

Local Impact Assessment (LIA) jako nástroj regulace hazardu ve městech a obcích

Autor: Aleš Rod

Centrum ekonomických a tržních analýz (CETA) společně s Odborem protidrogové politiky Úřadu Vlády ČR v rámci vědecko-výzkumném projektu definovali nové možnosti v regulaci hazardu. Aplikace ekonomické analýzy (analýza nákladů a výnosů) do specifických podmínek municipální politiky přináší regulaci hazardních aktivit nový efektivní nástroj: Hodnocení lokálních dopadů regulace (Local Impact Assessment – LIA). Ten umožňuje efektivně kontrolovat aktivity v obci s možností podmíněného licencování tak, aby byly negativní dopady na lokální ekonomiku eliminovány.

Statistiky hazardu

V České republice se hazardním hrám dlouhodobě daří. Již od pradávna patřila naše země – především svou výhodnou zeměpisnou polohou – mezi území protkané kupeckými stezkami. A právě kolem nich se koncentrovaly i doprovodné služby, mezi kterými samozřejmě byly hry v kostky a další hazardní hry. I dnes mají hazardní aktivity na českém území významný rozměr.

Dle údajů ministerstva financí bylo v roce 2016 sázejícími u legálních provozovatelů vloženo do hry 196,4 mld. Kč, což představuje meziroční nárůst o 29 %. Během pěti let se prosázený objem finančních prostředků zvýšil o více než 71 miliard Kč. Na výhrách bylo sázejícím v roce 2016 vyplaceno 157,1 mld. Kč, což představuje hrubé příjmy legálních provozovatelů loterií a jiných podobných her (rozdíl mezi finančními prostředky vloženými do hry a finančními prostředky vyplacenými zpět hráčům) ve výši 39,3 mld. Kč. Od roku 2012 se hrubé příjmy provozovatelů zvýšily zhruba o 10 miliard Kč.

Je to i díky tomu, že se navzdory regulaci zvyšuje počet hazardních pozic, tedy míst, v nichž je možné sázet finanční prostředky. Během jednoho roku jejich počet vzrostl o 10 procent na necelých 58 tisíc zařízení. Jak ukazuje následující tabulka, nejvíce z nich – přes 80 % – tvoří interaktivní videoloterijní terminály, tj. přístroje známé pod obecným označením „automaty“. Ty však odborníci na adiktologii dlouhodobě označují jako nejnebezpečnější prvky ekosystému hazardního hraní.

Obrázek č. 1: Hazardní pozice v 1. pololetí 2017

Typ zařízení	Počet (ks)	Podíl na celku (%)
Interaktivní videoloterijní terminály	46808	80,88%
Elektromechanická ruleta	781	1,35%
Lokální loterijní systémy	1043	1,80%

Výherní hrací přístroje	5115	8,84%
Sázkové hry v kasinu	3075	5,31%
Ostatní elektronické herní zařízení	1026	1,77%
Loterie pomocí technických zařízení	26	0,04%
Celkem	57874	100,00%

Zdroj: MFČR

Problém centralizované vs. decentralizované regulace

I proto je hazardní odvětví pod drobnohledem veřejnosti. Dle zprávy Národního monitorovacího střediska¹ můžeme konstatovat, že s hraním sázkové hry má zkušenosti přes 60 % populace ve věku mezi 15 až 64 let. V obecné populaci je pak zhruba 4,5 až 5 % osob, u kterých je při hraní her evidováno vysoké riziko závislosti – jde o téměř 400 tisíc osob. Zhruba 1 % z nich jsou patologičtí hráči, téměř z 90 % jde o muže. To jsou vysoká čísla, zejména pokud si uvědomíme, že hazardní aktivity mají velmi intenzivní společenský dopad, a to nikoliv jen na úrovni centrální (státní rozpočet), ale právě v lokalitách, v nichž je koncentrována poptávka po hazardních hrách. Právě proto je žádoucí, aby při regulačních záměrech byly brány v potaz nejen fiskální, ale lokální společenské dopady hazardu a aby ekonomické a společenské problémy způsobené hazardem byly řešeny především tam, kde vznikají – v jednotlivých městech, obcích a městských částech a v nich žijících komunitách, nikoliv na úrovni centrální vlády. Ta totiž dost dobře nemůže mít nikdy dostatek aktuálních informací, aby dokázala paušálním regulačním opatřením regulovat všechny aspekty hazardu v obcích a městských částech.

V České republice dlouho platilo právě to, že regulace hazardu byla velmi intenzivní na úrovni centrální státní správy (zákony), která vymezuje prostor pro regulaci na úrovni místní samosprávy (vyhlášky měst a obcí). Ačkoliv postupně upravovaná legislativa již dává samosprávám významné kompetence a mnohé obce se tímto směrem již vydaly, pozice samosprávních celků v této velmi exponované oblasti však není jednoduchá. Se společenskými dopady hazardního průmyslu, zejména s těmi negativními, se totiž vyrovnávají hlavně obyvatelé měst, obcí a městských částí ve spádových oblastech herních pozic (herny, kasina), přičemž ovšem k systematickému vyhodnocování těchto dopadů či dokonce k jejich kvantifikaci dochází jen velmi zřídka.

Na (logicky velmi intenzivní) poptávku po lukrativní možnosti provozovat hazardní hry na území toho kterého města a argumenty provozovatelů jsou především menší obce po analytické stránce vybaveny velmi sporadicky. Je to samozřejmě logické, ale vede to k tomu, že celá řada obcí nedokáže efektivně vyhodnotit veškeré lokální dopady těchto aktivit. Starostové některých obcí sami deklarují, že hazard vnímají jako šanci přilepšit obecním rozpočtům. Někteří z nich pak dokonce potvrdili, že jedním z hlavních argumentů pro povolení hazardu bylo to, že funguje (a přináší významné fiskální výnosy) v okolních obcích a že v podstatě jen reagovali na poptávku obyvatel, kteří jsou konfrontováni s kvalitou

¹ Národní monitorovací středisko: Hazardní hraní v České republice a jeho dopady (Mravčík a kol. 2014)

veřejných statků v obcích kde fungují herny nebo kasina (př. infrastruktura, parky, sportoviště, školky a školy, atd.). A že negativní vlivy k nim skrze spádovou oblast herny nebo kasina stejně dolehnou, tak povolením hazardu „alespoň“ obec utrží nějaké prostředky.

Regulace samozřejmě ano! Ale jaká?

Základní problém samozřejmě není v tom, že hazard jako takový existuje nebo že je v některých obcích legální. Naopak – z provedených analýz na řadě míst již víme, že prohibice nefunguje dobře, protože zákaz neovlivňuje přímo motivaci hrát, a tudíž přesouvá preference hráčů (i nabízené služby) do stínové ekonomiky. V ní neplatí nejen základní fiskální požadavky na provozovatele jako daně a další zákonné odvody, ale hlavně žádná pravidla ochrany spotřebitele. Po přechodu do stínové ekonomiky se tak paradoxně pozice hráčů zhoršuje.

Skutečným problémem regulatorního prostředí na úrovni obcí je to, že neexistuje jednotný a jednoduchý postup, na základě kterého by mohla samospráva obce, v níž se vyskytuje hazardní herní pozice, transparentně posoudit celkové lokální společenské dopady hazardu na obyvatele dané obce a její okolí (spádová oblast). Radnice mají v agendě velké penzum náročných úkonů a v rámci jejich zpracování se musejí potýkat se složitou legislativou, s neexistencí dat, tlakem zájmových skupin a dalšími faktory.

To má za následek vznik dvou problémů. Provozem herní pozice vznikají v lokalitě pozitivní i negativní dopady, které nejsou kvantifikovány a využity pro rozhodování o licenci. Tím druhým je, že ve spádové oblasti obce se mohou vyskytovat i další obce, jejichž obyvatelé mohou být hazardním průmyslem dotčeni, avšak tito nejsou za tzv. negativní externality nijak kompenzováni. Odpovědí na tyto problémy může být Local Impact Assessment - LIA.

Co je Local Impact Assessment?

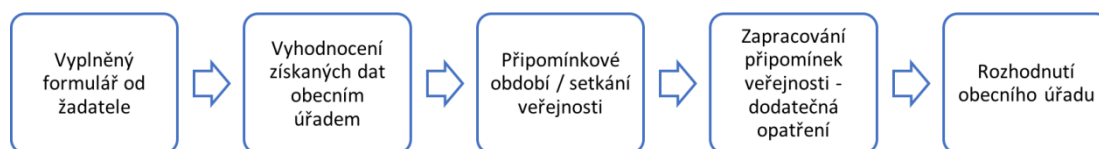
Local Impact Assessment představuje jednoduchý nástroj, který s minimem úsilí umožňuje odhadnout čistou ekonomickou pozici hazardu ve spádové oblasti, do níž město, obec nebo městská část spadá. Důkladné používání LIA by mohlo dopomoci k výraznému zefektivnění rozhodovacích procesů při udělování licence provozování hazardních pozic (rychlost, transparentnost, věcná správnost), a zároveň ke zvýšení možnosti kalkulace podmíněného udělení licence pro provoz hazardní herní pozice. Uživatel licence by se na jednu stranu musel podílet na přímé eliminaci negativních dopadů kalkulovaných pro danou spádovou oblast, na druhou stranu by měl jistotu, že jeho byznys bude moci provozovat za stabilních, udržitelných podmínek se stabilním obchodním modelem a že ve všech obcích na něj čeká stejná rozhodovací procedura, bez zbytečných průtahů či podnětů k ne zcela transparentnímu jednání.

V praxi totiž pozorujeme výrazné disproporce mezi rozhodováním zastupitelstev jednotlivých měst, obcí a městských částí – to zvyšuje prostor pro subjektivní výklad, vytváří tlak na křížové financování společenských nákladů hazardu a vytváří nesystémové prvky v tomto velmi komplikovaném odvětví.

Proto jsme rozpracovali australský koncept LIA, které pomůže velmi efektivně a srozumitelně kalkulovat náklady a výnosy hazardních herních pozic a použít tyto výsledky v rozhodování, avšak nebude znamenat větší byrokratickou zátěž. To samosprávě vylepší pozici při jednání se zájmovými skupinami, neboť každá podnikatelská aktivita v oblasti hazardu znamená snazší přístup obyvatel k rizikové aktivitě, která může potenciálně vygenerovat nové patologicky závislé jedince a působit významné společenské náklady či negativní externality třetím stranám z veřejného i soukromého sektoru.

V případě, že je čistá ekonomická hodnota umístěné herní pozice negativní, bude například lokální regulátor moci povolit rozšíření nabídky závislostní industrie jen s podmínkou dodatečné eliminace negativních dopadů hazardu, dojde k návrhu konkrétních návrhů social harm reduction, jako například výdaji na prevenci, zřízením substituční herny, zřízením přístupu k adiktologické poradně, atd. Následující obrázek ukazuje průběh LIA v obcích.

Obrázek č. 2: Průběh LIA pro účely obcí v ČR



Zdroj: Vlastní zdroj.

Jak by to mohlo vypadat v praxi? Celá procedura má pět jednoduchých částí:

- 1) Sběr a vyhodnocení informací získaných od žadatele projektu: Jedná se o získání základních informací o daném projektu. Jedná se o rozšířený informační zdroj pro určené pracovníky vyhodnocující data o projektu. Některé údaje slouží jako doplňující informace k dotvoření celkového pohledu na projekt. Jiné jsou naopak nezbytné pro kvantitativní část analýzy.
- 2) Setkání s veřejností: Na základě předložených dat je provedeno základní vyhodnocení obecním úřadem a určení ekonomické pozice projektu. Spolu se základními informacemi o projektu a identifikací rizik jsou údaje předloženy veřejnosti k předložení podnětů, a to včetně reprezentantů okolních obcí ve vymezené spádové oblasti.
- 3) Zpracování připomínek ze strany veřejnosti: Relevantní připomínky veřejnosti jsou komentovány žadatelem o licenci, popřípadě jsou dodatečně do návrhu projektu zahrnuta ochranná opatření.
- 4) Rozhodnutí o udělení/neudělení licence: V poslední fázi procesu obecní úřad vydává rozhodnutí o udělení, případně zamítnutí licence k provozování hazardního projektu. K tomu, aby bylo projektu uděleno povolení, je nutné, aby žadatel přesvědčil o pozitivním přínosu svého projektu pro místní komunitu. O tom, zda projekt představuje pozitivní přínos, rozhoduje příslušný obecní úřad po absolvování všech fází procesu. Musí být patrné, že žadatel přistupuje k problematice hazardu s

obezřetností, bere v potaz veškeré negativní dopady s tím spojené a je ochoten podílet se na jejich eliminaci – toto může představovat podmínku pro udělení licence.

- 5) Fáze – kompenzace obcí ve spádové oblasti: Spádové oblasti pro kasina a herny se různí dle demografických faktorů (přepočet potenciálních hráčů na km²). Ve spádové oblasti se může nacházet jedna obec, nebo několik obcí. Obec s hernou či kasinem nemusí kompenzovat všechny obce ve své spádové oblasti - vhodné je kompenzovat pouze obce, jež se klientském potenciále podílejí aspoň 10 %. Obce ve spádové oblasti nemají právo na spolurozhodování o udělení nebo neudělení licence. Pokud je však licence udělena, měly by být kompenzovány z fiskálních výnosů.

Výhodou tohoto konceptu je hlavně transparentnost v kombinaci s internalizací externalit, tj. k eliminaci negativních společenských jevů, které vznikají provozováním hazardu, ale za které provozovatel nenese odpovědnost. K tomu, aby se LIA stala součástí rozhodovacích procesů v České republice, je ještě dlouhá cesta. Dílčí výstupy projektu, který se problematikou zabývá, však ukazují, že by implementace podobného nástroje současné praxi hazardem zatížených obcí velmi prospěla, protože by umožnila z výnosů hazardních aktivit financovat adresně právě taková opatření, která by nežádoucí jevy hazardu v obcích eliminovaly.

Ing. Aleš Rod, Ph.D.

Email: ales.rod@eceta.cz