

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА

Кључна питања за анализу постојећег питања и правилно дефинисање промене која се предлаже

1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

Ради сагледавања циљева које је потребно постићи законском регулативом у области игара на срећу прати се ефикасност правног оквира кроз сагледавање норми које уређују друштвено одговорно приређивање игара на срећу, надзор, као и поступак надзора над приређивачима игара на срећу, могућности за континуирано праћење оствареног промета приређивача у реалном времену, квалитет предузимања мера ради спречавања прања новца и финансирања тероризма, праћења технолошког развоја у овој области, као и трошкова администрације и приређивача.

На територији Републике Србије, у извештајном периоду за претходну годину, односно на дан 31.12.2019. године, посебне игре на срећу на аутоматима приређује укупно 63 приређивача на укупно 31.585 аутомата који се налазе 2.524 локације, посебне игре на срећу-клађење приређује укупно 20 приређивача у укупно 2.107 кладионица, посебне игре на срећу у играчницама приређују два приређивача, посебне игре на срећу преко средстава електронске комуникације 12 приређивача и Државна лутрија Србије као једини приређивач класичних игара на срећу.

У наведеном извештајном периоду, укупно је уплаћено 8.451.003.659 динара, на име накнада за одобрење, односно за приређивање свих врста игара на срећу.

Према добијеној вредности укупног износа наплаћених накнада врши се анализа у односу на претходне извештајне периоде, те се износ наплаћених накнада у овој области издваја као један од најбитнијих показатеља, на основу којих се добијају подаци о степену уређења тржишта игара на срећу и који директно показује пораст сиве економије и самим тим смањење заштите државних интереса и смањења прихода буџета Републике Србије.

Одредбама постојећег закона прописано је да приређивач плаћа накнаду за приређивање игара на срећу на аутоматима, у висини од 5% на основицу коју чини разлика између укупно остварених уплата и укупно остварених исплата, с тим што износ накнаде не може бити мањи од 35 евра месечно у динарској противвредности, по аутомату.

Иако је у периоду од 2015. до 2019. године, примећен значајан раст броја аутомата са 23.896 у 2015. години, на 31.585 у 2019. години, анализом података уплаћених накнада за приређивање игара на срећу на аутоматима, утврђено је да је за скоро 80% аутомата на тржишту плаћена само минимална месечна накнада.

Такође, одредбама постојећег закона прописано је да се накнада за приређивање игара на срећу - клађење плаћа у висини од 15% на основицу коју чини разлика између укупно остварених уплата и укупно остварених исплата, с тим што износ накнаде не може бити мањи од динарске противвредности 500 евра месечно, по кладионици.

Међутим, анализом података уплаћених накнада за приређивање игара на срећу-клађење, утврђено је да је за скоро 70% кладионица, такође плаћена само минимална месечна накнада.

Такође, имајући у виду технолошки развој, забележен је тренд повећање броја приређивача игара на срећу путем средстава електронске комуникације.

На основу наведених анализа и утврђених чињеница, неспорно је и евидентно да се једино кроз усвајање новог закона, обезбеђују неопходни и потребни услови за примену електронског система надзора, чиме се омогућава континуирано праћење и контрола промета код приређивача посебних игара на срећу на аутоматима, клађење и код on-line приређивања.

Осим тога што ће се омогућити перманентна контрола оствареног промета и повећати приходи буџета, унапредиће ће се и поступак контроле, односно олакшати идентификација опреме преко које се игре на срећу приређују нелегалним путем и појачати ефикасност мера ради спречавања прања новца и финансирања тероризма у овој области.

Даље, битан показатељ у области игара на срећу јесте и степен друштвене одговорности приређивача, те се ради заштите становништва, а нарочито малолетника од претеране изложености објектима, односно просторијама у којима се приређују игре на срећу, уводи и ново ограничење тј. прописује се минимална удаљеност од 100 метара између нових локација (ограничење се не примењује на постојеће локације), на којима се приређују игре на срећу (кладионице, аутомат клубови и играчнице-казина). Прецизира се и проширује досадашњи начин оглашавања и рекламирања игара на срећу, тј. рекламе морају бити праћене забраном за малолетна лица и упозорењем о превенцији болести зависности, док се забрана оглашавања и рекламирања игара на срећу проширује и на приређиваче у штампаним и електронским медијима који су намењени малолетним лицима.

У прилог изнетим изменама законских решења говори мишљење Специјалне болнице за болести зависности да највећу опасност од зависности од коцке, између осталог, представља лака доступност објектима у којима се приређују игре на срећу.

У поступку израде Нацрта закона анализирана је и документација коју доставља заинтересовано правно лице, односно предузетник у управном поступку који се води ради издавања одобрења, односно сагласности за приређивање игара на срећу, те је усклађивањем са постојећим законским решењима одредаба Закона о општем управном поступку створен правни оквир за поједностављење и оптимизацију административних поступка која се спроводи на територији Републике Србије, смањење обима документације, као и услови за успостављање електронског система пословања (еУправа), чиме ће се битно смањити трошкови приређивача и администрације и постићи већи степен ефикасности приликом решавања захтева.

Такође, узимајући као показатељ све многобројнијих захтева привреде, у области приређивања наградних игара у роби и услугама, увођењем нових законских решења која прецизирају и боље дефинишу појам ових игара, повећава се право на организовање наградне игре, са две на четири пута у току календарске године и повећава се период трајања наградних игара са 30 на 45 дана, чиме се задовољавају захтеви правних лица и предузетника и истовремено директно повећава прилив средстава у буџет Републике Србије.

- 2) *Да ли се у предметној области спороводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима?*

Закон о играма на срећу („Службени гласник РС“, бр. 88/2011 и 93/2012 – др. Закон и 30/18, 95/18 и 91/19) донет је 22. новембра 2011. године. Октобра 2012. године, закон је

измењен Законом о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, када је Пореска управа преузела надлежности Управе за игре на срећу, које је ова Управа до тада почев од 2005. године, обављала у саставу Министарства финансија. Закон је током 2018. и 2019. године мењан, и то ради усаглашавања са Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма, те поновног оснивања Управе за игре на срећу и стварања правног оквира за вршење поступка надзора над приређивачима игара на срећу, као и ради усклађивања законодавства са прописима ЕУ, којима се уређује област спречавања прања новца и финансирања тероризма и успостављања адекватног правног оквира за вршење контроле и превентивног деловања ради спречавања прања новца и финансирања тероризма у области игара на срећу.

Постојећа законска решења садрже правне празнине и недоречености, чија примена је показала да су непрецизан и недовољно ефикасан правни оквир у коме тржиште игара на срећу није адекватно уређено и којим није могуће обезбедити циљеве који ће се постићи доношењем новог закона у овој области, чиме ће се створити услови за повећање степена друштвене одговорности приређивача игара на срећу, увођење напреднијег система надзора, повећање и ефикасније прикупљање буџетских прихода и смањење сиве економије, повећање правне и економске сигурности, унапређење законског оквира за борбу против прања новца и финансирања тероризма и на такав начин обезбедити заштита државних интереса.

3) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема? Која промена се предлаже? Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Одредбе важећег Закона о играма на срећу не представљају адекватан правни оквир и не пружају одговарајући правни основ за успостављање напреднијег система, односно електронског надзора над приређивачима игара на срећу и праћење оствареног промета приређивача у реалном времену.

Прописивањем одредби које омогућавају електронски систем надзора, односно електронску размену података између информационо-комуникационог система приређивача посебних игара на срећу на аутоматима, посебних игара на срећу -клађење и посебних игара на срећу преко средстава електронских комуникација и софтверског решења Управе за игре на срећу, створиће се услови за континуирано и прецизно праћење како оствареног промета, тако и начина утврђивања основице за обрачун накнада, обрачунате висине накнаде, као и плаћања накнада.

Описани начин, односно систем контроле оствареног промета приређивача игара на срећу присутан је у земљама у региону и многим другим земљама.

У циљу стварања услова за ефикасан систем надзора, уводи се и забрана држања аутомата или столова који нису стављени у употребу у просторима у којима се приређују посебне игре на срећу, као и опреме која не омогућава размену података електронским путем са софтверским решењем Управе, што ће заједно са прописивањем обавезе поседовања информационо-комуникационог система приређивачима посебних игара на срећу на аутоматима, посебних игара на срећу- клађење и посебних игара на срећу преко средстава електронских комуникација, допринети лакшој идентификацији нелегалног приређивања, чиме ће се директно створити услови за смањење сиве економије и повећати приход буџета Републике Србије, степен правне сигурности и свакако унапредити правни

оквир за превентивно деловање ради спречавања прања новца и финансирања тероризма у овој области и предузимања одговарајућих мера.

У случају непредузимања одговарајућих корака за стварање ефикасног правног оквира, односно у случају непрописивања одредби адекватних законских решења повећао би се степен сиве економије и несумњиво смањили приходи буџета Републике Србије.

Одредбама Нацрта закона за приређиваче посебних игара на срећу на аутоматима и посебних игара на срећу - клађење повећава се неопходан минимални износ основног капитала износ са 150.000 на 250.000 евра и прецизира да вредност уписаног и уплаћеног новчаног улога приређивача не може бити нижа од наведеног износа.

Такође, уводи се и услов кумулације основног капитала, тј. уколико приређивач приређује посебне игара на срећу у сва три сектора, на аутоматима, клађење и преко средстава електронских комуникација, кумулативни износ новчаног удела основног капитала износи 750.000 евра.

На наведени начин спречиће се евентуална злоупотребе процене вредности неновчаног улога (имовина, опрема, непокретности), заштита повериоца и постићи да се делатношћу коцка и клађење, односно игара на срећу, баве привредна друштва са стабилним новчаним капиталом.

У циљу обезбеђења исплате добитака играчима и наплате накнада, прописује се већи износ односно повећава износ наменског депозита тј. банкарске гаранције који приређивачи посебних игара на срећу, ради осигурања исплате добитака играчима и измирења обавеза по основу доспелих накнада, морају да поседују у банци са седиштем на територији Републике Србије, и то:

- за приређиваче посебних игара на срећу на аутоматима са 300 на 500 евра динарске противвредности по аутомату, односно 1.000.000 евра динарске противвредности за приређиваче који поседују најмање 2.000 аутомата, уместо 600.000 евра, према постојећој регулативи;

- за приређиваче посебних игара на срећу - клађење, са 3.000 на 5.000 евра динарске противвредности по кладионици, уместо по уплатно-исплатном месту, како је према постојећој регулативи, односно 1.500.000 евра динарске противвредности за 300 и више кладионица;

- за приређиваче посебних игара на срећу преко средстава електронских комуникација са 150.000 на 300.000 евра динарске противвредности.

Прописује се повећање стопе за приређиваче посебних игара на срећу на аутоматима са 5% на 10% на разлику између уплате и исплате, као и износ минималне месечне накнаде за приређиваче по аутомату са 35 на 40 евра динарске противвредности, док се укида накнада од 10 % за годишњи промет преко 18.000 евра по аутомату и повећава минимални износ месечне накнаде за приређиваче посебних игара на срећу – клађење по кладионици, са 500 на 550 евра динарске противвредности.

Такође, повећава се стопа за приређиваче осталих игара на срећу преко средстава електронске комуникације са 5% на 10% на основицу, коју чини разлика између укупно остварених уплата и укупно остварених исплата, као и минимални месечни износ накнаде за приређиваче, са 7.500 на 10.000 евра динарске противвредности.

Повећање наведених износа на описани начин извршено је након опсежне анализе у смислу адекватног оптерећења приређивача, како не би дошло до смањења реалне вредности прихода (прелазак у сиву економију), а у циљу обезбеђивања повећања прихода буџета Републике Србије.

Изменом регулаторног оквира у погледу наведених измена висине и процената прописаних накнада неспорно се само у том делу доприноси повећању укупних прихода од накнада у просеку за око 11%.

Последица наведених законских решења је директан прилив средстава буџета Републике Србије и њихова стабилност, јер ће се на тржишту игара на срећу издвојити финансијски стабилна привредна друштва и самим тим обезбедити и стабилност прихода.

Из свега изнетог проистиче да су промене у смислу нових, односно иновираних законских решења, у описаном обиму заиста неопходне.

Након усвајања закона, а у циљу његовог спровођења у року од 120 од дана ступања на снагу закона, доноће се и нови подзаконски акти.

Важно је истаћи да у претходном периоду, између осталог и због превазиђених подзаконских аката није било могуће спроводити законске одредбе на одговарајући начин.

4) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе

Предложене промене имаће позитиван утицај на буџет Републике Србије.

Нова, као и иновирана законска решења утицаће непосредно највише на приређиваче игара на срећу, односно на промене у пословној политици приређивача, а нарочито у односу на приређиваче посебних игара на срећу на аутоматима, посебних игара на срећу-клађење, као и приређиваче посебних игара на срећу преко средстава електронске комуникације, јер ће се успостављањем електронског надзора и електронском разменом података са софтверским решењем Управе за игре на срећу, успоставити ефикасна контрола у погледу оствареног промета од игара на срећу. Такође, промена висине и стопа основица за обрачун накнада, као и повећање износа основног капитала и прописивање кумулативног услова за приређиваче који имају сва три одобрење, утицаће највише на наведене приређиваче.

Како се уређењем тржишта стварају повољнији и сигурнији економски услови за улагање капитала, нарочито страног, као и квалитетнији услови за пословање приређивача игара на срећу, повећаће се тржишна конкуренција, те ће на посредан начин промене предвиђене Нацртом закона утицати и на потенцијалне стране и домаће инвеститоре.

Предложене промене утицаће на грађане, на начин да се повећањем степена друштвене одговорности утиче на заштиту учесника у игри, а нарочито на заштиту малолетника.

Кључна питања за утврђивање циљева

- 1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доведе до остварења) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?*

Основни циљеви који се желе постићи доношењем новог закона јесу боље уређење тржишта игара на срећу у односу на садашње стање доношењем нове прилагођене регулативе технолошком развоју и константном порасту тржишта игара на срећу, те самим тим приближавање европским стандардима, односно међународним стандардима у овој

области, оптимизација административних поступака и смањење трошкова приређивача и администрације, повећање ефикасности исте, смањења сиве економије, чиме се уједно и омогућава повећање буџетских прихода од преко 10 милиона евра.

Наиме, потребно је напоменути да оптимизацијом административних поступака долази до смањења директних трошкова код привредних субјеката, тако да на пример у спровођењу поступка месечног обрачуна промета за сваку кладионицу уштеде износе 13,86% а у спровођењу поступка месечног обрачуна накнаде за приређивање у играчници уштеде износе 18,36% укупних директних трошкова привредних субјеката у поступку.

Како би се наведени циљеви остварили потребно је успоставити електронски систем надзора, установити адекватна софтверска решења која ће омогућити функционисање система надзора и праћења промета приређивача у реалном времену, односно електронску размену података приређивача и софтверског решења Управе за игре на срећу, адекватно извршити корекцију основица, односно стопа за обрачунавање накнада, извршити корекцију свих битних параметара како би се обезбедила правна сигурност и стабилност прихода, поједноставити, односно оптимизовати управне поступке који се воде пред Управом, смањити обим документације која се доставља од стране приређивача и унапредити начин комуникације и достављања, односно створити услове за електронски систем пословања (еУправа).

Осим наведеног, отклониће се правне празнине, недоречености и нелогичности законских норми, чија је примена довела до недоумица у пракси или су се исте показале недовољно ефикасним, као и законска решења која не прате захтев привреде и раст технологије на тржишту игара на срећу.

Применом предложених промена, учинак ће брзо бити приметан, и то повећањем прихода на основу уплаћених накнада за приређивање посебних игара на срећу, смањењем броја захтева за покретање прекршајних поступака, порастом броја легалних приређивача, смањењем броја кривичних пријава, који параметри се прате на месечном нивоу.

Такође, учинак ће се приметити и у односу на смањење трошкова пословања приређивача и администрације, повећањем ефикасности администрације и квалитета пословања приређивача, што ће моћи да буде мерљиво у краћем временском периоду, након почетка примене закона.

Кључна питања за утврђивање циљева

- 1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „status quo” опција?) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?*

Алтернативне мере за остварење постојећих циљева у конкретном случају нису разматране, јер постојећа регулатива чине правни оквир, који нема садржана законска решења, чијом би се ефикаснијом применом постигли постављени циљеви, те би у случају недоношења новог закона, дефинитивно дошло до повећања степена сиве економије и нестабилности, односно пада прихода буџета Републике Србије.

Кључна питања за анализу финансијских ефеката

1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року? Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

Анализом економских ефеката предложених измена накнада за одобрење и приређивање посебних игара на срећу, укључујући и брзо растући тренд промета од накнада за приређивање посебних игара на срећу преко средстава електронске комуникације процењује се да ће повећање прихода износити преко 10 милиона евра, док се комплетан ефекат са тенденцијом раста очекује применом законских решења, имајући у виду рок од 15 месеци за усклађивање са одредбама овог закона, а између осталих и са одредбама који се односе на обавезу поседовања информационо-комуникационог система за приређиваче посебних игара на срећу на аутоматима, посебних игара на срећу-клађење и посебних игара на срећу преко средстава електронске комуникације.

Средства за спровођење новог закона планирана су буџетом Републике Србије за 2020. годину, укључујући и средства потребна за прибављање софтверског решења Управе за игре на срећу.

Кључна питања за анализу економских ефеката

1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Предложена опција неће неповољно утицати на повећање трошкова приређивача, јер су предложена законска решења сагледана са аспекта приређивача, тј. највећи део приређивача поседује информационо-комуникационе системе преко којих ће се омогућити електронска размена података са софтверским решењем Управе, чиме ће евентуални трошкови бити сведени на минимум.

Такође, највећи део аутомата на којима се приређују посебне игре на срећу јесу аутомати који према години производње односно технолошком нивоу у себи садрже уграђене компоненте које омогућавају електронску размену података.

Приређивачи посебних игара на срећу преко средстава електронске комуникације већ поседују опрему која задовољава прописане критеријуме, те ће се у смислу наведених измена прилагодити са минималним трошковима.

Контролу испуњености техничких и функционалних карактеристика информационо-комуникационих система, и техничких и функционалних карактеристика аутомата, као и постављање налепница за означавање и регистрацију, обављаће лабораторија овлашћена од стране министра финансија, те је Нацртом закона прописано да трошкове контроле сноси приређивач, те ће даље приређивачима трошкови бити транспарентни од стране лабораторије, с чиме су приређивачи упознати посредним учествовањем приликом израде Нацрта закона.

Према важећој регулативи, приређивачи посебних игара на срећу на аутоматима имали су трошак провере испуњености услова од стране овлашћеног сервисера, односно трошак фискализације аутомата, који након успостављања on-line надзора неће постојати.

Како су приређивачи посредно учествовали у изради Нацрта закона, наведене чињенице указују да је увођење система надзора уподобљавање правног оквира стварном

стању на терену, те приређивачи игара на срећу неће имати велике издатке приликом усклађивања са одредбама Нацрта закона.

Наведено указује да спровођење новог закона неће битно у наведеном смислу утицати на трошкове приређивача у поређењу са ситуацијом која постоји са важећим Законом о играма на срећу.

Такође, смањењем обима документације коју приређивач подноси, односно доказа које подноси уз захтеве за одобрење, директно ће се смањити трошкови приређивача у односу на постојеће стање.

С обзиром да се новим законом стварају услови да се успостави електронски систем (еУправа), реално је очекивати да ће се трошкови приређивача сукцесивно смањивати.

Кључна питања за анализу ефеката на друштво

1) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?

Одредбама Нацрта закона утиче се на повећање степена друштвене одговорности приређивача игара на срећу, односно на заштиту становништва, а нарочито на малолетнике, спречавањем велике концентрације објеката у којима се приређују игре на срећу, као и поопштравањем услова за оглашавање и рекламирање игара.

Кључна питања за анализу управљачких ефеката

1) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

У складу са Актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи за игре на срећу у току је поступак попуњавања слободних радних места по расписаном јавном конкурс. Како се већина радних места које је потребно попунити односи на канцеларијски, електронски и теренски надзор над приређивањем игара на срећу, сагласно прописаним нормама закона, извршиће се потребне обуке новозапослених и тиме омогућити правилно и ефикасно спровођење система надзора.

Кључна питања за анализу ризика

1) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

У случају недоношења закона и подзаконских аката у планираном року, постоји основан ризик за значајно смањење ефикасности рада Управе за игре на срећу, као и онемогућавање очекиваног прихода буџета.

Информације о спроведеним консултацијама

Решењем Министарства финансија у марту 2019. године, образована је радна група за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о играма на срећу.

Како је тиме почео рад на изради Нацрта закона, одређено је да приређивачи игара на срећу учествују у његовој изради преко представника Привредне коморе Србије.

Имајући у виду наведено, у току израде нацрта, који је у складу са чланом 47. Јединственог методолошког упутства за израду прописа промењен у Нацрт закона о играма на срећу, заинтересоване стране су сво време трајања израде Нацрта биле укључене у давање примедби, сугестија и коментара, везано за кључна питања (друштвена одговорност, удаљеност локација, износи основног капитала, повећање износа банкарске гаранције, односно наменског депозита...), и на тај начин утицали на коначни изглед текста Нацрта закона.

У периоду од 10. јануара 2020. године до 30. јануара 2020. године, одржана је јавна расправа, када је свим заинтересованим странама представљен Нацрт закона путем интернет адреса Министарства финансија, Управе и преко портала еУправе. Све стране су имале могућност да учествују у дискусији на округлом столу који се одржао два пута и то 13. јануара 2020. године и 22. јануара 2020. године, у терминима од 10,00 до 12,00 часова, у Београду, у просторијама Привредне коморе Србије, на адреси Теразије бр. 23.

Извештај о јавној расправи достављамо у прилогу анализе.