



РЕПУБЛИКА СРПСКА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА
РЕПУБЛИЧКА УПРАВА ЗА ИГРЕ НА СРЕЋУ
БАЊА ЛУКА

Владике Платона бр.3, Бања Лука, 051/340-770, факс:051/340-774

Број: 06/4-152-0027-8/26
Датум: 25.02.2026. године

**PRIMJENA NADZORA ZASNOVANOG NA PROCJENI
RIZIKA U OKVIRU SPN/FTA U SEKTORU IGARA NA
SREĆU U REPUBLICI SRPSKOJ**

Datum: Februar 2026.

SADRŽAJ

REZIME	4
1.UVOD	6
2.PRISTUP ZASNOVAN NA PROCJENI RIZIKA (RBA)	7
Utvrđivanje prioriteta rizika i matrica rizika.....	9
Mapa rizika	10
Procjena rezidualnog rizika i kontrole.....	12
Standardizirani kriteriji ocjenjivanja	13
3.RANJIVOST SEKTORA IGARA NA SREĆU (prema međunarodnim standardima).....	15
Nadnacionalna procjena rizika Evropske komisije (NNPR)	16
Nacionalna procjena rizika za BiH (NPR) – Sektor igara na sreću	17
4.PRIKUPLJENJA GRANULARNIH PODATAKA	19
Upitnici za procjenu rizika (REQ)	19
Izvještaji o inspekciji.....	20
Prijave sumnjivih transakcija (PST).....	22
Objedinjavanje podataka i razmjena informacija na međuresornom nivou	23
5.NADZOR ZASNOVAN NA RIZIKU	25
Objedinjavanje nalaza nadnacionalne procjene rizika i NPR u ključne pokazatelje rizika (KPR).....	25
Ponderi za ocjenjivanje rizika:	27
Primjena kategorizacije rizika.....	27
Intenzitet i učestalost nadzora:	28
Kontrolne liste za nadzor zasnovan na riziku:	28
Dinamičko utvrđivanje prioriteta priređivača	28
Procjena rizika za potrebe nadzora – primjer	29
Procjena sektora	30
Plan nadzora.....	31
Okvir nadzora zasnovanog na procjeni rizika.....	31
Tematske i kontrolne inspekcije	32
ZAKLJUČAK.....	33
GLAVNE PREPORUKE	34
REFERENCE	36

Akronimi

SPN - Sprečavanje pranja novca
BD- Brčko distrikt
CDD - Mjere identifikacije i praćenja klijenata
SFTA- Sprečavanje finansiranja terorističkih aktivnosti
DNFBP - Određeni nefinansijski sektori i samostalne profesije
EDD- Pojačane mjere identifikacije i praćenja klijenata
FATF- Organizacija za kontrolu i sprečavanje pranja novca
FOJ- Finansijsko-obavještajna jedinica
IBIA - Međunarodno udruženje za integritet u kladjenju
ITIA - Međunarodna agencija za integritet u tenisu
KPR -Ključni pokazatelj rizika
APZ -Agencije za provođenje zakona
MER -Izvještaj MONEYVAL-a o ocjenjivanju
PN -Pranje novca
MLRO -Ovlašteno lice za poslove SPN/FTA
MoU- Memorandum o razumijevanju
NPR - Nacionalna (državna) procjena rizika
OSINT -Prikupljanje i analiza informacija iz javno dostupnih izvora
PEL -Politički eksponirano lice
RBA -Pristup zasnovan na procjeni rizika
RBS -Nadzor zasnovan na procjeni rizika
REQ -Upitnik za procjenu rizika
RS Republika Srpska
PSA -Prijava sumnjivih aktivnosti
SPR - Sektorska procjena rizika
NNPR Nadnacionalna procjena rizika
IS- Izvor sredstava
IB- Izvor bogatstva
PST -Prijava sumnjivih transakcija
TBML -Pranje novca putem trgovine
VIP Veoma važna osoba (u kontekstu igara na sreću).

REZIME

U ovom tehničkom dokumentu analizirana je primjena okvira za nadzor zasnovan na procjeni rizika (RBS) u sektoru igara na sreću u Republici Srpskoj (RS). Dokument pruža strukturiran pristup utvrđivanju prioritetnosti rizika, poboljšanju prikupljanja podataka i jačanju nadzora u oblasti SPN/FTA u skladu sa najboljim međunarodnim praksI. Također su identificirane glavne ranjivosti u ovom sektoru te je predložen metodološki okvir za nadzor zasnovan na procjeni rizika uz vođenje računa o efektivnoj raspodjeli resursa radi ublažavanja rizika od finansijskog kriminala.

Regulatorni okvir u BiH nije jednoobrazan u svim jurisdikcijama što za posljedicu ima nedosljedno provođenje propisa o SPN/FTA, neodgovarajuće praćenje njihove primjene i nedostatke u utvrđivanju prioritetnosti rizika. Nadzor je i dalje rascjepkan pošto je kontrola izdavanja dozvola i poštovanja propisa u nadležnosti različitih organa u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu. Izostanak centraliziranog pristupa uzrokuje manjkavosti u nadzoru i onemogućava efektivnu primjenu principa zasnovanih na procjeni rizika na nivou cijelog sektora. U postojećem nadzoru u oblasti SPN/FTA se ne primjenjuje strukturirani pristup zasnovan na procjeni rizika što za rezultat ima neefikasnu raspodjelu resursa i strategiju koja je više reaktivne nego proaktivne prirode.

Nadzorna tijela izgleda imaju ograničene instrumente za razlikovanje niskorizičnih i visokorizičnih priređivača što dovodi do neravnomjerne primjene mjera praćenja i provođenja zakona. Glavni izazov u primjeni nadzora zasnovanog na procjeni rizika je nepostojanje mehanizama za prikupljanje granularnih podataka. Izostanak strukturiranih podataka od priređivača igara na sreću, uključujući sektorsku procjenu rizika, procjenu rizika priređivača i praćenje transakcija, otežava nadzornim organima tačnu procjenu potencijalnih rizika i preduzimanje odgovarajućih mjera.

Pored toga, u ovom sektoru trenutno ne postoji standardizirani skup ključnih pokazatelja rizika (KPR) ili dosljedna metodologija ocjenjivanja rizika, a bez ovih instrumenata nadzorni organi ne mogu sistematski utvrđivati prioritetnost rizika niti prilagođavati svoju strategiju nadzora novim vrstama rizika koje se pojavljuju.

U cilju rješavanja ovih manjkavosti u ovom dokumentu se predlaže uvođenje sveobuhvatnog okvira nadzora zasnovanog na procjeni rizika.

Potrebno je uvesti matricu rizika za potrebe procjene i ocjenjivanja rizika na osnovu vjerovatnoće i uticaja.

Treba definirati ključne pokazatelje rizika (KPR) koji će se koristiti za utvrđivanje ranjivosti sektora te uvesti strukturiranu metodologiju za ocjenjivanje rizika radi preciznije procjene rizika priređivača.

Potrebno je unaprijediti prikupljanje podataka kroz uvođenje godišnjih izvještaja i odgovora na upitnike za procjenu rizika (eng. Risk Evaluation Questionnaires - REQ) koji će nadzornim organima omogućiti prikupljanje standardiziranih podataka direktno od priređivača igara na sreću.

Također treba poboljšati objedinjavanje podataka na međuresornom nivou radi bolje saradnje između finansijsko-obavještajnih jedinica, poreskih organa i regulatornih tijela.

Unapređenje praćenja i poštovanja obaveze prijavljivanja sumnjivih transakcija (PST) je od ključnog značaja kako bi se nadzornim organima omogućio uvid u rizike u realnom vremenu.

Nadzorni organi također moraju primijeniti dinamičniji pristup provođenju zakona i u svojim programima kontrole više pažnje posvetiti visokorizičnim priređivačima. Dinamičko utvrđivanje prioriteta rizika treba koristiti za prilagođavanje strategije nadzora novim rizicima kako bi regulatorne mjere bile relevantne i djelotvorne.

Pojačane kontrole poštovanja propisa u oblasti SPN/FTA i strože mjere za njihovo provođenje, uključujući kazne za ponovljeno nepoštovanje propisa, doprinjeće većoj odgovornosti i smanjenju rizika od finansijskog kriminala. Primjenom strukturiranog pristupa nadzora zasnovanog na procjeni rizika BiH može optimizirati regulatorni nadzor, poboljšati poštovanje propisa u oblasti SPN/FTA i ublažiti rizike od finansijskog kriminala u sektoru igara na sreću.

Uvođenje novog modela nadzora koji je više zasnovan na podacima i orijentiran na rizike omogućit će organima efikasnije raspoređivanje resursa uz garantiranje srazmjernosti regulatornih intervencija stepenu rizika različitih priređivača.

1.UVOD

U ovom dokumentu predstavljen je detaljan okvir za primjenu nadzora zasnovanog na procjeni rizika u sektoru igara na sreću u RS, a posebna pažnja je posvećena jačanju regulatornog nadzora, poboljšavanju metodologija za procjenu rizika i većem poštovanju standarda u oblasti sprečavanja pranja novca (SPN) i finansiranja terorističkih aktivnosti (FTA).

Prilikom izrade ovog dokumenta korišteni su relevantni referentni dokumenti, uključujući Izvještaj Moneyvala o petom krugu evaluacije (MER 2024), Nacionalna procjena rizika (NPR 2018–2022. i 2022–2024.), kao i relevantni regulatorni okviri za ovaj sektor.

Sektor igara na sreću u BiH karakteriziraju ranjivosti poput velike učestalosti gotovinskog plaćanja, ograničenih mjera identifikacije i praćenja klijenata (CDD) i nedostataka u praćenju transakcija.

Iako je u Nacionalnoj procjeni rizika za period 2018–2022. ovaj sektor ocijenjen kao srednje rizičan, u Dopuni procjene rizika za period 2022–2024. konstatiran je viši stepen podložnosti pranju novca (PN). Međutim, uprkos ovim pokazateljima rizika, nadzor u oblasti SPN/FTA je i dalje rascjepkan, uključujući neusklađene prakse u Federaciji BiH (FBiH), Republici Srpskoj (RS) i Brčko distriktu (BD). Nepostojanje standardiziranog okvira za nadzor zasnovan na procjeni rizika dovodi do neefikasnosti, a regulatorna tijela imaju problema u raspodjeli resursa i planiranju nadzora u skladu sa rizikom.

Pored toga, u MER-u iz 2024. konstatovano je da BiH nije ispoštovala Preporuku br. 28 pri čemu su istaknute manjkavosti u propisima i nadzoru određenih nefinansijskih sektora i samostalnih profesija (DNFBP), uključujući sektor igara na sreću. U ovom dokumentu predlaže se da se ovi izazovi riješe uvođenjem strukturiranog okvira za nadzor zasnovan na riziku koji će regulatorima omogućiti djelotvornu procjenu, kategorizaciju i ublažavanje rizika. Također su predstavljene metodologije kao što su primjena matrice rizika i ključnih pokazatelja rizika (KPR) te uvođenje strukturiranog mehanizma za ocjenjivanje rizika koji će se koristiti za procjenu poštovanja obaveza priređivača.

Pored toga istaknuta je potreba za unapređenjem prikupljanja podataka pomoću upitnika za procjenu rizika (REQ), kao i za međuresornom saradnjom u cilju bolje razmjene informacija između finansijsko-obavještajnih jedinica, poreskih i nadzornih organa. Unapređenje praćenja sumnjivih transakcija (PST) i primjena dinamičkog utvrđivanja prioritetnosti rizika dodatno će omogućiti prilagođavanje nadzora novim prijetnjama. Uvođenjem pristupa zasnovanog na riziku BiH može preći sa reaktivnog na proaktivni model nadzora koji podrazumijeva veću kontrolu subjekata sa najvišim rizikom i smanjenje nepotrebnog opterećenja niskorizičnih priređivača.

Pored usklađivanja sa najboljim međunarodnim praksama, uvođenjem ovog okvira BiH će također unaprijediti integritet cjelokupnog sektora igara na sreću smanjivanjem njegove podložnosti finansijskom kriminalu.

2.PRISTUP ZASNOVAN NA PROCJENI RIZIKA (RBA)

Prije bavljenja tehničkim aspektima specifičnim za sektor igara na sreću u BiH i njenim jurisdikcijama i njegovom izloženošću rizicima, neophodno je prvo postaviti temelje i definirati okvir za primjenu pristupa zasnovanog na procjeni rizika (RBA). Dobra polazna tačka za to su Smjernice FATF-a za primjenu pristupa zasnovanog na procjeni rizika za kazinal u kojima je obrađen način primjene pristupa zasnovanog na procjeni rizika(RBA) u sektoru kazina. Ovaj okvir doprinosi većoj djelotvornosti SPN/FTA time što priređivačima pomaže u efikasnoj raspodjeli resursa i posvećivanju veće pažnje visokorizičnim aspektima. Ovaj pristup počinje sveobuhvatnom procjenom rizika koja podrazumijeva procjenu ključnih faktora vezanih za industriju igara na sreću, kao što su vrste igara koje se nude, profil klijenata, obim transakcija (kanali) i geografsko područje, između ostalih rizika kojima je sektor izložen.

Proizvodi (npr.)

- slotovi,
- kazino stolovi uživo,
- bingo,
- +poker i druge P2P igre

Profil klijenata (npr.)

- PEL
- lokalni klijenti
- osobe pod sankcijama

Kanali (npr.)

- gotovina
- transfer novca
- bankovne transakcije

Geografski (npr.)

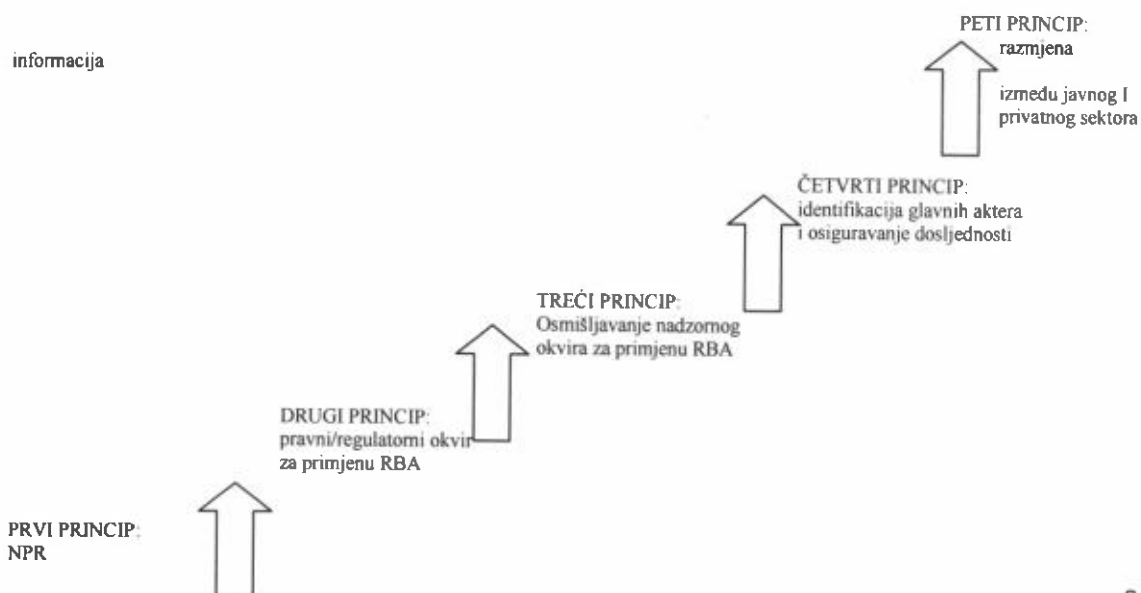
- igrači iz visokorizičnih jurisdikcija
- OECD indeks
- jurisdikcije koje prati Moneyval/FATF

Na osnovu ovih procjena donose se i provode ciljne politike i interne kontrole za SPN/FTA u cilju ublažavanja identificiranih rizika. U te kontrole spadaju mjere identifikacije i praćenja klijenata (CDD), praćenje transakcija radi otkrivanja sumnjivih aktivnosti i odgovarajuće vođenje evidencije. Redovno praćenje i kontrola su ključni za djelotvornost mjera SPN/FTA pošto nadzornim organima i priređivačima omogućavaju da svoje strategije prilagode novim rizicima i tipologijama. Pored toga, neophodno je organizirati temeljnu obuku za uposlenike kako bi se osposobili za djelotvornu identifikaciju rizika i primjenu politika SPN/FTA.

Primjenom ovog strukturiranog pristupa priređivači i organi zaduženi za njihov nadzor mogu ojačati svoje okvire za SPN/FTA kroz garantiranje poštovanja obaveza i svođenje rizika od finansijskoj kriminala na minimum



Pristup zasnovan na procjeni rizika (RBA) omogućava efektivnije upravljanje rizikom zahvaljujući efikasnijoj raspodjeli resursa, usmjeravanju pažnje na stvarne i identificirane prijetnje i fleksibilnosti koja omogućava prilagođavanje novim rizicima. Međutim, u primjeni ovog pristupa postoji nekoliko izazova uključujući identifikaciju pravih informacija za detaljnu analizu rizika, upravljanje kratkoročnim prelaznim troškovima kako bi se osigurala dugoročna izvodljivost, potreba za iskusnim osobljem koje može donositi odluke utemeljene na provjerenim informacijama i savladavanje regulatornih prepreka koje mogu otežavati dosljednu primjenu. U skladu s međunarodnim standardima i najboljim praksama okvir pristupa zasnovanog na procjeni rizika (RBA) se temelji na pet principa. Na samom početku imamo Nacionalnu procjenu rizika (NPR) nakon čega slijedi uspostavljanje kvalitetnog pravnog okvira za provođenje RBA. Nakon toga treba osmisliti nadzorni okvir za efektivnu primjenu principa RBA. Identifikacija ključnih zainteresiranih strana je neophodna radi garantiranja dosljednosti i u procjeni rizika i u nadzoru. Konačno, razmjena informacija između javnog i privatnog sektora je vrlo bitna za djelotvornost i fleksibilnost sistema upravljanja rizikom.



Prema Smjernicama FATF-a za primjenu pristupa zasnovanog na procjeni rizika za priređivače djelotvoran okvir zasnovan na riziku oslanja se na više izvora prilikom procjene i ublažavanja prijetnji. Ti izvori se mogu podijeliti na makro i mikro nivo.

Neki od najčešćih izvora na mikro nivou su:

- Procjene rizika – Informacije od regionalnih tijela, donositelja politika, nadležnih organa, nadzornih i istražnih organa, kao što su finansijsko-obavještajne jedinice, agencije za provođenje zakona i drugi regulatorni subjekti.
- Tipologije PN/FTA – Analiza načina iskorištavanja priređivača za pranje novca i finansiranje terorističkih aktivnosti (PN/FTA).
- Povratne informacije o prijavama sumnjivih transakcija (PST) – Procjena prethodno prijavljenih sumnjivih aktivnosti i drugih relevantnih izvještaja o poštovanju obaveza.
- Povjerljive informacije za priređivače igara na sreću – Tu spadaju podaci iz upitnika za procjenu rizika (REQ), nalazi prethodnih inspekcija i provjera i drugi nalazi vezani za rizike.
- Popisi i baze sa podacima o osobama i subjektima koji podliježu sankcijama – Informacije od međunarodnih tijela i stranih jurisdikcija o osobama ili organizacijama koje podliježu mjerama zamrzavanja imovine ili ograničenja transakcija.
- Prikupljanje i analiza informacija iz javno dostupnih izvora (OSINT) – Podaci prikupljeni iz registracija, besplatnih medija i javno dostupnih informacija.

Neki od najčešćih izvora na makro nivou su:

- Nadnacionalne procjene rizika (NNPR) – Na primjer, Nadnacionalna procjena rizika od PN/FTA na nivou EU.
- Nacionalne procjene rizika (NPR) – Procjene koje se provode na nacionalnom nivou radi identifikacije i ublažavanja rizika od PN/FTA.
- Sektorske procjene rizika (SPR) – One mogu biti dio NPR ili nezavisne studije koje se posebno provode za određene sektore.

Neki od ovih izvora će biti detaljnije analizirani u ovom dokumentu. Međutim, važno je istaći da postoji gotovo beskonačan broj načina prikupljanja podataka o rizicima. Izvori koji su ovdje pobrojani predstavljaju neke od najčešće korištenih pristupa koji su u skladu sa međunarodnim standardima.

Utvrđivanje prioritetnosti rizika i matrica rizika

Utvrđivanje prioritetnosti rizika je okosnica djelotvornog nadzora zasnovanog na procjeni rizika koja nadzornim organima u RS omogućava raspoređivanje resursa tamo gdje su oni najpotrebniji. U kontekstu sektora igara na sreću, u kojem ranjivosti značajno variraju u zavisnosti od priređivača i aktivnosti, strukturiran pristup utvrđivanju prioritetnosti rizika garantira srazmjeran i ciljani nadzorni okvir. Objedinjavanjem podataka iz upitnika, inspekcija, PST-ova, drugih procjena rizika u okviru nadzora i sličnih izvora, „matrica rizika“

olakšava vizualizaciju i kategorizaciju rizika na osnovu njihove vjerovatnoće i potencijalnog uticaja. U sektoru igara na sreću ovaj instrument je neophodan za procjenu specifičnih ranjivosti priređivača i aktivnosti u BiH. Matrica rizika procjenjuje rizike na osnovu dvije primarne dimenzije: vjerovatnoće pojave i uticaja na okvir SPN/FTA:

- Vjerovatnoća pojave: Vjerovatnoća da će se određeni rizik ostvariti, na osnovu istorijskih podataka i sektorskih trendova.
- Uticaj na okvir SPN/FTA: Potencijalne posljedice rizika, uključujući finansijske, uticaj na ugled i sistemske.

Mapa rizika

Te dimenzije su organizirane u matricu radi klasifikacije rizika. Iako se u nekim matricama koriste detaljnije kategorije poput „srednje nizak“ i „srednje visok“, u ovom dokumentu smo se odlučili za praktičniji pristup pa su rizici klasificirani kao rizici niskog, srednjeg, visokog i kritičnog prioriteta.

Mapa u nastavku predstavlja ilustraciju ocjenjivanja i kategorizacije rizika.

Vjerovatnoća

			8 (srednji)	10 (srednji)
		9 (srednji)	12 (srednji)	
	8 (srednji)	12 (srednji)		
	10 (srednji)			

Procjena inherentnih rizika

Kao što je prethodno pomenuto, procjena rizika i matrica rizika oslanjaju se na različite izvore podataka. Organi zaduženi za nadzor analiziraju te izvore kako bi procijenili vjerovatnoću pojave rizika na osnovu prethodnih trendova i novih obrazaca.

U ovom djelu ćemo se fokusirati na tri specifična primjera rizika:

- R.1 Više računa koje finansira jedan izvor ili povezane treće strane
- R.2 Stope fluktuacije osoblja znatno iznad prosjeka industrije i
- R.3 Korisnici koji postupaju u ime kriminalnih organizacija

Iako se radi o rizicima koji su dobro poznati i relativno uobičajeni u sektoru igara na sreću, ovdje su korišteni isključivo radi ilustracije načina procjene i ponderiranja rizika.

Počinjemo sa vjerovatnoćom koja se utvrđuje na osnovu različitih ulaznih podataka. Na primjer, ako upitnik ili određeni broj prijava sumnjivih transakcija ukazuju na mogućnost da korisnici postupaju u ime kriminalnih organizacija, rizik treba klasificirati kao u kategoriju

„velika vjerovatnoća“. Suprotno tome, ako postoji malo ili nimalo dokaza da korisnici postupaju u ime kriminalnih organizacija, rizik treba kategorizirati u kategoriju „mala vjerovatnoća“, ali ga ne treba potpuno isključiti. U ovom konkretnom primjeru poći ćemo od pretpostavke da je vjerovatnoća da korisnici postupaju u ime kriminalne organizacije mala.

Velika vjerovatnoća (5)	Srednja vjerovatnoća (3)	Mala vjerovatnoća (1)
Više računa koje finansira jedan izvor ili povezane treće strane	Stope fluktuacije osoblja znatno iznad prosjeka industrije	Korisnici koji postupaju u ime kriminalnih organizacija

S druge strane, potencijalne posljedice rizika mjere se na osnovu njihovog uticaja kako na sektor tako i na jurisdikciju u cjelini. To se utvrđuje kroz obimnije procjene koje se provode na nivou jurisdikcije, kao što su Nacionalna procjena rizika (NPR) i Sektorska procjena rizika (SPR). Na primjer, u Nacionalnoj procjeni rizika za BiH korištenje igara na sreću kao kanala za pranje novca (PN) istaknuto je kao jedan od glavnih razloga za zabrinutost. Iz tog razloga, sve slične rizike koji se identificiraju treba klasificirati kao rizike koji imaju veliki uticaj na jurisdikciju. U ovom istom primjeru uticaj korisnika koji postupaju u ime kriminalnih organizacija klasificiraćemo kao rizik koji ima „veliki uticaj“. To je prikazano u primjeru u nastavku.

Veliki uticaj (5)	Srednji uticaj (3)	Veliki uticaj (1)
Korisnici koji postupaju u ime kriminalnih organizacija	Više računa koje finansira jedan izvor ili povezane treće strane	Stope fluktuacije osoblja znatno iznad prosjeka industrije

Nakon ocjenjivanja „vjerovatnoće“ i „uticaja“ dodijeljene ocjene množe i upoređuju sa mapom rizika. To nadzornom organu omogućava preciznu klasifikaciju analiziranog rizika. U ovom konkretnom primjeru množi se ocjena vjerovatnoće 1 sa ocjenom uticaja 5 što daje ocjenu inherentnog rizika 5 ($1 \times 5 = 5$). Prema našoj mapi rizika, ocjena 5 odgovara kategoriji niskog rizika.

	vjerovatnoća	uticaj	Ocjena inherentnog rizika
Korisnici koji postupaju u ime krim. organizacija	1	5	5 (Nizak rizik)

Međutim, ako se vjerovatnoća poveća, a ocjena uticaja ostane ista, ocjena inherentnog rizika se također povećava u skladu s tim. Koristeći isti primjer, ako ocjenu vjerovatnoće povećamo sa 1 na 3, inherentni rizik se povećava na 15 ($3 \times 5 = 15$), a to odgovara kategoriji visokog rizika u našoj mapi rizika.

	vjerovatnoća	uticaj	Ocjena inherentnog rizika
Korisnici koji postupaju u ime krim. organizacija	3	5	15 (Visok rizik)

Nakon kategorizacije svih identificiranih rizika na osnovu vjerovatnoće i uticaja, nadzorni organi mogu uspostaviti strukturirani okvir za utvrđivanje prioriteta rizika. U nastavku je dat primjer detaljne matrice inherentnog rizika koja objedinjuje tri pokazatelja rizika spomenuta ranije u ovom odjeljku. Ova matrica ilustrira identificirane rizike i njihovu tipičnu reprezentaciju u okviru nadzorne procjene rizika.

IDENTIFIKACIJA RIZIKA					PROCJENA RIZIKA	RANGIRANJE RIZIKA
Oznaka rizika	vrsta rizika	podkategorija	scenario	vjerovatnoća	uticaj	inherentni rizik
R 001	upravljanje	pitivanja vezana za integritet osoblja	stope fluktuacije osoblja znatno iznad prosjeka industrije	3	2	nizak
R002	kriminalna infiltracija	povezanost sa organiziranim kriminalom	korisnici koji postupaju u ime kriminalnih organizacija	3	5	visok
R003	kanali isporuke	finansiranje računa	Više računa koje finansira jedan izvor ili povezane treće strane	4	3	srednji

Procjena rezidualnog rizika i kontrole

Nakon utvrđivanja inherentnih rizika korištenjem opisanog pristupa, nadzorni organi bi trebali sastaviti popis postojećih kontrola i na nivou priređivača i na nadzornom nivou. Svakoј kontroli treba dodijeliti ocjenu koja će se oduzeti od inherentnog rizika kako bi se dobila ocjena rezidualnog rizika. Radi jednostavnosti koristit ćemo iste rizike kao u prethodnom odjeljku.

IDENTIFIKACIJA RIZIKA					PROCJENA RIZIKA	RANGIRANJE RIZIKA
Oznaka rizika	vrsta rizika	podkategorija	scenario	vjerovatnoća	uticaj	inherentni rizik
R002	kriminalna infiltracija	povezanost sa organiziranim kriminalom	korisnici koji postupaju u ime kriminalnih organizacija	3	5	visok

U ovom scenariju poći ćemo od pretpostavke da je nadzorni organ identificirao postojeće kontrole za ublažavanje rizika vezanih za povezanost sa organiziranim kriminalom.

Te kontrole podrazumijevaju strog proces prijema pri čemu korisnici prolaze temeljne provjere, provjeru kaznene evidencije, kao i intervju koje provodi nadzorni organ i na kojima se utvrđuje ispunjavanje uslova. Ovoj mjeri se potom dodjeljuje ocjena, koju utvrđuje nadzorni organ na osnovu različitih kriterija, pri čemu je iskustvo glavni kriterij u ovom slučaju. Radi jednostavnosti ovoj kontrolnoj mjeri ćemo dodijeliti ocjenu 5. Za izračunavanje rezidualnog rizika od prvobitne rezidualne ocjene oduzimamo 5 (ocjena kontrolne mjere) kao što je prikazano u nastavku.

vrsta rizika	podkategorija	scenario	Vjero- vatnoća	uticaj	inherentni rizik	OPIS KONTROLE	OCJENA KONTROLE	OCJENA REZIDUALNOG RIZIKA
kriminalna infiltracija	povezanost sa organiziranim kriminalom	korisnici koji postupaju u ime kriminalnih organizacija	3	5	visok	Svi korisnici koji posjeduju 10% ili više vlasničkog udjela moraju proći temeljnu provjeru koja podrazumijeva dostavljanje uvjerenja o nekažnjavanju i iz jurisdikcije podnosioca zahtjeva i iz BiH.	5	15-5/10 srednji

Kao što je prikazano gore, nakon uvođenja kontrolne mjere, ocjena rezidualnog rizika je 10, što odgovara kategoriji srednjeg rizika u našoj mapi rizika. Ovaj pristup omogućava nadzornim organima da procijene inherentnu izloženost riziku od PN/FTA te da istovremeno uzmu u obzir postojeće kontrole i na osnovu toga prilagode ocjenu rizika. Ako su kontrolne mjere slabe ili ih uopšte nema, nadzorni organi se mogu odlučiti da primijene druge kontrole ili, u suprotnom, da prihvate rizik u zavisnosti od svoje spremnosti za prihvatanje rizika. Treba napomenuti da postupak ocjenjivanja može biti subjektivan i da ne postoji jedan određen način kako da se dođe do određenih zaključaka, ali se mogu koristiti standardizirani kriteriji ocjenjivanja koji su obrađeni u narednom dijelu.

Standardizirani kriteriji ocjenjivanja

Za definiranje kriterija za ocjenjivanje uticaja i vjerovatnoće može se koristiti detaljna rubrika ili matrica „obrazloženja“ sa specifičnim deskriptorima za svaku ocjenu.

Primjer za uticaj (skala 1 – 5):

OCJENA	OPIS UTICAJA
1 (neznatan)	Nema kršenja propisa, minimalan utjecaj na okvir SPN/FTA, odnosno ne predstavlja razlog za zabrinutost u jurisdikciji.
3 (umjeren)	Umjerena šteta po ugled, očigledno kršenje propisa i razlog za određeni stepen zabrinutosti u jurisdikciji kako je naznačeno u NPR ili SPR.
5 (velikoznačajan)	Velika šteta po ugled, potencijalni rizik od sankcija od strane nadnacionalnih tijela (npr. MONEYVAL) ili osnov za oduzimanje licence za priređivanje igara na sreću.

Primjer za vjerovatnoću (skala 1 – 5):

OCJENA	OPIS
1 (rijetko)	Vjerovatnoća manja od 5%; nije se ranije dešavalo.
3 (moguće)	Vjerovatnoća 25–50%; dešavalo se u sličnim sektorima ili okruženjima.
5 (gotovo sigurno)	Vjerovatnoća veća od 90%; dešava se redovno, vidljivo u trendovima, nalazima i analizi PST.

Primjer za kontrolu (skala 1 – 5):

OCJENA	OPIS
1 (slaba)	Kontrole su ad hoc, nedokumentirane, rijetko se testiraju i nisu dobro shvaćene te se ne primjenjuju dosljedno.
3 (umjerena)	Postoje određeni manuelni procesi, ali su nedjelotvorni. Testiranje se provodi periodično, a kontrole su dokumentirane, ali još nisu potpuno integrirane u okvir.
5 (dobra)	Kontrole su potpuno integrirane, redovno se kontroliraju i testiraju, dobro su dokumentirane i automatizirane

Istorijski podaci će biti ključni za primjenu ovog pristupa zasnovanog na podacima, a o tome će detaljnije biti riječi u nastavku ovog dokumenta. Pored toga, ključni pokazatelji rizika imaju ključnu ulogu za dodijeljene ocjene rizika. Radi veće tačnosti i pouzdanosti procjene preporučuje se stručna ocjena i validacija — kroz odbore za rizik ili strukturirane stručne ocjene. Druga efikasna metoda su međufunkcionalne procjene, gdje ključni odjeli poput revizije ili odjela za praćenje poštovanja propisa daju svoj doprinos sveobuhvatnoj analizi rizika.

3.RANJIVOST SEKTORA IGARA NA SREĆU (prema međunarodnim standardima)

Prije analize samog prikupljanja podataka neophodno je prvo identificirati ranjivosti sektora igara na sreću i opšte izvore podataka od značaja za ovu industriju. Ovi izvori mogu poslužiti kao osnovni pokazatelji podataka, posebno u slučajevima kada su podaci ograničeni. Glavni izvor je dokument Organizacije za kontrolu i sprečavanje pranja novca (FATF) Ranjivosti kazina i sektora igara na sreću (2009)

U ovim smjernicama identificirane su glavne ranjivosti, uključujući kazino turizam (putovanja za kazino igrače - eng. junkets), VIP prostorija za igrače koji igraju na velike uloge (high-rollers), kazina na kruzerima na otvorenom moru, strani privremeni računi (eng. holding accounts) i online igre. U preporukama se ističe jačanje regulatornih okvira, unapređenje međunarodne saradnje, unapređenje razvoja kapaciteta i promovisanje daljnjih istraživanja u ovom sektoru.

U nastavku je dat popis rizika navedenih u smjernicama. Međutim, nadzornim organima se savjetuje da pogledaju cijeli dokument u kojem su date detaljnije informacija. To će im također omogućiti da dodatno preciziraju popis prikupljanjem specifičnih podataka direktno od priređivača igara na sreću:

Identificirani rizik	Opis
Velike gotovinske transakcije	Kazina posluju s velikim količinama gotovine što olakšava uvođenje nezakonito stečenih sredstava u finansijski sistem. Gotovina se može zamijeniti za žetone ili položiti na kazino račune, a potom podići kao „dobitak“.
Transakcije velike vrijednosti i anonimne transakcije	Klijenti mogu uplatiti velike iznose koje kasnije mogu podići uz minimalnu kontrolu. Transakcije trećih strana (u ime drugih) mogu prikriti pravi izvor sredstava.
Kazino računi i privremeni računi	Neka kazina dozvoljavaju klijentima da uplaćuju i podižu sredstva na više lokacija. Privremeni računi se mogu koristiti za uslojavanje transakcija (ključna faza pranja novca).
Žetoni i sistem ubacivanja/izdavanja tiketa (eng. Tickets in/Tickets-out - TITO)	Pranje novca se dešava kada kriminalci kupuju žetone za kazino nezakonito stečenim novcem, igraju minimalno i unovčavaju ih kao „dobitke“. Unaprijed plaćeni tiketi i elektronska sredstva se mogu anonimno prenositi što otežava praćenje.
Klađenje preko posrednika i putovanja za kazino igrače (organizatori kockanja za VIP igrače)	Organizatori putovanja za kazino igrače, koji organiziraju kockarska putovanja za VIP igrače, mogu prebacivati velike sume novca u inostranstvo bez odgovarajućeg nadzora. Često omogućavaju nedokumentirane kreditne i gotovinske transakcije.
Korištenje stranih privremenih računa	Kazina ponekad drže sredstva za strane klijente koja se mogu podići kasnije ili na drugoj lokaciji. To otežava finansijsko praćenje i poštovanje obaveza prijavljivanja.

Prekogranične transakcije i strane jurisdikcije	Kazina posluju globalno, često u zonama slobodne trgovine ili online okruženjima, što otežava provođenje propisa. Perači novca koriste činjenicu da se standardi PN/FTA razlikuju između jurisdikcija.
Korištenje „paravan“ igrača i tehnika štrumfovanja	Kriminalci koriste više osoba (mula) za male opklade ili uplatu depozita kako bi izbjegli otkrivanje. Dobici se potom objedinjuju i prebacuju na jedan račun.
Nepostojanje mjera identifikacije i praćenja klijenata (CDD)	Neka kazina i online platforme za igre na sreću imaju slabe ili nedosljedne procedure za upoznavanje klijenata (eng. Know Your Customer (KYC)). Visokorizični klijenti (politički eksponirana lica, ličnosti iz organiziranog kriminala) mogu proći nekažnjeno.
Online igre na sreću i virtualne valute	Online platforme omogućavaju anonimno klađenje, brz protok sredstava i prekogranične transakcije. Kriptovalute (npr. Bitcoin, Monero) mogu se koristiti za uplatu i isplatu sredstava bez odgovarajuće KYC provjere.
Dosluh u igrama (namještanje utakmica, prodaja žetona, sindikalna igra)	Kriminalci koordiniraju šeme klađenja u cilju prikrivanja prenosa nezakonito stečenog novca. „Chip-dumping“ (namjerno gubljenje u pokeru ili drugim igrama u kojima učestvuje više igrača) omogućava kretanje novca između računa.
Integracija u zakonite dobitke	Kriminalci mogu miješati nezakonito stečeni novac sa zakonitim dobitcima u igrama kako bi se sredstva predstavila kao čista. Također se od legitimnih igrača mogu kupiti dobitni listići kako bi se prikrio pravi izvor sredstava.
Pranje novca putem trgovine (TBML) i kupovina nekretnina od dobitaka od igara na sreću	Kriminalci koriste dobitke od igara na sreću da opravdaju kupovinu luksuzne robe ili ulaganje u nekretnine. U nekim jurisdikcijama kazinima je dozvoljeno da izdaju izjave kojima se potvrđuju dobiti što se može koristiti za falsificiranje finansijske evidencije.
Prijetnje iznutra i korupcija	Uposlenici kazina mogu biti saučesnici u šemama pranja novca i pomagati u zaobilazanju kontrola SPN. Interni dosluh između osoblja i kriminalaca slabe mjere poštovanja propisa.
Uslojavanje putem kazino kredita i pozajmica	Kazina izdaju kredite igračima, a to kriminalcima omogućava pranje novca kroz otplatu dugova. Perači novca izmiruju dugove koristeći nezakonito stečena sredstva, a otplata izgleda kao zakonita transakcija.

Nadnacionalna procjena rizika Evropske komisije (NNPR)

Drugi važan izvor informacija o ranjivostima sektora igara na sreću je Nadnacionalna procjena rizika iz 2022. (NNPR)⁶ koju je objavila Evropska komisija, a u kojoj je data procjena sektora igara na sreću, uključujući i igre na sreću koje se priređuju na internetu i one koje se priređuju u fizičkim objektima namijenjenim za priređivanje igara na sreću. Komisija je u svojoj procjeni podigla stepen rizika od PN/FTA za online igre na sreću na „vrlo visok“ u odnosu na prethodne procjene, što je najviša moguća ocjena zasnovana na određenim

faktorima kao što su priroda online igara na sreću koje ne podrazumijevaju fizičko prisustvo, značajan i složen obim transakcija i potencijalno korištenje digitalne valute koje bi moglo doprinijeti anonimnosti klijenata. Također je ukazano na porast broja platformi za igre na sreću koje nemaju licencu pošto to dodatno pogoršava ove rizike. U cilju ublažavanja ovih rizika Komisija preporučuje sljedeće:

- Bolja saradnja: Unapređenje saradnje između nadležnih organa radi boljeg sagledavanja faktora inherentnog rizika i pružanja efikasnih smjernica.
- Mjere identifikacije i praćenja klijenata (CDD): Primjena strožih mjera CDD, uključujući snižavanje praga za obavezne provjere dobitaka koji je trenutno 2.000 EUR.
- Prijava sumnjivih transakcija: Povećanje broja i kvaliteta prijava sumnjivih transakcija (PST) koje dostavljaju priređivači.

S druge strane, u procjeni je konstatirano smanjenje rizika od PN/FTA za tradicionalna kazina gdje se igre na sreću priređuju u fizičkim objektima te je stepen rizika smanjen sa „vrlo visok“ iz 2019. na „srednji“ 2022. Ovo poboljšanje stanja pripisuje se efikasnim mjerama, kao što su provjere podobnosti, kojima su ublaženi rizici vezni za interni dosluh. Međutim, u izvještaju se ističe potreba za kontinuiranim praćenjem ovog podsektora pošto su identificirane uporne ranjivosti. Načelno, u NNPR iz 2022. naglašena je potreba za kvalitetnim regulatornim okvirom i proaktivnim mjerama prilagođenim promjenjivim rizicima od PN/FTA u sektoru igara na sreću.

Nacionalna procjena rizika za BiH (NPR) – Sektor igara na sreću

S obzirom da je bliža predmetnom području, Nacionalna procjena rizika (NPR) je prirodno jedan od najvažnijih faktora u identificiranju ranjivosti sektora igara na sreću u BiH. Kao što je prethodno navedeno, NPR je jedan od pet glavnih principa definiranih u odjeljku „Metodologija zasnovana na procjeni rizika“ koji garantiraju usklađenost sa međunarodnim standardima. U obje nacionalne procjene rizika (NPR), procjena za period 2019–2022. i procjena za period 2022–2024, konstatirano je postojanje značajnog rizika od pranja novca (PN) u sektoru igara na sreću u Bosni i Hercegovini (BiH). U NPR za period 2022–2024. ocijenjeno je da sektor ima visok stepen podložnosti PN, što djeluje kao pogoršanje situacije u odnosu na ocjenu „srednji rizik“ za period 2019–2022, mada sektor nije konkretno ocijenjen kao „visokorizičan“. Ova ocjena se uglavnom pripisuje velikom broju gotovinskih transakcija, pitanjima anonimnosti i ograničenoj provjeri kada je riječ o online igrama na sreću. Igre na sreću na internetu predstavljaju još veći rizik pošto tu izostaje fizički nadzor, moguće je učešće nerezidenata, a praćenje finansijskih transakcija je otežano. Ministarstvo finansija Republike Srpske (RS) je izrazilo zabrinutost zbog gotovinskih isplata, prikrivenih transakcija između igrača i načelno otežane provjere identiteta kod digitalnog kladenja. Ovdje treba istaći da su ovi rizici u skladu sa posljednjim NNPR i tipologijom definiranom u instrumentima FATF-a pomenutim u prethodnim odjeljcima te bi stoga nadzorni organ na njih trebalo obratiti posebnu pažnju u svojoj procjeni rizika i nadzoru. Nadzor nad sektorom

varira u različitim jurisdikcijama. U FBiH nadzor je u nadležnosti Ministarstva finansija i Poreske uprave, dok je u RS-u uspostavljen online sistem za praćenje transakcija u okviru Ministarstva finansija. U Brčko distriktu (BD), nadležna je Poreska uprava, iako tamo trenutno nema klasičnih kazina u kojima se igre na sreću priređuju u fizičkim objektima. Uprkos regulatornim okvirima, NPR ukazuje na slabo poštovanje obaveza u oblasti SPN. Na primjer, uspostavljen je elektronski sistem za sprečavanje pranja novca (AMLS) putem kojeg se dostavljaju prijave sumnjivih transakcija (PST), ali je u njega integrirano samo (5) pet kladionica i (1) jedan kazino, što ukazuje na slabu usklađenost sa zahtjevima za prijavljivanje u okviru SPN. Uprkos postojećim obavezama, sektor rijetko dostavlja PST, a kod organizatora igara na sreću je prisutan značajan stepen otpora ili neupućenosti kada je riječ o njihovim obavezama u oblasti SPN. Nadalje, tehnike izbjegavanja plaćanja poreza i PN i dalje predstavljaju razlog za zabrinutost. Organi su uočili obrazac gdje se dobiti namjerno dijele na iznose manje od 100 BAM kako bi se izbjeglo plaćanje novca, strategija koja također omogućava PN. Osim toga, industrija igara na sreću je, zbog učestalog gotovinskog plaćanja, atraktivan kanal za plasiranje nezakonito stečenih sredstava. U cilju ublažavanja ovih ranjivosti u NPR se preporučuje unapređenje praćenja i poštovanja obaveza podnošenja PST, pooštavanje provjere identiteta kod online igara na sreću i zahtijevanje uključivanja većeg broja priređivača u AMLS sistem radi praćenja transakcija u realnom vremenu. Nadalje, unapređenje koordinacije između regulatora finansijskog sektora, poreskih organa i organa za provođenje zakona presudno je za zatvaranje rupa u zakonu i ublažavanje rizika od PN. Na kraju, oba izvještaja o nacionalnoj procjeni rizika za BiH donekle potvrđuju rizike koje su identificirali i FATF i NNPR Evropske komisije za kazina i sektor igara na sreću (2022) pa bi kombiniranje ovih izloženosti riziku moglo biti korisno u izradi prilagođenije i djelotvornije metodologije zasnovane na procjeni rizika za BiH i njene jurisdikcije.

4. PRIKUPLJENJA GRANULARNIH PODATAKA

Iako su rizici o kojima je do sada bilo riječi veoma relevantni za sektor igara na sreću, oni su ipak opšte prirode i primarno vezani za nacionalni i nadnacionalni nivo te kao takvi možda neće biti dovoljni nadzornim organima u BiH za primjenu pristupa zasnovanog na procjeni rizika u nadzoru pa stoga treba naglasiti potrebu za granularnim podacima specifičnim za priređivače igara na sreću koji se dobijaju direktno iz sektora. U ovom odjeljku su obrađene i predložene četiri posebne podteme za nadzorne organe u BiH. Međutim, važno je napomenuti da i dodatni izvori mogu biti relevantni za sektor igara na sreću u BiH. Nadzorni organi bi trebali biti fleksibilni i otvoreni u svom pristupu kako bi se osiguralo djelotvorno korištenje i tih izvora. Konačno, što je više izvora podataka dostupno, to će pristup zasnovan na procjeni rizika biti detaljniji, a to garantira djelotvorniji nadzor zasnovan na procjeni rizika.

Upitnici za procjenu rizika (REQ)

Radi garantiranja preciznije procjene rizika i usklađenosti sa međunarodnim standardima, posebno smjernicama FATF-a, u kojima se naglašava da procjena rizika treba biti prilagođena konkretnoj jurisdikciji i sektoru, nadzornim organima u BiH se preporučuje da u sektoru igara na sreću koriste Upitnik za procjenu rizika (REQ). Ovaj instrument za prikupljanje podataka omogućio bi direktno prikupljanje informacija od predmetnih subjekata, što bi omogućilo precizniju i sektorski specifičnu procjenu rizika. Pored identifikacije opštih rizika, ovaj pristup bi pomogao u procjeni izloženosti riziku u različitim podsektorima kao što su kazina, online igre na sreću, kladionice, igre na sreću na automatima, lutrija, bingo u zatvorenom prostoru i tombola. S obzirom na razlike u priređivanju, svaki podsektor iziskuje specifičan i detaljan uvid u postojeće rizike pa upitnike treba prilagoditi njihovim karakterističnim potrebama. Prikupljanje podataka iz prve ruke od priređivača bi omogućilo sticanje boljeg uvida u ranjivosti specifične za sektor i pomoglo u planiranju ciljanih regulatornih mjera, a to predstavlja osnovu nadzora zasnovanog na riziku koji je glavna preporuka MER-a 2024. Neki od ključnih podataka koji bi mogli biti uključeni u upitnik su:

Kategorija	Opis
Informacije o privrednom društvu	Podrazumijeva broj zaposlenika, stvarno vlasništvo, finansijski promet i druge podatke koji pružaju jasnu sliku o veličini i strukturi pravnog lica.
Procjene rizika poslovanja	Provode ih priređivači igara na sreću radi procjene rizika od SPN/FTA.

Struktura upravljanja	Obuhvata glavno osoblje za SPN/FTA, kao što su ovlaštena lica za poslove sprečavanja pranja novca (MLRO), službenici zaduženi za praćenje poštovanja obaveza i više rukovodstvo, koje igra ključnu ulogu u kvalitetnom upravljanju.
Politika prihvatanja klijenata	Definira da li društvo prihvata politički eksponirana lica (PEL), igrače iz visokorizičnih jurisdikcija, odnosno propisuje određena ograničenja za određene profile klijenata.
Mjere identifikacije i praćenja (CDD) i monitoring	Tu spadaju politike o kontinuiranom monitoringu, prihvatanju klijenata i zahtjevima za izvor sredstava (IS) ili izvor bogatstva (IB) po potrebi.
Revizije	Detaljno opisuje sve interne ili nezavisne revizije koje se provode u cilju provjere izvršavanja obaveza u oblasti SPN/FTA.
Obuka u oblasti SPN/FTA	Obuhvata programe obuke i inicijative za podizanje svijesti uposlenika.
Prijavljivanje sumnjivih transakcija i aktivnosti	Statistički podaci vezani za prijave sumnjivih transakcija (PST) i prijave sumnjivih aktivnosti (PSA).
Procedure vođenja evidencije	Uključuje evidenciju transakcija igrača, knjige prijava, dokumentaciju o obukama i ostale evidencije o poštovanju propisa o SPN/FTA.
Proizvodi i usluge	Spisak proizvoda i usluga koje priređivač nudi.
Informacije o klijentu	Podrazumijeva informacije o broju igrača, igračima suspendiranih iz razloga vezanih za SPN/FTA i igrača koji prelaze zakonske pragove pologa.
Geografski podaci	Informacije o državljanstvu igrača i transakcijskom prometu, uključujući aktivnosti iz susjednih zemalja ili visokorizičnih regija.
Načini finansiranja	Podaci o gotovinskim transakcijama, digitalnom plaćanju i drugim korištenim finansijskim instrumentima.
Kanali distribucije	Načini koji se koriste za uplatu pologa i obradu isplata igrača.

Popis dat gore služi kao opšta smjernica, a za svaki element treba razraditi specifična pitanja u skladu sa rizicima identificiranim u NNPR, NPR i budućim sektorskim procjenama rizika (SPR). Javno dostupni upitnici iz različitih jurisdikcija EU mogu poslužiti kao korisna referenca⁸, ali je bitno da jurisdikcije prilagode upitnik svom regulatornom ambijentu i podsektorima. Nadalje, REQ nije jednokratna aktivnost već proces prikupljanja podataka koji se redovno ponavlja radi sticanja boljeg uvida u postojeće i nove rizike u sektoru. Na osnovu toga nadzorni organi moraju izraditi strukturiranu metodologiju ocjenjivanja za objektivu procjenu stepena rizika u sektoru igara na sreću. Uvođenje redovnih ciklusa procjene je ključno za ažurnost ocjene rizika što omogućava bolji naučni pristup nadzoru zasnovan na podacima.

Izveštaji o inspekciji

Izveštaji o inspekcijama pružaju vrijedne informacije o sektoru igara na sreću i nadzornim organima omogućavaju da iz prve ruke procijene primjenu okvira za SPN/FTA. Ove kontrole imaju efekat odvraćanja i doprinose dobrom upravljanju, ali isto tako služe i

kao glavni izvor informacija pošto ukazuju na česte nedostatke i ranjivosti. Pomoću ovih podataka nadzorni organi mogu unaprijediti cjelokupni okvir za procjenu rizika i poboljšati djelotvornost propisa. Glavna prednost izvještaja o inspekciji u oblasti SPN/FTA je njihova uloga u identificiranju sektorskih rizika i ranjivosti što omogućava precizniji i djelotvorniji nadzor zasnovan na procjeni rizika. Ovi izvještaji doprinose ublažavanju rizika kroz kontinuirana sektorska poboljšanja, komunikaciju sa industrijom, bolje programe monitoringa i, po potrebi, mjera provođenja propisa. Izvještaji o ranijim inspekcijama također mogu nadzornim organima pomoći u utvrđivanju obrazaca nepoštovanja zakonskih obaveza — ako priređivač opetovano ne poštuje standarde SPN/FTA, njihovu ocjenu rizika treba prilagoditi u skladu s tim i planirati češće i ciljane inspekcijske kontrole. Nadalje, izvještaji o inspekciji omogućavaju poređenje stepena poštovanja zakonskih obaveza kod različitih priređivača, u različitim jurisdikcijama i podsektorima industrije (npr. priređivači igara na sreću na internetu i priređivači igara u fizičkim objektima). Regionalna poređenja također mogu ukazati na razlike u poštovanju obaveza na osnovu čega nadzorni organi mogu utvrditi područja u kojima stanje nije zadovoljavajuće i promovirati najbolje prakse subjekata sa većim stepenom poštovanja obaveza. Ovaj pristup garantira stratešku usmjerenost regulatornih mjera na visokorizična područja što je u skladu sa osnovnim principa pristupa zasnovanog na procjeni rizika. Trendovi u nalazima inspekcijskih kontrola bi također mogli poslužiti za utvrđivanje postojanja potrebe za strožim sankcijama u određenim područjima. Na primjer, ako više izvještaja ukazuje na to da se priređivači nisu registrirali u obavezni sistem SPN/FTA ili da ne prijavljuju sumnjive aktivnosti, treba primijeniti veće novčane kazne ili mjeru oduzimanja licence dok se ne provedu korektivne mjere. Zahvaljujući tome provođenje zakona je utemeljenije na podacima i ima veći uticaj.

Izvještaji o inspekciji mogu poslužiti i kao most između različitih nadzornih organa poput poreske uprave, finansijsko-obavještajnih jedinica (FOO) i drugih regulatora sektora igara na sreću, što je prilično relevantno u slučaju BiH koja ima dva nadzorna mehanizma u tri jurisdikcije. Razmjena nalaza inspekcije može nadzornim organima pomoći u boljoj koordinaciji mjera SPN/FTA što omogućava cjelovitiji pristup ublažavanju rizika u različitim regijama, a to je glavna preporuka u MER 2024. Rizik u sektoru igara na sreću je dinamičan, a izvještaji o inspekciji pružaju uvid u nove prijetnje koje se pojavljuju u realnom vremenu. Nadzorni organi bi trebali redovno analizirati svoje izvještaje i na osnovu toga ažurirati svoje procjene rizika i prilagođavati strategije nadzora. Na primjer, ako novi izvještaji o inspekciji ukazuju na povećano korištenje neregistriranih posrednika za klađenje, može se uvesti stroži nadzor učešća trećih strana. Konačno, koristeći izvještaje o inspekciji kao izvor podataka o rizicima nadzorni organi mogu objavljivati anonimizirane opšte nalaze iz tih izvještaja kako bi sektor igara na sreću podstakli na samoregulaciju. Priređivači često preduzimaju preventivne mjere kada se uobičajeni propusti u poštovanju obaveza objave — da bi izbjegli buduće kršenje obaveza, ali i da bi otklonili nenamjerne nedostatke koji proističu iz neobaviještenosti. Pored toga, ti izvještaji se mogu koristiti i za obuku službenika za praćenje poštovanja zakonskih obaveza u industriji čime se razvija snažno javno-privatno partnerstvo koje je od presudnog značaja za djelotvoran okvir za SPN/FTA. U nastavku slijedi sažet

referentni vodič namijenjen za korištenje u kontekstu inspekcijskih izvještaja i nadzornih aktivnosti.

Obrazac nepoštovanja obaveza:

- veća ocjena rizika
- češće ciljane inspekcije

Obrazac: Poređenje priređivača sa aspekta poštovanja obaveza:

- u podsektorima industrije
- u različitim regionima

Obrazac: Poklanjanje veće pažnje slabijim područjima uz razmjenu najboljih praksi:

- veća kontrola utvrđenih nedostataka
- objavljivanje najboljih praksi u sektoru

Obrazac : Trendovi u nalazima inspekcijskih kontorola:

- utvrditi postojanje potrebe za strožim sankcijama

Obrazac: Most između nadzornih organa:

- poreska uprava, FOO, drugi regulatori sektora igara na sreću

Obrazac : Vođenje dinamičkog registra rizika:

- uvidi u nove prijetnje u realnom vremenu
- prilagodavanje strategije nadzora u skladu sa novonastalim rizicima

Obrazac : Objavljivanje uobičajenih propusta:

- doprinosi samoregulaciji sektora
- služi kao instrument za jačanje javno-privatnog partnerstva

Prijave sumnjivih transakcija (PST)

Prijave sumnjivih transakcija (PST) i prijave sumnjivih aktivnosti (PSA) su od ključnog značaja za pristup zasnovan na procjeni rizika. Pored toga što pomažu u istrazi sumnjivih slučajeva, ovi izvještaji također olakšavaju identificiranje novih trendova i tipologija vezanih za PN/FTA. Zahvaljujući ovom pristupu nadzor postaje proaktivan umjesto reaktivan zahvaljujući strategijama zasnovanim na podacima.

Nadzorni organi u sektoru igara na sreću mogu koristiti PST za identifikaciju visokorizičnih subjekata sa sumnjivim obrascima transakcija. Na primjer, ako kazino ili kladionica prijavi veliki broj transakcija, ali dostavi mali broj PST ili ne dostavi nijedan PST,

to može ukazivati na potencijalne propuste u poštovanju obaveza — ili nešto gore. S druge strane, ako priređivač često prijavljuje sumnjive aktivnosti, to može ukazivati na povećan rizik od PN/FTA koji iziskuje detaljniju provjeru. To ne znači da često prijavljivanje treba kažnjavati, naprotiv, to je prilika za detaljniju analizu u cilju identifikacije potencijalnih nalaza. Ti nalazi bi mogli biti korisni i za predmetnog priređivača i za ostale zahvaljujući razmjeni informacija i najboljih praksi. Još jedna ključna prednost korištenja podataka iz PST je uvid u realnom vremenu koji pružaju, posebno kada je riječ o novim tehnikama pranja novca u sektoru igara na sreću. Na primjer, ako više PST ukazuje na neuobičajene transakcije vezane za žetone, česte isplate ili strukturirane opklade, nadzorni organi mogu u skladu s tim prilagoditi svoju procjenu rizika, doraditi planove nadzora i pooštriti kontrole. Slično tome, porast kripto uloga može ukazivati na potrebu za strožim nadzorom digitalnih sredstava. Bez obzira na kontekst, podaci iz PST su od velikog značaja pošto omogućavaju uvid u rizike PN/FTA u sektoru u realnom vremenu. Na osnovu analize PST na nivou cijele industrije nadzorni organi mogu procijeniti stepen rizika u različitim podsektorima i dobiti odgovore za ključna pitanja kao što su da li kazina podnose više PST od kladionica ili da li su online platforme za igre na sreću više povezane sa sumnjivim međunarodnim transakcijama. Ova analiza je relevantna i na regionalnom nivou gdje omogućava poređenje na osnovu dostavljenih PST. Važno je napomenuti da je i ovo u skladu sa ključnom preporukom iz MER 2024 u kojoj se naglašava potreba za prikupljanje podataka u sektoru za igre na sreću za potrebe sveobuhvatnije sektorske procjene rizika. Jedan od glavnih izazova sa kojim se nadzorni organi susreću prilikom korištenja PST - naročito ako se ne radi o finansijsko-obavještajnim jedinicama (FOO) — jeste dobijanje pristupa ovim informacijama, posebno ako se PST/PSA ne podnose direktno nadzornom organu za igre na sreću. Prevazilaženje ovog problema iziskuje dobru saradnju sa domaćom obavještajno-finansijskom jedinicom i sporazume o razmjeni podataka u anonimnom ili analitičkom formatu. Priređivači igara na sreću su motiviraniji za pravilno i blagovremeno dostavljanje PST ako vide da oni igraju aktivnu ulogu u nadzoru. Zahvaljujući tome uspostavlja se dobro integriran okvir PST koji doprinosi djelotvornosti nadzora zasnovanog na procjeni rizika i okvira za SPN/FTA.

Objedinjavanje podataka i razmjena informacija na međuresornom nivou

Objedinjavanje podataka i razmjena informacija na međuresornom nivou je neophodna za stvaranje jakog okvira nadzora zasnovanog na procjeni rizika. Ovi mehanizmi ruše prepreke u saradnji između regulatora, finansijskih institucija, organa za provođenje zakona⁹ i sektora igara na sreću i garantiraju cjelovit pristup SPN/FTA. FATF ističe značaj djelotvorne saradnje i koordinacije između domaćih nadzornih organa borbi protiv PN/FTA¹⁰. Značaj razmjene informacija iz PST između nadzornih organa u sektoru igara na sreću i finansijsko obavještajnih jedinica (FOO) je već istaknut u prethodnom odjeljku, ali ta razmjena informacija nije bitna samo za kontinuirani nadzor nego i prilikom odlučivanja o zahtjevima za izdavanje licence. U cilju pojednostavljivanja tog procesa trebalo bi uvesti mehanizme putem kojih organ koji izdaje licencu može od FOO tražiti informacije o fizičkim i pravnim licima. FOO bi trebale imati ovlaštenja da organima koji izdaju licence daju

određene informacije potrebe detaljne procjene rizika podnositelja zahtjeva. Sličan pristup treba primijeniti na finansijske institucije i registre poslovnih subjekata koji su glavni kontrolori pristupa informacijama o privrednim društvima, uključujući podatke o firmama koje priređuju igre na sreću i njihovim podružnicama. Ovaj proces razmjene informacija ne bi trebao biti ograničen samo na inicijalnu fazu odobravanja zahtjeva za izdavanje licence već bi se trebao nastaviti tokom cijelog poslovanja nositelja licence, a posebno prilikom kontrole poštovanja zakonskih obaveza. Nadalje, ako neki organ utvrdi postojanje razloga za zabrinutost odmah treba obavijestiti nadležni organ, naročito u slučaju identificiranja potencijalnih rizika od PN/FTA. Ovaj saradnički pristup doprinosi boljem profiliranju rizika i kvalitetnijem regulatornom nadzoru te garantira djelotvorniji okvir nadzora zasnovanog na procjeni rizika. Drugi ključni aspekt razmjene podataka u kontekstu SPN/FTA odnosi se na poreske prijave. Nepodudarnosti između prijavljenih prihoda od igara na sreću i podataka o finansijskim transakcijama mogu ukazivati na postojanje neprijavljenih prihoda, poresku prevaru ili potencijalne šeme PN. Da bi se to spriječilo nadzorni organi u sektoru igara na sreću bi sa poreskim organima trebali uspostaviti kvalitetne mehanizme za razmjenu podataka. Ove prijave mogu također biti korisne u otkrivanju priređivača igara na sreću koji posluju bez licence ili nezakonito priređuju igre na sreću pod krinkom drugih djelatnosti — kao što su agencije za marketing ili konsultantske agencija — koji plaćaju porez na dobit ili druge poreze kako bi izbjegli otkrivanje. Pored toga, nadzorni organi u sektoru igara na sreću bi poreske organe trebali obavijestiti o određenim kreditima u kazinu ili računima igrača koji igraju na velike uloge u slučaju sumnje u utaju poreza. Saradnja se može uspostaviti i sa agencijama za provođenje zakona (APZ) kako bi nadzorni organi mogli tražiti informacije o podnositeljima zahtjeva i pravnim licima koja su predmet nadzora. Iako APZ uglavnom nerado daju informacije tokom istraga — što je razumljivo — od njih bi se mogli dobiti podaci o nekažnjavanju fizičkih ili pravnih lica. Na ovaj način bi se postigli slični rezultati, osiguravanje vrijednih informacija nadzornim organima u sektoru igara na sreću za kvalitetniju procjenu rizika uz istovremeno poštovanje ograničenja vezanih za istrage. Tijela za integritet u sportu, kako lokalna tako i međunarodna, također igraju značajnu ulogu, naročito kada je riječ o jednom od glavnih proizvoda sektora igara na sreću — sportskom klađenju. Sporazumi o saradnji sa ovim organizacijama, uključujući međunarodna tijela kao što su IBIA11, FIFA12, i ITIA13, mogu doprinijeti kvalitetnijoj procjeni rizika priređivača igara na sreću. Zahvaljujući razmjeni znanja i prijavljivanju slučajeva, ova partnerstva omogućavaju dobijanje dodatnog sloja podataka korisnih za unapređenje nadzora i integriteta u ovoj industriji. U ovom odjeljku dati su različiti prijedlozi za prikupljanje granularnih podataka u cilju unapređenja nadzora zasnovanog na procjeni rizika, ali pored toga mogu biti potrebne i dodatne mjere budući da se svaka jurisdikcija razlikuje po svom profilu rizika, pravnom okviru i regulatornim ograničenjima u pogledu prikupljanja podataka te po predviđenim zakonskim obavezama. Preporuke koje su ovdje date zasnovane su na najboljim međunarodnim praksama i iskustvu tehničkog eksperta, ali realizacija tih mjera može iziskivati dodatne razgovore, pregovore i potpisivanje formalnih sporazuma — kao što su memorandumi o razumijevanju (MoU), izmjene i dopune zakona i bolja međuagencijska saradnja — prevazilazi okvire ovog dokumenta.

5.NADZOR ZASNOVAN NA RIZIKU

Do sada su u ovom dokumentu analizirani osnovni principi pristupa zasnovanog na riziku (RBA), detaljno je obrađena tema „utvrđivanja prioriteta rizika“ uz korištenje „matrice rizika“ što uključuje procjenu inherentnog i rezidualnog rizika. Pored toga, analizirane su ranjivosti koje su karakteristične za sektor igara na sreću na osnovu nadnacionalne procjene i nacionalne procjene rizika za BiH. Konačno, obrađeni su i načini prikupljanja granularnih podataka potrebnih za sticanje detaljnijeg uvida u sektor koji nadzornim organima u sektoru igara na sreću omogućava primjenu modela nadzora zasnovanog na podacima i procjeni rizika. U ovom odjeljku prelazimo sa teorije na praksu i definiramo konkretan i primjenjiv nadzorni okvir koristeći temelje koji su prethodno utvrđeni. Nakon što nadzorni organi u sektoru igara na sreću identificiraju ranjivosti sektora koristeći i međunarodne i domaće procjene rizika i definiraju izvore za prikupljanje granularnih podataka, sljedeći korak je uvođenje nadzornog okvira zasnovanog na procjeni rizika. Metodološki okvir nadzora zasnovanog na procjeni rizika predstavlja sveobuhvatan skup procedura kojim bi trebalo obuhvatiti sve nadzorne procese. Taj okvir se mora redovno ažurirati u skladu sa novim informacijama koje se prikupljaju putem mehanizama koji su prethodno obrađeni u ovom dokumentu, kao što su REQ, izvještaji o inspekciji, PST, novi NPR i NNPR i ostali izvori. Radi lakšeg praćenja, glavni koraci za uspostavljanje kvalitetnog okvira nadzora zasnovanog na procjeni rizika detaljno su opisani ovdje, a nakon toga je obrađena metrička metodologija.

Objedinjavanje nalaza nadnacionalne procjene rizika i NPR u ključne pokazatelje rizika (KPR)

Ključni pokazatelji rizika (KPR) su mjerljivi pokazatelji koji se koriste za identifikaciju, procjenu i ublažavanje rizika od PN/FTA. Oni služe kao rani signali upozorenja na potencijalne sumnjive aktivnosti i ključni su za nadzorni okvir zasnovan na procjeni rizika. Da bi bili djelotvorni, KPR moraju biti mjerljivi, praktično primjenjivi i prilagođeni rizicima koji su specifični za sektor igara na sreću. U tabeli u nastavku prikazani su neki od KPR identificirani u NPR BiH i NNPR koje su prethodno pomenute u ovom dokumentu. Ti pokazatelji služe kao osnovni element u metodologiji nadzornih organa zasnovanoj na riziku. Međutim, ovaj pregled pokazatelja ne treba smatrati fiksnim i konačnim pošto se mogu pojaviti i drugi relevantni KPR, naročito kako se bude prikupljalo više granularnih podataka.

Pokazatelj rizika	Opis
Velik broj gotovinskih transakcija	Sektor karakterizira veliki broj gotovinskih transakcija te je stoga izrazito podložan aktivnostima PN.

Česte velike transakcije	Transakcije često podrazumijevaju velike iznose novca što može ukazivati na strukturiranje i uslojavanje u šemama PN.
Korištenje posrednika	Plaćanje za igre na sreću se mogu vršiti preko posrednika što otežava praćenje transakcija
Tehnike izbjegavanja poreza	Dokazi ukazuju na to da se dobiti mogu podijeliti na manje iznose kako bi se izbjegle obaveze plaćanja poreza.
Nedostatak nadzora	Nema podataka o nadzornim mjerama nadležnih organa u vezi sa poštovanjem propisa u oblasti SPN/FTA u sektoru igara na sreću.
Ograničena identifikacija klijenata	Zbog regulatornih manjkavosti provjera identiteta klijenata je slaba, naročito kada je riječ o on line igrama na sreću
Online i prekogranične transakcije	Igre na internetu predstavljaju izazov sa aspekta provjere izvora sredstava i identiteta igrača, naročito kada je riječ o nerezidentima.
Rizici vezani za ubrzanu digitalizaciju	Nova digitalna rješenja za plaćanje i kriptovalute povećavaju rizike od PN, posebno kod online kladjenja.
Nedosljedna primjena propisa u oblasti SPN/FTA	Slaba primjena kazni i administrativnih sankcija uprkos zakonskim odredbama za kršenje propisa o SPN/FTA.
Složene vlasničke strukture	Neki priređivači igara na sreću koriste složene pravne strukture kako bi prikrili vlasništvo što povećava rizik od integracije nezakonito stečenih sredstava.
Veliki broj transakcije koje se ne prate	Veliki broj transakcija se ne prati zbog rupa u zakonu.
Korištenje fiktivnih kompanija	Neki subjekti koji priređuju igre na sreću su povezani sa fiktivnim kompanijama što povećava rizik od PN.
Uključenost politički eksponiranih lica (PEL)	Postoji rizik da PEL koriste igre na sreću za pranje novca.
Neprijavlivanje sumnjivih transakcija	Priređivači igara na sreću dostavljaju mali broj prijava sumnjivih transakcija (PST) što ukazuje na nedovoljno poštovanje propisa.
Oslanjanje na treće strane koje obrađuju plaćanje	Obrada transakcija od strane nezavisnih pružatelja platnih usluga prikriva porijeklo novca.
Korištenje neregistriranih priređivača	Nelicencirani priređivači, naročito kod online igara na sreću, predstavljaju veći rizik od pranja novca.
Veliki broj gotovinskih isplata	Većina dobitaka se isplaćuje u gotovini što olakšava pranje novca.
Igrači koriste više računa	Igrači često koriste više računa kako bi izbjegli praćenje transakcija i pragove za SPN.
Često korištenje offshore računa	Transakcije se često odvijaju putem offshore bankovnih računa što otežava praćenje novca.

Nakon indeksiranja KPR u skladu sa prethodnom tabelom, potrebno je razviti odgovarajuće instrumente, kao što su upitnici za subjekte (REQ), koji će se koristiti za otkrivanje indeksiranih KPR. Također treba utvrditi kako će svaki KPR uticati na profil rizika obveznika pomoću sistema ponderiranja tako da se razvije mehanizam ocjenjivanja rizika za svakog priređivača.

Ponderi za ocjenjivanje rizika:

Dodavanje pondera ocjenama rizika omogućava nadzornim organima prilagođavanje tih ocjena radi dobijanja fleksibilnog instrumenta za procjenu koji se može prilagoditi za identifikaciju nacionalnih rizika ili koristiti za procjenu novih rizika koji se pojavljuju. Ponderi dodjeljuju vrijednost utvrđenim ocjenama rizika u zavisnosti od njihovog značaja. To omogućava prilagodljivu i brzu metodologiju za podešavanje rizika bez potrebne za provođenjem potpune nove procjene.

FAKTOR RIZIKA	OCJENA IZ MATRICE RIZIKA	PONDER	RAČUNANJE	NOVA PONDERIRANA OCJENA
Korištenje fiktivnih kompanija	20 (visok rizik)	30%	$20 \times 30\%$	6 (nizak rizik)
Složena vlasnička struktura	12 (srednji rizik)	25%	$12 \times 25\%$	3 (nizak rizik)
Uključenost PEL	10 (srednji rizik)	20%	$10 \times 20\%$	2 (nizak rizik)

Ukupna ocjena: 42 (standardna ocjena) → 53 (ponderirana ocjena)

Kao što je prikazano u tabeli, kod određenih rizika — poput korištenja fiktivnih kompanija i složenih vlasničkih struktura — dolazi do promjene ocjene nakon primjene faktora ponderiranja. Ovo ponderiranje odražava ozbiljnost rizika identificiranih u NPR. Sličan pristup se može primijeniti na priređivače koji opetovano ne poštuju svoje zakonske obaveze pri čemu se njihovoj konačnoj ocjeni rizika dodaje dodatni ponder kako bi se uračunalo ponavljanje propusta iste prirode. Postoje razni načini primjene ponderiranja ocjene koji, premda to nije uvijek nužno, mogu poslužiti kao koristan instrument u nadzornom okviru.

Primjena kategorizacije rizika

Djelotvoran nadzor zasnovan na procjeni rizika iziskuje strukturiran pristup kategorizaciji priređivača na osnovu njihove izloženosti riziku. Pomoću matrice rizika nadzorni organi mogu za svaki subjekat pojedinačno procijeniti vjerovatnoću uključivanja u nezakonite aktivnosti i potencijalni uticaj na okvir SPN/FTA. Ova kategorizacija omogućava nadležnim organima da prilagode intenzitet nadzora pri čemu visokorizični priređivači podliježu češćim inspekcijama i pojačanim mjerama poznavanja i praćenja klijenata, dok niskorizični priređivači podliježu pojednostavljenim procedurama provjere poštovanja propisa. Dobro definirana kategorizacija rizika garantira efikasnu i srazmjernu raspodjelu nadzornih resursa što doprinosi povećanju cjelokupne efektivnosti propisa u sektoru igara na sreću.

Intenzitet i učestalost nadzora:

Matrica rizika omogućava nadzornim organima da odrede odgovarajući stepen i učestalost nadzora za svakog priređivača. Rizici visokog prioriteta zahtijevaju česte inspekcije na licu mjesta, pojačane mjere identifikacije i praćenja i hitnu regulatornu intervenciju. Rizici srednjeg prioriteta najbolje se rješavaju periodičnim kontrolama bez izlaska na lice mjesta, ciljanim provjerama umjesto kompletnih provjera i specifičnim korektivnim mjerama. Rizici niskog prioriteta zahtijevaju minimalan nadzor, kontrola godišnjih izvještaja ili učešće u radionicama o poštovanju zakonskih obaveza.

Rizici niskog prioriteta: minimalan nadzor, kao što godišnji izvještaji tematske provjere.

Rizici srednjeg prioriteta: periodične kontrole bez izlaska na lice mjesta, ciljane provjere Kontrolne liste za nadzor zasnovan na riziku:

Rizici visokog prioriteta česte inspekcije na licu mjesta, pojačanje mjere identifikacije i praćenja hitna regulatorna intervencija.

Kontrolne liste za nadzor zasnovan na riziku:

Rizici visokog prioriteta česte inspekcije na licu mjesta pojačanje mjere identifikacije i praćenja hitna regulatorna intervencija Kontrolne liste za nadzor trebaju biti prilagođene stepenu rizika datog priređivača. Na primjer, prilikom inspekcije visokorizičnih priređivača prioritet treba dati detaljnoj analizi transakcija, strogoj provjeri korisnika i detaljnoj provjeri izvora sredstava (IS). Kod priređivača srednjeg rizika pažnju treba obratiti na poštovanje propisa o pragovima za prijavljivanje i procjenu učestalosti i djelotvornosti obuke osoblja. Kod nadzora niskorizičnih priređivača pažnju treba usmjeriti na održavanje postojećeg poštovanja standarda.

- održavanje postojećeg poštovanja standard --- Niskorizični priređivač
- provjera poštovanja pragova za prijavljivanje,
procjena učestalosti i djelotvornosti obuke osoblja---Priređivač srednjeg rizika

Dinamičko utvrđivanje prioriteta priređivača

Jedna od najosnovnijih filozofija nadzora zasnovanog na procjeni rizika se ogleda u tome da rizik nije statičan već dinamičan i da se stalno mijenja. Nadzorni organi bi se trebali prilagođavati novim informacijama i trendovima, a to se postiže pomoću različitih instrumenata i strategija o kojima je bilo riječ u ovom dokumentu zavisnosti od konteksta, na primjer:

- **Nove prijetnje:** Rastuća upotreba virtuelnih valuta u online igrama na sreću ili nove tipologije PN otkrivene u PST mogu iziskivati prilagođavanje ocjena rizika.
- **Sektorski trendovi:** Na primjer, nalazi inspekcije koji ukazuju na izostanak pojačanih mjera identifikacije i praćenja (EDD) ili veliki broj stranih igrača iz visokorizičnih jurisdikcija mogu ponukati nadzorne organe na više rangiranje tih rizika.
- **Regulatorne promjene:** Usvajanje novih zakona ili standarda u oblasti SPN/FTA.
- **Promjene u poslovanju:** Promjene u praksama priređivača, kao što su povećanje online aktivnosti ili novi poslovni proizvodi.

Procjena rizika za potrebe nadzora – primjer

Koncepti koji su do sada obrađeni bi u konačnici trebali poslužiti za izradu sveobuhvatne matrice rizika za analizu priređivača igara na sreću. U nastavku je dat primjer takvog modela.

	Upravljanje	Rizik poslovanja R	Rizik vezan za klijente	Rizik vezan za politike	Prijavlivanje	Rizik vezan za obuku	Rizik vezan za proizvod	Rizik vezan za kanal	Rizik vezan za transakcije	Geografski rizik	Ukupna ocjena rizika
Priređivač I	nizak	srednji	srednji	nizak	srednji	srednji	srednji	nizak	nizak	srednji	srednji
Priređivač II	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak
Priređivač III	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak	srednji	visok	nizak	nizak	nizak	visok
Priređivač IV	nizak	srednji	srednji	srednji	srednji	nizak	visok	nizak	nizak	nizak	visok
Priređivač V	nizak	nizak	nizak	srednji	srednji	srednji	srednji	nizak	nizak	nizak	srednji
Priređivač VI	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak	srednji
Priređivač VII	nizak	nizak	nizak	srednji	nizak	nizak	srednji	nizak	nizak	srednji	visok
Priređivač VIII	sr. - nizak	nizak	srednji	nizak	nizak	srednji	srednji	nizak	nizak	srednji	srednji
Priređivač IX	srednji	nizak	srednji	srednji	srednji	srednji	visok	nizak	nizak	visok	srednji
Priređivač X	nizak	srednji	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak	nizak

Pored dodjele konačne ocjene rizika svakom fiktivnom priređivaču, model predstavljen gore također podrazumijeva procjenu ključnih elemenata poslovanja. Priređivači se u ovom okviru ocjenjuju po upravljanju, riziku poslovanja, profilima klijenata, politikama, prijavljivanju (npr. dostavljanje ili nedostavljanje PST), obuci osoblja, riziku vezanom za proizvode (pri čemu se proizvodi višeg rizika, kao što su P2P igre, porede sa proizvodima nižeg rizika kao što je bingo), riziku vezanom za kanale (npr. prihvaćeni načini plaćanja) i geografskom riziku i izloženosti.

Važno je da se ovim elementima može dodati ponder rizika ako se u glavnim procjenama rizika, kao što je NPR, utvrdi da predstavljaju razlog za zabrinutost ili ako su istaknuti u važnim izvještajima kao što je MER 2024. Ove ocjene su zasnovane na prethodno opisanoj metodologiji gdje se kategorijama rizika dodjeljuje numerička ocjena u mapi rizika.

Procjene rizika se izvode iz kombinacije instrumenata za nadzor, uključujući izvještaje o inspekciji, upitnike za procjenu rizika, dostavljeni PST (ili njihovo nedostavljanje) i evidencija o prethodnom nepoštovanju propisa.

Na osnovu ovog granularnog pristupa razvijen je detaljan model rizika koji nadzornim organima omogućava efektivniju raspodjelu resursa i poklanjanje veće pažnje najrelevantnijim rizicima od PN/FTA u sektoru igara na sreću.

Procjena sektora

Još jedan ključni aspekt primjene granularne procjene rizika u svim podsektorima je taj što ona nadzornim organima omogućava procjenu rizika na svim nivoima u okviru sektora. Na primjer, model u nastavku pregled podsektora u odnosu na rizike. Ova metodologija omogućava izračunavanje ukupne ocjene podsektora na kraju analize rizika.

IDENTIFIKACIJA				PROCJENA RIZIKA						
Oznaka rizika	Vrsta rizika	Podsektor	Scenario	Vjero-vatnoća	Uticaj	Ocjena	Inherentni rizik	Kontrolne mjere	Nova ocjena nakon kontrola	Rezidualni rizik (nakon kontrola)
R001	Proizvod	poker	Dosluh između igrača za poker stolom	3	5	15	srednji	Prostorija za nadzor iz koje se prate stolovi uživo -3	12	srednji
R002	Klijent	kazino	Igranje u velike sume novca prilikom jedne/prve posjete	4	3	12	srednji	Primjena pojačanih mjera identifikacije i praćenja i kontinuiran og monitoring a kod uloga iznad 2.000 EUR (-2)	10	sred-nizak
R003	Kanali isporuke	on line	Uposlenik u dosluhu sa igračem ruleta	3	5	15	srednji	Promjena krupijea svakih 30 minuta -5	10	sred-nizak

R004	Klijent	kladionica	Igrač otvara više računa i uplaćuje male pologe	5	4	20	visok	nema	20	visok
------	---------	------------	---	---	---	----	-------	------	----	-------

Podsektor	Inherentni rizik	Rezidualni rizik
Poker	Srednji-visok (4)	Srednji (3)
Igre na sreću na automatima	Visok (5)	Srednji (3)
Kazino	Visok (5)	Visok (5)
Online igre na sreću	Visok (5)	Srednji-visok (4)
Sportsko klađenje	Srednji-visok (4)	Srednji (3)
Lutrija	Srednji (3)	Srednji-nizak (2)
Bingo	Nizak (1)	Nizak (1)

Ukupna ocjena: inherentni rizik – 27 | rezidualni rizik – 21

Plan nadzora

Dobar plan nadzora je ključan za unapređenje poštovanja propisa o sprečavanju pranja novca (SPN) i finansiranja terorističkih aktivnosti (FTA) u sektoru igara na sreću u Bosni i Hercegovini (BiH). Ovaj okvir uspostavlja pristup nadzoru zasnovan na procjeni rizika čime se garantira da su regulatorne mjere srazmjerne, efikasne i ciljane u zavisnosti od izloženosti riziku pojedinačnih priređivača. Plan je strukturiran oko tri glavna elementa:

1. Kategorizacija rizika – Priređivači se klasificiraju po izloženosti riziku pomoću strukturirane metodologije ocjenjivanja rizika.

2. Pristup nadzoru – Intenzitet i učestalost nadzora usklađeni su sa stepenom rizika priređivača.

3. Provođenje i kontinuirani monitoring – Mehanizam kontinuirane procjene garantira poštovanje propisa i prilagođava se promjenjivim rizicima.

Okvir nadzora zasnovanog na procjeni rizika

Priređivači se klasificiraju u tri kategorije rizika — visok, srednji i nizak — na osnovu sveobuhvatne procjene rizika. Intenzitet nadzora mora odgovarati kategoriji rizika, kako je prikazano u tabeli u nastavku:

Stepen rizika	Pristup nadzoru	Učestalost inspekcije
Visok rizik	Intenzivan monitoring, česte inspekcije na licu mjesta	svakih 6 mjeseci

Srednji rizik	ilijane kontrole, monitoring bez odlaska na lice mjesta	godišnje
Nizak rizik	Blagi oblik nadzora, kontrola dokumentacije	svake 2 godine

Nakon prve pune inspekcije priređivači prelaze u program kontinuiranog monitoringa koji je zasnovan na njihovom profilu rizika. Ovaj pristup garantira proaktivnost i prilagodljivost nadzora.

Tematske i kontrolne inspekcije

Uz rutinske inspekcije godišnje se provode i tematske procjene posvećene određenom području poštovanja propisa (npr. identifikacija i praćenje klijenata, praćenje transakcije ili interne kontrole). Pored toga, priređivači podliježu i kontrolnim inspekcijama, ciljanim provjerama stanja i detaljnim provjerama čija učestalost zavisi od kategorije rizika u koju spadaju i ispunjavanja obaveza u prethodnom periodu. Program je prikazan u nastavku:

KATEGORIJA RIZIKA	KONTROLNA INSPEKCIJA (u slučaju značajnih nalaza koji nisu materijalne prirode)	PROVJERA STANJA (ciljana provjera zasnovana na područjima rizika)	DETALJNA PROVJERA (na licu mjesta ili na osnovu provjere dokumentacije u zavisnosti od potrebe)
visok	u roku od 6 mjeseci	12 mjeseci nakon kontrolne inspekcije ili 18 mjeseci nakon detaljne provjere	Detaljna provjera na licu mjesta 18 mjeseci nakon provjere stanja
srednji	u roku od 8 mjeseci	18 mjeseci nakon kontrolne inspekcije ili 24 mjeseci nakon detaljne provjere	Provjera na osnovu dokumenata 24 mjeseca nakon provjere stanja
nizak	u roku od 12 mjeseci	12 mjeseci nakon kontrolne inspekcije ili 24 mjeseci nakon detaljne provjere	Provjera na osnovu dokumenata 36 mjeseca nakon provjere stanja

Ovaj strukturirani model nadzora omogućava proaktivno ublažavanje rizika pošto garantira djelotvornost, srazmjernost i prilagodljivost regulatornih intervencija. Okvir se mora redovno dorađivati radi usklađivanja sa novim rizicima, trendovima u industriji i najboljim međunarodnim praksama.

ZAKLJUČAK

U ovom dokumentu je predstavljen strukturirani pristup primjeni nadzora zasnovanog na procjeni rizika (RBS) u sektoru igara na sreću u Republici Srpskoj (RS). Također su istaknute ranjivosti sektora, uključujući veliki broj gotovinskih transakcija, slabe mjere identifikacije i praćenja klijenata (CDD) i rascjepkanost regulatornog nadzora. Iako je u Nacionalnoj procjeni rizika (NPR) identificiran porast rizika od pranja novca (PN) u ovom sektoru, nadzorni organi trenutno ne raspolažu instrumentima, podacima i metodologijama za primjenu pravog pristupa zasnovanog na procjeni rizika u regulaciji.

U postojećem okviru nisu dovoljno priorizirani visokorizični priređivači, a mjere provođenja su još uvijek nedosljedne u različitim jurisdikcijama. Pored toga, u sektoru postoji ograničena kultura poštovanja propisa sa malim brojem prijava sumnjivih transakcija (PST) i neodgovarajućim mehanizmima monitoringa. U cilju rješavanja ovih izazova u ovom dokumentu je predstavljen sveobuhvatan okvir nadzora zasnovanog na procjeni rizika sa posebnim osvrtnom na strukturirane metodologije procjene rizika, bolje prikupljanje podataka i bolje mehanizme provođenja zakona. Primjena ključnih pokazatelja rizika (KPR), upitnika za procjenu rizika (REQ) i matrice rizika omogućuje regulatornim organima sistematsku klasifikaciju i utvrđivanje prioriteta rizika.

Nadalje, korištenjem nalaza iz nacionalnih i nadnacionalnih procjena rizika nadzorni organi mogu pripremiti ciljanu strategiju nadzora. Unapređenje međusektorske razmjene podataka između finansijsko-obavještajnih jedinica (FOO), poreskih organa i regulatornih agencija dodatno će unaprijediti sposobnost otkrivanja i ublažavanja rizika od finansijskog kriminala u sektoru. Važan uvid sa radionice na licu mjesta bilo je zapažanje da je Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) dodijeljen nesrazmjerno veliki portfolio subjekata klasificiranih kao određeni nefinansijski sektori i samostalne profesije (DNFBP), uključujući i one u sektoru igara na sreću. Osim ako FBiH nije u mogućnosti da delegira određene nadzorne odgovornosti, ovaj aranžman je neoptimalan — posebno imajući u vidu očigledan nedostatak resursa neophodnih za djelotvoran nadzor ovih različitih sektora iz perspektive SPN/FTA. Pored toga, učesnici u radionici su se saglasili o postojanju potrebe za sveobuhvatnom procjenom važnosti prije pokretanja aktivnosti namjenskog sektorskog nadzora. To, između ostalog, podrazumijeva procjenu sektora igara na sreću u cilju utvrđivanja njegovog ekonomskog uticaja i relativnog rizika sa aspekta SPN/FTA. Na primjer, primjena predloženog nadzornog okvira na sektor igara na sreću bi bila neefikasna ako se utvrdi da je neki drugi podsektor, koji je u nadležnosti istog nadzornog tijela, važniji i predstavlja veći rizik za SPN/FTA.

Ukratko, iako trenutna organizacija nije idealna i idealno bi bilo da se nadzor sektora igara na sreću organizira odvojeno, preporučuje se utvrđivanje prioriteta na osnovu procjene rizika pri čemu bi se

prvo provela procjena značaja i procjena rizika u svim podsektorima u cilju djelotvornijeg planiranja nadzora.

GLAVNE PREPORUKE

U cilju osiguravanja djelotvorne primjene nadzora zasnovanog na procjeni rizika (RBS) u sektoru igara na sreću u Bosni i Hercegovini (BiH) predlaže se sljedeći strukturirani akcioni plan. Sve preporuke imaju za cilj izgradnju sveobuhvatnog nadzornog okvira zasnovanog na podacima koji je u skladu sa najboljim međunarodnim praksama i djelotvorno ublažava rizike od pranja novca (PN) i finansiranja terorističkih aktivnosti (FTA).

1. Uspostavljanje strukturiranog okvira za nadzor zasnovan na procjeni rizika
 - Izraditi matricu rizika za kategorizaciju priređivača na osnovu vjerovatnoće i uticaja rizika od PN/FTA.
 - Definirati i primijeniti ključne pokazatelje rizika (KPR) u cilju procjene izloženosti riziku u različitim podsektorima igara na sreću.
 - Primijeniti metodologiju ocjenjivanja rizika pomoću koje se priređivači sistematski ocjenjuju na osnovu podataka o poštovanju zakonskih obaveza u prethodnom periodu, obrazaca transakcija i kontrola upravljanja.
 - Voditi računa o redovnom ažuriranju procjene rizika na osnovu novih podataka i informacija prikupljenih iz izvještaja o inspekciji, prijava sumnjivih transakcija (PST) i nacionalnih i nadnacionalnih procjena rizika (NPR, NNPR).
2. Unapređenje prikupljanja podataka o riziku i razmjene informacija
 - Uvesti upitnike za procjenu rizika (REQ) u cilju prikupljanja standardiziranih podataka o riziku od priređivača, u skladu sa rizicima koji su specifični za određeni podsektor.
 - Poboljšati objedinjavanje podataka iz različitih sektora uvođenjem formalnih protokola za razmjenu informacija između finansijsko-obavještajnih jedinica (FOOJ), poreskih organa i regulatornih tijela.
 - Voditi računa da se PST i PSA (prijava sumnjivih aktivnosti) aktivno prate i analiziraju radi utvrđivanja obrazaca PN/FTA u sektoru.
 - Uvesti instrumente za analizu podataka na nivou sektora radi unapređenja nadzora i omogućavanja dinamičnije procjene rizika.
3. Unapređenje mjera provođenja zakona i poštovanja obaveza zasnovanih na procjeni rizika
 - Razviti ciljne okvire inspekcije koji se fokusiraju na visokorizične priređivači.
 - Zahtijevati pojačane mjere identifikacije i praćenja klijenata (EDD) kod visokorizičnih priređivača igara na sreću, uključujući strože uslove za izdavanje licenci i češće provjere.
 - Uvesti mehanizme za izricanje strožih kazni u slučaju ponovljenog kršenja propisa, uključujući veće novčane kazne, privremenu suspenziju i oduzimanje licence po potrebi.
 - Uvesti obavezan program obuke o SPN/FTA za priređivače igara na sreću kako bi službenici zaduženi za praćenje poštovanja obaveza i ključno osoblje bili adekvatno osposobljeni za otkrivanje i sprečavanje pojave rizika od PN/FTA.

4. Unapređenje transparentnosti stvarnog vlasništva i kontrole izdavanja licenci
- Uvesti jedinstveni pristup provjeri stvarnog vlasništva koji zahtijeva standardiziranu dokumentaciju i centralizirano vođenje evidencije.
 - Uskladiti okvire za izdavanje licenci i nadzor u svim jurisdikcijama (FBiH, RS, BD) radi eliminacije regulatornih nedosljednosti.
 - Naložiti redovne ponovne procjene vlasničkih struktura radi sprečavanja infiltracije kriminala i neprijavljenih promjena u kontroli.
5. Primjena dinamičkog utvrđivanja prioritetnosti rizika i kontinuiranog monitoringa
- Uspostaviti proces kontinuiranih provjera radi kako bi nadzorne mjere bile u skladu sa novim prijetnjama i situacijom u sektoru.
 - Uvesti mehanizme praćenja u realnom vremenu, koristiti podatke iz domaćih i stranih izvora radi unapređenja strategija nadzora.
 - Voditi računa da regulatorna tijela imaju prostora za fleksibilnost u prilagođavanju ocjena rizika i nadzornih prioriteta u skladu sa novim tipologijama kriminala.

Sistematskim provođenjem ovih preporuka BiH može preći na proaktivni regulatorni model koji je zasnovan na podacima i orijentiran na rizike. Ovaj pristup doprinijeće većem poštovanju propisa u oblasti SPN/FTA, optimizirati efikasnost nadzora i zaštititi integritet sektora igara na sreću od prijetnji finansijskog kriminala.

REFERENCE

- ☐ Organizacija za kontrolu i sprečavanje pranja novca (FATF) – Risk-Based Approach for Casinos, smjernice FATF-a, različita izdanja.
- ☐ Organizacija za kontrolu i sprečavanje pranja novca (FATF) – Vulnerabilities of Casinos and the Gaming Sector, 2009.
- ☐ Vijeće Evrope – MONEYVAL – Izvještaj Moneyvala o petom krugu evaluacije (MER 2024) za Bosnu i Hercegovinu.
- ☐ Vijeće Evrope – MONEYVAL – Preporuka br. 28: Regulacija i nadzor DNFBP.
- ☐ Evropska komisija – Nadnacionalna procjena rizika (NNPR) od pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti za 2022. Vlada Bosne i Hercegovine – Nacionalna procjena rizika (NPR) za period 2018–2022.
- ☐ Vlada Bosne i Hercegovine – Nacionalna procjena rizika (NPR) za period 2022–2024.
- ☐ Ministarstva finansija Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH), Republike Srpske (RS) i Brčko Distrikta – Regulatorni i nadzorni okviri za sektor igara na sreću.
- ☐ Finansijsko-obavještajna jedinica Bosne i Hercegovine (FOOJ) – Izvještaji i smjernice o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti.
- ☐ Evropska unija (EU) – Direktive EU o sprečavanju pranja novca (AMLD), uključujući 4, 5. i 6. AMLD.
- ☐ Međunarodno udruženje za integritet u kladenju (IBIA), FIFA, ITIA – Izvještaji o rizicima za integritet igara na sreću i sportskog kladenja.
- ☐ Poreska uprava RS – Izvještaji o poštovanju obaveza iz oblasti SPN/FTA i oporezivanju u sektoru igara na sreću.
- ☐ Različiti nadzorni organi – Izvještaji o inspekciji i upitnici za procjenu rizika (REQ) vezani za sektor igara na sreću u BiH.

В.Д. ДИРЕКТОР
Драженко Вељановски

