

Spoštovani **gospod Peter Požun**
Predsednik Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide
DRŽAVNI SVET
Šubičeva 4
1000 LJUBLJANA



Sreča za vse

Ljubljana, 15. november 2021

Spoštovani gospod Peter Požun, predsednik Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide Državnega sveta in spoštovani člani Komisije.

Najprej bi se vam radi zahvalili, ker ste nam omogočili sodelovati v razpravi o predlogu novele Zakona o igrah na srečo v Državnem svetu. Dovolite nam, da kratko povzamemo ključne škodljive posledice predlagane novele, ki jih napovedujejo tako strokovne analize kot izkušnje drugih držav. Vse učinke pa podrobneje predstavljamo v prilogah.

Vlada RS je v začetku septembra 2021 v Državni zbor poslala predlog novele Zakona o igrah na srečo (v nadaljevanju: »predlog novele ZIS«) – brez vsakršne javne razprave¹, brez posveta s stroko ter v neskladju z Ustavo in v nasprotju z mednarodnimi konvencijami o pravicah invalidov.

Še bolj kot je sporen načina priprave novele, pa je sporna njena vsebina. Predlog novele ZIS vsebuje kar nekaj izredno škodljivih elementov, med katerimi pa po drastičnem odstopanju od primerljive ureditve v drugih državah izstopata predvsem dva: 1/ *odpiranje trga klasičnih (tudi loterijskih) iger² zasebnikom in tujcem* (danes je le-to v domeni Loterije Slovenije, ki je v solasti fundacij FIHO in FŠO ter Republike Slovenije prek SDH in KAD) in 2/ *znižanje minimalne koncesijske dajatve na 5%* (danes v Loteriji Slovenije povprečna koncesijska stopnja znaša 43%).

O izredno škodljivih posledicah takšnih sprememb ima jasno stališče tudi Sodišče Evropske unije: **»Igre na srečo so gospodarska dejavnost posebne narave,«** ugotavlja Sodišče EU, saj: **»ni mogoče prezreti moralnih, verskih ali kulturnih vidikov loterijskih iger. Zaradi visokih vplačil in dobitkov, predstavljajo veliko tveganje goljufij in kaznivih dejanj. Spodbujajo k prekomernemu trošenju, kar ima škodljive osebne in družbene posledice. Hkrati bistveno prispevajo k financiranju dobroteljskih dejavnosti ali dejavnosti v javnem interesu. Države članice EU jih zato, skladno s številnimi mnenji Sodišča, omejujejo in preprečujejo, da bi bile zgolj vir dobička kogarkoli.«**

Sodišče EU s tem pravzaprav pove vse. Méni ne le, da na področju iger na srečo svobodna konkurenca ni potrebna, ampak da je škodljiva. Méni tudi, da mora biti ključni finančni učinek iger financiranje dejavnosti v javnem interesu, ne pa vir dobička kogarkoli.

¹ Februarja 2021 je bil javno objavljen predlog novele ZIS, ki *ureditve klasičnih iger na srečo ni spreminjal*.

² Veljavni ZIS s terminom »klasične igre na srečo« **združuje dve različni vrsti iger: loterijske igre** (igre tipa Loto) in športne stave. Loterijske igre v Sloveniji prireja Loterija Slovenije, d.d., športne stave pa prireja Športna Loterija d.d. V večini evropskih držav so stave zakonsko ločena skupina iger na srečo.

Predlog novele Zakona o igrah na srečo je zato tudi za Slovenijo škodljiv. Povzročil bo:

A. Skokovit porast števila zasvojenih državljanov.

Če je v večini gospodarskih dejavnosti konkurenca dobra in v interesu potrošnika, v dejavnosti iger na srečo, celo po mnenju Sodišča EU (glavni varuh svobodne konkurence v EU) velja ravno nasprotno.

Konkurenca v igrah na srečo namreč ne pomeni boljšega, temveč *bolj zasvojljiv produkt*. Pomeni tudi več izgubljenega (in *ne* pridobljenega) denarja igralcev. Prireditelji v tekmi za igralce svojo ponudbo namreč »izboljšujejo« tako, da v *igre vnašajo elemente visoke zasvojljivosti*: povišujejo skupni delež skladov za dobitke; oblikujejo maso dobitkov nizkih vrednosti, s katerimi igralca kot primež »držijo« v igri; igralci dobitke nizkih vrednosti ves čas vračajo v igro in s tem povečujejo izgube; dogodke v igrah izvajajo vse hitreje in skrbijo, da je igra »napeta« ter za razmislek »ni časa«; uporabljajo agresivne trženjske praske (npr. bonusiranja, ko vplačila v igro igralcu podarijo in ga zadržujejo z niskimi dobtiki).

Medtem ko loterijske igre **tudi največje** države v Evropi in po svetu urejajo z monopolom (pod strogo regulativo jih prireja en sam prireditelj, ki je praviloma v (so)lasti države), pa so nekatere države trg športnih stav odprle in omogočile boj med ponudniki.

Kako odprtje trgov športnih stav vpliva na splošno stanje v družbi ni težko predvideti, dovolj je pogledati primere: na Hrvaškem ima kar 50.000 ljudi težave s patološkim igranjem stav, 100.000 ljudi pa je ogroženih; kar 20 % hrvaških šolarjev enkrat ali večkrat na teden igra športne stave, kar 83 % hrvaških srednješolcev je pred polnoletnostjo vsaj enkrat sodelovalo v igrah na srečo. V BIH medtem kar 42% srednješolcev športne stave igra vsak dan. V Albaniji se kar 70% igralcev bori s psihičnimi problem, vsak četrti igralec iger na srečo je vsaj enkrat poskusil storiti samomor³.

Po informacijah Centra za zdravljenje odvisnosti pri ZD Nova Gorica, v Sloveniji trenutno ne obravnavamo niti enega primera zasvojenosti z loterijskimi igrami. Center v svojem mnenju⁴ po odprtju trga napoveduje 50.000 odvisnikov od iger na srečo ter iz tega naslova 40 do 60 milijonov EUR družbenih stroškov.

B. Porast kriminala, predvsem goljufij, prirejanja izidov in pranja denarja.

Na vseh trgih, kjer za pozornost igralcev tekmuje več prirediteljev, se te poslužujejo agresivnih tržnih tehnik, ki vzpodbujajo nastanek mnogih oblik goljufij in kriminala.

Nameščanje tekem in prirejanje izdidov je velika nevarnost že danes, celo večja od dopinga, saj ga je izredno težko odkriti⁵. Slovenija na tem področju doslej ni ukrenila ničesar. Še vedno tudi ni pristopila k Macolinski konvenciji – gre za multilateralni sporazum, ki ga je s ciljem preprečiti, odkriti in kaznovati nameščanje tekem v športu, leta 2019 v Švici podpisalo 30 evropskih držav.

Pranje denarja v slovenskih klasičnih igrah na srečo danes ni problematično. Oba prireditelja sistematično in s številnimi ukrepi v praksi uveljavljata principe Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranju terorizma. Pri današnjih odstotkih skladov za dobitke (povprečni sklad za dobitke v Loteriji Slovenije znaša 56 %, v Športni loteriji cca 77 %) pa pranje denarja pri nas danes niti ni zanimivo. Kot kaže praksa trgov, ki so trge športnih stav odprle, bo konkurenca povzročila izjemen porast skupnih skladov, tudi na prek 90 in celo 97 % - to pa je za kriminalne združbe povsem druga zgodba, saj pri takšnih skladih pranje denarja postane ekonomsko smiselno.

³ Priloga 1: **Primeri iz tujine**

⁴ Priloga 2: **Mnenje Centra za zdravljenje zasvojenosti Nova Gorica**

⁵ Priloga 3: **Članek RTV Slo: »Prirejanje izidov je preprosto, saj redkokdaj koga dobijo.«**

C. Uničenje systemskega financiranja slovenskih invalidskih, humanitarnih in športnih organizacij

Fundacija FIHO s strani Loterije Slovenije, d.d. na letni ravni prejme več kot 90 % vseh svojih sredstev (v desetih letih kar 170 milijonov evrov). Ker se bo del teh prihodkov preusmeril k zasebnikom, bo morala invalidske, humanitarne in športne organizacije toliko bolj financirati država, ali pa bodo morale organizacije krčiti svoje programe (obe fundaciji podpreta več kot 500 organizacij ter projektov letno)⁶.

Če danes efektivna stopnja koncesijske dajatve v povprečju znaša 43 % (v primeru iger Loterije Slovenije), bi se po novem zakonu te dajatve lahko spustile na 5 %. Ob tej koncesijski stopnji bi morali novi zasebni prireditelji ustvariti najmanj še 4x toliko prometa, kot ga Loterija Slovenije ustvari danes, da bi koncesijske dajatve zgolj *ohranili* na trenutni ravni.

Ker pa bi se skupni promet iger tipa loto, ki so danes ključni vir koncesijskih dajatev, zaradi razdrobljenosti glavnih dobitkov (npr. Sedmica) na več prirediteljev, celo znižal, bi se bistveno znižal tudi obseg zbranih koncesijskih dajatev. Znižale bi se tudi dividende, ki jih fundaciji ter Republika Slovenija prejmeta kot lastnice Loterije Slovenije, saj bi se dobički po novem prelili v žepe zasebnikov in tujcev.

D. Znižali se bodo prihodki slovenskih občin.

Prihodek od 15 % davka na dobitke, višje od 300 evrov, danes pripada proračunu občine prebivališča dobitnika. Od 2012 – 2020 smo v RS obračunali 34,2 milijonov evrov tega davka (od česar je bilo samo iz loterijskih iger Loterije Slovenije obračunanih 31,5 milijonov evrov oz. 92 % celotnega davka od dobitkov)⁷.

Odpiranje trga loterijskih iger bo povzročilo bistveno povečanje števila dobitkov manjših vrednosti (torej pod 300 evri; z nizkimi dobitki namreč prireditelji igralce ves čas »držijo v igri«, jim dajejo občutek, da bodo »zdaj, zdaj« zadeli, igralci pa nizke dobitke ves čas vračajo v igro, torej prireditelju) ter drobljenje oziroma nižanje glavnih dobitkov loterijskih igrar. Posledično bo znatno upadel obseg davka od dobitkov, ki ga danes prejema slovenske občine⁸.

E. Država bo dobičke iz poslovanja Loterije Slovenije, prepustila zasebnikom in tujcem.

Republika Slovenija je prek SDH in KAD 40 % delničarka Loterije Slovenije. Iz naslova poslovanja Loterije Slovenije je v zadnjih desetih letih prejela 20 milijonov evrov dividend, medtem ko je iz naslova davkov in dividend Loterije Slovenije prejela 141,7 milijonov evrov. Skupni obseg koncesij in dividend, ki so jih prejeli institucionalni delničarji Loterije (fundaciji FIHO in FŠO ter SDH in KAD), pa je znašal 354 milijonov evrov⁹.

Če bodo koncesije podeljene tudi zasebnim prirediteljem loterijskih iger, se bodo dobički Loterije Slovenije zagotovo znatno znižali ter se iz proračuna države prelili v zasebne žepe.

F. Ureditve loterijskih iger, ki jo uvaja predlog novele ZIS, ne poznajo nikjer na svetu.¹⁰

Tudi v državah z najbolj liberalnimi gospodarstvi (npr. ZDA) je prirejanje loterijskih iger urejeno z monopolom, prireditelj pa je praviloma v (so)lasti države¹¹. V *noveli ZIS predlagani poslovni model je namreč na področju loterijskih iger (poleg zgoraj povedanega) tudi ekonomsko popolnoma nesmiseln*¹². Z monopolno ureditvijo namreč države (tudi na največjih trgih) omogočijo, da en sam

⁶ Priloga 4: Tabela: Delež Loterije Slovenije v prilivih FIHO

⁷ Priloga 5: Tabela: Delež Loterije Slovenije v davku od dobitkov za slovenske občine

⁸ Priloga 6: Pismo Združenja mestnih občin Slovenije

⁹ Priloga 7: Tabela: Dajatve Loterije Slovenije

¹⁰ Priloga 8: Študija: »Lottery Monopoly«; Pharum Legal Belgija.

¹¹ Priloga 9: Zemljevid: Ureditev loterijskih iger v Evropi

¹² Priloga 10: Graf: S petimi prireditelji loterijskih iger bi bila Slovenija svetovna izjema

prireditelj zbere bistveno več sredstev za bistveno bolj zanimiv glavni dobitek. Višina glavnega dobitka (npr. višina Sedmice) je namreč ključni motiv za vstop množice igralcev v igro. Posledično se takrat, ko je glavni dobitek visok, prometi, koncesijske dajatve in dobički več kot podvojijo. Če bi torej vplačila za glavne dobitke v loterijskih igrah (namesto enega) zbiralo več prirediteljev, bi to povzročilo razdrobitev in znižanje vrednosti glavnih dobitkov, učinek pa bi bil ravno nasproten od pričakovanega – manjši in ne večji skupen promet.

Poleg tega prireditelj, pod pogojem velike množice sodelujočih, lahko oblikuje nezasvojljivo ponudbo, države pa množice igralcev, ki preizkušajo srečo (v igrah Loterije Slovenije danes sodeluje več kot 1 milijon državljanov Slovenije), usmerjajo stran od bolj zasvojljivih iger.

Predlog novele ZIS je bil pripravljen brez vsakršne analize pričakovanih družbenih in finančnih učinkov. Čeprav je bil predlog novele ZIS pripravljen v izredno netransparentnem postopku, pa je najbolj zaskrbljujoča odsotnost kakršnegakoli podatka o tem, kakšne družbene in/ali finančne učinke si zakonodajalec sploh obeta z njeno uveljavitvijo.

Rezultati raziskave Instituta Mediana

Zaradi popolne odsotnosti aktivnosti s strani države, smo raziskave in mnenja pridobili sami. Raziskava Inštituta Mediana (9/2021), je pokazala, da zelo majhen del slovenskih igralcev klasičnih iger ustvarja promet pri nelegalnih prirediteljih v tujini. Na reprezentativnem vzorcu sodelujočih (2.000 državljanov Slovenije) so promet obeh sedanjih prirediteljev skupaj ocenili na 205 milijonov evrov prometa letno (to je glede na dejanski promet do 5 % natančno), medtem ko igralci v tujini ustvarijo 33 milijonov evrov letno. Od tega se na igranje loterijskih iger nanaša le 5 milijonov evrov. Več kot tretjina igralcev bi v tujini igrala tudi po prihodu tujih prirediteljev v Slovenijo (njihov motiv je anonimnost). *Ob prerazporeditvi prometa od Loterije Slovenije k novim prirediteljem, dvigu sklada za dobitke in predpostavki koncesijske stopnje 5 %, bi torej novi ponudniki loterijskih iger lahko obračunali le 300.000 evrov koncesijskih dajatev, medtem pa bi izpad koncesijskih dajatev Loterije Slovenije znašal dobrih 5 milijonov evrov.* Ob tem bi se bistveno povečala zasvojenost in kriminal, znižala bi se sredstva za lokalne skupnosti kot tudi dividende, ki jih prejemata tako fundaciji kot država, dobički pa bi se prelili v zasebne žepke.

Da so vsi naštetih argumenti utemeljeni, se zaveda in je februarja 2021 pisno potrdil tudi sam predlagatelj novele ZIS (Ministrstvo za finance): ob prvi javni objavi sprememb ZIS februarja letos, ki v ureditev klasičnih iger ni posegala, je namreč v celostranskem zapisu argumentiral, *da je trenutna ureditev klasičnih iger na srečo v Sloveniji dobra, da je skladna s pravnim redom EU ter da bi bilo njeno spreminjanje škodljivo*¹³.

Na škodljivost in ekonomsko nesmiselnost predlagane ureditve so Državni zbor v pismu **opozorili tudi iz strokovnega Združenja evropskih loterij s sedežem v Bruslju**¹⁴.

Iz vsega navedenega izhaja, da v primeru odprtju trga in številnih negativnih posledicam le-tega, igralci loterijskih iger *ne* bodo ustvarili več prometa, fundaciji in več kot 500 organizacij pa *ne* bodo dobile več sredstev kot danes. Ker bo manj zbranih tudi davkov in dividend, večji pa bodo družbeni stroški obvladovanja negativnih posledic, **je predviden učinek novele gotova družbena kot tudi finančna izguba.**

¹³ Priloga 11: **Utemeljitev države: »Ureditev klasičnih iger je dobra, skladna s pravom EU. Spreminjanje bi bilo škodljivo.«**

¹⁴ Priloga 12: **Pismo Združenja evropskih loterij, Bruselj**

Priranje iger na srečo je dejavnost posebnega širšega družbenega pomena. Z njo skrbimo za ranljive skupine naših državljanov in za uresničevanje javnega interesa. Če se spremembe s tako drastičnimi družbenimi posledicami sprejemajo s tako lahko roko, netransparentno in brez argumentov, niti ni presenetljivo, da je predvideni rezultat tako očitno škodljiv.

Kot strateška naložba države (Odlok Državnega zbora; 2015) in družba s posebnim pomenom, ustanovljena za uresničevanje javnega interesa, se čutimo dolžne opozoriti na posledice sprejetja tako slabe zakonodaje. V tem smislu vas pozivamo, da storite vse, kar je v vaši moči, da zdaj, ko je to še mogoče, onemogočite sprejetje zakonodaje, ki bo nepopravljivo škodila vsem, razen zasebnim in tujim prirediteljem.

S spoštovanjem,

Peter Razpotnik
Član uprave



Romana Dernovšek
Predsednica uprave



O družbi.

Loterija Slovenije je strateška naložba države. V Sloveniji že več kot 50 let skrbimo, da so loterijske igre na srečo za slovenske igralce ne le zabavne, pač pa hkrati predvsem tudi varne. Zaupa nam več kot 1 milijon (74 %) polnoletnih državljanov Slovenije. Smo ena najbolj mednarodno cenjenih in povezanih loterij v Evropi. Državljanom Slovenije zagotavljamo vse, kar imajo najboljši prireditelji na največjih in najbolj razvitih evropskih loterijskih trgih. Naše poslovanje poteka po najvišjih mednarodnih poslovnih in varnostnih standardih in smo ena najbolj nadzorovanih družb v državi.