



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**מסמך רקע בנושא:**  
**הקמת בתי-הימורים בישראל**  
**סיכום טיעוני התומכים והמתנגדים**

**מוגש לחה"כ שאול יהלום**

כ"ח בסיון תשס"ה

5 ביולי 2005

**כתיבה: תומר דרור**

ליווי מקצועי ואישור: דן להב, ראש תחום ממשל

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 6016 649 - 02

פקס: 6103 649 - 02

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

## 1. מבוא

מסמך זה נכתב לבקשתו של חה"כ שאול יהלום ועניינו סיכום טיעוני התומכים והמתנגדים להקמת בתי-הימורים בישראל. המסמך מציג הן טיעונים כלליים והן טיעונים פרטניים שהנם רלוונטיים למקרה הישראלי.

## 2. טיעוני התומכים

### 2.1 טיעונים כלליים

- **גידול בהכנסות ופעילות הכלכלית.** מחקרים שבדקו את ההשלכות הכלכליות של הקמת בתי-הימורים מצאו כי פתיחתם הביאה לגידול ניכר בפעילות הכלכלית של האזור בו הוקמו. הגידול משפיע בשני מעגלים: במעגל הראשון הגידול נובע מעצם פתיחתו של עסק חדש היוצר תעסוקה ישירה של עובדים ובנוסף, ישנו גידול במעגל השני הנובע מביקוש הענף למוצרים ושירותים נלווים- דוגמת מסחר, הארחה, אוכל, שירותים אישיים וכדומה.
- **גידול בהכנסות המדינה ממסים.** לגליזציה והסדרה בחוק של הימורים ימנעו לגול כספים לא מדווחים. מכיוון שכבר כיום מתגלגל כסף רב בענף ההימורים הלא חוקיים בארץ, המדינה מפסידה מסים רבים.
- **מניעת הלבנת כספים.** הכסף הלא מדווח בתחום מממן פעילויות לא חוקיות אחרות. הסדרת הענף תאפשר לפקח על זרימת ההון וכך למנוע מצב של הלבנת כספים.
- **גידול בתיירות.** במקרים מסוימים פתיחת בתי-הימורים מהווה אטרקציה המושכת תיירים המגיעים במיוחד לצורך זה.
- **עלייה בשיעור ההשקעות בעיר או באזור.** הקמת בתי-הימורים מביאה לעיתים להשקעות בנדל"ן ובציוד- מבנים, אולמות, בתי מלון ומתקנים שונים לבידור ולבילוי. במקרים מסוימים הפיתוח המקומי תרם לבנייה ולשיקום של יחידות דיור של מעוטי יכולת.
- **עלייה בערכי הנדל"ן והמסים המקומיים.** הקמת בתי-הימורים מביאה לגידול בהכנסות במסים המקומיים- ארנונה, מס מכירות/ מס ערך מוסף מקומי, מס הימורים מקומי וכדומה, באותן מדינות בהן נהוגים מסים כאלו. בנוסף ישנן הכנסות הנובעות ממתן רשיונות וממסים ייחודיים על מוצרים הנמכרים בבית-הימורים כגון משקאות חריפים וכדומה. מחקרים בתחום הנדל"ן מצביעים על קשר בין קרבה לבתי הימורים ועליית מחירי הנדל"ן בסביבה.

## 2.2 טיעונים חברתיים

- **הקטנת פשיעה.** לגליזציה של בתי-ההימורים היא פעמים רבות מיסוד של פעילות לא חוקית הקיימת ממילא. דבר זה מגביר את הפיקוח על הענף והופך את הפעילות בו למבוקרת ושקופה לרשויות השלטון והחוק. כך ניתן להרחיק או לפחות לצמצם את פעילותם של גורמים פלייליים בתחום, דבר שיביא, כתוצר לוואי, להפחתה בהוצאות השיטור. הפיכת ענף ההימורים לחוקי תקטין את שיעור המקרים של סחיטה ואיומים על מהמרים ותבטיח כי אין הם חשופים לרמאויות. בנוסף, בבית-הימורים הנתון לפיקוח המדינה ניתן להטיל מגבלות על גובה ההימורים, על צורת התשלום, על גיל המהמרים ועל מכירת אלכוהול.<sup>1</sup>
- **תיעול של דחפים שליליים לאפיקים מתאימים.** הימורים יכולים להוות סוג של פורקן ורגיעה עבור אנשים מסוימים, שללא בתי-ההימורים היו עלולים למצוא פורקן לדחפים ולרגשות בצורה פוגענית לחברה או לסביבתם הקרובה.

### יתרונות פיקוח

- **ניתן לפתח הימורים בעלי אופי של בילוי משפחתי.** מוצעת כאן הרחבה של אופציית זמן הפנאי שאינה קיימת כיום באופן חוקי.<sup>2</sup> בנוסף, מהמרים הבאים עם משפחותיהם נוטים להוציא בין שלוש עד ארבעים אחוז פחות מאשר מהמרים המגיעים לבדם.
- **בבית-הימורים חוקי ניתן לחלק עלוני מידע לבאים בכל הנוגע לסכנת ההתמכרות להימורים והשלכותיה,** בדומה לחוק שמחייב לציין על חפיסות הסיגריות את הסכנה הבריאותית למעשן.

## 2.3 טיעונים ערכיים

- **חופש הפרט.** איסור גורף על פתיחת בתי-ההימורים מהווה פגיעה בחופש הפרט בכך שהוא מונע ממנו פעילות, שבמידה והיא מבוקרת ותחת שליטה, גורמת לו הנאה וסיפוק שאינם פוגעים בו ובאחרים.
- **שוויון.** פעילות בית-ההימורים אינה שונה במהותה ממפעלי הפיס והלוטו ומהווה המשך טבעי להם.

---

<sup>1</sup> 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 וכדומה. 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

<sup>2</sup> סקרים בארה"ב הראו עלייה משמעותית בשנות ה-90 באילו הרואים בקזינו צורת בידור לגיטימית. 60 אחוזים ראו בזה בילוי לגיטימי לעצמם ולאחרים ו 30 אחוזים נוספים ראו בזה בילוי לגיטימי לאחרים, אך הם עצמם נמנעים מכך. רק 10 אחוזים סברו כי אין זו צורת בידור לגיטימית כלל. 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.205

### 3. טיעוני המתנגדים

#### 3.1 טיעונים כלכליים

- **הקמת בתי-הימורים עלולה להחליף או לעקור פעילות כלכלית קיימת בעיר ובאזור.** שירותי האירוח והבילוי השייכים לבית-ההימורים עלולים לפגוע בשירותים מקבילים הקיימים באזור ממילא. מחקר אמריקאי שבדק את נושא ספינות ההימורים באילינוי, מצא כי בתי עסק המרוחקים יותר משמונה קילומטרים ממוקד ההימורים נפגעו כולם לרעה.
- **שינוי פרופיל העסקים.** בתי עסק מעבר לרדיוס הנזכר למעלה כדוגמת מסעדות, תחנות דלק מסחר קמעונאי והלבשה הושפעו לרעה כתוצאה מהטיית הביקוש<sup>3</sup>. 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<sup>4</sup>.
- **השפעה שלילית על חלוקת ההכנסות.** מחקרים מראים כי דווקא לאוכלוסיות עניות יש נטייה להוציא יותר כסף על הימורים, ביחס להכנסותיהן<sup>5</sup>. מחקר בנושא הראה כי קבוצת ההכנסה הנמוכה ביותר מוציאה סכום גדול פי ארבע בהגרלות מאשר קבוצת ההכנסה הגבוהה ביותר<sup>6</sup>. עבור האוכלוסייה המבוססת משחק בבית-הימורים נתפס לרוב כבילוי ושעשוע בעוד שעבור מעוטי היכולת המשחק בבית-הימורים נתפס כאמצעי אסטרטגי לשיפור רמת ההכנסה- למרות שסטטיסטית הנחה זו משוללת כל יסוד.
- **פיתוח אזורי מוגבל ומצומצם.** בתי-הימורים רבים נבנים במקומות מנותקים ממרכזי אכלוסיה ועל כן אינם תורמים לפיתוח ולשגשוג כלכלי של הסביבה, ופועלים למעשה כמשק סגור המזין את עצמו.
- **מרבית ההכנסות מהימורים בפריפריה לא מגיעות לכלכלה המקומית**<sup>7</sup>. על פי מחקר שערך פרופסור דניאל פלזנשטיין, רק 30 אגורות מכל שקל שנכנס לבית-הימורים, יתווספו לכלכלה המקומית כאשר כל שאר הכסף ילך למפעילי בית-ההימורים ולאזור המרכז.
- **הערכות הכנסה מנופחות ולא ראליות.** התחשיב כאילו כל המועסקים בבתי-ההימורים ייצרו מקומות עבודה חדשים ללא אלטרנטיבה הוא שגוי ותלוי במיומנותו ובהכשרתו של העובד. ככל

<sup>3</sup> דניאל פלזנשטיין, ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1998. עמ' 31.

<sup>4</sup> NATIONAL GAMBLING IMPACT STUDY COMMISSION REPORT, 1999. Chapter 7 p.5

<sup>5</sup> John J Egan **State-sanctioned gambling is a bad bet** U.S. Catholic; Nov 1997;p.25

<sup>6</sup> דניאל פלזנשטיין, ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1998. עמ' 38.

<sup>7</sup> עירית רוזנבלום, "הארץ" 23 ביוני 2005.

שהיצע העובדים מאופיין כמיומן ומשכיל יותר, כך תרומת בית-ההימורים להגדלת נפח התעסוקה נמוכה יותר. רק לגבי העסקת מובטלים חסרי הכשרה יש לבית-ההימורים ערך כלכלי ממשי של יצירת מקומות תעסוקה.

- **יצירת תעסוקה בשכר נמוך.** מרבית התעסוקה בבתי-ההימורים מתבססת על כוח עבודה בלתי מיומן, דבר המאפשר העסקה בשכר נמוך. ככלל, ענף ההימורים הינו ענף עתיר עבודה זולה. בית-ההימורים שהוא גם מלון מעסיק בממוצע שלושה עד ארבעה עובדים בשכר נמוך לחדר לעומת עובד וחצי בענף המלונאות, בו מספר העובדים המקצועיים גבוה יותר, באופן יחסי, מענף ההימורים.
- **הפרנסה שבת-ההימורים מספקים באה על חשבון אפשרויות תעסוקה אחרות.** מועסקים רבים בבתי-ההימורים היו מוצאים פרנסה אלטרנטיבית אילו לא הוקמו בתי-ההימורים.
- **ירידה בערכי הנדל"ן.** בניגוד לעלייה המאפיינת את מחירי הנדל"ן הקרובים לבתי-ההימורים, ישנה ירידה במחירי הנדל"ן הנמצא מחוץ לגבול ההשפעה הכלכלית החיובית של בית-ההימורים. בנוסף, הפשיעה שפעלה בשולי תחום ההשפעה של בתי-ההימורים, ולא דווקא במרכזם, תרמה אף היא לירידת מחירי הנדל"ן באזורים אלו.
- **הוצאות עקב פשיעה.** הקמת בתי-ההימורים עלולה להגדיל את עקומת הפשיעה בצורה כזו שההוצאות על השיטור, שיקום חברתי וטיפול בפושעים עולים על הרווח הכלכלי הישיר והעקיף שבת-ההימורים מביאים, לעיתים בכמה סדרי גודל. בעיית הפשיעה ועלותה חריפה במיוחד באזורים עירוניים.

### 3.2 טיעונים חברתיים

- **התמכרות והתנהגות חברתית בעייתית.** מחקרים מראים כי ניתן להתמכר להימורים. הדבר יוצר שורה של בעיות הן עבור המהמר המכור והן עבור סביבתו הקרובה והרחוקה- קרי החברה: מהמר כפייתי פוגע בתפקודו המשפחתי, בהכנסתו הכלכלית של המשפחה<sup>8</sup>, ולעיתים אף עלול להיגרר לתגובות רגשיות קיצוניות עקב מצוקה כלכלית או רגשית הנגרמת מההימורים הכפייתיים. אנשים כאלו מתקשים לשמור על עבודה סדירה, ועלותם לחברה גבוהה בשל צורכי שיטור, שיקום וגמילה<sup>9</sup> שהם מצריכים. ההימורים עלולים לעודד התנהגות לא יצרנית<sup>10</sup> ואנטי חברתית.

<sup>8</sup> מחקר אמריקאי בדק ומצא כי במחוזות בהם קיים מוסד הימורים אחד, אחוז פושטי הרגל מקרב התושבים היה גבוה ב-18 אחוזים מהממוצע הארצי, ובמקומות בהם קיימים מעל חמישה מוסדות הימורים אחוז פושטי הרגל היה גבוה ב-35 אחוזים. John J Egan **State-sanctioned gambling is a bad bet** *U.S. Catholic*; Nov 1997 p 25;

<sup>9</sup> Lennart E. Henriksson, **Gambling in Canada: Some insights for cost-benefit analysis.** *Managerial and Decision Economics*; Jan-May 2001. p. 118.

<sup>10</sup> קשה לאמוד את הנזק הכלכלי הנוצר עקב ירידה בפרייון העבודה של המהמר בשל ריבוי משתנים והשפעתם. David Collins **The social cost and benefits of gambling**, Australia 2000.p.24

- **מחקרים בארה"ב הראו קשר בין נגישות בית-ההימורים לעליה במספר המהמרים המכורים.** נוכחות של בית-ההימורים ברדיוס של 75 קילומטר כמעט הכפילה את מספר המהמרים המכורים באזור נתון.<sup>11</sup>
- **מיסוד ההימורים לא יבטל את ההימורים הלא חוקיים.** ההימורים הלא חוקיים מאפשרים ביצוע פעולות שלא ניתן לבצע בבית-ההימורים חוקי- לדוגמה אי הגבלה על גובה ההימור המרבי, אי פיקוח על מטבע זר וכדומה. בנוסף ישנם כאלה שיעדיפו להתחמק מתשלומי מס שונים, ויעדיפו להמר במקום שבו לא יעוררו חשד באשר למקור כספם הלא מדווח. לכן מערכת חוקית לא תהווה תחליף מלא למערכת הלא חוקית הקיימת היום.
- **יצירת מעגלים חברתיים שליליים של פשיעה, זנות וסמים.** במקרים מסוימים הקמתם של מרכזי הימורים מייצרת ומושכת תופעות חברתיות נלוות ושליליות דוגמת שוק הלוואות אפור, זנות ובהתאם גם סמים.
- **הניסיון בישראל מלמד כי קשה מאד לפתח פלח שוק משפחתי בכל פעילות הקשורה להימורים.**

### 3.3 טיעונים פונקציונליים

- **פעילות בית-ההימורים איננה המשך טבעי של משחקי פיס ולוטו.** משחקי הפיס והלוטו הנהוגים בארץ אינם יוצרים מקום מפגש פיזי ובשל כך הם נטולי מרכז כובד גיאוגרפי. בשל היותם נטולי מרחב הם לא יוצרים מרכזי הימורים שמושך גורמים חברתיים שלילים כמו אלה הנזכרים למעלה.
- **הקמת בתי-ההימורים היא פעולה שקשה מאד לבטל מרגע שהיא קיימת.** הדבר בהחלט ניתן, כמו שקרה בטורקיה, שם בוטלו ההימורים שמשכו ישראלים רבים אך לרוב קשה מאד לבצע זאת מכיוון שהקמת בתי-ההימורים לא רק שיצרה מציאות חברתית-תרבותית חדשה, היא אף איגדה ויצרה סביבה רשת של גורמים כלכליים חזקים שהרחקתם עלולה למוטט, או לכל הפחות לפגוע קשות בכלכלת האזור.

<sup>11</sup> **National gambling impact study commission report**, 1999. chapter 4 p.4  
<http://govinfo.library.unt.edu/ngisc/>

## סיכום הטיעונים

נגד	בעד
הגידול בהכנסות מוטל בספק אם מחשבים הוצאות על שיטור, שיקום חברתי וטיפול בפשיעה הנוצרים סביב 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 לא מהווה מוקד בילוי לבאים לאזור ובנוסף עסקים נסגרים משום שהמלון-קזינו 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 ממסים וחוסר 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 שלילים	תיעול דחפים שלילים לאפיקים מתאימים
הניסיון מראה כי בישראל הימורים אינם נתפסים כבילוי משפחתי	ניתן לפתח הימורים בעלי אופי של בילוי משפחתי
ישנו שוני מהותי - קזינו יוצר מרחב פיזי שמושך גורמי שוליים בעוד 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 משם שמעוטי היכולת הכלכלית מוציאים באופן יחסי פי ארבע יותר מאשר האוכלוסייה המבוססת	הרווחים מההימורים יחזרו בחלקם לציבור דרך מסים עקיפים
קשה מאד להחזיר את הגלגל לאחור כי מרגע שקם הקזינו יש רשת סבוכה של לחצים מצדגופים כלכליים רבי עצמה והשפעה	במידה ונרצה לבטל את ההימורים תמיד ניתן להחזיר את הגלגל לאחור