

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ג-2023



ביקורת חברתית

ספורט עממי
ברשויות המקומיות -
תכנון והשקעה



ספורט עממי ברשויות המקומיות - תכנון והשקעה

רקע

לפעילות גופנית תרומה משמעותית לבני האדם, שכן היא גורמת להרגשה טובה, תורמת למניעת השמנה ומחלות כרוניות שונות ומשפרת את מצבם הגופני והנפשי הן של אנשים בריאים והן של הסובלים מבעיות בריאותיות, בכל גיל. מלבד היתרונות הבריאותיים הברורים של העיסוק בספורט ושל הפעילות הגופנית, הם תורמים לתחושת הלכידות החברתית, משמשים כלי לקידום חינוכי ותרבותי, פועלים כמגשרים בין אוכלוסיות ובין עדות שונות ומצמצמים פערים חברתיים. ספורט עממי (המכונה גם ספורט קהילתי) מוגדר כהתעמלות של תושבים בשעות הפנאי שלהם שלא במסגרת מאורגנת כהגדרתה בחוק. הוא כולל פעילויות ספורטיביות עצמאיות, פעילות ספורט מודרכת בחוגים או בקבוצות ומגוון אירועים, כגון צעדות, מרוצים, משחים, תחרויות, פסטיבלים, ניווטים ומסעות אופניים. הספורט העממי הוא ענף הספורט הגדול ביותר בישראל ובעולם - הן מבחינת מספר הפעילים בו והן מבחינת מגוון ענפי הספורט הנכללים בו.

נתוני מפתח

<p>66%</p> <p>השיעור הממוצע של תושבי הרשויות המקומיות שנבדקו בביקורת אשר טענו כי הם עוסקים בפעילות ספורט לפחות פעם בשבוע</p>	<p>כ-50%</p> <p>מהישראלים הבוגרים עסקו בפעילות גופנית סדירה (לפחות פעמיים בשבוע בקביעות לאורך כל חודשי השנה ולא פחות מ-30 דקות ברציפות לכל פעם) בשנת 2021, לפי סקר של איגוד הספורט העממי בישראל</p>	<p>150 - 300 דקות</p> <p>משך הזמן השבועי המומלץ לביצוע פעילות אירובית בעצימות בינונית למבוגרים, על פי ארגון הבריאות העולמי</p>	<p>27 מיליארד דולר</p> <p>הערכת העלות הכלכלית השנתית העולמית של טיפול רפואי בבני אדם בשל היעדר פעילות גופנית מספקת, על פי ארגון הבריאות העולמי</p>
<p>0.07</p> <p>ממוצע אולמות הספורט ל-1,000 נפש ברשויות מקומיות לא-יהודיות (כפי שעלה משאלון הרשויות), לעומת 0.21 ברשויות מקומיות יהודיות</p>	<p>7% - 30% בלבד</p> <p>שיעור התמיכה של סל הבסיס והיוזמות במסגרת סל הספורט ברשויות שנבדקו, מתוך סך ההוצאות בתחומן בשנת 2021 על תחום הספורט העממי</p>	<p>1.2 - 9.7 ש"ח בלבד</p> <p>טווח הסכומים של התמיכה השנתית הממוצעת לתושב בפעילות ספורט עממי במסגרת סל הספורט בשנים 2018 - 2021 ברשויות שנבדקו</p>	<p>רק 22%</p> <p>השיעור של תושבי הרשויות שנבדקו שסברו שהרשות המקומית שבה הם מתגוררים מעודדת את התושבים לעסוק בפעילות גופנית במידה רבה</p>

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה ביקר בחודשים מאי עד נובמבר 2022 היבטים שונים בנוגע לפעולותיהן של הרשויות המקומיות לקידום הספורט העממי בתחומן בשנים 2018 - 2022. בין היתר נבדקו הגורמים המעורבים בקידום הספורט העממי בישראל; תכנון מתארי





ואסטרטגי לקידום הספורט העממי; השקעות הרשויות המקומיות בספורט העממי; שימוש בתשתיות הספורט ברשויות והתאמת תשתיות אלו לצורכי התושבים. הבדיקה נעשתה בשבע רשויות מקומיות: בעיריות **בית שמש, חדרה, טירת כרמל וקריית ים**; במועצות המקומיות **כפר קרע ופרדס חנה-כרכור** ובמועצה האזורית **גליל תחתון** (הרשויות שנבדקו). הואיל ופעילויות רבות של הספורט העממי ברשויות שנבדקו מתבצעות באמצעות מתנ"סים או באמצעות עמותות עירוניות, הוחלה עליהם ביקורת לצורכי דוח זה.

במסגרת הביקורת שלח משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת שאלון ל-50 רשויות מקומיות נוספות (שאלון הרשויות) לצורך ניתוח המבנה הארגוני של אגפי הספורט בהן, דפוסי הפעילות בנוגע לקיום פעילויות ספורט עממי, והאופן שבו מקיימת הרשות המקומית קשר עם הציבור בנושא. בדיקות השלמה נעשו במשרד התרבות והספורט, במשרד הבריאות, במשרד החינוך, במינהל התכנון של משרד הפנים ובמרכז השלטון המקומי. כמו כן בוצע תהליך של שיתוף ציבור בקרב מדגם מתושבי הרשויות שנבדקו, במטרה למפות את עמדותיהם ואת מידת שביעות רצונם בכל הקשור לספורט העממי ברשויות (סקר עמדות התושבים).

תמונת המצב העולה מן הביקורת



קידום הספורט העממי על ידי מינהל הספורט במשרד התרבות והספורט - בתוכנית האסטרטגית לספורט שהכין מינהל הספורט באפריל 2021 לא נקבע גורם אחראי לפיתוח ולקידום הספורט העממי בישראל. נמצא כי בתוכנית האסטרטגית לספורט שהכין מינהל הספורט באפריל 2021 התחום היחיד (מבין ארבעה) שבו יש נגיעה ישירה לספורט העממי הוא תחום המתקנים, הכולל יעד של מענה מותאם מבחינת מתקנים גם לספורט העממי לכלל האוכלוסיות וכן מדד הצלחה של מידת הפיזור של המתקנים בארץ. מלבד זה לא נמצאו בתוכנית האסטרטגית תוכניות פעולה, יעדים ומדדי הצלחה לקידום הספורט העממי.



שיעור סל הספורט מסך התמיכות של מינהל הספורט - נמצא כי תקציב התמיכות הכולל שהעביר מינהל הספורט בשנים 2019 - 2021 גדל בשיעור של כ-29% (מכ-389.5 מיליון ש"ח לכ-504 מיליון ש"ח), ואילו תקציב סל הספורט לרשויות המקומיות, שהוא עיקר התמיכה התקציבית של מינהל הספורט בפעילויות הספורט העממי ברשויות המקומיות, גדל באותן שנים בשיעור של כ-9.5% בלבד (מכ-52.8 מיליון ש"ח לכ-57.8 מיליון ש"ח). עוד נמצא כי חלקו של סל הספורט מתוך סך התמיכות של מינהל הספורט פחת מ-13.6% בשנת 2019 ל-11.5% בשנת 2021.



תוכנית "אפשרי בריא" - במסגרת התוכנית הלאומית לקידום אורח חיים פעיל ובריא שאישרה הממשלה בנובמבר 2011 (בשמה הממותג "אפשריבריא"), פרסם משרד הבריאות קול קורא לרשויות המקומיות להצטרפות לתוכנית ולקבלת תמיכה לצורך ביצוע תוכניות ופעילויות לקידום הבריאות במסגרת התוכנית. עלה כי מקרב הרשויות שנבדקו עיריות **חדרה וקריית ים**, המועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** והמועצה האזורית



גליל תחתון אינן חברות בתוכנית. עוד נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הצטרפו לתוכנית כ-70% מהרשויות המקומיות.

רשת "ערים בריאות" במרכז השלטון המקומי - עלה כי 47% מהרשויות המקומיות שהשיבו על שאלון הרשויות (23 מתוך 49) אינן חברות ברשת "ערים בריאות", וכי 23% מהן (11 רשויות), אינן מכירות את פעילותה של הרשת. מתוך הרשויות שנבדקו עיריית **חדרה**, ו**קריית ים**, המועצות המקומיות **כפר קרע** ו**פרדס חנה-כרכור** והמועצה האזורית **גליל תחתון** אינן חברות ברשת "ערים בריאות".

תדירות העיסוק בפעילות ספורטיבית ברשויות שנבדקו - מניתוח סקר עמדות התושבים עלה כי 66% מכלל המשיבים ברשויות שנבדקו העידו על עצמם שהם מבצעים פעילות ספורטיבית בתדירות של פעם בשבוע לפחות ופעילות הספורט הנפוצה הייתה הליכה; 21% השיבו שהם מבצעים פעילות ספורטיבית בתדירות נמוכה יותר; ו-12% השיבו שאינם עוסקים בפעילות ספורטיבית בכלל. נמצאו פערים בתדירות העיסוק בפעילות ספורטיבית בין הרשויות: בעוד שב**פרדס חנה-כרכור** ציינו 76% מהמשיבים כי הם מבצעים פעילות ספורטיבית פעם בשבוע לפחות ו-7% בלבד השיבו כי אינם עוסקים בפעילות ספורטיבית בכלל, הרי שב**כפר קרע** העידו על עצמם רק 45% מהמשיבים שהם עוסקים בפעילות ספורטיבית לפחות פעם בשבוע; ו-30% מהם - שאינם עוסקים בפעילות ספורטיבית בכלל.

הרשויות המקומיות כגורם מעודד לעיסוק בספורט עממי - נמצא פער ניכר בין נקודת המבט של הרשויות המקומיות הרואות עצמן כמקדמות את העיסוק בספורט עממי (הרשויות דירגו עצמן בשאלון הרשויות בציון של 4 ומעלה מתוך 5 בתשובה לשאלה על תפיסתן בסוגיות אלה), לבין נקודת המבט של התושבים ברשויות שנבדקו שסברו כי הרשויות אינן משמשות גורם המעודד ומארגן פעילויות ספורטיביות בתחום הספורט העממי: 78% מהמשיבים העריכו שהרשות המקומית מעודדת את התושבים לעסוק בפעילות גופנית במידה בינונית (39%) ומועטה (39%), ו-22% מהמשיבים העריכו שהרשות המקומית מעודדת את התושבים לעסוק בפעילות גופנית במידה רבה. נמצא כי 41% היו מרוצים במידה מועטה מהיצע פעילויות הספורט שמארגנת הרשות, 27% במידה בינונית ו-12% בלבד היו מרוצים במידה רבה מהיצע פעילויות הספורט שהיא מארגנת. שביעות הרצון של התושבים מהיצע הפעילויות המאורגנות הייתה נמוכה מאוד ביחוד בעיריית **בית שמש** ו**טירת כרמל** וכך במועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור**.

תוכניות אב לספורט ברשויות שנבדקו - עלה כי עיריית **קריית ים** הכינה טיוטה של תוכנית אב לספורט אולם לא סיימה אותה, וכי למועצה המקומית **כפר קרע** לא הייתה תוכנית אב לספורט. בתוכניות האב לספורט של הרשויות שנבדקו - **בית שמש**, **גליל תחתון**, **חדרה**, **טירת כרמל**, **פרדס חנה-כרכור** ו**קריית ים** - הוגדרו מטרות לקידום הספורט העממי ולפיתוח מתקני ספורט. עם זאת, יעדים הנגזרים ממטרות לקידום ספורט עממי הוגדרו באופן חלקי בתוכניות האב לספורט של עיריית **חדרה**, של המועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** ושל המועצה האזורית **גליל תחתון**. נוסף על כך, עיריית **טירת כרמל** ו**קריית ים** לא הגדירו בתוכניות האב שלהן יעדים לפיתוח מתקני ספורט הנגזרים ממטרות לפיתוח מתקני ספורט.



תוכניות המתאר של הרשויות שנבדקו - עלה כי הנחיות מינהל התכנון לעיצוב המרחב הציבורי אינן כוללות הוראות ברורות בנושא ספורט עממי והשמירה על אורח חיים בריא. עוד עלה כי למועצות המקומיות **כפר קרע** ו**פרדס חנה-כרכור** וכן למועצה האזורית **גליל תחתון** אין הנחיות לתכנון מפורט הנוגעות ליצירת מרחב לעיסוק בספורט עממי ולשמירה על אורח חיים בריא.

תמיכת סל הספורט ברשויות שנבדקו - עלה כי התמיכה השנתית הממוצעת לתושב של מינהל הספורט באמצעות רכיבי סל הספורט הקשורים לספורט עממי בשנים 2018 - 2021 ברשויות שנבדקו נעה בין 1.2 ש"ח ל-9.7 ש"ח לתושב. התמיכה לתושב בעיריית **בית שמש** (שדירוגה החברתי-כלכלי הוא 2) הייתה בסך 1.2 ש"ח; במועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** (שדירוגה החברתי-כלכלי הוא 7) - 1.7 ש"ח; ובמועצה האזורית **גליל תחתון** (שדירוגה החברתי-כלכלי הוא 7) התמיכה לתושב הייתה בסך 9.7 ש"ח. יוצא אפוא כי לא קיים מתאם בין התקציב לתושב ברשות מקומית לבין המדד החברתי-כלכלי של הרשות, וכי המבחנים לחלוקת כספי תמיכות במסגרת סל הספורט אינם מסייעים בצמצום הפערים בין הרשויות המקומיות. עוד עלה כי שיעור התמיכה של סל הבסיס והיוזמות במסגרת סל הספורט הוא נמוך ונע בין 7% ברשויות המקומיות **חדרה**, **גליל תחתון** ו**פרדס חנה-כרכור** ל-30% **בבית שמש**. הלכה למעשה, המקור התקציבי העיקרי למימון פעילויות ויוזמות בתחום הספורט העממי הוא הרשות המקומית והגופים הנוספים הפועלים בתחומה. לנוכח האמור, עולה חשש שרשות מקומית שתקציבה אינו מאפשר תקצוב לתחומים שהיא אינה מחויבת להם על פי חוק, לא תוכל לספק לתושביה פעילויות ואירועים בתחום הספורט העממי.

פריסת תשתית לספורט העממי ברשויות המקומיות - המיפוי שנערך ברשויות המקומיות **בית שמש**, **חדרה**, **כפר קרע** ו**קריית ים** במסגרת הביקורת מצביע על השונות במספר, במגוון ובאופן הפריסה של מתקני הספורט ברשויות ועל חוסר במתקנים בכמה מהן. **בבית שמש** אותרו פערים ניכרים בין השכונות הוותיקות בצפון העיר ובין השכונות החדשות בדרום העיר, שם אותרו שלושה מגרשי כדורסל עבור כ-67,000 נפש. כמו כן העלתה הבדיקה כי מספר אולמות הספורט בעיר הוא שליש מהמומלץ במדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור (0.06 אולמות בממוצע ל-1,000 נפש לעומת 0.18), וכי מספר מגרשי הספורט הוא כמחצית מהמומלץ (0.16 מגרשי ספורט בממוצע ל-1,000 נפש לעומת 0.32). מספר בריכות השחייה בעיר הוא רבע מהמומלץ (0.01 בריכות בממוצע ל-1,000 נפש לעומת 0.04); **בחדרה** אותר מחסור באולמות ספורט, וכיום מספרם הממוצע בעיר הוא כמחצית מהמומלץ במדריך (0.13 אולמות בממוצע ל-1,000 נפש לעומת 0.22). כמו כן קיים בעיר מחסור בבריכות שחייה; **בכפר קרע** אותר מחסור כללי באולמות ספורט ובמגרשי ספורט. מספר מגרשי הספורט **בכפר קרע** הוא 0.30 מגרשים לכל 1,000 נפש - כ-55% ממספרם המומלץ (0.55 מגרשים לכל 1,000 נפש).


הקמת מתקני ספורט ושימוש בהם - עלה כי יש חסמים במימוש תמיכות שקיבלו רשויות מקומיות להקמת מתקני ספורט. כך למשל בקולות קוראים להקמת מתקני ספורט, התמיכה אינה כוללת פיתוח, תכנון ופיקוח וכן אינה כוללת עלות תחזוקה שנתית לאחר הקמתו. עוד עלה כי עיריות **בית שמש**, **טירת כרמל** ו**קריית ים**, המועצה המקומית **כפר קרע** והמועצה האזורית **גליל תחתון** לא קבעו נוהל למתן אפשרות שימוש באולמות הספורט ובמתקני הספורט שלהן לתושביהן.





קיומם של מסמכי מדיניות ותכנון - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את קיומם של מסמכי מדיניות ותכנון, דוגמת המסמכים שהוכנו בעיריות **טירת כרמל וקריית ים**, המספקים לרשויות אלו כלי מדיניות וביצוע ומאפשרים את פיתוח המרחב באופן המסייע בקידום השמירה על אורח חיים בריא.


פיתוח תשתיות ספורט בקריית ים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריית **קריית ים** על מאמציה לפתח את תשתיות הספורט בתחומה, שכן בכך היא מעודדת את תושביה לעסוק בפעילות גופנית ולשמור על אורח חיים בריא.


עיקרי המלצות הביקורת


מומלץ כי משרד התרבות והספורט ישלב בתוכנית האסטרטגית לספורט תוכניות פעולה, יעדים ומדדי הצלחה שיחתרו להשגת המטרה הלאומית של קידום תרבות הספורט העממי והפעילות הגופנית בקרב כל תושבי המדינה, בד בבד עם קידום הספורט התחרותי וההישגי. 


מומלץ כי משרד התרבות והספורט יבחן את התקצוב של סוגי הספורט השונים באופן שיעודד את קידום המטרות הלאומיות שקבע לעצמו, ובהן הגדלת מספר העוסקים בספורט עממי. עוד מומלץ כי משרד התרבות והספורט, שאחת ממטרותיו הלאומיות היא קידום תרבות הפעילות הגופנית כרכיב חיוני לאורח חיים בריא בקרב תושבי ישראל, יבחן את אופן התקצוב של סל הספורט לרשויות המקומיות כדי שהסל יסייע במידה ניכרת יותר לרשויות הזקוקות לכך. 

מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות שאינן משתתפות בתוכנית "אפשרי בריא" - ובהן **גליל תחתון, חדרה, פרדס חנה-כרכור וקריית ים** - יפעלו לקיים את התנאים להשתתפותן כדי שיוכלו להצטרף אליה. כן מומלץ כי הרשויות האמורות והמועצה המקומית **כפר קרע** יפעלו לצירופן לרשת "ערים בריאות" במטרה לקדם אורח חיים בריא ולעודד ביצוע פעילות גופנית בקרב תושביהן. 

מומלץ כי עיריית **קריית ים** תשלם את טיטות תוכנית האב לספורט ותפרסמה, וכי המועצה המקומית **כפר קרע** תכין ותפרסם תוכנית אב לספורט. 

מומלץ כי המועצה המקומית **כפר קרע** והמועצה האזורית **גליל תחתון** יכללו בתוכניות המתאר העתידיות שלהן הוראות שיסייעו בהבטחת צורכי הציבור בתחום ליצירת מרחב המקדם עיסוק בספורט עממי ושמירה על אורח חיים בריא בהתאם להנחיות חוק התכנון והבנייה. 

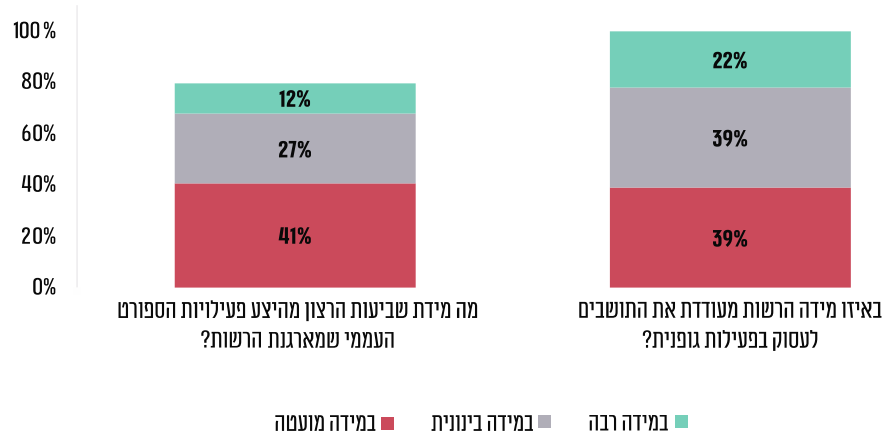
מומלץ כי עיריות **בית שמש וחדרה** והמועצה המקומית **כפר קרע** יערכו סקירה מקיפה של מתקני הספורט המצויים בתחומן ויפעלו למילוי צורכי האוכלוסייה הקיימת והעתידית ברשות על ידי הכללת מתקני ספורט ותשתיות מתאימות בתוכניות מתאר חדשות ובתוכניות להתחדשות עירונית, וזאת בהתאם להמלצות המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור. 

מומלץ כי עיריות **בית שמש, טירת כרמל וקריית ים**, המועצה המקומית **כפר קרע** והמועצה האזורית **גליל תחתון** יקבעו נוהל לשימוש באולמות או בכל מתקן ספורט אחר 



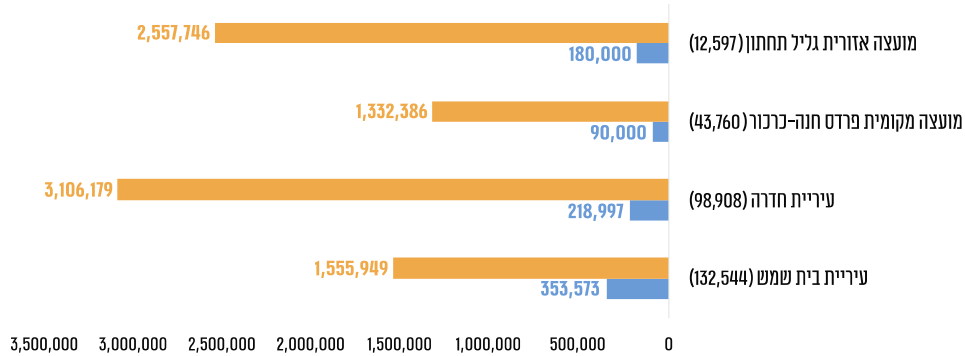
שהן משכירות או מאפשרות שימוש בהם ללא תשלום. מומלץ כי נוהל זה יכלול קריטריונים שוויוניים שיגדירו את התהליך ואת אופן השימוש וההשכרה של מתקני הספורט, וכי הרשויות יפרסמו את הנוהל לתושביהן.

תפיסת הרשות המקומית כגורם מעודד ומארגן פעילות ספורטיבית בעיני התושבים



המקור: סקר עמדות התושבים, 2022.

תמיכות סל הבסיס ויחמות במסגרת סל הספורט והוצאות על תחום הספורט העממי, 2021 (בש"ח)



■ תמיכת סל הספורט ללא מרכיב מרכזי מצוינות ■ הוצאות הרשות והגופים הנוספים על פעילויות ספורט עממי

על פי מידע מהרשויות המקומיות בית שמש, גליל תחתון, חדרה ופרדס חנה-כרכור, מהגופים הנוספים שנבדקו ברשויות האמורות ומנתוני משרד התרבות והספורט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

לרשויות המקומיות יכולת השפעה רבה על בריאות תושביהן בהיבטים של פעילות גופנית ושמירה על אורח חיים בריא, הן באמצעות תכנון המרחב הציבורי שבתחומן והן בהשקעה ובארגון של פעילויות ספורט עממי. ממצאי הביקורת מלמדים כי אף שמשרדי ממשלה וגופים אחרים יזמו תוכניות ונתנו תמיכות לקידום הספורט העממי ברשויות המקומיות, אין גורם מתכלל האחראי להסדרת התחום ברמה הלאומית, שבסמכותו להנחות את הרשויות המקומיות כיצד עליהן לפעול, בהתאמה לתוכנית אסטרטגית ארוכת טווח, בעלת אמות מידה ברורות ויעדים מדידים. יוצא אפוא כי הרשויות המקומיות פועלות לקידום הספורט העממי בהתאם ליכולתן הכלכלית ולפי סדרי העדיפויות שהן קובעות לעצמן, אף שהן רואות בכך נושא בעל חשיבות רבה לטובת התושבים.

מומלץ כי הגורמים הרלוונטיים - ובהם משרד התרבות והספורט, משרד הבריאות, משרד החינוך ונציגי הרשויות המקומיות - ישקלו הקמת גוף מתאם או מרכז שיגבש מדיניות לאומית כוללת וארוכת טווח לקידום הספורט העממי בקרב תושבי ישראל, לשם הגדלת מספר התושבים הפעילים בספורט ולמען בריאותם ורווחתם. עוד מומלץ כי בהיעדר מדיניות ואסטרטגיה לאומית לקידום הספורט העממי, הרשויות המקומיות ינצלו את כלי התכנון העומדים לרשותן לקידום אורח חיים פעיל ובריא בקרב תושביהן, יבדקו את הצרכים ואת הרצונות של התושבים לשם קבלת החלטות מיטביות בארגון הפעילויות של הספורט העממי ובהשקעה במתקני ספורט ויפעלו על פי תוכניות סדורות שיאמצו. כמו כן מומלץ כי הרשויות המקומיות יפרסמו לתושביהן את המידע על מתקני הספורט שבתחומן ויאפשרו להם להשתמש במתקנים אלו באופן שוויוני ועל פי קריטריונים ברורים.

