



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

URAD REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA NADZOR PRORAČUNA

ZAPISNIK

**o inšpekcijskem nadzoru nad izvajanjem Zakona o javnih financah
in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna,
pri Slovenski turistični organizaciji**

Številka: 06102-10/2017/5

Ljubljana, 30.5.2017



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

URAD REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA NADZOR PRORAČUNA

Fajfarjeva 33, 1502 Ljubljana

T: 01 369 69 00
F: 01 369 69 14
E: mf.unp@mf-rs.si
www.unp.gov.si

Številka: 06102-10/2017/5
Datum: 30. 5. 2017

ZAPISNIK
o inšpekcijskem nadzoru nad izvajanjem Zakona o javnih financah in
predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna,
pri Slovenski turistični organizaciji

Inšpekcijski pregled je bil opravljen na podlagi 102. do 106. člena Zakona o javnih financah (U.l. RS, št. 11/11 - UPB4, 110/11 - ZDIU12, 46/13 -ZIPRS1314-A, 101/13-ZIPRS1415 in 38/14 ZIPRS1415-A, 14/2015- ZIPRS1415-D, 55/2015 ZFisP - v nadaljevanju ZJF) in Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 UPB - 2, 105/06 ZUS -1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13).

Zapisnik je bil sestavljen v skladu s 3. odst. 102. člena Zakona o javnih financah in z 8. točko 76. člena Zakona o splošnem upravnem postopku.

Inšpekcijski pregled je opravil Boštjan Bezek, inšpektor višji svetnik Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju UNP) na podlagi naloga za inšpekcijski nadzor št. 06102-10/2017/1 z dne 23. 1. 2017.

Pregled dokumentacije in razgovor s pristojnimi osebami Slovenske turistične organizacije je bil opravljen v dneh od 24.1. do 27.1. 2017, od 30.1. do 3.2. 2017, od 6.2. do 10.2. 2017, od 13.2. do 17.2. 2017, od 27.2. do 3.3. 2017, od 6.3. do 10.3. 2017, od 13.3. do 17.3. 2017 ter 22.3.2017. V dneh od 21.3. do 24.3 2017, od 27.3. do 31.3.2017 ter od 3.4. do 5.4.2017 je bil pregled dokumentacije opravljen na sedežu Urada za nadzor proračuna.

Podatke so posredovali uslužbenci STO:

ga. Suzana Galič
ga. Ana Gračanin
ga. Alenka Pahor Žvanut
ga. Tina Sračnjek
ga. Nataša Hočevar
ga. Tanja Mlakar
ga. Vesna Mojsilovič
ga. Maša Puklavec.

Bezek

UVOD

Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna je pri porabniku proračunskih sredstev Slovenski turistični organizaciji (v nadaljevanju STO), ki ga zastopa direktorica Maja Pak, opravilo inšpekcijski nadzor nad izvajanjem Zakona o javnih financah in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna, za obdobje od 01.01.2016 do 31.12.2016.

Zakonodaja:

- Zakon o javnih financah (URL RS, št. 11/11-UPB4, 110/11-ZDIU12)
- Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 128/2006, 16/2008, 34/2008, 19/2010, 18/2011, 43/2012 - odl. US, 90/2012 - ZJNPOV, 19/2014, 32/2014 - ZPDZC-1, 90/2014 - ZDU-1I)
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (Uradni list RS, št. 96/2015, 46/2016, 80/2016)
- Zakon o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02, 51/04 – EZ-A in 33/11 – ZEKom-C),
- Zakon o spodbujanju razvoja turizma (Uradni list RS, št. 2/04, 57/12, 25/14, 17/15 in 52/16 - ZPPreb-1),
- Sklep o ustanovitvi Javne agencije Republike Slovenije za trženje in promocijo turizma (Uradni list RS, št. 46/15),
- ostali podzakonski akti.

Opis dejanskega stanja in ugotovitve

Javna agencija Republike Slovenije za trženje in promocijo turizma, v pravnem prometu se lahko uporablja tudi skrajšano ime Slovenska turistična organizacija, je bila ustanovljena s sklepom, objavljenim v Uradnem listu RS, št. 46/15.

STO opravlja dejavnost načrtovanja in izvajanja politike trženja celovite turistične ponudbe Slovenije, ki obsega naslednje naloge:

- načrtovanje, priprava in izvajanje politik ter programov trženja in promocije celovite turistične ponudbe Slovenije kot turističnega območja in države Slovenije z uporabo sodobnih orodij tržnega komuniciranja,
- upravljanje trženjske znamke Slovenije kot turistične destinacije,
- vzpostavitev in upravljanje integralnega turističnoinformacijskega sistema Slovenije,
- vzpostavitev in upravljanje mreže turističnih predstavništev v tujini,
- sodelovanje pri načrtovanju in izvajanju aktivnosti s partnerji na ravni turističnega območja in na ravni turističnih produktov, pomembnih z nacionalnega vidika, ter z drugimi deležniki, ki delujejo na področju trženja turistične ponudbe Slovenije,
- spremljanje, analiziranje in posredovanje tržnih informacij, ki pomenijo podporo za načrtovanje in trženje v turizmu,
- pospeševanje razvoja trajnostnega turizma in turističnih produktov, pomembnih z nacionalnega vidika,
- sodelovanje v mednarodnih institucijah in razvojnih ter promocijskih projektih na področju turizma.

STO kot tržno dejavnost opravlja dejavnost prodaje promocijskega gradiva, trženja komunikacijskih orodij na dogodkih v organizaciji agencije in oglaševalskega prostora v

promocijsko-informativnih gradivih, na spletnih straneh, dogodkih in v drugih trženjsko-komunikacijskih orodjih agencije.

Organa agencije sta svet agencije, katerih pet članov imenuje Vlada RS in direktor. Direktor je za svoje delo odgovoren svetu agencije, ministru, pristojnemu za turizem, ter Vladi RS.

STO pridobiva sredstva za opravljanje svojih dejavnosti iz državnega proračuna na podlagi pogodb z ministrstvi, s prihodki, pridobljenimi s prodajo blaga in storitev na trgu in iz drugih virov skladno s predpisi.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je dne 28.1.2016 z STO sklenilo »Pogodbo št. STO-16-171010-NP o financiranju delovanja Javne agencije RS za trženje in promocijo turizma za leto 2016«. Višina sredstev je določena na 2.100.000,00 EUR, od tega za plače 1.195.737,00 EUR, 834.263,00 EUR za materialne stroške in 70.000,00 EUR za investicije. Osnova za izplačila so mesečni zahtevki, z vsemi potrebnimi specifikacijami, ki so navedene v pogodbi. STO je dolžna ministrstvu dostavljati mesečna poročila o porabi sredstev za pretekli mesec.

Istega dne je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo s STO sklenilo še »Pogodbo št. STO-16-173210-NP o financiranju izvajanja programa dela Javne agencije RS za trženje in promocijo turizma«. Sredstva v višini 11.500.000,00 EUR so namenjena za izvajanje programa dela za leto 2016 v višini 10.258.000,00 EUR in za začetek proračunskega leta 2017 v višini 892.000,00 EUR. Sredstva se izplačajo po v pogodbi predvideni dinamiki na podlagi zahtevkov, ki se izstavljajo do 2x mesečno.

V letu 2016 je bilo na STO porabljenih 1.072.763,52 EUR za plače zaposlenih, 887.340,02 EUR za delovanje agencije in 70.834,00 EUR za investicije. Za program je bilo porabljenih 10.616.029,55 EUR.

Izhodišča izvajanja programa za leto 2016 so bila Strategija razvoja slovenskega turizma 2012–2016, Strategija razvoja Slovenske turistične organizacije za obdobje 2016 – 2020, s strani sveta sprejet Program dela STO 2016/2017, h kateremu je podalo soglasje Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, in Spremembe in dopolnitve Programa dela STO 2016/2017.

Gljučni cilji, ki jim je v letu 2016 sledila STO, so bili povečanje prepoznavnosti Slovenije kot turistične destinacije, povečanje atraktivnosti turističnih produktov, ki temeljijo na principih trajnostnega razvoja, ter povečanje števila tujih turistov in njihovih prenočitev v 2016 za 4% in priliva iz naslova izvoza potovanj prav tako za 4%.

Trženjske usmeritve za leto 2016 so bile povečanje prepoznavnosti Slovenije kot turistične destinacije s pomočjo vsebinskega digitalnega marketinga in znamke I FEEL SLOVENIA - Green. Active. Healthy. ter podpornih zgodb, koncentracija promocije na 6 ključnih evropskih trgih in razvoj novih trgov, oblikovanje novega portala www.slovenia.info, spodbujanje razvoja in trženja zelenega trajnostnega turizma ter spodbujanje razvoja turističnih produktov z visoko dodano vrednostjo in nadaljevanje partnerskega sodelovanja.

Za vsak trg je bil pripravljen in izveden komunikacijski splet različnih orodij tržnega komuniciranja, v letu 2016 je bil povdarek usmerjen v vsebinski digitalni marketing.

Uporabljena orodja tržnega komuniciranja:
digitalne kampanje,

klasično oglaševanje,
odnosi z javnostmi in družbenimi omrežji,
poslovne borze in sejmi,
pospeševanje prodaje (dogodki z organizatorji potovanj).

STO je v letu 2016 s številnimi aktivnostmi, ki so sledile zadanemu letnemu planu in akcijam, katerih pobudnik so bile državne institucije, sodelovala z 948 različnimi partnerji. Nabor aktivnosti je zelo raznolik, za izbor izvajalcev so bila izvedena javna naročila, za nabavo blaga in storitev nižjih vrednosti pa so bili postopki za izbor dobaviteljev izvedeni po postopku naročil malih vrednosti oziroma evidenčnih naročil.

Najvišji izdatki so bili iz naslova digitalne kampanije.

Za izvedbo storitev digitalnega medijskega zakupa za leto 2016 je bil dne 15.1.2016 objavljen javni razpis št 334/2016. Od ponudnikov je bila zahtevana ponudba za zakupe oglaševalskega prostora po specificiranih medijih in državah in terminih, ki jih je opredelila STO.

Na javni razpis so prišle 3 ponudbe, kot najugodnejša ponudba je bila ocenjena ponudba podjetja Media Publikum d.o.o. s katero je bila podpisana pogodba v vrednosti 2.406.700,00 EUR z vključenim DDV.

Z javnim razpisom št. JN1427/2016 je bil izbran tudi izvajalec storitev izvedbe in predstavitve slovenskih jedi v tujini in pogostitev doma v letu 2016 in 2017. Izbrano je bilo podjetje Jezeršek gostinstvo d.o.o., z njimi je bila dne 29.1.2016 podpisana pogodba v vrednosti do 70.000,00 EUR brez DDV.

Z javnimi razpisom, ki je bil izveden še v obdobju, ko je STO delovala v okviru SPIRIT, so bila oddana dela za logistiko in postavljanje stojnic na sejmskih prireditvah (K.R.E.S. d.o.o.).

Z javnimi naročili po pogajanjih brez predhodne objave so bila oddana dela nakupa licenc in vzdrževanje centralnega slovenskega turističnega rezervacijskega sistema za leto 2016, izvedba aktivnosti za spodbujanje razvoja in trženja Slovenije kot kongresno turistične destinacija v letih 2016 in 2017, sodelovanje s podjetjem Tina Maze, Agencija za promocijo d.o.o. pri izvedbi storitev, ki se navezujejo na uporabo lika Tine Maze in udeležbe Tine Maze na dogodkih slovenskega turizma za namen promocije slovenskega turizma in uporabe slikovnega in video-materiala za tržno-komunikacijske aktivnosti STO vključno s fotografiranjem Tine Maze ter aktivnosti Tine Maze na družbenih omrežjih in v povezavi z logotipom oz. znamko »I feel Slovenia« v letih 2016 in 2017, vzdrževanje slovenskega turističnega informacijskega portala www.slovenia.info za leto 2016, zakup medijskega prostora na avstrijski televiziji ORF2 v času april, maj in junij 2016 in oglaševanje na italijanskem trgu na metro postajah in javnih prevoznih sredstvih v Milanu, Rimu, Neaplju in Bologni.

Ob objavah v Uradnih listih so podana ustrezna pojasnila, zakaj je bil uporabljen postopek oddaje naročila po pogajanjih brez predhodne objave. Na izbor se ni pritožil noben potencialni ponudnik.

Po določilih 9. člena Zakona o javnem naročanju je STO oseba javnega prava, zato je zgornja meja za izvedbo naročila male vrednosti za storitve in blago 209.000 EUR brez DDV.

Inšpektor je iz izpisa dobaviteljev, katerih letni promet s STO je znašal več kot 1.000,00 EUR, preveril nabave pri 108 dobaviteljih. Poudarek nadzora je bila namenskost, upravičenost izdatkov in način izbora dobaviteljev. STO nima internega navodila za

postopke naročanja malih vrednosti, zato je meja za izvedbo evidenčnega postopka do 20.000 EUR brez DDV. Po inšpektorjevih ugotovitvah so bili postopki v vseh (pregledanih) primerih izvedeni skladno s predpisi. Pri nekaj partnerjih je skupna letna vsota naročil z uporabo postopkov malih vrednosti – evidenčnih postopkov presegala mejo 20.000 EUR. Kljub milejšim zakonskim določbam za evidenčna naročila je STO v vseh primerih izvajal dokumentirano zbiranje ponudb in transparentno dokumentiral izbor s pisno utemeljitvijo. V teh primerih je bilo posebej preverjeno, da se na ta način niso izogibali postopkom, ki terjajo uporabo določil ZJN-2 in ZJN-3. Pri preverjanju je bilo upoštevano tudi, da se skupna vrednost šteje za vsako ločeno organizacijsko enoto posebej, kot to določa tretji odstavek 24. člena ZJN-3.

Poleg najnižje cene so bila merila za izbor tudi strokovno-kakovostna, v teh primerih je bilo izvedeno ocenjevanje, kjer so sodelovali tudi zunanji strokovni ocenjevalci.

Zaradi kadrovske podhranjenosti mora STO za pokrivanje nekaterih področij del najemati zunanje sodelavce, ki imajo status samostojnega podjetnika ali d.o.o. Pri najemanju teh sodelavcev so bila uporabljena merila najugodnejših ponudnikov. Z vsemi najetimi sodelavci so sklenjene pogodbe, v katerih je navedena vsebina, količina in vrednost del. Izplačila za opravljeno delo so izvedena na podlagi specificiranih obračunov, potrjenih s strani v pogodbi navedenih odgovornih oseb STO.

V času inšpekcijskega pregleda je UNP prejel anonimno prijavo, katere vsebina se nanaša na domnevne nepravilnosti pri poslovanju, najemanju raznih storitev in drugih strokovnih nepravilnosti. S prijavo je bil seznanjen tudi minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki je pristojen za področje turizma. Prijavi so priložene fotokopije originalne dokumentacije. Očitane nepravilnosti se nanašajo na:

- a) storitve komunikacijskih aktivnosti, ki jih je STO naročila podjetju LUKSUZ d.o.o,
- b) izvedba fotografske in videoprodukcije s strani VPK d.o.o,
- c) sodelovanje s podjetjem Poslovni Mediji d.o.o,
- d) izvedba fotografskih storitev s strani fotografa Iztoka Medje,
- e) sodelovanje z Beautiful Destinations New York,
- f) podvajanje del in storitev predstavnikov STO v Angliji,
- g) nepotrebno oglaševanje v tiskanih medijih na trgu ZDA, Poljska, Francija, Švica, in izbor ponudnika oglaševanja v newsletterih na trgu Francije in Španije
- h) pogodbe s Sanja Petrović s.p.

V zvezi z izborom izvajalcev je inšpektor ponovno preveril pravilnost izvedbe javnega naročanja in ugotovil, da je bil izbor v skladu s predpisi.

Druge navedbe in očitki v anonimni prijavi pa se nanašajo v glavnem na strokovne odločitve glede vsebine, načina izvedbe in izbora izvajalcev, ki so ali bi bili sposobni za določena sredstva izvesti boljši izdelek, akcijo oziroma promocijo. Eden od očitkov se glasi celo na to, da je bila določena akcija nepotrebna.

STO s svojim delovanjem izvaja izpolnitev ciljev, kot so povečanje prepoznavnosti Slovenije kot turistične destinacije, njenih produktov in destinacij ter pri turistih vzpodbudbujanje povečanja želje po obisku Slovenije kot turistične destinacije, identificiranje najbolj perspektivnih trgov in ciljnih skupin, ciljno usmerjanje aktivnosti na ključnih trgih ter razvijati nove trge, povečanje prvovrstne izkušnje za turiste pred, med in po obisku Slovenije, partnersko sodelovanje pri razvoju in promociji slovenskega turizma, zagotavljanje informacije za odločanje in oblikovanje politik ter strategij na področju razvoja in trženja slovenskega turizma, povečanje učinkovitosti delovanja Slovenske turistične organizacije na finančnem področju, na področju sodelovanja s ključnimi deležniki, na področju promocijskih aktivnosti in na kadrovskega področju, zagotavljanje povečanja števila prenočitev tujih turistov v prihodnjih letih.

STO je po rezultatih, ki so si jih zadali za leto 2016, več kot očitno dosegla in presegla zadane cilje, saj so kazalci povečanja turističnega zanimanja in obiska turistov za Slovenijo kot turistično destinacijo več kot ugodni. Katera akcija in katere dejavnosti, ki jih je izvajala STO v letu 2016, je k temu prispevala več ali manj, je težko ali nemogoče opredeliti. STO je v letu 2016 prejela kar nekaj laskavih mednarodnih priznanj za kvaliteto in inovativnost promocije.

Inšpektor pri inšpekcijskem nadzoru nad izvajanjem Zakona o javnih financah in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna, pri Slovenski turistični organizaciji ni ugotovil nepravilnosti.

POVZETEK

Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna je pri porabniku proračunskih sredstev Slovenski turistični organizaciji, ki ga zastopa direktorica Maja Pak, opravilo inšpekcijski nadzor nad izvajanjem Zakona o javnih financah in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna, za obdobje od 01.01.2016 do 31.12.2016.

STO pridobiva sredstva za opravljanje svojih dejavnosti iz državnega proračuna na podlagi pogodb z ministrstvi, s prihodki, pridobljenimi s prodajo blaga in storitev na trgu, in iz drugih virov skladno s predpisi.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je v letu 2016 z STO sklenilo pogodbo o financiranju delovanja Javne agencije RS za trženje in promocijo turizma za leto 2016 v višini 2.100.000,00 EUR in pogodbo o financiranju izvajanja programa dela Javne agencije RS za trženje in promocijo turizma v višini 11.500.000,00 EUR.

Inšpektor je iz izpisa dobaviteljev, katerih letni promet s STO je znašal več kot 1.000,00 EUR, preveril nabave pri 108 dobaviteljih. Povdarek nadzora je bila namenskost, upravičenost izdatkov in način izbora dobaviteljev. Po inšpektorjevih ugotovitvah so bili postopki v vseh pregledanih primerih izvedeni skladno s predpisi.

V času inšpekcijskega pregleda je UNP prejel anonimno prijavo, katere vsebina se nanaša na domnevne nepravilnosti pri poslovanju, najemanju raznih storitev in drugih strokovnih nepravilnosti. S prijavo je bil seznanjen tudi minister za gospodarski razvoj, razvoj in tehnologijo.

V zvezi z izborom izvajalcev je inšpektor ponovno preveril pravilnost izvedbe javnega naročanja in ugotovil, da je bil izbor v skladu z predpisi.

Druge navedbe in očitki v anonimni prijavi pa se nanašajo v glavnem na strokovne odločitve glede vsebine, načina izvedbe in izbora izvajalcev.

Inšpektor pri inšpekcijskem nadzoru nad izvajanjem Zakona o javnih financah in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna, pri Slovenski turistični organizaciji ni ugotovil nepravilnosti.

STO zoper ugotovitve tega zapisnika lahko poda pisne pripombe in jih v roku 15 dni od njegove vročitve pošlje na naslov: Urad za nadzor proračuna, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana.

Zapisnik sestavi:

Boštjan Bezek
Inšpektor višji svetnik

