



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הקמת קזינו באילת

הימורים בישראל

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אורי טל

אישור: שמוליק חזקיה, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ז' בשבט התשס"ח

14 בינואר 2008

תוכן העניינים

1	תמצית
2	מבוא
3	1. מצב התיירות באילת
3	2. תהליך קבלת ההחלטות על הקמת קזינו באילת
4	3. הפיקוח על הקזינו ומזעור הנזקים שייגרמו מהקמתו
6	4. החקיקה העיקרית בתחום ההימורים בישראל
6	4.1. מכירת כרטיסי הגרלה לקטינים
7	5. התפתחות תרבות ההימורים בישראל
7	5.1. הימורים בישראל – נתונים
9	5.2. התפתחות תעשיית ההימורים החוקיים בשנים האחרונות
9	5.2.1. פרסום ושיווק של הימורים חוקיים
10	נקודות לדיון
11	מקורות
12	נספח מס' 1 – טיעוני התומכים בהקמת קזינו בישראל והמתנגדים לה
18	נספח מס' 2 – התמכרות להימורים ומאפייני המכורים להם
21	נספח מס' 3 – השלכות ההימורים על המהמר הכפייתי, על משפחתו ועל סביבתו
22	נספח מס' 4 – הטיפול במכורים להימורים



תמצית

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה ב-15 בינואר 2007. נושא הדיון הוא "כוונת הממשלה להקים קזינו באילת".

משרד התיירות מתכנן להקים קזינו באילת לשם קידום ענף התיירות. עבודת משרד התיירות בנושא מתבססת על דוח ועדת-גביש משנת 1995. ועדת-גביש בחנה את נושא הקמתו של קזינו בישראל, הציפה את הבעיות העולות להתעורר אם יוקם וקבעה את התנאים הראויים להפעלתו, אם יוחלט על כך. לאחרונה הקימו שר התיירות ושר האוצר ועדה בין-משרדית לבחינת הנושא ולעדכונו. ועדה זו אמורה להגיש את מסקנותיה בימים הקרובים. במשרד התיירות מודעים להשלכות השליליות האפשריות של הפעלת הקזינו, ולכן גובשו המלצות מתאימות בנושאים הקשורים לכך.

לכשיוקם קזינו בישראל, הוא יצטרף לתעשיית הימורים בת מיליארדי ש"ח בשנה. כיום רק מפעל הפיס והמועצה להסדר הימורים בספורט מורשים לערוך הגרלות.¹ בשנת 2007 היו הכנסות מפעל הפיס 3.848 מיליארדי ש"ח, והכנסות המועצה להסדר הימורים בספורט – 1.578 מיליארד ש"ח.

ממד נוסף של תעשיית ההימורים החוקיים הוא הפרסום והשיווק. התקציב לפרסום ולשיווק של מפעל הפיס בשנת 2007 היה כ-165 מיליון ש"ח,² ושל המועצה להסדר הימורים בספורט – כ-60 מיליון ש"ח.

נוסף על ההימורים החוקיים, יש בישראל פעילות ענפה של הימורים לא-חוקיים. היקף הפעילות מוערך במיליארדי ש"ח בשנה. הואיל ואילת רחוקה ממרכז הארץ, סביר להניח כי הימורים לא-חוקיים במרכז הארץ ובצפונה ימשיכו להתקיים. להערכת משטרת ישראל, מאות אלפי ישראלים מכורים להימורים לא-חוקיים, והמחזור הכספי של הענף הוא 10-15 מיליארדי ש"ח בשנה.

מהאמור לעיל עולה כי עוד בטרם הוקם הקזינו באילת תרבות ההימורים בישראל נעשית לגיטימית ונורמטיבית יותר ויותר. בעשרות מדינות אחרות בעולם תחום ההימורים מתפתח ובתי קזינו נחשבים לגיטימיים. יצוין כי 44% מהמכורים להימורים שפנו אל משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשם טיפול דיווחו על התמכרות להימורים חוקיים: חיש-גד, לוטו, טוטו וציאנס. השאר התמכרו להימורים לא-חוקיים.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים מתנגד להקמת קזינו בישראל. ממכתב שקיבלנו מלשכת מפכ"ל משטרת ישראל ב-14 בינואר 2008 עולה שגם המשטרה מתנגדת להקמת קזינו בישראל מסיבות אלו:

- תופעת ההימורים היא מחולל פשיעה של ממש בתחומים כגון אלימות, עבירות רכוש, שחיתות וסמים.
- הימורים הם ענף כלכלי המשמש לפעילות ארגוני פשיעה.
- הימורים פוגעים ביציבות החברה הישראלית ובשכבות החלשות.

¹ במסמך זה המונחים הגרלות והימורים משמשים מלים נרדפות; יש "משחקים" ממכרים יותר וממכרים פחות.

² תקציב הפרסום והשיווק המתוכנן היה 167 מיליון ש"ח, אולם לא ברור מה שיעור הניצול של התקציב. בשנת 2005 הוציא מפעל הפיס כ-155 מיליון ש"ח על פרסום ושיווק.



- הקמת קזינו חוקי תגביר את קשיי המשטרה בהתמודדות עם עבריינים ומהמרים ולא תצמצם את ההימורים הלא-חוקיים.³

מבוא

אפשר לבחון הקמת קזינו בישראל משתי נקודות מבט:

- היתרונות והחסרונות הכלכליים והתיירותיים בהקמת קזינו;
- ההשפעות השליליות של הימורים על החברה ברמה הערכית.

כל נקודת מבט מכתובה התמודדות שונה עם תרבות ההימורים:⁴

▪ מנקודת המבט הראשונה – פעילות של הימורים חוקיים ולא-חוקיים ממילא קיימת בישראל. כמו כן, ישראלים רבים מהמרים במדינות באירופה, בטאבה (מצרים) ובעקבה (ירדן); בעבר נסעו ישראלים גם ליריחו והימרו בקזינו. ייתכן שהרשות הפלסטינית תקים קזינו בערים נוספות בגדה המערבית, כגון טול-כרם, וכשישררו התנאים המתאימים ישראלים רבים יהמרו שם. משמעות הדבר היא שיש ישראלים רבים מהמרים ומוציאים את כספם במדינות אחרות או בבתי הימורים לא-חוקיים בישראל. לפי גישה זו, אם מהמרים ישראלים מוציאים את כספם, מוטב שהכסף יישאר בידיים ישראליות, לטובת הציבור הישראלי; המדינה תצא נשכרת ממנו, והקזינו והמעגלים החברתיים סביבו יפעלו בפיקוח.

▪ מנקודת המבט השנייה הקמת קזינו חוקי כמוה כמתן לגיטימציה למעשה לא-מוסרי. אף-על-פי שהימורים כנראה יתקיימו לעולם, מתן תוקף חוקי לקזינו עלול להרחיב את מעגל המהמרים והמתמכרים ולהרחיב את התופעה השלילית. לפיכך, יש להמשיך לראות בהימורים תופעה שלילית ולהיאבק בה באמצעות אכיפה.

להקמת קזינו באילת תהיה השלכה על מעגלים רבים בחברה הישראלית. בעצם הקמת קזינו חוקי באילת הימורים ייתפסו פחות כתופעה שלילית – שהרי הם חוקיים – וכך תועמק תרבות ההימורים בחברה הישראלית.

מידת החשיבות שמייחסים להקמת קזינו עשויה להשתנות גם היא. יש הרואים בכך קו אדום אשר אם ייחצה – תינתן לגיטימציה להימורים וההימור יהפוך לנורמטיבי. לעומתם, יש החולקים על כך שעצם הקמת קזינו באילת תעצב תרבות בישראל. נשאלת השאלה כיצד מתמודדים עם הפיכת ההימורים לנורמטיביים בחברה הישראלית.

במסמך זה מובא מידע על החלטת משרד התיירות להקים קזינו באילת ועל הפיקוח שיופעל עליו והסבר על תעשיית ההימורים בישראל.

מחקרים על ההשפעות של פעילות קזינו קיימים לרוב. בנספח 1 למסמך זה מובאים טיעונים בעד ונגד הקמת קזינו.

³ לשכת מפכ"ל, "הימורים לא חוקיים בישראל", מכתב, 14 בינואר 2008.

⁴ על-בסיס דיון "שולחן עגול" בנושא "קזינו בישראל", המכון הישראלי לדמוקרטיה, נערך ב-1 באוקטובר 2003.



1. מצב התיירות באילת

משרד התיירות תומך בהקמת קזינו אחד באילת בשלב הראשון, לשם עידוד ענף התיירות בעיר. העיר אילת היא עיר תיירות מובהקת – 70% מאוכלוסיית העיר מתפרנסת מענף התיירות. בשנים האחרונות פוקד משבר את ענף התיירות בעיר. משרד התיירות בוחן ומיישם פרויקטים לקידום התיירות בעיר, כגון הקמת אטרקציות חדשות, שיפור התשתיות, בניית מרכז כנסים, פעולות מיצוב ומיתוג נרחבות ושיווק העיר ברחבי העולם.⁵ בין השאר, משרד התיירות פועל להקמת קזינו חוקי בעיר. להערכת משרד התיירות, הקמת הקזינו באילת תסייע לשמור על מעמדה של אילת כיעד תיירות מוביל. יעדים אחרים בארץ נבחנו, אולם הוחלט שהמקום המתאים ביותר להקמת הקזינו הראשון הוא העיר אילת.⁶

בתי קזינו בסביבות העיר אילת

בדיון שהתנהל בוועדת הכלכלה של הכנסת בסוף 2005 אמר מר מאיר יצחק הלוי, ראש עיריית אילת, כי ברצועת החוף בסיני, עד 20 ק"מ מדרום לאילת, כבר פועלים שלושה בתי קזינו. לדבריו, רוב המהמרים בהם הם תיירים ישראלים, ואילת הופכת בעבורם לעיר שינה גרידא. נוסף על כך, המערך החברתי השלילי סביב בתי קזינו אלו – למשל זנות – כבר חדר לאילת עצמה.⁷

2. תהליך קבלת ההחלטות על הקמת קזינו באילת

התבססות על דוח ועדת-גביש⁸

בשנת 1995 פורסם דוח הוועדה הציבורית לבחינת הסדרת נושא הקזינו בישראל, בראשות משה גביש,⁹ אשר הקים שר התיירות דאז, עוזי ברעם. בוועדת-גביש היו חברים נציגי משרד האוצר, משרד התיירות, המשטרה, משרד המשפטים, משרד החינוך והמשרד לאיכות הסביבה. הוועדה דנה בהשלכות של הקמת קזינו וגיבשה המלצות נרחבות בנושא. בין השאר, היא בחנה את המצב הקיים, היבטים כלכליים, היבטים חברתיים, מיקום הקזינו וסוגי הקזינו האפשריים.¹⁰ ועדת-גביש לא המליצה על הקמת קזינו, אלא העלתה את הבעיות העלולות להתעורר אם יוקם וקבעה את התנאים הראויים להפעלת קזינו, אם יוחלט להקימו.¹¹

דוח ועדת-גביש הוא הבסיס לעבודת משרד התיירות בנושא הקמת קזינו באילת כיום. להערכת משרד התיירות, התנאים שהתקיימו בזמן דיוני הוועדה לא השתנו שינוי של ממש, ועל כן המלצות ועדת-גביש הן מסמך מנחה בנושאים אלו.

⁵ לפי משרד התיירות, לא יוקמו חדרי מלון חדשים בעקבות הקמת הקזינו.

⁶ פיני שני, יועץ למנכ"ל משרד התיירות, מכתב, 14 בינואר 2008.

⁷ מאיר יצחק הלוי, ראש עיריית אילת, פרוטוקול מס' 545 משיבת ועדת הכלכלה, יום רביעי, 30 בנובמבר 2005.

⁸ פיני שני, יועץ למנכ"ל משרד התיירות, מכתב, 14 בינואר 2008.

⁹ לשעבר נציב מס ההכנסה.

¹⁰ פיני שני, יועץ למנכ"ל משרד התיירות, מכתב, 14 בינואר 2008.

¹¹ עו"ד רחל גוטליב, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, פרוטוקול מס' 545 משיבת ועדת הכלכלה, 30 בנובמבר 2005.



לשם בחינת הנושא והתעדכנות בו הקימו לאחרונה שר התיירות ושר האוצר ועדה בראשות מנכ"ל משרד האוצר, מר ירום אריאב, ובהשתתפות נציגים ממשרדי הממשלה הרלוונטיים (משרד משפטים, המשרד לביטחון פנים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד התיירות) לבחינת הדרך הנכונה ליישום ההחלטה להקים קזינו, אם אכן כך יוחלט. הוועדה הבין-משרדית אמורה להגיש את מסקנותיה בימים הקרובים.

3. הפיקוח על הקזינו ומזעור הנזקים שייגרמו מהקמתו

קזינו באילת עתיד לתרום לענף התיירות בעיר, להכניס כסף לקופה הציבורית ולעלות את שיעור התעסוקה. גם אם הימורים הם מעשה מגונה ושלילי, הם קיימים בחברה הישראלית. הקמת קזינו חוקי לא תצליח להכחיד את ממדי התופעות השליליות המתלוות לבתי-הימורים למיניהם, וגם לא להכחיד את תעשיית ההימורים הלא-חוקיים, אולם ייתכן שפיקוח ובקרה על הגופים המנהלים ומפעילים את הקזינו עשויים לצמצם את הנזקים המשמעותיים שייווצרו מהיתר להקמתו.

להלן המלצות של השירות לטיפול בהתמכרויות במשרד הרווחה והשירותים החברתיים אם יוקם קזינו, חרף התנגדותם לכך מלכתחילה. לדברי גב' מרינה שדה מהשירות לטיפול בהתמכרויות, בהכנת ההמלצות שלהן הובאו בחשבון המלצות ועדת-גביש משנת 1995.¹³

- **הגבלה מראש של מספר בתי הקזינו** – יש להגביל את מספר בתי הקזינו שיוקמו לאחד או לשניים. סביר להניח שאם יוקם קזינו באילת, מקומות נוספים בארץ ידרשו גם הם קזינו משלהם. יש לנקוט מראש אמצעי זהירות מפני הידרדרות כזאת.
- **הקמת הקזינו וניהולו** – הקזינו יוקם על-ידי גוף ציבורי, מורשה, נטול אינטרסים של רווח או טובות הנאה.
- **למועצה להסדר הימורים בספורט אין עניין בקזינו שיוקם, מאחר שעל-פי חוק היא עוסקת בהימורי ספורט בלבד.** מפעל הפיס לעומת זאת שואף להיות הגוף שינהל את הקזינו, אך לא יפעיל אותו.¹⁴
- **פיקוח** – יש ליצור הפרדה מקסימלית בין מפעיל הקזינו לגוף המפקח עליו. הפיקוח יהיה נטול אינטרסים ככל האפשר.
- **קריטריונים לפיקוח** – יש לבנות מנגנון נוקשה של פיקוח ובקרה על-פי קריטריונים שייקבעו. קריטריונים אלו ימנעו תופעות כגון מתן שירותי מין ומתן הלוואות במקום. מנגנון הפיקוח ישאף למזער את הנזקים הנלווים של קזינו, כגון פשיעה וקריסה כלכלית של מהמרים.

¹² פיני שני, יועץ למנכ"ל משרד התיירות, מכתב, 14 בינואר 2008.

¹³ מבוסס על מרינה שדה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף לטיפול בנוער, צעירים ושירותי תיקון, השירות לטיפול בהתמכרויות, "נייר עמדה – הקמת קזינו חוקי במדינת ישראל", 19 ביולי 2007.

¹⁴ ברוך דגון, דובר המועצה להסדר הימורים בספורט, שיחת טלפון, 13 בינואר 2008; דולין מלניק, דוברת מפעל הפיס, מכתב, 13 בינואר 2008.

- **היתר כניסה לקזינו** – יש לשקול לאסור על תושבי אילת והיישובים הסמוכים אליה את הכניסה לקזינו. איסור זה נועד למנוע את הפיכתם של תושבי האזור למבקרי קבע בקזינו.¹⁵
 - **הגבלת כניסה** – יש להגביל את כניסתם של המבקרים בקזינו לגיל 21 ומעלה.
 - **מס על מנהלי הקזינו** – יש להטיל מס על מנהלי הקזינו כך ששיעור מסוים של רווחיהם יועד להקמת מסגרות לטיפול בנפגעים ממנו.
 - **טיפול במכורים להימורים** – יש להיערך למתן טיפול בהתמכרות להימורים בפריסה ארצית.
 - **איסור פרסום** – יש לאסור את הפרסום לקזינו, או לפחות להגבילו במידה ניכרת.¹⁶
 - **הסברה** – יש לפתח מערך הסברה ומניעה לבני הנוער בבתי-הספר. כמו כן, יש להזהיר את הציבור הבוגר בכל הקשור לסכנות שבהימורים.
 - **בקרה בין-משרדית** – יש להקים גוף בין-משרדי שילווה את תהליך ההקמה, הניהול וההפעלה של הקזינו כדי ליצור תוכנית היערכות כוללת למזעור הנזק.
- כאמור, גם במשרד התיירות מתבססים על מסקנות ועדת-גביש, ולפיהן גובשו המלצות מחמירות בכל הנושאים הקשורים בהפעלת הקזינו. בין השאר נקבע כי:¹⁷
- תוקם רשות מיוחדת לפיקוח על הקזינו טרם הקמתו;
 - חלק מההכנסות יופנו למימון טיפול במתמכרים;
 - חלק נוסף יופנה למטרות חברתיות מקומיות;
 - הקזינו יוקם רק במקום שבו יש הסכמה ציבורית בדבר הקמתו;
 - ייקבע גיל כניסה מינימלי;
 - שעות הפתיחה יהיו מוגבלות;
 - לא יינתן אשראי לישראלים;
 - ייקבעו כללים בדבר מתן אשראי לתיירים;
 - הקזינו יוקם בנפרד מבתי-מלון.

¹⁵ הרווח של תושבי אילת יהיה יצירת מקומות עבודה וצמיחת התיירות באזור.

¹⁶ לנתונים בדבר הפרסום של מפעל הפיס ושל המועצה להסדרי ההימורים בספורט כיום ראו לעיל תת-פרק 5.2.1, פרסום הימורים חוקיים.

¹⁷ פיני שני, יועץ למנכ"ל משרד התיירות, מכתב, 14 בינואר 2008.

לפני שנים אחדות אסרה טורקיה את הפעלתם של בתי קזינו בטורקיה. לדברי ד"ר אלון ליאל, מומחה לטורקיה, הסיבה לאיסור לא היתה דתית אלא חברתית, והתיירות לא נפגעה מכך והיא ממשיכה לצמוח.¹⁸

4. החקיקה העיקרית בתחום ההימורים בישראל

ב-20 בינואר 1964 התקבל בכנסת החוק לתיקון דיני העונשין (משחקים אסורים, הגרלות והימורים), התשכ"ד-1964. החוק אוסר מכול וכול עריכת משחקים אסורים, הגרלות או הימורים, וכן אוסר השתתפות במשחק אסור, וקובע עונשים למי שמארגן או עורך משחק אסור, הגרלה או הימור ולמי שמשתתף במשחק אסור. כמו כן, נקבעו בחוק זה עונשים לכל מי שמשתתף בעריכת הגרלות ולכל מי שמחזיק או מנהל מקום למשחקים אסורים¹⁹ או להגרלות והימורים.

כדי לאפשר עריכת הגרלות והימורים מבוקרים נקבע כי האיסורים בחוק לעיל "לא יחולו על כל סוגי הגרלות או הימורים, או על הגרלה או הימור מסוימים אשר לעריכתם ניתן מראש היתר מאת שר האוצר או מאת מי שהוסמך על ידיו". מפעל הפיס מקבל כבר עשרות שנים היתר לעריכת הגרלות, והוא מתחדש מדי כמה שנים.

בחוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967, נקבע כי תוקם מועצה להסדר ההימורים בספורט, ורק היא תהיה מוסמכת לארגן ולערוך הימורים על תוצאות של משחקים ותחרויות בספורט.²⁰

4.1. מכירת כרטיסי הגרלה לקטינים

כיום, לפי הקוד האתי של המועצה להסדר הימורים בספורט, כרטיסי הגרלה לא אמורים להימכר לקטינים שגילם מתחת ל-16. מפעל הפיס אוסר מכירת כרטיסי הגרלה למי שטרם מלאו לו 18 שנה.²¹ ב-15 באפריל 2008 ייכנס לתוקפו חוק איסור מכירה של כרטיסי הגרלה והימורים לקטינים (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2007. על-פי תיקוני החקיקה, תיאסר השתתפות של קטינים (שטרם מלאו להם 18) בהימורים. מי שימכור כרטיס הגרלה לקטין צפוי לעונש מאסר עד שישה חודשים. כמו כן, המוכרים רשאים לדרוש תעודה מזהה כדי לאמת את גילו של מי שמבקש לרכוש כרטיס הגרלה.

¹⁸ ד"ר אלון ליאל, לשעבר מנכ"ל משרד החוץ, מכתב, 14 בינואר 2008.

¹⁹ ההגדרה בחוק ל"משחק אסור" היא משחק שבו אדם עשוי לזכות בכסף, בשווה כסף או בטובת הנאה לפי תוצאות המשחק, והתוצאות תלויות בגורל יותר משהן תלויות בהבנה או ביכולת.

²⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התמכרות להימורים, כתיבה: נעמי מי-עמי, 20 בנובמבר 2002.

²¹ ברוך דגון, דובר המועצה להסדר הימורים בספורט, שיחת טלפון, 13 בינואר 2008; דולין מליניק, דוברת מפעל הפיס, מכתב, 13 בינואר 2007.

5. התפתחות תרבות ההימורים בישראל

פרק זה מציג את תעשיית ההימורים בישראל – הימורים חוקיים ולא-חוקיים. בפרק מוצגים נתונים על הימורים ועל מהמרים בישראל, נתונים על הכנסות שני הגופים המורשים לערוך הגרלות והסבר על התפתחות התעשייה החוקית מתוך התמקדות בענף הפרסום והשיווק שלה. הדברים המובאים להלן מציגים עמדה המתנגדת להקמת קזינו בישראל. מפרק זה עולה כי תעשיית ההימורים בישראל התפתחה במידה ניכרת בשנים האחרונות. לפי גישה זו, הוספת קזינו לתעשייה זו תביא לידי גיבוש תרבות הימורים בישראל.

נוסף על התנגדות משרד הרווחה והשירותים החברתיים להקמת קזינו, ממכתב שקיבלנו מלשכת מפכ"ל משטרת ישראל ב-14 בינואר 2008 עולה כי המשטרה מתנגדת להקמת קזינו בישראל מסיבות אלו:

- תופעת ההימורים היא מחולל פגיעה של ממש בתחומים כגון אלימות, עבירות רכוש, שחיתות וסמים.
- הימורים הם ענף כלכלי המשמש לפעילות ארגוני פגיעה.
- הימורים פוגעים ביציבות החברה הישראלית ובשכבות החלשות.
- הקמת קזינו חוקי תגביר את קשיי המשטרה בהתמודדות עם עבריינים ומהמרים, ולא תצמצם את ההימורים הלא-חוקיים.²²

5.1 הימורים בישראל – נתונים

כללי

כאמור לעיל, למעט למפעל הפיס ולמועצה להסדר הימורים בספורט, החוק בישראל אוסר ארגון וניהול של משחקים אסורים, הגרלות והימורים.²³ על-פי נתונים של מכון "דחף" משנת 2001, כ-70% מהאוכלוסייה הבוגרת בישראל משתתפים במשחקי הימורים. בסקר של חברת "מרקט-ווטש" שבדק בשנת 2001 את תופעת ההימורים בישראל עלו נתונים אלו:

- 20% מהציבור הישראלי דיווחו על בן-משפחה שמפריז בהימורים;
- ההוצאה הממוצעת של מהמר ישראלי היא 300 ש"ח לשבוע;
- כמחצית הציבור אינו תופס את ההימורים החוקיים כמשחקי הימורים;
- 30% מהציבור היהודי בישראל יבקרו בקזינו חוקי אם ייפתח.

להלן נתונים על הכנסות מפעל הפיס, על הכנסות המועצה להסדר הימורים בספורט ועל הכנסות משוערות של הימורים לא-חוקיים בישראל.

הכנסות מהימורים חוקיים

²² לשכת מפכ"ל, "הימורים לא חוקיים בישראל", מכתב, 14 בינואר 2008.

²³ ראו פרק ח' סימן י"ב לחוק העונשין, התשל"ז-1977.



24 הכנסות מפעל הפיס בשלוש השנים האחרונות:

- בשנת 2007 – 3.848 מיליארדי ש"ח.
- בשנת 2006 – 3.651 מיליארדי ש"ח.
- בשנת 2005 – 3.333 מיליארדי ש"ח.

בשנים 2004 ו-2003 היו הכנסות מפעל הפיס מעט יותר מ-3 מיליארדי ש"ח בשנה.

25 הכנסות המועצה להימורים בספורט בשלוש השנים האחרונות:

- בשנת 2007 – 1.578 מיליארד ש"ח.
- בשנת 2006 – 1.437 מיליארד ש"ח.
- בשנת 2005 – 1.079 מיליארד ש"ח.

מפעל הפיס והמועצה להסדר ההימורים בספורט מפנים חלק מההכנסות לטובת הציבור, למשל לבניית כיתות לימוד ומגרשי משחקים.

הימורים לא-חוקיים

נוסף על הימורים חוקיים, בישראל פועלים מאות גופים המפעילים משחקי הימורים לא-חוקיים, כגון בתי קזינו, בינגו, הימורים לא-חוקיים באינטרנט, הימורי ספורט, הטיית תוצאות משחקים, מכונות מזל וקרבות בעלי-חיים.

להערכת משטרת ישראל, מאות אלפי ישראלים מכורים להימורים לא-חוקיים, והמחזור הכספי בענף הוא 10-15 מיליארדי ש"ח בשנה. לדבריה, תחום ההימורים הלא-חוקיים ממשיך להיות אחד ממחוללי הפשיעה המשמעותיים במדינה, הן בהיותו ענף כלכלי מרכזי בעבור ארגוני הפשיעה, הכרוך בהלבנת הון, בפעילות השוק האפור וכיוצא בזה, והן מבחינת האלימות הנלווית אליו. לפי המשטרה, אף-על-פי שלתחום ההימורים הלא-חוקיים יש השלכות פליליות, חברתיות וכלכליות קשות, הוא לא מקבל מענה הולם במדיניות החקיקה והענישה. להערכת המשטרה, הקמת קזינו חוקי לא תביא לירידה בפעילות ההימורים הלא-חוקיים.²⁶

²⁴ מפעל הפיס, דוח כספי לשנת 2007, <http://www.pais.co.il/Pais/About/odot/PaisNum.htm>, 6 בינואר 2008.

²⁵ ברוך דגון, דובר המועצה להסדר הימורים בספורט, שיחת טלפון, 13 בינואר 2008.

²⁶ לשכת מפכ"ל, "הימורים לא חוקיים בישראל", מכתב, 14 בינואר 2008.



5.2. התפתחות תעשיית ההימורים החוקיים בשנים האחרונות²⁷

עד שנת 2000 לערך, כל אחד משני הגופים המורשים – מפעל הפיס והמועצה להסדר הימורים בספורט – הפעיל כמה משחקים, וההימורים נחשבו לתופעה חברתית מינורית ולא מפותחת במיוחד.

בשנים האחרונות החלה צמיחה של המשחקים החוקיים:

- נוספו משחקים חדשים;
- שוכללה שיטת ההימור באמצעות טכנולוגיה מתקדמת;
- גדל מספר ההגרלות השבועיות;
- הוספו נקודות מכירה;
- הוגדלו סכומי ההגרלות;
- גדל היקף הפרסום בתקשורת;
- ההכנסות מההימורים גדלו מאוד;
- הוכנסו משחקים לאינטרנט.

כיום מפעל הפיס מפעיל את הלוטו, את תוכנית המנויים, חיש-גד, צ'אנס, 777, קינו (777 אלקטרוני), 123 ומכונות חיש-גד אלקטרוני. **מפעל הפיס מפעיל כ-500 מכונות הימורים אלקטרוניות ברחבי הארץ.** המועצה להסדר הימורים בספורט מפעילה את הטוטו ואת הווניר לסוגיהם.

5.2.1 פרסום ושיווק של הימורים חוקיים

מפעל הפיס הוציא כ-155 מיליון ש"ח על פרסום ושיווק בשנת 2006, ותוכנית העבודה שלו לשנת 2007 קבעה שיוצאו 167 מיליון ש"ח על פרסום ושיווק.²⁸ לפי דוח חופש המידע לשנת 2006, מפעל הפיס מפיק סרטונים חדשים להגרלות שהוא עורך. המועצה להסדר הימורים בספורט מוציאה בשנים האחרונות 4% מהכנסותיה (כ-60 מיליון ש"ח) על פרסום ושיווק מדי שנה.²⁹

לא בדקנו את השפעת הפרסום הרב על הנטייה להתמכר להימורים, אולם נראה כי החשיפה של הישראלי הממוצע לפרסום נרחב כל כך של הימורים לא עולה בקנה אחד עם תוכניות הגמילה מהימורים שמפעיל מפעל הפיס. נוסף על כך, עצם העובדה שמפעל הפיס מעביר 225,000 ש"ח לעמותת אפש"ר³⁰

²⁷ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף לטיפול בנוער, צעירים ושירותי תיקון, השירות לטיפול בהתמכרויות, "נייר עמדה – התמכרות להימורים", כתיבה: מרינה שדה, 27 ביוני 2007.

²⁸ אף שמפעל הפיס מפריד בנתונים שהוא מפרסם בין הוצאות פרסום (למשל פרסום באמצעי התקשורת) לבין הוצאות שיווק (למשל שדרוג תחנת פיס וצביעתה בצבעים מסוימים), בחרנו להציג את שני הנתונים יחדיו. למעשה, החלוקה בין פרסום לשיווק שווה פחות או יותר: כ-80 מיליון ש"ח בשנה לכל פעילות. מתוך אורנה מיארא, דוח חופש המידע לשנת 2006, מפעל הפיס, http://www.pais.co.il/NR/rdonlyres/D37D1A29-8386-40C5-B156-AE6A28CC9D9C/0/2006_inforeport.pdf?bcsi_scan_C0DDF20615F2D3B0=0&bcsi_scan_filename=2006inforeport.pdf, תאריך כניסה: 13 בינואר 2008.

²⁹ ברוך דגון, דובר המועצה להסדר הימורים בספורט, שיחת טלפון, 13 בינואר 2008.

³⁰ עמותת אפש"ר – עמותת לפיתוח שירותי רווחה וחינוך. להרחבה על פעילותה ראו נספח 3.



מדי שנה (0.14% מתקציב הפרסום והשיווק שלו בשנת 2006), עשויה להעיד כי במפעל הפיס ערים לעובדה שפעילותו והפרסום שניתן לה עלולים לגרום להתמכרות. לכן, **ייתכן כי יש מקום לצמצם את הפרסום והשיווק של הימורים בישראל.**³¹

כאמור, המועצה להסדר הימורים בספורט אינה מקציבה כספים להתמודדות עם התמכרויות להימורים.

- להרחבה בנושא ההתמכרות להימורים ומאפייני המכורים להימורים, ראו נספח מס' 2.
- להרחבה על השלכות ההימורים על המהמר הכפייתי, על בני משפחתו ועל סביבתו החברתית, ראו נספח מס' 3.
- להרחבה על הטיפול הניתן כיום למכורים להימורים, ראו נספח מס' 4.

נקודות לדיון

- על רקע ההשלכות של הקמת קזינו, יש מקום לבחון את הקמתו בכובד ראש ולאזן בין התועלת הצפויה לתיירות באילת לבין ההשפעות השליליות על החברה הישראלית כולה.
- אף שמתוכננים פיקוח ובקרה על הפעלתו ועל ניהולו של הקזינו, מומלץ לשקול אם מנגנוני בקרה אלו ישימים, ולנוכח ניסיון העבר בישראל – אם הם אפקטיביים.
- מומלץ לבחון כיצד ישראל מתמודדת עם תרבות ההימורים המתרחבת בישראל וכיצד הקמת קזינו באילת תשפיע עליה. בכלל זה, מומלץ לבחון את הגבלות הפרסום והשיווק של מפעל הפיס ושל המועצה להסדר הימורים בספורט.
- על המתנגדים להקמת קזינו להתמודד עם הבעיה ולהציע פתרון מעשי לישראלים הרבים אשר מהמרים במדינות הסמוכות, ובעתיד אולי גם בגדה המערבית.

³¹ נזכיר כי על כל קופסת סיגריות יש כיתוב המזהיר מההשלכות השליליות של עישון.

מקורות

שיחות ומכתבים

- דגון ברוך, דובר המועצה להסדר הימורים בספורט, שיחת טלפון, 13 בינואר 2008.
- ליאל אלון, לשעבר מנכ"ל משרד החוץ, מכתב, 14 בינואר 2008.
- מיכאלי נחום, מנהל היחידה לטיפול בנפגעי אלכוהול והימורים בעמותת אפש"ר, שיחת טלפון, 13 בינואר 2008.
- מלניק דולין, דוברת מפעל הפיס, מכתב, 13 בינואר 2008.
- שני פיני, יועץ למנכ"ל משרד התיירות, מכתב, 14 בינואר 2008.

דוחות ומסמכים

- מפעל הפיס, דוח כספי לשנת 2007, <http://www.pais.co.il/Pais/About/odot/PaisNum.htm>, 6 בינואר 2008.
- המכון הישראלי לדמוקרטיה, דיון "שולחן עגול" בנושא "קזינו בישראל", נערך ב-1 באוקטובר 2003.
- לשכת מפכ"ל משטרת ישראל, מכתב, 14 בינואר 2008.
- מיארא אורנה, דוח חופש המידע לשנת 2006, מפעל הפיס, http://www.pais.co.il/NR/rdonlyres/D37D1A29-8386-40C5-B156-AE6A28CC9D9C/0/2006_inforeport.pdf?bcsi_scan_C0DD
[F20615F2D3B0=0&bcsi_scan_filename=2006inforeport.pdf](http://www.pais.co.il/NR/rdonlyres/F20615F2D3B0=0&bcsi_scan_filename=2006inforeport.pdf), תאריך כניסה: 13 בינואר 2008.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הקמת בתי-הימורים בישראל: סיכום טיעוני התומכים והמתנגדים, כתיבה: תומר דרור, 5 ביולי 2005.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התמכרות להימורים, כתיבה: נעמי מי-עמי, 20 בנובמבר 2002.
- סימן י"ב לחוק העונשין, התשל"ז-1977.
- פרוטוקול מס' 545 משיבת ועדת הכלכלה, יום רביעי, 30 בנובמבר 2005.
- שדה מרינה, השירות לטיפול בהתמכרויות, האגף לטיפול בנוער, צעירים ושירותי תיקון, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, "נייר עמדה – התמכרות להימורים", 27 ביוני 2007.
- שדה מרינה, השירות לטיפול בהתמכרויות, האגף לטיפול בנוער, צעירים ושירותי תיקון, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, "נייר עמדה – הקמת קזינו חוקי במדינת ישראל", 19 ביולי 2007.



1. טיעוני התומכים בהקמת קזינו בישראל

טיעונים כלכליים

- **גידול בהכנסות ופעילות הכלכלית.** פתיחת קזינו מביאה לגידול ניכר בפעילות הכלכלית באזור שבו הוא מוקם. הגידול הכלכלי משפיע בשני מעגלים:
 - השפעה ישירה – עצם פתיחתו של עסק חדש יוצרת תעסוקה ישירה של עובדים;
 - השפעה עקיפה – מתרחב הביקוש למוצרים ולשירותים נלווים כגון מסחר, הארחה, אוכל ושירותים.
- **גידול בהכנסות המדינה ממסים.** הסדרה חוקית של בתי-הימורים תמנע גלגול כספים לא מדווחים. כבר כיום מתגלגל כסף רב בענף ההימורים הלא-חוקיים בארץ, והמדינה מפסידה מסים פוטנציאליים.
- **מניעת הלבנת כספים.** הסדרת בתי-הימורים תאפשר לפקח על זרימת הון וכך למנוע מצב של הלבנת כספים. כסף לא מדווח עלול לממן פעילויות לא חוקיות אחרות.
- **גידול בתיירות.** קזינו עשוי להיות אטרקציה:
 - הוא מושך תיירים המגיעים במיוחד להמר בקזינו;
 - הוא מושך מקומיים שאילולא הקזינו היו יוצאים להמר בבתי הימורים בחו"ל.
- **עלייה בשיעור ההשקעות בעיר או באזור.** הקמת בתי הימורים עשויה לגרור השקעה במבנים, באולמות, בבתי-מלון ובמתקנים לבידור ולבילוי. במקרים מסוימים, הפיתוח המקומי תרם גם לבנייה ולשיקום של יחידות דיור למעוטי יכולת.
- **עלייה בערכי הנדל"ן ובמסים המקומיים.** הקמת בתי הימורים מביאה לגידול בהכנסות ממסים מקומיים, כגון ארנונה או מס הימורים מקומי במדינות שבהן נהוג מס זה. נוסף על כך, יש הכנסות הנובעות ממתן רשיונות וממסים ייחודיים על מוצרים הנמכרים בקזינו, כגון משקאות חריפים. מחקרים בתחום הנדל"ן מצביעים על קשר בין קרבה לבתי הימורים לעליית מחירי הנדל"ן בסביבה.

טיעונים חברתיים

³² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הקמת בתי-הימורים בישראל: סיכום טיעוני התומכים והמתנגדים, כתיבה: תומר דרור, 5 ביולי 2005.



- **צמצום היקף הפשיעה.** לגליזציה של בתי-ההימורים היא פעמים רבות מיסוד של פעילות לא-חוקית הקיימת ממילא. קזינו מוסדר בחוק מגביר את הפיקוח על הענף והופך את הפעילות בו למבוקרת ושקופה לרשויות החוק. בהקמת קזינו אפשר לצמצם את פעילותם של גורמים פליליים בתחום, והדבר עשוי להביא לצמצום של הוצאות השיטור. כמו כן, שיעור מעשי הסחיטה של מהמרים והאיומים עליהם יקטן. נוסף על כך, בקזינו הנתון לפיקוח המדינה אפשר להטיל מגבלות על גובה ההימורים, על צורת התשלום, על גיל המהמרים ועל מכירת שתייה חריפה.³³
- **תיעול של דחפים שליליים לאפיקים מתאימים.** קזינו יכול לשמש פורקן ורגיעה לאנשים מסוימים שלולא קיומו היו עלולים למצוא פורקן לדחפים ולרגשות בצורה פוגענית לחברה.
- **אפשר לפתח הימורים בעלי אופי של בילוי משפחתי.** מוצעת כאן הרחבה של אופציות תרבות הפנאי שאינה קיימת כיום כחוק.³⁴ נוסף על כך, מהמרים הבאים עם משפחותיהם נוטים להוציא בין 30% ל-40% פחות ממהמרים המגיעים לבדם.
- **בקזינו חוקי אפשר לחלק עלוני מידע בנושא סכנת ההתמכרות להימורים והשלכותיה,** כשם שהחוק מחייב לציין על חפיסות הסיגריות את הסכנה הבריאותית למעשן.

טיעונים ערכיים

- **חופש הפרט והעיסוק.** איסור גורף לפתוח בתי-ההימורים הוא בגדר פגיעה בחופש הפרט, שכן הוא מונע ממנו פעילות שאם היא מבוקרת ונתונה שליטה, גורמת לו הנאה וסיפוק שאינם פוגעים בו ובאחרים.
- **שוויון.** פעילות קזינו אינה שונה במהותה ממפעלי הפיס והטוטו, והיא המשך טבעי להם.

3. טיעוני המתנגדים להקמת קזינו בישראל

טיעונים כלכליים

- **השפעה שלילית על חלוקת ההכנסות.** מחקרים מראים כי דווקא לאוכלוסייה ענייה יש נטייה להוציא יותר כסף על הימורים ביחס להכנסותיה.³⁵ מחקר הראה כי קבוצת ההכנסה הנמוכה ביותר מוציאה סכום גדול פי-ארבעה בהגרלות מקבוצת ההכנסה הגבוהה ביותר יחסית

³³ בבריטניה בתי הקזינו מופעלים כמועדון חברים המפעיל את חוקי המועדון על הבאים: אין שימוש באשראי (למנוע היסחפות בהוצאת הכספים), אין מכירת אלכוהול בתוך הקזינו ואסור לתת ללקוחות הטבות נלוות דוגמת חדרים חינם. William R. Adington, "Measuring Costs from Permitted Gaming: Concepts and Categories in Evaluating Gambling's Consequences", *Journal of Gambling Studies*, Vol.19, No.2 Summer 2003, p.207.

³⁴ סקרים בארה"ב הראו עלייה של ממש בשנות ה-90 בשיעור הרואים בקזינו צורת בידור לגיטימית. 60% ראו בו בילוי לגיטימי לעצמם ולאחרים ו-30% נוספים ראו בזה בילוי לגיטימי לאחרים, אך הם עצמם נמנעים מכך. רק 10% סברו כי אין זו צורת בידור לגיטימית כלל. שם, עמ' 207.

³⁵ John J Egan, "State-Sanctioned Gambling is a Bad Bet", *U.S. Catholic*, November 1997, p. 25.



להכנסותיה.³⁶ בעבור אוכלוסייה מבוססת, משחק בקזינו נחשב על-פי רוב לבילוי ושעשוע. לעומת זאת, בעבור מעוטי יכולת, הימור בקזינו נחשב לאמצעי אסטרטגי לשיפור רמת ההכנסה, אף שהוא איננו כזה.

- **פיתוח אזורי מוגבל ומצומצם.** בתי הימורים רבים נבנים במקומות מנותקים ממרכזי אוכלוסייה ופועלים למעשה כמשק סגור המזין את עצמו. כלומר, הם לא תורמים לפיתוח ולשגשוג כלכלי של הסביבה הרחבה.
- **הוצאות עקב פשיעה.** הקמת בתי הימורים עלולה להגדיל את עקומת הפשיעה עד כדי כך שההוצאות על השיטור, על שיקום חברתי ועל טיפול בפושעים יעלו על הרווח הכלכלי הישיר והעקיף שבת-ההימורים מביאים, לעתים בכמה סדרי גודל. בעיית הפשיעה ועלותה חריפה במיוחד באזורים עירוניים.
- **הקמת קזינו עלולה להחליף או לעקור פעילות כלכלית קיימת באזור.** שירותי האירוח והבילוי השייכים לקזינו עלולים לפגוע בשירותים מקבילים הקיימים באזור. במחקר אמריקני שבו נבדק נושא ספינות ההימורים באילינוי נמצא כי בתי עסק המרוחקים יותר משמונה קילומטרים ממוקד ההימורים נפגעו מהפעלתו.
- **שינוי פרופיל העסקים.** בתי עסק מעבר לרדיוס הנזכר לעיל, למשל מסעדות, תחנות דלק ובתי-מסחר קמעונאי, הושפעו לרעה עקב הטיית הביקוש.³⁷ עסקים בעלי פרופיל "חיובי" הוחלפו בעסקים בעלי פרופיל "שלילי" לסיפוק מזומנים מהיר למהמרים. באטלנטיק-סיטי, לדוגמה, מעט בתי העסק שלא נפגעו מפתחת בתי ההימורים ואף צמחו היו בתי העבוט למשכון חפצים ועסקים הממירים זהב במזומנים.³⁸
- **מרבית ההכנסות מהימורים בפריפריה אינן מגיעות לכלכלה המקומית.**³⁹ על-פי מחקר שערך פרופ' דניאל פלזנשטיין ממכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, רק 30 אגורות מכל שקל שייכנס לבית הימורים יתווספו לכלכלה המקומית. שאר הכסף ילך למפעילי בית ההימורים ולאזור המרכז.
- **הערכות הכנסה מנופחות ולא ריאליות.** בהעסקת מובטלים חסרי הכשרה אכן יש לבית הימורים ערך כלכלי ממשי של יצירת מקומות תעסוקה. ואולם, הטענה שייווצרו לכל המועסקים בבתי ההימורים מקומות עבודה חדשים היא שגויה, שכן ההעסקה תלויה במימנותם ובהכשרתם של העובדים: ככל שהיצע העובדים מיומן ומשכיל יותר, כך תרומת בית ההימורים להגדלת נפח התעסוקה תהיה נמוכה יותר.

³⁶ דניאל פלזנשטיין, **ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1998, עמ' 38.

³⁷ שם, עמ' 31.

³⁸ National Gambling Impact Study Commission Report, 1999, Chapter 7, p. 5.

³⁹ עיריית רוזנבלום, "כל שקל בקזינו מוסיף רק 30 אגורות לכלכלה המקומית", **הארץ**, 23 ביוני 2005.

- **יצירת תעסוקה בשכר נמוך.** מרבית התעסוקה בבתי הימורים מתבססת על כוח עבודה לא מיומן, והדבר מאפשר העסקה בשכר נמוך.
- **הפרנסה שבתי הימורים מספקים באה על חשבון אפשרויות תעסוקה אחרות.** מועסקים רבים בבתי הימורים היו מוצאים פרנסה אלטרנטיבית אילו לא הוקמו בתי הימורים.
- **ירידה בערכי הנדל"ן.** להבדיל מהעלייה המאפיינת את מחירי הנדל"ן הקרוב לבתי הימורים, יורדים מחירי הנדל"ן מחוץ לגבול ההשפעה הכלכלית החיובית של בית הימורים.

טיעונים חברתיים

- **התמכרות והתנהגות חברתית בעייתית.** מחקרים מראים כי אפשר להתמכר להימורים. הדבר יוצר שורה של בעיות הן עבור המהמר המכור והן עבור סביבתו הקרובה והרחוקה. מהמר כפייתי פוגע בתפקוד משפחתו ובהכנסתה הכלכלית,⁴⁰ ולעתים אף עלול להיגרר לתגובות קיצוניות עקב מצוקה כלכלית או רגשית הנגרמת מההימורים הכפייתיים. המתמכרים להימורים מתקשים לשמור על עבודה סדירה, ועלותם לחברה גבוהה בשל צורכי שיטור, גמילה ושיקום⁴¹ שהם גורמים. ההימורים עלולים לעודד התנהגות לא יצרנית ואנטי-חברתית.⁴²
- **מחקרים בארה"ב הראו קשר בין נגישות לבית הימורים לעלייה במספר המהמרים המכורים.** קיומם של בתי הימורים ברדיוס של 75 קילומטר כמעט הכפילה את מספר המהמרים המכורים באזור נתון.⁴³
- **מיסוד ההימורים לא יבטל את ההימורים הלא-חוקיים.** ההימורים הלא-חוקיים מאפשרים ביצוע פעולות שאי-אפשר לבצע בבית הימורים חוקי, למשל בשל העדר הגבלה על גובה ההימור המרבי או העדר פיקוח על מטבע זר. נוסף על כך, יש שיעדיפו להתחמק מתשלומי מס ויעדיפו להמר במקום שבו לא יתעורר חשד בדבר מקור כספם הלא-מדווח. לכן, מערכת הימורים חוקית לא תשמש תחליף מלא למערכת הלא-חוקית הקיימת היום.
- **יצירת מעגלים חברתיים שליליים של פשיעה, זנות וסמים.** במקרים מסוימים הקמתם של מרכזי הימורים יוצרת ומושכת תופעות חברתיות נלוות שליליות, למשל שוק הלוואות אפור, זנות וסמים.

⁴⁰ מחקר אמריקני מצא כי במחוזות שיש בהם מוסד הימורים אחד שיעור פושטי הרגל בקרב התושבים היה גבוה ב-18% מהממוצע הארצי, ובמקומות שיש בהם מעל חמישה מוסדות הימורים שיעור פושטי הרגל היה גבוה ב-35%.

John J. Egan, "State-Sanctioned Gambling is a Bad Bet", *U. S. Catholi*, November 1997, p. 25.

⁴¹ Lennart E. Henriksson, "Gambling in Canada: Some Insights for Cost-Benefit Analysis", *Managerial and Decision Economics*, January-May 2001, p. 118.

⁴² קשה לאמוד את הנזק הכלכלי הנגרם מירידה בפריזון העבודה של המהמר בשל ריבוי משתנים והשפעתם.

David Collins, *The Social Cost and Benefits of Gambling*, Australia 2000, p. 24.

⁴³ National Gambling Impact Study Commission Report, 1999, chapter 4, p. 4, <http://govinfo.library.unt.edu/ngisc>



- הניסיון בישראל מלמד כי קשה מאוד לפתח פלח שוק משפחתי בכל פעילות הקשורה להימורים.

טיעונים פונקציונליים

- פעילות בית-הימורים איננה המשך טבעי של משחקי פיס וטוטו. משחקי הפיס והטוטו הנהוגים בארץ אינם יוצרים מקום מפגש פיזי, ובשל כך אין להם מרכז כובד גיאוגרפי. בשל היותם נטולי מרחב הם לא יוצרים מרכז הימורים שמושך גורמים חברתיים שליליים.
- משהוקם בתי-הימורים קשה מאוד לסגור אותו. על-פי רוב קשה מאוד לבצע זאת מאחר שהקמת בתי-ההימורים לא רק שיצרה מציאות חברתית-תרבותית חדשה, אלא אף איגדה ויצרה סביבה רשת של גורמים כלכליים חזקים שהרחקתם עלולה למוטט את כלכלת האזור, או לכל הפחות לפגוע בה קשות.

סיכום הטיעונים

להלן טבלה המסכמת את עיקרי טענות התומכים והמתנגדים שהוצגו בפרק זה.

נגד	בעד
הגידול בהכנסות מוטל בספק אם מחשבים הוצאות על שיטור, על שיקום חברתי ועל טיפול בפשיעה עקב פעילות בתי הימורים	גידול בהכנסות ובפעילות הכלכלית במדינה
ירידה במחירי הנדל"ן שמחוץ לגבול ההשפעה של בית ההימורים	עלייה בערכי הנדל"ן האזורי
האזור שמחוץ לבית ההימורים אינו מוקד בילוי לבאים לאזור, ועסקים נסגרים משום שקזינו מתחרה בהם בהצלחה	פיתוח העסקים באזור
התיירים המגיעים במיוחד להימורים מוציאים ממילא את כספם בקזינו בלבד	גידול בתיירות
הפעילות האפורה תמשיך בכל מקרה: הצורך בהלבנת הון, התחמקות מתשלום מסים ואי-הטלת הגבלות על גובה ההימור ישאירו שוק אפור של הימורים	הגברת השקיפות והפיקוח על פעילות שכיום היא אפורה
הימורים כשלעצמם עלולים ליצור תופעה של התמכרות היוצרת דחפים שליליים	תיעול דחפים שליליים לאפיקים מתאימים
הניסיון מלמד כי בישראל הימורים אינם נתפסים כבילוי משפחתי	אפשר לפתח הימורים בעלי אופי של בילוי משפחתי
יש הבדל מהותי: קזינו יוצר מרחב פיזי שמושך גורמי שוליים, ואילו פיס ולוטו חסרי מקום ממשי במרחב	פעילות הקזינו אינה שונה במהותה מפיס ולוטו
כוח עבודה זול ובלתי מיומן שיועסק בתנאי העסקה מינימליים	יצירת מקומות תעסוקה חדשים
ההימורים הם למעשה מס רגרסיבי, משום שמעוטי היכולת הכלכלית מוציאים פי-ארבעה מהאוכלוסייה המבוססת יחסית להכנסתם	הרווחים מההימורים יחזרו בחלקם לציבור באמצעות מסים עקיפים
קשה מאוד להחזיר את הגלגל לאחור כי משקם הקזינו, יש רשת סבוכה של לחצים מצד גופים	אם יוחלט שלא לאפשר עוד הימורים, תמיד אפשר להחזיר את הגלגל לאחור



נגד	בעד
כלכליים רבי עוצמה והשפעה	



כללי

כאמור, בסקר שנערך בעבור עמותת אפש"ר נמצא כי 70% מהאוכלוסייה מעורבים במשחקי הימורים ובהגרלות כלשהם. 20% דיווחו שיש להם בני משפחה שמפריזים בהימורים. לפי גורמים מקצועיים, ככל שהאוכלוסייה חשופה יותר להימורים כך גדל מספרם של המהמרים. בקרב המהמרים המזדמנים והחברתיים יהיו מי שמשכיכתם למשחקי מזל אלו תוביל אותם להתמכרות להימורים. מכלל המהמרים, יהיו מי שההימורים יהפכו בעבורם להימורים בלתי נשלטים – הימורים פתולוגיים. על-פי מחקרים בתחום, שיעור המהמרים המזדמנים או החברתיים שיהפכו למהמרים כפייתיים עקב הקמת הקזינו הוא בין 5% ל-15%.⁴⁵

התמכרות היא תלות, פיזית או נפשית, או שתיהן כאחת, בחומר או בחוויה. סימני ההתמכרות:

- צורך להגדיל את ההיקף ואת התדירות של התנהגות מסוימת כדי להשיג את הריגוש הנכסף;
- הרגשה לא נוחה בזמן הימנעות מהפעילות (גמילה);
- חוסר יכולת לשלוט בהתנהגות זו למרות ניסיונות חוזרים ונשנים להפחית אותה או להפסיקה;
- המשך ההתנהגות למרות ההבנה שהיא יוצרת בעיות קשות;
- התעסקות בהתנהגות לעתים קרובות יותר ויותר והפרעה לכל הפונקציות האחרות של חיי האדם המכור.⁴⁶

התמכרות לחומרים פסיכו-אקטיביים (אלכוהול וסמים) היא הנפוצה ביותר, והיא מתאפיינת בצורך פיזי בכמויות הולכות וגדלות של החומר. כיום ידוע על התמכרויות רבות נוספות, כגון להימורים, לאינטרנט ולקניות. פסיכולוגים מצאו כי יש מבנה אישיותי טיפוסי למכורים בכלל ולמכורים להימורים בפרט. יש הטוענים שיש גן של אישיות מועדת להתמכרות. יש הפונים להימורים מתוך שעמום וכמיהה לביילוי, ובגלל אישיותם המועדת להתמכרות הם מפתחים תלות והתמכרות. ההתמכרות להימורים היא התמכרות פיזית פחות מהתמכרות לסמים או לאלכוהול, אך גם בה נוצר צורך פיזי בריגוש שיוצרת חוויית ההימורים, והאדם רוצה לחוות אותו שוב ושוב. כלומר, גם תלות נפשית גורמת להתמכרות פיזית.⁴⁷

⁴⁴ מרינה שדה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף לטיפול בנוער, צעירים ושירותי תיקון, השירות לטיפול בהתמכרויות, "נייר עמדה – התמכרות להימורים", 27 ביוני 2007.

⁴⁵ שם.

⁴⁶ Jane E. Brody, "Compulsive Gambling: Overlooked Addiction", *Forensic Psychiatry and Medicine: Criminal Justice and Public Safety*, 1999; מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התמכרות להימורים, כתיבה: נעמי מי-עמי, 20 בנובמבר 2002.

⁴⁷ מאיר טייכמן, לחיות בעולם אחר, רמות, אוניברסיטת תל-אביב, 1989; מאיר טייכמן, מנקטור האלים לכוס התרעלה, רמות, אוניברסיטת תל אביב, 2001; מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התמכרות להימורים, כתיבה: נעמי מי-עמי, 20 בנובמבר 2002.



מאפייני המכורים להימורים

86.2% מהמכורים להימורים הם גברים. חלוקת הגילים של המהמרים המכורים מוצגת להלן:

5.4%	עד גיל 25
30.1%	26-35
25.1%	36-45
24.1%	46-55
7.4%	56-65
7.9%	+66

להלן טבלה המציגה את מצבם המשפחתי של המכורים להימורים:

21.7%	רווק
55.7%	נשוי
19.2%	גרוש
3.4%	אלמן

להלן טבלה המציגה את ארץ המוצא של המכורים להימורים:

81.8%	ישראל
16%	אסיה-אפריקה
5.9%	חבר המדינות
1.5%	אתיופיה
2.9%	כל השאר



להלן טבלה המציגה את ההשכלה של המכורים להימורים :

2.0%	חסר השכלה
6.9%	יסודית
32.0%	תיכונית חלקית
41.9%	תיכונית מלאה
3.9%	מקצועית על-תיכונית
13.3%	אקדמית

להלן טבלה המציגה את מצב התעסוקה של המכורים להימורים :

64.1%	עובד סדיר
4.4%	עובד מזדמן
25.6%	לא עובד
5.9%	לא רלוונטי

- כ-44% מהמהמרים המכורים שטופלו דיווחו על התמכרות להימורים חוקיים : חי-גד, לוטו, טוטו, צ'אנס. השאר דיווחו על התמכרות להימורים לא-חוקיים כגון משחקי קלפים, קזינו, מכונות מזל ואינטרנט.



נספח מס' 3 – השלכות ההימורים על המהמר הכפייתי, על משפחתו ועל סביבתו

ההתמכרות להימורים נחשבת להתמכרות קשה במיוחד, הן מבחינת חומרת הנזקים שהיא מחוללת למהמר ולסביבתו והן מבחינת הטיפול בה. להימורים פתולוגיים יש השלכות קשות במישור האישי, חברתי, הכלכלי והתעסוקתי. בתופעות המוכרות שמתלוות לבעיית ההימורים בולטות התאבדות, אלימות בכלל ואלימות במשפחה בפרט, עבריינות, זנות, התמוטטות כלכלית, פירוק משפחות, הפרעות נפשיות עד כדי אשפוז ודרות רחוב.⁴⁸

ההשלכות של ההימורים דומות בחומרתן להשלכות של התמכרויות אחרות, כגון סמים ואלכוהול, אולם ההתמכרות להימורים נחשבת להתמכרות בעלת ההשפעות הקשות ביותר על משפחתו ועל סביבתו הקרובה של המכור. על-פי רוב משפחת המהמר מגלה את ממדי הבעיה בשלבים מתקדמים, והיא מוצאת את עצמה במצב של קריסה כלכלית טוטלית, לעתים ללא דיור, עם חובות גדולים לשוק האפור, ללא שום יכולת להתמודד עם המצב ועל לא עוול בכפה.

השלכות ההתמכרות להימורים על הפרט:

- **פגיעה בריאותית** – נדודי שינה, הפרעות עיכול, יתר לחץ דם ועוד ;
- **פגיעה נפשית** – הפרעה אובססיבית-קומפולסיבית, חרדה, דיכאון, הפרעות קשב, דימוי עצמי נמוך, הפרעות שיפוט ופגיעה בחשיבה הרציונלית, בריחה מהמציאות לשם שיכוך מצבי דיכאון, מחשבות אובדניות ועוד ;
- **פגיעה כלכלית** – ירידה בתפקוד בעבודה עד כדי עזיבתה, מכירת חפצים אישיים יקרי ערך, לקיחת הלוואות כספיות ועוד ;
- **פעילות עבריינית** ולא-חוקית לגיוס כספים, שימוש בחומרים פסיכו-אקטיביים, מעצרים, הסתבכות בפלילים ועוד.

השלכות משפחתיות של התמכרות להימורים:

- נכונות להקריב את חיי המשפחה, הרס התא המשפחתי, גירושים, חובות כלכליים של המשפחה וכיוצא בזה.

השלכות חברתיות של התמכרות להימורים:

- השתתפות בהימורים איננה יצרנית ;
- ההימור אינו משתלם מבחינה כלכלית, ומביא להגדלת הפערים החברתיים ;
- ההימורים מביאים לידי גידול בפשיעה ;
- עלויות הטיפול במהמרים וגמילתם גבוהות.

⁴⁸ מרינה שדה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף לטיפול בנוער, צעירים ושירותי תיקון, השירות לטיפול בהתמכרויות, "נייר עמדה – התמכרות להימורים", 27 ביוני 2007.



נספח מס' 4 – הטיפול במכורים להימורים

בשנים האחרונות החל משרד הרווחה והשירותים החברתיים לטפל בנפגעי הימורים. כ-100 עובדים סוציאליים שמטפלים בנפגעי סמים ואלכוהול הוכשרו בשנים האחרונות לטפל גם בנפגעי הימורים.

בשנת 2006 פנו יותר מ-700 מהמרים ובני משפחה של מהמרים אל משרד הרווחה והשירותים החברתיים בבקשה לטיפול בבעיית ההימורים:

- 203 נקלטו בטיפול;

- כ-500 מהמרים ובני משפחה של מהמרים קיימו שיחות התייעצות אך לא נקלטו בטיפול; כ-300 מהם היו מהמרים וכ-200 – בני משפחה של מהמרים.

הגמילה מהימורים היא תהליך הדורש בנייה מחודשת, שיקום אישי ומשפחתי ולמידת כלים להתמודדות עם החיים ללא הימורים. מדובר בתהליך ארוך ואינטנסיבי שבו האפשרות של "עוד הימור אחרון" נמצאת בכל מקום ובכל רגע ומאיימת להפיל את כל הליך השיקום.⁴⁹

עמותת אפש"ר – עמותת לפיתוח שירותי רווחה וחינוך, היא עמותה ציבורית בפקוח משרד הרווחה והשירותים החברתיים המטפלת בגמילת מכורים להימורים. לעמותת אפש"ר פרויקט משותף עם מפעל הפיס לטיפול במכורים להימורים, והוא פועל כחמש שנים. שתי פעילויות בפרויקט:

- הפעלת קו חם למהמרים, הנקרא "סיכוי נוסף". מפעל הפיס הוא שמפעיל את קו הטלפון ומממן את הציוד ואת הטלפניות.

- מתן מענקי טיפול למהמרים המבקשים להיגמל אך ידם אינה משגת. גם את המענק מממן מפעל הפיס.

לדברי מר נחום מיכאלי, מנהל היחידה לטיפול בנפגעי אלכוהול והימורים בעמותת אפש"ר, מפעל הפיס מקציב כיום 225,000 ש"ח לשנה לשתי תוכניות אלו.⁵⁰ נוסף על כך, לדברי דוברת מפעל הפיס, הוא גם מפעיל תוכניות הסברה למניעת התמכרויות ולגמילה של מכורים להימורים.⁵¹ בדוח חופש המידע לשנת 2006 של מפעל הפיס מובא הסבר על הפעילויות המשותפות שלו עם עמותת אפש"ר. ואולם, שלא כמו שאר העברות הכספיים של מפעל הפיס לחברה, למשל לתחומי חינוך, תרבות, ספורט ורווחה, לא מצוין מה הסכום שמפעל הפיס משקיע בתוכניות הטיפול והגמילה במכורים להימורים.⁵²

המועצה להסדר הימורים בספורט אינה מקצה כסף לטיפול גמילה למכורים להימורים.

⁴⁹ מרינה שדה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף לטיפול בנער, צעירים ושירותי תקון, השירות לטיפול בהתמכרויות, "נייר עמדה – התמכרות להימורים", 27 ביוני 2007.

⁵⁰ נחום מיכאלי, מנהל היחידה לטיפול בנפגעי אלכוהול והימורים בעמותת אפש"ר, שיחת טלפון, 13 בינואר 2008.

⁵¹ דולין מלניק, דוברת מפעל הפיס, מכתב, 13 בינואר 2008.

⁵² אורנה מיארא, דוח חופש המידע לשנת 2006, מפעל הפיס, http://www.pais.co.il/NR/rdonlyres/D37D1A29-8386-40C5-B156-AE6A28CC9D9C/0/2006inforeport.pdf?bcsi_scan_C0DDF20615F2D3B0=0&bcsi_scan_filename=2006_inforeport.pdf, תאריך כניסה: 13 בינואר 2008.



נוסף על אלו, בשוק הפרטי פועל "מרכז אלד"ר: לטיפול וגמילה מהתמכרויות". מרכז אלד"ר הוקם בשנת 1990, והוא מתמחה בטיפול גמילה ובשיקום מהתמכרויות: הימורים כפייתיים, קניות ובזבזים כפייתיים, ניקיון, אכילה, עישון, עבודה, וכיוצא בזה.

