



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

Analiza ranijih slučajeva mogućeg lobiranja u svetlu aktuelnih zakonskih rešenja - šesti primer

Transparentnost Srbija

Beograd, 2019

Analiza je urađena u okviru šireg Projekta koji je podržan od strane Misije OEBS u Republici Srbiji. Svi izloženi stavovi pripadaju autorima i ne mogu se pripisati niti moraju odražavati stavove Misije OEBS.



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

Sadržaj

ZAKON O IGRAMA NA SREĆU.....	3
Opis slučaja	3
Da li bi nešto bilo drugačije da smo imali Zakon o lobiranju?	6

ZAKON O IGRAMA NA SREĆU

Opis slučaja

Zakon o igrama na sreću ("Službeni glasnik RS" broj 84/2004 od 24. jula 2004. godine koji je stupio na snagu 25. jula 2004. godine) bio je predmet brojnih kontroverzi i mnogo pre nego što se našao u skupštinskoj proceduri. Na njemu je počela da radi jedna, a završila druga Vlada. Inicijalno, razlog za donošenje zakona bilo je želja da se povećaju prihodi budžeta i smanji siva ekonomija i pranje novca. Prema jednoj od procena, država je gubila godišnje „neverovatnih 150 miliona maraka zbog neplaćenog poreza, a pri tom mnoge kockarnice i kladionice služe za pranje para, pa je, kako kažu, tu neophodno zavesti neki red“.¹

„Vreme“ je o tome pisalo na sledeći način: „Iako je posle usvajanja novog zakona izostala burna reakcija kakva se očekivala, jasno je da su primedbe na njegov sadržaj ipak brojne i da će ih (posle sezone godišnjih odmora) biti još. Za sada, u zavisnosti od odredbi koje ih direktno pogađaju, naši sagovornici ističu različite stvari. "Zakon u velikom procentu nije loš, samo ga je trebalo malo prilagoditi, trebalo je obaviti neke razgovore i konsultacije. Mi nikada nismo bili protiv zakona, ali se ovde jako grubo postupilo. Ovo je masakr", kaže Aleksandar Ganić ističući da se osnovne primedbe tiču visine dažbina i obaveze da na tiketu bude naveden deo koji odlazi na porez. Pored toga, diskutabilno je i to što, za razliku od nacrtu zakona, usvojeni dokument ne pravi razliku među gradovima: iste dažbine imaju vlasnici kladionica u centru Beograda i u nekom selu. Po Ganiću, država se pri svemu tome pokazala agilnijom nego što se očekivalo: "Iako mi posedujemo dozvole za rad na osnovu ranijeg zakona, od vlasnika kladionica već sada se traži da plate dozvolu po novom zakonu, čak i za onih nedelju dana jula posle usvajanja Zakona. Nisu nam dali vremena ni da se organizujemo i sredimo."

S druge strane, neimenovani sagovornik "Vremena" kaže da ključni predlozi vlasnika kladionica nisu prihvaćeni i da su pored (po njegovom mišljenju previše niskih) dažbina i spornih pet odsto, problematične i kaznene odredbe: "Maksimalna kazna po ovom zakonu je tri godine zatvora, a postoji čak i neka kazna koja iznosi hiljadu dinara. To je stvarno cirkus, jer tako ni kladioničari ni igrači nemaju zaštitu države. Što se tiče lutrije, upućeni smatraju da je "Zakon dobar, ali da je Državnu lutriju trebalo napraviti od postojećih lutrija, a ne praviti potpuno novu".

Za sada jedine dve čaršijske priče u vezi sa Zakonom o igrama na sreću tiču se eventualnih namera države da "uništi sitne igrače", odnosno da "proda deo srpskog tržišta srećom nekoj stranoj firmi". Što se tiče prve priče, stvari su jasne: postojanjem nekoliko većih kladioničarskih preduzeća, kontrola bi bila lakša, a eventualne zloupotrebe manje. Druga priča, međutim, znatno je komplikovanija. U javnosti se do sada često pominjalo da je grčka firma Intralot zainteresovana za kupovinu na ovdašnjem tržištu: tome je u prilog išla i činjenica da je vlasnik firme Sokrates Kokalis na taj način već ušao u zemlje u tranziciji (Rumuniju, Bugarsku, Moldaviju,...), kao i da je još 1997. sa Lutrijom Beograda sklopio ugovor o

¹<http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2001/12/02/srpski/R01120103.shtml>

uvozu mašina za loto u vrednosti 18 miliona tadašnjih maraka (navodno, Lutrija Beograda mu tu sumu, uvećanu za još pet miliona maraka na ime servisiranja, još duguje). Kada je svojevremeno komentarisao nacrt novog zakona, Poslovno udruženje organizatora igara na sreću čak je javno upitalo: "Zašto je nezvanična delegacija republičke vlade u kojoj su bili i direktori državnih lutrija išla u Grčku na poziv gospodina koga pokušavaju da udome na ovom tržištu?" Odgovora s te strane nije bilo, ali se Intralot oglasio uopštenom izjavom da ta firma "obezbeđuje tehnološka rešenja i opremu za državne lutrije", kao i da je "u tom smislu zainteresovana i za saradnju sa budućom srpskom lutrijom". Razgovarali smo s vodećim organizatorima igara na sreću i oni su shvatili da Zakon ni za njih nije loš, da će legalizovati svoj posao i imati sigurnost u radu. O koncesiji nije bilo nikakvog razgovora", tvrdi Bojan Krišto, savetnik potpredsednika Vlade i jedan od autora zakona.²

Još ranije, „Glas javnosti“ je pisao o prisustvu grčkog organizatora igara na sreću: „Odsкора, famozni Kokalis posluje i u Jugoslaviji, a ovdašnji vlasnici kockarnica i kladionica optužuju ga da upravo on stoji iza problematičnog zakona o igrama na sreću, kojim bi, tvrde oni, Kokalis dobio monopol na jugoslovenskom tržištu. - Njegova firma postoji i kod nas, još od 1997. godine. Ogranak u Jugoslaviji se zove "Jugolot". Kokalis je i ovde sklopio jedan "zgodan" ugovor po kojem im Lutrija Beograda već duguje više miliona maraka, a povrh toga je obavezna da mu isplaćuje 8 odsto od ukupne uplate "plavog lotoa". Zato su sada došli u takvu situaciju da ne mogu da isplate dobitak od sedam pogodaka - objašnjava advokat Nikitović. Kokalisova aktivnost u Srbiji, tvrde članovi Udruženja organizatora igara na sreću, ne zadržava se međutim samo na tome. - Naša delegacija u kojoj je bio i predstavnik Ministarstva finansija, a mi mislimo da je to Đelić iako se to nigde ne kaže, bila je u poseti Grčkoj i iznenada, po povratku sa tog putovanja, nastaje ovaj zakon o igrama na sreću. Kako na svetu nema ništa za džabe, verujemo da je sklopljen neki "dil" između nekog našeg predstavnika i Kokalisa - sumnja Nikitović. Tim povodom, nedavno se oglasio i "Intralot" tvrdeći da ni na koji način nisu u vezi sa pomenutim zakonom, a ministarstvo je za sada obećalo da neće davati strancima koncesije za igre na sreću. Srpska sreća za sada je zaštićena od Kokalisa, ali mnogi sumnjaju da je samo pitanje vremena kada će vešti Grk naći zaobilazni put i do našeg tržišta."³

Slično pišu i drugi: „Posle pisanja "Blic Newsa" u prošlom broju da je Grk o kome se u kockarskim krugovima uveliko priča kao o budućem suvlasniku Državne lutrije Srbije Sokrates Kokalis, Poslovno udruženje igrača na sreću organizovalo je konferenciju za šampu na kojoj su priređivači igara optužili Vladu Srbije da kladionice prodaje pomenutom grčkom biznismenu. Kako je rečeno, u maju ove godine delegacija koju su činili ministar finansija Božidar Đelić, Nemanja Kolesar, predsednik grupe za izradu zakona o igrama na sreću, i direktori "Lutrije Srbije", "Lutrije Beograda" i Jugolutrije" sastala se u Atini s Kokalisom kao vlasnikom firme "Intralot", posle čega je usledilo povlačenje predloženog nacrta zakona o igrama na sreću, dok se u novoj menja klasifikacija igara i dodaje odredba kako jedino državna lutrija može organizovati igre na sreću, uz mogućnost da to pravo prenese na stranog partnera.

²<https://www.vreme.com/cms/view.php?id=388473>

³<http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2001/12/08/srpski/R01120705.shtml>

U Udruženju kažu i to da je Kokalisovo mešovito preduzeće "Jugolot" sklopilo sa "Lutrijom Beograd" još 1997. godine ugovor vredan 18 miliona dolara na 12,5 godina. Tim ugovorom je, po rečima Predraga Nikitovića, pravnog zastupnika Udruženja, predviđeno da "Jugolot" nabavi elektronske mašine za obradu lota tiketa, a da zauzvrat ova firma dobija osam odsto od tih uplata. Pošto to nije isplaćivano, "Lutrija Beograda" Kokalisu sada duguje pet miliona maraka i 18 miliona dolara po osnovu kredita. - Ministar Božidar Đelić nije bio u Atini u maju, na sastanku sa Sokratesom Kokalisom i tokom cele ove godine nije išao u Grčku. Nije bilo nikakvih pregovora o prepuštanju posla sa kladionicama strancima, a naivno je verovati da bi vlada zavela red u oblast koja može doneti veliki profit i posle toga je predala nekom stranom biznismenu. Vlada ne namerava da zatvori kladionice, a vlasnici jugoslovenskog privatnog kapitala koji je uložen u taj posao posle donošenja zakona neće biti oštećeni, ali će ubuduće morati da poštuju stroga pravila poslovanja - rekla je u ponedeljak za "Blic" Aleksandra Drecun, sekretar Ministarstva finansija, povodom tvrdnji advokata Nikitovića da Vlada Srbije planira da organizovanje klađenja na sportske rezultate preda Kokalisu. Drecunova je rekla i to da Nacrt zakona nije menjan da bi se prilagodio stranim biznismenima, već je u toku rada bilo nekoliko verzija⁴.

Sa primedbama i strepnjama je počelo još u vreme kada se pojavio prvi nacrt ovog zakona, 2001. Vlasnici privatnih kladionica i predstavnici Transparensija internešnel Srbija izneli su ozbiljne primedbe na Nacrt zakona o igrama na sreću koji je Vlada Srbije uputila na javnu raspravu. Najveće primedbe odnose se na uvođenje monopola, odnosno tretiranje klađenja kao klasične igre na sreću, kao i na mogućnost privatizacije i prodaje dela Državne lutrije Srbije stranom partneru bez konsultacija sa Skupštinom Srbije.

Predsednik ogranka Transparensija u Srbiji Predrag Jovanović ocenio je da je nelogično da se u profitabilnoj delatnosti, kakva je lutrija traži strateški partner. Nacrt zakona predviđa da "vlada daje saglasnost na odluke Upravnog odbora (Državne lutrije Srbije) o saradnji sa inostranim strateškim partnerom, privatizaciji, inostranim ulaganjima ili prodaji udela inostranim strateškim partnerima".

Vlasnici kladionica, koji su formirali Poslovno udruženje priređivača igara na sreću, navode da je "javna tajna" da će u Državnu lutriju ući "privatna grčka firma, čiji je vlasnik Jugosloven koji tamo živi". Klađenje je u nacrtu zakona svrstano među klasične igre na sreće - zajedno sa lotom, sportskom prognozom, lutrijom, tombolom, fontom. „Kod klađenja fond dobitaka nije unapred utvrđen i može se desiti da priređivač igre bude na gubitku“ – bio je jedan od argumenata protiv uvođenja državnog monopola⁵.

⁴<https://www.mail-archive.com/stop-nsp@topica.com/msg02996.html>

⁵<http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2001/11/11/srpski/D01111002.shtml>

Da li bi nešto bilo drugačije da smo imali Zakon o lobiranju?

Iza ovog davnog zakonodavnog postupka nije ostalo mnogo tragova na internetu, a Ministarstvo finansija nije odgovorilo na zahtev za pristup informacijama putem kojeg smo tražili podatke o pripremi ovog akta. Obrazloženje predloga zakona u to doba nije moralo da sadrži osvrt na konsultovanje sa zainteresovanim stranama, pa ni taj izvor informacija nije od velike pomoći. U obrazloženju se, naime, vrši osvrt na razloge za donošenje zakona – „ograničavanje mogućnosti za kockanje, unapređenje nadzora nad priređivačima igara na sreću, veća i efikasnija naplata javnih prihoda ostvarenih na osnovu organizovanja igara na sreću, kao i afirmacija društveno najmanje negativnih igara na sreću kroz osnivanje Državne lutrije Srbije“. To ograničavanje mogućnosti za kockanje se ogleda u pooštavanju kriterijuma (finansijskih, tehnoloških, prostornih i u pogledu osposobljenosti zaposlenih) za priređivanje posebnih igara na sreću, kao i u uspostavljanju Uprave za igre na sreću koja će vršiti nadzor nad aktivnostima priređivača i voditi računa da se zakon dosledno sprovodi. Iznose se i očekivanja u pogledu prihoda države od naplate poreza. Potencijalno je zanimljiv deo obrazloženja u kojem se kaže da se „igre na sreću ne mogu prepustiti slobodnom tržištu tako da se zakonom predviđa da je pravo na priređivanje igara na sreću monopol države koja putem svojih akata prenosi ta ovlašćenja na druga lica“. Da bi se postigli maksimalni fiskalni efekti pravo na priređivanje klasičnih igara se prenosi na Državnu lutriju Srbije, dok postojeće lutrijske organizacije (društvena preduzeća) postaju, na osnovu konverzije duga u udele, društva sa ograničenom odgovornošću sa većinskim udelom države čime se stvara jedna efikasna struktura za razvoj klasičnih igara na sreću“. Uveden je i monopol DLS na priređivanje igara preko interneta i drugih sličnih medija.

Može se ipak pretpostaviti da bi Zakon o lobiranju bio od pomoći da se razreši jedna od dilema koja se javila u doba pripreme zakona – da li su predstavnici državnih organa bili kontaktirani od strane grčkog magnata Kokalisa.

U tom smislu je takođe zanimljiv položaj i mogući uticaj na preduzeće u državnom vlasništvu – DLS. Predstavnici Državne lutrije Srbije, odnosno prethodno postojećih lutrijskih organizacija, takođe bi imali status lobiranih lica u smislu današnjeg Zakona o lobiranju. Pošto takva preduzeća nemaju mogućnost da donose propise, ostaje upitno da li bi se smatrali lobiranjem pokušaji uticaja usmereni prema rukovodstvu državne lutrije sa ciljem da se izmeni propis ili bi to bilo tretirano kao „nepodobni pokušaj“ lobiranja, jer je stvar izvan domena njihovog ovlašćenja. S druge strane, „lobiranje“ predstavnika lutrijskih preduzeća od strane poslovnih partnera iz inostranstva u vezi sa konkretnim poslovnim odlukama, ne bi bilo predmet Zakona o lobiranju, jer te poslovne odluke (npr. ugovori o zakupu i servisiranju pojedinih uređaja) ne predstavljaju opšte pravne akte.

Imajući u vidu potonja dešavanja, a naročito činjenicu da je druga firma ubrzo posle početka primene Zakona dobila monopol na organizovanje pojedinih vidova kockanja u Beogradu (Kazino Austrija)⁶, bilo bi

⁶<http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/reportaze/aktuelno.293.html:194410-Rulet-i-na-dugme>



značajno videti da li su već u vreme kada su stvarani zakonski preduslovi za davanje takvog monopola postojali kontakti sa budućim koncesionarom.

Zakon o lobiranju bi, da je postojao, takođe obavezao predstavnike Ministarstva finansija, Vladu i narodne poslanike da prijave i slučajeve kada su im se obraćala druga zainteresovana lica, poput brojnih vlasnika kockarnica i kladionica. Predmet evidentiranja bi u tom slučaju bili oni kontakti koji su inicirani od strane zainteresovanih lica, a ne i primedbe koje iznesu tokom javne rasprave.