



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

MINISTARSTVO TURIZMA

Zagreb, srpanj 2011.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O MINISTARSTVU	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Financijski izvještaji	2
	Programi financirani u 2010.	6
II.	REVIZIJA ZA 2010.	7
	Ciljevi i područja revizije	7
	Metode i postupci revizije	7
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.	7
	Nalaz za 2010.	10
III.	MIŠLJENJE	18



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/11-01/17
URBROJ: 613-02-01-11-6

Zagreb, 29. srpnja 2011.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
MINISTARSTVA TURIZMA ZA 2010.

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je financijska revizija kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje Ministarstva turizma (dalje u tekstu: Ministarstvo) za 2010.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije su provedeni u razdoblju od 26. travnja do 29. srpnja 2011.

I. PODACI O MINISTARSTVU

Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Prema odredbama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 199/03, 30/04, 136/04, 22/05, 44/06, 5/08, 27/08 i 77/09), Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na turističku politiku Republike Hrvatske, strategiju razvitka hrvatskog turizma, razvoj i investicije u turizmu, razvitak kongresnog, seoskog, lovnog, zdravstvenog, omladinskog i drugih selektivnih oblika turizma, unapređivanje i razvoj malog poduzetništva u turizmu i ugostiteljstvu, sanacijske programe u vezi s restrukturiranjem hotelsko-ugostiteljskih tvrtki, praćenje i sudjelovanje u procesu privatizacije, turističku informatiku, promicanje hrvatskog turizma u inozemstvu, sustav turističkih zajednica, turističku i ugostiteljsku statistiku, međunarodnu suradnju u vezi s turizmom, kategorizaciju turističkih i ugostiteljskih objekata, unapređivanje turističke i ugostiteljske djelatnosti i druge poslove iz svoje nadležnosti.

Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva (Narodne novine 34/08), koju je donijela Vlada Republike Hrvatske u ožujku 2008., predviđeno je ustrojavanje šest upravnih organizacija i pet drugih unutarnjih ustrojstvenih jedinica. Upravne organizacije su:

- Uprava za turističku politiku, tržište i međunarodnu suradnju,
- Uprava za razvoj turizma,
- Uprava za posebne oblike turizma i turizam na kontinentu,
- Uprava za posebne oblike turizma na moru,
- Uprava za sustav turističkih zajednica i
- Uprava za turističku infrastrukturu i zaštitu turističke resursne osnove.

Druge ustrojstvene jedinice Ministarstva su: Kabinet ministra i četiri samostalna odjela (Odjel za odnose s javnošću, Odjel za unutarnju reviziju, Odjel za financijsko upravljanje, unutarnji nadzor i kontrolu, te Tajništvo). U Tajništvu je ustrojena Služba za pravne, kadrovske, informatičke, opće poslove i nabavu, te Služba za proračun i financije.

Zakonski predstavnik Ministarstva od 12. siječnja 2008. je Damir Bajs.

Koncem 2010. Ministarstvo je imalo 87 zaposlenika, a Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva i Pravilnikom o unutarnjem redu je predviđeno primanje 251 zaposlenika.

Financijski izvještaji

Ministarstvo vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su sljedeći financijski izvještaji: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, te Bilješke uz financijske izvještaje.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, ukupni prihodi su planirani u iznosu 226.642.200,00 kn, a ostvareni su u iznosu 224.870.987,00 kn, što je za 1.771.213,00 kn ili 0,8 % manje od planiranih.

U tablici broj 1 se daju podaci o planiranim i ostvarenim prihodima za 2010.

Tablica broj 1

Planirani i ostvareni prihodi za 2010.

Redni broj	Prihodi	Planirano	Ostvareno	u kn	
				Ostvarenje u %	Udjel ostvarenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Prihodi iz proračuna za financiranje redovne djelatnosti	226.242.200,00	224.090.804,00	99,0	99,7
2.	Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	400.000,00	780.183,00	195,0	0,3
Ukupno		226.642.200,00	224.870.987,00	99,2	100,0

Ukupni prihodi u 2010. su ostvareni u okviru planiranih, a u odnosu na prethodnu godinu manji su za 9.712.191,00 kn ili 4,1%. U odnosu na 2009. iskazani su manji prihodi iz proračuna za financiranje redovne djelatnosti.

Prihodi po posebnim propisima su ostvareni za 380.183,00 kn više od plana, a odnose se na prihode od kategorizacije ugostiteljskih objekata ostvarene prema odredbama Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti (Narodne novine 138/06).

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, ukupni rashodi i izdaci su planirani u iznosu 226.642.200,00 kn, a izvršeni su u iznosu 233.542.858,00 kn, što je za 6.900.658,00 kn ili 3,0% više od planiranih.

U tablici broj 2 se daju podaci o planiranim i izvršenim rashodima i izdacima za 2010.

Tablica broj 2

Planirani i izvršeni rashodi i izdaci za 2010.

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Planirano	Izvršeno	Izvršenje u %	Udjel izvršenja u %
1	2	3	4	5	6
1.	Rashodi za zaposlene	13.510.200,00	13.189.053,00	97,6	5,6
2.	Materijalni rashodi	14.545.200,00	14.004.900,00	96,3	6,0
3.	Financijski rashodi	20.000,00	13.630,00	68,2	-
4.	Subvencije	51.712.040,00	59.980.673,00	116,0	25,7
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države	8.070.300,00	7.997.292,00	99,1	3,4
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	1.479.341,00	1.380.697,00	93,3	0,6
7.	Drugi rashodi	136.103.760,00	135.884.629,00	99,8	58,2
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.171.359,00	1.091.984,00	93,2	0,5
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	30.000,00	0,00	-	-
Ukupno		226.642.200,00	233.542.858,00	103,0	100,0
Manjak prihoda			8.671.871,00		

Manjak prihoda za 2010. iznosi 8.671.871,00 kn. Preneseni manjak prihoda iz prethodne godine iznosi 14.175.569,00 kn, te je ostvareni manjak koncem godine iskazan u iznosu 22.847.440,00 kn.

Vrijednosno značajnija proračunska sredstva doznačena su za subvencije, pomoći i donacije pravnim i fizičkim osobama, te jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (županijama, gradovima i općinama) za financiranje određenih programa. U odnosu na plan, više su izvršeni rashodi za subvencije u iznosu 8.268.633,00 kn. Razlika se odnosi na subvencije projekta Program poticanja u turizmu – Poticaj za uspjeh, koje obveze su podmirene početkom 2011.

Drugi rashodi se odnose na rashode za tekuće donacije u iznosu 122.133.840,00 kn, kapitalne pomoći u iznosu 9.844.789,00 kn i kapitalne donacije u iznosu 3.906.000,00 kn. U okviru rashoda za tekuće donacije vrijednosno značajniji rashodi u iznosu 112.000.000,00 kn se odnose na doznake Hrvatskoj turističkoj zajednici za provedbu aktivnosti turističke promidžbe Republike Hrvatske.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance, na dan 1. siječnja 2010., ukupna vrijednost imovine te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 23.762.572,00 kn, a koncem 2010. u iznosu 21.499.470,00 kn, što je za 2.263.102,00 kn manje.

U tablici broj 3 daju se podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2010.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora
početkom i koncem 2010.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	10.775.166,00	8.330.306,00	77,3
1.1.	Nematerijalna imovina	5.725.497,00	4.357.123,00	76,1
1.2.	Građevinski objekti	5.708,00	5.146,00	90,2
1.3.	Postrojenja i oprema	2.056.890,00	1.719.671,00	83,6
1.4.	Prijevozna sredstva	668.193,00	493.882,00	73,9
1.5.	Druga nefinancijska imovina	2.228.653,00	1.664.259,00	74,7
1.6.	Plemeniti metali i druge pohranjene vrijednosti	90.225,00	90.225,00	100,0
2.	Financijska imovina	12.987.406,00	13.169.164,00	101,4
2.1.	Jamčevni polozi	49.351,00	49.351,00	100,0
2.2.	Potraživanja	98.055,00	279.813,00	285,4
2.3.	Dani zajmova	12.840.000,00	12.840.000,00	100,0
Ukupno imovina		23.762.572,00	21.499.470,00	90,5
3.	Obveze	14.299.058,00	23.127.253,00	161,7
4.	Vlastiti izvori	9.463.514,00	-1.627.783,00	-
Ukupno obveze i vlastiti izvori		23.762.572,00	21.499.470,00	90,5

Vrijednost ukupne imovine koncem 2010. manja je za 2.263.102,00 kn ili 9,5% u odnosu na stanje iskazano početkom 2010., što je rezultat obračuna ispravka vrijednosti.

U okviru financijske imovine, potraživanja su koncem 2010. u odnosu na stanje iskazano početkom 2010. povećana za 181.758,00 kn. Vrijednosno značajnija su potraživanja za stipendije u iznosu 127.400,00 kn, od kojih se na potraživanja za 2010. odnosi 69.700,00 kn, a na potraživanja iz prethodnog razdoblja 57.700,00 kn.

Dani zajmova u iznosu 12.840.000,00 kn se odnose na pozajmicu isplaćenu trgovačkom društvu, u skladu sa Zaključkom Vlade Republike Hrvatske iz lipnja 1999. Društvo je uputilo Ministarstvu prijedlog rješavanja potraživanja u okviru svog Programa restrukturiranja i privatizacije, koji do vremena obavljanja revizije (lipanj 2011.) nije proveden.

Obveze su koncem 2010. iskazane u većem iznosu za 8.828.195,00 kn u odnosu na stanje iskazano početkom 2010. Na značajno povećanje obveza utjecale su obveze za subvencije, koje su početkom 2010. bile iskazane u iznosu 12.908.361,00 kn, a koncem 2010. u iznosu 21.232.168,00 kn. Podmirene su u siječnju 2011., iz sredstava planiranih državnim proračunom za navedene namjene u 2011.

Vlastiti izvori su iskazani u negativnom iznosu 1.627.783,00 kn, zbog ostvarenog manjka prihoda u 2010. i obračuna ispravka vrijednosti nefinancijske imovine.

Programi financirani u 2010.

Ukupni rashodi u iznosu 233.542.858,00 kn su izvršeni za provedbu osam programa, i to: Razvoj turističkog sektora u iznosu 115.494.042,00 kn, Razvoj malog i srednjeg poduzetništva u turizmu u iznosu 52.492.673,00 kn, Administracija i upravljanje u iznosu 26.020.633,00 kn, Poticaji za povećanje konkurentnosti turističkog tržišta u iznosu 21.278.733,00 kn, Kulturna, tradicijska i prirodna baština u funkciji turizma u iznosu 9.273.000,00 kn, Razvoj selektivnih oblika turizma u iznosu 7.335.789,00 kn, Međunarodna suradnja u iznosu 1.143.688,00 kn, te Studije, projekti i programi u turizmu u iznosu 504.300,00 kn. Programi su u cijelosti financirani proračunskim sredstvima.

U okviru programa Razvoj turističkog sektora u iznosu 115.494.042,00 kn, na tekuće donacije Hrvatskoj turističkoj zajednici za turističku promidžbu Republike Hrvatske odnosi se 112.000.000,00 kn ili 97,0%. Programom se nastoje osnažiti promidžbene aktivnosti na ključnim emitivnim tržištima za hrvatski turizam, posebno u razdoblju pred i posezone. Nastoje se pojačati aktivnosti na inozemnim tržištima oglašavanjem na internetu, tisku, televiziji, on-line marketingu, udruženim oglašavanjem turističkih programa s organizatorima putovanja, turističkim zajednicama i gospodarskim subjektima, te izradama brošura i nastupima na inozemnim tržištima.

U okviru programa Razvoj malog i srednjeg poduzetništva u turizmu u iznosu 52.492.673,00 kn na program «Poticaj za uspjeh» se odnosi 51.412.557,00 kn ili 97,9%. Programom se subvencioniraju kamate na kredite odobrene korisnicima - malim i srednjim poduzetnicima za ulaganja u kupnju, izgradnju, dogradnju, adaptaciju ili uređenje manjih smještajnih objekata. Provodi se s ciljem razvoja ugostiteljske djelatnosti i pružanju usluga u turizmu, te podizanja kvalitete turističke ponude izgradnjom malih obiteljskih hotela i drugih objekata, kao i dodatnih turističkih sadržaja, te povećanja zaposlenosti u turizmu i ravnomjernijeg regionalnog turističkog razvoja. Program se provodi od 2003. i prema podacima Ministarstva, 432 poduzetnika su u turizam uložila 1.957.908.319,00 kn i pridonijela poboljšanju strukture smještajnih kapaciteta izgradnjom, adaptacijom ili opremanjem 357 malih hotela, pansiona ili aparthotela. Također je obnovljeno 107 starih kuća s izvornom, tradicijskom i ambijentalnom arhitekturom.

U okviru programa Poticaj za povećanje konkurentnosti turističkog tržišta u iznosu 21.278.733,00 kn, vrijednosno su značajniji projekti Poticanje manifestacija u turizmu u iznosu 8.257.000,00 kn, te Poticaji povećanje konkurentnosti turističkog tržišta u iznosu 7.102.840,00 kn. Program je usmjeren postizanju visoke razine kvalitete turističkih usluga, što podrazumijeva kvalitetu kadrova koji pruža usluge, kvalitetu usluge smještaja, organiziranog boravka, sigurnosti i drugih popratnih usluga. Programom se također potiče organizacija manifestacija i drugih promotivnih aktivnosti s ciljem integriranja cjelovite turističke ponude i njene promocije. Sufinanciraju se aktivnosti i radovi na realizaciji turističkih manifestacija: tradicijskih, kulturnih, sportskih, te festivala i drugih promotivnih aktivnosti koje pridonose bogatijoj turističkoj ponudi.

II. REVIZIJA ZA 2010.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su bili:

- utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja,
- analizirati ostvarenje prihoda i primitaka te izvršenje rashoda i izdataka u skladu s planom,
- provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima,
- provjeriti i ocijeniti učinkovitost korištenja sredstava, te
- provjeriti druge aktivnosti vezane uz poslovanje Ministarstva.

Područja revizije su određena prema kriteriju značajnosti i na temelju procjene rizika pojave nepravilnosti.

Metode i postupci revizije

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza proučena je i analizirana pravna regulativa te dokumentacija i informacije o poslovanju Ministarstva. Provjerena je uspostava i funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. U fazi planiranja revizije primijenjeni su analitički postupci uz pomoć kojih je obavljena analiza značajnijih pokazatelja, te su istražene promjene i odstupanja od planiranih veličina. Podaci iskazani u financijskim izvještajima su uspoređeni s podacima iz plana, te podacima iz prethodnog razdoblja. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnijih stavki na pojedinim računima, dok su vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Također je provjerena usklađenost podataka iz poslovnih knjiga s podacima iz financijskih izvještaja, te dosljednost primjene zakona, pravila, procedura i drugih internih akata. Za potrebe revizije su korišteni izvještaji vezani uz pojedine aktivnosti. Provjerena je dokumentacija u vezi provedbe programa koji su u nadležnosti Ministarstva (dokumentacija podnositelja zahtjeva za subvencijama, pomoćima i donacijama, izvješća voditelja pojedinih projekata, dokumentacija u vezi s obračunom plaća, postupcima javne nabave roba, usluga i radova, ugovorima, ulaznim računima, nalogima za plaćanja i drugo). Obavljeni su razgovori s ravnateljima uprava, tajnicom Ministarstva, načelnicima službi i odjela, te drugim zaposlenicima Ministarstva i pribavljena obrazloženja odgovornih osoba o pojedinim poslovnim događajima (ostvarenje plana uspostave financijskog upravljanja i kontrola, računovodstvene evidencije, popis imovine i obveza, ostvarenje ciljeva pojedinih programa, postupci javne nabave, realizacija i plaćanja po ugovorima i drugo).

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2009.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Ministarstva za 2009., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje.

Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvješću i Ministarstvu je naloženo da ih otkloni, odnosno poduzme potrebne radnje i prihvati predložene preporuke kako se nepravilnosti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju.

Državni ured za reviziju je naložio donošenje Plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola i daljnji razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrola u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 141/06), te u skladu sa Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola, koju je donijela Vlada Republike Hrvatske u rujnu 2009. Također je izrazio mišljenje da bi unutarnja revizija trebala biti usmjerena na aktivnosti Ministarstva, naročito u dijelu poslovanja gdje su utvrđene nepravilnosti.

S obzirom da dio korisnika kapitalnih potpora nije dostavio financijska izvješća s dokazima o namjenskom korištenju sredstava, Državni ured za reviziju je naložio poduzeti mjere za dostavu izvješća i dokaza o namjenskom korištenju sredstava. Također je predložio provođenje naknadnih kontrola namjenskog i pravodobnog korištenja sredstava subvencija, pomoći i donacija, te ustrojavanje sveobuhvatne evidencije o isplaćenim subvencijama, pomoćima i donacijama za cijelo razdoblje trajanja određenog programa, a ne samo za tekuću godinu.

U vezi rashoda za intelektualne i osobne usluge, Državni ured za reviziju je naložio izvršavati rashode na temelju ugovora o djelu do visine propisane odredbama Zakona o državnim službenicima, te predložio razmotriti mogućnost drugačijeg organiziranja poslova, s ciljem smanjenja navedenih rashoda.

Državni ured za reviziju je predložio ustrojiti sveobuhvatnu evidenciju stipendista u okviru Programa poticanja obrazovanja i obuke kadrova u ugostiteljstvu i turizmu koja sadrži dokaze o redovnom školovanju, a u slučaju raskida ugovora o stipendiranju poduzeti aktivnosti za povrat isplaćenih stipendija.

Revizijom za 2010. je utvrđeno prema kojim nalogima i preporukama je postupljeno, koji su djelomično izvršeni i čije je izvršenje u tijeku, te prema kojima nije postupljeno.

Nalozi i preporuke prema kojima je postupljeno:

- Ministarstvo je ustrojilo evidenciju stipendista (učenika i studenata) kojima su, na temelju Programa poticanja obrazovanja i obuke kadrova u ugostiteljstvu i turizmu dodijeljene stipendije, u suradnji s gospodarskim subjektima (hotelima i turističkim agencijama), Hrvatskom obrtničkom komorom i županijskim obrtničkim komorama, županijama, te srednjim strukovnim školama.

Nalozi i preporuke koji su djelomično izvršeni i čije je izvršenje u tijeku:

- Ministarstvo je tijekom 2010. poduzimalo aktivnosti vezano za dostavu izvješća i dokaza o namjenskom korištenju sredstava subvencija, pomoći i donacija. Do vremena obavljanja revizije (lipanj 2011.), pojedini korisnici nisu dostavili izvješća i dokaze o namjenskom korištenju sredstava u ukupnom iznosu 3.180.414,00 kn. Korisnicima državnih potpora koji nisu dostavili izvješća i dokaze o namjenskom korištenju sredstava, Ministarstvo je poslalo opomene. Očevid na mjestu ulaganja je izvršen u manjem broju slučajeva.

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno:

- U svibnju 2010. imenovane su osobe odgovorne za uspostavu i provedbu sustava unutarnjih financijskih kontrola. Do vremena obavljanja revizije (lipanj 2011.), Ministarstvo nije donijelo Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola. Predviđeni broj zaposlenika u Samostalnom odjelu za unutarnju reviziju nije popunjen.

- Rashodi za usluge prema ugovorima o djelu u 2010. su izvršeni u visini 15,6% sredstava za plaće zaposlenika Ministarstva, a prema odredbama Zakona o državnim službenicima mogu iznositi najviše 2,0% ukupno planiranih sredstava za plaće zaposlenika Ministarstva. U odnosu na 2009., rashodi za ugovore o djelu su manje iskazani za 254.285,00 kn ili 12,9%.
- Sveobuhvatna evidencija o isplaćenim subvencijama, pomoćima i donacijama za cijelo razdoblje trajanja određenog programa, a ne samo za tekuću godinu, nije ustrojena.
- U vezi kapitalnih potpora dodijeljenih u prosincu 2008. u iznosu 1.000.000,00 kn za sufinanciranje usluga izrade projektne dokumentacije, studija i druge dokumentacije potrebne za izgradnju kongresnih centara kao dijela turističke infrastrukture, gradovi Dubrovnik i Split su bili u obvezi, u skladu sa zaključenim ugovorima, konačno izvješće i dokaze o utrošenim sredstvima dostaviti Ministarstvu do konca 2009. Do vremena obavljanja revizije, korisnici nisu dostavili izvješće i dokaze o utrošenim sredstvima, a Ministarstvo nije poduzelo aktivnosti u vezi povrata sredstava u državni proračun.

Ministarstvo je i nadalje u obvezi postupati prema danim nalogima i preporukama Državnog ureda za reviziju.

Nalaz za 2010.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: sustav unutarnjih financijskih kontrola, djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo, financijski izvještaji, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihodi, rashodi, imovina i obveze, te postupci javne nabave.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih financijskih kontrola, rashode, te potraživanja.

1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola

1.1. U skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, korisnici proračuna su obvezni uspostaviti sustav unutarnjih financijskih kontrola, te unutarnju reviziju.

Vlada Republike Hrvatske je u rujnu 2009. donijela Strategiju razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2011. (dalje u tekstu: Strategija), kojom su određeni daljnji pravci razvoja financijskog upravljanja i kontrola i unutarnje revizije. Rokove za provođenje i ostvarenje ciljeva i mjera koja proizlaze iz Strategije utvrđene Akcijskim planom, korisnici proračuna su trebali ugraditi u planove uspostave navedenog sustava tijekom 2010.

Od organizacijskih pretpostavki za uspostavu financijskog upravljanja i kontrola ustrojen je Samostalni odjel za unutarnju reviziju, te su imenovane osobe odgovorne za uspostavu i provedbu sustava unutarnjih financijskih kontrola (voditelj za financijsko upravljanje i kontrole, koordinator za financijsko upravljanje i kontrole, te osoba zadužena za nepravilnosti). Do vremena obavljanja revizije (lipanj 2011.), Ministarstvo nije donijelo Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola. Prema obrazloženju odgovorne osobe, provedba cjelokupnog Plana uspostave i razvoja sustava unutarnjih kontrola predviđa se do konca 2011.

Vlada Republike Hrvatske je zaključkom iz ožujka 2009. zadužila čelnike korisnika proračuna na državnoj razini, da koordinaciju aktivnosti na uspostavi i razvoju financijskog upravljanja i kontrola stave u nadležnost postojećih jedinica za financije i proračun (uprava, sektora, službi). Prema obrazloženju voditelja financijskog upravljanja i kontrola (ujedno i tajnica Ministarstva), u tijeku je priprema izmjene Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva, te će Samostalni odjel za financijsko upravljanje, unutarnji nadzor i kontrolu biti u okviru Tajništva Ministarstva, Službe za proračun i financije.

Godišnje izvješće o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru je pravodobno dostavljeno Ministarstvu financija.

U Samostalnom odjelu za unutarnju reviziju sistematizirana su tri, a u 2010. bio je zaposlen jedan viši unutarnji revizor, koji je ujedno voditelj jedinice za unutarnju reviziju. Zbog kadrovske nepopunjenosti Samostalnog odjela za unutarnju reviziju, te činjenice da su obavljane dvije revizije izvan Ministarstva koje se odnose na projekte Europske unije za Hrvatsku agenciju za poštu i elektroničke komunikacije (dalje u tekstu: HAKOM), za Ministarstvo je obavljena jedna, umjesto planirane tri revizije.

Revizije koje se odnose na projekte Europske unije za HAKOM su planirane prema godišnjem planu, te su obavljene na temelju suglasnosti Ministarstva financija i Sporazuma o obavljanju poslova unutarnje revizije zaključenog između Ministarstva i HAKOM-a, u skladu s odredbom članka 17. stavak 1. točka c. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

Za Ministarstvo je obavljena revizija praćenja provedbe preporuka (nalaza) Državnog ureda za reviziju za 2009. Nisu obavljene planirane revizije procesa ažuriranja upisnika za kategorizaciju hotela i procesa upravnog nadzora nad radom turističkih zajednica, te procesa nadzora nad korištenjem dodijeljenih sredstava za kapitalne i tekuće pomoći, subvencija i donacija.

Strateški i godišnji plan unutarnje revizije su doneseni, a godišnje izvješće o radu unutarnje revizije za 2010. pravodobno je dostavljeno Ministarstvu financija.

Državni ured za reviziju nalaže donošenje Plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola i daljnji razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrola u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i Strategijom, te drugim provedbenim propisima. Nalaže se aktivnosti na uspostavi i razvoju financijskog upravljanja i kontrola organizirati u okviru nadležnosti jedinice za financije i proračun, prema zaključku Vlade Republike Hrvatske.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi unutarnja revizija trebala biti usmjerena na aktivnosti Ministarstva na temelju godišnjeg plana unutarnje revizije.

- 1.2. *Ministarstvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju i u očitovanju navodi da će Plan uspostave i razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola uskladiti sa Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje od 2009. do 2011. Provedba cjelokupnog Plana uspostave i razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola planira se provesti do konca 2011. U vezi mišljenja Državnog ureda za reviziju da bi unutarnja revizija trebala biti usmjerena na aktivnosti Ministarstva na temelju godišnjeg plana unutarnje revizije, u očitovanju se navodi da će se tijekom 2011. obaviti revizije predviđene Planom unutarnje revizije za 2010. Dalje se navodi da planirane revizije nisu obavljene s obzirom da zbog Odluke o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske iz prosinca 2009., u Samostalnom odjelu za unutarnju reviziju nije primljen predviđeni broj zaposlenika.*

2. Rashodi

- 2.1. Rashodi i izdaci su planirani u iznosu 226.642.200,00 kn, a izvršeni su u iznosu 233.542.858,00 kn, što je za 6.900.658,00 kn ili 3,0% više od planiranih. Za 2010. ostvaren je manjak prihoda u iznosu 8.671.871,00 kn, što s prenesenim manjkom prihoda iz ranijeg razdoblja u iznosu 14.175.569,00 kn, čini manjak prihoda za pokriće u narednom razdoblju u iznosu 22.847.440,00 kn.

Utvrđene nepravilnosti se odnose na rashode za usluge izvršene na temelju ugovora o djelu, subvencije, pomoći i donacije, kapitalne potpore, te sustav praćenja dodijeljenih potpora.

- Rashodi za usluge prema ugovorima o djelu

U okviru materijalnih rashoda iskazani su rashodi za intelektualne i osobne usluge. Navedeni rashodi su planirani u iznosu 1.760.600,00 kn, a izvršeni su u iznosu 1.868.196,00 kn. Vrijednosno značajniji rashodi u iznosu 1.723.671,00 kn se odnose na rashode za usluge prema ugovorima o djelu. U odnosu na prethodnu godinu, spomenuti rashodi su manje izvršeni za 254.285,00 kn ili 12,9%.

Najvećim dijelom se odnose na rashode za obavljene poslove odnosa s javnošću, informatičke poslove, poslove obračuna plaća, blagajne, kadrovske evidencije, dostave i druge administrativne poslove pružatelja stručnih usluga izvan Ministarstva. Na isplaćene naknade za ugovore o djelu obračunani su i plaćeni pripadajući doprinosi, porezi i prirezi.

Odredbom članka 62. Zakona o državnim službenicima (Narodne novine 92/05, 142/06, 77/07, 107/07 i 27/08), propisano je da se pojedini poslovi u državnom tijelu, osim poslova koje obavljaju državni službenici iz svog djelokruga, mogu na temelju ugovora povjeriti pružateljima stručnih usluga izvan državne službe. Visina izdataka za pružatelje usluga na temelju ugovora o djelu ne smije prelaziti 2,0% ukupnog iznosa sredstava za osnovne plaće s doprinosima u tekućoj godini osiguranim državnim proračunom za određeno državno tijelo.

S obzirom da su rashodi za plaće za redovan rad zaposlenika Ministarstva izvršeni u iznosu 11.048.157,00 kn, a rashodi za pružatelje usluga na temelju ugovora o djelu u iznosu 1.723.671,00 kn (15,6% sredstava za plaće zaposlenika Ministarstva), rashodi na temelju ugovora o djelu su veći od dozvoljenih 2,0% sredstava za plaće zaposlenika Ministarstva za 2010.

Državni ured za reviziju nalaže izvršavati rashode na temelju ugovora o djelu najviše do visine propisane odredbama Zakona o državnim službenicima.

- Dane subvencije, pomoći i donacije

Ministarstvo je u 2010. provodilo više programa kojima je svrha poticanje aktivnosti u okviru sektora turizma. Za provedbu programa, odnosno projekata u okviru programa, rashodi za subvencije, pomoći i donacije su izvršeni u iznosu 203.862.594,00 kn.

Rashodi izvršeni za financiranje projekata su iskazani na računima rashoda za subvencije trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima, pomoćima unutar općeg proračuna, tekućim i kapitalnim donacijama, te kapitalnim pomoćima. Projekti se financiraju sredstvima državnog proračuna, a odobravaju se na temelju programskih smjernica Vlade Republike Hrvatske i Strategije razvoja hrvatskog turizma do 2010., koju je izradilo Ministarstvo u 2003.

Ministarstvo je za dodjelu potpora po pojedinim projektima objavilo javne pozive, kojima je određen predmet projekta, korisnici sredstava, namjena sredstava, popis potrebne dokumentacije, postupak odobravanja, pisani kriteriji/mjerila (opća i/ili posebna), nadzor nad korištenjem sredstava i drugo.

U javnim pozivima se navode pisana mjerila/kriteriji za odabir projekata, kao što su razina razvijenosti (nerazvijenosti) turističke ponude područja, procjena učinaka povećanja turističkog prometa, korisnost projekata, faza realizacije projekta (udjel već uloženi sredstava u ukupno potrebnim sredstvima), ocjena originalnosti projekta i drugo.

Za provedbu postupka ocjene i odabir projekata zaprimljenih temeljem javnih poziva, po svakom programu se imenuje stručna (radna) skupina, koja ima zadatak evidentirati zaprimljene projekte, utvrditi koji zahtjevi ispunjavaju uvjete javnog poziva, rangirati zaprimljene zahtjeve prema utvrđenim mjerilima/kriterijima za odabir projekata i utvrditi okvirni prijedlog raspodjele sredstava na pojedine aktivnosti koje ispunjavaju uvjete.

O svom radu, radna skupina sastavlja zapisnik, koji upućuje povjerenstvu za konačni odabir projekata i dodjelu sredstava potpore. Povjerenstvo koje imenuje ministar, donosi konačan prijedlog odabira projekata, odnosno korisnika državne potpore s predloženim iznosima sredstava po pojedinom projektu, te o tome sastavlja zapisnik i dostavlja ministru. Ministar donosi odluku o odabiru projekata, odnosno korisnika sredstava državne potpore s iznosima sredstava po pojedinom projektu/korisniku, s kojima zaključuje ugovor o međusobnim pravima i obvezama u realizaciji projekta.

U zapisnicima radne skupine se navodi da, s obzirom na ograničenost sredstava i veliki broj zahtjeva, radna skupina utvrđuje posebne kriterije i ocjene projekata od jedan do pet (opis ocjene različit za svaki program). Pregledom tabelarnih prikaza zaprimljenih projekata (prilog zapisnicima), utvrđeno je da su u pojedinim slučajevima kandidati s nižom ocjenom imali prednost u odnosu na kandidate s višom ocjenom, a što nije posebno obrazloženo. Također, odobreni iznosi potpora su značajno manji u odnosu na traženi. U zapisnicima povjerenstva se navodi da povjerenstvo prihvaća tabelarni prikaz obrade primljenih zahtjeva, te da nakon razmatranja navedenih materijala, donosi konačan prijedlog odabira prijave, odnosno korisnika sredstava s predloženim iznosima sredstava po pojedinom projektu.

S korisnicima potpora se zaključuju ugovori. Na temelju pojedinih programa i zaključenih ugovora s korisnicima, predviđeno je da Ministarstvo obavlja nadzor namjenskog korištenja sredstava putem dostavljenog financijskog izvješća s pratećom dokumentacijom korisnika potpore, te po potrebi očevidom na mjestu ulaganja. U slučaju nenamjenskog korištenja sredstava ili neispunjenja ugovorne obveze o dostavi izvješća i dokaza o korištenju sredstava, doznačena su sredstva dužni vratiti u državni proračun.

Do vremena obavljanja revizije, pojedini korisnici nisu dostavili izvješća i dokaze o namjenskom korištenju sredstava u ukupnom iznosu 3.180.414,00 kn (22 korisnika iz programa Poticaji za povećanje konkurentnosti turističkog tržišta u iznosu 465.000,00 kn, 52 korisnika programa Selektivni oblici turizma na kontinentu «Zelena brazda» u iznosu 1.740.000,00 kn, te 33 korisnika programa poticanja, zaštite, obnove i uključivanja u turizam baštine u turistički nerazvijenim područjima «Baština u turizmu» u iznosu 975.414,00 kn). Korisnicima državnih potpora koji nisu dostavili izvješća i dokaze o namjenskom korištenju sredstava, Ministarstvo je poslalo opomene. Očevid na mjestu ulaganja je izvršen u manjem broju slučajeva.

S obzirom da u pojedinim slučajevima ocjena projekta nije bila jedini kriterij za dodjelu sredstava i da se visina dodijeljenih sredstava razlikuje od traženog iznosa, radi pravilnosti i učinkovitosti dodjele sredstava Državni ured za reviziju je mišljenja da je potrebno odrediti jasnije i mjerljive kriterije na temelju kojih će se vrednovati ponude i obavljati odabir najkvalitetnijih projekata za sufinanciranje unutar pojedinog programa. Nadalje, Državni ured za reviziju predlaže internim aktom propisati procedure rada povjerenstva za odabir projekata.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimati mjere za dostavu izvješća i dokaza o namjenskom korištenju sredstava, te provedbu nadzora kod korisnika sredstava, a u slučaju da korisnik ne dostavi izvješće i dokumentaciju o utrošku sredstava zatražiti povrat u državni proračun.

S ciljem uspostavljanja cjelovitog sustava kontrole namjenskog korištenja dodijeljenih sredstava, Državni ured za reviziju predlaže izraditi godišnji plan kontrole projekata, odnosno provedbe ugovornih obveza, te donijeti pisane procedure o kontroli dodijeljenih sredstava. Također, predlaže javno objaviti popis korisnika i visinu dodijeljenih sredstava.

- Kapitalne potpore

Ministarstvo je na temelju zaključenih ugovora u prosincu 2008. doznačilo kapitalne potpore u pojedinačnim iznosima 500.000,00 kn gradovima Split i Dubrovnik, sveukupno 1.000.000,00 kn za sufinanciranje izrade projektne dokumentacije, studija i druge dokumentacije potrebne za izgradnju kongresnih centara, kao dijelu turističke infrastrukture gradova. Ugovorima je određeno da su korisnici obvezni dostaviti konačno izvješće s preslikama računa, ugovora i drugih dokaza do konca veljače 2009., a u slučaju da ne izvrše ugovorene obveze, obvezni su vratiti sredstva, uz obračunanu zateznu kamatu. U srpnju 2009., s gradovima su zaključeni dodaci ugovorima, kojima je produljen rok dostave konačnog izvješća (uz dokaze o utrošenim sredstvima) do konca 2009., te je određeno, ako korisnik ne izvrši obveze iz osnovnog i dodatka ugovoru, Ministarstvo će jednostrano raskinuti ugovor, te zatražiti povrat sredstava u državni proračun. U prosincu 2009., Ministarstvo je dopisom zatražilo informaciju o stanju projekata. Na navedeni dopis iz Grada Dubrovnika nije odgovoreno, a iz Grada Splita je dostavljeno obrazloženje da ugovoreni projekt nije započeo, odnosno, napravljena je prostorno prometna studija, koja je preduvjet navedenom projektu. Državni ured za reviziju je u Izvješću o reviziji poslovanja za 2009. naložio ocijeniti izvršenje ugovornih obveza s prijedlozima za njihovo rješavanje, što do vremena obavljanja revizije nije učinjeno.

S obzirom da gradovi Split i Dubrovnik do vremena obavljanja revizije (lipanj 2011.), nisu dostavili konačna izvješća s dokazima o utrošenim sredstvima, Državni ured za reviziju nalaže od gradova zatražiti povrat sredstava, s obračunanom zateznom kamatom, u državni proračun.

- Sustav praćenja dodijeljenih potpora

Na temelju odredbi članka 3. Uredbe o državnim potporama (Narodne novine 50/06), Vlada Republike Hrvatske je donijela Odluku o objavljivanju Pravila o potporama male vrijednosti (Narodne novine 45/07). Prema odredbi članka 2. stavak 2. Pravila, ukupna potpora male vrijednosti koja se dodjeljuje bilo kojem pojedinom poduzetniku ne smije premašivati 200.000 EUR tijekom bilo kojeg razdoblja od tri fiskalne godine.

Prema odredbi članka 3. Pravila, nova potpora male vrijednosti dodjeljuje se nakon što je utvrđeno da to neće povisiti ukupan iznos potpore male vrijednosti koju je taj poduzetnik primio tijekom razdoblja koje pokriva dotičnu fiskalnu godinu, kao i prethodne dvije fiskalne godine, do razine koja premašuje gornju granicu utvrđenu u članku 2. stavku 2. Pravila. Podnositelji zahtjeva, uz prijave za dodjelu potpora male vrijednosti, obvezni su priložiti Izjavu o korištenim potporama u razdoblju tri godine, uz podatke o programima, odnosno projektima u okviru kojih su odobrene potpore.

Na temelju Zakona o državnim potporama (Narodne novine 140/05), Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja obavlja, između ostalog, i poslove prikupljanja, obrade i evidentiranja podataka o dodijeljenim državnim potporama od strane davatelja državnih potpora.

Na temelju Pravilnika o obliku i sadržaju te načinu prikupljanja podataka i vođenja evidencija državnih potpora (Narodne novine 2/10), Ministarstvo kao davatelj državnih potpora je dužno dostavljati sve podatke o potporama Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja.

Ministarstvo je radi praćenja podataka o dodijeljenim potporama, nakon provedenog postupka javne nabave u listopadu 2008., zaključilo ugovor o nabavi aplikativnog rješenja i usluga implementacije za sustave programa potpora u turizmu u vrijednosti 1.037.000,00 kn, koliko je i plaćeno.

U vrijeme obavljanja revizije, informacijski sustav praćenja i razvoja programa poticanja u turizmu nije u cijelosti u operativnoj primjeni. Utvrđeno je da pojedine uprave vode evidenciju zaprimljenih i odobrenih projekata po programima i korisnicima iz svog djelokruga te da nema cjelovite baze podataka o potporama koje se odobravaju na razini Ministarstva.

S obzirom na značajna proračunska sredstva utrošena za nabavu informacijskog sustava, značajna izdvajanja proračunskih sredstava za potpore koje se dodjeljuju putem Ministarstva, ograničenja ukupnog iznosa potpore koje korisnik može dobiti u razdoblju tri godine, kriterije i uvjete odobravanja potpora, te obvezu izrade izvješća o dodijeljenim potporama na razini Ministarstva za različite korisnike, a radi uspostave učinkovitog i efikasnog sustava upravljanja dodijeljenim potporama, Državni ured za reviziju nalaže uspostaviti cjelovitu bazu podataka o svim potporama Ministarstva za cijelo razdoblje trajanja programa.

- 2.2. *Ministarstvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju i u očitovanju obrazlaže da su rashodi prema ugovorima o djelu izvršeni u iznosu većem od propisanog s obzirom da, zbog Odluke o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske donesenoj koncem 2009., u Ministarstvu nije primljen potreban broj novih zaposlenika. Dalje se navodi da je prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva i Pravilniku o unutarnjem redu iz 2008., predviđeno primanje 251 zaposlenika, a koncem 2010. Ministarstvo je imalo 87 zaposlenika, što je u odnosu na navedenu Uredbu i Pravilnik za 65,0% manje od predviđenog broja. Ugovori o djelu su zaključivani s ciljem osiguranja redovnog tijeka poslovanja Ministarstva. Tijekom 2010. Ministarstvo je imalo namjeru koristiti institut premještaja državnih službenika na pojedina sistematizirana radna mjesta, za što nije dobilo suglasnost čelnika drugih državnih tijela.*

Navodi se da su u 2010. u odnosu na 2009. smanjeni rashodi prema ugovorima o djelu za 12,9%, a za 2011. je predviđeno da će iznositi 6,1% umjesto planiranih 13,3% ukupnog iznosa sredstava za plaće zaposlenika.

Ministarstvo u očitovanju dalje navodi, da je upućen dopis svim upravama te imenovana radna grupa za izradu internog akta za rad povjerenstava za odabir projekata, kojim će se utvrditi jasni i mjerljivi kriteriji na temelju kojih će se vrednovati prihvatljive ponude i obavljati odabir najkvalitetnijih projekata za sufinanciranje. Dalje se navodi da će navedenim aktom biti određeno da unutarnji revizor obavlja nadzor primjene odredbi akata o radu povjerenstava na zahtjev odgovorne osobe, te obveza objave korisnika potpora i praćenje ispunjenja ugovornih odredbi vezanih uz dodjelu potpora. U skladu s navedenim, Odluke o dodjeljivanju potpora biti će u 2011. javno objavljene. U vezi izvješća i dokaza o namjenskom korištenju sredstava, Ministarstvo obrazlaže da je veći dio korisnika kapitalnih pomoći i donacija, dostavio izvješće i dokaze o namjenskom korištenju sredstava, a korisnicima koji ih nisu dostavili u ugovorenom roku, poslani su opomene. Dalje se navodi da do vremena očitovanja na Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji Ministarstva nije dostavljeno 13 izvješća za provedbu programa Zelena brazda, za koji su dodijeljene potpore u iznosu 650.000,00 kn te devet izvješća za program Baština u turizmu za koji su dodijeljene potpore u iznosu 210.000,00 kn. Korisnici pojedinih potpora su zatražili produženje roka dostave izvješća, a u nekim slučajevima nije dostavljena potpuna dokumentacija. U vezi s provedbom programa Poticaj za uspjeh, nastaviti će se s poduzimanjem mjera nadzora namjenskog korištenja sredstava, te će se uskratiti isplata subvencije kamata i zatražiti povrat za isplaćene subvencije korisnicima koji ne koriste kredit u skladu s uvjetima iz Programa. Ministarstvo dalje obrazlaže da će pratiti i nadzirati ostvarenje ciljeva programa, odnosno postupati u skladu s nalogom Državnog ureda za reviziju.

S obzirom da gradovi Split i Dubrovnik nisu dostavili konačna izvješća s dokazima o utrošenim sredstvima kapitalnih potpora u pojedinačnim iznosima 500.000,00 kn, sveukupno 1.000.000,00 kn, za sufinanciranje izrade projektne dokumentacije, studija i druge dokumentacije potrebne za izgradnju kongresnih centara, kao dijela turističke infrastrukture gradova, Ministarstvo u očitovanju navodi da će Uprava za turističku infrastrukturu i zaštitu turističke resursne osnove, uputiti dopise kojima će zatražiti da svaki od gradova u roku 15 dana od primitka dopisa uplati 626.918,00 kn (iznos potpore zajedno sa zateznom kamatom) u Državni proračun Republike Hrvatske.

3. Potraživanja

- 3.1. Financijska imovina na dan 31. prosinca 2010. iskazana je u poslovnim knjigama Ministarstva u iznosu 13.169.164,00 kn. Vrijednosno značajnija se odnosi na potraživanja za dane zajmove u iznosu 12.840.000,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 78.686,00 kn, jamčevne pologe u iznosu 49.351,00 kn, te druga potraživanja u iznosu 196.565,00 kn.

Potraživanje u iznosu 12.840.000,00 kn se odnosi na potraživanja iz ranijih godina za pozajmicu isplaćenu trgovačkom društvu. Pozajmica je isplaćena u skladu sa Zaključkom Vlade Republike Hrvatske iz lipnja 1999. prema kojem je Ministarstvo zaduženo isplatiti pozajmicu društvu u iznosu 12.840.000,00 kn za neisplaćene plaće.

Prema obrazloženju odgovorne osobe Ministarstva, tijekom proteklih godina, uvažavajući stanje u društvu, odnosno provedbu konsolidacije i restrukturiranja, nisu poduzimane mjere naplate navedenog potraživanja (uključujući prisilne mjere naplate i utuženja potraživanja), ali je društvo pravodobno upozoreno, kao i Hrvatski fond za privatizaciju, o potrebi podmirenja obveza najkasnije u postupku privatizacije. Poslovi i aktivnosti vezani uz postupak privatizacije, od travnja 2011. u nadležnosti su Agencije za upravljanje državnom imovinom, stoga Državni ured za reviziju nalaže o potraživanjima za dani zajam izvijestiti Agenciju, a u svrhu točnog utvrđivanja imovine Republike Hrvatske u navedenom društvu.

- 3.2. *Ministarstvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju i u očitovanju obrazlaže da su trgovačko društvo i Hrvatski fond za privatizaciju (sada Agencija za upravljanje državnom imovinom) u više navrata upozoreni o potrebi podmirenja obveza spomenutog društva najkasnije u postupku privatizacije, te u skladu s danim nalogom dopisom od 19. srpnja 2011. izvijestilo Agenciju o potraživanjima za dani zajam.*

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Ministarstva za 2010. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji sastavljeni prema računovodstvenim propisima i standardima, a poslovanje usklađeno sa zakonima i drugim propisima.
3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Revizijom obavljenom za 2009. su utvrđene nepravilnosti koje se odnose na provedbu aktivnosti vezanih uz razvoj sustava unutarnjih i financijskih kontrola, isplatu naknada prema ugovorima o djelu iznad propisanog iznosa, te sustav kontrola korištenja danih subvencija, pomoći i donacija. Revizijom za 2010. je utvrđeno da navedene nepravilnosti nisu otklonjene.
 - Od organizacijskih pretpostavki za uspostavu financijskog upravljanja i kontrola, ustrojen je Samostalni odjel za unutarnju reviziju, te su imenovane osobe odgovorne za uspostavu i provedbu sustava unutarnjih financijskih kontrola (voditelj za financijsko upravljanje i kontrole, koordinator za financijsko upravljanje i kontrole, te osoba zadužena za nepravilnosti). Do vremena obavljanja revizije, Ministarstvo nije donijelo Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola. Prema obrazloženju odgovorne osobe, provedba cjelokupnog Plana uspostave i razvoja sustava unutarnjih kontrola predviđa se do konca 2011. Zaključkom Vlade Republike Hrvatske iz ožujka 2009. je određeno da aktivnosti na uspostavi i razvoju financijskog upravljanja i kontrola trebaju biti u nadležnosti jedinice za financije i proračun. Aktivnosti na uspostavi i razvoju sustava financijskog upravljanja i kontrola se provode unutar Samostalnog odjela za financijsko upravljanje, unutarnji nadzor i kontrolu, kao posebne ustrojstvene jedinice. (točka 1. Nalaza)
 - Ministarstvo je u 2010. provodilo više programa kojima je svrha poticanje aktivnosti u okviru sektora turizma. Za provedbu programa, odnosno projekata u okviru programa, u 2010. su izvršeni rashodi u iznosu 203.862.594,00 kn. Za dodjelu potpora po pojedinim projektima, Ministarstvo objavljuje javne pozive u kojima se, između ostalog, navode pisana mjerila/kriteriji za odabir projekata. Radna skupina, u svrhu odabira projekata, utvrđuje posebne kriterije i ocjene od jedan do pet (opis ocjene različit za svaki program). Revizijom je utvrđeno da su u pojedinim slučajevima kandidati s nižom ocjenom imali prednost u odnosu na kandidate s višom ocjenom, te da su odobreni iznosi potpora značajno manji u odnosu na traženi, što nije obrazloženo. Kriteriji na temelju kojih se vrednuju prihvatljive ponude i obavlja odabir najkvalitetnijih projekata za sufinanciranje, trebaju biti jasni i mjerljivi.

Povjerenstvo koje imenuje ministar, donosi konačan prijedlog odabira projekata, s predloženim iznosima sredstava po pojedinom projektu, o čemu sastavlja zapisnik koji dostavlja ministru. Ministarstvo nema interni akt koji propisuje rad povjerenstva. Popis korisnika, odnosno visina dodijeljenih sredstava nisu objavljeni. Ministarstvo obavlja nadzor namjenskog korištenja sredstava putem dostavljenog financijskog izvješća s pratećom dokumentacijom korisnika potpore, te po potrebi očevidom na mjestu ulaganja. U slučaju nenamjenskog korištenja sredstava ili neispunjenja ugovorne obveze o dostavi izvješća i dokaza o korištenju sredstava, korisnici državne potpore su dužni dodijeljena sredstva vratiti u državni proračun. Do vremena obavljanja revizije, pojedini korisnici nisu dostavili izvješća i dokaze o namjenskom korištenju sredstava u ukupnom iznosu 3.180.414,00 kn. Očevid na mjestu ulaganja je obavljen u manjem broju slučajeva, zbog nedostatka financijskih sredstava i osoba koje mogu izvršiti očevid. Ministarstvo nije ustrojilo cjelovitu bazu podataka o potporama koje se odobravaju na razini Ministarstva za cijelo razdoblje trajanja određenog programa, nego samo za tekuću godinu. Revizijom je utvrđeno da je sustav kontrola dodjele i pravilnog korištenja dodijeljenih potpora potrebno unaprijediti, kako bi se rizik nenamjenskog korištenja potpora sveo na najmanju moguću mjeru.

Rashodi za usluge prema ugovorima o djelu su izvršeni u iznosu 1.723.671,00 kn (15,6% sredstava za plaće zaposlenika Ministarstva), što nije u skladu s odredbom članka 62. Zakona o državnim službenicima, prema kojoj je visina izdataka za vanjske pružatelje usluga na temelju ugovora o djelu ograničena na 2,0% ukupnog iznosa za plaće osigurane za određeno državno tijelo. (točka 2. Nalaza)

4. Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na turističku politiku Republike Hrvatske, strategiju razvitka hrvatskog turizma, razvoj i investicije u turizmu, unapređivanje i razvoj malog poduzetništva u turizmu i ugostiteljstvu, te druge poslove iz nadležnosti. Za obavljanje djelatnosti u 2010. su ostvareni prihodi u iznosu 224.870.987,00 kn, rashodi u iznosu 233.542.858,00 kn, te manjak prihoda u iznosu 8.671.871,00 kn. U ukupnim приходима, proračunska sredstva sudjeluju s 99,7%.

Ukupni rashodi u iznosu 233.542.858,00 kn su izvršeni za provedbu osam programa koji su u nadležnosti Ministarstva, i to: Razvoj turističkog sektora u iznosu 115.494.042,00 kn, Razvoj malog i srednjeg poduzetništva u turizmu u iznosu 52.492.673,00 kn, Administracija i upravljanje u iznosu 26.020.633,00 kn, Poticaji za povećanje konkurentnosti turističkog tržišta u iznosu 21.278.733,00 kn, Kulturna, tradicijska i prirodna baštinu u funkciji turizma u iznosu 9.273.000,00 kn, Razvoj selektivnih oblika turizma u iznosu 7.335.789,00 kn, Međunarodna suradnja u iznosu 1.143.688,00 kn, te Studije, projekte i programe u turizmu u iznosu 504.300,00 kn. Programi su u cijelosti financirani proračunskim sredstvima.

Vrijednosno značajnija sredstva državnog proračuna u iznosu 203.862.594,00 kn (87,2% ukupnih rashoda) se odnose na tekuće donacije u iznosu 122.133.840.000,00 kn, subvencije 59.880.673,00 kn, kapitalne pomoći 9.844.789,00 kn, potpore 7.997.292,00 kn, te kapitalne donacije u iznosu 3.906.000,00 kn. Rashodi za subvencije su izvršeni u iznosu većem od planiranog za 8.268.633,00 kn ili 16,0%, te u iznosu većem za 8.330.145,00 kn od doznačenih sredstava iz državnog proračuna za navedene namjene.

Financijska imovina koncem 2010. je iznosila 13.169.164,00 kn, od čega se na potraživanja za dane zajmove odnosi 12.840.000,00 kn, potraživanja za prihode poslovanja 78.686,00 kn, jamčevne pologe 49.351,00 kn, potraživanja od zaposlenih 4.562,00 kn, te druga potraživanja u iznosu 196.565,00 kn.

Obveze su koncem 2010. iznosile 23.127.253,00 kn, od čega se na obveze za subvencije odnosi 21.232.168,00 kn koje su podmirene početkom 2011. iz sredstava državnog proračuna za 2011.

Koncem 2010. Ministarstvo je imalo 87 zaposlenika. U revidiranom razdoblju zakonski predstavnik Ministarstva je Damir Bajš.

Za 2010. planirana su ukupna sredstva za javnu nabavu roba, usluga i radova u iznosu 8.514.899,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. U 2010. su provedena tri postupka javne nabave, na temelju kojih je ugovorena nabava roba i usluga u vrijednosti 551.968,00 kn. Osim navedenog, zaključena su dva ugovora o javnim uslugama iz dodatka II.B u iznosu 1.899.769,00 kn. Vrijednost nabave procijenjene vrijednosti do 70.000,00 kn iznosila je 4.731.152,00 kn. Vrijednost godišnjih ugovora zaključenih u 2010. na temelju okvirnih sporazuma iz ranijih godina je iznosila 110.521,00 kn. Revizijom obuhvaćeni postupci javne nabave roba i usluga su provedeni u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Revizijom za 2010. utvrđene nepravilnosti i propusti koji se odnose na sustav unutarnjih financijskih kontrola i rashode (subvencije, pomoći i donacije, te usluge na temelju ugovora o djelu), uz neizvršene naloge i preporuke revizije za 2009., su utjecali na izražavanje uvjetnog mišljenja.