

NAPLATA I RASPODJELA PRIHODA OD BORAVIŠNIH PROSTOJBI U TURISTIČKIM ZAJEDNICAMA

I. OCJENA UČINKOVITOSTI

U razvoju i unapređenju turističke ponude važnu ulogu ima sustav turističkih zajednica s Hrvatskom turističkom zajednicom kao nacionalnom turističkom organizacijom. Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka je središnje tijelo nadležno za praćenje rada turističkih zajednica. Sustav turističkih zajednica čine 323 turističke zajednice osnovane u Republici Hrvatskoj. Najznačajniji prihod turističkih zajednica je boravišna pristojba. U 2006. ostvareni su prihodi od boravišne pristojbe u iznosu 284.493.483,08 kn. Sredstva su raspodijeljena turističkim zajednicama u sustavu i koriste za izvršenje zadaća turističkih zajednica. Nakon obavljene revizije, ocijenjeno je kako bi djelovanje sustava turističkih zajednica, naplata boravišne pristojbe, raspodjela prihoda ostvarenih od boravišne pristojbe, te nadzor bili učinkovitiji, kada bi nadležne institucije:

- donijele strateške dokumente i donijele nove ili prilagodile postojeće propise,
- jasnije odredile nadležnost i odgovornost pojedine turističke zajednice u sustavu u odnosu na druge razine turističkih zajednica,
- uspostavile praćenje i ocjenu provedbe zadanih ciljeva i programa kako na razini pojedinih turističkih zajednica tako i na razini cijelog sustava,
- odredile rokove i svrhu dostave prijedloga programa rada, prijedloga financijskog plana i godišnjeg financijskog izvješća turističkim zajednicama višeg ustroja,
- propisale mjere što ih nadležna tijela mogu poduzeti kad se nadzorom utvrde nepravilnosti ili nezakonitosti u radu turističkih zajednica, te povećale broj obavljenih nadzora,
- ustrojile zajednički informacijski sustav turističkih zajednica, te točne i ažurne evidencije obveznika uplate, te
- ustrojile točne i ažurne evidencije potraživanja za obračunanu i naplaćenu boravišnu pristojbu, odredile kriterije i ustrojile jedinstvenu evidenciju mjera naplate potraživanja, te naplaćivale zatezne kamate.

II. IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ REVIZIJI

1. ZAKONODAVNI OKVIR, PREDMET I SUBJEKTI REVIZIJE

Boravišnu pristojbu plaća građanin koji u turističkom mjestu izvan svog prebivališta, koristi uslugu noćenja u smještajnom objektu u kojem se obavlja ugostiteljska ili turistička djelatnost. Pod smještajnim objektom podrazumijeva se hotel, motel, odmaralište, stan za odmor, soba za iznajmljivanje, apartmani i drugi objekti.

Pravne ili fizičke osobe koje pružaju usluge smještaja, naplaćuju boravišnu pristojbu istodobno s naplatom usluga noćenja, a uplaćuju je na račun turističke zajednice mjesta, općine ili grada, a ako nije osnovana na račun Hrvatske turističke zajednice. Visinu boravišne pristojbe utvrđuje Vlada Republike Hrvatske u prvoj polovini tekuće godine za sljedeću godinu, na prijedlog ministra nadležnog za turizam.

U 2005. uvedeno je plaćanje boravišne pristojbe za građane koji su registrirani za pružanje usluga smještaja u domaćinstvu u godišnjem paušalnom iznosu za svaku postelju i smještajnu jedinicu u kampu koji se koriste za pružanje usluga smještaja. Osobe koje borave na plovilu dok se ono nalazi na stalnom vezu u luci nautičkog turizma plaćaju paušalnu boravišnu pristojbu. U Zakonu o boravišnoj pristojbi navedeni su i drugi obveznici plaćanja, te naplate i uplate boravišne pristojbe, te umanjena i izuzeća od plaćanja boravišne pristojbe.

Boravišna pristojba je prihod turističkih zajednica. Turističke zajednice su pravne osobe koje se osnivaju za područje mjesta, općine ili grada, kao turističke zajednice mjesta, općine ili grada, područje županije, kao turistička zajednica županije, te za područje Republike Hrvatske, kao Hrvatska turistička zajednica.

Turističke zajednice koriste boravišnu pristojbu za izvršavanje zadaća i poslovanje u skladu s godišnjim programom rada i financijskim planom. Prikupljena sredstva raspoređuju se na način da 65,00% pripada turističkoj zajednici mjesta, općine ili grada (od čega 30,00% sredstava turistička zajednica doznajuje mjestu, općini ili gradu na području kojih je osnovana, a razlika od 70,00% se raspoređuje na način da s 20,00% raspolaze turistička zajednica za financiranje svojih potreba, a s 80,00% raspolaze za potrebe turističkog mjesta), 25,00% Hrvatskoj turističkoj zajednici, a 10,00% turističkoj zajednici županije.

Na temelju odredbi članaka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji (Narodne novine 49/03 - pročišćeni tekst i 177/04) Državni ured za reviziju obavio je reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Hrvatske turističke zajednice i 50 turistički zajednica mjesta, općina, gradova i županija za 2004. i 2005.

Ciljevi revizije bili su: provjeriti istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja za 2004. i 2005., ispitati usklađenost poslovanja sa zakonskim i drugim propisima, analizirati ostvarenje prihoda, rashoda i ostvarenja plana, ispitati financijske i druge transakcije u smislu ekonomičnog, učinkovitog i djelotvornog trošenja sredstava, te revizijskim postupcima obuhvatiti cjelokupno poslovanje turističkih zajednica. Za vrijeme obavljanja revizija od turističkih zajednica prikupljeni su upitnici u kojima su dani odgovori na pitanja vezana uz naplatu i raspodjelu prihoda od boravišne pristojbe. I drugi podaci pribavljeni u postupku financijske revizije korišteni su u reviziji učinkovitosti.

Tijekom obavljanja financijskih revizija uočeni su nedostaci u vezi naplate i raspodjele boravišne pristojbe. Dio obveznika ne naplaćuje boravišnu pristojbu i ne prijavljuje goste, a dio obveznika uplate naplati boravišnu pristojbu, ali je ne uplati turističkoj zajednici u zakonskom roku. Također, ukazano je na nedostatke sustava turističkih zajednica i nadzora kao i na nepravilnosti u korištenju prihoda ostvarenih od boravišne pristojbe od strane turističkih zajednica.

Iz navedenih razloga, ocijenjeno je da će se revizijom učinkovitosti naplate i korištenja prihoda od boravišnih pristojbi, pridonijeti povećanju učinkovitosti sustava turističkih zajednica.

1.1. Zakonodavni okvir

Naplata i raspodjela prihoda od boravišnih pristojbi u turističkim zajednicama propisana je Zakonom o boravišnoj pristojbi i Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma.

Zakonom o boravišnoj pristojbi (Narodne novine 35/95 - pročišćeni tekst, 42/95, 52/95, 30/99, 64/00, 42/05 i 68/07) propisani su obveznici i načini plaćanja boravišne pristojbe, raspodjela i korištenje prikupljenih sredstava, prijava i odjava turista i drugo.

Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma (Narodne novine 30/94) uređeni su ustrojstvo, način rada turističkih zajednica, osnovna načela financiranja i gospodarenja.

Osim navedenih zakona za izradu Izvješća korištena je sljedeća pravna regulativa:

- Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti (Narodne novine 138/06),
- Zakon o turističkoj djelatnosti (Narodne novine 8/96, 19/96 i 76/98),
- Zakon o članarinama u turističkim zajednicama (35/95 - pročišćeni tekst i 52/95),
- Zakon o državnom inspektoratu (Narodne novine 76/99, 96/03, 151/03, 160/04, 174/04, 33/05, 48/05, 129/05 i 140/05),
- Zakon o Hrvatskom crvenom križu (Narodne novine 92/01),
- Pravilnik o knjigovodstvu i računskom planu neprofitnih organizacija (Narodne novine 20/94 i 40/94),
- Pravilnik o razvrstavanju, minimalnim uvjetima i kategorizaciji ugostiteljskih objekata (Narodne novine 57/95, 110/96, 24/97, 61/98, 19/99, 43/00, 52/00, 57/00, 63/00, 18/01, 33/01, 21/03, 52/04 i 106/04),
- Pravilnik o postupku prijave i odjave turista i načinu vođenja popisa turista (Narodne novine 45/94, 32/96 i 71/97),
- Pravilnik o proglašenju i razvrstavanju turističkih mjesta u razrede (Narodne novine 75/94, 69/97, 60/98 i 78/99),
- Pravilnik o obrascima i načinu vođenja upisnika turističkih zajednica (Narodne novine 45/94),
- Uredba o računovodstvu neprofitnih organizacija (Narodne novine 112/93),
- Uredba o utvrđivanju visine boravišne pristojbe za 2004. (Narodne novine 100/03),
- Uredba o utvrđivanju visine boravišne pristojbe za 2005. (Narodne novine 91/04),

- Uredba o utvrđivanju visine boravišne pristojbe za 2006. (Narodne novine 52/05),
- Uredba o utvrđivanju visine boravišne pristojbe za građane koji pružaju ugostiteljske usluge u domaćinstvu za 2005. i 2006. (Narodne novine 52/05),
- Uredba o utvrđivanju visine godišnjeg paušalnog iznosa boravišne pristojbe za korisnike stalnog veza u luci nautičkog turizma za 2005. (Narodne novine 91/04),
- Uredba o utvrđivanju visine godišnjeg paušalnog iznosa boravišne pristojbe za korisnike stalnog veza u luci nautičkog turizma za 2006. (Narodne novine 52/05),
- Naredba o razdobljima glavne sezone, predsezone, posezone i vansezone u turističkim mjestima (Narodne novine 83/95, 72/06 i 88/06), te
- drugi zakoni i propisi.

1.2. Područje, predmet, ciljevi i metodologija revizije

Područje revizije određeno je na temelju prikupljenih podataka tijekom revizije financijskih izvještaja i poslovanja Hrvatske turističke zajednice i 50 turističkih zajednica mjesta, općina, gradova i županija za 2004. i 2005., obrade podataka iz upitnika, te analize drugih prikupljenih podataka o uplati i korištenju prihoda od boravišnih prostora.

Revizijski postupci usmjereni na aktivnosti koje nadležna tijela provode u svrhu naplate, uplate i korištenja prihoda od boravišne pristojbe, te provođenja nadzora. Takav izbor je učinjen zbog sljedećih razloga:

1) nalazi revizija financijskih izvještaja i poslovanja turističkih zajednica ukazuju na mogućnosti poboljšanja djelotvornost naplate i nadzora, te raspodjele i korištenja sredstava od boravišnih pristojbi,

2) sustav turističkih zajednica značajan je zbog utjecaja na uspješnost organizacije turističkog prometa u Republici Hrvatskoj, te je potrebno osigurati učinkovito djelovanje sustava i svrsishodno trošenje prihoda od boravišne pristojbe,

3) boravišna pristojba je značajan prihod turističkih zajednica koji se ostvaruje na temelju zakona i koristi se za financiranje javnih potreba.

Okosnicu revizije činila su sljedeća pitanja:

1. Je li organizacija sustava turističkih zajednica djelotvorna?
2. Je li naplata boravišne pristojbe učinkovita?
3. Je li raspodjela sredstava od boravišne pristojbe svrsishodna i u skladu s propisima?

Preporukama koje slijede iz revizijskog izvješća planira se postići:

- povećanje učinkovitosti naplate prihoda od boravišne pristojbe,
- svrsishodna raspodjela prihoda od boravišne pristojbe,
- jačanje nadzora naplate boravišne pristojbe, te
- povećanje usklađenosti sa zakonima, odnosno pravilnosti rada turističkih zajednica.

U postupku revizije korištene su različite metode i to: pregled propisa, analiza izvješća o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja i poslovanja turističkih zajednica, analiza upitnika, uvid u postojeću dokumentaciju, stručne publikacije i druge dostupne materijale, intervjui, analize provedenih nadzora i drugo.

1.3. Subjekti revizije

Subjekti revizije su Ministarstvo mora, turizma prometa i razvitka, Hrvatska turistička zajednica i Državni inspektorat. Subjekti revizije određeni su s obzirom na njihovu ulogu i odgovornost koju imaju u sustavu turističkih zajednica, te postupku naplate i raspodjele sredstava od boravišnih pristojbi.

- Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka

Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka je središnje tijelo državne uprave nadležno za upravne i druge poslove koji se odnose na turističku politiku Republike Hrvatske, razvoj i investicije u turizmu, tržišnu politiku i konkurentnost turističkog gospodarstva, kategorizaciju ugostiteljskih i turističkih objekata i druge poslove. Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva iz veljače 2004. u Ministarstvu su ustrojene: Uprava za turističku politiku i tržište, Uprava za razvoj turizma, te Uprava za sustav turističkih zajednica i selektivne oblike turizma. Zakonski predstavnik Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka je ministar Božidar Kalmeta.

Uprava za sustav turističkih zajednica i selektivne oblike turizma sastoji se od Odjela za sustav turističkih zajednica, te Odjela za selektivne oblike turizma i prostornu turističku politiku. Odjel za sustav turističkih zajednica koncem travnja 2007. imao je šest zaposlenika. Odjel za sustav turističkih zajednica prati rad turističkih zajednica, ostvarivanje ciljeva i zakonskih zadaća turističkih zajednica, zakonitost rada turističkih zajednica, obavlja nadzor nad radom turističkih zajednica, daje stručna mišljenja i objašnjenja u svezi s primjenom i provedbom propisa vezanih za turističke zajednice. Nadalje, obavlja poslove vezane za upis turističkih zajednica u upisnik turističkih zajednica, obavlja poslove pripreme i izrade nacrtu prijedloga zakona i drugih propisa kojim se uređuje sustav turističkih zajednica, prati propise, predlaže njihove izmjene, te obavlja i druge poslove.

- Hrvatska turistička zajednica

Hrvatska turistička zajednica je nacionalna turistička organizacija koja je osnovana radi stvaranja i promicanja identiteta i ugleda hrvatskog turizma, planiranja i provedbe zajedničke strategije i koncepcije njegove promocije, predlaganja i izvedbe promotivnih aktivnosti u zemlji i inozemstvu, te podizanja razine kvalitete cjelokupne turističke ponude Republike Hrvatske. Hrvatska turistička zajednica osniva svoja predstavništva i ispostave u inozemstvu, a članovi su turističke zajednice županija, turistička zajednica Grada Zagreba i turističke zajednice područja ako su osnovane. Predsjednik predstavlja Hrvatsku turističku zajednicu, a dužnost predsjednika obnaša ministar mora, turizma prometa i razvitka. U vrijeme obavljanja revizije, travanj 2007. predsjednik Hrvatske turističke zajednice bio je Božidar Kalmeta. Koncem travnja 2007. u Hrvatskoj turističkoj zajednici bila su 54 zaposlenika.

Hrvatska turistička zajednica između drugih obavlja sljedeće zadaće: objedinjava sveukupnu turističku ponudu Republike Hrvatske, ustrojava i provodi operativno istraživanje tržišta za potrebe promocije hrvatskog turizma, izrađuje programe i planove promocije hrvatskog turističkog proizvoda, ustrojava, provodi i nadzire sve poslove oko promocije turističkog proizvoda Republike Hrvatske, analizira i ocjenjuje svrhovitost i djelotvornost poduzetih promidžbenih radnji.

Također, na temelju izvješća turističkih zajednica županija, Hrvatska turistička zajednica prati, analizira i ocjenjuje izvršavanje planovima i programima utvrđenih zadaća i uloga sustava turističkih zajednica s posebnim naglaskom na svrhovitost i urednost trošenja sredstava i utvrđuje smjernice budućih planova i programa, usklađuje interese, pruža potporu i koordinira načine izvršavanja svih planskih i programskih zadaća turističkih zajednica svih razina, te obavlja i druge poslove kojima se osigurava uspješno djelovanje sustava turističkih zajednica i provedba postojećih planova i programa.

- Državni inspektorat

Državni inspektorat je tijelo državne uprave nadležno za obavljanje inspekcijskih poslova koji se odnose na nadzor obavljanja poslova i provedbu propisa o prometu robom, radu i zaštiti na radu, elektroenergetici, rudarstvu, stočarstvu, vinarstvu, ribarstvu, šumarstvu i lovstvu, obračunu, naplati i uplati boravišne pristojbe i o ugostiteljskoj i turističkoj djelatnosti, te druge poslove. Zakonski predstavnik Državnog inspektorata od srpnja 2004. je glavni inspektor mr. sc. Kruno Kovačević.

Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata iz svibnja 2005. u okviru Državnog inspektorata ustrojena je Služba nadzora u području prometa roba i usluga u okviru koje je Odjel ugostiteljstva i turizma. U Odjelu ugostiteljstva i turizma obavljaju se inspekcijski poslovi provedbe zakona i drugih propisa iz područja ugostiteljstva i turizma. Odjel ugostiteljstva i turizma surađuje s Ministarstvom mora, turizma, prometa i razvitka kao središnjim tijelom državne uprave nadležnim za turizam u planiranju i izvršavanju zadaća u poboljšanju turističke ponude i na otklanjanju štetnih pojava za hrvatski turizam. Također, u Odjelu se pruža stručna pomoć inspektorima, izrađuju planovi i nadzire izvršenje inspekcijskih nadzora, pokreću se izmjene i dopune zakona i drugih propisa, izrađuju izvješća o obavljenom nadzoru i poduzetim mjerama, predlažu i izrađuju napuci za rad inspektora i obavljaju se drugi poslovi.

2. DJELOVANJE TURISTIČKIH ZAJEDNICA

Zakonom o turističkih zajednicama i promicanju hrvatskog turizma uređeno je ustrojstvo i način rada turističkih zajednica, te osnovna načela njihova financiranja i gospodarenja.

Turistička zajednica osniva se radi jačanja i promicanja turizma Republike Hrvatske i gospodarskih interesa pravnih i fizičkih osoba, u djelatnostima ugostiteljstva i turizma, te s tim neposredno povezanih djelatnosti.

Turistička zajednica obvezno se osniva za područje općine ili grada, kao turistička zajednica općine ili grada, za područje županije, kao turistička zajednica županije, te za područje Republike Hrvatske, kao Hrvatska turistička zajednica. Dobrovoljno osnivanje turističkih zajednica odnosi se na osnivanje turističkih zajednica područja i to za područje više općina, gradova ili županija, u skladu s interesom već osnovanih turističkih zajednica na tim područjima, te na osnivanje turističkih zajednica mjesta i to za područje turističkog mjesta.

Članovi turističke zajednice mjesta, općine ili grada su sve fizičke i pravne osobe koje na području mjesta, općine ili grada imaju svoje sjedište ili podružnicu, te obavljaju neku turističku ili ugostiteljsku djelatnost. Članstvo u turističkoj zajednici je obvezno, te ono počinje danom osnivanja turističke zajednice ili danom početka obavljanja djelatnosti pravne i fizičke osobe na području općine ili grada na kojem je osnovana turistička zajednica.

Članovi turističke zajednice županije su turističke zajednice općina i turističke zajednice gradova koje su na području županije, te turističke zajednice mjesta ako su osnovane. Članovi Hrvatske turističke zajednice su turističke zajednice županija i turistička zajednica Grada Zagreba, te turističke zajednice područja ako su osnovane.

Pripremne radnje za osnivanje turističke zajednice općine ili grada i sazivanje osnivačke skupštine provodi općinsko ili gradsko poglavarstvo, dok za turističku zajednicu županije provodi županijsko poglavarstvo. Turistička zajednica smatra se osnovanom danom stupanja na snagu statuta turističke zajednice. Turistička zajednica je pravna osoba. Svojstvo pravne osobe stječe danom upisa u upisnik turističkih zajednica koje vodi Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka.

Na području Republike Hrvatske osnovane su 323 turističke zajednice i to: 103 turističke zajednice gradova, 169 turističke zajednice općina, 27 turističkih zajednica mjesta, dvije turističke zajednice područja, 20 turističkih zajednice županija, turistička zajednica Grada Zagreba, te Hrvatska turistička zajednica.

Način financiranja turističkih zajednica propisan je odredbama Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, te odredbama statuta. Turističke zajednice ostvaruju prihode od turističke članarine i boravišne pristojbe, iz proračuna gradova i županija, državnog proračuna, od Hrvatske turističke zajednice, dragovoljnih priloga i iz drugih izvora.

2.1. Tijela turističkih zajednica

Prema odredbama Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma tijela turističke zajednice su skupština, turističko vijeće, nadzorni odbor i predsjednik turističke zajednice. Mandat tijela turističke zajednice je četiri godine.

Skupština je najviše tijelo upravljanja u turističkoj zajednici. Skupštinu turističke zajednice čine članovi i predstavnici članova turističke zajednice. Prava članova u upravljanju turističkom zajednicom utvrđuju se prema visini udjela članova u prihodima turističke zajednice i njihovom značaju za ukupni razvoj turizma. Skupština donosi statut, poslovnik o radu, odlučuje o izboru i razrješenju članova turističkog vijeća i nadzornog odbora, donosi godišnji program rada, financijski plan i godišnje financijsko izvješće i druge odluke kada je to predviđeno propisima i statutom turističke zajednice.

Skupštinu turističke zajednice mjesta, općine ili grada čine fizičke osobe članovi turističke zajednice i predstavnici pravnih osoba članova. Broj članova u skupštini, te prava članova u upravljanju turističkom zajednicom utvrđuju se prema visini udjela članova u prihodima turističke zajednice i njihovom značaju za ukupni razvoj turizma. Ako nema mogućnosti da svaki član turističke zajednice bude predstavljen u skupštini, tada skupštinu čine predstavnici članova, tako da svaki predstavnik u skupštini predstavlja određeni broj članova u skladu s odredbama statuta.

Skupštinu turističke zajednice županije čine predstavnici članova turističkih zajednica. Broj predstavnika članova u skupštini turističke zajednice županije utvrđuje se statutom, na način da je svaka turistička zajednica zastupljena s najmanje jednim predstavnikom. Veći broj predstavnika svake turističke zajednice ovisi o turističkom značaju područja za koje je osnovana, a određuje se razmjerno udjelu turističke zajednice u ukupnim prihodima turističke zajednice županije.

Sabor je najviše tijelo upravljanja Hrvatske turističke zajednice, a čine ga predstavnici turističkih zajednica županija, Grada Zagreba i područja. Broj predstavnika članova utvrđuje se statutom, tako da svaka turistička zajednica ima najmanje dva predstavnika.

Veći broj predstavnika pojedinačne turističke zajednice ovisi o njenom turističkom značaju, a određuje se razmjerno udjelu turističke zajednice u ukupnom prihodu Hrvatske turističke zajednice.

Prava članova u upravljanju turističkom zajednicom utvrđuju se prema visini udjela članova u prihodima turističke zajednice i njihovom značaju za ukupni razvoj turizma. Pri utvrđivanju prava u upravljanju trebalo bi osim udjela u prihodima u obzir uzeti i druge kriterije primjerice, potraživanja za neplaćenu boravišnu pristojbu, redovitost prijave gostiju, te izvršavanje drugih obveza koje članovi imaju prema turističkoj zajednici.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka da u suradnji s Hrvatskom turističkom zajednicom dopuni i razradi kriterije za izbor članova u predstavnička tijela turističkih zajednica koji bi osigurali sustav izbora koji bi bio poticajan za članove koji izvršavaju svoje obveze prema turističkoj zajednici.

Turističko vijeće je izvršno tijelo skupštine turističke zajednice. Turističko vijeće općine, grada ili županije ima predsjednika i osam članova, od kojih šest bira skupština turističke zajednice općine, odnosno grada, a dva člana delegira poglavarstvo općine ili grada, odnosno jednog člana delegira županijsko poglavarstvo, a jednog člana delegira županijska gospodarska komora. Turističko vijeće Hrvatske turističke zajednice ima predsjednika i deset članova od kojih devet članova bira sabor Hrvatske turističke zajednice, a jednog člana delegira Hrvatska gospodarska komora. Turističko vijeće provodi odluke i zaključke skupštine, predlaže skupštini program rada i financijski plan, upravlja imovinom turističke zajednice i obavlja i druge poslove utvrđene Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma i statutom turističke zajednice.

Turističku zajednicu predstavlja predsjednik turističke zajednice. Predsjednika turističke zajednice općine ili grada na prijedlog općinskog ili gradskog poglavarstva bira i razrješava skupština turističke zajednice. Dužnost predsjednika turističke zajednice županije obnaša član poglavarstva županije zadužen za područje turizma. Dužnost predsjednika Hrvatske turističke zajednice obnaša ministar turizma. Predsjednik turističke zajednice je i predsjednik turističkog vijeća.

Nadzorni odbor nadzire: vođenje poslova, materijalno i financijsko poslovanje i raspolaganje sredstvima, izvršavanje i provedbu programa rada i financijskog plana. O obavljenom nadzoru, nadzorni odbor podnosi pisano izvješće turističkom vijeću i skupštini.

Nadzorni odbor ima najmanje tri člana, a čine ga članovi koje imenuje ili bira skupština turističke zajednice i jednog predstavnika općinskog, gradskog ili županijskog poglavarstva, ovisno o turističkoj zajednici, te u Hrvatskoj turističkoj zajednici predstavnik Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka. Uočeno je da nadzorni odbori neredovito sastavljaju izvješća, te da u određenim slučajevima ne obavljaju svoje zadaće. Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma nije propisan sadržaj izvješća, niti su određeni rokovi za podnošenje izvješća.

Ukoliko se utvrde nepravilnosti izvješće nadzornog odbora trebalo bi osim tijelima turističke zajednice dostavljati i tijelima turističke zajednice višeg ustroja (turističke zajednice mjesta, općine ili grada županijskoj turističkoj zajednici na čijem području se nalaze, a županijske turističke zajednice Hrvatskoj turističkoj zajednici).

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka da u suradnji s Hrvatskom turističkom zajednicom odredi rokove izrade i sadržaj izvješća nadzornog odbora, te predlaže izvješće nadzornih odbora kojima su utvrđene nepravilnosti u radu dostavljati tijelima turističke zajednice višeg ustroja.

2.2. Zadaće turističkih zajednica

Odredbama Zakona o turističkim zajednicama utvrđeni su zajednički ciljevi i zadaće svih turističkih zajednica a to su:

- unapređivanje općih uvjeta boravka turista,
- promocija turističkih proizvoda područja za koje su osnovane u skladu sa sustavom promicanja turizma,
- razvijanje svijesti o učincima turizma.

Zadaće turističke zajednice općine ili grada određene Zakonom o turističkim zajednicama su: unapređivanje i promicanje izvornih vrijednosti turističkog područja, obogaćivanje turističke ponude, očuvanje turističkog prostora, promocija turističkog proizvoda, suradnja i koordinacija s pravnim i fizičkim osobama koje su uključene u turistički promet, ustrojavanje turističko-informativnog centra, izrada programa i planova rada, te izvješća o izvršenju zadaća, analiza i ocjena ostvarenja programa rada i financijskog plana, vođenje jedinstvenog popisa turista i drugi.

Zadaće turističke zajednice županije određene Zakonom o turističkim zajednicama su: očuvanje, unapređivanje i promicanje svih postojećih turističkih resursa i potencijala županije, suradnja i koordinacija s pravnim i fizičkim osobama koje su uključene u turistički promet, pružanje stručne pomoći turističkim zajednicama općina ili gradova, organizacija događanja značajnih za cijelu županiju, izrada planova promocije turističkog proizvoda županije, promicanje turističkog proizvoda županije u skladu s smjernicama Hrvatske turističke zajednice, izrada izvješća, ocjena ostvarenja programa rada i financijskog plana, te obrada podataka o turističkom prometu.

Zadaće Hrvatske turističke zajednice određene Zakonom o turističkim zajednicama su: objedinjavanje sveukupne turističke ponude Republike Hrvatske, provedba istraživanja tržišta za potrebe promocije hrvatskog turizma, izrada programe i planove promocije hrvatskog turističkog proizvoda u skladu sa strategijom razvoja hrvatskog turizma i marketinškom strategijom Hrvatske turističke zajednice, ustrojavanje, nadzor i provedba svih radnji promocije turističkog proizvoda Republike Hrvatske, osnivanje turističkih predstavništva i ispostava u inozemstvu, na temelju izvješća turističkih zajednica županija, prati, analizira i ocjenjuje izvršavanje utvrđenih zadataka turističkih zajednica, te poduzima mjere i aktivnosti za razvoj i promicanje turizma u turistički nerazvijenim djelovima Republike Hrvatske.

2.3. Sustav turističkih zajednica

Turističke zajednice osnovane su na temelju Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma kojim je uređeno ustrojstvo i način rada turističkih zajednica, te osnovna načela njihova financiranja i gospodarenja. Na području Republike Hrvatske osnovano je ukupno 323 turističke zajednice. U tablici broj 1 daje se pregled broja turističkih zajednica koje su osnovane u Republici Hrvatskoj.

Tablica broj 1

Broj osnovanih turističkih zajednica u Republici Hrvatskoj

Redni broj	Turističke zajednice	Broj osnovanih Turističkih zajednica
1.	Općina	169
2.	Gradova	103
3.	Mjesta	27
4.	Županija	20
5.	Područja	2
6.	Grada Zagreba	1
7.	Hrvatska turistička zajednica	1
	Ukupno	323

Turističke zajednice čine decentralizirani sustav, s obzirom da su turističke zajednice pravne osobe samostalne u upravljanju i odlučivanju. Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma sadrži odredbe na kojima se sustav zasniva. Tako su određena područja za koja se obvezno osnivaju turističke zajednice, osnovica sustava, zajednički ciljevi turističkih zajednica, način upravljanja (tijela turističkih zajednica), zadaće turističkih zajednica, članstvo, izrada dokumenata važnih za poslovanje u turističkim zajednicama (program rada, financijski plan i financijski izvještaji), te nadzor.

Prema odredbi članka 5. Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, turističko mjesto je osnovica sustava turističkih zajednica. Iako se u Zakonu o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma osim turističkog mjesta kao osnovice sustava ne navode turističke zajednice drugih razina, iz zadataka turističkih zajednica proizlazi njihov različiti položaj.

Tako najvišu razinu u sustavu turističkih zajednica ima Hrvatska turistička zajednica, čija je zadaća koordinacija, usklađivanje, pružanje potpora u svim planskim i programskim zadacima turističkih zajednica svih razina, objedinjavanje sveukupne turističke ponude Republike Hrvatske, analiza i ocjenjivanje izvršavanja planovima i programima utvrđenih zadaća, te nadzor svrsishodnost i učinkovitost korištenja financijskih sredstva na temelju izvješća turističkih zajednica županija.

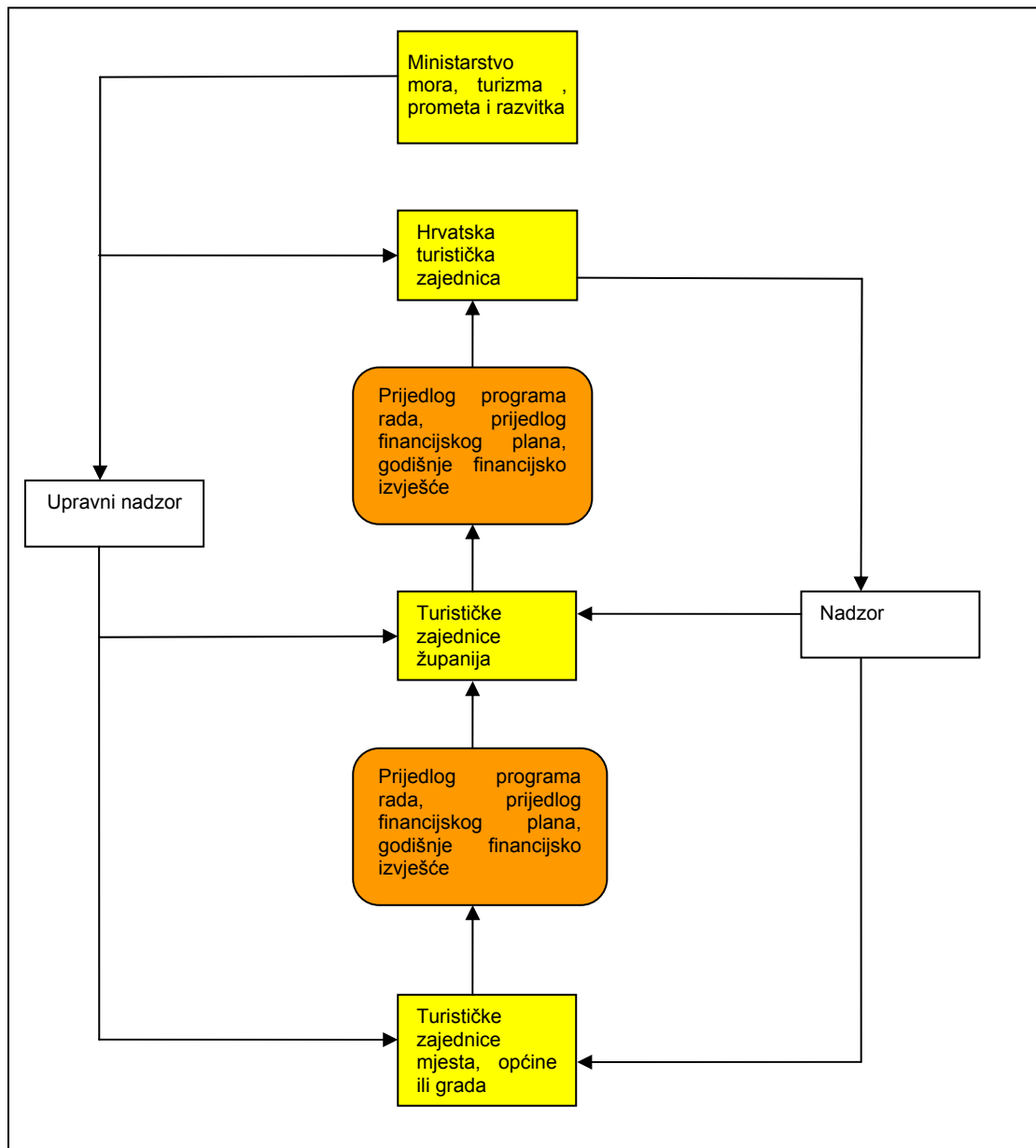
Slijede turističke zajednice županija čija zadaća je pružanje stručne pomoći turističkim zajednicama općina ili gradova, objedinjavanje podataka prikupljenih od strane turističkih zajednica općina ili gradova koji se nalaze na njenom području o turističkom prometu i o drugim podacima. Članovi turističke zajednice županije su turističke zajednice mjesta, općina ili gradova. Skupština turističke zajednice županije bira svoje predstavnike u sabor Hrvatske turističke zajednice.

Turističke zajednice mjesta, općina i gradova najviše su povezane s članovima i radom na terenu.

Na slici broj 1 daje se prikaz djelovanja sustava turističkih zajednica, te Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka kao središnjeg tijela državne uprave nadležnog za turizam.

Slika broj 1

Prikaz djelovanja sustava turističkih zajednica



Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma ustrojena su tijela upravljanja iz kojih proizlazi sustav odgovornosti pojedine turističke zajednice, ali nije određena odgovornost svake pojedine turističke zajednice u sustavu u odnosu na druge razine turističkih zajednica, te u odnosu na ostvarenje zajedničkih ciljeva.

Svaka pojedina turistička zajednica utvrđuje i donosi program rada, financijski plan, te po isteku poslovne godine financijsko izvješće. Na taj način turističke zajednice izrade 323 programa rada, financijska plana i godišnja financijska izvještaja. Navedeni izvještaji se ne konsolidiraju. Ne postoji praćenje i ocjena provedbe ciljeva i projekata na razini sustava. Potrebno je uspostaviti mehanizme za koordinaciju programa, te učinkovito praćenje provedbe zadaća turističkih zajednica na razini sustava turističkih zajednica, odnosno na razini cijele Republike Hrvatske.

Da bi se u sustavu turističkih zajednica mogla pratiti uspješnost provedbe zadanih ciljeva i programa potrebno je ustrojiti informacijski sustav turističkih zajednica, te uvesti jedinstveno planiranje i izvješćivanje u sustavu kao podrške funkciji upravljanja. Za vrijeme obavljanja revizije Hrvatska turistička zajednica započela je s pripremama za izradu informatičkog sustava turističkih zajednica.

Kako bi sustav turističkih zajednica mogao djelovati jedna od zadaća turističkih zajednica županija trebala bi biti koordinacija u izradi programa rada i financijskog plana, te ocjena ostvarenja programa rada i financijskog plana turističkih zajednica na području županije, a zadaća Hrvatske turističke zajednice turističkih zajednica županija, na taj način bi se turističke zajednice stvarno povezale u sustav.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka da u suradnji s Hrvatskom turističkom zajednicom jasnije odredi nadležnost i odgovornost svake pojedine turističke zajednice u sustavu u odnosu na druge razine turističkih zajednica, te u odnosu na ostvarenje zajedničkih ciljeva. Odgovornost tijela turističke zajednice treba postojati i prema višim razinama u sustavu turističkih zajednica, kako bi se omogućila koordinacija i kontrola rada svih turističkih zajednica u sustavu. Potrebno je uspostaviti praćenje i ocjenu provedbe ciljeva i projekata na razini sustava.

2.4. Strateški okvir djelovanja sustava turističkih zajednica

Prema odredbi Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma jedna od zadaća Hrvatske turističke zajednice je izrada programa i planova promocije hrvatskog turističkog proizvoda vodeći računa o posebnostima svakog turističkog područja, a u skladu sa Strategijom razvoja hrvatskog turizma i marketinškoj strategiji turističkog proizvoda Republike Hrvatske. Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma nije određen postupak i razdoblje donošenja, te sadržaj strateških dokumenata.

Strategiju razvoja hrvatskog turizma do 2010. izradilo je Ministarstvo turizma tijekom 2003. Na sjednici Vlade Republike Hrvatske koja je održana 6. studenoga 2003. Strategija razvoja hrvatskog turizma do 2010. je podnesena na usvajanje, međutim, u kasnijem postupku Vlada Republike Hrvatske nije donijela Strategiju, već se ona primjenjuje kao dokument Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka.

U Strategiji razvoja hrvatskog turizma do 2010. navedeno je da u razvoju i unapređenju turističke ponude važnu ulogu ima sustav turističkih zajednica s Hrvatskom turističkom zajednicom kao nacionalnom turističkom organizacijom.

Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka izrađuje i druge planske dokumente, pa tako svake godine za iduću godinu donosi Program pripremnih aktivnosti za turističku godinu, te izrađuje analizu svake pojedine turističke godine. Program pripremnih aktivnosti sadrži ciljeve razvoja i aktivnosti za ostvarenje ciljeva koje trebaju poduzeti nadležna ministarstva, druga državna tijela i javna poduzeća.

U srpnju 2002. Hrvatska turistička zajednica donijela je Strateški marketinški plan hrvatskog turizma za razdoblje od 2001. do 2005. koji sadrži i marketinške planove za devet područja koja čine turističku ponudu Republike Hrvatske. Strateški marketinški plan za razdoblje nakon 2005. nije donesen.

Na sjednici turističkog vijeća Hrvatske turističke zajednice održanoj 4. srpnja 2006. donesena je odluka da se pristupi izradi Strateškog marketinškog plana za razdoblje od 2008. do 2012. U tijeku je izbor izvoditelja usluga za izradu strateškog marketinškog plana.

Državni ured za reviziju je mišljenja da Hrvatska turistička zajednica treba donijeti Strateški marketinški plan hrvatskog turizma. Strategija razvoja hrvatskog turizma i Strateški marketinški plan trebao bi biti polazište za izradu programa rada svake pojedine turističke zajednice. Na temelju navedenih dokumenata objedinile bi se aktivnosti svih turističkih zajednica u sustavu i njihovo djelovanje bilo bi usmjereno prema zajedničkim ciljevima i koordinirano.

2.5. Nadzor nad provedbom Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma

U skladu s točkom 1. članka 60. Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka obavlja nadzor nad provedbom odredbi navedenog Zakona.

Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka ustrojilo je prema odredbama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Upravu za sustav turističkih zajednica koja između drugih ima slijedeće zadaće: voditi upisnik turističkih zajednica, davati prethodnu suglasnost na statute turističkih zajednica, propisati uvjete koje moraju imati zaposleni u turističkom uredu, te provoditi nadzor nad provedbom odredbi Zakona o turističkim zajednicama.

Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka tijekom 2005. provelo je neposredan nadzor na terenu u tri turističke zajednice. U 2006. provedeno je osam neposrednih nadzora turističkih zajednica. Rezultat nadzora jedne turističke zajednice je njeno ukidanje.

Osim na terenu nadzori su se po dostavi dokumentacije provodili u Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka. Nadzori koji su se provodili u Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka odnosili su se na zakonitost postupka izbora direktora turističkih ureda, zakonitost sastava skupštine i drugih tijela turističkih zajednica, istek mandata tijela, rokove odnošenja financijskih dokumenata i suradnju s jedinicama lokalne samouprave.

Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma osim ukidanja turističke zajednice, nisu propisane mjere za otklanjanje nepravilnosti utvrđene pri nadzoru.

Ukoliko se nadzorom utvrde nepravilnosti, odnosno ako turistička zajednica djeluje suprotno odredbama Zakona o turističkim zajednicama, statuta ili ako ne ispunjava zadaće zbog kojih je osnovana, Ministarstvo prvo izdaje naloge za otklanjanje nepravilnosti, a ako nalozi ne budu izvršeni može donijeti odluku o prestanku turističke zajednice. Odredbom istog Zakona propisano je obvezno osnivanje pojedinih turističkih zajednica. Slijedom navedenog, turistička zajednica čije osnivanje je obvezno, a koja ne provodi odredbe Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma ukinula bi se, ali bi se ponovno morala osnovati turistička zajednica za to područje, s obzirom da je njeno osnivanje obvezno.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka da propiše mjere koje može poduzeti ukoliko se nadzorom utvrdi da se ne provode odredbe Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma.

3. NAPLATA BORAVIŠNE PRISTOJBE

3.1. Obveznici plaćanja i rokovi uplate boravišne pristojbe

Odredbama Zakona o boravišnoj pristojbi određeni su obveznici plaćanja, načini i rokovi naplate i uplate boravišne pristojbe.

Obveznici plaćanja boravišne pristojbe prema odredbama Zakona o boravišnoj pristojbi su: građani koji u turističkom mjestu izvan svog prebivališta koriste usluge noćenja u smještajnom objektu u kojem se obavlja ugostiteljska ili turistička djelatnost, vlasnici kuća za odmor ili stanova za odmor u turističkom mjestu i sve osobe koje borave u toj kući ili stanu u razdoblju od 15. lipnja do 15. rujna, osobe koje borave na plovilu dok se ono nalazi na stalnom vezu u luci nautičkog turizma, građani koji su registrirani za pružanje ugostiteljskih usluga smještaja u domaćinstvu za osobe koje borave u domaćinstvu i drugi.

Odredbama Zakona o boravišnoj pristojbi određene su osobe koje plaćaju umanjenu boravišnu pristojbu i osobe koje su oslobođene od plaćanja boravišne pristojbe. Osobe od 12 do navršenih 18 godina starosti boravišnu pristojbu plaćaju umanjenu za 50,00%. Osobe koje su oslobođene plaćanja boravišne pristojbe su: djeca do 12 godina starosti, slijepi i gluhe osobe i osobe s tjelesnim invaliditetom, vlasnici izvorne stare obiteljske kuće, stečene nasljeđivanjem od ostavitelja koji je imao prebivalište u turističkom mjestu i članovi njegove uže obitelji kada borave u toj kući i pojedine druge osobe. Obveznici naplate i uplate, prema rokovima navedenim u Zakonu o boravišnoj pristojbi trebaju uplatiti boravišnu pristojbu na uplatni račun turističke zajednice mjesta, općine ili grada.

U tablici broj 3 daje se pregled obveznika plaćanja, obveznika naplate i uplate, te rokova uplate kada se boravišna pristojba plaća po noćenju, odnosno paušalno.

Tablica broj 3

**Obveznici plaćanja, naplate i uplate, te rokova uplate
kada se boravišna pristojba plaća po noćenju, odnosno paušalno**

Napлата boravišne pristojbe po noćenju			
Red. broj	Obveznici plaćanja	Obveznici naplate i uplate	Rok uplate
1.	Građani koji u turističkom mjestu izvan svog prebivališta koristi uslugu noćenja u smještajnom objektu	Pravne ili fizičke osobe koje pružaju usluge noćenja u smještajnim objektima	Pet dana po isteku svakog tjedna
2.	Građani koji u turističkom mjestu izvan svog prebivališta koriste uslugu noćenja u smještajnom objektu	Građani koji su registrirani za pružanje usluga smještaja u domaćinstvu u općini ili naselju gdje je popunjenost kapaciteta manja od 40 dana a iznajmljuju dvije sobe ili jedan apartman (do četiri kreveta)	Pet dana po isteku svakog tjedna
3.	Vlasnik kuće ili stana za odmor u turističkom mjestu i članovi obitelji	Vlasnik kuće ili stana za odmor	Pet dana po isteku svakog tjedna
4.	Osobe koje borave u kući ili stanu za odmor, a nisu članovi obitelji	Osobe koje borave u kući ili stanu za odmor	Pet dana po isteku svakog tjedna
5.	Građanin koji u turističkom mjestu izvan svog prebivališta koriste usluge noćenja u smještajnom objektu	Pravna ili fizička osoba koja naplatu boravišne pristojbe obavlja s naplatom pružene usluge na temelju pisanog ugovora.	Tri dana nakon naplate računa, a najkasnije u roku od 30 dana od posljednjeg dana boravka građana u smještajnom objektu
6.	Vlasnik plovila koje se nalazi na vezu u luci nautičkog turizma kad boravi na plovilu, te sve osobe koje borave na tom plovilu	Vlasnik plovila i sve osobe koje se nalaze na plovilu	Pet dana po isteku svakog tjedna
Paušalna naplata boravišne pristojbe			
7.	Građani koji u turističkom mjestu izvan svog prebivališta koriste uslugu noćenja u smještajnom objektu	Građanin koji je registriran za pružanje usluga smještaja u domaćinstvu	Do 31. srpnja tekuće godine ili u tri obroka (zadnji dopijeva do 30. rujna tekuće godine)
8.	Građani koji u turističkom mjestu izvan svog prebivališta koriste uslugu noćenja u smještajnom objektu	Građani koji su registrirani za pružanje usluga smještaja u domaćinstvu u općini ili naselju gdje je popunjenost kapaciteta manja od 40 dana a iznajmljuju dvije sobe ili jedan apartman (do četiri kreveta)	Do 31. srpnja tekuće godine ili u tri obroka (zadnji dopijeva do 30. rujna tekuće godine)
9.	Vlasnik kuće ili stana za odmor u turističkom mjestu i sve osobe koje borave u toj kući ili stanu	Vlasnik kuće ili stana za odmor	Do 15. srpnja tekuće godine
10.	Korisnik stalnog veza u luci nautičkog turizma	Pravna ili fizička osoba koja pruža uslugu stalnog veza u luci nautičkog turizma	Do 30. lipnja tekuće godine

Iz tablice je vidljivo da je odredbama Zakona o boravišnoj pristojbi propisano više kategorija obveznika plaćanja i obveznika naplate i uplate boravišne pristojbe, te rokova uplate. Takve odredbe pridonose složenosti propisa, te otežavaju primjenu i nadzor.

Također, izmjene Zakona o boravišnoj pristojbi otežavaju praćenje pojedinih zakonskih odredbi. S obzirom da odredbe Zakona o boravišnoj pristojbi treba primjenjivati velik broj fizičkih i pravnih osoba trebaju biti jednostavnije i razumljivije.

U nastavku se daje opis najvažnijih kategorija obveznika plaćanja, odnosno obveznika naplate i uplate boravišne pristojbe.

- Građani koji u turističkom mjestu izvan svog prebivališta koriste usluge noćenja u smještajnom objektu u kojem se obavlja ugostiteljska ili turistička djelatnost

Boravišnu pristojbu plaća građanin koji koristi usluge noćenja u smještajnom objektu u kojem se obavlja ugostiteljska ili turistička djelatnost. Pod smještajnim objektom podrazumijeva se: hotel, pansion motel, turistički apartman, odmaralište, odmaralište za djecu i mladež kamp kućica i stan za odmor, soba za iznajmljivanje, lječilište, planinarski dom prenoćište, vez u luci nautičkog turizma (sidrište, privezište, turistička luka, marina i nautički centar), te svi drugi objekti u kojima se građanima pružaju usluge noćenja.

Boravišna pristojba plaća se po svakom ostvarenom noćenju. Visinu boravišne pristojbe na prijedlog ministra nadležnog za turizam utvrđuje Vlada Republike Hrvatske uredbom, u prvoj polovini tekuće godine za slijedeću godinu. Visina boravišne pristojbe u ovisi o razredu u koji je turističko mjesto razvrstano i razdoblju boravka turista (glavna sezona, predsezona, posezona i izvansezona) i u rasponu je od 2,00 do 7,00 kn.

Pravne i fizičke osobe koje pružaju uslugu noćenja u smještajnim objektima naplaćuju boravišnu pristojbu istodobno s naplatom pružene usluge i uplaćuju je u roku od pet dana po isteku svakog tjedna na uplatni račun turističke zajednice mjesta, općine ili grada, a ukoliko nisu osnovane na uplatni račun Hrvatske turističke zajednice.

- Vlasnici kuća za odmor ili stanova za odmor u turističkom mjestu i sve osobe koje borave u toj kući ili stanu u razdoblju od 15. lipnja do 15. rujna

Vlasnici kuća ili stanova za odmor u turističkom mjestu kada borave u toj kući ili stanu u razdoblju od 15. lipnja do 15. rujna mogu za sebe i članove uže obitelji platiti boravišnu pristojbu u paušalnom iznosu do 15. srpnja tekuće godine na uplatni račun turističke zajednice mjesta, općine ili grada, a ako one nisu osnovane na uplatni račun Hrvatske turističke zajednice.

U skladu s odredbom članka 5. Zakona o boravišnoj pristojbi za vlasnike kuća ili stanova za odmor i za članove njihove uže obitelji paušalno plaćanje nije obvezno, te se oni mogu odlučiti za plaćanje boravišne pristojbe po svakom ostvarenom noćenju i u tom slučaju plaćaju boravišnu pristojbu umanjenu za 70,00% u roku od pet dana po završenom boravku u turističkom mjestu. Osobe koje borave u kući ili stanu za odmor plaćaju boravišnu pristojbu po noćenju.

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku u 2005. u razdoblju od 15. lipnja do 15. rujna 2005. turistički promet u kućama i stanovima obuhvatio je 3 351 054 noćenja od čega je za 1 320 839 noćenja plaćena boravišna pristojba po noćenju, a za 2 030 215 plaćena je paušalna boravišna pristojba.

- Osobe koje borave na plovilu dok se ono nalazi na stalnom vezu u luci nautičkog turizma.

Boravišnu pristojbu plaća vlasnik plovila, sve osobe koje borave na plovilu koje se nalazi na vezu u luci nautičkog turizma, te korisnik stalnog veza u luci nautičkog turizma. Stalni vez u luci nautičkog turizma je onaj koji se koristi na temelju ugovora o zakupu koji se zaključuje između korisnika stalnog veza i vlasnika plovila za razdoblje od godinu dana.

Vlasnik plovila koje se nalazi na vezu u luci nautičkog turizma kada boravi na plovilu te sve osobe koje borave na tom plovilu, boravišnu pristojbu plaćaju u roku od pet dana po isteku svakog tjedna, na uplatni račun turističke zajednice općine, grada ili turističke zajednice mjesta. Vlasnik plovila dužan je u roku od 24 sata po dolasku u luku prijaviti turističkoj zajednici općine ili grada sve osobe koje borave na plovilu koje se nalazi na vezu u luci nautičkog turizma, te u roku od 24 sata odjaviti njihov boravak i to samo za razdoblje od 16. lipnja do 15. rujna.

Korisnici stalnog veza u luci nautičkog turizma plaćaju boravišnu pristojbu u godišnjem paušalnom iznosu, koji je jednokratni i odnosi se na sve osobe koje borave na tom plovilu. Pravna ili fizička osoba koja pruža uslugu stalnog veza u luci nautičkog turizma dužna je do 31. svibnja tekuće godine turističkoj zajednici općine ili grada dostaviti podatke o zaključenim ugovorima o zakupu stalnog veza u luci. Račun za boravišnu pristojbu izdaje vlasnik plovila istodobno s računom za plaćanje zakupnine za stalni vez, a uplaćuje je pravna ili fizička osoba koja pruža usluge stalnog veza na uplatni račun turističke zajednice i to najkasnije do 30. lipnja tekuće godine za sva plovila na stalnom vezu.

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku tijekom 2005. na plovilima je bilo 297 600 osoba, kapacitet luka je 15 058 vezova, a plovila je bilo u 212 784.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o boravišnoj pristojbi iz lipnja 2007. uvedeno je plaćanje boravišne pristojbe za nautičare koji nemaju zaključene ugovore o stalnom vezu, a borave u nautičkom dijelu luke koja je otvorena za javni promet.

- Građani registrirani za pružanje ugostiteljskih usluga smještaja u domaćinstvu koji plaćaju paušalnu boravišnu pristojbu

Prema odredbi članka 5.c Zakona o dopunama Zakona o boravišnoj pristojbi od travnja 2005. građani koji su registrirani za pružanje ugostiteljskih usluga smještaja u domaćinstvu obvezni su uplatiti godišnji paušalni iznos boravišne pristojbe za svaki krevet i smještajnu jedinicu u kampu, na uplatni račun turističke zajednice općine, grada ili turističke zajednice mjesta do 31. srpnja tekuće godine ili u tri obroka, s time da posljednji obrok dospijeva do 30. rujna tekuće godine.

Iznimno, građani koji pružaju usluge smještaja u domaćinstvu, a iznajmljuju dvije sobe ili jedan apartman (do najviše četiri postelje) u općinama ili naseljima u kojima je prosječna godišnja popunjenost kapaciteta u privatnom smještaju prema podacima turističke zajednice manja od 40 dana mogu boravišnu pristojbu naplatiti prema noćenju ili je platiti u godišnjem paušalnom iznosu.

Godišnji paušalni iznos boravišne pristojbe utvrđuje Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra nadležnog za turizam. Izračunava se kao umnožak broja kreveta s koeficijentom razreda turističkog mjesta u se kojem pružaju usluge smještaja u domaćinstvu i visine boravišne pristojbe.

Tako je za 2005. i 2006. utvrđen iznos paušala u visini od 1,00 za razred A (300,00 kn), u visini od 0,85 za razred B (255,00 kn), u visini od 0,70 za razred C (210,00 kn), te u visini od 0,50 za razred D (150,00 kn) i druga nerazvrstana mjesta. Primjerice, građani koji su registrirali deset kreveta, a nalaze se u razredu A plaćaju godišnji paušal u iznosu 3.000,00 kn.

U tablici broj 4 daje se prikaz broja kreveta i ostvarenih noćenja u domaćinstvima.

Tablica broj 4

Broj kreveta i ostvarenih noćenja u domaćinstvima

Redni broj	Opis	2004.	2005.	2006.
1.	Broj kreveta	365 210	400 454	415 148
2.	Broj noćenja	11 579 204	13 859 005	15 381 191

Izvor: Državni zavod za statistiku

Broj kreveta u sobama i apartmanima u domaćinstvima u 2006. u odnosu na 2004. veći za 13,67%, a broj noćenja u 2006. u odnosu na 2004. je veći za 32,83%.

Paušalna boravišna pristojba određuje se neovisno o ostvarenom broju noćenja što znači da iznajmljivači koji ostvare manji broj noćenja plaćaju prosječno po krevetu veću boravišnu pristojbu od onih koji ostvare veći broj noćenja.

Nakon uvođenja paušalne naplate boravišne pristojbe pojedini građani registrirani za pružanje usluga u domaćinstvu otkazali su registrirane krevete. Tako je u razdoblju od 9. travnja 2005. do 31. svibnja 2006. smanjen broj kreveta za 52 747 prema rješenjima kojima je utvrđen prestanak iznajmljivanja ili smanjene kapaciteta u smještajnim objektima u domaćinstvima građana.

Izmjenama i dopunama Zakona o boravišnoj pristojbi iz lipnja 2007. uvedeno je određivanje visine godišnjeg paušalnog iznosa boravišne pristojbe ovisno o položaju iznajmljivača u okviru pojedinog turističkog mjesta.

3.2. Popis turista

Prema odredbi članka 26. točka 9. Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, zadaća turističkih zajednica mjesta, općine ili grada je voditi jedinstveni popis turista za svoje područje radi kontrole naplate boravišne pristojbe i stručne obrade podataka. Popis turista koristi se i radi izvršavanja jedne od zadaća turističke zajednice općine ili grada, a to je dnevno prikupljanje, tjedna i mjesečna obrada podataka o turističkom prometu, te prikupljanje i obrada svih drugih pokazatelja važnih za praćenje izvršenja postavljenih ciljeva i zadaća.

Prema odredbi članka 14. Zakona o boravišnoj pristojbi pravne i fizičke osobe koje pružaju uslugu noćenja u smještajnom objektu dužne su u roku 24 sata po dolasku prijaviti turističkoj zajednici mjesta, općine ili grada sve osobe kojima se pruža usluga noćenja u smještajnom objektu, te u roku od 24 sata odjaviti njihov boravak. Pravilnikom o postupku prijave i odjave turista i načinu vođenja popisa turista propisan je sadržaj obrasca prijave. Popis turista vodi turistička zajednica posebno za svaku pravnu ili fizičku osobu koja pruža uslugu noćenja i za svakog pojedinog vlasnika kuće ili stana za odmor i vlasnika plovila koje se nalazi na vezu u luci nautičkog turizma.

Pravne i fizičke osobe dostavljaju turističkim zajednicama podatke o prijavama i odjavama turista elektronski ili dostavom obrasca radi vođenja popisa turista. Turističke zajednice dobivene podatke unose u internu mrežnu aplikaciju – intranet ili ih dostavljaju na obrascima Hrvatskoj turističkoj zajednici. Na taj način se dobiva jedinstvena mjesečna evidencija s podacima o domaćim i stranim gostima, broju dolazaka i noćenja prema zemlji prebivališta i prema vrstama objekata, te načinu dolaska turista koji može biti organiziran ili individualan (u evidenciji je također vidljiva struktura noćenja, prosječan broj noćenja po dolasku i indeksi usporedbe 2004. i 2005.). Također, na taj način Hrvatska turistička zajednica ima uvid u strukturu gostiju, ostvarena noćenja i druge podatke potrebne za analizu turističkog prometa.

Pojedine turističke zajednice mjesta, općine ili grada ne vode popis turista. Prema analizi izvješća o obavljenoj reviziji financijskih izvješća i poslovanja od 38 turističkih zajednica koje imaju obvezu vođenja jedinstvenog popisa turista u 30 turističkih zajednica vodi se popis turista, dok se u osam turističkih zajednica jedinstveni popis ne vodi. Turističke zajednice koje ne vode jedinstveni popis turista ne izvršavaju propisane zadaće, te je otežana kontrola naplate boravišne pristojbe i obrada podataka o turističkom prometu.

Državni ured za reviziju mišljenja je u skladu s odredbama članka 26. točka 9. Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, turističke zajednice mjesta, općine ili grada trebaju voditi jedinstveni popis turista za svoje područje radi kontrole naplate boravišne pristojbe i stručne obrade podataka.

3.3. Popisi obveznika naplate i uplate boravišne pristojbe

Turističke zajednice osim popisa turista radi kontrole naplate prihoda od boravišne pristojbe vode i popise obveznika naplate i uplate boravišne pristojbe.

Da bi se pravne ili fizičke osobe mogle baviti ugostiteljskom djelatnosti moraju pribaviti rješenje o ispunjavanju minimalnih uvjeta, odnosno da bi se građani mogli baviti pružanjem usluga u domaćinstvu moraju prvo ishoditi odobrenje za obavljanje usluga u domaćinstvu. Odobrenja, odnosno rješenja izdaju nadležni uredi državne uprave u županijama i gradu Zagrebu ili Ministarstvu nadležnom za poslove turizma ovisno o kategoriji objekta. Nakon donošenja rješenja, objekte se upisuje u odgovarajuće upisnike upravnih tijela.

Odredbama članka 45. točka 2. Zakona o ugostiteljstvu propisano je da rješenje o odobrenju za pružanje usluga građana u domaćinstvu donosi nadležni ured i dostavlja ga nadležnoj ispostavi područnog ureda Porezne uprave, Državnom inspektoratu i Sanitarnoj inspekciji, te Državnom zavodu za statistiku. Nije propisana obveza dostave rješenja turističkoj zajednici, pa uredi državne uprave rješenja o upisu novih obveznika uplate boravišne pristojbe ne dostavljaju po službenoj dužnosti, već na zahtjev turističkih zajednica.

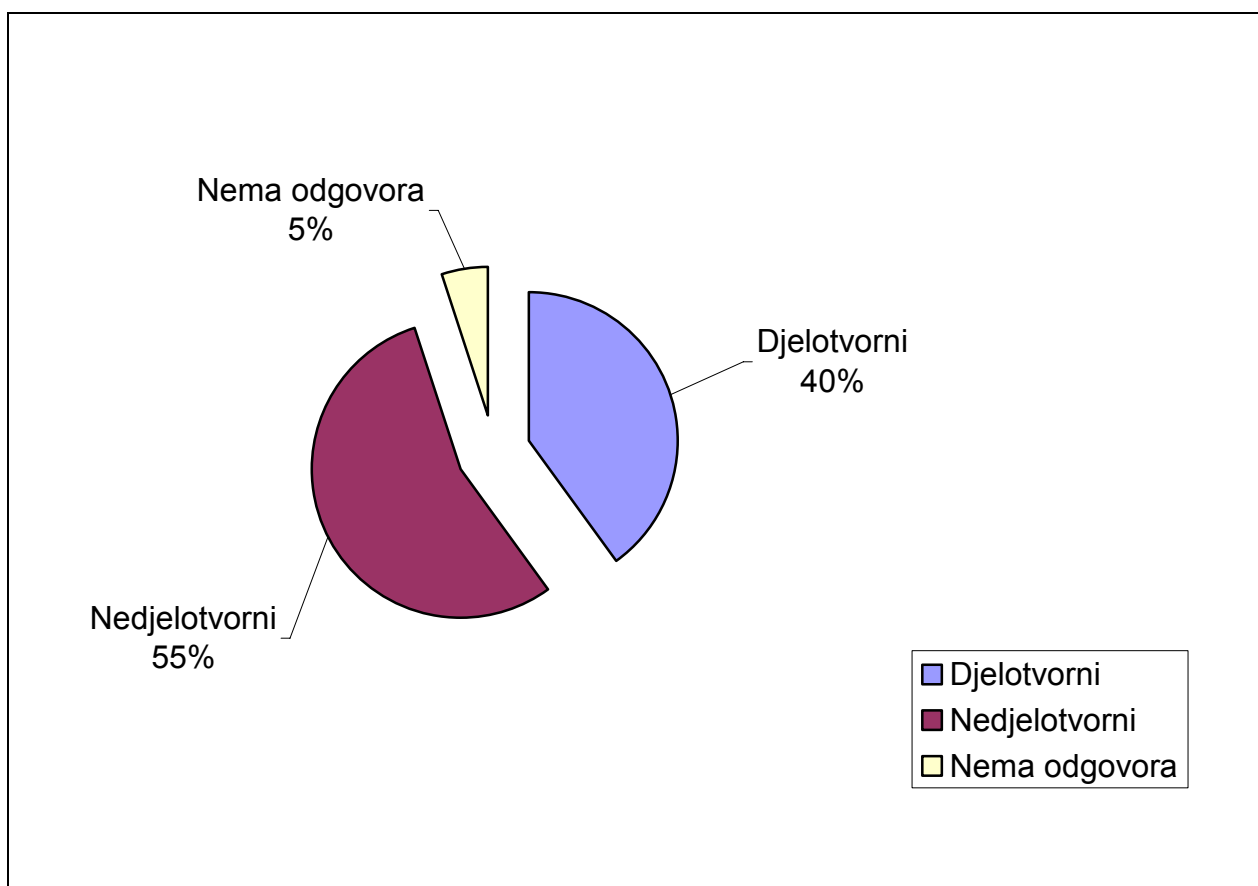
Turističke zajednice imaju ustrojene popise obveznika na različite načine. Neke su uz suradnju ureda državne uprave ustrojile popise obveznika, dok se u pojedinim turističkim zajednicama obveznici sami prijavljuju u turističkim uredima. Jedna turistička zajednica je ustrojila popis na temelju prvih prijava turista. Također pojedine turističke zajednice ne poduzimaju uvijek mjere radi ažuriranja postojećih podataka o obveznicima uplate. Turističke zajednice uz suradnju nadležnih ureda državne uprave trebaju ustrojiti točne i ažurne evidencije obveznika uplate boravišne pristojbe.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka da u suradnji s Hrvatskom turističkom zajednicom odredi način vođenja evidencija obveznika naplate i uplate boravišne pristojbe.

Prema odgovorima djelatnika turističkih zajednica iz upitnika od 38 turističkih zajednica u 21 turističkoj zajednici mjesta, općine ili grada, odnosno 55,00%, postupci za prepoznavanje i evidentiranje privatnih iznajmljivača nisu djelotvorni, u 15 turističkih zajednica, odnosno 40,00% turističkih zajednica postupci su djelotvorni, a u dva upitnika nisu dani odgovori. Na slici broj 2 daje se prikaz djelotvornosti postupka za prepoznavanje i evidentiranje privatnih iznajmljivača.

Slika broj 2

Djelotvornost postupaka za prepoznavanje i evidentiranje privatnih iznajmljivača



3.4. Potraživanja za neuplaćenu boravišnu pristojbu

Turističke zajednice svih razina evidentiraju prihode od boravišne pristojbe u poslovnim knjigama na temelju izvadaka s računa, a također vode evidencije potraživanja od obveznika za naplaćenu, ali neuplaćenu boravišnu pristojbu, jer pojedine pravne i fizičke osobe naplaćenu boravišnu pristojbu ne uplaćuju u zakonskom roku na račun turističke zajednice.

Turističke zajednice mjesta, općine ili grada na čije račune obveznici uplaćuju naplaćenu boravišnu pristojbu evidentiraju potraživanja za neuplaćenu boravišnu pristojbu na način da za obveznike uplate boravišne pristojbe po noćenju prate ostvareni broj noćenja prema podacima o prijavi i odjavi gostiju, te podatke uspoređuju s uplatama boravišne pristojbe na račun. Za obveznike uplate paušalne boravišne pristojbe uspoređuju se obveze uplate koje proizlaze iz evidencija obveznika u odnosu na uplaćenu boravišnu pristojbu na račun turističke zajednice.

Potraživanja za boravišnu pristojbu evidentiraju se na različite načine u glavnoj knjizi i/ili pomoćnim evidencijama turističkih zajednica. Turističke zajednice mjesta, općine ili grada u pojedinim slučajevima ne vode uredne i ažurne evidencije o obračunanoj i naplaćenju boravišnoj pristojbi, te podaci o stanju potraživanja za boravišnu pristojbu nisu pouzdani. U pojedinim slučajevima iznosi uplaćene boravišne pristojbe veći su od zaduženja zbog netočnih podataka o prijavama i odjavama gostiju.

Također, pojedine turističke zajednice ne prenose početna stanja potraživanja u slijedeću godinu, odnosno, utvrđena su odstupanja kod obračuna i prijenosa neuplaćenog iznosa boravišne pristojbe.

Turističke zajednice na različite načine imaju ustrojene evidencije. U nastavku se navode dva primjera iz izvješća o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja i poslovanja u turističkim zajednicama:

- jedna turistička zajednica ne vodi jedinstveni popis turista, evidencije privatnih iznajmljivača (obveznika) nisu ažurne i ne sadrže podatke o broju kreveta, naplaćenju boravišnoj pristojbi i potraživanjima po svakom obvezniku. Zbog nepotpunog i neažurnog evidentiranja zaduženja i uplata, obveznici su u pretplati, te u pomoćnim knjigama nisu iskazana potraživanja za boravišnu pristojbu. Rezultat navedenog načina evidentiranja je da turistička zajednica nema podatke o stvarnom stanju potraživanja za boravišnu pristojbu,

- istodobno, u drugoj turističkoj zajednici potraživanja evidentiraju u pomoćnim evidencijama, pojedinačno po obvezniku. Novi obveznici se prijavljuju na temelju rješenja o odobravanju pružanja ugostiteljskih usluga u domaćinstvu građana za koje izdaje ured državne uprave. Sva izdana i dostavljena rješenja o obavljanju ugostiteljskih usluga turistička zajednica uvodi u računalnu evidenciju koja se koristi za izračun zaduženja. Kod prestanka važenja odobrenja za pružanje ugostiteljskih usluga, ured državne uprave na zahtjev stranke, izdaje rješenje o prestanku važenja odobrenja koje se također upisuje u upisnik. Na temelju rješenja u turističkoj zajednici građanin se ne briše iz evidencije, već se i dalje prati da li radi bez odobrenja i o tome se obavještava Državni inspektorat. Za naplatu boravišne pristojbe turistička zajednica obveznicima šalje opomene. Nadalje, radi suzbijanja rada na crno, sprečavanja vođenja dvojnih evidencija, te kontrole rada agencija koje se bave posredovanjem, surađuje se s Hrvatskom turističkom zajednicom i Državnim inspektoratom. Radi kontrole naplate boravišne pristojbe i stručne obrade podataka turistička zajednica vodi jedinstveni popis turista za područje općine.

Državni ured za reviziju predlaže Hrvatskoj turističkoj zajednici da u suradnji s turističkim zajednicama nižeg ustroja odredi način evidentiranja potraživanja na svim razinama kako bi se potraživanja evidentirala točno i ažurno.

Popise turista, evidencije o broju noćenja, popise obveznika uplate i druge podatke potrebne za naplatu i evidentiranje potraživanja za svoje područje vode turističke zajednice mjesta, općine ili grada. Županijske turističke zajednice i Hrvatska turistička zajednica osim izvadaka s računa nemaju drugu dokumentaciju o obveznicima, potraživanjima i naplati pristojbe, stoga turističke zajednice mjesta, općine ili grada dostavljaju turističkim zajednicama županija izvješća o ostvarenim noćenjima i naplati boravišne pristojbe za područje mjesta, općine ili grada, a turističke zajednice županija dostavljaju Hrvatskoj turističkoj zajednici tijekom godine izvješća o ostvarenim noćenjima i naplati boravišne pristojbe za turističke zajednice na području županije, a početkom tekuće godine dostavljaju i godišnje izvješće za prethodnu godinu.

Na temelju dobivenih izvješća od turističkih zajednica županija, Hrvatska turistička zajednica tijekom godine sastavlja izvješće o naplati boravišne pristojbe za određena vremenska razdoblja, a početkom tekuće godine i završno izvješće za prethodnu godinu. Uz izvješće se daje i pregled većih dužnika s iznosom potraživanja po županijama.

Prema izvješćima Hrvatske turističke zajednice potraživanja od subjekata za naplaćenu, a neuplaćenu boravišnu pristojbu u sustav turističkih zajednica koncem 2004., iznosila su 17.706.051,61 kn. U navedeni iznos nisu uključeni zaključeni sporazumi o naplati.

Koncem 2005. potraživanja su iznosila 22.031.379,79 kn, od čega se na potraživanja za 2005. odnosilo 18.846.210,82 kn, a za prethodne godine 3.185.168,97 kn. Od ukupnih potraživanja koncem 2005. na potraživanja za naplatu paušalnog iznosa boravišne pristojbe odnosilo se 5.627.643,57 kn.

Koncem 2006. potraživanja su iznosila 18.190.141,58 kn, od čega se na potraživanja za 2006. odnosilo 15.376.854,04 kn, a za prethodne godine 2.813.287,54 kn. Od ukupnih potraživanja koncem 2006. na potraživanja za naplatu paušalnog iznosa boravišne pristojbe odnosilo se 6.029.085,46 kn.

U tablici 5 broj daje se pregled iznosa potraživanja za neuplaćenu boravišnu pristojbu po županijama i za grad Zagreb prema izvješću o naplati boravišne pristojbe koncem 2004., 2005. i 2006.

Tablica broj 5

Potraživanja po županijama i za grad Zagreb
za neuplaćenu boravišnu pristojbu koncem 2004., 2005. i 2006.

u kn

Redni broj	Županije	2004.	2005.	2006.
1.	Splitsko-dalmatinska županija	7.890.811,47	10.665.562,91	8.302.244,51
2.	Zadarska županija	2.525.750,39	2.708.289,00	2.986.522,77
3.	Primorsko-goranska županija	2.766.432,12	1.564.520,14	2.680.921,29
4.	Šibensko-kninska županija	2.085.140,76	3.545.803,19	2.418.097,67
5.	Dubrovačko-neretvanska županija	963.145,96	1.325.460,99	868.163,73
6.	Istarska županija	971.549,54	1.559.469,76	706.040,00
7.	Grad Zagreb*	-141.498,14	-46.590,37	-287.020,33
8.	Druge županije	642.715,51	706.859,17	513.165,94
	Ukupno	17.706.051,61	22.031.379,79	18.190.141,58

Izvor: Hrvatska turistička zajednica

*U gradu Zagrebu potraživanja su iskazana s negativnim predznakom, odnosno proizlazi da je uplaćena boravišna pristojba veća od zaduženja. Razlog je nepotpuno i neažurno vođenje evidencija. Pojedini obveznici uplatili su boravišnu pristojbu, a nisu dostavljali podatke o prijavama i odjavama gostiju.

Udjel potraživanja četiri županije (Splitsko-dalmatinske, Zadarske, Primorsko-goranske i Šibensko-kninske) u ukupnim potraživanjima koncem 2006. iznosilo je 16.387.786,24 kn, odnosno 90,09%.

- Potraživanja za paušalnu boravišnu pristojbu

Prema podacima Hrvatske turističke zajednice u 2005. paušalna boravišna pristojba naplaćena je u iznosu 65.182.031,04 kn, a u 2006. u iznosu 61.729.127,79 kn. Naplaćena paušalna boravišna pristojba u 2006. manja je u odnosu na 2005. za 3.452.903,25 kn. U tablici broj 6 daje se pregled naplate paušalne boravišne pristojbe prema podacima Hrvatske turističke zajednice.

Tablica broj 6

Napлата paušalne boravišne pristojbe

u kn

Redni broj	Opis	2005.	2006.
1.	Naplaćena paušalna boravišna pristojbe	65.182.031,04	61.729.127,79
2.	Potraživanja za naplaćenu boravišnu pristojbu	5.627.643,57	6.029.085,46
	Ukupno	70.809.674,61	67.758.213,25

Izvor: Hrvatska turistička zajednica

Iskazana potraživanja izračunana su na temelju postojećih popisa obveznika koji nisu točni i ažurni, pa raspoloživi podaci nisu pouzdani. Primjerice, tijekom nadzora u jednoj turističkoj zajednici utvrđeno je da su evidentirana potraživanja od 178 obveznika uplate paušalne boravišne pristojbe. Nadzorom na terenu utvrđeno je da od evidentiranih 178 obveznika 110 nisu obveznici plaćanja paušalne boravišne pristojbe (izdano je 90 rješenja kojima se utvrđuje prestanak pružanja ugostiteljskih usluga građana u domaćinstvu, osam nisu obveznici paušalnog plaćanja, deset obveznika je preminulo, dva obveznika se nalaze u području druge turističke zajednice), 60 obveznika je platilo dug tijekom nadzora, dok je za sedam obveznika trebalo odrediti status.

3.5. Mjere naplate potraživanja

S obzirom da je boravišna pristojba zajednički prihod turističkih zajednica tri razine turističkih zajednica (turističke zajednica mjesta, općine ili grada, turističke zajednice županije i Hrvatske turističke zajednice), svaka turistička zajednica može poduzimati mjere za naplatu potraživanja.

Turističke zajednice mjesta, općine ili grada šalju opomene obveznicima koji ne uplaćuju boravišnu pristojbu, te dostavljaju podatke o dužnicima Državnom inspektoratu, koji prema odredbama Zakona o boravišnoj pristojbi obavlja nadzor nad naplatom boravišne pristojbe. Također, turističke zajednice (turistička zajednica mjesta, općine ili grada na čijem području je dužnik, turistička zajednica županije i Hrvatska turistička zajednica) s dužnicima zaključuju nagodbe o obročnoj otplati dugovanja.

S obzirom na svoj položaj u sustavu Hrvatska turistička zajednica ima značajnu ulogu u naplati potraživanja naročito od velikih dužnika. Tijekom 2005. Hrvatska turistička zajednica je dužnicima slala opomene, također je s Državnim inspektoratom dogovoren pojačani nadzor naplate boravišne pristojbe. Hrvatska turistička zajednica je Državnom inspektoratu dostavila izvještaj o iznosu potraživanja za boravišne pristojbe u 2005. Koncem ožujka 2006. Državni inspektorat je dostavio izvješće o naplati boravišne pristojbe u kojem se navodi da su gospodarski inspektori poduzeli zakonom propisane mjere protiv obveznika plaćanja boravišne pristojbe koji obveze nisu podmirivali.

Hrvatska turistička zajednica je tijekom 2006. u suradnji s turističkim zajednicama u sustavu provela aktivnosti naplate potraživanja od boravišne pristojbe. Analizirana je struktura potraživanja i aktivnosti su usmjerene na 50 najvećih dužnika koji su činili 87,00% ukupnih potraživanja. Obavljeni su razgovori ili su dužnici pismeno pozvani da u najkraćem roku podmire dugovanja. Rezultat provedenih aktivnosti je da su pojedini subjekti podmirili dugovanja, zaključeno je 11 nagodbi o obročnoj otplati duga i pokrenuto je sedam ovršnih postupaka. Dugovanja najvećih dužnika smanjena su s 13.263.986,09 kn na 4.352.613,83 kn. Dio nenaplaćenih potraživanja obuhvaćen je nagodbama o obročnoj otplati, a za dio su pokrenuti ovršni postupci.

Zatezne kamate za nepravodobno plaćanje nisu obračunavane niti naplaćivane. Obračun i naplata zateznih kamata je otežana zbog različitih i mnogobrojnih rokova za uplatu boravišne pristojbe, što je vidljivo i iz tablice broj 3. Jedinstvena evidencija iz koje bi bilo vidljivo koje su mjere poduzele turističke zajednice u sustavu koji ostvaruju prihode od boravišne pristojbe i kakva je učinkovitost poduzetih mjera, nije ustrojena.

Državni ured za reviziju predlaže Hrvatskoj turističkoj zajednici da u suradnji s turističkim zajednicama županija, gradova, općina i mjesta, odredi kriterije za poduzimanje mjera koji bi ovisili o visini i dužini trajanja potraživanja, te uvede jedinstvenu računalnu evidenciju potraživanja i poduzetih mjera tako da je uvijek moguće utvrditi koje mjere i tko ih poduzima i u kojoj su fazi. Također, tijekom godine treba pratiti i analizirati naplatu pristojbe, a u slučaju nepravodobnog plaćanja obračunati i naplatiti zatezne kamate.

Turističko vijeće Hrvatske turističke zajednice donijelo je u studenom 2006. odluku da se sva dugovanja pravnih i fizičkih osoba trebaju u cijelosti naplatiti. Stoga je glavni ured Hrvatske turističke zajednice pokrenuo postupak prisilne naplate boravišne pristojbe putem odvjetničkog ureda, o čemu je izvijestio turističko vijeće Hrvatske turističke zajednice, te zadužio turističke zajednice mjesta, općine i grada, kao i županijske turističke zajednice da prikupe potrebne podatke o stanju potraživanja. U dopisu turističkim zajednicama županija, mjesta, općina i gradova navodi se da trebaju provoditi mjere, te u suradnji s glavnim uredom Hrvatske turističke zajednice provoditi zaključke turističkog vijeća Hrvatske turističke zajednice o naplati boravišne pristojbe.

Koncem 2006. i početkom 2007. pokrenuti su ili su u pripremi ovršni postupci za naplatu dugovanja od pravnih osoba u iznosu 8.771.878,76 kn. Radi postupka naplate boravišne pristojbe Hrvatska turistička zajednica, turistička zajednica županije i turističke zajednice mjesta, općine ili grada zaključili su ugovore o zastupanju s odvjetnikom. Naknada odvjetnika za zastupanje je 10,00% (bruto) iznosa naplaćenog od duga na temelju sudskog postupka, izvan sudskog postupka, nagodbe, ovrhe ili drugih plaćanja u predmetima u kojima odvjetnik zastupa stranke radi realizacije naplate boravišne pristojbe. Ugovoreno je da Hrvatska turistička zajednica podmiruje 25,00% od ugovorene naknade za zastupanje, turistička zajednica županije 10,00%, a turističke zajednice mjesta, općine ili grada 65,00% od ugovorene naknade za zastupanje.

Odvjetniku pored naknade pripadaju i odvjetnički troškovi koje je po odluci suda dužna podmiriti protivna strana. Tijekom 2006. zaključeni su ugovori o zastupanju s jednim odvjetnikom s područja Splitsko-dalmatinske županije, a koncem 2006. pod istim uvjetima zaključen je ugovor o zastupanju s odvjetnikom iz područja Zadarske županije. Tijekom 2006. u ovršnom postupku nad pet dužnika naplaćena su potraživanja u iznosu 1.868.306,60 kn za boravišne pristojbe.

Državni ured za reviziju predlaže Hrvatskoj turističkoj zajednici preispitati visinu naknade za odvjetničke usluge u postotku od iznosa naplaćenog duga u odnosu na visinu naknade propisanu odvjetničkom tarifom, te ugovoriti onu naknadu koja je financijski povoljnija za sustav turističkih zajednica.

3.6. Nadzor naplate boravišne pristojbe

Prema odredbama članka 15. Zakona o boravišnoj pristojbi nadzor nad naplatom i uplatom boravišne pristojbe provode gospodarski inspektori Državnog inspektorata, te poduzimaju propisane upravne i kaznene mjere.

Gospodarski inspektori obavljaju inspekcijske nazore na temelju planiranih poslova ali i po prijavama tijela državne uprave, institucija, građana, te korisnika turističkih usluga. Tijekom sezone 2006. poslove nadzora obavljalo je oko 110 inspektora. Subjekti koji podliježu nadzoru uključuju 75 258 građana registriranih za pružanje ugostiteljskih usluga u domaćinstvu, 13 003 smještajnih objekata, te vlasnike kuća i stanova za odmor.

O obavljenom inspekcijskom nadzoru gospodarski inspektor sastavlja zapisnik. Ukoliko gospodarski inspektor tijekom inspekcijskog nadzora utvrdi da pravna osoba koja pruža usluge noćenja u smještajnom objektu ili vlasnici stanova i kuća za odmor u propisanim rokovima nisu uplatili boravišnu pristojbu nadležnoj turističkoj zajednici, odnosno ukoliko utvrdi da građani koji su u skladu s odredbama Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti registrirani za pružanje usluga smještaja u domaćinstvu, a obveznici su uplate paušalne boravišne pristojbe nisu uplatili boravišnu pristojbu u zakonom propisanim rokovima na račun nadležne turističke zajednice, donosi upravno rješenje kojim nalaže uplatu sredstava turističkoj zajednici u propisanom roku, a također naplaćuje kaznu na mjestu izvršenja prekršaja ili podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. Ako osoba ne uplati sredstva u određenom roku, a ne uloži žalbu Državnom inspektoratu, gospodarski inspektor će prema službenoj dužnosti pokrenuti postupak za izvršenje.

Postupak izvršenja provodi Porezna uprava. Jedna od zadaća porezne uprave je provedba ovrhe radi naplate drugih javnih davanja po zahtjevu tijela državne uprave i sudova u skladu s posebnim zakonima. O postupku izvršenja rješenja, odnosno provođenju ovrhe od strane Porezne uprave, turističke zajednice u većini slučajeva nemaju povratnu informaciju.

Na rješenje pravna ili fizička osoba ima pravo žalbe. O žalbi odlučuje povjerenstvo za žalbe Državnog inspektorata, a protiv rješenja povjerenstva može se pokrenuti upravni spor u roku 30 dana od dostave rješenja. Ukoliko je žalba odbijena rješenje gospodarskog inspektora postaje izvršno, a ako osoba obavezna po tom rješenju ne postupi, gospodarski inspektor će prema službenoj dužnosti pokrenuti postupak za izvršenje.

U 2005. provedeno je 34 293 inspekcijskih nadzora nad građanima koji pružaju ugostiteljske usluge u domaćinstvu, nad vlasnicima kuća i stanova za odmor, te naplatom i uplatom boravišne pristojbe nadležnim turističkim zajednicama. Od ukupnog broja provedenih nadzora u 28 148 inspekcijska nadzora ili 82,08% utvrđeno je postupanje prema propisima, podneseno je 5 456 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka, četiri prekršajna naloga, 625 kazni na mjestu izvršenja prekršaja, te je doneseno 456 upravnih rješenja kojima je naložena uplata neuplaćenog iznosa boravišne pristojbe turističkim zajednicama.

Tijekom 2005. na povjerenstvu za žalbe Državnog inspektorata, riješene su 23 žalbe na rješenja gospodarskih inspektora kojima je naložena uplata duga boravišne pristojbe, od čega se 19 žalbi odnosilo na naplatu paušala od građana, a četiri na pravne osobe koje pružaju usluge smještaja.

U 2006. provedeno je 19 374 inspekcijskih nadzora nad građanima koji pružaju ugostiteljske usluge u domaćinstvu, nad vlasnicima kuća i stanova za odmor, te naplatom i uplatom boravišne pristojbe nadležnim turističkim zajednicama. Broj nadzora u 2006. u odnosu na 2005. smanjen je za 14 919 ili 43,50%.

Od ukupnog broja provedenih nadzora gospodarski inspektori u 15 128 inspekcijska nadzora ili 78,08% nisu utvrdili povrede propisa, podnijeli su 2 473 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka, 13 prekršajna naloga, 444 kazni na mjestu izvršenja prekršaja, te su donijeli 963 upravna rješenja.

Tijekom 2006. na povjerenstvu za žalbe Državnog inspektorata riješeno je 126 žalbi na rješenja gospodarskih inspektora kojima je naložena uplata duga boravišne pristojbe.

Od čega su se 122 žalbe odnosile na naplatu paušala od građana, a četiri na pravne osobe koje pružaju usluge smještaja.

Prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o državnom inspektoratu koji je donesen koncem 2005., uvedene su ovlasti koje su omogućile učinkovitiji rad Državnog inspektorata i provođenje složenijih nadzora. Ukoliko postoji osnovana sumnja da se u stanu ili drugom prostoru obavlja određena djelatnost bez odobrenja nadležnog tijela, inspektor može zatražiti od nadležnog prekršajnog suda izdavanje pisanog naloga za pretragu stana ili drugog prostora koji služi za obavljanje neregistrirane djelatnosti. Sud po hitnom postupku u roku od 24 sata rješava zahtjev. Također, gospodarskim inspektorima je dana ovlast da kod provođenja inspeksijskog nadzora u području ugostiteljske i turističke djelatnosti mogu usmenim rješenjem u zapisnik, pravnoj ili fizičkoj osobi privremeno zabraniti daljnje obavljanje ugostiteljske ili turističke djelatnosti, te usmeno rješenje izvršiti pečaćenjem prostorija, ako se usluge obavljaju bez upisa u propisani registar, odnosno upisnik, te ako se obavljaju bez rješenja kojim je utvrđeno da prostor, uređaji i oprema udovoljavaju propisanim uvjetima.

Tako je u 2006. izrečeno 837 mjera pečaćenja objekata zbog nelegalnog iznajmljivanja smještajnih jedinica, te 354 mjera pečaćenja zbog neispunjavanja minimalnih tehničkih uvjeta kod obavljanja ugostiteljske i turističke djelatnosti.

U tijeku turističke sezone tijekom srpnja i kolovoza kada se provodi pojačani nadzor u području ugostiteljstva turizma, te kontrole naplate boravišne pristojbe osim redovnih, poslove obavljaju i inspektori iz kontinentalnih dijelova Republike Hrvatske. Turističke zajednice sudjeluju u podmirenju dijela izdataka inspektora za smještaj i druge izdatke.

Hrvatska turistička zajednica dostavlja Državnom inspektoratu izvještaje o naplati boravišne pristojbe po županijama (ostvareni broj noćenja, uplaćen iznos boravišne pristojbe, potraživanja za prethodna razdoblja, ukupna potraživanja boravišne pristojbe), te popise najvećih dužnika uplate boravišne pristojbe, a također turističke zajednice mjesta, općina i gradova dostavljaju podatke o dužnicima područnim jedinicama Državnog inspektorata.

Provedenim nadzorima utvrđeni su najčešći oblici ne postupanja u skladu s propisima koji se odnose na: rad bez odobrenja za pružanje ugostiteljskih usluga smještaja, prijavljivanje turista turističkoj zajednici, vođenje popisa gostiju, isticanje standardizirane ploče, izdavanje računa, isticanje cijena, te uplaćivanje boravišne pristojbe turističkim zajednicama.

Zakonom o boravišnoj pristojbi propisane su novčane kazne u iznosu od 1.000,00 kn do 15.000,00 kn za prekršaje kojima se mogu kazniti pravne ili fizičke osobe ako ne naplate i uplate boravišnu pristojbu ili ne prijave boravak turista, te novčane kazne u iznosu od 500,00 kn do 2.000,00 kn koje gospodarski inspektori mogu naplatiti na mjestu izvršenja prekršaja. Zbog dugotrajnih sudskih postupaka za prekršaje velik broj kazni za prekršaje nije naplaćen, jer postupci zastarijevaju.

4. RASPODJELA BORAVIŠNE PRISTOJBE

4.1. Prihodi od boravišne pristojbe

Pravne ili fizičke osobe koje pružaju usluge smještaja, naplaćuju boravišnu pristojbu istodobno s naplatom usluga noćenja, a uplaćuju je na račun turističke zajednice mjesta, općine ili grada, a ako nije osnovana na račun Hrvatske turističke zajednice.

Raspored prihoda od boravišne pristojbe uplaćenih na račun pojedine turističke zajednice prema odredbama Zakona o Hrvatskom crvenom križu i Zakona o boravišnoj pristojbi, obavlja Financijska agencija. Prema odredbi članka 12. Zakona o Hrvatskom crvenom križu iz prikupljenih sredstava izdvaja se 1,00% za službu spašavanja života na vodi i ekološku zaštitu priobalja. Nadalje, se prema odredbama Zakona o boravišnoj pristojbi sredstva raspoređuju na način da 65,00% pripada turističkoj zajednici mjesta, općine ili grada na području koje je boravišna pristojbe ostvarena, 10,00% turističkoj zajednici županije, a 25,00% Hrvatskoj turističkoj zajednici.

Prema podacima Financijske agencije ukupni prihodi od boravišne pristojbe ostvareni u 2004. iznosili su 258.928.629,45 kn, u 2005. iznosili su 282.576.610,80 kn, a u 2006. iznosili su 284.494.483,08 kn. Prihodi od boravišne pristojbe su u 2005. u odnosu na 2004. bili veći za 9,13%, a u 2006. u odnosu na 2005. prihodi su veći za 0,68%. Istodobno je broj ostvarenih noćenja turista u 2005. u odnosu na 2004. bio veći za 7,58%, a u 2006. u odnosu na 2005. za 3,08%.

U tablici broj 2 daje se pregled ukupno ostvarenih prihoda od boravišne pristojbe u 2004., 2005. i 2006.

Tablica broj 2

Prihodi od boravišne pristojbe ostvareni u 2004., 2005. i 2006.

Red. broj	Opis	u kn		
		2004.	2005.	2006.
1.	Hrvatska turistička zajednica	64.590.114,48	70.160.600,48	70.468.512,09
2.	Županijske turističke zajednice	25.269.524,25	26.798.801,00	27.500.187,00
3.	Turističke zajednice grada ili općine	147.930.025,19	161.103.709,34	162.625.530,15
4.	Turističke zajednice mjesta	18.531.597,73	21.681.501,50	21.054.359,92
5.	Hrvatski crveni križ	2.607.367,80	2.831.998,48	2.844.893,92
Ukupno		258.928.629,45	282.576.610,80	284.493.483,08
6.	Broj noćenja	47 797 287	51 420 948	53 006 946

Izvor: Financijska agencija i Državni zavod za statistiku

4.2. Raspodjela i korištenje sredstava boravišne pristojbe

Način financiranja turističkih zajednica propisan je odredbama Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, te odredbama statuta turističkih zajednica. Turističke zajednice ostvaruju prihode od boravišne pristojbe i turističke članarine u skladu s posebnim zakonima, iz proračuna općine, grada, županije ili Republike Hrvatske, te zajmova i dragovoljnih priloga.

Boravišna pristojba koristi se za izvršavanje ciljeva i zadaća turističkih zajednica koji su prema Zakonu o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma: unapređivanje općih uvjeta boravka turista, promocija turističkog proizvoda područja za koje su osnovane u skladu sa programom promicanja turizma i razvijanje svijesti o učincima turizma. Djelovanje turističkih zajednica temelji se na načelu opće korisnosti, a bez ostvarivanja neposredne dobiti.

S obzirom da se financijska izvješća turističkih zajednica ne konsolidiraju podaci o ukupnim prihodima i izdacima svih turističkih zajednica nisu raspoloživi. Prihodi i izdaci su dobiveni obradom podataka iz izvješća o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja i poslovanja 50 turističkih zajednica.

Revizijom financijskih izvještaja i poslovanja obuhvaćeno je ukupno 50 turističkih zajednica od čega 36 turističkih zajednica općina i gradova, jedna turistička zajednica mjesta, dvanaest županijskih turističkih zajednica i turistička zajednica Grada Zagreba. Koncem 2005. turističkim zajednicama obuhvaćenih revizijom bilo je 202 zaposlenika.

Pregled ukupnih prihoda iz izvješća o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja i poslovanja u 2004. i 2005. daje se u tablici broj 7.

Tablica broj 7

Ukupni prihodi turističkih zajednica županija, gradova, općina, mjesta i grada Zagreba za 2004. i 2005.

u kn

Red. broj	Prihodi	Ostvareno u 2004.	%	Ostvareno u 2005.	%
1.	Boravišna pristojba	77.359.651,15	43,73	84.067.879,06	41,22
2.	Turistička članarina	70.783.418,44	39,83	73.477.081,95	36,03
3.	Višak prihoda iz prethodne godine	7.117.326,93	4,0	16.389.487,97	8,03
4.	Prihodi iz proračuna	9.986.108,98	5,60	15.095.283,70	7,41
5.	Drugi prihodi	5.778.662,42	3,22	8.508.913,04	4,18
6.	Prihodi iz sustava turističkih zajednica	4.375.792,58	2,43	4.266.822,40	2,09
7.	Prihodi redovne djelatnosti	2.153.820,25	1,19	2.127.438,05	1,04
	Ukupno	177.554.780,75	100,00	203.932.906,17	100,00

Od ukupnih prihoda turističkih zajednica u 2005. prihodi od boravišne pristojbe su najznačajniji i iznose 84.067.879,06 kn ili 41,22% od ukupnih prihoda, slijede prihodi od turističkih članarina koji iznose 73.477.081,95 kn ili 36,03% od ukupnih prihoda, a drugi prihodi iznose 46.387.945,16 kn ili 22,75% od ukupnih prihoda.

Pregled ukupnih prihoda iz izvješća o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja i poslovanja u 2004. i 2005. prema oblicima turističkih zajednica daje se u tablici broj 8.

Tablica broj 8

Ukupni prihodi 50 turističkih zajednica koje su bile predmet financijske revizije za 2004. i 2005.

u kn

Red. broj	Turističke zajednice	Prihodi ostvareni u 2004.	%	Prihodi ostvareni u 2005.	%
1.	Gradovi i općine	95.929.099,62	54,03	106.796.789,49	52,37
2.	Grad Zagreb	43.862.190,00	24,70	57.891.519,00	28,39
3.	Županije	37.763.491,13	21,27	39.244.597,60	19,24
Ukupno		177.554.780,75	100,00	203.932.906,09	100,00

U 2005. od ukupno ostvarenih prihoda 36 turističkih zajednica općina i gradova i jedna turistička zajednica mjesta ostvarile su prihode u iznosu 106.796.789,49 kn ili 52,37%, turistička zajednica grada Zagreba u iznosu 57.891.519,00 kn ili 28,39%, a dvanaest turističkih zajednica županija u iznosu 39.244.597,60 kn ili 19,24%.

Od 50 turističkih zajednica najveće prihode ostvaruje turistička zajednica Grada Zagreba na koju se primjenjuju odredbe Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma koje se odnose na općine i gradove i županije, iz čega proizlazi da prilikom raspodjele sredstava turističkoj zajednici grada Zagreba pripada 75,00% od ostvarenih prihoda (65,00% koje pripadaju turističkim zajednicama općine ili grada i 10,00% koje pripadaju turističkim zajednicama županija).

Ne uključujući turističku zajednicu Grada Zagreba pojedinačno najveće ukupne prihode ostvarila je jedna turistička zajednica u iznosu 12.287.412,00 kn koja je ostvarila i najveće prihode od boravišne pristojbe u iznosu 8.999.932,96 kn, a najmanje ukupne prihode ostvarila je turistička zajednica u iznosu 287.572,00 kn koja je ostvarila prihode od boravišne pristojbe u iznosu 37.824,00 kn.

Pojedine turističke zajednice uglavnom u kontinentalnom dijelu Republike Hrvatske ne ostvaruju dostatne prihode za izvršenje zadaća, stoga dobivaju potpore iz sredstava proračuna općine, grada ili županije. Također, Hrvatska turistička zajednica sufinancira programe turističkih zajednica u turistički manje razvijenim dijelovima Republike Hrvatske s ciljem stvaranja kvalitetnijih turističkih proizvoda i povoljnijih uvjeta boravka turista.

Pregled ukupnih izdataka iz izvješća o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja i poslovanja u 2004. i 2005. daje se u tablici broj 9.

Tablica broj 9

Izdaci turističkih zajednica za 2004. i 2005.

u kn

Red. broj	Vrsta izdatka	Ostvareno u 2004.	%	Ostvareno u 2005.	%
1.	Izdaci promidžbe	60.893.019,06	36,51	77.788.509,44	40,60
2.	Izdaci za usluge	28.285.191,62	17,00	31.355.307,59	16,35
3.	Izdaci za zaposlene	23.594.775,13	14,14	24.807.291,1	12,93
4.	Materijalni izdaci	17.907.205,15	10,73	19.359.999,94	10,10
5.	Transferi	17.193.447,01	10,31	20.791.017,62	10,84
6.	Izdaci poslovanja	10.616.930,77	6,36	10.116.335,17	5,27
7.	Drugi izdaci	3.802.299,53	2,28	4.479.827,65	2,33
8.	Izdaci za investicije	4.457.403,60	2,67	3.045.556,47	1,58
Ukupno		166.750.271,87	100,00	191.743.844,98	100,00

U 2005. u odnosu na 2004. ukupni izdaci veći su za 14,99%. Od ukupnih izdataka u 2005. izdaci promidžbe čine 40,60%, izdaci za usluge 16,35%, izdaci za zaposlene 12,93%, materijalni izdaci 10,10%, transferi 10,84%, izdaci poslovanja 5,27%, drugi izdaci 2,33% i izdaci za investicije 1,58%.

U skladu s odredbama Zakona o boravišnoj pristojbi od sredstava boravišne pristojbe koja pripadaju turističkoj zajednici mjesta, općine ili grada 30,00% turistička zajednica doznaju općini ili gradu na području kojih je osnovana, a od 70,00% s 20,00% raspolaže za poslove ureda turističke zajednice, a s 80,00% raspolaže za potrebe turističkog mjesta, odnosno za izvršavanje zadaća turističke zajednice.

Pojedine turističke zajednice troše više od 20,00% sredstava za potrebe turističkog ureda. Navedeno nije isključivo vezano uz turističke zajednice u kontinentalnom dijelu Republike Hrvatske, koje ostvaruju manje prihode od boravišne pristojbe, već se odnosi na turističke zajednice bez obzira na njihov geografski smještaj.

Navedena raspodjela za potrebe turističke zajednice i za potrebe turističkog mjesta nije propisana Zakonom o boravišnoj pristojbi za turističke zajednice županija i Hrvatsku turističku zajednicu. Hrvatska turistička zajednica raspolaže sredstvima u navedenim omjerima.

Revizijom je utvrđeno da pojedine turističke zajednice sredstva boravišne pristojbe u 2004. i 2005. nisu pravovremeno doznajavale ili nisu doznajavale gradovima, odnosno općinama na području kojih su osnovane. Navedeno nije u skladu s odredbama članka 9. i 13. Zakona o boravišnoj pristojbi prema kojima je Turistička zajednica dužna najkasnije tri dana po primitku pripadajućih sredstava 30,00% doznajati gradu ili općini na području kojih su osnovane. Općina ili grad sredstva treba koristiti za uređivanje naselja u funkciji turizma. Predlaže se preispitati odredbu o uplati sredstava na račun grada ili općine u roku tri dana po primitku sredstava.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka da propiše način raspodjele sredstava od boravišne pristojbe za turističke zajednice županija i Hrvatsku turističku zajednicu. Turističke zajednice trebaju raspolagati s prihodima od boravišne pristojbe na način da 80,00% sredstava utroše za potrebe turističkog mjesta, a 20,00% za potrebe turističkog ureda, te doznajavati 30,00% ostvarenih sredstava od boravišne pristojbe gradu ili općini na području kojih su osnovane.

4.3. Program rada i financijski plan

Prema Zakonu o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma za svaku poslovnu godinu turističke zajednice donose program rada i financijski plan, te po isteku godine sastavljaju godišnje financijske izvještaje. Turističke zajednice sredstva boravišne pristojbe tijekom poslovne godine raspoređuju u skladu s godišnjim programom rada i financijskim planom.

Turističko vijeće podnosi prijedlog programa rada i prijedlog financijskog plana skupštini turističke zajednice do kraja mjeseca studenog tekuće godine, koja ih treba odobriti. Prijedlog programa rada i prijedlog financijskog plana za slijedeću poslovnu godinu turistička zajednica mjesta, općine ili grada dostavlja turističkoj zajednici županije, također do kraja mjeseca studenog, a turistička zajednica županije prijedlog programa rada i prijedlog financijskog plana dostavlja Hrvatskoj turističkoj zajednici.

Rok dostave programa rada i financijskog plana turističke zajednice mjesta, općine ili grada turističkoj zajednici županije je isti kao rok za podnošenje prijedloga programa rada i financijskog plana skupštini radi odobravanja. Rok dostave prijedloga programa rada i prijedlog financijskog plana Hrvatskoj turističkoj zajednici nije određen, također nije određena svrha dostave navedenih dokumenata, niti način donošenja izmjena i dopuna programa rada i financijskog plana tijekom godine.

U pojedinim turističkim zajednicama godišnji program i financijski plan nisu donijela nadležna tijela. Primjerice, u slučaju jedne turističke zajednice godišnji program i financijski plan nije donesen, jer nije održana skupština. Također, nadležna tijela ne donose izmjene i dopune godišnjeg programa i financijskog plana, a niti Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma nije propisan način njihova donošenja.

Prijedlog godišnjeg financijskog izvješća za prethodnu godinu turističko vijeće podnosi skupštini turističke zajednice. Godišnje financijsko izvješće turistička zajednica mjesta, općine ili grada dostavlja turističkoj zajednici županije, a turistička zajednica županije dostavlja Hrvatskoj turističkoj zajednici. Zakonom nije određen rok dostave godišnjih financijskih izvještaja.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka da u suradnji s Hrvatskom turističkom zajednicom odredi rokove i svrhu dostave prijedloga programa rada, prijedloga financijskog plana i godišnjeg financijskog izvješća turističkim zajednicama višeg ustroja, te način donošenja izmjena i dopuna programa rada i financijskog plana. Također, turističke zajednice svih razina trebaju donositi i koristiti sredstva prema godišnjem programu i financijskom planu.

Turističke zajednice prihode knjigovodstveno evidentiraju prema izvorima prihoda, a izdatke prema vrsti. S obzirom da su u financijskom planu izdaci planirani prema projektima iz programa rada otežano je praćenje izvršenja financijskog plana. Također, knjigovodstveno se prenosi višak prihoda iz prethodne u tekuću godinu, a da nije sadržan u financijskom planu, niti je vidljivo iz kojih izvora se sastoji višak prihoda i za koje programe i namjene će se utrošiti.

U određenim slučajevima izvršavaju se izdaci koji nisu planirani financijskim planom, niti ih je odobrila skupština, a izdaci planirani financijskim planom izvršavaju se u iznosima većim od planiranoga. Primjerice revizijom jedne turističke zajednice tvrđeno je da su na temelju prethodno ili naknadno donesenih odluka turističkog vijeća, odnosno odluka direktora turističkog ureda, izvršavani izdaci koji nisu bili planirani financijskim planom (primjerice, za 2005. donacija nogometnom klubu u iznosu 2.000.000,00 kn), a neki izdaci izvršeni su u znatno većim iznosima od planiranih (izdaci za Advent 2005. planirani su u iznosu 1.500.000,00 kn, a izvršeni su u iznosu 2.440.000,00 kn, što je za 940.000,00 kn više).

Godišnji program rada i financijski plan obvezno sadrže pojedinačno utvrđene planirane zadatke i potrebna financijska sredstva za njihovo izvršenje, za pojedinačno turističko mjesto, te posebno planirane zadatke i financijske planove turističkih društava. Plan potreba turističkog mjesta treba sadržavati pojedine projekte i njihovu razradu (opis, ciljeve, izdatke, nositelje izrade i rokove izrade). U nekim slučajevima programi rada i financijski planovi ne sadrže razrađene planirane izdatke i potrebna financijska sredstva za njihovo izvršenje.

Državni ured za reviziju predlaže da turističke zajednice svih razina sredstva boravišne pristojbe koriste za izvršavanje zadaća i poslovanje u skladu s godišnjim programom rada i financijskim planom turističkih zajednica. Programom rada i financijskim planom izdatke, osim prema programima, treba planirati i prema vrstama izdataka iz računskog plana za neprofitne organizacije, a za pojedinačne projekte treba navoditi opis projekta, ciljeve projekta, potrebna financijska sredstva, nositelje projekta, te rokove izrade.

4.4. Nadzor korištenja sredstava boravišne pristojbe

Odredbom članka 60. Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma propisano je da Hrvatska turistička zajednica putem glavnog ureda nadzire rad turističkih zajednica u stručnim poslovima neposredno vezanim za provedbu politike promicanja turizma i izvršavanje zadaća turističke zajednice, te nadzor nad svrhovitošću i učinkovitošću korištenja financijskih sredstava. Međutim, iako je Hrvatskoj turističkoj zajednici dana ovlast nadzora obavljanja stručnih poslova i korištenja financijskih sredstava, Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma nisu propisane mjere koje se mogu poduzeti kad se nadzorom utvrde nepravilnosti ili nezakonitosti, pa učinak nadzora može izostati.

U 2005. za 2004. obavljen je nadzor u osam turističkih zajednica, a u 2006. za 2005. i 2006. obavljen je nadzor u šest turističkih zajednica. Nadzor je na temelju zaključenog ugovora obavljao vanjski suradnik, jer do konca 2004. nije bilo zaposlenih unutarnjih revizora. Nakon obavljenog nadzora sastavlja se izvješće o obavljenom nadzoru, a u slučajevima kada su utvrđene određene nepravilnosti u izvješću se daju nalozi i preporuke za njihovo ispravljanje.

U vrijeme obavljanja revizije, lipanj 2007. Hrvatska turistička zajednica ima zaposlenog jednog unutarnjeg revizora. S obzirom na broj turističkih zajednica broj obavljenih nadzora potrebno je povećati.

Izvešća o obavljenom nadzoru dostavljaju se Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka, te turističkoj zajednici (direktoru, predsjedniku skupštine, te predsjedniku nadzornog odbora) u dopisu se napominje da je turistička zajednica obavezna otkloniti odstupanja u radu, također turistička zajednica je obvezna dopis razmotriti na tijelima turističke zajednice.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka propisati mjere koje Hrvatska turistička zajednica može poduzeti kad se nadzorom utvrde nepravilnosti ili nezakonitosti u radu turističkih zajednica, te Hrvatskoj turističkoj zajednici povećati broj obavljenih nadzora.

6. NALAZ

Revizijom učinkovitosti naplate i korištenja prihoda od boravišne pristojbe u turističkim zajednicama obuhvaćene su aktivnosti koje nadležna tijela provode u svrhu naplate i raspodjele prihoda od boravišne pristojbe, te provođenja nadzora.

Revizijom su uočeni određeni nedostaci koji se odnose na djelovanje sustava turističkih zajednica, naplatu boravišne pristojbe, raspodjelu prihoda ostvarenih od boravišne pristojbe, te nadzor.

Djelovanje sustava turističkih zajednica

- 1.1. Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma uređeno je ustrojstvo i način rada turističkih zajednica, te osnovna načela njihova financiranja i gospodarenja. Tijela turističke zajednice su skupština, turističko vijeće, nadzorni odbor i predsjednik. Skupština je najviše tijelo upravljanja u turističkoj zajednici. Skupštinu čine članovi i predstavnici članova turističke zajednice.

Prava članova u upravljanju turističkom zajednicom utvrđuju se prema visini udjela članova u prihodima turističke zajednice i njihovom značaju za ukupni razvoj turizma. Pri utvrđivanju prava u upravljanju trebalo bi osim udjela u prihodima u obzir uzeti i druge kriterije primjerice, potraživanja za neuplaćenu boravišnu pristojbu, redovitost prijave gostiju, te izvršavanje drugih obveza koje članovi imaju prema turističkoj zajednici.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka da u suradnji s Hrvatskom turističkom zajednicom dopuni i razradi kriterije za izbor članova u predstavnička tijela turističkih zajednica koji bi osigurali sustav izbora koji bi bio poticajan za članove koji izvršavaju svoje obveze prema turističkoj zajednici.

Nadzorni odbor turističke zajednice je tijelo zaduženo za nadzor vođenja poslova, materijalno i financijsko poslovanje, raspolaganje sredstvima, te provedbu programa rada i financijskog plana. O obavljenom nadzoru, nadzorni odbor podnosi pisano izvješće turističkom vijeću i skupštini. Uočeno je da nadzorni odbori neredovito sastavljaju izvješća, te da u određenim slučajevima ne obavljaju svoje zadaće. Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma nije propisan sadržaj izvješća, niti su određeni rokovi za podnošenje izvješća.

Ukoliko se utvrde nepravilnosti izvješće nadzornog odbora trebalo bi osim tijelima turističke zajednice dostavljati i tijelima turističke zajednice višeg ustroja (turističke zajednice mjesta, općine ili grada županijskoj turističkoj zajednici na čijem području se nalaze, a županijske turističke zajednice Hrvatskoj turističkoj zajednici).

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka da u suradnji s Hrvatskom turističkom zajednicom odredi rokove izrade i sadržaj izvješća nadzornog odbora, te izvješće nadzornih odbora kojima su utvrđene nepravilnosti u radu dostavljati tijelima turističke zajednice višeg ustroja.

Na području Republike Hrvatske osnovano je ukupno 323 turističke zajednice. Turističke zajednice čine decentralizirani sustav, s obzirom da su turističke zajednice pravne osobe samostalne u upravljanju i odlučivanju. Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma sadrži odredbe na kojima se sustav zasniva. Tako su određena područja za koja se obvezno osnivaju turističke zajednice, osnovica sustava, zajednički ciljevi turističkih zajednica, način upravljanja (tijela turističkih zajednica), zadaće turističkih zajednica, članstvo, izrada dokumenata važnih za poslovanje u turističkim zajednicama (program rada, financijski plan i financijsko izvješće), te nadzor.

Prema odredbi Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, turističko mjesto je osnovica sustava turističkih zajednica. Iako se u Zakonu o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, osim turističkog mjesta kao osnovice sustava ne navode turističke zajednice drugih razina, iz zadaća turističkih zajednica proizlazi njihov različiti položaj. Tako najvišu razinu u sustavu turističkih zajednica ima Hrvatska turistička zajednica, slijede turističke zajednice županija, te turističke zajednice mjesta, općina i gradova.

Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma ustrojena su tijela upravljanja iz kojih proizlazi sustav odgovornosti pojedine turističke zajednice, ali nije određena odgovornost svake pojedine turističke zajednice u sustavu u odnosu na druge razine turističkih zajednica, te u odnosu na ostvarenje zajedničkih ciljeva. Svaka pojedina turistička zajednica utvrđuje i donosi program rada, financijski plan, te po isteku poslovne godine financijsko izvješće. Ne postoji praćenje i ocjena provedbe ciljeva i projekata na razini sustava. Potrebno je uspostaviti mehanizme za koordinaciju programa, te učinkovito praćenje provedbe zadaća turističkih zajednica na razini sustava turističkih zajednica, odnosno na razini cijele Republike Hrvatske.

Za praćenje uspješnosti provedbe zadanih ciljeva i programa u sustavu turističkih zajednica, potrebno je ustrojiti informacijski sustav turističkih zajednica, te uvesti jedinstveno planiranje i izvješćivanje u sustavu kao podrške funkciji upravljanja. Za vrijeme obavljanja revizije, Hrvatska turistička zajednica započela je s pripremama za izradu informacijskog sustava turističkih zajednica.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka da u suradnji s Hrvatskom turističkom zajednicom jasnije odredi nadležnost i odgovornost svake pojedine turističke zajednice u sustavu u odnosu na druge razine turističkih zajednica, te u odnosu na ostvarenje zajedničkih ciljeva. Odgovornost tijela turističke zajednice treba postojati i prema višim razinama u sustavu turističkih zajednica, kako bi se omogućila koordinacija i kontrola rada svih turističkih zajednica u sustavu.

Potrebno je uspostaviti praćenje i ocjenu provedbe ciljeva i projekata na razini sustava, te ustrojiti informacijski sustav turističkih zajednica.

Prema odredbi Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, jedna od zadaća Hrvatske turističke zajednice je izrada programa i planova promocije hrvatskog turističkog proizvoda vodeći računa o posebnostima svakog turističkog područja, a u skladu sa Strategijom razvoja hrvatskog turizma i marketinškoj strategiji turističkog proizvoda Republike Hrvatske. Strategiju razvoja hrvatskog turizma do 2010. izradilo je Ministarstvo turizma tijekom 2003.

Strategiju razvoja hrvatskog turizma do 2010. nije donijela Vlada Republike Hrvatske, tako da se ona primjenjuje kao dokument Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka.

Hrvatska turistička zajednica donijela je Strateški marketinški plan hrvatskog turizma za razdoblje od 2001. do 2005. Strateški marketinški plan za razdoblje nakon 2005. nije donesen. U tijeku je izbor izvoditelja usluga za izradu strateškog marketinškog plana.

Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka obavlja nadzor nad provedbom odredbi Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma. Tijekom 2005. proveden je neposredan nadzor na terenu u tri turističke zajednice, a tijekom 2006. u osam turističkih zajednica.

Ukoliko se nadzorom utvrde nepravilnosti, odnosno ako turistička zajednica ne djeluje u skladu s odredbama Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, statuta ili ako ne ispunjava zadaće zbog kojih je osnovana, Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka može donijeti odluku o prestanku turističke zajednice. Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, osim ukidanja turističke zajednice, nisu propisane mjere za otklanjanje nepravilnosti koje su utvrđene nadzorom.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka da propiše mjere koje može poduzeti ukoliko se nadzorom utvrdi da se ne provode odredbe Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma.

Naplata boravišne pristojbe

- 2.1. Obveznici plaćanja boravišne pristojbe prema odredbama Zakona o boravišnoj pristojbi su građani koji u turističkom mjestu izvan svog prebivališta koriste usluge noćenja u smještajnom objektu u kojem se obavlja ugostiteljska ili turistička djelatnost, vlasnici kuća za odmor ili stanova za odmor u turističkom mjestu i sve osobe koje borave u toj kući ili stanu u razdoblju od 15. lipnja do 15. rujna, osobe koje borave na plovilu dok se ono nalazi na stalnom vezu u luci nautičkog turizma, građani koji su registrirani za pružanje ugostiteljskih usluga smještaja u domaćinstvu za osobe koje borave u domaćinstvu i drugi.

Odredbama Zakona o boravišnoj pristojbi propisano je više kategorija obveznika plaćanja i obveznika naplate i uplate boravišne pristojbe, te rokova uplate. Takve odredbe pridonose složenosti propisa, te otežavaju primjenu i nadzor. S obzirom da odredbe Zakona o boravišnoj pristojbi treba primjenjivati veliki broj fizičkih i pravnih osoba trebao bi biti jednostavniji i razumljiviji. Također, izmjene Zakona o boravišnoj pristojbi otežavaju praćenje pojedinih zakonskih odredbi.

Prema odredbi članka 26. točka 9. Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, zadaća turističkih zajednica mjesta, općine ili grada je voditi jedinstveni popis turista za svoje područje radi kontrole naplate boravišne pristojbe i stručne obrade podataka. Pojedine turističke zajednice mjesta, općine ili grada ne vode popis turista. Turističke zajednice koje ne vode jedinstveni popis turista ne izvršavaju propisane zadaće, te je otežana kontrola naplate boravišne pristojbe i obrada podataka o turističkom prometu.

Turističke zajednice osim popisa turista radi kontrole naplate prihoda od boravišne pristojbe vode i popise obveznika naplate i uplate boravišne pristojbe. Popisi obveznika su ustrojeni na različite načine i nisu uvijek pouzdani. Također, pojedine turističke zajednice ne poduzimaju radnje oko ažuriranja postojećih podataka.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka da u suradnji s Hrvatskom turističkom zajednicom odrede način vođenja evidencija obveznika. Turističke zajednice mjesta, općine ili grada uz suradnju nadležnih ureda državne uprave trebaju ustrojiti točne i ažurne evidencije obveznika uplate boravišne pristojbe, te voditi jedinstveni popis turista za svoje područje radi kontrole naplate boravišne pristojbe i stručne obrade podataka.

Prema podacima Financijske agencije, ukupni prihodi od boravišne pristojbe ostvareni u 2004. iznosili su 258.928.629,45 kn, u 2005. iznosili su 282.576.610,80 kn, a u 2006. iznosili su 284.494.483,08 kn. Pravne i fizičke osobe koje pružaju uslugu noćenja, uplaćuju naplaćenu boravišnu pristojbu na račun turističke zajednice mjesta, općine ili grada. U skladu s odredbama Zakona o boravišnoj pristojbi, Financijska agencija sredstva raspoređuje na način da 65,00% pripada turističkoj zajednici mjesta, općine ili grada, 10,00% turističkoj zajednici županije, a 25,00% Hrvatskoj turističkoj zajednici.

Turističke zajednice svih razina evidentiraju prihode od boravišne pristojbe u poslovnim knjigama na temelju izvadaka s računa. Također, vode evidencije potraživanja od obveznika za naplaćenu a neuplaćenu boravišnu pristojbu, jer pojedine pravne i fizičke osobe naplaćenu boravišnu pristojbu ne uplaćuju u zakonskom roku.

Prema izvješćima Hrvatske turističke zajednice, potraživanja od subjekata za naplaćenu a neuplaćenu boravišnu pristojbu u sustav turističkih zajednica koncem 2004. iznosila su 17.706.051,61 kn ili 6,84% u odnosu na ukupne prihode od boravišne pristojbe, koncem 2005. potraživanja su iznosila 22.031.379,79 kn ili 7,80% u odnosu na ukupne prihode, a koncem 2006. potraživanja su iznosila 18.190.141,58 kn ili 6,39% u odnosu na ukupne prihode.

Potraživanja za boravišnu pristojbu evidentiraju se na različite načine u glavnoj knjizi i/ili pomoćnim evidencijama turističkih zajednica. Turističke zajednice mjesta, općine ili grada u pojedinim slučajevima ne vode uredne i ažurne evidencije o obračunanoj i naplaćenoj boravišnoj pristojbi, te podaci o stanju potraživanja za boravišnu pristojbu nisu pouzdani.

S obzirom da je boravišna pristojba zajednički prihod turističkih zajednica tri razine turističkih zajednica (turističke zajednica mjesta, općine ili grada, turističke zajednice županije i Hrvatske turističke zajednice), svaka turistička zajednica može poduzimati mjere za naplatu potraživanja. Jedinствена evidencija o mjerama, što su ih poduzele turističke zajednice, na ostvarivanju prihoda od boravišne pristojbe i kakva je učinkovitost poduzetih mjera, nije ustrojena.

Hrvatska turistička zajednica ima značajnu ulogu u naplati potraživanja naročito od velikih dužnika. Tijekom 2006., Hrvatska turistička zajednica je u suradnji s turističkim zajednicama u sustavu provela aktivnosti naplate potraživanja od boravišne pristojbe.

Rezultat provedenih aktivnosti je da su pojedini subjekti podmirili dugovanja, zaključeno je jedanaest nagodbi o obročnoj otplati duga i pokrenuto je sedam ovršnih postupaka. Također pokrenuti su postupci prisilne naplate boravišne pristojbe putem odvjetničkog ureda, te su zaključeni ugovori o zastupanju s dva odvjetnika.

Zatezne kamate za nepravodobno plaćanje nisu obračunavane niti naplaćivane. Obračun i naplata zateznih kamata je otežana zbog različitih i mnogobrojnih rokova za uplatu boravišne pristojbe.

Državni ured za reviziju predlaže Hrvatskoj turističkoj zajednici da u suradnji s turističkim zajednicama nižeg ustroja, odredi način evidentiranja potraživanja na svim razinama kako bi evidencije bile točne i ažurne. Također, predlaže odrediti kriterije za poduzimanje mjera koji bi ovisili o iznosu i dužini trajanja potraživanja, te uvesti jedinstvenu računalnu evidenciju potraživanja i poduzetih mjera, a u slučaju nepravodobnog plaćanja obračunati i naplatiti zatezne kamate.

Prema odredbama Zakona o boravišnoj pristojbi, nadzor nad naplatom i uplatom boravišne pristojbe provode gospodarski inspektori Državnog inspektorata, te poduzimaju propisane upravne i kaznene mjere.

U 2005. provedeno je 34 293, a u 2006. provedeno je 19 728 inspekcijska nadzora nad građanima koji pružaju ugostiteljske usluge u domaćinstvu, nad vlasnicima kuća i stanova za odmor, te naplatom i uplatom boravišne pristojbe nadležnim turističkim zajednicama.

Najčešći oblici povrede propisa odnose se na rad bez odobrenja za pružanje ugostiteljskih usluga smještaja, prijavljivanje turista, vođenje popisa gostiju, isticanje standardizirane ploče, izdavanje računa, isticanje cijena, te uplaćivanje boravišne pristojbe turističkim zajednicama.

Raspodjela boravišne pristojbe

- 3.1. Prema Zakonu o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, za svaku poslovnu godinu turističke zajednice donose program rada i financijski plan, te po isteku godine sastavljaju godišnje financijsko izvješće. Turističke zajednice sredstva boravišne pristojbe tijekom poslovne godine raspoređuju i koriste u skladu s programom rada i financijskim planom.

Program rada, financijski plan i godišnje financijsko izvješće na prijedlog turističkog vijeća donosi skupština turističke zajednice. Rok dostave prijedloga programa rada i financijskog plana turističke zajednice mjesta, općine ili grada turističkoj zajednici županije je isti kao rok za podnošenje prijedloga programa rada i financijskog plana skupštini radi odobravanja. Rok dostave prijedloga programa rada i financijskog plana Hrvatskoj turističkoj zajednici nije određen. Također, nije određena svrha dostave navedenih dokumenata.

Godišnje financijsko izvješće turistička zajednica mjesta, općine ili grada dostavlja turističkoj zajednici županije, a turistička zajednica županije dostavlja Hrvatskoj turističkoj zajednici. Zakonom nije određen rok dostave godišnjih financijskih izvješća.

U pojedinim turističkim zajednicama godišnji program i financijski plan nisu donijela nadležna tijela. Primjerice, u slučaju jedne turističke zajednice godišnji program i financijski plan nije donesen, jer nije održana skupština. Nadležna tijela u pojedinim slučajevima ne donose izmjene i dopune godišnjeg programa i financijskog plana, a niti je Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma propisan način njihova donošenja. U određenim slučajevima izvršavaju se izdaci koji nisu planirani financijskim planom ili se izdaci planirani financijskim planom izvršavaju u iznosima većim od planiranog.

Prema odredbi Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, program rada i financijski plan sadrže pojedinačno utvrđene planirane zadatke i potrebna financijska sredstva za njihovo izvršenje za pojedinačno turističko mjesto, te posebno planirane zadatke i financijske planove turističkih društava. Plan potreba turističkog mjesta treba sadržavati pojedine projekte i njihovu razradu (opis, ciljeve, izdatke, nositelje izrade i rokove izrade). U nekim slučajevima programi rada i financijski planovi ne sadrže razrađene planirane izdatke i potrebna financijska sredstva za njihovo izvršenje.

U skladu s odredbama Zakona o boravišnoj pristojbi, od sredstava boravišne pristojbe koja pripadaju turističkoj zajednici mjesta, općine ili grada, 30,00% turistička zajednica doznačuje općini ili gradu na području kojih je osnovana. Od 70,00% s 20,00% raspolaže za potrebe turističkog ureda, a s 80,00% raspolaže za potrebe turističkog mjesta, odnosno za izvršenje zadaća turističke zajednice. Pojedine turističke zajednice koriste više od 20,00% sredstava za potrebe turističkog ureda.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka da u suradnji s Hrvatskom turističkom zajednicom odredi rokove i svrhu dostave prijedloga programa rada, prijedloga financijskog plana i godišnjeg financijskog izvješća turističkim zajednicama višeg ustroja, te način donošenja izmjena i dopuna programa rada i financijskog plana. Turističke zajednice trebaju postupati prema programu rada i financijskom planu. U programu rada i financijskom planu za pojedinačne projekte treba navoditi opis projekta, ciljeve projekta, potrebna financijska sredstva, nositelje projekta, te rokove izrade. Turističke zajednice mjesta, općine ili grada trebaju raspolagati s prihodima od boravišne pristojbe na način da 80,00% sredstava utroše za potrebe turističkog mjesta, a 20,00% za potrebe turističkog ureda.

Odredbama Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, propisano je da Hrvatska turistička zajednica putem Glavnog ureda nadzire rad turističkih zajednica u stručnim poslovima neposredno vezanim za provedbu politike promicanja turizma i izvršenje zadaća turističke zajednice, te nadzor nad svrhovitošću i učinkovitošću korištenja financijskih sredstava. Međutim, iako je Hrvatskoj turističkoj zajednici dana ovlast nadzora obavljanja stručnih poslova i korištenja financijskih sredstava, Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma nisu propisane mjere koje se mogu poduzeti kada se nadzorom utvrde nepravilnosti ili nezaklonitosti, pa učinak danih preporuka za poboljšanje sustava može izostati.

U 2005. obavljen je nadzor u osam turističkih zajednica, a u 2006. obavljen je nadzor u šest turističkih zajednica. S obzirom na broj turističkih zajednica broj obavljenih nadzora treba povećati.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka da propiše mjere koje Hrvatska turistička zajednica može poduzeti kad se nadzorom utvrde nepravilnosti ili nezaklonitosti u radu turističkih zajednica, te Hrvatskoj turističkoj zajednici da poveća broj obavljenih nadzora.

4.2. *Na izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti očitovanje su dostavili subjekti revizije: Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Hrvatska turistička zajednica i Državni inspektorat.*

Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka u očitovanju navodi da će tijekom pripreme nove zakonske regulative razmotriti i predloženu mogućnost uvođenja dodatnih kriterija kod izbora članova u tijela turističke zajednice koji bi bili poticajni za članove koji izvršavaju svoje obveze prema turističkoj zajednici. To je važno jer boravišna pristojba nije prihod članova turističke zajednice koji pružaju usluge smještaja, već istu samo prosljeđuju turističkim zajednicama. Prilikom obračunavanja udjela u ukupnom prihodu članova turističke zajednice koji pružaju usluge smještaja razmotriti će se način odgovarajućeg vrednovanja uplaćene boravišne pristojbe. Primjerice, dio sredstava naplaćene boravišne pristojbe mogao bi pripasti članovima zbog troškova transfera i izvršenja usluge naplate boravišne pristojbe.

Vezano uz preporuku o obavljanu nadzora Ministarstvo navodi da će se u suradnji s Hrvatskom turističkom zajednicom izraditi nupatak kojim će biti određen obuhvat nadzora nadzornog odbora, te će se prema tome odrediti i sadržaj izvješća nadzornog odbora, te rok izrade.

Također, tijekom pripreme nove zakonske regulative razmotriti će se jasnije određivanje nadležnosti i odgovornosti tijela turističke zajednice niže razine u odnosu na turističke zajednice viših razina, kako bi se omogućila bolja koordinacija i kontrola rada svih turističkih zajednica u sustavu, te uspostavilo praćenje i ocjena provedbe ciljeva i projekata na razini sustava turističkih zajednica. Pri tome će se posebno voditi računa o ustrojavanju informacijskog sustava u suradnji s Hrvatskom turističkom zajednicom, što je i preduvjet za ostvarenje gore navedenog.

Isto tako, tijekom pripreme nove zakonske regulative razmotrit će se mogućnost propisivanja mjera koje uz postojeću mjeru ukidanja turističke zajednice Ministarstvo može poduzeti ukoliko se nadzorom utvrdi da se ne provode odredbe zakona i to posebno kod turističkih zajednica čije je osnivanje obvezno. Primjerice, uvođenje povjerenika u turističkim zajednicama u kojima su utvrđene znatne nezakonitosti, mogućnost pokretanja postupaka od strane Ministarstva za razrješenje odgovorne osobe u turističkoj zajednici, te donošenje rješenja o privremenoj zabrani korištenja financijskih sredstava.

U svezi ažurnijeg vođenja evidencija obveznika naplate i uplate boravišne pristojbe, odnosno građana koji pružaju ugostiteljske usluge Ministarstvo je zamolilo urede državne uprave u županijama uz obalu da redovito dostavljaju turističkim zajednicama rješenja o novoregistriranim iznajmljivačima kao i rješenja o prestanku odobrenja.

Vežano uz preporuku koja se odnosi na određivanje rokova i svrhe dostave prijedloga programa rada, prijedloga financijskog plana i godišnjeg financijskog izvješća Ministarstvo navodi da će navedeno biti razmotreno tijekom pripreme nove zakonske regulative kojom će se urediti, odnosno unaprijediti sustav turističkih zajednica.

Hrvatska turistička zajednica u očitovanju navodi da nema primjedbi na izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti.

Državni inspektorat u očitovanju navodi da prihvaća nalaze i preporuke koje se odnose na Državni inspektorat.