

Rizici korupcije u crnogorskom sportu

Decembar, 2012. godine

SAŽETAK

U crnogorskom sportu borba protiv korupcije je nerazvijena, a izostaje i efikasna primjena postojećih antikorupcijskih mjera. Rezultat ovakvog stanja je veća podložnost rizicima od pojave korupcije prilikom sufinansiranja sportskih organizacija, izgradnje sportskih objekata i eventualnog namještanja mečeva.

Naročito je zabrinjavajuća netransparentnost sufinansiranja sportskih organizacija od strane lokalnih uprava. Zato sve lokalne uprave treba da omoguće uvid javnosti u precizan iznos sredstava opredijeljenih za sufinansiranje sportskih organizacija i u kriterijume na osnovu kojih je taj novac raspodijeljen.

Izgradnja i adaptacija sportskih objekata je još jedna oblast u kojoj može doći do zloupotrebe javnih interesa, s obzirom na stratešku opredijeljenost Vlade da se u sprovođenju velikih infrastrukturnih projekata sve više opredjeljuje za koncept javno-privatnih partnerstava. Za uspješnu primjenu ovog koncepta u sportu treba donijeti poseban Zakon o javno-privatnim partnerstvima, koji bi jasno definisao obaveze objavljivanja detalja i načina realizacije ugovora o javno-privatnim partnerstvima.

Namještanje mečeva uzima maha i u razvijenijim zemljama, ali Crna Gora nema sistem kojim bi se mogle pratiti sumnjive uplate sportskim kladionicama i time stvorili uslovi za razotkrivanje uticaja na rezultat meča. U cilju sprečavanja namještanja mečeva, neophodno je ojačati kapacitete nadležnih državnih organa i njihovu međusobnu koordinaciju, najprije kroz uspostavljanje već predviđenog on-line sistema nadzora uplata i isplata kod sportskih kladionica.

UVOD

Štetne posljedice korupcije u sportu su dvostruke. Osim finansijskog aspekta, tj. opasnosti od neracionalnog i nelegalnog trošenja javnih resursa, pojava korupcije u sportu, s obzirom na popularnost ove djelatnosti i na prepoznati javni interes njenog unapređenja, može imati negativan efekat po društvo u cjelini.

Na međunarodnom planu, pitanja integriteta u sportu i borbe protiv korupcije u ovoj oblasti, tek u posljednje vrijeme su počela da dobijaju sveobuhvatniji tretman. U Evropskoj uniji, prvi korak u tom pravcu bilo je donošenje Bijelog papira o sportu 2007. godine.¹ Ovaj dokument prepoznao je ključne prijetnje savremenom sportu u zemljama članicama, među kojima su i korupcija i pranje novca. EU je na osnovu prethodno sprovedenih analiza preduzela i niz drugih aktivnosti koje se odnose na povećanje integriteta u sportu, zaključno s naporima Evropskog savjeta da krajem 2012. godine usvoji zaključke protiv namještanja mečeva.²

U Crnoj Gori, međutim, intenziviranje aktivnosti na prevenciji i borbi protiv korupcije u sportu tek predstoji. Vladini strateški dokumenti u nedovoljnoj mjeri prepoznaju potrebu predupređenja i minimiziranja rizika od korupcije u ovoj oblasti, uprkos određenim navodima i indikacijama o nepravilnosti poslovanja sportskih klubova i prevarama u vezi sa sportskim kladenjem. Cilj Papira je, stoga, da ukaže na načine unapređenja borbe protiv korupcije u crnogorskom sportu u odnosu na međunarodno prepoznate i potencijalne „nacionalne“ rizike u ovoj oblasti.

1 Commission of the European Communities, *White Paper On Sport*, July 2007.

2 Vidi: EU Council busy with sport issues: health, statistics, doping, match-fixing, possible European Week of Sport, na: http://ec.europa.eu/sport/news/20121204-eu-council-sport-issues_en.htm

(Ne)prepoznati rizici

Za razliku od razvijenih zapadnoevropskih zemalja, sportske organizacije u Crnoj Gori raspolažu skromnim budžetima. Godišnji budžet najvećeg fudbalskog kluba, "Budućnosti", iznosi oko 800. 000 eura.³ Računi 19 sportskih organizacija (klubova i saveza) na dan 30.11.2012. bili su blokirani od strane Centralne banke Crne Gore zbog dugovanja i nemogućnosti izmirivanja određenih obaveza, uključujući i najpoznatije fudbalske klubove, prvoligaše "Budućnost" i "Sutjesku".⁴

Međutim, mali protok novca u okvirima crnogorskog sporta ne minimizira rizike od pojave korupcije i drugih krivičnih djela u ovoj oblasti. Naprotiv, finansijska ranjivost sportskih organizacija upravo ostavlja prostor za iznalaženje sumnjivih načina i izvora finansiranja.⁵

U mnogim zemljama, djelatnost sportskih organizacija sufinansira se iz državnog i lokalnih budžeta. Sama činjenica da se novac poreskih obveznika izdvaja za djelatnosti sportskih klubova i saveza ostavlja mogućnost da se arbitrarnom raspodjelom tih sredstava favorizuju određene sportske organizacije i djelatnosti koje nužno ne moraju voditi unapređenju sporta.

Na međunarodnom nivou su prepoznati i ostali rizici narušavanja integriteta sporta, koji uključuju: korupciju prilikom izgradnje i adaptacije sportskih objekata i prilikom javnih nabavki, otežanost praćenja tokova novca i načina sklapanja ugovora prilikom međunarodnih transfera igrača, kao i namještanje mečeva.⁶ Opasnost od namještanja mečeva usko je povezana sa sportskim klađenjem, a ogleda se u podmićivanju sudija i igrača u cilju ostarivanja

željenog rezultata. Procjenjuje se da se obrt novca na svjetskom "sivom" tržištu igara na sreću kreće čak do 1000 milijardi eura.⁷

Namještanje mečeva ne zaobilazi čak ni zemlje sa niskim indeksom korupcije⁸ i često predstavlja paravan za pranje novca.⁹ Dodatni izazov u praćenju sumnjivih tokova novca predstavljaju usluge on-line sportskih kladionica, čije je najveće nelegalno tržište locirano u Aziji. Određeni navodi medija već upućuju na sumnju o prevarama počinjenim od strane crnogorskih državljana u vezi sa klađenjem na fiktivne mečeve crnogorskih klubova, koji su se našli u ponudi azijskih kladionica.¹⁰

Crnogorski sport: marginalna meta antikorupcijskih politika

Uprkos brojnim rizicima od korupcije u sportu, mjere za borbu protiv ovih pojava u Crnoj Gori nisu dovoljno razvijene niti je dovoljno prepoznata potreba za novim mjerama.

Strategijom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010–2014. godine i Inoviranim akcionim planom za njenu primjenu za period 2010–2012. godine predviđena je obaveza objavljivanja izvještaja o finansijskom poslovanju; revizorskih izvještaja sportskih klubova, sportskih saveza i Crnogorskog olimpijskog komiteta, kao i podataka o nosiocima sportskih penzija.¹¹

3 Informacija dobijena tokom intervjua istraživača Instituta alternativa sa Momiom Đurđevićem, generalnim sekretarem Fudbalskog saveza Crne Gore.

4 Spisak blokiranih pravnih lica i preduzetnika koji se ne nalaze u evidenciji CRPS-a na dan 30.11.2012 god. dostupan je na http://www.cb-mn.org/slike_i_fajlovi/fajlovi/fajlovi_platni_promet/preduzeca_u_blokadi/2012-11-30_blokirani_-_ne_postoje_u_crps.pdf

5 FATF Report, *Money Laundering Through The Football Sector*, 2009, p. 15

6 Vidi: FATF Report, *Money Laundering Through The Football Sector*, 2009, p. 24, Transparency International, *Corruption and Sport: Building Integrity and Preventing Abuses*, 2009, Bozkurt, E, *Match Fixing And Fraud In Sport – Putting The Pieces Together*, 2012.

7 *Kako regulisati igre na sreću i klađenje u Evropi? Dosadašnja dostignuća i buduće perspektive – rezime debata*, Brisel, Evropski parlament, 27. jun 2012. godine, str. 30

8 Rober Hojzer, sudija njemačke nacionalne fudbalske lige, osuđen je 2005. godine nakon što je otkriveno njegovo učešće u prevari namještanja mečeva, a sve to u vezi sa poslovanjem sportskih kladionica (Vidi: Transparency International, *Corruption and Sport: Building Integrity and Preventing Abuses*, 2009).

9 Vidi: Bozkurt, E, *Match Fixing And Fraud In Sport – Putting The Pieces Together*, 2012; European Commission, *Communication From The Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a more comprehensive European framework for online gambling*, 2012.

10 *Međunarodna prevara sa crnogorskim pečatom*, Vijesti, oktobar 2012. godine

11 Programi za borbu protiv korupcije lokalnih uprava u Crnoj Gori gotovo da ne pominju, sport“.

U praksi se ni ova antikorupcijska mjera, koja se jedina u Inoviranom akcionom planu isključivo odnosi na oblast sporta, adekvatno ne sprovodi. Naime, izvještaji o finansijskom poslovanju sportskih klubova, i Crnogorskog olimpijskog komiteta za 2011. godinu, kao i izvještaji o licima koja ostvaruju pravo na naknadu za ostvarene sportske rezultate jesu sačinjeni, ali nisu objavljeni.¹²

U 2011. godini, Vlada je donijela Nacionalni program za razvoj sporta (u daljem tekstu: Nacionalni program), sa pratećim akcionim planom za primjenu ovog dokumenta u periodu od 2012. do 2016. godine. Nacionalni program je prepoznao određene prijetnje od narušavanja integriteta crnogorskog sporta, poput nedovoljne transparentnosti raspodjele javnih sredstava sportskim organizacijama, naročito ukazujući na nedovoljnu formalizovanost, tj. "stihijsko raspoređivanje sredstava bez tačno utvrđenih kriterijuma" od strane lokalne administracije.¹³ U programu su, međutim, zanemareni neki od ključnih izazova.

Od 2008. godine, u Specijalnim odjeljenjima za korupciju, organizovani kriminal, ratne zločine i terorizam viših sudova u Bijelom Polju i u Podgorici, nije donijeta nijedna presuda niti je u njima vođen ijedan postupak u vezi sa krivičnim djelima korupcije i organizovanog kriminala u sportu. Iz Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma, na drugoj strani, ukazano je na nekoliko sumnjivih slučajeva u vezi sa poslovanjem sportskih kladionica u tom periodu.¹⁴

12 Kao jedan od izgovora zašto ovi dokumenti nisu objavljeni, navedena je činjenica da je Internet prezentacija Uprave za mlade i sport još uvijek u izradi (Izvor: Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, *Treći izvještaj o realizaciji mjera iz Inoviranog akcionog plana za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala*, april 2012. godine).

13 Vlada Crne Gore, *Nacionalni program za razvoj sporta*, 2011.

14 Informacije dobijene na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama upućenih od strane Instituta alternativa višim sudovima u Bijelom Polju i u Podgorici, i Upravi za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma. Vrhovni sud Crne Gore, takođe na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, obavijestio nas je da ne posjeduje informacije o broju pravosnažnih presuda, donijetih od 1. 1. 2008. godine,

Imajući u vidu prethodno nabrojane rizike od korupcije u sportu i specifičnosti crnogorskog konteksta, analiza će se u nastavku naročito fokusirati na one rizike koji upućuju na opasnost od pojave korupcije u njenom najizrazitijem pojavnom obliku, a to je zloupotreba javnih sredstava. Dakle, poseban fokus će biti na raspodjeli javnih sredstava sportskim organizacijama i na izgradnji i adaptaciji sportskih objekata.¹⁵ Ipak, s obzirom na sve učestaliju pojavu namještanja mečeva na globalnom nivou i imajući u vidu informacije o postojanju sumnji u vezi sa poslovanjem sportskih kladionica u Crnoj Gori, pažnja će biti posvećena i ovom pitanju.

Sufinansiranje sportskih organizacija: Bez obaveze

Sistem finansiranja sporta u Crnoj Gori nije dovoljno transparentan i pati od slabe koordinacije između različitih organa i institucija prilikom raspodjele javnih sredstava sportskim organizacijama.

Logika sufinansiranja programa sportskih organizacija leži u činjenici da je sport u Crnoj

Između 0,2% do 0,3% crnogorskog državnog budžeta izdvaja se za sport. Najveći dio tih sredstava (70%) opredjeljivan je za programe nacionalnih sportskih saveza i Crnogorskog olimpijskog komiteta.

Gori definisan kao djelatnost od javnog interesa. Pod zakonskom definicijom „javnog interesa u sportu“ podrazumijevaju se aktivnosti kao što su podsticanje razvoja sporta, stvaranje uslova za izgradnju i održavanje sportskih objekata, podsticanje djelovanja krovnih sportskih organizacija, vođenje posebne brige o vrhunskim i kategorisanim sportistima itd.¹⁶ Međutim,

u vezi sa krivičnim djelima organizovanog kriminala i korupcije, koja bi se mogla okarakterisati kao povezana s organizacijom i finansiranjem sportskih djelatnosti i radom sportskih kladionica.

15 Javne nabavke u sportu ne predstavljaju fokus istraživanja, jer je od svih sportskih organizacija u Crnoj Gori samo Crnogorski olimpijski komitet obveznik primjene Zakona o javnim nabavkama (Izvor: Vlada Crne Gore, Uprava za javne nabavke, *Lista obveznika primjene Zakona o javnim nabavkama*).

16 Član 11 Zakon o sportu, („Sl. list CG“ br. 36/11)

prilikom raspodjele sredstava iz državnog budžeta, sportske organizacije ne dobijaju detaljnije obrazloženje o visini sredstava koja je opredijeljena za njihove programe¹⁷, a prethodno opisani zakonski kriterijumi "javnog interesa u sportu" nisu dovoljno precizni da bi se izbjegla arbitrarnost prilikom odlučivanja o raspodjeli tog novca.

Tokom 2012. godine, 431 sportska organizacija¹⁸ i 50 sportskih saveza je Rješenjem o sufinansiranju sportskih organizacija, odnosno Rješenjem o sufinansiranju programa sportskih saveza, dobilo sredstva za svoj rad iz državnog budžeta, na osnovu prethodno predstavljenih planova i programa rada za datu godinu.¹⁹ Ono što zabrinjava, međutim, jeste da su se među klubovima koji su dobili novac našli i oni koji se nalaze na spisku pravnih lica Centralne banke čiji su računi blokirani. Ovaj slučaj ukazuje na praktično nepostojanje koordinacije različitih državnih organa i institucija, u ovom slučaju Centralne banke i Uprave za mlade i sport, što ostavlja prostor za zloupotrebe.

Dodatni izazov u uspostavljanju efikasnije kontrole i alokacije sredstava za sportske organizacije predstavljaju nedovoljni kapaciteti Uprave za mlade i sport. Slabost kapaciteta ovog nadležnog organa da efikasno kontroliše primjenu zakonskih odredbi o načinu sufinansiranja sportskih organizacija ogleda se u činjenici da poslove inspeksijskog nadzora u sportu vrši

17 Informacija dobijena u intervjuu istraživača Instituta alternativa sa Momirovom Đurđevićem, generalnim sekretarem Fudbalskog saveza Crne Gore

18 Tačan broj sportskih organizacija u zemlji se, za sada, može samo naslutiti, jer je u toku uspostavljanje Centralnog registra sportskih organizacija, koji je predviđen Zakonom o sportu. Ipak, poznato je da tokom 2011. godine bilo 1.236 sportskih klubova (Crnogorski zavod za statistiku, MONSTAT, Statistički godišnjak za 2011. godinu).

19 Rješenja su dostupna na sajtu Uprave za mlade i sport (<http://www.upravazamladeisport.me/me>). Na osnovu njih, ukupno 2.467.500,00 eura iz državnog budžeta dodijeljeno je sportskim organizacijama i savezima u 2012. godini. Sportski savezi i organizacije takođe dobijaju sredstva od Komisije za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću. Odlukom o raspodjeli dijela prihoda od igara na sreću za 2012. godinu, ukupno 341.600 eura raspodijeljeno je raznim organizacijama koje su aplicirale sa programima razvoja sporta.

samo jedna osoba – glavni inspektor za sport, što sprečava mogućnost detaljne i sveobuhvatne inspekcije svih sportskih organizacija u centralnoj, sjevernoj i južnoj regiji.

Nacionalni program predviđa implementaciju softvera kojim će se pratiti finansijski tokovi sportskih organizacija i izradu unificiranih obrazaca za finansiranje programa sportskih organizacija. U cilju bližeg definisanja kriterijuma za raspodjelu novca poreskih obveznika sportskim organizacijama, predviđeno je i donošenje Pravilnika o načinu i postupku donošenja godišnjeg plana, uslova, mjerila i kriterijuma za dodjelu sredstava i kontrolu nad realizacijom programa. Skicirani su i okvirni uslovi i kriterijumi koje bi takav pravilnik trebalo da sadrži. Prednost pristupa koji predlaže ovaj dokument je i prepoznata potreba da se Pravilnikom bliže uredi način i postupak kontrole i analize realizacije odobrenih programa, čime bi se stvorila osnova za procjenu ispunjavanja kriterijuma „javnog interesa u sportu“ u praksi.²⁰ Pravilnik se, međutim, neće odnositi na kontrolu utroška javnih sredstava, opredijeljenih od strane lokalnih samouprava.²¹

Kao što je već napomenuto, finansiranje sportskih klubova iz lokalnih budžeta naročito je netransparentno. Dok su u 2012. godini, nacionalni izdaci za sport iznosili 2,8 miliona eura, tačna cifra izdvojenih javnih sredstava na lokalnom nivou je nepoznata.²² Razlog tome je i to što završni računi svih opština ne prikazuju jednako transparentno visinu sredstava opredijeljenih za rad sportskih klubova ili izgradnju sportskih objekata. Na primjer, Odluka o završnom računu budžeta opštine Kotor za 2011. godinu sadrži precizan prikaz transfera sportskim klubovima, koji za datu godinu iznosi 222.160 eura, i kapitalnih izdataka za izgradnju sportske hale u iznosu od pola miliona eura.²³ Na drugoj strani, završni račun Glavnog grada ne sadrži precizne podatke

20 Do sada, sportske organizacije koje dobiju više od 3000 eura bile su dužne da dostavljaju finansijske izvještaje o načinu utroška tih sredstava Upravi za mlade i sport. Izvještaji, međutim, nisu objavljivani.

21 Informacija dobijena tokom intervjuu istraživača Instituta alternativa sa Branimirom Ivanovićem, inspektorom za sport

22 Isto

23 Odluka o završnom računu opštine Kotor za 2011. godinu (Broj: 11-602), str. 3

o novcu koji se izdvaja za sport, već su transferi i institucijama kulture i sporta prikazani kao jedinstvena stavka.²⁴

Način klasifikacije izdataka opština uređen je posebnim pravilnikom²⁵, koji, do određenog nivoa, ostavlja slobodu lokalnim upravama da same odrede način prikazivanja određenih izdataka. Međutim, razdvajanje transfera institucijama kulture i sporta u posebne stavke svih lokalnih budžeta doprinijelo bi većoj transparentnosti sufinansiranja sportskih organizacija na lokalnom nivou.

Izgradnja i adaptacija sportskih objekata: nejasna igra javnog i privatnog

*Rizici od korupcije koji se mogu javiti prilikom izgradnje i adaptacije sportskih objekata usko su povezani sa generalnim rizicima od korupcije prilikom zaključivanja javno-privatnih partnerstava, budući da se ovaj koncept sve češće primjenjuje upravo u ovoj oblasti.*²⁶

Manjak finansijskih sredstava u budžetu za kapitalne investicije u Crnoj Gori uslovio je potrebu za širom primjenom koncepta javno-privatnog partnerstva (JPP). Prednosti ovog koncepta - koje se ogledaju u visokom kvalitetu usluga, ostvarivanju opšteg javnog interesa i racionalnoj distribuciji finansijskih sredstava - dodatni su motiv za strateško opredjeljenje Vlade da intenzivnije koristi ovaj model u narednom periodu.

24 Završni račun budžeta Glavnog grada Podgorice za 2011. godinu

25 Pravilnik o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet republike, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština („Sl. list RCG“, br. 35/05, 37/05, 81/05)

26 Pod javno-privatnim partnerstvom podrazumijeva se saradnja između javnog i privatnog sektora sa ciljem da se osigura finansiranje, izgradnja, obnavljanje i upravljanje infrastrukturnim objektima i sektorom usluga, tj. finansiranje projekata i usluga koje tradicionalno obezbjeđuje javni sektor. Osim prilikom rekonstrukcije Gradskog stadiona u Podgorici, ovaj model primjenjuje se i prilikom izgradnje ili adaptacije drugih sportskih objekata, kao što su: izgradnja sportske hale na Žabljaku, rekonstrukcija sportske hale u Mojkovcu itd. Rebalansom budžeta za 2012. godinu, 4.883.000 eura kapitalnih izdataka predviđeno je za izgradnju i rekonstrukciju sportskih objekata.

Jedan od prvih projekata primjene JPP modela u Crnoj Gori je upravo izgradnja/rekonstrukcija sportskog objekta. Naime, tokom projekta dogradnje i rekonstrukcije gradskog stadiona u Podgorici partnerstvo su 2003. godine ostvarili firma „Hidromol“ i JP „Gradski stadion“. Privatni investitor je na kraju projekta dobio pravo raspolaganja sa 66,4% poslovnih prostora, a Gradski stadion sa 34,5%.

Međutim, uspješna implementacija JPP projekata podrazumijeva usklađen pravni, regulatorni i politički okvir, što u Crnoj Gori nije slučaj. Upravo iz tih razloga JPP predstavljaju oblast koja je visoko rizična za korupciju.

Određena poboljšanja u pravcu povećanja transparentnosti JPP na lokalnom nivou, predstavlja omogućavanje uvida zainteresovane javnosti u ugovore o JPP, koji su zaključeni između lokalnih samouprava i pravnih lica donose izmjene Zakona o lokalnoj samoupravi iz jula 2012. godine.²⁷ Opštine su sada obavezne da na svojim Internet stranicama objavljuju odluke o dodjeli poslova i usluga i zaključenih ugovora, kao i pojedinačnih odluka i drugih akata i ugovora zaključenih u postupku raspolaganja imovinom uopšte. Međutim, za sada izostaje dosljedna primjena ovih odredbi.²⁸

Igre na sigurno

Prema raspoloživim informacijama, u Crnoj Gori nema procesuiranih slučajeva namještanja mečeva. To, međutim, nije dokaz odsustva ovog problema. Naprotiv, njegova teška dokazivost, nepostojanje koordinacije između nadležnih organa i institucija, i svakodnevni navodi o tzv. “dojavama” rezultata određenih mečeva, ukazuju na neophodnost prilagođavanja institucionalnog i pravnog okvira i njegovo dosljedno sprovođenje

27 Zakon o izmjeni i dopuni zakona o lokalnoj samoupravi (“Sl. list br. 38/2012”)

28 Broj objavljenih ugovora na Internet prezentacijama različitih opština drastično varira. Primjera radi, Opština Kolašin je na svom sajtu objavila čak i ugovore o volonterskom radu, i ukupan broj objavljenih ugovora na njenom sajtu od jula 2012. godine nadmašuje broj objavljenih ugovora na sajtovima Opštine Nikšić i Glavnog grada. Takođe, preglednost Internet stranica i lakoća pristupa objavljenim ugovorima razlikuju se u različitim opštinama.

u cilju sprečavanja namještanja mečeva. Ovom problemu može se pristupiti sa dva aspekta, tj. s aspekta nadzora nad djelatnošću sportskih kladionica i s aspekta obezbjeđivanja integriteta sudija i igrača, kao najčešćih meta podmićivanja prilikom namještanja mečeva.

U Crnoj Gori posluje oko 400 kladionica.²⁹ Međutim, izuzetno je teško pratiti tokove novca, tj. uplate i isplate novca priređivačima igara na sreću u oblasti sporta. Zakonom o igrama na sreću predviđena je obaveza priređivača da osiguraju čuvanje primljenih kladioničkih uplata i isplata u posebnom sistemu on-line nadzora, koji mora biti povezan s informacionim sistemom nadležnog organa kako bi se osigurao napreki-dan i neposredan nadzor.³⁰ Iako je prelaznim i

U periodu između 2008. i 2012. godine, četiri sumnjive transakcije priređivača igara na sreću bile su prijavljene ili ispitane na osnovu sopstvene inicijative Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. U dva slučaja utvrđene su nepravilnosti. U jednom je obavještenje o sumnjivim transakcijama proslijeđeno Upavi policije. U drugom slučaju, na osnovu razmjene podataka sa finansijsko-obavještajnom službom strane zemlje, utvrđeno je izbjegavanje značajnih poreskih obaveza.

završnim odredbama istog zakona predviđeno da se ova odredba primjenjuje u roku od 60 dana od uspostavljanja on-line sistema nadzora od strane Uprave za igre na sreću, on još uvijek nije uspostavljen. Ovo predstavlja značajnu prepreku u otkrivanju sumnjivih uplata.

Na konkretnom primjeru, Uprava za igre na sreću ne može biti odgovarajući saradnik drugim organima u otkrivanju eventualno sumnjivih radnji. Primjera radi, Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma u jednom slučaju dobila je prijavu o sumnjivoj transakciji, ali je, nakon provjere, koja je uključila i traženje mišljenja i sprovođenje ciljne kontrole od strane Uprave za igre na sreću, utvrdila da nisu počinjena djela iz kategorije koruptivnih

radnji i organizovanog kriminala.³¹ Međutim, iz opisanih manjkavosti sadašnjeg sistema nadzora sportskog klađenja, proizilazi da Uprava za igre na sreću, u konkretnim slučajevima, ne može da pruži odgovarajuće mišljenje.

I razvijenije zemlje imaju problem nedovoljne koordinacije nadležnih organa i nedovoljnog poznavanja mehanizama borbe protiv namještanja mečeva od strane represivnih institucija i pravosudnih organa. U oktobru 2012. godine, Evropska unija je usvojila komunikaciju koja predstavlja podsticaj stvaranju sveobuhvatnog evropskog okvira za on-line klađenje, čiji je jedan od prioriteta upravo sprečavanje prevara i pranja novca.³² Ovaj dokument preporučuje da se primjena direktive Evropske unije protiv pranja novca³³ proširi i na on-line kladionice, i prepoznaje potrebu za dodatnom edukacijom nosilaca pravosudnih funkcija o potencijalnim kriminalnim aktivnostima u vezi sa poslovanjem ovih priređivača igara na sreću. Poseban naglasak stavlja na potrebu efikasnije saradnje između kladionica, sportskih organizacija (saveza, asocijacija) i organa nadležnih za igre na sreću.

U Evropskoj uniji, namještanje mečeva inkriminirano je u svim zemljama članicama.³⁴ U Crnoj Gori je takođe aktuelna inicijativa Fudbalskog saveza Crne Gore da se namještanje mečeva unese kao krivično djelo u Krivični zakonik, oko čijih izmjena se trenutno vodi javna rasprava.³⁵ Međutim, kako se navodi u samoj komunikaciji Evropske unije o on-line klađenju, inkriminisanje prevara u sportu nije samo po sebi rezultiralo smanjenjem broja sumnjivih slučajeva. Glavna manjkavost u krivičnom gonjenju namještanja mečeva je zapravo operativne prirode, tj. ogleđa

29 Informacija dobijena tokom intervjua istraživača Instituta alternativa sa Markom Čulafićem, v.d. direktorom Uprave za igre na sreću

30 Član 55, Zakon o igrama na sreću („Sl. list RCG“ br. 52/04 od 2.8.2004. i „Sl. list Crne Gore“, br. 13/07 od 18.12.2007, 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 8.8.2011)

31 Odgovor na Zahtjev za slobodan pristup informacijama

32 European Commission, *Communication From The Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a more comprehensive European framework for online gambling*, 2012.

33 *Directive 2005/60/EC on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing*, Official Journal of European Union, 2005.

34 KEA European Affairs, *Match Fixing In Sport: A Mapping of Criminal Law Provisions In EU 27*, March 2012.

35 Informacija dobijena tokom intervjua istraživača Instituta alternativa sa Mommirom Đurđevićem, generalnim sekretarem Fudbalskog saveza Crne Gore

se u nedovoljnoj i neodgovarajućoj primjeni propisa. Stoga, proglašavanje namještanja mečeva u Crnoj Gori krivičnim djelom imalo bi dobar posredni efekat, prvenstveno u smislu podizanja svijesti o štetnim posljedicama prilikom pribjegavanja ovoj vrsti prevara. Međutim, ključnu ulogu u svemu tome imaju efikasna implementacija i koordinacija nadležnih organa.

Na drugoj strani, dok je podmićivanje i određeni način igre sportista u cilju namještanja mečeva izuzetno teško dokazati, postoji mogućnost da se kontrolom suđenja i načinom delegiranja sudija za svaki određeni meč smanji rizik od njihovog podmićivanja i uticaja na rezultat. Sportski savezi u Crnoj Gori imaju široku autonomiju u smislu sveukupne organizacije, pa samim tim i kontrole suđenja i određivanja sudija. Fudbalski savez Crne Gore (FSCG) tako sam donosi Pravilnik o sudijama i suđenju, koji propisuje da određivanje sudija vrši njegova Sudijska komisija, ali ne sadrži i detaljnije odredbe o tome kako, kada i na osnovu čega se to delegiranje vrši.³⁶ Način slučajnog delegiranja sudija i to u što kraćem vremenskom periodu u odnosu na početak meča smanjio bi mogućnost podmićivanja sudija s ciljem da se namjesti rezultat.

Zaključak i preporuke:

Rizici od korupcije u crnogorskom sportu, uprkos određenim aktivnostima nadležnih državnih organa, nisu u dovoljnoj mjeri prepoznati. Nacionalni program predstavlja dobru osnovu da se bliže odredi način sufinansiranja sportskih organizacija iz državnog budžeta. Međutim, ni nakon godinu dana od usvajanja ovog dokumenta, Pravilnik koji bi to omogućio nije donijet. Takođe izostaju aktivnosti na unapređenju sistema i transparentnosti finansiranja sportskih organizacija od strane lokalnih uprava.

Izgradnja i adaptacija sportskih objekata putem javno-privatnih partnerstava pati od generalnih nedostataka sprovođenja ovog koncepta u Crnoj Gori, koji se najprije ogledaju u nedovoljnoj javnosti i vidljivosti, kao i nepostojanju adekvatnog zakonodavnog okvira. Međutim, čak i u slučajevima gdje je potreba za određenim anitkorupcijskim mjerama prepoznata, njihova implementacija je neefikasna.

Kapaciteti nadležnih državnih organa, kao što su Uprava za mlade i sport i Uprava za igre na sreću, nedovoljni su za uspješno sprovođenje antikorupcijskih mjera. Primjera radi, nedostatak budžetskih sredstava je ključni razlog zbog kojeg Uprava za igre na sreću još uvijek nije uspostavila sistem on-line nadzora kladionica.³⁷ Na drugoj strani, jačanje kapaciteta nadležnih organa samo po sebi nije dovoljno ukoliko njihova međusobna koordinacija nije efikasnija. Činjenicu da nije poznato da je ijedan slučaj korupcije ili organizovanog kriminala u sportu procesuiran ne treba tumačiti kao pokazatelj odsustva ovih krivičnih djela. Naprotiv, imajući u vidu propuste u institucionalnom i pravnom okviru, tešku dokazivost i generalno nedovoljno poznavanje pojava oblika korupcije u sportu, slično preporukama Komunikacije EU o on-line klađenju, neophodno je jačati svijest i edukovati pripadnike represivnih institucija i sudsko-tužilačkih organa o načinima i neophodnosti borbe protiv ove pojave.

³⁶ Fudbalski savez Crne Gore, *Pravilnik o sudijama i suđenju Fudbalskog saveza Crne Gore*, 2008.

³⁷ Informacija dobijena tokom intervjua istraživača Instituta alternativa sa Markom Čulafićem, v.d. direktorom Uprave za igre na sreću

Ključne preporuke:

- Unaprijediti i dosljedno sprovesti antikorupcijske mjere, koje su već predviđene Vladinim strateškim dokumentima.
- Ojačati kapacitete nadležnih državnih organa, u prvom redu Uprave za mlade i sport i Uprave za igre na sreću, i unaprijediti njihovu saradnju s ostalim državnim organima u oblasti borbe protiv korupcije, naročito Upravom za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma, Upravom policije, Centralnom bankom Crne Gore i Vrhovnim državnim tužilaštvom.
- Raditi na podizanju svijesti o neophodnosti borbe protiv korupcije u sportu i organizovati obuke nosilaca sudijskih i tužilačkih funkcija o specifičnostima korupcije u ovoj oblasti.

Preporuke u vezi sa sufinansiranjem sportskih organizacija:

- Uprava za mlade i sport dosljedno treba da sprovede mjeru o obavezi objavljivanja izvještaja o finansijskom poslovanju sportskih klubova i Crnogorskog olimpijskog komiteta, kao i izvještaja o licima koja ostvaruju pravo na naknadu za ostvarene sportske rezultate.
- Posebnim Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet opština, obavezati lokalne organe na primjenu jedinstvenih kriterijuma za prikaz svih budžetskih izdataka, na takav način koji će omogućiti uvid javnosti u precizan iznos sredstava opredijeljenih za sufinansiranje sportskih organizacija.
- Lokalne uprave treba posebnim internim aktima da definišu precizne kriterijume za raspodjelu i kontrolu trošenja javnog novca u sportu.
- Uprava za mlade i sport treba što prije da donese i obezbijedi primjenu Pravilnika o načinu i postupku donošenja godišnjeg plana, uslova, mjerila i kriterijuma za dodjelu sredstava i kontrolu nad realizacijom programa.

- Jačanjem kapaciteta Uprave za mlade i sport treba omogućiti vršenje inspekcijuskog nadzora nad radom subjekata sporta, njihovih organa upravljanja i rukovođenja, kao i nad primjenom ostalih normativa i standarda u skladu sa zakonom, od strane više inspektora, a ne samo jednog - glavnog inspektora za sport, kao što je to slučaj sada.

Preporuke u vezi s izgradnjom i adaptacijom sportskih objekata:

- Donijeti poseban Zakon o javno-privatnim partnerstvima, koji bi jasno definisao obaveze objavljivanja detalja i načina realizacije ugovora o javno-privatnim partnerstvima.
- Uspostaviti centralni registar, koji bi sadržao sve dosadašnje i buduće ugovore javno-privatnih partnerstava i bio dostupan svim zainteresovanim strankama.

Preporuke u vezi sa sprečavanjem namještanja mečeva:

- Shodno odredbama Zakona o igrama na sreću, osigurati čuvanje primljenih kladioničkih uplata i isplata u posebnom sistemu on-line nadzora, koji mora biti povezan s informacionim sistemom nadležnog organa kako bi se osigurao naprekidan i neposredan nadzor.
- Nakon ovako uspostavljenog sistema on-line nadzora, razviti razmjenu informacija između Uprave za igre na sreću i drugih organa i institucija, u prvom redu Centralne banke Crne Gore i Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma.
- Inkriminisati namještanje mečeva izmjenom Krivičnog zakonika.
- Sportski savezi treba da uvedu sistem slučajnog delegiranja sudija i da uspostave praksu neobjavljivanja imena sudija prije održavanja meča, kako bi se spriječilo podmićivanje sudija i uticaj na rezultat.

IZVORI:

1. Bozkurt, E, *Match Fixing And Fraud In Sport – Putting The Pieces Together*, 2012.
2. Commission of the European Communities, *White Paper On Sport*, July 2007.
3. Crnogorski zavod za statistiku, MONSTAT, Statistički godišnjak za 2011. godinu
4. *Directive 2005/60/EC on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing*, Official Journal of European Union, 2005.
5. European Commission, *Communication From The Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a more comprehensive European framework for online gambling*, 2012.
6. FATF Report, *Money Laundering Through The Football Sector*, 2009.
7. Fudbalski savez Crne Gore, *Pravilnik o sudijama i suđenju Fudbalskog saveza Crne Gore*, 2008.
8. Internet prezentacija Evropskog savjeta, <http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx>
9. *Kako regulisati igre na sreću i klađenje u Evropi? Dosadašnja dostignuća I buduće perspektive – Rezime debata*, Brisel, Evropski parlament, 27. jun 2012. godine
10. KEA European Affairs, *Match Fixing In Sport: A Mapping of Criminal Law Provisions In EU 27*, March 2012.
11. *Međunarodna prevara sa crnogorskim pečatom*, „Vijesti“, oktobar 2012. godine
12. Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, *Treći izvještaj o realizaciji mjera iz Inoviranog akcionog plana za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala*, april 2012. godine
13. Odluka o završnom računu opštine Kotor za 2011. godinu (Broj: 11-602)
14. Rješenje o sufinansiranju programa sportskih organizacija u 2012. godini, <http://www.upravazamladeisport.me/me/rje%C5%A1enje-o-sufinansir-anju-programa-sportskih-organizacija-u-20120-0>
15. Rješenje o sufinansiranju programa crnogorskih sportskih saveza u 2012. godini, <http://www.upravazamladeisport.me/me/sports/dokumenta/rje%C5%A1enje-o-sufinansiranj-programa-crnogorskih-sportskih-saveza-u-2012-godini>
16. Spisak blokiranih pravnih lica i preduzetnika koji se ne nalaze u evidenciji CRPS-a na dan 30.11.2012. god., dostupan na: http://www.cb-mn.org/slike_i_fajlovi/fajlovi/fajlovi_platni_promet/preduzeca_u_blokadi/2012-11-30_blokirani_-_ne_postoje_u_crps.pdf
17. Transparency International, *Corruption and Sport: Building Integrity and Preventing Abuses*, 2009.
18. *Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave* („Sl. list Crne Gore“, broj 5/2012)
19. Vlada Crne Gore, *Nacionalni program za razvoj sporta*, 2011.
20. Vlada Crne Gore, Uprava za javne nabavke, *Lista obveznika primjene Zakona o javnim nabavkama*
21. Zakon o sportu („Sl. list CG“ br. 36/11)
22. Zakon o igrama na sreću („Sl. list RCG“ br. 52/04 od 2.8.2004. i „Sl. list Crne Gore“, br. 13/07 od 18.12.2007, 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 8.8.2011)
23. Zakon o izmjeni i dopuni zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. list“ br. 38/2012)
24. Završni račun budžeta Glavnog grada Podgorice za 2011. godinu

Intervjui sa:

1. Mommirom Đurđevcem, generalnim sekretarem Fudbalskog saveza Crne Gore
2. Branimirom Ivanovićem, inspektorom za sport
3. Markom Ćulafićem, v.d. direktorom Uprave za igre na sreću

O Institutu alternativa

Institut alternativa je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Misija Instituta alternativa je snaženje demokratskih procesa u Crnoj Gori kroz identifikovanje i analizu opcija javne politike.

Strateški ciljevi Instituta alternativa su: da podigne kvalitet razvoja javnih politika, da doprinese razvoju demokratije i vladavine prava i da doprinese zaštiti ljudskih prava u Crnoj Gori.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su: posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje i saradnja i timski rad.

Institut alternativa djeluje kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavi oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Teme kojima se Institut bavi u svom istraživačkom radu i u kojima ostvaruje uticaj kroz zastupanje sopstvenih preporuka su: parlamentarni nadzor sektora bezbjednosti i odbrane, kontrolna funkcija Skupštine i njena uloga u procesu evropskih integracija, reforma državne uprave, javne nabavke, javno-privatna partnerstva, državna revizija i kontrola budžeta na lokalnom nivou.

U dosadašnjem radu objavljene su sljedeće publikacije/istraživački izvještaji:

- Reforma državne uprave u Crnoj Gori- između ambicioznih planova i realnih mogućnosti
- Odbor za antikorupciju - lijek ili placebo?
- Razvoj PIFC-a u Crnoj Gori-pogled iz civilnog sektora
- Korupcija i javne nabavke u Crnoj Gori
- Skupština i organizacije civilnog društva- partneri u kontroli budžeta
- Istraga Afere Telekom u Skupštini- nerealna očekivanja i realna ograničenja
- Mjere tajnog nadzora u krivičnom postupku – zapostavljena kontrola
- Agencija za nacionalnu bezbjednost – Ima li kontrole?
- Skupština Crne Gore u procesu evropskih integracija – Posmatrač ili aktivni učesnik?
- Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane – prva godina primjene – monitoring izvještaj za 2011. godinu
- Parlamentarna istraga – kontrolni mehanizam bez političke podrške
- Crna Gora pod budnim okom Đukanovića i EU
- Analiza efekata propisa (RIA) u Crnoj Gori – ka „dobrom zakonodavstvu“
- Kontrola budžeta lokalnih samouprava
- Državna revizija u Crnoj Gori – prijedlozi za jačanje uticaja
- Izvještaj o demokratskom nadzoru službi bezbjednosti
- Think Tank – uloga nezavisnih istraživačkih centara u razvoju javnih politika
- Javno-privatna partnerstva u Crnoj Gori – odgovornost, transparentnost i efikasnost
- Javne nabavke u Crnoj Gori – transparentnost i odgovornost
- Procjena pravnog okvira i prakse u primjeni nekih kontrolnih mehanizama
- Skupština Crne Gore – konsultativno saslušanje, kontrolno saslušanje i parlamentarna istraga

- Parlamentarna kontrola sektora bezbjednosti i odbrane u Crnoj Gori – Kako dalje?
- Slučaj Lipci 2008 – Kako da nam se ne ponovi?
- Slučaj Prve banke – iskustva za supervizora i ostale nosioce odluka
- Javna uprava u Crnoj Gori: šeme plata, sistem nagrađivanja i mogućnosti profesionalnog usavršavanja
- Politički kriterijumi za priključenje Evropskoj uniji

Rad Instituta alternativa u dosadašnjem periodu podržali su: Evropski fond za Balkan, Fondacija Institut za otvoreno društvo – Predstavništvo Crna Gora (FOSI ROM), Institut za otvoreno društvo – Think Tank Fond, Fondacija Friedrich Ebert, Komisija za raspodjelu sredstava za projekte NVO Skupštine Crne Gore, Canada Fund, Evropski fond za Balkan i Evropska komisija. Institut je ostvario saradnju s Evropskom inicijativom za stabilnost (ESI), sa sjedištem u Berlinu, koja je sprovela program izgradnje kapaciteta za saradnike IA.

Institut je ostvario saradnju sa velikim brojem domaćih organizacija, a saradnja je uspostavljena i sa brojnim institucijama i organima uprave, kao što su: Državna revizorska institucija, Direkcija za javne nabavke, Skupština Crne Gore (posebno njena radna tijela: Odbor za ekonomiju, finansije i budžet i Odbor za bezbjednost i odbranu), Ministarstvo finansija, Komisija za koncesije, itd.

Sve publikacije/istraživački izvještaji dostupni su na veb sajtu

institut alternativa

www.institut-alternativa.org.

Više o Institutu alternativa možete saznati na:
www.institut-alternativa.org