

Úvodem k tomuto speciálnímu číslu Adiktologie, které se monotematicky věnuje oblasti hazardního hraní, bych rád uvedl i širší souvislosti z oblasti národní preventivní politiky návykového chování a problémového užívání nelegálních, ale i legálních drog a hraní hazardních her. Česká republika v uplynulých letech zaznamenala v oblasti preventivní politiky několik zásadních úspěchů, avšak i řadu významných problémů. V některých parametrech mají tyto problémy tak závažný rozměr, že zasahují až třetinu populace, a to jak dopady zdravotně-sociálními, tak ekonomickými.

Zejména chci zdůraznit vstřícnost a řekněme do určité míry i odvahu současné vlády, která se rozhodla přijmout má doporučení navzdory nesouhlasu některých mocných proponentů a integrovala v roce 2014 politiky legálních a nelegálních drog i hazardního hraní. Trend integrace je totiž podle všech dostupných údajů hlavním racionálním krokem ke zlepšení koordinace politik prevence závislostí a jejich dopadů především proto, že není dnes tyto jevy možné oddělovat jako samostatné fenomény. Celá řada vlád v EU již takto politiky v oblasti závislostí integrovala a zaznamenává pozitivní výsledky tohoto kroku. V ČR nový systém vhodně nasedá na již existující strukturu Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky (RVKPP), které osobně předsedá ministerský předseda, jejími členy jsou ministři dotčených resortů, hejtman zastupující asociaci krajů a nejvyšší představitelé odborných společností. Tím je zajištěna koordinace na nejvyšší úrovni. Stojí před námi však nelehký úkol tuto integraci a koordinaci prolnout celou státní správou, kde míra rezistence opustit resortismus a řešit problémy ve spolupráci institucí je zatím mnohdy vysoká. Toto se ukázalo při tvorbě zákonů o hazardních hrách i o škodách působených návykovými látkami, které jsou v mnohém opět ve stínu obav ze silných lobbistických skupin bez odvahy přijít se zásadnějšími změnami v oblasti regulací, doporučených například WHO nebo našimi vlastními studiemi. Podobně se toto ukázalo také při formulaci opatření v jednotlivých akčních plánech Národní strategie 2010–2018, kde argumentace některých klíčových resortů byla vedena ve smyslu „nepotřebné politiky“ či odkazu, že hazard jako fenomén není prioritou daného, přitom klíčového resortu, nebo že některá opatření by byla neprůchozí a podobných.

Nicméně v minulém roce vláda také projednala a schválila závěry vůbec první zprávy o sociálně patologických dopadech hazardních her na společnost ČR, schválila výše zmíněné rozšíření mandátu RVKPP na integrovanou protidrogovou politiku, schválila revizi Národní strategie protidrogové politiky na období 2010–2018, do které byly integrovány oblasti alkoholu a hazardního hraní (v roce 2015 také tabáku) a dala za úkol zpracovat vůbec první akční plány pro tyto oblasti. Dále vláda letos nakonec projednala návrh zákona o ochraně před škodami působenými alkoholem, tabákem a jinými návykovými látkami a o integrované protidrogové politice (zákon o ochraně před návykovými látkami), jenž má nahradit zákon č. 379/2005 Sb. (tzv. protikuřácký zákon). Zdá se, že přes mnohé a někdy zbytečné kompromisy toto přece jen může postupně vést ke konkrétním krokům vedoucím ke zlepšení situace v ČR.

Podívejme se však detailněji na situaci ČR v oblasti patologického hráčství. Počet osob ve vysokém riziku rozvoje patologického hráčství se odhaduje na 80–100 tis. Z hlediska rozvoje problémového a patologického hráčství představují v ČR v tuto chvíli stále nejvyšší riziko tzv. automaty, tedy elektronická herní zařízení (EHZ). Hráči na EHZ tvoří zdaleka nejvyšší podíl patologických hráčů. Z dostupných dat dále vyplývá, že ve zvýšeném riziku se nacházejí také on-line hráči, kteří podobně jako hráči EHZ vykazují v průměru vysoké skóre problémového hraní a vysokou průměrnou výši sázek. V současnosti je právě on-line hazard nejdynamičtější se rozvíjejícím segmentem hazardního trhu. V r. 2012 představoval on-line hazard 10 % trhu s vklady ve výši 14 mld. Kč u provozovatelů licencovaných v ČR. V r. 2014 dosáhl objem internetových kurzových sázek již 29,4 mld. Kč a příjmy ze hry byly 3,3 mld. Kč s meziročním nárůstem 34 %. Novým, významným problémem je nárůst hraní hazardních her velmi mladými lidmi. Z Výroční zprávy o hazardním hraní v ČR v roce 2014, kterou zpracovalo NMS, vyplývá, že až 30 % nezletilých má zkušenosti s hraním hazardních her, nejčastěji jde o loterie, kurzové sázky a on-line hraní. Tomuto trendu je nutno věnovat pozornost a v rámci akčního plánu navrhuji vládě konkrétní opatření.

V tomto smyslu jsem revidoval Národní strategii protidrogové politiky na období 2010–2018 a vytvořil Akční plán pro oblast hazardního hraní 2015–2018, který slouží jako

nástroj implementace cílů obsažených v národní strategii a který v polovině listopadu schválila vláda. Akční plán vychází ze souhrnu hlavních zjištění a doporučení zprávy o sociálně patologických dopadech hazardních her v České republice (Hazardní hraní v České republice a jeho dopady, 2014), ze zahraničních zkušeností a doporučení a z výsledků diskuse pracovní skupiny pro přípravu akčního plánu, která realizovala SWOT analýzy situace v klíčových oblastech protidrogové politiky. Byly stanoveny následující priority:

- zvýšení informovanosti obecné i hráčské populace o hazardním hraní,
- prevence rozvoje problémového hráčství,
- včasný záchyt a intervence problémového hráčství,
- zvýšení kontaktu problémových hráčů s pomáhajícími službami,
- zvýšení dostupnosti poradenských a léčebných programů,
- důsledná kontrola dodržování přijatých regulačních opatření,
- redukce nelegálního provozování hazardních her,
- realizace komplexní politiky v oblasti hazardního hraní a její finanční zajištění,
- pravidelný monitoring a vyhodnocování situace a dopadů regulace v oblasti hazardního hraní.

Pravděpodobně nejtěžší úkol však bude některé konkrétní úkoly uvést v život jak ve státní správě, tak v samosprávách, stejně jako bude obtížný úkol přesvědčit tvůrce státních a samosprávních rozpočtů, že bez prostředků se úspěšná politika dělat nedá.

Jak jsem již uvedl, paralelně s přípravou akčního plánu běžel proces přípravy a připomínkování návrhu nového zákona o hazardních hrách, který vypracovalo Ministerstvo financí ČR a který má nahradit zastaralý zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. S tímto zákonem souvisí i návrh zákona o dani z hazardních her, který spolu s návrhem zákona o hazardních hrách a návrhem změnového zákona tvoří novou komplexní právní úpravu trhu s hazardními hrami, která bude účinná pravděpodobně až od roku 2017. Již letos v polovině listopadu však Poslanecká sněmovna schválila novelu stávajícího loterijního zákona, která by měla od příštího roku zvýšit sazby daní ze současných 20 % na 23 % u kurzových sázek, kasinových her a dalších a na 28 % u EHZ, u nichž se zvýší i denní poplatek za každé zařízení z 55 Kč na 80 Kč. Zároveň upravila rozdělení odvodů z EHZ mezi stát a obce ze současných 20 : 80 % na 37 : 63 %.

Nový zákon o hazardních hrách by měl obsahovat mimo jiné řadu nových regulačních opatření. Návrh zákona dává více pravomocí obcím, které by měly povolovat kromě umístění herny či kasina například i jejich provozní dobu, povolení bude platit tři roky. Do návrhu zákona dále byla zahrnuta opatření, jako jsou centrální elektronická evidence (sebe)vyloučených ze hry, možnost blokování nelicencovan

vané on-line nabídky, zobrazení celkové prohrané částky a času hry na monitorech, zrušení provozoven se zvláštním režimem, omezení provozní doby heren (přerušování provozu 03:00–10:00), zatímco jiná doporučovaná opatření zahrnuta nebyla, jako například centrální elektronická registrace hráčů s cílem uplatňování prevence, stanovení maximálního počtu provozoven hazardních her, stanovení povinnosti kvalifikované intervence, zákaz kouření a podávání alkoholu v některých typech provozoven, omezení dostupnosti peněz a zákaz bezhotovostních sázek a v neposlední řadě určení části odvodů na realizaci služeb prevence a léčby, regulace a výzkumu. Návrh zákona upravuje strukturální charakteristiky (maximální výše sázky, prohry, prodleva mezi hrami atd.) některých her a stanoví 15minutové přestávky po 120 minutách hry.

Vzhledem k paralelní tvorbě akčního plánu a zákona o hazardních hrách, jehož první návrh původně obsahoval více preventivních opatření, neobsahuje akční plán detailní opatření zmiňovaná výše. Obsahuje však úkol vyhodnotit dopad nové legislativy v oblasti prevence a redukce problémového hráčství, který se bude zabývat účinností a dopady nástrojů a opatření v novém zákoně o hazardních hrách. Akční plán je stanoven na 4 roky, tj. na období 2015–2018. Avšak vzhledem k tomu, že se zásadně mění regulační zákonný rámec pro provozování hazardních her, a také vzhledem k tomu, že komplexní politika v oblasti závislosti je v ČR politikou novou, je velmi obtížné předvídat vývoj v oblasti nabídky a poptávky po hazardním hraní, vývoj v míře a vzorcích hazardního hraní, míru spolupráce mezi různými subjekty včetně spolupráce s provozovateli hazardních her atd., bude po dvou letech provedena jeho revize s možností úpravy, přeformulování či doplnění úkolů.

V posledních dvou letech se podařilo stabilizovat financování protidrogové politiky a zachovat opatření, jež jsou úspěšná a fungují. Pro podporu preventivních opatření a zvýšení míry informovanosti v oblasti hazardního hraní se v posledních třech letech podařilo vyčlenit v rámci dotačního řízení RVKPP malý dotační titul ve výši 3–5 mil. Kč, pro následující rok se plánuje vyčlenit mnohem vyšší částka. Bohužel však nedošlo k silnějšímu ukotvení RVKPP jako stálého poradního orgánu vlády a k ukotvení pozice národního protidrogového koordinátora, jejichž cílem je posílení koordinace v oblasti integrované protidrogové politiky. V neposlední řadě vládní návrh zákona o hazardních hrách rezignoval na návrh mechanismu posílení financování protidrogové politiky, a to zřízením Státního fondu integrované protidrogové politiky, jenž měl zajistit adekvátní objem finančních prostředků na financování opatření integrované protidrogové politiky v nových oblastech – alkoholu, tabáku, hazardního hraní.

Užívání návykových látek a závislostní chování, jako je patologické hráčství, způsobují vysoké společenské ná-

klady, souhrnně odhadem 60–100 mld. Kč ročně, v závislosti na odhadu.

Vzhledem k existenci trhů šedé a černé ekonomiky státní rozpočet pravděpodobně přichází o desítky miliard ročně při výběru daní. Odhadem jde u tabáku přibližně o 5 % podílu černého trhu, tedy při výnosu daní přibližně 60 mld. Kč jde o téměř 4 mld. Kč. Po metanolové kauze se sice podařilo prozatím černý trh s alkoholem snížit odhadem na 10 %, ale vzhledem k tomu, že do této kauzy se odhadoval například trh s lihovinami až na 50 % podílu na černém trhu, je možné opět očekávat postupný nárůst při přeskupení organizovaných zločineckých skupin. Nicméně se daně z lihu nadále blíží 7 mld. Kč. V tuto chvíli tedy státní rozpočet pravděpodobně přichází o přibližně 3–4 mld. Kč na spotřebních daních z alkoholu a meziproduktů.

Nakonec musím upozornit na fenomén nelegálního provozování hazardních her. Zejména jde o zahraniční provozovatele on-line hazardu, kteří nemají licenci na provozování hazardu v ČR, avšak jejich stránky jsou běžně dostupné českým hráčům, navíc v češtině. Stát tomu léta pasivně přihlížel, situaci neřešil, a tím přišel pravděpodobně až o desítky miliard korun. Přitom Výroční zpráva o dopadech hazardu za rok 2014 poukazuje na trend výrazného nárůstu a přeskupování trhu s on-line hrami, a to především u mladší populace. Dále jde o nárůst počtu černých heren stejně jako heren s kvízomaty, které se snaží vyhnout odvodu loterijní daně. Otázkou také v oblasti výběru daní zůstává, zda tento výběr odpovídá skutečně prosázeným prostředkům. Nevím o žádné relevantní studii na toto téma a při tvorbě akčního plánu pro oblast hazardu jsme nebyli s odpovídajícími resorty schopni definovat úkoly, které by tuto situaci lépe vyhodnocovaly a pokusily se ji změnit. Opět i zde hovoří odhad přibližně o ztrátách až 4 mld. Kč na loterijní dani. Tyto řekněme spíše skeptické odhady tedy generují celkem 12 miliard Kč ztrát ročně.

Je proto nutné věnovat mnohem větší pozornost koordinačním mechanismům pro všechny výše zmíněné problémy, vzít vážně výzvy akčních plánů a věnovat pozornost úkolům eliminace černého trhu s alkoholem, tabákem a nelegálním hazardem. Tuto koordinaci navrhuji na vysoké, případně nejvyšší úrovni. Je nezbytné hledat intenzivnější koordinaci především na straně finanční správy, celní správy, policie, ale také ČOI a živnostenských úřadů, ale také třeba potravinářské inspekce a hygienické služby a případně dalších relevantních institucí. Bez této jasně definované a vládou pravidelně sledované koordinace pravděpodobně nelze změnit výše zmíněné trendy.

V Praze 23. listopadu 2015
Jindřich Vobořil
národní protidrogový koordinátor