

2014



Ministerstwo
Sportu i Turystyki

KORUPCJA W ŚRODOWISKU SPORTOWYM – STRESZCZENIE RAPORTU



DEFINICJE KORUPCJI

W literaturze przedmiotu brakuje jednoznacznej definicji korupcji; analogiczna konstatacja dotyczy pojęcia korupcji w sporcie. Najczęściej wykorzystywane są dwie definicje: szeroka (każde nielegalne, niemoralne lub nieetyczne działanie, które skutkuje intencjonalnym zniekształceniem rezultatu rywalizacji sportowej w celu osiągnięcia korzyści materialnej przez jedną lub więcej stron biorących udział w tych działaniach) oraz węższa (w sporcie korupcja może przyjmować formę zachowania zawodników, którzy intencjonalnie rezygnują z dążenia do osiągnięcia jak najlepszego wyniku i pozwalają wygrać innym zawodnikom; lub zachowania działaczy sportowych, którzy celowo wykonują przypisane sobie zadania w sposób sprzeczny z celem i moralnymi wartościami klubu, związku, sportu opartego na rywalizacji lub ogólnymi celami i wartościami społecznymi).

METODOLOGIA

Raport został przygotowany w oparciu o przegląd literatury przedmiotu, kwerendę internetową, wtórną analizę badań i raportów badawczych, analizę dostępnych danych zastanych oraz analizę dokumentów oficjalnych wybranych związków sportowych.

TRUDNOŚCI METODOLOGICZNE W BADANIACH KORUPCJI

Specyfika zjawiska korupcji (zjawisko niejawne i potępiane społecznie) stanowi przyczynę niezbywalnych trudności metodologicznych w badaniach. Z uwagi na niemożność przeprowadzenia trafnych i rzetelnych badań ilościowych nie sposób też oszacować precyzyjnie skali zjawiska. Problemu nie rozwiązuje odwołanie się do statystyk publicznych, które są niepełne, a tak czy owak pozwalają wnioskować jedynie o liczbie udowodnionych przypadków korupcji.

NOWE TYPY KORUPCJI

W ostatnich latach pojawiły się nowe typy korupcji w sporcie, głównie związanej z manipulacjami rozgrywkami sportowymi w związku z zakładami sportowymi. Przyczyny tego zjawiska tkwią w tzw. hiperglobalizacji sportu. Na tym procederze koncentruje się

obecnie gros uwagi organizacji międzynarodowych zajmujących się zapobieganiem i zwalczaniem korupcji w sporcie. Tymczasem w przypadku Polski nadal najczęściej mamy do czynienia z korupcją tzw. starego typu, niezwiązaną z rynkiem bukmacherskim (głównie z uwagi na peryferyjne znacznie polskich lig sportowych w skali światowej i słabe zainteresowanie nimi ze strony np. bukmacherskich rynków azjatyckich). Istotny, acz marginalizowanym problemem jest kwestia korupcji w zarządzaniu sportem (federacjami i związkami sportowymi, organizacją wielkich imprez sportowych).

WNIOSKI Z BADAŃ

Analiza literatury przedmiotu, przeprowadzonych badań i dobrych praktyk prowadzi do wniosku, że ewaluacja skuteczności działań antykorupcyjnych jest poważnie utrudniona z uwagi na specyficzny niejawny charakter zjawiska i niemożność oszacowania wyjściowej skali tego procederu. Najczęściej eksperci wskazują na konieczność połączenia rozwiązań systemowych (uregulowania prawne i dyscyplinarne, współpraca międzynarodowa i międzysektorowa) z działaniami kontrolnymi i edukacyjno-informacyjnymi. Podkreśla się, że skuteczna walka z korupcją w sporcie, która gwałtownie nabiera charakteru transnarodowego z uwagi na zainteresowanie ze strony międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, wymaga skoordynowanej współpracy ze strony poszczególnych państw przy wsparciu merytorycznym organizacji eksperckich oraz międzynarodowych organizacji policyjnych.

REKOMENDACJE

Adresatem poniższych rekomendacji jest przede wszystkim Ministerstwo Sportu i Turystyki. Rekomendacje te należy umieścić w kontekście istniejących uregulowań prawnych oraz dyscyplinarnych (zapisy w statutach i regulaminach dyscyplinarnych polskich związków sportowych) oraz już podjętych działań na rzecz zwalczania korupcji w sporcie.

REKOMENDACJE OGÓLNE

Działania podejmowane przez Ministerstwo Sportu i Turystyki powinny:

- Skupiać się na tych typach korupcji w sporcie, które stanowią główny problem w kontekście polskiego systemu i środowiska sportowego. **Włączanie się w**

międzynarodowe działania na rzecz zwalczania korupcji polegającej na manipulacji rozgrywkami sportowymi w powiązaniu z zakładami sportowymi jest istotne, jednak będzie miało charakter wyprzedzający w stosunku do rzeczywistego charakteru zjawisk korupcyjnych w Polsce. Proceder ten w istocie dotyczy bowiem kilku dyscyplin (piłka nożna, krykiet, tenis) i to w odniesieniu do największych lig. W odniesieniu do polskich lig/rozgrywek problem ten na razie nie występuje.

- Ergo, wydaje się, że działania te powinny koncentrować się na korupcji w sporcie motywowanej zarówno względami materialnymi, jak i niematerialnymi, niezwiązanej z zakładami bukmacherskimi.
- Odnosić się również do innych form korupcji w sporcie, zwłaszcza dotyczących zarządzania związkami sportowymi, powiązań sponsorskich, organizacji imprez sportowych. Jak się wydaje (w oparciu o rozmowy z przedstawicielami środowiska sportowego, niestanowiące rzetelnego materiału badawczego, ale dające pewien ogłęd problemu) w Polsce niezwykle istotnym problemem jest **nietransparentny/nieprzejrzysty sposób zarządzania związkami sportowymi;** warto, by Ministerstwo Sportu i Turystyki uwzględniło w swojej szerszej strategii politycznej rozłożoną na dłuższy okres czasu walkę z tymi formami korupcji w środowisku sportowym i zastanowiło się nad projektowaniem narzędzi przeciwdziałania w kontekście założenia o autonomii związków sportowych.
- Opierać się na jak najszerszej współpracy z innymi instytucjami, zarówno publicznymi, jak i pozarządowymi. **MSiT powinno odgrywać rolę lidera i zwornika takiej współpracy międzysektorowej w odniesieniu do korupcji w sporcie.**
- Wykorzystywać standardy wypracowane przez kompetentne organizacje zajmujące się zapobieganiem i zwalczaniem korupcji oraz dobre praktyki.
- Uwzględniać i implementować w sposób dostosowany do polskiej specyfiki międzynarodowe konwencje dotyczące korupcji w sporcie.

REKOMENDACJE W ODNIESIENIU DO UREGULOWAŃ PRAWNYCH I DYSCYPLINARNYCH

- Przyjęte w polskim prawie rozwiązania dotyczące zwalczania korupcji w sporcie wydają się odpowiednie na tle analogicznych rozwiązań przyjmowanych w krajach europejskich.
 - Rekomendowane byłoby przeprowadzenie gruntownej analizy prawno-instytucjonalnej dotyczącej skuteczności wprowadzonych w Polsce rozwiązań (wyodrębnienia przestępstwa korupcji sportowej w ustawie o sporcie) na tle analogicznych rozwiązań europejskich (przy uwzględnieniu wiążących się z tym problemów metodologicznych).
 - W tym obszarze szczególnie istotne wydaje się ewaluacja skuteczności wprowadzonych rozwiązań prawnych w odniesieniu do tzw. afery korupcyjnej w piłce nożnej.
- **Regulacje antykorupcyjne wprowadzone w oficjalnych dokumentach polskich związków sportowych w zdecydowanej większości przypadków są adekwatne i dopasowane do stopnia zagrożenia danej dyscypliny procederem korupcyjnym.**
 - Wyjątek stanowią regulacje PZ Siatkowej, których ogólnikowy charakter kontrastuje ze szczegółowymi regulacjami wprowadzonymi przez PZPN, ZPRP i PZ Koszykówki.
 - Jak się wydaje, nie istnieje paląca potrzeba doprecyzowania zapisów w statutach i regulaminach w odniesieniu do dyscyplin, w których nie odnotowano przypadków korupcji i w niewielkim stopniu zagrożonych tym procederem. Ministerstwo może zalecić podjęcie takich działań w przyszłości.
 - Kluczową kwestią wydaje się wprowadzenie do regulaminów związków w dyscyplinach najbardziej zagrożonych procederem korupcyjnym **mechanizmu poufnego zgłaszania naruszeń, a nawet ich sygnalizowania (whistleblowing)**, zalecanych przez niemal wszystkie organizacje zajmujące się zwalczaniem korupcji w sporcie.
 - Wydaje się, że należałoby przeanalizować zasadność ujmowania w regulaminach sankcji za „nieuzasadnione zarzuty korupcji” (PZ Koszykówki i ZPRP), które stoją w sprzeczności z zasadami whistleblowingu.
 - Zasadne wydaje się wystosowanie zaleceń dla części związków dotyczących:

- Ujednolicenia terminologii w powiązaniu z zapisami zawartymi w ustawie o sporcie. Część związków stosuje niejednoznaczne określenia (np. „podkładka” – PZ Bilardowy i PZ Kręglarski).
- Lepszego eksponowania lub – w przypadku niektórych związków w ogóle umieszczania – regulacji antykorupcyjnych na stronie (PZ Sportów Saneczkowych).

REKOMENDACJE W ODNIESIENIU DO DZIAŁAŃ EDUKACYJNYCH I INFORMACYJNYCH

Analiza dotychczasowych działań antykorupcyjnych prowadzonych przez Ministerstwo Sportu i Turystyki pozwala je ocenić jako satysfakcjonujące, oparte na dobrze przemyślanych założeniach, czerpiące z międzynarodowych rozwiązań i wykorzystujące logikę współpracy międzysektorowej. Znakomitym przykładem jest zwłaszcza program „Nie bądź pionkiem w grze” w połączeniu ze szkoleniami skierowanymi do młodych sportowców z wybranych dyscyplin we współpracy z Komendą Główną Policji i Ekstraklasą. Równie dobrym przykładem umiejętności czerpania z dobrych praktyk i analizy własnych praktyk w dziedzinie zwalczania korupcji jest podręcznik *Sport bez korupcji* (2012), wydany we współpracy z niemieckimi ekspertami w tej dziedzinie.

Podstawowe rekomendacje dotyczą kontynuacji i poszerzania dotychczas prowadzonych działań.

- Warto, by Ministerstwo Sportu zastanowiło się nad zasadnością wprowadzenia bardziej innowacyjnych rozwiązań szkoleniowych np. w postaci e-learningu.
- Działania edukacyjno-informacyjne skierowane do młodych zawodników powinny w większym stopniu wykorzystywać możliwości oferowane przez media społecznościowe.
- Materiały szkoleniowe powinny być krótkie i klarowne; dobrym wzorem jest broszurka FIFPro, którą warto przetłumaczyć na język prosty i zamieścić na stronie internetowej MSiT, jak też zachęcić do jej dystrybucji związki sportowe w tych dyscyplinach, w których występuje ryzyko zachowań korupcyjnych. (<http://www.ecaeurope.com/PageFiles/7783/5B.%20Code%20of%20conduct%20-%20Protect%20our%20Game.pdf>)
- W treści szkoleń i innych działań edukacyjno-informacyjnych warto wykorzystywać konkluzje badań na temat skuteczności prewencji zachowań korupcyjnych pokazujące,

że próby kształtowania postaw moralnych w oderwaniu od motywacji ekonomiczno-statusowych są skazane na porażkę. W szkoleniach duży nacisk powinien być zatem kładziony na sankcje, kary i zagrożenia dla kariery zawodowej związane z zachowaniami korupcyjnymi. Celem szkoleń powinno być zwiększanie świadomości o istnieniu regulacji antykorupcyjnych oraz procedurach walki z korupcją, a nie wiedzy o samej korupcji.

- Postulatem utopijnym, ale zasadnym w kontekście badań korupcji opartych na modelu racjonalnego wyboru jest zwiększenie poziomu wynagrodzeń dla sportowców i/lub stworzenie programów stypendialnych w celu osłabienia relatywnej zyskowności aktów korupcyjnych.

REKOMENDACJE W ODNIESIENIU DO BADAŃ NA TEMAT KORUPCJI W SPORCIE

Przegląd literatury przedmiotu pozwala wysunąć wniosek, że badania dotyczące zjawiska korupcji w sporcie rodzą ogromne trudności metodologiczne. Trzeba ponownie podkreślić, że ze względu na jego charakter przeprowadzenie rzetelnych i trafnych badań ilościowych, które pozwoliłyby precyzyjnie oszacować jego skalę, jest niemożliwe. Problematyczne może być nawet przeprowadzenie badań dotyczących subiektywnego oglądu tego zjawiska przez osoby funkcjonujące w środowisku sportowym cechującym się dużym stopniem hermetyczności (np. pytania dotyczące zachowań korupcyjnych są typowymi pytaniami zagrażającymi, skłaniającymi respondenta do udzielania nieprawdziwych odpowiedzi). Jak się wydaje, znacznie sensowniejsze byłyby badania jakościowe oparte na wykorzystaniu niespecyficznych materiałów badawczych (np. zeznania sądowe, o ile byłyby dostępne, relacje biograficzne) oraz metody i techniki badawcze (wywiad narracyjno-biograficzny, wywiady diadyczne, techniki projekcyjne), które umożliwiłyby odtworzenie przyczyn i mechanizmów korumpowania. Wnioski z takich badań powinny mieć charakter praktyczny i służyć tworzeniu lepiej dopasowanych programów szkoleniowych i innych działań edukacyjno-informacyjnych.