

6.4.2010

OSNUTEK

STRATEGIJE 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	4
2.1.1. Klasične igre na srečo	6
2.1.2. Posebne igre na srečo	6
2.1.3. Prirejanje posebnih iger na srečo v igralnicah	9
2.1.3.1. Prirejanje posebnih iger na srečo v igralnih salonih	10
2.1.3.2. Prirejanje posebnih iger na srečo po regijah	10
2.2. TRENDI POSLOVANJA IGRALNIC IN IGRALNIH SALONOV	11
2.3. DAJATVE OD PRIREJANJA IGER NA SREČO.....	12
2.4. DELITEV DAJATEV OD IGER NA SREČO.....	13
2.4.1. Delitev koncesijske dajatve od prirejanja klasičnih iger na srečo	13
2.4.2. Delitev koncesijske dajatve od prirejanja posebnih iger na srečo	14
3. ANALIZA VPLIVOV NA EKONOMIČNOST V DEJAVNOSTI PRIREJANJA IGER NA SREČO V SLOVENSКИH IGRALNICAH IN IGRALNIH SALONIH	15
4. EVROPSKI TRG IGER NA SREČO IN KONKURENCA	17
4.1. PREGLED TRGA IGER NA SREČO	17
4.2. KONKURENCA.....	20
5. POSLANSTVO	22
6. VIZIJA	22
7. CILJI DELEŽNIKOV PRI IGRAH NA SREČO.....	22
7.1. CILJI DRŽAVE	22
7.2. CILJI LOKALNIH SKUPNOSTI	23
7.3. CILJI KONCESIONARJEV	23
7.4. CILJI SOSEDNIJH DRŽAV	23
7.5. CILJI LASTNIKOV	23
7.5.1. Cilji lastnikov navadnih delnic.....	23
7.5.2. Cilji lastnikov prednostnih delnic.....	24
7.5.3. Cilji lastnikov igralnih salonov.....	24
7.6. CILJI FIHO IN FŠO	24
8. STRATEŠKE USMERITVE IN CILJI.....	24
9. PRIORITETNA PODROČJA RAZVOJA IGER NA SREČO	25
10. SPLOŠNI IN POSEBNI CILJI RAZVOJA IGER NA SREČO	25
10.1. SPLOŠNI CILJI.....	25
10.2. POSEBNI CILJI.....	25
10.2.1. Posebni cilji na področju turistično usmerjenega igralništva:	26
10.2.2. Posebni cilji na področju prirejanja loterijskih iger in stav:.....	26
10.2.3. Posebni cilji na področju družbeno odgovornega prirejanja iger na srečo:.....	26
10.2.4. Posebni cilji na področju kakovosti in sodobnosti ponudbe iger na srečo:	26
10.2.5. Cilji na prioritetenem področju preprečevanja nedovoljenega prirejanja iger na srečo so vključeni v splošne cilje.	27
11. STRATEŠKE OPREDELITVE	27
11.1. VRSTE IGER NA SREČO.....	27
11.1.1. Poimenovanje klasičnih in posebnih iger na srečo	28
11.1.2. Natančna opredelitev vrst iger na srečo	28
11.1.3. Igralnice in igralni saloni	29
11.1.4. Prirejanje spletnih iger na srečo	30
11.2. LASTNIŠKA STRUKTURA DRUŽB, KI PRIREJAJO IGRE NA SREČO.....	31
11.2.1. Lastniška struktura koncesionarjev, ki prirejajo klasične igre na srečo.....	32
11.2.2. Lastniška struktura koncesionarjev, ki prirejajo igre na srečo v igralnicah	33
11.2.3. Predhodno soglasje ministra za pridobitev delnic koncesionarja	33

11.3.	DAJATVE OD IGER NA SREČO	33
11.3.1.	Koncesijska dajatev pri klasičnih igrah na srečo	35
11.3.2.	Višina obremenitve igralnic z dajatvami	35
11.3.3.	»Davek na davek« pri posebnih igrah na srečo	35
11.3.4.	»Prikriti« davek zaradi nepriznavanja vstopnega DDV	36
11.3.5.	Spodbujanje koncesionarjev, ki prirejajo igre na srečo v igralnicah za zagotavljanje dodatne turistične ponudbe	37
11.3.6.	Davek od dobitkov pri spletnih igrah na srečo	38
11.4.	DELITEV DAJATEV OD IGER NA SREČO	38
11.4.1.	Ustreznost sistema delitve koncesijske dajatve	39
11.4.2.	Delitev koncesijske dajatve od prirejanja klasičnih iger na srečo	39
11.4.3.	Delitev nove enotne dajatve od prirejanja iger na srečo v igralnicah in igralnih salonih med lokalne skupnosti	39
11.4.4.	Namenska uporaba igralniške dajatve	40
11.5.	NADZOR	40
11.5.1.	Notranji nadzor koncesionarjev	41
11.5.2.	Nedovoljeno prirejanje iger na srečo	41
11.5.3.	Nadzorni organ	41
11.6.	POLITIKA DODELJEVANJA KONCESIJ	42
11.6.1.	Oblikovanje zaokroženih igralniških območij, na katerih se dodeljujejo koncesije	43
11.6.2.	Število koncesij za prirejanje iger na srečo	43
11.6.3.	Javni razpis za dodelitev koncesije za igralnico ali igralni salon	44
11.7.	DRUŽBENO ODGOVORNO PRIREJANJE IGER NA SREČO	44
11.7.1.	Omejevanje patološkega in problematičnega igranja	45
12.	URESNIČEVANJE STRATEGIJE	46
13.	SPREMLJANJE URESNIČEVANJA STRATEGIJE	47

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, ki 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 in roki za izvedbo ukrepov ter 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.

2.1. STRUKTURA TRGA IGER NA SREČO

V Sloveniji je bilo na dan 31. 12. 2009 dodeljenih:

- 14 koncesij za trajno prirejanje klasičnih iger na srečo, ki jih imata 2 koncesionarja (Loterija Slovenije, d. d., in Športna loterija in igre na srečo, d. d.);

¹ Viri:

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

- 11 koncesij za prirejanje posebnih iger na srečo v igralnicah;
- 34 koncesij za prirejanje posebnih iger na srečo v igralnih salonih.

V letu 2010 se je število dodeljenih koncesij za igralnice zmanjšalo na 10, število delujočih igralnic pa na 9 (zaprli sta se igralnici v Čatežu in Ljubljani), število koncesij za igralne salone in koncesij za trajno prirejanje klasičnih iger na srečo pa se ni spremenilo.

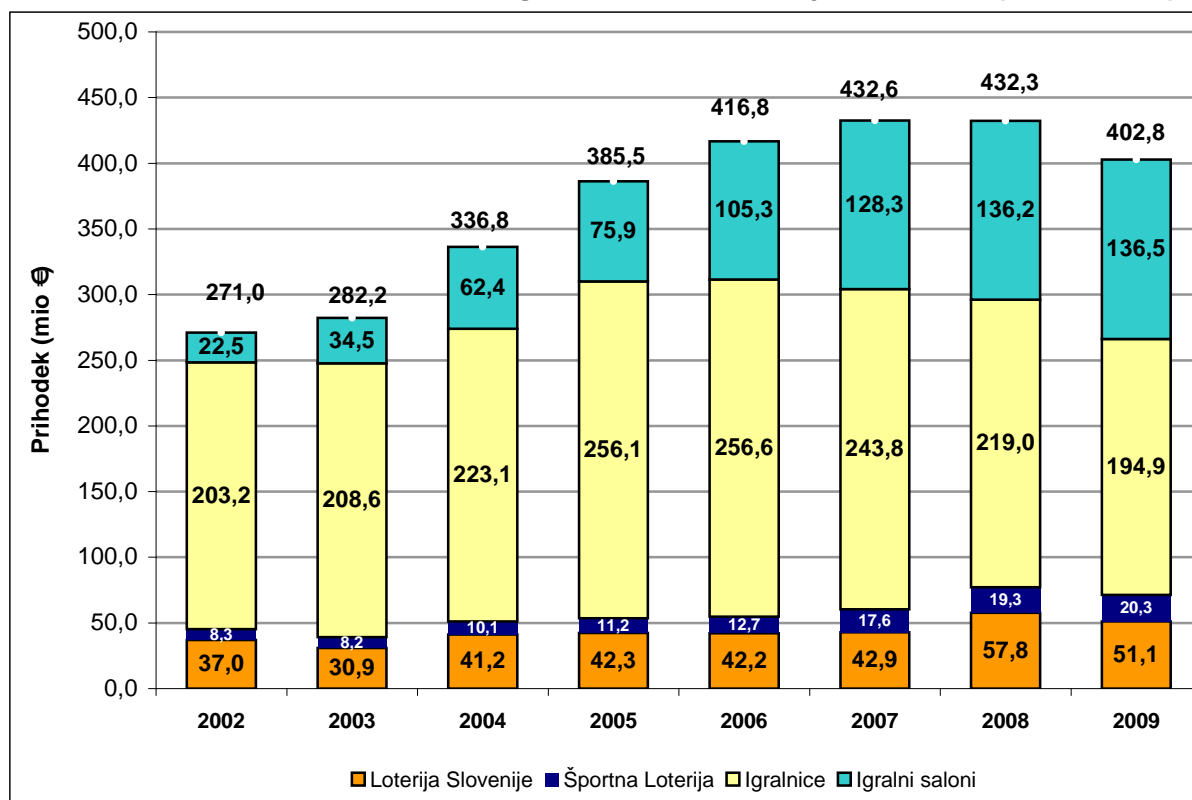
Slovenski koncesionarji, ki prirejajo klasične in posebne igre na srečo, so v letu 2009 dosegli 402,8 milijona EUR bruto prihodka od iger na srečo (BP), ki vključuje tako prihodek od iger kot tudi napitnine in vstopnine. Delež doseženega bruto prihodka od klasičnih iger na srečo je znašal 18 %, od igralnic 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	1,04

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

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, kviz loterije, 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

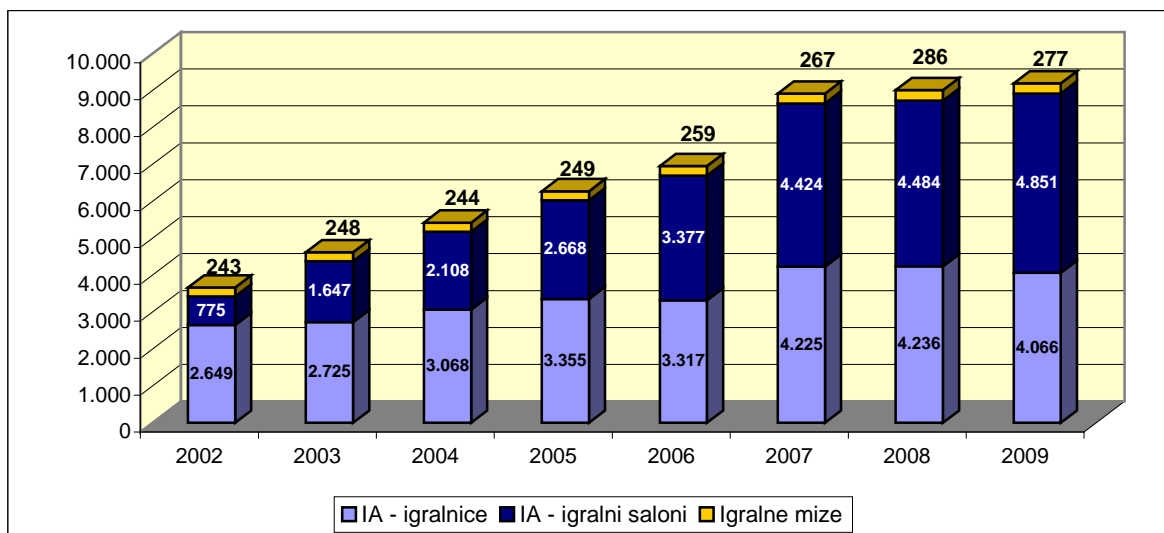
Med klasičnimi igrami na srečo je v letu 2009 najvišji tržni delež vplačil dosegla igra Loto, in sicer 52,3 %, kar je za 1 % točko več kot v letu 2008, sledila pa ji je igra Prve stave s 36,7 % deležem, kar je za 2 % točki manj kot v predhodnem letu.

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 zaznan padec bruto prihodka od iger na srečo, in sicer za 5 % glede na predhodno leto 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 nivoju predhodnega leta. Nižji skupni bruto prihodek od posebnih iger na srečo je zato posledica znižanja bruto prihodka od iger v igralnicah.

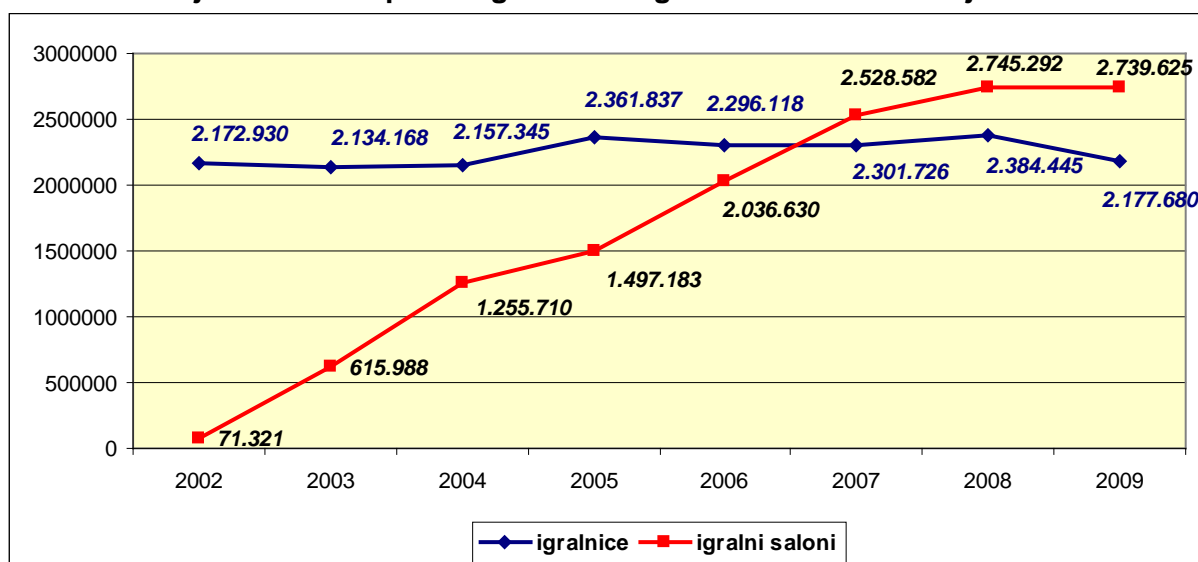
Tabela 3: Bruto prihodek v obdobju 2002-2009 (v mio evrov)

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 iz 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 predhodnem letu.

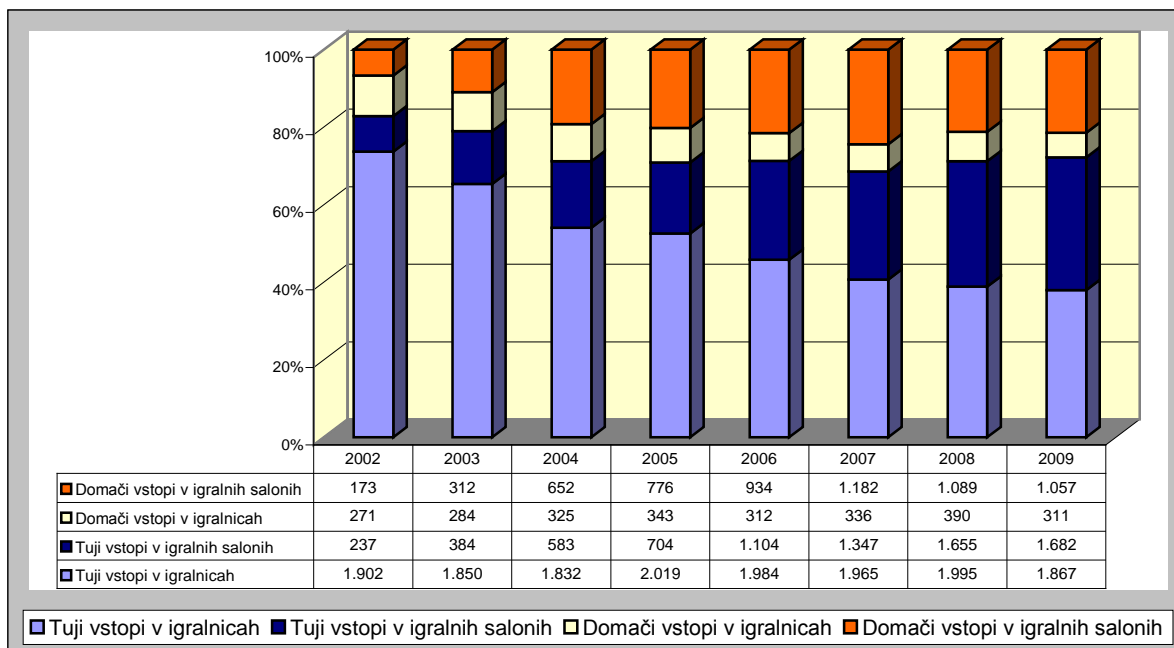
Slika 3: Gibanje števila vstopov² v igralnice in igralne salone v obdobju 2002-2009



² 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.

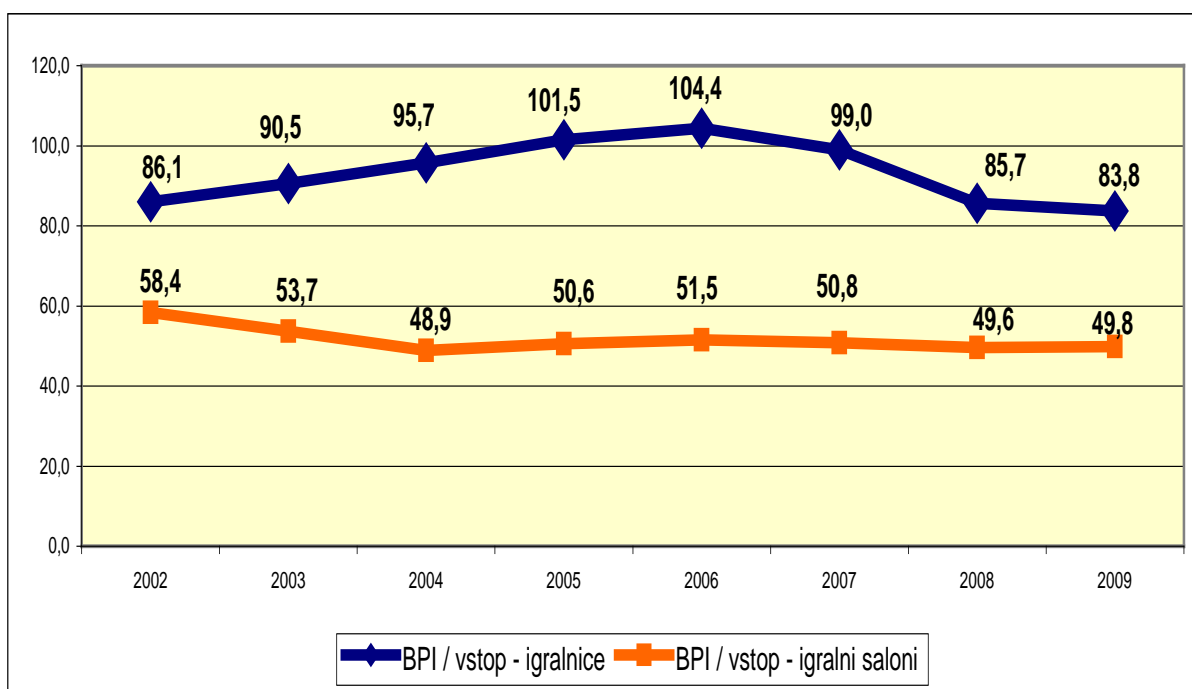
Igralnice in igralni saloni so v letu 2009 skupaj beležili 3,5 milijona vstopov tujih gostov. Najvišji delež tujih gostov beležijo igralnice in igralni saloni, ki se nahajajo v bližini italijanske meje. Igralnice v Goriški, Primorski in Kraški regiji so v letu 2009 beležile med 92 % (igralnica Portorož) in 96,5 % (igralnica Park) tujih gostov. Igralni saloni v 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 v Rogaški Slatini ter v igralnem salonu v Kranjski Gori, ki so locirani 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



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 predhodnem letu, 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	2.632	2.731	3.068	3.219	3.317	4.225	4.236	4.066
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)	2.173	2.134	2.157	2.362	2.296	2.302	2.385	2.178
BPI na vstop (v evrih)	86,2	90,7	95,9	101,4	104,3	99,0	85,7	83,8

Igralnice, locirane 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. Igralnici pa sta v letu 2009 skupaj ustvarili 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 % 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 za od 10 na 34, kolikor jih posluje tudi na dan 30. 3.2010.

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 se nahajajo na širšem območju meje z Italijo. Na navedenem območju je ob koncu leta 2009 poslovalo 19 igralnih salonov. Ostali igralni saloni so večinoma locirani 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 predhodnem letu. Rast se je v primerjavi s predhodnimi leti 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 s preteklimi leti 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 1.047 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	2.085	2.674	3.377	4.424	4.484	4.851
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	1.256	1.497	2.036	2.528	2.745	2.739
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 regije je ob koncu leta 2009 delovalo 5 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
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 3 igralnice (Perla, Park in Kobarid) in 7 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

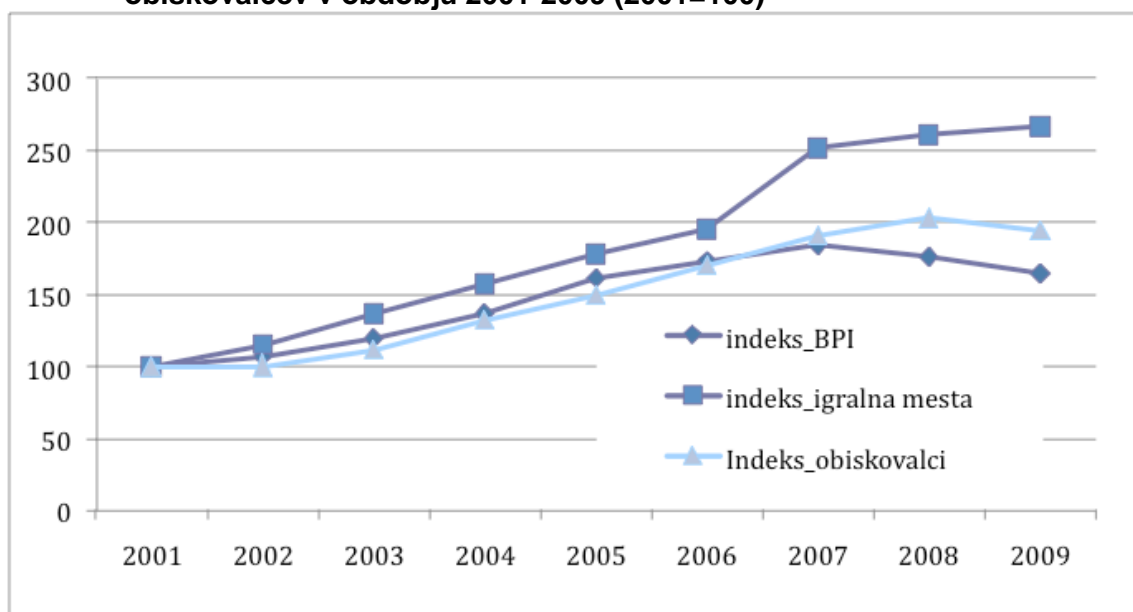
Igralniška ponudba, merjena s številom igralnih mest v igralnicah in igralnih salonih³ v Sloveniji med leti 2001 in 2006 raste precej enakomerno in se v tem obdobju podvoji. Leta 2007 pride do precejšnjega skoka igralniških kapacitet z razširitvijo obstoječih in odprtjem nove igralnice in igralnih salonov. Po letu 2007 je trend rasti nekoliko manjši kot v prvem obdobju, a še vedno izrazito pozitiven.

Število obiskovalcev slovenskih igralnic in igralnih salonov narašča vse do leta 2008, v letu 2009 pa pride do upada malo nad raven iz leta 2007. Število obiskovalcev z rahlo zamudo sledi 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 rast »prodaje« približno enaka rasti ponudbe. Število obiskovalcev igralnic in igralnih salonov ne sledi skoku ponudbe v letu 2007, temveč še dve leti nadaljuje rast z enakim tempom.

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

³ Za potrebe analize je upoštevano, da ena živa igra oziroma ena igralna miza v povprečju šteje pet igralnih mest.

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



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 %.

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

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

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, kjer se nahajajo 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 milijonov 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 v zadnjih treh letih zmanjšuje in znaša v letu 2009 1,08 %.

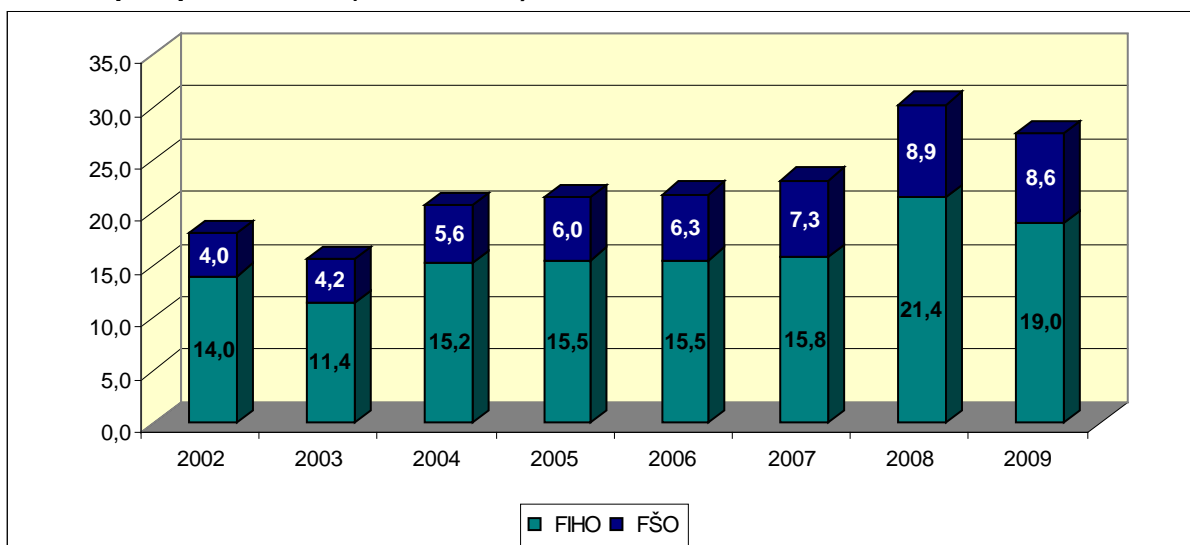
Tabela 9: Proračun RS in dajatve od iger na srečo, ki pripadajo proračunu RS v obdobju 2004-2009 (v mio evrov)

	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 dajatve od prirejanja klasičnih iger na srečo

Koncesijsko dajatev od prirejanja klasičnih iger na srečo v celoti prejme FIHO in FŠO za financiranje dejavnosti invalidskih, humanitarnih in športnih organizacij. Delitev koncesijske dajatve 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 %.

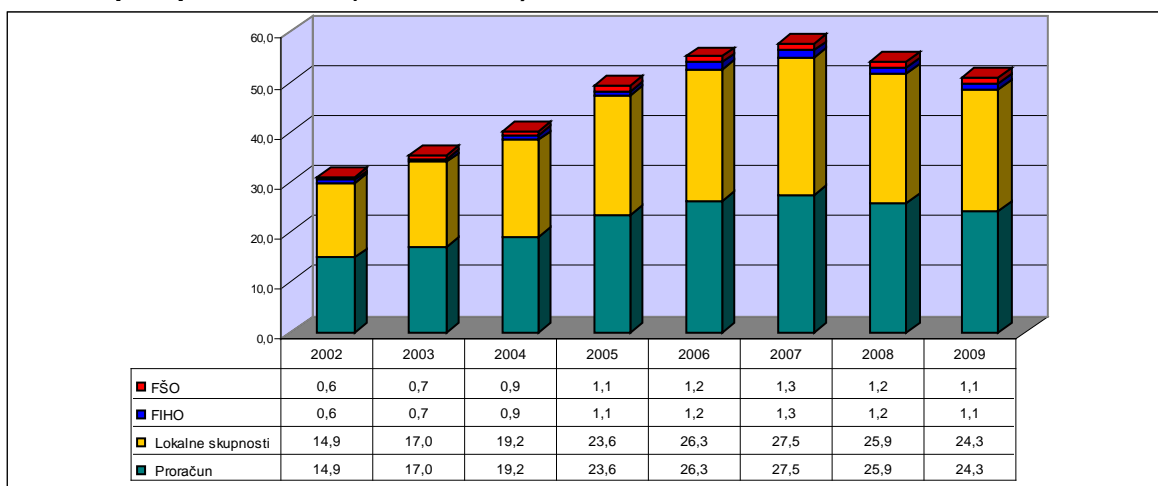
V letu 2009 sta FIHO in FŠO prejeli manj sredstev koncesijske dajatve, in sicer FIHO za 11,2 % in FŠO za 3,4 % glede na predhodno leto. Zmanjšana sredstva koncesijske dajatve so posledica nižjih bruto prihodkov od klasičnih iger na srečo v letu 2009, ki jih prireja Loterija Slovenije, in sicer so bili le-ti za 6,7 milijona evrov oziroma za 11,6 % nižji glede na leto 2008.

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 v 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 predhodnem letu. 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, pri čemer je Mestna občina Nova Gorica v letu 2009 prejela za 0,5 milijona evrov (7 %) manj sredstev iz naslova koncesijske dajatve kot v preteklem letu.

3. ANALIZA VPLIVOV NA EKONOMIČNOST V DEJAVNOSTI PRIREJANJA IGER NA SREČO V SLOVENSkih IGRALNICAH IN IGRALNIH SALONIH⁴

Pri analizi ekonomičnosti v dejavnosti prirejanja iger na srečo se usmerjamo na prihodke od igralništva, ki jih razstavimo na posamezne elemente. Proučujemo sposobnost koncesionarjev za ustvarjanje bruto igralniških prihodkov.

Analiza zajema slovenske igralnice in igralne salone v obdobju od leta 2000 do 2009. Glede na razpoložljive podatke je v analizo vključen samo strogo igralniški del, zato analiza velja ob naslednjih predpostavkah:

- stroški, povezani z igralništvom so linearno odvisni od števila igralnih mest;
- živa igra oziroma igralna miza v povprečju pomeni pet igralnih mest;
- povprečni stroški na igralno mesto so neodvisni od vrste koncesionarja in lokacije objekta.

Osnovni kazalec 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

⁴ Vir: Ekonomske podlage za novo strategijo prirejanja iger na srečo, dr. Marko Pahor, februar 2010

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 evre 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 centov 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 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 dosegaajo 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 svojo načrtovano porabo opravi v tej koncesiji. Tudi pozitiven vpliv deleža tujih obiskovalcev na prihodke na obiskovalca lahko pojasnimo s tem, da tuj obiskovalec pride v povprečju od bolj daleč 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 sprejemljivo⁵ je smiselno, da država spodbuja tak tip igralništva. Tak tip igralništva se lahko odvija le v velikih igralniško-zabaviščnih centrih, saj le ti ponujajo dovolj pestro ponudbo zabave, da igralca zadrži cel 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

⁵ Vir: Analiza vpliva igralniške dejavnosti na gospodarsko in družbeno okolje v občini Nova Gorica, Ekonomska fakulteta v Ljubljani, dr. Janez Prašnikar in drugi, sept. 2005

obremenjuje neposredno igralniški prihodek brez upoštevanja stroškov. To je mogoče narediti prek zniževanja mejnih stopenj za večje igralnice ("degresija") ali prek priznavanja stroškov z zmanjševanjem osnove za dajatve.

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 Evropskih skupnosti 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 ustanovitvi Evropske skupnosti.

Iz sodb Sodišča Evropskih skupnosti izhaja, da morajo biti notranje pravni predpisi, s katerimi države članice omejujejo dostop na trg iger na srečo, objektivni, nediskriminacijski, varovati morajo javni interes ter biti sorazmerni s cilji, ki jih zakonodajalec z omejevanjem želi doseči. Zadnja sodba Sodišča Evropskih skupnosti v zadevi Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International Ltd proti Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa z dne 8.8.2009 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 preko interneta na ozemlju te države članice. Tako ureditev podpira tudi Resolucija o neoporečnosti spletnih iger na srečo, ki je bila sprejeta v Evropskem Parlamentu dne 10.3.2009.

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.

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.⁶

Tabela 10: Bruto prihodki od iger na srečo v letu 2007 (v mio evrov)

Bruto prihodki	Loterije	Stave	Igralnice	Avtomati izven igralnic	Bingo	Skupaj
Francija	3718	2149	2788	0	0	8655
Španija	685	1922	556	3788	1364	8315
Švedska	515	538	125	209	42	1429
Švica	433	41	617	64	25	1180
Norveška	552	241	0	247	118	1158
Danska	463	109	60	320	47	999
Poljska	360	70	72	462	0,3	964
Slovenija	61	16	228	128	0	433
Monako	0	0	250	0	0	250

⁶ Vir: Gaming Regulators European Forum, Working Group for Information and Statistics, Infostat, Tallin 2009

Latvija	5	6	21	215	1	248
Nizozemska	818	16	757	757	/	
Finska	560	172	31	587	/	
Velika Britanija	3696	3085	627	/	151	
Litva	14	4	53	15	/	
Portugalska	/	0	440	0	93	
Belgija	/	240	106	360	/	
Hrvaška	/	118	48	107	/	
Madžarska	305	30	38	/	/	
Bosna in Hercegovina	17	/	6	/	/	
Bolgarija	6	242	/	/	/	
Nemčija	/	/	927	3000	/	
Gibraltar	1	/	/	/	/	

/ 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.

Tabela 11: Strukturni deleži posameznih sektorjev dejavnosti v letu 2007

Strukturni delež	Loterije	Stave	Igralnice	Avtomati izven igralnic	Bingo	Skupaj
Francija	43 %	25 %	32 %	0	0	100 %
Španija	8 %	23 %	7 %	46 %	16 %	100 %
Švedska	36 %	38 %	9 %	15 %	3 %	100 %
Poljska	37 %	7 %	7 %	48 %	0	100 %
Švica	37 %	3 %	52 %	5 %	2 %	100 %
Norveška	48 %	21 %	0	21 %	10 %	100 %
Slovenija	14 %	4 %	53 %	29 %	0	100 %
Monako	0	0	100	0	0	100 %
Latvija	2 %	2 %	8 %	87 %	0 %	100 %
Danska	46 %	11 %	6 %	32 %	5 %	100 %

Na podlagi podatkov o igrah na srečo v državah članicah Evropske unije in nekaterih drugih evropskih državah⁷ 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;
- v sektorju igralnic gre za relativno zrelo panogo, 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 5 letih, ni pričakovati večjih sprememb bruto prihodkov, vendar pa lahko na bruto prihodke panoge začasno vplivajo šoki (npr. sprememba zakonodaje o kajenju);
- v primeru, da bi do večjih sprememb le prišlo (npr. projekt velikega zabavišnega centra), bi bila takšna sprememba v relativno majhnem gospodarstvu kot je Slovenija

⁷ 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

in pri tako velikih prihodkih igralniške panoge ter pomembnem deležu BDP, ki ga ti prihodki predstavljajo, mogoča le ob povečanju zunanjega 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 zgublajo tržni delež glede na igralne salone, zato je pomembno vprašanje, katera oblika ponudbe posebnih iger na srečo naj ima prednost ob upoštevanju zunanjega povpraševanja, vplivov na družbeno okolje in kakovostnih elementov;
- čeprav je obseg industrije pomemben, pa je za cilj potrebno postaviti tudi kakovost storitev, ki jih nudi, pri tem lahko standarde določi industrija sama ali pa jih postavi regulator;
- lokacija je pri igralniški industriji strateškega pomena, v nekaterih državah so igralnice koncentrirane zgolj na turistične destinacije, drugod obstajajo drugačne omejitve;
- v večini evropskih državah prireja igre na srečo v igralnicah in na igralnih avtomatih izven igralnic zasebni sektor, pri čemer pa je namen igralniške industrije precej različen (zasebni, državni, dobrodelni, drugi - npr. 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 potrebno 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 preko interneta, mobilnih telefonov in interaktivne televizije, 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 1.1.2008 dalje 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 tekale 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;
- ob dejstvu, da so na svetovnem spletu na voljo podobne igre na srečo kot na fizičnih lokacijah, je potrebno rešiti vprašanje enotnih pogojev delovanja glede ureditve, obdavčenja in konkurence. V primeru Slovenije, ki ima zrelo industrijo na področju posebnih iger na srečo, je glede spletnih iger potrebno 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 odvritvi igralcev od nenadzorovane ponudbe so vprašljivi, saj svetovni splet omogoča dostop do vseh oddaljenih trgov. Pri presoji povečanja zadovoljstva potrošnikov je potrebno 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 potrebno 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 prioritarnih 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 – zabaviščna ponudba ameriškega tipa. V evropskih državah je razvita je tudi ponudba iger na igralnih avtomatih izven igralnic, ki se nahajajo 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 za visoko družbo. 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 se v Avstriji nahajajo tudi izven 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 poker

klubi, 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 se nahajajo večinoma v turističnih obmorskih 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 je le-teh 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 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 izvajajo še na številnih igralnih avtomatih izven igralnic (t.i. slot da bar), ki se nahajajo v igralnih salonih, gostinskih lokalih, hotelih, prodajalnah srečk. Poslovno priložnost na področju slot da bar so odkrile tudi italijanske igralnice, ki pod lastno blagovno znamko odpirajo vedno nove igralne salone, zlasti Casino di Venezia. Vplačila v te igre za večkrat presedajo prihodke italijanskih igralnic in predstavljajo skoraj polovico vplačil v t.i. javne igre, ki vključujejo vse vrste iger na srečo (loterijske igre, stave, bingo), 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 vključuje 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 iz Slovaške poročajo o projektu igralniško – zabavišnega kompleksa pri Bratislavi, ki naj bi ga izvedla 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, 5 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. POSLANSTVO

Klasične igre na srečo v Sloveniji obstajajo za potrebe domačega trga oziroma povpraševanja. Posebne igre na srečo v Sloveniji obstajajo v funkciji razvoja turistične dejavnosti, kjer predstavlja igralniško-turistični proizvod specifičen segment turizma, ki ima priložnost mednarodne konkurenčnosti in posledično nadaljnega razvoja z višjimi dodanimi vrednostmi, kot so danes značilne za večino turističnih proizvodov v Sloveniji.

Poslanstvo Republike Slovenije je organizirati in vzdrževati sistem prirejanja iger na srečo na način, da igre na srečo potekajo v urejenem in nadzorovanem okolju ter v takšnem obsegu in strukturi, ki na dolgi rok zagotavlja čim večje koristi za slovensko družbo, hkrati pa so doseženi cilji pravne in socialne države, ki so zapisani v Ustavi Republike Slovenije ter spoštovan javni interes. Slednje 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.

6. VIZIJA

Vizija Republike Slovenije na področju prirejanja iger na srečo je postati država s kakovostnim in nadzorovanim prirejanjem iger na srečo, kjer so varovane vse družbene vrednote, ki so določene v Ustavi Republike Slovenije in ki so v javnem interesu.

7. CILJI DELEŽNIKOV PRI IGRAH NA SREČO

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

7.1. CILJI DRŽAVE

- igre na srečo se odvijajo nadzorovano in v obsegu, ki omogoča koriščenje tržnih priložnosti sosednjih držav in domačega tržišča;
- zagotoviti pošteno in odgovorno prirejanje iger;
- vzpodbujati odgovorno prirejanje in igranje iger na srečo;
- omejevati problematično in patološko igranje;
- koncesije dodeliti 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 koriščenje tržnih priložnosti in hitro prilagajanje spremenjenim pogojem poslovanja;
- zadržati čim večji delež koncesijske dajatve na ravni države in odločati o porabi teh sredstev.

7.2. 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 (npr. za zemljišča)
- pridobiti čim več sponzorstev za različne namene.

7.3. 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 .

7.4. 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, ki 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.

7.5. CILJI LASTNIKOV

7.5.1. 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.

7.5.2. 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.

7.5.3. Cilji lastnikov igralnih salonov

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

7.6. CILJI FIHO IN FŠO

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

8. 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 konkurenčne ponudbe iger na srečo, ki dopolnjuje turistično ponudbo Slovenije;**
- **kakovostno zadovoljevanje domačega povpraševanja po igrah na srečo s takšnimi oblikami in vrstami iger na srečo, ki 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 že v letu 2010 pripravljena zakonska podlaga za razvoj iger na srečo kot ga predvideva strategija.

V letu 2011 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. V obdobju 2010 do 2020 pričakujemo v povprečju 3,1% rast bruto igralniških prihodkov pri posebnih igrah na srečo⁸. Bruto igralniški prihodki bodo tako leta 2013 znašali 370 milijonov evrov, leta 2020 pa 500 milijonov evrov. Pri teh prihodkih je v Sloveniji do leta 2013 prostora za 12.500 igralnih mest, do leta 2020 pa za 14.600 igralnih mest. Ob danih

⁸ Vir: Ekonomske podlage za novo strategijo razvoja prirejanja iger na srečo, dr. Marko Pahor, februar 2010

napovedih bomo v Sloveniji do leta 2013 igre na srečo prirejali v 35 igralniških enotah, do leta 2020 pa bomo igre na srečo prirejali v 30 igralniških enotah.

9. PRIORITETNA PODROČJA RAZVOJA IGER NA SREČO

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

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

10. SPLOŠNI IN POSEBNI CILJI RAZVOJA IGER NA SREČO

10.1. 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;
- zagotoviti preglednost poslovanja koncesionarjev;
- povečati medsebojno konkurenčnost koncesionarjev z namenom dviga kakovosti;
- zmanjšati število dodeljenih koncesij;
- statusno preoblikovati vse koncesionarje v delniške družbe;
- vzpodbujati odgovorno prirejanje in igranje iger na srečo;
- urediti sistem delitve dajatev od prirejanja iger na srečo tako, da bodo do njih 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;
- kadrovsko in finančno okrepiti nadzorni organ;
- izboljšati kvaliteto in učinkovitost zunanjega nadzora;
- uskladiti delovanje vseh državnih organov proti nelegalnim ponudnikom iger na srečo.

10.2. POSEBNI CILJI

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

10.2.1. Posebni cilji na področju turistično usmerjenega igralništva:

- vzpodbuditi 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;

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

10.2.3. Posebni cilji na področju družbeno odgovornega prirejanja 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.

10.2.4. 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 visoko kakovostne 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);

- uvesti licence za člane uprav koncesionarjev kot inštrument zagotavljanja strokovnosti in kredibilnosti v občutljivi dejavnost prirejanja iger na srečo;
- 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.

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

11. STRATEŠKE OPREDELITVE

11.1. 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, kviz loterije, 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 preko interneta in drugih telekomunikacijskih sredstev (v nadaljnjem besedilu: spletne igre) po slovenski zakonodaji niso posebna vrsta iger na srečo, pač pa gre pri tem le za poseben način prirejanja iger na srečo, za katerega veljajo določeni posebni pogoji.

Ureditev v drugih državah⁹

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).

⁹ 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.

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).

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.

11.1.1. 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 za takšno poimenovanje. 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 preko svetovnega spleta, se pojem «klasične» igre 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 igre v igralnicah in igralnih salonih¹⁰.

11.1.2. Natančna opredelitev vrst iger na srečo

Določitev posameznih vrst klasičnih in posebnih iger na srečo v ZIS je nejasna in neuskklajena. 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 neuskklajenost je zlasti problematična pri stavah, saj so športne stave vključene med klasične igre na srečo, stave pa so vrsta posebnih iger na srečo.

Pri stavah je potrebno 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 eden proti drugemu.

Posebej se obravnavajo t.i. «stave na konjskih dirkah» oziroma stave na tekmovanjih s kopitarji in opredelijo pogoji za prirejanje te vrste iger na srečo.

¹⁰ V nadaljnjem besedilu zaradi jasnosti, zlasti pri opisu sedanje ureditve iger na srečo, še vedno uporabljamo izraza klasične in posebne igre na srečo.

Zato je treba jasno določiti vrste iger na srečo in vsako vrsto tudi natančneje opredeliti. Ob tem pa je potrebno 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 izven igralnic oziroma igralnih salonov (v lokalih) kot nagradna igra ali igra v reklamne namene.

11.1.3. 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 neživiljenjska. Zlasti je problematična 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.

Smotrno je, da se odpravi sedanje razlikovanje igralnic in igralnih salonov in da lahko vsi koncesionarji prirejajo vse vrste iger na srečo, ki se prirejajo v igralnicah in igralnih salonih. S tem se poveča konkurenčnost koncesionarjev, kar prispeva k boljši kvaliteti igralniške storitve. Izjema so le igre, ki jih igrajo igralci drug proti drugemu, ki se lahko prirejajo le v igralnicah.

Glede na velikost igralniške in dodatne turistične ponudbe pa se koncesionarji razvrstijo v štiri skupine igralnic in v igralne salone. Od te razvrstitve je odvisna davčna obravnava koncesionarjev (točka 11.3.5.), pomembna pa je tudi pri vodenju koncesijske politike (točka 11.6.2.)

Igre na srečo se tako prirejajo v igralnicah, ki se kategorizirajo v štiri skupine in v igralnih salonih, tako da razlikujemo :

- **mega igralniško zabavišni center,**
- **igralniško zabavišni center,**
- **grand casino**
- **igralnica (casino)**
- **igralni salon.**

Igralnice, ki so kategorizirane kot **mega igralniško zabavišni 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, športno rekreacijski center, center za zdravje in dobro počutje, kongresni center ter prostor za zabavne prireditve.

Igralnice, ki so kategorizirane kot **igralniško zabavišni 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, 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 in 100 igralnimi avtomati in dodatno gostinsko ponudbo (restavracija, bar).

Igralni saloni lahko ponujajo igre na srečo na najmanj 50 in največ 200 igralnih mestih. Za to ponudbo se ne zahteva, da prirejajo žive igre in da nudijo turistično ponudbo.

Vsi koncesionarji morajo biti delniške družbe, kjer je zagotovljena (lažja) ločitev lastniške in upravljalvske funkcije. Delnice koncesionarjev so navadne in imenske.

Za preoblikovanje statusne oblike sedanjih igralnih salonov, ki so večinoma družbe z omejeno odgovornostjo in za spremembo prednostnih delnic koncesionarjev, ki prirejajo igre na srečo v igralnicah v navadne delnice, se določi ustrezno prehodno obdobje.

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.

11.1.4. Prirejanje spletnih iger na srečo

Spletne igre na srečo (igre, ki se prirejajo preko interneta in drugih telekomunikacijskih sredstev; ustrežnejši izraz je sicer igre na daljavo) po veljavni zakonodaji niso posebna vrsta iger na srečo, pač pa le poseben način prirejanja iger na srečo. Zato v Sloveniji nimamo posebnih koncesij oziroma koncesionarjev za prirejanje spletnih iger na srečo, pač pa lahko posamezno spletno igro prireja koncesionar v skladu s koncesijsko pogodbo, ki jo sklene z ministrom za finance. Tudi v državah članicah, z izjemo Malte in Italije, nimajo posebnih koncesij za spletne igre na srečo.

V zvezi s prirejanjem spletnih iger na srečo se pojavljajo številna stališča, od tega, da je potrebno spletne igre v Sloveniji prepovedati do tega, da je potrebno 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 zabavišnih 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 neke nove ponudbe, temveč omogoča izboljšanje in širitev obstoječe ponudbe, ob uporabi najmodernejše tehnologije ter svetovnega spleta.

Z namenom dolgoročne vzdržnosti regulative in nadzora nad spletnim prirejanjem iger na srečo, se:

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

Zlasti na področju spletnih iger na srečo pa je potrebno spremljati dogajanja na ravni Evropske unije in aktivno sodelovati v skupnem urejanju tega področja, saj drugače ni mogoče zagotoviti ustreznega in učinkovitega varovanja potrošnikov, preprečevati goljufije in pranje denarja, ohranjati socialni red, preprečevati zasvojenost z igrami na srečo.

11.2. 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 bivši 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% 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 potrebno 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 npr. 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).

Prيرهanje iger na srečo na igralnih avtomatih izven igralnic izvaja večinoma zasebni sektor.

11.2.1. 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 je upoštevano 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.

Odprto 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, 10% delnic pa ima koncesionar kot lastne delnice. 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 zaprt 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 11.3.1.) 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.

11.2.2. Lastniška struktura koncesionarjev, ki prirejajo igre na srečo v igralnicah

Medtem ko v veljavni ureditvi lastniška struktura za koncesionarje, ki prirejajo igre na srečo v igralnih salonih, ni predpisana, je lastniška struktura za koncesionarje, ki prirejajo igre na srečo v igralnicah, zelo strogo regulirana in omejena. Tako na istem ponudbenem trgu iger na srečo vzporedno delujejo tako zasebni kot »državni« ponudniki. Izkušnje preteklih let kažejo na manj učinkovito upravljanje teh družb in manj uspešno poslovanje v primerjavi z igralnimi saloni.

Zato naj se odpravijo dosedanje omejitve, ki določajo, da ima lahko posamezna zasebna gospodarska družba največ 20% in vse skupaj največ 49% navadnih delnic koncesionarja in sicer tako, da udeležba države, družb v državni lasti in lokalnih skupnosti v lastniški strukturi koncesionarjev za prirejanje iger na srečo v igralnicah ni obvezna. Odprava omejitev pa ne pomeni obvezne in takojšnje spremembe v zasebno lastnino, saj bodo obstoječi delničarji prodali svoje naložbe oziroma sprejeli vstop novih delničarjev takrat, ko bodo ocenili, da je za to primeren čas.

11.2.3. Predhodno soglasje ministra za pridobitev delnic koncesionarja

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

11.3. DAJATVE OD IGER NA SREČO

Ureditev v Sloveniji

Pri dajatvah od iger na srečo je treba ločiti med dajatvami od:

- dejavnosti prirejanja iger na srečo in
- 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 znaša:

- za posamično klasično igro na srečo je trenutno določena od 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, kviz loteriji, tomboli, lotu, športni napovedi, športni stavi, srečelovu in drugi podobni igri, organiziranih v Sloveniji, obdavčeni s 15 %, če je vrednost dobitka enaka ali višja od 300 evrov. 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% 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 potrebno 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, npr. na igralno napravo, kot fiksna pristojbina, kot odstotek od bruto prihodka od iger na srečo, na nadzor.

11.3.1. 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 dajatve niso določeni, dajatev pa je lahko različna za podobne igre.

Zato je potrebno 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.

11.3.2. Višina obremenitve igralnic z dajatvami

V zadnjem letu koncesionarji za prirejanje iger na srečo v igralnicah opozarjajo, da se položaj igralniških družb v Sloveniji zaostreje zaradi večletnega izčrpavanja 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 koncesijska 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 potrebno 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 preko davka in koncesijske dajatve 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 vključijo v stroške koncesionarjev in zato je bil tudi nivo posebne obdavčitve igralniške dejavnosti temu prilagojen. 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.

11.3.3. »Davek na davek« pri posebnih igrah na srečo

V zadnjem času se v javnosti izpostavlja kot odprto vprašanje dejstvo, da se davek od iger na srečo in koncesijska dajatev plačuje od enako določene davčne osnove – bruto prihodka od posebnih iger na srečo. Ker je osnova za plačilo obeh dajatev določena na enak način, se

pojavi 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 potrebno 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 temu ni tako;
- čeprav se v javnosti pogosto koncesijska dajatev 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 ali več dajatev, 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.**

11.3.4. »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 le-ta povečuje stroške investicij.

V skladu z Zakonom o davku na dodano vrednost in upoštevaje zavezujoča določila Direktive Sveta o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (DDV Direktiva oz. 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 DDV direktive, 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, kongresna 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 ože – 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 potrebno upoštevati tudi, da se lahko strošek DDV zmanjšuje tudi z ukrepi izven sistema DDV. Tako na primer lahko koncesionar, ki za investicijo v svojo dejavnost prejme evropska sredstva, lahko plačani DDV (če ne more uveljaviti odbitka DDV) uveljavlja kot upravičen strošek, če seveda to dopuščajo pravila programa EU sredstev, za katerega je kandidiral.

11.3.5. 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 dosežajo 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 prek zniževanja mejnih stopenj za večje igralnice ("degresija") ali prek priznavanja stroškov z zmanjševanjem osnove za dajatve.

Vzpodbude naj veljajo za igralnice, ki se uvrstijo v skupino mega igralniško zabavišnih centrov, igralniško zabavišnih centrov in skupino grand casinojev (točka 11.1.3.).

Obremenitev koncesionarjev naj bo odvisna od deleža turistične komponente in velikosti ekonomskih učinkov. Pri opredelitvi turistične komponente in ekonomskih učinkov 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, le-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 in dodatna turistična ponudba** (športno rekreacijski 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 ponavadi bolj oddaljeni gostje. Večje število sob pomeni tudi večje število zaposlenih, kar dodatno poveča posredne ekonomske učinke investicije.

11.3.6. Davek od dobitkov pri spletnih igrah na srečo

Za podobne klasične in posebne igre na srečo, ki se prirejajo preko interneta oziroma drugih telekomunikacijskih sredstev, je potrebno proučiti ustreznost obdavčitve dobitkov.

11.4. DELITEV DAJATEV OD IGER NA SREČO

Ureditev v Sloveniji

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

- proračun Republike Slovenije,
- proračuni lokalnih skupnosti, kjer se nahajajo igralnice in igralni saloni,
- 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 kviz loterije. FŠO prejme 80 % koncesijske dajatve od športne napovedi, drugih športnih stav in kviz loterije in 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 v 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 namenjujejo predvsem za družbene, dobrotelne in humanitarne dejavnosti. Zakonodajna večina držav pa poleg tega določa, da se delež prihodka, zlasti iz športnih stav in konjskih dirk, ponovno vloži 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 dodeli za kulturne ali izobraževalne dejavnosti (Belgija, Bolgarija, Nemčija, Danska, Grčija, Finska, Francija, Italija, Poljska, Velika Britanija).

11.4.1. 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 potrebno 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, kjer se nahaja igralnica, 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.

11.4.2. 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 preko fundacij.

Koncesijska dajatev, ki pripada posamezni fundaciji, je odvisna od vrste iger na srečo (glede na razvrstitev igre pripada pretežno del FIHO ali pa FŠO) in trenutne uspešnosti posamezne igre na srečo, kar ne zagotavlja stabilnega vira financiranja. Zato je potrebno določiti fiksno razmerje za delitev koncesijske dajatve med FIHO in FŠO.

11.4.3. 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 11.3.3) je smiselno, upoštevaje namen, zaradi katerega se dajatev usmeri med določene upravičence, **zožiti število upravičencev in nameniti del dajatve le za tiste lokalne skupnosti, katerim igralna enota povzroča negativne učinke (lokalna skupnost, v kateri je igralnica ali igralni salon in sosednje lokalne skupnosti).**

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

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

11.5. 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 (npr. 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 sprožitev 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 ali več ministrov, 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 izven igralnic. Večinoma so ti organi pristojni za izdajanje dovoljenj in licenc ali pa se z njimi opravi posvetovanje pred izdajo dovoljenj in licenc.

11.5.1. 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 koncesionarijih različno urejen in pri nekaterih koncesionarijih pomanjkljiv.

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

11.5.2. 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. Preko svetovnega spleta 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.

11.5.3. Nadzorni organ

Igre na srečo so občutljiva panoga, ki potrebuje strokoven 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.

Zato je potrebno kadrovske in finančno znatno okrepiti nadzorni organ, ki je v organizacijski obliki organa v sestavi ministrstva ali javne agencije.

Poleg nadzornega organa pa bi bilo smiselno oblikovati še kompetentno vladno telo, ki bi skrbelo za razvoj dejavnosti iger na srečo, spremljanje igralniške problematike, predlaganje regulatornih rešitev, določanje zaokroženih igralniških območij, razpisov za koncesije, podeljevanje licenc za vodenje koncesionarjev in uveljavljanje standardov poslovanja koncesionarjev.

11.6. 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 finančno boniteto pravne osebe oziroma z njo povezanih oseb, izpolnjevanje davčnih, koncesijskih in drugih javno finančnih obveznosti s strani pravne osebe in njenih lastnikov, strateške razvojne dokumente 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.

11.6.1. 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 (na ravni regije ali posameznih krajev).

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 se lahko odvija le v velikih igralniško-zabaviških centrih, saj le ti ponujajo dovolj pestro ponudbo zabave, da igralca zadrži cel 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.

Zato je pri načrtovanju prostorske razporeditve igralnic in igralnih salonov smiselna geografska koncentracija na nekaj zaokroženih igralniških območij. Vse lokacije za posamezne kategorije igralnic in igralnih salonov morajo biti vnaprej določene in preverjene ter morajo biti sprejemljive tako za lokalno skupnost kot tudi za ostale interesne skupine.

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

11.6.2. 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 področju katere bi bila locirana 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 vzpodbuja 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 vso svojo načrtovano porabo opravi v tej koncesiji.

Za igralnice in igralne salone skupaj je dodeljenih 44 koncesij. Število dodeljenih koncesij naj se postopoma znižuje. Do leta 2013 naj se število koncesij zmanjša na 35, do leta 2020 pa na 30.

11.6.3. 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 povabi ponudnike in določi kriterije za izbiro najboljšega, kot npr.:

- 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, športno rekreacijski 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 morajo biti znani vnaprej. Pri izboru je nujno potrebno upoštevati tudi referenco poštenosti ponudnikov. Ponudniki predlagajo plačilo koncesnine po sistemu dražbe. Koncesija se dodeli za daljše obdobje (10 ali 15 let) in jo je mogoče odvzeti ob hujših kršitvah predpisov.

11.7. 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 zagotavlja varstvo potrošnikov in javni red. Zaradi narave dejavnosti iger na srečo je potrebno posvetiti posebno skrb udeležencem iger na srečo oziroma igralcem, da se prepreči njihovo odvisnost od iger na srečo in s tem povezane posledice zanje, za njihove družine in celotno družbo. ZIS določa, da je 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 poglobilni cilj. Posebna pozornost je namenjena najbolj izpostavljenim skupinam javnosti. Tako vse države članice preprečujejo dostop mladoletnim do nekaterih ali vseh iger na srečo, zlasti do tistih, ki lahko povzročijo najhujšo odvisnost (igralnice, igralni avtomati izven igralnic, spletne igre). Nekatere države so to zaščito razširile na izpostavljene

osebe, npr. 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).

11.7.1. Omejevanje patološkega in problematičnega igranja

Po ugotovitvah Raziskave o igrah na srečo med prebivalstvom v Sloveniji, Fakulteta za uporabne družbene študije v Novi Gorici, 2008, je v letu 2008 vsaj eno loterijsko igro igralo 30% odraslih prebivalcev, igralnico pa je vsaj enkrat obiskalo 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 uvrščeni med patološke igralce, predstavljajo 0,12% odrasle populacije, problematičnih igralcev pa je 0,34% populacije. Odstotek problematičnih igralcev v starostni skupini od 18 do 30 let pa je bistveno višji in znaša kar 1,68%.

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

Potrebno je določiti način spremljanja in preučevanje negativnih posledic iger na srečo, proučiti 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, pri stavah in loterijskih igrah (vplačila preko prodajnih mest, terminalov, spleta) in se pogovorijo s potencialno problematičnimi igralci o njihovih problemih in možnih rešitvah, da izvajajo uravnoteženo in ciljno reklamo, ki ne vsebuje zavajajočih informacij.

Za omejitve problematičnega igranja so, poleg že uvedenih, potrebni še naslednji ukrepi:

- izobraževanje javnosti in igralcev o zakonitosti iger na srečo, verjetnosti dobitkov in o dejavnih tveganja za razvoj problematičnega igranja;

- starostna omejitev najmanj 18 let za igralce loterijskih iger in stav;
- 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);
- oglasna sporočila igralnic naj oglašujejo celotno ponudbo igralnic in ne zgolj igre na srečo;
- 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.

12. URESNIČEVANJE STRATEGIJE

1.

Vlada RS 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: junij 2010

odgovornost za izvedbo: Vlada RS.

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

rok: 6 mesecev po sprejetju strategije razvoja iger na srečo

odgovornost za izvedbo: Ministrstvo za finance.

3.

Pri vodenju koncesijske politike (dodeljevanje novih koncesij, podaljševanje obstoječih) se upoštevajo strateške usmeritve in cilji, da se število koncesij postopno zmanjšuje in usmerja v zaokrožena igralniška področja in v ponudnike s pestrejšo igralniško in večjo turistično ponudbo

rok: takoj po sprejemu strategije

odgovornost za izvedbo: Vlada RS.

4.

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 RS, Ministrstvo za finance, Urad RS za nadzor prirejanja iger na srečo.

5.

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

rok: takoj po sprejemu strategije

odgovornost za izvedbo: Vlada RS, Ministrstvo za finance, Urad RS za nadzor prirejanja iger na srečo.

6.

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 RS.

7.

V skladu s strateškimi opredelitvami in cilji na prioritetnem področju družbeno odgovornega prirejanja iger na srečo se pripraviti 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 RS.

8.

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 RS.

9.

Prouči se možnost posebne ureditve prirejanja stav na tekmovanjih s kopitarji in ustrezno uredi to področje

rok: 12 mesecev po sprejetju strategije razvoja iger na srečo
odgovornost za izvedbo: Vlada RS.

10.

Vlada RS, ob spremenjenih okoliščinah, posodablja strategijo razvoja iger na srečo v Sloveniji

rok: po potrebi
odgovornost za izvedbo: Vlada RS.

13. SPREMLJANJE URESNIČEVANJA STRATEGIJE

V skladu s sklepom ministra za finance z dne 14.4.2009 je imenovan strokovni svet za igre na srečo, ki pripravi strategijo razvoja iger na srečo ter spremlja in ocenjuje uresničevanje strategije.

V kolikor bo za področje iger na srečo oblikovano posebno vladno telo, bo spremljanje in ocenjevanje uresničevanja strategije razvoja iger na srečo, njegova naloga.

Vlada RS bo o uresničevanju strategije razvoja iger na srečo v Sloveniji seznanjena z letnim poročilom.