

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



משרד התרבות והספורט

הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם



הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

רקע

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

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

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

1 חוק הספורט, התשמ"ח-1988.

נתוני מפתח

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

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

8,794

מספר מתקני הספורט שמיפה משרד הספורט נכון לינואר 2022

בכ-66%

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

אלפי מתקני כדורסל

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

543 מגרשים למיליון איש

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

כ-12,000

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

40%

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

כ-20%

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

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



פעולות הביקורת

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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



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

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



עיקרי המלצות הביקורת

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

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

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

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

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

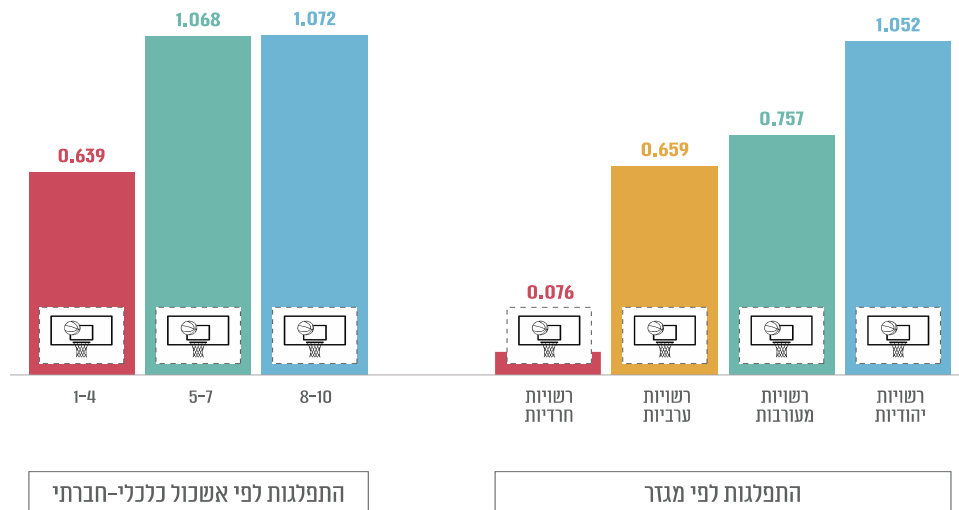
על המשרד להבטיח כי הרשויות המקומיות שקיבלו את תמיכתו בהקמה של מתקני ספורט או בשיפוצם ושדרוגם יעמדו בתנאי הסף שקבע לקבלת התמיכה. בכלל זה מומלץ שיקים מערך פיקוח ובקרה לוודא את עמידת הרשויות בהתחייבויותיהן.

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



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

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



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



מתקן כדורסל שנפל בבית ספר בדצמבר 2015



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



סיכום

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

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

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

