



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

MINISTARSTVO TURIZMA

Zagreb, rujan 2013.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O MINISTARSTVU	2
	Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo	2
	Planiranje	3
	Financijski izvještaji	3
II.	REVIZIJA ZA 2012.	7
	Ciljevi i područja revizije	7
	Metode i postupci revizije	7
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2011.	7
	Nalaz za 2012.	10
III.	MIŠLJENJE	21



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/13-01/18
URBROJ: 613-02-01-13-6

Zagreb, 5. rujna 2013.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
MINISTARSTVA TURIZMA ZA 2012.

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 2012.

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

Postupci revizije su provedeni u razdoblju od 4. travnja do 5. rujna 2013.

I. PODACI O MINISTARSTVU

Djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo

Djelokrug Ministarstva je propisan odredbama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 150/11, 22/12 i 39/13). Prema odredbama navedenog Zakona, 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, unaprjeđivanje 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, djelovanje instrumenata gospodarskog sustava i mjera gospodarske politike na razvoj ponude i pružanje turističkih i ugostiteljskih usluga i poslovanje turističkih i ugostiteljskih gospodarskih subjekata, uvjete obavljanja turističke i ugostiteljske djelatnosti, praćenje i analiziranje kvalitete turističke ponude, turističkih i ugostiteljskih usluga, uvođenje međunarodnih standarda kvalitete ponude smještaja i usluga, kategorizaciju turističkih i ugostiteljskih objekata, unaprjeđivanje turističke i ugostiteljske djelatnosti i druge poslove koji su mu stavljeni u nadležnost.

Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva (Narodne novine 21/12) za obavljanje djelatnosti ustrojene su sljedeće ustrojstvene jedinice: Kabinet ministra, Glavno tajništvo, Uprava za turističko tržište i međunarodnu suradnju, Uprava za razvoj i konkurentnost turizma, Uprava za sustav turističkih zajednica i upravljanje turističkom destinacijom, Uprava za pravne poslove, Samostalna služba za fondove EU, Samostalni odjel za odnose s javnošću, te Samostalni odjel za unutarnju reviziju.

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu je planirano 230 zaposlenika. Početkom 2012. u Ministarstvu je bilo 75, a koncem 2012. je bio 81 zaposlenik.

Zakonski predstavnik Ministarstva do 8. ožujka 2013. bio je Veljko Ostojić, a od 19. ožujka 2013. je Darko Lorencin.

Planiranje

Financijski plan Ministarstva za 2012. je iznosio 204.497.883,00 kn. Izmjenama i dopunama je financijski plan smanjen za 3.000.000,00 kn ili 1,5%, te iznosi 201.497.883,00 kn. Izvori financiranja su prihodi iz državnog proračuna i namjenski prihodi (naknada troškova kategorizacije ugostiteljskih objekata i koncesijske naknade)

Vrijednosno značajniji rashodi su planirani za provedbu aktivnosti Turistička promidžba Republike Hrvatske u visini 44,2% planiranih sredstava, te aktivnosti Programi subvencioniranja kreditnih programa u turizmu u visini 28,4% planiranih sredstava.

U skladu s odredbom članka 39. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08 i 136/12), donesene su projekcije za sljedeće dvije godine, odnosno 2013. i 2014. Prema spomenutim projekcijama, planirani su rashodi i izdaci za 2013. u iznosu 205.530.000,00 kn, te za 2014. u iznosu 209.530.000,00 kn.

Financijski izvještaji

Ministarstvo je u obvezi voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su financijski izvještaji: Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Bilanca, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine, a naknadno i Bilješke uz financijske izvještaje.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2012., ukupni prihodi su ostvareni u iznosu 204.649.732,00 kn, što je za 29.149.398,00 kn ili 12,5% manje u odnosu na prethodnu godinu. Prihodi su za 2012. ostvareni za 3.151.849,00 kn ili 1,6% više od planiranih.

U tablici broj 1 se daju podaci o ostvarenim prihodima.

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi

u kn

Redni broj	Prihodi	Ostvareno za 2011.	Ostvareno za 2012.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Prihodi iz proračuna	233.338.690,00	190.842.224,00	81,8
2.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	460.440,00	402.851,00	87,5
3.	Prihodi od imovine	0,00	13.404.657,00	-
	Ukupno	233.799.130,00	204.649.732,00	87,5

Vrijednosno najznačajniji su prihodi iz državnog proračuna, koji su ostvareni u iznosu 190.842.224,00 kn i čine 93,3% ukupnih prihoda. Odnose se na prihode za financiranje rashoda poslovanja u iznosu 187.616.104,00 kn, te prihode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 3.226.120,00 kn. U odnosu na 2011., prihodi iz državnog proračuna su manji za 42.496.466,00 kn ili 18,2%.

Vrijednosno značajniji prihodi iz državnog proračuna se odnose na financiranje aktivnosti Turistička promidžba Republike Hrvatske u iznosu 89.000.000,00 kn, te aktivnosti Programi subvencioniranja kreditnih programa u turizmu u iznosu 49.750.544,00 kn.

Prihodi od imovine su ostvareni u iznosu 13.404.657,00 kn. Odnose se na prihode od dijela koncesijskih naknada za korištenje turističkog zemljišta u suvlasništvu Republike Hrvatske uplaćenih u državni proračun.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u 2012. su ostvareni u iznosu 402.851,00 kn, što je za 57.589,00 kn manje u odnosu na prethodnu godinu. Odnose se na prihode od naknada troškova kategorizacije ugostiteljskih objekata u iznosu 322.122,00 kn, te naknada troškova polaganja stručnih ispita za rad u turističkom uredu u iznosu 80.729,00 kn.

Prema podacima iz Izvještaja o приходима i rashodima, primicima i izdacima, ukupni rashodi su ostvareni u iznosu 190.554.927,00 kn, što je za 24.315.327,00 kn ili 14,6% manje u odnosu na prethodnu godinu. Rashodi su u 2012. ostvareni za 10.942.956,00 kn ili 5,4% manje od planiranih.

U tablici broj 2 se daju podaci o ostvarenim rashodima.

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi

u kn

Redni broj	Rashodi	Ostvareno za 2011.	Ostvareno za 2012.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Rashodi za zaposlene	13.540.224,00	13.863.625,00	102,4
2.	Materijalni rashodi	8.473.001,00	6.010.219,00	70,9
3.	Financijski rashodi	22.070,00	9.130,00	41,4
4.	Subvencije	60.932.324,00	50.424.980,00	82,8
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	9.692.955,00	7.821.998,00	80,7
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	1.443.000,00	711.888,00	49,3
7.	Ostali rashodi	118.365.886,00	108.540.218,00	91,7
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	2.400.794,00	3.172.869,00	132,2
	Ukupno	214.870.254,00	190.554.927,00	88,7
	Višak prihoda	18.928.876,00	14.094.805,00	74,5

Prema vrstama rashoda, vrijednosno značajniji se odnose na ostale rashode (tekuće i kapitalne donacije, te kapitalne pomoći) u iznosu 108.540.218,00 kn koji čine 57,0% ukupnih rashoda. Slijede subvencije u iznosu 50.424.980,00 kn ili 26,5%, te rashodi za zaposlene u iznosu 13.863.625,00 kn ili 7,3% od ukupno ostvarenih rashoda.

Subvencije u iznosu 50.424.980,00 kn se odnose na subvencije trgovačkim društvima izvan javnog sektora, te poljoprivrednicima i obrtnicima. Vrijednosno značajnije se odnose na provođenje aktivnosti Programi subvencioniranja kreditnih programa u turizmu u iznosu 49.354.337,00 kn, te provođenje aktivnosti Program unapređenja ponude turističkog sektora u iznosu 1.059.998,00 kn.

Ostali rashodi u iznosu 108.540.218,00 kn se odnose na tekuće donacije u iznosu 101.918.000,00 kn, kapitalne pomoći u iznosu 5.387.221,00 kn, te kapitalne donacije u iznosu 1.234.997,00 kn. U okviru rashoda za tekuće donacije vrijednosno značajniji rashodi u iznosu 89.000.000,00 kn se odnose na aktivnost Turistička promidžba Republike Hrvatske (sredstva doznačena Hrvatskoj turističkoj zajednici).

U odnosu na rashode ostvarene prethodne godine, smanjenje rashoda najvećim dijelom se odnosi na rashode za kapitalne pomoći u okviru ostalih rashoda za 4.791.019,00 kn ili 47,1%. U 2012. je smanjen broj aktivnosti, a time i programa na temelju kojih su po objavljenim javnim pozivima odobravane bespovratne potpore, što je utjecalo na značajnije smanjenje rashoda za kapitalne pomoći.

Ukupno ostvareni prihodi za 2012. iznose 204.649.732,00 kn, a ukupni rashodi 190.554.927,00 kn, te višak prihoda iznosi 14.094.805,00 kn. S obzirom da je preneseni manjak prihoda iznosio 3.992.857,00 kn, višak prihoda raspoloživ u sljedećem razdoblju iznosi 10.101.948,00 kn.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2012., ukupna vrijednost imovine, te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 40.867.647,00 kn.

U tablici broj 3 se daju podaci o vrijednosti imovine, te obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2012.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2012.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	7.092.740,00	7.507.973,00	105,9
1.1.	Postrojenja i oprema	1.399.063,00	1.048.842,00	75,0
1.2.	Prijevozna sredstva	319.570,00	145.259,00	45,5
1.3.	Druga nefinancijska imovina	5.374.107,00	6.313.872,00	117,5
2.	Financijska imovina	15.266.960,00	33.359.674,00	218,5
2.1.	Novčana sredstva	70.281,00	0,00	-
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih, te za više plaćene poreze i ostalo	389.363,00	318.895,00	81,9
2.3.	Potraživanja za dane zajmove	12.840.000,00	12.840.000,00	100,0
2.4.	Potraživanja za prihode poslovanja	169.066,00	20.200.779,00	-
2.5.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	1.798.250,00	0,00	-
Ukupno imovina		22.359.700,00	40.867.647,00	182,8
3.	Obveze	6.272.822,00	3.793.207,00	60,5
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	6.210.346,00	3.792.582,00	61,1
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	62.476,00	625,00	-
4.	Vlastiti izvori	16.086.878,00	37.074.440,00	230,5
Ukupno obveze i vlastiti izvori		22.359.700,00	40.867.647,00	182,8

Vrijednosno najznačajnija imovina se odnosi na financijsku imovinu u iznosu 33.359.674,00 kn i u odnosu na stanje iskazano početkom 2012. je veća za 18.092.714,00 kn ili 118,5%. Povećanje se odnosi na potraživanja za prihode poslovanja, od čega su vrijednosno značajnija potraživanja za prihode iz proračuna (za naplaćene koncesijske naknade) u iznosu 13.404.657,00 kn, te potraživanja za prihode od imovine (za obračunane, a nenaplaćene koncesijske naknade) u iznosu 6.495.427,00 kn, od čega je koncem 2012. dospjelo 2.944.140,00 kn. Koncesijske naknade su namjenski prihodi koji se prema odredbi članka 15. Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije (Narodne novine 92/10) koriste isključivo u svrhu razvoja turističke infrastrukture i očuvanja turističke resursne osnove.

Vrijednosno značajnije smanjenje imovine, u odnosu na stanje iskazano početkom 2012. se odnosi na vrijednost postrojenja i opreme koja je smanjena za 350.221,00 kn ili 25,0%, te vrijednost prijevoznih sredstava za 174.311,00 kn ili 54,5%. Smanjenja se odnose na ispravak vrijednosti po propisanoj godišnjoj stopi.

Druga nefinancijska imovina je iskazana u iznosu 6.313.872,00 kn i u odnosu na stanje iskazano početkom 2012. veća je za 17,5%. Povećanje se odnosi na završeni projekt Glavni plan i Strategiju razvoja turizma Republike Hrvatske iz 2011.

Potraživanje za dane zajmove u iznosu 12.840.000,00 kn se odnosi na pozajmicu danu trgovačkom društvu za isplatu plaća na temelju Zaključka Vlade Republike Hrvatske iz lipnja 1999.

Ukupne obveze na dan 31. prosinca 2012. su iznosile 3.793.207,00 kn, što je za 39,5% manje u odnosu na iskazane početkom 2012. Odnose se na obveze za rashode poslovanja u iznosu 3.792.582,00 kn, te na obveze za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 625,00 kn. Vrijednosno značajnije obveze za rashode poslovanja se odnose na obveze za subvencije u iznosu 1.838.233,00 kn, te obveze za zaposlene u iznosu 1.236.136,00 kn. Na smanjenje obveza u odnosu na prethodnu godinu je utjecalo podmirenje obveza za subvencije kamata za kredite odobrenih u okviru aktivnosti Programi subvencioniranja kreditnih programa u turizmu. Obveze su do svibnja 2013. podmirene u cijelosti.

II. REVIZIJA ZA 2012.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su bili:

- utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja,
- analizirati ostvarenje prihoda i primitaka te 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. Ocijenjeno je 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 uspoređeni su s podacima iz ranijeg razdoblja i s podacima iz plana, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika, korištene su objave u elektronskim medijima i tisku. Ispitana je dosljednost primjene zakona, te pravila, procedura i drugih internih akata. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Za potrebe revizije su korišteni izvještaji vezani uz pojedine aktivnosti i Ministarstvo u cjelini. Provjerena je dokumentacija u vezi s obračunom plaća, ulaznim računima, popisom imovine i obveza, evidentiranjem prihoda, rashoda i dugotrajne imovine, izvršavanjem rashoda po programima, te postupcima javne nabave. Obavljeni su razgovori s pomoćnicima ministra, načelnicima službi i odjela, voditeljima i koordinatorima određenih projekata i programa, te drugim zaposlenicima i pribavljena obrazloženja odgovornih osoba o pojedinim poslovnim događajima (računovodstvene evidencije, popis imovine i obveza, o imovini u vlasništvu i unajmljenoj imovini, provođenju programa obuhvaćenih revizijom).

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2011.

Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Ministarstva za 2011., 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 evidentiranje rashoda primjenom računovodstvenog načela nastanka poslovnog događaja u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 114/10 i 31/11). Naložio je obavljanje prekovremenog rada u skladu s vremenskim ograničenjem propisanim odredbama Zakona o radu (Narodne novine 149/09 i 61/11).

Naložio je evidentirati poslovne događaje na temelju urednih knjigovodstvenih isprava, te za svako službeno vozilo voditi evidenciju korištenja službenih vozila u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Naložio je izvršavati rashode na temelju ugovora o djelu do visine propisane odredbama Zakona o državnim službenicima (Narodne novine 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 92/10, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12-pročišćeni tekst, 37/13 i 38/13). Predložio je da se postupak odobravanja potpora pravodobno započne, kako bi se kontrolom putem preliminarnih izvješća pribavila saznanja o namjenskom korištenju sredstava.

Naložio je u izvješću o javnoj nabavi evidentirati podatke o nabavi roba, usluga i radova za godinu za koju se sastavlja izvješće.

Revizijom za 2012. je utvrđeno prema kojim nalogima i preporukama je postupljeno, koji su u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno:

Nalozi prema kojima je postupljeno:

- rashodi su evidentirani primjenom računovodstvenog načela nastanka poslovnog događaja u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu,
- u 2013. je ustrojena evidencija korištenja službenih vozila prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. U evidenciju su uneseni podaci o korištenju službenih vozila i za 2012.,
- u izvješću o javnoj nabavi su iskazani podaci o nabavi roba, usluga i radova za 2012.

Nalozi i preporuke u postupku izvršenja:

- potraživanje za dane zajmove u iznosu 12.840.000,00 kn se odnosi na pozajmicu isplaćenu trgovačkom društvu za isplatu plaća na temelju Zaključka Vlade Republike Hrvatske iz lipnja 1999. Radi podmirenja obveza društva najkasnije u postupku privatizacije, a u svrhu točnog utvrđivanja imovine Republike Hrvatske u navedenom društvu, Ministarstvo je izvijestilo Agenciju za upravljanje državnom imovinom. Pregovori u 2012. nisu rezultirali obostrano prihvatljivim rješenjem. U 2013. pregovori su nastavljeni, te se dogovorno planira zaključenje sporazuma za 2013. na temelju kojeg bi društvo podmirilo obvezu u iznosu 1.000.000,00 kn u dva obroka. Prvi obrok bi podmirilo do konca rujna 2013., a drugi do konca studenoga 2013.,
- baza podataka bespovratnih potpora Ministarstva je strukturalno cjelovita. Podaci iz programa Potpore male vrijednosti su kompletni i ažurni, te obuhvaćaju više od 14 000 prijavljenih projekata za koje su odobrene bespovratne potpore male vrijednosti. Programi se prate od podnošenja zahtjeva, odobravanja zahtjeva, te praćenja realizacije projekata koji su sufinancirani sredstvima bespovratnih potpora. Podaci iz programa Poticaj za uspjeh na temelju kojeg se isplaćuje subvencija za kamatnu stopu još su u fazi ažuriranja (unose se podaci o OIB-u korisnika kredita, a s poslovnim bankama je potrebno usuglasiti podatke o otplatnim planovima kredita).

Nalozi i preporuke prema kojima nije postupljeno:

- naknade za prekovremeni rad pojedinim zaposlenicima su obračunane i isplaćene za više od 180 sati godišnje, što nije u skladu s odredbama Zakona o radu,
- za pojedine programe postupak odobravanja potpora nije pravodobno započeo te isplata bespovratnih potpora nije ugovorena u skladu s programima,
- pojedini putni nalozi nisu evidentirani u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu,
- rashodi za naknade izvršiteljima usluga na temelju ugovora o djelu su ostvareni više od 2,0% ukupnog iznosa sredstava za osnovne plaće s doprinosima u tekućoj godini osiguranim za Ministarstvo.

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

Nalaz za 2012.

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

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti u dijelu koji se odnosi na računovodstveno poslovanje, koncesije, rashode, te nadzor nad korištenjem bespovratnih potpora.

1. Računovodstveno poslovanje

- Evidentiranje poslovnih događaja

U pojedinim slučajevima rashodi su evidentirani na temelju knjigovodstvenih isprava (računa) uz koje nije priložena specifikacija obavljenih usluga (uz račun nije priloženo izvješće o obavljenim uslugama ni datum obavljenih usluga). Navedeno nije u skladu s odredbama članka 11. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, kojima je propisano da se knjiženje i evidentiranje u poslovnim knjigama temelji na vjerodostojnim, istinitim, urednim i prethodno kontroliranim knjigovodstvenim ispravama, kao i da je isprava za knjiženje uredna kada se iz nje nedvosmisleno može utvrditi mjesto i vrijeme njezina sastavljanja i njezin materijalni sadržaj, što znači narav, vrijednost i vrijeme nastanka poslovne promjene povodom koje je sastavljena.

U poslovnim knjigama Ministarstva nisu evidentirane potencijalne obveze. Na temelju ugovora o sponzorstvu zaključenog između Ministarstva (glavni sponzor) i korisnika sponzorstva za razdoblje od siječnja 2000. do konca 2002., Ministarstvo se kao glavni sponzor obvezalo uplaćivati godišnje iznose u kunskoj protuvrijednosti od 2.000.000,- DEM. Ministarstvo je putem Državnog odvjetništva Republike Hrvatske koncem 2000. podnijelo tužbu radi utvrđivanja ništavosti ugovora, a korisnik sponzorstva je na temelju računa za 2000. pokrenuo ovršni postupak. Nakon donošenja rješenja o ovrsi i podnesenog prigovora od strane Državnog odvjetništva, pokrenut je sudski spor. Koncem 2012. Ministarstvo je predložilo korisniku sponzorstva da se navedeni sudski spor riješi mirnim putem pred Povjerenstvom za poticanje alternativnog i izvansudskog rješavanja sporova u građanskopravnim predmetima u kojima je jedna od stranaka u sporu Republika Hrvatska. Navedeno Povjerenstvo je imenovala Vlada Republike Hrvatske u lipnju 2012. Sudski postupak je bio u mirovanju do konca travnja 2013., zbog mogućnosti mirnog rješavanja spora, odnosno do zaključenja eventualne nagodbe. Prema dopisu korisnika sponzorstva iz travnja 2013., ukupne obveze do travnja 2013. su iznosile 80.580.736,00 kn, od čega se na glavnici odnosilo 27.942.664,00 kn, a na kamate 52.638.072,00 kn. Iz prethodnog opisa je vidljivo da se radi o poslovnom događaju koji ima obilježje potencijalne financijske obveze za Ministarstvo. Odredbom članka 16. stavka 1. točka 3. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 32/11) je propisano da su pregled ostalih ugovornih odnosa i slično koji uz ispunjenje određenih uvjeta, mogu postati obveza ili imovina (dana kreditna pisma, hipoteke, sporovi na sudu koji su u tijeku i slično), obvezne Bilješke uz Bilancu. S obzirom da se radi o potencijalnim obvezama potrebno ih je evidentirati u izvanbilančnim evidencijama.

Državni ured za reviziju predlaže potencijalne obveze evidentirati u izvanbilančne evidencije.

Državni ured za reviziju nalaže evidentirati poslovne događaje na temelju urednih knjigovodstvenih isprava prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

- 1.2. *Vezano uz evidentiranje poslovnih događaja na temelju računa uz koje nije priložena specifikacija obavljenih usluga, Ministarstvo u očitovanju navodi da se radi o pojedinom računu za obavljene usluge gospodarskog subjekta Agencije za unapređenje ljudskih potencijala u iznosu od 26.000,00 kn uz koji je priložen izvještaj o izvršenim uslugama na koje se odnosi račun. U izvještaju vezanom za ispostavljeni račun je navedena detaljna specifikacija izvršenih usluga s vrstom usluga i nadnevkom izvršenja specificiranih usluga te količina izvršenih usluga. Također navodi da se iz navedenog računa i pripadajućeg mu izvještaja o izvršenju zaračunane usluge može nedvosmisleno utvrditi mjesto i vrijeme njezina sastavljanja i njezin materijalni sadržaj, što znači narav, vrijednost i vrijeme nastanka poslovne promjene povodom koje je sastavljena, te navedeni račun s pripadajućim izvještajem predstavlja vjerodostojnu ispravu koja potpuno i istinito odražava nastali poslovni događaj.*

Vezano uz evidentiranje potencijalnih obveza u izvanbilančnim evidencijama, Ministarstvo u očitovanju navodi da je Ministarstvo temeljem Ugovora o sponzorstvu, sklopljenog krajem 1999. ili početkom 2000. godine (nema datuma na Ugovoru), bilo u obvezi uplaćivati, s naslova sponzorstva i poslovne suradnje, godišnje iznose u kunskoj protuvrijednosti od 2,0 milijuna tadašnjih njemačkih maraka, za razdoblje od tri godine (2000.-2002.), ali uz ispunjenje obveza druge strane, odnosno korisnika sponzora. Na prijedlog Ministarstva, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, koje zastupa Republiku Hrvatsku u sudskim sporovima je podnijelo tužbu radi utvrđivanja ništavosti predmetnoga Ugovora o sponzorstvu. Tužba je podnijeta nakon što je Ministarstvo turizma početkom 2000. godine tražilo raskid ovoga Ugovora, na koji druga strana nije pristala. Dio iznosa iz ugovora, korisnik sponzorstva je naplatio putem mjenica u 2000. Za preostali iznos iz Ugovora, po ispostavi računa i rješenja o ovrsi, na koje je prigovor podnijelo Državno odvjetništvo, korisnik sponzora je podnio protu-tužbeni zahtjev.

Dakle, vode se dva spora, jedan o ništavosti ugovora, ishod kojega je upitan i drugi o naplati iznosa po ugovoru. Ovaj drugi spor koji je pokrenuo korisnik sponzorstva za naplatu ugovorene naknade za sponzoriranje je dvojben zbog otvorenog pitanja je li i na koji način korisnik sponzora izvršavao svoje obveze prema Republici Hrvatskoj, odnosno prema Ministarstvu.

Nadalje, o ovim pitanjima na sudskim ročištima do sada nisu uopće provedena saslušanja svjedoka, niti su provedeni ikakvi dokazni postupci, a niti je iznos potraživanja, odnosno duga utvrđen. Iznos od 80.580.736,00 kn koji je naveden u Nacrtu izvješća je samo zahtjev za potraživanjem koji je korisnik sponzorstva dostavio Općinskom sudu na kojem se vodi sudski postupak, a koji je izračunan od sudskoga vještaka kojeg je angažirao korisnik sponzorstva, ali ne i sud, te uključuje glavnica i kamate. Ovaj iznos i visinu kamate, Republika Hrvatska, odnosno nadležno državno odvjetništvo će osporavati.

Stoga u Izvješću ne može stajati navod da su ukupne obveze do travnja 2013. iznosile 80.580.736,00 kn, jer bi to značilo prejudiciranje visine i priznanja osporavanoga duga, odnosno potraživanja korisnika sponzora od Republike Hrvatske, odnosno Ministarstva. Vezano uz to upitan je i iznos potencijalnih obveza koje bi se trebale evidentirati u izvanbilančnim evidencijama.

- 1.3. Državni ured za reviziju je naložio evidentirati poslovne događaje na temelju urednih knjigovodstvenih isprava što podrazumijeva, uz račun priložena izvješća o obavljenim uslugama s datumom obavljenih usluga čime se potvrđuje vjerodostojnost i istinitost knjigovodstvenih isprava. S obzirom da uz veći broj računa koji se odnose na usluge medijskog treninga i trening edukacija nije priložena navedena dokumentacija kojom se nedvosmisleno potvrđuje materijalni sadržaj knjigovodstvene isprave propisan odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, Državni ured za reviziju ostaje pri danom nalogu.

Državni ured za reviziju je predložio potencijalne obveze evidentirati u izvanbilančnoj evidenciji, u konkretnom slučaju vezano uz sudski spor u kojem su stranke u postupku Republika Hrvatska - Ministarstvo (sponzor) i korisnik sponzorstva. Stav Ministarstva prema kojem iznos potraživanja korisnika sponzorstva znači prejudiciranje visine i priznanja osporavanog duga, samim tim i evidentiranja u izvanbilančnoj evidenciji, je neosnovan zbog značenja pojma potencijalne obveze koji ovisi o budućim događajima. U navedenom slučaju to je pravomoćno sudsko rješenje ili nagodba kojima se utvrđuje određeni iznos u korist, odnosno na teret jedne ili druge strane u sporu, pri čemu potencijalna obveza postaje izravna obveza. Stoga Državni ured za reviziju ostaje kod prijedloga da se potencijalne obveze evidentiraju u izvanbilančnoj evidenciji na temelju iznosa potraživanja jedne ili druge strane u sporu koji je poznat u vrijeme vođenja sudskog spora.

2. Koncesije

Prihodi od imovine su ostvareni u iznosu 13.404.657,00 kn. Odnose se na prihode od dijela koncesijskih naknada za korištenje turističkog zemljišta u suvlasništvu Republike Hrvatske ostvarenih na temelju zahtjeva trgovačkih društava za dobivanje koncesije, uplaćenih u državni proračun.

- 2.1. Dodjela koncesija na temelju zahtjeva je uređena odredbama Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije koji je stupio na snagu 1. kolovoza 2010. Odredbama navedenog Zakona je utvrđen pojam turističkog i ostalog građevinskog zemljišta koje nije procijenjeno i uneseno u temeljni kapital društava u postupku pretvorbe, odnosno privatizacije, imovinskopravni odnosi na tom zemljištu i način njegova korištenja. Na temelju navedenog Zakona donesene su Uredba o postupku, načinu i uvjetima za dobivanje koncesije na turističkom zemljištu u kampovima u suvlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 12/11 i 145/12), (dalje u tekstu: Uredba) i Uredba o načinu, postupku i uvjetima procjene vrijednosti i prodaje turističkog zemljišta u vlasništvu jedinice lokalne samouprave te načinu, postupku i uvjetima za dobivanje koncesije na preostalom turističkom zemljištu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave (Narodne novine 12/11).

Odredbama Uredbe je propisan postupak, način i uvjeti za dobivanje koncesije na turističkom zemljištu u kampovima u suvlasništvu Republike Hrvatske, te kriteriji za određivanje visine naknade za koncesiju i ocjenu ponuda.

Zahtjev za dobivanje koncesije na suvlasničkom dijelu Republike Hrvatske za korištenje kampa je moglo podnijeti društvo koje je suvlasnik nekretnine prema odredbi članka 6. stavka 2. navedenog Zakona. Spomenutom odredbom je propisano da turističko zemljište, odnosno građevine u kampovima čija vrijednost je u dijelu procijenjena u društvenom kapitalu u postupku pretvorbe, odnosno privatizacije, suvlasništvo Republike Hrvatske i trgovačkog društva u idealnim dijelovima razmjerno veličini procijenjenog i neprocijenjenog zemljišta i građevine. Zahtjev se podnosio Vladi Republike Hrvatske putem Ministarstva u roku šest mjeseci od stupanja na snagu Zakona, odnosno do konca siječnja 2011.

Do navedenog roka zahtjev je podnijelo 40 društava za 96 kampova, od čega za 80 legalnih kampova, 12 nevažećih (nisu podneseni zahtjevi za dobivanje koncesije na turističkom zemljištu u kampu, nego za hotele, plažu i drugo), a za četiri kampa podnositelji su odustali od zahtjeva. Pojedina društva podnijela su zahtjeve za dobivanje koncesija za više kampova. Nakon što je Ministarstvo primilo zahtjev za koncesiju bilo je dužno u roku od 90 dana provjeriti je li zahtjev uredan u smislu odredbi Zakona i Uredbe, te jesu li zahtjevu priložene sve propisane isprave, a ukoliko su postojali nedostaci, dužno je u roku 15 dana obavijestiti podnositelja zahtjeva o nemogućnosti pokretanja postupka koncesije uz obrazloženje.

Ukoliko nije bilo nedostataka, Ministarstvo je bilo dužno izraditi prijedlog odluke o koncesiji i dostaviti Vladi Republike Hrvatske radi donošenja odluke o koncesiji. Zahtjevi su od strane Ministarstva provjereni, u pojedinim slučajevima zbog otklanjanja nedostataka su obavještavani podnositelji zahtjeva, ali Ministarstvo nije upućivalo prijedloge Vladi Republike Hrvatske za donošenje odluke o koncesiji. Prema odredbi članka 7. Uredbe, na temelju odluke Vlade Republike Hrvatske o koncesiji, ministar nadležan za poslove turizma, sklapa ugovor o koncesiji, što nije učinjeno.

Ministarstvo je društvima ispostavljalo račune za koncesijsku naknadu pozivajući se na odredbe članka 19. Uredbe. Prema navedenoj odredbi Uredbe, do okončanja postupka davanja koncesije na zahtjev trgovačkog društva na turističkom zemljištu u suvlasništvu Republike Hrvatske, u kampu, trgovačko društvo je u obvezi plaćanja koncesijske naknade od dana podnošenja zahtjeva. Nakon okončanja postupka dodjele koncesije trgovačko društvo je obvezno zajedno sa sljedećim obrokom naknade doplatiti razliku ili je ovlašteno umanjiti iznos naknade za preplaćeni iznos koncesijske naknade.

U ispostavljenim računima je iskazan obračun stalnog i promjenjivog dijela koncesijske naknade. Koncesijska naknada je obračunana prema odredbama članaka 8. i 9. Uredbe. Prema odredbi članka 8. Uredbe, koncesijska naknada se sastoji od stalnog i promjenjivog dijela. Stalni dio koncesijske naknade se izračunava prema zauzetim metrima kvadratnim. Odredbom članka 9. Uredbe je propisano da početni iznos promjenjivog dijela koncesijske naknade iznosi 2,0% prihoda podnositelja zahtjeva-kampa, ostvarenog u protekloj godini. Iznos promjenjivog dijela koncesijske naknade se izračunava razmjerno zauzetim metrima kvadratnim u odnosu na cjelokupnu površinu kampa prema kriteriju opremljenosti kampa (kategorizacija), te kriteriju indeksa razvijenosti grada/općine u kojoj se kamp nalazi. Izvor podataka o indeksu razvijenosti grada/općine na kojoj se kamp nalazi je Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (Narodne novine 89/10).

Za izračun stalnog dijela koncesijske naknade su korišteni podaci o ukupnoj površini kampova koji su navedeni u dokumentaciji uz zahtjev, s obzirom da nisu utvrđeni idealni suvlasnički dijelovi Republike Hrvatske i društava. Promjenjivi dio koncesijske naknade je obračunan prema utvrđenim elementima izračuna, osim promjenjivog dijela koji se odnosi na utvrđivanje 2,0% prihoda ostvarenih od djelatnosti kampa u protekloj godini. Kako propisima nije utvrđen izvor podataka za obračun 2,0% navedenog prihoda, obračun je obavljen na temelju izjave podnositelja zahtjeva o ostvarenom prihodu u protekloj godini. Ministarstvo je društvima koja su podnijela zahtjev za dobivanje koncesije, u razdoblju od listopada do konca 2012. ispostavilo 51 račun, što je 60,7% od ukupnog broja podnesenih zahtjeva za dobivanje koncesije.

U razdoblju od siječnja do travnja 2013. je ispostavljeno 13 računa, te do obavljanja revizije (svibanj 2013.) nije ispostavljeno 16 računa. Računi nisu ispostavljeni radi čekanja na potrebnu dokumentaciju društava i usuglašavanja određenih stavova s Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske.

Koncesijska naknada je obračunana za 2011. (stalni i promjenjivi dio) i 2012. (stalni dio), što nije u skladu s odredbom članka 19. Uredbe kojom je propisano da je račun za uplatu stalnog dijela koncesijske naknade Ministarstvo dužno ispostaviti društvu do 30. lipnja, a za uplatu promjenjivog dijela koncesijske naknade do posljednjeg dana veljače iduće godine.

Nadalje, u računima je navedeno, da se visina naknade određuje na način propisan odredbom članka 19. stavka 2. Uredbe, prema kojoj je društvo dužno pola dijela te naknade, kao zajednički prihod državnog, županijskog i gradskog/općinskog proračuna, uplatiti po ispostavljenom računu, i to 60,0% u Fond za turizam, a preostalih 40,0% u proračun županije i grada/općine na čijem se području nalazi kamp, svakome u jednakim dijelovima. U 2013. u okviru proračunske glave Ministarstva je otvorena aktivnost Fond za turizam.

Koncesijske naknade su do konca 2012. obračunane u iznosu 33.167.076,00 kn, od čega državnom proračunu - Fondu za turizam treba pripasti 60,0% ili 19.900.246,00 kn, a proračunima županije i grada/općine na čijem se području nalazi kamp, svakome u jednakim dijelovima 40,0% ili 13.266.830,00 kn. U računima je navedeno da je utvrđenu obvezu (iznos koncesijske naknade) društvo dužno platiti u roku 15 dana od dana zaprimanja računa, što nije usklađeno s propisima. Odredbom članka 10. Uredbe je propisano da se uplata stalnog dijela koncesijske naknade vrši u tekućoj godini najkasnije do 31. kolovoza, a promjenjivog dijela, najkasnije do 31. ožujka iduće godine.

Prihodi od koncesijske naknade u 2012. su ostvareni u iznosu 22.341.095,00 kn, od čega državnom proračunu pripada 13.404.657,00 kn, a proračunima županije i grada/općine ukupno 8.936.438,00 kn. Potraživanja državnog proračuna (Fonda za turizam) za pripadajući dio koncesijske naknade u visini 60,0% koncem 2012. iznose 6.495.427,00 kn, od čega je dospjelo 2.944.140,00 kn. Za neplaćanje koncesijske naknade su slane opomene pred ovrhu.

Davatelj koncesije je prema odredbi članka 15. Uredbe trebao osnovati povjerenstvo od tri člana u svrhu praćenja izvršavanja odluka i ugovora o koncesijama. Kako odluke o koncesiji nisu donesene, ni ugovori o koncesijama zaključeni, davatelj koncesije nije osnovao povjerenstvo.

Prema odredbi članka 16. Uredbe, povjerenstvo je obvezno o izvršavanju svojih obveza podnositi izvješće davatelju koncesije najmanje jedanput godišnje, te predlagati mjere.

Državni ured za reviziju predlaže poduzimanje mjera i aktivnosti kako bi se stvorili uvjeti za osnivanje tijela (povjerenstva) predviđenog Uredbom o postupku, načinu i uvjetima za dobivanje koncesije na turističkom zemljištu u kampovima u vlasništvu Republike Hrvatske.

Državni ured za reviziju nalaže račun za uplatu stalnog i promjenjivog dijela koncesijske naknade ispostavljati u rokovima propisanim odredbama Uredbe o postupku, načinu i uvjetima za dobivanje koncesije na turističkom zemljištu u kampovima u suvlasništvu Republike Hrvatske.

- 2.2. Vezano uz prijedlog za poduzimanje mjera i aktivnosti za osnivanje tijela (povjerenstva), Ministarstvo u očitovanju navodi da u suradnji s Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske i Ministarstvom pravosuđa intenzivno radi na otklanjanju prepreka u daljnjem provođenju postupka donošenja odluka i potpisivanja ugovora o koncesijama, te će u vrijeme kada se stvore uvjeti, osnovati povjerenstvo od tri člana u svrhu praćenja izvršavanja odluka i ugovora o koncesijama. Nadalje, Ministarstvo, zajedno s Ministarstvom pravosuđa i Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske, u okviru Radne grupe u kojoj su predstavnici i drugih institucija i poslovnoga sektora, radi na izmjenama i dopunama Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije, kako bi se izmijenile i dopunile pojedine odredbe s ciljem da se što prije osiguraju uvjeti za sklapanje ugovora o koncesiji. Vezano uz ispostavljanje računa za koncesijsku naknadu, Ministarstvo u očitovanju navodi da je prilikom obrade podnesenih zahtjeva za koncesiju utvrdilo da velik dio dokumentacije nedostaje, da su u velikoj većini predmeta utvrđene nove činjenice koje su zahtijevale dostavu dodatne dokumentacije, kao i da već dostavljena dokumentacija nije relevantna za izračun i izdavanje računa za koncesijsku naknadu. Stoga je, između ostalog odlučeno da svi podnositelji zahtjeva moraju dostaviti geodetski elaborat ovjeren od strane ovlaštenog geodeta, kako ne bi dolazilo do velikog odstupanja stavki računa od činjeničnog stanja na terenu, te dokumentaciju vezano za čestice zemljišta u okviru površine kampova koje se nalaze u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, što je bitno usporilo proces izdavanja računa. Pored toga, a kako navodi i Državni ured za reviziju prilikom obrade brojnih zahtjeva bilo je potrebno usuglasiti određene stavove s Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske.

3. Rashodi

- 3.1. Rashodi su planirani u iznosu 201.497.883,00 kn, a ostvareni su u iznosu 190.554.927,00 kn, što je za 10.942.956,00 kn ili 5,4% manje od planiranih. U okviru materijalnih rashoda u iznosu 6.010.219,00 kn, vrijednosno su značajniji rashodi za usluge u iznosu 3.061.613,00 kn ili 51,0%, te rashodi za intelektualne i osobne usluge u iznosu 1.120.846,00 kn ili 18,6% materijalnih rashoda.

Nepravilnosti su utvrđene u okviru aktivnosti Administracija i upravljanje u dijelu rashoda koji se odnose na rashode za naknade prema ugovorima o djelu, te rashoda za usluge mobilnih telefona.

- Rashodi za naknade prema ugovorima o djelu

Rashodi za naknade prema ugovorima o djelu su ostvareni u iznosu 980.825,00 kn. Ugovori o djelu su zaključivani s vanjskim suradnicima za obavljanje poslova iz djelokruga Uprave za sustav turističkih zajednica i upravljanje turističkim destinacijama, Odjela za ljudske potencijale, pravne poslove i nabavu, Službe za proračun i financije, Glavnog tajništva, te Odjela za opće i informatičke poslove. Ugovori su zaključeni u ranijim godinama, a tijekom 2012. su produljivani. Odredbama članka 62. Zakona o državnim službenicima (Narodne novine 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 92/10, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12-pročišćeni tekst, 37/13 i 38/13) je propisano da pojedini poslovi koji se obavljaju u državnom tijelu, osim poslova koje obavljaju državni službenici iz članka 3. stavka 2. ovoga Zakona (državni službenici su osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona), mogu se na temelju ugovora povjeriti pružateljima stručnih usluga izvan državne službe. Visina izdataka za pružatelje usluga na temelju ugovora o djelu ograničena je do visine 2,0% ukupnog iznosa za plaće s doprinosima u tekućoj godini osigurane za određeno državno tijelo. Za 2012. sredstva za plaće zaposlenika Ministarstva su planirana u iznosu 13.829.299,00 kn, od čega 2,0% iznosi 276.586,00 kn. Rashodi za ugovore o djelu s vanjskim suradnicima su ostvareni u iznosu 980.825,00 kn, odnosno 7,1% planiranih sredstava za zaposlenike Ministarstva za 2012. Rashodi za naknade prema ugovorima o djelu su smanjeni u odnosu na 2011., kada su iznosili 10,8% u odnosu na ukupni iznos za plaće osiguran u državnom proračunu za 2011.

Državni ured za reviziju nalaže izvršavati rashode na temelju govora o djelu u skladu s odredbama Zakona o državnim službenicima.

- Rashodi za usluge mobilnih telefona

Rashodi za usluge telefona i telefaksa su ostvareni u iznosu 237.198,00 kn, od čega se na mobilne telefone odnosi 89.315,00 kn.

Ministarstvo je donijelo Odluku o korištenju službenih mobilnih telefona (dalje u tekstu: Odluka) u veljači 2012. kojom je uređeno pravo korištenja mobilnih telefona državnih službenika i namještenika. Prema Odluci, troškove korištenja mobilnog telefona koji prelaze iznose iz Odluke snosi sam korisnik, osim ako mu ministar ne odobri prekoračenje nakon pisanog obrazloženja o razlozima prekoračenja.

Revizijom je utvrđeno da su u pojedinim slučajevima mjesečni iznosi troškova mobilnih telefona ostvareni i plaćeni u iznosima većim od iznosa određenih spomenutom Odlukom, pri čemu nisu pribavljena potrebna odobrenja, niti je od korisnika zatražen povrat sredstava plaćenih iznad dozvoljenih Odlukom.

Državni ured za reviziju nalaže postupanje u skladu s Odlukom o korištenju službenih mobilnih telefona.

- 3.2. *U očitovanju Ministarstvo navodi da su rashodi na temelju ugovora o djelu za 2011. iznosili 1.484.578,00 kn, a u 2012. navedeni rashodi u odnosu na 2011. su smanjeni za 503.753,00 kn (33,9%) i iznosili su 980.825,00 kn.*

Unatoč značajnom smanjenju rashoda na temelju ugovora o djelu u 2012., rashode za te namjene nije bilo moguće izbjeći, jer je bila i još je na snazi Odluka o zabrani zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske (Narodne novine broj 153/09). Spomenuta Odluka ima za posljedicu kontinuirani manjak zaposlenika koji su potrebni za obavljanje poslova Ministarstva, što u konačnici rezultira potrebom za obavljanjem poslova putem prekovremenog rada i putem ugovora o djelu, a sve u svrhu potpunog i pravodobnog obavljanja poslova i zadataka iz nadležnosti Ministarstva. Nadalje, Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma od 16. veljače 2012., utvrđeno je 230 potrebnih državnih službenika i namještenika za obavljanje poslova iz nadležnosti Ministarstva, dok je tijekom 2012. zbog postojeće zabrane zapošljavanja bio svega 81 zaposlenik (35,2% od potrebnog i planiranog broja zaposlenika), odnosno 64,8% manje od utvrđenog potrebnog i planiranog broja službenika i namještenika. Ministarstvo nadalje obrazlaže da će poduzimati potrebne mjere u cilju otklanjanja nepravilnosti, ovisno o mogućnostima novog zapošljavanja i proračunskim sredstvima za navedene namjene.

Ministarstvo navodi da je tijekom 2011. obračunavalo i isplaćivalo prekovremene sate rada. Ukupno je obračunano i isplaćeno 8 951 prekovremenih sati rada za 64 zaposlenika. Od navedenog broja zaposlenika, za 26 zaposlenika su isplaćeni prekovremeni sati rada za više od 180 sati na godišnjoj razini. U 2012. broj prekovremenih sati rada u odnosu na 2011. je smanjen na 2 321 sat (što predstavlja smanjenje za 6 630 sati prekovremenog rada ili smanjenje od 74,07% u odnosu na obračunane i isplaćene prekovremene sate rada u 2011.) koji su obračunani i isplaćeni za ukupno 19 zaposlenika. Od toga se najveći broj sati prekovremenog rada u 2012. odnosio na službenike u Kabinetu ministra, čiji posao zbog svoje specifičnosti zahtjeva cjelodnevnu dostupnost i radno vrijeme usko vezano uz rad ministra, te na vozače pratitelje državnih dužnosnika I i II skupine koji imaju pravo na korištenje službenog osobnog automobila s osobnim službenim vozačem 24 sata dnevno. Preraspodjela radnog vremena nije bila moguća zbog nedovoljnog broja zaposlenika. Ministarstvo će poduzimati potrebne mjere u cilju otklanjanja nepravilnosti, ovisno o mogućnostima novog zapošljavanja i proračunskim sredstvima, te mogućnostima preraspodjele radnog vremena s obzirom na raspoloživi broj zaposlenika.

Vezano uz rashode za mobilne telefone, Ministarstvo u očitovanju navodi da se u konkretnom slučaju radi o prekoračenju mjesečnog iznosa od 400,00 kn kod dva službenika na radnom mjestu tajnika kabineta ministra i savjetnika ministra, u ukupnom iznosu od 3.399,78 kn za cijelu 2012., s tim da su ti troškovi učinjeni u vezi s obavljanjem njihovih poslova i zadataka po nalogu ministra, a ne u privatne svrhe.

Troškovi mobilnog telefona u kolovozu 2012. u iznosu 9.508,99 kn se odnose na podatkovne usluge prijenosa podataka učinjenih u službene svrhe u svezi Programa pripreme turističke sezone, korištenjem službenog mobilnog telefona od strane državnog dužnosnika – pomoćnika ministra. Državni dužnosnici (pomoćnik ministra) prema točki VIII st. 1. Odluke o uvjetima korištenja službenih osobnih automobila, mobilnih telefona, redovnih zrakoplovnih linija, poslovnih kreditnih kartica, sredstava reprezentacije, te načinu odobravanja službenih putovanja (Narodne novine 5/12 i 128/12), mogu bez ograničenja iznosa koristiti službene mobilne telefone. U konkretnom slučaju se radi o dozvoljenim prekoračenjima i prekoračenjima učinjenim u službene svrhe za dva službenika koji su obavljali poslove i zadatke po nalogu ministra, a ne u privatne svrhe.

3.3. Na temelju dokumentacije pribavljene u Ministarstvu utvrđeno je da su u većem broju slučajeva mjesečni iznosi troškova mobilnih telefona ostvareni i plaćeni u iznosima većim od iznosa određenih Odlukom o korištenju službenih mobilnih telefona koju je Ministarstvo donijelo u veljači 2012. S obzirom da za navedene slučajeve prekoračenja iznosa mjesečnih troškova mobilnih telefona koji su plaćeni sredstvima državnog proračuna, nije pribavljeno odobrenje ministra, kako je propisano navedenom Odlukom, Državni ured za reviziju ostaje pri nalogu o obvezi postupanja prema Odluci o korištenju službenih mobilnih telefona.

4. Nadzor nad korištenjem bespovratnih potpora

4.1. Rashodi za aktivnost Program poticanja u turizmu - Poticaj za uspjeh su ostvareni u iznosu 49.354.337,00 kn. Odnose se na subvencije za kamatu po kreditima odobrenim od 2003. do 2009. (s rokom otplate do 20 godina) za provođenje Programa kreditiranja malog obiteljskog poduzetništva u turizmu Poticaj za uspjeh (dalje u tekstu: Program).

Programom su predviđeni ciljevi, uvjeti (opći i posebni) koje trebaju ispunjavati korisnici kredita, namjena kredita i kreditni uvjeti, nadzor nad namjenskim korištenjem kredita i drugo. Prava i obveze ugovornih strana u provođenju Programa su određena ugovorima o poslovnoj suradnji zaključenih između Ministarstva i poslovnih banaka, te ugovorima o kreditu zaključenih između polovnih banaka i korisnika kredita. Prema Programu, te ugovorima o poslovnoj suradnji i kreditu, nadzor nad namjenskim korištenjem kredita tijekom ulaganja i tijekom otplate kredita provodi poslovna banka i povjerenstvo Ministarstva.

Kontrolu namjenskog korištenja sredstava tijekom otplate kredita provodi banka i Ministarstvo. U slučaju nenamjenskog korištenja sredstava kredita, Ministarstvo može obustaviti isplatu subvencije te zatražiti povrat isplaćenih subvencija, ako se utvrdi da korisnik kredita sredstva ne koristi u skladu s uvjetima Programa odnosno uvjetima po kojima je kredit odobren od banke i Ministarstva. Po okončanju ulaganja, odnosno 30 dana od početka rada u objektu, korisnik kredita je obvezan Ministarstvu dostaviti presliku Rješenja o utvrđivanju minimalnih uvjeta i uvjeta za kategoriju objekta (dalje u tekstu: Rješenje).

Ministarstvo je koncem 2011., te tijekom 2012. obavljalo kontrolu namjenskog korištenja sredstava kredita. Kontrolom su obuhvaćeni svi ugovori o kreditu, a provodila se uvidom u spomenuta Rješenja.

Prema evidenciji Službe za razvoj poduzetništva u turizmu (travanj 2013.), od 476 ugovora o kreditu u iznosu 1.957.908.319,00 kn, za koje je od 2003. do 2012. isplaćena subvencija za kamate u iznosu 400.007.945,00 kn, za 329 ugovora o kreditu je utvrđeno da su kreditna sredstva namjenski utrošena, te da kreditirani objekti imaju odgovarajuća Rješenja o kategorizaciji, za deset ugovora o kreditu treba provesti postupak ponovne kategorizacije, za 76 ugovora o kreditu je utvrđeno da sredstva kredita nisu korištena u skladu s uvjetima iz Programa (kreditirani objekti nemaju Rješenje ili nije provedena prenamjena kreditiranih objekata za koje su sredstva odobrena), dok je 62 ugovora o kreditu raskinuto (za navedene ugovore je prestala isplata subvencije, zbog raskida ugovora s poslovnim bankama).

U razdoblju od 2003. do 2012. Ministarstvo, nije obavljalo kontrolu provođenja investicijskih projekata na mjestu ulaganja, što je predviđeno Programom.

S obzirom na navedeno, Ministarstvo ne prati ostvarenje ciljeva Programa i posebnih uvjeta koje bi prema Programu trebali ispunjavati korisnici kredita, (korisnik kredita je obavezan zapošljavati najmanje jednu osobu nakon okončanih ulaganja, građevni objekt je trebala projektirati ovlaštena projektantska tvrtka, pri opremanju objekata korisnici su trebali nabavljati domaće proizvode i drugo).

U okviru aktivnosti Poticaj za jačanje turističkog tržišta rashodi za provođenje Programa poticanja strukovnih udruga i drugih neprofitnih organizacija u području turizma u 2012., ostvareni su u iznosu 3.000.000,00 kn.

Nakon provedenog javnog poziva (travanj 2012.), te postupaka ocjene i odabira dostavljenih projekata, na temelju prijedloga povjerenstva, ministar je u svibnju 2012. donio odluku o odabiru 34 projekta, s iznosima sredstava po pojedinom projektu/korisniku, s kojima su zaključeni ugovori o sufinanciranju. Ugovorima je određen iznos potpore, isplata potpore u dva dijela, 50,0% nakon potpisivanja ugovora, a preostalih 50,0% nakon dostavljenog završnog izvješća. Ugovornim odredbama je određeno da, ukoliko korisnik odobrena sredstva nije koristio namjenski ili ako ne dostavi potrebnu dokumentaciju kojom dokazuje opravdano korištenje sredstava u ugovorenom roku, zatražit će se povrat odobrenih sredstava uz obračunane zatezne kamate u državni proračun. Korisnici su do 30. studenoga 2012. bili obvezni dostaviti izvješće o realizaciji sufinanciranog projekta, te dokumentaciju kojom dokazuju namjensko korištenje sredstava (preslike računa, ugovora i drugu dokumentaciju).

Revizijom je utvrđeno da u pojedinim slučajevima potpora nije isplaćena u skladu s ugovorima, odnosno preostalih 50,0% potpore je isplaćeno prije dostave završnih izvješća i dokaza o namjenskom trošenju sredstava.

Državni ured za reviziju nalaže obavljanje kontrole kreditiranih objekata na mjestu ulaganja, u slučaju nenamjenskog korištenja kreditnih sredstava obustaviti isplatu subvencije, te zatražiti povrat već isplaćenih subvencija, odnosno postupiti u skladu s Programom i ugovorima. Također nalaže isplaćivati bespovratne potpore u skladu s ugovorenim uvjetima.

- 4.2. *U očitovanju Ministarstvo navodi da je u Upravi za turističko tržište i međunarodnu suradnju ustrojen Sektor za standarde u turizmu čiji službenici u okviru svog djelokruga rada nadziru sve vrste smještajnih objekata (hotel, aparthotel i kamp), dok su u uredima državne uprave u svim županijama ustrojeni Odjeli za gospodarstvo čije službe nadziru ostale vrste smještajnih objekata (pansioni, apartmani, sobe za iznajmljivanje, kuće za odmor). Povjerenstvo sastavljeno od predstavnika stručne službe Ministarstva i županijskog ureda na lokaciji objekata provjerava svu dokumentaciju (vlasništvo, dozvole za gradnju i uporabu, potvrde voditelja poslovanja), te obavlja cjelovit očevid u objektu (minimalni uvjeti kuhinje, standardi u sobama, sanitarije). Nakon očevida pravnoj osobi vlasniku, odnosno korisniku objekta, izdaje rješenje o obavljanju ugostiteljske djelatnosti u objektu. Za sve smještajne objekte koji su investirani sredstvima poticajnog kredita, izdana rješenja posebno se kontroliraju u odnosu na ispunjavanje uvjeta iz programa i iz ugovora o kreditu. Potrebno je istaknuti da hoteli i aparthoteli podliježu službenoj rekatgorizaciji svake tri godine, što znači da su objekti u postupku kontrole namjene kredita za trajanja cijelog otplatnog roka.*

U tom smislu, a s ciljem racionalnog korištenja proračunskih sredstava, Ministarstvo je mišljenja da na izgrađenim, dovršenim objektima nije potrebno duplirati postupanje neposrednog nadzora koje po službenoj dužnosti provodi Povjerenstvo za kategorizaciju objekata. U 2012. su internim evidencijama usklađeni podaci o svim kreditima iz programa, a posebno nadzor namjene kredita u odnosu na dobiveno rješenje za objekt. Nadležna Služba stalno prati kretanja investicije nad korisnicima koji su „u postupku usklađenja“, odnosno koji nisu dovršili objekt ili još nemaju valjano rješenje. Od njih je zatraženo pisano izvješće o korištenju kredita s obrazloženjem o razlozima koji su doveli do zastoja projekta. Sukladno dobivenim očitovanjima napravljena je podloga za provedbu pojačanog posebnog nadzora uvidom u stanje na lokaciji ulaganja, kao i u svu dokumentaciju o načinu korištenja kredita. Ministarstvo će posebni „terenski“ nadzor provoditi iznimno kod društava/korisnika kod kojih se pojavila sumnja na nenamjensko trošenje kredita, a redovno povjerenstvo za kategorizaciju nije bilo na lokaciji objekta. U tu kontrolu, osim predstavnika iz Ministarstva uključio bi se i član iz Banke davatelja kredita, kako bi ovisno o rezultatima kontrole, zajednički ocijenili namjensko korištenje kredita i potpore te poduzeli potrebne mjere sukladno uvjetima Programa, odnosno ugovora o kreditu. Vezano uz aktivnost Poticaj za jačanje turističkog tržišta, te provođenje Programa poticanja strukovnih udruga i drugih neprofitnih organizacija u području turizma za 2012. godinu, Ministarstvo u očitovanju navodi da je Program poticanja strukovnih udruga i drugih neprofitnih organizacija u području turizma za 2012. u cijelosti realiziran. Svi korisnici su dostavili konačna izvješća o realizaciji sufinanciranog projekta, dokazne dokumente i drugu dokumentaciju kojom su dokazali namjensko korištenje sredstava.

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Ministarstva za 2012. 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 organizacija 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 2011. su utvrđene nepravilnosti koje se odnose na naknade za prekovremeni rad, naknade na temelju ugovora o djelu, evidentiranje putnih naloga, te isplatu bespovratnih potpora. Revizijom za 2012. je utvrđeno da navedene nepravilnosti nisu otklonjene.
 - U okviru materijalnih rashoda su evidentirani rashodi za naknade prema ugovorima o djelu u iznosu 980.825,00 kn. Navedeni rashodi iznose 7,1% planiranih sredstava za osnovne plaće s doprinosima za 2012., a odredbama Zakona o državnim službenicima je propisano da ne smiju prelaziti 2,0% navedenih sredstava. (točka 3. Nalaza)
 - Za provođenje Programa kreditiranja malog obiteljskog poduzetništva u turizmu Poticaj za uspjeh u razdoblju od 2003. do 2012. je isplaćena subvencija za kamatu iznosu 400.007.945,00 kn. U razdoblju od 2003. do 2012. Ministarstvo, nije obavljalo kontrolu provođenja investicijskih projekata na mjestu ulaganja, što je predviđeno Programom.
Za provođenje Programa poticanja strukovnih udruga i drugih neprofitnih organizacija u području turizma su isplaćene potpore u iznosu 3.000.000,00 kn. U pojedinim slučajevima potpora nije isplaćena u skladu s ugovorenim uvjetima odnosno preostalih 50,0% potpore je isplaćeno prije nego su korisnici dostavili završna izvješća i dokaze o namjenskom trošenju sredstava. (točka 4. 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, unaprjeđivanje i razvoj malog poduzetništva u turizmu i ugostiteljstvu, te druge poslove iz nadležnosti. Zakonski predstavnik Ministarstva do 8. ožujka 2013. je bio Veljko Ostojić, a od 19. ožujka 2013., Darko Lorencin. Koncem 2012. u Ministarstvu je bio 81 zaposlenik. Za obavljanje djelatnosti u 2012. su planirani prihodi i rashodi u iznosu 201.497.883,00 kn.
Prihodi su ostvareni u iznosu 204.649.732,00 kn, a rashodi u iznosu 190.554.927,00 kn. Višak prihoda iznosi 14.094.805,00 kn. S obzirom da je preneseni manjak prihoda iz 2011. iznosio 3.992.857,00 kn, višak prihoda raspoloživ u sljedećem razdoblju iznosi 10.101.948,00 kn. Od ukupno ostvarenih prihoda u iznosu 204.649.732,00 kn, vrijednosno najznačajniji su prihodi iz državnog proračuna u iznosu 190.842.224,00 kn.

U okviru ukupno ostvarenih rashoda u iznosu 190.554.927,00 kn, vrijednosno najznačajniji rashodi se odnose na ostale rashode (tekuće i kapitalne donacije, te kapitalne pomoći) u iznosu 108.540.218,00 kn, te subvencije u iznosu 50.424.980,00 kn. Tijekom 2012. su financirana dva programa koji se provode kroz 16 aktivnosti. Za program Poticanje razvoja turizma su ostvareni rashodi u iznosu 96.542.538,00 kn, od čega su vrijednosno značajniji u iznosu 49.354.337,00 kn ostvareni za provođenje aktivnosti Programi subvencioniranja kreditnih programa u turizmu. U okviru rashoda ostvarenih za program Promocija turizma u iznosu 93.955.000,00 kn, vrijednosno značajniji rashodi u iznosu 89.000.000,00 kn se odnose na tekuće donacije Hrvatskoj turističkoj zajednici za provedbu aktivnosti turističke promidžbe Republike Hrvatske. Financijska imovina koncem 2012. je iznosila 33.359.674,00 kn i u odnosu na stanje iskazano početkom godine je veća za 18.092.714,00 kn. Povećanje se odnosi na potraživanja za prihode poslovanja, od kojih su vrijednosno značajnija potraživanja za prihode iz državnog proračuna u iznosu 13.404.657,00 kn, te potraživanja za prihode od imovine u iznosu 6.495.427,00 kn. Obveze su koncem 2012. iznosile 3.793.207,00 kn, što je za 39,5% manje u odnosu na stanje iskazano početkom 2012. Odnose se na obveze za rashode poslovanja u iznosu 3.792.582,00 kn, te na obveze za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 625,00 kn. Sve obveze dospjele na dan 31. prosinca 2012. su podmirene do vremena obavljanja revizije.

Planom nabave za 2012. procijenjena vrijednost nabave iznosila je 2.413.175,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Registar ugovora, plan nabave i izmjene i dopune plana nabave objavljene su na internetskim stranicama u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Prema izvješću o javnoj nabavi u 2012., proveden je jedan otvoreni postupak javne nabave nakon kojeg je zaključen okvirni sporazum u iznosu 134.400,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost, te pregovarački postupak nabave bez prethodne objave na temelju kojeg je zaključen ugovor u iznosu 390.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Nabava roba i usluga čija je procijenjena vrijednost manja od 70.000,00 kn iznosi 1.550.838,00 kn. Na temelju okvirnih sporazuma koje je zaključio Državni ured za središnju javnu nabavu zaključeni su ugovori u iznosu 1.424.252,00 kn.

Nepravilnosti i propusti utvrđeni ranije obavljenim revizijama koji nisu otklonjeni, te nepravilnosti i propusti utvrđeni revizijom za 2012., a odnose se na ugovore o djelu, kontrolu namjenskog korištenja bespovratnih potpora, te isplatu bespovratnih potpora, dijelom su posljedica nezadovoljavajućeg funkcioniranja sustava unutarnjih kontrola i utjecali su na izražavanje uvjetnog mišljenja.