

Regulace hazardu v ČR

–

východiska, podoba a dopady změn v legislativě

**CETA – Centrum ekonomických
a tržních analýz, z. ú.**



2015

Autorský kolektiv: Jiří Schwarz, Aleš Rod, Jakub Žofčák. Autorský kolektiv CETA zastoupen doc.
Ing. Jiřím Schwarzem, CSc.

Obsah:

Executive summary	4
Úvod	6
1. Problematika hazardu a výpočtu sociálních nákladů	8
Hazard.....	8
Společenské náklady.....	10
2. Stručné porovnání staré a nové podoby loterijního zákona	15
První návrh novely loterijního zákona.....	15
Další vývoj (květen 2015)	18
3. Kritické zhodnocení studie PCP.....	19
4. Analýza společenských nákladů vyplývajících z regulace	23
5. Identifikace skupin subjektů zasažených regulací odvětví hazardních her	31
Dopady na jednotlivé skupiny	33
a) Dopady na hazardní hráče	33
b) Dopady na provozovatele.....	35
c) Dopady na stát	36
Závěr	38
Zdroje	40

Executive summary

1. Hazard a provozování hazardních her jsou, i přes negativní předsudky veřejnosti, ekonomickou aktivitou, která není v principu odlišná od jiných aktivit uskutečňovaných na trhu ekonomických statků. Analýza nabídky a poptávky v oblasti hazardních her ovšem naráží na několik faktorů, jejichž interpretace není triviální.
2. První fundamentální teoretickou otázkou při analýze tohoto odvětví je racionalita (patologického) hazardního hráče. Tato studie pracuje s předpokladem, že hazardní hráč je racionální a že případná závislost jedince tuto racionalitu nevyvrací.
3. Druhým takovým tématem je problematika komorbidit – prvotních příčin daného problému (v tomto případě vzniku závislosti na hazardních hrách). Každá ekonomická analýza musí téma komorbidit detailně zvážit a nezahrnout do společenských nákladů takové jevy, které mají jinou příčinu než v samotném hazardním hraní.
4. Při analýze problematiky spojené s odvětvím hazardu a provozování hazardních her je nezbytné zvolit metodu, která zamezí zaměňování transferů a společenských nákladů, případně peněžních a technologických externalit. Mnoho prací rovněž nezapočítává do analýzy společenské výnosy (což je případ i studie autorů Winkler a kol. (2014), viz dále).
5. Studie Winkler a kol. (2014) se navzdory dílčím přínosům dopouští několika zásadních pochybení. V první řadě je to nekonzistence – studie cituje několik prací, které jsou spolu metodologicky nekompatibilní a u kterých se předpoklady navzájem vyvrací. Práce aplikuje to, co se jí zrovna hodí (což dokazují i dezinterpretace několika autorů), ale jiné aspekty (např. komorbidity) zanedbává. Stejně tak některá použitá data jsou pro aplikaci na prostředí ČR zcela nevhodná a výsledky (resp. extrapolace) z nich jsou nadhodnocené a neprůkazné. Celkově práce nedostatečně zanalyzovala dané téma a výsledné odhady společenských nákladů jsou velmi nadhodnocené.
6. Záměrem našeho textu je upozornit na kritické pasáže studie *Problémové hráčství* od Winklera a kol. (2014) a poskytnout alternativní pohled na společenské náklady v podobě nepředpokládaných důsledků regulace. Změny zákonů dopadají na různé subjekty a to platí i v odvětví provozování hazardních her a pro dotčené subjekty – hazardní hráče, provozovatele hazardních her a stát.
7. Jednoduchým oponentním posouzením výpočtu společenských nákladů od Winklera a kol. (2014) došlo ke snížení vyčíslení celkových společenských nákladů na hodnoty 13,2 až 14,3 miliardy Kč. A po následném odečtení vágně podložených, nereálně vysokých nákladů spojených se sebevraždami hazardních hráčů (cca 8,5 miliardy Kč ročně!) se při vyčíslení společenských nákladů odvětví hazardu dostáváme k částkám

ve výši 5,5 až 5,7 miliardy Kč ročně. Vysoký rozptyl vyčíslení nákladů dokládá to, že založit regulaci celého odvětví jen na studii Winkler a kol. (2014) není možné.

8. Hazardní hráči budou v důsledku regulace nabídky substituovat spotřebu hazardních her hraním na internetu, případně na černém trhu, kde zcela nekontrolovatelné podmínky mohou pro hazardní hráče způsobovat vyšší individuální újmy. Regulace nabídky se však negativně dotkne i nepatologických subjektů (turistů, organizátorů tombol a dalších).
9. Provozovatelé hazardních her budou čelit vyšším nákladům (např. regulace výherních automatů, povinnost zřídit kamerový systém, diskuse nad systémem povolenek, netransparentní systém povolování podnikání v tomto odvětví aj.). To zásadně ovlivní podobu odvětví, jelikož časté změny výchozích podmínek regulací neumožňují efektivní alokaci kapitálu a dalších zdrojů.
10. Negativní dopady na třetí skupinu – stát – se projeví v podobě nejistého čistého daňového výnosu (dopady prostřednictvím přímých i nepřímých fiskálních kanálů) a impulzu pro expanzi regulace (*efekt západky a efekt sněhové koule*). Rostoucí regulace odvětví a vytvoření nových regulačních opatření (např. vybudování informačního systému, rejstříku vyřazených osob apod.) bude samo generovat poptávku po dalších regulačních nástrojích a úřednících, kteří budou tyto nástroje spravovat. Negativní fiskální efekty na příjmové straně (daně) tak mohou být doprovázeny negativními fiskálními efekty na výdajové straně (provozní náklady veřejného sektoru).
11. V průběhu vypracování studie došlo ke změně diskurzu a původně analyzovaná novela zákona o hazardních hrách (zákon č. 202/1990 Sb.) nebude v původní podobě přijata. Přesto je nezbytné zhodnotit její podobu a navrhované nástroje regulace, jelikož tyto vycházejí ze systematických a opakujících se požadavků subjektů ze státní správy i neziskového sektoru a jsou založeny právě na studii autorů Winkler a kol. (2014) *Problémové hráčství: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice*. Nová podoba novely zákona upravuje některé regulační dopady, avšak nenaplnuje potenciál, který do této legislativní změny vkládala odborná veřejnost.

Úvod

Hazard a hazardní hry jsou ověřeny pověstí „špinavého businessu“. Může za to nejen spojení tohoto odvětví se sociálně patologickými jevy v podobě závislosti a případně kriminální činnosti, ale i jeho tuzemská totalitní podoba a vývoj v 90. letech minulého století. Tyto okolnosti přispívají ke všeobecné poptávce po regulaci tohoto odvětví ze strany odborné veřejnosti a občanských iniciativ. Kvůli této poptávce (a dalším aspektům zmíněným v textu níže) vznikla novela zákona o hazardních hrách (dále jen *loterijní zákon*), která má upravit tento dnes již zastaralý zákon a efektivně regulovat odvětví hazardních her.

Takto význačná a komplexní úprava stávajícího právního řádu by měla být založena na důkladné analýze odborníků, kteří se problematikou problémového hráčství dlouhodobě zabývají a kteří by vypočítali společenské náklady plynoucí z provozování hazardních her na našem území. Na základě vyčíslení nákladů, vycházejícího ze studie Psychiatrického centra Praha (PCP) od autorů Winkler, Bejdová, Csémy a Weissová (2014)¹, zvolili zákonodárci způsoby regulace tří skupin relevantních pro hazardní hraní – hráčů samotných, provozovatelů hazardních her a státu.

Záměrem této práce je proto kriticky zhodnotit studii Winkler a kol. (2014) *Problémové hráčství: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice*, jelikož tato je hlavním pokladem Důvodové zprávy k novele zákona o hazardních hrách (*zákon č. 202/1990 Sb.*). Pokud se prokáže pochybení analytické části práce Winkler a kol. (2014), bude možné zpochybnit objektivitu připravované novely zákona a pilířů, na nichž regulace odvětví stojí.

Naše práce je koncipována následovně: v první části textu popisujeme fenomén hazardních her pohledem ekonomické vědy a shrnujeme problematiku výpočtu společenských nákladů vyplývajících z tohoto odvětví. Rovněž zahrnujeme závěry zahraničních studií a determinujeme největší problémy a omyly, jichž se běžně dopouští laická i odborná veřejnost při analýze společenských nákladů hazardních odvětví. V další části popisujeme novelu zákona a zmiňujeme nejdůležitější prvky regulace. Ve stěžejní části práce analyzujeme postup při vyčíslení společenských nákladů studie PCP autorů Winkler a kol. (2014) a shrnujeme její nejproblematictější pasáže a závěry, včetně výčtu faktorů produkujících společenské náklady a škodlivé jevy, které souvisí s regulací odvětví samotnou

¹ Dále jen Winkler a kol. (2014), nebo studie PCP.

(zejm. v podobě navrhované Ministerstvem financí ČR). V závěru práce budou shrnuty nejdůležitější poznatky a doporučení.

1. Problematika hazardu a výpočtu sociálních nákladů

Hazard

Častou chybou legislativních úprav (regulace) herního odvětví je absentující analýza podstaty hazardního hraní, čímž dochází k chybnému nastavení parametrů regulace a především k nerealistickým očekáváním dopadů regulace. Ekonomie chápe hazardní hru jako službu, která nemá v principu jinou povahu než jakákoliv jiná služba zábavního charakteru. I zde je strana nabídky (provozovatelé hazardních her) a poptávky (hráči, ať už patologičtí, či neproblémoví). Obě strany reagují na ekonomické pobídky, a to jak v podobě změn nabídky a poptávky, tak na vnější zásahy do trhu prostřednictvím regulace. Ekonomická věda dokáže k tomuto tématu poskytnout doporučení na základě analýzy jednání jednotlivců a jejich motivací.

Naprosto fundamentální otázkou, která nejen v odborném prostředí vyvolává značné kontroverze, je problematika racionality hazardního hráče, případně racionality hráče závislého. Lze vůbec považovat hráče, který utratil celé své úspory a přivedl svou rodinu na mizinu, za racionálně uvažujícího a jednajícího? S nabízející se zápornou odpovědí přichází studie od kolektivu autorů australské Productivity Commission (1999)^{2,3} striktně odmítající Beckerovu teorii racionální závislosti (viz níže). Podle APC není závislý člověk schopen racionálního uvažování a stát mu v tomto směru má být nápomocen – když už ne přímo ústavní péčí, tak alespoň omezením vzniku závislosti prostřednictvím bariér uplatněných vůči provozovatelům hazardu či regulací aktivit hráče samotného. Stát rovněž může usnadnit racionální rozhodování hráčů tím, že jim poskytne více informací (resp. nařídí provozovatelům poskytnout hráčům více informací), a vyrovná tak informační asymetrii, které hráči čelí. Obecně racionalitu jedince zpochybňuje mnoho studií behaviorálních ekonomů, např. Gigerenzer a Selten (2002).

Proti těmto na první pohled přesvědčivým názorům argumentují liberální ekonomové. Ludwig von Mises, slavný liberální ekonom 20. století⁴, ohledně racionality píše:

² Tato studie představuje jednu z nejdůležitějších a nejucelenějších cost-benefit analýz zkoumající patologické hráčství a jeho dopady na společenský blahobyt v Austrálii. Studie z roku 1999 představila komplexní metodologii k výpočtu a vyčíslení nejrůznějších aspektů představujících společenské náklady hazardního hraní. Výzkum byl zopakován v roce 2010.

³ Dále jen APC, případně Productivity Commission.

⁴ Kterého studie PCP v tomto směru nebezpečně dezinterpretovala, viz níže.

„Lidské jednání je nutně jednáním racionálním. [...] Konečným cílem jednání je vždy uspokojení nějakých přání jednajícího člověka. [...] Nikdo nemá kvalifikaci k tomu, aby určil, co by někoho jiného učinilo šťastnějším, či naopak méně šťastným. Kritici nám buď říkají, co se domnívají, že by dělali na místě ostatních lidí, nebo s arogancí diktátorů lehkovážně ignorují vůli a tužby ostatních a prohlašují, jaké podmínky těchto jiných lidí by lépe vyhovovaly jim, kritikům samotným.“ (Mises, 2006, p. 18)

Jelikož každé jednání je konáno za nějakým účelem a jelikož tento účel nelze z vnějšku posoudit, je nutné podle Misesa každé jednání považovat za racionální. Jakkoliv tato definice není dokonalá, je užitečná ve dvou bodech – (1) každé jednání každého jedince je výsledkem nesmírně komplexního a až absurdně složitého rozhodovacího procesu závislého na mnoha faktorech a (2) koncept „iracionálního jednání“ je velice jednoduše zneužitelný k vnucování vlastních potřeb ostatním lidem. Do této problematiky „racionální závislosti“ se významným příspěvkem zapsal Gary Becker⁵. Tento známý chicagský ekonom a laureát Nobelovy ceny za ekonomii (1992) rozšířil sféru ekonomického zkoumání i do dříve výsostných oblastí psychologie či sociologie. Ekonomie v jeho pojetí není význačná svým *obsahem*, ale *metodou*, tj. porovnáváním výnosů a nákladů. Jedinec vždy za každé situace – ať už vědomě či nevědomě – porovnává výnosy a náklady (lépe řečeno *mezní* výnosy a *mezní* náklady) a zároveň čelí nejistotě. Stejně jako řidič automobilu neví, zda se mu po cestě domů stane havárie (a nechce, aby se stala), ani začínající hráč na automatech nebo s drogou experimentující středoškolák nechce propadnout závislosti (a s určitou pravděpodobností také nepropadne). Pokud tedy podle této teze označíme gamblera za iracionálního, musíme tak označit i každého riskantně jednajícího jedince, kterému jednoduše nepřálo štěstí a stala se mu nehoda. V reálném světě jsou velice vzácné situace, kde by se vyplatilo jednat bez jakýchkoliv potenciálních nákladů nebo rizik. Rizikové jednání tedy nelze jednoduše zaškatulkovat jako „iracionální“, neboť se s ním každý jedinec v určité míře potýká každý den. Walker a Barnett (1999) shrnují, že počáteční rozhodnutí zda spotřebovat potenciálně návykový statek je obecně racionálním rozhodnutím. Závislost jako taková, jakkoliv jí jedinec později lituje, není iracionálním rozhodnutím, neboť to nebylo jeho záměrem – pokud by se mohl takový jedinec rozhodnout, nestal by se závislým. Frank (1988) myšlenku považovat závislost za důsledek iracionálního rozhodnutí označuje za příklad logického klamu „*bad-outcome-implies-bad-decision*“ (*špatný výsledek implikuje špatné rozhodnutí*).

⁵ Viz článek Becker a Murphy (1988): *A Theory of Rational Addiction*.

Shrneme-li tedy poznatky ohledně racionality závislého hráče, nejedná se o triviální problém. Jakkoliv se jednání gamblerů zdá na první pohled iracionální, jedná se o jednání závislé na stavu, ve kterém se jedinec nechtěl ocitnout a ze kterého je velice těžké se dostat. Staví totiž před jedince náklady velice těžko pochopitelné, a ještě obtížněji posouditelné někým jiným než jedincem samotným. Pouze pokud dokáže gambler tyto náklady překonat, dostane se (znovu skrze racionální jednání) ze své závislosti. Z této pozice je rovněž těžší opodstatnit určité regulace a vládní kroky.

Druhým aspektem, který je třeba analyzovat v kontextu hazardního hraní, je kauzalita, resp. komorbidita. Jedná se o základní příčiny daného problému. Často za patologickým hráčstvím (a za závislostmi obecně) stojí totiž jiná příčina. Shaffer a kol. (1997, p. 72) například zmiňují, že člověk splňující kritéria manické poruchy není zodpovědný za své patologické hraní, neboť hraní samotné je následkem této poruchy. Při výpočtu společenských nákladů musíme tedy být velice opatrní – může například za problémy s depresemi gamblerství, nebo může za gamblerství deprese? Pokud špatně určíme směr kauzality, budeme na základě takto špatné analýzy řešit následek, a nikoliv příčinu problému. Výzkum *Gamblers Anonymous* (obdoba *Alcoholics Anonymous* – setkání anonymních alkoholiků) prokázal, že ze vzorku 98 jejích členů trpí 30 z nich alkoholismem, 25 má problém s kompulzivním nakupováním, 22 se kompulzivně přejídá a 14 má problémy s drogami. 6 z nich je rovněž závislých na sexu a 4 jedinci měli deprese (WEFA, 1997). Analýza celospolečenské problematiky s hazardními hrami tedy musí počítat s komorbiditami, které snižují případné společenské náklady, jež ve skutečnosti nejsou spojeny s hazardem (tj. s následkem), ale s jinou příčinou. V tomto směru je ekonomie rovněž nápomocná, protože analýza lidského jednání tyto příčiny často odkryvá.

Společenské náklady

Výpočet společenských nákladů není jednoduchý, konkrétní výsledky výpočtu však mají naprosto zásadní dopady na podobu regulace. Pokud není výpočet společenských nákladů podložen hodnověrnými daty a jasnou a přesnou metodou, odhady autorů se velmi často pohybují pouze v hladinách spekulací. Toto tvrzení lze snadno doložit tím, jak se od sebe jednotlivé odhady liší. Odhady společenských nákladů na jednoho patologického hráče v USA činí: \$2 974 (Thompson a kol., 1997), \$13 200 (Goodman, 1995), rozpětí \$15 000 až \$33 500 (Grinols & Omorov, 1996) nebo dokonce \$53 000 (Kindt, 1995). V Čechách stejně tak – zatímco autoři PCP odhadují roční náklady na všechny hazardní hráče na 14,2

až 16,1 mld. Kč (Winkler a kol., 2014), Karel Nešpor z psychiatrické léčebny Bohnice je odhaduje na 26,5 mld. Kč (Mravčík, 2014).

Obzvláště u studia dopadů hazardních her není k dispozici tak propracovaná metodika jako u dopadů alkoholu či drog, výzkumníci se proto musí často uchýlovat k napodobování právě těchto metod (Collins & Lapsley, 2003). Výsledná částka společenských nákladů je závislá nejen na použité metodě a datech, ale také na fundamentálních přístupech autorů a jejich postoji k dané problematice⁶.

Relativně pečlivou analýzu společenských nákladů v kontextu hazardního hraní přináší Walker a Barnett (1999). Vedle definice společenských nákladů a definice toho, co to společenské náklady jsou a jak se měří, popisují také časté chyby, kterých se autoři relevantních prací dopouštějí. Je to zejména nerozlišování společenských nákladů od transferů a peněžních externalit od technologických externalit. Autoři definují samotné společenské náklady jako množství, o které daná činnost snižuje agregované společenské bohatství (Walker & Barnett, 1999). Vidíme tedy, že samotná definice těchto nákladů je značně vágní – lze spekulovat o tom, co je ono společenské bohatství, co do něj patří a zda lze vůbec individuální bohatství jednotlivců agregovat (bohatství a užitek z něj jsou totiž subjektivní). Výše řečené rovněž souvisí se známým Paretovým kritériem, tj. že změna stávajícího stavulepší společenské bohatství pouze tehdy, pokud selepší situace alespoň jednoho účastníka a zároveň se nezhorší situace nikoho jiného (Layard & Walters, 1978, p. 30), a s Kaldorovým-Hicksovým kritériem, tj. že zlepšení stavu společenského bohatství nastane i tehdy, pokud ti, co jsou na tom po dané změně lépe, vykompenzují ty, kteří jsou na tom po změně hůře, a jsou dále schopni bohatnout (Layard & Walters, 1978, p. 32).

Prvním problémem, kterým se autoři zabývají, je rozdělení společenských nákladů a transferů. Transfer (v kontextu výpočtu společenských nákladů) je změna dané situace, kdy se pouze redistribuuje bohatství od jednoho člověka k druhému, ale součet agregovaného bohatství se nezmění. Transfer tedy nesmí být do výpočtu společenských nákladů zahrnut, jelikož nesnížil čistou sumu společenského bohatství, pouze ji jinak alokoval. Gordon Tullock toto v roce 1967 ilustroval na příkladu krádeže – jakkoliv je tato činnost společnosti nemilá a společnost se jí snaží potírat (a určitě právem), nejedná se o společenský náklad, ale o transfer. Ukradený televizor se jistě z povrchu zemského nevypaří – může přinášet

⁶ Extrémním případem je například Gross (1998), který zdůvodnění své analýzy odbývá tím, že hazard spolu s tabákem, alkoholem a prostitucí nazývá *sin good* a ad hoc ho bere jako škodlivý statek a škodlivou spotřebu – tento přístup je však samozřejmě ignorantský a zjednodušující a nemá v solidní ekonomické analýze co dělat.

užitek společnosti (resp. lupičovi) nadále (Tullock, 1967). Avšak i v případě této krádeže vznikl společenský náklad v podobě psychické újmy a stresu a v podobě využití vzácných zdrojů k prevenci těchto kriminálních aktivit (zabezpečení domova, ochranka apod.). Kriminální aktivity však rozhodně nejsou společnosti prospěšné, protože generují poptávku po nedobrovolné ekonomické aktivitě. Vzácné zdroje na nákup zámku na dveře by byly použity jiným způsobem, lépe uspokojujícím majitelův užitek (tento problém je v ekonomii znám jako *klam rozbitého okna – broken window fallacy*, který popisuje např. Bastiat (1998)).

Tyto efekty neprodukuje jen soukromý sektor, tvůrcem společenských nákladů může být i stát. Právě proto je důležité se orientovat v problematice transferů a společenských nákladů, které jsou často produkovány díky nepředpokládaným důsledkům státních regulací: zatímco daň jako převod peněz ze soukromého účtu plátce na účet Ministerstva financí je pouhý transfer, náklady na jejich výběr jsou společenské náklady a stejně tak změna struktury spotřeby jako častý nepředpokládaný důsledek vládní regulace. Platí, že zatímco dobrovolná platba a alokace zdrojů společenské náklady neprodukuje, nedobrovolná platba (prevence ukradeného televizoru, daň) je produkuje. V kontextu patologického hraní upozorňují autoři, že „špatné dluhy“ (*bad debts*) způsobené prohrami gamblerů jsou pouze transfery a nemají ve společenských nákladech co dělat, avšak zdroje vynaložené na výběr těchto dluhů ano. Stejně tak jsou transfery půjčené nebo obdržené peníze od rodiny a přátel nebo ztracená produktivita práce a kompenzace v nezaměstnanosti.

Druhým problematickým aspektem, na který autoři upozorňují, je problematika externalit. Externalitou nazýváme situaci, kdy jedinec nenese plně náklady (nebo výnosy) vyplývající z jeho činnosti (Buchanan & Stubblebine, 1962). V kontextu společenských nákladů se jedná o situaci, kdy jedinec ovlivní bohatství někoho jiného, kdo nemá kontrolu nad touto situací. Avšak je třeba rozlišovat dva druhy těchto externalit – *technologické externality* (*technological externalities*) a *peněžní externality* (*pecuniary externalities*). Zatímco technologická externalita zvyšuje potřebné množství zdrojů k vyrobení stejného množství výstupu (například když továrna znečistí splav na řece, majitel splavu jej musí nechat vyčistit, aby byla řeka zase splavná jako předtím), peněžní externalita uškodí pouze konkrétnímu jedinci, ale neovlivní celkové agregátní bohatství společnosti, neboť neovlivní množství zdrojů potřebné k produkci daného množství produktu. Walker a Barnett (1999) toto ilustrují na příkladu gamblera, který prohrál peníze na potraviny pro svou rodinu. Rodina sice přišla o peníze na potraviny (a jedná se tedy o externalitu), avšak jednání gamblera ovlivnilo pouze jeho rodinu a nikoliv produkční (resp. užitkovou)

funkci celé společnosti. Bohatství se pouze přerozdělilo od této rodiny ke gamblerovi, který byl úspěšnější (resp. ke kasinu atp.). Jedná se tedy o externalitu peněžní, nikoliv o technologickou – jakkoliv je situace pro rodinu nepříznivá a zavrženíhodná, nelze tento jev započítat do společenských nákladů.

Posledním faktorem, který v pracích zhodnocujících vliv gamblersství na společnost často chybí, jsou společenské *výnosy* z hazardního hraní. Pokud alespoň částečně uznáme předpoklad racionality hazardního hráče, lze rovněž uznat, že hazardní hraní přináší hráčům užitek. Tento lze agregovat (ačkoliv stejně jako u agregování nákladů i zde před výzkumníkem leží velké problémy) a vyjádřit jako spotřebitelský přebytek – ztrátu spotřebitelského přebytku zpracovala i australská studie APC (1999, p. C.1)⁷. Mimo tyto subjektivní užítky lze rovněž zmínit pozitivní dopady hazardního průmyslu na ekonomiku – daňový výnos, podpora turismu, zaměstnanost, rozvoj podnikatelské činnosti a další. Existují v tomto kontextu dva koncepty studií, které se touto problematikou zabývají – *cost-of-illness* analýza a *cost-of-benefit* analýza. Práce typu *cost-of-illness* se zabývají pouze stranou nákladů a jejich vyčíslením, *cost-of-benefit* zkoumá celkový dopad dané aktivity na společnost, tzn. i výnosy. Všeobecně platí, že práce typu *cost-of-illness* (což je koncept, který zvolili i autoři PCP, viz níže) nejsou příliš vhodné pro posouzení dopadů regulace (tj. studie RIA – *regulatory impact assessment*).

V tomto směru je třeba ještě zmínit společenské náklady vznikající regulací samotnou. Walker a Barnett (1999) popisují především snížený spotřebitelský přebytek z důvodu snížení nabízeného množství a vznik tzv. *rent-seeking* (společensky neefektivnímu, leč plně racionálnímu chování, kdy firmy (resp. jiné zájmové skupiny) vynakládají vzácné zdroje k tomu, aby ovlivnily regulaci ve svůj prospěch). Mimo to popisují i snahu úředníků a jiných na vládu napojených entit k utržení alespoň části výnosů, které z regulace plynou. Tento aspekt regulace je často až příliš zanedbán odbornou veřejností požadující takovou regulaci. Každá regulace, a obzvláště ta, která v tak velké míře ovlivňuje tak velký tržní sektor, produkuje tyto nezamýšlené důsledky⁸ a stejně jako společenské výnosy

⁷ S kritikou výpočtu spotřebitelského přebytku ve studii APC přichází Dollery a Storer (2008). Kritizují obecně nekriticky přijímanou metodologii této studie a preferují koncept racionální závislosti a klasickou ekonomickou *cost-benefit* analýzu při zkoumání problému patologického hráčství. Podle nich nelze skloubit zavržení konceptu racionální závislosti a zároveň počítat se spotřebitelským užítkem – úvaha ohledně agregace spotřebitelského užítku je tedy ještě komplikovanější.

⁸ Nezamýšlené důsledky regulací obecně zpracovali Bastiat (1998) a Hazlitt (2008).

i tyto do objektivní ekonomické analýzy patří. Jejich míra a povaha je svázána s povahou regulace samotné a je v konkrétní podobě rozpracována ve 4. kapitole.

2. Stručné porovnání staré a nové podoby loterijního zákona

První návrh novely loterijního zákona

Původní *Zákon České národní rady o loteriích a jiných podobných hrách* byl přijat těsně po listopadu 1989 – konkrétně v květnu roku 1990. Od té doby neproběhla prakticky žádná komplexní úprava tohoto zákona ani jeho přizpůsobení např. technickým inovacím v podobě hazardu na internetu či změny práva vstupem České republiky do Evropské unie. Z tohoto úhlu pohledu je novelizace loterijního zákona logickým, opodstatněným krokem. To reflektuje zmiňovaný účel novelizace, tedy přizpůsobit legislativu posunu hazardního průmyslu za více než dvě dekády a optimalizovat regulaci pro všechny skupiny, které budou zákonnou úpravou postihnuty.

První takovou skupinou budou samotní hráči – jak prohlásil ministr financí Andrej Babiš:

„[...] hazard se vymkl kontrole a stát každoročně přichází o miliardy. Cílem navrhovaných změn je především zajištění vysoké ochrany občanů před patologickým hráčstvím, omezení počtu heren, zkvalitnění státního dozoru a řádné zdanění všech forem hazardu.“
(sazeni.cz, 2014)

V tomto smyslu se zákon snaží nejen o regulaci chování hráčů, ale i o posílení postavení druhého zákonem postihnutého subjektu – centrálního regulátora sektoru hazardních her, tj. Ministerstva financí ČR, a zlepšit státní dozor a výběr daní v tomto sektoru.

Třetím subjektem, na který se zákon přímo vztahuje, jsou provozovatelé hazardních her. S ohledem na tento subjekt udává spoluautor podoby novely zákona Ondřej Závodský⁹ (MF ČR) následující:

„Uživatelé v současnosti sázejí do zahraničí, což jim některé zahraniční společnosti dokonce usnadňují stránkami v češtině. Stát tak podle našich odhadů jen v této oblasti přichází ročně o více než jednu miliardu korun“. (Ležatka, 2014)

Dalším cílem Ministerstva financí je tedy legalizace zahraničních internetových serverů zprostředkovávajících hazardní hry a celková úprava pravidel pro provozovatele hazardních her.

⁹ Náměstek ministra financí, sekce 03 MFČR – Majetek státu.

V této oblasti přináší navrhovaná novela zákona několik změn. První změnou v novele loterijního zákona je možnost provozovatele mít sídlo nejen na území České republiky, ale i na území státu Evropské unie a na území státu, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru. Původní zákon je v tomto směru nevyhovující, neboť povoluje provozovat tento druh podnikání pouze subjektům se sídlem v České republice, což je v rozporu s evropským právem o volném pohybu služeb (Veselovský, 2013). Český trh se tak podle tvůrců novely zákona otevře zahraničním firmám, které budou moci legálně provozovat hazardní hry na našem území.

Hazardní služby nově nebude možné provozovat v určitých budovách. Konkrétně se bude jednat o školy a školská zařízení, budovy spojené s volnočasovými aktivitami dětí a mládeže, budovy sociálních služeb, budovy poskytující zdravotnickou péči, dále budovy kde se plní úkoly státu (případně místní samosprávy), budovy poskytující sportovní a kulturní činnost a konečně vlaková a autobusová nádraží. Toto opatření je odůvodněné jako prevence a ochrana společnosti před patologickými a kriminálními jevy spojenými s hazardním průmyslem.

Jednou z nejdůležitějších změn, která se týká hráčů hazardních her, bude možnost zavedení tzv. *sebeomezujících opatření*. Jedná se o opatření, které bude muset provozovatel nabídnout každému hráči, a to jak v kamenných hernách či kasinech, tak na internetu. Kterýkoliv hráč si může nastavit maximální výši sázek, proher a případně dobu účasti v dané hře, a to na jeden den nebo jeden měsíc dopředu. Mimo to by měl zákon stanovovat povinnost provozovatele po každých 60 minutách technické hry (tj. hry na výherních loterijních přístrojích nebo výherních loterijních terminálech (VLT)) tuto hru na 15 minut přerušit. Spolu s tímto opatřením bude souviset i další povinnost spojená s provozováním technické hry – povinnost označit přístroj výstražnou nálepkou s varováním ohledně škodlivosti, opatřit přístroj zařízením sledujícím dobu hry a prohru daného hráče od započetí hry a zajistit spojení technické hry s centrálním informačním systémem popsáným dále. Samotné herní přístroje, které budou provozovatelé vlastnit, musí být nejvýše 5 let staré.

Zákon počítá s vybudováním centrálního informačního systému, který bude sloužit státu k doзору nad hazardním průmyslem a který bude schopný monitorovat případnou kriminální činnost. Herní prostor a vstup do něj musí být provozovatelem nepřetržitě audiovizuálně nahráván a tyto nahrávky musí být kdykoliv k dispozici státnímu doзору k případnému trestnímu stíhání osob, které porušily zákon. Pokud dojde k poruše tohoto monitorovacího systému, je třeba hernu či kasino uzavřít a otevřít až po nápravě. S tímto systémem je spojen

i registr vyloučených osob, který zamezí hazardní hru (vedle osob mladších 18 let) osobám s dávkami v hmotné nouzi, osobám s pravomocně prohlášeným úpadkem v rámci insolvenčního řízení a osobám, které o to samy zažádaly. Spolu s tímto rejstříkem bude do systému zanesena i denní evidence všech návštěvníků, kterou je podle novely zákona provozovatel povinen vést k zamezení vstupu osobám mladším 18 let a osobám zapsaným v registru vyloučených osob. Dodejme, že zákon také nově zakáže provoz heren a kasin mezi třetí a desátou hodinou ranní a ve svátky. Samotnou kontrolu těchto opatření budou mít v pravomoci celní úřady.

Toto opatření se nově dotkne i hazardních her provozovaných na internetu. Vyjma možnosti mít sídlo (potažmo servery) umístěné mimo Českou republiku, budou provozovatelé mít stejnou povinnost ohledně varovného označení, délky hraní a dosažené prohry i u internetové hry. Během registrace hráče na daném internetovém serveru bude provozovatel povinen se přesvědčit o zletilosti daného hráče a bude mu rovněž povinen nabídnout stejná sebeomezující opatření jako u technické hry v kamenné herně či kasinu. Poskytovatelé internetového připojení budou povinni zamezit přístupu na servery s nepovolenými hazardními hrami. Stát se takto snaží postihnout i do této doby poměrně neregulované prostředí internetového hazardu a vymýtit zde nelegální sázení – Ondřej Závodský k tomu podotýká, že: „[...] v momentě, kdy budou vědět, že většina online sázek je legální, tak nebudou mít potřebu být u těch nelegálních, jak je tomu dnes.“ (Tiskové oddělení MFČR 2101, 2014)

Poslední pro tuto studii relevantní změnou v legislativě je nový systém vydávání povolení k provozování hazardních her a nová daňová sazba. Zatímco doposud povolení provozovat hazard vydával obecní úřad pro svůj obvod, nyní bude povolení dvoustupňové. Ministerstvo financí vydá danému subjektu povolení za předpokladu splnění všech podmínek (mezi které patří i zajištění výše zmíněných povinností) nejdéle na 5 let a příslušný obecní úřad posléze musí schválit jeho umístění (toto neplatí pro hazard provozovaný na internetu), a to nejdéle na 1 rok. S tímto souvisí i vydávání a dražba tzv. povolenek, kterých stát vydá nanejvýš 40 000 za rok a které budou fungovat na podobném principu jako emisní povolenky používané jako ekonomický nástroj ke snížení dopadu emisí na životní prostředí. Dražby těchto povolenek se bude smět účastnit jen subjekt s povolením k provozování hazardních her a samotná povolenka bude mít platnost 12 měsíců. V zájmu vynahrazení částečného daňového výpadku způsobeného snížením počtu heren a kasin dojde změnou zákona i ke změně daňové sazby. Zatímco stará novela danila všechny formy hazardu stejně, tj. 20 %, nový návrh zákona daňovou sazbu odstupňuje, a to podle stupně nebezpečí, které daná forma hazardní hry

představuje pro společnost. Stát považuje technické hry za nejnebezpečnější formu hazardu pro společnost (Tiskové oddělení MFČR 2101, 2014), proto by právě pro tento sektor měla být daň relativně nejvyšší.

Další vývoj (květen 2015)

Ačkoliv měla být novela zákona účinná od 1. ledna 2016, podle posledních informací bude účinnost regulatorních opatření posunuta – je tomu tak z důvodu časové náročnosti při schvalování a notifikaci nové legislativy Evropskou komisí (iDNES.cz, 2015a).

Díky probíhající veřejné diskuzi upravilo Ministerstvo financí ČR původní obsah novely. Ubylo nařízení ohledně samotného hraní – již neplatí povinná čtvrt hodinová pauza mezi hrami, nutnost informovat hráče o celkové prohře ani povinnost mít hernu zavřenou mezi třetí hodinou ranní a desátou dopolední. Ministerstvo financí rovněž položilo důraz na daňová opatření a zrušilo přidělování „povolenek“. Samotné daně nebudou o tolik vyšší, než se předpokládalo – výherní loterijní terminály budou místo plánované sazby 40 % daněny sazbou 35 %. V návrhu však zůstávají koncepce hráčských karet, zákaz hraní určitým skupinám obyvatel a zákaz provozování hazardu v restauracích, nádražích a dalších neherních zařízeních (Junek, 2015).

Jelikož se však s největší pravděpodobností nestihne kvůli výše zmíněným prodlevám s Evropskou komisí připravit reformu na rok 2016, bude tento rok přechodným obdobím, kdy bude plošně zvýšena daň ze všech typů hazardních her na 25 % a dvakrát navýšen fixní poplatek za VLT. Ministerstvo argumentuje okamžitým zvýšením příjmu do státního rozpočtu a zároveň zmírněním daňového dopadu na firmy (skokové zvýšení daní vs. postupné zvýšení daňové zátěže). Nově rovněž bude platit, že obce již nebudou dostávat 80 % z vybraných daní z hracích automatů, ale pouze 40 %. Zbytek připadne státnímu rozpočtu.

Zvýšení daňové zátěže oficiální (legální) straně nabídky v odvětví bez zaměření se na řešení klíčových selhání, díky nimž mohou patologičtí hráči prohlubovat svou závislost a kumulovat společenské náklady, však není příliš efektivní. Nepomáhá ani argumentace „bezodkladným“ zvýšením příjmů do státního rozpočtu, která je zaprvé velmi krátkozraká, zadruhé bez adresnosti daňových výnosů nepomáhá řešit externalitu v odvětví a konečně zatřetí působí perversní motivace – dopadá na oficiální producenty, kterým zvyšuje náklady a navyšuje ziskovou marži subjektům na černém trhu (které se placení daní vyhýbají).

3. Kritické zhodnocení studie PCP

V této pasáži textu je analyzován podkladový dokument pro původní novelu zákona, a sice studie *Problémové hráčství: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice* (Winkler a kol., 2014). Tato studie hraje v analýze loterijního zákona klíčovou úlohu, neboť právě její výsledky a její doporučení zmiňuje Důvodová zpráva k loterijnímu zákonu. Studii vypracovalo Psychiatrické centrum Praha při 3. lékařské fakultě Univerzity Karlovy, přičemž text představuje nejaktuálnější a jednu z nejrozsáhlejších studií týkající se hazardního hraní u nás, což umocňuje požadavky na objektivitu, konzistenci a metodickou správnost vyčíslení společenských nákladů.

Rešerše zdrojů

Nejprve se zaměříme na přínosy studie PCP. Autoři provedli pečlivou rešerši zdrojové literatury (české i zahraniční). Zahrnuli do své práce poznatky z cost-benefit analýz i z cost-of-illness studií, zkušenosti regulace z různých mezinárodních prostředí, různé metodiky vědeckých článků apod. Upozornili na nejvýznamnější autory v oblasti výzkumu problémového hráčství a v rámci teoretického ukotvení problematiky se odvolávají na několik respektovaných ekonomů (např. Mises, Bastiat, Becker a další). Autoři postihli nejdůležitější ekonomické koncepty související s problematikou lidského jednání a závislosti – racionalitu jedince, externality, společenský blahobyt atd. Přesto, nebo možná právě s ohledem na odlišnou primární oblast výzkumu autorů, se jedná o velmi povrchní ekonomickou analýzu, což se projevuje v interpretaci některých závěrů (viz dále). Z výstupů studie lze asi nejlépe hodnotit náklady na jednotlivé typy her, což je výsostně oborem výzkumu autorů. Stejně tak metoda modelování scénářů pomocí rozhodovacích stromů se jeví jako vhodně zvolená.

Nekonzistence metodiky – racionalizace hráče

Bohužel nekonzistentnost práce autorů a velké trhliny v metodice jejich předpovědí zastiňují kladné stránky studie. Autoři sice v rámci rešerše do textu zapracovali vyčerpávající množství autorů, ale prokázali, že nejsou schopni jejich koncepty a metody uspokojivě syntetizovat. Hojně citují jak australskou studii autorů APC (1999), tak studii Walker a Barnett (1999), přičemž australská studie sice přináší impozantně pojatou metodiku odhadu společenských nákladů a Walker a Barnett naopak pevně zakotvení v ekonomické teorii společenských nákladů, ale po důkladném přečtení obou zpráv čtenář zjistí, že jsou tyto dvě studie

velmi nekompatibilní. Volené citace, tu z jedné a tu z druhé studie, je proto možné vnímat jako účelové.

Jak již bylo avizováno, základním stavebním kamenem analýzy této problematiky je racionalita hazardních hráčů. Productivity Commission (1999) a Walker a Barnett (1999) se rozcházejí již u tohoto základního faktoru – zatímco australská studie smetla koncept racionální závislosti ze stolu (a je za to kritizována např. Dollerym a Storerem (2008), viz výše), Walker a Barnett (1999) tuto koncepci přijímají a pevně ji zakotvují do své analýzy. Autoři PCP fakticky „žonglují“ s pojmy z obou prací, jak se jim to hodí¹⁰, ale bez jakékoliv vnitřní konzistence. V textu se objevují i citace naprosto vytržené z jejich původních kontextů (např. Ludwiga von Misese, konkrétně na str. 11, jehož pojetí racionality je zmíněno v kapitole 1) nebo např. špatně interpretovaný problém rozbitého okna (str. 16). Autoři sice správně analyzují problematiku společenských nákladů a transferů, avšak sami se dopouštějí stejného omylu ve vlastní analýze, a to dokonce takového, na který sami Walker a Barnett ve svém článku upozorňovali (Walker & Barnett, 1999, pp. 199-200) – ztrátu pracovní produktivity totiž nelze zahrnout do společenských nákladů. Problematické je použití i dalších proměnných – například pobyt ve věznici je splácen propuštěným vězněm, nejedná se tedy o ztrátu společenského bohatství, maximálně o jeho přesun v čase. Kvůli těmto chybám je proto odhad autorů zřejmě nadhodnocený oproti realitě.

Nezahrnutí komorbidit

Stejně tak problematiku komorbidit (která je v kontextu hazardního hraní obzvláště palčivá a komplikovaná) autoři studie odbyli jediným číslem. Uvedli pouze údaj australské studie, podle kterého by 20 % všech problémových hráčů čelilo stejným problémům i bez hazardních her (Productivity Commission, 1999, p. 7.11). Tímto jediným údajem, několikrát aplikovaným v celé práci, autoři postihují takto složitou a komplikovanou problematiku. Nejenže australská studie tuto problematiku rozebírá v daleko větší míře (např. v APC (1999, p. 7.25)), ale autoři PCP se mohli rovněž alespoň pokusit vyzkoumat podíl komorbidit v českém prostředí, nebo využít poznatků z článku Walker a Barnett (viz výše). Díky takto zanedbanému vlivu komorbidit je odhad studie PCP značně vychýlen.

¹⁰ Už jen samotný koncept studie – cost-of-illness analýzu – autoři zdůvodňují tím, že společenské výnosy nejsou možné spočítat díky neuspokojivému stádiu vývoje vhodných nástrojů (Winkler a kol., 2014, p. 38), nejenže australská studie byla schopna tyto výnosy spočítat, dokonce i tyto nástroje na 26 stranách uspokojivě popsala (Productivity Commission, 1999).

Nedostatečný vzorek 57 léčených hráčů

Navíc ani samotné citované výzkumy a použitá data autorů z PCP nejsou nezpochybnitelné. Připouštíme, že je velice obtížné sehnat relevantní data a dostatečně velký reprezentativní soubor (je tomu tak také díky nerozvinutosti metodiky u hazardního hraní zmíněné výše), avšak není možné regulaci celého trhu postavit například na extrapolaci výzkumu provedeného na 57 hráčích, navíc všech již léčených, jak činí jedna ze studií, kterou autoři PCP zmiňují a na které provádí své odhady.

Odhady takového průzkumu je totiž nutné brát se stejně velkou rezervou, jako by byl brán například předvolební průzkum veřejného mínění voličů o politických stranách postavený na názorech 50 lidí vyzpovídaných v Praze na Václavském náměstí před luxusní restaurací, nebo 50 lidí vyzpovídaných před vchodem na úřad práce v regionálním městě s vysokou mírou nezaměstnanosti.

Obecně platí, že čím větší a rozmanitější je „vzorek“, na kterém jsou prováděny statistické testy, tím věrohodnější jsou odhady z tohoto výběru vypočítané¹¹. Ani v aspektu rozmanitosti nelze brát průzkum zmíněný autory PCP jako dostatečně objektivní, neboť se jedná pouze o průzkum na hráčích, kteří se nachází v procesu léčby své závislosti, jejich názory jsou velmi silně ovlivněny uvědoměním si svého problému a (více či méně) proaktivním přístupem problém řešit. Naprostá většina hazardních hráčů však není v procesu léčby, tudíž na jejich pohnutky a chování nelze aplikovat zjištěné závěry.

Vzorek dat, z něhož autoři studie PCP vycházeli, hodnotíme jako nejkritičtější místo studie PCP.

Rutinní přejímání závěrů ze zahraničí

Podstatnou položkou ve vyčíslení společenských nákladů jsou „měkké“ náklady na sebevraždy či odloučení rodin. Výpočet společenských nákladů sebevražd je však naprosto spekulativní, což si uvědomují autoři australské studie, nikoliv však autoři PCP. Tendence rutinně přejímat závěry zahraničních studií je patrná i na dalších místech studie – v České republice kupříkladu legislativní systém nezná pojem legální separace, který se v americkém rodinném právu používá pro stav, kdy jsou dva lidé stále *de facto*

¹¹ Avšak ani velký rozsah výběrového souboru sám o sobě nestačí – výběr musí být rovněž reprezentativní a rozmanitý, aby zahrnul co možná nejvíce různých individualit. V našem příkladě s průzkumem oblíbenosti politické strany by tedy bylo třeba vyzpovídat respondenty obou pohlaví, z různých koutů republiky, všech věkových skupin, majetkových skupin apod.

manželi, ale nežijí spolu a často již žijí s jinými partnery. Může k tomu dojít spontánně, nebo institut (dočasný) separace může rovněž nařít soud (Mayer, 2013). Autoři studie PCP však tento fakt ignorují a na str. 38 analyzují společenské náklady hazardu *na rozvod a separaci*.

Nadhodnocené společenské náklady, nulové přínosy

Výsledkem studie autorů PCP je „konzervativní“ odhad celkových společenských nákladů hazardního hraní na úrovni 14,2 až 16,1 mld. Kč. Výše zmíněné nedostatky v metodice výpočtu však jednoznačně vedou k závěru, že výpočet je nadhodnocený. Studie v neposlední řadě zcela zanedbává společenské náklady vzniklé kvůli regulaci samotné a ekonomicko-společenské přínosy odvětví hazardu (o kterých Mravčík (2014) dokonce tvrdí, že tyto náklady převyšují). Autoři tak činí, jelikož dle jejich slov nejsou nástroje pro posouzení výnosů v uspokojivém stádiu vývoje (str. 38). Toto je nejen v rozporu s výše uvedeným 26 stran dlouhým rozbohem APC, ale i s autory PCP samotnými – jako jeden z cílů studie si předsevzali identifikovat náklady a výnosy plynoucí z hazardního hraní (str. 33). Je sice pravda, že studie autorů Zábranský a kol. (2007), na kterou se v tomto směru autoři PCP odvolávají, nezapočítala společenské výnosy, protože se jednalo o cost-of-illness analýzu, v tomto případě však autoři nezkoumali dopad regulace, ale posuzovali striktně její společenské náklady. Na rozdíl od studie autorů PCP tedy volba cost-of-illness analýzy v tomto případě dává smysl.

Studie PCP od Winklera a kol. (2014) je tak, navzdory dílčím přínosům, ve svých závěrech zavádějící a nekonzistentní. Nedrží se pevně daného metodologického rámce a spíše cituje a používá to, co se jí zrovna hodí, což ještě více přispívá k celkové nadhodnocenosti odhadu společenských nákladů.

4. Analýza společenských nákladů vyplývajících z regulace

Studie autorů Winkler a kol. (2014, p. 60) rozdělila společenské náklady hazardu a provozování hazardních her do sedmi kategorií – finanční náklady, náklady na ztrátu produktivity, náklady na nezaměstnanost, náklady na zločinnost a právní náklady, osobní a rodinné náklady, náklady na dokonanou sebevraždu, náklady na léčbu a další náklady. Jejich vyčíslená úroveň dle studie PCP je uvedena v přehledu níže:

- **Finanční náklady** (88 283 000 - 122 031 000 Kč)
- **Náklady na ztrátu produktivity**
 - Ztráta pracovní produktivity (501 717 000 - 1 184 746 000 Kč)
 - Ztráta produktivity v domácnosti (3 462 000 - 8 185 000 Kč)
- **Náklady na nezaměstnanost**
 - Náklady na hledání práce (135 903 000 - 187 836 000 Kč)
 - Náklady na hledání zaměstnance (307 506 000 - 425 007 000 Kč)
- **Náklady na zločinnost a právní náklady**
 - Náklady na policejní zákroky (650 070 000 - 899 989 000 Kč)
 - Náklady na soudnictví (51 572 000 Kč)
 - Náklady na pobyt ve věznici (1 079 250 000 Kč)
- **Osobní a rodinné náklady**
 - Emoční náklady členů rodiny (1 706 351 000 Kč)
 - Rozpad vztahů (898 656 000 Kč)
 - Rozvod a separace (865 974 000 Kč)
 - Násilné činy (359 462 000 Kč)
 - Deprese (114 692 000 - 127 856 000 Kč)
 - Úvahy o sebevraždě (392 138 000 - 1 111 059 000 Kč)
 - Pokus o sebevraždu (2 328 325 000 Kč)
 - Náklady pokusu na člena rodiny (1 816 091 000 Kč)
 - Náklady pokusu na rodiče (419 100 000 Kč)
- **Náklady na dokonanou sebevraždu**
 - Tržní výstup (554 324 000 Kč)
 - Netržní výstup (121 480 000 Kč)
 - Lidské náklady (1 750 167 000 Kč)
- **Náklady na léčbu a další náklady** (39 327 000 Kč)

CELKEM: 14 183 856 000 - 16 056 794 000 Kč

Vyčíslení nákladů respektuje předpoklad, že jedinými nositeli nákladů jsou hazardní hráči, kterých je dle Mravčíka (2014) v České republice 123 až 170 tisíc. Ačkoliv je výsledné číslo společenských nákladů, získané jednoduchým součtem jednotlivých skupin nákladů, dobře interpretovatelné a jeho absolutní velikost 14,2 až 16,1 mld. Kč umocňuje dojem

nutnosti přísné regulace odvětví, metoda výpočtu jednotlivých skupin nákladů trpí vážnými nedostatky.

Finanční náklady

Finanční náklady jsou vyčísleny jako součin údajů o „poplaticích za vedené soudní řízení“ a „počet bankrotů v důsledku hazardu“. Zde lze narazit na dva zajímavé prvky výpočtu.

Tím prvním je, že autoři dluh zbankrotovaného hazardního hráče odvozují od údajné průměrné výše zadlužení hazardních hráčů v České republice (894 000 Kč na jednoho hazardního hráče). Tento údaj však není řádně citován¹².

Druhým prvkem je výpočet bankrotů, který je jednoduchým lineárním odhadem nerespektujícím ekonomické veličiny ani jiné veličiny, natož jejich vývoj v čase. Výpočet konstatuje, že celoživotní pravděpodobnost bankrotu u hazardních hráčů činí 11,4 %, týká se tedy cca 14,0 až 19,4 tisíce hráčů. Autoři dále tvrdí, že průměrná doba hraní je cca 7 let, a lineárně rozkládají potenciální bankrot na toto období. Tím dostávají počet ročních bankrotů ve výši 1 975 až 2 730 případů. Pokud však zahrneme do výpočtu např. problematiku komorbidit a konstatujeme, že hazardní hraní je klíčovým elementem bankrotu jen pro určitý poměr bankrotem ohrožených hráčů, náklady se opět dramaticky sníží. Pokud navíc připustíme, že hráč může zbankrotovat kdykoliv v průběhu života, nikoliv jen když „aktivně hraje“, roční výpočet počtu bankrotů by se dramaticky snížil a s tím i celkové finanční náklady.

Výpočet finančních nákladů by tak mohl vypadat i následovně:

- Průměrná výše dluhu v ČR je 117,5 tisíce Kč/osoba, průměrná výše soudních poplatků na jeden případ bankrotu činí $117,5 \cdot 0,05 = 5,9$ tisíce Kč.
- Průměrný počet bankrotů hazardních hráčů v ČR je 1 975 až 2 730 ročně.
- Celková výše finančních nákladů je 11 652 500 až 16 107 000 Kč.

Jak je patrné, podařilo se aplikací reálných čísel do tohoto postupu PCP snížit výpočet finančních nákladů téměř desetinásobně. Pokud bychom do problematiky zahrnuli i realistické

¹² Alternativním způsobem by bylo spočítat finanční náklady za použití průměrné zadluženosti českého obyvatele. Zadluženost českých domácností na začátku roku 2015 v ČR činila cca 1,239 bilionu Kč. V ČR žije celkem cca 10,5 milionu obyvatel. Zadluženost na obyvatele je 117,6 tisíce Kč/obyvatele. Pokud bychom za obyvatele považovali osobu starší 15 let (v ČR cca 8,9 milionu osob), zadluženost by činila cca 138 tisíce Kč/osobu.

předpoklady komorbidity, případně možnost zbankrotovat kdykoliv (nejen v rámci sedmileté průměrné doby hraní), celkové finanční náklady hazardu by se snížily ještě více.

Náklady na ztracenou produktivitu

Autoři definují náklady na ztracenou produktivitu následovně: „*Patologický hráč [...] věnuje čas, původně určený práci, na hraní nebo řešení problémů s hraním hazardních her [...] společnost je jako celek ochuzena o plody hráčovi [sic] práce.*“

Jelikož je tato položka počítána jako ztráta pracovní produktivity vynásobená průměrným ročním příjmem a počtem postižených osob, lze tento náklad chápat jako náklad plně dopadající na hráče samotného, nikoliv na společnost. Zaměstnavatel nemá důvod nereagovat na sníženou produktivitu práce – zaměstnanci buď sníží adekvátně plat, nebo jej propustí.

Autoři počítají s tím, že 64,6 % hazardních hráčů je zaměstnaných (to je více než průměr populace), z nichž zhruba 29 % má problémy se ztrátou produktivity, kterou autoři na základě vlastního výzkumu vyčíslili na 7 % až 12 %. Výsledné číslo počtu hráčů (23,7 až 32,8 tis. osob) pak násobí průměrným ročním příjmem a dostávají se k nákladům ve výši 0,501 až 1,185 mld. Kč. Průměrný roční příjem ale není vhodně zvolenou proměnnou, jelikož vzorek hazardních hráčů, pocházejících ze specifických skupin obyvatel, zcela jistě nebude dosahovat průměrné mzdy. Větší smysl by dávalo použití mediánové mzdy (ta je zhruba o 20 % nižší) nebo váženého průměru respektujícího regionální příslušnost ohrožených hráčů. V každém případě by realističtější úpravou metody výpočtu – jakkoliv zařazení těchto nákladů do společenských nákladů nedává smysl – došlo k dramatickému snížení předložených čísel.

Je rovněž zářezující, že se autoři spokojili se značně zjednodušujícím východiskem autorů APC (1999), že je produktivita práce v domácnosti právě třikrát nižší než produktivita v zaměstnání (str. 47). Náklady na ztrátu pracovní produktivity lze tedy z celkového součtu autorů PCP vyřadit úplně a náklady na ztrátu produktivity v domácnosti je třeba brát s rezervou.

Náklady na nezaměstnanost

Podle definice společenských nákladů, kterou autoři používají (viz výše), se v tomto kontextu počítají do společenských nákladů zdroje zaměstnavatele vynaložené k nalezení nového pracovníka, případně zaměstnavatelova psychická újma.

Vyčíslení nákladů na nezaměstnanost je inspirováno australskou studií, aplikace do prostředí ČR však naráží na několik úskalí. Autoři převzali předpoklad, že náklad hledání práce na jednoho zaměstnance je roven polovině nákladů na nalezení zaměstnání specializovanou firmou (str. 48). Tyto předpoklady však pochází ze studie z roku 1999, tedy z období před rozvojem internetu jako technologie, která razantně snižuje náklady na vyhledávání informací, například pracovního místa či vhodného zaměstnance na volné pracovní místo. To co dříve trvalo hodiny (např. cesta na úřad práce, procházení nabídek agentur, procházení inzerátů v novinách), dnes trvá desítky vteřin či minuty. Představa toho, že náklad na vyhledání nové práce činí přes deset tisíc korun (podle autorů PCP přesněji 10 585,5 Kč (str. 48)) je nereálná. Nalezení nového zaměstnavatele prostřednictvím vhodného internetového serveru, fungujícího jako prostředník mezi zaměstnavateli a zaměstnanci, se stalo naprosto běžným úkonem. Navíc výši nákladů na vyhledávání jednoho pracovního místa autoři odvozují od „výzkumu“, který provedli poptávkou u pouhých tří personálních agentur (nespecifikovaných, přičemž výzkum není zdrojován). Pokud bychom přijali předpoklad, že se náklady na vyhledávání díky internetu sníží dvojnásobně (nebo pětinásobně, nebo desetinásobně – všechny tyto hodnoty jsou v různých zdrojích zmiňovány), musel by se adekvátně snížit i výsledný agregovaný náklad.

Výpočet navíc naprosto ignoruje vývoj ekonomického cyklu, volná pracovní místa v oborech, z nichž se rekrutují nezaměstnaní hráči, atd.

Stejnému omylu podléhá i odhad autorů PCP ohledně nákladů na vyhledání nového zaměstnance zaměstnavatelem. Základní předpoklad, že zaměstnavatele stojí vyhledat každého nového zaměstnance 10 % zaměstnancovy průměrné mzdy, je v době internetu a informačních technologií jen těžko představitelný. Zároveň platí, že o co je pro zaměstnance obtížnější nalézt zaměstnavatele (tj. v době nižšího počtu volných pracovních míst, případně v kraji s vyšší nezaměstnaností), o to je pro zaměstnavatele lehčí nalézt za propuštěného gamblera náhradu. Tyto dva efekty se tedy teoreticky vyrovnávají. I zde lze velmi střízlivě předpokládat, že internet snížil transakční náklady o dvě třetiny.

Pokud se tedy pokusíme nejprve o alternativní odhad nákladů na hledání nové práce, vynásobíme počet hráčů (12 841 - 17 748) realisticky sníženým nákladem na vyhledání nového pracovního místa (3 528 Kč). Celkové společenské náklady na hledání nového pracovního místa poté činí 45 300 908 - 62 614 944 Kč, tedy o zhruba 90 - 125 milionů Kč méně než tvrdí autoři PCP.

Stejně tak jsou nadsazeny náklady na hledání zaměstnance. Pokud vynásobíme počet zaměstnavatelů, kteří přišli o zaměstnance (10 209 - 14 110) realisticky odhadnutým jednotkovým nákladem (10 051 Kč), dostaneme společenské náklady na vyhledání zaměstnance ve výši 102 610 659 - 141 819 610 Kč. Avšak v kontextu obou těchto položek je třeba znovu podotknout, že se budou navzájem vyrovnávat – tedy odečítat, nikoliv sčítat!

Odhad tenduje k nadhodnocení i kvůli nejasné kauzalitě. Nelze vždy jednoznačně určit, zda je patologické gamblersství zapříčiněno problémy v zaměstnání, nebo problémy v zaměstnání patologickým gamblerstvím. Vyčíslení nákladů o tento prvek ovšem autoři nijak neupravují.

Náklady na zločinnost a právní náklady

Ze skupiny nákladů spojených se zločinností a právními náklady je nejvíce rozporuplná položka náklady na pobyt ve vězení, kde autoři vůbec nezapočítali, že část nákladů na pobyt ve vězení je vymáhána po samotných věznicích. Tím pádem tato část nákladů nemůže být do společenských nákladů v žádném případě započítána. Každý vězeň je povinen zaplatit 45 Kč za každý den ve vězeňském zařízení (Mediafax, 2013). O tuto částku je tedy třeba snížit avizované průměrné náklady na jednoho vězně (916 Kč), společenské náklady na jednoho vězně tedy činí 871 Kč. Dále platí, že zhruba 60 % vězňů ve vězení pracuje (VSCR, 2015). Tyto jimi vydělané peníze se společnosti „vrátí“, neboť se jedná o alimenty, výživné, splátky dluhů nebo splácení nákladů spojených s jejich uvězněním (HN, 2011). Z celkové vypočítané částky je tedy ještě třeba odečíst dalších 60 %. Avšak ani takto snížené náklady není možné v celém rozsahu aplikovat na vězně – hazardní hráče. Jak sami autoři uznávají, jedná se v případě gamblerů spíše o nižší prohřešky, budou tedy umístěni do nižších (tj. levnějších) forem věznic. Zohlednění tohoto faktoru ve výpočtu ovšem chybí.

V neposlední řadě ani počet jedinců, které do výpočtu těchto nákladů lze zahrnout, není jednoznačný. Autoři PCP použili dále nespecifikovaný údaj NMS a Vězeňské služby, tj. že 15,8 % vězňů je ve vězení umístěno v souvislosti s hazardními hrami. Zde je problém komorbidit naprosto zřejmý – určité procento vězňů jistě hazardem řešilo své finanční problémy spojené s kriminálními aktivitami. Další skupinou jsou jedinci napojení na již zmíněné „podsvětí“ spojené s hazardem, avšak nikoliv na hraní hazardních her jako takových.

Pokud tedy snížíme společenské náklady o oněch 45 Kč placených každý den samotnými vězni, a pokud odečteme 60 % pracujících vězňů, činí tyto náklady 410 491 848 Kč.

Odečteme-li komorbidity a další vlivy, odhad nákladů je možné dále snížit o několik desítek procent.

Rodinné a osobní náklady

Autoři nejprve poměrně objektivně (i když na základě dotazníků vyplňovaných samotnými gamblery) odhadují, kolik procent patologických hráčů lže, zanedbává svou rodinu, krade atp. Avšak následně vyčíslují tyto náklady na základě dalších poznatků australské studie autorů APC, které nejsou nutně aplikovatelné na české prostředí. Toto sice Winkler a kol. uznávají (str. 53) a omlouvají nedostatkem vhodnějších dat, zároveň ale neváhají za pomoci této metody odhadnout cca polovinu celkových společenských nákladů hazardního hráčství v České republice!¹³

Vyjma použití zahraničních dat se navíc jedná o výpočet založený na tabulce jednotkových nákladů (str. 53), kde tyto jednotkové náklady nejsou nijak důkladně propočteny ani odhadnuty (jedná se zřejmě o pokus reprodukovat tabulku ze studie autorů APC, avšak tato reprodukce není jakkoliv vysvětlena nebo objasněna). Autoři pracují s jakýmsi všeobecným odhadem nákladů, který je navíc pro některé kategorie nákladů identický, což na důvěryhodnosti těchto odhadů příliš nepřidává. Není například známo, jak autoři dospěli k tomu, že náklady na rozvod a separace ve výši 510 597 Kč jsou identické jako náklady na pokus o sebevraždu u nejbližší rodiny. Takových příkladů lze v tabulce identifikovat vícero.

Dále ve studii PCP není rovněž dostatečně vysvětleno, proč autoři odečítají komorbiditu 20 % pouze u některých faktorů. Výsledné náklady na jednotlivé emoční dopady způsobené hazardním hraním nepůsobí důvěryhodně. Seriózní přístup k vyčíslování společenských nákladů nemůže tolerovat vágní popis ani odhad (vyčíslení) nákladů u minoritních položek, natož u klíčové položky generující téměř polovinu celkových společenských nákladů.

¹³ V České republice přitom platí, že případné újmy založené na svobodné vůli by musely být nárokovány v občansko-právním sporu a případné náhrady jsou tak plně v kompetenci soudu na základě individuálního posouzení. Judikáty tuzemského práva přitom jednoznačně nepodporují peněžní ani jinou náhradu jakékoliv újmy jednání vzniklého původně na základě svobodné vůle jedince, a to ani v tzv. závislostních případech (tj. narkoman neuspěje se žalobou na „svého“ dealera, hráč neuspěje se žalobou na „svou“ hernu, shopaholik neuspěje se žalobou na vydavatele kreditní karty, alergik na psa neuspěje se žalobou na obchod, kde si koupil psa, atd.).

V tomto kontextu není bez zajímavosti rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. června 2015. Odsouzený Jan Novák (23 let) pod vlivem drog usmrtil policistku, když ujížděl policii. Soud, vyjma trestu odnětí svobody 16,5 roku, nařídil odsouzenému uhradit pozůstalým (dospělá osoba a dvě nezletilé děti) necelých 9 milionů Kč jako jednorázové odškodnění za psychickou a ekonomickou újmu způsobenou úmrtím (iDNES.cz, 2015b).

Lze se jen těžko domnívat, že triviálními výpočty lze odhadnout tak subjektivní a nepřenositelné položky jako např. náklady rodičů jedince pokoušejícího se o sebevraždu. Ve výpočtech absentují základní logické postupy a jsou prezentována zavádějící čísla u jednotlivých položek. Např. vyčíslený náklad 2 328 325 000 Kč je nejprve prezentován jako náklad na jeden pokus o sebevraždu (což je samozřejmě nesmyslné a jedná se pravděpodobně o překlep či výsledek nesprávného výpočtu), následně z kontextu vyplývá, že se jedná o náklad všech hráčů pokoušejících se o sebevraždu. Dále je pozoruhodné, že odhad nákladů na úvahy o sebevraždě (392 138 000 – 1 111 059 000 Kč) pochází ze vzorku 11,1 – 15,56 % pacientů, kteří zároveň trpí depresemi, což vyvolává nutnost seriózního posouzení komorbidity. Používané jednotkové náklady nejsou dostatečně vysvětleny (informace, že se jedná o předpoklady australské studie a že lepší údaje nejsou k dispozici, nelze považovat za dostatečné vysvětlení). Není jasné, zda se jedná o náklady roční – a v tom případě by už nešly započítat do dalších let – či celoživotní, tj. agregované, které by bylo třeba posléze rovnoměrně rozložit na celý život hráče.

Převedení těchto velice subjektivních položek na tvrdá data je nesmírně obtížný myšlenkový úkol a autoři PCP se s ním uspokojujivě nevyrovnali. Výše zmíněný příklad s nepochopením pojmu *separace* v části zabývající se vyčíslením nákladů na tento jev jen dokládá tendenci autorů spíše mechanicky přebírat data a postupy zahraničních prací, které jsou jen obtížně aplikovatelné na naše prostředí.

Jak již bylo řečeno, přibližně polovina celkového odhadu společenských dopadů hazardu je vyčíslena tímto vágním způsobem. To je stěží akceptovatelné. Pokud bychom na základě vlastních expertních odhadů aplikovaných na podobné bázi dospěli např. k poloviční částce než autoři studie PCP, domníváme se, že by ji nebyli schopni konstruktivně vyvrátit.

Náklady na dokonané sebevraždy

Náklady na dokonané sebevraždy (str. 56) jsou spočítány značně neprůhledně. Není jasné, proč mají ženy o tolik nižší přímé náklady ani proč mají třikrát nižší tržní výstup než muži, kteří jistě nepobírají třikrát vyšší průměrnou ani mediánovou mzdu. Ženy sice mají podle autorů vyšší netržní výstup, do toho autoři ale nezapočítali například výchovu dětí a další podobné faktory. Z hlediska velikosti nákladů největší částí těchto nákladů jsou „lidské náklady“, které „...odkazují na to, jak si jednotlivci cení svého života na víc, než je jen pouhá pracovní produktivita.“ (str. 56). Jedná se o další příklad velice nejasné konstrukce výpočtu. Celkové společenské náklady spojené se sebevrahy (2 425 970 000 Kč)

lze tedy na základě nedůvěryhodné metody autorů brát s rezervou už jen proto, že zatímco Productivity Commission (1999, p. J35) počítá s 35-60 dokonanými sebevraždami na 130 000 patologických hráčů, studie autorů PCP pracuje se zhruba polovinou hazardních hráčů, a přesto počítá s počtem dokonaných sebevražd v horním limitu odhadu australské studie. Autoři APC navíc kvůli neprůkaznosti propočtů tyto náklady do svého výpočtu ani nezahrnuli.

Výsledná suma společenských nákladů

Výsledná suma společenských nákladů byla autory studie PCP odhadnuta na částku 14 až 16 miliard Kč.

Tato částka by měla být snížena o ztrátu pracovní produktivity, tj. o 501 717 000 - 1 184 746 000 Kč, která není společenským nákladem, ale nákladem dopadajícím na gamblery samotné. Dále by mělo být zohledněno snížení finančních nákladů na 11 652 500 až 16 107 000, nákladů na hledání nového zaměstnání na 45 300 908 až 62 614 944, nákladů na hledání nového zaměstnance na 102 610 659 až 141 819 610 a konečně nákladů na pobyt ve vězení na 410 491 848. Rozporuplných položek ve výpočtu PCP zůstává ovšem daleko více.

Pokud bychom upravili odhad autorů PCP jen o tyto nejkritičtější položky, dostaneme se k částce 13 256 984 687 - 14 304 689 174 Kč, tj. k částce o 926 871 313 - 1 752 104 826 Kč nižší.

Pokud bychom od upravených společenských nákladů dále odečetli vysoké, velmi diskutabilní položky úvahy a pokus o sebevraždu, náklady pokusu na člena rodiny a rodiče a náklady na dokonanou sebevraždu (které autory citovaná studie ani nepoužila), dostali bychom se s vyčíslením společenských nákladů o 8,9 až 10,5 miliardy Kč níže, tj. na celkovou sumu 5,3 až 5,7 miliardy Kč.

5. Identifikace skupin subjektů zasažených regulací odvětví hazardních her

Při analýze společenských nákladů nejprve uvedme nezamýšlené dopady této regulace na tři stěžejní skupiny ekonomických agentů – na hráče, provozovatele a regulátora (stát). Tyto nezamýšlené důsledky jsou často stejně důležité jako důsledky zamýšlené, jelikož stejně jako zamýšlené důsledky produkují společenské náklady.

Jak je řečeno výše, původní verze novely zákona se změnila a může se zdát, že je zbytečné diskutovat její již zavrženou podobu. Avšak není tomu tak, je třeba prohloubit diskuzi ohledně dopadů připravované regulace, která se pravděpodobně v budoucnu objeví znovu. Výsledná podoba regulace je také výsledkem lobování zájmových skupin, které neberou v úvahu komplexní dopad regulace na společnost, ale především svůj parciální zájem v rámci regulovaného odvětví. Právě nesladěnost cílů významných odvětvových hráčů se společenskými cíli sledovanými připravovanou regulací prohlubuje disproporci mezi očekávanými a neočekávanými důsledky regulace.

Hráči

První regulovanou skupinou jsou hráči. Tito, jak již bylo řečeno, poptávají službu zprostředkování hazardní hry, ze které mají užitek v podobě vyhraných peněz či zážitku z dané hry. Může se jednat o gamblera závislého na technické hazardní hře (výherním automatu), movitého požitkáře, který si ve volném čase jde s přáteli zahrát poker nebo o nadšence, který tento druh zábavy bere jako sport a zlepšuje svou technickou dovednost vydělat si touto formou činnosti peníze. Všechny tyto skupiny lidí spojuje ochota alokovat své vzácné zdroje ve prospěch provozovatele, který jim tuto hru zprostředkuje. Na tom není potřeba vidět nic zvláštního. Hráči racionálně usoudili, že mezní náklady (a to jak hmotné v podobě peněz, tak nehmotné – nebezpečí závislosti, zadlužení se, sociálního vyloučení atd.) jsou nižší než mezní výnosy z hraní. Dospěli proto k přesvědčení, že v danou chvíli uspokojí nejlépe své potřeby prostřednictvím hry, přičemž se pohybujeme v mantinelech naprosto nenásilného a dobrovolného aktu, a to jak ze strany hráče, tak ze strany provozovatele. Hráč souhlasil s podmínkami hry a s možností prohry dané částky peněz, stejně jako provozovatel souhlasil s vyplacením určité částky v případě výhry. Ohledně racionality hazardních hráčů již pojednává kapitola 1. Lze předpokládat, že hráči budou pružně reagovat na vnější zásahy do tohoto prostředí, tj. že zde budou platit

ekonomické poznatky o lidském jednání, a to navzdory možnosti vzniku závislosti a patologického hraní.

Provozovatelé a zprostředkovatelé hazardních her

Druhou skupinou jsou provozovatelé a zprostředkovatelé hazardních her. I zde se jedná o širokou škálu podskupin od provozovatelů malých heren, přes vlastníky větších kasin až po vlastníky internetových serverů zprostředkovávajících hazardní hry. I tito jsou samozřejmě ovlivněni nejen vnitřními pohyby nabídky a poptávky na trhu, ale i vnějšími zásahy v podobě regulací odvětví nebo daní. Jejich hlavní motivací je samozřejmě ziskový motiv (jako u každého jiného podnikatele), případně jiné motivy maximalizující jejich užitek (například budování podniku apod.). Problematika závislosti na hazardním hraní není jediné stigma, které je s tímto odvětvím spojeno – další takovou „neřestí“ je organizovaná kriminalita a „podsvětí“, které je v představě obyvatelstva s hazardem spojeno (vliv na to má i již zmíněný překotný vývoj hazardního průmyslu v 90. letech). Toto však vzniká až druhotně a nemá se samotným provozováním hazardního hraní až tolik společného, hazardní průmysl zde slouží pouze jako zástěrka k jiné aktivitě jako u mnoha dalších odvětví. Pokud tedy bude stát regulovat hazardní hry, aby potíral organizovaný zločin, činí tak neefektivně. Proč? Spolu s několika organizovanými zločinci (kteří pouze časem vymyslí jinou zástěrku) dopadne totiž paušální regulace i na legální podnikatele, kteří s organizovaným zločinem nemají nic společného. Stát by se (v rámci zlepšení efektivity dopadů těchto opatření) měl v tomto směru spíše soustředit na přípravu regulací a zákonů, které ovlivňují motivace vedoucí k organizovaným kriminálním aktivitám – například zlepšit jejich kontrolu, postihy atp.

Stát

Posledním sledovaným subjektem je stát, resp. Ministerstvo financí ČR jakožto hlavní regulátor sektoru hazardních her. Ačkoliv je představa laické (někdy i odborné) veřejnosti o fungování státního sektoru různá, i úředníci a političtí reprezentanti jsou ovlivněni motivacemi a vnějšími vlivy. Jak politici, tak úředníci se snaží maximalizovat svou užitkovou funkci¹⁴ – zatímco se politik snaží maximalizovat voličské hlasy a spolu s nimi i užitek z politického působení (ať už v podobě peněz, nebo „nehmotných“ statků – společenského postavení, uznání atp.), byrokrat se snaží maximalizovat rozpočet svého úřadu. V případě neefektivně nastavených institucí se může politik či byrokrat „vymknout kontrole“ a působit

¹⁴ Více o užitkových funkcích politiků a byrokratů např. v Rowley a kol. (1988).

proti společenskému zájmu (jakkoliv špatně je tento pojem definovatelný). V případě regulace hazardních her nebo rozsáhlejší regulace jakéhokoliv odvětví se může maximalizace užitkové funkce politika či úředníka projevovat spíše v ustoupení jedné či druhé zájmové skupině – ať už v prospěch hazardního průmyslu nebo v jeho neprospěch – než ve snahu o efektivní regulaci. Toto je dáno nejen již zmíněnou užitkovou funkcí, ale i vlivem mnoha faktorů jako například politického cyklu, netransparentností politického rozhodování, institucionálním nastavením atp.

Důležitou roli v tomto kontextu hrají neziskové organizace, které rovněž formulují a prezentují zájmy. Lze je tedy zařadit mezi zájmové skupiny. Představitelé těchto organizací sledují své vlastní cíle. Tyto cíle mají obvykle politické souvislosti a pro politiky je obtížné je ignorovat, jelikož jimi prezentované cíle se často těší oblibě a podpoře veřejnosti. Často se jedná o úzký skupinový zájem, dokonce krátkodobý zájem, který, pokud je správně načasován, může ovlivnit volební výsledky. Z obav ze ztráty voličských hlasů a následné ztráty politické moci se politici často uchylují k unáhleným regulacím bez provedení standardní RIA (*regulatory impact assesment*). Neočekávané důsledky takových regulací spolu s náklady, které generují, převyšují očekávaný společenský prospěch z nich.

Avšak i mnohá rozhodnutí, která se jeví jako efektivní, se nemusí nutně realizovat, neboť jsou podřízena i faktorům mimo pravomoc daného politika či úředníka – schvalovacímu procesu Evropské unie, rozložení sil v parlamentu a dalším. Je namístě zdůraznit, že ne každé rozhodnutí v politickém procesu je uskutečněno s pro společnost prospěšnými úmysly. Bohužel ani to, které skutečně je takto myšleno, není často možné uskutečnit.

Dopady na jednotlivé skupiny

Stejně jako kapitoly předchozí i ekonomické dopady je třeba rozčlenit podle toho, na jakou skupinu obyvatel nejvíce dopadnou.

a) Dopady na hazardní hráče

Největší přímý dopad na spotřebitele mají ona tzv. sebeomezující opatření v podobě možnosti omezení prohry či vsazené částky na den či měsíc a opatření ohledně počtu výherních automatů a jejich celková regulace. Jakkoliv sebeomezující opatření a informace o dosavadní prohře/výhře mohou být pro hráče velkým benefitem, neboť zvyšují jeho informovanost a hráč se tak může snáze ekonomicky rozhodovat, ostatní opatření tak efektivní pravděpodobně nebudou.

Největším úskalím jakékoliv regulace takového typu je spotřebitelská poptávka, která nezmizí pouhou regulací či zákazem – tento fakt už si naštěstí většina zákonodárců uvědomuje. Omezení počtu výherních automatů pouze sníží nabídku, nikoliv poptávané množství. Hráči, a především ti patologičtí, budou tento nedostatek substituovat jinou aktivitou – v lepším případě hrou na internetu¹⁵ (která je oproti výherním automatům zákonem poměrně málo regulovaná) nebo v horším případě poptávkou na černém trhu. Nebezpečí černého trhu (resp. „černých heren“) spočívá ve vyšších nákladech podniku (kvůli nutnosti udržet se v ilegalitě), které budou provozovatelé těchto podniků přenášet na hráče ať už ve formě vyšších poplatků za hru, nebo dalších nezákonných podmínek hraní, případně může u sofistikovaných firem internetových heren docházet k přenosu produkováných společenských nákladů na ostatní členy společnosti (daňové poplatníky). Je téměř jisté, že v podmínkách černých heren se nebude situace závislých hráčů nikterak zlepšovat, spíše naopak. Tito závislí hráči budou mít vždy možnost se ke své závislosti dostat, neboť vytváří na trhu tak vysokou poptávku, že se provozovatelům heren a kasin vyplatí zákon obcházet (viz níže).

V neposlední řadě je třeba také zmínit další možný dopad zákazu hry osobám v dlužích a úpadku – pro některé jedince představují vybrané druhy her způsob, kterým jsou si schopni legálně (a nepatologicky) obstarat prostředky na zaplacení svých závazků¹⁶. Pokud tak jedinec vnímá hru jako ekonomickou aktivitu, ke které je mu administrativně vystavena bariéra, je možné očekávat reakci v podobě přesunu do šedé zóny her nebo k méně efektivním (či více rizikovým) aktivitám.

Novelizovaný zákon dle původní verze by nebyl prospěšný ani pro závislé hráče, ani pro jejich rodiny. Citelný dopad by však měl na nepatologické hráče, kteří nemají potřebu porušovat a obcházet zákony. Byli by omezeni ve své zájmové činnosti a týkalo by se to např. i maturantů pořádajících tombolu na plese nebo skupiny turistů, která si v Praze chce na dovolené zahrát poker – těm všem by takto schválený zákon zabránil v jejich zábavě.

Nová podoba zákona ruší, pro některé gamblery prospěšnou, regulaci, která zavazuje provozovatele hazardu zvyšovat jejich informovanost. Toto opatření ovšem provozovatelům alespoň nezvyšuje náklady na provozování herny či kasina a ti nebudou mít sklon ukončit

¹⁵ Vliv internetového hraní jako poměrně nové formy hazardu je ještě neprozkoumanou oblastí, která může přinést zajímavé dopady a s nimi spojené společenské náklady. Tématu se věnuje například článek Gainsbury a kol. (2015).

¹⁶ Např. karetní hry jako Texas hold 'em poker.

svou legální činnost a nahradit ji ilegálním podnikáním, a to provozováním „černých heren“. Otázkou zůstává, jaký dopad bude mít upravená novela na osoby v hmotné nouzi, kterým regulátor zakáže brát hazard jakožto prostředek jejich příjmu. Celkový dopad na spotřebitele je i po úpravě novely zákona nejistý a přinejmenším pro skupinu nepatologických občasných hráčů bude zřejmě negativní.

b) Dopady na provozovatele

Je zřejmé, jaký dopad bude mít původní novela zákona na provozovatele heren a kasin – vyšší náklady. Kamerový systém, denní evidence návštěvníků, omezená otevírací doba, informační opatření ohledně výherních automatů a další regulace povedou ke znevýhodnění malých podniků a k posílení postavení těch, kteří jsou schopni se s těmito náklady vypořádat. Ekonomickým důsledkem bude určitá koncentrace odvětví – na trhu zůstane pouze několik největších sítí provozovatelů heren a kasin, které dokáží nést právní a ekonomické (investiční) nejistoty spojené se změnami legislativy, jež budou mít vyšší tržní sílu, a tedy i možnost určovat cenu a podmínky svých služeb. To povede k zhoršení situace hráčů kvůli nižšímu nabízenému množství služeb a vyšší ceně (např. náklady regulace v podobě administrativně náročného dvoustupňového procesu schvalování) a poskytne jim další motivaci k substituci internetovým hazardem nebo černým trhem.

„Tradiční“ možnosti malého podniku, jak se bránit zániku v důsledku příliš vysokých nákladů, je obcházení zákona. Novela zákona definovala hazardní podniky a výherní automaty příliš úzce, je tedy jisté, že podnikatelé přijdou na způsoby, jak uspokojit v mezích novely zákona spotřebitelskou poptávku. Jakkoliv tento proces povede ke spokojenosti zákazníků, nebude efektivní, neboť povede k jakémusi „kroku zpět“ – firmy v odvětví použijí vzácné zdroje, které mohly alokovat za účelem inovace, snižování ceny a zlepšení služeb spotřebitelům, nikoliv do těchto ekonomicky prospěšných činností, ale do obcházení zákona. Firmy si tak zajistí možnost dále působit na trhu a uspokojit poptávku, ale s vyššími náklady, které – pokud to bude možné – opět přenesou na zákazníky.

Původní novela zákona tedy v tomto směru neprospěje ani malým lokálním hernám, které pravděpodobně z velké části zmizí¹⁷, ale ani velkým sítím kasin, které nebudou motivovány investovat dostatečné zdroje, neboť nebudou pocítovat dostatečně stabilní podnikatelské prostředí. Je zde velká pravděpodobnost obcházení zákona pomocí inovací

¹⁷ Toto se jistě projeví v nezaměstnanosti, avšak dle vyjádření autora reformy, Ondřeje Závodského, se bude jednat pouze o marginální nezaměstnanost krátkodobého charakteru (Pravec, 2014).

(které ale nebudou nutně ve prospěch spotřebitelů) nebo rovnou uchýlení se do ilegality a prostředí černého trhu.

Změna novely v květnu 2015 přinesla v tomto směru určité zlepšení – na zprostředkovatele hazardních her již nedopadne tolik regulací zvyšujících jejich náklady (povinnost mít zavřeno v určité hodiny apod.), což se odrazí v nižší motivaci přesouvat ekonomickou aktivitu do šedé zóny i v nižší motivaci přesouvat náklady regulace na spotřebitele, jakkoliv bude nepochybně mít cenový dopad avizovaný nárůst daňové zátěže. Prodloužení povolení na tři roky (jakkoliv je to pořád poměrně krátká doba) posílí stabilitu podnikatelského prostředí.

c) Dopady na stát

Poslední subjekt, na nějž bude mít novela zákona dopad, je stát, který v současnosti plně kontroluje regulatorní nástroje.

Je jisté, že změna regulace herního odvětví bude mít zásadní fiskální dopady. Ale celkový dopad na daňový příjem je velkým otazníkem. Tvrdá regulatorní opatření budou mít zřejmě fatální důsledky na poskytovatele služeb v odvětví a na jeho dodavatele, což vytvoří negativní fiskální impulz. Ministerstvo financí plánuje, že tento chybějící daňový výnos pokryje pozitivní fiskální impulz v podobě vyšší daňové sazby. Ačkoliv působení negativního fiskálního impulzu je možné očekávat s vysokou pravděpodobností, zvýšení daňového výnosu bude záviset na velkém množství zmíněných faktorů a aspektů – obchodní reakce oficiálních producentů na trhu (internet), expanze stínové ekonomiky či přímo černého trhu a další. Winkler a kol. (2014) se s velkou pečlivostí pokusili tyto dopady analyzovat, avšak nebylo v jejich analytických silách odhadnout konkrétní dopady všech nezamýšlených důsledků na daňový příjem státu.

Dalším potenciálním dopadem bude dopad na turismus. Někteří zahraniční turisté cíleně tráví večery v kasinech či podnicích, kde se hrají hazardní hry. Jejich útrata představuje jednoznačný kladný příjem ve prospěch ekonomiky. Jakkoliv není argumentace ztrátou pracovních míst v důsledku regulace příliš korektní, neboť ekonomika cyklicky vytváří nová pracovní místa a lidé nacházejí uplatnění, v některých příhraničních regionech těžících z turismu za účelem hraní hazardních her (často se jedná o jednodenní turistické návštěvy) může dopad regulace představovat ekonomický šok.

Velkou kontroverzi vzbuzuje úmysl vybudovat centrální informační systém s databází návštěvníků heren a vyloučených hráčů. Je nesporné, že se jedná o zásadní zásah do soukromí

zákazníků herního odvětví, který způsobí odliv zákazníků cenících si svého soukromí (substituce prostřednictvím internetu či černého trhu)¹⁸. Náklady na vybudování tohoto systému, včetně jeho údržby a zavedení, povedou k *efektu západky* (pokud státní regulace pronikne do nové doposud neregulované oblasti, i kdyby jen dočasně, je následně nesmírně obtížné regulaci odstranit) a k *efektu sněhové koule* (regulace generuje prostředí generující další veřejné výdaje na kontrolu, údržbu či zefektivnění regulace v reakci ne nepředpokládané důsledky). Pokud by se však podařilo systém implementovat do institucionálního prostředí ČR tak, aby byly eliminovány negativní dopady na oficiální producenty, hráče a expanzi černého trhu, mohlo by se jednat o velmi efektivní nástroj zamezující produkci negativních společenských nákladů (patologičtí hráči, praní špinavých peněz atd.).

Faktem zůstává, že současná situace neřeší problémy odvětví spojené s patologickým hraním ani rizika transferu oficiálních aktivit mimo rezidenturu regulace a dohledu České republiky. Naopak zvýšení fiskálního břemene bez doprovodných kroků bude vytvářet perverzní motivace pro expanzi černého trhu, neboť se tak bude zvyšovat riziková prémie (zisk) ilegálních producentů statku, přičemž charakter poptávky po statcích herního odvětví (zejm. cenově neelastická poptávka náruživých hráčů, kteří chtějí hrát – jedno kde) toto podporuje.

¹⁸ Předpokládejme, že data budou perfektně zabezpečena, a nebude tak hrozit jejich zneužití třetími stranami.

Závěr

Na základě analýzy zahraniční literatury týkající se společenských nákladů hazardních her a patologického hráčství lze studii *Problémové hráčství: Společenské náklady na hazardní hraní v České republice* autorů Winkler a kol. považovat za nevyhovující výchozí dokument pro vyčíslení společenských nákladů odvětví hazardu a zprostředkování hazardních her.

Autoři nedokázali vyčíslit společenské dopady patologického hráčství s užitím objektivních vědeckých postupů. Největšími nedostatky studie jsou nekonzistentní syntéza metodik různých autorů bez jasně daného pevného rámce, z toho vyplývající kritické nedostatky při práci s daty a vyčíslování nákladů vedoucí k nadhodnocení, nikoliv podhodnocení společenských nákladů hazardního hraní v České republice. Jednoduchým oponentním postupem výpočtu došlo ke snížení vyčíslení celkových společenských nákladů na hodnoty 13,3 až 14,3 miliardy Kč, po odečtení vágních a nereálných nákladů spojených se sebevraždami hazardních hráčů (cca 8,5 miliardy Kč ročně!) bychom dospěli k částce společenských nákladů ve výši 5,3 až 5,7 miliardy Kč ročně. I v těchto částkách, méně než polovičních oproti původnímu předpokladu, bychom však dále našli diskutabilní položky.

Výsledná podoba regulace (s parametry analyzované novely v původním znění před květnem 2015) není z pohledu hráčů, provozovatelů hazardních her ani státu efektivní, neboť nepředpokládané důsledky regulace jsou příčinou produkující společenské náklady – odchod firem z rezidentury regulace a dohledu ČR bez faktického dopadu na stranu nabídky odvětví (zejm. online herní příležitosti), substituci méně dostupných forem hazardních her hazardem v neoficiálních hernách (černý trh), monopolizace odvětví s výraznými regionálními rysy, velmi nejasné dopady na veřejné finance prostřednictvím přímých i nepřímých kanálů fiskální politiky, negativní dopady na turismus a zaměstnanost ve vybraných regionech či segmentech trhu a v neposlední řadě impulz pro expanzi regulace a implementace dalších forem výkonu dohledu nad odvětvím. Vytvoření systému evidence hazardních hráčů, který by mohl zvýšit nákladovost negativních aktivit jako patologické hraní nebo praní špinavých peněz, klade vysoké požadavky na precizní přípravu a implementaci ze strany státní správy. Doteď však nejsou známy všechny pilíře nutné pro bezproblémové vybudování systému a správu dat.

Změna návrhu legislativy v květnu 2015 situace příliš nezlepšila. Regulace generuje producentům statků v herním odvětví náklady, které budou cenově transferovány

na zákazníky či které vytvoří motivace pro odchod mimo rezidenturu ČR do stínové ekonomiky či ukončení podnikatelské činnosti. Ohledně patologických hráčů stále platí, že připravované řešení spíše pracuje s následky, nikoliv s příčinami problému. Prognóza pozitivních dopadů nové podoby regulace na veřejné finance je diskutabilní.

Navrhujeme proto změnit koncepci regulace, a sice úpravou institucionálního rámce tak, aby náklady činnosti patologických hráčů dopadly co nejvíce na hráče samotné, respektive aby byly prostředky produkované systémem alespoň z části používány na práci s cca 2 % hráčů, jež můžeme označit jako patologické a problémové. Toto uvalí na hráče vyšší náklady, které započítají do rozhodování ohledně setrvání v rizikové aktivitě hazardní hry a spíše se rozhodnou nehrát. Zároveň to sníží podíl bohatství, o které společnost přijde kvůli dopadům patologického hraní. Přímá regulace s významnými fiskálními prvky je spíše krátkodobou (populistickou) odpovědí veřejných autorit na požadavky rychlého řešení neutěšené situace některých segmentů odvětví hazardního hraní. Avšak právě taková krátkodobá řešení a regulace s nimi související vyvolávají tím horší neočekávané dopady regulatorních aktivit.

Zdroje

- Bastiat, F. (1998). *Co je a co není vidět*. Praha: Liberální institut.
- Becker, G. S., & Murphy, K. M. (1988). A Theory of Rational Addiction. *Journal of Political Economy* 96(4), pp. 675-700.
- Buchanan, J. M., & Stubblebine, W. C. (1962). Externality. *Economica* 29(116), pp. 371-384.
- Collins, D., & Lapsley, H. (2003). The Social Costs and Benefits of Gambling: An Introduction to the Economic Issue. *Journal of gambling Studies* 19(2), pp. 123-148.
- Dollery, B., & Storer, J. (2008). Assessing the Impact of Electronic Gaming Machines: A Conceptual Critique of the Productivity Commission's Methodology. *Gambling Research* 20(1), pp. 1-12.
- Frank, R. H. (1988). *Passion within reason: The strategic role of emotions*. New York: W. W. Norton & Company.
- Gainsbury, S. M., Russell, A., Blaszczynski, A., & Hing, N. (2015). Greater involvement and diversity of Internet gambling as a risk factor for problem gambling. *European Journal of Public Health*.
- Gigerenzer, G., & Selten, R. (2002). *Bounded Rationality*. Cambridge: MIT Press.
- Goodman, A. (1995). Legalized Gambling: Public Policy and Economic Development Issues. *Economic Development Review* 13.
- Grinols, E. L., & Omorov, J. D. (1996). Development or dreamfield delusions? Assessing casino gambling's costs and benefits. *Journal of Law and Commerce* 16.
- Gross, M. (1998). Legal gambling as a strategy for economic development. *Economic Development Quarterly* 12, pp. 203-213.
- Hazlitt, H. (2008). *Ekonomie v jedné lekci*. Praha: Liberální institut.
- HN. (2011). *V Česku pracuje 60 procent vězňů, Kajinek šije na Mírově hračky*. Načteno z iHNed.cz: <http://domaci.ihned.cz/c1-54186300-v-cesku-pracuje-60-procent-veznu-kajinek-sije-na-mirove-hracky>
- iDNES.cz. (2015a). *Nová pravidla hazardu se o rok odkládají. Zatím bude jen novela zákona*. Získáno z iDNES.cz: http://ekonomika.idnes.cz/zakon-o-hazardu-se-o-rok-posouva-dnx-/ekonomika.aspx?c=A150327_110138_ekonomika_nio
- iDNES.cz. (2015b). *Mladík, který autem zajel policistku, dostal za vraždu 16,5 roku vězení*. Získáno z iDNES.cz: http://praha.idnes.cz/rozsudek-nad-josefem-novakem-div-/praha-zpravy.aspx?c=A150610_094457_praha-zpravy_cen
- Junek, A. (2015). *Hazard: Počet videoterminálů stát zákonem neomezí*. Získáno z Česká pozice: http://ceskapozice.lidovky.cz/hazard-pocet-videoterminalu-stat-zakonem-neomezi-fvq-/tema.aspx?c=A150511_151924_pozice-tema_kasa
- Kindt, J. W. (1995). U.S. National Security and the Strategic Economic Base: The Business/Economic Impacts of the Legalization of Gambling Activities. *Saint Louis University Law Journal* 39, pp. 567-584.
- Layrad, P. R., & Walters, A. A. (1978). *Microeconomic theory*. New York: McGraw-Hill.
- Ležatka, R. (2014). *Nový zákon přináší průlom v regulaci hazardu na území České republiky*. Získáno 25. 4 2015, z Ministerstvo financí České republiky: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2014/novy-zakon-prinasi-prulom-v-regulaci-haz-19430>
- Mayer, C. (2013). *What is the Difference Between a Legal Separation and Divorce?* Získáno 25. 4 2015, z About.com: http://divorcesupport.about.com/od/separation/f/legal_separatio.htm

- Mediafax. (2013). *Chcete vědět, kam jdou vaše daně? Podívejte, kolik stojí jeden vězeň*. Získáno 28. 05 2014, z KurzyCZ: <http://www.kurzy.cz/zpravy/352688-chcete-vedet-kam-jdou-vase-dane-podivejte-kolik-stoji-jeden-vezen/>
- Mises, L. v. (2006). *Lidské jednání*. Praha: Liberální institut.
- Mravčík, V. a kol. (2014). *Hazardní hraní v České republice a jeho dopady*. Mravčík, V. (Ed.). Praha: Úřad vlády České republiky.
- Pravec, J. (2014). Ekonom: Tvrdý hazard na odstřel. *Ekonom*.
- Productivity Commission. (1999). *Australia's Gambling Industries, Report No. 10*. Canberra: AusInfo.
- Rowley, C., Tollison, R. D., & Tullock, G. (1988). *The political economy of rent-seeking*. New York: Springer.
- sazeni.cz. (2014). *Babiš oficiálně představil loterijní zákon, vznikne registr hráčů*. Získáno 25. 4 2015, z Sázení.cz: <http://www.sazeni.cz/babis-oficialne-predstavil-loterijni-zakon-vznikne-registr-hracu-ag1373/>
- Schaffer, H. J., Hall, M. N., & Vander, B. J. (1997). Estimating the prevalence of disordered gambling behavior in the United States and Canada: A meta-analysis. *Paper for the NCRG*.
- Thompson, W. N., Gazel, R. C., & Rickman, D. (1997). Social and Legal Costs of Compulsive Gambling. *Gaming Law Review 1*, pp. 81-89.
- Tiskové oddělení 2101. (2014). *Rozhovor s Ondřejem Závodským, náměstkem ministra financí*. Získáno 25. 4 2015, z Ministerstvo financí České republiky: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2014/rozhovor-s-ondrejem-zavodskym-namestkem-19675>
- Tullock, G. (1967). The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Western Economic Journal*, pp. 224-232.
- Veselovský, M. (2013). *Martin Lyčka: Stávající loterijní zákon je v rozporu s evropským právem*. Získáno 25. 4 2015, z Radiožurnál: http://www.rozhlas.cz/radiozurnal/dvacetminut/_zprava/1203827
- VSCR. (2015). *Rychlá fakta*. Získáno z Vězeňská služba České republiky: <http://www.vscr.cz/generalni-reditelstvi-19/informacni-servis/rychla-fakta/>
- Walker, D. M., & Barnett, A. H. (1999). Social Costs of Gambling: An Economic Perspective. *Journal of Gambling Studies*, pp. 181-212.
- WEFA. (1997). A study concerning the effects of legalized gambling on the citizens of the state of Connecticut. *Prepared for the Connecticut Department of Revenue Services*.
- Winkler, P., Bejdová, M., Csémy, L., & Weissová, A. (2014). *Problémové Hráčství: Společenské Náklady na Hazardní Hry v České Republice*. Praha.
- Zábranský, T., Běláčková, V., Štefunková, M., Vopravil, J., & Langrová, M. (2007). *Společenské náklady užívání alkoholu, tabáku a nelegálních drog v ČR v roce 2007*. Praha: Centrum adiktologie, Psychiatrická klinika 1. LF UK v Praze a VFN v Praze.