

Višestruki značaj uspostavljanja adekvatne kontrole priređivača igara na sreću

STRUČNI RAD

UDK 343.56:338.515(497.11)

DOI: 10.46793/Rev24108215N

Goran Nikolić¹

Rezime: Poslednjih godina industrija igara na sreću u Republici Srbiji doživljava brži rast, kako kroz onlajn tržište, tako i kroz mrežu fizičkih objekata gde se organizuje. Uvođenje jedinstvenog informacionog sistema za nadzor poslovanja priređivača i sprovedene izmene i dopune zakonodavne regulative u ovoj oblasti pokazale su se nedovoljnim. Razvijanje i usklađivanje zakonodavne regulative predstavlja samo osnov za uspostavljanje zakonitog poslovanja, koji je neophodno da bude podržan u praksi kroz rad službenika Uprave za igre na sreću. Nejednak pristup pri određivanju priređivača igara na sreću koji će biti kontrolisani direktno utiče na stvaranje monopola, nelojalne konkurencije i daje vetar u leđa određenim priređivačima da se ponašaju van opsega zakonskih normi i time dodatno izazivaju probleme, kako u funkcionisanju same industrije, tako i društva kao celine. Adekvatna kontrola i postupanje državnih službenika između različitih državnih organa trebalo da dovede do stvaranja pravičnijeg poslovnog okruženja.

Primljen: 15.11.2024.

Prihvaćen: 30.11.2024.

Objavljen: 27.12.2024.

Ključne reči: industrija igara na sreću, regulatorna kontrola, budžetski prihod, zloupotrebe povezane sa igrama na sreću

¹ ALFA BK Univerzitet, Beograd, Srbija.
E-mail: goran86dok@gmail.com

Industrija igara na sreću, kao izuzetno specifična i osetljiva oblast poslovanja, privlači ogromnu pažnju različitih kategorija učesnika u ovoj oblasti poslovanja – priređivača igara na sreću, države, direktnih učesnika u igrama na sreću, kao i građana i samog društva u celini.

Igre na sreću priređuju se radi razonode učesnika, kojima se, uz naplatu, pruža mogućnost ostvarivanja dobitaka u novcu, stvarima, uslugama ili pravima, dok sa druge strane država ostvaruje sredstva koja predstavljaju namenski prihod u budžetu Republike Srbije. Imajući u vidu da dobitak ili gubitak od igara na sreću ne zavisi od znanja ili veština učesnika u igri, nego od slučaja ili nekog neizvesnog događaja, različite generacije i kategorije stanovništva su zainteresovane za učešće u igrama na sreću. I pored toga što nudi vid „lake” zarade, sa sobom nosi i značajne rizike, pa samim tim ova oblast poslovanja nailazi na pozornost celokupnog društva.

Poslednjih godina industrija igara na sreću u Republici Srbiji beleži dalji ekonomski rast, kako kroz online tržište, tako i kroz mrežu objekata u kojima je organizovano priređivanje igara na sreću. Dakle, sa daljom digitalizacijom, popularnost online platformi značajno raste, pri čemu ne dolazi do osetnijeg pada konzervativnog načina učešća u igrama na sreću – putem prisustva u automat klubovima, kladionicama i kazinima.

Uspostavljanje online tržišta zahtevalo je zapošljavanje i većeg broja lica sa visokom stručnom spremom, pre svega, stručnjaka iz IT sektora, statističara, analitičara i sličnih oblasti, u privrednim društvima koja se bave organizovanjem i priređivanjem igara na sreću. Sa druge strane, regulatorni organ u oblasti igara na sreću, Uprava za igre na sreću, koja je sastavni organizacioni deo Ministarstva finansija Republike Srbije, zajedno sa drugim nadležnim organima, još uvek nije uspostavila adekvatan i efikasan način i procedure za kontrolu priređivača igara na sreću. Kao posledica navedenog, u praksi nisu neuobičajene različite vrste zloupotreba koje dovode do štete po budžet Republike Srbije sa jedne strane, i nelegalnog ili nekontrolisanog „kockanja” koje sa sobom povlači i određene društvene i socijalne rizike, sa druge strane.

Radi celovitosti slike, osvrnuli bismo se na činjenicu da industrija igara na sreću funkcioniše kroz saradnju sa brojnim drugim sektorima kao što su mediji, ugostiteljstvo, nekretnine putem zakupa poslovnog prostora, IT sektor, sponzorstva i slično. Kompanije iz ove industrije imaju značajne troškove za oglašavanje putem različitih marketinških kanala, sponzorstva sportskim klubovima i sličnim organizacijama (npr. nacionalnim sportskim savezima). Naime, kompanije iz ove sfere u Republici Srbiji generalno prate evropske trendove da zaključuju značajne sponzorske ugovore sa sportskim klubovima.

Relevantna zakonska regulativa definiše mogućnost terenske i kancelarijske kontrole, odnosno nadzora, nad radom priređivača igara na sreću, na različite načine: neposrednim uvidom u objekte i prostorije u kojima je organizovano priređivanje igara na sreću, uređaje i opremu, kao i dokumentaciju i akte nadziranog subjekta, prikupljanjem, obradom i analizom podataka i dokumentacije koju je dostavio nadzirani subjekt – priređivač igara na sreću. Dodatno, radi unapređenja nadzora nad radom priređivača igara na sreću uveden je jedinstven informacioni sistem od strane Uprave za igre na sreću, koji je imao za cilj da se poveća obim evidencija priređivanja igara na sreću i posledično obezbedi efikasnija naplata budžetskih prihoda po ovom osnovu.

Uvedeni informacijski sistem za nadzor nad priređivačima igara na sreću omogućio je efikasnije praćenje finansijskog poslovanja priređivača, ali efekti ovog sistema bi se mogli oceniti maksimalno kao delimični, imajući u vidu da zloupotrebe i malverzacije prilikom poslovanja nisu u značajnijoj meri otklonjene. Naime, sam informacijski sistem pruža određene mogućnosti za vršenje kontrole, ali usled manjka stručnog kadra u relevantnom državnom organu, koji bi na adekvatan način izvršio kontrolu i analizu dostupnih podataka o poslovanju, kao i izražene ravnodušnosti ka sticanju novih znanja i veština u ovoj oblasti, postignuti su limitirani efekti, daleko od očekivanih. Dakle, da bi ovaj sistem funkcionisao u svom punom kapacitetu potreban je adekvatan i brojčano dovoljan stručni tim koji bi mogao da administrira rad ovog sistema. U tom smislu, bilo bi preporučljivo da organ kontrole u ovoj industriji organizuje dodatne obuke i usavršavanja za svoje zaposlene, dok bi država mogla da pospeši efikasnost rada ovog organa kroz povećanje plata zaposlenih. Međutim, da bi se organizovale adekvatne obuke i usavršavanja zaposlenih potrebno je da i sami rukovodioci Uprave za igre na sreću imaju dovoljno znanja i iskustva u ovoj oblasti kako bi mogli da opredele adekvatan način za dalje usavršavanje samih zaposlenih, a što trenutno nije slučaj.

Ovde bismo se osvrnuli i na činjenicu da je zakonskim rešenjem predviđeno da uprava poslove državne uprave u oblasti igara na sreću vrši preko softverskog rešenja kojim samostalno upravlja, uz tehničku podršku službe Vlade koja je nadležna za projektovanje, usklađivanje, razvoj i funkcionisanje sistema elektronske uprave, a što prema našim saznanjima nije situacija u praksi. Naime, prema našim saznanjima, privatna kompanija od koje je nabavljen pomenuti informacijski sistem raspolaže svim sigurnosnim kodovima i logovima softverskog rešenja, pa se samim tim dovodi u pitanje rad pomenutog državnog organa i upitno je ko sve ima pristup podacima o poslovanju i ko je stvarni administrator ovog sistema. Dakle, što se tiče kontrole putem informacionog sistema, sve dok se pomenuto ne implementira u praksi na zakonit i celishodan način, kontrola priređivača igara na sreću biće podložna različitim vrstama uticaja i zloupotrebama.

Smatramo da informacijski sistem za vršenje kontrole poslovanja može predstavljati samo pomoćnu meru, čak i u situaciji kada funkcioniše u svom punom kapacitetu, i da je ključna kontrola priređivača igara na sreću na samom terenu, te da se isključivo kroz ovaj vid kontrole može dobiti uvid u funkcionisanje ilegalnog tržišta igara na sreću. Dakle, isključivo kroz kontinuirani operativni rad na terenu se dolazi do informacija o lokacijama na kojim se ilegalno priređuju igre na sreću, kao i „crnim” online platformama na kojima se priređuju igre na sreću. Porast ovakvog načina „kockanja” direktno utiče na budžetske prihode i povećanje maloletničkog „kockanja”, a imajući u vidu i limitirane efekte funkcionisanja informacionog sistema, manjak stručnog kadra, kao i selektivne terenske kontrole, nedvosmisleno je jasno da se iz poslovanja u ovoj industriji još uvek nisu ostvarili puni efekti sa aspekta državnog budžeta.

U svetlu pomenutog, osvrnuli bismo se dodatno na online platforme i rizike koje one nose sa sobom. Upitno je da li su informacije o celokupnom poslovanju u ovoj sferi preko online platformi dostupne državnim organima i da li potpadaju pod jurisdikciju

srpskog zakonodavstva, kako onog koje reguliše ovu specifičnu industriju, tako i pore-skog. Takođe, sistem „kockanja” preko online platformi ostavlja mogućnost zloupotreba u smislu da je ovaj vid kockanja posebno popularan kod mlađih generacija i često se koristi od strane maloletnih lica koja nalaze načine za ilegalno kockanje.

Stoga bi bilo preporučljivo da nadležni organ predloži dodatna zakonska rešenja putem kojih bi dodatno obavezao priređivače igara na sreću da uspostave sisteme kontrole koji bi onemogućili kockanje maloletnih lica, te obezbedi nadzor nad sprovođenjem ovih zakonskih rešenja.

Opisano činjenično stanje ukazuje na potrebu za dodatnom zakonskom regulativom u ovoj oblasti, sa jedne strane, kao i za strožijim kontrolama poslovanja priređivača igara na sreću u praksi, sa druge strane, a sve u cilju da se postignu puni efekti za državu od poslovanja u ovoj oblasti, i smanje negativne društvene posledice prekomerne dostupnosti igara na sreću.

Da zaključimo, kompleksnost industrije igara na sreću zahteva da raznoliki preostali problemi na koje smo se osvrnuli u ovom tekstu moraju biti rešavani sistematično, kroz saradnju većeg broja državnih organa i sa jednoličnim i pravednim pristupom prema svim učesnicima u industriji. Nejednak pristup državne uprave pri određivanju priređivača igara na sreću koji će biti kontrolisani, odnosno neće, ne dovodi do zdravog tržišta, već direktno utiče na stvaranje monopola, nelojalne konkurencije i daje vetar u leđa određenim priređivačima da se ponašaju van opsega zakonskih normi i time dodatno izazivaju probleme, kako u funkcionisanju industrije, tako i društva kao celine. U tom smislu, bitno bi bilo uspostaviti adekvatnu kontrolu postupanja državnih službenika između različitih državnih organa, jer bi to trebalo da dovede do smanjenja zloupotreba u postupanju i kontrolama i stvaranja pravičnijeg poslovnog okruženja. Dakle, iako je potrebno i dalje razvijanje i usklađivanje zakonske regulative u ovoj oblasti, od ključnog značaja je kako će se propisi primenjivati u praksi i da li će se primenjivati na isti način prema svim priređivačima ili će biti zaštićenih, odnosno povlašćenih učesnika na tržištu igara na sreću. Obzirom na tendenciju da će se ova industrija dalje razvijati i rasti, i za državu i za društvo, bi bilo celishodno da se u rešavanju preostalih problema pristupi na sveobuhvatan način i u što kraćem roku.

The Multifaceted Importance of Establishing Adequate Oversight of Gambling Operators

PROFESSIONAL PAPER
UDC 343.56:338.515(497.11)

Goran Nikolić¹

Summary: *In recent years, the gambling industry in the Republic of Serbia has experienced faster growth, both through the online market and through the network of physical facilities where it is organized. The introduction of a single information system for the supervision of the Organizer's operations and the amendments to the legislation in this area have proven to be insufficient. The development and harmonization of legislation is only the basis for the establishment of legal business, which is necessary to be supported in practice through the work of the officials of the Gaming Administration. An unequal approach to determining the organizers of games of chance that will be controlled directly affects the creation of monopolies, unfair competition and gives the wind in the back of certain organizers to behave outside the scope of legal norms and thus cause new problems, both in the functioning of the industry itself and society as a whole. Establishing adequate control of the actions of civil servants among different state authorities should lead to the creation of a fairer business environment.*

Received: 15.11.2024.
Accepted: 30.11.2024.
Published: 27.12.2024.

Keywords: *gambling industry, regulatory control, budget revenue, gambling-related abuses*

¹ ALFA BK University, Belgrade, Serbia.
E-mail: goran86dok@gmail.com

The gambling industry, as a highly specific and sensitive sector, attracts significant attention from various stakeholders, including gambling operators, the state, participants in gambling activities, citizens, and society as a whole.

Gambling activities are organized for the entertainment of participants, offering them the chance to win money, goods, services, or rights in exchange for payment. On the other hand, the state generates funds through these activities, which constitute designated revenue for the budget of the Republic of Serbia. Since winnings or losses in gambling depend not on the knowledge or skills of participants but on chance or an uncertain event, people across different generations and demographics are interested in participating in gambling. Despite its appeal as a form of “easy” earnings, gambling also carries significant risks, attracting the attention of society as a whole.

In recent years, the gambling industry in the Republic of Serbia has experienced further economic growth, both through the online market and through a network of physical establishments where gambling is organized. With advancing digitalization, the popularity of online platforms has grown significantly. However, traditional participation methods, such as physical attendance at slot clubs, betting shops, and casinos, have not seen a noticeable decline.

The establishment of the online market has required the employment of a greater number of highly educated professionals, primarily experts in IT, statisticians, analysts, and similar fields, within companies organizing and running gambling operations. On the other hand, the regulatory authority for gambling, the Games of Chance Administration, a part of the Ministry of Finance of the Republic of Serbia, along with other relevant bodies, has yet to establish adequate and efficient methods and procedures for controlling gambling operators. Consequently, various types of abuses are not uncommon in practice, resulting in harm to the budget of the Republic of Serbia on one hand, and unregulated or illegal gambling, with associated social and societal risks, on the other.

To provide a comprehensive picture, it is important to note that the gambling industry operates in collaboration with numerous other sectors, such as media, hospitality, real estate (via the rental of commercial space), the IT sector, sponsorships, and more. Companies in this industry incur significant advertising costs through various marketing channels and sponsorships of sports clubs and similar organizations (e.g., national sports federations). In fact, gambling companies in Serbia generally follow European trends by entering into significant sponsorship agreements with sports clubs.

Relevant legislation defines the possibility of field and office inspections and oversight of gambling operators’ activities through various methods: direct inspections of the premises and locations where gambling activities are organized, equipment and devices used, documentation, and the records of the supervised entity. Data collection, processing, and analysis of documents submitted by the gambling operator also fall under these oversight mechanisms.

Additionally, to enhance oversight of gambling operators, the Games of Chance Administration introduced a unified information system aimed at expanding the scope

of gambling operation records and ensuring more efficient collection of budget revenues from this sector.

The introduced information system for monitoring gambling operators has facilitated more effective tracking of their financial operations. However, the system's effectiveness can only be deemed partial, as abuses and irregularities in business practices have not been significantly addressed. The system itself offers certain capabilities for oversight, but due to a lack of sufficiently skilled personnel within the relevant state authority—capable of effectively analyzing and utilizing the available operational data—and a notable indifference to acquiring new knowledge and skills in this area, the achieved results have been limited and fall far short of expectations. For the system to function at full capacity, an adequate and sufficiently staffed expert team is required to manage and administer it. In this regard, it would be advisable for the regulatory authority in this industry to organize additional training and professional development for its employees, while the state could enhance the efficiency of this body by increasing salaries for its staff.

We also highlight that current legislation stipulates that the administration of state duties in the gambling sector should be conducted via software solutions managed independently by the authority itself, with technical support from a government service responsible for designing, aligning, developing, and maintaining e-governance systems. However, in practice, this is reportedly not the case. According to available information, the private company that supplied the information system retains all security codes and logs for the software solution. This raises concerns about the operations of the state authority, including questions about who has access to the operational data and who is the actual administrator of the system. Consequently, as far as oversight via the information system is concerned, until these issues are addressed and the system is implemented in a lawful and effective manner, the oversight of gambling operators will remain susceptible to various forms of influence and abuse.

We believe that the information system for monitoring business operations can serve only as a supplementary measure, even if it functions at full capacity. The primary oversight of gambling operators must occur on the ground, as only through such inspections can authorities gain insights into the workings of the illegal gambling market. Continuous fieldwork is the only way to obtain information about locations where illegal gambling activities are conducted, as well as “black” online platforms hosting unauthorized gambling. The increase in such activities directly impacts budget revenues and contributes to a rise in underage gambling. Considering the limited effectiveness of the information system, the lack of qualified personnel, and selective field inspections, it is evident that the full potential of this industry's contribution to the state budget has not yet been realized.

In light of the above, we would like to address online platforms and the risks associated with them. It remains uncertain whether information about the full scope of business operations in this domain, conducted via online platforms, is accessible to state authorities and whether it falls under the jurisdiction of Serbian legislation, both in terms of the specific laws regulating this industry and tax regulations. Additionally, the system

of gambling through online platforms opens avenues for abuse, as this form of gambling is particularly popular among younger generations and is often accessed by minors who find ways to engage in illegal gambling.

Therefore, it would be advisable for the relevant authority to propose additional legislative measures requiring gambling operators to implement control systems designed to prevent minors from gambling and to ensure effective oversight of the enforcement of these measures.

The described situation highlights the need for additional legal regulations in this field, on the one hand, and stricter practical oversight of gambling operators' business activities, on the other. This would aim to maximize the benefits for the state from operations in this sector while mitigating the negative societal consequences of excessive accessibility to gambling.

In conclusion, the complexity of the gambling industry necessitates that the various outstanding issues we have highlighted in this text be addressed systematically, through the collaboration of multiple state authorities and with a consistent and fair approach toward all participants in the industry. Unequal treatment by state authorities in determining which gambling operators will be inspected—or not—does not contribute to a healthy market. Instead, it directly fosters monopolies, unfair competition, and enables certain operators to act outside the bounds of legal norms, thereby exacerbating problems within the industry and society as a whole. In this context, it is crucial to establish adequate oversight of state officials' actions across different state bodies, as this would reduce abuses in enforcement and inspections while fostering a fairer business environment. Thus, although further development and alignment of legal regulations in this area are necessary, the key issue lies in how these regulations will be implemented in practice and whether they will be applied uniformly to all operators or if certain participants in the gambling market will remain protected or privileged. Given the likelihood that this industry will continue to grow and expand, it would be in the interest of both the state and society to address the remaining issues comprehensively and as promptly as possible.