

ניתוח פריסת דוכני המכירה וההכנסות של מפעל הפיס לפי מדד חברתי-כלכלי

כתיבה: לירן קוסמן, כלכלן | אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי
תאריך: כ"ה באדר ב' תשפ"ב, 28 במרץ 2022

סקירה כלכלית

תוכן העניינים

1.....	תמצית	1
2.....	1. רקע: הגרלות	1
2.....	1.1 היתרים להגרלות	2
3.....	1.2 הסדרת ההימורים החוקיים בשנים האחרונות	3
3.....	2. הימורים חוקיים	3
5.....	2.1 מפעל הפיס	5
9.....	2.2 המועצה להסדר ההימורים בספורט	9
10.....	3. הימורים בלתי חוקיים	10
13.....	4. נספח: מכירות מפעל הפיס לפי מוצר ביישובים גדולים בשנת 2020	13

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חברי הכנסת מיכאל ביטון, יו"ר ועדת הכלכלה, אלי כהן ושלמה קרעי, בהמשך לדיון בוועדה מ-20 בדצמבר 2021 בנושא ניתוח פריסת דוכני מכירה והכנסות מפעל הפיס לפי אשכול חברתי-כלכלי. במסמך מובא תיאור של הימורים חוקיים בישראל וההיתרים הקיימים וכן מוצגים נתונים על הכנסות מפעל הפיס והמועצה להסדר ההימורים בספורט (טוטו) בשנים האחרונות, פילוח הכנסות מפעל הפיס לפי סוגי ההגרלות, ניתוח פריסת דוכני מכירה והכנסות מפעל הפיס לפי אשכול חברתי-כלכלי וסקירה של הימורים בלתי-חוקיים.

ככלל הימורים אסורים בישראל למעט כמה חריגים, שהעיקריים שבהם הם הגרלות של מפעל הפיס והימורי ספורט שמארגנת המועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן: המועצה). **הסדרת ההימורים החוקיים** בשנים האחרונות התבססה בין היתר על המלצות של ועדות ציבוריות כמו הוועדה לבחינת יעול שוק ההימורים החוקיים בישראל ומודל הקצאת הרווחים לציבור, והצוות לגיבוש המלצה לתוכנית מפורטת להסדרה ולפיקוח על ההימורים החוקיים בישראל. הכנסות מפעל הפיס והמועצה גדלו מכ-9.6 מיליארד ש"ח בשנת 2015 לכ-11.5 מיליארד ש"ח בשנת 2021. הכנסות מפעל הפיס ממכירות הצ'אנס בשנת 2020 היו כ-3 מיליארד ש"ח, כ-43% מסך ההכנסות. בשנת 2021 נמכרו כ-424 מיליון טופסי צ'אנס בסכום כולל של כ-4.1 מיליארד ש"ח. הטופס הנמכר ביותר של צ'אנס הוא של 5 ש"ח, וממנו נמכרו כ-286 מיליון טפסים (67% מהטפסים שנמכרו בשנת 2021). ההימור הממוצע בצ'אנס בשנת 2021 היה כ-9.7 ש"ח. בשנת 2021 מהמרי מפעל הפיס הוציאו על הימורים כ-300 ש"ח בחודש בממוצע לפני זכיות ומס, ומהמרי המועצה להסדר ההימורים בספורט הוציאו כ-320 ש"ח לחודש לפני זכיות ומס. נכון לדצמבר 2020, מפעל הפיס משווק את מוצריו דרך זכיינים המפעילים כ-2,417 תחנות מכירה. לפי מחקר משנת 2016, למפעל הפיס ולמועצה יש תחנות מכירה רבות יותר באזורים שהמדד החברתי-כלכלי שלהם נמוך מאשר באזורים שהמדד שלהם גבוה.

מנתוני הכנסות מפעל הפיס לפי יישובים אי-אפשר להפיק תמונה מהימנה של המתאם בין המדד החברתי-כלכלי של היישוב לבין היקף מכירות מפעל הפיס, שכן ביישובים רבים קיימים הן אזורים שהמדד בהם גבוה והן אזורים שהמדד בהם נמוך. על כן מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש ממפעל הפיס התפלגות מכירות לפי אזורים סטטיסטיים. אולם, בגין שמירה על הפרטיות מפעל הפיס אינו מוכן לספק נתונים אלו אלא רק נתונים על מקום תחנות המכירה. ניתוח נתונים אלו מעלה כי **הריכוז הגבוה ביותר של תחנות מכירה לנפש הוא באזורים המדורגים באשכולות חברתיים-כלכליים 3 ו-4**, הנחשבים לנמוכים.

לפי סקר שהוכן עבור מפעל הפיס, היקף **ההימורים הבלתי-חוקיים** בישראל בשנת 2021 היה כ-19 מיליארד ש"ח, כ-60% מסך ההימורים החוקיים והבלתי-חוקיים יחד. לפי מחקר שנערך במימון מפעל הפיס בשנת 2021, כ-13% מהאנשים שמהמרים דיווחו שהימרו באופן לא חוקי. הימורים בלתי חוקיים הם מחולל פשיעה (כלומר, כרוכים בביצוע עבירות נלוות) ומקור הכנסה משמעותי עבור עבריינים. העבירות הנלוות העיקריות להימורים בלתי חוקיים הן הלוואות בשוק האפור, סחיטה באיומים, הונאה ומרמה (הטיית משחקים בספורט), עבירות רכוש, סחר בסמים, הלבנת הון, עבירות של קטינים ועבירות אלימות על רקע סכסוכים בין עבריינים. ההימורים הבלתי-חוקיים מוגדרים כנושא התעניינות של המשטרה בתוכנית המודיעין לשנת 2022. במסגרת המאבק בתופעה נעשות פשיטות משטרתיות על אתרי הימורים בלתי חוקיים. נוסף על כך פועל כוח משימה ייעודי משולב בתחום הימורים באינטרנט ביחידת להב

1. רקע: הגרלות

1.1 היתרים להגרלות

חוק העונשין, תשל"ז-1977, אוסר ארגון הימורים, הגרלות ומשחקים אסורים (להלן: הימורים) והשתתפות בהם.¹ לאיסור זה יש כמה חריגים שהם הימורים חוקיים, כמפורט להלן:

- הגרלות שעורך **מפעל הפיס** לפי היתר משר האוצר (להלן: ההיתר),² המתעדכן אחת לכמה שנים. ההיתר הנוכחי נכנס לתוקף ב-14 בפברואר 2017 ועתיד להסתיים ב-**31 במרץ 2022**.³
- הימורים שעורכת **המועצה להסדר ההימורים בספורט** לפי החוק להסדר ההימורים בספורט, תשכ"ז-1967.⁴
- **הגרלות לפרסומת מסחרית** הנערכות לפי היתר כללי משר האוצר.⁵ בהיתר נקבע שהגרלה לפרסומת מסחרית היא הגרלה המיועדת לקידום מכירות של מוצר או שירות. אחד הכללים שנקבעו בהיתר הוא שלא יידרש תשלום עבור ההשתתפות בהגרלה, ושם השתתפות בהגרלה מותנית בקניית מוצר או שירות אז מחירם לא יעלה מהמחיר לפני ההגרלה.

הימורים נחשבים במדינות רבות לפעילות פנאי מקובלת, כל עוד הם נעשים במתינות והמהמר שולט במעשיו. רווחי מפעל הפיס והמועצה משמשים, בין היתר, להקמת מבני ציבור ולתמיכה בתרבות ובספורט. אולם לצד עשייה חיובית זו, להימורים עשויות להיות גם השפעות שליליות – חלק מהמהמרים מתמכרים להימורים, מצב המוגדר כהפרעה התנהגותית.⁶ בשנת 2020 נרשמו במשרד הרווחה והביטחון החברתי 770 מטופלים בהתמכרות ומוערך כי אלה היו מיעוט מכלל הסובלים מהתמכרות להימורים בישראל, שמספרם נאמד ביותר מרבע מיליון איש.⁷ על פי בדיקה שערך מפעל הפיס נתון זה נמצא בטווח של הממוצע העולמי.⁸

במחקרים שנעשו בעולם נמצא שההוצאה על הימורים היא רגרסיבית, כלומר שיעור ההוצאה על הימורים מכלל ההכנסה גבוה יותר ככל שההכנסה נמוכה יותר.⁹ במחקר שבו נבחנו הכנסות תחנות המכירה של מפעל הפיס נמצא שהן גבוהות יותר בימים שבהם משולמת קצבת הבטחת הכנסה. ממצא זה עשוי להצביע על כך שאנשים המקבלים קצבה זו, שהם, ככלל, בעלי הכנסה

¹ חלק ב', סימן י"ב: משחקים אסורים, הגרלות והימורים, [חוק העונשין, תשל"ז-1977](#).

² סעיף 231 [לחוק העונשין, תשל"ז-1977](#).

³ [הודעה על מתן היתר למפעל הפיס](#), י"פ התשע"ז 7449.

⁴ סעיף 11 [לחוק להסדר ההימורים בספורט, תשכ"ז-1967](#).

⁵ אתר משרד האוצר, [היתר כללי לעריכת הגרלות לפרסומת מסחרית](#), כניסה: 13 בינואר 2022.

⁶ World Health Organization, ICD-11 for Mortality and Morbidity Statistics (version: 05/2021), [6C50- Gambling disorder](#), accessed: March 2nd 2022.

⁷ מרב פלג-גבאי, [הטיפול בנפגעי הימורים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 בינואר 2022, עמ' 20. אומדן זה מתייחס לאנשים שנמצאים בסיכון בינוני וגבוה לפי מודל PGSI (Problem Gambling Severity Index).

⁸ מפעל הפיס, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 24 במרץ 2022.

⁹ מומי דהן, [מדיניות המיקום הממוקד של מפעל הפיס והטוטו](#), [הרבעון לכלכלה](#) 62 (חוברת 3/4), 2018, עמ' 24-54.

בשנת 2020 נרשמו
במשרד הרווחה
והביטחון החברתי 770
מטופלים בהתמכרות
ומוערך כי אלה היו
מיעוט מכלל הסובלים
מהתמכרות להימורים
בישראל, שמספרם
נאמד ביותר מרבע
מיליון איש. על פי
בדיקה שערך מפעל
הפיס נתון זה נמצא
בטווח של הממוצע
העולמי.

נמוכה, מוציאים חלק מהקצבה על הימורי מפעל הפיס. לפי האומדן במחקר, חלק קטן מסך תשלומי קצבת הבטחת הכנסה, כחצי אחוז, מופנה להימורים.¹⁰

1.2 הסדרת ההימורים החוקיים בשנים האחרונות

במרץ 2012 החליטה הממשלה על הקמת **צוות לגיבוש המלצה לתוכנית מפורטת להסדרה ולפיקוח על ההימורים החוקיים בישראל** המופעלים על ידי מפעל הפיס והמועצה.¹¹ בפברואר 2016 פורסם דוח מסכם של הצוות, ועיקרי ההמלצות מפורטים להלן:¹²

- הסדרה למניעת חשיפת יתר להתמכרות להימורים, בין היתר על ידי בחינה של סיכוני ההתמכרות של תוכניות הימורים כתנאי לאישורן, מימון תוכניות חינוך וטיפול במכורים.
- הסדרת הפרסום והשיווק של הימורים.
- מניעת הלבנת הון באמצעות ההימורים החוקיים בישראל.
- בחינת העבר הפלילי של הזכיינים ומפעילי התחנות למכירת מוצרי הימורים במטרה למנוע חדירה של גורמים עבריינים לפעילות ההימורים.
- שיפור הממשל התאגידי של מפעל הפיס והמועצה.

באוגוסט 2016 פורסם דוח של **הוועדה לבחינת יעול שוק ההימורים החוקיים בישראל ומודל הקצאת הרווחים לציבור**, שמונתה על ידי שר האוצר. הוועדה בחנה אם אפשר לייעל את הוצאות התפעול של מפעל הפיס והמועצה, את השפעת גודלו של שוק ההימורים החוקיים בישראל, את השלכותיו החברתיות-כלכליות של שוק זה ואת מנגנוני הקצאת הרווח של מפעל הפיס והמועצה.

המלצות הוועדה אומצו על ידי הממשלה בהחלטה 1902 יחד עם חלק מהמלצות הצוות לגיבוש תוכנית להסדרה ולפיקוח על ההימורים החוקיים בישראל.¹³

2. הימורים חוקיים

בתרשים 1 מוצגות הכנסות מפעל הפיס מהגרלות והכנסות המועצה מהימורים בשנים 2015–2022.

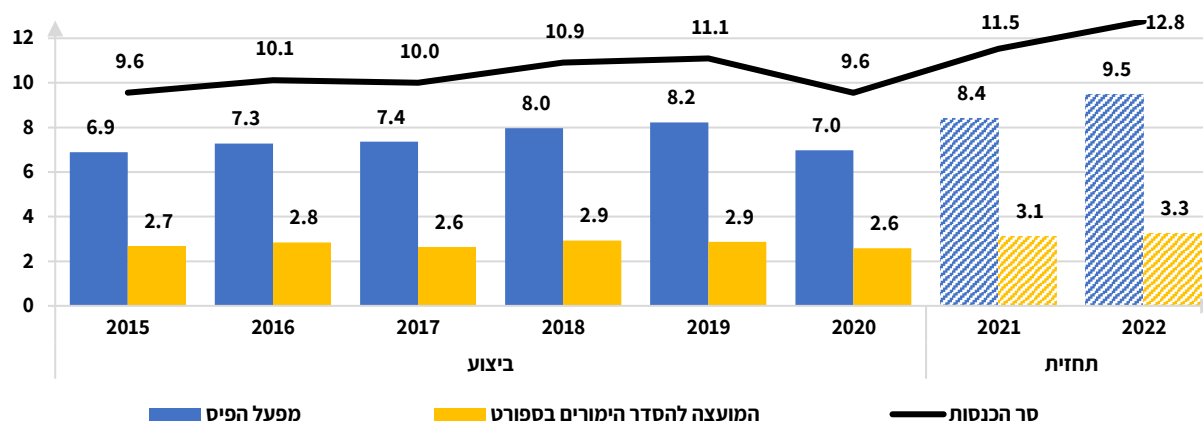
¹⁰ Momi Dahan, [Poverty and economic behavior: gambling on social security paydays](#), *International Gambling Studies* 21(1), pp. 38–58.

¹¹ החלטה 4474 של הממשלה ה-32, פיקוח על הימורים חוקיים, 25 במרץ 2012.

¹² הצוות לגיבוש תוכנית להסדרה ולפיקוח על ההימורים החוקיים בישראל: דין וחשבון והמלצות, פברואר 2016.

¹³ החלטה 1902 של הממשלה ה-34, [אימוץ המלצות הוועדה לבחינת יעול שוק ההימורים החוקיים בישראל והקצאת הרווחים לציבור](#), 11 באוגוסט 2016.

תרשים 1: הכנסות מפעל הפיס והמועצה (מיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים)¹⁴



אפשר לראות כי תחזית הכנסות מפעל הפיס בשנת 2021 היא **8.4 מיליארד ש"ח**, גידול של כ-**22%** בהשוואה לשנת 2015. תחזית הכנסות המועצה להסדר הימורים בספורט בשנת 2021 היא 3.1 מיליארד ש"ח, גידול של כ-**15%** בהשוואה לשנת 2015. לשם השוואה, בשנים 2015 עד 2021 ההוצאה לצריכה של משקי בית בשוק המקומי גדלה בכ-**22%**, כלומר בשיעור דומה לגידול בהכנסות מפעל הפיס ויותר מהגידול בהכנסות המועצה.¹⁵

לפי סקר שהוכן עבור מפעל הפיס, בשנת 2021 כ-**37%** מהאוכלוסייה הבוגרת השתתפו בהימורי הפיס וכ-**13%** השתתפו בהימורי המועצה. יחד עם נתוני ההכנסות המוצגות בתרשים 1, נתונים אלה מעידים על הוצאה חודשית ממוצעת של כ-300 ש"ח למהמרי הפיס וכ-320 ש"ח למהמרי המועצה. לפי אותו סקר, בשנת 2021 כ-**57%** מהמשתתפים בהימורים הוציאו עד 70 ש"ח בחודש על הימורים, כ-**36%** הוציאו בין 71 ל-500 ש"ח בחודש וכ-**3%** הוציאו מעל 500 ש"ח בחודש.¹⁶ יש לציין שמפעל הפיס מחלק כ-**65%** מהכנסותיו לזוכים, ולכן לצד הוצאה חודשית ממוצעת של 300 ש"ח, ההכנסה הממוצעת מזכיות היא כ-195 ש"ח, כך שההוצאה הממוצעת נטו לפני מס היא כ-105 ש"ח. נכון לחודש מרץ 2022, על הכנסה מהימורים מעל לסכום של 31,200 ש"ח חל מס הכנסה בשיעור של עד **38.17%**.

בטבלה 1 מוצג פרופיל דמוגרפי של מהמרים מסקר שהוכן עבור מפעל הפיס. מודגשים נתונים שגבוהים באופן מובהק מהשיעור הכללי באוכלוסייה.

¹⁴ מפעל הפיס, [דו"ח פעילות מפעל הפיס לשנת 2019](#), עמ' 50; מפעל הפיס, תמצית הצעת תקציב לשנים [2021](#) ו-[2022](#); המועצה להסדר הימורים בספורט, [דוחות שנתיים לפי חוק חופש המידע לשנים 2015-2020](#); הכנסת ה-24, ועדת הכספים, חומרי רקע לשיבות הוועדה, [הצעת תקציב המועצה להסדר הימורים בספורט לשנת 2021 בהתאם להוראות סעיף 7 לחוק ההסדר הימורים בספורט, תשכ"ז-1967](#), 26 בדצמבר 2021; הכנסת ה-24, ועדת הכספים, חומרי רקע לשיבות הוועדה, [הצעת תקציב המועצה להסדר הימורים בספורט לשנת 2022 בהתאם להוראות סעיף 7 לחוק ההסדר הימורים בספורט, תשכ"ז-1967](#), 1 במרץ 2022.

¹⁵ הלמ"ס, [החשבונות הלאומיים לשנת 2021](#), לוח 7: הוצאה לצריכה פרטית, 10 במרץ 2022.

¹⁶ מפעל הפיס, [דוח תקופתי: מעקב אחר אומדן הסיכון להתמכרות להגרלות והימורים בישראל](#), אוגוסט 2021.

¹⁷ אתר מפעל הפיס, [מחשבון מס](#), כניסה: 16 במרץ 2022.

טבלה 1: פרופיל דמוגרפי של מהמרים (שנים 2020–2021)¹⁸

נתון	מהמרי מפעל הפיס	מהמרי צ'אנס	מהמרי המועצה	כלל המדגם
מגדר				
גברים	55%	55%	71%	49%
נשים	45%	45%	29%	51%
גיל				
18–34	31%	39%	38%	37%
35–54	37%	37%	38%	35%
+55	32%	24%	24%	28%
השכלה				
תיכונית	28%	35%	30%	34%
על-תיכונית לא אקדמית	26%	28%	24%	22%
אקדמית	46%	37%	46%	44%
דתיות				
חילוני	57%	48%	58%	50%
מסורתי	25%	35%	33%	25%
דתי/חרדי	18%	17%	10%	25%
הכנסה				
נמוכה	20%	25%	18%	24%
ממוצעת	37%	42%	40%	33%
גבוהה	31%	25%	30%	25%
אזור מגורים				
מרכז	42%	34%	42%	36%
צפון	26%	31%	27%	34%
דרום, שפלה ירושלים והסביבה	32%	35%	32%	30%
מגזר				
כללי	82%	78%	83%	63%
חרדי	5%	2%	1%	7%
עולי חבר העמים	8%	8%	9%	12%
ערבי	6%	11%	8%	19%

מהשוואת הנתונים בכל עמודה לנתונים בעמודה "כלל המדגם", המייצגים את כלל האוכלוסייה הבוגרת בישראל, עולים בין היתר הדברים האלה:

- בקרב מהמרי הפיס יש ייצוג יתר של בני 55 ומעלה, חילונים, בעלי השכלה על-תיכונית לא אקדמית, תושבי מרכזי הארץ ובעלי הכנסה ממוצעת וגבוהה.
- בקרב מהמרי צ'אנס יש ייצוג יתר של מסורתיים, בעלי השכלה על-תיכונית לא אקדמית, בעלי הכנסה ממוצעת ותושבי הדרום, השפלה וירושלים והסביבה.
- בכל סוגי ההימורים יש ייצוג יתר של גברים והמגזר כללי (כלומר לא חרדים, ערבים או עולי חבר העמים).
- בקרב מהמרי המועצה יש ייצוג יתר של חילונים ומסורתיים, בעלי הכנסה ממוצעת וגבוהה ותושבי מרכז הארץ.

2.1 מפעל הפיס

שיעור הזכיות שמשלם מפעל הפיס מכלל המכירות הוא כ-65%, בהתאם להיתר. מפעל הפיס משווק את מוצריו באמצעות זכיינים המפעילים כ-2,417 תחנות מכירה נכון לדצמבר 2020, ולא הייתה מגמת שינוי במספר תחנות המכירה בשנים 2017 עד 2020. שלא כמו המועצה,

¹⁸ עו"ד בנימין דרייפוס, מנכ"ל מפעל הפיס, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 9 בפברואר 2022.

ההיתר של מפעל הפיס לא מתיר לו למכור את מוצריו באינטרנט. לטענת מפעל הפיס, איסור זה מקל על מועדוני הגרלות שמוכרים את מוצרי הפיס בערוצים דיגיטליים באופן פיראטי ולא מפוקח. מפעל הפיס מעריך את ההיקף הכספי של מועדוני הגרלות ב-300 מיליון ש"ח בשנה.¹⁹ לפי ההיתר הנוכחי, מפעל הפיס לא יפתח נקודות מכירה חדשות אלא לאחר בחינה הכוללת, בין היתר, התייחסות למידת הסיכון להתמכרות להימורים של האוכלוסייה באזור והתייחסות של גורמי הרווחה העירוניים. על בחינה זו להיות מוצגת במסגרת תוכנית פיתוח עסקי ומשרד האוצר רשאי להגביל תוכנית זו. כמו כן, בהיתר נקבע יעד שלפיו מספר נקודות המכירה באזורים סטטיסטיים המדורגים באשכול חברתי-כלכלי 1-209 יופחת ב-25% עד לסוף תקופת ההיתר ולפחות ב-4% בשנה החל משנת 2019.

במחקר שבו נבחנה הפריסה הגיאוגרפית של תחנות מכירה של מפעל הפיס ב-2016 נמצא שלמפעל הפיס יש תחנות מכירה רבות יותר באזורים שהמדד החברתי-כלכלי שלהם נמוך, לעומת אזורים שהמדד שלהם גבוה. לפי המחקר, כדי להגיע למסקנה זו יש לבחון את פריסת התחנות ברמת האזור הסטטיסטי,²¹ שכן בחינה ברמת היישוב מביאה למסקנה הפוכה, שלפיה מספר התחנות דווקא עולה ככל שהמדד החברתי-כלכלי גבוה יותר. ההשערה שהוצגה במחקר היא שהסיבה לכך שיש תחנות מכירה רבות יותר באזורים של מדד חברתי-כלכלי נמוך, היא שבאזורים אלה יש יותר ביקוש להימורים, מה שיוצר לחץ מצד זכיינים פוטנציאליים לפתוח תחנות נוספות, ומארגני ההימורים (מפעל הפיס והמועצה) נענים ללחץ הזה מתוך שאיפה להגדיל את רווחיהם.²² השערה זו אוששה במחקר אחר, שבו נמצא שהפדיון של תחנות מכירה של מפעל הפיס גבוה יותר ככל שהאזור מדורג באשכול חברתי-כלכלי נמוך יותר.²³

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למפעל הפיס בבקשה לקבל נתוני מכירות מפורטים לפי מוצרים ולפי תחנות מכירה. מפעל הפיס לא העביר את הנתונים מטעמי הגנה על פרטיות הזכיינים, אך העביר את נתוני המכירות לפי היישובים ואת כתובות תחנות המכירה, ועל בסיס זה נעשה במרכז המחקר והמידע של הכנסת ניתוח של פריסת תחנות המכירה של מפעל הפיס בשנת 2022 מול המדד החברתי-כלכלי לשנת 2017, בדומה למחקר שתואר לעיל. הניתוח העלה שבדומה לממצאי המחקר שהוזכר לעיל, **יש תחנות מכירה רבות יותר באזורים ברמה**

¹⁹ מפעל הפיס, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 24 במרץ 2022.

²⁰ הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה מסווגת לעשרה אשכולות מהנמוך ביותר (אשכול 1) לגבוה ביותר (אשכול 10), ונמדדת באמצעות שילוב של תכונות בסיסיות בתחומים אלה: הרכב דמוגרפי, השכלה וחינוך, רמת חיים, תעסוקה וגמלאות.

²¹ אזור סטטיסטי מונה לרוב 3,000-5,000 תושבים והוא היחידה הגיאוגרפית הקטנה ביותר שעליה מפורסמים נתונים סטטיסטיים רשמיים.

²² מומי דהן, **מדיניות המיקום הממוקד של מפעל הפיס והטוטו, הרבעון לכלכלה** 62 (3/4), 2018, עמ' 24-54.

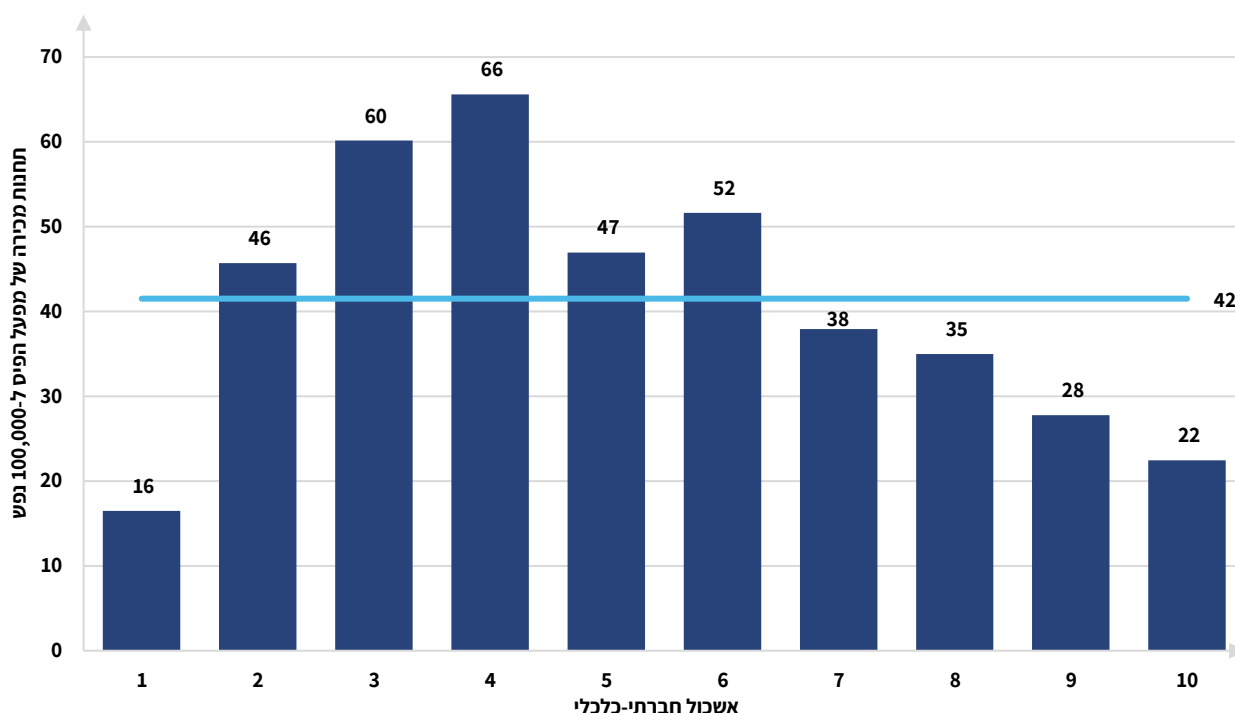
²³ Momi Dahan, [Poverty and economic behavior: gambling on social security paydays](#), *International Gambling Studies* 21(1), 2020, pp. 38-58.

המחקר נערך על נתונים מהשנים 2015-2016.

**במחקר שבו נבחנה
הפריסה הגיאוגרפית
של תחנות מכירה של
מפעל הפיס ב-2016
נמצא שלמפעל הפיס
יש יותר תחנות מכירה
באזורים בעלי מדד
חברתי-כלכלי נמוך
מאשר באזורים בעלי
מדד גבוה.**

חברתית-כלכלית נמוכה יותר, אולם מידת ההשפעה של הרמה החברתית-כלכלית על מספר תחנות המכירה הייתה נמוכה יותר מזו שנמצאה במחקר ונמוכה באופן כללי.²⁴ כמו כן, נמצא שיש כשתי תחנות מכירה של מפעל הפיס בקילומטר מרובע בממוצע.²⁵ בתרשים 2 מוצג ריכוז תחנות המכירה של מפעל הפיס ל-100,000 נפש בגיל 20 ומעלה לפי הרמה החברתית-כלכלית של האזור הסטטיסטי.

תרשים 2: ריכוז תחנות מכירה של מפעל הפיס לנפש לפי הרמה החברתית-כלכלית של האזור²⁶



אפשר לראות בתרשים

כי הריכוז הגבוה ביותר של תחנות מכירה לנפש הוא באשכולות חברתיים-כלכליים 3 ו-4.

ריכוז תחנות המכירה באשכול 4 גבוה כמעט פי שלושה לעומת אשכול 10. הריכוז הנמוך ביותר הוא באשכול 1, ובו השיעור הגבוה ביותר של אזורים ללא תחנות בכלל.

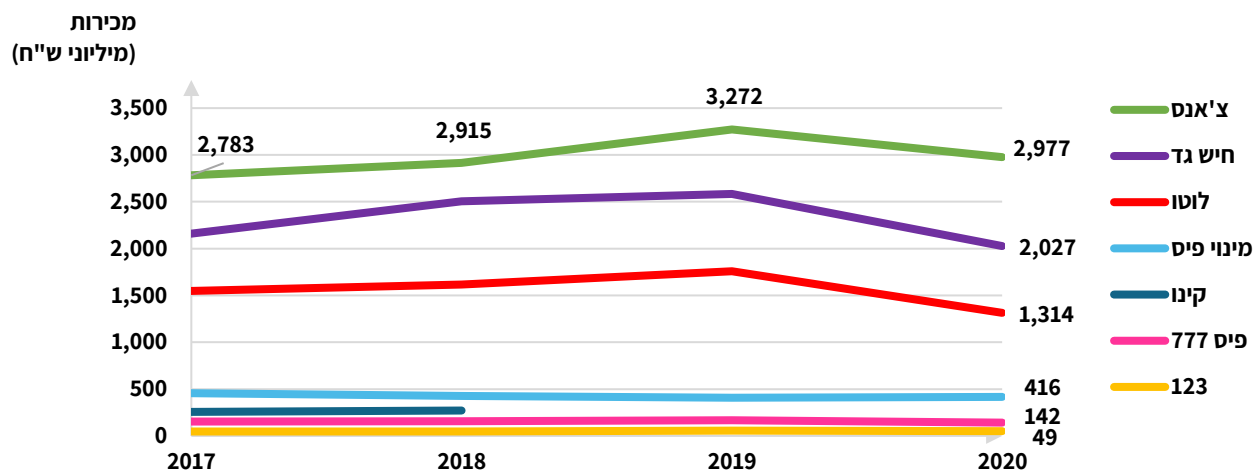
בתרשים 3 להלן מוצגים סכומי המכירות השנתיים של מפעל הפיס לפי מוצר.

²⁴ עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת לפי: עו"ד בנימין דרייפוס, מנכ"ל מפעל הפיס, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 11 במרץ 2022; הדס אוליאלי, ראש תחום גיאוגרפיה וממ"ג, הלמ"ס, עיגון כתובות תחנות המכירה של מפעל הפיס לאזורים סטטיסטיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 20 במרץ 2022. העיבוד מבוסס על כ-2,600 אזורים סטטיסטיים הממוקמים ביישובי מגורים ושיש להם דירוג חברתי-כלכלי, לרבות אזורים שאין בהם תחנות מכירה. הנתונים מתייחסים לבני 20 ומעלה.

²⁵ שם. העיבוד מבוסס על כ-1,030 אזורים סטטיסטיים הממוקמים ביישובי מגורים, שיש להם דירוג חברתי-כלכלי ושיש בהם לפחות תחנה מכירה אחת.

²⁶ שם. העיבוד מבוסס על כ-2,600 אזורים סטטיסטיים הממוקמים ביישובי מגורים ושיש להם דירוג חברתי-כלכלי, לרבות אזורים שאין בהם תחנות מכירה. הנתונים מתייחסים לבני 20 ומעלה.

תרשים 3: סכום מכירות שנתי לפי מוצר (2017–2020, מיליוני ש"ח)²⁷



אפשר לראות כי בשנת 2020 הכנסות מפעל הפיס ממכירות צ'אנס היו כ-3 מיליארד ש"ח, שהם כ-43% מסך ההכנסות. בשנת 2020 הכנסות כל המוצרים ירדו – כנראה עקב משבר הקורונה, למעט ההכנסות ממינוי פיס, שעלו, וצ'אנס היה המוצר שהכנסותיו ירדו בשיעור הנמוך ביותר לעומת שנת 2019.

לפי ההיתר הנוכחי, שנכנס לתוקף בשנת 2017, מפעל הפיס רשאי לערוך עד 52 הגרלות צ'אנס בשבוע. בכל אחת מהשנים 2017–2021 נערכו בממוצע כ-39 הגרלות בשבוע ולא יותר מ-7 הגרלות ביום.²⁸ בטבלה 2 להלן מוצגים נתונים על מכירות טופסי צ'אנס בשנת 2021.

טבלה 2: מכירות טופסי צ'אנס בשנת 2021²⁹

מכירות (מיליוני ש"ח)	מספר טפסים (אלפים)	מחיר טופס (ש"ח)
1,428	285,670	5
778	77,752	10
284	11,346	25
26	529	50
6	79	70
27	273	100
18	71	250
15	30	500
1,169	40,384	טופס שיטתי מסוג 5 ש"ח
347	8,090	טופס שיטתי מסוג 10 ש"ח
4,097	424,225	סך הכול

לפי ההיתר הנוכחי,
שנכנס לתוקף בשנת
2017, מפעל הפיס
רשאי לערוך עד 52
הגרלות צ'אנס בשבוע.
בכל אחת מהשנים
2017–2021 נערכו
בממוצע כ-39 הגרלות
בשבוע ולא יותר מ-7
הגרלות ביום.

²⁷ עו"ד בנימין דרייפוס, מנכ"ל מפעל הפיס, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 במרץ 2022. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

²⁸ אתר מפעל הפיס, [ארכיון תוצאות הגרלות צ'אנס](#), אוחזר: 2 בינואר 2022, עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
²⁹ עו"ד בנימין דרייפוס, מנכ"ל מפעל הפיס, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 9 בפברואר 2022.

אפשר לראות כי בשנת 2021 נמכרו כ-424 מיליון טופסי צ'אנס בסכום כולל של כ-4.1 מיליארד ש"ח. תחזית הכנסות הצ'אנס לשנת 2022 היא של כ-4.2 מיליארד ש"ח.³⁰ הטופס הנמכר ביותר הוא של 5 ש"ח, וממנו נמכרו כ-286 מיליון יחידות – כ-67% מכל הטופסים שנמכרו בשנת 2021. ההימור הממוצע בצ'אנס בשנת 2021 היה כ-9.7 ש"ח. מכיוון שההימור בצ'אנס אינו מזוהה, לא ידוע מהו הסכום הממוצע שמוציא משתתף צ'אנס בשנה. לפי סקר שנערך עבור מפעל הפיס, כ-7% מהאוכלוסייה הבוגרת השתתפו בהגרלת צ'אנס בשנת 2021.³¹ על בסיס נתון זה ניתן לאמוד את ההוצאה הממוצעת של מהמרי הצ'אנס בכ-780 ש"ח בחודש, שהם כ-250 ש"ח בחודש לאחר קיזוז הזכיות ולפני מס. יש להדגיש שסכומים אלה הם תוחלת ההוצאות והזכיות, אולם בפועל יש מהמרים שהוצאותיהם גבוהות יותר וזכיותיהם נמוכות יותר ויש מהמרים שהוצאותיהם נמוכות יותר וזכיותיהם גבוהות יותר. ההוצאה הממוצעת – בסך של 780 ש"ח – גבוהה לעומת ההוצאה הממוצעת של כלל מהמרי הפיס, שנאמדת בכ-300 ש"ח בחודש לפני קיזוז זכיות ומס.

שלא כמו מפעל הפיס, המועצה מוכרת את מוצריה גם באינטרנט, ערוץ שיווק שבשנת 2021 היווה כ-21% מהכנסות המועצה.

2.2 המועצה להסדר ההימורים בספורט

המועצה להסדר ההימורים בספורט מארגנת הימורי ספורט לפי תוכניות שנקבעו בתקנות שאושרו על ידי הממשלה והכנסת. המועצה מחויבת לחלק לפחות 60% מהכנסותיה לזוכים.³² בפועל, בשנים 2018 ו-2019 כ-67% מהכנסות המועצה חולקו לזוכים, 7% יותר מהמחויב בחוק. מספר תחנות המכירה של המועצה בשנים 2011 עד 2021 היה יציב ונע בין 1,450 ל-1,497 ללא מגמת עלייה או ירידה. נכון לשנת 2021 מספר התחנות היה 1,496.³³ במחקר שבחן את הפריסה הגיאוגרפית של תחנות מכירה של המועצה ב-2016 נמצא שהיו תחנות מכירה רבות יותר באזורים שהמדד החברתי-כלכלי שלהם נמוך מאשר באזורים שהמדד שלהם גבוה.³⁴ שלא כמו מפעל הפיס, המועצה מוכרת את מוצריה גם באינטרנט, ערוץ שיווק שבשנת 2021 היווה כ-21% מהכנסות המועצה.³⁵

³⁰ מפעל הפיס, [תמצית הצעת תקציב לשנת 2022](#), 10 בינואר 2022.

³¹ עו"ד בנימין דרייפוס, מנכ"ל מפעל הפיס, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 9 בפברואר 2022.

³² סעיף 8 [לחוק להסדר ההימורים בספורט, תשכ"ז-1967](#). אתר המועצה להסדר ההימורים בספורט, [החוק להסדר ההימורים בספורט](#), כניסה: 2 במרץ 2022.

³³ המועצה להסדר ההימורים בספורט, מצגת [דיון בוועדת כספים](#), הוצגה בוועדת הכספים בדיון [הצעת תקציב המועצה להסדר ההימורים בספורט לשנת 2022 בהתאם להוראות סעיף 7 לחוק ההסדר ההימורים בספורט](#), תשכ"ז-1967, 1 במרץ 2022.

³⁴ מומי דהן, [מדיניות המיקום הממוקד של מפעל הפיס והטוטו, הרבעון לכלכלה](#) 62 (חוברת 3/4), 2018, עמ' 24-54.

³⁵ הכנסת ה-24, ועדת הכספים, חומרי רקע לשיבות הוועדה, [הצעת תקציב המועצה להסדר ההימורים בספורט לשנת 2022 בהתאם להוראות סעיף 7 לחוק ההסדר ההימורים בספורט](#), תשכ"ז-1967, 1 במרץ 2022.

3. הימורים בלתי חוקיים

עם הגופים הציבוריים הנוטלים חלק באכיפה נגד ההימורים הבלתי-חוקיים אפשר למנות את הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור³⁶ ומשטרת ישראל. כספי הימורים בלתי חוקיים מועברים במגוון ערוצים, לרבות בנקים, כרטיסי אשראי ונותני שירותי מטבע. הגופים המאסדרים בהקשר זה הם אלה:

- בנק ישראל, המפקח על הבנקים המסחריים ועל חברות כרטיסי האשראי.
- רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, המפקחת על מגוון נותני שירותים פיננסיים.
- משרד התקשורת, המפקח על בנק הדואר, שעשוי לשמש להעברת כספי הימורים בלתי חוקיים.

להלן מידע שהתקבל מהאגף לחקירות ולמודיעין במשטרת ישראל במענה על פנייה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא הימורים בלתי חוקיים:³⁷

ארגון הימורים בלתי חוקיים והשתתפות בהם הם עבירת חשיפה (עבירה ללא מתלונן) ומשום כך הסטטיסטיקה הפלילית וגם תמונת המודיעין בנושא משקפות את התופעה באופן חלקי. אין בידי משטרת ישראל הערכה מספרית של סכומי כספי הימורים הבלתי-חוקיים ושל מספר המהמרים. לפני כעשור הוערך שוק הימורים הבלתי-חוקיים בישראל בכ-10-15 מיליארד ש"ח לשנה. מאז לא בוצע תיקוף לנתון זה, המצריך פעולה משותפת של גופי האכיפה והאסדרה הנוגעים לתחום. לפי סקר שהוכן עבור מפעל הפיס, היקף ההימורים הבלתי-חוקיים בישראל בשנת 2021 היה כ-19 מיליארד ש"ח, כ-60% מסך ההימורים החוקיים והבלתי-חוקיים יחד.³⁸

לפי מחקר שנערך במימון מפעל הפיס, כ-13% מהאנשים שמהמרים דיווחו שהימרו באופן לא חוקי בשנה האחרונה, מהם כ-60% דיווחו שההימור הבלתי-חוקי היחיד שבו השתתפו היה פוקר; בקרב אנשים המהמרים בהימורים בלתי חוקיים קיימת חומרת הימורים בדרגה גבוהה הרבה יותר מאשר בקרב אנשים המהמרים רק בהימורים חוקיים, כלומר הם בסיכון גדול יותר להתמכר להימורים.³⁹ בתרשים 4 – נתונים על היקף הטיפול המשטרתי בהימורים בלתי חוקיים.

לפי סקר שהוכן עבור מפעל הפיס, היקף ההימורים הבלתי-חוקיים בישראל בשנת 2021 היה כ-19 מיליארד ש"ח, כ-60% מסך ההימורים החוקיים והבלתי-חוקיים יחד.

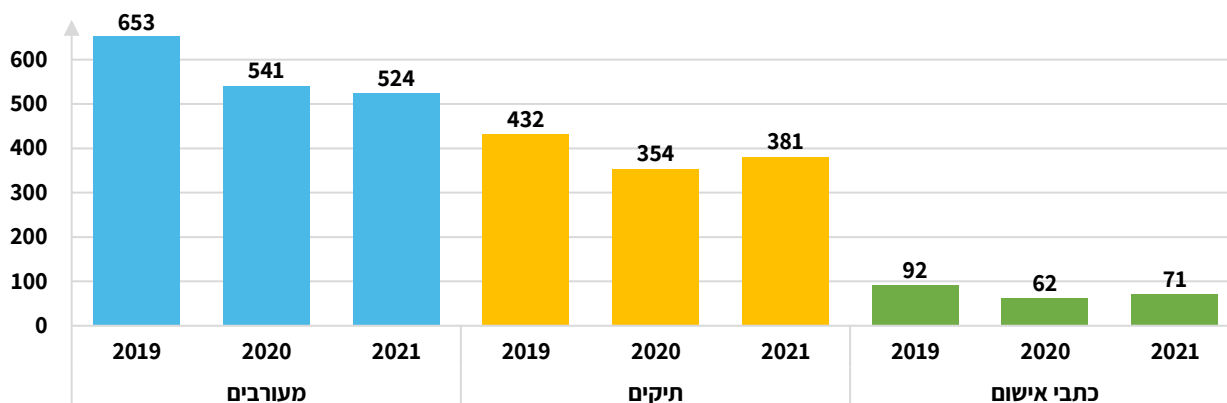
³⁶ חוק איסור הלבנת הון חל גם על רכוש שמקורו בעבירות הימורים. התוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000.

³⁷ סגנית ניצב מאיה גולדשלג, ראש מדור מחקר פשיעה, האגף לחקירות ולמודיעין, משטרת ישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 3 בפברואר 2022.

³⁸ מפעל הפיס, מצגת [שוק ההימורים הלא חוקיים בישראל](#), הוצגה בוועדת הכלכלה של הכנסת, 20 באוקטובר 2021.

³⁹ חגית בוני-נח, [הימורים בלתי מוסדרים בישראל: ניתוח אתנו-סוציו-קרימינולוגי](#); דפוס הימורים, מוטיבציות והתנהגויות סיכון של מהמרים [בהימורים בלתי חוקיים לעומת מהמרים בהימורים חוקיים](#); מיפוי, ניטור וסקירת הארגונים העוסקים בנושא, אוניברסיטת אריאל, אוקטובר 2021.

תרשים 4: מספר מעורבים, תיקים וכתבי אישום בהימורים בלתי חוקיים (2019–2021)⁴⁰



לפי תמונת המודיעין, כלל המדרגים העברייניים מעורבים בארגון ההימורים הבלתי-חוקיים. תחום זה הוא מחולל פשיעה (כלומר, כרוך בביצוע עבירות נלוות) ומקור הכנסה משמעותי עבור העבריינים. העבירות הנלוות העיקריות לתחום ההימורים הן הלואות בשוק האפור, סחיטה באיומים, הונאה ומרמה (הטיית משחקים בספורט), עבירות רכוש, סחר בסמים, הלבנת הון, עבירות של קטינים ועבירות אלימות על רקע סכסוכים בין עבריינים.

על פי הערכות המשטרה, בישראל פועלים מאות אתרי הימורים פיזיים, רובם בשטחים עירוניים. כמו כן, מוכרים למשטרה עשרות אתרי הימורים באינטרנט הפועלים במעורבות של עבריינים ישראלים (מארגנים, מממנים, ספקי טכנולוגיה, גובים, מלביני הון וכו'). האתרים מתמקדים בעיקר בהימורי ספורט – הימורים על תוצאות המשחקים והתחרויות, המכונים "בטים" – אך יש בהם גם הימורי קלפים והימורי קזינו. נוסף על כך מוכרת גם פעילות של עבריינים ישראלים להוצאת קבוצות מהמרים מישראל לחו"ל ומעורבות של עבריינים ישראלים בבתי קזינו בחו"ל.

סוגי ההימורים הבלתי-חוקיים הנפוצים בישראל:

- הימורי "בטים" – הימורים על תוצאות משחקים או תחרויות, בעיקר בספורט, אך גם בתחומים אחרים (למשל הימורים על תחרויות של בעלי חיים);
- הימורי קלפים – בעיקר משחק "טקסס הולדם";
- משחקי רולטה;
- בינגו;
- תיירות הימורים;
- הטיית משחקי ספורט;

⁴⁰ הנתונים מתייחסים לסעיפי העבירה הסטטיסטית: איסור מכירת כרטיסי הגרלה לקטינים, איסור מכירת כרטיסי הימורים לקטינים, ועריכה של משחקים, הגרלות והימורים, הגרלות והימורים אסורים – מארגן/עורך, החזקת מקום להימורים או הגרלות, השכרת מקום למשחקים, הגרלות והימורים, השכרת מקום לניהול הימורים או כדומה, השתתפות בעריכת הגרלות והימורים, משחקים אסורים – משחק/משתתף, ניהול בית הימורים, עריכת הגרלות והימורים, פתיחה או ניהול של מקום להגרלות או שימוש בו.

- מכונות מזל מכניות ואלקטרוניות. מכונות אלה לובשות כסות חיצונית של משחקי ילדים תמימים, אולם כל ייעודן לשמש מכונות הימורים;
- מחשבים מסוג P.C. המשמשים להימורים: "קפה אינטרנט", רשתות תקשורת, משחק בינגו 90 כדורים, מולטי-גיים, רולטה אלקטרונית וכדומה.

לא ניתן לאמוד את מספר המכונות לפי סוגיהן, מאחר שהימורים במכונות מזל נרשמים במערכות המשטרה כ"תיק הימורים", בלא ציון סוג המכונה. בשנים האחרונות זוהה שימוש גובר באפליקציות מסרים מוצפנות כדוגמת "טלגרם" ובאמצעי תשלום אלטרנטיביים (Fintech), המאפשרים מרחב פעולה רחב יותר למעורבים בפעילות פלילית, לרבות ארגון הימורים בלתי חוקיים והשתתפות בהם ללא צורך במפגש פיזי. הדבר מקשה מאוד על רשויות אכיפת החוק להתמודד עם תופעת ההימורים הבלתי-חוקיים, ובעיקר הימורי אינטרנט.

תחום ההימורים הבלתי-חוקיים מוגדר נושא התעניינות של המשטרה בתוכנית המודיעין לשנת 2022. במסגרת המאבק בתופעה נעשות פשיטות משטרתיות על אתרי הימורים בלתי חוקיים. נוסף על כך פועל כוח משימה ייעודי משולב בתחום הימורים באינטרנט ביחידת להב 433. כמו כן, בשנת 2000 הוקמה במטה הארצי בחטיבת החקירות מעבדת מכונות משחק, אשר פועלת בכמה מישורים למאבק בתופעת ההימורים במכונות מזל: הכשרת נאמני מכונות מזל, הדרכה לכלל המשטרה בנושא מכונות מזל, פיתוח אמצעי אכיפה, סיוע ליחידות בארגון והיערכות למבצעי אכיפה בתחום, בקרה על מבצעי אכיפה, למידת מכונות משחקי מזל חדשות, סיוע במתן חוות דעת מומחה לבית המשפט, כתיבת נהלים והנחיות, בקורות על תיקי הימורים ורכש למומחים.

בעקבות החלטת ממשלה 1902 בנושא אימוץ המלצות הוועדה לבחינת ייעול שוק ההימורים החוקיים בישראל והקצאת הרווחים לציבור,⁴¹ ולבקשת משרד האוצר, נעשתה במשטרת ישראל עבודת מטה בנושא המאבק בהימורים הבלתי-חוקיים. בהחלטה גם נקבע להקצות תקציב של 20 מיליון ש"ח להקמת יחידת אכיפה משולבת להגברת האכיפה בשוק ההימורים הבלתי-חוקיים, ולצורך המאבק לצמצום ההון השחור. עבודת המטה לא מומשה כיוון שלא תוקצבה על ידי משרד האוצר.

**תחום ההימורים
הבלתי-חוקיים מוגדר
נושא התעניינות של
המשטרה בתוכנית
המודיעין לשנת 2022.
במסגרת המאבק
בתופעה נעשות
פשיטות משטרתיות על
אתרי הימורים בלתי
חוקיים. נוסף על כך
פועל כוח משימה ייעודי
משולב בתחום הימורים
באינטרנט ביחידת להב
433.**

⁴¹ החלטה 1902 של הממשלה ה-34, [אימוץ המלצות הוועדה לבחינת ייעול שוק ההימורים החוקיים בישראל והקצאת הרווחים לציבור](#), 11 באוגוסט 2016.

4. נספח: מכירות מפעל הפיס לפי מוצר ביישובים גדולים בשנת 2020

הנתונים בטבלה הם הכנסות תחנות המכירה באלפי ש"ח בשנת 2020 ביישובים שבהם עשר

תחנות מכירה או יותר.⁴²

יישוב	מספר תחנות מכירה	לוטו	צ'אנס	חיש גד	123	פיס 777	סך הכול
אור יהודה	20	10,915	26,008	10,758	535	1,194	49,410
אילת	33	17,765	40,943	24,339	739	1,765	85,552
אשדוד	66	41,174	97,041	52,764	1,047	4,213	196,238
אשקלון	44	25,264	67,737	29,479	896	3,085	126,461
באר שבע	83	42,428	113,522	72,477	1,959	4,376	234,762
בית שאן	13	4,903	20,140	9,824	150	660	35,677
בית שמש	16	8,592	27,630	14,924	239	1,353	52,739
בני ברק	30	11,171	22,658	15,552	462	1,425	51,269
בת ים	63	28,073	55,964	40,977	1,384	3,419	129,816
גבעתיים	18	11,321	11,013	4,402	345	846	27,927
דימונה	13	7,290	23,639	14,702	950	827	47,407
הוד השרון	17	12,350	14,305	9,568	179	748	37,151
הרצלייה	32	24,667	21,606	19,007	543	1,565	67,388
חדרה	48	23,610	54,877	39,372	665	2,355	120,878
חולון	74	41,941	65,259	33,162	1,696	4,368	146,427
חיפה	127	52,558	123,973	82,998	1,862	7,832	269,223
טבריה	32	12,728	37,051	26,791	442	1,799	78,811
טירת כרמל	12	5,070	18,655	9,432	231	1,122	34,510
יבנה	16	11,824	23,729	8,133	404	1,323	45,412
ירושלים	166	81,600	215,907	135,329	3,443	11,743	448,023
כפר סבא	34	24,102	34,279	26,313	551	1,836	87,080
כרמיאל	22	11,080	42,070	46,684	340	2,043	102,217
לוד	25	21,889	40,815	16,365	692	2,076	81,837
מגדל העמק	16	4,579	16,337	13,441	389	809	35,554
מודיעין-מכבים-רעות	13	12,480	12,517	7,976	212	942	34,127
נהרייה	25	13,209	24,181	26,561	368	1,585	65,904
נוף הגליל	25	9,217	43,459	51,573	357	1,647	106,253
נס ציונה	12	9,266	11,111	7,027	215	524	28,143
נצרת	14	4,614	20,366	28,374	244	542	54,139
נתיבות	19	8,765	31,085	16,601	466	1,118	58,036
נתניה	76	42,053	76,695	59,616	1,759	3,714	183,837
עכו	25	7,309	19,715	20,058	197	1,182	48,460

⁴² עו"ד בנימין דרייפוס, מנכ"ל מפעל הפיס, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 במרץ 2022. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

יישוב	מספר תחנות מכירה	לוטו	צ'אנס	חיש גד	123	פיס 777	סך הכול
עפולה	34	14,897	47,405	48,349	805	1,938	113,395
פרדס חנה-כרכור	14	10,378	28,233	12,205	205	1,241	52,262
פתח תקווה	75	44,864	71,892	51,407	1,829	3,597	173,589
צפת	13	3,878	12,706	9,969	198	446	27,197
קריית אתא	22	13,153	35,492	25,035	538	1,740	75,959
קריית ביאליק	21	10,511	28,639	25,728	407	1,531	66,817
קריית גת	24	11,558	41,609	17,479	599	1,413	72,659
קריית ים	20	7,184	17,856	12,089	286	886	38,302
קריית מוצקין	23	10,243	20,453	16,196	337	1,395	48,625
קריית מלאכי	16	9,150	30,153	12,230	307	1,083	52,923
קריית שמונה	16	7,700	24,197	16,714	262	1,296	50,169
ראש העין	16	10,060	16,773	10,530	206	969	38,536
ראשון לציון	82	68,911	89,499	57,910	1,810	5,866	223,998
רחובות	39	26,670	42,568	31,258	838	1,594	102,929
רמלה	29	14,356	37,913	21,612	723	1,635	76,238
רמת גן	60	36,489	46,753	28,026	1,744	2,916	115,928
רמת השרון	12	9,237	7,576	5,179	270	548	22,810
רעננה	22	14,925	16,583	13,361	281	1,084	46,234
תל אביב -יפו	209	119,420	161,441	106,335	4,018	9,242	400,456