

הצעת חוק "קידום ועידוד ספורט נשים ונערות"

מוגש לחברת הכנסת תהילה פרידמן, כחול לבן

מסמך זה נכתב על ידי: חברי הצוות יונה בקר, אופיר כהן, מישל לוי ושרי סוכצ'בסקי.

נערך על ידי: יובל שראל, ראש הצוות.

נבדק על ידי: נועית גלוברמן, צוות המחקר ואילת שור, מנהלת סניף האוניברסיטה העברית.

אושר לפרסום על ידי: מטר בן ישי, מנכ"ל "עומק".

מבוא

בעבודת מחקר זו בחן צוות המחקר של עומק, לבקשת חברת הכנסת תהילה פרידמן, את הצעת החוק בנושא קידום ועידוד ספורט נשים ונערות. מטרת המסמך להציג תמונת מצב רחבה אודות הדין המצוי וההסדרה הקיימת בתחום, ולצד זאת לסקור פתרונות המצויים הן בספרות והן בדין המשווה. בעקבות סקירתנו והמסקנות אליהן הגענו במהלך המחקר, יובאו המלצותינו לשינוי המצב הקיים.

תקציר מנהלים:

סקירה אמפירית ונתונים - נשים, נערות וקבוצות ספורט נשים מקבלות תקצוב ומימון נמוכים משמעותית מהתקצוב והמימון אותם מקבלים גברים, נערים וקבוצות ספורט גברים. התמיכה בפעילות הספורט נעשית על ידי מבחני תמיכה שמפרסם משרד התרבות והספורט, המשקללים פרמטרים של הישגיות, מדד מספרי, עלות ענף, מקצועיות ורייטינג, כאשר מקצועיות ורייטינג הם המדדים בעלי המשקל הרב ביותר. התמיכה נעשית על ידי מתן חסות של מועצת ההימורים.

הדין המצוי-

▪ חקיקה ומקורות תקצוב:

תקצוב ממשלתי - עיקר התקצוב הממשלתי מגיע ממשרד התרבות והספורט. התקצוב נקבע על פי מדדים דומים לאלו שהוזכרו לעיל, אשר מקיימים שוויון מגדרי רק במובן הפורמלי.

כספי הימורים בהתאם לחוק להסדר הימורים בספורט - עשרות מיליוני שקלים המגיעים מהמועצה להסדר הימורים בספורט מוזרמים לקבוצות מדי שנה, בנוסף על חסויות, מבלי להתבסס על מדדים כלשהם מלבד שיקולים פרטניים ופופולריות גרידא. מכיוון שקבוצות הגברים נהנות מיתרון של שנים בחשיפה תקשורתית, הן מקבלות החסויות העיקריים ובעקבותיהן מקבלים עשרות מיליונים נוספים.

תקצוב פרטי הנובע מחסויות והסכמים עם גורמים פרטיים - סכומי כסף גדולים המחולקים באופן לא שוויוני אשר מגיעים בעיקר לספורטאים גברים מובילים. במקרה זה, רגולציה אינה אפשרית או רצויה מחשש להתערבות בשוק החופשי.

תקצוב תפקידי מעטפת והנהלה - החקיקה הקיימת כיום קובעת חובת "ייצוג הולם" לנשים בקרב עובדי הנהלה וחיוב התקנת הוראות בעניין מתן הזדמנות שווה לנשים בספורט כתנאי הסף לקבלת תקציב.

פסיקה-

במספר פסקי דין בית המשפט העליון פסק לטובת קידום ועידוד ספורט נשים. למשל, באחד מפסקי הדין בית המשפט הכיר בצורך בתבחיני עידוד משמעותיים יותר מאלו שהיו קבועים על-ידי משרד התרבות והספורט. בפסק דין נוסף המדינה חויבה להסביר מדוע לא הוענקו תקציבים. כמו כן, בית המשפט קבע בפסיקה אחרת כי התמיכה בספורט נשים חייבת להיות מתקצבת פי 1.5 יותר מהתמיכה בספורט גברים. אולם, לאחר מתן פסק דין זה עיריות הפסיקו להשקיע בספורט.

בעיות העולות מהדין הנוהג

ישנן מספר בעיות וקשיים העולים מן הדין הנוהג, למשל העובדה כי לנשים נקודת פתיחה נמוכה מזו של גברים-הן מבחינת חשיפה, הן מבחינה מספרית והן מבחינת הרמה המקצועית. כמו כן, התבחינים שנקבעו על ידי משרד התרבות והספורט אינם יעילים לקידום שוויון חברתי. כך למשל, ניסיונות לקידום חשיפה של ספורט נשים נכשלו, נשקלו שיקולים שאינם מאפשרים שוויון מהותי בהתאם לנסיבות כגון תקצוב לפי כמות הספורטאים והישגיות ללא התחשבות בנסיבות, ומיעוט נשים בתפקידי הנהלה יצר מחסור בנשים בעלות אינטרס ויכולת השפעה לשינוי המצב.

דין משווה: במדינות שונות בעולם השתמשו בכלים מגוונים לקידום ספורט נשים ונערו. בנוורבגיה, לדוגמה, הדבר נעשה בהתחלה בעיקר על ידי ארגון ליגות ותחרויות בלתי רשמיות עבור נשים בלבד, ובהמשך קביעת סף מינימום לנציגות ונוכחות נשים בהנהלה ובארגונים ציבוריים. בארה"ב, לעומת זאת, ננקטה גישה אחרת בה יש איסור על אפליה בכל הנוגע לפעילויות ספורט במוסדות אקדמיים מבחינת השקעה, כלכלית או אחרת. הוועד האולימפי הבינלאומי קבע כי מלבד חוקים האוסרים על אפליה, יש לדאוג כי תהיה נציגות של לפחות 30% נשים בתפקידי מפתח הכוללים קבלת החלטות. אנגליה פעלה להעלאת כמות הנשים בתחום הספורט על ידי עידוד ילדות ונעורות צעירות להצטרף ולהישאר בתחום הספורט. על דרכי פעולתה נרחיב בעמוד 10.

1. סקירה אמפירית ונתונים

א. המצב נכון לשנת 2012:

על פי נתונים משנת 2012, אשר הובאו ממאמר שחובר על-ידי ד"ר ולריה סייגלשיפר ממרכז אדווה¹: תקציב מועצת ההימורים לתמיכה באגודות ואיגודי ספורט עומד על 170 מיליון ש"ח, מתוכם 90 מיליון ש"ח לתמיכה באגודות ו-80 מיליון ש"ח לתמיכה באיגודים. 86% מהתקציב מיועד לענפי ספורט קבוצתיים, 31% לענפי ספורט אישיים ו-1% לנכים. בשנת 2012 נשים ונעורות היוו כ-12% מהספורטאים שתוקצבו בענפים

¹ ולריה סייגלשיפר, "משנות את חוקי המשחק: מבט מגדרי על תקצוב הספורט בישראל", מרכז אדווה (2012).

הקבוצתיים של ענפי כדור וכ-34% מהספורטאים שתוקצבו בענפים האישיים. בענפי הכדור הבולטים, מתוך 2,111 קבוצות שקיבלו מימון, 460 היו קבוצות של נשים ו-1,651 היו קבוצות של גברים.

התמיכה בפעילות ספורט, הן בספורט עממי והן בספורט תחרותי, נעשית על פי מבחני תמיכה שמפרסם משרד הספורט. מבחני התמיכה כוללים פרמטרים של הישגיות, מדד מספרי (מספר הספורטאים, הנבחרות והליגות), עלות ענף, אהדת הענף בציבור ("רייטינג") ומקצועיות. הזכאות לתמיכה נקבעת באמצעות שקלול הניקוד של פרמטרים אלו. הפרמטרים בעלי המשקל הגבוה ביותר הם המדד המספרי ואהדת הענף בציבור, כאשר לכל אחד מפרמטרים אלו ישנו משקל של 25% בשקלול הזכאות (סה"כ 50%).

תמיכה		בקבוצות			בענפי		כדור		בולטים		בשנים		2011		2012 ²	
		2011			2011		2012		2012		2011		2012		2012	
	מספר קבוצות שקיבלו מימון	מספר קבוצות נשים	מתוכם קבוצות גברים	מספר קבוצות נשים	מספר קבוצות גברים	מספר קבוצות שקיבלו מימון	מספר קבוצות נשים	מספר קבוצות גברים	מספר קבוצות נשים	מספר קבוצות גברים	מספר קבוצות נשים	מספר קבוצות גברים	מספר קבוצות נשים	מספר קבוצות גברים	מספר קבוצות נשים	מספר קבוצות גברים
כדורסל	880	185	695	21%	79%	945	243	702	כ-26%	כ-74%						
כדורעף	450	197	253	44%	56%	374	170	204	כ-45%	כ-55%						
כדורגל	635	27	608	כ-4%	כ-96%	627	21	606	כ-3%	כ-97%						
כדוריד	148	23	125	כ-15%	כ-85%	129	24	105	כ-17%	83%						
כדורמים	35	3	32	כ-9%	כ-91%	36	2	34	כ-6%	94%						
סה"כ	2,148	435	1,713	כ-20%	כ-80%	2,111	460	1,651	כ-22%	כ-78%						

בנוסף לתמיכה בפעילות הספורטיבית של איגודי ואגודות הספורט, מועצת ההימורים תומכת באיגודים, אגודות ואירועי ספורט מסוימים על ידי מתן חסות. הקריטריונים למתן חסות הם שיווקיים וכוללים את הפרמטרים הבאים: חשיפת המותג, זיהוי ומכירות, אהדה והנעה לפעולה. תקציב סך כל החסויות לגופי הספורט עומד על 87 מיליון שקלים בשנה. רוב רובו של התקציב, 80 מיליון שקלים, מועבר לליגת העל בכדורגל גברים.³

ב. המצב כיום:

אף שמאז פורסם הדו"ח חלפו 8 שנים, נראה שהמדיניות הקיימת כיום כלפי נשים בספורט עדיין מפלה, ואין תכנית מסודרת לשינוי המצב. על פי דברי ח"כ עודד פורר, יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי אשר התכנסה בחודש אוגוסט האחרון:⁴

2 נתוני המועצה להסדרת הימורים בספורט, ממחלקת הקצבות, לשנים 2011-2012.
³ ולריה סייגלשיפר, "משנות את חוקי המשחק: מבט מגדרי על תקצוב הספורט בישראל", מרכז אדווה (2012).
⁴ פרוטוקול מס' 28, ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, הכנסת ה-23 (18 באוגוסט 2020) - <https://main.knesset.gov.il/Activity/Committees/Women/Pages/CommitteeAgenda.aspx?tab=3&ItemID=2144654>

"כשאני מסתכל על הניתוח של התקציב של הספורט, אז באמת איפה שיש אמות מידה בתמיכות, יחסית התנאים שווים, אבל בסוף אני מסתכל על מכלול התקציב. לפחות לפי הנתונים שבידיי, סדר גודל של 5 מיליון זה התמיכה לפי אמות מידה. 50 מיליון זה החזר הוצאות שיטור וסדרנות, שברור לחלוטין שזה הקצאה של סכום במקום שבו ספורט נשים לא יקבל שקל, והתוצאה היא שהוא מקבל אפס לעומת זה שכול הכסף הולך לגברים. תמיכות חיזוק השחקן הישראלי, אתה אומר שתתקנו את המצב. לא יהיה מצב שבו רק 750,000 שקל מתוך 14 מיליון ילכו לשחקנים. ככה אמרת..."

הוא מסכם את דבריו ואומר :

"הסיפור של התקציב הזה מראה שמדיניות הממשלה בעניין ספורט נשים היא מדיניות מפלה, ומבחינת הממשלה אין יעד לצמיחה ולהגעה להשתתפות נשים בספורט. חד משמעית. ראינו את זה גם בדברים שנאמרו כאן. זה הכול היה מן כזה משהו אמורפי. אי אפשר להתחיל בכלל את הדיון הזה בלי שיש הגדרה ברורה של יעדים ומדדים בספורט..."

בנוסף, באותה הוועדה הועלה עניין הפרסום המבטא פערי תקצוב שלא השתנו עוד משנת 2012 :

"זה להסתובב באותו מעגל. ברגע שאתם לא נותנים הסכמי פרסום, אף אחד לא רואה אותם ואז גם הערך הפרסומי נשאר אותו דבר. בלי לשבור את המעגל הזה ולתת לקבוצות האלה שיהיו מפורסמות קצת, אתם לא תשברו את המעגל הזה, אתם תישארו בעצם נותנים רק לספורט גברים..."

2. הדין המצוי

א. חקיקה ומקורות תקצוב

- **תקצוב ממשלתי:** עיקרו של התקצוב הממשלתי מגיע ממשרד התרבות והספורט בהתאם לחוק יסודות התקציב.⁵ המבחנים שקבע משרד התרבות והספורט נחלקים לשתי קבוצות: מבחנים כמותיים ומבחני הישגיות ומקצועיות.⁶ בין המבחנים הכמותיים ניתן למצוא פרמטרים כגון פופולריות, מספר הספורטאים בענף (בענפי ספורט יחידניים) ומספר הליגות הפעילות (בענפים הקבוצתיים).⁷ מבחנים אלו מקיימים שוויון רק במובנו הפורמאלי (יורחב להלן). אולם, נעשו ניסיונות לצמצם את אי-השוויון המגדרי על-ידי אפליה מתקנת בדמות סעיפי 'תוספת עידוד ספורט נשים', לפיהם אגודה ששליש מהספורטאים הרשומים בה הן נשים תהיה זכאית לתוספת של 20% לניקוד.⁸ דוגמה נוספת לסעיף

⁵ סעיף 3(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

⁶ מבחנים לחלוקת תמיכות של משרד התרבות והספורט בהתאחדויות ספורט, באיגודי ספורט, באגודות ספורט ובמועדוני ספורט, לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

⁷ שם, בס' 15, 16, 19 ו-21; בענפי ספורט גברים, בהם יש לפחות שלוש ליגות מקצועיות, קבוצה בליגה הבכירה תהיה זכאית ל-10 נקודות וקבוצות בליגה השנייה תהיינה זכאיות למחצית מהניקוד מהליגה שמעליהן וכן הלאה. בענפי ספורט נשים, אם ישנה רק ליגה מקצועית אחת, כפי שהרבה פעמים קורה, היא שוות ערך לליגה השלישית אצל הגברים מבחינה תקציבית.

⁸ ניקוד זה מהווה אינדיקציה לסכום התמיכה שיחולק בפועל. ראשית, כל גורם ספורט מקבל ניקוד מסוים על פי קריטריונים שונים שנקבעו במבחני התמיכה; שנית, מחלקים את סכום התמיכה הכולל שנקבע במספר נקודות הזכאות הכולל (לאותה שנה). הנתון

תוספת עידוד היא קביעת תוספות אחרות בתנאים מקלים לטובת אגודות ספורט הרשומות תחתן עשר ספורטאיות ומעלה ואינן עומדות בקריטריון זה. בנוסף, לעניין חישוב מספר הספורטאים בענף, כל ספורטאית תקבל תוספת של 10% לניקוד הבסיס.

- **כספי הימורים בהתאם לחוק להסדר ההימורים בספורט:** ⁹ בכל שנה עשרות מיליוני שקלים מוזרמים מהמועצה להסדר ההימורים בספורט לקבוצות,¹⁰ שלא באמצעות אמות מידה שקופות, אלא דרך הסכמים פרטניים משתנים שאינם כפופים למבחנים.¹¹ בנוסף, המועצה נותנת "חסות" לאיגודים בעזרת קריטריונים שיווקיים המבוססים על פופולריות גרידא. קריטריונים אלו מביטיחים שעשרות מיליונים נוספים ילכו לקבוצות הגברים, הנהנים מיתרון של שנים בחשיפה תקשורתית.¹² מכאן שעוד לפני שמגיעים למבחני התמיכה, הספורט הגברי זוכה ליתרון עצום.
- **תקצוב פרטי הנובע מחסויות והסכמים עם גורמים פרטיים:** מדובר בסכומי כסף גדולים המוצאים דרכם לספורט באופן לא שוויוני, שכן מרביתו מופנה לענפי ספורט בודדים ובדרך כלל למועדונים ולספורטאים הגברים המובילים, דבר שבוודאי פוגע בשוויון המגדרי. נראה שרגולציה על השקעות פרטיות אינה אפשרית או רצויה שכן היא עשויה לפגוע בענף הספורט באופן כללי, מה גם שמדובר בהתערבות בשוק חופשי.
- **תקצוב תפקידי מעטפת והנהלה:** בעלי תפקידי מעטפת או הנהלה אמנם פועלים לרוב בצללים, אך חשיבותם גבוהה לאין שיעור. לא בכדי, חוק הספורט¹³ מתייחס אליהם גם בהקשר המגדרי: כך לדוגמה, סעיף 9(א) קובע שיינתן "ביטוי הולם" לייצוגן של נשים בקרב העובדים וחברי ההנהלה. וכן, סעיף 10(ב) מחייב את האיגודים להתקין הוראות בעניין מתן הזדמנות שווה לפעילות נשים בספורט. את הוראות סעיפים אלו, קיבע המשרד כתנאי סף לקבלת תקציב.

ב. פסיקה

- בשנים האחרונות הוגשו מספר עתירות בעניין קידום ועידוד ספורט נשים בישראל, ולהלן מובאות שלושת העתירות העיקריות בהן נידון העניין בהרחבה בבית המשפט העליון:
- **בג"ץ 856/16 שטרק נ' המועצה להסדר ההימורים בספורט** – בעניין זה נדונה עתירה העוסקת בטענה לפיה הסכומים המשולמים במסגרת הסכמי החסות, התפעול והשיווק בין המועצה לבין קבוצות הספורט לא משקפים את החשיפה ואת התמורה האמיתית אשר מקבלת המועצה מגורמי הממשלה. וכן, העתירה עסקה בטענה לפיה הדבר מביא לאפליית העותרות לעומת גופי ספורט אחרים. בפסק הדין בית-המשפט הכיר בצורך בתבחיני עידוד משמעותיים יותר מאלו שקבע משרד התרבות והספורט על מנת להתגבר על

שהתקבל הוא סכום התמיכה לנקודה אחת; מכפילים את הנתון במספר הנקודות לפי הזכאות של כל ארגון ספורט לקבלת סכום התמיכה הספציפי.

⁹ סעיף 9(ב) לחוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967.

¹⁰ אמות המידה לחלוקת תמיכות המועצה להסדר ההימורים בספורט, לפי חוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967.

¹¹ בשנת 2012 למשל, מתוך סכום כולל של 87 מיליון שקלים שיועדו למתן חסויות לאיגודים, אגודות ואירועי ספורט, 80 מיליון שקלים הועברו לקבוצות ליגת העל בכדורגל גברים.

¹² בג"ץ 2640/19 האגודה לזכויות האזרח בישראל - ב"כ עו"ד שרון אברהם-ויס נ' המועצה להסדר ההימורים בספורט, פסקות 54-51 (פורסם בנבו, 25.08.2019).

¹³ חוק הספורט, התשמ"ח-1988.

האפליה ההיסטורית והמבנית הקיימת כלפי ספורט הנשים. בעקבות העתירה, ובהסכמת הצדדים, הוגדלו התמיכות הישירות לקבוצות הנשים בשיעור של 50 אחוזים.

- בג"ץ 2640/19 שמעון מימון נ' המועצה להסדר ההימורים בספורט – בעניין זו נדונה עתירה לפיה תקצוב ספורט נשים מתבסס על אמות מידה מפלות, אשר קובעות כי בהיעדר ליגת שלישית קבוצת נשים בליגת העל לא תקבל ניקוד דומה לקבוצת גברים בליגה זו, אלא תקבל ניקוד השקול לקבוצת גברים בליגה הלאומית. המדינה חויבה בצו על תנאי להסביר מדוע לא יוענקו לעותרות בשנת התקציב 2020 תקצוב המבוסס על כך שבענף כדורגל נשים התקיימו בעונת המשחקים 2018-2019 שלוש ליגות פעילות. הדיונים בעניין עדיין מתקיימים, והדיון הבא בתיק צפוי להתקיים בחודש פברואר 2021.
- בג"ץ 5325/01 עמותת ל.כ.נ. לקידום כדורסל נשים נ' המועצה המקומית רמת השרון – בעניין זה נדונה טענת העותרות לפיה חלוקת התקציבים לקבוצות הספורט השונות צריכה להיעשות על פי קריטריונים פרטניים, ברורים ושוויוניים. בפסק הדין נקבע כי הקריטריונים שגיבשה העירייה עמומים ויישומם מביא לאפליית ספורט נשים. השופט ריבלין ציין בפסק הדין כי ספורט נשים סובל מנחיתות מובנית בהשוואה לספורט גברי, וזאת בעיקר מהיעדר הקצאת משאבים מספקת. לבסוף, נקבע בפסק הדין כי הרשויות המקומיות מחויבות לתמוך בספורט נשים בשיעור של פי 1.5 מקבוצות גברים. אולם, נראה שהחוק שימש בעיקר כחרב פיפיות נגד ספורט נשים בישראל- לאחר מתן פסק הדין עיריות הפסיקו להשקיע בתקצוב ספורט בכלל.¹⁴

ג. בעיות קשיים העולים מהדין הנוהג

- לנשים נקודת פתיחה נמוכה מזו של הגברים: הסיבות לכך שנקודת הפתיחה של נשים בספורט נמוכה הן, בין היתר, תפישת הספורט בחברה כמקצוע "גברי", חשיפה נמוכה בציבור ובאמצעי התקשורת, כמות נמוכה של ספורטאיות ורמה מקצועית נמוכה בהשוואה לגברים. לא ניתן להתעלם מכך שסיבות אלו שזורות אחת בשנייה- הספורט בישראל מיוחס במידה רבה לגברים. האחריות לכך מוטלת על גורמים רבים, אך אין חולק על כך שלתקשורת ישנו תפקיד משמעותי בשיווק הספורט כגברי ולגברים על-ידי פרסום המותאם להם.¹⁵ התוצאה היא חשיפה גבוהה לספורט הגברים והתעלמות כמעט מוחלטת מספורט הנשים. שיווק מוטה זה מוביל לכמות מועטה של ספורטאיות, מה שבהכרח פוגם במקצועיותן, זאת עקב פגיעה ביכולת מימוש הכישרון הטמון אצלן (בייחוד בענפי הספורט הקבוצתיים ובאלו הדורשים תשתיות מוגברות).

בנוסף לכך, היצע פעילויות הספורט הזמינות לנערות מוגבל ומצומצם יחסית לעומת האפשרויות העומדות בפני נערים. ישנה סבירות גבוהה כי ספורטאית המעוניינת להתאמן לקראת תחרות ספורט תיאלץ להתמודד עם קשיים הנובעים בעקיפין ממספר הספורטאיות הדל באותו ענף, קשיים שסביר להניח שספורטאי נתקל בהם באופן פחות. לעיתים קרובות הקושי למצוא כמות ספורטאיות בענף

¹⁴ אוריאל דסקל "נלך לבג"ץ כדי להשוות תקציבים" כלכליסט (04.08.15) - <https://www.calcalist.co.il/sport/articles/0,7340,L-3666037,00.html>

¹⁵ בתוכן, בשעות השידור המאוחרות ובאופן השיווק והפרסום.

מסוים באזור מגורים מסוים אף מוביל לתוצאה של סגירת קבוצות ספורט נשים.¹⁶ כמו כן, הקושי למצוא פרטנריות מקצועיות לאימונים עלול להוביל לקשיים נלווים נוספים, כגון זמן נסיעה ארוך למתחם אימונים בו מתאספות לאימון מספר ספורטאיות ראוי (אין כמעט טעם מקצועי להתאמן מול אותן 2-3 יריבות קבועות) או עלויות כלכליות גבוהות (למשל עלויות נסיעה או עלויות אימון המתחלקות בין פחות ספורטאיות), דבר שעלול להוות תמריץ שלילי לעיסוק בספורט הישגי בקרב נשים.

• הנתונים מלמדים שהתבחינים שנקבעו על-ידי משרד התרבות והספורט אינם יעילים לקידום השוויון המהותי: על פניו משרד התרבות והספורט קבע מבחני תמיכה ניטרליים, אך בפועל הקריטריונים עליהם נשענים המבחינים הם אלו שמלכתחילה הובילו להחמרת המצב עד לכדי המקום בו נמצא ספורט הנשים בישראל כיום.

- **ניסיונות לשינוי המצב באמצעות הגברת החשיפה של ספורט הנשים נכשלו:** רשות הציבור חויבה כגוף ציבורי לשדר את אליפות העולם לנשים בכדורגל מבלי להתחשב בשיקולי "רייטינג",¹⁷ אך זו מצאה דרך לעקוף זאת באמצעות שידור אינטרנטי בלבד של מרבית המשחקים.

- **מיעוט נשים בתפקידי ההנהלה:** כאשר ייצוג הנשים נמוך באופן כה ניכר, ועדות משרד הספורט אינן מיוודעות בצרכים של קבוצות הנשים. כלומר, במצב הדברים הנוכחי, חסרים מי שידאגו לתקציבים נוספים לטובת הספורטאיות המופלות. משרד התרבות והספורט קבע תנאי סף לקבלת תקציב של ייצוג הולם של נשים בהנהלת האיגוד. בעניין **שדולת הנשים** לביטוי ייצוג הולם הוצעה פרשנות לפיה מדובר בייצוג שווה של שני המינים, ושכל מקרה, אין לפרש "הולם" כייצוג כלשהו. המשרד בחר בפרשנות מפלה בהרבה – ייצוג של 30% בלבד או של חלקן היחסי של הספורטאיות, "הנמוך מבין השניים".¹⁸

3. דין משווה:

א. נורבגיה

עד שנות ה-70, ספורט בנורבגיה נתפס כתחום גברי. כאשר החל שינוי ושיפור מעמד האישה בתחומים שונים בנורבגיה, כגון באקדמיה ובפוליטיקה, הדרישות להשוואת הגישה הנשית לזו הגברית החלו לתפוס תאוצה בתחום הספורט. הדבר נעשה בעיקר דרך ארגון ותחרויות בלתי-רשמיות עבור נשים בלבד, אך השינוי לא השתקף בתפקידי הניהול של ארגון הספורט המרכזי בנורבגיה – הקונפדרציה לספורט הנורווגי (Norwegian Confederation of Sports), אשר מנהל את כל ארגוני הספורט הלאומיים במדינה. עם שינוי הנהגת הקונפדרציה בשנת 1985 החלה מדיניות לשוויון מגדרי אשר התמקדה בשוויון בתוצאה, במקום בשוויון הפורמלי שהונהג עד אז ולא סיפק תוצאות משמעותיות. משמעה של המדיניות החדשה הייתה מעין הפליה מתקנת, לפיה בכל גופי קבלת-ההחלטות בקונפדרציה יהיה ייצוג של שתי נשים ושני גברים לפחות. ניכר כי הדרישה לייצוג של שני גברים לא הייתה הכרחית, שכן גופי קבלת-ההחלטות בכל מקרה אוישו על ידי רוב גברי,

¹⁶ בכדורגל למשל, נדרש צוות אימון ו-14-22 כדורגלניות למשחק, תלוי בגילן.

¹⁷ בג"ץ 9935/06 **אנדה רמת השרון נ' רשות השידור** (מיום: 10.01.07).

¹⁸ פרק ג' למבחינים לחלוקת תמיכות של משרד התרבות והספורט בהתאחדויות ספורט, באיגודי ספורט, באגודות ספורט ובמועדוני ספורט.

ולכן עיקר ההחלטה היא קביעת סף המינימום לייצוג נשי, מה שהגביר את יכולתן של נשים להשמיע את קולן. לצד סף זה, בשנת 1988 נקבע כי בכל ארגון ציבורי חייבים להיות לפחות 40% משני המינים. חוק זה אומנם תרם ליכולת של נשים לקדם את האינטרסים שלהן בארגוני הספורט, אך מרבית הנשים במדינה נותרו במשרות זוטרות.¹⁹

הגישה לסוגיית השוויון בספורט השתנתה בשנים האחרונות ממבט מגדרי גרידא אל מבט של גיוון כללי. לא רק מגדר נתפס כנקודת תורפה, אלא מגוון אוכלוסיות מוחלשות, כגון קבוצות אתניות ואנשים עם מוגבלויות. השינוי הביא לכך שבשנים האחרונות ניתן פחות דגש על פערי מגדר כבעיה דמוקרטית, בין היתר בספורט, מה שהתבטא למשל בהחלטה לחדול את הפעילות של הוועדה המרכזית לספורט נשי (Central Women's Committee) בשנת 2010. ההחלטה נומקה, בין היתר, בכך שתוצאות עדיפות יתקבלו דרך עבודה ישירה בשורות הקונפדרציה וועדת האולימפיאדה הלאומית, תוך כדי שימת דגש על מגוון האוכלוסיות המוחלשות בספורט, לאו דווקא נשים. ייתכן כי מעבר זה הסיט את סדר העדיפויות הנורווגי לשוויון בספורט משוויון מגדרי אל עבר שוויון כללי, מה שפגע בקידום השוויון המגדרי בתחום.²⁰

חרף מגמה זו, באותה תקופה התקבלה החלטה של התאחדות הכדורגל שהובילה להשוואת שכרי שחקניות הנבחרת לאלה של השחקנים.²¹ על פי נתוני איגוד השחקנים והשחקניות, כפי שהובא בעתירתם, השכר הממוצע לכדורגלנית בליגת העל הוא 3,000 שקל בחודש. שכרן של הכוכבות הגדולות הוא כ-7,000 שקל בחודש.²²

ב. ארה"ב

תיקון מספר 9 לחוק החינוך הפדרלי הוא אחת הדוגמאות הבולטות להתערבות ממשלתית בספורט בארה"ב, אשר חל על מוסדות אקדמיים הנהנים ממימון פדרלי.²³ התיקון אוסר על הפליה בכל הנוגע לפעילויות ספורט במסגרת מוסדות אקדמיים, אך במישור הפוזיטיבי אינו מחייב הקמת תוכניות ספורט זהות ומקבילות עבור נשים וגברים, אלא התאמת תוכניות הספורט לרצונות והעדפות של שני המינים בדגש על שוויון ההזדמנויות. דהיינו, אין דרישה ליצירת "תמונת מראה" של הספורט הגברי עבור נשים, לא מבחינה תוכנית וגם לא מבחינה תקציבית, אלא יצירת שוויון במידת ההיענות וההשקעה בספורט עבור שני המינים. פתיחת נבחרת מקבילה לזו הגברית עבור נשים, כאשר לנשים אין כל עניין בה, אינו ממצה את דרישות התיקון על פי חוק זה- על המוסד האקדמי להיענות לרצונות של הסטודנטים בפועל.²⁴ כמו כן, אין דרישה להשוואת התקציב המושקע בספורט

¹⁹ Hovden, *Female Top Leaders – Prisoners of Gender? The Gendering of Leadership Discourses in Norwegian Sports Organizations*, 2:2 INTERNATIONAL JOURNAL OF SPORT POLICY AND POLITICS 189, 191-192, <https://doi.org/10.1080/19406940.2010.488065>.

²⁰ Jorid Hovden, *Discourses and Strategies for the Inclusion of Women in Sport: The Case of Norway*, 15:3 SPORT IN SOCIETY: CULTURES, COMMERCE, MEDIA, POLITICS 287, 289-295 (2012).
²¹ ליאור ברטל "התקדים הנורווגי" דבר – העובדים בארץ ישראל 09.10.2017 <https://www.davar1.co.il/88867>

²² אנדרה טבוקוף "הבת שלכם רוצה להיות שחקנית כדורגל מקצועית? המדינה מעדיפה שלא" גלובס 20.08.2020 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001297829>

²³ גם מלגות סיוע פדרליות מקיימות תנאי זה, ולכן בפועל הרוב המוחלט של מוסדות פרטיים (וקל וחומר שגם ציבוריים) חוסים תחת תיקון IX.

²⁴ Mansourian v. Regents of the Univ. of Cal., 602 F.3d 957 (9th Cir. 2010) 972-973.

של שני המינים : התיקון מאפשר פערים בתקצוב ככל שאלה נובעים מסיבות לגיטימיות ובלתי-קשורות למגדר המשתתפים - למשל, הציוד הדרוש בשביל פוטבול עשוי להיות יקר יותר מאשר הציוד הדרוש עבור כדור-רשת. עם זאת, חובה על המוסד לספק איכות דומה של ציוד עבור כל ענפי הספורט, וציוד זה עבור משתתפים משני המינים מאותו ענף ספורט.²⁵

יחד עם זאת, התיקון מכיר בכך שיש גבול לעומק כיסו של כל מוסד אקדמי, ושייתכן שלא יוכל להרחיב את פעילויותיו עבור נשים בהיקף דומה להיקף הקיים עבור גברים. על כן, התיקון מאפשר את השגת השוויון האמור באמצעות השוואה כלפי מטה: מקום שלא ניתן להרחיב את האתלטיקה הנשית, תצומצם האתלטיקה הגברית עד שהפעילות האתלטית בקרב שני המינים תשקף את היחס של שני המינים בקרב תלמידי אותו המוסד.²⁶

ג. הוועד האולימפי הבינלאומי (IOC)

בשנת 2004 נאסרה אפליה בוועד האולימפי הבינלאומי על בסיס כמה משתנים, וביניהם מין. בשנת 2007 ההחלטה תוקנה ונקבע שאחת המשימות של הוועד אולימפי תהיה "לעודד ולתמוך בקידום נשים בספורט בכל תחום ובכל רמה".²⁷

מעבר לעידוד השוויון בקרב המתעמלות עצמן, ה-IOC דאגו למנות נשים לתפקידי מפתח בארגון, הן בתפקידי אדמיניסטרטיביים והן בתפקידי קבלת החלטות.²⁸ ב-2016 מגמה זו הפכה לקונקרטי, עם קבלת החלטה רשמית לפיה שבגופים השולטים בארגון, תהיה נציגות של לפחות 30% נשים. נכון לשנת 2020, ברוב הגופים שתחת הוועד האולימפי ההחלטה מיושמת וישנו אחוז אפילו גבוה יותר מ-30% של נשים בתפקידי בכירים. בנוסף, הוחלט שכל וועד אולימפי לאומי צריך להיות מיוצג לפחות על ידי גבר אחד ואישה אחת.²⁹

²⁵ , Title IX: Frequently Asked Questions, NCAA, (accessed 17.10.2020), National Collegiate Athletic Association www.ncaa.org/about/resources/inclusion/title-ix-frequently-asked-questions.

Neal v. Board of Trustees, 198 F.3d 763, 1999 U.S. App. LEXIS 32475, 99 Cal. Daily Op. Service 9775, 99 Daily ²⁶ Journal DAR 12585, 769-771.

The Olympic Charter states that one of the roles of the IOC is "to encourage and support the promotion of women ²⁷ in sport at all levels and in all structures, with a view to implementing the principle of equality of men and women" (Rule 2, paragraph 7); INTERNATIONAL OLYMPIC COMMITTEE, FACTSHEET: WOMEN IN THE OLYMPIC MOVEMENT – UPDATE JUNE 2020 (2020), stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Factsheets-Reference-Documents/Women-in-the-Olympic-Movement/Factsheet-Women-in-the-Olympic-Movement.pdf.

ראו גם :

Olympic Games, *Promotion of Gender Equality in Sport*, OLYMPIC GAMES (accessed 04.11.2020) www.olympic.org/gender-equality.

²⁸ שם, בעמ' 2.

²⁹ שם, בעמ' 2.

ד. אנגליה

התאחדות הכדורגל האנגלית הוציאה באוקטובר 2020 אסטרטגיה בת ארבע שנים לעידוד נשים וילדות להצטרף לפעילות הספורטיבית ולהישאר בה. אסטרטגיה זו שמה דגש מיוחד על נערות וילדות בגילאי בית-ספר, הן בתוך בית הספר והן מחוצה לו. בתוך בית הספר, ההתאחדות מתכוונת לפעול ליצירת קבוצות כדורגל עבור ילדות מטעם בתי הספר כחלק מתוכנית הפעילות הגופנית, אשר תכלול גם ילדות עם מוגבלויות. במסגרת זו, ההתאחדות מתכננת לעבוד יחד עם מורי החינוך הגופני בבתי הספר על מנת להסמיכם להזרכת קבוצות כדורגל. מחוץ לבית הספר, ההתאחדות מתכננת להרחיב את התשתית הקיימת של קבוצות כדורגל מטעמה.

יתרה מכך, המאבק אינו מסתכם בחשיפת ילדות לספורט, אלא גם בעידודן להמשיך בתחום. בתקופת התיכון, נערות חוות יותר מגבלות מאשר נערים בנטילת חלק בפעילות ספורטיבית, בין היתר לאור קשיי תהליכי ההתבגרות הגופנית וכן נורמות חברתיות המקצות את הפעילות הספורטיבית לנחלתם של הנערים. על כן, ההתאחדות מתכוונת לפתח ליגת כדורגל המיועדת לקבוצות של נערות בגילאי התיכון. אחת המטרות הסופיות של ההתאחדות, אותן היא מכוונת להשיג עד 2024, היא יצירת הזדמנויות תחרותיות עבור נערות בקרבת בית, כך שיוכלו להתקדם בפן התחרותי. מערך התחרויות הצפוי לקום במסגרת ליגת הספורט לבנות בגילאי תיכון עשוי ליצור סביבה המעודדת את המשך הפעילות האתלטית לאורך זמן, כאשר הריגוש התחרותי והאפשרות "לכמת" את הכישרון ההולך וגדל מהווה סיבה אטרקטיבית לדבוק בספורט חרף קשיים הנובעים מהגיל והחברה. בהמשך לליגה המיועדת עבור נערות, ההתאחדות מתכוונת להשקיע בליגת הנשים הרשמית של התאחדות הכדורגל של אנגליה. השקעה זו עשויה לסייע בגיוס ילדות צעירות לספורט על ידי גיוס שחקניות ומאמנות מן הדרגה הראשונה והרחבת שידורי המשחקים. מטרת ההתאחדות להראות ולהוכיח לילדות שכדורגל הוא תחום שגם נשים יכולות לקחת בו חלק, ובכך, לעורר את שאיפותיהן להשתתף גם הן.³⁰

4. המלצות:

- א. הפחתת משקלו של קריטריון הפופולריות במבחני התקצוב של משרד התרבות והספורט: פופולריות מהווה שיקול עיקרי של משקיעים פרטיים בספורט, כך שהספורט הנשי, לעת עתה, אינו נהנה מהשקעות פרטיות באותה מידה בה נהנה הספורט הגברי. על אף שמבחן הפופולריות מקיים שוויון במובנו הפורמלי, במבחן התוצאה, הוא מוביל לפער ניכר בין תקצוב ספורט גברי לספורט נשי. מכיוון שקריטריון הפופולריות מקבל ביטוי בהשקעות הפרטיות, נציע להפחית את משקלו באופן שלא יפגע משמעותית בענפי ספורט פופולאריים אך בה בעת יוכל לחולל שינוי משמעותי בקידום ספורט נשים. בהקשר זה ראוי לציין את האפשרות שהפופולריות הנמוכה של הספורט הנשי נובעת, בחלקה, מהיעדר התקציב, כך שהותרת קריטריון הפופולריות כמבחן לתקצוב ספורט יוצר בעיית "ביצה ותרנגולת".
- ב. עידוד נשים להצטרף לקבוצות ספורט נשים: ניתן לעודד נשים להצטרף לקבוצות ספורט במספר דרכים. ראשית, תקצוב איגודי ספורט לפי שיעור ההצטרפות השנתית של ספורטאיות חדשות. כך, איגודי הספורט

The Football Association, INSPIRING POSITIVE CHANGE: THE FA'S STRATEGY FOR WOMEN'S AND GIRL'S³⁰ FOOTBALL, 2020-2024 (2020), www.thefa.com/womens-girls-football/about-womens-football (accessed 04.11.2020).

יתומרצו לפעול על מנת להגדיל את כמות הספורטאיות באיגודים. שנית, הגדלת הסבסוד הניתן לאגודה ככל ששיעור הנערות והנשים המשתתפות בה עולה, והקטנת הסבסוד לאגודות עם שיעור נמוך של משתתפות. שלישית, חלוקת מענקים לגופי מדיה שיעסקו בספורט נשים ויערערו על ההנחות שקושרות ספורט עם גבריות ומרחיקות נשים מהתחום. רביעית, קיום הכשרות בתחום ספורט ומגדר להנהלות איגודי הספורט ולציבור המורים והמורות לחינוך גופני בבתי הספר.

ג. **תיקון הפרשנות שניתנה לסעיף 9(א) לחוק הספורט:**³¹ כאמור לעיל, חוק הספורט מחייב "ביטוי הולם בנסיבות העניין" לייצוגן של נשים בקרב העובדים וחברי ההנהלה של ארגוני ספורט. החוק רואה בייצוג של 30% נשים מבין חברי ההנהלה כייצוג הולם, אך לא די בכך – ראוי לשנותו ל-50% על מנת להביא לשוויון מגדרי מהותי.

ד. **עיגון אמצעי פיקוח ובקרה על התקציבים באמצעות חקיקה או תקנות של המועצה לקידום ספורט נשים:** במטרה לוודא שההמלצות אכן ייושמו והשימוש בתקציבים ייעשה באופן המיטבי ביותר אנו סבורים כי המועצה לקידום ספורט נשי מהווה הגוף המתאים לפיקוח זה. זאת מכיוון שמכוח החלטת הממשלה, היא נדרשת לפעול לשם קידום מדיניות לפיתוח ספורט נשים וקידום ספורט הישגי במסגרת גופי הספורט, מוסדות החינוך, הגורמים הממשלתיים והרשויות המקומיות, ולקיים מעקב ובקרה על יישום תוכניות אלו. וכן, לפי החלטת הממשלה עליה לפעול לקידום הצעות חקיקה בתחומי פעילותה, ולייעץ למשרדי הממשלה הרלוונטיים על אופן אכיפתם של חוקים אלו.³²

סיכום

כפי שהצגנו בסקירה זו, בישראל קיים אי שוויון מגדרי בתחום הספורט ומדיניות מפלה באשר לקידום ועידוד ספורט נשים. למרות שישנה חקיקה ופסיקה בנושא, התקציבים המוקצים אינם מחולקים באופן שוויוני, הניסיונות לשינוי הדין הקיים נכשלו ובפעול לנשים לא ניתן ייצוג הולם בתפקידי הנהלה וניהול בארגוני הספורט.

אנו סבורים כי הפתרונות שהעלנו לשינוי המצב הקיים דרך חקיקה ו/או התקנת תקנות תוך מתן תקציבים לקידום ספורט נשים, פיקוח ומתן פרשנות חדשה למונח "ביטוי הולם" באשר לייצוגן של נשים בקרב העובדים ותפקידי ההנהלה בארגוני הספורט, יהוו צעד משמעותי ליצירת שוויון מגדרי. לצד זאת, אנו סבורים שניתן לקדם ולעודד ספורט בקרב ילדות ונערות באמצעות העלאת המודעות לספורט נשי בכדי לפרוץ את הסטיגמות החברתיות המרתיעות בנות ונשים מהשתתפות בספורט דרך חינוך ודרך פרסום.

³¹ חוק הספורט, התשמ"ח-1988.

³² המועצה לקידום ספורט נשים **משרד התרבות והספורט**

https://www.gov.il/he/departments/Units/promot_women_sports