



Lietuvos Respublikos Prezidentūrai
Lietuvos Respublikos Seimo nariams
Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijai
Finansų ministerijai
Kitos valstybinėms institucijoms pagal kompetenciją

2021-06-01 NLŽVA 21-13

**Memorandumas
dėl situacijos
lošimų ir loterijų rinkoje
ir valstybinio reguliavimo**

Nacionalinė lošimų ir žaidimų verslo asociacija, atsižvelgdama į situaciją lošimų ir loterijų yra rinkoje kas tiesiogiai susiję su LR valstybinio reguliavimo politika ir jos atskirais sprendiniais, teikia šį Memorandumą. Prašome išnagrinėti dokumente pateiktą objektyvią ir ekspertinę informaciją bei faktus, sąlygojančius neatidėliotinos lošimų ir loterijų rinkos reguliavimo politikos esminės peržiūros, siekiant užtikrinti viešą interesą – subalansuotą naudą valstybei, vartotojams ir rinkos dalyviams.

Pridedama: Memorandumas.

Pagarbiai,

Nacionalinės lošimų ir žaidimų verslo asociacijos
valdybos pirmininkas

Samoilas Kacas

Memorandumas dėl lošimų ir loterijų rinkos tendencijų ir reguliavimo

Turinys

Santrauka

- I. Memorandumo parengimo priežastys** 2-5 psl.
- II. Valstybės politika ir jos įgyvendinimo klaidos** 5-9 psl.
- III. Politinė atsakomybė ir reikalingi sprendimai** 10 psl.

Priedai

Santrauka

Memorandumą parengė Nacionalinė lošimų ir žaidimo verslo asociacija, atstovaujanti nuosaikius (ribotų statymų) lošimus organizuojančias bendroves, valdančias didžiąją dalį lošimo automatų salonų visoje Lietuvoje.

2021 metais sukanka 20 metų, kai Lietuvoje legalizuoti azartiniai lošimai. Skirtingas politines partijas atstovaujantys įstatymų leidėjai sukūrė rinką, kuri buvo orientuota į nuosaikius lošimus, sudarė skirtingas sąlygas atskiroms lošimo rūšims pagal jų socialinės rizikos mastą. Deja, tačiau vėliau valstybės politika ne kartą keitėsi priešinga kryptimi – visos lošimo rūšys sulyginamos, keliama nepagrįstai aukšti reikalavimai. Dėl to juos gali tenkinti tik rizikingiausi ir didžiausią socialinę riziką turintys lošimai. Rinka transformuojasi, o valstybė tik pasyviai stebi radikalius pokyčius.

Memorandumas skirtas valstybės politikams, kuriems tenka atsakomybė už valstybės politikos lošimų rinkoje formavimą ir įgyvendinimą. Čia pateikiama rinkos dalyvių per 20 metų sukaupta ir apibendrinta patirtis, kurios valstybės priežiūros institucijos net teoriškai negalėtų pateikti dėl to, nes pastarųjų metų teisėkūros sprendimai vertintini kritiškai.

Memorandume konstatuojamos loterijų ir lošimų rinkoje vykdytos valstybės politikos ir teisinio reguliavimo klaidos skatina pradėti diskusiją dėl esminių pokyčių ir valstybės politikos kaitos, jos pertvarkos pagal modernių valstybių praktiką.

Valstybės politikai, susipažinę su pateikta informacija, turi kritiškai įvertinti per ilgą laiką susiformavusią loterijų ir lošimų valstybės politiką ir imtis veiksmų ją keičiant.

I. Memorandumo parengimo priežastis – sparti lošimų rinkos struktūros kaita, kelianti grėsmę valstybei ir vartotojams

Memorandumas įvardina svarbiausias Lietuvos lošimų ir loterijų rinkos:

- reguliavimo problemas;
- šių problemų kuriamą žalą valstybei, visuomenei ir verslui.

Dabartinę valstybės politiką ir teisinį reguliavimą apibūdina šie apibendrinimai:

- trūksta patikimų mokslinių tyrimų, kurie remtųsi nacionaliniais Lietuvos duomenimis;
- aktyviai formuojama neigiama viešoji nuomonė lošimų atžvilgiu ir teigiama – loterijų;
- Lietuvoje, priešingai nei ES teisėje, loterijos yra išskirtos iš bendro lošimų reguliavimo;
- loterijos Lietuvoje, priešingai ne daugelyje ES valstybių, yra faktinė ekonomine prasme neefektyviai (valstybės požiūriu) veikianti privačių asmenų valdoma monopolija;
- 2016 metais įteisinus nuotolinius lošimus vis didesnė Lietuvos lošimų veiklos pajamų dalis tenka ne Lietuvos jurisdikcijos subjektams;
- 2016-2020 metais Lietuvoje spartėja lošimų rinkos oligopolizacija, kuri skatina visus dalyvius mažinti nuosaikių lošimų dalį ir didinti agresyviausių paslaugų pasiūlą;
- įstatymų leidėjas nuosekliai ignoruoja lošimo rūšių skirtumus ir bando griežtinti ir riboti visų lošimų veiklą, nors nėra objektyvių duomenų, kurie patvirtintų tokių priemonių būtinumą nuosaikiems lošimams.

Nuosaikūs lošimai ir loterijos užleidžia vietą agresyviems lošimams

2001 metais legalizavus lošimus, o 2002 metais įteisinus ribotų statymų ir laimėjimų lošimus (B kategoriją) bei veikiant plačiam loterijų tinklui ilgą laiką rinkoje dominavo nuosaikūs lošimai. Tačiau pažingsniui nuosaikiams ir mažesnės socialinės rizikos lošimams buvo pradėti taikyti tik agresyviausioms lošimo rūšims taikomi (vertinant brandaus reguliavimo valstybių patirtį) ribojimai. Pavyzdžiui, privaloma tapatybės patikra, lankytojų vaizdą įrašanti įranga, pertekliniai techniniai reikalavimai lošimo automatams, neproporcingi lošimų vietų ribojimai ir kitos priemonės.

Dėl to nuosaikių lošimų patrauklumas vartotojų požiūriu gerokai sumenko – netiesiogiai vartotojai skatinami rinktis agresyvesnius lošimus. Šie pradeda dominuoti rinkoje, išstumia nuosaikius lošimus, vartotojams vis dažniau tenka rinktis tik iš rizikingiausių lošimų pasiūlos.

Legalizavus nuotolinius lošimus per 5 metus jų dalis rinkoje akivaizdžiai išaugo ir 2020 metais sudarė daugiau nei 1/3 bendrųjų lošimo pajamų (plačiau – Priedas Nr.3, Lentelė Nr.3). Be to, šis rodiklis neatspindi nuotolinių loterijų duomenų, nes jie neskelbiami viešai.

„Gyvų“ antžeminių lošimų mažėjimas (ir nuotolinių dalies augimas) jau dabar daro reikšmingą neigiamą įtaką valstybei netiesiogiai – nuotolinių lošimų organizavimo veikla remiasi ne Lietuvoje sukurtų ir palaikomų technologijų naudojimu, todėl šios sąnaudos persikelia iš Lietuvos į užsienio valstybes dėl technologijų nuomos importo. Tuo pat metu dėl perteklinių ribojimų, kurie nuotoliniams lošimams nereikšmingi, mažėja Lietuvoje „gyvai“ organizuojamų antžeminių lošimų paklausa ir mažėja čia sukuriamų darbo vietų.

Taigi, lošimų rinkoje vyksta esminiai pokyčiai:

- lošimų veikla iš fizinės persikelia į nuotolinę formą;
- rinkoje pradeda dominuoti agresyviausi vartotojų atžvilgiu neribotų statymų ir laimėjimų lošimai.

Lošimų prievaizdų siūlymai dar sparčiau naikins nuosaikius lošimus

Tuo metu Lošimų priežiūros tarnyba (toliau – LPT) ir ją kontroliuojanti Finansų ministerija dėmesį sutelkia į probleminį lošimą. Valstybės politiką formuojančios ir įgyvendinančios institucijos fiksuoja augantį galimai probleminio lošimo mastą. Paradoksas, tačiau lošimai ir loterijos visą laiką buvo reguliuojami. O per praėjusius ketverius metus įstatymų leidėjas aktyviai keitė teisinę bazę – didino mokesčius, ribojo reklamą. Tačiau tuo pat metu sugebėjo visiškai nekreipti dėmesio į rinkos struktūrą ir kasmet didėjančią agresyviausių ir socialiai didžiausią riziką keliančių neribotų statymų ir laimėjimų nuotolinių lošimų dalį. Nebuvo pradėtos jokios šį procesą ribojančios teisės aktų iniciatyvos.

Manipuliuojama neigiamo lošimų ir loterijų poveikio mastu

Viešoje erdvėje išnykę skirtumai tarp sveikatos ir socialinių pasekmių azartinių lošimų ir loterijų sektoriuose. Sveikatos tema, kur problemų yra mažiausiai, spekuliuojama, pasiremiant vien savanoriškai pateiktų prašymų neleisti lošti registro duomenimis.

Iš esmės skiriasi Valstybinės ligonių kasos (toliau – VLK) bei Prašančių neleisti lošti asmenų registro duomenys. VLK duomenimis, kad 50-80 asmenų, kuriems buvo mediciniškai diagnozuojama priklausomybė lošimams, kasmet gydymui skiriama suma siekia 36-55 tūkst. eurų (plačiau – Priedas Nr.2). Tuo metu į savanoriškai apsiribojusių asmenų registrą (2021 metų kovo duomenys) įrašytų asmenų skaičius siekė 18 900¹. Be to, šis registras neapėmia internetinių loterijų, kurios pagal savo turinį, formą ir būdą yra tapačios neriboto lošimo automatams ir organizuojamos anksčiau nei nuo 2020 m. gegužės 1 dienos², kuomet jie buvo įteisinti.

Kodėl tokie didžiuliai neatitikimai tarp realių objektyvių medicinos specialistų diagnozių ir savanoriško atsiribojimo? Kas tie 18 900 asmenų, kurie savanoriškai pateikė prašymus? Kokia tokio mokesčių mokėtojų lėšomis administruojamo registro ir jame kaupiamos statistikos nauda valstybei ir reguliavimui?

Be to, registre (pradėjo veikti 2017 metų gegužės 1 dieną) esančių asmenų skaičiaus augimas atitinka nuotolinių lošimų (kur dominuoja agresyviausi neribotų statymų ir laimėjimų lošimai) plėtros tempus. Kodėl to nefiksuoja ir reguliavimo pokyčių iniciatyvomis nereaguoja LPT/FM?

Kita svarbi aplinkybė – valstybė neskiria lėšų deramai situacijos analizei ir tyrimams. Būtent tam turėtų būti nukreiptos ir Sveikatos stiprinimo fondo bei sumokamo specialaus loterijų ir lošimų mokesčio lėšos, skiriamos lošimų prevencijai. Dabar tarp fondo finansuojamų projektų nerasime mokslo požiūriu patikimų bei tarptautiniu mastu pripažintų metodikų pagrindu vykdomų tyrimų. Neatliekami ir nenaudojami ekonometriniai ar kiti tyrimų modeliai, kurių modeliavimo išvados turėtų būti naudojamos formuojant teisėkūros iniciatyvas. Vietoj to, fondo ir biudžeto lėšos naudojamos neefektyviai, tiesmukai demonizuojami tiek lošimai, tiek ir juos organizuojančios verslo bendrovės. Siekiama ne šiuolaikinio rizikų valdymo modelio įgyvendinimo, bet per neigiamą įvaizdį viešoje erdvėje siekiama žlugdyti visus nuosaikius

¹ Savanoriškas registras veikė nuo 2004 metų, o nuo 2017 m. gegužės 1d. į valstybinį registrą įrašyti asmenys buvo perregistruoti.

² 2017 m. gruodžio 8 d. Specialiųjų tyrimų tarnyba pateiktoje antikorupcinio vertinimo išvadoje Nr. 4-01-9574 nurodė, jog tam tikros interneto loterijos savo turiniu labai panašios į lošimų automatų, kurie priskiriami azartinių lošimų kategorijai. Interneto momentinėse loterijose prasižėjimo galimybė yra didesnė, nei lošiant B kategorijų lošimų automatais

lošimus, kelti vis sudėtingesnius apribojimus, kuriuos įgyvendinti gali tik neribotų lošimų organizatoriai.

Karantinas paspartino rinkos struktūros pokyčius ir padidino jų mastą – gresia žlugimas

Covid-19 pandemijai valdyti skirtas karantinas neigiamas tendencijas rinkoje sustiprino. Ypač nukentėjo antžeminiai lošimai, kuriuose dominuoja nuosaikūs lošimai. Antžeminių lošimų bendrovės iš valstybės negavo jokios realios pagalbos. Tuo pat metu iš jų reikalaujama iki šių metų lapkričio 1 dienos užbaigti daugiamilijoninės vertės ir pridėtinės vertės nesukursiančią perteklinę „lošimo įrangos sujungimo į vieningą sistemą“ pertvarką. FM neatsižvelgia, jog sprendimas priimtas iki pandemijos, o dabar antžeminių lošimų bendrovės jau septynis mėnesius negauna pajamų, nes Vyriausybės nurodymu nevykdo veiklos. O vien nenaudojamų patalpų nuomos kaštai per vieną mėnesį sudaro apie pusę milijono eurų.

Leidimas atnaujinti veiklą nuo gegužės 24 dieną pasinaudojant Galimybių pasu yra labai abejotinos naudos. Juo labiau, kad net ir šis leidimas galios tik darbo laiką apribojus nuo 7 iki 24 val., nors lošimų įrenginiai apmokestinami tarifu, kuris apskaičiuotas prognozuojant šių įrenginių darbo laiką 24/7 režimus. Visa tai didina viso nuosaikių lošimų sektoriaus žlugimo galimybę. Tai turėtų ilgalaikės neigiamas pasekmes valstybei, visuomenei ir antžeminių lošimų bendrovių darbuotojams, kurių yra beveik 1 500.

Lietuvoje loterijos privatizuotos, nors Europoje taikomas Nacionalinės loterijos modelis

Lyginant reguliavimą su brandžiomis Europos šalimis, kaip antai D.Britanijos, ir, jeigu Lietuvos būtų įtvirtintas Nacionalinės loterijos modelis, tuomet loterijų organizatoriai turėtų skirti 25% savo pajamų „gerųjų tikslų“ projektams, o mokesčiams – 12% (taip nustatyta Nacionalinės loterijos operatoriui Jungtinėje Karalystėje). Tuomet tokiems projektams (visuomenei) atitenkanti lėšų suma, vien už 2020 metus, siektų 26,6 mln. eurų (siektų 8,5 mln. eurų), mokesčiams būtų sumokėta 12,8 mln. eurų suma (sumokėta 5,4 mln. eurų), o už 2015-2020 metus bendra mokesstinė ir „gerųjų tikslų“ projektams skiriama papildoma nauda galėjo siekti net 145,5 mln. eurų. Tą patvirtina žemiau apskaičiuoti bei pateikti duomenys.

Lentelė Nr.1 – Sumos, kurias Valstybė ir sportas galėjo papildomai gauti, jei Lietuvoje būtų organizuojama nacionalinė loterija

	2015, mln. Eur	2016, mln. Eur	2017, mln. Eur	2018, mln. Eur	2019, mln. Eur	2020, mln. Eur
Loterijų pajamos	73,5	83,4	91,7	105,1	113,9	106,3
Surinkta loterijų ir lošimų mokesčio	3,4	4,1	4,5	5,1	5,6	5,4
Labdarai ar paramai skirta suma	5,5	n/d	7,3	8,4	9,1	8,5
Bendra suma, kuri atiteko labdarai (paramai) ir mokesčiams	8,9	4,1	11,8	13,5	14,7	13,9
Suma, labdarai arba paramai, kuri atitektų viešojo intereso projektams, jei loterijų organizavimas būtų patikėtas nacionalinei loterijai, kuri jiems skirtų 25% savo pajamų	18,4	20,8	22,9	26,3	28,5	26,6

Suma, kuri atitektų valstybei mokestinių pajamų forma, jei loterijų organizavimas būtų patikėtas nacionalinei loterijai, kuri mokesčiams skirtų 12% savo pajamų	8,8	10,0	11,0	12,6	13,7	12,8
Bendra suma, kuri atitektų labdarai (paramai) ir mokesčiams	27,2	30,9	33,9	38,9	42,1	39,3
Skirtumas tarp valstybės/paramos gavėjų gaunamų sumų pagal dabartinį reguliavimą ir taikytinus mokesčius ir siektiną reguliavimą (įteisintus nacionalinę loteriją pagal Jungtinės Karalystės modelį)	18,3	26,8	22,1	25,4	27,4	25,5
Bendra galimai prarasta (negauta suma už laikotarpį nuo 2015-01-01 iki 2020-12-31) laiku neįteisintus nacionalinės loterijos pagal Jungtinės Karalystės modelį						145,5

Reikalinga nauja ilgalaikė valstybės politika

Valdančiųjų partijų kaita suteikia vilčių, jog lošimų ir loterijų reguliavimas keisis ir kokybiškai pagerės. Memorandume pateikta informacija viešojo intereso naudai turi būti objektyviai įvertinta. Šių vertinimų pagrindu turi būti priimti ir neatidėliojant įgyvendinti principingi bei ryžtingi sprendimai.

Finansų ministrė ir viceministrai yra nauji žmonės ministerijoje, tačiau jų patarėjų ir „specialistų“ komandoje dirba asmenys, kurių veiksmai ir/ar neveikimas ir lėmė šiame memorandume aprašomos ydingos lošimų ir loterijų rinkos struktūros susiformavimą.

Siekiant skaidraus lošimų ir loterijų reguliavimo bei kontrolės turi būti suformuota nauja ilgalaikė lošimų ir loterijų reguliavimo valstybės politika.

II. Valstybės politikos lošimų rinkoje ir jos įgyvendinimo klaidos

Valstybės politika lošimų rinkoje yra nenuosekli, ją įgyvenant be sisteminės objektyvių duomenų analizės, aiškios takoskyros tarp ribotų ir neribotų lošimų, be rizikos lygiu paremto požiūrio daryti nepamatuoti ir nepagrįsti sprendimai visą dvidešimtmetį.

Pastangos stambinti lošimų ir loterijų verslą, telkti jį vienosė rankose

Nuo pat lošimų legalizavimo 2001 metais rinkos reguliavimu buvo akivaizdžiai matomas tikslas mažinti konkurenciją rinkoje ir koncentruoti pajamas lošimo namų sektoriuje. Be faktiniais duomenimis grįsto požiūrio buvo nustatomi neproporcingi, pertekliniai ir tiesiog nepaaiškinami reikalavimai: milžiniško dydžio įstatinio kapitalo reikalavimas licencijai gauti, priešinimasis lošimo automatų klasifikavimui (skirstymas į rūšis pagal brandžių Europos šalių pavyzdį įteisintas tik vėliau, 2002 metais).

Vėliau FM ir LTP nukrypo nuo įstatymų leidėjo valios ir brandžių Europos valstybių praktikos, ignoruojant lošimų parametrų skirtumus nuosaikiems (B kategorijos) lošimams pradėti taikyti neproporcingi ribojimai, moderniose Europos valstybėse taikomi tik agresyviausiems (A kategorijos) lošimams – įėjimo kontrolė, prašančių neleisti lošti asmenų registras, lošimo proceso vaizdo stebėseną ir kt.

2012-2013 metais dirbusi Seimo valdybos darbo grupė pagal D.Britanijos modelį siūlė leisti Lietuvoje veikti ir pavieniams B1 kategorijos įrenginiams. Tai būtų sudarę sąlygas Lietuvoje steigti tokių įrenginių gamybos įmonę, jos technologijų vystymo centrą, techninės priežiūros ir aptarnavimo bei kitus padalinius. Kartu pavieniai B1 kategorijos lošimo automatai būtų buvusi papildoma veiklos sritis kavinėms, pramogų centrams, nes jų veiklos sąlyga būtų susieta su prekybos alkoholiu licencija. Tai būtų dar labiau sumažinę neribotų lošimų pasiūlos agresyvumą, į veiklą įtraukę didelę smulkių ir vidutinio verslo atstovų grupę.

Euro įvedimas kaip galimybė sunaikinti B kategoriją

Ruošiantis pradėti naudoti euro valiutą dėl įstatyme nustatytų maksimalaus statymo ir laimėjimo parametrų B kategorijos lošimų automatams reikėjo koreguoti techninius parametrus, susijusius su atsirandančiu monetų nominalo nebuvimu (iki tol maksimalus statymas buvo 1 litas, tačiau 1/0,345278, t.y. apie 30 eurocentų monetos nominalo nėra). Buvo pasiūlyta maksimalią statymo sumą pakeisti į 0,5 euro. Panašiai ir dar sparčiau tuo metu brango loterijų bilietai, tačiau reikalingiems įstatymų (juose fiksuojami B kategorijos lošimų minimalūs-maksimalūs parametrai) pokyčiams Seime kilo pasipriešinimas. Buvo teigiama, esą padidinus B kategorijos įrenginių parametrus reikšmingai padidės neigiamos socialinės pasekmės.

Dėl padėties (ir augančių parametrų) kitose lošimų rūšyse ir loterijose jokio pasipriešinimo nebuvo. Dėl to pasirengimas perėjimui prie euro užsitęsė neleistinai ilgai, įstatymas pakeistas tik 2014 metų rugsėjo 25 dieną, todėl laiko trūkumas ženkliai pabrangino programinės įrangos pritaikymo eurui ir sertifikavimo kaštus. Tai buvo pirmas akivaizdus bandymas pašalinti B kategorijos lošimus iš rinkos.

Neteisėtų VLPK (LPT) sprendimų pagrindu veikusių nuotolinių lošimų (lažybų) organizavimas

2015 metais, nepaisant Lietuvos teismų sprendimų, kuriais buvo pripažinta, kad VLPK (LPT) sprendimai, suteikiantys teisę lažybų organizatoriams (trims bendrovėms) teikti lažybų paslaugas internetu 2010-2014 metais buvo neteisėti, įstatymų leidėjas priėmė atitinkamas Azartinių lošimų įstatymo pataisas ir faktiškai įteisino šių bendrovių neteisėto VLPK sprendimo pagrindu vykdytą veiklą.

Viešojoje erdvėje buvo skelbta informacija, jog valstybės politiką formuojančios Finansų ministerijos tuometinis viceministras iš vienos nuotolines lažybas organizavusios bendrovės savininko buvo paėmęs 300 tūkst. litų paskolą už 0,2 proc. palūkanas³.

Visų lošimo įrenginių sujungimas – netikslingas ribotų parametrų lošimams

2017 metais FM iniciatyva nuspręsta B kategorijos lošimo automatus sujungti į bendrą su visais kitais lošimų įrenginiais kontrolės sistemą.

Tuo nustatyti pertekliniai reikalavimai įrangai, nesukuriama jokia pridėtinė vertė. Vietoj to – privalomai investuojamos reikšmingos lėšos, jos palieka Lietuvą (įrangos gamintojų Lietuvoje nėra).

³ <https://www.lrytas.lt/lietuvosdiena/aktualijos/2014/06/05/news/virs-finansu-viceministro-vytauto-galvono---korupcijos-seselis-4129888/>

Mažiau griežtas pagal parametrus tapačių loterijų teisinis reguliavimas

Ne visiems rinkos dalyviams taikomi tokie patys reguliavimo standartai. Lošimų ir loterijų organizavimą reglamentuoja skirtingi įstatymai, nors Europos Sąjungos teisės aktuose pripažįstama, kad lošimų paslaugos – tai bet kurios paslaugos, kurios apima pinigų sumos statymą sėkmės žaidimuose, įskaitant loterijas ir lažybų sandorius, ir yra teikiamos fiziniu arba nuotoliniu būdu elektroninėmis priemonėmis atskiru paslaugų gavėjo prašymu. Be to, Pinigų plovimo ir teroristų finansavimo direktyva priskiria loterijas prie lošimo paslaugų, nustato joms identišką teisinio reguliavimo ir valstybinės kontrolės režimą.

ES Teisingumas Teismas ne kartą pasisakė, jog stambiu mastu organizuojamos loterijos (Lietuvos atveju – „Teleloto“, „Eurojackpot“ ir pan.), A kategorijos lošimo automatais, lažybos sporto varžybose ir kazino lošimai, atsizvelgiant į iš jų galimų gauti sumų dydį, laikytini keliančiais vienodai didelę socialinę riziką bei grėsmę vartotojams, nes jie skatina išlaidauti, o tai gali turėti žalingų individualių ir socialinių pasekmių. Nepaisant to, 2019 metais buvo legalizuota internetinių momentinių loterijų rūšis, kuri pagal savo turinį, formą ir būdą yra tapati neriboto lošimo automatams net nenustatant amžiaus cenzo dalyvavimui tokiose loterijose.

Pasinaudota poįstatyminiais teisės aktais – LPT direktoriaus įsakymais, kaip ir nuotolinių lažybų atveju dar 2010 metais VLPK pirmininko praktika. Kaip ir lažybų atveju, šie įsakymai generalinės prokuratūros buvo apskūsti teismui, tačiau ginčams teismuose dar tęsiantis LPT/FM 2019 metais parengė naują loterijų įstatymo redakcija ir jame nuotolinės momentinės loterijos legalizuotos. Dėl to loterijų paslaugos pradėtos teikti ir nepilnamečiams. Didelio dažnio, neribotų statymų ir laimėjimų jos tarpo artimos neribotų lošimų A kategorijos automatams. Dėl savo rizikos masto didina probleminio lošimo mastą, tačiau atsakingos institucijos to nevertina ir nekeičia valstybės politikos.

Dar 2017 metais gruodžio 8 dieną STT antikorpucinio vertinimo išvadoje Nr. 4-01-9574 nurodė, jog *„tam tikros interneto loterijos savo turiniu labai panašios į lošimų automatus, kurie priskiriami azartinių lošimų kategorijai. [...] kai kuriose loterijų interneto svetainėse galima betarpiškai pirkti ir tikrinti momentinės loterijos bilietus, tai užtrunka vos kelias sekundes (kaip ir lošiant lošimų automatais), vieno bilieto kainos siekia iki 20 Eur, o laimėjimas gali būti net 30 000 kartų didesnis už statomą sumą. Taigi, interneto momentinėse loterijose prasilošimo galimybė yra didesnė, nei lošiant B kategorijų lošimų automatais“.*

Ir nepilnamečiams skirtas itin didelio masto skatinimas lošti loterijose, barjerų nebuvimas

Nors kitų lošimo rūšių prieiga yra apribota pagal amžių, tačiau loterijose lošimas yra visiškai neribojamas. Nuo 2017 metų, kai įteisintos nuotolinės loterijos, nepilnamečiai ir net mažamečiai aktyviai skatinami įsigyti tiek fizinius, tiek virtualius bilietus ir taip formuojami ilgalaikiai jų kaip lošėjų įpročiai. Visa tai vyksta reklamos priemonėmis skiriant daugiamilijonines sumas, jas skirianti faktinė loterijų monopolininkė yra viena iš pačių didžiausių reklamdavių visos šalies mastu.

Lietuvoje nepilnamečiai iki šiol gali nevaržomai (laisvai) dalyvauti ir naudotis loterijų paslaugomis. Bilietai primygtinai siūlomi prekybos centrų kasose, didelėmis apimtimis ir intensyviai reklamuojami nepilnamečiams laisvai prieinamose informacijos priemonėse. Valstybės kontrolės siūlymas padidinti loterijų mokesťį 8 procentais ir atsisakyti privalomo

paramos skyrimo liko neįgyvendintas, o ydingas loterijų organizavimo modelis, kuris savo turiniu yra faktinis privatus monopolis, išsaugotas. 2019 metais buvo bandyta apriboti galimybę lošti loterijose nuo 16 metų amžiaus, tačiau įstatymų leidėjas šį barjerą iš esmės atmetė, palikęs tik formalią nuostatą, kad nepilnamečiai patys laimėjimų atsiimti negali.

Svarstymo metu buvo siūlyta nustatyti galimybę lošti loterijose tik nuo 18 metų amžiaus, tačiau ji Seimo narių palaikymo nesulaukė.

Prieš karantiną – 50% padidintas specialusis lošimų mokestis

Nors 2019 metais Vyriausybė savo išvadoje siūlė klausimą dėl specialiojo lošimų mokesčio didinimo svarstyti tik nuo 2022 metais, t.y. įgyvendinus daugiamilijonines investicijas į lošimo automatų sujungimą, tačiau įstatymų leidėjas nuo 2020 metų pradžios net 50% padidino lošimo mokestį B kategorijos lošimo įrenginiams.

Tuo pat metu teiktas siūlymas didinti loterijų mokestį Seimo narių pastangų dėka buvo atmestas. Tais pačiais metais loterijų organizatoriai reklamai skyrė rekordiškai didelę sumą – net 17,6 mln. eurų.

LR Konstitucinis teismas 2021 metų gegužės 13 dieną priėmė nutarimą, kuriame konstatavo, jog toks skubus mokestinių įstatymų pakeitimas ir įstatymuose nustatytas itin trumpas pakeitimų įsigaliojimo terminas prieštarauja Konstitucijai.

Reklamos ir populiarinimo draudimas didins rinkos koncentraciją ir nelegaliai Lietuvoje teikiamų nuotolinių lošimų rinkos dalį

2021 metų balandžio 1 dieną registruotas Azartinių lošimų įstatymo pakeitimo projektas siūlo nustatyti draudimą skatinti dalyvauti lošimuose bet kuria forma ir bet kokiomis priemonėmis skleisti informaciją ar atlikti įtikinėjimo veiksmus, įskaitant paties lošimo organizatoriaus organizuojamus specialius renginius, bandomuosius lošimus, akcijas, nuolaidas, dovanas ir panašaus pobūdžio skatinamąsias priemones, skatinančius dalyvauti lošimuose ar nuotoliniuose lošimuose.

Šį projektą Seimo Ekonomikos komitete ir Priklausomybių prevencijos komisijoje pristatinėjo LPT vadovas. Iš jo kalbos galima spręsti, jog projekto iniciatorė ir yra LPT.

FM ir LPT nukrypo nuo įstatymų leidėjo valios, o dėl to agresyviausi lošimai dominuoja nuotolinių lošimų rinkoje. Būtent nuotoliniuose lošimuose ir yra taikomos agresyvios rinkodaros priemonės – dovanos, akcijos, nuolaidos ir pan. LPT visiškai ignoruoja kitos lošimų rūšies – loterijų (ypač internetinių loterijų) – vykdomas agresyviai skatinamosios reklamos kampanijas, nesiūlo analogiško ribojimo šiems veiksams.

Vienodas draudimas visoms skirtingoms lošimų rūšims ir išimtis loterijoms ignoruoja pamatinį lošimų reguliavimo diferenciacijos principą. Siūlymas visa apimtimi nuosaikiems B kategorijos lošimams taikyti agresyviausiems nuotoliniams lošimams skirtus ribojimus dar kartą patvirtina valstybės politikos ydas – rizikos valdymu paremto reguliavimo ignoravimą.

Nediferencijuotas marketingo priemonių taikymo draudimas visoms lošimų rūšims dar labiau didins agresyviausių, didelius laimėjimus vartotojui žadančių lošimų rūšių santykinį patrauklumą, skatins koncentraciją ir plės jų dominavimą rinkoje.

Loterijų apmokestinimo modelio keitimas mažintų skirtumus nuo B kategorijos lošimų automatų

2021 metų gegužės 20 dieną registruoti Loterijų bei Loterijų ir lošimų mokesčio įstatymų pakeitimo projektai, kuriais siūloma iš esmės pertvarkyti daugiau nei 30 metų galiojusius loterijų apmokestinimo principus, kai ir mokesčiai, ir paramai labdarai skiriamos lėšos buvo ir yra skaičiuojamos nuo išplatintų bilietų tiražo sumos. Pagal naują projektą būtų apmokestinamos lošimų veiklos pajamos, o ne išplatintų bilietų suma. Kitaip tariant, loterijų organizatorius būtų skatinamas ir galėtų mažinti mokesčio bazę didindamas prizinio fondo sumą. Tai reikštų, jog kartu su didėjančiu priziniu fondu didėtų patrauklumas lošėjams (didesnis laimėjimas – didesnė paskata lošti), o tuo pat metu mažėtų į biudžetą surenkamos mokestinės lėšos (lyginant su lėšomis, kurios surenkamos mokesčius skaičiuojant nuo išplatintų bilietų tiražo sumos).

III. Politinė atsakomybė ir reikalingi sprendimai

Viešojo erdvėje LPT ir FM demonstruojama kova neva prieš visus lošimų, išskyrus loterijų, verslo organizatorius, tačiau iš tiesų griunamas ribotų lošimų sektorius nustatant jam nebūdingus neadekvačiai didelius ribojimus bei pareigas, įprastai taikomus tik agresyviausiems ir todėl socialiai pavojingiausiems lošimams.

2015-2020 metais rinkoje pradėjo dominuoti agresyviausi nuotoliniai lošimai, o nuosaikių lošimų veikla patyrė nuosmukį (tuo pačiu laikotarpiu B kategorijos pajamos sumažėjo 36,69 proc.).

2011 metais įgyvendinta Valstybinės lošimų priežiūros komisijos institucinė reforma, kolegialus ir nepriklausomas organas tapo vienasmenio vadovavimo ir politinio pavaldumo institucija, kurią 2012-2016 metais kuravo neseniai likviduotos politinės partijos „Tvarka ir teisingumas“ deleguotas finansų viceministras. Būtent tuo metu ypač skubiai buvo legalizuoti nuotoliniai lošimai, kur vyrauja agresyviausių lošimų rūšys. Būtent tai ir užprogramavo socialinių rizikų bei neigiamų pasekmių augimą – jas šiandien ir stebime. Nei LPT, nei FM tuo metu įstatymų leidėjui jokios rizikų bei pasekmių analizės nepateikė, nors daugelis pasaulio šalių jau tuo metu akcentavo nuotolinių lošimų agresyvios skvarbos galimas neigiamas pasekmes.

Memorandume apžvelgti duomenys bei keliami klausimai liudija apie atsakingų už valstybės politikos formavimą asmenų (tiek politikų, tiek FM ir LPT dirbančių valstybės tarnautojų) sisteminio požiūrio į neįprastos ekonominės veiklos reguliavimo bei kompetencijų stoką. Todėl būtina išsamiai įvertinti politikų ir valstybės tarnautojų, formavusių jų pačių sumodeliuotą (ir priešingą pirminei įstatymų leidėjo valiai) didžiausias socialines rizikas sąlygojančią agresyviausių lošimų rinką, su kuria jie patys dabar demonstratyviai kovoja, atsakomybę.

Kartu tai turi tapti pagrindu skaidriai formuoti ilgalaikę valstybės politiką lošimų ir loterijų rinkai:

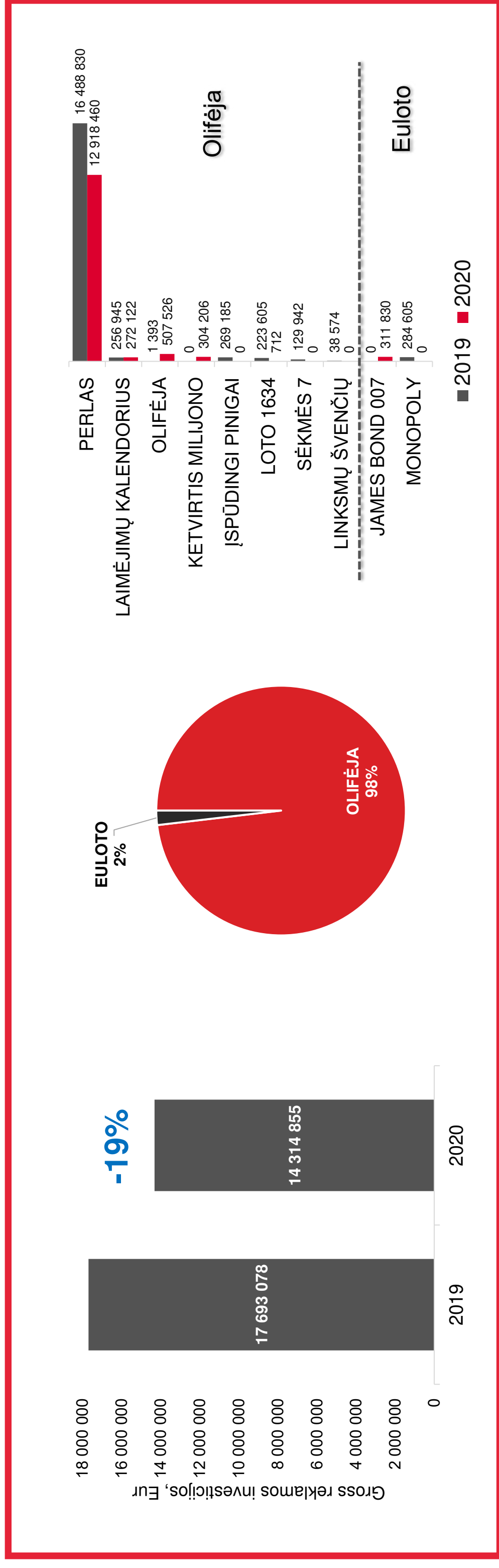
- (i) parengti naujos redakcijos Azartinių lošimų įstatymą;
- (ii) parengus naujų redakcijų Loterijų bei Loterijų ir lošimų mokesčio įstatymus:
 - a. pertvarkyti loterijų organizavimą į valstybei naudingiausią Nacionalinės loterijos modelį;
 - b. įkurti Nacionalinės loterijos valstybinį paramos fondą, skirtą skaidriai ir atskaitingai remti kultūros, sporto, švietimo ir paveldo sritis, pagal paskirtį pavesti jį administruoti Švietimo, mokslo ir sporto ministerijai;
- (iii) Švietimo, mokslo ir sporto ministerijos (pagal D.Britanijos modelį – priežiūrą sutelkiant įstaigoje, kurioje pagrindinį naudą gauna sportas) pavaldumui perduoti lošimų ir loterijų priežiūrą vykdančią LPT;
- (iv) pavesti Konkurencijos tarybai ir Valstybės kontrolei atlikti antikonkurencinių veiksmų tyrimą azartinių lošimų ir loterijų rinkose, atskirai vertinant antžeminių ir nuotolinių paslaugų sektorius;
- (v) pertvarkyti valstybės pagalbos probleminio lošimo srityje modelį:
 - a. perduodant asmenų, parašiusių prašymus neleisti jiems lošti, registrą Psichikos sveikatos centrų kompetencijai;
 - b. užkardyti galimybę asmenims, parašiusiems prašymus neleisti jiems lošti, gauti loterijų paslaugas (pagal Estijos pavyzdį).

Priedai

Priedas Nr.1 – Loterijų rinkos reklamos monitoringas 2019-2020 m.

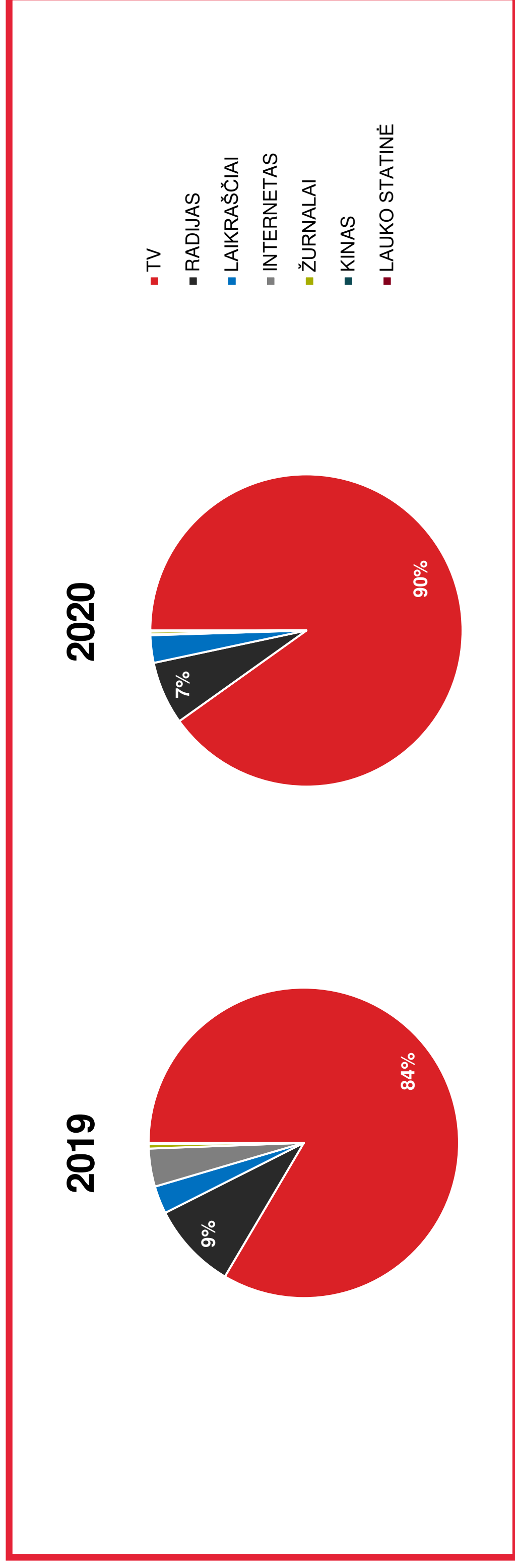
Loterijų kategorijos reklamos investicijos 2020 m. mažėjo 19%

Lyginant su 2019 m., loterijų kategorijos reklamos išlaidos mažėjo (-19%). Daugiausiai investicijų reklamai kasmet skiria OLIFĖJA (98%) ir jos prekės ženklas PERLAS.



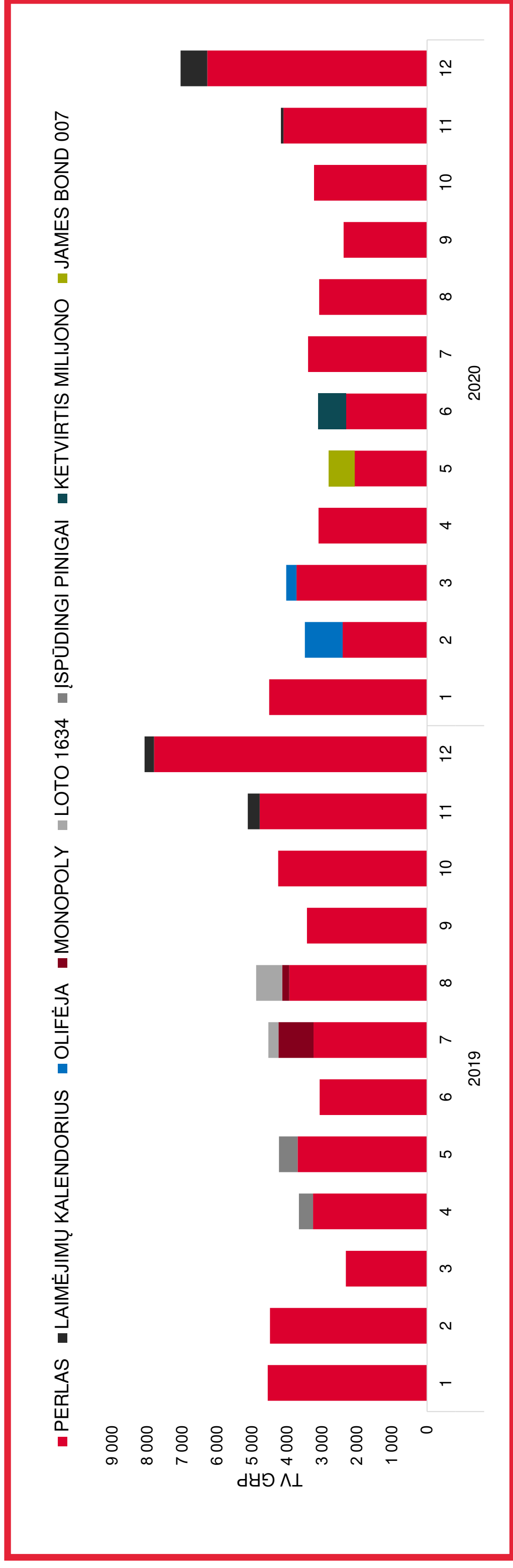
Pagrindinis komunikacijos kanalas – **televizija**

Televizija buvo pagrindinis komunikacijos kanalas kategorijoje (apie 80% visų reklamos išlaidų). Antroje vietoje – radijas. Spauda, internetas, lauko reklama bei kinas buvo rečiau naudojami.



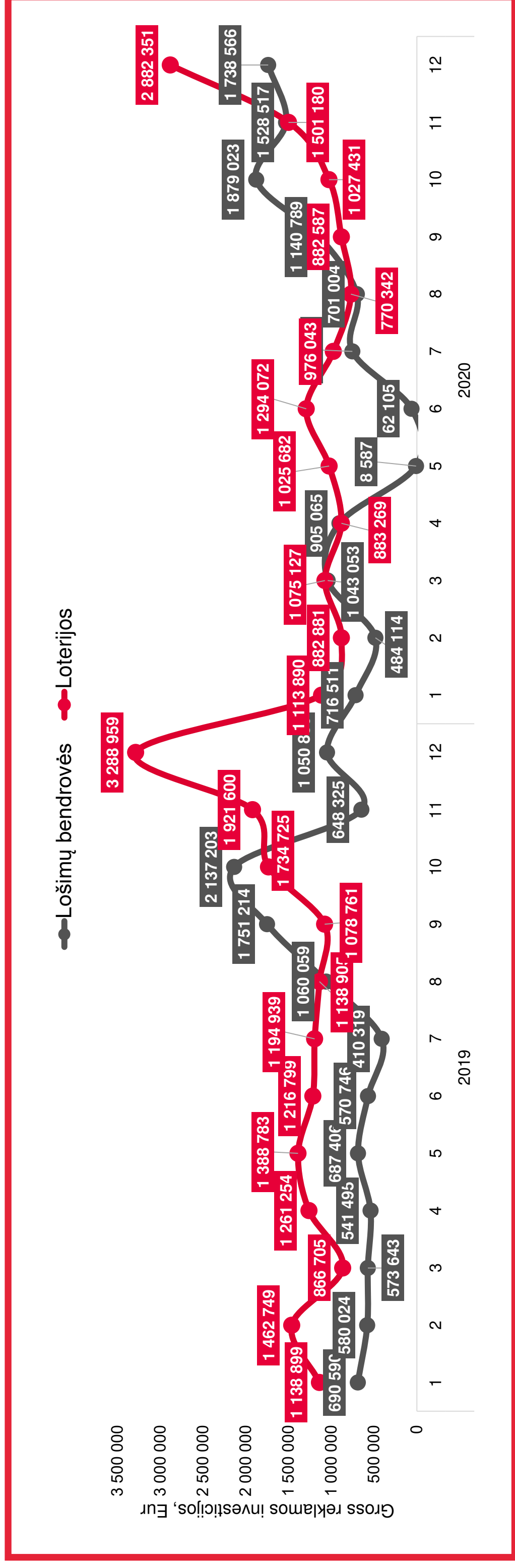
Kategorija palaiko **pastovią** komunikaciją televizijoje

Kategorija palaiko aktyvią komunikaciją televizijoje visus metus. Tačiau 2020 m. bendras GRP kiekis kategorijoje mažėjo 16%.



Lošimų bendrovių ir loterijų komunikacijos koreliacija

Lošimų bendrovės palaiko pastovią komunikaciją, o antroje metų pusėje – ypač rudenį – ji tampa itin aktyvi. Loterijų kategorija (o ypač PERLAS) taip pat palaiko pastovią komunikaciją visus metus, o labiausiai suaktyvėja metų pabaigoje.



Priedas Nr.2 – Probleminio lošimo duomenys 2015-2019 metų laikotarpyje

Viešojoje erdvėje gali susidaryti išpūdis, jog visas lošimų reguliavimas susiveda į kovą su probleminiu lošimu (jo pasekmėmis), kurio mastai auga nepaisant griežtų reguliavimo pastangų.

Lentelėje pateikiama Valstybinės ligonių kasos (toliau – VLK) informacija⁴ apie asmenims 2015-2020 m. laikotarpiu užfiksuotas su lošimais susijusių priklausomybių diagnozes⁵ (Patologinis potraukis azartiniam lošimams⁶ ir Azartinių lošimų ir lažybų⁷).

Lentelė Nr.2

Metai	Unikalių asmenų, gavusių asmens sveikatos priežiūros paslaugas, skaičius		
	Patologinis potraukis azartiniam lošimams (F63.0)	Azartiniai lošimai ir lažybos (Z72.6)	Iš viso
2015	55	12	64
2016	57	16	70
2017	60	11	69
2018	55	12	65
2019	69	9	76
2020	74	9	83
Bendras skaičius			427

F63.0 ir Z72.6 gali būti diagnozuotas tam pačiam asmeniui. Taip pat šie duomenys gali fiksuoti tų pačių iš ligonių kasų finansuojamų asmenų gydymą.

Duomenys patvirtina, kad priklausomybė nuo azartinių lošimų yra reta liga, nes jos paplitimo skaičius 10,000 gyventojų yra itin mažas⁸. Šie duomenys patvirtina ir stabilų probleminio ir (ar) patologinio lošimo lygį.

Šie duomenys paneigia LPT poziciją apie neva dramatišką probleminio lošimo augimą.

⁴ VLK rėmėsi gydymo įstaigų į IS SVEIDRA pateikta informacija.

⁵ Informacija pateikta statistinėse 025/a-LK ir 066/a-LK formos kortelėse.

⁶ TLK-10-AM kodas F63.0.

⁷ TLK-10-AM kodas Z72.6.

⁸ Pagal Sveikatos apsaugos ministeriją, reta liga – tai liga, kuria serga ne daugiau kaip 5 iš 10 tūkst. žmonių.

Priedas Nr.3 – Azartinių lošimų ir loterijos rinkos pokyčiai 2015-2020 metų laikotarpyje

Per pastaruosius penkerius metus sparčiausiai augo rizikingiausi ir mažiausiai pridėtinės vertės valstybei sukuriantys nuotoliniai lošimai bei loterijos, iš kurių valstybė gauna menką grąžą. Duomenys patvirtina, kad dalies politikų ir LPT deklaruotas siekis apsaugoti žmogų nuo lošimų ir loterijų neigiamų padarinių patyrė fiasko – rinkoje dominuoja agresyviausi ir rizikingiausi lošimai.

Lentelė Nr.3 – Lošimo paslaugų vartojimo pokyčiai 2015-2020 metais

Lošimo rūšis	Suma, Eur	Procentinis pokytis
Loterijos	+ 40 659 243	+ 55,30%
Nuotoliniai lošimai*	+1 023 337 891	
Antžeminiai lošimai	- 421 407 669	- 59,35%
Lošimo namai (kazino)	-73 072 036	-45,97%
B kategorijos lošimo automatų salonai	-72 976 507	-36,69%
Lažybų punktai	-275 359 127	-78,18%
Nuotoliniai ir antžeminiai lošimai*	+ 601 930 222	+84,78%

* Nuotolinių lošimų vartojimo pokyčiai vertinti nuo 2016 metų.

Lentelė Nr.4 – Lošimų ir loterijų organizatorių pajamų palyginimas

	2015, mln. Eur	2016, mln. Eur Pokytis, %	2017, mln. Eur Pokytis, %	2018, mln. Eur Pokytis, %	2019, mln. Eur Pokytis, %	2020, mln. Eur Pokytis, %
Loterijų pajamos	73,5	83,4 +13,44%	91,7 +9,11%	105,1 +14,68%	113,9 +8,34%	106,3 -6,65%
Lošimų pajamos iš antžeminės veiklos	710,0	499,7 -29,61%	500,5 +0,14%	484,4 -3,21%	477,2 -1,47%	288,6 -39,53%
Lošimų pajamos iš nuotolinės veiklos	-	269,9	430,7 +59,53%	570,4 + 32,43%	622,8 +9,19%	1 023,3 + 64,31%
Suminės lošimų pajamos	710,0	769,7 8,4%	931,1 +20,97%	1 054,7 +13,27%	1 100,0 +4,29%	1 311,9 +19,25%

2015-2020 metais laimėtojais tapo nuotoliniai lošimai ir loterijos. Ką tai reiškia valstybei ir vartotojams? ES Teisingumo Teismas yra konstatavęs, jog dėl to, kad vartotojas ir ūkio subjektas tiesiogiai nebendruoja, azartiniais lošimams internetu būdingas kitokio pobūdžio ir didesnis pavojus, palyginti su tradicinėmis tokių lošimų rinkomis, turint omenyje galimą ūkio subjektų sukčiavimą, nukreiptą prieš vartotojus⁹. Be to, azartinių lošimų siūlymo internetu požymiai lygiai taip pat gali pasirodyti esą kitokio pobūdžio ir didesnis pavojaus šaltinis, palyginti su tradicinėmis tokių lošimų rinkomis, kalbant apie vartotojų ir ypač apie jaunimo ir asmenų, kurie turi ypatingą polinkį lošti arba kuriems toks polinkis gali išsivystyti, apsaugą.

⁹ ESTT sprendimų „Liga Portuguesa de Futebol Profissional“ ir „Bwin International“ 70 punktas bei „Carmen Media Group“ 102 punktas.