לא יעלה על שליש מהכנסות הפרויקט או על שליש משעות הפעילות, וההקצאה לפעילות העסקית תיקבע בהתחשב באינטרס הציבורי ובאופי הפעילות של המקום¹⁰³.

השוני בין ההיתרים לפעילות מסחרית שמעניקים משרד הספורט ומפעל הפיס מעורר קושי כיוון שעל אותו מתקן מחילים שני גופים מממנים מגבלות שונות. לפי מפעל הפיס, בעשור האחרון נבנו כ-200 מתקני ספורט בתמיכה משותפת של המשרד או הטוטו ושל מפעל הפיס.

בביקורת עלה שלמרות הפער בין הכללים שקבע משרד הספורט, אשר מחייבים את הרשויות להפעיל את המתקנים שלא על בסיס מסחרי, לבין אלו שקבע מפעל הפיס, אשר מתיר להפעיל את המתקנים על בסיס מסחרי בתנאים מסוימים, הגופים לא בחנו את הצורך ליצור מסגרת משותפת ומתואמת של כללים להשכרת המתקנים למקסום השימוש בנכס.

102 **בהיכלי ספורט:** הסעדה - בית קפה (קבוע), ערבים פרטיים, הופעות סגורות, הופעות מטעם יום פרטי, פסטיבלי ילדים, אירועי ספורט פרטיים; **באצטדיונים ומגרשי אימונים:** הסעדה - בית קפה (קבוע), ערבים פרטיים, הופעות סגורות, הופעות מטעם יום פרטי, אירועי ספורט פרטיים (לדוגמה ליגה למקומות עבודה); **בבריכות שחייה:** הסעדה - בית קפה (קבוע), חדר כושר, ערבים פרטיים, אירועים קטנים, אירועי ספורט פרטיים.

103 עוד נקבע בהנחיה שרווחי הפעילות העסקית ישמשו או יחסכו לטובת המשך תפעול הפרויקט ותחזוקתו וכי תוקם קרן אחזקה. נקבע גם שהבחינה תהיה בהתאם לתוכנית עסקית שתגיש הרשות. במסגרת התוכנית העסקית ייבדק אם הרווח הגולמי המוערך של המיזם נמוך מ-30% לשנה. אחת לשנה תמציא הרשות למפעל הפיס דוחות רווח והפסד החתומים על ידי ר"ח חיצוני. כמו כן יהיה על הרשות להציג תוכנית עבודה למפעל הפיס ולהראות כיצד נשמר האינטרס הציבורי במקביל לשימוש העסקי.



מומלץ שמשרד הספורט ומפעל הפיס יגבשו מודל הפעלה משותף בנוגע לאפשרות השימוש המסחרי במתקני הספורט שהוקמו בתמיכתם המשותפת, בשים לב לשמירה על ייעודו של המתקן לצורכי הספורט התחרותי והקהילתי ובד בבד לצורך בהנגשתו לציבור הרחב.

מפעל הפיס מסר בתשובתו מדצמבר 2022 כי יפנה למשרד הספורט בנוגע לאפשרות השימוש העסקי במתקני ספורט שהוקמו בתמיכה משותפת. משרד הספורט מסר בתשובתו שיבחן את המלצת מבקר המדינה בכל הנוגע להיבטים של שיתופי פעולה עם מפעל הפיס, כגון: שימוש מסחרי במתקני ספורט, הקמת מבנים עם שטחים מסחריים וכד'.



סיכום

מחקרים מצביעים על קשר ישיר בין עיסוק בספורט לבין השפעות כלכליות, חברתיות (כגון צמצום פשיעה), דמוגרפיות, סביבתיות ובריאותיות. זמינות של מתקני ספורט ראויים לספורטאים ולכלל האוכלוסייה הכרחית לקידום הספורט ההישגי, התחרותי והקהילתי ולמיצוי היתרונות שהוא עשוי להצמיח והתרומה שהוא עשוי להניב. החל בינואר 2019 עברה האחריות לתוכנית המתקנים מהטוטו למשרד הספורט, ומאז הוא הגורם המתכלל המרכזי להקמת מתקני ספורט. בחודש אפריל 2022 אושרה תוכנית המתקנים הלאומית 2031 המיועדת לתקופה של כעשר שנים. תקציבה הוא 2.89 מיליארד ש"ח לכל התקופה למול פערים שמוערכים ב-14.9 מיליארד ש"ח.

יש לראות בחיוב את גיבוש תוכנית המתקנים 2031, במיוחד נוכח העובדה שגובשה בתקופתן של מספר מערכות בחירות ומגפת הקורונה. עם זאת, נכון למועד סיום הביקורת, בספטמבר 2022, משרד הספורט לא הכין תוכנית פיזית ארוכת טווח להקמת תשתיות הספורט ולא גיבש את תפיסתו בנוגע לתכנון והקצאה של השטחים העתידיים המיועדים למתקני הספורט. הצורך בתוכנית ארוכת טווח מתחדד נוכח החסמים המקשים על הקמת מתקני ספורט ובראשם מחסור בקרקע זמינה. המשרד גם לא הקים מערך לפיקוח ובקרה על השימוש של הרשויות במתקנים שמוקמים במסגרת תוכניות המתקנים.

בביקורת עלה פער משמעותי בנגישות מתקני הספורט לאוכלוסייה לרעת החברה הערבית, החברה החרדית ורשויות בדירוג כלכלי חברתי נמוך. עלה גם כי מתקני ספורט רבים מסוגים שונים אינם מנוצלים ביעילות לאורך השנה. למשל, מגרשי ספורט חיצוניים שאינם מקורים ולכן אינם מתאימים לכל מזג אוויר ובריכות שחייה רבות אינן מחוממות ולכן פועלות רק בחודשי הקיץ. עוד עלה שלפי קובץ המתקנים 20% מתוך 3,284 מתקני ספורט שיכולים לשמש את הקהילה ופרוסים ב-134 רשויות אינם זמינים לציבור ולשם השימוש בהם יש צורך בתיאום מול האחראי.

מומלץ שהגופים הנוגעים לנושא מתקני ספורט - משרד הספורט, משרד החינוך, משרד האוצר, משרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל והרשויות המקומיות - יפעלו לצמצום הפערים במתקני הספורט השונים ברשויות הנמצאות בדירוג כלכלי חברתי נמוך ובכלל זה ברשויות מקומיות ערביות וחרדיות.

מומלץ שמשרד הספורט יפעל יחד עם המועצה הלאומית לספורט לקידום תכנון ארוך טווח של מתקני הספורט והקצאת השטחים למתקני הספורט בהתחשב בצורכי הספורט, בגידול באוכלוסייה, בתשתיות התחבורה העתידיות ובבנייה של ערים ושכונות חדשות. מוצע גם שהמשרד יקדם יחד עם הרשויות תוכנית מקיפה לשרדוג ושיפוץ של מתקני הספורט כדי שינוצלו באופן יעיל יותר לאורך השנה ובאופן שיעמוד בתקני בטיחות וכן פתיחה של מגרשי הספורט החיצוניים לקהילה ככל שניתן כדי לנצלם באופן יעיל יותר לטובת הציבור. עוד מומלץ שמשרד הספורט יקים מערך פיקוח ובקרה לוודא את עמידת הרשויות בהתחייבויותיהן, ויוודא מול הרשויות שכל המידע על אודות זמינות מתקני הספורט שפתוחים לשימוש הקהילה יפורסם הן על גבי שילוט מתאים במתקני הספורט עצמם והן באתר האינטרנט שלהן.

