

פרק שלישי

הגרלות והימורים

הגרלות והימורים

פעולות הביקורת

נבדקו כמה תחומים הקשורים בהגרלות ובהימורים :

נבדקו פעולות מפעל הפיס הנוגעות לעריכת הגרלות לפי ההיתר ששר האוצר נותן לו לשם כך, ועמידתו בתנאי ההיתר. כן נבדק פיקוח משרד האוצר על הפעולות שמפעל הפיס מבצע מכוח ההיתר.

נבדק טיפולן של רשויות החוק בנושא החברות הפרטיות שמשווקות מנויים המאפשרים השתתפות קבועה בהגרלות מפעל הפיס.

נבדקו הפעולות שעושים משרדי ממשלה - ובהם משרד התקשורת, משרד המשפטים ומשרד האוצר - ובנק ישראל למניעת ההימורים הבלתי חוקיים באינטרנט, והמישק בין פעילותם בתחום זה ובין פעולות האכיפה הפלילית של המשטרה.

הגרלות מפעל הפיס - ארגון, פיקוח ובקרה

תקציר

חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין) אוסר על ארגון משחקים אסורים, הגרלות והימורים, ועל השתתפות במשחקים אסורים כהגדרתם בחוק. החוק קובע שהמארגן או עורך משחק אסור, הגרלה או הימור - דינו מאסר שלוש שנים או קנס. איסור זה מבוסס על תפיסה הרואה פסול מוסרי וחברתי בהגרלות ובהימורים, שההתמכרות להם עלולה להסב נזק חברתי וכלכלי קשה לפרט ולחברה.

למרות האיסור וכדי לענות על הצורך של הציבור להשתתף בהגרלות ובהימורים, החרוג החוק מהאיסור הגרלות אשר שר האוצר או מי שהוא הסמיך לכך נתן היתר מראש לקיימן וביניהן הגרלות מפעל הפיס, שחלק מההכנסות מהן מיועד למטרות ציבוריות.

מפעל הפיס הוקם בשנת 1951, לפי החלטת ממשלה, כחברה מוגבלת בערבות ללא הון מניות. מטרותיו העיקריות הן קיום הימורים והגרלות לשם קבלת כספים מהציבור וחלוקת הרווחים כמענקים לרשויות המקומיות ולמשרד האוצר.

בתוקף סמכותו לפי חוק העונשין מתיר שר האוצר למפעל הפיס לערוך הגרלות בהתאם לתנאים שנקבעו. ההיתר האחרון ניתן למפעל הפיס בפברואר 2007 ותוקפו עד סוף דצמבר 2011 (להלן - ההיתר). ההיתר מפרט את ההגרלות המותרות, את תנאיהן, את אופן קיומן ואת הדרכים לשינוין. מפעל הפיס הוא גוף מבוקר לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, משום שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2009 - יוני 2010, בדק משרד מבקר המדינה את התנהלות מפעל הפיס בנוגע לעריכת הימורים והגרלות בהתאם להיתר ואת פיקוח משרד האוצר על הפעולות הנעשות מכוח ההיתר. הביקורת נערכה במפעל הפיס ובמשרד האוצר. בירורי השלמה ובדיקות נעשו בנקודות מכירה של מפעל הפיס, במשרד המשפטים, ברשות לאיסור הלבנת הון, במשטרה ובמשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה).

עיקרי הממצאים

מתן ההיתר

1. בינואר 2006, כשנה לפני מועד חידוש ההיתר, ביקש היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש) ממשרד האוצר ש"במסגרת ההיערכות למתן היתר חדש למפעל הפיס, תפעלו בהקדם לתיאום ההיתר, והאישורים הניתנים מכוחו, עם משרדי הממשלה הרלבנטיים".

מאז פנייתו של היועמ"ש היה יכול משרד האוצר לפעול בעניין זה כשנה, אולם הוא השתהה ופעילותו העיקרית התקיימה בדצמבר אותה שנה, פחות מחודש לפני שתוקף ההיתר הקודם שנתן למפעל הפיס פג.

2. מפאת קוצר הזמן לא התאפשרה לגופים הרלוונטיים בחינה מעמיקה של תנאי ההיתר החדש, ולכן קוימו בו רק חלק מדרישות היועמ"ש, שמטרתן הייתה למזער את התופעות השליליות המאפיינות הימורים.

3. בפנייתו הנזכרת לעיל למשרד האוצר ביקש היועמ"ש שההיתר למפעל הפיס ינוסח במידת פירוט רבה. אולם ההיתר אינו מפורט דיו: לא הוגדרו מונחים שמשמשים בו ובחלק מהסעיפים לא פורטו אמות מידה ברורות שמאפשרות את יישומן ופיקוח נאות על קיומן. כמו כן, נמצא כי ישנם סעיפים בהם ישנה אי-בהירות.

שינויים בהגרלות

ההיתר קובע כי כל שינוי בתנאי ההגרלות שהותרו, "לרבות שינויים בסכומים ובתדירויות", טעון אישור מראש ובכתב של משרד האוצר.

1. הלוטו החדש: בנובמבר 2008 הודיע מנכ"ל מפעל הפיס למנכ"ל משרד האוצר דאז כי מפעל הפיס החליט לבצע שינויים במתכונת הגרלות הלוטו (להלן - הלוטו החדש). המנכ"ל לא כלל בהודעתו את כל הנתונים הרלוונטיים, לא הדגיש את השינויים המהותיים ולא ציין את הקיטון בסיכויי הזכייה בעקבות השינוי. מנכ"ל משרד האוצר דאז לא ענה לבקשתו של מנכ"ל מפעל הפיס. בפברואר 2009 החל מפעל הפיס להפעיל את הלוטו החדש בלי שקיבל אישור מראש ובכתב.

רק במרס 2009 - בעקבות ידיעות שהתפרסמו בתקשורת על אודות שינויים בהגרלת הלוטו שבהן צוין כי הוקטנו סיכויי הזכייה בהגרלות, דרש מנכ"ל משרד האוצר דאז ממנכ"ל מפעל הפיס מידע עליהם.

באפריל 2009 דרש מנכ"ל משרד האוצר דאז ממנכ"ל מפעל הפיס לחדול מקיום ההגרלה באותה מתכונת בתוך 10 ימים, בהסתמך על חוות דעת של משרד המשפטים שלפיה השינויים הם הפרה של הוראות ההיתר ואף עברה לכאורה על חוק העונשין. למרות זאת המשיך מפעל הפיס בהגרלות הלוטו החדש במשך כחצי שנה.

משרד האוצר הודיע למפעל הפיס שאם תימשך ההפרה ינקוט צעדים בהתאם לסמכותו. נמצא שמשרד האוצר לא נקט עמדה נחרצת על אף הודעתו. הימנעות משרד האוצר מלעשות כן פגעה באפקטיביות הפיקוח ומשקפת פעולה נרפית של הגורם המאסדר (הרגולטור). במהלך התקופה שבה משרד האוצר לא נקט צעדים הוא אף אישר למפעל הפיס לערוך את ההגרלה במועדים נוספים למרות שלא אישר את מתכונת ההגרלה.

מפברואר 2009 עד אוקטובר 2009, קיים מפעל הפיס את הגרלת הלוטו החדש ללא אישור משרד האוצר, גם לאחר שמשרד האוצר הביע - אם גם באיחור - את התנגדותו החד-משמעית לעריכת ההגרלה. בפעולתו זו חרג מפעל הפיס מהוראות ההיתר, ובכך הפר לכאורה את הוראות חוק העונשין.

2. תכנית המנויים: עם ההגרלות המפורטות בהיתר נמנית תכנית הגרלות למנויים בלבד (להלן - תכנית המנויים). מעת לעת שינה אותה מפעל הפיס. במרס

2008 פרסם מפעל הפיס את תכנית הגרלת "מנוי פיס 2008", שכללה שינויים מהותיים במספר הפרסים, בסכומיהם, במספר הזוכים וזאת בלי לקבל את הסכמת משרד האוצר לשינויים. בעשותו כן חרג מפעל הפיס מתנאי ההיתר שלפיו חלה עליו החובה לקבל את אישור משרד האוצר מראש לכל שינוי בתנאי תכנית המנויים.

(א) בתכנית "מנוי פיס 2008" ערך מפעל הפיס הגרלה של פרסים חפציים במקום הגרלת הפרס השמיני. בשינוי זה הקטין מפעל הפיס את ההסתברות לזכייה באופן ניכר וכן הקטין את סכום הפרסים הכולל שחולק למנויים.

(ב) היו חודשים שבהם ביטל מפעל הפיס את כל ההגרלות הרגילות של תכנית המנויים וערך במקומן הגרלה חודשית אחת "מיוחדת" שהוגרלו בה פרסים חפציים או כספיים; ההסתברות לזכייה בהגרלות אלה קטנה לאין שיעור מההסתברות לזכייה בהגרלות הרגילות. בפעולות אלו של מפעל הפיס יש הפרה לכאורה של הוראות חוק העונשין.

תנאי ההגרלות המיוחדות פורסמו בעיתונים היומיים ובאתר האינטרנט של מפעל הפיס, אך משרד האוצר השתהה בפנייתו למפעל הפיס בדבר השינויים.

יוצא שמשרד האוצר לא פיקח כראוי על השינויים התכופים שעשה מפעל הפיס ולא הפעיל את סמכותו במועד כדי לעצור את יישומם ללא אישור. נראה כי היה בפיקוח הלקוי בתחום זה כדי לפגוע באינטרסים של ציבור המנויים.

הגרלת קינו

בעקבות ההתפתחות הטכנולוגית התיר משרד האוצר למפעל הפיס להפעיל את הגרלת הקינו שהיא הגרלה אלקטרונית משודרת ומוצגת על גבי מסכים בנקודות המכירה. בכל יום מתקיימות 24 הגרלות (הגרלה בכל מחצית השעה, במשך 12 שעות). על גבי המסכים מוקרן שעון עצר, עם ספירה לאחור בדקות ושניות, המציין את מועד ההגרלה הקרוב. החשש שהקינו תהפוך להגרלה שאינה עומדת בתנאי החוק הביא לקביעת הוראות נפרדות וייחודיות לגבי הגרלה זו בהיתר.

לקראת חידוש ההיתר ב-2007 עשתה המשטרה בדיקה אצל מפעילי הקינו שהתמקדה בעמידה בתנאי ההיתר. הבדיקה העלתה שחלק מהמפעילים המורשים הפרו אותם בכל הנוגע להצבת המסכים. עוד העלתה הבדיקה שבחלק מנקודות המכירה שנבדקו נמצא ש"יש פעילות פלילית", בחלקם הייתה תנועת עבריינים המוכרים למשטרה, ובאחת מנקודות המכירה נמצאו שלוש מכונות מזל בלתי-חוקיות.

המשטרה המליצה למשרד המשפטים לשנות את תנאי ההיתר ולהעביר את ממצאי הבדיקה גם למשרד הרווחה. משרד המשפטים לא העביר את המלצות המשטרה למשרד האוצר ולמשרד הרווחה. משרד האוצר לא עקב אחר הבדיקה, לא ידע את תוצאותיה ולכן לא עדכן את ההיתר ולא השלים כראוי את פעולת הפיקוח לצורך תיקון הליקויים וקבלת ההחלטות הדרושות.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ב-2010 עלו ממצאים דומים לאלו שהעלתה המשטרה בבדיקתה: הם הצביעו על כשל ממשי של משרד האוצר בפעולות הפיקוח על מפעל הפיס בניהול ההגרלות.

תנאים כללים בהיתר

1. לקוח סמוי: ההיתר קובע שמפעל הפיס יפעיל "לקוח סמוי" לבקרה על שמירת ההוראות וההנחיות בהגדרות. מפרסום 2009 ועד מרס 2010 עשה מפעל הפיס רק כ-21% מהביקורות שבהן הוא מחויב על פי ההיתר. במשך כשלוש שנים מאז חתימת ההיתר הוא לא ביצע כלל ביקורת באמצעות לקוח סמוי בכ-40 נקודות מכירה מבין כ-150 שבהן מוצבים מסכי קינו.

בהשוואה של דרישות ההיתר לביקורת הלקוח הסמוי לגבי הגדרות אלקטרוניות (קינול-EIL) נמצא שהוא בדק רק תשעה מ-17 התנאים של ההיתר; נמצאו אי התאמות בין הממצאים שהועלו בביקורת משרד מבקר המדינה בנקודות המכירה לבין הנתונים בדוחות הלקוח הסמוי. יוצא אפוא שמפעל הפיס הפעיל את הלקוח הסמוי באופן חלקי וכתוצאה מכך חלק ניכר מהסטיית מתנאי ההיתר לא אותר.

2. כשירות הזכיינים: בהיתר נקבע שמפעל הפיס ייתן זיכיון למכירת מוצריו רק לאחר שהמשרד תודיע שאין מניעה לכך מטעמים הנוגעים לשלום הציבור וביטחון, לרבות עבר פלילי של מבקש הזיכיון. נמצא שמאז חתימת ההיתר ועד מאי 2010 חתם מפעל הפיס הסכמי זכיינות עם 1,117 זכיינים חדשים, אך הדרישה היסודית שנקבעה בהיתר בדבר הודעת המשרד לא יושמה.

עוד נקבע בהיתר, כי מפעל הפיס יעביר לבדיקת המשרד, אחת לשנה, רשימה של כל זכייניו במתכונת שתסוכם עם המשרד. עד מועד סיום הביקורת לא נקבעה הדרך ליישום הסעיף המורה על בדיקת כשירותם של הזכיינים ומפעל הפיס והמשרד לא סיכמו את דרכי העבודה ביניהם.

משרד האוצר, האחראי על קיום תנאי ההיתר, לא פעל לקיום הדרישות האמורות.

3. הגבלת גיל הממרים: ההיתר קובע כי בפרסומים בכתב בעיתונים, בדוכנים ובטופסי ההגדרות יצוין איסור שחל על השתתפות קטינים בהגדרות. נמצא כי השורה המציינת ש"המכירה לבני 18 ומעלה" כתובה בתחתית המודעה, באותיות קטנות במיוחד, בחוסר פרופורציה מוחלט לפרסום שבמודעה. עוד נמצא שמפעל הפיס לא אכף הצבת שלטים מתאימים למניעת השתתפות קטינים בהגדרות. יתרה מזאת, גם לאחר שבדיקות הלקוח הסמוי העלו שהזכיינים אינם תולים את המודעות על איסור המכירה במקום בולט, לא נקט מפעל הפיס כל פעולה נגדם. משרד האוצר לא היה מודע למצב משום שלא קיים פיקוח ראוי על מפעל הפיס.

4. פרסום בילקוט הפרסומים: ההיתר קובע כי תכניות ההגדרות ועדכונים להן טעונים אישור משרד האוצר ופרסומם ברשומות¹. הבדיקה העלתה ששנים פרסם מפעל הפיס ברשומות שינויים בתכניות ללא אישור משרד האוצר. זה האחרון לא עקב במשך שנים אחר פרסומי מפעל הפיס בילקוט הפרסומים ולא ידע ששינויים שהוא לא אישר התפרסמו.

5. פרסום: לפי ההיתר, על מפעל הפיס להימנע מפרסומת מסיבית ואגרסיבית שיש בה כדי לעודד התמכרות להגדרות. מפעל הפיס פועל להגדלת חשיפת הציבור הרחב להגדרות שהוא מקיים באמצעות פרסום מוצריו, בין היתר, על גבי מסכים

1 הרשומות הן כלי רשמי של המדינה לפרסום הודעות לציבור על פי חוק, מטעם הממשלה ומטעם גופים ציבוריים שונים.

המותקנים במבחר נקודות מכירה בקניונים ובאזורים המאופיינים בתנועה רבה של קהל ובני נוער. משרד האוצר לא קבע מדדים לקביעת הפרסומות המותרות ולא הפעיל בקרה על היקף הפרסום וסוגו.

פיקוח על ההגרלות

במשרד האוצר אין רפרנט לניהול הרגולציה על מפעל הפיס. סמכותו לתת היתר למפעל הפיס לקיים הגרלות מחייבת אותו לפקח על הפעולות הנעשות מכוח אותו היתר. אולם משרד האוצר לא הפעיל הליכי פיקוח ובקרה לשם בחינת עמידתו של מפעל הפיס בתנאי ההיתר ולא היה מודע לחלק גדול מההפרות.²

סיכום והמלצות

מפעל הפיס הוא גוף בעל אופי ציבורי, ועליו לקיים איזון בין פעילותו כמארגן הימורים והגרלות לבין שמירה על טובת הציבור הרחב - כולל אותו חלק מן הציבור המשתתף בהגרלות ובהימורים העלול להיפגע מכך. הממצאים העלו כי מפעל הפיס לא פעל באופן נאות ליצירת האיזון כדי להבטיח את טובת הציבור: פעולותיו כוונו בעיקר להשגת הכנסה מרבית ולשם כך הוא שינה תכניות הגרלות ללא אישור של משרד האוצר תוך הפרה שיטתית של חלק מסעיפי ההיתר.

משרד האוצר - שהוא בעל הסמכות החוקית למתן ההיתר ובשל כך מופקד על פיקוח ובקרה על ההגרלות שאישר - נמנע מלהפעיל את סמכותו בכל הנוגע לאכיפת הוראות ההיתר ולא פיקח כיאות על עמידת מפעל הפיס בתנאיו.

מן הראוי שמשרד האוצר ייערך לאלתר לחידוש ההיתר בסוף 2011 ויעשה זאת לאחר בדיקת הסיבות לאי-מילוי תנאיו בשנים קודמות, תוך מציאת מענה שיעלה בקנה אחד עם מטרות החוק. על משרד האוצר לגבש מדיניות ברורה לאיזון התועלת שמפיק הציבור מרווחי ההגרלות עם ההפסד החברתי-כלכלי העלול להיגרם כתוצאה מריבוי מדיניות מאוזנת כזו יש להביא לידי ביטוי בהיתר מתוקן. כמו כן, עליו לקיים מעקב ובקרה על הפעלת ההגרלות על פי ההיתר.

על מפעל הפיס לשית את לבו לכך שבתחום ההגרלות וההימורים הקו בין מותר לאסור דק הוא. עליו להקפיד לפעול אך ורק בהתאם להנחיות ההיתר כדי שקו זה לא ייחצה באופן שיהווה הפרה של הדין.



2 בפברואר 2011 בעקבות הביקורת הועבר הטיפול במפעל הפיס לידי החשב הכללי במשרד האוצר.

מבוא

1. חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), אוסר על ארגון משחקים אסורים, הגרלות והימורים, ועל השתתפות במשחקים אסורים כהגדרתם בחוק, שעשויים לזכות את המשתתפים בכסף, בשווה כסף או בטובת הנאה לפי תוצאות שתלויות בגורל או בניחוש יותר מאשר בהבנה, ביכולת או בביצוע כפיים (להלן - הגרלות או הימורים). החוק קובע ש"המארגן או עורך משחק אסור, הגרלה או הימור, דינו מאסר שלוש שנים או קנס"³.

החוק מחריג מהאיסור את ההגרלות וההימורים שעורך מפעל הפיס אשר שר האוצר - או מי שהוא הסמיך לכך - נתן לו היתר מראש לארגנם. נוסף על כך, החוק מתיר הימורי ספורט - על תוצאות של משחקים ותחרויות - שמקיימת המועצה להסדר הימורים בספורט⁴ באישור שר האוצר והשר הממונה על הספורט ובאישור ועדת הכספים של הכנסת.

האיסור הפלילי לארגון הימורים ולהשתתפות בהם מבוסס על תפיסה הרואה פסול מוסרי וחברתי בהגרלות ובהימורים שההתמכרות להם עלולה להסב נזק חברתי וכלכלי קשה לפרט ולחברה. למרות זאת, כדי לענות על הצורך ועל הביקוש הקיימים בקרב הציבור להשתתף בהגרלות והימורים, התיר חוק העונשין למפעל הפיס לקיים באופן מוגבל ומפוקח הגרלות שההכנסות מהן מיועדות לקידום מטרות ציבוריות⁵.

2. מפעל הפיס הוקם בשנת 1951, לפי החלטת ממשלה, כחברה מוגבלת בערבות ללא הון מניות. מטרותיו העיקריות הן קיום הימורים והגרלות לשם קבלת כספים מהציבור ולשם חלוקת הרווחים כמענקים לרשויות המקומיות ולמשרד האוצר. המענקים מיועדים בעיקר להקמה, לשיפוץ ולציוד של מבנים המשמשים לצורכי חינוך, תרבות ורווחה.

במפעל הפיס חברים 39 ראשי עיריות, רשויות מקומיות ומועצות אזוריות המשתתפים בדיוני האספה הכללית. הם נבחרים בידי ועדה בראשות שופט בדימוס.

דירקטוריון מפעל הפיס, המתווה את מדיניותו ומפקח על המנהל הכללי, מונה בין חמישה לשלושה עשר חברים: נציגי שלוש הערים הגדולות⁶; נציגים של מרכז השלטון המקומי; שני נציגים נוספים - האחד ממשרד האוצר והאחר ממשרד הפנים - שכל אחד מהם נבחר בידי השר הממונה על משרדו בשיתוף ראש הממשלה. יו"ר הדירקטוריון הוא נציגו של ראש הממשלה. מאז דצמבר 2007 לא מונה לדירקטוריון מפעל הפיס יו"ר. בתפקיד המנהל הכללי של מפעל הפיס מכהן מאז שנת 2002 מר שאול סוטניק (להלן - מנכ"ל מפעל הפיס).

עיקר הכנסות מפעל הפיס נובעות ממכירת כרטיסים להגרלות כמו לוטו, חיש גר, צ'אנס ולמשחקים אלקטרוניים; ממכירת כרטיסים להגרלות מיוחדות וממכירת מנויים. למפעל הפיס הכנסות נוספות מהשקעות ומריבית.

להלן פירוט הכנסות מפעל הפיס מהגרלות בשנים 2005-2009 במיליוני ש"ח, לפי נתוני הנהלתו:

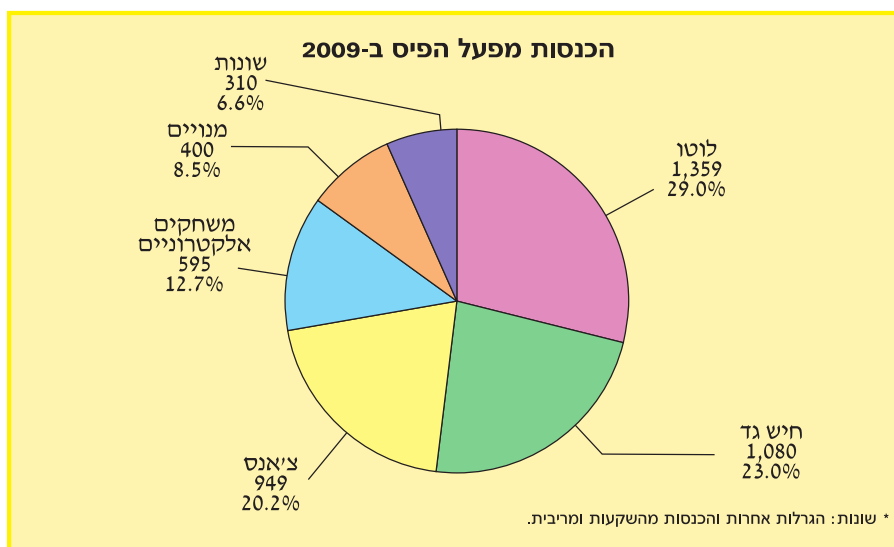
3	סעיפים 224-235
4	בהתאם לחוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967.
5	חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה, דצמבר 2007.
6	ירושלים, תל אביב וחיפה (ראש עירייה, סגן או גזבר בלבד).

הכנסות מפעל הפיס מהגרלות

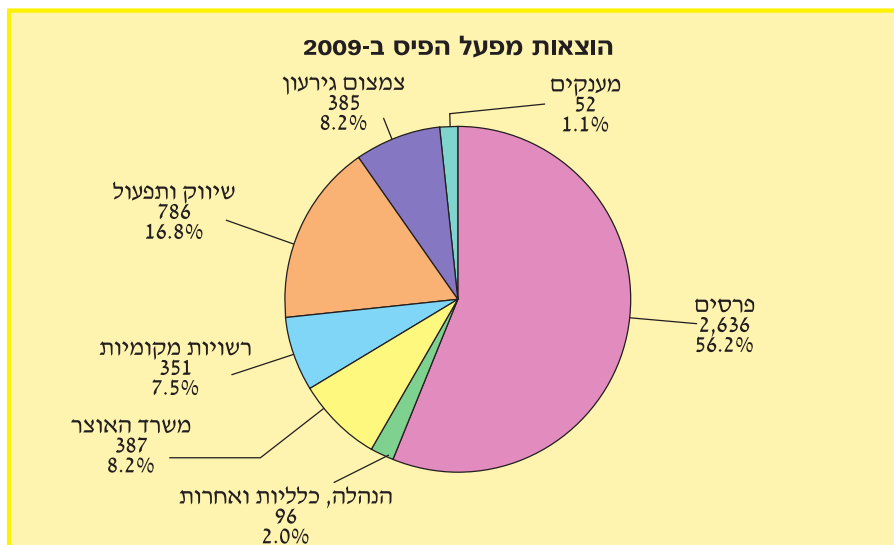
שנה	סכום	אחוז גידול
2005	3,333	
2006	3,651	9.5%
2007	3,853	5.5%
2008	3,947	2.4%
2009	4,515	14.4%

מהטבלה עולה, כי בין השנים 2005 ל-2009 גדלו ההכנסות מהגרלות ב-35.5%; גידול גבוה במיוחד חל בשנת 2009 - 14.4% בשנה אחת.

להלן פירוט כל מקורות ההכנסה של מפעל הפיס לשנת 2009, שהסתכמה ב-4,693 מיליון ש"ח (במיליוני ש"ח ובאחוזים):



רוב הוצאות מפעל הפיס מיועדות לתשלום לזוכים בהגרלות, להעברות למשרד האוצר לבניית כיתות לימוד, לרשויות מקומיות, למענקים, למלגות לימוד וכד'. כמו כן, למפעל הפיס הוצאות עבור שיווק ועמלות, הוצאות הנהלה והוצאות כלליות. להלן פירוט הוצאות הפיס לשנת 2009 (במיליוני ש"ח ובאחוזים):



3. בתוקף סמכותו לפי חוק העונשין⁷ מתיר שר האוצר - או מי שהוא הסמיך לשם כך - למפעל הפיס לערוך הגרלות בהתאם לתנאים שנקבעו. ההיתר האחרון ניתן למפעל הפיס בפברואר 2007, ותוקפו עד סוף דצמבר 2011 (להלן - ההיתר). בהיתר לערוך הגרלות כלולה התחייבות מפעל הפיס למשרד האוצר להעביר כספי המענקים עבור בניית כיתות לימוד וגני ילדים. נספח א' להיתר קובע כי מפעל הפיס יקצה 11% מ"הפדיון השנתי" לבניית כיתות לימוד וגני ילדים⁸. ההיתר מפרט את ההגדרות המותרות, את תנאיהן, את אופן ביצוען ואת הדרכים לשינון, והוא מתייחס להיקף הפרסום, למניעת הימורי קטינים ולהגבלות למניעת הלבנת הון. נקבע בו כי במקרים שבהם "לא מילא מפעל הפיס אחר התנאים הקבועים בהיתר זה, כולם או חלקם וההפרה לא תוקנה מיד לאחר שניתנה למפעל הפיס הודעה על כך, ניתן יהיה לבטל היתר זה, כולו או חלקו".

4. מפעל הפיס הוא גוף מבוקר לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, משום שהממשלה משתתפת בהנהלתו. בדוחות ביקורת שפרסם מבקר המדינה בנוגע אליו⁹ ובפסיקה¹⁰ הודגש כי יש לו מאפיינים ציבוריים ומתוקף כך ראוי להחיל עליו את עיקרי הנורמות של המשפט הציבורי.

בחודשים דצמבר 2009-יוני 2010, בדק משרד מבקר המדינה את התנהלות מפעל הפיס בנוגע לעריכת הימורים והגרלות בהתאם להיתר ואת פיקוח משרד האוצר על הפעולות שמפעל הפיס מקיים מכוח ההיתר. הביקורת נערכה במפעל הפיס ובמשרד האוצר. בירורי השלמה נעשו במשרד

7 סעיף 231(א)
 8 יובהר כי בפדיון שנתי שגדול מ-3.05 מיליארד ש"ח, שיעור ההקצאה עומד על 9% מהתוספת. ההיתר קבע כי מפעל הפיס יקצה מידי שנה סכום קבוע ותהיה התחשבות בתום תקופה שנקבעה.
 9 ראו, בין היתר, מבקר המדינה, דוח על הביקורת במפעל הפיס, (יוני 1994); מבקר המדינה, דוח על הביקורת באיגודים מפעל הפיס (2000), עמ' 77, בפרק "מפעל הפיס"; מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, (2002), עמ' 631, בפרק "מפעל הפיס"; מבקר המדינה, דוח על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2004), בפרק "מפעל הפיס"; מבקר המדינה, דוח שנתי 57'ב' (2007) עמ' 897, בפרק "היבטים בפעולות מפעל הפיס".
 10 בע"ע 1046/04 רחל גואטה ואח' נגד מפעל הפיס ואח', תקדין.

המשפטים, ברשות לאיסור הלבנת הון, במשטרה ובמשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה). כן התקיימו בדיקות בנקודות מכירה של מפעל הפיס.

הליך מתן ההיתר

התייעצות, תיאום ולוחות זמנים

כאמור, שר האוצר מעניק למפעל פיס היתר לערוך הגרלות. מטרת ההיתר היא לווסת את מספר ההימורים המותרים, סוגיהם ותנאיהם. חוק הפרשנות, התשמ"א-1981, מגדיר הוראת מינהל ככוללת גם היתר¹¹. החוק קובע שהסמכות לתת הוראת מינהל כוללת גם הסמכה לתקנה, לשנותה, להתנותה או לבטלה. כמו כן, לפי החוק, ההסמכה לעשות דבר כוללת בחובה גם סמכויות עזר לקבוע נוהלי עבודה - אם לא נקבעו בחקיקה.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה¹² בנושא "חקיקת משנה: נוהל והנחיות" נקבע כי היא תחול בשינויים המחויבים גם על הוראות מינהל. לפי ההנחיה, גם בהיעדר הוראת חוק, המינהל התקין מחייב לקיים תיאום בין-משרדי ביחס להוראות מינהל משום שקביעת הוראות מינהל על ידי משרד אחד עשויה להשפיע על עניינים המצויים בתחום אחריותו של משרד אחר, כדי למנוע תקלות מינהליות שיש להן השפעה על עניינים המצויים בתחום אחריותו של משרד אחר וכדי למנוע פגיעה בציבור.

ההיתר הקודם למפעל הפיס ניתן על ידי משרד האוצר ב-2000, הוא עודכן והוארך מפעם לפעם ותוקפו פג במרס 2006. הליך מתן ההיתר על ידי משרד האוצר נעשה בתיאום עם מפעל הפיס. בעקבות פניות שקיבל היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש) בעניין עריכת הגרלות אלקטרוניות (ראו להלן), בחן משרד המשפטים את הליך מתן ההיתר. הבדיקה העלתה כי את הליכי מתן ההיתר הקודם קיים משרד האוצר ללא תיאום עם הגופים הנוגעים בדבר ובהם משרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל.

בעקבות ממצאי בדיקת משרד המשפטים ביקש היועמ"ש בינואר 2006 מהממונה על התקציבים באוצר דאז, מר קובי הבר, ששר האוצר הסמיכו לעניין מתן ההיתר (להלן - הממונה דאז), ש"במסגרת ההיערכות למתן היתר חדש למפעל הפיס, תפעלו בהקדם לתיאום ההיתר והאישורים הניתנים מכוחו עם משרדי הממשלה הרלבנטיים".

במרס 2006, סמוך למועד שבו תוקף ההיתר הקודם היה אמור לפוג, הודיע הממונה דאז ליועמ"ש שבכוונתו להאריך את ההיתר הקודם עד סוף שנת 2006. המשנה ליועמ"ש אישרה את הודעת הממונה דאז והזכירה לו את חובת התיאום עם הגורמים הנוספים.

בדצמבר 2006, פחות מחודש לפני תום ההארכה, התקיימה ישיבה דחופה במשרד האוצר בנוכחות נציגי המשטרה, המשרד לביטחון פנים ומשרד המשפטים. בעקבות הישיבה כתב ראש חטיבת החקירות דאז במשטרה, כי "תכלית הישיבה התבררה במהלכה בלבד, היות וזומנה ללא התראה מוקדמת ולא התקבל כל חומר רקע בנושא". לדבריו, במהלך הישיבה התבקשו הנוכחים להביע את עמדתם בנוגע לתנאי ההיתר החדש כדי לעמוד בהנחיית היועמ"ש למשרד האוצר לתאם את ההיתר עם משרדי הממשלה הרלוונטיים.

11 הגדרת הוראת מינהל כוללת הוראה או מינוי, לרבות הודעה, מודעה או רישיון, היתר וכיו"ב שניתנו בכתב מכוח חוק ואינם בני-פעל תחקיתי.

12 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה 2.3100 מ-1.11.85.

עמדת המשטרה בישיבה הדחופה הייתה כי על מנת לחוות את דעתה בעניין עליה לבצע בדיקה מקיפה. נציג המשטרה בישיבה הוסיף ש"לא נוכל לעמוד בלוח הזמנים הדחוף שנקבע על ידי משרד האוצר ועל סמך המידע החלקי ביותר שהובא בפנינו להביע עמדה עניינית ומקצועית באשר להשלכות ולהשפעות של הגרלות אלה בסוגן ו[ב]היקפן המוצע על תופעת ההימורים הבלתי חוקיים".

עמדת משרד המשפטים הייתה, ש"בסד זמנים זה אין באפשרות הגורמים המקצועיים השונים לגבש חוות דעת מקצועית... [נ]יש להבהיר לאוצר שסד הזמנים שהוא הכניס אותנו אליו אינו מקובל". משרד המשפטים המליץ על הקמת ועדה לבדיקה מקיפה לכלל ההגרלות וההימורים שתכלול גם גורמים שעוסקים בחינוך ובפסיכולוגיה.

בסופו של דבר הוארך ההיתר הקודם בחודשיים נוספים עד סוף פברואר 2007, אז נחתם ההיתר שהיה תקף במועד הביקורת. מפאת קוצר הזמן לא התאפשרה עריכת בחינה מעמיקה גם עם גורמים מתחום החינוך והפסיכולוגיה, כפי שהמליץ משרד המשפטים, והמשטרה לא יכלה להגיש את חוות דעתה לאחר בדיקה מקיפה כפי שביקשה לעשות.

בישיבה נוספת שנערכה בינואר 2007 בהשתתפות נציגים ממפעל הפיס, משרד האוצר, משרד המשפטים, מהפרקליטות ומהמשטרה הוחלט על הבדיקה שתערוך המשטרה ותאריך כשנה.

משרד האוצר והממונה דאז מסרו בתשובתיהם למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2010 כי הפעם הראשונה שבה התקיימו התייעצות ותיאום בעניין ההיתר בהיקף כזה ועם משרדים נוספים הייתה לקראת נתינתו ב-2007. בעבר לא היה "תהליך סדור ומובנה של התייעצות עם משרדים אחרים בעניין מתן ההיתרים להגרלות".

ראש חטיבת החקירות במשטרת ישראל מסרה בתשובתה מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה כי נציגי המשטרה זומנו לדיון באוצר רק כחודש לפני פקיעת תוקף ההיתר ו"במהלך כל התקופה שקדמה להיתר לא נערכו ניסיונות להגיע לתיאום עם המשטרה או לקיים עמה היוועצות"; היא הוסיפה כי לא "התאפשר למשטרה להגיש את חוות [ה]דעת לאחר בדיקה מקיפה כפי שביקשנו לעשות".

מנהלת השרות לטיפול בהתמכרויות במשרד הרווחה מסרה בתשובתה מיולי 2010 למשרד מבקר המדינה ש"יש לשתף את משרד הרווחה בזמן כדי שיוכל להעביר חוות דעת מקצועית לגבי התחומים... אשר מעודדים התמכרויות... תיאום זה לא התקיים עמנו".

יודגש שלמרות שהייתה זו הפעם הראשונה שבה קיים משרד האוצר את חובת ההתייעצות עם הגופים הרלוונטיים, הרי שהיה עליו לעמוד בכל הנובע מכך: היה עליו להציג להם את עיקרי המידע לעניין ההיתר מבעוד מועד ולאפשר להם לקיים בדיקה מקיפה בכל הסוגיות הרלוונטיות לו בהתייעצות עם גורמים מקצועיים כדי שיוכלו לגבש את דעתם המקצועית על ההגרלות, על מספרן, על תנאיהן וכיו"ב וגם על הסיכון הכרוך בהשתתפות בהן. הצורך בקיום הליך בחינה והתייעצות נאות מקבל משנה תוקף נוכח פנייתו של היועמ"ש בעניין זה שנה קודם. משרד מבקר המדינה העיר, כי דיון מהיר וקבלת החלטות ללא בדיקה מעמיקה אינם תחליף להיוועצות מקצועית מקיפה.

רמת הפירוט של ההיתר

בפנייתו למונה דאז מינואר 2006 ציין היועמ"ש כי להיתר מכוח חוק העונשין יש השלכות חברתיות ומשפטיות על הציבור הרחב, היות שהוא משנה את תחום האיסור הפלילי לעניין עריכת הגרלות. הואיל ומידת הפיקוח על מפעל הפיס פחותה ממידת הפיקוח על תאגידים ציבוריים או חברות ממשלתיות הרי "ככל שההיתר מפורט פחות, פוחתת אפשרות הפיקוח על ההיבטים השונים של עריכת ההגרלות המותרות והיקפן". לפיכך ביקש היועמ"ש ש"ההיתר החדש למפעל הפיס, וכל היתר אחר מכאן ואילך... ינוסחו במידת פירוט רבה יותר [מההיתר שניתן למפעל פיס במרס 2000]".

נמצא כי, נוסח ההיתר אמנם עודכן אך למרות זאת הוא אינו מפורט דיו, ולפיכך נתון לפרשנויות שונות. להלן דוגמאות:

1. בהיתר אין הגדרות למונחים המופיעים בו; לדוגמה, בסעיף 1 להיתר מצוין שכל שינוי בתנאי ההגרלות טעון אישור מראש ממושרד האוצר; סעיף 11 קובע שמפעל הפיס יפרסם את כל "תכניות הגרלות". לא ברור מה ההבדל בין "תנאי הגרלות" לבין "תכניות הגרלות". אי-הבהירות של המונחים הביאה לעימותים בין מפעל הפיס למשרד האוצר (ראו להלן).
 2. ההיתר קובע, כי מפעל הפיס "ימנע מפרסומת מאסיבית ואגרסיבית שיש בה כדי לעודד התמכרות להגרלות". אולם הוא אינו מבהיר מתי פרסומת נחשבת מסיבית או אגרסיבית, אינו קובע את גבולות הפרסום ואינו מפרט את האמצעים שבהם יהיה מפעל הפיס רשאי להשתמש לצורך הפרסום (ראו להלן).
 3. נספח ב' להיתר העוסק בתנאים לעריכת הגרלות אלקטרוניות קובע כי מסופי ההימורים לא ימוקמו בקרבת מוסדות חינוך. אולם ההיתר אינו מפרט מהו המרחק הראוי ממוסדות החינוך.
 4. חלק מההגרלות המצוינות בהיתר הותרו לביצוע "בהתאם לתכנית שתאושר מראש [בעתיד] על ידי שר האוצר". למשל, נקבע ש"לוטו הכפול" יאושר בעתיד, ואולם עד מועד סיום הביקורת, משרד האוצר לא אישר תכנית מפורטת להגרלה. דהיינו, ההיתר ניתן בלי שסוכמו כל התנאים להפעלת ההגרלות, ולכן שררה אי-בהירות בנוגע להפעלתן.
 5. בהיתר אושרו הגרלות נוספות כמו "לוטו מנצח", "פיס 777 מצומצם", "פיס אקסטרה" ו"פיס לייט" שגם לגביהן נקבע שיתקיימו "בהתאם לתכנית שתאושר מראש [בעתיד] על ידי שר האוצר". עד מועד סיום הביקורת, יוני 2010, לא החלו להפעיל את ההגרלות האלו.
- בתשובתו מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה מסר משרד המשפטים ש"קיוונו מאד וביקשנו בשעתו שההיתר יהיה מפורט יותר, אולם הדבר לא התאפשר, גם בשל קוצר הזמן, וגם בשל העדר תשתית מקצועית מספקת באוצר לגיבוש הסדרה יסודית יותר של הגרלות מפעל הפיס". הממונה דאז מסר בתשובתו מיולי 2010 כי "ההיתר שהוצא בשנת 2007 היה מפורט יותר מההיתר הקודם בצורה משמעותית".

משרד מבקר המדינה העיר שלמרות שנוסח ההיתר החדש אכן מפורט יותר ביחס לקודמו (משנת 2000), היה על משרד האוצר - מכין ההיתר - לוודא שהוא יפורט די הצורך כדי למנוע אי-בהירות של סעיפיו השונים. כן ראוי היה שמשרד האוצר היה מגדיר את המונחים המופיעים בו ומפרט אמות מידה ברורות לפרסום ולמרחקים רלוונטיים כדי שיהיה אפשר לקיים את הוראות ההיתר, לפקח על כך ולפרט את תנאי כל ההגרלות, נוסף על המתווה הכללי שאושר. גם על משרד המשפטים היה לפעול לכך שההיתר יהיה מפורט יותר.



מאז פנייתו של היועמ"ש למשרד האוצר בנוגע להיתר ועד לחתימה על ההיתר החדש הייתה למשרד האוצר כשנה (בין ינואר 2006 לפברואר 2007); למרות זאת הוא השתהה ופעילותו להכנת היתר חדש התקיימה בעיקרה רק בחודש האחרון של אותה שנה. לכן ענה ההיתר רק על חלק מדרישות היועמ"ש, ולא על כל דרישות הגופים הרלוונטיים האחרים שמטרתן הייתה למזער את התוצאות השליליות של ההימורים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר כי מן הראוי שלקראת חידוש ההיתר בסוף 2011 הוא ייערך ויפנה לכל הגורמים המעורבים האחרים לאלתר כדי שבהכנת ההיתר החדש יילקחו בחשבון כל ההיבטים הנוגעים להגרלות ולהימורים.

בעקבות הביקורת ולאחר פניית משרד מבקר המדינה מסר משרד האוצר באוגוסט 2010 כי "בימים אלה ממש פועל צוות משותף של משרד המשפטים ומשרד האוצר לקראת חידוש ההיתר של מפעל הפיס בסוף שנת 2011... משרד האוצר ביקש ממשרדי הממשלה הרלוונטיים (עבודה ורווחה, חינוך, משטרה, רשות המיסים והרשות להלבנת הון) לשלוח את ההערות שלהם לעניין חידוש ההיתר". בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011 מסר משרד האוצר כי בכוונתו לקיים הליך התייעצות נאות לקראת חידוש ההיתר, "תוך הקפדה כי הליך זה יערך בזמן סביר ויאפשר לכלל הגורמים המעורבים להעיר את הערותיהם" והודיע כי "הצוות המשותף למשרד האוצר והמשפטים ממשיך בעבודתו לחידוש ההיתר ומקיים מפגשים סדירים".

שינויים בהגרלות

כאמור, ההיתר מפרט את ההגרלות ששר האוצר התיר למפעל הפיס לארגן. סעיף 1 להיתר קובע כי כל שינוי בתנאי ההגרלות שהותרו, "לרבות שינויים בסכומים ובתדירות", טעון אישור מראש ובכתב של שר האוצר או מי שהוא הסמיך לשם כך (להלן - אישור משרד האוצר). סעיף 11 להיתר מציין ש"תוכניות ההגרלות ועדכונים להן טעונים אישור שר האוצר".

סעיף 2 להיתר קובע כי "על שינוי במחיר ההשתתפות בהגרלות... [שהותרו], ועל שינוי בשיטות ובאופן שיווקן", יודיע מפעל הפיס למשרד האוצר והשינויים יכנסו לתוקפם מיד עם אישורם בידי המשרד או בתום 30 ימים מיום מסירת ההודעה, זולת אם הודיע האוצר על התנגדותו להם.

בכך מבדיל ההיתר בין החובה לקבל את אישור האוצר מראש לשינוי בתנאי ההגרלה לבין הצורך רק ליידע אותו על שינויים במחיר, בשיטות ובאופן השיווק ולאפשר לו להתנגד.

משרד מבקר המדינה בחן את הליכי קבלת האישורים לשינויים שעשה מפעל הפיס בכמה סוגי הגרלות.

הגרלת הלוטו

אחת מהגרלות הפיס שהותרו בהיתר היא "הגרלת הלוטו" (להלן - הלוטו). ההיתר מפרט את התנאים להגרלה זו. לפיו, ההגרלה תיערך בשני שלבים שבהם יעלו מספרים בגורל: בשלב הראשון יעלו בגורל שישה מספרים מקבוצה של שלושים וארבעה (להלן - ששת המספרים), ובשלב השני יעלה בגורל מספר נוסף מקבוצה של עשרה (להלן - המספר החזק). שילוב התוצאות של שני השלבים יקבע את גובה הפרס. בהגרלת הלוטו שמונה רמות פרסים, בהתאם להתאמה בין המספרים שעלו בגורל לבין אלה שהמשתתף בלוטו ניחש וסימן על גבי "טופס הגרלה". לדוגמה: הפרס הראשון ניתן למנחש את ששת המספרים ואת המספר החזק גם יחד; הפרס השני ניתן למנחש את ששת המספרים בלבד; הפרס השלישי ניתן למנחש חמישה מספרים מן השישה וגם את המספר החזק והפרס הרביעי ניתן למנחש חמישה מספרים מן השישה.

סכום הפרסים נע מ-10 ש"ח לרמת הפרס הנמוכה ביותר - הפרס השמיני - עד עשרות מיליוני ש"ח לפרס הראשון. בכל הגרלת לוטו מחולקים בממוצע כ-700,000 פרסים¹³. מחיר מזערי להשתתפות בהגרלת הלוטו הוא 5.8 ש"ח. ללוטו הגרלה נלווית - "לוטו כפול"¹⁴.

מעט לעת עשה מפעל הפיס שינויים בהגרלת הלוטו. בפברואר 2009 הוא פרסם את התכנית "לוטו 2009" (להלן - הלוטו החדש). משרד מבקר המדינה בדק את התנהלות מפעל הפיס ומשרד האוצר לגבי אישור הלוטו החדש. להלן מובאים הממצאים.

הלוטו החדש

1. בנובמבר 2008 הודיע מנכ"ל מפעל הפיס במכתבו למנכ"ל משרד האוצר דאז מר ירום אריאב (להלן - מנכ"ל האוצר דאז) כי בהתאם לסעיף 2 להיתר החליט מפעל הפיס "לבצע שינויים במתכונת הגרלות הלוטו" מפברואר 2009. לפי השינויים, יעלו בגורל שישה מספרים מ-37, והמספר החזק יוגרל משמונה. עוד כתב מנכ"ל מפעל הפיס, כי "כתוצאה מהשינוי יוגדלו סכומי הזכייה ברמות הפרסים השונות לעומת הפרסים הנהוגים כיום" ושיעור ההכנסות המוקצות לפרסים יהיה 60% (בעוד שלפי תנאי הלוטו הקודמים שיעור ההכנסות שיועדו לפרסים היה 56.5%). הוא טען ש"הסקרים והמחקרים שערך מפעל הפיס בנושא", מלמדים שיש "הצדקה שיווקית וכלכלית רבה" לשינוי כזה של ההגרלות.

מנתונים שמסר מפעל הפיס למרכז המחקר והמידע של הכנסת¹⁵ עולה שסיכויי הזכייה בפרס הראשון בלוטו לפי התנאים הקודמים היו אחד ל-13.5 מיליון, ואילו בלוטו החדש סיכויי הזכייה הם אחד ל-18.6 מיליון, דהיינו ירידה בסיכויי הזכייה בכ-38%. במכתבו מנובמבר 2008 ציין מנכ"ל מפעל הפיס שסכומי הזכייה יעלו, אולם הוא לא הזכיר את הקיטון בסיכויי הזכייה.

13 סכומי הפרסים בממוצע בתכנית הלוטו שאושרה בהיתר: זוכה אחד בפרס ראשון בכ-10 מיליון ש"ח, תשעה זוכים בפרס השני בכרבע מיליון ש"ח כל אחד ועוד כ-120 אלף זוכים בפרס השלישי עד השביעי בסכומים שבין 25 ל-3,000 ש"ח. בפרס השמיני זוכים כ-600 אלף איש ב-10 ש"ח כל אחד.
14 לוטו כפול - מחיר ההשתתפות בהגרלה כפול וסכום הפרסים כפול.
15 הנתונים מספטמבר 2009, והם מופיעים בסקירת פעילות מפעל הפיס שהוגשה לוועדת הכלכלה ב-13.10.09.

משרד מבקר המדינה העיר למפעל הפיס כי בכל פנייה שלו למשרד האוצר לאישור הגרלה חדשה או לאישור שינוי המתכונת של הגרלה קיימת על מנכ"ל מפעל הפיס לכלול את כל הנתונים הרלוונטיים, להציגם בבהירות ולהדגיש את השינויים המהותיים כדי לאפשר למשרד האוצר קבלת החלטה מושכלת בעניין. הגשת בקשה הכוללת נתונים חיוביים בלבד בהשמטת נתונים חשובים פוגעת בעקרון הגילוי הנאות ומקשה על משרד האוצר את בדיקת השינויים ואישורם.

2. בסיום מכתבו ביקש מנכ"ל מפעל הפיס את התייחסות משרד האוצר לשינויים. מנכ"ל משרד האוצר דאז לא ענה למכתבו של מנכ"ל מפעל הפיס.

בתשובתו מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה טען מנכ"ל מפעל הפיס שמשרד האוצר לא הגיב למכתבו ולא ביקש כל הבהרה בעניין הפעלת הלוח החדש.

משרד האוצר ענה בתשובתו לעתירה בבג"ץ (ראו להלן)¹⁶ על השאלה מדוע הוא לא הגיב למכתב מנכ"ל מפעל הפיס. משרד האוצר טען כי "הודעת מפעל הפיס מיום 30.11.2008 לא זכתה באותו מועד לטיפול, בין השאר בשל הרושם המוטעה שההודעה עצמה יצרה כאילו היא הודעה על שינויים שנעשים מתוקף סעיף 2 להיתר"¹⁷.

כאמור, עמדת מפעל הפיס, כפי שהובעה במכתבו הייתה כי הודעתו נעשתה בהתאם לסעיף 2 שדורש את יידוע האוצר בלבד. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין מנכ"ל מפעל הפיס "כי משמנע משרד האוצר מלהשיב לפניית מפעל הפיס או להגיב עליה [ב]משך למעלה משלושים ימים... יש לראותו כמי שהסכים לשינויים - כאמור בסעיף 2 להיתר". עוד הוסיף המנכ"ל ש"האוצר אישר בשתיקתו את השינוי...", ולו סבר כי הפנייה איננה יכולה להיות במסגרת הוראות סעיף 2 להיתר, היה עליו "לפחות להודיע" זאת למפעל הפיס.

יצוין כי "השינויים במתכונת הגרלות הלוח" שעליהם הודיע מפעל הפיס לאוצר לא היו שינויים במחיר ההשתתפות בהגרלות או בשיטות ובאופן שיווקן, אלא שינויים שבאופיים ובמהותם הם שינויים בתנאי ההגרלות, ועל כן היה מקום לבקש את שינויים לפי סעיף 1 להיתר.

משרד מבקר המדינה העיר למפעל הפיס כי היה עליו להביא את השינוי לאישור משרד האוצר לפי סעיף 1 להיתר, ועד קבלתו - להימנע מלהפעיל את ההגרלה. משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר כי כבעל הסמכות בעניין היה עליו לבדוק את פניית מפעל הפיס בעניין הלוח החדש מיד עם הגשתה ולבחון אם הוגשה במתכונת המתאימה ואם היא מקובלת עליו. לו הייתה נערכת בדיקה כאמור, יש להניח כי הוא היה מבחין בכך שמדובר בשינוי המצריך את אישורו לפי סעיף 1 להיתר. משתיקתו של משרד האוצר ומשחלפו 30 יום, יכול היה מפעל הפיס להסיק שמדובר בהסכמה להליך האישור לפי סעיף 2 להיתר.

3. בפברואר 2009 החל מפעל הפיס להפעיל את הלוח החדש לאחר שפרסם לציבור את מתכונתו החדשה. רק במרס 2009 - בעקבות ידיעות שהתפרסמו בתקשורת על אודות שינויים בהגרלת הלוח, שבהן צוין כי הוקטנו סיכויי הזכייה בהגרלות, פנה מנכ"ל משרד האוצר דאז למנכ"ל מפעל הפיס בדרישה לקבל "מידע אודות השינויים... לרבות הליך אישור השינויים האמורים" בתוך שבוע.

16 בג"ץ 7912/09 מפעל הפיס נגד שר האוצר ואח' (לא פורסם).

17 אשר לפי ההיתר נכנסים לתוקף אם השר לא הביע התנגדותו תוך 30 יום.

בעקבות הדרישה התקיים דיון בנושא בהשתתפות מנכ"ל משרד האוצר דאז ומנכ"ל מפעל הפיס. מנכ"ל משרד האוצר דאז הדגיש בדיון כי על פי ההיתר על מפעל הפיס להגיש בקשה לאישור ההגרלה במתכונתה החדשה והסכים שלא ינקוט צעדים נגד מפעל הפיס "בתנאי שתימסר לו בקשה מסודרת לאישור. בקשה זו אפשר שלא תאושר במלואה או בחלקה".

4. נציג הלשכה המשפטית של משרד האוצר פנה במרס 2009 למחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים (להלן - מחלקת ייעוץ וחקיקה) וביקש לקבל את עמדתה לגבי המחלוקת שבין מפעל הפיס למשרד האוצר בשאלה אם לשינוי הגרלת הלוטו נדרש אישור משרד האוצר מראש, לפי סעיף 1 להיתר, כעמדת משרד האוצר, או שנדרשת לשם כך הודעה בלבד, בהתאם לסעיף 2 להיתר, כעמדת מפעל הפיס.

נציגת מחלקת ייעוץ וחקיקה השיבה למשרד האוצר ש"השינויים שערך מפעל הפיס חורגים באופן ברור מהאמור בסעיף 2 להיתר [הדן, כאמור, בשינויים במחיר ההשתתפות בהגרלות, בשיטות ובאופן שיווקן] כיוון שהוכנסו שינויים במתכונת ביצוע ההגרלות עצמן, ולא רק במתכונת השיווק, שיטות השיווק או מחיר ההגרלות. לפיכך נדרש להם אישור... אשר לא ניתן". היא ציינה כי השינויים שביצע מפעל הפיס בהגרלת הלוטו הם הפרה ברורה של הוראות ההיתר, ו"ניהול ההגרלות במתכונת כפי ששונתה מהווה לכאורה אף עבירה על... חוק העונשין". לנוכח השינויים, היא המליצה למשרד האוצר "להורות על הפסקת ההגרלות במתכונת ששונתה ולאחר" ולשקול "להוציא התראה מיידית למפעל הפיס כי עליו לנהל את ההגרלות לפי המתכונת הקודמת, וכי עד שלא יתקבל אישור ממשרדכם הוא מנוע מלקיים את ההגרלות במתכונת חדשה". היא הזכירה "כי הפרה של הוראות ההיתר נושאת סנקציה... לפיה... ניתן יהיה לבטל את ההיתר, כולו או חלקו"¹⁸.

רק בעקבות חוות דעת זו דרש מנכ"ל משרד האוצר דאז במרס 2009 ממנכ"ל מפעל הפיס "לחדול בתוך 10 ימים, עד ליום 4.4.09 מקיום ההגרלה במתכונתה לאחר השינויים שבוצעו. מאחר שהשינויים שמבקש מפעל הפיס לערוך הם שינויים בתנאי ההגרלות הטעונים קבלת אישור משרד האוצר לפי סעיף 1 להיתר, וכי באם תימשך הפרת ההיתר לאחר מועד זה ינקוט האוצר את כל הצעדים אשר בסמכותו כדי למנוע את המשך הפרת החוק". יצוין שמשרד האוצר העביר את דרישתו זו למפעל פיס כארבעה חודשים לאחר שהאחרון הודיע למשרד האוצר על כוונתו להתחיל בהפעלת הלוטו החדש וכשבועיים לאחר שמשרד האוצר עצמו ביקש ממפעל הפיס להגיש "בקשה מסודרת לאישור". למרות דרישת משרד האוצר המשיך מפעל הפיס בקיום הגרלות הלוטו החדש במשך כחצי שנה.

בתשובתו מפברואר 2011 למשרד מבקר המדינה מסר מפעל הפיס כי בתחילת אפריל 2009 נערכה פגישה במשרד האוצר בה הבהיר מפעל הפיס, באמצעות בא כוחו, מדוע הוא סבור כי הפרשנות להיתר שהועלתה על ידי משרד האוצר הינה שגויה. לדבריו "לא נשמע כל טיעון נגד מטעם נציגי האוצר, לרבות לא מטעם יועצו המשפטי... הדיון נסוב אודות הגדלת הכספים המועברים למשרד האוצר... ומכאן סברתו והבנתו של מפעל הפיס, כי משרד האוצר מקבל את המשך עריכת ההגרלות בשיטה החדשה". למול זאת, מסר היועץ המשפטי של משרד האוצר כי בפגישה זו "חזרו נציגי האוצר על עמדתם לפיה אסור למפעל הפיס לערוך את השינויים האמורים בתוכנית הלוטו או בכל תוכנית הימורים אחרת ללא קבלת אישור בכתב ומראש מאת משרד האוצר... יתרה מזאת, בדיון האמור אף התנהל דיון משפטי ביני לבין ב"כ [בא כוח] מפעל הפיס, ובסופו הודעתי בצורה ברורה כי הנימוקים המשפטיים של מפעל הפיס לעניין שינוי תוכנית הלוטו אינם מקובלים עלי, וכי הם אינם עולים בקנה אחד עם לשון ההיתר או עם מהותו". יודגש כי הן במשרד האוצר והן במפעל הפיס לא נמצא תיעוד לפגישה זו.

משרד מבקר המדינה העיר למפעל הפיס ולמשרד האוצר כי היות שמדובר בסוגיה עקרונית לגביה היה ברור כי יש מחלוקת, מן הראוי היה שמשרד האוצר יעביר למפעל הפיס את עמדתו המפורשת בכתובים. בנוסף ראוי היה לתעד הנאמר בפגישה, כנדרש על פי סדרי מינהל תקינים.

כל עוד משרד האוצר לא שינה את החלטתו ממרס 2009, היה על מפעל הפיס לפעול לפיה ולחדול לאלתר מקיום הלוטו החדש.

בטיפולו בהגדרה זו נמנע משרד האוצר מלנקוט עמדה ברורה ומלפעול על פיה באופן נחרץ, ובכך נפגעה האפקטיביות של הפיקוח ורוקנו מתוכן התנאים שנקבעו בהיתר. הדברים משקפים פעולה נרפית של הגורם המאסדר (הרגולטור) שאפשרה המשך קיום הלוטו החדש.

אישור מועדים נוספים ללוטו החדש

בהיתר נקבע שהגדרת הלוטו "תבוצע עד שלוש פעמים בשבוע, בימים שלישי, מוצאי שבת וביום נוסף שיאושר מראש" (להלן - ההגדרה השלישית).

בחודשים יוני ויולי 2009 פנה מפעל הפיס למשרד האוצר בבקשה שיאשר מועדים להגדרה השלישית. משרד האוצר אישר בקשות אלו חרף העובדה שדרש ממפעל הפיס לחדול מהפעלת הלוטו החדש כבר שלושה חודשים קודם לכן ואף התריע שאם לא יעשה כן ינקוט צעדים אשר בסמכותו כדי למנוע את המשך הפרת ההיתר.

באוגוסט 2009 פנה שוב מנכ"ל מפעל הפיס למשרד אוצר בבקשה לאישור מועד נוסף להגדרה השלישית. מנכ"ל משרד האוצר דאז לא אישר את בקשתו וציין שאישור הגדרה שלישית ייבחן כחלק מסיכום ש"יכיל את כל הסוגיות הפתוחות בינינו, לרבות ההגדרות המופעלות כעת בידי מפעל הפיס שלא כדין".

בספטמבר 2009 פנה מנכ"ל מפעל הפיס שוב אל מנכ"ל משרד האוצר דאז בבקשה לדחות את מועדי הגרלות הלוטו החדש בתקופת החגים. מנכ"ל משרד האוצר דאז אישר חלק מהבקשה אך חזר וציין כי השינויים בלוטו החדש לא אושרו בידי משרד האוצר, הם בניגוד להיתר ואינם כדין והוסיף כי מפעל הפיס "ממשיך להפר את תנאי ההיתר שניתנו לו לעריכת הגרלות" ודרש ממפעל הפיס לחדול מהגרלות הלוטו החדש עד 15.10.09.

מתשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה עולה, כי בד בבד עם אישור ההגדרות הוא חזר וביקש ממפעל הפיס כי יפרט את הפעולות אשר נעשו "בעניין החזרת הגרלת הלוטו למתכונת הקודמת".

מפעל הפיס טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התנהלות משרד האוצר, אי-עקביותו והשיהוי בתגובתו יצרו רושם כי הוא לא מצא פסול אמתי בשינויים בהגדרות. התנגדותו לשיטה החדשה התבררה רק לאחר שהתכנית נכנסה לתוקף. מפעל הפיס קיבל את הרושם שהאוצר משלים עם השינויים, שכן הוא התיר את קיומה של ההגדרה השלישית השבועית ללא כל הסתייגות מספר פעמים. על סמך זאת הניח מפעל הפיס כי עמדתו המשפטית התקבלה. רק חצי שנה לאחר הנהגת השינוי שלח משרד האוצר מכתב המרמז כי חזר להתנגד להגדרה החדשה, אך התנגדותו לא נומקה. לפיכך טען מפעל הפיס כי "פעל בתום לב על סמך חוות הדעת של יועציו המשפטיים ובהסתמך על מצגי האוצר".

יוער בעניין זה כי כל עוד לא קיבל מפעל הפיס ממשרד האוצר אישור בכתב להפעלת הלוטו החדש היה עליו להימנע מלהפעילו. משרד האוצר היה צריך להימנע מאישור בקשות מיוחדות להגרלות לוטו נוספות עד הסדרת חוקיות הלוטו החדש.

ע ת י ר ה ל ב ג ״ ן

1. בעקבות דרישת משרד האוצר ממפעל הפיס להפסיק להפעיל את הלוטו החדש מ-15.10.09 עתר האחרון באוקטובר 2009 לבג"ץ¹⁹ נגד שר האוצר ונגד מנכ"ל משרד האוצר דאז. בעתירה התבקש בג"ץ לתת צו על תנאי למשרד האוצר כדי שיסביר מדוע הוא מורה למפעל הפיס להפסיק לקיים את הלוטו החדש (שהגרלותיו התנהלו עד אז יותר משבעה חודשים), מדוע לא יותר למפעל הפיס להמשיך ולקיים את הגרלות הלוטו החדש עד דצמבר 2011 - מועד תום תקופת ההיתר, ומדוע אין משרד האוצר חוזר בו מהטענה כי הגרלת הלוטו החדש איננה כדין. כן ביקש מפעל הפיס מתן צו ביניים לעיכוב דרישת משרד האוצר להפסיק את הגרלות הלוטו החדש עד לבירור העתירה.

בתגובתו לעתירה טען משרד האוצר כי סמכותו מחייבת בחינה מקיפה של שיקולים נוספים על רווחיות מפעל הפיס, ובהם תופעות שליליות הנלוות להימורים, תופעות שעשויות להיות מועצמות כתוצאה מהגדלת סכומי הפרסים במקביל להקטנת סיכויי הזכייה, העמקת הפערים החברתיים ופגיעה במעוטי היכולת. משרד האוצר ביקש כי העתירה תימחק על הסף.²⁰

בג"ץ הוציא צו ביניים שעכב את כניסתה לתוקף של דרישת משרד האוצר להפסיק את הגרלות הלוטו החדש. בנובמבר 2009 הגיעו הצדדים להסדר שכלל את הסעיפים האלה: צו הביניים יישאר בתוקפו עד סוף דצמבר 2009, ומפעל הפיס יפעל לפי הנחיות משרד האוצר על פי ההיתר ויגיש בתוך 10 ימים בקשה חדשה לאישור השינויים בתכנית הלוטו מבלי להודות בטענת אי-החוקיות של משרד האוצר.

2. בסוף נובמבר 2009, בהתאם להסדר, הגיש מפעל הפיס למשרד האוצר מסמך שכותרתו "מתכונת הגרלת ה'לוטו' - בקשה חדשה". מעיון במסמך עולה כי מדובר ב"הודעה" חלקית ולא מפורטת. בעקבות דרישת משרד האוצר שלח מפעל הפיס בדצמבר 2009 בקשה שנייה, אשר פירטה את התכנית החדשה וכללה טבלאות השוואה לתכנית הישנה והסבר על הקטנת סיכויי הזכייה בפרס הראשון.

בתגובתו לבקשה השנייה דרש משרד האוצר ממפעל הפיס "להגיש למשרד האוצר בקשה מפורשת הכוללת [את] פירוט העניינים שמפעל הפיס מבקש כי משרד האוצר יאשר" (ההדגשה במקור). בדצמבר 2009 שלח מפעל הפיס למשרד האוצר בקשה מעודכנת שהועברה להחלטתו של מנכ"ל משרד האוצר, מר חיים שני (להלן - מנכ"ל משרד האוצר).

בינואר 2010 הודיע מנכ"ל משרד האוצר למפעל פיס "כי אין מקום לאשר את השינויים המבוקשים במתכונתם הנוכחית" ופירט את השיקולים שהובילו להחלטתו, וביניהם הצורך בריסון הגידול בשוק ההימורים. לדבריו, הגדלת הפרס הראשון לצד הקטנת הסיכוי לזכות בו מגדילות את החשש להתמכרות להימורים ויוצרת "היסטריית הימורים". מנכ"ל משרד האוצר הורה למפעל הפיס לחדול מלקיים את הגרלת הלוטו החדש; כדי לאפשר למפעל הפיס להתארגן הוא התיר לו להמשיך בהגרלת הלוטו החדש עד ל-30.4.2010. לחילופין הציע המנכ"ל למפעל הפיס לשקול הגשת בקשה שונה שיש בה כדי לענות על החששות שציין במכתבו.

19 בג"ץ 7912/09 מפעל הפיס נגד שר האוצר ואח', תקדין.

20 סעיף 64 לתגובה לעתירה.

מנכ"ל מפעל הפיס ביקש באותו החודש ממשרד האוצר לאשר את המשך הגרלות הלוטו החדש בתנאים אלה: הפרס הראשון יוגבל ל-35 מיליון ש"ח; הפרס הראשון בלוטו הכפול יוגבל בהתאמה ל-70 מיליון ש"ח; אם הפרס הראשון יגיע לסכום המרבי, סכומי פרסי המשנה יוגדלו ב-50%.

במרס 2010 אישר מנכ"ל משרד האוצר למפעל הפיס לקיים את הגרלת הלוטו החדש בתנאי שהפרס הראשון בלוטו החדש יוגבל ל-28 מיליון ש"ח והפרס הראשון בלוטו הכפול יוגבל ל-56 מיליון ש"ח. אם יצטברו פרסים בגין אי-זכייה במשך מספר שבועות רצופים, לא יתווספו הסכומים העודפים לפרס הראשון אלא לאחרים.

מנכ"ל משרד האוצר קבע באותו מועד שמפעל הפיס יגיש עד לתחילת אוגוסט 2010 הצעת מתכונת חדשה להגרלת הלוטו שתתאים למדיניות משרד האוצר ולהיבטים ציבוריים ותכלול נתונים סטטיסטיים על השינויים בסיכויי הזכייה, בסכומי הפרסים ובתוחלת הזכייה. עוד קבע המנכ"ל שמפעל הפיס יגיש תכנית עסקית בקשר להפעלת הלוטו החדש, ולאחר גיבוש עמדת משרד האוצר בעניין המתכונת החדשה, ייערך מפעל הפיס להוצאתה לפועל לא יאוחר מתחילת ינואר 2011. בתחילת אוגוסט 2010 העביר מפעל הפיס למשרד האוצר טיוטה ראשונית להצעת ההגרלה במתכונת החדשה.

אישור מנכ"ל משרד האוצר לקיים את הלוטו החדש בהגבלת סכומי הפרסים תואם אמנם את מדיניותו השואפת לריסון הגידול בשוק ההימורים על ידי הקטנת סכום הפרס הראשון, אולם הקטנת הסיכוי לזכות בפרס הראשון עלולה לפגוע בציבור הצרכנים. ראוי שמשרד האוצר ייתן את דעתו לכך.



מפברואר 2009 עד אוקטובר 2009 קיים מפעל הפיס את הגרלת הלוטו החדש ללא אישור משרד האוצר מראש, גם לאחר שהאחרון הביע - אם כי באיחור - את התנגדותו החד-משמעית לכך. בפעולתו זו חרג מפעל הפיס ממסגרת ההיתר שלו לקיום הגרלות, פעולה שהיא לכאורה הפרה של הוראות חוק העונשין.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר כי לו הגיב לפניית מפעל הפיס מיד והיה מבהיר לו כי השינויים שהוא מבקש לעשות בלוטו מצריכים בדיקה ואישור של משרד האוצר, הוא לא היה נאלץ לקבל החלטות בדיעבד, לאחר שמפעל הפיס כבר החל לקיים את ההגרלות החדשות. בהתנהלות זו של משרד האוצר יש משום פגיעה בסמכותו. על משרד האוצר להפעיל את כל סמכויותיו כדי לוודא שההגרלות יתקיימו כדין ויישמר האינטרס הציבורי בקיומן. מחובתו של מפעל הפיס להקפיד ולקיים את ההגרלות לפי תנאי ההיתר ובהתאם להנחיות משרד האוצר.

תכנית המנויים

עם ההגרלות המנויות בהיתר נמנית תכנית הגרלות המיועדת למנויים בלבד (להלן - תכנית המנויים). ההיתר קובע שההגרלה בתכנית המנויים תהיה עד פעמיים בשבוע ו"בהתאם למפורט

בילקוט הפרסומים²¹ (להלן - התכנית שאושרה או תכנית המנויים²² 2005). הצטרפות לתכנית המנויים היא בנקודות מכירה, באמצעות הטלפון ובאתר האינטרנט של מפעל הפיס. לכל מנוי מונפק "כרטיס-מנוי" המשתתף בכל הגרלות המנויים. תכנית המנויים מאפשרת להשתתף בהגרלות ייחודיות ובמועדים קבועים ללא צורך להגיע לנקודות המכירה.

התכנית שאושרה כללה בכל חודש חמש הגרלות רגילות ובכל אחת מהן חולקו שמונה סוגי פרסים שסכומם נע בין 11 ש"ח ל-1.5 מיליון ש"ח. נוסף על כך, כללה התכנית גם הגרלה חודשית שבה עלו בגורל מספרים של כרטיסי מנוי שכל אחד מהם זכה בפרס קפצ'י (מוצר בר קיימא, זכות לקבלת שירות מסוים כמו טיסה לחו"ל וכדומה). בתקופת הביקורת הייתה עלות מנוי חודשי לתכנית המנויים 60 ש"ח. לפי נתוני מפעל הפיס, בדצמבר 2009 היו כ-580,000 כרטיסי מנוי פעילים²³.

מעט לעת שינה מפעל הפיס את תכנית המנויים. משרד מבקר המדינה בדק את השינויים, מהותם והסמכות לביצועם; להלן הממצאים²⁴:

מנויי פיס 2008

במרס 2008 פרסם מנכ"ל מפעל הפיס בילקוט הפרסומים²⁵ תכנית הגרלה למנויי פיס 2008. התכנית החליפה את התכנית שאושרה²⁶, כללה שינויים מהותיים במספר הפרסים, בסכומיהם, במספר הזוכים ובתנאים נוספים שלה ונכנסה לתוקף ב-1.5.08 (להלן - התכנית החדשה). להלן דוגמאות לשינויים:

לפי התכנית שאושרה, הפרס הראשון בהגרלה החמישית בחודש ניתן ל-15 זוכים שכל אחד מהם זכה ב-100,000 ש"ח, ואילו בתכנית החדשה הוקטן הפרס ל-50,000 ש"ח וניתן ל-30 זוכים; בתכנית שאושרה, כל מנוי אשר לא זכה בפרס כלשהו 12 חודשים רצופים קיבל הטבה כספית ייחודית בסכום ששילם למפעל הפיס במשך אותה תקופה בגין אותו כרטיס מנוי²⁷. בתכנית החדשה ההטבה בוטלה; לפי התכנית החדשה, ההצטרפות לתכנית המנויים תהיה לתקופה שלא תפחת משלושה חודשים²⁸. הגבלה זו לא הייתה בתכנית שאושרה; בתכנית שאושרה חולק הפרס השמיני בכל הגרלה לכ-110,000 זוכים²⁹ שקיבלו 11 ש"ח כל אחד. בתכנית החדשה ביטל מפעל הפיס את הפרס הזה ובמקומו קיים הגרלה חפצית חדשה.

הביקורת העלתה שלמרות שעל פי ההיתר, חלה על מפעל הפיס חובה לקבל מראש את אישור משרד האוצר לכל שינוי בתנאי תכנית המנויים (כמו לכל ההגרלות שמשרד האוצר התיר), הוא לא פנה למשרד האוצר לקבל את אישורו לשינויים אלו ואחרים לתכנית המנויים 2008, והתכנית החדשה פורסמה ללא אישור מראש של משרד האוצר ובניגוד לתנאי ההיתר (על תגובת משרד האוצר ראו בהמשך).

- | | |
|---|---|
| <p>21 ילקוט פרסומים התשס"ח, עמ' 3956 והעדכונים לו "תוכנית המנויים 2005".</p> <p>22 תכנית זו החלה עוד בהיתר הקודם ב-2005 והיא אושרה גם בהיתר ב-2007.</p> <p>23 ישנם מנויים המחזיקים במספר כרטיסי מנוי.</p> <p>24 משרד מבקר המדינה בחן את השינויים מנקודת המבט של יחסי מפעל הפיס ומשרד האוצר. באשר להיבט של יחסי מפעל הפיס עם מנוי, תכנית ההגרלה קובעת כי יש לו סמכות לחולל בהן שינויים (בכפוף לאישור משרד האוצר).</p> <p>25 ילקוט הפרסומים התשס"ח, עמ' 2488 ואילך, תכנית הגרלה ל"מנויי פיס" 2008.</p> <p>26 הודעה לציבור בדבר תחילת תוקפה של תכנית הגרלה למנויי פיס 2008 מ-16.4.08.</p> <p>27 ילקוט הפרסומים, נספח א' לתכנית המנויים 2005, סעיף 5.</p> <p>28 ילקוט הפרסומים, נספח א' למנויי פיס 2008, סעיף 13 ה'.</p> <p>29 הערכה סטטיסטית - לפי ילקוט הפרסומים.</p> | <p>21</p> <p>22</p> <p>23</p> <p>24</p> <p>25</p> <p>26</p> <p>27</p> <p>28</p> <p>29</p> |
|---|---|

הגרלה חפצית חדשה

בתכנית החדשה ערך מפעל הפיס הגרלה של פרסים חפציים שהחליפה את הגרלת הפרס השמיני בתכנית המאושרת. הגרלה זו נערכה נוסף על ההגרלה החפצית החודשית שנכללה בתכנית שאושרה.

להלן דוגמאות לחפצים שהוגרלו בהגרלה החפצית החדשה: בפברואר 2008 הוגרלו 1,128 טלוויזיות LCD 42"; ביולי 2009 הוגרלו 1,082 טלוויזיות LCD 52"; באוגוסט 2009 ובפברואר 2010, הוגרלו בין המנויים כ-6,200 נגני iPod בכל אחד מהחודשים ובמרס 2010 הוגרלו בין המנויים כ-675 מחשבים ניידים.

יצוין, כי הגם שסכום הפרס השמיני בתכנית שאושרה היה קטן, 11 ש"ח, מספר הזכיות בו בחודש היה כ-550,000, בעוד שבחודשים שבהם התקיימה ההגרלה החפצית החדשה היה מספר הזכיות החודשי 675 עד 6,200 בלבד. שינוי זה הקטין את ההסתברות לזכייה באופן ניכר.

הביקורת העלתה שגם ההגרלה החפצית החדשה התקיימה על ידי מפעל הפיס בלא שביקש את אישור משרד האוצר, בניגוד לתנאי ההיתר. עוד העלתה הביקורת כי כבר בסוף פברואר 2008, כחודשיים לפני שהתכנית החדשה נכנסה לתוקפה לפי ההודעה הרשמית של מפעל הפיס לציבור, בוטל הפרס השמיני והתקיימה הגרלה חפצית.

משרד מבקר המדינה בדק עשר הגרלות חפציות חדשות שהתקיימו בין פברואר 2009 לפברואר 2010³⁰ והשווה בין עלות הפרסים החפציים שמפעל הפיס חילק בהגרלות אלה, לבין סכום הזכיות החודשיות בפרס השמיני לפי התכנית שאושרה. הבדיקה העלתה שבעוד שסכום הפרס השמיני היה כ-6.05 מיליון ש"ח לחודש (בחמש הגרלות שבועיות), העלות הממוצעת החודשית של הפרסים החפציים בעשרת החודשים שנבדקו הייתה רק כ-5.72 מיליון ש"ח, ובסך הכול - הסכום בכל עשרת החודשים היה קטן בכ-3.3 מיליון ש"ח (6.9%) מסכום הזכיות לפי התכנית שאושרה. יוצא אפוא שבהמרת הפרס הכספי לפרס החפצי הקטין מפעל הפיס את סכום הפרסים הכולל שחולק למנויים בהגרלות אלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקטנת הסכום הכולל של הפרסים ויצירת פער בין הסכום שאושר לבין הסכום שחולק הם שינויים מהותיים, ולכן היה צורך בפנייה ובהצגת הנתונים המדויקים למשרד האוצר לקבלת היתר לשינויים.

ביטול ההגרלות הרגילות

1. הביקורת העלתה כי היו חודשים שבהם ביטל מפעל הפיס את כל ההגרלות הרגילות של תכנית המנויים וערך במקומן הגרלה חודשית אחת "מיוחדת" שהוגרלו בה פרסים חפציים או כספיים. להלן פירוט הפרסים בהגרלות המיוחדות:

30 בחודשים ינואר, נובמבר ודצמבר 2009 התקיימה הגרלה כספית של שישה מיליון ש"ח במקום הגרלה חפצית.

מספר הגרלה	חודש ההגרלה	מספר כרטיסי מנוי שזכו בפרס	הפרס
1	מרס 2007	18	100,000 ש"ח לשנה למשך 10 שנים
2	יוני 2007	18	5,000 ש"ח בחודש למשך 20 שנה
3	נובמבר 2007	160	מכונת משפחתית
4	יוני 2008	90	מכונת שטח
5	דצמבר 2008	160	מכונת משפחתית
6	יוני 2009	18	5,000 ש"ח בחודש למשך 20 שנה

מהנתונים שבטבלה עולה, שבהגרלות המיוחדות זכו רק כ-18 עד 160 כרטיסי מנוי בחודש בעוד שבהגרלות רגילות יש כ-625,000 זכיות בחודש. מדובר אם כן בשינוי מהותי בשיטה ובמתכונת, שכתוצאה ממנו קטנה ההסתברות לזכייה בהגרלות המיוחדות לאין שיעור מההסתברות לזכייה בהגרלות הרגילות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שגם בשש ההגרלות שנתונין הובאו בטבלה לעיל לא ביקש מפעל הפיס את אישור משרד האוצר לשינוי ההיתר כנדרש, אף שמדובר בשינוי מוחלט של סל הפרסים בתכנית המנויים.

2. רק בסוף אוקטובר 2009, לאחר שמפעל הפיס החל לפרסם את "שינוי מבנה סל הפרסים לחודש דצמבר 2009" אשר לפיו 33 כרטיסי מנוי יזכו ב-1,000 ש"ח לשבוע במשך עשר שנים, פנה נציג הלשכה המשפטית במשרד האוצר למפעל הפיס. הנציג ביקש לקבל מידע על תנאי ההגרלה ועל "הסעיף הרלוונטי בהיתר של מפעל הפיס שמכוחו נערך המשחק [התקיימה ההגרלה] רבות הפרס האמור". יודגש כי תנאי ההגרלות המיוחדות פורסמו גם הם בעיתונים היומיים ובאתר האינטרנט של מפעל הפיס, אך עד אותה עת לא פנה משרד האוצר למפעל הפיס בדבר השינויים.

מנכ"ל מפעל הפיס השיב למשרד האוצר, כי ההגרלה מתקיימת "בהתאם... להיתר לעריכת הגרלות מאת שר האוצר, ובהתאם ל"פ [ילקוט הפרסומים]... 'למנויי פיס' עדכני משנת 2008 המחליף את "פ... משנת 2005". המנכ"ל לא ציין את העובדה שהתכנית החדשה הוכנה ללא אישור משרד האוצר.

בנובמבר 2009 הודיע נציג הלשכה המשפטית במשרד האוצר למנכ"ל מפעל הפיס ש"הפיס הפר את תנאי ההיתר". לדבריו, תכנית המנויים 2008 שונתה באופן מהותי מתכנית המנויים 2005 שהתיר משרד האוצר, וכל שינוי בה טעון אישור משרד האוצר בכתב ומראש. אישור כזה "מעולם לא נדרש על ידי מפעל הפיס... [נ]מעולם לא ניתן". הוא הדגיש שההגרלה לחודש דצמבר 2009 "שונה באופן מהותי" מתכנית המנויים שאושרה (ההדגשה במקור). נציג הלשכה המשפטית במשרד האוצר קבע שמפעל "הפיס אינו רשאי לבצע את השינויים המפורטים לעיל ללא קבלת אישור מראש ובכתב", ו"עריכת ההגרלות ללא קבלת אישור כאמור משמעה עריכת הימורים בניגוד לחוק עם כל המשתמע מכך".

בתשובתו³¹ למשרד האוצר מדצמבר 2009 טען מפעל הפיס כי ההיתר קבע רק את מספר ההגרלות המרבי בשבוע, ואילו לגבי יתר התנאים נקבע בו שההגרלה תהיה בהתאם למפורט בילקוט הפרסומים³² והעדכונים לו החל מסעיף 1 ועד סעיף 38 (ועד בכלל).

31 באמצעות באי כוחו עו"ד פרופ' רון שפירא ועו"ד רנאטו יאראק.

32 ילקוט הפרסומים מס' 5788 מיום 25.3.2008, המפרט כאמור את התנאים להגרלת המנויים.

עמדת מפעל הפיס, שהובאה בתשובתו למשרד האוצר היא כי לפי סעיף 38 בילקוט הפרסומים "המפעל רשאי לקבוע או לשנות מזמן לזמן את מחיר המנוי ואת מערכת הפרסים המפורטת... ובלבד... שיודפסו במחירון שיופץ בתחנות וגם/או שיפורסם ברבים בכל דרך אחרת...". בהתאם לכך, "משקבע האוצר בהיתר כי מפעל הפיס ינהל את הגרלת המנויים על-פי הנוהל שפורסם בילקוט הפרסומים, הרי שבכך קלט נוהל זה אל תוך הוראות ההיתר ועשאו לחלק בלתי נפרד הימנו". עוד טען מפעל הפיס כי משרד האוצר עצמו ראה את הדברים באופן זה, שכן במהלך השנים הקודמות הוכנסו בדרך זו שינויים רבים בתכנית המנויים והם פורסמו ברבים, ומשרד האוצר מעולם לא הביע את התנגדותו לכך.

יצוין שסעיף 33 בילקוט הפרסומים קובע, כי "ההגרלות שתכנית זו חלה עליהן, ייערכו על ידי המפעל [הפיס] על פי היתר לעריכת הגרלות שניתן למפעל לפי סעיף 231 לחוק העונשין", ועל כן כל שינוי בתכנית המנויים ייעשה אך ורק בהתאם לתנאים שנקבעו בהיתר, דהיינו באישור שר האוצר.

לפי עמדת האוצר, זכויות מפעל הפיס וחובותיו, לרבות אלה הנוגעות להגרלות שמותר לו לערוך ודרכי שינוי תנאיהן, הוסדרו בגוף ההיתר. הפרסום בילקוט הפרסומים נועד רק להסדיר את היחסים בין מפעל הפיס ובין לקוחותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, גישת מפעל הפיס, שלפיה בסמכותו לערוך כל שינוי בתכנית המנויים ללא אישור האוצר, לרבות שינוי מחיר ההשתתפות או סיכויי הזכייה, מרוקנת מתוכנה את סמכותו של משרד האוצר לפקח על ההיתר. אימוץ גישה זו עלול לאפשר שינויים נרחבים במתכונת ההגרלה, לרבות שינויים בסיכויי הזכייה, ללא כל בחינה, בקרה ופיקוח של משרד האוצר אשר לו ניתנה הסמכות המפורשת לאשר כל שינוי בתנאי ההגרלות, והוא הנושא באחריות לפיקוח הציבורי על פעולות מפעל הפיס בתחום זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, תכנית ההגרלה המופיעה בילקוט הפרסומים מהווה הסכם בין מפעל הפיס ללקוחותיו. לפיכך הפרשנות הראויה לאמור בסעיף 38 בילקוט הפרסומים היא שקיימת חובת פרסום של שינויים בתכנית המנויים. סעיף זה מסדיר את היחסים בין מפעל הפיס ולקוחותיו בהקשר זה בקבעו כי באין פרסום אין לשנות תכנית, אך אין ללמוד מכך שמפעל הפיס יכול לשנות תכנית בלי אישור מפורש של משרד האוצר לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין לקבל את תשובת מפעל הפיס לפיה נוצרה עם השנים הסכמה מתמשכת, שיש לתת לה משקל של נוהג פרשני. ראוי לציין כי בהגרלות אחרות שבהן יש סעיף מקביל לסעיף 38 נהג מפעל הפיס בחלק מהמקרים לבקש אישור לשינויים. יש להצר על כך שמשרד האוצר אפשר תיקון התכנית בדרך זו ולא נקט פעולות שבגדר סמכותו שנים רבות. אולם התנהגות זו של משרד האוצר איננה מקנה למפעל הפיס זכות לפעול בדרך שתוארה לעיל. מן הראוי שמשרד האוצר יגביר את פיקוחו על השינויים בהגרלות מפעל הפיס.

יצוין כי למרות דברי נציג הלשכה המשפטית במשרד האוצר מנובמבר 2009 התיר מנכ"ל משרד האוצר בשבוע האחרון של דצמבר 2009 לקיים את תכנית ההגרלה החדשה, וחמש ההגרלות התקיימו בשבוע אחד.

השינויים שהכניס מפעל הפיס בתכנית ללא אישור משרד האוצר הם הפרה של הוראות ההיתר, ויש בהם גם משום הפרה לכאורה של הוראות חוק העונשין. יחד עם זאת יש להדגיש כי מפעל הפיס אמנם לא ביקש את אישור משרד האוצר מראש לשינויים, אך הוא פרסם אותם ברבים (בפרסומים רשמיים) באופן נרחב. משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר שלא השתמש במידע שפרסם מפעל הפיס ברבים כחלק מהליכי הפיקוח.

הגרלות ייחודיות

הגרלת קינו

בעקבות התפתחות טכנולוגית שהשפיעה גם על תחום ההימורים, החל מפעל הפיס בהפעלת שני סוגים של הגרלות חדשות באמצעים אלקטרוניים. הגרלות אלה הותרו על ידי משרד האוצר, ונקבעו תנאים מיוחדים להפעלתן כדי להבדילן "ממכונות המזל" הלא חוקיות. כדי למנוע את אפשרות הפיכתן למשחק אסור, קבע ההיתר שלא יתווספו אליהן אלמנטים כגון "רעשים, צלילים ותנועה על גבי המסכים".

הגרלת "פיס 777 על גבי מסכים ('קינו') (להלן - קינו או הגרלת קינו) מתקיימת באמצעות מחשב, ותוצאותיה משודרות ומוצגות על גבי מסכים בנקודות מכירה שלהן זיכיון מיוחד להפעלתה (להלן - מפעיל מורשה). בכל יום מתקיימות 24 הגרלות כאלה (הגרלה בכל מחצית השעה במשך 12 שעות), ובכל הגרלה עולים בגורל מ-17 מספרים. המשתתף בהגרלה צריך לנחש שלושה עד שבעה מספרים מה-17. על גבי המסכים מוקרן שעון עצר עם ספירה לאחור לציון שעת ההגרלה.

בתשובתה מיולי 2010 מסרה מנהלת השירות לטיפול בהתמכרויות במשרד הרווחה ש"הגרלה באמצעים אלקטרוניים, אשר פועלת על גבי מסך בולט ובמקום מרכזי, נגישה לכל עובר, מעלה סיכוי ופיתוי להתמכר. משחק המציג תדירות קבועה של זמני ההגרלות מעודד חשיבה כפייתית והימור כפייתי". בגלל תנאי הגרלת קינו שצוינו לעיל קיים חשש שיש בהגרלה זו פוטנציאל גבוה להתמכרות.

בנספח ג' בהיתר נקבעו תנאים מגבילים להפעלת הקינו; לפיהם יותקנו עד 300 מסכים בלא יותר מ-150 אתרים. נקבעו הוראות מפורטות למיקום המסכים והגישה אליהם: הם ימוקמו בנקודות המכירה באזור נפרד שאליו לא תותר הגישה לקטינים והם לא יהיו חשופים לעוברים ושבים; בכניסה לאזור המסכים ועל כל מסך יוצבו שלטים המציינים כי "ההשתתפות בהגרלות למי שטרם מלאו 18 שנה - אסורה"; "למפעילים המורשים יובהר חד משמעית שיש למנוע השתתפות של קטינים בהגרלות". כדי לוודא שהמפעילים המורשים של מפעל הפיס יישמו הוראות אלו, קבע ההיתר כי מפעל הפיס "יפעיל 'לקוח סמוי' לבקרה על שמירת הוראות אלו"³³.

החשש שהקינו יהפוך להגרלה אסורה הביא לקביעה בנספח להיתר שמשרד האוצר רשאי להורות מיזמתו על שינויים בתכנית הגרלת הקינו. יצוין שבהגרלות אחרות³⁴ משרד האוצר אינו יכול להכניס מיזמתו שינויים בתכניות אלא אם מפעל הפיס לא מילא אחר תנאי ההיתר וההפרה לא תוקנה. אם ההיתר לא הופר, רק הממשלה רשאית לשנות את תנאיו בהחלטת ממשלה ובהודעה למפעל הפיס שישה חודשים מראש. משרד מבקר המדינה בדק את עמידת מפעל הפיס בתנאי ההיתר להפעלת הקינו. להלן מובאים הממצאים.

1. כאמור, לקראת חידוש ההיתר התקיימה בינואר 2007 פגישה שבה הוחלט על בדיקת המשטרה. בדיקת המשטרה נעשתה ב-10 נקודות מכירה בכל אחד מהמחוזות המפעילים מסכי קינו וארכה כשנה. היא התמקדה בהצבת המסכים בהתאם לתנאי ההיתר ובכשירות המפעילים המורשים (ראו להלן). בפברואר 2008 העבירה המשטרה את ממצאי הבדיקה והמלצותיה למחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים³⁵.

33 ההיתר קובע כי מפעל הפיס יפעיל "לקוח סמוי" גם לגבי יתר ההגרלות.

34 פרט להגרלת EIL.

35 מכתב האגף לחקירות ולמודיעין, חטיבת החקירות על הפעלת הגרלות "keno" של מפעל הפיס - עמדת חטיבת החקירות מ-3.2.08.

בטבלה שלהלן מפורטים ממצאי הבדיקה העיקריים בהשוואה לתנאי ההיתר:

תנאי ההיתר	ממצאי הבדיקה
"המסכים ימוקמו באזור נפרד".	בחלק מהמקומות לא הייתה הפרדה ממשית בין דלפק הקופה לבין מיקום המסך.
"המסכים ימוקמו... באופן שהמסכים אינם חשופים בפני העוברים והשבים".	בחלק מהמקומות המסכים היו תלויים בסמוך לחלון הראווה והם נראו לעיני העוברים והשבים. במקרים רבים לא היה שלט כזה.
"בכניסה לאזור בו מוצבים המסכים ועל כל מסך יוצב שלט בולט המציין כי 'ההשתתפות בהגרלות למי שטרם מלאו לו 18 שנים - אסורה'".	חלק מהמקומות היו בסמוך למוסדות חינוך או שקיימת הסתברות גבוהה לנוכחות של קטינים במקום, מאחר שנמכרים שם מזון, משקאות וממתקים.
המסכים ימוקמו באזור שאליו לא תותר הכניסה לקטינים.	

מהטבלה עולה אפוא שחלק מהמפעילים המורשים לא מילאו את תנאי ההיתר לגבי מיקום המסכים; ההגרלות התקיימו אם כן תוך הפרת ההיתר.

עוד העלתה בדיקת המשטרה כי בחלק מנקודות המכירה שנבדקו נמצא כי "יש במקום פעילות פלילית"; בחלקם הייתה תנועת עבריינים המוכרים למשטרה, ובאחת מנקודות המכירה נמצאו שלוש מכונות מזל לא חוקיות. מסקנות המשטרה היו כי "ממצאי הבדיקה מצביעים על מעורבותם של גורמים פליליים בהפעלתם של המקומות בהם מוצבים מסכי הקינו של מפעל הפיס באמצעות היתר חוקי שניתן על ידי שר האוצר" (ההדגשה במקור).

המשטרה המליצה למחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים לשנות את תנאי ההיתר, לדרוש שמסכי הגרלות קינו לא יוצבו בקרבת מוסדות חינוך ולהגדיר במדויק "קרבה". המשטרה המליצה להעביר את ממצאי הבדיקה גם למשרד הרווחה לשם "בחירת השפעת אופי וסוג המדיה שבאמצעותה מופעלת הגרלת הקינו על פוטנציאל ההתמכרות".

בנוגע לאופן הצבת המסכים המליצה המשטרה שמפעל הפיס "יקפיד לבקר במקום בטרם מתן תעודת זיכיון למבקש" ויקיים "בקורות עתיות בנקודות על מנת ליישם את ההנחיה לעניין ההפרדה... לעניין חשיפת מסכי הקינו לעיני העוברים והשבים והצבת שלט המציין שהשתתפות בהגרלות למי שטרם מלאו לו 18 שנים אסורה". כן המליצה המשטרה שמפעל הפיס ינקוט צעדים נגד זכיינים שאינם עומדים בתנאי ההיתר.

מנכ"ל מפעל הפיס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2011 ש"למפעל הפיס אין את האמצעים והיכולת לבדוק התרחשויות של פעילות עבריינית סמויה, או לבחון מעורבות של גורמים פליליים - זהו תפקיד המשטרה".

למרות חומרת ממצאי הבדיקה, משרד המשפטים לא העביר את המלצות המשטרה למשרד האוצר - לבחינת הצורך בעדכון ההיתר ולמשרד הרווחה - לבחינת השפעת ההגרלה על פוטנציאל ההתמכרות. אף שהחלטה על בדיקת המשטרה התקבלה בישיבה בראשות הממונה דאז ובהשתתפות נציגים נוספים של משרד האוצר, ואף כי הסמכות להחליט את הגרלות הקינו (כמו את שאר ההגרלות) היא בסמכותו הבלעדית של משרד האוצר שום גורם במשרד לא עקב אחר תוצאות בדיקת המשטרה.

רק באפריל 2010, בעקבות שאלת נציגי משרד מבקר המדינה למשרד המשפטים, הוא העביר למשרד אוצר את המלצות המשטרה מ-2008.

המתואר לעיל מלמד כי הפיקוח והמעקב של הגורמים הממשלתיים על הגרלות הקינו רופף, ופעולת הפיקוח לא הושלמה לצורך תיקון הליקויים וקבלת ההחלטות הדרושות.

החשש שהקינו יהפוך להגרלה אסורה הביא לקביעת הוראות נפרדות וייחודיות בהיתר, ומשרד האוצר השאיר בו כאמור פתח לשינויים נוספים. לפיכך חשוב ביותר שהגורמים המעורבים בהפעלת ההגרלה משלב מתן ההיתר עד שלב הפיקוח על התכנית בשטח ישתפו פעולה כדי שהיא לא תחרוג מהגבולות שנקבעו לה: מפעל הפיס יפקח באופן הדוק על המפעילים המורשים ויוודא שהתכנית מתבצעת לפי ההיתר; משרד האוצר יפעל בהתאם לסמכותו על מנת לאכוף את תנאי ההיתר וישנה אותם במידת הצורך בהתאם להמלצות המשטרה ובתיאום עם משרד המשפטים.

2. באפריל וביוני 2010 עשו נציגי משרד מבקר המדינה בדיקה אקראית ב-14 נקודות מכירה של הקינו באזורים המאופיינים בתנועה רבה של אזרחים ובני נוער בירושלים, בתל אביב, בפתח תקווה, באור יהודה ובחולון. משרד מבקר המדינה בדק את מיקום מסכי הקינו ואת השילוט הנוגע להגרלה בהתאם לתנאי ההיתר. להלן הממצאים:

(א) בכל 14 נקודות המכירה שנבדקו לא היה בכניסה לאזור שבו מוצב מסך הקינו שלט המציין כי "ההשתתפות בהגרלות למי שטרם מלאו לו 18 שנים אסורה". שלט כזה לא היה גם על גבי המסכים, אף שחובה להציבו על פי ההיתר. (ב) ב-13 נקודות מכירה (כ-93%) לא הוצב המסך באזור נפרד, אף כי זאת דרישת ההיתר. (ג) בשבע נקודות מכירה (50%) המסכים היו חשופים לעוברים ולשבים ברחוב, גם זאת בניגוד להיתר.

משרד מבקר המדינה עשה בדיקה נוספת בנקודת המכירה של הקינו בכניסה לבית הנהלת מפעל הפיס בתל אביב. נמצא שגם בנקודת מכירה זו, שבה עוברים מידי יום מנהליו הבכירים, הופרו מרבית דרישות ההיתר: המסך היה חשוף לעוברים ושבים ברחוב, הוא לא מוקם באזור נפרד (תצלום 1) ועל המסך או בסביבתו לא הוצבו שלטי הגבלת גיל (תצלום 2).³⁶



תצלום 1 - מסך הקינו בכניסה להנהלת הפיס



תצלום 2 - מסך הקינו בתצלום 1 בתמונת תקריב

בתשובתו מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה מסר מפעל הפיס ש"השילוט על גבי המסכים טופל בעקבות הערת הביקורת והחל מיולי 2010 מוצג איסור המכירה על גבי השידורים במסך עצמו". "לגבי אזור נפרד להצבת המסך - בוצעה הפרדה, תחנות שלא עמדו בדרישה, נסגרו", ו"עם קבלת הדוח בוטלה מכירת הגרלת הקינו בבית מפעל הפיס".

ממצאי בדיקת משרד מבקר המדינה דומים לאלו שהעלתה המשטרה בבדיקתה הנוכחת לעיל שערכה לפני למעלה משנתיים. יוצא אפוא שלא חל שינוי בהתנהלות מפעל הפיס בכל הנוגע לעמידה בתנאי ההיתר. היה אפוא כשל ממשי בפיקוח של משרד האוצר על ניהול ההגרלות של מפעל הפיס, והיו מחדלים של מפעל הפיס עצמו בניהול ההגרלות. העובדה שהועלו ממצאים חמורים הן בידי המשטרה והן בידי משרד מבקר המדינה מלמדת שבדיקותיו של הלקוח הסמוי לא נעשות כראוי (עוד על הלקוח הסמוי ראו להלן).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מפעל הפיס שהוא "מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה להגביר את הפיקוח על נקודות המכירה של הקינו", ומחודש אוגוסט 2010 יקיים בקרה חודשית על ההגרלה בכל נקודות המכירה. בינואר 2011 עדכן מפעל הפיס את משרד מבקר המדינה וציין כי בחודשים אוגוסט - נובמבר 2010 "נערכו כ-609 בקרות 'לקוח סמוי' בתחנות הקינו".

משרד מבקר המדינה העיר למפעל הפיס ולמשרד האוצר כי כתנאי להפעלת הגרלת הקינו עליהם לוודא שמערך הבקרה יהיה אפקטיבי על מנת שמפעל הפיס לא יחרוג מן המותר ויקיים למעשה משחק אסור, שסכנותיו לציבור ידועות.

חישגד תל-אביב

בפברואר ובמרס 2010 פנה נציג הלשכה המשפטית במשרד האוצר למפעל הפיס וביקש לקבל את התייחסותו לגבי שלוש הגרלות חדשות וביניהן הגרלת "חישגד" ³⁷ תל אביב". לטענתו, מהפרסומים להגרלה עולה שבאזור תל אביב כל הקונה כרטיסי "הגרלת 777" ב-56 ש"ח מקבל כרטיס הגרלה בשווי שבעה ש"ח במתנה. הנציג ביקש בין היתר לברר מהם תנאי המבצע, מהו מקור הסמכות של מפעל הפיס לקיים אותו ומהו הסעיף הרלוונטי בהיתר שמאפשר את קיומו.

כחודשיים לאחר מכן ענה מפעל הפיס שמדובר ביוזמה עצמאית של משווק אזורי הרשאי לצאת ביוזמות קידום מכירות כדי לעמוד ביעדיו. לדברי מפעל הפיס, הוא מקיים "פיקוח עליון בלבד" - על נושאים כמו מוסריות המבצע וההיגיון הכלכלי בהטבות.

תשובת מפעל הפיס למשרד האוצר משקפת מדיניות של פיקוח רופף אשר אין בו להבטיח קיום של עקרונות שנקבעו בהיתר שנתנה המדינה למפעל הפיס.

במאי אותה שנה ענה נציג הלשכה המשפטית במשרד האוצר למפעל הפיס כי המבצע מפלה מבחינה גאוגרפית מאחר שהוא מיועד לאוכלוסייה באזור מסוים ובשל כך אינו עומד בתנאי ההיתר; חלוקת כרטיסי הגרלות ככלי לעידוד מכירת כרטיסי הגרלה נוספים גם היא אינה מתיישבת עם תנאי

37 בהגרלת חישגד הזכייה נקבעת לאחר גירוד כרטיס ההגרלה וחשיפת פרטים כמו תמונות ומספרים. סכום הפרס נקבע בהתאם למספר או לתוכן של הפריטים שנחשפו. כרטיסי ההשתתפות בהגרלת חישגד מופצים בסדרות לפי נושאים שונים. כאמור, ההיתר קובע כי כל שינוי בתנאי ההגרלות טעון אישור מראש ובכתב של משרד האוצר.

ההיתר; מתכונת המבצע הכוללת פרסום מסיבי ואגרסיבי יש בה כדי לעודד התמכרות להגרלות, בניגוד לקבוע בהיתר. לטענתו, החובה לפעול בהתאם להיתר חלה על מפעל הפיס ו"על כל גורם אחר אשר הפיס מתקשר איתו לצורך ביצוע הגרלות שהוא רשאי לבצע לפי ההיתר". נציג הלשכה המשפטית הדגיש כי "לגופים המתקשרים עם מפעל הפיס בחוזים לצורך קידום ההגרלות אין שום זכות או סמכות לעניין עריכת הימורים".

בתשובתו מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה הבהיר מפעל הפיס ש"הוא תמיד ראה בעין יפה וכחלק מתפקידו עידוד תחרות בין המשחקים השונים. המדובר בפעילות לגיטימית של קידום מכירות [של המפרסם] לשם השאת רווחיו". מפעל הפיס גם טען בתשובתו ש"המבצע הינו יוזמה פרטית של המשחק האזורי לצורך קידום מכירות, אשר אושרה על ידי מפעל הפיס, לפיכך יש לדחות את הטענות ביחס למדיניות של פיקוח רופף".

המשחק האזורי טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2010 שלפי חוזהו עם מפעל הפיס, הוא נדרש לפעולות לקידום מכירות, וחייב לקבל לשם כך את אישור מפעל הפיס. יצוין שמפעל הפיס מסר למשרד מבקר המדינה ש"לאור עמדת מבקר המדינה הודיע מפעל הפיס לכל משחקיו לחדול ממבצעים כדוגמת אלו שנערכו בתל אביב".

משרד מבקר המדינה העיר למפעל הפיס כי התייחסותו של משרד האוצר ליוזמה השיווקית הנזכרת לעיל קובעת באופן ברור כי מדובר במבצע שחורג מתנאי ההיתר. לפיכך ההחלטה, שקיבל לדבריו מפעל הפיס, הייתה שגויה והיה בה כדי להכשיר פעולה החורגת מההיתר. על מפעל הפיס לבחון בעתיד את היוזמות השיווקיות של זכיינים ולוודא כי כל החלטותיו בנושא אינן חורגות מההיתר ועולות בקנה אחד עם מדיניות משרד האוצר והאינטרס הציבורי.

שינוי במחיר הגרלת חישגד

בשנת 2006 הוגשה נגד מפעל הפיס תביעה ייצוגית³⁸ בגין הטעיית צרכנים בהוראות הגרלת חישגד מסדרה מסוימת. בעקבות התביעה הגיעו מפעל הפיס והעותר ב-2008 להסדר פשרה שמפעל הפיס ינפיק סדרת כרטיסי חישגד חדשה במחיר מוזל. הצעה זו הועברה לאישור בית המשפט מבלי שמפעל הפיס ביקש את אישור משרד האוצר להנפקה.

בהתאם לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006³⁹, יש להביא הסדר פשרה בתביעה ייצוגית לידיעת היועמ"ש, אשר רשאי להגיש התנגדות מנומקת להסדר. בדצמבר 2008 העביר בית המשפט את הצעת הסדר הפשרה לידיעת היועמ"ש.

בנובמבר 2009 קבע היועמ"ש ש"הנפקת הכרטיסים טעונה היתר מאת שר האוצר, או מי שהשר הסמיך לכך וזאת בהתאם לסעיף 231 לחוק העונשין". לדבריו, "לכאורה לא ניתן היתר להנפקת הכרטיסים ועל כן לא ניתן להנפיקם בטרם מתן האישור ובהתאם לא ניתן לאשר את ההסכם עד לקבלת ההיתר הנדרש על פי דין כאמור לעיל". היועמ"ש קבע אפוא שמפעל הפיס אינו רשאי לעשות שינויים על דעת עצמו גם אם הם שינויים לטובת הציבור כמו הוזלת מחיר הגרלה, ועליו לקבל את אישור משרד האוצר להנפקת הסדרה החדשה קודם לאישור הסדר הפשרה.

במרס 2010 אישר משרד האוצר את הסכם הפשרה בציינו ש"לא היה מקום להביא בפנינו לאישור הסדר פשרה מוגמר רק אחרי שהוגש לאישור בית המשפט... יש להקפיד להבא להביא הסדר שיש

38 ת.א. 1091/06 (מחוזי ת"א), עו"ד יעקב כשדי נ' מפעל הפיס, תקדין.

39 סעיף 18(ג).

בו שינוי מתנאי ההיתר לאישורנו לפני הגשתו לבית המשפט". לאור תשובת משרד האוצר אישר בית המשפט את הסכם הפשרה.

מפעל הפיס טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי כלל לא היה צורך באישור משרד האוצר להסכם הפשרה, אך לאור עמדת היועמ"ש, פנה לקבלת האישור האמור.

עמדת מפעל הפיס אינה מתיישבת עם הוראות ההיתר, וגם אילו רצה להגיע להסדר פשרה שבגיניו יצטרך לחולל שינויים בתכנית ההגרלות המאושרת, היה עליו להקדים ולבקש את אישור משרד האוצר לכך. משרד מבקר המדינה העיר כי העובדה שמפעל הפיס מציין שזו עמדתו גם לאחר קביעת היועמ"ש משקפת פער גדול בין פירושו להוראות הדין בנושא לבין עמדת משרד המשפטים ומשרד האוצר.



פעם אחר פעם שינה מפעל הפיס את תכניות ההגרלות בהתעלם מההגבלות בהיתר ובלי אישור משרד האוצר. שינויים אלה היו לכאורה הפרה של הוראות חוק העונשין. על מפעל הפיס, להקפיד להפעיל את משחקי ההגרלות וההימורים לפי ההיתר על כל סעיפיו ולהימנע משינויים ללא אישור משרד האוצר. על משרד האוצר להגביר את הפיקוח והאכיפה שהוא מקיים על ההגרלות של מפעל הפיס. פעולתו של משרד האוצר בעניין זה חייבת להיות עקבית ונחושה במטרה להבטיח כי ההגרלות ינוהלו בהתאם להוראות הדין.

תנאים כלליים בהיתר

לקוח סמוי

הגרלות רגילות

ההיתר קובע⁴⁰ שמפעל הפיס יפעיל "לקוח סמוי" כדי לקיים בקרה על שמירת ההוראות וההנחיות בעניין ההגרלות אצל כל הזכיינים המורשים אחת לחצי שנה לפחות. את בקרת הלקוח הסמוי מבצעת בעבור מפעל הפיס חברה קבלנית.

ביוני 2010 היו לפיס כ-2,700 זכיינים. היות שעל מפעל הפיס היה לקיים ביקורת על כל זכיון לפחות פעמיים בשנה, היה עליו להפעיל לקוח סמוי לפחות 5,400 פעמים בשנה.

40 סעיף 5 להיתר, סעיף 3.7 בנספח ב', סעיף 3.4 בנספח ג'.

בדיקת דוחות הביקורת של הלקוח הסמוי לשניים עשר חודשים, מפברואר 2009 ועד מרס 2010 (בשני חודשים במהלך התקופה לא קוימה ביקורת לקוח סמוי), העלתה כי באותה תקופה עשה מפעל הפיס רק 1,139 ביקורות לקוח סמוי אצל הזכיינים, כ-21% בלבד ממספר הביקורות המינימלי שבהן הוא מחויב על פי ההיתר. משרד מבקר המדינה העיר למפעל הפיס כי מן הראוי שיקפיד על עריכת ביקורת על פי הוראות ההיתר.

הגרלות אלקטרוניות

כאמור, מפעל הפיס מקיים שני סוגים של הגרלות אלקטרוניות: הגרלת קינו והגרלת חישגד אלקטרוני (להלן - EIL). משרד האוצר קבע בנספחים להיתר תנאים מחמירים להפעלת ההגרלות האלקטרוניות עקב הסיכוי המוגבר להתמכרות להן והחשש מהימורי קטינים; על הלקוח הסמוי לבדוק את יישום התנאים בהן על ידי הזכיינים לפחות פעמיים בשנה.

1. מסכי הקינו מוצבים ב-150 נקודות מכירה שבחלקן מתקיימות גם הגרלות EIL. מאז חתימת ההיתר עד פברואר 2010, כשלוש שנים, מפעל הפיס לא ביצע כלל ביקורת לקוח סמוי בכ-40 נקודות מכירה שבהן מסכי קינו בלבד (ללא מסופי EIL), שהן כ-26% מכל נקודות המכירה שבהן מוצבים מסכי קינו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מפעל הפיס שמשנת 2010 הוא מפעיל "אמצעי בקרה נפרדים לתחנות הקינו". מנהל החברה הקבלנית מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מסוף אוגוסט 2010 שחברתו בודקת גם את נקודות הקינו שאין בהן EIL "כארבעה חודשים" ולכן לא יכלה לבדוק את כל הנקודות, בעיקר את אלה שמוצבים בהם מסכי קינו.

2. משרד מבקר המדינה השווה את התנאים שעל הלקוח הסמוי לבדוק לפי ההיתר להגרלות האלקטרוניות, לתנאים הרשומים בטופס הבדיקה של הלקוח הסמוי. להלן הממצאים:

מס'	בדיקה לפי ההיתר	בדיקה של הלקוח הסמוי - קינו	בדיקה של הלקוח הסמוי - EIL
1	מספר מסופים או מסכים	כן	כן
2	מפעיל מורשה	לא	כן
3	מיקום באזור נפרד	לא	לא
4	חשיפה לעוברים ושבים	כן	כן
5	שלט (מגבלת גיל) בכניסה למתחם	לא	לא
6	שלט (מגבלת גיל) במסוף או במסך	לא	לא
7	קשר עין עם המפעיל	כן	כן
8	קרבה למוסדות חינוך	אין דרישה בהיתר	לא
9	מכונות משחק בלתי-חוקיות	כן	כן

מהטבלה עולה כי הלקוח הסמוי בדק בנוגע להגרלת הקינו ארבעה תנאים מתוך שמונה שנדרש, ובנוגע להגרלת ה-EIL - חמישה תנאים מתוך תשעה שנדרש⁴¹.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מפעל הפיס כי "בעקבות ממצאי הביקורת" הן לגבי מיקום המסכים באזור נפרד והן לגבי שלטים במסוף או במסך "יושמה ההנחיה והיא אף הוכנסה לנוהל הביקורת לאלתר".

3. במטרה לבחון את איכות נתוני ביקורת הלקוח הסמוי עשו נציגי משרד מבקר המדינה בדיקות אקראיות ב-19 נקודות מכירה בירושלים, בפתח תקווה, באור יהודה ובחולון והשוו את ממצאי בדיקותיהם לנתונים בדוחות הלקוח הסמוי.

היו אי-התאמות בין ממצאי הבדיקות של משרד מבקר המדינה לבין הנתונים בדוחות הלקוח הסמוי. להלן דוגמאות: (א) בשבע מ-19 נקודות המכירה של קינו שנבדקו מצא משרד מבקר המדינה ביוני 2010 מסכי קינו חשופים לרחוב. דוחות הלקוח הסמוי מפברואר וממרס 2010 קבעו שהמסכים באותן נקודות מכירה אינם חשופים. (ב) בשלוש נקודות מכירה של EIL מ-13 שנבדקו, העלו בדיקות משרד מבקר המדינה שהשלטים שההיתר מחייב אינם קיימים או שלא היה קשר עין בין המפעיל למסכים. דוחות הלקוח הסמוי לגבי אותן נקודות מכירה קבעו שהשלטים וקשר עין בין המפעיל למסכים היו תקינים.

בתשובתו מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה מסר מפעל הפיס ש"בעקבות הערות הביקורת ישנה מפעל הפיס את נהלי עריכת הביקורת וישפרם".

הפעלת הלקוח הסמוי על ידי מפעל הפיס הייתה אפוא חלקית, וחלק ניכר מהסטיות מתנאי ההיתר לא אותר. על מפעל הפיס להפעיל את הלקוח הסמוי על פי דרישות ההיתר ולהבטיח פיקוח מהימן ומדויק. טיפול קפדני בממצאי הבדיקות ודיווח קבוע למשרד האוצר על כל הפעולות שנעשו בתחום זה הם תנאי ליישום יעיל של מנגנון הפיקוח של הלקוח הסמוי.

מן הראוי שביקורות הלקוח הסמוי יכללו גם בדיקת תנאים שמפעל הפיס התחייב אליהם ביזמתו במסגרת "משחקים באחריות"⁴² כגון שלטים להגבלת גיל המשתתפים בהגרלות, חוברות של עמותת "אפשר"⁴³ ושלטים הכוללים את מספר הטלפון למתן יעוץ ומידע בעניין התמכרות להימורים (להלן - ה"קו החם").

כשירות הזכיינים

מכירת מוצרי מפעל הפיס נעשית באמצעות תשעה משווקים אזוריים המפיצים אותם בכ-2,700 נקודות מכירה שאותן מפעילים זכיינים. בדיקת כשירותם של הזכיינים עלתה בדיונים עם המשטרה כבר בשנים 2005-2006, טרם חתימת ההיתר. בסיכום דיון שנערך בנובמבר 2005 אצל השר

41 בהגרלת הקינו אין דרישה לבדיקת קרבה למוסדות חינוך.

42 ראו להלן בפרק על "יישום מדיניות משחקים באחריות".

43 "אפשר" - עמותת ציבורית המתמחה בטיפול במכורים בכל הארץ ופועלת בפיקוח משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

לביטחון פנים דאז בנושא ההגדרות האלקטרוניות, הוחלט ש"לא יינתן זיכיון... לגורמים עבריינים, תבוצע בדיקת ר.פ. [רישום פלילי]".

1. המשטרה קבעה בעקבות בדיקות שעשתה שתחום ההימורים נחשב "כאחד ממחוללי הפשיעה החמורה והמאורגנת בישראל", ו"ההימורים מלווים בתופעות פשיעה ועבריינות (הלוואות בשוק אפור, הלבנת הון...)". לכן החליטה המשטרה לרכז מאמצי אכיפה בתחום זה.

בבדיקה מדגמית ל-13 זכיינים המפעילים את הגרלת EIL שעשתה המשטרה ב-2006, נמצא שלכולם עבר פלילי בתחומים שונים, ויש מידע מודיעיני עליהם הנוגע לפעילות הימורים בלתי-חוקית.

בפברואר 2006 קבעה המשטרה "כי תנאי למתן זיכיון הוא קבלת עמדת המשטרה כי אין מניעה לכך מטעמים הנוגעים לשלום הציבור, לרבות לאור עברו הפלילי של המועמד לקבלת הזיכיון", ו"יש צורך בבדיקות עיתיות כאמור, ולאפשר את ביטולו של הזיכיון במקום שנמצא כי קיים סיכון ממשי לשלום הציבור" (ההדגשה במקור).

2. בעקבות קביעת המשטרה נקבע בהיתר שמפעל "הפיס ייתן זיכיון לזכיון חדש, רק לאחר שמשרת ישראל הודיעה שלא קיימת מניעה למתן הזיכיון מטעמים הנוגעים לשלום הציבור ובטחונו, לרבות בשל עברו הפלילי של מבקש הזיכיון". נקבע בו גם כי מפעל הפיס יעביר למשרת ישראל אחת לשנה רשימה של כל זכייניו במתכונת שתסוכם עם המשטרה. אם יתברר שלדעת המשטרה, יש מניעה שזכיון מסוים ימשיך להחזיק בזיכיון מהטעמים דלעיל, ישלול ממנו מפעל הפיס את הזיכיון בתוך חודש ימים מקבלת הודעת המשטרה.

יצוין שבהתקשרות עם מפעל הפיס נדרש הזכיון להצהיר שמעולם לא הורשע בעברה פלילית ולא מתנהלת נגדו חקירה פלילית. ההצהרה היא תנאי יסודי לקבלת הזיכיון, ומפעל הפיס "רשאי לבטל זיכיון אם קיבל מאת משרת ישראל הודעה שקיימת מניעה למתן זיכיון ו/או להמשיך זיכיון".

3. במרס 2007, לאחר חתימת ההיתר, פנה מפעל הפיס אל אגף החקירות במשטרה בבקשה לקבל "מסגרת עבודה" לבדיקת כשירותם של הזכיינים בהתאם לאמור בהיתר ואף העביר למשטרה את רשימת זכייני תחנות הקינו של פברואר 2007 לבדיקה. בדיון שהתקיים במאי 2007 בנושא מסרה המשטרה שאין לה "מנגנון ערוך לפעול בהתאם לסעיף 7 [בהיתר] כפי שהוא כתוב". בסיכום הפגישה הודיעה המשטרה, כי תקיים התייעצויות פנימיות עם הצוותים המשפטיים ועם ראש אגף חקירות ומודיעין לגיבוש עמדתה "לגבי זכיינים חדשים" בלבד. מנכ"ל מפעל הפיס הודיע כי עד קבלת תשובת המשטרה המצב יישאר כפי שהיה, דהיינו מפעל הפיס לא יפנה אליה לקבלת אישור.

בספטמבר 2007 פנה מפעל הפיס למנכ"ל משרד האוצר דאז לקבלת הנחיות לבדיקת כשירותם של זכיינים חדשים, ומשרד האוצר הפנה אותו למשרד המשפטים. נציגת מחלקת יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים⁴⁴ השיבה למפעל הפיס באותו חודש כי ההיתר מאפשר למשרת ישראל לבדוק את עברם הפלילי של מבקשי זיכיון, ולכן קבעה שעל מפעל הפיס לפנות למשרת על מנת לסכם את דרכי העבודה ביניהם. בנובמבר 2007 השיב מפעל הפיס למשרד המשפטים כי מאז הפגישה במאי 2007 המשטרה לא הגיבה בנדון.

4. בבדיקה מדגמית נוספת של המשטרה ב-2007⁴⁵ אותרו כ-24 זכיינים בעלי רישום פלילי, "שעל אודות חלקם, קיים מידע מודיעיני בדבר מעורבות בהימורים לא חוקיים... לעיתים תוך מעורבות של עבריינים וארגוני פשיעה... [וכן] מעורבות בתחומי פשיעה נוספים"⁴⁶.

44 משרד האוצר העביר את הנושא לטיפול.

45 על הבדיקה הוחלט בינואר 2007, בדיון לקראת הוצאת ההיתר.

46 יצוין כי ממצאי בדיקת המשטרה לא הועברו למפעל הפיס.

בדוח סיכום הבדיקה מפברואר 2008 ציינה המשטרה ש"בימים אלה" מתגבשת עבודת מטה לשם בחינת יישום הסעיף בהיתר המורה על בדיקת כשירותם של הזכיינים החדשים והוותיקים מטעמים הנוגעים לשלום הציבור ובטחונו, לרבות עברם הפלילי. "במסגרת עבודת המטה נבחן קביעת מנגנון בדיקת הזכיינים של מפעל הפיס בטרם מתן המלצת המשטרה... מסקנות בדיקה זו יילקחו בחשבון בקביעת המנגנון".

עד מועד סיום הביקורת לא נקבעה הדרך ליישום הסעיף המורה על בדיקת כשירותם של הזכיינים, ומפעל הפיס והמשטרה לא סיכמו את דרכי העבודה ביניהם. מאז מרס 2007 ועד תום הביקורת מפעל הפיס לא העביר למשטרה את רשימת זכייניו - אף לא פעם אחת נוספת - וגם לא העביר לבדיקתה את פרטי הזכיינים החדשים; יודגש כי מאז חתימת ההיתר ועד מאי 2010 חתם מפעל הפיס על הסכמי זכיינות עם 1,117 זכיינים חדשים. משרד האוצר מצדו לא עמד על קיום דרישתו הוא. הדרישה העקרונית שנקבעה בהיתר, בדיקת כשירות הזכיינים, לא מולאה אפוא.

בתשובתו מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה מסר מפעל הפיס ש"פנה פעם אחר פעם, ובוהירות המתבקשת למשטרה ולגורמים הרלוונטיים, על מנת להסדיר עמם את דרך הפעולה עפ"י ההיתר, אך לא קיבל, עד עצם היום הזה, כל מענה ענייני לפניותיו". "לאור עמדת המבקר, הפיס שב והעביר ביום 21.07.2010 רשימה של כל הזכיינים ללשכת מפכ"ל המשטרה". לדבריו הוא יימנע "מהתקשרות עם זכיינים חדשים עד שלא יקבל את אישור המשטרה שאין מבחינתה מניעה להתקשר עמם".

ביוני 2010 מסר משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה ש"דווקא ביחס לקבלת זיכיון מטעם מפעל הפיס ישנה חשיבות לבדיקה רחבה של המשטרה, לרבות מידע מודיעיני, וזאת על מנת למנוע חדירה של גורמים עבריינים לתחום הגרלות וההימורים. על פניו, נראה לנו כי אין מקום לשנות את שנקבע בהיתר וראוי שתועבר עמדת המשטרה ביחס לכשירותו של אדם לקבלת זיכיון מטעם מפעל הפיס".

בתשובתה מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה כי הכנסת ההוראה להיתר "נעשתה ללא תיאום עם המשטרה ובלי לערוך עבודת מטה לבחינת המשמעויות של הטלת ההוראה כאמור". המשטרה הסבירה בתשובתה את השתלשלות האירועים שהובילה לניסוח ההיתר, ולדבריה, "טיוטת ההיתר שאושר ביום 28.02.07 הועברה אלינו לראשונה רק באותו היום ממשרד המשפטים" אשר הסכים ש"לכל הפחות תיבדק האפשרות להכניס את המילים 'במתכונת שתקבע על ידי המשטרה'... וכי ניתן להכניס תיקונים נוספים בהמשך להיתר בהתאם לדרישות המשטרה" (ההדגשה במקור). לדברי המשטרה, רק למחרת היום "בעקבות בדיקה עם משרד המשפטים עלה שהניסוח שהוצע ב'מתכונת שתקבע המשטרה' - לא התקבל".

בתשובתו מפברואר 2011 למשרד מבקר המדינה מסר מנכ"ל מפעל הפיס כי בחודשים אוגוסט עד דצמבר 2010 נערכו פגישות בין נציגיו לבין נציגי משרד האוצר, והוא פנה הן למשטרה והן למשרד המשפטים "לשם מציאת פיתרון, ולו פיתרון ביניים, אשר יהלום את תנאי ההיתר, לפיו עד למציאת פיתרון קבע תינתן הצהרה על ידי הזכייין לפיו אין לו עבר פלילי". משלא נענה ולא גובש פיתרון פנה מפעל הפיס ב-21.12.10 בעתירה לבית המשפט העליון⁴⁷, שדרשה בין היתר משר האוצר ומן השר לביטחון פנים "ליתן טעם מדוע לא יפעלו ליישום מידי ומלא של הוראות סעיף 7 להיתר". עד פברואר 2011 טרם הוגשה תגובת המשיבים לעתירה.

חרף העובדה כי הגורמים הממשלתיים ערים לזיקה בין הפעלת ההגדרות באמצעות זכיינים לבין גורמים עבריינים וארגוני פשיעה במשך כארבע שנים לא יושמה הוראה מפורשת שנקבעה בהיתר. תחת זו הטילו הגורמים המעורבים את האחריות זה על זה בלי לנסות להביא לפתרון הבעיה. משרד המשפטים טען באופן נחרץ שעל מפעל הפיס לפנות למשטרה, המשטרה טענה שאין ביכולתה לבדוק את כשירות הזכיינים ומחתה על כך שלא התייעצו איתה בניסוח ההיתר, ומשרד האוצר, בעל הסמכות להכריע בנושא, התעלם מהסדרת התהליך. כל הגורמים הממשלתיים הנוגעים בעניין שותפים אם כן למחדל של אי-בדיקת רישומם הפלילי של הזכיינים.

על משרד האוצר, על משטרת ישראל ועל משרד המשפטים לנקוט פעולה מיידית ומתואמת למציאת פתרון לבעיית בדיקת כל הזכיינים על פי דרישת ההיתר ולהבטיח פיקוח שוטף בתחום זה, לרבות בנוגע לזכיינים חדשים.

הגבלת גיל המהמרים

מנייר עמדה של משרד הרווחה על ההימורים עולה כי בני נוער הם אוכלוסייה בסיכון להתמכרות להימורים, המספקים להם מפלט מן הקשיים; רוב המכורים החלו להשתתף בהימורים בגיל הנעורים היות שגיל ההתבגרות מתאפיין בחיפוש אחר ריגושים, בלקיחת סיכונים, בפריצת גבולות, בשעמום, בתנודות במצבי רוח, בקשיי התמודדות עם החיים ובחיפוש אחרי פתרונות קלים לבריחה מהמציאות. מחקרים בתחום ההתמכרויות מציינים, כי ככל שההימורים מתחילים בגיל מוקדם יותר, כך עולה הסיכוי הן להתמכרות להם והן להחמרה בהשפעות של ההימור על חיי המהמר⁴⁸.

עוד עולה מנייר העמדה, כי בישראל חשופים בני הנוער למשחקי הימורים חוקיים בתשדירי שירות מסיביים בתקשורת, והימורים נתפסים כצורת בילוי פנאי לגיטימית וכדרך קלה לזכות בכספים. מחקר שנעשה בארץ⁴⁹ ובדק עמדות של תלמידי תיכון כלפי הימורים ואת היקף ההימורים בקרבם העלה כי שני שלישים מהם השתתפו בהימורים⁵⁰.

1. ההיתר קובע כי בפרסומים בכתב בעיתונים, בדוכנים ובטופסי ההגדרות "יצוין האיסור על השתתפות קטינים בהגדרות". כדי ליישם הוראה זו מציין מפעל הפיס בפרסומים להגדרות ובגב כרטיסי ההגדרה כי "המכירה לבני 18 ומעלה".

יודגש כי בעוד שלפי ההיתר חייב מפעל הפיס לציין בפרסומיו שחל איסור על השתתפות קטינים בהגדרות, הוא בחר שלא להדגיש זאת בפרסומים, והוא מסתפק בציון "המכירה לבני 18 ומעלה".

48 משרד הרווחה, האגף לטיפול בנער, צעירים ושירותי תיקון, השירות לטיפול בהתמכרויות - נייר עמדה בנושא הימורים, 8.5.07.

49 משרד החינוך והתרבות, המינהל הפדגוגי, השירות הפסיכולוגי ייעוצי, גף תוכניות סיוע ומניעה גיליון מס' 7, התשס"ו - בתוך לבנת וידר, הקשר בין עמדות כלפי הימורים, מעורבות בהימורים ומיקוד שליטה בקרב תלמידי תיכון בישראל, אונ' בר אילן, בית הספר לעבודה סוציאלית, 1998.

50 במסמך שהוגש לוועדת הכלכלה בכנסת ב-28.4.04 צוין שלפי מחקר שנעשה בארה"ב, נמצא קשר בין הימורים כפייתיים בקרב קטינים לבין אלימות, שימוש באלכוהול ובסמים ופעילויות בלתי-חוקיות כמו גנבות שנועדו בין השאר לממן את הוצאות ההימורים.

בדיקת מודעות הפרסום בנקודות המכירה העלתה, כי השורה המציינת ש"המכירה לבני 18 ומעלה" כתובה בתחתית המודעה, באותיות קטנות במיוחד, בחוסר פרופורציה מוחלט לפרסום שבמודעה. לדוגמה, סכום הפרס רשום באותיות בגודל של כ-40-50 ס"מ באופן בולט ביותר, והאותיות צבעוניות ותלת-ממדיות, ואילו מגבלת הגיל רשומה באותיות בגודל של ס"מ אחד בלבד. ללקוח של מפעל הפיס קשה מאוד אפוא להבחין בכיתוב במודעה בדבר מגבלת הגיל (תצלום 3).



תצלום 3 - מודעת פרסום בדוכן של מפעל הפיס⁵¹

לשם השוואה יצוין שצו הגבלת הפרסומת והשיווק של מוצרי טבק (שינוי נוסחי אזהרה), התשס"ג-2002, דורש להוסיף אזהרה לכל פרסום למוצרי טבק. הצו מגדיר את גופן האותיות שבהן תודפס האזהרה ומגדיר ש"שטח האזהרה כולה יהיה 5 אחוזים לפחות משטח הפרסומת" ו"האותיות יתפסו שטח זה למעט מסגרת דקה לבנה סביבן".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר לקבוע בהיתר הן את נוסח האזהרה בדבר איסור השתתפות קטינים בהגרלות והן את גודל האותיות שבהן היא נרשמת כך שמגבלת הגיל תהיה ברורה וקריאה ממרחק סביר. רק כך יהיה אפשר להבטיח שההודעה תהיה יעילה ותוכל לסייע במניעת השתתפות של קטינים במשחקי הגרלה.

בתשובתו מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה מסר מפעל הפיס שהוא מקבל את המלצת המבקר "לשנות את ניסוח ההודעות מניסוח 'חייב' - מאיזה גיל מותר - לניסוח 'שלילי', היינו עד איזה גיל אסור, ובכל פרסום חדש יצוין כי המכירה אסורה למי שמתחת לגיל 18" (ההדגשה במקור). עוד מסר מפעל הפיס ש"בפרסומיו הבאים תופיע הגבלת גיל המשתתפים באותיות גדולות יותר".

2. באפריל 2008 נכנס לתוקפו תיקון לחוק העונשין⁵² בדבר איסור מכירת כרטיסי הגרלה והימורים לקטינים. לקראת כניסת תיקון החוק לתוקפו הפיץ מפעל הפיס לכל זכייניו את נוסח החוק, וניפק לזכייניו שלטים המציגים ש"המכירה לבני 18 ומעלה". יצוין שבכתב הזיכיון שנחתם בין מפעל הפיס לזכייין, מחייב מפעל הפיס את הזכייין לעמוד בכללים של איסור מכירה לקטינים שעדיין אינם בני שמונה עשרה ולהציג מודעות על איסור המכירה במקום בולט.

מדצמבר 2009 החל מפעל הפיס לבדוק את קיומם של שלטי "המכירה לבני 18 ומעלה" (להלן - שלט מגבלת הגיל) בנקודות המכירה באמצעות לקוח סמוי. מנתוני דוחות הבדיקה של הלקוח הסמוי⁵³ לחודשים דצמבר 2009 עד מרס 2010 עולה כי ב-148 נקודות מכירה מ-307 הנקודות שנבדקו (כ-48%) לא תלו הזכיינים את שלטי מגבלת הגיל שניפק להם מפעל הפיס.

כאמור, נציגי משרד מבקר המדינה ערכו בדיקה אקראית בנקודות מכירה של הפיס. ב-33 נקודות (שלא מוכרות הגרלות אלקטרוניות) נבדקה הימצאות שלטי מגבלת גיל. ב-25 מהנקודות מהן (כ-75%) לא הוצב השלט. יוצא אפוא שלמרות שמפעל הפיס הורה לזכיינים להציג שלט מגבלת גיל במקום בולט, הוראתו מולאה באופן חלקי. יודגש כי גם בבדיקה שנערכה בנקודות המכירה המופעלת בבית הנהלת מפעל הפיס בתל אביב לא נמצא שלט מגבלת הגיל (תצלום 4).

52 חוק איסור מכירה של כרטיסי הגרלה והימורים לקטינים (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2007.

53 שעשתה, כאמור, חברה קבלנית בעבור מפעל הפיס.



תצלום מס' 4 - נקודת המכירה בבית הנהלת מפעל הפיס⁵⁴

מפעל הפיס לא פעל אם כן לאכיפת הצבת שלטים כדי למנוע השתתפות קטינים בהגרלות. יתרה מזאת, גם לאחר שבדיקות הלקוח הסמוי העלו שהזכיינים אינם תולים את המודעות על איסור המכירה במקום בולט, מפעל הפיס לא נקט כל פעולה נגדם. משרד האוצר לא היה מודע למצב.

יצוין כי חוק העונשין⁵⁵ קבע שמכירת משקאות משכרים למי שטרם מלאו לו 18 היא עברה פלילית שדינה מאסר שישה חודשים, ובעסק שבו נמכרים משקאות משכרים חובה להציב שלט המודיע שחל איסור למכור אותם למי שטרם מלאו לו 18 שנים: לפי התקנות השלט צריך להיות מואר; נוסח ההודעה, גודלה, גודל האותיות ומיקום השלט מוגדרים בפירוש. מי שאינו מציב שלט כאמור רואים אותו כמי שלא קיים תנאי מתנאי הרישיון, דבר הגורר בעקבותיו סנקציות לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.

בתשובתו מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה מסר מפעל הפיס שהוא מקבל את המלצת המבקר "ויגביר את הפיקוח על כך שהוראתו לזכיינים להציג שילוט המורה על הגבלת גיל" תבוצע.

רשת שיווק שמוכרת את מוצרי הפיס בקופותיה ציינה בתשובתה מיולי 2010 למשרד מבקר המדינה שלאחרונה "פעל הפיס נמרצות להדביק על כל המסופונים הפועלים בסניפים... מדבקות המצינות כי 'המכירה לבני 18 ומעלה', בנוסף הוצאה הנחייה לכל המנהלים]... בדבר איסור מכירת כרטיסי הגרלה של מפעל הפיס לקטינים, על מנת שינחו את מערך קו הקופות בהתאם".

על משרד האוצר ליזום את עיגון חובת הצבת השלט על איסור מכירת כרטיסי הגרלות לקטינים בהיתר כך שייקבע בדיוק כיצד ייראה, בדומה לשלט על איסור מכירת משקאות משכרים לקטינים.

54 צולם ב-2.06.10

55 סעיף 193 א (ד), ובתקנות העונשין (הצגת הודעה), התשנ"ג-1993.

פרסום בילקוט הפרסומים

כאמור, סעיף 11 להיתר קובע כי "תוכניות ההגדרות ועדכונים להן טעונים אישור שר האוצר או מי שהשר הסמיכו לשם כך". עוד קובע הסעיף שהשינויים "פורסמו ברשומות כחלק בלתי נפרד מההיתר".

הרשומות הן הפרסום הרשמי של המדינה לפרסום חיקוקים והודעות לציבור, וכוללות מספר קבצים ובהם ילקוט הפרסומים, שבו הודעות לציבור המתפרסמות על פי חוק מטעם הממשלה ומטעם גופים ציבוריים שונים. לפי פקודת הראיות⁵⁶, "דבר שפורסם ב'רשומות' חזקה שנעשה כראוי". מכאן שהציבור הקורא את ההודעות יוצא מנקודת הנחה שהודעות אלו מאושרות על ידי בעל הסמכות המינהלית בעניין.

מפעל הפיס מפרסם את ההודעות על תכניות ההגדרות ועל השינויים והעדכונים להן בקובץ ילקוט הפרסומים (להלן - פרסומי מפעל הפיס). משרד מבקר המדינה בדק מקצת מפרסומי מפעל הפיס בשנים האחרונות והעלה את הממצאים האלה:

1. כאמור, מפעל הפיס פרסם במרס 2008 ובפברואר 2009 הודעות בילקוט הפרסומים על שינוי בהגדרות למנויי הפיס ובהגדרת הלוטו. בהודעות נאמר שפרסום תכניות אלה מבטל תכניות קודמות שאושרו בהיתר.

הבדיקה העלתה שמפעל הפיס פרסם בילקוט הפרסומים את השינויים בתכניות ללא אישור משרד האוצר ובניגוד לדעתו, שכל שינוי בתכניות ההגדרות צריך להיעשות לאחר קבלת אישורו, ורק לאחר מכן ניתן לפרסם את השינויים בילקוט הפרסומים.

2. בדיקה ביחידת הרשומות במשרד המשפטים העלתה שהבקשות לפרסום ההודעות ממרס 2008 ומפברואר 2009 הגיעו ליחידה ישירות ממפעל הפיס.

נוסף על כך, העלתה הבדיקה שאין נוהל שמחייב את יחידת הרשומות לבדוק שהודעות המגיעות ממפעל הפיס לפרסום בילקוט הפרסומים אושרו קודם לכן על ידי האוצר. לדברי נציגת היחידה, "מאז ומתמיד באותו אופן... הפיס מעביר אלינו [יחידת הרשומות] הודעה מטעמו על תכנית הגרלה מסוימת, בתיאום עמנו נקבע ילקוט הפרסומים שבו ההודעה תפורסם, נשלח להם חשבון על היקף הפרסום ועל דמי הפרסום שעליהם לשלם, וההודעה מתפרסמת תחת הכותרת 'הודעה מאת מפעל הפיס'".

רק בנובמבר 2009, בעקבות פניית נציג הלשכה המשפטית במשרד האוצר, פנתה נציגת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ליחידת הרשומות בבקשה שלא לפרסם את הודעות מפעל הפיס בילקוט הפרסומים ללא בדיקה של משרד המשפטים אם התקיימו התנאים הנדרשים לפי ההיתר לאישור התכנית כנדרש לפני הפרסום וללא אישור מטעמו.

בתשובת משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה נמסר כי "אכיפת ההוראה בדבר הצורך באישור תוכניות היא באופן מובהק מתפקידו של משרד האוצר. לא ברור מדוע לא פעל משרד האוצר מול מפעל הפיס על מנת לעשות זאת".

56 פקודת הראיות [נוסח חדש] התשל"א-1971, סעיף 34 א.

המסקנה היא שלאורך שנים פרסם מפעל הפיס הודעות בילקוט הפרסומים מבלי שגורם כלשהו בדק אותן ואישר את פרסומן. האוצר לא עקב במשך שנים אחר פרסומי מפעל הפיס ולא ידע שהודעות על שינויים שהוא לא אישר התפרסמו.

על מפעל הפיס להקפיד לפרסם ברשומות רק הגרלות ומשחקים שמשרד האוצר התיר. כמו כן, מן הראוי שיחידת הרשומות במשרד המשפטים תרענן ותבהיר את נוהלי הפרסום ברשומות כדי שההודעות והשינויים יפורסמו כדין. על משרד האוצר לעקוב אחר השינויים שמתפרסמים ברשומות בתחומים הנוגעים לסמכויותיו ולוודא כי כל הפרסומים קיבלו את אישורו.

פרסום

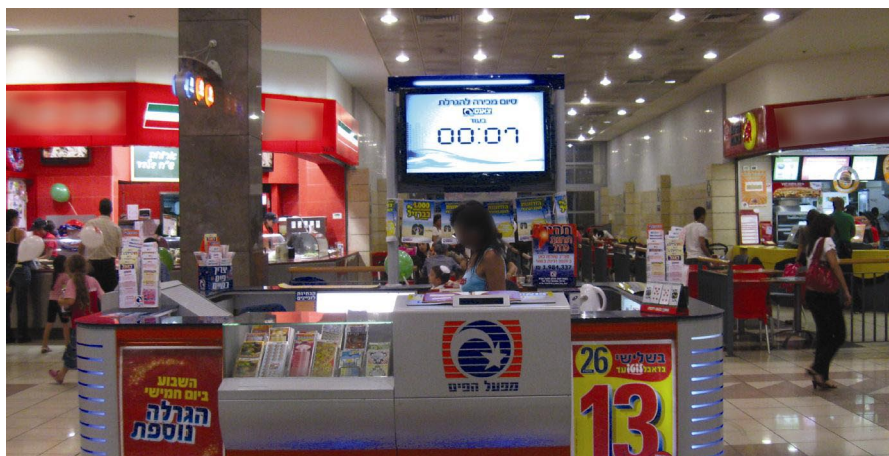
מפעל הפיס פועל להגדלת חשיפת הציבור הרחב להגרלותיו באמצעות פרסום מוצריו בערוצים שונים: רשתות רדיו וטלוויזיה, אתרי אינטרנט, נקודות מכירה, עיתונות כתובה ואתר האינטרנט שלו. כל ההגרלות משודרות בערוץ הפיס באינטרנט וחלקן אף משודר בשידור חי בטלוויזיה.

יצוין שכבר ב-1965 העיר בג"ץ⁵⁷ "שסכנתה של הגרלה 'רשמית', המונית, אשר זוכה לפרסומת עצומה המושכת את הלב ואת העין של כל אדם ברחוב, היא לאין ערוך גדולה יותר מאשר סכנתם של משחקי הגורל בדרך כלל".

לפי ההיתר, על הפיס להימנע מפרסומת מסיבית ואגרסיבית שיש בה כדי לעודד התמכרות להגרלות. ההיתר אינו מבהיר מתי פרסומת נחשבת מסיבית ואגרסיבית, אינו קובע את גבולות הפרסום ואינו מפרט את האמצעים שבהם יהיה הפיס רשאי להשתמש לצורך הפרסום.

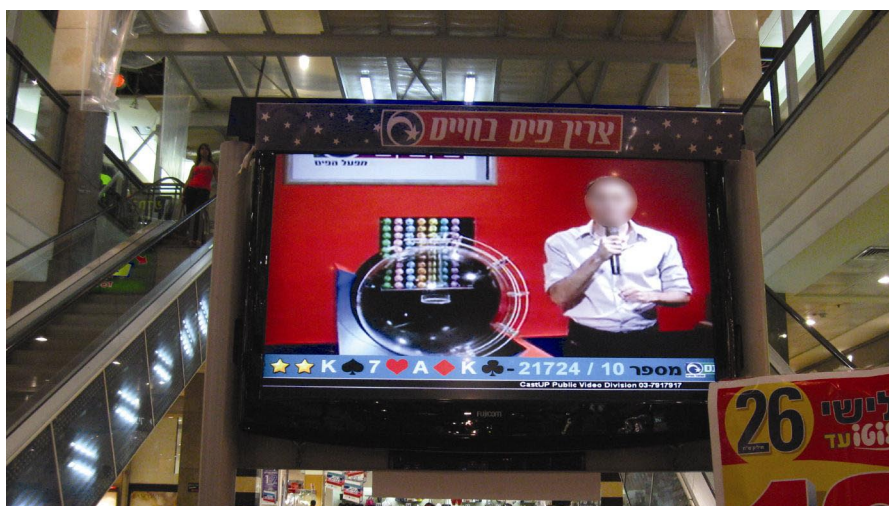
בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה נמצא שבמבחר נקודות מכירה בקניונים ובאזורים המאופיינים בתנועה רבה של קהל ובני נוער התקין מפעל הפיס מסכים הנראים למרחוק, שבהם מוצגות פרסומות להגרלות ונתוני זכייה בשילוב רעשים ותנועות (תצלום 5).

57 בג"ץ 131/65 יורם סביצקי ואח' נ' שר האוצר ואח', פ"ד כרך י"ט (2) 369.



תצלום מס' 5 - מסך בנקודות מכירה בקניון בעיר גדולה⁵⁸

על גבי מסכים אלו מוצגות גם הגרלות בשידור חי של מבחר מהגרלות הפיס עם שעון עצר שמוקדן לפני כל הגרלה ובהדגשה חוזרת של שעות ההגרלות המתקיימות בתדירות של מספר שעות (תצלום 6).



תצלום מס' 6 - הגרלת פיס בשידור חי בקניון בעיר גדולה⁵⁹

מאפייני הפרסום על גבי המסכים דומים לאלה של הגרלת קינו (ראו לעיל), אך בניגוד לה, ההיתר לפרסום אינו אוסר שידור רעשים ותנועות על גבי המסך, אינו קובע שמיקום המסך יהיה מוסתר מהציבור, אינו אוסר הצבת מסכים בבתי קפה, במסעדות ובקניונים וכן אינו דורש להפחית את החשיפה.

58 צולם ב-20.06.10.

59 צולם ב-20.06.10.

מנכ"ל משרד האוצר דאז, מר אריאב, אישר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ש"אין פיקוח ובקרה על פרסומות הפיס ואין מדדים לכימות והערכה של תנאי ההיתר". לעומתו, השיב הממונה דאז מר הבר ש"מדובר בהוראות ברורות למדי שניתנות לאכיפה, עם זאת ברור כי ללא שיקול דעת של הפיס וגילוי אחריות לא יעזרו פירוטים נוספים".

משרד המשפטים טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה שהעיר למשרד האוצר ש"היה ראוי לפרט יותר מהי פרסומת 'מאסיבית ואגרסיבית'. ואולם מאחר ולא היו בידי האוצר הזמן הנדרש או היכולת המקצועית לקבוע אמות מידה מפורטות ומדדים לקביעה מהן הפרסומות המותרות והאסורות בהיתר, סברנו כי מצב שבו ההיתר יכלול אמת מידה כללית אשר במידת הצורך ניתן יהיה להשתמש בה על מנת להגביל פרסומות עדיף על פני מצב שבו אין בהיתר כל הוראה בעניין. כידוע, משרד האוצר לא הפעיל סמכותו לבחון האם הפרסום עולה בקנה אחד עם ההנחיה בהיתר בעניין זה".

על אף התפיסה של הממונה דאז כי ההוראות על הפרסום ניתנות לאכיפה, לא עשה משרד האוצר כל ניסיון לבחון אותן, לפקח עליהן ולאכוף אותן, לא נקבעו מדדים לפרסומות המותרות, ומשרד האוצר לא הפעיל בקרה על היקף הפרסום וסוגו. על משרד האוצר לקבוע מדדים לכימות הפרסום והיקפו, כדי שיוכל לקבוע אם אמצעי פרסום כמו שידור חי של הגרלות באזורים מרוכזי קהל ובני נוער ואמצעי פרסום אחרים הם הפרה של תנאי ההיתר. עד אז על מפעל הפיס להקפיד להפעיל את שיקול דעתו באשר לשאלה מהו פרסום מסיבי ולהימנע מפרסום כזה שיש בו כדי לעודד התמכרות להימורים.

הלבנת הון

הלבנת הון היא פעולה שמטרתה להסוות או להסתיר את המקור ואת הזהות של בעליו של רכוש שמקורו בפעילות בלתי-חוקית או ששימש לביצוע עברה או שאפשר ביצוע עברה (להלן - רכוש אסור). באמצעות הלבנת הון הרכוש האסור משולב במערכות המקומיות והעולמיות של הבנקאות והעסקים בפעילות חוקית.

חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן - חוק איסור הלבנת הון), קובע⁶⁰ כי "העושה פעולה ברכוש [אסור]⁶¹... במטרה להסתיר או להסוות את מקורו, את זהות בעלי הזכויות בו, את מיקומו, את תנועותיו או עשיית פעולה בו, דינו מאסר עשר שנים...".

זכויות בפיס הן אפיק אפשרי להלבנת הון, אם מלביני הון קונים מהזוכים בהגרלות הפיס כרטיסי זכייה במחיר הגבוה מערכם: מלבין ההון יכול לפדות את כספי הזכייה במקום הזוכה המקורי ולהצדיק את סכומי הכסף (הרכוש האסור) שהועברו לחשבונו (להלן - קניית זכייה), ואילו הזוכה-המוכר יוכל להימנע מתשלום מס על זכייתו.

הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (להלן - הרשות) הוקמה במשרד המשפטים, לפי חוק איסור הלבנת הון. היא גוף מחקרי מודיעיני ומנהלת את מאגר המידע של דיווחי הגופים הפיננסים כפי שהוגדרו בחוק הלבנת הון, מעבדת את הנתונים ומספקת מידע רלוונטי למשטרת ישראל, לשירות הביטחון הכללי ולרשויות מקבילות בחו"ל.

60 סעיף 3.

61 "פעולה ברכוש אסור" - קנייה או קבלה של בעלות או של זכות אחרת ברכוש, בין בתמורה ובין שלא בתמורה, וכן פעולה ברכוש שהיא מסירה, קבלה, החזקה, המרה, פעולה בנקאית, השקעה... וכן ערוב של רכוש אסור עם רכוש אחר גם אם הוא אינו רכוש אסור.

ממסמכי הרשות עולה כי מדי שנה מגיעים אליה דיווחים מודיעיניים שעל פי תוכנם נראה שהם קשורים לקניית זכויות. הרשות העבירה חלק מהם למשטרה. מנתוני הרשות עולה, כי ב-2007 הוכפלו מספר הדיווחים הקשורים לקניית זכויות, לעומת 2006, ומאז ועד אפריל 2010 מספר הדיווחים נמצא בעלייה מתמדת. במאי 2010 מסר ראש הרשות (בפועל) למשרד מבקר המדינה כי יש גידול במספר הדיווחים אשר על פי תכנם נראה כי הם קשורים לקניית זכויות על ידי גורמים עבריינים במטרה להלבין הון.

משרד מבקר המדינה בדק את המלצות הרשות לקראת הוצאת ההיתר ואת יישומן על ידי משרד האוצר ומפעל הפיס לאחר חתימתו. להלן הממצאים:

לקראת חידוש ההיתר בפברואר 2007 שלחה הרשות למשרד האוצר את הצעותיה לתיקונים לנוסח ההיתר המוצע. חלק מהצעותיה הוכללו בהיתר. לדוגמה, לשם קבלת כספי זכייה בסכום שמעל 51,350 ש"ח על מפעל הפיס לזהות את האדם המחזיק בטופס כנגד הצגת תעודת זהות מקורית שתצולם; סירוב הזוכה יהיה עילה לעיכוב תשלום הפרס; תשלום הפרס יהיה רק בשיק ל"מוטב בלבד"; מפעל הפיס ימנה אחראי להכנת נהלים ולהדרכת עובדי מפעל הפיס למזעור פגיעה והלבנת הון; יהיה עליו לדווח למשטרה על כל חשד לעברה הקשורה לזכייה.

משרד האוצר לא כלל בהיתר דרישה נוספת של הרשות - רישום שם ומספר תעודת זהות של הרוכש על גבי כרטיס ההגרלה בעת רכישתו; הענקת כספי הזכייה רק לאדם ששמו מופיע על גבי הכרטיס וזוהה באמצעות תעודת זהות ודיווח של מפעל הפיס לרשות על זהות הזוכים.

ביום חתימת ההיתר פנה הממונה דאז ליושב ראש מפעל הפיס דאז מר שמעון כצנלסון וציין ש"הרשות... הצביעה על תופעה של הלבנות הון באמצעות רכישת כרטיס זוכה, על ידי גורם אשר לא מילא את טופס ההשתתפות... וביקשה כי יערכו שינויים במתכונות כרטיסי ההגרלות". הוא ביקש ממפעל הפיס לקיים "סדרת דיונים עם הרשות, על מנת לבחון את יכולת ההתאמה של המערכות הממוחשבות שברשותכם לדרישות הרשות והמשמעויות הנגזרות מכך". הממונה ביקש כי מסקנות הדיונים יוצגו בפניו. במרס 2007 חזר ופנה הממונה דאז ליושב ראש מפעל הפיס בדרישה לקיים את סדרת הדיונים "כבר בשבועות הקרובים על מנת שהנושא יוצג בפניי תוך פרק זמן שלא יעלה על שישה חודשים".

במאי 2007 התקיימה ישיבה בין נציגי הרשות לנציגי מפעל הפיס. נציגי הרשות דרש לבחון הוספת פרט זיהוי בכרטיסי ההגרלה נוכח מידע על קניית זכויות, אך מנכ"ל מפעל הפיס טען כי נוהל זה לא מקובל במפעלי הגרלות בעולם. סוכם כי הצדדים יעבירו ביניהם חומר מקצועי לבחינת הנושא.

הדיונים בין הרשות ומפעל פיס לא התחדשו, ומשרד האוצר לא המשיך בטיפול שהחל הממונה דאז. משהטיל משרד האוצר על מפעל הפיס ועל הרשות לבחון את האפשרויות העומדות בפניהם, היה עליו לוודא שהנושא אכן מטופל, לעקוב אחר הטיפול ולדאוג לקידום דרישות הרשות ככל האפשר. ככלל משרואה הרשות שעניינים שדרשה לטיפול בהם אינם מטופלים, עליה לבחון אם יש לשוב ולפנות למשרד האוצר ולדרוש את התערבותו.

הואיל והנתונים העדכניים שבידי הרשות מלמדים על התגברות המגמה להלבין הון באמצעות קניית זכויות, על משרד האוצר ועל מפעל הפיס לנקוט צעדים מידיים להפחתת התופעה בעזרת גורמי האכיפה. הימנעות הצדדים מטיפול אמיתי בנושא מאז חתימת ההיתר עלולה לפגוע במאבק המשטרה בגורמים פליליים.

יישום מדיניות "משחקים באחריות"

ככל שהימורים נעשים כפייתיים הם טומנים בחובם סכנת התמכרות הגורמת לנזקים אישיים, משפחתיים וסביבתיים ומשפיעה על הסביבה החברתית הרחבה⁶². ההימורים הכפייתיים מביאים לתוצאות קשות במישור האישי, במישור החברתי, במישור הכלכלי ובמישור התעסוקתי. בתופעות המוכרות שמתלוות לבעיית ההימורים בולטות התאבדות, אלימות בכלל ובמשפחה בפרט, עבריינות, זנות, התמוטטות כלכלית, פירוק משפחות, הפרעות נפשיות, אשפוזים ודרות רחוב. ההתמכרות להימורים נחשבת כהתמכרות בעלת ההשפעות הקשות ביותר על משפחתו וסביבתו הקרובה של המכור המגלה את ממדי האסון רק בשלבים מתקדמים⁶³.

משנת 2003 אימץ מפעל הפיס מדיניות של "משחקים באחריות" לשיפור תדמיתו ולהעלאת האחריות החברתית של הנוטלים חלק בהגרלותיו. מדיניות "משחקים באחריות" של מפעל הפיס כוללת בין היתר את אלה: תכנית למימון גמילה של מכורים להימורים באמצעות עמותת "אפשר" ומימון "קו חם" שהיא מפעילה למתן ייעוץ ומידע לציבור המהמרים ובני משפחותיהם (כ-220,000 ש"ח לשנה); הדרכת זכיינים בפעילות העמותה; שילוט כל נקודות המכירה המיידעות את הציבור על תכנית הגמילה ועל מספר ה"קו החם" (להלן - שלטי משחקים באחריות); הגבלה של מכירת מוצרי מפעל הפיס לגילאים צעירים מ-18 ופרסום מגבלת הגיל; מדיניות שיווק הנמנעת מלקדם מכירות בקרב בני נוער שטרם מלאו להם 18 ובדיקות שוטפות של לקוח סמוי. בשנת 2006 חתם מפעל הפיס על אמנה בינלאומית המשותפת לארגון האירופאי ולארגון העולמי למפעלי הגרלות⁶⁴ הכוללת תקן שבו אמות מידה המחייבות את כל מפעלי הגרלות החברים בארגונים אלה לפעול על פיהן⁶⁵.

במפעל הפיס יחידה לפניות הציבור המטפלת בין היתר בפניות מאזרחים שהם או בני משפחותיהם התמכרו להימורים. אחראית פניות הציבור במפעל הפיס שולחת תשובות לפניות בנושא ההתמכרות שתמציתן היא שמפעל הפיס איננו מעודד את לקוחותיו להימורים אלא הוא מבקש בכל לשון של בקשה לא להפוך את חוויית המשחק להתמכרות ולשחק באחריות; בכל דוכן מכירה מצוי שלט "משחקים באחריות"; בנקודות המכירה מחולקים עלונים המבהירים נושא זה ומביאים ללקוחות מפעל הפיס מידע על עמותת "אפשר".

באפריל וביוני 2010 קיימו נציגי משרד מבקר המדינה בדיקות אקראיות ב-52 נקודות מכירה של מפעל הפיס בערים ירושלים, מודיעין, תל אביב, אור יהודה, פתח תקווה וחולון - במרכזי הערים ובאזורים המאופיינים בתנועה רבה של אזרחים ובני נוער דוגמת קניונים.

1. משרד מבקר המדינה בדק אם בנקודות המכירה תלויים שלטי "משחקים באחריות" ואם נמצאים בהן עלוני מידע של עמותת "אפשר" הכוללים את מספר הטלפון של ה"קו החם". בכל הנקודות שנבדקו לא היו עלונים של העמותה; ב-43 נקודות מכירה (83%) לא נתלו שלטי "משחקים באחריות" הכוללים את מספרו של ה"קו החם". יודגש כי גם בנקודת המכירה הממוקמת בכניסה לבית הנהלת מפעל הפיס בתל אביב לא נמצאו עלונים של העמותה ולא היה שלט "משחקים באחריות" הכולל את מספר הטלפון של ה"קו החם" (ראו תצלום 4 לעיל).

62 תקנות עבודה סוציאלית (תע"ס), "הנחיות לטיפול בנפגעי התמכרויות בקהילה", משרד הרווחה, יולי 2009.

63 משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף לטיפול בנער, צעירים ושירותי תיקון, השירות לטיפול בהתמכרויות - נייר עמדה בנושא הימורים, 8.5.07.

64 הארגון האירופאי (EL) והארגון העולמי (WLA).

65 בין אמות המידה: מחקרים, הדרכת עובדים, שיווק ופרסום, הפניה לטיפול וחינוך משחקים.

2. כאמור, מדיניות מפעל הפיס "משחקים באחריות" כוללת גם הדרכת זכיינים בפעילות העמותה. בבדיקת נציגי משרד מבקר המדינה התברר, כי המוכרים ברוב נקודות המכירה לא ידעו דבר על עמותת "אפשר" ופעולותיה.

בתשובתו מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה מסר מנהל היחידה לטיפול בנפגעי אלוהול והימורים בעמותת "אפשר", שבסמוך לקבלת טיוטת דוח הביקורת הפיק מפעל הפיס דפי פרסום לתכנית, הפיץ עלונים בכל הדוכנים והרחיב את הפרסום באתר האינטרנט.

מנהלת השרות לטיפול בהתמכרויות במשרד הרווחה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיולי 2010 ש"על מפעל הפיס להקצות סכום קבוע וגבוה מן הקיים למימון עלות הטיפול במשפחות שנפגעו. כיום התקציב קטן ולא פרופורציונאלי לצרכים הקיימים ועובר ישירות ממפעל הפיס לעמותת 'אפשר', לדעתנו רצוי שהסכום יועבר למשרד הרווחה, כאחראי על הנושא, אשר יחלק את המשאבים לכל הגופים המטפלים".

מפעל הפיס אימץ אמנם את מדיניות "משחקים באחריות", אולם הביקורת העלתה שהוא לא נקט את הפעולות שעליהן הצהיר על מנת ליישמה. בהעדר חשיפה של הציבור לעמותה ול"קו החם" נפגעת היכולת לממש את האחריות החברתית שמפעל הפיס התחייב לה - סיוע למתמכרים והקטנת ההתמכרות להגרלות.

פיקוח משרד האוצר על ההגרלות

כאמור, חוק העונשין מסמיך את משרד האוצר לתת למפעל פיס היתר לעריכת ההגרלות. בהתאם לחוק הפרשנות⁶⁶, מתן סמכות לעשות דבר - משמעה גם מתן סמכויות עזר הדרושות לשם יישום הסמכות הראשית, במידה המתקבלת על הדעת. סמכותו של שר האוצר להעניק את ההיתר למפעל הפיס מחייבת אותו לפקח על הפעולות הנעשות מכוח ההיתר ולוודא כי אינן פוגעות בעניין הציבורי שלשמו הוא ניתן. חשיבות ההקפדה על הפיקוח רבה נוכח העובדה שחריגה מתנאי ההיתר היא לכאורה הפרה של הוראות חוק העונשין.

1. מהדוגמאות שהובאו בפרקים לעיל עולה, כי משרד האוצר לא הפעיל הליכי פיקוח ובקרה לבחינת עמידתו של מפעל הפיס בתנאי ההיתר. לכן הוא לא היה מודע לעובדה שמפעל הפיס עשה שינויים בתנאי ההגרלות שהיו לכאורה הפרה של הוראות ההיתר. הן מנכ"ל משרד האוצר דאז והן המנכ"ל שכינה בתפקיד בעת הביקורת אישרו בפגישתם עם נציגי משרד מבקר המדינה כי משרד האוצר לא קיים בקרה ופיקוח על התנהלות מפעל הפיס ועל עמידתו בתנאי ההיתר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד הרווחה שהעובדות המפורטות "ברוח זה", "מציגות העדר פיקוח מובנה ומפורט בהתאם למגבלות שבהיתר". משרד הרווחה ציין כי לדעתו עליו להיות שותף בכתיבת נהלים ומדדים לפיקוח בשיתוף משרדים נוספים למזעור נזקי ההימורים.

2. במשרד האוצר אין רפרנט קבוע לניהול הרגולציה על מפעל הפיס. תחת זאת הסמיכו שרי האוצר במשך השנים את מנכ"לי המשרד לעסוק בכך, ואלו מינו אחרים - למשל, יועץ המנכ"ל ועוזר ליועץ משפטי - שיסייעו להם לטפל בעניין.

66 חוק הפרשנות התשמ"א - 1981, סעיף 17(ב).

מנכ"ל משרד האוצר דאז אישר בפגישה שהתקיימה עם עובדי משרד מבקר המדינה, כי אמנם העומס המוטל על מנכ"ל משרד האוצר הוא רב, אך למרות זאת אין בו רפרנט לניהול הרגולציה על הפיס. הוא הוסיף כי הפיתרון הוא ניצול תשומות זמן של העובדים הכפופים למנכ"ל כדי לטפל במפעל הפיס, נוסף על יתר עיסוקיהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפיקוח והבקרה של משרד האוצר על הגרלות מפעל הפיס אינם מספקים. על משרד האוצר לקיים רגולציה יעילה על מפעל הפיס כדי שבקיום ההגרלות וההימורים לא יחרוג מפעל הפיס מן התנאים שנקבעו להם.

בתשובתו מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה מסר משרד האוצר כי הוא "מקדיש יותר תשומות... על מנת לעקוב אחר פעולות מפעל הפיס ולבחון את עמידתו בתנאי ההיתר". הוא הוסיף ש"אנו רואים בביקורת של משרדכם צעד חיובי ובסיס לבחינת ההתנהלות בתחום ההימורים. דוח זה יעמוד לנגד עינינו לקראת חידוש ההיתר הבא, ואף יכול להיות מנוע לשינויים בהיתר". בפברואר 2011 עדכן משרד האוצר את משרד מבקר המדינה "כי במהלך חודש דצמבר 2010 עבר כל תחום ההימורים וההגרלות לאחריותו של החשב הכללי במשרד האוצר. לאור חשיבות של הנושא מינה החשב הכללי צוות קבוע וייעודי אשר יסייע לו בטיפול בתחום... תפקיד הצוות הוא לתאם ולנהל את כל נושא ההימורים וההגרלות ככלל, ואת נושא הרגולציה על מפעל הפיס, בפרט". לדבריו, המשרד "יפעל לגיבוש מדיניות סדורה ואחידה של משרד האוצר כרגולאטור בכל תחום ההימורים וההגרלות... כל זאת מתוך כוונה ליישם את ההערות העולות מדוח המבקר בכל הנוגע לחריגות של מפעל הפיס מתנאי ההיתר".

סיכום

האיסור הפלילי שחל על ארגון הימורים והגרלות מבוסס על תפיסה הרואה בהשתתפות בהם פסול מוסרי וחברתי, הואיל וההתמכרות להם עלולה להסב לפרט ולחברה נזק חברתי וכלכלי קשה. ייעוד כספי ההגרלות למטרות ציבוריות הוא מעין "ערך ציבורי פוֹדָה" שנועד לאזן במידת-מה את הערך השלילי של ההגרלות וההימורים - אבל יש להקפיד שהוא לא יהפוך למטרה בפני עצמה.

מפעל הפיס הוא גוף בעל אופי ציבורי, עליו לקיים איזון בין פעילותו כמארגן הימורים והגרלות לבין שמירה על טובת הציבור הרחב - כולל אותו חלק מן הציבור המשתתף בהגרלות ובהימורים העלול להיפגע מכך. ממצאיו של דוח זה מלמדים שמפעל הפיס לא פעל באופן נאות ליצירת האיזון כדי להבטיח את טובת הציבור: פעולותיו כוונו בעיקר להשגת הכנסה מִרְכֵּית בדרך של הגדלת מספר ההגרלות ומשחקי ההימורים וסכומיהן; לשם כך שינה על דעת עצמו הוראות של תכניות הגרלות ללא אישור של משרד האוצר תוך הפרה שיטתית של חלק מסעיפי ההיתר.

משרד האוצר - שלו הסמכות החוקית למתן ההיתר ובשל כך הוא מופקד על פיקוח ובקרה על ההגרלות שאישר - לא פיקח כיאות על עמידת מפעל הפיס בתנאי ההיתר, לא עקב במועד אחר שינויים שנעשו בתכניות, לא בדק את הודעות מפעל הפיס על השינויים, ואפשר בשתיקתו את השינויים שעשה הפיס שלא על פי ההיתר. כן נמנע משרד האוצר מהפעלת סמכותו בכל הנוגע לאכיפת הוראות ההיתר.

על משרד האוצר להיערך לאלתר לחידוש ההיתר בסוף 2011 לאחר בדיקת הסיבות לאי-מילוי תנאיו בשנים קודמות, כן חלה עליו החובה לוודא ששורר איזון בין התועלת שמפיק הציבור מרווחי ההגדרות לבין ההפסד החברתי-כלכלי העלול להיגרם כתוצאה מריבוי הגדרות והימורים. עליו לגבש מדיניות ברורה שתביא בחשבון את רצון הפרט להמר, מצד אחד, ואת חשיבות השמירה על גידול מרוסן בהכנסות תוך ניצולן למטרות חברתיות ראויות, מצד אחר. מדיניות כוללת כזו ראוי שתגובש בשיתוף כל הגורמים שיש להם יד בטיפול בהגדרות ובהימורים: משרד המשפטים, משרד החינוך, משרד הרווחה, משרת ישראל והרשות לאיסור הלבנת הון. המדיניות צריכה לבוא לידי ביטוי בהיתר מתוקן שיבהיר בצורה מפורטת וחד-משמעית את שהותר לגבי הגדרות מפעל הפיס. על משרד האוצר לפקח על פעילות מפעל הפיס כדי לוודא שהוא לא חורג ממה שהותר לו.

במהלך השנים האחרונות התגלעו מספר מחלוקות בין מפעל הפיס למשרד האוצר באשר לסמכויות האישור והפיקוח בתחום ההגדרות. על מפעל הפיס להקפיד לפעול בהתאם להיתר ולהנחיות משרד האוצר. במקרים שבהם יתגלעו חילוקי דעות עליו לבחון אותן יחד עם המאסדר (הרגולטור) - משרד האוצר, ולהימנע מלפעול בצורה חד צדדית.

על מפעל הפיס לשית את ליבו לכך שבתחום ההגדרות וההימורים הקו בין מותר לאסור דק הוא. עליו להקפיד לפעול אך ורק בהתאם להנחיות ההיתר כדי שקו זה לא ייחצה באופן שיהווה הפרה של הדין.