
ראשיתם של הימורי הספורט בישראל ותהליך מיסודם

משה לוי ויאיר גילי

תקציר

מטרתו של מאמר זה היא לבחון את התהליכים הפוליטיים שהובילו למיסודו של ענף הימורי הספורט בישראל ולביצורו של "ספורטו ישראל" בעמדה מונופוליסטית בענף זה, אגב בלימת יוזמות של הימורי ספורט מתחרות. בחינה סוציו-היסטורית זו תתמקד בשותפות האינטרסים בין מקבלי ההחלטות ברמת המדינה, בין ראשי מוסדות הספורט, שהיו שליחים של מנגנוני המפלגות, ובין יזמים פרטיים בעלי עוצמה. בעוד האחרונים ראו בהימורי הספורט הזדמנות עסקית קורצת, ראו הראשונים בפוטנציאל האדיר לגיוס המשאבים לאגודות הספורט השונות, שהיו בדרך כלל משויכות פוליטית, אמצעי לגיוס תמיכה ובוחרים למפלגות. התחקות אחר התהליך שבסופו הוקמה המועצה להסדר הימורים מגלה כי תהליך זה עוצב, בראש ובראשונה, על פי אינטרסים פוליטיים. על פי האינטרסים הללו, גורמים שהיו קרובים יותר אל המרכז הפוליטי ואל גורמים נוספים בעלי עוצמה יחסית, זכו בקדרת הדבש. מוסדות הספורט ששימשו כאמצעי לגיוס פוליטי המוני למפלגות, חברו לשחקנים נוספים בעלי עוצמה והם שהשפיעו על תהליכי קבלת ההחלטות בממשל. השפעה זו הובילה לכך שהחקיקה בתחום זה, יחד עם מדיניותם של משרדי הממשלה, הציבו מכשולים בפני אלה שביקשו להתחרות במפעל הימורים של מוסדות הספורט.

תאריכים: הימורים, סוציולוגיה של הספורט, פוליטיקה, ספורטוטו, כדורגל.

את ענף הימורים בישראל ניתן למפות על-פי הגדרת החוק. בשנת 1964 התקבל בכנסת חוק לתיקון דיני עונשין (משחקים אסורים, הגרלות והימורים) אשר קבע איסור מוחלט על עריכת משחקי מזל, הגרלות או הימורים וכן איסור על השתתפות בהם. עם זאת, בסעיף 7 לחוק נקבעה פרצה באיסור הגורף: "הוראות חוק זה לא יחולו על סוגי הגרלות או הימורים או על הגרלה או על הימור מסוימים אשר לעריכתם ניתן מראש היתר מאת שר האוצר או מאת מי שהוסמך על ידיו". פרצה זו אפשרה למדינה להתיר ליזמים מסוימים לפעול באופן חוקי, ואילצה יזמים אחרים להימנע מלפעול בתחום הימורים או לפעול באופן בלתי-חוקי. החקיקה שהוצדקה בנימוקים של הגנת הציבור מפני שרלטנים וכאמצעי לגיוס משאבים למטרות ציבוריות ולמוסדות ציבוריים, אפשרה לשני גופים – "מפעל הפיס" (שהוקם ב-1951, עוד לפני החקיקה) ול"ספורטו ישראל" (באמצעות המועצה להסדר הימורים בספורט) לזכות בעמדה מונופוליסטית בכל הקשור להימורים החוקיים בישראל. בזכות עמדה מונופוליסטית זו הצליח "ספורטו ישראל" לבסס את מעמדו בענף הימורי הספורט בישראל ולגייס לאורך השנים סכומי כסף אדירים שהיוו נדבך חשוב במימון ובפיתוח של

תרבות הגוף, של החינוך הגופני ושל ענפי הספורט השונים בישראל¹. מטרתו של מאמר זה היא לבחון את התהליכים הפוליטיים שהובילו למיסודו של ענף הימורי הספורט בישראל ולביצורו של "ספורטו ישראל" בעמדה מונופוליסטית בענף זה, תוך בלימת יוזמות של הימורי ספורט מתחרות מלהציע את מרכולתן למהמרים הישראלים. בחינה סוציו-היסטורית זו תתמקד בשותפות האינטרסים בין מקבלי החלטות ברמת המדינה, בין ראשי מוסדות הספורט שהיו שליחים של מנגנוני המפלגות, ובין יזמים פרטיים בעלי עוצמה. בעוד האחרונים ראו בהימורי הספורט הזדמנות עסקית קורצת, ראו הראשונים בפוטנציאל האדיר לגיוס המשאבים לאגודות הספורט השונות, שהיו בדרך כלל משויכות פוליטית, אמצעי לגיוס תמיכה ובוחרים למפלגות.

הסוציולוגיה של ההימורים והמדינה

בדומה לתופעות חברתיות אחרות גם תופעת ההימורים זכתה להסברים סוציולוגיים רבים ומגוונים². חלק ניכר מן ההסברים הללו התבססו על הנחות אשר מיקדו את המחקר הסוציולוגי במשמעותו של ההימור ליחידים (McMillen, 1996). מחקרים מסוג זה הסבירו כי ההימורים מאפשרים למהמר לחוות שליטה על חייו על ידי הכנעת המערכת (Zola, 1963), כמו גם להתנסות בקבלת החלטות (Herman, 1967). הפרקטיקות והחוויות הללו מוצגות ככאלה שאינן מתאפשרות, בדרך כלל, בחברה המודרנית שהחיים בה שוללים את האוטונומיה מן היחיד ומונעים ממנו ביטוי והגשמה עצמית. על רקע זה, הימורים, כמו פעילויות אחרות הכרוכות בנטילת סיכונים שאינם מחויבי המציאות (fateful encounters), תוארו כפרקטיקה המאפשרת ליחיד לקחת סיכונים ולהפגין כלפי חוץ אופי ותכונות מוסריות שונות, כמו: אומץ, אבירות ויושר (Goffman, 1967). בשל התמקדות זו במהמר היחיד ובחוויותיו זנחו המחקרים הסוציולוגיים הללו ואחרים (ראה לדוגמה: Caldwell, 1974, 1985; Rosecrance, 1985, 1987) את בחינת תפקידה של המדינה ושל שחקנים פוליטיים אחרים בהפצתם ובמיסודם של ההימורים בחיים המודרניים.

גוף עבודות נוסף הציג שורה של מחקרים פוליטולוגיים וכלכליים שהתבססו על הנחות יסוד של ליברליות. מחקרים אלה התרכזו בניסיונות לאתר את התרומות של ההימורים לפיתוח כלכלי של מדינות ולכינונם של ממשלים מצליחים ויציבים (ראה לדוגמה: פלזנשטיין, 1999; פרידברג ושרקנסקי, 2002; Hood, 1972; Gruen, 1976; Eadington & Hattori, 1976; Alechin, 1989; Johnson, 1976; Lehne, 1986). גם התיאוריות השונות שהוצגו במחקרים הללו הסיטו את הדיון מן העובדה שהימורים בעת המודרנית, בין שהם חוקיים ובין שאינם כאלה, הינם

¹ כך לדוגמה, מדוחות המועצה להסדר ההימורים בספורט עולה כי הסכומים שהועברו לגופי הספורט בשנת 2004 הסתכמו ב-220 מיליון שקלים (מתוכם 30 מיליון שקלים לקידום ספורט הנשים בישראל). כל קבוצת כדורגל בליגת העל קיבלה באותה שנה 2 מיליון שקלים והתאחדות לכדורגל קיבלה כ-50 מיליון שקלים ששימשו אותה למימון פעילותה השוטפת ופעילות הקבוצות והנבחרות הלאומיות (שטרקמן וקלינגבייל, 2005).

² לסקירה של התיאוריות המרכזיות בתחום ראה (Frey (1984), McMillen (1996).

תופעה הקשורה קשר הדוק אל תהליכים פוליטיים וחוקיים שונים המעוצבים במידה רבה על ידי המדינה, מוסדותיה וסוכנויות פוליטיות נוספות (McMillen, 1996). תיאוריות סוציולוגיות אחרות בעלות אוריינטציה מרקסיסטית יצאו נגד התיאוריות הליברליות של ההימורים, ובהתאם למסורת הסוציולוגית שלהן התמקדו בקשר בין מנגנוני המדינה לבין הימורים. על פי התיאוריות הללו, ההימורים משמשים בידי המדינה והאליטות כאמצעי למיסוי ולפיקוח חברתי על ההמונים (Kaplan, 1984), והם מהווים פרקטיקה אסקפיסטית המסיטה את תשומת הלב מן המציאות המנכרת, ובכך הם מונעים מכל פוטנציאל מהפכני להתממש בצורת התנגדות פוליטית (Nibert, 2000). אולם, על אף התמקדות זו בקשר ההדוק בין המדינה ושחקנים פוליטיים אחרים לבין תופעת ההימורים, חוטאות התיאוריות המרקסיסטיות, בדומה לתיאוריות ליברליות ותיאוריות הממוקדות באינדיבידואל הקשורות להימורים, בהסברים מכלילים מדי של התופעה. הכללות מסוג זה, דוגמת הטענה הליברלית-אינדיבידואליסטית בדבר הצורך האוניברסאלי של בני אדם לחוות "חופש" ו"ריגושים" במציאות שגרתית ומנכרת או דוגמת הטענה המרקסיסטית כי הימורים הם בהכרח פרקטיקה דכאנית המשרתת את גורמי הכוח בחברה באופן קבוע, מבוססות על הנחת יסוד שגויה בדבר אופיים הפוליטי, החברתי והכלכלי ההומוגני של חברות ומדינות. לאור ביקורת זו, יבקש מאמר זה להתמודד עם שתי נקודות החולשה של התיאוריות שהוצגו לעיל. ראשית, יבקש מחקר זה להבין את תופעת ההימורים בהקשרה הפוליטי תוך ניסיון להתחקות אחר תפקידם של המדינה ושל שחקנים ומוסדות פוליטיים נוספים בעיצוב הימורי הספורט בישראל. שנית, בעת הניסיון להסביר את תפקידם של השחקנים השונים יימנעו הכללות מיותרות בדבר הקשר האוניברסאלי בין המדינה ומנגנוניה לבין תופעת ההימורים, ותושם במוקד הקונסטלציה החברתית וההיסטורית הספציפית שהובילה להקמתו ולמיסודו של ענף הימורי הספורט בישראל.

ראשיתם של הימורי הספורט בישראל

הגוף הראשון שהפעיל הימורים על תוצאות של משחקי כדורגל היה השבועון "ספורט ישראל". החל מארבעה עשר באוגוסט 1951 פרסם השבועון טופס ובו 12 משחקי כדורגל. קוראי העיתון התבקשו לשלוח את ניחושיהם עד ליום חמישי בשבוע, ובימי ראשון פורסמו הניחויים הנכונים ושמות הזוכים (פורת ולרר, 1988).³ הימורים על תוצאות משחקי כדורגל הופיעו באופן בלתי סדיר בעיתונים נוספים כמו "ידיעות אחרונות" ו"חדשות הספורט"⁴. הראשון ערך ניחויים על משחקים יחידים שריכזו תשומת

³ מאות המהמרים, שהשתתפו בניחוש בשבוע הראשון להפעלת הטוטו, לא הצליחו לנחש את שתיים-עשרה התוצאות הנכונות. הפרס הראשון בסך 15 ל"י לא חולק ובפרס השני בסך 10 ל"י זכה ראובן וייס, נער מתל-אביב שהיה לזוכה הראשון בטוטו (פורת ולרר, 1988).

⁴ ראיון עם יצחק המאירי, ממייסדי "טוטו כדורגל" 30.10.2001.

לב ציבורית וסוקרו בהרחבה במדור הספורט של "ידיעות אחרונות". כך למשל, באוקטובר 1951 נערכו שני משחקים בין קבוצת כוכבים אמריקאית ("אול סטארס") לבין ה"פועל" ו"מכבי תל-אביב". העיתון, שהגביר את ההתעניינות במשחקים באמצעות סיקור נרחב לפני קיומם ואחריו, ערך הימור נושא פרסים על תוצאות המשחקים. כדי להשתתף בהימור, על קהל הקוראים היה למלא תלוש שהופיע בעיתון עצמו ולציין את ניחוש התוצאות של המשחקים. אלפים מקוראי העיתון השתתפו בהימורים, והמנחשים נכונה זכו בהמחאה בסך 10 ל"י לפרס הראשון או בכרטיסי פיס לפרסים המשניים.⁵

גופים נוספים כמו "ניחוש השבוע", "טוטו עממי" (החברה לתפעול הימורי ספורט בע"מ)⁶ ואחרים זיהו את הפוטנציאל המסחרי בהימורי ספורט והחלו להפעיל הימורים על תוצאות משחקי כדורגל. רוב ההתארגנויות הללו היו קיקיוניות, ולא הצליחו להכות שורשים או שלא זכו לאמון הציבור. חוסר אמון זה נבע בעיקר מהונאות שבהן הכריזו מפעילי ההימורים על עצמם כעל הזוכים בפרסים הראשונים, ועל ידי כך הקטינו את תשלום הפרסים לזוכים האמיתיים (יפה, 1976).

"טוטו כדורגל"⁷

שנת 1955 בישרה על תחילתו של שינוי משמעותי בתחום ההימורים בכלל, ובהימורי הספורט בפרט.⁸ בשנה זו התקבצו שלושה יזמים במטרה להקים גוף שיפעיל הימורי ספורט באופן מסודר ורווחי.⁹ בניגוד ליוזמות אחרות שאוזכרו לעיל, השלישייה – שכללה את מאמן הכדורגל ג'רי בית-הלוי, את יצחק המאירי, עסקן ספורט ועובד בחברת החשמל, ואת שמואל בירנבוים, פקיד בבית המשפט – ביקשה ללמוד את הנושא לעומק. לשם כך התכנסה הקבוצה לסדרה של מפגשים שבהם נערכה בחינה מדוקדקת של חוקת ה-"Little Woods" (הטוטו הבריטי – מ"ל וי"ג.) שתורגמה לעברית, נבדקו ספרים ועיתונות מקצועית וגובשה אסטרטגיה שיווקית מתאימה להימורים. המרכיב החשוב באסטרטגיה זו היה הרצון לזכות בגיבוי הפיננסי, הפוליטי והשיווקי של עיתון מסחרי גדול.

באופן משעשע, כדי לממש את האסטרטגיה העסקית שהוכנה בקפידה, ערכו השלושה הגרלה שתכריע מי יפנה אל עורכי העיתונות הגדולים. ההגרלה קבעה כי המאירי יפנה לעיתון

⁵ ידיעות אחרונות (1951). 17 לאוקטובר: 3.

² ידיעות אחרונות (1951). 18 לאוקטובר: 2.

⁶ ראיון עם יצחק המאירי, 30.10.2001.

⁷ פרק זה מבוסס על זיכרונותיו של יצחק המאירי כפי שנמסרו בריאיון שנערך בתחנת הטוטו שלו חודשים ספורים לפני פטירתו (30.10.2001) וגם על: כץ (1999). כתבה זו מציגה באופן שגוי את "טוטו כדורגל" כגוף הראשון שהפעיל הימורי כדורגל בישראל.

⁸ ייתכן שמדובר במועד מוקדם יותר. לא ניתן לקבוע זאת בוודאות משום שהמאירי ציין בהזדמנויות שונות תאריכים שונים והודה שאינו זוכר את המועד בבירור.

⁹ הרעיון המקורי הועלה על ידי יוסליה מירימוביץ', כדורגלן דאז ולעיתיד מאמן נבחרת ישראל בכדורגל. מירימוביץ' עצמו פרש מההתארגנות בשלביה הראשונים.

"מעריב" ובית-הלוי ל"ידיעות אחרונות". המאירי, שביקש להיפגש עם עזריאל קרליבך, עורך "מעריב" דאז, נתקל בסירוב מוחלט. קרליבך שלח את אחד מעוזריו שטען: "הוא אמר שתעזבו אותו מהשטריות האלה"¹⁰.

תוצאות הפגישה של גירי בית-הלוי ב"ידיעות אחרונות" היו מוצלחות יותר. נח מוזס (עורך העיתון) ודב יודקובסקי (העורך בפועל) קיבלו את היוזמה בהתלהבות והסכימו ליטול בה חלק. לשם תפעול המיזם החדש הוקמה חברה ששמה "גשר". משפחות מוזס ויודקובסקי שלטו על חמישים ואחד אחוזים מן החברה ושלושת היזמים המקוריים חלקו ביניהם את ארבעים ותשעה האחוזים הנותרים.

חבלי הלידה של מפעל ההימורים שכונה "טוטו כדורגל" הסתיימו בדצמבר 1957. העיתון "ידיעות אחרונות" פרסם מדי שבוע טור של שנים-עשר משחקים שאת תוצאותיהם יש לנחש. על המהמרים היה לשלוח את הטופס שנגזר מן העיתון ו-25 אגורות לכל טור ניחוישים. לפרס הראשון במחזור ההימורים הראשון הקצה "ידיעות אחרונות" סכום של 800 ל"י. המעטפות שנאספו בתוך חדר במערכת העיתון נפתחו, ובתוכם נספרו 257 ל"י בלבד, כשליש מהסכום שהוקצה לפרס הראשון. למזלם של היזמים, איש לא ניחש באותו השבוע את תוצאותיהם של כל המשחקים, כך שלא נאלצו לחלק את הפרס הראשון.

במשך הזמן צבר "טוטו כדורגל" תאוצה, כאשר ההכנסות ומספר הטורים שנשלחו הלכו ותפחו¹¹. תחנת הטוטו הראשית ברחוב מקווה ישראל 12 בתל-אביב¹² ריכזה במוצאי השבתות אלפי מהמרים אשר ביקשו לדעת את תוצאות המשחקים שהופיעו באורות ניאון על לוח מיוחד בתחנה.

הצלחה זו אפשרה לחברת "גשר" לשכור משרדים בבניין ברחוב מאז"ה בתל-אביב, ומאוחר יותר ברחוב החשמונאים. כיוון שעדיין לא היו שיטות ממוכנות לאיסוף טופסי הניחוש ולבדיקתם, הועסקו בחברה מאות אנשים, בהם סטודנטים רבים שבאו למקום בעקבות הסכמים שנחתמו בין "גשר" לבין האוניברסיטאות השונות. הפופולריות הרבה של הימורי הכדורגל, שנתמכה בפרסום קבוע ב"ידיעות אחרונות", הובילה לפתיחתן של תחנות טוטו נוספות. סוכני ההפצה של העיתון קיבלו זיכיונות להפעלת התחנות הללו וגרפו לכיסם שבעה אחוזים מן ההכנסות השבועיות.

¹⁰ כץ, שם.

¹¹ לדברי המאירי, ההכנסות הסתכמו ביותר ממיליון ל"י בשבוע.

¹² תחנה זאת נשארה בבעלותו של המאירי עד יום מותו בשנת 2002.

"ספורטוטו ישראל"

כבר בשבוע הראשון לפעילותו של "טוטו כדורגל" קמה תחרות בהפעלת הימורי כדורגל. מרכזי הספורט של "הפועל" ו"מכבי" הקימו ארגון מתחרה בשם "ספורטוטו ישראל". ארגון זה קם במטרה לגייס כספים למימון הספורט הישראלי ולפיתוחו, וזאת על ידי הזרמת הרווחים מהימורי הכדורגל אל מוסדות הספורט השונים. בראשית פעילותו לא נחל הארגון הצלחה מרובה (התפתחות "איטית והדרגתית"¹³, לדברי קברניטיו, בעוד המתחרים תיארו אותו כ"זבוב" בענף ההימורים¹⁴). עיקר הבעיה הייתה טמונה בכך שמפעילי הארגון נמנעו מלקבוע סכומי מינימום לפרסים בכל שבוע ושבוע. בשל כך העדיפו המהמרים לפנות למתחרים שהסתכנו והבטיחו סכומי מינימום גם כשחששו כי ההכנסות יהיו מועטות. חוסר היכולת של "ספורטוטו ישראל" לעמוד בתחרות על כספי המהמרים הובילה את המארגנים לנקוט אסטרטגיה שונה. ראשי "ספורטוטו ישראל", שהיו הנציגים של מרכזי הספורט ומקורבים לאלטיה הפוליטית, החלו להפעיל את קשריהם כדי לצמצם את צעדיהם של המתחרים מחברת "גשר": "היו... לא איומים, אלא התרעות מצד מוסדות הספורט שאנחנו מתחילים להפריע להם"¹⁵.

המכשול היחיד שעמד בפני "ספורטוטו ישראל" היה חלקו הגדול של "ידיעות אחרונות" ב"טוטו כדורגל". בשל הרצון להימנע מעימות עם עיתון גדול ובעל עוצמה החליטו ראשי מוסדות הספורט לנסות ולהקים קואליציה עם המתחרים. לאחר שרצונם של מוסדות הספורט להתאחד הובהר לבעלי "גשר", הכריעו נח מוזס ודב יודקובסקי כי יש מקום לשיתוף פעולה. ההחלטה של "גשר" להתאחד עם "ספורטוטו ישראל", גם אם לא הייתה כדאית מבחינה כלכלית, נבעה בעיקר מן החשש להתמודד עם מוסדות הספורט ולסכן את קיומו של "טוטו כדורגל".

שנה לאחר האיחוד בין הגופים נרשמו השניים כאגודה עות'מאנית ששמה "ספורטוטו ישראל" ומרכיביה הפורמליים היו הוועד האולימפי, ההתאחדות לספורט וההתאחדות לכדורגל. חברת "גשר" קיבלה על עצמה את תפעול ההימורים מבחינה טכנית וארגונית תמורת אחוז מוסכם מן ההכנסות.

העובדה כי מפעל ההימורים החדש נהנה מיוקרתם של גופים ציבוריים, כמו "ידיעות אחרונות" ומוסדות הספורט, הובילה להבעת אמון מצד קהל המהמרים ב"ספורטוטו ישראל". גם אם הארגון לא היה "מייד על הסוס"¹⁶ הרי שבתוך שנים ספורות "תודעת הטוטו"¹⁷ חדרה לחוגים רבים באוכלוסייה, והכנסותיו של "ספורטוטו ישראל" הלכו וגדלו.

¹³ ג.מ. ג 4643/20 מתוך תזכיר שהנפיק "ספורטוטו ישראל", לא צוין תאריך.

¹⁴ ריאיון עם יצחק המאירי, שם.

¹⁵ שם.

¹⁶ לטענת המאירי, היוזמה לא הצליחה מייד עם הפעלתה.

¹⁷ ג.מ. ג 4643/20 תזכיר שהוכן על ידי "ספורטוטו ישראל"; לא צוין תאריך או נמנע.

הביטוי המוצלח ביותר להצלחה זו היה במספרי המשתתפים שהתעצמו החל משנת 1963 ונאמדו על ידי אנשי "ספורטוטו ישראל" בכרבע מיליון מהמרים מדי שבוע¹⁸.

התגייסות מנגנוני המדינה לביצור מעמדו של "ספורטוטו ישראל"

נוסף לגורמים הללו ניתן לציין את החוק לתיקון דיני העונשין שהוזכר לעיל (משחקים אסורים, הגרלות והימורים) – תשכ"ד, כגורם שתורם אף הוא להתבססותו של "ספורטוטו ישראל". עד לחקיקת החוק הימורי ספורט אמנם לא היו בלתי חוקיים, אך גם לא זכו לגליטימציה הנובעת מן החקיקה. חקיקת החוק הנדון (להלן חוק העונשין) באה להוסיף על סעיף 191 לפקודת החוק הפלילי שאסרה על עריכת הגרלות, אך לא הגבילה ארגון ועריכת הימורים בכלל, והימורי ספורט בפרט. תוספת זו אמנם הוציאה את הימורי הספורט מחוץ לחוק, אך מנגד הותירה אפשרות לעריכת הימורים בעלי אופי ציבורי על פי היתר מאת שר האוצר או מי שהוסמך על ידיו¹⁹. הוראת שעה²⁰ שנוספה לחוק קבעה כי על כל אלה שערכו הימורים כדין טרם חקיקת החוק לסיים את פעילותם עד ליום הראשון של שנת 1965, כשנה לאחר כניסת החוק לתוקפו.

חקיקה זו הדגימה את האינטרס של המחוקקים להבטיח באמצעות "ספורטוטו ישראל" את הבלעדיות של מוסדות הספורט בהפעלת הימורי ספורט. אינטרס זה נבע, בין היתר, מן הקרבה בין ראשי מוסדות הספורט, שהיו שליחים של המנגנונים המפלגתיים²¹, לבין מקבלי ההחלטות בשלטון. אלה גם אלה ראו את הפוטנציאל לגיוס משאבים לאגודות הספורט השונות, שהיו, בדרך כלל, משויכות פוליטית ושימשו כאמצעי לגיוס תמיכה ובחרים למפלגות. באמצעות החקיקה ביקשו אפוא ראשי מוסדות הספורט ומקבלי ההחלטות להבטיח ל"ספורטוטו ישראל" עמדה בלעדית בהפעלת הימורי ספורט ולבססו באופן פורמלי באורתודוקסיה של תחום הימורים לצדו של "מפעל הפיס". כך לדוגמה, במכתב ששלחו ראשי הוועד האולימפי לחברי ועדת הכספים במאי 1967 הובהר כי "כוונתם העיקרית של מנסחי החוק הייתה כי היתר כנ"ל (להפעלת הימורי ספורט – מ"ל ויג) יינתן באופן בלעדי לספורטוטו ישראל..."²². אולם ניסיון זה לעיצוב ולמיסוד המבנה של תחום הימורים באמצעות חקיקה נתקל בהתנגדות של גורמים שנותרו עם הברירה לחדול מלהפעיל הימורי ספורט או להפעילם באופן בלתי חוקי.

חברת "ניחושי השבוע" שביקשה, בדומה ל"ספורטוטו ישראל", להמשיך בהפעלת הימורי כדורגל בשם "טוטו", פנתה למשרד האוצר בבקשה להיתר פעולה בכפוף לסעיף 7 בחוק

¹⁸ ש.ם.

¹⁹ סעיף 7 בחוק לתיקון דיני העונשין (משחקים אסורים, הגרלות והימורים) – תשכ"ד, 1964.

²⁰ סעיף 11, ש.ם.

²¹ על הקשר ההדוק בין ספורט למפלגות הפוליטיות בישראל ראה: Reshef Nurit and Paltiel Jeremy (1989).

²² מצורף לפרוטוקול 191 של ועדת הכספים, 1.6.1965.

העונשין. בקשה זו נדחתה בטענה כי "מדיניות משרד האוצר בדבר מתן היתרים לעריכת הגרלות והימורים"²³ אינה מאפשרת מתן רישיון פעולה לחברה. תשובת האוצר אף הבהירה כי ההיתר המבוקש מוענק רק לארגונים המפרישים מהכנסותיהם "לפיתוח ממשי של הספורט (פעילות של ספורטאים והשקעות בציד ובמתקנים)"²⁴.

דחייה זו הובילה את "ניחושי השבוע" לעתור לבג"ץ בטענה כי הופלו לרעה לעומת ארגונים אחרים שקיבלו רישיון להפעיל הימורים. טענה זו התחדדה לאור העובדה כי "ניחושי השבוע" הביעו את נכונותם לתרום מהכנסותיהם לפיתוח ממשי של הספורט²⁵. בעקבות העתירה הוצא ב-5.5.1965 צו על תנאי שחייב את שר האוצר ואת מנכ"ל משרד האוצר, שהיה הממונה על מתן ההיתר, להשיב לעותרים מדוע נמנעת מהם קבלת האישור המבוקש בהתאם לסעיף 7 בחוק העונשין.

מנכ"ל משרד האוצר פירט בתשובתו לבית המשפט מהו הקריטריון שלפיו מונפקים ההיתרים להפעלת הימורים באופן חוקי: "השאלה הראשונה שאני מציג לעצמי שעה שאני שוקל אם לתת היתר לפי סעיף 7 לחוק, היא אם המפעל המבקש את ההיתר הינו מפעל ציבורי – להבדיל ממפעל עסקי – שכל הכנסותיו (בניכוי ההוצאות הכרוכות בהפעלתו) הן קודש למטרות ציבור, ואשר לולא הכנסות אלו היה אוצר המדינה נושא בנטל כספי בגין המטרות האמורות. והיה אם התשובה על שאלה זו היא שלילית – די לי בכך בכדי לסרב לתת את ההיתר"²⁶. מנכ"ל האוצר הוסיף כי "מפעל הפיס", "הוועד הארצי למען החייל", "המועצה הציבורית למען מגן דוד אדום" ו"ספורטו ישראל" עמדו בקריטריון שאוזכר לעיל, ולפיכך הוענק להם היתר לפעול.

תשובה זו שיקפה את נקודת ראותו של משרד האוצר שסבר כי כדי לזכות בהיתר, לא די בכך שארגון ההימורים יתרום תרומה ממשית לספורט (כפי שנמסר ל"ניחושי השבוע"), אלא עליו ליחד את כל הרווחים הנובעים מעריכת ההימורים למטרות ציבוריות.

על בסיס דברים אלה עתר "ניחושי השבוע" לבית המשפט בקובלנה כי "ספורטו ישראל", שזכה להיתר, אינו עונה על הקריטריון שצוין לעיל. לדברי העותרים, חלק קבוע מן ההכנסות של "ספורטו ישראל" הועבר לחברת "גשר" כדי שזו תבצע "את כל העבודות הטכניות הכרוכות בעריכת תחרות ניחושי כדורגל של האגודה" (מוסדות הספורט – מ"ל וי"ג)²⁷. כדי להמחיש את העובדה כי חלק מהרווחים מוזרמים לידיים פרטיות חשפו העותרים את אופן חלוקת ההכנסות של "ספורטו ישראל". חשיפה זו גילתה כי לאחר ששולמו עמלות לסוכני הטוטו (10% לסוכנים רגילים, 5% לסוכנים ראשיים), ולאחר שהופרשו 40% מן ההכנסה

²³ בג"צ 131/65 יורם סביצקי ו-3 אחרים נגד שר האוצר ו-8 אחרים (נספח ב' לעתירה).

²⁴ שם (נספח ט' לעתירה).

²⁵ שם (נספח י' לעתירה).

²⁶ בג"צ 131/65 יורם סביצקי ו-3 אחרים נגד שר האוצר ו-8 אחרים.

²⁷ שם, מתוך חוזה ההתקשרות בין "גשר" למוסדות הספורט.

הכללית לפרסים, 60% הנותרים התחלקו באופן שווה בין מוסדות הספורט לבין חברת "גשר". האוצר, בתשובה מתחמקת, הצטדק בטענה פורמלית כי "לחברת גשר אין כל היתר לפי החוק. אין היא חברה באגודה ואף איננה נזכרת בהיתר שניתן לאגודה". בית המשפט דחה את הדברים הללו על הסף בנימוק כי האוצר לא פעל בתום לב משום שנציגי הממשלה השתתפו באופן קבוע בדיוני הנהלת "הספורטוטו", וידעו היטב כי לא כל ההכנסות מועברות למטרות ציבוריות. דברים אלו הובילו את בית המשפט למסקנה כי העותרים אכן הופלו לרעה לעומת "ספורטוטו ישראל", וכי "ניחושי השבוע" אינם שונים מ"גשר", אלא "שהמה מנהלים את עסקם בגלוי ובפומבי ובשמם הנכון משלא מצאו להם שותף בעל תעודת כשרות להתחבא מאחוריו"; לפיכך חייב בית המשפט את האוצר לדון באופן ענייני, ולא על בסיס הקריטריונים שהוצגו במשפט, בבקשתה של חברת "ניחושי השבוע" להפעיל הימורי כדורגל באופן חוקי. כתוצאה מפסיקה זו זכו "ניחושי השבוע" בהיתר המיוחל להמשיך ולפעול (יפה, 1976, עמ' 267).

העובדה כי חברת "ניחושי השבוע" זכתה להיתר לפעול באופן חוקי בתחום ההימורים הישראלי עודדה גורמים נוספים לנסות ולהידחק דרך הפרצה שנפתחה כדי להיכנס כלאחר כבוד אל תוך האורתודוקסיה בתחום זה. בעשרה באוגוסט 1966 שיגר סיריל שטיין, איש עסקים בריטי, מכתב אל שר האוצר ובו בקשה לקבל היתר חוקי לעריכת הימורי כדורגל. חודשיים מאוחר יותר השיב האוצר כי בישראל ישנם כבר שני ארגונים העורכים הימורי כדורגל, וכן טען: "אנו יוזמים עתה הצעת חוק... שלפיה רק גוף אחד יורשה לעסוק ב'טוטו כדורגל'".²⁸ מכתב התשובה הוסיף ואמר כי מתן היתר פעולה נוסף בתחום יצריך "זמן רב והוצאות מרובות", ולפיכך אין האוצר ממליץ למר שטיין לפתוח את העסק הנידון.

שטיין, שלא נאות לקבל את העצה שהשיא לו האוצר, פנה בבקשה חוזרת, כשהפעם דאג לציין כי כוונתו להשתמש במפעל ההימורים בישראל כבסיס לפעילות עסקית בינלאומית אשר תכניס מטבע חוץ לקופת המדינה. גם פנייה זו לא נענתה בחיוב, אלא בהסבר של האוצר כי ארגון נוסף שיערוך הימורי כדורגל "יביא להוצאות נוספות רבות של ארגון ופרסים". מלבד זאת, הוסיף האוצר ובכך חשף את הלחצים הפוליטיים שבהם פעל, מפעל הימורים נוסף "יקטין את סך ההכנסות של מוסדות הספורט". האוצר סיים באומרו כי אם עצתו להימנע מהפעלת הימורים שוב לא תתקבל, על שטיין להמציא תכנית עסקית מפורטת. תכנית מסוג זה הוצגה במהרה לאוצר²⁹, אולם אף היא לא הועילה לשטיין לקבל את האישור המיוחל. תשובת האוצר חזרה והזכירה כי הכנסת יושבת על המדוכה כדי להגיע למצב שבו יותר לגוף אחד בלבד לעסוק בהימורי ספורט. גם תשובה זו כללה הצעה לשטיין. הצעה זו

²⁸ התכתובת בין שטיין לבין משרד האוצר מצוטטות בבג"צ 402/66 סיריל שטיין נגד שר האוצר והמנהל הכללי של משרד האוצר.

²⁹ כפי שמוזכר בבג"צ 402/66, בסוף אוקטובר 1966 נשלחה תכנית מפורטת לאוצר שכללה בין היתר התחייבות להשקעות של סכומים גדולים במטבע חוץ במפעל ההימורים.

אמרה כי על שטיין לשתף פעולה עם "אנשי הספורט הממשלתיים" כדי "לנצל את הידע ואת הכושר של ארגונכם במסגרת החדשה שתוקם".

תשובה עניינית לפנייתו של שטיין הגיעה רק לאחר שבית המשפט הוציא, לבקשת שטיין, צו על תנאי. בתצהיר ההתנגדות לצו הסביר האוצר כי ההיתר להפעלת הימורי ספורט הוענק לשני גופים בלבד: "ספורטו ישראל" ו"ניחושי השבוע", כאשר ההיתר לאחרון הוענק בעקבות פסיקת בג"צ 131/65. מעבר לכך הוסיף האוצר כי הוא "מסרב לבקשה של העותר להקים מפעל נוסף לעריכת הימורים באשר לדעתי דיה לה לארצנו במפעלי ההימורים וההגרלות הקיימים בה". יתר על כן, הסיורב נומק בטענה שמתן היתרים נוספים יביא לריבוי ההשתתפות בהימורים. האוצר אף הודה בפני בית המשפט כי מוסדות הספורט פנו אליו בבקשה להקשות במתן היתרים מחשש לפגיעה בהכנסותיהם.

בית המשפט דחה את טיעונו של האוצר בזה אחר זה. ראשית, קבע בית המשפט, העובדה כי הצעת החוק בנוגע להסדר ההימורים בספורט מונחת על שולחן הכנסת אינה יכולה להצדיק את דחיית בקשתו של שטיין וכי "טבעי הוא שהעותר חפץ בדיון מזורז בבקשתו כדי להשיג את מבוקשו בטרם יינעל השער". השופט זוסמן, אשר חשף את עמדתו הערכית כלפי הימורים "בעודדים שאיפה להתעשרות קלה ולא בעמל, ובהיותם גורם לבזבז כספים שלא לצרכי פרנסה או השקעה", פסל אף את הנימוק השני של האוצר. לדברי השופט, גם אם ישנם גופים המפרישים מהכנסותיהם למטרות ציבוריות, אין זה מתפקידו של האוצר להגן על האינטרסים שלהם. הביקורת על החסות שהעניק האוצר ל"בעלי החזקה הקיימים" הופנתה גם להמלצה של האוצר אל שטיין לשתף פעולה עם "אנשי הספורט הממשלתיים". לדעת בית המשפט, אותם גופים מעולם לא הוסמכו בחוק לדון במתן היתרים, ולכן בקשתו של שטיין אינה מעניינם.

הנימוק האחרון של האוצר, כי מתן היתרים נוספים יגביר את ההשתתפות בהימורים, נדחה אף הוא על ידי בית המשפט. ספק ברצינות, ספק בצניות, קבע בית המשפט כי אם אכן היקף ההימורים יגדל, והיות שסיריל שטיין הצהיר על כוונתו להפריש חלק מרווחיו למטרות ציבוריות, הרי שארגוני הספורט, שהאוצר חפץ ביקרם, יזכו להכנסות מרובות יותר. לאור הדברים הללו החליט בית המשפט להפוך את הצו על תנאי להחלטי, ובכך חייב את האוצר לדון בבקשתו של שטיין לגופו של עניין.

המועצה להסדר ההימורים בספורט

כחודשיים לאחר ההחלטה בבג"צ היה נראה שמאמציו של שטיין לזכות בהיתר היו לשווא. ב-28 באפריל 1967 פורסמה הצעת החוק שאוזכרה בבג"צ 402/66, ובראשית חודש אוגוסט באותה השנה נתקבל בכנסת החוק להסדר ההימורים בספורט תשכ"ז – 1967 (להלן חוק ההימורים)³⁰.

סעיף 15 בחוק זה קבע כי כל ההיתרים לעריכת הימורים שניתנו על פי סעיף 7 לחוק לתיקון דיני העונשין תקפים עד ליום האחרון של שנת 1967 ולא יחודשו לאחר מכן. החוק הוסיף כי לאחר תקופת הביניים והחל באחד בינואר 1968 הסמכות הבלעדית לארגן הימורי ספורט תהיה נתונה בידי מועצה להימורים (להלן המועצה). החוק קבע כי מספר החברים במועצה לא יפחת משישה ולא יעלה על שנים-עשר, כאשר מחציתם עובדי מדינה ומחציתם, באופן לא מפתיע, נציגי שלושה ארגונים: ההתאחדות לכדורגל בישראל, ההתאחדות לספורט בישראל והוועד האולימפי – אותם גופים שהפעילו את "ספורטוטו ישראל".

החוק החדש שנועד להסדיר את הימורי הספורט בישראל שיקף את הברית שנקמה בין מוסדות הספורט לבין הממשל. מצד אחד, החוק היטיב עם האליטה הפוליטית שיכלה לדאוג למקורביה ולהצניחם לתפקידים פוליטיים החולשים על משאבים עצומים³¹. החוק אף מנע ממשד האוצר להמשיך ולהסתבך בבקשות להיתרים ובעתירות לבג"צ נגד החלטותיו. מנגד, אלה שנהנו אף יותר מהחוק היו מוסדות הספורט שזכו לעמדה בלעדית במועצה וביכולת "להסדיר" את ההימורים בספורט באופן שיעניק להם מונופול מוחלט על תחום זה.

ואכן, בלחץ מוסדות הספורט הושמט סעיף 8 א' בהצעה אשר חייב את המועצה לערוך מכרז להפעלת הימורי כדורגל³². כצפוי, לאחר שהשתחררה מהמגבלה החוקית, מסרה המועצה את ביצוע תכנית ההימורים³³ ל"ספורטוטו ישראל", וזאת כאשר שלושה מחברי המועצה שימשו בו בזמן כמנהלים של "ספורטוטו ישראל".

סיריל שטיין, שהקים בינתיים חברה ששמה "ישראל פוטבולס" (בול פול) שנועדה לארגן הימורי ספורט, לא אמר נואש ופנה בעתירה נוספת לבית המשפט. בעתירה זו³⁴ ביקשה "ישראל פוטבולס" לברר מדוע לא תבוטל ההתקשרות בין המועצה לבין "ספורטוטו ישראל", ובמקומה יפורסם מכרז שאליו תוכל לגשת גם העותרת עצמה.

³⁰ מטרת חוק זה הייתה, כאמור, כפולה. הראשונה, הקניית ביטחון כלכלי לספורט במדינה, והשנייה – הפקעת ההימורים בספורט מידיים פרטיות והפעלתו בעזרת מועצה המורכבת מנציגי השלטון וראשי הספורט.

³¹ בתקנות להסדר ההימורים בספורט (דרכי מינוי חברי המועצה ותקופת כהונתם תשכ"ח – 1967), נקבע כי שר האוצר ושר החינוך והתרבות ימנו את ראש המועצה ואת סגנו.

³² ראה תלונה של סיריל שטיין בפני ועדת הכספים של הכנסת בתוך: א.כ. מכתב מצורף לפרוטוקול ישיבה מסי' 190, 31.7.1967.

³³ תקנות שפירוט את הפרטים הטכניים והמנהליים של הפעלת הימורי הספורט (יפה, 1976, 275-278).

³⁴ בג"צ 18/68 ישראל פוטבולס (בול פול) בע"מ נגד המועצה להסדר ההימורים בספורט ו-6 אחרים.

בית המשפט, בנימה ביקורתית, תיאר את המצב שנוצר בתחום ההימורים הישראלי כתוצאה של "רצונם של הגורמים שעסקו בארץ בניצול יצר ההימורים... לשמור מכל משמר על עמדתם הבלעדית" יחד עם השלטונות אשר "סמכו ידם על מצב זה". כל כוונתו של המחוקק, לפי בית המשפט, הייתה להכניס את אותם גורמים שפעלו בתחום זה למסגרת ציבורית ולמנוע מאחרים להסיג את הגבול.

למרות הדברים שהוצגו לעיל ועל אף הבעת ביקורת על מה שנראה לבית המשפט "ליקוי יסודי במעשה חקיקה זה של הכנסת", נדחתה העתירה בטענה שאין זה מתפקידו של בית המשפט "להרהר על מעשה המחוקק" אשר קבע את הרכב המועצה להסדר ההימורים בספורט. בנוסף, קבע פסק הדין כי לא נמצאה כל אסמכתא משפטית המחייבת את מועצת ההימורים לבטל את ההסכם שחתמה עם "ספורטו ישראל" ולערוך מכרז. לסיום, הביע בית המשפט את תקוותו כי סעיף 16, שלפיו תוקף החוק יפוג כעבור שלוש שנים, יאפשר לתקן בעתיד את הדרוש תיקון.

עם התקרב המועד שבו היה אמור לפוג תוקף כל ההיתרים שהוענקו על ידי האוצר, הזדרזו השחקנים שפעלו בתחום ("ניחושי השבוע", "טוטו עממיי") לבוא במשא ומתן עם "ספורטו ישראל" בניסיון ליזכות בנתח מן הפעילות העתידית. בד בבד הופיעו נציגי הגורמים הללו בפני המועצה ושטחו בפניה את טיעוניהם שהתמקדו בעובדה כי עם תפוגת היתר הפעולה שלהם תיגזל פרנסתם של מאות משפחות וביניהם "...נכי מלחמה, אנשים המוכים מבחינה חברתית ומומלצים ע"י אנשי ציבור לעזרה..."³⁵. מאמצים אלה נשאו פרי כאשר ב-1 בינואר 1968 נחתם הסכם מרובע בין "ספורטו ישראל", "גשר", "ניחושי השבוע" ו"טוטו עממיי"³⁶. כל הצדדים הסכימו כי "ספורטו ישראל" תקבל מהמועצה את הזכות הבלעדית להפעיל הימורי ספורט ותוכל להתקשר עם "גשר" לביצוע העבודה. כמו כן, הוסכם כי שאר המפעילים ישמשו כקבלני משנה של "ספורטו ישראל", ויפעילו את התחנות שלהם לצד אלה של "ספורטו ישראל". ההסכם פירט אף את שמותיהם של זוג בוררים מוסכמים אשר יקבעו את החלוקה המדויקת של סוכנים ושל תחנות טוטו שיופעלו על ידי כל אחד מהצדדים.

"החברה לתפעול הימורי ספורט" שהייתה ידועה בשמה "טוטו עממיי" קיבלה בעקבות ההסכם את הזכות להפעיל 150 תחנות טוטו³⁷. כשנה וחצי לאחר חתימת ההסכם החליטה החברה לפטר את חמישה-עשר סוכני המשנה אשר הפעילו את התחנות הללו. בתגובה, פנו הסוכנים לערכאות בעתירה להורות ל"טוטו עממיי" להחזירם לעבודה ולמועצה לנהל לבדה או באמצעות "ספורטו ישראל" בלבד את הימורי הכדורגל.

³⁵ ג.מ. 9802 פרוטוקול מישיבה מספר 2 של מועצת ההימורים 13.12.1967.

³⁶ ג.מ. 9802 נספח לפרוטוקול מישיבה מספר 2 של מועצת ההימורים 13.12.67.

³⁷ זאת לאחר שטרם ההסכם הפעילה החברה (לטענתה) כ-500 תחנות. ראה: ג.מ. 9802 מכתב מעו"ד חיים ליסקין אל ח"כ אהרון ידלן, 2.3.1970.

בית המשפט דחה את עתירתם של הסוכנים לשוב ולהפעיל את תחנות הטוטו, בטענה שלעותרים אין זכות עמידה משום שהסכסוך אינו אלא סכסוך אזרחי שאינו נוגע למועצה להסדר ההימורים. אולם בקשתם של הסוכנים להורות למועצה לערוך בעצמה את הימורי הכדורגל לא נדחתה על הסף. בסעיף 8 של חוק ההימורים נקבע: "ההימורים שתארגן המועצה ייערכו לפי תכנית שקבעה המועצה בתקנות באישור השרים ובאישור ועדת הכספים של הכנסת". בתקנות שהתפרסמו על בסיס זה נאמר בסעיף 3: "המועצה רשאית למסור ביצוע עבודות הכרוכות בתכנית לאדם אחר...". לדעת בית המשפט, סעיף 8 לא אפשר למועצה לקבוע מי יבצע את התכנית, אלא רק לקבוע מה תהיה תכנית זו. לדעת בית המשפט, מסירת כל הפעולות הקשורות לעריכת הימורים לגורמים חיצוניים רוקנה מתוכן את הסמכות ואת האחראיות שהמחוקק הטיל על המועצה.

כדי למנוע נזק כספי נמנע בית המשפט מלצוות על המועצה לחדול מעמידה בהסכמים עם שאר הגופים. תחת זאת, הוענקה ארכה עד לתאריך תפוגתו של החוק (15.8.1970) שבו היה על המחוקק להחליט אם להמשיך את ההתקשרות של המועצה עם גופים חיצוניים, או שמא על המועצה לערוך את ההימורים באופן עצמאי.

פסק הדין שניתן בשלהי שנת 1969 אילץ את חברי הכנסת להזדרז ולמצוא פתרון לבעיה שנוצרה. בלחץ מוסדות הספורט הוסרה האפשרות כי המועצה תפעיל הימורי ספורט בעצמה. הצעות דומות שהציעו לפגוע במונופול של מוסדות הספורט וביקשו "להבטיח ידיעת ושליטת הממשלה בכספי ההימורים וחלוקתם" נדחו "מחשש לסכסוך מיותר עם מוסדות הספורט". כך לדוגמה, הצעה של ח"כ יעקב-מיכאל חזני (מפד"ל) להלאמת הטוטו הוסרה מעל סדר יומה של הכנסת לאחר שהמציע "שוכנע" כי הצעה זו "אינה ראויה"³⁸.

בדברי ההסבר להצעת החוק להסדר ההימורים בספורט (תיקון) תש"ל – 1970 נמסר כי כיוון ש"הוכח כי מסירת העבודות לגופים פרטיים עשויה לחסוך למועצה סכומים נכבדים"³⁹, וכדי למנוע את העסקתם של כל אותם סוכנים ובעלי תחנות במועצה כעובדי מדינה (כפי שהחוק מחייב), הרי שיש לאפשר למועצה "למסור את ביצוע העבודות הכרוכות בתכנית ההימורים, כולן או מקצתן, לגוף או גופים, ככל שייראה לה"⁴⁰.

ב-29 ביולי 1970 נתקבל בכנסת החוק להסדר ההימורים בספורט (תיקון מס' 2) תש"ל. החוק קבע בסעיף 8 א' כי המועצה רשאית לבצע את העבודות הכרוכות בתכנית ההימורים באמצעות אחר, על פי הסכם בכתב אתו. חקיקה זו קיבעה באופן סופי את המונופול בהפעלת הימורי הספורט בידי מוסדות הספורט באמצעות "ספורטוטו ישראל". החקיקה,

³⁸ ג.מ. מכתב מסגן שר החינוך והתרבות, אהרון ידלין, אל שר החינוך יגאל אלון 6.1.1970. המכתב, שהעתק ממנו נשלח לח"כ חזני, ביקש להבהיר לו כי מן הראוי שחזני ימשוך את ההצעה שהעלה להלאמת הימורי הספורט. מן ההערות בכתב היד על המכתב ניתן ללמוד כי לאחר השיחה השר חזני חזר בו.

³⁹ ג.מ. 9802 סעיף 2 בתזכיר הצעת החוק להסדר ההימורים בספורט (תיקון) תש"ל – 1970.

⁴⁰ שם.

אשר הזרימה משאבים רבים אל מוסדות הספורט, הגדילה את עוצמתם. באמצעות עוצמה זו הצליחו המוסדות לטרפד כל ניסיון לפגוע במעמדם הבלעדי ו"ליצר מצב אשר ישנה את הסטטוס קוו..."⁴¹.

הימורי ספורט ואינטרסים פוליטיים

התהליך שהניב את החקיקה שהוצגה לעיל ושהציב משוכות בפני אלה אשר ביקשו לערער על המונופול של מוסדות הספורט בתחום הימורי הספורט, הציג שיתוף פעולה הדוק בין השחקנים המפלגתיים השונים בכנסת. הרצון של המפלגות השונות להעניק למוסדות הספורט את הזכות הבלעדית לעריכת הימורים בישראל⁴², וכן הרצון כי "מוסדות הספורט ישותפו במועצה ע"י 50% ממספר חברי המועצה"⁴², הובילו לכך כי במהלך תהליכי החקיקה לא הועלתה כל הסתייגות או ביקורת שהייתה עלולה לפגוע במטרה המשותפת.

עדות לכך ניתנה בדיונים בכנסת ובוועדותיה שקדמו לחקיקת החוקים שאוזכרו לעיל. לדוגמה, בדיונים על תיקון חוק העונשין שהיה, כאמור, בעל תפקיד מכריע בביצור מעמדו של "ספורטו ישראל", התעוררו ויכוחים וביקורת כלפי "מפעל הפיס" וכלפי הגרלות ציבוריות נוספות, כמו אלה של הוועד למען החייל ומגן דוד אדום⁴³. מנגד, הקפידו חברי הכנסת מהמפלגות השונות להותיר את ההימורים שהפעילו מוסדות הספורט מחוץ לתחומי הוויכוח והביקורת.

גם בדיונים על חוק ההימורים ועל התיקונים המאוחרים לחוק הופגן שיתוף פעולה בין חברי הכנסת מהמפלגות השונות. שיתוף פעולה זה התבטא בדחיית בקשותיהם של גורמים שונים, כמו המרכז לשלטון מקומי⁴⁴ וחבר האגודות לשיקום האסיר והעבריין בישראל⁴⁵, לייצוג במועצה להסדר ההימורים בספורט. ללא חילוקי דעות מפלגתיים נרתמו חברי הכנסת מהמפלגות השונות כדי להבטיח את מעמדם הבלעדי של מוסדות הספורט.

⁴¹ ראה לדוגמה ג.מ. 9802 מכתב ממוכ"ל התאגדות הפועל, י' ענבר, אל החבר אהרון ידליון, 12.6.1975. במכתב זה מבהיר ענבר כי "זה שנים רבות שגורמים רבים במדינה לוטשים עין על כספי הטוטו ומנסים ליצר מצב אשר ישנה את הסטטוס קוו... כל הצעת חוק חדשה תביא יחד איתה דרישות של גורמים שונים לקבלת כספים מהטוטו ותפתח פתח לשינויים בלתי נראים מראש (שינויים אשר במשך שנים הצלחנו למנועם)...". מכתב זה מבקש מידליון לפעול נגד הצעת חוק שביקשה, בין היתר, ליטול את הזכות של מוסדות הספורט למנות נציגים למועצה, ולהעביר את רוחי הטוטו לקרן שתפעל בפיקוחה של ועדה ציבורית.

⁴² ציטוט זה לקוח מא.כ. מכתב ששלחו ראשי הוועד האולימפי אל חברי ועדת הכספים של הכנסת, מאי 1967, מצורף לפרוטוקול 191 של ועדת הכספים, 1.6.1965. ראשי הוועד החתומים על המכתב טוענים כי הובהר להם כי מטרת החקיקה בתחום ההימורים הייתה להקנות בלעדיות למוסדות הספורט בהפעלת הימורי ספורט.

⁴³ ראה לדוגמה: א.כ. כנסת חמישית, מושב שלישי, ישיבה רס"ו, 2.7.1963.

⁴⁴ ראה מכתב ממוכ"ל השלטון המקומי בישראל, ז' מיליון אל יו"ר ועדת הכספים, קרגמן, מצורף לא.כ. פרוטוקול מס' 191 של ועדת הכספים 1.8.1967.

⁴⁵ ראה מכתב מהשופט צבי ברנזון, יו"ר חבר האגודות לשיקום האסיר והעבריין אל ועדת הכספים, מצורף לא.כ. פרוטוקול מס' 191 של ועדת הכספים 1.8.1967.

ההתלכדות ושיתוף הפעולה בין המפלגות השונות, שבאו לידי ביטוי בהטיית הדיון בכנסת לפי צורכי מוסדות הספורט, נגזרו מן הקשר ההדוק בין המפלגות לבין מוסדות הספורט ומהמבנה הפוליטי של הספורט הישראלי שראשיתו עוד בתקופת היישוב. בתקופה זו ביקשו המפלגות השונות למלא מספר רב ככל האפשר של פונקציות חברתיות במטרה לזכות בלגיטימציה ובקולות הבוחרים. במסגרת מדיניות זו נחשב הספורט לשלוחה הכרחית של המפלגות ולכלי חשוב להפצת האידיאולוגיה הפוליטית. הביטוי הארגוני של מדיניות זו היה בהקמתם של ארגוני ספורט (מרכזים) המסונפים למפלגות והמזוהים פוליטית: ארגון "מכבי" נוסד ב-1902 (לא הוקם על ידי מפלגה) וזוהה עם היישוב האזרחי, ארגון "בית"ר" נוסד ב-1923 על ידי התנועה הרוויזיוניסטית, ארגון "הפועל" נוסד ב-1927 על ידי ההסתדרות הכללית וזוהה עם זרם העובדים, וארגון "אליצור" הוקם ב-1939 על ידי התנועה הציונית הדתית. תהליך הפוליטיזציה של הספורט השפיע לימים לא רק על מבנה הספורט בישראל, כי אם גם על רמתו. האתוס החובבני שעמד בבסיסם האידיאולוגי של מרבית, אם לא כל אגודות הספורט, מנע הקמת אגודות ספורט מקצועניות נפרדות, כמו אלה הקיימות ברחבי העולם, ולא אפשר התפתחות אגודות ספורט "טהורות" ללא זיקה לגוף או למגזר פוליטי⁴⁶.

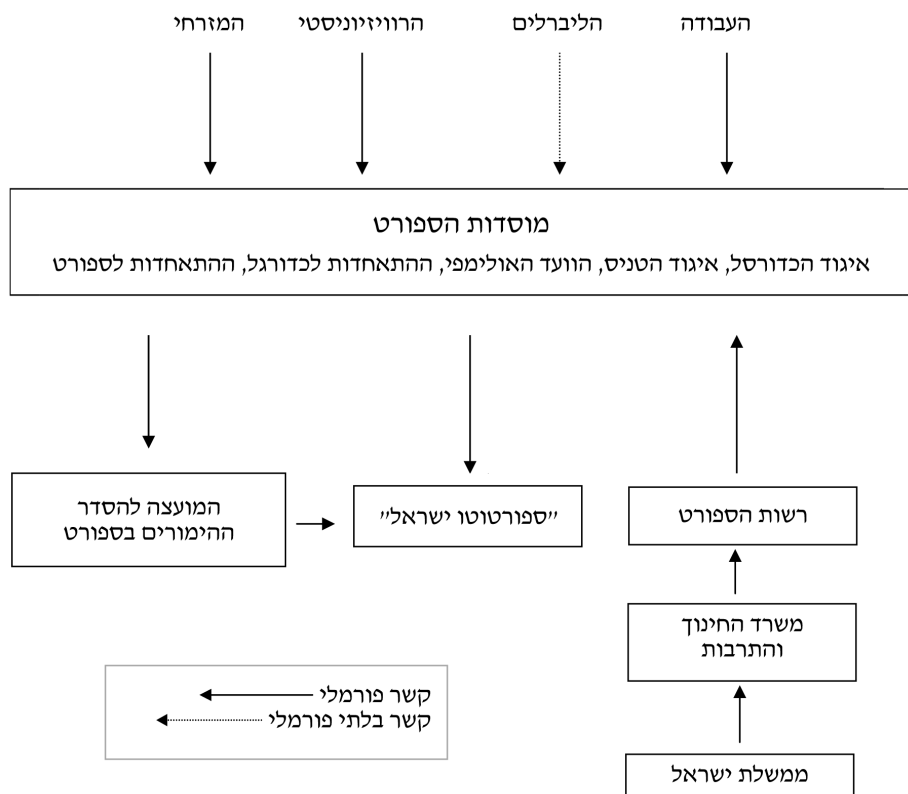
עם הקמת מדינת ישראל בשנת 1948 הועברה המחלקה להכשרה גופנית, שהוקמה בשנת 1939 על ידי הוועד הלאומי, לסמכותה של ממשלת ישראל. שלוש שנים מאוחר יותר הוקמו בישראל שני מוסדות הספורט הלאומיים הראשונים במדינה: הוועד האולימפי, שתפקידו לדאוג לייצוג ספורטאי המדינה במפעלי הספורט בזירה הבינלאומית, והתאחדות הספורט אשר ניהלה למעשה את מרבית הפעילות הפנימית של הספורט הישראלי, למעט בענפי הטניס והכדורגל, שלהם קמו התאחדויות נפרדות. רשות הספורט, שהוקמה בתחילת שנות השישים בעקבות המלצת ועדת דפני, איחדה את תחומי החינוך הגופני והספורט, אך בפועל מיעטה להשפיע על ענפי הספורט, בעיקר בשל האוטונומיה היחסית שזכו להם התאחדויות הספורט, ובשל הדומיננטיות של ארגוני הספורט (הפועל, מכבי, בית"ר ואליצור) המרכזיים שזכו לתמיכת המפלגות הגדולות במדינה.

לוח 1 מתאר את האחיזה ההדוקה של המפלגות הפוליטיות במוסדות הספורט. אחיזה זו יכולה להסביר את נכונותן של המפלגות להפקיד בידי מוסדות הספורט את המונופול על הפעלת הימורי ספורט באמצעות "ספורטו ישראל". מונופול זה הבטיח למפלגות שליטה על סכומי הכסף העצומים שגויסו באמצעות ההימורים ויכולת לנתב את הכספים הללו בהתאם לאינטרסים הפוליטיים שלהן. בנוסף, הבטיחה הבלעדיות שהוענקה ל"ספורטו ישראל" כי אגודות ספורט שאינן מזוהות פוליטית וענפי ספורט הפועלים מחוץ לקרטל של מוסדות הספורט לא יזכו לנתח מהרווחים.

⁴⁶ להרחבה ראה Reshef and Paltiel, 1989.

לוח 1:

המבנה הפוליטי של הספורט בישראל



ההתבססות של "ספורטו ישראל" באורתודוקסיה של תחום ההימורים השתקפה בעיקר באמון שבו זכו הימורי הכדורגל בקרב ציבור המהמרים. סקר⁴⁷ שנערך בשנת 1970 בהזמנת המועצה להסדר ההימורים בספורט גילה כי כ-45% מהציבור משתתפים בתדירות משתנה בהימורי הכדורגל. בסקר אחר⁴⁸ נמצא כי ההשתתפות בהימורי הכדורגל לא באה במקום ההשתתפות בהימורי הפיס, אלא שנמצא קשר ישר וחזק בין השניים. אמון זה של המהמרים הישראליים בניחושי הכדורגל בא לידי ביטוי אף בהכנסות של המועצה להסדר ההימורים בספורט, שהלכו וגדלו מאז הקמתה, כפי שמלמדים לוחות 2 ו-3. מנתונים אלה עולה שבכל שנה מארבע שנותיה הראשונות של המועצה (מלבד 1968) היו ההכנסות מהימורי הכדורגל גדולות מהכנסות "ספורטו ישראל" בכל עשר השנים גם יחד לפני הקמת המועצה.

⁴⁷ ג.מ. גל 13116. לוי, יעקב (1979).

⁴⁸ ג.מ. גל 13116. פלד, ציונה (1969).

לוח 2:

ההכנסות בל"י וחלוקתן בעשר שנות "ספורטוטו ישראל" (1.9.1957 – 31.12.1967)⁴⁹

לעמלות		למוסדות ולמרכזים		לפרסים		הכנסה
אחוז	סכום	אחוז	סכום	אחוז	סכום	
27.4	11,873,850	29.5	12,223,835	43.1	17,884,100	41,181,790

לוח 3:

ההכנסות בל"י וחלוקתן בארבע השנים הראשונות של המועצה להסדר ההימורים בספורט (1968 – 1970/71)⁵⁰

לעמלות		למוסדות ולמרכזים		לפרסים		הכנסה	שנה
אחוז	סכום	אחוז	סכום	אחוז	סכום		
24.5	2,812,580	31.3	3,396,285	44.2	5,072,460	11,498,025	1968
24.1	4,981,695	30.1	6,162,075	45.8	9,384,950	20,462,200	1968/9
24.5	6,774,745	32.0	8,844,100	43.5	12,033,175	27,652,020	1969/70
24.0	10,075,305	32.4	13,576,825	43.6	18,297,555	41,980,445	1970/71
24.2	24,644,325	31.7	32,170,285	44.1	44,788,140	101,592,690	סה"כ

הממסד הפוליטי (שר האוצר, שר החינוך והתרבות וועדת הכספים של הכנסת) והמועצה להסדר ההימורים בספורט קבעו יחדיו את האופן שבו חולקה "העוגה". על פי סיכום זה, רווחי ההימורים היו אמורים להיות מחולקים באופן זהה: 47% למוסדות הספורט (הוועד האולימפי, ההתאחדות לספורט, ההתאחדות לכדורגל, איגוד הכדורסל ואיגוד הטניס), 27.5% למרכזי הספורט (הפועל, מכבי, בית"ר, אליצור, אס"א), 25.5% לקרנות שונות ולרכישת ציוד⁵¹. כך, בין ראשיתה של שנת 1968 שבה הוקמה המועצה להסדר ההימורים, ועד לסוף חודש ינואר 1976 ובהתאם לחלוקה זו, הוקצבו למוסדות הספורט, למרכזי הספורט, לקרנות ולתנועות הנוער (שאף הן מסונפות לרוב למפלגות) למעלה מ-119 מיליון ל"י (מוסדות הספורט ומרכזי הספורט זכו לקבל לבדם למעלה מ-87 מיליון ל"י (יפה, 1976).

⁴⁹ ג.מ. גל 13116, תזכיר על פעולות המועצה להסדר ההימורים בספורט, מוגש לוועדת החקירה הממלכתית בראשותו של כבוד השופט עציוני.

⁵⁰ ש.ס.

⁵¹ בשל הצורך להקצות פרסים גדולים יותר למנחשים מאשר נקבע בתקציב, חלוקת הכספים בפועל הייתה שונה במעט מהמתוכנן.

באמצעות גופי ההקצבות הללו, שהיוו גורם דומיננטי בתקציביהם של מוסדות הספורט ושל מרכזי הספורט, הצליחו המפלגות הפוליטיות ומוסדות הספורט המסונפים אליהן לממש את מטרתן: לזכות באמצעות "ספורטו ישראל" והמועצה להסדר ההימורים בספורט בעמדה מונופוליסטית על הימורי הספורט החוקיים בישראל ולגייס משאבים לאגודות הספורט השונות, ששימשו כאמצעי לגיוס תמיכה ובחרים למפלגות.

סיכום

עם סיומן של שנות השישים במאה הקודמת נתעצב ומוסד מבנהו של תחום ההימורים בישראל. מבנה זה מיקם את "ספורטו ישראל" לצדו של "מפעל הפיס" באורתודוקסיה של תחום זה. אורתודוקסיה זו נהנתה מן היכולת לפעול בחסות החוק ובמעטה הלגיטימציה הנובעת ממנו, כמו גם מהצבת מתרסים בפני אלה שביקשו להתחרות בה. התחקות אחר התהליך שבסופו הוקמה המועצה להסדר ההימורים בספורט והובטחה בלעדיותו של "ספורטו ישראל" בתחום הימורי הספורט בישראל, מגלה כי תהליך זה עוצב, בראש ובראשונה, על פי אינטרסים פוליטיים. על פי האינטרסים הללו, שחקנים שהיו קרובים יותר אל המרכז הפוליטי ואל גורמים נוספים בעלי עוצמה יחסית זכו בקדרת הדבש. מוסדות הספורט, שמקצתן שימשו כאמצעי לגיוס פוליטי המוני למפלגות ותפקדו כ"קרטל פוליטי" (Reshef & Paltiel, 1989), חברו לשחקנים נוספים בעלי עוצמה ("ידעיות אחרונות"), ויחד הם השפיעו על תהליכי קבלת ההחלטות בממשל. השפעה זו הובילה לכך שהחקיקה בתחום זה, יחד עם מדיניות משרדי הממשלה, הציבו פעם אחר פעם מכשולים בפני אלה שביקשו להתחרות במפעל ההימורים של מוסדות הספורט. קואליציית בעלי העניין לא שקטה עד שהובטחה בלעדיותם של מוסדות הספורט בהפעלת הימורי הכדורגל. לאור הממצאים הללו⁵² ניתן להתייחס אל השיח הפוליטי בנושא ההימורים בישראל בקורטוב של חשדנות. שיח סוער זה, הנחלק בדרך כלל בין מצדדי יוזמות הימורים בטענות "כלכליות" לבין שוללי יוזמות מסוג זה מסיבות "ערכיות" או "מוסריות"⁵³, מסווה אינטרסים פוליטיים של גופים המעוניינים לזכות במשאבים חומריים ואחרים או למנוע מאחרים לזכות במשאבים הללו. כל הגורמים המעוניינים לנהל את הדיון הציבורי בנושא ההימורים על בסיס קריטריונים ערכיים או כלכליים צריכים אפוא להצטרף אל המאמץ הנעשה מעל דפים אלה בחשיפת תפקידה של המדינה ושל שחקנים פוליטיים אחרים הנוטלים חלק בתהליכים העומדים בבסיסם של ההימורים בישראל.

⁵² תהליך פוליטי דומה אותר במהלך הקמת "מפעל הפיס" (לוי, 2005, 22-39).
⁵³ לניתוח אופני ההצדקה והשלילה של הימורים בישראל ראה: לוי, 2005, 60-139.

רשימת המקורות

- בג"צ 131/65 יורם סביצקי ו-3 אחרים נגד שר האוצר ו-8 אחרים.
- בג"צ 402/66 סיריל שטיין נגד שר האוצר והמנהל הכללי של משרד האוצר.
- בג"צ 18/68 ישראל פוטבולס (בול פול) בע"מ נגד המועצה להסדר ההימורים בספורט ו-6 אחרים.
- בג"צ 312/88 המועצה להסדר ההימורים בספורט נגד הדוושנים - אגודת רוכבי אופנים ואחרים.
- גודוביץ, ת., וצמח, מ. (1996). השפעות והשלכות הקמת קזינו על העיר אילת. דוח מסכם, ירושלים: משרד התיירות.
- דיני עונשין - חוק משחקים אסורים, משחקי מזל והתערבויות (1964).
- המועצה להסדר ההימורים בספורט (1971). תזכיר על פעולות המועצה להסדר ההימורים בספורט. מוגש לוועדת החקירה הממלכתית בראשות השופט עציוני.
- הסכם מרובע בין "ספורטוטו ישראל", "גשר", "ניחושי השבוע" ו"טוטו עממי". 13.12.1967.
- החוק להסדר ההימורים בספורט תשכ"ז (1967).
- ועדת עציוני (1971). דין וחשבון של ועדת החקירה בעניין השמועות בדבר מתן תשלומי כסף כדי להטות משחקים בליגה הלאומית לכדורגל.
- ידיעות אחרונות (1951). "תחרות הניחוש מספר 4". 17 באוקטובר: 3.
- ידיעות אחרונות (1951). "מי זכה בתחרות הניחושים". 18 באוקטובר: 2.
- יפה, צ. (1976). דיני ספורט ודיני הימורים בספורט בישראל. תל-אביב: יפת.
- כץ, ב. (1999). "התפללנו שאיש לא יזכה בפרס הראשון". ידיעות אחרונות 9 באוקטובר: 7-6.
- כנסת ישראל, ועדת הכספים. פרוטוקול ישיבה מיום 1.6.1965. ירושלים.
- כנסת ישראל. פרוטוקול ישיבה מיום 2.7.1963. ירושלים.
- לוי, י. (1979). ממצאי השאלות על ספורט וכדורגל. מכון דחף, מוגש למועצת ההימורים.

לוי, מ. (2005). **שדה ההימורים בישראל: בין רציונליות ערכית לרציונליות אינסטרומנטלית**. עבודת דוקטוראט, המחלקה לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה, אוניברסיטת בר-אילן.

מועצת ההימורים (1967). **פרוטוקול ישיבה מיום 13.12.1967**.

מכתב מראשי הוועד האולימפי הישראלי אל חברי ועדת הכספים של הכנסת. 5.1967.

מכתב מהשופט צבי ברנזון, יו"ר חבר האגודות לשיקום האסיר והעבריין אל ועדת הכספים. 7.1967.

מכתב מז' מיליון, מזכ"ל השלטון המקומי בישראל אל יו"ר ועדת הכספים, ח"כ י' קרגמן. 7.1967.

מכתב מסיריל שטיין אל ועדת הכספים של הכנסת. 31.7.1967.

מכתב מעו"ד חיים ליסקין אל סגן שר החינוך והתרבות, אהרון ידלין. 2.3.1970.

מכתב מסגן שר החינוך והתרבות, אהרון ידלין, אל שר החינוך יגאל אלון. 6.1.1970.

מכתב ממזכ"ל התאגדות הפועל, י' ענבר, אל ח"כ אהרון ידלין. 12.6.1975.

פורת, י., ולרר, מ. (1998). **ספורט 50**. תל-אביב: אלפא תקשורת.

פלד, צ. (1969). **השתתפות הציבור בהימורי ספורט ועמדותיו לגביהם**. המכון למחקר שמושי והמכון לקומינקציה, האוניברסיטה העברית. הוגש למועצה הלאומית להימורים בספורט.

פקודת החוק הפלילי (1936). סעיף 191 (5).

פלאנשטיין, ד. (1999). **ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

פרידברג, א., ושרקנסקי, ע. (2002). **אי-החלטות בממשל ובמנהל הציבורי: המציאות הישראלית**. **מדינה וחברה**, 2, 7-18.

שטרקמן, ר., וקלינגבייל, ס. (2005). "הטוטו עדיין בועט". **www.themarker.com**. (נבדק לאחרונה ב-24.09.2005).

תזכיר הצעת החוק להסדר ההימורים בספורט (תיקון). 1970.

תקנות להסדר ההימורים בספורט (דרכי מינוי חברי המועצה ותקופת כהונתם). 1967.

- Alchin, T. M. (1989). Taxation of gambling in Australia. **Economic Analysis and Policy**, **19**, 167-184.
- Caldwell, G. T. (1974). The gambling Australian. In D. Edgar (Ed.), **Social change in Australia: Reading in sociology** (pp.13-28). Melbourne: Cheshire.
- Caldwell, G. T. (1985). Some historical and sociological characteristics of Australian gambling. In G. Caldwell (Ed.), **Gambling in Australia** (pp.18-27). Sydney: Croom Helm.
- Eadington, W. R., & Hattori, J. S. (1976). A legislative history of gambling in Nevada. **Nevada Review of Business and Economics**, **2**, 13-17.
- Frey, H. J. (1984). Gambling: A sociological review. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, **474**, 107-121.
- Goffman, E. (1967). **Interaction ritual: Essays on face-to-face behavior**. New York: Anchor Books.
- Gruen, A. (1976). An inquiry into the economics of race-track betting. **Journal of Political Economy**, **84**, 169-177.
- Herman, K. R. (1967). Gambling as work: A sociological study of the racetrack. In R. K. Herman (Ed.), **Gambling** (pp. 87-104). New York: Harper and Row.
- Hood, C. (1972). The development of betting taxes in Britain. **Public Administration**, **50**, 183-202.
- Johnson, J. A. (1976). An economic analysis of lotteries. **Canadian Tax Journal**, **24**, 639-651.
- Kaplan, H. R. (1984). The social and economic impact of state lotteries. **The Annals of The American Academy of Political and Social Science**, **474**, 91-106.
- Lehne, R. (1986). **Casino policy**. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- McMillen, J. (1996). Understanding gambling: History, concepts and theories. In J. McMillen (Ed.), **Gambling cultures: Studies in history and interpretation** (pp. 6-42). London: Routledge.
- Nibert, D. (2000). **Hitting the lottery jackpot: Government and the taxing of dreams**. New York: Monthly Review Press.

Reshef, N., & Paltiel, J. (1989). Partisanship and sport: The unique case of politics and sport in Israel. **Sociology of Sport Journal**, 6, 305-318.

Rosencrance, J. (1985). **The degenerates of Lake Tahoe**. New York: Peter Lang.

Rosencrance, J. (1987). The invisible horsemen: The social world of the Backstreich. **Qualitative Sociology**, 8, 301-312.

Zola, K. I. (1963). Observations on gambling in a lower class setting. **Social Problems**, 10, 30.

ראשי תיבות:

א.ב. = ארכיון כנסת ישראל

ג.מ. = גנזך המדינה

מחברי המאמר מודים לפרופי ניסן רובין מהמחלקה לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה באוניברסיטת בר-אילן על עזרתו בכתיבת המאמר.