



הכנסת

מרכז המחקר והמידע
המחלקה לפיקוח תקציבי

היבטים צרכניים בהגרות מפעל הפיס וסיכויי הזכייה בהן

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ג בתשרי תשי"ע

11 באוקטובר 2009

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן עניינים

1. הסדרת פעילותו של מפעל הפיס 1
2. הקטנת סיכויי הזכייה 1
3. ניתוח הדוחות הכספיים של מפעל הפיס 3
4. השוואה בין-לאומית..... 3
 - 4.1. ארצות-הברית 3
 - משחק המגה-מיליונס 4
 - 4.2. בריטניה 4
 - 4.3. לוטו אירופי 4
 - 4.4. אירלנד 4
 - 4.5. אוסטרליה 5
 - Saturday Lotto 5
 - לוטו אוז (Oz Lotto) 5
 - פאוורבול (Powerball) 5
 - 4.6. קנדה 5
 - לוטו 6/49 5
 - לוטו-מקס 6
 - 4.7. ניו-זילנד 6
 - לוטו – המשחק המרכזי 6
 - פאוורבול 6
 - יום רביעי הגדול 6
 - 4.8. איטליה 6
 - 4.9. השוואת סיכויי הזכייה בישראל לעומת המדינות המפותחות 6
 - 4.10. שיעור החזר הזכיות 7
5. סיכום 8
 - 5.1. רגולציה 8
 - 5.2. ניתוח השינוי של סיכויי הזכייה 9
 - 5.3. מאפייני אוכלוסיית המשתתפים בהגרלות 9



מסמך זה נכתב לבקשת ועדת הכלכלה לקראת דיון ביום 13 באוקטובר 2009 בנושא היבטים צרכניים וסיכויי הזכייה בהגרלות מפעל הפיס. במסמך סקירת הסדרת פעילותו של מפעל הפיס, תיאור השינוי שנעשה לאחרונה בשיטת ההימורים בלוטו והשוואת סיכויי הזכייה במדינות מפותחות בעולם; בטבלה 2 בעמוד 6 מוצגים באופן השוואתי סיכויי הזכייה בישראל לעומת מדינות אחרות.

1. הסדרת פעילותו של מפעל הפיס

מפעל הפיס הוקם בשנת 1951, לפי החלטת הממשלה, כתברה מוגבלת בערבות ללא הון מניות. חברי האספה הכללית של מפעל הפיס הם ראשי רשויות מקומיות. בדירקטוריון מפעל הפיס משתתפים נציגים של השלטון המקומי, של הממשלה ושל הציבור. מפעל הפיס פועל בין השאר מתוקף ההסדרים האלה:

- ההימורים וההגרלות שעורך מפעל הפיס מבוססים על היתר בלעדי שקיבל משר האוצר, על-פי סעיף 231 (א) לחוק העונשין, התשל"ז-1977. תוקף ההיתר מוארך מדי פעם בפעם, וב-1 במרס 2007 הוא הוארך עד 31 בדצמבר 2011.
- מפעל הפיס הוא גוף מבוקר על-פי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, משום שהממשלה משתתפת בהנהלתו. מבקר המדינה הדגיש בדוחות שפרסם במהלך השנים את מהותו ואת מטרותיו הציבוריות של מפעל הפיס ואת חובתו לפעול על-פי כללי המשפט הציבורי.¹
- בינואר 2005 קבע שר המשפטים, באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, כי מפעל הפיס הוא "רשות ציבורית" לעניין חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, למעט לעניין חלק מתחומי פעילותו הקשורים להגרלות ולהימורים. החלת החוק על מפעל הפיס נכנסה לתוקף בינואר 2006.

2. הקטנת סיכויי הזכייה²

ב-28 בפברואר 2009 החליטה הנהלת מפעל הפיס כי ישונו סיכויי הזכייה במשחק הלוטו וכי המשחק ינוהל במתכונת חדשה. במתכונת החדשה יש לנחש שישה מתוך 37 מספרים ומספר נוסף מתוך שמונה אפשרויות, להבדיל מהמתכונת שהיתה נהוגה עד אז, שבה צריך היה לנחש שישה מ-34 מספרים ואחד מתוך עשרה ב"מספר החזק". **עקב כך קטנה ההסתברות לזכות בפרס הראשון מ-1 לכ-13.5 מיליון אפשרויות בחירה ל-1 לכ-18.6 מיליון אפשרויות בחירה, ירידה של כ-38% בסיכויי הזכייה.**

ב-28 בפברואר 2007 הנפיק משרד האוצר היתר למפעל הפיס לערוך הגרלות (הגרלת הלוטו), לוטו-אקסטרה, לוטו מנצח, לוטו כפול, חישגד, צ'אנס, פיס 777, ההגרלה הגדולה, הגרלה מיוחדת, הגרלת מנויי פיס, הגרלת פיס אקסטרה והגרלת פיס לייט). ההיתר ניתן, כאמור, על-פי סעיף 231 (א) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, והונפק לתקופה ש-1 במרס 2007 עד 31 בדצמבר 2011.

בסעיף 1 להיתר נקבע, כי "כל שינוי בתנאי ההגרלות, לרבות שינוי בסכומים ובתדירויות המפורטים לעיל, טעון אישור מראש ובכתב על-ידי שר האוצר או מי שהשר הסמיכו לשם כך". סעיף 11 מחזק את הנאמר בסעיף 1, בקביעה כי "תוכניות ההגרלות ועדכונים להן טעונים אישור שר האוצר או מי שהשר הסמיכו לשם

¹ משרד מבקר המדינה, דוח על הביקורת במפעל הפיס, יוני 1994; דוח על הביקורת באיגודים, מרס 2000; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, יוני 2002; דוח על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, יוני 2004; דוח שנת 57, לשנת 2006, מאי 2007.

² הגב' דולין מלינק, דוברת מפעל הפיס, דואר אלקטרוני, 23 בספטמבר 2009; מר אמנון קראוס, עוזר מנכ"ל משרד האוצר, שיחה ודואר אלקטרוני, 22 בספטמבר 2009.



כך". סעיף 2 להיתר, לעומת זאת, עוסק בשינוי מחיר ההשתתפות בהגרלות ושינוי בשיטות ובאופן שיווקן. לפי סעיף זה על מפעל הפיס להודיע לשר האוצר או למי שהשר הסמיכו לשם כך על כל שינוי כזה, והשינויים ייכנסו לתוקף מייד עם אישורם בידי שר האוצר או מי שהשר הסמיכו לשם כך, או בתום 30 יום מיום מסירת ההודעה, למעט מקרה שבו הודיע האחרון על התנגדותו לשינויים אלה, כולם או חלקם.

ב-30 בנובמבר 2008 הודיע מנכ"ל מפעל הפיס, שאול סוטניק, במכתב למנכ"ל משרד האוצר, ירום אריאב, על שינוי במתכונת הגרלות הלוטו כלהלן:

- הגדלת כמות המספרים בהגרלת הלוטו מ-34 ל-37 והפחתת המספרים ב"מספר החזק" מעשרה לשמונה;
- חלוקת שבע רמות נוספות של פרסים;
- הגדלת סכומי הפרסים ברמות השונות;
- העמדת שיעור ההחזרים לזוכים על 60% מסך ההכנסות.

שינוי מתכונת הגרלת הלוטו עורר מחלוקת בין מפעל הפיס לבין משרד האוצר, ולהלן עיקריה:

לטענת מפעל הפיס, השינויים מעוגנים בסעיף 2 להיתר לעריכת הגרלות, שכן משרד האוצר לא ערער על השינויים המוצעים בתוך 30 יום כנאמר בסעיף.

לטענת משרד האוצר, השינוי בתנאי ההגרלות מעוגן בסעיפים 1 ו-11 להיתר, ועל הוא כן מחייב אישור מפורש, מראש ובכתב, של שר האוצר או מי שהשר הסמיכו לשם כך, ואישור כזה לא ניתן. מנכ"ל משרד האוצר סיכם את טיעונו בקביעה כי "השינויים בהגרלת הלוטו מהווים הפרה של הוראות ההיתר", ודרש ממפעל הפיס לחדול בתוך עשרה ימים מקיום ההגרלה במתכונתה החדשה. משרד האוצר גם איים בהפעלת סנקציה לנקוט את כל הצעדים אשר בסמכותו כדי למנוע את המשך הפרת החוק, אם תימשך החריגה מן ההיתר לאחר מועד זה.

ב-22 במרס 2009 קיבל משרד האוצר חיזוק לעמדתו ממשרד היועץ המשפטי לממשלה, אשר קבע כי "להבנתנו, השינויים שערך מפעל הפיס חורגים באופן ברור מהאמור בסעיף 2 להיתר, כיוון שהוכנסו שינויים במתכונת ביצוע ההגרלות עצמן, ולא רק במתכונת השיווק, שיטות השיווק או מחיר ההגרלות. לפיכך, נדרש להם אישור לפי סעיפים 1 ו-11, אשר לא ניתן". משרד היועץ המשפטי לממשלה הוסיף כי "הפרה של הוראות ההיתר נושאת סנקציה לפי סעיף 12 להיתר, לפיה אם לא תוקנה ההפרה מייד לאחר שניתנה למפעל הפיס הודעה על כך, ניתן יהיה לבטל את ההיתר, כולו או חלקו".³

במכתב נוסף ששלח מנכ"ל משרד האוצר למפעל הפיס, ב-15 בספטמבר 2009, נדרש מפעל הפיס לחדול מקיום הגרלת הלוטו והדאבל-לוטו במתכונת החדשה, ולחזור למתכונת הקודמת לא יאחר מ-15 באוקטובר 2009. מנכ"ל האוצר הודיע כי אם ימשיך המפעל בהפרת תנאי ההיתר, יבוטל האישור שניתן למפעל הפיס לקיים את הגרלת הדאבל-לוטו מ-15 באוקטובר 2009. בתגובה פנה מפעל הפיס ב-4 באוקטובר 2009 בעתירה לבג"ץ למנוע את ביטול הגרלת הדאבל-לוטו, בין היתר בטענה כי הפסקת ההגרלה דורשת היערכות של חודשים רבים, אשר במהלכם יידרש להפסיק לחלוטין את הגרלות הלוטו. צפוי כי ההחלטה תינתן במחצית חודש אוקטובר 2009.

³ עו"ד רוני טלמור, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד היועץ המשפטי לממשלה, מכתב למשרד האוצר, 22 במרס 2009.



3. ניתוח הדוחות הכספיים של מפעל הפיס

בטבלה 1 מוצג דוח הרווח וההפסד של מפעל הפיס בשנים 2006–2008.

טבלה 1: דוח רווח והפסד של מפעל הפיס לשנה שהסתיימה ב-31 בדצמבר (באלפי ש"ח)⁴

שנה	2006	2007	2008	2008 ב-%
פדיון מהגרלות	3,651,496	3,853,442	3,946,530	100%
החזר הזכיות	2,118,189	2,283,558	2,368,571	60%
עודף גולמי	1,533,307	1,569,884	1,577,959	40%
הוצאות הקשורות להגרלות	677,140	695,887	675,045	17%
הוצאות הנהלה והוצאות כלליות	72,756	73,992	60,025	2%
עודף תפעולי	783,411	800,005	842,889	21%
הכנסות מימון והכנסות אחרות, נטו	29,314	54,691	-8,788	0%
הכנסות נטו מפעילויות	812,725	854,696	834,101	21%
בניכוי מענקים והעברות שאושרו	-565,301	-854,223	-775,584	-20%
הכנסות נטו מפעילויות בניכוי מענקים	247,424	473	58,517	1%
עודף נכסים על התחייבויות לתחילת שנה	-848,978	-601,554	-601,081	-15%
עודף נכסים על התחייבויות לסוף השנה	-601,554	-601,081	-542,564	-14%

מהנתונים עולה כי הפדיון מהגרלות גדל בשנת 2008 לעומת שנת 2007 בכ-2.4%, לכ-4 מיליארדי ש"ח. שיעור הזכיות המחולקות מסך ההכנסות מההגרלות בשנת 2008 היה 60%, לעומת 58% בשנת 2006. שיעור ההכנסות נטו מפעילויות פחת מ-22.3% מההכנסות בשנת 2006 ל-21.1% מההכנסות בשנת 2008. ניתוח המאזן מעלה כי בסוף 2008 היה למפעל הפיס הון עצמי שלילי בסך כ-542 מיליון ש"ח, שהיו כ-25% מהמאזן.

4. השוואה בין-לאומית

סקירת התחום הנדון בכמה מדינות מפותחות מעלה כי בכל מדינה נהוגה שיטת משחק שונה וגם סיכויי הזכייה בהגרלה שונים. להלן פירוט קצר של שיטות ההגרלה ושל סיכויי הזכייה בפרס הראשון בכמה מדינות בעולם. יש לציין כי בכל הגרלה יש גם פרסים נוספים, שסיכויי הזכייה בהם גבוהים בהשוואה לסיכויי הזכייה בפרס הראשון.

4.1. ארצות-הברית

קיום משחקי הלוטו בארה"ב מבוסס על חקיקה בכל מדינה, ואין חקיקה פדרלית בתחום זה. קיימים שני משחקי לוטו עיקריים – משחק הפאוורבול⁵ ומשחק המגה-מיליונס. את משחק הפאוורבול מנהל איגוד

⁴ מפעל הפיס, דוח פעילות מפעל הפיס לשנת 2008, באתר האינטרנט, <http://www.pais.co.il/NR/rdonlyres/A2FBA7EA-5473-47F6-8709-97F94AA9ECD5/0/paisbook2.pdf>, כניסה: 29 בספטמבר 2009.

⁵ USA mega, "Ways to win powerball", at <http://www.usamega.com/powerball-waystowin.asp>, accessed: October 11, 2009.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הלוטו הממלכתי (MUSL) ב-29 מדינות, וכן במחוז קולומביה ובאיי הבתולה. הפאוורבול עבר כמה שינויים במהלך השנים מבחינת הסיכויים לזכות בפרסים במסגרתו. כיום המטריצה היא 55 מספרים שמהם נבחרים חמישה מספרים שונים, ו"המספר החזק" (הפאוורבול) הוא 1 מ-42 מספרים. ההשתתפות בכל משחק עולה דולר אחד. הסיכוי לזכות בפרס הגדול (Jackpot) הוא 1 ל-146,107,962.

משחק המגה-מיליונס⁶

משחק המגה-מיליונס (Mega Millions) החל בשם "המשחק הגדול" (The Big Game), וביוני 2005 קיבל את שמו הנוכחי. במשחק זה המשתתף או מחשב המשחק בוחרים חמישה מספרים שונים מ-1 עד 56 (כדורים לבנים) ומספר אחד מ-1 עד 46 (מספר המגה-בול – כדור זהוב), המוצא ממכונה אחרת. גם כאן ההשתתפות בכל משחק עולה דולר אחד. בג'ורג'יה, בניו-ג'רזי, בניו-יורק ובטקסס המשתתפים צריכים לבחור אם יקבלו את הפרס הראשון בסכום הוני חד-פעמי או כקצבה שנתית. הסיכוי לזכות בפרס הגדול הוא 1 ל-175,711,536.

4.2 בריטניה⁷

"הפיס הלאומי" (The National Lottery) בבריטניה מופעל בידי קבוצת Camelot, שהזיכיון ניתן לה בשנת 1994, בשנת 2001 ואז שוב בשנת 2007. הגוף הרגולטורי המופקד על הלוטו הוא המועצה הלאומית ללוטו (The National Lottery Commission). כל הפרסים משולמים כסכום הוני ופטורים ממס.

המשחק הנפוץ ביותר בבריטניה הוא הלוטו. במשחק זה מוגרלים שישה מספרים מתוך 49. מספר נוסף, המכונה "כדור הבונוס", רלוונטי רק למי שניחשו חמישה מששת המספרים שעלו בגורל, ואז הם זוכים בפרס גדול יותר מהמנחשים חמישה מספרים בלבד. הסיכוי לזכות בפרס הראשון הוא 1 ל-13,983,816.

4.3 לוטו אירופי⁸

הגרלת ה-EuroMillions היא משחק כלל-אירופי שקבוצת Camelot החלה להפעיל בפברואר 2004. ההגרלה הראשונה נערכה בפריס, ובתחילה השתתפו במשחק בריטניה, צרפת וספרד. בשנת 2004 הצטרפו גם אוסטריה, בלגיה, אירלנד, לוקסמבורג, פורטוגל ושווייץ. דמי השתתפות במשחק הם 2 אירו. סיכויי הזכייה בפרס הראשון הם 1 ל-76,275,360. המשתתף במשחק זה בוחר חמישה מספרים ראשיים מתוך מערך בין 1 ל-50, ונוסף עליהם שני מספרי "כוכבי מזל" (lucky star numbers) ממאגר של תשעה מספרים.

4.4 אירלנד⁹

"הפיס הלאומי" (The National Lottery) באירלנד נוסד בשנת 1986, כאשר הפרלמנט של אירלנד העביר את חוק הפיס הלאומי כדי לעודד יוזמות בתחומי הרווחה והתרבות. מאז גויסו יותר מ-3 מיליארדי אירו למען מטרות אלה. שני-שלישים מהאירים הבוגרים מדווחים כי הם משתתפים במשחקי הפיס הלאומי. המשתתף

⁶ USA mega, "ways to win Mega Millions", at <http://www.usamega.com/mega-millions-waystowin.asp>, accessed: October 11, 2009.

⁷ The national lottery, "Play lottery draw games", at <http://www.national-lottery.co.uk/player/p/lotterydrawgames/lotto.ftl>, accessed: October 11, 2009.

⁸ EuroMillions, "Play Euromillions online", at <http://www.euro-millions.com/play-online.asp>, accessed: October 11, 2009.

⁹ World casino directory, "Irish lottery results", at http://www.worldcasinodirectory.com/ireland_lottery_results.htm, accessed: October 11, 2009.



ממלא לפחות שני טורים של שישה מספרים. מילוי טור עולה 1.5 אירו. העלות המזערית לכרטיס היא, לפיכך, שלושה אירו, ומכאן שדמי ההשתתפות במשחק באירלנד הם מהיקרים בעולם (לשם השוואה, עלות ההשתתפות ב-EuroMillions האירופי היא שני אירו, עלות ההשתתפות בלוטו האנגלי 1 היא ליש"ט, ובמשחקי הלוטו בארה"ב – 1 דולר. המחיר המזערי בישראל להגרלת הלוטו הוא 5.8 ש"ח, כלומר כ-1.05 אירו). סיכויי הזכייה פחתו במהלך השנים, וכיום המשתתף בוחר שישה מתוך 45 מספרים. הסיכוי לזכות בפרס הראשון הוא 1 ל-8,145,060.

4.5. אוסטרליה¹⁰

באוסטרליה נהוגים כמה משחקי פיס, והרשיון להפעיל אותם נתון בידי חברות פיס מקומיות. מפעילי הפיס הם בעלי רשיון ברמה מדינתית או מחוזית, ובהם חברות בבעלות ממשלתית וחברות פרטיות. נתח את סיכויי הזכייה בשלושה משחקים: Saturday Lotto, לוטו אוז ופאוורבול.

Saturday Lotto

במשחק זה על המשתתף לבחור שישה מספרים מתוך 45, ומוגרל מספר נוסף. הסיכוי לזכות בפרס הראשון הוא 1 ל-8,145,060.

לוטו אוז (Oz Lotto)

במשחק זה שבעה מספרים זוכים, ושני מספרים נוספים מוגרלים ממאגר של 45 כדורים. עלות כרטיס היא 1 דולר אוסטרלי ועוד עמלת סוכן. הסיכוי לזכות בפרס הראשון הוא 1 ל-45,379,620.

פאוורבול (Powerball)

בפאוורבול מוגרלים חמישה כדורים ממאגר של 45, כדורים וכדור נוסף מוגרל ממאגר אחר של 45 כדורים. הסיכוי לזכות בפרס הראשון הוא 1 ל-54,979,156.

4.6. קנדה

בקנדה מופעלים כיום שני משחקי לוטו עיקריים: לוטו 6/49 ולוטו-מקס (שבשנת 2009 מחליף את לוטו סופר-7).

לוטו 6/49¹¹

במשחק זה המשתתף בוחר שישה מספרים מתוך 49. הפרס הראשון הוא לפחות 3.5 מיליוני דולרים קנדיים וזוכים בו כאשר הכרטיס תואם את כל ששת המספרים שעלו בגורל. בהגרלה עולה גם מספר בונוס, ואם הכרטיס תואם חמישה מספרים ומספר בונוס, המשתתף זוכה בפרס השני, שבדרך כלל נע בין 100,000 דולר ל-500,000 דולר. הסיכוי לזכות בפרס הראשון הוא 1 ל-13,983,816.

¹⁰ Tatts, "how to play our games", at <http://www.tattersalls.com.au/>, accessed: October 11, 2009.

¹¹ Lottery Canada, "Lotto 6/49", at http://www.lotterycanada.com/lottery/?job=show_results&lottery=na_lotto_649, accessed: October 11, 2009.



לוטו-מקס¹²

המשתתף בוחר שבעה מספרים מתוך 49, והפרס הראשון מוגבל ל-50 מיליון דולר קנדי. במקרה שהפרס הראשון גדול מסכום זה, ההפרשים מוקצים לפרסי המשנה, בסך 1 מיליון דולר לפרס. הסיכוי לזכות בפרס הראשון הוא 1 ל-85,900,584.

4.7. ניו-זילנד¹³

בניו זילנד מתקיימים שלושה משחקים עיקריים: לוטו – המשחק המרכזי, פאוורבול, ויום רביעי הגדול.

לוטו – המשחק המרכזי

במשחק הלוטו המרכזי שישה כדורים וכדור בונוס מוגרלים ממכונה עם 40 כדורים הממוספרים מ-1 עד 40. סיכויי הזכייה בפרס הראשון, הנע בין 300,000 ל-2 מיליוני דולרים ניו-זילנדיים, הם 1 ל-3,838,380.

פאוורבול

במשחק זה המשתתף בוחר שישה מתוך 40 מספרים וכן מספר אחד (פאוורבול) מתוך עשרה מספרים. סיכויי הזכייה בפרס הראשון, הנע בין 1 מיליון ל-30 מיליון דולר ניו-זילנדי, הם 1 ל-38,383,800.

יום רביעי הגדול

במשחק זה המשתתף בוחר שישה מספרים מתוך 45, וכן "ראש" או "זנב" בהטלת מטבע. הפרס הראשון נע בין 1 מיליון ל-15 מיליון דולר ניו-זילנדי, ונוסף על כך מוצרי יוקרה כגון מכוניות פורשה או אסטון מרטין, יאכטות, בתי-נופש וטיולי יוקרה. סיכויי הזכייה בפרס הראשון הם 1 ל-16,290,120.

4.8. איטליה¹⁴

משחק הלוטו באיטליה הוא ה-SuperEnalotto. על המשתתף במשחק זה לבחור שישה מספרים מתוך 90. סיכויי הזכייה בפרס הראשון נמוכים – 1 ל-622,614,630. כמו כן מוגרל "המספר השמח" (Jolly Number), המזכה את מי שניחש גם חמישה מספרים בפרס גבוה יותר.

4.9. השוואת סיכויי הזכייה בישראל לעומת המדינות המפותחות

בטבלה 2 שלהלן מוצגים סיכויי הזכייה בפרס הראשון בישראל לעומת המדינות המפותחות שנסקרו לעיל, בסדר יורד מבחינת הסיכויים.

טבלה 2 – סיכויי ההגרלה בפרס הראשון בכמה מדינות

הסתברות 1 ל-	משחק
3,838,380	לוטו – ניו-זילנד
8,145,060	לוטו – אירלנד
8,145,060	לוטו שבת – אוסטרליה

¹² Lottery Canada, "Lotto Max", at http://www.lotterycanada.com/lottery/?job=show_results&lottery=na_lotto_max, accessed: October 11, 2009.

¹³ "My Lotto", at mylotto.co.nz/wps/wcm/myconnect/lotteries2/nzlotteries/#, accessed: October 11, 2009.

¹⁴ Euro-Millions, "SuperEnalotto", at <http://www.euro-millions.com/superenalotto.asp>, accessed: October 11, 2009.



הסתברות 1 ל-	משחק
13,983,815	לוטו – בריטניה
13,983,816	לוטו 6/49 – קנדה
16,290,120	יום רביעי הגדול – ניו-זילנד
18,598,272	לוטו – ישראל
38,383,800	פאוורבול – ניו-זילנד
45,379,620	לוטו-אוז – אוסטרליה
54,979,156	פאוורבול – אוסטרליה
76,275,360	EuroMillions האירופי
85,900,584	לוטו-מקס – קנדה
146,107,962	פאוורבול – ארה"ב
175,711,536	מגה-מיליונס – ארה"ב
622,614,630	SuperEnalotto – איטליה

מהנתונים שבטבלה עולה כי סיכויי הזכייה בישראל הם במחצית דירוג המדינות שנסקרו. יחד עם זאת, כאשר בודקים את המדינות בעלות אוכלוסייה דומה בגודלה לישראל (כמו ניו-זילנד ואירלנד), סיכויי הזכייה בישראל נמוכים יחסית. יש לציין כי מנקודת הראות של מפעילי ההגרלות יש שני שיקולים מרכזיים בקביעת סיכויי הזכייה:

- מספר המשתתפים הפוטנציאלי, קרי: ככל שמספר המשתתפים הפוטנציאלי (הנגזר מגודל האוכלוסייה) גדל, כדאי למפעיל להקטין את סיכויי הזכייה;
- הנטייה של התושבים באותה מדינה להשתתף במשחקי הגרלות. ככל שהנטייה גדלה כדאי למפעיל להקטין את סיכויי ההגרלה.

לטענת מפעל הפיס, סיכויי הזכייה בפרס הראשון מטעמו טובים לעומת אלה שבטוטו, שם הסיכוי הוא 1 ל-43,000,000, וגם בהשוואה להגרלות הלוטו בשנים 2000–2004 הסיכוי השתפר: באותן שנים הוא היה 1 ל-40,725,300 (הגרלת שישה מספרים מתוך 45 ועוד הגרלת אות אחת מתוך חמש אותיות).

4.10. שיעור החזר הזכיות

כאמור בטבלה 1 לעיל, בשנת 2008 היה שיעור החזר הזכיות מסך ההכנסות במפעל הפיס כ-60%. בטבלה 3 שלהלן מוצג שיעור החזר הזכיות מסך ההכנסות בישראל לעומת מדינות מפותחות אחרות בעולם.

טבלה 3 – שיעור החזר הזכיות בלוטו בישראל ובמדינות מפותחות בשנת 2009¹⁵

שיעור החזר הזכיות	מדינה
72.0%	ספרד (קטלוניה)
71.0%	אוסטריה

¹⁵ הגב' דולין מלינק, דוברת מפעל הפיס, דואר אלקטרוני, 23 בספטמבר 2009; מר אמנון קראוס, עוזר מנכ"ל משרד האוצר, דואר אלקטרוני, 22 בספטמבר 2009.



שיעור החזר הזכיות	מדינה
69.0%	יוון – אופאפ
61.0%	יוון – ממשלתי
60.2%	ארה"ב
60.0%	צרפת
60.0%	ישראל
56%-61%	אוסטרליה
58.0%	איטליה
58.0%	רומניה
55.0%	ספרד
54.0%	אירלנד
54.0%	טורקיה
53.8%	קנדה
53.0%	נורבגיה
52.0%	בלגיה
52.0%	שווייץ
51.0%	פורטוגל
51.0%	פינלנד
50.0%	לוקסמבורג
49%-47%	גרמניה

מהנתונים שבטבלה עולה כי שיעור החזר הזכיות הגבוה ביותר בין המדינות אשר נסקרו הוא באוסטריה – 71% – והנמוך ביותר הוא בגרמניה – כ-48%. שיעור החזר הזכיות של מפעל הפיס בישראל הוא במחצית דירוג המדינות המפותחות שנסקרו.

5. סיכום

5.1 רגולציה

כאמור בסעיף 2 לעיל, שינוי שיטת הגרלת הלוטו על-ידי מפעל הפיס, ובכללו הקטנת סיכויי הזכייה, עורר ויכוח בינו ובין משרד האוצר (המשמש רגולטור של מפעל הפיס). המחלוקת המשפטית בין שני הגופים אף הגיעה לפתחו בית-המשפט הגבוה לצדק. מצב זה מעלה **שאלה לגבי בהירות הרגולציה על מפעל הפיס ויעילותה, ואפשר ללמוד ממנו שיש אי-בהירות ואף אנומליה רגולטורית, המצריכות תיקון.** יש לציין כי גם מבקר המדינה ציין בדוחותיו שיש להגביר את הפיקוח הציבורי על התנהלות מפעל הפיס.

הוויכוח בין הרגולטור מטעם המדינה (משרד האוצר) לבין מפעל הפיס מלמד על כשל שוק מהסוג שנקרא בספרות המקצועית **"בעיית הסוכן"**. במצב כזה קיים ניגוד בין האינטרס של הציבור שבחר סוכן או מנהל לייצגו, לבין האינטרס של הסוכן. מקורו של כשל שוק זה הוא בדרך כלל במצבים שבהם א-סימטריה במידע, לדוגמה כאשר יש בידי מנהל שכיר בחברה מידע שיביא לו תועלת אישית על חשבון האינטרס של בעלי המניות (במקרה של מפעל הפיס – כלל הציבור בישראל), שמידע זה נמנע מהם.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

5.2. ניתוח השינוי של סיכויי הזכייה

כדי לבדוק את השפעת השינוי בהגרלת הלוטו, ביקשנו ממפעל הפיס לציין את מספר הזוכים בפרס הראשון ובפרסים האחרים בלוטו לפני שינוי השיטה בפברואר 2009 ולאחריה, והנתונים מפורטים בטבלה 4 שלהלן.

טבלה 4: השוואה של הגרלות בלוטו הישן לעומת הלוטו החדש לפי מספר הזוכים וגובה הפרסים¹⁶

הפרסים לזוכים (במיליוני ש"ח)		מספר הזוכים		גובה הפרס
הלוטו החדש	הלוטו הישן	הלוטו החדש	הלוטו הישן	
159	129	8	10	פרס ראשון – 4 מיליוני ש"ח ומעלה
38.9	27.7	77	107	פרס שני – עד 4 מיליוני ש"ח
228.3	154.6	8,783,422	8,107,248	פרס שלישי עד שמיני
426	311	8,783,509	8,107,365	סך הכול

מהנתונים שבטבלה עולה כי בפרס הראשון ובפרס השני בלוטו החדש זכו לאחר השינוי פחות משתתפים, אך בסכומים גבוהים יותר. לפי נתוני מפעל הפיס, בהשוואת מספר המיליונרים (מיליונר בהקשר הנוכחי הוא אדם שזכה בפרס של מיליון ש"ח לפחות) שזכו ב-67 ההגרלות שלאחר הנהגת שיטת הלוטו החדשה, ב-28 בפברואר 2009 עד 23 בספטמבר 2009, לעומת זו שלפניה, נמצא כי בלוטו החדש "נולדו" יותר מיליונרים מאשר בלוטו הישן. מיום השקת הלוטו החדש "נולדו" 33 מיליונרים חדשים, לעומת 14 מיליונרים בתקופה המקבילה בלוטו הישן.

ההחלטה להקטין את סיכויי הזכייה מבוססת על בדיקת הנכונות להשתתף בהגרלה. לפי תורת ההשקעות, אנשים משקיעים בעיקר לפי שני פרמטרים: תוחלת ההשקעה (התשואה) וסטיית התקן של השקעה (הסיכון). ההסבר להשתתפות במשחקי הגרלה מבוסס על פרמטר שלישי – א-סימטריה בין דמי ההשתתפות הנמוכים ובין הפרס, שהוא גבוה מאוד. הקטנת סיכויי הזכייה מביאה להקטנת הסיכוי שיימצאו זוכים בפרס הראשון, ולהעברת הפרס הראשון להגרלה הבאה, תוך הגדלתו. כך גדלה הא-סימטריה, בעיני המשתתפים במשחק, בין דמי ההשתתפות לבין הפרס הראשון, ועל כן מספר המשתתפים גדל. מדי זמן מה מגיע הצטברות הפרסים לסכומים גבוהים ביותר, ותופעה זו מביאה עמה הצטרפות המונית להגרלה. התוצאה הסופית היא הגדלת ההכנסות של מפעל הפיס מהגרלות.

5.3. מאפייני אוכלוסיית המשתתפים בהגרלות

משחקי הפיס והלוטו, בניגוד לבתי-הימורים, אינם יוצרים מקום מפגש פיזי ואין להם מרכז כובד גיאוגרפי. בשל היותם נטולי מרחב הם לא יוצרים מרכז הימורים שמושך גורמים חברתיים שליליים.¹⁷

מפעל הפיס עורך מעת לעת בדיקות שונות בקרב הממלאים לוטו. על-פי סקר "גיאוקרטוגרפיה" מחודש ספטמבר 2009, כ-63% מכלל האוכלוסייה הבוגרת בישראל רכשו אי-פעם כרטיס לוטו, לעומת 61% בסקר שנערך בחודש ספטמבר 2006. בדיקת התדירות של רכישת כרטיס לוטו מעלה תמונה שונה, כמתואר בטבלה 5 להלן.

¹⁶ הגבי דולין מלניק, דוברת מפעל הפיס, דואר אלקטרוני, 23 בספטמבר 2009.

¹⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הקמת קזינו באילת – הימורים בישראל, כתב אורי טל, ינואר 2008.



טבלה 5: תדירות רכישת כרטיסי לוטו בישראל¹⁸

שינוי	ספטמבר 2009	ספטמבר 2006	תדירות רכישה
-2%	37%	39%	לא רוכשים ולא רכשו בעבר
-2%	10%	12%	קנו בעבר אך הפסיק לקנות
+5%	10%	5%	רק כשיש פרסים גדולים
+4%	32%	28%	פעם בחודשיים-שלושה או לעתים רחוקות יותר
+0%	6%	6%	פעם בשבועיים עד פעם בחודש
-5%	5%	10%	לפחות פעם בשבוע
	100%	100%	סך הכול

מהנתונים עולה כי בשנתיים האחרונות חלה ירידה של 5% בשיעור הרוכשים כרטיס לוטו לפחות פעם בשבוע, ולעומת זאת חלה עלייה בשיעור הרוכשים כרטיס לוטו לעתים רחוקות או כאשר יש פרסים גדולים (ראו לעיל את ההסבר בדבר הא-סימטריה בין דמי ההשתתפות לגודל הפרס).

מהסקר עולה גם כי כ-54% מכלל המשתתפים בלוטו הם גברים (46% נשים), לגילאי הביניים (30–49) ייצוג יתר (כ-42% מכלל המשתתפים בלוטו הם בגילים הללו), ובעוד לגילאי 18–29 ייצוג חסר (23% מכלל משתתפי הלוטו לעומת 28% שהוא שיעורם באוכלוסייה), גילאי 50 פלוס מתפלגים בדומה לחלקם באוכלוסייה (35% מכלל שחקני הלוטו לעומת חלקם באוכלוסייה – 37%).

על-פי מבחן ההכנסות שערך מכון "מידע שיווקי" בחודש אוגוסט 2009, כ-46% מכלל משתתפי הלוטו מצהירים כי הכנסתם היא מעל לממוצע (לעומת 42% בכלל האוכלוסייה), 27% מצהירים כי הכנסתם ממוצעת (בדומה לחלקם באוכלוסייה), ו-27% מכלל משתתפי הלוטו מצהירים כי הכנסתם היא מתחת לממוצע (31% באוכלוסייה).

¹⁸ מר שי לירז, עוזר לדוברת מפעל הפיס, פקס, 11 באוקטובר 2009.

