

# המועצה להסדר ההימורים בספורט

המועצה להסדר ההימורים בספורט הינה תאגיד, שהוקם לפי חוק להסדר ההימורים בספורט, תשכ"ז-1967, כדי לארגן ולערוך הימורים בספורט בדרך הוגנת ולהלק את הרווחים מעריכת ההימורים לקידום הספורט בישראל. מספר חברי המועצה הוא 12: שישה עובדי מדינה ושישה נציגים של מוסדות הספורט המייצגים — הוועד האולימפי בישראל, ההתאחדות לספורט בישראל וההתאחדות לכדורגל בישראל. לפי החוק תקציב המועצה יאושר על ידי השרים הממונים על ביצועו — שר האוצר ושר החינוך והתרבות — ועל ידי ועדת הכספים של הכנסת. שנת הכספים של המועצה מתחילה באחד בספטמבר.

על פי החוק לא פחות מ-42% של התקבולים מעריכת הימורים ישולמו לזוכים. הסכום, שנותר בידי המועצה מעריכת הימורים, לאחר ניכוי הזכיות והוצאות המועצה, נועד לקידומם ולפיתוחם של תרבות הגוף, החינוך הגופני והספורט בישראל. להלן נתונים על הכנסות המועצה בשנים 1977/78—1976/77 והשימוש בהן לתשלום פרסים, להקצבות לקידום הספורט, ולמימון הוצאות המועצה (באלפי ל"י):

1976/77	1977/78	
176,068	293,772	הכנסות המועצה (1)
72,775	123,081	השימוש בהכנסות תשלום פרסים למשתתפים
61,057	98,999	הקצבות לקידום הספורט
38,425	58,375	הוצאות המועצה (2)
3,811	13,317	עורך הכנסות

(1) כולל: הכנסות מהימורים, מהשקעות פיננסיות ושונות. התקבולים מעריכת הימורים בלבד היו כ-268 מיליון ל"י ב-1977/78 ו-166 מיליון ל"י בקירוב ב-1976/77. תשלום הפרסים למשתתפים עלה בשתי השנים על 42% של התקבולים מעריכת הימורים עקב הבטחת פרסי מינימום.

(2) כולל: הוצאות תפעול, פרסום, הנהלה והוצאות כלליות, והעברה לקרן ציור.

המועצה נתונה לביקורת המדינה לפי סעיף 9(2) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), שלפיו יעמדו לביקורתו של המבקר כל מפעל או מוסד של המדינה.

בחודשים אוגוסט-ספטמבר 1979 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד המועצה שבתל אביב. בדבר ביקורת קודמת על המועצה ראה דו"ח שנתי 28 (עמ' 964-978). מאז הביקורת הקודמת ב-1977 עשתה המועצה לתיקון מספר ניכר של הליקויים, עליהם הוצבע בשעתו. הנושאים העיקריים שבהם תוקנו הליקויים, או תוקנו בחלקם, הם: סדרי ניהול כספים; התקשרות עם מפעילי הימורים לפי הסכם בכתב; ביטוח דמי ההשתתפות בהימורים; קבלה, רישום וביול של שטרות בטחון שאותם מוסרים המפעילים למועצה; סדרי שחרור כספים להכנת הקמה של איצטדיון לאומי בירושלים.

## התקשרות המועצה עם מפעילי הימורים

לפי החוק המועצה היא המוסמכת הבלעדית לארגן ולערוך הימורים על תוצאות של משחקים ותחרויות ספורט. יחד עם זאת המועצה אינה חייבת להפעיל את ההימורים בעצמה, ולפי סעיף 8א לחוק היא רשאית לבצע את העבודות הכרוכות בתכנית ההימורים באמצעות אחר, על פי הסכם בכתב אחר; ההסכם יהיה לתקופה שלא תעלה על שתי שנים בכל פעם. בהתאם לסמכותה

וו התקשרה המועצה עם תאגידים ועם כוודים, כדי שיפעילו כעבורה את ההימורים בקבלנות, תמורת עמלה בשיעור מוסכם. המועצה התקשרה עם ארבעה סוגים של מפעילים: כ-1,200 בעלי תחנות לקבלת טפסי השתתפות מהמהמרים; 16 מפיצים איזוריים, שיעבירו אליה טפסי ההשתתפות ודמי ההשתתפות מהתחנות; חברה לטיפול בטפסים והכנת רשימות הזוכים (להלן חברה ב'); חברה להדרכה ולפיקוח על מפעילי ההימורים (להלן חברה א'). מרבית ההתקשרויות של המועצה הייתה עם מפעילים, שעסקו בהפעלת ההימורים שנים מספר, עוד לפני הקמת המועצה.

1. על פי הדו"חות הכספיים המבוקרים האחרונים של המועצה, המתייחסים לשנת הכספים 1977/78, שילמה המועצה באותה שנה עמלות תפעול והוצאות תפעול אחרות, בסך של כ-52.3 מיליון ל"י, לפי הפירוט כדלקמן:

שיעור עמלה ב-% מתקבולי ההימורים	תשלומים (בל"י)	
7.5812	20,335,850	בעלי תחנות
3.36; 4.032; 5.04	11,655,482	מפיצים איזוריים
1.00	2,682,409	חברה א'
5.7684	14,513,347	חברה ב' - עד 15.6.78
"קוסט פלוס 1.2%"	1,617,484	חברה ב' - מ-15.6.78
-	1,542,471	הוצאות תפעול אחרות (1)
19.51	52,347,043	סה"כ

(1) לא כולל הוצאות פרסום, הנהלה והוצאות כלליות.

כל תשלומי העמלות ותשלומים אחרים המופיעים בטבלה כוללים מע"מ; העמלות לפני מע"מ ב-1977/78 הגיעו ל-17.53% לעומת 18.95%, ששילמה המועצה ב-1976/77. בהוצאות שנת 1977/78 נכללו הוצאות תפעול והרצה של מערכת ענ"א שהוכנסה לפעולה ביוני 1978; הוצאות אלה עשויות לרדת בתום ההרצה. מאידך גיסא, לא כללו ההוצאות זקיפה של פחת וריבית על השקעת המועצה במערכת ענ"א בסך של כ-10 מיליון ל"י (במחיר העלות). עוד יש להביא בחשבון שעוד לא הסכם על הסדר סופי בין המועצה לבין חברה ב' ולא נחתם הסכם בין הצדדים (ראה להלן).

(א) המועצה תתמה עם המפיצים האיזוריים על הסכם לשנים 1977/78 ו-1978/79 ובו נקבעה עמלה בשיעורים יורדים כדלקמן: בעבור תקבולים בגין 80 מיליון טורים ראשונים שמילאו המשתתפים - 5.04%. כשעולה מספר הטורים על 80 מיליון, יורדת העמלה ל-4.032% בעבור תקבולים נוספים של 100 מיליון ל"י; לגבי תקבולים שמעל סכומים אלה מפחיתה המועצה את עמלתה ל-3.36%. עד לתחילת הסכם זה שילמה המועצה למפיצים עמלה אחידה של 5.32% מכלל התקבולים (כולל מע"מ).

(ב) חלק מתהליך הפעלת ההימורים - בעיקר השלב הקשור בבדיקת הטפסים שבו הועסקה חברה ב' - הוסב למערכת ענ"א, והחברה בערכה לתת שירותיה בעזרת המחשב. עד להפעלת המערכת, ביוני 1978, שילמה המועצה לחברה ב' תמורת שירותיה עמלה בשיעור של 5.7% בקירוב מכלל תקבולי ההימורים, ולאחר מכן בשיטת "קוסט פלוס". במסגרת כיסוי העלות שילמה המועצה: (א) 2.5 מיליון ל"י לשנה כתמורה להשקעתה של החברה במערכת ענ"א שהגיעה ב-31.8.78 ל-3.7 מיליון ל"י בערך (נוסף להשקעת המועצה במערכת, שהייתה כ-10 מיליון ל"י). (ב) דמי גיהול צמודים לתוספות על השנך, במשק, שסכומם בספטמבר 1979 הגיע ל-80,000 ל"י בחודש בקירוב. מלבד כיסוי העלות שילמה המועצה לחברה עמלה בשיעור של 1.2% מכלל תקבולי המועצה ברוטו מהימורים; בשנה שנסתיימה ב-31.8.79 היה סכום העמלה כ-4.5 מיליון ל"י.

התשלומים לחברה ב' בשיטת "קוסט פלוס" במשכים מאז יוני 1978, אולם כיוון שעוד לא נחתם הסכם בין הצדדים, לא יהיה ההסדר הסופי זהה בהכרח לתנאים הנוכחיים. העסקתה של חברה ב' בלא הסכם בכתב אינה תואמת את הוראות סעיף 8א' לחוק, שלפיו המועצה רשאית לבצע את העבודות הכרוכות בתכנית ההימורים באמצעות אחר רק על פי הסכם בכתב איתו.

2. לפי התקנות להסדר ההימורים בספורט (כללי דיווח- על ביצוע עבודה באמצעות אחר), תש"ל-1970 (להלן התקנות) על כל מבצע עבודה, למעט בעל תחנת קבלה, להגיש למועצה פעם בשישה חודשים, דו"ח כספי מבוקר על ידי רואה חשבון מוסמך.

(א) כיוון שחברה ב' לא הגישה דו"ח כספי מאז אוגוסט 1976, דרש בדצמבר 1978 יושב ראש המועצה, מהחברה בכתב, שהיא תמציא את הדו"חות בהקדם, אולם בתיקי המועצה לא נמצאה תגובת החברה ואף לא דרישה נוספת מצד המועצה. בעקבות הביקורת התקבל במועצה דו"ח לשנת 1977/78, אך עדיין חסר כאמור הדו"ח לשנת 1976/77. לדעת הביקורת על המועצה לממש את זכותה מכוח התקנות, כדי לקבל תמונה נאותה על מצב עסקיה של החברה מהפעלת תכנית ההימורים; מידע זה דרוש כדי להנחות אותה בניהול המשא ומתן על ההסדר הסופי עם החברה (ראה לעיל).

(ב) חברה א' הגישה למועצה דו"חות כספיים מבוקרים עד ליום 31.8.1978. לפי דו"חות אלה היו הכנסות החברה ב-1977/78 מעסקיה עם המועצה כ-2,753,000 ל"י, ואילו הוצאותיה היו כ-2,143,000 ל"י, על כן הרווח הנקי היה כ-610,000 ל"י. מסכום זה נעשתה הפרשה לקרן ההגנות בסך של 600,000 ל"י; ההפרשה המצטברת לקרן זו שועד לא נוצלה, הייתה לאותו מועד 1,450,000 ל"י.

בעקבות הביקורת ב-1977 מינתה המועצה ועדה לבדיקת פעולותיה וגובה עמלתה של חברה א', אולם עקב ההשפעה שהייתה להכנסת מערכת עני"א על תהליך התפעול לא החלה הוועדה בפעולתה. בספטמבר 1979 החליטה המועצה להטיל על ועדה בת שני חברים לבדוק את פעולת החברה והעמלה המשולמת לה, נוכח הנסיון שנצבר מאז הפעלת המערכת. על סמך המלצת הוועדה החליטה ועדת הכספים של המועצה, בסוף אוקטובר 1979, לחדש את ההסכם עם החברה בשנה נוספת, מספטמבר 1979, תמורת שיעור עמלה כפי שהיה בעבר — אחוז אחד מתקבולי ההימורים — בעבור הדרכה ופיקוח על מפעילי ההימורים.

(ג) בספטמבר 1979 בדק משרד מבקר המדינה את הדו"חות הכספיים שהגישו המפיצים האיזוריים למועצה לתקופה 1.9.78 עד 28.2.79. שני מפיצים הגישו דו"חות לא מבוקרים על ידי רואה חשבון; לא כל הדו"חות הוגשו לפי המבנה הנדרש בנספח להסכם, דבר שהקשה על המועצה לערוך ניתוח השוואתי של הדו"חות ולהסיק מסקנות לגבי גובה העמלות המשולמות למפיצים.

## זרימת התקבולים

לפי תקנה 4(א) לתקנות "לא יאוחר מיום ב' בשבוע יגיש מבצע עבודה למועצה דו"ח כספי שבועי בדבר הכנסות המועצה והוצאותיה שנתקבלו והוצאו באמצעותו מהימורים... יחד עם הדו"ח יועברו למועצה סכומי ההכנסות בניכוי ההוצאות".

המועצה לא עמדה על זכותה מכוח התקנות לקבל את כל סכומי ההכנסות לא יאוחר מיום ב' בשבוע. התקבולים מופקדים מידי שבוע בחשבוננו של מפעל, שכמה מבעליו הם מבעלי חברה ב'. נמצא ש-39% בערך מהתקבולים מועברים אל המועצה — באמצעות חברה א' — ביום ב' ואילו היתרה ביום ד'. הסכמת המועצה להעברת סכומים גדולים באיחור, העניקה לחברה א' ולחברה ב' — שנהנו מזכויות בלעדי במתן שירותים למועצה — הטבה שמשקלה גדל עם העלייה בשער הריבית. עוד ב-1977 העירה הביקורת שהיה מקום, מבחינת סדרי ניהול כספים תקין, שהמועצה תפעל להפקדת כל סכום התקבולים, למעט עמלת בעלי התחנות, עוד ביום ו' בבוקר, בחשבונות המועצה שבבנקים. עניין זה לא הוסדר.

## מסים

1. מי שרשאי לארגן או לערוך הגרלה או הימור ועיקר עסקו בכך, חייב לפי תקנות מס הכנסה, החל בשנת 1974, לנכות מס, בשיעור שנקבע, מתשלומיו בעד שירותים או טובין; המועצה נכללה בהגדרה האמורה. בביקורת קודמת נמצא, שהמועצה לא ניכתה מס מעמלות שהיא שילמה למפעילים. המועצה הסבירה זאת בכך, שהמפעילים מנכים לעצמם את עמלתם בשעה שהתקבולים ברשותם: עמדת הביקורת הייתה, שאופן התשלום של המועצה למפעילים אינו פוטור אותה מהחובה לנכות את המס, אלא אם ימציאו לה המפעילים אישור מפקיד השומה, שהם פטורים מהניכוי האמור.

בעקבות הביקורת החלה המועצה לשאת ולזאת על כך עם שלטונות מס הכנסה. בפברואר 1979 נמסרה למועצה עמדת נציבות מס הכנסה, שלפיה עליה לנכות מס במקור מעמלות שהיא משלמת למפעילים, אף שהמפעילים מנכים לעצמם את עמלתם בשעה שהתקבולים בעד ההימורים — אותם הם אמורים להעביר למועצה — נמצאים ברשותם. הנציבות הסכימה לכך, שהמועצה תתחיל בביצוע הניכויים החל באפריל 1979.

בדיקת ביצוע הניכויים העלתה :

(א) חברה א', חברה ב' וכל בעלי תחנות הקבלה לא הציגו בפני המועצה עד לספטמבר 1979 אישורים על פטור מניכוי, ואילו המועצה לא ניכתה מהם מס. בעקבות הביקורת מסרה חברה ב' למועצה אישור על פטור עד ל-31.8.79 ועל חובת ניכוי בשיעור של 10% החל ב-1.9.79.

(ב) חמישה מפיצים אווריים המציאו אישור על פטור מלא מניכוי במקור. שישה מפיצים לא העבירו למועצה את המגיע מהם בעבור הניכוי במקור. מבין אלה, שני מפיצים הודיעו למועצה שאין הם נענים לדרישתה להעביר את סכום הניכויים והמועצה דיווחה על כך לנציבות המס. חמישה מפיצים נוספים העבירו ניכויים המגיעים מהם בגין חודשים אפריל-אוגוסט : כ-97,000 ל"י בתחילת אוגוסט 1979 וכ-14,000 ל"י בתחילת ספטמבר 1979. הכספים הועברו לידי חברה א' — שממנה ביקשה המועצה לטפל מטעמה בהעברת הניכויים — וזו הפקידה את הכספים בחשבונה בבנק; רק בסוף ספטמבר 1979 העבירה חברה א' ניכויים אלה לאוצר המדינה.

2. חוק עסקאות גופים ציבוריים (אכיפת ניהול חשבונות), תשל"ו—1976, אוסר על גופים ציבוריים לרכוש נכסים ושירותים אלא אם יומצא להם אישור, שהספק מנהל חשבונות כנדרש בהוראות לצורכי מס הכנסה ומס ערך מוסף, או אישור, שהוא פטור מלגלה חשבונות. בעקבות הביקורת הקודמת ב-1977 דרשה המועצה מספקי טובין ושירותים להמציא לה אישור כאמור. עד למועד תום הביקורת לא המציאו אישורים בעלי תחנות הקבלה וספקי טובין ושירותים, שאינם קשורים במישרין להפעלת תכנית ההימורים.

3. המועצה שילמה למפעילי ההימורים את עמלותיהם בתוספת מע"מ. הביקורת העלתה, שהמועצה לא עמדה על כך שיוגשו לה, או יוגשו לה במועד, חשבונות מס תמורת תשלומיה : לא נמצאו חשבונות תמורת מע"מ ששילמה המועצה לחברה ב', ותמורת מע"מ שהמועצה שילמה ל-1,200 בקירוב בעלי תחנות קבלה — למעט שלוש תחנות קבלה ראשיות.

בדיקת מידגם מקרי של חשבונות, שהמועצה קיבלה מהמפיצים ב-10 מחוזרים מבין 51 מחוזרים בעונה 1978/79 העלתה, שמשלושה מפיצים קיבלה המועצה חשבונות מידי שבוע, מארבעה אחת בחודש ; משני מפיצים נמצאו חשבונות בלא תאריך הוצאתן. מיתר המפיצים נמצאו חשבונות שהתקבלו באיחור רב, או רק בעבור חמישה מחוזרים.

## השקעות

ברשות המועצה היו, לזמן קצר ובינוני, עודפי מזומנים מעל לדרוש לה לביצוע התקציב. הסיבות לכך הן שתזרים המזומנים של המועצה אינו אחיד בכל חודשי השנה : הוא גדול בתחילתה, בעת שההימורים נערכים על תוצאות של משחקי ליגה בישראל, וקטן כאשר הם נערכים על תוצאות משחקים בחוץ לארץ. קיים גם קושי לצפות, בעת הכנת התקציב, את סך ההכנסה השנתית מהימורים. המועצה ניצלה את עודפי המזומנים להשקעות פיננסיות, שסכומם היה ב-31.8.78 — 46 מיליון ל"י בקירוב. ההכנסה מהשקעות אלה הגיעה בשנה שנסתיימה ב-31.8.78 ל-22.6 מיליון ל"י בערך. ההשקעות היו בעיקר באיגרות חוב ממשלתיות סחירות, ובפקדונות בבנקים. נבדקו סדרי ההפקדה ותנאי פקדונות מיוחדים בשני בנקים :

מפרוטוקול שערך שני חברי מועצה עולה, שהם הסכימו, בספטמבר 1978, עם מנהל סניף בנק א' לפתוח פקדון מיוחד בסך מיליון ל"י בבנק זה לתקופה בלתי מוגדרת אך לא קטנה משלושה חודשים. הפקדון נושא ריבית של 23% לשנה והמועצה רשאית למשוך מהבנק כל סכום עד גובה הפקדון תמורת ריבית בחישוב דביטורי בשיעור של 23%. באוקטובר ובנובמבר 1978 הוגדל הפקדון בסך נוסף של מיליון ל"י בכל פעם, כך שבסך הכל הופקדו בבנק א' שלושה מיליון ל"י.

בינואר 1979 נתנה המועצה לבנק ב' הוראה להעביר מיליון ל"י מהחשבון השוטף לחשבון פקדון לשלושה חודשים ; הבנק העביר לחשבון הפקדון 1,050,000 ל"י. תנאי הפקדון היו זהים לאלה

שקיבלה המועצה בבנק א' למעט שערי הריבית: בגין הפקדון קיבלה 28% לשנה ובגין משיכותיה כנגד הפקדון היא שילמה 29% לשנה. מדי שלושה חודשים חידשה המועצה את הפקדונות ושער הריבית הועלה עד ל-37.5% לשנה; לקראת המאזן ל-31.8.79 צמצמה המועצה את היקף הפקדונות בשני מיליון ל"י.

פתיחת הפקדונות על ידי המועצה נעשתה בלא שהיא קיבלה מהבנקים אישור בכתב, המפרט את תנאי הפקדונות ובלא שתנאים אלה נדונו ואושרו בוועדת הכספים שלה. הבנקים פעלו בהתאם להסכם בלתי כתוב עם המועצה ומדי שלושה חודשים הם זיכו את המועצה בסכום הריבית. כאשר קיבלה המועצה מהבנקים חיובי ריבית בשיעורים הרגילים, על משיכותיה, היא פנתה אל הבנקים והם זיכו אותה בחישוב ידני בהפרש שבין השיעורים הרגילים, לבין שיעור הריבית על משיכותיה בגובה הפקדונות המיוחדים. הכנסות המועצה מהפקדונות, לאחר התאמת שער הריבית על משיכותיה לשער הריבית על הפקדונות, הגיעו עד ל-31.5.79 ל-330,000 ל"י בקירוב.

על פי הוראות הנוזילות של בנק ישראל פקדון לזמן קצוב הופך לפקדון ערש מבחינת חובת הנוזילות, אם הבנק נותן הלוואה למפקיד כנגדו (ראה בעניין זה דו"ח שנתי 29, עמ' 819). מתנאי הפקדונות עולה, שכנגד הפקדונות נתנו הבנקים למועצה הלוואות — משיכות בגובה הפקדונות. הביקורת העירה, שהסדר כפי שנעשה עם הבנקים מאפשר לבנקים עקיפת הוראות הנוזילות, ולדעת הביקורת רצוי שהמועצה — כגוף סטטוטורי וכגוף שעסקיו הכספיים הם בעלי היקף גדול — תהא מודעת להיבט זה של התקשרויותיה עם בנקים מסחריים, ולא תתן ידה לפעולות, העלו-לות להביא לידי הפרת הוראות החוק.

עוד העירה הביקורת, שכללי מינהל כספי תקין דורשים, שלגבי כל השקעה של כספים ייערכו התנאים בכתב, יאושרו על ידי ועדת הכספים של המועצה ושהצדדים יחתמו עליהם. במקרה זה המועצה לא הקפידה לפעול כך. המועצה הודיעה, שבעקבות הביקורת היא הורתה שלא לחזור על ההסדר האמור.

## תקציב

המועצה מגישה תקציב שנתי לאישור השרים הממונים ולאישור ועדת הכספים של הכנסת. התקציב כולל גם רשימת הגופים הנהנים מהקצבות לקידום הספורט והסכומים המוקצבים להם. בשנת הכספים 1976/77 הגיעה ההקצבה לקידום הספורט ל-61 מיליון ל"י בקירוב, שהיו כ-34.6% מההכנסה הכוללת של המועצה; בשנת הכספים 1977/78 הייתה ההקצבה כ-99 מיליון ל"י, שהיו כ-33.6% מההכנסות. להלן נתונים, שרוכזו מתוך הדו"חות הכספיים של המועצה, על הקצבותיה למוסדות הספורט, למרכזי הספורט ולקרנות (באלפי ל"י):

1976/77	1977/78	
28,326	43,473	הקצבות למוסדות הספורט (1)
15,309	27,988	הקצבות למרכזי הספורט (2)
17,421	27,538	הקצבות לקרנות (3)
61,056	98,999	סה"כ

(1) מוסדות הספורט: הוועד האולימפי, ההתאחדות לספורט, ההתאחדות לכדורגל, איגוד הכדורסל, איגוד הטניס.

(2) מרכזי הספורט: מרכז הפועל, מרכז מכבי, מרכז בית"ר, מרכז אליצור, מרכז אט"א.

(3) קרנות: קרן מתקני ספורט, קרן לאיצטדיון לאומי לספורט בירושלים, קרן תגמולים לספורטאים, קרן לעידוד ספורטאים מצטיינים.