



**הכנסת**

**מרכז המחקר והמידע**

**הפעלת מכונות מזל אלקטרוניות  
("חיש-גד אלקטרוני")  
על-ידי מפעל הפיס**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

**כתיבה: אהוד בקר**

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ז' בסיוון תשע"ה

25 במאי 2015

## תוכן העניינים

|    |                                                           |
|----|-----------------------------------------------------------|
| 3  | <b>תמצית</b>                                              |
| 4  | <b>1. רקע</b>                                             |
| 4  | 1.1. מהם הימורים                                          |
| 5  | 1.2. נזקי הימורים והטיפול בהם                             |
| 8  | <b>2. הסדרת תחום ההימורים בישראל</b>                      |
| 8  | 2.1. ההיסטוריה של הסדרת תחום ההימורים בישראל              |
| 10 | 2.2. דיונים קודמים בכנסת                                  |
| 10 | 2.3. הצעות לרפורמה כוללת בתחום ההימורים                   |
| 11 | <b>3. מפעל הפיס – רקע והסדרה</b>                          |
| 12 | 3.1. הסדרת פעילות מפעל הפיס והצעות לשינויה                |
| 12 | 3.1.1. מדיניות מפעל הפיס לטיפול בנזקי ההימורים            |
| 13 | 3.2. דוח מבקר המדינה                                      |
| 14 | <b>4. הפעלת מכונות משחק אלקטרוניות על-ידי מפעל הפיס</b>   |
| 14 | 4.1. הסדרת השימוש במכונות המשחק של מפעל הפיס              |
| 14 | 4.1.1. מתן ההיתר להפעלת המכונות בשנת 2005                 |
| 16 | 4.1.2. ההיתר הנוכחי להפעלת המכונות                        |
| 18 | 4.1.3. דיונים ודוחות קודמים                               |
| 19 | 4.2. כיצד פועלות המכונות                                  |
| 20 | 4.3. בקשות ותוכניות לשינויים בהפעלת המכונות               |
| 20 | 4.4. ההבדל בין מכונות מזל בעולם למכונות המזל של מפעל הפיס |
| 22 | <b>5. נתונים על הפעלת מכונות המזל על-ידי מפעל הפיס</b>    |
| 22 | 5.1. חלקן של המכונות בהכנסות מפעל הפיס                    |
| 23 | 5.2. פריסה גיאוגרפית                                      |
| 26 | 5.3. פריסה על-פי חלוקה סוציו-אקונומית                     |
| 28 | 5.4. המתחמים בירושלים ובתל-אביב                           |
| 29 | 5.5. היעדר המידע על המשתמשים במכונות המזל                 |

|    |                                                                 |
|----|-----------------------------------------------------------------|
| 30 | 5.6. בדיקות המשטרה                                              |
| 31 | 6. הפעלת מכונות מזל במדינות שונות                               |
| 31 | 6.1. מדינות לדוגמה שבהן מכונות מזל זמינות במרחב הציבורי         |
| 31 | 6.1.1. מדינות שבהן יש מפעיל ציבורי (יחיד) למכונות מזל           |
| 35 | 6.1.2. מדינות שבהן המכונות בבעלות פרטית                         |
| 35 | • איטליה                                                        |
| 37 | • אנגליה                                                        |
| 38 | 6.1.3. מדינות שבהן המדיניות נקבעת ברובה ברמה המקומית            |
| 38 | • אוסטרליה                                                      |
| 39 | • ארה"ב                                                         |
| 41 | 6.2. מדינות לדוגמה שחל בהן איסור להציב מכונות מזל במרחב הציבורי |
| 41 | • הונגריה                                                       |
| 41 | • פולין                                                         |
| 43 | 7. מקורות                                                       |



## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ מרב מיכאלי, והוא דן בנושא מכונות המזל של מפעל הפיס, הנקראות "חיש-גד אלקטרוני". לבקשת חברת הכנסת, בדיון בהפעלת מכונות המזל יוצג גם ההיבט של נזקי הימורים והתמכרות להימורים. במסמך יוצג רקע על הימורים באופן כללי, על מכונות מזל בפרט ועל התמכרות להימורים. לאחר מכן יובא מידע מפורט על מפעל הפיס כמפעיל הימורים בישראל, בדגש על מכונות "חיש-גד אלקטרוני", ההסדרה שלהן, אופן השימוש בהן, ההבדל בין למכונות ההימורים המוכרות בעולם ונתונים על השימוש בהן. בסוף המסמך יוצג מידע על הסדרת הצבתן של מכונות מזל במרחב הציבורי במקומות אחרים בעולם, ויוצגו נקודות לדיון העולות מדוגמאות אלה.

המסמך לא יעסוק בהימורים מקוונים ובהימורים באמצעות מכשירי סלולר, הנפוצים כיום בעולם, או במשחקים אלקטרוניים אחרים שמפעיל מפעל הפיס (KENO), אלא יתמקד במכונות משחק.

מן המסמך עולים, בין היתר, הממצאים שלהלן:

- הימור מוגדר במחקר סיכון של כסף (או דבר אחר בעל ערך) על חיזוי תוצאת אירוע שאינה ודאית. יש הפרדה בין הימורים חוקיים להימורים שאינם חוקיים. להימורים נלווית סכנת התמכרות, ומזוהות עמם תופעות נוספות כקידום התנהגות פלילית, השפעות חינוכיות שליליות ופגיעה כלכלית במשפחות המשתתפים.
- מפעל הפיס, הגוף המרכזי העורך הגרלות בישראל, החל לפעול ב-1951 וניתן לו היתר מיוחד להציע הימורים חוקיים. הגרלות מפעל הפיס מוסדרות כיום באמצעות היתר ממשרד האוצר, הניתן מתוקף חוק העונשין וקובע תנאים ומגבלות לעריכתן. ההיתר הנוכחי ניתן ב-2012 ותקף עד 2016.
- מפעל הפיס החל להציע מכונות "חיש-גד אלקטרוני" ב-2005, בהתאם להיתר שניתן לו באותה שנה. מכונות אלה פרוסות ב-150 מתחמים ברחבי הארץ, ועל הצבתן קבועות מגבלות מסוימות, כדי להקטין את הסכנה להתמכרות בגינן. כמו כן, אופן השימוש בהן מקביל לשימוש בכרטיסי חיש-גד לא אלקטרוניים, ולפיכך יש הבדלים בין ובין מכונות ההימורים הלא-חוקיות, ה-Slot Machines.
- אישור המכונות לשימוש ב-2005 לווה מצד המשטרה בביקורת ובחששות ממעורבות גורמים פליליים בהפעלתן ומחשיפת ילדים ובני-נוער להימורים. ההיתר הנוכחי ניתן, כאמור, ב-2012, לאחר היועצות של משרד האוצר עם הייעוץ המשפטי לממשלה, הרשות לאיסור הלבנת הון והמשטרה.
- מהנתונים שסיפק מפעל הפיס עולה כי ההכנסות ממכירות במכונות "חיש-גד אלקטרוני" היו ב-2014 כ-9% מהכנסות מפעל הפיס וכ-24% מן הרווחים. בניתוח פריסת המכונות במחוזות הגיאוגרפיים בארץ, נמצא שיעור גבוה יחסית של מתחמי מכונות במחוזות תל-אביב ומרכז ובערים ירושלים ותל-אביב.
- מניתוח נתונים אלה עולה עוד כי רוב מתחמי המכונות נמצאים ביישובים שבאשכולות הסוציו-אקונומיים 5 ו-6; מספר המכונות ביתר האשכולות קטן יותר. השיעור הגבוה ביותר של ההוצאה לנפש על מכונות "חיש-גד אלקטרוני" היה באשכול 5, ואחריו – באשכולות 8, 6 ו-2.
- ניתוח עומק של הערים ירושלים ותל-אביב מצביע על ריכוז של מתחמי מכונות באזורים עניים יחסית, אם כי אלה גם אזורים מרכזיים שעוברים בהם אנשים רבים ומכאן שהם לאו דווקא משרתים את דיירי האזור בלבד.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- בסקירה בין-לאומית של מודלים להסדרת פעילות מכונות מזל מסוגים שונים נמצא שיש מדינות מערביות שבהן המגבלות המוטלות על הפעלת המכונות מצומצמות מהמגבלות בישראל, ולצדן יש מדינות שבהן ננקטים אמצעים נוספים לצמצום הסכנה להתמכרות, לרבות האפשרות לקבוע מגבלות על סכומי השקעה והפסד של אדם, הוספת הפסקות חובה בזמן השימוש במכונה, והנהגת כרטיסי שחקן אישיים, המאפשרים חסימת שחקנים עם חשש להתמכרות. **יש לציין כי המכונות במדינות המוצגות מציעות משחקים שונים, שאינם זהים בהכרח למשחק המוצע בישראל. במדינות שיש לגביהן מידע על הגבלת סוג המשחק יופיע פירוט בנושא.**

## 1. רקע

### 1.1 מהם הימורים

הימור מוגדר במחקר סיכון של כסף (או דבר אחר בעל ערך) על חיזוי תוצאת אירוע שאינה ודאית, בנסיבות שבהן אי-הוודאות עושה את ההימור למרגש במיוחד.<sup>1</sup> אפשר להמר על מגוון משחקים ופעילויות, ואלה יכולים לכלול מיומנות או להתבסס על מזל בלבד. הימורים נחשבים במדינות רבות לעיסוק מקובל חברתית לבילוי בשעות הפנאי ולאמצעי לגיטימי לשיפור המצב הכלכלי, כל עוד הם נעשים במשורה וכל עוד המהמר שולט במעשיו. רוב החוקרים נוטים לאפיין את התנהגות המהמרים כתופעה הנמצאת על רצף, שבתחילתו אנשים שאינם מהמרים כלל, בהמשכו אנשים המהמרים לעתים, כבילוי שאינו מוביל לתוצאות חמורות, ובקצהו מהמרים פתולוגיים, המפתחים התמכרות להימורים ומתקשים להפסיק להמר.<sup>2</sup>

ההימורים נסבים בדרך כלל על תוצאות משחקים ואירועים שונים, כגון משחקי קלפים, אירועי ספורט והגרלות.<sup>3</sup> ההימורים על משחקים ואירועים אלה נחלקים להימורים חוקיים ולהימורים שאינם חוקיים, ומדינות שונות מתירות הימורים על מרוצי סוסים וכלבים, הגרלות לוטו, הימורי ספורט, קזינו ועוד, במגבלות שונות. יש מדינות שבהן המדינה עצמה מפעילה חלק מההימורים (ובפרט הגרלות וכרטיסי גירוד), ובמדינות אחרות ניתנים זיכיונות ואישורים לקיומם. בשל זיהוי ההימורים עם תופעות חברתיות שליליות, כגון התנהגות פלילית והתמכרות, יש למדינה תמריץ לפקח על פעילות ההימורים בשטחה, ואף לנתב חלק מרווחי ספקי ההימורים למטרות חברתיות ולשיקום מכורים.<sup>4</sup>

החוק בישראל מבדיל בין הימורים (כל הסדר שלפיו ניתן לזכות בכסף, שווה כסף או טובת הנאה, והזכייה תלויה בניחוש של דבר) ובין הגרלות (שבהן הזכייה תלויה יותר במזל מאשר בהבנה או

<sup>1</sup> פנחס דנון, מרינה ששון, בשמת שלגי, ללי טוסן, יפה ספיר, משה קוטלר, "מהמרים פתולוגיים בישראל: מאפיינים דמוגרפיים ותסמיני דיכאון וחרדה נילווים", **הרפואה** 143, ט (ספטמבר 2004), עמ' 643.

<sup>2</sup> בל גבריאל-פריד, "התנהגות הימורים בקרב בני נוער: תיאוריה ומחקר", **מפגש לעבודה חינוכית סוציאלית** 26 (דצמבר 2007), עמ' 95-96, 99-100.

<sup>3</sup> החוק בישראל מבדיל בין הימורים (כל הסדר שלפיו ניתן לזכות בכסף, שווה כסף או טובת הנאה, והזכייה תלויה בניחוש של דבר) לבין הגרלות (בהן הזכייה תלויה יותר במזל מאשר בהבנה או ביכולת) (חוק העונשין, התשל"ז-1977, סעיף 224).

<sup>4</sup> Melissa S. Kearney, [The Economic Winners and Losers of Legalized Gambling](#), National Bureau of Economic Research, Working Paper no.11234, March 2005, p. 5, retrieved on March 8, 2015; Martin Paladam, [The Political Economy of Regulating Gambling: Illustrated with the Danish Case](#), in Matti Viren (ed.), *Gaming in the New Market Environment*, Basingstoke 2008, p. 3.



הכנסת

ביכולת).<sup>5</sup> במדינות רבות, גם מדינות שבהן סוגים רבים של הימורים אינם חוקיים, מקיימת המדינה בעצמה הגרלות או מפקחת על גופים המקיימים הגרלות באופן חוקי, ובהגדרה של "הגרלה" נכללים כרטיסי גירוד.<sup>6</sup> עם זאת, דיונים בדבר הסדרת ההימורים עוסקים גם בהגרלות וגם בהימורים,<sup>7</sup> וכך גם המחקר על הימורים (כולל על הסדרת הימורים או התמכרות להימורים).<sup>8</sup> לפיכך, גם במסמך זה הדיון בהגרלות יהיה בהקשר הרחב של הימורים. נוסף על כך, כאמור, מסמך זה לא יעסוק בהימורים מקוונים ובהימור באמצעות מכשירי סלולר, הנפוצים כיום בעולם, אלא יתמקד במכונות משחק.

## 1.2. נזקי הימורים והטיפול בהם

לבקשת חברת הכנסת, בדיון בנושא הפעלת מכונות המזל יוצג גם ההיבט של נזקי ההימורים וההתמכרות להימורים. תחילה נציג רקע בנושא זה, ובהמשך המסמך הוא יידון בהקשר של מכונות המשחק.

הימורים יכולים להיות תחביב חברתי או דרך לבילוי בזמן הפנוי, אולם יש גם חשש שהם יובילו לנזקים כלכליים ולהתמכרות. הימורים חברתיים עלולים להתפתח להימורים פתולוגיים: לאחר שהמהמר מתנסה ראשית בזכיות, המעודדות אותו ומחזקות את דימויו העצמי, הוא עלול לחוות הפסדים הולכים וגדלים ולהגיע לשלב שבו הוא נעשה אובססיבי בניסיונותיו להשיג את הכסף להימורים כדי להמשיך את הריגוש ואף להחזיר חובות. לשלב זה עלולות להיות השלכות קשות על המהמר ומשפחתו, עד למצב נפשי של ייאוש, חרדה ובמקרי קיצון אף מחשבות על התאבדות.<sup>9</sup>

על-פי מחקרים מתחום הפסיכולוגיה, הימור פתולוגי הוא הפרעה המתבטאת בהתמכרות להימורים, ומשייכים אותה לאותה קטגוריה כמו התמכרות לסמים וחומרים אחרים. הסיבה לכך, לפי אותם מחקרים, היא קווי דמיון בין המאפיינים של מכורים להימורים למאפיינים של אלכוהוליסטים או נרקומנים, וכן הדמיון בין חברי קבוצות אלו לעניין התהליכים נוירולוגיים ונוירו-כימיים המתרחשים בקרבם, המצביעים על תגובה דומה של המוח להימורים ולסמים שונים.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> חוק העונשין, התשל"ז-1977, סעיף 224.

<sup>6</sup> למשל: Rene'e A. St-Pierre, Douglas M. Walker, Jeffrey Derevensky, Rina Gupta, "How Availability and Accessibility of Gambling Venues Influence Problem Gambling: A Review of the Literature", *Gaming Law Review and Economics*, 18, 2 (2014), p. 151; Charles H. Whitebread, "'Us' and 'Them' and the Nature of Moral Regulation", *Southern California Law Review* 74 (2000), p. 365.

<sup>7</sup> למשל: הצוות לגיבוש תוכנית להסדרה ולפיקוח על ההימורים החוקיים בישראל, טיטוט דוח, אפריל 2014.

<sup>8</sup> למשל: John W. Welte, Grace M. Barnes, William F. Wieczorek, Marie-Cecile O. Tidwell, John C. Parker, "Risk Factors for Pathological Gambling", *Addictive Behaviors* 29 (2004) p. 327; Rene'e A. St-Pierre, Douglas M. Walker, Jeffrey Derevensky, Rina Gupta, "How Availability and Accessibility of Gambling Venues Influence Problem Gambling: A Review of the Literature", *Gaming Law Review and Economics*, 18, 2 (2014), p. 153; Mark Griffiths, Richard Wood, "The Psychology of Lottery Gambling", *International Gambling Studies* 1, 1 (February 2008), p. 27; Per Binde, "Why People Gamble: a Model with Five Motivational Dimensions", *International Gambling Studies* 13, 1 (2013), p. 88.

<sup>9</sup> פנחס דנון, מרינה ששון, בשמת שלגי, ללי טוסון, יפה ספיר, משה קוטלר, "מהמרים פתולוגיים בישראל: מאפיינים דמוגרפיים ותסמיני דיכאון וחרדה נילווים", הרפואה 143, ט (ספטמבר 2004), עמ' 643.

<sup>10</sup> National Center for Responsible Gaming, [From Pathological Gambling to Gambling Disorder: Changes in the DSM-5](#), December 2013, p. 3, retrieved on March 12, 2015; Vance V. MacLaren, Kevin A. Harrigan, Michael Dixon, "Gambling Motives and Symptoms of Problem Gambling in Frequent Slots Players", *Journal of Gambling Issues* 27 (October 2012), p. 9.



ההבדלים העיקריים בין מהמר חברתי למהמר כפייתי הם הזמן המוקדש להימורים – המהמר הכפייתי מאבד את תחושת הזמן וממשיך להמר שעות, ואף מבלה את הזמן שבו הוא אינו מהמר במחשבה על הימורים ובתכנון פעילות ההימורים הבאה; מטרת ההימורים – המהמר הכפייתי מהמר למען הריגוש, הפגת המתח או בריחה מהמציאות ולא לשם הנאה ובילוי; ההשלכות הכלכליות והחברתיות שנוגות להימורים<sup>11</sup> – מהמר כפייתי עלול לסכן את מקור פרנסתו, להסתבך בחובות כבדים, להפר את החוק ולפרק את המסגרת המשפחתית, ויש סכנה שילקה בבעיות פסיכולוגיות, יהיה מעורב בפשיעה, ועוד.<sup>12</sup> ההימור הכפייתי פוגע באנשים מכל שכבות החברה, במכורים עצמם ובמי שחיים בסביבתם, כגון בני-משפחה וחברים.

כאמור, ישנם סוגים שונים של משחקים ופעילויות שיכולים לכלול הימורים. בין סוגי משחק אלה, יש הנתפשים כקשורים יותר או פחות להתמכרות: בעוד לוטו וכרטיסי גירוד נחשבים כפחות ממכרים, משחקי קזינו והימורי ספורט נחשבים לממכרים בדרגות משתנות,<sup>13</sup> מכוונות מזל אלקטרוניות, על-פי מחקרים שונים, הן אמצעי שטמון בו סיכון גדול להתמכרות ולאובדן שליטה עצמית.<sup>14</sup> עם זאת, נטען כי המחקר האמפירי בתחום זה מוגבל ונמצא בשלביו המוקדמים, ואי-אפשר להכליל ולקבוע שהתופעות העולות מהמחקרים העוסקים במכוונות מסוג מסוים או במשחק אחד חלות על כל סוגי המכוונות והמשחקים.<sup>15</sup> המשחקים שונים זה מזה בכמה גורמים מבניים, ואלה מופו לעניין המידה שבה הם מעודדים התמכרות להימורים. בין גורמים אלו:<sup>16</sup>

- **תדירות ההימור**: מספר הפעמים שאפשר להמר בפרק זמן מסוים. ככל שהתדירות גבוהה יותר, המשחק נחשב מעודד התמכרות במידה רבה יותר.
- **משך ההימור**: הזמן שבין ביצוע ההימור לגילוי התוצאה הסופית.<sup>17</sup> ככל שהזמן קצר יותר, המשחק נחשב מעודד התמכרות במידה רבה יותר.
- **הזמן בין הזכייה בהימור לקבלת התשלום**: ככל שהזמן החולף מהזכייה עד לקבלת החיזוק החיובי, כתשלום או כתשורה אחרת, קצר יותר, המשחק נחשב מעודד התמכרות במידה רבה יותר.

<sup>11</sup> עמותת "אפשר", **הימורים – הגדרה**, תאריך כניסה: 15 במרס 2015.

<sup>12</sup> Responsible Gambling Council, [What's the Problem with Problem Gambling?](#), June 2013 retrieved on March 15, 2015.

<sup>13</sup> Mark D. Griffiths, Michael Auer, "The Irrelevancy of Game-Type in the Acquisition, Development, and Maintenance of Problem Gambling", *Frontiers in Psychology* 3 (January 2013), p. 2.

<sup>14</sup> למשל: Alex Blaszczynski, "A Critical Examination of the Link between Gaming Machines and Gambling-Related Harm", *The Journal of Gambling Business and Economics*, 7, 3 (2013), pp. 57–59, 69; René A. St-Pierre, Douglas M. Walker, Jeffrey Derevensky, Rina Gupta, "How Availability and Accessibility of Gambling Venues Influence Problem Gambling: A Review of the Literature", *Gaming Law Review and Economics*, 18, 2 (2014), p. 154–155.

<sup>15</sup> Nicki Dowling, David Smith, Trang Thomas, "Electronic Gaming Machines: are they the 'Crack-Cocaine' of Gambling?", *Addiction* 100 (2005), p. 42; René A. St-Pierre, Douglas M. Walker, Jeffrey Derevensky, Rina Gupta, "How Availability and Accessibility of Gambling Venues Influence Problem Gambling: A Review of the Literature", *Gaming Law Review and Economics*, 18, 2 (2014), p. 154.

<sup>16</sup> Mark D. Griffiths, Michael Auer, "The Irrelevancy of Game-Type in the Acquisition, Development, and Maintenance of Problem Gambling", *Frontiers in Psychology* 3 (January 2013), pp. 1–2.

<sup>17</sup> נמצא כי בזמן שבו ההימור נמשך, מהמר כפייתי יקוב אחר ההימור וסביר יותר שיבצע עוד הימורים במקביל.



גורמים אלה יכולים לסייע באפיון סוגי הימורים שונים, אולם יש יוצא דופן בולט לעניין זה – כרטיס הגירוד. הזמן הנדרש לשימוש בכרטיס הגירוד קצר מאוד ואפשר להשתמש בכרטיסים רבים בזה אחר זה, אך כשיטת הימורים הם נחשבים למשחקים שהסיכון להתמכרות מהם נמוך.<sup>18</sup> מעבר לגורמים אלה, אפשר לטעון כי במכונות המזל יש רכיבים נוספים שיכולים לחזק או להחליש את הסיכון להתמכרות: הצגת סכומים בכסף (ולא בנקודות קרדיט) והשימוש באפקטים קוליים,<sup>19</sup> התאורה בחדר, הפסדים המדמים כמעט-זכייה, ועוד.<sup>20</sup> כל הגורמים האלה יכולים להביא להארכת הזמן המוקדש להימורים, במיוחד בקרב מכורים, ולהגדלת נפח ההימורים.

הטיפול במכורים להימורים דומה לטיפול באנשים עם התמכרויות אחרות. המכור עובר תהליך של הכרה בבעיה וגמילה, שאחת מהדרישות בו היא הרחקתו מפיתויים וגורמי סיכון. לאחר התהליך, מומלץ שהנגמל ימשיך להשתתף במסגרת מלווה מסוגים שונים. בישראל הטיפול מרוכז על-ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים,<sup>21</sup> וניתן באמצעות עמותת "אפשר" והמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. מרכזים אלה מציעים שירותי ייעוץ וכן טיפול אישי, קבוצתי ומשפחתי.<sup>22</sup> לפי נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בשנת 2015 רשומים במסגרות המוכרות לטיפול בהתמכרות להימורים 863 אנשים; 260 מהם מטופלים בטיפול אינטנסיבי במסגרת עמותת "אפשר", ומהם 32 רשומים כמהמרים באמצעות מכונות מזל (בלבד, או יחד עם משחקי הימורים אחרים). עם זאת, יש לציין כי נתוני המשרד אינם מבטאים את כלל המהמרים אלא את מי שמקבלים טיפול בהתמכרות להימורים, וגם בקרב אלה אין למשרד נתונים המבחינים בין שימוש במכונות חוקיות לשימוש במכונות שאינן חוקיות.<sup>23</sup>

קשר נוסף הנבדק במחקר הוא בין הימורים לפשיעה. הימורים משפיעים על שיעורי הפשיעה בכמה דרכים:<sup>24</sup>

- הימורים זמינים יותר מגדילים את הסיכון להתמכרות, ובקרב המכורים יש מי שפונה לפשע כדי לתמוך בהרגל זה.
- מתחמי הימורים (כבתי קזינו) הם זירה אפשרית לפעילות לא חוקית מסוגים שונים, כולל שימוש בכסף מזויף, ניסיונות גנבה ועוד. נוסף על כך, בתי קזינו מציעים בדרך כלל אלכוהול ללקוחותיהם, וכך גדל הסיכון לביצוע עבירות הקשורות בצריכת אלכוהול.

<sup>18</sup> Mark D. Griffiths, Michael Auer, "The Irrelevancy of Game-Type in the Acquisition, Development, and Maintenance of Problem Gambling", *Frontiers in Psychology* 3 (January 2013), p. 2.

<sup>19</sup> Pamela Loba, Sherry H. Stewart, Raymond M. Klein, James R. Blackburn, "Manipulations of the Features of Standard Video Lottery Terminal (VLT) Games: Effects in Pathological and Non-Pathological Gamblers", *Journal of Gambling Studies* 17, 4 (Winter 2001), p. 317.

<sup>20</sup> Alex Blaszczynski, "A Critical Examination of the Link between Gaming Machines and Gambling-Related Harm", *The Journal of Gambling Business and Economics*, 7, 3 (2013), pp. 57–59, 62–63.

<sup>21</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [נפגעי התמכרות](#), תאריך כניסה: 15 במרס 2015.

<sup>22</sup> יש לציין כי רוב המקרים המוכרים והמטופלים בישראל אינם של התמכרות להימורים אלא של התמכרות לסמים ואלכוהול.

<sup>23</sup> ענת שגב, מרכזת הקשר ממשלה-כנסת במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 26 במרס 2015.

<sup>24</sup> Robert J. Williams, Jurgen Rehm, Rhys M. G. Stevens, [The Social and Economic Impacts of Gambling](#), final report prepared for the Canadian Consortium for Gambling Research, March 2011, pp. 45–46.





- זמינות ההימורים מושכת קהל, ולכן גם אם שיעור הפשיעה לא ישתנה, אירועי פשיעה רבים יבואו לידי ביטוי סביב ההימורים, יותר מבמקומות אחרים.

- מנגד, אפשר לטעון שהימורים חוקיים נוגסים בשוק ההימורים הלא-חוקיים, וכך מפחיתים את הפשיעה.

במחקרים שונים בתחום נמצא קשר בין זמינות רבה של הימורים לעלייה בשיעורי הפשיעה (במיוחד בעבירות רכוש). עם זאת, רוב המחקרים שבודקים את הקשר בין הימורים לפשיעה מתמקדים בבעיות קזינו ולא בזכיינים קטנים. כמו כן, עולה השאלה אם במחקרים המזהים גידול בפשיעה בשל זמינותם של הימורים חוקיים, מקוזזת מהנתון שנמצא בהם הירידה בהימורים הבלתי-חוקיים או מובאות בחשבון מכלול ההשפעות החברתיות האפשריות על שיעור הפשיעה.<sup>25</sup> במחקרים אחרים לא נמצא קשר כזה, או נמצא שיש סיכון גבוה יותר לגידול בפשיעה אשר לאו דווקא התממש או לא היה בעוצמה מובחנת. מכאן, גם אם תיאורטית יש סיבות לצפות לגידול בפשיעה עם הפיכת הימורים לזמינים, לא תמיד מהלך זה מתממש.<sup>26</sup>

מידע על הקשר בין הימורים לפשיעה בישראל אינו מפורסם. עם זאת, לתפיסת משטרת ישראל תחום ההימורים הוא אחד ממחוללי הפשיעה החמורה והמאורגנת בישראל.<sup>27</sup>

## 2. הסדרת תחום ההימורים בישראל

### 2.1. ההיסטוריה של הסדרת תחום ההימורים בישראל

הגרלות בשירות המדינה מלוות את ישראל עוד משנותיה הראשונות:

- ב-1949 הנפיקה המדינה **איגרות חוב במסגרת המלווה העממי**, כאמצעי לגיוס הון ממקורות פנים. ייחודן של איגרות אלה, שמחירן היה 20 ל"י, היה בכך שהרוכשים אותן השתתפו בהגרלות נושאות פרסים בסכומים שונים (עד 25,000 ל"י) הפטורים ממס הכנסה.<sup>28</sup> המלווה העממי פורסם במודעות בעיתונות היומית; במודעות אלו הודגשה האפשרות לזכות בהגרלה תוך התעלמות מהמטרות הלאומיות של המלווה.

- **פקודת החוק הפלילי המנדטורי** אסרה את קיומן של הגרלות (למעט באישור שר המשפטים), אך התירה הימורי ספורט. איסור זה המשיך להתקיים לאחר קום המדינה, עם חריגים באישור המדינה.

---

<sup>25</sup> Robert J. Williams, Jurgen Rehm, Rhys M. G. Stevens, [The Social and Economic Impacts of Gambling](#), final report prepared for the Canadian Consortium for Gambling Research, March 2011, pp. 45–46.

<sup>26</sup> שם, עמ' 46.

<sup>27</sup> עו"ד טל בורמן, האגף לחקירות ומודיעין, משטרת ישראל, מכתב: מידע בנושא מכוונות מזל אלקטרוניות של מפעל הפיס, 26 במרס 2015.

<sup>28</sup> משה לוי, "הפוליטיקה של המזל: המדינה וראשיתן של ההגרלות בישראל", **סוגיות חברתיות בישראל** 2 (קיץ 2006) / אב תשס"ו, עמ' 180.



- בין האישורים מטעם המדינה, ב-1951 נתן שר המשפטים היתר למפעל הפיס להתחיל לפעול, לאחר בקשה מראשי עיריות שונים.<sup>29</sup> מידע נוסף על מפעל הפיס יינתן בפרק הבא.
- ב-1964 התקבל בכנסת חוק לתיקון דיני העונשין (משחקים אסורים, הגרלות והימורים), שאסר באופן מוחלט לערוך משחקי מזל, הגרלות או הימורים, או להשתתף בהם.<sup>30</sup> עם זאת, החוק אפשר לשר האוצר או מי שהוסמך לשם כך על-ידו להתיר הגרלות מראש הסדר זה תקף עד היום.<sup>31</sup> היתרים שניתנו בשנים שלאחר מכן הוגבלו על-ידי משרד האוצר "למפעלים התורמים תרומה של ממש לפיתוח ממשי של הספורט".<sup>32</sup>
- ערעור בבג"ץ ב-1965 על מדיניות זו של משרד האוצר<sup>33</sup> הוביל לחקיקת החוק להסדר הימורים בספורט, התשכ"ז-1967. מכוח החוק הוקמה המועצה להסדר ההימורים בספורט והוסמכה לערוך הימורי ספורט בישראל. כמו כן, תוקן חוק העונשין באופן שפטר את מפעל הפיס מהאיסור הקבוע בחוק כל זמן שההימורים אינם על תוצאות ספורט.<sup>34</sup> הסדר זה קיים עד היום, ועוגן שוב בחוק העונשין שנחקק ב-1977.<sup>35</sup>
- כיום הגרלות והימורים (שבהם הזכייה היא בכסף או בשווה כסף) מותרים רק בנסיבות אלו: הפעלת הימורי ספורט באמצעות המועצה להסדר ההימורים בספורט, הפעלת הגרלות על-ידי מפעל הפיס מתוקף היתר מאת משרד האוצר המתחדש אחת לכמה שנים, וכן הימורים והגרלות שזכו לאישור מראש מאת שר האוצר.<sup>36</sup> ביקורת על אופן מתן ההיתר הועלתה בדוח מבקר המדינה מ-2010 שעסק בהגרלות מפעל הפיס. בדוח מצוין כי ההחלטה בדבר מתן ההיתר הקודם למועד פרסום הדוח, שהוארך במרס 2007 על-ידי משרד האוצר, התקבלה בדיון מהיר, בלי שניתנה שהות לגופים הנוגעים בדבר, כגון משרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל, לקיים בדיקה מקיפה בנושא, וכן כי ההיתר עצמו לא היה בהיר או מפורט דיו.<sup>37</sup> בתגובה מסר משרד האוצר ב-2010 כי בכוונתו לקיים הליך התייעצות נאות והליך מסודר לחידוש ההיתר ב-2011, באמצעות צוות משותף של משרדי האוצר והמשפטים.<sup>38</sup> בשנת 2012 חודש ההיתר והוא בתוקף עד סוף שנת 2016 – ראו הרחבה להלן בסעיף 3.1.

<sup>29</sup> משה לוי, "הפוליטיקה של המזל: המדינה וראשיתן של ההגרלות בישראל", סוגיות חברתיות בישראל 2 (קיץ 2006) / אב תשס"ח, עמ' 186.

<sup>30</sup> לפי ההגדרה בחוק, "משחק אסור" הוא משחק שבו אדם עשוי לזכות בכסף, בשווה כסף או בטובת הנאה לפי תוצאות המשחק, והתוצאות תלויות בגורל יותר משהן תלויות בהבנה או ביכולת.

<sup>31</sup> חוק לתיקון דיני העונשין (משחקים אסורים, הגרלות והימורים), התשכ"ד-1964, סעיף 7.

<sup>32</sup> כך תוארה המדיניות בבג"ץ 131/65, פ"ד יט(2) 369.

<sup>33</sup> שם.

<sup>34</sup> חוק להסדר הימורים בספורט, התשכ"ז-1967, סעיף 13.

<sup>35</sup> חוק העונשין, התשל"ז-1977, סעיף 231(א).

<sup>36</sup> יש לציין כי החוק מתיר גם הגרלות והימורים שאינם חורגים מגדר שעשוע או בידור, שעריכתם מכוונת לחוג אנשים מסוים ושאינם נערכים במקום משחקים אסורים. יש הטוענים נגד המונופול היחסי של הפעלת ההימורים על-ידי המדינה ולתפיסתם האיסור לקיים הימורים במסגרת פרטית הוא פטרנליזם, המגביל ללא הצדקה את הרצון החופשי של המעוניינים להמר. ראו למשל: עופר גרוסקופף, "פטרנליזם, תקנת הציבור והמונופול הממשלתי בשוק ההימורים", המשפט 2 (תשס"ב), עמ' 28.

<sup>37</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 61 לשנת הכספים 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009, מאי 2011, עמ' 314–315.

<sup>38</sup> שם, עמ' 316.



## 2.2. דיונים קודמים בכנסת

נושא ההימורים וההגרלות נדון בעבר בכנסת. בדיונים אלה, במסגרת העיסוק בחוקיות של קזינו או בפעילות המותרת על-פי חוק,<sup>39</sup> עלו כמה טיעונים חוזרים התומכים בהימורים חוקיים או מתנגדים להם.<sup>40</sup> המתנגדים להימורים מעלים טענות שונות, ובהן כי סביב ההימורים מتركזות פעילות פלילית שיש לה השלכות חינוכיות שליליות, וכי טמונה בהם אפשרות לפגיעה כלכלית במשפחות רבות, עקב התמכרות להימורים או הימור לא אחראי.<sup>41</sup> התומכים מציגים בדרך כלל את הרצון להמר כרצון הקיים בלאו הכי באוכלוסייה, ותומכים בקיום הימורים (במסגרות שונות של פיקוח ממשלתי) לכל הפחות כפתרון עדיף על האפשרות הלא-חוקית.<sup>42</sup> כמו כן, לטענת התומכים בהימורים חוקיים, הפיקוח והמגבלות מאפשרים הגנה על המהמרים מההשפעות השליליות של ההימורים, מספקים מסגרות תמיכה למכורים להימורים ומגדילים את הסכומים המשמשים לתועלת הציבור באמצעות שימוש מושכל ברווחי ההימורים החוקיים.<sup>43</sup> המתנגדים להימורים תוקפים את הבסיס לטענות אלה באומרם כי אין למסד התנהגות פסולה חברתית רק משום שהיא קיימת, ומשווים בהקשר זה בין ההימורים הלא-חוקיים לזנות.<sup>44</sup>

## 2.3. הצעות לרפורמה כוללת בתחום ההימורים

מאז חקיקת החוק להסדר ההימורים בספורט היו כמה ניסיונות לגבש מדיניות רחבה יותר בנוגע להימורים חוקיים בישראל, שלא הגיעו לכדי חקיקה:

- בינואר 1990 מונתה ועדה ציבורית בראשות השופט בנימין כהן, להצעת מדיניות התרת הגרלות והימורים בישראל. הוועדה הגישה כמה המלצות. רובן לא יושמו עד היום, ובהן, בין היתר, הקמת רשות הימורים עצמאית לרישוי, פיקוח ואכיפה בנוגע לכלל סוגי ההימורים בישראל באמצעות משרד המשפטים; ביטול המונופול של מפעל הפיס; הקמת קזינו באילת.<sup>45</sup>
- ב-1995 הוקמה ועדה נוספת, בראשות נציב מס הכנסה לשעבר משה גביש, לבחינת הסדרת הפעלת קזינו בישראל.
- ב-2012 הוקם צוות לגיבוש תוכנית להסדרת ההימורים החוקיים בישראל ולפיקוח עליהם, בראשות עו"ד עדנה הראל כנציגת שר המשפטים.<sup>46</sup> הצוות פרסם טיוטת דוח בלבד באפריל 2014, ובו, בין היתר, המלצות להקמת גוף רגולטורי מקצועי להימורים החוקיים בישראל ובחינת דרכים שונות

<sup>39</sup> ראו לדוגמה: "דברי הכנסת", הכנסת ה-14, ישיבה 232, [הצעת חוק משחקי הימורים, התשנ"ז-1997](#), 22 ביולי 1998.

<sup>40</sup> הצגה נרחבת של טיעונים מובאת במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע, תומר דרור, [הקמת בתי-הימורים בישראל, סיכום טיעוני התומכים והמתנגדים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 ביולי 2005.

<sup>41</sup> עופר גרוסקופף, "פטרנליזם, תקנת הציבור והמונופול הממשלתי בשוק ההימורים", [המשפט](#) ז' (תשס"ב), עמ' 10.

<sup>42</sup> שמואל ריפמן, יו"ר מרכז המועצות המקומיות וראש המועצה האזורית רמת נגב, ועדי אלדר, יו"ר מרכז השלטון המקומי וראש עיריית כרמיאל, מכתב ליו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת: הכוונה לפגוע במפעל הפיס ובהכנסותיו על-ידי איסור הפעלת "חיש-גד אלקטרוני", 8 בנובמבר 2005.

<sup>43</sup> עמדות אלה הוצגו בעבר גם על-ידי מפעל הפיס; ראו מכתב משמעון כצלנסון, יו"ר דירקטוריון מפעל הפיס, לחה"כ אילן ליבוביץ, 3 באוגוסט 2005.

<sup>44</sup> למשל: "דברי הכנסת", הכנסת ה-14, ישיבה 232, [הצעת חוק משחקי הימורים, התשנ"ז-1997](#), 22 ביולי 1998.

<sup>45</sup> הוועדה הציבורית להצעת מדיניות להתרת הגרלות והימורים בישראל, [דוח סופי](#), פברואר 1991.

<sup>46</sup> הצוות לגיבוש תוכנית להסדרה ולפיקוח על ההימורים החוקיים בישראל, [טיטוטת דוח](#), אפריל 2014, עמ' 3, 16.



למניעת ההשפעות השליליות והסיכונים הנלווים להימורים, כגון חובה לזהות את המשתתפים בהימורים ולרשום את פרטיהם (למניעת הלבנת הון וחשיפת יתר להימורים) וחיוב מפעל הפיס והמועצה להסדר ההימורים בספורט להקצות משאבים לפעולות מחקר והסברה בדבר סכנות ההימורים. במועד כתיבת מסמך זה טרם הוגש דוח סופי.

### 3. מפעל הפיס – רקע והסדרה

מפעל הפיס הוקם ב-1951, בעקבות יוזמה של ראשי העיריות בישראל. מטרתו הייתה לגייס כספים באמצעות הגרלות לשם הקמת בתי-חולים על-ידי רשויות מקומיות, לרווחת תושביהן. לשם כך, קיבל מפעל הפיס היתר משר המשפטים לערוך הגרלות.<sup>47</sup> על אף מטרותיו החברתיות המוצהרות של מפעל הפיס, נמתחה ביקורת על פעילותו כבר בשנותיו הראשונות, למשל ב-1952 אמר בכנסת חה"כ יזהר הררי כי "השלטון המקומי איננו יכול להטיל מסים יותר מאשר החוקים המאפשרים זאת. אך השלטון המקומי חייב לבנות בתי-חולים, חייב לבנות בתי-ספר, ומניין ימצא את המקורות האלה? ועל זה באו לידי המצאה גאונית ויצרו את מפעל הפיס...". הוא הוסיף כי "הרבה אנשים מפסידים את כספם בהגרלות אלה. מדוע לקרוא לעניין של הפסד כספים ציבורי כללי בשם 'מפעל', מפעל שכאילו מוסיף לפריון הייצור במדינה?... אין אנו רואים כמה עולה לנו שכר זה של מפעל פיס זה... ראו עד היכן הגיע השלטון המקומי, עד היכן מגיעה אזלת ידו, שעליו ליצור מפעל כזה המלכלך את כל חיינו [על מנת לגייס כספים לצורכי ציבור]".<sup>48</sup> ב-1955 החל מפעל הפיס לחלק כספים גם לבניית בתי-ספר. עד 1960 הציע מפעל הפיס רק השתתפות בהגרלות כרטיסים (שהתקיימו אחת לשבועיים). ב-1968 התקיימה הגרלת הלוטו הראשונה, והוגרלו צירופי מספרים במקום מספרי כרטיסים. ב-1979 הוצגו לראשונה כרטיסי הגירוד "חיש-גד", ולאחר מכן נוספו משחקי הגרלות שונים, וגם תוכנית למנויים.<sup>49</sup> ב-2005 נוספו על המשחקים שמפעל הפיס מציע שני משחקים אלקטרוניים – הגרלת KENO, ומכונות "חיש-גד אלקטרוני".

כיום מפעל הפיס מוגדר חברה לתועלת הציבור, ופועל תחת אספה כללית של 44 חברים, ובהם ראשי עיריות ומועצות מקומיות ואזורים הנבחרים על-ידי כלל ראשי הרשויות המקומיות.<sup>50</sup> רווחי מפעל הפיס מההגרלות שהוא מקיים מחולקים לכלל הרשויות המקומיות בישראל בהתאם לאמות מידה לחלוקת הכספים שאושרו על-ידי המועצה הציבורית המייעצת של מפעל הפיס,<sup>51</sup> והן: גודל האוכלוסייה ברשות המקומית, דירוגה החברתי-כלכלי, המרחק ממרכז הארץ ושיעור המשרתים בצה"ל בה.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> משה לוי, "הפוליטיקה של המזל: המדינה וראשיתן של ההגרלות בישראל", **סוגיות חברתיות בישראל** 2 (קיץ 2006/אב תשס"ו), עמ' 186.

<sup>48</sup> "דברי הכנסת", הכנסת השנייה, ישיבה 57, חוק התקציב לשנת-הכספים 1952/53, התשי"ב-1952, 1 באפריל 1952.

<sup>49</sup> מפעל הפיס, **איך הכול התחיל**, תאריך כניסה: 18 בפברואר 2015.

<sup>50</sup> מפעל הפיס, **דוח פעילות לשנת 2013 במסגרת חוק חופש המידע**, תאריך כניסה: 18 בפברואר 2015.

<sup>51</sup> גוף שמכהנים בו אישי ציבור המייעצים להנהלת מפעל הפיס בתחומים ציבוריים ואתיים שונים.

<sup>52</sup> מפעל הפיס, **איך מחולק הכסף**, תאריך כניסה: 22 במרס 2015.



הכנסת

### 3.1. הסדרת פעילות מפעל הפיס והצעות לשינויה

**פעילות מפעל הפיס מוסדרת, כאמור, בהיתר מטעם משרד האוצר, הנגזר מסעיף 231(א) לחוק העונשין.** ההיתר הנוכחי ניתן ב-2012 והוא בתוקף עד סוף 2016. להיתר 13 פרקים בנושאים שונים, כגון הסבר על ההגרלות המותרות, מגבלות על הפרסום המותר למפעל הפיס, כללי הדיווח החשבונאיים שמפעל הפיס כפוף להם, מניעת הלבנת הון, הסדרת ההתקשרות של מפעל הפיס עם זכיינים<sup>53</sup> ובתוך כך העברת פרטיהם למשרד האוצר לשם אישורם (אשר יתייעץ בעניין זה עם גורמים מוסמכים, לרבות משטרת ישראל), ועוד. נוסף על כך, יש להיתר נספחים המפרטים את ההגבלות בפרסום ואת חלוקת הרווחים של מפעל הפיס, וכן **נספחים העוסקים במגבלות הייחודיות על הגרלות אלקטרוניות**.<sup>54</sup> ההיתר מעניק למשרד האוצר שיקול דעת בלעדי לשנות או לבטל את ההגרלות המותרות אם מפעל הפיס אינו ממלא הוראות שונות בהיתר.

בכל הנוגע לחקיקה, ב-2007 התקבל חוק שאסר מכירת כרטיסי הגרלה והימורים לקטינים.<sup>55</sup> פרט לכך, הצעות חוק בנוגע למפעל הפיס לא הגיעו בדרך כלל לכדי חקיקה. בין היתר, הוצע להגביל את סכום הפרס או אופן חלוקתו,<sup>56</sup> לכוון את הרווחים מההגרלות למטרות תרבות וספורט מסוימות (ולטיפול בהתמכרות להימורים)<sup>57</sup> ולהגביל את הפרסום של הגרלות ומשחקים ולציין בו את סיכויי הזכייה.<sup>58</sup> נוסף על כך, בכנסת ה-19 הונחה לפני דיון מוקדם הצעת חוק שעסקה במפורש במכונות המזל של מפעל הפיס ובאיסור לעשות שימוש חוקי בהן.<sup>59</sup>

#### 3.1.1. מדיניות מפעל הפיס לטיפול בנזקי ההימורים

בהיתר שניתן למפעל הפיס קבועות מגבלות שונות שמטרתן מניעה או הגבלה של התופעות השליליות העוללות לנבוע מקיום ההגרלות. מגבלות אלה נוגעות בחלקן לסכנת ההתמכרות וכוללות פרסום הודעת אזהרה מפני התמכרות על כרטיסי הגרלה, פרסום מגבלת הגיל המותר (18 ומעלה) על כרטיסי ההגרלה ובשלט במתחמי הפיס ואיסור של פרסום המכוון לקטינים. כמו כן, יש בהיתר מגבלות שמטרתן מניעת הלבנת הון, כללים בנוגע לאבטחת מידע, כללי דיווח חשבונאיים וגילוי מידע לציבור.<sup>60</sup> הרחבה בנוגע למגבלות לעניין מכונות המשחק תובא בהמשך, בפרק 3.2.

<sup>53</sup> מפעל הפיס אינו מפעיל את מתחמי המשחק באופן ישיר אלא באמצעות זכיינים פרטיים המקבלים אישור ממפעל הפיס להציע את מוצריו בתמורה לעמלה.

<sup>54</sup> החשבת הכללית במשרד האוצר, הודעה על מתן היתר למפעל הפיס, ילקוט הפרסומים 6398, 1 באפריל 2012, נספחים ח'–ט'.

<sup>55</sup> חוק איסור מכירה של כרטיסי הגרלה והימורים לקטינים (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2007. יש לציין כי מפעל הפיס יישם הגבלת גיל דומה עוד טרם החלת החוק.

<sup>56</sup> למשל: הצעת חוק להסדר ההימורים בספורט (תיקון), התשל"ו-1975, פ/274/8, יוזם: זרח ורהפטיג, והצעת חוק להגבלת פרסי הימורים, התשנ"ה-1995, פ/1608/13, יוזם: רפאל איתן.

<sup>57</sup> למשל: הצעת חוק רווחי הימורים והגרלות (הקצאה לקידום פעולות תרבות), התשנ"ד-1993, פ/1261/13, יוזמים: אברהם בורג, אברהם הירשזון; הצעת חוק העברת הכנסות מהימורים לתמיכה במרכזי גמילה, התשע"א-2011, פ/2956/18, יוזמים: אחמד טיבי, דוד אזולאי, כרמל שאמה-הכהן; הצעה בשם דומה הוגשה בכנסת ה-19, פ/1685/19, יוזם: אחמד טיבי.

<sup>58</sup> הצעת חוק הוראות ואיסורים בעניין הגרלות והימורים, התשס"ג-2003, פ/1188/16, יוזמים: רוני בריזון, רשף חן, יגאל יאסינוב, אהוד רצאבי.

<sup>59</sup> הצעת חוק העונשין (תיקון) – איסור הצבת מכונות משחק של מפעל הפיס, התשע"ה-2014, פ/2793/19, יוזמים: מרב מיכאלי, אריה דרעי, דוד צור, אורלי לוי אבקסיס.

<sup>60</sup> החשבת הכללית במשרד האוצר, הודעה על מתן היתר למפעל הפיס, ילקוט הפרסומים 6398, 1 באפריל 2012.



הכנסת

מפעל הפיס מחיל על עצמו מגבלות נוספות: ב-2003 הוא יישם מדיניות למניעת התמכרות ולטיפול בה, בשם "משחקים באחריות".<sup>61</sup> לצורך קידום תחום זה, עמד מפעל הפיס במהלך 2009 בשני תקנים בין-לאומיים לקידום משחק באחריות (Responsible Gaming) מטעם איגוד ההגרלות העולמי (World Lottery Association) וארגון ההגרלות האירופי (The European Lotteries) לאחריות חברתית. הכלים שיושמו בתחום זה הם, בין היתר:

- קו חם לרשות המהמרים ובני-משפחותיהם (888-500-700-1), המפורסם בנקודות המכירה;
- תוכנית למימון גמילה של מכורים להימורים באמצעות עמותת "אפשר";
- פרסום סיכויי זכייה על טופסי ההשתתפות בהגרלות;
- הגבלת מכירה ופרסום לבני 18 ומעלה (עוד טרם החלת החוק בעניין).

### 3.2. דוח מבקר המדינה

במהלך 2010 פורסם דוח מבקר המדינה שעסק בכלל הפעילות של מפעל הפיס<sup>62</sup> מכוח ההיתר (ולא התמקד במכונות).<sup>63</sup> בין היתר, צוינו בדוח הממצאים האלה:

- **הפעלת לקוח סמוי:** מפברואר 2009 ועד מרס 2010 ערך מפעל הפיס רק כ-21% מהביקורות הכלליות שהוא מחויב בהן על-פי ההיתר. מעבר לכך, בבדיקות שערך משרד המבקר ובהשוואת ממצאיהן לממצאי מפעל הפיס, נמצא שלא הייתה התאמה בחלק מנקודות המכירה בין דיווחי הלקוח הסמוי בביקורות של מפעל הפיס ובין הממצאים של משרד המבקר. מפעל הפיס מסר כי בעקבות זאת בכוונתו לשפר הנהלים לעריכת הביקורת.<sup>64</sup>
- **כשירות זכיינים:** לטענת המבקר, ממועד מתן ההיתר במרס 2007 ועד חתימת הדוח ב-2010, לא סיכמו מפעל הפיס והמשטרה על אופן בדיקת הזכיינים, ומפעל הפיס לא מילא בשנים אלה הוראה בנוגע לבדיקת כשירות הזכיינים; במהלך זמן זה חתם מפעל הפיס על הסכמי זכיינות עם 1,117 זכיינים חדשים. בתגובה מסר מפעל הפיס כי מאמציו לפעול בנושא בזמן אמת לא נענו על-ידי נציגי המשטרה ומשרדי הממשלה, והוא אף הגיש בג"ץ בנושא, בדרישה ששרי האוצר וביטחון הפנים יסבירו מדוע לא פעלו ליישום מידי ומלא של הוראות ההיתר בנושא זה.<sup>65</sup> העתירה הוגשה בדצמבר 2010 ונמחקה במאי 2011.<sup>66</sup>
- **החלת מדיניות "משחקים באחריות":** בבדיקות אקראיות של משרד המבקר ב-2010 העלו כי בכל הנקודות שנבדקו לא היו עלונים של עמותת "אפשר", וברוב נקודות המכירה לא היו שלטים הכוללים את מספר הקו החם. נוסף על כך, המוכרים ברוב נקודות המכירה לא ידעו דבר על עמותת

<sup>61</sup> מפעל הפיס, [משחקים באחריות](#), תאריך כניסה: 22 במרס 2015.

<sup>62</sup> מאחר שמפעל הפיס הוא גוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו, הוא מבוקר על-ידי מבקר המדינה על-פי סעיף 5(9) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.

<sup>63</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 61 לשנת הכספים 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009, מאי 2011, עמ' 305.

<sup>64</sup> שם, עמ' 334-335.

<sup>65</sup> שם, עמ' 337.

<sup>66</sup> בג"צ 9409/10 מפעל הפיס נ' שר האוצר (לא פורסם).



"אפשר" ופעולותיה. עמותת "אפשר" מסרה למבקר כי בסמוך למועד פרסום טיוטת הדוח הפיק מפעל הפיס דפי פרסום, הפיץ עלונים והרחיב את הפרסום של "משחקים באחריות" באתר האינטרנט.<sup>67</sup>

- **פיקוח משרד האוצר:** בסעיפים שונים נמצא כי משרד האוצר לא פיקח כהלכה על מפעל הפיס, ולא מונה במשרד רפרנט לניהול הרגולציה (למשל, היתרים קודמים ניתנו בחתימת מנכ"ל המשרד או ראש אגף תקציבים).<sup>68</sup> בפברואר 2011, בעקבות הביקורת, הועבר הטיפול במפעל הפיס לחשב הכללי.<sup>69</sup>

#### 4. הפעלת מכונות משחק אלקטרוניות על-ידי מפעל הפיס

מפעל הפיס הציג את המכונות שברשותו, הנקראות גם "חיש-גד אלקטרוני", "פס Place" או EIL (Electronic Instant Lottery) לראשונה בתחילת שנת 2005.

בפרק זה יוצג אופן השימוש במכונות של מפעל הפיס, וייסקרו תהליך הסדרת המכונות של מפעל הפיס בישראל והטענות בדבר ההבדלים בין מכונות "חיש-גד אלקטרוני" של מפעל הפיס למכונות מזל אחרות, לרבות הסייגים להבדלים אלה.

##### 4.1. הסדרת השימוש במכונות המשחק של מפעל הפיס

היתר עקרוני לשימוש במכונות "חיש-גד אלקטרוני" ניתן על-ידי משרד האוצר עוד בשנת 2000. עם זאת, התנאי להיתר זה היה שטרם הפעלת המכונות יגיש מפעל הפיס תוכנית לעריכת ההגרלה, וזו תאושר על-ידי מנכ"ל משרד האוצר.<sup>70</sup> אישור תוכנית ההפעלה של המכונות על-ידי משרד האוצר היה בשנת 2005,<sup>71</sup> ובשנה זו, כאמור, החלה פריסת המכונות. ב-2005 פורסם ההיתר המפורט הראשון להפעלת המכונות,<sup>72</sup> ומאז הוא מחודש כל כמה שנים; ההיתר הנוכחי ניתן ב-2012 והוא בתוקף עד סוף 2016.

##### 4.1.1. מתן ההיתר להפעלת המכונות בשנת 2005

לשם הכנת המסמך ביקשנו לבחון את הפרטים הנוגעים להליך ההסדרה בשנת 2005. בתשובת אגף החשב הכללי במשרד האוצר על פנייתנו צוין כי הטיפול בהיתר מפעל הפיס עבר לאחריות האגף בשלהי שנת 2010, עם הסמכת שר האוצר את החשב הכללי ליתן היתר לפי הסעיף הרלוונטי בחוק העונשין. לאור זאת, אין בידי האגף מידע בדבר הליכי האישור או הגורמים שקוימה אתם התייעצות בנושא קודם למועד זה.<sup>73</sup>

<sup>67</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 61 לשנת הכספים 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009, מאי 2011, עמ' 348.

<sup>68</sup> ראו למשל: מנכ"ל משרד האוצר, הודעה בדבר היתר לעריכת הגרלות, ילקוט הפרסומים 4876, 3 במאי 2000.

<sup>69</sup> מבקר המדינה, שם, עמ' 309.

<sup>70</sup> מנכ"ל משרד האוצר, הודעה בדבר היתר לעריכת הגרלות, ילקוט הפרסומים 4876, 3 במאי 2000.

<sup>71</sup> קובי הבר, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מכתב: אישור תוכנית הפעלת "חיש-גד אלקטרוני", 4 באפריל 2005.

<sup>72</sup> מנכ"ל מפעל הפיס, תוכנית מסגרת להגרלות "חיש-גד" 2005, ילקוט הפרסומים 5400, 31 במאי 2005.

<sup>73</sup> ענת לינדנבאום, רכזת משרדים כלכליים, אגף החשב הכללי, משרד האוצר, מכתב: מידע בנושא מכונות מזל אלקטרוניות של מפעל הפיס, 6 במאי 2015.





בתשובת משרד המשפטים על פנייתנו בעניין זה הודגש כי הסמכות הסטוטורית ליתן אישורים למשחקים והגרלות נתונה למשרד האוצר כרגולטור. עם זאת, סביב אישורן של מכונות "חיש-גד אלקטרוני" ב-2005 נערכה בדיקה פנים-ממשלתית ובמסגרתה הובהרו התחומים שבהם פעולת משרד האוצר כרגולטור נוגעת לפעולתם של גורמים נוספים בממשלה, ובכלל זה משטרת ישראל והייעוץ המשפטי לממשלה. משום כך, ובעקבות פניית חבר כנסת בנושא זה, בחן משרד המשפטים את האפשרות החוקית לכלול "חיש-גד אלקטרוני" בפעילויות המותרות למפעל הפיס על-פי ההיתר המוענק לו, ונמצא כי אין מניעה חוקית לכך. עמדה זו הציגו גם נציגי המשרד בדיון ועדת הכלכלה של הכנסת שנערך בסוף שנת 2005. עוד צוין בתשובת המשרד כי באותה בדיקה הייעוץ המשפטי לממשלה מצא לנכון להזכיר למשרד האוצר, כרגולטור, את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר ההיועצות הנדרשת עם גורמים רלוונטיים, לפי העניין, קודם קבלת החלטות שבתחום סמכותו.<sup>74</sup>

מתשובת משטרת ישראל על פנייתנו עולה כי לא הייתה היועצות עם המשטרה קודם למתן ההיתר בשנת 2005, ולמשטרה נודע לראשונה על המכונות כשמפעל הפיס ידע אותה בדבר קבלת ההיתר, ביוני באותה שנה. בעקבות זאת ערכה המשטרה בדיקות בדבר היבטים שונים של סוגיית הצבת המכונות על-ידי מפעל הפיס. מבחינת המכונות על-ידי מדור טכנולוגיה של המשטרה עלה שמכונות "חיש-גד אלקטרוני" דומות למכונות אחרות בלתי חוקיות והשימוש בהן עונה על הגדרת "משחק אסור" בחוק העונשין. כמו כן, בוצעה בדיקה מקיפה, בסיוע גורמי שטח, אשר לקשיים האופרטיביים הכרוכים באכיפת תופעת ההימורים עקב הצבת המכונות. מן הבדיקות שערכה המשטרה באותה שנה (2005) עלה בין היתר כי:

- נמצאה מעורבות של גורמים פליליים במקומות שבהם הוצבו מכונות "חיש-גד אלקטרוני";<sup>75</sup> כמו כן, קיים חשש כי המכונות יגיעו לידי גורמים עברייניים, ואלה ירחיבו את מעגל ההימורים ללא פיקוח (או "ישכפלו" את המכונות);
- היו מקומות שבהם בסמיכות למכונות מפעל הפיס הוצבו מכונות הימורים אסורות; כמו כן, רוב המקומות שהוצבו בהם מכונות מפעל הפיס שימשו בעבר מקומות להימורים בלתי חוקיים;
- יש חשש לחשיפת ילדים ובני-נוער להימורים בשל הזמינות והנראות של המכונות.

לאור האמור לעיל, הדעה הרווחת במשטרה הייתה כי ללא ההיתר שניתן למפעל הפיס היו המכונות נתפסות כמכונות הימורים אסורות. עם זאת, מרגע שהתקבלה ההחלטה כי ההיתר תקף וחוקי, גיבשה המשטרה המלצות לעניין הליך אישור הזכיינים, מיקום נקודות המכירה ועוד, במטרה למזער את חדירתם של גורמים פליליים לתחום ולמנוע חשיפת ילדים ונוער להימורים, וכך נקבעו הנהלים, הפיקוח וההליך הרישוי התקפים היום.<sup>76</sup>

יש לציין עוד כי השימוש במכונות האמורות, המתוארות על-ידי מפעל הפיס כנבדלות ממכונות המזל הלא-חוקיות, קיבל באותה שנה תמיכה ממרכז המועצות האזוריות וממרכז השלטון המקומי בישראל, אשר ראו ב"חיש-גד אלקטרוני" גרסה אלקטרונית של משחק המופעל בכרטיסים זה שנים רבות, ואמצעי

<sup>74</sup> עו"ד עדנה הראל פישר, ראש תחום ייעוץ וחקיקה (כלכלי-פיסקלי), משרד המשפטים, מכתב, 3 במאי 2015.

<sup>75</sup> בבדיקה מדגמית ב-2005 של 13 מהזכיינים נמצא כי לכולם רקע פלילי ויש לגביהם מידע מודיעיני הנוגע לפעילות הימורים בלתי חוקית.

<sup>76</sup> עו"ד טל בורמן, האגף לחקירות ומודיעין, משטרת ישראל, מכתב: מידע בנושא מכונות מזל אלקטרוניות של מפעל הפיס, 26 במרס 2015.





למלחמה במכונות הלא-חוקיות ולשיפור הכנסות מפעל הפיס, המסייעות לרשויות המקומיות לקדם חינוך, בריאות ועוד.<sup>77</sup>

#### 4.1.2. ההיתר הנוכחי להפעלת המכונות

בתשובת משרד האוצר על פנייתנו צוין כי "טרם העבודה על כתיבת היתר הפיס האחרון, נפגש החשב הכללי עם מספר גורמים אשר הביעו עמדתם בנושא מכונות ההימורים [...]", אולם לא ניתן פירוט מעבר לכך. עם זאת, צוין גם כי "החשב הכללי מודע לרגישות של מכונות ההימורים ולכן בנספח להיתר ניתן למצוא הוראות מיוחדות לזכייתו 'חיש-גד אלקטרוני'".<sup>78</sup>

מתשובת משרד המשפטים עולה כי במהלך העבודה על ההיתר הנוכחי, בשנים 2011–2012, קיים משרד האוצר היועצויות שוטפות עם היעוץ המשפטי לממשלה, הרשות לאיסור הלבנת הון ומשטרת ישראל.<sup>79</sup> יש לציין כי במהלך העבודה על היתר זה הוציאה המשטרה הנחיית ריענון אשר לאופן הביקורת במתחמי "חיש-גד אלקטרוני".<sup>80</sup> מ-2007 ההיתר כולל **נספח ייעודי בנוגע להפעלת "חיש-גד אלקטרוני"**, המתווה כמה הגבלות:<sup>81</sup>

- **הקבלה לכרטיסי גירוד:** "חיש-גד אלקטרוני" מוגבל לחיקוי כרטיסי חיש-גד והשימוש בהם: ההפעלה דומה לפעולת הגירוד ונעשית על גבי המסך, ללא אפשרויות נוספות של בחירה או ניחוש. אסור להוסיף אלמנטים נוספים לפורמט האלקטרוני, כגון רעשים, צלצולים ותנועה על גבי המסך (פרט לרעש גירוד ותנועה המדמים את תהליך הגירוד).
- **הגבלת סכומים:** סכום ההשקעה בהגרלה אחת מוגבל ל-1–20 ש"ח,<sup>82</sup> וסכום הזכייה המקסימלי הוא 20,000 ש"ח, עם שיעור החזר בפרסים של 70%–90% מההכנסות (מדובר בפרסים הניתנים בסדרה באופן כללי, ולא דווקא לאותו השחקן).
- **הפרדה בין השימוש במכונה ובין התשלום למשחק וגביית הפרס:** אמצעי התשלום במכונה הוא כרטיסים שיש לקנות מראש (prepaid)/הפעלת המכונה נעשית אך ורק באמצעות כרטיסים שיש

<sup>77</sup> שמואל ריפמן, יו"ר מרכז המועצות המקומיות וראש המועצה האזורית רמת-נגב, ועדי אלדר, יו"ר מרכז השלטון המקומי וראש עיריית כרמיאל, מכתב ליו"ר ועדת הכלכלה בנושא: הכוונה לפגוע במפעל הפיס ובהכנסותיו על-ידי איסור הפעלת "חיש-גד אלקטרוני", 8 בנובמבר 2005.

<sup>78</sup> ענת לינדנבאום, רכזת משרדים כלכליים, אגף החשב הכללי, משרד האוצר, מכתב: מידע בנושא מכונות מזל אלקטרוניות של מפעל הפיס, 6 במאי 2015.

<sup>79</sup> עו"ד עדנה הראל פישר, ראש תחום ייעוץ וחקיקה (כלכלי-פיסקלי), משרד המשפטים, מכתב, 3 במאי 2015. יובהר כי היועצות זו אינה מחויבת מתוך החוק; למשרד האוצר הסמכות הרגולטורית, ומשרד המשפטים אינו מפעיל ביקורת על משרד האוצר בנוגע למתן ההיתר.

<sup>80</sup> עו"ד טל בורמן, האגף לחקירות ומודיעין, משטרת ישראל, מכתב: מידע בנושא מכונות מזל אלקטרוניות של מפעל הפיס, 26 במרץ 2015.

<sup>81</sup> הממונה על התקציבים במשרד האוצר, היתר מפעל הפיס, ילקוט הפרסומים 5692, 18 ביולי 2007, נספח ב'. בהיתר הנוכחי הנספח נמצא בקובץ זה: החשבת הכללית במשרד האוצר, הודעה על מתן היתר למפעל הפיס, ילקוט הפרסומים 6398, 1 באפריל 2012, נספח ח'.

<sup>82</sup> במקור סכום ההשקעה בהגרלה עמד על 5–2 ש"ח. לפרטים: לשכת מנכ"ל משרד האוצר, הגרלת "חיש-גד אלקטרוני": תוכנית הפעלה, 4 באפריל 2005.



לקנות מראש (prepaid), שמחירם אינו עולה על 50 ש"ח, והזכייה ניתנת באמצעות שובר שיש לפדות בקופה ולא בכסף הניתן ישירות מהמכונה.<sup>83</sup>

- **הגבלות על סביבת המכונות:** ניתן היתר להתקין עד 500 מסופים של "חיש-גד אלקטרוני", בלא יותר מ-150 אתרים, ובכל אתר הותר להתקין עד חמישה מסופים. על המסופים להיות ממוקמים באזור נפרד, שאליו לא תותר כניסת קטינים, באופן שלא יהיו חשופים בפני העוברים ושבים בסמוך לאתר; עם זאת, יש למקמם כך שהמפעיל המורשה מטעם מפעל הפיס יוכל לראותם כל העת.<sup>84</sup>

לטענת נציגי מפעל הפיס, המפעל הטיל על עצמו מגבלות נוקשות יותר, ובהן הימנעות משיווק המשחקים האלקטרוניים (מעבר לפרסום הנקודתי במתחם המשחק עצמו), הגבלת סכום הזכייה המקסימלי ל-15,000 ש"ח, העלאת שיעור ההחזר כך שהוא מגיע ל-87% ל-90%, הימנעות מקבלת תשלום בתשלומים או בצ'קים דחויים, הגבלת מספר כרטיסי המשחק שאפשר לרכוש ברכישה אחת לשני כרטיסים,<sup>85</sup> וכן קיום בקרה חיצונית אחת לחודש, חובת קשר עין עם הלקוח, בדיקת ת"ז, מניעת שימוש ממושך במכונה על-ידי הזכין המפעיל אותה והנחיה לזכין שלא לעודד את השחקנים להמשיך.<sup>86</sup> טרם פתיחתו של מתחם המציע שימוש במכונות, מתקיים במפעל הפיס תהליך אישור המעוון בנהלים פנימיים, ובין היתר נבדק שהמקום מרוחק 200 מ' לכל הפחות משער בית-ספר והנציג המשווק ומנהל את המרחב בדק כי המתחם עומד בכל תנאי ההיתר למכירת המוצר.<sup>87</sup> עוד נמסר ממפעל הפיס כי החישוב של עמלת הזכין על המשחקים האלקטרוניים (10% מהמכירות לאחר ניכוי הזכיות, מקביל ל-4% מכלל המכירות) שונה מחישוב העמלה על יתר המוצרים (7% מכלל המכירות), כך שלכאורה מכונות "חיש-גד אלקטרוני" משתלמות לזכין פחות ממשחקים אחרים.<sup>88</sup>

כמו כן, כאמור, ההיתר מחייב את מפעל הפיס להפעיל לקוח סמוי, כדי לקיים בקרה על שמירת כלל ההוראות וההנחיות אחת לחצי שנה (הבדיקה אינה מוגבלת למכונות בלבד),<sup>89</sup> ולערוך סינון של זכיינים אפשריים על-פי אישור לגביהם מהמשטרה, בין היתר לנוכח בדיקת עברם הפלילי. נוסף על כך, על-פי תשובת המשטרה על פנייתנו, רכזי רישוי במשטרה מקיימים בדיקות בנקודות המכירה לוודא עמידה

<sup>83</sup> יש לציין כי לפי תשובת משרד האוצר על פנייתנו, מגבלה זו אינה אפקטיבית אם הזכין מעודד את השחקן או אינו מסייע לו לחדול מפעולתו זו. ראו: ענת לינדנבאום, רכזת משרדים כלכליים, אגף החשב הכללי, משרד האוצר, מכתב: מידע בנושא מכונות מזל אלקטרוניות של מפעל הפיס, 6 במאי 2015.

<sup>84</sup> יש לציין עוד כי המתחמים עצמם מוגבלים על-ידי הרשות המקומית, שכן היא רשאית להגביל "מקומות לעריכת משחקים" (ובכלל זה מכונות המופעלות באופן מכני או חשמלי) בהיבטים שונים: האזור שבו אפשר למקם משחקים, סוגי המשחקים המותרים ושעות הכניסה. ראו חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, סעיף 22.

<sup>85</sup> מירב ברנדפלד, מנהלת הרגולציה במפעל הפיס, ונציגים נוספים של מפעל הפיס, פגישה, 23 במרס 2015.

<sup>86</sup> אלי דדון, מנכ"ל מפעל הפיס, מכתב בנושא מכונות אלקטרוניות של מפעל הפיס, אפריל 2015.

<sup>87</sup> שם.

<sup>88</sup> מירב ברנדפלד, מנהלת הרגולציה במפעל הפיס, ונציגים נוספים של מפעל הפיס, פגישה, 23 במרס 2015.

<sup>89</sup> לפי מפעל הפיס, בשנת 2014 נבדקו 2,662 זכיינים, שהם כ-94% מכלל הזכיינים; מרבית הזכיינים שלא נבדקו הם זכיינים חדשים שהחלו לפעול בסוף השנה. לפי המפעל, מאז 2013 ירד מספר הזכיינים ללא שילוט כנדרש מ-452 ל-172, וירד מספר הזכיינים שחסרים להם עלונים של עמותת "אפשר" מכ-1,500 ל-1250. עם זאת, מספר התחנות שלא הוצב בהן שילוט כנדרש עלה מכ-500 ל-690. מתוך: דן בן הרוש, מנהל אגף הבקרה במפעל הפיס, דוח שנתי – בקורות לקוח סמוי, ינואר-דצמבר 2014, מכתב, 14 בינואר 2015.

משרד האוצר ציין נוסף על כך כי ערך בקרת לקוח סמוי בלתי תלוי באמצעות חברת "מחשוב – מחקרי שוק ולקוח סמוי", ותוצאותיה הוצגו בפורום הנהלת מפעל הפיס. ראו: ענת לינדנבאום, רכזת משרדים כלכליים, אגף החשב הכללי, משרד האוצר, מכתב: מידע בנושא מכונות מזל אלקטרוניות של מפעל הפיס, 6 במאי 2015.



בתנאי ההיתר ובתנאים נוספים הנגזרים מחוק רישוי עסקים,<sup>90</sup> על-פי הנחיה מטעם מדור רישוי בנושא הגרלות "חיש-גד" אלקטרוני; ברוב המקרים שבהם מתגלים פגמים הזכין יכול לתקן אותם ותיערך בדיקה נוספת.<sup>91</sup> מעבר למגבלות שבהיתר, לפי תשובת משרד האוצר על פנייתנו, נציגים של החשב הכללי יוצאים לסיורי שטח בנקודות המכירה,<sup>92</sup> שולחים דוחות על ביקורים אלה למפעל הפיס ועוקבים אחר יישום הליקויים. מפעל הפיס מקיים תוכנית הכשרה ייחודית לזכייני המכונות, על-פי דרישת החשב הכללי.<sup>93</sup>

### 4.1.3. דיונים ודוחות קודמים

ועדת הכלכלה של הכנסת דנה בנושא מכונות המזל של מפעל הפיס בנובמבר 2005, כמה חודשים לאחר מתן ההיתר הראשון להפעלתן.<sup>94</sup> בדיון זה, וגם בשאלות והצעות לסדר-היום שהוגשו בנושא זה,<sup>95</sup> הביעו כמה מחברי הכנסת חשש מהדמיון בין מכונות מזל אלה למכונות ההימורים, ודאגה מזמינות המכונות לקטינים ומהתמכרות המשתמשים. בדיון עלו שתי סיבות לקיום הימורים חוקיים בחסות מפעל הפיס: הגנה על הציבור מהימורים לא חוקיים (תוך היענות לצורך ציבורי בהימורים) והעברת כספים למוסדות חינוך, רווחה וכדומה.<sup>96</sup> במהלך הדיון המליצו נציגי המשטרה שלא להפעיל מכונות אלה, אך יומיים לאחר מכן, לאחר דיון עם השר לביטחון פנים, חזרה בה המשטרה מהמלצה זו.<sup>97</sup>

כאמור, ב-2010 פורסם דוח מבקר המדינה שעסק בכלל הפעילות של מפעל הפיס תחת ההיתר, ובתוך כך בהיבט של הפעלת לקוח סמוי. נמצא כי מפעל הפיס ערך רק כ-21% ממספר הביקורות הכלליות שבהן הוא מחויב על-פי ההיתר. בנוגע למתחמי מכונות המזל, למרות דרישה לקיים תשע בדיקות על-פי ההיתר באותו הזמן, רק חמש בדיקות נכללו בטופסי הבדיקה של הלקוחות הסמויים. מפעל הפיס מסר כי בעקבות האמור הוא ישפר את נוהלי עריכת הביקורת.<sup>98</sup> בהיבטים אחרים של הביקורת שערך מבקר המדינה לא הייתה התייחסות מפורשת להפעלת המכונות.

<sup>90</sup> חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, סעיף 22; צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013, מספר סידורי 7.6 לתוספת, קובץ התקנות 4,7229, במרס 2013.

<sup>91</sup> עו"ד טל בורמן, האגף לחקירות ומודיעין במשטרת ישראל, מכתב: מידע בנושא מכונות מזל אלקטרוניות של מפעל הפיס, 26 במרס 2015. מתשובת המשטרה על פנייתנו עולה כי אין מעקב ארצי אחר תוצאות הבדיקות ואין יידוע של גופים אחרים, כגון מפעל הפיס או הרשות המקומית, מעבר למתן או אי-מתן הרישיון. ראו: רפ"ק אברהם צימבר, קצין רישוי עסקים ארצי במשטרת ישראל, מענה על בקשת מידע – מכונות משחק אלקטרוניות של מפעל הפיס, מכתב, 5 ביולי 2015.

<sup>92</sup> בתשובה על פנייתנו תיאר משרד האוצר סיורים שנערכו, למשל שני סיורים שערך הצוות המטפל בהיתר בתחנות מכירה של מפעל הפיס ב-2012, טרם פרסום ההיתר העכשווי, שעלה בהם הצורך לדאוג לאחידות בין המתחמים בנוגע לאופן הפרדת המכונות מהקהל הסמוך לנקודות המכירה באמצעות פרגודים של מפעל הפיס, לתאורה מספקת בנקודות המכירה ולהסרת שלטי פרסום של הימורים לא חוקיים שנמצאו בסיור ונועדו ליצור אווירת הימורים. ראו: אבי גבאי, סגן בכיר לחשבת הכללית, מכתב: זכייני קזינו ו"חיש-גד אלקטרוני", 24 ביוני 2012.

<sup>93</sup> ענת לינדנבאום, רכזת משרדים כלכליים, אגף החשב הכללי, משרד האוצר, מכתב: מידע בנושא מכונות מזל אלקטרוניות של מפעל הפיס, 6 במאי 2015.

<sup>94</sup> פרוטוקול מס' 516 של ועדת הכלכלה, 8 בנובמבר 2005.

<sup>95</sup> בעניין זה הוגשו לדיון כמה הצעות לסדר-היום ושאלתה, אולם הן לא נדונו במליאה: הכנסת ה-16, הצעה לסדר-היום מס' 7430, מכונות מזל המופעלות על-ידי מפעל הפיס ליד בתי הימורים בלתי חוקיים, 30 באוקטובר 2005; הכנסת ה-16, שאלתה מס' 3417, הפעלת מכונות מזל על-ידי מפעל הפיס, 31 באוקטובר 2005; הכנסת ה-19, הצעה לסדר-היום מס' 3168, אלפי מהמרים מפסידים את חייהם במכונות הימורים בקיוסקים, 26 במאי 2014.

<sup>96</sup> פרוטוקול מס' 516 של ועדת הכלכלה, 8 בנובמבר 2005, שם, עמ' 5, 12.

<sup>97</sup> רני לובנשטיין, יועץ בכיר למנכ"ל משרד האוצר, מכתב ללאה ורון, מנהלת ועדת הכלכלה: הגרלות "חיש-גד אלקטרוני", 14 בנובמבר 2005.

<sup>98</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 61 לשנת הכספים 2010 ולחשבוניות שנת הכספים 2009, מאי 2011, עמ' 334–335.



הכנסת

כמו כן, כאמור, ב-2012 הוקם צוות לגיבוש תוכנית להסדרת ההימורים החוקיים בישראל ולפיקוח עליהם, בראשות עו"ד עדנה הראל פישר כנציגת שר המשפטים, אשר פרסם טיוטת דוח המלצות באפריל 2014.<sup>99</sup> דוח זה עסק בכלל ההסדרה ולא דן בפעילויות השונות, ובהן הפעלת המכונות, באופן נפרד.<sup>100</sup>

## 4.2. כיצד פועלות המכונות<sup>101</sup>

מכונות המזל של מפעל הפיס, הקרויות גם "פיס Place", אמורות לדמות פעולה של כרטיס גירוד. אופן השימוש במכונה הוא כלהלן:

1. לאחר קניית כרטיס משחק הטעון בכסף, השחקן מכניס אותו לחרץ במכונה, ומוציגים לו תפריט של המשחקים המוצעים (כיום מוצעים תשעה משחקים) ותחתיו יתרת הזכות בכרטיס. השחקן יכול לבחור משחק כרצונו, והמשחקים נבדלים זה מזה בעיצוב הגרפי שלהם, בסכומי ההשקעה ובסיכויי הזכייה; יש גם הבדלים קלים במשחק עצמו – מספר משבצות אחר או תיאור אחר של הציורים הנדרשים לשם זכייה.
2. חלק מהמשחקים נקראים בשמות של משחקי הימורים ידועים (למשל "מכונת המזל", "פוקר", "בלק ג'ק"), והממשק שלהם מעוצב ברוח משחקים אלה, אבל המשחק עצמו שומר על הלוגיקה של כרטיסי גירוד (חשיפת סמלים) ולא חלים בו עקרונות המשחקים שעל שמם הוא קרוי.
3. לאחר הבחירה באחד המשחקים, מוצגים על המסך סמלים שלחיצה עליהם "תגרד" אותם ותחשוף מידע על זכייה או הפסד. השחקן בוחר בנקודה זו סכום השקעה מתוך היתרה שבכרטיס, בהתאם למוצע במשחק, תוך שימוש בכפתורים הפיזיים שעל המכונה או על צג המגע, ולוחץ על Play.
4. לאחר הלחיצה על Play השחקן לוחץ על הסמלים כדי לחשוף אותם. לחיצה אחת חושפת את מה שמאחורי הסמל, ואין תנועות המדמות גירוד. בכל פעם שנחשף מידע מאחורי סמל ויש זכייה, היא מסומנת על-ידי המכונה באנימציה קצרה, וכספים מתווספים ליתרת הזכות המוצגת על המסך.



תמונות מהסימולטור של מפעל הפיס,<sup>102</sup> מתוך המשחק "מכונת המזל", לפני "גירוד" (מימין) ואחרי "גירוד" (משמאל). הסמלים של מכונות המזל השונות לא מתגלגלים ומשתנים בעת חשיפה כמו במכונות מזל, אלא נחשפים בשלמותם.

<sup>99</sup> הצוות לגיבוש תוכנית להסדרה ולפיקוח על ההימורים החוקיים בישראל, טיטוט דוח, אפריל 2014, עמ' 3, 16.

<sup>100</sup> עו"ד עדנה הראל פישר, ראש תחום ייעוץ וחקיקה (כלכלי-פיסקלי), משרד המשפטים, מכתב, 3 במאי 2015.

<sup>101</sup> התיאור בפרק זה מתבסס על ביקור במתחם משחק של החוקר כותב המסמך בתאריך 23 במרס 2015.

<sup>102</sup> מפעל הפיס, סימולטור, [http://www.pais.co.il/Pais-Place/Pages/paisplace\\_simulator.aspx](http://www.pais.co.il/Pais-Place/Pages/paisplace_simulator.aspx), תאריך כניסה: 23 במארס 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

5. ניסיון לשחק במשחק שבו סכום ההשתתפות גבוה מיתרת הזכות מעלה הודעת שגיאה.
6. אם השחקן מרוקן את הכרטיס מהכסף שנטען בו, מופיעה על המסך כיתובית "תודה על השתתפותך", המלווה בבקשה להוציא את הכרטיס. הודעה דומה מופיעה אם השחקן מגיע ליתרת זכות של 500 ש"ח ומעלה.<sup>103</sup>
7. בכל שלב במהלך המשחק השחקן יכול למשוך את הכרטיס ולפדות את הכספים שבו.

#### 4.3. בקשות ותוכניות לשינויים בהפעלת המכונות

בכל הנוגע להיקף ההפעלה, על-פי המידע שברשותנו, בשלב זה אין למשרד האוצר כוונה לאשר הרחבה של היקף ההפעלה של המכונות על-ידי מפעל הפיס. לדברי נציגת משרד האוצר, החשב הכללי בחן בקשות חוזרות ונשנות של מפעל הפיס לאפשר הגדלה של מספר המכונות ומספר נקודות המכירה, אך לאחר התייעצות עם גורמים שונים החליט שלא לאשר.<sup>104</sup>

אשר לאופן ההפעלה, לדברי מפעל הפיס, בחודשים מאי–יולי 2015 יוחלפו המכונות הקיימות במכונות חדשות, שיצוידו בשני מסכים; תוספת שתאפשר להציג לשחקן טוב יותר מידע על אופן ההשתתפות וסיכויי הזכייה במשחק.<sup>105</sup> במכונות החדשות ישולבו אלמנטים נוספים של "משחק באחריות", בין השאר באמצעות הבלטת סיכויי הזכייה בכל משחק ומשחק, ובהמשך מתוכנן עדכון תוכנה שיאפשר שילוב אמצעים נוספים, כגון "הקפצת" התראות למשחק אחראי תוך כדי משחק.<sup>106</sup> נציגת אגף החשב הכללי במשרד האוצר ציינה בהקשר זה כי האגף עתיד לצאת בימים הקרובים לסיור לשם התרשמות מהמכונות החדשות.<sup>107</sup>

#### 4.4. ההבדל בין מכונות מזל בעולם למכונות המזל של מפעל הפיס

מכונות מזל זוכות למגוון שמות בעולם ובמחקרים שונים, ובין היתר "מכונות משחק אלקטרוניות" (EGM, Electronic Gaming Machines או EGD, Electronic Gaming Devices) במחקרים בארה"ב, "מכונות משחק" (Gaming Machines) באנגליה, Pokies (Poker Machines) באוסטרליה ובניו-זילנד, ו"מסופי הגרלות" (VLT, Video Lottery Terminals) בקנדה ובחלק ממדינות אירופה.<sup>108</sup> המכונות הידועות בעולם הן ה-Slot Machines, שמקורן בארה"ב, ובהן המטרה היא ליצור סט מסוים

<sup>103</sup> אלי דדון, מנכ"ל מפעל הפיס, מכתב בנושא מכונות אלקטרוניות של מפעל הפיס, אפריל 2015.

<sup>104</sup> ענת לינדנבאום, רכזת משרדים כלכליים, אגף החשב הכללי, משרד האוצר, מכתב: מידע בנושא מכונות מזל אלקטרוניות של מפעל הפיס, 6 במאי 2015.

<sup>105</sup> מירב ברנדפלד, מנהלת הרגולציה במפעל הפיס, ונציגים נוספים של מפעל הפיס, פגישה, 23 במרץ 2015; ענת לינדנבאום, שם.

<sup>106</sup> אלי דדון, מנכ"ל מפעל הפיס, מכתב בנושא מכונות אלקטרוניות של מפעל הפיס, מכתב, אפריל 2015.

<sup>107</sup> ענת לינדנבאום, שם.

<sup>108</sup> ראו: Mark D. Griffiths, Michael Auer, "The Irrelevancy of Game-Type in the Acquisition, Development, and Maintenance of Problem Gambling", *Frontiers in Psychology* 3 (January 2013), pp. 2–3; Nicki Dowling, David Smith, Trang Thomas, "Electronic Gaming Machines: are they the 'Crack-Cocaine' of Gambling?", *Addiction* 100 (2005), p. 42; René A. St-Pierre, Douglas M. Walker, Jeffrey Derevensky, Rina Gupta, "How Availability and Accessibility of Gambling Venues Influence Problem Gambling: A Review of the Literature", *Gaming Law Review and Economics*, 18, 2 (2014), p. 154.





של סמלים (במקור היה שימוש בשלושה גלגלים המסתובבים זמן קצר במקביל, ועליהם סמלים שונים; כיום יש מכונות שבהן מספר גדול יותר של גלגלים). מאז המצאת מכונות אלה בסוף המאה ה-19 הן השתכללו, וכיום אלו מכונות חשמליות ודיגיטליות. כיום אפשר למצוא מכונות מזל הנשלטות על-ידי מחולל מספרים רנדומליים ממוחשב, יש להן מנגנון מכני של הגלגלים המסתובבים או צגים דיגיטליים, ונעשה בהן שימוש בלחצנים או בצג מגע. אפשרויות הזכייה במכונות הללו מגוונות (סדרות שונות, סימנים מעל ומתחת השורה המרכזית ועוד), יש בהן לחצנים המאפשרים שינוי של משך הסיבוב ועוד.<sup>109</sup> הפופולריות של מכונות ה-Slot הביאה לפיתוח סוגי משחק אחרים במכונות משחק, כגון גרסאות וירטואליות של "פוקר" ו"בלק ג'ק", או גרסה אלקטרונית של כרטיס גירוד, כמו שמציע מפעל הפיס.<sup>110</sup>

המכונה של מפעל הפיס אימצה מאפיינים של כרטיס הגירוד,<sup>111</sup> משחק הנחשב חוקי במדינות רבות וסכנת ההתמכרות בו מועטה יחסית; בשל מאפיינים אלו הסיכוי לזכות בה שונים מסיכויי הזכייה במכונות ה-Slot:<sup>112</sup> ה"כרטיסים" (שאותם השחקן "מגרד") מונפקים בסדרות; יש כמות מוגבלת וידועה מראש של "כרטיסים" זוכים, והם מפוזרים באופן רנדומלי בין המכונות. מכיוון שבכל סדרה יש מספר ידוע מראש של "כרטיסים" זוכים ולא זוכים, לא עומד כל "גירוד כרטיס" בזכות עצמו, כמו משחק במכונה (שבו בכל סיבוב נקבע אם השחקן זוכה או לא באמצעות צירוף רנדומלי של מספרים או סמלים) אלא כל כרטיס שאינו זוכה מגדיל את ההסתברות שהכרטיס הבא ש"יישלף" אקראית מהסדרה יזכה. בשל כך הכרטיסים מוגדרים במדינות שונות הגרלה ולא הימור.<sup>113</sup>

כפי שתואר עד כה, בין סוגי מכונות המשחק יש הבדלים הקשורים לסוג המשחק, סיכויי הזכייה, משך המשחק ומהירותו, אופן הצגת הסכומים, השימוש באפקטים קוליים וויזואליים ועוד.<sup>114</sup> הבדלים אלה מחייבים זהירות בהסתמכות על מחקרים שעוסקים במכונות משחק באופן רחב. לדוגמה, המכונות של מפעל הפיס יכולות להזכיר בצורתן החיצונית מכונות Slot, הנחשבות לממכרות יחסית,<sup>115</sup> אולם הן מציעות משחק שונה, עם מאפיינים שונים ובמגבלות שנועדו להפחית את סכנת ההתמכרות, ואילו מחקרים העוסקים במכונות ומשתמשים בהגדרה כללית של "מכונות מזל", מתייחסים בדרך כלל

<sup>109</sup> Alex Blaszczynski, "A Critical Examination of the Link between Gaming Machines and Gambling-Related Harm", *The Journal of Gambling Business and Economics*, 7, 3 (2013), pp. 59–60.

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> מירב ברנדפלד, מנהלת הרגולציה במפעל הפיס, ונציגים נוספים של מפעל הפיס, פגישה, 23 במרס 2015.

<sup>112</sup> Mark D. Griffiths, Michael Auer, "The Irrelevancy of Game-Type in the Acquisition, Development, and Maintenance of Problem Gambling", *Frontiers in Psychology* 3 (January 2013), p. 2.

<sup>113</sup> דוגמה לכך היא הפסיקה של בית-המשפט המינהלי הפדרלי של שווייץ מינואר 2011, שבה נקבע שמכונות המדמות כרטיסי גירוד אינן נחשבות הימור אלא הגרלה (מידע נוסף על הרגולציה של מכונות משחק בשווייץ מובאת בפרק 5). לפרטים נוספים: Federal Gaming Board, <http://www.esbk.admin.ch/esbk/fr/home/publiservice/news/2011/2011-02-02.html>, retrieved on March 15, 2015 (in French).

<sup>114</sup> Pamela Loba, Sherry H. Stewart, Raymond M. Klein, James R. Blackburn, "Manipulations of the Features of Standard Video Lottery Terminal (VLT) Games: Effects in Pathological and Non-Pathological Gamblers", *Journal of Gambling Studies* 17, 4 (Winter 2001), p. 317; Alex Blaszczynski, "A Critical Examination of the Link between Gaming Machines and Gambling-Related Harm", *The Journal of Gambling Business and Economics*, 7, 3 (2013), pp. 57–59, 62–63.

<sup>115</sup> Alex Blaszczynski, "A Critical Examination of the Link between Gaming Machines and Gambling-Related Harm", *The Journal of Gambling Business and Economics*, 7, 3 (2013), pp. 57–59.



למכונות Slot, ולאו דווקא מציגים את כלל ההבדלים בין מכונות שונות.<sup>116</sup> מכאן שבעיון במחקרים על התמכרות למשחק במכונות יש להבחין בין מאפיינים וגורמי סיכון המשותפים למכונות ששימשו במחקר ולמכונות שמפעל הפיס מפעיל, ובין מאפיינים שאינם משותפים לשני סוגי המכונות.<sup>117</sup>

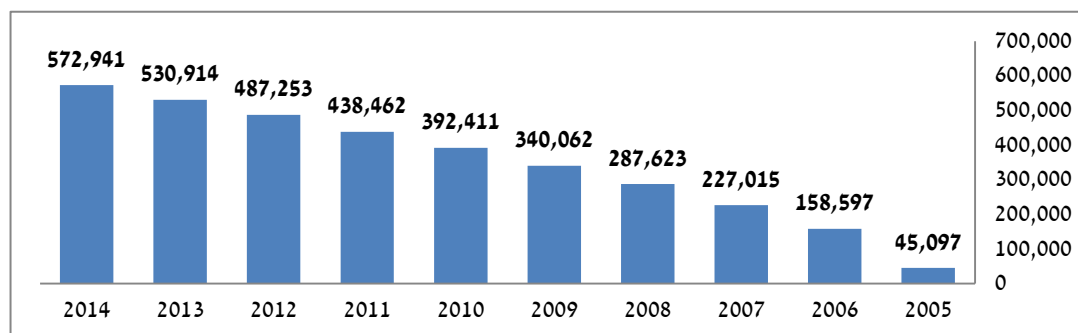
## 5. נתונים על הפעלת מכונות המזל על-ידי מפעל הפיס

לצורך בדיקת פריסת מתחמי מכונות המזל וההיבטים הכספיים של פעולתן, התקבל ממפעל הפיס פילוח של ההכנסות ממכונות "חיש-גד אלקטרוני" לשנים 2012–2014 על-פי היישובים שבהם המכונות מוצבות. להלן מוצג ניתוח של נתונים אלה; בחלק מהניתוח משולב המידע ממפעל הפיס עם מידע על יישובים שונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), ובפרט הדירוג שלהם במדד הסוציו-אקונומי של הלמ"ס משנת 2008.

### 5.1. חלקן של המכונות בהכנסות מפעל הפיס

להלן הפדיון של מפעל הפיס מהפעלת המכונות – מכירות בניכוי תשלומי הזכיות, באלפי ש"ח.

**תרשים 1: פדיון נטו ממכונות "חיש-גד אלקטרוני" (באלפי ש"ח), 2005–2014<sup>118</sup>**



על-פי התרשים לעיל, הפדיון השנתי של מפעל הפיס מהפעלת מכונות "חיש-גד אלקטרוני" גדל מדי שנה בשנה בסכום של בין 40 ל-50 מיליון ש"ח. לדברי מפעל הפיס, המקור לגידול הוא למידה של המשחק על-ידי ציבור המשתמשים ועל-ידי הזכיינים והמשווקים, ושיפור מתמשך בהפעלת המשחק על-ידי מפעל הפיס והזכיינים.<sup>119</sup> הסיבה לפער הגדול בפדיון בין 2005 ל-2006 היא שבמהלך 2005 נעשתה פריסת המכונות, ואילו מ-2006 כבר פעלו בדרך כלל כל 500 המכונות שההיתר מאפשר. העלייה בסכום הפדיון יכולה להצביע על הגידול בהשקעה הציבורית במשחק זה.

<sup>116</sup> ראו למשל: Laura E. Hamilton, Kathryn Malcom, Timothy M. Gallagher, Richard M. Nicki, "Problem and Non-problem Gamblers' Attraction to Different VLT Games", *Journal of Research for Consumers* 23 (2013), p. 6; Hans-Ludwig Kroeber, "Roulette Gamblers and Gamblers at Electronic Game Machines: Where Are the Differences?", *Journal of Gambling Studies* 8, 1 (spring 1992), pp. 79–80.

<sup>117</sup> ראו: Mark D. Griffiths, Michael Auer, "The Irrelevancy of Game-Type in the Acquisition, Development, and Maintenance of Problem Gambling", *Frontiers in Psychology* 3 (January 2013), pp. 2–3; Nicki Dowling, David Smith, Trang Thomas, "Electronic Gaming Machines: are they the 'Crack-Cocaine' of Gambling?", *Addiction* 100 (2005), p. 42; René A. St-Pierre, Douglas M. Walker, Jeffrey Derevensky, Rina Gupta, "How Availability and Accessibility of Gambling Venues Influence Problem Gambling: A Review of the Literature", *Gaming Law Review and Economics*, 18, 2 (2014), p. 154.

<sup>118</sup> מתוך: אלי דדון, מנכ"ל מפעל הפיס, מכתב בנושא מכונות אלקטרוניות של מפעל הפיס, אפריל 2015.

<sup>119</sup> מירב ברנדפלד, מנהלת הרגולציה במפעל הפיס, ונציגים נוספים של מפעל הפיס, שיחת טלפון, 27 באפריל 2015.



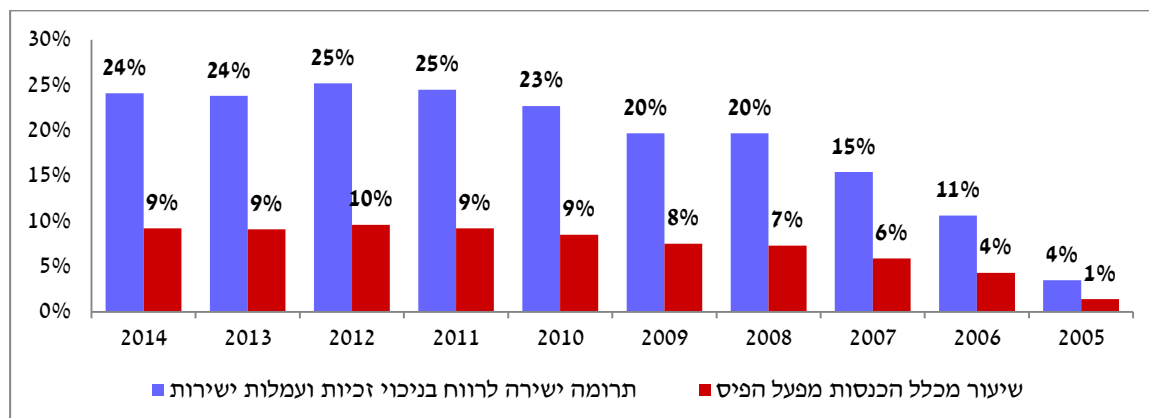
הכנסת

מרכז המחקר והמידע

להלן מוצג החלק היחסי של ההכנסות ממכונות "חיש-גד אלקטרוני" בכלל הכנסות מפעל הפיס וחלקן ברווח.

## תרשים 2 : חלקן של מכונות "חיש-גד אלקטרוני" בהכנסות השנתיות וברווח של מפעל

הפיס, 2005–2014<sup>120</sup>



בתרשים שלעיל אפשר לראות כי חלקן היחסי של מכונות "חיש-גד אלקטרוני", הן בהכנסות והן ברווח של מפעל הפיס, גדל במידה ניכרת בשנים 2005–2008; בשנים 2008–2011 הגידול נמשך, ובשנים 2011 ו-2014 החלק היחסי נותר ברמה דומה, סביב 9.2% מההכנסות ו-24% מהרווח. לפי מפעל הפיס, ההסבר לפער בין השיעור מההכנסה והשיעור מהרווח הוא שבעוד ההכנסות ממכונות "חיש-גד אלקטרוני" הן נטו ולאחר חלוקת הזכויות, ההכנסות מהמשחקים האחרים הן ברוטו, כלומר הן כוללות את סכומי הזכויות, שאינם נכללים ברווח.<sup>121</sup>

## 5.2. פריסה גיאוגרפית

לבקשת חה"כ מיכאלי מוצגים נתונים על הפריסה הגיאוגרפית של מתחמי המכונות. לדברי מפעל הפיס, פריסת מתחמי המשחק (תחנות שמפעילים זכיינים ובהן נמצאות מכונות המזל) היא ארצית, ועל-פי נתונים מאפריל 2015, המכונות מוצבות ב-148 מתחמים ב-62 יישובים.<sup>122</sup> מספר המכונות בכל מתחם הוא בין שתיים לחמש. לגבי מיקום המתחמים, הזכין מגיש בקשה להפעלת מתחם של הפיס הכולל מכונות במקום מסוים על-פי בחירתו, ומקבל אישור הפעלה. לפי תשובת משרד האוצר על פנייתו, אין המשרד מתערב בשיקולים אלו.<sup>123</sup>

<sup>120</sup> מתוך אלי דדון, מנכ"ל מפעל הפיס, מכתב בנושא מכונות אלקטרוניות של מפעל הפיס, אפריל 2015.

<sup>121</sup> מירב ברנדפלד, מנהלת הרגולציה במפעל הפיס, ונציגים נוספים של מפעל הפיס, שיחת טלפון, 27 באפריל, 2015; כמו כן, יש לציין כי ל"חיש-גד אלקטרוני", כמו ליתר המשחקים המוצעים על-ידי מפעל הפיס, יעדי מכירה שנתיים, המוכתבים על-ידי דירקטוריון מפעל הפיס, וזכייני מפעל הפיס נדרשים לעמוד בהם; ראו שם.

<sup>122</sup> שם.

<sup>123</sup> ענת לינדנבאום, רכזת משרדים כלכליים, אגף החשב הכללי, משרד האוצר, מכתב: מידע בנושא מכונות מזל אלקטרוניות של מפעל הפיס, 6 במאי 2015.



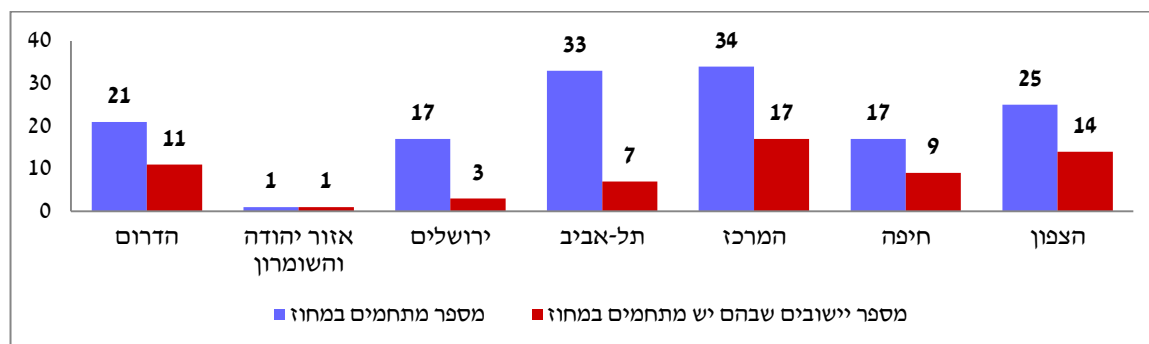
הכנסת

מרכז המחקר והמידע



להלן מוצגת פריסת המתחמים במחוזות המדינה, לפי מספר היישובים שבהם יש מתחמים ומספר המתחמים בכל מחוז.

### תרשים 3 : פיזור מתחמי "חיש-גד אלקטרוני" במחוזות, אפריל 2014<sup>124</sup>

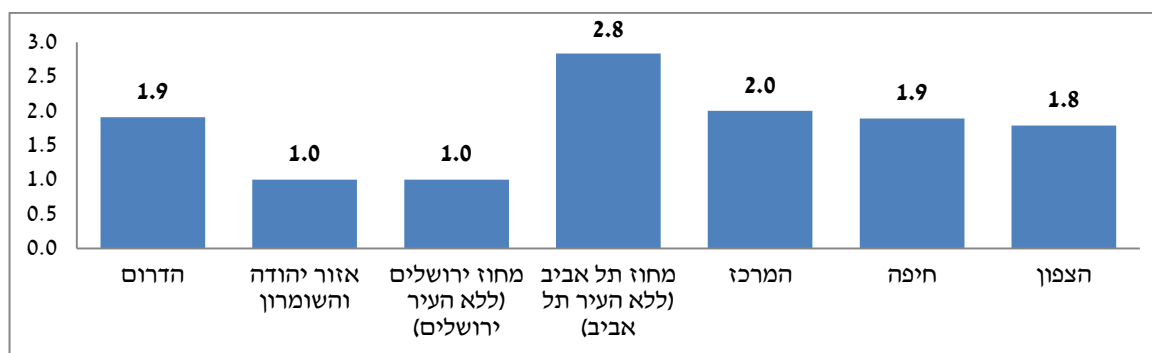


על-פי הנתונים בתרשים לעיל, המספר הגדול ביותר של מתחמים ויישובים הוא במחוז המרכז. במחוזות ירושלים ותל-אביב בולט היחס בין מספר היישובים ומספר המתחמים – בשל מספר גדול במיוחד של מתחמים בשתי הערים הגדולות במחוזות אלו: בירושלים לבדה יש 15 מתחמים ובתל-אביב – 16 מתחמים. ביתר המחוזות היחס בין מספר היישובים למספר המתחמים קטן יותר.

להלן מוצג מספר המתחמים הממוצע ביישוב, בחלוקה למחוזות. יודגש כי הנתונים על מספר המתחמים בתרשים זה אינם כוללים את הערים ירושלים ותל-אביב, שכאמור, מספר המתחמים בהן גדול במידה ניכרת מביתר היישובים. לשתי ערים אלה ייוחד ניתוח נפרד.

### תרשים 4 : מספר ממוצע של מתחמים ליישוב בחלוקה למחוזות וללא ירושלים

תל-אביב, אפריל 2015<sup>125</sup>



בתרשים לעיל אפשר לראות כי מספר המתחמים הממוצע ביישוב הוא קרוב לשניים. במחוז תל-אביב (ללא העיר עצמה) יש יותר מתחמים ליישוב בממוצע, ובמחוז ירושלים (ללא העיר עצמה) המספר קטן מהממוצע. כך גם באזור יהודה ושומרון, שבו יש מתחם אחד בלבד, בעיר אריאל.

<sup>124</sup> שילוב נתונים של מפעל הפיס, מתחמי "פיס Place", תאריך כניסה: 15 באפריל 2015, ושל הלמ"ס, [יישובים, אוכלוסייתם ומידע נוסף](#), אוחר בתאריך: 22 באפריל 2015.

<sup>125</sup> שם.



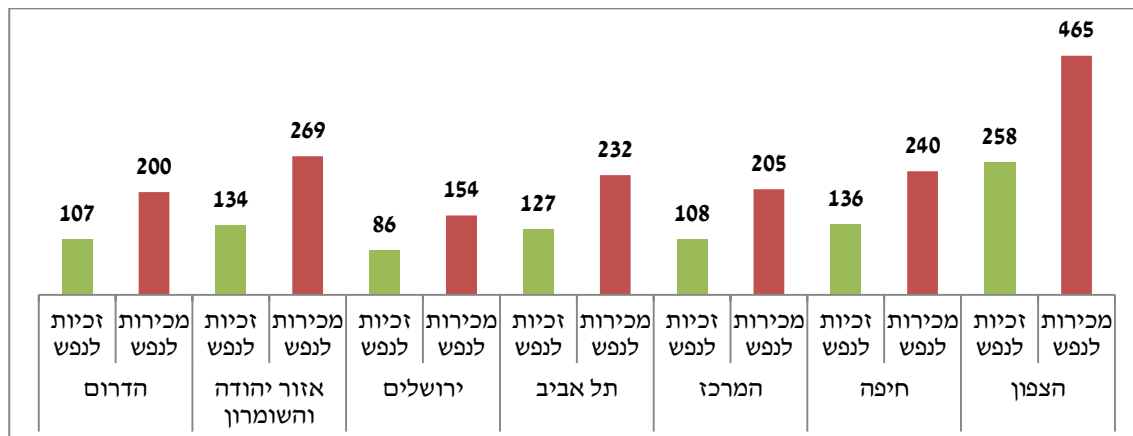
הכנסת

מרכז המחקר והמידע

להלן יוצגו כלל המכירות והזכיות לנפש במתחמי "חיש-גד אלקטרוני" במחוזות, בחלוקה למספר התושבים ביישובים שבהם המתחמים ממוקמים.<sup>126</sup> המידע משנת 2013.

#### **תרשים 5: כלל המכירות והזכיות במתחמי "חיש-גד אלקטרוני" (בש"ח) במחוזות השונים, בממוצע**

**לנפש על-פי מספר התושבים ביישובים שבהם נמצאים המתחמים, 2013<sup>127</sup>**



בתרשים לעיל אפשר לראות שאין הבדלים ניכרים בין רוב המחוזות בכל הנוגע לסכומי המכירות והזכיות של מכונות "חיש-גד אלקטרוני" בהתחשב בגודל האוכלוסייה, ואולם במחוז צפון הסכומים גבוהים מביתר המחוזות.<sup>128</sup> בדיקה לעומק של ההתפלגות בין היישובים במחוזות השונים מצביעה על הסבר אפשרי, ולפיו במחוז הצפון מתחמים רבים יותר ממוקמים ביישובים קטנים (קיבוצים ומועצות מקומיות) לעומת מחוזות אחרים. ביישובים קטנים אלה שיעורי המכירות והזכיות לנפש גבוהים, במידה ניכרת מאשר בערים,<sup>129</sup> אך ניתן לשער כי המתחמים משרתים קהל נוסף על תושבי היישוב עצמו (תושבי יישובים נוספים בסביבה ואף מבקרים).

<sup>126</sup> יש לציין כי בחישוב זה הובאה בחשבון כלל האוכלוסייה בכל יישוב; היחס בין המחוזות נותר דומה אם מנכים מכלל האוכלוסייה את הקטינים, שההשתתפות במשחק אסורה עליהם.

<sup>127</sup> אופן החישוב: כלל המכירות והזכיות במתחמי "חיש-גד אלקטרוני" במחוזות השונים, חלקי האוכלוסייה ביישובים שבהם ממוקמים המתחמים. שילוב נתונים של אלי דדון, מנכ"ל מפעל הפיס, מכתב בנושא מכונות אלקטרוניות של מפעל הפיס, אפריל 2015 ושל הלמ"ס, [יישובים, אוכלוסייתם ומידע נוסף](#), אוחר בתאריך: 22 באפריל 2015. לעניין זה נבחרו נתוני השימוש משנת 2013 מכיוון שבפרופיל היישובים באתר הלמ"ס מוצגים נתונים על האוכלוסייה לשנת 2013.

<sup>128</sup> היחס בין המכירות והזכיות עומד בממוצע על כ-55%, פחות משיעור ההחזר המחויב בהיתר, הנע בין 70%-ל-90%. לדברי מפעל הפיס, ההסבר לכך הוא שהזכיות המוצגות הן רק הכספים שנפדו על ידי מי שמשחקים במכונות, כאשר זכיות רבות לא נפדות אלא משמשות להמשך המשחק, והסכומים הנפדים הם לאחר הפסדים נוספים. מתוך שיחת טלפון עם מירב ברנדפלד, מנהלת הרגולציה במפעל הפיס, ונציגים נוספים של מפעל הפיס, 27 באפריל, 2015.

<sup>129</sup> למשל, בכדורי נמצא מתחם אחד ויחס המכירות בו לנפש היה ב-2013 כ-56,000 ש"ח – לעומת ממוצע ארצי של כ-1,900 ש"ח. דוגמה נוספת היא במחוז הדרום, שבו רק מתחם אחד איננו בעיר (בקיבוץ יד-מרדכי): סכום המכירה לנפש במתחם זה הוא יותר מ-16,000 ש"ח, לעומת הוצאה ממוצעת בערים במחוז בסכום של 185 ש"ח לנפש.



הכנסת

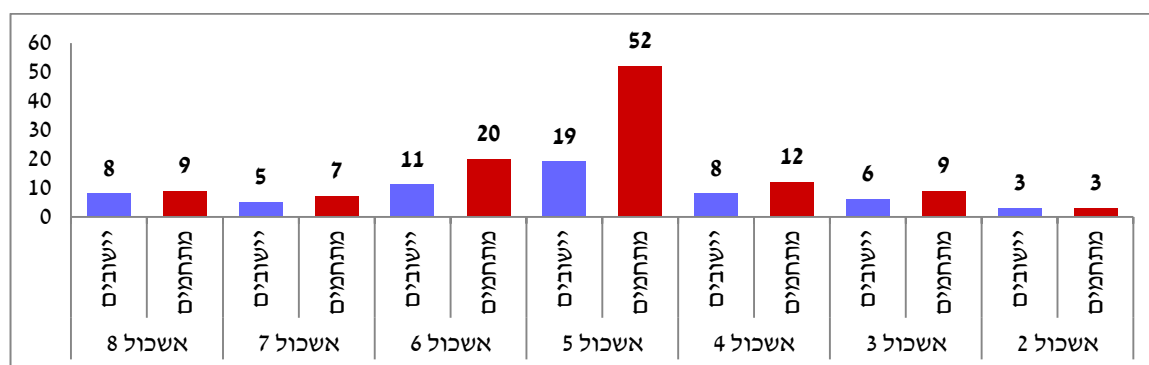
מרכז המחקר והמידע

### 5.3. פריסה על-פי חלוקה סוציו-אקונומית

אחת השאלות הרלוונטיות בסוגיית הפעלת מכונות המזל על-ידי מפעל הפיס, היא האם מכונות אלו ממוקמות באזורים שמתגוררים בהם תושבים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך.<sup>130</sup> סוגיה זו נבדקה באמצעות בחינת המתחמים וסכומי המכירות והזכויות בהם לנוכח שיוך היישובים שבהם הם נמצאים לאשכולות סוציו-אקונומיים כפי שפרסמה הלמ"ס ב-2008.<sup>131</sup> חלוקה זו מתבססת, בין היתר, על המקורות הכספיים של התושבים (מעבודה, קצבאות ומקורות אחרים), רמת החינוך ביישוב, מאפייני תעסוקה ואבטלה ומצוקות חברתיות וכלכליות שונות.<sup>132</sup>

להלן מוצגת פריסת המתחמים ביישובים על-פי שיוכם לאשכולות הסוציו-אקונומיים. יש להדגיש כי בנתונים לא נכללו המתחמים בירושלים (הנמצאת באשכול 4) ובתל-אביב (הנמצאת באשכול 8), שבהן מספר מתחמים גדול במידה ניכרת מביתר היישובים. כאמור, לשתי ערים אלה ייחוד ניתוח נפרד.

**תרשים 6: מספר היישובים שבהם מתחמי "חיש-גד אלקטרוני" ומספר המתחמים עצמם באשכולות השונים, 2014<sup>133</sup>**



בתרשים לעיל אפשר לראות שמספר המתחמים הגדול ביותר היה באשכול 5, ובו גם מספר היישובים הגדול ביותר שיש בהם מתחמים. האשכולות שבהם המספר הקטן ביותר של יישובים עם מתחמים הם אשכולות 2 ו-7, ובאשכול 2 גם מספר המתחמים הוא הקטן ביותר. עוד אפשר לראות שלא היו כלל מתחמים ביישובים באשכולות 1, 9, ו-10.

בחינה של מספר היישובים הכולל בכל אשכול (ולא רק מספר היישובים שבהם יש מתחמים), מלמדת שאשכול 5 הוא הגדול ביותר, ובו 52 יישובים (הנתון משנת 2008). יש בכך הסבר אפשרי למספר הרב של היישובים עם מתחמים באשכול זה. האשכול הבא אחריו מבחינת מספר היישובים, 48, הוא אשכול 2, ובו מספר היישובים שבהם מתחמי משחק הוא הקטן ביותר – 3. כלומר, בעוד ב-36% מהיישובים

<sup>130</sup> לדוגמה: מתן חודורוב, "על גב שכונות המצוקה: מפעל הפיס מחזיק מכונות לוטו בסיכוי אפסי לזכייה", חדשות 10, 18 בינואר 2015; רונן דמארי, "יבנה: המהמרים לשעבר יוצאים בקרב נגד מכונות המזל", זמן הדרום 28 ביוני 2011.

<sup>131</sup> הלמ"ס, אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווג לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008, יוני 2013. מאז 2008 ועד מועד כתיבת מסמך זה לא פורסם דירוג עדכני יותר.

<sup>132</sup> שם, עמ' 11–13.

<sup>133</sup> שילוב של נתונים ממפעל הפיס, מתחמי "פיס Place", תאריך כניסה: 15 באפריל 2015, ושל הלמ"ס, יישובים אוכלוסייתם ומידע נוסף, אוחר בתאריך: 22 באפריל 2015.

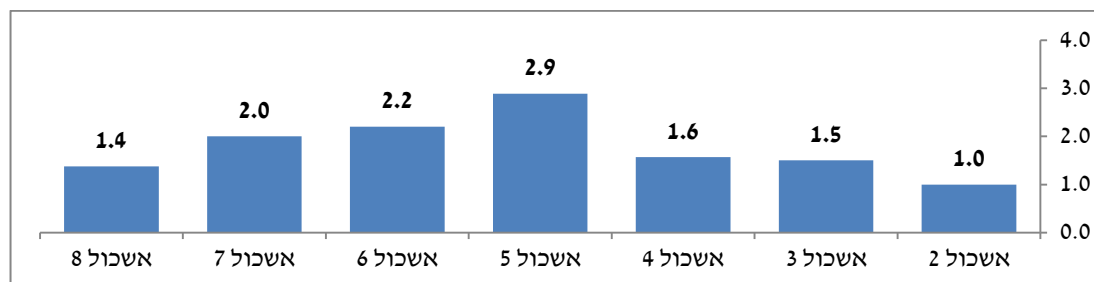


הכנסת

באשכול 5 היו מתחמים של "חיש-גד אלקטרוני", שיעור היישובים מאשכול 2 שבהם היו מתחמים הוא כ-6% – היחס הנמוך ביותר בין האשכולות (יודגש כי האשכול הבא מבחינת היחס בין מספר הרשויות המקומיות למספר היישובים עם מתחמי "חיש-גד אלקטרוני" הוא אשכול 7, ובו היחס הוא 19%).<sup>134</sup>

להלן יוצגו נתונים על מספר המתחמים הממוצע בכל יישוב, על-פי אשכולות סוציו-אקונומיים (ללא ירושלים ותל-אביב).

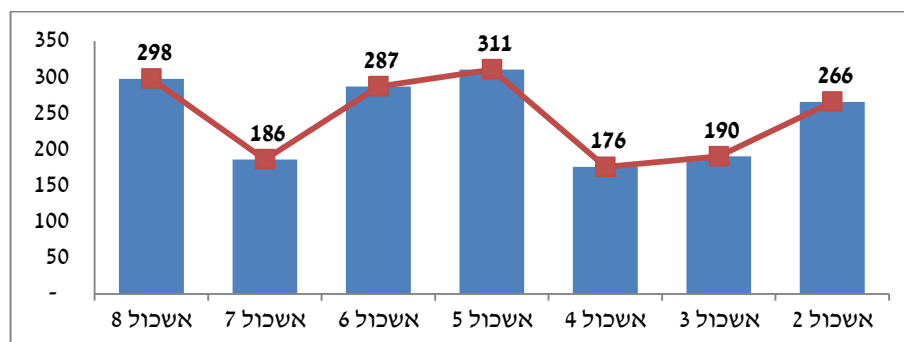
**תרשים 7: מספר ממוצע של מתחמי "חיש-גד אלקטרוני" ביישוב, 2014, לפי שיוך היישוב לאשכול סוציו-אקונומי (ללא ירושלים ותל-אביב)<sup>135</sup>**



בתרשים לעיל ניתן לראות כי מספר המתחמים ביישובים המשתייכים לאשכול סוציו-אקונומי נמוך לא היה גדול יותר ממספרם ביישובים אחרים, וכי האשכולות שבהם מספר המתחמים ביישוב בממוצע הוא הנמוך ביותר הם אשכולות 2 ו-8.

להלן יוצגו נתונים על סכומי המכירות לנפש ביישובים השונים בשנת 2013, על-פי אשכולות סוציו-אקונומיים.

**תרשים 8: הוצאה לנפש על מכונות "חיש-גד אלקטרוני" ביישובים שונים, בש"ח, 2013, לפי שיוך היישוב לאשכול סוציו-אקונומי<sup>136</sup>**



על-פי התרשים לעיל, בהתחשב בנתוני 2013, ההוצאה הגדולה ביותר על המשחק במכונות הייתה באשכול 5, ואחריו – באשכולות 8, 6 ו-2, בסדר זה. אומנם ההוצאה לנפש ביישובים מאשכולות סוציו-

<sup>134</sup> שילוב נתונים של אלי דדון, מנכ"ל מפעל הפיס, מכתב בנושא מכונות אלקטרוניות של מפעל הפיס, אפריל 2015, ושל הלמ"ס, [אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008](#), יוני 2013, לוח א5.

<sup>135</sup> שם.

<sup>136</sup> שם.

יש לציין כי בחישוב זה הובאה בחשבון האוכלוסייה כולה, בכל הגילאים, אך היחס בין המחזות נותר דומה אם מנכים מהאוכלוסייה בכל יישוב את הקטינים, שהשתתפות במשחק אסורה עליהם.



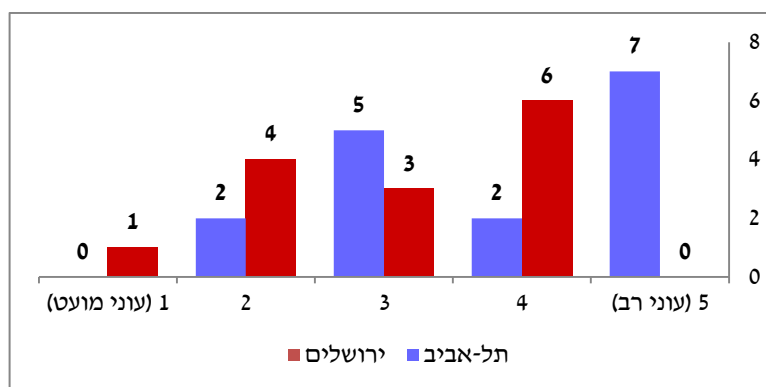
אקונומיים נמוכים לא הייתה גדולה מההוצאה לנפש ביישובים מאשכולות סוציו-אקונומיים גבוהים, אך יש לזכור שההכנסה הממוצעת באשכולות הנמוכים נמוכה יותר, ולכן יש לשער כי ההוצאה יחסית להכנסה גדולה יותר באשכולות הנמוכים יותר.<sup>137</sup>

#### 5.4. המתחמים בירושלים ובתל-אביב

ירושלים ותל-אביב שונות מיתר היישובים שיש בהם מתחמי מכונות "חיש-גד אלקטרוני" משום שמספר המתחמים בהן גדול: בירושלים (המשתייכת לאשכול 4 על-פי המדד הסוציו-אקונומי של הלמ"ס משנת 2008) יש 15 מתחמים, ובתל-אביב (המשתייכת לאשכול 8) יש 16 מתחמים. כאמור, עקב החשש שלנתונים אלו תהיה השפעה גדולה על הסקירה הכלל-ארצית, הוצאו ערים אלה מהניתוח הקודם. להלן נתונים על פריסת המתחמים בשתי הערים, בהתייחס לדירוג העוני של האזור שבו ממוקם המתחם בתוך העיר, כפי שנקבע על-ידי הלמ"ס ב-2012.<sup>138</sup> דירוג העוני של הלמ"ס נע בין 5 (עוני רב) ו-1 (עוני מועט).

#### תרשים 9: מספר מתחמי מכונות "חיש-גד אלקטרוני" בירושלים ובתל-אביב, בחלוקה לפי דירוג העוני

של האזור בתוך העיר, 2014<sup>139</sup>



הנתונים בתרשים לעיל מלמדים שיותר ממחצית מהמתחמים בתל-אביב הם באזורים עניים עד עניים מאוד; בירושלים הפריסה אומנם כוללת מתחמים רבים יותר באזורים עשירים יותר, אך גם בה חלק גדול מהמתחמים נמצא באזורים עניים.

בחינת מיקומם של המתחמים השונים מראה כי בתל-אביב יש ריכוז של מתחמים (שלושה מתחמים סמוכים זה לזה או יותר) בשני אזורים: בקרבת התחנה המרכזית החדשה (אזור בדירוג עוני 5), וסביב הצטלבות הרחובות דיזנגוף והמלך ג'ורג' (אזור בדירוג עוני 3). בירושלים יש ריכוז מתחמים באזור מרכז העיר (אזור בדירוג עוני 3–4). בשתי הערים ריכוזי המתחמים נמצאים באזורים מרכזיים, שעוברים בהם

<sup>137</sup> מחישוב שערנו לגבי אשכול 2 עולה כי שיעור ההוצאה על משחק במכונות ביישובים אלו, לעומת ההכנסה הממוצעת של שכירים ועצמאים ביישובים באותו אשכול, גבוה יותר משיעור זה ביישובים באשכולות 5 ו-8. עם זאת, חישוב זה אינו מדויק כיוון שהנתונים אינם כוללים הכנסה מקצבאות וממקורות נוספים או התחשבות בנתוני כוח העבודה והתעסוקה באותם יישובים. את נתוני ההכנסות לשכירים ולעצמאים אפשר לראות באתר האינטרנט של הלמ"ס, [לוח הרשויות המקומיות 2013](#), תאריך כניסה: 27 באפריל 2015.

<sup>138</sup> הלמ"ס, [פני החברה בישראל, דוח מס' 7: מבט על הערים הגדולות](#), אוקטובר 2014. ראו ניתוח דומה שנעשה באנגליה: Heather Wardle et al., "Risky Places?: Mapping Gambling Machine Density and Socio-Economic Deprivation", *Journal of Gambling Studies*, 30, 1 (2014), pp. 207–208.

<sup>139</sup> שילוב נתונים של מפעל הפיס, [מתחמי "פיס Place"](#), תאריך כניסה: 15 באפריל 2015, ושל הלמ"ס, [פני החברה בישראל, דוח מס' 7: מבט על הערים הגדולות](#), אוקטובר 2014, [מפות 2.3 ו-2.5](#). אחד המתחמים בירושלים לא נכלל כי לא נכתבה כתובתו המדויקת.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

אנשים רבים, ומכאן שהם לאו דווקא משרתים את דיירי האזור, ואפשר שמשחקים בהם גם אנשים שמגיעים ממקומות אחרים. ריכוזים אלה לאו דווקא נובעים ממדיניות מטעם מפעל הפיס, היות שהוא אינו קובע את מיקום המתחמים, אלא רק בוחן ומאשר, תוך הפעלת שיקול דעת, בקשות מטעם זכיינים פרטיים. מפעל הפיס הוסיף כי מיקום המתחמים מוגבל על-ידי הרשות המקומית,<sup>140</sup> וכי עיריית תל-אביב קבעה אזורים מוגבלים שבהם מותר להציב מכונות משחק אלקטרוניות.<sup>141</sup>

היחס בין זכויות למכירות בירושלים ובתל-אביב דומה ליחס זה בכלל הארץ, ואין סיכויים טובים יותר לזכייה בעיר זו או אחרת. לא נעשה ניתוח של היחס בין זכויות למכירות באזורים שונים בתוך הערים, היות שמפעל הפיס סיפק מידע בנוגע למכירות וזכויות בחלוקה לערים ולא למתחמים.<sup>142</sup>

## 5.5. היעדר המידע על המשתמשים במכונות המזל

מפעל הפיס אינו אוסף מידע על מאפייני המשתמשים במכונות לנוכח האיסור לעשות כן הקבוע בהיתר שניתן לו. על-פי ההיתר, אסור למפעל הפיס לשמור את פרטי המשתמש או לעשות בהם שימוש פרט לזיהוי ממלא הכרטיס הזוכה לצורך קבלת הזכייה.<sup>143</sup> ההשתתפות בהימורים מחייבת הזדהות כבגיר מול הזכייין (שאינו שומר פרטים על המשתתף), ורישום של פרטי המשתתף באופן מוצפן על כרטיסים בהגרלות שבהן סכום הפרס עולה על 58,500 ש"ח (סכום הפרס המרבי במשחק "חיש-גד אלקטרוני" הוא 20,000 ש"ח).

---

<sup>140</sup> כפי שמאפשרים חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, סעיף 22, וצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013, מספר סידורי 7.6 לתוספת, קובץ התקנות 7,229, 4 במרס 2013.

<sup>141</sup> רון חולדאי, ראש עיריית תל-אביב, הוראות בעניין רישוי עסקים של עריכת משחקים באמצעות מכונות המופעלות בחשמל בתחום עיריית תל-אביב-יפו, נובמבר 1999, מתוך: <http://www.tel-aviv.gov.il/Business/BusinessLicense/DocLib-%20הוראות20ראש20רשות20הרישוי.pdf>, תאריך כניסה: 27 באפריל 2015.

<sup>142</sup> בדיקה נוספת שניתן לשקול בעתיד תכלול השוואה בין הכנסות המפעל מהמכונות לבין הכנסות מיתר המשחקים.

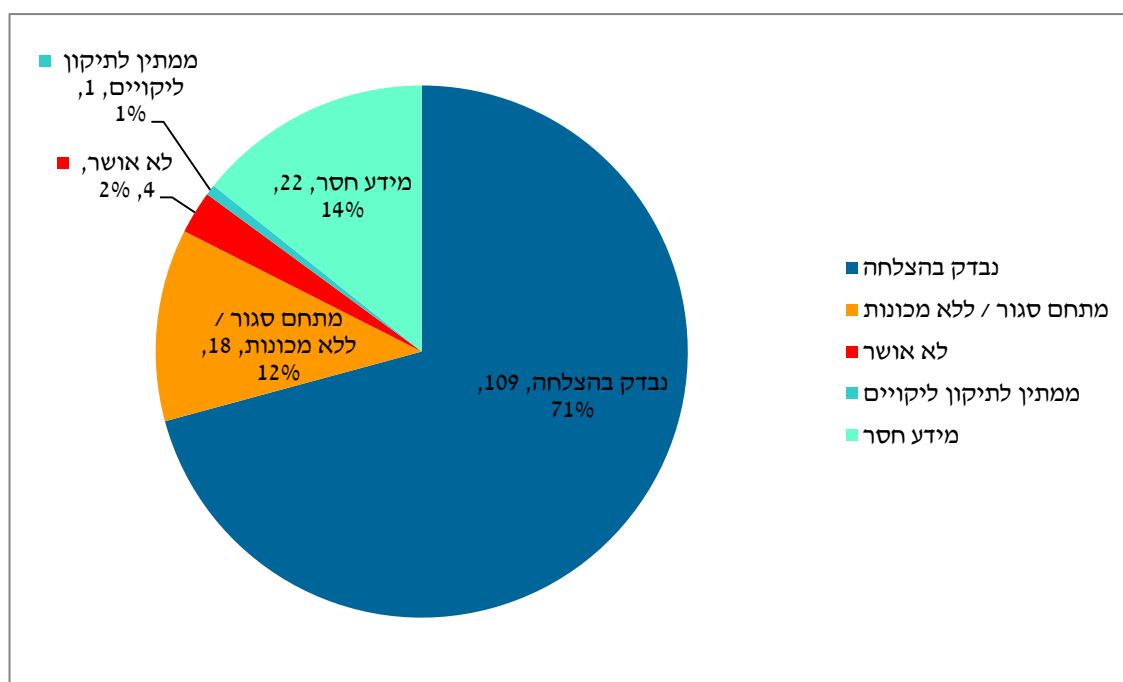
<sup>143</sup> החשבת הכללית במשרד האוצר, הודעה על מתן היתר למפעל הפיס, סעיפים 2.1, 4.2, 4.3, ילקוט הפרסומים 6,398, 1 באפריל 2012.



## 5.6. בדיקות המשטרה<sup>144</sup>

כאמור, רכזי רישוי במשטרה מקיימים בדיקות בנקודות המכירה לוודא עמידה בתנאי ההיתר ובתנאים אחרים הנגזרים מחוק רישוי עסקים,<sup>145</sup> על-פי הנחיה מטעם מדור רישוי בנושא הגרלות אלה. להלן יוצגו נתונים שמסרה המשטרה על תוצאות הבדיקות בשנים 2014-2015. תוצאות הבדיקות מוצגות באחוזים ובמספרים.

**תרשים 10: תוצאות הביקורות האחרונות של המשטרה במתחמי "חיש-גד אלקטרוני" לפי חוק רישוי עסקים, 2014-2015, יולי 2015<sup>146</sup>**



בתרשים אפשר לראות כי רוב המתקנים עברו את הביקורת – 71% מכלל המתקנים. עם זאת, בנתונים שמסרה המשטרה חסרים נתונים על מתחמים שלא נמסר עליהם כל המידע על הביקורת ועל מתחמים שבהם לא נמצאו מכוונות או שנסגרו. הנתונים של המשטרה אינם זהים לאלו של מפעל הפיס: לפי נתוני המשטרה נבדקו 154 מתחמים, ובניכוי המתחמים הסגורים והמתחמים שאין בהם מכוונות המספר יורד ל-136; לעומת זאת לפי נתוני מפעל הפיס באפריל 2015 היו 148 מתחמים מורשים. פער זה, וכן השיעור הגדול של המתחמים שחסר מידע הלכך הרישוי שלהם, מקשה את השימוש בנתונים הללו. כמו כן, הנתונים מרוכזים בדרך כלל ברמת התחנה או המחוז, ולא ברמה הארצית, ופירוט המידע ואופן הצגתו שונים בכל תחנה, לעתים אף באותו מחוז. מצב זה של חוסר תיאום בין תחנות המשטרה מוסיף על הקושי במעקב אחר הנתונים.

<sup>144</sup> פרק זה נוסף לאחר מועד הגשת המסמך, ב-6 באוקטובר 2015.

<sup>145</sup> חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, סעיף 22; צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013, מספר סידורי 7.6 לתוספת, קובץ התקנות 7,229, 4 במרס 2013.

<sup>146</sup> רפ"ק אברהם צימבר, קצין רישוי עסקים ארצי במשטרת ישראל, מענה על בקשת מידע – מכוונות משחק אלקטרוניות של מפעל הפיס, מכתב, 5 ביולי 2015. המידע המוצג נוגע לבדיקה האחרונה בכל מתחם בלבד.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע



## 6. הפעלת מכונות מזל במדינות שונות

כמו בישראל, הימורים והגרלות (ובכלל זה מכונות משחק) קיימים במדינות שונות ברחבי העולם במידה משתנה של פיקוח וביקורת מצד הממשל. סוגי המכונות והמשחקים המותרים שונים ממדינה למדינה, וכך גם הגישה המקומית להימורים, הפיקוח על ההימורים והאופן שבו הם מוצעים לקהל, לנוכח ההבדלים ההיסטוריים, התרבותיים והחברתיים בין המדינות.

להלן מוצג תיאור של המצב בכמה מדינות לדוגמה שיש בהן מכונות מזל, וכן פירוט של ההימורים הקיימים בהן והרגולציה על ההימורים, במיוחד בנוגע למכונות מזל. בחירת המדינות התבססה בעיקר על זמינות המידע, בניסיון להציג מודלים שונים של הסדרה. יש לציין כי במכונות במדינות המוצגות אפשר לשחק משחקים שונים, שאינם זהים בהכרח למשחק המוצע בישראל. במדינות שלגביהן הוצג מידע על סוג המשחק המוצע, יופיע פירוט בנושא. במיוחד יוצג אופן השימוש במכונות בנורבגיה, לאחר רפורמה בתחום בשנת 2007. יש להוסיף כי נושא הסדרת ההימורים המקוונים, שבו עוסקים רוב גופי הרגולציה הנסקרים להלן, אינו נכלל בסקירה זו, אלא ההתמקדות היא באופן ההפעלה של מכונות מזל והרגולציה עליהן. כמו כן, יש להדגיש כי הסקירה שלהלן איננה סקירה משפטית ולצורך בחינת ההגדרות החוקיות בנושאים אלו יש לערוך סקירה משפטית נפרדת.

### 6.1. מדינות לדוגמה שבהן מכונות מזל זמינות במרחב הציבורי

#### 6.1.1. מדינות שבהן יש מפעיל ציבורי (יחיד) למכונות מזל

##### • נורבגיה

הרגולציה של הימורים בנורבגיה היא בידי רשות המשחקים והקרנות הנורבגית ( Lotteri-og stiftelsestilsynet), וההימורים (פרט למספר מצומצם של יוצאים מהכלל) מנוהלים על-ידי שתי חברות בבעלות ממשלתית: Norsk Tipping (חברת הלוטו של נורבגיה) ו-Norsk Rikstoto. לרשות נתונה הסמכות לתת הוראות בתחום, לפקח על עמידתם של מפעילי ההימורים בתנאים ובהוראות המוטלים עליהם ולהטיל קנסות בגין הפרות.<sup>147</sup>

עד 2007 הופעלו מכונות משחק בנורבגיה בידי חברות פרטיות שהתחרו ביניהן. אפשר היה למצוא מכונות במקומות ציבוריים שונים, האכיפה לעניין הגבלת גיל הייתה מעטה ולא הייתה כל הגבלה על סכומי המשחק וההפסד, כך שמהמר יכול היה להפסיד עד כ-24,000 כתר נורבגי (NOK, כ-3,500 דולר) בשעה. ביולי 2007 הוצאו כל מכונות ההימורים אל מחוץ לחוק והחלה רפורמה בתחום, בליווי פרסומים של משרד הבריאות על נזקי ההימורים. במסגרת הרפורמה, אפשר המחוקק ל-Norsk Tipping (ולה בלבד),

<sup>147</sup> הצוות לגיבוש תוכנית להסדרה ולפיקוח על ההימורים החוקיים בישראלית, טיוטת דוח, אפריל 2014, עמ' 104.



להציב ולהפעיל מכונות חדשות, בשם Multix. מכונות אלו הציעו סוגי משחק חדשים עם מגבלות שיועדו לקידום "משחק באחריות", ובהן:<sup>148</sup>

- הצבת מספר מוגבל של מכונות, במקומות מסוימים (2,300 מכונות עד דצמבר 2010 ; 2,800 מכונות באמצע 2012).
  - התרת השימוש מגיל 18 בלבד, ושימוש ללא כסף מזומן ; את הכרטיס אפשר לטעון בדרכים שונות, בין היתר באמצעות האינטרנט ואצל הזכיינים.
  - שימוש בכרטיסי שחקן מזהים, המחייבים רישום (במקום כרטיסים נטענים אונימיים) ; הגבלת סכומים : הימור מקסימלי עד 50 כתר נורבגי וזכייה עד 1,500 כתר נורבגי ; משך משחק מינימלי : 3 שניות.
  - מגבלות על הפסדים : 400 כתר נורבגי ביום, 2,200 כתר נורבגי בחודש ; קביעת חובה לצאת להפסקה אחת לשעה.
  - חיבור לשרת מרכזי, כך שהמגבלות חלות בכל המכונות במקביל. Norsk Tipping עוקבת אחר המשחקים השונים ויכולה להסיר משימוש משחקים הגוררים הפסדים רבים.
  - אפשרות לחסום גישה של שחקנים למשחק וקביעת מסגרת נוקשה יותר לשחקנים מסוימים.
  - מתן אפשרות לשחקנים לקבוע לעצמם מגבלות אישיות על השקעה, הפסד וזמן מרביים.
- לפי רשות המשחקים הנורבגית, מהלך זה השפיע השפעה ברורה על השימוש במכונות המזל : לפני הרפורמה 18%-22% מהאוכלוסייה העידו כי הם משחקים במשחקים אלו, ואחרי הרפורמה ירד מספר זה ל-2%. סכום ההוצאות השנתי על משחקים אלה ירד מכ-6.5 מיליארד דולר לכ-400 מיליון דולר.<sup>149</sup>
- בשלב השני, ב-2011, נוספו לשימוש מכונות בשם Belago, המציעות פרסים גבוהים יותר (זכייה של עד 3,500 כתר נורבגי, כ-500 דולר) ומגבלת הפסדים מקלה יותר (1,000 כתר נורבגי, כ-150 דולר, ביום ; 5,000 כתר נורבגי, כ-750 דולר, בחודש), כולל פרס שנצבר מכל המכונות. מכונות אלה, שמספרן הוגבל ל-1,000, מוקמו במתחמים ייעודיים (מתחמי משחקי בינגו), והוספתן לא הובילה לגידול ניכר במספר הפניות למוקדי הסיוע הרלוונטיים.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> Ingebord Lund, Norwegian Institute for Alcohol and Drug Research, [Recent Changes in the Norwegian Gambling Market – What do we know? Presented to the Australian Senate](#), November 2011, retrieved on March 18, 2015.

<sup>149</sup> Norwegian Gaming Authority, [From Slot Machines to Gaming Terminals- Experiences with Regulatory Changes in Norway](#), retrieved on March 15, 2015.

<sup>150</sup> Norwegian Gaming and Foundation Authority, [IVTs and Tools for Responsible Gambling: Multix and Belago, Norsk Tipping's IVTs](#), retrieved on March 15, 2015.



**טבלה 1: השוואת מכונות – ישראל מול נורבגיה<sup>151</sup>**

| נורבגיה – Belago                                                                                                                                    | נורבגיה – Multix                                                                                                                                  | ישראל –<br>”חיש-גד<br>אלקטרוני” |                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|
| 1,000                                                                                                                                               | 2,800                                                                                                                                             | 500                             | מספר מכונות במדינה                  |
| במתחמי הימורים                                                                                                                                      | ובקיוסקים<br>בחנויות<br>ייעודיים                                                                                                                  | חדרים ייעודיים<br>בחנויות       | מיקום מכונות                        |
| כן                                                                                                                                                  | כן                                                                                                                                                | לא                              | חובת הרשמה והזדהות עם<br>כרטיס אישי |
| כן                                                                                                                                                  | כן                                                                                                                                                | לא                              | חובה לסגור בלילה                    |
| NOK 50 (כ-25 ש”ח)                                                                                                                                   | NOK 50 (כ-25 ש”ח)                                                                                                                                 | 20 ש”ח                          | השקעה חד-פעמית מרבית                |
| NOK 2,500 (כ-1,250 ש”ח)                                                                                                                             | NOK 1,500 (כ-750 ש”ח)                                                                                                                             | 20,000 ש”ח                      | פרס מרבי                            |
| NOK 12,000 פרס מקומי<br>(כ-6,000 ש”ח);<br>NOK 25,000 פרס ארצי (כ-25,000 ש”ח)                                                                        | ללא                                                                                                                                               | ללא                             | פרס מצטבר                           |
| 3 שניות                                                                                                                                             | 3 שניות                                                                                                                                           | ללא                             | משך משחק מינימלי                    |
| ליום: NOK 800 (כ-400 ש”ח);<br>לחודש: NOK 4,000 (כ-2,000 ש”ח)                                                                                        | ליום: NOK 400 (כ-200 ש”ח);<br>לחודש: NOK 2,200 (כ-1,100 ש”ח)                                                                                      | ללא                             | מגבלת הפסד ליום/חודש                |
| יש ברירת מחדל ואפשר<br>לקבוע מגבלה נמוכה יותר<br>(3% בוחרים בכך).<br>מגבלות נבחרות ממוצעות:<br>NOK 315 (כ-157 ש”ח)<br>ביום, NOK 2,413 (כ-1,206 ש”ח) | יש ברירת מחדל, ואפשר<br>לקבוע מגבלה נמוכה יותר<br>(3% בוחרים בכך).<br>מגבלות נבחרות ממוצעות:<br>NOK 194 (כ-97 ש”ח) ביום,<br>NOK 1,093 (כ-546 ש”ח) | ללא*                            | אפשרות לקבוע מגבלת<br>הפסדים אישית  |

<sup>151</sup> הנתונים מישראל על בסיס: החשבת הכללית במשרד האוצר, הודעה על מתן היתר למפעל הפיס, ילקוט הפרסומים 6398, 1 באפריל 2012, נספח ח'. הנתונים מנורבגיה על בסיס: [IVTs and Norwegian Gaming and Foundation Authority](#), [Tools for Responsible Gambling: Multix and Belago, Norsk Tipping's IVTs](#), retrieved on March 15, 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

| נורבגיה – Belago                             | נורבגיה – Multix                          | ישראל –<br>”חיש-גד<br>אלקטרוני” |                                      |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| ש”ח) בשבוע ו-1,558 NOK<br>(כ-779 ש”ח) בחודש. | בשבוע, ו-1,229 NOK (כ-<br>615 ש”ח) בחודש. |                                 |                                      |
| לבחירת השחקן (0.6%<br>מהמשתמשים בחרו בכך)    | לבחירת השחקן (1.9%<br>מהמשתמשים בחרו בכך) | ללא*                            | אפשרות לכוון מגבלת זמן<br>משחק אישית |
| 30 שניות                                     | 10 דקות                                   | ללא*                            | משך הפסקת חובה אחת<br>לשעה           |
| כן                                           | כן                                        | כן                              | הצגת שעון – משך משחק                 |
| יש                                           | יש                                        | ללא                             | יכולת של החברה למנוע<br>גישה משחקנים |

\* לטענת מפעל הפיס, הגבלת השימוש לכרטיסים שערכם עד 50 ש”ח יוצרת באופן עקיף מגבלות על משך המשחק ומחייבת את השחקן לקום מהמכונה; כך גם ניתנת הזדמנות לזכיין להפעיל שיקול דעת בנוגע למצבו של השחקן.

## • שווייץ

את ההגרלות בשווייץ מפעילות שתי חברות שהוקמו בשיתוף פעולה על-ידי קנטונים שונים: Loterie Romande פועלת בקנטונים דוברי הצרפתית ו-Swisslos פועלת בקנטונים דוברי הגרמנית. נוסף עליהן, יש במדינה בתי קזינו פרטיים עם רישיון פדרלי. Loterie Romande<sup>152</sup> מציעה משחקי הגרלות שונים, כולל מכונות המדמות כרטיסי גירוד בדומה לאלו של מפעל הפיס, הנקראות loteries électronique. 700 מכונות כאלו פרוסות ב-350 נקודות מכירה באזורים דוברי הצרפתית של שווייץ. מכונות אלה, ששודרגו ב-2011, פועלות במגבלות מסוימות, שנועדו להגביל את הסיכון להתמכרות. מגבלות אלו הן, בין היתר, קביעת גיל מינימלי לשחקנים, מהירות גירוד נמוכה, תצוגת שעון משחק, היעדר אפשרות לשלם ישירות במכונה בכרטיס אשראי ובמזומן, הודעות אזהרה המופיעות על המסך וסביבת משחק לא נוחה, לטענת החברה.<sup>153</sup>

<sup>152</sup> לפי הנתונים שפרסמה החברה, ב-2013 כ-66% מהאוכלוסייה דוברת הצרפתית השתתפה במשחקים שהיא מציעה; ההכנסות הכוללות הסתכמו ב-378 מיליון פרנק והרווח נטו היה 206 מיליון פרנק. הרווחים הועברו במלואם לארגונים חברתיים ולצרכים קהילתיים. מתוך: Loterie Romande, [Annual Report and Social Report](#), 2013, p. 3, retrieved on March 31, 2015.

<sup>153</sup> שם, עמ' 44.



הכנסת

הבסיס החוקי להימורים בשווייץ הוא סעיף 106 של החוקה הפדרלית של שווייץ, שאומץ ב-2012, המורה לשלטון הפדרלי לחוקק חוקים בנושא בהתחשב בצורכי הקנטונים.<sup>154</sup> בהתחשב בכך, נוצרה חלוקה רגולטורית בין הקנטונים לממשל הפדרלי לעניין סוגי משחק שונים:

- **ועדת ההימורים הפדרלית (Federal Gaming Board)** מפקחת על בתי קזינו ומכונות משחק מסוג Slot Machine,<sup>155</sup> וקובעת את התקנות למשחקי יכולת (המבוססים על כישורי המשתמש יותר מאשר על מזל). הוועדה נוסדה ב-2000 ופועלת באופן עצמאי; היא כפופה מינהלית למשרד המשפטים והמשטרה, אך מדווחת ישירות למועצה הפדרלית.<sup>156</sup>
- **ועדת ההגרלות וההימורים (Comlot – Lottery & Betting Board)**, שנוסדה ב-2006, היא גוף משותף לקנטונים השונים והיא האחראית לרישוי של הגרלות והימורי ספורט ולפיקוח עליהן, ואף לאכיפת התקנות בתחום משחקי יכולת.<sup>157</sup>
- **על משחקי בידור**, שאין בהם אפשרות לרווח כספי, אין רגולציה.

הרגולציה של מכונות המזל שמדמות כרטיסי גירוד זכתה לבירור מיוחד: לאחר דיון משפטי בהגדרת המכונה, נמצא כי היא נופלת בהגדרה החוקית של הגרלה ולא של מכונת מזל, ולכן נתונה לפיקוח של הקנטונים ולא של הרשות הפדרלית.<sup>158</sup>

## 6.1.2. מדינות שבהן המכונות בבעלות פרטית

### • איטליה

כמו בישראל, באיטליה אסורים כל משחקי ההימורים שלא הותרו על-ידי משרד הכלכלה והאוצר. עם זאת, החוק התיר סוגים שונים של משחקים, ובין היתר הגרלות, מרוצי סוסים, הימורי ספורט ומכונות מזל. מכונות המזל באיטליה נפוצות ולחן משתמשים רבים: בסוף 2013 היו באיטליה יותר מ-410,000 מכונות מסוג AWP (מכונות למטרות בידור המציעות פרסים כספיים), ויותר מ-50,000 מסופי VLT (מסופי וידאו המחוברים לשרת מרכזי ומציעים מגוון משחקים, לאו דווקא משחקים המוגדרים בישראל כהגרלות), שהופעלו על-ידי 14 זכיינים פרטיים (פרט למכונות ההימורים המוצבות בבתי קזינו).<sup>159</sup> ב-2013 הוצאה לנפש באיטליה על משחקים במכונות שמחוץ לבתי הקזינו הייתה 185 אירו,

---

<sup>154</sup> לפי אתר ועדת ההגרלות וההתערבויות, יש מאמצי חקיקה להסדרה מחודשת של סעיף 106, ואפשר שיקבע רגולטור אחד לכל סוגי המשחקים. Comlot, [Regulation Schemes](#), retrieved on April 20, 2015.

<sup>155</sup> Federal Gaming Board, [Appareils à sous](#), retrieved on March 15, 2015 (in French).

<sup>156</sup> Federal Gaming Board, [About Us](#), retrieved on March 15, 2015 (in English).

<sup>157</sup> Federal Gaming Board, [Jeux de hasard / jeux d'adresse : caractéristiques](#), retrieved on March 15, 2015 (in French).

<sup>158</sup> פסיקה של בית-המשפט המינהלי הפדרלי של שווייץ מינואר 2011 מנעה למעשה מהרשות הפדרלית לפקח על מכונות אלה, היות שהחוק העוסק בהגרלות מקנה את הפיקוח עליהן לא למדינה הפדרלית אלא לקנטונים. לפרטים נוספים ראו: Federal Gaming Board, <http://www.esbk.admin.ch/esbk/fr/home/publiservice/news/2011/2011-02-02.html>, retrieved on March 15, 2015 (in French).

<sup>159</sup> ראו: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, [Organizzazione, attività e statistica dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Anno 2013](#), p. 91, retrieved on April 28, 2015 (in Italian).



וההכנסה הכוללת מהן הסתכמה בכ-47 מיליארד אירו, שהם כ-55% מכלל ההכנסות מהימורים שמחוץ לבתי קזינו.<sup>160</sup>

הגוף המפקח על הימורים מטעם המדינה (פרט לבתי הקזינו, המפוקחים ברמה המקומית) הוא רשות ממשלתית (Agenzia Delle Dogane e dei Monopoli), המפקחת בין היתר על הימורים ומוצרי טבק.<sup>161</sup> הרשות היא המעניקה רישיונות, מתקינה תקנות ומפקחת על ביצוען. הרשות מפרידה בין הימורים מקוונים ושאינם מקוונים, ואתרי הימורים זרים יכולים לקבל רישיון על מנת לפעול באופן חוקי באיטליה. בנוגע למכונות משחק, החוק מבדיל בין מכונות למטרות בידור המציעות פרסים כספיים (AWP), למסופי הגרלות וידיאו המחוברים לשרת מרכזי, שהחלו לפעול ב-2005 (VLT).<sup>162</sup> המכונות מוצבות במגוון בתי עסק, גם בבתי-קפה ובמסבאות. ב-2006 יושמה רפורמה להחלפת המכונות שפעלו עד אז במכונות משחק חדשות (NewSlot), שבהן ההצלחה במשחק ההימורים מורכבת גם ממיומנות ואסטרטגיה, וקבועות לגביהן מגבלות לעניין גיל (18), השקעה מרבית למשחק (עד 1 אירו), זכייה (עד 100 אירו) והחזר (לכל הפחות 75%; משחקי VLT מחויבים להחזר של לכל הפחות 85%).<sup>163</sup>

בשנים האחרונות חלו כמה שינויים בגישה להימורים באיטליה: ב-2006 החל שוק ההימורים לפעול ברישוי של המדינה, כולל צעדים ראשוניים להתרת הימורים מקוונים; ב-2008 ניתן אישור, במגבלות מסוימות, לקיים משחקי "פוקר" ומשחקים המבוססים על יכולת.<sup>164</sup> חוק התקציב של 2015, שאושר בסוף 2014 בפרלמנט האיטלקי, הטיל מס נוסף על החברות המפעילות את המכונות, על-פי מספר המכונות שברשותן, בסכום מצטבר של 500 מיליון אירו. רפורמות אפשריות בעתיד (כך על-פי תיאור של משרד עורכי-דין העוסק בתחום) הן שינוי מבנה המס כך שיחול לא על הכנסות אלא על רווחים נטו, וכן החמרת התקן הנדרש ממכונות המזל עצמן ומבתי העסק שבהם הן מוצבות.<sup>165</sup>

---

<sup>160</sup> ראו: Gambling Compliance, [European Gambling Trends](#), October 2014, retrieved on April 28; Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, [Organizzazione, attività e statistica dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Anno 2013](#), 2015, p. 94.

<sup>161</sup> Agenzia Delle Dogane e Dei Monopoli, [The Mission](#), <http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ee/Customs/The+mission/>, retrieved on April 27, 2015 (in English).

<sup>162</sup> Confindustria Sistema Gioco Italia, [Entertainment Equipment](#), retrieved on April 28, 2015 (in Italian).

<sup>163</sup> Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, [Come si Gioca](#), retrieved on April 28, 2015 (in Italian).

<sup>164</sup> Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, [Can Italy be the Template for Pan European Regulation?](#), September 2010.

<sup>165</sup> DLA Piper, [Top 5 Upcoming Gaming Law Changes in Italy](#), March 3, 2015, retrieved on April 28, 2015.



## • אנגליה

ההימורים מוסדרים באנגליה בחוק מ-2005 (Gambling Act), שמסדיר את סוגי ההימורים השונים, ובחוק קודם מ-1993 (National Lottery etc. Act), שמסדיר את פעילות הלוטו כולל הגרלות הלוטו וכרטיסי הגירוד. החוק אינו מציין הנחיות מיוחדות למכונות מזל שעיקרון המשחק בהן זהה לעיקרון של כרטיסי גירוד.

הזיכיון להפעלת הגרלות באנגליה ניתן, על-פי חוק, לזכיון פרטי יחיד, בפקוח של המדינה. ממועד חקיקת חוק הלוטו ב-1993 החזיקה בזיכיון קבוצת Camelot, והיא זכתה בו שוב ב-2001 וב-2007. לעומת זאת, מכונות משחק מוחזקות בידיים פרטיות ולא באמצעות זכיון ריכוזי, וכך גם בתי קזינו, משחקי בינגו וניהול הימורי ספורט.<sup>166</sup> הגוף המפקח על ההימורים מטעם השלטון המרכזי הוא נציבות ההימורים (Gambling Commission), הכפופה למשרד התרבות, המדיה והספורט. עד 2013 הייתה הנציבות ממוקדת במשחקים שאינם הלוטו הלאומי, שכן על הלוטו הופקדה נציבות נפרדת (National Lottery Commission), שהעניקה היתר להפעלת הלוטו ופיקחה על קיום ההיתר.<sup>167</sup> כספי הלוטו הלאומי יועדו לארגוני רווחה, תרבות וספורט, בעוד סמכות נציבות ההימורים הייתה למנוע מההימורים להיות מקור לפשיעה או לאי-סדר ולהגן על האוכלוסייה מנזק או ניצול באמצעות תעשיית ההימורים. ב-2010 הוחלט על מיזוג חלקי של הגופים: נציבות הלוטו הוכפפה לנציבות ההימורים, אך שמרה על עצמאות מסוימת, לנוכח ההבדל באופי הפיקוח ובמטרות של שני הגופים. האיחוד הושלם באוקטובר 2013.<sup>168</sup>

אין באנגליה משחק אלקטרוני במכונות משחק על-פי העיקרון של כרטיסי גירוד, אך אפשר לשחק במשחק כזה באינטרנט ודרך הטלפון הסלולרי. מכונות משחק, שהנפוצות בהן הן Slot Machines, נחלקות לקטגוריות שונות, על-פי סכומי ההשקעה והפרס המרביים; מכשירים מקטגוריה A אינם מוגבלים בסכומים כלל אך אפשר להציבם רק בבתי קזינו אזוריים, ובמכשירים מסוג D סכום ההשקעה הוא עד 1 ליש"ט וסכום הזכייה הוא עד 50 ליש"ט,<sup>169</sup> וניתן למצוא אותם במועדונים ופאבים.<sup>170</sup> במהלך 2010, 73% מהאוכלוסייה מעל גיל 16 באנגליה השתתפו בסוג זה או אחר של הימורים, ו-13% אמרו

---

<sup>166</sup> פרטים על המשחקים השונים והרישוי שלהם מופיעים כאן: Gambling Commission, [Gambling Sectors](#), retrieved on April 20, 2015.

<sup>167</sup> הצוות לגיבוש תוכנית להסדרה ולפיקוח על ההימורים החוקיים בישראל, טיוטת דוח, אפריל 2014, עמ' 104–105.

<sup>168</sup> Gambling Commission, [Who We are and What We Do: An Introduction to the Gambling Commission](#), retrieved on March 31, 2015.

<sup>169</sup> 50 ליש"ט בתגמול שאינו במזומן ו-8 ליש"ט במזומן.

<sup>170</sup> מכונות פופולריות אחרות הן מכונות המדמות רולטה ומשחקים אחרים עם סיכוי זכייה ידוע מראש, FOBT – Fixed Odds Betting Terminals, הנמצאות בקטגוריה B2 עם מגבלות רופפות יותר על סכומי השקעה מותרים וגובה הפרסים המוצעים. למידע נוסף: Christopher Snowdon, ["The Crack Cocaine of Gambling? Gambling machines in the UK"](#), IEA Current Controversies, Paper No. 41, Institute of Economic Affairs, April 2013, pp. 10–12.





שהשתמשו במכונות משחק.<sup>171</sup> בשנים 2013–2014 היו באנגליה כ-35,000 מכונות, והכנסותיהן (לאחר ניכוי זכויות) הסתכמו בכ-1.56 מיליארד ליש"ט.<sup>172</sup>

מכורים להימורים יכולים לקבל סיוע, בין היתר, באמצעות שירותי הבריאות הלאומיים (NHS), שמפעילים מרפאה ייעודית לנזקי הימורים, דרך GamCare, ארגון התמיכה המרכזי למהמרים, המפעיל קו חם, סיוע מקוון ומסגרות אישיות שונות, ודרך "מהמרים אנונימיים" (Gam-Anon), המציעים תוכנית לגמילה מהימורים.<sup>173</sup>

### 6.1.3. מדינות שבהן המדיניות נקבעת ברובה ברמה המקומית

#### • אוסטרליה

ההימורים המוסדרים באוסטרליה הם הגרלות לוטו, כרטיסי גירוד, משחקי שולחן (כגון רולטה או קלפים), הימורים מקוונים ומכונות משחק.<sup>174</sup> מכונות המשחק (Electronic Gaming Machines), שאינן מדמות כרטיסי גירוד, ידועות גם כ-Pokies ופרוסות בבתי קזינו, מועדונים, מלונות ופאבים. בשנת 2009 היו באוסטרליה כ-198,000 מכונות כאלה, וההכנסה השנתית הממוצעת ממכונה הייתה כ-60,000 דולר אוסטרלי. הוצאת השחקנים על משחקים במכונות הייתה כ-56% מכלל ההוצאות על הימורים בשנים 2008–2009 (כלל ההוצאות על הימורים הסתכמו בכ-19 מיליארד דולר אוסטרלי). ככל הנראה, הוצאה זו הגיעה מכיסם של מיעוט מהאוסטרלים: 70%–75% מהאוסטרלים הבוגרים שנסקרו במחקר ממשלתי בנושא טענו כי אינם משחקים במכונות כלל. הסבר אפשרי לסכום ההוצאות הגבוה על מכונות משחק הוא שהשחקנים שכן שיחקו במכונות אלה הפסידו במוצק שני סכומים גבוהים, של 1,800–3,700 דולר אוסטרלי.<sup>175</sup> אין באוסטרליה מכונות מזל המדמות שימוש בכרטיסי גירוד, אך אפשר לשחק במשחק על-פי עיקרון זה באינטרנט, באמצעות המחשב או הטלפון הסלולרי.<sup>176</sup>

רוב ספקי ההימורים הם ספקים פרטיים ומעט הימורים והגרלות מוצעים באמצעות הממשלה.<sup>177</sup> המסגרת הרגולטורית על הימורים באוסטרליה אינה מפקחת על מכונות משחק באופן נפרד, אלא הן נכללות עם יתר ההימורים. עיקר ההסדרים הרגולטוריים נקבעים במחוזות ולא ברמה הפדרלית.<sup>178</sup> מודל שהוצג כמודל אופטימלי לפיקוח על כלל ההימורים הוצע על-ידי ועדה בנושא מ-1999, ובמרכזו רשות

<sup>171</sup> Gambling Commission, [British Gambling Prevalence Survey 2010](#), 2011, p. 9.

<sup>172</sup> Gambling Commission, [Gambling Industry Statistics April 2009 – March 2009](#), retrieved on March 30, 2015.

<sup>173</sup> National Health Service, [Gambling Addiction](#), retrieved on March 31, 2015.

<sup>174</sup> משחקי ההימורים נתפסים כתחביב וזכויות מהימורים אינן חייבות במס; ואולם, מושת מיסוי על ספקי ההימורים.

<sup>175</sup> Productivity Commission (Australian Government), [Gambling, Report no. 50](#), 2010, vol. 1, pp. 6–7.

<sup>176</sup> שם, עמ' 9–10.

<sup>177</sup> לכל קזינו יש מונופול אזורי, ורובם מוחזקים על-ידי חברות אוסטרליות הנסחרות בבורסה. סוכנויות הימורי הספורט (TABs) היו במקור בבעלות המדינה, אך עברו בעשורים האחרונים תהליך הפרטה. הגרלות לוטו נערכות ברוב המקרים על-ידי המדינה, ואולם יש לכך גם חריגים מעטים.

<sup>178</sup> דוגמה להבדל בין המחוזות היא שבמערב אוסטרליה יש איסור על שימוש במכונות משחק מחוץ לבתי קזינו, אך בניו-סאות' ויילס היו ב-2009 כ-97,000 מכונות, בעסקים שונים.

ראו: Productivity Commission (Australian Government), [Gambling, Report no. 50](#), 2010, vol. 1, p. 6.



עצמאית המוסמכת בחוק, שמטרתה לפקח על יישום ההנחיות, והיא מופקדת על קידום האינטרס הציבורי, הגנת הצרכן וקיום מחקר עצמאי בתחום. על-פי ההצעה, נוסף על רשות זו ימונה שר שבאחריותו הישירה למזער את נזקי ההימורים, לקבוע הסדרים לטיפול במהמרים באמצעות תקציב עצמאי ובניהול מחלקות בריאות ממשלתיות ולהפעיל מרכז עצמאי למחקר והערכה. מאז, קידמה הממשלה את הקמתן של סוכנויות עצמאיות לפיקוח על ההימורים במחוזות השונים,<sup>179</sup> קודמו תוכניות בריאות ומחקר וכוננה מועצת שרים מהמחוזות השונים על מנת לתאם את המדיניות ביניהם. עם זאת, חלק מהארגונים שהוקמו זכו לביקורת בשל חוסר בסמכות אכיפה מספקת או מנדט מצומצם מדי בעקבות זאת תלות בשיתוף פעולה מצד גורמי ממשל אחרים.<sup>180</sup>

## • ארה"ב

היחס להימורים בארה"ב משתנה בין המדינות (States): בעוד רוב המדינות מתירות הימורים (במגבלות רגולטוריות מסוימות) למטרות הנאה או צדקה, יש מדינות שאינן מתירות הימורים כלל (למשל הוואי ויוטה). בארה"ב עיקר הפיקוח על מכונות משחק הוא ברמת המדינות, והממשל הפדרלי מעורב בעיקר בהסדרת הפצתן של המכונות והובלתן בין המדינות.<sup>181</sup> בכל מדינה יש גוף המופקד על רישוי ההימורים ופיקוח עליהם, ובמדינות שנדגמו בדרך כלל מדובר בגוף אחד המפקח על הגרלות והימורים גם יחד.<sup>182</sup> נוסף על כך, גופי פיקוח פועלים במיוחד בשמורות אינדיאנים, שבהן ממוקמים בתי קזינו בהתאם לחוק להסדרת ההימורים בשמורות מ-1988 (Indian Gaming Regulatory Act). את משחקי ההימורים המוצעים בהם מקובל לחלק לשלושה סוגים, הנגזרים מהחוק להסדרת ההימורים בשמורות:

- **Class I:** משחקים אינדיאניים מסורתיים, שהאחריות והפיקוח עליהם הם בידי מינהלת השמורה (משחקים אלה נמצאים רק בשמורות האינדיאנים).
- **Class II:** משחקי מזל כגון בינגו, בין שהם אלקטרוניים ובין אם לאו, או משחקי קלפים בין שחקנים בלבד, ללא השתתפות של הקזינו. המכונות היחידות הנכללות בקטגוריה זו הן ה-VLT (ראו הסבר להלן), שבהן תשלומי השחקנים נצברים ומשמשים לתשלום הזכויות בלבד.
- **Class III:** מזוהה בדרך כלל עם משחקי קזינו וכולל את כל סוגי ההימורים שאינם נופלים בשתי ההגדרות הקודמות, כולל מכונות Slot, רולטה, "בלק ג'ק" ועוד.

במדינות בארה"ב יש מגוון גישות כלפי הפעלתן של מכונות משחק: יש מדינות שבהן מכונות משחק אינן מותרות כלל (למשל מסצ'וסטס, צפון קרוליינה וג'ורג'יה); במדינות רבות הצבת המכונות מוגבלת לבתי

---

<sup>179</sup> פרטים על הרשויות השונות המפקחות בדרך כלל על הימורים ואלכוהול אפשר למצוא בעמוד Australian Gaming (Gambling) Authorities, <http://www.australia.gov.au/content/gaming-authorities>, retrieved on March 11, 2015.

<sup>180</sup> Productivity Commission (Australian Government), [Gambling, Report no. 50](#), 2010, vol. 1, pp. 17.4–17.7.

<sup>181</sup> U.S. Code, 2006 Edition, Supplement 4, Title 15 – COMMERCE AND TRADE, [chapter 24 – Transportation of Gambling Devices](#), retrieved on April 1, 2015.

<sup>182</sup> למשל בניו-יורק גוף אחד המפקח על הימורים והגרלות ומפקח גם על המשחקים <http://www.gaming.ny.gov>; הגוף המפקח במרילנד: <http://msa.maryland.gov/msa/mdmanual/25ind/html/50lot.html>; בקליפורניה גוף אחד מפקח (Bureau of Gambling Control, <http://oag.ca.gov/gambling>) וגוף אחר דואג לרישוי ולרגולציה (Gambling Control Commission, <http://www.cgcc.ca.gov>).



קזינו (אינדיאניים או מסחריים); במדינות אחרות (כגון לואיזיאנה, מונטנה ואילינוי) אפשר למצוא מכונות גם מחוץ לקזינו במקומות שונים.<sup>183</sup> לפי אגודת המשחקים האמריקנית ( American Gaming Association), בסוף 2011 היו בארה"ב כ-850,000 מכונות משחק, ופחות מ-80,000 מהן היו מחוץ לבתי קזינו. רוב המכונות, כ-446,000, היו בבתי קזינו מסחריים, וכ-328,000 היו בבתי קזינו בשמורות אינדיאניות.<sup>184</sup> המכונות הפופולריות ביותר היו ה-Slot Machines. יש גם מכונות מזל שהמשחק בהן נתפס כהגרלה, המופעלות על-ידי מפעילי הלוטו של חלק מהמדינות (למשל: דלאוור, מרילנד, ניו יורק ומערב וירג'יניה) ומכונות (VLT) Video Lottery Terminal. הפיקוח עליהן הוא על-ידי חברת ההגרלות של המדינה, באמצעות מחשב מרכזי.<sup>185</sup> למרות השימוש בשם זה והפעלתן של המכונות על-ידי מפעילות הגרלות, בעיון בתקנוני חלק מהמשחקים לא ניכר ההבדל בין לבין מכונות Slot, ולא נאמר באופן מפורש כי הן מדמות כרטיסי גירוד או משחק עם לוגיקה דומה.<sup>186</sup>

בנוגע לרגולציה על מכונות המשחק, המדינות השונות החילו מגוון חוקים ותקנות בנושא, לרבות לעניין גיל, מיקום וסוגי המשחקים המוצעים. בפלורידה, למשל, השימוש במכונות מותר רק במספר מצומצם של מוסדות קיימים, וחל איסור על פתיחת מתחמים נוספים;<sup>187</sup> מגבלות מקובלות בארצות שבהן השימוש מותר הן היתר לבתי-עסק המוכרים אלכוהול להחזיק מספר מצומצם של מכונות (למשל, חמש מכונות באילינוי), הגבלה של המשחק, בין היתר לגיל מסוים ולסכום הימור של עד 2 דולר, וקבלת זכויות כספיות באמצעות שוברים בלבד, כשהתשלום עצמו ניתן על-ידי מנהל המתחם.<sup>188</sup>

<sup>183</sup> American Gaming Association, [Fact Sheet – States with Slots](#), retrieved on April 20, 2015.

<sup>184</sup> American Gaming Association, [State of the States: The AGA Survey of Casino Entertainment 2013](#), 2013, p. 35.

<sup>185</sup> שם. לביקורת לדוגמה על מכונות אלה בניו-יורק ראו:

New York State Office of the State Comptroller, [Administration of Video Lottery Terminal Revenues](#), July 2012, retrieved on April 21, 2015.

<sup>186</sup> ראו למשל, 2011, retrieved on April 1, 2015, [Cashola & Megahits Game Rules](#), Parts II & III, MWAP Group Rules, 2015. דוגמה נוספת: דרום דקוטה מציעה מסופי לוטו אלקטרוניים, ומפרסמת אותם כמכונות Slot. ראו: South Dakota Lottery, [SD Lottery Games](#), retrieved on April 21, 2015.

<sup>187</sup> Florida Department of Business & Professional Regulation, [Slot Machine Gaming FAQs](#), retrieved on April 21, 2015.

<sup>188</sup> Illinois Compiled Statutes 230 40/, [Video Gaming Act](#).



## 6.2. מדינות לדוגמה שחל בהן איסור להציב מכונות מזל במרחב הציבורי

### • הונגריה

עד אוקטובר 2012 היו מכונות המזל אחד ממשחקי ההימורים המקובלים בהונגריה. באוקטובר 2012, באמצעות חקיקה מהירה, נאסר שימוש במכונות מזל מחוץ לבתי קזינו, כדי להגן על הציבור מסכנת ההתמכרות. לפי מפעילת ההגרלות הלאומית בהונגריה, Szerencsejáték Zrt, המהמרים פנו מהמכונות לבתי הקזינו החוקיים ולמשחקים אחרים, כגון הגרלות מהירות (Putto), הגרלה המתקיימת בכל חמש דקות.<sup>189</sup> מפעילת ההגרלות הלאומית היא בבעלות ממשלתית, ויש לה מונופול על הגרלות והימורי ספורט במדינה; היא גם שותפה לבתי הקזינו.<sup>190</sup> ההימורים בהונגריה מותרים מגיל 18, ועל ההימורים מפקח האגף לפיקוח על משחקים ברשות המסים ההונגרית (Szerencsejáték Felügyelet), האחראית לרישוי הימורים ולפיקוח עליהם.<sup>191</sup>

### • פולין

ההימורים המותרים בפולין הם משחקי בינגו, הגרלות, הימורי ספורט ובתי קזינו, שבהם יש מכונות משחק. הפיקוח על הימורים הוא בידי רשות המכס (Służba Celna) במשרד האוצר הפולני. מכונות משחק היו זמינות מחוץ לבתי קזינו<sup>192</sup> עד חוק ההימורים, שנחקק ב-2009 ונכנס לתוקף ב-2010.<sup>193</sup> החוק מתיר שימוש במכונות משחק רק בבתי קזינו.<sup>194</sup> כיום העונש על הפעלת מכונה ללא רישיון הוא קנס של 12,000 זלוטי (כ-13,000 ש"ח). המכונות בתוך בתי הקזינו מחויבות להחזיר 75% לפחות מהמכירות כזכיות, ושיעור המס על רווחי המפעילים הוא 50% – שיעור מקביל למס על משחקי הימורים אחרים הנערכים בבתי קזינו.<sup>195</sup> מ-2009 גדל מספר בתי הקזינו בפולין מ-27 ל-45, והסבר אפשרי לכך הוא כי אפשר לשחק בהם במכונות משחק.<sup>196</sup>

<sup>189</sup> Szerencsejáték Zrt, [Business and Corporate Responsibility Report](#), 2012, retrieved on April 30, 2015.

<sup>190</sup> Szerencsejáték Zrt, [English Website](#), retrieved on April 30, 2015.

<sup>191</sup> Hungarian Parliament Information Service, [Response to Request No. 2488 Concerning Certain Aspects of Online Gambling](#), March 18, 2014.

<sup>192</sup> מכונות משחק היו מוגבלות, ככלל, למועדוני משחק עם רישיון מיוחד. יוצאות דופן היו מכונות משחק עם פרסים נמוכים של עד 15 אירו למשחק (כ-65 ש"ח), וסכום השקעה של עד 7 סנט למשחק (כ-30 אגורות), שאפשר היה למקם מחוץ לאולמות המשחק. לפרטים נוספים: Michalina Duda, [The Controversy over the Material Scope of Polish Gaming Tax: Selected Issues](#), *Naukowyj Wiśnyk Lwówskoho Derżawnoho Uniwersytetu Ministerstwa Wntrisznich Spraw Ukrajiny. Seria Juridyczna* 3 (2014), pp. 360, 364.

<sup>193</sup> Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych; English version at: <http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/936116/Gambling+Law.pdf>, accessed on May 18, 2015.

<sup>194</sup> נקבע שמועדוני משחק ייוותרו פתוחים עד לתפוגת הרישיונות שלהם, והתהליך אמור להסתיים עד סוף 2015. Swiss Institute of Comparative Law, [Study of Gambling Services in the internal Market of the European Union](#), European Commission, 2006, p. 1308; European Casino Association, [Industry Report 2014](#), 2015, p. 85.

<sup>195</sup> Małgorzata Magdalena Hybka, [Casino Taxation in a Normative and Economic Context: the Case of Poland](#), *Entrepreneurship and Management* 16, 1 (2015), pp. 23–37, 28.

<sup>196</sup> שם, עמ' 31–33.



הכנסת

טבלה 2: סיכום הסקירה הבין-לאומית

| מגבלות עיקריות על המהונות                                                                                                                  | מגבלת גיל        | זיהוי שחקנים        | מפעיל מרכזי של המכונות                 | משחקי מכונות מזל מותרים                                                      |                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|---------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| מגבלות מקיפות: הגבלת מספר המכונות, סכומי השקעה והפסד וחיבור לשרת מרכזי                                                                     | 18               | לא                  | חברה חברה<br>הציבור לתועלת             | רק מכונות המדמות כרטיסי גירוד                                                | ישראל          |
| מגבלות מקיפות: מהירות גירוד נמוכה, תצוגות שעון משחק, חוסר יכולת לשלם בכרטיס אשראי ומזומן, הדעות אזהרה המופיעות על המסך וסביבת משחק לא נוחה | 18               | לא                  | חברה חברה<br>הציבור + בתי קזינו לתועלת | מכונות המדמות כרטיסי גירוד<br>הן בשימוש ציבורי, ומכונות Slot בבתי קזינו בלבד | שווייץ         |
| מגבלות מקיפות: הגבלת מספר המכונות וסכומי השקעה והפסד וחיבור לשרת מרכזי                                                                     | 18               | כן, כרטיס אישי חובה | חברה ממשלתית                           | מכונות מסוימות המאפשרות משחקים שונים, כולל משחקי Slot, קלפים, הגרלות ועוד    | נורבגיה        |
| מכונות עם פרסים גבוהים מוצבות בבתי קזינו בלבד                                                                                              | ללא הגבלה/עד 18. | לא                  | אין מפעיל מרכזי                        | כל המשחקים מותרים, בחלוקה לקטגוריות לפי גובה הפרס                            | אנגליה         |
| מגבלות על חלק מהמכונות (VLT)                                                                                                               | ללא הגבלה/עד 18. | לא                  | מספר מצומצם זכיינים                    | כל המשחקים מותרים                                                            | איטליה         |
| חלוקת מכונות משחק לקטגוריות לפי סוג המשחק; מגבלות שונות בכל מדינה                                                                          | 21-18            | לא                  | אין מפעיל מרכזי                        | כל המשחקים מותרים, בחלוקה לקטגוריות לפי סוג המשחק                            | ארה"ב          |
| משתנה בין מחוזות, אין מגבלות משותפות מרכזיות                                                                                               | 18               | לא                  | אין מפעיל מרכזי                        | כל המשחקים מותרים                                                            | אוסטרליה       |
| איסור שימוש כולל מחוץ לבתי קזינו                                                                                                           | 18               | לא                  | בתי קזינו                              | איסור להציב מכונות במרחב הציבורי; מכונות Slot מותרות רק בבתי קזינו           | הונגריה ופולין |



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## 7. מקורות

### חקיקה

- הצעת חוק הוראות ואיסורים בעניין הגרלות והימורים, התשס"ג-2003, פ/1188/16.
- הצעת חוק העברת הכנסות מהימורים לתמיכה במרכזי גמילה, התשע"א-2011, פ/2956/18.
- הצעת חוק העברת הכנסות מהימורים לתמיכה במרכזי גמילה, התשע"א-2011, פ/1685/19.
- הצעת חוק העונשין (תיקון – איסור הצבת מכונות משחק של מפעל הפיס), התשע"ה-2014, פ/2793/19.
- הצעת חוק להגבלת פרסי הימורים, התשנ"ה-1995, פ/1608/13.
- הצעת חוק להסדר ההימורים בספורט (תיקון), התשל"ו-1975, פ/274/8.
- הצעת חוק רווחי הימורים והגרלות (הקצאה לקידום פעולות תרבות), התשנ"ד-1993, פ/1261/13.
- חוק איסור מכירה של כרטיסי הגרלה והימורים לקטינים (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2007.
- חוק העונשין, התשל"ז-1977.
- חוק להסדר הימורים בספורט, התשכ"ז-1967.
- חוק לתיקון דיני העונשין (משחקים אסורים, הגרלות והימורים), התשכ"ד-1964.
- חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.
- חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.
- צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013, קובץ התקנות 7229, 4 במרס 2013.

### פסיקה

- בג"ץ 131/65, פ"ד יט(2) 369.
- בג"ץ 9409/10 **מפעל הפיס נ' שר האוצר** (לא פורסם).

### מסמכי הכנסת

- "דברי הכנסת", הכנסת השנייה, ישיבה 57, חוק התקציב לשנת-הכספים 1952/53, תשי"ב-1952, 1 באפריל 1952.
- "דברי הכנסת", הכנסת ה-14, ישיבה 232, הצעת חוק משחקי הימורים, התשנ"ז-1997, 22 ביולי 1998.



הכנסת

- הצעה לסדר-היום מס' 3168 : אלפי מהמרים מפסידים את חייהם במכונות הימורים בקיוסקים, של חה"כ יצחק כהן (לא נדונה), 26 במאי 2014.
- הצעה לסדר-היום מס' 7430 : מכונות מזל המופעלות על-ידי מפעל הפיס ליד בתי הימורים בלתי חוקיים, של חה"כ אילן שלגי (לא נדונה), 30 באוקטובר 2005.
- ועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 516, 8 באוקטובר 2005.
- שאילתה מס' 3417 : הפעלת מכונות מזל על-ידי מפעל הפיס, של חה"כ יעקב מרגי, 31 באוקטובר 2005.
- תומר דרור, [הקמת בתי-הימורים בישראל, סיכום טיעוני התומכים והמתנגדים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 ביולי 2005.

#### פרסומים ממשלתיים

- הוועדה הציבורית להצעת מדיניות להתרת הגרלות והימורים בישראל, [דוח סופי](#), פברואר 1991.
- החשבת הכללית במשרד האוצר, [הודעה על מתן היתר למפעל הפיס](#), ילקוט הפרסומים 6398, 1 באפריל 2012.
- הלמ"ס, [אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווג לפי הרמה חברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008](#), יוני 2013.
- הלמ"ס, [פני החברה בישראל, דוח מס' 7 : מבט על הערים הגדולות](#), אוקטובר 2014.
- הצוות לגיבוש תוכנית להסדרה ולפיקוח על ההימורים החוקיים בישראל, [טיטות דוח](#), אפריל 2014.
- מבקר המדינה, [דוח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009](#), מאי 2011.
- מנכ"ל מפעל הפיס, [תוכנית מסגרת להגרלות "חיש-גד" 2005](#), ילקוט הפרסומים 5400, 31 במאי 2005.
- מנכ"ל משרד האוצר, [הודעה בדבר היתר לעריכת הגרלות](#), ילקוט הפרסומים 4876, 3 במאי 2000.
- ראש עיריית תל אביב, [הוראות בעניין רישוי עסקים של עריכת משחקים באמצעות מכונות המופעלות בחשמל בתחום עיריית תל-אביב-יפו](#), נובמבר 1999.

#### ספרים ומאמרים

- גבריאלי-פריד, בל, "התנהגות הימורים בקרב בני נוער: תיאוריה ומחקר", [מפגש לעבודה חינוכית סוציאלית](#) 26 (דצמבר 2007), עמ' 95–111.
- גרוסקופף, עופר, "פטרנליזם, תקנת הציבור והמונופול הממשלתי בשוק ההימורים", [המשפט ז \(תשס"ב\)](#), עמ' 9–44.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- דנון, פנחס, ששון, מרינה, שלגי, בשמת, טוסן, ללי, ספיר, יפה וקוטלר, משה, "מהמרים פתולוגיים בישראל: מאפיינים דמוגרפיים ותסמיני דיכאון וחרדה נילווים", **הרפואה** 143, ט (ספטמבר 2004), עמ' 643–646.
- לוי, משה, "הפוליטיקה של המזל: המדינה וראשיתן של ההגרלות בישראל", **סוגיות חברתיות בישראל** 2 (קיץ 2006/אב תשס"ו), עמ' 174–201.
- Binde, Per, "Why People Gamble: a Model with Five Motivational Dimensions", *International Gambling Studies* 13, 1 (2013), pp. 81–97.
- Blaszczynski, Alex, "A Critical Examination of the Link between Gaming Machines and Gambling-Related Harm", *The Journal of Gambling Business and Economics*, 7, 3 (2013), pp. 55–76.
- Dowling, Nicki, Smith, David, and Thomas, Trang, "Electronic Gaming Machines: are they the 'Crack-Cocaine' of Gambling?", *Addiction* 100 (2005), pp. 33–45.
- Griffiths, Mark and Wood, Richard, "The Psychology of Lottery Gambling", *International Gambling Studies* 1, 1 (February 2008), pp. 27–45.
- Griffiths, Mark D. and Auer, Michael, "The Irrelevancy of Game-Type in the Acquisition, Development, and Maintenance of Problem Gambling", *Frontiers in Psychology* 3 (January 2013), pp. 1–3.
- Hamilton, Laura E., Malcom, Kathryn, Gallagher, Timothy M., and Nicki, Richard M., "Problem and Non-problem Gamblers' Attraction to Different VLT Games", *Journal of Research for Consumers* 23 (2013), pp. 5–31.
- Kearney, Melissa S., [The Economic Winners and Losers of Legalized Gambling](#), National Bureau of Economic Research, Working Paper no. 11234, March 2005.
- Kroeber, Hans-Ludwig, "Roulette Gamblers and Gamblers at Electronic Game Machines: Where Are the Differences?", *Journal of Gambling Studies* 8, 1 (Spring) 1992, pp. 79–92.
- Loba, Pamela, Stewart, Sherry H., Klein, Raymond M., and Blackburn, James R., "Manipulations of the Features of Standard Video Lottery Terminal (VLT) Games: Effects in Pathological and Non-Pathological Gamblers", *Journal of Gambling Studies* 17, 4 (Winter 2001), pp. 297–320.





- MacLaren, Vance V., Harrigan, Kevin A., and Dixon, Michael, "Gambling Motives and Symptoms of Problem Gambling in Frequent Slots Players", *Journal of Gambling Issues* 27 (October 2012), pp. 1–13.
- National Center for Responsible Gaming, [From Pathological Gambling to Gambling Disorder: Changes in the DSM-5](#), December 2013.
- Paladam, Martin, "[The Political Economy of Regulating Gambling: Illustrated with the Danish Case](#)", in Matti Viren (ed.), *Gaming in the New Market Environment*, Basingstoke 2008.
- Responsible Gambling Council, [What's the Problem with Problem Gambling?](#), June 2013.
- St-Pierre, Rene'e A., Walker, Douglas M., Derevensky, Jeffrey, and Gupta, Rina, "How Availability and Accessibility of Gambling Venues Influence Problem Gambling: A Review of the Literature", *Gaming Law Review and Economics* 18, 2 (2014), pp. 150–172.
- Wardle, Heather, Keily, Ruth, Astbury, Gaynor, and Retih, Gerda, "'Risky Places?': Mapping Gambling Machine Density and Socio-Economic Deprivation", *Journal of Gambling Studies*, 30, 1 (2014), pp. 201212.
- Welte, John W., Barnes, Grace M., Wieczorek, William F., Tidwell, Marie-Cecile O., and Parker, John C., "Risk Factors for Pathological Gambling", *Addictive Behaviors* 29 (2004), pp. 323–335.
- Whitebread, Charles H., "'Us' and 'Them' and the Nature of Moral Regulation", *Southern California Law Review* 74 (2000), pp. 361–370.
- Williams, Robert J., Rehm, Jurgen, and Stevens, Rhys M.G., [The Social and Economic Impacts of Gambling](#), final report prepared for the Canadian Consortium for Gambling Research, March 2011.

## עיתונות

- מתן חודורוב, "[על גב שכונות המצוקה: מפעל הפיס מחזיק מכונות לוטו בסיכוי אפסי לזכייה](#)", **חדשות 10**, 18 בינואר 2015.
- רונן דמארי, "[יבנה: המהמרים לשעבר יוצאים בקרב נגד מכונות המזל](#)", **זמן הדרום**, 28 ביוני 2011.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## שיחות טלפון ומכתבים

- בורמן, טל, עו"ד, האגף לחקירות ומודיעין, משטרת ישראל, מכתב: מידע בנושא מכונות מזל אלקטרוניות של מפעל הפיס, 26 במרס 2015.
- בן הרוש, דן, מנהל אגף הבקרה במפעל הפיס, דוח שנתי – בקורות לקוח סמוי, ינואר-דצמבר 2014, מכתב, 14 בינואר 2015.
- ברנדפלד, מירב, מנהלת הרגולציה במפעל הפיס, ונציגים נוספים של מפעל הפיס, פגישה, 23 במרס 2015.
- ברנדפלד, מירב, מנהלת הרגולציה במפעל הפיס, ונציגים נוספים של מפעל הפיס, שיחת טלפון, 27 באפריל, 2015.
- גבאי, אבי, סגן בכיר לחשבת הכללית, מכתב: זכייני קזינו וחיש-גד אלקטרוני 24 ביוני 2012.
- דדון, אלי, מנכ"ל מפעל הפיס, מכתב בתגובה על בקשת מידע בנושא מכונות אלקטרוניות של מפעל הפיס, 14 באפריל 2015.
- הבר, קובי, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מכתב בנושא אישור תוכנית הפעלת חישי-גד אלקטרוני, 4 באפריל 2005.
- הראל פישר, עדנה, עו"ד, ראש תחום ייעוץ וחקיקה (כלכלי-פיסקלי), משרד המשפטים, מכתב, 3 במאי 2015.
- כצנלסון, שמעון, יו"ר דירקטוריון מפעל הפיס, מכתב לחה"כ אילן ליבוביץ, 3 באוגוסט 2005.
- לובנשטיין, רני, יועץ בכיר למנכ"ל משרד האוצר, מכתב ללאה ורון, מנהלת ועדת הכלכלה: הגרלות "חישי-גד" אלקטרוני, 14 בנובמבר 2005.
- לינדנבאום, ענת, רכזת משרדים כלכליים, אגף החשב הכללי, משרד האוצר, מכתב: מידע בנושא מכונות מזל אלקטרוניות של מפעל הפיס, 6 במאי 2015.
- לשכת מנכ"ל משרד האוצר, מכתב: הגרלת חישי-גד אלקטרוני: תוכנית הפעלה, 4 באפריל 2005.
- צימבר, אברהם, רפ"ק, קצין רישוי עסקים ארצי במשטרת ישראל, מענה על בקשת מידע – מכונות משחק אלקטרוניות של מפעל הפיס, מכתב, 5 ביולי 2015.
- ריפמן, שמואל, יו"ר מרכז המועצות המקומיות וראש המועצה האזורית רמת נגב, ואלדר, עדי, יו"ר מרכז השלטון המקומי וראש עיריית כרמיאל, מכתב ליו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת: הכוונה לפגוע במפעל הפיס ובהכנסותיו ע"י איסור הפעלת "חישי-גד" אלקטרוני, 8 בנובמבר 2005.
- שגב, ענת, מרכזת הקשר ממשלה-כנסת במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 26 במרס 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## אתרי אינטרנט

### • ישראל:

- מפעל הפיס, מתחמי "פיס Place", <http://www.pais.co.il/Pais-Place/Pages/Compound.aspx>
- מפעל הפיס, סימולטור, [http://www.pais.co.il/Pais-Place/Pages/paisplace\\_simulator.aspx](http://www.pais.co.il/Pais-Place/Pages/paisplace_simulator.aspx)
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים, נפגעי התמכרות, [http://www.molsa.gov.il/Populations/Distress/Addictions/Gambles/Pages/TM\\_02\\_05\\_03\\_Gambles\\_Adults.aspx](http://www.molsa.gov.il/Populations/Distress/Addictions/Gambles/Pages/TM_02_05_03_Gambles_Adults.aspx)
- עמותת אפשר, הימורים – הגדרה, <http://www.efshar.org.il/content/הגדרת-ואבחנה>

### מקורות מידע על מדינות שונות

### • אוסטרליה:

- Australian Gaming (Gambling) Authorities, <http://www.australia.gov.au/content/gaming-authorities>.
- Productivity Commission (Australian Government), [Gambling, Report no.50](#), 2010.

### • איטליה:

- Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, [Can Italy be the Template for Pan European Regulation?](#), September 2010, [http://www.easg.org/media/file/vienna2010/presentations/Wednesday/0900/1\\_Francesco\\_Rodano.pdf](http://www.easg.org/media/file/vienna2010/presentations/Wednesday/0900/1_Francesco_Rodano.pdf).
- Agenzia Delle Dogane e Dei Monopoli, Our Mission, <http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/wps/wcm/connect/Internet/ee/>.
- Confindustria Sistema Gioco Italia, Entertainment Equipment, <http://sistemagiocoitalia.it/gioco-legale-in-italia/apparecchi-da-intrattenimento/>.
- DLA Piper, Top 5 Upcoming Gaming Law Changes in Italy, March 3, 2015, <http://www.gamingtechlaw.com/2015/03/top-5-upcoming-gaming-law-italy.html>.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- Gambling Compliance, [European Gambling Trends](http://ethosevents.eu/gaming/apologismos2014/files/Daniel_Macadam_Final.pdf), October 2014, [http://ethosevents.eu/gaming/apologismos2014/files/Daniel\\_Macadam\\_Final.pdf](http://ethosevents.eu/gaming/apologismos2014/files/Daniel_Macadam_Final.pdf).

• אנגליה :

- Gambling Commission, [British Gambling Prevalence Survey 2010](http://www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/Who-we-are-and-what-we-do.pdf), 2011.
- Gambling Commission, Who We are and What We Do: An Introduction to the Gambling Commission, <http://www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/Who-we-are-and-what-we-do.pdf>.
- National Health Service, Gambling Addiction, <http://www.nhs.uk/livewell/addiction/pages/gamblingaddiction.aspx>.
- Snowden, Christopher, [The Crack Cocaine of Gambling? Gambling machines in the UK](http://www.instituteforeconomicaffairs.org.uk/wp-content/uploads/2013/04/IEA-Current-Controversies-Paper-No-41-Gambling-machines-in-the-UK.pdf), *IEA Current Controversies*, Paper No. 41, Institute of Economic Affairs, April 2013, pp. 10–12.

• ארה"ב :

- Illinois Compiled Statutes, 230 40/, [Video Gaming Act](http://www.ilga.gov/legislation/ILCS/0230/0230_040.htm).
- U.S. Code, 2006 Edition, Supplement 4, Title 15 – COMMERCE AND TRADE, chapter 24 – [Transportation of Gambling Devices](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/uscode-50/pdf/uscode-50-title15-chapter24.pdf).
- American Gaming Association, [State of the States: The AGA Survey of Casino Entertainment 2013](http://www.aga.com/State-of-the-States-The-AGA-Survey-of-Casino-Entertainment-2013), 2013.
- California Bureau of Gambling Control, <http://oag.ca.gov/gambling>.
- California Gambling Control Commission, <http://www.cgcc.ca.gov/>.
- Florida Department of Business & Professional Regulation, [Slot Machine Gaming FAQs](http://www.myfloridalicense.com/dbpr/pmw/faq-slots.html), <http://www.myfloridalicense.com/dbpr/pmw/faq-slots.html>.
- Maryland State Lottery & Gaming Control Agency, <http://msa.maryland.gov/msa/mdmanual/25ind/html/50lot.html>.
- MWAP Group Rules, Parts II & III, Cashola & Megahits Game Rules, 2011, [http://www.powerball.com/megahits/howtoplay/MegaHits\\_MWAP\\_Rules\\_June\\_15\\_2011.pdf](http://www.powerball.com/megahits/howtoplay/MegaHits_MWAP_Rules_June_15_2011.pdf).
- New York Gaming Commission, <http://www.gaming.ny.gov>.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- New York State Office of the State Comptroller, Administration of Video Lottery Terminal Revenues, July 2012, <http://osc.state.ny.us/audits/allaudits/093012/10s56.pdf>.
  - South Dekota Lottery, SD Lottery Games, <http://lottery.sd.gov/games/video/>.
- הונגריה :
- Hungarian Parliament Information Service, Response to Request No. 2488 Concerning Certain Aspects of Online Gambling, March 18, 2014.
- נורבגיה :
- Lund Ingebord, Norwegian Institute for Alcohol and Drug Research, Recent Changes in the Norwegian Gambling Market – What do we know? Presented to the Australian Senate, November 2011.
  - The Norwegian Gaming and Foundation Authority, IVTs and Tools for Responsible Gambling: Multix and Belago, Norsk Tipping's IVTs, [http://www.easg.org/media/file/loutraki2012/pres\\_pdf\\_loutraki\\_2012/wednesday\\_19\\_september\\_2012/1615-1815/parallel\\_1/2\\_jonny\\_engebo.pdf](http://www.easg.org/media/file/loutraki2012/pres_pdf_loutraki_2012/wednesday_19_september_2012/1615-1815/parallel_1/2_jonny_engebo.pdf).
  - The Norwegian Gaming Authority, From Slot Machines to Gaming Terminals- Experiences with Regulatory Changes in Norway, [http://www.easg.org/media/file/vienna2010/presentations/Thursday/1330/P2/4\\_Jonny\\_Engebo.pdf](http://www.easg.org/media/file/vienna2010/presentations/Thursday/1330/P2/4_Jonny_Engebo.pdf).
- פולין :
- Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, Law on Gambling.
  - Duda, Michalina, The Controversy over the Material Scope of Polish Gaming Tax: Selected Issues, *Naukowy Wiśnik Lwowski Derżawnoho Uniwersytetu Ministerstwa Wnutrisznich Spraw Ukrajiny. Seria Juridyczna* 3, 2014, pp. 355–370.
  - European Casino Association, Industry Report 2014, 2015.
  - Swiss Institute of Comparative Law, Study of Gambling Services in the internal Market of the European Union, European Commission, 2006.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- Hybka, Małgorzata Magdalena, [Casino Taxation in a Normative and Economic Context: the Case of Poland](#), *Entrepreneurship and Management* 16, 1 (2015), pp. 23–37.

• שווייץ :

- Comlot, Regulation Schemes, <http://www.comlot.ch/en/topics/money-games-in-switzerland/regulation-schemes>.
- Federal Gaming Board, <http://www.esbk.admin.ch/esbk/en/home/ueberuns.html>.
- Loterie Romande, Annual Report and Social Report, [https://www.loro.ch/sites/loro.ch/files/publications/2014-05/4547/ra\\_2013\\_ang\\_web.pdf](https://www.loro.ch/sites/loro.ch/files/publications/2014-05/4547/ra_2013_ang_web.pdf).

#### מידע ממאגרי נתונים

• הלמ"ס, יישובים, אוכלוסייתם ומידע נוסף,

[http://www.cbs.gov.il/reader/pop\\_in\\_locs/pop\\_in\\_locs\\_h.html](http://www.cbs.gov.il/reader/pop_in_locs/pop_in_locs_h.html), אוחזר בתאריך : 22 באפריל,

.2015



הכנסת

מרכז המחקר והמידע