



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@gov.si
www.unp.gov.si

Številka: 06102-36/2020/3

Datum: 23.7.2020

ZAPISNIK

O INŠPEKCIJSKEM NADZORU NAD IZVAJANJEM ZAKONA O JAVNIH FINANCAH IN PREDPISOV, KI UREJAJO POSLOVANJE S SREDSTVI DRŽAVNEGA PRORAČUNA,

pri

Javna agencija Republike Slovenije za trženje in promocijo turizma

Inšpekcijski pregled je bil opravljen na podlagi 102. do 106. člena Zakona o javnih financah (URL RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18) in Zakona o splošnem upravnem postopku (URL RS št. 24/06 UPB2, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13).

Zapisnik je sestavljen v skladu s 3. odstavkom 102. člena Zakona o javnih financah.

Inšpekcijo je opravil Maksi Milavec, inšpektor višji svetnik Urada RS za nadzor proračuna - Sektor proračunske inšpekcije (v nadaljevanju: UNP) na podlagi naloga za inšpekcijski nadzor št. 06102-36/2020/1 z dne 2.7.2020. Pregled dokumentacije Javne agencija Republike Slovenije za trženje in promocijo turizma, Dimičeva ulica 13, Ljubljana, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: agencija), je bil opravljen 8., 9., 10., 13., 14., 15., 16., 17., 20., 21., 22. in 23. julija 2020 na sedežu agencije ter 7. julija 2020 na sedežu UNP.

I. UVOD

Agencija opravlja dejavnost nacionalne turistične organizacije za načrtovanje in izvajanje trženja celovite turistične ponudbe Slovenije na tujih trgih, ter zagotavlja razvoj slovenskega turizma. Je stična in središčna točka v kompleksni mreži slovenskega turizma s koordinacijsko in povezovalno vlogo med javno, zasebno in civilno družbo. Partnerstvo je tako ključni pristop delovanja agencije.

Agencija je bila ustanovljena leta 1995 kot Center za promocijo turizma Slovenije, v zdajšnji obliki kot javna agencija Republike Slovenije za trženje in promocijo turizma pa obstaja od leta 2015.

Odgovorna oseba agencije je mag. Maja Pak – direktorica.

Predmet pregleda

Predmet inšpekcijskega nadzora je bila poraba sredstev proračuna Republike Slovenije, ki jih je agencija prejela od Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju: MGRT) v letu 2018, poraba presežka prihodka nad odhodki iz leta 2018 in zakonitost določanja tarif v letu 2019 in njihove višine glede na potrebno pokrivanje stroškov posamezne storitve javne agencije, ter glede na načrtovane cilje in naloge, določene v programu dela javne agencije.

Zakonodaja

Okrajšava	Tekst
ZJF	Zakon o javnih finančah (URL RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18)
ZSRT-1	Zakon o spodbujanju razvoja turizma (URL RS, št. 13/18)
ZIntPK-UPB2	Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (URL RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo)
ZJA	Zakon o javnih agencijah (URL RS, št. 52/02, 51/04 – EZ-A in 33/11 – ZEKom-C)

II . PODROČJA INŠPICIRANJA IN UGOTOVITVE Z IZREČENIMI UKREPI

Po podatkih Ministrstva za finance, Direktorata za javno računovodstvo, je agencija v letu 2018 prejela od MGRT 13.555.473,25 EUR sredstev. Agencija je posredni proračunski uporabnik.

1. Pogodba za izvedbo programa agencije

Od prejetih sredstev v višini 13.555.473,25 EUR je bilo s strani MGRT nakazanih za izvedbo programa agencije 11.046.981,62 EUR, razliko v višini 2.508.491,63 pa za stroške delovanja agencije. Proračunski inšpektor je pregledal izvajanje pogodbe za izvedbo programa agencije.

Agencija in MGRT sta dne 4.1.2018 sklenila pogodbo št. C2130-18-090010 o financiranju izvajanja programa dela Javne agencije Republike Slovenije za trženje in promocijo turizma za leto 2018 in dne 5.7.2018 Aneks št. 1 k pogodbi, s katerim se je določila končna vrednost pogodbe v višini 10.155.000,00 EUR. Po podatkih Ministrstva za finance, Direktorata za javno računovodstvo je MGRT agenciji v letu 2018 nakazalo skupaj 11.046.981,62 EUR sredstev, del te vsote še iz pogodbe za leto 2017.

Svet agencije je dne 3.10.2017 sprejel Program dela Slovenske turistične organizacije 2018/2019 (v nadaljevanju: program dela STO 2018/2019). Minister MGRT je dne 5.10.2017 izdal soglasje k programu dela STO 2018/2019 št: 322-9/2017/19.

MGRT je sredstva nakazovalo iz proračunske postavke 173210 – trženje in razvoj turizma, št. projekta: 2111-11-0029 Krepitev prepoznavnosti slovenskega turizma. Agencija je morala MGRT, skladno s 7. členom pogodbe, izstavljati mesečne zahtevke za izplačilo, ki so morali biti izstavljeni najkasneje do 10. v tekočem mesecu, katerih sestavni del je bil spisek vseh računov, ki so bili podlaga za pripravo zahtevka. Ob zahtevku je morala agencija predložiti tudi napoved črpanja sredstev in mesečno vsebinsko ter finančno poročilo. V pogodbi je v 7. členu tudi določeno, da bo agencija v roku treh delovnih dni po prejemu sredstev poplačala račune izvajalcev. Agencija je morala, skladno s pogodbo, zahtevke pripraviti po vsebini in jih finančno prikazati po sklopih in aktivnostih programa dela STO 2018/2019.

Agencija je skladno z določilom 7. člena pogodbe dne 15.1.2019 posredovala MGRT zaključno poročilo za leto 2018, ki ga je morala po pogodbi dostaviti najkasneje do 15.1.2019.

Pogodba v 8. členu določa, da se sredstva izplačana na osnovi pogodbe štejejo kot namenska sredstva in se lahko uporabljajo samo za realizacijo predmeta pogodbe.

Pogodba v 8. členu tudi določa, da ima MGRT kadarkoli pravico preverjati namensko porabo sredstev. Po podatkih agencije je v letu 2018 MGRT (Zapisnik MGRT z dne 6.6.2018) izvedlo nadzor na agenciji in ni ugotovilo nenamenske porabe sredstev.

Proračunski inšpektor je preveril ali pogodba vsebuje protikorupcijsko klavzulo v skladu z določbami ZIntPK-UPB2, ki v drugem odstavku 14. člena določa, da so organi in organizacije javnega sektorja dolžni v pogodbe v vrednosti nad 10.000 eurov brez DDV, ki jih sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali z izvajalci del, kot obvezno sestavino pogodb ob upoštevanju konkretnega primera, vključiti vsebino iz prvega odstavka 14. člena ZIntPK-UPB2, lahko pa vključijo tudi dodatne določbe za preprečevanje korupcije ali drugega poslovanja v nasprotju z moralo ali javnim redom. Ta določba velja tudi za sklepanje pogodb s ponudniki, prodajalci oziroma izvajalci del ali storitev izven ozemlja Republike Slovenije.

Prvi odstavek 14. člena ZIntPK-UPB2 določa, da je pogodba, pri kateri kdo v imenu ali na račun druge pogodbenne stranke, predstavniku ali posredniku organa ali organizacije iz javnega sektorja obljubi, ponudi ali da kakšno nedovoljeno korist za pridobitev posla ali za sklenitev posla pod ugodnejšimi pogoji ali za opustitev dolžnega nadzora nad izvajanjem pogodbenih obveznosti ali za drugo ravnanje ali opustitev, s katerim je organu ali organizaciji iz javnega sektorja povzročena škoda ali je omogočena pridobitev nedovoljene koristi predstavniku organa, posredniku organa ali organizacije iz javnega sektorja, drugi pogodbeni stranki ali njenemu predstavniku, zastopniku oz. posredniku, nična.

Po pregledu vsebine pogodbe je **proračunski inšpektor ugotovil, da 10. člen pogodbe vsebuje protikorupcijsko klavzulo**, kar je v skladu z zgoraj navedenimi določbami ZIntPK-UPB2.

Kot zapisano so bili po pogodbi zahtevki po vsebini tudi finančno prikazani po aktivnostih programa dela STO 2018/2019.

Proračunski inšpektor ugotavlja, da je bil zahtevek agencije za mesec maj 2018, v višini 1.129.093,17 EUR izstavljen dne 11.6.2018 (ponedeljek) in plačan s strani MGRT dne 26.6.2018.

Proračunski inšpektor ugotavlja, da je bil zahtevek agencije za mesec september 2018, v višini 585.644,75 EUR izstavljen dne 10.10.2018 in plačan s strani MGRT dne 24.10.2018.

K zahtevkom je morala agencija predložiti spisek vseh računov, ki so bili podlaga za pripravo zahtevka. Spisek računov je moral biti sestavljen po aktivnostih in podaktivnostih, ki so zapisane v dveh sklopih iz programa dela STO 2018/2019 in so:

Sklop: I. TRŽNO KOMUNICIRANJE

Aktivnost: Promocija Slovenije kot turistične destinacije

Ključni evropski trgi

Drugi evropski trgi

Prekomorski trgi

Novi trgi

Skupni projekti promocije – Globalna promocija

Sklop: II. TRŽENJSKA INFRASTRUKTURA

Aktivnost: Zagotavljanje konkurenčnega podpornega okolja

Razvoj in raziskave

Razvoj portala

Promocijske brošure in artikli

Oblikovanje vsebine

Dodatni strateški projekti (Eden, Korporativni PR in drugo)

Iz spiska vseh računov iz zahtevka za mesec maj 2018, je proračunski inšpektor, na podlagi dokumentacije agencije (računi, naročilnice, pogodbe, poročila, dokazila o izvedenih storitvah ali dobavljenem blagu-izdelku ipd.), pregledal 41. naključno izbranih računov (št.: 21., 31., 41., 51., 61., 71., 81., 91., 101., 111., 121., 131., 141., 151., 161., 171., 181., 191., 201., 211., 221., 231., 241., 251., 261., 271., 281., 291., 301., 311., 321., 331., 341., 351., 361., 371., 381., 391., 401., 411. in 421.) od 428 računov in, skladno z 8. členom pogodbe, ugotavljal namenskost porabe sredstev, ter skladnost z vsebino programa dela STO 2018/2019. Proračunski inšpektor je tudi pregledal, ali je agencija v roku treh delovnih dni po prejemu sredstev t.j. 26.6.2018 poplačala račune izvajalcev in ali je k zahtevku predložila napoved črpanja sredstev, mesečno vsebinsko in finančno poročilo.

Proračunski inšpektor je pri pregledu zahtevka agencije za maj 2018 **ugotovil, da je agencija predložila vse zahtevane dokumente, ki so zapisani v 7. členu pogodbe**. Proračunski inšpektor pri pregledu posameznih računov iz zahtevka agencije za maj 2018, **nenamenskosti oziroma nepravilnosti ni ugotovil**.

Iz spiska vseh 348 računov, ki so bili navedeni v zahtevku za mesec september 2018, je proračunski inšpektor pregledal vseh 11 računov (od št. 329 do 339) za izvedbo podaktivnosti t.i. »oblikovanja vsebin« v delu aktivnosti agencije »Zagotavljanje konkurenčnega podpornega okolja«. Na podlagi dokumentacije agencije (računi, naročilnice, pogodbe, poročila, dokazila o izvedenih storitvah ali dobavljenem blagu-izdelku ipd.) je proračunski inšpektor, skladno z 8. členom pogodbe, ugotavljal namenskost porabe sredstev, ter skladnost z vsebino programa dela STO 2018/2019. Proračunski inšpektor je tudi pregledal, ali je agencija v roku treh delovnih dni po prejemu sredstev t.j. 24.10.2018 poplačala račune izvajalcev in ali je k zahtevku predložila napoved črpanja sredstev, mesečno vsebinsko in finančno poročilo.

Proračunski inšpektor je pri pregledu zahtevka agencije za september 2018 **ugotovil, da je agencija predložila vse zahtevane dokumente, ki so zapisani v 7. členu pogodbe**. Proračunski inšpektor pri pregledu posameznih računov iz zahtevka agencije za september 2018, **nenamenskosti oziroma nepravilnosti ni ugotovil**.

2. Poraba presežka prihodka nad odhodki iz leta 2018

ZJA v 44. členu določa, da javna agencija presežek prihodkov nad odhodki uporabi za opravljanje in razvoj dejavnosti, ali uporabi za plačilo delovne uspešnosti zaposlenih v javni agenciji v skladu z zakonom, ali vplača v proračun ustanovitelja. O uporabi presežka prihodkov nad odhodki in o pokrivanju presežka odhodkov nad prihodki odloča svet javne agencije na predlog direktorja in v soglasju z ustanoviteljem.

Na podlagi predloženega Izkaza prihodkov in odhodkov v obdobju od 1.1. do 31.12.2018, ki ga je proračunski inšpektor preveril iz javno dostopnih podatkov, objavljenega na spletni strani AJPEŠ, je ugotovil, da je imela agencija v letu 2018 presežek prihodkov nad odhodki v višini 86.205,38 EUR. Svet agencije je dne 12.6.2019 na svoji 14. redni seji izglasoval sklep št. 5/14 – 2019, s katerim je presežek presežka odhodkov nad prihodki iz leta 2018 v višini 86.205,38 EUR namenil za opravljanje in razvoj dejavnosti. Soglasje ustanovitelja t.j. Vlade RS, po opravljenem notranjem nadzoru v agenciji, je agencija pridobila dne 7.1.2020 (št. 47601-15/2019/3).

Na vprašanje proračunskega inšpektorja kako je nastal presežek in kako so ga porabili, so odgovorni pojasnili in dokumentirali, da je presežek nastal na področju gastronomije in bil v letu 2019 tudi porabljen na področju gastronomije. V novembru in decembru 2018 so bile namreč izvedene načrtovane pripravljalne aktivnosti za izvedbo javnega razpisa za izvedbo študije gastronskega potenciala destinacije t.j. Slovenije. V času priprave razpisa dejanski stroški storitev še niso nastali, zato je bil na dan 31.12.2018 izkazan presežek prihodkov nad odhodki v

navedeni višini. Predmetna aktivnost na področju gastronomije se je tako nadaljevala z izvedbo razpisa in zaključila v letu 2019.

Pri pregledu dokumentacije agencije o porabi presežkov prihodkov nad odhodki v višini 86.205,38 EUR iz leta 2018, proračunski inšpektor **ni ugotovil nepravilnosti**.

3. Zakonitost določanja tarif v letu 2019 in njihove višine glede na potrebno pokrivanje stroškov posamezne storitve javne agencije ter glede na načrtovane cilje in naloge, določene v programu dela javne agencije

ZSRT-1 v 2. členu določa, da je »turistična taksa« pristojbina za prenočevanje, ki jo zavezanci plačajo kot nadomestilo za določene storitve in ugodnosti, ki so jim na voljo na turističnem območju in se jim ob vsakokratnem koriščenju ne zaračunajo posebej in da je »promocijska taksa« pristojbina, ki je namenjena za načrtovanje in izvajanje trženja ter promocijo celovite turistične ponudbe Slovenije.

Tretji odstavek 5. člena ZSRT-1 določa, da se agencija financira tudi iz promocijske takse, določene z ZSRT-1.

Po prvem odstavku 16. člena ZSRT-1 plačujejo turistično in promocijsko takso državljani Republike Slovenije in tujci, ki prenočujejo v nastanitvenem obratu.

V 17. členu ZSRT-1 je določeno, da občina določi turistično takso v znesku do 2,5 eura in da se promocijska taksa obračuna poleg turistične takse in znaša 25 odstotkov zneska obračunane turistične takse.

V drugem odstavku 50. člena ZSRT-1 je določeno, da se postopek pobiranja in odvajanja promocijske takse iz 19. člena tega zakona začne izvajati 1. januarja 2019.

Odgovorni na agenciji so pojasnili, da agencija nima prihodkov iz naslova tarif pač pa le iz promocijske takse, ki jo določa ZSRT-1 v 25 % deležu od turistične takse in jo izračuna in zaračuna vsaka občina za sebe v znesku do 2,5 EUR. Po ZSRT-1 je turistična taksa prihodek občine, promocijska taksa pa je prihodek agencije. V letu 2019 je agencija iz naslova turistične takse ustvarila prihodek v višini 5.337.227,20 EUR.

Zoper ta zapisnik so dovoljene pripombe v roku 15 dni po vročitvi. Pripombe naslovite na Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, Fajfarjeva 33, Ljubljana.

Maksi Milavec
PRORAČUNSKI INŠPEKTOR
inšpektor višji svetnik

Vročiti:

- Javna agencija Republike Slovenije za trženje in promocijo turizma, Dimičeva ulica 13, Ljubljana, 1000 Ljubljana – po ZUP

V vednost:

- Ministrstvo za finance, kabinet – elektronsko na naslov gp.mf@gov.si