



**IGRALNIŠTVO**

**KOMERCIALA I**

**VZROKI IN POSLEDICE DVOJNOSTI  
LASTNINSKE STRUKTURE KONCESIONARJEV  
ZA POSEBNE IGRE NA SREČO**

**Seminarska naloga**

**Pripravili:**

Urška Slemič  
Petra Ternovec  
Ida Slejko  
Tatjana Blažič  
Ljubica Ličen  
Dejan Hreščak

**Mentor:** mag. Dušan Luin

Nova Gorica, marec 2012

## KAZALO

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>UVOD</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>2</b> | <b>OSNOVE IGRALNIŠKE GOSPODARSKE DEJAVNOSTI</b> .....                                     | <b>5</b>  |
| 2.1      | Definicija iger na srečo .....  | 5         |
| 2.2      | Prirejanje iger na srečo .....  | 5         |
| 2.3      | Koristi in stroški igralniške dejavnosti .....  | 5         |
| 2.4      | Odnos družbe in države do prirejanja iger na srečo v igralnicah .....                     | 6         |
| 2.4.1    | <i>Stopnjevanje odnosa države do igralniške dejavnosti</i> .....                          | 6         |
| 2.4.2    | <i>Odnos sodobne države do igralniške dejavnosti – omejevanje tržnih mehanizmov</i> ..... | 6         |
| 2.4.3    | <i>Temeljne dileme v zvezi z upravljanjem podjetij v državni lasti</i> .....              | 6         |
| 2.4.4    | <i>Razvojno-turistični vidik</i> .....  | 7         |
| 2.4.5    | <i>Družbeni vidik</i> .....   | 7         |
| 2.4.6    | <i>Davčni in finančni vidik</i> .....   | 8         |
| 2.4.7    | <i>Nadzorni vidik</i> .....   | 8         |
| <b>3</b> | <b>ZGODOVINA RAZVOJA IGRALNIŠKE DEJAVNOSTI V RS</b> .....                                 | <b>9</b>  |
| 3.1      | Zgodovina razvoja igralniške dejavnosti do osamosvojitve RS .....                         | 9         |
| 3.2      | Zgodovina razvoja igralniške dejavnosti po osamosvojitvi RS.....                          | 9         |
| 3.3      | Značilnosti slovenske igralniške dejavnosti .....   | 9         |
| 3.4      | Lastninska struktura.....   | 9         |
| 3.5      | Razvojni vidik.....   | 10        |
| 3.6      | Družbeni vidik .....  | 10        |
| 3.7      | Nadzorni vidik .....  | 11        |
| 3.8      | Davčni vidik .....  | 11        |
| <b>4</b> | <b>PRIHODNOST IGRALNIŠTVA</b> .....   | <b>12</b> |
| 4.1      | Aktivna koncesijska politika .....  | 12        |
| 4.2      | Razvojni potenciali novih kategorij predlaganih igralnic.....                             | 14        |
| 4.3      | Položaj igralniške dejavnosti v strukturi pristojnosti državne uprave .....               | 14        |
| 4.3.1    | <i>Družbeni vidik</i> .....   | 14        |
| 4.3.2    | <i>Nadzorni vidik</i> .....   | 15        |
| 4.3.3    | <i>Davčni vidik</i> .....   | 16        |
| <b>5</b> | <b>SKLEPNE UGOTOVITVE</b> .....   | <b>17</b> |

**6 LITERATURA ..... 19**

# 1 UVOD

Igralništvo, ki velja za drugo najstarejšo obliko razvedrila, postaja z političnega in ekonomskega vidika zanimiva dejavnost. Veljavna ureditev ne zagotavlja zaščite pomembnega javnega interesa, predvsem tistega povezanega z družbeno odgovornim prirejanjem iger na srečo niti ne zagotavlja ekonomske smiselnosti dejavnosti. Prevladujoči interes se kaže kot finančni oziroma davčni, prioriteta pa naj bi bil turistični interes in preprečevanje igralniške odvisnosti.

Ekonomsko in družbeno je najbolj smiselno turistično igralništvo, in sicer destinacijsko turistično igralništvo, kjer igrajo gosti, ki se obdržijo več dni, najmanj pa domače usmerjeno igralništvo. V skladu z ureditvenimi modeli se lahko države odločijo za različne oblike lastništva igralniških družb.

**Z državnim lastništvom** si zagotovijo dodatno obliko nadzora zaradi zmanjšanja možnosti za nastanek negativnih vplivov (Avstrija, Nizozemska, Nemčija), **zasebno lastništvo** pa temelji na strogi zakonodaji, ki mora zagotoviti, da igralniške družbe spoštujejo način izvajanja igralniške dejavnosti, ki ga predpiše država sama (Las Vegas).

Igralništvo v Sloveniji predstavlja eno četrtno skupnega turističnega priliva. Klasičnim igram na srečo, ki se od osamosvojitve RS prirejajo na bolj ali manj enakih zakonskih podlagah, so se jim na področju posebnih iger na srečo dogajale spremembe, ki so vplivale na podobo slovenskega igralništva. Poleg tujskega igralništva se je začelo razvijati domače igranje. Po letu 1993 so z zakonom dovolili prirejati igre na srečo na igralnih avtomatih v gostinskih objektih. To se je leta 2001 spremenilo, ko je novela Zakona o igrah na srečo (ZIS) predpisal dodelitev koncesij za igralni salon. Igralnice so v državni lasti, s tem pa postanejo igralni saloni zasebna lastnina. Ker se pri državnih igralnicah pojavijo nepravilnosti pri upravljanju in vodenju se z sprejetjem Zakona o upravljanju kapitalskih naložb RS uredi večina vprašanj. Ostaja problem odškodninske odgovornosti uprav in nadzornih svetov.

Z dvojnostjo lastninske strukture pride do negativnih pojavov na področju igralništva. Zasebnikom je omogočena prosta izbira trženjskih poti, poveča se enodnevno povpraševanje po igralnih salonih, s tem pa je ogrožen interes državnih igralnic.

Razvojni izziv za slovensko igralništvo tako predstavlja prizadevanje za razširitev trga enodnevnih gostov iz sosednjih držav na večdnevne destinacijske goste. V preteklosti smo doživeli negativni odziv javnosti, ko sta podjetji Hit in Harahs načrtovali odprtje velikega igralniško-zabavišnega centra. V teoriji pa je bil ta projekt najbolj razvojno smiseln in najmanj družbeno nevaren.

## **2 OSNOVE IGRALNIŠKE GOSPODARSKE DEJAVNOSTI**

### **2.1 Definicija iger na srečo**

Igre na srečo lahko definiramo kot vsako aktivnost, v kateri oseba – igralec nekaj stavi ali zastavi. Igralec pri tem nima vpliva na končni rezultat oz. je dogodek pretežno odvisen od sreče.

### **2.2 Prirejanje iger na srečo**

Odnos družbe in države do igranja na srečo se je skozi zgodovino spreminjal, od teorije izvirnega greha do zakonsko urejene industrije, kot jo poznamo danes. Igre na srečo so zgodovinsko dejstvo, igralniška industrija pa je postala pomemben del gospodarstev večine današnjih družb.

Kljub strokovnim definicijam in opredelitvam človekove potrebe po igranju se odgovori na vprašanja, zakaj ljudje igrajo, razlikujejo. Eni to počnejo zaradi zabave, vznburjenja, eni pa zaradi prepričanja o vsakokratnem dobitku. Igralništvo lahko usmeri interes večjega dela populacije v trošenje prihrankov za igro, ne pa v produkcijo in razvoj.

### **2.3 Koristi in stroški igralniške dejavnosti**

To je področje, pri katerem se pojavljajo določene posebnosti, ki niso značilne za druge gospodarske dejavnosti. Država lahko uspešno izvaja trženje teh storitev, ker pozna dejstvo, da igra na srečo močno pritegne človeka k igranju. V tem se kaže pozitiven vpliv na davčne in druge finančne koristi. Taka igralniška politika pa je nesprejemljiva zaradi nevarnosti za javni interes. Zlasti z vidika ohranitve javnega reda in miru, kot tudi zaščite družbe od prekomernega igranja. Visoke denarne nagrade v igralništvu lahko pripomorejo k nastanku različnih oblik kriminalnih dejavnosti. Prav vse nevarnosti pa bi z državno regulacijo omejili in bi vzpostavili določeno stopnjo javnega nadzora. S tem bi krčili nezakonite igralniške dejavnosti, zakonsko bi zaščitili potrošnike in dobavitelje ter znižali stroške za boj proti nezakonitemu igralništvu. Negativni učinki se lahko kažejo tudi v primeru razširjenja igranja med domačim prebivalstvom. V sodobnem igralništvu izgubljajo pomen tradicionalni moralni zadržki. Kaj hitro se igra na srečo sprevrže v odvisnost, kar vpliva na posameznikovo psihično zdravje. S takimi dejanji pa tudi zapravlja večje vsote denarja, lahko tudi tisti denar, ki je namenjen za preživetje. To pa vpliva tudi na bližnje in celotno družbo. Tako lahko govorimo, da je čezmerno igranje socialni in družbeni strošek, ki ga mora korigirati država s sredstvi socialnega in zdravstvenega varstva.

Ena izmed koristi, ki jih lahko ima država, so davčne oziroma finančne koristi. Prav zaradi možnosti nastanka negativnih posledic je igralniška dejavnost v večini držav dodatno obdavčena. Igralnice pa so zavezane k financiranju različnih dejavnosti v javnem interesu (športne, invalidske, dobrodne ali humanitarne dejavnosti). Obstajajo tudi številni koristni učinki igralništva na gospodarstvo in družbo, razvoj pa povezujemo s turistično dejavnostjo.

## **2.4 Odnos družbe in države do prirejanja iger na srečo v igralnicah**

### *2.4.1 Stopnjevanje odnosa države do igralniške dejavnosti*

Države lahko sprejemajo različne pravne ukrepe zaradi zaščite javnega interesa. Lahko določajo popolno prepoved, toleranco ali liberalizacijo igralniške dejavnosti. Prva znana prepoved iger na srečo je bila sprejeta v Angliji v 12. stoletju, ko je Richard I. prepovedal igranje za denar, razen na dvoru, kjer jih je prirejal sam. Danes je prirejanje iger na srečo v igralnicah prepovedano v Indoneziji, Braziliji, na Tajskem in Japonskem, v okviru Evrope na Cipru in Irskem, nekatere države pa prepovedujejo le določene oblike iger. Razlog zakaj večina držav na svetu ne prepoveduje v celoti iger na srečo, je v nevarnosti, da se ustvari ilegalni igralniški trg. V sodobnem času je tudi eden od razlogov to, da obstaja nevarnost preselitve domačega povpraševanja v tujino.

Danes država ureja igralniško dejavnost tako, da za izvajalce podrobno določi pogoje izvajanja dejavnosti. Če so igralniške družbe v zasebni lasti, so pravila bolj podrobna in stroga. Poslanstvo igralniške dejavnosti dejansko predstavlja cilj v javnem interesu, ki ga želi država s prirejanjem doseči. Ene države dajejo prednost davčnim koristim ali razvoju turizma, druge pa socialnim smotrom.

### *2.4.2 Odnos sodobne države do igralniške dejavnosti – omejevanje tržnih mehanizmov*

Začetek pravnega urejanja pogojev za prirejanje iger na srečo sovpada z nastajanjem znanja o možnostih obvladovanja negativnih in izkoriščanja pozitivnih učinkov te gospodarske dejavnosti. Odnos do igralništva se je začel spreminjati po letu 1960, ko je prišlo do spoznanja, da je povpraševanje po igralniških storitvah močno, da so igralnice primerno sredstvo za ekonomski in turistični razvoj in da se kriminalne elemente povezane z igralnicami in igralništvom lahko minimizira preko močne zakonodaje in strogega urejanja. Interesi držav so večplastni (javno zdravje, javni red in mir, gospodarska rast, razvoj turizma in finančni-davčni interesi). Poleg vloge zaščitnice javnega interesa na področju igralništva, igra država pomembno vlogo tudi kot pobiralka igralniških davkov. Vsaka vloga zahteva različne in nasprotujoče si ukrepe: kot zaščitnica javnega interesa mora igre na srečo omejevati in nadzorovati, kot upravičenka davkov pa jih spodbujati. Enako konfliktna vloga države v tej gospodarski dejavnosti je posebej izrazita, ko je država tudi lastnica igralniških družb.

### *2.4.3 Temeljne dileme v zvezi z upravljanjem podjetij v državni lasti*

Državno lastništvo v gospodarskih družbah, ki prireajo igre na srečo v igralnicah, je posebej značilno za evropske države, tako zahodnoevropske kot so Avstrija, Nizozemska in Nemčija, kot tudi vzhodnoevropske države kot sta denimo Madžarska in Slovenija. Države obdržijo igralnice v državni lasti, da bi lažje nadzorovale izvajanje dejavnosti in preprečevale nastanek negativnih družbenih vplivov. Čeprav so pod nadzorom države postajajo vedno bolj družbeno sprejemljive.

Ena izmed spornih povezav med državnimi funkcijami je lahko tudi aktivnost države pri postavljanju vodilnih kadrov v gospodarskih družbah v državni lasti, s čimer lahko pride do vodenja in upravljanja državnih gospodarskih družb s strani kadrov, ki so postavljeni na podlagi političnih kriterijev.

Zaradi nevarnosti, ki jih prinaša izvajanje igralniške dejavnosti, obstajajo visoki moralni, družbeni in finančni standardi za zasebne družbe, ki želijo pridobiti igralniške koncesije. Vse večja družbena sprejemljivost iger na srečo in igralnic se kaže tudi z dejstvom, da so v večini večjih »igralniških mest« kot sta Las Vegas in Atlantic City, v svetu igralnice v zasebni lasti. Države, ki dovolijo zasebno igralništvo, se na ta način odpovejo posrednim oblikam nadzora in svoj javni interes zaščitijo z zakonodajo. Ne glede na to za katero obliko lastništva gre, lahko države vprašanjem v zvezi s pravno ureditvijo igralništva pristopajo z različnih vidikov: razvojno-turističnega, družbenega, nadzornega in davčnega.

#### *2.4.4 Razvojno-turistični vidik*

V sodobnem času je igralništvo sprostitutvena dejavnost, kjer obiskovalec dobi za enoto denarja storitev, z določeno vsebino, ki pa je lahko različno sestavljena. Sodobni igralniški produkt lahko vsebuje le elemente iger na srečo, lahko pa zajema tudi različne elemente zabave npr. kulturne, zabaviščne in turistične vsebine. Tako ločimo dva pojma: igralništvo in igralniški turizem.

Model ameriškega tipa igralništva je med prvimi v Evropo pripeljala slovenska družba Hit d.d. iz Nove Gorice. Igralniško-zabaviščni turizem je model, ki se je razvil v ZDA in pomeni pojav množičnega igralništva z uvedbo igralnih avtomatov. Posledica je osredotočenost na goste srednjega družbenega razreda, kjer lahko posameznik z majhnimi denarnimi vložki zadane visoke dobitke. Pri izvozno usmerjenemu modelu je glavni cilj igralniške dejavnosti spodbujanje drugih dejavnosti, kot je turizem. Potrošnja takih gostov tako tvori čisti priliv tujih sredstev in povzroča nastanek visokega t.i. multiplikatorja turistične potrošnje. V turistično usmerjenih igralniških modelih obstajajo pomembne razlike odvisne od tega od kje igralci prihajajo in ali gre za enodnevne ali večdnevne goste. Večdnevni gostje prispevajo več v turistične dejavnosti. Manjši prihodki pa nastajajo iz igralnih avtomatov zunaj igralnic in iz spletnega igralništva. Tu država pobere manj davkov.

#### *2.4.5 Družbeni vidik*

Igralništvo in igralniški turizem slonita na dveh različnih in medsebojno si nasprotujočih socialnih smotrih. Družbeni vidik izvajanja igralniške gospodarske dejavnosti se kaže tudi skozi odnos javnosti do njenih vplivov na konkretno državo.

Negativni učinki igralniške dejavnosti lahko doprinesejo k zavračanju dejavnosti s strani širše javnosti. Kljub temu, da so lahko pri turistično usmerjeni igralniški politiki negativni družbeni vplivi igralništva manjši, se vloga države spreminja. Z ukrepi v okviru igralniške politike morajo omiliti oziroma preprečiti negativne družbene posledice.

#### *2.4.6 Davčni in finančni vidik*

Negativni vplivi iger na srečo so podlaga za posebno davčno politiko držav. Pravico prirejanja iger na srečo države dodelijo družbam, ki so zavezane za odvajanje davkov po nadpovprečno visokih stopnjah. Kljub razvojnim možnostim igralniške gospodarske dejavnosti jo veliko držav izkorišča za financiranje namenov v javnem interesu ter polnjenje proračunov z igralniškimi davki. Čeprav obstaja veliko razlogov za legalizacijo igralništva, so verjetno davčni najbolj močni.

#### *2.4.7 Nadzorni vidik*

Nadzor nad zakonitim prirejanjem iger na srečo ima cilj zagotavljanja poštenega izvajanja dejavnosti in preprečevanja nastanka ilegalnih igralnic. Država raje, kot da tvega nastanek ilegalnega trga, dovoli določen obseg iger na srečo, da bi zadovoljila obstoječe povpraševanje. Oblika nadzora nad igralniškimi družbami je odvisna od vloge države pri izvajanju dejavnosti.



### **3 ZGODOVINA RAZVOJA IGRALNIŠKE DEJAVNOSTI V RS**

#### **3.1 Zgodovina razvoja igralniške dejavnosti do osamosvojitve RS**

Zgodovina slovenskega igralništva se je začela že pred dobrimi 200 leti. V Gorici je bila prva igralnica odprta leta 1795. Prve igralnice so bile namenjene le premožnim. Leta 1913 je dovoljenje za prirejanje iger pridobila tudi igralnica v Portorožu. Po koncu prve svetovne vojne so bile igralnice prepovedane na vsem slovenskem teritoriju, igranje na srečo pa je bilo moralno sporno in za neupoštevanje so bile predvidene visoke kazni. Prepoved igralnic se je obdržala vse do leta 1962, ko je bil sprejet zakon o igrah na srečo na zveznem nivoju. Stave so se sprejemale le v tujih valutah, jugoslovanskim državljanom pa je bil vstop v igralnice prepovedan. Prva igralnica je bila odprta v Portorožu leta 1964, 1965 je bila odprta igralnica na Bledu, Nova Gorica pa je dovoljenje pridobila šele leta 1982, da ustanovi majhen casino. Igralništvo v času Jugoslavije je bilo namenjeno višjim ekonomskim razredom ter izrazito turistično in izvozno usmerjeno. Negativna lastnost igralniške politike je bilo politično kadrovanje, pripadnost Komunistični partiji je bila pogoj za zaposlovanje v tej dejavnosti.

#### **3.2 Zgodovina razvoja igralniške dejavnosti po osamosvojitvi RS**

Obdobje do konca privatizacijskega procesa je druga faza slovenskega komercialnega igralništva. V tem času je prišlo do rasti dejavnosti, družba HIT d. d. iz Nove Gorice, pa je v slovensko igralniško dejavnost uvedla ameriški koncept igre osredotočen na srednji ekonomski razred in dodatno turistično ponudbo. Igralnice so bile izvzete iz splošne zakonodaje o lastninjenju, ki se je začelo dogajati v devetdesetih letih. S posebnim zakonom je bilo prepovedano lastninsko preoblikovanje podjetij, ki so se ukvarjale s prirejanjem iger na srečo. Na podlagi ZIS iz leta 1995 je leto kasneje sprejet pravilnik, ki je določil podrobnejše pogoje za izvajanje tovrstne dejavnosti. Igre na srečo z igralnimi avtomati so lahko prirejali tudi samostojni podjetniki, če so se ukvarjali z gostinsko dejavnostjo. minimalno število igralnih avtomatov je bilo omejeno na tri, maksimalno pa ni bilo predpisano. Leta 2001 je bila sprejeta novela ZIS, ki je za prirejanje iger na srečo na igralnih avtomatih predpisala obvezno pridobitev koncesije.

#### **3.3 Značilnosti slovenske igralniške dejavnosti**

Pri ugotavljanju osnovnih načel delovanja slovenske igralniške dejavnosti lahko opazujemo posledice igralniške pravne ureditve na različne vidike javnega interesa, predvsem pa na razvojni, družbeni, nadzorni in davčni vidik.

#### **3.4 Lastninska struktura**

Od časov, ko je bila Slovenija del Jugoslavije do danes je lastninska struktura doživela vrsto sprememb. Sprva so bile samoupravne delavske organizacije, potem delniške družbe v

državni lasti, v začetku tega desetletja pa je bila dovoljena nova kategorija igralni saloni, ki so lahko tudi v zasebni lasti.

### **Slovenske igralniške družbe v državni lasti**

Delničarji koncesionarja za igralnice so lahko Republika Slovenija, lokalne skupnosti in pravne osebe katerih 100 % lastnik ali edin ustanovitelj je Republika Slovenija. Lastninska struktura slovenskih državnih igralnic vključuje državna sklada KAD in SOD, ter lokalne skupnosti na območju katerih se igralnice nahajajo. Pri poslovanju državnih igralnic se kot težava kaže pomanjkanje komunikacije med lastniki, nadzorniki in upravami. Z vidika upravljanja z igralniškimi državnimi podjetji se kaže dejstvo, da ne obstaja državna strategija razvoja dejavnosti. Pomanjkljivosti se kažejo predvsem v političnem kadrovanju, navzkrižju interesov med lastniki ter neodgovornem odnosu do lastnine.

### **Slovenske igralniške družbe v zasebni lasti**

Pravna ureditev RS dovoljuje tudi zasebno lastnino na področju gospodarskih družb, ki prirejajo igre na srečo v igralnih salonih. Glede na pomanjkljivosti pravne ureditve delovanja državnih družb, ki prirejajo igre na srečo se poraja vprašanje pogojev za delovanja igralniških družb v zasebni lasti. Postavlja se vprašanje kakšen vpliv je imel vstop zasebnih igralnih salonov na igralniški trg v RS.

## **3.5 Razvojni vidik**

Razvojna pot igralniške dejavnosti pri nas je bila velikokrat spremenjena od izključnega "uvoznika" tujih valut do ponudnika za domače igralce. Nova Gorica je kot center slovenskega igralništva svoj uspeh utemeljila predvsem na uvedbi ameriškega modela igralništva za srednji ekonomski razred in povpraševanju v sosednjih državah. Povezavo igralništva s turizmom lahko spremljamo od leta 1997. Z uvedbo igralnih avtomatov zunaj igralnic in z liberalizacijo dodeljevanja koncesij za igralne salone se je začel slabšati položaj igralnic. Odnos med državnimi igralnicami in njihovimi lastniki, kaže da kljub sinergiji med lastniško in oblastno funkcijo države, ta ni doprinesla k ukrepom države, da se odpove določenemu delu dajatev in tako prepreči, da mora država iz skladov iz katerih se napaja tudi pokojninski sklad, reševati državne igralnice. To bi lahko označili kot mačehovski odnos države do same sebe. Gledano z druge strani in sicer države kot pobiralke davkov se kaže, da se slabo poslovanje igralnic ne odraža pri prihodkih države saj se povečuje obisk igralnih salonov in tako so prihodki države in lokalnih skupnosti ostali enaki.

## **3.6 Družbeni vidik**

Družbeni vidik je za državo zelo pomemben, saj predstavljajo negativni vplivi na javno zdravje, do katerih lahko pride s čezmernim igranjem, dodatne stroške za rehabilitacijo in zdravljenje zasvojenecv. V noveli ZIS (Zakona o igrah na srečo) so poudarjeni cilji o zaščiti mladoletnikov in drugih občutljivih oseb pred škodljivimi vplivi čezmernega igranja iger na srečo. Zakon določa minimalno starost 18 let. Koncesionarji so dolžni opozoriti udeležence

iger na srečo na tveganja, zlasti možnost zasvojenosti iger na srečo, zagotoviti napotke za odgovorno igranje in informacije o tem, kje lahko dobijo pomoč ob zasvojenosti. Problem tovrstne zasvojenosti ni sistemsko rešen, ampak pade na pleča občin. Zasvojenost z igrami na srečo ni opredeljena kot bolezen in kot taka ni vključena v sistem obveznega zdravstvenega zavarovanja, ne obstajajo niti druge državne organizacije, kjer bi bili na razpolago strokovnjaki s tega področja. Sam igralec lahko prepreči razvoj čezmernega igranja s pomočjo samo prepovedi. To lahko izda igralnica ali igralni salon za najmanj 6 mesecev in največ 3 leta. S tem se prepove udeležbo pri igrah na srečo na celotnem območju RS in velja tudi za spletne igre. Med določbe o zaščiti igralcev pa sodi tudi določba, da ne smejo biti igralni saloni v neposredni bližini stanovanjskih naselij, vzgojno-izobraževalnih zavodov ter zdravstvenih in verskih ustanov.

V času monopola državnih igralnic so igralniške storitve koristili večinoma tuji gosti, danes pa zasledimo oglasna sporočila, ki vabijo tudi domače prebivalstvo. Ta trditev pa ne velja za igralnice v Goriški in Obalno – Kraški regiji, kjer je večinoma igralcev tujih. FUDŠ iz Nove Gorice je opravila raziskavo, ki je pokazala, da približno 0,5% Slovencev porabi povprečno 35 EUR mesečno za igre na srečo. Podatek je za leto 2008 in je za polovico nižji kot je bil v letu 2007. Najbolj nezaželeno je domače igranje in najbolj zaželeno je igranje s strani oddaljenih gostov, ki poleg igralniških povprašujejo tudi po ne-igralniških storitvah.

### **Vloga javnega mnenja**

Novela ZIS iz leta 2003 je uvedla dvakrat večje število koncesij za igralne salone, kot je bilo predvideno v strategiji 1997. S tem je dovolila razširjanje domačega obiska in prerazporejanje tujih gostov. Strategija iz leta 1997 in strategija turizma 2002-2007 sta priporočili 20 in 25 igralnih salonov, a je novela ZIS iz leta 2003 to kapaciteto povečala za več kot 400%. Iz tega dejstva lahko sklepamo, da slovenska politika in zakonodaja zasledujeta predvsem davčni cilj. Slovenska zakonodaja določa, da se od iger na srečo plačuje davek in koncesijska dajatev. Ta naj bi bila namenjena pospeševanju turističnega razvoja na lokalni in nacionalni ravni. Vendar pa so ta sredstva premalo usmerjena v razvoj turistične infrastrukture, ampak se skoraj polovica sredstev steka neposredno v davčni proračun.

### **3.7 Nadzorni vidik**

Prirejanje iger na srečo mora izpolnjevati določena merila in določiti jasno mejo med goljufijo in zakonito igro. Nadzor prirejanja iger na srečo je podrobno urejen v ZIS. Nadzor nad spoštovanjem z zakonom določenih pogojev izvajanja iger na srečo pa izvaja Urad za nadzor prirejanja iger na sreči (UNPIS), ki je v sestavi Ministrstva za finance.

### **3.8 Davčni vidik**

Koncesionarji morajo za posebne igre na srečo plačati koncesijsko dajatev in davek od iger na srečo. Obračun in odvajanja tega davka ureja ZIS, davek pripada proračunu RS. Za prireditelja posebnih iger na srečo je predvidena 18% davčna stopnja, za prireditelja klasičnih

iger na srečo pa 5%. Osnova za obračun koncesijske dajatve je vrednost vplačil zmanjšana za dobitke in je od 5-20%.

## **4 PRIHODNOST IGRALNIŠTVA**

Slovenija ima strateško prednost turizma in v okviru turizma tudi igralništva. Ti dve dejavnosti omogočata priliv potrošnje od drugih ekonomij, visoko domačo zaposlenost in izvoz izdelkov, storitev in davkov na domačih tleh in cenah. Pri tem pa prihaja na dan eno najbolj spornih vprašanj povezano z obliko lastnine igralniških družb. V večini sveta so take igralniške družbe v zasebni lasti. Na podlagi pripomb največje lokalne skupnosti (občine Nova Gorica) pa je prišlo do objave Dopolnjenega osnutka strategije razvoja iger na srečo, ki predlaga odražanje državnega večinskega deleža v igralnicah (najmanj 51% navadnih delnic koncesionarja). Država tako želi dovoliti vstop domačim in tujim zasebnim investitorjem, ki pa bi bili manjšinski lastniki. S tem bi država pridobila finančna sredstva in igralniški »know-how«, obenem pa bi obdržala odločilno vlogo glede vodenja in upravljanja z igralnicami.

### **Državna ali zasebna lastnina**

Vprašanje dvojne oblike lastništva slovenskih igralnic je zelo sporna. Strokovnjaki z različnih področij, so deljenih mnenj. Eni menijo, da morajo igralnice ostati v državni lasti in da sodi igralništvo v eno od strateških državnih naložb. Drugi pa, da je treba slovensko igralništvo ločiti od državnega lastništva in omogočiti prihod tujega strateškega partnerja, ki bi lahko tako finančno kot tudi z znanjem pomagal slovenskemu igralništvu, da uresniči optimalen odnos med razvojnimi možnostmi, stroški in koristmi.

Pripravljenost države za vlaganje v igralništvo se kaže kot malo verjetna, saj nekateri strokovnjaki trdijo, da je slovenski igralniški trg nemogoče spraviti na noge. Omogočiti se mora ustvarjanje turistične destinacije, ki bi bila primerna za bolj oddaljene goste z vstopom tujega strateškega partnerja, ki bi zagotovil potrebno dokapitalizacijo ter ustrezen »know how«.

### **4.1 Aktivna koncesijska politika**

Koncesijska razmerja so predmet Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, za sklepanje pa se predvideva objavo javnega razpisa ali izdaja javnega naročila. Koncesijska razmerja se na področju iger na srečo sklepajo na podlagi vlog in diskrecijskih odločitev vlade in ministra za finance, kar otežuje preglednost dodeljevanja koncesij. Zaradi nepreglednosti, je Osutek predlagal spremembo sistema dodeljevanja koncesij, s pomočjo javnih razpisov. Država pri dodeljevanju koncesije v skladu s pomembnim javnim interesom zahteva določen način izvajanja dejavnosti, za kar potencialni investitorji ponudijo koncesnino. Osutek je predlagal sistem javne dražbe, ki omogoča prijavljenim družbam, da ponudijo tisto višino letne koncesijske dajatve, ki jo smatrajo za ekonomsko upravičeno, ker vidijo v tem svoj gospodarski interes. Osutek je po ekonomskih podlagah povzel finančni smoter, ne pa tudi

posledice za razvojne možnosti ter družbene interese. S sistemom javne dražbe, za dodelite koncesije bi upoštevali zgolj 3 kriterije:

- velikost in kakovost igralniške in obigralniške ponudbe (velikost prostorov, 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) ter
- notranje ukrepe 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).

Pomanjkanje socialnih in ekonomskih smotrov v predlagani ureditvi postane še bolj očitno ob razmislekih o pravicah in obveznostih novih koncesionarjev. Osnutek novim koncesionarjem omogoča trženjsko svobodo. Brez trženjskih omejitev bi lahko svoje storitve tržili že obstoječim domačim in tujim obiskovalcem, brez da bi bili v prekršku. Omejitev ne bi imeli tudi ostali koncesionarji, kar bi lahko pomenilo primarno osredotočenost na obstoječi trg in ne nadaljne širitve. V primeru, da bi bile omejitve trženja del pogojev za pridobitev koncesij in določeno višino koncesnina, bi bile vnaprej znane poslovne poti tujega koncesionarja. Strožji pogoji bi lahko prinesli manjše število ponudb oziroma manjše zneske koncesnin, vendar bi si država zagotovila boljšo zaščito ekonomskih, turističnih in družbenih interesov, kar pa izključno zasledovanje finančnih interesov ni. Ravno segment načrtovanega načina in cilji trženja igralniškega produkta je tisti del, ki skoraj ni omenjen v Osnutku. Če bi država postavila prihodkovni vidik iger na srečo pred turističnim (razvojnim) in družbenim, ki bilo koncesionarju z zakonom dovoljeno, da na zakonit način posluje na trgu, četudi s tem nastajajo negativne družbene in ekonomske posledice. Glede na to, da Dopolnjeni osnutek predlaga ohranitev večinskega državnega deleža v igralnicah, neposredno nasprotuje ideji aktivne koncesijske politike.

Za podjetja v večinski državni lasti, bi veljala pravila dodeljevanja koncesij z javnimi razpisi, za igralne salone, ki bi bili v celoti v zasebni lasti, pa bi še naprej veljal sistem pasivnega dodeljevanja.

Koncesije za državne igralnice bi se dodeljevale z javnimi razpisi, kjer bi se upoštevali postavljeni kriteriji za zasebna podjetja ob istočasnem upoštevanje dejstev, da bi bilo igralništvo uvrščeno med strateške naložbe države.

Koncesionarji za dražje koncesije (4 vste igralnic) bi morali sodelovati na javnem razpisu, medtem ko bi igralni saloni obdržali svoje koncesije za nedoločen čas, ob čemer bi morda morali plačevati lokacijsko rento.

Dvojni koncesijski sistem je tudi v neposrednem nasprotju z evropskim pravom.

## **4.2 Razvojni potenciali novih kategorij predlaganih igralnic**

Slovenski snovalci nove ekonomske strategije, so spregledali najvišjo kategorijo igralnic in pri spremembah ureditve začeli z drugo kategorijo po vrsti. To so centri z omejeno ponudbo, ki niso tako privlačni za oddaljene goste, ker je njihova ponudba v večini od 80 ali 90%, izključno igralniška. Upoštevajoč, da je smoter vseh uspešnih destinacijskih igralniških sistemov povečanje turistične in zmanjšanje igralniške ponudbe, se postavlja vprašanje razvojnih možnosti tovrstne ureditve.

Iz tega izhaja, da s tako ureditvijo država ne bi uspela ustvariti v evropskem in svetovnem kontekstu privlačno destinacijo s hoteli srednje kategorije, zlasti, če bi s tem nameravala pritegniti goste iz višjega ekonomskega razreda.

Iz tega sklepamo, da država, kot izhod iz sedanje situacije na trgu, kjer obstajajo igralnice in igralni saloni, namerava sprejeti ureditev, kjer bo uzakonjeno 5 različnih kategorij igralnic: centri z omejeno ponudbo, mestne igralnice in 3 vrste igralnih salonov. Negativne lastnosti, ki se izpostavljajo v smislu sedanjih igralnih salonov, bi lahko bile še bolj poudarjene in bi lahko proizvedle še več negativnih posledic. Če bo država ostala večinska lastnica igralnic, pa se bo nadaljevala močna konkurenca med državnimi in zasebnimi družbami.

Tako država nadaljuje z zasledovanjem davčno-finančne logike pri urejanju igralništva in ne upošteva razvojnih možnosti igralniške gospodarske dejavnosti.

## **4.3 Položaj igralniške dejavnosti v strukturi pristojnosti državne uprave**

Države z bolj celovitim pristopom h komercialnemu igralništvu imajo običajno neodvisni organ, ki načrtuje in nadzoruje igralniško politiko, medtem ko nadzor izvaja drugi organ. Osnutek je sprva predvidel vzpostavitev javne agencije ali podobnega organa, ki bi se ukvarjal z razvojnimi vprašanji dejavnosti, vendar pa ni navajal, pod katero ministrstvo naj bi ta agencija sodila oziroma ali bi sploh delovala na resornem principu. Z dopolnitvijo osnutka se ukinja predlog ustanavljanja novega organa, ne omenja pa se niti povezava z Ministrstvom za gospodarstvo, kar pomeni, da bo igralništvo ostalo v pristojnosti finančnega ministra.

### *4.3.1 Družbeni vidik*

Veljavna ureditev slovenskega igralniškega trga, ki deluje na temelju konkurence med državo in zasebno lastnino, dovoljuje igralnim salonom, da se razvijajo na nenadzorovan način, brez da bi namenila pozornost lastništvu igralnih avtomatov ali kdo igra na njih. Večina igralcev na priložnostnih igralnih avtomatih, so bili mladi ali mladoletni z omejenimi prihodki, medtem ko so morale igralnice registrirati vstop vsakega gosta, pa lastniki igralnih avtomatov in salonov niso izpolnjevali teh zahtev. Osnutek strategije kot cilj navaja spodbudo turistično usmerjenega igralništva, vendar ne vključuje tudi cilj omejevanja domačega igranja oziroma sprejemanja politike, ki bi delež domačih igralcev zmanjšala. Osnutek tako predvideva preventivne in kurativne ukrepe pri trženju igralniških storitev, ki naj bi zagotovili preprečevanje negativnih posledic iger na srečo. Predlagana je bila tudi ureditev za odvisnike

od iger. Patološka zasvojenost z igrami na srečo se opredeljuje kot bolezen, katere zdravljenje mora biti brezplačno in vključeno v obvezno zdravstveno zavarovanje. Trenutno se odvisniki od iger na srečo nimajo kam obrniti. Po novem naj bi bili koncesionarji aktivnejši na področju informiranja igralcev o verjetnosti dobitka, o njihovih pravicah in možnostih v primeru nastanka težav z igranjem ter o možnostih finančnih in časovnih omejitev igranja. Odločitev za uveljavljanje odgovornega igralništva, je še vedno odvisno od igralcev samih.

Poznamo dve vrsti turistov:

-igralniški turisti: prvotni namen njihovega obiska je igranje in le malo časa za ostale aktivnosti

-splošni turisti: prvotni namen njihovega obiska je nekaj drugega in ne igralništvo ampak aktivnosti, ogledi, posel

Možnost za nastanek igralniške odvisnosti so najmanjše pri turističnem igralništvu, namenjenem večdnevnim obiskom, vendar praksa drugih držav kaže, da lahko tudi v tem primeru pride do spodbujanja domačega igranja. Osnutek nikjer podrobneje ne opredeljuje cilj in sredstva, da bi se s koncesijskim sistemom doseglo, da bodo morali bodoči koncesionarji trženje zastaviti tako, da se lahko dosežejo največji multiplikativni učinki in posledično najmanjše družbene posledice.

### **Vloga javnega mnenja**

V veljavni slovenski igralniški ureditvi je opazno omejeno komuniciranje organov pristojnih za igralniška vprašanja z javnostjo, kar se sodeč po ugotovitvah iz prejšnje točke kaže tudi pri nastajanju nove ureditve. Edina oblika komunikacije z javnostjo je v Osnutku predvidena pri ukrepih povezanih z odgovornim igranjem.

Javnost pričakuje koristi v obliki zaposlitev, razvoja in vključitve lokalnih turističnih produktov v ponudbo integriranega igralniškega centra ter zahteva, da se bo družba morebitnim negativnim družbenim posledicam izognila ali jih ublažila. Javnost bi rada videla več preglednosti in predvsem resnico o koristih, stroških in posledicah (Luin, D.,2009, 87).

#### *4.3.2 Nadzorni vidik*

V predhodnem poglavju je bil cilj preprečevanja kriminalnih aktivnosti izpostavljen kot tisti aspekt zaščite pomembnih javnih interesov, ki je tudi v trenutni slovenski zakonodaji o igrah na srečo najpodrobneje urejen. Obstoječi mehanizmi zagotavljajo visoko stopnjo varnosti javnega reda, ki vsaj na podlagi javno dostopnih podatkov kažejo, da so na tem področju interesi države zaščiteni in da je zagotovila pogoje za varno izvajanje dejavnosti.

V zvezi z igralništvom so povezane možnosti za kriminalizacijo te dejavnosti.

### 4.3.3 *Davčni vidik*

Osnutek strategije tako obravnava tudi finančni oziroma davčni vidik bodoče ureditve in na področju davkov in koncesijskih dajatev predlaga nekaj sprememb, ki naj bi pomagale, da se uveljavi model turistično naravnane igralništva. Navaja, da se v javnosti izpostavljajo očitki o dvojnem obdavčevanju ter zato predlaga združitev dajatev od iger na srečo (davka na igre na srečo in koncesijske dajatve) v enotni davek od iger na srečo. Ob izpolnjevanju navedenih pogojev je v skladu z novo kategorizacijo objektov predvideno tudi uvrščanje v ugodnejše davčne kategorije. Osnutek strategije predvideva ugodnejšo davčno obravnavo za tiste igralniške družbe, ki se uvrstijo v skupino mega igralniško-zabavišnih centrov, igralniško zabavišnih centrov in skupino grand kazinojev. Davčna obremenitev oziroma razbremenitev bi bila odvisna od deleža turistične komponente in velikosti ekonomskih učinkov.



## 5 SKLEPNE UGOTOVITVE

Gospodarska dejavnost prirejanja iger na srečo je zaradi nevarnosti za javni red in mir ter družbeno zdravje predmet posebnega nadzora, obdavčitve in omejitev trženja. Povsod v svetu države upoštevajo enega ali več vidikov pomembnega javnega interesa pri urejanju te dejavnosti, in sicer: nadzornega, davčnega, razvojnega in družbenega. Prednostno upoštevanje enega ali več teh interesov je odločitev vsake posamezne države, ki z zakoni opredeli način izvajanja dejavnosti. Pri vseh državah se postavlja vprašanje izbire prednostnega vidika javnega interesa ter vzpostavitve ustreznega ravnotežja z drugimi vidiki.

Nadzorni vidik javnega interesa je najbolj pomemben vidik glede na to, da stremi k zaščiti javnega reda in miru oziroma zagotovitvi, da se dejavnost iger na srečo izvaja na pošten način, ter da se preprečijo goljufije, oderuška posojila ali druge oblike kriminala.

Preostali trije vidiki javnega interesa so odraz tehtanja med različnimi smotri: davčnim oziroma interesom polnjenja državne blagajne, družbenim oziroma interesom, da se družbeno in ekonomsko protislovno domače igranje omeji in da igralništvo uživa javno podporo ali razvojnim oziroma smotrom, da se poleg polnjenja državnega proračuna omogoči tudi turistična potrošnja tako na igralniške kot tudi turistične dopolnilne storitve.

Družbeni vidik je povezan tudi z vidikom ekonomskih koristi. Če gre za igralce, ki v svojem kraju impulzivno in stalno igrajo, za državo to ne predstavlja posebno korist, glede na to, da se sredstva, ki bi jih porabil v neki drugi gospodarski dejavnosti (denimo prehrabeni), porabijo za igre na srečo, kar predstavlja zgolj redistribucijo že obstoječih sredstev. Ekonomske koristi pa so veliko večje v primeru turističnega igralništva, kjer denar prihaja iz tujine in predstavlja priliv dodatnih denarnih sredstev. Denar, ki se ustvari v drugih ekonomijah, se porabi v lokalni ekonomiji. Tudi družbeni vidik je v tem primeru bolj zaščiten, glede na to, da gosti ne prebivajo v kraju, v katerem se prirejajo igre na srečo, in s tem obstajajo manjše možnosti za razvoj čezmernega igranja. Neposredno povezan z družbenim in ekonomskim vidikom je tudi razvojni vidik, ki igralništvo povezuje s turizmom oziroma zagotavlja razen igralniške dodatno turistično potrošnjo.

Glede na to, da javnost ni vpletena v pogovore o prihodnosti igralništva, kaže, da se je oblast sama odločila, da potrebujemo domača sredstva bolj v igralništvu kot v drugih dejavnostih, ter da ima davčno-finančni vidik bolj pomemben vpliv na slovensko igralniško politiko pred družbenim ali pa tudi razvojnim vidikom.

Upoštevajoč predhodne sklepe se postavlja vprašanja, kakšna bi morala biti slovenska igralniška ureditev? Postavlja se predvsem vprašanje, kdo bi o tem moral odločati: država ali javnost?

Vprašanje, na katero bi javnost morala dati odgovor je, kakšno igralništvo želimo: domače usmerjeno, nadaljevanje obstoječega mešanega modela, z osredotočenostjo na domače in tuje enodnevne goste. Obenem bi se postavilo vprašanje, koliko naj bo igralništvo razširjeno, oziroma kakšne pozitivne učinke lahko pričakujemo. Ali želimo ustvariti lokalno, regionalno ali svetovno prepoznavno destinacijo? Ali želimo igralnice v državni ali zasebni lasti?

Odgovori na tovrstna vprašanja bi morali biti predmet širšega javnega diskurza, politiki bi morali nabrati več strokovnih podlag z različnih področij in z njimi prepričati javnost v eno od možnosti, ki se ponujajo. Raziskane in javnosti predstavljene bi morale biti vse plati tako mešanega kot turističnega modela, ki je lahko destinacijski ali enodnevni. Morale bi biti predstavljene splošne značilnosti igralniške dejavnosti in negativni ekonomski in družbeni vplivi in tako bi se lahko dosegel splošni javni konsenz.

Sklepne ugotovitve zaključujemo z spoznanjem o nujnosti spremembe odnosa slovenske politike do igralniške dejavnosti in razmisleka o primernih poteh za novo igralniško politiko.

## **6 LITERATURA**

- Dženeta C.: Vzroki in posledice dvojnosti lastninske strukture koncesionarjev za posebne igre na srečo, magistrsko delo, 2010.
- mag. Dušan L.: Igralništvo - Fakulteta za komercialne in poslovne vede, Študijsko gradivo, 2008