

**Analiza upravičenosti spremembe obdavčitve posebnih
iger na srečo v Sloveniji**

Zaključno poročilo Študije igralske dejavnosti
Šifra: 4302-3/2006

Naročnik:
Ministrstvo za Finance

Vodja projekta: prof.dr. Marko Jaklič

Projektna skupina:
doc.dr. Hugo Zagoršek
doc.dr. Marko Pahor
mag. Ljubica Knežević Cvelbar

Ljubljana, Marec 2006

10. Sklep

V tem poglavju predstavljamo glavne omejitve študije, povzemamo njene glavne ugotovitve ter dodajamo še nekaj splošnih strateških razmišljanj in priporočil.

10.1. Omejitve

Študija je glede na zahteve naročnika bila pripravljena v izjemno kratkem času (20 dni). To nam je v marsičem onemogočilo poglobljeno analizo. V mnogih primerih se je bilo potrebno zatekati v »približke« in grobe ocene.

Izračuni večinoma temeljijo na statističnih podatkih iz leta 2003, saj podatki iz zaključnih računov za leto 2005 še niso bilo dostopni v času izdelave študije (februar 2006). Izračuni za igralniško dejavnost pa temeljijo na podatkih za leto 2005 (UNPIS, 2006). Uradni sekundarni podatki o številu odvisnikov od iger na srečo niso na voljo, zaradi tega ocene temeljijo na obstoječih primarnih podatkih.

Ocena posrednih učinkov temelji na metodologiji input-output analize. Kot vsak ekonomski model temelji tudi input-output analiza na določenih predpostavkah. Input-output modele uvrščamo med modele splošnega ravnotežja s fiksnimi cenami. Temeljijo torej na predpostavki popolnoma elastične ponudbe, predvidevajo konstantne donose obsega ter ne dovoljujejo substitucije med inputi. Kljub temu pa uspejo dokaj realno zaobjeti in ovrednotiti večno medsektorskih vplivov v gospodarstvu.

Ocene ekonomskih učinkov temeljijo v veliki meri temeljijo na vhodnih podatkih vsebovanih v investicijskem elaboratu, ki je bil usklajen med družbami HIT in Harrah's. Čeprav smo pri izračunih modelirali oziroma spreminjali določene predpostavke (npr. realizacija plana) se v primeru večjih odstopanj od investicijskega plana ustrezno spremenijo tudi ocenjeni ekonomski učinki.

Pri oceni posrednih učinkov igra veliko vlogo predvidena struktura in geografska distribucija stroškov izgradnje oziroma delovanja novega igralniško zabavišnega centra. Ocenjena struktura stroškov delovanja temelji na obstoječi strukturi izdatkov podjetja HIT na lokaciji Nova Gorica. Geografska distribucija izdatkov temelji na oceni kontrolinga in vodstva podjetja HIT. V obeh primerih gre za ocene in ne za dejstva. V realnosti lahko pride do drugačne strukture stroškov in drugačne geografske distribucije izdatkov, kar lahko delno spremeni rezultate in ugotovitve študije. Še posebej kritična je geografska distribucija izdatkov podjetja znotraj Slovenije. Mogoče je bilo le grobo oceniti kakšen delež od vseh izdatkov znotraj države pripada Goriški regiji, kakšen pa ostalim regijam. Zaradi tega so

ocenjeni učinki za Goriško regijo razmeroma nezanesljivi in predstavljajo le približno oceno celotnega ekonomskega učinka delovanja igralniško zabavišnega centra na regijo. Podatki o velikosti in strukturi izdatkov turistov izven igralniško zabavišnega centra prav tako temeljijo na grobih ocenah oziroma projekcijah.

Ocena donosnosti projekta temelji na predpostavkah, ki smo jih naredili bodisi na podlagi podatkov, ki smo jih dobili iz investicijskega elaborata podjetij HIT in Harrah's, bodisi na podlagi drugih javno razpoložljivih virov. Za natančne ocene donosnosti bi potrebovali natančnejši investicijski načrt, ki pa po naših informacijah še ni na voljo. Vse izračunane donosnosti tako pomenijo le grobe približke in služijo samo preverjanju privlačnosti investicije ob različnih davčnih režimih. Spremembe uporabljenih predpostavk lahko vplivajo na ocenjene donosnosti.

Ocena družbenih stroškov, ki jih igralništvo povzroča temelji na številnih predpostavkah, ki smo jih povzeli iz že narejenih študij v igralniško razvitih državah Amerike in prilagodili slovenskim standardom. Stroške je velikokrat bilo težko oceniti. Za natančno oceno stroškov, ki jih igralništvo povzroča je potrebno narediti celovito multidisciplinarno študijo, ki bi na podlagi ne samo ekonomskih ampak tudi psihiatričnih, psiholoških in socioloških ocen podala natančnejše ocene vpliva igralništva na okolje.

10.2. Glavne ugotovitve

- Namen študije je bil ugotoviti ekonomske učinke spremembe zakonske ureditve igralniške dejavnosti, ki bi omogočila uresničitev velike turistično-igralniško-zabavišne investicije na bomočju Nove Gorice, ki ga načrtujeta družbi Hit d.d. ter Harrah's Entertainment, Inc.
- Predviden igralniško zabavišni center naj bi zaobsegel hotel z 850 sobami, igralnico z 1.500 igralnimi avtomati ter 70 igralnimi mizami, kongresni center, obsežno gostinsko ponudbo, sprostitevno rekreacijski center ter trgovinski kompleks. Vrednost celotne investicije je ocenjena na 703 mio USD, oziroma 591 mio EUR vključno z DDV.
- Faza izgradnje bo trajala tri leta po pridobitvi gradbenega dovoljenja. V tem obdobju se bo zaradi izgradnje centra celotna proizvodnja povečala za 241 mio EUR, dodana vrednost pa za 105 mio EUR letno. Ustvarjenih bo okoli 1.720 neposrednih delovnih mest, ter 2.240 posrednih delovnih mest (v podpornih panogah). Dohodki gospodinjstev se bodo zvišali za 47 mio EUR bruto,

oziroma za 30 mio EUR neto na leto. Prihodki države iz naslova različnih prispevkov in davkov se bodo povečali za 54 mio EUR letno.

- Izračuni ekonomskih učinkov za fazo delovanja temeljijo na 3. letu delovanja, kjer se pričakuje normalna zasedenost kapacitet. Center bo obiskalo 2,3 mio obiskovalcev. Bruto realizacija centra bo 354 mio EUR, pri čemer bo delež neigralniških dejavnosti znašal 30%. Bruto igralniška realizacija bo znašala 248 mio EUR.
- Izračuni so narejeni za primer 100% realizacije plana ter za primer 70% realizacije plana.
- Zaradi delovanja novega igralniško zabavišnega centra se bodo zmanjšali prihodki obstoječih igralnic na območju Nove Gorice (substitucijski učinek). Velikost substitucijskega učinka je odvisna od strategije novega centra – ali se bo usmeril predvsem na obstoječe enodnevne obiskovalce, ali pa bo privabljal nov segment večdnevni turistov iz celotne Evrope. Izračuni so narejeni na podlagi treh scenarijev substitucije: optimističen (15% upad prihodkov), realističen (30% upad prihodkov) ter pesimističen (70% upad prihodkov).
- Neto ekonomski učinki na ravni celotne države v tretjem (normalnem) letu delovanja ob predpostavki 100% realizacije plana ter 30% substitucije so predstavljeni v tabeli:

Kategorija (v 000 EUR oziroma številu delovnih mest)	Neto neposredni učinki	Neto posredni učinki	Neto celotni učinki
Proizvodnja (prihodki podjetij)	294.719	203.560	498.279
Dodana vrednost	216.717	111.825	328.542
Zaposlenost	1.571	3.991	5.562
Neto plače	52.776	28.847	59.456
Davki in prispevki*	41.738	40.553	82.291

* Brez neposrednih igralniških dajatev (davek od iger na srečo ter koncesijske dajatve)

- V primeru večjega substitucijskega učinka, ali manjše realizacije plana, so neto ekonomski učinki ustrezno manjši. So pa še vedno razmeroma veliki.
- Fiskalni učinki zajemajo vse prihodke države tako na nacionalni kot na lokalni ravni. Sestavljeni so iz primarnih fiskalnih učinkov (igralniške dajatve, neodbit delež DDV) ter sekundarnih fiskalnih učinkov (vse ostale dajatve). Velikost fiskalnih učinkov je odvisna od velikosti in načina spremembe obstoječe davčne ureditve na področju igralništva.
- izvedbo investicije. V nadaljevanju ga podrobneje predstavimo.

- Fiskalne učinke smo ocenili za šest različnih davčnih modelov. Prvi predvideva ohranitev obstoječe davčne ureditve. Drugi predvideva enotno (proporcionalno) stopnjo obdavčitve (»flat tax«). Ta obdavčitev lahko velja za vse igralnice ali le za nov igralniško zabavišni center. Tretji model predvideva znižanje koncesijske dajatve iz naslova igralnih avtomatov po določeni velikosti prihodkov (prag znižanja). Četrty model predstavlja nadaljevanje predhodnega. V tem primeru se davek od iger na srečo in koncesijska dajatev obračunata od nižje davčne osnove (neto igralniških prihodkov). Peti model predstavlja kombinacijo različnih alternativ, s katero je mogoče doseči optimalno stopnjo obdavčitve, ki bi še omogočala izvedbo investicije. Šesti model obdavčitve eksplicitno pogojuje velikost znižanja davčne stopnje z velikostjo vlaganja turistične zmogljivosti. Stopnja obdavčitve se namreč zniža glede na velikost razmerja med številom sob in igralnimi mesti koncesionarja v določenem turističnem območju. V nadaljevanju podrobneje predstavljamo zadnja dva modela.
- »Optimalni« model obdavčite: Uvede se nov tip koncesije (tip C), do katerega so upravičene vse domače in tuje pravne osebe, ki poleg izvajanja posebnih iger na srečo izvajajo še pomembno zabaviščno-turistično in kongresno ponudbo ter so usmerjene v večdnevne turiste in ne enodnevne obiskovalce iz bližnjih regij. Najpomembnejša kriterija za pridobitev koncesije sta višina igralniških in hotelskih zmogljivosti. Minimalna pogoja bi morala biti vsaj 1.000 sob ter 1.000 igralnih mest. Zaradi večjih stroškov, ki nastanejo pri privabljanju in oskrbovanju večdnevnikih turistov ter zaradi velikih pozitivnih eksternalij njihovega delovanja so takšni turistično usmerjeni igralniško zabavišni kompleksi deležni ugodnejše davčne obravnave. Možno je tudi določiti razmerje med hotelskimi in igralniškimi kapacitetami. Čim večje je to razmerje, nižja naj bi bila davčna obremenitev (Model 6).
- Pri konkretnih izračunih je upoštevana nespremenjena stopnja davka od iger na srečo (18%), le da se je obračunala od nižje osnove (neto igralniški prihodki). Koncesijska dajatev je enotna in znaša 5%. Neodbit DDV se upošteva se upošteva kot akontacija davka od iger na srečo. Stopnja substitucije (upad prihodkov obstoječih HITovih igralnic) znaša 30%. Ob teh predpostavkah znaša **celoten neto fiskalni učinek nekaj manj kot 95 mio EUR letno**. Od tega znašajo neto igralniške dajatve (brez neodbitnega DDV) 12,5 mio EUR. **Efektivna stopnja obdavčitve novega centra znaša 21,7%** oziroma manj če upoštevamo olajšavo za neodbit DDV. V primeru normalnega delovanja (neodbit DDV predstavlja 3,2% bruto igralniške realizacije) znaša efektivna stopnja obdavčite centra **18,5%**.
- Simulacija poslovnega modela centra je pokazala, da investicija v center pri obstoječem davčnem režimu ne prinaša dovolj visoke donosnosti, da bi bila privlačna za investitorje. Investicija bi postala privlačna za investitorje pri stopnji

celotnih igralniških dajatev pod 25 odstotkov, zelo privlačna pri stopnjah pod 20 odstotkov. Te stopnje obdavčitve bi zagotavljale povprečno oziroma rahlo nadpovprečno donosnost glede na dejavnost.

- Ocena družbenih stroškov, je pokazala da problematičen igravec v Sloveniji na letni ravni povzroči 664 EUR družbenih stroškov, patološki igravec pa 1.031 EUR. Glede na podatke, ki smo jih imeli na voljo lahko ocenimo, da trenutni stroški, ki jih povzroča igralništvo v Novi Gorici na letni ravni znašajo približno 260.000 EUR letno.
- Ocene družbenih stroškov, ki jih igralništvo v Novi Gorici bo povzročalo po izgradnji turistično igralniškega resorta, so podane na podlagi tri scenarija. V optimističnem scenariju smo predpostavili, da število obiskovalcev iz Goriške regije ostane na isti ravni, število obiskovalcev iz cele Slovenije pa se podvoji. Družbeni stroški se v tem primeru povečajo za 70 mio EUR letno. V realističnem scenariju smo predpostavili, da se število obiskovalcev iz Goriške regije poveča za 20 %, število obiskovalcev iz ostale Slovenije pa se poveča za ena-in-pol krat. Stroški se v tem primeru povečajo za 140.000 EUR. Nenazadnje v pesimističnem scenariju smo predpostavili, da se število obiskovalcev iz Goriške regije poveča za 50%, število obiskovalcev iz ostale Slovenije pa za 200%. Družbeni stroški se po pesimističnem scenariju povečajo za 234.000 EUR in znašajo približno 500.000 EUR letno.

Sklenemo lahko, da **veliki neto pozitivni ekonomski učinki izgradnje in delovanja igralniško zabavišnega centra upravičujejo znižanje efektivne obdavčitve**. Velikost tega znižanja pa naj bo pogojena z velikostjo igralniških in hotelskih kapacitet. Še posebej slednje so ključno zagotovilo, da se bodo obstoječi ali novi koncesionarji v večji meri usmerili v večdnevne turiste in ne samo v obstoječe enodnevne obiskovalce. Glede na obstoječe investicijske načrte obstaja namreč velika nevarnost, da se bo nov igralniško zabavišni center strateško usmeril na enodnevne obiskovalce iz bližnjih italijanskih regij. Število ležišč je namreč nesorazmerno majhno v primerjavi z načrtovanim obiskom, kar pomeni, da odpade približno tri četrtine načrtovanega obiska na enodnevne obiskovalce. S tem se strmo poveča verjetnost »kanibaizacije« obstoječih igralniških objektov na tem področju. Usmeritev na enodnevne obiskovalce je namreč lažja, enostavnejša, manj tvegana in cenejša od usmeritve na večdnevne turiste. Zaradi tega je potrebno vzpostaviti določena varovala, ki bodo zmanjšala verjetnost takšnega scenarija. Pri tem izstopata dve možnosti:

- 1) *Zagotavljanje enakopravne strateško prisotnosti družbe HIT v novi naložbi.* V primeru, da je družba HIT enakopraven partner v predvideni naložbi, ima na voljo določene vzvode, s katerimi lahko prepreči preveliko

usmerjenost novega centra v obstoječe HITove goste ter posledično kanibalizacijo obstoječih igralnic. Še bolj pomembno, v tem primeru bo dosti lažje ustvariti in tržiti celovito turistično-igralniško-zabaviščno destinacijo Nova Gorica. S tem postane destinacija zanimivejša tudi za bolj oddaljene goste ter za druge segmente turistov, ki jim je igralništvo dopolnilna in ne primarna oblika zabave. Pri tem je potrebno poudariti, da je enakopravnost potrebno zagotoviti tako skozi lastništvo (50:50) kot skozi družbeniško pogodbo.

- 2) *Pogojevanje višine zniževanja efektivne stopnje igralniške obdavčitve z velikostjo hotelskih kapacitet.* Obstoj velikih hotelskih kapacitet (sob) je največja garancija, da bo igralniško-zabaviščna družba usmerjena tudi v segment večdnevnik turistov in ne le v enodnevne obiskovalce. Neizkoriščene hotelske zmogljivosti predstavljajo strošek, zato je v interesu vsake družbe, da jih zapolni. To je povezano z dodatnimi aktivnostmi in stroški za privabljanje novih segmentov turistov (poslovni in kongresni gostje, družine, turisti iz bolj oddaljenih krajev). Zaradi tega je z vidika podjetja manj donosno in bolj tvegano kot čisto igralništvo. Z narodnogospodarskega vidika pa takšna usmeritev prinaša številne pozitivne eksternalije oziroma učinke. Zaradi tega je tudi upravičena do nižje stopnje obdavčitve v primerjavi s pretežno igralniškimi centri. Ocenjujemo, da bi glede na predvideno velikost obiskov nov igralniško zabaviščni center moral vsebovati med 1.500 in 2.000 sob.