



**Crna Gora**  
**Državna revizorska institucija**

Broj: 40116/19-023-17/32  
Podgorica, 10. jul 2019. godine

**Revizija uspjeha**

**EFIKASNOST INSPEKCIJSKOG NADZORA  
U OBLASTI PRIREĐIVANJA IGARA NA SREĆU**

**Konačni izvještaj**

**Podgorica, jul 2019. godine**

## Sadržaj

1. Opšti dio.....	3
1.1. Osnov za reviziju.....	3
1.1.1. Pravni osnov.....	3
1.1.2. Razlozi za vršenje revizije.....	4
1.2. Cilj revizije.....	5
1.3. Obim i ograničenja.....	6
1.4. Kriterijumi revizije.....	7
1.5. Izvori informacija i metode prikupljanja podataka.....	7
1.6. Vrijeme vršenja revizije.....	8
2. Administrativni okvir.....	8
2.1. Uprava za igre na sreću.....	8
2.2. Uprava za inspekcijske poslove.....	9
2.3. Uzorak revizije.....	10
3. Nalazi revizije.....	11
3.1. Planiranje inspekcijskog nadzora.....	11
3.6. Preduzimanje mjera prema priređivačima igara na sreću.....	25
<b>4. Zaključci.....</b>	<b>28</b>
4.1. Sistem on-line nadzora nad priređivačima igara na sreću.....	28
4.2. Kadrovski kapaciteti za vršenje inspekcijskog nadzora.....	30
4.3. Mjere za suzbijanje sivog tržišta u oblasti igara na sreću.....	31
5. Ocjena i preporuke.....	33

## 1. Opšti dio

### 1.1. Osnov za reviziju

#### 1.1.1. Pravni osnov

Pravni osnov za vršenje revizije „Efikasnost inspekcijskog nadzora u oblasti priređivanja igara na sreću“ sadržan je:

- Ustavu Crne Gore, član 144 („Sl. list CG” br. 01/07);
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji, član 4 („Sl. list RCG“ br. 28/04, 27/06, 78/06 i „Sl. list CG“ br. 17/07, 73/10, 40/11, 31/14 i 70/17);
- Godišnjem planu revizija Državne revizorske institucije, donesenom od strane Senata od 12. decembra 2018. godine (DRI Broj: 06-369/18) i
- Odluci o vršenju revizije (br. 40116/19-023-17/2) od 10. januara 2019. godine, u sastavu: dr Branislav Radulović (rukovodilac Kolegijuma) i dr Milan Dabović (član Kolegijuma).

Revizija je vršena u skladu sa:

- Poslovníkom Državne revizorske institucije („Sl. list CG“ br. 3/15);
- Uputstvom o metodologiji vršenja revizije uspjeha („Sl. list CG“, br. 45/17) i
- Međunarodnim standardima za vrhovne revizorske institucije (ISSAI – nivo III).

U skladu sa članom 144 Ustava Crne Gore<sup>1</sup>, Državna revizorska institucija Crne Gore (DRI) vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finasijskim poslovima čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine.

Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji, član 5 Zakona, Institucija kroz postupak revizije **utvrđuje**:

- **uspješnost** ostvarenja ciljeva poslovanja ili ciljeva pojedinih finasijskih transakcija, programa, projekata, korišćenje ljudskih, finasijskih i drugih resursa subjekata revizije, kao i
- **efekte** ostvarenih ciljeva i rezultata u odnosu na planirane.

---

<sup>1</sup> „Sl. list CG”, br. 38/13

### 1.1.2. Razlozi za vršenje revizije

Zakon o igrama na sreću donijet je 2004. godine, a njegova potpuna primjena počela je u avgustu 2005. godine. Od donošenja Zakona o igrama na sreću, izmjenama i dopunama navedenog zakona i izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, više puta je mijenjana nadležnost i organizaciona struktura organa koji su zaduženi za nadzor nad sprovođenjem Zakona o igrama na sreću.

Prema podacima Uprave za igre na sreću u bužetu su, u periodu od 2013-2018. godine, ostvareni prihodi od igara na sreću u iznosu od **60.662.132€**, pri čemu postoji procjena o značajnom procentu sivog tržišta u oblasti priređivanja igara na sreću. Projekcija gubitaka u Budžetu Crne Gore od nelegalnog priređivanja igara na sreću kreće se u intervalu od 26%-50% ukupnog tržišta<sup>2</sup>, što osim negativnog uticaja na budžetske prihode ima posredan uticaj na privredne subjekte koji obavljaju djelatnost priređivanja igara na sreću u skladu sa zakonom.

Prema podacima Uprave za igre na sreću, prihodi od igara na sreću su na kraju 2018. godine iznosili **15.015.097€** i bili su oko tri puta veći u odnosu na 2013. godinu. Najviše prihoda od igara na sreću ostvareno je po osnovu koncesione naknade od kladioničarskih igara, zatim koncesione naknade za priređivanje igara na sreću na automatima, koncesione naknade za kazina i koncesione naknade za priređivanje igara na sreću putem terminala za klađenje.<sup>3</sup>

**Grafik 1: Prihodi od igara na sreću po osnovu koncesionih naknada, u periodu 2013 - 2018. godina**



Osim konstantnog rasta prihoda od igara na sreću, prema podacima Uprave za igre na sreću u periodu 2013-2018. godine<sup>4</sup>, evidentan je kontinuiran rast broja novih objekata u kojima se priređuju igre na sreću, na osnovu zahtjeva koncesionara i izdate saglasnosti Uprave za igre na sreću po utvrđivanju ispunjenosti prostorno-tehničkih uslova.

<sup>2</sup> Projekciju gubitaka u Budžetu Crne Gore od nelegalnog priređivanja igara na sreću izradilo je Udruženje privrednih društava za priređivanje igara na sreću "Montenegro bet" (dopis broj 63/17 od 08.11.2017. godine).

<sup>3</sup> Izvještaj o radu Ministarstva finansija - Uprave za igre na sreću 2013-2018: Ministarstvo finansija -Uprava za igre na sreću.

<sup>4</sup> Izvještaji o radu Uprave za igre na sreću 2013-2017. godine.

**Tabela 1: Broj novih objekata za priređivanje igara na sreću za koje je izdata saglasnost Uprave za igre na sreću, u periodu 2013-2018. godina**

<b>Vrsta igre</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>1</b> Kladioničarske igre	149	112	225	153	228	220
<b>2</b> Automati	39	34	27	42	55	28
<b>3</b> Tombola	3	3	3	1	1	1
<b>4</b> Kazina	0	0	0	0	0	0
<b>5</b> Nagradne igre	0	0	0	0	0	0
<b>6</b> Internet kladionice	0	0	0	0	0	0
<b>7</b> Terminali	64	89	105	172	86	0 <sup>5</sup>
<b>UKUPNO</b>	<b>255</b>	<b>238</b>	<b>360</b>	<b>368</b>	<b>370</b>	<b>249</b>

Nevladin sektor je više puta ukazivao potrebu za većim stepenom kontrole objekata koji se bave priređivanjem igara na sreću naročito zbog dostupnosti kockarskih aparata maloljetnim licima, kao i na nepravilnosti koje se odnose na oblast inspekcijskog nadzora.<sup>6</sup>

Oblast priređivanja igara na sreću nije bila predmet ranijih revizija DRI.

## 1.2. Cilj revizije

Cilj revizije je bio da utvrdi efikasnost inspekcijskog nadzora nad pravnim licima (objektima) koja se bave priređivanjem igara na sreću i efikasnost inspekcijskog nadzora u oblasti naplate i kontrole prihoda budžeta od koncesione naknade za priređivanje igara na sreću.

Stoga je bilo potrebno, u postupku revizije, dati odgovor na glavno revizorsko pitanje:

**Da li Uprava za inspekcijske poslove sprovodi postupak inspekcijskog nadzora u oblasti priređivanja igara na sreću na efikasan način?**

Da bi dobili odgovor na glavno revizorsko pitanje potrebno je bilo odgovoriti na sljedeća revizorska potpitanja:

- 1. Da li Uprava za inspekcijske poslove na odgovarajući način sprovodi postupak planiranja inspekcijskog nadzora u oblasti igara na sreću?**
  - 1.1. Da li Uprava za inspekcijske poslove raspolaže tačnim i ažurnim registrima koncesionara i registrima objekata u kojima se priređuju igre na sreću?
  - 1.2. Da li postoje jasni kriterijumi za selekciju koncesionara/objekata koji će biti predmet kontrole?

<sup>5</sup> Uprava za igre na sreću je u toku 2018. godine sačinila 191 zapisnik o izmjenama stanja terminala za samouslužno klađenje u kladionicama (uneseno je 232 terminala, uklonjeno je 135 terminala).

<sup>6</sup> <https://www.cdm.me/ekonomija/kockarski-aparati-stigli-cak-u-djecije-igraonice>

**2. Da li Uprava za inspekcijske poslove na odgovarajući način vrši inspekcijski nadzor nad priređivačima igara na sreću?**

- 2.1. Da li Uprava za inspekcijske poslove raspolaže odgovarajućim kapacitetima za vršenje postupka kontrole (ljudski, materijalni, IT)?
- 2.2. Da li se postupak kontrole sprovodi u skladu sa, zakonom i drugim pravnim aktima, utvrđenim procedurama (ocjena na bazi uzorka)?

**3. Da li Uprava za inspekcijske poslove preduzima odgovarajuće mjere na bazi izvršenih kontrola i utvrđenih nepravilnosti u oblasti igara na sreću?**

- 3.1. Da li je Uprava za inspekcijske poslove preduzimala odgovarajuće mjere u slučajevima kada je postupkom kontrole utvrđena nepravilnost (ocjena na bazi uzorka)?
- 3.2. Da li je Uprava za inspekcijske poslove preduzimala odgovarajuće mjere koje su imale za cilj unapređenje sistema priređivanja igara na sreću?

### 1.3. Obim i ograničenja

Postupkom revizije obuhvaćena je dokumentacija Uprave za inspekcijske poslove koja se odnosila na sprovođenje postupka inspekcijskog nadzora: registre kontrola, registre utvrđenih nepravilnosti u postupcima kontrole, zapisnike o obavljenom inspekcijskom nadzoru, dopune zapisnika ili zapisnike kojima se utvrđuje da li su otklonjene konstatovane nepravilnosti, dokumentaciju koja se odnosila na pokretanje prekršajnog postupka itd.

Postupkom revizije bila je obuhvaćena dokumentacija Uprave za igre na sreću u dijelu: evidencija koje se odnose na registar koncesionara i ugovore o koncesiji za priređivanje igara na sreću, evidencija koje se odnose na obračun i naplatu prihoda od igara na sreću (fiksna i varijabilna koncesiona naknada), informacioni sistem Uprave za igre na sreću koji omogućava sistem on line nadzora nad priređivačima igara na sreću i nepravilnosti koje utvrđuje Uprava za igre na sreću i dostavlja Upravi za inspekcijske poslove radi vršenja inspekcijskog nadzora.

Dodatno, revizijom je bila obuhvaćena dokumentacija Poreske uprave koja je obuhvatala finansijske kartice priređivača igara na sreću, prema uzorku revizije i podatke o prometu na računima, na kojima se vrši uplata naknada za priređivanje igara na sreću.

Postupkom revizije je bila obuhvaćena dokumentacija koja se odnosila na period 2014-2018. godine.

## 1.4. Kriterijumi revizije

U skladu sa ciljem revizije, revizorskim pitanjima i potpitanjima postavljeni su **kriterijumi revizije** u odnosu na koje je data ocjena utvrđenog stanja.

Kao kriterijum za ocjenu postupka planiranja inspekcijskog nadzora korišćeni su: tačnost i ažurnost registra koncesionara, planovi kontrola i kriterijumi za određivanje subjekta kontrole, obima i vrste kontrole koji su zasnovani na sistemu analize rizika.

Ocjena postupka vršenja inspekcijskog nadzora izvršena je na osnovu toga da li se isti sprovodi u skladu sa pravnim okvirom kojim je određena oblast inspekcijskog nadzora i to: Zakonom o igrama na sreću<sup>7</sup>, Zakonom o poreskoj administraciji<sup>8</sup>, Zakonom o upravnom postupku<sup>9</sup> i internim pravnim aktima i procedurama. Dodatno, u postupku revizije izvršena je ocjena kapaciteta Uprave za inspekcijske poslove oblasti priređivanja igara na sreću (ljudskih i materijalnih) naročito u dijelu kontinuirane edukacije i obučenosti za sprovođenje inspekcijskog nadzora.

Kriterijum za ocjenu inicijativa za unapređenje oblasti igara na sreću predstavljao je broj inicijativa i faza njihove realizacije.

## 1.5. Izvori informacija i metode prikupljanja podataka

Primaran izvor informacija predstavljala je dokumentacija Uprave za inspekcijske poslove, koja se odnosila na sveobuhvatan postupak inspekcijskog nadzora u oblasti igara na sreću-od faze planiranja do konačnog izvještavanja. Zatim, interna akta Uprave za inspekcijske poslove kao što su izvještaji o radu, pravilnici, rješenja itd.

Primaran izvor informacija predstavljala je i dokumentacija Uprave za igre na sreću, u dijelu aktivnosti koje doprinose efikasnom sistemu inspekcijskog nadzora u oblasti priređivanja igara na sreću, a to su: tačni i ažurni registri koncesionara, kontrola obračuna i naplate prihoda od igara na sreću, sistem on line nadzora nad priređivačima igara na sreću i izvještavanje Uprave za igre na sreću o utvrđenim nepravilnostima radi sprovođenja postupka inspekcijskog nadzora nad priređivačima igara na sreću.

Dodatan izvor informacija predstavljala je dokumentacija Udruženja privrednih društava za priređivanje igara na sreću, u dijelu preduzimanja inicijativa za borbu protiv „sivog tržišta“ i preduzimanja inicijativa za unapređenje oblasti igara na sreću.

Metode prikupljanja podataka koje su korišćene u postupku revizije bile su: ocjena na bazi uzorka, pregled dokumentacije i intervju.

---

<sup>7</sup> "Sl. list RCG", br. 052/04, Sl. list CG", br. 013/07, 073/10, 040/11, 061/13 i 037/17.

<sup>8</sup> "Sl. list RCG", br. 065/01, 080/04, 029/05, Sl. list CG", br. 073/10, 020/11, 028/12, 008/15 i 047/17.

<sup>9</sup> "Sl. list CG", br. 056/14, 020/15, 040/16, 037/17.

## 1.6. Vrijeme vršenja revizije

Predmetna revizija je izvršena u periodu januar–maj 2019. godine. Reviziju je sproveo revizorski tim DRI, u sastavu:

- Blažo Savković, državni revizor – načelnik i
- mr Ivana Jovanović, državni revizor- rukovodilac odjeljenja.

## 2. Administrativni okvir

### 2.1. Uprava za igre na sreću

Nakon donošenja Zakona o igrama na sreću<sup>10</sup>, u Ministarstvu finansija, u Sektoru za privredu, finansije, međunarodnu saradnju i sistem igara na sreću, oformljen je Odsjek za igre na sreću, u čijoj je nadležnosti nadzor nad sprovođenjem Zakona o igrama na sreću. Sprovođenje Zakona i povećanje broja priređivača igara na sreću i objekata u kojima se priređuju igre na sreću, ukazali su na potrebu osnivanja novog organa uprave nadležnog za igre na sreću.<sup>11</sup> Stoga se pristupilo izmjenama Zakona o igrama na sreću, čime su se stvorile pravne pretpostavke za osnivanje novog administrativnog organa u čijoj bi nadležnosti bila kontrola sprovođenja Zakona o igrama na sreću, a sistem igara na sreću bi i dalje ostao u okviru nadležnosti Ministarstva finansija.

Donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o igrama na sreću<sup>12</sup> i Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave<sup>13</sup> stvorene su normativne pretpostavke za rad Uprave za igre na sreću. Uredbom je, takođe predviđeno da dokumentaciju i službenike Ministarstva finansija koji su radili na poslovima nadzora nad priređivanjem igara na sreću u Crnoj Gori, preuzme Uprava za igre na sreću. Uprava je počela sa radom 1. oktobra 2008. godine.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija, broj 08-3733 od 31.03.2014. godine, u dijelu koji se odnosi na unutrašnju organizaciju i sistematizaciju Uprave za igre na sreću, utvrđen je rad u okviru dva sektora: Sektor za poslove igara na sreću i Sektora za informacioni sistem. Utvrđeno je 15 službeničkih radnih mjesta<sup>14</sup>, a na kraju 2016. godine bilo je popunjeno 12 radnih mjesta.

Nadležnosti Uprave za igre na sreću, između ostalog, obuhvataju:

- Odlučivanje o svojstvu neke igre, kao igre na sreću u smislu Zakona o igrama na sreću;
- Pripremanje stručne osnove za izradu propisa u oblasti igara na sreću;
- Davanje saglasnosti na pravila igara na sreću;

---

<sup>10</sup> „Sl. list RCG“, br. 52/04.

<sup>11</sup> Izvještaj o radu Ministarstva finansija - Uprave za igre na sreću za 2016. godinu: Ministarstvo finansija -Uprava za igre na sreću, Podgorica 01.02.2017. godine, strana 3/15.

<sup>12</sup> „Sl. list CG“, br. 13/07.

<sup>13</sup> „Sl. list CG“, br. 26/08.

<sup>14</sup> Direktor Uprave, dva pomoćnika direktora, jedno ovlašćeno službeno lice I, jedno ovlašćeno službeno lice III, pet samostalnih savjetnika I i šest samostalnih savjetnika III.



- Vođenje registra priređivača igara na sreću;
- Vršenje kontrole osnovnog kapitala i depozita kod priređivača igara na sreću po potrebi, a najmanje jednom u tri mjeseca;
- Razmatranje ponuda dospjelih na konkurs za dodjelu koncesija za priređivanje igara na sreću, u skladu sa postupkom davanja koncesije i obavljanje ostalih stručnih poslova u vezi sa davanjem koncesija;
- Pripremanje predloga za oduzimanje koncesija;
- Određivanje jedinstvenog, finansijskog softvera za klađenje;
- Izdavanje odobrenja za promjenu lokacije automat-kluba, odnosno kladionice i uplatnog mjesta;
- Izdavanje saglasnosti i vršenje kontrole priređivača nagradnih igara u robu i uslugama:

## 2.2. Uprava za inspekcijske poslove

Organizacione izmjene rada državne uprave uslijedile su donošenjem Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave<sup>15</sup>, kojom je utvrđeno da nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada Uprave za igre na sreću vrši Ministarstvo finansija i da je Uprava za igre na sreću organ u sastavu Ministarstva finansija. Istom Uredbom formirana je Uprava za inspekcijske poslove i ista preuzela od Uprave za igre na sreću državne službenike i namještenike koji su vršili navedene poslove, opremu i službenu dokumentaciju.

Važećim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Uprave za inspekcijske poslove iz decembra 2017. godine utvrđen je Odsjek za inspekciju za igre na sreću. U Odsjeku sistematizovano je osam radnih mjesta za inspektore za igre na sreću pri čemu je, u momentu vršenja revizije, svih osam bilo popunjeno (4 dipl.pravnika, 2 dipl.ekonomista, 1dipl. menadžer i 1 dipl. informatičar).

Odsjek vrši nadzor nad sprovođenjem Zakona o igrama na sreću, Zakona o poreskoj administraciji u pogledu utvrđivanja varijabilnog dijela koncesione naknade, kao i podzakonskih akata za primjenu ovih zakona. Takođe, ova inspekcija u finansijskom nadzoru kontroliše sprovođenje odredbi Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma, kao i odredbe Zakona o računovodstvu i reviziji.

Nadležnost Odsjeka za inspekciju za igre na sreću je i preduzimanje i izvršenje upravnih i drugih mjera i radnji u cilju da se utvrđene nepravilnosti otklone i poslovanje uskladi sa propisima, izdavanje prekršajnih naloga, podnošenje zahtijeva za pokretanje prekršajnih postupaka, podnošenje krivičnih i drugih odgovarajućih prijava (iniciranje postupaka pred nadležnim organima), davanje inicijativa za izmjenu zakona, drugih propisa i opštih akata i predlaganje mjera za unapređivanje stanja u ovoj oblasti nadzora, priprema analiza, izvještaja i informacija iz djelokruga rada odsjeka, ostvarivanje saradnje sa drugim organima uprave i institucijama i privrednim subjektima.

---

<sup>15</sup> „Sl. list CG“, br. 05/12 od 23.01.2012. godine.

### 2.3. Uzorak revizije

Postupkom revizije bila je obuhvaćena dokumentacija koja se odnosila na vršenje inspeksijskog nadzora i kontrolu obračuna i naplate prihoda od igara na sreću za pet najvećih priređivača igara na sreću, prema prihodima. Odnosno, analizom dokumentacije<sup>16</sup> koju je, u postupku revizije, dostavila Uprava za igre na sreću utvrđeno je da prihodi pet najvećih priređivača igara na sreću se kreću u intervalu od 37%-58% ukupno ostvarenih prihoda od igara na sreću, za period 2014-2017. godine. To su:

- Vezuv DOO, Podgorica;
- Maestral Hotel and Casinos DOO, Budva;
- Sporting Group DOO, Budva;
- Multimat DOO, Podgorica;
- Lob Company DOO, Podgorica.

Navedeni priređivači su se, u najvećoj mjeri, na osnovu ugovora o koncesiji<sup>17</sup> koje su potpisali sa Upravom za igre na sreću bavili priređivanjem posebnih igara na sreću: igre u kazinima, kladioničke igre i igre na sreću na automatima. Dok je Vezuv DOO, Podgorica u momentu vršenja revizije imao pravo priređivanja tombole zatvorenog tipa do 02.10.2020. godine, na osnovu ugovora o koncesiji<sup>18</sup>.

Sa navedenim priređivačima Uprava za igre na sreću je, u periodu vršenja revizije, imala 587 važećih ugovora o koncesiji prema registru ugovora o koncesiji Uprave na dan 30.01.2019. godine.

**Tabela 3: Broj ugovora o koncesiji sa priređivačima igara na sreću iz uzorka revizije, na dan 30.01.2019. godina**

Naziv priređivača	Kladionice	Automati	Teminali	Kazina	Tombola	Internet	UKUPNO:
<b>Vezuv DOO</b>	183	8	127		1	1	<b>320</b>
<b>Sporting Group DOO</b>	92					1	<b>93</b>
<b>Maestral Hotel and Casinos DOO</b>				1			<b>1</b>
<b>Lob Company DOO</b>	94		3			1	<b>98</b>
<b>Multimat DOO</b>	69	6					<b>75</b>
<b>UKUPNO:</b>	<b>438</b>	<b>14</b>	<b>130</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>587</b>

<sup>16</sup> Izvještaji o radu Uprave za igre na sreću 2014-2017. godine i registar koncesionara na dan 30.01.2019. godine.

<sup>17</sup> U skladu sa Zakonom o igrama na sreću igre na sreću se razvrstavaju u dvije grupe: 1) **lutrijske igre na sreću** (lutrija; ekspres i instant lutrija; bingo; TV tombola i tombola zatvorenog tipa; loto; keno; sportska prognoza; toto; dodatne igre na lotu i totu; video lutrija; fonto i druge slične igre na sreću sa izvlačenjem), 2) **posebne igre na sreću** (igre u kazinima; kladioničke igre; igre na sreću na automatima)

<sup>18</sup> Broj ugovora o koncesiji 02/01-1110/2 od 02.10.2018. godine.

### 3. Nalazi revizije

#### 3.1. Planiranje inspekcijskog nadzora

- Uprava za inspekcijske poslove - Odsjek za inspekciju za igre na sreću, za period od 2014. do 2018. godine, u postupku vršenja inspekcijskog nadzora **nije usvajala planove kontrola – višegodišnje, godišnje ili mjesečne, na osnovu kojih bi bio vršen inspekcijski nadzor nad priređivačima igara na sreću.**

Prema važećem Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za inspekcijske poslove<sup>19</sup> nadležnost Glavnog inspektora za igre na sreću je, između ostalog, da priprema planove inspekcijskog nadzora i prati primjenu internih procedura rada. U momentu vršenja revizije Odsjek za inspekciju za igre na sreću nije raspolagao planovima inspekcijskog nadzora, za period obuhvata revizije, niti internim procedurama na osnovu kojih je bilo moguće utvrdi interni način i postupak vršenja kontrola nad priređivačima igara na sreću.

Uprava za inspekcijske poslove- Odsjek za inspekciju za igre na sreću navodi u obrazloženju da svoju djelatnost obavlja u skladu sa Zakonom o igrama na sreću, Zakonom o inspekcijskom nadzoru, Zakonom o poreskoj administraciji kada su u pitanju finansijske kontrole odnosno kontrole tačnosti obračuna varijabilnog dijela koncesione naknade, kao i Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. Odnosno, da su procedure sadržane u navedenim propisima i da nema posebnih procedura za vršenje inspekcijskog nadzora u oblasti igara na sreću.<sup>20</sup>

- Odsjek za inspekciju za igre na sreću u periodu vršenja revizije **nije imao utvrđen model analize rizika, kao ni utvrđene kriterijume za određivanje vrste, obima i obuhvata kontrole.**

Stoga u postupku revizije, **nije bilo moguće utvrditi na koji način i prema kojim kriterijumima Odsjek vrši izbor privrednih subjekata koji se bave djelatnošću priređivanja igara na sreću i koji će u toku mjeseca ili kalendarske godine biti subjekat inspekcijske kontrole, kao ni na koji način se određuju vrsta, predmet i obuhvat kontrole.**

---

<sup>19</sup> Decembar 2017. godine.

<sup>20</sup> Dopis UIP broj: 0209/2018-9117 od 13.11.2018.

### 3.2. Kontrola naplate prihoda od koncesionih naknada po osnovu igara na sreću

Prema Zakonu o igrama na sreću<sup>21</sup> i ugovoru o koncesiji, koji nakon sprovedenog postupka dodjele koncesije potpisuju Uprava za igre na sreću i koncesionar, koncesionar je dužan da plaća fiksnu i varijabilnu koncesionu naknadu, koja se određuje u zavisnosti od grupe i vrste igre na sreću. Uplata fiksnog i varijabilnog dijela koncesione naknade vrši se na uplatne račune Budžeta Crne Gore, u skladu sa Naredbom o načinu uplate javnih prihoda<sup>22</sup>.

Koncesionar Upravi za igre na sreću dostavlja mjesečnu evidenciju sa konačnim obračunom rezultata poslovanja, najkasnije petnaestog u mjesecu za prethodni mjesec. Na osnovu dostavljenog mjesečnog izvještaja Uprava za igre na sreću vrši zaduženje varijabilnog dijela koncesione naknade, dok se zaduženje fiksnog dijela koncesione naknade vrši na osnovu potpisanog ugovora o koncesiji Uprave za igre na sreću i koncesionara.

Uprava za igre na sreću dostavlja Poreskoj upravi dokumentaciju na osnovu koje se vrši zaduženje prihoda i od Poreske uprave preuzima dokumentaciju kojom se dokazuje uplata fiksnog i varijabilnog dijela koncesione naknade na uplatnim računima budžeta.

- Uvidom u evidencije Uprave za igre na sreću i Poreske uprave o godišnjim ostvarenim prihodima po osnovu koncesione naknade za priređivanje igara na sreću utvrđeno je da postoji neusklađenost evidencija o naplaćenim prihodima Uprave za igre na sreću i Poreske uprave. Prema dostavljenim podacima, Poreska uprava je za period 2014-2018. godine **manje naplatila 2.886.261,52€<sup>23</sup> prijavljenih i obračunatih prihoda od koncesionih naknada za priređivanje igara na sreću, a koji su evidentirani kod Uprave za igre na sreću.**
- Državni revizor je, u postupku vršenja revizije utvrdio da, **postojeći način vođenja knjigovodstvenih evidencija o ostvarenim prihodima od igara na sreću i izvršenim uplatama od strane koncesionara od strane Uprave za igre na sreću, ne obezbjeđuje pouzdanost i integritet knjigovodstvenih podataka.** Odnosno, knjigovodstvene evidencije koje se odnose na naplatu prihoda od igara

<sup>21</sup> "Službeni list Republike Crne Gore", br. 052/04 od 02.08.2004, Službeni list Crne Gore", br. 013/07 od 18.12.2007, 073/10 od 10.12.2010, 040/11 od 08.08.2011, 061/13 od 30.12.2013, 037/17 od 14.06.2017.

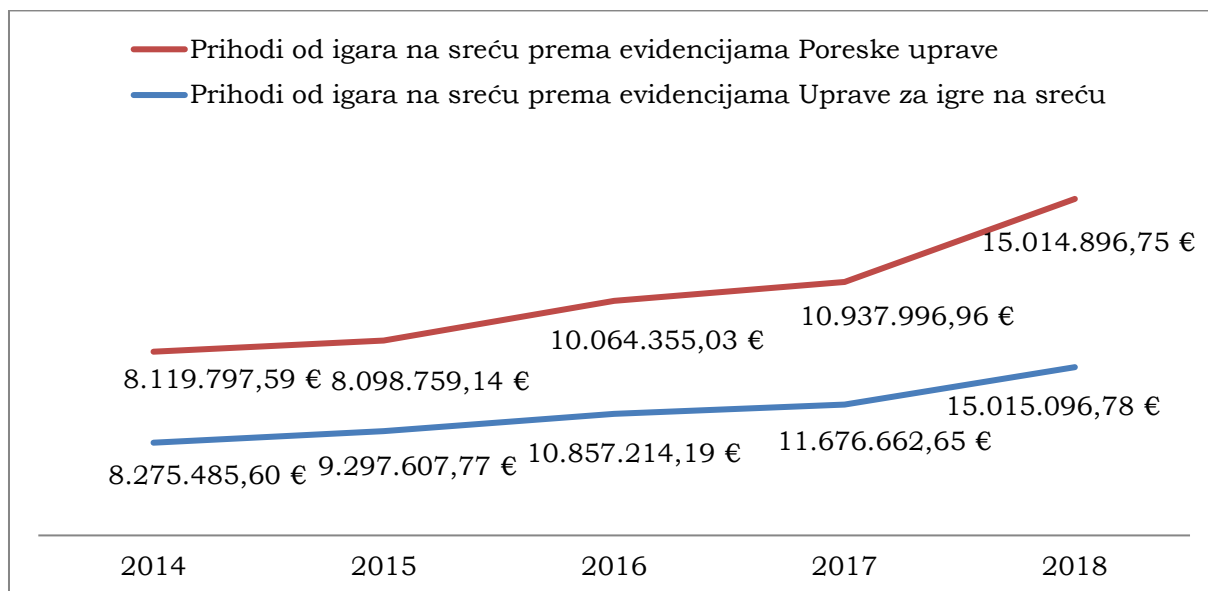
<sup>22</sup> **820-41127-61** Naknada za priređivanje posebnih igara na sreću; **820-41144-10** Fiksni dio naknade za priređivanje posebnih igara na sreću, **820-41126-64** Naknada za priređivanje lutrijskih igara na sreću - Član 2 Naredbe "Službeni list Crne Gore", br. 030/18 od 04.05.2018.

<sup>23</sup> Dopis PU broj: 03/1-1973/2-19 od 04. februara 2019. godine

Broj računa	uplatnog	Period				
		01.01-31.12.2014.	01.01-31.12.2015.	01.01-31.12.2016.	01.01-31.12.2017.	01.01-31.12.2018.
820-41126-64		269.207,71	189.392,90	169.443,23	40.841,40	44.553,61
820-41127-61		7.850.589,88	6.296.785,07	3.263.379,63	3.886.395,38	7.673.397,95
820-41144-10		0,00	1.612.580,17	6.631.532,17	7.010.760,18	7.296.945,19
<b>Ukupno:</b>		<b>8.119.797,59</b>	<b>8.098.758,14</b>	<b>10.064.355,03</b>	<b>10.937.996,96</b>	<b>15.014.896,75</b>

na sreću evidentiraju se u excel datotekama, stoga postoji opravdan rizik trajnog čuvanja podataka i tehničke greške koja se može dogoditi prilikom izmjene istih i/ili kreiranja izvještaja na bazi raspoloživih podataka.

**Grafik 2: Ostvareni prihodi od koncesionih naknada za priređivanje igara na sreću prema podacima Uprave za igre na sreću i Poreske uprave**



Uprava za igre na sreću vrši analizu mjesečnih izvještaja i o utvrđenim nepravilnostima obavještava upravu za inspekcijske poslove, radi vršenja inspekcijskog nadzora nad priređivačima igara na sreću. Na osnovu dokumentacije koju je dostavila Uprava za igre na sreću u 2017. i 2018. godini bilo je 15 inicijativa<sup>24</sup> koje su upućene Upravi za inspekcijske poslove – Odsjeku za inspekciju za igre na sreću, a najčešće nepravilnosti odnosile su se na:

- kontrolu obračuna i uplate fiksne i varijabilne koncesione naknade;
- izmjenu varijabilnog dijela koncesione naknade;
- praćenje ugovorenih obaveza iz ugovora o koncesiji radi produženja ugovora;
- priređivanje igara na sreću bez koncesionog ugovora;
- priređivanje igara na sreću bez odobrenja;
- priređivanje igara na sreću nakon raskida ugovora;
- priređivanje igara na sreću nakon isteka ugovora o koncesiji.

<sup>24</sup> Dopis broj: 02/01-250 od 01.02.2018. godine; dopis broj: 02/01-265/1 od 02.02.2018. godine; dopis broj: 02/01-266/1 od 02.02.2018. godine; dopis broj: 02/01-1272/2 od 14.09.2017. godine; dopis broj: 02/01-289/1 od 20.02.2017. godine; dopis broj: 02/01-518/1 od 27.03.2017. godine; dopis broj 02/01-519/1 od 27.03.2017. godine; dopis broj: 02/01-674/1 od 18.09.2018. godine; dopis broj: 02/01-943/1 od 04.06.2018. godine; dopis broj: 02/01-959/1 od 05.06.2018. godine; dopis broj: 02/01-1028/2 od 11.07.2017. godine; dopis broj: 02/01-1272/1; dopis broj: 02/01-1272/2; dopis broj: 02/01-1468/1 od 02.10.2017. godine; dopis broj: 02/01-1468/2 od 23.11.2017. godine i dopis broj: 02/01-1955/1 od 25.12.2017. godine.

- Državni revizor je, u postupku revizije, utvrdio da je **Odsjek za inspekciju za igre na sreću od navedenih 15 inicijativa postupio po jednoj i izvršio inspekcijsku kontrolu privrednog društva „Wintorius“ DOO Podgorica.**

Naime, Uprava za igre na sreću je dopisom<sup>25</sup> od 11.07.2017. godine obavijestila Upravu za inspekcijske poslove – Odsjek za inspekciju za igre na sreću da je privredno društvo „Wintorius“ DOO Podgorica dostavilo izvještaj o evidenciji obračuna koncesione naknade za mjesec jun 2017. godine, iako je Ministarstvo finansija – Uprava za igre na sreću sa istim jednostrano raskinulo ugovor o priređivanju igara na sreću, zaključno sa 30.05.2017. godine.

Odsjek za inspekciju za igre na sreću je, postupajući po navedenoj inicijativi izvršio kontrolu navedenog privrednog subjekta. Predmet kontrole, prema radnom nalogu Odsjeka, bila je provjera rada kladionice „Wintorius Bet“ u Podgorici, jer je oduzeta koncesija zbog neispunjavanja propisanih uslova, kao i provjera tačnosti obračuna varijabilnog dijela koncesione naknade.

Službenom zabilješkom o izvršenoj inspekcijskoj kontroli<sup>26</sup>, koju je sačinio inspektor za igre na sreću, konstatovano je da je bilo više pokušaja vršenja inspekcijskog nadzora, ali i da kladionica koja je više puta obilažena nije u funkciji i da se stoga kontrola nije mogla izvršiti. Kako se navodi u službenoj zabilješci, izvršni direktor je dostavio pisanu izjavu da kladionica nije otpočinjala sa radom, jer se nijesu realizovali planovi za uspostavljanje-povezivanje na informacioni sistem kod Uprave za igre na sreću-on line nadzor.

Uprava za inspekcijske poslove je u postupku revizije dostavila dopis broj: 0209/2017-12610/7 od 30.07.2018. godine kojim obavještava Upravu za igre na sreću da je izvršila inspekcijski nadzor-provjera tačnosti obračuna varijabilnog dijela koncesione naknade AD „LUTRIJA CRNE GORE“, prema dostavljenoj inicijativi Uprave za igre na sreću. Međutim, državom revizoru nijesu dostavljeni predmeti spisa i zapisnik o izvršenom inspekcijskoj nadzoru navedenog privrednog subjekta.

---

<sup>25</sup> Broj: 02/01-1028/2.

<sup>26</sup> Broj: 0209/2017-6490/1.

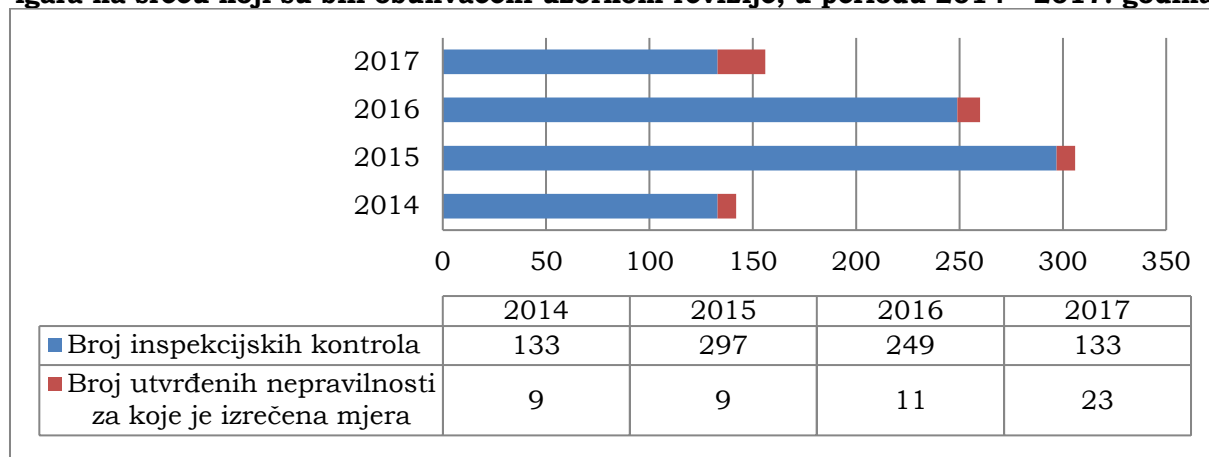
### 3.3. Kontrola rada objekata koji se bave priređivanjem igara na sreću

Odsjek za inspekciju za igre na sreću je, u postupku vršenja revizije dostavio zbirne evidencije o obavljenom inspeksijskom nadzoru<sup>27</sup> za period 2014-2017. godine i spise predmeta za priređivače igara na sreću, prema uzorku revizije:

- Vezuv DOO, Podgorica;
- Maestral Hotel and Casinos DOO, Budva;
- Sporting Group DOO, Budva;
- Multimat DOO, Podgorica;
- Lob Company DOO, Podgorica.

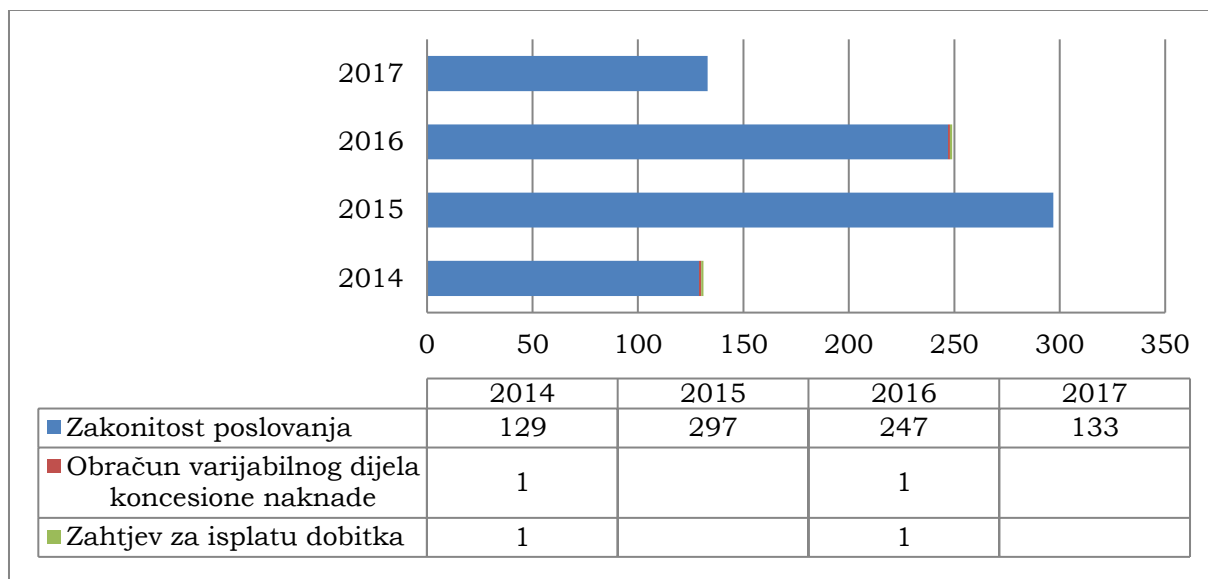
Na osnovu dokumentacije koju je dostavio Odsjek za inspekciju za igre na sreću, a koja se odnosi na postupak vršenja kontrola objekata kod 5 priređivača igara na sreću, koji su bili obuhvaćeni uzorkom revizije za period 2014-2017. godine, **utvrđeno je da se broj konstatovanih nepravilnosti u odnosu na broj izvršenih kontrola kreće u intervalu 3% - 7%. Izuzetak predstavlja 2017. godina kada je za 17% ukupnog broja inspeksijskih kontrola utvrđena nepravilnost, za koju je izrečena mjera predviđena zakonom.**

**Grafik 3: Broj inspeksijskih kontrola i utvrđenih nepravilnosti, za priređivače igara na sreću koji su bili obuhvaćeni uzorkom revizije, u periodu 2014 - 2017. godina**



**Tokom perioda 2014-2017. godine Odsjek za inspekciju za igre na sreću je vršio dvije kontrole tačnosti obračuna varijabilnog dijela koncesione naknade kod priređivača igara na sreću obuhvaćenih uzorkom revizije, jednu u 2014. i jednu u 2016. godini. Zatim dvije kontrole po zahtjevu za isplatu dobitka, dok se najveći broj inspeksijskih kontrola kod priređivača igara na sreću obuhvaćenih uzorkom revizije, u periodu 2014-2017. godine, odnosio na kontrolu zakonitosti poslovanja.**

<sup>27</sup> Evidencije sadrže podatke o obavljenom inspeksijskom nadzoru u toku kalendarske godine i to: redni broj, broj predmeta, naziv i sjedište subjekta nadzora, broj zapisnika/službene zabilješke, datum vršenja inspeksijskog pregleda, predmet pregleda, vrstu inspeksijskog pregleda, naloženu upravnu mjeru (ukazivanje, rješenje, zaključak, novčana kazna), rezultat inspeksijskog pregleda, postupka po žalbi, podaci o upravnom sporu, prekršajni nalog, zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, krivična prijava, ishod postupka po pojedinačnom predmetu inspeksijskog pregleda, ime i prezime inspektora koji je izvršio inspeksijski pregled.

**Grafik 4: Predmet kontrola Odsjeka za inspekciju za igre na sreću u objektima priređivača koji su bili obuhvaćeni uzorkom revizije, u periodu 2014 - 2017. godina**

Odsjek za inspekciju za igre na sreću je, u postupku vršenja revizije dostavio i spise predmeta za priređivače igara na sreću koji su bili obuhvaćeni uzorkom, a odnosili su se na zapisnike o obavljenom inspekcijskom nadzoru u kojima su utvrđene nepravilnosti i na osnovu toga izrečena zakonom predviđena mjera. **Na osnovu analize dostavljenih predmeta državni revizor je utvrdio da je Odsjek za inspekciju za igre na sreću prilikom inspekcijskog nadzora, kod subjekata obuhvaćenih uzorkom revizije i u periodu obuhvata revizije ili od 2014-2017. godine, u najvećoj mjeri bio fokusiran na inspekcijske kontrole koje su imale za predmet posjedovanje ugovora o koncesiji.** Ili od 25 zapisnika o obavljenom inspekcijskom nadzoru 16 je imalo za predmet posjedovanje ugovora o koncesiji za priređivanje igara na sreću i istim je konstatovano priređivanje igara na sreću bez posjedovanja ugovora o koncesiji i izrečena zakonom predviđena mjera.

U dva predmeta predmet kontrole je bilo posjedovanje ugovora o koncesiji za priređivanje kladioničarskih igara ali je u postupku inspekcijskog nadzora utvrđeno da na vidnom mjestu nijesu istaknuta pravila za priređivanje kladioničarskih igara, odnosno da su istaknuta pravila za priređivanje kladioničarskih igara koja pripadaju drugom pravnom subjektu.

Dva predmeta koja su pregledana u postupku revizije odnosila su se na posjedovanje ugovora o koncesiji i provjeru da li je pravno lice povezano na sistem on-line nadzora Uprave za igre na sreću. Odsjek za igre na sreću je, u predmetima obuhvaćenim uzorkom, jednom postupio po prijavi za internet klađenje i zapisnikom o inspekcijskom nadzoru je konstatovano „avansno klađenje“ od strane priređivača igara na sreću.

Odsjek za igre na sreću je, u periodu 2014-2017. godine, pet puta vršio kontrolu Maestral Hotel and Casinos DOO, Budva i tom prilikom je kao rezultat inspekcijskog nadzora obračunato 54.393,34 €:



- Zapisnikom o izvršenoj inspekcijskoj kontroli<sup>28</sup> od 16.06.2016. godine utvrđeno je, da primjenom stope od 10% na ostvareni prihod –uplate, pravno lice treba da izvrši uplatu varijabilnog dijela koncesione naknade u iznosu od 6.520€ na uplatni račun Budžeta. Predmet kontrole je bila kontrola po obavještenju koncesionara da će biti organizovan poker turnir u periodu 29.05-30.06.2016. godine.
- Zapisnikom o izvršenoj inspekcijskoj kontroli<sup>29</sup> od 06.07.2016. godine utvrđeno je, da primjenom stope od 10% na ostvareni prihod –uplate, pravno lice treba da izvrši uplatu varijabilnog dijela koncesione naknade u iznosu od 20.070€ na uplatni račun Budžeta. Predmet kontrole je bila kontrola po obavještenju koncesionara da će biti organizovan poker turnir u periodu 29.05-30.06.2016. godine.
- Zapisnikom o izvršenoj inspekcijskoj kontroli<sup>30</sup> od 22.08.2017. godine utvrđeno je, da primjenom stope od 10% na ostvareni prihod –osnovicu, pravno lice treba da izvrši uplatu varijabilnog dijela koncesione naknade u iznosu od 27.803,34€ na uplatni račun Budžeta. Predmet kontrole je bila kontrola po obavještenju koncesionara da će biti organizovan turnir u texas holdem pokeru u periodu 16.07-20.07.2017. godine.

**U svim predmetima, koji su bili obuhvaćeni uzorkom revizije, Odsjek za inspekcijsku za igre na sreću je vršio kontrolni pregled nakon izricanja zakonom utvrđene mjere kod priređivača igara na sreću i o tome je sačinjen zapisnik. U zavisnosti od toga da li je priređivač igara na sreću postupao po izrečenoj mjeri pokretan je prekršajni postupak.**

### 3.4. Kontrola podataka iz sistema on-line nadzora i finansijska kontrola privrednih subjekata koji su prestali sa radom

Pravna lica koja obavljaju djelatnost priređivanja posebnih igara na sreću-kladioničarskih igara, kladioničarskih igara putem terminala za klađenje, posebnih igara na sreću na automatima, priređivanje igara na sreću preko interneta, odnosno drugih telekomunikacionih sredstava i priređivanje igara na sreću u kazinima dužna su na osnovu zakona i ugovora o koncesiji povezati se na informacioni sistem Uprave za igre na sreću i obezbijediti stalni pristup podataka i sistemskih zabilješki.

Svi softverski sistemi koncesionara moraju u realnom vremenu neprekidno i nesmetano sa svih lokacija (klubova) i uređaja (automata i elektronskih ruleta) upisivati podatke upotrebom sopstvene centralne baze podataka koja se nalazi u sjedištu koncesionara u pripadajuću bazu podataka, u skladu sa uputstvom za korišćenje softvera.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Broj: 0209/2016-6291/1.

<sup>29</sup> Broj: 0209/2016-6304/1.

<sup>30</sup> Broj: 0209/2017-6497/1-1.

<sup>31</sup> Član 5a Pravilnika o bližim prostornim i tehničkim uslovima za automat klub i obrascima izvještaja o radu i popisu stanja brojčanika ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 010/05 od 28.02.2005, Službeni list Crne Gore", br. 014/13 od 15.03.2013, 050/16 od 03.08.2016).

Svaka promjena softverskog sistema, njegovo rastavljanje i ponovno sastavljanje ili druga promjena režima rada mora biti prijavljena nadležnom organu, u skladu sa uputstvom za korišćenje softvera.<sup>32</sup>

Analizom podataka iz informacionog sistema (ISONIS), koji omogućava on line nadzor nad priređivačima igara na sreću, Uprava za igre na sreću utvrđuje greške do kojih dolazi pri prenosu podataka, kao što su: dostupnost platforme (prekid veze), hronologiju podataka, greške koje se odnose na isplatu, tipove događaja po pojedinačnim priređivačima igara na sreću i o tome obavještava Odsjek za inspekciju za igre na sreću, radi vršenja inspeksijskog nadzora.

- Uprava za igre na sreću je Odsjeku za inspekciju za igre na sreću u toku 2017. i 2018. godine dostavila 25 izvještaja o utvrđenim nepravilnostima u on-line prenosu podataka kod priređivača igara na sreću. **Državni revizor je, u postupku vršenja revizije, utvrdio da Odsjek za inspekciju za igre na sreću u navedenom periodu nije vršio inspeksijski nadzor kod priređivača igara na sreću kod kojih je, prema izvještajima iz ISONIS informacionog sistema Uprave za igre na sreću utvrđena greška u prenosu podataka.**

**Tabela 4: Izvod iz izvještaja o greškama iz ISONIS informacionog sistema o broju i vrsti greške, koji Uprava dostavlja Odsjeku za inspekciju za igre na sreću**

R/B	Period	VRSTE GREŠAKA PRI PRENOSU PODATAKA			
		DOSTUPNOST PLATFORME (prekid veze)	HRONOLOGIJA PODATAKA	ISPLATA	TIPOVI DOGAĐAJA
1.	01.11-30.11.2017	54	92	86	92
2.	01.12-31.12.2017	72	73	51	36
3.	15-01-31.01.2018	26	54	6	0
4.	01.02-15.02.2018	30	51	2	0
5.	15.02-28.02.2018	17	40	1	0
6.	01.03-15.03.2018	19	43	0	0
7.	16.03-31.03.2018	19	57	0	0
8.	01.04-15.04.2018	29	50	2	0
9.	16.04-30.04.2018	7	48	0	0
10.	01.05-15.05.2018	11	43	0	0
11.	15.05-31.05-2018	54	40	0	0
12.	01.06-15.06.2018	38	48	1	6
13.	15.06-30.06.2018	31	34	2	3
14.	01.07-15.07.2018	29	56	0	7
15.	15.07-31.07.2018	28	61	0	1
16.	01.08-15.08.2018	43	56	0	3
17.	15.08-31.08.2018	34	42	2	1
18.	01.09-15.09.2018	29	10	2	0
19.	15.09-30.09.2018	25	9	2	0
20.	01.10-15.10.2018	28	10	0	0
21.	15.10-31.10.2018	64	25	2	0
22.	01.11-15.11.2018	53	15	4	0
23.	15.11-30.11.2018	47	28	0	2
24.	01.12.-15.12.2018	50	12	2	0
25.	15.12-31.12.2018	36	14	6	0
<b>UKUPNO:</b>		<b>873</b>	<b>1.011</b>	<b>171</b>	<b>151</b>

<sup>32</sup> Član 5a Pravilnika o bližim prostornim i tehničkim uslovima za automat klub i obrascima izvještaja o radu i popisu stanja brojčanika ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 010/05 od 28.02.2005, Službeni list Crne Gore", br. 014/13 od 15.03.2013, 050/16 od 03.08.2016).

Pored navedenih izvještaja Uprava za igre na sreću je Odsjeku za inspekciju za igre na sreću dostavljala spiskove privrednih subjekata koji su obavljali djelatnost priređivanja igara na sreću i koji su prestali sa radom, kako bi Odsjek izvršio kontrolu materijalno-finansijskog poslovanja koncesionara.

U periodu obuhvata revizije ili od 2014. do 2017. godine 32 pravna lica prestala su sa obavljanjem djelatnost priređivanja igara na sreću, pri čemu je državni revizor u postupku revizije **utvrdio da:**

- **Odsjek za igre na sreću** nakon obavještenja Uprave za igre na sreću o prestanku rada, **vršio je kontrolu kod 8 privrednih subjekata, odnosno 25% privrednih subjekata koji su trajno prestali sa obavljanjem djelatnosti** priređivanja igara na sreću.
- **Nitijedna** od navedenih kontrola **nije obuhvatila nadzor finansijskog poslovanja u skladu sa odredbama Zakona o računovodstvu<sup>33</sup>** kojim se uređuju uslovi i način vođenja poslovnih knjiga, sastavljanje i prezentacija finansijskih iskaza. **Navedena kontrola se samo odnosila na provjeru tačnosti obračuna varijabilnog dijela koncesione naknade,** od datuma posljednje kontrole do dana zatvaranja objekta.

**Tabela 5: Sprisak privrednih subjekata koji su obavljali djelatnost priređivanja igara na sreću, a koji su prestali sa radom u periodu 2014 - 2017. godine.**

R/B	Broj ugovora o koncesiji	Naziv priređivača	Napomena
<b>Kladionice</b>			
1	02/01-704/4	DOO „Premijer plus“- Podgorica	Trajno zatvaranje 01.04.2014.g.
2	02/01-125/2	Kazablanka DOO Nikšić	Trajno zatvaranje 02.07.2014.g.
3	02/01-795/4	Futura Bet- Podgorica	Trajno zatvorene 30.04.2014.g.
4	02/01-631/3	Champions DOO- Cetinje	Trajno zatvorene 15.04.2014.g.
5	02/01-604/2	„Dila“DOO- Tivat	Trajno zatvorene 31.12.2014.g.
6	02/01-66/2	„Williams“ DOO- Nikšić	Trajno zatvorene 10.12.2014.g.
7	02/01-526/2	DOO Report Plus („Zero plus“)	Oduzeta koncesija 25.05.2015.g.
8	02/01-629/2	„Pink“ DOO- Berane	Oduzeta koncesija 25.05.2015.g.
9	02/01-596/3	Mangoo DOO- Bar (Orionbet)	Trajno zatvorene 19.05.2016.g.
10	02/01-604/4	„Notorno“ DOO- Podgorica	Trajno zatvorene 31.10.2016.g.
11	02/01-374/1	„Orijent“ DOO- Bijelo Polje	Trajno zatvorene 18.01.2017.g.
12	02/01-384/2	International Gambling Company	Oduzeta koncesija 31.05.2017.g.
13	02/01-1040/3	Lucky Bet DOO- Nikšić <sup>34</sup>	Oduzeta koncesija 30.06.2017.g.
14	02/1-1434/5	„Wintorius“DOO- Podgorica	Oduzeta koncesija 31.05.2017.g.

<sup>33</sup> Prema izvještajima o radu Uprave za inspekcijske poslove nadležnost Inspekcije za igre na sreću je da vrši nadzor nad sprovođenjem **Zakona o igrama na sreću, Zakona o poreskoj administraciji (u pogledu utvrđivanja varijabilnog dijela koncesione naknade)**, kao i podzakonskih akata za primjenu ovih zakona. Takođe, ova inspekcija u finansijskom nadzoru kontroliše sprovođenje odredbi **Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma**, kao i odredbe **Zakona o računovodstvu**.

<sup>34</sup> Uprava za inspekcijske poslove je u postupku revizije dostavila dopis broj: 0209/2017-6491/2 od 08.09.2017. godine kojim obavještava upravu za igre na sreću da je izvršila inspekcijsku kontrolu privrednog društva „LUCKY BET“ koje je trajno prestalo sa priređivanjem kladioničarskih igara na sreću. Međutim, državom revizoru nijesu dostavljeni predmeti spisa i zapisnik o izvršenoj inspekcijskoj kontroli kod navedenog privrednog subjekta.

<b>Automati</b>			
<b>15</b>	02/01-624/2	„Act- club“- Ulcinj	Trajno prestali sa radom 31.12.2014. g.
<b>16</b>	02/01-67/6	„Tecom“ DOO- Kotor	
<b>17</b>	02/01-863/3	DOO „Marinelo plus“	Zatvoren 27.02.2014.g.
<b>18</b>	02/01-537/3	„Magnus company“DOO- Nikšić	Zatvoren 16.01.2014.g.
<b>19</b>	02/01-1054/2	DOO „In style“- Tivat	Trajno zatvaranje 30.11.2015.g.
<b>20</b>	02/01-702/2	„Dobitnik“ DOO- Podgorica	Trajno zatvaranje 25.12.2015.g.
<b>21</b>	02/01-253/4	„Osmica NK“ DOO- Nikšić	Istekao ugovor o koncesiji
<b>22</b>	02/01-1148/2	DOO „Mirage CO“	Trajno zatvaranje 30.06.2016.g.
<b>23</b>	02/01-876/2	DOO „World game“- Kotor <sup>35</sup>	Trajno zatvaranje 28.02.2017.g.
<b>24</b>	02/01-1666/5	Typhoon DOO - Bar <sup>36</sup>	Trajno zatvaranje 31.03.2017.g.
<b>25</b>	02/01-122/2	„Spiel“DOO- Podgorica <sup>37</sup>	Oduzeta koncesija 31.07.2017.g.
<b>26</b>	02/01-341/4	DOO „Don Pepino“- Podgorica	Oduzeta koncesija 31.07.2017.g.
<b>27</b>	02/01-1209/2	„Rulli“ DOO – Tivat	Oduzeta koncesija 30.06.2017.g.
<b>28</b>	02/01-1090/2	„Vlahović- sklonište“ DOO- Podgorica	Trajno zatvaranje 31.05.2017.g.
<b>Tombole</b>			
<b>29</b>	02/01-234/2	„Eurocentar“ DOO - Rožaje	Trajno zatvaranje 05.03.2016.g.
<b>30</b>	02/01-414/2	„Roller“ DOO- Bijelo Polje	Prestali sa radom 14.05.2015.g.
<b>31</b>	02/01-488/2	„Sloga Impex“ DOO- Pljevlja	Prestali sa radom 11.05.2016.g.
<b>32</b>	02/01-20/3	„ŽM Narcis“ DOO- Pljevlja	Prestali sa radom 23.12.2014.g.

Državni revizor je u postupku revizije utvrdio da je Odsjek za inspekciju za igre na sreću, prema inicijativama Uprave za igre na sreću koje su se odnosile na privredne subjekte koji su prestali sa obavljanjem djelatnosti priređivanja igara na sreću, od 32 privredna subjekta izvršio kontrole kod sljedećih privrednih subjekata:

- „Orijent“ DOO- Bijelo Polje trajno zatvoren 18.01.2017.godine. Predmet kontrole Odsjeka za inspekciju za igre na sreću bila je tačnost obračuna varijabilnog dijela koncesione naknade za period 01.06.2016. do 18.01.2017. godine. Zapisnikom o izvršenoj inspekcijskoj kontroli<sup>38</sup> konstatovano je da je „Orijent“ DOO tačno obračunalo varijabilni dio koncesione naknade i da ukupan iznos varijabilnog dijela koncesione naknade iznosi 771€.
- „Wintorius“ DOO – Podgorica oduzeta koncesija 31.05.2017.godine. Predmet kontrole Odsjeka bila je provjera rada jer je oduzeta koncesija zbog neispunjavanja propisanih uslova, kao i provjera tačnosti

<sup>35</sup> Uprava za inspekcijske poslove je u postupku revizije dostavila dopis broj: 0209/2016-1309/2 od 04.04.2017. godine kojim obavještava Upravu za igre na sreću da je izvršila inspekcijsku kontrolu privrednog društva „WORLD GAME“ DOO iz Kotora koje je trajno prestalo sa priređivanjem igara na sreću putem automata. Međutim, državom revizoru nijesu dostavljeni predmeti spisa i zapisnik o izvršenoj inspekcijskoj kontroli kod navedenog privrednog subjekta.

<sup>36</sup> Uprava za inspekcijske poslove je u postupku revizije dostavila dopis broj: 0209/2017-1341/2 od 21.04.2017. godine kojim obavještava Upravu za igre na sreću da je izvršila inspekcijsku kontrolu privrednog društva „TYPHOON“ DOO koje je trajno prestalo sa priređivanjem igara na sreću putem automata. Međutim, državom revizoru nijesu dostavljeni predmeti spisa i zapisnik o izvršenoj inspekcijskoj kontroli kod navedenog privrednog subjekta.

<sup>37</sup> Uprava za inspekcijske poslove je u postupku revizije dostavila dopis broj: 0209/2017-6509/2 od 15.09.2017. godine kojim obavještava Upravu za igre na sreću da je izvršila inspekcijsku kontrolu privrednog društva „SPIEL“ DOO koje je trajno prestalo sa priređivanjem igara na sreću na automatima. Međutim, državom revizoru nijesu dostavljeni predmeti spisa i zapisnik o izvršenoj inspekcijskoj kontroli kod navedenog privrednog subjekta.

<sup>38</sup> Broj: 0209/2017-152 od 07.03.2017. godine.

obračuna varijabilnog dijela koncesione naknade. Službenom zabilješkom o izvršenoj inspeksijskoj kontroli<sup>39</sup> od 10.07.2017. godine konstatovano je da navedena kladionica, koja je više puta običena, nije u funkciji. Stoga, kontrola nije mogla biti izvršena.

- „Act-club“- Ulcinj trajno prestali sa radom 31.12.2014. godine. Predmet kontrole Odsjeka bio je obračun varijabilnog dijela koncesione naknade, za period od 15.07.2010 do 31.12.2014. godine. Zapisnikom o izvršenoj inspeksijskoj kontroli<sup>40</sup> od 06.02.2015. godine konstatovano je da je privredni subjekat „Act-club“ iz Ulcinja pravilno obračunao cjelokupni iznos koncesione naknade.
- „Dobitnik“ DOO – Podgorica trajno zatvoren 25.12.2015. godine. Predmet kontrole Odsjeka bila je tačnost obračuna varijabilnog dijela koncesione naknade za period 01.01.2011. do 25.12.2015. godine. Zapisnikom o izvršenoj inspeksijskoj kontroli<sup>41</sup> konstatovana je ukupno utvrđena korekcija obaveza po osnovu varijabilnog dijela naknade za kontrolisani period u iznosu od 44,11€, o čemu je doneseno posebno rješenje.
- DOO „Mirage“ CO trajno zatvoren 30.06.2016. godine. Predmet kontrole Odsjeka bio je obračun varijabilnog dijela koncesione naknade za period od 01.04.2011. godine do 30.06.2016. godine. Zapisnikom o izvršenoj inspeksijskoj kontroli<sup>42</sup> konstatovano je da je priređivač obračunao 210,96€ više nego što je bio obavezan.
- DOO „World game“ – Kotor trajno zatvoren 28.02.2017. godine. Predmet kontrole Odsjeka bila je tačnost obračuna varijabilnog dijela koncesione naknade za period 19.10.2013. do 28.02.2017. godine. Zapisnikom o izvršenoj inspeksijskoj kontroli<sup>43</sup> od 27.03.2017. godine konstatovano je da kod navedenog privrednog subjekta nijesu utvrđene nepravilnosti u obračunu varijabilnog dijela koncesione naknade, za kontrolisani period.
- DOO „Donpepino“ – Podgorica oduzeta koncesija 31.07.2017. godine. Predmet kontrole Odsjeka bila je tačnost obračuna varijabilnog dijela koncesione naknade za period 01.01.2013. do 31.07.2017. godine. Zapisnikom o izvršenoj inspekcijkoj kontroli<sup>44</sup> konstatovano je da, kod navedenog privrednog subjekta, nijesu utvrđene nepravilnosti u obračunu varijabilnog dijela koncesione naknade.
- Vlahović-sklonište DOO – Podgorica trajno zatvoren 31.05.2017. godine. Predmet kontrole Odsjeka bila je provjera tačnosti obračuna varijabilnog dijela koncesione naknade za period 01.01.2012. godine do 31.05.2017. godine, kada je odjavljen automat klub „DIV“. Zapisnikom o izvršenoj inspeksijskoj kontroli<sup>45</sup> nijesu utvrđene nepravilnosti u obračunu varijabilnog dijela koncesione naknade kod navedenog privrednog subjekta, u kontrolisanom periodu.

---

<sup>39</sup> Broj: 0209/2017-6490/1.

<sup>40</sup> Broj: 0209-62/1.

<sup>41</sup> Broj:0209/2015-1369/1.

<sup>42</sup> Broj: 0209/2016-9124.

<sup>43</sup> Broj: 0209/2017-1309/1.

<sup>44</sup> Broj: 0209/2017-6555.

<sup>45</sup> Broj: 0209/207-6496/1.

Prema evidencijama Uprave za igre na sreću u toku 2018. godine trajno je zatvoreno 5 privrednih subjekata<sup>46</sup> koji su obavljali djelatnost priređivanja igara na sreću, o čemu je Uprava za igre na sreću blagovremeno obavijestila Upravu za inspeksijske poslove- Odsjek za inspekciju za igre na sreću radi vršenja inspeksijskog nadzora.

Odsjek za inspekciju za igre na sreću je vršio nadzor kod četiri privredna subjekta pri čemu je u dva slučaja vršena kontrola tačnosti obračuna varijabilnog dijela koncesione naknade, a u dva slučaja kontrola tačnosti obračuna varijabilnog dijela koncesione naknade i sprovođenje odredbi propisanih Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. Zapisnicima o izvršenoj inspeksijskoj kontroli, u navedenim predmetima, nijesu utvrđene nepravilnosti.

### 3.5. Inspeksijska kontrola na inicijativu trećih lica

Odsjek za inspekciju za igre na sreću, u zavisnosti od predmeta inspeksijskog nadzora, sprovodi tri vrste kontrola i to: redovne kontrole, kontrole na osnovu dostavljene inicijative i kontrolne preglede. Za period obuhvata revizije ili od 2014. do 2017. godine Uprava za inspeksijske poslove nije imala pisane procedure na osnovu kojih je bilo moguće utvrditi način, postupak i nadležnosti prilikom odlučivanja o vršenju inspeksijskog nadzora na osnovu dostavljene inicijative i kao ni broju kontrola koje Odsjek za inspekciju za igre na sreću vrši na osnovu dostavljenih inicijativa.

Odsjek za inspekciju za igre na sreću je dostavio Internu proceduru za postupanje po inicijativama<sup>47</sup> Uprave za inspeksijske poslove od 27.12.2018. godine kojim je definisan prijem inicijativa, postupak raspoređivanja inicijativa, postupanje inspektora po inicijativi, rokovi<sup>48</sup> i zavođenje i prosleđivanje odgovora na inicijative.

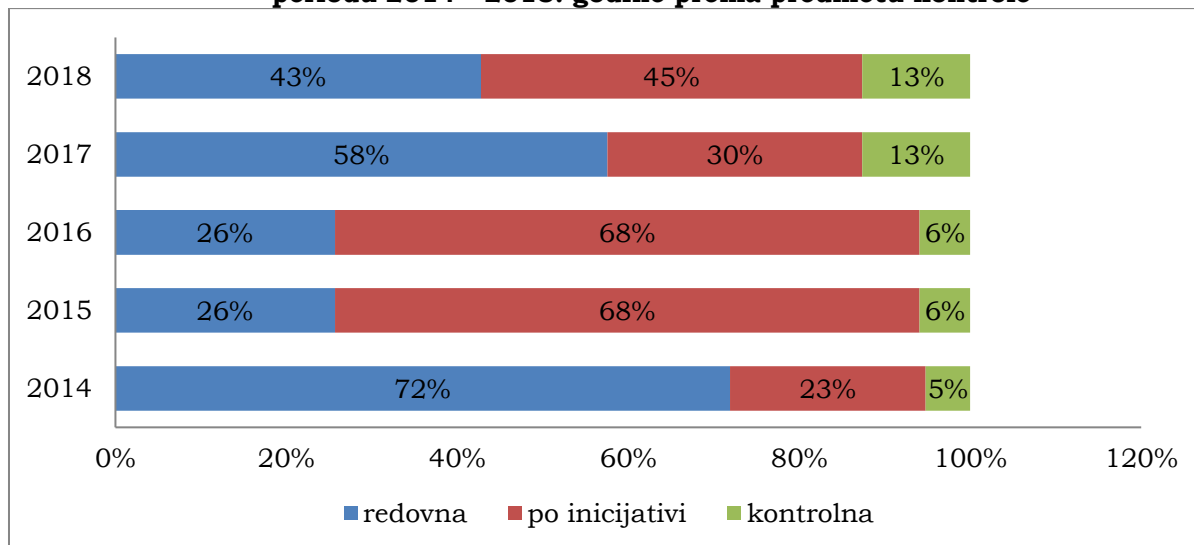
Prema dokumentaciji Uprave za inspeksijske poslove<sup>49</sup> o broju inspeksijskih pregleda, prema predmetu pregleda, utvrđeno je da je Odsjek za inspekciju za igre na sreću 2014. i 2017. godine bio više fokusiran na sprovođenje redovnih kontrola kod priređivača igara na sreću, dok je 2016. i 2017. godine najveći broj kontrola izvršen po dostavljenim inicijativama.

<sup>46</sup> „OS“ DOO- Bijelo Polje, Bar – trajno zatvaranje 31.08.2018. godine; DOO Kong Betting („Meridian“), Podgorica – trajno zatvaranje 31.07.2018. godine; Manai DOO Nikšić (SKY BET), Nikšić – trajno zatvorena 30.11.2018. godine i O.S.I. Berane- trajno zatvorena 01.06.2018. godine.

<sup>47</sup> Broj: 01/2018-10502.

<sup>48</sup> Prema navedenoj Internoj proceduri postupanje po inicijativi ima prioritet u inspeksijskom nadzoru, pa je inspektor dužan da inspeksijski pregled po inicijativi izvrši u roku od 8 dana. Rok za postupanje inspektora po inicijativi je ograničen predmetom inicijative, u skladu sa zakonom. Ukoliko zaduženi inspektor procijeni da inspeksijski pregled ne može završiti u roku od 8 dana, dužan je da obavještenje o prijemu inicijative u roku od 3 dana dostavi podnosiocu inicijative, kao i na druge adrese određene Internom procedurom. U slučaju kada iz opravdanih razloga nije moguće izvršiti inspeksijski nadzor po inicijativi u roku od 8 dana, primjenjuju se odredbe člana 114 i 115 Zakona o upravnom postupku.

<sup>49</sup> Izvještaji o radu Uprave za inspeksijske poslove 2014-2017. godine

**Grafik 5: Procenat inspeksijskih kontrola Odsjeka za inspekciju za igre na sreću, u periodu 2014 - 2018. godine prema predmetu kontrole**

Postupkom revizije bile su obuhvaćene inicijative Udruženja privrednih društava za priređivanje igara na sreću „Montenegro Bet“<sup>50</sup>, a koje su se odnosile na prijavu nelegalnog poslovanja (sivu ekonomiju), odnosno 11 inicijativa koje je Montenegro Bet dostavio Odsjeku za inspekciju za igre na sreću radi vršenja inspeksijskog nadzora.

**Odsjek za inspekciju za igre na sreću je dostavio državnom revizoru dokumentaciju na osnovu koje je bilo moguće utvrditi da je inspeksijski nadzor vršen po samo jednoj inicijativi od navedenih jedanaest (11) :**

1. Obavještenje o postojanju nelegalnog priređivanja igara na sreću na terminalima za klađenje broj 52/17 od 6.10.2017. godine. Uz inicijativu dostavljen spisak nelegalno postavljenih terminala u objektima i fotografije maloljetnika kod terminala za klađenje. Odsjek za inspekciju za igre na sreću, u postuku revizije **nije dostavio zapisnike o obavljenom inspeksijskom nadzoru na osnovu kojih je bilo moguće utvrditi da je vršena kontrola prema ovoj inicijativi.**
2. Prijava nelegalnog poslovanja – siva ekonomija broj: 28/17 od 06.06.2017. godine. Uz prijavu dostavljen spisak 7 sportskih kladionica koje, prema prijavi, nelegalno obavljaju privrednu djelatnost priređivanje igara na sreću putem automat aparata i fotografije postavljenih aparata na navedenim lokacijama. Odsjek za inspekciju za igre na sreću je dopisom <sup>51</sup> od 21.06.2017. godine obavijestio Montenegro Bet da je izvršen inspeksijski nadzor i da je konstatovano da se u navedenim objektima nalaze automati za igre na sreću, zbog čega je koncesionaru zabranjeno priređivanje igara na sreću. Takođe, da je izvršen kontrolni nadzor poštovanja izrečene mjere nadzora i

<sup>50</sup> Montenegro Bet je strukovno udruženje priređivača igara na sreću, čije članice se nalaze na bijeloj listi Poreske uprave. Montenegro Bet je član nekoliko međunarodnih udruženja: **The European Gaming and Amusement Federation (EUROMAT)** međunarodno udruženje koje okuplja članice iz više od 11 zemalja u Evropi i čije je sjedište u Briselu. **European Organisation for Gaming Law (EOGL)** – međunarodno udruženje koje okuplja veliki broj priređivača i regionalnih udruženja iz cijele Evrope. Ovo udruženje predlaže moderna zakonska rješenja u kojima je inkorporirana najbolja evropska praksa. EOGL je organizovao više međunarodnih stručnih konferencija iz djelatnosti igara na sreću.

<sup>51</sup> Broj: 0209/2017-6425/2 .

- preduzete zakonske mjere kada je konstatovano nepostupnije po nalogu inspekcije. Državnom revizoru, u postupku revizije **nijesu dostavljeni zapisnici o inspekcijkom nadzoru na osnovu kojih je bilo moguće utvrditi da je obavljena kontrola prema navedenoj inicijativi.**
3. Prijava neleglanog poslovanja (siva ekonomija) broj: 72/17 od 28.11.2017. godine. Uz inicijativu je dostavljen spisak od 65 nelegalnih terminala i kopije uplaćenih tiketa na terminalima. Odsjek za inspekciju za igre na sreću, u postupku vršenja revizije, **nije dostavio zapisnike o obavljenom inspekcijkom nadzoru na osnovu kojih je bilo moguće utvrditi da su vršene kontrole prema navedenoj inicijativi.**
  4. Prijava nelegalnog priređivanja igara na sreću na terminalima broj: 62/17 od 30.10.2017. godine. Uz inicijativu dostavljena i fotografija nelegalno postavljenog terminala u ugostiteljskom objektu. **Odsjek za inspekciju za igre na sreću nije dostavio zapisnike o obavljenom inspekcijskom nadzoru na osnovu kojih je bilo moguće utvrditi da su vršene kontrole prema navedenoj inicijativi.**
  5. Prijava nelegalnog poslovanja broj: 65/17 od 10.11.2017. godine. Uz inicijativu dostavljen spisak 114 nelegalno postavljenih terminala u ugostiteljskim objektima, spisak 97 nelegalnih kladionica i spisak 8 nelegalnih slot aparata. **Odsjek za inspekciju za igre na sreću nije dostavio zapisnike o obavljenom inspekcijskom nadzoru na osnovu kojih je bilo moguće utvrditi da su vršene kontrole prema navedenoj inicijativi.**
  6. Inicijativa 58/17 od 13.10.2017. godine i uz inicijativu dostavljena dopuna spiska nelegalnih priređivača igara na sreću-13.10.2017. godine sa spiskom od 105 lokacija. **Odsjek za inspekciju za igre na sreću, u postupku revizije, nije dostavio zapisnike o obavljenom inspekcijskom nadzoru na osnovu kojih je bilo moguće utvrditi da su vršene kontrole prema inicijativi.**
  7. Prijava nelegalnog poslovanja – siva ekonomija broj: 42/17 od 07.09.2017. godine. U prilogu inicijative dostavljen spisak 213 lokacija sa nelegalno postavljenim terminalima. Odsjek za inspekcijske kontrole je, u postupku revizije dostavio dokumentaciju na osnovu koje je utvrđeno da je Odsjek za inspekciju za igre na sreću vršio inspekcijski nadzor prema ovoj inicijativi. Odnosno, predmet o izvršenoj inspekcijskoj kontroli kod DOO „Čibri“ iz Podgorice, za samouslužni terminal – aparat za klađenje „Zlatnik“ u objektu kafe „Ribolovac“ u Pljevljima. Po utvrđenoj nepravilnosti pokrenut je prekršajni postupak protiv pravnog lica sa kaznom od 5.000€ i odgovornog lica u iznosu od 550 €. Dopisom<sup>52</sup> od 23.11.2017. godine Odsjek za inspekciju za igre na sreću obavijestio je montenegro Bet da je, postupajući po njihovoj inicijativi, izvršio 264 kontrole i u 22 slučaja konstatovao povredu Zakona o igrama na sreću i preduzeo zakonom propisane mjere.
  8. Obavještenje o zloupotrebi Pravilnika za postavljanje terminala u ugostiteljskim objektima broj: 04/17 od 20.02.2017. godine. Uz prijavu dostavljeni podaci o ugostiteljskom objektu u kojem je postavljen terminal za klađenje. **Odsjek za inspekciju za igre na sreću, u postupku vršenja revizije, nije dostavio dokumentaciju na osnovu koje**

---

<sup>52</sup> Broj: 0209/2017-10433/6.



**je bilo moguće utvrditi da su vršene inspekcijske kontrole prema inicijativi.**

9. Inicijativa broj: 56/17 od 9.10.2017. godine i u prilogu inicijative dostavljen spisak 96 lokacija na kojima su postavljeni nelegalni terminali za samouslužno klađenje. **Odsjek za inspekciju za igre na sreću, u postupku vršenja revizije, nije dostavio dokumentaciju na osnovu koje je bilo moguće utvrditi da su vršene inspekcijske kontrole prema inicijativi.**
10. Zahtjev za oduzimanje koncesija priređivačima koji ne ispunjavaju opšte prostorno-tehničke uslove za priređivanje kladioničarskih igara broj: 05/19 od 26.02.2019. godine. U prilogu inicijative dostavljen spisak 144 lokacije na kojima se nalaze terminali za klađenje koji ne ispunjavaju zakonom propisane uslove. **Odsjek za inspekciju za igre na sreću, u postupku vršenja revizije, nije dostavio zapisnike o obavljenom inspekcijskom nadzoru na osnovu kojih je bilo moguće utvrditi da su vršene kontrole prema navedenoj inicijativi.**
11. Prijava nelegalnog poslovanja i obavještenje o falsifikovanju uslova iz Ugovora o koncesiji za priređivanje posebnih igara na sreću broj: 01/19 od 7.2.2019.godine. U prilogu inicijative dostavljen spisak 7 ugostiteljskih objekata sa nelegalno postavljenim terminalima. **Odsjek za inspekciju za igre na sreću, u postupku vršenja revizije, nije dostavio zapisnike o obavljenom inspekcijskom nadzoru na osnovu kojih je bilo moguće utvrditi da su vršene inspekcijske kontrole prema inicijativi.**

### 3.6. Preduzimanje mjera prema priređivačima igara na sreću

Kada se u postupku inspekcijskog nadzora utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis ili da se ne poštuju propisani standardi ili normativi, inspektor je obavezan da preduzme upravne mjere i radnje utvrđene posebnim propisom kojim je uređena oblast u kojoj se vrši inspekcijski nadzor. Mjere i radnje traju dok se ne otklone nepravilnosti, odnosno dok traju okolnosti zbog kojih su izrečene.<sup>53</sup>

Državni revizor je u postupku revizije, na osnovu evidencije iz registra nepravilnosti Odsjeka za inspekciju za igre na sreću, utvrdio da je u periodu 2014-2017. godine najveći broj nepravilnosti utvrđen za nepoštovanje člana 12 Zakona o igrama na sreću<sup>54</sup> kojim se uređuje postupak dobijanja koncesije za priređivanje igara na sreću. Zatim, nepravilnosti koje su utvrđene zbog nepoštovanja člana 20 Zakona o inspekcijskom nadzoru<sup>55</sup> koji propisuje da je subjekat nadzora obavezan je da postupi po zahtjevu, odnosno naredbi inspektora.

Od ukupnog broja utvđenih nepravilnosti **dvije su se odnosile na nepoštovanje člana 54 Zakona o igrama na sreću kojim se uređuje obračun i plaćanje varijabilnog i fiksnog dijela koncesione naknade i dostavljanje mjesečnog izvještaja nadležnom organu** i to jedna u 2015. i jedna u 2017. godini.

<sup>53</sup> Član 16 Zakona o inspekcijskom nadzoru ("Sl. list RCG", br. 039/03, Sl. list CG", br. 076/09, 057/11, 018/14, 011/15 i 052/16).

<sup>54</sup>"Sl. list RCG", br. 052/04, Sl. list CG", br. 013/07, 073/10, 040/11, 061/13 i 037/17.

<sup>55</sup> "Sl. list RCG", br. 039/03, Sl.list CG", br. 076/09, 057/11, 018/14, 011/15 i 052/16.

**Tabela 6: Nepravilnosti utvrđene u postupku vršenja inspekcijskog nadzora Odsjeka za inspekciju za igre na sreću, u periodu 2014 - 2017. godine**

Pravna kvalifikacija	2014	2015	2016	2017	Ukupno nepravilnosti
član 12 ZIS <sup>56</sup>	42	33	14	27	116
član 54 ZIS <sup>57</sup>		1		1	2
član 56 ZIS <sup>58</sup>	1				1
član 407 ZKP	2	3	1	1	7
član 49 ZIS <sup>59</sup>			2	4	6
član 20 ZIN <sup>60</sup>			10	35	45
Ukupan broj kontrola po godinama:	45	37	27	68	177
Iznos izrečene kazne:	86.700€	92.050€	66.530€	96.150€	341.430€

<sup>56</sup> **Član 12 Zakona o igrama na sreću**- Koncesiju za priređivanje igara na sreću u automat klubovima, za priređivanje kladioničkih igara i tombole zatvorenog tipa dodjeljuje nadležni organ. Koncesija se dodjeljuje ugovorom o koncesiji, na osnovu zahtjeva koji se podnosi nadležnom organu, za period do tri godine. Koncesija se ne može se prenositi. Koncesija se, na zahtjev koncesionara, može produžiti za period do dvije godine. Zahtjev koncesionar podnosi nadležnom organu, najkasnije tri mjeseca prije isteka roka na koji je koncesija dodijeljena. Ugovor o koncesiji može se otkazati. Za dobijanje koncesije priređivač igara mora ispunjavati, pored opštih uslova propisanih ovim zakonom, i posebne uslove u pogledu prostora, kadra i opreme koje propisuje Ministarstvo.

<sup>57</sup> **Član 54 Zakona o igrama na sreću**- Za priređivanje kladioničkih igara plaća se koncesiona naknada koja se sastoji iz fiksnog i varijabilnog dijela. Fiksni dio koncesione naknade za priređivanje kladioničkih igara iznosi 500 € mjesečno po kladionici i plaća se unaprijed do petnaestog u mjesecu za tekući mjesec. Varijabilni dio koncesione naknade za priređivanje kladioničkih igara obračunava se mjesečno u iznosu od 10% od osnovice koju čini ukupan iznos uplata, umanjen za vrijednost isplata, a plaća se do petnaestog u mjesecu za prethodni mjesec. Mjesečnu evidenciju, s konačnim obračunom rezultata poslovanja i dokaz o uplati mjesečne naknade za priređivanje klađenja koncesionar je dužan dostaviti nadležnom organu, najkasnije do petnaestog u mjesecu za prethodni mjesec.

<sup>58</sup> **Član 56 Zakona o igrama na sreću**- Opis klađenja i uslove za učestvovanje u klađenju priređivač je dužan propisati pravilima klađenja. Pravila klađenja moraju biti istaknuta na uplatnom mjestu kladionice. Priređivač igara kome se dodijeli koncesija za priređivanje klađenja mora imati osnovni kapital u vrijednosti od 75.000 €. Ako priređivač ima pravo priređivanja neke druge igre na sreću iz člana 3 stav 1 tačka 2 ovog zakona, mora imati propisani osnovni kapital i za drugu igru na sreću koju priređuje. Radi osiguranja isplate dobitaka igračima i podmirenja obaveza, priređivač mora za dobijenu koncesiju imati u banci sa sjedištem u Crnoj Gori depozit u iznosu od 30.000 €, a za svako sledeće uplatno mjesto po 2.000 € ili garancijom banke u visini tog iznosa. Uplate za klađenje primaju se na uplatnim mjestima kladionica i putem terminala za klađenje. Tehničke uslove koje mora ispunjavati priređivač kladioničkih igara propisuje Ministarstvo. Ispunjenost tehničkih uslova utvrđuje nadležni organ.

<sup>59</sup> **Član 49 Zakona o igrama na sreću**- Licima mlađim od 18 godina života nije dozvoljen ulaz u kazina. Provjera se vrši kontrolom ličnih isprava. Uniformisana lica mogu ulaziti u kazino samo radi obavljanja službe. U kazinu nije dopušteno unošenje tehničkih pomagala prikladnih za pribavljanje prednosti u igri. Koncesionar je dužan da obezbijedi nadzor ulaska - izlaska u kazino sa evidentiranjem posjetioca i neprekidan audio - video nadzor (kontrola) recepcije, sa snimanjem ulaza - izlaza u kazino.

<sup>60</sup> **Član 20 Zakona o inspekcijskom nadzoru**- Subjekt nadzora obavezan je da postupi po zahtjevu, odnosno naredbi inspektora.

### 3.7. Preduzimanje mjera za unapređenje u oblasti igara na sreću

Državni revizor je u postupku vršenja revizije **utvrdio** da, na bazi sprovedenih postupka inspekcijskog nadzora Uprava za inspekcijske poslove- Odsjek za inspekciju za igre na sreću, u periodu obuhvata revizije ili od 2014-2018. godine, **nije predlagala i preduzimala** planirane i/ili koordinisane mjere i aktivnosti koje bi imale za cilj unapređenje oblasti igara na sreću.

Navedene inicijative nije sprovodila ni Uprava za igre na sreću, izuzev aktivnosti koje su se odnosile na izradu izmjena i dopuna Zakona o igrama na sreću. Inicijative za unapređenje oblasti igara na sreću, u navedenom periodu, pokretane su od strane Udruženja privrednih društava za priređivanje igara na sreću.<sup>61</sup>

**U Izjašnjenju Uprave za inspekcijske poslove** na Preliminarni izvještaj<sup>62</sup> Uprava **navodi**: „da ne bježeći od činjenica da nadzor, pa ni inspekcijski, u oblasti igara na sreću nije ispunio očekivanja koja smo imali u novoj organizaciji ove važne grupe poslova državne uprave, sagledavajući sve okolnosti nameće se zaključak da je možda i bilo pomaka, makar su se problemi otvorili i sagledali iz nekog drugog- novog ugla, neki podaci bilježe koliko toliko uzlaznu putanju.

Ipak moralo se mnogo više, ali problem se mora sistemski rješavati, za to je potrebna volja svih nadležnih subjekata, prije svega Ministarstva nadležnog za kreiranje i sprovođenje politike u ovoj oblasti.

Tako je ova Uprava 2017. godine pripremila Analizu pravnog okvira, kojom je obuhvaćen Zakon o igrama na sreću, i istu dostavila Ministarstvu finansija i na druge relevantne adrese“.

<sup>61</sup> Dopisom broj: 03/04-114/1 od 27.03.2014. godine Udruženje privrednih društava za priređivanje igara na sreću obavijestilo je Upravu za igre na sreću o **Modelima sprečavanja nelegalnog priređivanja igara na sreću preko interneta** odnosno da u praksi postoje četiri osnovna modela borbe protiv nelegalnih internet operatera, i to:

1. **IP Blokada** – se pokazala kao veoma efikasan metod i u primjeni je u Francuskoj, Italiji i Izraelu dok će u Češkoj, Velikoj Britaniji i Grčkoj biti primijenjena od jula 2014. godine. U poljskoj i Danskoj se, na osnovu svjetskih pozitivnijih iskustava, razmatra uvođenje ovog metoda. **Prednost** ovog metoda je efikasnost. **Mane**-obzirom da se mora sprovoditi preko IP provajdera dešavaju se da se cijela stvar ispolitizuje i tumači kao prvi korak ka tzv. „cenzuri interneta“.
2. **Dopisi i upozorenja konkretnim operaterima koji ne poštuju zakon i konkretne aktivnosti protiv njih ukoliko ne prestanu** – ovaj metod je u primjeni u Francuskoj, Holandiji, Poljskoj, Norveškoj, Izraelu, Americi, Litvaniji, Albaniji, Bugarskoj i Sloveniji. Njegova suština se ogleda u tome da se operaterima koji rade nelegalno pošalje dopis sa upozorenjem da se ne pridržavaju zakona, odnosno da na teritoriji navedene zemlje rade nelegalno;
3. **Naredba bankama da zabrane transakcije sa svojih kartica na konkretne internet sajtove;**
4. **Blacklistovanje tj. javna objava da navedeni sajtovi rade nelegalno**- ova mjera treba da bude drugi korak i da važi za sve one koji se nijesu povukli u prethodnom koraku. Pogađa prije svega srednje kompanije i velike koje su registrovane kao privatne. Da bi ova mjera bila uspješna mora biti javna i mora se promovisati, tako što će se slati mailovi sa listama blacklistovanih kompanija.

<sup>62</sup> UIP Broj: 02/2019-4346/2 od 12.06.2019. godine.

## 4. Zaključci

Nakon sprovedenog postupka revizije utvrđeno je da bi Uprava za igre na sreću i Uprava za inspekcijske poslove - Odsjek za inspekciju za igre na sreću trebalo da preduzmu niz aktivnosti, koje su od ključnog značaja za poboljšanje efikasnosti **inspekcijskog nadzora** u oblasti igara na sreću odnosno, **unapređenja kontrole** privrednih subjekata koji obavljaju djelatnost priređivanja igara na sreću i **kontrole obračuna i naplate koncesione naknade**, i to:

- Uprava za igre na sreću u dijelu daljeg jačanja **nadzorne funkcije** nad priređivačima igara na sreću kroz kontinuiranu nadogradnju sistema on line nadzora i unapređenje sistema evidencija o ostvarenim prihodima od igara na sreću, na način da isti obezbjeđuju pouzdanost i integritet podataka;
- Odsjek za igre na sreću Uprave za inspekcijske poslove u dijelu jačanja kadrovskih kapaciteta, naročito u oblasti informacionih tehnologija koje bi trebalo da obezbijede podršku efikasnom sistemu on line nadzora, nad priređivačima igara na sreću.
- Odsjek za igre na sreću u dijelu preduzimanja mjera i aktivnosti za suzbijanje sivog tržišta, koje osim što ima negativan uticaj na ostvarivanje prihoda budžeta ima neposredan uticaj na priređivače igara na sreću koji obavljaju poslove priređivanja igara na sreću u skladu sa zakonom.

Dodatno, jačanju inspekcijskog nadzora nad priređivačima igara na sreću doprinijelo bi planiranje inspekcijskog nadzora na bazi modela analize rizika, utvrđivanje procedura kojima se definiše postupak planiranja, veća kontrola obračuna koncesione naknade od igara na sreću i nadzor finansijskog poslovanja u skladu sa odredbama Zakona o računovodstvu<sup>63</sup> kojim se uređuju uslovi i način vođenja poslovnih knjiga, sastavljanje i prezentacija finansijskih iskaza naročito privrednih subjekata koji u prestali da obavljaju djelatnost priređivanja igara na sreću, od strane Odsjeka za inspekciju za igre na sreću.

### 4.1. Sistem on-line nadzora nad priređivačima igara na sreću

Prema Zakonu o igrama na sreću<sup>64</sup> koji je usvojen 2004. godine priređivači igara na sreću kladioničarskih igara, kladioničarskih igara putem terminala za klađenje, priređivanje igara na sreću na automatima, kazinima i priređivanje igara na sreću preko interneta odnosno drugih telekomunikacionih sredstava – koncesionari, moraju se povezati na informacioni sistem nadležnog organa i obezbijediti stalan pristup do podataka i sistemskih zabilješki.

<sup>63</sup> Prema izvještajima o radu Uprave za inspekcijske poslove nadležnost Inspekcije za igre na sreću je da vrši nadzor nad sprovođenjem **Zakona o igrama na sreću, Zakona o poreskoj administraciji (u pogledu utvrđivanja varijabilnog dijela koncesione naknade)**, kao i podzakonskih akata za primjenu ovih zakona. Takođe, ova inspekcija u finansijskom nadzoru kontroliše sprovođenje odredbi **Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma**, kao i odredbe **Zakona o računovodstvu**.

<sup>64</sup> Zakon o igrama na sreću ("Sl. list RCG", br. 052/04), čl. 9.

Obaveza povezivanja na informacioni sistem (ISONIS – *Informacioni sistem za on-line nadzor igara na sreću*) koji se vodi kod Uprave za igre na sreću proizilazi iz ugovora o koncesiji koji koncesionar potpisuje sa Upravom za igre na sreću i kojim se obavezuje da igre na sreću priređuje na način da sopstveni sistem ON-LINE nadzora neprekidno bude povezan u informacioni sistem nadležnog organa, kako bi bio omogućen neprekidan i neposredan nadzor.

Prema dokumentaciji koju je dostavila Uprava za igre na sreću Ministarstvo finansija je potpisalo tri ugovora koja su se odnosila na usluge izrade ISONIS informacionog sistema, usluge tehničke podrške i održavanja informacionog sistema ukupne vrijednosti 175.220,75€, i to:

- Ugovor o pružanju usluga izrade informacionog sistema za on-line nadzor igara na sreću –ISONIS<sup>65</sup> potpisalo je Ministarstvo finansija i Smart Tech DOO, prema pozivu za javno nadmetanje za izbor najpovoljnije ponude za nabavku usluga<sup>66</sup> od 19.02.2014. godine i Odluci o izboru najpovoljnije ponude<sup>67</sup> od 10.11.2014. godine. Ukupna vrijednost za navedene usluge iznosila je 22.276,00€, sa uračunatim porezom na dodatu vrijednost.
- Drugi Ugovor o pružanju usluga tehničke podrške i održavanju informacionog sistema Uprave za igre na sreću potpisalo je Ministarstvo finansija i Smart Tech DOO 30.03.2016. godine. Ukupna cijena za navedene usluge iznosila je 77.945,00€, sa uračunatim porezom na dodatu vrijednost, a rok za izvršenje svih ugovorenih obaveza 12 mjeseci od dana zaključivanja ugovora.
- Treći Ugovor o pružanju usluga tehničke podrške o održavanja informacionog sistema Uprave za igre na sreću potpisalo je Ministarstvo finansija i Smart Tech DOO 23.03.2017. godine. Ukupna cijena za navedene usluge iznosila je 74.999,75, a rok za izvršenje svih ugovornih obaveza 12 mjeseci od dana zaključivanja ugovora.

**Bez obzira što je obaveza koncesionara da se moraju povezati na informacioni sistem nadležnog organa utvrđena zakonom iz 2004. godine Uprava za igre na sreću za period 2014 - 2017. godine nije bila u mogućnosti da obezbijedi podatke o ukupnim dobitcima i ukupnom ulogu za priređivače igara na sreću, prema uzorku revizije. Pri čemu navedeni podaci služe kao osnovica za obračun varijabilnog dijela koncesione naknade<sup>68</sup>.**

Uprava za igre na sreću u obrazloženju navodi da „Sektor za informacioni sistem za nadzor priređivača ne posjeduje podatke o uplati za tražene priređivače iz razloga što je ISONIS počeo sa radom sredinom 2017.godine kada je povezan prvi priređivač. Takođe za rad u 2017. godini se može reći da je bio više testni i podaci iz tog perioda ne mogu biti mjerodavni. S obzirom na manjkavost kapaciteta baze ISONIS-a, stariji podaci tokom testnog perioda su brisani radi uspješnog funkcionisanja sistema“.

<sup>65</sup> Ugovor Ministarstva finansija broj: 08-136771.

<sup>66</sup> Broj: 01/14.

<sup>67</sup> Broj: 08-12914/1.

<sup>68</sup> **Varijabilni dio koncesione naknade za priređivanje kladioničkih igara obračunava se mjesečno u iznosu od 10% od osnovice koju čini ukupan iznos uplata, umanjen za vrijednost isplata, a plaća se do petnaestog u mjesecu za prethodni mjesec** - Član 54 Zakona o igrama na sreću ("Sl. list RCG", br. 052/04, Sl. list CG", br. 013/07, 073/10, 040/11, 061/13 i 037/17).

Međutim, Uprava za igre na sreću je, u postupku revizije, dostavila podatke iz ISONIS informacionog sistema koji su se odnosili na ukupne dobitke i ukupne uloge za priređivače igara na sreću, prema uzorku revizije za decembar 2018. godine i 2019. godinu.

Na osnovu dostavljenih podataka državni revizor je utvrdio da **dostavljeni podaci iz informacionog sistema ne odgovaraju zaduženjima varijabilnog dijela koncesione naknade iz knjigovodstvenih evidencija Uprave za igre na sreću**, a koji se evidentiraju na osnovu mjesečnih izvještaja koje dostavlja koncesionar.

Prema važećim podzakonskim aktima, između ostalog, svaka promjena softverskog sistema, njegovo rastavljanje i ponovno sastavljanje ili druga promjena režima rada mora biti prijavljena nadležnom organu, u skladu sa uputstvom za korišćenje softvera.

Ako dođe do prekida ili kvara na komunikacionoj ili drugoj opremi ili web platformi, da se ne može obezbijediti integritet, tačnost, sveobuhvatnost i pravovremenost prenijetih podataka do centralne baze svog softverskog sistema i njihov prenos u nadzorni sistem, koncesionar obustavlja dalji rad, do otklanjanja nastalog problema, i u roku od 10 minuta od nastanka problema, pisanim putem, obavještava nadležni organ. Nakon otklanjanja problema, koncesionar prije nastavka rada, u vremenu ne kraćem od 60 minuta, pisanim putem obavještava nadležni organ da su se stekli uslovi za nastavak rada.

Ukoliko dođe do prekida ili kvara na način da se ne može obezbijediti integritet, tačnost, sveobuhvatnost i pravovremenost prenijetih podataka sa pojedinačne lokacije do centralne baze softverskog sistema koncesionar obustavlja dalji rad na toj lokaciji, do otklanjanja nastalog problema i u roku od 10 minuta od nastanka problema, pisanim putem, obavještava nadležni organ.

U slučaju da dođe do ponavljanja prekida ili kvarova u roku od 3 dana od poslednjeg kvara ili prekida na istoj lokaciji koncesionar mora obustaviti dalji rad na toj lokaciji u narednih 24 časa i o tome odmah obavijestiti nadležni organ. Ako dođe do narušavanja kvaliteta ili brzine prenosa podataka između nadležnog organa i koncesionara usled povećanog obima podataka koncesionar će proširiti kapacitet iznajmljene veze i druge opreme i o tome odmah obavijestiti nadležni organ.<sup>69</sup>

## 4.2. Kadrovski kapaciteti za vršenje inspekcijskog nadzora

Važećim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za inspekcijske poslove iz decembra 2017. godine u Odsjeku za inspekciju za igre na sreću previđeno je osam inspektora<sup>70</sup>. U momentu vršenja revizije svih osam inspektora je bilo raspoređeno za obavljanje poslova u Odsjeku za inspekciju za igre na sreću.

<sup>69</sup> Pravilnik o prostornim i tehničkim uslovima za priređivanje kladioničkih igara ("Sl. list RCG", br. 010/05, Sl. list CG", br. 017/13, 050/16 i 024/17).

<sup>70</sup> Glavni inspektor za igre na sreću, pet inspektora I za igre na sreću, jedan inspektor II za igre na sreću i jedan inspektor III za igre na sreću.

Međutim, pregledom i analizom zapisnika o obavljenoj inspekcijskoj kontroli za 2016, 2017. i 2018. godinu utvrđeno je da je bilo operativno 6 inspektora za igre na sreću, koji su obavljali poslove inspekcijske kontrole i o tome sačinjavali zapisnike.

Postupkom revizije **utvrđeno** je i da Odsjek za inspekciju za igre na sreću Uprave za inspekcijske poslove:

- **ne raspolažu kadrovskim kapacitetima** koji bi trebalo da omoguće efikasan sistem kontrola u oblasti informacionih sistema, a koje bi trebalo da imaju za cilj podršku pouzdanom funkcionisanju ISONIS sistema Uprave za igre na sreću.
- da inspektori Odsjeka za igre na sreću u periodu 2014-2018. godine **nijesu pohađali nijednu obuku** koja bi imala za cilj unapređenje opštih i posebnih znanja inspektora za obavljanje inspekcijskog nadzora u oblasti igara na sreću, finansijskog poslovanja, sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma ili neke druge oblasti.

#### 4.3. Mjere za suzbijanje sivog tržišta u oblasti igara na sreću

Državni revizor je u postupku revizije utvrdio da Uprava za igre na sreću – Odsjek za inspekciju za igre na sreću, u periodu 2014-2018. godine **nije preduzimao** planske i/ili koordinisane mjere i aktivnosti, koje bi imale za cilj suzbijanje sivog tržišta u oblasti igara na sreću. Prema izrađenim procjenama sivo tržište o oblasti igara na sreću čini više od 50% ukupnog tržišta<sup>71</sup>.

Naime, Udruženje privrednih društava priređivača igara na sreću je izradilo radni materijal za sjednicu Vlade Crne Gore sa predlogom povećanja prihoda u Budžetu Crne Gore 14.11.2017. godine. Analizom tržišta igara na sreću i podataka prikupljenih sa terena, između ostalog izvršena je projekcija:

- Direktnih gubitaka u Budžetu Crne Gore od nelegalnog priređivanja igara na sreću na **nelegalnim terminalima**. Uz procjenu dostavljen je spisak od 114 objekata koji priređuju kladioničarske igre na sreću putem terminala za klađenje bez ugovora o koncesiji, gubitak od fiksnog dijela mjesečne koncesione naknade po terminalu (500€), varijabilnog dijela mjesečne koncesione naknade (100€) i nenaplaćenih poreza i doprinosa zaposlenih i utvrđen gubitak budžetskih prihoda u iznosu od **820.800€**, na godišnjem nivou.

---

<sup>71</sup> Procjena Udruženja privrednih društava priređivača igara na sreću od 14.11.2017. godine.

- Direktnih gubitaka u Budžetu Crne Gore od nelegalnog priređivanja igara na sreću u **nelegalnim kladionicama**. Uz procjenu dostavljen je spisak 97 lokacija na kojima se priređuju kladioničarske igre na sreću bez potpisanog ugovora o koncesiji, gubitak od fiksnog dijela mjesečne koncesione naknade po kladionici (500€), varijabilnog dijela mjesečne koncesione naknade (150€) i nenaplaćenih poreza i doprinosa zaposlenih (340€-minimalni doprinosi za 2,5 osigurana lica u objektu) i utvrđen gubitak budžetskih prihoda u iznosu od **1.152.360€**, na godišnjem nivou.
- Direktnih gubitaka u Budžetu Crne Gore od nelegalnog priređivanja igara na sreću na **nelegalno prijavljenim slot aparatima** u kladionicama. Uz procjenu dostavljen spisak lokacija na kojima se nalaze 72 nelegalno prijavljena slot aparata, gubitak od fiksnog dijela mjesečne koncesione naknade po kladionici (50€), varijabilnog dijela mjesečne koncesione naknade (20€) i nenaplaćenih poreza i doprinosa zaposlenih (135€-minimum jedno zaposleno lice u objektu) i utvrđen gubitak budžetskih prihoda od **177.120€** na godišnjem nivou.
- Direktnih gubitaka u Budžetu Crne Gore od nelegalnog priređivanja igara na sreću na **nelegalnim on line platformama**. Uz procjenu dostavljen spisak 6 nelegalnih web stranica za on line klađenje, gubitak od fiksnog dijela mjesečne koncesione naknade (10.000€) nenaplaćenih poreza i doprinosa zaposlenih (810€ -minimum po dva zaposlena u tri smjene) i utvrđen gubitak budžetskih prihoda od **778.320€** na godišnjem nivou.

Udruženje privrednih društava priređivača igara na sreću je, prema dostavljenim spiskovima nelegalnih priređivača igara na sreću utvrdilo ukupne gubitke budžetskih prihoda u iznosu od **2.928.600€**, na godišnjem nivou.

Uprava za igre na sreću i Uprava za inspekcijske poslove nijesu vršili slične analize i procjene u periodu obuhvata predmetne revizije.



## 5. Ocjena i preporuke

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i izjašnjenja subjekata revizije<sup>72</sup>, a u skladu sa članom 44 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji i članom 45 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu: dr Branislav Radulović (Rukovodilac Kolegijuma) i dr Milan Dabović (član Kolegijuma), na sjednici Kolegijuma DRI održanoj 10.07.2019. godine usvojio je:

### KONAČNI IZVJEŠTAJ

#### o reviziji uspjeha

#### **Efikasnost inspekcijskog nadzora u oblasti priređivanja igara na sreću**

Državna revizorska institucija (DRI) je, nakon sprovedenog postupka revizije **ocijenila** da sistem inspekcijskog nadzora u oblasti priređivanja igara na sreću **nije u dovoljnoj mjeri efikasan** iz razloga što:

- **Uprava za inspekcijske poslove** nije stvorila neophodne pretpostavke za efikasno sprovođenje inspekcijskog nadzora u oblasti igara na sreću i to u dijelu:
  - **nepostojanja dovoljno efikasnog sistema planiranja inspekcijskih kontrola** zasnovanog na sistemu analize rizika i pisanim procedurama kojima se utvrđuje način i postupak predlaganja, usvajanja i donošenja planskih dokumenata;
  - **nepostojanja efikasnog vršenja kontrole** naročito u dijelu većeg obuhvata kontrole obračuna koncesione naknade od igara na sreću, naplate budžetskih prihoda od igara na sreću, nadzora finansijskog poslovanja u skladu sa odredbama Zakona o računovodstvu kojim se uređuju uslovi i način vođenja poslovnih knjiga, sastavljanje i prezentacija finansijskih iskaza, naročito privrednih subjekata koji su prestali sa obavljanjem djelatnosti priređivanja igara na sreću. Zatim, kontrole informacionih sistema, kontrole naplate potraživanja iz depozita, pokretanje inicijative za oduzimanje ugovora o koncesiji u uslovima predviđenim zakonom;
  - **nepostojanja ili manjka aktinosti u dijelu predlaganja i preduzimanja mjera koje bi trebalo da imaju za cilj unapređenje oblasti inspekcijskog nadzora** u oblasti igara na sreću.
- **Uprava za igre na sreću** nije preduzimala sve neophodne mjere i aktivnosti kako bi obezbijedila pravovremenu i potpunu funkcionalnost sistema on-line nadzora nad priređivačima igara na sreću i pouzdanu osnovu za uparivanje podataka i vršenje analiza.

<sup>72</sup> Izjašnjenje Uprave za igre na sreću br. 02/01-1401/1 od 11.06.2019 .g. i Izjašnjenje Uprave za inspekcijske poslove br. 02/2019-4346/2 od 12.06.2019. g.

U cilju **poboljšanja efikasnosti inspekcijskog nadzora** od strane Odsjeka za inspekciju za igre na sreću i **nadzora nad priređivačima** od strane Uprave za igre na sreću DRI subjektima revizije daje sljedeće:

## PREPORUKE

### Ministarstvo finansija:

1. Treba da, u saradnji sa Upravom za igre na sreću i Upravom za inspekcijske poslove – Odsjekom za inspekciju za igre na sreću jasno odredi nadležnosti navedenih organa u sprovođenju aktivnosti iz oblasti igara na sreću, naročito onda kada se u pravnim aktima kojima se definiše ova oblast koristi termin “nadležni organ”.

### Uprava za inspekcijske poslove

(Odsjek za inspekciju za igre na sreću)

1. Postupak vršenja inspekcijskog nadzora nad priređivačima igara na sreću ova subjekt revizije treba da vrši na osnovu **planskih dokumenata** (mjesečni, godišnji ili višegodišnji planovi kontrola) i razvija i kontinuirano unapređuje sistem analize rizika, koji bi trebalo da služi kao osnova za donošenje planskih dokumenata.
2. Na bazi utvrđenog modela analize rizika i usvojenih planova inspekcijskih kontrola subjekt revizije treba da **obezbjedi veći stepen kontrole obračuna i kontrole uplata koncesione naknade** od strane priređivača igara na sreću, kao i veći stepen kontrole informacionih sistema, koje bi trebalo da imaju za cilj pružanje podrške pouzdanom funkcionisanju sistema on-line nadzora nad priređivačima igara na sreću.
3. Na bazi utvrđenog modela **analize rizika** subjekt revizije treba da određuje priređivače igara na sreću i/ili objekte u kojima se priređuju igre na sreću koji će biti subjekat nadzora, kao i vrstu, predmet i obuhvat inspekcijske kontrole.
4. Treba da **usvoji interne procedure** kojima se utvrđuje postupak planiranja i vršenja inspekcijskog nadzora kod privrednih subjekata koji obavljaju djelatnost priređivanja igara na srećom, naročito:
  - postupak predlaganja inspekcijskih kontrola;
  - postupak donošenja i usvajanja plana inspekcijskih kontrola;
  - postupak odobravanja inspekcijskih kontrola;
5. Subjekt revizije treba da **vrši analizu i sprovodi postupak** kontrole nad priređivačima igara na sreću **prema inicijativi Uprave za igre na sreću** i zapisnike o obavljenom inspekcijskom nadzoru dostavlja Upravi za igre na sreću.

6. Subjekt revizije treba da:
  - **razvija i kontinuirano unapređuje kadrovske kapacitete** Odsjeka za inspekciju za igre na sreću, naročito u dijelu opštih i posebnih obuka inspektora.
  - razvija i kontinuirano unapređuje kadrovske kapacitete koje bi trebalo da obezbijede **efikasan sistem kontrola informacionih tehnologija** u oblasti priređivanja igara na sreću i nadzora finansijskog poslovanja u skladu sa odredbama Zakona o računovodstvu kojim se uređuju uslovi i način vođenja poslovnih knjiga, sastavljanje i prezentacija finansijskih iskaza, naročito kod priređivača koji su prestali sa obavljanjem djelatnosti.
7. Subjekt revizije treba da kontinuirano preduzima planske i/ili koordinisane aktivnosti na **suzbijanju sivog tržišta** u oblasti igara na sreću, sa mjerljivim rezultatima.

### **Uprava za igre na sreću**

1. Subjekt revizije treba da preduzme neophodne mjere i aktivnosti kako bi obezbijedila **potpunu funkcionalnost sistema on-line nadzora** nad priređivačima igara na sreću i pouzdanu osnovu za uparivanje podataka i vršenje analiza, koje bi trebalo da imaju za cilj utvrđivanje nepravilnosti u radu koncesionara.
2. Subjekt revizije treba da obezbijedi **pouzdanost i integritet knjigovodstvenih podataka**, koji se odnose na obračun i plaćanje fiksnog i varijabilnog dijela koncesione naknade od igara na sreću i navedene evidencije kontinuirano usklađuje sa evidencijama Poreske uprave.

Nadležni Kolegijum DRI utvrdio je da karakter nalaza u predmetnoj revizije **nalaže**:

- da subjekti revizije, po dostavljanju Konačnog izvještaja (u roku od 30 dana), izrade i dostave Državnoj revizorskoj instituciji **plan aktivnosti za realizaciju preporuka** koji sadrži mjere, nosioce, aktivnosti i rokove.
- da subjekti revizije, u skladu sa čl. 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, u roku od šest (6) mjeseci, po dostavljanju Konačnog izvještaja, **izvijeste DRI o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama**.
- se Konačan izvještaj o reviziji dostavi skupštinskom **Odboru za ekonomiju, finansije i budžet**.

Podgorica, 10.07.2019. godine

Rukovodilac Kolegijuma DRI

**dr Branislav Radulović**

Senator DRI