



Lietuvos Respublikos Vyriausybei

Finansų ministerijai

2016-02-22

DĖL LR AZARTINIŲ LOŠIMŲ ĮSTATYMO NR. IX-325 2, 16, 29 STRAIPSNIŲ PAKEITIMO IR ĮSTATYMO PAPILDYMO 16¹ STRAIPSNIU ĮSTATYMO PROJEKTO

2016-02-12 Finansų ministerija parengė bei pateikė derinti suinteresuotoms institucijoms Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo Nr. IX-325 2, 16, 29 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 16¹ straipsniu įstatymo projektą (toliau – Įstatymo projektas).

Nacionalinė lošimų ir žaidimų verslo asociacija (NLŽVA) yra 1994 metais įkurta verslo asociacija, vienijanti laisvalaikio ir pramogų srityje besispecializuojančias bendroves, organizuojančias lošimus B kategorijos ir žaidimų automatais. Nuo azartinių lošimų įteisinimo 2001 metais momento Lietuvoje, NLŽVA nuolat atlieka lošimų rinkų stebėseną (virš 14 metų), rengia lošimų teisinio reguliavimo lyginamosios teisėtyros studijas, atstovauja B kategorijos automatų segmento interesus valstybinio valdymo institucijose, teikia pastabas ir pasiūlymus azartinių lošimų ir loterijų reguliavimo srityje bei dalyvauja lošimų teisėkūros procesuose Lietuvoje. NLŽVA yra paskelbusi įvairių straipsnių (studijų) azartinių lošimų reguliavimo, administravimo ir priežiūros srityje.

Nacionalinė lošimų ir žaidimų verslo asociacija, reiškia savo kategorišką **nepritarimą** Finansų ministerijos parengtam Įstatymo projektui, kuriuo siekiant administracinės naštos mažinimo tikslo gali būti negrįžtamai pažeisti riboto lošimo sektoriaus teisėti lūkesčiai ir prašo Vyriausybės jam nepritarti dėl žemiau nurodytų motyvų.

1. Įstatymo projekto tikslo įgyvendinimas B kategorijos lošimo automatų sektoriaus bendrovėms sudarys nepagrįstai didelius finansinius kaštus (o atskirų bendrovių atžvilgiu taps nepakeliama finansinė našta), kas iš esmės prieštarauja administracinės naštos mažinimo ir proporcingumo principų taikymui (sudaryti kuo mažesnę finansinę naštą).

Įstatymo projekto tikslas - sujungus lošimo automatų į naujai sukurtą Lošimų priežiūros tarnybos lošimo automatų duomenų valdymo sistemą sumažinti lošimų organizatoriams tenkančią administracinę naštą, susijusią su lošimų įrenginių ir apskaitos žurnalų pildymu ir finansinių ataskaitų teikimu fiziniu būdu, kartu užtikrinti efektyvią lošimo įrenginių duomenų apskaitą ir veikimo kontrolę.

Aiškinamajame rašte nurodoma, jog, Lošimų priežiūros tarnybos duomenimis, administracinės naštos mažinimas, t.y. lošimo automatų duomenų valdymo sistemos įdiegimas, lošimų organizatoriams sudarys **nuo 1,8 iki 2,6 mln. Eurų**, nes, iš lošimų rinkoje bendrai eksploatuojamų **4363 A ir B kategorijos lošimo automatų, 3163 iš jų (išimtinai B kategorijos riboto lošimo automatai)**, neatitiks Įstatymo projekto rengėjų siūlomiems naujiems reikalavimams. Tuo pat metu nurodoma, jog pirminiais duomenimis Lošimų priežiūros tarnybos duomenų valdymo sistemos sukūrimas ir įdiegimas pareikalaus iš valstybės išdo 250 000 eurų.

Atsižvelgiant į tai nėra suprantama, kaip gali būti pasiekti vienas kitam prieštaraujantys dalykai: administracinės naštos (kaštų) mažinimas su reikšmingu kaštų išaugimu? Akivaizdu, kad 2,6 mln. Eurų papildomi (nauji) kaštai negali būti traktuojami kaip administracinės naštos lošimų organizatoriams mažinimas. Taip pat akivaizdu, kad 2,6 mln. Eurų kaštai nėra proporcingi lošimo įrenginių apskaitos žurnalų pildymo ir finansinių ataskaitų teikimo fiziniu būdu generuojamoms sąnaudoms. Juolab, Įstatymo projekto rengėjai nepateikė palyginamosios lentelės, kurioje būtų nurodyta, kokią šiuo metu finansinę naštą lošimų organizatoriams sudaro lošimų įrenginių ir apskaitos žurnalų pildymas ir finansinių ataskaitų teikimas fiziniu būdu. Todėl Įstatymo projekto rengėjų siūlymas yra logiškai prieštaringas ir teisiškai nepagrįstas. Prieštaringai vertinamos ir siūlomų investicijų neproporcingų dydžių dalys – iš verslo 2,6 mln. eurų, o iš valstybės tik 250 tūkst. eurų.



2. Įstatymo projekto įgyvendinimo priemonės neatitinka Teisėkūros pagrindų įstatyme nustatytam efektyvumo principui, reiškiančiam, kad rengiant teisės akto projektą turi būti įvertinamos visos galimos teisinio reguliavimo alternatyvos ir pasirenkama geriausia iš jų, teisės akte turi būti įtvirtinamos veiksmingiausiai ir ekonomiškiausiai teisinio reguliavimo tikslą leisiančios pasiekti priemonės.

Lošimų rinka Lietuvoje yra diferencijuota pagal rūšis, dėl ko jose naudojama skirtinga įranga, pagaminta pagal kiekvienai lošimų rūšiui nustatytus techninius reikalavimus. Lošimų namuose naudojami A kategorijos neriboto lošimo automatai (neriboto statymo ir laimėjimo galimybė), lošimo automatų salonuose naudojami B kategorijos riboto lošimo automatai (maksimalus statymas 0,5 euro, o maksimalus laimėjimas 100 eurų).

Šie duomenys aiškiai iliustruoja įstatymų leidėjo diferencijuotą požiūrį lošimų rinkos formavimo atžvilgiu ir akivaizdžius naudojamos lošimų įrangos skirtumus (statymo ir laimėjimo parametrų ribos). Minėti technologiniai lošimo automatų skirtumai, įvertinus skirtingų parametrų įrangos našumą, generuojamas pajamas, pavojingumo riziką viešiesiems finansams ir vartotojų interesams, buvo tiesiogiai susiję su proporcingo požiūrio taikymu, todėl negali būti Įstatymo projekto rengėjų apibūdinami kaip nepažangūs.

Valstybė nebuvo ir negali būti suinteresuota investuoti papildomas ženklias sumas į kontrolės įrangą ir reikalauti verslininkų investuoti į veiklos vykdymo įrangą, jeigu B kategorijos riboto lošimo automato generuojamos per vieną kalendorinę dieną pajamos sudaro apie 18 eurų.

Įstatymo projekte siūlymas nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kurio pagrindu 3163 efektyviai ir tinkamai funkcionuojantys ir mokestines pajamas valstybės išdui (apie 3,5 mln. eurų per metus) generuojantys lošimo automatai (kas sudaro 73% rinkos įrangos) naujų projektuojamų reikalavimų įgyvendinti negali, **vertintinas kaip neveiksmingiausias ir neekonomiškiausias teisinis reguliavimas**. Pažymėtina, kad net ir investavus į rinkoje eksploatuojančius lošimo automatus mažiausiai 2,6 mln. eurų (labai optimistiškas ir niekuo neparemtas Finansų ministerijos paskaičiavimas), arba juos pakeitus naujais lošimo automatais (kas kainuotų apie 26 mln. eurų), tas pats riboto lošimo automatų skaičius dėl apribotų statymo ir laimėjimo galimybių į valstybės išdą negalės sugeneruoti mokestinių pajamų dvigubai ar trigubai daugiau. Todėl toks siūlymas prieštarauja investicijų logikai.

3. Galiojantis B kategorijos riboto lošimo automatų teisinis reguliavimas bei šiam sektoriui taikomos veiklos skaidrumo ir kontrolės priemonės pilnai užtikrina valstybės ir vartotojų teisių apsaugos interesus.

Lietuvoje eksploatuojami B kategorijos lošimo automatai yra gaminami tikrai sertifikuotų gamintojų, kurie savo produkciją lošimų organizatoriams parduoda su ES akredituotų laboratorijų sertifikatais, patvirtinančiais jų atitikimą Lietuvoje nustatytiems reikalavimams. Lošimo bendrovėms, eksploatuojančioms B kategorijos įrenginius, yra draudžiama gaminti, rinkti iš dalių lošimų įrenginius, juos remontuoti, kurti naujas ar keisti esamas lošimo algoritmo programas pačioms. Taipogi yra nustatyta, kad visos programinės įrangos dalys, kuriomis gali būti keičiamos procentinės laimėjimų fondo dalys turi būti įrengtos plombuotoje dėžėje automato viduje; programos, darančios įtaką lošimo rezultatui taipogi yra plombuotoje zonoje; visi automato įtaisai, prie kurių gali būti išoriškai prisijungta, siekiant įtakoti lošimo rezultatą ar laimėjimo išmokėjimo procentinę dalį yra izoliuoti.

Įstatymo projekto rengėjų siūlomi neproporcingai brangiai kainuojantys įrankiai neatitinka ir 2015 m. gegužės 20 d. priimtos 4-osios Direktyvos¹, dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos, nuostatose vyraujančio požiūrio – Valstybėms narėms **vadovautis grėsme pagrįstu požiūriu**. Šio požiūrio pagrindu Valstybės narės, atlikusios tinkamą rizikos vertinimą, gali nuspręsti tam tikrų lošimo paslaugų teikėjams, išskyrus kazino, visiškai arba iš dalies netaikyti nacionalinių nuostatų, kuriomis į nacionalinę teisę perkeliama ši direktyva, remdamosi įrodyta maža rizika, kurią kelia tokių paslaugų operacijų pobūdis ir, atitinkamais atvejais, mastas (B kategorijos riboto lošimo automatai su maks. statymu 0,5 euro, o maks. laimėjimu 100 eurų yra mažos rizikos požymius turintys paslaugų teikėjas).

Atsižvelgiant į B kategorijos automatų ir lošimų jais ypatumus (ypač mažus statymo ir laimėjimo parametrus) ir jau taikomas kontroles priemones, kurios sąlygojo tam faktui, jog **per 14 metų nebuvo nustatyta nė vieno pažeidimo fakto**, darytina išvada, kad B kategorijos automatų sujungimas (kartu įvertinus finansinius kaštus) į

¹ 2015 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos (ES) 2015/849 priimtos 4-osios Direktyvos



bendrą duomenų valdymo sistemą yra neproporcinga ir perteklinė priemonė teisinio reguliavimo tikslams pasiekti.

4. Įstatymo projektu siūlomas naujas teisinis reguliavimas neatitinka teisės aktų projektų rengimo atvirumo ir skaidrumo reikalavimų, reiškiančių, kad teisėkūra turi būti vieša, turi būti pateikta esamos padėties analizė, žinomi numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą atlikę subjektai ir kita svarbi informacija.

Įstatymo projekto aiškinamajame rašte nurodoma, jog šiuo metu Lietuvoje eksploatuojami 4363 lošimo automatai, iš kurių tik apie 1200 galėtų būti sujungti į lošimo automatų duomenų valdymo sistemą, todėl likusiems prisitaikymas prie minėtos sistemos pirminiais duomenimis turėtų kainuoti iki 2,6 mln. eurų.

NLŽVA šiuo metu turimais duomenimis, Įstatymo projekto įgyvendinimas pareikalautų eksploatuojamos įrangos keitimo į naują, kas sudarytų apie 26 mln. eurų, o ne 2,6 mln. eurų, kaip tvirtina projekto rengėjas, net nenurodydamas skaičiavimo metodikos, naudojamų duomenų šaltinio, gamintojų, pateikusių savo paskaičiavimus ir tokiu būdu suteikusių naujų reikalavimų techninio ir finansinio įgyvendinimo garantijas, pavadinimus.

Minėti duomenys turi ypatingą reikšmę, nes ne bet kokių, o tik Lietuvoje eksploatuojamų B kategorijos lošimo automatų gamintojai galėjo atsakyti dėl Įstatymo projekte siūlomų reikalavimų techninio išpildymo galimybių, tiksliai paskaičiuoti jų įgyvendinimo kaštus, tokiu būdu suteikiant lošimų organizatoriams Lietuvoje garantijas. Juolab, kad tik minėti gamintojai turi intelektualinę teisę į programinę įrangą, esančią Lietuvoje eksploatuojamuose lošimo automatuose.

Technikos ekspertams pagrįsti įtarimai kyla ir dėl projekto rengėjų pateiktos kaštų sumos apskaičiavimo galimybių, nes tam, kad apskaičiuoti B kategorijos lošimo automatų perdarymo/pagaminimo pagal naujus reikalavimus kaštus, gamintojui būtina iš anksto žinoti naujus techninius reikalavimus. Tačiau kaip nurodoma Įstatymo projekto aiškinamojo rašto 11 dalyje – Priežiūros tarnyba iki 2018 m. sausio 1 d. turės patvirtinti techninius lošimo automatų duomenų valdymo sistemos reikalavimus ir lošimo automatų valdymo sistemos prijungimo prie lošimo automatų kontrolės sistemos tvarką. Tai reiškia, kad **techninių reikalavimų nėra**, todėl gamintojai negalėjo įvertinti Įstatymo projekto rengėjų siūlomų reikalavimų techninio išpildymo galimybių ir apskaičiuoti jų įgyvendinimo kaštus.

5. Įstatymo projektu siūlomos įgyvendinimo priemonės neatitinka ES valstybėse suformuotą diferencijuotą skirtingų azartinių lošimų rūšių reguliavimo požiūrį² ir proporcingų reguliavimo priemonių taikymo principą (ESTT sprendimai).

Rengiant teisės akto projektą, kuriuo Lietuvos nacionalinė teisė derinama su Europos Sąjungos teise ar tarptautine teise, turi būti įvertintos visos galimos alternatyvos ir iš jų parinktas labiausiai Lietuvos interesus atitinkantis sprendimas. Tačiau aiškinamajame rašte tik nurodoma, jog lošimo automatų sujungimo į lošimo automatų duomenų valdymo sistemą klausimu konsultuotasi su Danijos, Norvegijos, Švedijos, Italijos, Šveicarijos, Čekijos ir Estijos finansų ministerijų ir lošimų priežiūros tarnybų atstovais.

Šiame kontekste būtina akcentuoti, jog azartinių lošimų reguliavimas ES šalyse nėra vienodas. Įstatymo projekto rengėjų išvardintų šalių lošimų rinkose eksploatuojami išskirtinai A kategorijos lošimo automatai arba jų prototipai - VLT³, kurių programinės įrangos galimybės leidžia būti sujungtiems į lošimo automatų duomenų valdymo sistemą.

² 2004 m. liepos 8 d., sujungtų bylų C-453/02 ir C-462/02 Finanzamt Gladbeck Finanzamt Herne-West prieš Edith Linneweber (C-453/02) ir Savvas Akritidis (C-462/02) išvada, kad *lošimo automatai, stovintys viešuose kazino, labai skiriasi nuo lošimo automatų, pastatytų baruose ir komercinę veiklą vykdančiuose lošimo salonuose (t.y. B kategorijos lošimo automatų), visų pirma pagal didžiausią statomą sumą, laimėjimo dydį ir pagal statomai sumai tenkantį išmokėto laimėjimo procentinį dydį.*

³ VLT (angl. *Video Lottery Terminal*) - lošimo automatų (angl. *Slot machine*) rūšis, apimanti lošimų automatus, kuriuose elektroniniu būdu per centrinį kompiuterį realizuojamos (imituojamos) įvairios loterijos.



Be to, Skandinavijos šalyse (Danijoje, Norvegijoje, Švedijoje) ir Šveicarijoje lošimų industrijos veikloje **vyrauja valstybinis monopolis**, kur eksploatuojami išskirtinai A kategorijos lošimo automatai arba jų pagrindu pagaminti prototipai - VLT. Estijoje funkcionuoja tik lošimo namų ir lošimo salonų segmentas, kuriame eksploatuojami tik A kategorijos neriboti lošimo automatai. Italijos rinkoje paplitę pavieniai lošimo automatai (baruose, kavinėse, parduotuvėse ir kt), todėl, tinkamo administravimo užtikrinimui, sujungimo į lošimo automatų duomenų valdymo sistemą prievolė organizatoriams buvo nustatyta prieš pradėdant veiklos organizavimą, o ne po 14 metų veiklos vykdymo, kaip siūlo Įstatymo projekto rengėjas.

Pažymėtina, kad Lietuvos azartinių lošimų įvairovę turinti rinka negali būti tapatinama ir(ar) pripažintina tinkama palyginimui su Įstatymo projekto rengėjų minimų šalių rinkomis, kur dominuoja faktinis arba vienos lošimų rūšies monopolis (valstybinis arba privatus). Šiame kontekste, Įstatymo projekto rengėjų pavyzdžiai, kur monopolinės rinkos dalyvis veiklą vykdo nekonkurencinėje aplinkoje ir todėl iš esmės gali įvykdyti bet kokią naują teisinį reikalavimą, nėra tinkami palyginimui.

Šioje dalyje pasigendama palyginamosios ES valstybėse šiuo klausimu egzistuojančio teisinio reguliavimo analizės. Pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje, Airijoje, Vokietijoje, Škotijoje ir kitose giliai riboto lošimo automatų segmento reguliavimo tradicijas turinčiose šalyse, kur atviros konkurencijos sąlygomis funkcionuoja skirtingų lošimo rūšių rinkos struktūra, Įstatymo projekto rengėjų siūlomo reguliavimo nėra.

Priešingai, daugiamilijoninių investicijų reikalaujantis Įstatymo projekto rengėjų siūlymas, ekonomikos ekspertų vertinamas kaip **konkurencijos mažinimas, suteikiantis, Lietuvos atveju, užsienio šalių lošimo automatų gamintojams galimybę užsidirbti (pinigai iš Lietuvos eksportuojami), o stambioms lošimų organizavimo subjektams – monopolizuoti lošimų rinką.**

6. Dėl Valstybės kontrolės 2015-05-29 valstybinio audito ataskaitoje „Lošimų ir didžiųjų loterijų organizavimo valstybinės priežiūros“ Nr. VA-P-60-4-9 pateiktos rekomendacijos.

Keturiolika metų funkcionuojančiai ir susiformavusiai rinkai Valstybės kontrolė pateikė rekomendaciją inicijuoti teisės aktų pakeitimus, nustatant reikalavimą sujungti lošimo automatus į tiesioginio ryšio kontrolės sistemą⁴.

Tačiau Valstybės kontrolės rekomendacija būtina vertinti siūlomų ir galiojančių techninių reikalavimų, jungiant lošimo automatus į bendrą duomenų valdymo sistemą, įgyvendinimo prasme. Valstybės kontrolės specialistai, nebūdami technikos ekspertais, tik rekomendavo, manydami, jog sujungimas palengvintų ir optimizuotų priežiūros institucijos ir verslo sąnaudas, įgyvendinant Azartinių lošimų įstatymu nustatytas pareigas (prievoles).

Tuo pat metu, 2015-07-28 NLŽVA adresuotame rašte Nr. S-(60-3545)-1511, Valstybės kontrolė akcentavo, jog teisės akto rengimo metu turės būti priimtas sprendimas dėl numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo.

Pagal Teisėkūros pagrindų įstatymo nuostatas, šio vertinimo išsamumas turi būti proporcingas galimoms numatomo teisinio reguliavimo pasekmėms, o tai reiškia, kad jeigu vertinimo metu paaiškės, jog pastarosios rekomendacijos negalima įgyvendinti (įgyvendinimo kaštai neproporcingai siekiamam tikslui), numatomo teisinio reguliavimo turi būti atsisakoma.

6. Dėl LR Seime įregistruoto LR Azartinių lošimų įstatymo projekto Nr.XIP-4393 ES(2)

Įstatymo projekto vertinimo kontekste reikėtų atsakingai pažvelgti į Seimo valdybos sprendimu sudarytos darbo grupės⁵ azartinių lošimų įstatymo projekto Nr. XIP-4393 parengimo metu surinktą informaciją. Darbo grupė atliko šiuos darbus: (i) surinko iš skirtingų valstybinio valdymo institucijų faktinius duomenis apie azartinių lošimų būklę Lietuvoje; (ii) atliko viešąsias konsultacijas su valstybinio valdymo institucijų (Lošimų priežiūros tarnybos, Finansų ministerijos) atstovais, (iii) atliko viešąsias konsultacijas su skirtingų lošimų segmentų (lošimo namų (kazino), loterijų, lažybų, B kategorijos) verslo asociacijų atstovais, (iv) surengė susipažinimo vizitus į skirtingų lošimų segmentų lošimų organizavimo vietas, (v) išanalizavo lyginamuosius ES valstybių narių

⁴ Valstybės kontrolės ataskaitos 6 lapas.

⁵ Darbo grupė sudarė: Seimo nariai D. Budrys, E. Tamašauskas, V. Bacevičius, J. Olekas, J. Sabatauskas ir V. Gapšys.



azartinių lošimų reguliavimo modelius, (vi) dalyvavo konsultaciniame vizite Didžiojoje Britanijoje su tikslu susipažinti su lošimų reguliavimo praktika⁶, (vi) parengė naujojo Azartinių lošimų nustatymo koncepciją.

Konsultaciniame vizite Didžiojoje Britanijoje dalyvavo ir visų Lietuvos lošimų ir loterijų sektorių asociacijų atstovai. Atsižvelgiant į tai, jog klausimas dėl lošimo automatų sujungimo į vieningą kontrolės sistemą Lietuvoje buvo iškeltas dar 2009 m., todėl susitikimo su Didžiosios Britanijos Azartinių lošimų komisija metu jos pirmininkui buvo užduotas klausimas dėl institucinio požiūrio į būtinybę (galimybę) visus lošimo automatus sujungti į tiesioginio ryšio kontrolės sistemą. Šios komisijos pirmininkas ilgai negalvodamas atsakė, jog Lietuvos Respublikos Vyriausybė turi suprasti, kad toks siūlymas yra skirtas sugriauti veikiančią B kategorijos riboto lošimo automatų rinką Lietuvoje. Būtent šio konsultacinio vizito išdavoje, Azartinių lošimų įstatymo projekto Nr.XIP-4393 ES(2), kuris 2014 m. notifikuotas Europos Komisijai ir šiuo metu yra svarstymo stadijoje Seime, rengėjai atsisakė reikalavimo, sujungti Lietuvoje eksploatuojamus riboto lošimo B kategorijos automatus į bendrą duomenų valdymo sistemą, nustatymo.

Atsižvelgdama į aukščiau išdėstytą, NLŽVA prašo:

1. Lietuvos Respublikos Vyriausybės, įvertinus objektyvius duomenis ir teisiškai pagrįstas pastabas, atsisakyti siūlomo teisinio reguliavimo riboto lošimo automatų sektoriui nustatymo ir toje dalyje Įstatymo projektui nepritarti.

Pagarbiai,

NLŽVA prezidentas

Samoilas Kacas

⁶ Šio konsultacinio susitikimo metu buvo suorganizuoti susitikimai su valstybinių institucijų - Didžiosios Britanijos Vyriausybės Kultūros, žiniasklaidos ir sporto departamento atstovais (2012-03-01) ir Azartinių lošimų komisijos (2012-03-02) - atstovais, su skirtingų lošimo verslo segmentų verslo asociacijų- Britų pramogų ir maitinimo prekybos asociacijos (the British Amusement Catering Trade Association), vienijančios B kategorijos lošimo automatų operatorius, Britų lažybų asociacijos (The Association of British Bookmakers Ltd), Nacionalinių lošimo namų industrijos forumo, Lošimo namų (kazino) asociacijos (Casino Operators Association) –atstovais (2012-02-29), o taip pat su interneto portalo Gambling Compliance, besispecializuojančio azartinių lošimų reguliavimo tyrimų skirtingose jurisdikcijose srityje, atstovais (2012-02-29),