

פרק ו'א: הגבלת שוק ההימורים

תיקון חוק להסדר ההימורים בספורט 171. בחוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967¹²⁵ (בפרק זה – החוק להסדר ההימורים בספורט) –

(1) בסעיף 7, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ג) תקציב המועצה בשנת כספים לא יעלה בשיעור העולה על 2.7% ביחס לתקציב המועצה בשנה שקדמה לה, בתוספת מדרד המחירים לצרכן השנתי שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לפני מועד הגשת התקציב לאישור";

(2) בסעיף 8א, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ג) סך כל התשלומים שתשלם המועצה בשנה למי שרשאי למכור זכות להשתתף בתכנית הימורים בהתאם לסעיף 8א (להלן – בעל תחנה), לא יעלה, בממוצע לכל חודש, על ארבע פעמים השכר הממוצע במשק, שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ב-1 בינואר שלפני חתימת הסכם לביצוע עבודות כאמור בסעיף 8א; כוללים התשלומים כאמור עמלת מכירה או כל תשלום אחר לבעל התחנה, המחושבים ביחס למחזור המכירות של מוצרי המועצה הנמכרים באמצעות בעל התחנה, יעמדו אותם תשלומים על שיעורים אלה:

ד ב ר י ה ס ב ר

על פעילותה של המועצה להסדר ההימורים בספורט (בפרק זה – המועצה) לנוכח העובדה שפעילותה מוסדרת בחוק, במקביל, יבוצעו שינויים זהים במהותם בהיתר הניתן למפעל הפיס מכוח חוק העונשין, התשל"ז-1977 (בפרק זה – חוק העונשין), לקיים הימורים בישראל.

סעיף 1 לפסקה 1

מוצע לתקן את סעיף 7 לחוק להסדר ההימורים ולהגביל את שיעור הגידול הריאלי השנתי במחזור ההימורים, כך שלא יעלה, החל משנת 2017, על 2.7%. זאת בדומה למגבלה השנתית החלה על הגידול בהוצאות הממשלה כהגדרתה בסעיף 6א(ג)(2) לחוק הפחתת הגירעון והגבלת הוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992.

לפסקה 2

כדי להקטין את התמריץ של מי שרשאי למכור זכות להשתתף בתכנית הימורים בהתאם לסעיף 8א לחוק להסדר ההימורים (בפרק זה – בעל תחנה) למכור כרטיסי הגרלות, מוצע להגביל את אותם התשלומים שמשלמת המועצה לבעלי תחנות, המבוססים על שיעור המכירות שלהם. ההגבלה נועדה להסיט את מנגנון התשלומים לבעלי תחנות לסכום קבוע בחודש שאינו תלוי במחזור המכירות בתחנה ובכך להסיר את התמריץ הקיים למכור כרטיסי הגרלה רבים ככל האפשר ולצמצם חשיפה עודפת להתמכרות. כמו כן, המנגנון המוצע נועד להגביל את הוצאות המועצה ובכך להביא לחיסכון משמעותי בהוצאותיה.

בהתאם למנגנון המוצע, מוצע להגביל את עמלות המכירה או כל תשלום אחר המחושבים ביחס למחזור המכירות של מוצרי המועצה הנמכרים באמצעות בעל התחנה, כדוגמת תשלום בונוסים המבוססים על היקף

פרק ו"א – כללי

ביום ח' בחשוון התשע"ו (21 באוקטובר 2015) מינה שר האוצר ועדה לבחינת ייעול שוק ההימורים בישראל ומודל הקצאת הרווחים ממנו (בפרק זה – הוועדה לייעול שוק ההימורים החוקיים). הוועדה בחנה היבטים כלכליים ופיסקליים של פעילות הגופים העוסקים בהימורים חוקיים בישראל, ובין השאר, האם ניתן לייעל את הוצאות התפעול של הגופים המפעילים את ההימורים החוקיים בישראל (בפרק זה – הגופים), ואת מנגנוני הקצאת הרווח של הגופים. הוועדה נסמכה, בין השאר, על דוח הצוות לבחינת ההסדרה של ההימורים החוקיים בישראל, שמונה על פי החלטת ממשלה, ואשר הונחה לבחון את ההסדרה הנדרשת למניעת ההשפעות השליליות של ההימורים החוקיים (בפרק זה – הצוות לבחינת ההסדרה של ההימורים החוקיים).

המלצות הוועדה לייעול שוק ההימורים החוקיים נגדו בעיקר להגבלות על היקף התקורות של הגופים ולהגבלה על היקף שוק ההימורים החוקיים בישראל. כמו כן המליצה הוועדה האמורה לקדם המלצות מסוימות מבין המלצות הצוות לבחינת ההסדרה של ההימורים החוקיים, לשם ייעול שוק ההימורים. בכלל זה, על סמך המלצת הצוות לבחינת ההסדרה של ההימורים החוקיים, כי תוסדר בחינה של פוטנציאל התמכרות של תכניות הימורים כתנאי לאישורן, המליצה הוועדה לייעול שוק ההימורים החוקיים על ביטול משחקים קיימים מסוימים שהם במהותם בעלי פוטנציאל התמכרות גבוה.

תיקון זה לחוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967 (בפרק זה – החוק להסדר ההימורים), עוסק ביישום המלצות הוועדה לייעול שוק ההימורים החוקיים

¹²⁵ ס"ח התשכ"ז, עמ' 142; התשע"ה, עמ' 410.

(א) בסעיף קטן (א), במקום "ישמש" יבוא "(בסעיף זה – יתרת הכנסות), יהיה לפחות 24.5% מתקבולי המועצה מעריכת הימורים לפי סעיף 8 וישמש" ובסופו יבוא "לעניין סעיף זה, בחישוב הוצאות המועצה לא ייכללו הוצאות הסדרה שהוציאה המועצה בהתאם להוראות חוק זה או בהתאם לדין אחר שעניינו הסדרת פעילות הימורים חוקיים, והוצאות אלה יבואו בגדר השיעור האמור";

(ב) בסעיף קטן (ב), במקום "היתרה האמורה בסעיף קטן (א)" יבוא "יתרת ההכנסות";

(ג) בסעיף קטן (ב1), המילים "המיועדות לחלוקה" – יימחקו;

(7) אחרי סעיף 9 יבוא:

"העברת יתרת מוזמנים למדינה 9א. (א) בכל אחד מהמועדים האלה תעביר המועצה למדינה סכום של 250 מיליון שקלים חדשים מתוך כספי יתרות המוזמנים שהצטברו עד לשנת 2016:

(1) ביום ג' בטבת התשע"ז (1 בינואר 2017);

(2) ביום י"ד בטבת התשע"ח (1 בינואר 2018).

(ב) ככל שיתרות המוזמנים יפחתו מ-300 מיליון שקלים חדשים (בסעיף קטן זה – הסכום המזערי), תעביר המדינה למועצה את ההפרש שבין יתרות המוזמנים לסכום המזערי, ולא יותר מהסכום שהעבירה המועצה למדינה בפועל לפי סעיף קטן (א).

ד ב ר י ה ס ב ר

לנוכח המלצות הצוות לבחינת ההסדרה של ההימורים החוקיים בישראל, הכוללות המלצות להרחבת ההסדרה החלה על הגופים המקיימים הימורים חוקיים, לשם מניעת השפעות שליליות של ההימורים החוקיים ולהבטחת פעילות גורמים אלה באופן העולה בקנה אחד עם העקרונות האמורים, מוצע לקבוע כי לעניין חישוב שיעור זה, 24.5 האחוזים, ייכללו גם הוצאות שהוציאה המועצה בשל יישום הוראות שנועדו להסדיר את פעילותה, שעניינן הסדרת פעילות ההימורים החוקיים בישראל ותחילתם החל מיום תחילתו של תיקון זה ואילך.

לפסקה 7

חלק מרכזי מהיקף הכספים שמעבירה המועצה לתועלת הציבור, בהתאם לחוק, מוקצה מדי שנה כתמיכה בתכניות הקמה ושרדוג של מיתקני ספורט. קיים פער זמנים בין יצירת המחויבות של המועצה והקצאת הכספים לתכניות כאמור לבין שלבי המימון בפועל בעת הביצוע של הפרויקט. בשל כך בקופת המועצה נותרים מוזמנים רבים (בפרק זה – הרווחים הצבורים). פער הזמנים והגידול המתמיד ברווחי המועצה יוצרים מצב שלפיו באופן שיטתי הרווחים הצבורים אשר נמצאים כאמור בקופת המוזמנים של המועצה צומחים משנה לשנה.

השארית עודפי הרווחים הצבורים בידי המועצה גורמת לחוסר יעילות כלכלית ויצרנית, הלכה למעשה, עיוות במערכת הקצאת המקורות שבידי המדינה.

נוסף על הגדלת החלק המועבר לשימושים הציבוריים, מוצע לוודא כי תהליכי ההתייעלות יתמקדו בשני תחומי הוצאה מרכזיים שלהם יש השפעה ישירה על הגידול המתמיד והמהיר בהיקפו של שוק ההימורים החוקיים: העמלות המשולמות לזכיינים (פסקה 2) והוצאות הפרסום והשיווק.

לפיכך מוצע להוסיף לחוק להסדר ההימורים את סעיף 78 ולקבוע בו הוראות בדבר הגבלת הוצאות הפרסום והשיווק של המועצה. יובהר כי לעניין סעיף זה לא יראו בהסכמי תפעול אשר נחתמים עם התאחדויות הספורט השונות כהוצאות שיווק ופרסום.

לפסקה 6

במקרה של המועצה, מחזור ההימורים מתחלק לשלושה רכיבים מרכזיים: ראשית, כספי המהמרים חוזרים בחלקם לזוכים כפרסים, שנית, ההכנסות מממנות את תקורות המועצה ושלישית, לאחר ניכוי שני הרכיבים האמורים מועברת יתרת הכספים לקידום ולפיתוחם של תרבות הגוף, החינוך הגופני והספורט בישראל. כדי להבטיח כי המועצה תעבור תהליכי התייעלות ותבטיח הקצאה מרבית של רווחים לטובת הציבור, כאמור בדברי ההסבר לפסקה 5, מוצע לקבוע כי מתוך תקבולי המועצה השנתיים, שיעור שלא יפחת מ-24.5%, ישמשו לתמיכה בגופים ובפעילויות המנויים בסעיף 9(ב1) לחוק להסדר ההימורים.

(ג) בסעיף זה, "יתרות המזומנים" – סך הסכומים שהמועצה הקצתה לחלוקה כתמיכה בהקמה ובשרוג של מיתקני ספורט כאמור בסעיף 9(ב1) ו-6(6) אך טרם הועברו בפועל למקבלי התמיכה";

(8) אחרי סעיף 10 א יבוא:

"אמצעי זיהוי 10 ב. (א) בסעיף זה – ומניעת הלבנת הון

"תושב" – כהגדרתו בסעיף 1 לחוק מרשם האיכלוסין, התשכ"ה-1965¹²⁷;

"פרטי המשתתף" – ארבע הספרות האחרונות של אחד מאלה:

(1) ביחיד שהוא תושב – מספר תעודת הזהות, כולל ספרת הביקורת;

(2) ביחיד שאינו תושב – מספר דרכון או מספר תעודת מסע ושם המדינה שבה הם הונפקו.

"רישום באופן מקודד" – רישום באמצעי דיגיטלי אשר יקדר את הנתונים טרם רישומם על גבי כרטיס ההשתתפות, באמצעות שיטה מקובלת שמונעת באופן סביר את זיהוי פרטי המשתתף ואינה מאפשרת חזרה לפרטי המשתתף;

ד ב ר י ה ס ב ר

גבוה, והותנה כי לא תשולם הזכייה אלא למחזיק כרטיס השתתפות המוזהה כמי שרכש את כרטיס ההשתתפות לכתחילה.

לנוכח הצלחת המנגנון שנקבע בהיתר מפעל הפיס לצמצום באופן ניכר את התופעה של רכישת זכיות לצורך הלבנת הון, המליץ הצוות לבחינת ההסדרה של ההימורים החוקיים ובעקבותיו גם הוועדה לייעול שוק ההימורים החוקיים, להרחיב את ההסדרה גם להימורים שמקיימת המועצה, לבחון את הרחבתה לגבי שני הגופים ועיגונה הקבוע, ובכלל זאת לזכיות בסכומים נמוכים יותר מהקבוע כיום בהיתר מפעל הפיס.

לפיכך מוצע להוסיף לחוק להסדר ההימורים את סעיף 10ב, להחיל בו את ההסדרים למניעת הלבנת הון על המועצה, בדומה לאלה הקבועים בהיתר מפעל הפיס, ולקבוע דרישה לזיהוי ורישום פרטים של המשתתף בכל תכנית הימורים שמפעילה המועצה שבה סכום הזכייה עולה הסכום שייקבע בצו שיקבע שר האוצר לעניין זה, ואשר לא יפחת מ-5,000 שקלים חדשים. זאת כתנאי להשתתפות ולקבלת זכיות מהימורים אלה.

יודגש כי מטעמים של הגנה על הפרטיות, מובנה הסדר הזיהוי של רוכש כרטיס ההשתתפות ושל מבקש פריון הזכייה, באופן שיש בו כדי למנוע שמירת המידע או שימושים אחרים במידע הנוגע לעצם השתתפותו בהימור או זכיותו בו. זאת, למעט מידע הנדרש לעצם קבלת הזכייה

על כן מוצע להוסיף לחוק להסדר ההימורים את סעיף 9ג ולקבוע בו כי בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 תעביר המועצה לאוצר המדינה 250 מיליוני שקלים חדשים, מתוך יתרת ההכנסות שעמדו לחלוקה בשנים קודמות וחויבו לפרויקטים שונים של הקמה ושרוג תשתיות ספורט.

כמו כן, כדי להבטיח כי המועצה תעמוד בהתחייבויותיה כלפי הגופים הנתמכים, מוצע לקבוע כי ככל שקופת המזומנים של המועצה הכוללים את הסכומים שהמועצה הקצתה לחלוקה כתמיכה בהקמה ובשרוג של מיתקני ספורט כאמור בסעיף 9(ב1) ו-6(6) אך טרם הועברו בפועל, תרד מתחת לסכום של 300 מיליון שקלים חדשים, תשלם המדינה את הפער עד לסכום האמור, אך לא יותר מהסכום שהעבירה המועצה למדינה בפועל לפי הוראת סעיף זה.

לפסקה 8

אחת הדרכים המוכרות להלבנת הון באמצעות הימורים היא רכישת זכיות הימורים בידי גורמים המבקשים להלבין הון הקיים ברשותם ולשוות לו מקור חוקי. על המועצה לא מטלות כיום חובות בנוגע למניעת הלבנת הון, על אף שהחששות והסיכונים להלבנת הון באמצעות רכישת זכיות קיימים גם בתכניות הימורים אשר מציעה המועצה.

על פי היתר מפעל הפיס הוסדר מנגנון לזיהוי משתתפים בתכניות הימורים בעלות פוטנציאל זכייה

¹²⁷ ס"ח התשכ"ה, עמ' 270.