



REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

<http://www.vlada.si/>

Številka: 46100-2/2010/9

Datum: 16. 12. 2010

STRATEGIJA RAZVOJA IGER NA SREČO V SLOVENIJI

Vsebina

1	NAMEN IN VSEBINA STRATEGIJE.....	4
2	PREGLED STANJA NA PODROČJU PRIREJANJA IGER NA SREČO V SLOVENIJI V OBDOBJU 2002–2009	4
2.1	STRUKTURA TRGA IGER NA SREČO	5
2.1.1	Klasične igre na srečo	6
2.1.2	Posebne igre na srečo	7
2.1.3	Prirejanje posebnih iger na srečo v igralnicah	10
2.1.3.1	Prirejanje posebnih iger na srečo v igralnih salonih	10
2.1.3.2	Prirejanje posebnih iger na srečo po regijah	11
2.2	TRENDI POSLOVANJA IGRALNIC IN IGRALNIH SALONOV	12
2.3	DAJATVE OD PRIREJANJA IGER NA SREČO.....	13
2.4	DELITEV DAJATEV OD IGER NA SREČO.....	14
2.4.1	Delitev koncesijske dajatve od prirejanja klasičnih iger na srečo	14
2.4.2	Delitev koncesijske dajatve od prirejanja posebnih iger na srečo	15
3	CILJI DELEŽNIKOV PRI IGRAH NA SREČO.....	16
3.1	CILJI DRŽAVE	16
3.2	CILJI LOKALNIH SKUPNOSTI	17
3.3	CILJI KONCESIONARJEV	17
3.4	CILJI ZAPOSLENIH.....	17
3.5	CILJI SOSEDNIJH DRŽAV	17
3.6	CILJI LASTNIKOV	18
3.6.1	Cilji lastnikov navadnih delnic.....	18
3.6.2	Cilji lastnikov prednostnih delnic.....	18
3.6.3	Cilji lastnikov igralnih salonov	18
3.7	CILJI FIHO IN FŠO	18
3.8	CILJI DRUGIH NEVLADNIH ORGANIZACIJ	18
4	EVROPSKI TRG IGER NA SREČO IN KONKURENCA	19
4.1	PREGLED TRGA IGER NA SREČO	19
4.2	KONKURENCA.....	23
5	ANALIZA VPLIVOV NA EKONOMIČNOST V DEJAVNOSTI PRIREJANJA IGER NA SREČO V SLOVENSКИH IGRALNICAH IN IGRALNIH SALONIH	25
6	KLJUČNE UGOTOVITVE PREGLEDA IGER NA SREČO V SLOVENIJI IN TUJINI.....	27
7	POSŁANSTVO	27
8	VIZIJA	27
9	STRATEŠKE USMERITVE IN CILJI.....	27
10	PRIORITETNA PODROČJA RAZVOJA IGER NA SREČO.....	28
11	SPLOŠNI IN POSEBNI CILJI RAZVOJA IGER NA SREČO	28
11.1	SPLOŠNI CILJI.....	28
11.2	POSEBNI CILJI.....	29
11.2.1	Posebni cilji na področju turistično usmerjenega igralništva	29
11.2.2	Posebni cilji na področju prirejanja loterijskih iger in stav.....	29
11.2.3	Posebni cilji na področju družbeno odgovornega prirejanja in igranja iger na srečo	30
11.2.4	Posebni cilji na področju kakovosti in sodobnosti ponudbe iger na srečo	30
11.2.5	Cilji na prioritetenem področju preprečevanja nedovoljenega prirejanja iger na srečo.	30
12	STRATEŠKE OPREDELITVE.....	30
12.1	VRSTE IGER NA SREČO.....	30
12.1.1	Poimenovanje klasičnih in posebnih iger na srečo.....	32
12.1.2	Natančna opredelitev vrst iger na srečo	32
12.1.3	Igralnice in igralni saloni	33
12.1.4	Prirejanje spletnih iger na srečo	34

12.2	LASTNIŠKA STRUKTURA DRUŽB, KI PRIREJAJO IGRE NA SREČO.....	35
12.2.1	Lastniška struktura koncesionarjev, ki prirejajo klasične igre na srečo.....	36
12.2.2	Lastniška struktura koncesionarjev, ki prirejajo igre na srečo v igralnicah	37
12.2.3	Predhodno soglasje ministra za pridobitev delnic koncesionarja	37
12.3	DAJATVE OD IGER NA SREČO	37
12.3.1	Koncesijska dajatev pri klasičnih igrah na srečo	39
12.3.2	Višina obremenitve igralnic z dajatvami.....	39
12.3.3	»Davek na davek« pri posebnih igrah na srečo	40
12.3.4	»Prikriti« davek zaradi nepriznavanja vstopnega DDV	41
12.3.5	Spodbujanje koncesionarjev, ki prirejajo igre na srečo v igralnicah za zagotavljanje dodatne turistične ponudbe.....	42
12.3.6	Davek od dobitkov pri spletnih igrah na srečo	43
12.4	DELITEV DAJATEV OD IGER NA SREČO.....	43
12.4.1	Ustreznost sistema delitve koncesijske dajatve	44
12.4.2	Delitev koncesijske dajatve od prirejanja klasičnih iger na srečo	44
12.4.3	Delitev nove enotne dajatve od prirejanja iger na srečo v igralnicah in igralnih salonih med lokalne skupnosti.....	45
12.4.4	Namenska uporaba igralniške dajatve.....	45
12.5	NADZOR.....	45
12.5.1	Notranji nadzor koncesionarjev	46
12.5.2	Nedovoljeno prirejanje iger na srečo	46
12.5.3	Nadzorni organ.....	47
12.6	POLITIKA DODELJEVANJA KONCESIJ	47
12.6.1	Oblikovanje zaokroženih igralniških območij, na katerih se dodeljujejo koncesije	48
12.6.2	Število koncesij za prirejanje iger na srečo.....	49
12.6.3	Javni razpis za dodelitev koncesije za igralnico ali igralni salon.....	50
12.7	DRUŽBENO ODGOVORNO PRIREJANJE IGER NA SREČO	50
12.7.1	Omejevanje patološkega in problematičnega igranja.....	51
13	URESNIČEVANJE STRATEGIJE	53
14	SPREMLJANJE URESNIČEVANJA STRATEGIJE.....	55

1 NAMEN IN VSEBINA STRATEGIJE

Strategija razvoja iger na srečo v Sloveniji predstavlja temeljni razvojni dokument za področje iger na srečo v naslednjem 10-letnem obdobju. Strategijo sprejema Vlada Republike Slovenije in jo bo, ob spremenjenih okoliščinah, tudi posodabljala.

Strategija razvoja iger na srečo najprej podaja pregled in analizo stanja na področju prirejanja iger na srečo v Sloveniji v obdobju zadnjih osem oziroma 10 let ter pregled evropskega trga iger na srečo in konkurence.

V nadaljevanju strategija opredeljuje poslanstvo, vizijo in strateške cilje razvoja iger na srečo v Sloveniji. Določa tudi prioriteta področja pri igrah na srečo ter splošne cilje razvoja, ki veljajo za celotno področje iger na srečo, in posebne cilje za posamezna prioriteta področja.

V Strategiji razvoja iger na srečo so nato podane strateške opredelitve do posameznih sistemskih vprašanj urejanja iger na srečo, kot so: vrste iger na srečo, lastniška struktura koncesionarjev, dajatve od iger na srečo, delitev dajatev od iger na srečo, nadzor, politika dodeljevanja koncesij ter družbeno odgovorno prirejanje iger na srečo.

Strategija opredeljuje tudi okvir delovanja države in daje osnovne usmeritve za njeno ravnanje na področju iger na srečo.

V zaključku dokumenta so predlagani še ukrepi za uresničitev strateških ciljev in opredelitev, določeni so nosilci odgovornosti ter roki za izvedbo ukrepov in spremljanje uresničevanja strategije.

2 PREGLED STANJA NA PODROČJU PRIREJANJA IGER NA SREČO V SLOVENIJI¹ V OBDOBJU 2002–2009

Prirejanje iger na srečo v Republiki Sloveniji ureja Zakon o igrah na srečo (Uradni list RS št. 134/03 – uradno prečiščeno besedilo in 10/10; v nadaljnjem besedilu: ZIS), ki je bil sprejet v letu 1995 ter noveliran v letih 2001, 2003 in 2010.

Po določbah ZIS je prirejanje iger na srečo izključna pravica Republike Slovenije, igre na srečo pa lahko v Sloveniji prirejajo le gospodarske družbe, ki pridobijo koncesijo Vlade Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vlada RS).

Število koncesionarjev oziroma koncesij je zakonsko omejeno, in sicer se lahko dodeli največ 15 koncesij za prirejanje posebnih iger na srečo v igralnicah in največ 45 koncesij za prirejanje posebnih iger na srečo v igralnih salonih, največ 2 prireditelja pa lahko trajno prirejata klasične igre na srečo.

¹ Viri:

- Bilten Urada RS za nadzor prirejanja iger na srečo o prirejanju iger na srečo v RS s poudarkom na letu 2008, avgust 2009;
- podatki Urada RS za nadzor prirejanja iger na srečo za leto 2009;
- Ekonomske podlage za novo strategijo prirejanja iger na srečo, dr. Marko Pahor, februar 2010.

2.1 STRUKTURA TRGA IGER NA SREČO

V Sloveniji je bilo 31. decembra 2009 dodeljenih:

- 14 koncesij za trajno prirejanje klasične igre na srečo, ki jih imata 2 koncesionarja (Loterija Slovenije, d. d., in Športna loterija in igre na srečo, d. d.);
- 11 koncesij za prirejanje posebnih iger na srečo v igralnici;
- 34 koncesij za prirejanje posebnih iger na srečo v igralnem salonu.

V letu 2010 se je število dodeljenih koncesij zmanjšalo, tako da je bilo 30. junija 2010 dodeljenih 13 koncesij za trajno prirejanje klasične igre na srečo, 9 koncesij za prirejanje posebnih iger na srečo v igralnici in 33 koncesij za prirejanje posebnih iger na srečo v igralnem salonu.

Slovenski koncesionarji, ki prirejajo klasične in posebne igre na srečo, so v letu 2009 dosegli 402,8 milijona evrov bruto prihodka od iger na srečo (BP), ki vključuje tako prihodek od iger, ki ga predstavlja razlika med vplačili v igro in izplačanimi dobitki, kot tudi napitnine in vstopnine. Delež doseženega bruto prihodka od klasičnih iger na srečo je znašal 18 %, od igralnic 47 % in od igralnih salonov 35 %.

Tabela 1: Prikaz BP (v mio. evrov) in BDP (v mio. evrov) ter delež BP v BDP v obdobju 2002–2009

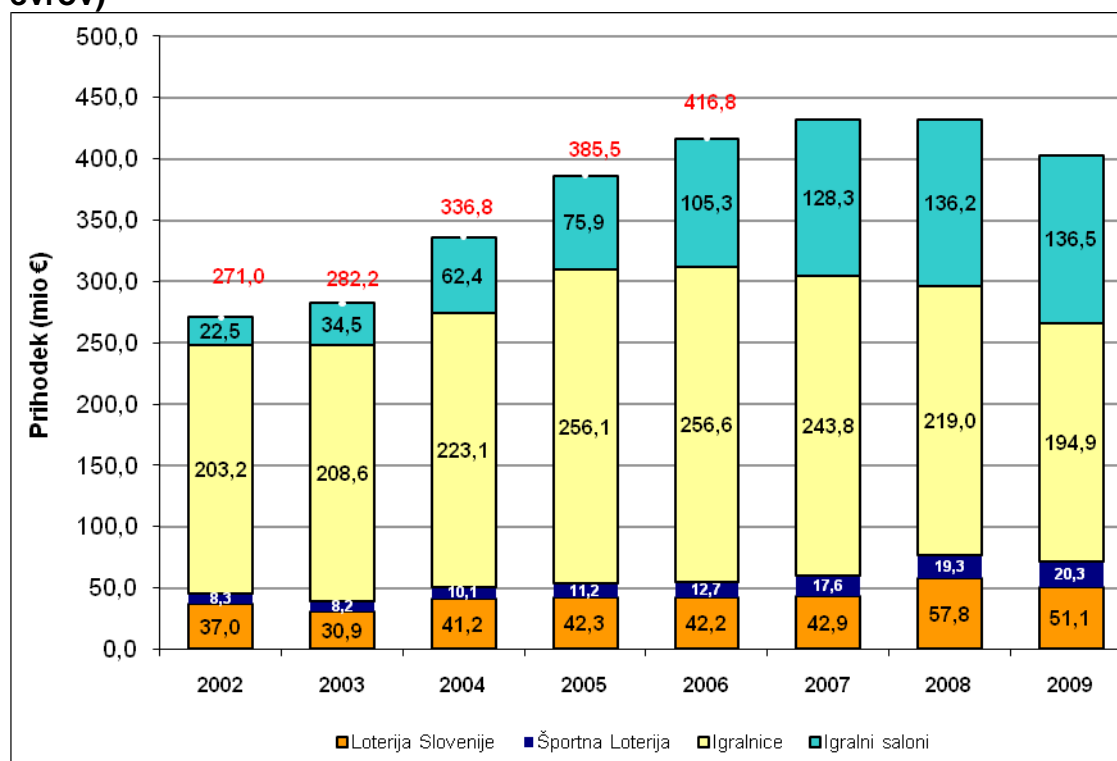
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bruto prihodek od iger, napitnin in vstopnin (BP)	271,0	282,2	336,8	385,5	416,8	432,6	432,3	402,8
BDP	24.500	25.752	27.162	28.704	31.013	34.471	37.126	38.575
% BP v BDP	1,11	1,10	1,24	1,34	1,34	1,25	1,16	1,05

Največjo rast bruto prihodka od iger na srečo so beležili igralni saloni, ki so v obdobju 2004–2008 beležili 35-odstotno povprečno letno rast, v letu 2009 pa se je rast ustavila. Igralnice so v obdobju 2004–2005 beležile 11-odstotno povprečno letno rast, v letu 2006 se je rast ustavila, v obdobju 2007–2009 pa so igralnice beležile padec BP, in sicer v povprečju za 9 % letno. Loterija Slovenije je v obdobju 2004–2008 beležila 14-odstotno povprečno letno rast BP in 9,9-odstotno povprečno letno rast vplačil, v letu 2009 je ustvarila za 11,6 % nižji bruto prihodek od iger kot v predhodnem letu in padec vplačil za 6,6 %² v primerjavi s preteklim letom. Športna loterija je v obdobju 2004–2008 beležila 19-odstotno povprečno letno rast BP in 29,2-odstotno povprečno letno rast vplačil, v letu 2009 pa je ustvarila za 5,4 % višje bruto prihodke od iger na srečo kot v predhodnem letu in padec vplačil za 10,3 %³ v primerjavi z letom prej.

² Vir: Bilten Urada RS za nadzor prirejanja iger na srečo o prirejanju iger na srečo v RS s poudarkom na letu 2009.

³ Isti vir.

Slika 1: Struktura bruto prihodka od iger na srečo v obdobju 2002–2009 (v mio. evrov)



2.1.1 Klasične igre na srečo

Klasične igre na srečo so številčne loterije, loterije s trenutno znanim dobitkom, kvizloterije, tombole, lota, športne napovedi, športne stave, srečelovi in druge podobne igre.

Tabela 2: Bruto prihodek od klasičnih iger na srečo v obdobju 2002–2009

Leto	Bruto prihodek (v mio. evrov)	Indeks (2002 = 100)
2002	45,3	100
2003	39,1	86
2004	51,2	113
2005	53,6	118
2006	54,9	121
2007	60,5	134
2008	77,1	170
2009	71,4	158

Med klasičnimi igrami na srečo je v letu 2009 najvišji tržni delež vplačil dosegla igra Loto, in sicer 52,2 %, kar je za 1 odstotno točko več kot v letu 2008, sledila pa ji je igra Prve stave s 36,7-odstotnim deležem, kar je za 2 odstotni točki manj kot v letu prej.

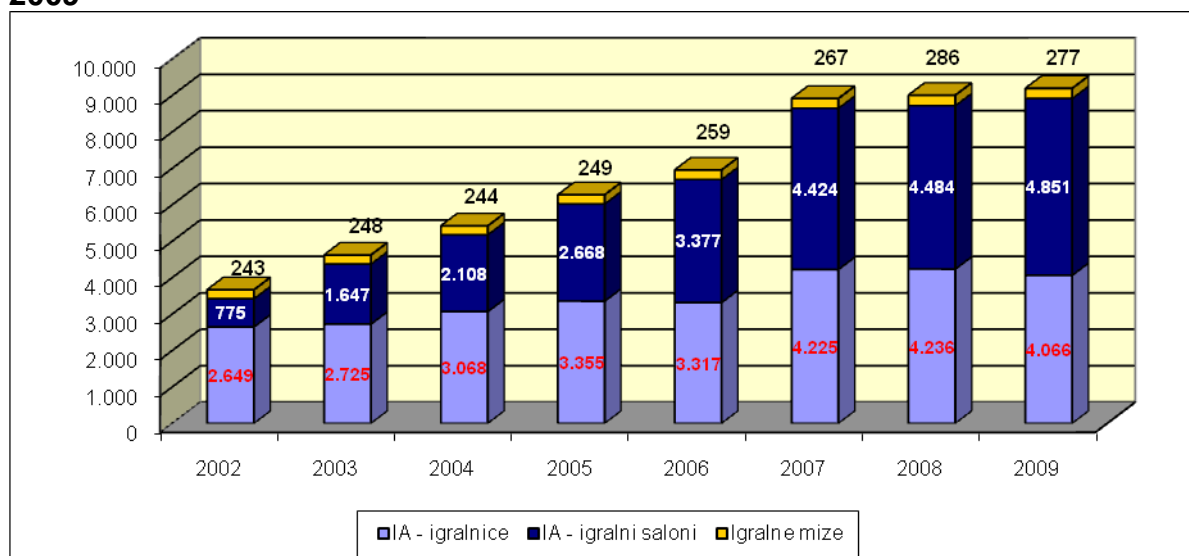
V povprečju je vsak prebivalec Republike Slovenije, star 15 let in več, v letu 2009 za nakup loterijskih srečk (loto, stave in druge klasične igre na srečo) porabil približno

104 evre, kar je za 9 evrov manj kot v letu 2008, za 16 evrov več kot v letu 2007 in za 24 evrov več kot v letu 2006.

2.1.2 Posebne igre na srečo

Posebne igre na srečo so igre, ki jih igrajo igralci proti igralnici ali drug proti drugemu na posebnih igralnih mizah s kroglicami, kockami ali kartami, na igralnih panojih ali na igralnih avtomatih, ter stave. Posebne igre na srečo se prirejajo v igralnicah, kjer so dovoljene vse vrste posebnih iger na srečo, in sicer igre na igralnih mizah in igralnih panojih ter igre na igralnih avtomatih. Posebne igre na srečo se prirejajo tudi v igralnih salonih, kjer so dovoljene le igre na igralnih avtomatih z omejitvijo do največ 200 igralnih naprav.

Slika 2: Igralne naprave za prirejanje posebnih iger na srečo v obdobju 2002–2009



V obdobju 2002–2007 je bruto prihodek od posebnih iger na srečo v igralnicah in igralnih salonih stalno naraščal. V letu 2008 je bil zaznan padec bruto prihodka od iger na srečo, in sicer za 5 % glede na leto prej oziroma za slabih 17 milijonov evrov, v letu 2009 pa je bruto prihodek znašal 331,4 milijona evrov, kar je za 7 % manj kot v letu 2008 in za 11 % manj kot v letu 2007. Od tega je bruto prihodek igralnic znašal 194,9 milijona evrov in je bil za 11 % nižji kot v predhodnem letu, bruto prihodek igralnih salonov pa je znašal 136,5 milijona evrov, kar je na ravni leta prej. Nižji skupni bruto prihodek od posebnih iger na srečo je zato posledica znižanja bruto prihodka od iger v igralnicah.

Tabela 3: Bruto prihodek v obdobju 2002–2009 (v mio. evrov)

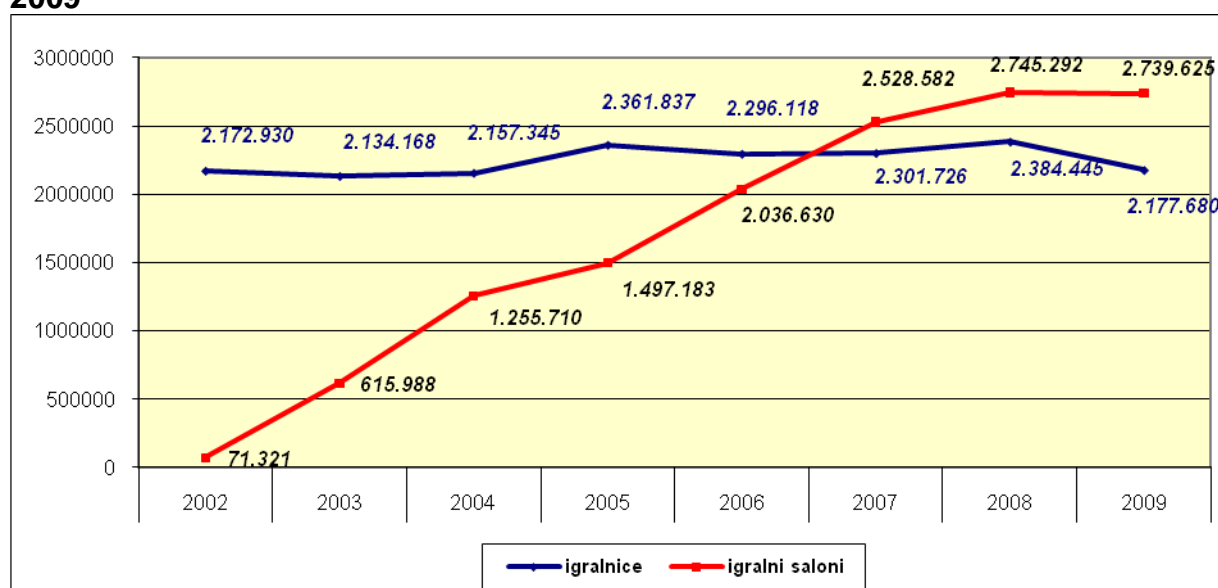
Leto	Bruto prihodek od iger, napitnin in vstopnin			
	Igralnice	Igralni saloni	IA zunaj igralnic	Bruto prihodek
2002	203,2	4,2	18,3	225,7
2003	208,6	33,1	1,4	243,1
2004	222,7	61,4	1,2	285,3
2005	256,5	75,8	0,2	332,5
2006	256,6	105,3	–	361,9

2007	243,8	128,3	–	372,1
2008	219,0	136,2	–	355,2
2009	194,9	136,5	–	331,4

Strukturni delež igralnic se je od leta 2002 do leta 2009 v skupnem bruto prihodku od posebnih iger na srečo zmanjšal z 90 na 59 %, delež igralnih salonov pa se je v strukturi bruto prihodka od posebnih iger na srečo v letu 2009 povečal na 41 %.

Igralnice in igralni saloni so v letu 2009 skupaj beležili 4,9 milijona vstopov oziroma za 212 tisoč vstopov (4 %) manj kot v letu 2008. Igralnice so v letu 2009 beležile 207 tisoč vstopov manj (9 %), igralni saloni pa 5 tisoč vstopov manj (0,2 %) kot v letu prej.

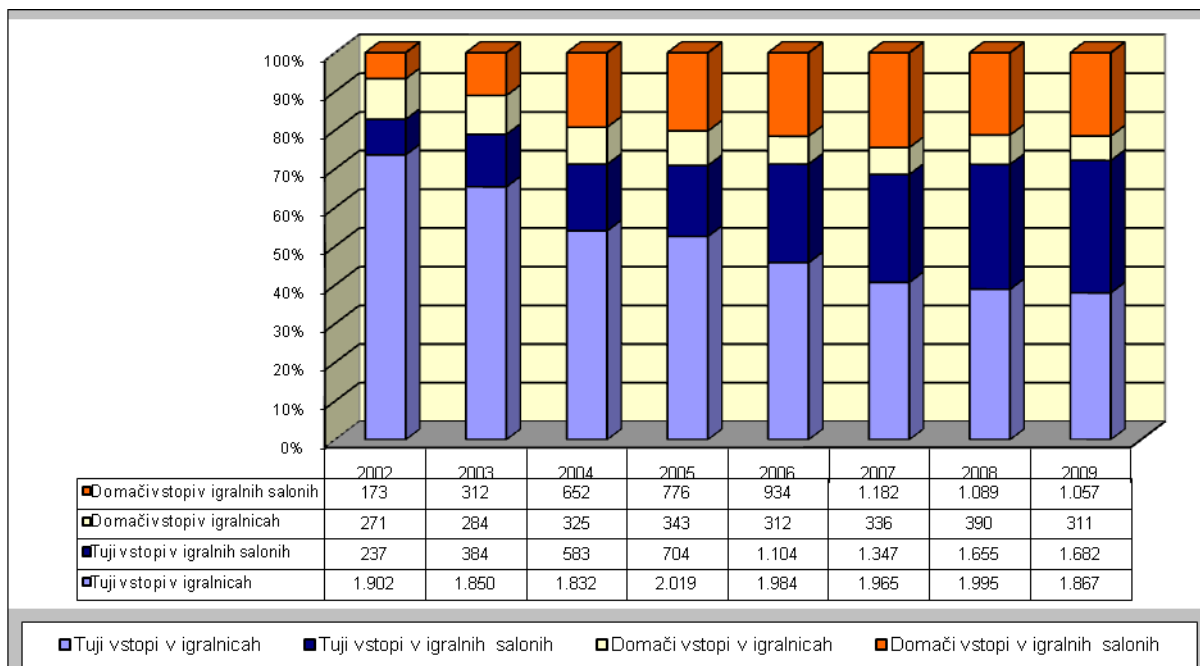
Slika 3: Gibanje števila vstopov⁴ v igralnice in igralne salone v obdobju 2002–2009



Igralnice in igralni saloni so v letu 2009 skupaj beležili 3,5 milijona vstopov tujih gostov. Najvišji delež tujih gostov beležijo igralnice in igralni saloni v bližini italijanske meje. Igralnice v Goriški, Primorski in Kraški regiji so v letu 2009 beležile med 92 (igralnica Portorož) in 96,5 % (igralnica Park) tujih gostov. Igralni saloni na navedenem območju pa so beležili med 33 in 98 % tujih obiskovalcev. V igralnicah v notranjosti države se je delež tujih obiskovalcev gibal med 23 (Ljubljana), 48 (Bled) in 58 % (Šentilj), v igralnih salonih se je delež tujih obiskovalcev gibal med 1 in 20 %. V igralnicah v Kranjski Gori in Rogaški Slatini ter v igralnem salonu v Kranjski Gori, ki stojijo v izrazito turističnih krajih, je delež tujih obiskovalcev v letu 2009 znašal 84 %.

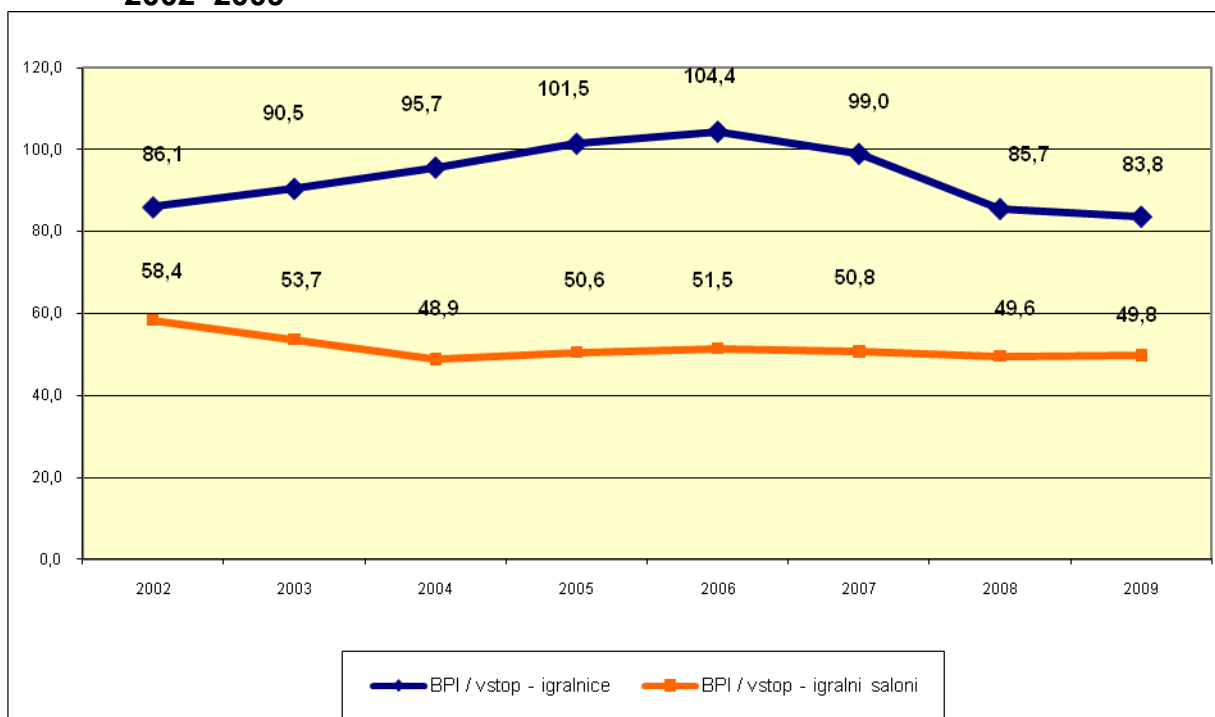
Slika 4: Prikaz strukturnega deleža tujih in domačih obiskovalcev v obdobju 2002–2009

⁴ Opozarjamo, da število vstopov v igralnice in igralne salone ne pomeni istočasno tudi števila (istih) igralcev, saj lahko isti igralec obišče več igralnic ali igralnih salonov. Tudi pri prikazu obiskovalcev so upoštevani vsi vstopi v igralnice ali igralne salone.



Primerjava gibanja povprečnega bruto prihodka na posamezen vstop oziroma povprečne porabe na obisk v igralnicah kaže na padanje porabe v zadnjih treh letih in na veliko razliko med povprečno porabo na posamezen vstop v igralnici in v igralnem salonu. V igralnem salonu se povprečna poraba na vstop od leta 2004 giblje okoli 50 evrov. Povprečna poraba na vstop je bila v letu 2009 v igralnicah za 68 % višja kot v igralnem salonu.

Slika 5: Gibanje povprečnega bruto prihodka na posamezen vstop v obdobju 2002–2009



2.1.3 Prirejanje posebnih iger na srečo v igralnicah

V obdobju od leta 2002 do leta 2009 se število igralnic v Sloveniji ni pomembno spremenilo.

V obdobju 2003–2005 je bruto prihodek od iger (prihodek od iger, brez napitnin in vstopnin – BPI) v igralnicah naraščal v povprečju za 9 % na leto, v letu 2006 se je rast ustavila, zadnja tri leta pa igralnice beležijo padanje bruto prihodka od iger, in sicer povprečno za 9 % letno. V letu 2009 je bil doseženi BPI v igralnicah za 21,7 milijona evrov nižji (11 %) kot v letu prej, od tega je bilo na igralnih mizah ustvarjenega za 6,4 milijona evrov manj kot v letu 2008, na igralnih avtomatih pa za 15,3 milijona evrov manj kot v predhodnem letu.

Število igralnih miz se je v primerjavi z letom 2008 zmanjšalo za 9 (3 %), število igralnih avtomatov pa je bilo nižje za 170 (4 %). V strukturi bruto prihodka od iger se je delež od igralnih miz v obdobju od leta 2002 do leta 2008 gibal med 28 in 32 %, največji pa je bil v letu 2009, ko je dosegel 33 %.

Tabela 4: Indikatorji poslovanja igralnic v obdobju 2002–2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Število igralnic	12	12	13	13	12	13	12	11
Število igralnih miz	238	244	249	259	246	279	286	277
Število IA	2632	2731	3068	3219	3317	4225	4236	4066
BPI (v mio. evrov)	187,0	193,2	206,5	239,6	239,6	228	204,2	182,5
– igralne mize	53,6	56,9	62,2	66,5	66,8	64,8	66,3	59,9
– igralni avtomati	133,4	136,3	144,3	173,1	172,8	163,2	137,9	122,6
Vstopi (v tisočih)	2173	2134	2157	2362	2296	2302	2385	2178
BPI na vstop (v evrih)	86,2	90,7	95,9	101,4	104,3	99,0	85,7	83,8

Igralnice na območju zahodne Slovenije (Perla, Park, Kobarid, Portorož, Lipica), ki gravitirajo predvsem na italijanski trg, so v letu 2009 ustvarile skupaj 142,5 milijona evrov BPI oziroma 78 % celotnega BPI v igralnicah. Največji slovenski igralnici Casino Perla in Casino Park v Novi Gorici sta v letu 2009 skupaj ustvarili 113,2 milijona evrov BPI oziroma 62 % celotnega BPI v igralnicah, za 29,2 milijona evrov manj BPI kot v letu 2008.

V letu 2009 so igralnice skupaj beležile skoraj 2,2 milijona vstopov (207 tisoč vstopov manj kot v letu 2008), od tega 86 % s strani tujih obiskovalcev. Delež tujih obiskovalcev je bil za 2 odstotni točki višji kot v letu 2008, realno število tujih vstopov pa je bilo za 128 tisoč manj, pri čemer so igralnice v letu 2009 beležile tudi manj domačih vstopov, in sicer za 79 tisoč manj kot v letu 2008.

Od iger na igralnih mizah se v igralnicah največ prireja ameriška ruleta, sledita ji igri black jack in karibski poker.

2.1.3.1 Prirejanje posebnih iger na srečo v igralnih salonih

V obdobju od leta 2002 do leta 2009 se je število delujočih igralnih salonov povečalo z 10 na 34, 30. junija 2010 pa jih je poslovalo 33.

Pretežni del gospodarskih družb, ki so pridobile koncesijo za igralni salon, prireja posebne igre na srečo na območju lokalnih skupnosti Nova Gorica, Sežana, Ankaran, Piran in Hrpelje-Kozina, ki so na širšem območju meje z Italijo. Na navedenem območju je ob koncu leta 2009 poslovalo 19 igralnih salonov. Ostali igralni saloni večinoma stojijo v večjih mestih (Ljubljana, Kranj, Celje, Maribor).

V letu 2009 so igralni saloni ustvarili 136,5 milijona evrov bruto prihodkov od iger oziroma za 0,3 milijona evrov več kot v letu prej. Rast se je v primerjavi z leti prej umirila (za obdobje 2002–2006 je značilno hitro povečevanje števila igralnih salonov), na kar so vplivale tudi gospodarske razmere doma in v sosednji Italiji. Na nižjo rast bruto prihodka od iger v primerjavi z leti prej pa je vplivalo tudi umirjanje obsega poslovanja, saj se je število igralnih mest v letu 2009 povečalo za 360 glede na leto 2008, medtem ko se je v letu 2007 število igralnih mest povečalo za 1047 glede na leto 2006.

Tabela 5: Indikatorji poslovanja igralnih salonov v obdobju 2002–2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Število igralnih salonov	10	25	27	31	33	36	33	34
Število IA	555	1.616	2085	2674	3377	4424	4484	4851
BPI (v mio. evrov)	4,2	33,1	61,3	75,8	105,3	128,3	136,2	136,5
Vstopi (v tisočih)	412	697	1256	1497	2036	2528	2745	2739
BPI na vstop	10,2	47,5	48,8	50,6	51,7	50,8	49,6	49,8

Igralni saloni so v letu 2009 beležili 2,7 milijona vstopov. Število vstopov se je v letu 2009 v primerjavi z letom 2008 zmanjšalo za 6 tisoč. Med obiskovalci je 61 % tujih, med katerimi prevladujejo Italijani.

2.1.3.2 Prirejanje posebnih iger na srečo po regijah

Slovensko igralništvo je usmerjeno pretežno na tuje, predvsem italijanske goste, zaradi česar so tudi rezultati poslovanja odvisni predvsem od političnih in gospodarskih razmer v sosednji Italiji. To dokazuje tudi število igralnic in igralnih salonov na območjih, ki mejijo na Italijo. Na območju Goriške, Primorske in Kraške regije⁵ je ob koncu leta 2009 delovalo pet igralnic od skupaj 10 delujočih in 19 igralnih salonov od skupaj 34 delujočih.

Tabela 6: Prikaz BPI po posameznih regijah v obdobju 2002–2009

Regije	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Celjska	2.689.945	4.128.517	5.781.999	5.972.969	6.940.494	7.798.609	6.753.822	6.434.885
Gorenjska	26.411.360	30.381.109	32.589.614	35.895.127	38.795.952	41.734.266	36.811.123	33.860.598
Goriška	119.056.014	139.290.519	159.896.915	191.215.609	204.402.379	207.240.753	189.927.610	174.088.814
Kraška	19.168.574	23.400.755	25.604.155	30.230.611	36.842.680	35.488.442	33.715.186	32.861.043

⁵ Razporeditev igralnic in igralnih salonov po regijah izhaja iz razporeditve, ki jo uporablja Urad RS za nadzor prirejanja iger na srečo v biltenih o prirejanju igre na srečo v RS in analizah.

Ljubljanska	3.758.976	4.034.882	8.958.405	13.761.708	17.435.879	24.208.470	26.644.736	24.833.824
Mariborska	2.535.257	3.435.296	5.976.637	7.743.467	8.099.282	9.421.575	15.550.104	15.403.018
Primorska	15.731.166	18.405.717	23.921.942	27.073.792	29.381.622	27.106.367	28.738.037	30.089.328

V Goriški regiji, kjer delujejo tri igralnice (Perla, Park in Kobarid) in sedem igralnih salonov, je bilo v letu 2009 ustvarjenega 55 % celotnega bruto prihodka od posebnih iger na srečo v Republiki Sloveniji.

2.2 TRENDI POSLOVANJA IGRALNIC IN IGRALNIH SALONOV

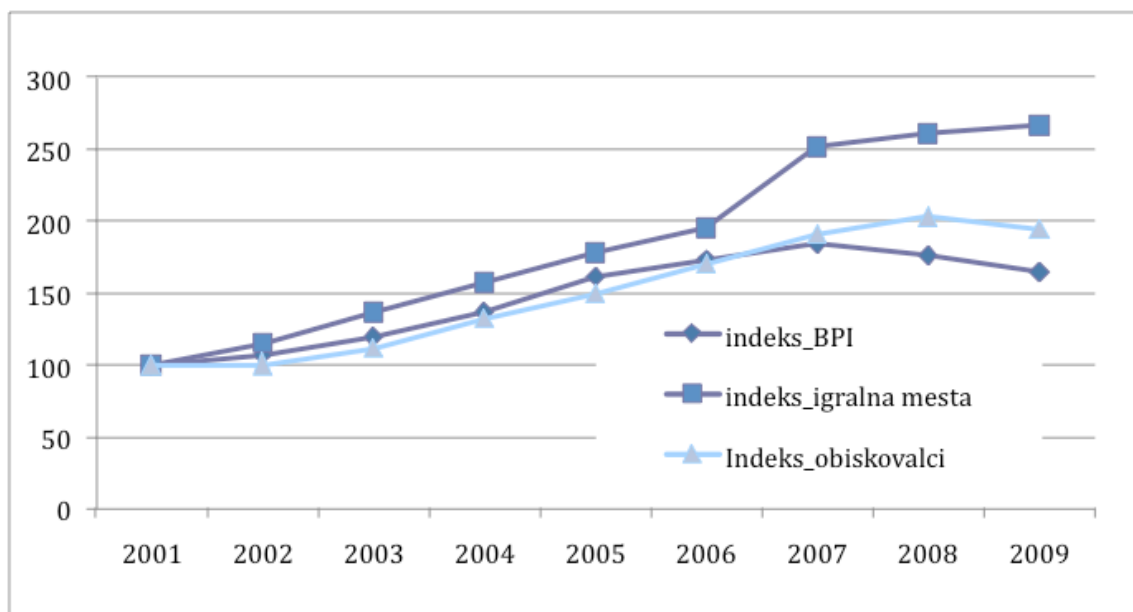
Igralniška ponudba, merjena s številom igralnih mest v igralnicah in igralnih salonih v Sloveniji, je med letoma 2001 in 2006 rastla precej enakomerno in se je v tem obdobju podvojila. Leta 2007 je prišlo do precejšnjega skoka igralniških kapacitet z razširitvijo obstoječih igralnic in igralnih salonov ter odprtjem nove igralnice in igralnih salonov. Po letu 2007 je bil trend rasti nekoliko manjši kot v prvem obdobju, a še vedno izrazito pozitiven.

Število obiskovalcev slovenskih igralnic in igralnih salonov je naraščalo vse do leta 2008, v letu 2009 pa je prišlo do upada malo nad raven iz leta 2007. Število obiskovalcev je z rahlo zamudo sledilo trendu števila igralnih mest, kar potrjuje tezo iz študije Analiza in usmeritve glede primerne obsega ponudbe klasičnih in posebnih iger na srečo v Sloveniji (Ekonomska fakulteta v Ljubljani, avgust 2007), da trg do leta 2007 še ni bil zasičen, saj je bila rast »prodaje« približno enaka rasti ponudbe. Število obiskovalcev igralnic in igralnih salonov ni sledilo skoku ponudbe v letu 2007, temveč je še dve leti nadaljevalo rast z enakim tempom.

Trend bruto igralniških prihodkov igralnic in igralnih salonov v Sloveniji je bil nekoliko nad številom obiskovalcev med letoma 2001 in 2005, kar pomeni, da se je v tem obdobju povprečna poraba na obiskovalca povečevala. Po letu 2005 pa je prišlo do zaostajanja trenda bruto igralniških prihodkov in v letu 2008 celo do upada prihodkov, kar kaže na izrazito poslabšanje strukture obiskovalcev.⁶

Slika 6: Indeksi gibanja bruto igralniških prihodkov, števila igralnih mest in obiskovalcev v obdobju 2001–2009 (2001 = 100)

⁶ Vir: Ekonomske podlage za novo strategijo prirejanja iger na srečo, dr. Marko Pahor, februar 2010.



2.3 DAJATVE OD PRIREJANJA IGER NA SREČO

Gospodarske družbe, ki prirejajo igre na srečo, obračunavajo in plačujejo davek od iger na srečo ter koncesijsko dajatev.

Tabela 7: Davek od iger na srečo v obdobju 2002–2009 (v mio. evrov)

Leto	Klasične igre	Posebne igre	Skupaj
2002	2,2	30,4	32,6
2003	1,9	37,5	39,4
2004	2,5	47,0	49,5
2005	2,7	56,7	59,4
2006	2,8	62,1	64,9
2007	3,0	64,1	67,1
2008	3,7	61,3	65,0
2009	3,7	57,5	61,2

Davčna obremenitev (davek od iger na srečo in koncesijska dajatev) doseženega bruto prihodka od iger na srečo je za leto 2009 znašala:

- za klasične igre na srečo od 30 do 50 %;
- za posebne igre na srečo, ki se prirejajo v igralnicah, od 23 do 32,4 %;
- za posebne igre na srečo, ki se prirejajo v igralnih salonih 38 %.

Tabela 8: Koncesijska dajatev od iger na srečo v obdobju 2002–2009 (v mio. evrov)

Leto	Klasične igre	Posebne igre	Skupaj
2002	18,6	31,0	49,6

2003	15,6	35,4	51,0
2004	20,8	40,1	60,9
2005	21,5	49,3	70,8
2006	21,8	55,0	76,8
2007	23,1	57,5	80,6
2008	30,3	54,1	84,4
2009	27,6	50,9	78,5

Povprečna obremenitev z dajatvami od prirejanja iger na srečo je bila v zadnjih treh letih pri klasičnih igrah na srečo v primerjavi s posebnimi igrami na srečo v povprečju za 11 % višja.

V zadnjih treh letih se je povprečna obremenitev igralnic z dajatvami znižala z 32,3 % v letu 2005 na 31,0 % v letu 2009, medtem ko se obremenitev klasičnih iger na srečo in igralnih salonov ni spremenila.

2.4 DELITEV DAJATEV OD IGER NA SREČO

Medtem ko je davek od iger na srečo v celoti prihodek proračuna Republike Slovenije, pa se koncesijska dajatev deli med upravičence, ki so proračun Republike Slovenije, proračuni lokalnih skupnosti, v katerih so igralnice in igralni saloni, Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji (FIHO) in Fundacija za financiranje športnih organizacij v Republiki Sloveniji (FŠO).

Iz naslova prirejanja iger na srečo je bilo v letu 2009 plačanih 139,6 milijona evrov dajatev, od tega 85,4 milijona evrov (61,2 %) v državni proračun, 24,3 milijona evrov (17,4 %) v proračune lokalnih skupnosti, 20,2 milijona evrov (14,5 %) za FIHO in 9,7 milijona evrov (6,9 %) za FŠO.

Delež dajatev od prirejanja iger na srečo v celotnih prihodkih proračuna Republike Slovenije se je v zadnjih treh letih zmanjševal in znašal v letu 2009 1,08 %.

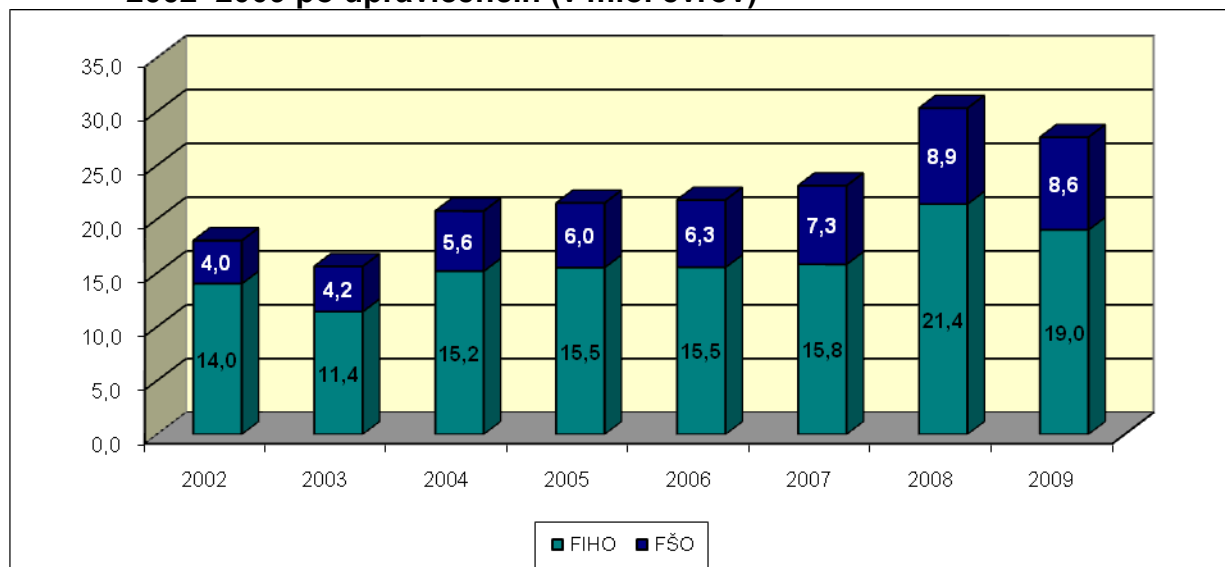
Tabela 9: Proračun RS in dajatve od iger na srečo, ki pripadajo proračunu RS v obdobju 2004–2009 (v mio. evrov)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Prihodki proračuna RS	6.511	7.023	7.330	7.764	8.535	7.920
Dajatve od iger na srečo, ki pripadajo proračunu RS	68,6	82,9	91,2	94,6	90,9	85,4
% dajatev v prihodkih proračuna RS	1,05	1,18	1,24	1,22	1,07	1,08

2.4.1 Delitev koncesijske dajatev od prirejanja klasičnih iger na srečo

Koncesijsko dajatev od prirejanja klasičnih iger na srečo v celoti prejmeta FIHO in FŠO za financiranje dejavnosti invalidskih, humanitarnih in športnih organizacij. Delitev koncesijske dajatev med FIHO in FŠO je odvisna od vrste klasične igre na srečo, znesek pa od uspešnosti prirejanja posamezne igre.

Slika 7: Koncesijska dajatev od prirejanja klasičnih iger na srečo v obdobju 2002–2009 po upravičencih (v mio. evrov)



Povprečna letna rast koncesijske dajatve, ki pripada FIHO, je v obdobju rasti bruto prihodkov od klasičnih iger na srečo 2004–2008 znašala 14,5 %, povprečna letna rast koncesijske dajatve, ki pripada FŠO, pa 16,6 %.

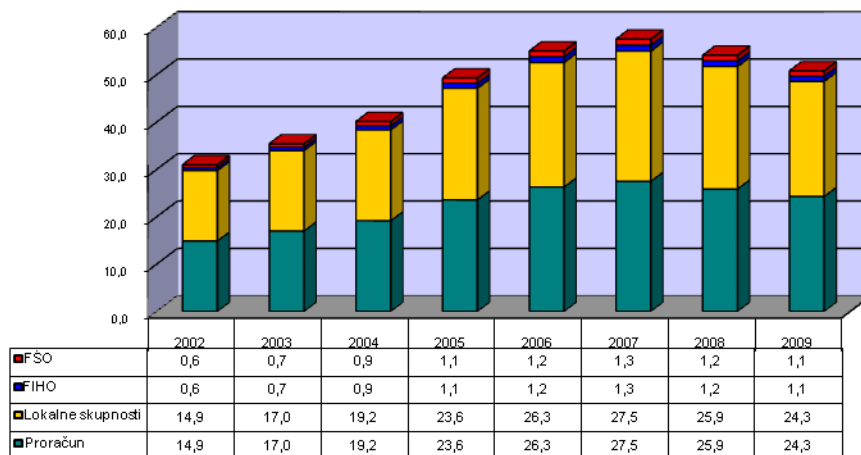
V letu 2009 sta FIHO in FŠO prejeli manj sredstev koncesijske dajatve, in sicer FIHO za 11,2 % in FŠO za 3,4 % glede na leto prej. Zmanjšana sredstva koncesijske dajatve so posledica nižjih bruto prihodkov od klasičnih iger na srečo v letu 2009, ki jih prireja Loterija Slovenije, ki so bili za 6,7 milijona evrov oziroma za 11,6 % nižji glede na leto 2008. Sicer pa je Loterija Slovenije v letu 2009 za FIHO in FŠO prispevala 22,4 milijona evrov (81 %) koncesijske dajatve, Športna loterija pa 5,2 milijona evrov koncesijske dajatve (19 %).

2.4.2 Delitev koncesijske dajatve od prirejanja posebnih iger na srečo

Koncesijska dajatev od prirejanja posebnih iger na srečo se deli na naslednji način:

- 2,2 % FIHO,
- 2,2 % FŠO,
- 47,8 % proračun Republike Slovenije in se nameni za razvoj in promocijo turizma,
- 47,8 % lokalne skupnosti na zaokroženem turističnem območju in se uporablja za ureditev prebivalcem prijaznejšega okolja in za turistično infrastrukturo.

Slika 8: Koncesijska dajatev od prirejanja posebnih iger na srečo v obdobju 2002–2009 po upravičencih (v mio. evrov)



V letu 2009 so koncesionarji, ki prirejajo posebne igre v igralnicah in igralnih salonih, plačali 50,8 milijona evrov koncesijske dajatve, kar je za 3,3 milijona evrov manj kot v letu 2008. Igralni saloni so skupaj plačali 27,2 milijona evrov koncesijske dajatve oziroma za 3,6 milijona evrov več kot igralnice. Lokalne skupnosti so skupaj prejele 24,3 milijona evrov koncesijske dajatve od prirejanja posebnih iger na srečo v igralnicah in igralnih salonih, kar je za 6,2 % manj kot v letu prej. Od tega je 6,5 milijona evrov oziroma 26,7 % vseh sredstev, ki so jih v letu 2009 prejele lokalne skupnosti, prejela Mestna občina Nova Gorica, na območju katere poslujeta obe največji igralnici v Sloveniji, vendar je Mestna občina Nova Gorica v letu 2009 prejela za 0,5 milijona evrov (7 %) manj sredstev iz naslova koncesijske dajatve kot v letu prej.

3 CILJI DELEŽNIKOV PRI IGRAH NA SREČO

Na področju iger na srečo se srečujejo številni, pogosto tudi nasprotujoči si cilji različnih deležnikov.

3.1 CILJI DRŽAVE

- Zagotoviti, da igre na srečo potekajo nadzorovano in v obsegu, ki omogoča izkoriščanje tržnih priložnosti sosednjih držav in domačega tržišča;
- zagotoviti pošteno in odgovorno prirejanje iger;
- spodbujati odgovorno prirejanje in igranje iger na srečo;
- omejevati problematično in patološko igranje;
- dodeliti koncesije zaupanja vrednim koncesionarjem, z znanjem s področja prirejanja iger na srečo;
- optimalni davčni prihodki iz te dejavnosti;
- preprečiti igranje domačih igralcev pri tujih ponudnikih iger na srečo, ki ne plačujejo davkov v Sloveniji;
- z ustrezno zakonodajo omogočiti izkoriščanje tržnih priložnosti in hitro prilagajanje spremenjenim pogojem poslovanja;
- zagotavljati sredstva za razvoj družbe kot celote;

- z ustrezno zakonodajo omogočiti uvedbo dobrodelnih iger na srečo;
- zadržati čim večji delež koncesijske dajatve na ravni države in odločati o porabi teh sredstev.

3.2 CILJI LOKALNIH SKUPNOSTI

- Pridobiti čim več koncesijske dajatve;
- prosto razpolagati s koncesijsko dajatvijo;
- imeti čim večji lastninski delež pri koncesionarjih;
- vplivati na razvoj koncesionarja, predvsem v smislu usmeritve v razvoj na domicilni lokaciji;
- pridobiti koncesijsko dajatev le v občinah, kjer se dejavnost izvaja (domicilne občine);
- obdržati pravico do koncesijske dajatve, ne glede na to, da lokalna skupnost ni povezana z izvajanjem iger na srečo;
- pobirati čim višje takse (na primer za zemljišča);
- pridobiti čim več sponzorstev za različne namene.

3.3 CILJI KONCESIONARJEV

- Izvajati dejavnost pod konkurenčnimi in stabilnimi pogoji;
- samostojno odločati o obsegu in vsebini razvoja (investiranje v vsebine, ki so najučinkovitejše za doseganje optimalnih poslovnih rezultatov);
- znižanje davčnih obremenitev;
- jasno opredeljeni tehnični pogoji poslovanja, ki omogočajo racionalno in fleksibilno izvajanje iger na srečo;
- poslovati brez vmešavanja in pritiskov s strani politike (država, občina);
- samostojno odločati o strategiji in razvoju koncesionarja (širitev dejavnosti v tujino, na druge dejavnosti);
- poenostavitve in pocenitve postopkov nameščanja igralnih naprav;
- testiranje novih igralnih naprav;
- zmanjšanje poročil za nadzorni organ na racionalno raven.

3.4 CILJI ZAPOSLENIH

- Solastništvo zaposlenih pod posebnimi pogoji;
- večji vpliv na poslovno politiko in razvojne načrte koncesionarja;
- dobro plačilo za delo in stimulatívno nagrajevanje;
- ustrezna obravnava in zaščita specifičnih delovnih mest;
- sprejetje nacionalnih poklicnih kvalifikacij za igralniške poklice.

3.5 CILJI SOSEDNIH DRŽAV

- Pridobiti čim več denarja v državno blagajno;
- omejiti odtekanje denarja za igre na srečo v tujino;
- razviti takšno ponudbo iger na srečo na domačem teritoriju, da bo zadrževala igralce doma;

- s tehničnimi ukrepi preprečiti igranje spletnih iger na srečo pri ponudnikih, ki ne poslujejo v skladu z njihovimi zakoni in ne plačujejo davkov.

3.6 CILJI LASTNIKOV

3.6.1 Cilji lastnikov navadnih delnic

- Pozitivno poslovanje koncesionarjev;
- povečanje vrednosti posameznih koncesionarjev in likvidacija neuspešnih;
- prodaja delnic oziroma deležev v primernem trenutku;
- samostojno upravljanje koncesionarjev brez vmešavanja politike;
- aktivno sodelovanje pri nastajanju zakonodaje s področja iger na srečo.

3.6.2 Cilji lastnikov prednostnih delnic

- Uspešno poslovanje koncesionarjev in povečevanje njihove vrednosti;
- večje možnosti vplivanja na poslovanje;
- sprememba prednostnih delnic v navadne;
- prodaja deležev po primerni ceni.

3.6.3 Cilji lastnikov igralnih salonov

- Izenačitev koncesijske dajatve za igralne salone z igralnicami;
- odprava omejitev števila igralnih mest v salonu oziroma povečanje števila;
- prirejanje živih iger;
- ohranitev sedanjega sistema podeljevanja koncesij (brez natečaja);
- ohranitev števila koncesij za igralne salone.

3.7 CILJI FIHO IN FŠO

- Stabilno financiranje;
- pridobitev čim večjega deleža koncesijske dajatve;
- pridobitev oziroma povečanje lastniškega deleža koncesionarjev, ki prirejajo klasične igre na srečo.

3.8 CILJI DRUGIH NEVLADNIH ORGANIZACIJ

- Zagotoviti pogoje za prirejanje dobrodelnih iger na srečo;
- prirediteljem dobrodelnih iger na srečo omogočiti zadostno prožnost pri nastopanju na trgu in prilagajanju razmeram;
- zagotoviti neodvisno in pregledno financiranje nevladnih organizacij, ki izvajajo javno koristne dejavnosti.

4 EVROPSKI TRG IGER NA SREČO IN KONKURENCA

4.1 PREGLED TRGA IGER NA SREČO

Igre na srečo v Evropski uniji niso harmonizirane in se urejajo na nacionalni ravni. Kljub pristojnostim držav članic, da urejajo igre na srečo v skladu s svojimi vrednotami in cilji, pa Sodišče Evropske unije posega na to področje in oblikuje sodno prakso o tem, do katere mere lahko države članice omejujejo čezmejno ponujanje iger na srečo in kdaj so te omejitve usklajene z določili Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Iz sodb Sodišča Evropske unije izhaja, da morajo biti notranjepravni predpisi, s katerimi države članice omejujejo dostop na trg iger na srečo, objektivni, nediskriminacijski, da morajo varovati javni interes ter biti sorazmerni s cilji, ki jih zakonodajalec z omejevanjem želi doseči. Zadnja sodba Sodišča Evropske unije v zadevi Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International Ltd proti Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa z dne 8. septembra 2009 potrjuje, da ima država pravico, da gospodarskim subjektom s sedežem v drugih državah članicah, kjer zakonito ponujajo igre na srečo, prepove ponujati igre na srečo po internetu na ozemlju te države članice. Tako ureditev podpira tudi Resolucija o neoporečnosti spletnih iger na srečo, ki je bila sprejeta v Evropskem parlamentu 10. marca 2009.

Med evropskimi državami obstajajo velike razlike v pogojih, ki določajo tako obseg kot strukturo trga iger na srečo. Države imajo različne vrednote in odnos do iger na srečo, različni so dohodki prebivalstva, vključenost v turistične tokove, različna pa je tudi zakonodaja s področja iger na srečo, ki odraža cilje, ki jih posamezna država zasleduje pri urejanju tega področja.

V večini držav članic Evropske Unije⁷ (v nadaljnjem besedilu: država članica) igre na srečo razvrščajo v naslednje sektorje: loterije, stave, igralnice, igralni avtomati zunaj igralnic in bingo.

V vseh državah članicah obstajajo loterije, medtem ko so ureditve glede stav različne. V nekaterih državah članicah so dovoljene le stave na športne prireditve (Avstrija, Belgija, Nemčija, Estonija, Francija, Madžarska, Luksemburg, Nizozemska in Portugalska), v nekaterih od njih pa so prepovedane stave v živo. Številne države članice organizatorjem športnih prireditev prepovedujejo, da bi bili udeleženi pri sprejemanju stav zaradi preprečevanja goljufij (Bolgarija, Nemčija, Estonija, Grčija, Francija, Madžarska, Italija, Latvija, Portugalska, Romunija).

Igralnice so prepovedane na Cipru in na Irskem, igralni avtomati zunaj igralnic pa so prepovedani v Estoniji, Grčiji, Franciji, Luksemburgu in na Portugalskem. Skoraj polovica držav članic ima posebno pravno ureditev, ki dovoljuje in ureja bingo (Češka, Danska, Finska, Madžarska, Irska, Italija, Latvija, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Švedska in Velika Britanija).

⁷ Vir podatkov za prikaz ureditve v drugih državah v celotnem poglavju je Poročilo o napredku, Svet Evropske unije, 15690/08, november 2008 ter odgovori delegacij na vprašalnik, Svet Evropske unije SN 4377/08, SN 4460/08, SN 4473/08 in SN 4570/08.

Spletne igre na srečo so načeloma prepovedane v več državah članicah (Ciper, Nemčija, Estonija, Grčija, Nizozemska in Poljska), medtem ko v drugih državah članicah veljajo posebne omejitve za spletne igre na srečo, v skladu s katerimi so prepovedane zlasti spletne igralnice in igralni avtomati, dostopni po spletu (Belgija, Francija, Finska, Madžarska, Litva, Portugalska, Slovaška).

V državah članicah, v katerih spletne igre niso izrecno prepovedane, se dovoljene oblike iger na srečo ponujajo tudi po svetovnem spletu. Dodeljena dovoljenja, licence ali koncesije namreč veljajo na splošno za vse igre na srečo, tako za klasične kot za spletne. Le Malta in Italija izdajata licence posebej za (določene) spletne igre na srečo.

Velikost dejavnosti prirejanja iger na srečo po posameznih državah in deleži posameznih sektorjev te dejavnosti so razvidni iz naslednjih dveh tabel, ki prikazujeta podatke za države članice združenja GREF Gaming Regulators European Forum.⁸

Tabela 10: Bruto prihodki od iger na srečo v letu 2008 (v mio. evrov)

Bruto prihodki	Loterije	Stave	Igralnice	Avtomati zunaj igralnic	Bingo
Francija	/	/	2553	0	0
Švedska	704	517	127	209	42
Švica	502	46	670	69	28
Norveška	541	261	0	0	157
Danska	469	116	52	300	32
Poljska	418	80	82	762	318
Slovenija	58	19	219	136	0
Latvija	6	7	18	185	2
Nizozemska	896	19	700	699	/
Finska	588	159	30	593	/
Velika Britanija	1749	2132	762	1746	1913
Litva	16	5	46	18	/
Hrvaška	/	125	46	132	/
Madžarska	314	31	34	377	/
Estonija	27	1	1	1	1
Bosna in Hercegovina	19	/	/	/	/
Nemčija	/	/	910	3250	/

/ Ni podatka.

Med evropskimi državami Slovenija izstopa po visokem deležu, ki ga bruto prihodki od iger na srečo predstavljajo v bruto družbenem proizvodu in po visokem deležu bruto prihodkov igralnic v bruto prihodkih celotne dejavnosti prirejanja iger na srečo.

⁸ Vir: Gaming Regulators European Forum, Working Group for Information and Statistics, InfoStat, Bern 2010.

Tabela 11: Strukturni deleži posameznih sektorjev dejavnosti v letu 2008

Strukturni delež	Loterije	Stave	Igralnice	Avtomati izven igralnic	Bingo	Skupaj
Švedska	44 %	32 %	8 %	13 %	3 %	100 %
Poljska	25 %	5 %	5 %	46 %	19 %	100 %
Švica	38 %	3 %	51 %	5 %	2 %	100 %
Norveška	56 %	27 %	0	0	16 %	100 %
Slovenija	13 %	4 %	51 %	32 %	0	100 %
Estonija	87 %	3 %	3 %	3 %	3 %	100 %
Latvija	3 %	3 %	8 %	85 %	0 %	100 %
Danska	48 %	12 %	5 %	31 %	3 %	100 %

Na podlagi podatkov o igrah na srečo v državah članicah Evropske unije in nekaterih drugih evropskih državah⁹ ugotavljamo:

- način organiziranja igralniške industrije je med državami izjemno različen, zato je težko podati zaključke glede optimalne tržne organiziranosti, še posebej ob upoštevanju zgodovinskih dejavnikov in specifičnih faktorjev;
- igralništvo je relativno zrela panoga, kjer so spremembe v številu igralnic v posameznih državah razmeroma majhne, rast prihodkov panoge pa sledi rasti dohodkov prebivalcev;
- glede na stabilnost panoge v preteklih petih letih, ni mogoče pričakovati večjih sprememb bruto prihodkov, vendar pa lahko na bruto prihodke panoge začasno vplivajo šoki (na primer sprememba zakonodaje o kajenju);
- če bi do večjih sprememb le prišlo (na primer projekt velikega zabavišnega centra), bi bila takšna sprememba v relativno majhnem gospodarstvu, kot je slovensko, in pri tako velikih prihodkih igralniške panoge ter pomembnem deležu BDP, ki ga ti prihodki predstavljajo, mogoča le ob povečanju zunanega povpraševanja, to pa lahko povzroči tudi povečanje družbenega tveganja;
- brez večjih sprememb je najbolj verjeten razvoj v smeri, da se spremenijo tržni deleži različnih ponudnikov (igralnic, igralnih salonov), pri čemer so najbolj uspešni tisti, ki imajo manj omejitev in boljšo strukturo upravljanja družbe;
- pri primerjavi števila in velikosti igralnic in igralnih salonov glede na število prebivalcev, starejših od 18 let, ugotavljamo, da je dostopnost do posebnih iger na srečo v Sloveniji razmeroma visoka glede na druge evropske države;
- v strukturi prihodkov od posebnih iger na srečo imajo v Sloveniji največji delež igralnice, ki pa izgubljajo tržni delež glede na igralne salone, zato je pomembno vprašanje, katera oblika ponudbe posebnih iger na srečo naj ima prednost ob upoštevanju zunanega povpraševanja, vplivov na družbeno okolje in kakovostnih elementov;
- čeprav je obseg industrije pomemben, pa je za cilj treba postaviti tudi kakovost storitev, ki jih nudi; pri tem lahko standarde določi industrija sama ali pa jih postavi regulator;

⁹ Viri:

Priloga 1: Pregled igralništva v igralnicah in izven njih z namenom priprave strategije igralništva v Sloveniji, MF, julij 2009;
Priloga 2: Raziskava o industriji iger na srečo preko interneta in posledice za strategijo iger na srečo v Sloveniji, MF, september 2009.

- lokacija je pri igralniški industriji strateškega pomena, v nekaterih državah so igralnice koncentrirane zgolj v turističnih krajih, drugod obstajajo drugačne omejitve;
- v večini evropskih držav prireja igre na srečo v igralnicah in na igralnih avtomatih zunaj igralnic zasebni sektor, pri čemer pa je namen igralniške industrije precej različen (zasebni, državni, dobrodelni, drug – na primer kulturni); dejstvo, da igralnice v Sloveniji izgubljajo tržni delež v primerjavi z igralnimi saloni, nakazuje na potrebo po krepitvi upravljanja kot tudi lastništva;
- pri primerjavi davčnih stopenj na prihodke od iger na srečo v igralnicah sodi Slovenija med države z nižjimi davčnimi stopnjami, za natančnejšo primerjavo pa bi bilo treba upoštevati še licenčnine/pristojbine za igralnice kot tudi obdavčitev z davkom od dohodkov pravnih oseb ter različne vrste dajatev za licenciranje in v druge namene;
- pri razvoju iger na srečo je zelo pomembno vprašanje spodbud tej dejavnosti, ki jih država oblikuje z davčno politiko;
- igre na srečo, ki se prirejajo po internetu, mobilnih telefonih in interaktivni televiziji, predstavljajo približno 5 % celotnega trga iger na srečo v državah članicah Evropske unije;
- po oceni Pricewaterhouse Coopers se pričakuje rast evropskega trga spletnih iger na srečo od najnižje letne stopnje 8,4 % v Avstriji in na Madžarskem, do najvišje 17,6 % v Italiji;
- spletne igre na srečo so prepovedane v več državah članicah Evropske unije, v nekaterih državah članicah pa so prepovedane določene vrste spletnih iger; spletne igre so prepovedane tudi v ZDA;
- pomembne spremembe na področju spletnih iger so se v zadnjem času zgodile v Nemčiji, na Nizozemskem in v Italiji;
- v Nemčiji so bile spletne igre sprva dovoljene, od 1. januarja 2008 pa velja prepoved prirejanja spletnih iger, ki je utemeljena z visokimi tveganji za patološko in problematično igranje, ki izhajajo iz posebnosti spletnih iger v primerjavi z igrami na fizični lokaciji;
- na Nizozemskem so v preteklih letih potekale priprave, da bi državni Casino Holland, ki ima monopol za prirejanje iger na srečo v igralnicah, dobil tudi licenco za prirejanje spletnih iger, in sicer za poskusno dobo dveh let, lani je nizozemski Parlament zavrnil ta zakonodajni predlog;
- spletne igre na srečo so v Italiji dovoljene od leta 2006. Tega leta je Italija odločno nastopila proti tujim ponudnikom spletnih iger na srečo, ki nimajo dovoljenja za prirejanje iger na srečo v Italiji. Z blokado je preprečila dostop do njihovih spletnih strani iz italijanskega internetnega omrežja, nato pa razpisala in dodelila koncesije za prirejanje spletnih iger na srečo v Italiji, ki so še na voljo, saj njihovo število ni omejeno;
- v nekaterih državah lahko spletne igre nudijo le upravljavci, ki so v državni lasti, oziroma neprofitne organizacije, v nekaterih državah pa so upravljavci zasebni. Po višini prihodkov od spletnih iger na srečo so med državami članicami najvišje uvrščene skandinavske države, kjer spletne igre na srečo nudijo le državni in neprofitni upravljavci;
- ker so na svetovnem spletu na voljo podobne igre na srečo kot na fizičnih lokacijah, je treba rešiti vprašanje enotnih pogojev delovanja glede ureditve, obdavčenja in konkurence. V Sloveniji, ki ima zrelo industrijo na področju posebnih iger na srečo, je glede spletnih iger treba upoštevati vpliv dosežene

stopnje razvoja igralniške industrije in ciljnega tržnega segmenta ter komplementarnost oziroma substitucijo z igralniško industrijo na fizičnih lokacijah;

- kot razlogi, zakaj je v Sloveniji potrebna ponudba spletnih iger na srečo, se pogosto navaja, da a) zaradi zagotovitve nadzorovane ponudbe iger na srečo in odvrnitve igralcev od ponudbe na nezakonitem trgu, ki ne zagotavlja poštenih iger na srečo, b) zaradi povečanja zadovoljstva potrošnikov, saj jim je omogočena udeležba pri najrazličnejših igrah na srečo s preprostim dostopom od doma, in c) zaradi zajema prihodkov, ki bi drugače odtekli v tujino. Argumenti o odvrnitvi igralcev od nenadzorovane ponudbe so vprašljivi, saj svetovni splet omogoča dostop do vseh oddaljenih trgov. Pri presoji povečanja zadovoljstva potrošnikov je treba upoštevati družbeni vpliv spletnih iger na srečo in vpliv na obstoječo igralniško industrijo v Sloveniji, saj ta ponudba ni ciljno usmerjena na turiste, ampak na domače potrošnike. Tudi glede zajema prihodkov, ki bi drugače odtekli iz Slovenije, je treba upoštevati zrelo stopnjo slovenske igralniške industrije in možnost, da bi bili prihodki od spletnih iger na srečo ustvarjeni na račun prihodkov od domačih igralcev v igralnicah in igralnih salonih.

Navedene ugotovitve dajejo usmeritve za določitev ciljev razvoja iger na srečo v Sloveniji in prioritetenih področij.

4.2 KONKURENCA

Na evropskem ponudbenem trgu iger na srečo je še vedno prisotna klasična igralniška ponudba za premožnejše domače in tuje goste. Za večino igralniških gostov pa je zlasti zanimiva evropskemu gostu prilagojena celovita igralniško-zabavišna ponudba ameriškega tipa. V evropskih državah je razvita tudi ponudba iger na igralnih avtomatih zunaj igralnic, na primer v gostinskih lokalih, nakupovalnih centrih, klubih, na bencinskih črpalkah. Ta ponudba se v večini evropskih držav regulira tako, da se na teh avtomatih prireja le t. i. »soft« hazard z omejitvami višine vplačila v posamezno igro in izplačila, omejitvami števila in lokacije igralnih avtomatov, hitrosti igre in vrste iger, ki se lahko prirejajo. Zaradi tega ta ponudba ni primerljiva s ponudbo v naših igralnih salonih, ki so po evropskih merilih že prave (male) igralnice.

Trenutno predstavlja konkurenco slovenski ponudbi iger na srečo, ki se prirejajo v igralnicah in igralnih salonih, ponudba sosednjih držav, predvsem Italije, Avstrije in Hrvaške.

Avstrijska ponudba je večinoma tradicionalna in namenjena zlasti visoki družbi. Dolgoletni monopolist Casino Austria upravlja vseh 12 igralnic v Avstriji, ki so pretežno usmerjene na domače goste. Kot odziv na slovensko ponudbo se tudi avstrijske igralnice intenzivneje ukvarjajo s ponudbo dogodkov, ki privabljajo goste, in zabavnega programa. Igralni avtomati so v Avstriji tudi zunaj igralnic, v barih in gostilnah. Večina teh manjših ponudnikov naj bi se v naslednjih letih zaprla, na trgu pa bi ostali večji, ugledni ponudniki iger na srečo v igralnih salonih. V zadnjem času se v Avstriji odpirajo veliki pokerklubi, ki prirejajo tudi žive igre, kot black jack, brez ustrezne koncesije, saj je zakonodaja na tem področju še neurejena.

Na Hrvaškem se igre na srečo prirejajo v igralnicah, ki so večinoma majhne, poleg igralnic pa so zelo popularni igralni saloni. Igralnice so večinoma v obmorskih turističnih krajih, osem pa jih je v Zagrebu. V Zagrebu je tudi večje število velikih igralnih salonov, ki imajo tudi do 300 sodobnih igralnih avtomatov. Večina igralnih salonov je v lasti avstrijskih družb Admiral in Novomatic. Zaradi bližine je slovenskim igralnicam zlasti konkurenčna igralnica Mulino na mejnem prehodu Sečovlje, ki je nova in ponuja prijeten ambient ter lastne nastanitvene zmogljivosti, pa tudi obe igralnici v Umagu. Konkurenčno prednost hrvaške ponudbe pa zlasti pomeni ponovna možnost uporabe tobačnih izdelkov v igralniških prostorih.

Glede na to, da je v slovenskih igralnicah in igralnih salonih večina tujih gostov in da jih je največ v igralnicah in igralnih salonih ob italijanski meji, razmere na italijanskem igralniškem trgu pomembno vplivajo na povpraševanje po igrah na srečo pri nas.

V Italiji so le štiri igralnice (v San Remu, Benetkah, Campione d'Italia in Saint Vincentu), ki so bile uzakonjene že med letoma 1928 in 1946. Ureditev se od takrat ni bistveno spremenila, čeprav se o sprostitvi področja govori že dalj časa. V letu 2008 so italijanske igralnice ustvarile več kot še enkrat toliko igralniških prihodkov kot 12 slovenskih igralnic. Največji tržni delež ima Casino di Venezia, ki je slovenskim igralnicam najbližja in najbolj konkurenčna.

Poleg igralnic pa se igre na srečo v Italiji igrajo še na številnih igralnih avtomatih zunaj igralnic (t. i. slot da bar), ki so v igralnih salonih, gostinskih lokalih, hotelih, prodajalnah srečk. Poslovno priložnost na področju slot da bar so odkrile tudi italijanske igralnice, zlasti Casino di Venezia, ki pod lastno blagovno znamko odpirajo vedno nove igralne salone. Vplačila v te igre za večkrat presegajo prihodke italijanskih igralnic in predstavljajo skoraj polovico vplačil v t. i. javne igre, ki vključujejo vse vrste iger na srečo (loterijske igre, stave, tombola), razen iger na srečo, ki se prirejajo v igralnicah.

Najnovejšo oblika ponudbe iger na srečo pa nudijo VLT-aparati (Video Lottery Terminal). V namenskih lokalih bo nameščenih kar 60.000 VLT-aparatov, in sicer do 150 aparatov v posameznem lokalu. Uvedbo nove igralniške ponudbe bo omogočil dekret italijanske vlade z namenom zagotoviti sredstva za popotresno obnovo pokrajine Abruzzo. Ta nova vrsta italijanske ponudbe terja ustrezen slovenski odziv.

Od sosednjih držav se spremembe igralniške ponudbe pripravljajo tudi na Madžarskem. Madžarska že več let načrtuje gradnjo velikega igralniško-zabavišnega centra s sodelovanjem tujega kapitala. V ta namen je tudi uvedla stimulatивно degresivno davčno lestvico za obdavčitev igralniških prihodkov. Pred dvema letoma je ekskluzivno koncesijo za upravljanje igralnice I. kategorije na območju Budimpešte za 20 let od odprtja pridobilo madžarsko podjetje, ustanovljeno s tujim kapitalom. Projekt obsega hotel s 3000 sobami in 1000 apartmaji, kongresni center, opero, gledališče, marino, nakupovalni in zabavišni center ter igralnico z 200 igralnimi mizami in 4000 igralnimi avtomati. Igralniško-zabavišni center, ki naj bi bil največji v Evropi, naj bi bil zgrajen v letih od 2012 do 2014.

Tudi s Slovaškega poročajo o projektu igralniško-zabavišnega kompleksa Metropolis pri Bratislavi, ki naj bi ga izvedli madžarska nepremičninska razvojna družba TriGranit in ameriška igralniška družba Harrah's Entertainment. Odločilen za

ta projekt naj bi bil strateški položaj v bližini dveh avtocest in štirih mednarodnih letališč. Gradnja naj bi se začela v letu 2010, v prvi fazi pa naj bi investitorja v kompleks Metropolis vložila 1,5 mrd. evrov.

V puščavi ob mestu Zaragoza v španski pokrajini Aragon je bilo vse pripravljeno za projekt Grand Scala, ki bi obsegal 32 igralnic – hotelov, pet tematskih parkov in ostalo ponudbo po vzoru Las Vegasa. Zaradi aktualnih dogodkov na igralniškem trgu se je projekt zmanjšal in preimenoval v Minor Scala.

5 ANALIZA VPLIVOV NA EKONOMIČNOST V DEJAVNOSTI PRIREJANJA IGER NA SREČO V SLOVENSКИH IGRALNICAH IN IGRALNIH SALONIH¹⁰

Pri analizi ekonomičnosti v dejavnosti prirejanja iger na srečo se usmerjamo na prihodke od igralništva, ki jih razstavimo na posamezne elemente. Preučujemo sposobnost koncesionarjev za ustvarjanje bruto igralniških prihodkov. Analiza zajema slovenske igralnice in igralne salone v obdobju od leta 2000 do leta 2009. Glede na razpoložljive podatke je v analizo vključen samo strogo igralniški del.

Osnovni kazalnik primerjave so bruto igralniški prihodki na obiskovalca, ki pa so odvisni od obsega ponudbe ter izkoriščenosti nameščene ponudbe. Z linearno regresijo ugotavljamo, kateri faktorji vplivajo na posamezne elemente ekonomičnosti v dejavnosti prirejanja iger na srečo.

Model kaže, da so prihodki na obiskovalca odvisni predvsem od velikosti igralnice oziroma igralnega salona (večje enote imajo večje prihodke na obiskovalca, povprečno štiri cente na vsako dodatno igralno mesto) in deleža tujih vstopov (dodatna odstotna točka tujih vstopov pomeni v povprečju za 23 centov večje prihodke na obiskovalca), močan pa je tudi vpliv števila obiskovalcev v regiji (dodatnih 100.000 obiskovalcev v regiji pomeni v povprečju 2,3 evra manjše prihodke na obiskovalca). Podatki kažejo na to, da igralnice s kakovostnejšo ponudbo pritegnejo boljše goste oziroma goste zadržijo dlje časa, zato uspejo od gosta iztržiti večje prihodke.

Model kaže, da so prihodki na igralno mesto odvisni predvsem od števila obiskovalcev (dodaten obiskovalec v povprečju pomeni 21 centov večje prihodke na igralno mesto), od velikosti igralnice oziroma igralnega salona (večje koncesije imajo manjše prihodke na igralno mesto, povprečno 79 evrov letno na vsako dodatno igralno mesto) in od deleža tujih vstopov (dodatna odstotna točka tujih vstopov pomeni v povprečju 70,6 centa večje prihodke na obiskovalca).

Če predpostavimo, da so stroški prirejanja posebnih iger na srečo proporcionalni številu nameščenih igralnih mest, lahko sklepamo, da v dejavnosti prirejanja iger na srečo obstajajo določene negativne ekonomije (disekonomije) obsega, saj z naraščanjem obsega ponudbe izkoriščenost sredstev pada. Izkoriščenost sredstev je v celoti odvisna od obsega ponudbe ter števila in vrste obiskovalcev, ne pa tudi od

¹⁰ Vir: Ekonomske podlage za novo strategijo prirejanja iger na srečo, dr. Marko Pahor, februar 2010.

tipa koncesije, zato je smiselno tip koncesije vezati na obseg ponudbe, ne pa na vrsto iger, ki se ponujajo.

Dodatna podrobnejša analiza kaže, da so v vseh koncesijah, ki so jih doslej zaprli, prihodki na igralno mesto pred zaprtjem padli pod 10.000 evrov na letni ravni. Sklepamo, da obratovanje pod to mejo na daljši rok ni ekonomično.

Glede na navedene analize predlagamo, da se obseg iger na srečo določi tako, da se koncesionarjem omogoči v povprečju 30.000 evrov prihodkov na igralno mesto ob ocenjenem obsegu prihodkov.

Analiza vplivov na ekonomičnost prirejanja posebnih iger na srečo kaže na to, da obstajajo razlike med različnimi koncesijami. Večje koncesije pritegnejo manj obiskovalcev na igralno mesto in dosejajo manjše prihodke na igralno mesto, uspejo pa kljub temu iztržiti več na posameznega obiskovalca. To je lahko posledica tega, da pritegnejo »boljše« goste z višjo porabo, še bolj verjetno pa je, da take koncesije z višjo kakovostjo in dodatno ponudbo gosta zadržijo dlje časa, zato ta vso načrtovano porabo opravi v tej koncesiji. Tudi pozitiven vpliv deleža tujih obiskovalcev na prihodke na obiskovalca lahko pojasnimo s tem, da tuji obiskovalec pride v povprečju iz bolj oddaljenih krajev in ciljno z namenom igrati in se zabavati v enem centru, zato se v njem zadrži dlje časa in porabi več.

Glede na ugotovitve, da destinacijsko usmerjeno igralništvo povzroča manjše družbene stroške in je družbeno bolj sprejemljivo,¹¹ je smiselno, da država spodbuja tak tip igralništva. Tak tip igralništva lahko poteka le v velikih igralniško-zabaviščnih centrih, saj ti ponujajo dovolj pestro ponudbo zabave, da igralca zadrži ves večer ali celo več dni. Hkrati pa tak center aktivira mrežno eksternalijo, ki pritegne goste v kraj, ki se tudi ostalim zdi zaželena destinacija. Alternativa ali dopolnitev spodbujanja razvoja večjih centrov je razvoj igralniških destinacij, kjer nekaj srednje velikih koncesionarjev razvije podobno privlačen produkt.

Če pa pri analizi vplivov na ekonomičnost prirejanja posebnih iger na srečo gledamo samo strogo igralniški del, ugotavljamo, da je, kljub večji družbeni sprejemljivosti, prirejanje iger na srečo v večjih igralniško-zabaviščnih centrih ekonomsko nekoliko manj upravičeno, saj vodi do slabše izkoriščenosti kapacitet in s tem do večjih stroškov na enoto prihodkov. Za spodbujanje razvoja večjih igralniško-zabaviščnih centrov je torej nujno, da se ekonomika večjih, družbeno bolj sprejemljivih centrov popravi z nižjo povprečno igralniško dajatvijo, ki obremenjuje neposredno igralniški prihodek brez upoštevanja stroškov. To je mogoče narediti z zniževanjem mejnih stopenj za večje igralnice ("degresija") ali s priznavanjem stroškov z zmanjševanjem osnove za dajatve.

¹¹ Vir: Analiza vpliva igralniške dejavnosti na gospodarsko in družbeno okolje v občini Nova Gorica, Ekonomska fakulteta v Ljubljani, dr. Janez Prašnikar in drugi, september 2005.

6 KLJUČNE UGOTOVITVE PREGLEDA IGER NA SREČO V SLOVENIJI IN TUJINI

Na podlagi izvedenega pregleda stanja na področju iger na srečo so ključne ugotovitve naslednje:

- glede na dani obseg povpraševanja je igralniški trg v Sloveniji zasičen, zato je ob nespremenjenem povpraševanju število ponudnikov, ki prirejajo igre na srečo v igralnicah in igralnih salonih, preveliko;
- dodatno povpraševanje je mogoče zagotoviti le ob dodatnem obsegu in dvigu kakovosti obigralniške in neigralniške ponudbe.

7 POSLANSTVO

Igre na srečo v Sloveniji so ponudnik sodobnih storitev v svetu zabave.

Posebne igre na srečo v Sloveniji zaokrožujejo ponudbo slovenske obigralniške in neigralniške dejavnosti v turizmu in kot igralniško-turistični proizvod predstavljajo specifičen segment turizma, ki je lahko mednarodno konkurenčen in se posledično lahko naprej razvija z višjimi dodanimi vrednostmi, kot so danes značilne za večino turističnih proizvodov v Sloveniji. To poslanstvo bomo dosegli z manjšim številom podeljenih koncesij, koncesionarji bodo kapitalsko močnejši in sposobni za izgradnjo družbeno bolj sprejemljivih igralniških središč.

Klasične igre na srečo v Sloveniji obstajajo za potrebe domačega trga oziroma povpraševanja ter za financiranje invalidskih, humanitarnih in športnih organizacij.

8 VIZIJA

Vizija Republike Slovenije na področju prirejanja iger na srečo je postati država s sodobnim in kakovostnim prirejanjem iger na srečo, kjer igre na srečo potekajo v urejenem in nadzorovanem okolju ter v takšnem obsegu in strukturi, ki dolgoročno zagotavljata čim večje koristi za slovensko družbo, hkrati pa so doseženi cilji pravne in socialne države, ki so zapisani v Ustavi Republike Slovenije, ter je spoštovan javni interes. To pomeni, da so varovane vrednote, predvsem varstvo šibkejših družbenih skupin, kot so otroci in mladoletniki, varstvo potrošnikov, zmanjševanje in odpravljanje kaznivih dejanj ter odvisnosti od iger na srečo.

9 STRATEŠKE USMERITVE IN CILJI

Za uresničitev svojega poslanstva in vizije na področju prirejanja iger na srečo sledi Republika Slovenija naslednjim strateškim usmeritvam:

- prirejanje iger na srečo v urejenem in nadzorovanem okolju;

- razvoj dolgoročno vzdržne in mednarodno konkurenčne ponudbe iger na srečo, ki dopolnjuje turistično ponudbo Slovenije, ki je privlačna tudi za goste z oddaljenih trgov;
- kakovostno zadovoljevanje domačega povpraševanja po igrah na srečo s takšnimi oblikami in vrstami iger na srečo, da predstavljajo čim manjše tveganje za razvoj problematičnega igranja ter ne povzročajo odtoka denarja v tujino;
- doseganje optimalnih prihodkov iz dajatev od iger na srečo za državo, lokalne skupnosti in druge upravičence oziroma deležnike.

Na osnovi sodobne strategije razvoja iger na srečo v Sloveniji bo v naslednjem letu pripravljena zakonska podlaga za razvoj iger na srečo, kot ga predvideva strategija.

Tudi v bodoče bosta v Sloveniji obstajala dva ponudnika klasičnih iger na srečo, ki bosta v javni lasti oziroma lasti nepridobitnih organizacij. Na tem področju bomo imeli javni monopol, ki je značilen tudi za večino drugih držav.

Na področju posebnih iger na srečo bomo imeli vse manj koncesij, ki pa bodo večje, locirane na turistično in urbano zaokroženih območjih ter bodo vsebovale vse večjo turistično komponento. Ob danih napovedih bomo v Sloveniji do leta 2013 igre na srečo prirejali v največ 35 igralniških enotah, do leta 2020 pa bomo igre na srečo prirejali v največ 30 igralniških enotah.

10 PRIORITETNA PODROČJA RAZVOJA IGER NA SREČO

V skladu s strateškimi usmeritvami so prioriteta področja razvoja iger na srečo v Sloveniji:

- družbeno odgovorno prirejanje in igranje iger na srečo;
- turistično usmerjeno igralništvo;
- prirejanje loterijskih iger in stav;
- kakovost in sodobnost ponudbe iger na srečo;
- preprečevanje nedovoljenega prirejanja iger na srečo.

11 SPLOŠNI IN POSEBNI CILJI RAZVOJA IGER NA SREČO

11.1 SPLOŠNI CILJI

Na celotnem področju iger na srečo se zasledujejo naslednji splošni cilji:

- oblikovati kakovostno in pestro ponudbo iger na srečo;
- zagotoviti dolgoročno stabilnost poslovanja koncesionarjev, tudi če se zakonodaja ali ponudba v sosednjih državah spremeni;
- zadovoljiti domače povpraševanje po igrah na srečo;
- izboljšati sistem upravljanja, vodenja in nadzora koncesionarjev;
- izboljšati kakovost opravljanja storitev;

- ob sledenju hitremu tehnološkemu razvoju igralnih naprav ohranjati pomembno vlogo zaposlenih v igralniški dejavnosti;
- zagotoviti preglednost poslovanja koncesionarjev;
- zmanjšati število dodeljenih koncesij;
- spodbujati odgovorno prirejanje in igranje iger na srečo;
- urediti sistem delitve dajatev od prirejanja iger na srečo tako, da bodo do dajatev upravičeni tisti, katerih aktivnosti oziroma zahteve po sredstvih so direktno povezane z obsegom prirejanja iger na srečo;
- zagotoviti namensko uporabo dajatev od prirejanja iger na srečo;
- na normativnem področju zagotoviti čim hitrejši odziv na spremembe na področju iger na srečo (spremembe na domačem in tujih tržiščih, tehnološke inovacije);
- pripraviti jasne in pregledne predpise;
- skrajšati in poenostaviti upravne postopke;
- izboljšati kvaliteto in učinkovitost zunanjega nadzora;
- uskladiti delovanje vseh državnih organov proti nelegalnim ponudnikom iger na srečo.

11.2 POSEBNI CILJI

Na posameznih prioritetnih področjih iger na srečo se bodo, poleg splošnih, zasledovali še naslednji posebni cilji.

11.2.1 Posebni cilji na področju turistično usmerjenega igralništva

- Spodbuditi razvoj turistične in zabaviščne infrastrukture s stimulativnim sistemom dajatev od iger na srečo;
- zagotoviti kakovostno in pestro obigralniško ponudbo;
- uvesti aktivno koncesijsko politiko;
- oblikovati zaokrožena igralniška območja;
- podrobneje opredeliti pogoje (normative) za posamezno vrsto igralne enote, zlasti glede lokacije, prostorskih pogojev in obigralniške ponudbe;
- pridobiti čim večji delež ekonomske rente za državo, ki še omogoča ustrezno raven investiranja v igralnico ter ustrezno donosnost koncesionarja.

11.2.2 Posebni cilji na področju prirejanja loterijskih iger in stav

- Dodeliti koncesije za prirejanje loterijskih iger ali stav gospodarskim družbam in ne za posamezno igro;
- urediti lastniško strukturo oziroma značaj (nepridobitni) koncesionarjev;
- podpirati povezovanje koncesionarjev v mreže loterij za prirejanje skupnih iger;
- zakonsko določiti višino koncesijske dajatve za loterijske igre in stave;
- spremeniti sistem delitve koncesijske dajatve tako, da se določi razmerje delitve med FIHO in FŠO;

- omejiti loterijske igre in stave, da jih lahko igrajo le osebe, ki so stare najmanj 18 let.

11.2.3 Posebni cilji na področju družbeno odgovornega prirejanja in igranja iger na srečo

- Objektivno obveščati igralce in javnost o značilnostih in nevarnostih iger na srečo;
- preprečiti agresivno in zavajajoče reklamiranje iger na srečo;
- omejevati problematično in patološko igranje;
- iz dajatev od iger na srečo zagotoviti financiranje raziskav, programov izobraževanja ter svetovanja in zdravljenja za problematične in patološke igralce in njihove družine;
- posebno pozornost nameniti tudi financiranju programov, ki jih na tem področju izvajajo nevladne organizacije.

11.2.4 Posebni cilji na področju kakovosti in sodobnosti ponudbe iger na srečo

- Povečati pestrost iger na srečo in zadovoljstvo igralcev z uvedbo novih tehnologij pri prirejanju iger na srečo;
- uskladiti tehnične zahteve z uveljavljenimi standardi, da se omogoči uvedba najmodernejših igralnih naprav in sistemov;
- omogočiti slovenskim proizvajalcem visokokakovostne igralniške tehnologije testiranje svojih izdelkov v slovenskih igralnicah, ob ustreznem spremljanju in pod nadzorom nadzornega organa;
- razviti standarde za prirejanje spletnih iger na srečo;
- popestriti ponudbo igralnic z uvedbo ločenih prostorov za prirejanje igre na srečo poker (poker room);
- sprejeti nacionalne poklicne kvalifikacije za specifične igralniške poklice;
- v igralnicah in igralnih salonih zagotoviti ustrezno število zaposlenih s potrebnimi kvalifikacijami za delo;
- izboljšati notranji nadzor pri koncesionarjih.

11.2.5 Cilji na prioritetnem področju preprečevanja nedovoljenega prirejanja iger na srečo

Cilji na prioritetnem področju preprečevanja nedovoljenega prirejanja iger na srečo so vključeni v splošne cilje.

12 STRATEŠKE OPREDELITVE

12.1 VRSTE IGER NA SREČO

Ureditev v Sloveniji

V Sloveniji se igre na srečo razvrščajo v:

- klasične igre na srečo: številčne loterije, loterije s trenutno znanim dobitkom, kvizloterije, tombole, lota, športne napovedi, športne stave, srečelovi in druge podobne igre;
- posebne igre na srečo: igre, ki jih igrajo igralci proti igralnici ali drug proti drugemu na posebnih igralnih mizah s kroglicami, kockami ali kartami, na igralnih panojih ali na igralnih avtomatih, ter stave in druge podobne igre.

Posebne igre na srečo se prirejajo v:

- igralnicah, kjer se prirejajo tako imenovane žive igre na igralnih mizah in igralnih panojih ter igre na igralnih avtomatih;
- v igralnih salonih, kjer se prirejajo le igre na igralnih avtomatih.

Igre na srečo, ki se prirejajo po internetu in drugih telekomunikacijskih sredstvih (v nadaljnjem besedilu: spletne igre), po slovenski zakonodaji niso posebna vrsta iger na srečo, ampak le poseben način prirejanja iger na srečo, za katerega veljajo določeni posebni pogoji.

Ureditev v drugih državah¹²

V večini držav članic Evropske Unije (v nadaljnjem besedilu: država članica) igre na srečo razvrščajo v naslednje sektorje: loterije, stave, igralnice, igralni avtomati izven igralnic in bingo.

V vseh državah članicah obstajajo loterije, medtem ko so ureditve glede stav različne. V nekaterih državah članicah so dovoljene le stave na športne prireditve (Avstrija, Belgija, Nemčija, Estonija, Francija, Madžarska, Luksemburg, Nizozemska in Portugalska), pri tem pa so v nekaterih od njih prepovedane stave v živo. Številne države članice prepovedujejo organizatorjem športnih prireditev, da bi bili udeleženi pri sprejemanju stav zaradi preprečevanja goljufij (Bolgarija, Nemčija, Estonija, Grčija, Francija, Madžarska, Italija, Latvija, Portugalska, Romunija).

Igralnice so prepovedane na Cipru in na Irskem, igralni avtomati izven igralnic pa so prepovedani v Estoniji, Grčiji, Franciji, Luksemburgu in na Portugalskem. Skoraj polovica držav članic ima posebno pravno ureditev, ki dovoljuje in ureja bingo (Češka, Danska, Finska, Madžarska, Irska, Italija, Latvija, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Švedska in Velika Britanija).

Spletne igre na srečo so načeloma prepovedane v več državah članicah (Ciper, Nemčija, Estonija, Grčija, Nizozemska in Poljska), medtem ko v drugih državah članicah veljajo posebne omejitve za spletne igre na srečo, v skladu s katerimi so prepovedane zlasti spletne igralnice in igralni avtomati, dostopni prek spleta (Belgija, Francija, Finska, Madžarska, Litva, Portugalska, Slovaška).

¹² Vir podatkov za prikaz ureditve v drugih državah v celotnem poglavju je Poročilo o napredku, Svet Evropske unije, 15690/08, november 2008 ter odgovori delegacij na vprašalnik, Svet Evropske unije SN 4377/08, SN 4460/08, SN 4473/08 in SN 4570/08.

V državah članicah, v katerih spletne igre niso izrecno prepovedane, se dovoljene oblike iger na srečo ponujajo tudi prek svetovnega spleta. Dodeljena dovoljenja, licence ali koncesije namreč veljajo na splošno za vse igre na srečo, tako za klasične kot za spletne. Le Malta in Italija izdajata licence posebej za (določene) spletne igre na srečo.

12.1.1 Poimenovanje klasičnih in posebnih iger na srečo

Razdelitev iger na srečo na klasične in posebne ni ustrezna. Tovrstno poimenovanje je v Sloveniji sicer uveljavljeno, ni pa vsebinskih razlogov zanj. Zlasti pri primerjavi z drugimi državami zahteva takšno poimenovanje dodatna pojasnila. Z razvojem informacijske tehnologije in prihodom iger na srečo z oddaljenim dostopom, ki se prirejajo na svetovnem spletu, se pojem »klasične« iger na srečo največkrat uporablja za igre na srečo, ki se fizično prirejajo na določeni lokaciji (uporabljajo se tudi izrazi land-based oziroma off-line gaming), medtem ko »posebnih« iger na srečo v drugih ureditvah ne poznajo.

Zato je primerneje, da se razdelitev iger na srečo na klasične in posebne opusti in da igre na srečo razvrstimo v loterijske igre, stave ter igralniške igre (casino games).¹³

12.1.2 Natančna opredelitev vrst iger na srečo

Določitev posameznih vrst klasičnih in posebnih iger na srečo v ZIS je nejasna in neusklajena. Vrste posebnih iger na srečo so sicer navedene, vendar pa so določene nesistematično, enkrat v odnosu igralec – igralnica, nato glede na pripomoček – igre s kroglico, kartami, kockami, na panojih, igralnih avtomatih in kot stave, kar je najširši pojem pri igrah na srečo. Posamezne vrste iger na srečo tudi niso podrobneje opredeljene. Nejasnost in neusklajenost sta zlasti problematični pri stavah, saj so športne stave vključene med klasične igre na srečo, stave pa so vrsta posebnih iger na srečo.

Pri stavah je treba natančno določiti sisteme dovoljenih stav v odnosu do športnih dogodkov, tudi sistem stavnih borz, in preprečiti vpliv lastnikov klubov, igralcev, sodnikov, koncesionarjev. V ponudbi stav se vse bolj uveljavljajo stavne borze oziroma »exchange servisi«, ki objavijo stavne dogodke, kvote pa sproti oblikujejo sami igralci, ki v taki ponudbi in povpraševanju igrajo drug proti drugemu.

Posebej se obravnavajo t. i. stave na konjskih dirkah oziroma stave na tekmovanjih s kopitarji in opredelijo se pogoji za prirejanje te vrste iger na srečo, ki lahko pomembno prispeva k razvoju reje športnih konj.

Zato je treba jasno določiti vrste iger na srečo in vsako vrsto tudi natančneje opredeliti. Ob tem pa je treba opredeliti in ustrezno urediti tudi nagradne igre in igre v reklamne namene, ki sicer niso igre na srečo. Igre, ki so opredeljene kot vrsta igre na srečo, se ne smejo prirejati zunaj igralnic oziroma igralnih salonov (v lokalih) kot

¹³ V nadaljnjem besedilu zaradi jasnosti, zlasti pri opisu sedanje ureditve iger na srečo, še vedno uporabljamo izraza klasične in posebne igre na srečo.

nagradna igra ali igra v reklamne namene. Posebej se opredelijo še t. i. dobrodelne igre na srečo.

12.1.3 Igralnice in igralni saloni

Z vidika ponudbe iger na srečo je razlika med igralnicami in igralnimi saloni vedno manjša. Ta proces poteka z uvajanjem novih tehnologij, ko se tudi tipične igre s kartami, kockami in z ruleto izvajajo avtomatizirano ali elektronizirano brez pomoči človeka. Ker je ceneje in enostavneje upravljati s takšno igralniško ponudbo, postajajo igralnice vedno bolj podobne igralnim salonom. Igralec ne vidi več bistvene razlike med ponudbo igre v igralnici ali igralnem salonu, saj lahko tudi v igralnem salonu igra za visoke zneske, ponudba igralnih avtomatov je velika, do 200, pri vstopu pa se mora igralec prav tako identificirati kot v igralnici.

Zaradi spreminjanja tehnologije iger je sedanja zakonska delitev na posamezne vrste posebnih iger na srečo (igre, ki jih igralci igrajo drug proti drugemu, igre s kroglico, igre z igralnimi kartami, ki se igrajo proti igralnici, igre s kockami, igre na igralnih panojih, igre na igralnih avtomatih in stave) nejasna in neživljenjska.

Zlasti je pomembna opredelitev igre na igralnem avtomatu oziroma samega igralnega avtomata. Od te opredelitve pa je odvisno ali se posamezna igra na srečo lahko prireja v igralnem salonu ali pa le v igralnici.

Glede na vrsto in velikost igralniške in dodatne turistične ponudbe se igralniške igre na srečo prirejajo v:

- igralnicah, ki se razvrstijo v štiri kategorije: mega igralniško zabaviščni center, igralniško zabaviščni center, grand casino, igralnica (casino) in
- igralnih salonih.

Od te razvrstitve je odvisna davčna obravnava koncesionarjev (točka 12.3.5.), pomembna pa je tudi pri vodenju koncesijske politike (točka 12.6.2.).

Igralnice, ki so kategorizirane kot mega igralniško zabaviščni centri morajo ponuditi gostu celovito igralniško in turistično ponudbo: najmanj 100 igralnih miz in 2000 igralnih avtomatov, nastanitvene gostinske obrate z najmanj 1000 sobami na turistično in urbano zaokroženem območju, kategorizirane s 3-5 zvezdicami kakovosti, ki so v koncesionarjevi lasti ali upravljanju, turistične atrakcije, na primer športnorekreacijski center, center za zdravje in dobro počutje, kongresni center, prostor za zabavne prireditve.

Igralnice, ki so kategorizirane kot igralniško zabaviščni centri morajo ponuditi gostu igralniško in turistično ponudbo: najmanj 40 igralnih miz in 500 igralnih avtomatov, nastanitvene gostinske obrate z najmanj 300 sobami na turistično in urbano zaokroženem območju, kategorizirane s 3-5 zvezdicami kakovosti, ki so v koncesionarjevi lasti ali upravljanju, turistične atrakcije, na primer športno rekreacijski center, center za zdravje in dobro počutje, kongresni center ter prostor za zabavne prireditve.

V skupino grand casinojev spadajo igralnice, ki imajo najmanj 20 igralnih miz in 350 igralnih avtomatov, prenočitvene kapacitete z najmanj 50 sobami na turistično in urbano zaokroženem območju z najmanj 3-4 zvezdicami kakovosti, ki so v koncesionarjevi lasti ali upravljanju, poseben prostor za zabavne prireditve ter nudijo kvalitetne gostinske storitve (restavracija, bar).

V skupino igralnic pa se uvrščajo igralnice z najmanj 6 igralnimi mizami za različne žive igre, najmanj 100 igralnimi avtomati in dodatno gostinsko ponudbo (restavracija, bar).

Igralni saloni lahko ponujajo igre na srečo na najmanj 50 in največ 200 igralnih mestih. V igralnih salonih se prirejajo igre na srečo na igralnih avtomatih, kjer naključnost izida izhaja iz programa, ki je zapisan v elektronski napravi – programskem generatorju naključja. Izjema je lahko elektronska ruleta, kjer naključnostni izid izhaja iz padca kroglice v cilindru ameriške rulete. Dodatne neigralniške in obigralniške ponudbe igralnim salonom ni treba zagotavljati.

Izpolnjevanje zahtev za kategorizacijo se letno preverja. Pri tem je potrebno posebno pozornost posvetiti izpolnjevanju pogojev v primeru, da igralnica nima lastnih prenočitvenih kapacitet, pač pa ima le-te v upravljanju, da ne bi prihajalo do zlorab in neupravičenega ugodnejšega davčnega statusa koncesionarja. V primeru, da igralnica ne izpolni vseh pogojev, se prekategoriizira v nižjo kategorijo. Posebna pozornost je namenjena tudi temu, da koncesionarji pri oglaševanju točno navedejo svojo kategorizacijo in ne zavajajo potrošnika.

12.1.4 Prirejanje spletnih iger na srečo

Spletne igre na srečo (igre, ki se prirejajo po internetu in drugih telekomunikacijskih sredstvih; ustrenejši izraz je sicer igre na daljavo) po veljavni zakonodaji niso posebna vrsta iger na srečo, ampak le poseben način prirejanja iger na srečo. Zato v Sloveniji nimamo posebnih koncesij oziroma koncesionarjev za prirejanje spletnih iger na srečo, ampak lahko posamezno spletno igro prireja koncesionar v skladu s koncesijsko pogodbo, ki jo sklene z ministrom za finance. Tudi v državah članicah, razen na Malti, v Italije in Francije, nimajo posebnih koncesij oziroma licenc za spletne igre na srečo.

V zvezi s prirejanjem spletnih iger na srečo se pojavljajo številna stališča, od tega, da jih je treba v Sloveniji prepovedati, do tega, da je treba trg iger na srečo v Sloveniji odpreti in dovoliti tujim ponudnikom, da prirejajo spletne igre na srečo in za to plačujejo dajatve v skladu s slovensko zakonodajo.

Smiselno je, da se spletne igre na srečo v Sloveniji prirejajo v omejenem obsegu, ki naj zadovolji domače povpraševanje. Zato se ohranja obstoječ sistem prirejanja spletnih iger na srečo.

Možnost za tovrstno prirejanje iger na srečo imajo le koncesionarji za prirejanje loterijskih iger in stav ter koncesionarji za prirejanje iger na srečo v igralniško-zabaviških centrih in v grand casinojih ob izpolnitvi določenih pogojev. Koncesionar

lahko prireja le tisto spletno igro na srečo, ki jo prireja tudi drugače in jo v koncesijski pogodbi določi minister za finance.

Prednosti takega sistema so v tem, da spletne igre prirejajo le gospodarske družbe, ki imajo na področju iger na srečo že večletne izkušnje. Ker pa poslujejo tudi v realnem okolju, imajo igralci do njih večjo stopnjo zaupanja. Spletna ponudba za koncesionarje ne predstavlja nove ponudbe, temveč omogoča izboljšanje in širitev obstoječe ponudbe ob uporabi najmodernejših tehnologij in svetovnega spleta.

Z namenom dolgoročne stabilnosti delovanja trga igre na srečo in nadzora nad spletnim prirejanjem iger na srečo, se:

- onemogoča čezmejna ponudba iger na srečo, ki jo v Sloveniji ponujajo ponudniki brez ustrezne koncesije;
- ponudba slovenskih koncesionarjev nameni domačim igralcem oziroma igralcem na področju, za katero imajo koncesijo;
- zagotavlja možnost konkurenčne ponudbe slovenskim koncesionarjem.

Zlasti na področju spletnih iger na srečo pa je treba spremljati dogajanja na ravni Evropske unije in aktivno sodelovati v skupnem urejanju tega področja, saj drugače ni mogoče učinkovito varovati potrošnikov, ohranjati socialni red ter preprečevati goljufij, pranja denarja ter zasvojenosti z igrami na srečo.

12.2 LASTNIŠKA STRUKTURA DRUŽB, KI PRIREJAJO IGRE NA SREČO

Ureditev v Sloveniji

Po določbah ZIS so lahko delničarji koncesionarjev, ki prirejajo klasične igre na srečo:

- pravne osebe, pri čemer pa delež posamezne pravne osebe in z njo povezanih oseb ne sme presegati 20 % osnovnega kapitala; te določbe pa ne veljajo za Loterijo Slovenije, d. d.;
- zaposleni in nekdanji zaposleni pri koncesionarju, ki imajo lahko skupaj največ 10 % delnic.

Delničarji koncesionarjev, ki prirejajo igre na srečo v igralnicah, so lahko:

- Republika Slovenija, lokalne skupnosti in pravne osebe, katerih 100-odstotni lastnik ali edini ustanovitelj je Republika Slovenija;
- delniške družbe, pri čemer pa delež posamezne družbe in z njo povezanih oseb ne sme presegati 20 % navadnih delnic, delež vseh delniških družb skupaj pa ne sme presegati 49 % navadnih delnic koncesionarja (dodatne omejitve so še glede deleža fizičnih oseb v teh družbah – največ 10 % posamezna fizična oseba in največ 49 % vse skupaj – ter glede velikosti teh družb – velike po ZGD – ali pa mora takšna družba ustvariti pretežni del prihodkov iz dejavnosti investicijskih in pokojninskih družb oziroma skladov, bančništva, zavarovalništva oziroma finančnega posredništva ali s turistično dejavnostjo).

Za lastniško strukturo gospodarskih družb, ki prirejajo igre na srečo v igralnih salonih, ni predpisanih posebnih pogojev.

Za vse koncesionarje za prirejanje iger na srečo pa velja, da je za pridobitev navadnih delnic treba pridobiti predhodno soglasje ministra za finance, v nasprotnem primeru je posel ničn.

Ureditev v drugih državah

V državah članicah je lastniška struktura upravljavcev, ki s koncesijo, licenco oziroma dovoljenjem države prirejajo posamezno obliko iger na srečo, zelo različna.

Pri loterijah velja v dveh tretjinah držav članic sistem monopolnih družb oziroma sistem izključnih pravic, ki se dodelijo državnim upravljavcem, zasebnim nepridobitnim upravljavcem ali takšnim, ki jih neposredno nadzoruje javni organ.

Na področju stav (zlasti športnih stav in stav na konjskih dirkah) je v več kot polovici držav članic ta segment odprt za konkurenco (Avstrija, Belgija, Češka, Estonija, Italija, Litva, Luksemburg, Latvija, Malta, Poljska, Romunija, Slovaška in Velika Britanija), upravljavci z izključnimi pravicami pa so lahko le ustanove, ki jih nadzoruje država, in/ali nepridobitne ustanove.

Za igralnice veljajo v večini držav članic posebna pravila, s katerimi naj bi se omejilo njihovo število, kot na primer numerus clausus, predhodno dovoljenje nacionalnega ali lokalnega upravnega organa, posebni pogoji glede lokacije in posebni pogoji glede lastništva oziroma upravljanja. V več državah članicah sme igralnico upravljati samo državni upravljavec ali upravljavec, ki ga strogo nadzoruje država (Nemčija, Grčija, Finska, Madžarska, Nizozemska, Švedska). V preostalih državah članicah so igralnice zasebne ali v upravljanju lokalne skupnosti, ki pa lahko upravljanje prepusti tudi zasebnemu upravljavcu (Italija, Španija).

Prirejanje iger na srečo na igralnih avtomatih zunaj igralnic izvaja večinoma zasebni sektor.

12.2.1 Lastniška struktura koncesionarjev, ki prirejajo klasične igre na srečo

Slovenija ima zaprt trg na področju klasičnih iger na srečo, saj veljavni zakon določa največ 2 koncesionarja in je takšno tudi dejansko število koncesionarjev, ki prirejajo klasične igre na srečo. Pri tem sta upoštevani število prebivalcev v Sloveniji in dejstvo, da so klasične igre na srečo namenjene domačim prebivalcem. Tudi rezultati izračunov študije Analiza in usmeritve glede primerne obsega ponudbe klasičnih in posebnih iger na srečo, dr. Hugo Zagoršek in drugi, avgust 2007, kažejo, da se učinkovitost ali privlačnost klasičnih iger na srečo z vstopom novega ponudnika ne bi povečala, razen za spletne stave.

Nerešeno vprašanje pri obstoječi ureditvi pa je lastniška struktura koncesionarjev. Koncesionar Loterija Slovenije, d. d., je v lasti pravnih oseb javnega prava (FIHO in FŠO), gospodarskih družb v lasti države (KAD in SOD), 10 % delnic pa imajo zaposleni. Delničarji koncesionarja Športna loterija in igre na srečo, d. d., pa so Olimpijski komite Slovenije, Smučarska zveza, javno podjetje (Pošta Slovenije, d. o. o.), 40 % delnic je v lasti zasebnih gospodarskih družb. Športna loterija in igre na

srečo, d. d., monopolno prireja športne stave in nekatere druge igre na srečo, tudi spletne igre, za kar obstaja velik interes tudi tujih ponudnikov in otežuje Sloveniji zagovarjati zaprti trg na področju klasičnih iger na srečo.

Primerna rešitev je, da je koncesionar v javni lasti oziroma lasti nepridobitnih organizacij, za kar je, glede na sedanje stanje, potrebno ustrezno prehodno obdobje. Ob tem dodajamo, da se tudi pri določitvi stopenj igralniških dajatev (točka 12.3.1) zasleduje neprofitni namen poslovanja koncesionarjev v korist financiranja invalidskih, humanitarnih in športnih organizacij.

Pri tem pa mora ostati nacionalna loterija (igra loto) monopol Loterije Slovenije, d. d., kar je zgodovinsko in lastniško pogojeno, takšna ureditev nacionalnih loterij pa velja tudi v večini drugih držav.

12.2.2 Lastniška struktura koncesionarjev, ki prirejajo igre na srečo v igralnicah

Tudi v bodoče ostajajo v veljavi pravila o lastniški strukturi koncesionarjev, ki prirejajo posebne igre na srečo v igralnicah, ki določajo, da mora biti večina navadnih delnic koncesionarja v lasti države, družb v državni lasti in lokalnih skupnosti, največ 49 % navadnih delnic koncesionarja pa je lahko v lasti zasebnih gospodarskih družb. Odpravi se omejitvev, da ima lahko posamezna zasebna gospodarska družba največ 20 % delnic. Izjemoma pa je lahko lastniški delež države, družb v državni lasti in lokalnih skupnosti manjši od 51%, če gre za skupna vlaganja z zasebnim sektorjem v igralniško-zabavišni megacenter. V primeru, da je lastniški delež države, družb v državni lasti in lokalnih skupnosti pri skupnih vlaganjih v igralniško-zabavišni megacenter manjši od 51%, je potrebno okrepiti nadzor tudi z uvedbo licenc za člane uprav in druge odgovorne delavce koncesionarjev.

12.2.3 Predhodno soglasje ministra za pridobitev delnic koncesionarja

Z namenom zagotavljanja javnega reda in varstva potrošnikov je treba za pridobitev več kot 10-odstotnega lastniškega deleža koncesionarja ali za povečanje obstoječega deleža na več kot 10 % pridobiti predhodno soglasje ministra za finance, pri čemer morajo biti družbeniki oziroma delničarji preverjeni v celotni lastniški verigi. Pri ugotavljanju deleža se upoštevajo tudi povezane osebe.

Koncesionari ne smejo imeti tihih družbenikov.

12.3 DAJATVE OD IGER NA SREČO

Ureditev v Sloveniji

Pri dajatvah od iger na srečo je treba razlikovati med:

- dajatvami od dejavnosti prirejanja iger na srečo in
- dajatvami od dobitkov, doseženih pri igrah na srečo.

Dajatvi od dejavnosti prirejanja iger na srečo sta davek od iger na srečo in koncesijska dajatev, ki ju koncesionarji za prirejanje iger na srečo plačujejo poleg splošnih dajatev.

Davek od iger na srečo se obračunava in plačuje v skladu z Zakonom o davku od iger na srečo (Uradni list RS, št. 57/99), in sicer:

- za prirejanje klasičnih iger na srečo se plačuje davek od iger na srečo v višini 5 % od davčne osnove, ki je vrednost prejetih vplačil za udeležbo pri igri na srečo, zmanjšana za odstotek s pravili igre predvidenega sklada za dobitke;
- pri posebnih igrah na srečo se plačuje davek od iger na srečo v višini 18 % od davčne osnove, ki je vrednost prejetih vplačil za udeležbo pri igri, zmanjšana za vrednost izplačanih dobitkov, pri posebni igri na srečo, ki jo igralci igrajo drug proti drugemu, pa prihodek od te posebne igre.

Koncesijska dajatev za prirejanje iger na srečo je določena v ZIS oziroma v odločbi Vlade RS o dodelitvi koncesije in je:

- za posamično klasično igro na srečo trenutno določena kot 25 do 45 % od osnove; določi jo Vlada RS v odločbi o dodelitvi koncesije;
- za igre, ki se prirejajo na igralnih mizah v igralnicah, 5 % od osnove,
- za igre na igralnih avtomatih, ki se prirejajo v igralnicah, po progresivni lestvici od 5 do 20 % od osnove,
- za igre na igralnih avtomatih, ki se prirejajo v igralnih salonih, 20 % od osnove, ki je vrednost prejetih vplačil, zmanjšana za izplačane dobitke.

Osnova za koncesijsko dajatev pri klasičnih igrah na srečo so vplačila v igro, zmanjšana za izplačane dobitke. Osnova za koncesijsko dajatev pri posebnih igrah na srečo pa je pri igrah, ki jih igrajo igralci drug proti drugemu, prihodek koncesionarja od teh iger, pri ostalih igrah pa je osnova razlika med vplačili v igro in izplačanimi dobitki.

V skladu z Zakonom o davku na dobitke pri klasičnih igrah na srečo (Uradni list RS, št. 24/08) so dobitki na številčni loteriji, loteriji s trenutno znanim dobitkom, kvizloteriji, tomboli, lotu, športni napovedi, športni stavi, srečelovu in drugi podobni igri, organiziranih v Sloveniji, obdavčeni s 15 %, če je vrednost dobitka 300 evrov ali višja. Davek odtegne koncesionar. Dobitki od posebnih iger na srečo niso obdavčeni.

Ureditev v drugih državah

V vseh državah članicah so igre na srečo obremenjene s posebnimi dajatvami, vendar pa se vrste dajatev, osnove, od katerih se plačujejo, njihova višina in roki plačila med državami močno razlikujejo. Stopnje obdavčitve so za različne vrste iger večinoma različne, le nekaj držav članic uporablja enako davčno stopnjo za celotno dejavnost (Latvija, Nizozemska). Največkrat pa veljajo enake stopnje obdavčitve za spletne (on line) in klasične (off line) igre. Osnova za obdavčitev je največkrat bruto prihodek od iger na srečo (razlika med vplačili v igro in izplačanimi dobitki) ali znesek vplačil v igro. Najpogosteje se uporablja pavšalna (linearna) stopnja, več držav članic pa uporablja progresivne stopnje. Poleg tega morajo upravljavci v mnogih državah članicah plačevati pristojbino za dostop na trg, ki je povezana z dodelitvijo koncesije, licence oziroma dovoljenja (Bolgarija, Ciper, Češka, Estonija, Madžarska, Litva, Latvija, Malta, Nizozemska, Romunija, Velika Britanija).

V večini držav, in tudi v Sloveniji, so igralnice obdavčene z davkom na bruto prihodek od iger na srečo in davkom od dohodkov pravnih oseb. Pri primerjavi davčnih stopenj na bruto prihodek od iger na srečo sodi Slovenija z 18-odstotno davčno stopnjo med države z nižjimi davčnimi stopnjami. Na Poljskem znaša davek za igre, ki se prirejajo v igralnicah in igralnih salonih, 45 % bruto prihodka od iger na srečo, ki predstavlja razliko med vplačili v igro in izplačili dobitkov. V Belgiji so igralnice obdavčene s progresivnimi stopnjami, ki znašajo za igralne mize 33 % (do 865.000 evrov profita) in 44 % (profit nad to mejo), za igralne avtomate pa od 20 % (do 1.199.999 evrov) do 50 % (nad 12.349.999 evrov). Na Nizozemskem plačajo igralnice in ponudniki iger na igralnih avtomatih davek po stopnji 29 % od dohodka mize oziroma igralnega avtomata, davka od dohodkov pravnih oseb in DDV pa so oproščeni. V Avstriji so igralnice obdavčene z davkom, ki se razlikuje glede na vrsto igre, in s posebno igralniško pristojbino, ki znaša 16 % stave. Davek za igralne avtomate znaša 39 %, za rulete je progresiven od 35 % navzgor, za ostale igre pa znaša 48 %, pri tem pa je davčna osnova letni prihodek, zmanjšan za davek od dohodkov pravnih oseb. V madžarskih igralnicah je obdavčen bruto prihodek od igre na srečo in polovica napitnine, davčne stopnje pa znašajo 30 % (do 20 mio. evrov), 25 % (za razliko od 20 do 40 mio. evrov) in 10 % (za razliko nad 40 mio. evrov). V Italiji ni enotnega sistema obdavčitve igralnic, ki so v lasti lokalnih oblasti. Skupna značilnost pa je, da se vodstva igralnic vsako leto sproti dogovorijo z lokalnimi oblastmi o višini dajatev. V letu 2008 so bile tri italijanske igralnice obdavčene s stopnjo 30, 35 in 44 %, medtem ko so bile dajatve za četrto določene v fiksnem znesku 107,5 mio. evrov.

Za natančnejšo primerjavo med državami članicami je treba upoštevati še obdavčitev z davkom od dohodkov pravnih oseb kot tudi licenčnine oziroma pristojbine za igralnice. Poleg davkov so namreč igralnice obremenjene tudi z različnimi vrstami dajatev za licenciranje in za druge namene. Te dajatve se obračunavajo v različnih oblikah, na primer na igralno napravo, kot fiksna pristojbina, kot odstotek od bruto prihodka od iger na srečo, na nadzor.

12.3.1 Koncesijska dajatev pri klasičnih igrah na srečo

Po veljavni ureditvi koncesijska dajatev pri klasičnih igrah na srečo ni zakonsko določena, ampak jo za vsako igro posebej določi Vlada RS v odločbi o dodelitvi koncesije za posamezno klasično igro na srečo. Koncesionar tako ne ve, kakšna je koncesijska dajatev za igro, ki jo želi prirejati, kriteriji za določitev dajatev niso določeni, dajatev pa je lahko različna za podobne igre.

Zato je treba zakonsko določiti koncesijsko dajatev za klasične igre na srečo (osnovo in stopnjo), pri čemer se v skupno osnovo združijo vse posamezne igre v okviru določene vrste iger na srečo, ki jih prireja koncesionar.

12.3.2 Višina obremenitve igralnic z dajatvami

V zadnjem letu koncesionarji za prirejanje iger na srečo v igralnicah opozarjajo, da se položaj igralniških družb v Sloveniji zaostre zaradi večletnega izčrpanja panoge s presežno davčno obremenitvijo, ki skupaj s splošno gospodarsko krizo ogroža temelje poslovanja. Navajajo, da so koncesionarji nesorazmerno obremenjeni z

dajatvami, saj poleg vseh ostalih plačujejo še dve (davek od iger na srečo in koncesijsko dajatev), ki se nelogično plačujeta od iste davčne osnove.

Obremenitev iger na srečo z davki in koncesijsko dajatvijo temelji na posebnem položaju iger na srečo, ki zaradi svoje narave zahtevajo posebno davčno obravnavo. Zaradi družbene (ne)sprejemljivosti je izhodišče veljavne ureditve, da je treba prihodke družb, ki se ukvarjajo s to dejavnostjo, primerno obremeniti v primerjavi z ostalimi gospodarskimi subjekti. Glede na posebne namene posamezne dajatve dejavnost prirejanja iger na srečo z davkom in koncesijsko dajatvijo prispeva v skladu s svojo ekonomsko močjo k financiranju različnih skupnih oziroma splošnih potreb. Igralniška dejavnost je povsod v svetu v primerjavi z drugimi gospodarskimi dejavnostmi obremenjena z dodatnimi dajatvami. Velikost te dodatne obremenitve pa je odvisna od ciljev, ki jih posamezna država pri tem zasleduje.

Koncesionarji, ki v Sloveniji prirejajo igre na srečo, so oproščeni plačila DDV, plačujejo pa davek od iger na srečo. Pri tem je višina davka od iger na srečo določena tako, da upošteva dejstvo, da je dejavnost prirejanja iger na srečo oproščena plačila DDV. Ob uvedbi DDV so bili namreč pripravljene izračuni o obsegu DDV, ki se zaradi nepriznavanja odbitka DDV vključi v stroške koncesionarjev, zato je bila tudi raven posebne obdavčitve igralniške dejavnosti prilagojena temu. Stopnja davka od iger na srečo je zaradi upoštevanja teh dodatnih stroškov nižja od stopnje DDV (18 % v primerjavi z 20 % oziroma 19 % leta 1999).

Upoštevanje navedeno, je mogoče oceniti, da je davčna obremenitev dejavnosti prirejanja iger na srečo primerno umeščena v slovenski davčni sistem in da davek od iger na srečo ne more biti obravnavan kot element, ki ovira oziroma zavira nadaljnji razvoj igralniške dejavnosti.

12.3.3 »Davek na davek« pri posebnih igrah na srečo

V zadnjem času se v javnosti izpostavlja kot nerešeno vprašanje dejstvo, da se davek od iger na srečo in koncesijska dajatev plačujeta od enako določene davčne osnove – bruto prihodka od posebnih iger na srečo. Ker je osnova za plačilo obeh dajatev določena na enak način, se pojavlja stališče, da naj bi šlo za plačevanje davka na davek oziroma za dvojno obdavčitev iger na srečo, ki se prirejajo v igralnicah in igralnih salonih.

V zvezi s temi trditvami je treba upoštevati:

- o dvojni obdavčitvi oziroma plačilu davka na davek lahko govorimo le v primeru, če se na isto davčno osnovo plačuje enakovrstni davek več kot enkrat, v primeru plačila koncesijske dajatve in davka od iger na srečo pa ni tako;
- čeprav se v javnosti koncesijska dajatev pogosto enači z davkom, v strokovni literaturi teh dveh pojmov ni mogoče enačiti, prejemniki prihodkov iz naslova obeh dajatev so različni, namen pobiranja vsake od njiju je različen;
- glede na naravo dejavnosti bi bila izbira različne osnove za vsako obravnavano dajatev obremenjujoča za zavezance, načelno bi lahko obe dajatvi sešteli in uvedli enovit, višji davek, a bi se s tem porušil osnovni koncept glede porabe sredstev;

- obračun dajatev od enako določene osnove pomeni administrativno poenostavitev za zavezance, je enostaven za kontrolo in povzroča zavezancem relativno nizke stroške spoštovanja davčnega predpisa oziroma predpisa, ki določa koncesijsko dajatev;
- pristajanje na logiko, kot jo zagovarjajo pobudniki zgoraj opisanega razmišljanja, bi pomenilo nevaren precedens v dosedanji praksi določanja davčnih osnov in različnih dajatev od iste osnove. V drugih primerih, ko se na isto storitev ali blago plačuje več dajatev, se nobena dajatev ne odšteva od davčne osnove za drugo dajatev (tako se na primer od iste osnove plačujejo trošarine in okoljske dajatve za obremenjevanje okolja z emisijami CO₂, po drugi strani pa je na primer sistem DDV zasnovan tako, da se v davčno osnovo za obračun DDV vključijo vse druge dajatve, ki se plačujejo za določeno blago ali storitev). Pristanek na zgoraj opisano logiko bi zato lahko pomenil, da je tudi v drugih primerih, ko se od iste osnove obračunavata oziroma odmerita dve dajatvi ali več, treba sistem obračuna oziroma odmere dajatev spremeniti tako, da se od davčne osnove za eno dajatev odšteje druga plačana dajatev. V sistemu DDV pa si takšne rešitve sploh ni mogoče zamisliti.

Ne glede na to, da je obstoječa ureditev osnove za dajatve primerna, pa je smiselno združiti davek od iger na srečo in koncesijsko dajatev pri prirejanju posebnih iger na srečo v eno dajatev – davek od iger na srečo. Z vidika pobiranja dajatev bi bila to preglednejša in enostavnejša rešitev, vendar pa zahteva preureditev pripadnosti tako zbranih prihodkov, saj je sedaj namen porabe koncesijske dajatve določen povsem drugače kot namen porabe prihodkov od davka od iger na srečo.

12.3.4 »Prikriti« davek zaradi nepriznavanja vstopnega DDV

Pojavljajo se tudi stališča, da so koncesionarji obremenjeni tudi s prikritim davkom v obliki neodbitnega vstopnega DDV, ki »kaznuje« koncesionarje za vlaganja v turizem, kar je v nasprotju s cilji turistične strategije. Pri tem se postavlja vprašanje, kako je mogoče zagotoviti, da bi koncesionarji lahko uveljavljali odbitek vstopnega DDV pri investicijah, ker jim ta povečuje stroške investicij.

V skladu z Zakonom o davku na dodano vrednost in upošteva je zavezujoča določila Direktive Sveta o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (Direktiva o DDV oziroma Direktiva 2006/112) lahko zavezanec uveljavlja odbitek vstopnega DDV le v zvezi z DDV, ki mu je bil zaračunan ob nakupu blaga oziroma za storitve, ki jih uporabi v povezavi z opravljanjem svoje obdavčene dejavnosti in taksativno določenih oproščenih dejavnosti (izvoz blaga, dobave blaga v drugo državo članico ipd.).

Ker se od iger na srečo DDV ne obračunava, koncesionarji ne morejo uveljavljati odbitka vstopnega DDV v zvezi s stroški, ki jih imajo pri opravljanju te svoje dejavnosti. To pomeni, da vrednost, ki jo v procesu ponudbe igralniške storitve doda prireditelj iger na srečo, ni obdavčena, obdavčeni pa so stroški, ki zanj nastanejo v tem procesu. Takšna ureditev izhaja iz obligatornih določb Direktive o DDV, ki jih mora vsaka država članica v svoji zakonodaji dosledno spoštovati.

Če pa zavezanec za DDV, ki prireja igre na srečo, opravlja še druge dejavnosti (gostinsko dejavnost, wellness center, kongresno dejavnost, hotelske namestitve

ipd.), lahko pravico do odbitka vstopnega DDV ugotavlja za vsako dejavnost posebej na več načinov:

- za vsak strošek posebej ugotavlja, ali je povezan z opravljanjem oproščene ali katere od obdavčenih dejavnosti, in ga temu primerno tudi upošteva oziroma ne upošteva pri odbitku;
- ugotovi odbitni delež, pri čemer na eni strani upošteva vso svojo dejavnost, na drugi strani pa vso oproščeno dejavnost – na ta način v pavšalu uveljavi odbitek vstopnega DDV za tisti del dejavnosti, za katerega se v skladu z zakonom prizna odbitek;
- lahko se odloči za vodenje ločenega knjigovodstva za obdavčene oziroma za oproščene dejavnosti (ali celo ožje – po posamezni dejavnosti) in glede na to, s katero dejavnostjo je posamezen strošek povezan, tudi določi, ali se lahko uveljavi odbitek vstopnega DDV.

Pri analizi utemeljenosti zgoraj navedenega očitka je treba upoštevati tudi, da se lahko strošek DDV zmanjšuje tudi z ukrepi zunaj sistema DDV. Tako na primer lahko koncesionar, ki za investicijo v svojo dejavnost prejme evropska sredstva, plačani DDV (če ne more uveljaviti odbitka DDV) uveljavlja kot upravičen strošek, če seveda to dopuščajo pravila programa sredstev EU, za katerega je kandidiral.

12.3.5 Spodbujanje koncesionarjev, ki prirejajo igre na srečo v igralnicah za zagotavljanje dodatne turistične ponudbe

Značilnost slovenskega igralništva je usmerjenost na goste iz tujine. Večina tujih gostov so enodnevni gostje, ki bi jih pestrejša igralniška in dodatna turistična ponudba lahko zadržala za več dni. Zato je smiselno spodbuditi koncesionarje za uresničitev razvojnih turističnih investicijskih načrtov z olajšavami pri igralniški dajatvi.

Analiza vplivov na ekonomičnost prirejanja posebnih iger na srečo kaže, da večje koncesije pritegnejo manj obiskovalcev na igralno mesto in dosega manjše prihodke na igralno mesto, uspejo pa kljub temu iztržiti več na posameznega obiskovalca. Prirejanje iger na srečo v večjih igralnicah je ekonomsko nekoliko manj upravičeno, saj vodi do slabše izkoriščenosti kapacitet in s tem do večjih stroškov na enoto prihodkov. Za spodbujanje razvoja večjih igralnic je torej nujno, da se ekonomika večjih, družbeno bolj sprejemljivih igralnic, popravi z nižjo povprečno igralniško dajatvijo, ki obremenjuje neposredno igralniški prihodek brez upoštevanja stroškov. To je mogoče narediti z zniževanjem mejnih stopenj za večje igralnice – z regresivno igralniško dajatvijo.

Spodbude naj veljajo za igralnice, ki se uvrstijo v skupino igralniško-zabavišnih megacentrov, igralniško-zabavišnih centrov in skupino grand casinojev (točka 12.1.3).

Obremenitev koncesionarjev naj bo odvisna od velikosti ekonomskih učinkov in deleža turistične komponente. Pri opredelitvi ekonomskih učinkov in turistične komponente se upoštevajo kriteriji:

- bruto prihodek od iger na srečo

pri tem je predpostavka, da je velik prihodek mogoče doseči samo s privabljanjem bolj oddaljenih gostov, ti pa bodo prišli, če bo igralnica ponujala bogato obigralniško

ponudbo. Ker mejni strošek pridobivanja dodatnega gosta narašča, je ta model mogoč le ob regresivni obdavčitvi. Potencialna slabost tega modela je, da lahko koncesionar v želji po čimprejšnjem dosegu praga znižanja obdavčitve svoje trženjske napore usmeri v prevzem gostov sosednjim igralnicam in ne v privabljanje novih;

- število sob, delež igralniških gostov z oddaljenih trgov, razmerje med obiskovalci igralnice in njihovimi nočitvami in dodatna turistična ponudba (kapitalsko intenzivni atraktivni turistični objekti, na primer športnorekreacijski center, center za zdravje in dobro počutje, kongresni center, prostor za zabavne prireditve)

število sob pomembno vpliva na ekonomiko investicije. Večje število sob poveča investicijo, s tem pa tudi tveganje za investitorja, saj mora zaradi rentabilnosti pridobiti goste, ki bodo prenočevali v sobah (in za to tudi plačali). To pa so po navadi bolj oddaljeni gostje. Večje število sob pomeni tudi večje število zaposlenih, kar dodatno poveča posredne ekonomske učinke investicije.

12.3.6 Davek od dobitkov pri spletnih igrah na srečo

Za podobne klasične in posebne igre na srečo, ki se prirejajo po internetu oziroma drugih telekomunikacijskih sredstvih, je treba preučiti ustreznost obdavčitve dobitkov v smeri poenotenja davčne obravnave podobnih spletnih iger.

12.4 DELITEV DAJATEV OD IGER NA SREČO

Ureditev v Sloveniji

Davek od iger na srečo je v celoti prihodek proračuna Republike Slovenije, koncesijska dajatev od iger na srečo pa se deli med naslednje upravičence:

- proračun Republike Slovenije,
- proračune nekaterih lokalnih skupnosti,
- FIHO in
- FŠO.

Koncesijsko dajatev od prirejanja klasičnih iger na srečo v celoti prejmeta FIHO in FŠO za financiranje dejavnosti invalidskih, humanitarnih in športnih organizacij. FIHO prejme 80 % koncesijske dajatve od številčne loterije, loterije s trenutno znanim dobitkom in lota ter 20 % od športne napovedi, drugih športnih stav in kvizloterije. FŠO prejme 80 % koncesijske dajatve od športne napovedi, drugih športnih stav in kvizloterije ter 20 % od številčne loterije, loterije s trenutno znanim dobitkom in lota.

Pri delitvi koncesijske dajatve od prirejanja iger na srečo v igralnicah in igralnih salonih pripada:

- 2,2 % FIHO,
- 2,2 % FŠO,
- 47,8 % proračunu Republike Slovenije in se nameni za razvoj in promocijo turizma,

- 47,8 % proračunom lokalnim skupnostim na zaokroženem turističnem območju in se uporablja za ureditev prebivalcem prijaznejšega okolja in za turistično infrastrukturo.

Ureditev v drugih državah

V skoraj vseh državah članicah namenjajo koncesionarji pomemben del sredstev od iger na srečo določenim dejavnostim splošnega pomena. Deleži za te namene največkrat znašajo približno 10 % bruto prihodka od iger na srečo, v nekaterih državah članicah pa 10 % ali več vseh vplačil v igre na srečo (Belgija, Bolgarija, Nemčija, Danska, Finska, Nizozemska, Poljska, Portugalska).

Razdelitev teh sredstev je odvisna od moralne in kulturne tradicije države. V veliki večini držav članic se sredstva namenjajo predvsem za družbene, dobrodelne in humanitarne dejavnosti. Zakonodaja več držav pa poleg tega določa, da se delež prihodka, zlasti iz športnih stav in konjskih dirk, ponovno vложи v šport in konjeniško dejavnost (Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Nemčija, Danska, Grčija, Finska, Francija, Irska, Italija, Poljska, Portugalska, Romunija, Švedska, Slovenija, Velika Britanija). V drugih državah članicah pa se ta sredstva lahko dodelijo za kulturne ali izobraževalne dejavnosti (Belgija, Bolgarija, Nemčija, Danska, Grčija, Finska, Francija, Italija, Poljska, Velika Britanija).

12.4.1 Ustreznost sistema delitve koncesijske dajatve

V zvezi z delitvijo koncesijske dajatve od prirejanja iger na srečo med upravičence se pojavljajo vedno nove zainteresirane skupine pa tudi sedanji, zakonsko določeni upravičenci, pogosto posredujejo svoje zahteve po pridobitvi večjega deleža.

Pri delitvi koncesijske dajatve med upravičence je treba upoštevati, da je neposredna vezava posameznega upravičenca na prihodek od prirejanja iger na srečo smiselna le v primeru, da obstaja neposredna povezava med njegovimi aktivnostmi in obsegom prirejanja iger na srečo.

Takšna povezava obstaja pri lokalni skupnosti, v kateri je igralnica ali igralni salon, saj z večanjem obsega igralniške ponudbe narašča tudi obremenjenost infrastrukture lokalne skupnosti. Prav tako obstaja neposredna povezava tudi v primeru organizacij, ki se ukvarjajo z izobraževanjem javnosti o odgovornem igranju iger na srečo, preprečevanjem ali zdravljenjem odvisnosti od iger na srečo.

12.4.2 Delitev koncesijske dajatve od prirejanja klasičnih iger na srečo

Pri klasičnih igrah na srečo velja ureditev, da se koncesijska dajatev neposredno in v celoti nameni za financiranje invalidskih in humanitarnih ter športnih organizacij, financiranje pa poteka s fundacijami.

Koncesijska dajatev, ki pripada posamezni fundaciji, je odvisna od vrste iger na srečo (glede na razvrstitev igre pripada pretežni del FIHO ali pa FŠO) in trenutne uspešnosti posamezne igre na srečo, kar ne zagotavlja stabilnega vira financiranja.

Zato je treba določiti fiksno razmerje za delitev koncesijske dajatve med FIHO in FŠO.

12.4.3 Delitev nove enotne dajatve od prirejanja iger na srečo v igralnicah in igralnih salonih med lokalne skupnosti

Pri delitvi nove enotne dajatve od prirejanja iger na srečo v igralnicah in igralnih salonih – davka od iger na srečo (točka 12.3.3) je smiselno, upošteva namen, zaradi katerega se dajatev usmeri med določene upravičence, zožiti število upravičencev in nameniti del dajatve le za tiste lokalne skupnosti, ki jim igralna enota povzroča negativne učinke (lokalni skupnosti, v kateri je igralnica ali igralni salon, in sosednjim lokalnim skupnostim).

Pri tem pa naj te lokalne skupnosti na določeno časovno obdobje (na 3 oziroma 5 let) zagotovijo celovito študijo o vplivu igralništva na lokalno skupnost. Iz prejete dajatve od prirejanja iger na srečo naj upravičene lokalne skupnosti prispevajo del sredstev za svetovanje in zdravljenje problematičnega igranja.

12.4.4 Namenska uporaba igralniške dajatve

Pretežni del koncesijske dajatve od prirejanja iger na srečo v igralnicah in igralnih salonih je prihodek državnega proračuna (47,8 %) in proračunov lokalnih skupnosti (47,8 %), in sicer za točno določene namene:

- na ravni države: za razvoj in promocijo turizma ter
- na ravni lokalne skupnosti: za ureditev prebivalcem prijaznejšega okolja in za turistično infrastrukturo.

Nameni, za katere se uporabi igralniška dajatev, naj se podrobneje opredelijo v zakonu in aktih lokalnih skupnosti, prav tako pa naj se zagotovi pregledna in namenska poraba te dajatve.

12.5 NADZOR

Ureditev v Sloveniji

Nadzor nad prirejanjem iger na srečo v Sloveniji opravlja Urad Republike Slovenije za nadzor prirejanja iger na srečo (v nadaljnjem besedilu: Urad), ki je organ v sestavi Ministrstva za finance. Urad nadzira:

- koncesionarje, ki na podlagi dodeljene koncesije Vlade RS prirejajo igre na srečo;
- nadzorne postopke pa izvaja tudi pri osebah, ki prirejajo igre na srečo brez koncesije Vlade RS oziroma opravljajo storitve za osebe, ki nimajo koncesije Vlade RS.

Nadzor koncesionarjev vključuje tudi preverjanje izvajanja določb Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (Uradni list RS, št. 60/07). Urad je za področja iz svoje pristojnosti tudi prekrškovni organ.

Če nadzorni organ ugotovi, da koncesionar prireja igre na srečo v nasprotju z ZIS, podzakonskimi akti ali koncesijsko pogodbo, izda odločbo za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. Če koncesionar odločbe ne izvrši ali če se v ponovnem nadzoru ugotovi, da se iste napake ponavljajo, lahko Vlada RS dodeljeno koncesijo odvzame.

Predmet nadzora so tudi osebe, ki prirejajo igre na srečo brez koncesije Vlade RS oziroma opravljajo storitve (na primer oglaševanje, prodaja srečk) za osebe, ki nimajo koncesije Vlade RS. V teh primerih izda nadzorni organ odločbo o prepovedi prirejanja iger na srečo, pritožba zoper to odločbo pa ne zadrži njene izvršitve.

Ureditev v drugih državah

Med državami članicami obstajajo pri regulaciji iger na srečo precejšnje razlike, zlasti glede na tradicijo, stopnjo odprtosti trga ter pravila o dostopu upravljavcev do trga.

V štirih državah članicah (Belgija, razen za nacionalno loterijo, Litva, Malta in Velika Britanija) so ustanovljeni posebni, neodvisni izvršilni organi. Ti organi so pristojni za dodelitev licenc upravljavcem, nadzor nad spoštovanjem pravil, po potrebi pa tudi za sprožitve ustreznih postopkov, če so kršene obveznosti (upravne sankcije, ki lahko zahtevajo celo odvzem licence ali napotitev na sodne organe).

V drugih državah članicah je za reguliranje ali nadzorovanje iger na srečo pristojno eno ministrstvo ali več, skupaj s policijo in sodnimi organi. Največkrat je to ministrstvo za finance, lahko pa tudi, izključno ali dodatno, ministrstvo za pravosodje, notranje zadeve, kmetijstvo, gospodarstvo ali socialne zadeve. V več državah članicah je v okviru pristojnih ministrstev ustanovljen poseben organ za igre na srečo (Bolgarija, Danska, Grčija, Italija, Latvija, Nizozemska, Romunija, Švedska).

V številnih državah članicah imajo pristojnosti na področju iger na srečo tudi krajevni organi, zlasti glede igralnic in igralnih avtomatov zunaj igralnic. Večinoma so ti organi pristojni za izdajanje dovoljenj in licenc ali pa se z njimi opravi posvetovanje pred izdajo dovoljenj in licenc.

12.5.1 Notranji nadzor koncesionarjev

K preglednemu in poštenemu prirejanju iger na srečo morata prispevati tako notranji kot zunanji nadzor. Iz ugotovitev nadzornega organa izhaja, da je notranji nadzor, ki so ga koncesionarji dolžni zagotoviti po zakonski določbi, pri različnih koncesionarjih različno urejen in pri nekaterih koncesionarjih pomanjkljiv.

Zato je treba zakonsko predpisati minimalne zahteve, ki jih morajo koncesionarji upoštevati pri ureditvi notranjega nadzora.

12.5.2 Nedovoljeno prirejanje iger na srečo

Nadzor nedovoljenega prirejanja iger na srečo na igralnih avtomatih v gostinskih lokalih, nedovoljenih spletnih iger na srečo ter opravljanja storitev za osebe, ki prirejajo spletne igre na srečo, pa za to prirejanje nimajo koncesije Vlade RS, je

zaradi zavedanja ponudnikov o ilegalnosti teh dejavnosti, zelo otežen. Težavo predstavlja tudi najsodobnejša tehnologija, ki omogoča vklop in izklop igralnega avtomata ter pomik po menijih na igralnem avtomatu med igrami za zabavo in igrami na srečo na daljavo. S številnimi težavami se Urad srečuje tudi pri izvajanju nadzora spletnih iger na srečo. Po svetovnem spletu je v Sloveniji dostopnih približno 1500 do 2000 spletnih strani (število se stalno menja), ki ponujajo igre na srečo pogosto brez ustreznih zaščitnih sistemov, ki bi onemogočali igranje mladoletnim osebam. Povečuje se tudi število kršitev, ki se nanašajo na opravljanje drugih storitev za osebe, ki prirejajo igre na srečo brez koncesije Vlade RS. Med njimi so najpogostejša reklamna sporočila v sredstvih javnega obveščanja (televizija, radio, časopisi), na svetovnem spletu in na športnih prireditvah. Večino postopkov Urad vodi v sodelovanju s policijo in tožilstvom, saj je prirejanje iger na srečo brez dovoljenja oziroma koncesije pristojnega organa opredeljeno tudi kot kaznivo dejanje. Urad proti nelegalnim ponudnikom iger na srečo sicer vodi postopke (izdaja prepovedne odločbe, vodi prekrškovne postopke), pogosto pa ni dovolj učinkovit zaradi omejenih zakonskih pristojnosti.

Za učinkovito ukrepanje je nujna vzpostavitev trajnega in usklajenega sodelovanja vseh državnih organov. Glede na značaj spletnih iger na srečo, kjer je ponudba iger na srečo čezmejna, pa je potrebno tudi sodelovanje med državami, saj drugače ni mogoče zagotoviti varovanja potrošnikov in ohranjanja javnega reda, preprečevati kaznivih dejanj in zasvojenosti z igrami na srečo ter zaščititi mladoletnih in drugih občutljivih oseb.

12.5.3 Nadzorni organ

Igre na srečo so občutljiva panoga, ki potrebuje strokovni nadzor na vseh področjih delovanja koncesionarjev za prirejanje iger na srečo in nadzor nad nedovoljenim prirejanjem iger na srečo. Z liberalizacijo in deregulacijo panoge se potrebe po nadzoru še povečujejo. Učinkovit in temeljit nadzor lahko prepreči številne nepravilnosti, varuje potrošnike ter ohranja dober ugled panoge. V vsebinskem smislu na delo Urada bistveno vpliva predvsem nezaustavljiv razvoj raznovrstnih modernih tehnologij in njihova uporaba na področju prirejanja iger na srečo, čemur je treba sprotno prilagajati tako pravno ureditev področja kot tudi same nadzorne postopke, ki jih izvaja Urad. Hitra odzivnost na razvoj najnovejših tehnologij namreč omogoča tehnološko konkurenčnost slovenskih koncesionarjev v primerjavi s koncesionarji v sosednjih državah.

12.6 POLITIKA DODELJEVANJA KONCESIJ

Ureditev v Sloveniji

V ZIS je določeno največje možno število koncesij za prirejanje iger na srečo, ki jih lahko dodeli Vlada RS, in sicer 15 za igralnice, 45 za igralne salone in največ 2 prireditelja za trajno prirejanje klasičnih iger na srečo.

Gospodarske družbe, ki želijo pridobiti koncesijo za prirejanje iger na srečo v igralnici oziroma v igralnem salonu, posredujejo vlogo z zakonsko predpisano dokumentacijo.

O dodelitvi koncesije odloči Vlada RS po prostem preudarku, pri čemer pa zlasti upošteva zakonsko predpisane kriterije, kot so zlasti: zasičenost ponudbe iger na srečo v državi oziroma v lokalni skupnosti, zagotavljanje harmoničnega, optimalnega in trajnostnega razvoja dejavnosti, vpliv na socialno, kulturno in naravno okolje ter posameznika, obseg prirejanja iger na srečo z vidika dopolnjevanja turistične ponudbe, izkušnje in reference pri prirejanju iger na srečo, dejavnost, dosedanja ravnanja in finančna boniteta pravne osebe oziroma z njo povezanih oseb, izpolnjevanje davčnih, koncesijskih in drugih javnofinančnih obveznosti s strani pravne osebe in njenih lastnikov, strateški razvojni dokumenti za področje prirejanja iger na srečo in druge okoliščine, povezane z odločanjem o zadevi.

Pri klasičnih igrah na srečo je uveljavljen sistem, da se dodeli koncesija za vsako posamezno igro na srečo. Pri posebnih igrah na srečo pa se dodeli koncesija za prirejanje iger na srečo v igralnici ali igralnem salonu; igre oziroma igralne naprave, na katerih se te igre prirejajo, pa se določijo v koncesijski pogodbi.

Ureditev v drugih državah

Igre na srečo se v vseh državah članicah prirejajo na podlagi koncesij, licenc oziroma dovoljenj pristojnih organov. V večini držav članic je število koncesionarjev v posameznih sektorjih iger na srečo številčno omejeno. Omejitve zlasti veljajo za igralnice (Avstrija, Belgija, Nemčija, Portugalska, Španija, Madžarska, Nizozemska, Švedska, Velika Britanija), pri tem pa nekatere države dovoljujejo le enega koncesionarja za prirejanje iger na srečo v igralnicah (Avstrija, Nizozemska, Švedska). Države članice večinoma določajo tudi število koncesij za loterije, ki jih največkrat prirejajo monopolne družbe.

12.6.1 Oblikovanje zaokroženih igralniških območij, na katerih se dodeljujejo koncesije

Dosedanja koncesijska politika je povzročila razpršenost ponudbe iger na srečo, ki domačim igralcem omogoča lahko dostopnost do igralniških storitev, kar pomeni, da igralci lahko zadovoljijo svoje povpraševanje po igrah na srečo doma in ne odhajajo v tujino. Obenem pa dostopnost ponudbe povečuje tudi tveganje za razvoj problematičnega in patološkega igranja. Koncesijska politika je ustvarila tudi močno konkurenco igralnic in igralnih salonov, ki pridobivajo tuje igralce iz istih tržnih območij.

V skladu s temeljno strategijo razvoja turizma v Sloveniji, ki se uresničuje tudi z oblikovanjem turističnih destinacij, naj se oblikujejo tudi zaokrožena igralniška območja na področjih, kjer so za to dani naravni, tržni in ekonomski pogoji ter soglasje lokalnih skupnosti.

Glede na ugotovitve, da destinacijsko usmerjeno igralništvo povzroča manjše družbene stroške in je družbeno bolj sprejemljivo, je smiselno, da država spodbuja tak tip igralništva. Tak tip igralništva lahko poteka le v velikih igralniško-zabaviških centrih, saj ti ponujajo dovolj pestro ponudbo zabave, da igralca zadrži ves večer ali celo več dni. Hkrati pa tak center aktivira mrežno eksternalijo, ki pritegne goste v kraj, ki se tudi ostalim zdi zaželena destinacija. Alternativa ali dopolnitev spodbujanja

razvoja večjih centrov je razvoj igralniških destinacij, kjer nekaj srednje velikih koncesionarjev razvije podobno privlačen produkt.

Ustrezna konkurenca na posameznem igralniškem območju prispeva tudi h kvaliteti igralniške storitve.

Pri določitvi zaokroženih igralniških območij izhajamo iz sedanjih lokacij, upoštevaje njihov obseg, kvaliteto, pestrost igralniške, obigralniške in neigralniške ponudbe, delež tujih gostov ter povpraševanje. Tako lahko kot zaokroženo igralniško območje določimo zlasti Novo Gorico, pa tudi Portorož, Sežano-Lipico in Kranjsko Goro, kjer naj se razvijajo višje kategorije igralniške ponudbe z dodatno obigralniško in neigralniško ponudbo. Koncentracija igralniške dejavnosti je smiselna tudi v državnih središčih, v Ljubljani in Mariboru, ponudba dopolnilne igralniške dejavnosti pa naj se zagotavlja tudi v turističnih krajih, kjer je doseženo določeno število turističnih nočitev in ustrezen delež tujih gostov (na primer Bled, zdravilišča).

Navedeno pa ne pomeni, da se bodo že dodeljene koncesije na območjih, ki ne spadajo v navedena območja, odvzele, ampak se na njih načeloma ne bo zagotavljala in spodbujala dodatna igralniška ponudba.

12.6.2 Število koncesij za prirejanje iger na srečo

Za ponudbo iger na srečo, ki se prirejajo v igralnicah in igralnih salonih, se na zaokroženih igralniških območjih na podlagi obstoječega stanja, povpraševanja po ponudbi iger na srečo, projicirane rasti trga ter soglasja lokalne skupnosti, na območju katere bi bila igralnica ali igralni salon, in mnenja sosednjih lokalnih skupnosti, določi ustrezno število koncesij.

Pri tem se zasleduje cilj, da se ponudba iger na srečo usmeri v prostorsko zaokrožena igralniška območja in v igralnice s čim večjo obigralniško ponudbo. Država s politiko dodeljevanja koncesij in igralniškimi dajatvami ciljno podpira dodatno obigralniško in turistično ponudbo in spodbuja koncesionarje, da napredujejo v višjo kategorijo. Ob tem pa s strogim nadzorom tudi zagotavlja, da se z igralniško dejavnostjo ukvarjajo le osebe, ki so s svojim preteklim delovanjem dokazale, da so poštene in zaupanja vredne.

Analiza vplivov na ekonomičnost prirejanja posebnih iger na srečo namreč kaže na to, da obstajajo razlike med različnimi koncesijami. Večje koncesije pritegnejo manj obiskovalcev na igralno mesto in dosegajo manjše prihodke na igralno mesto, uspejo pa kljub temu iztržiti več na posameznega obiskovalca. To je lahko posledica tega, da pritegnejo »boljše« goste z višjo porabo, še bolj verjetno pa je, da take koncesije z višjo kakovostjo in dodatno ponudbo gosta zadržijo dlje časa, zato ta vsa svoja načrtovana sredstva porabi v tej koncesiji.

Za igralnice in igralne salone skupaj je bilo 30. junija 2010 dodeljenih 42 koncesij. Število dodeljenih koncesij naj se postopoma znižuje. Do leta 2013 naj se število koncesij zmanjša na največ 35, do leta 2020 pa naj se število podeljenih koncesij zmanjša na največ 30.

12.6.3 Javni razpis za dodelitev koncesije za igralnico ali igralni salon

Za dodelitev novih koncesij za igralnice in igralne salone se z javnim razpisom ali javnim povabilom povabijo ponudniki in določijo kriteriji za izbiro najboljšega, kot na primer:

- velikost in kakovost igralniške in obigralniške ponudbe (velikost prostorov, število in kakovost igralnih avtomatov, prostor za prireditve, gostinska in kulinarčna ponudba, število zaposlenih);
- velikost in kakovost dodatne turistične ponudbe (hotelske sobe, turistične atrakcije, športnorekreacijski center, kongresni center, center za dobro počutje);
- notranji ukrepi za družbeno odgovorno prirejanje iger na srečo in omejevanje problematičnega igranja, sodelovanje z organizacijami, ki izvajajo preventivne in kurativne dejavnosti v zvezi s prirejanjem iger na srečo.

Vsi kriteriji za dodelitev nove koncesije na podlagi javnega razpisa ali javnega natečaja morajo biti znani vnaprej. Kriteriji se oblikujejo s pomočjo ekonomske stroke. Pri izboru novega koncesionarja pa je nujno treba upoštevati tudi referenco poštenosti in konkurenčne sposobnosti ponudnikov. Koncesija na podlagi javnega razpisa ali javnega povabila se dodeli za daljše obdobje (10 ali 15 let) in jo je mogoče odvzeti ob hujših kršitvah predpisov in pogojev, ki so dogovorjeni v koncesijski pogodbi.

Za podaljševanje že dodeljenih koncesij za igralnice in igralne salone se ohranja obstoječi sistem odločanja Vlade RS po prostem preudarku v okviru zakonsko določenih kriterijev. Pri tem pa velja preučiti smiselnost uvedbe posebne lokacijske rente, ki bi bila odvisna od lokacije igralne enote in števila konkurentov na igralniškem območju.

12.7 DRUŽBENO ODGOVORNO PRIREJANJE IGER NA SREČO

Ureditev v Sloveniji

Iz omejitvenih določb ZIS izhaja skrb države, da se igre na srečo izvajajo v urejenem in nadzorovanem okolju, da se zagotavljata varstvo potrošnikov in javni red. Zaradi narave dejavnosti iger na srečo je treba posvetiti posebno skrb udeležencem iger na srečo oziroma igralcem, da se preprečijo njihova odvisnost od iger na srečo in s tem povezane posledice zanje, za njihove družine in celotno družbo. ZIS določa, da sta obisk v igralnici ali igralnem salonu ter udeležba pri spletnih igrah na srečo dovoljena le osebam, starim najmanj 18 let. Igralec lahko poda izjavo o samoprepovedi, ki jo morajo upoštevati vsi koncesionarji v Sloveniji. Koncesionarji so dolžni igralce opozoriti na tveganja in jim zagotoviti informacije o tem, kje lahko poiščejo pomoč v primeru zasvojenosti. Poleg tega pa morajo koncesionarji poskrbeti za izobraževanje zaposlenih o odgovornem prirejanju iger na srečo.

Ureditev v drugih državah

Čeprav imajo države članice na področju iger na srečo različne pravne okvirje, pa imajo številne skupne cilje pri urejanju tega področja, zlasti:

- javni red (preprečevanje pranja denarja, organiziranega kriminala, goljufij, korupcije),
- družbeni red (preprečevanje zasvojenosti, zaščita mladoletnih in izpostavljenih oseb) in
- varstvo potrošnikov (igre na srečo morajo biti poštene in pregledne, njihovi upravljavci pa neoporečni).

Zaradi tveganja za zasvojenost z igrami na srečo je varovanje družbenega reda povsod v Evropski uniji poglobljen cilj. Posebna pozornost je namenjena najbolj izpostavljenim skupinam javnosti. Tako vse države članice preprečujejo dostop mladoletnim do nekaterih iger na srečo ali vseh, zlasti do tistih, ki lahko povzročijo najhujšo odvisnost (igralnice, igralni avtomati zunaj igralnic, spletne igre). Nekateri države so to zaščito razširile na izpostavljene osebe, na primer s seznamom oseb, katerim je dostop prepovedan (Avstrija, Belgija, Bolgarija, Francija, Malta, Nizozemska, Portugalska, Združeno kraljestvo). V večini držav članic se preverja istovetnost igralcev pri vходу v igralnice in igralne dvorane.

Uvedeni so tudi naslednji ukrepi: določitev območij, kjer so igre na srečo prepovedane, na primer v bližini šol (Avstrija, Belgija, Litva, Poljska, Portugalska); omejitev višine stav oziroma dobitkov (Avstrija, Belgija, Nemčija, Danska, Grčija, Finska, Francija, Madžarska, Italija, Nizozemska, Poljska, Švedska, Združeno kraljestvo); prepoved iger na srečo na kredit (Belgija, Estonija, Grčija, Finska, Francija, Litva, Portugalska).

Posebna pozornost je namenjena tudi oglaševanju. Večina držav članic je določila posebna pravila, ki omejujejo oglaševanje iger na srečo in/ali predpisujejo obveščanje prebivalstva o nevarnosti takšne dejavnosti (Belgija, Bolgarija, Češka, Nemčija, Danska, Estonija, Francija, Madžarska, Irska, Litva, Latvija, Poljska, Švedska), ali pa takšna pravila načrtujejo (Finska). V nekaterih državah članicah pa te omejitve izhajajo iz kodeksa (Avstrija, Malta, Nizozemska, Portugalska, Velika Britanija).

12.7.1 Omejevanje patološkega in problematičnega igranja

Raziskava o igrah na srečo med prebivalstvom v Sloveniji (v nadaljnjem besedilu: raziskava), ki jo je konec leta 2008 opravila Fakulteta za uporabne družbene študije v Novi Gorici, je prva raziskava v Sloveniji, ki daje podroben vpogled v razširjenost problemov z igrami na srečo med slovenskim prebivalstvom. Osrednji del raziskave je bil opravljen v obliki telefonske ankete, na katero je odgovarjal 10.001 anketiranec, kar je izredno velik vzorec. Raziskovalci so prepričani, da vzorčenje in ustrezna obtežitev vzorca zagotavljata, da vzorec ustrezno predstavlja slovensko prebivalstvo. Poleg te ankete pa je bila opravljena še anketa med zaposlenimi v igralniški dejavnosti. V nadaljevanju povzemamo nekatere podatke in ugotovitve raziskave in ankete.

Po ugotovitvah raziskave je glavni razlog, da slovenski anketiranci igrajo igre na srečo, želja po dobitku (51,08 %), sledijo zabava in sprostitvev (24,72 %) ter radovednost (19,16 %). V letu 2008 je vsaj eno loterijsko igro igralo 30 % odraslih prebivalcev, igralnico pa sta vsaj enkrat obiskala 2 % prebivalcev. Igralci lota potrošijo povprečno na mesec 16 evrov, igralci športnih stav 30 evrov, igralci živih iger v igralnici 52 evrov, igralci na igralnih avtomatih v igralnih salonih 55 evrov in igralci, ki igrajo »živi« poker, 65 evrov. Dobrega pol odstotka slovenske populacije igra spletne igre na srečo in potroši povprečno 35 evrov na mesec.

Igralci, ki so po mednarodnih kriterijih SOGS (South Oaks Gambling Screen), uvrščeni med patološke igralce, predstavljajo 0,12 % odrasle slovenske populacije, problematičnih igralcev pa je 0,34 % slovenske populacije. Na podlagi anketne ocene je v Sloveniji 1932 patoloških igralcev in 5795 problematičnih igralcev.

Delež igralcev posamezne igre, ki imajo probleme s to igro na srečo, je največji pri igrah s kartami v igralnici (13,9 %), delež igralcev na igralnih avtomatih v igralnih salonih, ki imajo probleme s temi igrami, znaša 12,3 %, pri igrah na internetu ima probleme 9,9 % igralcev, pri športnih stavah 5 % in pri igri loto 1 %.

Primerjalno z drugimi državami, v katerih so igre na srečo podobno dostopne, delež patoloških in problematičnih igralcev v Sloveniji ni zelo visok delež. Vendar pa je delež problematičnih igralcev nesorazmerno velik med mladimi, kar lahko pomeni večjo dovzetnost novih generacij in s tem nevarnost širitve problema v prihodnje. Delež problematičnih igralcev v starostni skupini od 18 do 30 let znaša kar 1,68 %. Posebno izpostavljeni so samski moški s srednjo izobrazbo.

Anketa med zaposlenimi v igralniški dejavnosti kaže, da zaposleni predstavljajo ogroženo skupino. Igranje iger na srečo je v tej skupini veliko večje kot v splošni populaciji, okoli 10 % anketirancev izkazuje manjše ali večje težave z igrami na srečo, pri tem pa so zaposleni, ki imajo večji stik z igralniškimi gosti, bolj izpostavljeni tveganju.

Družbeno odgovorno prirejanje iger na srečo je celovita sistemska strategija preventivnih in kurativnih ukrepov, ki zmanjšujejo probleme z igranjem in tako nižajo družbene stroške, ki jih povzroča čezmerno igranje iger na srečo. Izvajati ga mora tako država kot koncesionarji.

Določiti je treba način spremljanja in preučevanje negativnih posledic iger na srečo, preučiti dostopnost in učinkovitost programov preventive in zdravljenja za zasvojenost z igrami na srečo ter določiti subjekte, ki so usposobljeni in zadolženi za takšno zdravljenje, ter zagotoviti njihovo financiranje. Patološka zasvojenost z igrami na srečo je bolezen, zato mora biti zdravljenje odvisnosti brezplačno in vključeno v obvezno zdravstveno zavarovanje.

Tudi vloga koncesionarjev na tem področju mora biti aktivnejša, tako da ustrezno informirajo igralce o verjetnosti dobitka, njihovih pravicah in možnostih v primeru težav z igranjem (svetovanje, samoprepoved ipd.), da jim omogočijo omejitve (časovne, finančne), da skrbno nadzirajo dogajanje v igralnici, igralnem salonu, pri stavah in loterijskih igrah (vplačila na prodajnih mestih, terminalih, spletu) in se pogovorijo s potencialno problematičnimi igralci o njihovih problemih in možnih

rešitvah, da izvajajo uravnoteženo in ciljno reklamo, ki ne vsebuje zavajajočih informacij.

Posebno pozornost pa morajo koncesionarji posvetiti tudi zaposlenim, da zmanjšajo tveganja, zlasti za tiste, ki neposredno sodelujejo pri prirejanju iger na srečo, in zaposlene s problemi usmerijo po potrebno pomoč oziroma na zdravljenje. Kot eden od smiselnih ukrepov se predlaga omejitev študentskega dela pri izvajanju iger na srečo glede na z raziskavo med igralniškimi delavci ugotovljeno povečano tveganje med zaposlenimi, ki so v neposrednem stiku z igralniškimi gosti, in velik delež problematičnih igralcev v starostni skupini od 18 do 30 let.

V poglavju 12.4.3 Delitev nove enotne dajatve od prirejanja iger na srečo v igralnicah in igralnih salonih med lokalne skupnosti je že predlagan prispevek lokalnih skupnosti, ki so udeležene pri delitvi igralniške dajatve k družbeno odgovornemu prirejanju in igranju iger na srečo. Primerno je, da te lokalne skupnosti v določenem časovnem obdobju (na primer v 3 oziroma 5 letih) zagotovijo celovito študijo o vplivu igralništva na lokalno skupnost in iz prejete dajatve od prirejanja iger na srečo zagotovijo del za svetovanje in zdravljenje problematičnega igranja.

Za omejitev problematičnega igranja so, poleg že uvedenih in predlaganih, potrebni še naslednji ukrepi:

- izobraževanje javnosti in igralcev o zakonitosti iger na srečo, verjetnosti dobitkov in o dejavnikih tveganja za razvoj problematičnega igranja;
- dosledno sankcioniranje zavajajočega in agresivnega oglaševanja;
- oglaševanje ne sme biti usmerjeno na mladoletne, ranljive ali posebej marginalizirane skupine v družbi in ne sme biti uporabljeno na način, ki običajno pritegne mladoletne;
- oglasna sporočila igralnic in igralnih salonov naj oglašujejo celotno ponudbo in ne zgolj igre na srečo;
- za oglaševanje loterijskih iger in stav naj se predpiše minimalni obseg informacij, ki jih mora vsebovati oglasno sporočilo (ob višini glavnega dobitka tudi verjetnost zadetka);
- starostna omejitev najmanj 18 let za igralce loterijskih iger in stav.

13 URESNIČEVANJE STRATEGIJE

1.

Vlada Republike Slovenije sprejme strategijo razvoja iger na srečo v Sloveniji kot podlago in izhodišče za vodenje politike in sprejemanje ukrepov na področju prirejanja iger na srečo.

Rok: november 2010.

Odgovornost za izvedbo: Vlada Republike Slovenije.

2.

V skladu s strategijo Ministrstvo za finance pripravi nov zakon, ki ureja igre na srečo in sočasno ustrezno prilagodi predpise, ki urejajo dajatve, povezane z igrami na

srečo. Zaradi hitro spreminjajočih se razmer na trgu Vlada Republike Slovenije ob pripravi novega zakona, ki ureja igre na srečo, po potrebi strategijo prilagodi.

Rok: 6 mesecev po sprejetju strategije razvoja iger na srečo.

Odgovornost za izvedbo: Ministrstvo za finance.

3.

Razvoju igralniške tehnologije bodo hitreje sledili podzakonski predpisi, ki bodo, ob ustreznem nadzoru, omogočali hitrejši prenos tehnologij v slovenski prostor.

Rok: takoj po sprejemu strategije.

Odgovornost za izvedbo: Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za nadzor prirejanja iger na srečo.

4.

Postopki, ki se vodijo na podlagi predpisov, ki urejajo igre na srečo, se opravijo v čim krajšem možnem času.

Rok: takoj po sprejetju strategije.

Odgovornost za izvedbo: Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za nadzor prirejanja iger na srečo.

5.

Na področjih, kjer so zagotovljeni naravni, tržni in ekonomski pogoji ter soglasje lokalnih skupnosti, se oblikujejo zaokrožena igralniška območja.

Rok: 6 mesecev po sprejetju novega zakona, ki ureja igre na srečo.

Odgovornost za izvedbo: Vlada Republike Slovenije.

6.

V skladu s strateškimi opredelitvami in cilji na prioritetnem področju družbeno odgovornega prirejanja iger na srečo se pripravi program obveščanja javnosti o značilnostih in nevarnostih iger na srečo.

Rok za izvedbo: 12 mesecev po sprejetju strategije razvoja iger na srečo.

Odgovornost za izvedbo: Vlada Republike Slovenije.

7.

V skladu s strateškimi opredelitvami in cilji na prioritetnem področju družbeno odgovornega prirejanja iger na srečo se pripravi program svetovanja in zdravljenja v primeru zasvojenosti

Rok za izvedbo: 12 mesecev po sprejetju strategije razvoja iger na srečo.

Odgovornost za izvedbo: Vlada Republike Slovenije.

8.

Vlada Republike Slovenije, ob spremenjenih okoliščinah, posodablja Strategijo razvoja iger na srečo v Sloveniji

Rok: po potrebi.

Odgovornost za izvedbo: Vlada Republike Slovenije.

14 SPREMLJANJE URESNIČEVANJA STRATEGIJE

V skladu s sklepom ministra za finance z dne 14. aprila 2009 je imenovan strokovni svet za igre na srečo, ki pripravi strategijo razvoja iger na srečo ter spremlja in ocenjuje uresničevanje strategije.

Vlada Republike Slovenije bo o uresničevanju strategije razvoja iger na srečo v Sloveniji seznanjena z letnim poročilom, ki ga bo pripravilo Ministrstvo za finance.