

Lietuvos Respublikos finansų ministerijai

2022-12-01

Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijai

Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijai

Kopija: Lietuvos Respublikos Vyriausybei

DĖL LR VYRIAUSYBĖS NUTARIMO PROJEKTO NR. 22-15958

Lietuvos loterijų asociacija (toliau – Asociacija), vienijanti didžiausius šalies loterijos organizatorius, susipažinusi su Lietuvos Respublikos finansų ministerijos parengtu ir paskelbtu Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo dėl Lietuvos Respublikos loterijų įstatymo Nr. IX-1661 28 straipsnio pakeitimo įstatymo Nr. XIV-1184 1 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-1913(2) projektu Nr. 22-15958 (toliau – Nutarimo projektas), teikia šias savo pastabas bei įžvalgas:

1. Nutarimo projekte siūloma išvada yra neargumentuota ir nepagrįsta

Nutarimo projekte suformuluota tokia išvada: „*Iš esmės pritarti Lietuvos Respublikos loterijų įstatymo Nr. IX-1661 28 straipsnio pakeitimo įstatymo Nr. XIV-1184 1 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-1913(2) (toliau – Projektas) teisinio reguliavimo tikslui – drausti skatinti dalyvauti interneto ryšio loterijose [...]*“.

Asociacija atkreipia dėmesį į tai, kad aptariamo Loterijų įstatymo pakeitimo projektą lydinčiame aiškinamajame rašte nėra aiškiai suformuluoto įstatymo pakeitimo tikslo. Tekstas „*draudžiama skatinti dalyvauti interneto ryšio loterijose*“ yra siūlomos įstatyminės normos fragmentas, nauja teisinio reglamentavimo taisyklė, kuri *per se* nėra tikslas, o tik priemonė norimam tikslui pasiekti. Tačiau tikslas, kurį siūloma siekti draudžiant skatinti dalyvauti interneto ryšio loterijose, lieka nežinomas, nes įstatymo projekto iniciatorius Seimo narys A. Palionis jo niekam neatskleidė.

Pažymėtina, kad įstatymo projektą lydinčiame aiškinamajame rašte projekto iniciatorius prie priežasčių, paskatinusių jį parengti siūlomą Loterijų įstatymo pakeitimą, nurodo šias priežastis (cituoja):

- internetinio ryšio loterijos iš esmės atkartoja nuotolinių lošimo paslaugų (automatų) turinį, turi neribotą teikiamų paslaugų sklaidą, nuolat vykdo intensyvias loterijų paslaugų skatinimo kampanijas visuomenės informavimo priemonėse (žiniasklaida, televizija, socialiniai tinklai);
- dabartinis LĮ reglamentavimas neturi pakankamai asmens apsaugos priemonių nuo galimų finansinių praradimų, neigiamo interneto ryšiu teikiamų loterijų poveikio, todėl pratina asmenis prie azartinių žaidimų.

Asociacijos nuomone, Lietuvos Respublikos Vyriausybė, teikdama savo išvadą, turi vertinti šių įstatymo projekto iniciatoriaus paskleistų teiginių atitikimą objektyviai tikrovei. Jei siūlymas įvesti naujus draudimus ir suvaržymus organizuojant loterijas yra paremtas tokiomis prielaidomis, kad loterijų organizatoriai „nuolat vykdo intensyvias loterijų paslaugų skatinimo kampanijas“, loterijos „pratina asmenis prie azartinių lošimų“, interneto ryšiu teikiamos loterijos daro

neigiamą poveikį ir pan., tačiau nepateikiamas nei vienas šių teiginių įrodymas, mokslinis tyrimas, statistinė informacija ir kt. – būtent Lietuvos Respublikos Vyriausybės, o tiksliau – Finansų ministerijos, kaip atsakingos už valstybės politikos formavimą loterijų ir lošimų srityje institucijos, pareiga yra patikrinti šiuos teiginius ir duoti savo išvadą remiantis objektyvia informacija, o ne antrinti subjektyviai, tendencingai, neturinčiai jokio pagrindo projekto iniciatoriaus nuomonei. Juolab, kad **šiuo metu Finansų ministerija jau turi turėti pakankamai objektyvių duomenų šiuo klausimu, nes yra finaliniame Loterijų įstatymo teisinio reguliavimo *ex post* vertinimo (atliekamo būtent dėl internetu platinamų loterijų poveikio) etape.**

2. Išvada turi remtis Loterijų įstatymo teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimo rezultatais

Galiojančios naujos redakcijos Lietuvos Respublikos loterijų įstatyme (toliau – LĮ), kuris įsigaliojo 2020 m. gegužės 1 d., 2 straipsnio (Įstatymo įsigaliojimas, taikymas ir įgyvendinimas) 13 dalyje yra nustatyta: *Lietuvos Respublikos finansų ministerija po 2 metų nuo šio įstatymo įsigaliojimo dienos atlieka šio įstatymo teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimą.*

Lietuvos Respublikos finansų ministro 2022 m. kovo 8 d. įsakymu Nr. 1K-82 „Dėl Lietuvos Respublikos loterijų įstatymo teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimo“ sudaryta darbo grupė atlieka LĮ teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimą. Viešai deklaruotas vertinimo dalykas – loterijų, kurių bilietai platinami internetu ryšiu, teisinio reguliavimo pakankamumo vertinimas, t. y., **atliekant vertinimą, iškeltas tikslas įvertinti, ar taikant Įstatymo nuostatas:**

1) užtikrinama loterijų, kurių bilietai platinami internetu ryšiu, atskirtis nuo lošimų;

2) pakanka interneto ryšiu loterijose dalyvaujančių asmenų apsaugos priemonių.

Asociacijos nuomone, daugiau kaip pusmetį atliekamas Finansų ministerijos sudarytos ekspertų grupės darbas neturi nueiti perniek, priešingai – turėtų tapti gerosios teisėkūros praktikos pavyzdžiu, kai nauji įstatyminiai pakeitimai yra atliekami įvertinus, kokį poveikį turėjo anksčiau priimtas reguliavimas. Jei Vyriausybės išvada dėl aptariamo LĮ 28 straipsnio pakeitimo bus duota nesulaukus *ex post* vertinimo rezultatų, tai panaikins tolimesnio ekspertinio vertinimo poreikį, kadangi aptariamam LĮ 28 str. pakeitimo projektu Nr. XIVP-1913(2) siūloma iš esmės keisti loterijų, kurių bilietai platinami internetu, organizavimo sąlygas. Kadangi bus ženkliai sumažintas šių loterijų prieinamumas bei bloginamos jų organizavimo sąlygos, tai atlikto iki tol galiojusio teisinio reglamentavimo poveikio vertinimo išvados neteks aktualumo ir praktinio taikymo poreikio.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje teigiama, kad bus siekiama užtikrinti kokybišką ir atvirą visuomenei teisėkūrą bei vertinti esamo ir numatomo teisinio reguliavimo reikalingumą. Programos 191.1 straipsnyje, „Teisinio reguliavimo poveikio vertinimas – viena iš pagrindinių sąlygų teisėkūros kokybei užtikrinti. Nauji teisės aktai ar jų pakeitimai turi būti rengiami atlikus tikrąjį, o ne formalųjį poveikio vertinimą. Rengiant teisės aktus turi būti paisoma numatomo teisinio reguliavimo vertinimo proporcingumo, teisėkūros profesionalumo ir tarpinstitucinio bendradarbiavimo principų. Orientuosimės į kokybę, ne į kiekybę.“. 191.2 straipsnyje pabrėžiama, kad „Teisės aktų projektai ir jų poveikio vertinimas turi būti pristatomi visuomenei kuo ankstyvesnėje stadijoje, į konsultavimo ir konsultavimosi procedūras įtraukiant kuo daugiau visuomenės, nevyriausybinių organizacijų sektoriaus, suinteresuotųjų institucijų atstovų, ypač asmenų grupes, kurias teisinis reguliavimas paveiktų labiausiai. <...> Vengsime skubos teisėkūroje, kai dėl to nukentčia konsultavimasis su visuomene.“.

Asociacijos nuomone, vykdomosios valdžios institucijos turi laikytis savo deklaruotų veiklos standartų ir šiuo atveju atsisakyti skubotų išvadų, neparemtų jokiais tyrimais ir objektyviais duomenimis. Išvada, kurios pagrindu bus priimamas įstatymo pakeitimas, iš esmės suvaržantis loterijų organizavimą, turėsiantis reikšmingas neigiamas pasekmes tiek pačiam loterijų verslui, tiek ir kitiems šalies verslo sektoriams, įskaitant žiniasklaidą, tiek ir šalies biudžetui dėl nesurenkamo loterijų mokesčio, turi būti tinkamai pagrįsta viešai atskleistais argumentais bei duomenimis. **Pažymėtina, kad tai, kad Įstatymo projektas yra susijęs su valstybės biudžeto praradimais ir reikalauja visapusio**

poveikio verslui vertinimo, tik išryškina išsamios LR Vyriausybės analizės ir nuomonės pateikimo dėl šio Įstatymo projekto svarbą. Visgi, parengtame Nutarimo projekte išvadą sudaro tik trys sakiniai. Abejotina, ar tokia forma pateikiama LR Vyriausybės nuomonė atspindi LR Vyriausybės deklaruojamus kokybiškos teisėkūros principus ir ar tokios išvados tikėjosi LR Seimo valdyba, kai nusprendė kreiptis dėl išvados į Vyriausybę.

3. Nutarimo projekte pateikiamos rekomendacijos prieštarauja valstybės politikos lošimų ir loterijų srityje principams.

Nutarimo projekte be formalios išvados pritarti siūlomam Loterijų įstatymo keitimo projektui pateikiamos kelios rekomendacijos, kurios, Asociacijos nuomone, prieštarauja daugiau kaip du dešimtmečius Lietuvos teisinėje sistemoje įtvirtintiems valstybės politikos lošimų ir loterijų srityje principams. Sistemškai vertinant Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo nuostatas ir Lietuvos Respublikos loterijų įstatymo nuostatas, yra aiškiai išskiriama principinė nuostata, kad kuo didesniu azartu pasižymi žaidimas, tuo labiau ribojamas jo prieinamumas. Šiuo principu pateisinamas skirtingas amžiaus cenzas lošimo namų ir automatų salonų ar lažybų punktų lankytojams, taip pat azartinių lošimų reklamos draudimas, kai tuo tarpu loterijų reklama nėra draudžiama. Šiuo principu galima paaiškinti ir kitus aptariamų įstatymų reikalavimus ir skirtumus, priklausomai nuo to, kokiems azarto žaidimams jie yra taikomi.

Asociacija nori pabrėžti, kad pastaruoju metu jau yra priimti įstatymų pakeitimai, žymiai mažinantys tiek loterijų azarto elementą, tiek ir prieinamumą. Loterijų mokesčio, mokamo nuo bilietų kainos, padidinimas 5 procentais jau padarė poveikį organizuojamų loterijų laimėjimų fondo procentinio dydžio sumažinimui atitinkama reikšme. Loterijų žaidėjų amžiaus cenzas pakeltas nuo 16 metų iki 18 metų. Priimtas draudimas skatinti įsigyti loterijos bilietus fizinėse (ne interneto) bilietų platinimo vietose. Visų šių pakeitimų poveikis dar neįvertintas. Tačiau Asociacija nori pabrėžti, kad net ir iki šių ribojimų loterijos nerodė jokių objektyvių ženklų, kad šie žaidimai kelia socialines ar sveikatos problemas. Laikotarpiu nuo 2016 metų iki šios dienos loterijų žaidėjų perkamų bilietų suminė vertė padidėjo vos 1,6 karto (nuo 83 mln. eurų iki 130 mln. Eurų), kai tuo tarpu nuotolinių lošimų dalyvių statymų sumos padidėjo 5,5 karto (nuo 269 mln. eurų iki 1493 mln. eurų).

Šiuos duomenis reiktų vertinti lyginant šalies gyventojų pajamų dinamiką atitinkamu laikotarpiu: vidutinis mėnesio darbo užmokestis (bruto) nuo 2016 m. 774 eurų 2021 m. padidėjo iki 1 579,4 euro, t. y. – 2 kartus¹. Akivaizdu, kad gyventojų pajamos auga greičiau, nei jų išlaidos loterijos bilietams. Tuo tarpu išlaidos azartiniais lošimams auga 2,5 karto greičiau, nei auga pajamos.



Asociacija pasigenda sisteminio požiūrio į loterijų reguliavimą. Tenka apgailestauti, kad nėra įvertinamas jau priimtų loterijų apribojimų poveikis loterijų sektoriui, o vos priėmus mokesčio

¹ <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?hash=badb13ec-9576-484e-9399-09dd2270b2dd#/>

didinimo, skatinimo draudimo, amžiaus apribojimo ir kitus įstatyminius pakeitimus bei niekaip neįvertinus šių pakeitimų poveikio, skubama dar labiau suvaržyti loterijų veiklą.

Šio rašto 4 skirsnyje pateikiama ir daugiau objektyvių statistinių duomenų, aiškiai parodančių, jog nėra jokios priežasties dar labiau mažinti loterijų prieinamumą, nei jis apribotas galiojančiais ir nuo 2023 metų įsigaliosiančiais apribojimais. **Galime tik atkartoti Europos loterijų asociacijos pateiktą nuomonę, jog mažinant nedidelio azarto žaidimų, tokių kaip loterijos, prieinamumą sudaromos visos sąlygos šalies gyventojams labiau atkreipti dėmesį į azartinius lošimus ir pradėti lošti dar aktyviau nei iki šiol.**

4. Loterijos, kurių bilietai yra platinami internetu, nekelia rizikos juos perkantiems žaidėjams.

Galiojanti Loterijų įstatymo redakcija nustato tris loterijų rūšis: tiražinė loterija, momentinė loterija ir sportinė loterija. Šių trijų rūšių loterijų bilietai gali būti platinami keturiais būdais: tiesioginio ryšio kompiuterių tinklo terminalais, interneto ryšiu, telefono ryšiu ir netiesioginiu ryšiu. Būtina pabrėžti, kad tos pačios loterijos bilietai (pvz. loterijos Teleloto) bilietai gali būti platinami keliais būdais (pvz., per terminalus ir internetu).

Aptariamas siūlomas draudimas sudarys tokias sąlygas, kad interneto erdvėje nebus galima minėti dabar organizuojamų populiarių loterijų Teleloto, Vikinglotto, Eurojackpot ir kt., kadangi bus reali rizika, jog toks loterijų paminėjimas skatins įsigyti šių loterijų bilietus, o tai savo ruožtu reikš loterijų organizavimo tvarkos pažeidimą ir tūkstantinę administracinę baudą. Asociacija pažymi, kad šiuo metu loterijų reklamos draudimas nėra nustatytas ir iš Nutarimo projekto matome, kad tokio ketinimo LR Finansų ministerija neturi bei neteikia šio siūlymo LR Vyriausybei.

Asociacija, remdamasi savo narių veiklos statistiniais duomenimis, yra įsitikinusi, jog internetu platinamų loterijų bilietai šiuo metu nekelia jokios patologinio potraukio susiformavimo ar kitos panašios grėsmės juos perkantiems žaidėjams. 2021 m. duomenimis **internetu išplatintų loterijos bilietų dalis sudarė 21,4 proc. nuo visų parduotų loterijos bilietų** (internetu parduota loterijos bilietų už 27,6 mln. eurų, iš viso visų loterijos bilietų parduota už 129,1 mln. eurų). Vertinant tik internetu išplatintų loterijos bilietų proporcijas pagal rūšis – **45,7 proc. sudarė tiražinės loterijos** (12,63 mln. eurų) ir **54,3 proc. sudarė momentinės loterijos** (14,97 mln. eurų).

Tai, kad internetu platinami loterijos bilietai savo prigimtimi, azartiškumu, įtraukimu neprilygsta nuotoliniams azartiniais lošimams akivaizdžiai parodo žaidėjų skiriamos pinigų sumos šiems žaidimams. 2021 metais **nuotoliniuose lošimuose** lošimo įrenginiais dalyviai **atliko statymų 1 123,4 mln. eurų**, tuo tarpu internetu platinamų momentinių loterijų žaidėjai **bilietų nupirko už 14,97 mln. eurų**, t. y. **75 kartus mažiau** (šių loterijų pardavimų pajamos tesudarė 1,3 proc. lyginant su nuotolinių azartinių lošimų pardavimo pajamomis).

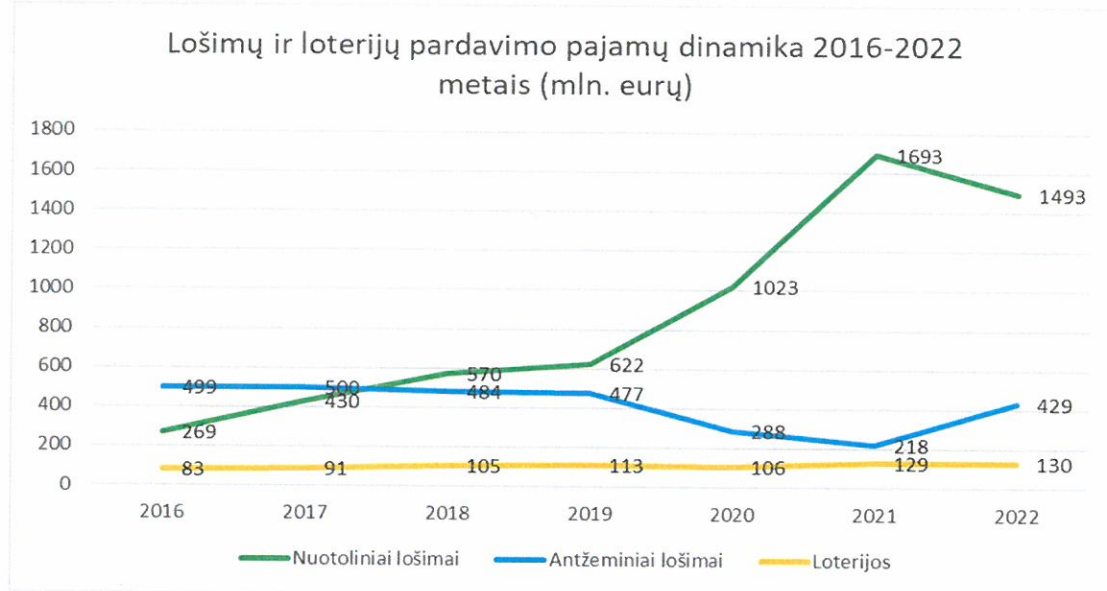
Asociacija nori atkreipti dėmesį, kad 2020 m. įsigaliojusiame Loterijų įstatyme buvo nustatyti „saugikliai“, aiškiai atribojantys internetu platinamų momentinių loterijų bilietus nuo azartinių lošimų internetinių automatų (šiais pakeitimais buvo atsižvelgta į ankstesnes STT antikorupcinio Loterijų įstatymo vertinimo išvadas, kuriose buvo užsimenama apie galimą šių loterijų bilietų panašumą į lošimo automatus). Įstatymas draudžia tokias loterijas, kurių bilietuose visi žaidimo simboliai būtų atidengiami vienu mygtuko paspaudimu (žaidėjas turi „trinti“ bilietą arba spausti ant biliete esančių uždengtų simbolių taip juos atidengdamas, kai tuo tarpu lošimo automatu lošti užtenka vieno paspaudimo). Taip pat nustatytas draudimas organizuoti tiražą, jei yra parduodamas tik vienas loterijos bilietas (lošimo automatuose iš esmės kiekvieno lošimo metu vykdomas mini tiražas vienam žaidėjui, kai atsitiktinai nustatoma, ar jis laimi ar nelaimi).

Taip pat Asociacija nori atkreipti dėmesį į atliktų visuomenės apklausų rezultatus, rodančius labai aiškią tendenciją. **Naujausi, Mykolo Riomerio universiteto mokslininkų 2022 m. atlikti sociologiniai tyrimai parodė, kad per pastaruosius penkis metus dalyvaujančių internetinėse loterijose sumažėjo 4 kartus (nuo 2,9 proc. 2017 m. iki 0,7 proc. 2022 m.).** Bendrai

iš tyrime dalyvavusių respondentų 16 proc. atsakė, kad per pastarąją savaitę pirko bent vieną loterijos bilieta (2017 m. tokių asmenų buvo 30,5 proc.)².

Pastarųjų metų azartinių lošimų ir loterijų veiklos rodikliai (vertinant šių verslų pardavimų pajamas) aiškiai rodo, kur turėtų būti sutelktas valstybės dėmesys, siekiant valdyti neigiamas vartotojų įsitraukimo į lošimus pasekmes. Gyventojų įsitraukimas į loterijas yra nepalyginamai mažesnis nei į azartinius lošimus – per 6 metus loterijų verslas augo vos 1,6 karto, kai tuo tarpu nuotolinių azartinių lošimų verslas augo 5,5 karto.

Bendrai šios tendencijos vienareikšmiškai parodo, kad susidomėjimas internetu platinamomis loterijomis nėra didelis, kadangi jos yra kur kas mažiau patrauklios nei nuotoliniai azartiniai lošimai.



Atsižvelgiant į pateiktus argumentus, prašome tobulinti Nutarimo projekto turinį, pildant projektą argumentais pagrįstais siūlymais, objektyviais duomenimis ir statistine analize. Taip pat siūlome, kad LR Vyriausybė neturėtų pritarti inicijuotam Loterijų įstatymo pakeitimo projektui iki atlikto Loterijų įstatymo teisinio reguliavimo *ex post* vertinimo išvadų gavimo ir išsamaus išanalizavimo. Kita vertus, jei teisės aktai reikalauja pateikti LR Vyriausybės nuomonę anksčiau, kol bus atliktas *ex post* vertinimas ir, juo remiantis, bus parengtos išvados, manoma, kad LR Vyriausybės išvada tokiu atveju turėtų nepritarti pateiktam Įstatymo projektui, siūlant atididėti projekto svarstymą, kadangi šiuo metu inicijuojamiems pokyčiams nėra pagrindo.

Lietuvos loterijų asociacijos prezidentas

Andrius Karaliūnas

² MRU mokslininkų grupės (G. Navaitis, R. Prakapas, V. Indrašienė ir kt.) monografija „Lošimų paslaugų paplitimas Lietuvoje“, Lunegra, 2022.

