

המועצה להסדר ההימורים בספורט

באוגוסט 1967 קיבלה הכנסת את החוק להסדר ההימורים בספורט, תשכ"ז-1967, (להלן: החוק). מטרת החוק, לפי דברי ההסבר להצעת החוק, הייתה להקים רשות ממלכתית לארגון ולעריכת הימורים שתנהג בדרך הוגנת כלפי מהמרים, ותחלק את הרווחים מעריכת ההימורים לקידום הספורט בישראל. לפי החוק הוקמה ב-1.1.1968 מועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן "המועצה"). המועצה מוסמכת בלעדית לארגון ולערוך הימורים על תוצאות של משחקים ותחרויות ספורט. לגבי הרכב המועצה נקבע בחוק ובתקנות להסדר ההימורים בספורט, (דרכי מינוי חברי המועצה ותקופת כהונתם), תשכ"ח-1967 שמספר חבריה יהיה 12 והם יתמנו על ידי השרים הממונים על ביצוע החוק — שר האוצר ושר החינוך והתרבות. יושב ראש המועצה וסגנו מתמנים על ידי השרים, מבין חברי המועצה. מחצית מחברי המועצה הם עובדי מדינה ומחצית הם נציגי מוסדות הספורט המייצגים (להלן "מוסדות הספורט") — הוועד האולימפי בישראל — התאחדות לספורט בישראל וההתאחדות לכדורגל בישראל — המתמנים לאחר התייעצות של השרים עם מוסדות אלה. שלושה עובדי המדינה שהתמנו היו ממשרד האוצר ושלושה ממשרד החינוך והתרבות. תקופת כהונתו של חבר מועצה היא שלוש שנים מיום מינויו ואפשר לחזור ולמנותו לתקופות כהונה נוספות. רוב חברי המועצה וביניהם יושב הראש או סגנו מהווים מגזר חוקי בישיבותיה.

1. לפי סעיף 5 לחוק המועצה תקבע את סדרי עבודתה בעצמה, במידה שהם לא נקבעו בתקנות. המועצה מינתה מבין חבריה ועדות משנה לנושאים שונים: ועדת מיתקנים, ועדת כספים, ועדת לוח לקביעת טבלאות בהימורים, ועדת תחנות קבלה, ועדה לבדיקה חוזרת של זכיות, ועדה לקביעת פרסים. סמכויות המועצה מכוח החוק נתונות למליאת המועצה; ועדות המשנה אינן ועדות סטטוטוריות.

חברי המועצה אינם מקבלים שכר בעד שירותיהם, אולם המועצה רשאית לשלם להם את הוצאותיהם הכרוכות בישיבות המועצה. עוד קובע החוק, שתקציב המועצה יאושר על ידי השרים הממונים על ביצועו, ועל ידי ועדת הכספים של הכנסת, והצעת התקציב תוגש לאישור במועד שייקבע על ידי השרים בתקנות. שנת הכספים של המועצה מתחילה באחד בספטמבר.

2. החוק מאפשר למועצה לערוך הימורים על תוצאות משחקים ותחרויות ספורט; בלא הגבלה של ענף ספורט, בתנאי שההימורים יערכו לפי תכנית, שתקבע המועצה בתקנות, באישור השרים הממונים ובאישור ועדת הכספים של הכנסת. עוד נקבע בחוק שעל המועצה לקבוע בתכנית, שלא פחות מ-42% של התקבולים מעריכת הימורים ישולמו לזוכים. הסכום שיוותר בידי המועצה מעריכת הימורים, לאחר ניכוי הזכיות והוצאות המועצה, נועד לקידום ולפיתוחם של תרבות הגוף, החינוך הגופני והספורט בישראל.

המועצה החליטה על עריכת הימורים בענף הכדורגל בלבד בהתאם לתכנית המפורטת בתוספת לתקנות להסדר ההימורים בספורט (תכנית הימורים בכדורגל), תשכ"ט-1969; התכנית כונתה ספורטוטו (להלן התכנית).

3. להלן נתונים על הכנסות המועצה בשנים 1974/75 — 1975/76 והשימוש בהן לתשלום פרסים, להקצבות לקידום הספורט ולמימון הוצאות המועצה (באלפי ל"י):

1975/76	1974/75	
156,283	84,020	ס"ה הכנסות ⁽¹⁾
		השימוש בהכנסות
64,026	37,322	תשלום לפרסים
48,675	25,650	הקצבות לקידום הספורט
35,790	19,951	הוצאות המועצה
7,792	1,097	עודף הכנסות

(1) כולל הכנסות מהשקעות פיננסיות ושונות. ב-1976/77 היו הכנסות המועצה מהימורים 166.3 מיליון ל"י.

לגבי שנת כספים 1976/77 לא פורסם — עד ינואר 1978 — דו"ח כספי אם כי לפי סעיף 9(ג) לחוק היה על המועצה לפרסם ברשומות דו"ח כזה תוך שלושה חדשים לאחר תום שנת הכספים.

מאז הקמת המועצה — ינואר 1968, ועד לסוף אוגוסט 1976, היו הכנסותיה מהימורים 454.8 מיליון ל"י. מסכום זה הולקו פרסים בשיעור 43.7%, הקצבות לקידום הספורט בשיעור של 31.7% והיתרה בשיעור של 24.6% שימשה למימון הוצאות התפעול של המועצה, שהן בעיקר תשלום הוצאות למפעילי ההימורים (ראה להלן).

4. בשנת 1971, בעקבות שמועות בדבר מתן תשלומי כסף כדי להטות משחקים בליגה הלאומית לכדורגל, הוקמה ועדת חקירה לפי חוק ועדות חקירה, תשכ"ט—1968, בראשות השופט עצינוני (להלן ועדת עצינוני). הועדה המליצה בדו"ח שלה, מספטמבר 1971, אחת עשרה המלצות המתייחסות להימורים (ראה דו"ח שנתי 23 עמ' 907 וראה להלן). בין היתר היא המליצה שהממשלה תציע לכנסת לחקן את החוק כדי לאפשר ביצוע ההמלצות. ועדה בין-משרדית שבראשה עמד סגן שר החינוך והתרבות, שהוטל עליה להציע דרכים ליישום המלצות ועדת עצינוני, המליצה שעדיף להציע חוק חדש, במקום תיקונים רבים בחוק קיים. בעקבות המלצה זו הכין משרד המשפטים, בנובמבר 1972, תזכיר להצעת חוק — חוק להסדר ההימורים בכדורגל, תשל"ג—1972; עד סוף 1977 לא הוגשה לכנסת הצעת חוק בנושא. עם זאת המלצות לזיהוי המשתתף ולהגבלת הסכום המושקע על ידי משתתף בהימורים, יושמו בחלקן בתקנות שהותקנו ביוני 1972 (ראה להלן).

5. בשנת 1976 העסיקה המועצה חמישה עובדים — אחד במשרה מלאה והאחרים במשרות חלקיות. רוב תפקידי המועצה נעשים על ידי רכישת שירותים קבלניים (ראה להלן).

6. המועצה נתונה לביקורת המדינה לפי סעיף 9(2) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), שלפיו יעמדו לביקורתו של המבקר כל מפעל ומוסד של המדינה. בחודשים אפריל עד ספטמבר 1977 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד המועצה שבתל-אביב, על פעולות המועצה בשנות הכספים 1975/76 ו-1976/77. (בדבר ביקורת קודמת ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 691; דו"ח שנתי 21 עמ' 792; ודו"ח שנתי 23 עמ' 907).

תכנית ההימורים

ההימורים נערכים על תוצאות-שלושה עשר משחקי כדורגל במחזוריים שבועיים — 51 מחזוריים לעונת משחקים שמתחילה ב-1 בספטמבר בכל שנה ומסתיימת ב-31 באוגוסט של השנה שלאחריה. רוב ההימורים הם על תוצאות משחקי ליגה הנערכים בישראל, והיתר, בחודשים שבהם לא נערכים משחקי ליגה, על תוצאות משחקים הנערכים בחוץ לארץ. על משתתף לסמן את ניחושו בטופסי השתתפות, שאותם אפשר לקבל בתחנות קבלה. ישנם שלושה סוגי טפסים להשתתפות בהימורים — טופס רגיל, טופס מיוחד וטופס רב טורי. באוגוסט 1977 היו דמי ההשתתפות לטור — ניחוש אחד לכל אחד משלושה עשר משחקים — 1.5 ל"י. המשתתף רשאי למלא בטופס אחד, בהתאם לסוג הטופס, מטור אחד ועד ל-432 טורים. הגבלה זו נעשתה בעקבות המלצותיה של ועדת עצינוני. מספר הטורים שרשאי למלא משתתף אחד ביותר מטופס אחד אינו מוגבל, זאת כאמור בתנאי שבכל אחד מהם לא יעלה על 432 טורים. בעונת 1975/76 מלאו המשתתפים 147.1 מליון טורים ב-13.8 מליון טפסים; הממוצע לטופס היה כ-10.5 טורים. אין בידי המועצה נתונים על מספר המשתתפים ועל סכום דמי ההשתתפות שהשקיע כל אחד מהם.

ארבע דרגות פרסים נקבעו בעד ניחוש נכון של תוצאות התחרויות בכל מחזור תחרויות: פרס ראשון בעד ניחוש נכון של 13 תוצאות; פרס שני בעד ניחוש נכון של 12 תוצאות; פרס שלישי בעד ניחוש נכון של 11 תוצאות ופרס רביעי בעד ניחוש נכון של 10 תוצאות. הפרס הראשון מהווה 40% מהסכום שנועד לחלוקה, דהיינו לפחות 16.8% מהכנסות ברוטו; יתר שלושת הפרסים מהווים כל אחד 20% מהסכום שנועד לחלוקה, דהיינו לפחות 8.4% מהכנסות ברוטו לכל פרס.

בעונה 1975/76 היה זוכה אחד בפרס ראשון בחמישה מחזוריים ואילו ב-27 מחזוריים התחלקו בפרס ראשון כמה זוכים. ב-19 מחזוריים לא היו זוכים כלל בפרס ראשון. בתחילת 1976 הגבילה המועצה את סכום הזכייה בפרס ראשון, בטופס אחד, לסך של מליון ל"י גם אם הסכום המופרש לפרס זה עלה על מליון ל"י; ההגבלה אינה חלה על סכום הזכייה המצטבר מניחוש נכון במספר טפסים שמולאו על ידי משתתף אחד. סיכויי הזכייה למי שמשתתף בהימור בטור אחד, הם: לפרס ראשון — 1:1,594,323; לפרס שני — 1:531,441; לפרס שלישי — 1:177,147; לפרס רביעי — 1:59,049.

טפסי הימורים ניתן להשיג ב-1,200 תחנות קבלה בקירוב, הפוזרות ברחבי הארץ. בעלי התחנות הם בדרך כלל בעלי קיוסקים, בתי קפה או חנויות לדברי ספורט. המועצה מעמידה לרשותם טפסי השתתפות ומכונות הטבעה. כל משתתף ממלא את הטופס על שני חלקיו ומוסר אותו לידי בעל התחנה. בעל התחנה גובה את דמי ההשתתפות, לפי מספר הטורים שמולאו בכל טופס, ומטביע עליו את סימול התחנה, המספר הסידורי של ההטבעה וסכום דמי ההשתתפות. חלק ב' של הטופס נשאר בידי המשתתף ואילו חלק א' מועבר, באמצעות מפיצים אוזריים, למשרדי המועצה. טפסים המגיעים למשרדי המועצה נבדקים כדי לוודא שהם מולאו בהתאם להוראות התכנית; אם שולמו דמי ההשתתפות לפי מספר הטורים שבטופס; ואם מספרי ההטבעה עוקבים ולא היה אובדן של טפסים. לאחר מכן מצולמים הטפסים על מיקרופילם והסרטים נמסרים לרואה חשבון למשמרת בכספת, עד לגמר התחרויות ועד לקביעת טור הניחוש הנכון; לאחר הצילום הטפסים נשמרים בארון מתכת, שהוא ברשות המועצה.

לאחר קיום המשחקים וקביעת תוצאותיהם נבדק חלק א' של טופסי ההשתתפות כדי לאתר זוכים אפשריים; טופס שנמצא בו מספר ניחשים המזכים את בעליו בפרס, מושווה על ידי רואה החשבון אל צילומו של אותו טופס במיקרופילם ולאחר שנמצאה זהות ביניהם, נקבעת הזוכה.

רשימות מספרי הטפסים שבהם נוחשו נכון, התוצאות, מוצגות במודעה בתחנות הקבלה. התקנות מאפשרות למשתתפים בהימור, הרואים עצמם מקופחים במודעה, לבקש תוך שבעה ימים מיום פרסומה, בדיקה חוזרת של הטפסים.

התקשרות המועצה עם מפעילי ההימורים

ב-1964 קיבלה הכנסת חוק לתיקון דיני העושין (משחקים אסורים, הגרלות והימורים), תשכ"ד—1964, שאסר קיום הגרלות והימורים בלא היתר משר האוצר. ערב תחילתו של החוק עסקו בניהול הימורים בספורט, על פי היתרים משר האוצר, אגודה עותומאנית ושתי חברות פרטיות; חברה פרטית נוספת (להלן: חברה ב') עסקה בביצוע העבודות הטכניות הכרוכות בהפעלה, בעבור האגודה. החוק הגביל תוקפם של ההיתרים שהיו קיימים או עד 31.12.1967, ונקבע בו שלא יחדשו לאחר מועד זה. עם הקמת המועצה חדלה האגודה העותומאנית לפעול בשטח ההימורים ובמקומה נכנסה לפעילות זו חברה (להלן: חברה א'). ב-1.1.1968 הוקמה המועצה בלא מנגנון להפעלת ההימורים. המועצה התקשרה בהסכם עם חברה א' להפעלת הימורים תמורת עמלה מהתקבולים. חברה א' עשתה הסכם עם שלוש החברות האחרות, שבו נקבעה ביניהן חלוקת תפקידים בהפעלת ההימורים, וחלוקת העמלות תמורת ביצוע התפקידים.

בינואר 1968, זמן קצר לאחר הקמת המועצה, פנתה חברה לבג"צ בעתירה נגד המועצה וביקשה בין היתר, שירשה לה להתחרות בדרך של מכרז, על ביצוע עבודות הכרוכות בתכנית ההימורים. ביצוע כל העבודות היה באותו מועד, כאמור, בידי חברה א'. בפסק דינו קבע בית המשפט, שהחוק להסדר ההימורים בספורט נועד ליתן גושפנקה למצב שהיה קיים בשטח ההימורים, ולשמור על העיסוק בשטח זה בידי אלה שעסקו בכך לפני הקמת החוק. עוד נקבע בפסק הדין, ששיטת המכרזים אינה הולמת מסירת עבודות להפעלת ההימורים, בעיקר עקב העדר מבחנים שיאפשרו השוואה קלה בין מציעים.

ביולי 1969 עתרו לבג"צ סוכני הימורים, שפוטרו מתפקידם עקב המצב החדש, וטענו שהמועצה חייבת לארגן ולנהל את ההימורים בעצמה ואין לה סמכות להעביר זאת לאחרים. בדצמבר 1969 פסק בית המשפט העליון שבכתב כבג"צ שהמועצה אינה רשאית להעביר את הכוח לארגן ולערוך את ההימורים לאנשים או לגופים אחרים, שזכרם אינו כא בחוק ובמסרה לחברה א' את הפעלת ההימורים חרזה מסמכותה.

בעקבות פסק הדין תוקן החוק ב-1970 ונכלל בו סעיף חדש — 8א. שבו נקבע, כי המועצה רשאית לבצע את העבודות הכרוכות בתכנית ההימורים באמצעות אחר, על פי הסכם בכתב איתו; ההסכם יהיה לתקופה שלא תעלה על שתי שנים בכל פעם. בהסכם תטיל המועצה על מי שבאמצעותו מתבצעת העבודה, וידווח לה על הביצוע בהתאם לכללים שייקבעו בתקנות.

בהתאם לסמכותה לפי סעיף 8א. התקשרה המועצה ישירות עם תאגידים ועם פרטים, שיפעילו בעבורה את ההימורים בקבלנות, תמורת עמלה בשיעור מוסכם. ההתקשרות נעשתה שלא על פי מכרז, וברוב המקרים עם אלה שעסקו בהפעלת הימורים בספורט זה שנים קודם לכן.

תהליך הפעלת ההימורים הוא בן ארבעה שלבים עיקריים, שלפיהם התקשרה המועצה עם המפעילים: (א) קבלת טפסים ודמי ההשתתפות מהציבור. לשם כך מתקשרת המועצה עם כ-1,200 בעלי תחנות קבלה, רובם החלו בעיסוק זה לאחר הקמת המועצה. (ב) הפצת טפסים וחומר אחר מהמועצה לתחנות ואיסוף טפסים ודמי ההשתתפות להעברתם למשרד המועצה. המועצה התקשרה לביצוע עבודות אלה עם 16 מפעילים הפועלים על בסיס אזורי. המפעילים האזוריים פעלו בעסקי הימורים עוד לפני הקמת המועצה. (ג) טיפול בטפסים במשרדי המועצה לפי הנוהל שנקבע בתכנית ההימורים. המועצה מתקשרת לביצוע עבודות אלה עם חברה ב', שעסקה בעבודות דומות עוד לפני הקמת המועצה. (ד) הדרכת מפעילי ההימורים בשלבים השונים שתוארו לעיל ופיקוח עליהם. לשם כך מתקשרת המועצה עם חברה א' שהחלה בעסקי הימורים עם הקמת המועצה, ונכנסה לפעילות זו במקום האגודה העותומאנית (ראה לעיל). בעלי מניות החברה הם גם חברי האגודה.

נוכח הגידול הניכר במשך השנים בסכום התקבולים, שכלל גם גידול במונחים ריאליים, ושהביא לעלייה בהכנסות המפעילים, פעלה המועצה לצמצום שיעורי העמלה של המפעילים ואמנם שיעור זה צומצם מ-24.27% מסך התקבולים ברוטו ב-1968 ל-18.95% מסך התקבולים ברוטו ב-1976. בטבלה להלן מובאים נתונים על שיעור העמלה מסך התקבולים ברוטו, והסכום שהמועצה שילמה למפעילים בשנת 1975/76:

המפעיל	שיעור עמלה ב- (%)	תשלומים (ב"י)
בעלי תחנות	7.50	11,031,215
מפעילים אזוריים	4.75	6,986,436
חברה ב'	5.70	8,383,723
חברה א'	1.00	1,470,828
ס"ה	18.95	27,872,202

1. חברה א' גרשמה כחברה פרטית ב-1965. בעלי המניות בחברה הם מוסדות הספורט ומרכזי הספורט, שהקימו אותה כדי לעסוק בניהול הימורים על תוצאות משחקי ספורט. כמה ממנהלי החברה, שהם נציגי מוסדות הספורט, מכהנים גם כחברי מועצה מטעם מוסדות הספורט. על פי ההסכם האחרון שבין המועצה לבין החברה, שנעשה במאי 1971, תפקידי החברה הם לבצע בעבור המועצה בעיקר עבודות פיקוח והדרכה בהפעלת ההימורים וניהול ההתכתבות עם המשתתפים. תוקף הסכם זה פג ב-31.8.1972 ומאז הועסקה החברה בלא שהוא חודש, דבר שאינו תואם הוראות סעיף 8א. לחוק, שעל פיו נדרשת המועצה לערוך הסכם בכתב ולתקופה שלא תעלה על שתי שנים בכל פעם, עם כל מי שמבצע בעבורה עבודות הכרוכות בתכנית ההימורים.

בהתאם לתקנות להסדר ההימורים בספורט, (כללי דיווח על ביצוע עבודה באמצעות אחר), תשל"ג—1970, הגישה החברה למועצה דו"חות כספיים מבוקרים. לפי הדו"ח הכספי לשנה שנסתיימה ב-31.8.1976 היו הכנסות החברה 2.04 מליון ל"י, מהן 370,000 ל"י מריבית, מניירות ערך וכן הכנסות שונות, והיתרה 1.67 מליון ל"י, הכנסות מהמועצה (כולל 200,000 ל"י כדמי שימוש בעבור שימוש במכונות הטבעה שהחברה העמידה לרשות המועצה). הוצאות החברה היו 2.03 מליון ל"י, מהן מליון ל"י הפרשה לקרן הגינות בספורט שהוקמה בשנה הנדונה וטרם נעשה בה שימוש. כלומר, ההוצאה למעשה של החברה הייתה 1.03 מליון ל"י, והרווח מעסקיה עם המועצה היה באותה שנה כ-640,000 ל"י.

(א) בבעלות מוסדות הספורט ישנה חברה פרטית נוספת שנוסדה ב-1966 ועוסקת בהפעלת הימורים במשך תקופה ארוכה. בבעלות החברה גם 40% של שבע שותפויות, שכל אחת מהן היא בעלת תחנת קבלה ראשית באחת מהערים הגדולות (ראה להלן); מחזורן של תחנות אלה גדול בהרבה ממחזורן של תחנה רגילה. המועצה לא עשתה הסכם בכתב עם השותפויות להפעלת התחנות.

(ב) האגודה העותומאנית הנ"ל, שבבעלות מוסדות הספורט, חדלה לעסוק בניהול הימורים עם הקמת המועצה, אך היא לא פורקה. בבעלות האגודה משרדים בתל-אביב בבניין שבסביבות הקריה, ונכסים אחרים. (ראה דו"ח על הביקורת בהתאחדות לכדורגל בישראל, שניתן על ידי מבקר המדינה ב-1972). המועצה שוכרת את משרדה בתל-אביב מהאגודה, וב-1976 שילמה לה

בעבור שכר דירה ושירותי נקיון, כ־7,000 ל"י בשנה. ב־1977 התקינה המועצה, במשרד שבבעלות האגודה, מערכת ציוד ענ"א להפעלת הימורים (ראה להלן).

המועצה הודיעה, בינואר 1978, למשרד מבקר המדינה, שבעקבות הביקורת נחתמו הסכמים עם חברה א' ועם השותפויות שבבעלותן התחנות הראשיות. עוד הודיעה המועצה שהכנסות החברה א' משמשות לקידום הספורט, אך עם זאת מונחה ועדה לבדיקת פעולותיה וגובה עמלתה של החברה.

2. עם הקמת המועצה היא העבירה את הפעלת ההימורים לידי חברה א' וזו התקשרה עם חברה ב' כדי שתעשה בעבורה אותן עבודות שעשתה לפני קום המועצה. לאחר התיקון בחוק מ־1970 התקשרה המועצה ישירות עם חברה ב'. ההסכם האחרון שעשתה המועצה עמה נחתם בספטמבר 1974 והוקפו פג ב־31.8.1976; עד לסוף 1977 לא חודש ההסכם והמועצה המשיכה להעסיק את החברה.

על פי תנאי ההסכם מ־1974 העבודות העיקריות שמתפקידה של חברה ב' לבצע הן: קבלת טפסי ההשתתפות מהמפיצים האזוריים לבדיקה, מיון וצילום על מיקרופילם; ריכוז חשבוניות המפיצים וקבלת הכספים; בדיקת הניחושים; הכנת רשימות הווכים; מילוי ההמחאות ושיגורן לזוכים ועבודות הדפסה שונות.

בהתאם לתקנות הגישה חברה ב' למועצה דו"ח כספי מבוקר על הכנסותיה והוצאותיה מהפעלת תכנית ההימורים לשנה שנסתיימה ב־31.8.1976. על פי הדו"ח היו הכנסותיה 8.46 מליון ל"י. הוצאותיה להפעלה היו ישיה מליון ל"י; הוצאות הנהלה והוצאות כלליות היו כ־650,000 ל"י; פחת והפחתות כ־30,000 ל"י והוצאות מימון כ־5,000 ל"י. סך כל ההוצאות הגיעו ל־6.69 מליון ל"י, והרווח היה כ־1.77 מליון ל"י. לאחר הפרשה למיסים נותר רווח של כ־810,000 ל"י.

(א) בנוסף להתקשרות המועצה עם חברה ב' לביצוע העבודות כמתואר לעיל, קשורה המועצה עם חברה ב' גם להפעלת תחנת קבלה. בבעלותה תחנת קבלה ראשית בתל־אביב, שהיא בעלת המחזור הגבוה מבין תחנות הקבלה. העמלה ששולמה לחברה ב' — שמיועדת לכסות הוצאותיה ולספק רווח — לשנה שנסתיימה ב־31.3.1977, בגין הפעלת תחנה זו הייתה כ־367,000 ל"י. בבעלות חברה ב' כ־30% בשבע השותפויות המפעילות תחנות קבלה ראשיות (ראה לעיל בקשר לשותף אחר). לא היה בעת הביקורת הסכם נכתב עם חברה ב' בקשר להפעלת התחנה הראשית. המועצה הודיעה שבעקבות הביקורת נחתם הסכם עם החברה.

(ב) לחברה ב' חברה בת, שיש לה חלק של 40% מהבעלות על שותפות רשומה שהמועצה קשורה עמה בהסכם לביצוע עבודות הפצה באזור תל־אביב. עמלת השותפות תמורת ביצוע עבודות הפצה, בשנה שנסתיימה ב־31.3.1977, הייתה כ־700,000 ל"י.

(ג) בפברואר 1970 החליטה ועדת הפרסום של המועצה למסור את עבודות הפרסומת שלה על פי מכרז. התקבלו הצעות מארבע חברות, ביניהן הצעה משותפת של חברה ב' וחברת פרסום. בסוף יוני 1970 החליטה הוועדה למסור את העבודה לחברה ב' ולחברת הפרסום, כתנאי שהצד המקצועי והאחריות לביצוע יהיו בידי חברת הפרסום.

ביצוע הפרסום נמסר במשותף לשתי החברות האמורות על פי סיכום דברים שנערך אך לא נחתם על ידי הצדדים. מאז שנמסרה להן העבודה בראשונה — ביוני 1970 — לא הוצא מכרז נוסף לביצוע עבודות הפרסום. באפריל 1972 המליצה ועדת המשנה של המועצה לענייני פרסום למסור את העבודה ללשכת הפרסום הממשלתית שמחיריה היו זולים ב־32% מאלה של המפרסמים הקודמים; ההמלצה התקבלה על ידי המועצה. בישיבת המועצה מיולי 1972 חזרה בה המועצה מהחלטה הקודמת — כיוון שלא חלה עליה חובה לעבוד עם לשכת הפרסום הממשלתית — בנמקה זאת בכך, שהחברות הסכימו להפחית את מחיריהן, וההפרש בין מחיריהן לבין מחירי לשכת הפרסום הממשלתית, ירד ל־10% בקירוב; וכן משום שהמועצה הייתה מעוניינת לשמור על יחסים תקינים עם בעליהן של שתי חברות הקשורות לאמצעי התיקשורת; נוסף לכך המועצה הייתה מעוניינת במוניטין, בידע ובקשרים של חברת הפרסום. ב־1975/76 שילמה המועצה לחברת הפרסום כ־558,000 ל"י, בעיקר בעבור פרסום בעיתונות וברדיו.

3. המועצה חתמה בספטמבר 1974 הסכמים עם המפיצים, שתוקפם נקבע לשנתיים. ב־31.8.1976 פקע תוקף ההסכמים ומאותו מועד פעלו המפיצים בלא הסכם בכתב. מאז סוף 1976 קיימה המועצה משא ומתן עם המפיצים כדי להפחית את העמלה המשולמת להם, אולם המפיצים התנגדו לכך. בספטמבר 1977 הועברו הנושאים השנויים במחלוקת להכרעת בורר, שעד סוף 1977 לא נתן החלטתו.

בפברואר 1977 — בעת הדיונים עם המפיצים על חידוש ההסכמים — פנתה המועצה לשלוש חברות העוסקות בשמירה והפצה, וביקשה מהן הצעות מחיר לביצוע עבודות ההפצה. בהצעות שנתקבלו דרשו החברות, תמורת ביצוע עבודות ההפצה, עמלה בשיעור קטן מזה ששולם למפיצים; לפי חישובי הביקורת היה שיעור העמלה הממוצע שבשלוש ההצעות, כמחצית השיעור ששולם למפיצים באותו מועד. המועצה החליטה להמשיך במשא ומתן עם המפיצים.

(א) על פי ההסכם אחראי המפיץ באופן מוחלט ובלעדי על כל סכום של דמי ההשתתפות שהוא מעביר מהתחנות אל המועצה. בנובמבר 1975 נשדדו 150,000 ל"י מאחד המפיצים, והוא העביר לידי המועצה את טופסי ההשתתפות בלא דמי ההשתתפות. לאחר מכן הגיעה המועצה לידי הסדר עם המפיץ, לתשלום הסכום בשעורין במשך מספר חודשים.

המועצה לא חייבה את המפיצים לבטח עצמם כנגד גניבה או תקלה אחרת, שבעקבותיה עלול הכסף לא להגיע למשרדי המועצה. לדעת הביקורת על המועצה לשקול חיובם של המפיצים, בהסכם שהיא עושה עמם, לבטח את עצמם כנגד מקרים מעין אלה שתוארו לעיל. המועצה הודיעה למשרד מבקר המדינה, שהיא תשקול את הדבר.

(ב) על פי ההסכם מ־1974 על המפיץ לבדוק, אם דמי ההשתתפות ששולמו בעבור כל טופס, תואמים את מכפלת מחיר הטור במספר כל הטורים המסומנים בטופס.

הביקורת העלתה, שלחמישה מפיצים יש תחנות קבלה באיזור פעולתם, ולשני מפיצים נוספים יש חלק של 30% בתחנות ראשיות שבאיזורם. במצב של העדר הפרדה בין מפיץ לבין בעל תחנה נימנעת ביקורת נאותה על היקף דמי ההשתתפות שנתקבלו בתחנות אלה, ועל העברתם למשרד הראשי כנדרש.

(ג) על פי תקנות להסדר ההימורים בספורט, (כללי דיווח על ביצוע עבודה באמצעות אחר), תש"ל—1970, על מבצע עבודה, למעט מבצע עבודה שהוא בעל תחנת קבלה, להגיש למועצה פעם בשישה חודשים, דו"ח כספי מבוקר על ידי רואה חשבון מוסמך. משרד מבקר המדינה בדק ביולי 1977 את הדו"חות הכספיים של המפיצים לתקופה 1.9.1976 — 28.2.1977. הבדיקה העלתה ששני דו"חות היו חסרים ודו"ח אחד לא היה חתום על ידי רואה חשבון מוסמך. מהערות רואי החשבון עולה שבשלושה דו"חות נרשמו ההוצאות לפי הערכת המפיץ ולא על סמך רישומים ומסמכים כנדרש.

(ד) בכל ההסכמים של המועצה עם מפעילי ההימורים נכלל סעיף האוסר עליהם ועל בני משפחותיהם ועובדיהם להשתתף בהימורים אולם הם לא התבקשו לותר מראש על זכיה הנובעת מהפרת תנאי זה. בבדיקה שנערכה בעבור המועצה התברר, שבינואר 1975 זכה עובד קבוע של אחד המפעילים, עם שני שותפים, בסך 110,000 ל"י. בהעדר כתב ויתור, סכום הזכיה שולם במלואו על ידי המועצה.

4. ב־1975/76 היה גובה העמלה של בעל תחנה בדרך כלל 7.5% מסך כל התקבולים. ההוצאה הכוללת של המועצה לתשלום עמלות לבעלי התחנות הייתה באותה שנה כ־11 מיליון ל"י.

(א) בערים הגדולות פועלות שמונה תחנות קבלה ראשיות. הבעלות המשותפת על שבע מהן בידי החברה שבבעלות ארגוני הספורט, חברה ב', ומפיצים שתחנות אלה באיזורם. תחנה ראשית אחת היא בבעלות בלעדית של חברה ב' (ראה לעיל). עמלות התחנות הראשיות בשנה שנסתיימה ב־31.3.1977 הייתה כמיליון ל"י.

היו הבדלים בשיעור העמלה שהמועצה שילמה לתחנות הראשיות לעומת התחנות האחרות: המועצה שילמה לתחנה ראשית בבעלות השותפויות עמלה בשיעור של 9.4% לעומת 7.5%, שהוא השיעור המקובל ששולם ליתר התחנות. שיעור עמלת התחנות הראשיות ועמלת המפיץ גם יחד לא עלו על השיעור המקובל. אין החלטת מועצה המאשרת תוספת עמלות לתחנות הראשיות והפחתת עמלת המפיץ, ואין תיעוד על הסיבות להפרשים בשיעורי העמלות.

לתחנה הראשית שבבעלות חברה ב' שילמה המועצה עמלה בשיעור 10.15% מתקבולי התחנה. חברה ב' משמשת כמפיץ עצמי של התחנה הראשית שבבעלותה. המועצה משלמת לחברה א' עמלה בשיעור של 2.1% מתקבולי התחנה אף כי אין היא מבצעת את עבודות ההפצה. המועצה הסבירה שחברה א' מקבלת עמלה זו בתוקף הסכם בין חברה א' לבין חברה ב', שנעשה עוד ב־1967. כיוון שחברה א' אינה מבצעת את העבודה והמועצה אינה צד להסכם שבין שתי החברות על המועצה, לדעת הביקורת, שלם את העמלה לגנות השירות.

(ב) אחת מהמלצות ועדת עצינוני הייתה, שהמועצה תאסר על ארגוני הספורט ואגודות ספורט, עסקי כדורגל, מאמנים, שופטי כדורגל ושחקני כדורגל, להיות שותפים במישרין או בעקיפין, בהפעלת תחנות קבלה. בבדיקה מסורגת של רשימת בעלי התחנות הועלה, שההמלצה לא יושמה במלואה: חברה שבבעלות ארגוני הספורט (ראה לעיל), היא שותפה בכירה בשבע תחנות קבלה ראשיות בערים הגדולות. (ראה גם דו"ח שנתי 23, עמ' 907).

(ג) בהסכם הסטאנדרדי שבין המועצה לבין בעל החנה נקבע, שבעל החנה יפקיד בידי המועצה להבטחת מילון התחייבויותיו, שטר חוב, בחתימתו כעושה השטר ובערבות צד ג' ו/או ערבות בנקאית לפקודת המועצה, בסכום, אשר ב-1976/77 נקבע ל-1,000 ל"י. המועצה לא ניהלה רישום עזר לשטרות החוב שקיבלה. בדיקה מסורגת העלתה שהמועצה לא הקפידה לקבל שטרי חוב מכל בעלי התחנות. המועצה הודיעה שניתנה הוראה לדרוש שטרי חוב מכל בעלי התחנות.

ביצוע ההימורים

לפי סעיף 12 של התכנית על המשתתף לסמן ניחוש בדרך שנקבעה ולרשום את שמו ומענו במקום המיועד לכך בחלק א' של הטופס. לפי סעיף 14(ב) שבתכנית "לא רשם משתתף את שמו ומענו במקום המיועד לכך בחלק א' לטופס ההשתתפות, יראו כאילו לא הוגש טופס ההשתתפות המזכה את המשתתף להשתתף בהימור". בדוגמא לטפסי ההשתתפות המהווה חלק בלתי נפרד מהתכנית הועד מקום לרישום הפרטים: שם ומשפחה, רחוב ומספר, עיר/ישוב. על גב הטופס הנמסר למשתתף פים מובאים לתשומת ליבם תמצית מסעיף 14(ב). סעיף זה הוכלל בתכנית החל ב-1972, בעקבות המלצות ועדת עצינוני. ועדה זו המליצה גם על ציון מספר תעודת הזהות אך השינוי בתכנית נעשה, כאמור, רק בקשר למען. המועצה סירבה לשלם למשתתף אחד את זכייתו משום שרשם על הטופס את שמו בלבד, בלא ציון המען. המשתתף הגיש תביעה נגד המועצה, לבית משפט שלום והיא נדחתה. גם ערעורו בפני בית משפט מחוזי נדחה.

בעקבות המלצות ועדת עצינוני עורכת המועצה — באמצעות חברה המתמחה בכך — בדיקות אישיות של זוכים, בעיקר בפרס הגדול. החברה דיווחה על מספר מצומצם של זוכים שלא הצליחו לאתרם, כיוון שמענם לא צויין על טופס ההשתתפות כנדרש. מבדיקות החברה עולה, שיש משתתפים ששולמו להם פרסים גבוהים והללו ציינו מען תחנת הקבלה במקום מענם. בדיקה מסורגת שערך משרד מבקר המדינה העלתה מקרים אחדים שבהם שולם הפרס, כולל פרס אחד בסך מיליון ל"י, כאשר במקום המען נרשם מספר תא דואר. לדעת הביקורת מן הנכון להביא להבהרה משפטית חד משמעית בשאלה זו ואם תא דואר אינו קביל כמען יש לכתוב זאת במפורש על הטופס.

זרימת התקבולים

סעיף 21 לתכנית מסמך את המועצה לקבוע את מועד הנעילה של תחנות הקבלה. המועצה קבעה, שתחנות הקבלה ינעלו לא יאוחר מיום ה' ככל שבוע בחצות הלילה; לאחר שעה זו נאסר על התחנות לקבל טפסים בגין מחזור ההימורים הקרוב. על המפיצים האזוריים לאסוף את הטפסים והתקבולים ולהפקידם במשרד הראשי של המועצה עד השעה 08.00 ביום ו'. הטפסים נמסרים לטיפול של חברה ב' לביצוע הפעולות כנקבע בהסכם איתה. עוד בשנת 1969 קבע מבקר המדינה שכספי התקבולים מופקדים בחשבונו של מפעל (להלן: "המפעל") שכמה מבעליו נמנים עם בעלי חברה ב' (ראה דו"ח שנתי 19 עמ' 695). בנוהל זה לא חל שינוי. התקבולים — בניכוי העמלות של התחנות והמפיצים, שהם ניכר לעצמם כאשר התקבולים היו בידיהם — מופקדים בחשבון אותו מפעל. ב-1975/76 הגיעה ההכנסה השבועית הממוצעת ל-2.9 מיליון ל"י בקירוב. אין כל התקשרות חוזית, או התקשרות אחרת בין המועצה לבין המפעל שבחשבונו הופקדו התקבולים ואין למועצה שליטה על הנעשה בכסף עד להעברתו אליה.

בסעיף 4(א) לתקנות להסדר ההימורים בספורט (כללי דיווח על ביצוע עבודה באמצעות אחר), תשל"ל—1970, נקבע: "לא יאוחר מיום ב' בשבוע יגיש מבצע עבודה למועצה דו"ח כספי שבועי בדבר הכנסות המועצה והוצאותיה שנתקבלו והוצאו באמצעות מהימורים... יחד עם הדו"ח יועברו למועצה סכומי ההכנסות בניכוי ההוצאות". משרד מבקר המדינה ערך בדיקה מסורגת על מועד העברת ההכנסות בשנים 1976 ו-1977 לקופת המועצה.

1. ביום ב' בשבוע מעבירה חברה ב' מחשבון המפעל, באמצעות חברה א', אל המועצה, 39.05% מהתקבולים ברוטו לפי פירוט יעדים דלקמן: 34.5% הקצבות למסודות ומרכזי הספורט; 2.75% לקרן ציוד של המועצה; 1.8% לכיסוי הוצאות פרסום והוצאות כלליות של המועצה. הכסף מועבר

בשלושה שיקים לפקודת המועצה, משוכים על חשבון חברה א' בבנק, ומופקדים על ידי המועצה — בדרך כלל בו ביום — בחשבוניתה שבשני בנקים. משיכת כספים מחשבונות אלה טעונה חתימות של שנים מחברי המועצה — האחד נציג הממשלה והשני נציג של מוסדות הספורט.

2. ביום ד' בשבוע מועברים באמצעות חברה ב', מחשבון המפעל, 42% מהתקבולים, המיועדים לתשלום פרסים לזוכים, לחשבון מעבר של חברה א' שבבנק. עוד מועברים באותו יום מחשבון המפעל לחשבון המעבר הנ"ל 5.7% מהתקבולים, המיועדים לתשלום עמלה לחברה ב' ו-1% מהתקבולים המיועדים לתשלום עמלה לחברה א'.

3. ביום ד' בשבוע מושכת חברה א' מחשבון המעבר הנ"ל, ביום שבו נעשית ההפקדה, את הסכומים (בשיעור של 42%) המיועדים לפרסים ומפקידה אותם בבנק בחשבון "מרכז-פרסים" על שם המועצה, שמנהלת חברה א'. באותו יום מושכת חברה א' מחשבון המעבר את עמלתה ועמלת חברה ב' ומעבירה את הכספים לחשבונה הרגיל. עמלת חברה ב' בסך 5.7% משולמת לה על ידי חברה א' ביום ד' שלאחר מכן.

4. ביום ד' בשבוע השני שלאחר מחזור ההימורים מועברים על ידי חברה א' 42% מהתקבולים מחשבון "מרכז-פרסים" לחשבון פרסים מיוחד הנפתח בבנק לכל אחד ממחזורי ההימורים. גם החשבונות המיוחדים הם על שם המועצה ומנהלים על ידי חברה א'. ביום ד', לאחר תום המועד הנקוב בחוק לבקשה לבדיקה חוזרת של טפסי ההשתתפות של המחזור, השתקיים 10 ימים קודם לכן, ולאחר קבלת החלטות הוועדה לבדיקות חוזרות, מכינה חברה ב' את השיקים לזוכים באותו מחזור. השיקים נשלחים באמצעות הדואר. ביום ה' לפני הצהריים, 11 ימים לאחר סיום מחזור ההימורים, השיקים נמסכים מחשבון ספציפי למחזור זה, כשהסכום לכיסויים ממומן מהכנסות המחזור, שלאחריו. מצב זה מותר בידי המועצה אפשרות שימוש במזומנים של פרסי מחזור אחד, מתחילת העונה ועד סופה (ראה להלן הפרק על השקעות פיננסיות).

בחשבונות הפרסים — חשבון המרכז וחשבונות המחזוריים — זכות החתימה היא בידי מנהלי חברה א', שביניהם גם חברי מועצה, בעוד שביתר חשבונות המועצה יש זכות חתימה גם לנציגי הממשלה (ראה לעיל). הרישום השוטף בספרים של חשבונות אלה נעשה בידי חברה א' בספריה; בדוחות הכספיים של המועצה מופיעות היתרות למועד תום שנת הכספים.

לא כל הזוכים גובים את השיקים מיד עם קבלתם וכמה מהזוכים — בעיקר הזוכים בפרסים שבסכום מים קטנים — אינם גובים אותם במשך שנים. מאז הקמת המועצה ועד ל-31.8.1976 הגיע ספום השיקים שעוד לא נפדו, למיליון ל"י בקירוב.

מהנתונים על זרימת התקבולים שהובאו לעל עולה, שהמועצה לא עמדה על זכותה מכוח התקנות לקבל את כל סכומי הכנסות לא יאחר מיום ב', בהשוואה למצב, שהועלה על ידי הביקורת ב-1969 חלה התקדמות מסוימת — ב-1969 הוחזק כל סכום התקבולים בחשבון המפעל עד ליום ד' ואילו בביקורת הנוכחית נמצא ש-39.05% מהתקבולים מועברים אל המועצה ביום ב'. עם זאת הסכמת המועצה להעברת סכומים גדולים באיחור, העניקה לחברה א' ולחברה ב' — הנהנים כזכור מוזכר בלעדי במתן שירותים למועצה — הטבה נוספת שמשקלה עלה — בהשוואה ל-1969 — עם העלייה בשער הרבית. היה מקום, מבחינת סדרי ניהול כספים תקין, שהמועצה תפעל להפקדת כל סכום התקבולים, למעט עמלת בעלי החנות, עוד ביום ו' בבוקר, בחשבונות המועצה שבבנקים.

מסים

1. לפי תקנות מס הכנסה (ניכוי מתשלומים בעד שירותים או טובין), תשל"ל-1970, אדם המשלם "תשלומים בעד שירותים או טובין" חייב לנכות מתשלומים אלה מס בשיעור שנקבע. צו מס הכנסה (קביעת תשלומים בעד שירותים או טובין כהכנסה), תשל"ל-1970, מגדיר "תשלומים בעד שירותים או טובין" כסכומים המשתלמים על ידי שורה של גופים, וביניהם — החל בשנת 1974 — מי שרשאי לארגן או לערוך הגרלה או הימור ועיקר עסקו בכך. הואיל והמועצה הינה תאגיד "שרשאי לארגן או לערוך הגרלה או הימור ועיקר עסקו בכך" חלה עליה החובה לנכות מס הכנסה מהעמלות שהיא משלמת למפעילים. על פי הדוחות הכספיים של המועצה ל-31.8.1976 כלל העמלות ששולמו באותה שנה, היו כ-27.9 מיליון ל"י.

כיוון ששיעור הניכוי עד לדצמבר 1975 היה 7.5%, ומאותו מועד 15%, וכיוון שמקבלי העמלות לא הציגו אישור של פקיד השומה שהם פטורים מהניכוי האמור, היה על המועצה להעביר לאוצר המדינה ניכוי מס בגובה של כ-3.5 מיליון ל"י; סכום זה לא נוכח.

המועצה הסבירה, שמאז הקמתה היא אינה משלמת בפועל את העמלות למפעילים, והם מנכים לעצמם את עמלתם על כן קיים לדבריה קושי בביצוע הוראות התקנות. בעקבות הביקורת היא פנתה למפיצים, לחברה א' ולחברה ב', בדרישה להגיש לה אישור של פקיד שומה על פטור מניכוי במקור, שאם לא כן היא תנכה מעמלותיהם מס. באשר לתחנות הקבלה — הפוזרות ברחבי הארץ — פנתה המועצה, בינואר 1978 לפקיד השומה, בבקשה לשחרר אותה מהצורך בניכוי במקור.

2. בהסכמים שנחתמו בין המועצה לבין המפעילים הוסכם בין הצדדים, שמש בולים ישולם על ידי המפעילים. לפי חוק מס הבולים על מסמכים, תשכ"א—1961 מסמך החייב במס ולא בויל כדון, לא יקובל לשום צורך על ידי עובד ציבורי או משרד ציבורי. המועצה לא הקפידה שהמפעילים יביילו את ההסכמים, כפי שהתחייבו, ובעת הביקורת לא נמצא שום הסכם שהיה מבויל. כמה משטרות החוב שניתנו כבטחון לביצוע ההסכמים לא בוילו בידי עושי השטרות, והמועצה קיבלה אותם כשאינם מבוילים. המועצה הודיעה למשרד מבקר המדינה שהיא החליטה לבייל את ההסכמים ושטרי החוב על חשבונה ולגבות, לאחר מכן, את דמי הביול מהמפעילים.

3. 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, לצרכי מס הכנסה ומס ערך מוסף, או אישור שהוא פטור מלגות חשבונות.

מהוצאות המועצה בסך של כ-35.8 מליון ל"י, הוצא רק סכום של כ-0.2 מליון ל"י לתשלומי שכר, והיתרה שולמה בעבור רכישת נכסים וקבלת שירותים. המועצה לא הקפידה על ביצוע הוראות החוק האמור, ובעת הביקורת — כחצי שנה לאחר כניסת החוק לתוקפו — לא נמצאו אישורים או פטורים כדרוש. המועצה הודיעה שהיא תפעל לקבלת האישורים מכל הספקים.

השקעות

ברשות המועצה היה, לזמן קצר ובינוני, עודפי מזומנים, מעל לדרוש לה לביצוע התקציב. חלק ממקורות העודף — המחאות זוכים שלא נפרו ועיכוב משלוח הזכיות מחמת המתנה לערעורים — תוארו בפרק על זרימת התקבולים. למקורות עודף אלה יש להוסיף:

1. הכנסות בלתי מתוקצבות, שהיקפן בשנת 1975/76 הגיע ל-9.4 מליון ל"י. הכנסות אלה היו אחד מהגורמים לעודף ההכנסות על ההוצאות, שיועד לרזרבה להקצבות בשנים הבאות, שהגיעה ב-1975/76 ל-12 מליון ל"י בקירוב.

2. הפרשות לקרנות — קרן ציוד לרכישת מערכת ענ"א וקרן מתקנים — שסכום הצבירה ל-31.8.1976 הגיע בהן ל-13 מליון ל"י בערך. ההפרשה לקרנות אושרה בתקציב.

המועצה השתמשה בעודפי המזומנים להשקעות פיננסיות כמפורט להלן:

השקעה באגרות חוב

ההשקעה באגרות חוב על פי המאזן ל-31.8.1976 הייתה — לפי העלות המתואמת — 15.3 מליון ל"י (ערך השוק — 16.8 מליון ל"י). הסכום הושקע ברובו בניירות ערך צמודים למדד והיתרה בהצמדה לשער הדולר. ניהול התיק הופקד, בלא קבלת הצעות נוספות, באישור ועדת הכספים של המועצה, בידי חברה פרטית. בשנת 1976 שילמה המועצה לחברה בעד ניהול התיק 16,100 ל"י. המועצה מודיעה לחברה על סכום הכסף הפנוי המיועד להשקעה, או סכום המזומנים הדרוש לה, והחברה מבצעת בעבורה את הפעולות — לפי שיקוליה היא — באמצעות הבנקים. המועצה מקבלת מהבנקים הודעות על סוגי אגרות החוב, שרכשה או שמכרה.

"מכר חוזר" של ניירות ערך

עסקת מכר חוזר של ניירות ערך היא מכירת ניירות ערך במזומן, כשבעת המכירה מוסכם בין המוכר לבין הקונה שיבצעו עסקה נגדית כעבור פרק זמן שנקבע ביניהם ובתנאים שגם עליהם הוסכם מראש. משמעותה העסקית של פעולה זו היא מתן פקדון בתשואה שנקבעה מראש. במקרה אחד הורתה המועצה בנובמבר 1975, לבנק בו מנוהלים כמה מחשבונותיה, לבצע עסקת מכר חוזר במלוה בסחון בנקאי על סך שני מליון ל"י. כעבור חודשיים — בינואר 1976 — זוכה חשבון המועצה בסכום הפקדון בתוספת רווח של כ-62,500 ל"י, שהם כ-18.75% לשנה. ההוראה לבנק

לביצוע העסקה ניתנה על ידי בעל זכות חתימה אחד. (בעניין מכר חוזר של נ"ע ראה בדו"ח שנתי 26, עמ' 995).

מתן הלוואות

1. בפברואר 1976 נתנה המועצה הלוואה בסך 1.75 מליון ל"י למשך שלושה חודשים לקונצרן תעשייתי בערבות בנק, כאשר הוצאות בגין הערבות בסך 7,000 ל"י שולמו על ידי המועצה. הריבית בשיעור 23% לשנה, נוכחה מראש. במאי 1976 — ביום מועד פרעון ההלוואה — שוב ניתנה הלוואה לאותו קונצרן, בסך של 1.25 מליון ל"י למשך שלושה חודשים, בערבות בנק, כאשר הריבית בשיעור 22% לשנה נוכחה מראש.

כאוגוסט 1976 — ביום מועד פרעון ההלוואה השניה — ניתנה שוב הלוואה, בסך של 0.5 מליון ל"י לאותו קונצרן אף הפעם למשך שלושה חודשים בערבות בנק, כאשר הריבית בסך 23% לשנה נוכחה מראש. במועד הפרעון היא חודשה לשני רבעוני שנה נוספים. ברבעון הראשון הייתה הריבית 24% לשנה וברבעון השני 25% לשנה. במאזן המועצה ליום 31.8.1976 הוצגה ההלוואה כפקדון על ידי בנק.

2. במארס 1976 נתנה המועצה הלוואה בסך 250,000 ל"י למשך שלושה חודשים לחברה תעשייתית בערבות הבנק. הריבית בשיעור 23% לשנה נוכחה מראש והמועצה שילמה סך 1,000 ל"י בעבור ההוצאות של ביול הערבות.

כל ההלוואות האמורות ניתנו מחשבון פרסים של המועצה, המנוהל על ידי חברה א'. האישור לבנק להעביר את הכסף ללווים ניתן על ידי בעל זכות חתימה אחד מחברה א'. ערבות הבנק ניתנה אף היא לחברה א' ולא למועצה. לא נחתם הסכם בין הלווים לבין המועצה על תנאי ההלוואה. המועצה הודיעה למשרד מבקר המדינה, שהעסקאות הללו נעשו על ידי חברה א', בלא אישורה, כיוון שחברה א' סברה שאינה זקוקה לאישור זה. מטרת החברה הייתה להשיג תשואה נאותה על היתרות בחשבונות, שאותם ניהלה. המועצה הודיעה שבינוי 1977 נפסקו עסקאות אלה, ושלחבא היא תקפיד על כך, שכל עיסקה תקבל אישור של ועדת הכספים שלה.

3. בפברואר 1976 נתנה המועצה הלוואה בסך 250,000 ל"י לחברה מסחרית. ההלוואה הייתה למשך שלושה חודשים, בערבות בנק, כאשר הריבית בשיעור של 31% לשנה נוכחה מראש. על ההוראה לבנק להעביר את הכסף לחברה חתם מורשה חתימה אחד בלבד מטעם המועצה.

תעודות פקדון

1. בחודשים נובמבר ודצמבר 1975 רכשה המועצה משני בנקים למשכנתאות תעודות פקדון בסכום כולל של 0.7 מליון ל"י. בתעודות מאשרים הבנקים שקיבלו התעודות מחברות בענף הבנייה, שיש להם פקדונות אצלם, שכנגד תמורה מלאה בגובה סכום הפקדון, אשר קיבלו מאת המועצה, הם נתנו לבנק הוראה בלתי חוזרת לשלם למועצה את קרן הפקדון בצירוף הפרשי הצמדה, התשלומים יתחילו בשנה השנייה לאחר פעולה זו בחמישה תשלומים שנתיים שווים, וכן תשולם רבית צמודה בשיעור 6.5%. בשנה מיום הקבלה של תמורת הפקדון מאת המועצה, על היתרה הבלתי מסולקת של הקרן, בתשלומים חצי שנתיים. בתעודות גם נאמר, שהבנק רשם לפניו את תוכנו של הירוואת התכרות, ויפעל בהתאם להן. עוד נאמר בתעודות שהבנק אחראי לתשלום הקרן והריבית בזמנים הנקובים, וכי התעודה היא בלתי סחירה, ואינה ניתנת להעברה/במשך כל תקופת פרעונה. הסכומים שהמועצה שילמה בעבור תעודות הפקדון היו למעשה, לפי תנאי תעודות אלה, מתן הלוואות לחברות הבנייה. במאזן ל-31.8.1976 הוצג הסכום כפקדון על ידי בנק.

2. בחודשים ספטמבר 1975 — פברואר 1976 רכשה המועצה מבנק תעודות פקדון, שמועד פרעונן בתום שלושה חודשים — בשני הרבעונים הראשונים היה ערך התעודות 0.5 מליון ל"י וברבעון השלישי שני מליון ל"י. הריבית הייתה בשיעור של 19% לשנה, ושולמה בסוף כל רבעון. התעודות הוחזרו לבנק במועד פרעונן ולא ניתן היה לבדוק את תנאי התעודות, פרט לסכום הריבית ששולמה בעבורן.

פקדון בנק

באפריל 1976 הפקידה המועצה בבנק למשכנתאות על פי החלטת ועדת הכספים שלה, 1.25 מליון ל"י, לתקופה של שנתיים וחצי. הריבית בשיעור של 8.25% לשנה צמודה למדד ומשולמת פעמיים בשנה; הקרן הצמודה גם היא למדד תשולם בסוף התקופה.

אחד ממקורות המזומנים, ששימשו להשקעות, היה כאמור, עודף ההכנסות על ההוצאות, שהגיע ב-31.8.1976 ל-12 מיליון ל"י בקירוב. המועצה מפרסמת ברשומות כל שנה, לפי החוק, דו"ח הכנסות והוצאות וחלוקת היתרות לשנה שחלפה. בפרטום זה מוגדר העודף כרזרבה, לפי החלטת המועצה ובאישור ועדת הכספים של הכנסת לפי סעיף 9(ב) לחוק.

לפי סעיף 9(ב) המועצה רשאית, באישור השרים ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע כי חלק מהיתרה בשנה מסוימת לא יחולק אותה שנה וישמש רזרבה לשנים הבאות; הרזרבה תופקד באוצר המדינה בתנאים שיוסכם עליהם בין החשב הכללי לבין המועצה. לפיכך השקעת כספים, שהוגדרו על ידי המועצה כרזרבה, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק.

רכישת מערכת ענ"א

נוכח ההיקף הגדול והולך של מספר המשתתפים בהימורים ומספר הטורים שמולאו, דנה המועצה בשימוש במחשב בחלק מתהליך הפעלת ההימורים, שבוצע בעבודה ידנית. בתחילת 1973 הומינה המועצה בשיחוף עם מפעל הפיס שעמד גם הוא בפני בעיות דומות, סקר בנושא זה, מחברת יעוץ (להלן: "היועצים") ליישום מערכות ענ"א. שיתוף הפעולה בתחום זה בין המועצה לבין מפעל הפיס נבע גם כתוצאה מהאפשרות שניתן היה לנצל את המחשב בלא הפרעה ותוך תיאום בין שני הגופים המנהלים את ההימורים בימים שונים: המועצה זקוקה למחשב בימים ששי עד ראשון ואילו המפעל בימים האחרים בשבוע.

באוקטובר 1974 החליט המפעל, על יסוד תוצאות הסקר, לרכוש מחשב לשימוש, להעמידו לרשות המועצה בזמן הדרוש לה. בנובמבר אותה שנה היא החליטה על רכישת 1,200 מכונות להטבעת נתונים על טופסי ההשתתפות, שניתן לאחר מכן לקלוט אותם במחשב. ביוני 1975 חתם המפעל על הסכם עם הניצן בדבר רכישת שתי מערכות ציוד זהות, שעל פי חוות דעת היועצים באותן מועד, די היה בהן לשימושם של שני המוסדות. לא קדם להסכם רכישה זה הסכם בין המועצה לבין המפעל, בדבר סדרי השימוש המשותף בציוד.

במועצה התעוררו ספיקות בדבר הניצול המשותף של הציוד עם המפעל. ביולי 1975 ביקשה המועצה מהיועצים להשוות את עלות ההפעלה של מערכת ענ"א בציוד שיהיה בבעלות המועצה, לעלות הפעלה על ידי שכירת שעות ציוד של המפעל. לפי דו"ח היועצים, שהוגש למועצה בספטמבר 1975, עלות תפעול על בסיס שכירות שנחית של שעות ציוד ממפעל הפיס תהיה 1.9 מיליון ל"י (בהנחה שמחיר שעה, שבו תחוייב המועצה, יהיה עלות בפועל ללא רווח למפעל) לעומת עלות תפעול של 2.6 מיליון ל"י במערכת נבעלות עצמית. אם יוחלט על רכישת מערכת עצמית יש עוד להוסיף השקעה חד פעמית בסך 4.4 מיליון ל"י, כאשר 3.6 מיליון ל"י מההשקעה צמודים לשער החליפין של הל"ל לעומת הדולר ב-1.9.1975.

בנובמבר 1975 החליטה המועצה לרכוש את הציוד הדרוש בעצמה. על פי המלצת היועצים הוחלט לרכוש ציוד זה לזוה של מפעל הפיס, דהיינו מערכת כפולה. וכתוצאה מכך יהיו בידי שני המוסדות — המועצה והמפעל — 4 מערכות זהות. גודל המערכת נקבע על פי קריטריונים של רזרבה טכנית וגיבוי, בלא לסמוך על שימוש בגיבוי של מערכת המפעל, בנימוק שההתארגנות לעבודה במערכת של המפעל, במקרה של תקלה, תדרוש זמן רב. בינואר 1976 — כשלושה חודשים לאחר החלטת המועצה על רכישת ציוד עצמי — חל גידול ניכר במספר טופסי ההשתתפות, דבר שלא הובא בחשבון בקביעת גודל המערכת. מסקנות היועצים, על פי הנתונים החדשים, היו, שכדי להשיג רמת בטחון נאותה בעיבוד הטופסים, זקוקה המועצה להשתמש, במשך חמישה שבועות בשנה, בשלוש מערכות. חישוב מחדש של עלות ההפעלה השנתית שצרכו היועצים הראה, שבדיעבד החלטת המועצה לרכוש ציוד ולא שעות הייתה יקרה רק ב-380,000 ל"י בשנה לעומת 700,000 ל"י בשנה, על פי חישוב שנערך בעת קבלת ההחלטה.

ועדת הכספים של הכנסת נזקקה לנושא רכישת מערכת ענ"א על ידי המועצה בעקבות פניית אחד מחבריה, בעניין הכפילות ברכישת אותו ציוד על ידי שני המוסדות. ועדת המשנה לעניין ההימורים בספורט, של ועדת הכספים דנה בנושא זה והמליצה בפני מליאת הוועדה על רכישת מערכת ענ"א נפרדת על ידי המועצה. ועדת הכספים אישרה ב-7.6.1976 את המלצת ועדת המשנה.

1. בישיבת המועצה בנובמבר 1975, הוחלט להזמין לדיון את חברה ב', בתוצאות של ההחלטה בדבר רכישת המחשב, זאת כיוון שהפעלת המחשב על ידי המועצה חטלה את הצורך בעבודה

שחברה ב' ביצעה עד כה ידנית. בתגובה על החלטת המועצה הציעה חברה ב' למועצה לרכוש את הציוד בעצמה, או לחילופין, לרכשו בשותפות עם המועצה.

בעקבות אישור בכתב של מוסדות הספורט, שנמסר לשרים הממונים, שלפיו אין להם התנגדות לשתף את חברה ב' ברכישת המערכת המרכזית, נהנו השרים, ב-8.3.1976 את נציגי הממשלה במועצה לאמור: המועצה תרכוש מערכת מחשב להפעלה עצמית; הציוד להפעלה, למעט מכונות ההטבעה, ירכש במשותף על ידי המועצה ועל ידי חברה ב'; חלקה של המועצה בבעלות על הציוד חייב להיות לפחות 51%; בכל הסכם בין המועצה לבין חברה ב' תהיה למועצה אופציה לרכוש את חלקה של חברה ב' בבעלות על הציוד, במחיר ובמועד שיקבע מראש בהסכם; אין מניעה שהמועצה תפעיל גם להבא את ההימורים (בעזרת ציוד ענ"א) באמצעות קבלן (חברה ב') ובלבד שהיתרונות הכרוכים בהפעלה באמצעות קבלן, בלא מנגנון עצמי, ישקלו ביחס לתמורה שתנתן לקבלן; פרטי הסכם הרכישה וההפעלה יקבעו על ידי המועצה ובלבד שלפני חתימת ההסכמים תקויים התייעצות עם ועדת המשנה של ועדת הכספים של הכנסת, המופקדת על ענייני המועצה.

באוקטובר 1976 חתמה המועצה עם היצרן הסכם לרכישת הציוד, שסופק במאי 1977. עד למועד סיום הביקורת לא הובאה לאישור המועצה טיוטת ההסכם עם חברה ב' על פרטי הרכישה ועל סדרי ההפעלה של הציוד. המועצה החלה לקבל מחברה ב' תשלומים, בשיעור של 49% מהוצאותיה, על חשבון השתתפותה ברכישה. עד לאוגוסט 1977 שילמה המועצה כ-6.75 מיליון ל"י בגין רכישת מערכת המחשב. על פי לוח זמנים מעודכן לינואר 1978, תחל המערכת בעבודה שוטפת ביוני 1978.

2. במאוס 1976, כשגודע למפעל על החלטת המועצה להזמין מערכת נפרדת, פנה יושב ראש הדיקטוריון של המפעל בדרישה למועצה לפצות את המפעל, בסכום שייקבע על ידי בורר, על הפסדים שנגרמו לו. הוא הסביר שהציוד נרכש על ידי המפעל על דעת שני הצדדים ובתאום ביניהם; וכחוצאה מרכישת הציוד על ידי המועצה ינוצל הציוד של המפעל רק בחלק מכושר תפוקתו. טענת המפעל, שהציוד נרכש על דעת שני הצדדים, התבססה על תרשומת מדיון משותף של נציגי מוסדות אלה. באפריל 1977 דנה המועצה בדרישת המפעל לקיום בוררות לתשלום פיצויים, ודחתה אותה.

3. באותה ישיבה, באפריל 1977, דחתה המועצה גם הצעה של המפעל לקיים מלאי חלפים משותף במימון של 250,000 ל"י על ידי כל צד, שאם לא כן, כל צד יאלץ להשקיע 500,000 ל"י במלאי. בימוק המועצה לדחייה היה, שכיוון שהמערכות משמשות כגיבוי זו לזו, יש עניין להחזיק מלאי של חלפים בשני המתקנים, כדי שישמשו גיבוי באופן הדדי, במקרה של תקלה בהספקת חלפים מחוץ לארץ.

לדעת הביקורת רצוי, מבחינת החסכון בהוצאות, שהמועצה תחזור ותשקול, בעזרת היועצים ונציגי היצרן, אם אין מקום לכך, שמלאי החלפים יהיה משותף, מה גם שלטיפול במספר מירבי של טופסים דרושות רק שלוש מבין ארבע המערכות שבבעלות שני המוסדות.

4. ועדת המיכון של המועצה החליטה שמערכת ענ"א תשוכן סמוך למשרד הראשי של המועצה, בקומת המשרדים שבבעלות האגודה (ראה לעיל). לצורך התקנת המערכת נדרשו שינויים בבניין. הוחלט שהמועצה תמסור לאגודה את הדרישות הטכניות לביצוע השינויים והאגודה תטפל בביצוע העבודות. בישיבות ועדת הכספים של המועצה, מספטמבר ואוקטובר 1976, הוחלט שגובה שכר הדירה שישולם לאגודה יקבע לאחר השלמת השינויים, בהתאם להוצאות הבינוי בפועל. הביקורת העלתה שלא נעשה הסכם עם האגודה בדבר השיטה, שלפיה יחושב שכר הדירה. ביולי 1977 שילמה המועצה לאגודה כ-486,000 ל"י, כמקדמה, כדי לאפשר סיום העבודות בזמן.

5. בתחילת מאי 1977 הגיע הציוד והוכנס לבניין. מכונות ההטבעה הגיעו, במספר משלוחים, עוד במחצית השנייה של 1976. עד לסוף אוגוסט 1976 שילמה המועצה תמורת מכונות ההטבעה כ-4.8 מיליון ל"י.

כיוון שבעת ייצור מכונות ההטבעה עוד לא קיבלה המועצה החלטה בדבר רכישה עצמית של מערכת מחשב, והייתה קיימת אפשרות של עבודה בציוד של המפעל, יוצרו המכונות בהתאם לדרישות הטכניות של טופס ההשתתפות בלוטו של מפעל הפיס. רק ביולי 1976 החליטה המועצה על צורת הטופס שישמש אותה — טופס בן שני חלקים — לעומת טופס בן שלושה חלקים של הלוטו. המועצה שלחה דימויות הטבעה של המכונות, על הטופס שהכינה, למפעלי הייצור, והתברר כי איכות ההטבעה ירודה — שיעור השיגויים הגיע ל-3% במקום 0.5% המותר בהתאם למיפרטי

המערכת. מומחי הייצור הסבירו את התקלה בעובי הטופס שהכינה המועצה, שלא התאים למכונות הייצור הסכים לספק, על חשבוננו, אניור, שלאחר התקנתו במכונות הן יתאימו לטופס המועצה. עם זאת הוא התנגד לכסות את הוצאות העבודה הכרוכות בפירוק ובהרכבה של המכונות, והתקנת האניור החדש. השינויים במכונות נעשו ביולי ובאוגוסט 1977 ועוד לא הוגש חשבון המתייחס לעבודת הטכנאים. המועצה מעריכה, שהושקעו בעבודות ההתאמה כ-1,100 שעות עבודה.

תקציב

לפי סעיף 7(א) לחוק, המועצה לא הוציא כספים אלא בהתאם לתקציב שיאושר על ידי השרים ועל ידי ועדת הכספים של הכנסת. התקציב המקורי המאושר של המועצה לשנת 1976 היה 95.4 מיליון ל"י. בעקבות גידול בהכנסה, הגישה המועצה — כשלושה חודשים לפני תום שנת הכספים — הצעה לתקציב נוסף בסך 50 מיליון ל"י. התקציב הנוסף אושר וההרשאה הכוללת להוצאה הייתה 145.4 מיליון ל"י. ההוצאה למעשה, נאותה שנה, הייתה כ-148.4 מיליון ל"י, דהיינו הוצאה של שלושה מיליון ל"י מעל להרשאה, המהווה כ-2.1% מהיקף ההרשאה.

התקציב ל-1976 תוכנן כך, ש-42% מהתקבולים מהימורים יועדו לפרסים (השיעור המיוערי הקבוע בחוק); 19.5% להפעלת תכנית ההימורים; 1.25% לפרסום; 2.75% לקרן ציוד; 34.5% להקצבות לקידום הספורט. בדברי ההסבר להצעת התקציב ציינה המועצה, שבכוונתה להבטיח, מדי פעם, פרסי מינימום למשתתפים; אם עקב כך היא תצטרך לשלם כפרסים סכומים העולים על 42% מהתקבולים, ימומן ההפרש מן הסכומים המיועדים להקצבות לקידום הספורט. שיעור ההוצאה למעשה לפרסים ב-1976 היה 43.5% מהתקבולים, וההקצבות לקידום הספורט — 32.8% (0.2% נותרו כרוזבה).

ההוצאה לקידום הספורט יועדה להקצבות למוסדות הספורט; למרכזי הספורט; לקרן מתקנים; לקרן לעידוד ספורטאים מצטיינים; וכן לתמיכה בפעולות ספורט בתנועות נוער.

1. בישיבה שהתקיימה ביוני 1968 בהשתתפות כל הגופים שנהגו מהכנסות מהימורים, למעט תנועות הנוער, הוסכם על שיעור ההקצבה באחוזים לכל אחד מהם מן הסכום העומד לחלוקה. בסוף אוגוסט 1974 עודכנו השיעורים, שוב בהסכמת הגופים הנהגים. המועצה אינה צד להסכם והוא מנחה אותה בלבד; ולכן היא משתדלת בקביעת ההקצבות, לשמור על מסגרתו, באישור הגופים שנקבעו לכך בחוק.

להלן בעמ' הבא נתונים על ההקצאות למוסדות, למרכזים ולקרנות בשנת 1976.

נוסף על הקצבות בסך 49.175 מיליון ל"י למוסדות ולמרכזי ספורט ולקרנות, הוקצב סך של 1.25 מיליון ל"י לפעולות ספורט בתנועות נוער.

2. ב-14.6.1976 הודיע יושב ראש ועדת הכספים של הכנסת ליושב ראש המועצה, שהוועדה החליטה להמליץ על הקצאת 20 מיליון ל"י, מעודפי תקציב שיהיה בידי המועצה, להקמת איצטדיון לאומי לספורט בירושלים, ועל חלוקת הסכום על פני תקופה של ארבע עד חמש שנים תקציביות. המועצה, שהיא אחד הגופים שבעזרתם יבנה האיצטדיון, הקציבה בשנת הכספים 1976 1.25 מיליון ל"י למטרה זו. האיצטדיון אמור להיות מוקם על ידי חברת האיצטדיון הלאומי, שהיא בהליכי רישום ובמעמד של חברה ביסוד. חברת האיצטדיון נועדה להיות, חברה בת של חברת מרכז הספורט והנופש בע"מ, שבפעולות עיריית ירושלים והקרן לירושלים.

הביקורת במועצה העלתה, כי ב-31.8.1976 העבירה המועצה סך של 3.25 מיליון ל"י, לחברת מרכז הספורט והנופש בע"מ, בעבור הקמת האיצטדיון, בלא שקיבלה דו"ח על העבודות שבוצעו בקשר להקמת האיצטדיון ועל ההוצאות שהיו כרוכות בכך. בירור בחברת מרכז הספורט והנופש העלה, שבאותו מועד לא הייתה מערכת ספרים נפרדת לחברת האיצטדיון, ועל כן פתחה חברת מרכז הספורט חשבון נפרד על שמה בבנק, הפקידה בו את הקצבת המועצה ורכשה ניירות ערך ב-1.85 מיליון ל"י בקירוב.

זמן קצר לאחר העברת ההקצבה, התברר למועצה שהיא העבירה בעבור האיצטדיון 3.25 מיליון ל"י במקום 1.25 מיליון ל"י; בביאורים לדוחות הכספיים של המועצה ל-31.8.1976 נאמר שהעברת הסכום המוגדל הייתה עקב אי הבנה בעת עידכון התקציב לאותה שנה. המועצה דרשה מהחברה את החזר הסכום העודף בסך 2 מיליון ל"י, וביום 27.9.1976 היא קיבלה בחזרה סך של 1.4 מיליון ל"י אך בלא ריבית. 0.6 מיליון ל"י נוספים הוחזרו ב-31.1.1977, וב-4.2.1977 הוחזרו עוד כ-97,000 ל"י בגין ריבית והפרשי הצמדה על סכום זה.

נתונים על ההקצאות למוסדות, למרכזים ולקרנות בשנת 1976

הוצאה למעשה		תקציב		מוסדות ספורט
(ב-%)	(בלי"י)	(ב-%)	(בלי"י)	
6.88	3,262,000	6.91	3,398,000	הוועד האולימפי
13.76	6,524,000	13.82	6,796,000	ההתאחדות לספורט
3.44	1,631,000	3.45	1,699,000	איגוד הכדורגל
0.86	407,750	0.86	424,750	איגוד הטניס
21.76	10,322,875	21.68	10,654,375	ההתאחדות לכדורגל (1)
46.70	22,147,625	46.72	22,972,125	
מרכזי הספורט (2)				
11.60	5,504,625	11.66	5,734,125	מרכז הפועל
6.88	3,262,000	6.91	3,398,000	מרכז מכבי
3.01	1,427,125	3.02	1,486,625	מרכז בית"ר
2.79	1,325,185	2.81	1,380,435	מרכז אליצור
0.44	203,875	0.43	212,375	מרכז אסא
24.72	11,722,810	24.83	12,211,560	
קרנות				
26.57	12,601,125	26.30	12,932,625	קרן מחקני ספורט (3)
1.58	749,565	1.72	846,315	קרן תגמולים לספורטאים
0.43	203,875	0.43	212,375	קרן לעידוד ספורטאים מצטיינים
28.58	13,554,565	28.45	13,991,315	
100	47,425,000	100	49,175,000	סה"כ מוסדות מרכזים וקרנות

- (1) כולל הקצאות למשחקי אינטרטוטו ולשיפור הבטיחות במגרשים בסך 2.4 מיליון ל"י.
 (2) לא כולל 343,000 ל"י ששולמו למרכזי הפועל, מכבי ובית"ר - מתקציב פירטום (ראה להלן).
 (3) כולל סך 1.25 מיליון ל"י להקמת איצטדיון לאומי בירושלים.

במאי 1977 החליטה חברת מרכז הספורט והנופש, על קריטריונים להפרדה בינה לבין חברת האיצטדיון ביסוד, שלפיהם מסכום של כ-1.03 מיליון ל"י שהוציאה החברה מאז יסודה ועד ל-31.3.1977, יש לוקוף לחובת חברת האיצטדיון כמיליון ל"י. יוצא אפוא שהמועצה עצמה שילמה ב-31.8.1976 סכום הגבוה ב-250,000 ל"י מסך כל ההוצאה להקמת האיצטדיון עד 31.3.1977.

3. ועדת עצינוני המליצה, שההכנסות נטו מההימורים יועברו לקרן מיוחדת, שתנוהל על ידי משרד החינוך והתרבות, והוא יחלק את הכסף במישרין לארגוני הספורט, בעצה אחת עם ועדה מיוחדת, שימנה השר. עוד המליצה הוועדה, שכל ארגון ספורט שיבקש ליהנות מכספי קרן זו יהוייב בהגשת תקציב מפורט, שישקף את חלוקת הכספים שיתקבלו מהקרן, בין ענפי הספורט לסוגיהם, תוך פירוט קבוצות הספורט והסכומים שיוקצבו לכל אחת מהן; כל הקצבת כספים מהקרן תהיה מותנית בהנהלה מסודרת של כספים וחשבונות, ולמשרד החינוך והתרבות תהיה זכות לביקורת על הוצאת הכספים.

בדצמבר 1976 הנחה שר החינוך והתרבות את נציגי הממשלה במועצת ההימורים להתנות את ההקצבות בהנהלה מסודרת של ספרים וחשבונות; בהגשת תכנית מפורטת של הסעיפים והיעדים, שלמענם מבקשים גורמי הספורט ליהנות מכספי המועצה; בזכות לבדוק - באמצעות רואה חשבון

מטעם המועצה — את מידת ההתאמה שבין החוכניות לבין ניצול הכספים בפועל. השר גם הביא לידיעת נציגי הממשלה, שבכוונתו להגיש הצעת תיקון לחוק, שלפיו, בין היתר, תהיה המועצה רשאית להקים ועדה סטטוטורית להקצבות ולכספים.*

לא הלה התקדמות בתחום זה. ועדת החינוך של הכנסת דנה בהנחיות שר החינוך והתרבות לנציגי הממשלה וביקשה להשהות את ביצוען עד לסיום הדיון. לדברי המועצה דיון זה לא הגיע לכלל סיום. לדעת הביקורת על נציגי הממשלה במועצה לפעול לקבלת הנחיות מאת שר האוצר ושר החינוך והתרבות.

4. נוסף להקצבות המפורטות לעיל שילמה המועצה, ב־1976 לשלושת מרכזי הספורט הגדולים סכום כולל של 343,000 ל"י, והסכימה עמם על החלוקה שלהן: מרכז הפועל — 171,500 ל"י; מרכז מכבי — 133,400 ל"י; מרכז בית"ר — 38,100 ל"י; ההוצאה נזקפה לסעיף פרסום. סכומים אלה שולמו למרכזים, להעברתם לאגודות הספורט כפיצוי על ירידה בהכנסותיהן ממכירת כרטיסים לצופים במשחקים, שחלה לדבריהן בעקבות סיקור משחקי כדורגל ברדיו ובטלויזיה. התמיכה החלה ב־1972 אחרי שהאגודות מנעו מרשות השידור סיקור משחקי הכדורגל בלא תשלום, ואילו רשות השידור טענה שאין ביכולתה לשלם מתקציבה את הסכום של כ־200,000 ל"י שנדרש ממנה. לאחר משא ומתן בהשתתפות נציגי משרד החינוך והתרבות, רשות השידור, המועצה ומרכזי הספורט, קיבלה המועצה — שיש לה אינטרס בקיומם של המשחקים ובסיקורם — על עצמה לשאת בכמחצית מהסכום, צמוד למדד של אוקטובר 1972; רשות השידור קיבלה על עצמה לשלם את המחצית השנייה.

*

המועצה להסדר ההימורים בספורט היא מפעל ההימורים השני בגודלו במדינה — אחרי מפעל הפיס — ויש לה על פי החוק מעמד בלעדי בארגון הימורי ספורט. מאז הקמתה בשנת 1968 ועד לאוגוסט 1976 היו הכנסותיה השוטפות מהימורים כ־455 מיליון ל"י. מסכום זה חולקו פרסים בסכום של כ־200 מיליון ל"י, וסכום של כ־145 מיליון ל"י ניתן להקצבות למוסדות ולמרכזי ספורט. בהתחשב בהיקף ההקצבות, שהמועצה מועידה לקידום הספורט, מן הנכון שהמועצה, יחד עם הנהלת משרד החינוך והתרבות, תיתן דעתה להגברת הפיקוח על השימוש בכספים אלה.

ממצאי הביקורת המובאים בפרק זה מצביעים על הצורך בשיפור דרכי פעולתה של המועצה במספר תחומים, ובעיקר בהחשת העברתם של תקבולים אליה, סדרי ההשקעה של אמצעים נזילים והעסקת מפעילים רק על פי הסכמים בכתב, כדרוש בחוק.

בשנים האמורות שילמה המועצה כהוצאות תפעול כ־110 מיליון ל"י, שהן כרבע מהכנסותיה מהימורים. חלק ניכר מסכומים אלה שולמו לגופים, שאיתם קשורה המועצה דרך קבע מאז הקמתה, והעיקריים שבהם היו פעילים בתחום זה עוד קודם לכן. יש מקום לכך, שהמועצה תשקול אפשרות של הגדלת תרומתה המהותית לקידום הפעילות הספורטיבית בארץ, על ידי הקטנת משקלו של הוצאות התפעול, וכן תשקול בין היתר, אפשרות של פנייה לגופים נוספים ולהציע להם מתן שירותים למועצה בהפעלת מערכת ההימורים, זאת אף אם הדבר יהיה כרוך בהצעה לתיקון בחוק, שלפיה המועצה תהיה רשאית להתקשר בדרך של משא ומתן, או בדרך אחרת, עם גופים נוספים אשר יוכיחו כושרם לבצע את העבודות כרמה הדרושה.

* בעניין סדרי פיקוח על ארגוני ספורט ראה בדו"ח זה עמ' 429.