



Seimo Socialinių reikalų ir darbo komiteto
pirmininkui ir nariams

2023-05-11, Kaunas

Dėl: Azartinių lošimų ir loterijų socialinių pasekmių

Seimo Socialinių reikalų ir darbo komitetas 2023-04-27 raštu Nr. S-2023-1911 paprašė pateikti nuomonę dėl azartinių lošimų ir loterijų socialinių pasekmių Lietuvoje pagal pateiktus klausimus.

Nacionalinė lošimų ir žaidimų verslo asociacija (NLŽVA) įkurta ir veiklą vykdo nuo 1994 metų, per tą laiką turi sukaupusi daug duomenų apie lošimo paslaugų rinką Lietuvoje, yra išleidusi ne vieną leidinį (pavyzdžiui, lošimų rinkos Lietuvoje apžvalgą „Žalioji knyga 2021“), kuria ir per „YouTube“ kanalą viešina laidas „Atverstos kortos“, kuriose diskutuojama ir analizuojama įvairios rinkos aktualijos ir problemos.

Naudodamasi proga NLŽVA primena, kad pagal Europos Sąjungos teisę ir teismų praktiką Lietuvos įstatymų leidėjo naudojamos sąvokos „azartiniai lošimai“ ir „loterijos“ patenka į tą pačią ES teisėje naudojamą sąvoką „lošimo paslaugos“, kuri suprantama kaip bet kurios paslaugos, kurios apima pinigų sumos statymą sėkmės žaidimuose, įskaitant loterijas ir lažybų sandorius, ir yra teikiamos fiziniu ar nuotoliniu būdu elektroninėmis priemonėmis atskiru paslaugų gavėjo prašymu.

1. Dėl esminių lošimo paslaugų rinkos problemų

Atsakydama į prašymą pateikti loterijų ir lošimų reguliacinės politikos Lietuvoje vertinimą, NLŽVA nurodo, kad dabartinis lošimų ir loterijų nacionalinis reguliavimas ir apmokestinimas turi fundamentalių trūkumų, apie kurios NLŽVA 2022-04-11 raštu Seimo Valdybai¹, 2022-10-13 raštu Seimo Valdybai² ir 2023-01-17 raštu Seimo Biudžeto ir finansų komitetui (toliau – SBFK) bei kitiems subjektams (toliau - NLŽVA 2023-01-17 raštas) 3 4 (raštų kopijos pridedamos) atkreipė dėmesį ir paragino nedelsiant imtis veiksmų.

Nepaisant to, kad Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ESTT) požiūriu, azartiniai lošimai turi didelę ekonominę reikšmę⁵, Lietuvoje šiame ekonomikos sektoriuje kasmet lieka vis mažiau erdvės viešajam interesui realizuotis, o tuo pačiu vis labiau gylėja disbalansas tarp viešos ir privačios naudos pasiskirstymo. Probleminių klausimų santrauka yra pateikta žemiau:

- *Negautos valstybės biudžeto (mokesčių mokėtojų) pajamos*

Ydingi lošimų ir loterijų mokestiniai ir reguliaciniai sprendimai, kartu, ir jų stoka, lėmė, jog Lietuvos biudžetas (mokesčių mokėtojai) 2015-2022 metais negavo beveik 250 milijonų eurų mokestinių pajamų iš loterijų ir lošimų paslaugų sektoriaus.

¹ Prieiga per Internetą - NLZVA_Rastas-valdybai-su-priedais_202204.pdf (losimai.eu)

² Prieiga per Internetą - 221013_kreipimasis.pdf (losimai.eu)

³ SBFK pirmininkui ir nariams, Seimo Tėvynės Sąjungos Lietuvos Krikščionių Demokratų Sąjungos frakcijos seniūnei ir nariams Finansų ministerijos ministrei, Specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriui

⁴ Prieiga per Internetą - 2023-01-17-NLZVA-rastas.pdf (losimai.eu)

⁵ Žiūrėti: Generalinio advokato Yves Bot išvada, pateikta 2008 m. spalio 14 d. Byla C-42/07Liga Portuguesa de Futebol Profissional (CA/LPFP) Baw International Ltd prieš Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.



- *Įsigalėjo socialiai pavojingiausias (didžiausias rizikos) loterijų ir lošimų paslaugos*

2011-2015 metais toleravus neteisėtą lažybų organizavimą internetu ir telefonu⁶, 2016 metais įteisinus nuotolinių lošimų organizavimą, o nuo 2019 metų ir nuotolinių loterijų paslaugas, valstybės atsakingos institucijos nepastebi šuoliškos lošimų ir loterijų internete plėtros, dėl kurios pati loterijų ir lošimų paslaugų rinka (tuo pačiu ir vartojimas) išaugo net 2,8 karto nuo 783,5 mln. eurų 2015 metais iki 2232,6 mln. eurų 2021-aisiais. Dėl to vartotojai skatinami rinktis didžiausias rizikos (socialiai pavojingiausias) neribotų parametrų lošimų ir loterijų rūšis. Nepaisant to, atsakingos institucijos slepia akį badančias finansines problemas, atsiradusias dėl ydingo reguliavimo ir atitinkamų institucijų aplaidumo.

2021 metais mokslininkų Maric Catania ir Mark Griffiths publikacijoje „*Understanding Online Voluntary Self-Exclusion in Gambling: An Empirical Study Using Account-Based Behavioral Tracking Data*“ konstatavo⁷, kad internetu, o ypač išmaniaisiais telefonais, lošimas tapo veikla, kuria galima užsiimti bet kur ir bet kada. Nuotoliniai lošimai sparčiai plečiasi, tačiau lošimų reguliavimas, siekiant apsaugoti lošėjus ir sumažinti žalą, dažniausiai atsilieka. Azartinių lošimų reglamentai tradiciškai buvo taikomi antžeminiams lošimams, todėl daugelis valstybių nespėja pertvarkyti šių priemonių internetui⁸. Internetiniai lošimai neigiamai vertinami dėl didelio prieinamumo ir patogumo^{9 10}.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Loterijų Nr.IX-1661 28 straipsnio pakeitimo įstatymo Nr. XIV-1184 1 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto Nr.XIVP-1913(2)“ derinimo pažymoje nurodyta¹¹, kad azartiniai lošimai ir loterijos priskiriami tai pačiai ekonominės veiklos rūšiai „Azartinių žaidimų ir lažybų organizavimo veikla“ (92) pagal Ekonominės veiklos rūšių klasifikatorių. Atsižvelgiant į galimas neigiamas socialines ir finansines pasekmes žaidėjui ir (ar) lošėjui, ši veikla valstybės nėra skatintina, o jos ribojimai grindžiami tokiais bendrojo intereso pagrindais kaip vartotojų interesų apsauga, pinigų plovimo, sukčiavimo, nukreipto prieš vartotojus, ir piliečių skatinimo pernelyg išlaidauti dalyvaujant loterijose ar lošiant prevencija ir pan. Būtent vadovaujantis šiais pagrindais galiojančiuose teisės aktuose nustatyti skirtingi reikalavimai ir ribojimai

⁶ Nuotolinių lošimų „įteisinimo“ peripetijos yra išsamiai paaiškintos NLŽVA 2023-01-17 rašte, nurodant, kad prie to tiesiogiai ir asmeniškai prisidėjo LPT dabartinė vadovybė suformuota 2012-2014 metais, kada lošimo paslaugų priežiūrą kuravo politinės partijos „Tvarka ir teisingumas“ deleguotas Finansų viceministras a.a. Vytautas Galvonas (Žiūrėti: NLŽVA 2023-01-17 rašto ix išnašą), kuris 2013-01-21-2014-07-21 laikotarpiu ėjo Finansų viceministro, atsakingo už azartinių lošimų ir loterijų reguliavimą pareigas, pareigas. Jo darbo Finansų ministerijoje metu 2013-12-06 į LPT Kontrolės skyriaus vedėjo pareigas buvo paskirtas V.Daukšys, kuris nuo 2015-01-16 užėmė LPT direktoriaus pareigas. LPT (kurios ankstesnis pavadinimas buvo Valstybinė lošimų priežiūros komisija) ir jos taminė direktorė E.Bishop, viršydama savo kompetencijos ribas (veikdama ultra vires) savo nutarimais ir įsakymais (poįstatymiais teisės aktais) „įteisino“ naujų (nuotolinių) lošimų organizavimą, nepaisant to, kad naujų azartinių lošimų ir loterijų organizavimą buvo galima įteisinti tik įstatymu. Net ir po to, kai po Generalinės prokuratūros, ginusios viešąjį interesą, skundų VLPK nutarimai/LPT direktoriaus įsakymai buvo pripažinti neteisėtais (negaliojančiais), LPT taminė direktorė E.Bishop ir LPT dabartinis direktorius V.Daukšys ir toliau dangstė (komuflavo) neteisėtą nuotolinių lošimų organizavimą. 2013 metų rugsėjo 25 d. SBFK pirmininkas įregistravo Azartinių lošimų įstatymo 10 ir 25 straipsnių pakeitimo įstatymo projektą Nr. XIIP-1023, kuriuo pasiūlyta ypatingos skubos tvarka įteisinti internetinių lažybų organizavimą numatant, kad jis įsigalios nuo 2014 metų sausio 1 d. Finansų ministerija, atstovaujama viceministro V.Galvono, siūlė Vyriausybei skubiai pritarti šiam įstatymo projektui (Žiūrėti: NLŽVA 2023-01-17 rašto xv išnašą). Pažymėtina, jog tokia partijos „Tvarka ir teisingumas“ atstovų veikla jau 2012-2015 metais padarė didelę žalą valstybės biudžetui ir vartotojams suformuodami iškreiptą vos trijų bendrovių nuotolinių lošimų sektorių. Tačiau 2015 metais priimti azartinių lošimų ir atitinkamų mokesčių įstatymų pakeitimai valstybės praradimus iš nuotolinių lošimų sektoriaus tik dar labiau padidino ir užprogramavo šios žalos didėjimą. Šios teisėkūros peripetijos iš esmės iškreipė rinkos struktūrą, kai neteisėtai pradėjusios veiklą trys nuotolinių lošimų bendrovės faktiškai tapo rinkos lyderėmis ir šiandien kontroliuoja didžiąją rinkos dalį.

⁷ Catania M, Griffiths MD. Understanding Online Voluntary Self-Exclusion in Gambling: An Empirical Study Using Account-Based Behavioral Tracking Data. International Journal of Environmental Research and Public Health. 2021; 18(4):2000. <https://doi.org/10.3390/ijerph18042000>.

⁸ Katherine A. Lovejoy, A Busted Flush: Regulation of Online Gambling in the European Union, 37 Fordham Int'l L.J. 1525 (2014). <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol37/iss5/4>.

⁹ Griffiths M. Internet gambling: issues, concerns, and recommendations. Cyberpsychol Behav. 2003 Dec;6(6):557-68. doi: 10.1089/109493103322725333. PMID: 14756922.

¹⁰ Gainsbury, S. M., Russell, A., Wood, R., Hing, N., & Blaszczynski, A. (2015). How risky is Internet gambling? a comparison of subgroups of Internet gamblers based on problem gambling status. New Media & Society, 17(6), 861–879. <https://doi.org/10.1177/1461444813518185>.

¹¹ 2023-05-03 Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos išvada Lietuvos Respublikos Vyriausybei, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/b2d93190e97411eda305cb3bdf2af4d8>.



loterijų ir nuotolinių bei antžeminių lošimų organizatoriams. Tačiau naujoms technologijoms sparčiai žengiant į priekį, loterijų ir lošimų rinkoje atsiranda (siūlomi) naujų produktų, kurie savo techniniais sprendimais, turiniu, vizualizacija asimiliuojasi ir gali būti ypatingai paveikūs ir patrauklūs vartotojui. Todėl siekiant apsaugoti vartotoją, ypač pažeidžiamiausias visuomenės grupes, teisinis reguliavimas yra peržiūrimas.

- *Manipuliacinė valstybės politika ne visuomenės naudai*

Reguliuotojai nėra atlikę išsamių tyrimų, tad reguliavimas vykdomas subjektyvių įsivaizdavimų ir socialinio manipuliacinio įrankių pagalba valdoma informacija, o ne objektyvių duomenų pagrindu. Valstybė neturi duomenimis pagrįstos lošimų ir loterijų rinkos reguliavimo vizijos. Reguliaciniai sprendimai dažniausiai yra įtakojami interesų grupių ar politinės konjunktūros, todėl priiminėjami greitai, be išsamos analizės, detalaus klausimų aptarimo. Valstybės ir verslo bendrystė šioje srityje, aptariant visoms pusėms svarbius klausimus, neegzistuoja. Geriausiu atveju diskusija yra imituojama. Būtent todėl valstybė patyrė ir toliau patiria milžiniškus praradimus. Manytina, jog būtent toks neskaidrus ir neišsamus sprendimų priėmimo procedūros modelis pasirinktas neatsitiktinai.

Visa tai iliustruoja 2015-2022 metų baziniai lošimo paslaugų rinkos duomenys:

	2015		2022	
	Statymai, mln. €	Rūšies % dalis rinkoje	Statymai, mln. €	Rūšies % dalis rinkoje
Nuotolinės lažybos			520,1	24,8%
Nuotoliniai stalo lošimai			94,2	4,5%
Nuotolinė A kategorija			1005,9	48,0%
Nuotolinė B kategorija			19,6	0,9%
Nuotoliniai VISO			1639,8	78,2%
Lažybos	352,2	49,6%	110,9	5,3%
Stalo lošimai	108,4	15,3%	80,9	3,9%
A kategorija	50,6	7,1%	59,4	2,8%
B kategorija	198,8	28,0%	206,4	9,8%
Totalizatorius	Nebuvo		0	0,0%
Antžeminiai VISO	710,0		457,6	21,8%
Loterijos VISO*	73,5		135,2	
VISO (be loterijų)	710,0		2097,4	
VISO (su loterijomis)	783,5		2232,6	

* LPT neatskleidžia antžeminių/nuotolinių loterijų dalių, todėl šių lošimo paslaugų rūšių deramai analizuoti neįmanoma

2015-2022 metais rinką iš esmės pakeitė valstybės sprendimai. Todėl:

- Didžiausios socialinės rizikos „A kategorijos“ lošimai nuo 50,6 mln. € (7,1% rinkoje) išaugo iki 1065,3 mln. € (50,8% rinkoje).
- Lažybų statymai nuo 352,2 mln. € (49,6% rinkoje) išaugo iki 631,0 mln. € (30,1% rinkoje).
- Lošimo paslaugų vartojimas išaugo kone tris kartus iki 2,2 mlrd. €.

Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad Lietuvos loterijų rinkoje faktinį monopolį turinčioms UAB Olifėja ir UAB Euloto mokesčiai nebuvo didinami dešimtmečiais, o juos 2021 metais padidinus nuo 13 iki 18% kilo didžiulis jas kontroliuojančių privačių asmenų nepasitenkinimas, nepaisant to, kad vieši duomenys



patvirtina jog jų pajamos, vien tik 2015-2022 m. laikotarpyje, kai nominali išplatintų bilietų tiražo suma augo nuo 73,5 mln eurų iki 135,2 mln eurų, išaugo net +84%. Lietuvoje loterijoms reguliariai daromos reguliacinės ir mokestinės išimties (lengvatos) net valstybės mokestinių pajamų mažinimo sąskaita. Tokius faktus patvirtina ir 2021-12-15 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 107012, kuriuo nepagrįstai privatiems loterijų monopolio valdytojams metams atidėjus padidinto loterijų mokesčio įsigaliojimo datą biudžetas prarado net apie 3,2 mln. eurų¹³. Loterijų ir lošimų mokesčio įstatymo Nr. IX-326 4, 5, 6 straipsnių ir trečiojo skirsnio pavadinimo pakeitimo įstatymo projekto svarstymo metu Vyriausybė savo nutarimu 2021-12-15 pritarė Ekonomikos ir inovacijų ministerijos siūlymui nustatyti vėlesnę padidinto specialiojo mokesčio loterijų organizatoriams įsigaliojimo datą, t. y. nukeliant metams iki 2023 m. sausio 1 d., o lošimų organizatoriams iki 2022 m. liepos 1 d.

Siekiant sukonstruoti lošimų paslaugų (lošimų ir loterijų) sektoriaus apmokestinimo teisingus (adekvačius) principus būtina teisinga pusiausvyra (balansas) tarp viešos ir privačios naudos. Siekiant surasti adekvatų atskiriems lošimo sektoriams (įskaitant ir loterijas) taikytiną individualizuotą apmokestinimą, o tuo pačiu ištaisyti šiuo metu egzistuojančius nepagrįstus skirtingų tos pačios rinkos segmentų apmokestinimo iškraipymus, reikėtų vadovautis diferencijuotu, o ne standartizuotu požiūriu. Projektuojant lošimų ir loterijų mokesčių tarifus turėtų būti atsižvelgta į jau įtvirtintus ar planuojamus teisinio reguliavimo pokyčius, taip pat atsižvelgti ir į tai, kad ES valstybių praktikoje didžiąją loterijų segmento dalį užima nacionalinės loterijos modelis, kurio viešoji paskirtis maksimaliai užtikrinti valstybės intereso įgyvendinimą. Tokias paslaugas teikiančios įmonės prilygintinos viešojo intereso įmonėms, kurių paskirtis ir *raison d'être* (egzistavimo pagrindas) maksimizuoti ir mobilizuoti lėšas tam, kad jos būtų skirtos valstybių geriešiams tikslams (*for good causes*) – sportui, kultūrai, menui, paveldui finansuoti. Būtent todėl ši veikla turi būti organizuota maksimaliai efektyviai ir skaidriai, stipriai kontroliuojant ne tik pajamas, bet ir išlaidas (įskaitant reikalavimus turėti teikiamų skaidrią ir viešai atskaitingą kainodarą ir teisės aktais nustatant tokių išlaidų maksimaliai leistinas ribas, o apmokestinimas nuo išplatintų bilietų tiražo sumos šiuos tikslus geriausiai užtikrina. Nacionalines loterijas daugumoje ES valstybių organizuoja arba valstybinės įmonės (pavyzdžiui, Estijoje “Eesti Loto”, Latvijoje - “Latloto”) arba viešosios koncesijos konkurso pagrindais iš anksto nustatytam laikotarpiui atrinktos privačios įmonės, kurių sąnaudos ir pelnas yra nustatyti įstatymu, o pagrindinė jų generuojamų pajamų dalis yra skiriama viešojo intereso projektams finansuoti.

NLŽVA vertinimu, Vyriausybė (Finansų ministerija) ir (ar) Seimas (įstatymų leidėjas) turėtų svarstyti klausimą, kokiū būdu Lietuvoje iki šiol neįteisinta, tačiau faktiškai veikia nacionalinė loterija, kurią organizuoja UAB Olifėja kartu su UAB Euloto, užimančių rinkoje apie 99,5%, turėtų būti sugrąžinta valstybės nuosavybėn. Akivaizdžiai pribrendusio politinio apsisprendimo klausimas yra ar nacionalinės loterijos organizavimas turi būti perimtas į valstybės rankas, ar organizuojamas specialus atviras viešas konkursas tokią išimtinę teisę perleidžiant

¹² Prieiga per Internetą - <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/4ca73c065e4711ecb2fe9975f8a9e52e>

¹³ Šis siūlymas buvo motyvuotas tuo, kad neva organizuojant loterijas siūloma taikyti ženkliai didesnį, t. y. 18 procentų, mokesčio tarifą, palyginti su iki tol taikytu 13 procentų tarifu. Taip neva buvo siekta sudaryti sąlygas loterijų organizatoriams prisitaikyti prie pakitusio teisinio reglamentavimo ir prie jo priderinti savo turinius interesus bei ekonominės veiklos perspektyvas, nekreipiant dėmesio, jog loterijų pajamos vien už 2021 metus augo 14%, t.y. virš 10 mln. eurų, kas padidėjusį mokestinį krūvį leido nesunkiai minimizuoti. Būtina atkreipti dėmesį jog loterijų įstatymu nustatytas laimėjimų išmokėjimo fondas turi būti ne mažesnis 50% nuo išplatintų bilietų tiražo sumos, kai kitose lošimo paslaugų rūšyse jis ženkliai didesnis. Būtent dėl šio loterijų skirtumo nuo kitų azartinių lošimų rūšių, kai loterijų organizatoriui nuo tiražo (statomų sumų) liekanti dalis siekia net apie 50%, jų generuojamos lėšos turi ir yra naudojamos valstybės geriešiams projektams finansuoti. Paradoksas, kad argumentai kaip sumažinti mokesčių didinimo pasekmes, kitiems lošimų paslaugų organizatoriams, netaikyti, nors jų mokestinė našta didinta dažniau ir daugiau. Ši mokestinė dovana loterijoms (privatiems asmenims) buvo padaryta valstybės biudžeto sąskaita. Šios sumos neteko valstybės biudžetas ir jo asignavimų gavėjas - Lietuvos sportas. Analogiškas sprendimas buvo priimtas ir 2019-12-10, kai lošimų mokesčio tarifas atskiroms lošimų rūšims buvo padidintas net 30-50%, o loterijų mokestis liko nepakeistas - vėlgi, valstybės biudžeto (mokestinių pajamų negavimo) sąskaita. Atkreiptinas dėmesys jog antžeminiams lošimams B kategorijos automatais tuo pačiu 2015-2022 m. laikotarpiu lošimo mokesčiai buvo didinami kelis kartus, kas sumoje sudarė apie 100% lošimo mokesčio padidėjimą, kai šio sektoriaus pajamos minimumo laikotarpiu augo 0%. Kokios tokių veiksmų pasekmės laukia šio sektoriaus ir visos antžeminių lošimų rinkos nuspėti nesunku.



privačiam operatoriui Pažymėtina, kad tokią idėją 2021 metais buvo iškelęs ir buvęs Seimo BFK pirmininkas Mykolas Majauskas, tačiau jos neįgyvendino¹⁴.

2. Dėl Lietuvos valstybės politikos lošimo paslaugų rinkoje vertinimo

Atsakydama į klausimus (kaip vertinate azartinių lošimų socialines pasekmes ir jų mastą Lietuvoje? ar atsakingos institucijos, rinkos dalyviai daro pakankamai, kad šios pasekmės būtų prognozuojamos ir valdomos? kaip vertinate Vyriausybės patvirtintą Probleminio lošimo prevencijos priemonių įgyvendinimo planą?), NLŽVA pateikia žemiau nurodytas faktines aplinkybes ir argumentus.

Socialiai reprezentatyvių ir mokslškai pagrįstų lošimo paplitimo tyrimų Finansų ministerija (kai lošimų ir loterijų politiką formuojanti) ir (ar) Lošimų priežiūros tarnyba (kaip ją įgyvendinanti) nėra atlikusi daugiau nei per 20 metų.

Pažymėtina, jog komiteto pateiktame FM atsakyme į 2-ą ir kitus klausimus remiamasi LPT užsakymais 2012-2022 metais atliktomis visuomenės nuomonių apklausomis. Šių apklausų rezultatai naudojami vertinant Vyriausybės patvirtintus strateginius veiklos tikslus, jų vertinimo rodiklius. Tokia praktika ydinga ir nevalidi. Lošimų priklausomybių tyrimuose jau senai sutariama, jog probleminio lošimo tyrimams turi būti naudojamos specialios, respondentų melą identifikuojančios ir atskleidžiančios metodikos. Pavyzdžiui¹⁵, tokiomis laikomos SOGS modifikacijos, DSM-IV (ir kitos modifikacijos), PGSI, MAGS, CAGI, GABSA.

Pažymėtina, kad šių validžių metodikų pagrindu Lietuvoje atliktas tik vienas tęstinis MRU mokslininkų grupės tyrimas 2017 ir 2022 metais. Plačiau apie jų rezultatus galima susipažinti monografijose „Azartas. Lošimas, lažybos, loterijos“ (2017) ir „Lošimo paslaugų paplitimas Lietuvoje“ (2022).

Probleminio lošimo mastai (apimtys) ir intensyvumas skirtinguose lošimų ir loterijų sektoriuose turėtų būti nustatomi ne pagal save apribojusių asmenų nuo lošimų registro duomenis, o pagal tuos visuomenės sveikatos būklės matavimo mokslinius instrumentus, kokie yra įprastai taikomi brandžiose, ilgametę lošimų reguliavimo patirtų turinčiose valstybėse.

2016 metų mokslininkų Mark Griffiths ir Michael Auer publikacijoje „Ar lošėjų savęs apribojimas nuo lošimų turėtų būti naudojamas kaip probleminio lošimo nustatymo priemonė?“¹⁶ parodė, kad daugelis savanoriškai atsiribojančių asmenų yra neprobleminiai lošėjai. Be to, Australijos produktyvumo komisija¹⁷ pranešė, kad nuo 2002 m. iki 2009 m. buvo 15 000 aktyvių savanoriškų atsisakymų ir kad tai sudarė tik 10–20 % probleminių lošėjų populiacijos. Tai reiškia, kad be to, kad dauguma save apribojančių lošėjų yra neprobleminiai, dauguma probleminių lošėjų nėra savęs išskiriantys. Tai leidžia daryti išvadą, kad probleminis lošimas ir savęs apribojimas nuo lošimų mažai sutampa. Todėl savęs apribojimo nuo lošimų programa (instrumentas) nėra tinkama priemonė diagnozuoti (nustatyti) probleminio lošimo apimtį, intensyvumą ir priežastis. Remiantis empirinių tyrimų išvadomis, savęs apribojimas nuo lošimų yra prasta priemonė lošėjus, kuriems gresia pavojus arba problemų, ir savęs

¹⁴ 2021-12-05 portalo delfi.lt publikacija „Bręsta valstybinės loterijos idėja: Majauskas prasmę mato, verslas tokios idėjos purtosi“

¹⁵ Reliability of Instruments Measuring At-Risk and Problem Gambling Among Young Individuals: A Systematic Review Covering Years 2009-2015, Robert Edgren, Sari Castrén, Marjukka Mäkelä, Pia Pörfors, Hannu Alho and Anne H. Salonen, DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jadohealth.2016.03.007>.

¹⁶ Griffiths MD, Auer M. Should voluntary “self exclusion” by gamblers be used as a proxy measure for problem gambling? *MOJ Addict Med Ther.* 2016;2(2):31-33. DOI: 10.15406/mojamt.2016.02.00019.

¹⁷ Gary BA, Robert FA, Louise S, et al. *Australian Productivity Commission. Gambling Report No. 50. Productivity Commission Inquiry Report.* 2010;1(50):1–632.



apribojimas nuo lošimų neturėtų būti naudojamas ankstyvo lošimo problemų nustatymo sistemose. To priežastys yra akivaizdžios:

- nėra tiesioginio ryšio tarp savęs apribojimo nuo lošimų ir probleminio lošimo įrodymų. Save apriboję nuo lošimų asmenys nebūtinai yra probleminiai lošėjai, todėl jų negalima panaudoti ankstyvam rizikos aptikimui;
- yra įvairių savęs apribojimo nuo lošimų priežasčių, kurios neturi nieko bendra su probleminiu lošimu. Asmenys apriboja save nuo lošimų dėl įvairių priežasčių, o vienas ryškiausių yra susierzinimas ir nusivylimas operatoriumi (t. y. savęs apribojimas nuo lošimų naudojamas kaip būdas išlieti savo nepasitenkinimą operatoriumi).

2021 metais paskelbtoje¹⁸ Mark Griffiths ir Maris Catania studijoje „Savanoriško savęs apribojimo internete nuo lošimų supratimas: empirinis tyrimas naudojant paskyra pagrįstus elgesio stebėjimo duomenis“^{19 20} analizavo lošimų operatoriaus „Unibet“ klientus, kurie pateikę prašymus dėl jų apribojimo nuo lošimų. Beveik penktadalis klientų, kurie naudojo šesiu mėnesių savęs apribojimu nuo lošimų, lošimų paslaugomis naudojo tik trumpiau nei 24 valandas (19,15%). O net pusė klientų turėjo mažiau nei septynias dienas iki savęs apribojimo nuo lošimų šešiams mėnesiams registravimo (50,39%). Taigi, lošėjai, kurie naudojo savęs apribojimu nuo lošimų, yra pernelyg skirtingi, kad būtų traktuojami kaip viena grupė ir negali būti susiejami su realių problemų dėl lošimo turinčiais asmenimis.

Tyrimo palyginamoji lentelė:

Lošimo paslaugų vartojimas iki savęs apribojimo	Vartotojų procentas
0 dienų	19,15%
1-7 dienos	31,23%
8-30 dienų	17,85%
31-90 dienos	10,79%
91+ diena	20,98%

¹⁸ Catania M, Griffiths MD. Understanding Online Voluntary Self-Exclusion in Gambling: An Empirical Study Using Account-Based Behavioral Tracking Data. *Int J Environ Res Public Health*. 2021 Feb 19;18(4):2000. doi: 10.3390/ijerph18042000. PMID: 33669540; PMCID: PMC7922787.

¹⁹ Haeusler, J. Follow the money: Using payment behaviour as predictor for future self-exclusion. *Int. Gambl. Stud.* 2016,16,246-262.

²⁰ Hayer, T.; Meyer, G. Internet self-exclusion: Characteristics of self-excluded gamblers and preliminary evidence for its effectiveness. *Int. J. Ment. Health Ad.* 2011,9,296-307.



Lošimo paslaugų socioekonominio poveikio tyrimams naudojamas įvairūs modeliai. Vienas iš tokių – SEIG (angl. *socio-economic impact of gambling*), kuris sukurtas dar 2008 metais Kanados lošimo priežiūros institucijų užsakymu. Pagal SEIG modelį lošimo paslaugų poveikis vertintinas šiose srityse:

- Sveikatos / gerovės
- Finansų / ekonomikos
- Kultūros
- Teisės / kriminalo
- Darbo santykių / švietimo
- Rekreacijos / turizmo

NLŽVA stebėsenos duomenys rodo, kad Lietuva neturi jokių sisteminių įrankių, kurie leistų nagrinėti sistemine ir visus sektorius apimančią įtaką visuomenei. Priešingai, iš SRDK pateikto FM atsakymo akivaizdu, kad valstybės stebėseną remiasi tik ribotais daliniais duomenimis.

Figure 3: Community Socio-economic Impact of Gambling

Impact of Gambling: Community



Visuomeninio gyvenimo sritis	LPT / FM kaupiami ir naudojami duomenų šaltiniai	Lietuvos įstaigų turimi, bet nenaudojami duomenų šaltiniai
Sveikata / gerovė	- Apribojusių savo galimybę lošti asmenų registras - Kasmetinės visuomenės nuomonių apklausos	- Validūs probleminio lošimo tyrimai (pavyzdžiui, MRU 2017, 2022) - Higienos instituto kaupiami Valstybinių ligonių kasų duomenys
Finansai / ekonomika	Rinkos statistika	Suminė nauda visuomenei (pavyzdžiui, G.Genelienės disertacija, MRU 2022)
Kultūra		Paramos ir labdaros duomenys (sportas, kultūra, paveldas, vietos bendruomenės ir kt.)
Teisė / nusikalstamumas		- Nusikalstamumo ryšiai su lošimo paslaugų vartojimu - Pinigų plovimo situacijų analizės
Darbo santykiai / švietimas		- Darbo teisės ginčai - HR tyrimai
Rekreacija / turizmas		- Laisvalaikio paslaugų pasiūla - NT plėtra - Turizmo statistika

LPT/FM kaupiami ir valstybės politikos formavimui naudojami duomenų rinkiniai turi esminis metodologines ir skaidrumo ydas:



- **Rinkos statistika.** LPT pateikia tik dalinius apibendrintus duomenis, kurie neatskleidžia išsamaus vaizdo / neleidžia daryti vienareikšmių išvadų:
 - o Duomenys sumuojami, nepateikiami atskirų bendrovių atskirų lošimo paslaugų gautų statymų ir išmokėtų laimėjimų duomenys, todėl nėra aiški atskirų lošimo paslaugų dinamika, ji dingsta apibendrinus lošimo paslaugų situaciją bendrovių lygiu.
 - o Nėra pateikiami atskirų lošimo paslaugų rūšių bendrovių pelningumo duomenys (dėl paslaugų ypatumų ir kitų faktorių pelningumas skiriasi). Todėl negalima apskaičiuoti, koks tiksliai progresinis specialiojo mokesčio tarifas turi būti taikomas (vietoje dabartinio universalaus), kuris sugrąžintų valstybei perteklinę reguliuojamos veiklos pelno dalį
- **Apribojusių savo galimybę lošti asmenų registras** yra tapęs viešų manipuliacijų įkaitu. Moksliniuose tyrimuose (žr. toliau *Griffiths et al., 2016*) pabrėžiama, kad duomenys apie save apribojusius nuo lošimų asmenis nėra tinkama metrika (matavimo instrumentas) nustatyti probleminio ir patologinio lošimo paplitimo mastą, intensyvumą ir priežastis. Tyrimai rodo, kad dauguma savanoriškai atsiribojančių asmenų yra neprobleminiai lošėjai. Tą iliustruoja lietuviško registro veiklos ydos:
 - o Oficiali (!) lietuviško registro statistika skelbia, kad apie 2 tūkst. prašymus pateikusių asmenų žaidžia bingo salonuose, o dar 2 tūkst. totalizatoriuje, nors abiejų paslaugų Lietuvoje iš esmės niekas neteikia.
 - o Prašymų terminai yra alogiški – skelbiama apie vidutinį 20 metų galiojimo terminą, kuris nesusijęs su realiais lošimo paslaugų vartotojais.
 - o Registras neturi jokių saugiklių, kurių užtikrintų, kad prašymus teikia realūs lošimo paslaugų vartotojai, o ne tiesiog momentinio impulso pagauti piliečiai. Skelbiama apie 39 tūkst. prašymų neleisti lošti, kai Higienos instituto kaupiami duomenys rodo, kad per metus Valstybinė ligonių kasa apmoka gydymą vos kelioms dešimtimis asmenų. Pavyzdžiui, 2022 metais 24 su pirmine diagnoze, o viso su antrinėmis 51.
 - o Nei registro valdytoja FM, nei tvarkytoja LPT pagal veiklos pobūdį neturi esminių sveikatos apsaugos kompetencijų, todėl svarstyтина šį registrą perduoti kitoms šakinėms institucijoms.
- **Visuomenės nuomonių apklausa**, kurias užsako LPT, moksliniuose tyrimuose (žr. aukščiau *Robert Edgern et al., 2016*) kritikuojamos kaip probleminio lošimo paplitimo tyrimams netinkamos. Tam gali būti naudojamos tik specialios tam pritaikytos metodikos, leidžiančios įvertinti respondentų polinkį meluoti / nuslėpti problemas. Pavyzdžiui, SOGS, DSM-IV, PGSI, MAGS, CAGI, GABSA ir kt. Todėl LPT kaupiami visuomenės nuomonių apklausų (net ir reprezentatyvių) rezultatai:
 - o Neturi būti ir negali būti valstybės strateginių dokumentų įgyvendinimo tikslų rodiklių vertinimo pagrindas.
 - o Valstybė turi pati finansuoti ir vykdyti plataus masto probleminio lošimo paplitimo tyrimus.

Vertinant LPT/FM turimų duomenų visumą akivaizdu, kad valstybė visų teisėkūros iniciatyvų atveju neatlieka jokių ekonometrinių skaičiavimų, nemodeliuoja teisėkūros iniciatyvų pasekmių, todėl mokestinė sistema nepagrįsta objektyviais duomenimis, yra nenuosekli ir lemia tiek momentinius finansinius nuostolius valstybės biudžetui (NLŽVA raštuose Seimo valdybai įvertinti, jog 2015-2022 metais dėl to valstybės patyrė daugiau nei 260 mln. eurų žalą), tiek ilgalaikius neigiamas socialines



pasekmes. Paradoksalu, tačiau akademinė tyrimų srityje Lietuvoje yra apginta mokslinių darbų, kurie dabartinę rinkos padėtį vertina kaip naudingą (socialinę ir ekonominę vertę kuriančią) valstybei. Pavyzdžiui, paminėtina 2022 metais Mykolo Romerio universitete apginta Gretos Genelienės disertacija „Azartinių lošimų sektoriaus poveikio Europos šalių ekonominei gerovei vertinimas“. Užsienio valstybėse tokių tyrimų yra apstu²¹.

Tokių tyrimų (paplitimo ir ekonometrinių) duomenys turėtų būti valstybės politikos pamatas. Tai panaikintų subjektyvias vidurinės grandies valdininkų asmenines preferencijas ir užkirstų galimybę formuoti ir veikti neskaidriai, neefektyviai veikiančiai, o gal net korupcinei sistemai. Šiandien už valstybės politiką atsakingi asmenys tokių tyrimų vengia ar net aktyviai juos sabotuoja, nes tai užkirstų jiems galimybę manipuluoti rinkos duomenimis, atskleistų tai, kad jie nėra tinkamas, objektyvus ir bešališkas kompetencijos centras, kokiu turėtų būti tikrasis loterijų ir lošimų paslaugų rinkos reguliuotojas.

Kalbant apie problemų dėl lošimo paplitimą internetinių lošimų srityje ES, tik keturios valstybės narės²² pateikia nacionalinę statistiką, dar trys²³ pateikia dalinę informaciją (ribotos apimties tyrimai, atlikti tam tikroje amžiaus grupėje arba susiję tik su tam tikro tipo internetiniais azartiniais žaidimais). Šie tyrimai rodo, kad pagrindiniai veiksniai, turintys įtakos problemoms dėl lošimų, yra tokie:

1. **Veiksmo dažnis.** Kuo trumpesnis laikas tarp paties lošimo ir galimybės pastatyti sumą, tuo didesnė rizika.
2. **Išmokos intervalas.** Laikas nuo sumos pastatymo iki rezultato. Kuo jis trumpesnis, tuo didesnė rizika.
3. **Prieinamumas ir socialinė aplinka.**
4. **Noras susigrąžinti praloštą sumą arba buvimas arti laimėjimo.** Kuo didesnė išmoka ir laimėjimo tikimybė, tuo didesnė iliuzija, kad prarastas sumas galima atsilošti, ir dėl to didesnė rizika (tai taip pat susiję su „susijaudinimu“ arba „svajonės efektu“).
5. **Išivaizduojami įgūdžiai ir „dalyvavimas“.** Galimybė dalyvauti įvykyje, dėl kurio lošiama, arba panaudoti savo įgūdžius sėkmės tikimybei įvertinti suteikia pagrindo „beveik laimėjusio“ psichologijai. Tai sustiprina jausmą, kad žmogus kontroliuoja žaidimą, todėl rizika padidėja. Tai apima ir statomų sumų keitimą. Šis poveikis gali sustiprėti, kai žaidimo ypatumu laikomas koks nors įgūdžių elementas, o ne grynas atsitiktinumas.
6. **Komerciniai pranešimai,** kurie galėtų paskatinti pažeidžiamas grupes.

Todėl skirtingų tipų lošimai kelia skirtingą riziką lošėjams. Pavyzdžiui, dažnai laikoma, kad šiuo atžvilgiu daugiausia problemų sukelia greitų išmokų A kategorijos lošimų automatai, nutrinami bilietai ir kazino lošimai. Loterijos, kurios vyksta kiekvieną savaitę, laikomos mažiau rizikingomis (nors šiuo atveju veikia pirmiau minėtas 4 veiksnys) negu tos, kurios rengiamas dažniau (1 ir 2 veiksniai). Laikoma, kad sporto lažybos ir pokeris kelia daugiau rizikos, kuri buvo nurodyta 5 punkte. Tiesiogiai stebimos sporto lažybos papildomai kelia 1 punkte nurodytą riziką.

NLŽVA 2022-10-13 rašto Seimo Valdybai Priede Nr.6 yra nurodyta Prašymų neleisti lošti skaičiaus ir nuotolinių lošimų GGR augimo koreliacija 2016-2022 m. ir Higienos instituto duomenys už 2015-2021

²¹ Pavyzdžiui, Douglas M. Walker, Russell S. Sobel, Social and Economic Impacts of Gambling, Published online: 29 June 2016.

²² Belgija, Estija, Olandija ir Jungtinė Karalystė.

²³ Suomija, Vokietija ir Malta.



metus. Higienos institutas kaupia oficialią Valstybinių ligonių kasų informaciją apie valstybės lėšomis finansuotą asmenų gydymą nuo probleminio lošimo priklausomybės. Šiame laikotarpyje valstybės lėšomis asmenų, kurių gydymą nuo probleminio lošimo priklausomybės finansavo valstybė, skaičius svyravo nuo 64 iki 83.

3. Dėl pasiūlymų lošimo paslaugų rinkos problemos spręsti

Atsakydama, klausimą, kokios opiausios socialinės problemos (iššūkiai) kyla lošimų ir loterijos rinkoje bei kokių priemonių siūlytumėte imtis joms spręsti, NLŽVA teikia žemiau nurodytus siūlymus:

- Inicijuoti parlamentinį tyrimą, tam, kad būtų objektyviai, visapusiškai, nepriklausomai nustatytos lošimų ir loterijų reguliavimo ir valdymo trūkumai ir (ar) priežastys, o tuo pačiu pasiūlyti jų sprendimo optimaliausiai sprendiniai, skirti užtikrinti viešojo intereso prioritetą, o tuo pačių viešų ir privačių interesų pusiausvyrą.
- Inicijuoti Azartinių lošimų ir Loterijų įstatymo pataisas, numatančias pareigą Finansų ministerijai ir (ar) Lošimų priežiūros tarnybai reguliariai atlikti ar finansuoti moksliskai pagrįstus ir socialiai reprezentatyvius lošimų ir loterijų paplitimo tyrimus, remiantis SOGS, DSM, PGSI, MAGS, CAGI ar GABSA tyrimų metodais²⁴.
- Inicijuoti Nacionalinės loterijos ir naujo Lošimo paslaugų bei lošimų ir loterijų mokesčio įstatymų projektų parengimą, kuriuose, be kita ko, būtų numatytos galimybės įgyvendinti ne tik rinkos, bet ir priežiūros bei reguliavimo reformą. LPT institucinės pertvarkos iš vienasmenės į kolegialią instituciją, kuri turėtų ir galėtų vykdyti ne tik priežiūrą, tačiau palaikyti adekvatų, subalansuotą, diferencijuotą, gerosiomis kitų Europos valstybių patirtimis pagrįstą reguliavimą, leidžiantį valstybei valdyti socialines rizikas, padidinti valstybės gaunamas pajamas ir sumažinti didžiausios socialinės rizikos paslaugų pasiūlą, o taip pat nacionalinės loterijos organizavimo teisės ir privilegijos perdavimą (suteikimą) valstybės ar atviro viešo konkurso būdu parinktai įmonei terminuotam laikotarpiui.
- Suteikti teisę loterijų paslaugų vartotojams pateikti prašymą save apribojusių nuo lošimų asmenų registruoti (tokia praktika egzistuoja daugelyje Europos valstybių (pavyzdžiui, kaimyninėse valstybėse Estijoje²⁵, Latvijoje²⁶ ir Jungtinėje Karalystėje²⁷ bei kitose valstybėse),
- Kreiptis į Konkurencijos tarybą dėl loterijų rinkos tyrimo atlikimo nustatant, ar loterijų rinkoje egzistuoja dviejų susijusių bendrovių UAB „Olifėja“ ir UAB „Euloto“, sudarančių vieną ekonominį vienetą, monopolis (ar oligopolis), ir ar šioje rinkoje susiję asmenys, užimantys dominuojančią padėtį, nepiktinaudžia savo padėtimi ir nesukūrė nesąžiningos konkurencijos praktikų.
- įteisinti progresinę mokesčių sistemą nuo gaunamų bendrųjų pajamų dydžio tam, kad būtų suvaldyta (apribota) nuotolinių lošimų ekspansyvi, nevaržoma, socialiai rizikinga (pavojinga) Finansų ministerijos bei LPT nekontroliuojama nuotolinių lošimų plėtra.

Valstybėje iki šiol nėra politinės valios įvertinti su lošimų ir loterijų veikla susijusių ir už jų veiklą atsakingų institucijų Finansų ministerijos ir Lošimų priežiūros tarnybos valdininkų reikšmingas veiklos klaidas, o gal net sąmoningai vykdomo nusikalstamo aplaidumo, dėl ko valstybė ir visuomenė patyrė milžiniškus praradimus, todėl

²⁴ Azartinių lošimų įstatymo projekto Nr. XIP-4393 23 straipsnyje buvo nustatyta, kad siekiant užtikrinti faktinių duomenų apie lošimo sektorių surinkimą, vykdoma ilgalaikė lošimų ir jų poveikio žmonių sveikatai stebėseną, kas 5 metus Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka atliekant išsamius, moksliskai pagrįstus, socialiai reprezentatyvius lošimų paplitimo tyrimus. Tyrimai turi būti atliekami vadovaujantis tarptautiniu mastu visuotinai pripažintomis ir lošimų sektoriuje plačiai naudojamomis metodikomis, kurios leistų objektyviai nustatyti probleminio ir patologinio lošimo paplitimo mastą šalyje, įskaitant nepilnamečius asmenis., prieiga per Internetą - [Azartinių lošimų įstatymo pakeitimo ĮSTATYMO PROJEKTAS \(nauja redakcija\) \(lrs.lt\)](#)

²⁵ Prieiga per Internetą - [Setting restrictions on gambling | Estonian Tax and Customs Board \(emta.ee\)](#)

²⁶ Prieiga per Internetą - [Register of self-excluded persons | Izložu un azartspēļu uzraudzības inspekcijas \(iaui.gov.lv\)](#)

²⁷ Prieiga per Internetą - [Self-Exclusion | People's Postcode Lottery.](#)



tokios kontroliuojančios institucijos kaip Konkurencijos taryba, Valstybės kontrolė, teisėsauga nerodo iniciatyvos ir nesiima priemonių, galinčių apginti valstybės ir vartotojų interesus. Panašioje situacijoje 1950 metais JAV Senate buvo įkurtas specialus parlamentinių tyrimų komitetas (angl. Kefauver Committee)²⁸, kurio atlikto tyrimo išvados leido dekriminalizuoti lošimų paslaugų industriją sunaikinant ją užvaldžiusio organizuoto nusikalstamumo tinklą, apėmusį ir valstybės kontroliuojančias institucijas, taip pat įkurti nepriklausomą ir kolegialią ekspertinę lošimų rinkos reguliavimo ir priežiūros instituciją.

Pagarbiai,

NLŽVA prezidentas

Evaldas Magelinskas

²⁸ Oficiali ataskaita su priedais skelbiama <https://www.senate.gov/aboiit/powers-procediures/hivestigations/kefaiiver.htm>