

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><b>66%</b></p> <p>השיעור הממוצע של תושבי הרשויות המקומיות שנבדקו בביקורת אשר טענו כי הם עוסקים בפעילות ספורט לפחות פעם בשבוע</p>	<p><b>כ-50%</b></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><b>150 - 300 דקות</b></p> <p>משך הזמן השבועי המומלץ לביצוע פעילות אירובית בעצימות בינונית למבוגרים, על פי ארגון הבריאות העולמי</p>	<p><b>27 מיליארד דולר</b></p> <p>הערכת העלות הכלכלית השנתית העולמית של טיפול רפואי בבני אדם בשל היעדר פעילות גופנית מספקת, על פי ארגון הבריאות העולמי</p>
<p><b>0.07</b></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><b>7% - 30% בלבד</b></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><b>1.2 - 9.7 ש"ח בלבד</b></p> <p>טווח הסכומים של התמיכה השנתית הממוצעת לתושב בפעילות ספורט עממי במסגרת סל הספורט בשנים 2018 - 2021 ברשויות שנבדקו</p>	<p><b>רק 22%</b></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 בדיק 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, וקריית ים, המועצות המקומיות כפר קרע ופרדס 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 שבפרדס חנה-כרכור ציינו 76% מהמשיבים כי הם מבצעים פעילות ספורטיבית פעם בשבוע לפחות ו-7% בלבד השיבו כי אינם עוסקים בפעילות ספורטיבית בכלל, הרי שבכפר 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 וטירת 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 וקריית 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 וקריית 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 טיוטת 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. 

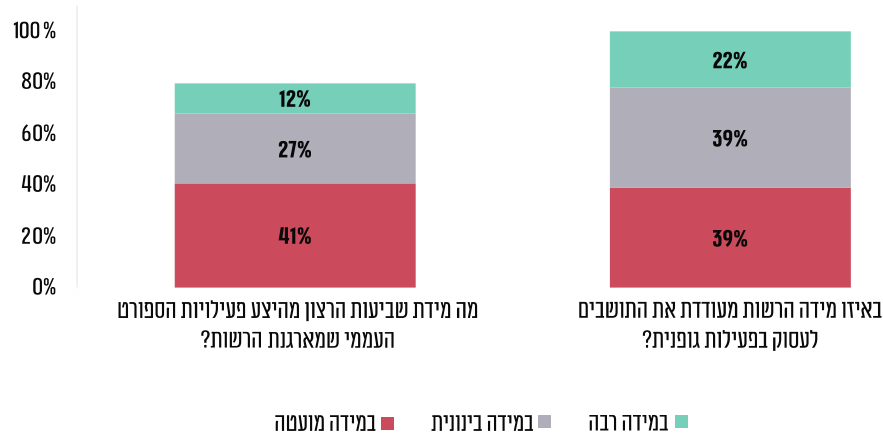
מומלץ כי עיריות **בית שמש, טירת כרמל וקריית ים**, המועצה המקומית **כפר קרע** והמועצה האזורית **גליל תחתון** יקבעו נוהל לשימוש באולמות או בכל מתקן ספורט אחר 





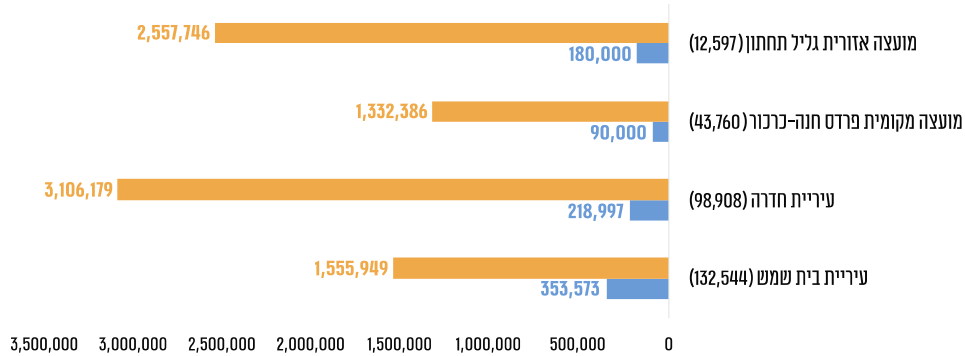
שהן משכירות או מאפשרות שימוש בהם ללא תשלום. מומלץ כי נוהל זה יכלול קריטריונים שוויוניים שיגדירו את התהליך ואת אופן השימוש וההשכרה של מתקני הספורט, וכי הרשויות יפרסמו את הנוהל לתושביהן.

### 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 ששרדי 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.



## ספורט עממי ברשויות המקומיות - תכנון והשקעה

### מבוא

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, כמפורט בתרשים שלהלן:

תרשים 1: היתרונות הבריאותיים בפעילות גופנית למבוגרים



על פי המרכז האמריקאי למניעת מחלות מאוגוסט 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מאמרים מעלים כי 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; מצמצמים פערים חברתיים<sup>1</sup>. "לספורט יש את הכוח לשנות את העולם, יש לו את הכוח לתת השראה ואת הכוח לחבר בין אנשים בדרך ששום דבר אחר אינו יכול. הספורט מדבר לצעירים בשפה שהם מבינים ויכול ליצור תקווה, במקום שבו פעם היה רק ייאוש"<sup>2</sup>.

במחקר שנעשה באוניברסיטת הרווארד בשנת 2015 נמצא כי מבוגרים העוסקים בספורט בקביעות הם בעלי סיכוי גבוה יותר להכנסה גבוהה ולחינוך אקדמי רחב יותר<sup>3</sup>. במסמך מדיניות שפרסם ארגון הבריאות העולמי<sup>4</sup> ב-2018, צוין שחברות (societies) שתושביהן מקיימים פעילות גופנית רבה יותר יכולות לייצר "רווח" נוסף של איכות אוויר טובה יותר (בזכות הפחתת השימוש בתחבורה ממונעת הגורמת להפחתת הפליטות מרכבים ממונעים) ושל דרכים צפופות פחות ובטוחות יותר<sup>5</sup>. העיסוק בספורט מסייע בעקיפין גם להשגת יעדי האו"ם הקשורים לפיתוח בתחומי החינוך, התזונה, השוויון בין המינים, הכלכלה, התשתיות, הפחתת אי-שוויון וקידומן של חברות ושל ערים בנות קיימה.

ארגון הבריאות העולמי הגדיר את מידת הפעילות הגופנית המומלצת לאדם לפי גילו ומצבו הבריאותי<sup>6</sup> כמפורט בתרשים שלהלן:

- 1 ד"ר בן מלך, איציק, **חשיבות הספורט והשפעתו על החברה**, אתר מכללת לוינסקי-וינגייט (אוחזר ב-23.10.22).
- 2 נלסון מנדלה בנאום ממאי 2000, במסגרת הטקס הראשון להענקת פרסי ספורט עולמי במונקו.
- 3 Harvard T.H Chan School of Public Health, Sports and Health in America, pp.3, 2015.
- 4 ארגון הבריאות העולמי (World Health Organization) נוסד ב-1948 כסוכנות של האו"ם לקידום הבריאות ולהבטחת תנאי מחייה בריאים ברחבי העולם דרך יצירת קשרים בין אומות, ארגונים ואנשים.
- 5 World Health Organization, More Active People for a Healthier World, pp.6, 2018.
- 6 Who guidelines on physical activity and sedentary behavior, 2020. במדריך יש גם המלצות לפעילות גופנית לאוכלוסיות מיוחדות, כגון אנשים עם מוגבלות ונשים בהיריון.



### תרשים 2: ארגון הבריאות העולמי - הפעילות הגופנית המומלצת לפי גיל

ילדים | בני 5-17



מבוגרים | בני 18-64





על פי מדריך שפרסם ארגון הבריאות העולמי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי נתוני הארגון שפורסמו בדוח בנושא סטטוס הפעילות הגופנית הגלובלית לשנת 2022, אף על פי שפעילות גופנית קבועה מקדמת את הבריאות הפיזית והנפשית בכל גיל, 81% מהילדים ו-27.5% מהמבוגרים אינם עומדים בהמלצותיו לעיסוק בפעילות גופנית. הדבר משפיע לא רק על תוחלת החיים של האנשים בעולם, אלא גם על שירותי הבריאות ועל החברה בכללותה.<sup>7</sup> עוד נאמר בדוח האמור כי העול הכלכלי העולמי של פעילות גופנית שאין די בה למניעת מחלות הוא משמעותי ומוערך בכ-27 מיליארד דולר מדי שנה עד לשנת 2030, בהנחה שלא יחול שינוי בהיקף הפעילות הגופנית הנוכחית בעולם.

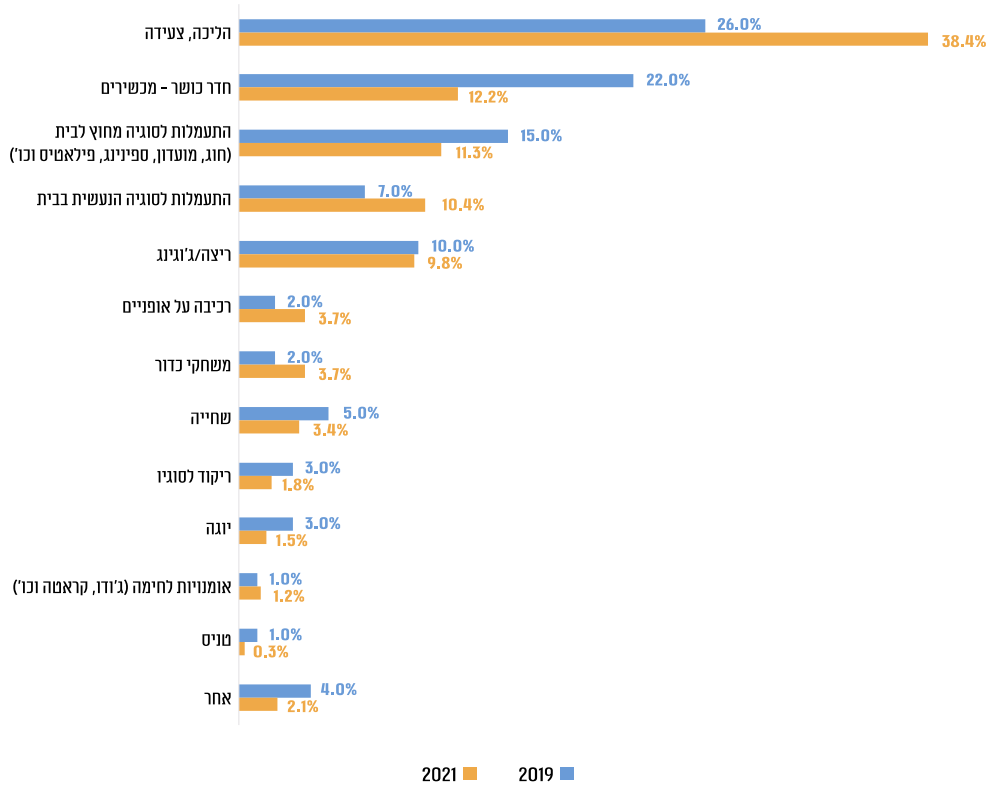
בסקר מיולי 2021 של איגוד הספורט העממי בישראל<sup>8</sup> (להלן - סקר האיגוד), העוסק בפעילות גופנית בחברה הישראלית, נמצא כי כמחצית מהציבור בישראל עסק בפעילות גופנית סדירה שהוגדרה בסקר כפעילות גופנית הנעשית לפחות פעמיים בשבוע בקביעות לאורך כל חודשי השנה ולא פחות מ-30 דקות ברציפות לכל פעם. על פי סקר האיגוד, ענפי הספורט העממי שהיו נפוצים בישראל בשנים 2019 ו-2021 בקרב העוסקים בפעילות גופנית סדירה הם הליכה, אימוני מכשירים בחדר כושר והשתתפות בחוגי התעמלות מחוץ לבית, כגון ספינינג או פילאטיס, כמפורט בתרשים שלהלן:

7 Global status report on physical activity 2022, **World Health Organization.**

8 איגוד הספורט העממי בישראל הוא עמותה המייצגת את ענייני הספורט העממי בישראל ועוסקת בהסברה ובפרסום לעידוד העיסוק בפעילות גופנית סדירה וההשתתפות באירועי ספורט עממי (מתוך אתר המרשתת של איגוד הספורט העממי). סקר האיגוד נערך בקרב 505 גברים ונשים, יהודים, דוברי עברית בני 18 ומעלה במדגם ארצי ומייצג של אוכלוסייה זו.



### תרשים 3: ענפים נפוצים של פעילות גופנית בקרב העוסקים בפעילות גופנית סדירה, 2019 ו-2021



המקור: איגוד הספורט העממי בישראל, 2021.

מהסקר עלה כי הפעילות הנפוצה ביותר היא הליכה, וכי בשנת 2021 הייתה עלייה חדה בשיעור העוסקים בה בהשוואה לשנת 2019. בד בבד, בשנים 2019 - 2021 ניתן לראות ירידה בפעילות בחדר כושר, כנראה בשל מגפת הקורונה. ביתר הפעילויות נשמרת יציבות בין השנים הללו.

עוד עלה מסקר האיגוד כי כ-65% מהעוסקים בפעילות גופנית עשו זאת באופן בלתי מאורגן, כלומר בעצמם או עם שותפים. לעומת זאת, אחוז אחד מהנשאלים השיבו כי הם משתתפים בקבוצות בפעילות שמארגנת הרשות המקומית שבה הם מתגוררים, ושלושה אחוזים מהם השיבו שהם משתתפים קבועים בפעילות שמארגן המתנ"ס ברשות המקומית שבה הם מתגוררים.

משרד התרבות והספורט (להלן - משרד הספורט) הגדיר **ספורט עממי** (המכונה לעיתים גם **ספורט קהילתי**) תחת שם כולל להתעמלות ספורטיבית של תושבים בשעות הפנאי שלהם. זהו ענף הספורט הגדול ביותר בארץ ובעולם, הן בנוגע למספר הפעילים בו והן בנוגע למגוון ענפי הספורט שהוא כולל. הספורט העממי כולל פעילויות ספורטיביות עצמאיות שאינן במסגרת



המאורגנת על ידי אגודות ספורט או התאחדות או איגוד<sup>9</sup>; פעילות ספורט מודרכת בחוגים או בקבוצות (בתשלום מלא או מסובסד); ומגוון אירועים, כגון צעדות, מרוצים, משחים, תחרויות, פסטיבלים, ניווטים ומסעות אופניים<sup>10</sup>.

## פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי עד נובמבר 2022 (להלן - תקופת הביקורת) היבטים שונים בנוגע לפעולותיהן של הרשויות המקומיות לקידום הספורט העממי בתחומן בשנים 2018 - 2022<sup>11</sup>. 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: ארבע עיריות - **בית שמש, חדרה, טירת כרמל וקריית ים**; בשתי מועצות מקומיות - **כפר קרע ופרדס חנה-כרכור**; ובמועצה האזורית **גליל תחתון** (להלן - הרשויות שנבדקו). הואיל ופעילויות רבות של הספורט העממי ברשויות שנבדקו מתבצעות באמצעות מתנ"סים<sup>12</sup> או באמצעות עמותות עירוניות<sup>13</sup>, הוחלה על המתנ"סים והעמותות ביקורת לצורכי דוח זה<sup>14</sup>. בדיקות השלמה נעשו במשרד התרבות והספורט, במשרד הבריאות, במשרד החינוך, במינהל התכנון של משרד הפנים ובמרכז השלטון המקומי.

ביולי 2022 שלח משרד מבקר המדינה שאלון ל-50 רשויות מקומיות בישראל שנדגמו (להלן - שאלון הרשויות) לצורך ניתוח המבנה הארגוני של אגפי הספורט בהן, דפוסי הפעילות בכל הנוגע לספורט העממי, האופן שבו מקיימת הרשות המקומית קשר עם הציבור בנושא זה. עד נובמבר 2022 (להלן - מועד סיום הביקורת) השיבו כל הרשויות האמורות על השאלון, כולו או חלקו.

במהלך הביקורת בוצע ניתוח מרחבי של מגוון מתקני הספורט ומיקומם בארבע מהרשויות שנבדקו: בעיריות **בית שמש, חדרה וקריית ים** ובמועצה המקומית **כפר קרע** (להלן - הרשויות שמופו). הניתוח התבסס על נתוני מתקני הספורט שסיפקו הרשויות שמופו. נתוני הרשויות שמופו תוקפו אל מול מידע חזותי מאתר המפות הממשלתי וממערכת המידע הגיאוגרפי (GIS) ברשויות

9 כהגדרתם בחוק הספורט, התשמ"ח-1988.

10 ההגדרה מאתר המרשתת של משרד התרבות והספורט.

11 עד לסוף יוני 2022.

12 **מתנ"סים** הם מרכזי תרבות, נוער וספורט הפועלים כעמותה או כחברה לתועלת הציבור על בסיס שותפות עם הרשויות המקומיות שבתחומן הם נמצאים. הלכה למעשה המתנ"סים משמשים מעין זרוע ארוכה של הרשות המקומית למימוש אחריותה, ובהם מרוכזות לרוב פעילות התרבות, הנוער והספורט בתחומה של הרשות המקומית.

13 **עמותה עירונית** היא תאגיד שהקימה הרשות המקומית. מטרת התאגיד הן בגדר סמכויות הרשות המקומית ותפקידיה, ויש בידי העירייה לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בעניינן.

14 בהתאם לסמכותו של מבקר המדינה בסעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, [נוסח משולב]. המתנ"סים והעמותות שעליהם הוחלה הביקורת: מרכז קהילתי בטירת כרמל ע"ש פרסט בע"מ; מרכז קהילתי בקרית ים ע"ש מנדל בע"מ; רשת מרכזים קהילתיים בית שמש בע"מ; המרכז הקהילתי הגליל התחתון; עמותת פנאי העיר חדרה; חברת מוסדות חינוך תרבות בחדרה של הסוכנות היהודית בע"מ; מרכז כנה מאיר לתרבות נוער וספורט פרדס חנה-כרכור.





אלו. עבודת המיפוי נערכה ידנית תוך שימוש בתוכנות לעיבוד תמונות ולעריכת מידע חזותי (Adobe Photoshop, Illustrator).

בשל חשיבות הספורט העממי לאורח החיים של התושבים מצא משרד מבקר המדינה לנכון להוסיף על כלי הביקורת הרגילים גם תהליך של שיתוף הציבור. במסגרת זו התבצע סקר במרשתת ובטלפון בקרב 502 נשאלים מקרב תושבי הרשויות שנבדקו, במטרה למפות את עמדותיהם ואת מידת שביעות רצונם בכל הקשור לספורט העממי ברשויות (להלן - סקר עמדות התושבים). הסקר כלל תושבים בני 18 ומעלה במדגם מייצג של שבע הרשויות המקומיות שנבדקו, על פי היחס בין גודל אוכלוסייתן לגודל אוכלוסיית כלל הרשויות שנבדקו.

הממצאים שעלו בדוח זה מתבססים על הביקורת ברשויות שנבדקו, על המידע שנאסף מתשובות הרשויות המקומיות שהשיבו על שאלון הרשויות ועל מסקנות שעלו מסקר עמדות התושבים.

## הרשויות שנבדקו - סקירה כללית

שבע הרשויות המקומיות שנבדקו נבדלות בין השאר בגודלן, במרקם הפיזי, במתאר התכנוני, בדירוג הניהול הפיננסי ובמבנה הארגוני של שירותי הספורט בהן. בלוח שלהלן מפורטים נתונים כלליים עליהן:

לוח 1: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים לשנת 2020\*

אוכלוסייה <sup>15</sup>	בית שמש	חדרה	טירת כרמל	קריית ים	כפר קרע	פרדס חנה-כרכור	גליל תחתון
132,544	98,908	24,296	39,459	19,294	43,760	12,597	
אשכול חברתי-כלכלי <sup>16</sup>	2	6	5	5	5	7	
אשכול פריפריאליות <sup>17</sup>	6	6	5	6	5	3	

15 אוכלוסייה - הנתון לקוח מתוך קובץ הרשויות המקומיות לעיבוד הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) לסוף שנת 2020.

16 אשכול חברתי-כלכלי - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2019.

17 אשכול פריפריאליות - איזור פריפריאלי מוגדר כאיזור מרוחק משווקים, מקומות תעסוקה, מסחר, שירותי בריאות, השכלה, פנאי וכיוצא באלה. דירוג הפריפריאליות של הלמ"ס הוא מדד המאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. הערך הנמוך של המדד מציין את היישוב הפריפריאלי ביותר, והערך הגבוה - את היישוב המרכזי ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2020.



גליל תחתון	פרדס חנה-כרכור	כפר קרע	קריית ים	טירת כרמל	חדרה	בית שמש	
ביניים	יציבה	המראה	הבראה	יציבה	איתנה	המראה	סיווג הרשות המקומית <sup>18</sup>
120,208	288,255	112,933	284,020	262,403	733,272	635,589	הכנסות (ביצוע) <sup>19</sup>
120,046	288,022	112,675	284,020	262,382	732,160	648,751	הוצאות (ביצוע) <sup>20</sup>
162	233	258	-	21	1,112	(13,162)	עודף (גירעון) שוטף <sup>21</sup>
653	(2,435)	(13,236)	(43,434)	(3,689)	(93,372)	(48,540)	עודף (גירעון) מצטבר <sup>22</sup>
0.0	0.9	12.6	17.4	1.6	14.5	8.6	שיעור גירעון מצטבר <sup>23</sup>

\* על פי נתוני הלמ"ס לסוף שנת 2020, הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת הכספים 2020 ונתוני משרד הפנים על הסיווגים הכספיים של הרשויות המקומיות במועד סיום הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

18 סיווג הרשות המקומית - החל משנת 2015 מסווג משרד הפנים את כלל הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות. בהתאם לקריטריונים, כגון שיעור גירעון שוטף או מצטבר, זכאות למענק איזון, מתן הנחות ומחיקת חובות, מסווגות הרשויות לקבוצות האלה - איתנות, יציבות, בהמראה, בתכנית הבראה, בתכנית התייעלות או במצב ביניים. לפירוט לגבי הקריטריונים לסיווג הרשויות, ראו את הפרסומים הבאים: סיון להבי וגל-חגית רומנו, כלכלת השלטון המקומי בישראל - ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל (2016), עמ' 38 - 44; משרד הפנים, "נוהל לסיווג הרשויות המקומיות" (15.7.21). הנתון המוצג מעודכן נכון למועד סיום הביקורת.

19 הכנסות (ביצוע) - ביצוע הכנסות בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

20 הוצאות (ביצוע) - ביצוע הוצאות בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

21 עודף (גירעון) שוטף - עודף (גירעון) שוטף בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

22 עודף (גירעון) מצטבר - עודף (גירעון) מצטבר בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

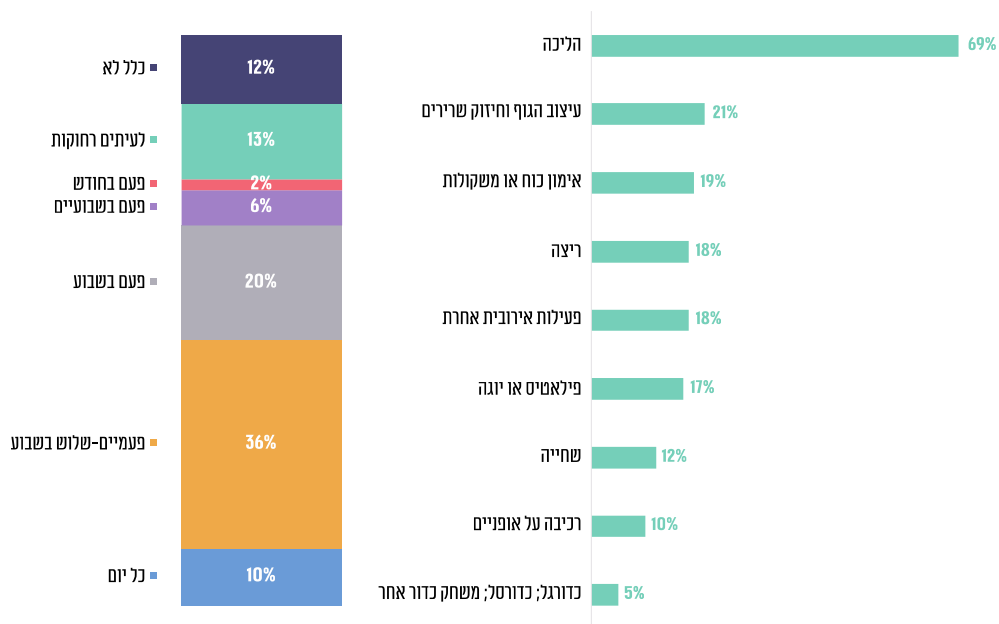
23 שיעור גירעון מצטבר - היחס שבין הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל לבין הכנסות הרשות המקומית בתקציב הרגיל המפורטות בדוח המבוקר שבו הופיע הגירעון המצטבר, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה (לפי סעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש] וסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]). הנתונים לצורך החישוב נלקחו מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחסים לסוף שנת 2020.



## העיסוק בספורט עממי ברשויות שנבדקו

במסגרת סקר עמדות התושבים ענו הנשאלים בין היתר על שאלה בנוגע לתדירות העיסוק בפעילות ספורטיבית כלשהי וכן בנוגע לסוג הספורט שבו הם עוסקים<sup>24</sup>. פילוח התשובות מוצג בתרשימים שלהלן:

תרשים 4: מאפייני פעילות ספורטיבית בקרב תושבים ברשויות המקומיות שנבדקו

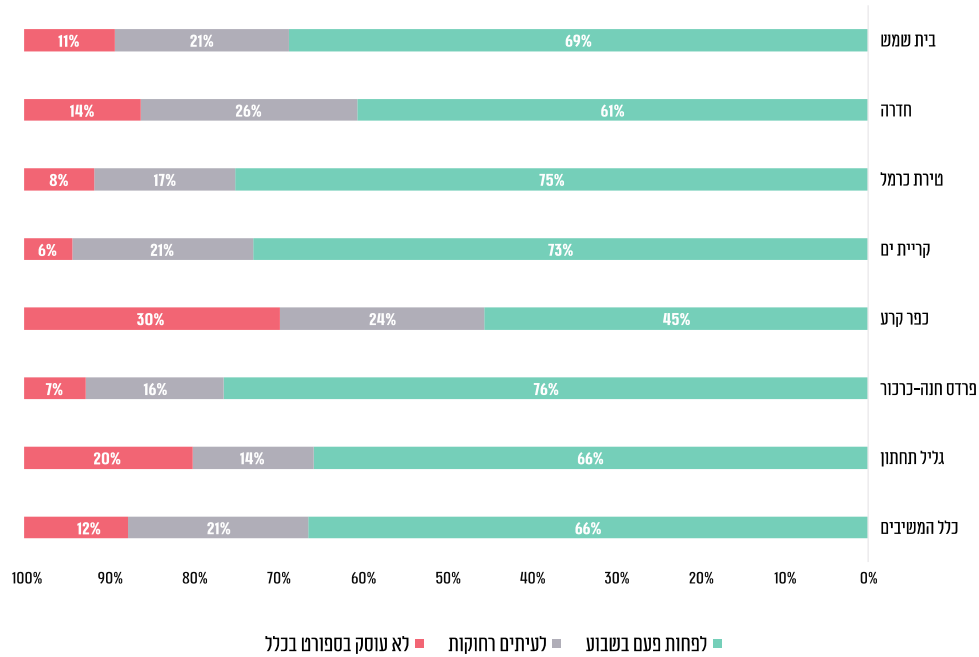


המקור: סקר עמדות התושבים, 2022.

24 על השאלות השיבו אלו שמסרו כי הם עוסקים בפעילות ספורטיבית הנמשכת יותר מ-30 דקות בכל פעם.



**תרשים 5: תדירות עיסוק בפעילות ספורטיבית לפי יישוב\***



המקור: סקר עמדות התושבים, 2022.

\* הנתונים המופיעים מעוגלים למספרים שלמים.

מהתרשימים עולה כי כ-66% מתושבי הרשויות שנבדקו (331 מתוך 502 משיבים) העידו על עצמם שהם מבצעים פעילות ספורטיבית בתדירות של פעם בשבוע לפחות. פעילות הספורט הנפוצה הייתה הליכה (69%), נתון התואם את ממצאי הסקר של איגוד הספורט העממי בישראל. מפילוח יישובי עלה כי בכפר קרע היו התושבים פחות פעילים מבחינה ספורטיבית.

**רקע נורמטיבי**

**חוק הספורט, התשמ"ח-1988:** פעילות הספורט בישראל מוסדרת בחוק הספורט, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק הספורט או החוק). בחוק נקבעו בין השאר אופני ההתארגנות המותרים באגודות ובהתאחדויות ספורט, הסמכתם של מאמנים ושופטים, כללים להעברה של ספורטאים מאגודת ספורט אחת לאחרת, הסדרת השימוש במתקני ספורט, הקמתה של



המועצה הלאומית לספורט<sup>25</sup> וכינונה של "תוכנית המתקנים הלאומית לפי חוק הספורט" (להלן - תוכנית המתקנים הלאומית)<sup>26</sup>.

**חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965:** מטיל את האחריות להכנת תוכניות מתאר<sup>27</sup> על הוועדות המחוזיות והמקומיות לתכנון ולבנייה<sup>28</sup> ועל הרשויות המקומיות. עם מטרותיה של תוכנית המתאר נמנים הבטחת תנאים נאותים לשמירה על בריאות הציבור על ידי תכנון הקרקע והשימוש בה, וכן ייחוד שטחים ציבוריים פתוחים המספקים מענה לצורכי האוכלוסייה במרחב התכנון המקומי באופן הולם.

**פקודת העיריות [נוסח חדש]:** בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה) הוקנתה סמכות לרשויות המקומיות לבנות ולקיים בנייני ציבור וכן "להקים, לקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם לדעת המועצה לתועלת הציבור, או להשתתף בהקמתם, בהחזקתם ובניהולם". עוד מקנה הפקודה סמכות לרשויות המקומיות לעשות מעשים לשם שמירה על בריאות הציבור, לרבות הקמתם וקיומם של מוסדות לבריאות הציבור. הוראות דומות נקבעו למועצות המקומיות ולמועצות האזוריות בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950; ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צווי המועצות).

**החלטת הממשלה 2873:** בינואר 2001 התקבלה החלטת הממשלה 2873 בנושא ייעול השימוש בקרקע ליעוד ציבורי. בהחלטה זו נקבע בין היתר: "שירותי החינוך, הספורט והקהילה יפעלו כיחידה תפקודית הפועלת במשותף במתקנים ובמבנים תוך שימוש רצוף, במרבית שעות היממה, במבני הציבור והשטחים הפתוחים".

**החלטת הממשלה 3921:** בשנת 2011 התקבלה החלטת הממשלה 3921<sup>29</sup> להכנת תוכנית לאומית לקידום אורח חיים פעיל ובריא (תוכנית "אפשריבריא"). ההחלטה הסמיכה את משרד הבריאות, משרד התרבות והספורט ומשרד החינוך להוביל את התוכנית הלאומית בשיתוף גורמים אחרים, ונקבעו בה מטרות הנוגעות לעידוד רשויות מקומיות לפתיחת מתקני ספורט המצויים במוסדות חינוך, במבני ציבור או בשטחים ציבוריים, לשימוש הציבור הרחב, בשעות שבהן המתקנים אינם בשימוש ייעודי.

25 על פי החוק תפקידיה של המועצה הלאומית לספורט כוללים בין השאר ייעוץ לשר הספורט בעניין קביעת מדיניות כוללת וארוכת טווח בתחום הספורט לשם קידוםם ופיתוחם של הפעילות הגופנית ושל הספורט בישראל; ייעוץ לשר בעניין קביעת סדרי העדיפויות להשקעת משאבים בתחום הספורט; ייעוץ לשר בעניין קביעת אמות המידה לתמיכה בתחום הספורט.

26 תוכנית לאומית להקצאת משאבים להקמה ולשדרוג של מתקני ספורט בפריסה ארצית, לרבות קביעת סדרי עדיפויות להקצאת משאבים אלה, ניסוח כללים לתקינות ולבטיחות של מתקני ספורט והסדרה של הקצאת משאבים ממשרד התרבות והספורט לצד משרדי ממשלה אחרים. בהתאם לחוק, תוכנית זו מתעדכנת מפעם לפעם, וכיום שנת היעד שלה היא 2031.

27 תוכנית הקובעת מסגרת תכנונית ועוברת תהליכי אישור בוועדות התכנון והבנייה. אפשר להגיש מכוה תוכניות מפורטות, ומהן ניתן להוציא היתרי בנייה כל עוד הן תואמות לתוכנית המתאר. דוח זה מתייחס באופן זהה לתוכניות מתאר מקומיות ולתוכניות מתאר כוללניות ברשויות שנבדקו.

28 סמכויות הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה משתנות בהתאם לרמת ההסמכה שלהן ומפורטות בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

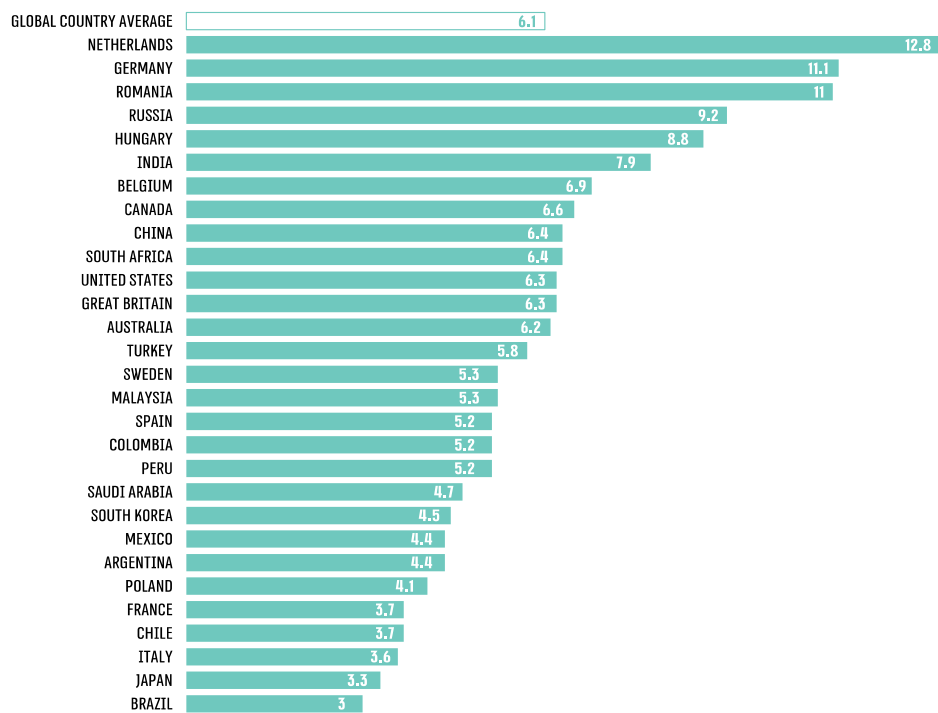
29 ההחלטה מנובמבר 2011 קיבלה תוקף בדצמבר 2011.

## הספורט העממי בעולם ובישראל

### קידום הספורט העממי בעולם

בעולם עוסקים אנשים בפעילויות ספורט מגוונות, והם משקיעים בכך זמן רב. בסקר בין-לאומי משנת 2021 נשאלו תושבים ממדינות שונות על מספר השעות בשבוע שבהן הם עוסקים בפעילות גופנית. תשובותיהם מוצגות בתרשים שלהלן<sup>30</sup>:

תרשים 6: מספרן הממוצע של שעות הפעילות הגופנית השבועיות במדינות שהשתתפו בסקר, 2021



המקור: סקר "Global views on sport and exercise", 2021.

מהסקר עולה כי מקרב 29 המדינות שנבדקו ממוצע השעות שבהן עוסקים תושבי הולנד בפעילות גופנית הוא הגבוה ביותר (12.8 שעות בשבוע), ואילו של תושבי ברזיל הוא הנמוך ביותר (3 שעות בשבוע). ממוצע הפעילות בכלל המדינות שנסקרו עמד על 6.1 שעות שבועיות. יצוין כי ישראל לא לקחה חלק בסקר.

30 אר הסקר "Global views on sport and exercise" ביצעה ביולי 2021 חברת Ipsos. על השאלון השיבו כ-21,500 משיבים בני 16 - 64 מ-29 מדינות.



בעשור האחרון יש בעולם מגמה של קידום הספורט העממי, והיא מתבטאת הן בתכנון אסטרטגיה לקידום הנושא והן בהשקעה בתשתיות ובפעילויות. הדבר מאפשר למגוון רב של אנשים לעסוק בפעילות גופנית. קידום הנושא נעשה בין היתר באמצעות יזום תוכניות, דוגמת תוכנית ארגון הבריאות העולמי (ראו לעיל); תוכניות לאומיות של מדינות; תוכניות של ערים שונות בעולם.

## גישות לקידום הספורט העממי

אפשר להבחין בכמה גישות עיקריות בעולם העומדות בבסיס ההחלטה לקדם את תחום הספורט העממי<sup>31</sup>:

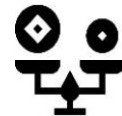
**קידום הקיימות:** גישה התומכת בהשקעה בספורט במסגרת המגמה להפיכת המרחב האורבני לירוק יותר, בריא יותר ונקי מזיהומי אוויר ובמסגרת העמידה ביעדי האו"ם לפיתוח בר-קיימה (SDGs).



**קידום הבריאות והתועלת הכלכלית:** גישה השמה דגש על היתרונות הבריאותיים - הן הגופניים והן הנפשיים - בעיסוק בפעילות גופנית, בכל גיל, ולתועלת הכלכלית הנובעת בעיקר מחיסכון בטיפול במחלות על ידי מניעתן (להבדיל מהטיפול בהן)<sup>32</sup>.



**קידום מטרות חברתיות וצמצום פערים חברתיים:** גישה הרואה בספורט העממי אמצעי להשגת קידום חברתי; דרך להגברת תחושת הלכידות החברתית; גורם מגשר בין מגזרים, תרבויות ועדות; כלי לצמצום פערים בחברה.



## תוכניות לקידום הספורט העממי

**התוכנית הגלובלית לפעילות גופנית 2018 - 2030:** חזונה של התוכנית שהגה ארגון הבריאות העולמי הוא העלאת מספר האנשים הפעילים מבחינה גופנית במטרה ליצור עולם בריא יותר - **more active people for a healthier world**. מטרת התוכנית היא להפחית את מספר המתבגרים והבוגרים הלא פעילים בעולם ב-15% והיא מציעה לעשות זאת באמצעות יישום של ארבע מטרות:

**יצירת חברות פעילות (active societies):** באמצעות עריכת קמפיין תקשורת לאומי לעידוד פעילות גופנית; אירועי ספורט רבי-משתתפים (ברמה הלאומית).

31 WHO - More Active People for a Healthier world, 2018.

32 מחקר <https://www.sportengland.org/news/why-investing-physical-activity-great-our-health-and-our-nation> שנעשה באנגליה (פורסם בספטמבר 2020) הצביע על תועלת כלכליות נוספות, כגון הוצאות התושבים על מוצרים הקשורים לספורט, עלייה בפרודוקטיביות של העובדים בעקבות העיסוק בספורט וירידה בשיעור הפשיעה. על פי החישוב שנערך במחקר, כל פאונד אחד שמושקע בעיסוק בספורט קהילתי מביא להחזרת תשואה בשווי של כ-4 פאונד.



**יצירת סביבה פעילה (active environments):** באמצעות קביעת מדיניות לאומית בנושאים כגון עידוד הליכה ורכיבה על אופניים; הבטחת הבטיחות במרחב הציבורי; שימוש בשטחים פתוחים.

**יצירת אנשים פעילים (active people):** באמצעות קידום יוזמות לפעילות גופנית בגני הילדים; בבתי הספר (לרבות יוזמות חינוכיות); במקומות עבודה; בקהילה; לאנשים עם מוגבלויות ולבני הגיל השלישי. כמו כן קידום של הרכיבה על אופניים ושל ההליכה.

**יצירת מערכות פעילות (Active systems):** באמצעות קביעת מדיניות ומטרות לאומיות לפעילות גופנית; עריכת מעקב לאומי על ביצוע פעילות גופנית לכלל האוכלוסייה (ילדים ומבוגרים); קביעת הנחיות לפעילות גופנית מומלצת הן לכלל האוכלוסייה והן לקבוצות ייחודיות.

במחקר של ארגון הבריאות העולמי לבדיקת יישום התוכנית במדינות השונות בשנים 2019 - 2022<sup>33</sup>, נמצא כי היישום של ארבע המטרות היה איטי ולא שוויוני בין המדינות, דבר שגרם להתקדמות שאינה מספקת לעבר המטרה הכוללת של התוכנית - הפחתת מספר האנשים הלא פעילים בעולם ב-15%. כדי לסייע למדינות ליישם את התוכנית, המליץ ארגון הבריאות העולמי במסגרת המחקר האמור על פעולות שעליהן לנקוט, ובהן:

- בדיקת המדיניות, התקנות והסטנדרטים בתחום הפעילות הגופנית; וידוא כי מדובר במדיניות קוהרנטית שיש גורמים האחראים לביצועה.
- קביעת מערך לאומי, אם אין כזה בנמצא, לתיאום ולקידום שיתופי פעולה גם ברמה של הרשויות המקומיות, לרבות בקהילות הפעילות פחות.
- ביצוע מעקב לאומי ומקומי - עד לרמת העיר - אחר הנתונים הרלוונטיים לפעילות גופנית, כדי שלקובעי המדיניות יהיה מידע עדכני ורלוונטי.
- הערכת השקעת המשאבים ומציאת דרכים חדשניות להבטחת תמיכה כלכלית בפעילויות המקדמות את המדיניות להגברת הפעילות הגופנית, וזאת במסגרת התוכניות הלאומיות להתאוששות ממגפת הקורונה.

**"עתיד ספורטיבי - אסטרטגיה חדשה לאומה פעילה":** בדצמבר 2015 פרסם ראש ממשלת בריטניה תוכנית אסטרטגית לקידום פעילות גופנית ששמה לה למטרה לקדם את הפעילות הגופנית בקרב אוכלוסיות שבאופן רגיל אינן עוסקות בה ולהשקיע בכך משאבים<sup>34</sup>. הצלחת התוכנית לא נמדדה בהעלאת מספר העוסקים בספורט באופן כללי, אלא בקרב אוכלוסיות המטרה שנקבעו.

התוכנית הדגישה את הערך החברתי הגבוה שיש בעיסוק בספורט ואת חשיבותו, לרבות ביצירת חברה חזקה ואמידה יותר, בכך שהממשלה - על כל חלקיה - צריכה לעבוד יחד לקידומה. תפקיד הממשלה הוא לקבוע מדיניות-על שתקבע כללית איך יושקעו כספי הציבור. על ההשקעה בתוכניות ספורט ספציפיות יחליטו הגורמים המקצועיים בתחום הספורט והבריאות.

Global status report on physical activity 2022, **World Health Organization**. 33

Sporting Future: A new Strategy for an Active Nation, דצמבר 2015. 34





עוד נקבע כי הממשלה תדווח לפרלמנט אחת לשנה על התקדמות התוכנית ועל הטמעת האסטרטגיה.

גם הרשויות המקומיות קיבלו במסגרת התוכנית תפקיד משמעותי ותחומי אחריות בהטמעת הפעילות הגופנית במסגרת אחריותן לקידום הבריאות בתחומן. הרעיון הוא שארגונים ממשלתיים יעבדו בשיתוף פעולה כדי לתמוך בפעילויות הנעשות ברמה המקומית.

**"ספורט מאחד - ספורט למען קהילות חזקות יותר":** תוכנית שקידם ראש עיריית לונדון בשנת 2018 ושנמחים אותה ארבעה עקרונות עיקריים<sup>35</sup>:

- **ספורט למען אינטגרציה חברתית:** במטרה לקדם את לונדון כעיר הראשונה בעולם הממקסמת את הפוטנציאל של העיסוק בספורט כמחבר בין אנשים השונים זה מזה.
- **"לונדונים פעילים":** במטרה לשפר את הבריאות ואת תחושת הרווחה (wellbeing) של תושבי לונדון על ידי מתן הזדמנויות להפוך לאנשים פעילים ויצירת פעילויות נוחות, בנות השגה וקרובות למקום מגוריהם, שיאפשרו להם לעסוק בספורט בקביעות.
- **יצירת כוח עבודה, טכנולוגיה ומקום לפעילויות:** ליצור כוח עבודה שיגרום לאנשים להיות מעורבים בפעילויות ספורט ולדאוג לקדמה הטכנולוגית שתסייע לקידום הספורט הקהילתי. כמו כן לספק הנחיה ודרכי פעולה מומלצות על ידי מחקרים בנושא.
- **קרן "הלונדונים הצעירים":** תמיכה בפעילות ספורט בקרב אוכלוסיות צעירות ומחלשות הנמצאות בסיכון להיות מעורבות באלימות ובפשיעה.

מדינות וערים נוספות בעולם יזמו תוכניות לקידום הספורט העממי בתחומן: **בגרמניה** פורסמו המלצות לפיתוח מדיניות ידידותית להולכי רגל שנועדה להפוך את ההליכה לדרך הניוד המועדפת; בעיר **ברצלונה** שבספרד קידמו תוכנית תנועה עירונית שמטרתה לעודד הליכה ורכיבה על אופניים במקום השימוש ברכב פרטי<sup>36</sup>.

עולה מהנהוג בעולם כי יש תועלות רבות בקידום פעילות ספורט עממי בהיבטים בריאותיים, חברתיים וכלכליים. לפיכך יש תוכניות רבות הפועלות למען השגת מטרת אלו, הן ברמה הלאומית והן ברמה המקומית. ארגון הבריאות העולמי רואה חשיבות עליונה בנושא זה ולכן יזם בשנת 2018 תוכנית אסטרטגית בין-לאומית להעלאת מספר העוסקים בפעילות גופנית, והוא ממשיך לעקוב אחרי יישומה ופועל לשיפור.

## קידום הספורט העממי בישראל

גורמים שונים, בהם משרדי הממשלה, עוסקים בקידום העיסוק בספורט העממי בישראל באמצעות פיתוח והפעלה של תוכניות שונות ברשויות המקומיות, הן להקניית אורח חיים בריא

35 Mayor of London, Sport for Stronger Communities, 2018.

36 [https://www.barcelona.cat/infobarcelona/en/tema/mobility-and-transport/new-safe-walking-routes-for-weekends-and-public-holidays-2\\_960494.html](https://www.barcelona.cat/infobarcelona/en/tema/mobility-and-transport/new-safe-walking-routes-for-weekends-and-public-holidays-2_960494.html).



והן להשקעה באיכות החיים של התושבים. כל אחד מהגורמים מקדם את תחום הספורט על פי חזונו ומדיניותו ומתקצב לשם כך את הרשויות המקומיות כפי שיתואר להלן.

## משרד התרבות והספורט

משרד הספורט הוא הגורם העיקרי המתקצב את הספורט בישראל. המשרד חרט על דגלו לעודד ולקדם פעילויות בתחום התרבות והספורט בדגש על הנגשתם והעצמתם בפריפריה החברתית והגיאוגרפית. לפי עמדת המשרד, תרבות של פעילות גופנית היא נדבך מרכזי של חברה ישראלית בריאה. לכל אדם בישראל הזכות למימוש עצמי באמצעות ספורט ופעילות גופנית, והספורט משמש מנוף לגיבוש החברה והקהילה ולהטמעת ערכים בקרב ילדים ובני נוער. הישגים בתחום הספורט מסייעים ביצירת אחווה אנושית וגאווה לאומית ובשיפור תדמיתה של ישראל בעולם.<sup>37</sup> אחד מיעדיו של המשרד הוא הגדלת מספר העוסקים בספורט ובפעילות גופנית בקהילה תוך הקפדה על שוויון הזדמנויות בספורט ותקצוב דיפרנציאלי.<sup>38</sup>

תפקידיו של מינהל הספורט במשרד הספורט (להלן - מינהל הספורט) הם גיבוש מדיניות; פיתוח והטמעה של האסטרטגיה; קביעת אמות מידה לתמיכה בפעילות גופי הספורט והרשויות המקומיות; בנייה ושיפוץ של מתקני ספורט. תחומי הפעילות של מינהל הספורט הם בין היתר קידום ספורט הישגי ותחרותי; פיתוח תרבות הספורט והספורט העממי; קידום מתקני ספורט, בנייתם ושדרוגם; קידום ספורט הנשים; ומניעת אלימות בספורט.<sup>39</sup>

מינהל הספורט מיישם את מדיניותו באמצעות חקיקה ורגולציה; הטמעת האסטרטגיה ובקרה על יישומה בגופי הספורט וברשויות המקומיות; העברת תקציבים ומתן תמיכות לגופים העוסקים בספורט ולרשויות מקומיות; הובלת מהלכי תיאום בין גופי ממשלה, גופים העוסקים בספורט, רשויות מקומיות ובעלי עניין אחרים בתחום הספורט.<sup>40</sup>

מינהל הספורט מבחין בין **ספורט תחרותי**, **ספורט הישגי** ו**ספורט עממי**.<sup>41</sup> ההבחנה בין שלושת סוגי הספורט מתבטאת בין השאר בהגדרת התקציבים המיועדים לפיתוח סוגי הספורט השונים. בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על ביצוע תקציב מינהל הספורט בשנים 2019 - 2021:

37 משרד התרבות והספורט, **דין וחשבון שנתי - סיכום פעילות המשרד לשנת 2021** (ללא תאריך).

38 אתר המרשתת של משרד התרבות והספורט:

[https://www.gov.il/he/departments/about/about\\_ministry\\_of\\_culture\\_education](https://www.gov.il/he/departments/about/about_ministry_of_culture_education).

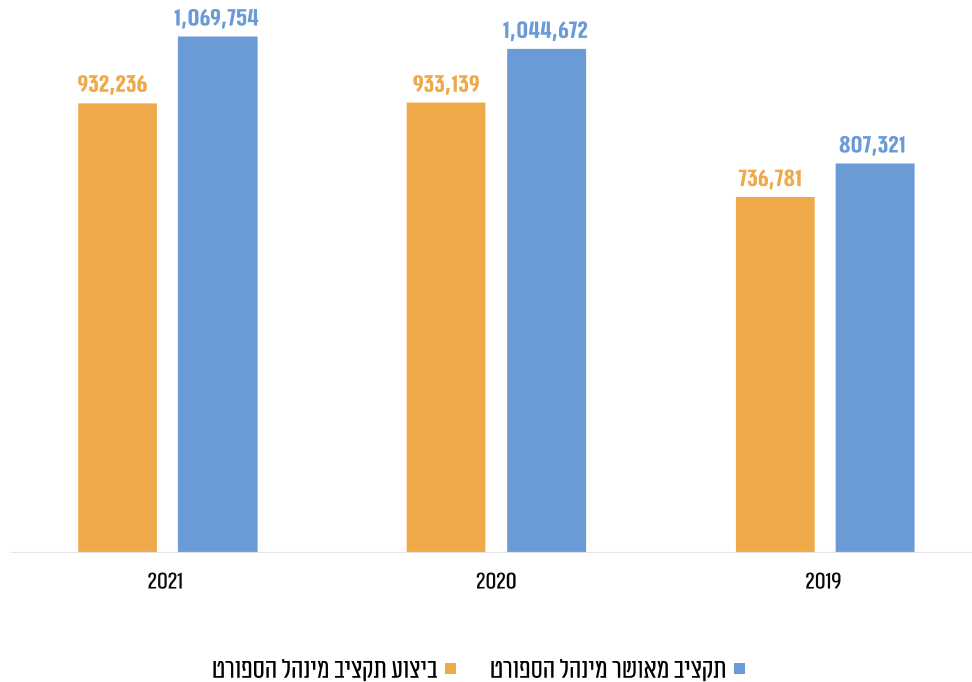
39 משרד התרבות והספורט, **דין וחשבון שנתי - סיכום פעילות המשרד לשנת 2021** (ללא תאריך).

40 שם.

41 בתוכנית המתקנים הלאומית לפי חוק הספורט, ספורט תחרותי מוגדר כך: "פעילות ספורט המתבצעת על ידי ספורטאים במסגרת איגוד"; ספורט הישגי מוגדר כך: "פעילות ספורטיבית המיועדת לצורך הגעה להישגים ספורטיביים במשחקים האולימפיים, הפראלימפיים, במשחקי העולם ובאליפויות עולם, אירופה או מקביליהן".



### תרשים 7: תקציב מאושר וביצוע תקציב של מינהל הספורט, 2019 - 2021 (באלפי ש"ח)



על פי נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי לאורך השנים 2019 - 2021 הייתה עלייה בתקציב המאושר. בשנת 2020 הייתה עלייה של כ-237 מיליון ש"ח (29.4%) בהשוואה לשנת 2019, ובשנת 2021 הייתה עלייה של כ-25 מיליון ש"ח (2.4%) בהשוואה לשנת 2020. עוד עולה כי ביצוע התקציב עלה בשנת 2020 בהשוואה לשנת 2019 בכ-196 מיליון ש"ח (26.7%), ואילו בשנת 2021 ירד ביצוע התקציב בסך של כ-900,000 ש"ח (0.1%) לעומת שנת 2020.

### התוכנית האסטרטגית לספורט

באפריל 2021 השלים משרד הספורט את הכנתה של התוכנית האסטרטגית לספורט לעשור הבא (להלן - התוכנית האסטרטגית או התוכנית). התוכנית הוכנה בהנחיית המשרד ובשיתוף נציגים ובעלי עניין מגופים שונים רלוונטיים. בתהליך הכנת התוכנית צוין כי היא נועדה לגבש אסטרטגיה לאומית בתחום הספורט שתתורגם לתוכנית פעולה אופרטיבית רב-שנתית. בתוכנית צוינו מדדי ההצלחה לביצוע ולאופני המדידה והבקרה לעמידה במטרות אלו כמפורט להלן:

תרשים 8: התוכנית האסטרטגית - מדדי ההצלחה הלאומיים בתחום הספורט



## מדדי ההצלחה הלאומיים בתחום הספורט

גאווה לאומית

- מספר המדליות בהם זכו ספורטאים ישראליים באולימפיאדות, באליפיות עולם, באליפיות אירופה ובמשחקי עולם
- מספר טורנירים בינ"ל שהעפילו אליהם נבחרות וקבוצות ישראליות בענפים הקבוצתיים



קידום חברתי

- שיעור הנשים העוסקות בספורט בגיל תחרותי והישגי, ושיעור המאמנות מקרב סך המאמנים
- שיעור הילדים והנערים מהפריפריה החברתית והגיאוגרפית בנבחרות לאומיות ואזוריות
- מספר הספורטאים מקרב האוכלוסיות הייעודיות הרשומים במועדוני הספורט



פיתוח אישי והגשמה עצמית

- מספר הספורטאים הפעילים בגילאים תחרותיים והישגיים



בריאות

- שיעור העוסקים בפעילות גופנית בישראל



המקור: משרד התרבות והספורט, "המדיניות הלאומית בספורט", 2022.

עלה כי מתוך ארבעה מדדים שקבע משרד הספורט להצלחת התוכנית האסטרטגית, מדד אחד, בנושא שיעור העוסקים בפעילות גופנית בישראל, נוגע במישרין לקידום הספורט העממי.

התוכנית האסטרטגית מתמקדת בארבעה תחומים - מתקנים; מועדוני ספורט<sup>42</sup>; מאמנים; ספורטאי עלית - כאשר בכל תחום נקבעו היעדים ומדדי ההצלחה שלהם.

נמצא כי התחום היחיד 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.

בסיכום עיקרי התוכנית האסטרטגית, צוין כי מינהל הספורט יעודד את הרשויות המקומיות לקדם פעילות ספורט תחרותי ולפתח ספורטאים הישגיים וכן יגדיל את האוטונומיה של הרשויות המקומיות בהיבט של קבלת החלטה על הקמת מתקני ספורט תחרותיים וקהילתיים.

42 מועדון ספורט מוגדר בחוק הספורט כתאגיד שלא למטרות רווח לצורך קיום פעולות ספורט במקום מוגדר.



עלה כי בתוכנית האסטרטגית לא נקבע הגורם האחראי לפיתוח ולקידום הספורט העממי בישראל, וכן לא נמצאה התייחסות לתפקידו של מינהל הספורט כגורם המוביל מהלכי תיאום בין גופי הממשלה השונים והמתכלל את כלל הפעילויות הנוגעות לספורט העממי.

נמצא כי מטרתו העיקרית של משרד הספורט היא לקדם ספורט תחרותי והישגי, וכי הוא רואה בעיסוק בספורט מטרה ולא כלי להשגת מטרות אחרות, כגון קידום אורח חיים בריא ומניעת תחלואה. עוד נמצא כי משרד הספורט עובד בשיתוף פעולה עם משרדי ממשלה אחרים לקידום יוזמות בתחום הספורט, אולם לא הוגדרו תחומי חלוקת אחריות וסמכויות בין משרדי הממשלה השונים.

בתשובת משרד הספורט ממרץ 2023 צוין כי מינהל הספורט בהגדרתו הוא הגוף המפקח על פעילות הספורט בישראל על ענפיה השונים והמסדיר אותה. במינהל הספורט פועל אגף לספורט עממי, שתפקידו לקדם פעילות גופנית ואורח חיים בריא בקרב הציבור הרחב, להגדיל את מספר העוסקים בפעילות גופנית ולקדם פעילויות ספורט ממוסדות בכל רחבי הארץ. באגף יש שבעה מפקחים האמונים על הנחייתם המקצועית של מנהלי מחלקות הספורט בכל הרשויות המקומיות, והם למעשה הזרוע הביצועית של מינהל הספורט ברשויות.

עוד צוין בתשובת משרד הספורט כי התוכנית האסטרטגית בוצעה בהתאם למדיניות השר דאז, ולפיה תפקידו העיקרי של מינהל הספורט הוא לעסוק בספורט התחרותי וההישגי. עם חילופי השרים נבחנת מחדש מדיניות זו, ובכוונת המשרד להקצות יותר משאבים לטובת הספורט העממי ולקידומו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התרבות והספורט לשלב בתוכנית האסטרטגית לספורט תוכניות פעולה, יעדים ומדדי הצלחה שיחתרו למטרה הלאומית של קידום תרבות הספורט העממי והפעילות הגופנית בקרב כל תושבי המדינה, בד בבד עם קידום הספורט התחרותי וההישגי.

## סל הספורט

עיקר התמיכה התקציבית של מינהל הספורט בפעילויות הספורט העממי ברשויות המקומיות הוא באמצעות "סל הספורט" המתפרסם מדי שנה בשנה באמצעות קול קורא לרשויות המקומיות (להלן - סל הספורט). מטרת התמיכה באמצעות סל הספורט הן בין היתר לעודד ארגון אירועי ספורט עממיים<sup>43</sup> או תחרויות בין-לאומיות של הספורט העממי; להפעיל יוזמות ספורט לכלל האוכלוסייה, בייחוד לאוכלוסיות במצוקה כלכלית, לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים, למגזר החרדי ולמגזר הלא-יהודי; להקים ולטפח תשתיות; לסייע בהקמת קבוצות באגודות ספורט,

43 "מבחינים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט בגופים אחרים - סל הספורט לרשויות מקומיות" מוגדר אירוע ספורט עממי - כגון צעדה, מרוץ, מסע אופניים, טריאתלון, משחה, שיט, ניווט, יום ספורט המיועד לכלל הציבור ברשות המקומית - בהתאם לתוכנית העבודה שהגישה הרשות המקומית ושאושרה בוועדת התמיכות של הרשות המקומית.

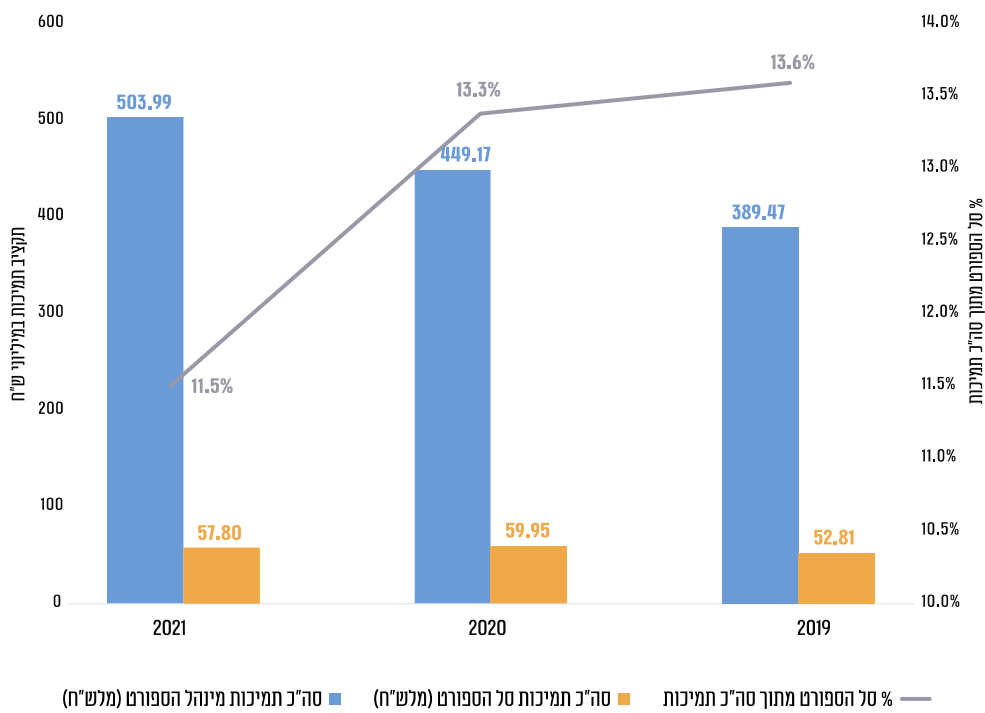


בייחוד קבוצות נשים ונוער<sup>44</sup>. יצוין כי הגופים הנתמכים בסל הספורט הם רשויות מקומיות, תאגידים עירוניים ומתנ"סים בתחומי הרשויות<sup>45</sup>.

בשנת 2021 קיבלו 240 רשויות מקומיות תמיכה באמצעות סל הספורט, בהיקף כולל של כ-58 מיליון ש"ח.

נתוני התמיכות הכוללים של מינהל הספורט, התמיכות במסגרת סל הספורט ושיעורן מסך כלל התמיכות מפורטים בתרשים שלהלן:

**תרשים 9: שיעור סל הספורט מתקציב התמיכות של מינהל הספורט, 2021 - 2019**



על פי נתוני מינהל הספורט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

44 המטרות נקבעו ב"מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט בגופים אחרים - סל הספורט לרשויות מקומיות" מכוח הוראות תקנון כספים ומשק (התכ"ס) מס' 6.2.0.1 מאוקטובר 2021.

45 במבחנים לחלוקת כספי תמיכות של המשרד נקבע כי תאגיד עירוני או מתנ"ס יהיו זכאים לתמיכה, ובלבד שהם מחזיקים באישור מאת הרשות המקומית כי הוא משמש נציגה הבלעדי לביצוע הפעילות הנתמכת. תמיכה תינתן רק לגוף אחד בכל רשות.



מעיון בנתוני כלל התמיכות<sup>46</sup> שהעביר מינהל הספורט בין השנים 2019 - 2021, עולה כי תקציב התמיכות הכולל עלה בשיעור של כ-29% (מכ-389.5 מיליון ש"ח לכ-504 מיליון ש"ח), ואילו תקציב סל הספורט עלה באותן שנים בשיעור של כ-9.5% בלבד (מכ-52.8 מיליון ש"ח לכ-57.8 מיליון ש"ח). עוד עולה מהתרשים כי שיעור התמיכה ברשויות המקומיות באמצעות סל הספורט מתוך סך התמיכות שהעניק המינהל פחת מ-13.6% בשנת 2019 ל-11.5% בשנת 2021.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התרבות והספורט לבחון את התקצוב של סוגי הספורט השונים באופן שיעודד את קידום המטרות הלאומיות שקבע לעצמו, ובהן הגדלת מספר העוסקים בספורט עממי.

משרד הספורט מסר בתשובתו כי תקציב סל הספורט גדל בשנים האחרונות, אולם לעמדתו יש מקום לגידול נוסף בתקציבים בתחום זה כדי להגיע לתוצאות המיטביות. עוד מסר המשרד כי הוא ער לכך שהגידול בתקציבי סל הספורט אינו באותו יחס של הגידול בתקציב התמיכות לספורט התחרותי וההישגי. עוד ציין המשרד כי הוא פעל בהתאם למדיניות שנקבעה, ולפיה יש צורך להשקיע יותר משאבים בתחומים אלו.

## משרד הבריאות - התוכנית הלאומית לחיים פעילים ובריאים ("אפשרי בריא")

בהחלטת הממשלה 3921 מנובמבר 2011 אשרה "תוכנית לאומית לקידום אורח חיים פעיל ובריא", או בשמה הממותג "אפשרי בריא" (להלן - "אפשרי בריא"). בהחלטת הממשלה נקבע כי תוקם ועדת היגוי בין משרדית שתפעל לתיאום מדיניות ציבורית ושותפויות בין משרדיות ובין מגזריות; גיבוש תוכניות לעידוד פעילות גופנית ותזונה נכונה במערכת הבריאות, במערכת החינוך, ברשויות המקומיות ובמקומות עבודה. עוד נקבע בתוכנית כי משרד הבריאות, משרד התרבות והספורט ומשרד החינוך יובילו את תוכנית "אפשרי בריא", ובמסגרתה ישותפו משרדי ממשלה וגורמים נוספים, ככל שיידרש. החלטת הממשלה אף קבעה תקציבים שיקצו המשרדים השונים לקידום פעולות שונות במסגרת התוכנית<sup>47</sup>.

בכל הנוגע לשלטון המקומי, הוחלט לבצע בשלב הראשון תוכנית הרצה (פיילוט) לקידום תוכנית "רשות פעילה ובריאה", שאחד מיעדיה המרכזיים הוא להביא לעלייה במספר תושבי הרשות העוסקים בפעילות גופנית בשגרת היום-יום ושומרים על תזונה בריאה. בעקבות הפיילוט הוחלט על קבלת רשויות מקומיות לתוכניות באמצעות קול קורא שהוציא משרד הבריאות והקובע קריטריונים ברורים להשתתפות בתוכנית, לרבות מינוי כוח אדם ייעודי ברשות המקומית לקידום ולניהול של התוכנית<sup>48</sup>.

46 תקציב התמיכות כולל גם את התמיכות במסגרת סל הספורט.

47 בפעולות הכלולות בתוכנית "אפשרי בריא" נכללו שינוי הסימון התזונתי על אריזות מוצרים; שינוי תקנות הנוגעות לאישור רפואי במכוני כושר; שיווק חברתי (לרבות שיתוף פעולה עם ערוץ הילדים 'הופ!'); תוכנית הפסקה פעילה בבתי ספר.

48 תקציר הדו"ח וההמלצות לעקרונות מודל היישום אפשרי בריא ברשויות המקומיות, הערכת תוכנית הפיילוט רשות פעילה ובריאה, במסגרת התוכנית הלאומית לחיים פעילים ובריאים, נובמבר 2015.



בשנת 2018 (לפני פרוץ מגפת הקורונה) פרסם משרד הבריאות קול קורא ראשון<sup>49</sup> לרשויות המקומיות ועודד אותן להצטרף לתוכנית ולקבל תמיכה לצורך ביצוע תוכניות ופעילויות לקידום הבריאות במסגרת התוכנית "אפשרי בריא"<sup>50</sup>. סכום התמיכה המקסימלי של המשרד באמצעות הקול הקורא נקבע ל-6.8 מיליון ש"ח. בעקבות הקול הקורא הצטרפו לתוכנית 29 רשויות מקומיות<sup>51</sup>, והן קיבלו בשנת 2019 תמיכה בסך של כארבעה מיליון ש"ח עבור פעילותן במסגרת הקול הקורא. הרשויות שנבדקו לא השתתפו במיזם בשנה זו.

משרד הבריאות הבהיר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי הרשויות שנבדקו לא השתתפו במיזם בשנתו הראשונה, בין משום שלא ביקשו להצטרף אליו בשנה זו ובין משום שלא התקבלו אליו.

אתר המרשתת של התוכנית "אפשרי בריא" מכיל משאבי ידע, מדריכים והמלצות לקידום מדיניות ברשויות המקומיות לעיצוב המרחב הציבורי וליזומות להגדלת מספר המשתתפים בפעילות גופנית ולשמירה על אורח חיים בריא. בין השאר ביוני 2021 פורסם באתר המרשתת של "אפשרי בריא" מסמך שמטרתו להנגיש מידע, המלצות ודוגמאות שיסייעו לבעלי עניין ברשויות המקומיות - בכירים, יחידות שונות, מתאם הבריאות ושותפים נוספים - במטרה לקבוע מדיניות לעיצוב המרחב הציבורי ברשות, מרחב התומך ומעודד את התושבים לעסוק בפעילות גופנית, כולל הליכה, תנועה בין יעדים יום-יומיים (יוממות) או מגוון פעילויות חוץ, וכן תנועה פעילה שלא כרוך בה שימוש ברכב ממונע.

המסמך האמור עלה כי במסגרת השתתפות בתוכנית בוצעו ברשויות מקומיות שונות פרויקטים לעידוד פעילות גופנית של התושבים. כך לדוגמה נבנו בירושלים שמונה מסלולי הליכה בשילוב מתקני כושר; ובעכו הוקם מסלול הליכה באורך 7.4 ק"מ המחבר בין העיר העתיקה לעיר החדשה, ולאורכו נתלו שלטים בעברית ובערבית המוארים בשעות החשכה באמצעות תאורה סולרית<sup>52</sup>.

בשנת 2022 פרסם משרד הבריאות קול קורא נוסף<sup>53</sup> במסגרת "אפשרי בריא", וממנו עולה כי הרשויות יכולות לקבל את התמיכה בשני מסלולים: מסלול ראשון מיועד לרשויות המקומיות העומדות בתנאי הקול הקורא, והוא נועד לתמיכה בביצוע תוכנית עבודה שנתית לקידום בריאות ברשות; המסלול השני הוא מתן תמיכה לרשויות שהחלו בהקמת "יחידת בריאות"<sup>54</sup> ברשות. הרשויות מתחייבות להשלים עמידה בתנאי ההכרה שבקול הקורא במהלך שנת התמיכה וכן

49 קול קורא מס' 9635 של משרד הבריאות לתמיכה ברשויות המקומיות לביצוע תוכניות במסגרת המיזם "אפשרי בריא בעיר" לשנת 2018.

50 מיזם לקידום חיים פעילים ובריאים ברשויות מקומיות במסגרת תוכנית "אפשרי בריא".

51 עיריות אום אל-פחם, אילת, אשדוד, באר שבע, הרצלייה, חיפה, יוקנעם עילית, כפר סבא, מודיעין-מכבים-רעות, מעלה אדומים, נתיבות, נתניה, עכו, קריית אתא, ראשון לציון, רמלה, רמת גן, שדרות ותל אביב-יפו; מועצות מקומיות באקה אל גרבייה, בית ג'ן, טורעאן, ירוחם ומבשרת ציון; מועצות אזוריות אשכול, בני שמעון, גולן, גליל תחתון וערבה תיכונה.

52 משרד הבריאות - "אפשרי בריא בעיר" - עיצוב המרחב הציבורי לקידום הליכה ופעילות גופנית ברשות המקומית - עקרונות והמלצות (יוני 2021).

53 קול קורא מס' 14584 של משרד הבריאות לתמיכה ברשויות המקומיות לביצוע תוכניות במסגרת המיזם "אפשרי בריא בעיר" לשנת 2022.

54 הקול הקורא מגדיר יחידת בריאות כיחידה ארגונית האחראית לתחום הבריאות ברשות, כגון יחידת בריאות, מחלקת בריאות או אגף בריאות (לחלופין מחלקה או אגף הכוללים את תחום הבריאות).

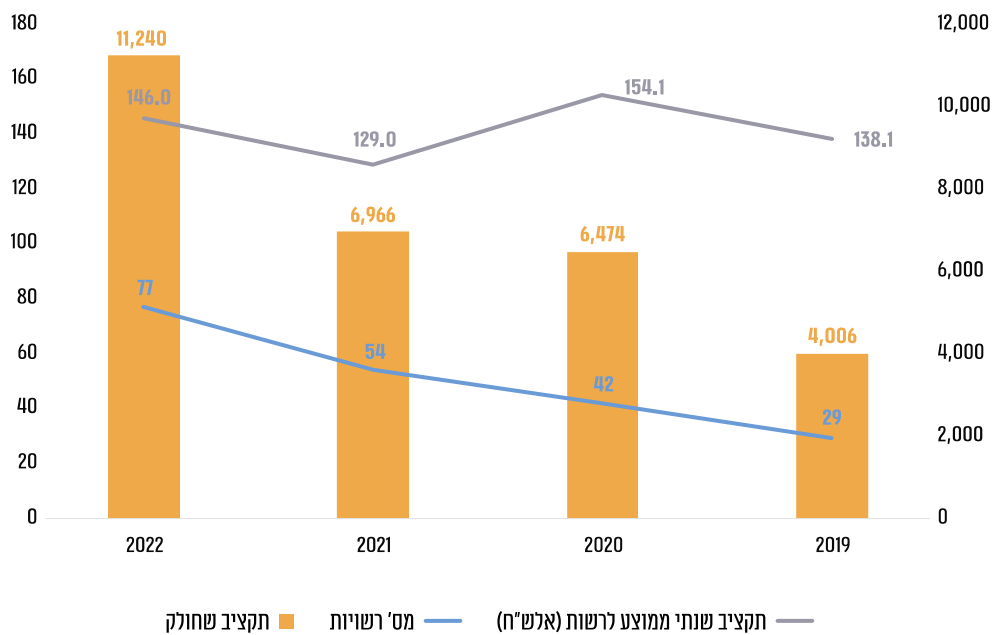




לבצע תוכנית עבודה לקידום בריאות (להלן - מסלול מס' 2). סכום התמיכה בקול הקורא האמור עלה ל-15 מיליון ש"ח בסך הכול.

בתקופת הביקורת השתתפו בתוכנית "אפשרי בריא" 77 רשויות מקומיות בסך הכול. הנתונים על מספר הרשויות השותפות בתוכנית בשנים 2019 - 2022 ועל התקציב שחולק להן במסגרת הקולות הקוראים בשנים הללו מוצגים בתרשים שלהלן:

תרשים 10: מספר הרשויות המקומיות שהשתתפו בתוכנית "אפשרי בריא" והתקציב שחולק (באלפי ש"ח), 2019 - 2022



על פי נתוני "אפשרי בריא", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה בין היתר גידול של פי שניים וחצי במספר הרשויות המקומיות שהצטרפו בסך הכול לתוכנית "אפשרי בריא" בין השנים 2019 (29 רשויות) - ל-2022 (77 רשויות). עם זאת, עד מועד סיום הביקורת לא הצטרפו לתוכנית כ-70% מהרשויות המקומיות.

בתשובת משרד הבריאות נמסר כי ברשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית "אפשרי בריא" מתגוררים כ-5.5 מיליון תושבים, ששיעורם כ-60% מכלל תושבי ישראל.

עלה כי מקרב שבע הרשויות שנבדקו, במועד סיום הביקורת היו חברות בתוכנית "אפשרי בריא" העיריות **בית שמש** ו**טירת כרמל** והמועצה המקומית **כפר קרע**.

עיריית **בית שמש** הצטרפה לתוכנית בשנת 2019. עם הפעילויות שעשתה אפשר למנות את "הפסקה פעילה - פעילות גופנית במרחב הפתוח"; עידוד פעילות גופנית במגזר החרדי בבתי



הספר, לרבות הכשרת איש צוות המעביר ומנחה את הפעילות המותאמת למגזר; הרצאות וסדנאות לתזונה בריאה למשפחה; שילוט ברחבי העיר למסלול הליכה; הפצת אפליקציה לפעילות גופנית<sup>55</sup>. בשנים 2020 - 2022 קיבלה עיריית **בית שמש** במסגרת התוכנית כ-281,000 ש"ח; כ-158,000 ש"ח; כ-275,000 ש"ח בהתאמה.

עיריית **טירת כרמל** הצטרפה לתוכנית בשנת 2022 במסלול מס' 2 ואושר לה תקציב בסך 50,000 ש"ח לצורך הקמת יחידת בריאות בעיר בהשתתפות של הרשות בשיעור של 20% מהתקצוב. העירייה מסרה כי קיבלה את מלוא התקצוב לשנת 2022 בסך 50,000 ש"ח. עוד מסרה העירייה כי עד סוף שנת 2022 היא ערכה פעילויות במסגרת התוכנית בסך של 85,620 ש"ח. הפעילויות שערכה היו בין היתר: כושר גופני לנוער; כושר גופני למשפחות במסגרת הפעילויות בחודשי הקיץ; ספורט לילדים בסיכון; סדנאות הסברה להורים בנושא מניעת עישון; סדנאות ביטול בריא; סדנאות תזונה להורים ולקהילת הגיל השלישי.

המועצה המקומית **כפר קרע** הצטרפה לתוכנית בשנת 2022 במסלול מס' 2 ואושר לה תקציב בסך 48,000 ש"ח לצורך הקמת יחידת בריאות בעיר, בהשתתפות של הרשות בשיעור 20% מהתקצוב (בפועל התקציב שאושר הועבר במלואו). פעילויות המועצה המקומית כללו, בין היתר: פיקוח על המזון המוגש במזנונים בבתי הספר ושינוי התפריט המוצע בהם; והקמת צוותי משימה לקידום פעילות גופנית בקרב אוכלוסיית הגיל השלישי ובמוסדות חינוך.

עיריית **קריית ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי היא בחנה את האפשרות להצטרף לתוכנית "אפשרי בריא", אך לא הגישה בקשה לתמיכה במסגרת הקול הקורא כי לא עמדה בתנאי הסף הקבועים בו.

בשל חשיבות הנושאים שבהם עוסקת תוכנית "אפשרי בריא", ובהם קידום הפעילות הגופנית ואורח חיים בריא לכלל התושבים, מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות שאינן משתתפות בתוכנית - ובהן **גליל תחתון, חדרה, פרדס חנה-כרכור וקריית ים** - יפעלו לקיים את התנאים להשתתפותן כדי שיוכלו להצטרף אליה.

עיריית **חדרה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי היא תבדוק את האפשרות להשתתף בתוכנית "אפשרי בריא".

המועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי היא ממתינה לפרסום קול קורא מעודכן בנושא על מנת להגיש בקשה ולהצטרף לתוכנית "אפשרי בריא".

בתשובת המועצה האזורית **גליל תחתון** למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 נמסר כי המועצה תבחן את האפשרות להצטרף לתוכנית "אפשרי בריא".

## מרכז השלטון המקומי - רשת "ערים בריאות"

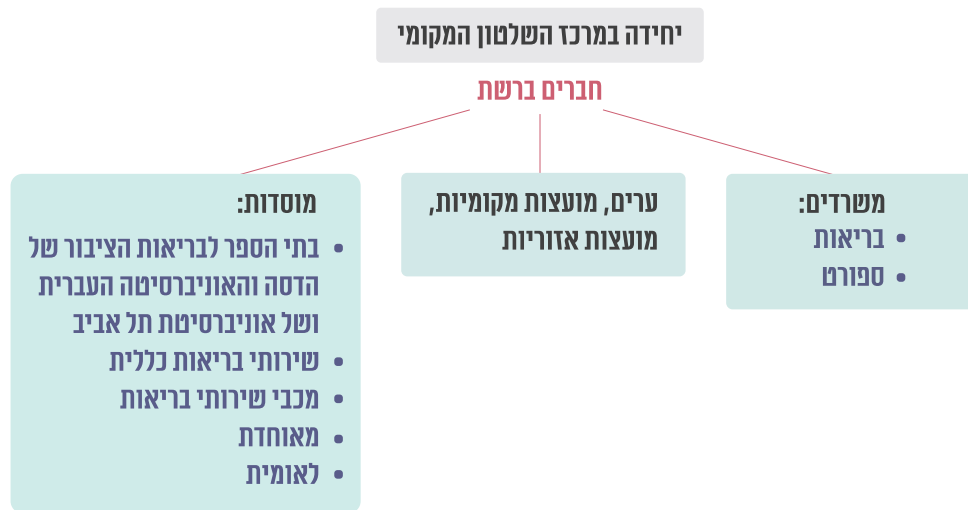
רשת "ערים בריאות" (להלן - הרשת) היא יחידה במרכז השלטון המקומי שהוקמה בישראל בשנת 1990. חברים בה בין היתר רשויות מקומיות, נציגי משרדי ממשלה, חברי אקדמיה וקופות

55 תמצית תוכנית עבודה במסגרת "אפשרי בריא בעיר" של עיריית בית שמש לשנת 2021.



החולים. במעמד ההקמה הצטרפו לרשת הערים ירושלים, תל אביב, נתניה ורמת השרון. בדצמבר 2022 היו חברות ברשת 64 רשויות מקומיות. פירוט הגורמים החברים ברשת מתואר בתרשים שלהלן:

**תרשים 11: הגורמים החברים ברשת "ערים בריאות"**



המקור: אתר המרשתת של רשת "ערים בריאות".

חזון הרשת הוא "ערים בריאות, המבטיחות חברה בטוחה, הוגנת, מכלילה, מקיימת וחסונה, הפועלת בשותפויות תוך כבוד ועזרה הדדיים, לכל". עיר בריאה מוגדרת כ"עיר שבה התושבים, העסקים, הארגונים והרשות המקומית פועלים יחד על מנת להבטיח עיר חיה ושטוב לחיות בה"<sup>56</sup>.

על רשות מקומית המעוניינת להצטרף לרשת להחליט במליאת המועצה כי היא מתחייבת: למנות עובד מהרשות לתפקיד מתאם עירוני; להקים ועדת היגוי בראשות נציג הנהלת הרשות שנקבע לממונה על הנושא; להכין פרופיל בריאות עירוני שימשמש בסיס לתוכנית אסטרטגית לפיתוח הבריאות והקיימות בעיר ולהשתתף בפעילות הרשת.

בדצמבר 2012 פרסמה הרשת מדריך לרשויות המקומיות שכותרתו "עיר פעילה ובריאה". מטרת המדריך לשמש כלי עזר לרשויות המקומיות לקידום פעילות גופנית בקרב כלל התושבים בכל הגילאים, הן בשגרה היומית והן בשעות הפנאי. הגישה ודרכי הפעולה במדריך זה מתבססים בין היתר על פרסום של ארגון הבריאות העולמי בתחום זה.

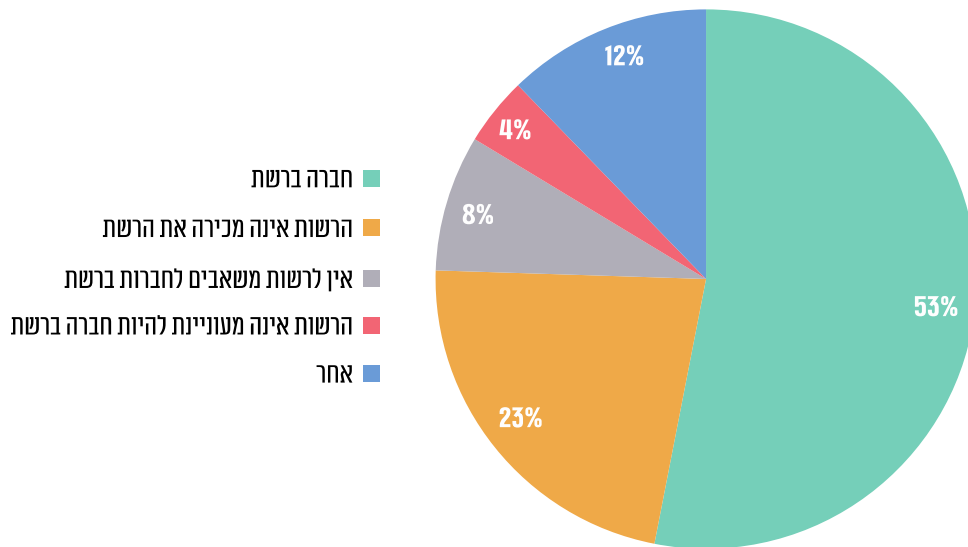
56 מתוך אתר המרשתת של הרשת:

[http://www.healthycities.co.il/html5/?\\_id=16185&did=16874&G=16185](http://www.healthycities.co.il/html5/?_id=16185&did=16874&G=16185), 5.12.22.



מהשאלון לרשויות עלה כי 26 מ-49 הרשויות המקומיות שהשיבו בנושא זה היו חברות ברשת. עוד עלה מהשאלון כי 11 מהרשויות שהשיבו כי אינן חברות ברשת, נימקו זאת בכך שאין הן מכירות את פעילותן, כמפורט בתרשים שלהלן:

**תרשים 12: חברות ברשת "ערים בריאות", באחוזים**



על פי נתוני שאלון הרשויות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הועלה כי נכון למועד סיום הביקורת העיריות **חדרה וקריית ים**, המועצות המקומיות **כפר קרע ופרדס חנה-כרכור** והמועצה האזורית גליל תחתון אינן חברות ברשת "ערים בריאות". כלומר, מקרב הרשויות שנבדקו רק עיריות בית שמש וטירת כרמל חברות ברשת "ערים בריאות".

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריות **בית שמש וטירת כרמל** על חברותן ברשת "ערים בריאות" וממליץ כי יתר הרשויות המקומיות שנבדקו - **גליל תחתון, חדרה, כפר קרע, פרדס חנה-כרכור וקריית ים** - יפעלו לצירופן לרשת במטרה לקדם אורח חיים בריא ולעודד ביצוע פעילות גופנית בקרב תושביהן.

המועצה המקומית **כפר קרע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי היא פרסמה מכרז לתפקיד מנהל יחידת בריאות ברשות, וזאת כצעד ראשון לעמידה בתנאי הסף לחברות ברשת "ערים בריאות".

המועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** מסרה בתשובתה כי בשלב זה אין לרשות תקציב לאיש תפקיד מנהל יחידת הבריאות העירונית, וכי הנושא יבחן לקראת שנת התקציב הבאה.



משרד מבקר המדינה ממליץ למרכז השלטון המקומי להביא לידיעת כלל הרשויות המקומיות את דבר קיומה של רשת "ערים בריאות" ואת האפשרות להצטרף לרשת ולפעילותה.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי ב-64 הרשויות המקומיות החברות כיום ברשת מתגוררים 60% מכלל התושבים במדינת ישראל. עוד ציין כי הוא רואה חשיבות רבה בצירוף רשויות חדשות לפעילות הרשת, וכי הוא קורא להרחבת פעילות הספורט העממי ברשויות מקומיות לטובת בריאות התושבים.

## המשרד לשוויון חברתי

"נעים בשלישי": אגף בכיר אזרחים ותיקים במשרד לשוויון חברתי פועל להוביל לחברה המעצימה את האזרחים הוותיקים ומקדמת את המשך השתתפותם הפעילה בקהילה, תוך הכרה בערכם ובכבודם. בין היתר פועל המשרד לשילוב אזרחים ותיקים בפעילויות ספורט. בנובמבר 2020, בעיצומה של מגפת הקורונה, פרסם המשרד קול קורא<sup>57</sup> לרשויות המקומיות לקבלת תקציב לביצוע תוכניות פעילות גופנית בימי שלישי במרחב הציבורי הפתוח (להלן - הקול הקורא "נעים בשלישי"), במטרה להניע את האזרחים הוותיקים לצאת מהבית.

אחד מתנאי הקול הקורא "נעים בשלישי" היה כי הרשויות המקומיות לא יוכלו לגבות תשלום מהאזרחים הוותיקים שישתתפו במיזם, והרשויות אף לא נדרשו להתחייב להעמיד מתקציבן לשם ביצוע הפעילויות. עם זאת, התקציב שנתן המשרד היה מוגבל - 2,500 ש"ח לכל תוכנית ספורט בהיקף של עשרה מפגשים ועד 20 תוכניות לכל היותר לכל רשות. נקבע כי בסך הכול תוכל רשות לקבל תקציב חד-פעמי של עד 50,000 ש"ח.

עד מועד סיום הביקורת (נובמבר 2022) הגישו 189 רשויות מקומיות למשרד לשוויון חברתי בקשות במסגרת הקול הקורא "נעים בשלישי", בתקציב כולל של כ-7.3 מיליון ש"ח. עוד נמצא כי מתוך הסכום האמור העביר המשרד סך של כ-5.7 מיליון ש"ח ל-150 רשויות מקומיות. הרשויות סיימו את ביצוע התוכניות במסגרת הקול הקורא באוקטובר 2021.

העיריות **בית שמש, חדרה, טירת כרמל וקריית ים**; המועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור**; המועצה האזורית **גליל תחתון** - רשויות אלו קיבלו סכומים חד-פעמיים במסגרת הקול הקורא "נעים בשלישי" כמפורט להלן: עיריית **בית שמש** - 18,000 ש"ח; עיריית **חדרה** - 37,350 ש"ח; עיריית **טירת כרמל** - 32,370 ש"ח; עיריית **קריית ים** - 14,589 ש"ח; המועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** - 49,800 ש"ח; והמועצה האזורית **גליל תחתון** - 49,800 ש"ח.

הועלה כי המועצה המקומית **כפר קרע** לא השתתפה בקול הקורא "נעים בשלישי".

הרשויות המקומיות ביצעו במסגרת התקציב שקיבלו מהמשרד לשוויון חברתי למיזם "נעים בשלישי" פעילויות ספורט שונות לרווחת האזרחים הוותיקים המתגוררים בתחומן. נמצא כי עיריית **טירת כרמל** זימה בסכום שקיבלה 13 תוכניות ספורט לאזרחים הוותיקים בעיר, ובהן

57 קול קורא לרשויות מקומיות - "נעים בשלישי" - פעילויות ספורט לאזרחים ותיקים במרחבים ציבוריים פתוחים בימי שלישי (נובמבר 2020).

השתתפו בסך הכול 257 משתתפים ובהן תוכניות לפלדנקרייז, פילאטיס, "התעמלות בונה עצם", זומבה, יוגה ואימון המוח, כמתואר להלן:

**תמונה 1: תוכניות ספורט לאזרחים ותיקים במסגרת מיזם "נעים בשלישי" בטירת כרמל**



הצטרפו אלינו לקהילת הגיל השלישי בטירת כרמל קהילה חברתית, תוססת ותומכת עם פעילויות מגוונות של ספורט ופנאי לגוף ולנפש. הפעילויות ללא עלות אך בהרשמה מראש בלבד!



המקור: אתר המרשתת של אגף הרווחה והשירותים החברתיים בעיריית טירת כרמל.



**"שעת כושר":** בעקבות הצלחת הקול הקורא "נעים בשלישי" פרסם המשרד לשוויון חברתי בפברואר 2022 קול קורא נוסף, "שעת כושר" (להלן - הקול הקורא "שעת כושר")<sup>58</sup> בתנאים דומים לתנאי הקול הקורא הקודם. נקבע כי על הרשויות להגיש תוכנית עבודה לאישור לקראת ביצוע, ודרישות תשלום תועברנה למשרד בסיום הביצוע, החל מפברואר 2023.

180 רשויות מקומיות מתוך 255 רשויות מקומיות<sup>59</sup>, ובהן כל הרשויות שנבדקו, הגישו בקשות לתקציב במסגרת הקול הקורא "שעת כושר" שהפיץ המשרד לשוויון חברתי בעלות כוללת של כ-5.5 מיליון ש"ח.

להלן פירוט מספר תוכניות הספורט והסכומים החד-פעמיים שאושרו לרשויות שנבדקו במסגרת הקול הקורא (אולם טרם שולמו להן במועד סיום הביקורת): עיריית **בית שמש** - 47,500 ש"ח עבור 19 תוכניות; עיריית **חדרה** - 50,000 ש"ח עבור 20 תוכניות; עיריית **טירת כרמל** - 47,500 ש"ח עבור 19 תוכניות; עיריית **קריית ים** - 47,500 ש"ח עבור 19 תוכניות; המועצה המקומית **כפר קרע** - 27,500 ש"ח עבור 11 תוכניות; המועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** - 47,500 ש"ח עבור 19 תוכניות; והמועצה האזורית **גליל תחתון** - 27,500 ש"ח עבור 11 תוכניות.

עלה כי במסגרת הקול הקורא "שעת כושר" צפויה עיריית **טירת כרמל** לקיים פעילויות לגמלאים ולאזרחים ותיקים, כגון חיזוק העצם, מחול מזרחי, יוגה, הידרותרפיה ותנועה וגמישות.

מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות יהיו שותפות בקולות קוראים שמפרסם המשרד לשוויון חברתי לפעילויות של ספורט עממי בתחומן, כגון "נעים בשלישי" או "שעת כושר".

המשרד לשוויון חברתי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי פעילות הספורט העממי הוא נושא ליבה בעיסוק של אגף בכיר אזרחים ותיקים במשרד, מתוך ההבנה של הקשר בין פעילות גופנית לבריאות פיזית, קוגניטיבית ונפשית בקרב אזרחים ותיקים.

תמיכת המשרד לשוויון חברתי באמצעות הקולות הקוראים האמורים מאפשרת לרשויות המקומיות לקיים פעילות ספורט עממי גם לאוכלוסיות ייעודיות אחרות בעלות מופחתת ולעיתים אף ללא השתתפות כלל, וכן ללא עלות לאזרחים הוותיקים המשתתפים בה.

המשרד לשוויון חברתי מסר בתשובתו כי קיים פער גדול בכל הקשור להזדקנות בחברה הערבית יחסית לכלל החברה. הנתונים מראים כי "מדד אורח חיים בריא"<sup>60</sup> בקרב יהודים ואחרים הוא 17.4% ואילו בחברה הערבית הוא 9%. כמו כן, יש נתונים אשר מעידים על כך שתהליך ההזדקנות וההידרדרות הבריאותית באוכלוסייה הערבית מתחיל בגיל צעיר יותר ובהיקף גדול יותר מאשר בקרב האוכלוסייה היהודית. למשל, תוחלת החיים באוכלוסייה זו נמוכה יותר

58 קול קורא לרשויות מקומיות - "שעת כושר" - פעילויות ספורט לאזרחים ותיקים במרחבים ציבוריים פתוחים בימי שלישי (פברואר 2022).

59 שלוש רשויות מקומיות אינן נכללות ברשימות המשרד לשוויון חברתי: המועצות המקומיות התעשייתיות מגדל תפן ונאות חובב והמועצה המקומית שער השומרון, שנוסדה בשנת 2022.

60 "מדד אורח חיים בריא" הוא מדד של הלמ"ס המשמש מדד מנבא להזדקנות מיטבית ונקבע באמצעות שקלול כמה מדדי משנה: קידום בריאות (מדד מסכם של התנהגויות בריאות); עיסוק בפעילות גופנית קלה לפחות אחת לשבוע; עיסוק בפעילות גופנית עצימה לפחות אחת לשבוע; ירידה משמעותית במשקל, תת-משקל והשמנת יתר.



מבאוכלוסייה היהודית (נשים: 82.3 לעומת 85.2; גברים: 78 לעומת 81.5, בהתאמה) ואוכלוסיית הקשישים בחברה הערבית סובלת בממוצע מיותר מחלות כרוניות. לכן יש לתת מענה ייעודי לחברה הערבית בכל הקשור לקידום מודעות ופעילות ספורט עממי בקרב אזרחים ותיקים. בשל כך פרסם המשרד קול קורא ייעודי לרשויות מקומיות ערביות על מנת לסייע בידן להנגיש ככל הניתן את פעילות הספורט העממי לאזרחיהן הוותיקים.

באוגוסט 2022 בוצעה פנייה ממוקדת ל-20 רשויות ערביות שלא הגישו בקשת הצטרפות לקול הקורא המקורי כדי שתתאפשר להן הצטרפות מאוחרת. לפנייה זו נענו שש רשויות מקומיות ערביות, ובסך הכול נענו לקול הקורא 45 רשויות ערביות.

## הספורט העממי ברשויות המקומיות

מעורבות הרשויות המקומיות בספורט העממי באה לידי ביטוי בין היתר ביצירת מרחב עירוני המאפשר קיום אורח חיים בריא ומעודד השתתפות בפעילויות ספורטיביות. הרשויות משקיעות גם מתקציבן - כל אחת בהתאם ליכולתה הכלכלית, למדיניותה ולסדרי העדיפויות שלה - לקידום פעילויות ואירועים של ספורט עממי ולבניית תשתיות ספורט. משרד מבקר המדינה אף עמד בעבר על חשיבות ההשקעה בספורט ברשויות המקומיות כשירות התורם בין השאר לבריאות הציבור.<sup>61</sup>

פרט לסמכות הכללית המוקנית לרשויות המקומיות על פי פקודת העיריות וצווי המועצות לשמור על בריאות הציבור ולהקים מבנים לתועלת הציבור ולרווחתו, אין נורמה מוגדרת המחייבת את הרשויות המקומיות לקדם את הספורט העממי בתחומן. עם זאת, הרשויות יכולות לקבל תקציבים ייעודיים לשם כך ממשרדי ממשלה ומגורמים אחרים.

## הגורמים המעורבים ברשות המקומית בקידום הספורט העממי

תחום הספורט ברשות המקומית יכול שיהיה מנוהל ברשות בידי עובדיה, באמצעות מתנ"ס או על ידי עמותה עירונית שהרשות המקומית מעבירה לה תקציבים ומשתתפת בהנהלתה. במבחנים לתמיכות לסל הספורט נקבע כי תאגיד עירוני או מתנ"ס יהיו זכאים לתמיכה ובלבד שהם מחזיקים באישור מאת הרשות המקומית כי הם משמשים בתור הנציג הבלעדי לביצוע הפעילות הנתמכת. כמו כן, תמיכה תינתן רק לגוף אחד בכל רשות, עובדה המחייבת את הרשות ואת המתנ"ס לעבוד בתיאום ובשיתוף פעולה ביניהם.

כדי שרשות מקומית תוכל להגיש בקשות לקבלת תמיכות ותקציבים במסגרת סל הספורט, היא נדרשת בין היתר למנות מנהל לתחום הספורט ברשות, בעל כישורים נדרשים ובמשרה מלאה, שתפקידו לרכז את כלל פעילויות הספורט בתחומה (להלן - מנהל מחלקת ספורט).

61 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2014), "מתקני ספורט ציבוריים ברשויות המקומיות", עמ' 335.



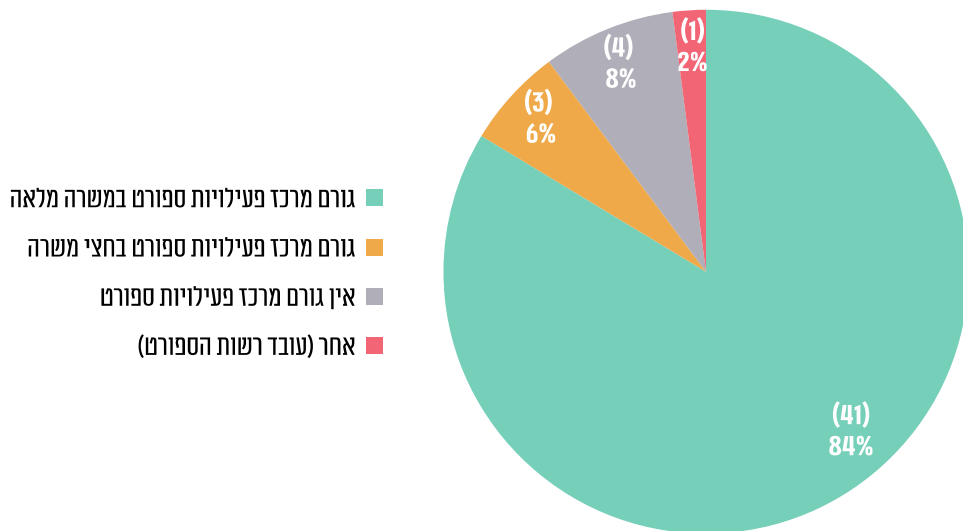


בתשובת משרד הספורט צוין כי בשנת 2022, לעשר מ-255 הרשויות המקומיות בישראל<sup>62</sup> לא היו מנהלי מחלקות ספורט. ב-215 (כ-84%) מהרשויות המקומיות היה מנהל מחלקת ספורט עובד הרשות המקומית; וב-30 מהרשויות (כ-12%) היה מנהל תחום הספורט עובד המתנ"ס או עמותה עירונית.

בכל הרשויות שנבדקו מכהן מנהל מחלקת ספורט, בין שהוא עובד הרשות ובין שהוא עובד המתנ"ס. במחלקת ספורט בעיריות **בית שמש, חדרה, טירת כרמל וקריית ים**; במועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור**; במועצה האזורית **גליל תחתון** - פועלות הרשויות בתחום הספורט העממי גם באמצעות עמותה עירונית או מתנ"ס. במועצה המקומית **כפר קרע** תחום הספורט העממי מנוהל באמצעות המועצה בלבד.

בשאלון הרשויות הן נשאלו אם יש להן מנהל מחלקת ספורט; אם הוא עובד הרשות או גורם אחר; מה היקף משרתו. הנתונים שנמסרו מפורטים בתרשים שלהלן<sup>63</sup>:

**תרשים 13: גורם אחראי לספורט ברשויות המקומיות**



על פי נתוני שאלון הרשויות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שמונה אחוזים מהרשויות שהשיבו על השאלון (ארבע רשויות) ציינו כי אין בתחומי הרשות מנהל מחלקת ספורט, זאת בשונה מנתוני מינהל הספורט. עוד עולה כי במרבית הרשויות המקומיות (84%), מנהל מחלקת ספורט מרכז את תחום הספורט במשרה מלאה.

62 בסך הכול 255 רשויות מקומיות. שלוש רשויות מקומיות אינן נכללות ברשימות מינהל הספורט: המועצות המקומיות התעשייתיות מגדל תפן ונאות חובב והמועצה המקומית שער השומרון, שנוסדה בשנת 2022.

63 49 רשויות מקומיות השיבו על שאלות אלו בשאלון.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התרבות והספורט לבדוק את הנתונים שבידו ולוודא כי הם מעודכנים ומשקפים את המצב בפועל. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התרבות והספורט לוודא שהרשויות המקומיות ימנו מנהל מחלקת ספורט, כדי שהן תוכלנה למצות את זכויותיהן מול המשרד ומול גורמים נוספים.

משרד הספורט ציין בתשובתו כי מנהל מחלקת ספורט אינו תפקיד סטטוטורי, ועל כן ההחלטה על מינוי המנהל והקצאת המשאבים לכך נתונה בידי הרשות המקומית והעומד בראשה ולמשרד אין יכולת לדרוש את המינוי. עם זאת, כדי לעודד את המינוי האמור וכדי להבטיח את קידום מטרות המשרד ומדיניותו, נוסף נושא מינוי מנהל מחלקת ספורט לתנאי הסף של מבחני התמיכה באופן שבו גוף אשר לא ימנה מנהל מחלקת ספורט במשרה מלאה, לא יהיה זכאי לקבלת תמיכה מהמשרד.

בתחומי הרשויות המקומיות יש מגוון פעילויות של ספורט עממי המיועדות לאוכלוסיות שונות, כגון תלמידי בתי הספר, אזרחים ותיקים או כלל התושבים. כך עלול להיווצר מצב שבו יש ברשות המקומית גורמים שונים האחראים לקיומן של הפעילויות האמורות, כתלות באוכלוסיות שהפעילות מיועדת להן, לרבות מחלקת ספורט, המחלקה לשירותים חברתיים, מחלקת החינוך ומחלקת הנוער. כך למשל בעיריית **טירת כרמל** את הפעילויות במסגרת "נעים בשלישי" ו"שעת כושר" מנהל אגף הרווחה והשירותים החברתיים בעירייה, ולא מחלקת הספורט.

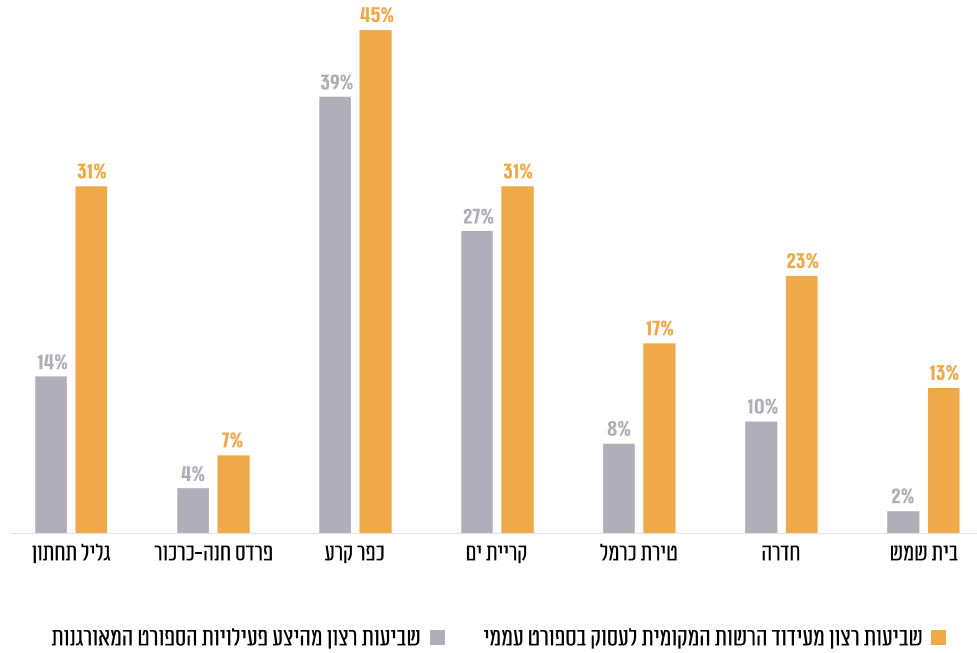
העובדה שיש גורמים שונים ברשות המקומית המעורבים בארגון ובקידום של פעילויות הספורט העממי בתחומה, מעלה את הצורך בתוכנית אסטרטגית לרשות, תוכנית הרואה את התמונה בכללותה ויכולה לפעול לאיגום משאבים ולשיתופי פעולה לשם טיוב המגוון ואופי פעילויות הספורט שהרשות מארגנת, או שותפה לארגון, לטובת תושביה.

## תפיסת הרשות כגורם מעודד לקידום הספורט העממי בקרב תושביה

בסקר עמדות התושבים נשאלו הנסקרים באיזו מידה לדעתם הרשות המקומית מעודדת את התושבים לעסוק בפעילות גופנית, וכך מהי מידת שביעות רצונם מהיצע פעילויות הספורט העממי שמארגנת הרשות. להלן פילוח התשובות:



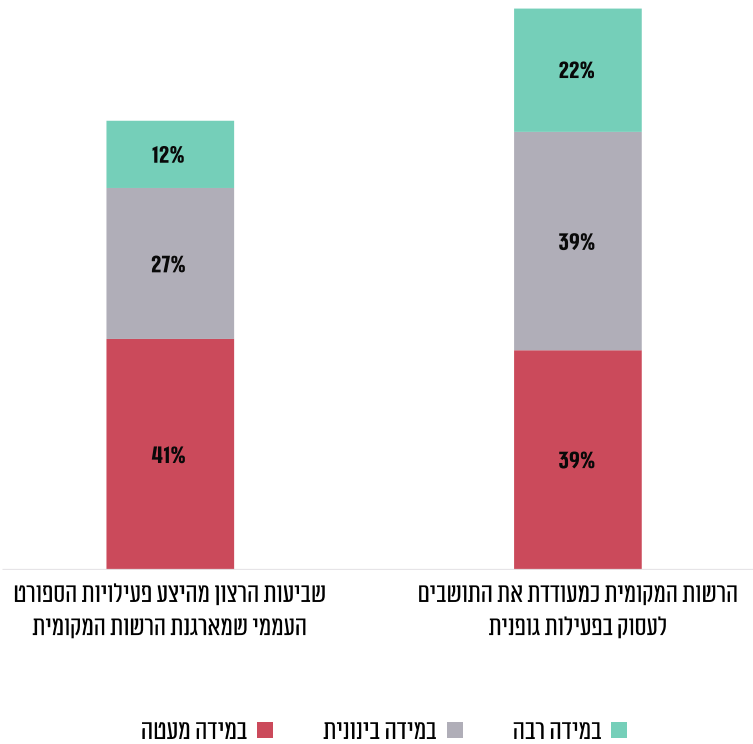
### תרשים 14: הרשות המקומית כגורם מעודד ומארגן פעילות ספורטיבית



המקור: סקר עמדות התושבים, 2022.



תרשים 15: הרשות המקומית כגורם מעודד ומארגן פעילות ספורטיבית



המקור: סקר עמדות התושבים, 2022.

מהתרשימים שלעיל עולה כי הרשות המקומית אינה נתפסת בעיני תושביה כגורם מעודד ומארגן פעילות של ספורט עממי. 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. 41% היו מרוצים במידה מעטה 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 בעיריות **בית שמש** ו**טירת כרמל** וכן במועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור**.

במסגרת סקר עמדות התושבים, ניתנה להם אפשרות להעלות מחשבות והצעות בנוגע למודעות הרשות המקומית ומעורבותה בקידום פעילות הספורט העממי לרווחת התושבים. להלן כמה מהדברים שעלו:



"שיהיה יותר אופציה לפעילות ספורטיבית לכל השכונות ולא רק בשכונות החדשות" (חדרה)

"העירייה יכולה לארגן יותר פעילויות שמעודדות ספורט כמו יוגה או שיעורי עיצוב וחיטוב ליד הים, יותר עידוד לאורח חיים בריא ופעילות ספורטיבית, לארגן ימי ספורט להורים וילדים" (קריית ים)

"היה נחמד לקיים פעילויות ספורט לכל המשפחה - הליכה משפחתית בערבים, כך גם לא צריך למצוא בייביסיטר לילדים וגם כולם מרוויחים בריאות וגיבוש משפחתי" (בית שמש)

"להוסיף יותר פעילות ספורטיבית ללא תשלום" (כפר קרע)

המקור: סקר עמדות התושבים, 2022.

בשאלון הרשויות שלהלן, הן נשאלו לגבי מידת הסכמתן<sup>64</sup> להיגדים שונים, ובהם ההיגדים המפורטים להלן ומידת ההסכמה הממוצעת להיגד, כפי שהשיבו הרשויות:

תרשים 16: שאלון הרשויות - מידת ההסכמה לגבי פעולת הרשויות המקומיות בתחום הספורט העממי



על פי נתונים משאלון הרשויות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

64 מידת ההסכמה דורגה בשאלון בסולם של 1 עד 5, כאשר הספרה 1 מבטאת את מידת ההסכמה הנמוכה ביותר, ואילו הספרה 5 מבטאת את ההסכמה הגבוהה ביותר. הספרה 0 - לא רלוונטי או לא יודע.



מניתוח התשובות להיגדים אלו עולה כי הרשויות המקומיות: סבורות כי הן גורם משמעותי בקידום ובהנעה של תושביהן לעיסוק בפעילות ספורטיבית; האות בכך מטרה חשובה; סבורות כי הן יודעות מהם הצרכים והרצונות של תושביהן בתחום זה. כך למשל כ-90% מהרשויות המקומיות<sup>65</sup> דירגו את מידת הסכמתן להיגד העוסק במטרות הרשות לעידוד ולהנעה של התושבים לעיסוק בספורט בשתי הדרגות הגבוהות ביותר (35 רשויות דירגו 5 ושמונה רשויות דירגו 4).

לנוכח האמור לעיל עולה כי בכל הנוגע לקידום העיסוק בספורט העממי בידי הרשויות המקומיות - יש פער ניכר בין נקודת המבט של הרשויות המקומיות על עניין זה לנקודת המבט של התושבים. לתפיסת הרשויות המקומיות, קידום העיסוק בספורט העממי נמנה עם המטרות החשובות שלהן, והן רואות בעצמן גורם מעודד ומניע לביצוע פעילויות ספורט עממי ומעידות שבזכות פעולותיהן חלה עלייה בפעילות הספורטיבית בקרב תושביהן (הרשויות דירגו את עצמן בציון של 4 או 5 מתוך 5 בתשובה על השאלה לגבי תפיסתן בסוגיות אלה). תושבי הרשויות שנבדקו, לעומת זאת, סבורים כי הרשויות אינן משמשות גורם המעודד ומארגן פעילויות ספורטיביות מהסוג האמור לעיל (78% מהמשיבים תופסים את הרשות המקומית כגורם מעודד עיסוק בפעילות גופנית במידה מועטה או בינונית).

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות שנבדקו לפעול במגוון אמצעים על מנת להעלות את המודעות בנוגע לפעילויות הספורט העממי בתחום שיפוטן על מנת לעודד את תושביהן לעסוק בפעילות גופנית.



התועלת הציבורית הגלומה בפעילות גופנית וכן התרומה המשמעותית של הפעילות האמורה לבריאותם של בני האדם, מצביעות על הצורך בעריכת תוכניות אסטרטגיות לאומיות לקידום הספורט העממי, וזאת תוך שיתוף פעולה בין הגורמים ברמה הלאומית והמקומית באמצעות קביעת מטרות ויעדים מדידים ובני השגה.

בישראל, משרדי ממשלה שונים, ובהם משרד התרבות והספורט, משרד הבריאות והמשרד לשוויון חברתי, וגופים אחרים, כמו המרכז לשלטון מקומי, יזמו תוכניות לאומיות לקידום עיסוק בפעילויות ספורט עממי וחלקם אף העבירו תמיכות לרשויות המקומיות כדי לקיים פעילויות כאמור.

מומלץ כי הגורמים הרלוונטיים - בהם משרד התרבות והספורט, משרד הבריאות, משרד החינוך והרשויות המקומיות - ישקלו הקמת גוף מתאם או מרכז שיגבש מדיניות לאומית כוללת וארוכת טווח לקידום הספורט העממי בקרב תושבי ישראל. מומלץ כי המדיניות שתקבע תכלול התייחסות לכל סוגי האוכלוסייה ותפעל לשימוש מיטבי במשאבים הקיימים המוקצים להגדלת שיעור התושבים הפעילים בספורט.

65 על שאלה זו השיבו 48 רשויות מקומיות.



משרד הספורט מסר בתשובתו כי הוא הגוף המתכלל בנושא הספורט העממי, ובמסגרת זו הוא מבצע פעולות של תכלול, ובכלל זה מקיים קשר עם משרדי הממשלה הרלוונטיים לנושא ועם רשויות מקומיות ומרכזי ספורט.

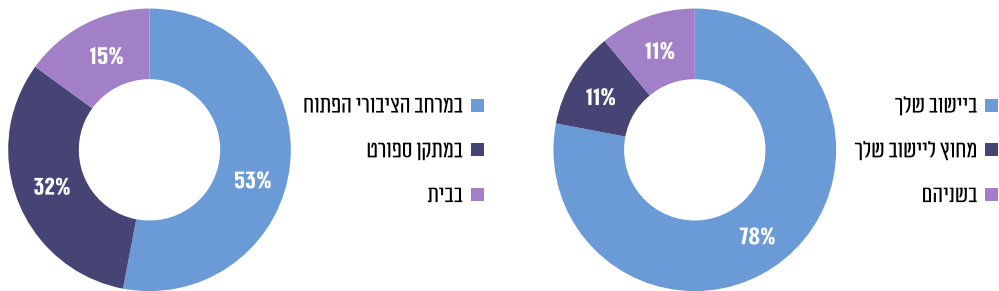
משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי הוא יהיה מוכן לשתף פעולה עם כל גוף לשם גיבוש מדיניות לקידום הספורט העממי.

## תכנון מתארי ואסטרטגי לקידום הספורט העממי

פעולת התכנון נועדה בין השאר ליצירת איזון בין אינטרסים פרטיים לציבוריים<sup>66</sup>. הכנת תוכניות מתאר<sup>67</sup>, שבהן מוגדרים ייעודי הקרקע השונים והשימושים המותרים בהם, מבטיחה בין היתר את קיומו של מרחב ציבורי לקיום מגוון פעילויות משותפות וחיוניות, לרבות העיסוק בספורט. עיצובו של המרחב משפיע גם על יכולתם של אנשים לפעול בו וכן על הקלות שבה הם יכולים לנוע בו - בין שבתחבורה ממונעת ובין שבהליכה או ברכיבה על אופניים - ובכך הוא עשוי לסייע בשמירה על אורח חיים בריא.

מסקר עמדות התושבים עלה כי 78% מהמשיבים מסרו שהם מבצעים את פעילויות הספורט בתוך היישוב שבו הם מתגוררים. 53% מהמשיבים ציינו שהם מבצעים אותן במרחב הציבורי הפתוח, כמפורט בתרשים שלהלן:

תרשים 17: מיקום הפעילות הספורטיבית



המקור: סקר עמדות התושבים, 2022.

66 בשנים האחרונות בדק משרד מבקר המדינה סוגיות נוספות בתחום התכנון והבנייה וכן בתחום עיצוב המרחב הציבורי, ובהן: **מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021**, "ייעול הליכי התכנון המתארי המקומי והמפורט"; "ייעול הליכי רישוי הבנייה"; **מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2019**, "הטיפול בעבירות בנייה ובשימושים חורגים - הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה דרום השרון".

67 תוכנית הקובעת מסגרת תכנונית ועוברת תהליכי אישור בוועדות התכנון והבנייה. ניתן להגיש מכוחה תוכניות מפורטות, ומתן אפשר להוציא היתרי בנייה כל עוד הם תואמים את הקבוע בתוכנית המתאר.

כמו כן, 69% מכלל המשיבים ציינו שיש בקרבת ביתם מרחב או גינה שאפשר לבצע בהם פעילות ספורטיבית כמפורט בתרשים שלהלן:

**תרשים 18: הימצאות גינה ציבורית או מרחב לפעילות ספורטיבית בקרבת הבית**



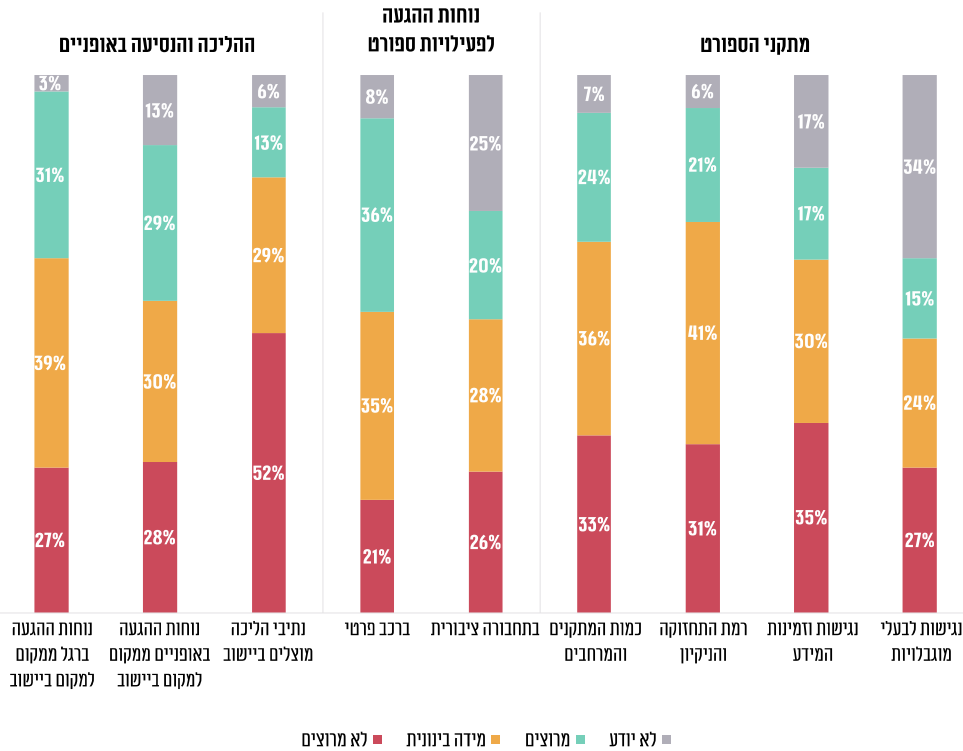
המקור: סקר עמדות התושבים, 2022.

להלן בתרשים פירוט שביעות הרצון של הנשאלים מפרמטרים הקשורים באפשרותם לבצע פעילות ספורט ביישובם:





### תרשים 19: שביעות רצון מפרמטרים הקשורים באפשרות לביצוע פעילות ספורט ביישוב



המקור: סקר עמדות התושבים, 2022.

מנתוני התרשים לעיל עלה כי שביעות הרצון מאפשרויות התנועה בכל היישובים היא נמוכה. כ-30% מהנשאלים השיבו כי נוח להם מאוד להגיע ברגל או ברכיבה על אופניים ממקום למקום ברחבי היישוב שבו הם מתגוררים. עוד עלה כי 81% מהנשאלים השיבו כי הם מרוצים במידה בינונית או שאינם מרוצים ממידת הצללת נתיבי ההליכה ביישובם.

בסקר עמדות התושבים הצביעו חלקם על ההבדלים בכל הנוגע למצאי מתקני ספורט בין אזורים שונים ברשות המקומית ועל חשיבות התנועה במרחב וקלות ההגעה אל מתקני הספורט. כך למשל אמרו המשיבים את הדברים האלה:

**"לצערי הרב, במרכז העיר... אין כמעט בכלל מתקני ספורט או גני שעשועים. אנחנו שגרים במרכז העיר חייבים לנסוע עם הרכב לכל מקום שכזה כי אין קרוב אלינו שום דבר כזה, וחבל מאוד!!! בשכונות היותר נחשבות כמו שכונת הפארק, שכונת האוצר, ובית אליעזר - שם יש המון אבל אנחנו לא יכולים ליהנות מהם אם אנחנו לא ניידים"**



התייחסות אחרת הצביעה על הקשר בין קיום פעילות גופנית במרחב הציבורי ובין חיזוק הקשרים החברתיים בין תושבי הרשות:

**"כך ראוי להבנתי לאפשר מקומות מוצלים עם יותר נגישות למים ושירותים. זה יכול לעודד אנשים רבים בגילאים שלנו ואולי גם צעירים יותר להשתתף ולפעול בצורה עממית ולא רק לשלם למכונים. זה גם יכול לקרב בין התושבים ולעשות אווירה נעימה ביישוב"**

תושב רשות אחרת ציין:

**"יש להוסיף עוד מתקנים בעוד אזורים בעיר ולעודד פעילות גופנית"**

מסקר עמדות התושבים עולה החשיבות הגלומה בתכנון המרחב באופן שיאפשר קלות תנועה, עיסוק בפעילות גופנית והפקת תועלות נוספות.

משרד מבקר המדינה בדק את התשתית התכנונית ברשויות שנבדקו כדי לבחון אם ובאיזו מידה הן מכוונות ליצירת מרחב המעודד עיסוק בספורט עממי ושמירה על אורח חיים בריא (להלן - מרחבים בריאים).

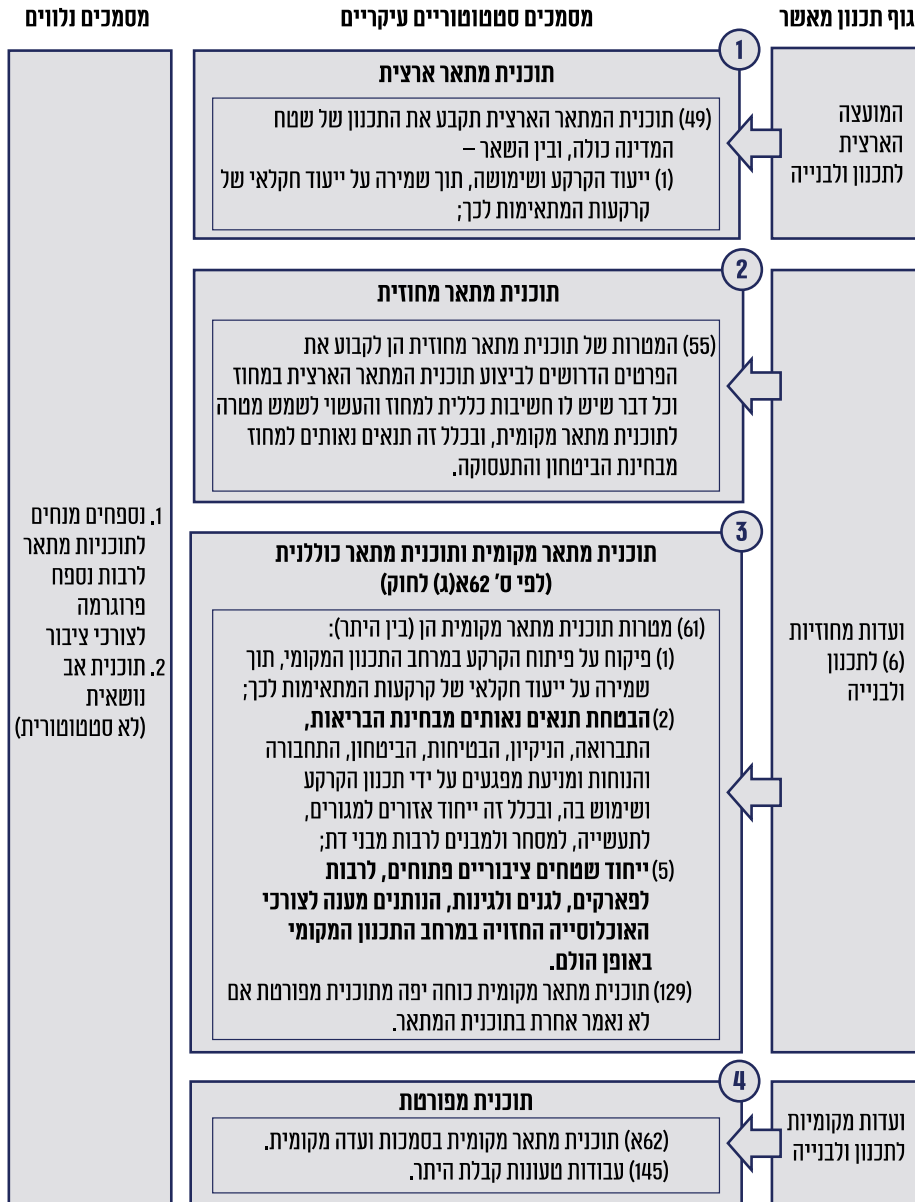
## מבנה מערכת התכנון ומדרג תוכניות המתאר

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), מגדיר שלוש רמות תכנון עיקריות: הרמה הארצית; הרמה המחוזית; הרמה המקומית. לתכנון בכל רמה אחראי גוף תכנון ייעודי<sup>68</sup>. החוק מגדיר גם מדרג לתוכניות מתאר שונות בעלות תוקף מחייב (סטטוטורי), כך שכל תוכנית כפופה לתוכניות המדרג שמעליה ואינה יכולה לסתור את האמור בהן. התרשים שלהלן מפרט את מדרג תוכניות המתאר שנקבע בחוק.

68 גוף התכנון האחראי לתכנון ברמה הארצית נקרא המועצה הארצית לתכנון ולבניה. למועצה זו מספר ועדות משנה. לתכנון ברמה המחוזית והמקומית אחראיות ועדות התכנון המחוזיות. את חברי ועדות התכנון המחוזיות ממנה המדינה, ואילו ועדות התכנון המקומיות מאוישות ברובן בעובדי הרשויות המקומיות. בחלק מהנושאים הוסמכה ועדת התכנון המחוזית ובחלקם הוועדה המקומית היא בעלת הסמכות, כמפורט בתרשים 20.



תרשים 20: מדרג תוכניות המתאר בחוק התכנון והבנייה



המקור: חוק התכנון והבנייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



## תוכניות אב לספורט

תוכנית אב היא מסמך אסטרטגי כולל שאינו בעל תוקף חוקי (סטטוטורי). מעמדה של תוכנית האב הוא כשל הנחיה מנהלית כללית שמוסד התכנון (ככל רשות מנהלית) רשאי לקבוע לעצמו<sup>69</sup>. תוכנית האב אמורה לשקף את המגמות ואת החזון לפיתוח ולצמיחה של מרחב תכנון או יישוב וכן לשמש בסיס ליצירת הסכמות בין הרשויות השונות לצורך המשך תכנון באמצעות תוכניות מתאר או תוכניות מפורטות<sup>70</sup>. באמצעות תוכניות האב, הרשויות המקומיות יכולות לקדם מדיניות תכנון בתחומן בנושאים שונים, והוועדות המקומיות יכולות להוציא מדיניות זו מהכוח אל הפועל.

תוכנית האב לספורט נועדה בעיקרה להסדרה ולתיאום בין פעילויות הספורט והתשתיות הדרושות לכך ברשות המקומית לצורכי התושבים בהווה ובעתיד על ידי ניתוח המשאבים הדרושים והתוויית תוכנית עבודה סדורה למספר שנים.

מינהל הספורט מעודד את הרשויות המקומיות להכין תוכניות אב לספורט במסגרת מאמצי להסדרת תחום הספורט ברשויות המקומיות. בשנת 2015 הפיץ מינהל הספורט קול קורא<sup>71</sup> לרשויות המקומיות, ובמסגרתו ניתן היה להגיש בקשות לתמיכה של עד 30,000 ש"ח לצורך הכנת תוכנית אב יישובית לספורט. רשויות מקומיות שנענו לקול הקורא ועמדו בתנאים הכתובים בו הקימו צוות היגוי מגוון לניסוח התוכנית. תמיכה כאמור הוצעה לרשויות המקומיות במסגרת קולות קוראים נוספים, אולם החל משנת 2019 היא לא ניתנה עוד, ורשויות מקומיות המבקשות להכין תוכנית אב לספורט נדרשות לעשות כן ממקורותיהן העצמיים.

מניתוח ממצאי שאלון הרשויות עלה כי ל-30 רשויות מקומיות יש תוכנית אב לספורט, מהן השיבו 27 רשויות כי תוכנית האב לספורט שלהן עוסקת פרטנית בנושא הספורט העממי. 19 רשויות מקומיות השיבו כי אין להן תוכנית אב לספורט. עוד עלה כי מקרב הרשויות המקומיות שהשיבו כי יש להן תוכנית אב לספורט, כ-43% מהן אישרו את התוכנית בין השנים 2013 - 2018.

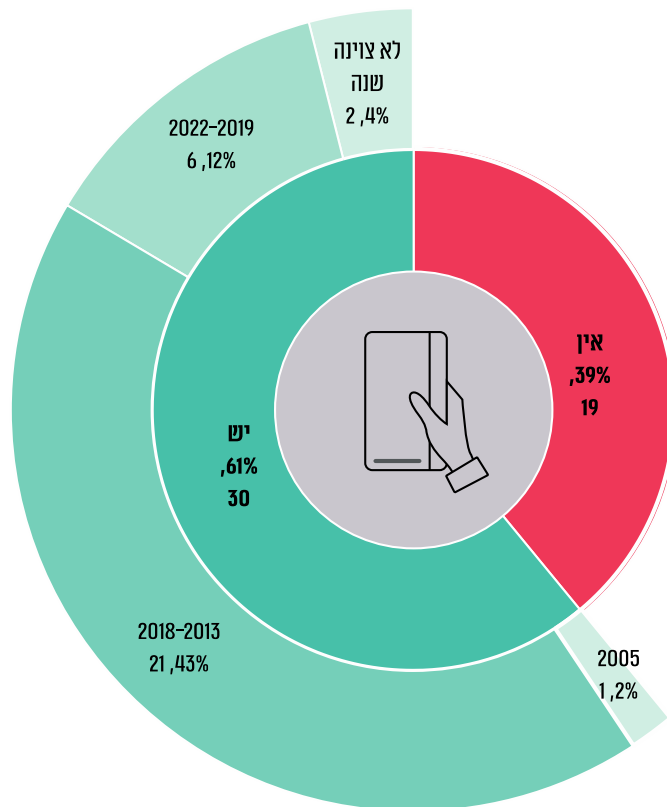
69 משרד המשפטים, מסמכי מדיניות במוסדות התכנון בהליכי תכנון ורישוי, אוקטובר 2021.

70 אגף בכיר תכנון במשרד הבינוי והשיכון, תכנון תוכנית אב ומתאר - תהליכים, שירותים, תעריפים ונהלים, עמ' 5, 2014.

71 קול קורא 5852 לשנת 2015 - בקשה במסגרת תקנת המתקנים לשיפוץ מתקני ספורט.



### תרשים 21: שאלון הרשויות - רשויות שהכינו תוכנית אב לספורט לעומת רשויות שלא הכינו תוכנית אב לספורט, התפלגות לפי שנת פרסום התוכנית\*



■ רשויות מקומיות שאין להן תוכנית אב לספורט ■ רשויות מקומיות שיש להן תוכנית אב לספורט

על פי נתוני השאלון לרשויות, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* המעגל החיצוני בתרשים מציג התפלגות של הרשויות לפי שנת פרסום האב לתוכנית האב לספורט.

מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות יפעלו להכנת תוכנית אב לספורט, הכוללת התייחסות פרטנית לנושא הספורט העממי, אם טרם עשו כן. עוד מומלץ כי הרשויות המקומיות שיש להן תוכניות אב שאינן מעודכנות יפעלו לעדכוןן ככל שנדרש.

## תוכניות אב לספורט ברשויות שנבדקו

מסקירת תוכניות האב לספורט ברשויות שנבדקו, עולה כי בהכנתן השתתפו גורמים רבים - הן מקרב בעלי התפקידים ברשויות שנבדקו והן מקרב בעלי מקצוע חיצוניים. כך לדוגמה, לשם



הכנת תוכנית האב לספורט של עיריית **בית שמש** הוקמו חמש ועדות היגוי שונות, ובהן השתתפו כ-30 בעלי תפקידים. כן בוצעו במסגרת הכנת התוכנית סקרי תושבים בנושא.

בביקורת נמצא כי לעיריות **בית שמש**, **חדרה** ו**טירת כרמל**; למועצה האזורית **גליל תחתון**; למועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** היו תוכניות אב תקפות<sup>72</sup> לספורט. עיריית **קריית ים** הכינה תוכנית אב עירונית לצורכי ציבור, הכוללת מענה על הצרכים החזויים בתחום הספורט; ולמועצה המקומית **כפר קרע** לא הייתה תוכנית אב לספורט.

לנוכח החשיבות של תוכנית האב לספורט ככלי תכנון אסטרטגי בידי הרשות המקומית, משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה המקומית **כפר קרע** להכין תוכנית אב מעודכנת לספורט ולקיים בקרה על יישומה.

בתשובת המועצה המקומית **כפר קרע** נמסר כי הרשות מכינה "תוכנית אב שנתית מקושרת תקציב" למגוון פעילויות הספורט במסגרת תוכנית העבודה השנתית של מחלקת הספורט ברשות. כן נמסר כי הרשות פועלת לגיוס משאבים להקמת מבני ספורט באמצעות מענה על קולות קוראים ואת במסגרת תוכנית הפעולה הרב-שנתית של מחלקת ההנדסה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה המקומית **כפר קרע** להכין תוכנית אב לספורט כהגדרתה, שתהיה בסיס לקביעת מדיניות ארוכת טווח בתחום הספורט בכלל והספורט העממי בפרט.

## הערכת תוכניות אב לספורט ברשויות שנבדקו

תוכניות האב לספורט ברשויות שנבדקו מבחינות בין שלוש מסגרות לקיומה ולקיודמה של פעילות ספורטיבית ברשות המקומית: מסגרות החינוך הפורמלי; ספורט תחרותי במסגרת אגודות ספורט; ספורט עממי ובלתי פורמלי. כדי להיערך לשימוש החזוי בכל אחת ממסגרות הפעילות, תוכניות האב לספורט כוללות סקירה של מאפייני הפעילות הגופנית בקרב תושבי הרשות המקומית ואפיון של הצרכים ושל הרצונות שלהם, לצד תחזית דמוגרפית לשנת היעד. נוסף על כך כוללות התוכניות סקירה של מצאי מתקני הספורט ברשות.

צוות הביקורת בחן אם נקבעו מטרות ויעדים<sup>73</sup> בתוכניות האב של הרשויות שנבדקו בנושאים האלה: שילוב הספורט העממי במערכת החינוך הפורמלית; קידום הספורט העממי; קידום השמירה על אורח חיים בריא; פיתוח מתקני ספורט. עוד נבחנו הנושאים האלה: הגדרת יעדים ישימים הניתנים להערכה ומדדים לעמידה בהם; היחס בין תוכנית האב לתוכנית המתאר של הרשות; תוכניות האב מציגות ממצאים של שיתוף הציבור בנוגע לביקוש לספורט עממי.

72 תוכנית אב לספורט שתקופת התכנון שהוגדרה בה טרם חלפה.

73 **מטרה** מוגדרת כך: מצב עתידי; תכלית שהגשמתה תהיה הצלחה ואי-הגשמתה תהיה כישלון מבחינת הארגון שהציב אותה. **יעדים**, בשונה ממטרות, מוגדרים כך: מטרות משנה שנועדו לצורך עמידה במטרה שלשמה הם נקבעו. יעדים צריכים להיות מדידים וישימים באופן שיתמוך בהגשמת המטרה. ראו: אתר "האגודה הישראלית לצוותי שיפור ושש סיגמא" (אוחזר ב-10.11.22).



## מטרות הנוגעות לשילוב הספורט במערכת החינוך הפורמלי

מטרות שעניינן תחום החינוך הפורמלי נוגעות להגברת הפעילות הגופנית במסגרת שעות הלימודים, בעידוד להקניית הרגלים לעיסוק עצמאי בפעילות גופנית ובשמירה על אורח חיים בריא. מטרות נוספות נוגעות לחיזוק ערכים חינוכיים ולהגברת תחושת הגאווה והלכידות של תלמידי המוסד באמצעות השקעה בבחירות בית-ספריות.

כך למשל נקבעה בתוכנית האב לספורט של המועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** מטרה שעניינה שימוש בחזקות התלמיד בספורט לחיזוק הדימוי העצמי והודגש החינוך לספורט ככלי למעורבות חברתית ולגיבוש חברתי. בתוכנית האב לספורט של עיריית **טירת כרמל** מצוינות המטרות האלה: "להביא לחינוך, להסברה ולהטמעת תודעת הפעילות הגופנית והתזונה הנכונה בכל הגילים...; להנהיג פרוייקט קידום הבריאות והפעילות הגופנית לכל האוכלוסייה בשיתוף קופות החולים, מינהל הספורט, משרד החינוך, משרד הבריאות ועוד".

### מטרות הנוגעות לקידום הספורט העממי<sup>74</sup>

בתחום הספורט העממי והבלתי פורמלי נכללו מטרות הנוגעות לעלייה במספר התושבים העוסקים בקביעות בפעילות גופנית ולחיזוק המודעות לשמירה על אורח חיים בריא.

### מטרות הנוגעות לקידום השמירה על אורח חיים בריא

המטרה העיקרית בתחום השמירה על אורח חיים בריא נוגעת להעלאת שיעור התושבים המקיימים אורח חיים כזה על ידי קיומה של פעילות גופנית סדירה, המתאפשרת בין היתר באמצעות תכנון למרחב המאפשר תנועה רגלית נוחה מאזורי המגורים למוקדי העניין והכשרת שבילי אופניים לחיבור בין שכונות ברשות.

כך לדוגמה, בתוכנית האב לספורט של עיריית **קריית ים** נקבעו המטרות: חיזוק הקשר הקהילתי עם אורח חיים בריא; הטמעת תודעת חשיבות הפעילות הגופנית, החל מהגיל הרך ועד לגיל השלישי; הרחבת שיעור האוכלוסייה הפעילה גופנית ומקיימת אורח חיים בריא וספורטיבי". בתוכנית האב של עיריית **חדרה** נקבעה מטרה להכשיר שבילי אופניים בפארקים, ביער חדרה, בסובב חדרה, לחוף הים, בחיבור בין השכונות ובחיבור עם רשויות שכנות.

### מטרות הנוגעות לפיתוח מתקני ספורט

המטרות נוגעות להוספת מתקני ספורט, לשדרוג ולשיפוץ של מתקנים קיימים, לפיתוח אזורי ספורט ונופש חדשים ולתחזוקה שוטפת של המתקנים.

74 יצוין כי בתוכניות האב נכללות גם מטרות הנוגעות לתחום **הספורט התחרותי** וההישגי. מטרות אלה מתמקדות בהגדלת ההישגים הספורטיביים של נציגי הרשות המקומית, בין השאר ככלי למשיכת אוכלוסייה חזקה לעיר ולהגברת תחושת הגאווה והלכידות המקומית.

כך לדוגמה, תוכנית האב לספורט של עיריית **טירת כרמל** כוללת המלצה כללית בנושא "פיתוח מתקני ספורט תקינים ובסטנדרט גבוה" וכן המלצות לפיתוח מתקני ספורט.

## הגדרת יעדים ישימים הניתנים להערכה ומדדים לעמידה בהם

**עיריית בית שמש:** העירייה הגדירה יעדים הנגזרים ממטרות התוכנית וכן הוסיפה דוגמאות לאמצעים למדידת העמידה ביעדים שהציבה לעצמה. כך למשל, יעד עיקרי שהוגדר היה תוספת שעות פעילות בענפים נבחרים במסגרת החינוך הפורמלי והקמת מסגרות לטיפול ענפים קבוצתיים ואישיים (כמו הקמת תחרויות פנים בית-ספריות ובין בתי ספר, לימוד שחייה וארגון ימי ספורט בית-ספריים קבועים).

**עיריית חדרה:** העירייה הציבה לעצמה יעדים חלקיים למימוש מטרות התוכנית לשילוב פעילות גופנית במערכת החינוך ולשיפור מערך הוראת החינוך הגופני, מקצתן כוללות לוח זמנים להשלמתן. ליעדים אלה לא נקבעה מטרה כללית המאגדת אותם לכדי מאמץ משולב להגשמתה.

**עיריית טירת כרמל:** תוכנית האב לספורט של העירייה כוללת רשימה מפורטת של תוכניות ופעילויות מומלצות לשילוב במערכת החינוך הפורמלית ללא מסגרת זמנים או תקציב לביצוען. נוסף על כך, כוללת תוכנית האב המלצות כלליות להקמת תשתיות ספורט ללא מסגרת זמנים ותקציב מפורט להקמתן.

**עיריית קריית ים:** העירייה לא הגדירה במסגרת תוכנית האב יעדים למימוש מטרות התוכנית שנקבעו בה.

**המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור:** בתוכנית האב לספורט הוגדרה מטרה להגדלת שיעור המשתתפים בפעילות ספורט מקרב האוכלוסייה הבוגרת ל-60% עד שנת 2018. ליעדים שנקבעו לצורך הגשמת המטרה לא נקבעו סד זמנים, חלוקת אחריות או מסגרת תקציבית. כן תוארו במסגרת תוכנית האב יוזמות ומסגרות פעילות קבועות שלגבי חלקן הוצעה מסגרת תקציבית.

**המועצה האזורית גליל תחתון:** תוכנית האב לספורט של המועצה כוללת המלצות כלליות בנושא "מדדי מעקב ובקרה ומדדי הצלחה במימוש התוכנית", ובהן עמידה בלוחות זמנים, ביצוע התוכנית בהתאם להגדרת הציפיות הראשונית וסקר שביעות רצון לאחר מימוש התוכנית או המתקן.

## התייחסות לתוכנית המתאר התקפה בעת פרסום תוכנית האב

הלימה בין תוכנית אב ובין תוכנית מתאר יישובית העוסקות באותו מרחב תכנון, מסייעת בהגשמת המטרות והיעדים המפורטים בתוכנית האב וביצירת מסגרת ברורה, הנשענת על הסכמה רחבה, לניסוח המציאות המרחבית בתוכנית המתאר.





במקרים שבהם הוכנה תוכנית האב לפני תוכנית המתאר, אמורה תוכנית המתאר לשקף את מטרות תוכנית האב ולסייע בהגשמתן. במקרים שבהם הוכנה תוכנית המתאר לפני תוכנית האב, מומלץ שתוכנית האב תתבסס על הגדרות המציאות המרחבית הקבועות בה.

בתוכנית האב לספורט של עיריית **חדרה** נכללת התייחסות כללית לתוכנית המתאר הכוללנית<sup>75</sup> של הרשות, המצהירה על תלותה של תוכנית האב לספורט בעקרונות התוכנית הכוללנית.

נמצא כי בתוכניות האב לספורט של עיריית **בית שמש**, **טירת כרמל** ו**קריית ים**; המועצה האזורית **גליל תחתון**; והמועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** - אין התייחסות לתוכנית המתאר הכוללנית של הרשויות שהיו תקפות בעת פרסום תוכנית האב לספורט. עוד נמצא כי המועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** לא שילבה את מטרות תוכנית האב לספורט, שפורסמה בשנת 2013, בתוכנית המתאר שאושרה בשנת 2018<sup>76</sup>.

## ערכת סקרי תושבים בתחום הספורט

על מנת שהרשות המקומית תוכל לדעת מהם הרצונות והצרכים של תושביה, כדי שתוכל לתת להם מענה מיטבי, באפשרותה לערוך מפעם לפעם סקרים בקרב תושביה. בביקורת נבחן אם הרשויות שנבדקו ערכו סקרי תושבים, על מנת שיוכלו להתאים את פעילותן בתחום הספורט העממי לרצון התושבים ולצורכיהם (להלן - סקר תושבים).

הועלה כי במסגרת תוכניות האב לספורט שהכינו עיריית **בית שמש**, **חדרה**, **טירת כרמל** ו**קריית ים** והמועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** הן ערכו סקרי תושבים; המועצה המקומית **כפר קרע** ערכה מיפוי של פעילויות שונות, לרבות פעילויות ספורט של תלמידי בתי ספר בשעות אחר הצהריים ברשות; והמועצה האזורית **גליל תחתון** לא ערכה סקר תושבים.

ריכוז הממצאים לגבי המטרות והיעדים המפורטים בתוכניות האב לספורט של הרשויות שנבדקו מוצג בלוח שלהלן:

75 צוין כי תוכנית המתאר הכוללנית לעיר חדרה (חד/2020, ראו להלן) התפרסמה לאישור ברשומות במאי 2014, מכאן שהעבודה על תוכנית האב לספורט והעבודה על תוכנית המתאר התבצעו בחלקן בד בבד.

76 תוכנית המתאר הכוללנית הנוכחית של המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור פורסמה למתן תוקף בשנת 2018 - חמש שנים לאחר פרסומה של תוכנית האב לספורט של הרשות. בהוראות תוכנית המתאר הכוללנית של פרדס חנה-כרכור משנת 2018, צוין כי תוכנית זו משנה את תוכנית המתאר המקומית שקדמה לה, ש/1 משנת 1966.



לוח 2: תוכניות האב ברשויות שנבדקו<sup>77</sup>

הרשויות המקומיות שנבדקו						תוכנית האב לספורט
גליל תחתון	פרדס חנה-כרכור	קריית טיובה	טירת כרמל	חדרה	בית שמש	
- 2016 2025	- 2013 2023		- 2016 2025	- 2012 2025	- 2016 2031	תקופת התכנון
לא	כן	כן	לא	לא	כן	הגדרת מטרות לשילוב ספורט במערכת החינוך הפורמלי
לא	כן	לא	לא	כן	כן	הגדרת יעדים לשילוב ספורט במערכת החינוך הפורמלי
כן	כן	כן	כן	כן	כן	הגדרת מטרות לקידום הספורט העממי
חלקי	חלקי	לא	כן	חלקי	כן	הגדרת יעדים לקידום הספורט העממי
לא	כן	כן	כן	כן	כן	הגדרת מטרות לקידום השמירה על אורח חיים בריא
לא	לא	לא	לא	לא	כן	הגדרת יעדים לקידום השמירה על אורח חיים בריא לרבות פיתוח סביבתי
כן	כן	כן	כן	כן	כן	הגדרת מטרות לפיתוח מתקני ספורט
כן	כן	לא	לא	כן	כן	הגדרת יעדים לפיתוח מתקני ספורט
חלקי	לא	לא	לא	חלקי	כן	הגדרת יעדים ישימים הניתנים להערכה ומדדים לעמידה בהם
לא*	לא	לא	לא	כן	לא	יחס לתוכנית המתאר התקפה בעת פרסום תוכנית האב
לא	כן	כן	כן	כן	כן	עריכת סקרי תושבים

על פי תוכניות האב לספורט של הרשויות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* למועצה האזורית גליל תחתון אין תוכנית מתאר כוללנית בתוקף.

77 למועצה המקומית כפר קרע אין תוכנית אב לספורט ולכן אינה מופיעה בלוח זה.



מהאמור לעיל עולה כי בתוכניות האב לספורט של הרשויות שנבדקו - **בית שמש, גליל תחתון, חדרה, טירת כרמל, פרדס חנה-כרכור וקריית 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**, במועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** ובמועצה האזורית **גליל תחתון** ולא הוגדרו כלל בתוכנית האב לספורט של עיריית **קריית ים**. כמו כן, העיריות **טירת כרמל וקריית ים** לא הגדירו יעדים לפיתוח מתקני ספורט הנגזרים ממטרות לפיתוח מתקני ספורט בתוכניות האב שלהן. בשאר המטרות והיעדים שפורטו בלוח שלעיל נמצאה שונות רבה בין הרשויות האמורות.

משרד מבקר המדינה ממליץ, כי הרשויות המקומיות **גליל תחתון, חדרה, טירת כרמל ופרדס חנה-כרכור** יפעלו לעדכון תוכניות האב לספורט, יגדירו במסגרתן את המטרות הנובעות מחזון הרשות וכן יגדירו יעדים ישימים הניתנים להערכה ולמידה. עוד מומלץ, כי מכלול היעדים להשגת מטרה מסוימת ייקבע באופן המאפשר הגשמה של המטרה שנקבעה תוך עמידה בסד הזמנים שנקבע בתוכנית האב.

עיריית **חדרה** מסרה בתשובתה כי במסגרת תהליך עדכון תוכנית האב לספורט שהיא עורכת, היא מתכננת לבצע סקר בקרב התושבים שיעסוק בין היתר באופי הפעילות, בסוג הפעילות ובשביעות רצון התושבים בתחום הספורט.

עיריית **טירת כרמל** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי היא מגבשת תוכנית עבודה לשנים 2023 - 2024 לביצוע תוכנית אב לקידום הספורט.

המועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** מסרה בתשובתה כי תוכנית האב לספורט הוכנה לפני עשור ומאז היישוב התפתח הן מבחינת מספר התושבים והן מבחינת היצע המתקנים והחוגים, וכי היא תבחן את האפשרות להכין תוכנית אב מעודכנת אשר תכלול יעדים מדידים. עוד מסרה המועצה בתשובתה כי היא החלה בתהליך גיוס של רכוז ספורט פנימי - ולא כחלק משיתוף הפעולה עם המתנ"ס - אשר ישתתף בקביעת היעדים של תוכנית האב.

מומלץ שהרשויות המקומיות **גליל תחתון וכפר קרע** ישקלו לערוך סקר תושבים לבחינת הרצונות והצרכים של תושביהן בתחום הספורט. עוד מומלץ כי הרשויות המקומיות **בית שמש, חדרה, טירת כרמל, פרדס חנה-כרכור וקריית ים** ישקלו לערוך סקר תושבים מעודכן כדי לברר מהם הצרכים והחסמים לביצוע פעילות גופנית בתחומי הרשות ואילו פעולות ברשות יוכלו להעלות את שיעור המשתתפים בפעילויות ספורט בכלל ובפעילויות ספורט עממי בפרט.

מומלץ כי במקרים שבהם תוכנית האב קודמת לתוכנית המתאר יפעלו הרשויות המקומיות - בהן המועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** - להטמיע את עקרונות תוכנית האב בתכנון המתארי. במקרים שבהם קדם התכנון המתארי לתוכנית האב, מומלץ כי הרשויות המקומיות - ובהן עיריית **בית שמש, טירת כרמל וקריית ים**; המועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור**; המועצה האזורית **גליל תחתון** - יבססו את המטרות והיעדים של תוכנית האב על התכנון המתארי באופן שיסייע בהגשמת המטרות והיעדים של תוכנית האב.



## תכנון מתארי לקידום הספורט העממי ולשמירה על אורח חיים בריא

על פי חוק התכנון והבנייה, תפקידן של תוכניות המתאר המקומיות הוא לספק תנאים נאותים ומענה לצורכי האוכלוסייה בדרך של ייעוד מפקח של קרקעות לפיתוח; תוך שמירת מקומות חשובים, הגנה על ערכי טבע ונוף. מכוחן של תוכניות המתאר המקומיות ניתן, בתנאים המפורטים בחוק, להעניק היתרים לביצוע פעולות במקרקעין המצויים בשטחן.

### הנחיות מינהל התכנון להקצאת שטחים לצורכי ציבור בתוכניות מתאר

הגורם האחראי לגיבוש מדיניות התכנון הארצית הוא מינהל התכנון במשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון). בין שאר תפקידיו אחראי מינהל התכנון ליוזמה ולקידום של תוכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות; להפעלת מוסדות התכנון הארציים; לטיפול בתוכניות מפורטות; להכנה ולקידום של תקנות מתוקף חוק התכנון והבנייה<sup>78</sup>. מינהל התכנון הוא הסמכות העליונה בקביעת מדיניות תכנון אסטרטגית שיכולה לקדם מטרות וערכים שיחייבו את מדרגי התכנון השונים.

המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור של מינהל התכנון<sup>79</sup> (להלן - המדריך להקצאת שטחים, או המדריך), מסייע למתכננים ולמוסדות התכנון בחיזוי הצרכים העתידיים לשטחי ציבור ובקביעת עקרונות כמותניים ואיכותניים מנחים לאספקתם. אף כי למדריך אין תוקף חוקי, הוא משמש את כל מוסדות התכנון בישראל לשם הכנת פרוגרמות לצורכי הציבור<sup>80</sup> ולהערכתן. בתחום הספורט פורטו במדריך בין השאר ספי כניסה למתקני ספורט על פי גודלם ומידת השימוש בהם וכן המלצות לשילוב בין מתקני ספורט לתשתיות ציבוריות אחרות (בדגש על מבני חינוך).

הסמנכ"ל לתכנון אסטרטגי במינהל התכנון (להלן - הסמנכ"ל) מסר לצוות הביקורת במהלך הביקורת כי המינהל אינו עוסק בתכנון אסטרטגי הנוגע במישרין לספורט העממי, ועמדתו היא כי עליו להבטיח שתוכניות המתאר השונות יכללו מכסה מספקת של שטחים שיהיו מיועדים למגוון שימושים ציבוריים. עוד מסר הסמנכ"ל לצוות הביקורת כי לעמדת המינהל, ההחלטה על פריסתם של מתקני ספורט במרחב העירוני, סוג המתקנים וכמותם נמצאת בידי הרשות המקומית.

78 מתוך אתר המרשתת הממשלתי (אוחזר ב-13.11.22). לתרשים המבנה הארגוני של משרד הפנים, ראו: אתר המרשתת הממשלתי (אוחזר ב-13.11.22).

79 ב-2005 נקרא המסמך "תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור". מסמך זה הוכן לאור החלטת הממשלה 1316 לייעול השימוש בקרקע בייעוד ציבורי מינואר 1997. המסמך עודכן לאחרונה באוגוסט 2018. יצוין כי הקפי השטחים המפורטים במדריך משתנים מפעם לפעם בהתאם להחלטות מינהל התכנון.

80 פרוגרמה לצורכי ציבור היא מסמך נלווה לתוכנית מתאר. המסמך מתאר את הביקוש החזוי לצורכי ציבור הנובע מהתוכנית ומגדיר בין השאר את צפי האוכלוסייה, את הרכבה ואת השירותים הציבוריים שיידרשו לאוכלוסייה זו, לרבות הקצאת שטחים ייעודיים ושטחי בנייה.



בנושא קידום השמירה על אורח חיים בריא, ציין הסמנכ"ל כי מינהל התכנון מקדם מדיניות תכנון הדוגלת בערכים של קידום ההליכה במרחב הציבורי, הקמת תשתית לרכיבה על אופניים ככל שניתן והגדלת צפיפות המרקם העירוני בתוכניות חדשות - כל אלה כדי לייעל את השימוש בקרקע וכדי לתמוך בעידוד הליכה ובהפחתת התלות ברכב הפרטי. אלא שערכים אלה מקודמים בנפרד בכל תוכנית וללא מדיניות מוצהרת בנושא.

יוצא איפה כי הנחיות מינהל התכנון לעיצוב המרחב הציבורי לא כללו הוראות ברורות בנושא ספורט עממי והשמירה על אורח חיים בריא.

מינהל התכנון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי המדיניות שהוא מקדם מבוססת על ראייה מערכתית, מקודמת באופן מערכתי ובאה לידי ביטוי, בין היתר, בכלי התכנון המחייב הנקרא "מבט: כלי להצגת איכות תכנון" (להלן - כלי "מבט"). כלי זה הוא מסמך שעורכי התוכניות נדרשים למלא ולהציג בו כיצד בכוונתם לקדם תכנון איכותי, תוך ייעול השימוש במשאב הקרקע ליצירת מרחב עירוני פעיל, רציף ומגוון, המרושת בשירותים, המעודד הליכה, רכיבה על אופניים ושימוש בתחבורה ציבורית. עוד מסר מינהל התכנון בתשובתו כי יישום בפועל של המדיניות בכללותה (לרבות כלי "מבט") מתבצע בכל תוכנית לגופה, בהתאם לנסיבות הייחודיות ולהקשר המקומי והאזורי, ונדרשת בחינה והתאמה של המתווה למאפיינים מקומיים שונים.

יובהר כי כלי "מבט" מחייב את מגישי התוכניות לספק הבהרות לגבי הטמעת העקרונות שצוינו החל מהשלבים הראשונים של הכנת התוכנית, וכי הוא תקף לגבי תוכניות שהוגשו החל מינואר 2022.

משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון לגבש מדיניות סדורה לעיצוב מרחבים ציבוריים בכמות ובאופן שיאפשרו עיסוק בספורט עממי ושמירה על אורח חיים בריא במסגרת תוכניות המתאר שהוא מקדם, תוך שיתוף פעולה עם משרד הספורט. עוד מומלץ כי מינהל התכנון יפעל להדגשת חשיבות נושאים אלה בתכנון המתארי המקודם ברשויות המקומיות.

משרד הספורט מסר בתשובתו כי הוא פעל בתחום זה כגורם המתכלל והאחראי לתחום הספורט כולו, ובהתאם לכך המשרד פעל ליצירת קשר עם מינהל התכנון. נציג המינהל היה שותף בצוות ההיגוי לתוכנית המתקנים הלאומית. כמו כן מסר המשרד כי יש בכוונתו לפעול בשנת 2023 לקדם שיח עם מינהל התכנון כדי למצוא דרכים לשיתופי פעולה לצורך קידום הקצאת שטחים עתידית ברמה הארצית לאותם סוגי המתקנים שהדבר נדרש להם.

## כלים לחישוב הקצאת השטחים לצורכי ציבור

כדי לסייע בהטמעת המדריך החדש ולייעל את התהליך של הכנת נספח פרוגרמה לצורכי ציבור ובדיקתו, פורסם באתר המרשתת הממשלתי כלי מחשובי לגיבוש הפרוגרמה (להלן - מחשבון הפרוגרמה) כדי לחשב את היקף השטחים הציבוריים בתוכנית מסוימת הדרושים לאספקת צורכי האוכלוסייה החזויה בשנת היעד.



עלה כי הקצאת השטחים המיועדים לספורט המופיעים במחשבון הפרוגרמה עוסקים אך ורק בשטחים להקמת שירותים ברמה הכלל-יישובית ומיועדים למתקנים גדולים, כגון אצטדיונים ובריכות שחייה, ולא למתקנים ברמת הרובע או השכונה. שטחי קרקע לבתי ספר ניתנים במחשבון הפרוגרמה באופן כללי ואינם מכילים פירוט של שטחי הקרקע והבנייה לספורט הכלולים בהם.

בתשובתו מסר מינהל התכנון כי שטחי ספורט קטנים נכללים במגרשים שמופרשים לצורכי ציבור בתוכניות השונות, וכי הרשות המקומית היא האחראית לפיתוחם בהתאם לצרכים ולמאפיינים של אוכלוסיית המקום. הותרת גמישות במקרים אלה חיונית על מנת לאפשר לרשות המקומית לספק צרכים אלה. לעומת זאת, ברמה האזורית או הכלל-יישובית חיוני שתהיה קביעה אחידה, כיוון שסף הכניסה למתקנים גדולים גבוה יותר.

עוד עלה כי אף שבמדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור יש המלצה לשילוב מגרשים ואולמות ספורט בשטח בתי ספר, אין לכך ביטוי מפורש במחשבון הפרוגרמה, והפלט המתקבל נוגע רק לשטח הקרקע הכולל שיש להקצות לכל כיתה בבית הספר בהתאם למאפייני המוסד החינוכי.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי מחשבון הפרוגרמה אינו מתייחס למגרשים בתוך בתי ספר, שכן שטחים אלה מובנים בתחשיב של משרד החינוך, העוסק באופן הקמת בתי ספר בגדלים ומסוגים שונים, וכי אין צורך בכפילות בנושא זה.

לאור החשיבות המיוחסת לתכנון המרחב באופן שיאפשר ויעודד עיסוק בספורט עממי ושמירה על אורח חיים בריא, מומלץ כי מינהל התכנון יחדד את אופן שילובם של מתקני ספורט במרחב הציבורי כך שהחישוב המופיע במחשבון הפרוגרמה יכלול גם מתקני ספורט ברמת הרובע והשכונה.

## תוכניות המתאר ברשויות שנבדקו

במסגרת הביקורת נבדקו תוכניות המתאר של הרשויות לעיל, לרבות המסמכים הנלווים אליהן, בתחומים האלה: סטטוס תוכניות המתאר; אם יש בתוכנית מטרות והנחיות לתכנון מפורט בנוגע לספורט העממי ולשמירה על אורח חיים בריא; אם צורפה לתוכנית המתאר פרוגרמה לצורכי ציבור הכוללת התייחסות פרטנית לתחום הספורט; אם הכינה הרשות המקומית מסמכי תכנון נוספים הנוגעים לנושא. כן נסקר המידע התכנוני המוצג לציבור באתרי הממ"ג (מערכת מידע גיאוגרפי - GIS) של הרשויות שנבדקו.

## סטטוס תוכניות המתאר

הבדיקה העלתה כי במועד סיום הביקורת היו לעיריות **בית שמש, חדרה וקריית ים** ולמועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** תוכניות מתאר מאושרות המאפשרות לקדם תכנון מפורט מכוחן;



לעיריית **טירת כרמל** ולמועצה המקומית **כפר קרע** היו תוכניות מתאר כוללניות בהפקדה<sup>81</sup>, והן מתבססות על תוכנית המתאר התקפה שלהן לקידום תכנון מפורט; למועצה האזורית **גליל תחתון** לא הייתה תוכנית מתאר לשטח השיפוט שלה.

**עיריית בית שמש:** מקרב הרשויות המקומיות שנבדקו, לעיריית בית שמש תוכנית המתאר הוותיקה ביותר - בש/200, שאושרה בשנת 1996. העירייה מסרה כי משרד הבינוי והשיכון מקדם תוכנית מתאר כוללנית חדשה לעיר בית שמש, המיועדת עד שנת 2040. עד לאישור תוכנית מתאר כוללנית חדשה, מקודם התכנון המפורט בעיר מכוח התוכנית המאושרת. בשל השינויים המהותיים והטכניים שתוארו לעיל נוצרו פערים, בין השאר בין הגדרות התוכנית שאושרו, מבנה התוכנית וחזות התשריט לבין המקובל כיום.

נמצא כי אין לתוכנית בש/200 נספח פרוגרמה עדכני לצורכי ציבור, שבה מתוארים תחזית הביקוש לשטחים שימשו לפעילויות ספורט, מיקומם המוצע של תשתיות ספורט או אופן שילובן במרחב. יחסן של הוראות תוכנית בש/200 להקצאת שטחים ייעודיים לספורט הסתכם בייעוד שטח מוגדר לספורט ולנופש. נוסף על כך, הותרו מגרשי ספורט במרכז העיר ובמרכזים הרובעיים וכן "כל שימוש אחר המשמש למגורי אדם" באזורים שעיקרם מגורים. בשטחים ציבוריים פתוחים הותר שימוש למתקני גן ולמגרשי משחק.

תוכנית המתאר של העיר **בית שמש** גובשה בשנת 1996, אינה מנוסחת על פי אמות המידה המקובלות כיום ואינה כוללת הוראות לתכנון המפורט לרבות הוראות לעיצוב המרחב הציבורי באופן שיעודד שמירה על אורח חיים בריא ועיסוק בספורט עממי.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית **בית שמש** לפעול להכנת מסמך פרוגרמה לצורכי ציבור, שבו יפורט הביקוש למתקני ספורט ולשטחים ציבוריים המאפשרים קיום ושמירה על אורח חיים בריא. עוד מומלץ כי מסמך זה ייערך באופן שיאפשר את שילובו במסמכי תוכנית האב החדשה של בית שמש לכשתאושר.

**המועצה האזורית גליל תחתון:** נמצא כי למועצה אין תוכנית מתאר כוללנית וכי התוכנית החלה עליה היא תוכנית המתאר המחוזית<sup>82</sup>. לצוות הביקורת נמסר כי הכנתה של תוכנית מתאר כוללנית אינה אפקטיבית לעניין הקצאה נאותה של שטחים להקמת תשתיות ספורט, שכן בכל יישוב בתחומי המועצה יש כיום מתקני ספורט בכמות העולה בהרבה על המלצות המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור. תחת זאת מקדמת הוועדה המקומית של הרשות הקצאה של שטחים ייעודיים לספורט במסגרת תוכניות מפורטות ביישובים וכפוף להסדרי הפקעה בתיאום עם ועדי היישובים - כל זאת כפוף לתוכנית חומש לשנים 2019 - 2023 (להלן - תוכנית חומש), שאותה פרסמה הרשות המקומית באתר המרשתת שלה.

81 הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה של מחוז חיפה, שהיא מוסד התכנון שבסמכותו מקודמת תוכנית המתאר הכוללנית למועצה המקומית כפר קרע, קיבלה החלטה לאשר את התוכנית כפוף לתנאים מסוימים במאי 2022.

82 תמ"מ 9/2, תוכנית המתאר המחוזית של מחוז.



עלה כי בתוכנית החומש של המועצה האזורית **גליל תחתון** נקבעה מטרה לקידום ולאישורה של תוכנית מתאר כוללנית לשטחי המועצה. כמצוין בתוכנית החומש, קידום תוכנית המתאר הכוללנית תלוי בהשגת תקציבים לכך, שהתבקשו מצד המועצה האזורית בשנת 2020.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי המועצה האזורית **גליל תחתון** תפעל להכנה, לקידום ולאישור של תוכנית מתאר כוללנית בהתאם לתוכנית החומש. כך מומלץ כי המועצה תכלול בהוראות התוכנית ובמסמכיה התייחסות פרטנית לנושא הספורט העממי ותקצה לכך תשתיות ושטחים מתאימים.

## הנחיות בתוכנית המתאר לתכנון מפורט לקידום העיסוק בספורט עממי ולשמירה על אורח חיים בריא

העיריות **חדרה, טירת כרמל וקריית ים** פירטו בתוכנית המתאר שלהן הנחיות לתכנון מפורט הנוגעות ליצירת מרחב המקדם עיסוק בספורט ושמירה על אורח חיים בריא.

כך לדוגמה, בתוכנית המתאר הכוללנית של עיריית **קריית ים** נקבעה חובת התייחסות למערך שבילי האופניים. עוד צוין בתוכנית כי שטחי הציבור השכונתיים ימוקמו ככל האפשר בהמשך לקמפוסים העירוניים ובזיקה לפארקים שכונתיים ולנקודות ציון ברשת הרחובות העירונית, וכי במיקום שטחים אלה יש להקפיד על מרחקי הליכה לאזורי המגורים. עוד צוין כי תוכנית מפורטת, לרבות מרחב ציבורי בתחומה, תכלול הוראות לכלל שטחי המרחב הציבורי שבה, ובין השאר יצירת תנאים פיזיים המעודדים תנועת הולכי רגל; שהייה, רציפות ונגישות להולכי רגל ולרוכבי אופניים; תחבורה ציבורית ונגישות אליה; אמצעים ליצירת נוחות אקלימית; שילוב נתיבי הליכה ורכיבה על אופניים לאורך צירים ראשיים (שדרות ירושלים ושדרות ספיר).

עלה כי למועצות המקומיות **כפר קרע ופרדס חנה-כרכור**, וכן למועצה האזורית **גליל תחתון**, אין הנחיות לתכנון המפורט הנוגעות ליצירת מרחב לעיסוק בספורט עממי ולשמירה על אורח חיים בריא.

בתשובתה מסרה המועצה המקומית **כפר קרע** כי תוכנית המתאר והתוכניות המפורטות והמקודמות על ידי המועצה כוללות בין היתר בניית מתקנים עתידיים. עם זאת מסרה המועצה בתשובתה כי היישוב סובל ממחסור חמור בקרקעות לבנייה בשל היעדר תוכניות מתאר מאושרות זה זמן רב. אי לכך, לא מתאפשר לרשות לבנות מתקני ספורט חדשים שימלאו את הצרכים של האוכלוסייה.

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.





## פרוגרמה לצורכי ציבור ומסמכי מדיניות נוספים

לעיריית **טירת כרמל** ולמועצות המקומיות **כפר קרע** ו**פרדס חנה-כרכור** יש נספח פרוגרמה לצורכי ציבור בתוכנית המתאר הכוללנית שלהן ובו התייחסות פרטנית לנושא הספורט; לעיריית **קריית ים** יש נספח פרוגרמה לצורכי ציבור ובו התייחסות ישירה לנושא הספורט במסגרת תוכנית אב לשטחי ציבור משנת 2019; המועצה האזורית **גליל תחתון** פרסמה תוכנית חומש לשנים 2019 - 2023 שאינה סטטוטורית ובה מפורטים יעדיה בתחום הקצאת תשתיות לספורט בתחומה.

הבדיקה העלתה כי לעיריית **חדרה** אין נספח פרוגרמה לצורכי ציבור לתוכנית המתאר הכוללנית שלה.

בתוכנית הכוללנית של עיריית **חדרה**, היקף השטחים הדרושים למבנים ולמוסדות ציבור; למבנים ולמוסדות ציבור לחינוך; לשטחים ציבוריים פתוחים - מפורט בהוראות בינוי פרטניות לכל מתחם<sup>83</sup>. הוראות אלה מתמקדות בהקצאת שטחים ציבוריים פתוחים וקרקות לצורכי חינוך ואינן כוללות התייחסות פרטנית לנושא מתקני ספורט. לכל מתחם נקבע כי שטחי הקרקע המדויקים לצורכי ציבור ייקבעו בפרוגרמה עדכנית במסגרת תכנון מפורט.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית **חדרה** לפעול לגיבוש נספח פרוגרמה לצורכי ציבור שיכלול התייחסות מפורטת לנושא הביקוש לשטחים לפעילות ספורט עממי באופן שיבטיח מענה הולם לביקוש לצרכים אלה. היעדרו של מסמך מעין זה מקשה את התכנון הכוללני של המרחב הציבורי בכללותו ועלול לגרום להקצאות חסר של שטחים ושימושים ציבוריים, בייחוד כאלה שהמסד הנורמטיבי הקיים אינו מעגן את הקצאתם, בהם מתקני ספורט.

**עיריית טירת כרמל:** עלה כי עיריית טירת כרמל פרסמה ביולי 2022 תוכנית אסטרטגית לאופניים, אשר נועדה להעריך את הפוטנציאל לשילוב נתיבי אופניים בתחומה - וזאת בהתבסס על שאיפות ליצירת נתיב רכיבה ליוממות לאזורי תעסוקה סמוכים ולחיבור מוקדי עניין בתחום הרשות ובסביבתה. התוכנית מגדירה יעד להגברת השימוש באופניים<sup>84</sup> ומציגה את התשתית להקמת נתיבי רכיבה בעיר וכן את כושר הנשיאה של התשתיות בהתבסס על תוכניות מאושרות. כמו כן היא ממפה מוקדי עניין לרכיבה בעיר ובסביבתה.

**עיריית קריית ים:** עלה כי העירייה פרסמה באתר המרשתת שלה תוכנית אב לניידות שהוכנה באוקטובר 2020. תוכנית זו היא כלי משלים לתוכנית המתאר הכוללנית של קריית ים, והיא פותחה בהתבסס על מטרות תוכנית המתאר. מטרתה של תוכנית האב לניידות היא "לייצר סינרגיה בין פיתוח כלל אמצעי התחבורה בקריית ים לפיתוח שימושי הקרקע והעלאת השימוש באמצעי תחבורה לא-מוטוריים ותחבורה ציבורית במרחב העירוני של קריית ים". נוסף על כך, הרשות נכללת בתחום תוכנית אב לשבילי אופניים למטרות יוממות בגלעין המטרופולין חיפה.

83 הוראות תוכנית חד/2020 - תוכנית מתאר חדרה, ס' 6.18 (הוראות בינוי), עמ' 90.

84 עד שמונה אחוזים מפיצול הנסיעות בעיר בשנת 2040.



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.

עם זאת, עלה מהבדיקה כי ב**טירת כרמל** נסללו מסלולי אופניים באורך מצטבר של כ- 0.9 ק"מ מתוך כ-33 ק"מ אפשריים.

מומלץ כי עיריית **טירת כרמל** תפעל למימוש התוכנית האסטרטגית שלה לאופניים ותשלים את סלילת נתיבי האופניים המפורטים בה בהקדם האפשרי.

מומלץ כי העיריות **בית שמש וחדרה**, המועצה האזורית **גליל תחתון** והמועצות המקומיות **כפר קרע ופרדס חנה-כרכור** ישקלו לגבש מסמכי מדיניות נוספים, כדוגמת תוכנית אב לאופניים, שיסייעו להן לקדם פיתוח של המרחב באופן שצוין.

ריכוז הממצאים לגבי יחסן של תוכניות המתאר ברשויות שנבדקו לתחום הספורט העממי ולשמירה על אורח חיים בריא מתואר בלוח שלהלן:



לוח 3: סיכום תוכניות המתאר והמסמכים הנלווים ברשויות שנבדקו

הרשויות שנבדקו							מדיניות ותכנון אסטרטגי
פרדס חנה-כרכור	כפר קרע	גליל תחתון	קריית ים	טירת כרמל	חדרה	בית שמש	נושאי משנה
353-0138586 תוכנית מתאר כוללנית מאושרת (2017)	354-0431924 תוכנית מתאר כוללנית מופקדת	ללא תוכנית כוללנית - הקצאת שטחים לספורט בתוכניות מפורטות ביישובים	352-0203034 תוכנית מתאר כוללנית מאושרת (2019)	355-0579425 תוכנית מתאר כוללנית (הפקדה)	2020/חד תוכנית מתאר מקומית מאושרת (2014)	בש/200 תוכנית מתאר מקומית מאושרת (1996)	שם וסוג התוכנית, סטטוס ושנת אישור
הקצאת שטחים בייעוד ספורט ונופש לאצטדיון ולמרכז ספורט עירוני; קישור בין שטחים ציבוריים פתוחים בתוך היישוב וסביבו	לא	הקמה, שיפוץ וחיידוש של מתקני ספורט בבתי ספר ו- ביישובים לפי מפתח קדימויות	פיתוח חוף הים כמוקד אזורי לפנאי ולנופש ויצירת מערך שטחים פתוחים ברור, נרחב ומגוון, שישתלב במערך מוסדות הציבור ביישוב	במסגרת הוראות לתכנון מפורט	פיתוח תשתיות ספורט בחוף הים; יצירת רצף שטחים פתוחים בתוך ומסביב לעיר; הוראות כלליות במסגרת מתחמים לפיתוח	לא	מטרות בתוכנית המתאר הנוגעות לספורט ולשמירה על אורח חיים בריא
הנחיה כללית לשילוב נתיבי אופניים, הרחבת מדרכות והצללתן	לא	לא	כן	כן	כן	לא	הנחיות לתכנון מפורט בנוגע לספורט עממי ולשמירה על אורח חיים בריא
כן	כן	כן - במסגרת תוכנית החומש 2019-2023	כן	כן	לא	לא*	האם קיים נספח פרוגרמה לצורכי ציבור?



הרשויות שנבדקו							מדיניות ותכנון אסטרטגי
פרדס חנה-כרכור	כפר קרע	גליל תחתון	קריית ים	טירת כרמל	חדרה	בית שמש	נושאי משנה
כן - התייחסות פרטנית להקצאת שטחים למתקני ספורט	כן - התייחסות פרטנית להקצאת שטחים למתקני ספורט	כן	לא - יש כללית בלבד לנושא, הכוללת הקצאת שטח לשני מרכזי ספורט בשטח ייעודי של כ-20 דונם	כן - הקצאות ברמה העירונית	-	-	האם נספח הפרוגרמה כולל התייחסות להקצאות לספורט?
כן (מנחה) 2017,	חלקי (הגדרת יעדים לשנת 2022)	חלקי (יש) תוכנית חומש לפיתוח תשתיות (ברשות)	כן (במסגרת) תוכנית אב לשטחי ציבור, (2019)	כן	לא	לא	פרוגרמה עירונית לספורט (שנה) ומעמד (הנספח)
לא	תוכנית פעולה שנתית	לא	תוכנית אב לניידות (קידום הליכה ורכיבה על אופניים)	תוכנית אב לאופניים	במסגרת תוכנית המתאר	לא	מסמכי מדיניות ותכנון אחרים לקידום ספורט עממי ואורח חיים בריא
כן	כן	כן (תוכנית מתאר מחוזית)	לא	לא	כן	לא	הצגת תוכנית המתאר באתר GIS של הרשות
כן	כן	לא	לא	לא	לא	לא	מיפוי מתקני ספורט באתר GIS של הרשות המקומית

על פי נתוני הרשויות שנבדקו ומינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
 \* בהוראות תוכנית בש/200 מצוין כי לתוכנית נספח ניתוח פרוגרמטי, אך נספח זה אינו זמין במערכת מבא"ת ואינו מצוי ברשות עיריית בית שמש.



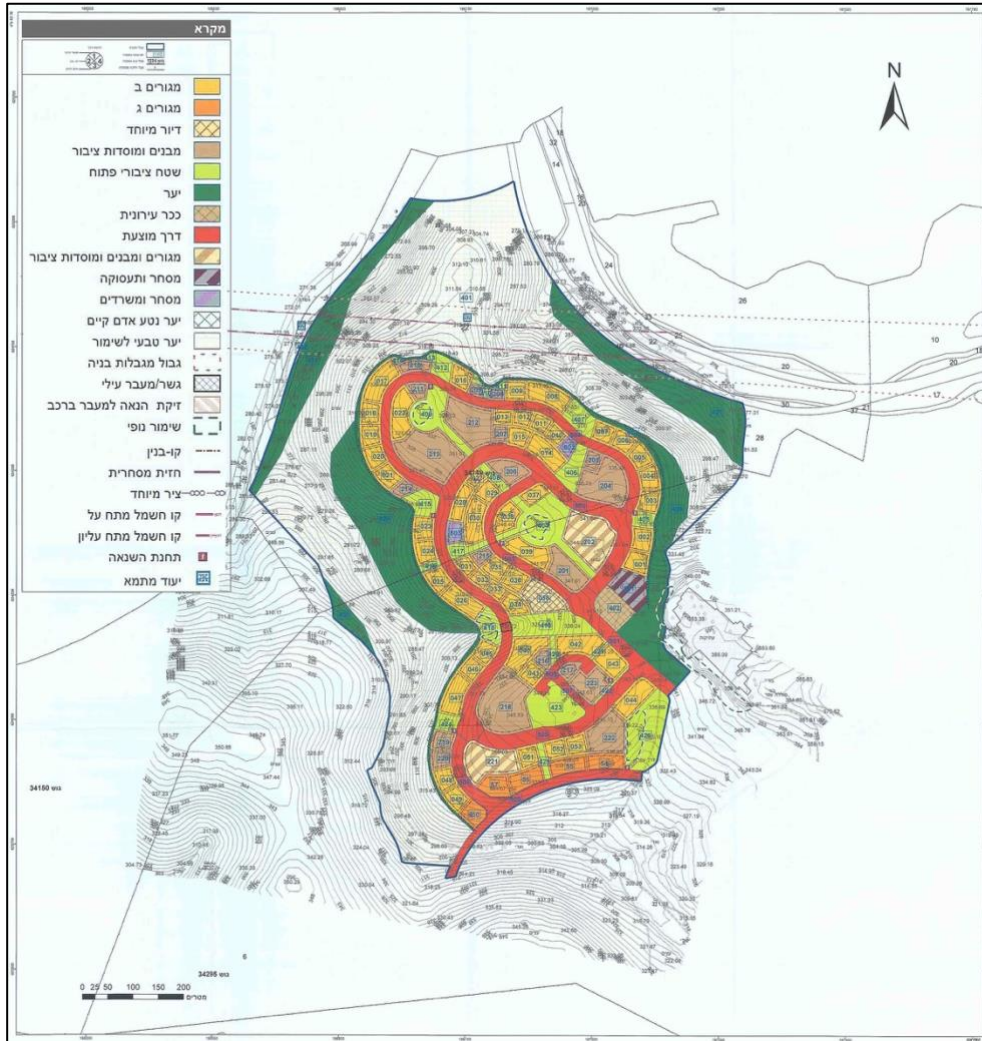
## בחנית יישום תכנון מפורט בתוכניות מתאר נבחרות לקידום הספורט העממי והשמירה על אורח חיים בריא

במסגרת הביקורת נבחנו שתי תוכניות מפורטות בתחומי העיריות **בית שמש** ו**חדרה** בנוגע לאופן טיפולן בקידום מרחבים המעודדים פעילות ספורט עממי ושמירה על אורח חיים בריא. התוכניות המפורטות שנבחרו הוכנו ואושרו לאחר אישור תוכנית המתאר של הרשות המקומית, בדגש על תוכניות חדשות מעשר השנים האחרונות. תוכניות אלה אמורות לשקף סטנדרטים מתקדמים ועדכניים לגבי כמות השטחים הציבוריים ואיכויות המרחב הציבורי בהתאם לעמדת מינהל התכנון.

**בית שמש - תוכנית מפורטת לרובע ד2 (שכונת רמת עזרא):** תוכנית מפורטת לרובע ד2 (תוכנית מס' 102-0066951 לשכונת רמת עזרא) שמטרתה: "יצירת מסגרת תכנונית להקמת שכונת מגורים בת כ-1,322 יחידות דיור + 150 יח"ד מוגן עם השירותים הנלווים וכן, שטחי מסחר, משרדים ותעסוקה, מבני ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים". התוכנית פורסמה ברשומות בינואר 2015 ודבר אישורה הופץ בעיתונים כנדרש באותו החודש. להלן תשריט מצב מוצע:



תשריט 1: תוכנית 102-0066951 (בית שמש) - תשריט מצב מוצע



המקור: מינהל התכנון.

עלה כי בהוראות התוכנית הוקצו חמישה מגרשים שעליהם מותרת בניית מגרשי ספורט<sup>85</sup>. כן מותרת בנייה של מתקני ספורט, מתקני אימון וכושר פתוחים, שבילים ומעברים להולכי הרגל ושבילי אופניים בייעוד שטח ציבורי פתוח בתוכנית. כן מורה התוכנית על עיצוב הדרכים בתחומה מתוך התייחסות להולכי הרגל ולצורכיהם, לצד התקנתה של תשתית רציפה לרכיבה על אופניים, שתהיה מופרדת מתנועת הולכי הרגל ומהתנועה הממונעת.

85 מגרשים מס' 212, 213 ו-218 בייעוד מבנים ומוסדות ציבור; מגרשים מס' 202 ו-221 בייעוד מגורים ומבנים ומוסדות ציבור.



התנאים שפורטו בתוכנית למתן היתרי אכלוס ובנייה התנו אכלוס במגרשי המגורים בגמר פיתוח השטחים הציבוריים הפתוחים הסמוכים למגרשים אלה, אך לא פירטו כיצד תיקבע סמיכות זו. נוסף על כך, תנאי מתן ההיתר והאכלוס לא כללו תנאים המבטיחים את הקמת תשתיות הספורט המותרות בתוכנית ולא פירטו את הגורם האחראי להקמתם.

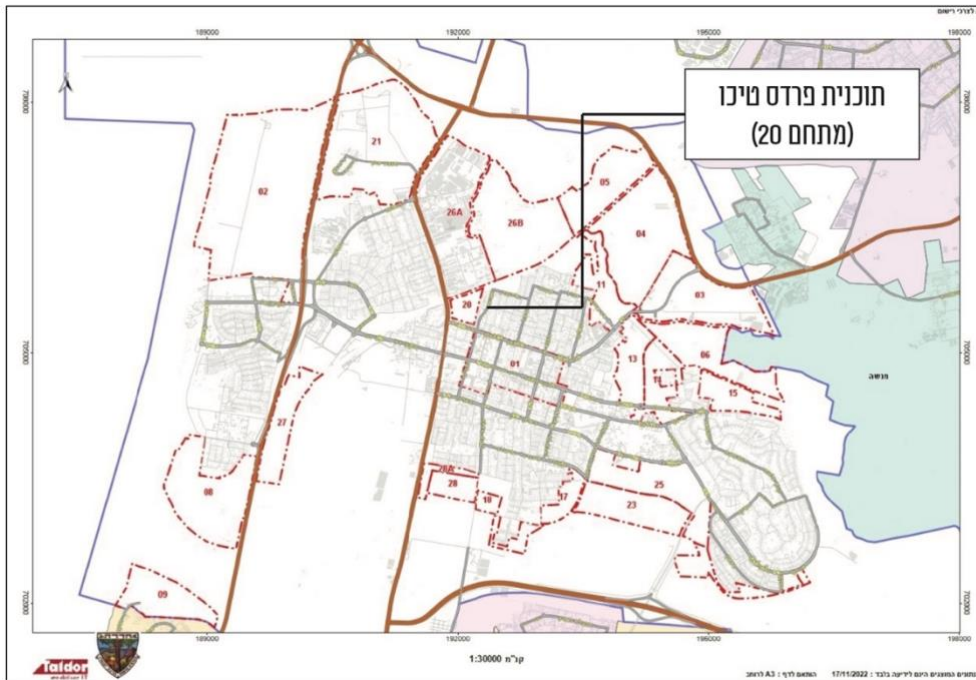
מבחינת מסמכי תוכנית מפורטת לרובע ד2 (שכונת רמת עזרא) **בבית שמש**, עולה כי אין כל הבטחה להקמתם של מתקני ספורט בתחום התכנון וכי הוראות התוכנית אינן מתנות את פיתוח התשתית בהקמת מתקני הספורט. בנספח הפרוגרמה, שבו אמור להיות מפורט הביקוש לשירותי ציבור מעין אלה, מצוין כי מגרשי ספורט ישולבו במגרשי בתי הספר היסודיים והעל-יסודיים המיועדים לחינוך שכונתי (חינוך שאינו אזורי, שמוקצים לו שטחים נוספים), אולם אין הוא מספק פרטים לגבי הכמות והסוג של מתקני הספורט שיועילו לתושבי השכונה. להבדיל למשל ממוסדות החינוך, לגבי בתי הכנסת הפרוגרמה מציינת את המספר שיש לבנות ואת השטח שיש להקצות לשם כך.

לנוכח אחריותה של הרשות המקומית לאספקת שירותי ציבור לתושביה לטובת בריאותם ורווחתם, ולנוכח היעדרה של תוכנית מתאר המתייחסת לתחום הספורט, משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית **בית שמש** לשקול לפעול לקביעת תנאים בתכנון המפורט שיבטיחו מתן אפשרות לעיסוק עצמאי בספורט עממי ולשמירה על אורח חיים בריא.

**חדרה: תוכנית מתאר מקומית מס' 302-0726760 (שכונת מגורים - פרדס טיכו):** תוכנית שכונת מגורים - פרדס טיכו (להלן - תוכנית פרדס טיכו) כוללת את השטח המוגדר כמתחם 20 בתוכנית המתאר הכוללנית של חדרה (חד/2020, ראו: תשריט 2 להלן), והיא מאפשרת הקמת שכונה של כ-700 יחידות דיור בשילוב שטחים למסחר ולתעסוקה, דרכים, שטחים למבני ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים. מכוחה של תוכנית פרדס טיכו ניתן להוציא היתרי בנייה. להלן תשריט המתאר את מיקום התוכנית במרחב העיר חדרה:



**תשריט 2: מיקום תוכנית פרדס טיכו (מתחם 20 בתוכנית המתאר הכוללנית במרחב העיר חדרה (2020/חד**



על פי אתר הממ"ג של עיריית חדרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה (אוחזר ב-17.11.22).

הוראות תוכנית המתאר הכוללנית של **חדרה** מגדירות לתוכנית פרדס טיכו מכסת קרקעות לצורכי ציבור של כ-35 דונם, אך קובעות כי מכסת השטחים המדויקת תיקבע בתוכניות מפורטות על ידי הכנת פרוגרמה עדכנית וכי תוספת שטח (לצורכי ציבור) מעבר למכסה שהוגדרה לא תהיה סטייה מהוראות התוכנית הכוללנית.

מהבדיקה עלה כי בהוראות תוכנית פרדס טיכו הוקצו חמישה מגרשים שעליהם מותרת בניית מתקני ספורט<sup>86</sup>. ההוראות הנוגעות למערך הדרכים אינן כוללות ייחוד נתיבי הליכה או רכיבה על אופניים, אך תשריט נספח התנועה כולל מערך נתיבי אופניים המקיף את הבינוי וכן חיבורים לתשתית סטטוטורית מאושרת לתכנון רחובות המשכיים, כמתואר בתשריט שלהלן:

86 מגרשים מס' 401 ו-403 בייעוד מבנים ומוסדות ציבור ומגרש מס' 402 בייעוד שטחים פתוחים ומבנים ומוסדות ציבור. כן הותר לבנות מתקני משחק וספורט לסוגיהם בשטחים ציבוריים פתוחים במגרשים מס' 503 ו-702.





### תשריט 3: תוכנית פרדס טיכו - תשריט מצב מוצע



המקור: מינהל התכנון.



עוד עלה מהבדיקה כי נספח הפרוגרמה לצורכי ציבור של תוכנית פרדס טיכו ב**חדרה** לא התייחס להקצאת מתקני ספורט או לשימושים אחרים הנוגעים לקיום פעילות ספורט עממי או לשמירה על אורח חיים בריא. מסריקת מסמכי התוכנית עלה כי הוראות התוכנית אינן מתנות את פיתוח תשתית מתקני הספורט בתחום התוכנית; אינן מספקות פרטים לגבי כמותם וסוגם של מתקני הספורט שיוקמו לשימוש תושבי השכונה, והן אף אינן מנחות היכן למקם אותם בתוך שטחי מוסדות החינוך. בנספח הפרוגרמה, שבו אמור להימצא פירוט של הביקוש לשירותי ציבור מעין אלה, לא מופיעה כל התייחסות לנושא.

מסקירת מסמכי התכנון של עיריית **חדרה** שתוארו לעיל בפרק זה, ובהמשך למידע שנמסר לצוות הביקורת, עולה כי תשתית מסמכי התכנון הקיימת בעיריית **חדרה** כיום אינה כוללת התייחסות ישירה לפיתוח תשתיות לעיסוק בספורט בכלל ובספורט העממי בפרט.

לנוכח אחריותה של הרשות המקומית לאספקת שירותי ציבור לתושביה לטובת בריאותם ורווחתם, ולנוכח יחסה של תוכנית המתאר לתחום הספורט, משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית **חדרה** לשקול לפעול לקביעת תנאים בתכנון המפורט שיבטיחו מתן אפשרות לעיסוק עצמאי בספורט עממי ולשמירה על אורח חיים בריא.



הביקורת העלתה הבדלים בין הרשויות שנבדקו - **בית שמש, גליל תחתון, חדרה, טירת כרמל, כפר קרע, פרדס חנה-כרכור וקריית ים** - בכל הנוגע למסגרת התכנונית שלהן בכלל, וליחס ליצירת מרחבים בריאים לפעילות ספורט עממי בפרט.

כך, נושאים הקשורים לפיתוח מרחב המעודד אורח חיים בריא, כמו יצירת מרחב המעודד תנועה בלתי רכובה ומיקומם של מרחבים המאפשרים פעילות גופנית, פותחו עצמאית רק בעיריית **טירת כרמל**, שבה יש תוכנית אב לאופניים, ובעיריית **קריית ים**, שבה יש תוכנית אב לניידות, ולא פותחו ברשויות **בית שמש, גליל תחתון, חדרה, טירת כרמל, כפר קרע ופרדס חנה-כרכור**.

לאור החשיבות שהוצגה בתכנון המרחב הציבורי לעידוד הפעילות הגופנית והשמירה על אורח חיים בריא, מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות - ובהן **בית שמש, חדרה, גליל תחתון, טירת כרמל, כפר קרע, פרדס חנה-כרכור וקריית ים** - ישקלו לפעול באמצעות כלי התכנון העומדים לרשותן לקידום הספורט העממי בתחומן באופן מיטבי.

## הוצאות על פעילויות ספורט עממי ברשויות המקומיות

כאמור, לרשויות המקומיות אין חובה חוקית להשקיע בתחום הספורט העממי, אולם הלכה למעשה כל הרשויות המקומיות עושות כן, בין היתר כדי לקדם אורח חיים בריא ולעודד ביצוע פעילות גופנית בקרב תושביהן. הרשויות עושות זאת בהתאם לתפיסת עולמן וליכולתן הכלכלית ומשקיעות מתקציבן הן בהקמת מתקני ספורט והן בארגון פעילויות ספורט או בתמיכה בהן.



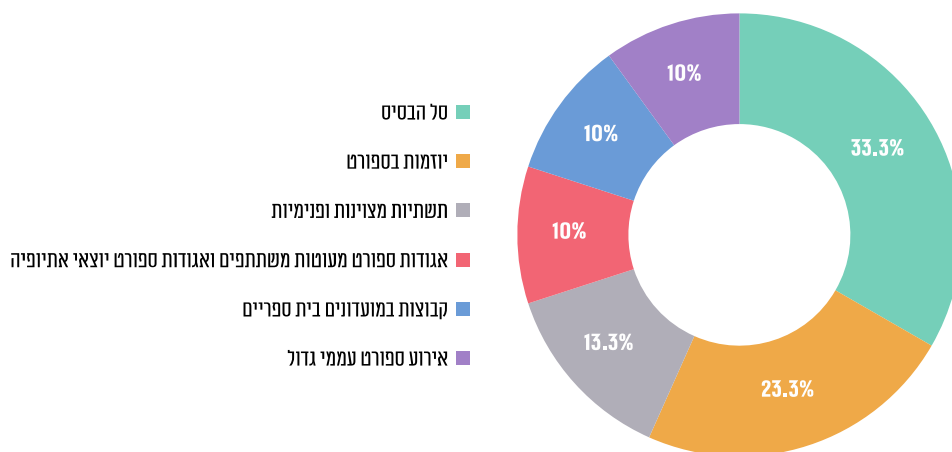
במסגרת הביקורת נאספו נתונים מהרשויות ומהגופים הנוספים שנבדקו, והפועלים בתחומי רשויות אלו, בנוגע לתמיכות שקיבלו ממינהל הספורט במסגרת סל הספורט, בנוגע להוצאות על פעילויות לספורט עממי ובנוגע להוצאות על ספורט הישגי. כדי להראות את היקפי הפעילויות בתחום הספורט העממי שניתנות לציבור במדדים כספיים, משרד מבקר המדינה ערך תחשיב להוצאות בגין פעילויות ספורט עממי, שחלקן ניתן לתושבים בתשלום וחלקן ללא עלות. תחשיב ההוצאות האמור מבוסס על נתונים רבים שהתקבלו מהרשויות המקומיות ומהגופים הנלווים, הכוללים חשבונות העוסקים בספורט עממי, לרבות עלויות הפעלת חוגים, שכר מדריכים, ציוד וחומרים לפעילויות ולאירועים ועלויות שוטפות לקיום הפעילויות.

הואיל ובמסגרת הביקורת מוצג היקף פעילויות הרשויות בתחום הספורט העממי, לא ניתן ביטוי בתחשיב להכנסות הרשות והגופים הנלווים מפעילויות ואירועי ספורט עממי המתקבלות מהמשתתפים בפעילויות אלו ומגורמים נוספים, כגון משרדי ממשלה. הוצאות הרשות והגופים הנוספים בניכוי ההכנסות יציגו את ההשקעה בפעילויות נטו, אך לא ישקפו את היקפי פעילות הספורט העממי.

## סל הספורט

תמיכת סל הספורט נחלקת לשלושה תחומים עיקריים: **סל הבסיס**, הניתן עבור קיום טורנירים, ליגות ואירועים עממיים לתושבי הרשות המקומית ובתחומה; **יוזמות ספורט** של הרשות שלא נכללו בפעילויות שבגינן ניתן סל הבסיס; **תקצוב מרכזי מצוינות**. המבחנים לתמיכות של מינהל הספורט<sup>87</sup> קובעים כי חלוקת תקציב סל הספורט לתחומי פעילות - עד לסך של 30 מיליון ש"ח לשנת פעילות - תיעשה כמפורט בתרשים שלהלן:

תרשים 22: חלוקת תקציב סל הספורט לתחומי פעילות (באחוזים)



על פי נתוני המבחנים לתמיכות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

87 מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט בגופים אחרים.



עוד נקבע במבחנים לתמיכות, כי כל סכום בתקנה התקציבית העולה על 30 מיליון ש"ח<sup>88</sup> יועבר לתחום היוזמות וכן כי באם נותרה יתרה תקציבית בתחום פעילות לאחר ששולמו כל הבקשות בתחום זה, תועבר היתרה ליוזמות ספורט.

## סל הבסיס

במבחנים לתמיכות נקבע כי תנאי לקבלת סל הבסיס הוא קיום אירועים בשנת הפעילות ביוזמת הרשות המקומית בהיקף מינימלי של נקודות שנקבעו במבחנים. ההיקף המינימלי נקבע בהתאם לגודל היישוב. כך למשל יישוב שבו עד 50,000 תושבים נדרש לקיים פעילויות בהיקף של 15 נקודות. נקבע כי כל אירוע ספורט עממי ינוקד בנקודה אחת; כל ליגה בנקודה אחת; כל טורניר בחמישית הנקודה. הניקוד שהתקבל בכל רשות יוכפל במקדמים שונים, למשל בגין מקום גיאוגרפי או בגין דירוג חברתי-כלכלי של הרשות המקומית כפי שקבעה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כל רשות מקומית הזכאית לתמיכה בגין סל הבסיס, תקבל אותו בסכום שלא יפחת מ-30,000 ש"ח אך לא יעלה על סך של 500,000 ש"ח לשנת פעילות.

## יוזמות בספורט

נקבע כי רשות מקומית תצבור ניקוד בגין יוזמות ספורט, כגון מרוצים עממיים, צעדות וחצי מרתון<sup>89</sup> שהיא מארגנת בהתאם לאמות המידה המפורטות במבחנים לתמיכות הכוללות התייחסות לפריסה הגיאוגרפית של היוזמה, ההיקף התקציבי שלה, מספר המשתתפים הפעילים בה ומשכה.

הרשויות המקומיות נדרשות להשלים מתקציבן את עלויות הפעילויות והיוזמות שאותן הן מארגנות במסגרת סל הספורט. במבחנים לתמיכות צוין בין היתר כך: "שיעור התמיכה של המשרד ברשות המקומית על פי מבחנים אלה לא יעלה בכל מקרה על 75% מן ההוצאות המוכחות בפועל לצורך ביצוע סך כל הפעילויות בעבורן מבקשת הרשות המקומית תמיכה על פי מבחנים אלה".

עולה כי היקף היוזמות לפעילות ספורט עממי, מגוון הפעילויות ותדירותן תלויים ביכולת הכלכלית של הרשות וברצונה להקצות תקציב למטרות אלו.

88 בפועל עמד תקציב סל הספורט בשנים 2018 - 2021 על 54 מיליון ש"ח לשנה בממוצע.

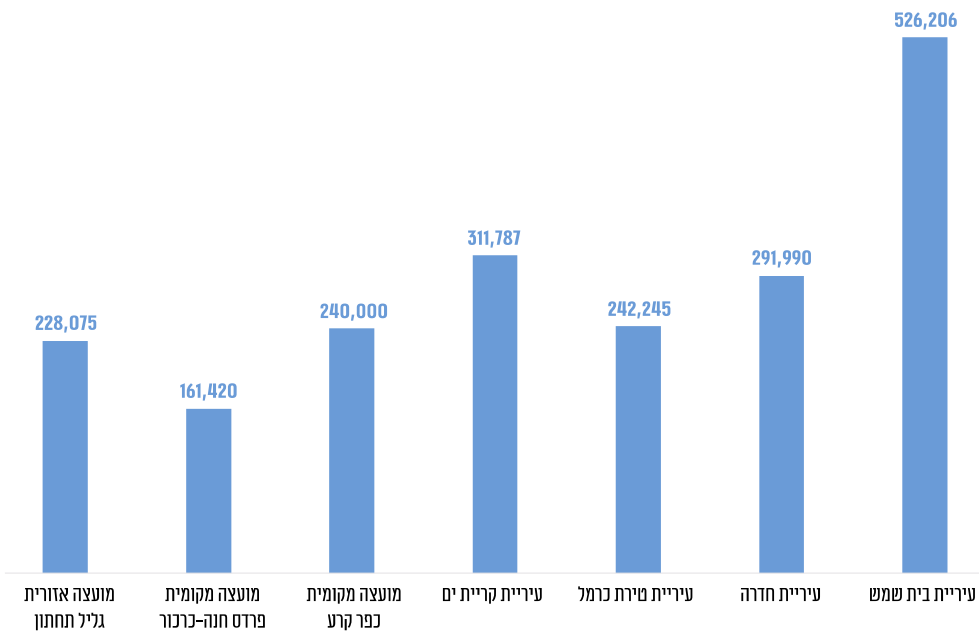
89 פעילות ספורט שאינה כלולה בסוגי הפעילות שבגינם ניתן סל הבסיס.



## סל הספורט ברשויות שנבדקו

להלן נתונים על תמיכות סל הספורט שהתקבלו בשנת 2021 ממשרד הספורט ברשויות שנבדקו:

תרשים 23: תמיכת סל הספורט בשנת 2021 ברשויות שנבדקו (בש"ח)

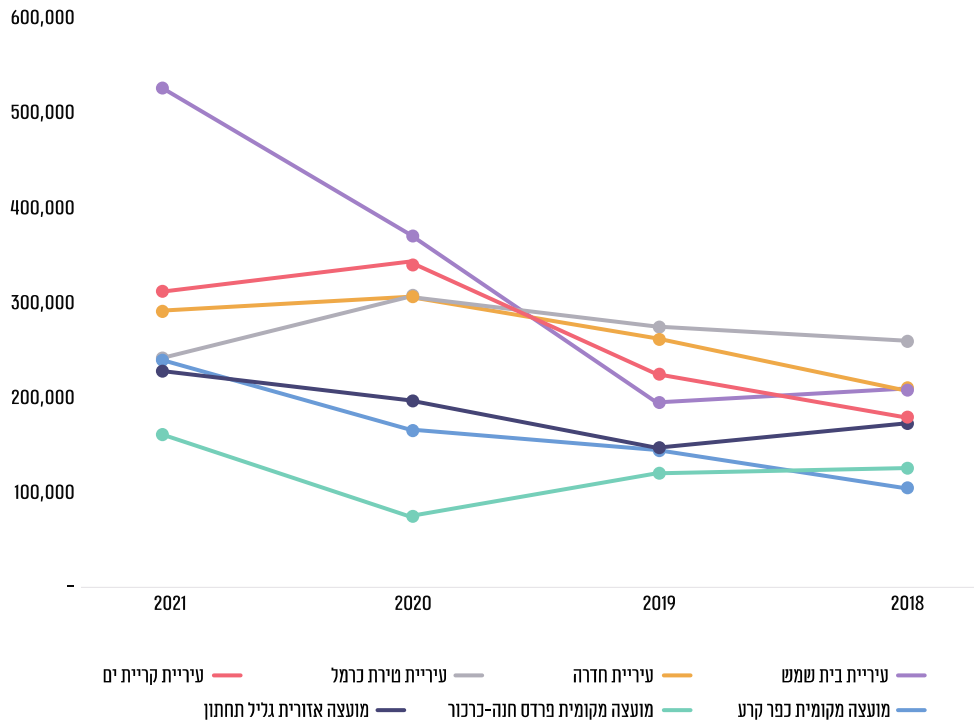


על פי נתונים ממערכת סל הספורט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים שלהלן מוצג השינוי בתמיכות שקיבלו הרשויות שנבדקו במסגרת סל הספורט בין השנים 2018 - 2021.



תרשים 24: תמיכת סל הספורט ברשויות שנבדקו, 2018 - 2021 (בש"ח)



על פי נתונים ממערכת סל הספורט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

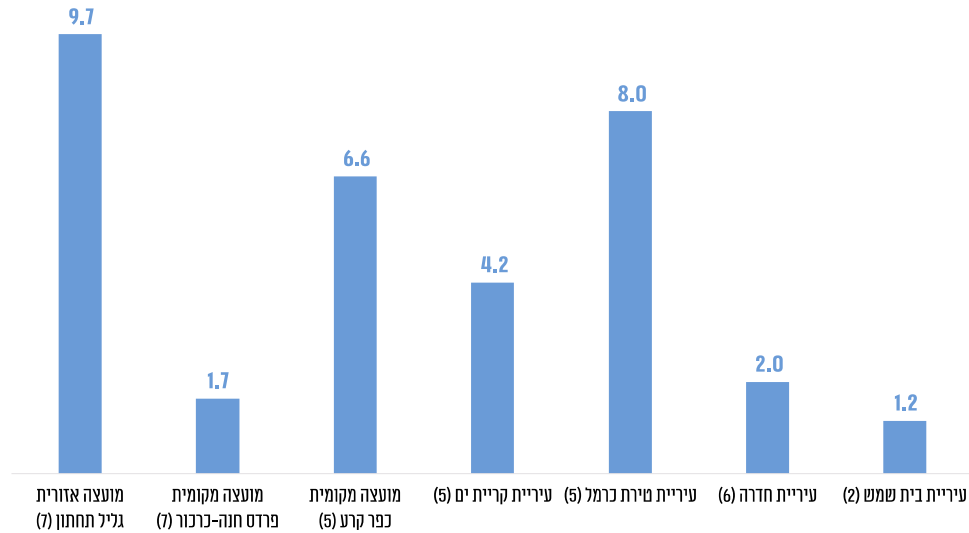
מהתרשימים שלעיל עולה כי בין השנים 2018 - 2021 הייתה בשש משבע הרשויות שנבדקו עלייה בתמיכה שקיבלו במסגרת סל הספורט. העלייה הבולטת ביותר הייתה בעיריית **בית שמש** בשיעור של כ-150%: התמיכה של סל הבסיס עלתה בכ-50%, ביוזמות עלתה בכ-250% ובתמיכה במרכזי המצוינות עלתה ב-150%. ואילו בעיריית **טירת כרמל** הייתה ירידה של כ-7% בתמיכה באותן השנים, כאשר הירידה בתמיכה הייתה ברכיב היוזמות.

להלן השוואה של רכיבי סל הספורט הקשורים לספורט עממי - סל הבסיס והיוזמות<sup>90</sup> - בין הרשויות שנבדקו, וחישוב התמיכה הממוצעת<sup>91</sup> שמקבלת הרשות לכל תושב בתחומה במסגרת רכיבים אלו:

90 מתוך רכיבי סל הספורט, הרכיב עבור מרכזי מצוינות הוא תמיכה בספורט תחרותי, ולכן לא הובא בחשבון בחישוב.  
 91 סך סל הבסיס ויוזמות בשנים 2018 - 2021 בחלוקה לארבע ולמספר התושבים ברשות המקומית. מספר התושבים מעודכן לשנת 2021 (פרט למועצה האזורית גליל תחתון, המעודכן לשנת 2020).



**תרשים 25: התמיכה השנתית הממוצעת לתושב במסגרת סל הספורט ברשויות שנבדקו, 2018 - 2021 (בש"ח לתושב) (בסוגריים - המדד החברתי-כלכלי של כל רשות)**



על פי נתוני הרשויות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה 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. התמיכה לתושב בעיריית בית שמש (שדירוגה החברתי-כלכלי הוא 2) היא בסך 1.2 ש"ח; במועצה המקומית פרדס חנה-כרכור (שדירוגה החברתי-כלכלי הוא 7) - 1.7 ש"ח; ובמועצה האזורית גילית תחתון (שדירוגה החברתי-כלכלי הוא 7) - 9.7 ש"ח.

יוצא אפוא כי לא קיים מתאם בין התקציב לתושב ברשות מקומית לבין המדד החברתי-כלכלי של הרשות, וכי מבחני התמיכה במסגרת סל הספורט אינם מסייעים בצמצום הפערים בין הרשויות המקומיות.

מומלץ כי משרד הספורט, 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.

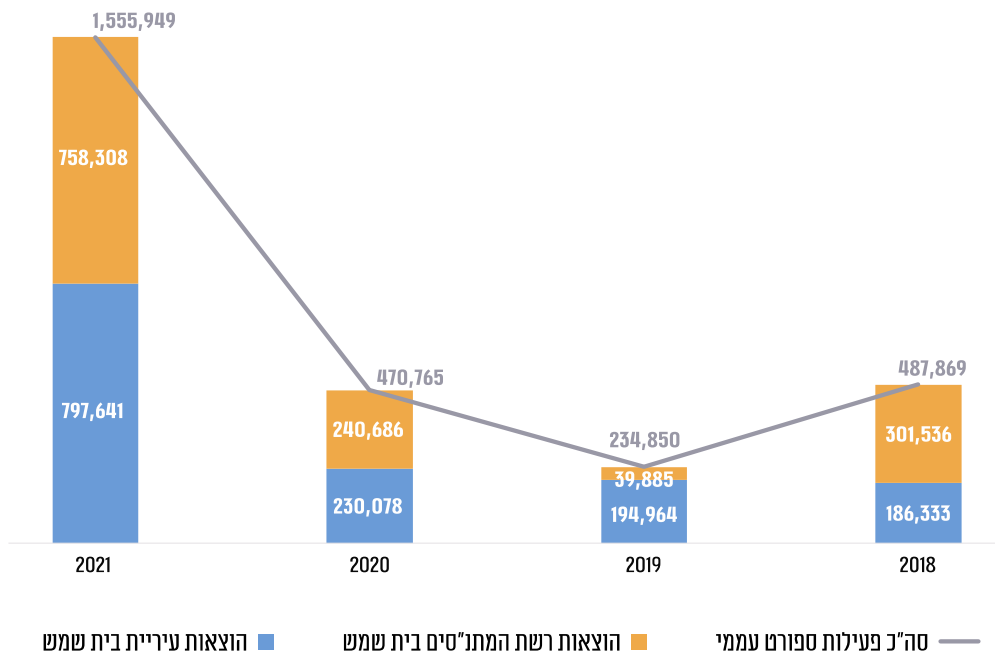
## פעילויות ספורט עממי ברשויות שנבדקו ועלותן

הרשויות המקומיות מציעות מגוון פעילויות וחוגים בתחום הספורט העממי המותאמות לאוכלוסיות שונות, בניהולן או בניהול מרכזים קהילתיים הפועלים בתחומן. בדיקה רחבת היקף של ההוצאות על פעילויות הספורט העממי נעשתה בעיריות בית שמש וחדרה, במועצה המקומית פרדס חנה-כרכור ובמועצה האזורית גילית תחתון. להלן הפרטים:

## עיריית בית שמש

תחום הספורט בעיר מנוהל במחלקת הספורט בעירייה. בעיר פועלת גם רשת מרכזים קהילתיים בית שמש בע"ם (להלן - רשת המתנ"סים בית שמש). יש לה ארבעה סניפים, והיא מפעילה חוגים ברחבי העיר. בעיר יש מגוון פעילויות של ספורט עממי, כגון ריקודי עם, היפ-הופ, התעמלות אומנותית, ג'ודו, מחול מודרני, כדורגל, קונג-פו ואקרובטיקה וכן אירועי ספורט עממי, כגון טורנירים של קט-רגל למגוון גילים, אליפות טניס שולחן, מרוץ קהילתי, מרוץ שדה, מחניים, כדורעף וטורניר "אלוף האלופים". הוצאות של הגופים האמורים לקיום הפעילויות והאירועים בתחום הספורט העממי בבית שמש מפורטות בתרשים שלהלן:

תרשים 26: הוצאות עיריית בית שמש ורשת המתנ"סים בית שמש על פעילויות ספורט עממי בעיר, 2018 - 2021 (בש"ח)



על פי נתוני העירייה ורשת המתנ"סים בית שמש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בשנים 2018 - 2021 הייתה עלייה בשיעור של כ-219% בהוצאות עיריית בית שמש והמתנ"סים בתחומה בגין פעילויות של ספורט עממי, מכ-488,000 ש"ח לכ-1.56 מיליון ש"ח.

## עיריית חדרה

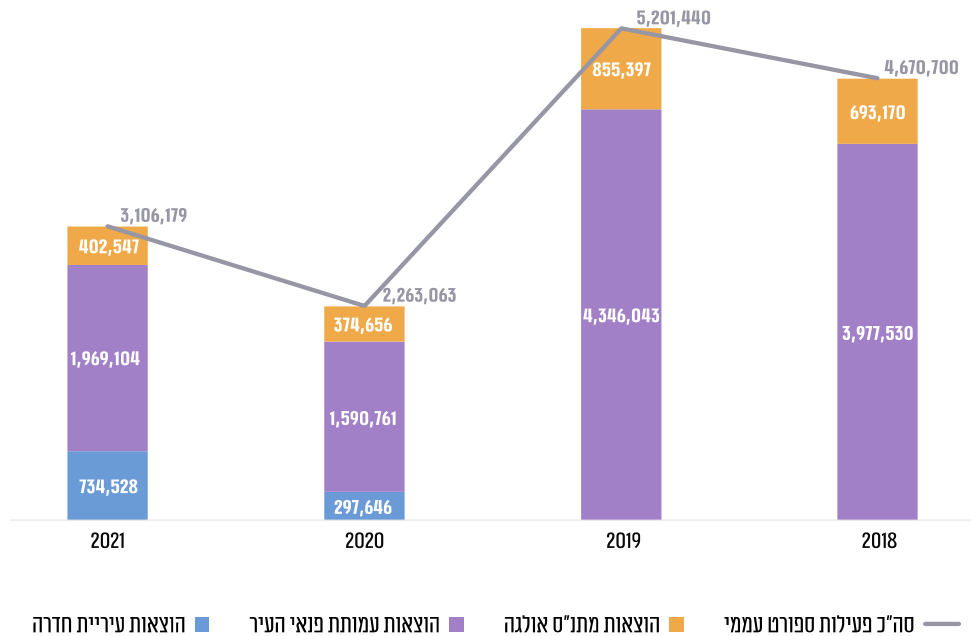
את תחום הספורט בעיר מנהל אגף אומנות, תרבות וספורט בעירייה. בד בבד פועלות בתחום הספורט העמותה העירונית "פנאי העיר" (להלן - עמותת פנאי העיר) וחברת מוסדות חינוך





תרבות בחדרה של הסוכנות היהודית בע"מ (להלן - מתנ"ס אולגה). בעיר יש מגוון פעילויות לספורט עממי, כגון התעמלות קרקע, כדורגל, קבוצות ריצה, יוגה לילדים, ג'ודו, התעמלות בונה עצם, התעמלות גיל הזהב, קפוארה, בלט והיפ-הופ. נוסף על כך יש בעיר אירועי ספורט עממי כגון צעדת חדרה, טורניר גביע ראש העיר, ליגות קיץ לנוער בכדורגל, מרוץ על שם ניר זהבי, אליפות חדרה בקיר טיפוס ומרוץ לילה. ההוצאות של הגופים האמורים לקיום הפעילויות והאירועים בתחום הספורט העממי בחדרה מפורטות בתרשים שלהלן:

תרשים 27: הוצאות עיריית חדרה, עמותת פנאי העיר ומתנ"ס אולגה על פעילויות ספורט עממי בעיר, 2018 - 2021 (בש"ח)



על פי נתוני העירייה, עמותת פנאי העיר ומתנ"ס אולגה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

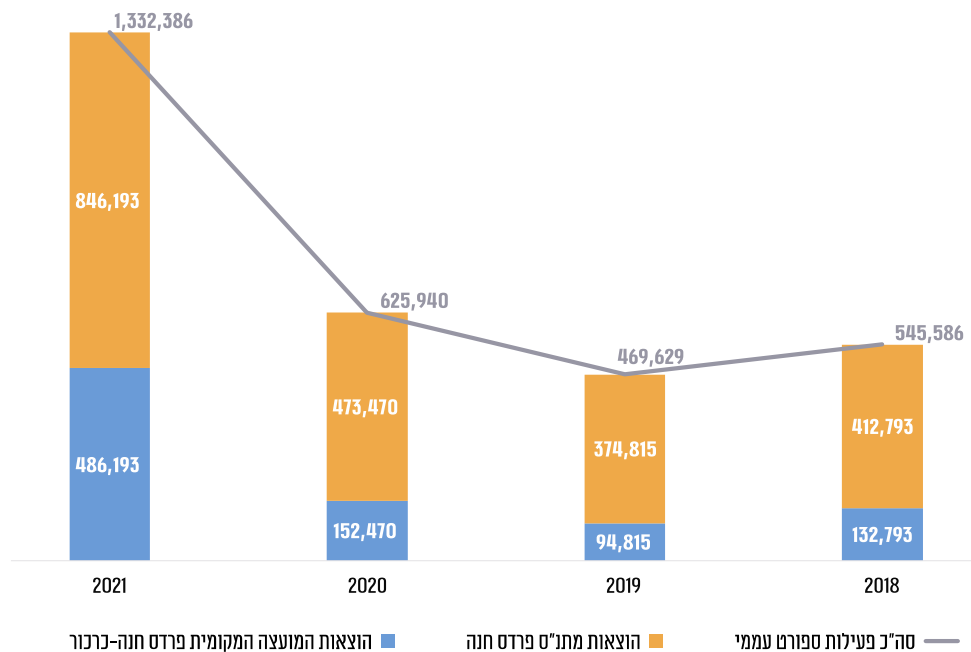
מהנתונים עולה כי ההוצאה הכוללת בשנת 2021 בגין ספורט עממי בחדרה קטנה בכ-33% בהשוואה לשנת 2018, מכ-4.67 מיליון ש"ח לכ-3.1 מיליון ש"ח. מהבדיקה עלה כי ההוצאות של עמותת פנאי העיר לפעילויות ספורט עממי בשנים 2020 - 2021 קטנו בהשוואה לשנים 2018 - 2019 הואיל וחלק מפעילותה של העמותה עבר בשנת 2020 לעירייה.

### המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור

את תחום הספורט בתחומי המועצה מנהל "מרכז כנה מאיר לתרבות נוער וספורט פרדס חנה כרכור" (להלן - מתנ"ס פרדס חנה). במועצה יש פעילויות לספורט עממי כגון חוגי בדמינטון, ג'ודו, הורה, התעמלות אומנותית, היפ-הופ, משחקי כדור וסיף. נוסף על כך יש אירועי ספורט כגון מרוץ פרדס חנה, מתנסיאדה מבחני חגורה בקרב מגע, הפעלת ספורט קהילתי בשכונות

המועצה ואולימפיאדת הילדים. ההוצאות של הגופים האמורים לקיום הפעילויות והאירועים בתחום הספורט העממי בפרדס חנה-כרכור מפורטות בתרשים שלהלן:

**תרשים 28: הוצאות המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור ומתנ"ס פרדס חנה על פעילויות ואירועים לספורט עממי בתחומה, 2018 - 2021 (בש"ח)**



על פי נתוני המועצה ומתנ"ס פרדס חנה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ההוצאה הכוללת בשנת 2021 בגין ספורט עממי של המועצה והמתנ"ס בפרדס חנה עלו בכ-144% בהשוואה לשנת 2018, מכ-546,000 ש"ח לכ-1.33 מיליון ש"ח. עוד עולה כי ההוצאה של המועצה בגין פעילויות ספורט עממי עלתה בשיעור של כ-266% משנת 2018 ועד לשנת 2021, מכ-133,000 ש"ח לכ-486,000 ש"ח.

### המועצה האזורית גליל תחתון

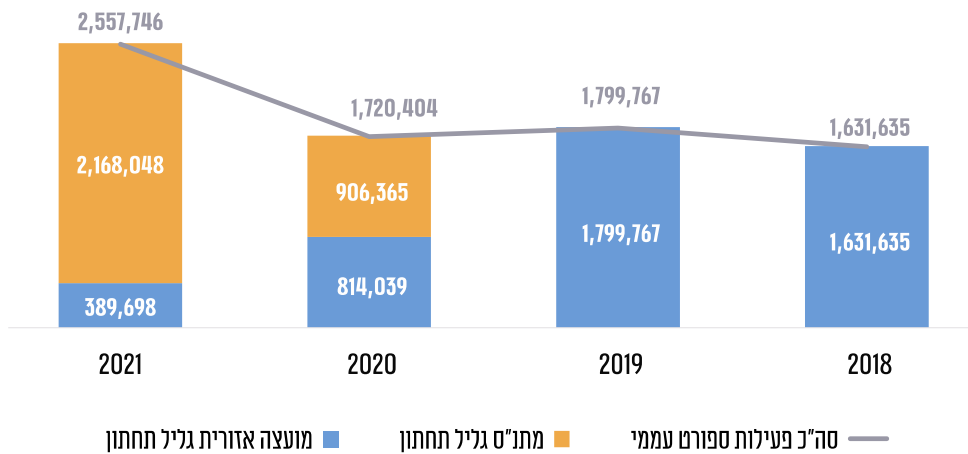
את תחום הספורט במועצה האזורית מנהלת מחלקת הספורט במרכז הקהילתי הגליל התחתון (להלן - מתנ"ס גליל תחתון), שהחל לפעול ביוני 2020. מנהל מחלקת הספורט במועצה עובד בשיתוף פעולה עם המתנ"ס. את תחום הספורט ההישגי מנהלת העמותה לקידום הספורט בגליל התחתון (להלן - העמותה לספורט הישגי).

במועצה האזורית מתקיימות פעילויות ספורט עממי כגון כדורגל, כדורסל, מחול, קפוארה, טניס, טניס שולחן, התעמלות קרקע וכדורשת נשים. המועצה והמתנ"ס הפועל בתחומה מארגנים גם אירועי ספורט עממי, כגון צעדת הארבל, חצי מרתון התבור וליגות קיץ בענפי ספורט שונים, כמו



כדורסל, קט-רגל, כדורשת נשים, כדורגל, טניס וטניס שולחן. ההוצאות של הגופים האמורים לקיום הפעילויות והאירועים בתחום הספורט העממי בגליל תחתון מפורטות בתרשים שלהלן:

**תרשים 29: הוצאות המועצה האזורית גליל תחתון ומתנ"ס גליל תחתון על פעילויות ספורט עממי בתחום המועצה, 2018 - 2021 (בש"ח)**



על פי נתוני המועצה ומתנ"ס גליל תחתון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

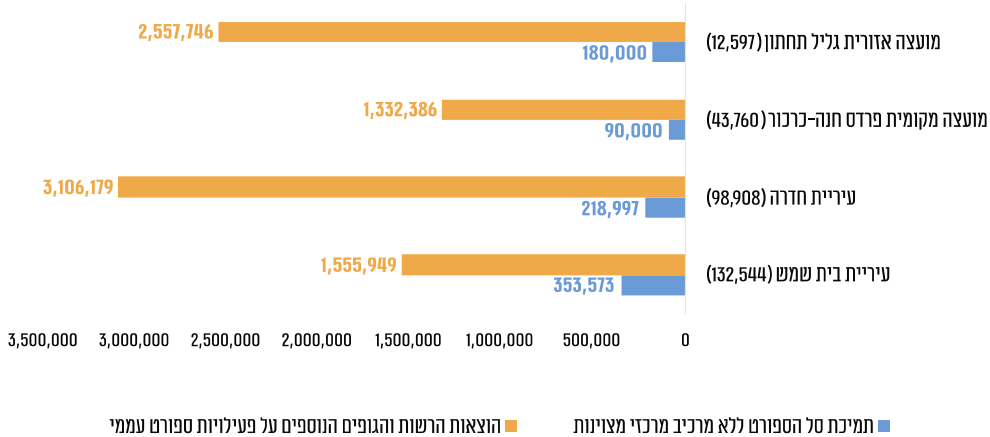
מהנתונים עולה כי ההוצאה בגין פעילויות ספורט עממי במועצה האזורית גליל תחתון גדלה בשנת 2021 בכ-57% בהשוואה לשנת 2018, מכ-1.63 מיליון ש"ח לכ-2.56 מיליון ש"ח. כאמור, בשנת 2020 הוקם מתנ"ס גליל תחתון, וניהול הספורט העממי בתחומי המועצה עבר אליו. לכן ירד שיעור ההוצאות של המועצה האזורית בשיעור ניכר של כ-76%, מכ-1.63 מיליון ש"ח לכ-390,000 ש"ח.

**שיעור תמיכת סל הספורט בספורט העממי בהשוואה להוצאות על פעילויות ספורט עממי ברשויות שנבדקו**

במסגרת הביקורת ערכנו השוואה בין רכיבי התמיכה בסל הספורט בתחום הספורט העממי לבין ההוצאות על פעילויות ויוזמות ספורט עממי בתחומי הרשויות המקומיות בית שמש, גליל תחתון, חדרה ופרדס חנה-כרכור. להלן הפרטים:



### תרשים 30: תמיכות סל הבסיס ויוזמות במסגרת סל הספורט והוצאות על תחום הספורט העממי, 2021 (בש"ח)



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.

מהתרשים עולה 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**. עולה כי 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.

האמור לעיל מחדד את הצורך של משרד הספורט לקבל נתונים עדכניים ומקיפים מהרשויות המקומיות ומומלץ כי יבחן את שילובם במבחני התמיכות, כדי שיוכל לסייע לרשויות המקומיות הזקוקות לכך.

## השוואה בין ההוצאות על הספורט העממי להוצאות על הספורט ההישגי

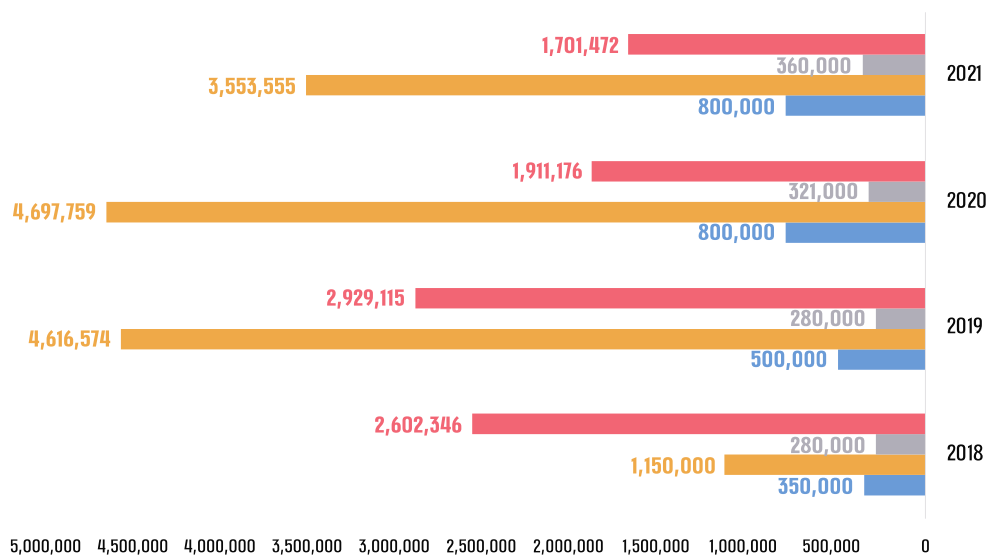
רשויות מקומיות יוזמות גם פעילויות מגוונות לקידום הספורט ההישגי בתחומן. הן רשאיות לקדמו גם על ידי מתן תמיכות מתקציבן – אם ישירות באמצעות מתן תקציב ואם בעקיפין באמצעות



הרשאת שימוש במתקנים<sup>92</sup>. במסגרת הביקורת ביקשנו להשוות בין הוצאות הרשויות על הספורט העממי לבין הוצאותיהן על הספורט ההישגי.

פירוט הוצאות בגין פעילויות הספורט ההישגי ברשויות המקומיות **בית שמש, גליל תחתון, חדרה, ופרדס חנה-כרכור** לשנים 2018 - 2021, מפורט בתרשים שלהלן:

**תרשים 31: הוצאה עבור ספורט הישגי בעיריות בית שמש וחדרה, במועצה המקומית פרדס חנה-כרכור ובמועצה האזורית גליל תחתון, 2018 - 2021 (בש"ח)**



■ עיריית בית שמש ■ מועצה מקומית פרדס חנה-כרכור ■ מועצה אזורית גליל תחתון ■ עיריית חדרה

על פי נתוני עיריות בית שמש וחדרה, המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור והמועצה האזורית גליל תחתון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשימים שלהלן מוצגת ההשוואה בין ההוצאות על הספורט העממי של הרשויות והגופים הנוספים העוסקים בספורט בתחומן לבין הוצאות על הספורט ההישגי בעיריות **בית שמש וחדרה**, במועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** ובמועצה האזורית **גליל תחתון**.

92 תמיכות ניתנות לפי הקבוע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006, "נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות", אוגוסט 2006.



תרשים 32: הוצאות על ספורט הישגי וספורט עממי בבית שמש,  
(בש"ח) 2021 - 2018

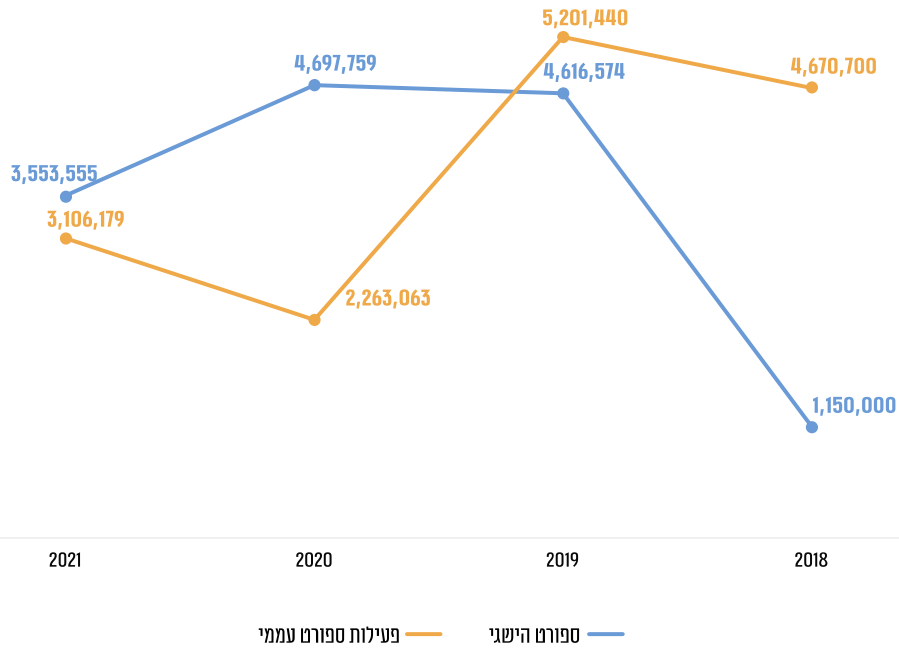


על פי מידע מעיריית בית שמש ומרשת המתנ"סים בית שמש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2018 ו-2021 ההוצאות על תחום הספורט העממי בבית שמש היו גבוהות יותר מההוצאות על תחום הספורט ההישגי, ואילו בשנים 2019 - 2020 ההוצאות על תחום הספורט ההישגי היו גבוהות יותר מההוצאות על תחום הספורט העממי.



### תרשים 33: הוצאות על ספורט הישגי וספורט עממי בחדרה, 2018 - 2021 (בש"ח)

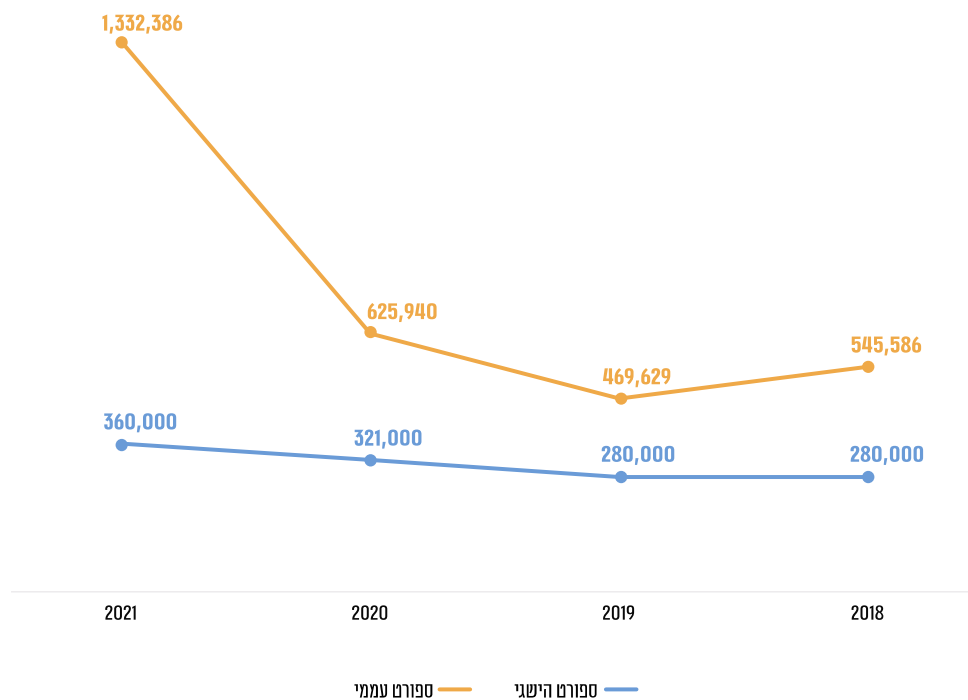


על פי מידע מעיריית חדרה, עמותת פנאי העיר ומתנ"ס אולגה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2018 - 2019 ההוצאות על תחום הספורט העממי בחדרה היו גבוהות יותר מההוצאות על תחום הספורט ההישגי ואילו בשנים 2020 - 2021 ההוצאות על תחום הספורט ההישגי היו גבוהות יותר מההוצאות על תחום הספורט העממי.



תרשים 34: הוצאות על ספורט הישגי וספורט עממי בפרדס חנה-כרכור, 2018 - 2021 (בש"ח)



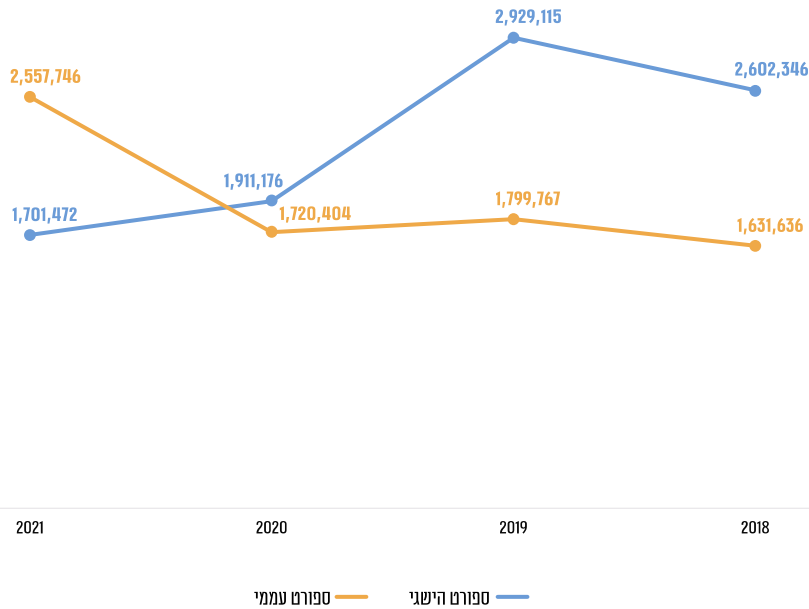
על פי מידע מהמועצה המקומית פרדס חנה-כרכור ומתנ"ס פרדס חנה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי במועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** ההוצאות על תחום הספורט העממי היו גבוהות יותר מההוצאות על תחום הספורט ההישגי בכל השנים שנבדקו - 2018 - 2021.





**תרשים 35: הוצאות על ספורט הישגי וספורט עממי במועצה האזורית גליל תחתון, 2018 - 2021 (בש"ח)**



על פי מידע מהמועצה האזורית גליל תחתון, עמותה לספורט הישגי ומתנ"ס גליל תחתון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2018 - 2020 הוצאות על תחום הספורט העממי במועצה האזורית **גליל תחתון** היו נמוכות מההוצאות על תחום הספורט הישגי והיפוכו של דבר בשנת 2021.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות **בית שמש, חדרה, פרדס חנה-כרכור וגליל תחתון** להציג למליאת המועצה את היקפי ההשקעה בתחומי הספורט - ההישגי והעממי - ולגבש מדיניות בנושא.



ממצאי פרק זה מצביעים על כך שמרבית התקציב המושקע בספורט העממי מקורו מתקציב הרשויות המקומיות. התמיכה של מינהל הספורט בפעילויות הספורט העממי ברשויות המקומיות נמוכה ביחס לתקציב שמשקיעות הרשויות עצמן.

מומלץ כי משרד הספורט יבחן את האפשרות לשלב במבחני התמיכה מרכיבים ומאפיינים נוספים שיאפשרו לו לסייע לרשויות מקומיות שתקציבן אינו מאפשר להן לפתח את תחום הספורט העממי ובכך לצמצם פערים בין הרשויות.



## שימוש בתשתיות ספורט והתאמתן לצורכי האוכלוסייה

### הקמת מתקני ספורט ברשויות המקומיות<sup>93</sup>

מתקני הספורט ברשויות המקומיות משמשים את התושבים הן לפעילויות הספורט העממי והן לפעילויות ספורט תחרותי והישגי. תקציב הקמת מתקני ספורט מגיע מכמה מקורות: מתקציבן של הרשויות; מתקציב שניתן לרשויות ממשרדי ממשלה שונים (בעיקר משרד הספורט, הגורם העיקרי המתקצב הקמת מתקני ספורט); מגופים אחרים, כמו מפעל הפיס; מתרומות.

באפריל 2022 פורסמה ברשומות תוכנית המתקנים הלאומית. מטרתה של התוכנית הן בין היתר יישום מדיניות הספורט הלאומית באמצעות סיוע לבניית מתקני ספורט, תוך מתן מענה לצרכים של הרשויות המקומיות, ותמרוץ רשויות מקומיות לבניית מתקני ספורט העומדים בכל כללי הבטיחות ונותנים מענה לצרכים של תושבי הרשות המקומית. סכום כספי התמיכה בתוכנית זו הוא 2.65 מיליארד ש"ח<sup>94</sup> בתקופת התוכנית, בשנים 2022 - 2031. נקבע כי תקציב התוכנית יחולק על פי הפירוט שלהלן: אשכול הישגי - 20%; אשכול תחרותי - 60%; אשכול קהילתי - 20%.<sup>95</sup> הסכום הרב-שנתי שהוקצה בתוכנית למתקני ספורט קהילתי הוא כ-578 מיליון ש"ח<sup>96</sup>.

מהבדיקה עלה כי באפריל 2021 פרסם משרד הספורט "נוהל להגשת בקשות ולתשלום תמיכה להקמה ושדרוג מתקני ספורט". מטרת הנוהל היא הסדרת אופן הגשת הבקשות לתמיכה בבניית מתקני ספורט, לרבות הליך הגשת הבקשות, דיון בהן, אישורן, שינויים בהן ותשלום התמיכה על ידי המשרד. בנוהל נקבע כי חלוקת התמיכה תהיה בהתאם למבחן התמיכה הרלוונטי לאותו נושא, למשל מבחן תמיכה להקמת היכלי ספורט; מבחן לבניית מתקני כושר קהילתיים מוגשים; מבחן להקמה או לשדרוג של אצטדיונים.

המשרד מפרסם מבחני תמיכה<sup>97</sup> וקולות קוראים לטובת הקמה, שדרוג ושיפוץ של מתקני ספורט. כך למשל פרסם המשרד במאי 2022 קול קורא להקמת היכלי ספורט. מפורטים בו בין היתר מהות התמיכה והגופים הזכאים לתמיכה. במבחני התמיכה מפורטים תנאי הסף לקבלת התמיכה, עלות המתקן וסכום התמיכה המרבי להקמת המתקן.

93 להרחבה בעניין זה, ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי של מבקר המדינה - מאי 2023**, "הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם".

94 לסכום זה יתווספו תקציבים שהוקצו לחברה הערבית, הבדואית, הדרוזית והצ'רקסית, בין היתר מכוח החלטה מס' 550 בנושא "התכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026" מאוקטובר 2021; תוספות בשל כספי ביטול ותוספות תקציביות אשר יגיעו לתקציב המשרד מכוח החלטות הממשלה בנושא מתקנים או תוספות תקציביות המיועדות למתקנים.

95 ניתן להעביר סכומים מאשכול לאשכול ובלבד ששיעור חלקו של כל אשכול לאורך תקופת התוכנית לא יעלה על השיעור המרבי שנקבע בתוכנית ולא יפחת מהשיעור המזערי שנקבע בתוכנית לכל אשכול.

96 בהם 60 מיליון ש"ח להקמה ולשיפוץ עבור אוכלוסייה עם צרכים מיוחדים / בעלי מוגבלויות.

97 מבחן לתמיכה בביצוע מתקנים שיקבע השר מכוח סעיף 3א לחוק יסודות התקציב או מכוח הוראות תכ"ם לעניין תמיכה בגופים אחרים המבצעים מתקנים שקבע החשב הכללי במשרד האוצר, בהתאם לתוכנית המתקנים.



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.

כך, נמצא כי בפברואר 2021 הגישה עיריית **בית שמש** בקשה לתמיכה בהקמת מגרש דשא סינתטי. עלות הקמת המגרש כפי שצוין בבקשה היא כחמישה מיליון ש"ח: מימון משרד הספורט בסך כארבעה מיליון ש"ח והשתתפות עצמית בסך של כמיליון ש"ח. העירייה קיבלה אישור לבקשת התמיכה בסך של כארבעה מיליון ש"ח.

לצוות הביקורת נמסר כי לצורך הקמת המגרש נדרשת הרשות להשקיע כחמישה מיליון ש"ח (להלן - סכום ההשלמה) נוסף על התמיכה שקיבלה. סכום ההשלמה כולל עבודות עפר ופיתוח נרחבות הנדרשות בשל הטופוגרפיה ההררית בעיר, תכנון ניהול ופיקוח והפרשי מחירים בין האומדן של משרד הספורט למחירי השוק.

הועלה כי בקול הקורא האמור לא הייתה התייחסות לעלויות הנוספות, שבמקרה זה הן בשיעור של כ-100% ביחס לעלויות הקמת המגרש.

בתוכנית האסטרטגית של משרד הספורט צוין כי בכיווני הפעולה האסטרטגיים לגבי מתקנים הוחלט על השתתפות משרד הספורט בתקצוב העלויות הנלוות להקמת מתקן, במתקנים תחרותיים והישגיים, בדגש על עלויות חריגות ליישור פני הקרקע.

מומלץ כי משרד התרבות והספורט ייתן מענה לבעיית תקצוב העלויות הנוספות, בהן פיתוח הקרקע, תכנון ופיקוח, בעת כתיבת הקולות הקוראים לבניית מתקני ספורט ברשויות המקומיות, בהם מתקנים המשמשים לספורט העממי.

משרד הספורט מסר בתשובתו כי הוא ער לעלויות הנוספות הנלוות להקמת מתקנים ובהן העלויות הכרוכות בפיתוח קרקע, בתכנון ובפיקוח. בינואר 2023 הוחלט לבחון מחדש את מדיניות המשרד לרבות בנושא מתן התמיכות לתכנון מתקני ספורט.

## פריסת תשתית לספורט העממי ברשויות המקומיות<sup>98</sup>

ניתוח הנתונים שעלו משאלון הרשויות לגבי מספר אולמות הספורט; מגרשי הספורט והכדורגל; נתיבי האופניים; מסלולי ההליכה הקיימים בשטחן, מפורט בלוח שלהלן:

98 לעניין זה ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי של מבקר המדינה - מאי 2023**, "הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם".



לוח 4: מצאי מתקני הספורט ברשויות המקומיות

רשויות לא-יהודיות	רשויות יהודיות	מועצות מקומיות	עיריות מעל 100,000 נפש	עיריות (כללי)	
0.07	0.21	0.11	0.20	0.19	ממוצע אולמות ספורט ל-1,000 נפש*
0.45	0.68	0.39	0.35	0.43	ממוצע מגרשי ספורט ל-1,000 נפש**
0.48	0.51	0.52	0.25	0.41	ממוצע מגרשי כדורגל ל-10,000 נפש
0.02 (0.03)	0.02 (0.09)	0.02 (0.03)	0.01 (0.03)	0.02 (0.03)	ממוצע בריכות שחייה ל-1,000 נפש***
0.01	0.36	0.10	0.14	0.10	ממוצע נתיבי אופניים ל-1,000 נפש (ק"מ)
0.03	0.33	0.22	0.14	0.11	ממוצע מסלולי הליכה וטיילות ל-1,000 נפש (ק"מ)

על פי שאלון הרשויות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* אולמות ספורט בכל הגדלים ובכל רחבי הרשות (ללא אולמות פרטיים).

\*\* מגרשים משולבים חושבו כשני מגרשים יחידים.

\*\*\* המספר מציין ממוצע בריכות שחייה בבעלות הרשות המקומית. המספר בסוגריים מציין ממוצע כולל

של בריכות שחייה ציבוריות בבעלות פרטית או ציבורית.

מהטבלה עולה כי קיימים פערים בין רשויות מקומיות יהודיות לרשויות מקומיות לא-יהודיות במתקנים האלה: במספר האולמות הממוצע ל-1,000 נפש (0.21 ברשויות היהודיות לעומת 0.07 ברשויות הלא יהודיות); במספר מגרשי הספורט הממוצע ל-1,000 נפש (0.68 ברשויות היהודיות לעומת 0.45 ברשויות הלא-יהודיות); ובמספר נתיבי האופניים הממוצע ל-1,000 נפש (0.36 ק"מ ל-1,000 נפש ברשויות יהודיות לעומת 0.01 ק"מ ל-1,000 נפש ברשויות לא-יהודיות).

משרד הספורט מסר בתשובתו כי פעל במסגרת קביעת תוכנית המתקנים הלאומית כדי לצמצם את הפערים המוצגים לעיל, בין השאר על ידי מתן העדפה לרשויות בפריפריה, העדפה על פי דרישה למימון משלים בשיעור נמוך לרשויות אשר הדירוג החברתי-כלכלי שלהן נמוך, העדפה לרשויות באזורי עדיפות לאומית בהתאם להחלטות ממשלה, וכן פרסום של קולות קוראים ייעודיים לרשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך.



## מיפוי מתקני הספורט ברשויות שמופו

כדי לאמוד את צורכי האוכלוסייה בתחום הספורט העממי ברשויות המקומיות שנבדקו, וכן את יכולתן של הרשויות לספק צרכים אלה על בסיס מצאי קיים ומתוכנן, ערך צוות הביקורת מיפוי של פריסת מתקני הספורט בעיריות **בית שמש**, **חדרה** ו**קריית ים** ובמועצה המקומית **כפר קרע**.

המיפוי כלל הפקת מפה מצבית, המתארת את פריסת מתקני הספורט ומסלולי האופניים וההליכה הייעודיים (טיילות) ברשויות שמופו וכן טבלת השוואה בין הכמות והמגוון של מתקני הספורט השונים בשכונות נבחרות ברשויות אלו. טבלת השוואה כוללת גם מידע בנוגע לריכוז מתקני הספורט השונים לסוגיהם בתחומי הרשויות המקומיות האמורות. כן כוללת הטבלה השוואה בין מספר המתקנים מסוגים שונים בתחום הרשויות ובין המלצות המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור לגבי אותו סוג מתקן. השוואה זו נועדה לספק תמונת מצב כוללת לגבי פערים, אם ישנם, בין צורכי האוכלוסייה ובין המתקנים העומדים לרשותה בפועל.

המיפוי הוכן על בסיס נתוני מתקני הספורט ברשויות שמופו, נמסרו למשרד מבקר המדינה ותוקפו באמצעות השוואתם למידע חזותי מתצלומי אוויר המפורסמים באתר המפות הממשלתי ובאתרי הממ"ג (מערכת מידע גיאוגרפי) של עיריות **בית שמש**, **חדרה** ו**קריית ים** ושל המועצה המקומית **כפר קרע**. כן נבדק המידע המופיע באתר המפות הממשלתי בנוגע למיקומם של מתקני ספורט ובתי ספר<sup>99</sup> ברשויות שמופו.

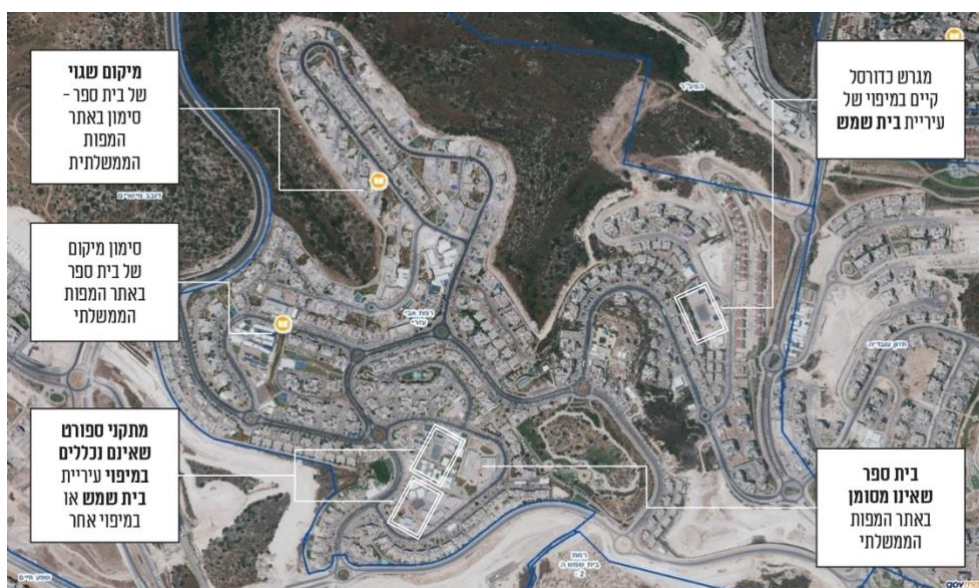
מהשוואת בסיסי המידע שפורטו לעיל עלו פערים המצביעים על דיווח חסר של כל הרשויות שמופו לגבי מצאי מתקני הספורט בשטחן, שכן בתצלומי האוויר מופיעים מתקני ספורט ומוסדות חינוך שאינם מופיעים בבסיסי המידע האחרים. פערי מידע אלה יכולים להשפיע על פעולותיה של הרשות המקומית ועל תהליך קבלת ההחלטות שלה בנוגע להמשך פיתוח תשתיות הספורט בתחומה, וכן על ניתוב תקציבים בלתי מתאימים (נמוכים או גבוהים מדי) לשם כך. להלן שני מקרים:

99 הואיל ובבתי ספר אמורים להיות מגרשי ספורט ואולמות ספורט, מיקומם עשוי לסייע באיתור מתקני ספורט שלא מופו.



**בית שמש:** בתחומי העיר נמצאו הבדלים בין שלושה מקורות: (א) מצאי מתקני הספורט בשכונת רמת אבי עזרי, כפי שזוהו בסריקת תצלומי האוויר המופיעים באתר המפות הממשלתי; (ב) המידע על מיקום המתקנים המוצג באתר המפות הממשלתי; (ג) המידע שמסרה העירייה לביקורת. במפה שלהלן מתוארים מיקום שגוי של בית ספר<sup>100</sup>; בית ספר שאינו מסומן; מתקני ספורט שאינם נכללים במיפוי כלשהו.

**מפה 1: מיפוי מתקני הספורט בשכונת רמת אבי עזרי בבית שמש**



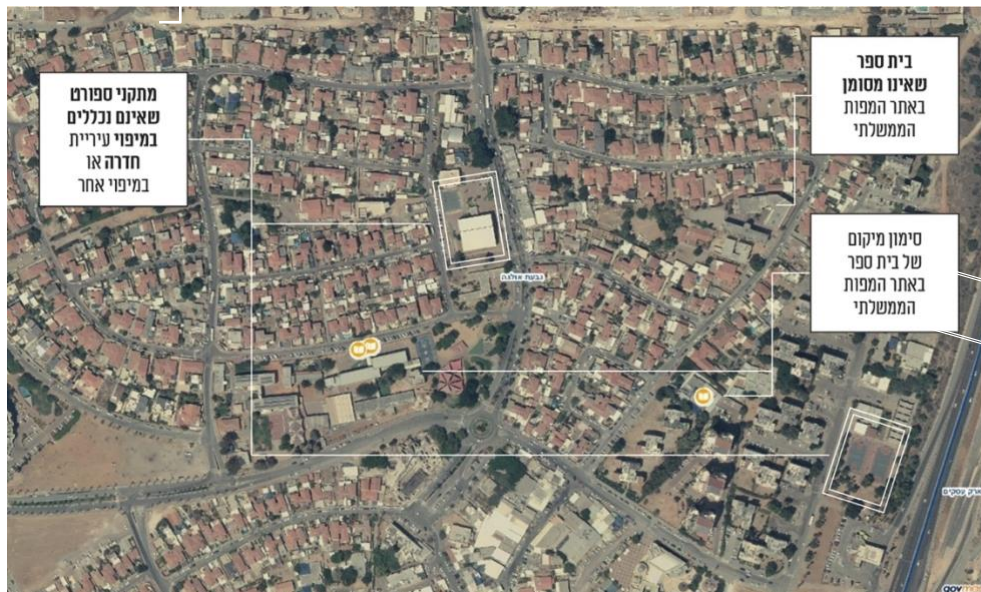
על פי אתר המפות הממשלתי ועיריית בית שמש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

100 אימות מיקומו השגוי של בית הספר המופיע במפה 1 מתבסס על נתוני אתר המרשתת של עיריית בית שמש בנוגע למיפוי מוסדות חינוך בתחומה.



**חדרה:** בשכונת גבעת אולגה במערב חדרה איתרה הבדיקה הבדלים דומים בין שלושת המקורות: (א) המידע המופיע בתצלום האוויר; (ב) המידע שמסרה עיריית חדרה; (ג) המידע באתר המיפוי הממשלתי בנוגע למיקומם של מוסדות חינוך ומבני ספורט, כמפורט במפה להלן:

### מפה 2: מיפוי מתקני הספורט בצפון שכונת גבעת אולגה. בחדרה



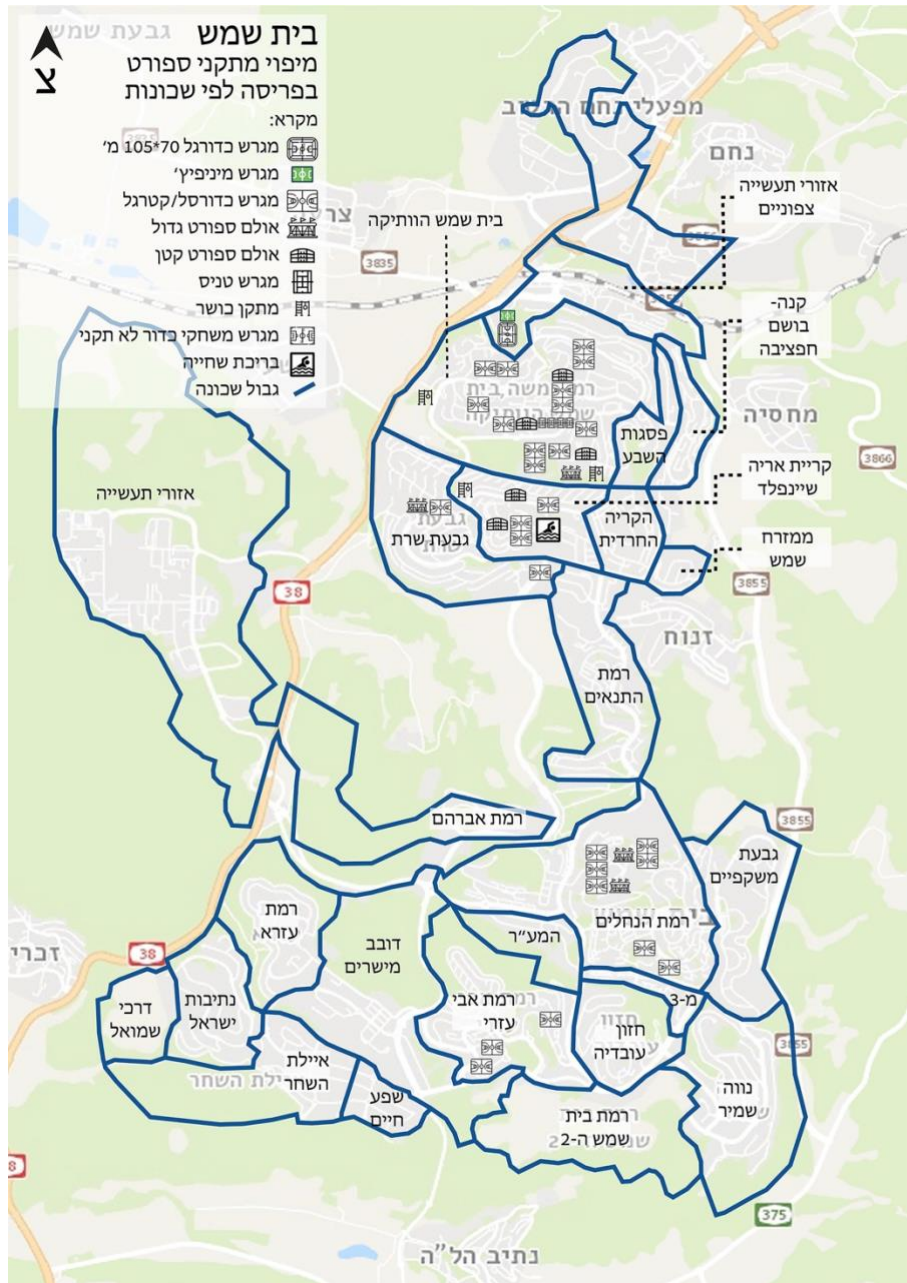
על פי אתר המפות הממשלתי ועיריית חדרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד הספורט מסר בתשובתו כי משנת 2009 הוא פעל להקמת מערכת מיפוי מתקנים ממוחשבת בשיתוף פעולה עם המרכז למיפוי ישראל. מיפוי המתקנים שהוכן זמין לרשות הציבור הרחב באתר מרכז מפות ישראל (GOVMAP). לנוכח העברת האחריות להקמה ולשיפוץ מתקני הספורט למשרד בהתאם ל"רפורמה בטוטו" ולאחר שתמו שנות ההקמה של מערך התשתיות והמתקנים במשרד, בכונת המשרד לפעול לביצוע מיפוי מתקנים במערכת חדשה ובשיתוף פעולה טוב יותר עם הרשויות המקומיות ועם כלל הגופים בעולם הספורט בישראל.



## בית שמש

מפה 3: מיפוי מתקני הספורט בבית שמש (חלוקה על בסיס שכונות)



על פי אתר המפות הממשלתי ועיריית בית שמש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.





מהמפה עולה כי בחלקה הדרומי של **בית שמש** יש מחסור ניכר במתקני ספורט מכל הסוגים. על פי נתוני האוכלוסייה שמסרה עיריית **בית שמש**, בשכונות הדרומיות - רמת הנחלים (רמת בית שמש א'), רמת אברהם, גבעת המשקפיים, נווה שמיר, חזון עובדיה, רמת אבי עזרי, דובב מישרים, רמת עזרא, נתיבות ישראל, דרכי שמואל, איילת השחר, שפע חיים ורמת בית שמש ה-2 (להלן - השכונות הדרומיות) - מתגוררים כיום כ-67,000 תושבים, שהם כ-42 אחוזים מאוכלוסיית העיר<sup>101</sup>.













נמצא כי מלבד שלושה מגרשי כדורסל, הנמצאים במוסדות חינוך בשכונת רמת אבי עזרי, לא אותרו בשכונות הדרומיות מתקני ספורט כלשהם<sup>102</sup>.

הלוח שלהלן מציג השוואה של מתקני הספורט לסוגיהם בשלוש שכונות נבחרות ב**בית שמש** לעומת המומלץ במדריך: רמת משה (בית שמש הוותיקה) וקריית אריה שיינפלד - שכונות ותיקות יותר בחלקה הצפוני של העיר; שכונת אבי עזרי - שכונה חדשה יותר בחלקה הדרומי. כן מוצג בלוח ריכוז של מתקני ספורט מהסוגים המצויים בתחומי עיריית **בית שמש** בכללותה וגם מידע על אורך מצטבר של שבילי אופניים וטיילות קיימים.

101 מעודכן לרבעון השלישי של 2022.

102 בשכונות נווה שמיר, רמת בית שמש ה-2 ודרכי שמואל טרם החלו עבודות בינוי, כך שאין בהן מבני ציבור כלל.

לוח 5: מצאי מתקני הספורט בשכונות נבחרות וברמה העירונית בבית שמש

בית שמש		רמת אבי עזרי		קריית אריה שיינפלד		רמת משה - בית שמש הוותיקה		אוכלוסייה (נ') <sup>(1)</sup>		סוג המתקן <sup>(2)</sup>
כ-160,120		כ-17,850		כ-3,360		כ-11,525				
המלצות המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור (בחישוב ממוצע ל-1,000 נפש)	ממוצע ל-1,000 נפש	יח'	ממוצע ל-1,000 נפש	יח'	ממוצע ל-1,000 נפש	יח'	ממוצע ל-1,000 נפש	יח'	יח'	
0.18	0.06	4	-	-	0.59	-	0.35 <sup>(3)</sup>	1	אולם ספורט גדול בינוני או	
		5	-	-	-	2	-	3	אולם ספורט קטן	
0.32	0.16	17	0.16	3	0.89	1	1.04	6	מגרש משחקי כדור	
		8	-	-	-	1	-	3	מגרש משולב <sup>(4)</sup>	
0.07-0.12	0.02	4	-	-	-	-	0.34	4	מגרש טניס (יח')	
שילוב בשצ"פ	0.02	3	-	-	0.29	1	0.17	2	מתקני כושר	
0.05	0.01	1	-	-	-	-	-	-	מגרש כדורגל לא תקני	
	0.26	42	0.16	3	1.48	5	1.9	22	<b>סה"כ מתקנים שכונתיים</b>	
									<b>מתקנים כלל-יישוביים</b>	
-	אין סף כניסה <sup>(5)</sup>	-	-	-	-	-	-	-	אצטדיון אתלטיקה	
-0.04	0.01	1	-	-	-	1	-	-	בריכת שחייה	
0.01	0.01	1	-	-	-	-	-	-	אצטדיון כדורגל	
-	-	-	-	-	-	-	-	-	נתיבי אופניים (ק"מ)	
-	-	-	-	-	-	-	-	-	טיילת (ק"מ)	
	0.27	44							<b>סה"כ מתקנים ברשות</b>	



- על פי אתר המפות הממשלתי ועיריית בית שמש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
- (1) על פי נתוני האוכלוסייה הפעילה בבית שמש, כפי שמסרה למשרד מבקר המדינה עיריית בית שמש באוקטובר 2022 (מעודכן לסוף הרבעון השלישי של 2022).
  - (2) בהתבסס על הגדרות מיפוי מתקני ספורט בישראל - 2009.
  - (3) מספר אולמות הספורט הממוצע ל-1,000 נפש חושב על בסיס סך כל האולמות ללא חלוקה לגודלם.
  - (4) מגרש משולב מחושב כשני מגרשים למשחקי כדור. בחישוב סך כל המגרשים לפי המלצות המדריך הובאו בחשבון כלל המגרשים, כאשר מגרש משולב חושב כשני מגרשים יחידים למשחקי כדור.
  - (5) סף כניסה - גודל אוכלוסייה מינימלי אשר מאפשר ומצדיק את הקמת המתקן.

מהבדיקה עלה כי יש פערים בכמות ובמגוון של מתקני הספורט בין שתי השכונות הוותיקות יותר **בבית שמש** ובין השכונה החדשה (רמת אבי עזרי). בשכונות הוותיקות עומדים לרשות התושבים שבעה סוגים של מתקני ספורט, ואילו בשכונת אבי עזרי יש מתקן אחד בלבד. עוד עלה כי ממוצע מספר מתקני הספורט בשכונות הוותיקות נע בין 1.5 ל-2 מתקנים לכל 1,000 נפשות, ואילו בשכונת אבי עזרי עומד ממוצע זה על כ-0.16 מתקנים לכל 1,000 נפשות - פחות מעשירית מכמות המתקנים בשכונות הוותיקות.

מנתוני הלוח שלעיל וממצאי הבדיקה עולים פערים בין מספר המתקנים בעיר **בית שמש** ובין המספר המומלץ של סוגי מתקנים כפי שנקבע במדריך.

#### לוח 6: השוואה בין מיפוי מתקני הספורט בבית שמש ובין נתונים כלליים משאלון הרשויות\*

רשויות יהודיות	עיריות מעל 100,000 נפש	עיריות (כללי)	בית שמש	
0.21	0.2	0.19	<b>0.06</b>	ממוצע אולמות ספורט ל-1,000 נפש
0.68	0.35	0.43	<b>0.16</b>	ממוצע מגרשי ספורט ל-1,000 נפש
0.02 (0.09)	0.01 (0.03)	0.02 (0.03)	<b>0.01</b>	ממוצע בריכות שחייה ל-1,000 נפש
0.51	0.25	0.41	<b>0.01</b>	ממוצע מגרשי כדורגל ל-10,000 נפש
0.36	0.14	0.1	<b>0</b>	ממוצע נתיבי אופניים ל-1,000 נפש (ק"מ)
0.33	0.14	0.11	<b>0</b>	ממוצע מסלולי הליכה וטיילות ל-1,000 נפש (ק"מ)

על פי שאלון הרשויות ונתוני הרשויות שמופן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* ראו הסברים לנתונים תחת לוח 4.

להלן דוגמה לפערים שאותרו:

על פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים התשפ"ג פעלו **בית שמש** 162 בתי ספר, מהם 136 מוסדות חרדיים<sup>103</sup> שבהם לומדים כ-26,330 תלמידים (ובסה"כ כ-34,000 תלמידים).

מחישוב הפער בין המלצות המדריך - שלפיהן יש לכלול לפחות מגרש כדורסל בכל בית ספר - ובין מספר המגרשים שמופה והעומד על 25 מגרשים (כולל שקלול מגרשים משולבים), עולה מחסור של 22 מגרשים בבתי הספר שבפיקוח הממלכתי והממלכתי-דתי. במערכת החינוך החרדית עומד המחסור על עשרות מגרשים.

בשטחה של עיריית **בית שמש** יש 17 מגרשים משולבים נוספים למשחקי כדור, המספקים כמחצית מצורכי האוכלוסייה ברשות (0.16 מתקנים קיימים ל-1,000 נפש בממוצע לעומת 0.32 המומלצים במדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור). עלה כי פיזורם של מגרשים אלה אינו אחיד ויש מחסור בהם בחלקה הדרומי של העיר.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית **בית שמש** לערוך סקירה מקיפה של מתקני הספורט בתחומה ולפעול למילוי צורכי האוכלוסייה הקיימת והעתידיה בעיר על ידי הכללת מתקני ספורט ותשתיות מתאימות בתוכניות מתאר חדשות ובתוכניות להתחדשות עירונית. זאת בהתאם להמלצות המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור.

כן מומלץ כי עיריית **בית שמש** תפעל בשילוב מערכת החינוך החרדית בעיר למציאת פתרונות שיאפשרו לכ-26,000 התלמידים הלומדים בה לקיים פעילות גופנית סדירה, להקנות להם הרגלים נכונים ולהעלות את המודעות שלהם לשמירה על אורח חיים פעיל ובריא.

עיריית **בית שמש** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי בעת בחינת המצב הקיים בבית שמש, יש להביא בחשבון את הבדלי התרבות, המסורת ואורח החיים הייחודי בעיר, המתאפיינים, בין היתר, בסגנונות ספורט עממי אחרים מהמקובל, שאינם נמצאים בהכרח במרחב הציבורי הגלוי. עוד ציינה העירייה כי היא מאפשרת ויוזמת הקמה של מתקני ספורט מגוונים בשטחים הפתוחים בעיר ואף משלבת מתקני ספורט בגינות ציבוריות המותאמים לאוכלוסייה הייחודית בעיר ולצרכיה. עוד ציינה העירייה כי קיימת תוכנית מתקצבת לשבילי אופניים, וכי ספורטק נמצא בימים אלו בשלבי הקמה. העירייה ציינה כי פעולותיה אלו נעשות בכפוף למגבלות כלכליות משמעותיות, וכי להיקפי הצמיחה בעיר אין אח ורע ברשויות אחרות.

בתשובת משרד החינוך נמסר כי על פי הפרוגרמה לבניית בתי ספר, המקבלת את אישורו, יש חובה לבניית מגרשי ספורט בהתאם לגודל בית הספר ולאיתור מקום להקמת אולם ספורט בעתיד. עוד צוין כי קיימות פרוגרמות (למשל לתלמודי התורה "הקטנים"<sup>104</sup>) שבהן אין חובה לבניית מגרש ספורט אלא רק מומלץ לאתר שטח להקמתו. עוד נמסר בתשובה כי מינהל הפיתוח במשרד מקפיד לבדוק שהתוכניות האדריכליות של הרשויות המקומיות כוללות מתקני ספורט, אם אלה נדרשים בהערות התכנון שבפרוגרמה. כמו כן צוין בתשובה כי מתקני הספורט בבתי

103 בתי ספר רשמיים בפיקוח ממלכתי וממלכתי-דתי ובבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים. במערכת החינוך החרדית בבית שמש פעלו בשנת הלימודים התשפ"ג 84 בתי ספר רשמיים וכן 52 בתי ספר במעמד משפטי פטור או ייחודי.

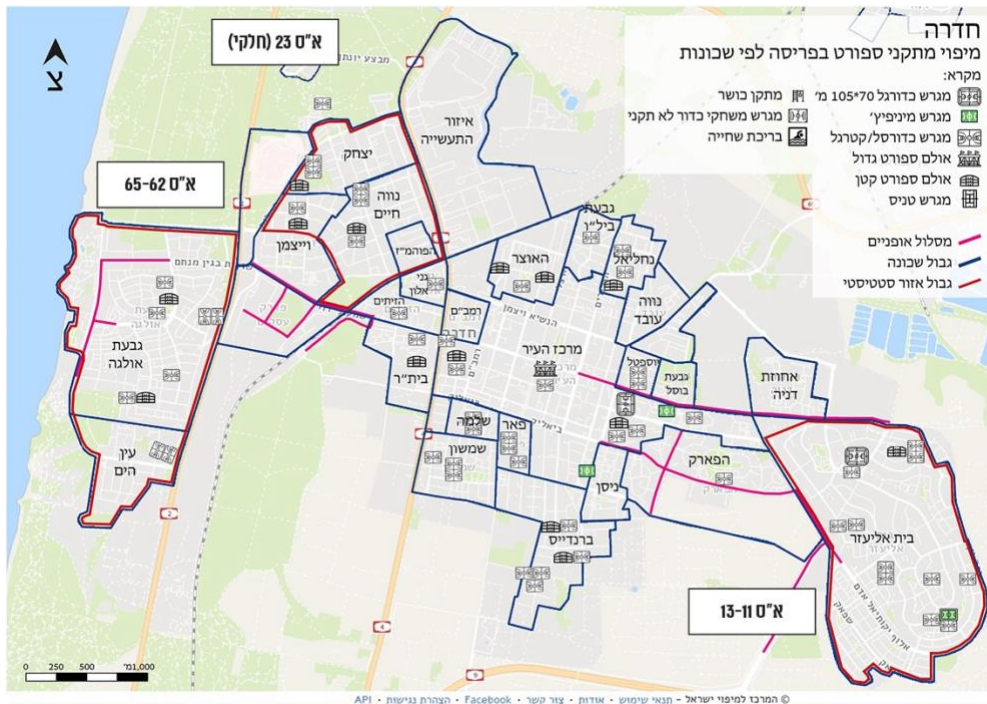
104 תלמוד תורה מוגדר כבית ספר יסודי ממלכתי-דתי לבנים, בעל מאפיינים תורניים-פדגוגיים הייחודיים ל"תלמודי תורה". פרוגרמות לתלמודי תורה קטנים מתייחסות לתלמודי תורה הכוללים תשע או 11 כיתות.



הספר משמשים הן את התלמידים בשעות הלימודים והן את האוכלוסייה כולה בשעות אחר הצהריים.

## חדרה

מפה 4: מיפוי מתקני הספורט בחדרה (חלוקה על בסיס שכונות)



על פי אתר המפות הממשלתי ועיריית חדרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* א"ס - אזור סטטיסטי.

מהמפה עולים הבדלים בכל הנוגע לפריסת המתקנים ולמספרם בין השכונות השונות בחדרה. עוד עולה כי לא נמצא קשר מובהק בין תקופת התכנון והבנייה של השכונה ובין היצע מתקני הספורט הפרוסים בה.

הלוח שלהלן מציג השוואה של מתקני ספורט לסוגיהם בשלושה אזורים נבחרים<sup>105</sup> בחדרה (מסומנים במפה 4 באדום): השכונות **גבעת אולגה ועין הים** (א"ס 62 - 65) - שכונות בעלות

<sup>105</sup> בהיעדר מידע לגבי אוכלוסיית השכונות בחדרה, מוצג מידע המתייחס לאוכלוסיות אזורים סטטיסטיים (להלן - א"ס) ברשות מקומית זו, שגבולותיהם חופפים במידה רבה ככל הניתן לגבולות השכונות המסומנים במפה 4. המידע נלקח מפרסום הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2021.



מרקם בינוי מעורב שנבנה בתקופות שונות במערב חדרה<sup>106</sup>; שכונת **בית אליעזר** (א"ס 11 - 13) היא שכונה בעלת מרקם בינוי מעורב שנבנתה במקטעים החל מתחילת שנות החמישים של המאה הקודמת; השכונות **נווה חיים**, **יצחק והפועל המזרחי** (פוהמ"ז) מרכיבות יחד אזור סטטיסטי שבו נכללת גם מחציתה הצפונית של שכונת **ויצמן** (א"ס 23). אזור זה נבנה ברובו לפני קום המדינה והוא כולל בעיקר בתים חד-משפחתיים צמודי קרקע. כך מוצג בלוח ריכוז של מתקני ספורט מהסוגים המצויים בעיר **חדרה** בכללותה לעומת המצאי המומלץ במדריך וגם מידע על אורך מצטבר של שבילי אופניים וטיילות קיימים.








---

106 גבעת אולגה נבנתה ברובה בשנות החמישים של המאה העשרים ומתאפיינת בבתים טוריים של שלוש עד ארבע קומות. שכונת עין הים נבנתה בשני העשורים האחרונים ומתאפיינת בבניית רבי-קומות.



לוח 7: מצאי מתקני הספורט באזורים נבחרים וברמה העירונית בחדרה\*

חדרה	יצחק, נווה חיים, ויצמן** (א"ס 23)		בית אליעזר (א"ס 11 - 13)		גבעת אולגה ועין הים (א"ס 62 - 65)		שכונה / אזור		
	ממוצע ל-1,000 נפש	יח'	ממוצע ל-1,000 נפש	יח'	ממוצע ל-1,000 נפש	יח'	ממוצע ל-1,000 נפש	יח'	
כ-102,600			כ-7,365		כ-13,680		כ-14,300		אוכלוסייה (נ')
המלצות המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור (בחישוב ממוצע ל-1,000 נפש)									סוג המתקן
0.22	0.13	14***	0.40	3	0.07	1	0.14	2	אולם ספורט או בינוני או גדול
									אולם ספורט קטן
0.64	0.54	39	0.95	3	0.8	7	0.56	8	מגרש משחקי כדור
		8		2		2		-	מגרש משולב
0.08-0.12	-	-	-	-	-	-	-	-	מגרש טניס (יח')
שילוב בשצ"פ	-	-	-	-	-	-	-	-	מתקני כושר
0.08	0.01	1	-	-	0.07	1	-	-	מגרש כדורגל תקני
אין המלצות	0.03	3	-	-	0.07	1	-	-	מגרש כדורגל לא תקני
	0.71	73	1.35	10	1.02	14	0.56	8	סה"כ מתקנים שכונתיים
הערות									מתקנים כלל-יישוביים

חדרה		יצחק, נווה חיים, ויצמן** הפּוּהַמ"ז (א"ס 23)		בית אליעזר - (א"ס 11 - 13)		גבעת אולגה ועין הים (א"ס 62 - 65)		שכונה / אזור	
כ-102,600		כ-7,365		כ-13,680		כ-14,300		אוכלוסייה (נ')	
המלצות המדריך להקצאת שטחים לצורכי ממוצע (בחישוב ממוצע ל-1,000 נפש)	ממוצע ל-1,000 נפש	ממוצע ל-1,000 נפש	יח'	ממוצע ל-1,000 נפש	יח'	ממוצע ל-1,000 נפש	יח'	סוג המתקן	
אין המלצות	-	-						מתקני שיט	
-	אין סף כניסה	-						אצטדיון אתלטיקה	
0.01	0.01	1						ארנה	
0.04	-	-						בריכת שחייה	
0.01	0.01	1						אצטדיון כדורגל	
אין המלצות	0.09	9.0						נתיבי אופניים (ק"מ)	
אין המלצות		-						טיילת (ק"מ)	
	0.73	75						<b>סה"כ מתקנים ברשות</b>	

על פי אתר המפות הממשלתי ועיריית חדרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
 \* ראו הגדרות וביאורים בהערות ללוח 5: מצאי מתקני ספורט בשכונות נבחרות וברמה העירונית בבית שמש.  
 \*\* שכונת ויצמן נחלקת בין א"ס 23 וא"ס 61.  
 \*\*\* בחישוב מספר אולמות הספורט בתחומי עיריית חדרה לא נקבעה הפרדה בין אולמות בגדלים שונים בשל מידע חלקי שהתקבל מעיריית חדרה בנושא זה. ההמלצות להוספת אולמות בגדלים שונים מתבססות על האמור במדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור בנוגע לשילוב אולמות בבתי ספר.





מהניתוח עולה כי יש שונות בין המספר והמגוון של מתקני הספורט בשכונות השונות בחדרה. האזור הוותיק ביותר מהאזורים שנבדקו בחדרה - אזור השכונות יצחק, נווה חיים וויצמן - הוא האזור שבו הפריסה הממוצעת הגדולה ביותר של מתקני ספורט לנפש. בשכונת נווה אליעזר מספר המתקנים הגדול ביותר (14 מתקנים) והמגוונות ביותר (ארבעה סוגים שונים של מתקנים) מהשכונות שנבדקו. השכונות גבעת אולגה ועין הים - אף שהן כוללות את האוכלוסייה הגדולה ביותר מהאזורים שנבדקו, כ-14,300 תושבים - מציעות מגוון מצומצם ומספר קטן של מתקני ספורט לתושביהן בשיעור של כ-79% מהממוצע העירוני ל-1,000 נפש וכ-55% ממספרם בשכונת נווה אליעזר.

הבדיקה העלתה כי אין בחדרה בריכות שחייה ומגרשי טניס לרווחת התושבים. כן חסרים בעיר מתקנים לאורך חוף הים<sup>107</sup>.

#### לוח 8: השוואה בין מיפוי מתקני הספורט בחדרה ובין נתונים כלליים משאלון הרשויות\*

רשויות יהודיות	עיריות מעל 100,000 נפש	עיריות (כללי)	חדרה	
0.21	0.2	0.19	0.13	ממוצע אולמות ספורט ל-1,000 נפש
0.68	0.35	0.43	0.54	ממוצע מגרשי ספורט ל-1,000 נפש
(0.09) 0.02	(0.03) 0.01	(0.03) 0.02	-	ממוצע בריכות שחייה ל-1,000 נפש
0.51	0.25	0.41	0.02	ממוצע מגרשי כדורגל ל-10,000 נפש
0.36	0.14	0.1	0.09	ממוצע נתיבי אופניים ל-1,000 נפש (ק"מ)
0.33	0.14	0.11	0	ממוצע מסלולי הליכה וטיילות ל-1,000 נפש (ק"מ)

על פי שאלון הרשויות ונתוני הרשויות שמופן, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* ראו הסברים לנתונים תחת לוח 4.

107 פיתוח מתקני ספורט לאורך חוף הים הוזכר כאחת ממטרות תוכנית המתאר הכוללנית של חדרה (חד/2020); ראו לעיל).



מהלוח עולה כי יש מחסור באולמות ספורט בעיר **חדרה**; אין מסלולי הליכה וטיילות; יש מעט נתיבי אופניים בהשוואה לערים אחרות (0.09 ק"מ ל-1,000 נפש בממוצע לעומת 0.14 ק"מ ל-1,000 נפש בממוצע בערים שאוכלוסייתן מעל 100,000 נפש).

בהתאם להמלצת המדריך יש לכלול מגרש משולב בשטחו של כל בית ספר בתחום הרשות המקומית כך שמספר המגרשים המשולבים יהיה זהה למספר בתי הספר ב**חדרה**.

מהבדיקה עלה כי בתחומי עיריית **חדרה** יש כיום שמונה מגרשים משולבים - שניים מהם בתחומי בתי ספר.

על פי נתוני משרד החינוך<sup>108</sup> פעלו ב**חדרה** בשנת הלימודים התשפ"ג 33 בתי ספר רשמיים בפיקוח ממלכתי וממלכתי-דתי ומוכרים שאינם רשמיים, ובהם למדו כ-15,200 תלמידים. על פי הבדיקה שנערכה בעיריית **חדרה**, שניים מהמגרשים המשולבים המצויים בה ממוקמים בשטח בתי ספר (מתוך שמונה בסך הכל בחדרה). מחישוב הפער בין המלצות המדריך ובין מספר המגרשים שמופה, עלה כי המחסור במגרשים משולבים בבתי ספר בפיקוח ממלכתי וממלכתי-דתי ב**חדרה** עומד על 31 מגרשים משולבים.

עוד עלה כי בשכונות הפועל המזרחי, נווה עובד, אחוזת דניה וניסן לא אותרו מתקני ספורט כלשהם.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית **חדרה** לערוך סקירה מקיפה של מתקני הספורט המצויים בתחומה ולפעול למילוי צורכי האוכלוסייה הקיימת והעתידית בעיר על ידי הכללת מתקני ספורט ותשתיות מתאימות בתוכניות מתאר חדשות ובתוכניות להתחדשות עירונית, וזאת בהתאם להמלצות המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה לעיריית **חדרה** לקדם ככל הניתן הקמת בריכות שחייה וטיילת הליכה ולהוסיף נתיבי אופניים בהתאם לתוכניות ייעודיות לשם כך.

108 נתונים מאתר "במבט רחב מספרים על החינוך" בעיבוד משרד מבקר המדינה.



## תמונה 2: מגרש כדורגל חופים בחוף הים של חדרה

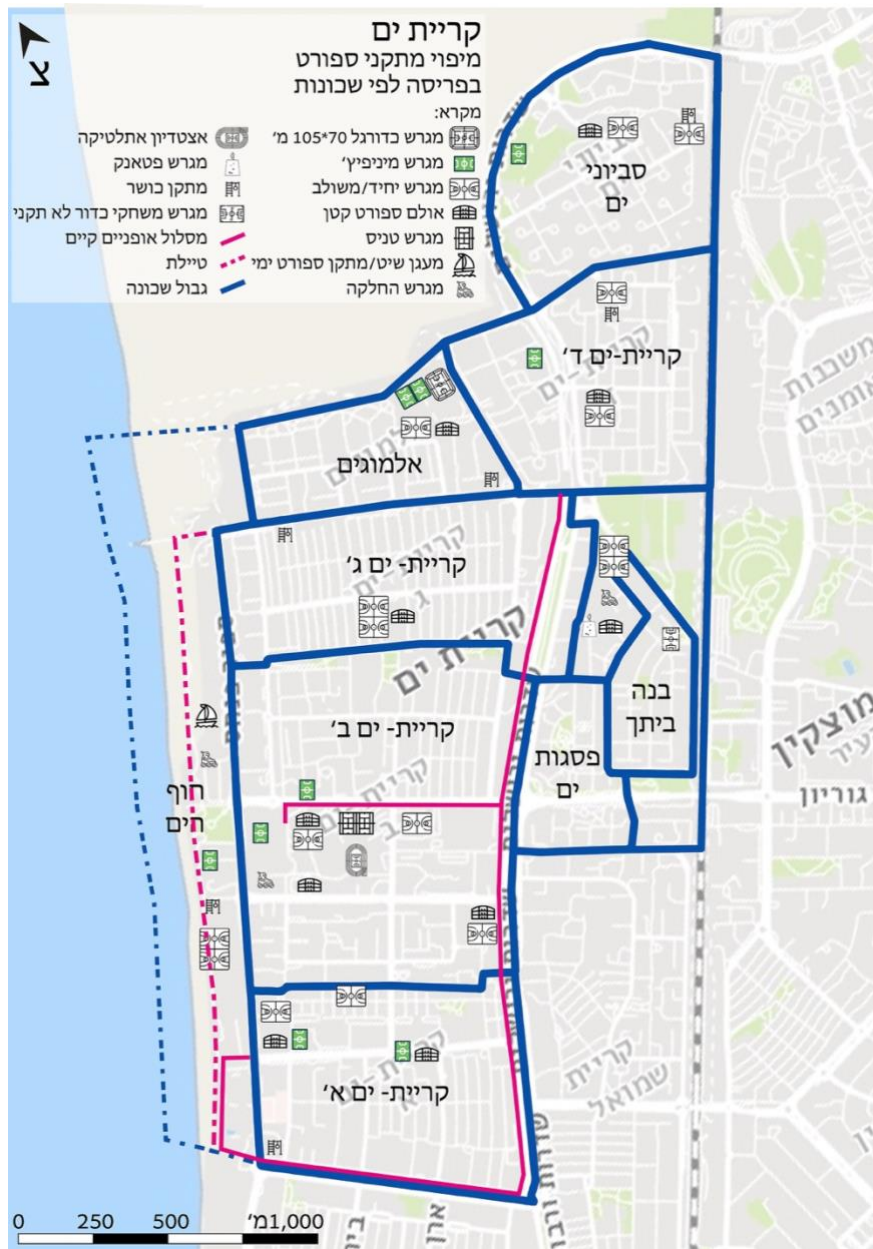


צולם על ידי צוות הביקורת ב-29.6.22.

עיריית **חדרה** מסרה בתשובתה כי היא משקיעה תקציבים רבים בקידום הספורט העממי בקרב תושבי העיר, לרבות בשדרוג, בשיפור ובבנייה של מתקני ספורט כדי לספק לתושבים מתקנים איכותיים ובטיחותיים.

## קריית ים

מפה 5: מיפוי מתקני הספורט, שבילי האופניים והטיילות בקריית ים (חלוקה על בסיס שכונות)



על פי נתונים מעיריית קריית ים ואתר המפות הממשלתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.




מהמפה עולה פריסה אחידה יחסית של מתקני ספורט ברחבי השכונות השונות בקריית ים. יצוין כי לא נמצא קשר מובהק בין תקופת התכנון והבנייה של השכונה ובין היצע מתקני הספורט הפרוסים בה.

לעיר קריית ים שלושה מרכזי ספורט עיקריים: המרכז הצפוני מרוכז בשכונת אלמוגים וכולל אצטדיון כדורגל ובו 500 מושבים ומתחם מגרשים צמוד אליו (חלקם בבעלות פרטית); בשכונת קריית ים ב' ממוקמים אצטדיון אתלטיקה קלה, מגרשי טניס ומגרשים נוספים למשחקי כדור; לאורך רצועת החוף ממוקמים מגרשי ספורט מגוונים למשחקי כדור, החלקה על גלגיליות ומסלולים לצעידה ולרכיבה על אופניים. במרכז רצועת החוף נמצא מתקן ספורט ימי.

הלוח שלהלן מציג השוואה של מתקני ספורט לסוגיהם בשלושה אזורים<sup>109</sup> נבחרים בקריית ים: השכונות קריית ים א' וקריית ים ג', שבנייתן החלה בשנות הארבעים של המאה ה-20 ושכונת סביוני ים, שבנייתה החלה בסוף שנות התשעים של המאה ה-20. קריית ים א' מתאפיינת במרקם בינוי מעורב, הכולל בנייני מגורים צמודי קרקע לצד מבנים רבי-קומות בגבהים משתנים. קריית ים ג' מתאפיינת במרקם בנייה אחיד יחסית - מבני מגורים של שתיים עד שלוש קומות ומבני מגורים טוריים של שלוש עד ארבע קומות בשוליים המזרחיים והמערביים של השכונה. מרקם הבנייה בשכונת סביוני ים מורכב ממבני מגורים דו-משפחתיים בחלק הדרומי של השכונה וממבני מגורים רבי-קומות בחלקה הצפוני. כן נכללת בלוח השוואת סך המתקנים בתחום הרשות לעומת המלצות המדריך.

<sup>109</sup> אוכלוסיית האזורים הנבחרים בקריית ים מתבססת על המידע המופיע באתר המפות הממשלתי לגבי אוכלוסיית האזורים הסטטיסטיים השונים בקריית ים. החפיפה בין גבולות האזורים הסטטיסטיים וגבולות השכונות המצוינים באתר מפי"י ומפורטים במפה 5 אינה מלאה.

לוח 9: מצאי מתקני הספורט באזורים נבחרים וברמה העירונית בקריית ים\*

קריית ים	סביוני ים (א"ס 11)		קריית ים ג' (א"ס 21 - 25)		קריית ים א' (א"ס 33 - 34)		האזור/שכונה		
	ממוצע ל-1,000 נפש	יח'	ממוצע ל-1,000 נפש	יח'	ממוצע ל-1,000 נפש	יח'	ממוצע ל-1,000 נפש	יח'	
40,700-כ	3,480-כ		9,180-כ		7,680-כ		אוכלוסייה (נ')		
המלצות המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור (בח"שוב ממוצע ל-1,000 נפש)	ממוצע ל-1,000 נפש	יח'	ממוצע ל-1,000 נפש	יח'	ממוצע ל-1,000 נפש	יח'	ממוצע ל-1,000 נפש	יח'	
0.29	0.27	1	1	0.10	1	-	0.26	-	אולם ספורט בינוני או גדול 
		10	-	-	-	2	-	אולם ספורט קטן 	
0.59	0.42	11	2	-	-	2	0.26	מגרש משחקי כדור 	
		6	-	1	-	-	-	מגרש משולב 	
0.1-0.2	0.12	5	-	-	-	-	-	מגרש טניס (יח') 	
שילוב בשצ"פ	0.15	6	0.29	1	0.10	1	-	מתקני כושר 	
אין המלצות ספציפיות	0.03	1	-	-	-	-	-	מגרש כדורגל לא תקני 	
	0.22	9	0.29	1	-	-	0.26	2	מיניפיץ' או שחב"ק 
	0.07	3	-	-	-	-	-	-	רחבת החלקה 
	1.28	52	1.43	5	0.43	4	0.78	6	סה"כ מתקני ספורט שכונתיים



קריית ים		סביוני ים (א"ס 11)		קריית ים ג' (א"ס 21 - 25)		קריית ים א' (א"ס 33 - 34)		האזור/שכונה
כ-40,700		כ-3,480		כ-9,180		כ-7,680		אוכלוסייה (נ')
המלצות המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור (בחישוב ממוצע ל-1,000 נפש)	ממוצע ל-1,000 נפש	ממוצע ל-1,000 נפש	ממוצע ל-1,000 נפש	ממוצע ל-1,000 נפש	ממוצע ל-1,000 נפש	ממוצע ל-1,000 נפש	ממוצע ל-1,000 נפש	סוג המתקן
	יח'	יח'	יח'	יח'	יח'	יח'	יח'	מתקנים כלל-ישוביים
איו סף כניסה	0.02	1						אצטדיון אתלטיקה
0.02-0.04	-	-						בריכת שחייה
0.02	0.02	1						אצטדיון כדורגל
אין המלצות	0.02	1						מרכז שיט
אין המלצות		3.95 **						נתיבי אופניים (ק"מ)
אין המלצות		2.10 ***						טיילת (ק"מ)
	1.35	48						סה"כ מתקנים ברשות

על פי נתונים מעיריית קריית ים ואתר המפות הממשלתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
 \* ראו הגדרות וביאורים בהערות ללוח 5: מצאי מתקני ספורט בשכונות נבחרות וברמה העירונית בבית שמש.  
 \*\* על פי נתונים שנמסרו מעיריית קריית ים. כן נמצאים בביצוע כ-5.9 ק"מ נוספים ברחבי קריית ים.  
 \*\*\* על פי מדידה ידנית מאתר הממ"ג של עיריית קריית ים.

מהמידע המוצג בלוח עולה כי בקריית ים יש מגוון רחב של מתקני ספורט מסוגים שונים. עוד עולה כי בשכונת קריית ים ג' יש בממוצע 0.1 אולמות ספורט ו-0.22 מגרשי ספורט ל-1,000 נפש, זאת לעומת ממוצע גבוה יותר בשתי השכונות האחרות שנבדקו בעיר (0.26 אולמות ספורט ו-0.26 מגרשי ספורט בממוצע ל-1,000 נפש בקריית ים א'; 0.29 אולמות ספורט ו-0.57 מגרשי ספורט בממוצע ל-1,000 נפש בשכונת סביוני ים). כמו כן עולה כי בקריית ים אין בריכות שחייה ציבוריות בבעלות העירייה - זאת בניגוד להמלצת המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור להקמת בריכה ביישוב בעל אוכלוסייה בשיעור זה.

בהתאם להמלצת המדריך, יש לכלול מגרש משולב בשטחו של כל בית ספר בתחום הרשות המקומית, כך שמספר המגרשים המשולבים יהיה זהה למספר בתי הספר בקריית ים.

על פי נתוני משרד החינוך פועלים בקריית ים בשנת הלימודים התשפ"ג 12 בתי ספר רשמיים ומוכרים שאינם רשמיים בפיקוח ממלכתי וממלכתי-דתי, ובהם לומדים כ-4,700 תלמידים הבדיקה העלתה כי לתשעה מתוך בתי הספר יש אולמות ספורט בשטחם, הנבדלים בגודלם ובסוג הפעילויות המתנהלת בהם. בית ספר נוסף שוכר אולם ספורט הצמוד אליו לצורך פעילויות בשעות הלימודים. מכך עולה כי לשני בתי ספר מתוך השנים עשר אין בנמצא אולם ספורט העומד לשימוש התלמידים במהלך שעות הלימודים.

עוד עלה בבדיקה כי בתחומי עיריית קריית ים היו במועד סיום הביקורת שלושה מגרשים משולבים בלבד, שאחד מהם ממוקם בשטח בית ספר. בשטחם של 9 בתי ספר אחרים ממוקם מגרש יחיד במידות משתנות. ב-2 מ-12 בתי ספר בקריית ים לא היו קיימים מגרשים למשחקי כדור.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית קריית ים לפעול במידת האפשר להקמת מגרשים בבתי הספר בעיר שאין להם מגרש למשחקי כדור בשטחם וכן למציאת פתרונות זמניים לאספקת מרחב זמין לפעילויות ספורט לתלמידים בבתי הספר שאין בתחומם מגרש ספורט.

#### לוח 10: השוואה בין מיפוי מתקני הספורט בקריית ים ובין נתונים כלליים משאלון הרשויות\*

רשויות יהודיות	עיריות מעל 100,000 נפש	עיריות (כללי)	קריית ים	
0.21	0.2	0.19	0.27	ממוצע אולמות ספורט ל-1,000 נפש
0.68	0.35	0.43	0.42	ממוצע מגרשי ספורט ל-1,000 נפש
0.02 (0.09)	0.01 (0.03)	0.02 (0.03)	-	ממוצע בריכות שחייה ל-1,000 נפש
0.51	0.25	0.41	0.02	ממוצע מגרשי כדורגל ל-10,000 נפש
0.36	0.14	0.1	0.1	ממוצע נתיבי אופניים ל-1,000 נפש (ק"מ)
0.33	0.14	0.11	0.05	ממוצע מסלולי הליכה וטיילות ל-1,000 נפש (ק"מ)

על פי שאלון הרשויות ונתוני הרשויות שמופן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* ראו הסברים לנתונים תחת לוח 4.





מנתוני הלוח שלעיל וממצאי הבדיקה עולה כי בקריית ים יש מתקני ספורט בכמות היחסית ובמגוון הגבוהים ביותר מהרשויות בית שמש, חדרה, וכפר קרע, למעט מגרשי כדורגל, שמספרם נמוך בהשוואה לערים האחרות.

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.

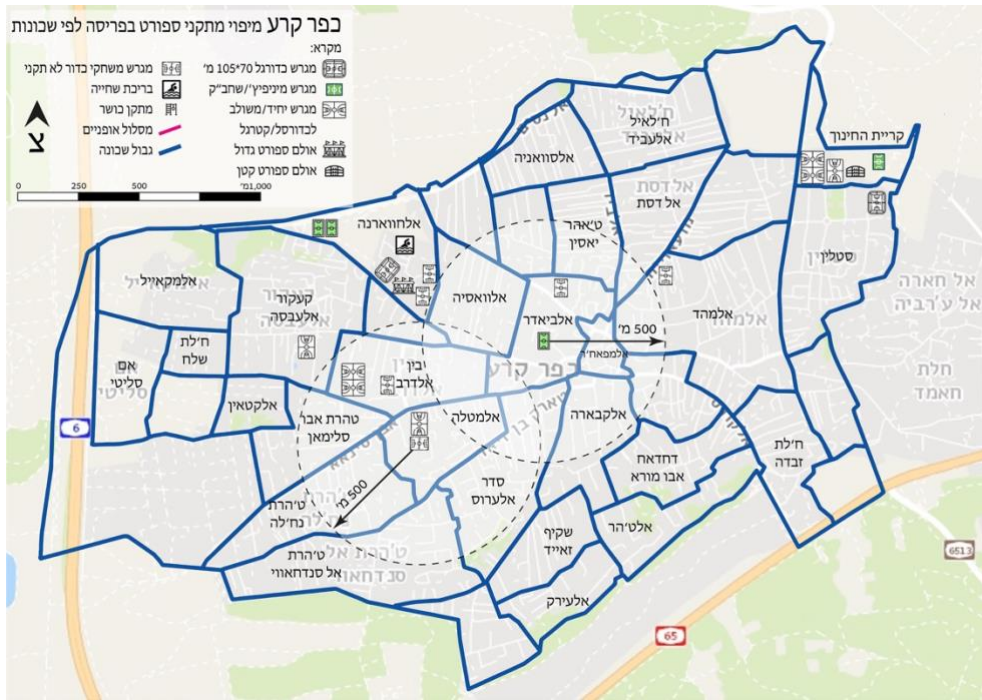
### תמונה 3: חזון האקדמיה להוקי גלגליות בכניסה למגרש הוקי גלגליות בקריית ים



צולם על ידי צוות הביקורת ב-28.7.22.

## כפר קרע

מפה 6: מיפוי מתקני הספורט, שבילי האופניים והטיילות בכפר קרע



על פי נתונים מהמועצה המקומית כפר קרע ומאתר המפות הממשלתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדיקת המספר והמגוון של מתקני הספורט בכפר קרע נעשתה בראייה כלל-יישובית בשל גודלה של המועצה המקומית ובשל פריסת המתקנים בה.

מהמפה עולה כי רוב מתקני הספורט בכפר קרע פרוסים בשני מתחמים בשולי המועצה המקומית - האחד מצפון לשכונת סטלין (קריית החינוך) בצפון מזרח היישוב והשני לאורך טריק אל חווארנה בדופן הדרום-מערבית של שכונת אל-חווארנה בצפון היישוב. כמה מתקני ספורט נוספים פזורים ברחבי היישוב - רובם ככולם בחלקו הצפוני. תושבי חלקה הדרומי של המועצה המקומית כפר קרע מרוחקים ממתקני הספורט הקיימים ביישוב, לעיתים מרחק של כחצי קילומטר ואף יותר. יצוין כי המועצה המקומית כפר קרע מקדמת בימים אלה תוכנית מתאר כוללת שנועדה בין השאר להקצות שטחים נוספים לצורכי ציבור כדי לספק מענה נוסף לביקוש למתקני ספורט ולפריסתם במרחב.



## לוח 11: השוואת מצאי מתקני הספורט בכפר קרע\*

מספר מתקנים ל-1,000 נפש	כפר קרע		סוג המתקן	אוכלוסייה (נ')
	מספר מתקנים ל-1,000 נפש	יח'		
0.55	0.15	1	אולם ספורט בינוני או גדול	1
		1	אולם ספורט קטן	
0.55	0.30	2	מגרש משחקי כדור	4
		4	מגרש משולב	
-	-	-	מגרש טניס	-
-	-	-	מתקני כושר	-
0.05	0.05	1	מגרש כדורגל תקני	1
-	0.15	3	מגרש לא תקני למשחקי כדור	3
-	0.25	5	מיניפיץ' או שחב"ק	5
17			<b>סה"כ מתקני ספורט שכונתיים</b>	
<b>מתקנים כלל-יישוביים</b>				
-	-	-	אצטדיון אתלטיקה	-
0.05	0.05	1	בריכת שחייה	1
-	0.05	1	אצטדיון כדורגל	1
-	0.03	0.56	נתיבי אופניים (ק"מ)	0.56
-	0.03	0.56	טיילת (ק"מ)	0.56
0.95			<b>סה"כ מתקנים ברשות</b>	19

על פי נתונים מהמועצה המקומית כפר קרע ומאתר המפות הממשלתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* ראו הגדרות וביאורים בהערות ללוח 5: מצאי מתקני ספורט בשכונות נבחרות וברמה העירונית בבית שמש.



הבדיקה העלתה כי יש מחסור כללי במתקני ספורט במועצה המקומית **כפר קרע** וכי אין פריסה אחידה של המתקנים הקיימים. נמצא כי **בכפר קרע** יש 0.15 אולמות ספורט ו-0.3 מגרשי ספורט לכל 1,000 נפש בממוצע וזאת לעומת המלצת המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור העומדת על 0.55 אולמות ומגרשים לכל 1,000 נפש בממוצע.

על פי נתוני משרד החינוך פועלים **בכפר קרע** בשנת הלימודים התשפ"ג 11 בתי ספר רשמיים בפיקוח ממלכתי ומוכרים שאינם רשמיים בהם לומדים כ-4,530 תלמידים. ממצאי הבדיקה העלו כי לשלושה מבתי הספר **בכפר קרע** אין בשטחם מגרש למשחקי כדור. המגרשים נבדלים בגודלם ובסוגי הפעילויות המתאפשרות בהם.

עוד עלה כי אולם ספורט אחד נמצא בקריית החינוך ואולם הספורט הגדול של המועצה המקומית, אשר נחנך בסוף 2022, נמצא במתחם מתקני הספורט בשכונת אל חווארנה וסמוך לבית ספר יסודי ולמתנ"ס. מכאן שלתשעה בתי ספר **בכפר קרע** אין גישה לאולם ספורט במהלך שעות הלימודים.

ברicht השחייה ביישוב מופעלת בידי גורמים פרטיים בהסכם חכירה לטווח ארוך והיא משמשת בין השאר ללימוד שחייה לתלמידי בתי ספר.

עוד נמצא כי ביישוב שני מגרשי כדורגל תקינים, האחד מהם מצויד במושבי צפייה.



תמונות 4 ו-5: תצלום פנורמי של קאנטרי קלאב כפר קרע בשכונה אל-חוארנה במועצה ומתחם מתקני כושר המקומית כפר קרע



צולם על ידי צוות הביקורת ב-24.4.22.



משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה המקומית **כפר קרע** לערוך סקירה מקיפה של מתקני הספורט המצויים בתחומה ולפעול למילוי צורכי האוכלוסייה הקיימת והעתידית בעיר על ידי הכללת מתקני ספורט ותשתיות מתאימות בתוכניות מתאר חדשות ובתוכניות להתחדשות עירונית. זאת בהתאם להמלצות המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור.

**לוח 12: השוואה בין מיפוי מתקני הספורט בכפר קרע ובין נתונים כלליים משאלון הרשויות\***

רשויות לא-יהודיות (סה"כ)	רשויות יהודיות**	מועצות מקומיות	כפר קרע	
0.07	0.21	0.11	0.15	ממוצע אולמות ספורט ל-1,000 נפש
0.45	0.68	0.39	0.30	ממוצע מגרשי ספורט ל-1,000 נפש
0.02 (0.03)	0.02 (0.09)	0.02 (0.03)	0.05	ממוצע בריכות שחייה ל-1,000 נפש
0.48	0.51	0.52	0.50	ממוצע מגרשי כדורגל ל-10,000 נפש
0.01	0.36	0.10	0.03	ממוצע נתיבי אופניים ל-1,000 נפש (ק"מ)
0.03	0.33	0.22	0.03	ממוצע מסלולי הליכה וטיילות ל-1,000 נפש (ק"מ)

על פי שאלון הרשויות ונתוני הרשויות שמופן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* ראו הסברים לנתונים תחת לוח 4.

\*\* כולל מועצות אזוריות.

מהבדיקה עלה כי המספר הממוצע של נתיבי אופניים ומסלולי הליכה בכפר קרע קטן ביחס לממוצע הארצי במועצות מקומיות (0.03 ק"מ ל-1,000 נפש בממוצע לנתיבי אופניים ולמסלולי הליכה בכפר קרע לעומת 0.1 ו-0.22 ק"מ בממוצע ל-1,000 נפש ברשויות המקומיות, בהתאמה). לעומת רשויות לא-יהודיות אחרות יש בכפר קרע מספר גדול יחסית של נתיבי אופניים ל-1,000 נפש (0.03 ק"מ בכפר קרע לעומת 0.01 ק"מ ברשויות ערביות) ומספר דומה של מסלולי הליכה בממוצע ל-1,000 נפש.



## השוואה בין הרשויות המקומיות שבהן נערך המיפוי

מהשוואת המצאי והמגוון של מתקני הספורט ברשויות שמופן, המוצגת בלוח שלהלן, עולה כי יש הבדלים ניכרים ביניהן בכל הנוגע למספר ולמגוון של המתקנים המצויים בהם.

לוח 13: השוואת ממצאי המיפוי לגבי המספר והמגוון של מתקני הספורט ברשויות המקומיות\*

מגוון מתקני ספורט**	בית שמש	חדרה	קריית ים	כפר קרע
מגוון מתקני ספורט**	9	8	13	8
סה"כ מתקנים ברשות	46	70	48	18
מספר מתקנים ממוצע ל-1,000 נפש	0.29	0.68	1.18	0.90
מספר בתי ספר	162	34	12	11
אורך מצטבר מסלולי אופניים קיימים (ק"מ)	0	9.0	3.95	0.56
אורך מסלולי אופניים ממוצע ל-1,000 נפש (ק"מ)	0	0.09	0.10	0.03
אורך מצטבר של טיילות (ק"מ)	0	0	2.10	0.56
אורך טיילות ממוצע ל-1,000 נפש (ק"מ)	0	0	0.05	0.03

על פי נתוני הרשויות שמופן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* תא ירוק - הרשות המקומית בעלת הנתון הטוב בקטגוריה; תא אדום - הרשות המקומית בעלת הנתון הפחות טוב בקטגוריה.

\*\* ללא מסלולי רכיבה על אופניים וטיילות.

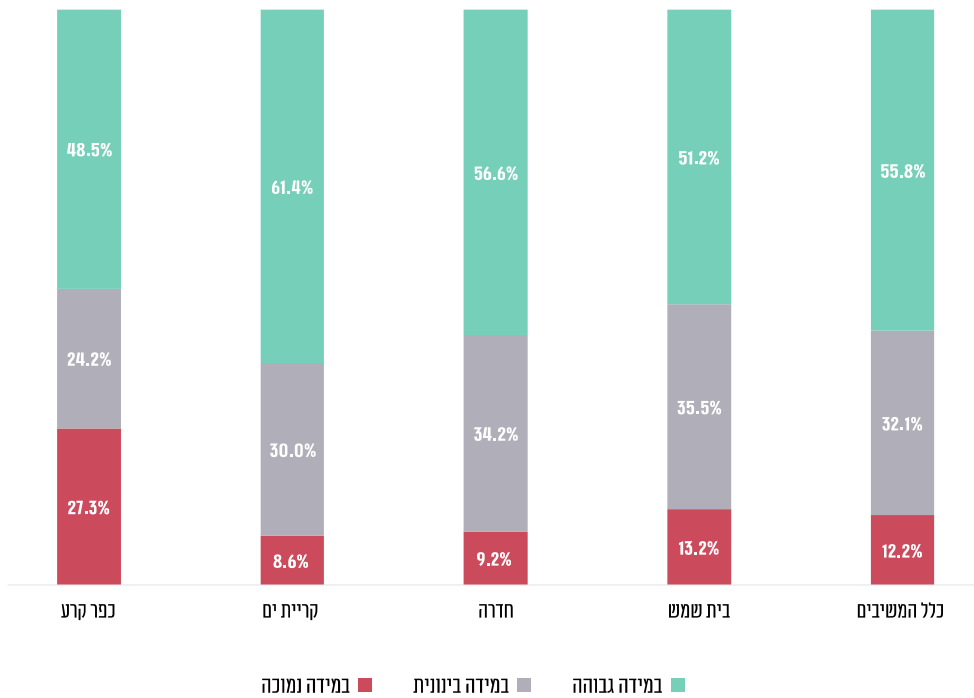
מהלוח עולה כי מספר המתקנים ל-1,000 נפש בבית שמש קטן ביותר ממחצית ממספר המתקנים ל-1,000 נפש בחדרה והוא כרבע בלבד ממספר המתקנים ל-1,000 נפש בקריית ים. עוד עולה מההשוואה שיש הבדלים גם במגוון מתקני הספורט הקיימים בכל רשות. עיריית קריית ים למשל מציעה לתושביה את המגוון הרחב ביותר של סוגי מתקנים בשטחה וכן את אורך מסלולי הרכיבה והטיילות הארוכים ביותר ביחס לגודל האוכלוסייה.

## ממצאי המיפוי וסקר עמדות התושבים

ממצאי המיפוי עולים בקנה אחד עם ממצאי סקר עמדות התושבים ככל שהדבר נוגע לתפיסת תושבי הרשויות שמופן למרחב יישוב מגוריהם כמרחב המאפשר ביצוע פעילות גופנית, וכן בנוגע לתפיסת הרשות המקומית כמעודדת פעילות גופנית, כמפורט בתרשימים שלהלן:



**תרשים 36: תפיסות תושבים ברשויות שמופו בדבר האפשרות לבצע פעילות גופנית באזור מגוריהם**



על פי נתונים מסקר עמדות התושבים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

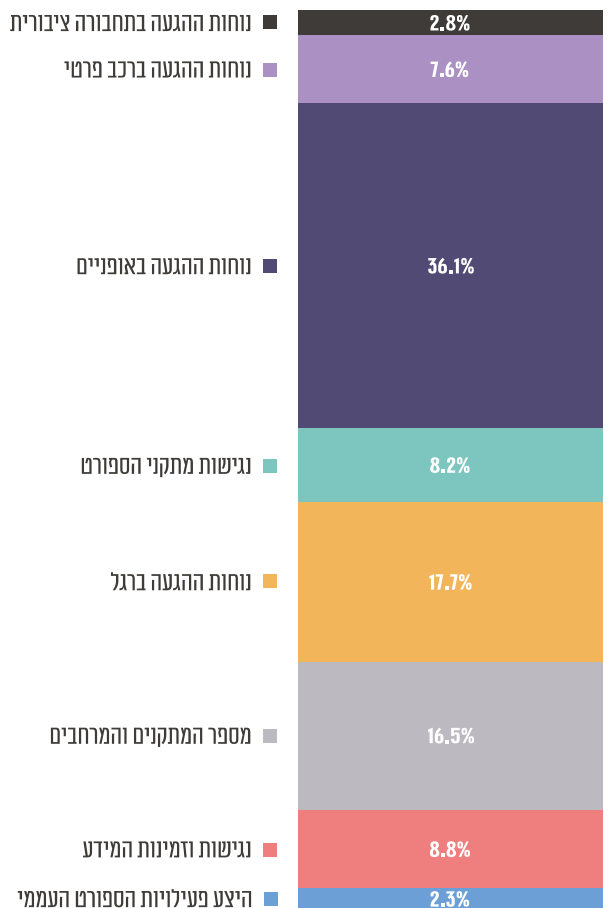
מנתוני התרשים עולה כי בקרב תושבי **חדרה וקריית ים** רוחת ביותר התפיסה שלפיה המרחב העירוני מאפשר פעילות גופנית (56.6% ו-61.4%, בהתאמה) וכי שיעורם של הנסקרים הסוברים כך גבוה מהממוצע בכלל הרשויות שנבדקו (55.8%). **בבית שמש** וב**כפר קרע** נרשם שיעור נמוך מהממוצע הכללי של משיבים התופסים את אזור המגורים שלהם כמאפשר פעילות גופנית (51.2% ו-48.5%, בהתאמה).

בסקר עמדות התושבים נשאלו המשיבים לגבי הגורמים המשפיעים על עיצוב תפיסת אזור המגורים כמאפשר לעסוק בפעילות גופנית. ניתוח הממצאים מצביע על שלושה גורמים עיקריים כמפורט בתרשים שלהלן:





תרשים 37: הגורמים המשפיעים על תפיסת אזור המגורים כמאפשר ביצוע פעילות גופנית ברשויות המקומיות שנבדקו



המקור: סקר עמדות התושבים, 2022.

מהתרשים עולה כי נוחות ההגעה באופניים (36%) וברגל (18%) ומספר המתקנים והמרחבים (17%) הם הגורמים העיקריים המשפיעים על תפיסת התושבים את אזור המגורים כמעודד פעילות גופנית. עוד עולה מהתרשים החשיבות שיש לתנועה בלתי ממונעת לביצוע פעילות גופנית באזור המגורים.

לאור הממצאים דלעיל, ממליץ משרד מבקר המדינה לרשויות המקומיות שנבדקו - **בית שמש, גליל תחתון, חדרה, כפר קרע ופרדס חנה-כרכור** - לפעול לניסוח וליישום מדיניות לקידום תנועה בלתי ממונעת בתחומן.



## השימוש בתשתיות ובמתקני הספורט

בפקודת העיריות נקבע כי עירייה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות. רשות מקומית יכולה לאפשר שימוש במתקני הספורט שבבעלותה חנים או תמורת תשלום.

בהחלטת הממשלה 2873 מינואר 2001 העוסקת בייעול השימוש בקרקע לייעוד ציבורי, הוחלט לאמץ את העקרונות המפורטים במדריך התכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור<sup>110</sup> בהתבסס בין היתר על העקרונות האלה: שירותי החינוך, הספורט והקהילה יפעלו כיחידה תפקודית הפועלת במשותף במתקנים ומבנים תוך שימוש רצוף, במרבית שעות היממה, במבני הציבור ובשטחים הפתוחים. עוד צוין בהחלטת הממשלה כי משרד החינוך יבטיח בין היתר במכרזי ניהול של בתי ספר כי מבני מוסדות החינוך יוכלו לפעול לשירות הקהילה לאחר תום יום הלימודים הפורמלי.

עוד נקבע במדריך כי אולם ספורט ישמש את כלל האוכלוסייה לפנאי ולספורט תחרותי - תלמידים במוסדות החינוך (גיל 6 - 18) ושאר האוכלוסייה (שחקנים, חובבי ספורט ועוד). מרבית האולמות משתלבים במוסדות חינוך, בתרבות וקהילה או במרכזי ספורט כלל-עירוניים.

על הרשויות המקומיות חלים כללי המשפט הציבורי ועליהן להקפיד שבמעשיהן לא יהיה משום פגיעה שלא כדין בזכויות, לרבות הזכות לשוויון. כן עליהן לפעול בשקיפות לשמירת המינהל התקיין<sup>111</sup>. מכאן שרשות מקומית המאפשרת שימוש במתקניה, צריכה לעשות זאת על פי קריטריונים ברורים, שקופים ושוויוניים ועליה לפרסם אותם לידיעת הציבור. בדרך זו תוכל הרשות להבטיח כי השימוש במתקניה נעשה באופן שוויוני ועל פי הקריטריונים שקבעה.

## השימוש באולמות ובמתקני ספורט ברשויות שנבדקו

משרד מבקר המדינה בדק אם לרשויות שנבדקו יש נוהל הקובע קריטריונים לשימוש באולמות ובמתקני הספורט בתחומן ואם הן מפרסמות את רשימת מתקני הספורט שלהן ופרטים לאפשרות השימוש בהם. להלן הממצאים:

### נוהל הקובע קריטריונים לשימוש באולמות ובמתקני ספורט

**עיריית בית שמש:** נמצא כי לעיריית בית שמש אין נוהל הקובע קריטריונים לשימוש או להשכרת אולמות הספורט שבתחומה. עם זאת הכינה העירייה מחירון לשימוש באולמות ומסרה כי הוא אושר בוועדת הכספים ובמליאת המועצה אך לא נמצא תיעוד לאישור המחירון המלא. כך למשל תעריף השכרת אולמות נע בין 50 ש"ח ל-120 ש"ח לשעה. כמו כן, מפרוטוקול ישיבת מליאת מועצה של עיריית בית שמש מנובמבר 2011 עולה כי המועצה אישרה בישיבה תעריף שכירות למגרש סינתטי ברחוב אבא נעמת בסך 50 ש"ח לשעה - תעריף התואם למחירון האמור. אישור יתר התעריפים במחירון נדחה לישיבה שלאחר מכן, שבה הוחלט לא לדון בנושא. בעת

110 המדריך להקצאת קרקעות לצורכי ציבור שהכינה ועדה בין-משרדית מכוח החלטת הממשלה מינואר 1997. המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור החליף את המדריך האמור.

111 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2020)**, "שימוש הרשויות המקומיות ונבחריהן ברשתות החברתיות", עמ' 19.



השכרת המתקנים החתימה העירייה את המשתמשים על הסכם שימוש, וכן כי השכרת אולמות הספורט נעשית, בין היתר, גם לשימושים אחרים, כמו אירועים או כינוסים.

**עיריית חדרה:** עיריית חדרה מסרה כי בשנים 2020 - 2022 היא פרסמה "קול קורא להשכרת אולמות ספורט" ובו היא מזמינה מפעילי חוגים ותושבים פרטיים המעוניינים לקיים פעילויות ספורט עממי באולמות הספורט בבעלות הרשות, להגיש בקשה למחלקת הספורט לשכירת האולם. עוד צוין בקול הקורא כי הרשאת השימוש באולם הספורט היא בתשלום כמפורט להלן: שימוש באולם ממוזג - 120 ש"ח לשעת פעילות; שימוש באולם שאינו ממוזג - 100 ש"ח לשעת פעילות; שימוש בסטודיו - 80 ש"ח. עוד מסרה העירייה כי לא קיבלה בקשות מתושבים במסגרת ההודעה לשימוש באולמות הספורט שבתחומה.

הועלה כי באתר עיריית חדרה לא נמצא אזכור לקול הקורא האמור.

מומלץ שעיריית חדרה תפרסם את הקול הקורא להשכרת אולמות ספורט בין היתר באתר המרשתת שלה לידיעת תושביה.

**עיריית טירת כרמל:** מהבדיקה עלה כי לעירייה אין נוהל לשימוש במתקני הספורט או להשכרתם. אולמות הספורט עומדים לרשות מוסדות החינוך במהלך שעות הלימודים ולאחר מכן משמשים לפעילות במסגרת חוגים בתיאום עם המתנ"ס. העירייה מסרה כי לא התקבלו בקשות של תושבים להשכרת מתקנים, והאולמות נמסרו לשימוש רק לפעילות מוסדות החינוך והחוגים בשעות שלאחר שעות הלימודים הפורמליות. לפיכך, לעירייה לא היו הכנסות מהשכרת אולמות ספורט.

**עיריית קריית ים:** מהבדיקה עלה כי העירייה והמתנ"ס לא קבעו נוהל לשימוש במתקני הספורט או להשכרתם בתחומי הרשות המקומית וכי ההקצאה נעשית על בסיס מקום פנוי ומתן קדימות לפונה הראשון על פי מחירן להשכרת אולמות שאישר מנכ"ל המתנ"ס. למשל, תעריף השימוש באולם לשעה וחצי נע בין 150 ש"ח ל-300 ש"ח; ותעריף אימון באיצטדיון הוא 900 ש"ח. עוד עלה כי המשתמשים באולמות חותמים על הסכם שימוש בינם לבין המתנ"ס, פרט למשתמשים הלא-מקצועיים ובהם התושבים הבאים לפעילויות של ספורט עממי.

**המועצה המקומית כפר קרע:** מהבדיקה עלה כי במועצה המקומית **כפר קרע** אין נוהל לשימוש במתקני הספורט או להשכרתם. אולמות הספורט היישוביים משמשים ללא תשלום בעיקר את חוגי מחלקת הספורט של הרשות וקבוצות שאינן תחרותיות. למועצה אין הכנסות מהשכרת אולמות.

**המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור:** מהבדיקה עלה כי במועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** אין נוהל לשימוש במתקני הספורט או להשכרתם שכן המתנ"ס המנהל את תחום הספורט ברשות אינו משכיר אולמות ומגרשי ספורט לתושבים אלא מאפשר שימוש באולמות ספורט במסגרת חוגים של המתנ"ס.

**המועצה האזורית גליל תחתון:** מהבדיקה עלה כי למועצה האזורית אין נוהל לשימוש במתקני הספורט או להשכרתם. לצוות הביקורת נמסר כי במקרים שבהם תושבים מעוניינים לקיים פעילות ספורט במתקן של הרשות עליהם לפנות למתנ"ס גליל תחתון או למחלקת הספורט. המועצה מאפשרת לתושבים להשתמש במתקני הספורט אם הם פנויים, בתיאום מראש עם



מנהל מחלקת הספורט וללא תשלום. עוד נמסר לצוות הביקורת כי הרשות לא חתמה על הסכמי שימוש במתקנים אלא במקרה אחד שבו עלו בעיות בעת השימוש באולם.

עולה כי עיריית בית שמש, טירת כרמל וקריית ים, המועצה המקומית כפר קרע והמועצה האזורית גליל תחתון לא קבעו נוהל לעניין שימוש באולמות ובמתקני הספורט שלהן.

בתשובת המועצה המקומית כפר קרע נמסר כי היעדר נוהל לשימוש במתקני ספורט נובע מחוסר רלוונטיות, שכן שני אולמות הספורט הקיימים ביישוב אינם יכולים להכיל פעילות נוספת מעבר לפעילויות בתי הספר, הקבוצות התחרותיות והחוגים. עוד נמסר כי במקרים חריגים, שבהם מתקבלות בקשות לשימוש באולמות הספורט, הן מטופלות באופן פרטני ומקבלות מענה הולם ושוויוני לפי זמינות האולמות.

מומלץ כי הרשויות - עיריית בית שמש, טירת כרמל וקריית ים, המועצה המקומית כפר קרע והמועצה האזורית גליל תחתון - יקבעו נוהל לשימוש באולמות או בכל מתקני 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 ברשויות וכי הרשויות יפרסמו את הנוהל לתושביהן.

בתשובת המועצה האזורית גליל תחתון נמסר כי המועצה תכנס ועדה שתקבע נהלים לשימוש במתקני הספורט ברשות ולתחזוקתם.

## פרסום רשימות מתקני ספורט ופרטים על אפשרות השימוש בהם

משרד מבקר המדינה בדק אם הרשויות שנבדקו מפרסמות לתושבים את רשימת האולמות ומתקני הספורט וכן את האפשרות לשכור את האולמות והמתקנים לשימוש התושבים, בין שבתשלום ובין שבלא תשלום.

**עיריית בית שמש:** מהבדיקה עלה כי באתר המרשתת של העירייה מפורסמים שבעה מתוך 44 מתקני הספורט בעיר (אולמות ספורט, אצטדיון, בריכה עירונית ומגרשי טניס), רשימת החוגים המתקיימים באולמות הספורט ופרטים ליצירת קשר עם רכזת אולמות הספורט בעירייה.

**עיריית חדרה:** באתר העירייה לא נמצא פירוט של מתקני הספורט ברשות.

**עיריית טירת כרמל:** העירייה מסרה כי היא "מפרסמת מפעם לפעם באמצעות המדיה את רשימת המגרשים הפתוחים לקהל" וכן ציינה כי פנייה אל מנהל אגף הספורט לקבלת אישור לשימוש במגרשים שאינם פתוחים לקהל נעשית באמצעות אתר המתנ"ס.

באתר המרשתת של העירייה והמתנ"ס לא נמצא תיעוד לרשימת מגרשי הספורט ברשות ולא צוינה האפשרות לקבלת אישור ממנהל אגף הספורט לשימוש במגרשים שאינם פתוחים לקהל.

**עיריית קריית ים:** באתר העירייה ובאתר המתנ"ס אין מידע לגבי מתקני הספורט בעיר ובנוגע לאפשרות לשכור אותם.



**המועצה המקומית כפר קרע:** באתר המועצה לא נמצא מידע לגבי מתקני ספורט בתחומה ואף לא מידע בנוגע למי לפנות לקבלת אישור להשתמש באולם לצורך פעילות ספורט עממי.

**המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור:** מהבדיקה עלה כי באתר המרשתת של המועצה מפורטים מתקני הספורט שבתחומה. כמו כן פרסמה המועצה באתר כי היא מרחיבה את פעילות הספורט ביישוב וכי היא מתכננת לפתוח את מגרש הספורט בבית הספר כרכור לשימוש התושבים בשעות אחר הצהריים. זאת נוסף על מתקני ספורט אחרים המפורטים באתר ופתוחים לשימוש, בהם מגרש הטניס והמגרש המשולב במתנ"ס, מגרש מיניפיץ' בבית הספר רבין ומגרשי כדורסל וקטרגל בכמה בתי ספר במועצה.

**המועצה האזורית גליל תחתון:** המועצה מפרסמת לתושביה באתר המרשתת שלה את רשימת ענפי הספורט, רכזי הספורט, מנהל מחלקת הספורט ופרטי יצירת קשר עימם. באתר המועצה לא נמצא פירוט של מתקני הספורט בתחום שיפוטה.

מומלץ כי עיריות **בית שמש, טירת כרמל, חדרה וקריית ים**, המועצה המקומית **כפר קרע** והמועצה האזורית **גליל תחתון** יפרסמו, בין היתר באתר המרשתת שלהן, את רשימת כל מתקני הספורט בתחומן ואת המידע הרלוונטי לשימוש בהם.



מידע זמין, מלא ומעודכן על מתקני הספורט ברשויות המקומות חשוב הן למינהל הספורט, כגורם האחראי לתוכנית המתקנים הלאומית, והן לרשויות המקומיות, כבסיס לקבלת החלטות הקשורות לתכנון המרחב הציבורי באופן שיאפשר קיום פעילות ספורט עממי באופן מיטבי.

המיפוי שנערך במסגרת הביקורת מצביע על השונות במספר, במגוון ובאופן הפריסה של מתקני הספורט ברשויות שמופו 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, וכי מספר מגרשי הספורט הוא כמחצית מהמומלץ. מספר בריכות שחייה בעיר הוא רבע מהמומלץ.

**בחדרה** אותר מחסור באולמות ספורט, וכיום המספר הממוצע בעיר הוא כמחצית מהמומלץ במדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור (כ-0.13 אולמות ספורט ל-1,000 נפש לעומת 0.22 אולמות לכל 1,000 נפש כמומלץ); כמו כן קיים בעיר מחסור בבריכות שחייה - אלה לא אותרו במסגרת המיפוי.

**בכפר קרע** אותר מחסור כללי באולמות ובמגרשי ספורט. מספר אולמות הספורט הממוצע הקיים הוא 0.15 אולמות ספורט לכל 1,000 נפש, ואילו לפי המלצת המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור מספרם הנדרש הוא 0.55 אולמות ספורט לכל 1,000 נפש. מספר מגרשי הספורט **בכפר קרע** עומד כיום על 0.30 מגרשים לכל 1,000 נפש - כ-55% ממספרם המומלץ (0.55 מגרשים לכל 1,000 נפש).



כדי שהתושבים יוכלו להשתמש במגוון מתקני הספורט הפרוסים במרחבי הרשויות המקומיות, ולשם הקצאה שוויונית של מתקנים אלו, מומלץ כי הן יפרסמו את רשימת המתקנים בתחומן ואת כל המידע הנחוץ להשכרתם ויוודאו כי ההקצאה נעשית על פי קריטריונים שוויוניים, שיפורסמו לתושבים גם באתר המרשתת של הרשויות.

## סיכום

לפעילות הגופנית תרומה משמעותית לבני האדם. העיסוק בספורט גורם להרגשה טובה; משפר את המצב הגופני והנפשי; תורם לתחושת הלכידות החברתית ולצמצום פערים חברתיים; מסייע ביעדים הקשורים לפיתוח בר-קיימה. על פי נתוני ארגון הבריאות העולמי, העלות הכלכלית של היעדר פעילות גופנית מספקת ברחבי העולם נאמדת ב-27 מיליארד דולר בכל שנה. הארגון הגה תוכנית אסטרטגית בין-לאומית שמטרתה הגדלת מספר העוסקים בפעילות גופנית במדינות העולם.

לרשויות המקומיות יכולת השפעה רבה על בריאות תושביהן, הן באמצעות תכנון המרחב הציבורי שבתחומן והן בהשקעה ובארגון של פעילויות ספורט עממי. ממצאי הביקורת מלמדים כי אף שמשרדי ממשלה ובהם משרד התרבות והספורט, משרד הבריאות והמשרד לשוויון חברתי, וגופים אחרים, כמו מרכז השלטון המקומי, יזמו תוכניות ותמיכות לקידום הספורט העממי כמו תמיכות במסגרת סל הספורט, תוכנית "אפשרי בריא", רשת "ערים בריאות" והקולות הקוראים "נעים בשלישי" ו"שעת כושר", ואף תקצבו אותן חלקית, אין גורם מתכלל האחראי להסדרת התחום ברמה הלאומית שבסמכותו להנחות את הרשויות המקומיות לפעול ולהשקיע בו בהתאם לתוכנית אסטרטגית ארוכת טווח בעלת אמות מידה ברורות ומפורטות.

במצב הדברים האמור פעלה כל אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו - **בית שמש, גליל תחתון, חדרה, טירת כרמל, כפר קרע, פרדס חנה-כרכור וקריית ים** - לקידום הספורט העממי בתחומה לפי מידת המודעות והמחויבות שלה לנושא, בהתאם ליכולתה הכלכלית ועל פי סדרי העדיפויות שקבעה לעצמה. על אף שהרשויות המקומיות שהשיבו על שאלון הרשויות רואות את קידום הספורט העממי בתחומן כמטרה חשובה, ואף סבורות כי הן פועלות למען תושביהן בעניין, בסקר שערכה הביקורת בקרב תושבי הרשויות שנבדקו ציינו 78% מהמשיבים כי הרשות המקומית מעודדת את התושבים לעסוק בפעילות גופנית במידה בינונית (39%) ומועטה (39%), ו-22% מהמשיבים השיבו שהרשות מעודדת את התושבים לעסוק בפעילות גופנית במידה רבה. 41% מהמשיבים היו מרוצים במידה מועטה מהיצע פעילויות הספורט שמארגנת הרשות, 27% במידה בינונית ו-12% בלבד היו מרוצים במידה רבה מהיצע פעילויות הספורט שארגנה הרשות.

תוכניות האב לספורט שהכינו הרשויות המקומיות **גליל תחתון, חדרה, טירת כרמל, פרדס חנה-כרכור וקריית ים** חסרו מטרות ויעדים בני השגה בכמה מהתחומים שנבדקו או בכלם. כמו כן, מקרב הרשויות שנבדקו רק בעיריית **חדרה** נמצאה התייחסות לקשר בין תוכנית האב לספורט ובין תוכניות המתאר. כן נמצאו הבדלים בין תוכניות המתאר היישוביות ברשויות שנבדקו בכל הנוגע לתשתית התכנונית שלהן ולהתייחסות של תשתית זו ליצירת מרחבים בריאים לפעילות ספורט עממי. בתוכניות המתאר היישוביות של העיריות **בית שמש וחדרה** לא היו מסמכי פרוגרמה לצורכי ציבור.



נמצאו הבדלים בין הרשויות המקומיות **בית שמש, חדרה, כפר קרע וקריית ים** בכל הנוגע למצאי, למגוון ולפריסה של מתקני הספורט בשטחן וכן בנוגע ליכולתן לספק את צורכי תושביהן לפעילות ספורט בכלל ולספורט העממי בפרט.

לנוכח חשיבות הנושא והשפעתו על כלל האוכלוסייה, 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.

על הרשויות המקומיות לפעול לתיקון הליקויים ולבחינת ההמלצות שעלו בדוח; לנצל את כלי התכנון העומדים לרשותן לקידום אורח חיים פעיל ובריא בקרב תושביהן; לבדוק את הצרכים ואת הרצונות של התושבים לשם קבלת החלטות מיטביות בארגון הפעילויות של הספורט העממי ובהשקעה במתקני ספורט; בהיעדר מדיניות ואסטרטגיה לאומית, לפעול על פי תוכניות סדורות שיאמצו על ידן. עוד מומלץ כי הרשויות המקומיות יפרסמו לתושביהן את המידע על מתקני הספורט שבתחומן ויאפשרו להם להשתמש במתקנים אלו באופן שוויוני ועל פי קריטריונים ברורים.