

REGULACE TRHU V OBLASTI HAZARDNÍCH HER

Zdeněk Makovský

Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice

Abstract: *The article deals with conditions of the Czech lottery market. The revision of present lottery law is necessary. Only gamble level and not technical resources is for lottery sorting important. This is total insert money and maximal loss per hour.*

Key words: regulation, law, lottery, gambling, bet, loss

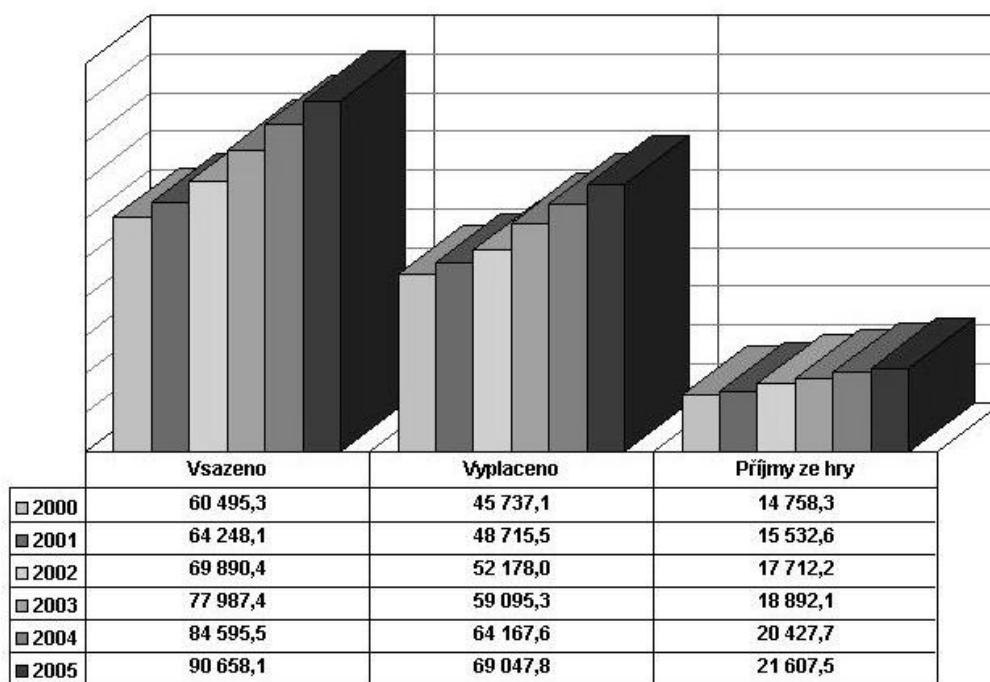
1 Úvod

Hazardní hry tvoří nedílnou součást české ekonomiky. Jak je dále uvedeno, obrat v segmentu hazardních her se v současné době v ČR blíží 100 mld. Kč a dlouhodobě vykazuje růstový trend. Regulace trhu v oblasti hazardních her významným způsobem ovlivňuje nejen mikroekonomickou situaci zhruba jednoho tisíce většinou malých a středních firem, ale vzhledem k velkému množství navazujících odvětví významně ovlivňuje i celkové podnikatelské prostředí sektoru služeb.

Úhrnný obrat hazardního průmyslu se v letech 2000 až 2005 zvýšil přibližně o 50 % [2], což představuje průměrný roční nárůst obrátu 8,5 %. Lze tedy konstatovat, že se jedná o dynamicky se rozvíjející odvětví, přičemž příčiny růstu jsou jednak pozitivní (prudký rozvoj elektronických technologií, přenosových systémů apod.) a jednak negativní (nedostatečná regulace trhu a s tím související negativní jevy, zvyšující se stupeň hazardu, klesající věk hráčů - až k hranici plnoletosti). Současný objem hazardního průmyslu (cca 90 mld. Kč) jednoznačně dokazuje nutnost zvýšené pozornosti a úsilí o zlepšení regulace veškerého legálně provozovaného hazardu v ČR. Nárůst obrátu v tomto odvětví ukazuje Obr. 1.

Rostoucí trend vykazuje rovněž nelegální hazard, kdy jeho nejvýznamnějším druhem je sázení přes internet.

Z ekonomického hlediska je nutné zvážit především příjmy veřejných rozpočtů – v komplexním pojetí, plynoucí z hazardu. Jsou to správní poplatky, poplatky na státní dozor nad loteremi, místní poplatky placené obcím a odvody části výtěžku, poskytované na veřejně prospěšné účely. Celkové příjmy veřejných rozpočtů (státní rozpočet a obecní rozpočty) či dalších institucí, které se podílejí na zajišťování veřejných zájmů (nadace, školy, sportovní a kulturní instituce) činily v roce 2005 cca 4,6 mld. Kč (viz Tab. 1), což opět dokládá, o jak významný segment se jedná. Výše všech příjmů, plynoucích do veřejných rozpočtů jsou upraveny zákonem č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, který však vyžaduje přepracování, či spíše náhradu novou komplexní právní normou.



Zdroj: Ministerstvo financí ČR

Obr. 1: Objem hazardního průmyslu v ČR v letech 2000 – 2005 (v mil. Kč)

Tab. 1: Přehled výsledků loterií a jiných podobných her za rok 2005 (v mil.Kč)

	Vsazeno	Vyplaceno	Příjmy ze hry	Poplatky do veřejných rozpočtů	Veřejně prospěšné účely
Loterie	6 921,7	3 360,9	3 560,7	56,1	1 290,9
Kurzové sázky	11 375,6	10 031,9	1 343,7	58,7	154,5
Bingo	198,7	139,1	59,6	6,0	3,9
Kasina	10 074,1	8 104,3	1 967,1	216,4	161,1
Výherní hrací přístroje	50 098,0	37 574,0	12 524,0	1 709,0	550,0
Audiotex a tech. zařízení	11 989,9	9 837,6	2 152,4	237,4	181,8
CELKEM	90 658,0	69 047,8	21 607,5	2 283,6	2 342,2

Zdroj: Ministerstvo financí ČR

2 Klíčové problémy regulace hazardních her a loterijní zákon

1.1 Samotná právní úprava

Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen loterijní zákon) patřil k prvním polistopadovým zákonům. Byl přijat jako poměrně liberální zejména na principu rovnosti státních a soukromých loterijních firem. Zákon byl několikrát novelizován (zákony č. 70/1994 Sb., č. 149/1998 Sb., č. 63/1999 Sb., č. 353/2001 Sb. a č. 320/2002 Sb.) především v oblasti výše povinných odvodů a poplatků, celou problematiku dále upravují celkem tři vyhlášky Ministerstva financí ČR, a to č. 223 z roku 1993, č. 285 z roku 1998 a č. 315 z roku 1999. Podoba loterijního zákona však odpovídá duchu své doby. Jeho znění bylo schváleno v období nástupu liberalismu a omezení zásahů státu ve všech sférách společnosti. V době, kdy ve vyspělých zemích v oblasti sázkového a loterijního průmyslu převládla snaha o přísnou reglementaci a regulaci této sféry, se ukázal

tuzemský zákon příliš liberální a nestanovil státem garantované jednotné a rovné podmínky pro všechny subjekty na tomto trhu [1].

Jako nejproblematictější se v současné době jeví už úvodní § 2 loterijního zákona, který vymezuje, co lze považovat za loterii či jinou podobnou hru. A právě z nejednotnosti výkladu, případně snadného obcházení tohoto zákona v jeho vymežující části, pak pramení celá řada dalších navazujících problémů. Už sám pojem „loterie a jiné podobné hry“ zakládá nejednotnost v názvosloví. Jako vhodnější termín se jeví „hazardní hry“, který sjednocuje veškerý hazard, upravený daným zákonem.

V současné době je povoleno provozovat celkem 11 druhů loterií či jiných podobných her (viz § 2 loterijního zákona) [4]:

- peněžité nebo věcné loterie;
- tomboly;
- číselné loterie;
- okamžité loterie;
- výherní hrací přístroje;
- sázkové hry, při kterých je výše výhry závislá na poměru počtu výherců k celkové výši vkladů a předem stanoveném podílu výher;
- sázkové hry – bingo;
- kursové sázky;
- sázkové hry v kasinech;
- loterie a jiné podobné hry provozované pomocí technických zařízení;
- dostihové sázky.

Kromě těchto základních hazardních her, vymezené v § 2, existují ještě další hazardní hry, stanovené v § 50, a to „loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny“[4]. Právě tento paragraf způsobuje nejzávažnější problémy na loterijním trhu, protože sice připouští možnost respektovat technologický pokrok tím, že umožňuje povolit hazardní hru provozovanou takovými technickými prostředky, které v době vzniku zákona nejsou dostatečně prozkoumány či vyvinuty, současně však umožňuje obcházení zákona tím, že provozovateli loterie či jiné podobné hry je povolena hra, která nemusí respektovat omezení stanovená zákonem pro jednotlivé druhy her (např. maximální povolenou sázku na jednu hru, délku jedné hry apod.). V budoucnu, pokud by nemělo dojít k přepracování právního předpisu upravujícího hazardní hry, se bude tento problém dále prohlubovat s postupujícím technologickým pokrokem. Řešení problému proto bude naznačeno dále.

1.2 Interaktivní videoloterijní terminály

Interaktivní videoloterijní terminály (IVTL) jsou složeny z centrálního řídicího počítače a dálkově řízených koncových terminálů, určených pro kontakt s hráčem (sázejícím). Terminál může mít podobu (a většinou také opravdu má) výherního hracího přístroje, dokonce i nainstalované hry jsou známé (a většinou také otestované) na výherních hracích přístrojích (VHP). Rovněž ovládání je buď stejné nebo podobné. Sázející proto nemusí rozpoznat, zda hraje (sází) na VHP nebo IVTL. Ovšem IVTL je podle § 50 loterijního zákona povolován přímo Ministerstvem financí ČR (MF ČR) na základě individuálního herního plánu, zatímco VHP dle § 2 odst. e) loterijního zákona povoluje příslušná obec. IVTL nemusí respektovat zákonné limity, určené pro VHP (maximální sázka, maximální výhra z jedné hry, délka jedné hry, maximální hodinová prohra). Tím dochází k nežádoucímu jevu, neboť obec je vytěsněna z procesu rozhodování o hazardních hrách, provozovaných na svém území a takto provozované hry navíc mohou legálně vykazovat vyšší stupeň hazardu než ty, které obec sama může povolit. Obdobný problém bude nastávat i u jiných typů sázkových her, které díky technologickým možnostem bude možné sestrojít tak, že budou vzájemně velmi

podobné, ale dle současné právní úpravy se budou řídit rozdílnými pravidly provozování. Stačí, aby nově vyvinutá hra v některém z parametrů neodpovídala parametrům zákonem vyžadovaným. Tento stav neprospívá provozovatelům, sázejícím, obcím, ani státu. Je nutné najít takové parametry, jejichž definováním by bylo možné většinu hazardních her sloučit a sjednotit tak veškerá pravidla pro provoz, včetně složení jistoty (§ 4b loterijního zákona).

3 Princip technologické neutrality a hodinová prohra jako možné řešení

3.1 Princip technologické neutrality

Definování jednotlivých her podle § 2 a § 50 loterijního zákona je nutné provést tak, aby hazardními hrami byly veškeré hry, které splňují základní parametry hazardu, bez ohledu na způsob a technické prostředky, kterými jsou hry provozovány. V tom spočívá základní rozdíl mezi stávající a navrhovanou právní úpravou. Rozhodující je pouze stupeň hazardu a tomu odpovídající podmínky pro provozování. Takto sjednocená pravidla musí platit pro všechny úrovně hazardu. Způsob vymezení úrovně hazardu je uveden dále.

Pokud bychom chtěli plně využít principu technologické neutrality přímo aplikovaného na hazardní hry s možnostmi využití moderních technologií, a to s možností jejich využití ve všech druzích her, potom bychom jednotlivé provozovatele nedělili podle druhů provozovaných her (hry karetní, hry loterního typu, hry s různou symbolikou apod.), ale pouze podle objemu finančních prostředků, které jsou vloženy do provozovaných hazardních her nebo do technických zařízení sloužících k jejich provozu (SUMA IN). Tato veličina – hodnota součtu všech vložených finančních prostředků jednoho provozovatele je jedním z nejdůležitějších ukazatelů pro určení výše jistoty (§ 4b loterijního zákona) a je společná pro každého provozovatele hazardu a každou provozovanou hazardní hru. Z této hodnoty jsou odvozeny veškeré další „hazardní“ ukazatele, jako např. nejvyšší výhry, výherní podíly, profit provozu atd. Z této hodnoty lze stanovit i výši nutných deponovaných finančních prostředků provozovatele (jistota) tak, aby byly zajištěny případné potřeby státu, sázejících a prostředků na veřejně prospěšnou činnost. Tato hodnota se jeví s ohledem na možnost využitelnosti a přehlednosti finančních toků ve všech druzích provozovaných her různými technickými prostředky výhodnější, než hodnota součtu sázek (SUMA BET). Je přehlednější i pro kontrolní orgány.

Při zachování principu technologické neutrality provozování jakékoliv hazardní hry lze hodnoty SUMA IN využít pro stanovení jednotlivých skupin provozovatelů, přičemž je spravedlivě zajištěna možnost využití moderních technologií v různých druzích her a to pro každou takto stanovenou skupinu provozovatelů.

Protože provozování hazardu je specifickým oborem podnikání, který je odlišný od ostatních druhů podnikatelských činností, je z hlediska zajištění takového podnikání pro případné potřeby státu, sázejících a zajištění prostředků na veřejně prospěšné činnosti možné povolovat provozování hazardních her pouze subjektům, které mají dostatek finančních prostředků, a to především ve formě hotových peněz (jistota, dle § 4b loterijního zákona). Výše jistoty (vinkulované s přivolením třetí osoby – MF ČR) a případně následně z toho vyplývající minimální výše základního kapitálu (základní kapitál nad hodnotu jistoty je z pohledu možnosti zajištění provozu hazardní hry nejistý a těžko sledovatelný) provozovatele je proto vhodné odvodit od ročního rozdílu součtu všech vložených finančních prostředků do všech provozovaných hazardních her provozovaných jedním provozovatelem. Správně předepsaná výše jistoty odvozená od SUMA IN pro jednotlivé „úrovně“ hazardních her potom zajišťuje případná rizika, přičemž nedochází k omezování technického rozvoje a využití moderních technologií v různých druzích hazardních her, a to na všech úrovních hazardu. V případě rovnosti jistoty a minimální výše základního kapitálu provozovatele je

zároveň zajištěno, že tato hodnota je složena v penězích a bez přivolení třetí osoby (MF ČR) s ní není možné manipulovat.

Jednotné zpoplatnění všech druhů hazardních her (což by vyhovovalo podmínce snadné kontrolovatelnosti při centrální evidenci finančních toků), je nejvhodnější realizovat jako procentní, a to opět od hodnoty která je pro všechny druhy hazardních her společná a zároveň je evidovaná a snadno kontrolovatelná. Takovouto hodnotou je součet tržeb ze všech druhů provozovaných hazardních her jedním provozovatelem. Vypočte se jako rozdíl součtu všech vložených finančních prostředků a součtu všech vyplacených finančních prostředků (SUMA IN – SUMA OUT). Tyto hodnoty jsou evidované (systémy počítadel apod.) a mají „okamžitou“ platnost. Pokud bychom chtěli přibližně využít názvy jednotlivých plateb současně používaných a hodnot zhruba odpovídajících dnešním podmínkám, mohl by se provoz hazardních her dělit do úrovní uvedených v Tab. 2. Podmínkou u procentního zpoplatnění je centrální evidence finančních toků, opět ve všech „úrovních“ hazardu.

Tab. 2: Příklad možné klasifikace hazardních her

SUMA IN ze všech provozovaných hazardních her „Úroveň“ hazardu	Minimální výše základního kapitálu a. s. provozovatele (podle obchodního zákoníku)	Jistota Složeno v penězích (podle loterijního zákona)	Správní poplatek (procentní podíl z rozdílu SUMA IN – SUMA OUT)	Poplatek na státní dozor (procentní podíl z rozdílu SUMA IN – SUMA OUT)	Část výtěžku Minimální částka na VPÚ (procentní podíl z rozdílu SUMA IN – SUMA OUT)
Do 600 mil. Kč za kal. rok	20 mil. Kč	20 mil. Kč	10 %	2 %	8 %
600 až 1500 mil. Kč za kal. rok	50 mil. Kč	50 mil. Kč	10 %	2 %	8 %
1500 až 3000 mil. Kč za kal. rok	100 mil. Kč	100 mil. Kč	10 %	2 %	10 %
Nad 3000 mil. Kč za kal. rok	200 mil. Kč	200 mil. Kč	10 %	2 %	15 %

Takto nastavené podmínky by zajišťovaly jednotnost, jednoduchost, snadnou kontrolovatelnost a přehlednost v oblasti hazardních her.

3.2 Hodinová prohra

Z předešlé kapitoly je zřejmé, že podmínky provozu lze stanovit jednotně pro všechny druhy her bez ohledu na technologické prostředky. Stejně tak lze určit i podmínku pro provozované prostředí (casino, herna apod.). Nejvhodnějším jednotným parametrem je hodinová prohra.

Hodinová prohra je u hazardních her a různých technických zařízení, pomocí kterých jsou hazardní hry provozovány často diskutovanou veličinou. Hodinová prohra je však jedním z mála parametrů, kterým lze charakterizovat a hodnotit míru hazardu různých druhů sázkových her. Proto v některých zahraničních zákonných úpravách tento parametr je hodnocen poměrně vysokou bonitou.

Hodinovou prohru můžeme vypočítat podle matematického vztahu:

HODINOVÁ PROHRA = Sázka na jednu hru * Počet her za 1 hod * (1 - Výherní podíl)

Obvykle se hovoří u jednotlivých hazardních her a tím také u jednotlivých technických sázkových zařízení o „nejvyšší hodinové prohře“, přičemž se do výše uvedeného matematického vztahu dosazují za jednotlivé proměnné tyto hodnoty:

SÁZKA na jednu hru = hodnota nejvyšší možné sázky pro danou hazardní hru nebo zařízení;

Počet her za 1 hod = 3 600 / délka **jedné hry v sec**;

Výherní podíl = „ustálená hodnota“ výherního podílu po odehrání statisticky hodnotitelném odehraném počtu her, obvykle 100 000 her (střední hodnota výherního podílu). Dosazujeme poměrné číslo, nikoliv procentní hodnotu.

Jak vyplývá z výše uvedeného, takto vypočtená hodnota hodinové prohry není matematicky správně řečeno hodnotou „nejvyšší“, neboť do matematického vztahu dosazujeme střední hodnotu výherního podílu (nikoli hodnotu nejnižší, okamžitou).

Z daného rozboru tedy vyplývá, že nejvyšší hodnoty takto vypočtené hodinové prohry budou dosahovat především hry s velice krátkou dobou jedné hry. Délka jedné hry má podstatný význam na výši hodinové prohry (krátkou dobu hry mají většinou technická zařízení se softwarovým generátorem náhodných čísel).

4 Závěr

Regulace loterijního trhu je nezbytná. Současná právní úprava již nevyhovuje dnešnímu stavu technologické úrovně a nutně vyžaduje přepracování. Na hazardní hry a jejich provozovatele je nutno pohlížet nikoli z hlediska prostředků, kterými je hazard provozován, ale výhradně na základě úrovně hazardu a tím pádem i stupně společenské nebezpečnosti.

Literatura:

- [1] BERNARD, B., BRUNEEL, C., EENOO R. Evropské loterie a hry. Praha: Olympia, 1998. s. 222. ISBN 80-7033-551-3
- [2] Ministerstvo financí ČR - www.mfcr.cz.
- [3] Sazka, a. s. - www.sazka.cz.
- [4] Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách; ve znění pozdějších předpisů.
- [5] Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník; ve znění pozdějších předpisů.

Kontaktní adresa:

Ing. et Ing. Zdeněk Makovský
Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Studentská 84,
532 10 Pardubice
e-mail: zdenek.makovsky@seznam.cz