

**САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

19.08.2009. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложение Нацрта закона о изменама и допунама Закона о играма на срећу садржи анализу ефекта у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 100/ 2005) даје се

МИШЉЕЊЕ

Образложение Нацрта закона о изменама и допунама Закона о играма на срећу, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство финансија, под бројем: 011-00-1/2008-01, од дана 15.07.2009. године, САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКАТА у складу чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Савету за регулаторну реформу привредног система (у даљем тексту: Савет) је Министарство финансија доставило на мишљење Нацрт закона о изменама и допунама Закона о играма на срећу, са Образложењем и прилогом Анализа ефекта прописа.

У прилогу Анализа ефекта прописа обрађивач прописа није одговорио на сва питања формулисана у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005) и у том смислу је само делимично испунио формалне услове прописане наведеним одредбама. Одговори на нека од предвиђених питања не могу се пронаћи ни у Образложењу Нацрта закона.

Обрађивач прописа је навео да се разлози за доношење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о играма на срећу огледају у превазилажењу проблема насталих применом појединих одредбаба Закона. Међутим, ни у овом делу Образложења, ни у делу који објашњава основне правне институте и појединачна решења, ни у Анализи ефекта прописа, обрађивач прописа није детаљно образложио проблеме које треба решити доношењем и

имплементацијом Нацрта закона, што би било од великог значаја за анализу предложених решења, имајући у виду да се превазилажење проблема уочених у пракси наводи као основни разлог за доношење новог закона.

Обрађивач прописа није набројао циљеве које овим законом треба остварити, као ни решења и мере којим ће се постићи зацртани циљеви, превазићи уочени проблеми из праксе у овој области, односно у потпуности омогућити примена Закона. Обрађивач прописа је поједина битна решења навео и делимично образложио у оквиру дела Анализе ефекта прописа који се односи на то на кога ће и како највероватније утицати решења предложена Нацртом закона.

На питање да ли су заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о Закону, обрађивач прописа је навео да су заинтересоване стране активно учествовале у припремама овог закона. Савет подсећа обрађивача прописа да одговор на ово питање мора да садржи информацију о томе којим је заинтересованим странама пружена прилика да се изјасне о предложеним решењима, који су предлози и сугестије прикупљене од заинтересованих страна, који су од добијених предлога усвојени а који одбијени и из којих разлога. Такође, одговор на ово питање може садржати и податке о јавној расправи, ако је одржана, односно када и где је јавна расправа одржана, ко је од заинтересованих страна узео учешће, који су предлози прикупљени, да ли су неки од њих усвојени, и ако нису – из којих разлога.

Нажалост, у Информатору о раду Министарства финансија – Управе за игре на срећу, ажурираног 15.06.2009. год., осим информација о самој Управи и подацима о буџету Управе, нисмо успели да нађемо било какве податке о тржишту игара на срећу, односно о учешћу класичних и посебних игара на срећу, о броју запослених код приређивача игара на срећу, броју уплатних места итд. Анализа ефекта Нацрта закона о изменама и допунама Закона о играма на срећу такође не садржи било какве податке, што ограничава могућности Савета да детаљно сагледа реалну потребу за увођењем неких од предложених решења. Овом приликом позивамо обрађивача да учини податке лакше доступним, с обзиром на постојање различитих евиденција. Такође, позивамо обрађивача прописа да подробније изврши анализу тржишта игара на срећу у Републици Србији, а као пример указујемо на студију урађену за потребе Европске комисије.

¹ Swiss Institute of Comparative Law, Study of Gambling Services in The Internal Market of the European Union, 14 June 2006, Final Report prepared for use within the European Commission

Поред наведеног, Савет износи примедбе и сугестије везане за појединачна предложена решења која у пракси могу изазвати негативне ефекте:

1) У Прегледу извршних прописа којима ће се Нацрт закона о изменама и допунама Закона о играма на срећу извршавати, наведено је да ће уредбе и правилници бити донети у року од 60 дана од ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о играма на срећу. Савет поставља питање обрађивачу прописа зашто **Правилник о врстама игара на срећу** (**Каталог игара на срећу**, „Службени гласник“, бр. 129/2004 и 8/2006) није уврштен у Преглед извршних прописа који је обрађивач прописа доставио Савету, нарочито имајући у виду да се предложеним изменама и допунама Нацрта закона предвиђа другачија класификација класичних игара на срећу. Уколико се не би вршиле измене Правилника, створила би се правна празнина, као и контрадикторност класификације предвиђене Нацртом закона и оне која је прописана важећим Правилником о врстама игара на срећу.

2) **Члан 5. Нацрта закона**, којим се мења члан 14. Закона, предвиђа, у ставу 4. поделу осталих класичних игара на срећу на смс лутрију, фонто, контра-аукције и друге игре на срећу. Савет позива обрађивача прописа да преиспита потребу за увођењем **контра-аукције** као игре на срећу у Нацрту закона, имајући у виду да предложени назив није прилагођен природи игре коју је обрађивач прописа намеравао да уврсти у остale класичне игре на срећу. У том смислу, Савет позива обрађивача прописа да за остale класичне игре на срећу, поред листе игара на срећу предвиђене Каталогом игара на срећу, наведе критеријуме које је потребно да испуни свака игра на срећу за коју постоји интересовање да буде организована на територији Републике Србије, како би се оне без проблема и у сваком тренутку могле подвести под игре на срећу. На овакав начин делимично би се избегло креирање нових игара за које би приређивач могао да тврди да немају карактер игара на срећу.

3) Савет позива обрађивача прописа да појасни **став 3. члана 28. Закона**, односно да предвиди у самом тексту Нацрта закона како се обезбеђује јавност приликом извлачења, односно утврђивања добитака.

4) **Члан 13. Нацрта закона**, којим се мења члан 34. Закона, предвиђа фонд добитака за основне класичне игре на срећу најмање 50% од укупне вредности срећки, односно примљених уплате за учествовање у игри, док је за остale класичне игре на срећу тај износ најмање 10%. Савет скреће пажњу да учесници у играма на срећу (играчи) у сваком тренутку морају да буду информисани о величини фонда добитка, а што се посебно односи на овај случај, како би се елиминисала могућност да буду доведени у заблуду.

5) Чланом 15. Нацрта закона додаје се нови наслов и члан 38а, којим се регулише питање промене структуре капитала приређивача посебних игара на срећу у играчницама. Савет је разумео намеру обрађивача прописа да законски омогући утврђивање порекла капитала који улази на тржиште игара на срећу у Републици Србији путем откупа удела, односно акција, односно повећањем сопственог удела или броја акција у структури капитала приређивача посебних игара на срећу у играчницама. Међутим, поставља се питање да ли је заиста неопходно захтевати од заинтересованих правних лица да уз захтев за добијање сагласности министра финансија, достављају и сву наведену документацију предложеним чланом. Имајући у виду члан 126. став 3. Закона о општем управном поступку који прописује да ће службено лице које води поступак прибавити по службеној дужности податке о чињеницама о којима службену евиденцију води орган надлежан за решавање у управној ствари и да ће на исти начин поступити и службено лице у погледу чињеница о којима службену евиденцију води други орган, поставља се питање оправданости наметања обавезе заинтересованим правним лицима из овог члана да достављају податке о називу и седишту, решење о упису у регистар привредних субјеката, односно одговарајући регистар ако се ради о иностраном правном лицу, са прилогом о висини и структури капитала, доказ о испуњености пореских и других обавеза по основу јавних прихода у земљи у којој је правније лице основано. Такође, поставља се питање шта у ситуацијама ако министар финансија у року од 30 дана од дана пријема захтева и тражене документације не донесе акт о давању сагласности, односно акт о одбијању захтева за добијање сагласности?

6) Иста примедба Савета односи се и на **став 2. члана 40.** Закона и оправданост захтева од заинтересованих страна да, уз пријаву на јавни позив за дозволу за приређивање посебних игара на срећу у играчницама, подносе посебно и податке о називу и седишту правног лица и решење о упису правног лица у одговарајући регистар са прилогом о висини основног капитала, као и на **члан 62.** Закона.

7) Чланом 20. Нацрта закона врши се брисање члана 51. Закона који уређује посебне услове за запослене. Савет је разумео разлоге које је обрађивач прописа у Образложењу навео за ово предложено решење – да је приређивање игара на срећу делатност која је у повоју у нашој земљи и да би законско прописивање услова које запослени морају да испуњавају могло да буде ограничавајући фактор. Међутим, Савет позива обрађивача да размотри и друге могућности регулисања – поверавања надлежности неком удружењу или асоцијацији које би регулисало критеријуме и услове за обављање послова у играчницама.

8) Чланом 21. Нацрта закона врши се допуна члана 56. Закона тако што се утврђује обавеза достављања месечног обрачуна накнаде за приређивање за сваку врсту игре, односно стола посебно, и Управи за игре на срећу, поред обавезе да се исти обрачун доставља Пореској управи до петог у месецу за претходни месец, заједно са доказом о уплати накнаде за приређивање. **Савет поново подсећа обрађивача прописа на члан 126. став 3. Закона о општем управном поступку и позива обрађивача прописа да преиспита могућност изостављања додатне административне активности приређивачима игара на срећу, нарочито имајући у виду то што обрађивач прописа није навео никакве разлоге за додатно оптерећивање привредних субјеката који се баве овом делатношћу и позива обрађивача прописа да уместо предложеног решења, побољша комуникацију са Пореском управом.**

9) Савет поставља питање обрађивачу прописа да ли је разматрао брисање обавезе приређивачима посебних игара на срећу из **става 2. члана 56. Закона** која се односи на то да је приређивач дужан да води евиденцију о напојницима? Да ли је ово законско решење било спроводиво у досадашњој пракси? Такође, поставља се питање да ли постоји оптималан број инспектора Управе за игре на срећу, с обзиром да према проценама Савета, један инспектор прати рад неколико хиљада објеката.

10) Чланом 27. Нацрта закона мења се став 1. члана 68. Закона, тако што се уместо плаћања накнаде за добијено одобрење за приређивање посебне игре на срећу на аутоматима у висини од 180 евра годишње динарске противвредности по аутомату, за три године колико важи одобрење, утврђује обавеза приређивача да плаћа наведену накнаду у износу од 25 евра месечно. Обрађивач прописа није образложио како је дошао до новопредложене висине накнаде. Савет је разумео намеру обрађивача прописа да усагласи временско плаћање накнада за добијање одобрења за приређивање посебних игара на срећу на аутоматима са чланом 80. Закона, али позива обрађивача прописа да размотри могућност кварталног плаћања накнаде за добијање одобрења за приређивање посебне игре на срећу на аутоматима и плаћања накнада за добијање одобрења за приређивање посебних игара на срећу - клађења.

11) Савет сматра да је образложение у вези са **чланом 39. Нацрта закона** којим се мења члан 88. Закона, а који предвиђа да приређивач (правно лице или предузетник) у току године може приредити највише две наградне игре по претходно добијеној сагласности Управе за сваку наградну игру појединачно (уместо досадашњих четири), неадекватно. Примена овако предложеног решења неминовно ће утицати на дестимулацију правних лица и предузетника ако приређују наградне игре у роби или услугама у реклами или друге сврхе како би повећали продају својих производа и услуга. Савет сматра да је образложение овог решења крајње дискутивно, те да Државна

лутрија Србије и онако већ има монополску позицију у приређивању класичних игара на срећу. Савет сматра да је потребно преиспитати потребу за оваквим ограничавањем приређивања наградних игара у роби и услугама, поготову ако се има у виду да није јасно на које случајеве се одредбе главе VII Нацрта закона, која носи назив Наградне игре у роби и услугама, примењују. Ако се наградне игре у роби или услугама приређују ради повећања продаје сопствених производа и услуга, при чему потрошачи приликом учествовања у наградној игри плаћају нпр. уобичајену цену смс поруке, онда је овакво ограничење крајње непотребно. Са друге стране, поставља се питање оправданости организовања оних наградних игара у којима су куповина робе и услуга услов за учешће у наградној игри (*sales promotion gambling*).

Сматрамо да одредбе главе VII Нацрта закона, под називом Наградне игре у роби и услугама, треба прецизније дефинисати у сарадњи са Министарством трговине и услуга, посебно имајући у виду члан 16. Закона где се наградне игре у роби и услугама дефинишу као игре које у реклами и друге сврхе приређује правно лице, односно предузетник, у којима се учесницима пружа могућност да остваре награду у стварима или услугама.

Имајући у виду недостатке Анализе ефеката прописа и Образложења, као и наведене примедбе и сугестије, Савет констатује да образложение Нацрта закона о изменама и допунама Закона о играма на срећу, који је Савету поднело на мишљење Министарство финансија, САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКАТА у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Milutin Mlađan Dinkić
Млађан Динкић

DP