



РЕСТРИКЦИИТЕ НА ЛОТАРИИТЕ ОЩЕТЯВАТ БЮДЖЕТА, БИЗНЕСА И ХОРАТА

Анализ и оценка на
въздействието

ПРАВЕН ЕКИП НА ИНСТИТУТА ЗА
МОДЕРНА ПОЛИТИКА

В публичното пространство бяха заявени намерения за съществени изменения в правния режим на лотарийните игри в България. Без обществено и експертно обсъждане част от тях бяха внесени в Народното събрание със законопроекта на група депутати от една от партиите от управляващата коалиция (законопроект № 854-01-40/11.05.2018). Предлаганите промени - както заявени, така и включени в цитирания законопроект - са в три основни направления:

- повишаване на данъчното облагане на лотариите;
- забрана за рекламиране на лотарийните игри и на изплащаните от тях печалби на граждани;
- ограничаване на разпространението на лотарийни билети.

Значителните мащаби на бюджетните приходи от игралната индустрия обуславят **обществения интерес от стабилна правна уредба на този сектор, която е съобразена с европейските изисквания и практики** и в същото време гарантира интересите на държавния фиск и правата на гражданите.

Свидетелство за значението на предлаганите промени са и **остро критичните позиции и становища на основните работодателски, браншови и спортни организации**, сред които: Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България, Асоциацията на българските радио- и телевизионни оператори, Българския футболен съюз и др.

Воден от желанието да допринесе в обществената и експертна дискусия по темата, **Правният екип на Института за модерна политика** изготви настоящия доклад, който се фокусира върху лотарийните игри.

РЕСТРИКЦИИТЕ ЗА ЛОТАРИИТЕ ОЩЕТЯВАТ БЮДЖЕТА, БИЗНЕСА И ХОРАТА

АНАЛИЗ И ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

СЪДЪРЖАНИЕ:

Резюме на основните изводи – **3**

Общи бележки – **5**

Относно данъчния режим на лотариите – **7**

Относно ограничението на рекламата и разпространението на лотарии – **14**

Научните изследвания за „хазартна зависимост“ – **16**

Неизпълнението на изискването за нотификация на Европейската комисия – **20**

Обобщена оценка на въздействието – **21**

Препоръки – **22**

РЕЗЮМЕ НА ОСНОВНИТЕ ИЗВОДИ:

- Във всички държави от ЕС, в САЩ, Канада, Австралия, Китай и др. лотариите са легитимно държавно регулирано развлечение, което се организира от държавни и/или лицензирани частни оператори. Този сектор на икономиката генерира значителни приходи в държавния бюджет, които се разходват за социални програми, образование, култура и други държавни нужди.
- По данни на Европейската комисия **общият обем на игралната индустрия в Европейския съюз възлиза на 84,9 милиарда евро** и има устойчив годишен ръст от 3 %.
- В исторически план лотариите, освен развлекателния си характер, винаги са били третираны от държавата и като полезен инструмент за мобилизирането на финансови средства за бюджета и за конкретни каузи. Някои по-популярни примери в тази посока: със средства от лотария (кено) е изградена Великата китайска стена; със средства от лотария е играждана една от най-крупните културни институции в света – Британският музей, а също много от университетите от „Бръшляновата лига“ в САЩ – Харвардски, Принстън и пр.
- **Лотариите в България плащат най-високите данъци - 15 % върху целия приход от билети, за разлика от останалите стопански субекти, които плащат корпоративен данък от 10 % само върху печалбата.**
- Повече от две трети от държавите в Европейския съюз имат по-ниски данъци за лотариите от България – 21 държави; в 1 държава данъците са идентични с българските, а 4 държави са с по-висок данък (вж. т. I от доклада – размер на данъците по държави).
- **Общият приход в държавния бюджет от лицензирани хазартни игри през 2017 г. е повече от 138 милиона лева.**
- **Освобождаването от облагане на лотариите с ДДС е в изпълнение на изискванията на европейската Директива 2006/112/ЕС относно**

общата система за ДДС (чл. 135)¹.

- Лотариите са обект на **строга държавна регулация** и осъществяват дейността си под **стриктен държавен контрол** и при най-високи стандарти на **прозрачност и отчетност**, а финансовите им потоци са онлайн интегрирани със системата на НАП. Прозрачността и контрола са гарантирани и от европейските директиви за мерките срещу изпирането на пари².
- Твърденията за „гигантски печалби“ за организаторите на лотарии са по-скоро мит, който не кореспондира с нормативните и фискални изисквания към лотариите и с реалностите. Фактите са: **100 единици приход от билети се разпределят както следва – 15 за данъци** (от които 1,5 в Национален фонд „Култура“); **средно 66 - изплащане на печалби на участници** (при законово задължение за минимум 50); **средно 9 – търговска отстъпка за разпространители; 10 – реклама, организация плюс крайна печалба за фирмата-организатор.**
- Правният режим на **рекламата и рестрикциите върху нея е идентичен с този в повечето държави от Европейския съюз.** Например, обемът на рекламата на лотариите в Германия през 2017 г. по данни на Nielsen Research е 197,4 млн.евро.
- Твърденията за „епидемия от хазартна зависимост“ са произволни и не се основават на **меродавни изследвания в България.** В световен мащаб са известни 92 научни емпирични изследвания през последните две десетилетия относно „хазартната зависимост“. Систематизирането и анализът на техните резултати ³ показва, че процентът на лицата, които покриват 5-те медицински критерия за „хазартна зависимост“ в **Европа варира от 0,12 до 3,4 %, в САЩ е около 3,5 %, в Канада 2 %.** (вж. т. III – научни данни за процента зависими лица по държави). Установено е, че това **няма причинно-**

¹Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност.

²Директива 2015/849/EU относно за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма (Fourth EU Anti-Money Laundering Directive).

³Calado, F., Griffiths, M.D. Problem gambling worldwide: An update and systematic review of empirical research (2000-2015). – in: Journal of Behavioral Addictions 5 (4), 2016, pp. 592-613.

следствена връзка с лотариите, както и въобще с мащабите, рекламата и разпространението на лотарийните игри. Влияние за „хазартна зависимост“, макар и незначително, оказва рекламата на т.нар. „твърд хазарт“ (казина, рулетка, покер и пр.)⁴.

- Твърденията, че лотариите били „данък-бедност“ също не почиват на рационална основа и са верни, колкото е вярно твърдението, че членството в голф-клуб е „данък богатство“. **Лотарийни билети навсякъде по света купуват представители на всички социални групи.** Лотариите са най-евтиното и най-достъпно развлечение, по-евтино дори от билет за кино, което обуславя и по-широкия достъп на хора с по-ниски доходи.
- **На този етап не е изпълнено изискването за предварително нотифициране на Европейската комисия и държавите-членки,** съгласно Директива (ЕС) 2015/1535. В определените от директивите срокове Европейската комисията и държавите-членки могат да изразят становище.
- **До момента не е представен аргументиран доклад за фискалните и социални ефекти** на предлаганите законови промени и предложения за евентуално компенсирание на значителните средства, от които ще се лиши държавния бюджет, при ограничаване на дейността на лотариите.
- **Не са проведени необходимите консултации, съгласно Закона за нормативните актове,** със заинтересованите страни, които са засегнати от предлаганите законови промени.

Общи бележки

Лотарийните игри са една от най-масовите и най-разпространени форми на развлечение в целия свят. За нуждите на държавните регулации

⁴Източник: Gambling advertising: A critical research review. - A study commissioned by Responsible Gambling Trust, London. Вж и: Gambling advertising: regulation in Great Britain. - House of Commons, Briefing Paper Number 7428, 10 November 2017.

те са обозначавани като „хазартни игри“, „игри на късмета“ или „мек хазарт“. В исторически план лотариите възникват като държавна монополна дейност, чрез която се генерират средства за важни държавни функции и проекти.

Историческите хроники свидетелстват за широко използване на този метод за генериране на бюджетни средства чрез лотарийни игри. Сред любопитните примери са китайската лотария (кено), организирана от династията Хан за набиране на средства за изграждането на Великата китайска стена. В средновековна Англия още през XVI в. кралица Елизабет I организира държавна лотария, приходите от която се използват за попълването на държавната хазна. В по-нови времена известен пример е Британският музей, който се изгражда със средства, набирани с лотария, учредена с акт на Британския парламент. Създаването на някои от най-престижните американски университети от „бръшлянената лига“ – Харвард, Йейл, Принстън – също е подпомагано от продажба на лотарийни билети. В съвременния свят забраната за лотарийни игри е рядко изключение.

Партийното говорене, че лотарийните игри водели до „хазартна зависимост“ и „епидемия сред подрастващите“ и равнопоставянето на лотариите по този начин с т.нар. „твърд хазарт“ (казина, игрални автомати и пр.) са спекулативни, неверни и необосновани. Нещо повече, те са в пълна противоположност на научните данни и изследвания по света, на правната уредба и практики във всички държави от Европейския съюз, в САЩ, Канада, Австралия и дори в Китай. Самото участие на държавата не само в стриктното регулиране, но и в организирането на лотарии - било като монополист, било като един от участниците на лотарийния пазар, наред с частни оператори, свидетелства за преобладаващото разбиране в съвременния свят за лотарията като легитимна форма на развлечение и общественополезен инструмент за мобилизирането на бюджетни средства за обезпечаване на важни социални програми и други държавни нужди.

Анализът на развитието на правната уредба и административните практики през последното десетилетие в страните от Европейския съюз и от Европейското икономическо пространство показва отчетлива тенденция на

демонополизация и либерализация на режима на лотарийните игри⁵. В САЩ лотариите се организират от щатските власти в 43 щата и във федерален окръг Колумбия и са популярни и широко рекламирани.

Навсякъде лотариите са обект на стриктно държавно регулиране и контрол при най-високи стандарти на прозрачност и отчетност.

Приходите от игралната индустрия като цяло в България съставляват **едно от големите пера в държавния бюджет**, което бележи устойчив ръст през последните години - от 60 млн.лв. приходи за държавата през 2014 г. до **повече от 138 млн. лв. през миналата 2017 финансова година**⁶. За илюстрация - тези приходи са съпоставими по размер с разходваните бюджетни средства за цялостното обезпечаване на две ключови научни и образователни институции: БАН – 83 млн.лв. и СУ „Св. Климент Охридски“ – 58 млн.лв., или на сферата на културата, чийто бюджет през 2017 г. възлиза на 157 млн. лв.

Тенденция на устойчив ръст на бюджетните приходи от различните видове лотарийни и хазартни игри се наблюдава в общоевропейски мащаб, така и в САЩ, Канада и Австралия, а общият годишен обем на игралната индустрия в световен мащаб възлиза на близо 500 милиарда долара⁷.

I. Относно данъчния режим на лотариите.

Прегледът на действащото законодателство и сравнението му с данъчния режим на лотариите в останалите държави-членки на Европейския съюз, Норвегия и Швейцария показва по безспорен начин, че данъчното облагане на лотариите в България е сред най-високите.

Заедно с това, държавата е поставила високи изисквания за финансов капацитет и ефективно извършване на значителни по размер инвестиции,

⁵Вж. Kingma, S., Van Lier, T. The Leeway of Lotteries in the European Union. Pilot Study on the Liberalization of the Gambling Market in EU.

⁶Източник: Бюлетин на Държавната комисия по хазарта, януари-март 2018 г.

⁷Източник: Global gambling market gross gaming yield (GGY) from 2001 to 2019. <https://www.statista.com/statistics/253416/global-gambling-market-gross-win/>

като задължителни условия за получаване на лиценз за организиране на лотария.

По-конкретно:

Първо, данъчното облагане на операторите на лотарийни игри, съгласно действащото българско законодателство, е значително по-високо в сравнение с всички останали стопански субекти.

Както е добре известно, всички фирми се облагат по Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО) с 10 % корпоративен данък върху печалбата. Докато организаторите на лотарийни игри са обложени със значително по-висока **държавна такса, която възлиза на 15 % от общия размер на приходите от продажба на лотарийни билети**. При това, следва да се подчертае, че за разлика от редица други държави в Европейския съюз, където размерът на данъка върху лотарията се определя като от данъчната основа се изваждат изплатените печалби на участниците, в България се дължат 15 % върху целия приход **без приспадане на изплатените печалби**. В този смисъл, тази „такса за поддържане на лиценз“ за традиционна и моментна лотария, тото, лото и др.под., уредена в чл. 30, ал. 3 от Закона за хазарта (ЗХ), е своеобразен **данък върху целия оборот**.

При хипотетично преизчисляване на размера на този данък само като корпоративен данък, то размерът би бил около 75 % от печалбата - тоест в пъти повече от облагането с 10 % на всички останали фирми по чл. 20 ЗКПО. Значително по-висока в сравнение с корпоративния данък е и двукомпонентната такса върху онлайн залаганията по чл. 30, ал. 3 от ЗХ, която възлиза на твърда такса от 100 хиляди лева годишно плюс променлива част в размер на 20 % върху разликата между стойността на получените залози и изплатените печалби.

Законът предвижда също така, че **10 % от бюджетните постъпления** от тези държавни такси върху лотарийните игри се превеждат като **целева субсидия за Национален фонд „Култура“** при Министерството на културата (§ 32 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИД на ЗХ, който е в сила от 1.01.2014 г.).

Освен това значително по размер данъчно облагане, **операторите на лотарийни и хазартни игри са задължени да правят и годишни вноски за социално отговорно поведение**, които според вида на хазартните игри варират от 5 000 до 50 000 лв. годишно (чл. 10а ЗХ). Събраните средства се управляват от Министерството на младежта и спорта и по публично оповестени от министерството данни за 2017 г. за възлезали на 2 млн. лв.

В допълнение към тези значителни данъчни и фискални задължения на организаторите на лотарийни игри, законът предвижда и **завишени финансови изисквания за получаването на лиценз**. Съгласно чл. 5 от ЗХ те трябва да докажат пред Държавната комисия по хазарта **направени инвестиции в размер, не по-малък от 1 000 000 лв., и средства за организиране на лотарията в размер също не по-малък от 1 000 000 лв.**

Второ, сравнителните данни сочат, че в 21 държави-членки на Европейския съюз, а също в Норвегия и Швейцария, лотариите и хазартната дейност се облагат с по-ниски данъци от България.

Държавите с по-нисък данък върху лотариите в сравнение с България са три групи:

✓ **Държави с по-нисък данък, в които аналогично на България се облага целият приход от билети без да се приспадат изплатените на участниците печалби.**

Така например:

- **Великобритания – 12 %;**
- **Италия – 6 %;**
- **Португалия – 4,5 %;**

- **Франция** – диференцирани ставки между 1,8 % и 5,7 %;
- **Ирландия** – 12,5 %;
- **Хърватия** – 10 %, а за малки лотарийни игри – 5 %;
- **Латвия** – 10 % плюс допълнителен данък при надхвърляне на определен размер на приходите;
- **Кипър** – 6 % върху разходите плюс 10 % за гръцкия оператор, 2 % данък реклама, 1 % данък за спорт и култура;
- **Литва** – 5 % от стойността на билетите се облага, а 8 % се дарява;

✓ **Държави с по-нисък данък от България, който се дължи върху приходите, а върху реализираната печалба или върху размера на наградния фонд.**

Така например:

- **Словакия** – 20 % от печалбата за моментните лотарии;
- **Унгария** – 24 % от месечните наградни фондове;
- **Чехия** – 23 % от чистата печалба;
- **Дания** – 15 % върху печалбите над определен размер;
- **Финландия** – 12 % от чистата печалба;
- **Малта** – 20 % от печалбата за традиционната лотария, а за моментните игри – 12,5 %;
- **Румъния** – 16 % корпоративен данък върху печалбата;
- **Испания** – няма специфичен данък за лотариите, подчинени са на общия данъчен режим;
- **Швейцария** – 0,5 % от чистата печалба.

✓ **Държави с по-нисък данък от България, в които е установен държавен монопол:**

- **Швеция** – лотарията е освободена от данъци и приходите се превеждат на държавата;
- **Норвегия** – лотарията е освободена от данъци.

Държави с по-висок данък върху лотариите в сравнение с България:

Сравнителноправният преглед показва, че **само 4 са държавите от Европейския съюз, в които лотарийните игри са облагани с по-високи данъци** в сравнение с България. Това са:

- **Австрия** – 16 % от оборота;
- **Белгия** – твърда такса от 135 млн. евро плюс 185 млн. субсидия;
- **Германия** – 20 % от оборота;
- **Естония** - 18 % от оборота.

Държави с идентично данъчно облагане като България:

Идентична с България ставка от 15 % върху стойността на билетите има в Холандия.

Следва да се отбележи, че **всички търговци и търговски обекти, които разпространяват лотарийни билети, на свой ред плащат дължимия от тях корпоративен данък за приходите от продажба, които получават като търговска отстъпка от операторите на лотарийни игри – между 8 и 10 % от стойността на билетите.**

Трето, твърденията, че освобождаването на лотарийните игри от облагане с ДДС е някаква специална привилегия в България, са неверни.

Освобождаването на лотариите от ДДС е част от правото на Европейския съюз (Директива 2006/112 на Съвета)⁸.

Следва да се отбележи, че този режим е неблагоприятен за организаторите на лотарийни игри, защото те нямат право на данъчен кредит и се явяват крайният платец на ДДС за получените от тях доставки.

Четвърто, твърденията за „непрозрачност“ във финансовите потоци на лотарийните игри са неверни. Операторите на лотариите в България са под постоянния мониторинг и контрол от страна на НАП и Държавната комисия по хазарта.

Лотариите са сред малкото икономически субекти в нашата страна, чиито системи са достъпни онлайн за данъчните органи, които могат да проследяват текущо финансовата дейност и състоянието на операторите. Лотарийните билети са ценни книжа и цялостният процес по броя и отпечатването е под стриктен държавен контрол, както всички други видове ценни книжа⁹. Организаторите на лотарии са длъжни да съхраняват безсрочно всички печеливши лотарийни билети, което се контролира от Държавната комисия по хазарта, а за изплащането им се представят на контролните органи съответните платежни нареждания.

Пето, твърденията за прекомерни печалби на организаторите на лотарийни игри са неоснователни и силно преувеличени.

Разбира се, че държавата, като организатор на лотария и лицензираните частни оператори генерират чиста печалба от своята

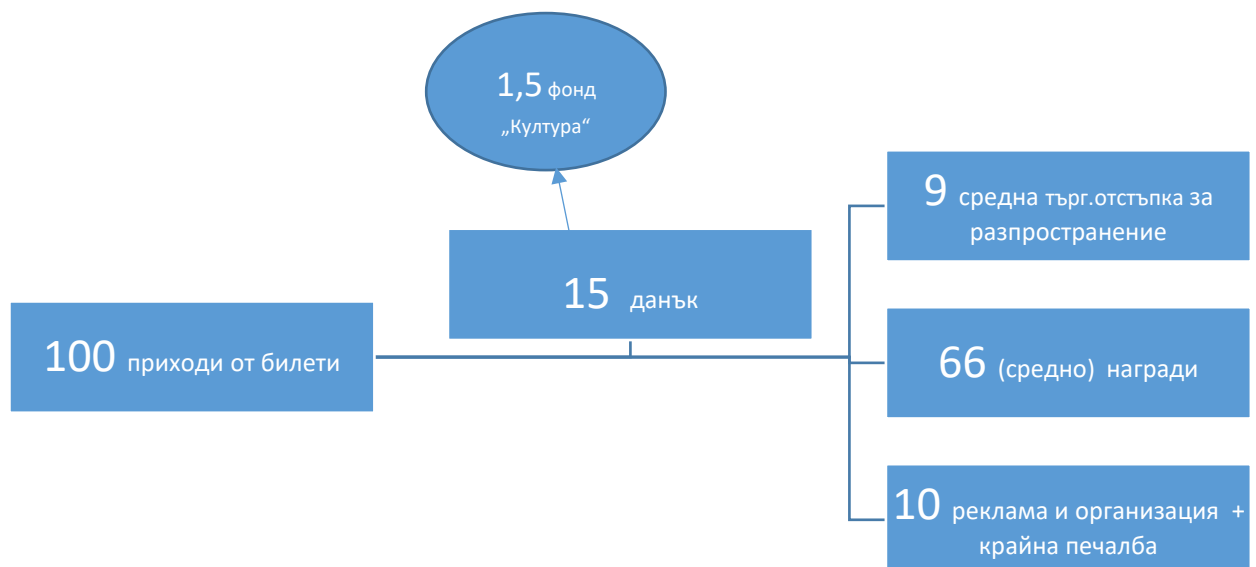
⁸Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност.

⁹Наредба за условията и реда за отпечатване и контрол върху ценни книжа (приета с ПМС № 289 от 30.11.1994 г., обн., ДВ, бр. 101 от 9.12.1994 г., изм. и доп., бр. 38 от 25.04.1995 г., изм., бр. 73 от 26.06.1998 г., в сила от 26.06.1998 г., бр. 8 от 26.01.2001 г., изм. и доп., бр. 54 от 13.06.2008 г., бр. 22 от 18.03.2011 г., в сила от 18.03.2011 г., бр. 60 от 7.08.2015 г.).

дейност, но бомбастичните твърдения за стотици милиони печалби не почиват на реални факти и данни.

Следва да се имат предвид следните факти: по закон организаторите на лотарийни игри са длъжни да разпределят не по-малко от 50 % от приходите за парични или предметни награди. По данни на най-големия организатор на лотарийни игри – „Национална лотария“ – при две от най-популярните игри - „Лото+“ и „Американски долари“ процентът на печалбите, които се изплащат е съответно 57,19 % и 75 % от приходите. **Реалното изплащане на печалбите се гарантира от непрекъснатия контрол на НАП и на Държавната комисия по хазарта.**

За илюстрация ще разгледаме условно как се разпределят приходите от продаваните билети при хипотетична обща стойност на постъпленията от продажба на лотарийни билети 100 единици:



Графика: Институт за модерна политика

Сходни са пропорциите и в другите държави. Така например, по данни на Северноамериканската асоциация на щатските и провинциални лотарии

през 2016 г. приходите от лотарийни билети в САЩ възлизат на близо 80 милиарда долара. От тези приходи около 63 % са изплатените печалби. Останалите са внесени в щатските бюджети, като са били изразходвани за образование (16 млрд. щ.д.) и за различни социални програми за подпомагане на възрастни хора, на бездомни и пристрастени към наркотици¹⁰.

II. Относно предложението за ограничаване на рекламата и разпространението на лотарийни игри.

Успехът на една лотарийна игра, независимо дали е организирана от държавата или от лицензирани от нея частни оператори, е в пряка зависимост от рекламата и мащаба на разпространение на лотарийните билети.

Действащата законодателна уредба у нас изрично забранява пряката реклама и таргетирането на малолетни и непълнолетни лица, както и изпращането на непотърсени електронни съобщения на неограничен брой лица (чл. 10 ЗХ). Законът позволява обявяването на: наименованията на игрите; търговската марка на организатора; резултатите от игрите и спечелените печалби, както и тегленията на тиражите. Наред с това, законът предвижда и **детайлизиране на правилата за етична реклама по пътя на саморегулацията на рекламния пазар. В изпълнение на това изискване **Националният съвет по саморегулация** – органът за саморегулация, създаден от рекламната индустрия в България (рекламодатели, рекламни агенции и медии) с цел въвеждане и прилагане на етични правила, които осигуряват условия рекламата да бъде не само законна, но и благоприлична, почтена, честна и правдива, е приел *„Етични правила за реклама и търговски комуникации на хазартни игри“*.**

По отношение на рекламата в повечето от държавите от ЕС и от Европейското икономическо пространство на практика **действа идентичен с българската нормативна уредба правен режим на рекламата на лотария.**

¹⁰Източник: North American Association of State and Provincial Lotteries.

Рекламата е разрешена във всички 27 държави-членки на ЕС, както и в Норвегия.

Рекламата на лотарийните игри и спортните залагания по правило заема най-значителен дял от общия обем на средствата за реклама на игралната индустрия като цяло. Така например, обемът на **рекламата на лотариите в Германия през 2017 г.** по данни на **Nielsen Research** е **197,4 млн.евро**. Рекламата общо на хазартните игри в **Испания през първата половина на 2017 г. възлиза на близо 77,1 милиона евро**, от които **84 %** се падат на лотариите, спортните и онлайн залагания¹¹. Пак по данни на **Nielsen Research** в периода 2012-2015 г. **във Великобритания телевизионната реклама на лотариите възлиза на повече от 180 милиона паунда**, а на цялата игрална индустрия – 631 млн.

Мащабът на телевизионната реклама е виден от данните на британския телекомуникационен регулатор. Според тях през 2008 г. броят на телевизионните реклами във Великобритания възлиза на 537,000, от които рекламата на лотарията е 30.8%. През 2012 г. броят на рекламите нараства на 1.39 милиона, от които 25.6% са за лотарията.

Както и в България, в останалите държави от ЕС са въведени допълнителни изисквания за етична реклама, които са предмет и на саморегулация в рекламния бизнес. Така например, в Унгария, Белгия, Дания и др. има рестрикции по отношение на рекламното таргетиране на малолетни. В Гърция рекламата трябва да е съпроводена с упоменаване на институция, която може да окаже специализирана помощ за пристрастени към хазартни игри. В Естония е забранено в рекламата да присъства „покана“ за игра и следва да се съобщава, че хазартът не е подходящ начин за решаване на финансови проблеми. Законовите изисквания към рекламата са по-облекчени в сравнение с България в държави като Португалия, Швейцария и Хърватия. Обратно по-рестриктивен е режимът в Италия, Германия, Малта, Латвия и Литва.

¹¹ Източник: Gaming Intelligence - <http://www.gamingintelligence.com/marketing/45730-lotteries-lead-spanish-gambling-ad-spend-in-2017>

Отвъд океана – в САЩ и Канада, рекламата е разрешена и масова, действат сходни с действащите в Европа етични стандарти за реклама на хазартни игри.

III. Научните изследвания за разпространението на „хазартната зависимост“

Специално внимание следва да се отдели на **мотивите, с които инициаторите на разглежданите предложения обосновават необходимостта от рестрикции в рекламата на лотариите.** Според тях, масовият достъп до лотарийни билети стимулира пристрастяването към хазартни игри. Подобни твърдения са произволни и не почиват на проверени емпирични и научно доказани данни.

Понятието „хазартна зависимост“ не е субективен възглед за това дали едно лице е в такова състояние. Има ясни медицински критерии на Световната здравна организация, които определят дали психическото състояние и поведението на един човек съставлява „хазартна зависимост“. Инициаторите на рестрикциите не посочват конкретни научни и емпирични данни за броя на подобни лица в България и дали има някаква причинно-следствена връзка между лотарийните игри и състоянието на такива лица. Наред с това, българското Министерство на здравеопазването (МЗ) право отчетливо разграничение между „хазартна зависимост“, като патологично състояние и т.нар. „социален хазарт“. „Хазартна зависимост“ се характеризира със *„свърхангажираност със залагания, която разстройва социалното функциониране, както и професионалните ангажименти на личността“* и *„с неконтролирани залагания, извън всякаква граница на социално-приемливата или за забавление активност, така че има сериозни последици за личността и за живота на залагачия. Хората, които страдат от хазартна зависимост може да*

загубят всичките си спестявания, може да се въвлекат в престъпления“ и пр. „Социален хазарт“, който не съставлява патологично отклонение, а е част от свободата на личността да избира как да се забавлява – по определенията на МЗ – „е характерен за прекарване на свободното време с приятели, залагания за ограничен период от време, когато има граница на парите които човек си поставя, че може да загуби“.

Истината е, че според **меродавните научни изследвания** на проблема – **92 на брой** проведени от 2000 г. досега в държави от целия свят, повечето публикувани в авторитетни научно рецензирани и индексирани издания - броят на хората, които покриват установените от медицината пет критерия за „хазартна зависимост“ е относително постоянен и нисък процент. В различните европейски държави, например, варира между **0,12 до 3,3 %¹²**.

Изследванията за отделните европейски държави през последните години установяват **следните данни за процента на лицата, които отговарят на медицинската диагноза за „хазартна зависимост“:**

- **Австрия – 1,1 %¹³**;
- **Белгия – 2 %¹⁴**
- **Великобритания – 0,6%¹⁵**;
- **Дания – 2 %¹⁶**
- **Чехия – 2,3 %¹⁷**;
- **Унгария – 3,3 %¹⁸**

¹² Calado, F., Grffiths, M.D. Problem gambling worldwide: An update and systematic review of empirical research (2000-2015). – in: Journal of Behavioral Addictions 5 (4), 2016, pp. 592-613.

¹³ Kalke, J., Buth, S., Rosenkranz, M., Schutze, C. Oechsler, H., & Verthein, U. (2011). Osterreische Studies zur Pravention Der Glücksspielsucht: Forschungsdesign, Ergebnisse und Schlussfolgerungen.

¹⁴ Druine C., Delmarcelle C., Dubois M., Joris L., Somers W. (2006). Etude quantitative des habitudes de Jeux de hasard pour l'offre classique et un ligne en Belgique [Quantitative study on online and offline gambling behaviour in Belgium]. Bruxelles: Foundation Rodin.

¹⁵ Division on Addictions, Cambridge Health Alliance, както и: British Gambling Prevalence Survey 2007", conducted by the United Kingdom Gambling Commission.

¹⁶ Ekholm O., Eiberg S., Davidsen M., Holst M., Larsen C. V., Juel K. (2014). The prevalence of problem gambling in Denmark in 2005 and 2010: A sociodemographic and socioeconomic characterization. Journal of Gambling Studies, 30, 1–10. doi:10.1007/s10899-012-9347-4.

¹⁷ Mravčík V., Černý J., Leštinová Z., Chomynová P., Grohmannová K., Licehammerová Š., Ziegler A., Kocarevová V. (2014) Hazardní hraní v České republice a jeho dopady [Gambling in the Czech Republic and its impacts]. Praha: Úřad vlády České republiky.

¹⁸ Kun B., Balázs H., Arnold P., Paksi B., Demetrovics Z. (2012). Gambling in western and eastern Europe: The example of Hungary. Journal of Gambling Studies, 28, 27–46.

- **Франция** – 0,4 % (2011 г.) и 0,5 % (2015 г.)¹⁹;
- **Италия** – 2,2 %²⁰
- **Германия** – 1,2 %²¹;
- **Кипър** – 2,2 %²²
- **Норвегия** – 0,7 %²³;
- **Холандия** – 0,9 %²⁴;
- **Португалия** – 0,2 %²⁵;
- **Словения** – 1,9 %²⁶
- **Испания** – 0,56 %²⁷;
- **Швеция** – 2,2%²⁸
- **Швейцария** – 0,2%²⁹
- **Финландия** – 0,6 %³⁰

Проучвания в **САЩ** установяват, че процентът на „хазартно зависими“ е около **4,6 %**³¹.

¹⁹ **Costes J. M, Eroukmanoff V., Richard J. B., Tovar M. L.** (2015). Les jeux de hasard et d'argent en France en 2014 [Gambling and gambling for money in France in 2014]. Les Notes de l'Observatoire des Jeux, 6, 1–9.

²⁰ **Bastiani L., Gori M., Colasante E., Siciliano V., Capitanucci D., Jarre P., Molinaro S.** (2011). Complex factors and behaviors in the gambling population of Italy. *Journal Gambling Studies*, 29, 1–13.

²¹ **Buth S., Stöver H.** (2008). Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung [Gambling and gambling problems in Germany: Results of a national survey]. *Suchttherapie*, 9(1), 3–11. .

²² **Çakici M.** (2012). The prevalence and risk factors of gambling behavior in Turkish Republic of Northern Cyprus. *Anatolian Journal of Psychiatry*, 13(4), 243–249.

²³ Източник: SINTEF Study - <http://www.sintef.no/upload/Helse/SINTEF-Rapport%20Pengespill%202007.pdf>, page 2

²⁴ **De Bruin D., Benschop A., Braam R., Korf D. J.** (2006). Meerspelers. Meerjarige monitor en follow-uponderzoek naar amusementscentra en bezoekers [Diversive Gambling: Multiple Year Monitor and Follow-up Survey into Amusement Arcades and Visitors]. Utrecht/Amsterdam: CVO/Bonger Instituut.

²⁵ **Lopes H.** (2009). Epidemiologia da dependência do jogo a dinheiro em Portugal. Paper presented at Congresso Alto Nível promovido pela Santa Casa da Misericórdia, Lisbon, Portugal.

²⁶ **Makarovič M., Rončević B., Macur M., Besednjak T.** (2008). Prevalenca igranja na srečo 2008 / Gambling Prevalence in Slovenia 2008 (Database). Nova Gorica: School of Advanced Social Studies.

²⁷ **Becona E. B.** (2004). Prevalencia del juego patológico en Galicia mediante el NODS. Descenso de la prevalencia o mejor evaluación del transtorno?

²⁸ **Abbott M. W., Romild U., Volberg R. A.** (2014). Gambling and problem gambling in Sweden: Changes between 1998 and 2009. *Journal of Gambling Studies*, 30, 985–999.

²⁹ **Brodbeck J., Duerrenberger S., Znoj H.** (2009). Prevalence rates of at risk, problematic and pathological gambling in Switzerland. *European Journal of Psychiatry*, 23(2), 67–75.

³⁰ **Raisamo S. U., Mäkelä P., Salonen A. H., Lintonen T. P.** (2014). The extent and distribution of gambling harm in Finland as assessed by the Problem Gambling Severity Index. *European Journal of Public Health*, 25(4), 716–722.

³¹ **Welte J. W., Barnes G. M., Wieczorek W. F., Tidwell M. C., Parker J.** (2002). Gambling participation in the US – Results from a national survey. *Journal of Gambling Studies*, 18, 313–337.

Изрично трябва да се подчертае, че **според проучванията няма пряка причинно-следствена връзка между мащабите на реклама и разпространение на различните форми на хазартни игри, в т.ч. на лотарийни билети, и процентът на страдащите от хазартна зависимост.** Този процент е относително стабилен и при пълна забрана на хазарта (когато тези лица участват в нелегални хазартни игри) и при масовото му рекламиране и разпространение. Не се наблюдават различия и в зависимост от модела на организиране на лотарийни игри – държавен монопол или лицензионен режим.

Според едно от авторитетните изследвания по темата, поръчано от властите във Великобритания, влиянието на рекламата по отношение на създаване на „хазартна зависимост“ е незначително и се отнася само до рекламата на „твърд хазарт“ – покер, рулетка и пр., но не и до лотарията³².

Друг мотив, който се изтъква от привържениците на рестрикцията на рекламата и разпространението на лотариите, е твърдението, че това било своеобразен данък, който ощетява най-бедните слоеве от населението и изземва оскъдните им средства.

Подобни твърдения са лишени от рационална основа по същия начин, както е лишено от разум твърдението, че членството в голф-клубове е своеобразен “данък-богатство” за хората с високи доходи. Закупуването на билет за лотария е резултат на свободен избор и акт на свободна воля на гражданина по същия начин, по който са свободен избор и свободна воля решението да се купи или не която и да е друга стока или услуга. Идеологическото разбиране, че държавата-майка трябва да решава вместо свободния гражданин и да се намесва в неговата частна сфера, като му декретира какво да мисли и какви легитимни стоки и услуги да купува или не, е израз на **крайна етатистка идеология, която е неприемлива в съвременното демократично общество.**

Ролята и задачата на държавата в случая с лотариите е да регулира и контролира игралната индустрия, така че да гарантира прозрачност,

³² Източник: Gambling advertising: A critical research review. – A study commissioned by Responsible Gambling Trust, London. Вж и: Gambling advertising: regulation in Great Britain. - House of Commons, Briefing Paper Number 7428, 10 November 2017.

честност, защита на правата на потребителите и ефективно управление на средствата, които се генерират в държавния бюджет от лотарийните игри. Доколкото редица проучвания в Европа и САЩ констатират превес на участници в лотариите от средите на хората с ниски доходи, това се дължи преди всичко на обстоятелството, че **лотарийният билет е едно от най-евтините и достъпни забавления, по-евтино включително от билет за кино.** В САЩ например данните сочат, че около 60 % от участниците в щатските лотарии са от групата с най-ниски доходи, а близо 40 % са от средната класа³³.

IV. Относно неизпълнението на процедурата по нотифициране на Европейската комисия и държавите-членки, съгласно Директива (ЕС) 2015/1535

Забраната на количествени ограничения на движението на стоки и на мерките с подобен ефект е един от основните принципи на ЕС. Съгласно Директива (ЕС) 2015/1535³⁴ на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 година, с която беше отменена Директива 98/34/ЕО. Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 1998 г.³⁵, държавите-членки са задължени предварително да нотифицират Комисията и държавите-членки за всички инициативи за създаване на технически стандарти или регламенти, които засягат услугите, предоставяни на вътрешния пазар. В определените от директивата срокове те могат да представят становища по предлаганите промени. Предвидено е, че такава нотификация се извършва и при последващи изменения на първоначалния проект на нормативен акт в хода на неговото обсъждане и приемане, ако

³³Gambling on the lottery: sociodemographic correlates across the lifespan. University of Buffalo, published in Journal of Gambling Studies, 2012.

³⁴ Директива (ЕС) 2015/1535 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 година установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество.

³⁵ Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 г. установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите стандарти и регламенти и правила относно услугите на информационното общество.

значително се изменя неговия обхват, съкращава се първоначално предвидения срок за прилагането му, допълват се спецификации или изисквания, или последните се правят по-ограничителни.

Съгласно цитираната директива такива „технически регламенти“ са:

„законови, подзаконови или административни разпоредби на държава-членка, които се отнасят или за техническото специфициране или за други изисквания или правила за услуги, или до професионални кодекси или кодекси на практиките, които на свой ред се отнасят до техническото специфициране или до други изисквания или правила за услуги, при спазването, на които се налага презумпцията за съответствие със задълженията, наложени от посочените по-горе закони, подзаконови или административни разпоредби“

Предлаганите промени в правния режим на лотариите и на хазартните игри попадат в предметния обхват на цитираната директива, поради което преди с внасянето им в Народното събрание следва да бъдат изпратени на вниманието на Европейската комисия и на държавите-членки чрез системата TRIS (Technical Regulations Information System). Винаги при предходни промени в Закона за хазарта, тази изискуема процедура е била спазвана от българските власти.

V. ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ОТ РЕСТРИКЦИИТЕ ЗА ЛОТАРИЙНИТЕ ИГРИ

Преки последици:

Понастоящем данъчното облагане и другите финансови задължения към държавата на лотарийните игри в България са сред най-високите в Европа. Така се гарантира както държавния интерес от устойчив и значителен поток бюджетни приходи от игралната индустрия, така и разумния баланс, при който се стимулира икономически интерес от организирането на лотарийни игри.

Евентуалното ограничаване или пълната забрана за реклама на лотариите в съчетание с ограничаване на разпространението на лотарийни билети потенциално ще намали приходите от лотарийни игри, а оттам ще доведе до **значително ощетяване на бюджета с десетки милиони лева постъпления.**

Допълнителен негативен фискален ефект ще произтече от **намаляването на приходите, съответно на данъчната основа на десетки хиляди дребни търговци**, които притежават и управляват малки търговски обекти (магазини, будки и пр.), както и на големите търговски вериги. На фона на тези потенциални негативни последици, привържениците на разглежданите рестрикции не предлагат адекватни и реалистични алтернативни възможности за компенсирание на очакваното сериозно намаляване на бюджетните приходи с няколко десетки милиона лева.

Предвид действащата нормативна уредба, **това ощетяване на бюджета ще се отрази и на Национален фонд “Култура”, както и на редица други държавни дейности и програми**, които досега се обезпечават бюджетно със средствата, набрани от данъчното облагане на лотарийните игри.

Непреки последици:

Разглежданите рестрикции ще имат **неблагоприятен ефект върху местните общности, предизвикан от намаляването на приходите на дребните търговци** в резултат от евентуална забрана за разпространение на лотарийни билети. Понастоящем те генерират приходи от комисионните от продажба на билети в размер на 8-10 % от стойността им, при това без да се налага да правят инвестиции или да плащат разноски за тях.

ПРЕПОРЪКИ:

1. Да се проведе реално обществено и експертно обсъждане на предлаганите промени и консултации с представители на засегнатите страни – организаторите на лотариите, работодателските организации, представители на дребния и средния бизнес, който участва в

разпространението на лотарийни билети, рекламната индустрия, спортните организации и медиите.

2. Решенията на държавата относно регулацията на лотариите да бъдат съобразени с европейските правила и практики и да бъдат основани на детайлен анализ на фискалните ефекти и на научно обосновани данни за значението и влиянието на лотарийните игри върху гражданите.
3. Да бъде изготвена от Министерството на финансите оценка на въздействието върху приходите в държавния бюджет на предлаганите промени.
4. Да бъде изпълнена европейската Директива (ЕС) 2015/1535 и за предлаганите промени да бъдат нотифицирани Европейската комисия и държавите-членки.
5. Да бъде възложено на компетентни научни организации да проведат емпирично проучване на състоянието на медицинския проблем „хазартна зависимост“ в България на базата на научно издържани методи и критерии за оценка.
6. В Народното събрание предлаганите промени да бъдат разпределени и на Комисията по правни въпроси, а не само на бюджетната и медийната комисии, защото въпросът с правния режим на лотариите следва да бъде преценяван и от гледище на действащото в другите държави-членки законодателство и правото на Европейския съюз.

ПРАВЕН ЕКИП НА
ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА
www.modernpolitics.org