



Ministarstvo
finansija

Adresa: Ul. Stanka Dragojevića br.2
81000 Podgorica Crna Gora
www.mif.gov.me

Br: 03- 040/23-197/1

Podgorica, 08.12.2023.godine

Za: MINISTARSTVO FINANSIJA, Stanka Dragojevića 2, Podgorica

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o igrama na sreću

Poštovani,

Povodom *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o igrama na sreću*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Na tekst Predloga zakona i pripremljeni Izveštaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, konstatujemo sledeće:

Predviđeno je plaćanje varijabilne koncesione naknade za one priređivače koji priređuju igre na sreću putem interneta (kladioničke i igre na sreću u virtuelnim kazinima i virtuelnim automatima). Imajući u vidu da se radi o budžetskim prihodima, kao i zakonom propisani način raspodjele tih prihoda, pomenute naknade mogu stvoriti dodatnu vrijednost za građane i privredu, posebno za ugrožene kategorije društva.

Zabranom učestvovanja u igrama na sreću onih pravnih lica koja se nalaze na listi neovlašćenih priređivača, pozitivno se utiče na sve priređivače koji imaju važeći koncesioni ugovor sa nadležnim organom i uredno prijavljene igre koje priređuju putem interneta.

Predmetni propis stvoriće mjesečne troškove za sve priređivače koji priređuju igre na sreću putem interneta, odnosno drugih telekomunikacionih sredstava, u vidu plaćanja varijabilne koncesione naknade. Predviđeno je uvećanje godišnje fiksne naknade po jednom kazinu sa 50.000 € na iznos od 100.000 €. Takođe, uvodi se fiksna koncesiona naknada od 10.000 € za priređivače igara na sreću putem interneta za kladioničke igre, sa jedne strane i igre na sreću u virtuelnim kazinima i virtuelnim automatima, sa druge strane.

Predloženim rešenjem se uvećava varijabilna koncesiona naknada za kazina sa 10% na 15%. Uzimajući u obzir prihod od varijabilne koncesione naknade u 2022. godini, samo će predmetna izmjena doprinijeti uvećanjem budžetskih prihoda od 1.1 mil. €.

Uvidom u dostavljeni tekst Predloga zakona, navodi se da za implementaciju nijesu potrebna finansijska sredstva. Predložene izmjene i dopune zakona imaju za cilj povećavanje opšte sigurnosti poslovanja i naplate prihoda, kao i uvećanje državnih prihoda.

Shodno navedenom, sa aspekta državnog budžeta nemamo primjedbi na *Predlog zakona o izmjeni i dopunama Zakona o igrama na sreću*.

S poštovanjem,



MINISTAR
Novica Vuković

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo finansija

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o izmjeni i dopunama Zakona o igrama na sreću

1. Definisane probleme

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Priređivanje igara na sreću je djelatnost od javnog interesa i isključivo pravo Crne Gore. Javni interes je propisan članom 5 Zakona o igrama na sreću ("Sl. list RCG" br. 52/04 i "Sl. list Crne Gore", br. 13/07, 73/10, 40/11, 61/13, 37/17) i ostvaruje se kroz obezbjeđivanje sredstava za zadovoljenje potreba u oblasti socijalno-humanitarnih djelatnosti, kroz finansiranje aktivnosti mladih i zaštite mentalnog zdravlja. Javni interes se izražava i kroz obavezu države da utiče na otklanjanje ili ublažavanje negativnih dejstava koje imaju ili mogu imati igre na sreću.

Dodatna specifičnost je u tome što ne postoje obavezujući ni primarni ni sekundarni izvori prava Evropske Unije sa kojima bi trebalo uskladiti regulativu, već je ostavljeno nacionalnim zakonodavstvima da ovu oblast uredi po principu najboljih praksi i svojih potreba.

Predlog Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o igrama na sreću, u odnosu na važeće zakonsko rješenje, preciznije definiše uglavnom one odredbe koje se odnose na internet (on-line) klađenje. Ovim propisom uvažavaju se međunarodna praksa i trendovi u dijelu priređivanja igara na sreću preko interneta, odnosno drugih telekomunikacionih sredstava.

Važeći pravni okvir za priređivanje igara na sreću preko interneta, odnosno drugih telekomunikacionih sredstava, limitiran je kroz tri stava člana 9 Zakona o igrama na sreću. Ovako definisana regulativa stvara veliki broj pitanja u praksi i donekle ograničava ovlašćenja nadležnog organa.

Međunarodna praksa, kao i važeći trendovi klađenja u Crnoj Gori i inostranstvu, jasno sugerišu na brzi razvoj ovog načina privređivanja. Imajući to u vidu, kao i izostanak varijabilne koncesione naknade kao zakonske obaveze, javila se potreba za uvećanjem javnih prihoda kroz unapređenje postojećih odredbi. Dakle, kao jedna od posljedica skromne pravne uređenosti ovog načina priređivanja igara na sreću, postoje ograničenja u dijelu naplate prihoda po osnovu on-line klađenja.

Oštećenost subjekata može se posmatrati kroz višegodišnju štetu za državni budžet, u vidu izostanka naplate prihoda. Posljedice problema se ogledaju u velikom broju pitanja za koja nadležni organ nije imao nadležnost da rješava niti reguliše zbog nedostatka pravnog osnova.

Predloženom izmjenom i dopunama, a po ugledu na kvalitetna uporedna rešenja, stvaraju se uslovi za adekvatno unapređenje regulisanja ove značajno sofisticirane oblasti priređivanja igara na sreću, pošto će detaljnija pravila biti propisana podzakonskim aktima koje će donijeti Ministarstvo finansija.

Bez predloženog propisa, nastavilo bi se nepoštovanje prakse razvijenih evropskih država i izostao bi višemilionski prihod koji je moguće generisati u kratkom roku, a po stupanju na snagu ovog zakona. Neusvajanjem predloženog propisa ne bi se ispoštovali zahtjevi iz oblasti pranja novca, imajući u vidu da se predlogom Zakona uvode norme koje se odnose na stvarnog vlasnika priređivača, obezbjeđivanje podataka Finansijsko-obavještajnoj jedinici, kao i obaveza priređivača da postupa u skladu sa propisima kojima se uređuje sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, a u dijelu čuvanja tajnosti podataka o igračima.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Predloženim propisom se definišu koncesione naknade prema vrsti igara na sreću koje se priređuju putem interneta. Pored varijabilnog dijela (obračunava se u iznosu od 10% od osnovice koju čini ukupan iznos uplata, umanjen za vrijednost isplata) za priređivanje kladioničkih igara na sreću putem interneta, kao i igara na sreću u kazinima i na automatima putem interneta, plaćaće se i fiksni dio koncesione naknade u iznosu od 10.000 eura mjesečno za sve pomenute igre.

Sprečavanjem mogućnosti da igrači iz Crne Gore koriste i vrše uplate na internet sajtovima priređivača sa Liste neovlašćenih priređivača, doći će do povećanja uplata kod domaćih priređivača, što će rezultirati i većim prihodima po budžet.

Predloženo rešenje je u skladu sa planovima Ministarstva finansija da proširi poresku bazu, odnosno obezbijedi nove izvore finansiranja. Takođe, u skladu je sa strategijama i programima koji u sebi sadrže mjere i aktivnosti koje se tiču borbe protiv neformalne ekonomije.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Obrazložiti preferiranu opciju?**

Jedina moguća opcija za ispunjavanje navedenih ciljeva i rešavanje identifikovanih problema je donošenje izmjene i dopuna Zakona o igrama na sreću.

Opcija status quo predstavlja rizik zadržavanja postojećeg zakonskog rješenja tj. nepostojanje nadležnosti organa da rešava probleme u vezi sa priređivanjem igara na sreću preko interneta, odnosno drugih telekomunikacionih sredstava zbog nedostatka pravnog osnova. Ne bi bilo omogućeno povećanje prihoda od priređivanja igara na sreću preko interneta, odnosno drugih telekomunikacionih sredstava. Opcija status quo bi predstavljala rizik od nedosljedne primjene

mjera u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma.

Takođe, ne bi se mogle realizovati dvije vrste mjera. Prva mjera se odnosi na uvođenje varijabilne koncesione naknade. Na ovaj način se popunjava praznina iz postojećeg zakona, koji za priređivanje igara na sreću putem interneta ne predviđa postojanje ove naknade, a što je praksa u skoro svim drugim nacionalnim pravnim sistemima. Uzimajući u obzir uporednu praksu i specifičnosti priređivanja igara na sreću putem interneta, po prvi put se propisuju koncesione naknade prema vrsti igara koje se priređuju.

Druga mjera se odnosi na sprečavanje erozije nacionalne fiskalne osnovice razradom odredbi iz člana 7 Zakona o igrama na sreću. Pomenuto se odnosi na zabranu učestvovanja u inostranim igrama na sreću za koje se ulozi plaćaju na teritoriji Crne Gore, u pogledu priređivanja igara na sreću putem interneta, odnosno drugih telekomunikacionih sredstava. Novim stavovima predmetnog člana definiše se tzv. Lista neovlašćenih priređivača na kojoj se nalaze priređivači koji nemaju saglasnost nadležnog organa.

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.**
- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).**
- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.**
- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.**
- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

Predmetni propis dovešće do generisanja većih prihoda za državni budžet, pa samim tim imati indirektan pozitivan uticaj na građane i privredu.

Propis neće izazvati troškove građanima.

Predmetni propis stvoriće mjesečne troškove za sve priređivače koji priređuju igre na sreću putem interneta, odnosno drugih telekomunikacionih sredstava, u vidu plaćanja varijabilne koncesione naknade. Predviđeno je plaćanje varijabilne koncesione naknade za one priređivače koji priređuju igre na sreću putem interneta (kladioničke i igre na sreću u virtuelnim kazinima i virtuelnim automatima). Imajući u vidu da se radi o budžetskim prihodima, kao i zakonom propisani način raspodjele tih prihoda, pomenute naknade mogu stvoriti dodatnu vrijednost za građane i privredu, posebno za ugrožene kategorije društva. U ovom slučaju, radi se o 13 priređivača sa različitim iznosima uplata i isplata (razlika je osnovica za obračun varijabilne naknade). Prema analizi i raspoloživim podacima Uprave za igre na sreću (za 8 priređivača) dolazi se do cifre od skoro 8 mil. €. Neki od velikih priređivača nisu obuhvaćeni ovom analizom.

Predviđeno je uvećanje godišnje fiksne naknade po jednom kazinu na iznos od 100.000 €. Imajući u vidu da je dosadašnji iznos ove naknade bio 50.000 €, povećanje iste će imati pozitivan efekat od 150.000 €, imajući u vidu rad tri kazina u Crnoj Gori (U međuvremenu je dodijeljena koncesija za četvrti kazino.). Takođe, uvodi se fiksna koncesiona naknada od 10.000 € za priređivače igara na sreću putem interneta za kladioničke igre, sa jedne strane i igara na sreću u virtuelnim kazinima i virtuelnim automatima, sa druge strane. Imajući u vidu da prema raspoloživim podacima, sedam priređivača priređuje sve igre, po ovom osnovu će se uplatiti u Budžet dodatnih 840.000 €.

Predloženim rešenjem se uvećava varijabilna koncesiona naknada za kazina sa 10% na 15%. Uzimajući u obzir prihod od varijabilne koncesione naknade u 2022. godini, predmetna izmjena

će doprinijeti uvećanjem budžetskih prihoda od 1.1 mil. €.

Sa druge strane, zabranom učestvovanja u igrama na sreću onih pravnih lica koja se nalaze na listi neovlašćenih priređivača, pozitivno se utiče na sve priređivače koji imaju važeći koncesioni ugovor sa nadležnim organom i uredno prijavljene igre koje priređuju putem interneta.

Predložene mjere će doprinijeti jačanju tržišne konkurencije u predmetnoj oblasti i doprinijeti pravednijoj raspodjeli prihoda. Vjerujemo da će naplata predložene naknade promijeniti percepciju javnosti o ovoj vrsti privređivanja, a kod priređivača ojačati svijest o potrebi da se doprinese razvoju društvenog i ekonomskog života u zemlji.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- **Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?**
- **Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.**
- **Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.**
- **Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?**
- **Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?**
- **Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?**
- **Dbrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.**
- **Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.**
- **Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?**
- **Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.**

Za implementaciju predloženog propisa nije potrebno obezbijediti sredstva iz Budžeta Crne Gore, kao ni za planirane podzakonske akte. Takođe, primjena propisa ne doprinosi povećanju međunarodnih finansijskih obaveza.

Primjena propisa dovešće do generisanja milionskih prihoda za Budžet. Kroz saradnju sa nadležnim organom za oblast priređivanja igara na sreću (Uprava za igre na sreću), Ministarstvo finansija je informisano o prihodima priređivača igara na sreću u oblasti online klađenja. Na osnovu tih informacija, a kroz planiranu primjenu predložene varijabilne i fiksne koncesione naknade, okvirno su definisani iznosi budućih prihoda. Precizan obračun budućih prihoda nije moguće obezbijediti, posebno imajući u vidu da određene igre do sada nisu bile predmet informatičkog nadzora nadležnog organa.

Uzimajući u obzir dostupne mjesečne izvještaje o uplatama/ isplatama on-line priređivača (posebno analizirajući one sa najvećim prometom), kao i navedeno opterećenje za priređivače igara na sreću koje predstavlja budžetski prihod, dolazi se do okvirnog iznosa od 15 miliona eura budžetskih prihoda u 2024. godini. Prihod može odstupati od predviđenog, posebno imajući u vidu određeni period prilagođavanja priređivača na nov način poslovanja. U projekciji prihoda, ukalkulisani su i efekti video nadzora u kazinima, kao i nadzor ONLINE klađenja. Aktivnosti na unapređenju ove vrste nadzora su u toku i očekuju se pozitivni efekti u smislu kvalitetnijeg praćenja poslovanja priređivača.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.**
- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA**

procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).

- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

Nije korišćena eksterna ekspertska podrška u pripremi propisa. Uvidom u različite oblike međunarodne prakse, a uvažavajući osobenosti priređivanja igara na sreću u Crnoj Gori, došlo se do predloženog rešenja.

Javnih konsultacija nije bilo, dok se kroz seriju sastanaka sa priređivačima tokom 2022. godine najavila potreba regulisanja online klađenja.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Potencijalne prepreke se odnose na informatičko usklađivanje postojećeg sistema online nadzora Uprave za igre na sreću, ali se kroz konsultacije tokom pripreme propisa aktivno radilo na smanjenju te vrste rizika.

U cilju kvalitetne primjene propisa, planira se jačanje inspeksijskih kapaciteta. Sa druge strane, radiće se na podizanju svijesti svih zainteresovanih strana o finansijskim potencijalima ovog načina privređivanja, odnosno o mogućim benefitima po državni budžet.

Jedan od glavnih indikatora za realizaciju ciljeva je uvećanje javnih prihoda.

Za monitoring propisa biće zadužena Uprava za igre na sreću, dok će se evaluacija primjene propisa raditi u saradnji Uprave i Ministarstva finansija. Imajući u vidu odredbe koje se odnose na sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, u praćenju realizacije odredbi ovog propisa, značajnu ulogu imaće Finansijsko-obavještajna jedinica.

Podgorica, 08.12.2023. godine

