

Ključne dileme glede objavljenega predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o igrah na srečo – predlog za obravnavo Številka: IPP 007-204/2021/48, EVA 2021-1611-0012

V tem dokumentu Športna loterija in igre na srečo d.d. predstavlja ključne dileme glede predloga sprememb Zakona o igrah na srečo (ZIS-F). Predlog zakona ni utemeljen in je nedorečen, argumenti so predstavljeni v nadaljevanju:

- potrebno je upoštevati mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora, ki navaja, da bi bilo potrebno pripraviti nov zakon, tako z vidika nomotehničnih smernic kot z vidika konceptualnih razlik glede na aktualno ureditev, saj so spremembe tako obsežne, da se nanašajo na vsa področja prirejanja (klasične, posebne igre) in na ključne tipe iger na srečo (loto, stave, casino igre),
- spremembe niso usklajene z veljavno Strategijo razvoja iger na srečo, od katere predlog bistveno odstopa,
- različica zakona, ki je sedaj v obravnavi, ni bila v javni obravnavi, nekateri ključni deležniki pri razpravi tako niso mogli sodelovati, npr. prireditelji klasičnih iger na srečo in prejemniki koncesij (Fundacija za invalidske in humanitarne organizacije, Fundacija za financiranje športnih organizacij),
- v predlogu zakona ni ocene gospodarskih učinkov, verodostojni podatki in študije niso predstavljeni,
- ob povečevanju števila prirediteljev in igralnih naprav predlog zakona popolnoma zanemarja negativne učinke in s tem povečane družbene stroške ter povečano potrebo po nadzoru,
- za takšne spremembe, kot jih vsebuje ta predlog, bi bilo primerno oceniti veljaven strateški dokument in ob sodelovanju vseh deležnikov pripraviti novega, ki bi vseboval potrebne analize ponudbe in povpraševanja, upoštevajoč vse učinke, ekonomske koristi in škodo, (negativne) družbene učinke ter njihovo ovrednotenje.

Pravno-ekonomske značilnosti slovenskega trga klasičnih iger na srečo: področje klasičnih iger na srečo je področje posebnega pravnega urejanja, kar priznava tudi pravo EU ter sodna praksa. Klasične igre na srečo so namenjene slovenskim državljanom (98 %) in so med najbolj obdavčenimi v Evropi. Razlog je v zmanjševanju negativnih posledic prirejanja (zasvojenost, kriminaliteta, prirejanje izidov, pranje denarja idr.) in zagotavljanju primerne kompenzacije za negativne posledice prirejanja iger na srečo preko davkov in sredstev, zbranih za dober namen (koncesije). Za prireditelje je to poslovno neugoden model davkov in je zato primeren le za zelo omejen (duopolni) trg, ne za odprtega. S povečano konkurenco pri klasičnih igrah se bodo v tekmi za kupce povečale kvote in skladi za dobitke (izplačila igralcem), kar ima negativen vpliv na koncesijsko dajatev, saj zmanjšuje osnovo za njen obračun (tj. razlika med neto vplačil in izplačili). Tudi povečanje prodaje (torej trošenja prebivalcev za igre na srečo) iger na srečo, zaradi majhnosti slovenskega trga, ni zagotovljeno.

Že sedaj je ponudba klasičnih iger na srečo v Sloveniji primerna in primerljiva s svetovno ponudbo. Obstoječa prireditelja sta sposobna ponuditi še več iger in več tveganih športnih dogodkov, ki pa jih zaradi varnosti trga in potrošnikov ne ponujata.

Ob morebitnem povečanem številu prirediteljev je za učinkovitost takšnega modela še vedno potrebno izvajanje prepovednih določb zakona. Vsi tisti, ki že sedaj nelegalno ponujajo igre na srečo zaradi premalo učinkovitega izvajanja prepovedi, bodo to počeli še naprej. Število ponudnikov v Sloveniji ob nespremenjenem modelu davkov in dajatev ne bo omogočalo konkurenčnosti s tujimi prireditelji (kvote, zasičenost trga, majhnost trga).

Klasična igra na srečo stave: športne stave so med najbolj tveganimi z vidika varstva potrošnikov, kriminalitete, pranja denarja in prirejanja športnih rezultatov. Število prebivalcev v Sloveniji je majhno, zato trga ni mogoče bistveno povečati. Vsi slovenski igralci, ki že sedaj igrajo pri ponudnikih v tujini, ker jim ti lahko ponujajo višje kvote zaradi nizkih obdavčitev ter zaradi »anonimnosti«, bodo igrali tam še naprej, saj se sistem obdavčenja s tem predlogom zakona ne spreminja. To pomeni, da (domnevni) nelegalni ponudniki iger na srečo ne bi imeli razloga za legalen vstop na slovenski trg, saj bi klasične igre na srečo prirejali pod manj ugodnimi pogoji kot do sedaj. Športna loterija že sedaj prireja vse igre na srečo, ki jih dovoljuje zakon, to stanje bi ostalo nespremenjeno tudi po sprejetju novele. Ponudba ne bo bolj pestra, ampak samo bolj tvegana.

Slovenska ureditev področja klasičnih iger na srečo združuje tako loterijske igre kot stave, četudi se ti igri med seboj razlikujeta, a za takšno ureditev obstajajo utemeljeni dejanski, pravni in ekonomski razlogi. To so predvsem:

- majhnost trga ter uravnavanje primernosti ponudbe na takšnem trgu (čim manj tvegana). Dosedanja praksa dokazuje, da sta trg in kupna moč za igre na srečo v Sloveniji omejena (uvedba dveh dodatnih atraktivnih loterijskih iger, poleg Lota še Eurojackpot in Viking Loto, je prinesla predvsem prerazporeditev igralcev med temi igrami in ne povečanja potrošnje.
- enoten davčno-dajatveni model za klasične igre na srečo, ki je primerjalno med najzahtevnejšimi za poslovanje in predstavlja povračilo za negativne učinke prirejanja iger ter je primeren samo za strogo omejen trg s čim manj tvegano ponudbo,
- nadpovprečna certifikacija, standardizacija in nadzorovanost prirediteljev, ki sta nosilca najvišjih certifikatov odgovornega prirejanja svetovnega in evropskega loterijskega združenja (EL, WLA), z namenom nevtralizacije družbenih stroškov in negativnih učinkov, ki jih povzročajo igre na srečo.

Ocena finančnih posledic: predlog zakona ne vsebuje ocene finančnih posledic za proračun in druga javna finančna sredstva in ni podprt z verodostojnimi raziskavami ali podatki. Že samo besedilo predloga zakona navaja, »da bodo posledice na državni proračun in druga javnofinančna sredstva pozitivne, vendar jih v tem trenutku ni mogoče konkretnije opredeliti«. Področje davkov in dajatev je povezano z uspešnostjo vsake spremembe modela, česar predlog sploh ne vključuje, poleg tega pa imajo določeni davki in dajatve različen vpliv na posamezen tip igre. Pri dodatnih multiplikativnih učinkih na druge javnofinančne prihodke ni navedenih negativnih učinkov na javnofinančne prihodke (to so negativni družbeni učinki, ki so posledica prirejanja iger na srečo, ter tveganja). Niso opredeljeni stroški za implementacijo zakona in za njegovo izvajanje ter nadzor.

Nelegalni (tuji) ponudniki: predlagani model predvideva še vedno omejeno število prirediteljev. Takšen sistem ne rešuje težave nelegalnih ponudnikov, posebej ne na področju nelegalnega spletnega prirejanja. Povečano število ponudnikov bo pomenilo še večjo potrebo po nadzoru prirediteljev, varstvo trga in tudi preprečevanje nelegalne konkurence, ki bo še vedno obstajala. Predlog zakona ne podaja nobenih predlogov rešitev na področju nadzora in aktivnosti regulatorja za zagotovitev varnega prirejanja, odgovornega igranja, primerne oglaševanja in preprečevanja nelegalnih aktivnosti. Domneva, da/če lahko igralci že sedaj igrajo pri nelegalnih ponudnikih, je torej posledica neučinkovitega nadzora, ki bi bil v primeru sprejetja zakona v predlagani obliki še bolj potreben, o čemer pa predlog zakona sploh ne govori.

Vidik potrošnikov v povezavi s širšo ponudbo: področje klasičnih iger na srečo mora zaznamovati primerno ravnovesje med sodobno ponudbo za igralce, ustvarjenimi prihodki, sredstvi za dober namen in uravnavanjem negativnih družbenih učinkov, ki so posledica prirejanja. Trenutna ponudba na slovenskem trgu klasičnih iger na srečo je sodobna in zadostna (z izjemo spletnih casino iger), glede na kriterije urejenega trga, velikost trga in družbene značilnosti. Športna loterija je že sedaj sposobna ponuditi več dogodkov, a bi bili bolj tvegani (nepreverljivi), zato jih ne ponuja. Konkretno, ponudba takšnih dogodkov bi pomenila bistveno večje tveganje za prirejanje športnih izidov, korupcijo in povečanje zasvojenosti, kar ni skladno z načeli odgovornega prirejanja iger na srečo in povzroča hude

negativne družbene posledice. Torej, od presežne in bolj tvegane ponudbe, bi lahko imeli korist, a še to le kratkoročno, samo igralci, sredstva od dodatnih sponzorstev in oglaševanja se v mednarodni praksi že znatno omejujejo ali celo prepovedujejo.

Menimo, da obstajajo dovolj utemeljeni pravni, ekonomski in družbeni razlogi, ki govorijo, da predlagana sprememba zakonske ureditve na področju iger na srečo ni primerna. Športna loterija ne nasprotuje dialogu o spremembah, a vendar: področje, ki že sedaj dobro deluje in bi ga bilo mogoče, preko obravnave in sprejetja nove področne strategije še izboljšati, bi s sprejetjem zakona v predlagani obliki utrpelo negativne finančne in družbene posledice. Te bi še najmanj prizadele obstoječe prireditelje, znatno večji negativni vpliv bi utrpeli invalidske, humanitarne in športne organizacije ter slovenska družba, s povečanjem negativnih učinkov prekomerne ponudbe iger na srečo, ki predstavljajo visok družbeni strošek. Zato predlagamo, da se novela Zakona o igrah na srečo v predlagani obliki ne podpre in da se sproži ustrezne postopke za preučitev ustreznosti njene uveljavitve v primeru sprejetja v Državnem zboru.

Športna loterija d.d.